الاستفتاء الشعبي وأثره في سيادة الشعب-(*)-

د. ليث ذنون يونس
مدرس القانون الدستوري
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

المستخلص

والاستفتاء الشعبي هو أحد أهم مظاهر الديمقراطية المباشرة تقريبا، وهو من أخطر ما يمكن أن يعبر به الشعب عن إرادته وممارسة حريته السياسية حتى يتمكن من ممارسة دوره الفعال في ممارسة السيادة. فضلا عن الزيادة المستمرة في اعتماد هذه الطريقة بأشكالها المختلفة بإشراك الناس في القضايا الهامة والمشؤومة كسيادية والإشارة إليها في الوثائق الدستورية وطوال التاريخ السياسي الحديث للعراق من خلال دساتيرها المختلفة و الى الآن.

الهدف من البحث هو تسليط الضوء على أهمية الاستفتاء الشعبي وأثره على سيادة الشعب لنفسه من خلال تسليط الضوء على عوامل النجاح وتجنب السلبيات فيه خلال تطبيقه للوصول إلى السيادة الشعبية وتحليل التطبيقات العملية ل هذه الطريقة في دساتير العراق وحتى الآن.

الكلمات المفتاحية: الاستفتاء، الطرق الديمقراطية، السيادة.

Abstract

The popular referendum is one of the most important manifestations of almost direct democracy, and one of the most serious ones through which the people can express their will and exercise their political freedom so that they can exercise their effective role in the exercise of sovereignty. As well as the continuous increase in the adoption of this method in various forms by involving the

(*) أستلم البحث في ٢٠١٣/١/٩ *** قبل للنشر في ٢٠١٣/٢/٢٨.

people in the important and fateful issues as the sovereign and to refer to it in the constitutional documents and throughout the modern political history of Iraq through its various constitutions and until now.

The aim of the research is to highlight the importance of the popular referendum and its impact on the sovereignty of the people for themselves by highlighting the factors of success and avoiding the negatives in it during the application to reach popular sovereignty and analyze the practical applications of this method in the constitutions of Iraq and until now.

Key words: referendum, democratic methods, sovereignty.

المقدمة

يشير مصطلح الحرية السياسية في العصر الحديث لدى معظم فقهاء القانون والفكر الدستوري الى مفهوم الديمقراطية من حيث كونهما يرسخان مبدأ سيادة الشعب وممارسة حقه في السيادة بالقانون بالقنوات الرسمية وغير الرسمية المكفولة له داخل الدولة وخارجها في العصر الحديث، ويستلزم اخضاع الفرد لقيم الجماعة ونظامها العام بوضع ضوابط لممارسة الحرية بأشكالها المختلفة في العصر الحديث أن يكون في غالبية أفراد الشعب بوصفهم مصدراً للسلطة السياسية لأنهم يعبرون عن الارادة المشتركة لمجموع أفراد الشعب في ضبط سلوك افراده بما يحقق اهداف الجماعة ونتيجة لما لحق بنظام الديمقراطية المباشرة بوصفه الصورة المثلى لمباشرة الحرية السياسية بالقنوات الرسمية من انتقادات، ومع ظهور مبدأ سيادة الشعب واتخاذه اساساً للسيادة في معظم بلدان العالم فقد أضحى لزاماً ايجاد حل يمكن فيه ايجاد صورة عملية لطريقة ممارسة الشعب للسيادة بقنوات أكثر تفاعلاً وايجابية مع الدور الذي يؤديه الشعب على الصعيد السياسي في ظل الأخذ بمبدأ سيادة الشعب، وتعددت صور ممارسة الشعب لسيادته بتنوع اساليب الديمقراطية شبه المباشرة في الاستفتاء الشعبي موضوع بحثنا او الاعتراض الشعبي او الاقتراع الشعبي او

طلب اعادة الانتخاب او حل المجلس النيابي او حق طلب عزل رئيس الجمهورية فهذه المنافذ او الوسائل الرئيسة التي يمارس فيها الشعب سيادته.

أهمية الموضوع

يعد الاستفتاء الشعبي من أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ومن أخطرها التي يستطيع الشعب فيها ان يعبر عن ارادته ويباشر حريته السياسية على نحو يمكنه من ممارسة دوره الفعال في ممارسة السيادة، فضلا عن التزايد المستمر للأخذ بهذا الاسلوب بصوره المختلفة باشراك الشعب في المسائل المهمة والمصيرية بوصفه صاحب السيادة وللاشارة اليه في الوثائق الدستورية على مر التاريخ السياسي الحديث للعراق بدساتيره المختلفة الى الآن.

مشكلة البحث:

تكمن اشكالية البحث فيما يأتي:

هل ان وجود نص دستوري يتضمن الرجوع الى الشعب لأخذ رأيه في موضوع معين هو حتمي بالنسبة للسلطات القابضة أم هو تخيري وهل ان ذكر هذه الموضوعات على سبيل الحصر وترك القياس عليها للبرلمان هو أجدى من ذكرها بالتفصيل في متن الدستور تجنباً للصفقات السياسية وما قد ينجم عنه؟

فرضية البحث:

النص على الاستفتاء في متن الوثيقة الدستورية وحتمية اللجوء اليه، وسيادة نظام يقوم على أخذ رأي الشعب.

هدف البحث:

يهدف البحث الى تسليط الضوء على ابراز أهمية الاستفتاء الشعبي وأثره في سيادة الشعب لنفسه بابراز عوامل النجاح وتفادي السلبيات فيه عند التطبيق للوصول الى السيادة الشعبية وتحليل التطبيقات العملية لهذا الاسلوب في الدساتير العراقية الى الآن.

منهجية البحث:

ستكون منهجية البحث المعتمدة في الاخذ بالمبادئ النظرية والتطبيقية في اثناء عرضنا لموضوع الاستفتاء بالدراسة الوصفية والتحليلية والتطبيقية في العراق وبعض الدول للمقارنة.

هيكلية البحث:

قسمنا بحثنا الى خمسة مباحث على وفق ما يأتي:

المبحث الأول / ماهية الاستفتاء.

المبحث الثاني / أنواع الاستفتاء الشعبي.

المبحث الثالث / تمييز الاستفتاء الشعبي عن الأنظمة الأخرى.

المبحث الرابع / مبدأ السيادة الشعبية.

المبحث الخامس / الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية.

المبحث الاول

ماهية الاستفتاء الشعبي

سنتناول في هذا المبحث بيان معنى الاستفتاء لغة واصطلاحاً واستعراضه وبيان شروط صحته وتقديره بثلاثة مطالب على وفق ما يأتي:

المطلب الأول/ معنى الاستفتاء

المطلب الثاني/ شروط صحة الاستفتاء

المطلب الثالث/ تقديره

المطلب الأول

معنى الاستفتاء

سنستعرض في هذا المطلب بيان معنى الاستفتاء لغة واصطلاحاً في فرعين على وفق الآتي:

الفرع الاول/ المعنى اللغوي للاستفتاء

الفرع الثاني/ المعنى الاصطلاحي للاستفتاء

الفرع الاول/ المعنى اللغوي للاستفتاء

الاستفتاء في اللغة العربية هو طلب الفتوى أو الرأي او الحكم في مسألة من المسائل وفعله استفتى[١]، وهذا الفعل مزيد اصله في وهو مزيد بثلاثة أحرف هي الالف والسين والتاء وتفيد معنى الطلب او الرجاء، وهو على وزن استفعل مثل استغفر اي طلب الغفران واستسقى أي طلب السقاية[٢].

واستفتيت الفقيه في المسألة اي سألت الحكم فيها[٣]، والفتوى هي الجواب عما يشكل من المسائل الشرعية والقانونية[٤].

(١) أبو الحسن احمد بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق : عبد السلام محمد هارون، ج٤، القاهرة، ص٤٧٤.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٣، ص٩، ١٠.

(٣) الشيخ عبد الله البستاني، الوافي، بيروت، ١٩٨٠، ص٤٥٧.

(٤) إبراهيم مصطفى، حامد عبد القادر، أحمد حسن الزيات، ومحمد علي النجاد، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج٢، القاهرة، ١٩٦١، ص٦٨٠.

وقد ورد فعل الاستفتاء في القرآن الكريم في مواضع متعددة منها: ((قُلْ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِيهِنَّ))[١]، ((يَسْتَفْتُونَكَ قُلْ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِي الْكَلَالَةِ إِنْ امْرُؤٌ هَلَكَ لَيْسَ لَهُ وَلَدٌ))[٢].

الفرع الثاني/ المعنى الاصطلاحي للاستفتاء

يقصد بالاستفتاء في الفقه الدستوري عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة او الرفض، ويطلق عليه بالفرنسية والانجليزية (referendum)، وقد استخدمت كلمة (referendum) في الاصل في مجال التحفظ باشتراط موافقة حكومات ممثلي المقاطعات في الاتحادات الجرمانية والسويسرية القديمة ثم تحور هذا اللفظ بعد ذلك واتسع معناه فأصبح يشمل اخضاع أي عمل للموافقة الشعبية[٣].

فيتضح من التعريف في اعلاه ان موضوع الاستفتاء يتسع ليشمل كل موضوع عام من دون اعتبار لطبيعة الموضوع، فقد يكون مشروعاً للقانون سواء أكان قانوناً عادياً أم دستورياً، وقد قراراً سياسياً صادراً من سلطة من سلطات الدولة، فهو يشمل كل عمل من أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، وبعد الاستفتاء الطريقة التي تتجلى فيها ممارسة الشعب لسيادته بنفسه لأنه في حقيقة الأمر أهم مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة[٤].

---

(١) سورة النساء، الآية ١٢٧.

(٢) سورة النساء، الآية ١٧٦.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧، ص٢٢٨ ؛ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٧، ص٥١٢.

(٤) بيداء عبد الجواد العباسي، الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٣، ص٤. وللمزيد ينظر: د.محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١٩٢؛ د. قائد محمد طربوش، الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية=

أستخدمت كلمة استفتاء عملاً في البلاد العربية استخداماً واسعاً جعلها تشمل ايضا عرض شخص واحد على الشعب للموافقة على تنصيبه أو بقائه رئيساً للدولة وهو ما يطلق عليه بالفرنسية (plébiseite) واصلها في اللاتينية هو (plebis seitum)، وتعني بالفرنسية (déereide la plébe) اي قرار العامة أو الدهماء، وكان يقابل قانون البرلمان وليس الانتخاب ولكن مع الزمن مضى الاصطلاح في الاستعمال من الغاية الى الوسيلة واصبح مرادفاً للتصويت[١].

وكلمة الاستفتاء في البلاد العربية استخدمت بصورة واسعة أخرجتها عن نطاق (referendum) واصبحت لتشمل (plébiseite) لذا لم يكن هناك تطابق بين مصطلح الاستفتاء في اللغة العربية والمصطلح المستعمل في اللغتين الانكليزية والفرنسية، ويأخذ الاستفتاء الشعبي في اللغة العربية مفهوماً واسعاً يتجاوز حدود المصطلح الفرنسي سواء ما دل منه على الاستفتاء القانوني (referendum) أو ما دل منه على الاستفتاء الشخصي او السياسي (plébiseite)، ويرجع اساس عدم التطابق الى استقرار مفهوم منفصل في الفقه الغربي ولا سيما الفرنسي نحو الاستفتاء الشعبي ومنحه مفهوماً قانونياً ومفهوماً شخصياً او سياسياً والفصل بينهما[٢].

في حين أن الفقه العربي بأغلبه يميل الى اعطاء معنى واسع وشامل للاستفتاء ذي الطابع السياسي عام من دون ان يتناول المفهوم القانوني الذي يختلف عن المفهوم السياسي في كونه يقصد بالاستفتاء الشعبي اعطاء الشعب الحق في ابداء الرأي في قاعدة

=في الدستور اليمني والدساتير العربية، مجلة الثوابت، ع١٧، يوليو، صنعاء، ١٩٩٩، ص١٦.

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٣، ص١١.

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٢٦٤.

قانونية سواء كانت بصورة قانون كامل التشريع ام بصورة مشروع قانون يعرض على الشعب لمنح الرأي فيه، ويطلق هذا الرأي بتعريفه موضوع الاستفتاء الشعبي بغير حدود مما يؤدي الى تداخل المفهوم القانوني بالمفهوم السياسي ويتجاوز طبقة الاستفتاء الشعبي في القطاع الديمقراطي ومن يصبح وسيلة لاقرار أعمال اخرى للسلطة التنفيذية[١].

وسبب الأخذ بالمفهوم السياسي الواسع للاستفتاء الشعبي هو تأثر الفقه بالتطبيقات غير المشروعة لنظام الاستفتاء الشعبي في الأنظمة غير الديمقراطية ولاسيما تلك التطبيقات التي حدثت في عهد نابليون الأول والثالث في فرنسا، وسعت الدساتير العربية التي نظمت الاستفتاء الشعبي من نطاقه وخلطت بينه وبين الاستفتاء الشخصي او السياسي – الذي سنأتي على تناولهما لاحقا– بصور كثيرة أدت الى تطبيقات خاطئة كرست حكم الفرد وأوجدت نظاماً استبدادياً يتجلى بلباس ديمقراطي الا وهو الاستفتاء الشعبي، ويجد البعض أن الاستفتاء الشعبي بوصه نظاماً قانونياً ومظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لا يمكن أن يقصد به الا الاستفتاء الشعبي، ويجد البعض الآخر بأن الاستفتاء الشعبي بوصفه نطاقاً قانونياً ومظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لا يمكن ان يقصد به الا الاستفتاء القانوني اي الذي يقصد فيه عرض مشروع قانون على الشعب سواء أكان مشروع قانون دستوري ام تشريعي[٢].

وتتجلى بهذا الاستفتاء مشاركة الشعب المباشرة في التشريع لكن نتيجة لغلبة الرأي المؤدي الى أنه يعد الاستفتاء ذا مفهوم سياسي واسع ولا سيما في الفقه العربي فيعرفه بأنه عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه بالموافقة او الرفض[٣]، او هو

(١) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٥.

(٢) د. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص١٨،١٩.

(٣) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩١، ص٢٦.

الرجوع الى جمهور الناخبين لأخذ قرارهم أو رأيهم في موضوع معين يفرض عليهم رأي اي انه لا يكفي قرار البرلمان في هذا الموضوع[١].

ويسمح الاستفتاء للمواطنين أنفسهم بالاحتفاظ بحق الفصل في بعض أمور الحكم وتجنب استحواذ نوابهم على السلطة السياسية كلها ويتدخل المواطنون فيه بعد اعداد موضوع الاستفتاء –أيا كان نوعه– بوساطة الحكومة او البرلمان او هيئة منتخبة خصيصاً او عدد معين منهم، ليقول كلمته في هذا الموضوع بالقبول او الرفض. وقد يطلب من المواطنين في الاستفتاء الاختيار بين بدائل ممكنة عديدة وليس مجرد الموافقة او الرفض بالنسبة لأمر واحد، ولا يصبح موضوع الاستفتاء ملزماً واجب النفاذ الا بعد حصوله على موافقة أغلبية الاصوات اذا كان من النوع الملزم ولم يكن استشارياً[٢].

لذا فان تعدد الجهات التي تتولى المبادرة بالاستفتاء يجب ان تعطى للمؤسسات جميعها او السلطات بالدولة ويجب ألا تحصر بيد احدى الجهات لان ذلك سيؤدي الى استبدادها على الجهة الاخرى ومن الافضل ان يعطى هذا الحق لسلطات الدولة والشعب معاً لكي يتحقق التوازن بين تلك السلطات فضلا عن مشاركة الشعب في اصدار القوانين والقضايا المهمة والمصيرية في الوقت نفسه[٣].

ويكون الاستفتاء إما على القانون بتعديله أو انشائه أو إلغائه، او يكون على الدستور تأسيسه او تعديله أو يكون على أي موضوع كقرار سياسي أو خطة معينة او معاهدة، كما يدخل في اطار الاستفتاء السياسي الاستفتاء على شخص الرئيس او سياسته. ولكن هل اي قانون يصلح لأن يكون محلاً للاستفتاء الشعبي[٤]؟

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الازاريطة، ٢٠٠٤، ص٣٠٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٢٨، ٢٢٩.

(٣) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٨.

(٤) د. جابر جاد نصار، المصدر السابق، ص٨.

هناك بعض قوانين لا يجوز استفتاء الشعب بصددها وتدخل ضمن الاطار المحجوز للبرلمان مثل التي تتصل بمسائل معقدة لا يستطيع المواطن العادي ابداء الرأي فيها، او المسائل التي تتعلق بالمعتقدات الدينية والمسائل الفنية البحتة والمسائل التي تدخل في اطار اختصاص الهيئات القضائية، والمسائل التي تتعلق باتخاذ تدابير المحافظة على الامن والنظام(١).

ويعد الاستفتاء الشعبي من أهم طرائق مساهمة الشعب المباشرة في الحكم اذ ان غالبية الطرائق الاخرى – المظاهر شبه المباشرة للديمقراطية – تنتهي غالباً بالرجوع اليه، ويحسم الأمر عادة بعرض مشروع القانون بعد اعداده على الاستفتاء، في الاقتراع الشعبي القانون ويقدم في الاعتراض الاستفتاء فاذا رفضته الاغلبية يعد كأن لم يكن، ويتم الأمر في اعطاء الاقالة او العزل اما بعرض المسؤول المطلوب اقالته على الاقتراع في استفتاء شعبي واما بأن تجري انتخابات جديدة بين من يراد عزله ومنافسيه(٢).

وعلى الرغم من ان اسلوب الاستفتاء الدستوري يبدو في ظاهره ممارسة مثالية للديمقراطية بشكل مباشر، الا ان كثيراً من الانظمة الاستبدادية اعتمدت على هذا الاسلوب عند بداية ممارستها للسلطة ويبقى الفيصل بين الممارسة الديمقراطية الحرة، والممارسة الصورية للديمقراطية ليس مجرد الاستفتاء، بل المناخ الذي يجري هذا الاستفتاء وحجم الضغوطات التي تمارس على المواطنين في اثناء الاستفتاء لذا تعرض هذا الاسلوب لعديد من الانتقادات(٣).

---

(١) د. عبد الحميد متولي، ازمة الانظمة الديمقراطية، دار الطالب، الاسكندرية، ١٩٥٤، هامش ص١١٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٢٩.

(٣) د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري –دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، اثراء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٩، ص٢٤١. وللمزيد ينظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية – الدولة الحكومات، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢، ص٢١٩؛ د. فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء=

المطلب الثاني

شروط صحة الاستفتاء

لنجاح عملية الاستفتاء بوصفه وسيلة نحو الديمقراطية من الناحية العقلية او المنطقية وبساطته قانونيا وسموه من الناحية الخلقية، يقتضي لنجاحه توفر مقوماته. وسنتناول هذه المقومات في الفروع الآتية:

الفرع الأول/ كفالة حرية الأفراد

الفرع الثاني/ ارتفاع مستوى الوعي

الفرع الثالث/ حسن اختيار موضوع الاستفتاء

الفرع الرابع/ نزاهة عملية الاستفتاء

وسنتناولها على وفق الآتي:

الفرع الأول/ كفالة حرية الأفراد

لا يمكن أن يحقق الاستفتاء الصحيح أهدافه في اطار دكتاتوري لا يتمتع فيه المواطنون بالقدر الكافي من الحريات العامة ولا سيما الحرية الشخصية وحرية الرأي وحرية الصحافة وحرية الاجتماع لذا لا تعد استفتاءات صحيحة ناجحة تلك التي تجري في البلاد المتخلفة التي لا يتوفر فيها القسط اللائق من الحريات الحقيقية، لذا فان الاستفتاءات التي تجري في بلد يعيش تحت ظلال حكم ذي طبيعة دكتاتورية انما هي استفتاءات صورية لا تعبر عن رأي المحكومين وانما ارادة الحاكمين. وبما ان هذه الارادة معروفة مقدماً فكذلك تعرف مقدما نتائج تلك الاستفتاءات وهي عادة ٩٩,٩٩٪ فلا بد لنجاح الاستفتاء من كفالة

=الشعبي، ب.م، ١٩٩١، ص٧٤ ؛ د. نوري لطيف، القانون الدستوري في العراق، ط١، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩، ص١٧٠؛ د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٣١٨.

حريات المواطنين في جو من الديمقراطية السلمية، ولا تتوفر هذه الحريات عملاً من دون وجود معارضة قوية ومنظمة لا تتحقق وهذه المعارضة عادة الا في نظام حزبي صحيح[١].

ولسرية التصويت أهمية كبرى في هذا المجال إذ ان اطلاع الغير على هذه التصويتات وعدم الوقوف بشكل حيادي من السلطة تؤثر في ارادة المستفتي بوسائل الاعلام التي تملكها وتستطيع فيها توجيه المستفتين في الاتجاه الذي تريده وترغب فيه لانها اداة لتخدير الشعب وابعاده عن التفكير السليم[٢]، لذا لابد من توفر معارضة حقيقية ضمانة للحريات العامة للافراد منظمة وقوية تحول من دون استبداد الحكومات.

الفرع الثاني/ ارتفاع مستوى الوعي

يستلزم اجراء استفتاء صحيح جدير بترتيب آثاره مجتمعاً على درجة من الوعي والمعرفة تسمح للمواطنين بحس ادراك الامور التي تعرض في الاستفتاء تمهيداً للحكم عليها، فليس من المقبول استفتاء شعب أمي لا يعرف حتى القراءة والكتابة وهي مفاتيح العلم المعتادة بين الناس، اذ ان الاستفتاء، كما علمنا، طلب الفتوى ولا يتصور ان تطلب الفتوى من جاهل لا علم له[٣]. وان تكون اوضاع البلد الاجتماعية والسياسية والثقافية مواتية للاخذ بهذا النظام وعلى مستوى عالٍ من الثقافة والمدنية[٤]. فيستلزم من القائمين على الاستفتاء ومعارضي هذا الاسلوب من حيث موضوعة الاجتهاد في شرح موضوعه والتوعية به وبيان جوانبه المختلفة. ويزداد هذا الجهد كلما انخفض مستوى وعي الشعب.

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٤٦١.

(٢) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص٢١١؛ بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص١١٧.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٤٦٣.

(٤) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي،القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٤٨.

ولا تتحقق القيمة الحقيقية للاستفتاء الا إذا فهم كل من يدلي بصوته الموضوع الذي يعطي الراي منه ويفاضل بين اتجاهي القبول أو الرفض ويختار احدها بعد الاقتناع بمسوغاته الصحيحة.

الفرع الثالث/ حسن اختيار موضوع الاستفتاء

يجد جانب من الفقه ان يكون الاستفتاء في موضوع واحد، وأن يتسم بالبساطة والتحديد، وأن يقتصر على المسائل العامة الكبيرة التي تهم الشعب في مجموعه لأنها تمس حياته ومستقبله التي يسهل عليه فهمها وادراكها والتعبير عن رأيه بشأنها، لذا فان بعض الموضوعات ينص عادة على عدم جواز اجراء استفتاء بصددها كالمسائل الداخلة في اختصاص الهيئات القضائية ومسائل المعتقدات الدينية والمسائل ذات الصيغة الفقهية او الفنية البحتة والميزانية والمسائل التشريعية المستعجلة او التي تتعلق بتدابير للمحافظة على الأمن والنظام[1].

الفرع الرابع/ نزاهة عملية الاستفتاء

يتوقف نجاح عملية الاستفتاء على مجموعة عوامل وشروط، ومنها نزاهة عملية الاستفتاء أو حياديتها في مراحلها المختلفة وهي :

اولا. مرحلة الدعاية:

وهي نوع من الضغط الاعلامي يمارس على ارادة المقترعين لتوجيهها للتصويت على نحو معين من دون انكار لحريتها، وفي مرحلة الدعاية الاستفتائية يجب ان يعامل مؤيدو الاستفتاء ومعارضوه على قدم المساواة فيما يتعلق باستعمال وسائل الدعاية والاعلام

(١) د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٧، ص٤٣،٤٤. وللمزيد ينظر أزمة الانظمة الديمقراطية، دار الطالب، الاسكندرية، ١٩٥٤، ص١٢٤؛ د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص٢٣؛ د. حسن أبو السعود، القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٣٨، ص١٣٤؛ روبرت ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة الدكتور حسن صعب، ١٩٦٦، ص٢٣٨.

والاستفادة مما لدى الحكومة من تسهيلات في هذا المجال ليتمكن كل اتجاه من أن يعبر عن رأيه ويشرح وجهة نظره بصورة متكافئة يستطيع معها المواطنون من الاقتراع وهم على بينة من الامر بجوانبه المختلفة بما له وما عليه من دون أية ضغوط من أحد[١].

ثانيا. مرحلة التصويت:

يشترط أن تحاط طريقة ادلاء الناخبين بآرائهم بالسرية التامة لأنها الضمانة الاساسية والمهمة لحريتهم في الاختيار فلا حرية من دون سرية إذ باتت السرية من الأمور التي تشترطها قوانين الانتخاب والاستفتاء في الدول المختلفة[٢].

ثالثا. مرحلة الاحصاء:

يجب في هذه المرحلة حساب الاصوات المعبر عنها في الاستفتاء لمعرفة نتيجته بدقة وأمانة كما في الديمقراطيات الغربية، وتأتي دقة النتائج باستعمال الحاسبات الالكترونية التي تقوم بهذه العملية بكفاءة وسرعة وفي الامانة وعدم تزييف النتائج فيضمنها حضور ممثلي الاتجاهات المختلفة لعملية فرز الاصوات وهذين الامرين غير موجود في الدول غير الديمقراطية، ويجب على الحكومة ان تتقيد بنتيجة الاستفتاء ما لم يكن استشارياً ولا تتمتع الحكومة بسلطة تقريرية أمام هذه النتيجة الا إذا كانت غامضة أو غير قاطعة[٣].

رابعاً. مرحلة الرقابة:

تضمن هذه المرحلة صحة المراحل الثلاث السابقة، إذ تتولى الجهات القضائية في البلاد الديمقراطية ممارسة نوع من الرقابة على عملية الاستفتاء الشعبي من بدايتها الى نهايتها لأن القضاء هو الجهة الوحيدة التي من شأنها ان تقود الى استفتاءات نزيهة تتفق مع

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٤٧٠،٤٧١. وللمزيد حول الموضوع ينظر: بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص١٢٤، ١٢٥؛ د.محمود فوزي حسن، الاستفتاء في النظام الدستوري المصري (ب.م)، ١٩٩١، ص١٣٦.

(٢) د. عبد الحميد متولي، ازمة الانظمة الديمقراطية، المصدر السابق، ص١٤٦.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٤٧٥.

القانون لأن القضاء في كل أمة هو صمام الامان والاطمئنان للأطراف المؤيدة والمعارضة جميعها.

لم يشر الدستور العراقي الى الجهة القضائية التي تراقب كافة مراحل الاستفتاء او الانتخابات كافة، وانما حصرها بيد المفوضية العليا للانتخابات التي تضم في تشكيلها الاداري بعض من القضاة الداخليين الذين يفحصون الطعون المقدمة، وهي مثلبة على التشريع العراقي.

الفرع الخامس/ أن يجري الاستفتاء في ظروف عادية هادئة:

تتوقف نتيجة الاستفتاء وقيمته الحقيقية على وقت اجرائه، فاجراؤه في أوقات أزمات حقيقية أو مفتعلة يفتح المجال واسعاً لأسلوب الاثارة الشعبية ومخاطبة مشاعر الجماهير التي يسهل في تلك الظروف تعبئتها واثارتها واستغلال اهوائها واندفاعها، والنتيجة هي انقياد الجماهير غير الواعية وراء –الديماجوج– وانسياقها بروح القطيع، لذا فان الاستفتاءات ولا سيما في الدولة المتخلفة كثيراً ما تجري في اوقات الانقلابات العسكرية أو الحركات الثورية وفي ظروف الازمات حتى تكون نتائجها مضمونة بما يشبه الاجماع[1].

المطلب الثالث

تقدير نظام الاستفتاء

وسنتناول في هذا المطلب مزايا نظام الاستفتاء الشعبي وعيوبه وسنتناولها في فرعين على وفق الآتي:

الفرع الأول/ مزايا نظام الاستفتاء

الفرع الثاني/ عيوب نظام الاستفتاء

وسنتناولها ولى وفق الآتي:

(١) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص٢٤٩.

الفرع الأول/ مزايا نظام الاستفتاء

يجد أنصار الاستفتاء الشعبي أن لهذا النظام مزايا عديدة تبرر تطبيقه والاخذ به بوصفه وسيلة مهمة من وسائل الديمقراطية يسهم فيها الشعب بحكم نفسه من دون وساطة أحد.

ونعرض فيما يأتي لأهم هذه المزايا وهي:

١. احتفاظ الشعب بحق اتخاذ القرارات المهمة.

٢. رقابة الشعب على اعمال ممثليه.

٣. سهولة الاستفتاء.

٤. الاستفادة من الكفاءات خارج البرلمان.

٥. الاستقرار السياسي.

٦. تربية المواطنين سياسياً.

٧. الوقاية من التذمر والثورة.

٨. تحييد الاحزاب السياسية(١).

الفرع الثاني/ عيوب الاستفتاء الشعبي

وسنتناول في هذا الفرع بيان عيوب الاستفتاء الشعبي فيما يأتي:

١. الغموض وعدم الدقة.

٢. قلة الوعي والادراك.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٤١٤. وللمزيد ينظر: د.طعمة الجوف، نظرية الدولة الاسس العامة للتنظيم السياسي، ط٢، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٦، ص١٩٧؛ د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، ط١، (ب.م)، ١٩٩٣، ص٥٧؛ د. أحمد بدر، صوت الشعب، الكويت، ١٩٧٣، ص٤٦٠ ؛ د. زين الدين فراج، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٢٩٧.

٣. ان يجري الاستفتاء من دون مناقشة كافية.

٤. يؤدي الاستفتاء الشعبي الى ضعف المشاركة الحزبية الفعالة.

٥. يؤدي الاستفتاء الشعبي الى خضوعه للدعاية والاعلام الديني واصحاب النفوذ.

٦. يؤدي هذا الاسلوب الى التقليل من هيبة المجالس النيابية.

٧. يؤدي الاستفتاء الشعبي الى ارهاق الميزانية العامة للدولة.

٨. يؤدي الى زيادة أعباء المواطنين.

٩. يؤدي الى تزييف نتائج الاستفتاء.

المبحث الثاني

أنواع الاستفتاء الشعبي

اذا كان الاستفتاء الشعبي هو أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ويعني الرجوع الى جمهور الناخبين لأخذ قرارهم أو رأيهم في موضوع معين يعرض عليهم اي أنه لا يكفي قرار البرلمان في هذا الموضوع، لذا ينقسم الاستفتاء الشعبي الى أنواع متعددة وسنتناولها في المطالب الآتية:

المطلب الاول/ من حيث موضوع الاستفتاء.

المطلب الثاني/ من حيث ميعاد اجرائه.

المطلب الثالث/ من حيث مدى وجوب اجرائه.

المطلب الرابع/ من حيث مدى قوته الالزامية.

وسنتناولها على وفق الآتي :

المطلب الاول

من حيث موضوع الاستفتاء

يختلف الاستفتاء باختلاف الموضوعات التي يتناولها فقد يتعلق موضوعه بقوانين دستورية فيطلق عليه بـ"الاستفتاء الدستوري" او متعلقاً بقوانين عادية فيسمى

بـ"الاستفتاء التشريعي" وقد يكون سياسياً، أي يتعلق بقرار او خطة معينة في أمر من الأمور السياسية العامة[١].

ففي الاستفتاء الدستوري الذي يكون موضوعه أخذ قرار الشعب عند وضع الدستور أو تعديله، إذ لا يكون الدستور او التعديل الدستوري نافذا ومعمولاً به إلا من يوم اقرار الشعب له[٢].

وهناك ايضا الاستفتاء التشريعي، ويراد به استفتاء الشعب حول قانون أو مشروع قانون معين سواء أكان قانوناً عادياً أو قانوناً تنظيمياً "اي القانون الذي يتعلق بتنظيم السلطات العامة"[٣].

ولأن هذا النوع من الاستفتاء يتعلق بمشروع قانون عادي، ولأن الاستفتاء التشريعي بحكم موضوعه يتعلق باقرار القوانين العادية التي عادة من الاختصاص الطبيعي للبرلمان، لذا فهو لم يتقرر الا بعد تطور لاحق بعد الاستفتاء الدستوري في البلاد التي تأخذ به. لذا تجري دساتير هذه الدول التي أخذت باستفتاء الشعب على التشريعات الى عدم الاخذ بهذا الاستفتاء في شأن بعض القوانين التي تتعلق بسياسة الدولة الخارجية أو أمنها أو ماليتها كالقوانين الخاصة بالمعاهدات وبحماية ألامن والأحكام العرفية والميزانية والضرائب فتبقى هذه القوانين من اختصاص البرلمان وحده ولا يسمح فيها بالاستفتاء الشعبي لما تتسم به من أهمية أو سرية أو جانب فني او استعجال[٤].

يتصل النوعان كلاهما بعضهما بالبعض الآخر بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك في المجتمع وكلاهما في الحقيقة استفتاء تشريعي ولكن أحدهما موضوعه تشريع

(١) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص٢٣١.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٢١٠.

(٣) د. احسان المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، طبعة جديدة منقحة، بغداد–بيروت لبنان، ٢٠٠٩، ص٢٣٧.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٣١٠.

دستوري والآخر موضوعه تشريع عادي[١]. ويقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه الى الى الأنواع الآتية:

الفرع الاول/ الاستفتاء الدستوري

الفرع الثاني/ الاستفتاء التشريعي

الفرع الثالث/ الاستفتاء السياسي

الفرع الأول/ الاستفتاء الدستوري

ويقصد به أخذ رأي الشعب باصدار الدستور وباجراء أي تعديل عليه[٢]. إذ يتمثل في عرض مشروع الدستور او التعديل بعد اعداده على التصويت الشعبي للموافقة أو الرفض.

ويكون الاستفتاء الدستوري على نوعين وسنتناولهما على وفق الآتي:

اولا/ استفتاء تأسيس.

ثانيا/ استفتاء تعديلي.

اولا/ استفتاء تأسيس:

وهو الاستفتاء الذي ينص على مشروع دستور معين لحكم الدولة. فقد يستفتى الشعب في موضوع معين على قبوله وضع دستور جديد للدولة على نحو معين قبل استفتاء الشعب وذلك ما حدث في استفتاء الشعب الايطالي بقيام النظام الجمهوري بعد الحرب العالمية الثانية في عام ١٩٤٦[٣].

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص١٧٩.

(٢) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص١٧. وللمزيد يراجع : د. جورج شفيق ساري، الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية اركان التنظيم السياسي، ط١، (ب.م)، ١٩٩٧، ص٣٦٠.

(٣) د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الجزء الاول، القاهرة، ١٩٥٤، ص٢١١. وللمزيد حول الموضوع ينظر: د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، المصدر السابق، ص١٨٢؛ د. محمد علي آل ياسين،القانون الدستوري (المبادئ=

ثانيا/ الاستفتاء التعديلي:

وهو ذلك الاستفتاء الذي تنص بعض الدساتير على اجرائه لتعديل أحكامها، سواء بصفة اجبارية ام اختيارية، وسواء كان صاحب الحق في اقتراح التعديل هو احدى سلطات الدولة ام عدد من المواطنين، وسواء تم اعداد التعديل بوساطة البرلمان أم الحكومة أم المواطنين[١].

الفرع الثاني/ الاستفتاء التشريعي:

ويراد به استفتاء الشعب حول قانون أو مشروع قانون معين سواءاً كان قانوناً عادياً أو قانوناً تنظيمياً – اي القانون الذي يتعلق بتنظيم السلطات العامة[٢].

ويعد الاستفتاء التشريعي المجال الرئيس للاستفتاء الشعبي وتأخذ به أغلب دول العالم اذ أنه يعد وسيلة فعالة لكبح جماح السلطة السياسية الحاكمة والاغلبية المعبرة

=الدستورية العامة)، ط١، (ب.م)، المكتبة الحديث للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص٦٥. وللمزيد ينظر: د. نعمان احمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، ط١، (ب.م)، ١٨٤؛ د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ج١، ط١، شركة الطبع والنشر الاهلية المحدودة، بغداد، ١٩٦٠، ص٨٧ ؛ د. طعيمة الجرف، القانون العام، القسم الاول، القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٢، ص١٨.

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص١٩٢ ؛ د. أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص٩٤؛ د. ثروت بدوي، النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص٩٩. وللمزيد ينظر: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة عين شمس، ١٩٧٩، هامش ص٣٩٣ ؛ بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٢٠-٢١ ؛ د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص٦٢ ؛ د. محسن خليل، المصدر السابق، ص١٠٨.

(٢) د. احسان المفرجي وآخرون، المصدر السابق، ص٢٣٧.

بمجلس النواب لذا هو أكثر اساليب الديمقراطية تطبيقاً في دول العالم أياً كانت الأيديولوجية التي ينتهجها نظامها السياسي[١].

ونص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على أن السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بوساطة نوابه وعن بالاستفتاء... جاعلاً للشعب طريقتين لممارسة سيادته هما: المجلس التشريعي والاستفتاء[٢].

وقد حدد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مجالات الاستفتاء إذ أوجبت بداية أن يكون الاستفتاء التشريعي بصدد مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة او يتضمن التصديق على اتفاقيات تتعلق بالمستعمرات التونسية أو يهدف الى التصريح للسلطة السياسية بالتصديق على المعاهدات الدولية التي لا تخالف الدستور وقد تؤثر على سير المؤسسات وعملها في الدولة[٣].

ويعد المجال التشريعي من أهم مجالات الاستفتاء وأكثرها ارتياداً في العالم وتتنوع صور الاستفتاء التشريعي من حيث موعد الاستفتاء بالنسبة لاعداد التشريع الى نوعين سنتناولها على وفق الآتي :

اولا/ الاستفتاء الاستئذاني.

ثانيا/ الاستفتاء التصديقي[٤].

اولا/ الاستفتاء الاستئذاني هو الذي يستهدف استطلاع رأي الشعب حول مشروع القانون قبل اصداره اي على المبدأ فحسب.

(١) د. جابر جاد نصار، المصدر السابق، صص١٧١، ١٧٢.

(٢) المادة ٣ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة ١١ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٢٠٨.

ثانيا/ الاستفتاء التصديقي إما هو الذي يكون لاحقاً على القانون يستهدف الحصول على موافقة الشعب[١].

وهنا يكون الاستفتاء أكثر اهمية لان القانون يظل مجرد مشروع لا يكتسب قيمته القانونية الا بعد الموافقة عليه بعد الاستفتاء ويحتفظ الشعب بالجانب الأساس في عملية التشريع وهو اقرار القانون او سلطة الموافقة عليه أو رفضه[٢].

الفرع الثالث/ الاستفتاء السياسي

وهو الاستفتاء الذي يطلب فيه من المقترعين الفصل في أمر مهم يثير اختلاف ولا ينطوي على قاعدة عامة مجردة[٣].

فهذا الاسلوب وان كان يفترض أخذ رأي الشعب في مسألة تتصل بوضع الدستور، الا انه يستخدم على نحو يضغط على ارادة الشعب ليوافق على ما يستفتى عليه[٤].

أو يعرفه البعض الآخر بأنه استطلاع رأي الشعب بشأن تولي شخص معين لمنصب سياسي معين، كانتخابه رئيساً للدولة أو أن يبدي الشعب رأيه في السياسة التي ينوي رجل السياسة هذا اتباعها[٥].

لذا فان موضوع هذا الاستفتاء هو شخص معين أو شخص وموضوع يقدمه ذلك الشخص، وقد يكون هذا الموضوع مشروعاً لدستور او تعديله أو قراراً سياسياً او خطة معينة[٦].

---

(١) د. جورج شفيق ساري، الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٩٨؛ بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٢٣.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٢٠٨.

(٣) المصدر السابق نفسه، ص١٣٨.

(٤) د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور ود. محسن خليل، المصدر السابق، ص٨٨.

(٥) د. احسان المفرجي وآخرون، المصدر السابق، ص٢٣٧.

(٦) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٢٥.

ويحصل في هذا الاستفتاء عندما يلجأ الى الشعب لاخذ رأيه في موضوع سياسي أو امر من الامور التي تتعلق بقرار سياسي او منهج سياسي يرسم اتجاهات او يجسد موقفاً معيناً[١]. فتقدم السلطة الحاكمة على الشعب قانوناً –بقصد الموافقة عليه أو رفضه– الغاية منه منحها صلاحيات واسعة تتعدى الصلاحيات المحددة لها بالدستور، إذ أن ظاهر هذه الطريقة المحافظة على سلطة الشعب اما باطنها فيرمي الى احالة تلك السلطة الى شخص لامنازع له بالتأييد الشعبي للصلاحيات الهائلة التي يتضمنها القانون، وتستعمل هذه الطريقة في الحالات العصيبة التي تمر بها احدى الدول او بمناسبة انقلاب يسعى القائمون الى توطيد سلطتهم باقامة دكتاتورية تنفيذية ولو لمدة مؤقتة[٢].

لان السيادة الشعبية لا يكون لها دور ايجابي في حالة الاستفتاء السياسي بل مجرد دور سلبي، فهي لا تقرر، وانما تقتصر على الموافقة في ظروف يكون من الصعب عليها ان تفعل غير ذلك لذا يغير هذا الاستفتاء الطريق الطبيعي لانشاء دساتير الحكم المطلق، اذ يتم اجراؤه في العادة لانتزاع تأييد الشعب لانقلاب معين او للحصول على توقيع الشعب على بياض لوضع دستور في المستقبل.

وقد شهدت فرنسا تطبيق الاستفتاء السياسي في دستور السنة الثانية عقب انقلاب ١٧٩٩ بواسطة نابليون بونابرت واستفتاء ١٨٠٢ بشأن استمرار نابليون قنصلاً اول مدى الحياة ولم تكن في مشاركة الشعب جدية في هذه الاستثناءات ولم تتوفر لها الضمانات المطلوبة للصحة والنزاهة من حرية ابداء الرأي وسرية التصويت، وعدم التعرض لأية ضغوط وغيرها من الضمانات الضرورية، وتحاط مشاركة الشعب في هذه الاستفتاءات

(١) د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلة للنظام الدستوري الاردني، ط١، عمان، ١٩٨٣، ص١٣٨.

(٢) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص١٤٥.

بظروف خاصة جعلت من سيادة الامة مجرد مظهر كاذب لاخفاء الحقيقة التي تتمثل في السلطة الشخصية لرئيس الدولة[١].

وطبق هذا النوع من الاستفتاء كذلك في دول عديدة وفي ظل نظم حكم مطلقة أو دكتاتورية، في المانيا الديمقراطية وايطاليا الفاشية وكثير من دول العالم الثالث بعد استقلالها وغيرها لاضفاء واجهة كاذبة من المشروعية والديمقراطية على نظمها، ومنها كثير من بلداننا العربية وما الماضي منا ببعيد وكيف ان نتائج الاستفتاء كانت تصل الى نسبة ٩٩.٩٩٪.

يقوم بتنظيم الاستفتاء السياسي رجل يقصد المحافظة على سلطاته او توسيع هذه السلطات بصورة تشكل في أغلب الاحيان تناقضاً والوقائع الدستورية، وقد يتحول الاستفتاء الذي يقوم بتنظيمه رئيس الدولة أو الحكومة الى استفتاء سياسي لمعرفة شعبية صاحبه، وقد يشكل بادرة خطرة على المؤسسات الدستورية وعلى الحريات العامة في الدول حديثة العهد بالديمقراطية، ودفعت هذه المخاطر بعض الفقهاء في القانون الدستوري الى وضع بعض المسائل التي من شأنها الحد من مخاطر استعمال الاستفتاء السياسي بعدم حصر استعماله بشخص واحد كرئيس الدولة او الحكومة وانما بالاتفاق مع هيئة جماعية او عضو آخر يؤمن التوازن بينه وبين الاول، ويجب استشارة المجالس النيابية حول المسائل المنوي عرضها على الاستفتاء واقامة حوار بينها وبين الحكومة من شأنه اطلاع الرأي العام على تلك المسائل فضلاً عن ذلك اقامة رقابة مسبقة على مضمون القانون حتى لا يحتوي على نصوص يكتنفها الغموض والالتباس[٢].

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المبادئ العامة– الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص٩١.

(٢) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص١٤٦.

وللاستفتاء السياسي صورة عدة هي:

اولا/ استفتاء التحكيم الشعبي.

ثانيا/ استفتاء تقرير المصير.

ثالثا/ استفتاء التقسيمات المحلية.

وسنتناولها على وفق الآتي:

اولا/ استفتاء التحكيم الشعبي:

يستخدم الاستفتاء احيانا أداة لتحكيم الشعب فيما يقوم بين سلطات الدولة أو بين الحكومة والمعارضة من نزاع ويسمى باستفتاء التحكيم. وقد أخذ دستور فايمر الألماني لعام ١٩١٩ بهذا حيث يمكن اقامة الاستفتاء في حالة النزاع بين أغلبية مجلس النواب وأقليته او بين هذا المجلس والمجلس الامبراطوري او بين رئيس الرايخ والبرلمان[١].

ثانيا/ استفتاء تقرير المصير:

وهو الاستفتاء الذي يجري لتخيير شعب من الشعوب بين الاستقلال او التبعية لدولة من الدول او الاتحاد معها. ولهذا الاستفتاء صلة وثيقة بالاستفتاء الدستوري لانه ان لم ينصب مباشرة على اتخاذ دستور جديد يتعلق بالاختيار بين قيام دولة جديدة يلزمها دستور جديد وبين البقاء مستعمرة او جزءاً من دولة ليس له كيان دول مستقل، ومن أمثلة هذا النوع الاستفتاء الذي جرى في النصف الثاني من مايو ١٩٨٠ في مقاطعة كيبك الكندية للاختيار بين الانفصال عن كندا وبين البقاء في إطار الدولة الاتحادية[٢].

ثالثا/ استفتاء التقسيمات المحلية :

يتعلق هذا الاستفتاء بادماج عدد من الوحدات المحلية في الدولة نفسها او تعديل الحدود بينها، ويطلق عليه بالاستفتاء الاداري[٣].

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٢٤١.

(٢) المصدر نفسه، ص٢٨٧.

(٣) المصدر نفسه، ص٢٨٨.

المطلب الثاني

الاستفتاء من حيث وجوب أجرائه

ينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث وجوب اجرائه الى نوعين وسنتناولهما في فرعين على وفق الآتي:

الفرع الاول/ الاستفتاء الاجباري.

الفرع الثاني/ الاستفتاء الاختياري.

وسنتناولهما وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول/ الاستفتاء الاجباري:

اذا ما نص الدستور في بلد ما على وجوب الوقوف على رأي الشعب في موضوع من الموضوعات او شأن من الشؤون العامة أو مسألة من المسائل الدستورية والتشريعية وتلزم السلطة في الدولة باجراء هذا الاستفتاء ولا خيار لها فيه، وهو يسمى بالاستفتاء الاجباري(١)، فتكون السلطة التشريعية ملزمة بعرض الموضوع على الشعب لاستفتائه فيه(٢).

ولا يأتي نص الدستور بشكل صريح ومباشر وانما يمكن أن يأتي بشكل ضمني وغير مباشر، كما هي الحال في الاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي، ويستمر نفاذ المعترض عليه في الاعتراض الشعبي من الناخبين الى ان يعرض على الاستفتاء الشعبي، ويكون اجراء الاستفتاء اجبارياً وتلك الحال في الاقتراح الشعبي إذ يكون اجراء الاستفتاء النتيجة اللازمة لنظام الاقتراح الشعبي(٣).

---

(١) د. سالم الكسواني، الوسيط في النظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٣١.

(٢) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص٢٣١.

(٣) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٣٤؛ لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص٣٤.

الفرع الثاني/ الاستفتاء الاختياري:

قد يكون اجراء الاستفتاء اختيارياً بأن يتوقف الدستور بهذا الاجراء على ارادة السلطة والجهة التي يحددها فيبيح لها حق الالتجاء اليه ويترك لها جوازاً امر اجراء هذا الاستفتاء، فقد يجعل الدستور اجراء الاستفتاء مثلاً أمرا اختيارياً يتوقف على ارادة رئيس الدولة أو البرلمان بأن يبيح الالتجاء اليه بناءً على طلب رئيس الدولة او البرلمان او عدد معين من اعضائه، وقد يجعل الدستور اجراء الاستفتاء متوقفاً على رغبة الحكومة او بناءً على طلب عدد معين من الناخبين يحدده الدستور، لذا يكون أمر اجراء الاستفتاء الاختياري جوازاً للسلطة والجهة التي يحددها الدستور إذ تقره على وفق سلطتها التقديرية فلها ان تلجأ الى الاستفتاء أو لا تلجأ اليه على وفق مشيئتها من دون اجبار عليها في هذا الشأن[1].

ويجد البعض ان الاستفتاء الاختياري الذي تجريه السلطة التشريعية لا يعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لانه لا يجري الا بناءً على رغبة البرلمان ومن ثم لا يستطيع الشعب ان يتدخل بشؤون السلطة التشريعية الا اذا سمحت هي بذلك، وهي بالتأكيد لا تسمح للشعب التدخل في اختصاصها الا عندما يكون رأيه موافقاً لرأيها، ومن ثم فان تدخل الشعب في هذه الحالة لا تكون له أية فائدة حقيقية، ولم يتفق البعض الآخر مع هذا التقديم وقالوا بان الاستفتاء يعد من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة تتجلى فيه الارادة الشعبية من دون ان تنقاد وراء ارادة ورغبة السلطة التشريعية ويؤكد ذلك البعض فتأتي مخالفة لارادة السلطة التشريعية، فلا تقابل هذه الاستفتاءات بالقبول الدائم من

(١) د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، القسم الثاني، المصدر السابق، ص١١٥.

الشعب، يرفض الشعب بعضه ومنها استفتاء الشعب السويسري في عام ١٩٧٨ بشان اقتراح انشاء قوة بوليسية فيدرالية[١].

المطلب الثالث

أنواع الاستفتاء من حيث قوته الالزامية

ينقسم الاستفتاء من حيث إلزام السلطات المختصة بنتيجته الى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري ومزدوج وسنتناولها في الفروع الآتية :

الفرع الأول/ الاستفتاء الملزم الاجباري.

الفرع الثاني/ الاستفتاء الاستشاري.

الفرع الثالث/ الاستفتاء المزدوج.

الفرع الاول/ الاستفتاء الملزم – الاجباري :

قد يحتم الدستور وجوب أخذ رأي الشعب في أمر من الامور يكون الاستفتاء اجبارياً، الذي ينص الدستور على وجوب اجرائه إذ يتعين على سلطات الدولة عرض الموضوع او الامر على الشعب لاستفتائه فيه، من دون أن يكون لهذه السلطات أية ارادة في أمر اجراء هذا الاستفتاء من عدمه، فهي تلزمة باخذ رأي الشعب على سبيل الوجوب ما دام الدستور قد قضى بذلك، ومثال ذلك أن ينص الدستور على ضرورة استفتاء الشعب في أمر تعديل الدستور إذ لا يمكن اقرار التعديل الا اذا استفتي الشعب في ذك ففي هذه الحالة يعد

(١) د. محمود محمد خلف ود. امجد مصباح عيسى، الديمقراطية في سويسرا "دراسة تحليلية في أسس الحكم الديمقراطي"، المركز العالمي للدراسات، الكتاب الاخضر، طرابلس، ١٩٩٦، ص٢٢٧. وللمزيد حول هذا الموضوع ينظر: د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص٣٠٣،٢٩٤ ؛ د. اومون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ك٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص٣٩٦.

الاستفتاء اجبارياً إذ يتحتم اجراؤه بأخذ رأي الشعب في أمر هذا التعديل[١]. ويلحظ ان الحكومات الديمقراطية لا تخالف رأي الشعب حتى ولو كان استشارياً[٢].

ويكون هذا الاتجاه الذي يلزم الجهات المعنية بالنتائج المترتبة على الاستفتاء أكثر تحفظاً للمعنى الحقيقي للمشاركة الاستفتائية، لأن من شأنه أخذ مشاركة المواطنين مأخذ التطبيق الفعلي إذ نجد صداها في القوانين او السياسات العامة التي تزمع تطبيقها او اتباعها، ويبرز فيها دور الشعب وسيادته.

الفرع الثاني/ الاستفتاء الاستشاري:

وهذا النوع من الاستفتاء على العكس تماماً من الاستفتاء الملزم، إذ لا تكون فيه النتيجة المترتبة على اجراء الاستفتاء أية حجة قانونية ملزمة للسلطات العامة في الدولة او الجهة المعنية التي دعت الى اجرائه. والنتيجة المترتبة على اجراء الاستفتاء تكون ذات طبيعة استشارية الأمر الذي يفقد بكل تأكيد دور المشاركة الاستفتائية للشعب قيمتها الحقيقية، وتتحول الى مجرد وسيلة لاستطلاع الرأي العام ونتائجها الى مؤشرات تستأنس بها السلطات العامة للدولة في التشريعات التي تزمع اصدارها أو السياسات والتدابير التي تنوي اتخاذها[٣].

وعلى الرغم من ندرة استعمال الاستفتاء الاستشاري، إذ يزخر الفقه الانجلوساكسوني بأمثلة عديدة لهذا النوع من الاستفتاء ولاسيما في الدول الاسكندنافية لعل اهمها أن الاستفتاء الاستشاري ادخل في الدستور السويسري عام ١٩٩٢ في فترة الحملة

---

(١) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص٥١٣.

(٢) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، ٢٠٠٥، ص٢٨٣.

(٣) د. سليمان صالح الغويل، حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة دراسة قانونية في ضوء التشريع الليبي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٦، ص٥٥٧؛ د. سام سليمان دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، كلية الحقوق، جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٥، ص٢٦٤.

الانتخابية بتحريم المشروبات الكحولية وطبق الاستفتاء لأول مرة في السنة ذاتها لاجل استطلاع رأي الناس بخصوص اصدار قانون حظر بيع المشروبات الكحولية ولم يطبق حتى ١٩٥٥، وطبق الاستفتاء الاستشاري في الترويج في بعض الولايات الامريكية والكندية[١].

الفرع الثالث/ الاستفتاء المزدوج:

وهو الاستفتاء الذي يقوم على الأخذ بالاتجاهين السابقين كليهما في آن واحد، اي جعل نتيجة الاستفتاء ذات طبيعة تلزم في بعض المسائل والامور، في حين تكون نتيجة الاستفتاء ذات طبيعة استشارية غير ملزمة للسلطات العامة في الدولة او الجهة المعنية التي قامت بالدعوة للمشاركة الاستفتائية في بعض المسائل في الظروف الاخرى.

وليس هذا النوع من الاستفتاء نظرياً بحتاً وانما هو نظام يطبق في بعض الولايات الأمريكية التي تاخذ النظام الاستفتاء الاجباري الملزم وتطبق معه نظام الاستفتاء الاستشاري او كما يعبر عنه الفقيه الامريكي ستيفن لي كوك بنظام التصويت المباشر إذ يتم اجراء هذا الاستفتاء بالاستناد الى قانون عام الولاية او بالاستناد الى الصلاحيات الضمنية في ميثاق المدينة او بناء على تخويل بموجب نص صريح يتضمن هذا الميثاق[٢].

المطلب الرابع

أنواع الاستفتاء من حيث وقت استعماله

ينقسم الاستفتاء من حيث وقت أو موعد اجرائه الى استفتاء سابق أو استفتاء لاحق وسنتناولهما على وفق ما يأتي:

الفرع الاول/ الاستفتاء السابق.

الفرع الثاني/ الاستفتاء اللاحق.

وسنتناولهما على وفق يأتي:

---

(١) د. سليمان صالح الغويل، المصدر السابق، ص٥٥٨.

(٢) المصدر نفسه، ص٥٥٩.

الفرع الأول/ الاستفتاء السابق:

قد ينص الدستور على ضرورة الالتجاء للاستفتاء الشعبي قبل إقرار السلطة التشريعية (البرلمان) للقانون فيكون الاستفتاء في هذه الحالة استفتاءً سابقاً على اقرار القانون[١].

ففي هذه الحالة لا يصوت البرلمان على القانون أو لا تتداول الحكومة بالقرار المنوي تقديمه على الاستفتاء الشعبي قبل اجراء هذا الاستفتاء وهي حالة نظرية برمتها[٢].

وغاية القصد أن هذا الاستفتاء هو استشارة الشعب بموضوع ما مثل قضية معينة أو قانون قبل المصادقة عليه من الجهة المختصة للتعرف على اتجاهات الرأي العام[٣]، وقد أخذ بهذا الدستور الفرنسي السابق ١٩٥٩.

الفرع الثاني/ الاستفتاء اللاحق:

ويقصد به أخذ رأي الشعب في موضوع ما بعد مصادقة السلطات المختصة له واقراره، فاذا كان محل الاستفتاء مشروع قانون، فان هذا القانون يكون قانوناً كامل الصياغة ومقراً من البرلمان، ولكن يعلق نفاذه على استفتاء الشعب، ويشبه حق الاستفتاء حق التصديق المعترف به لرئيس الدولة[٤].

(١) د. سالم الكسواتي، مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص١٣٩.

(٢) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، المصدر السابق، ص٣٩٦.

(٣) د. طعيمة الجرف، القانون العام – القسم الاول – القانون الدستوري والحكم المقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٢، ص٥٩ ؛ بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٣٧ ؛ د. محمد قدري حسن، الاستفتاء والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص٣٨، ٣٩.

(٤) د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة (ب.م)، ١٩٤٣، ص١٥٨.

ولا تؤدي مصادقة الجهات المختصة لوحدها الى نفاذ القانون ولا بد من اقترانها بالمصادقة الشعبية بالاستفتاء ليصبح القانون نافذاً لذا يطلق عليه البعض بالاستفتاء التصديقي(١).

ويعد البعض الاستفتاء اللاحق أفضل من الاستفتاء السابق، لان الشعب فيه يستفتى على قانون كامل الصياغة خلافاً للاستفتاء السابق الذي ينص على مبدأ أو فكرة القانون فحسب وهو ما يتيح للبرلمان فرصة التلاعب بصياغة القانون بما يحقق رغباته ويعارض رغبات الشعب بالتلاعب بصياغة الالفاظ وتقديم الكلمات وتأخيرها ولا سيما ان غالبية الشعب تفتقر الى الخبرة القانونية التي تؤهله لتمييز ما يعنيه هذا اللفظ(٢).

المبحث الثالث

تمييز الاستفتاء الشعبي عن الأنظمة الأخرى

ارتبطت كلمة الاستفتاء بمعانٍ عديدة، واختلطت عند كثير من الناس خطأً بكلمات أخرى ذات معانٍ مغايرة لوجود شيء من التقارب او التشابه الحقيقي بينهما بوصفها جميعاً انظمة انسانية تتصل بما يمثل الحكم في الدولة وتشترك في كون الشعب هو صاحب الاختيار فيها ولو نظرياً.

لذا فاننا سنتناول بالبحث في هذا المبحث موضوع التفريق بين الاستفتاء والأنظمة ألاخرى على وفق الآتي :

المطلب الاول / تمييز الاستفتاء عن الانتخاب.

المطلب الثاني/ تمييز الاستفتاء عن البيعة.

المطلب الثالث/ تمييز الاستفتاء عن الاقتراح والاعتراض الشعبي.

---

(١) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٣٨ ؛ د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص١٣٩.

(٢) د. شمران حمادي، النظم السياسية، ط٤، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٧٥، ص١١٦؛ بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٣٩.

وسنتناولها على وفق الآتي:

المطلب الأول

تمييز الاستفتاء الشعبي عن الانتخاب

ولئن كان هناك رابط بين الاستفتاء الشعبي والانتخابات وهو كونهما ينطلقان من سلطة التصويت (Lepovoir suffrage) التي تعد وسيلة التعبير عن الارادة الشعبية لاسناد السيادة في الدولة سواء من خلال ممارسة السلطة بالاستفتاء الشعبي أو باسناد السلطة بالانتخاب، ويعني كلاهما إشراك الشعب في مسألة الحكم وممارسة حقه في استرداد السيادة وإسنادها الى من يتولى أمرها[١].

ويعرف الانتخاب بانه اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد[٢]. وإذا كان الانتخاب ينطوي على معنى الاستفتاء من الناحية اللغوية لانه يتضمن طلب رأي الناخبين في المرشحين، فانه يختلف عن الاستفتاء في مفهومه القانوني لتعلقه باختيار بين اشخاص[٣].

ويختلف الاستفتاء الشعبي عن الانتخاب في نواحي عديدة هي:

١. ان مجال عمل الاستفتاء هو الوصول الى رأي الشعب اما في شخص الحاكم او في القوانين التي تحكمه، في حين يعد الانتخاب وسيلة يتمكن الشعب فيها من اختيار ممثليه بالهيئة النيابية التي تنوب عنه في ممارسة السلطة.

٢. للاستفتاء الشعبي طريقة واحدة مؤداها ان يدلي الناخب برأيه في الموضوع المطروح إما بالموافقة (نعم) أو بعدم الموافقة (لا) بعكس الانتخاب إذ تتعدد أشكاله وصوره

(١) د. جابر جاد نصار، المصدر السابق، ص٣٦.

(٢) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادى الدستورية في الشريعة الاسلامية، ط٦، منشاة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٩، ص١٨٠.

(٣) ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص١٠٣.

ويجد الناخب امامه أكثر من خيار، ويستطيع اختيار أكثر من ناخب من أكثر من اتجاه.

٣. تكون نتيجة الاستفتاء حاسمة اما برفض موضوع وإما باقراره، ولا تحسم نتيجة الانتخابات المنافسة المقدمة بين المرشحين.

٤. يتميز الاستفتاء بالطابع العام إذ يشمل افراد الشعب كافة الذين يحق لهم الادلاء بالصوت فضلاً عن شموله لاقليم الدولة كافة بل قد يتجاوز الاقليم الى رعايا الدولة في الدول الاخرى الذين يعبرون عن رأيهم بشعارات الدولة بالخارج أو بالوسائل الالكترونية الحديثة، في حين تتسم الانتخابات بالطابع المحلي المحدود، إذ تختار كل مقاطعة محددة في الدولة من يمثلها في الهيئة النيابية ولا يتعدى رأيها حدود المقاطعة او الاشخاص المطروحة(١).

٥. ويسوغ أحد الفقهاء التفريق بينهما إذ يعد الاستفتاء الشعبي فرعاً من فروع الديمقراطية شبه المباشرة في حين يجد ان النظام الانتخابي وسيلة ديمقراطية نشأت في ظل النظام النيابي وتأييد بأن الاستفتاء الشعبي يمثل نظاماً ديمقراطياً في حين يمثل الانتخاب نظاماً يفترض أنه ديمقراطي وان كانا يعملان لتحقيق هدف واحد مشترك هو تمكين الشعب من حقه في المشاركة في الحياة السياسية واقامة نظام ديمقراطي من شأنه أن يجعل مقاليد السيادة واسناد السلطة بيد الشعب(٢).

٦. تعد مهمة الناخب من حيث صعوبة الاختيار او سهولته فارقاً يمكن فيه التمييز بين الاستفتاء الشعبي والانتخابات لأن الأول يتميز بالسهولة إذ لا يحتاج من الناخب سوى الاجابة –بنعم– أو –لا– في حين يصعب الاختيار بالنسبة للانتخاب إذ يكون اختيار

(١) د. داؤد عبد الرزاق داؤد الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، طبعة سنة ١٩٩٢، ص٣٥-٣٦.

(٢) د. جابر جاد نصار، المصدر السابق، ص٣٩.

المرشح على وفق أكثر من معيار فقد يكون شخصه أو برنامجه أو حزبه أو ايديولوجيته او غيرها[١].

المطلب الثاني

تمييز الاستفتاء عن البيعة

يتم اختيار حكام المسلمين أو أمير المؤمنين أو خليفة الرسول الكريم (ﷺ) في الدولة الاسلامية أيام الخلافة الراشدة بالبيعة وهي طريقة مميزة لاختيار رئيس الدولة الاسلامية. تلعب الصلاحية والتقوى دوراً بارزاً في تحديد المرشحين لها واصحاب الاختيار فيها، فلم يقيد الله سبحانه وتعالى الناس بطريقة معينة في اختيار حكامهم وتركهم احراراً في تحديد الطريقة التي تتفق وظروفهم وتحقق مصالحهم، واكتفى جل شأنه بأن أوصى الحاكم بالعدل وأوصى المحكومين بالطاعة. فيقول سبحانه وتعالى ((إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيراً (٥٨) يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ))[٢].

والبيعة هي لفظ استعمل للعهد القائم بين الحاكم والمحكوم عند اختيار المحكومين لحاكمهم والذي يدل صراحة على التعاقد وفي ذلك يقول ابن خلدون في "المقدمة" اعلم ان

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص١٠٣. وللمزيد حول الموضوع ينظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادى الدستورية في الشريعة الاسلامية، المصدر السابق، ص١٨٠؛ د. عبد الكريم غلاب، سلطة المؤسسات بين الشعب والحكم، ط١، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ١٩٨٧، ص٥١؛ د. عبد الحميد متولي، أزمة الانظمة الديمقراطية، المصدر السابق، ص١٢٤.

(٢) سورة النساء، آية: ٥٨-٥٩.

البيعة هي العهد على الطاعة وكأن الناس اذا بايعوا الأمير وعقدوا عهده جعلوا أيديهم في يده تأكيداً للعهد فأشبه ذلك فعل البائع والمشتري فسمي بيعة[١].

والبيعة عقد حقيقي يتم بايجاب بين الطرفين وقبولهما، وبما أن الحاكم مبايع من الناس والبيعة عقد اجتماعي بين الحاكم والناس يلتزم كل طرف بتنفيذ التزامه لذا يتبين مدى ديمقراطية الاسلام[٢].

ولقد ميز بعض الفقهاء بين المبايعة والبيعة، لأن بايع على وزن فاعل من أفعال المشاركة التي يفترض فيها وجود فريقين لكل منهما حقوق وعليه واجبات[٣]، وكما قلنا سابقاً ان البيعة عقد مبرم بين المرشح للخلافة أو رئاسة الدولة وبين الأمة تتمثل في أهل الحل والعقد يتعهد فيه المرشح بأن يتولى شؤون الأمة ويرعى مصالحها وتتعهد فيه الأمة بالسمع والطاعة إذ يستمد الخليفة سلطته[٤].

واذا كانت نظرية العقد الاجتماعي –التي قيل بها في الفقه الغربي أساساً لسلطة الحكومة ومصدر للشرعية في الدولة– أقيمت على مجرد افتراض نظري، فان عقد البيعة بين الأمة والحاكم قد قام قبل ذلك بقرون على اساس حقيقة واقعة لا خيال فيها ولا افتراض[٥].

وتختلف البيعة عن الاستفتاء الشخصي في مظاهر عديدة هي:

---

(١) د. محمد فتحي عثمان، حقوق الانسان، دار ابن الاثير للطباعة والنشر والترجمة، جامعة الموصل، ص١٠١.

(٢) د. ابراهيم اعراب، الاسلام السياسي والحداثة، أفريقيا الشرق، بيروت، ٢٠٠٠، ص١٠٣؛ د. محمود حلمي، نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، ط٦، (ب.م)، ١٩٨١، ص١٠١.

(٣) د. ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، ١٩٧٧، ص٢٧٤.

(٤) د. محمد ضياء الدين الريس/ النظريات السياسية الإسلامية، ص١٧٠.

(٥) د. محمود كامل ليلة، الأنظمة السياسية، ١٩٦٩، ص٢١٧ ؛ د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص١٧٤، ١٧٥.

١. طلب الرئاسة:

يتطلب اختيار خليفة المسلمين في العهد الراشدي من أهل الحل والعقد ان يتفحصوا أحوال أهل الامامة فيقدموا منهم أكثرهم فضلاً, وأكملهم شروطاً، فاذا تعين لهم من بين الجماعة من أداهم الاجتهاد الى اختياره عرضوها عليه. فان أجاب لها بايعوه عليها وانعقدت له الامامة ببيعتهم ولزم كافة الأمة الدخول في بيعته والانقياد لطاعته، وان امتنع عن الامامة ورفض قبولها فانهم لا يفرضون عليه قبولها وانما يعدل الى من سواه من مستحقيها فيبايعونه(١).

ولقد وردت البيعة في القرآن الكريم في مواضع عديدة منها قوله تعالى : ((إِنَّ الَّذِينَ يُبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ اللَّهَ يَدُ اللَّهِ فَوْقَ أَيْدِيهِمْ فَمَنْ نَكَثَ فَإِنَّمَا يَنْكُثُ عَلَى نَفْسِهِ وَمَنْ أَوْفَى بِمَا عَاهَدَ عَلَيْهُ اللَّهَ فَسَيُؤْتِيهِ أَجْرًا عَظِيمًا))(٢)، وقوله تعالى: ((لَقَدْ رَضِيَ اللَّهُ عَنْ الْمُؤْمِنِينَ إِذْ يُبَايِعُونَكَ تَحْتَ الشَّجَرَةِ فَعَلِمَ مَا فِي قُلُوبِهِمْ))(٣).

يسعى المرشح في الانتخاب والاستفتاء الرئاسي الى الرئاسة ويطلب من الشعب الموافقة على قبولها الذي يحدث عملاً في الدول المتخلفة هو ان يبذل المرشح وهو صاحب السلطة الفعلية في الدولة الجهود والمحاولات والحيل كلها للحصول على موافقة ولو صورية من الشعب لاضفاء مظهر الشرعية على رئاسته، ويتم الترشيح في البيعة من دون طلب أو اصدار من المرشح فأهل الحل والعقد هم الذين يرشحون من يجدونه أهلاً للخلافة ويعرضونها عليه(٤).

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، بغداد، ١٩٨٩، ص٧.

(٢) سورة الفتح، آية : ١٠.

(٣) سورة الفتح، آية : ١٨.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص١٩٥.

٢. شروط الترشيح:

تكون المقارنة بين الشروط الواجب توفرها في المرشح للانتخاب، اي الاستفتاء الشخصي في الأنظمة الحديثة وبين ما يقابلها في نظام البيعة الاسلامي فيما يأتي:

أ. التمتع بالحقوق المدنية والسياسية :

يشترط في المرشح للرئاسة في الأنظمة الحديثة أن يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والشروط نفسها مطلوبة في المرشح للبيعة وعبر عن ذلك فقهاء الشريعة أن يكون في المرشح اكتمال العقل منزهاً عن الجرائم والشبهات.

ب. السن أو العمر:

تشترط الأنظمة الدستورية المعاصرة في المرشح لرئاسة الدولة أن يكون قد تجاوز من العمر سناً معينة، وتتراوح بين ٣٠–٤٠ سنة لضمان أن يكون لدى المرشح الحد الأدنى من الخبرة والحنكة ويشترط في المرشح للبيعة أن يكون قد بلغ مبلغ الرجال[١].

جـ. الجنسية والانتماء القبلي:

تشترط معظم الدساتير فيمن يرشح لرئاسة الدولة أن يكون متمتعاً بجنسيتها، اما في البيعة الاسلامية فيشترط بعض الفقهاء ان يكون المرشح قرشياً في الصحيح استناداً على قول الرسول ﴿ﷺ﴾ "الأئمة من قريش بقي منهم اثنان". ويختلف الفقهاء في هذا الشرط ، وأساسه في عدم القطع بصحة النص الوارد فيه لمعارضته لنصوص كثيرة وردت بالغاء اعتبار الانسان والاعتماد على الاعمال، والنهي على من دعا الى عصبية[٢].

(١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص١٣٩، ١٤٠.

(٢) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٤٧.

د. الجنس أو الرجولة:

لا تشترط أغلب دساتير العالم في المرشح لرئاسة الدولة او رئاسة الحكومة أن يكون رجلاً، في حين تشترط الشريعة الاسلامية في المرشح للخلافة أن يكون رجلاً فلا يجوز تولي النساء رئاسة الدولة الاسلامية(١)، لقوله تعالى ((الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ))[٢].

هـ. العلم:

لا تشترط الدساتير الحديثة في المرشح لرئاسة الدولة عادة التمتع بقسط وافر من العلم الديني أو الدنيوي وكثير من الرؤساء كانت معلوماتهم ضحلة لدرجة تثير التساؤلات، في حين كان يشترط فيمن يبايع للخلافة أن يكون من المجتهدين العالمين بأحكام الشريعة الإسلامية المحيطين بكتاب الله تعالى وسنة رسوله والعلم بشؤون الدنيا وأحوال الدولة[٣].

و. العدالة:

لا يشترط في المرشح لرئاسة الدولة في أنظمة الحكم الحديثة ان يكون عادلاً أو تقياً ويترك الامر للصدفة أو الظروف. أما في الشريعة الاسلامية فيشترط في المرشح للبيعة أن يكون على قدر كاف من التقوى أو العدالة حتى يخشى الله تعالى في حكمه الناس واستخدامه لامتيازات السلطة ورعاية مصالح الناس وتجنب الإساءة اليهم[٤].

٣. أهل الاختيار:

يكون الشخص في الاستفتاء الناخبين تطبيقاً لنظام الاقتراع العام المباشر، إلا أن جمهور الناخبين في البلاد المتخلفة تسيطر على اغلبيته الأمية والانقياد مما يسهل سيطرة الحكومة عليه والحصول على موافقته على مرشح السلطة من دون تفكير بصرف النظر عن صلاحيته واخلاصه.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٠٠.

(٢) سورة النساء، آية : ٣٤.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٢٠٤.

(٤) المصدر نفسه، ص٢٥٠.

اما في البيعة فهم صفوة القوم وعلماؤه، هم أهل الحل والعقد والاجتهاد، هم المفكرون الذين يحسنون اختيار المرشح الصالح لتولي مهام الخلافة وهؤلاء يقومون بما يسمى بالبيعة الخاصة وتقوم جماعة المسلمين من بعدهم بمبايعة المرشح وتسمى بالبيعة العامة[١].

٤. مدة الرئاسة:

استقرت القاعدة في تقاليد المسلمين هي عدم تأقيت الخلافة بمدة معينة وتكون مبايعة الخليفة لمنصبه مؤيدة خلافاً لرئاسة الجمهورية من النظم المعاصرة إذ تتحدد مدة رئاسة الرئيس بمدة زمنية معينة وبانتهاء تلك المدة يعاد انتخابه او انتخاب غيره[٢].

٥. مدى الولاية:

يكون رئيس الدولة في الاستفتاء الشخصي رئيساً دنيوياً زمنياً فحسب لا علاقة له بالرئاسة الدينية، في حين يكون خليفة المسلمين فهو رئيساً دينياً ودنيوياً معاً لأن الخلافة هي رئاسة عامة في أمور الدين والدنيا نيابة عن الرسول ﴿ﷺ﴾[٣]. ويخلف الإمام النبي ﴿ﷺ﴾ في حراسة الدين وحمايته وفي سياسة الدنيا بهذا الدين.

٦. طبيعة العلاقة:

تكون العلاقة في البيعة علاقة عقدية يحكمها عقد البيعة وتتحدد على وفق مبدأ التعاقد الدستوري، في حين أن العلاقة بين الرئيس والمقترعين في الاستفتاء الشخصي علاقة تنظيمية ينظمها الدستور[٤].

---

(١) المصدر السابق، ص١٤٣.

(٢) د. محمود حلمي، نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة، المصدر السابق، ص١٠٣.

(٣) د. عفيف عبد القادر طبارة، روح الدين الإسلامي، ط٨، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٩، ص٣١٢ ؛ بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٤٥.

(٤) بيداء عبد الجواد العباسي، المصدر السابق، ص٤٥.

المطلب الثالث

تمييز الاستفتاء عن الاقتراح والاقتراع الشعبي

يتميز الاستفتاء الشعبي عن غيره من الوسائل التي يمكن للشعب أن يمارس فيها سلطة الحكم بارادته المشتركة كالاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي وسنتناولهما على وفق الآتي.

يكون الاقتراح الشعبي لعدد معين من الناخبين في اقتراح مشروع قانون وتقديمه الى البرلمان الذي يلتزم بمناقشته والبت فيه ويأخذ صورتين هما:

الأولى/ صورة الاقتراح المفصل الذي يصاغ في شكل مشروع قانون محدد ويقسم الى مواد.

الثانية/ صورة الاقتراح غير المفصل او غير المبوب وهو يقتصر على بيان الموضوع أو المبدأ او الفكرة التي يراد التشريع على وفقها ويترك للبرلمان مهمة اعداد مشروع القانون بالكامل[١].

وقد يقترن الاقتراح الشعبي بنظام الاستفتاء عندما يتطلب الدستور لكي يصبح المشروع المقترح من الشعب نافذاً ضرورة أن يوافق عليه الشعب في استفتاء عام بعد إقراره من جانب البرلمان، واذا لم يتطلب الدستور ذلك فان مشروع القانون المقترح من الشعب يعرض على البرلمان لاقراره ويصبح باصداره له قانوناً واجب النفاذ[٢].

ويلتقي الاستفتاء الشعبي مع الاقتراح الشعبي في كونهما يجدان مرجعهما في ممارسة الشعب لحريته السياسية بالديمقراطية شبه المباشرة فضلا عن أن الاستفتاء الشعبي يلتقي مع الاقتراح الشعبي في كونهما يعبران عن الإرادة الحرة لافراد الشعب وهو ما يسمح للاقتراح الشعبي يتولى في داخل الاطار العام للاستفتاء الشعبي، ويتولى الاقتراح الشعبي ينتهي في نهاية المطاف الى استفتاء شعبي عند اعادة عرض القانون بعد إقراره او

(١) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص٢٣٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، الانظمة السياسية، المصدر السابق، ص٣١٢، ٣١٣.

اصداره من المجلس النيابي على الشعب ليبدي رأيه في القانون بالموافقة او عدم الموافقة بالاستفتاء الشعبي[١].

ويتميز الاستفتاء الشعبي عن الاعتراض الشعبي فيما يأتي:

يعرف الاعتراض الشعبي بأنه حق يمنح لعدد معين من الناخبين في فترة زمنية معينة في بالاعتراض على قانون أصدره البرلمان. ويترتب على ذلك أنه اذا لم يستعمل الناخبون حقهم في الاعتراض من المدة التي عينها الدستور سقط حقهم في ذلك ويعد هذا بمثابة الموافقة الضمنية على القانون الذي أصدره البرلمان.

اما اذا تقدم الناخبون بالاعتراض فلا يترتب على ذلك سقوط القانون وانما يتعين على البرلمان عرضه على الشعب لاستفتائه فيه، لذا يعد الاستفتاء الشعبي هنا نتيجة محتومة للاعتراض الشعبي، ولا يعدو الاعتراض الشعبي أن يكون طلب موجهاً من عدد معين من الناخبين بوجوب عرض القانون المعترض عليه للاستفتاء الشعبي، ومن ثم يتوقف مصير القانون على نتيجة الاستفتاء[٢].

وعلى هذا النحو يختلف الاعتراض الشعبي عن الاستفتاء الشعبي إذ يعرض في الاستفتاء الشعبي القانون على الشعب لاستفتائه فيه بالموافقة أو بالرفض مع ما يترتب على رفض الشعب للقانون من عدم نفاذه، ويظل القانون المعترض عليه في الاعتراض الشعبي موقوفاً نفاذه طيلة فترة الاعتراض التي حددها الدستور، فاذا لم يعترض عليه يعد إقراراً ضمنياً من جانب الشعب بالموافقة عليه[٣].

---

(١) د. جابر جاد نصار، المصدر السابق، ص٦٧، ٧٠.

(٢) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٨٥.

(٣) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص١٤٨.

وهكذا يبدو ان الاعتراض (الفيتو) الشعبي من الوجهة الديمقراطية بدرجة أدنى من الاستفتاء العام والالزامي بما يتعلق بكل قانون او قرار صادر عن السلطات المختصة[١].

ويختلط الاعتراض الشعبي الى حد كبير بالاستفتاء الاختياري اللاحق الذي يتم بناءً على طلب عدد من الافراد، ويستفتى الشعب في الحالتين كلتيهما على قانون لطلب عدد من الناخبين او نتيجة لاعتراضهم، ويشتد التشابه اذا لم تفرق الدساتير بينهما في كيفية حساب عدد الاصوات. وان كان الغالب انها تقرر التفريق، ففي الاستفتاء الاختياري يحسب الموافقة على القانون لذا لا يعد الممتنعين عن التصويت من الموافقين، اما في الاعتراض الشعبي فالحساب ينصب على عدد الاصوات المعارضة للقانون لذا يعد الممتنعين عن التصويت من بين الموافقين على القانون[٢].

المطلب الرابع

تمييز الاستفتاء عن الشورى

الشورى في الاسلام هي طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن الكريم والسنة النبوية على الأمة تتمثل في علمائها، للمناقشة وتبادل الآراء والحجج بحثاً عن الحكم الصحيح الموافق لأحكام الشريعة الاسلامية[٣].

والشورى أصل مهم من أصول الشريعة يهدف الى تحري المصلحة العامة وإشراك الناس في شؤون حكمهم، إذ تؤدي الى اظهار أفضل الحلول للمسائل العامة بعد تقابل الآراء المختلفة وظهور أوجه واسباب الخلاف بينها وما ينطوي عليه كل منها من فوائد ومثالب في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية، وضرورة للحفاظ على الترابط والتضامن في المجتمع الإسلامي وضرورة لالتزام المسلمين بطاعة أولياء أمورهم[٤].

---

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، المصدر السابق، ص٣٩٨.

(٢) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص٢٣٧، ٢٣٨.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص١٥٦.

(٤) د. محمود البهي، الدين والدولة من توجيه القرآن الكريم، ١٩٧١، ص٥٢٦، ٥٢٧.

فاذا اشترك الاستفتاء والشورى في كونهما يتمثلان بصفة عامة في طلب الرأي من أهله في امر من الامور العامة إلا أنهما يختلفان في الأمور الآتية:

١. من حيث أهل الرأي:

يكون أهل الرأي في الاستفتاء أو الذين يدلون باصواتهم الناخبين كافة، إذ يطبق نظام الاقتراع العام، فلا يشترط في الناخب شرط العلم أو المال أو الانتماء الطبقي بحجة أن هذا النظام أقرب الى الديمقراطية والسماح لعديد من المواطنين الذين ليس لهم العلم الكافي بموضوع الاستفتاء بالحكم على ما لا يعلمون ويؤدي في الدول المتخلفة الى انقياد كثير من المواطنين وراء ما تراه الحكومة من دون تفكير أو تدبر لانخفاض الوعي او ضعف الخلق[١].

الخلق[١].

ويكون أهل الرأي في الشورى أهل الحل والعقد أو اهل الاختيار وهؤلاء هم صفوة القوم وخيرة ابنائه من الفقهاء والعلماء أو المعارف وأهل الخبرات الذين يحسنون الحكم على المسائل موضوع الشورى بحكم تكوينهم ودرايتهم.

٢. من حيث موضوع الرأي:

يكون موضوع الرأي في الاستفتاء موضوع عام يراد اتخاذ موقف فيه أو قرار فيه ايا كان مجاله من دون التقيد بأحكام سابقة أو قواعد لا يجوز المساس بها الا احكام أو قواعد دستور الدولة.

وينحصر موضوع الرأي في الشورى فيما لم يرد بشأنه نص قاطع في الكتاب الكريم والسنة النبوية لانه لا اجتهاد في مجال الاحكام السماوية إذ تتقيد سلطة التشريع في الاسلام بما أتى به هذا الدين السمح من قواعد واحكام وغالباً ما يتعلق موضوع الشورى بامر دنيوي مثل الحرب[٢].

(١) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المصدر السابق، ص١٧١، ١٧٢.

(٢) المصدر نفسه، ص١٧٢.

٣. من حيث حدود الرأي:

ليس لصاحب الرأي في الاستفتاء غير الموافقة على موضوعه أو رفضه كما هو معروض عليه من دون مناقشة أو تفسير أو ادخال تعديلات او اضافات اليه، او اقتراح حلول جديدة، ونادراً ما يطلب من المقترع في الاستفتاء الاختيار بين بدائل عديدة.

أما في الشورى فلأهل الرأي بحث موضوع الشورى بأكمله فلهم الموافقة على ما يقترح عليهم أو رفضه أو تعديله ولهم مناقشة وانتقاء الحلول المقدمة بشأنه وتقديم الاقتراحات البديلة غير أنهم يلتزمون باحكام الشريعة الإسلامية في اجتهادهم فلا يستطيعوا تقديم اقتراح أو حكم لمسألة يخالف هذه الاحكام ويقتصر دورهم في استنباط حكم الشريعة في المسألة موضوع البحث[١].

المبحث الرابع

مبدأ السيادة الشعبية

المطلب الأول

نشأة مبدأ سيادة الشعب

يعد مبدأ سيادة الشعب من المبادئ الديمقراطية التي ظهرت بوصفها فكرة فلسفية نظرية ثم تطورت بعد ذلك الى أن أصبحت مبدأً قانونياً يعترف بها في معظم دساتير دول العالم، وتعد فكرة الشعب بوصفه صاحب السيادة ومصدر السلطة قديمة قدم الفكر السياسي، إذ تعود الجذور التاريخية لهذا المبدأ الى الديمقراطية القديمة التي ظهرت في اليونان، وطبقت الفكرة الديمقراطية في المدن اليونانية القديمة ولا سيما دولة مدينة اثينا، إذ كان يقيم نظام الحكم محل جمعية المواطنين او ما يطلق عليها (الاكليزيا) افراد الشعب

(١) المصدر نفسه، ص١٧٤.

جميعهم الذين تتوفر فيهم شروط العضوية اليها ويشمل طبقة الافراد الذين لهم السلطة في وضع القوانين[١].

ونادى كثير من فلاسفة الاغريق بفكرة الديمقراطية. وقد ذكرها افلاطون بقوله "مصدر السيادة هي الارادة المتحدة للمدينة"، وعبر عنها ارسطو بقوله "السلطة تنبع من الجماعة ولا تنبع من شخص الحاكم ذاته"[٢].

والديمقراطية في الأصل كلمة يونانية مشتقة من كلمتين (ديوموس) وإذ تعني سلطة الشعب و(كراتوس) اي الحكم أو الحكومة او السلطة، وقد عرفها مونتسكيو بقوله "الديمقراطية هي بهذه ملك الشعب كهيئة في الجمهورية السلطة السيدة"[٣].

ثم انتقلت فكرة الديمقراطية الى الرومان، إذ عرفت روما القديمة في عهدها الملكي وعهدها الجمهوري مبدأ الحكم الديمقراطي بلجانها ومجالسها الشعبية الى أن جاء القياصرة فاستأثروا بالسلطان فاصبح الحكم فردياً مطلقاً[٤].

وللديانات السماوية نصيب كبير ومتدرج في تغذية فكرة الديمقراطية والدعوة اليها، فلم تأخذ الديانة النصرانية بشكل مباشر بالمبدأ الديمقراطي لانها ربطت الديمقراطية

(١) د. ميلود الذهبي ود. ابراهيم ابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري – دراسة تحليلية في النظرية العامة لفلسفة القانون الدستوري، ك١، ط٢، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، ليبيا، ١٩٩٧، ص٢٥.

(٢) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص٤١٦.

(٣) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص٤٢٢.

(٤) د. محمود عبد الله العربي بك، الديمقراطية، مجلة القانون والاقتصاد، ع١، السنة ١٢، مطبعة فتح الله الياس فوزي واولاده، القاهرة، ١٩٤٢، ص٧٠.

بدعائم اخلاقية وأخذت بنظرية الحق الالهي المباشر كما جاء في نظرية القسيس (بولس) التي ترتكز على المبدأ المسيحي الذي يقول أن مصدر السلطة هو الله[١].

مهدت الديانة النصرانية أذهان البشر للديمقراطية بما دعتهم اليه من احكام خلقية وفضائل نفسية وعلى رأسها صفات العدل والاحسان واحترام بني البشر. ثم جاء الاسلام الذي لم يقل شأناً في تغذية الديمقراطية إذ سجل الفضائل والاحكام الخلقية ثم خطا بالإنسانية خطوات بعيدة المدى فدعا على خلاف المألوف في الكتب السماوية التي سبقته دعوة صريحة الى نظام حكومي يجب اتباعه والتقيد به، ويقوم هذا النظام الذي أتى به الاسلام على اساس اختيار رئيس الدولة او الخليفة بالمبايعة بالشورى التي أكدها الاسلام بقوله ((وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ))[٢].

وقامت الأصول الفكرية والفلسفية لمبدأ سيادة الشعب على النظريات الديمقراطية المختلفة التي قيلت في اصل نشأة السلطة، اما قبلها فقد كانت النظريات الديمقراطية التي أقامت مسألة نشأة السلطة الى الله تعالى، أي اسباغ الشرعية على السلطة واعطائها صفة مقدسة. ثم تطور الامر وظهرت النظريات الديمقراطية المختلفة في القرنين السادس عشر والسابع عشر التي ارجعت أصل نشأة الدولة الى الشعب لذا لا تكون السلطة الحاكمة مشروعة الا اذا كانت وليدة الارادة الحرة للجماعة التي يحكمها، ومنها نظرية العقد الاجتماعي[٣].

---

(١) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص٨.

(٢) سورة الشورى، آية ٣٨.

(٣) د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، ك١، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦، ص٦٨ ؛ د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة، ط٦، ١٩٨٨، ص٢٦؛ سيفان باكراد ميسروب، مبدأ سيادة الشعب في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ١٩٩٩، ص٥.

المطلب الثاني

مفهوم مبدأ سيادة الشعب

لا تصدر السيادة على وفق هذا المفهوم من مجموعة تأريخية نظرية من البشر هي الامة القومية، بل عن الشعب الحي القائم في الدولة في وقت من أوقات تطوره. ومن نتيجة السيادة الشعبية أن تتوزع السيادة بين أفراد الشعب جميعها على أساس المساواة من دون تفريق او استثناء إلا ما ينجم عن صغر السن أو فقدان الأهلية من جراء الامراض العقلية أو الأحكام القضائية إذ تصبح السيادة في هذه الحالة سيادة مجزأة بين العدد الأكبر، بل سيادة عددية، أي تقوم على العدد الأكبر من الاصوات تطبيقاً لقاعدة الأكثرية في الديمقراطية(١).

فاذا كان عدد أفراد الشعب في الدولة عشرة ملايين فرد مثلاً فان السيادة تنقسم الى ١٠ ملايين من الاجزاء إذ يملك كل فرد جزءاً مساوياً من أجزاء السيادة مثل غيره من الافراد(٢).

ولكن ما المقصود بالسيادة؟ وما المقصود بالشعب الذي تتوزع وتنقسم السيادة على أفراده على وفق هذه النظرية؟ وهل المقصود بالشعب هو الشعب بالمفهوم الاجتماعي؟ أم الشعب بالمفهوم السياسي؟

تعرف السيادة بأنها السلطة العليا الأصلية التي تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها عليهم(٣)، وقد تكون السيادة قانونية أو سياسية أو سيادة فعلية الا ان مصطلح السيادة يستعمل في آن واحد للتعبير عن سيادة الدولة والسيادة في الدولة، وتعني سيادة

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص٣٤١.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٨٥.

(٣) د. بطرس بطرس غالي ود. محمود خيري عيسى، المدخل في علم السياسة، ط٥، مطابع الاهرام التجارية، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٦٣.

الدولة أن الدولة ذاتها هي صاحبة السلطة الآمرة العليا الاصلية. وتعني السيادة في الدولة من له السلطة الآمرة العليا داخل الدولة[١].

على وفق المدلول الاجتماعي بأنه الافراد الذين يقيمون على اقليم الدولة والذين ينتسبون اليها بالتمتع بجنسيتها ويطلق عليهم رعايا الدولة الوطنيين[٢].

ولا يعني الشعب بالمدلول السياسي الافراد جميعاً الذين يتمتعون بجنسية الدولة بل يعني الاشخاص الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، وهي تلك الحقوق التي يقرها القانون للشخص بوصفه منتمياً الى بلد معين حتى يتمكن من الاشتراك في شؤون الحكم السياسية(٣). وهم جمهور الناخبين الذين تدرج اسماؤهم في جداول الانتخاب ولا جدال أنه يخرج عن هؤلاء بعض أفراد الدولة الذين لم تتوفر لهم هذه الحقوق[٤].

المطلب الثالث

النتائج المترتبة على نظرية السيادة الشعبية

تكون نتائج نظرية سيادة الشعب عكس نتائج نظرية سيادة الأمة ويمكن عرض هذه النتائج على وفق الآتي:

١. تتناسب نظرية سيادة الشعب أكثر مع صورة الديمقراطية المباشرة وصورة الديمقراطية شبه المباشرة على عكس نظرية سيادة الأمة التي تحتم الأخذ بصورة الديمقراطية النيابية وحدها فحسب، وتفسير هذا أن السيادة طالما أنها مجزأة ومقسمة بين أفراد

(١) د. غالب علي الداؤدي، مذكرات في العلوم السياسية، ج٢، مطبعة الأديب، البصرة، ١٩٦٥، ص٣١ ؛ د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٤، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٦، ص٧٧.

(٢) د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، مطبعة دار التأليف، ١٩٧٧، ص٢٥٥.

(٣) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص٢٦٥.

(٤) د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري – مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الاردني، ط١، مطبعة كسواني عمان، ١٩٨٣، ص١٢١.

الشعب فانه يصبح جائزاً ومنطقياً الأخذ بصورة الديمقراطية المباشرة إذ يحق لافراد الشعب ممارسة السلطة بانفسهم ومباشرة، ويتمتع افراد الشعب بالسيادة مجزأة بينهم يتيح ويسمح بالاخذ بصورة الديمقراطية شبه المباشرة وهو النظام الذي يعطي لافراد الشعب السياسية مكانة وحق مباشرة بعض مظاهر السلطة على الرغم من وجود المجلس النيابي مثل الاستفتاء الشعبي او الاقتراح الشعبي للقوانين أو الاعتراض الشعبي على القوانين، ويلحظ ان الديمقراطية المباشرة هي صورة تكاد تكون مستحيلة عملاً لكثرة أفراد الشعب في الدولة الحديثة، ولكن صور الديمقراطية شبه المباشرة هي الصورة الممكنة والمطبقة في عدد غير قليل من الدول الآن وهي أكثر ديمقراطية من صورة الديمقراطية النيابية التي لا تتيح لافراد الشعب ممارسة السلطة وانما يقتصر هذا الحق على المجلس النيابي أو البرلمان بعد انتخابه لذا قيل ان نظرية سيادة الشعب هي اكثر ديمقراطية من سيادة الامة، إذ تتيح وتسمح لافراد الشعب بالمشاركة العملية في ممارسة السلطة وهو ما لا تسمح به نظرية سيادة الأمة التي يقتصر دور الشعب فيها على ممارسة انتخاب البرلمان واذا ما تم ذلك يستقل البرلمان من دون الشعب بممارسة شؤون السلطة[١].

٢. الانتخاب في نظرية سيادة الشعب حق في حين يعد وظيفة في نظرية سيادة الأمة، لان السيادة في نظرية سيادة الشعب تتجزأ وتتوزع إذ يكون كل فرد من أفراد الشعب السياسي مالكاً لجزء منها ويعد الانتخاب حقاً طبيعياً للافراد لا يجوز نزعه منهم إذ يؤدي الى تقرير حق الاقتراع العام، إذ لا يجوز الحرمان منه بسبب الثروة أو الانتماء الى طبقة معينة بعكس الحال في نظرية سيادة الأمة[٢].

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٨٦-٨٧ ؛ د. محسن خليل، المصدر السابق، ص٢٧٢.

(٢) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص١٨٢.

٣. لا يمثل النائب في البرلمان الأمة كلها بل يكون وكيلاً عن دائرته الانتخابية إذ تبدو لأول مرة نظرية سيادة الشعب معيبة بالمقارنة بنظرية سيادة الأمة، ويكون النائب ممثلاً لناخبيه أو وكيلاً عن دائرته الانتخابية فحسب وليس ممثلاً للأمة جمعاء وعلة هذا لأن ناخبي الدائرة الذين انتخبوا النائب يكون جزءاً من السيادة الشعبية ومن ثم فان النائب الذي فاز عن الدائرة اصبح يمثل مباشرة هذا الجزء من السيادة ومن ثم يرتبط بناخبيه بوكالة الزامية وعلى وفقها يحق لناخبي الدائرة املاء ارادتهم على النائب والزامه بتعليمات محددة في نشاطه البرلماني واذا لم يحترم النائب تعليمات ناخبيه فانه يحق لهؤلاء عزله عن نيابته[١].

٤. على وفق نظرية السيادة الشعبية يتعين النزول على ارادة اغلبية الناخبين بصرف النظر عما اذا كانت تمثل ارادة أكيدة ومستقرة أولاً على عكس نظرية سيادة الأمة إذ تسوغ عدم الاخذ برأي الاغلبية حتى تتضح الارادة الاكيدة والثابتة للأمة وهو ما يسمح بتكوين البرلمان من مجلسين هما[٢].

الانتقادات الموجهة الى نظرية سيادة الشعب هي:

١. تجعل نظرية سيادة الشعب النائب في البرلمان تابعاً وخاضعاً لناخبيه وليس تابعاً أو ممثلاً للأمة بأسرها، وهذا عيب حقيقي إذ يجوز لهؤلاء الناخبين أن يفرضوا عليه تعليمات ملزمة بوصفه تابعاً لهم ووكيلاً عنهم وهذه ضارة بالحياة النيابية وبالصالح العالم لان النائب سيكون مضطراً عملياً الى مراعاة المصالح الخاصة لناخبي دائرته والا قام هؤلاء الناخبون بعزله عن نيابيته في البرلمان أو عدم تجديد انتخابه وهكذا تضيع المصلحة العامة للأمة التي لن تجد من يدافع عنها اذا ما تعارض مع المصالح الخاصة لبعض الدوائر الانتخابية ويفقد البرلمان استقلاله النيابي ازاء جماهير الناخبين.

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٨٨ ؛ د. محسن خليل، المصدر السابق، ص٢٥٤.

(٢) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص١٨٣.

٢. حينما تقرر نظرية سيادة الشعب تجزئة السيادة بين أفراد الشعب تخلق مشكلة تتنازع بين السيادة الشعبية المقسمة على الافراد وبين السيادة المقرر للدولة بوصفها شخصاً معنوياً، ويزداد هذا التنازع على السيادة في نظرية سيادة الشعب لان السيادة ليست مجمعة في يد الأمة[١].

المبحث الخامس

الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية

وسنتناول في هذا المبحث بيان استعمال هذا النظام في الدساتير العراقية بالتطور السياسي التاريخي للعراق في العهد الملكي والى العهد الجمهوري الى ما قبل الاحتلال للعراق وما بعد الاحتلال في التنظيم لهذا النظام في دستور ٢٠٠٥ الحالي وسنتناوله في ثلاثة مطالب على وفق الآتي :

المطلب الأول/ الاستفتاء الشعبي في العهد الملكي.

المطلب الثاني/ الاستفتاء الشعبي في العهد الجمهوري الى ما قبل احتلال العراق.

المطلب الثالث/ الاستفتاء الشعبي في دستور ٢٠٠٥.

وسنتناولها على وفق الآتي.

المطلب الأول

الاستفتاء الشعبي في العهد الملكي

شهد العراق تطبيق الاستفتاء السياسي الذي يعد صورة من صور الاستفتاء الشعبي في عام ١٩٢١ بشأن تولي الأمير فيصل ملكاً على العراق، إذ لم يكن ترشيح الأمير فيصل لتولي منصبه على العراق من الشعب العراقي ولا حتى من قبل لجنة منتخبة منه،

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٨٩-٩٠ ؛ د ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية – الدول – الحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص٨٦.

بل تم ترشيحه في مؤتمر القاهرة بتاريخ ١٢ آذار ١٩٢١[١]، وقد تم الاستفتاء في ١٩٢١/٧/١١ وجاءت الموافقة بنسبة ٩٦٪ من الشعب العراقي[٢].

وتبنى القانون العراقي الأساس لعام ١٩٢٥ فكرة استفتاء الشعب جاء فيه "كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلس النواب والاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية فاذا اقترن بموافقة المجلس مؤلفة من ثلثي اعضاء كليهما ايضا يعرض على الملك ليصدق وينشر"[٣].

والاستفتاء الذي جرى في مشكلة الموصل بعد أن عرضت للمناقشة في مؤتمر لوزان الأول الذي عقد في تشرين الاول ١٩٢٢ حينما تقدم الطرفان، التركي والبريطاني كلاهما، بمذكرات احتوت على حجج الطرفين وكل واحد منهما يؤكد أحقيته بالولاية على الموصل. وفي مؤتمر لوزان الثاني الذي عقد في ٢٣ شباط ١٩٢٣ أثمرت ضغوط الحكومة البريطانية باحالة القضية الى عصبة الأمم التي كلفت لجنة دولية لدراسة المشكلة دراسة وثيقة وتقديم التوصيات الى عصبة الامم لاصدار قرارها بعد ان قدمت اللجنة المكلفة بالاستفتاء الموصل وكركوك كليهما إذ تضمن تقريرهما خلاصة مفادها تثبيت خط بروكسل خطاً نهائياً للحدود بين العراق وتركيا[٤].

---

(١) د. عبد الرحمن البزاز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، ط٣، ١٩٦٧، بغداد، ص١٢٣.

(٢) د. قائد محمد طربوش، الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمين والدساتير العربية، مجلة الثوابت، ع١٧، يوليو ديسمبر، صنعاء، ١٩٩٩، ص٨٦.

(٣) المادة ١١٩ من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٤) د. محمود علي تميم، كركوك في سنوات الانتداب البريطاني ١٩٢١-١٩٣٢، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت):

www.mesopot.com،old،adadB،16.htm.

إذ يستدل من هذه المادة القانونية التي ألزمت حل مجلس النواب القائم الذي وافق على مبدأ التعديل واجراء الانتخابات لتشكيل مجلس جديد يتولى مهمة التعديل، ويبدي الشعب في هذا الانتخاب رأيه بالموافقة او عدم الموافقة على اعادة انتخاب النواب الذين صوتوا لصالح التعديل وتنطوي فكرة استفتاء الشعب بهذا المعنى بممثلية الذين ينتخبهم لهذا الغرض(١).

لم يقدم الاستفتاء على وفق هذه المادة موضوع معين للشعب يبدي رأيه فيه بالقبول أو الرفض إذ تظهر ارادته واضحة بصورة جلية مباشرة ومن دون أي وساطة كما هي الحال في الدساتير المعاصرة بل ان الذي كان يحدث هو ان ارادة الشعب يمكن ان تظهر بمثليه(٢).

وقد طبقت هذه المادة مرات عديدة ولأسباب مختلفة فقد تلجأ السلطة الحاكمة للحل لاستفتاء الشعب للانضمام الى المعاهدات الدولية، أو لاستفتاء الشعب في مسألة سياسية معينة أو اتجاه سياسي معين تختلف فيه ويراد الفصل فيه من الامة او بتعديل الدستور، فقد تم حل المجلس النيابي الاول في ١٩٢٨/١٨ لاستفتاء الشعب في المعاهدة العراقية–البريطانية والاتفاقيتين المالية والعسكرية. وقد قامت السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي واجراء انتخابات جديدة لتشكيل مجلس جديد من دون أن تعرض موضوع الاستفتاء على الشعب ط بممثليه في المجلس الجديد ولم تسأله عن رأيه في المعاهدة والاتفاقيتين عن الخطط المنتهجة من الحكومة بشأنها(٣).

وتأسيسا على ما تقدم نجد أن الاستفتاء الذي تضمنته المادة ١١٩ من القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ لم يرتقي الى معنى الاستفتاء الشعبي الذي هو مظهر من

(١) مها بهجت، حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص٩٥.

(٢) لمى علي فرج الظاهري، المصدر السابق، ص١٦٥.

(٣) مها بهجت، المصدر السابق، ص٧٩. وللمزيد حول الموضوع ينظر: د. عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، بغداد، ١٩٨٨، ص١٥١.

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لأنه الاخير يقوم على مبدأ اساس هو مشاركة الشعب مباشرة في شؤون الحكم وهو ما لم يكن في القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥، ولم يثبت ان الشعب قد أعمل سيادته في الاستفتاء.

المطلب الثاني

الاستفتاء الشعبي في دساتير العهد الجمهوري

الى ما قبل الاحتلال

لقد قام النظام الجمهوري على إثر قيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ التي أسقطت النظام الملكي وأعلنت قيام النظام الجمهوري، وقد أشارت الثورة الى اتخاذ دستور مؤقت يعين أو أسس الحكم الجديد أو يبينه الى أن يتم تشريع الدستور باسلوب الاستفتاء الذي يعرب فيه الشعب بحرية تامة عن رأيه باسلوب الحكم الديمقراطي الذي يختاره لنفسه[١].

إلا ان هذه النية لم تطبق بل تم اقرار مشروع دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت من مجلس الوزراء، وليس من الشعب، وشهد العراق ايضا تغيرات في الأوضاع الدستورية الى أن وصل ما وصل اليه من صدور دساتير هذه الفترة من دستور ١٩٦٣ ودستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ ودستوري ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ودستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ ولم تتضمن هذه الدساتير جميعها أية اشارة الى الاخذ بمظاهر الديمقراطية الشعبية المباشرة ولم يكن هنالك أية سيادة للشعب ودور في اقرار هذه الدساتير. وفي دستور ١٩٧٠ الذي اعتمد الصيغ الديمقراطية في نصوصه إذ جاء فيه "العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة، هدفه الاساس تحقيق الدولة العربية الواحدة واقامة النظام الاشتراكي"[٢]، ونص فيه ايضا "ان الشعب مصدر السلطة وشرعيتها"[٣].

---

(١) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بغداد، ١٩٩٨، ص٥٩.

(٢) المادة ١ من دستور العراق لسنة ١٩٧٠.

(٣) المادة ٢ من دستور العراق لسنة ١٩٧٠.

ويفهم من هذه النصوص ان الدستور العراقي اعطى الشعب المساحة الصحيحة التي يمارس حقوقه فيها، ولم ينص دستور ١٩٧٠ على الاستفتاء الا في مادة واحدة هي نص المادة ٥٧ مكررة التي تتعلق بتولي منصب رئيس الجمهورية إذ اهتمت هذه المادة ببيان الاسلوب والوسيلة الواجب مراعاتها في هذا الصدد، وقد اشارت الى العودة الى الشعب مباشرة لانتخاب رئيس الجمهورية بعد ما كان يعرف بأن رئيس مجلس قيادة الثورة "المنحل" يكون هو حكماً رئيساً للجمهورية[١].

وقد جاء في دستور العراق السابق لسنة ١٩٧٠ من انه "يرشح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية المجلس الوطني للنظر فيه "ب. ويعقد المجلس الوطني جلسة خاصة للنظر في الترشيح ويتخذ قراره بالاغلبية واذا لم يوافق المجلس الوطني على الترشيح يعقد اجتماع مشترك لمجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة للبت في الترشيح" جـ. بعد اقرار الترشيح يعرض على الاستفتاء الشعبي العام..."[٢].

ويفهم من هذه المادة ان الاستفتاء الذي قصده المشرع هو الاستفتاء الوجوبي إذ أوجب المشرع الدستوري أوجب تقديم المرشح للاستفتاء الشعبي بمدة لا تزيد عن ٦٠ يوماً من تاريخ موافقة المجلس الوطني. وانه استفتاء الزامي لان نتيجة الاستفتاء واجبه الاتباع، وقد صدر القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ إذ حدد الشروط الواجب توفرها فيمن له حق الاشتراك في الاستفتاء ونظم هذا القانون الهيئة المشرفة على الاستفتاء ولم يبين القانون نطاق تطبيقه بل نظم نظام الاستفتاء الشعبي فحسب بشكل عام من دون تحديد[٣].

(١) د. حسان شفيق العاني، الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري، مجلة العلوم السياسية، ع٢٤، بغداد، ٢٠٠١.

(٢) المادة ٥٧ مكرر من دستور العراق لسنة ١٩٧٠.

(٣) لمى علي فرج الظاهري، المصدر السابق، ص١٧١.

وقد جرى الاستفتاء الشعبي في ١٩٩٥/١٠/١٥ في شأن ترشيح الرئيس السابق صدام حسين لمنصب رئيس الجمهورية إذ تمت الموافقة عليه بنسبة ٩٩.٩٦٪.

ويعد ذلك الاستفتاء من السلطة واستعمال الترهيب والترغيب عن فقدان صدق السيادة الشعبية والنتيجة غير المنطقية التي يتم اعلانها في وقت كان العراق فيه تحت الحصار والتهجير والمعارضة وفقدان الاستفتاء لأحد الشروط الواجبة لصحته.

المطلب الثالث

الاستفتاء الشعبي في ظل دستور ٢٠٠٥

بعد الاجتياح الأمريكي للعراق بغزوه واحتلاله شهد العراق تغيراً سياسياً وانعكس ذلك على الوضع الدستوري بعد انشاء العملية السياسية بعد الاحتلال فجاء دستور ٢٠٠٥ بطريقة مغايرة لم يعرفها العراق من قبل إذ نشأ نشأة ديمقراطية بالاستفتاء الشعبي وعرف هذا الدستور نظام الاستفتاء الشعبي بانواع عديدة.

وقد نظم دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي اصبح نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام[1]، لذا ينهي الاستفتاء الدستوري التأسيسي، واشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في موضع آخر الى الموقف ذاته بخصوص تعديل نصوصه وبينت الجهات التي لها حق اقتراح التعديل نطاقه الى الحظرين الموضوعي والزمني لبعض المواد، إذ جاء فيه "... ثانيا/ لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين اثنتين متعاقبتين. وبناء على موافقة ثلث أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثا/ لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

(١) المادة ١٤٤ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

رابعا/ لا يجوز اجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامسا/ أ. بعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) و(ثالثا) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه"[١].

وجاء بخصوص الاجراءات للتعديل في الدستور الحالي على أنه:

"...ثالثا/ تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانيا) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لاتزيد على شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب. رابعا/ يكون الاستتفاء على المواد ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر"[٢].

ويُعد هذا النص استثناءً على حكم المادة ١٣١ من الدستور التي نصت بأن "كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين ما لم ينص على خلاف ذلك".

لقد خرق الاستثناء الذي أوردته المادة (١٤٢/ رابعا) والمشار اليه في اعلاه المبادئ الديمقراطية والقانونية التي تقضي بالاخذ برأي الاغلبية، فكيف يمكن للأقلية أن تدحض رأي الاغلبية فهي تمثل صورة من صور الاستبداد وأثراً من آثار الانظمة الدكتاتورية، لانه اشبه بالدم المسفوح على ثوب أبيض[٣].

وقد تبنى الدستور العراقي الاستفتاء العام بوصفه أحدى الاساليب الديمقراطية شبه المباشرة في موضوعات كثيرة، تحت عنوان الاستفتاء السياسي الذي يراد به استطلاع

---

(١) المادة ١٤٤ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة ١٤٢ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. غازي فيصل مهدي، نصوصدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط١، ٢٠٠٨، موسوعة الثقافة القانونية، بغداد.

رأي الشعب في أمر مهم يثير الخلاف ومن ذلك ما جاء في الدستور الحالي للعراق من أن "لكل اقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية أخرى لغة رسمية اضافية اذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام"[١].

وما جاء فيه ايضا "لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناءً على طلب الاستفتاء عليه, ويقدم باحدى الطريقتين:

اولا/ طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

ثانيا/ طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم"[٢].

بعد استعراضنا لنظام الاستفتاء الشعبي ضمن مبادئه النظرية وتطبيقاته العملية، واستخدام هذا الاسلوب في الدساتير العراقية في التاريخ السياسي الحديث للعراق إذ استعمل هذا الاسلوب كما رأينا في القانون الأساس العراقي في استفتاء شعب العراق لاختيار الأمير فيصل بن الحسين ملكاً على العراق، وعلى الرغم من استخدامه الا انه لم يعبر بصدق عن السيادة الشعبية لشعب العراق في الوقت الذي جرى فيه وكان في بداية تشكيل الدولة العراقية بعد خروجها من سيطرة الدولة العثمانية ووقوعها تحت الانتداب البريطاني وكيف تم تتويج الامير فيصل بن الحسين ملكاً للعراق حسبما كان مقرراً لذلك في اجتماع القاهرة أبان تلك الحقبة الزمنية والدور الانكليزي الواضح في الضغط على العراقيين لقبول الأمير فيصل بن الحسين ملكاً على العراق وتمرير المعاهدة البريطانية–العراقية. ولم تكن تعبر تلك العملية السياسية عن الارادة الشعبية والحقيقية لشعب العراق.

وبعد ذلك تحت الاشارة الى مفهوم مبدأ السيادة الشعبية في دساتير العهد الجمهوري التي مرت بالعراق من دستور ١٩٥٨ الى ما قبل احتلال العراق إذ نادت جميعها بالسيادة الشعبية وان الشعب مصدر السلطات الا انها كانت مصطلحات نظرية أكثر منها تطبيقية وكم كانت ترتكب مخالفات وخروقات باسم الدستور وباسم الشعب والشعب برئ

(١) المادة ٤،٥ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة ١١٩ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

منها واذا كان يجري هذا الاسلوب فقد كان موجهاً من السلطة ومعروفاً مقدماً النتيجة التي كانت تصبو اليها السلطة وتحقيق نسبة ٩٩.٩٦٪ وشخصية للسلطة والبعد البعد كله عن السيادة الحقيقية للشعب وعدم توفر الشروط الذاتية والموضوعية لنجاح هذا الاسلوب، وعدم السماح للقضاء أو مؤسسات المجتمع المدني من مراقبة هذه العملية.

ثم كان بعد أن احتل العراق من الولايات المتحدة الامريكية في عام ٢٠٠٣ والشروع ببناء عملية سياسية حسبما قررته الأمم المتحدة وبوصفها التزامات على السلطة المحتلة شرعت ببناء تلك العملية السياسية وكتابة مشروع للدستور للعراقيين وكتب وبغض النظر عما كمن كتبه والضغوطات الخارجية الكبيرة التي مورست على العراقيين للقبول بمشروع الدستور لرغبات الادارة الامريكية وطموحاتها للخروج بنجاح اعلامي أقله للعالم ولاغراض انتخابية امريكية واكتمل وضع مشروع الدستور وتم عرضه على الاستفتاء وجرى الاستفتاء في اليوم المحدد له في ٢٠٠٥/١٠/١٥، وكل ما لحق بهذه التجربة التي رعتها الولايات المتحدة الامريكية ومن ساندها من الأحزاب السياسية العاملة على الساحة العراقية إذ فقدت تلك التجربة الديمقراطية مضمونها بانعدام الشروط الصحيحة التي أوردناها بالبحث ووقوع كثير من المخالفات والخروقات لهذا الاسلوب إذ كان القصد من ذلك تمرير مشروع الدستور وبالطرائق شتى، ولانعدام الجهة القضائية التخصصية التي تشرف على نزاهة هذه العملية أو التجربة الديمقراطية وصحتها مما أفرغها من محتواها في سيادة الشعب لنفسه وتقرير مصيره والاشتراك في بناء الدولة والحكم، وجل ما كان أن هناك هيئة المفروض انها مستقلة ولاتخضع للتأثير من أحد هي (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) التي اخذت على عاتقها اجراء عديد من الانتخابات والاستفتاءات ومنها الاستفتاء على دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وما لحق تلك العملية من خروقات ولم يملك القضاء العراقي الحق في الرقابة والاشراف على تجربة الانتخابات او الاستفتاء وغياب دور مؤسسات المجتمع المدني ومساهمتها في الرقابة على تلك التجربة الديمقراطية ولو نظرياً، وتم تمرير الدستور، إذ شارك اكثر من ثمانية ملايين عراقي في هذا الاستفتاء الذي عبر عن السيادة الشعبية الحقيقية للشعب وان شابه بعض الخروقات وتزييف في النتائج ومسايرة السلطة وما كانت تريده. وبغض النظر

عما قيل عن هذه التجربة الا انها من المؤمل ان تكون الخطوة الاولى على الطريق الصحيح وتصحيح الأخطاء مستقبلاً.

ويُثار التساؤل الآتي: هل كان هناك عوامل ومؤثرات أثرت على استفتاء الشعب العراقي وتقول إذ هناك مؤثرات كبيرة وأولها الاعلام الديني الذي أدى دوراً كبيراً في توجيه ارادة المستفتين للوجهة التي يتبناها سواء كان بالترغيب أو الترهيب أظهر بوضوح عمق الانقسام الوطني حول موضوع الاستفتاء بابتعاد الاستفتاء عن الموضوعية والحرية المطلوبة للشعب.

وللهيمنة السياسية للأحزاب والكتل السياسية المؤيدة للعملية السياسية دوراً في التأثير على المفوضية العليا وتسييسها مما أفقدها الموضوعية والحياد والاستقلال.

وكان يراد لهذا الاستفتاء انجاحه شكلاً بأي ثمن للتأثير الكبير على السلطة داخلياً وخارجياً، والا لو كان هذا الاستفتاء قد جرى بالحرية والامن المطلوبين لنجاح هذه العملية السياسية لكان بروز السيادة الشعبية للشعب العراقي بأبهى صورة ولاختفت كثير من المشاكل السياسية العالقة وقلة الثقة الموجودة بين الاطراف السياسية العراقية والا لماذا هذا التعقيد في المشهد السياسي العراقي الاطراف السياسية جميعها متى ما رغبت تمسكت بالدستور عندما يخدم مصالحها وخرقه وتركه عند تعارض مصالحها السياسية في ظل غياب دور القضاء ولا سيما المحكمة الاتحادية العليا العراقية التي أصبحت تلتزم جانب القضاء السياسي.

هل توفرت الشروط الموضوعية المطلوبة لنجاح الاستفتاء الذي جرى عام ٢٠٠٥ إذ بعد الشواهد والطروحات والانتقادات التي برزت في اثناء عملية الاستفتاء وبعدها أثبتت عدم توفر الشروط الموضوعية لانجاح الاستفتاء بالصورة الصحيحة ولكنه نجح شكلاً وغابت ارادة كثير من الشعب العراقي لرفضها الدستور ومع هذا مرر مشروع الدستور، الذي نجني ثماره اليوم بعديد من التناقضات في مواده وعدم الاتفاق والتوافق السياسي حول كثير من مواده الدستورية وما الخلافات البارزة اليوم بين شركاء العملية السياسية الا نتاج تقويض نظام الاستفتاء الذي حصل.

هل أجرت الحكومة الاستفتاء على الاتفاقية الامنية الاستراتيجية العراقية– الامريكية حسبما كان يروج لهذا؟ إذ جرى الالتفاف على الارادة الشعبية من السلطة والأحزاب التي وافقت على تلك الاتفاقية وكرست اوضاع شاذة يدفع شعب العراق ثمنها اليوم الا تعد من المسائل الجوهرية والحيوية إذ تمس المصالح الاساسية للشعب العراقي متذرعة السلطة بالأسباب شتى في غلق هذا الموضوع.

الخاتمة

اولا/ النتائج:

١. تلجأ الدول كثيراً الى أسلوب الإستفتاء بالقصد الحقيقي في اشراك الشعب بالسلطة واتخاذ القرار الصحيح المناسب واعلاء اهمية الفرد ودوره بالمجتمع في النظم الديمقراطية، في حين تلجأ كثير من النظم غير الديمقراطية إلى هذا الاسلوب محاولة لتسويغ تصرفاتها لأنها تنبع عن رغبة الارادة الشعبية.

٢. لأعمال اسلوب الاستفتاء الشعبي وسيادة الشعب لنفسه يجب أن يؤدي دوره الفعال في التعبير عن الارادة الشعبية أيا كان نوعه سياسياً أو تشريعياً أو ادارياً ان توفر السلطة السياسية الضماناتة كافة التي تكفل ممارسته على نحو يعبر بصدق عن الإرادة الشعبية.

٣. لا بد ان يكون الاستفتاء سابقاً على اقرار المشروع المقدم على الاستفتاء من السلطة التشريعية –المجلس النيابي– وان يكون ملزماً في نتيجته للسلطة السياسية حتى لا يكون الاستفتاء الشعبي سبيلاً للاستئثار بالسيادة ومسكاً لمقاليد الحكم والتي وإن كانت تأخذ بالاستفتاء الشعبي كسبيل لكسب الارادة الشعبية واقرار مشروعية النظام السياسي الا انها تحول بين تلك الارادة والتعبير الواضح والحقيقي والصادق عن رأيها سواء بالمنع من الوصول الى صناديق الاقتراع للادلاء بالرأي أو عن طريق التلاعب في عدد الاصوات او تزوير النتائج او التأثير على الرأي العام او الاعلان المسبق عن نتيجة الاستفتاء او تحديد موعد الاقرار للمشروع المقدم على الاستفتاء على الرغم من عدم

ظهور النتائج من شأن ذلك ان يؤدي الى ان يفقد الاستفتاء الشعبي دوره الفعال في التعبير عن الإرادة الشعبية.

ثانيا/ التوصيات:

١. التزام الشعب بالضوابط التي من شأنها تفعيل دوره في ممارسة حقه من استرداد السياسة بطرق محددة على وفق أسس واضحة المعالم يلتزم الجميع بها حكاماً ومحكومين. ويجب أن تكون ارادة الشعب صريحة وواضحة وحرة في اختيار من يتولون مهام سلطة الحكم نيابة عن الشعب، والالتزام بما تضعه السلطة العامة من ضوابط قانونية تكفل له ممارسة حقه في استرداد السيادة بالاطار القانوني الذي يحول بين ممارسة حريات الافراد وحدوث فوضى اي بالتنظيم القانوني لمباشرة الحقوق السياسية وان تخضع ممارسة الشعب للسيادة للضوابط الاجتماعية التي يعبر عنها بالقيم والاعراف السلوكية المستقرة بين افراد الشعب وألا تؤدي ممارسة هذا النظام الى حدوث خلل في النظام الاجتماعي.

٢. تفعيل مبدأ المواطنة بين افراد المجتمع واعلائه من مؤسسات الدولة كافة والابتعاد عن كل ما من شأنه تعكير صفو الوحدة الوطنية.

٣. تفعيل دور الرقابة الشعبية بصورها المختلفة في أثناء ممارسة عملية الاستفتاء.

٤. ان يكون اجراء الاستفتاء الشعبي تحت اشراف قضائي كامل بمعاني الكلمة حتى يتحقق معنى النزاهة والشفافية في بداية عملية الاستفتاء وحتى اعلان النتائج وألا يقتصر على العضو القضائي المراقب في المفوضية العليا للانتخابات في العراق.

المصادر

١. أبو الحسن أحمد بن زكريا/ معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبد السلام محمد هارون، ج٤، القاهرة، ١٩٧١.

٢. د. ماجد راغب الحلو/ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٣.

٣. الشيخ عبد الله البستاني/ الوافي، بيروت، ١٩٨٠.

٤. إبراهيم مصطفى، وحامد عبد القادر، احمد حسن الزيات، محمود علي النجار/ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج٢، القاهرة، ١٩٦١.

٥. د. ماجد راغب الحلو/ النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧.

٦. د. محسن خليل/ القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧.

٧. بيداء عبد الجواد العباسي/ الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٣.

٨. د. محمود محمد حافظ/ الوجيز في القانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٩. د. فائق محمد طربوش/ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدساتير العربية، مجلة القوانين، عدد ١٧، يوليو، صنعاء، ١٩٩٩.

١٠. د. نعمان أحمد الخطيب/ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.

١١. د. جابر جاد نصار/ الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

١٢. د. محمود كاظم المشهداني/ النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، العراق، ١٩٩١.

١٣. د. محمود معتز عبد الوهاب/ الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤.

١٤. د. عبد الحميد متولي/ أزمة الأنظمة الديمقراطية، دار الطالب، الاسكندرية، ١٩٥٤.

١٥. د. غازي كرم/ النظم السياسية والقانون الدستوري–دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٩.

١٦. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا/ مبادئ الأنظمة السياسية–الدولة–الحكومة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٨٢.

١٧. د. فاروق الكيلاني/ شرعية الاستفتاء الشعبي، (ب.م)، ١٩٩١.

١٨. د. نوري اللطيف/ القانون الدستوري في العراق، ط١، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩.

١٩. د. محمد محمد بدران/ النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٢٠. د. محمود عاطف البنا/ الوسيط في النظم السياسية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٢١. د. احسان المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد الجدة/ النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، طبعة جديدة ومنقحة، مكتبة السنهوري، بغداد – بيروت، ٢٠٠٩.

٢٢. د. جورج شفيق ساري/ الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية وأركان التنظيم السياسي، ط١، (ب.م)، ١٩٩٧.

٢٣. د. سعد عصفور/ القانون الدستوري، ج١، القاهرة، ١٩٥٤.

٢٤. د. محمد علي آل ياسين/ القانون الدستوري، ط١، ب.م، المبادئ الدستوري العامة، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت.

٢٥. د. نعمان أحمد الخطيب/ مبادئ القانون الدستوري، ط١، ب.م، ١٩٩٣.

٢٦. د. اسماعيل يزن/ مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ج١، ط١، شركة الطبع والنشر الاهلية المحدودة، ١٩٦٠.

٢٧. د. طعيمة الجرف/ القانون العام –القسم الاول– القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٢.

٢٨. د. عبد الفتاح حسن/ مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨.

٢٩. د. أحمد القري النقشبندي/ تعديل الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد – العراق، ١٩٩٤.

٣٠. د. ثروت بدوي/ النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣.

٣١. د. رمزي طه الشاعر/ النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة عين شمس، ب.م، ١٩٧٩.

٣٢. د. محسن خليل/ النظم السياسية والقانون الدستوري، ج٢، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة.

٣٣. د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور ود. محسن خليل/ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، (ب.ت).

٣٤. د. سالم الكسواني/ مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الاردني، ط١، عمان، ١٩٨٣.

٣٥. د. اسماعيل الغزال/ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت –، ١٩٨٢.

٣٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله/ القانون الدستوري –المبادئ العامة– الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧.

٣٧. لمى علي فرج الظاهري/ الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠١.

٣٨. د. محمود محمد خلف ود. أحمد مصباح عيسى/ الديمقراطية في سويسرا –دراسة تحليلية في أسس الحكم الديمقراطي، المركز العالمي للدراسات، الكتاب الاخضر، طرابلس، ١٩٩٦.

٣٩. د. ادمون رباط/ الوسيط في القانون الدستوري العام، ك٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١.

٤٠. د. سامي جمال الدين/ النظم السياسي والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

٤١. د. سليمان صالح الغويل/ حق الافراد في المشاركة في الحياة العامة دراسة قانونية في ضوء التشريع الليبي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٦.

٤٢. د. بسام سليمان دلة/ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، كلية الحقوق، جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا، ٢٠٠٥.

٤٣. د. محمد قدري حسن/ الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.

٤٤. د. شمران حمادي/ النظم السياسية، ط٤، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٧٥.

٤٥. د. داؤد عبد الرزاق داؤد الباز/ حق المشاركة في الحياة السياسية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر، طبعة سنة ١٩٩٢.

٤٦. د. عبد الكريم غلاب/ سلطة المؤسسات بين الشعب والحكم، ط١، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ١٩٨٧.

٤٧. د. عبد الحميد متولي/ أزمة الانظمة الديمقراطية، دار الغار، الاسكندرية، ١٩٥٤.

٤٨. د. ابراهيم اعراب/ الاسلام السياسي والحداثة –افريقيا الشرق– بيروت، ٢٠٠٠.

٤٩. د. محمود حلمي/ نظام الحكم الاسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، ط٦، ب.م، ١٩٨١.

٥٠. د. ظافر القاسي/ نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الاسلامي، ١٩٧٧.

٥١. د. محمد كامل الليلة/ الانظمة السياسية، ١٩٦٩.

٥٢. الماوردي/ الاحكام السلطانية والولايات الدينية، بغداد، ١٩٨٩.

٥٣. د. عفيف عبد القادر طبارة/ روح الدين الاسلامي، ط٨، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ١٩٦٩.

٥٤. د. ادمون رباط/ الوسيط في القانون الدستوري العام.

٥٥. الرازي/ مفاتيح الغيب، ج٣، ب.م.

٥٦. د. محمد البهي/ الدين والدولة في توجيه القرآن الكريم، ١٩٧١.

٥٧. كاظم علي الجنابي/ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد – العراق، ٢٠٠٠.

٥٨. د. عبد الحميد متولي/ المفصل في القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٧.

٥٩. د. محمد كامل الليلة/ النظم السياسية – الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.

٦٠. د. حسن أبو السعود سيف/ القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٣٨.

٦١. روبرت ماكيفر/ تكوين الدولة، ترجمة د. حسن صعب، ١٩٦٦.

٦٢. د. طعمة الجرف/ نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي، ك٢، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٦.

٦٣. د. نعمان أحمد الخطيب/ مبادئ القانون الدستوري، ط١، ب.م، ١٩٩٣.

٦٤. د. احمد بدر/ صوت الشعب، الكويت، ١٩٧٣.

٦٥. د. زين الدين فراج/ النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

٦٦. د. ثروت بدوي/ موجز القانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.

٦٧. د. ميلود المذهبي ود. ابراهيم ابو خزام/ الوجيز في القانون الدستوري، مكتبة طرابلس العالمية، ليبيا، ١٩٩٦.

٦٨. د. عثمان أحمد خليل عثمان/ المبادئ الدستورية العامة، ب.م، ١٩٤٣.

٦٩. د. محمد عبد الله الغربي بك/ الديمقراطية، مجلة القانون والاقتصاد.

٧٠. د. فؤاد العطار/ النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.

٧١. د. سليمان الطحاوي/ النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، ط٦، ١٩٨٨.

٧٢. سيفان باكراد ميسروب/ مبدأ سيادة الشعب في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل–العراق، ١٩٩٩.

٧٣. د. بطرس بطرس غالي ود. محمود خير عيسى/ المدخل الى علم السياسة، ط٥، مطابع الاهرام التجارية، القاهرة، ١٩٧٦.

٧٤. د. غالب علي الداؤدي/ مذكرات في العلوم السياسية، ج٢، مطبعة الاديب، البصرة، ١٩٦٥.

٧٥. د. كمال الغالي/ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٤، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٦.

٧٦. د. شمس ميرغي علي/ القانون الدستوري، مطبعة دار التأليف، ١٩٧٧.

٧٧. عبد الرحمن البزاز/ العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، ط٣، بغداد، ١٩٦٧.

٧٨. مها بهجت/ حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد–العراق، ١٩٩٥.

٧٩. د. عبد الرزاق الحسني/ تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، بغداد، ١٩٨٨.

٨٠. د. رعد الجودة/ التشريعات الدستورية في العراق، بغداد، ١٩٩٨.

٨١. د. حسان شفيق العاني/ الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري، مجلة العلوم السياسية، عدد ٢٤، بغداد، ٢٠٠١.