

التعديلات الدستورية في ظل دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م

دكتور / عائش علي عودة أبو عاذرة •

مستخلص البحث

جاءت هذه الدراسة تحت عنوان "التعديلات الدستورية في ظل دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م"، حيث تناولت أحكام التعديل الدستوري، تمثلت مشكلة الدراسة في أن تنظيم أحكام التعديلات الدستورية يتباين من نظام دستوري لآخر؛ هذه الأحكام تلعب دوراً حاسماً في مآلات التعديل الدستوري هل هي عملية طبيعية و مبررة أم أنها مجرد عملية تجميلية للنظام الحاكم؛ تتبع أهمية هذه الدراسة من تناولها لأحكام التعديل الدستوري في النظام الدستوري في السودان مقارنة بدساتير أربع دول فيدرالية، حيث تكشف لنا الدراسة مدى التباين بين هذه الأنظمة، وتهدف الدراسة إلى التعرف على أحكام التعديل الدستوري؛ من حيث إجراءاته وضوابطه ونطاقه، وطبيعة التعديلات الدستورية الثلاث التي خضع لها دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، تبنت الدراسة المنهج التحليلي المقارن بين نصوص دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م ونصوص الدساتير المقارنة، وقد خرجت الدراسة بنتائج مهمة تتمثل في: استبعاد دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م لفكرة الحظر المطلق للتعديل الدستوري، استبعاد الدستور المجالس التشريعية الولائية من أي دور في التعديلات الدستورية، ثم خلصنا إلى توصيات لعل أهمها: ضرورة إسناد حق اقتراح التعديلات الدستورية إلى كل من الهيئة

التشريعية القومية و الهيئات التشريعية الولائية؛ ومنح الولايات خاصة المجالس التشريعية دوراً في عملية التعديل الدستوري، ومنح حق اقتراح التعديل الدستوري للشعب مباشرة عبر مبادرة شعبية وفق ضوابط دستورية محددة.

مقدمة

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونستهديه، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له ومن يضلل فلا هادي له، ونشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، وأن محمداً عبده ورسوله، أما بعد:

فمن الحقائق المسلم بها أن القاعدة الدستورية على الرغم من سموها؛ تبقى قاعدة قانونية قابلة للتعديل، لذا فإن فكرة تعديل القاعدة الدستورية تصبح مبررة منطقياً، أضف إلى أن القاعدة الدستورية تعد تعبيراً عن حاجات وآمال المخاطبين بأحكامها؛ في زمن معين و مكان معين، هذه الحاجات و الآمال تتسم بدوام التغيير والتبدل؛ تبعاً للظروف والمعطيات التي تكتنف المجتمعات البشرية، لذلك فإن المنطق يقتضي أن تعديل الدستور شأن يرتبط بحاجات أفراد الشعب، ومن ثم تتجه أغلب الدساتير إلى الإقرار بذلك، فمن جانب تستبعد الدساتير فكرة الحظر المطلق للتعديل الدستوري؛ لمجافة ذلك لسنن التطور التي تقتضي تناغم الدستور مع تلك السنن لا مصادمتها، ومن الجانب الآخر تُسند

التعديل الدستوري باعتبار أن السودان كيان فيدرالي

ما نطاق التعديلات الدستورية لعامي ٢٠١٥م و٢٠١٦م وما هي أثارها على السلطات العامة

أهداف البحث:

تهدف الدراسة إلى التالي:

- بيان مفهوم الدستور في اللغة و الاصطلاح.
- التعرف على أنواع الدساتير من حيث إجراءات تعديلها، و موقفها من فكرة التعديل.
- تتبع إجراءات التعديل الدستوري وحدود و نطاق التعديل الدستوري.
- التعرف على التعديلات التي خضع لها دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.
- بيان الآثار الدستورية للتعديلات الدستورية على السلطات العامة التي خضع لها دستور السودان ٢٠٠٥م.

أهمية البحث:

تتبع أهمية الدراسة من أنها تتناول مسألة التعديل الدستوري التي تحظى بقدر عظيم من الأهمية في النظم الدستورية للدول كافة؛ والدول الفيدرالية خاصة، الأمر الذي يترتب عليه اختلاف واضح في آليات مباشرة عملية التعديل الدستوري، حيث تشارك مكونات الاتحاد الفيدرالي جنباً إلى جنب مع الحكومة الاتحادية، تبدو أهمية الدراسة في شقها العلمي في أنها تناولت أحكام التعديل الدستوري نظرياً، و في شقها العملي باعتبارها إضافة في مجال دراسة النظام الدستوري في السودان؛ خاصة أحكام التعديل الدستوري في ظل الدستور النافذ.

الدساتير مباشرة سلطة التعديل الدستوري إلى الشعب وحده؛ وفق الآلية التي يرتضيها بصورة قانونية؛ و وفقاً للضوابط المنصوص عليها سلفاً، هذا التوجه يتفق مع المبادئ العامة في القانون الدستوري؛ وعلى رأسها مبدأ سيادة الأمة، كما أنه يحول دون اللجوء في نهاية المطاف إلى التعديل الدستوري بطريقة غير قانونية سواءً عبر ثورة أو عبر انقلاب، وما يحمله اللجوء لأي من الطريقتين من تكلفة تلحق بالمجتمع في كافة المجالات.

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في أن التعديلات الدستورية لكي تكون دستورية يجب أن تعكس حاجة ملحة للتعديل؛ لذا يحاط هذا الاستحقاق بضوابط صارمة؛ حتى لا يتحول هذا الاستحقاق إلى مناسبة لتعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية؛ والتي تعد الأكثر تغولاً على بقية السلطات، تتفرع عن هذه المشكلة الأسئلة التالية:

- ماهو مفهوم التعديل الدستوري وما هي مبرراته.
- هل تقف الدساتير على اختلافها من التعديل الدستوري موقفاً موحداً.
- ما هي إجراءات التعديل الدستوري وما هي حدوده.
- هل خضع دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م لتعديلات دستورية.
- من هي الجهة المختصة دستورياً باقتراح التعديلات الدستورية.
- ما هي حدود سلطة التعديل الدستوري وما هي ضوابطه.

هل المستوى الولائي يملك أو يشارك في عملية

فروض الدراسة:

تتسم فكرة التعديل الدستوري بأنها ذات مفهوم واضح وجلي وتفرضها مبررات منطقية.

تتباين مواقف الدساتير من مبدأ التعديل الدستوري وكذلك تنظيم أحكامه.

تستبعد النظم الدستورية الحظر المطلق على التعديل الدستوري.

يخضع التعديل الدستوري لإجراءات محددة تختلف باختلاف الدول هل هي فيدرالية أم دول بسيطة.

نطاق وحدود التعديل الدستوري يختلف من نظام دستوري لآخر.

تركت التعديلات الدستورية لعامي ٢٠١٥م و٢٠١٦م أثراً واضحاً على السمات العام للنظام السياسي.

حدود الدراسة:

تقتصر الدراسة من حيث الحدود الموضوعية على موضوع أحكام التعديل الدستوري في ظل دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م، بالمقارنة مع دساتير السودان المتعاقبة، ودساتير كل من أستراليا لعام ١٩٠١م، ودستور الهند لعام ١٩٤٩م، ودستور البرازيل لعام ١٩٨٨م، ودستور كينيا لعام ٢٠١٠م.

منهج الدراسة:

سنتبع في دراستنا هذه المنهج التحليلي المقارن، حيث سنقارن بين أحكام التعديل الدستوري في ظل دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م، وبين أحكام التعديل الدستوري في أربعة نماذج دستورية عالمية.

هيكل الدراسة:

سيتم تناول هذه الدراسة من خلال مباحث ثلاثة جاءت على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته

المطلب الأول: مفهوم التعديل الدستوري

المطلب الثاني: مبررات التعديلات الدستورية

المطلب الثالث: أنواع الدساتير وموقفها من التعديل الدستوري

المبحث الثاني: إجراءات التعديل الدستوري ونطاقه

المطلب الأول: إجراءات التعديل الدستوري

المطلب الثاني: نطاق التعديل الدستوري

المبحث الثالث: التعديلات الدستورية لعامي ٢٠١٥م و٢٠١٦م وأثارها

المطلب الأول: التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٥م

المطلب الثاني: التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٦م

الخاتمة والنتائج والتوصيات.

المراجع والمصادر

المبحث الأول

مفهوم التعديل الدستوري ومبرراته

المطلب الأول

مفهوم التعديل الدستوري

الفرع الأول: تعريف التعديل الدستوري في اللغة العربية:

أولاً: تعريف التعديل في اللغة العربية: التعديل اسم والمصدر عدل، و الجمع تعديلات، و التعديل يأتي بمعنى التقويم و التسوية^(١)، العدل ضد

على جهتين في كل منها ما في الأخرى، في أحسن صورة للخالق البارئ عز وجل^(٥).

فهذه المعاني اللغوية للتعديل تدور جميعها حول فكرة التقويم و الاستقامة و الاستواء و التناسب وفق للمعتبر في نظر الناس، أي إعادة الشيء إلى أحسن حال في النظر الصحيح، و هو بذلك المعنى لا يبتعد عن المعنى الاصطلاحي للتعديل؛ الذي لا يخرج عن الحفاظ على مناسبة نصوص الدستور لما وضعت له؛ كما سنرى لاحقاً.

ثالثاً: تعريف الدستور في اللغة العربية: الدستور (بالضم) كلمة معربة ذات أصل فارسي، وتأتي بمعنى الوزير الكبير الذي يرجع إليه بما رسمه في تصريف أحوال الناس، وقيل أنها في الأصل: الدفتر الذي تجمع فيه قوانين المملكة أو الدولة^(٦).

رابعاً: تعريف الدستور في الاصطلاح: مصطلح الدستور يُعدُّ من المصطلحات المرنة شأنه في ذلك شأن الكثير من مصطلحات العلوم الإنسانية، غير أن له معنيين في هذا الإطار؛ معنى عام واسع؛ و معنى خاص ضيق.

١- **المعنى العام الواسع:** يقصد به القانون الأساسي المتضمن لمجموعة القواعد المدونة و العرفية؛ التي تحدد شكل الدولة (موحدة أم فدرالية)، و نظام الحكم (رئاسي أم برلماني... إلخ)، و اختصاصات السلطات العامة، و تنظم علاقات السلطات العامة فيما بينها، و تحدد حقوق و حريات المواطنين، أي العلاقات المبدئية بين الفرد و المواطن^(٧).

٢- **المعنى الخاص الضيق:** مجموعة القواعد القانونية التي تضعها جهة محددة و بأسلوب

الجور، وهو ما قام في النفس أنه مستقيم؛ كالعَدَالَة و العُدُولَة و المعدلة و المعدلة، و عدل الحكم تعديلاً؛ أي أقامه، و كل ما تناسب في أجزائه فقد اعتدل، و كل ما أقمته فقد عدلته؛ و عدلته، فالتعديل هو تقويم الشيء و موازنته بغيره^(٨)، وقيل: الاعتدال هو توسط حال بين حالين؛ في كم أو كيف، و كل ما تناسب فقد اعتدل، و كل ما أقمته فقد عدلته^(٩).

ثانياً: التعديل في القرآن الكريم: لم ترد هذه المفردة في القرآن الكريم غير أن اشتقاقات هذه الكلمة وردت في القرآن الكريم مثل قوله تعالى: ﴿الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَلَكَ﴾^(٤)، فقوله تعالى: "الذي خلقك" يأتي بمعنى بعد أن لم تكن، "فَسَوَّاكَ" جعلك مستو الخلق، سليم الأعضاء، "فَعَدَلَكَ" بالتخفيف و التشديد: جعلك معتدل الخلق متناسب الأعضاء ليست يد أو رجل أطول من الأخرى، وقرأ الجمهور: "فَعَدَلَكَ" بتشديد الدال، وقرأ عاصم وحمزة و الكسائي و خلف بتخفيف الدال، و هما متقاربتان؛ إلا أن التشديد يدل على المبالغة في العدل، أي التسوية فيفيد إتقان الصنع، و قد قيل في معنى الآية السابقة: أي خلقك على نحو مستو في الخلق، فيقال هذا معدل أي سوي الخلق، ويقال: فرس معتدل الغرة: أي توسطت غرته جبهته فلم تصب واحدة من العينين؛ و لم تمل على واحد من الخدين، و إلى ذلك فالتعديل هنا يدور و ينصب على التناسب بين أجزاء البدن؛ مثل الرجلين و اليدين و العينين و صورة الوجه، فلا تفاوت بين أوجها؛ و لا بشاعة في مجموعها، و جعله مستقيم القامة، بل خلق الإنسان في أعضائه الداخلية و الخارجية مقسمة

يتم إجرائها وفق ضوابط منصوص عليها سلفاً، و في ظروف طبيعية؛ تقود في نهاية المطاف إلى تغيير بعض أحكام الدستور وليست كلها؛ وفقاً لاعتبارات متباينة؛ تختلف من مجتمع إلى آخر، غير أنها تستهدف الوصول بأحكام الدستور إلى أقصى درجة من المناسبة مع متغيرات المجتمع في المجالات كافة، مع المحافظة على المنظومة القيمية التي يقوم عليها ذلك المجتمع.

ثانياً: صور التعديل الدستوري: لا يخرج التعديل الدستوري عن واحدة من الصور التالية، إما أن يأتي التعديل الدستوري بالإضافة، وإما أن يأتي التعديل الدستوري بالاستبدال، وإما أن يأتي التعديل الدستوري بالإلغاء.

١- **التعديل الدستوري بالإضافة:** يتحقق ذلك عندما تسفر عملية التعديل الدستوري عن إضافة نص جديد لم يكن موجوداً من قبل؛ سواءً أكانت الإضافة ممثلة في بند أو فقرة أو مادة، أو مجموعة مواد، و مثال ذلك التعديل الدستوري لدستور السودان الانتقالي عام ٢٠٠٥م تعديل عام ٢٠١٥م؛ حيث تمت إضافة مادة جديدة في الدستور هي المادة: ١٩٧ التي تتعلق بموارد الدخل للمحليات^(١٢).

٢- **التعديل الدستوري بالاستبدال:** يتحقق ذلك عندما يتجسد التعديل الدستوري فقط في استبدال نص دستوري قائم بنص دستوري آخر جديد، و مثل ذلك الفقرة "ج" من نص المادة ٥٨ "١" حيث تم إلغاء النص القائم، و أستعويض عنه بنص جديد يتلاءم و السياق

معين؛ و الواردة في وثيقة خاصة؛ تحتل مرتبة تفوق ما للقواعد القانونية الأخرى السائدة في الدولة^(٨).

بالنظر إلى التعريف الأول نجد أن جميع دول العالم يصدق عليها معنى وجود الدستور، بخلاف اعتماد الدستور بمعناه الخاص فإننا سنجد حينئذ أن وصف الدستور سيصدق فقط على دول بعينها دون غيرها.

الفرع الثاني: تعريف التعديل الدستوري في الاصطلاح:

أولاً: تعريف التعديل الدستوري في الفقه الدستوري: تعددت تعريفات فقهاء القانون الدستوري للتعديل الدستوري؛ وإن كانت جميعها تدور حول فكرة واحدة؛ ألا و هي تغيير أحكام الدستور في إطار سلمي وقانوني؛ ووفق الضوابط المنصوص عليها سلفاً في الدستور ذاته، و نسوق هنا بعضاً من هذه التعريفات على النحو التالي:

١- عُرِّفَ بأنه: "إجراء تغيير على نصوص الوثيقة الدستورية؛ إما بالحذف أو الإضافة وفقاً للقواعد التي ينص عليها الدستور"^(٩).

٢- عُرِّفَ أيضاً بأنه: "العملية التي يَجْرِي بمقتضاها تنقيح بعض أحكام الدستور؛ إذا ثبت عدم ملائمتها مع التغييرات التي طرأت خاصة على الأوضاع السياسية في الدولة"^(١٠).

٣- عُرِّفَ بأنه: "عملية قانونية تسمح بتغيير أحكام الدستور؛ بموجب ضوابط دستورية محددة سلفاً"^(١١).

فالتعديل الدستوري وفقاً للتعريفات أعلاه؛ لا يخرج عن كونه عملية تتسم بطابع سلمي قانوني؛

لعام ١٧٨٧م خضع لسبع و عشرين تعديلاً في فترات زمنية متباعدة، كان آخرها تعديل عام ١٩٩٢م؛ الذي نظم مكافآت أعضاء الكونجرس، كذلك الحال بالنسبة لدستور الهند الذي وضع بعيد الاستقلال عام ١٩٤٩م، فقد امتدت التعديلات لنصوصه أربعاً و تسعين مرة منذ ذلك التاريخ، كذلك دستور فرنسا لعام ١٩٥٨م، فنجده قد خضع لخمس و عشرين تعديلاً في فترات زمنية متباينة؛ كان آخرها التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٥م المتعلق بميثاق البيئة^(١٦).

المطلب الثاني

المبررات والاعتبارات التي تستند إليها

فكرة التعديل الدستوري

الفرع الأول: مبررات التعديل الدستوري:

يتفق مبدأ تعديل القاعدة الدستورية مع المنطق الطبيعي للأمور، فالشعوب عندما تضع لها دستوراً تنشُد إقامة نظام حكم مستقر و رشيد؛ يضمن إتاحة أكثر فرص التطور والنماء في شتى المجالات؛ لذلك تحرص على المحافظة عليه باعتباره ركيزة أساسية لكيان الدولة، غير أن هذا الحرص لا يصل إلى درجة اعتباره كتاباً مقدساً يستعصي على التعديل، لذا فإن الضرورات المنطقية في هذا الباب جعلت من عملية التعديلات الدستورية أمراً مسلماً به، بل أحد أهم مقومات الحفاظ على الدستور ذاته^(١٧).

لذلك فإن مبدأ التعديل الدستوري تأخذ به غالبية الدساتير؛ بغض النظر عن سهولة إجراءات التعديل أم صعوبتها، لذا ففي الدساتير المدونة "الجامدة" على سبيل المثال؛ نجد أن الدساتير الفرنسية

العام للتعديلات الدستورية بصفة عامة^(١٣).

٢- التعديل الدستوري بالإلغاء: يتحقق ذلك

عندما يتمثل التعديل الدستوري فقط في إلغاء نص أو بعض النصوص الدستورية، و مثال ذلك تعديل عام ٢٠١٥م لدستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م، إلغاء عبارة "ذاتية الولايات"، و "ذاتية الولاية" أينما كانت من الدستور، كذلك إلغاء البند ١٤ من الجدول "د" المنظم للاختصاصات المشتركة و الذي كان يتعلق بنظم حركة المرور^(١٤).

وإلى ذلك يمكن للتعديل الدستوري أن يفضي إلى تغيير معظم أحكام الدستور أو البعض منها؛ وفقاً لأي من الصور الواردة أعلاه؛ سواءً على انفراد أو مجتمعة معاً في عملية واحدة، غير أن عملية التعديل الدستوري لا يمكن بحال من الأحوال أن يصل مداها إلى وضع دستور جديد، فالتعديل كعملية منطقية نجدها تلحق بدستور نافذ تتوسط بين مرحلتي وضع الدستور أو إلغائه.

الجدير ذكره في هذا المقام؛ أن التعديلات الدستورية تخضع لها الدساتير المدونة بخلاف الدساتير العرفية التي لا يثير أمر تعديلها إشكال يذكر، هذه التعديلات التي تلحق بالدستور المدون قَلَّتْ أم كَثُرَتْ دليلٌ على مواكبة ذلك الدستور لحاجات و متطلبات الأمة المتلاحقة وغير المتناهية، وغالباً ما تتم عملية التعديل وفقاً لنصوص واردة في الدستور ذاته، حيث يشير البعض بأن فكرة أن تتضمن الوثيقة الدستورية على الأحكام الخاصة بتعديلها؛ هذه الفكرة يُعدُّ الدستور الأمريكي أول من ابتدعها^(١٥)، فدستور الولايات المتحدة الأمريكية

لازماً حتى يساير ما يلحق تلك الأوضاع من تطور وتبدل، وإلا انفصلت النصوص عن الواقع، ومن ثم يتحول الدستور لوثيقة مقيدة للمجتمع، بل و متناقضة معه فيفقد بذلك مبررات وجوده و سموه؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى تعديل تلك القواعد الدستورية عن طريق الثورة أو الانقلاب^(١٩).

ثانياً: تمثل الدساتير في حقيقة أحكامها جهداً بشرياً؛ فمهما أوتيت الجهة التي وضعت دستوراً ما من علم و دراية و خبرة، فإن المستقبل دوماً قد يشهد تحولات كبرى سواءً أكانت داخلية أم إقليمية أم دولية، تعجز معها الجهة الواضعة للدستور عن التنبؤ بها، و من ثم وضع القواعد الملائمة لها، لذا فالمنطق السليم يقتضي أن يتم تكريس مبدأ التعديل الدستوري للتعامل مع مثل هذه التحولات.

ثالثاً: يجمع الفقه الدستوري على رفض الجمود المطلق للدستور؛ وعدم إضفاء أي قيمة قانونية عليه لأن هذا الجمود يتعارض و مبدأ سيادة الأمة؛ الذي يتجسد في حق الشعب في مباشرة هذه السيادة وفق الطريقة التي يرتضيها؛ فيختار شكل نظام الحكم السياسي الذي يرتضيه و يحدد اختصاصات السلطات العامة في الدولة و طبيعة نظامها الاقتصادي و الاجتماعي؛ كما يقتضي هذا المبدأ الاعتراف للشعب بالحق في تعديل الدستور على الوجه الذي يرتضيه؛ و إتاحة ذلك التعديل دون قيود زمانية أو موضوعية، كما يفترض وجود اطار دستوري ينظم عملية التعديل الدستوري؛ بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من وراء إقرارها، أما خلاف ذلك فيُعدُّ فرضاً لإرادة جيل معين على إرادات الأجيال القادمة، لذا فإنه ليس من العدل

وهي من أقدم الدساتير المكتوبة قد أقرت مبدأ تعديل الدستور بل ونجدها نصت عليه باعتبارها حقاً للأمة؛ تباشره كلما رأت ضرورة ذلك، فعلى سبيل المثال نجد أن دستور فرنسا لعام ١٧٩١م، قد نص على أن: "للأمة كامل الحق الذي لا يتقادم ولا يقبل السقوط في أن تُعدّل دستورها"، كذلك الحال بالنسبة لدستور فرنسا لعام ١٧٩٣م، حيث نص على أن: "للشعب دائماً الحق في أن يُعدّل وأن يغير دستوره لأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يلزم الأجيال التالية بقوانينه"^(١٨).

هذا التوجه الذي يقضي بقبول مبدأ التعديل الدستوري و النص عليه؛ يعززه واقع التجارب الدستورية في غالب الأنظمة الدستورية على اختلافها سواءً المعاصرة منها أو القديمة، والتي خضعت لسنة التعديل نزولاً عند مقتضيات قانون تطور الذي يلزم المجتمعات البشرية الذي لا يمكن إنكاره أو تجاوزه، و إلى ذلك ذهب فقهاء القانون الدستوري إلى أن تعديل القاعدة الدستورية أمر تفرضه مبررات موضوعية و نذكر منها:

أولاً: من المسلم به أن التشريع الدستوري يُعدُّ نوعاً من أنواع القانون؛ وإن عُدَّ أسمى أنواعه، و القانون في حد ذاته يمثل ظاهرة اجتماعية؛ غير ثابتة ثبوتاً مطلقاً، لذا تلحق بها بحكم طبيعتها سنة التطور و التعديل؛ لتواكب تطور المجتمع في كافة المجالات، فالدستور يُعدُّ في الحقيقة انعكاساً للأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الدولة، و من المسلم به أن هذه الظروف والأوضاع تتبدل وتتغير تبعاً لسنة الله في الخلق لذا كان تعديل الدستور بين الفينة و الأخرى أمراً

الأمر حالئذ يمسها بشكل مباشر، بخلاف الدولة البسيطة حيث تختفي مثل تلك المكونات، كذلك الحال في الدول التي تتبنى نظام الحكم البرلماني؛ نجد التركيز في عملية التعديل الدستوري ينصب على الحكومة والبرلمان؛ نظراً لأنهما الجهتان المهمتان على زمام الأمور، حيث ينحصر دور رئيس الدولة في الإطار الشكلي، بخلاف النظام الرئاسي الذي يحظى الرئيس فيه بدور جوهري في عملية التعديل^(٢٣).

ثانياً: الاعتبارات الفنية: و تتمثل في ضرورة اتباع ذات الأساليب الصياغية التي تبناها واضعو الدستور عند وضعهم للدستور؛ حال المباشرة في إجراءات التعديل الدستوري لاحقاً، ويتحقق ذلك عندما يأخذ الدستور بمبدأ توازي أو تقابل الأشكال المعروف في القانون العام، ومفاد هذا المبدأ عدم جواز تعديل العمل القانوني إلا بذات الطريقة والشكل "الجهة و الإجراء" التي أتبع عند إصداره، وعند إعمال هذا المبدأ في التعديل الدستوري؛ فإن ذلك يقتضي إسناد مهمة التعديل الدستوري إلى هيئة تأسيسية يفترض تكوينها بذات الطريقة التي تكونت بها الجهة التي وضعت الدستور، وأن تكون الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور هي ذات الإجراءات التي اعتمدها تلك الجهة، غير أن بعض فقهاء القانون الدستوري يرون أن تطبيق هذا المبدأ في مجال تعديل الدستور يمثل نوعاً من الغلو والتشدد؛ نظراً لأن من شأن تبنيه ضرورة أن تتم عملية التعديل الدستوري بواسطة السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور، وعبر الإجراءات ذاتها؛ وهذا أمر قد

بحال من الأحوال أن يحجر جيل معين على حرية الأجيال القادمة في اختياراتها، فهذه الأجيال الحق في تلبية تطلعاتها من خلال تعديل الوثيقة الدستورية بما يلبي تلك التطلعات والطموحات^(٢٤).
رابعاً: يُعدُّ التعديل الدستوري وسيلة لتصحيح أوجه القصور التي تلحق بالوثيقة الدستورية القائمة والتي يميظ اللثام عنها الممارسة والزمن^(٢٥).

خامساً: تسبغ عملية التعديل الدستوري صفة الشرعية على السلطة الحاكمة في سبيل الوصول لدستور يتمتع بالفاعلية.

الفرع الثاني: الاعتبارات التي تستند إليها التعديلات الدستورية:

تتنوع الاعتبارات وكذلك الظروف التي تستدعي تلك التعديلات وذلك إما بالاستناد إلى اعتبارات سياسية وإما بالاستناد إلى اعتبارات فنية^(٢٦).

أولاً: الاعتبارات السياسية: و تتمثل الاعتبارات السياسية في ضرورة مراعاة نوع و شكل نظام الحكم المعتمد في الدستور، فالتنظيم الدستوري لتعديل الدستور في الدولة الاتحادية يأخذ بعين الاعتبار مصالح الولايات المكونة لهذا الاتحاد، إذ تُعد مشاركتها في التعديل الدستوري أمر يقتضيه المنطق السليم؛ بل أضحى من الأمور المسلم بها في معظم دساتير الدول الفيدرالية؛ ممن تملك تجربة عريقة في الحكم الفيدرالي، أضف إلى ذلك أن مشاركة الأقاليم أو الولايات في التعديل الدستوري مطلوب نظراً لأنها مكون رئيس في الدولة الاتحادية بما تمثله من مركز قانوني، ولا يمكن تجاهل هذا المكون حال إجراء تعديل الدستور الاتحادي الذي تحتكم له تلك المكونات؛ نظراً لأن

قواعد التشريعات العادية^(٢٦)، أو كما عرفها الفقيه

الإنجليزي دايسي بقوله:

A "flexible" constitution is one under which every law of every description can legally be changed with the same manner by one and the same body.^(٢٧)

وهذه الدساتير غالباً ما تكون من قبيل الدساتير غير المكتوبة، أي أنها في غالب قواعدها الدستورية غير مكتوبة، وهذا لا يعني أنها عرفية في كل قواعدها، وإن كان العرف يمثل المصدر الأول للقواعد الدستورية فيها، ولا تزال هناك دول تحتكم إلى دساتير مرنة، كالمملكة المتحدة، نيوزلندا، الصين. فالدستور البريطاني على سبيل المثال جُلَّ قواعد غير مكتوبة، أي عرفية المصدر، والبعض الآخر منها مكتوب في وثائق رسمية كالعهد الأعظم Magna Carta الصادر عام ١٢١٥م، و وثيقة الحقوق عام ١٦٢٨ Bill of Rights، قانون التوارث على العرش ١٧٠١م، قانون البرلمان ١٩١١م^(٢٨).

ثانياً: الدساتير الجامدة: وهي تلك الدساتير التي تنص على عدم جواز تعديل القواعد الدستورية إلا بإتباع إجراءات خاصة أشد تعقيداً مما عليه الحال عند تعديل قواعد التشريعات العادية^(٢٨)، أو كما عرفها الفقيه الإنجليزي دايسي بقوله:

A "rigid" constitution is one under which certain laws generally known as constitutional or fundamental laws cannot be changed in the same manner as ordinary law. (٢٩)

حيث نجد أن المشرع الدستوري قد جعل من تعديل القواعد الدستورية؛ و قواعد التشريع العادي؛ تفسير على نحو مختلف، بل و فرَّق بينها وفقاً لرتبة

يكتنف أعماله كثير من المعوّقات^(٢٤).

فعلى سبيل المثال إذا كان الدستور في البدء قد تم وضعه عبر جمعية تأسيسية منتخبة، فإن أعمال مبدأ التوازي أو تقابل الأشكال؛ يقتضي أن يتم التعديل الدستوري من خلال انتخاب جمعية تأسيسية الغرض منها هو تعديل الدستور، و من أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا المبدأ الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣م، والدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨م، أما إذا كان الدستور قد تم وضعه في البدء من خلال جمعية تأسيسية منتخبة و من ثم عرض على الشعب لاستفتاءه فيه، فإن أعمال ذلك المبدأ يقتضي أن يتم التعديل عبر جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض؛ ثم عرض التعديل على الشعب للاستفتاء فيه، وبالنظر إلى هذه التعقيدات التي يفرضها عليها أعمال مبدأ توازي أو تقابل الأشكال، تخلت غالبية الدساتير عن اشتراط أعماله؛ واعتمدت عوضاً عن ذلك أن تكون إجراءات تعديل نصوص الدستور أشد من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية؛ مع إعطاء حق مباشرة التعديل الدستوري للبرلمان كسلطة تأسيسية؛ ولكن بموجب أغلبية خاصة تفوق الأغلبية اللازمة لإقرار وتعديل القوانين العادية^(٢٥).

المطلب الثالث

أنواع الدساتير وموقفها من التعديل

الدستوري

الفرع الأول: أنواع الدساتير من حيث إجراءات التعديل:

أولاً: الدساتير المرنة: وهي تلك الدساتير التي يُتبع في تعديلها ذات الطريقة التي تعدل بها

تتسم بالعالمية والخلود، و إلى ذلك فإن دستور الثورة الذي جسّد هذه الحقائق من خلال قواعده؛ صالح لكل زمان ومكان، ومن ثم فتلك القواعد غير قابلة للتعديل، فهي فوق كل مراجعة وفوق كل تعديل.

ونادراً ما يتم تبني هذه الصورة من الحظر في عالمنا المعاصر، حيث ترفضها معظم التوجهات الدستورية المعاصرة، غير أنّها شاعت في حقب تاريخية أضحت جزءاً من التجارب الدستورية العالمية، فلقد انتشر هذا الحظر في الفترات التي عاصرت نجاح الثورات الكبرى؛ والتي أحدثت تحولات جذرية في بلدانها، بحيث يقع أعضاء الهيئة التأسيسية التي تضع الدستور؛ تحت عنفوان المشاعر الثورية السائدة؛ ونشوة النصر والحماسة لمبادئ الثورة، فيسود الاعتقاد بأن الحقائق التي أرسّتها الثورة هي حقائق مطلقة تتسم بالعالمية والخلود، ومن ثم فإن دستور الثورة الذي جسّد هذه الحقائق من خلال قواعده يُعدُّ صالحاً لكل زمان ومكان، وبذا تصبح تلك القواعد غير قابلة للتعديل، وهي فوق كل مراجعة^(٣١)، الأمر الذي يدفع إلى تبني نصوص تحظر تعديل الدستور بشكل مطلق، ومن أمثلة تلك الدساتير دستور مستعمرة كارولينا لعام ١٦٦٩م الذي قام بكتابته الفقيه الإنجليزي جون لوك الذي نص على أن " هذا الدستور سيبقى مقدساً ولا تمتد له يد التعديل والتغيير وسيحكم مستعمرة كارولينا إلى الأبد"^(٣٢)، وكذلك دستور فرنسا المصاحب للثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩م، ودستور الاتحاد السوفيتي لعام ١٩١٧م في أعقاب نجاح الثورة البلشفية^(٣٣).

كلّ منها في هرم النظام القانوني للدولة، فقواعد التشريع العادي التي تحتل مركزاً وسطاً في الهرم القانوني للدولة، جعل أمر تعديلها أمراً سهلاً نسبياً، بينما جعل أمر تعديل قواعد الدستور التي تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة؛ أمراً أكثر تعقيداً و صعوبة بالقياس على ما عليه الحال بالنسبة لتعديل قواعد التشريع العادي، ويسمى هذا النوع من الدساتير بالدساتير الجامدة، وغالباً ما تتجسد في الدساتير المكتوبة.

ويذهب بعض فقهاء القانون الدستوري إلى أن هذا التصنيف؛ قد يستند بصورة أكثر واقعية إلى عوامل نفسية وتاريخية وسياسية؛ أكثر من الاستناد إلى مجرد طبيعة إجراءات التعديل، ويدللون على ذلك بأنّه على سبيل المثال في بريطانيا ذات الدستور المرن؛ قد يصعب إصدار قانون يبيح الإجهاض أكثر من إجازة قانون يخفض من فترة ولاية رئيس الجمهورية في فرنسا ذات الدستور الجامد^(٣٤).

الفرع الثاني: موقف الدساتير من التعديلات الدستورية:

تتباين مواقف الدساتير من قضية التعديلات إلى ثلاثة اتجاهات إما الحظر، وإما الإباحة، وإما السكوت، على النحو التالي:

أولاً: **حظر التعديل الدستوري:** و الحظر الذي تتبناه هذه الطائفة من الدساتير إما أن يكون حظراً مطلقاً وإما حظراً نسبياً.

١- الحظر المطلق للتعديل الدستوري:

ونجد ذلك في الدساتير التي تعقب الثورات الكبرى؛ حيث يسود اعتقاد لدى النخب الثورية؛ أن الحقائق التي أرسّتها الثورة هي حقائق مطلقة

٢- الحظر النسبي للتعديل الدستوري:

يمثل الحظر النسبي رفضاً لفكرة التعديل؛ ولكن هذا الرفض يأتي عادةً مقتصرًا على موضوعات بعينها يتضمنها الدستور؛ أو يسري لفترات زمنية محددة، أو لظروف معينة يتم النص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية، فهذه الدساتير تقبل فكرة التعديل في الأساس لكنها تتحفظ على إطلاق الفكرة، ويأتي هذا التقييد استجابة لدواعٍ مهمة في نظر المشرع الدستوري؛ وهي بلا شك تختلف من نظام دستوري إلى آخر، ومثال ذلك النصوص التي تتعلق بوجود كيان الدولة وهويتها غالباً ما تكون محلاً لحظر التعديل الدستوري، كما قد يتمثل الدافع من وراء الحظر هو الحيلولة دون استغلال سطوة الأغلبية؛ التي قد يتمتع بها أحد الأحزاب السياسية في حقبة زمنية في تاريخ الدولة بصورة تمس مصالح الأمة في مجموعها^(٣٤).

ومثل الحظر الموضوعي ما تبناه دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ م، والذي نص صراحة على حظر أي تعديل دستوري طالما كان يستهدف إلغاء أي من المسائل التالية: الشكل الاتحادي للحكومة الوطنية؛ ونظام الاقتراع المباشر والسري والعام؛ ودورية الانتخابات، ومبدأ الفصل بين السلطات، أو المساس بالحقوق والضمانات الفردية^(٣٥).

كذلك الحال بالنسبة إلى دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ م؛ حيث ذهب إلى رفض فكرة تعديل النصوص المتعلقة بدين الدولة؛ وتوجهها الاشتراكي، وسلامة التراب الوطني، والحقوق والحريات الأساسية، ومبدأ الاقتراع العام المباشر والسري^(٣٦).

وإلى ذلك فقد يرتبط حظر التعديل الدستوري

بفترة زمنية (الحظر الزمني): وهنا يضع المشرع الدستوري من القيود ما يحول دون إجراء تعديلات دستورية في تلك الفترة، هذا الحظر يستند على اعتبارات مقدرة في نظر المشرع الدستوري؛ كاعتبارات تمكين الدستور واستقراره لفترة كافية، ومثل ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩١ م حيث حظر التعديل الدستوري لأي من أحكامه طوال السنوات العشر الأولى من إقراره، وقد يتم تقييد التعديل الدستوري أثناء قيام ظروف استثنائية؛ و مثل ذلك ما ذهب إليه دستور الجزائر ١٩٧٦ م في المادة ١٩٤ بالقول على أنه: "لا يمكن الشروع في إجراء أي تعديل أو مواصلته إذا كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني"^(٣٧).

ثانياً: **إباحة التعديل الدستوري:** وهذا التوجه هو الأكثر شيوعاً في الدساتير العالمية، لذا نجد أن كل من دستور أستراليا لعام ١٩٠١ م^(٣٨)، ودستور البرازيل لعام ١٩٨٨ م^(٣٩)، ودستور الهند لعام ١٩٤٩ م^(٤٠)، ودستور كينيا لعام ٢٠١٠ م^(٤١)، جاءت جميعها متفقة على إباحة التعديل الدستوري من حيث المبدأ؛ ويُعدُّ أكثرها تفصيلاً في أحكام التعديل دستور الهند لعام ١٩٤٩ م؛ حيث نص على أنه: "لدحض أي شك فأنته وبصريح العبارة لا توجد في هذا الدستور أية قيود من أي نوع كانت، على سلطة البرلمان التأسيسية لإجراء أي تعديلات على الدستور، عن طريق إضافة أو تغيير أو إلغاء أية أحكام في هذا الدستور بموجب هذه المادة".

هذا وقد تبنت غالبية دساتير السودان مبدأ التعديل الدستوري ومن ثم جاءت النصوص صريحة على ذلك باستثناء دستور السودان المؤقت لعام ١٩٦٤ م

الذي خلا من أي نص على أحكام تعديله^(٤٢).

وفي هذا الجانب تذهب بعض الدساتير إلى تبني إباحة التعديل الدستوري مع التشديد في الإجراءات؛ ومثل ذلك ما تبناه دستور أستراليا لعام ١٩٠١م؛ حيث نص على: "لا يجوز لأي تعديل يُقلص التمثيل النسبي لأي ولاية في أي من مجلسي البرلمان، أو الحد الأدنى لعدد ممثلي أي ولاية في مجلس النواب؛ أو توسيع أو تقليص حدود أي ولاية أو تغييرها؛ أو يؤثر بأي شكل من الأشكال على أحكام الدستور ذات الصلة، أن يصبح قانوناً ما لم توافق عليه غالبية الناخبين في تلك الولاية المعنية بالتصويت على مقترح القانون"^(٤٣)، فهنا التعديل الدستوري في هذه الموضوعات يجب لنفاده بالإضافة للإجراءات المرعية عادةً؛ أن يحظى مشروع التعديل بموافقة غالبية الناخبين في الولاية المعنية بموضوع التعديل، فالشكل الفيدرالي للاتحاد الأسترالي؛ تم أخذها في عين الاعتبار من قبل المشرع الدستوري عند تنظيم أحكام التعديل الدستوري.

أما دستور الهند لعام ١٩٤٩م فقد وضع بعض القيود على طائفة من التعديلات الدستورية؛ من حيث الموضوعات حيث جعل إجراءات تعديلها أكثر تعقيداً من غيرها من النصوص الدستورية، فجاء النص الدستوري على النحو التالي: "إذا كان هذا التعديل يهدف إلى إجراء أي تغيير في أي مما يلي: ثم حدد تلك النصوص على وجه التفصيل وهي تلك النصوص المتعلقة ب: أ. "انتخاب الرئيس"، أو "طريقة انتخاب الرئيس"؛ "الصلاحيات التنفيذية للاتحاد" مجلس الوزراء؛ "مدى السلطة التنفيذية للولاية" مجلس الوزراء"، "المحاكم العليا لأقاليم

الاتحاد"، أو الفصل الرابع من الباب الخامس "القضاء الاتحادي"، أو الفصل الخامس من الباب السادس "المحاكم العليا في الولايات"، أو الفصل الأول من الباب الحادي عشر "توزيع السلطات التشريعية بين الاتحاد والولايات"، أو أي من القوائم في الجدول السابع "المسائل السيادية كال دفاع والقوات المسلحة بكافة تشكيلاتها الشؤون الخارجية"، أو تمثيل الولايات في البرلمان، أو أحكام هذه المادة، فإن التعديل يقتضي أيضاً المصادقة عليه من السلطات التشريعية لما لا يقل عن نصف الولايات، بموجب قرارات يتم تمريرها في ذلك الشأن من قبل تلك السلطات التشريعية، قبل أن يصار إلى تقديم مشروع القانون الذي ينص على ذلك التعديل إلى الرئيس للموافقة"^(٤٤).

فهذه المسائل لأهميتها على المستوى الاتحادي و حتى يصبح التعديل فيها نافذاً دستورياً، اشترط المشرع الدستوري الهندي ضرورة استيفائها لإجراءات أكثر تعقيداً من غيرها من المسائل الدستورية التي تضمنها الدستور الهندي، وهي المصادقة على التعديل الدستوري من السلطات التشريعية لما لا يقل عن نصف الولايات قبيل عرضها على رئيس الدولة للموافقة عليها.

أما دستور البرازيل لعام ١٩٨٨م؛ فقد حظر إجراء التعديلات الدستورية بشكل عام حال تعرض البلاد لتدخل اتحادي؛ أو في انخراط الدولة في حالة دفاع عن النفس، أو تعرضها لحالة حصار أي كان نوعه^(٤٥).

وعلى ذات النهج سار الدستور الكيني لعام ٢٠١٠م؛ فلم يعرف حظر التعديل لا المطلق ولا

الرئاسي وصلاحيات الرئيس، سلطات المجالس التشريعية الولائية والمجلس الوطني الاتحادي، استقلال القضاء واختصاصاته، النظام الانتقالي لجنوب السودان^(٤٦).

أما دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، فقد تبنى هذا التوجه فيما يتعلق باتفاقية نيفاشا للسلام، حيث حظر تقديم اقتراح تعديل أي بند يؤثر على نصوص الاتفاقية إلا بعد استيفاء الموافقة على ذلك من قبل طرفي الاتفاقية^(٤٧).

ثالثاً: سكوت الدستور عن شأن التعديل: وفي هذه الصورة تأتي نصوص الدستور دون أن تحمل أي إشارة إلى أمر تعديله، ومن أمثلة الدساتير التي لم تشر إلى أمر التعديل الدستوري، دستور فرنسا ١٧٩٩ م، والدستور التونسي لعام ١٨٦١ م، ودستور السودان المؤقت لعام ١٩٦٤ م، ومن الجدير ذكره في هذا المقام أن دستور السودان المؤقت لعام ١٩٦٤ م، والذي جاء خالياً من النص على أحكام تعديله، يُعدُّ في الحقيقة امتداداً لدستور السودان المؤقت لعام ١٩٥٦ م، لكن نجاح ثورة أكتوبر وظروف الانتقال من الحكم العسكري إلى الحكم المدني، والتي صاحبها تكوين جمعية تأسيسية ذات مهمة واضحة؛ تتمثل في وضع مشروع دستور للسودان وفي ذات الوقت تنهض بأعباء الوظيفة التشريعية، جعلت من هذه الجمعية التأسيسية ذات مهمة مزدوجة، الأمر الذي خول الجمعية التأسيسية إجراء ستة تعديلات دستورية على ذلك الدستور؛ على الرغم من خلو الدستور من أية نصوص تنظم إجراءات تعديله^(٤٨).

النسبي، لكن تم التمييز في نصوصه على أساس الاعتبارات الموضوعية بين طائفتين من النصوص، فطائفة تعد إجراءات تعديلها إجراءات عادية؛ وطائفة خَصَّها بإجراءات معينة تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في تعديل بقية نصوص الدستور، حيث يتطلب نفاذ التعديل ضرورة الموافقة عليه من خلال استفتاء شعبي، إذا تعلق التعديل بواحد من الأمور التالية: مبدأ سمو هذا الدستور، وحدة أراضي كينيا، مبدأ سيادة الشعب، القيم الوطنية؛ ومبادئ الحكم الدستورية، ميثاق الحقوق، فترة ولاية الرئيس، استقلالية السلطة القضائية، وظائف البرلمان، أهداف ومبادئ وهيكل الحكومة الحاصلة على تفويض بالسلطات، أو أحكام تعديل الدستور. تتم الموافقة على تعديل مقترح من خلال استفتاء بموجب البند (١) إذا - بأن يصوت ما لا يقل عن عشرين بالمائة من الناخبين المسجلين في ما لا يقل عن نصف المقاطعات في الاستفتاء، وأن يكون التعديل مدعوماً من جانب أغلبية بسيطة من المواطنين الذين يصوتون في الاستفتاء الشعبي.

وهذا ما أخذ به دستور السودان لعام ١٩٩٨ م، إذ لم يكتف المشرع الدستوري بضرورة حصول اقتراح التعديل على أغلبية الثلثين في البرلمان ليكون نافذاً، بل اشترط إجازته بموجب استفتاء عام على الشعب وموافقة الرئيس عليه، إذا كان التعديل الدستوري يمس أي من أحكام الثوابت الأساسية: مصادر التشريع، حرية العقيدة والعبادة وحرية التعبير، النظام الاتحادي بمستوياته المتعددة، النظام

المبحث الثاني

إجراءات التعديل الدستوري ونطاقه

المطلب الأول

إجراءات التعديل الدستوري

على الرغم من اجماع الأنظمة الدستورية ذات الدساتير الجامدة على ضرورة تعديل الدستور؛ وبأن تجري عملية التعديل على نحو أكثر صعوبة مما هي عليه في القوانين العادية، إلا أن الدساتير تتباين فيما بينها تبايناً واضحاً في الإجراءات المتبعة في تنظيم عملية التعديل الدستوري، فعلى صعيد التجربة الدستورية الوطنية تجدر الإشارة إلى أن دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، يُعدُّ في كثير من أحكامه امتداداً لدستور السودان لعام ١٩٩٨ م، مع الأخذ بعين الاعتبار ما لاتفاقية السلام الشامل من أثر على هذا الدستور^(٤٩) باستثناء ذلك لم يختلف الدستور الحالي كثيراً عن الاتجاه الذي تبنته دساتير السودان المتعاقبة في هذا الجانب، فقد سار على ذات السياق الذي تبنته تلك الدساتير المتعاقبة من جواز تعديل الدستور وفقاً لضوابط معينة، وهذا ما أعاد النص عليه الدستور الحالي حيث أقرَّ مبدأ التعديل وفقاً لضوابط تنسجم وطبيعة النظام الدستوري الذي تبناه هذا الدستور، فقد نص على أنه: "لا يجوز تعديل هذا الدستور إلا بموافقة ثلاثة أرباع جميع الأعضاء لكل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية في اجتماع منفصل لكل منهما، وبشرط أن يُقدم مشروع التعديل قبل فترة شهرين على الأقل من المداولات"، كما نص على أنه: "لا تطرح التعديلات التي تؤثر على نصوص اتفاقية السلام الشامل إلا

بعد موافقة طرفيها".^(٥٠)

الفرع الأول: حق اقتراح التعديلات الدستورية:

تباينت التجارب الدستورية في تحديد الجهة التي يحق لها تقديم اقتراح التعديلات الدستورية على النحو التالي:

أولاً: إسناد حق اقتراح التعديلات حصراً إلى الهيئة التنفيذية: قد يسند حق اقتراح التعديلات الدستورية إلى الهيئة التنفيذية وحدها، وهذا يشي بأن المشرع الدستوري يتجه نحو تعزيز قوة السلطة التنفيذية في مواجهة باقي السلطات، بل يذهب بعض فقهاء القانون الدستوري إلى أن هذا التوجه قرينة على ضعف ديمقراطية النظام السياسي القائم، نظراً لانفراد الحكومة بهذا الحق، لذا نجد أن هذا التوجه كان سائداً في غالبية الدساتير القديمة؛ والتي توصم بأنها أفرزت أنظمة غير ديمقراطية، ومن أمثلة ذلك دستور فرنسا لعام ١٨٠٢ م؛ حيث انفرد "نابليون بونابرت" بحق اقتراح التعديلات الدستورية^(٥١)، ودستور الجزائر لعام ١٩٧٦ م، وعام ١٩٨٩ م، حيث ذهب المشرع الدستوري الجزائري إلى حصر حق اقتراح التعديلات الدستورية في الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية^(٥٢).

وباستعراض نصوص الدساتير محل المقارنة ثبت أن أي منها لم يذهب إلى إعطاء الحق في اقتراح التعديلات الدستورية بشكل حصري إلى الهيئة التنفيذية، وهذا ما سارت عليه التجربة الدستورية في السودان في ظل الدساتير المتعاقبة على اختلاف توجهاتها.

أما ما عليه الحال في الدساتير السودانية المتعاقبة؛ فنجد أن هذا التوجه قديمٌ قَدِمُ التجربة الدستورية، فبدايات ذلك تعود إلى مرحلة ما قبل الاستقلال؛ حيث أسند قانون الحكم الذاتي لعام ١٩٥٢م ممارسة هذا الحق إلى الهيئة التشريعية بمجلسيها؛ من خلال عقد جلسة مشتركة؛ حيث يحق لها تقديم مشروع قانون بتعديل دستوري بعد الحصول على موافقة ثلاثة أرباع الأعضاء^(٥٧)، وهذا ما أعاد التأكيد عليه دستور السودان المؤقت لعام ١٩٥٦م، حيث اتجه المشرع الدستوري إلى حصر حق اقتراح التعديلات الدستورية في السلطة التشريعية؛ انسجاماً مع حق تقديم مشروعات القوانين، كذلك الحال بالنسبة لدستور السودان الانتقالي لعام ١٩٨٥م؛ حيث أسند هذا الحق حصراً إلى الجمعية التأسيسية^(٥٨).

ثالثاً: إسناد حق الاقتراح لكل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية معاً؛ تذهب بعض الدساتير إلى إسناد حق الاقتراح لكل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية؛ يُصار إلى ذلك عند رغبة المشرع الدستوري إلى تعزيز التعاون والتوازن بين الهيئتين، وهذا التوجه هو السائد في كثير من الدساتير العالمية خاصة تلك التي تتبنى نظام الحكم الرئاسي، و من أمثلة ذلك دساتير فرنسا للأعوام ١٨٧٥م، ١٩٤٦م، ١٩٥٨م، ودستور مصر لعام ١٩٧١م، ودستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢م، ودستور جمهورية موريتانيا الإسلامية لعام ١٩٩١م، ودستور قطر لعام ٢٠٠٣م^(٥٩).

ومن الدساتير محل المقارنة لم يتبن هذا التوجه سوى دستور البرازيل لعام ١٩٨٨م، حيث ذهب

ثانياً: إسناد حق اقتراح التعديلات إلى الهيئة التشريعية فقط؛ ويتم تبني هذا التوجه عندما تكون رغبة المشرع الدستوري هي تعزيز قوة السلطة التشريعية في مواجهة باقي السلطات، هذا التوجه تبناه دستور الولايات المتحدة الأمريكية منذ أكثر من قرنين، حيث أدخلت على الدستور فيما بعد تعديلات فاقت العشرون تعديلاً، وقد نظر الكونجرس في أكثر من سبعة آلاف اقتراح تعديل، لم يعتمد منها سوى ثلاثة وثلاثين فقط، وهي التي تمت إحالتها إلى الولايات للمصادقة عليها، حيث نال سبعة وعشرون تعديلاً فقط مصادقة الولايات^(٥٣)، وكذلك الدستور السوفيتي سابقاً؛ وبعض دساتير دول أمريكا اللاتينية^(٥٤).

وفي هذا المقام يجب التنويه إلى ضرورة التمييز بين الدول "الفيدرالية" والدول البسيطة حيث تذهب معظم دساتير الدول الفيدرالية إلى إعطاء هذا الحق أيضاً للمجالس التشريعية الولائية وفق نصاب معين يتم النص عليه في الدستور، إلا أن دستور أستراليا لعام ١٩٠١م ذهب إلى إسناد الحق في اقتراح مشروع قانون تعديل الدستور حصراً إلى الهيئة التشريعية الاتحادية "البرلمان بمجلسيه"، دون أن يشرك في ذلك المجالس التشريعية للأقاليم المكونة للاتحاد، حيث يبدأ تعديل الدستور كمقترح قانون لتعديل الدستور كما هو الحال في مشروعات القوانين العادية^(٥٥)، وكذلك دستور الهند لعام ١٩٤٩م حيث جعل هذا الحق حصراً بيد البرلمان الاتحادي بمجلسيه فهو من له الحق في تقديم مشروع قانون لتعديل الدستور، دون أن يشرك في مباشرة هذا الحق المجالس التشريعية للولايات^(٥٦).

فقد جاءت النصوص المنظمة لذلك ضمن سردٍ لاختصاصات رئيس الجمهورية على النحو التالي: "يبتدر التعديلات الدستورية"، مما يعني أن الدستور جعل سلطة اقتراح التعديل الدستوري محصورة فقط في يد رئيس الجمهورية، دون أن يكون للسلطة التشريعية أي نصيب في ذلك؛ مما يعكس توجه المشرع الدستوري لتقوية السلطة التنفيذية؛ و تحديداً سلطة رئيس الجمهورية على بقية السلطات، يعزز ذلك أن المشرع الدستوري لم يحدد نصاً لما يفترض اقتراح بتعديل الدستور تقدمه الهيئة التشريعية كما هو الحال في الدساتير موضع المقارنة، فمهمة الهيئة التشريعية التي نص عليها الدستور في هذا الجانب جاءت صياغتها بعبارة "بتعديل الدستور" لا تمتد بحال من الأحوال إلى حق اقتراح التعديل الدستوري، وإلى ذلك فإن دور الهيئة التشريعية في هذا الجانب والذي نظمه الدستور تحت عنوان مهام الهيئة التشريعية القومية على النحو التالي: "تعديل هذا الدستور وإجازة التعديلات التي تمس اتفاقية السلام الشامل التي يقدمها طرفا الاتفاقية، وذلك وفقاً للمادة ٢٢٤ من هذا الدستور"، يقصد بها في المقام الأول سلطة إجازة التعديلات الدستورية، و إجازة التعديلات على اتفاقية السلام أي مراحل ما بعد اقتراح التعديلات الدستورية من مناقشة وإجازة.

أما المادة ٢٢٤ التي جاءت تحت عنوان تعديل الدستور "لا يجوز تعديل هذا الدستور إلا بموافقة ثلاثة أرباع جميع الأعضاء لكل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية في اجتماع منفصل لكل منهما،

إلى إعطاء حق اقتراح التعديلات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية؛ والهيئة التشريعية الاتحادية ممثلة في ثلث الأعضاء، وللمجالس التشريعية للولايات؛ ممثلة في أكثر من نصف تلك المجالس؛ بموجب قرار بالأغلبية البسيطة لأعضائها^(٦٠)، ولعل ما ذهب إليه دستور البرازيل الأكثر مناسبةً للدول الفيدرالية، على الرغم من أن دساتير كل من الهند و أستراليا وكينيا وهي دول فدرالية لم تعط للكيانات المكونة للاتحاد دوراً مباشراً في اقتراح التعديلات الدستورية؛ إلا أنها عوضاً عن ذلك أعطتها دوراً محورياً في مجمل مسيرة عملية التعديل الدستوري، بينما نجد المشرع الدستوري السوداني في ظل دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م؛ قد ذهب إلى استبعاد أي دور مباشر للولايات في مسار التعديلات الدستورية؛ على الرغم من تبنية في ذات الوقت نظاماً فدرالياً؛ يستند إلى اللامركزية السياسية بصورة لم يسبقه إليها أي من دساتير السودان المتعاقبة، وهذا ما تبناه المشرع الدستوري في السودان في ظل دستور السودان لعام ١٩٩٨ م، حيث كان لكل من رئيس الجمهورية؛ أو ثلث أعضاء المجلس الوطني؛ أو ثلث أعضاء مجلس الولايات الحق في اقتراح التعديلات الدستورية^(٦١)، كذلك دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣ م؛ حيث أسند هذا الدستور حق اقتراح التعديلات الدستورية إلى كل من رئيس الجمهورية؛ أو ثلث أعضاء مجلس الشعب^(٦٢)، وكذلك دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، غير أن النص الوارد في دستور عام ٢٠٠٥ الحالي والمنظم لهذا الحق ترد عليه بعض الملاحظات:

رأس الدولة؛ ورئيس الهيئة التنفيذية، وممثلاً لإرادة الشعب؛ وسلطان الدولة، وهذا ما نص عليه الدستور صراحة عندما نُظِمَّ اختصاصات رئيس الجمهورية بقوله: "يبتدر التعديلات الدستورية"^(٦٥).

وكذلك الحال بالنسبة للهيئة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني؛ فقد نص الدستور على حق الهيئة التشريعية الأصيل في تعديل الدستور؛ وجعل منه واحداً من مهام الهيئة التشريعية القومية بقوله: "تعديل هذا الدستور"^(٦٦).

غير أن الدستور في هذه الجزئية خالف الدستور الذي يُعدُّ امتداداً له؛ وهو دستور السودان لعام ١٩٩٨م، عندما استبعد الهيئات التشريعية في المستوى الولائي من هذا الحق، خاصة في ظل النظام الفيدرالي الذي تبناه الدستور، حيث نجد دساتير الدول الفيدرالية تشرك الهيئات التشريعية على المستوى الولائي في مباشرة حق اقتراح التعديلات الدستورية؛ وفق ضوابط محددة، ولعل دستور الولايات المتحدة الأمريكية مثل عريق ذلك^(٦٧).

رابعاً: إسناد حق اقتراح التعديلات لكل من الهيئة التشريعية وعموم المواطنين: قد يسند الحق في اقتراح التعديل الدستوري كل من الهيئة التشريعية وعموم المواطنين، وفي هذه الحالة فإن هذا التوجه في شقه الثاني عادة ما يُقيد بِنصاب محدد؛ من خلال التوقيع على المبادرة الشعبية من قِبَل عدد معين من المواطنين، ومثل ذلك ما تبناه الدستور الاتحادي السويسري لعام ١٩٩٩م، حيث أعطى حق اقتراح تعديل الدستور الاتحادي

وبشرط أن يُقدم مشروع التعديل قبل فترة شهرين على الأقل من المداولات"

أولاً: صياغة النص جاءت فضفاضة بخلاف نظيره الوارد في دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣م، الذي جاءت صياغته منضبطة حيث أوضحت بجلاء حق تقديم مشروع اقتراح التعديل الدستوري يحتاج لموافقة ثلث أعضاء الهيئة التشريعية، بينما خلا كل من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م، واللائحة الداخلية للمجلس الوطني من هذا الضابط لممارسة حق الاقتراح^(٦٣).

ثانياً: لم يراع المشرع الدستوري المستوي الاتحادي "الفيدرالي" الممثل في الهيئات التشريعية الولائية حيث تم استبعادها من حق اقتراح التعديلات الدستورية؛ بخلاف ما كان عليه الحال في تجربة دستور السودان عام ١٩٩٨م، الذي كان تنظيمه لسطة التعديل الدستوري موافقاً للتجارب الدستورية العريقة في هذا المجال كالتجربة الدستورية للولايات المتحدة الأمريكية^(٦٤).

نعود إلى دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م، حيث تبني هذا الدستور خياراً وسطاً من خلال إسناده لحق اقتراح تعديل الدستور لكلاً من الهيئتين التنفيذية والهيئة التشريعية؛ ولم يحصر هذا الحق في إحدى الهيئتين، وبهذا يكون المشرع الدستوري قد ارتأى خلق نوع من التعاون والتوازن بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في هذا الجانب، وليس تقوية إحداها في مواجهة الأخرى.

فَرئيس الجمهورية وفقاً لنص الدستور يمتلك حقاً أصيلاً في اقتراح التعديلات الدستورية؛ باعتباره

ومن أمثلة الدساتير التي تبنت هذا التوجه الدساتير الفرنسية للأعوام ١٧٩١م، ١٧٩٢م، ١٨٤٨م، ١٨٧٥م، ١٩٤٦م، كذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١م، وقد تسند بعض الدساتير مباشرة هذا الحق إلى أفراد الشعب؛ كالدستور السويسري لعام ١٩٩٩م؛ ويتم ذلك من خلال آلية الاستفتاء العام للبت في مدى الحاجة إلى تعديل دستوري^(٧٢).

وقد ذهب دستور أستراليا لعام ١٩٠١م إلى تبني هذا التوجه^(٧٣)، وكذلك دستور الهند لعام ١٩٤٩م^(٧٤)، وعلى ذات الطريق اتجهت الدساتير السودانية، ولعل أكثرها وضوحاً من حيث النص على هذه المرحلة من مراحل التعديل الدستوري؛ هو دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣م، حيث جاء النص واضحاً بضرورة إحالة اقتراح التعديل إلى لجنة مختارة؛ لتقديم تقرير عنه لمجلس الشعب، حيث يستصحب مجلس الشعب فيما بعد هذا التقرير عند نظره في اقتراح التعديل^(٧٥).

بينما ذهب دستور كينيا لعام ٢٠١٠م؛ إلى ضرورة عرض مشروع القانون بالتعديل الدستوري المقدم من خلال مبادرة شعبية؛ على كل المجالس التشريعية الولائية لدراستها خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر، فإذا تمت الموافقة على المشروع من قبل مجالس الولايات؛ فيتم عرضه على البرلمان الاتحادي ليشرع بالنظر فيه كمشروع قانون تعديل دستوري^(٧٦).

الفرع الثالث: إعداد مشروع التعديل الدستوري: تباينت الدساتير في هذا المجال؛ فمنها من يسند هذا الاختصاص لأفراد الشعب السياسي؛ ولكن في ظل

للمواطنين؛ شرط أن يوقع على المبادرة مئة ألف مواطن ممن يحق لهم الانتخاب^(٧٨)، وعلى ذات النهج سار المشرع الدستوري في دستور كينيا لعام ٢٠١٠م، فمع إشراكه لأفراد الشعب مع البرلمان الاتحادي في حق اقتراح مشروعات التعديلات الدستورية؛ فقد تبني توجهاً بإسناد الحق في تقديم مقترح مشروع قانون لتعديل الدستور إلى الهيئة التشريعية الاتحادية بمجلسيها، دون أن يشرك المجالس التشريعية للأقاليم في ذلك^(٦٩)، وبذا يكون الدستور الكيني قد انفرد من بين الدساتير محل المقارنة بإعطاء هذا الحق للمواطنين عبر مبادرة شعبية؛ مع اشتراط أن تكون عريضة المبادرة الشعبية موقعة من قبل ما لا يقل عن مليون ناخب مسجل^(٧٠)، وعلى الرغم من عراقة التجربة الدستورية في السودان، فإن إشراك المواطنين مباشرة في ممارسة حق تقديم اقتراح تعديل الدستور؛ لم يجد له سبيلاً في جميع دساتير السودان المتعاقبة على امتداد تلك التجربة.

الفرع الثاني: إقرار مبدأ التعديل الدستوري: يقصد بهذه المرحلة سلطة البت فيما إذا كانت هناك حاجة وضرورة إلى التعديل الدستوري من عدمها، والذي ذهبت إليه غالبية الدساتير في العالم هو منح هذه السلطة إلى البرلمان، فيسند ذلك إلى البرلمان فيباشر هذه السلطة سواءً أكان مجلساً أم مجلسين؛ نظراً لأن البرلمان يُعدُّ التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب ممثلة في إرادة الأغلبية البرلمانية، فإذا رفض البرلمان إقرار مشروع أو مقترح التعديل الدستوري تتوقف مسيرة المشروع عند هذه المرحلة^(٧١).

ظل اشتراط بلوغ نصاب عدد معين من الهيئة الانتخابية، وهذا الذي ذهب إليه الدستور الإيطالي؛ حيث أسند ممارسة ذلك الحق لكل من مجلسي البرلمان؛ ولما لا يقل عن ٥٠٠،٠٠٠ ألف مواطن؛ إذ يكون لهم الحق في إعداد مشروع مبوب للتعديل الدستوري، كذلك الحال بالنسبة للدستور السويسري لعام ١٩٩٩ م؛ الذي يعطي الحق لما لا يقل عن ٥٠٠،٠٠٠ ألف مواطن من هيئة الناخبين الحق في التقدم بمشروع تعديل دستوري تمت صياغته مسبقاً^(٧٧).

على الرغم من ذلك فإن القاعدة السائدة لدى غالبية دساتير العالم في هذا المقام هي إعطاء حق إعداد مشروع التعديل الدستوري إلى البرلمان ذاته، لكن في ظل وجود قيود وضوابط محددة منها^(٧٨):

أولاً: اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، كما هو الحال في دستور فرنسا لعام ١٨٧٥ م.

ثانياً: التشدد في نصاب الحضور ونصاب التصويت، كما هو الحال في شأن دساتير بعض دول أمريكا اللاتينية مثل كولومبيا، المكسيك، بيرو وكثير من دساتير الدول الأوروبية.

ثالثاً: حل البرلمان و إجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى عملية التعديل الدستوري، ومن أمثلة ذلك دستور رومانيا لعام ١٩٢٣ م؛ ودستور إسبانيا لعام ١٩٣١ م^(٧٩).

وإلى ذلك فقد تبني دستور السودان المؤقت لعام ١٩٥٦ م؛ إسناد ذلك إلى البرلمان حيث يتعين على الموافقة على مشروع التعديل في جلسة مشتركة لمجلسي البرلمان بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائهما^(٨٠)، وعلى الطريق ذاته سار دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣ م، حيث أسند تلك المهمة لمجلس الشعب في

ليس هناك أسلوب واحد يتبع في إقرار التعديل الدستوري، بل هناك عدة أساليب سلكتها الدساتير لاستيفاء هذه المرحلة، فبعض الدساتير أسندت مباشرة حق الإقرار النهائي للتعديل الدستوري لأفراد الشعب يمارسه عبر طريق الاستفتاء، وتذهب طائفة من فقهاء القانون الدستوري خاصة في فرنسا؛ إلى أن الحق النهائي في إقرار التعديل الدستوري؛ يتعين أن يسند إلى الشعب ليتم البت فيه عبر التصويت عليه من خلال استفتاء عام، بل ذهب هؤلاء الفقهاء الدستوريون إلى أن أي تعديل دستوري يتم من قبل الجمعية الوطنية طالما لم يتم التصديق عليه من قبل الشعب عبر الاقتراع المباشر يبقى مفتقراً لأي قيمة^(٨٥).

هذا ما تبناه كل من الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ م، والدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ م،

ودستور مصر لعام ١٩٧١م، غير أن غالبية الدساتير المعاصرة تذهب إلى إعطاء سلطة الإقرار النهائي للتعديل الدستوري لذات الجهة التي لها حق إعداد مشروع التعديل الدستوري، وهي إما أن تكون جمعية تأسيسية منتخبة لإعداد وإقرار التعديلات الدستورية، وإما للبرلمان ولكن ضمن قيود وضوابط محددة^(٨٦)، كذلك دستور مصر في العهد الملكي لعام ١٩٢٣م ودستور مصر لعام ١٩٣٠م، حيث اشترط موافقة الملك على قرار التعديل، هذه الموافقة يقتضي انتفاء القدرة على إجراء التعديل^(٨٧).

المطلب الثاني

نطاق التعديل الدستوري

يجمع الفقه الدستوري على بطلان الجمود المطلق للدستور؛ لما يحمله ذلك من مصادرة لحق الأمة في تعديل الوثيقة الدستورية التي ارتضتها مرجعاً تحتكم إليه، لأن ذلك يتعارض مع أبسط مقتضيات مبدأ سيادة الأمة، غير أن هذا الإجماع على البطلان لا ينسحب على الجمود النسبي؛ الذي يتمثل في إضفاء قيود واشتراطات معقدة نسبياً على آلية التعديل الدستوري، والجمود النسبي قد يتأتى من الحظر النسبي؛ الذي يتبناه الدستور سواءً من حيث الزمان "الحظر الزمني"، أو من حيث الموضوع "الحظر الموضوعي"، أو لظروف استثنائية خاصة "الحظر الظرفي"^(٨٨).

الفرع الأول: الحظر الزمني:

يقصد به حماية الدستور من أن تطاله يد التعديل في فترة محددة من الزمن؛ ضماناً وصوناً لنفاذ أحكامه كلها أو بعضها؛ في تلك الفترة التي

يُنظر إليها على أنها تكفي لتثبيت وتحقيق الهدف الذي وضع الدستور من أجله؛ ومن ثم السماح بتعديله^(٨٩)، ويتحقق ذلك عندما يقوم حظر التعديل الدستوري على أساس زمني محدد، ويعزو كثير من الفقهاء الدستوريين هذا الحظر النسبي في صورته الزمانية إلى الهدف الذي يسعى لتحقيقه هذا النوع من الحظر؛ ألا وهو ترسيخ تجربة جديدة لنظام سياسي جديد؛ بحيث يضمن له تحقيق الثبات والاستقرار طوال تلك الفترة، أضف إلى ذلك التخفيف من حدة معارضة ذلك النظام، في الأقل خلال فترة الحظر بما يضمن له تثبيت أركانه^(٩٠)، ومن أمثلة الدساتير التي تنص على حظر تعديلها خلال فترة معينة؛ الدستور الأمريكي الصادر في عام ١٧٨٧م؛ والذي حظر تعديل أحكامه قبل عام ١٨٠٨م لتثبيت دعائم النظام الاتحادي الوليد، خاصة فيما يتعلق بالمواد التي تضمن مساواة الولايات في العضوية والتصويت في مجلس الشيوخ^(٩١)، والدستور الفرنسي لعام ١٧٩١م، حيث حظر إجراء تعديل له قبل مضي أربعة سنوات منذ تاريخ وضعه، والدستور اليوناني لعام ١٩٢٧م والذي حظر تعديل أحكامه قبل مضي خمس سنوات، والدستور المصري لعام ١٩٣٠م والذي حظر تعديل أي من نصوصه قبل مضي عشر سنوات، وكذلك الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م الذي نص على: "لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به"^(٩٢).

و إلى ذلك فقد خلت دساتير السودان المتعاقبة من أي نصوص تقرر الحظر الزمني على تعديل أي من

تعديل الشكل الجمهوري للحكومة"، والدستور البرازيلي لعام ١٩٣٤م؛ والذي نص على: "عدم جواز اقتراح تعديل الشكل الجمهوري والفيدرالي للدولة"، وكذلك الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ الذي نص على حظر اقتراح تعديل الأحكام الدستورية الخاصة بالنظام الأميري؛ أو بمبادئ الحرية و المساواة^(٩٥).

وبعد استعراض نصوص الوثائق الدستورية المتعاقبة في السودان يظهر خلو أي منها من أي نص يقرر الحظر الموضوعي الدائم للتعديل الدستوري، وهذا أيضاً ما كان عليه الحال بالنسبة للدساتير الأربع موضوع المقارنة.

ثانياً: **الحظر الموضوعي المؤقت**: وهذا الحظر أقل شيوعاً مقارنة بالحظر الدائم، ويُعدُّ الدستور الأمريكي من أقدم الدساتير التي تبنت الحظر الموضوعي المؤقت؛ حيث نص على عدم جواز إجراء التعديلات الدستورية قبل عام ١٨٠٨م، إذا كان يمس الفقرة الأولى والرابعة من القسم التاسع من المادة الأولى من الدستور؛ والتي تتعلق بحرمان أي ولاية من التمثيل المتساوي مع بقية الولايات في مجلس الشيوخ^(٩٦).

وقد يهدف الحظر الموضوعي المؤقت بفترة زمنية معينة؛ إلى الحيلولة دون إجراء التعديل الدستوري في فترة تتسم فيها إحدى السلطات العامة بالضعف؛ كما هو الحال في الأنظمة الملكية التي تحظر تعديل النصوص الدستورية التي تتعلق باختصاصات الملك؛ وقواعد التوارث حال وقوع العرش تحت

أحكامها، وكذلك الحال بالنسبة للدساتير الأربع موضوع المقارنة.

الفرع الثاني: الحظر الموضوعي:

ويتحقق ذلك عندما ينص الدستور على حظر تعديل بعض النصوص بصفة دائمة أو مؤقتة^(٩٣)، وغالباً ما تتعلق هذه النصوص بالأحكام الأساسية في الدستور مثل شكل الدولة؛ ونظام الحكم القائم، وقد يأتي الحظر الموضوعي بصفة دائمة وقد يأتي بصفة مؤقتة.

أولاً: **الحظر الموضوعي الدائم**: وهنا ينص المشرع الدستوري على حظر تعديل بعض نصوص الدستور بصفة دائمة، ويُرجع بعض الفقهاء مبررات الحظر الموضوعي على التعديل الدستوري؛ إلى رغبة المشرع الدستوري في المحافظة على المرتكزات الرئيسة التي يقوم عليها المجتمع، ويُعدُّ دستور ولاية ديلاوير لعام ١٧٧٦م؛ من أوائل الدساتير التي تبنت الحظر الموضوعي، حيث تم حظر تعديل إعلان الحقوق، النصوص التي تحدد اسم الدولة، وتكوين السلطة التشريعية من مجلسين، واختصاصات السلطة التشريعية، والحظر المفروض على استيراد الرقيق^(٩٤).

ومن أمثلة الدساتير التي تبنت هذه الصورة من الحظر: دستور فرنسا لعام ١٩٤٦م؛ والذي نص على أنه: "لا يجوز أن يكون شكل الحكومة الجمهوري محلاً للتعديل"، وكذلك دستور البرتغال لعام ١٩١١م؛ الذي حظر تعديل شكل الحكومة الجمهوري، كذلك الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧م، والذي نص على: "عدم جواز اقتراح

المبحث الثالث

التعديلات الدستورية على دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، لعامي ٢٠١٥ م و ٢٠١٦ م وأثارها

لعل الظروف الداخلية والإقليمية والدولية المتسارعة التي صاحبت إبرام اتفاقية السلام؛ تُعد من بين أدق المراحل التي مر بها السودان في تاريخه الحديث، ولا أدل على ذلك الاستحقاقات الجوهرية التي أعقبت ذلك الحدث، كالاتفاق على إجراء استفتاء على مصير جنوب السودان؛ والتي قادت نتيجته في نهاية المطاف إلى انفصال جزء من التراب الوطني؛ وظهور دولة جديدة ومستقلة في الإقليم الجنوبي من السودان، هذا الحدث كان سياسياً بامتياز؛ غير أن تأثيراته امتدت إلى معظم مكونات الدولة السودانية بنظمها المتعددة، الأمر الذي قاد إلى تحولات على المستوى الداخلي خاصة في مجال التنظيم الدستوري، فقد دفعت خشية الدولة من استقواء مكونات الدولة الفيدرالية على المركز؛ وما ينتج عنه من تهديد حقيقي بل وتفكك لعقد الوحدة الجغرافية للدولة خاصة في ظل حداثة التجربة الفيدرالية نسبياً، والتي نظمتها أطر دستورية وقانونية غير مسبوقة في التجربة السودانية، هذه الخشية دفعت الدولة لإجراء تعديلات دستورية، استجابةً لتخوف سياسي مشروع عززته تجربة ميدانية؛ حيث مثلت تلك التعديلات ضرورة واقعية؛ للحفاظ على ما تبقى من كيان الوطن مما يترصد به من تمزيق وتجزئة أكثر منها ضرورة دستورية.

في هذا المقام تجب الإشارة إلى أن المشرع الدستوري قد تنبه مسبقاً لافتراض أن يؤدي الاستفتاء إلى

الوصاية، و من أمثلة ذلك الدستور البلجيكي لعام ١٨٣١ م، كذلك ما ذهب إليه الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ م؛ من عدم جواز اقتراح تعديل صلاحيات الأمير الموضحة في الدستور في فترة النيابة عنه، وكذلك الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ م؛ حيث حظر تعديل نصوص الدستور الخاصة بحقوق الملك ووراثة العرش؛ أثناء فترة الوصاية على العرش^(٩٧).

وإلى ذلك يتبين لنا أن أي من دساتير السودان المتعاقبة، أو الدساتير محل المقارنة لم يتبن الحظر الموضوعي المؤقت.

الفرع الثالث: الحظر لظروف استثنائية:

و يتحقق ذلك عندما ينص المشرع الدستوري على حظر تعديل الدستور حال قيام ظروف استثنائية؛ أو أحوال خطيرة يستحيل معها أن يكون التعديل معبراً عن التوجهات الحقيقية للمجتمع ومصالحه العليا^(٩٨)، ومن أمثلة ذلك الدستورين الفرنسيين لكل من عام ١٩٤٦ م؛ وعام ١٩٥٨ م، اللذان نصا على: "حظر التعديل أثناء قيام احتلال كل أو بعض الأراضي الفرنسية من قبل قوات احتلال أجنبي"^(٩٩).

وفي هذا الإطار انفرد الدستور البرازيلي من بين الدساتير محل المقارنة بالنص صراحة على حظر التعديل الدستوري لظروف استثنائية، حيث نص على أنه: "لا يجوز تعديل الدستور خلال تدخل اتحادي؛ أو حالة دفاع أو حالة حصار"^(١٠٠).

الاتحادي، وذلك بالعودة إلى التجربة العريقة لديوان الحكم الاتحادي؛ التي كانت سائدة لعقود في السودان، حيث تم النص على إنشاء ديوان الحكم الاتحادي؛ وتبعيته لرئاسة الجمهورية، ومن ثم يُعدُّ الديوان بمثابة حلقة الوصل بين مستويات الحكم الولائي والأجهزة الولائية من جانب؛ وبين رئاسة الجمهورية و الأجهزة الاتحادية من جانب آخر، هذا التعديل يكشف عن رغبة المشرع الدستوري الواضحة؛ في منح السلطات المركزية مزيداً من السلطات والصلاحيات؛ على حساب المكونات اللامركزية؛ في صورة مغايرة لما تسير عليه تجارب الحكم الفيدرالي التقليدية عالمياً وإقليمياً.

الفرع الثاني: التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة التنفيذية:

تناولت التعديلات الدستورية التي طالت السلطة التنفيذية؛ بعض الموضوعات المهمة التي تهدف في مجملها إلى تعزيز سلطات المركز؛ وتحديد رأس السلطة التنفيذية في مواجهة مكونات الدولة الفيدرالية، ولعل أهم هذه التعديلات إعطاء رئيس الجمهورية سلطة تعيين ولاية الولايات؛ عوضاً عن انتخابهم من قبل هيئة الناخبين في الولاية، وإلى ذلك فقد ألغيت المادة ٥٨ البند أولاً الفقرة "ج"؛ وأستعوض عنها بنص جديد أعطى للرئيس الجمهورية سلطة تعيين الولاية وإعفائهم، بالإضافة لتعيين شاغلي المناصب الدستورية والقضائية والقانونية الأخرى؛ وقيادات القوات المسلحة والشرطة والأمن، فهذا التعديل كرس دستورياً السلطة الفاعلة لرئيس الجمهورية في مواجهة

انفصال إقليم جنوب السودان، لذلك نجده نص صراحة على أنه: "إذا جاءت نتيجة الاستفتاء حول تقرير المصير لصالح الانفصال؛ فإن أبواب وفصول ومواد وفقرات وجداول هذا الدستور التي تنص على مؤسسات جنوب السودان وتمثيله وحقوقه والتزاماته تُعتبر ملغاة"، لذلك جاء التعديل الدستوري الأول عقب الانفصال تلقائياً و متسقاً مع هذا النص؛ حيث تم حذف جميع النصوص الدستورية ذات العلاقة، وإعادة صياغة بقية النصوص لتتلاءم مع هذا الوضع الجديد^(١٠١).

المطلب الأول

التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٥ م

مثَّلت التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٥ م التعديل الثاني للدستور الحالي، وقد جاءت التعديلات الجديدة متنوعة وإن تمحورت حول طبيعة العلاقة بين المركز والأقاليم؛ فعلى سبيل المثال تم حذف عبارة "ذاتية الولايات"، ومصطلح "ذاتية الولاية"، بما يمثله هذه العبارة من مراعاة خصوصية المكون الفيدرالي للدولة، حيث هدف هذا التعديل إلى الحيلولة دون التركيز على الخصوصية الولائية على حساب تماسك وقوة الاتحاد والمركز؛ مع ما قد يجلبه من مخاطر؛ خاصة في تلك الظروف -انفصال الاقليم الجنوبي- على وحدة الدولة مما قد يعجل بتفكيكها، لذا كانت الأولوية هي تعزيز مستوى الحكم الاتحادي المركزي؛ الأمر الذي من شأنه تعزيز تماسك الدولة بولاياتها المتعددة؛ وبقائها تحت مظلة المركز.

كما تم إضافة نص جديد؛ يتعلق بإنشاء ديوان الحكم الاتحادي^(١٠٢)؛ بهدف تعزيز الحكم

ولاة الولايات، فبعد أن كان ولاة الولايات يتولون السلطة بالانتخاب؛ أضحى تولى منصب الوالي يتم عن طريق التعيين من قبل رئيس الجمهورية، والفارق بين الأسلوبين شكلاً ومضموناً شاسع جداً، فالتعيين يقطع بلا شك أي محاولة لتعاظم نفوذ ولاة الولايات على حساب المركز؛ ويعيد إلى المركز كسلطة هيبتها وقوتها في مواجهة الأقاليم، غير أن هذا التعديل جاء مغايراً لمقتضيات الفيدرالية التقليدية المعمول بها عالمياً؛ وهو بلا شك كان نزولاً عند اعتبارات سياسية محضة؛ أفرزتها تجربة انتخاب الولاية؛ حيث أفرزت تلك التجربة في بعض الولايات مظاهر جهوية؛ مثلت تحدياً حقيقياً في مواجهة السلطة التنفيذية الاتحادية؛ الأمر الذي كان من الممكن أن يؤدي إلى نتائج غير مرجوه خاصة في ظل حداثة التجربة الفيدرالية^(١٠٣).

كما طال التعديل الدستوري المادة ١٤٨ بشكل كبير جداً؛ حيث كان النص السابق يعزز دور المستوى الولائي في أمر قوات الشرطة؛ من حيث التنظيم والاختصاصات لدستور كل ولاية على حدا، الأمر الذي يحد من سلطة المركز في ذلك؛ وقد كان ذلك بفعل تأثير اتفاقية السلام؛ والتوافقات التي توصل إليها طرفي الاتفاقية الرئيسيين، أما النص الجديد المعدل فقد أعاد الكرّة في هذا الجانب إلى ما قبل الاتفاقية؛ حيث ظهر الطابع المركزي بجلاء لتنظيم قوات الشرطة؛ باعتبارها كيانا قومياً اتحادياً تتوزع على قطاعات متعددة، فانتزع هذا التعديل من الولايات الولاية الدستورية على تلك الأجهزة؛ وأسند ذلك للقانون الاتحادي لينظم أمر تحديد نظام واختصاصات الشرطة؛ ومحاكمها وتشكيلاتها

والولاية الدستورية على تلك الأجهزة؛ وأسند ذلك للقانون الاتحادي لينظم أمر تحديد نظام واختصاصات الشرطة؛ ومحاكمها وتشكيلاتها والولاية^(١٠٤).

أما المادة ١٥١ والتي تتعلق بتنظيم الاطار الدستوري لجهاز الأمن الوطني، فقد جاء التعديل بجعل جهاز الأمن الوطني قوة نظامية؛ شأنها في ذلك شأن سائر القوات النظامية الأخرى، وجعل لها الحق في إنشاء محاكم خاصة بها؛ ينظم القانون اختصاصات تلك المحاكم وتشكيلاتها وسلطاتها وإجراءاتها وخدماتها القانونية، فلم يعد دور جهاز الأمن الوطني قاصراً على الدور الاستخباراتي والاستشاري؛ بل أضحى جهازاً أمنياً يمتلك من القوات والعدة والعتاد ما يؤهله للقيام بأدوار غير تلك الأدوار التقليدية، وله من الصلاحيات ما يؤهله لمنافسة القوات العسكرية الرديفة في الفاعلية^(١٠٥).

كذلك المادة ١٧٨ البند "٢"؛ تم إلغائه واستبداله ببند جديد ينظم الاطار القانوني للحكم المحلي؛ من خلال استبعاد الدساتير الولائية من تنظيم الحكم المحلي، وإسناد ذلك للقوانين الاتحادية، مما يخلق تضارب حول مستوى الحكم المحلي؛ هل هو مستوى من مستويات الحكم كما نص على ذلك الدستور؛ ومن ثم يتم تنظيمه دستورياً؛ أم أنه شأن ولائي يخضع لتنظيم كل ولاية على حدا، أما

يكن قائماً في النص السابق، وإن جاءت صياغته عامة دون تحديد على وجه الدقة.

الفرع الثالث: التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة التشريعية:

في الجانب التشريعي طالت التعديلات الدستورية الأخيرة؛ مجموعة من النصوص الدستورية ذات العلاقة المباشرة بالسلطة التشريعية؛ سواء من حيث التشكيل أو الاختصاصات، ففي المادة ٨٥ الفقرة ١ جرى تعديل الفقرة المتعلقة بتكوين مجلس الولايات الخاصة بتحديد نصاب عضوية كل ولاية من ممثلين اثنين إلى ثلاثة ممثلين لكل ولاية؛ يتم انتخابهم بوساطة المجلس التشريعي للولاية.

في المادة ٩١ البند ٤، الفقرة "أ" أضاف المشرع لصدر الفقرة عبارة إصدار القانون الإطاري للحكم المحلي، وهذه الإضافة من الناحية الشكلية والفنية تثير لغطاً حيث أن إصدار التشريعات هو مصطلح يستخدم عادة للدلالة على إسناد مهمة المصادقة النهائية على مشروع القانون للسلطة التنفيذية وتحديداً لرئيس الجمهورية، ولا أدل على ذلك من ما هو متبع في إصدار التشريعات العادية التي تتطلب في نهاية المطاف مصادقة رئيس الجمهورية على مشروع القانون المجاز من قبل الهيئة التشريعية^(١٠٨).

في المادة ٩١ البند ٤ الفقرة "ز" أضيفت عبارة "ولاية الولايات"؛ إذ أصبح لمجلس الولايات الحق في طلب تقارير حول التطبيق الفعال للنظام اللامركزي وتخويل السلطات، هذا التعديل بالإضافة في هذه الفقرة يهدف من ضمن ما يهدف إليه؛ إلى تعزيز آليات الرقابة الاتحادية على مستويات الحكم

الانتخابات التي تجري على مستوى الحكم المحلي؛ ففي شقها التنفيذي فتخضع في تنظيمها لقانون الانتخابات القومي عوضاً عن دستور الولاية المعنية، الأمر الذي يشير إلى أحد مظاهر التضارب السابق ذكره؛ أو أن هناك رغبة من قبل المشرع الدستوري في تركيز السلطات في يد المركز على حساب الولايات بما تمثله من مرتكزات للحكم الفيدرالي^(١٠٦).

كذلك الحال بالنسبة للمادة ١٨٦ المتعلقة بتنظيم الأراضي؛ فقد عالجت هذه المادة تنظيم استغلال الأراضي كصلاحية مشتركة بين مستويات الحكم المختلفة، جاء ذلك التعديل على خلفية نشوب نزاعات جدية تحديداً بين مستوى الحكم الاتحادي وبين مستوى الحكم الولائي، ولا زالت هذه الاختصاصات المشتركة تثير نزاعات معقدة بين المركز والولايات؛ تتعلق بالأراضي والغابات والاستثمار والموارد الطبيعية^(١٠٧).

فعلى الرغم من وجود المفوضية القومية للأراضي؛ أسند التعديل الجديد لرئيس الجمهورية عبر سلطة المراسيم الجمهورية تحديد الأراضي التي تستغل خاصة للأغراض الاستثمارية؛ وكيفية التصرف في عوائد الاستثمار وتحديد مستوى الحكم المعني لإدارتها وممارسة الحقوق عليها، وقد جاءت سلطة الرئيس في ذلك مطلقة دون أي صلة تذكر بالمفوضية القومية للأراضي المعنية مباشرة بهذا الأمر، مما يشير إلى تجاوز هذا الجسم الدستوري لسبب أو لآخر، وتعزيز سلطة المركز وتحديداً لرئيس الجمهورية في هذا الجانب؛ دون أن يكون للمستوى الولائي دور جدّي في ذلك، وهذا ما لم

في مواجهة الوالي، في مقابل تقوية وتعزيز سلطة المركز ممثلة في رئيس الجمهورية، وبذلك نجد أن سلطة المجلس التشريعي قد تقلصت من حجب الثقة عن الوالي في النص السابق دون تدخل من قبل المركز، إلى مجرد توصية المجلس التشريعي إلى رئيس الجمهورية بإعفاء الوالي؛ شريطة موافقة ثلثي جميع أصوات أعضاء المجلس التشريعي للولاية، مع الإشارة إلى اعتماد نصاب حجب الثقة كنصاب لتوصية المجلس لرئيس الجمهورية مع الفارق الكبير في الأثر القانوني لحجب الثقة؛ والأثر القانوني لتوصية المجلس التشريعي إلى رئيس الجمهورية بإعفاء الوالي^(١١١).

كما طال التعديل المادة ١٨٠ التي تتناول الاطار القانوني لتكوين الهيئة التشريعية وانتخاباتها في المستوى الولائي، حيث أسند التعديل مهمة تحديد الاطار القانوني المنظم لتكوين و انتخابات الهيئة التشريعية على المستوى الولائي لقانون الانتخابات القومي؛ بدلاً عن تنظيم ذلك بالاستناد إلى أحكام دستور الولاية المعنية، هذا التوجه يمثل توحيد للاطار القانوني للانتخابات التشريعية على المستوى الولائي؛ دون أن يترك لأي من الولايات مساحة لتحديد الاطار القانوني للعملية الانتخابية وفق ظروفها المحلية، الأمر الذي يعني توجهاً مركزياً على حساب مقتضيات الفيدرالية، وأخيراً فقد طال التعديل الدستوري المادة ١٨٦؛ في بعدها الشكلي حيث حصرت سلطة إجازة الخارطة الاستثمارية القومية إلى المجلس الوطني، وهي سلطة من عديد سلطات يختص بها المجلس الوطني لا تخرج عن دائرة المناقشة والاجازة التقليدية في إطار دور المجلس الرقابي^(١١٢).

الولائي على حساب الرقابة الولائية؛ و في أفضل الحالات يمثل تكريساً لازدواجية رقابية بين المركز والولاية، كما أن السؤال يبقى قائماً حول مدى وطبيعة التطبيق الفعال للنظام اللامركزي الذي يمكن للولاية مباشرة في حدود ولاياتهم؟^(١٠٩).

أما المادة ١٧٨ البند ٢ فقد تم إلغاؤه؛ والاستعاضة عنه بمادة جديدة؛ حيث جاء التعديل بتنظيم الاطار القانوني للحكم المحلي عبر استبعاد الدساتير الولائية من تنظيم الحكم المحلي، و إسناد ذلك للقوانين الاتحادية أما الانتخابات التي تجري على مستوى الحكم المحلي في شقها التشريعي فتخضع لقانون الانتخابات القومي بدلاً عن دستور الولاية المعنية، مما يمثل تعزيزاً لسلطات المركز على حساب الولايات كما سبق و تمت الإشارة إليه^(١١٠).

تناول التعديل الدستوري للمادة ١٧٩ في شق منها؛ السلطة الرقابية للمجلس التشريعي للولاية في مواجهة السلطة التنفيذية وتحديد الوالي، فقد جعل التعديل الجديد من الوالي؛ مسؤولاً أمام كل من رئيس الجمهورية والمجلس التشريعي للولاية، حيث تأتي مسؤولية الوالي أمام رئيس الجمهورية انسجاماً مع سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الولاية، أما مسؤولية الوالي أمام المجلس التشريعي فقد أضحت صورية بلا أي فاعلية؛ في ظل هذا التعديل الذي جرد المجلس التشريعي للولاية من حق حجب الثقة عن الوالي؛ الذي كان مكرساً له بموجب النص الملغى، بل أقصى ما يستطيع فعله المجلس التشريعي في هذا الجانب هي التوصية إلى رئيس الجمهورية بإعفاء الوالي، حيث جاء التعديل على حساب السلطة الرقابية للمجلس التشريعي الولائي

الفرع الرابع: **التعديلات الدستورية المتفرقة:**
أضاف التعديل الدستوري مادةً جديدةً بعد المادة ١٩٦ تحت عنوان موارد الدخل للمحليات؛ حيث أجاز المشرع الدستوري للولايات والمحليات؛ إصدار القوانين الولائية والأوامر المحلية المالية لفرض الضرائب والرسوم لإيجاد مصادر لدخل المحليات، وذكر على سبيل المثال عوائد العقارات، ضريبة المبيعات، ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني إلخ، وقد جاءت صياغة المادة خالية من أي ضوابط لسلطة الولايات والمحليات في فرض الضرائب والرسوم الأمر الذي قد يخلق ازدواجية في هذه الضرائب والرسوم^(١١٣).

جاء تعديل الجدول "أ" المتعلق بالاختصاصات الاتحادية على النحو التالي: تم تعديل البند "١" بالحذف والإضافة؛ فاستعويض عنه بنص أكثر وضوحاً؛ وينسجم مع التعديلات الأخرى حيث جعل أمر الدفاع والقوات المسلحة والشرطة والأمن والقوات الشعبية والنظامية وحماية الحدود، جميعها اختصاصات اتحادية حصرية، كذلك تم إلغاء البند "٨" المتعلق بالشرطة القومية لينسجم مع التعديلات الجديدة التي جعلت من جهاز الشرطة جهازاً قومياً، كذلك تمت إعادة تعديل البند "٩" من الجدول "أ" حيث حصر الاختصاصات القومية في مجال توفير الأجور والعلاوات فقط في موظفي الحكومة القومية، أما بقية موظفي الخدمة المدنية فيحال توفير أجورهم إلى الولايات، مع بقاء احتفاظ المركز بسلطة تحديد السياسة الكلية للخدمة المدنية؛ وإعداد الهياكل التنظيمية والوظيفية وتحديد الأجور والعلاوات

لموظفي الخدمة المدنية قاطبة، أما في البند "١٥" فأضاف التعديل الدستوري عبارة "وأراضي الخارطة الاستثمارية" انسجماً مع التعديلات ذات العلاقة، وفي البند "٢٨" أضاف لصدر النص عبارة "الشؤون الإنسانية"، وفي البند ٣٤ أضيفت عبارة "وسائط الإعلام الإلكتروني والبريد الإذاعي والتلفزيوني"، مع إضافة اختصاصات جديدة للمركز؛ وهي صناديق الضمان الاجتماعي، والسياسة السكانية وتنظيم الأسرة^(١١٤).

أما التعديلات التي لحقت باختصاصات الولايات والواردة في الجدول "ج"؛ فقد مثلت تقليصاً لاختصاصات الولاية لمصلحة المركز، وقد جاءت على النحو التالي: تم حذف البندين "٢" و "٣" كذلك تم حذف عبارة "المعاشات الولائية"، انسجماً مع إعطاء سلطة الإشراف على صناديق الضمان الاجتماعي للمركز، وفي البند "٨" تم إضافة عبارة "باستثناء ما تضمنته الخارطة الاستثمارية"، حيث الولاية هنا لا سلطة لها على الأراضي التي تعد ضمن الخارطة الاستثمارية؛ حتى ولو كانت داخلة ضمن حيزها الجغرافي، كذلك البند "٢٦" تم حذفه لأنه أضى من الاختصاصات القومية^(١١٤).

أما التعديلات التي لحقت بالاختصاصات المشتركة الواردة في الجدول "د"؛ فقد تم إلغاء البند "١٤" المتعلق بنظم حركة المرور؛ نظراً لانتقاله للمركز كاختصاص قومي، كذلك البند "١٦" حيث حذفت عبارة "الاتصالات السلكية واللاسلكية"، لكون هذا الاختصاص انتقل أيضاً للمركز كاختصاص قومي، وقد أضيف للجدول "د" اختصاصين إلى

قائمة الاختصاصات المشتركة بين المركز والولاية وهما الحكم المحلي والخدمة المدنية ليستقيم الحال مع التعديلات الدستورية الأخرى ذات الصلة^(١١٥).

المطلب الثاني

التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٦ م

جاءت هذه التعديلات الدستورية على خلفية سياسية تمثلت في شروع الحكومة وأحزاب المعارضة في مسار الحوار الوطني، الذي كانت له نتائج حتمت استحقاقات على المستويات كافة، لعل أبرز هذه التعديلات كان استحداث منصب رئيس الوزراء، هذا المنصب الذي استدعى أن تكون هناك مواكبة موازية في الأطر الدستورية المنظمة للسلطات العامة وعلاقاتها واختصاصاتها في الدولة لتتناسب مع هذا التعديل، وقد توزعت التعديلات فطالت ما يقارب عشرين نصاً من نصوص الدستور بين حذف وإضافة وتعديل.

الفرع الأول: التعديلات الدستورية وأثرها على السلطة التنفيذية:

تناولت التعديلات الدستورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية "رئاسة الجمهورية"؛ فقد ابتدأت بالمادة ٥٨ التي تتناول اختصاصات رئيس الجمهورية، حيث أضحى ترأس جلسة مجلس الوزراء القومي مقيداً بمقتضيات المصلحة العامة أو عند الضرورة، بعد أن كان النص سابقاً مطلقاً دون تقييد^(١١٦)، كما منح التعديل الدستوري لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الوزراء القومي، وهي سلطة جد خطيرة عادةً ما يتم إسنادها لرؤساء الدول في النظم البرلمانية كسلاح يلجأ إليه البرلمان في مواجهة

الحكومة تحت ما يسمى إسقاط الحكومة^(١١٧)، دون أن يبين التعديل الدستوري حالات الحل التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس الجمهورية لممارسة حقه في حل مجلس الوزراء.

كما طال التعديل تكوين مجلس الوزراء القومي، تحت مسمى جديد تكوين مجلس الوزراء القومي وصلاحياته، حيث أسند لرئيس الجمهورية مباشرة الحق في تعيين رئيس مجلس الوزراء القومي، باستقلال تام دون التشاور مع أي جهة على الرغم من أن هذا الوزير الأول - إن جاز وصفه دستورياً كذلك - يُعدُّ مسؤولاً أمام البرلمان وأمام الرئيس، ولرئيس الجمهورية حق تعيين أعضاء مجلس الوزراء القومي ولكن بعد استشارة رئيس المجلس، ويمثل مجلس الوزراء السلطة التنفيذية القومية؛ ويكون مسؤولاً بالتضامن والانفراد عن أداء مهامه أمام رئيس الجمهورية والمجلس الوطني، كما وتُعد قرارات مجلس الوزراء ذات سيادة على جميع القرارات التنفيذية باستثناء اختصاصات الرئيس، وتمتد سلطة رئيس الجمهورية إلى تعيين وزراء دولة في الوزارات المختلفة^(١١٨)، أما مهام مجلس الوزراء القومي فقد تنوعت من التخطيط لسياسات الدولة وفق موجبات رئيس الجمهورية، إلى حق اقتراح مشروعات القوانين، بالإضافة إلى ما يتم إسناده للمجلس من مهام بموجب القانون من قبيل رئيس الجمهورية^(١١٩).

أما صلاحيات رئيس مجلس الوزراء فقد بينتها التعديلات الدستورية على نحو مفصل؛ وإن جاءت جميعها تكراراً لاختصاصات المجلس، غير أن اللافت في هذا الجانب من التعديلات أن رئيس

المجلس؛ والذي لا يملك حق تعيين أعضاء مجلسه أو وزراء الدولة؛ له الحق في الإيصال لرئيس الجمهورية بإعفاء أي منهم^(١٢٠)، وقد جلب هذا التعديل باستحداث منصب رئيس مجلس الوزراء القومي، أن الوزير القومي أضحى مسئولاً أمام أربع جهات وهي رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء القومي، ورئيس الجمهورية، والمجلس الوطني، وهذا توسيع لدائرة المسائلة^(١٢١).

وقد جاءت التعديلات حول خلو منصب رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء القوميين أو وزراء الدولة، فقد ساوى التعديل الدستوري بين رئيس مجلس الوزراء والوزراء القوميين ووزراء الدولة؛ من حيث حالات شغور مناصبهم مع الاختلاف المفترض بين هؤلاء من حيث المركز القانوني؛ الأمر الذي يستتبع افتراض اختلاف في مقتضيات تولي المنصب وشغوره، بينما نجد سلطة الرئيس قبل التعديل تتمثل في إعفاء الوزير القومي ولكن بعد التشاور، غير أن التعديل الدستوري جعل سلطة الإعفاء واحدة؛ سواء بالنسبة لإعفاء الوزير القومي؛ أم بالنسبة لإعفاء رئيس مجلس الوزراء؛ حيث لرئيس الجمهورية الحق في إعفاء أي من هؤلاء بإجراءات واحدة؛ دون استشارة أي جهة على الرغم من أن التعديل أجاز للمجلس الوطني التوصية لرئيس الجمهورية؛ بعزل رئيس مجلس الوزراء؛ أو أي من الوزراء القوميين بعد فقدان أي منهما ثقة المجلس الوطني، فالإعفاء لرئيس مجلس الوزراء أو للوزير القومي أو لوزير الدولة أضحى يتم عبر آلية واحدة دون تفرقة بينهم؛ مع الاختلاف المتعارف عليه بين المراكز القانونية لكل منهم، و أضف لذلك نجد أن

التعديل الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الوزراء؛ هذا الحق لم يكن منصوصاً عليه من قبل في ظل الدستور قبل التعديل، وهو حق يمارسه رئيس الجمهورية منفرداً دون أن تشاركه في ذلك أي جهة أخرى؛ لا على سبيل المشاركة ولا على سبيل الاستشارة، هذه التعديلات تشير إلى أن حقيقة مركز رئيس الوزراء أُريد له دستورياً أن يكون في مرتبة وسط دون المركز القانوني للنائب الأول للرئيس في ظل نصوص الدستور السابقة ودون المركز القانوني لرئيس الوزراء على النحو المتعارف عليه في النظم السياسية المقارنة، فهو مركز فرضته استحقاقات سياسية جاء التعديل الدستوري ليضفي عليها مسحة المشروعية الدستورية.

وقد امتدت التعديلات إلى الفصل الخامس حيث ألغيت النصوص الأصلية؛ واستبدلت بنصوص جميعها تركز توجهاً لتقوية السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية) على بقية السلطات، وقد احتفظت التعديلات بأن الغاية من هذه النصوص هي توسيع المشاركة السياسية، توسيع هذه المشاركة السياسية كانت نصوص الدستور الملغاة تنص بوضوح على مشاركة فاعلة من قبل النائب الأول - الحركة الشعبية - مع رئيس الجمهورية في رسم ملامحها، إلا أن التعديلات الدستورية جعلت من توسيع المشاركة السياسية سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية يمارسها دون اشتراك أي جهة أخرى في ذلك.

الفرع الثاني: التعديلات الدستورية و أثرها على السلطة التشريعية:

استجابة للتعديل المهم في البنية الشكلية للسلطة التنفيذية، جاء التعديل في بعض مهام السلطة

تعيين أعضاء في الهيئة التشريعية الاتحادية، ممثلة في المجلس الوطني وفق قانون الانتخابات القومية؛ دون تحديد لطبيعة التعيين وكيفية، وتعيين ممثل واحد إضافي لكل ولاية في مجلس الولايات^(١٢٥)، أضف إلى ذلك فلرئيس الجمهورية حق تعيين عدد من الأعضاء في المجالس التشريعية الولائية، وفقاً لما يحدده قانون الانتخابات القومية^(١٢٦).

الفرع الثالث: التعديلات الدستورية المتفرقة:
ولعل أهمها التعديل الدستوري الذي قضى بفصل النيابة العامة عن وزارة العدل، فقد استبدلت المادة ١٣٣ بأخرى مع إعادة التبويب على نحو أكثر تفصيلاً، وقد أسست هذه المادة لقيام جهاز النيابة العامة كجهاز مستقل عن الحكومة بصفة عامة؛ وعن وزارة العدل بصفة خاصة، غير أن المحك الحقيقي لهذا التعديل هو طبيعة ضمانات استقلال هذا الجهاز الحساس في أدائه لمهامه العدلية^(١٢٧).
هذه التعديلات على تعددها؛ والجوانب التي لامستها تصلح كمعالجة وضعت على عجل لأوضاع آنية على المستويات كافة، لكن تبقى قدرتها في الصمود كجزء من نصوص دستور له صفة الثبات والاستقرار في مستقبل الأيام موضع شك، الأمر الذي يبقى مصير البلاد معلقاً بين الدساتير الانتقالية و الدساتير المؤقتة.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة أحكام التعديل الدستوري في ظل دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، وقد تبين لنا من خلال معالجة الجوانب التي أحاطت بها الدراسة؛ أن التنظيم الدستوري لأحكام تعديل

التشريعية؛ حيث يحق للسلطة التشريعية استدعاء واستجواب رئيس مجلس الوزراء القومي، وجعل من حق المجلس الإيضاء لرئيس الجمهورية بعزل رئيس مجلس الوزراء إذا فقد ثقة المجلس الوطني، غير أن طبيعة وحدود سلطة المجلس في محاسبة رئيس الوزراء؛ جاءت غير دقيقة وبعبارات عامة لا تتناسب وأهمية هذه السلطة في النظم الدستورية التي يتم تحديدها عادةً على وجه الدقة^(١٢٢).

كما أن لرئيس مجلس الوزراء الحق في الطلب من أي من مجلسي البرلمان الإدلاء ببيان، ويمكن لأي من المجلسين الطلب من رئيس مجلس الوزراء القومي الإدلاء ببيان حول أي موضوع يندرج ضمن اختصاصاته، كما يمكن لأعضاء أي من المجلسين توجيه أسئلة لرئيس مجلس الوزراء، لكن النص ألزم فقط الوزير القومي أن يوافي المجلس بالإجابة دون رئيس مجلس الوزراء القومي^(١٢٣).

وفي ذات الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية؛ والذي يحق له إصدار المراسيم المؤقتة وفقاً للمادة ١٠٨ من الدستور، نجد أن التعديل الدستوري قد جعل أحكام مصادقة رئيس الجمهورية على القوانين العادية؛ تنسحب على التعديلات التي يجريها المجلس الوطني على أحكام المرسوم المؤقت، وسحب هذه الأحكام على المراسيم المؤقتة؛ فيه مساواة للمراسيم المؤقتة بالتشريعات العادية من حيث إجراءات إجازتها مع الفارق في طبيعة وظروف إصدار كل منها، من حيث الجهة التي يسند لها الدستور سلطة تشريع كل منها، وظروف الإصدار، وإجراءات الإجازة^(١٢٤).

وقد منحت التعديلات الدستورية وكانعكاس لاستحقاقات الحوار؛ رئيس الجمهورية سلطة

الدستور قد جاء في بعض جوانبه موافقاً لما هو متبع في التجارب الدستورية المقارنة، ومختلفاً في جوانب أخرى، غير أن تبين مواطن الاتفاق أو مواطن الاختلاف لا يؤسس للحق في إصدار أحكام قِيَمِيَّة على التنظيم الدستوري موضوع الدراسة، نظراً لأن التجربة الدستورية في مجملها تتأثر في نجاحها وفشلها بعوامل عديدة لا تقف عند حدود النص الدستوري، غير أن ذلك التبين يؤسس بلا شك و بدرجة نسبية للحكم على مدى فاعلية التنظيم الدستوري لأحكام تعديل الدستور ومدى نجاحته، وقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات يمكن بسطها على النحو التالي:

النتائج:

- جاء تنظيم حق اقتراح التعديلات الدستورية مبهم وغامض فيما يتعلق بالهيئة التشريعية القومية على الرغم من دورها الرئيس في مسار عملية التعديل الدستوري، وهذا بخلاف ما تبنته الدساتير السودانية المتعاقبة والدساتير العالمية محل المقارنة.
- استبعد المشرع الدستوري في ظل الدستور السودان الانتقالي لعام ٢٠١٥ م المجالس التشريعية الولائية من أي دور في التعديلات الدستورية بخلاف التجارب الدستورية في الدول الفيدرالية المقارنة.
- أسند دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م لرئيس الجمهورية الحق في تقديم اقتراح

التعديلات الدستورية.

- أهم ما جاء به التعديل الدستوري الثاني عام ٢٠١٥ م هو استبدال آلية انتخاب ولاية الولايات بألية التعيين من قبل رئيس الجمهورية مما يؤثر بلا شك في حقيقة ومسار النظام الفيدرالي الذي تبناه هذا الدستور.
- جوهر التعديل الدستوري الثالث عام ٢٠١٦ م هو استحداث منصب رئيس مجلس الوزراء.
- المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء وفقاً لاختصاصاته دون مركز رئيس الوزراء في النظم السياسية خاصة البرلمانية، ودون مركز النائب الأول لرئيس الجمهورية وفقاً للدستور قبل التعديل.
- اتجهت التعديلات الدستورية في معظمها نحو تعزيز سلطات رئيس الدولة بشكل واضح.

التوصيات:

- ضرورة إسناد حق اقتراح التعديلات الدستورية إلى كل من الهيئة التشريعية القومية و الهيئات التشريعية الولائية؛ ليتناغم ذلك مع مبادئ النظام الفيدرالي.
- إسناد حق اقتراح التعديل الدستوري للشعب مباشرة عبر مبادرة شعبية وفق ضوابط دستورية محددة.
- إشراك سلطات الولايات خاصة التشريعية في عملية التعديل الدستوري.

المراجع و المصادر

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: كتب اللغة العربية:

- ١- أحمد ابن فارس بن زكريا أبو الحسين ، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، الجزء الثالث، دار الفكر، طبعة ١٣٩٩هـ- ١٩٧٩م.
- ٢- أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤م، مكتبة لبنان، بيروت.
- ٣- أيوب بن موسى الحسيني الكفوي، الكليات، مؤسسة الرسالة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨م، بيروت.
- ٤- علي محمد الجرجاني، معجم التعريفات ، تحقيق محمد صديق المنشاوي، دار الفضيلة، القاهرة.
- ٥- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثامنة، ١٤٢٦هـ- ٢٠٠٥م.
- ٦- مجمع اللغة العربية، معجم القانون، القاهرة، الهيئة العامة للمطابع الأميرية، ١٤٢٠ هـ- ١٩٩٠م.
- ٧- محمد حسن حسن جبل، المعجم الاشتقائي المؤصل لألفاظ القرآن الكريم، المجلد الأول: الطبعة الأولى، مكتبة الآداب القاهرة، ٢٠١٠م.

ثالثاً: الكتب القانونية

- ٨- إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات

الجامعية، الطبعة ٢٠٠٣م.

- ٩- إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف: الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٨م.
- ١٠- أحمد شوقي محمود، مبادئ القانون الدستوري وتجربة السودان في السياسة والحكم، الخرطوم: جامعة القاهرة فرع الخرطوم، طبعة ١٩٩١م.
- ١١- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، (طبعة ٢٠٠٣م- ١٤٢٣هـ دار العلوم للنشر، عنابة: الجزائر).
- ١٢- عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة ١٩٩٧م، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ١٣- عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: طبعة عام ٢٠٠٤م.
- ١٤- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، ١٩٨٧م.
- ١٥- محمد أحمد محمود، تعديل الدستور، الطبعة الأولى، مجلس النواب، بغداد ٢٠١٠م.
- ١٦- محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق.
- ١٧- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، الطبعة الثالثة: ١٩٩٠م، منشأة المعارف، الإسكندرية.

ثالثاً: الوثائق الدستورية

الدساتير الوطنية

- ٢٣- دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ معدلاً
٢٠١٦ م
- ٢٤- دستور السودان لعام ١٩٩٨ م.
- ٢٥- دستور السودان الانتقالي لعام ١٩٨٥ م.
- ٢٦- دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣ م
- ٢٧- دستور السودان المؤقت لعام ١٩٦٤ م
- ٢٨- دستور السودان المؤقت لعام ١٩٥٦ م.
- ٢٩- قانون الحكم الذاتي لعام ١٩٥٣ م.

الدساتير الإقليمية والعالمية:

- ٣٠- دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٩ م
- ٣١- دستور أستراليا الاتحادي لعام ١٩٠١ م
- ٣٢- دستور الهند لعام ١٩٤٩ م
- ٣٣- دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ م
- ٣٤- دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ م.
- ٣٥- دستور كينيا لعام ٢٠١٠ م.

١٨- محمد محمد عبده إمام، المبادئ الدستورية العامة، ط ٢٠١٣، م: مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.

١٩- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (الطبعة السابعة؛ ٢٠١١م-١٤٣٢هـ، عمان: دار الثقافة).

٢٠- هنري رياض، موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان، دار الجيل، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٩٢ م.

21- A. V. Dicey, Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution. Seventh Edition. MacMillan And Co. Limited. London. 1908.

22- Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments. A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy. London. February- 2014.

الهوامش:

- ٦- أيوب بن موسى الحسيني، أبو البقاء الكفوي، الكليات، مرجع سابق، ص ٤٥١، أيضاً: علي محمد الجرجاني، التعريفات، تحقيق محمد صديق المنشاوي، دار الفضيحة، القاهرة، ص ٩١.
- ٧- أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٤ م، ص ١٧٤.
- ٨- أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مرجع سابق، ص ١٧٤.
- ٩- مجمع اللغة العربية، معجم القانون، القاهرة، الهيئة العامة للمطابع الأميرية، ١٤٢٠ هـ-١٩٩٠ م، ص ٩.
- ١٠- محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٧.
- ١١- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، ١٩٨٧ م، ص ٢١١.

- أستاذ القانون العام المساعد، قسم الشريعة و القانون، كلية الشريعة، جامعة القرآن الكريم وتأسيس العلوم.
- ١- أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، الجزء الثالث، دار الفكر، طبعة ١٣٩٩هـ- ١٩٧٩م، ص ٧١٨.
- ٢- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثامنة، ١٤٢٦هـ-٢٠٠٥م، ص ١٠٣٠.
- ٣- أيوب بن موسى الحسيني أبو البقاء الكفوي، الكليات، مؤسسة الرسالة، الطبعة الثانية، ١٤١٩هـ- ١٩٩٨م، بيروت، ص ١٥٠.
- ٤- سورة الانفطار، الآية ٧.
- ٥- محمد حسن حسن جبل، المعجم الاشتقاقي المؤصل لألفاظ القرآن الكريم، المجلد الأول: الطبعة الأولى، مكتبة الآداب القاهرة، ٢٠١٠م، باب العين، ص ١٤٢٤.

- ١٢- المادة ١٩٧، من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.
- ١٣- المادة ٥٨، البند ١، من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.
- ١٤- البند ١٤ من الجدول "د"، من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.
- ١٥- Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments. A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p11.
- ١٦- محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، تونس ٢٠١٠م، ص ٣١٨.
- ١٧- أحمد شوقي محمود، مبادئ القانون الدستوري وتجربة السودان في السياسة والحكم، (الخرطوم: جامعة القاهرة فرع الخرطوم ١٩٩١م)، ص ٢٥-٢٦.
- ١٨- محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٧-٣١٨.
- ١٩- أحمد شوقي محمود، مرجع سابق، ص ٢٦.
- ٢٠- أحمد شوقي محمود، مرجع سابق، ص ٢٧.
- ٢١- Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments. A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, p12.
- ٢٢- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، الطبعة الثالثة: ١٩٩٠م، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٧٥.
- ٢٣- عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة ١٩٩٧م، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٣٩٧.
- ٢٤- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٧٦.
- ٢٥- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٧٦-٧٧.
- ٢٦- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (الطبعة السابعة: ٢٠١١م-١٤٣٢هـ، عمان: دار الثقافة)، ص ٥٠٧.
- ٢٧- A. V. Dicey, Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution, Seventh Edition, MacMillan And Co. Limited, London, 1908, p122.
- ٢٨- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، طبعة ٢٠٠٣م-١٤٢٣هـ، دار العلوم للنشر، عنابة: الجزائر، ص ٨٩.
- ٢٩- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (المرجع السابق)، ص ٥٠٩.
- ٣٠- A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Ibid, p123.
- ٣١- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، (طبعة ٢٠٠٣م-١٤٢٣هـ، دار العلوم للنشر، عنابة: الجزائر)، ص ٨٩.
- ٣٢- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، (طبعة ٢٠٠٣م-١٤٢٣هـ، الجزائر، عنابة، دار العلوم للنشر)، ص ٩١.
- ٣٣- Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments, Ibid, p23.
- ٣٤- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٢.
- ٣٥- Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments, Ibid, p 24.
- ٣٦- البند ٤ من المادة ٦٠، من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨م المعدل لعام ٢٠١٥م.
- ٣٧- عبد الفتاح عمر، مرجع سابق، ص ٢١٣.
- ٣٨- عبد الفتاح عمر، مرجع سابق، ص ٢١٣.
- ٣٩- المادة ١٢٨، من الدستور الأسترالي ١٩٠١م.
- ٤٠- المادة ٦٠، من الدستور البرازيلي ١٩٨٨م.
- ٤١- المادة ٣٦٨، من الدستور الهندي ١٩٤٩م.
- ٤٢- المادة ٢٥٥، من الدستور الكيني لعام ٢٠١٠م.
- ٤٣- المادة ١٢٠، من دستور السودان لعام ١٩٥٦، والمادة ٢١٨ من دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣م، والمادة ١٣٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ١٩٨٥م، والمادة ١٣٩ من دستور السودان لعام ١٩٩٨م، والمادة ٢٢٤ من دستور السودان لعام ٢٠٠٥م.
- ٤٤- المادة ١٢٨، من دستور أستراليا لعام ١٩٠١م المعدل ١٩٨٥م.
- ٤٥- البند ٢ من المادة ٣٦٨ من دستور الهند لعام ١٩٤٩م المعدل عام ٢٠١٢م.
- ٤٦- البند ٣ من المادة ٦٠ من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨م المعدل عام ٢٠١٥م.
- ٤٧- البند ٣ من المادة ١٣٩ من دستور السودان لعام ١٩٩٨م.
- ٤٨- البند ٢، المادة ٢٢٤ من دستور السودان القومي لعام ٢٠٠٥م.
- ٤٩- هنري رياض، موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان، دار الجيل، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٩٢م، ص ١١٢-١٢٥.
- ٥٠- انظر الفقرة ١، من المادة ٢٢٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.

- ٥١- انظر الفقرة ٢،١ من المادة ٢٢٤ من دستور السودان القومي لعام ٢٠٠٣ م.
- ٥٢- رضا محمد بن حماد، مرجع سابق، ص ٣٢٣.
- ٥٣- رضا محمد بن حماد، مرجع سابق، ص ٣٢٤.
- ٥٤- رضا محمد بن حماد، مرجع سابق، ص ٣٢٤.
- ٥٥- رضا محمد بن حماد، مرجع سابق، ص ٣٢٣.
- ٥٦- المادة ١٢٨، من دستور أستراليا لعام ١٩٠١ م، المعدل لعام ١٩٨٥ م.
- ٥٧- البند ١، و ٢، من المادة ٣٦٨، من دستور الهند للعام ١٩٤٩ م المعدل ٢٠١٢ م.
- ٥٨- المادة ١٠١، البند ١ من قانون الحكم الذاتي لعام ١٩٥٣ م.
- ٥٩- أنظر المادة ١٢٠ من دستور السودان المؤقت لعام ١٩٥٦ م، والمادة ١٣٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ١٩٨٥ م.
- ٦٠- رضا محمد بن حماد، مرجع سابق، ص ٣٢٤.
- ٦١- البند ٢، من المادة ٦٠، من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ م المعدل ٢٠١٥ م.
- ٦٢- انظر المادة ٤٣ الفقرة هـ، والمادة ١٣٩ من دستور السودان لعام ١٩٩٨ م. (تراجع)
- ٦٣- المادة ٢١٨، من الدستور الدائم لجمهورية السودان للعام ١٩٧٣ م.
- ٦٤- انظر المادة ٢١٨ من دستور السودان الدائم ١٩٧٣ م، و المادة ٩١، الفقرة ٢ البند أ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م، والمادة ٥٨ الفقرة ١ البند ج.
- ٦٥- انظر الدستور الأمريكي المادة الخامسة التي نصت على حق الهيئات التشريعية الولائية في اقتراح التعديلات الدستورية وفق ضوابط محددة دستورياً، وهو موافقة ثلثي الهيئات التشريعية الولائية، حيث يتسنى لها حينئذ عقد مؤتمر لاقتراح التعديلات الدستورية.
- ٦٦- انظر المادة ٥٨، البند ١، الفقرة ح من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م.
- ٦٧- انظر المادة ٩١، البند ٢، الفقرة أ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م.
- ٦٨- أنظر في ذلك المادة من دستور السودان لعام ١٩٩٨ م.
- ٦٩- أنظر المادة ١٣٨، البند ١، من دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ م.
- ٧٠- المادة ٢٥٦ من دستور كينيا لعام ٢٠١٠ م.
- ٧١- البند ١، من المادة ٢٥٧، من الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ م.
- ٧٢- محمد أحمد محمود، تعديل الدستور، الطبعة الأولى، مجلس النواب، بغداد ٢٠١٠ م، ص ٤٦.
- ٧٣- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٨٠-٨١.
- ٧٤- البند ١ من المادة ١٢٨ من الدستور الأسترالي لعام ١٩٠١ م.
- ٧٥- البند ١، من المادة ٣٦٨، من الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ م.
- ٧٦- البند ٢ من المادة ٢١٨ من دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣ م.
- ٧٧- البند ٥-٦-٧، من المادة ٢٥٧ من الدستور الكيني لعام ٢٠١٠ م.
- ٧٨- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٨١.
- ٧٩- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٨١.
- ٨٠- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٨١.
- ٨١- المادة ١٢٠، من دستور السودان المؤقت لعام ١٩٥٦ م.
- ٨٢- المادة ٢١٨، من دستور السودان الدائم لعام ١٩٧٣ م.
- ٨٣- المادة ١٣٦، من دستور السودان الانتقالي لعام ١٩٨٥ م.
- ٨٤- البند ٢، المادة ١٣٩ من دستور السودان لعام ١٩٩٨ م.
- ٨٥- البند ٢، المادة ٢٢٤ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥ م.
- ٨٦- A. V. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Ibid. p121.
- ٨٧- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٨٢.
- ٨٨- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة ٢٠٠٣ م، ص ٢٠.
- ٨٩- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف: الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٨ م، ص ٩٣.
- ٩٠- محمد محمد عبده إمام، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى ٢٠١٣ م؛ مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ص ٨٠.
- ٩١- عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: طبعة عام ٢٠٠٤ م، ص ٥٢٠.
- ٩٢- A. V. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Ibid. p145.
- ٩٣- محمد محمد عبده إمام، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٨٠.
- ٩٤- عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: طبعة عام ٢٠٠٤ م، ص ٥١٩.
- ٩٥- Yaniv Roznai. Unconstitutional Constitutional Amendments, ibid.p 26

- ٩٦- محمد محمد عبده إمام، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى ٢٠١٣م؛ مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ص ٨١.
- ٩٧- A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Ibid. p145.
- ٩٨- عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٥٢٠.
- ٩٩- عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٥٢٠.
- ١٠٠- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٤.
- ١٠١- البند ٤، من المادة ٦٠ من دستور البرازيل للعام ١٩٨٨م المعدل عام ٢٠١٥م.
- ١٠٢- أنظر البند ١٠، من المادة ٢٢٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.
- ١٠٣- البند ٣، المادة ٢٦ من التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٥م.
- ١٠٤- أنظر المادة ٥٨، ١٧٩ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١٠٥- أنظر المادة ١٤٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١٠٦- أنظر المادة ١٥١ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١٠٧- أنظر المادة ١٧٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١٠٨- أنظر المادة ١٨٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١٠٩- أنظر المواد ١٠٦، ١٠٧، ١٠٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م.
- ١١٠- أنظر المادة ٩١، البند ٤ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١١١- أنظر المادة ١٧٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٢- أنظر المادة ١٧٩ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٣- أنظر المادة ١٨٠، ١٨٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٤- أنظر المادة ١٩٦ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٥- أنظر الجدول "أ" من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م والمتعلق بالاختصاصات الاتحادية تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٦- أنظر الجدول "ج" من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م والمتعلق بالاختصاصات الولائية تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٧- أنظر الجدول "د" من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م والمتعلق بالاختصاصات المشتركة تعديل ٢٠١٥م.
- ١١٨- الفقرة "د"، البند "أ"، المادة ٥٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١١٩- الفقرة "ع"، البند "أ"، المادة ٥٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٠- البند "أ"، "ب"، "ج"، من المادة ٧٠ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢١- المادة ٧٢ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٢- البند "أ"، المادة ٧٢ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٣- البند ١، من المادة ٧٤ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٤- الفقرة "ز"، والفقرة "ح"، من البند ٣ من المادة ٩١ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٥- البند "ب"، من المادة ١٠٢، و المادة ١٠٤، من دستور السودان لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٦- المادة ١٠٨ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٧- المادة ١١٧ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٨- الفقرة "ب"، البند "أ"، من المادة ١١٨ من دستور السودان لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.
- ١٢٩- أنظر المادة ١٣٣ من دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م تعديل ٢٠١٦م.