وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الأنبار

كلية القانون والعلوم السياسية

قسم القانون

الاستفتاء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب

ياسر كريم خليفة

إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة الأنبار

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ . م . د

مهند ضياء عبد القادر

1438هـ 2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ثُمَّ آتي فى في قى قي كا كل كم كى كي
لم لى لي مَّ

صدق الله العظيم

(الصافات اية 11)

الإهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات حمداً كثيراً والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين، وعلى أصحابه أجمعين.... أما بعد:

فبعد إتمام بحثي هذا, يطيب لي أن أهدي ثمرة جهدي المتواضع هذا إلى:

- من أدين لهما بعد إذن الله عز وجل.
- من علمني فأحسن تعليمي, من أحمل اسمه بكل اعتزازٍ وفخر
  والدي العزيز دعاءً له بطول العمر ودوام العافية.
- من عاشت معي قلقي طيلة فترة البحث وتحملت أعباء الدراسة, بسمة الأمل وسر الحياة
  والدتي العزيزة دعاءً لها بالغفران والرحمة.
- سندي ودعمي في الحياة
  زوجتي الغالية أم أمير.
- الشموع التي أنارت دربي
  أولادي وإخوتي وأخواتي دعاءً لهم بالسعادة والتوفيق.

ياسر

شكر وعرفان

قال تعالى في كتابه الكريم (لئن شكرتم لأزيدنكم)[1]، الحمد لله تعالى على توفيقه ونعمته، وأفضل الصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد، وعلى آله الطيبين الطاهرين, وعلى أصحابه أجمعين.... وبعد:

بعد شكر الله تعالى على كريم فضله وحسن توفيقه لي على إنجاز هذا البحث، فإنه يشرفني أن أتقدم بخالص شكري وتقديري واحترامي إلى أستاذي الفاضل الدكتور **مهند ضياء عبد القادر** على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والذي كان لي شرف عنايته وصبره معي والجود علي بإرشاداته السديدة ونصائحه الغالية وتوجيهاته المفيدة من أجل أن تخرج هذه الرسالة على ماهي عليه، جزاك الله خيراً أستاذي وأطال الله عمرك وأبقاك ذخرا للعلم والوطن.

وأتقدم بالشكر الجزيل والعرفان إلى من كان بمثابة الأب لي في الكلية, وذلك بتوجيهاته وحرصه عليّ الدكتور **معاذ جاسم العسافي**, ولا أنسى أبداً من كان أحد الأسباب في وصولي إلى هذه المرحلة أستاذي العزيز الدكتور **رعد فجر الراوي**.

كما وأتقدم بالشكر إلى الدكتور **مفيد نايف تركي** على سعة صدره وعطفه عليّ وعلى ما قدمه لي من توجيهات من أجل إكمال هذا البحث وعلى إعطائه الوقت لمساعدتي رغم انشغاله الدائم, ولا يفوتني أن أشكر من مد لي يد العون والمساعدة في إكمال هذا البحث من إرشاد وتوجيه أستاذنا الدكتور **معتز علي صبار** والشكر موصول **لكل أساتذتي في كلية القانون والعلوم السياسية** لما قدموه لنا من مساعدة، والشكر موصول إلى الأستاذ **المرحوم الدكتور محمد حردان** طيب الذكر وحسن الخلق لمساعدته لي في هذا البحث رحمه الله وأدخله فسيح جناته.

ولا بد من تقديم الشكر والامتنان إلى جميع أصدقائي، ومن واجب الحب والوفاء أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى زملائي وزميلاتي في الدراسات العليا لتشجيعهم لي، وأخص بالذكر **مصطفى شامل مصطفى وسلام أحمد دلف**، لتواصله المستمر معي وتشجيعه المتواصل لإكمال هذا البحث.

وجزيل الشكر والامتنان إلى **أبي وأمي وإخوتي وأخواتي وأولادي**، وأشكر كل أقاربي لمساعدتهم وتشجيعهم وأخص بالذكر منهم **زوجتي أم أمير**، التي تحملت معي أعباء هذه الدراسة وخصوصا في المرحلة التحضيرية.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة وتجشمهم في ذلك عناء قراءتها وإثراءها بانتقاداتهم البنّاءة, جزاهم الله عني جميعا خير الجزاء.

لكل هؤلاء, ولمن فاتني ذكرهم أتقدم لهم بالشكر والامتنان, وجزاهم الله عني خير الجزاء, إنه سميع مجيب الدعاء.

الباحث

---

[1] سورة إبراهيم, الآية 7.

مستخلص

إن تقدم الأمم الديمقراطية يعتمد على مدى توافر المناخ الديمقراطي فيها، وتوسيع دائره, اتخاذ القرار والعمل على زيادة المشاركة الشعبية في صنعه, أي بمعنى آخر الرجوع إلى الشعب لاتخاذ القرار, وهذا الرجوع لا يتم إلا عن طريق الاستفتاء الشعبي, من هنا جاء اهتمام العديد من الدول بنظام الاستفتاء وهذا ما يبين واضحا بتبنى تلك الدول لهذا النظام في دساتيرها فحكام اليوم يجدون من الأوفق حسم العديد من الأمور بالرجوع إلى الشعب, و يقصد بالاستفتاء هو عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه في أمر من الأمور, أو عرض مسألة على هيئة الناخبين لأخذ الرأي بشأنها عن طريق التصويت سواء بالموافقة أو الرفض وهذا ما أوضحناه في الفصل الأول بعنوان ماهية الاستفتاء الشعبي وضمن المبحث الأول الذي حمل عنوان التعريف بالاستفتاء الشعبي.

أما في المبحث الثاني فقد تضمن تمييز هذا النظام عما يشتبه به من أنظمه متصلة لشؤون الحكم تتفق معه في نقطة واحدة الا وهي أخذ الرأي في أمر من الأمور.

أما عن دور الاستفتاء في تحقيق فكره السيادة الشعبية فقد تم التطرق إليها في الفصل الثاني ضمن مبحثين, المبحث الأول بين مفهوم السيادة والمبحث الثاني حمل عنوان أساس الاستفتاء الشعبي.

أما عن التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في العراق الذي تم التطرق اليه في الفصل الثالث من هذه الدراسة فقد تضمن ثلاثة مباحث تضمن المبحث الأول نظرة عن الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية المتعاقبة, أما المبحث الثاني فقد تضمن التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء في قانون إدارة الدولة الانتقالية ودستور العراقي الدائم لعام 2005.

أما في المبحث الثالث فقد أوضحت فيه تطبيقات الاستفتاء في دستور العراق الدائم لعام 2005 ومقومات نجاح الاستفتاء في العراق لأن الاستفتاء في جميع الأحوال لا يمكن أن يحقق النتائج المرجوه منه إلا بتوافر مقوماته التي من دونها يحذر الفقه الدستوري بعدم جدوى هذا النظام, وهذه المقومات تتجسد بوجود وعي شعبي متقدم ووجود حرية حقيقية وحسن اختيار موضوع الاستفتاء و نزاهه عمليه الاستفتاء في جميع مراحلها وكل هذه المقومات تندرج ضمن المقومات الاجتماعيه و القانونيه وتم توضيحها بشكل مفصل .

الباحث

جدول المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	6-1
الفصل الاول: ماهية الاستفتاء الشعبي	52-7
المبحث الاول: مفهوم الاستفتاء	7
المطلب الاول: تعريف الاستفتاء	7
الفرع الاول: تعريف الاستفتاء لغة	8
الفرع الثاني: تعريف الاستفتاء اصطلاحا	9
المطلب الثاني: انواع الاستفتاء الشعبي	12
الفرع الاول: انواع الاستفتاء الشعبي من حيث الموضوع	13
المقصد الاول: الاستفتاء الدستوري	13
المقصد الثاني: الاستفتاء التشريعي	20
المقصد الثالث: الاستفتاء السياسي	23
الفرع الثاني: انواع الاستفتاء من من حيث وجوب اجرائه	28
المقصد الاول: الاستفتاء الاجباري	29
المقصد الثاني: الاستفتاء الاختياري	30
الفرع الثالث: انواع الاستفتاء من حيث قوته الالزامية	31
المقصد الاول: الاستفتاء الملزم	31
المقصد الثاني: الاستفتاء الاستشاري	32
الفرع الرابع: الاستفتاء حيث وقت استعماله	33
المقصد الاول: الاستفتاء السابق	33
المقصد الثاني: الاستفاء اللاحق	34
المبحث الثاني: نطاق فكرة ألاستفتاء الشعبي	36
المطلب الاول: تمييز الاستفتاء عما يشابهه	36

الفرع الاول: تمييز الاستفتاء عن الانتخاب	37
الفرع الثاني: تمييز الاستفتاء عن الشورى	39
الفرع الثالث: تمييز الاستفتاء عن البيعة	41
المطلب الثاني: تقييم الاستفتاء الشعبي	46
الفرع الاول: ايجابيات الاستفتاء	46
المقصد الاول: احتفاظ الشعب بحقه في اتخاذ القرارات المهمة	46
المقصد الثاني: يحقق الاستقرار السياسي وتجسيد الاحزاب السياسية	46
المقصد الثالث: الاستفادة من الكفاءات الموجودة خارج البرلمان	48
الفرع الثاني: سلبيات الاستفتاء الشعبي	49
المقصد الاول: عدم اتاحة الوقت الكافي لدراسة مواضيع الاستفتاء	49
المقصد الثاني: التقليل من اهمية الاستفتاء	50
المقصد الثالث: تزييف عملية الاستفتاء	50
المقصد الرابع: ارتفاع نسبة المتغيبين عن الاقتراع على الاستفتاء	51
المقصد الخامس: زيادة الاعباء المالية للدولة	52
الفصل الثاني: دور الاستفتاء في تحقيق فكرة السيادة الشعبية	81-53
المبحث الاول: مفهوم السيادة	53
المطلب الاول: تعريف السيادة	53
الفرع الاول: تعريف اللغوي للسيادة	54
الفرع الثاني: التعريف السياسي والقانوني للسيادة	55
المقصد الاول: التعريف السياسي للسيادة	55

المقصد الثاني: التعريف القانوني للسيادة	57
المطلب الثاني: اســـاس فكرة السيـــادة	59
الفرع الاول: نظرية سيادة الامة	59
المقصد الاول: الحق فى الاعتراض الشعبي	63
المقصد الثاني: الحق في الاقتراح الشعبي	63
الفرع الثاني: مبدأ سيادة الشعب	65
المبحث الثاني: اساس الاستفتاء الشعبي	72
المطلب الاول: اساس الاستفتاء الشعبي السياسي والقانوني	72
الفرع الاول: الاساس السياسي للاستفتاء الشعبي	72
الفرع الثاني: الاساس القانوني للاستفتاء الشعبي	76
المطلب الثاني: نطــاق فكرة الاستفتـــاء	77
الفرع الاول: تنظيم الاستفتاءات حول القضايا الدستورية	78
الفرع الثاني: الشرعية والمشروعية للاستفتاء	79
الفصل الثالث: التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في العراق	129-83
المبحث الاول: لمحة عن الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية المتعاقبة	84
المطلب الاول: تنظيم الاستفتاء في القانون الاساسي 1925	84
المطلب الثاني: الاستفتاء الشعبي في دساتير النظام الجمهوري	88
المبحث الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء العام في قانون ادارة الدولة الانتقالية ودستور 2005	93
المطلب الاول: التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية	93
المطلب الثاني: التنظيم الدستوري الخاص بإقامة دستور جمهورية العراق لعام 2005	96
الفرع الاول: الاستفتاء الخاص بإقامة وتعديل الدستور	96
الفرع الثاني: الاستفتاء فيما يخص اختيار اللغة	101
الفرع الثالث: الاستفتاء الخاص بإنشاء اقليم مستقل	102

الفرع الرابع: الاستفتاء الخاص بشان المناطق المتنازع	103
المبحث الثالث: تطبيقات الاستفتاء الشعبي ومقومات نجاح الاستفتاء في العراق	105
المطلب الاول: تطبيقات الاستفتاء في دستور العراق الدائم 2005	105
الفرع الاول: الاستفتاء على مشروع دستور العراق لعام 2005 الحالي	105
الفرع الثاني: التنظيم القانوني للاستفتاء على الاتفاقية الامنية العراقية الامريكية	109
الفرع الثالث: استفتاء انفصال اقليم كردستان	114
المطلب الثاني: مقومات نجاح الاستفتاء	117
الفرع الاول: المقومات الاجتماعية	117
المقصد الاول: وجود حرية حقيقية	117
المقصد الثاني: وجود وعي شعبي متقدم	118
الفرع الثاني: المقومات القانونية	121
المقصد الاول: حسن اختيار موضوع الاستفتاء	121
المقصد الثاني: نزاهة عملية الاستفتاء	124
الخاتمة	135-130
قائمة المصادر	146-136

المقدمة

تُعد الجماعة البشرية العنصر الأساسي الذي تقوم عليه فكرة الدولة, فلا يمكن الحديث عن سلطة تمارس خصائص متعددة مالم يكن هناك كائن تمارس بحقه هذه السلطة وهذا الكائن هو الجماعة البشرية أو الشعب في مفهومه السياسي بعد انتقال هذه الجماعة البشرية من حالة البدائية إلى الحالة المدنية, وكذلك لا يمكن الحديث عن إقليم ومجال حيوي مالم يكن هناك أفراد يمارسون نشاطاتهم المعتادة ضمن حدود هذا الإقليم لذلك فإن الشعب هو المادة الخام الأساسية لقيام أي دولة.

إن دور الشعب لم يقتصر على اعتباره مرحلة مهمة وأساسية لبناء الدول بل إن هذا الدور يذهب إلى أن يكون هو المحور الأساسي في تحديد السلطة وأساسها في كل دولة, واستنادا إلى ذلك شاعت أفكار السيادة الشعبية انطلاقا من الفرضيات التي طرحتها الثورة الفرنسية وما تلاها من الدساتير الفرنسية الصادرة على اعقاب الثورة, فاذا عدنا الى فلاسفة القرن الثامن عشر نجد ان مفهوم الشعب لديهم ينطلق من الرغبة في تحريره من عبودية الحاكم ورفع مستواه الفكري والاخلاقي وفي ذلك يقول (جان جوريس- الزعيم الاشتراكي الفرنسي) إن الثورة الفرنسية هيأتها فلسفة القرن الثامن عشر الداعية إلى رفع شان الشعب دون أن يدور في خلد الثوار مدى المشاركة الفعلية لهذا الشعب في ممارسة السلطة.

إن الثورة الفرنسية وما سبقها وتلاها من الارهاصات القائمة على أساس تحرير الشعب اتجهت بعد ذلك الى العمل على اعطاء دور حقيقي للشعب في ان يكون ممارس حقيقي للسلطة, فالتحرير من العبودية لا يتم إلا من خلال جعل الشعب هو الحاكم والسلطان فما الفائدة من التحرر إذا بقي الافراد في خضوع مطلق لحاكم معين دون أن يملك ما يصد أو يقيد من عنفوان هذا الحاكم اذا ما اتجه نحو التسلط فالسلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مختلفة كما يقول جوستاف لوبون وعلى ذلك شاعت أفكار السيادة الشعبية القائمة بالأساس على ان الشعب هو الممارس الحقيقي للسلطة وهو مصدر السلطات داخل الدولة, وفي ذلك يقول (ميرابو) وفي معرض بيان رايه حول موضوع الراي العام الذي يعبر عنه شعب الدولة- انه اي الشعب سيد المشرعين والمستبد الذي لا يدانيه في السلطة المطلقة مستبد.

لذلك فان مجمل الدساتير الفرنسية وغيرها الصادرة بعد الثورة الفرنسية اقرت مبدأ السيادة الشعبية صراحة او ضمنا فلا نجد اليوم دستور الا وتزين بعبارة الشعب مصدر السلطات وبصرف النظر عن النظام السياسي القائم في الدولة.

لكن إذا كان الشعب قد أصبح السيد والملك في الدولة وفقا لفكرة السيادة الشعبية وما رافقها من مزايا أو انتقادات نقول ألم يكن الشعب هو الحاكم فعلا قبل قرون عديدة من اشعال شرارة الثورة الفرنسية وما تلاها من شيوع مبادئ السيادة الشعبية؟ ألم تكن اثنا وروما وحتا وادي الرافدين خاضعة لحكم الشعب المباشر, ألم يجتمع الشعب في مناسبات متعددة لتقرير المواضيع العامة والمهمة منها بالذات, ألم تكن هذه الممارسات تجسيد حقيقي لفكرة الديمقراطية بأبها صورها وهي ممارسة الشعب بشكل مباشر للسلطة فما الذي حصل؟ الشعب هو الشعب, وكان حاكم فعلي وليس صوري فما الذي ادى الى تقهقر الشعب واشغاله لدور العبد بدل السيد داخل الدولة الواحدة, هل ان القصور يكمن في فكرة الديمقراطية القائمة على حكم الشعب لنفسه وهذه اسمى الغايات اذا انطلقنا من فكرة المساواة بين افراد الشعب؟, أم يكن القصور في ضعف مستوى الاداء الشعبي للسلطة؟.

في الحقيقة إن هذا التقهقر مرده إلى عدم امكانية ممارسة الشعب بأعداده الكبيرة (وان استثنيت من الحكم طبقات متعددة كالعبيد والصغار) لخصائص السلطة المتعددة والواسعة فلا يمكن من الناحية الواقعية اجتماع

الالاف بل الملايين احيانا لتقرير موضوعات معينة, ناهيك عن اختلاف مشارب ومدارك ابناء الشعب الواحد في تناول القضايا العامة المطروحة للنقاش او اتخاذ القرار بشانها فكان الانتقال من الديمقراطية المباشرة الى نظيرتها التمثيلية او النيابية التي قامت على اساس الاستحالة المنطقية في ممارسة الشعب بكل افراده للسلطة مما دفع الجميع الى تكليف هيئة او مجموعة من ذات الشعب لتكون هي المسيطرة على مقاليد السلطة وبالشكل الذي يحقق النظام والعيش الرغيد لافراد الشعب الاخرين, ومن هنا انطلقت الافكار الداعية الى ان السيادة الشعبية التي لا يمكن قيامها في ظل الديمقراطية المباشرة يمكن ان تتجسد وتستقر في شخص معنوي يتكون من مجموع افراد الشعب وهو في ذات الوقت منفصلا عن هذا المجموع وهذا الانفصال يدعمه الواقع العملي لذي لا يمكن ان يتقبل حكم الشعب الحقيقي على أرض الواقع, استنادا إلى ما تقدم من صعوبة الأمر عند الممارسة الحقيقية فكانت الديمقراطية النيابية.

إن الديمقراطية النيابية اذا ما كانت هي الطريق في حل أحجية السيادة الشعبية وكيفية تحقيقها على أرض الواقع الا انها في ذات الوقت ادت الى جنوح الهدف الاسمى نحو اهداف شخصنة السلطة والاستئثار بها في الكثير من الاحيان فكم من سلطة تشكلت عن طريق ارادة الشعب العامة بالانتخاب ولكنها سرعان ما تنكرت للمبادئ الديمقراطية ألم يصل هتلر بانتخابات عامة الى السلطة؟ بل ان السلطة في هذه الحالات أضحت في واد والشعب في واد ثان فلم يبقى للشعب منها سوى انه هو من اوصلها الى ما هي عليه, بل ان الحكام يستندون فيما يتخذونه من قرارات على فرضية تمثيل الشعب وان كان وصولهم للسلطة بعيداً عن الإرادة الحقيقية للشعب وما الانقلابات وما شاكلها إلا دليل على ذلك.

ومنذ تلك اللحظة بدأ التفكير في معالجة الخلل الذي ابرزته بعض تطبيقات الديمقراطية النيابية, فالشعب لم يعد له من التمثيل الحقيقي احيانا سوى اختيار الحكام ولكنه غير قادر على كبح جماح هؤلاء وان تجاوزوا على حقوق وثوابت الشعب ذاتها فكان ايجاد الضالة في إقامة حالة متوازنة تجمع بين الوسيلة التي تحل مشكلة عدم امكانية ممارسة الشعب للسلطة فعلا والابقاء على من يمثل الشعب وبين ان يكون للشعب وسيلة يمارس فيها اختصاصه الاصيل في السلطة فكانت الديمقراطية شبه المباشرة التي تقوم على اساس ممارسة خصائص السلطة من قبل النواب ممثلي الشعب مع الاحتفاظ ببعض الاختصاصات التي يمارس فيها الشعب السلطة دون الرجوع الى من ينوبون عنه فكانت هناك صور متعددة لذلك تتراوح بين حق الشعب في اقتراح بعض القوانين اذا كان من في السلطة عاجز او ممتنع عن اقتراحها والحق في الاعتراض على القوانين او الحق في محاسبة النواب او المسؤولين المقصرين في اداء اعمالهم من خلال سحب الثقة منهم دون الرجوع للوسائل الدستورية المخصصة لذلك والتي تجعل من امر المحاسبة عائد لاختصاص السلطة التشريعية او التنفيذية, وهناك اخيرا وسيلة الاستفتاء الشعبي وهي برأينا أهم الوسائل شبه المباشرة الممنوحة للشعب.

أهمية البحث

ان وجه الاهمية الخاص بالاستفتاء هنا تدعمه حقائق أساسية فجميع الوسائل السابقة من اقتراح أو اعتراض على القوانين أو سحب الثقة أو اقالة النواب أو رئيس الدولة كلها تحتاج الى عمل مكمل من قبل سلطات الدولة

المختلفة حتى تنتج هذه الوسائل اثارها وحتى في حالة سحب الثقة من أحد النواب أو اقالة الرئيس أو حل المجلس النيابي فانه قد لا يؤدي أحيانا الى نتائج عملية اذا استطاع هؤلاء اشغال نفس المناصب في انتخابات لاحقة, لكن الاستفتاء هو الوسيلة الوحيدة التي لا يمكن من الناحية العملية استدراك اثارها من قبل السلطات المختلفة فالشعب عندما يعطي قراره في موضوع ما فانه القرار الحاسم الذي لا يقبل العمل بغيره وهو النتيجة النهائية الحاسمة للموضوع المعروض.

لذلك فاننا في هذه الدراسة سنحاول تسليط الضوء على فكرة الاستفتاء الشعبي من خلال دراسة اسس هذه الفكرة وعوامل القوة والضعف فيها والوسائل التي تساهم في نجاح الاستفتاء ونحاول ايضا ان نبين اهم تطبيقات الاستفتاء الشعبي التي عرفها الدستور العراقي النافذ لعام 2005م.

الفائدة من البحث

أ- إن الفائدة من هذا البحث رفد المكتبة العراقية بجهد عملي وأكاديمي حول موضوع يهم الشعب العراقي في الفترة الحالية ألا وهو الاستفتاء الشعبي العام, لأن الكتب التي تناولته سابقا بصفته جزء من موضوع أعم, في حين سوف نتناوله في هذه البحث بشيء من الخصوصية.

ب- كما له فائدة في تهيئة مصدر معلوماتي للشعب العراقي حول مفهوم الاستفتاء الشعبي العام وأصبح يمارسه العراق فعلياً وفي أجواء من الديمقراطية لم تكن متاحه من قبل وفي ظل تطور تنظيم العمليات الانتخابية والاستفتائيه المستمرة.

ج- تقديم مقترحات وتوصيات للمشرع العراقي بشأن سن قانون عام ينظم جميع المواضع التي ينظمها الاستفتاء, إضافة لذلك تقديم مقترحات أو توصيات إلى صناع القرار بشأن انتهاج أفضل السبل اللازمة لتطبيق استفتاء شعبي عام ناجح من جهة, والابتعاد عن التوجهات الصورية من جهة أخرى .

مشكلة البحث

ينسجم الاستفتاء الشعبي العام مع التطبيقات الديمقراطية التي تعتمدها الدول الديمقراطية, لذلك فانه يجسد مشروعية السلطات في الدولة عند ممارستها لعملها, وكذلك يعبر عن مدى الاحترام الدستوري والقانوني لرأي الشعب في مواضيع مهمة وحيوية بالنسبة لمصيره, وعلى الرغم من ذلك, فان الاستفتاء قد يستعمل من الحكام الطغاة لتمرير مشاريع الدساتير والقوانين والقرارات التي تمكنهم من البقاء والهيمنة على السلطة عن طريق طلب الدعم الشعبي بصورة قهرية وصورية بشأن مواقفهم السياسية الخاصة بأمور البلاد, إذ أن الاستتفتاء قد يتحول من وسيلة ديمقراطية يمارسها الشعب إلى وسيلة لاضفاء الشرعية على القرارات والقوانين في الدول الدكتاتورية.

المنهج العلمي المتبع

إن الاسلوب والمنهج المعتمد في طرح الموضوع هو المنهج التحليلي فقد اعتمدت على منهج تحليلي مقارن مع عدد من الدساتير.

هيكلية البحث

لقد تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول وخاتمة فضلاً عن هذه المقدمة، وخصصنا الفصل الأول منه لبيان ماهية الاستفتاء وذلك في مبحثين, الأول نعرض فيه مفهوم وأنواع الاستفتاء الشعبي وذلك في مطلبين الأول نعرض فيه تعريف الاستفتاء الشعبي أما المطلب الثاني فنتناول فيه أنواع الاستفتاء الشعبي العام, اما البحث الثاني فتخصصه لدراسة فكرة الاستفتاء الشعبي وذلك في مطلبين نبحث في المطلب الأول تمييز الاستفتاء عما يشابهه ونتناول في المطلب الثاني تقيم الاستفتاء.

أما الفصل الثاني فنتناول فيه دور الاستفتاء في تحقيق فكرة السيادة الشعبية, وذلك في مبحثين، يتناول الأول مفهوم السيادة وذلك في مطلبين نتناول في المطلب الاول تعريف السيادة, بينما نبحث في الثاني مدى تحقيق الاستفتاء لفكرة السيادة الشعبية, ونتطرق في المبحث الثاني إلى أساس الاستفتاء الشعبي، وتتناوله في مطلبين نخصص الأول لبيان أساس الاستفتاء الشعبي السياسي والقانوني, أما الثاني فنكرسه لمعرفة المواضيع التي ينظمها الاستفتاء.

أما الفصل الثالث فتناولنا فيه التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في العراق, ونقسمه على ثلاثة مباحث, في الأول نبين الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية المتعاقبة, وقسمناه الى مطلبين بيّنا في المطلب الأول تنظيم الاستفتاء في القانون الاساسي لعام 1925, اما المطلب الثاني فكرسناه للاستفتاء الشعبي في دساتير النظام الجمهوري, اما المبحث الثاني خصص لبيان التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء العام في قانون ادارة الدولة الانتقالية ودستور 2005 العراقي الدائم, وذلك في مطلبين في الأول نبحث التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية أما الثاني فنتناول فيه التنظيم الدستوري الخاص بإقامة دستور جمهورية العراق لعام 2005, اما المبحث الثالث فكرس لتطبيقات الاستفتاء الشعبي ومقومات نجاح الاستفتاء في العراق وقسمناه إلى مطلبين نتناول في المطلب الاول تطبيقات الاستفتاء في الدستور العراق لعام 2005 الدائم, أما المطلب الثاني فنبحث فيه مقومات نجاح الاستفتاء في العراق.

الفصـــل الأول
ماهيـة الاستفتـــاء الشعبـــي

يعد الاستفتاء الشعبي من اهم مظاهر الديمقراطية شبه مباشرة ويقصد بها عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رايه فيه بالموافقة ام الرفض وعلى ذلك فأن الاستفتاء الشعبي يسمح للشعب بالاحتفاظ بحق البت في القرارات الهامة فلا يفقد سلطته الاساسية في ممارسة شؤون الحكم اذ يظل على صلة مباشرة ومستمرة معه[2].
ولغرض دراسة هذا المظهر تقتضي طبيعة البحث ان يقسم هذا الفصل الى مبحثين نبين في الاول مفهوم الاستفتاء الشعبي اما في المبحث الثاني سندرس ماهي المواضيع التي سوف ينظمها الاستفتاء وعلى الشكل الآتي:

المبحث الاول
مفهوم الاستفتـاء الشعبـي

سنتناول في هذا المبحث تسليط الضوء على مفهوم الأستفتاء من خلال الوقوف على تعريفه في مطلب اول ومن ثم نبين صور وأنواع الاستفتاء الشعبي التي عرفتها النظم المختلفة في مطلب ثان.

المطـــلب الاول
تعريف الاستفتـــاء

يتبلور تعريف الاستفتاء الشعبي من خلال معرفة معنى الاستفتاء في اللغة، ومن ثم مفهوم الاستفتاء اصطلاحاً.
لذا سنبين في الفرع ألاول تعريف الاستفتاء لغة، وندرس في الفرع الثاني تعريف الاستفتاء اصطلاحاً.

الفـــرع الأول
تعـــريف الاستفتـــاء لغـــة

الاستفتاء في اللغة يعني طلب الفتوى او الراي او الحكم في مسالة من المسائل ويقال افتى الفقيه في مسألة يعني أبان الحكم فيها[3].

واستفتىَ الفقيه في المسألة، أي سألت عن الحكم فيها[4], والفتوى هي الجواب عما يشكل من المسائل الشرعية والقانونية[5].
وقد ورد ذكر الاستفتاء، في القرآن الكريم أيضا وفي أكثر من موضع ومنها في سورة النمل عندما أرادت ملكة سبأ (بلقيس) أن تستفتي أصحاب الرأي من قومها في اليمن كقوله تعالى (قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ إِنِّي أُلْقِيَ

---

[2] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, 2013, ص57.

[3] ابي الحسن احمد بن زكريا: معجم مقاييس اللغة العربية, ج4, القاهرة, 1971, ص 474.

[4] الشيخ عبد الله البستاني الوافي, بيروت, 1980, ص457.

[5] الاستفتاء هو من الفعل (افتى, فتاء, فتو) راجع في ذلك ابراهيم مصطفى, وحامد عبد القادر, ومحمد علي النجاد, احمد حسن الزيات, مجمع اللغة العربية, المجمع الوسيط, ج2, مصر, 1961, ص68.

إِلَيَّ كِتَابٌ كَرِيمٌ (29) إِنَّهُ مِنْ سُلَيْمَانَ وَإِنَّهُ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (30) أَلَّا تَعْلُوا عَلَيَّ وَأْتُونِي مُسْلِمِينَ (31) قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ)[6].

وبهذا فأن الاستفتاء في الاسلام يذهب الى اقدم رأي فيما يخص الاستفتاء وهذا ما نراه من خلال الآية الكريمة في سورة النمل دون ان يقبل على الزام السلطة لرأي المستفتي, وقد ذكر الاستفتاء ايضا في سورة النساء كقوله تعالى (وَيَسْتَفْتُونَكَ فِي النِّسَاءِ ۖ قُلِ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِيهِنَّ)[7], وقوله تعالى في سورة الكهف (سَيَقُولُونَ ثَلَاثَةٌ رَّابِعُهُمْ كَلْبُهُمْ وَيَقُولُونَ خَمْسَةٌ سَادِسُهُمْ كَلْبُهُمْ رَجْمًا بِالْغَيْبِ ۖ وَيَقُولُونَ سَبْعَةٌ وَثَامِنُهُمْ كَلْبُهُمْ ۚ قُل رَّبِّي أَعْلَمُ بِعِدَّتِهِم مَّا يَعْلَمُهُمْ إِلَّا قَلِيلٌ ۗ فَلَا تُمَارِ فِيهِمْ إِلَّا مِرَاءً ظَاهِرًا وَلَا تَسْتَفْتِ فِيهِم مِّنْهُمْ أَحَدًا)[8], وقوله تعالى (فَاسْتَفْتِهِمْ أَهُمْ أَشَدُّ خَلْقًا أَم مَّنْ خَلَقْنَا ۚ إِنَّا خَلَقْنَاهُم مِّن طِينٍ لَّازِبٍ)[9]، على ما تم ذكره وما تم ورده في هذه الآيات الكريمات ورد فعل الاستفتاء ويعني به السؤال وطلب الفتوى[10].

الفـــــرع الثاني

التعـريف الاصطلاحـي للاستفتــاء

يقصد بالاستفتاء اصطلاحا هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض على موضوع معين[11], كأن يكون قانون صوت عليه البرلمان، وعرضه على الشعب للموافقة عليه أو رفضه، وإن هذا القانون لا يصبح نافذا ولا تكون له قوة القانون، إلا إذا وافق الشعب عليه في الاستفتاء[12].

ويعرف الاستفتاء أيضاً من خلال ربطه بفكرة أن الشعب هو صاحب السيادة الحقيقي فعرفه بأنه (الرجوع الى الشعب لأخذ رأيه بالموافقة او الرفض في موضوع عام سواء كان هذا الموضوع دستوريا ام قانونيا ام سياسيا بصفته صاحب السيادة)[13].

يتبين لنا مما تقدم ان موضوع الاستفتاء يكاد يتسع لكل موضوع عام، يكون في الاصل اتخاذ القرار فيه لصالح السلطة السياسية، ويرى آخرون ان الاستفتاء هو تعبير مباشر من الشعب عن قبول، او رفض مشروع تتقدم به السلطة التنفيذية مباشرة الى الشعب ليقول كلمته فيه[14]، والمقصود بالشعب هنا ليس بمعنى الشعب الاجتماعي، وانما بمعنى الشعب السياسي، الذي يشمل جميع المواطنين الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، والذين تتوافر فيهم شروط الناخب والمدرجة أسماؤهم في جداول الانتخابات[15], ويرى البعض الآخر ان هنالك تعريفان للأستفتاء الشعبي يبنى ألاول على اساس قانوني، والثاني على اساس سياسي فالمفهوم القانوني للاستفتاء حسب

---

[6] النمل الآية (29,30,31,32، 33).

[7] النساء آية (127).

[8] الكهف آية (22).

[9] الصافات آية (11).

[10] محمد فؤاد عبد الباقي: المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم, دار الحديث, 1988, ص 512.

[11] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص9.

[12] د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية, دار الفرقان للنشر والتوزيع, ط1, عمان – الاردن, 1987, ص206.

[13] قائد محمد طربوش: الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدساتير العربية, مجلة الثوابت, العدد (17), يوليو, سبتمبر, 1999, ص86.

[14] د. عبد الكريم غلاب, سلطة المؤسسات بين الشعب والحكم, مطبعة النجاح, ط1, الدار البيضاء, المغرب, 1987, ص49.

[15] ياسين محمد عبد الكريم الخرساني: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه, مقدمة لكلية القانون جامعة بغداد, 2000, ص107.

هذا الرأي (أن الاستفتاء الشعبي نظام لا يتسع لعرض أي موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه، وأنما يجب أن يكون هذا الموضوع مشروع قانون او قاعدة قانونية)، أما المفهوم السياسي للأستفتاء يعرف بأنه (أسلوب من أجل مجموع المواطنين بواسطة ألاقتراع العام يعبرون عن أرادتهم في موضوع معين وللسلطة الحاكمة بأن تأخذ بهذا الرأي أو لا تأخذ به) وطبقا لذلك فان المفهوم السياسي للاستفتاء يدل على الاداة الديمقراطية شبه المباشرة, التي يدعي بموجبها الشعب السياسي للتعبير عن رايه وارادته اتجاه تدبير اتخذته السلطة عن طريق تصويت الشعب في الموضوع المستفتي عليه[16], وان رجوع الشعب للاستفتاء باعتباره صاحب السلطة الاصيل للبت في موضوعات مهمة وحساسة .

في حين يعرف آخرون الاستفتاء باعتباره وسيلة ضامنة لحقوقهم وحرياتهم وهم يرون بالاستفتاء بأنه (نظام يعبر فيه افراد الشعب عن ارادتهم عند ممارستهم لحقوقهم وحرياتهم السياسية التي كفلها لهم الدستور)[17].

من خلال استعراض التعاريف السابقة للاستفتاء الشعبي يتبين لنا على الرغم من الاختلافات البسيطة في الالفاظ إلا أنها تدور حول محور واحد وهو ان نظام الاستفتاء يقصد به أخذ رأي الشعب في موضوع عام بالموافقة عليه أو الرفض, حيث أن ألاستفتاء كوسيلة أساسية لتعبير الشعوب عن رأيها في الحياة السياسية, ولا تكون دائما على درجة واحدة في الآثار التي ترتبها، فإذا كان الاستفتاء وسيلة شعبية مهمة لأشراك الشعب في ممارسة السلطة، إلا انه قد يكون على العكس من ذلك وأصبح أداة بيد الحكام لتمرير مشاريعهم وسياساتهم الاستبدادية وعن ذلك فأن العيب لا يمكن ان نضعه على فكرة ألاستفتاء بالقدر الذي يجب أن نضع العيب واللوم على الشعوب التي تسيء أستخدام ما يمنح لها من أختصاصات.

فضلاً عن ذلك فأن الاستفتاء الشعبي له اهمية حقيقة لدى افراد الشعب كونه يشعرهم بأهمية دورهم في رسم المنهج السياسي لبلادهم، كما يعد الدافع الاساسي الذي يسهم في تنمية قدرات وكفاءات المواطنين، لأنه يتطلب ان يكون الشعب المستفتي قد وصل الى درجة مقبولة من الوعي.

وتجدر الاشارة إلى ان الاستفتاء لا يكون له أي قيمة حقيقة إذا لم يفهم الشعب المستفتي موضوع الاستفتاء حتى يقرر قبوله من رفضه فان تمت الموافقة من قبل الشعب على موضوع معين دون فهم مضمون الموضوع المستفتي عليه نكون أمام إجراء يمثل مظهر بلا جوهر ولا فائدة بل مجرد أجراءً يقصد به أضفاء الشرعيه على تلك المسألة موضوع الاستفتاء[18], ونقول هنا الشرعية ونقصدها ولا نقول مشروعية لأن

---

[16] د. لمى علي فرج الظاهري: الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون– جامعة بغداد, العراق, 2001, ص27.

[17] د. جابر جاد نصار: الاستفتاء الشعبي والديمقراطية, دار النهضة العربية, القاهرة, 1973, ص15.

[18] ولقد استعملت كلمة الاستفتاء في البلاد العربية على نطاق واسع شمل معها حتى مسألة عرض شخص واحد على الشعب للموافقة على تنصيبه او ابقائه رئيسا للدولة وهذا ما يطلق عليه (piebiscite) وهذه الكلمة لم تترجم بعد للعربية باصطلاح مقابل وان كان يطلق عليه احيانا بالاستفتاء الشخصي, لان موضوعها ينصب على رئيس الدولة بالمقارنة مع الاستفتاء الموضوعي والذي يتعلق بموضوع معين يراد اخذ الراي فيه. ويتعين الاشارة ان مصطلح (piebiscite) بات يستخدم في مجال القانون الدولي بمعنى (الاستفتاء الشعبي) في امور لا يتعلق محلها بأشخاص وانما بمصير منطقة او حدود تتنازع عليها دولتان او اكثر استنادا الى مبدأ احق الشعوب بتقدير مصيرها الذي تبناه القانون الدولي كل بعض ما تشب من نزاع بين الدول وان اصل كلمة (plebiscite) في اللاتينية هو (plebiccitum) ويعني بالفرنسية (decredelapiebc) اي قرار العامة, وكان يقابل قانون البرلمان وليس الانتخاب ولكن مع الزمن مضى الاصطلاح في الاستعمال من الغاية الى الوسيلة واصح مرادفا للتصويت ينظر د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الثقافة للنشر والتوزيع, ط1, عمان – الاردن, 2006, ص264 , وينظر د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص13.

المشروعية لا تكون ابتداءً من خلال اللجوء إلى وسيلة ينص عليها دستوريا وهي الاستفتاء، ولكن نتيجة الاستفتاء اذا كانت متممة للمشروعية فأنها معيار دقيق لبيان شرعية النظام السياسي الذي يستغل نتيجة الاستفتاء المقرره لصالحه لاظهار نفسه بأنه ممثل الشعب الحقيقي وللأسف هذا واقع كثير من الدول العربية حيث يذهب اغلب المواطنين للتصويت في استفتاء معين دون ان يفهموا موضوع الاستفتاء، اما ان يكون الجهل او تحايل الانظمة عليهم وتضليلهم وبالتالي برمجتهم على ما يريده ذلك النظام.

المطلب الثانــي
انــواع الاستفتاء الشعبــي

لو اردنا البحث في تحديد انواع الاستفتاء لوجدنا اغلب الفقهاء لم يتفقوا على معيار واحد ومحدد, وعلى اثر ذلك اتخذ الفقه عدة معايير، والاتجاه الغالب في الفقه يقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه الى استفتاء تشريعي ودستوري وسياسي, ومن حيث وجوب اجرائه الى استفتاء اجباري واستفتاء اختياري ومن حيث وقت استعماله الى استفتاء سابق واستفتاء لاحق, ومن حيث قوته الالزامية الى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري, ولكن هناك من يضيف للمعايير السابقة انواع اخرى: فيقسم الاستفتاء من حيث عمومية التصويت الى استفتاء عام ومقيد او من حيث درجات الاستفتاء ويقسمه الى استفتاء مباشر وغير مباشر وكذلك من حيث الهدف المقصود يقسمه الى استفتاء استشاري ودراسي[19].

ان في الواقع يمكن القول ان تقسيم الاستفتاء من حيث عمومية التصويت هو تقسيم غير صحيح والسبب في ذلك انه يخلط بين الاستفتاء وطريقة الاقتراع (التصويت) فشتان ما بين الاثنين فما الاقتراع إلا نظام قانوني يتحدد بمقتضاه من سيكون له حق التصويت، اما الاستفتاء كما ورد سابقا عرض موضوع على الشعب لاخذ رأيه فيه بالموافقة او الرفض، وأن الاستفتاء يخضع لضوابط تنظيمية حاله حال أي عمل يحتاج الى تصويت شعبي[20].

وتجدر الاشارة هنا إلى أنه لا يمكن أن يكون الاستفتاء عام، ولم نسمع عن استفتاء مقيد لأنه غير موجود أساسا، وأن تقسيم الاستفتاء من حيث الهدف المقصود الى استفتاء دراسي واستشاري، ايضا تقسيم غير صحيح، لأنه يخلط بين نظام الاستفتاء الشعبي ونظام استطلاع الراي الذي يتم بصورة دورية في المجتمعات الحديثة على موضوعات ليس لها صلة بشؤون الحكم ولا تعني اشراك الشعب بالحكم وانما تعني في المقام الاول معرفة الاتجاهات العامة حول موضوع معين أو مشكلة ما حيث البعض يرى بان سيادة المفهوم السياسي للاستفتاء الشعبي في الفقه ادت الى تعدد موضوعات الاستفتاء الشعبي وتنوعها وعدم افتقارها إلى موضوعات الاستفتاء, بمعناه القانوني امتدادها الى موضوعات اخرى لا تعد ولا تحصى[21].

ولو اخذنا بالمفهوم القانوني للاستفتاء لأغنانا عن البحث في تحديد أنواع الاستفتاء وتقييمه من حيث الموضوع, ولغرض الاحاطة بدراسة انواع الاستفتاء من جميع جوانبه يتطلب منا تقسيم هذا المطلب إلى أربعة فروع:

في الفرع الأول نبين الاستفتاء من حيث الموضوع.
أما الفرع الثاني سنبحث الاستفتاء من حيث وجوب اجرائه.
أما الفرع الثالث سندرس الاستفتاء من حيث قوته الالزامية.
وأما الفرع الرابع سنتناول الاستفتاء من وقت استعماله.

الفــرع الأول
الاستفتــاء من حيث الموضوع

---

[19] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص177.

[20] د. جابر جاد نصار: مصدر سابق, ص29.

[21] احمد عادل ابراهيم الشاهري: الاستفتاء الشعبي دراسة في القانون الدستوري العراقي, رسالة ماجستير, مقدمة لكلية الحقوق, جامعة الاسكندرية, 2015, ص15.

ان الاتجاه الغالب لدى الفقه يُقسيم الاستفتاء من حيث موضوعه إلى ثلاثة انواع هي استفتاء دستوري، واستفتاء تشريعي، واستفتاء سياسي، وهذه الانواع التي تم ذكرها ايضا بدورها تتفرع الى انواع اخرى لذا سنقوم بمعالجة كل نوع منها في اطار محدد ومفصل وذلك في المقاصد الآتية:

المقصد الاول: الاستفتاء الدستوري

بلا شك ينصرف موضوع الاستفتاء الى موضوع خاص بدستور الدولة سواء كان هذا الامر متعلق بوضع دستور جديد للدولة أم تعديل دستورها القائم[22], ومن الأمثلة على ذلك الدستور العراقي لسنة 2005 حيث اخذ بنظام الاستفتاء الشعبي (الدستوري) وفق ما جاء في نص المادة (5) إذ نصت على أن (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها الاقتراع السري العام المباشر وعبر المؤسسات الدستورية) كما أوضح الدستور أن الشعب العراقي مصدر شرعية جميع السلطات بمعنى لا تنشأ أي سلطة في الدولة بدون موافقة الشعب, ويعلن موافقته او رفضه بوسائل شتى منها الاستفتاء والانتخابات وغيرها من وسائل التعبير[23].

ويمكن القول ان الاستفتاء الدستوري على نوعين هو الاستفتاء الذي يكون على وضع دستور جديد لدولة ما يسمى استفتاء تأسيسي, او ان يكون الاستفتاء من قبل الشعب على دستور او تعديل دستور قائم يراد الاستفتاء بشأنه ويسمى بالاستفتاء التعديلي وعليه سنبحث هذين النوعين بشكل مفصل والوقوف على الاستفتاء التأسيسي والاستفتاء التعديلي وذلك على النحو الاتي:

اولاً: الاستفتاء التأسيسي

ويقصد به الاستفتاء على مشروع دستور جديد للدولة بغض النظر عن الجهة التي قامت بوضع هذا الدستور سواء كانت هذه الجهة برلمان, او جمعية تأسيسية, او لجنة منتخبة, او حاكم, او لجنة حكومية فنية سواء متخصصة ام غير متخصصة, ويقتصر دورها بوضع مشروع الدستور وتقوم لجان بتقويمه لهذا الدستور الذي تم وضعه[24].

فلا بد من الاشارة الى نقطة مهمة وهي أن مشروع الدستور لا يصبح نافذ الا بعد موافقة الشعب علية وان مشروع الدستور اصبح نافذاً ويجب العمل به من تاريخ الموافقة عليه ويعتبر ان اسلوب الاستفتاء التأسيسي من الاساليب الديمقراطية في نشوء الدساتير اي ان يباشر الشعب سيادته بشكل مباشر للسيادة الدستورية الممنوحة له[25], إن مبرر اللجوء لهذا النوع من الاستفتاء هو الايمان بأن الوثيقة الدستورية هي أعلى وثيقه ملزمة في الدولة وهي التي تؤسس للنظام القانوني والسياسي وحتى الاجتماعي داخل الدولة بمعنى اخر إن الدستور هو الإطار الذي تتجلى فيه معطيات المجتمع في فترة زمنية معينة ويجب الرجوع الى المستفيد الاول والاساسي من عملية وضع الدستور وكل نشاطات السلطة ونقصد هنا الرجوع الى شعب الدولة[26].

ومن الامثلة على الاستفتاء الدستوري التأسيسي هو الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 الذي وضع عن طريق الاستفتاء الشعبي واعمالا لنص المادة (139) من هذا الدستور (يعد هذا الدستور نافذا بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام وينشر في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه), وتطبيقا لذلك اجري الاستفتاء عليه

---

[22] د. سعد عصفور: المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية, منشاه المعارف, الاسكندرية, 1980, ص170.

[23] انظر: التوحيد في مسودة الدستور العراقي: اعداد المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان, العراق, 2005, ص5.

[24] د. حميد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق, دار الحكمة للطباعة والنشر, موصل, 1990, 107.

[25] د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ القانون الدستوري, ط1, دار الثقافة, عمان, 1993, ص56.

[26] د. احسان المفرجي, د. كطران زغير نعمه, د. رعد ناجي جدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق, مطبعة الحكمة, بغداد, 1990, ص235.

في 15 تشرين الاول 2005 وانتهى الاستفتاء بإقرار الدستور بنسبة 79% من اصوات المقترعين وعلى هذا النحو يكون المشرع الدستوري عندنا قد اتبع في وضع الدستور لعام 2005, اكثر الطرق ديمقراطية لوضع الدساتير، وهي طريقة الاستفتاء الدستوري اذ اعتبر الشعب هو مصدر السيادة صاحبا للسلطة التأسيسية الاصلية وعلق نفاذ الدستور على موافقة الشعب في الاستفتاء.

وكذلك اشارت الى هذا النوع من الاستفتاء الماده 247من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 والتي نصت على وجوب اخذ راي الشعب حول مسودة الدستور وذلك باستفتاء شعبي ونصت المادة على ان (يعمل بهذا الوثيقة الدستورية من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء وذلك بأغلبية عدد الاصوات الصحيحة للمشاركين فيه) وتم الاستفتاء على الدستور المصري.

ومن الامثله ايضاً الاعلان الدستوري الصادر في 2011/2/13 وهو الاعلان الذي صدر بعد الثورة حيث نصت المادة (60) من هذا الاعلان واشارت على الاستفتاء الدستوري حيث اوجبت هذه المادة عرض مشروع الدستور المراد اعداده على الشعب باستفتاء عام على ان يكون نجاح الاستفتاء بالتصويت على الدستور وهو التاريخ المعتمد لنفاذ الدستور[27].

ومن الامثلة الاخرى على ذلك بشان الاستفتاء الدستوري التأسيسي دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة عام 1946 في فرنسا حيث وضعت مشروعه جمعيه نيابية منتخبة ثم عرض هذا المشروع على الشعب فرفضه، ثم قامت جمعية نيابية جديدة بأجراء بعض التعديلات عليه ثم عرض في استفتاء ثان فوافق عليه الشعب، وكما ان دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958 النافذ حاليا هو اخر الدساتير الفرنسية التي صدرت بأسلوب الاستفتاء الدستوري بعد ان قامت لجان حكومية بوضع مشروعه[28].

وكذلك الحال بالنسبة للدستور اليمني الحالي الصادر عام 1990[29], كما ان مشروع الدستور لا يصبح نافذا الا بعد الموافقة عليه من قبل الشعب فبتلك الموافقة يصبح المشروع دستورا ويبدأ العمل به من ذلك التاريخ[30], ومما يلاحظ على اسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي أنه يعد حلقة مكمله لأسلوب الجمعية التأسيسية في نشأة الدساتير لأنه كما سبق القول ان وضع اي مشروع لدستور يمكن عن طريق لجنة فنية او حكومية او برلمان او حاكم او حتى جمعية تأسيسية انتخبها الشعب[31], لذلك من المستحيل الخلط بين هذا الاسلوب في اقامة الدساتير واسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة من قبل الشعب، ولو وضعت او قامت بوضع المشروع جمعية تأسيسية منتخبة فأننا نكون بصدد اسلوب مركب يجمع هنا بين اسلوب الجمعية المنتخبة واسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي على الرغم من التركيب بين الاسلوبين لذا يمكن القول ان الدستور في الحقيقة يعد من صنع الشعب لا من صنع الجمعية، لان مهمة الجمعية هي الاعداد دون الاقرار, اما الشعب هنا صاحب الكلمة الاخيرة اما الموافقة او الرفض[32].

---

[27] د. مهند ضياء عبد القادر: الاستفتاء الشعبي في مصر بعد ثورة يناير, بحث غير منشور, ص6.

[28] د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المبادئ العامة للقانون الدستوري, الدار الجامعة, بيروت, 1985, ص 93- 94.

[29] عبد الحق محمد عبدة المغربي: الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة بغداد, 1993, ص45.

[30] د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري والدستور المصري, دار الفكر العربي, القاهرة, 1967, ص 70.

[31] د. طعيمه الجرف: القانون العام – القسم الاول, القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة, مكتبة القاهرة الحديثة, القاهرة, 1962, ص 18.

[32] عصام سعيد عبد: اساليب اقامة الدساتير, مجلة الرافدين للحقوق, تصدرها عليه القانون, جامعة الموصل, العدد (13) تموز 2002, ص166.

لذا لا بد من القول ان اسلوب الاستفتاء الدستوري اصبح اكثر اسلوب مطبق وشائع في الوقت الحاضر، لكن على الرغم من كونه يحقق في الظاهر الديمقراطية المثالية بشكل مباشر الا انه في الوقت نفسه كان الاسلوب الذي اعتمدت عليه العديد من الانظمة الدكتاتورية عند ممارسة السلطة وفي اثنائها, لذلك يبقى الفاصل ما بين الديمقراطية الحرة والممارسة الصورية ليس مجرد الاستفتاء بل اعتبارات متعددة منها مناخ الاستفتاء وما يمارس من ضغط على الناخبين في اثنائه.

ثانياً: الاستفتاء التعديلي

يتحقق هذا النوع من الاستفتاء عندما يكون موضوع الاستفتاء تعديل الدستور سواء كان التعديل جزئياً يقتصر على مادة او اكثر في الدستور القائم, ام تعديل شامل يتعلق بكافة النصوص الدستورية القائمة, ويعرف هذا النوع من الاستفتاء التعديلي على انه (ذلك النوع من الاستفتاء التي تنص الدساتير على اجرائه لتعديل احكامها سواء بصفة اجبارية ام اختيارية، وسواء كان صاحب الحق في اقتراح التعديل هو احدى سلطات الدولة ام عدد من المواطنين, سواء تم اعداد التعديل بواسطة البرلمان او بواسطة الحكومة او بواسطة المواطنين)[33].

من التعريف اعلاه يتضح أن اجراء التعديل يختلف من دستور لآخر تبعا لاختلاف الاتجاه السياسي الذي يتبناه الدستور.

كما يمكن القول إن الدول متفقة هنا في اساس التعديل وهو اللجوء الى الاستفتاء لكن الاختلاف يظهر في الاجراءات التنظيمية الخاصة بكل استفتاء وتختلف الوثائق الدستورية فيما يتم ذكره من احكام بشان كيفية التعديل، ولكن هذا الاختلاف عائد الى اعتبارات فنية، وكذلك سياسية، وتتمثل الاعتبارات الفنية في اخذ الدساتير بمبدأ توازي الاشكال اي اجراء تعديل الدستور يتبع نفس الشكلية التي صدر فيها الدستور[34].

أما من حيث ضرورة اجرائه هناك دساتير تجعل اجراء الاستفتاء اجباريا فتكون السلطة المناط بها مهمة القيام مجبرة على القيام به وليس لها حق الاختيار، وقد اخذت بهذه الطريقة دساتير اكثر من ثلاثة ارباع الولايات في الولايات المتحدة الامريكية[35], ومن الدساتير التي اخذت بهذا الامر دستور اليابان الصادر عام 1963 وفق المادة (96) حيث نصت على (ان اقتراح تعديل الدستور يجب ان يقره من قبل الدييت بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء كل من المجلسين ويجب عرض هذا التعديل على الشعب للموافقة عليه، ويشترط لصحة هذه الموافقة الحصول على الاغلبية المطلقة لأصوات المقترعين في استفتاء خاص يجري لهذا الغرض او في انتخابات يقرها الدييت)[36].

---

[33] احمد العربي النقشبندي: تعديل الدستور, رسالة دكتوراه, مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد, 1994, ص94.

[34] د. سعد عصفور: مصدر سابق, ص196.

[35] لقد فرقت دساتير الولايات المتحدة الداخلة في الاتحاد الامريكي بين نوعين من التعديلات: 1- التعديلات الجزئية التي ترد على نص او عدد من النصوص والتي تسمى (Amendment). 2- التعديلات الشاملة او المراجعة الشاملة للدستور تسمى ب(revision) حيث يتم التعديل في النوع الاول عن طريق اقتراح التعديل اما بواسطة المجالس التشريعية او عن طريق الاقتراح المباشر من هيئة الناخبين ثم يعتبر مشروع التعديل جزءا من الدستور في حالة موافقة هيئة الناخبين عليه بعد عرضه عليها اما النوع الثاني من مشروع التعديلات فلقد رات ثلاث ارباع الولايات ان فيه عملا ضخما لا يجوز ان تنفرد به الهيئة التشريعية وعلى ذلك تطلب ان يقوم المجلس التشريعي بدعوة الجمعية التأسيسية بقانون عادي لتقوم بمراجعة النصوص الدستورية القائمة وصياغة نصوص جديدة او دستور عامل يحل محلها واذا اتمت الجمعية عملها وصاغت النصوص الدستورية الجديدة= =عرض عملها على هيئة الناخبين للموافقة عليه او رفضه. ينظر د. رمزي الشاعر: نظرية العامة للقانون الدستوري, مطبعة عين الشمس, القاهرة, 1979, ص 393.

[36] الموسوعة العربية للدساتير العالمية, القاهرة, 1966, ص739.

نلاحظ من ذلك لا بد من عرض الموضوع على الاستفتاء أي على الشعب, لكي يعتبر نافذاً وله قيمة ويمكن الاخذ به, لا بد من ان يحصل على الاغلبية المطلقة للمصوتين على هذا المشروع بخلاف دستور ساحل العاج عام 1960 في المادة (72) منه ان اجراء الاستفتاء مشروط بعدم تحقق اغلبية خاصة بالبرلمان بخلاف الدستور الياباني لابد ان تتحقق نتيجة الاستفتاء بأغلبية مطلقة للمصوتين[37].

وكذلك الحال بالنسبة للدستور المصري الصادر عام 1971 في المادة (189) اذ جاء فيها (فاذا وافق على التعديل ثلثا اعضاء المجلس عرض على الشعب للاستفتائه في شأنه فاذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء), وكذلك الامر بالنسبة للدستور السويسري الحالي الصادر عام 2000 في المادة (140) نصت على انه (تعرض الموضوعات الاتية للتصويت على الشعب والمقاطعات – أ- تعديلات الدستور الاتحادي), ولكن هنالك بعض الدساتير تجعل الاستفتاء اختيارياً وليس اجبارياً وخاضعا للجهة المناط بها مهمة القيام به ان شاءت القيام به وان شاءت اتباع طريق اخر يرسمه لها الدستور وهذه قد تكون جهة البرلمان، ومن هذه الدساتير التي اتبعت ذلك الدستور النمساوي الصادر عام 1920 الذي نص في المادة (44) منه على (ان كل تعديل دستوري يقره البرلمان الاتحادي يعرض على الاستفتاء الشعبي قبل اصداره واذا طلب ثلث اعضاء البرلمان ذلك)[38].

وقد يكون رئيس الدولة كما في المادة (89) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 اذ نصت على انه (كل مشروع او اقتراح بتعديل الدستور لا يعتبر نهائيا الا بعد اجراء الاستفتاء عليه ومع ذلك فأي مشروع او اقتراح بالتعديل لا يعرض للاستفتاء اذا قرر رئيس الجمهورية ان يعرضه فقط على الجمعية الوطنية وفي هذه الحالة لا يكون التعديل نهائيا الا اذا وافق عليه اغلبية الاعضاء المكونين للجمعية الوطنية)[39], وايضاً اخذ الدستور العراقي الدائم بنظام الاستفتاء على تعديل الدستور لان مساهمة الشعب لم تكن مقتصرة على وضع الدستور فقط بل شملت كذلك المساهمة في كل تعديل يطرا على احكامه وذلك وفق المادة (126) التي اشارت الى الاستفتاء التعديلي[40].

---

[37] احمد العزي النقشبندي: مصدر سابق, ص95.

[38] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص194.

[39] دستور فرنسا لعام 1958.

[40] المادة 126 من دستور 2005 العراقي النافذ اذ نصت على (اولا: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين والخمس (5/1) اعضاء مجلس النواب اقتراح التعديل الدستور.

ثانيا: لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الا بدورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه وموافقه الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام .

ثالثا: لا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند ثانيا.

رابعا: لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينقص صلاحيات الاقليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بموافقة السلطة التشريعة في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانها باستفتاء عام.

خامسا:

أ. يعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) وثالثا من هذه المادة في حالة عدم تصديقه.

وتجدر الاشارة هنا ان هذه المادة (126) بفقراتها المتعددة قد نضمت عملية تعديل الدستور حيث اوجبت طرح مقترح التعديل من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او من قبل خمس اعضاء مجلس النواب على ان يحصل هذا المقترح على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب في استفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية لنتيجة الاستفتاء خلال مدة سبعة ايام, وقد منعت هذه المادة تعديل الاحكام والمبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والثاني الا بعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين كما اشارت لذلك الفقرة الثانية من هذه المادة، مما يعني وجود حظر موضوعي وزمني على تعديل الدستور العراقي في ذات الوقت, والمهم ان هذه التعديلات مع الاجراءات الواجب اتباعها والتي اوضحتها المادة (126) كلها لا تنتج اثرها مالم يعرض التعديل على الشعب في استفتاء عام ليقرر الاخير تعديل الدستور من عدمه وسواء كان التعديل منصباً على المبادئ الاساسية او غيرها في الدستور, ويعد التعديل المعروض على الاستفتاء ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين حالة حال اي استفتاء وارد في هذا الدستور استناداً لاحكام المادة (131) من الدستور.

ويجب ان نذكر هنا ان تعديل الدستور العراقي قد يتطلب احياناً اجراء اكثر من استفتاء واحد في ذات التعديل, فهناك استفتاء عام على موضوع التعديل يشمل جميع افراد الشعب الذين لهم حق الاستفتاء، وهناك استفتاء محلي يشمل سكان الاقليم اذا كان التعديل متعلقاً بالانتقاص من الصلاحيات المقررة لهذا الاقليم في الدستور بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم على هذا التعديل[41], وقد اوضحت ذلك المادة (126/رابعاً) من الدستور العراقي, ومن الدساتير الاخرى التي نصت على الاستفتاء التعديلي للدستور الدستور المصري الحالي لسنة 2014[42].

اما الجهة التي تملك الحق في اقتراح التعديل يختلف الامر في التقدير من دستور لأخر فبعض الدساتير يعطي حق التعديل لسلطات الدولة والبعض الاخر يعطي امر التعديل للمواطنين.

المقصد الثاني: الاستفتاء التشريعي

يعرف الاستفتاء التشريعي الذي يكون محله قبول او رفض مشروع قانون يعرض على التصويت الشعبي[43].

ويبرر الاستفتاء انه يعالج مسالة قصور البرلمان وعدم كفايته او فعالية التشريعات البرلمانية أذ يستطيع الشعب ان يتصرف في قوانينه مباشره بدلا من ان يتصرف بها من خلال نوابه[44], فالاستفتاء التشريعي يكون على نوعين، إما أن يكون سابقا على القانون يستهدف استطلاع رأي الشعب حول مشروع القانون قبل إصداره أي يكون على المبدأ فقط، واما ان يكون لاحقا يستهدف الحصول على موافقة الشعب[45], وموافقة الشعب على الاستفتاء تضفي الصفة القانونية على مشروع القانون ويصبح قانونا بها.

وإن الاستفتاء له أهمية كبيرة، لان الاختصاص الاصيل يكون هنا للسلطة التشريعية لكن أحيانا يتم اللجوء للشعب اذا تعلق الامر بإقرار قانون خاص ،حيث يشارك الشعب البرلمان في اصدار القوانين ومن ثم يكون له دور كبير في اختيار القوانين التي تنظم حياته، لكونه يستطيع رفض اي مشروع لا يلبي رغباته لكونه يملك حرية الراي في اتخاذ القرار المناسب.

ب. يعد التعديل نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية).

[41] د. مهند ضياء عبد القادر: تطبيقات الاستفتاء الشعبي في دستور العراق لعام 2005, بحث غير منشور, ص16.

[42] المادة (226) من دستور مصر لعام 2014.

[43] د. ثروت بدوي: النظم السياسية, دار النهظه العربية، القاهرة, 1975, ص222.

[44] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص124.

[45] د. جورجو شفيق ساري: الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية (اركان التنظيم السياسي)، ط1، (ب،م) 1997، ص298.

ولذا اخذت العديد من الدساتير بهذا النوع من الاستفتاء دستور العراق لعام 2005 حيث اشار هذا النوع من الاستفتاء الى وجوب تصديق قانون اتفاقية انسحاب القوات الامريكية رقم 51 لسنة 2008 التي تنص على ما يأتي:

اولا: تعرض اتفاقية انسحاب القوات الامريكية من العراق وتنظيم انشطتها خلال وجودها المؤقت فيه على الشعب العراقي للاستفتاء الشعبي العام في موعد اقصاه يوم 30 تموز 2009.

ثانيا: تنظم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عملية الاستفتاء الشعبي العام وفق مقتضيات الدستور والقانون[46].

واوجب هذا القانون عرض الاتفاق للاستفتاء الشعبي العام وقد حدد تاريخ معين لإجرائه، كما حدد الجهة المختصة بالقيام بكافة متطلباته الا وهي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات[47].

اما مشروع قانون الاستفتاء على الاتفاقية استند في تشريع احكام هذا القانون على احكام المادة (61 اولاً) والمادة (138 خامساً -أ) من الدستور.

ومن حيث اعلان نتائج الاستفتاء فقد حدد القانون نتائج الاستفتاء بموافقه اكثر المصوتين على ان لا تقل نسبة المشاركة في الاستفتاء عن 50% من المصوتين وان لا توجد صلاحية لثلاث محافظات لنقض الاستفتاء.

اما ما يخص الاثر القانوني المترتب على نتائج الاستفتاء بشان الاتفاقية فاذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي العام الموافقة على الاتفاقية، فلا توجد هنالك اي اشكاليه, اما في حالة رفض الاتفاقية من قبل الشعب سوف تكون الاشكالية من حيث مصير الاتفاقية وانها قد دخلت حيز التنفيذ؟ فهل يعني ذلك الغاء الاتفاقية؟ والانسحاب الفوري للقوات الامريكية من العراق؟[48] يجب ان نشير ان ذلك لن يؤخذ على الاتفاقية، او يترتب عليها السحب الفوري للقوات الامريكية من العراق، ذلك ان احكام القانون الدولي يتم تطبيقها حتى لو خالفت احكام القانون العراقي او ما سواه من القوانين الوطنية والاتفاقيات، لان الاتفاقية العراقية الامريكية تعد مصدر من مصادر القانون الدولي والتي لها الاولوية والاسبقية على نصوص القانون العراقي[49].

اما ما يخص عملية انتهاء سريان هذه الاتفاقية، فان المادة (30) من الاتفاقية قد حددت الطريقة الذي يمكن اتباعها اذ نصت على انه (3 – ينتهي العمل بهذا الاتفاق بعد مرور سنة واحدة من استلام احد الطرفين من الطرف الاخر اخطارا خطيا بذلك.

4- يدخل هذا الاتفاق حيز التطبيق اعتبارا من اليوم الاول من كانون الثاني 2009 بعد تبادل المذكرات الدبلوماسية المؤيدة لاكتمال الاجراءات اللازمة لدى كل منهما لتنفيذ الاتفاق وفقا للإجراءات الدستورية النافذة لدى الطرفين)[50].

اذن الاستفتاء على الاتفاقية هو استفتاء لاحق على دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، لأنها لم تعد الاستفتاء من الاجراءات التشريعية الواجب اتباعها لأستكمال عملية التشريع، وانما عدته اجراء لاحق يجري بعد الانتهاء من

---

[46] انظر قانون تصديق اتفاق بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الامريكية بشان انسحاب القوات الامنية من العراق وتنظيم انشطتها خلال وجودها المؤقت فيه, رقم (51) لسنة 2009.

[47] د. رافع خضر شبر, د. علي هادي الشكراوي: الاستفتاء وسيادة الدولة العراقية, دراسة في القواعد الدستورية والقانونية للأستفتاء, ط1, مطبعة البينة, بيروت, 2009, ص140.

[48] د. رافع خضر شبر, د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص145.

[49] طارق حرب: هل يؤثر الاستفتاء على الاتفاقية, مقال منشور على جريدة الصباح, متاح على الرابط الاتي: www.alsabaah.com.

[50] المادة (30) من الاتفاقية العراقية الامريكية.

استكمال الاجراءات التشريعية[51], اذ ان المقصود بالاستفتاء اللاحق هو الذي يتم فيه عرض موضوع معين على الشعب وذلك بعد اقراره من الجهة المختصة اذ يستفتى الشعب في مشروع قانون كامل الصياغة وتم اقراره من قبل البرلمان, كما في هذه الاتفاقية الامنية بين الولايات المتحدة والعراق اذا وقعت من قبل الحكومة وصادق عليها مجلس النواب والرئاسة، ومن ثم تحديد ميعاد الاستفتاء في قانون التصديق وفق المادة (2/اولا) وحدد نفاذ قانون التصديق على الاتفاقية اعتبارا من 2009/1/1 أي الاتفاقية اعتبرت نافذة, وان كان الاستفتاء لم يجري وان النتيجة التي سوف يسفر عنها الاستفتاء سوف ينصرف اثرها الى مسألة الاستمرار بتطبيق الاتفاقية.

ويمكن القول إن الاستفتاء على هذه الاتفاقية لم يجري في موعده المحدد لأسباب تنظيمية وفنية، فضلا عن ذلك ان عدم اجراء الاستفتاء يعود الى الخوف من ان تستثمر الاتفاقية لأغراض انتخابية.

وقد اخذ ايضا الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958 حيث اخذ بهذا النوع بصدد مشروع قانون له علاقة بتنظيم السلطات العامة او بإقرار اتفاق بين عدد من الدول او السماح بتصديق المعاهدات التي لا تكون متعارضة مع الدستور ولكنها مع ذلك لها تأثير في وظيفة المنظمات العامة أو سيرها[52].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك الكثير من الدول أخذت بهذا النوع من الاستفتاء, وأن المسألة التي يجب الوقوف عندها، هل كان الأستفتاء ملزم أم اختياري من حيث مدة الالتزام بنتيجة الاستفتاء؟, وهذا القول غير محصور في المجال التشريعي فقط وانما يشتمل المجال السياسي فيكون الاستفتاء اجباريا عندما يلزم الدستور السلطات المختصة باللجوء للاستفتاء او العدول عن اجرائه.

المقصد الثالث: الاستفتاء السياسي

يعرف الاستفتاء السياسي بانه (استطلاع رأي الشعب بأن تولي شخص معين لمنصب سياسي معين كانتخابه رئيسا للدولة أو يبدي رأيه في السياسة التي ينوي اتباعها هذا الرجل)[53], والاستفتاء أما أن ينص على شخص معين او عن موضوع معين يريد أن يطرقه هذا الشخص فيتم الاستفتاء بشأنه ويعرف الاستفتاء ايضاً بانه (البت في أمر يثير الخلاف فيه فيسبب هذا الخلاف أو يتخذ قراراً في مسألة تباينت الآراء بشأنها)[54], وأن الاستفتاء السياسي الذي محله موضوع من المواضيع ذات اهمية بالغه لأن لها علاقه بسيادة الدولة وشؤون الحكم فيها.

كما أخذت بهذا الاستفتاء الكثير من دساتير العالم ومنها الدستور السوري الدائم لعام 2012[55]، وكذلك الدستور المصري الصادر عام 1971 وله تطبيقات عديدة وفق عدة مواد ومنها المادة (152) اذ قررت مبدأ الاستفتاء ونصت على أنه (لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا) وكذلك المادة (136) التي نصت على (استفتاء الشعب في حالة حل البرلمان)[56].

---

[51] د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية, ط1, دار الفرقان للنشر والتوزيع, عمان, 1987, ص207.

[52] Bernard ehontebant, Droitconstitutionnele + science science politidue, 3eme. Edition, paris, 1996, p.56

[53] د. احسان المفرجي واخرون: مصدر سابق, ص237.

[54] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص179.

[55] المادة 116 من دستور سوريا 2012.

[56] د. جورجو شفيق ساري: مصدر سابق, ص299.

والجدير بالإشارة ان هناك العديد من دساتير الدول العربية اخذت بهذا النوع من الاستفتاء[57].

ويبدو أن الاستفتاء الشعبي السياسي له عدة صور ومواضيع تختلف بأختلاف موضوع الرأي الذي يتطلب من الشعب البت فيه وأن يتخذ القرار بشأنه ومن أمثلة ذلك:

اولاً: الاستفتاء على اختيار نظام الحكم

يكون محل الاستفتاء السياسي هو تخيير الشعب في أمر يتعلق بنظام الحكم الذي يؤيده, هل هو نظام ملكي أم نظام جمهوري؟ ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع, استفتاء الشعب التركي لعام 2017 للتحول من النظام البرلماني إلى نظام رئاسي وأعطت بذلك صلاحية واسعة للرئيس وجاءت نسبة الاستفتاء 51% صوتوا بنعم بعد فرز 99% من الأصوات فوافق الشعب المستفتي على التعديلات الدستورية[58].

ومن الأمثلة الأخرى استفتاء الشعب اليوناني في إعادة النظام الملكي عام 1946، وكذلك الامر بالنسبة للاستفتاء الشعبي للشعب الايطالي في انهاء الحكم الملكي واعلان الحكم الجمهوري عام 1947[59].

نلاحظ ان الشعب هنا صاحب القرار النهائي، وصاحب الكلمة الفصل يختار نظام الحكم حسب ما يراه مناسب له، وحسب ما يلائم نظامه السياسي ولكن يختلف من دولة إلى أخرى، فمنهم من أنهى الحكم الملكي وأراد إعلان الحكم الجمهوري، ومنهم من عكس هذا الامر وأنهى الحكم الجمهوري وأعلن الحكم الملكي, ومن الامثلة الاخرى الاستفتاء على بقاء الملكية او قيام الجمهورية في ايران في ابريل نيسان عام 1979 حيث ترتب على هذا الاستفتاء موافقة الشعب بأغلبية تقارب الاجماع بسقوط النظام الامبراطوري وقيام الجمهورية الاسلامية الايرانية[60].

ثانياً: الاستفتاء للإنظمام الى معاهدات دولية

يكون محل الاستفتاء السياسي أخذ رأي الشعب بالموافقة أو الرفض للانظمام إلى معاهدة دولية كما في استفتاء الشعب الالماني عام 1933 حول الخروج من عصبة الامم[61]، وايضا الاستفتاء على اقرار معاهدة دولية التي شهدت تطبيقاً لها في مصر هو الاستفتاء على معاهدة السلام بين مصر والكيان الصهيوني بتاريخ 1979/4/19, والثانية الاستفتاء على معاهدة الاتحاد العربي الافريقي بين كلٍ من المغرب وليبيا عقدت في 1984/8/13, واثار هذا الاستفتاء نقاش واسع بين القانونيين المغاربة لعدم تضمن دستورهم نص يقضي باستفتاء الشعب حول مشاريع معاهدة لذلك وضعت علامة استفهام حول دستورية هذا الاستفتاء[62].

---

[57] منها دستور السودان الحالي الصادر عام 1998 وفق المادة (66/ ف1) حيث وضحت ان لرئيس الجمهورية والمجلس الوطني بقرار نصف اعضائه استفتاء الشعب من امر يعبر عن القيم العليا والارادة الوطنية او المصالح العامة وايضا دستور الجزائر لعام 1976 وفق المادة (11/ فق14) حيث خولت هذه المادة رئيس الجمهورية حق استشارة الشعب في كل قضية ذات اهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

[58] الموقع الالكتروني: www.aljazeera.net وقت الزيارة 2017/4/15 الساعة 9:45م.

[59] د. اسماعيل مرزة: القانون الدستوري (دراسة مقارنة الدستور الليبي والدساتير الدول العربية), ط3, دار الملاك للفنون والادب والنشر, بغداد, 2004, ص88.

[60] دولة احمد عبد الله محمد البريفكاني: وسائل تولي السلطة وتطبيقاتها في دساتير عربية رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة الموصل, 2002, ص85.

[61] د. عثمان خليل و د. سليمان محمد الكماوي: القانون الدستوري, ط4, دار الفكر العربي, بيروت, 1953– 1954, ص145.

[62] د. قائد محمد طربوش: مصدر سابق, ص98.

ومن الدساتير الأخرى الدستور التونسي عام 2014 إذ تبنى فكرة الاستفتاء للإنضمام للمعاهدات الدولية[63].

ومن الأمثلة الاخرى لهذا النوع من الاستفتاء استفتاء الشعب الايرلندي بشأن المصادقة على معاهدة نيس في تشرين الاول عام 2002 حيث تضمنت هذه المعاهدة الأسس القانونية لتوسيع نطاق عضوية الاتحاد الأوربي وجاءت نتيجة الاستفتاء هذه بالمصادقة بأغلبية واسعة إذ افادت النتائج الرسمية التي أُعلنت أن (906292) ناخبا صوتوا ب(نعم) و(534887) ناخبا صوتوا ب(لا) من اصل (1441179) بطاقة صالحة[64], وكذلك الحال الى الدستور المصري الحالي الصادر عام 2014 إذ أخذ بهذا النوع من الاستفتاء في المادة (151) منه, ومن الامثلة الحديثة الاخرى استفتاء بريطانيا للخروج من الاتحاد الاوربي الذي جرى في 23 يونيو/حزيران/ عام 2016 وجاءت نتيجة الاستفتاء بأغلبية بسيطة للخروج من الاتحاد الاوربي حيث صوتوا فيه نحو 17.4 مليون شخص اي بواقع (5109)% لصالح الخروج من الاتحاد مقابل (1601)% مليونا لصالح البقاء في الاتحاد الاوربي[65].

ثالثاً: استفتاء زيادة النفقات العامة

محل هذا الاستفتاء على أي قرار يؤدي الى زيادة النفقات العامة عن اطارها الاعتيادي أو رفع اسعار الضرائب لنسبة معينة أو فرض ضرائب جديدة أو الزيادة في القروض.

ولقد اخذت الولايات المتحدة الامريكية بالاستفتاء على القرارات المنشئة للضرائب أو المصرحة بعقد القروض[66].

كما أن فرنسا أيضا هي الأخرى طبقت هذا النوع من الاستفتاء في استفتاء 27 ابريل نيسان 1969 حيث انصب هذا الاستفتاء على تعديلات دستورية وبعض مشروعات القوانين المالية[67].

رابعاً: استفتاء التحكيم الشعبي

يستعمل الاستفتاء احيانا أداة لجعل الشعب هو الفيصل في نزاع قائم بين الحكومة القائمة ومعارضيها[68].

ويتبنى هذا النوع من الاستفتاء بعض الدساتير واشهرها دستور فايمر الالماني لعام 1919 الذي وافق على اقامة استفتاء بين الاكثرية والاقلية لمجلس النواب في حالة حدوث نزاع بين المجلس والمجلس الامبراطوري او بين رئيس الرايخ والبرلمان[69], وكذلك الحال بالنسبة لمصر حيث تبنت هذا النوع, لحل النزاع الذي يحدث بين مجلس الشعب والحكومة في المادة (144) التي اجازت لرئيس الجمهورية عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي رغم موافقة مجلس نواب الشعب على التعديل وفق القواعد الدستورية[70].

---

[63] ينظر نص الفصل الثاني من دستور تونس لعام 2014.

[64] من المهم الاشارة ان هذا الاستفتاء هو الثاني من نوعه حيث استفتى الشعب الايرلندي على هذه المعاهدة 2001 لكن الناخبين الايرلنديين فاجئوا الدول الاوربية برفضهم لهذا الاستفتاء بأغلبية ضئيلة خاصة وان هذه المعاهدة ينتهي اجلها ان لم تصادق عليها حكومة جمهورية إيرلندا قبل نهاية 2002 اذ ان ايرلندا هي الدولة الاوربية الوحيدة التي اجرت استفتاء شعبي بشان معاهدة دولية لان دول الاتحاد الاخرى صادقت على هذه= =المعاهدة من خلال برلماناتها راجع: الناخبون الايرلنديون يصادقون على اتفاقية بغالبية واسعة: جريدة بابل, العدد (3483) الصادرة في 2002/10/22 .

[65] الموقع الالكتروني: www.googlealjzeera.net تاريخ الزياره 2017/4/2 الساعة 1.30م.

[66] صبحي محرم وعمر وصفي عفياي: المشاركة الشعبية في الحكم المحاي, القاهرة, 1974, ص75.

[67] د. محمد قدوري حسن: الاستفتاء في النظام الدستوري المصري, دار النهضة العربية, القاهرة, 1991, ص32.

[68] د. لمى علي فرج الظاهري: مصدر سابق, ص34.

[69] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص241-242.

[70] المادة (144) دستور مصر عام 2014.

ولابد من الاشاره إلى أن اللجوء للاستفتاء من هذا النوع عادة ما يكون اختياريا بمعنى ان الدستور قد رسم الطريق لحل النزاع القائم لكن احدى الجهات تلجأ الى الاستفتاء ليكون الشعب هو المعبر الحقيقي عن القرار المتخذ في الموضوع المعروض للاستفتاء, فلو ان الحكومة بما لها من اغلبية برلمانية تستطيع تنفيذ وجهة نظرها في النزاع الذي يثار بينها وبين المعارضة، الا انها تلجأ للاستفتاء الشعبي لتلجم المعارضة بصورة أكثر قوه وفاعليه[71], فهي بالاستفتاء قد اقفلت الابواب امام ما يثار من مناقشات واعتراضات من قبل المعارضة فالشعب بالاستفتاء هو صاحب الكلمة الاولى والاخيرة في جميع الاحوال.

وعليه يمكن القول ان الحكومة يمكن ان تستقيل او تقدم استقالتها اذا فشلت في اقناع الشعب حول موضوع ما عندما عرضته على الاستفتاء.

خامساً: استفتاء تقرير المصير

يعد الاستفتاء من المواضيع المهمة وفي نفس الوقت من المواضيع السياسية هنا ويراد بها تخيير الشعب اما بالاستقلال او التبعية لدولة اخرى والانضواء تحتها او الاتحاد معها، اما الاستقلال وتكوين دستور جديد للدولة، او الابقاء تحت كيان دولة اخرى ليس لها اي استقلال وليس لها اي دستور خاص بها فتكون تابعة لدولة اخرى وليست مستقلة تمارس سيادتها كيفما تشاء او ترغب، ومن الامثلة بشأن استفتاء تقرير المصير الاستفتاء الشعبي في اقليم تيمور الشرقية حيث اصدر مجلس الامن الاولي بتاريخ 11 حزيران يونيو 1999 قراره رقم (1246) وأنشأ بموجبه بعثة الامم المتحدة في تيمور الشرقية لتنظيم الاستفتاء الشعبي الذي بلغ عدد سكان الاقليم (800) الف نسمة والتي كانت نتيجته فوز المناصرين للاستقلال بنسبة 87.05% من الاجمالي نسبته 98.6 ممن يحق لهم المشاركة في الاستفتاء، ومن الامثلة الاخرى استفتاء مايو آيار عام 1980 في مقاطعة كوبيك الكندية لتخيير شعبها، اما الانفصال عن كندا او البقاء في الدولة الفدرالية, حيث ان أهل هذه المقاطعة يتكلمون اللغة الفرنسية وينتمون للقومية الفرنسية كما هو في باقي الولايات الكندية وكانت نتيجة الاستفتاء رافضة الانفصال عن الدولة الام كندا[72].

ومن الأمثلة الحديثة في مايو 2006 أجرى الجبل الأسود استفتاءاً شعبياً حول انفصالها وقد صوت 55% من السكان لصالح الانفصال، وبعد نجاح الاستفتاء اعلنت نفسها دولة مستقلة في 3 يونيو 2006[73]، ومن الامثلة الحديثة ايضاً هو استفتاء جنوب السودان اذ يعد استفتاء جنوب السودان هو الاخير الذي جرى بشكل قانوني وقد تم ذلك خلال يناير عام 2011, وكانت نتيجة الاستفتاء مرتفعة جدا لصالح الانفصال وكانت نسبة الانفصال 98% لاستقلالها عن الخرطوم وتعد اعلى نسبة في تاريخ الاستفتاءات الحديثة تليها الاستفتاء لاستقلال ايسلندا الذي كان بنسبة 97%.

الفـرع الثـاني

الاستفتـاء من حيث وجوب اجرائـه

ينقسم هذا النوع من حيث وجوب اجرائه الى نوعين استفتاء اختياري، واستفتاء اجباري (الزامي)، اذ يقوم هذا التقسيم، على اجبار او عدم اجبار السلطة المختصة بأجراء الاستفتاء، فإذا الزمها الدستور بإجراء

---

[71] د. محمد قدوري حسن: مصدر سابق, ص33.

[72] د. لمى علي فرج الظاهري: مصدر سابق ص34.

[73] الموقع الالكتروني: www.maqatei.com تاريخ الزياره 2017/4/8 الساعة 11.15ص.

الاستفتاء وتم مخالفة هذه الاجراءات اعتبر عمل السلطة مخالف للدستور، وعلى هذا الاساس سنقوم ببيان هذين النوعين بشيء من التفصيل وعلى النحو الآتي[74]:

المقصد الاول: الاستفتاء الاجباري

يقصد به (الاستفتاء الذي يوجب الدستور اجراءه, فلا تستكمل القاعدة القانونية وجودها او يبت في الامر السياسي من دونه)[75].

ويعرف ايضاً (ان تكون السلطات ملزمه باستطلاع رأي الشعب قبل اتخاذ القرار النهائي فيه كأن يوجب الدستور السلطة المختصة بأجرائه وعرض الموضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه)[76].

والجدير بالإشارة ان الاستفتاء ملزم للسلطات المختصة للقيام به فهنا تكون ارادة السلطة المختصة معدومة فليس لها حرية الاختيار بأن تجري الاستفتاء من عدمه لكنها ملزمة اذا خالفت هذا الاجراء اعتبر تصرفها بذلك مخالف للدستور وقرارها باطل وليس له اي قيمة قانونية.

وعليه يمكن القول ان الاستفتاء يكون اجباري اذا نص عليه الدستور وان نص الدستور لا يأتي دائما بشكل صريح ومباشر، ويمكن ان يكون بشكل ضمني وغير مباشر، وكما هو الحال في حالتي الاقتراح الشعبي، والاعتراض الشعبي ففي حالة الاقتراح الشعبي: حيث ان اجراء الاستفتاء تكون نتيجة ملزمة وحتمية لنظام الاقتراح الشعبي, ومثال على ذلك قد طبقت سويسرا الاقتراح الشعبي في دستورها الصادر سنة 1998 والنافذ لسنة (2000) وكذلك دساتير المقاطعات السويسرية، لان الدستور الاتحادي الجديد اجاز للناخبين اللجوء الى الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية، دون التشريعية وذلك في الفصل الثاني منه حيث اجازت المادة (138) لمائة الف شخص متمتع يحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي ويقدم الاقتراح للشعب للتصويت عليه.

ومن الامثلة الحديثة التي اخذت بالاقتراح الشعبي الدستور الارجنتيني لسنة 1994 حيث اجاز الدستور للمواطنين حق الاقتراح وتقديمه لمجلس النواب شريطة ان يحظى الاقتراح بموافقة 3% من اصوات الناخبين المسجلين[77].

اما الحال في الاعتراض الشعبي يستمر وفق نفاذ القانون المعترض عليه من قبل الناخبين الى ان يعرض على الاستفتاء الشعبي حيث ان اجراء الاستفتاء تكون نتيجة ملزمه وحتمية لنظام الاقتراع الشعبي[78], ومثال ذلك الدستور الايطالي لسنة 1947 الذي اخذ بحق الاعتراض الشعبي اذ نص على انه (يجري الاستفتاء الشعبي كتقرير الغاء قانون او عمل له قوة القانون, الغاء كاملا او جزئيا, اذ طلب ذلك خمسمائة الف ناخب او خمس مجالس اقليمية ولا يسمح للاستفتاء بالنسبة لقوانين الضرائب وقوانين الحسابات وكذلك العفو)[79], ومن الامثلة على الاستفتاء الاجباري الدستور المصري لسنة 2014 الحالي الذي اخذ بهذا النوع من الاستفتاء في خمس حالات وهي:

1- الاستفتاء على حل مجلس النواب طبقا لنص المادة (137) من هذا الدستور.

---

[74] ابراهيم علي كور الهاجاني: مبدأ حق تقرير المصير والشعوب والاستفتاء عليها (كوردستان العراق نموذجا) رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة صلاح الدين, اربيل, 2006, ص135.

[75] كمال غالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (ب,م) 1990, ص87.

[76] د. علي شكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية, ط1, دار السلام الحديثة, القاهرة – مصر, 2008, ص195.

[77] المادة 39 من دستور الارجنتين لسنة 1994.

[78] د. لمى علي فرج الظاهري: مصدر سابق, ص35.

[79] المادة (75) من دستور الايطالي لسنة 1947.

2- الاستفتاء على تعديل الدستور طبقا لنص المادة (226) من هذا الدستور.
3- الاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة طبقا لنص المادة (151).
4- استفتاء سحب الثقة من رئيس الجمهورية طبقا للمادة (161).
5- الاستفتاء على الدستور طبقا لنص المادة (247).

ومن الدساتير التي اخذت بالاستفتاء الملزم, الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي فرض لأجل بعض التعديلات موافقة الشعب عليها بموجب استفتاء, وكذلك الدستور العراقي لعام 2005[80].

المقصد الثاني: الاستفتاء الاختياري

فهو الاستفتاء الذي يجيز الدستور اجرائه بشأن تصرف يتعلق بشؤون الحكم بناء على طلب من السلطات العامه او من افراد الشعب, وغالبا ما يقترن هذا النوع من الاستفتاءات بالاستفتاء حول مشروع قانون معين او عندما يلجأ اليه رئيس الدوله أذا ما اراد اخذ موافقة الشعب عليه دون النواب في البرلمان وذلك في الحالات التي يجيز فيها الدستور لرئيس الدولة طرح موضوع ما على الاستفتاء الشعبي, ومثال ذلك الدستور المصري لعام 2012 الذي اجاز لرئيس الجمهورية ان يدعو الناخبين للأستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا[81].

وكذلك في حالة ما يسمى بالاستفتاء التحكيمي عندما يقحم الشعب في نزاع قائم بين السلطة التشريعية ونظيرتها التنفيذية وقد أخذت بهذا النوع من الاستفتاء عدد من الدساتير كالدستور الالماني لعام1919 والدستور المصري لعام 2014.

والجدير بالذكر أن الاستفتاء الاختياري عادة ما يقترن في وقت معين تستطيع خلاله الجهة المحددة دستوريا استخدام حقها في اجراء الاستفتاء وبفوات المدة يتحول الموضوع الذي يراد اجراء الاستفتاء بحقه ذو صفه قانونية ملزمة, وينطبق ذلك بشكل كبير على المشاريع القانونية التي يجوز طرح الاستفتاء بشأنها, وعليه نود الاشارة إلى ان ذكر الاستفتاء الاجباري قد يكون نتيجة مترتبة على عمل اختياري ,كما لو أجاز الدستور لسلطة ما بالقيام بعمل ما بعد ان يقوم باستفتاء الشعب وقد أخذ بذلك دستور مصر لعام 2012 عندما أجاز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب على شرط أن يكون هنالك قرار مسبب وان يستفتى الشعب بذلك[82].

الفرع الثالث

الاستفتاء من حيث قوته الالزامية

ينقسم الاستفتاء من حيث التزام السلطات المختصة بنتيجة الاستفتاء، الى نوعين الاول ان يكون استفتاء ملزم وتلتزم بالنتيجة، وثانياً استشاري غير ملزم والسلطات المختصة غير ملزمة بنتيجته لذا سنبحث هذه الانواع بشيء من التفصيل وذلك في المقاصد التالية:

المقصد الاول: الاستفتاء الملزم

ويقصد به (ان السلطات المختصة ملزمة بنتيجة الاستفتاء بحيث لا تستطيع مخالفة هذه النتائج بمعنى ان الشعب هنا يكون جهة القرار النهائي للموضوع المعروض)[83].

وعليه ان السلطات المختصة عليها ان تلتزم بنتيجة الاستفتاء ودورها مقتصر على تقديره فقط.

---

[80] المادة (142) من دستور 2005.

[81] د. مهند ضياء عبد القادر: تطبيقات الاستفتاء الشعبي....., مصدر سابق, ص13.

[82] د. مهند ضياء عبد القادر: تطبيقات الاستفتاء الشعبي....., مصدر سابق, ص15.

[83] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ النظم السياسية (الدول والحكومات), الدار الجامعية, بيروت, 1982, ص241.

ويترتب على ذلك ان النتيجة التي ترتب الاثر القانوني لموضوع الاستفتاء إذا كان محل الاستفتاء قانون معين كانت نتيجة الاستفتاء هنا هي الفيصل في هذه الحالة التي تكسب الصفة القانونية وان البرلمان لا يستطيع بمفرده ان يصدره لابد ان يقترن بالإرادة الشعبية التي تأتي بها نتيجة الاستفتاء، وإذا أردنا أن نبين دور البرلمان فإن دوره إعدادي أي أن يعد هذا القانون دون اقراره سواء ان عد القانون جهاز او هيئة او غير ذلك.

المقصد الثاني: الاستفتاء الاستشاري

ويقصد به (ذلك النوع من الاستفتاء تجربة احدى السلطات العامة الغرض منها استشارة الشعب في موضوع ما وليس الا، وهي تملك الحق باتباع راي الشعب من عدمه دون ان ترتب عليها اي مسؤولية)[84].

وهذا النوع من الاستفتاء هو استطلاع راي الشعب قبل التقدم على امر معين ونتيجة غير ملزمة اما الاخذ به أو تركه ولا يترتب عليه أية مسؤولية.

ومن الامثلة على ذلك كما حدث في النرويج في استفتاء 24 سبتمبر ايلول عام 1972 عندما رفض الشعب لموضوع استفتاء الاستشارة بشان انضمامها الى السوق العربية المشتركة الى الاطاحة بالحكومة الاشتراكية لكونها اصرت على امرها بالانضمام مع العلم بمعارضة الشعب بالانضمام اليها[85].

ومن الامثلة الحديثة استفتاء بريطانيا وخروجها من الاتحاد الاوربي الذي انضمت اليه عام 1973 عبر استفتاء تاريخي مما يؤثر على المملكة المتحدة سياسيا، واقتصاديا أيا كانت هذه النتيجة وتخيير الشعب بالبقاء او الخروج وفعلا في 23 حزيران / يوليو/ 2016 تم الاستفتاء وخروج بريطانيا من الاتحاد الاوربي، ويعد اول بلد يخرج من الاتحاد الاوربي الذي تم تأسيسه عام 1957, وقد اختلف الفقه في تحديد طبيعة هذا النوع اذ يعد البعض ان هذا النوع من الاستفتاء لا يعتبر مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه مباشرة[86], لان الرجوع للسلطة الشعبية غير ملزم للسلطة العامة وهي غير ملزمة ايضا باتباع الراي العام الشعبي, الا ان ذلك قد يؤثر في مصداقية وثقة الشعب بحكومته، اذا ما اتجهت لراي مخالف للراي العام في الاستفتاء ويظهر ذلك جلياً في الانتخابات وكما هو الحال بالنسبة لرئيس وزراء بريطانيا كاميرون إذ قدم استقالته بعد نجاح الاستفتاء لأنه طالب مواطنيه بالتصويت لصالح البقاء في الاتحاد الاوربي محذرا ذلك من مغبة الخروج وتأثيره على الاقتصاد والامن لكن 52% من الناخبين صوتوا لصالح الخروج وعلى اثرها قدم استقالته[87].

أما الرأي الغالب من الفقه فينص على أن الاستفتاء الاستشاري هو مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه مباشرة لان الدستور لا يلزم الجهة والسلطة التي اجرت الاستفتاء لكنها ملزمة بالنتيجة، لأن استشارة الأمة هنا تكون ملزمة, حيث انه ليس من العقل ان الكلمة الاخيرة قد تكون للبرلمان لان هذا الامر يخالف الارادة الشعبية للشعوب[88].

ونحن هنا نؤيد ما ذهب اليه الاتجاه الثاني في الفقه لان نتيجة الاستفتاء تمثل ارادة الشعوب والخروج عنها بمخالفتها وعدم الاخذ بها يعني الخروج عن ارادة الشعب صاحب السلطة والسيادة الاصيل, وهذا ما يتعارض مع الديمقراطية التي يقصد بها حكم الشعب او سلطة الشعب, أما الواقع العملي ينفي هذا التقسيم فالاستفتاء يكون ملزم في جميع الاحوال ونتفق مع رأي البعض بالمطالبة بإلغاء هذا التقسيم لان الديمقراطية تأبى اهمال ارادة الشعب[89].

الفرع الرابع
الاستفتاء من حيث وقت استعماله

---

[84] اشارة اليه: عيسى وهاب ابراهيم: مدى التلازم بين فكرة الديمقراطية والاستفتاء الدستوري (دراسة قانونية سياسية تحليلية مقارنه) مقدمه الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة صلاح الدين, اربيل, 2009, ص169.

[85] د. لمى علي فرج الظاهري: مصدر سابق, ص37.

[86] الموقع الالكتروني: WWW.france24.com 15/4/2017- 15:8m

[87] الموقع الالكتروني:WWW.bbc.com 2017/4/20 الساعة 10.25ص.

[88] د. عبد الحميد متولي: ازمة الديمقراطية, دار الطالب, الاسكندرية, 1954, ص129.

[89] د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية, دار الحكمة للطباعة والنشر, الموصل, 1991, ص160.

ينقسم الاستفتاء الشعبي على وفق موعد استعمال الحق الى استفتاء سابق واستفتاء لاحق, وسنبحث في هذه الأنواع بشيء من التفصيل وذلك في المقاصد التالية:

المقصد الأول: الاستفتاء السابق

ونعني به (دعوة المواطنين للمشاركة الاستفتائية سابقة على اقرار القانون او القرار موضوع الاستفتاء من قبل الجهة المعينة بذلك سواء كانت البرلمان او السلطة التنفيذية)[90], فالاستفتاء لا يخرج عن كونة مجرد وسيلة لمعرفة رأي القاعدة الشعبية او استطلاعه من قبل السلطات العامة في دولة فيها يخص قرار معين او قانون تنوي هذه الأخيرة اصداره او تزمع اتخاذه، مالم يكن الاستفتاء قد تم بناء على مبادرة شعبية سواء تمثلت في اقتراح مبدا قانون او قرار من قبل المواطنين على السلطة التشريعية او التنفيذية في الدولة، ومن الدساتير التي اخذت بهذا النوع الدستور التونسي الحالي الصادر 2014 وفقاً لنص المادة (47) منه الذي نصت على ان (لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية أو المسائل المهمة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون ان يكون ذلك مخالفا للدستور)[91].

المقصد الثاني: الاستفتاء اللاحق

الاستفتاء في هذه الحالة هو الذي يكون بمثابة قبول أو رفض لمشروع القانون أو القرار الذي تم اقراره من قبل البرلمان أو الحكومة وفيه يعرض مشروع القانون أو العمل الذي تنوي السلطات القيام به على الشعب فاذا اقره اصبح قانونا واذا رفضه ظل مجرد مشروع اذا لم تتم الموافقة عليه[92], وقد اخذت معظم الدساتير بهذا النوع ومنها الدستور المغربي الحالي لسنة 1996 وذلك وفق المادة 69 منه[93], وكذلك اخذ به الدستور النمساوي لسنة 1920 المعدل سنة 1929 وفقا للمادة (43) منه[94].

والاستفتاء اللاحق في الحقيقة هو افضل من الاستفتاء السابق، لان الشعب يستفتي بقانون كامل الصياغة خلافا للاستفتاء السابق الذي ينص على مبدأ او فكرة القانون فقط وهذا ما يتيح للبرلمان فرصة للتلاعب بصياغة القانون بما يحقق رغباته ويعارض رغبات الشعب بالتلاعب بصياغة الالفاظ وتقديم الكلمات وتأخيرها[95], وخصوصا ان غالبية الشعب يفتقر للخبرة القانونية التي تؤهله لتمييز ما يعنيه هذا اللفظ من ذاك.

والجدير بالذكر ان فكرة الديمقراطية شبة المباشرة يمكن ان تتحقق واقعاً لا شكلا فقط في الاستفتاء اللاحق، اما الاستفتاء السابق فنقول فيه ان الديمقراطية شبة المباشرة يمكن ان تتحقق شكلا فقط وليس واقعا، لان البرلمان كما قدمنا قد يستخدم الاساليب والطرق الفنية في صياغة النص القانوني والدستوري بالشكل الذي يجعله مخالفا للمعنى الذي ذهبت اليه ارادة الشعب بالاستفتاء السابق, وقد يقول البعض ان انتشار وسائل الراي العام المختلفة والوعي الشعبي اصبحت ممثلة برقابة اي خرق برلماني للإرادة الشعبية السابقة، الا ان ذلك لا يمكن ان يكون ضمانه حقيقية لإرغام البرلمان على احترام الارادة الشعبية وخصوصا مع وجود النصوص التي قد تمنع

---

[90] د. سليمان صالح الغويل: الاستفتاء وازمة الديمقراطية, منشورات مطبعة قاريونس بنغازي, 2003, ص62.

[91] الدستور التونسي لعام 2014.

[92] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص 208.

[93] المادة (69) لدستور المغرب لسنة 1996 الحالي (للملك ان يستفتي شعبه بمقتضى ظهير شريف في شان كل مشروع او اقتراح بعد ان يكون المشروع او الاقتراح قد قرء قراءة جديدة).

[94] المادة (43) من الدستور النمساوي لسنة 1920 المعدل سنة 1929 (كل تعديل دستوري وكل قانون يجب عرضه على الشعب في استفتاء عام, قبل اصداره من رئيس الجمهورية فأذا قرر البرلمان الاتحادي في ذلك).

[95] د. شمران حمادي: النظم السياسية ، ط4، مطبعة الارشاد، بغداد، 1975، ص78.

الشعب من التدخل في الموضوع بعد اجراء الاستفتاء ناهيك عن ان البرلمان مؤلف من احزاب سياسية لها تأثيرات مختلفة في الشارع ومن ثم تستطيع هذه الاحزاب تجميل اي مخالفة برلمانية للإرادة الشعبية.

المبحث الثانـي
نطاق فكرة الاستفتاء

ان نظام الاستفتاء هو نظام قائم بذاته وله اسس ومبادئ عامه تحكمه وتميزه عن غيره من الانظمه التي تختلط به او تتشابه في نقطه واحده وهي اخذ رأي الشعب وعليه لغرض الاحاطه بموضوع الاستفتاء من جميع جوانبه وتميزه عن غيره من الانظمه (الانتخاب، والبيعة، والشورى) لمنع الخلط بينهم، وسنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين حيث سنتناول في المطلب الاول تمييز الاستفتاء عما يشابهه ونبين في المطلب الثاني تقييم الاستفتاء الشعبي وعلى الوجه الآتي:

المطلب الاول
تمـييز الاستفتاء الشعبـي عما يشابهه

مما لا شك ان الاستفتاء من المعايير الفعاله لقياس مدى تحقق فكرة السيادة الشعبيه وان الشعب مصدر السلطات، إلا أن الاستفتاء كنظام سياسي اجتماعي قد يختلط مع بعض المفاهيم والنظم القانونية والسياسيه الاخرى التي يدخل فيها الشعب بصورة مباشرة.

كما أن الاستفتاء لا يثير الخلط في مفاهيم القوانين الوضعيه فحسب بل يمكن ان يشترك مع نظم تتعلق بأساس السلطة الا انها تنشط في القواعد والشرائع الدينية لا الوضعية وقد يقول البعض لماذا نحاول بيان التفرقة مع نظم شرعية، ولا نكتفي بالمقارنة مع النظم الوضعيه كالانتخاب، وهنا نقول إن أساس المقارنة التي نقوم بها ان النظم التي سنبينها تقوم اساسا على المشاركه الشعبيه وسواء كان ذلك في النظم الوضعية ام الشرعية عموماً سنحاول في هذا المطلب تمييز الاستفتاء عن الانتخاب، وعن البيعة, والشورى[96].

لذا سنتناول تمييز الاستفتاء في ثلاثة فروع: الأول تمييزه عن الانتخاب، اما في الفرع الثاني سنميزه عن البيعة، أما في الفرع الثالث سنبين تمييزه عن الشورى وعلى النحو الاتي:

الفـــرع الاول
تمييــز الاستفتــاء عن الانتخــاب

هنالك تشابه بين الاستفتاء والانتخاب وهي أن الاثنين يهدفان لمشاركة الشعب في الحياة السياسية حيث يمكن أن يؤدي المواطن دوراً فاعلا في شؤون الحكم الأساسية في الدولة[97], وقبل الخوض في اوجه التشابه والاختلاف لابد ان نعرف ماذا نعني بالانتخاب والاستفتاء، لذا يعرف الاستفتاء الذي تم الاشارة اليه سابقا هو عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه اما بتأييد هذا الموضوع أو رفضه وعدم منحه أي قيمة قانونية الزامية، اما الانتخاب فيعرف انه (الوسيلة المثلى لتمكين الشعب من اختيار ممثليه في مؤسسات الحكم)[98].

---

[96] د. شمران حمادي: مصدر سابق, ص116.

[97] د. ثامر كامل: الدولة في الوطن العربي على ابواب الالفية الثالثة, ط1, بيت الحكمة, بغداد, 2001, ص14.

[98] عبد النبي مصطفى: استفتاء تقرير المصير في الصحراء الغربية, اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه لكلية الحقوق جامعة الجزائر, 2013, ص99.

ويعرف الانتخاب أيضا (هو الاجراء الذي به يعبر المواطنون عن ارادتهم ورغبتهم في اختيار حكامهم ونوابهم البرلمانيين من بين عدة مرشحين)[99], وعليه فان الاستفتاء يقوم بانتقاء السياسة وادارة الشؤون العامة التي تخدمهم، اما الانتخاب فإن المواطنين لهم الخيار في اختيار القادة السياسيين سواء على مستوى حكومي وطني كان ام محلي[100].

بيد أن التطبيق الامثل لكلاهما ينطق بشرعية الحكم الذي يسود في الدول، لذا طريقة الحكم وممارسته قد اتفقت وهذا هو السائد في المجتمع مما يمكن القول ان هناك تفاعلاً بين المجتمع والدولة[101], وهذا من حيث التشابه، لكن يختلفان في عدة صور وكالآتي:

1- **من حيث الشكل:** الانتخاب يمثل الشكل الاساسي لقيام فكرة الديمقراطيه التمثيليه، اما الاستفتاء فهو الشكل الاساسي لقيام فكرة الديمقراطية شبه المباشرة[102].
2- **من حيث الموضع:** ان الاصل في الاستفتاء هو تصويت الشعب على موضوع عام ما عدا حالة الاستفتاء عن شخص رئيس الدولة, وهو ايضا يختلف عن انتخاب الرئيس لان الاستفتاء معناه التصويت على شخص معين بالذات بنعم أو لا، اما في الانتخاب فهناك اكثر من مرشح لرئاسة الدولة, وان محل الاستفتاء، اما ان يكون موضوع عام سواء ان كانت هذه قضايا دستورية، أو تشريعية، أم سياسية، أما الانتخاب فمحله شخص او اكثر يختاره الناخب ليكون نائب بالبرلمان[103], وقد يكون الانتخاب لاختيار اعضاء السلطة التشريعية ويكون اعضاء السلطة التنفيذية وبعض الاحيان اعضاء السلطة القضائية فالفارق يكون بينهم ان الانتخاب يكون بين عدة اشخاص حتى ولو كان امر الاختيار شخص واحد، فالانتخاب تستخدم فيه الارادة العامة لمرة واحدة عند انتخاب شخص ما، اما الاستفتاء تستخدم فيه الارادة لأكثر من مرة.
3- **من حيث ممارسة السلطة :** إن ممارسة السلطة أو مباشرتها تكون بصورة مباشرة في الاستفتاء، اما في الانتخاب تكون بصورة غير مباشرة.
4- **من حيث قرار الاستفتاء**: لا يقبل أكثر من نتيجة واحدة، اما الانتخاب فتتعدد فيه النتائج كحصول على مرشحين لمقاعد برلمانية.
5- **من حيث القوة:** ان الاستفتاء اذا ما تقرر في دستور دولة فانه يكون اقوى اثرا من الانتخاب فلا يستطيع نواب الشعب القادمين عن طريق الانتخابات معارضة الراي الشعبي المقرر بواسطة الاستفتاء, في حين ان قرار الاستفتاء يمكن ان يفوق قرار النواب ويعارضه اذا تعلق الامر بموضوع عام عرض على الشعب بالاستفتاء وان كان قرار النواب مخالفا لقرار الاستفتاء، وتتحقق هذه الحالة عندما تعرض السلطة التنفيذية موضوع ما على الشعب لم توافقها فيه السلطة التشريعية, اما من حيث مهمة الناخب وسهولته نلاحظ ان الناخب في الاستفتاء الموضوعي مهمة سهلة للتصويت على موضوع معين بخلاف الانتخاب فإن الناخب يصوت للنائب اي المرشح وبرنامجه السياسي, وتكون مهمة الناخب اكثر مشقة من الاستفتاء لتأثر الناخب في الانتخابات بالبرامج السياسية والوعود التي يقدمها اما الاستفتاء فيصوت الناخب بناء على قناعته دون ان يتأثر بالخطابات المزعومة والوعود[104].

---

[99] د. صالح جواد كاظم, د. علي غالب العاني: الانظمة السياسية, دار الحكمة, بغداد, 1990, ص30.

[100] ثامر كامل: مصدر سابق, ص118.

[101] د. منذر الشاوي: الاقتراع السياسي, منشورات العدالة, بغداد, 2001, ص28.

[102] د. جابر جاد نصار: مصدر سابق, ص27.

[103] د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1993, ص180.

[104] د. عبد الحميد متولي: ازمة الديمقراطية, مصدر سابق, ص124.

الفـــرع الثانـــي
تمييز الاستفتـــاء عن مبـــدأ الشـــورى

إن مبدأ الشورى يعد من أهم المبادئ لنظام الحكم في الاسلام ويمكن القول ان الاسلام لم ينظم الامور الدينية فحسب، وانما ينظم الامور الدنيوية، ومنها الاحكام التي تخص تصرفات ومعاملات الانسان وعلاقته بالآخرين، وان الاسلام اتصف بصفة المرونة في الشورى الذي جعل بذلك تطبيقه يتلائم مع أي شيء يحدث أو يطرأ على المجتمع وأن مبدأ الشورى لا يخرج عن مبدأ او نطاق الشريعة الاسلامية وايضا لا يقتصر على اسلوب واحد في تنفيذ امر وانما يعتمد على عدة اساليب، لذا قبل الدخول والتمييز بينهم لا بد من معرفة ما هو مبدأ الشورى.

ويعرف مبدأ الشورى بأنه (طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن والسنة النبوية، على الامة متمثلة في علمائها، للمناقشة وتبادل الآراء والحجج بحثا عن الحكم الصحيح الموافق لأحكام الشريعة الاسلامية)[105].

ويجد اساس مبدأ الشورى في القرآن الكريم والشريعة الاسلامية وان القرآن الكريم والشريعة الاسلامية يحثان على مبدأ الشورى ففي القرآن الكريم يقول الله عز وجل (وامرهم شورى بينهم)[106], وقوله تعالى (وشاروهم في الامر)[107].

اما احاديث الرسول ﷺ التي تدعو الى الشورى كقوله ﷺ (المشورة حصن من الندامة وامان من الملامة)[108], ويمكن القول ان الشورى هي ضمانة من ضمانات التشريع الاسلامي لأنها بذلك تمنع الاستبداد، والطغيان، وذلك عن طريق اشراك علماء الامة في شؤون الدولة التي لم يرد بشأنها امر قاطع في القرآن الكريم والسنة المطهرة، حيث تعد الشورى هي الارادة التي تدفع بالشأن العام الى الامام وتضع المستقبل عن طريق احياء الشعور بالمسؤولية الجماعية[109], والاسلام معروف عنه، بأنه لا يعرف نظام الحاكم المطلق فعلى الحاكم مشاورة اهل الحل والعقد وهذا ما دعى به القرآن الكريم والسنة المطهرة واجمع عليه المسلمون[110].

ان الاستفتاء يتشابه مع الشورى في طلب الرأي في أمر معين أو موضوع ما ولكن يفترقان في أوجه أخرى ويختلفان فيها, يختلفان في نظام الاستفتاء إذ يطلب عادة أخذ رأي الناخبين في موضوع ما لكل الناخبين ولا يقصد هنا به طبقة معينة او اشخاص معينين بل معظم دساتير العالم الحديث لم تشترط في الناخب سوى شرط العمر وبعض الشروط التنظيمية والسبب في ذلك لأخذها مبدأ الاقتراع العام بدلا عن الاقتراع المقيد ولهذا اخذت اعداد الناخبين في تزايد لكن الشروط المطلوبة في أهل الشورى تقتصر على صفات وهذه الصفات تتوافر في اشخاص محددين والشورى، لا تسمح للأمة ممارسة السيادة والسيادة لله في التشريع الاسلامي، وانما تقتصر

---

[105] اشارت اليه: د. لمى علي فرج الظاهري: مصدر سابق, ص43.

[106] آل عمران/ الآية 159.

[107] الشورى/ الآية 138.

[108] د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق, ص221.

[109] د. نزار عبد اللطيف الحديثي: الامة والدولة في سياسة النبي (صلى الله علية وآله) والخلفاء الراشدين, ط1, دار الحرية بغداد, 1987, ص45.

[110] د. عامر حسن فياض: الرأي العام وحقوق الانسان, (ب,ت), 1985, ص107.

على فئة معينة لان السبب في ذلك يعود لعدم اشراك الجميع في الشورى وهو أن السيادة لله وحده في الشرع الاسلامي، بينما اشراك الافراد في الاستفتاء يجد اساسه بأحتفاظ كل منهم بجزء من السيادة، وهذا لم نجده في الشورى وعليه تعيين اهل الشورى يقتصر على من تتوافر فيهم بعض الشروط وهي شروط العلم والحكمة والعدل وهذا التعيين لا يمكن أن يذهب إلا اليهم في حال توافرت فيهم هذه الشروط, وكذلك يختلفان في موضوع الراي محل الشورى تكون مسائل اجتهادية لم تتناول نصاً قطعي الدلالة او تناولها وكان يحتمل المشاورة في تفهم المقصود منه[111].

بيد أن الشورى أو المشاورة تجري في المسائل التي لم ترد بشأنها نص ولكن هنالك مسائل تخرج عن اختصاص أهل الشورى حسب طبيعة الامر[112], وغالبا ماتكون موضوعات محل الشورى هي اعلان الحرب، وعقد المعاهدات وتسيير الجيوش واسناد المناصب المهمة والرئيسة الى مستحقيها, اما في الاستفتاء يحدد نطاق موضوعاته التي يشمل عليها الاستفتاء الشعبي في الدول الى النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية[113].

ويختلف مبدأ الشورى عن نظام الاستفتاء ففي حدود الرأي يختلفان في الاستفتاء إذ ليس للمستفتي سوى الموافقة أو الرفض بشان الموضوع المستفتي فيه دون ان يدور نقاش بشان هذا الموضوع المعروض ومن النوادر قد نرى ما يطلب من المقترع في الاستفتاء الاختيار بين عدة بدائل, اما الشورى فهي بخلاف الاستفتاء لهم إذ الحق بالبحث في الموضوع المطروح للبحث عن الحل وايجاد الحلول في المسائل المعروضة وابداء المناقشات للوصول الى الحكم الشرعي الملائم، لكن رايهم الذي وصلوا اليه ليس له القوة الالزامية، لأنه لا يوجد نص قرآني يحكم علينا الأخذ برآي الشورى ولذا نستدل بقوله تعالى من الآية القرآنية (فأعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الامر فإذا عزمت فتوكل على الله)[114].

فاذا ما طبقت الشورى بشكل صحيح بحيث ان الحاكم لا سيتبد برأيه, وبعد المشاورة مع اهل الرأي وان تطبق الآية في بعض المسائل لغرض تلبية المصلحة العامة, فالشورى هنا تكون اقرب للديمقراطية بل هي الديمقراطية بعينها، بخلاف ذلك سيجعل الحاكم مستبد برأيه في جميع الاحوال مما يفقد الغاية من الشورى.

الفرع الثالث

تمييز الاستفتاء عن البيعة

ان البيعة المعروفة في الشريعة الاسلامية تختلف اختلافا جذريا عن الاستفتاء المعروف في العصر الحديث ولأجل التمييز بينهما لا بد من تعريف البيعة بأنها (عقد رضائي بين الامة والحاكم ملزم للجانبين يلتزم فيه الامير بأن يسّير الامه وفق الكتاب والسنة وان يقوم بفروض الإمامة، وتلتزم الامه بتقديم الطاعة والنصرة له ما لم يتغير حاله)[115].

لكن هنالك تشابه بين الاستفتاء والبيعه اي تشابه يكون بينهما في شخص رئيس الدولة اذا كان اختيار حكام المسلمين في الاسلام سواء كان في ايام الخلافة الراشدة على اختيار الحكام أو الأمراء أو خليفة رسول الله صلى الله علية وسلم عن طريق البيعة، وذكرت البيعة في القرآن الكريم ومنها ﭧﭨﭩ لخ لم لى لي **مج مح مخ مم**

---

[111] د. منير البياتي و د. فاضل النعيمي: النظم الاسلامية, ط1, مطبعة التعليم العالي, بغداد, 1987, ص75.

[112] د. عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة, ط4, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1978, ص253.

[113] د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري, منشاة المعارف, الاسكندرية, 1997, ص42.

[114] سورة آل عمران/ الآية 159.

[115] د. منير البياتي و د. فاضل النعيمي: مصدر سابق, ص227.

مى ميﭽ نح نخ نم نى ني هجﭼهم هى هي يج يح يخ يم يى يي ذٍّ[116] ٹٱٱٱ قي كا كل كم كى كي لم لى لي ما مم نر نزّ [117]، وقد وردت البيعة في السنة النبوية المطهرة الشريفة منها قول الرسول صلى الله علية وسلم (من بايع امير فأعطاه صفقة يده وثمرة قلبه فليطعه ان استطاع...)، وايضا قوله صلى الله علية وسلم (تبايعونني على ان تشهدوا ان لا اله الا الله واني رسول الله)[118], وتجدر الاشارة ان البيعة عقد رضائي يتم بإيجاب وقبول بين الطرفين[119].

ويمكن القول ان طبيعة البيعة تتم بين الرجال في عهد الرسول صلى الله علية وسلم اي تتم البيعة عن طريق المصافحة، اما بيعة النساء تتم عن طريق الكلام بعد ان عرفنا البيعة لا بد هنا ان نبين الاختلاف الذي يكون بين البيعة والاستفتاء في عدة مظاهر وهي:

1- **يختلف الاستفتاء عن البيعة:** من حيث الاختيار يكون الاختيار في الاستفتاء الشخصي يتم في جمهور الناخبين الاخذ بمبدأ الاقتراع العام اي جميع الذين تتوافر فيهم شروط الاستفتاء, اما الاختيار في البيعة فهم جمهور الناخبين واهل الحل والعقد واهل الاجتهاد من علماء الامة وفقهائها او من كبار القوم الذين تتوافر فيهم الشروط او يملكون سلطة سواء كانت اجتماعية اقتصادية دينية او علمية في المجتمع[120].

2- **الاختلاف بينهم من حيث مدة الرئاسة:** ان القاعدة العامة المعروف عنها عدم التزام الخلافة بمدة معينة عندما تتم مبايعة الخليفة لمنصب تكون مؤبده لمدى الحياة بخلاف الرئاسة الجمهورية في النظم المعاصرة تحد فترة او مدة زمنية معينة للرئيس وعند انتهاء مدته يتم اما انتخابه نفسه او انتخاب غيره[121], ولابد من الإشارة إلى أن بقاء الخليفة مدى الحياة هي ليس قاعدة مطلقة ومؤبده ولكن بقاء الخليفة في منصبه هنا الامر يتوقف على مدى ان كان منتج لأثار العقد ويرى بذلك الدكتور السنهوري اذا تضمن عقد الخلافة ذلك يحقق مصلحة عامة المسلمين، ولابد ان يلاحظ ان تأييده مدى الحياة لمدة الخلافة ليس مطلقة، وانما تبقى تبعا لبقاء العقد صحيح منتج لأثاره، اما اذا طرأ ما يبطل العقد فهنا سيؤثر في مركز الخليفة ونؤيد هذا الراي من جانبنا لان بقاء الخليفة مدى الحياة سيؤثر في المسلمين، فاذا كان خليفةٌ جائر فسيؤثر سلباً على المصلحة العامة وتكون حياة المسلمين في خطر.

3- **من حيث طلب الرئاسة:** في البيعة يتولى اهل الحل والعقد ترشيح من يروه اهلا للخلافة ويتم عرض المرشح للخلافة اي اختيارهم دون ان يكون بطلب يقدم او يقدمه المرشح ذاته للخلافة اما الاستفتاء فيقتصر طلب الرئاسة على المرشح اذ بدوره يسعى لاستحصال موافقة الشعب لتقليد منصب رئاسة الدولة[122].

4- **يختلف الاثنان من حيث مدى الولاية:** ان رئيس الدولة في الاستفتاء هو رئيس دنيوي وان نطاق الاختصاصات الممنوحه للحاكم في البيعة اوسع بكثير من الاستفتاء لانه حاكم ديني ودنيوي وهذا لا يمكن تصور غيره، اما خليفة المسلمين هنا مختلط فهو رئيس دنيوي اضافة الى رئيس ديني معا اي للخلافة في اصلها تعني الخلافة لله فأصل السلطة والسيادة عند الاسلام لله سبحانه وتعالى فليس الحاكم الاصلي هو النبي محمد صلى الله علية وسلم بل الحاكم والمالك هو الله سبحانه وتعالى[123], وكذلك الاختلاف ايضا بينهم من حيث طبيعة العلاقة في البيعة تكون

---

[116] سورة الفتح, الآية 10.

[117] سورة الفتح, الآية 18.

[118] منير البياتي و د. فاضل النعيمي: المصدر السابق, ص211.

[119] د. محمود حلمي: النظم السياسية (اسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية), ط2, دار الفكر العربي, 1985, ص182.

[120] د. منير البياتي, و د. فاضل النعيمي: مصدر سابق, ص176.

[121] د. محمود حلمي: مصدر سابق, ص 214.

[122] د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي, ط4, دار الفكر العربي, القاهرة, 1979, ص 389.

[123] د. عفيف عبد الفتاح طيارة: روح الدين الاسلامي, ط8, دار العلم للملايين, بيروت, 1969, ص 302.

العلاقة، عقد به يحكمها عقد البيعة وتتحدد على وفق مبدأ التعاقد الدستوري اما العلاقة بين الرئيس والمقترعين في الاستفتاء تكون العلاقة تنظيمية ينظمها الدستور[124].

اما من حيث شروط المرشح في الواقع فهناك عدة شروط لمن يرشح لرئاسة الدولة وفي الوقت نفسه هنالك شروط في نظام البيعة تقابل هذه الشروط وفيما يأتي المقارنة بين هذه الشروط:

أ- **من حيث التمتع بالحقوق المدنية والسياسية:** تشترط معظم الدساتير فيمن يرشح لرئاسة الدولة ان يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية[125].

وقد عبر فقهاء الشريعة الاسلامية عن ما يقابل هذا الشرط في البيعة الاسلامية بان يكون المرشح من اهل الولاية الكاملة ولكن لا يكون كذلك الا بتوافر عدة شروط وهي:

1. ان يكون المرشح مسلما لقوله تعالى:**ﱡ كم** لج لح لخ لم لهﱠ[126], لذا فان الخلافة تنحصر في الشريعة الاسلامية للمسلم ولا يمكن تصورها لغير المسلم.
2. ان يكون المرشح من الرجال لقوله تعالى: ﱡ لخ لم لى النساءﱠ[127] اي ان هذا المنصب يحمل اشغال واعباء لا تستطيع المرأة تحمله.
3. البلوغ: ان يكون المرشح بالغا مبلغ الرجال فغير البالغ كما يقول البارودي (لا يجري عليه قلم, ولا يتعلق بقوله على نفسه حكم, فكان اولى الا يتعلق على غيره حكم).
4. العقل: يجب ان يكون المرشح مكتمل العقل[128].

بعد ذكر هذه الشروط ورغم ذلك نقول ان هذه الشروط قد نجد ما يطابقها بالانظمه الوضعية كشرط الذكور (الرجال) موجود في النظم الملكية المحلية وشرط الاسلام موجود في اغلب دساتير الدول الاسلامية.

ب- **السن والعمر:** تشترط الدساتير ممن يرشح لرئاسة الدولة ان يبلغ سناً معينه وهذا السن ينحصر غالبا بين الثلاثين والاربعين ومثال ذلك الدستور الجزائري الصادر عام 1989 المعدل عام 2008 في المادة (60) منه اذ نصت على (لا يحق ان ينتخب لرئاسة الجمهورية الا من كان جزائري الجنسية اصلا ويدين بالإسلام وعمره اربعين سنة كامله يوم الانتخاب ويتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية) وان اشتراط هذا السن تكمن في ان الانسان عندما يصل لهذا السن قد اكتسب الخبرة والحنكة تمكنه من تخطي الصعاب التي تواجهه, اما البيعة فيشترط ان

---

[124] د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والنظم السياسية, مصدر سابق, ص 199.

[125] ومن هذه الدساتير دستور مصر, لعام 2014 حيث ورد هذا الشرط ضمن شروط المادة (141) منه واذ نصت على (يشترط فيمن يترشح رئيسا للجمهورية ان يكون مصريا ومن ابوين مصريين والا يكون قد حمل أي من والديه او زوجه جنسية دولة اخرى وان يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية وان يكون قد ادى الخدمة العسكرية او اعفي منها قانونا والا تقل سنة يوم فتح باب الترشيح ممن اربعين سنة ميلادية ويحدد القانون شروط الترشح الاخرى المطلوبة)

[126] النساء/ الآية 59.

[127] النساء/ الآية 34,

[128] د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق, ص 381.

يكون بالغ مبلغ الرجال وقد كان جميع الخلفاء الراشدين قد تجاوزوا سن الاربعين عند توليهم للحكم[129], فلسن الاربعين خصوصية معينة فهو السن الذي يبلغ فيه الانسان كمال عقله[130].

الجنسية او الانتماء القبلي: كل الدساتير تشترط فيمن يرشح لرئاسة الدولة ان يكون متمتعا بجنسيتها[131], اما في البيعة الاسلامية فيشترط بعض الفقهاء ان يكون المرشح قريشيا في الصميم استنادا الى قول الرسول صلى الله علية وسلم (لايزال هذا الامر في قريش ما بقى من الناس اثنان) هذا الامر في الإمامة ورواية البخاري (ما بقى منهم اثنان)[132], لكن المهم الاشارة ان هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء ومنشأ الخلاف يكمن في عدم القطع بصحة النص الوارد فيه لمعارضة لنصوص كثيرة وردت بإلغاء اعتبار الانسان والاعتماد على الاعمال والنعي على من دعا الى عصبيه[133].

فكل الناس يصلحون للإمامة ولا يكون التفاضل بينهم الا على اساس اختيار اصلحهم لها لقوله تعالى (ان اكرمكم عند الله اتقاكم) فالإسلام جاء بمبدأ المساواة بين الناس جميعاً[134].

ت- العلم: المرشح للخلافة اي في البيعة يشترط فيه العلم المؤدي الى الاجتهاد بالإحكام والنوازل[135], فيجب ان يكون المرشح مجتهدا عالما بأمور الدين والدنيا, محيطا بكتاب الله وسنة الرسول صلى الله علية وسلم اما المرشح للرئاسة في الاستفتاء فلا يشترط ان يكون من ذوي الشهادة العلمية او الدينية[136].

المطـــــلب الثـــــاني

تقيـــم الاستفتـــاء الشعبـــي

ان الاستفتاء الشعبي كأي نظام قانوني لا يتحقق له الكمال المطلق فهو لا يخلو من العيوب والسلبيات وفي الوقت نفسه له العديد من المزايا والايجابيات وعليه سنتوقف في هذا المطلب ببيان المزايا والعيوب في فرعين في الفرع الاول سنبين ايجابيات الاستفتاء الشعبي اما الفرع الثاني سنبحث فيه سلبيات الاستفتاء الشعبي وعلى النحو الآتي:

الفـــــرع الاول

ايجابيات الاستفتـــاء الشعبـــي

---

[129] د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والنظم السياسية, منشاة المعارف, الاسكندرية, 2005, ص186.

[130] لا يكون قد حمل من والديه او زوجه جنسية دولة اخرى وان يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية وان يكون قد ادى الخدمة العسكرية او اعفى عنها قانوناً وان لا تقل سنة يوم فتح بابا الترشيح من اربعين سنة ميلادية ويحدد القانون شروط الترشيح الاخرى المطلوبة.

[131] الجنسية بمفهومها العام هي رابطة قانونية وسياسية ينتمي الفرد بمقتضاها الى دولة معينة في رابطة قانونية لأنها ترتب الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الفرد والدولة وسياسية لأنها الاداة التي توزع الافراد جغرافيا وتجعل الافراد او الفرد هي احد اعضاء شعبه راجع د. غالب علي الداودي و د. حسن محمد الحمداوي, القانون الدولي الخاص (الجنسية, الوطن, مركز الاجانب واحكامه في القانون العراقي) ج1, عمان – (ب, ت), ص31.

[132] الامام النووي: شرح النووي على مسلم, دار الخير, دمشق, 1996, ص 519.

[133] د. عفيف عبد الفتاح طبارة: مصدر سابق, ص 304.

[134] د. احمد فؤاد عبد الجواد: البيعة عند مفكري اهل السنة والعقد الاجتماعي في الفكر السياسي المرتب (دراسة مقارنة في الفلسفةالسياسية), دار فياء للطباعة والنشر والتوزيع (ب, م) 1998, ص 142.

[135] ابي الحسن الماوردي: الاحكام السلطانية والولايات الدينية, بغداد, 1989, ص16.

[136] د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والنظم السياسية, مصدر سابق, ص 193.

ان للاستفتاء الشعبي العديد من المزايا التي لها دور كبير في انتشار هذا النظام في اغلب الدول وعليه نبين اهم المزايا التي ذكرها اغلب فقهاء القانون الدستوري, في عدة مقاصد وهي:

المقصد الاول: احتفاظ الشعب بحقه في اتخاذ القرارات الهامة

يرى البعض ان الاستفتاء من خصائصه أنه يحفظ للشعب بان يبت بالقرارات المهمة والمصيرية لان الشعوب تشارك النواب في ممارسة السلطة ولا يفقدها لسلطاتها حتى مع وجود ممثلين عنهم[137], وهم نواب الشعب الذين تم انتخابهم نيابة عن الشعب ويمثلونهم بممارسة السلطة نيابة عنهم لان النواب ليسوا احرار في اي فعل او تصرف يتصرفونه او يفعلونه لان الشعب يحتفظ بحقه في اتخاذ القرارات المهمة والمصيرية واقتراح القوانين ومن ثم التصويت عليها,وان كانت هذه قاعدة غير نافذه في جميع الدساتير[138], ولكن هذه الخصيصة تتيح للمواطنين ايضا المشاركة المباشرة في الحكم وعدم الاكتفاء فقط باختيار الحكام، كما في النظام النيابي اي بذلك يلتقي اكثر الانظمة النيابية الخالصة والتطبيق الصحيح لمبدأ الديمقراطية بوصفه مبدأ الديمقراطية بوصفه مبدأ حكم الشعب بالشعب, لذا فأن اشراك الشعوب مباشرة في شؤون الحكم يساعد الى حد كبير في القضاء على حالة التذمر التي تكون عند الشعوب، لان هذه القرارات تابعة وصادرة ومعبرة عن ارادة الشعوب، فعلى الشعوب ان يتجاوزوا اختيار نواب انفسهم بصفة دورية انما يبقى على اتصال مباشر ومستمر بشؤون الحكم وخاصة في المسائل المهمة والمصيرية التي تدخل ضمن مواضيع الاستفتاء لوضع دستور جديد او تعديله او الانضمام الى معاهدة او حالة تقرير المصير او التحكيم بين السلطات.

المقصد الثاني: تحقيق الاستقرار السياسي وتحييد الاحزاب السياسية

ان الاستجابة لرغبات الشعب وتحقيق متطلباته في المواضيع والقوانين المهمة تكون بذلك محلا للاستفتاء ويتحقق لنا بذلك الاستقرار السياسي من خلال الاستفتاء وفي حالتين الاولى: تلافي حل البرلمانات واعادة انتخابها من جديد في حالة اختلاف وجهات النظر لاعضائها, بصدد مشروع معين كمشروع معاهدة مثلا حيث ان هذا ما يتحقق في البلاد والدول التي لا تأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي فاستفتاء الشعب بالموضوع محل الخلاف يقي البرلمان من الحل.

وثانيا: ضمان احتفاظ الشعب برجال الدولة الذين لا يرغب بالتضحية بكفاءتهم وخبرتهم على الرغم من عدم موافقته على تصرفاتهم ومواقفهم ازاء المواضيع التي تطرح للاستفتاء اذ ان حل البرلمان لا يضمن انتخابهم مجددا[139], اما عن تحييد الاحزاب السياسية فان الاستفتاء الشعبي يضعف من سيطرة الاحزاب السياسية وتقليل نفوذها ويؤدي الى تقليل النزاع الحزبي ويؤكد العلاقة المباشرة بين الافراد والموضوع المعروض على الاستفتاء[140]، مما يؤدي الى حيلولة سيطرة الاحزاب السياسية واستبدادها وخاصة في حالة التعددية الحزبية[141].

وان الاستفتاء لا يؤدي الى اختيار شخصي من الحزب يمثل هذا الحزب او ذاك في البرلمان وانما الاستفتاء له صلة مباشرة بمصير البلاد مستقبلها فهنا يتحلل المواطن من التزامه الحزبي وتعلوا المصلحة العامة على الانتماء الحزبي لأنه سيحكم ضميره وان البت في امر ما يكون له حرية خاصة، فانه يأتي بالحلول العملية

---

[137] د. طعمه الجرف: مصدر سابق, ص 197.

[138] د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والنظم السياسية, مصدر سابق, ص166.

[139] د. عبد الحميد متولي: ازمة الديمقراطية, مصدر سابق, ص119.

[140] د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والنظم السياسية, مصدر سابق, ص416.

[141] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: مصدر سابق, ص288.

للمسائل او المواضيع ولا يقتصر على مجرد وعود او امال تقدمها الاحزاب السياسية[142], كما ان الامر سيجبر الاحزاب السياسية على ادراك استقلال المواطن برأيه، ومن ثم وجوب التزامها بالاعتدال بمواقفها ومراعاة الحكمة في توجيهاتها وتعليقا على هذه الميزة قيل بما انها تضعف من الصراع الحزبي وتقابل الاتجاهات والآراء الا انها بأثرها هذا تؤدي الى هدم خصائص الديمقراطية التقليدية التي تقوم على حرية الراي والاعتراف بحق المعارضة[143], الا ان جانب من الفقه الدستوري يرى ان الاستفتاء يضعف من سيطرة الاحزاب لكنه لا ينكر حرية الراي وحق المعارضة وكما لا يعارض قيام الاحزاب السياسية وكل ما يقضي اليه بقرب الشعب من موضوع الاستفتاء ويجعله يبت فيه بعد ان يتفحصه بعمق (كمشروع الدستور مثلاً) وفي ذلك تخفيف من اثر الاحزاب السياسية في توجيه الشعب هذا ويهذب الاحزاب السياسية ويمنع تسلقها بالدعايات الكاذبة[144].

كما لا يمكن انكار دور الاحزاب السياسية التي تقوم به بتنوير الشعب بموضوعات الاستفتاء, وفي ضوء ما تقدمه من شروحات حول تلك الموضوعات فيأتي صوت الناخب ممحصا بدقة وقد يكون وزن كل الآراء والاتجاهات, وايضا دور الاحزاب يكون مقتصر على شرح الموضوعات وبيان مواقفها فقط فهي لا تستطيع اجبار المستفتي للأخذ برأيها لان المصلحة العامة هي من تشكل القاعدة الاساسية في اختيار الفرد المستفتي فالأحزاب تساهم لحد كبير في خلق الراي العام الواعي الصحيح والبعيد عن الدعايات المضلة[145].

المقصد الثالث: الاستفادة من الكفاءات الموجودة خارج البرلمان

ان نظام الاستفتاء يتيح الفرصة للاستفادة من الكفاءات وخبرات وشخصيات علمية من الموجودين خارج البرلمان والتي لا ترغب في المشاركة في الانتخابات لما تتضمنه من مؤامرات ومشاحنات وخوف من الانشغال عن مكاتبهم وابحاثهم التي يكون في المقام الاول اهتماماتهم[146].

الفـــرع الثانـــي
سلبيات الاستفتاء الشعبي

على الرغم من مزايا وايجابيات الاستفتاء السابقة التي يحققها الاستفتاء الشعبي بوصفه ممارسة حقيقية للديمقراطية شبة المباشرة وتعبير صادق عن الراي العام فانه لا يخلو من العيوب التي يبرزها معارضوه ويجعلون منها دافعا لعدم الاخذ به.

---

[142] د. ثروت بدري: مصدر سابق, ص39.

[143] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: مصدر سابق, ص85.

[144] المصدر نفسه, ص87.

[145] هنالك من يضيف الى هذه المزايا مزايا اخرى 1- تربية المواطنين سياسيا 2- تحقيق المصلحة العامة فالاستفتاء بكفل تحقيق المصلحة العامة اكثر ما يكفله البرلمان لان الاعضاء للبرلمان يفتقرون للشجاعة المطلوبة للوقوف ضد مصالح سواء كان الشركات تجارية او الصناعات او النقابات الخ التي لها تأثير كبير ونفوذ في الانتخابات لان مصالح هذه الجهات ورغباتها لا تتفق مع المصلحة العامة. 3- تربية المواطنين سياسيا ان ممارسة الديمقراطية المباشرة تنمي الوعي السياسي للمواطنين خاصة وان المستفتيين يتحملون المسؤولية مباشرة لما تحدثه قراراتهم في الاستفتاء من اثار فورية لذلك فهم يشعرون بأهمية وخطورة الدور الذي يقومون به لذا نراهم قبل التصويت على موضوع الاستفتاء يفكرون ويناقشون الموضوع من جميع الجوانب وهذه المناقشات تساهم لحد كبير في انضاج العقول وتنويرها , راجع, د. ماجد راغب الحلو, مصدر سابق, ص380.

[146] د. طعيمة الجرف: مصدر سابق, ص198.

وسوف نسلط الضوء في هذا الفرع على بيان اهم العيوب التي ذكرها فقهاء القانون الدستوري ونود الاشارة الى نقطة جوهرية عندما نقول عيوب الاستفتاء فلا نعني العيب بنظام الاستفتاء وانما بممارسة ذلك النظام لأنه لو كان به عيبا لما اخذت به الشريعة الاسلامية ونص علية القرآن الكريم وعليه سنبين سلبيات الاستفتاء في عدة مقاصد وكالآتي:

المقصد الاول: عدم اتاحة الوقت الكافي لدراسة مواضيع الاستفتاء

إن عملية طرح موضوعات الاستفتاء على الشعب لا تسبقها مدة زمنية في اغلب الاحيان تتيح للشعب دراسة موضوع الاستفتاء بصورة مفصلة ودقيقة[147], مما ينعكس على موافقات المستفتين وتأتي الموافقات صورية لا تمت للحقيقة بصلة، اي ان المشاركة السياسية في الاستفتاء لا تعني اي شيء اذا كانت مقتصرة على تسجيل راي المواطنين في المسالة موضوع الاستفتاء دون الاحاطة مسبقا بدراسة هذا الموضوع ومن قبل المواطنين وهذه لا تأتي الا من القراءة والتفكير والمناقشة وتحتاج الى بعض الوقت.

ونشير الى ان انصار الاستفتاء يرون ان الانتقاد لا يوجه في الحقيقة لنظام الاستفتاء بذاته وانما يوجه على القائمين عليه لأنه لا يتعلق بفكرة الاستفتاء ذاتها وانما بكيفيه اجراءه الذي يمكن تلافيه بمنح مدة زمنية كافية لدراسة المواضيع بصورة دقيقة ومفصلة[148], وهذا ما حدث في استفتاء الشعب المصري في 23/حزيران/1956 حول مشروع دستور 16/كانون الثاني/1956 حيث استفتى الشعب بعد خمسة اشهر من اعلان مشروع الدستور[149].

المقصد الثاني: التقليل من اهمية البرلمانات

يرى فقهاء القانون الدستوري أن اللجوء للاستفتاء مع وجود برلمانات يقلل من اهمية المجالس البرلمانية ونفوذها وهذا ينعكس على اهتمام هذه المجالس فيما تصدره من تشريعات فيقلل اهتمامها بهذه التشريعات نظرا لشعور أعضائها بأن المسؤولية موزعة على جهات غير مقتصرة عليهم[150].

وأن الرأي النهائي لما يتخذ من مشاريع لا يعود اليهم وانما لعامة الشعب وان الاستفتاء يعيد السيادة الفعلية للامة بعد ان كانت اسميه[151], ويمكن القول لا ضير من هذا العيب لان الاستفتاء يؤكد مبدأ سيادة الشعب، والشعب مالك السيادة, وصاحب المصلحة الحقيقي لما يتخذه البرلمان من تشريعات فالأجدر ان يمارس الشعب سلطاته بنفسه في القضايا المهمة والمصيرية لاستحالة مباشرته لهذه السلطات في جميع القضايا في الواقع، واعضاء البرلمان ما هم الا نواب ينوبون عن الشعب في مباشرة السلطات وعليه يجب تغليب مصلحة الشعب حتى ولو ادى تحقيق هذه المصلحة الى النيل من مكان البرلمانات.

ونضيف عليه ان نظام الاستفتاء بنظر مؤيديه لا يتعارض ولا يقضي على البرلمانات بل يحتويها ويقوم سلوكها فيما يحقق مصلحة الشعب لكونه يعطيها فرصة قيادة الاتجاهات المتقابلة في الاستفتاء ومن ثم يؤدي الى ظهور رجال دولة و زعماء، ....الخ.

المقصد الثالث: تزييف عملية الاستفتاء

---

[147] د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص 278.

[148] د. محمد قدوري حسن: الاستفتاء في النظام الدستوري المصري, مصدر سابق, ص131.

[149] د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المبادئ العامة للقانون الدستوري, مصدر سابق, ص96.

[150] د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص272.

[151] د. عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة, مكتبة عبد الله وهبة, القاهرة, 1943, ص224.

تزداد الشكوك في جدية الاستفتاءات ونزاهتها وقد اظهرت النتائج ارتفاع نسبة الموافقين خاصة اذا تعلق موضوعات الاستفتاء بنصوص قوانين وبنود ومعاهدات مثلا تحتاج فهمها فهما صحيحا لان النتائج تأتي بنسب تقارب الاجماع ويستحيل على العقل تقبلها لصعوبة تحققها في الواقع لتباين اراء الشعب من حيث الطبائع والاتجاهات والآراء والمصالح حيث يستحيل جمعهم على موقف واحد[152], ان ارتفاع الموافقات الشعبية تفسر غالبا من قبل البعض ضمن احتمالين اما:

أ- تزييف ارادة المستفتين وبالضغط عليهم بمختلف الوسائل في سبيل التصويت وفقا لما ترغبه الحكومة ويأتي تصويت المستفتي بدافع الخوف من الحكومة وسلطاتها خوفا لما تلحقه من الحاق الاذى سواء ان كان في شخصه او ماله او اهله[153].

ب- تزييف نتائج الاستفتاء والتلاعب بتلك النتائج من قبل السلطة المنظمة لعملية الاستفتاء بمختلف الوسائل كملء الصناديق او ابدالها بصناديق اخرى مزيفة وغيرها من اساليب التزييف وارتفاع نسبة الموافقات غالبا ما يلاحظ دول العالم الثالث، والدول غير الديمقراطية تربط ظاهرة التزييف بالممارسة الديمقراطية في العديد من الدول، ويصعب رفض الشعب لما يعرض عليه من استفتاءات والسبب يعود إلى سيطرة الدولة على وسائل الاعلام وعدم احترام صوت المواطن وهذه الظاهرة لا تقتصر على الاستفتاءات فقط وانما تشمل الانتخابات البرلمانية خلافا للدول الديمقراطية[154], حيث يستطيع الشعب ان يرفض ما يطرح عليه من مسائل في الاستفتاءات الشعبية التي تتم في هذه البلاد.

المقصد الرابع: ارتفاع نسبة المتغيبين عن الاقتراع على الاستفتاء

يتأثر الاستفتاء تأثراً كبيراً عند احجام وتغيب عدد كبير من المستفتين عن الادلاء بآرائهم، حيث يثار الشك في مدى التعبير عن اراء المستفتين الحاضرين عن اراء الغائبين عن التصويت[155], وتكون نتائج الاستفتاء صورية لعدم تعبيرها عن الارادة الحقيقية لأفراد الشعب, ومع ذلك لا ضير من عدم اشراك نسبة بسيطة من الافراد لا يتجاوز 25% بالنسبة لأصوات المقترعين وهذه النسبة تتحقق عادة في دول الديمقراطيات الغربية قد تقل او تزيد, وانخفاض هذه النسب يعود الى تقدمها وارتفاع مستوى الوعي عند شعوبها، اما في العديد من دول العالم الثالث فقد تصل نسبة الغياب إلى النصف ويرجع التغيب لعدة اسباب وهي كالآتي:

أ- عدم اهتمام المواطنين بالمشاركة بالاقتراعات العامة نتيجة الانتماءات الاجتماعية والمهنية.

ب- تكرار او اعادة التصويت بشكل دائم ومستمر ينعكس سلبا على حضور المستفتي نظرا للتعب والملل الذي يصيبه كما هو الحال في سويسرا.

ت- انعدام الثقة لدى المستفتي في نتائج الاستفتاء نظرا لما يشاع في تزيف وتلاعب بتلك النتائج وخاصة في الدول النامية.

ث- الكسل وعدم اهتمام المستفتيين بالمسائل العامة نتيجة انخفاض مستوى ثقافتهم ووعيهم.

المقصد الخامس: زيادة الاعباء المالية للدولة

يؤدي نظام الاستفتاء الى ارهاق ميزانية الدولة[156], وذلك لما يتطلبه من اعدادات وتحضيرات تكلف الدولة مبالغ طائلة وايضا تكاليف اعداد المطبوعات الخاصة بالاستفتاء وما يتطلبه من ادوات تستخدم في عملية

---

[152] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص299.

[153] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص 310.

[154] د. عبد الكريم غلاب: مصدر سابق, ص58.

[155] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص403.

[156] د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص273.

الاستفتاء وتكاليف اعداد المؤتمرات والندوات التي يعقدها كبار المسؤولين في الدولة[157], وان ارهاق ميزانية الدولة لا يأتي من تكاليف لوحدها وانما ترهق الميزانية كذلك لما يحدثه الاستفتاء من ضرر بالإنتاج القومي حيث تتعطل جميع في ذلك اليوم حتى يتقرر كعطله رسمية[158], لذلك وتلافيا لهذه الاعباء المالية الكبيرة نوصي بالأخذ بالاستفتاء في القضايا والامور المهمة.

وفي الختام يمكن القول ان هذه العيوب يمكن تداركها لأنها تنصب في الغالب على اجراءات ممارسة الاستفتاء وليس على مضمونه ومحتواه .

وقد نرى ان الاستفتاء في الوقت الحالي يزيد الاعباء فعلا الا ان القوانين متغيرة وقاصرة في نفس الوقت وعلى الرغم من استبدالها بين الحين والاخر الا انها لم تستجب لمتطلبات الحياة وبالتالي تبقى قاصره على ما يترتب عليها من اثار سلبيه وبالتالي من اجراء الاستفتاء الشعبي بين الحين والاخر وكلما دعت المصلحه العليا للشعب لذلك.

---

[157] د. محمد قدوري حسن: مصدر سابق, ص137.

[158] د. محمد كامل ليله: النظم السياسية, الدولة والحكومة, مصدر سابق, ص522.

الفصـــــل الثانـــي

دور الاستفتاء في تحقيق فكرة السيادة الشعبية

لقد بينا في اكثر من موضع في دراستنا اهمية الاستفتاء لاعتباره مقياسا وتعبيرا عن فكرة السيادة الشعبية وانطلاقا من أن الاستفتاء الشعبي هو اكثر تعبير عن حكم الشعب لنفسه دون وسيط او وكيل.
لكن السؤال المهم هل ان الاستفتاء يمكن ان يفهم في نطاقه جميع المواضيع القانونية او السياسية؟ ويمكن أن يقال في ذلك إن هنالك العديد من الاستفتاءات التي تناولت مواضيع دستورية وقانونية على حد سواء لكن ذلك لم يكن موضع اتفاق جميع النظم السياسية.
لذلك وحتى نفهم طبيعة المواضيع التي ينظمها الاستفتاء لنا اولا والوقوف على فكرة الاستفتاء وماهيتها وهل يمكن أن يكون الاستفتاء معبرا فعليا عليها.

المبحث الاول

مفهـــــوم الســـيادة

سنتناول مفهوم السيادة وسنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سندرس في المطلب الاول منه تعريف السيادة ونبين فيه التعريف اللغوي والقانوني للسيادة, اما في المطلب الثاني سنبين اساس فكرة السيادة الشعبية فتفرع الى فرعين سنبحث في الفرع الاول منه نظرية سيادة الامة, اما في الفرع الثاني سندرس نظرية السيادة الشعبية على النحو الآتي:

المطلب الاول
تعريف السيــادة

اخذت فكرة السيادة او تعريف السيادة معنى ولاية الامر والتي يمكن ان نشتق من التعاليم الدينية و النصوص الشرعية التي تحظر على جميع الافراد سواء كانوا حكام ومحكومين وان يخالفوا اوامرها وفي المقابل كانت النظره الى السيادة من الوجهة السياسية التي ترتبط بشخص الحاكم ويصف دائما بانه اليد وصاحب السلطة التي تصل اثرها بين افراد المجتمع لذا سنتناول في هذا المطلب تعريف السيادة متفرعا الى فرعين في الفرع الاول سنسلط الضوء على تعريف السيادة لغة, اما الفرع الثاني سنبين فيه التعريف الاصطلاحي للسيادة وبحسب الآتي:

الفــرع الاول
تعريف السيادة لــغةً

ان السيد يطلق على الرب ويمكن ان يطلق كلمة السيد على المالك والفاضل الكريم والشريف اصلها من معنى ساد يسود فقلبت الواو لأجل الياء الساكنة قبلها ثم ادغمت والسيد الرئيس, وقال كراع: وحجة ساده وقال ابن سيده، وعندي ان سادة جمع سائد على ما يكثر في هذا النحوً والسيد هو الذي فاق غيره بالعقل والمال والدفع والنفع، والمعطى ماله في حقوق المعين نفسه، فذلك السيد وقال عكرمة, السيد الذي لا يغلبه غضبه، وايضا قال قتاده: هو العابد الورع الحكيم، والانثى من كل ذلك بالهاء، وسيد المرأة زوجها كما في قوله تعالى (والفيا سيدها لدى الباب)[159], وسادة قومه يسودهم سيادة وسوداً وسيدودة، فهو سيد وهم سادة[160], والسيد على ذلك هو الذي فاق اقرانه في كل شيء من صفات الخير وجاز تسمية الانسان سيدا[161], وهو الزائد على غيره وان كانت في صفة او اكثر من الصفات الجيدة[162].

ولابد من الاشارة الى التفرقة بين السيادة بمعناها اللغوي المجرد وبين اعمال السيادة والتي تعني مباشرة تفعيل السيادة على الواقع من قبل شخص بذاته او جماعة بعينها وعلى هذا نخلص إلى ان السيادة وفق مفهومها اللغوي المحض قد ينصرف تعريفها الى انواع او تعاريف عديدة الا ان قوامها: كل ترأس للقوم او الجماعة او الدولة من شخص بذاته او جماعة بعينها لصفة هذا الشخص او في تلك الجماعة بمقتضاه فاق غير فسادهم هنا بنفسه او بجماعته[163].

الفـــــرع الثانـــــي
التعـــــريف السياسي والقانوني للسيـــــادة

وسنتناول في هذا الفرع التعريف السياسي والقانوني للسيادة, وذلك في المقاصد وبحسب الاتي:

المقصد الأول: التعريف السياسي للسيادة

---

[159] سورة يوسف آلايه 25.

[160] انظر: ابن منظور: لسان العرب, دار صادره, بيروت– لبنان, المجلد الثالث, ط4, 2005, ص228.

[161] انظر: ابو عبد الله محمد بن احمد الانصاري القرطبي: الجامع لإحكام القرآن, دار الفكر, بيروت – لبنان, 1987, ص76.

[162] بدر الدين محمد بن بهارد الزركشي: البحر المحيط– دار الكتبي, القاهرة, 1994, ص55.

[163] د. مصطفى ابو زيد: فن الحكم في الاسلام، المكتب المصري الحديث، ط1، 1981، ص20.

إن النظرة ظلت باقية الى فكرة السيادة بمفهومها السياسي وانها متعلقة بشخص الحاكم ووصف الحاكم بانه السيد، صاحب السلطة، ولهذا تختلف السلطة عن القوة وان كان شرطان لا بد من توافرهما ليكتمل معنى السيادة في المفهوم السياسي.

إذ أن السلطة هي حق تستلزم أن يتوافر في حالتها صفة القوة، والسلطة تولد هنا مع مولد الجماعة، والسلطة هي ظاهرة اجتماعية لا يمكن تصورها بدون جماعة والجماعة موجودة دائما ولا تتحول الجماعة البدائية إلى جماعة مدنية ما لم تقترن بالسلطة على أمرها, أما القوة هي التي تلحق بشخص معين او جماعة بعينها من خلالها تلزم الاخرين جبراً على الانصياع لأوامرها، أما السلطة هي الحق التي يكتسبه شخص أو مجموعة من الأشخاص على نحو يمكنها من توجيه الاخرين والزامهم بسماع الاوامر التي تصدر اليهم وتنفيذها[164], وجديير بالذكر ان ركن السلطة السياسية هو الحجر الاساس الذي تقوم عليه الدولة وإذا وجدت السلطة السياسية واصبحت لديها نوع ما من القوة هنا تلتزم باقي افراد الجماعة الموجودين على الارض ان ينصاعوا لأوامرها وان تصبح صالحة لتكوين الدولة.

وكما ذهب رجال الفقه القانوني في فرنسا إلى أن السلطة السياسية هي حجر الاساس في تكوين الدولة وذهب الفقيه (بيردو) الى تعريف الدولة بأنها النظام الذي تمارس بداخله السلطة أو أسماها (السلطة المنظمة), بل ذهب البعض الى اكثر من ذلك وتحدثوا عن نشأة الدولة فينصرف في الغالب الى الحديث عن السلطة السياسية[165], اما النظريات الديمقراطية تتلخص بان البشر هم اصل نشأة الدولة, وان مصدر السيادة في الدولة هو الشعب وهذا الاساس الذي ترتكز عليه السلطة السياسية, واصبحت هذه النظريات هي التفسير المادي للتعريف السياسي للسيادة والتي تعد تفعيلا لدور السلطة السياسية باعتبارها الركن الثالث من اركان الدولة.

أما القانون الدولي فيتناول اركان نشأة الدولة الثلاثة مكتفياً بوصف الاقليم بان يكون معين وثابت ومستقر وان يكون صالحا ليقيم الافراد فيه ولهم الرغبة للعيش المشترك والخضوع للسلطة حاكمة ويختارونها للقيام بإدارة شؤونهم وتمثيلهم على الصعيد الدولي، وان القانون الدولي يشترط وجود هيئة سياسية وقانونية لها كيان منظم تكون لها الكلمة العليا والهيمنة على نحو يمكنها من الاشراف على الشعب والاقليم وادارة شؤونها، فكانت السيادة بهذا المعنى تمثل السلطة السياسية التي يتمتع بها شخص معين او مجموعة من الاشخاص على نحو ان يلزم بقية افراد المجتمع للعيش على اقليم معين للانصياع الى أوامرهم وتنفيذها رضاءاً او جبراً.

والجدير بالذكر عدم الخلط بين مفهوم السلطة السياسية وممارستها، وان السلطة السياسية تجب أساسها في الدولة، وان تكون هذه السلطة مجردة عن اشخاص من يقوم بالفعل بممارستها وهم (فئة الحكام)، حيث ان الدولة هي اساس السلطة وليس للحكام اي دور إلا كونهم اشخاص اوكل اليهم الشعب الحق في ممارستها، ودون ان يكون لآي منهم حق شخصي في تلك السلطة، ولا تتعلق بالاشخاص كونها دائمة وليس عرضيه فلا تزول بزوالهم، ونشير ايضا عدم الخلط بين السيادة كمفهوم مجرد بين السلطة السياسية في الدولة، وتعد السيادة صفة للسلطة السياسية القائمة في الدولة، وان اعمال السيادة هي اعمال تصدر من الهيئة السياسية القائمة وتتناول موضوعات سياسية[166].

وان الاخذ بفكرة الباعث السياسي والتي عدلت عنه فرنسا منذ عام 1875م كمعيار من خلاله يمكن تمييز اعمال السيادة عن غيرها ومن شأنه ان يؤدي لنتائج مهمة ومن اهمها التسليم بفكرة سياسة الحاكم الشخصية وتعرف (بالضرورة السياسية الملجئة للتصرف) حيث يمكن ممارسة اعمال السيادة كوسيلة تستخدمها السلطة

---

[164] ايمن الورداني: حق الشعب في استرداد السيادة, مكتبة مدبولي, ميدان طلعت حرب, القاهرة, 2008, ص480.

[165] د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة, طبعة دار النهضة, بيروت – لبنان, 1969, ص14.

[166] د.عبد العظيم عبد السلام: النظم السياسية, الدولة والحكومة, دراسة مقارنة, جامعة المنوفية, ج1, 2004, ص22.

العامة القائمة لتدعم استقرارها واستئثارها بالحكم وقمع معارضيها وتبرير اخطائها واتباع صفة المشروعية على اعمالها غير المشروعة مما يؤدي إلى أمر خطير هو اهدار الحقوق والحريات وانكار العدالة تحت مسمى الاستقرار وعدم تعريض سلامة الامة للخطر.

وتجدر الاشارة ان شكل نظام الحكم في اقليم الدولة لا يرتب أي اثر في شانه ضرورة توافر السيادة بالمعنى السياسي بأعتبارها تفعيل دور السلطة السياسية كركن من اركان نشوء الدولة فان الدولة تعد قائمة متى توافر لها اركان قيامها سواء كان هذا النظام يباشر السيادة بمفهومها السياسي نظام ديمقراطي او دكتاتوري او غير ذلك من النظم المختلفة.

ويعترف ايضا القانون الدولي بحق كل دولة وحريتها الكاملة وان تختار نظام حكمها بالشكل الذي تراه، فاذا ما تدخلت دولة في شؤون سيادة الدولة اخرى فقدت الدولة الاخيرة سيادتها مؤقتاً, ويعتبر القانون الدولي أن العمل الذي تقوم به الدولة المتدخلة في سيادة دولة اخرى, من اعمال الغصب لسيادة الدولة الى ان ينتهي التدخل وتسترجع الدولة بذلك لسيادتها الكاملة.

المقصد الثاني: التعريف القانوني للسيادة

ان النظرة لفكرة السيادة العامة واستقرارها يشير إلى انها قد ظهرت اولاً في القرون الوسطى في فرنسا كفكرة سياسية مجردة، وبعد ذلك تحولت الى فكرة قانونية ترتب اثارها في مواجهة المحكومين وقد كان لتطور فكرة السيادة اثر في ظهور فكرة السيادة بالمعنى السلبي والذي يتمثل بعدم الخضوع لسلطة خارجية من دولة اخرى واعتبار ان السلطة القائمة في الدولة هي السلطة العليا التي لا تقبل أي تدخل في شؤونها الداخلية من قبل دولة اخرى واعتبرت السيادة بالمعنى السلبي هي احدى خصائص سلطات الدولة والتي تمارس السيادة فيها خارجياً باستقلالها وعدم خضوعها لسلطة دولة اخرى، وداخلياً باعتبارها السلطة العامة القائمة والتي لا توجد سلطة مساوية لها في الداخل[167].

كما تناول المعنى الايجابي للسيادة السلطات العامة باعتبارها نتيجة للسيادة العامة والتي يظهر دورها فيما تمارسه داخلياً والمتمثل فيما تقوم به من سلطة الامر والنهي والردع، وخارجيا فيما تقوم به من تمثيل الكيان القانوني للدولة على الصعيد الخارجي وتوقيع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتزامها بقواعد القانون الدولي باعتبارها عضو في الجماعة الدولية، وقد حملت السيادة في المعنى الايجابي وظيفة الحكم والتي تبدو مظاهرها داخلياً وخارجياً فيما تقوم به السلطة العامة القائمة من وظائف ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية وظل هذا المعنى الايجابي هو المعنى السائد لدى فقهاء القانون الفرنسي, وقد ساير المشرع الفرنسي تلك الوجهة حيث اقرت التشريعات الدستورية في فرنسا المعنى الايجابي للسيادة وقد نص عليه في مقدمة دستور 1793 وفي متن المادة الاولى من دستور 1849, وكما سايرة المشرع المصري بدوره ايضا هذه الوجهة[168], وذلك في المادة (23) من دستور 1923 التي نصت على انه (جميع السلطات مصيرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين في الدستور), بيد ان تجب التفرقة بين التعريف القانوني للسيادة وبين الهيكل القانوني للشكل الذي تكون عليه السيادة, لان الاخير يتولاه الدستور باعتباره الوثيقة القانونية المعلنة التي تحدد وتنظم العلاقة بين الحكام والمحكومين وما بين مؤسسات الدولة السياسية بعضها البعض[169].

كما ان القانون يخرج دائما من عباءة اصحاب السلطة السيادية في الدولة فيضعون من القوانين ما يكفل لهم ضبط مسالة السيادة التي يملكون مقاليدها داخل الدولة وبذلك يضمنون استمرارها في ايديهم وممارستها

---

[167] ايمن الورداني: مصدر سابق, ص480.

[168] د. عبد الفتاح ساير: القانون الدستوري, ط2, مطابع دار الكتاب العربي, مصر, 2004, ص16.

[169] د. عبد العظيم عبد السلام: مصدر سابق, ص5.

بالشكل والطريقة التي يريدونها، الا ان ارتباط موضوع السيادة وما تثيره كلمة السياسة من معاني عديدة يلحق اغلبها الغموض وعدم التحديد جعل الحاجة ملحة الى تكملة هذا النقص بما يعرف بالنظم السياسية والتي تتعلق في كل الاحوال بسلطة الدولة وسبل ممارسة مظاهر السيادة داخل الدولة وتعرف انها (نظم الدولة وما قد تثيره من تنظيم الحكم فيها ونشاط هذا الحكم)[170], وبقيت السيادة فكرة ومعنى مرتبطة بالسلطة القائمة في الدولة واصبح وضع اطار قانوني لمفهوم السيادة وهذا يعني بالمقابل وضع تصور للشكل القانوني للسلطة داخل الدولة, والسيادة بالمفهوم القانوني (هي مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم مسالة السلطة العامة في الدولة وكيفية الوصول اليها وضوابط ممارستها وتضع الجزاء لمن يعتدى عليها)، ويجد هذا التعريف سند له في القانون الدستوري او القوانين داخل الدولة وقوامه ان كل قاعدة قانونية او نص قانوني يدور حول محور السيادة من حيث تعريفها او بيان كيفية الوصول اليها او ممارستها او وضع جزاء لمن يعتدي عليها.

المطـــلب الثاني

اســـاس فكرة السيـــادة

ان الدولة هي صاحبة السيادة والسلطة الفعلية هذا الامر يكون من الناحية النظرية الا انها تبقى مجرد شخص معنويا, مجرد ليس له كيان طبيعي ومادي كان مثل الافراد والاشخاص الطبيعيين من الناحية الواقعية او العملية لذا يمكن ان تسند ممارسة السيادة الى شخص واحد وقد حصل خلاف بين فقهاء القانون الدستوري حول تحديد هذا الشخص الذي يحق له ممارسة السيادة فعلياً لذا ظهرت نظريتان سعت الى اسناد السيادة للدولة هي صاحبة الحق الحقيقي وهي نظرية سيادة الامة ونظرية سيادة الشعب[171], لذا سنتناول هاتين النظريتين في فرعين لذا سنبحث في الفرع الاول منه نظرية سيادة الامة اما في الفرع الثاني سندرس نظرية سيادة الشعب وعلى النحو الآتي:

الفـــرع الاول

نظرية سيـــادة الامـــــة

مضمون هذه النظرية ان السيادة سلطة آمرة علينا ولا يمكن ان ترجع الى فرد او افراد محددين بذواتهم كالملوك او الى هيئة اخرى بل ان السيادة ترجع الى الامة نفسها لأنها وحدة واحدة مجردة ومستقلة عن الافراد المكونين لها فهي التي تمثلهم جميعا وان السيادة مملوكة للامة كشخص معنوي جماعي يمثل جميع المواطنين ولا يحق لبعض الافراد من الجماعة الادعاء بحق السيادة كلها او جزء من السيادة لان هذا الامر يتناقض ويتعارض مع تفرد الامة بالسيادة الكاملة، وان السيادة هي طبيعة وليس مشخصة بل هي ملك لشخص مجرد وهو الامة المفهوم الذي يتعارض مع السيادة المشخصة التي تمارس من طرف واحد او رجل واحد (الملك) او المجلس[172].

كما ان السيادة هي مجردة تعتمد على الخيال القانوني وتتعارض مع كل سيادة ملموسة او مجسدة ولهذا تعارض السيادة الوطنية مع سيادة الملك لان السيادة الوطنية تعتبر تاريخاً فكرة معارضة لسيادة الملك، اذ يمكن القول ان الثورة التي تمت قيادتها ضد الملكية المطلقة تتعلق قبل كل شيء بتأسيس نظرية السيادة الوطنية التي تصبح اساس القانون العام الفرنسي ويضيف (carre de malberg) انه بوضع السيادة باسم الامه غيرت الثورة من محتواها السابق, والمفهوم الملكي لسلطة السيد ففي ظل الملكية كانت السيادة وراثية لان الملك كان صاحب

---

[170] المصدر نفسه, ص8.

[171] د. ثروت بدوي: النظم السياسية: مصدر سابق, ص43.

[172] خديجة غلاب: السيادة في الدستور الجزائري, رسالة ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية, مقدمة لجامعة الجزائر جامعة الحقوق لسنة 2014- 2015, ص 27.

السلطة لان الجهاز الملكي كان مختلط بالدولة اي اعطت شيء جديد لعبارة الدولة, وتمثلت بالانتقال من السلطة الملكية المشخصة الى السلطة المؤسساتية خاصة مع بلورة فكرة الدولة وتشخيصها للامة[173].

لذا نستطيع القول ان هذه النظرية كرد فعل ثوري تجاه السلطة الملكية الحاكمة قبل قيام الثورة الفرنسية حيث يمكن اعتبارها وسيلة لتقيد سلطات الملوك آنذاك وفصل السلطة المطلقة عنهم اذا ما علمنا ان الثورة الفرنسية عند نجاحها لم تقضى نهائيا عن السلطة الملكية حيث استمر الملوك في الحكم لكن بتقيد كبير بعد نجاح الثورة الفرنسية.

وان السيادة وفق هذه النظرية تتسم بالسمو وانها وحدة غير قابلة للتجزئة ولا يجوز للامة ان تتصرف في سيادتها كي لا تسقط بالتقادم ولا يمكن لأي حاكم الادعاء بان الامة قد نقلت اليه السيادة او تملكتها بالاستحواذ عليها مدة متصلة من الزمن لان كل من كان حاكم او هيئة تشارك في الحكم يمارس السلطة باعتبارها وكيلا عن الامة صاحب السيادة ليس اكثر من ذلك فإذا انتهت ولايته او نيابته لم يعد له الحق في ممارسة السلطة[174].

اما موقف الدستور الفرنسي لعام 1946 من نظرية سيادة الامة قد تضمن نصا يقر بأن السيادة للشعب، ولكن بعد مناقشات في اطار اللجنة التأسيسية ثم استعراض فيها مزايا نظرية سيادة الامة وسيادة الشعب ونتيجة ذلك تم تعديل النص بصورة توفق بين النظريتين وجرت اعادة صياغتها كالآتي: (سيادة الامة ملك الشعب الفرنسي ولا يجوز اي مجموعة من افراد الشعب ولأ أي فرد ممارستها الا بموافقة الشعب الذي يمارسها من خلال نوابه في الجمعية الوطنية التي انتخبها بالاقتراع العام المباشر السري وعلى اساس المساواة)[175], ولقد اصدرت الثورة الفرنسية اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي في 16 نيسان ابريل 1789 الذي اعتبر احد وثائق حقوق الأنسان العالمية الهامة وقد كان رمز الثورة وانهاء الحكم الملكي الاستبدادي وانسجاما مع مفهوم الارادة العامة اكد الأعلان ان (الامة هي اساسا مصدر السيادة، لا يجوز لأي فرد او لأية مجموعة من الاشخاص ان تمارس سلطة لا تكون مستمدة منها صراحة)[176].

وكما اكد الدستور الفرنسي الصادر في 3 ايلول 1791 في المادة (3) التي نصت على (ان السيادة هي وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة ولا يمكن التنازل عنها ولا يمكن تملكها بالتقادم وهي تكمن بالأمة ولا تستطيع اي مجموعة من الافراد ولايمكن لأي فرد ان يدعي مباشرة السيادة والامه وحدها هي مصدر جميع السلطات وتمارسها بواسطة وكلاء مفوضين منها).

وايضا طبقت نظرية سيادة الامة ولها تطبيقات عديدة في الدساتير العربية فقد نصت المادة (23) من دستور مصدر لعام 1923 على ان (جميع السلطات مصدرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين في الدستور), وكذلك في المادة (23) من القانون الاساسي العراقي لعام 1925 التي نصت على (سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة هي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده), ان البعض يرى ان دستور لبنان الذي صدر في 23 ايار عام 1926 على الرغم من انه لم ينص صراحة على اعتماد مبدأ سيادة الامة لكنه اعترف بهذا المبدأ ضمنيا وكما ورد في نص المادة (27) منه المعدل بموجب القانون الدستوري الصادر 1927/10/17 وبالقانون الدستوري الصادر في 1947/4/21 على ان (عضو مجلس النواب يمثل الامة

---

[173] د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ الانظمة السياسية, منشورات الحلبي الحقوقية, لبنان, 1990, ص20.

[174] المصدر نفسه, ص20.

[175] د. ثروت بدوي: النظم السياسية, مصدر سابق, ص47.

[176] المادة (3) من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي في 16/ نيسان- ابريل 1789.

The source of all sorereingnty is essentially in the nation: no bady no individual can exerciseautharity that dose es not proceed it in plain terms.

جمعاء ولا يجوز ان ترتبط وكالته بشرط او قيد من قبل منتخبيه)[177]، اما الدستور اللبناني وقد اصبح صراحة يأخذ بمبدأ سيادة الشعب بموجب القانون الدستوري رقم (18) الصادر في 1990/9/21 حيث نص على (ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر مؤسسات دستورية) تبين هنا ان المشرع اللبناني اعتمد مبدأ سيادة الشعب بدلا من مبدأ سيادة الامة[178].

ومن التطبيقات الاخرى على مبدأ سيادة الامة اعتماد دستور مصر لعام 1930 هذا المبدأ، حيث نصت المادة (23) منه على (ان جميع السلطات مصدرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين في هذا الدستور), وهذا النص هو نفس الصياغة لنص الدستور لعام 1923 الذي حمل نفس المادة ايضا ومن الدستور ايضا دستور الاردن لعام 1952 في المادة (24) (1- الامة مصدر السلطات 2- تمارس الامة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور), وجاء في الفصل الثاني من دستور المغرب لعام 2011 ان (السيادة للامة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية)[179]، وايضا نصت المادة (6) من دستور الكويت لعام 1962 على انه (نظام الحكم في دولة الكويت ديمقراطي, السيادة فيه للامة مصدرها السلطات جميعا وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين في الدستور).

ولابد من الاشارة ان هنالك بعض النتائج تترتب على سيادة الامة انها وحدة واحدة متكاملة لا تتجزأ وهذه نتيجة منطقية للنظرية ما دامت ان الامة تمثل وحدة مجردة مستقلة عن افرادها فهي صاحبة السيادة ما دامت السيادة غير قابلة للتجزئة، او التقييم على الافراد, ومن النتائج الاخرى التكيف على الانتخاب وظيفة وليس حقا سياسيا للأفراد، ما دام ان المواطن لا يختص بجزء من السيادة على وجه الاستقلال ومن خلال الانتخاب يؤدي وظيفة او خدمة عامة يكون مقتضاها اختيار اكفأ المرشحين لممارسة مظاهر السلطة والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هل تتفق هذه النظرية نظرية سيادة الامة مع تطبيقات نظام الديمقراطية التمثيلية وتطبيقات الديمقراطية شبة المباشرة؟

للإجابة على هذا التساؤل ان هذه النظرية تتفق مع الاخذ بتطبيقات الديمقراطية التمثيلية وهنا نقول ان الديمقراطية التمثيلية تقوم على اساس ان هنالك وكلاء عن الشعب ويمكن ان نقول وكلاء عن الامة ولكن الديمقراطية شبه المباشره لا تتفق مع فكرة سيادة الامة ولا تتفق مع تطبيقات الديمقراطية المباشرة لان الافراد يتولون شؤون الحكم وممارسة السلطة بأنفسهم، لان السيادة كما بينا هي للامة وليس للأفراد ولا تتفق هذه النظرية ايضا مع تطبيقات الديمقراطية شبه مباشرة حيث يشترك الشعب وممثليه في مباشرة شؤون الحكم من خلال الاستفتاء او الاقتراع الشعبي والاعتراض الشعبي وعليه ولابد معرفة هذه الصور ولو بشيء من الايجاز وعلى النحو الآتي:

المقصد الاول: الحق فى الاعتراض الشعبي

يعد الحق فى الاعتراض الشعبى الصوره الثانية من الصور التى يتمكن من خلالها الشعب التعبير عن إرادته ومباشرته لحريته السياسية ممثلاً فى عدد معين من أفراد الشعب يعطى لهم قانون الدولة والتى تتبنى هذا الحق «إمكانية الاعتراض على أى قانون يصدر من السلطة التشريعية فى الدولة وطرحه على الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبى ليدلى جموع أفراد الشعب برأيهم فى هذا القانون[180]، وذلك خلال مده معينه من تاريخ صدور القانون ووصول علمه للكافة عن طريق نشره فى الجريدة الرسمية، وفى هذه الحالة تكون نتيجة

---

[177] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص154.

[178] انظر مقدمة الدستور اللبناني الصادر في 23 ايار 1926 وجميع تعديلاته المضاف بموجب القانون الدستوري رقم 18 الصادر في 1990/9/21.

[179] الفصل الثاني من دستور المغرب لعام 2011.

[180] laferricrc: manucl de droit consistionnel, 2e ed, Paris 1924 p. 431

الاستفتاء الشعبى ملزمة للسلطة سواء بقبول الاعتراضى الشعبى والغاء القانون باثر رجعى من تاريخ صدوره – آو برفض الاعتراض الشعبى واعتبار القانون سارياً من تاريخ صدوره، ويجدر الإشارة هنا إلى أنه إذا لم يتم الاعتراض الشعبى خلال المدة القانونية المحددة له تحصن القانون وأصبح نافذاً من تاريخ نشره دون الحاجة إلى الاستفتاء الشعبى عليه ولا يمكن إلغاؤه كله أو إلغاء بعض أحكامه إلا إذا خالفت نصاً دستورياً سارياً ومعمولاً به وذلك إما بطريقة التصدى المباشر للنص أو الطعن بعدم دستورية النص أو القانون بحسب الأحوال من قبل المحكمة أو من يحتج فى مواجهته بنصوص ذلك القانون.

ويعد الاعتراض الشعبى من الصور نادرة التطبيق حيث تتداخل مع الاستفتاء الشعبى -والذى يطبق على نطاق واسع - وذلك فى تحقيق الغرض منها[181].

المقصد الثاني: الحق في الاقتراح الشعبي

يمارس الشعب حريته السياسية بالتعبير عن ارادته نحو اقتراح قانون معين واقرار هذا القانون بعد عرضه على السلطة الشريعية او اقراره من الشعب مباشرة، ويختلف منح هذا الحق وكيفية مباشرته من دولة لاخرى الا انه يدور حول اعطاء عدد معين من الافراد يحدده دستور الدولة او منظمة شعبية او هيئة معينة الحق في اعداد مشروع قانون او مطالبة السلطة التشريعية باصدار قانون يتبنى وجهة محددة او اهداف معينة، ويعد هذا القانون نافذاً بمجرد قول مشروعه او اصداره من السلطة التشريعية وفق البنود المتفق عليها، فاذا رفضت السلطة التشريعية اصداره عرض على الاستفتاء الشعبي وتكون نتيجة الاستفتاء هنا ملزمة، وقد ينص في الدستور على امكانية عرض مشروع القانون المطلوب اصداره على الشعب مباشرة ليدلى رايه في المشروع عن طريق الاستفتاء الشعبي وعندئذ يتحول المشروع الى قانون نافذ ودون الحاجة الى اصداره من السلطة التشريعية.

ويقتصر تطبيق الحق في الاقتراح الشعبي في دولة الاتحاد السويسري والولايات المتحدة الامريكية، حيث اعطى الدستور السويسري الاتحادي الصادر عام 1874م للناخبين الحق في مباشرة الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية دون غيرها وذلك بشرط الا يقل من يتقدم بالأقتراح عن عدد معين يفصح عن الارادة الشعبية بالنسبة لموضوع الاقتراح[182]، كما أخذت بذلك أيضاً معظم الولايات في امريكا[183], الا ان التطبيقات الواقعية لمباشرة هذا المظهر لا زالت نادرة رغم النص على هذا الحق في تلك الدول[184].

وتجدر الاشارة الى ان نظرية سيادة الامة وجهت اليها بعض الانتقادات ومن هذه الانتقادات ما يلي:

أ- تقوم هذه النظرية على تضييق دائرة الناخبين او اعدادهم بوضعها شروط وقيود على الانتخاب لاعتمادها تطبيق الاقتراع المقيد.

---

[2] يتضح هنا الفارق بين الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي حيث لا ينفذ القانون المعروض على الاستفتاء الشعبي اذا لم يوافق عليه الشعب بينما يظل القانون الذي اقره البرلمان موقوفا لحين انتهاء المدة المحددة للاعتراض فاذا انقضت اعتبر ذلك موافقة ضمنية من افراد الشعب الذين لم يمارسوا حق الاعتراض الشعبي على القانون خلال المدة المحددة للاعتراض ينظر في الفرق بين الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي د. عبد العظيم عبد السلام د. محمد جمال عثمان جبريل: النظم السياسية, الدولة– الحكومة– الحريات العامة, مطبعة جامعة المنوفية, 2002, ص258.

[182] د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية, دار الجامعة الحديثة, الاسكندرية 2003, ص163.

[183] المصدر نفسه, ص163.

[184] د. محمد رفعت عبد الوهاب: مصدر سابق, ص78.

ب- تجعل من السيادة مطلقة ومن ثم تؤدي استبدادها حيث يكون القانون معبر عن ارادة الامة مظهر لسيادتها ولا يجوز الاعتراض اليها او انتقادها ومن ثم يستطيع الحكام ان يضعوا ما يشاؤوا من القوانين وبعض الحكام يسيء لذلك ويستندون خلف ارادة الامة ويتصرفون في امور الحكم حسب ارادتهم مما يؤدي لانتهاك الحقوق والحريات العامة للمواطنين واستبدادهم[185].

هذا ان عدم اتفاقها مع نظام سياسي معين وهي ان تلاءمت مع نظام ديمقراطي فهي تلائم النظم الدكتاتورية وتتخذ هذه النظرية وسيلة للدفاع عن الحقوق والحريات العامة للأفراد وفي أوقات أخرى تتخذ وسيلة لإهدار الحقوق وانتهاكها.

ت- أساس هذه النظرية خيالي لأنه إذا كان للامة نوع من الكيان فان هذا الكيان ينشأ عن اجتماع عدد من الافراد يشتركون في عدد من عوامل التقارب، كاللغة، والدين، والتاريخ وهذا الكيان له سيادة وان هذه السيادة ليس في الحقيقة سوى سيادة، أو سلطة للأفراد والمكونين له.

وأخيرا من الانتقادات التي وجهت إليها تؤدي الى ازدواج الشخصية المعنوية لان الامة بمثابة وحدة واحدة مجردة مستقلة عن مجموع افرادها مما يؤدي إلى الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وينتج عنها بان السيادة يتنازعان شخصين معنويين على نفس الاقليم هي الامة والدولة[186].

الفـــرع الثانـــي

مــبدأ سيادة الشعــب

ظل مبدأ سيادة الشعب مستقراً في الأذهان يردده كثير من رجال القانون وفقهائه وينطلق على السنة السياسين واصحاب السلطة العامة، وهي عبارة لها من القوة والتأثير ما يمكن من خلالها ان تضفي صفة الشرعية على اعمال السلطة العامة[187], وتكون بمثابة كلمة حق يعلنها الحاكم يريد بها أمرا باطلا وهو أستئثاره بالسلطة وممارسته لأعمالها دون رضاء الشعب والذي لم يرض يوم عن حكمه ولم يفوضه في ممارسة السلطة رغم اعلان هذا الحاكم مبدأ سيادة الشعب.

ويرتبط وجود الشعب بنشأه الدولة باعتباره الركن الاول والمهم الذي تقوم عليه الدولة[188], واختلف الفلاسفة في بيان الطريقة التي من خلالها كانت نشأة الشعب بين فريق يرى ان الشعب هو عبارة عن ظاهرة اجتماعية طبيعية نشأة تلقائيا[189], وفريق اخر يتبنى ان الشعب هو ظاهرة اجتماعية يمكن خضوعها لإرادة

---

[185] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص88.

[186] خديجة غلاب: مصدر سابق, ص23.

[187] على اعتبار ان السلطة تتحقق فيها المشروعية عندما تنشغل السلطة بأجراءات قانونية سليمة شكلا لكنها متى ما حازت على رضا الشعب الحقيقي امكن القول بحصولها على الشرعية. ينظر: د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق، ص180 .

[188] تقوم الدولة على ثلاث اركان رئيسية هي الشعب والاقليم والسلطة السياسية وظل الشعب هو الركن الاساسي الذي تقوم عليه الدولة بل يعتبره اغلب رجال الفقه القانوني واقعة طبيعية تلقائية تنشأ خارج الدولة وتسبق قيامه=ا =انظر: د. رمزي الشاعر النظم السياسية, الدولة والانظمة السياسية المعاصرة, ط4, جامعة الزقازيق, 1996, ص29.

[189] ان هذه الفكرة فلاسفة امثال افلاطون وارسطو فضلا من ان الانسان بطبيعته كائن اجتماعي نقل عن ايمن الورداني: مصدر سابق, ص131.

الانسان[190], الا ان تعريف الشعب لا يخرج عن كونه (تلك الجماعة البشرية التي تتكون من مجموعة الافراد تتوافر لديهم الرغبة في العيش المشترك في ظل نظام سياسي داخل اقليم معين)[191], ولايمكن ان يشترط في الجماعة البشرية ان يتجاوز عدد افرادهم حد معين بل ان يكون العدد معقولا لكي يتناسب مع اقليم الدولة, ويمكن ان تتكون الجماعة البشرية من عدة الاف فرد ومع ذلك يتوافر ركنها او ركن الشعب كما هو الحال في الدول الصغيرة مثل امارة موناكو, وقد يصل افراد الجماعة البشرية الى مئات الملايين وكما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية[192].

ويمكن الاشارة إلى ان الأفراد حتى تستطيع التعايش في دائرة واحدة لابد ان يتوافر لديهم القصد في ذلك التعايش اي الرغبة في العيش المشترك ولتحقق هذه الرغبة لابد من توافر عدة عوامل هي عامل الدين واللغة والتقاليد ولايمكن ان يلزم ان تتوافر كل هذه العوامل مجتمعة يمكن ان يتحقق احدهما دون الاخر وتعتبر تلك الرغبة في العيش المشترك، والانطواء تحت نظام سياسي معين وان تعيش هذه الجماعة البشرية في اقليم معين ومحدد ليتخذ الافراد او شعب الدولة هذه الرقعة الجغرافية المحددة قيام دولتهم الخاصة التي تخضع للنظام السياسي للدولة سواء كان (اقليم ارضي او اقليم مائي او اقليم جوي), ونستطيع ان نفرق بين المفهوم السياسي للشعب عن المفهوم الاجتماعي للشعب والذي يمكن ان يشمل كافة الافراد ممن يحملون جنسية الدولة ولكل فرد ذاتية مستقلة وتطلعات خاصة ويعتري كلا منهم تأثيرات اقتصادية او اجتماعية وهو ما لا يختلف النظر اليه من نظام سياسي الى اخر[193].

اما مفهوم الشعب السياسي ونقصد به ان الشعب هو صاحب الاختصاص الاصيل في الدولة وهو لا يشمل بهذا المعنى كافة الافراد الذين يقيمون على اقليم الدولة بل يضم مجموعة من المواطنين يتفردون عن باقي افراد المجتمع بما لديهم الرغبة من التجرد من مصالحهم الشخصية وان يعملوا سويا لتحقيق هدف مشترك يعود بالصالح العام على كافة افراد المجتمع وتختلف النظرة اليه من نظام سياسي الى آخر[194], على نحو تطورت معه النظرة الى مفهوم السياسي للشعب اتساقاً مع الفكر السائد والأيدولوجية التي ينتهجها النظام السياسي للدولة، وكما بينا سابقا قد اصبحت نظرية سيادة الامة هي السائدة عند اصحاب الفكر الدستوري لحقبة طويلة من الزمن الا انه ونظرا للتطور الذي لحق بالأيدولوجيات التحررية، ظهرت الرغبة الملحة في التمثيل الحقيقي للشعب بالنظر الى حقيقته الاجتماعية وهدفه المشترك لتحقيق الصالح العام, وليس بوصفه وحدة متجانسه لمجموعة من الافراد وهدفها تحقيق للمصلحة الفردية في المجموع.

---

[190] تبنى هذه الفكرة فلاسفة الفكر السفسطائي واصحاب نظرية العقد الاجتماعي امثال (هوبز, لوك, روسو) انطلاقا ان المجتمع البشري من صنع ارادة الانسان والذي عمد لإقامته ليحقق رغبته في الحاضر والمستقبل, راجع د. رمزي الشاعري: مصدر سابق, ص34, طعيمة الجرف: مصدر سابق, ص56.

[191] ينظر تعريف الشعب للدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية, الدولة والحكومة, دار الفكر العربي, 1971, ص23.

[192] د. عبد الرؤوف هاشم: النظم السياسية والقانون الدستوري, دراسة مقارنة, ط1, الجزء الاول, مكتبة النصر, 1998, ص 22/21.

[193] burdeau (G) ,droitconstitutionnelexinstitutions, politiques, 18 time, ed, paris 1911, pp.178

[194] د. ثروت بدوي, النظم السياسية, مصدر سابق, ص48, وما بعدها.

وقد تطور الفكر الدستوري وساد معظم بلدان العالم في العصر الحديث لذا غلبت نظرية سيادة الشعب على نظرية سيادة الامة والتي تسند السيادة الى فرد معين او فئة من الفئات المعينة قد لا يرضى عنهم الشعب او يرفض سيادتهم على افراده[195].

فاذا توافرت كافة المقومات لدى الجماعة البشرية والتي تتكون من مجموعة من الافراد يتحقق عندهم الرغبة كجماعة في العيش المشترك والانضمام تحت نظام سياسي معين داخل اقليم معين محددة معالمه ليتخذه الافراد وطن لهم من هذا الاقليم, وبعد أن عرفنا التمييز بين الشعب السياسي والاجتماعي, لابد أن نعرف العلاقة بين الامة والشعب وايهما ارجح؟ ان العلاقة بين الشعب والدولة بات الشعب يشكل ركن السكان فيها وهو مجموعة من الافراد الذين تكون لديهم الرغبة اي الجماعة في العيش المشترك داخل اقليم معين ومحدد المعالم يتخذه افراد تلك الجماعة وطناً لهم وتقوم السلطة السياسية كنتيجة مباشرة لاتفاق افراد الشعب على قيامها[196].

اما تعريف الامة فله مفهوم اوسع ليندرج تحت مسماها كافة الافراد الذين يجمعهم رابط واحد على الاقل مشترك بين جميع افراده ويختلف هذا الرابط من جماعة الى اخرى في العادات والتقاليد واللغة ...., ولا يلزم ان تتوافر جميع الشروط او العناصر السابقة لكي تنشأ الامة المهم ان تؤدي في جميع الاحوال العنصر المشترك, بحيث ان يوجد شعور بالرابط النفسي بين جميع افراد تلك الجماعة البشرية, وانهم يتجهون الى الاتحاد كجماعة بشرية متميزة عن غيرها تجمعهم الرغبة في العيش المشترك في ظل هذا الرابط الذي يؤمن كافة افرادها بأن يصلح أن يكون سبيلهم للعيش المشترك[197], فالخلاف اصبح واضحاً عندما يظهر دور الرابط المشترك بين الأفراد اي الجماعة لتكوين الامة فأن يكفي في المقابل لتكوين الشعب والرغبة في العيش المشترك وهذا لا يمنع من وجود رابط مشترك بين افراده، لكن لا يعد شرطاً لقيام مفهوم الشعب وقد يكون الشعب أمة واحدة عندما يجتمع كافة افراد الجماعة البشرية الذي يجمع بينهم رابط مشترك على اقليم واحد محدد بذاته ومتصل بشكل ما، وينحنون جميعا تحت لواء نظام سياسي معين يسيطر على كافة حدود الاقليم ويخضع جميعهم له، وتشترك الأمة مع الدولة في ركني الشعب والاقليم, وتختلف عنها فيما يتعلق بالسلطة السياسية, والتي لا تعد عنصراً اساسياً لنشأة الامة، ويمكن أن يكون الشعب جزءاً من امةَ وهذه الحالة شائعة بين الدول، او تمثل معظم شعوب الدول جماعات بشرية تشكل كل مجموعة منها جزء من امة وقد يمثل باقي افرادها شعب دولة او شعوب اكثر من دولة[198], ولها الاقليم المحدد بها ونظامها السياسي المستقل، وقد يكون الشعب نسيجاً مختلفا لعدد من الافراد لا تنتمي مجموعة منهم الى امة معينة بعينها ولا يجمع بين افرادها سوى رابط واحد هو الرغبة في العيش

---

[195] د. رمزي طه الشاعر: الايدولوجيات وثمرها في الانظمة السياسية المعاصرة, القسم الاول الايدولوجية التحررية, مطبعة جامعة عين الشمس, 1994, ص128, 129.

[196] د. ايمن الورداني: مصدر سابق, ص135.

[197] تكونت العديد من الامم رغم اختلاف افرادها في اللغة والجنس والدين وابرز الأمثلة على ذلك الامة السويسرية حيث لا يتحد افرادهم في الجنس واللغة وتتكون من ثلاث مناطق المانية وفرنسية وايطالية لمزيد من ذلك ينظر: د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية, الدولة والحكومة, مصدر سابق, ص42 –43

[198] ابرز الامثلة على ذلك الامة العربية والتي بين افرادها رابط اللغة العربية وينطق بها كافة افراد الامة العربية حيث تمزقت الى اكثر من جماعة بشرية منفصلة يمثل كل منها شعب دولة اخرى وتخضع لنظام سياسي مستقل عن الدولة الاخرى وقد كان الاستعمار له اثر في تقسيم الامة العربية الى عدة دول منها جمهورية مصر العربية, جمهورية سورية العربية وجمهورية السودان والمملكة الاردنية الهاشمية وجمهورية العراق وجمهورية الجزائر كلها سعت الى محاولات عديدة لتكوين نوع من الوحدة بين الدول لكنها بات بالفشل ثم ذهبت هذه الدول لتكوين= =اتحادات بينهم لإيجاد نوع من التعاون فتكونت الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا انظر المزيد للدكتور محمد كامل ليلة: مصدر سابق, ص 60 و 72.

المشترك، وهذه الحالة يمكن ان نطلق عليها حالة افتراضية اكثر من ما هي حالة واقعية لتكتمل بها فكرة العلاقة بين الامة والشعب[199].

اما علاقة ارادة الشعب وممارسته للسيادة هذه العلاقة تجد مجالها الخصب داخل الدولة في شكلها الحديث عند الصراع الذي يثور حول الاستئثار بالسلطة وممارسة السيادة داخل الدولة.

اذ تبقى ارادة الشعب في الانظمة الديمقراطية الحرة هي الحكم بين من يتنافس من السياسيين، اذ اتجهت ارادة الشعب نحو اسناد السيادة اليه واستأثرها بطريقة مشروعة ومارس السيادة في اطار من الحماية التي تسبغها عليه الارادة العشبية، ومن هذا الجانب بقاء الافراد والجماعات المنظمة داخل المجتمع تسعى الى محاولة لكسب الارادة الشعبية باعتبارها هدف يصلون من خلاله الى السلطة بطريقة مشروعة ولقد تجاذبت مسألة الارادة الشعبية وممارسة الشعب للسيادة.

مما تقدم يتبادر للذهن سؤالا هل الوصول الى السيادة عن طريق الارادة الشعبية يعني بالمقابل ان يمارس الشعب تلك السيادة باعتباره صاحبها الاصيل؟ وما هو تأثير المعاهدات الدولية والاتفاقيات الدولية على السيادة الشعبية؟

الاجابة عن السؤال الاول: ان الاصل في هذا الحالة هي الاخذ بنظام الديمقراطية المباشرة بمعنى ان يتولى الشعب الحكم بنفسه، وتعد هذه اقدم صورة يمارس الشعب السيادة بنفسه ومنذ عهد "باركليس" في المدن اليونانية قديما لكنه اختفى في البلدان في العصر الحديث لاستحالة تطبيقه في الدول الحديثة التي اتسعت رقعتها وزيادة سكانها وعدم تواجدهم في مكان واحد، فضلاً عما يطرأ في الحياة السياسية المعاصرة من مشاكل سواء كانت على الصعيد الداخلي او الخارجي, ولا يستطيع كل فرد ان يتفهم هذه المشاكل بوعي كامل على نحو يتعين معه انشاء هيئات متخصصة تتكون من جماعة مختارة من افراد الشعب تتولى ممارسة السيادة بالنيابة عن كافة الافراد[200].

وتعد هذه الهيئات مسؤولة عن اعمالها امام السلطة السياسية الحاكمة وكافة أفراد الشعب وقد اصبح اللجوء الى النظام البرلماني هو الوسيلة الأكثر شيوعاً في الدولة الحديثة والتي من خلالها يتمكن الشعب من ممارسة السيادة باعتباره صاحبها الاصيل وذلك من خلال نوابه الذين يختاروهم من بين ابناء الشعب[201]، ويمكن لأفراد الشعب الذين لا تتوافر لديهم الرغبة الكاملة او النضج السياسي المطلوب لممارسة السيادة ان يمنحوا ثقتهم الى افراد اخرين يختارونهم من بينهم ويرون فيهم القدرة على تأويل ارادتهم الشعبية وممارسة السيادة نيابة عنهم وان تكون هذه المسؤوليات في جميع الاحوال تعكس ارادة الشعب عبر طرق حرة ونزيهة ومعبرة بصدق عن ارادة الشعب في اختيار من يمثله، والا اصبحت مؤسسات غير مشروعة ولا تعبر عن ارادة الشعب باعتباره صاحب السيادة الاصيل وهو الذي يملك دون غيره اختيار من يتولى أمر السيادة ومن يمثل في ممارسة اعمال تلك السيادة.

والجدير بالذكر ان معالجة مسألة العلاقة بين ارادة الشعب ودور الشعب في ممارسة السيادة وبيان دور المجتمع الدولي في تلك العلاقة حيث اصبحت الدولة في العصر الحديث, لا تعدوا ان تجد نفسها عضواً في المجتمع الدولي تتأثر بأفكاره وتلتزم عما يصدره هذا المجتمع الدولي فمثلاً في هيئاته ومنظماته الدولية من قرارات وعهود ومواثيق الدول المختلفة والسيادة في تلك الدول، وكما نص الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948 في الفقرة الثالثة من المادة (21) على أن (إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه

---

[199] د. رمزي الشاعر: الايدولوجيات وثمرها في الانظمة السياسية المعاصرة, مصدر سابق, ص74.

[200] د. سعيد سراج: الرأي العام ومقوماته دائرة في النظم السياسية المعاصرة الحديثة المصرية العامة للكتاب, 1986, ص115.

[201] نقلا عن ايمن الورداني: مصدر سابق, ص150.

الارادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب اي اجراء مماثل يضمن حرية التصويت), واكد نص الاعلان عن حقوق اخرى تؤكد العلاقة بين ارادة الشعب وممارسة الشعب للسيادة كتشكيل الاحزاب وتداول السلطة وضمان الحريات العامة داخل الدولة على النحو الذي يضمن الدور الفعال لارادة الشعب في ممارسة السيادة في اطار من الحماية التي يقررها المجتمع الدولي, ولقد اصبحت ارادة الشعب وضمان الحقوق والحريات لأفراد الشعب على نحو يكفل لهم ممارسة السيادة وهي ظاهرة عالمية اخذت بها جميع الدول بما فيها دول تأخرت في تبني فكرة الدستور[202], ومن تطبيقات السيادة الشعبية الدستور الفرنسي لعام 1793 في المواد (26/25) منه اخذ بمبدأ السيادة الشعبية وايضا سار على هذا النحو دستور جمهورية ليبيا المؤقت الصادر في 11 ديسمبر سنة 1969 اذ نص في المادة الاولى منه على ان (ليبيا جمهورية عربية ديمقراطية، السيادة فيها للشعب), واخذ كذلك الدستور التونسي لعام 2014 بمبدأ السيادة الشعبية في الفصل الثالث الذي جاء ب(ان الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات يمارسها بواسطة ممثلية المنتخبين او عبر الاستفتاء)[203], ومن الامثلة الحديثة ايضا الدستور المصري حيث قرر ان السيادة للشعب وحدة يمارسها ويحميها وهو مصدر السلطات وهذه العبارة وردت في مستهل المادة (4) من الوثيقة الدستورية الجديدة التي عدلت دستور 2012 وعطلت في يوليو 2013 وقد حصلت على نسبة 98% من موافقة الجمهور الذي شارك في الاستفتاء يناير 2014 وهذه نسبة تعتبر جيدة بالمقارنة في السنوات الماضية[204].

---

[202] د. سعيد السراج: مصدر سابق, ص116.

[203] الفصل الثالث من دستور تونس 2014.

[204] المادة (4) من دستور 2014.

المبحث الثاني

اســاس الاستفتـــاء الشعبـــي

سنتناول هذا المبحث في مطلبين الاول نبحث اساس الاستفتاء الشعبي السياسي والقانوني, والمطلب الثاني نتناول فيه المواضيع التي ينظمها الاستفتاء الشعبي وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

اساس الاستفتاء الشعبي السياسي والقانوني

سوف نتناول في هذا المطلب الاسس التي تقوم عليها موضوعات الاستفتاء الشعبي العام حيث ان لديه العديد من الاسس، الا اننا سوف نبحث في دراستنا لهذا الموضوع اساسه السياسي واساسه القانوني في فرعين سنتناول في الفرع الاول منه الاساس السياسي للاستفتاء الشعبي العام، اما في الفرع الثاني سنبين فيه الاساس القانوني للاستفتاء الشعبي وكالآتي:

الفـرع الاول

الاســاس السياسي للاستفتاء الشعبي العــام

يعد الاستفتاء الشعبي من الوسائل المقبولة لحل القضايا السياسية في العديد من دول العالم, ويتم ذلك من خلال عرض موضوع عام على الهيئة المشاركة في الاستفتاء لأخذ رايهم فيه[205].

ويذهب البعض الى ان الاستفتاء الشعبي، يهدف الى السماح لكل فردمن المشاركه في ممارسة السيادة وان وكل بها غيره حيث ان الاستفتاء الشعبي يتلائم تماما مع مبدأ سيادة الشعب الذي يقضي بأن السيادة للجماعة وان الجماعة هي مجموعة من الافراد[206], والذي يختلف عن مبدأ سيادة الامة الذي ينص على ان السيادة للشعب ولكن في مجموعة, وتتعلق بالأمة التي هي وحدة مجردة متكاملة مستقله عن الافراد المكونين لها[207].

وان سيادة الشعب تمكن الافراد من ممارسة شؤون الحكم بأنفسهم دون وساطة من احد[208], لأن الاستفتاء تأكيد تطبيقي لمبدأ ان الشعب هو صاحب السيادة, لان الدعوة الى اجراء استفتاء تمثل في أحد الجوانب احتراما للإرادة الشعبية ولسيادتها[209].

---

[205] د. عصام نعمه اسماعيل: النظم الانتخابية, دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي, ط2, مكتبة زين الحقوقية, البقاع, 2009, ص301.

[206] يقصد بالجماعة السياسية او الشعب السياسي: اولئك المواطنين الذين يتمتعون بالحقوق السياسية التي تدرج اسمائهم في جداول الانتخابات النيابية وان مجموعة الشعب السياسي بطبيعته الحال يقل عن عدد مجموع الشعب الاجتماعي اي المواطنين وذلك بسبب ما يتطلبه المشرع في المواطن من شروط حتى يصبح قادر على الانتخاب , ينظر د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص493.

[207] د. عصمت عبدالله الشيخ: النظم السياسية, ط2, 1998, 1999, ص58.

[208] تذهب نظرية سيادة الامة الى (ان السيادة ملك الامة وحدها وهي مجردة متكاملة متميزة عن مجموعة الافراد الذين تتألف منهم فالأمة ليست هي فقط مجموعة المواطنين الذين يعيشون في زمن معين على ارض الدولة بل انها تشمل في الوقت نفسه الماضي والحاضر والمستقبل فتكون السيادة في هذا الوصف غير قابلة للتجزئة ولايجوز للامه التصرف في سيادتها بالتنازل عنها في حين ان نظرية سيادة الشعب تذهب الى ان لسيادة ملك لمجموع الافراد على ارض الدولة وسيادة الشعب ماهي الا مجموع الاجزاء من السيادة التي تخص كل فرد من افراد الشعب , فكل فرد يحصل على جزء من السيادة فان كان مثلا مجموع افراد الشعب (1000) نسمة فان لكل فرد (1000/1) من السيادة ينظر في ذلك: سعد مظلوم العبدلي: ضمانات وحرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير, مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل, العراق, 2007, ص28.

والبعض الاخر يذهب الى اعتبار الاستفتاء كتكريس لمبدأ السيادة الشعبية، يتجلى في اللجوء الى الشعب لأخذ رأيه في موضوع من الموضوعات[210].

وإن مبدأ سيادة الشعب بوصفه احد المبادئ التي تبين أسس شرعية سلطة الدولة السياسية, وهي أكثر انسجاما مع التطبيقات الديمقراطية المستندة على فكرة أن الشعب هو مصدر السلطة ويمارسها بنفسه بشكل مباشر او غير مباشر[211].

كما أن الاستفتاء في حد ذاته يعني الرجوع إلى الشعب, وهو تطبيق حقيقي لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة التي تعني ان يباشر الشعب سيادته باعتباره مصدر السلطات[212].

وان كافة الانظمة الحديثة، وعلى اختلاف اشكالها الديمقراطية تعترف بان الشعب هو صاحب السيادة في حكم نفسه، والتصرف في شؤونه ومع ذلك ظهرت اتجاهات تفسر فكرة الشعب بأكثر من تفسير معها فكرة سيادة الشعب[213].

ويمكن الاشارة هنا إلى ان السيادة وفق مبدأ سيادة الشعب تتجزأ أو تنقسم على عدد من افراد الجماعة السياسية فكل فرد يملك جزء من السيادة، يمارسها بالتساوي مع المواطنين حيث أن كل مواطن يسهم في ممارسة السلطة في المجتمع، حتى لو كان هذا الاسهام عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء فحق كل مواطن ان يدلي بصوته في الاستفتاء[214].

وان اشراك أو غاية اشراك المواطن في الاستفتاء تمثل أحد الطرق في البناء الديمقراطي الحقيقي وكالآتي:

1- اشراك المواطن في العملية السياسية للبلد, إذ يمكن الفرد أن يبني في نفسه شعورا عاليا بالمسؤولية وحرصا على طاعة القوانين التي وضعها بنفسه أو وافق عليها.
2- الاستفتاء يكرس مبدأ السيادة الشعبية[215].

إذ يجب ان يكون الشعب على قدر من الوعي لكي يساعد على انجاح الاستفتاء[216]، لان اللجوء الى الاستفتاء كونه وسيلة لمعرفة رأي الشعب يتم بكونه الزاميا[217]، ويسمح الاستفتاء للمواطنين انفسهم بالاحتفاظ بحق الفصل في بعض امور الحكم وتجنب استحواذ نوابهم على السلطة السياسية وكون مبدأ سيادة الشعب يتقارب مع المفهوم الديمقراطي[218].

---

[209] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص11.

[210] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: الاستفتاء وسيادة الدولة العراقية (دراسة في القواعد الدستورية والقانونية للاستفتاء), مطبعة البينة, ط1, 2009, ص132.

[211] د. عامر زغير الكعبي: الاستفتاء الشعبي, مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية, ص1, متاح على الرابط الآتي: www.fcdrs.com

[212] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: المبادئ الدستورية العامة, الدار الجامعة, بيروت, 1982, ص78.

[213] د. جاسم محمد زكريا: الاستفتاء الشعبي بين الشريعة والقانون, مركز دراسات الطرق, ص2, متاح على الرابط www.markazairiaq.com تاريخ الزيارة 2017/6/3 10.15

[214] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية (الدول والحكومات) دار النهضة العربية, القاهرة, 2006, ص125.

[215] علي البدري: الاستفتاء والديمقراطية, مركز الامام الشيرازي, ص2, متاح على www.shrsc.com

[216] د. جاسم محمد زكريا: الموقع الالكتروني السابق, ص3.

[217] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: الاستفتاء وسيادة الدولة العراقية, مصدر سابق, ص136.

[218] د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص228.

وهناك بعض الدساتير قد اخذت بالاستفتاء الشعبي وبنسب متفاوتة وحالات معينة ومختلفة منها الدستور التونسي لعام2014[219], والدستور الجزائري لعام 2008[220], والدستور العراقي لعام 2005[221].

وان هذه الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الشعب، وقد تبنت الاستفتاء الشعبي بشكل واضح وملموس في مسائل ومواضيع مختلفة، في حين العكس ان الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الامة رفضت في اغلبها الاخذ بالاستفتاء الشعبي[222].

وكذلك الدستور الفرنسي لعام 1958 والذي نص على ان (السيادة الوطنية تخص الشعب الذي يمارسها بواسطة ممثلين عن طريق الانتخاب ولا يجوز راي فئه من الشعب ان يسوغ لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية)[223], وايضاً الدستور المصري لعام 2014 الذي نص على (ان السيادة للشعب وحده يمارسها ويحميها وهو مصدر السلطات ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين وذلك على الوجه المبين في الدستور).

وان الاستفتاء يعتبر من اهم طرق مساهمة الشعب المباشرة في الحياة السياسية، لان كافة الطرق تنتهي غالبا بالرجوع اليه, الا ان السلطة السياسية قد تستغل مبدأ سيادة الشعب وذلك لأغراض البقاء في السلطة[224].

وتجدر الاشارة هنا إلى ان الدستور العراقي لعام 1970 لم يأخذ بالاستفتاء عند صدوره، وانما كان ذلك بموجب التعديل الرابع والعشرين الذي جرى عام 1995 من خلال اضافة المادة (57) التي منحت الشعب حق الاستفتاء في اختيار رئيس الجمهورية.

الفـــرع الثانـــي
الاســـاس القـــانونـــي

يتمثل الأساس القانوني للاستفتاء الشعبي في الوثائق الدستورية وكذلك الأمر في التشريعات الوضعية لغالبية الدول وتعتمده الدولة هذا الاساس كمظهر متقدم للنظام الديمقراطي شبه المباشر, وهنالك الكثير من الدساتير المكتوبة التي تنص على السيادة الشعبية ضمن نصوصها وأحكامها, تنص على أن يمارس الشعب السيادة بنفسه دون وسيط عن طريق الاستفتاء, وان هذه الوثائق الدستورية تحدد ايضا الجهة المختصة بالدولة التي تقوم باجراء الاستفتاء وتحدد ايضا ما يمكن ان يشمل عليه الاستفتاء, سواء كان ذلك في المجال الدستوري

---

[219] المواد (2), (47).

[220] المواد (7), (87).

[221] دستور العراق لعام 2005.

[222] د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص267.

[223] المادة (3).

[224] عماد كاظم: حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل, العراق, 2007, ص22. وتنقسم السيادة الى نوعين قانونية وسياسية الا انها تدل على مفهوم واحد يتضمن في طياته محتوى الاجتماعي والسياسي راجع في ذلك د. حكمت شبر: السيادة في عالم متغير منشورات مكتب الفكر والتوعية في الاتحاد الوطني الكردستاني, 2006, ص52. لذا ان نظام الاستفتاء يحقق للامه السيطرة التامة على مصيرها (اي على اتجاه سياسة حكومتها لذا فانه يكون من الامور ذات الاهمية الثانوية ان يكون هذا الحزب او ذاك هو المسيطر على شؤون الحكم وهو يؤدي بذلك الى بث الروح والاعتدال, ينظر في ذلك, عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسي مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية, ط6, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1989, ص166

أو التشريعي أو السياسي، وتعتمد فضلا عن ذلك الى ارساء الاسس التنظيمية في هذه المجالات بنصوص صريحة.

ومن امثلة دساتير الدول التي سارت على المنهج المتقدم دستور الجمهورية التونسية لعام 2014[225], ودستور الجمهورية الجزائرية لعام 2008[226], ايضا ودستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958[227], وكذلك ايضا هنالك امثلة على الوثائق الدستورية التي سارت ايضا على النهج المتقدم دستور سويسرا الاتحادية لعام 1998[228], وكذلك ايضا دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014[229], ومن الامثلة ايضاً هو دستور جمهورية العراق لعام 2005 (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لمجلس اعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور).

والى جانب هذه الوثائق الدستورية تضمنت التشريعات الوضعية للعملية الاستفتائية لإدخالها في منظومة اجرائية موسعة تضمن لنا من خلالها سلامة الاستفتاء وسيرة ونزاهة، هذه التشريعات الوضعية التي تم ذكرها تكون خاصة فقط بالاستفتاء[230], او يمكن ان تكون عامة تنظم الاستفتاء من خلالها الى جانب الحقوق السياسية الأخرى، ويعد الاستفتاء من الناحية الوضعية فعلا جائزاً اجراءه من قبل السلطة المختصة أو الجهة المعنية بإجرائه ومشاركته من قبل عموم أفراد الشعب طالما لا يوجد مانع من إجرائه أو المشاركة فيه في الوثائق الدستورية ويمكن اعتبار هذا القول أساساً لمدى شرعية السلطة من جانب ومن جانب اخر بأعتباره ادق تعبير عن السيادة الحقيقية للشعب[231].

إن العلاقة أو الرابطة بين المستفتين ودولهم اياً كان هذا الاستفتاء، دستوري او تشريعي او سياسي, انها علاقة تنظيمية, ولا يمكن القول عنها انها علاقة تعاقدية, لان السلطة تنظم حقوق الشعب التي تحكمها الوثائق الدستورية والتشريعات الوضعية في الدول التي تأخذ به, وان الاستفتاء رغم كونه وسيلة لمعرفة راي الشعب فيجب ان يكون قانونيا من خلال توفر الشروط الموضوعية التي تتمثل في حياد السلطة ولزوم وعي الشعب، اما الشروط الشكلية فإنها تستلزم ان يصاغ الموضوع المستفتي فيه صياغة تجعل المستفتي على دراية تامة وان يكون الشعب مدرك على الادراك ما هو مطلوب منه.

المطلب الثاني

المواضيع التي يتنظمها الاستفتـــاء

سنبين نطاق فكرة الاستفتاء في فرعين سنبحث في الفرع الاول تنظيم الاستفتاءات حول القضايا الدستورية اما في الفرع الثاني سندرس فيه المشروعية والشرعية لفكرة الاستفتاء وعلى النحو الآتي:

---

[225] المادة (3) الفقرات (1 –11 – 89).

[226] الفصول (3), (74).

[227] المواد (3) من الفقرتين الثانية والثالثة والمادة (7) وكذلك (77) (87).

[228] المواد (3 – 74 – 76).

[229] المواد (51) (138) (139) (140).

[230] ومثال ذلك قانون تنظيم الاستفتاء الشعبي رقم (13) لسنة 1995 وقانون الاستفتاء الايرلندي لسنة 1998.

[231] مثال: قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (73) لعام 1956 وقانون الانتخابات المعدل الحكم الجزائري لسنة 1989 وقانون الانتخابات التونسي رقم 25 لسنة 1969 وقانون الانتخابات العامة والاستفتاء اليمني لعام 2001 وقانون الانتخابات العامة المصري رقم (9097) لعام 2002.

الفرع الاول
تنظيم الاستفتاءات حول القضايا الدستورية

مما لا شك فيه ان الاستفتاء ينظم مواضيع متعددة كما بينا سابقا في أكثر من موضع ولكن تبقى الاحكام والقواعد الدستورية هي الاكثر شمولا بفكرة الاستفتاء والسؤال المهم الذي يطرح هنا هل يرتبط الاستفتاء بالدستور فقط وخاصة في الدستور المكتوب؟

في الحقيقة ان الجواب عن ذلك يرتبط ابتداءً بتحديد ماهية الموضوع أو القضية الدستورية التي يراد شمولها بالاستفتاء ويزداد تعقيدا ذلك في الدساتير غير المكتوبة وكان ذلك غير واضحا في تفسير الفقهاء الانكليز ومنهم (ساوارد) الذي اعترف ان تعريف القضية الدستورية بدون دستور مكتوب امر صعب جدا ولكننا يجب ان نسعى الى تحديد هذه القضية[232].

ان الموضوع الدستوري يكون واضح المعالم (شكليا على الاقل) فالدساتير المكتوبة عكس الحال في الدساتير غير المكتوبة ومنها بريطانيا بالخصوص, حيث ان اللجوء الى الاستفتاء تعكسه رغبة الحكومة قبل النصوص التي تشير الى الاستفتاء ان كانت موجودة, لذلك يقال ان الموضوع الدستوري في الدستور المكتوب امر تعكسه النصوص الصريحة تشير الى اجراء الاستفتاء في مواضيع محددة دستوريا الا انه في الدساتير غير المكتوبة يعد الاستفتاء عندها اداة تكتيكية تسعى فيها الحكومة احيانا لغايات واغراض انتخابية اكثر من فكرة تحقيق السيادة الشعبية لان السيادة الشعبية عندهم تتحقق ابتداءا في انتخاب اعضاء البرلمان فالبرلمان عندهم هو السيد [233].

وعلى ذلك فان الاستفتاء لن يرتبط بوجود دستور مكتوب فحسب ولكن يوجد ايضا مع الدساتير غير المكتوبة وتشير الوقائع الى وجود حالات من اجراء الاستفتاء في بريطانيا وهي دولة الدستور غير المكتوب.

ولكن اذا اتفقنا مع من يقول بوجود فكرة الاستفتاء بالدساتير غير المكتوبة وان ذلك يخضع لغايات واغراض انتخابية.

ألا يعد ذلك وسيلة لتحييز الدستور لصالح الحكومة الا يكون ذلك محل استهزاء بالنصوص والقواعد الدستورية؟

الجواب على ذلك لا شك ان اخضاع فكرة الاستفتاء لمشيئة الحكومة مع ما تملكه الاحزاب السياسية من سلطة في تشكيل هذه الخكومة يعد عامل ضعف في اجراء الاستفتاء في الدساتير غير المكتوبة الا ان هذا الامر لا يلغي اهمية الاستفتاء في تحقيق الارادة والسيادة الشعبية في معرفة رايها بالمواضيع المهمة والمصيرية ولكن ذلك يجب ان يخضع الى تشريع اساسي خاص يبين ويحدد الحالات والاسس التي يقوم عليها الاستفتاء ويعتبر جزء من القوانين التي تنظم الشؤون الاساسية في المملكة المتحدة وان ياخذ بنظر الاعتبار عدم خضوع هذا القانون لتفسيرات خاصة واجواء حكومية ذات طبيعة سياسية[234].

لكن الفقه اثار تساؤل اخر حول طبيعة الموضوع الدستوري الذي يشمله الاستفتاء بتعبير اخر هل ان جميع المواضيع والقواعد الدستورية قابلة لان تكون محلا للاستفتاء؟

---

(232) Dr. John Parkinson: Referendums in the United Kingdom, house of lords, 2009, p 21.

(233) David burder and Austin ranney: Refendume around the world, washangtion. Dc, 1994, P.1.

(234) M. Qvortrup: the refendum as the people' veto, history of political throught, vol.20 n.3, 2010, p. 531.

هنا اشارة البعض الى ان الاستفتاء يجب ان يقتصر على الامور والاحكام الاساسية في دستور الدولة وهذا يشمل الاسس الثابتة التي يقوم عليها شعب الدولة والنظام السياسي فيها لان اي تحول في الاسس العليا والثوابت الاساسية في المجتمع يجب العودة فيه الى شعب الدولة ذاته كون هذه الثوابت تعبر عن غايات ومصالح مجموع الافراد ولا يمكن الاستناد الى راي عدد قليل من ممثلي هؤلاء الافراد والمساس بالثوابت والاسس الشعبية[235].

الفــرع الثاني
المشــروعية والشرعية للاستفتـــاء

المشروعية انها مبدأ يتصل بفكرة الدولة القانونية، وتعني خضوع السلطة للقانون في كل صور نشاطها وجميع الاعمال والتصرفات الصادرة عنها، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية والتنفيذيه والقضائية الخضوع للقانون والرضوخ لاحكامه، فلا تكون أعمال أو تصرفات هذه السلطات صريحة ومنتجة لاثار قانونية في مواجهة المخاطبين بها, بمقدار مطابقتها لقواعد القانون فاذا صدرت بالمخالفة اصبحت غير مشروعة[236]، والمشروعية اذن تعني مبدأ سيادة احكام القانون عن طريقها لا يمكن لاي هيئة ان تصدر قراراً فردياً الا في الحدود التي يبينها القانون.

ومشروعية الاستفتاء ان يكون هذا الاستفتاء مشروعاً وان يكون له غطاء دستوري, ونصوص موجودة في صلب الوثيقة الدستورية تنظم الاستفتاء لكي يكون الاستفتاء مشروعاً ومعترف به داخلياً من افراد الدولة.

وتعرف ايضاً المشروعية هي الاتفاق مع القواعد القانونية اياً كان مصدرها دستورياً او تشريعياً وتسود احكامها على الحكام والمحكومين الموجودين في الدولة فالمشروعية تعني التزام الافراد والدولة بعدم مخالفة القواعد القانونية، مع وجود الجزاء على الاخلال بهذا الألتزام، لاضمانة تكون بدون جزاء على المخالفة حيث تتوقف قيمة الالتزام ومدى الايمان بها على مدى فاعلية هذا الجزاء[237], وعليه يمكن القول إن المشروعية تتحقق بشكل كبير كلما زاد الرجوع للشعب بالاستفتاء لان موافقة الشعب على الاستفتاء عرضته السلطة العامة بمعنى موافقة الشعب على توجهات السلطة بشكل عام.

أما مشروعية الاستفتاء معناه الغطاء الدستوري لقيام فكرة الاستفتاء, أي أن هناك نصوص دستورية تنظم عملية الاستفتاء وتعطي الحق لمشروعية الاستفتاء, وهذا ما أكده الدستور العراقي لعام 2005 حيث اعطى الدستور الحق لكل محافظة او اكثر ان تكون اقليم بعد استفتاء سكان هذه المحافظات حول رايهم في تكوين اقليم[238].

---

(235) Dr. John Parkinson: op. cite, p. 22.

(236) ابراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الاداري، منشاة المصارف الاسكندرية، 2003، ص7.

(237) تعد اختلف الفقه في تحديد كل من الشرعية والمشروعية، فبعض الفقهاء اخذ بمفهوم واحد كل من الشرعية والمشروعية، اما البعض الاخر ميز بين الشرعية والمشروعية اذ احد المشروعية بانها تكمن في اخضاع الدولة للقانون من خلال مبادئ السمو على الدستور وتشريعات الدولة وسبق وجودها في الدولة نفسها، ويقصد بها مبادئ الايديولوجية الحاكمة في الدولة ولكن الشرعية تعني مبدأ سيادة احكام القانون، اياً كان مصدرها دستوراً ام قانوناً ام لائحة انظر د. احسان حميد المفرجي و د. بطران زغير نعمة ود. رعد ناجي جدة: مصدر سابق ص60.

(238) المادة 119 من دستور 2005 العراقي.

وايضاً دستور الجزائر لعام 2008 يؤكد على مشروعية الاستفتاء بنصوص صريحة على ان يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثلية المنتخبين[239]، ومن الدساتير الاخرى الدستور التونسي لعام 2014[240].

اما الشرعية تعني مدى الرضا الحقيقي الذي تتمتع به السلطة الحاكمة من قبل افراد الشعب وليس له علاقة بمدى مشروعية وصحة اشغال الحكومة باوجه السلطة المختلفة وقد تقترن الشرعية بمبدأ المشروعية من بداية تشكيل الحكومات المختلفة عندما يقبل الشعب (مثلاً بارادته)، نحو اختيار ممثليه لانه سرعان ما يتغير مزاج الشعب نحو هولاء الممثلين لفشلهم في تحقيق الوعود الانتخابية التي قدمت لافراد الشعب، ويمكن التعبير عن هذا المبدأ وسائل مختلفة تظهر بوضوح عدم توافق الارادة الشعبية مع الارادة الحاكمة في الدولة.

اما عن علاقة فكرة الاستفتاء بمبدئي الشرعية والمشروعية فان الاستفتاء ويكون صحيح من الناحية القانونية متى ما تم اجراءه وفق القواعد الدستورية والقانونية النافذة، لذلك فان الحديث عن ارادة شعبية في الاستفتاء ومدى تحقيق مبدأ المشروعية في ذلك لا يظهر بشكل واضح او لنقول انعدام دور الارادة الشعبية في تحديد مشروعية الاستفتاءات, الا في حالة الموافقة الاساسية على النص الدستوري او القانوني الذي اجاز الاستفتاء، اما عن امكانية اجراءه فانه متروك للسلطات الحاكمة لاجراءه وفق ما تراه مناسب من توقيت وما يتوافق مع القواعد النافذة الا في الحالات التي يجد فيها الدستور في احيان قليلة لبعض المواطنين بعد تحديد نسبتهم من المطالبة باجراء استفتاء حول موضوع ما.

إلا أن دور الشعب في تحديد مشروعية الاستفتاء والسياسات العامة للسلطة اذا كان ضعيف كما قدمنا اعلاه فانه يظهر بقوة في تحديد شرعية السلطة من خلال الاستفتاء فعندما يتوجه الرأي العام الشعبي في الاستفتاء فيما يناقض توجهات الحكومة أو السلطات العامة فإن ذلك يعني بلا شك عدم موافقة أفراد الشعب على توجهات أو سياسات السلطة العامة، مما يجعل التاييد الشعبي للحكومة في موقف متذبذب أو ضعيف أو بالشكل الذي يجب فيه على الحكومة أن تعيد النظر من سياستها المختلفة لاعادة الثقة الشعبية اليها، لذلك يقال احياناً ان الشرعية تتحقق بشكل كبير كلما زاد الرجوع للشعب في المواضع العامة والمصيرية التي تهم الدولة.

لذلك يمكن القول ان فكرة الاستفتاء يمكن اعتبارها الفيصل الحاسم بين مشروعية السلطة وشرعيتها فالسلطة قد تكون مشروعة في اشغالها لوظائفها لكنها لم تكن شرعية اذا فقدت رضا الشعب عنها، والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو: ما موقف السلطة في حالة رفض توجهاتها من قبل الشعب في الاستفتاء العام؟ والجواب على ذلك نقول ان اغلب الدساتير لم تحدد مصير الحكومة في حالة رفض الاستفتاء المقدم من قبلها الا أن هنالك من الامثلة ما يثبت توجه الحكومة نحو إعمال الرأي العام الشعبي قبل رأيها الخاص وقد يصل الامر احياناً نحو الانسحاب من واجهة السلطة امثال استقالة الحكومة البريطانية, عندما قام رئيس الوزراء كاميرون بتقدم استقالته بعد نجاح الاستفتاء لأنه طالب مواطنيه بالتصويت لصالح البقاء في الاتحاد الاوربي محذرا ذلك من مغبة الخروج وتأثيره على الاقتصاد والامن لكن 52% من الناخبين صوتوا لصالح الخروج وعلى اثرها قدم استقالته[241], ومن الامثلة ايضاً انتخابات الرئاسة التي مرَّ بها الجنرال (ديغول) حيث حصل في الدور الاول من هذه الانتخابات لعام 1965 على نسبة 43.6% من الاصوات الصحيحة ومع ذلك فاز في الدور الثاني من هذه الانتخابات لحصوله على نسبة 54.5% من الاصوات.

---

[239] المادة 7 من دستور الجزائر لعام 2018.

[240] الفصل 145 من دستور تونس.

[241] الموقع الالكتروني: WWW.bbc.com 2017/4/20 10.25ص

ونشير الى ان الانتخابات لا تكون على الاشخاص بقدر ما تكون على البرامج فعلى الرغم من ان شخصية المرشح تؤدي دورا كبيرا في الانتخابات فان البرنامج هو من يمثل الدور الرئيس والفعال في تصويتات الناخبين وخاصة في المجتمعات الواعية والمتقدمة حيث تاتي انتخاباتها على أساس القضية لا على أساس الاشخاص[242].

[242] د. عبد الكريم غلاب: مصدر سابق, ص53.

الفصـــل الثـــالث

التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في العـــراق

نظرا للتغيير والتقلبات التي شهدتها الاوضاع السياسية في العراق عبر التاريخ وما تمحض عن ذلك من تغيير في الانظمة والحكومات المتعاقبة كان من شان ذلك ان ظهر عددٌ من الدساتير المتنوعة تبعا لتنوع الافكار والايدولوجيات التي تضمنتها هذه الدساتير.

ليس من ريب ان النظم والقواعد الدستورية ليست بغريبة على العراق, فالتاريخ الدستوري للعراق يعود الى العام 1914 مع ابتداء الحرب العالمية الأولى[243], اي ما يقارب القرن من الان ان هذا التاريخ كان هو اشارة البدء للتفكير باقامة الدولة العراقية المستقلة عن الامبراطورية العثمانية, ومما لاشك فيه ايضاً ان لجهود البريطانيين ومن ورائهم عصبة الامم انذاك الدور الكبير في استقلال العراق وان كانت الغاية الرئيسية في ذلك هي مطامع ومصالح استعمارية.

عموماً اتجهت الظروف انذاك لقيام دولة العراق وكان لابد من وضع دستور لتنظيم عمل السلطات العامة وعلاقتها مع افراد الشعب فكان ان انعقدت اول جلسة للمجلس التاسيسي في العراق بتاريخ 27 اذار 1924 لمناقشة امور متعددة اهمها النظر في مشروع القانون الاساسي العراقي. وفعلاً بدأت مناقشة مسودة هذا القانون في 14 حزيران 1924 حيث اتمت اللجنة ست عشر جلسة قبل اقرارها القانون الاساسي بشكله النهائي, لذلك نجد ان العراق ليس بحديث العهد بالشؤون الدستورية خصوصاً اذا ما علمنا ان اول حكومة عراقية قد رات النور قبل اقامة ذات الدستور وبالتحديد في 27 تشرين الاول 1920 برئاسة عبد الرحمن الكيلاني, وهذه الحكومة وان لم تكن بصلاحيات واسعة الا انها كانت البذرة الاولى لقيام الحكومات العراقية وقيام الحكم المستقل.

اذا ما عدنا الى موضوع الاستفتاء فاننا نجد ان هذا الموضوع ليس بغريب على العراقيين فالنظم الدستورية وجوهرها الارادة العامة (الشورى) ليست بغريبة على التاريخ العربي والاسلامي الذي عكس الكثير من التقاليد والقواعد على النظم الدستورية المتعاقبة في العراق.

سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين سنبين في المبحث الأول منه لمحة تاريخية عن الاستفتاء الشعبي في الدساتير المتعاقبة بدءاً من العهد الملكي مرورا بالعهد الجمهوري, أما المبحث الثاني سنتناول فيه الاستفتاء الخاص بإقامة دستور جمهورية العراق لعام 2005 وتعديلاته، أما في المبحث الثالث سنبين مقومات نجاح الاستفتاء وتطبيقاته وعلى النحو الآتي:

المبحث الاول

لمحة عن الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية المتعاقبة

إن النظام السياسي في العراق شهد تطورات سواء كانت في الاوضاع الدستورية أو السياسية من خلال تعديل بعض مواد الدستور والتي اتاحت للشعب المشاركة السياسية والتعبير عن رأيه، بصورة مباشرة في اختيار النظام السياسي، بعد أن أشارت بعض المواد إلى الاستفتاء كأسلوب يتم الرجوع إليه لمعرفة رأي الشعب فيما يعرض عليه.

ولهذا قسمنا هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول تنظيم الاستفتاء في القانون الاساسي لعام 1925.

---

[243] د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط5، مطبعة دار السلام، بغداد، 1947، ص22.

أما المطلب الثاني سندرس فيه الاستفتاء في دستور 1970 ومشروع الدستور العراقي المؤقت لعام 1990 وعلى النحو التالي:

المطـلب الاول

تنظيم الاستفتــاء في القانون الاساسي لعـام 1925

كما بينا مقدما أن القانون الأساسي العراقي كان هو الدستور الاول الذي عرفته الدولة العراقية حيث تم تنظيم أول استفتاء شعبي في العراق عام 1918 وذلك بعد الاحتلال البريطاني له، حيث عمل الجنرال البريطاني ارنولد ولسن نائب الحاكم الملكي على تنظيم الاستفتاء للاستطلاع على رأي العراقيين في عدة محاور هي:-

أ. من الذي تفضلون تنصيبه رئيساً للدولة؟

ب. هل تفضلون دولة عربية واحد تقوم انذاك بارشاد بريطانيا؟[244] وتم تنظيم الاستفتاء في معظم المناطق العراقية حول هذه الاسئلة حيث كانت نتائج هذا الاستفتاء متباينة من منطقة الى اخرى وكانت هذه الاجوبة متاثرة بشكل كبير جداً بسياسة البريطانيين والصلات التي تربطهم ببعض الشيوخ ومالكي الاراضي.

وتنظيم هذا الاستفتاء كانت لعبة بيد بريطانيا، لتظهر امام الشعب بمظهر يحمل النوايا الحسنة، والحرص على مراعاة حق الشعب في التعبير عن رايه، لكن الغاية او الهدف من ذلك ابقاء الشعب هادئاً لتنفيذ سياستها[245].

والجدير بالذكر ان تنظيم الاستفتاء الشعبي الذي تم في 30 تشرين الثاني 1918، لم يكن يستند الى نص دستوري او قانوني ينظم عملية الاستفتاء وانما الى قرار الحاكم المدني العام للعراق الجنرال ولسن من خلال تنظيم الاستفتاء هو معرفة راي الشعب حول السياسية البريطانية في العراق.

وقد تضمن القانون الاساسي (125) نصاً وأغلب هذه النصوص لم تشر إلى قريب أو بعيد للاستفتاء ويمكن ارجاع هذا الامر آنذاك الى ضعف الوعي العلمي والسياسي لأفراد الشعب ولا غرابة في ذلك، لأن العراق خرج تواً من احتلال عثماني الى احتلال اشد قسوة وظلم مما لا يسمح بالاعتماد على افراد الشعب الذين يفتقرون الى الاسس التي تعينهم بالاشتراك في الحياة السياسية, وما يؤكد هذا الامر ان القانون الاساسي قد وضع بطريقة لم يكن للشعب فيها تأثير مباشر بل اكتفى الشعب بانتخاب واختيار اللجنة التأسيسية (المجلس التأسيسي) المكلفة بكتابة الدستور بل ان القانون السياسي لم يكن ليعبر بحقيقة عن امال وطموحات الشعب[246].

ومن جانب اخر نقول ان فكرة الاستفتاء لها صدى في ارجاء القواعد والنصوص الدستورية التي ضمنها القانون الاساسي، اضافة الى النظام السياسي الذي كان قائماً آنذاك في العراق إذ شهد الاستفتاء تنظيما اخر في العراق هو تولي الملك فيصل عرش العراق اذ سبق للبريطانيين ان نظموا استفتاء للعراقيين لمعرفة رغبتهم في تولي احد ابناء الشريف حسين ملكا على العراق بموجب استفتاء اجراه ولسن عام 1918.

وقد تم ترشيح الملك فيصل على عرش العراق بموجب مؤتمر القاهرة, في اذار عام 1921 والذي كان قد حضرة ممثلون عن السلطة البريطانية في العراق[247]، وبعد هذا الترشح قامت الحكومة العراقية بتهيئة

---

[244] ستار ملك عبد الكاظم: التطورات السياسية في العراق وموقف النخب السياسية البريطانية في العراق في لواء الحلة منها، رسالة ماجستير مقدمة لكلية التربية، جامعة بابل، العراق، 2003، ص6.

[245] ستار ملك عبد الكاظم: مصدر سابق، ص8

[246] فيليب ايرلاند العراق: دراسة في تطوره السياسي, ترجمة جعفر الخياط, بيروت, 1994, ص297.

[247] علاء جاسم: الملك فيصل الاول حياته ودورة السياسي في الثورة العربية في سوريا والعراق, مكتبة اليقظة العربية, بغداد, بدون سنة طبع, ص145.

للاستعدادات اللازمة لاستقبال الملك وشكلت لجنة لهذا الغرض وبعد وصول الملك فيصل الى بغداد، بدأ الاستعداد لتنظيم الاستفتاء لتنصيبه ملكا على العراق وقد شاركت بعض الصحف المحلية في ترويج الدعايات للملك ودعوة الشعب للمشاركة في الاستفتاء والتصويت للملك فيصل.

وقد لوحظ أن هنالك اجماع من عموم الشعب على قبول فيصل على عرش العراق، وان كانت هنالك بعض الاشكاليات التي حدثت حول الطريقة التي تم فيها انتخابه، إذ طالب الوطنيون بضرورة عقد مؤتمر عراقي عام ليتم انتخاب فيصل لحكم العراق، ورأت الحركة الوطنية أن تتويج أي ملك على العراق بغير رأي الأمة يعتبر أمراً غير مشروع، وان المؤتمر العام هو الذي يقرر كل شئ ومنها تنصيب الملك فيصل على عرش العراق ولها رصيد قوي من المؤيدين، وقد كانت تساند هذه الحركات الوطنية ايضا بعض الصحف المحلية التي كانت بجانب هذه الحركات، وانقسم الناس الى اتجاهين الاتجاه الاول يؤيد انتخاب فيصل بوساطة المؤتمر العام، اما الاتجاه الثاني يؤيد الرجوع الى الشعب ولا يحتاج الى وساطة المؤتمر العام، وقد كانت الحركة الوطنية تؤيد وتصر في نفس الوقت الذهاب للاستفتاء العام لتنصيب فيصل على عرش العراق والعمل على جعل الاجراءات تسير بصورة قانونية.

اذ صدر قرار من مجلس الوزراء بالإجماع في جلسته ليوم (11)، وبناء على مقترح من قبل رئيس الوزراء المناداة بسمو الامير فيصل ملكا على العراق وتمت الموافقة بالإجماع بشرط ان تكون حكومته نيابية ديمقراطية دستورية مقيدة بالقانون، وعدم الخروج عنه ثم الاعطاء لوزارة الداخلية تعليمات إلى متصرف الالوية بشان اخذ راي الشعب في تنصيب فيصل على العراق وأوفدت لجنه الى كل لواء للإشراف على عملية الاستفتاء[248].

اما القانون الاساسي العراقي لعام 1925 لم يتبنى اسلوب الاستفتاء الشعبي العام بنص صريح، الا ان البعض يذهب ومن خلال تحليل نص المادة (119) من الدستور العراقي والتي نصت على (ما عدا مانصت علية المادة السابقة، لا يجوز قطعيا ادخال تعديل ما على القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء التنفيذ، ولا بعد تلك المدة الا على الوجه الاتي: كل تعديل يجب ان يوافق عليه كل من مجلس النواب والاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء المجلسين المذكورين وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الاعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية, فاذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما ايضا يعرض على الملك ليصرف وينشر)[249].

إذ نصت المادة 119 انفة الذكر إلى الاستفتاء من خلال التطبيق الواقعي, سواء كانت النتيجة هي أخذ رأي الشعب في الاستفتاء على مسالة سياسية أو الانضمام الى معاهدات دولية، او اتجاه سياسي معين مختلف عليه يراد الفصل فيه من قبل الأمة، أو بقصد تعديل الدستور، لان الاستفتاء وفق هذه المادة من الدستور، لا يكون بطرح موضوع معين على الشعب ليبدي رأيه بالموافقة أم الرفض، كما هو الحال في الاستفتاءات المباشرة اذ تظهر فيها ارادة الشعوب بشكل واضح وجلي دون اي وساطة، سواء ان كان في الاستفتاءات على القوانين والمصالح المهمة او كان الاستفتاء على الدستور والذي يكون فيها الشعب صاحب كلمة الفصل فيها، وانما تقوم هذه الاستفتاءات وفق المادة الآنفة الذكر على ممثلي الشعب, الذين ينتخبهم لهذا الغرض وارادة الشعب تظهر من خلال ممثلي وان هذا الاستفتاء الذي تضمنته المادة (119) من القانون الاساسي لم يرقى الى اسلوب استفتاء شعبي والذي يعد من اهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، لان الاستفتاء يقوم على مبدأ اساسي في العملية الديمقراطية، وهو مشاركة الشعب مباشرة في شؤون الحكم من الابداء رأيه في الموضوع الذي يتم عرضه وهذا

---

[248] د. محمد مظفر الادهمي: الملك فيصل الاول, دار الشؤون الثقافية, بغداد, بدون سنة طبع, ص56.

[249] القانون الاساس العراقي لعام 1925.

لم نجده في هذه المادة آنفه الذكر[250]، لذا يمكن القول ان القانون الاساسي هو استفتاء شكلي وليس استفتاء حقيقي يعبر الشعب فيه عن رأيه بالقبول او الرفض وليس للاستفتاء اي قيمة حقيقية.

ومن التطبيقات العملية للاستفتاء الشعبي في العراق هو الاستفتاء على تنصيب الملك فيصل ملكا على العراق عام 1921 وقد عرف هذا الاستفتاء كما بيناه انفا بعد الاستقلال من الاحتلال البريطاني ويعد هذا النوع من الاستفتاء الشخصي على تنصيب الملك فيصل على العراق علما ان هذا الاستفتاء لم يستند الى اي نص دستوري وتم الاستفتاء في 11 تموز 1921 وتمت الموافقة عليه بنسبة 97%[251].

المطلب الثاني

الاستفتاءات الشعبية في دساتير النظام الجمهوري

بعد قيام النظام الجمهوري عام 1958 حتى عام 2003 اولى الدساتير الجمهورية هو دستور 27 تموز 1958 هو الدستور الاول النافذ بعد سقوط النظام الملكي في العراق لم يتضمن أي نص يشير فيه من قريب او بعيد لفكرة الاستفتاء, ولا غرابة في ذلك ان هذا الدستور لم يتضمن الكثير من القواعد والاحكام الدستورية النافذة في العديد من الدول وهذا ما يبدو واضحاً وجلياً من الايجاز الشديد جدا التي تميزت به احكامه ونصوصه التي لم تزيد عن (30) مادة اضافة الى صفة التوقيت التي صدر بها هذا الدستور.

وبعد سقوط هذا الدستور كان هنالك الدستور المؤقت الصادر في 29 نيسان 1964 وقبل نفاذ هذا الدستور وخلال المدة الفاصلة بين سقوط دستور 1958، ونفاذ هذا الدستور كان هنالك قانون المجلس الوطني لقيام الثورة رقم (25) لسنة 1963 والمسمى دستور 4 نيسان حيث نصت المادة (19) من القانون صراحة على انه دستور[252], وكان هنالك قانون المجلس الوطني لقيام الثورة رقم 61 لسنة 1964 المسمى دستور 22 نيسان والذي الغى القانون الذي سبقه[253].

لم يشير ايضا الى فكرة الاستفتاء سواء ان كان صريحا او ضمنيا، بل ان القانونين قد أهملا الاشارة الى الحقوق والحريات العامة للأفراد واهتم فقط بتنظيم السلطة لذلك نحن نرى ان إطلاق وصف الدستور وفق ما تقدم على القانونين المذكورين امر مبالغ فيه فالدستور ينظم السلطة لكنه يقوم على فكرة أو أساس ثان أيضا الا وهو الحرية ولم نجد النصوص المنظمة لهذه الفكرة في هذين القانونين.

ونعود الى دستور 29 نيسان 1964 المؤقت سابق الذكر ان هذا الدستور لم يتضمن أي فكرة أو اشارة لفكرة الاستفتاء, ورغم ان هذه اللجنة المكلفة التي وضعت على عاتقها اعداد الدستور قد بنت الكثير من أحكامه بالاستناد إلى الأحكام والنصوص الواردة في دستور الجمهورية العربية المتحدة النافذ في 25 اذار 1964[254], ورغم ان دستور الجمهورية العربية المتحدة قد اشار بطرق مختلفة الى فكرة الاستفتاء في اختيار رئيس الجمهورية.

---

[250] د. لمى علي: مصدر سابق, ص120.

[251] ويصف (ايرلندا) هذا الاستفتاء فيقول (يصعب اعتبار الاستفتاء العام كما جرى فعلى انه مقياس لتأييد الشعب من ذاته الامير فيصل كما تدل على ذلك التقارير الرسمية) انظر: د. احسان حميد المفرجي واخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق, ط2, المكتبة القانونية, بغداد, 2007, ص132.

[252] المادة 19 نصت على (يعتبر هذا القانون دستوريا).

[253] د. منذر الشاوي: مصدر سابق, ص 187.

[254] نظم القانون او اشارات المادة (103) من الدستور واجبت حصول المرشح الرئاسي الذي يرشحه مجلس الامه على الاغلبية القطعية من اصوات المستفتيين.

ورغم ذلك يمكن القول ان الدستور العراقي لم يشر لفكرة الاستفتاء, استمر سكوت الدساتير العراقية والجمهورية منها بالذات عن فكرة الاستفتاء مع دستور العراق الصادر في 21 ايلول 1968 حيث سكت هذا الدستور عن ذكر أي حكم أو نص يتعلق بالاستفتاء الشعبي.

وبعد قرابة نص قرن من قيام الدولة العراقية الحديثة جاءت الاشارة الاولى الصريحة لفكرة الاستفتاء وجاء ذلك في نصوص الدستور العراقي المؤقت الصادر في 16 تموز 1970, لذا اعتمد دستور 1970 السابق الصيغ الديمقراطية في نصوصه اذ نصت المادة الاولى منه على (العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة, هدفها الاساس تحقيق الدولة العربية الواحدة واقام النظام الاشتراكي), إلا أن هذا الدستور لم يأخذ بنظام الاستفتاء الا بعد تعديله الرابع والعشرون بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم 85 لسنة 1995[255], فجاءهذا التعديل مضيفا للمادة (57) مكررة المتعلقة بتولي منصب رئيس الجمهورية، حيث أشارت هذه المادة الى الرجوع للشعب مباشرة لاختيار رئيس الجمهورية بعدما كان يعرف سابقا ان رئيس مجلس قيادة الثورة هو رئيس الجمهورية حكما[256], وقد نصت المادة (57) مكررة من دستور 1970 على ما يلي:

أ- (يرشح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية ويميل الترشيح على المجلس الوطني للنظر فيه.

ب- يعقد المجلس الوطني جلسة خاصة للنظر في الترشح ويتخذ قراره بالأغلبيةواذا لم يوافق المجلس الوطني على الترشح يعقد اجتماع مشترك لمجلس الثورة والمجلس الوطني برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة للبت في الترشح.

ت- بعد اقرار الترشح يعرض على الاستفتاء الشعبي العام.

ث- يجري الاستفتاء الشعبي العام بالاقتراع الحر السري المباشر خلال مدة لا تزيد على ستين يوما من تاريخ موافقة المجلس الوطني على الترشيح وينظم القانون اجراءات الاستفتاء)[257].

من هذا النص نلاحظ أن عملية اختيار رئيس للجمهورية (تتم بثلاث مراحل هي مرحلة الترشح حيث يرشح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية) والمرحلة الثانية هي مرحلة اقراراً المجلس الوطني للترشح بهذه المرحلة ينظر المجلس الوطني في الترشح يعقد جلسة خاصة في هذا الامر ويتخذ المجلس قرار بالأغلبية، اما المرحلة الثالثة مرحلة الاقرار النهائي للترشح بهذه المرحلة يتم اقرار الشعب للترشيح بشكل نهائي عن طريق الاستفتاء الشعبي بعد القراءة الاولى من المجلس الوطني فالكلمة الاخيرة في اختيار رئيس الجمهورية تكون للشعب وحدة عن طريق الاستفتاء.

وجاء النص في المادة آنفا, غامض وغير واضح لكونه تضمن مجمل اسئلة معلقة يلاحظ أولا ان المشرع قد ذكر أن قرار المجلس الوطني لقرار الترشيح يتخذ بالأغلبية فالغموض, والسؤال الذي يتبادر للذهن يكمن ما الذي قصده الشرع بالأغلبية ماهي نوع الاغلبية اعضاء المجلس الوطني ام اغلبية الحاضرين فقط، وما نوع هذه الاغلبية هل هي اغلبية بسيطة أم مطلقة؟

ويلاحظ ان المشرع قد ذكر انه في حالة عدم موافقة المجلس الوطني على الترشح تعقد جلسة مشتركة للمجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة للبت بالترشيح, والغموض هنا يبرز بعدم معالجة الوضع في حالة اصرار

---

[255] انظر: وزير العدل للجمهورية استكملنا اجراءات انجاح عملية الاستفتاء الشعبي, جريدة الجمهورية العدد (990) الصادرة في 1995/10/1, ص4.

[256] انظر: نص المادة (38) فقرة (أ) من دستور العراق لعام 1970 قبل التعديل.

[257] د. رعد الجده: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية, دار الكتب والوثائق, بغداد, 2001, ص122.

المجلس الوطني على موقفه بعدم اقرار الترشيح وخاصة ان عدد اعضاءه (250) يفوق عدد اعضاء مجلس قيادة الثورة البالغ عددهم (8) اعضاء فما هو الحل الذي يكون في حالة الوصول الى اتفاق[258].

ونلاحظ ايضا ان هذا الاستفتاء هو استفتاء شخصي وليس استفتاء بمعناه الموضوعي هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة او الرفض حيث موضوع ما يسمى بالاستفتاء حسب هذه المادة هو شخص رئيس الجمهورية وايضا وفق هذه المادة ان هذا الاستفتاء هو استفتاء إجباري وليس اختياري، إذا أوجب المشرع اجراءه خلال مدة لا تزيد عن 60 يوم من تاريخ موافقة المجلس الوطني على الترشيح وايضا من خلال هذه المادة (57) المكررة ان يتم الاستفتاء وفق القانون وهذا ما تم بالفعل حيث أصدر المشرع قانون رقم (13) لسنة 1995(1- عرف بقانون تنظيم الاستفتاء الشعبي المعدل بقانون رقم 15 لسنة 1995) وتناول هذا القانون تنظيم الاستفتاء بنصوص دقيقة موضحة للشروط المطلوبة في المستفتين وتشكيل الهيئة المشرفة على الاستفتاء ومهامها، فضلا عن الاجراءات الشكلية الواجبة الاتباع في الاستفتاء.

ومن الدساتير التي أخذت بهذه القاعدة الدستور السوري لعام 2012 حيث وضع الاستفتاء الشعبي ليتناسب مع طبقة السلطة السياسية وكما هو الحال في العراق حيث أعطت المادة (85) من الدستور الحق في اختيار المرشح لمنصب رئيس الجمهورية لقيادة القطرية للحزب ونصت على (يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية بناءا على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه نلاحظ من هذا النص ان هنالك تشابه بين النظام السوري وكذلك العراقي من خلال قاعدة القيادة القطرية، وكذلك الدستور اليمني لعام 1994 في المادة (101) لم يعط لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب الا عند الضرورة اذ يتعلق هذا الحق بالاستفتاء وبعد ان يتم الاستفتاء الشعب بذلك مع بيان الأسباب التي يبنى عليها مجلس النواب يصدر رئيس الجمهورية قراره بوقف جلسات مجلس النواب واجراء الاستفتاء خلال 30 يوم فإذا أقرت الاغلبية المطلقة الحل، هنا يصدر رئيس الجمهورية قراره به عن ان الدعوة الى اجراء الانتخابات الجديدة لمجلس النواب لا تتجاوز 60 يوم من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء[259].

واخذ بهذا الامر الدستور الفرنسي لعام 1958 اكد تبنيه لمبدأ السيادة الشعبية اذ اشار الدستور الى ان (السيادة الوطنية تخص الشعب الذي يمارسها بواسطة ممثلين وعن طريق الاستفتاء)[260].

اما مشروع دستور العراق لعام 1990 قد كان الدستور نفسه لم يدخل حيز التنفيذ, وتجدر الاشارة هنا لذكر التطبيقات التي شهدها النظام الجمهوري بعد سقوط النظام الملكي حيث جرى استفتائين في عام 1995 و2002 في عام 1995 حيث جرى استفتاء شعبي لترشيح الرئيس آنذاك لمنصب رئاسة الجمهورية في 5 تشرين الاول عام 1995 وقد تمت الموافقة على هذا الاستفتاء بنسبة 99.96%[261].

---

[258] يرى د. رعد الجدة الخروج من هذا الاشكال يمكن في احد الحلين الآتيين: 1- ان يقوم مجلس قيادة الثورة بانتخاب رئيس جديد له ترشيحه ، وهذا الحل معقد نوعا ما لأنه يمتد الى انتخاب امين سر القيادة القطرية للحزب انسجاما مع العرف الدستوري الذي نشأ او ادى الى ربط امانة سر قيادته برئاسة مجلس قيادة الثورة.

2- حل المجلس الوطني واجراء انتخابات جديدة وتكوين مجلس جديد يعرض عليه الترشيح مجدداً ينظر: رعد الجدة: مصدر سابق، ص162.

[259] دولة احمد عبدالله محمد: وسائل تولي السلطة وتطبيقاتها في الدساتير العربية, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة الموصل, 2002, ص96.

[260] المادة (3) من الدستور الفرنسي عام 1958.

[261] انظر: نتائج الاستفتاء الشعبي: جريدة الجمهورية العدد (19103) الصادر في 1995/10/17

اما التطبيق الثاني تم في 15 تشرين الاول عام 2002 حيث عقد مجلس قيادة الثورة اجتماعا بحضور جميع اعضائه قرر فيه بالإجماع اعادة الترشيح لصدام حسين لمدة رئاسية جديدة مدتها 7 سنوات، ثم بعد ذلك صدر المرسوم الجمهوري المرقم 173 في 2002/8/15 بدعوة المجلس الوطني لعقد جلسة استثنائية للنظر في قرار مجلس قيادة الثورة بشان الترشيح للرئيس لمنصب رئيس جمهورية، وقد ايد المجلس الوطني بالإجماع هذا الترشيح[262], ثم بعد ذلك عرض الترشيح بعد ذلك على الشعب لاستفتائه في يوم (15) تشرين الاول عام 2002 ولقد تمت الموافقة الشعبية بنسبة عاليه من مجموع المقترعين البالغ 11,445,638. مقترع[263].

[262] انظر: خضير عباس النداوي: الاستفتاء يوم التحدي الكبير, جريدة الثورة, العدد (10696) الصادرة في 2002/10/14, ص7.

[263] انظر: نعم للعراقية بنسبة 100% لقائد المسيرة الجهادية, جريدة الجمهورية, العدد (966) الصادر في 2002/10/17, ص2.

المبحـــث الثانـــي

التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء العام في قانون ادارة الدولة الانتقالية ودستور 2005

ان تنظيم عملية الاستفتاء الشعبي تتطلب ضرورة ارساء اسسه الدستورية والقانونية والتنظيمية، والتي تتطلب اخذ راي الشعب في الموضوع المعروض عليه، وذلك تأكيد الحق لسيادة الشعب في تقرير المصير، على اعتباره الاستفتاء هو من وسائل ممارسة الشعب للسلطة بطريقة ديمقراطية، لان حق الشعب في الاستفتاء اما ان يكون منصوص عليه بالدستور، او ان يلزم الدستور السلطات في الدولة بالرجوع الى الشعب باعتباره مصدرا للسلطة.

وبما ان العراق قد دخل مرحلة جديدة من التنظيم الدستوري بعد عام 2003، فقد عمد المشرع على تنظيم الاستفتاء بنصوص دستورية تتطلب موافقة الشعب على الدستور المعروض عليه في الاستفتاء.

وكذلك الاستفتاء على تعديله والاستفتاء على بعض القضايا المهمة والمصيرية لذا سنقوم بتقسيم دراستنا في هذا المبحث الى مطلبين في المطلب الاول سنتناول فيه التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، اما المطلب الثاني سنبين فيه التنظيم الدستوري للاستفتاء الخاص بإقامة دستور جمهورية العراق لعام 2005 وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

شهد العراق في عام 2004 صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، حيث يعتبر هذا القانون اول دستور عراقي ينظم عملية الاستفتاء الشعبي وقد حمل هذا القانون فقرات دستورية مهمة تضمنت منح الحريات وفرض المساواة والديمقراطية التي يتمتع بها جميع المواطنين[264].

وقد اشار هذا القانون الى فكرة الاستفتاء في موضوعين اولهمافي المادة (53/ج) الواردة ضمن الباب الثامن الخاص بالاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية حيث سمحت هذه المادة للمحافظات عدا اقليم كردستان القائم فضلا عن بغداد وكركوك بتشكيل اقاليم فيما بينها بعد موافقة الجمعية الوطنية آنذاك واجراء استفتاء لسكان المحافظات الراغبة بتشكيل الاقليم على ان يصدر قانون خاص ينظم عمل الاستفتاء وخلال فترة نفاذ هذا القانون لم يتم استخدام هذه المادة.

اما الموضوع الثاني الذي تمت الاشارة فيه الى فكرة الاستفتاء فقد جاءت في الباب التاسع الخاص بالمرحلة ما بعد الانتقالية وبالأخص في المادة (61) من قانون المرحلة الانتقالية والتي نصت هذه المادة:

أ- على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد اقصاه 2005/8/15.

ب- تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب للموافقة عليه باستفتاء عام وفي الفترة التي تسبق اجراء الاستفتاء تنشر المسودة وتوزع بصورة واسعة لتشجيع نقاش عام بين ابناء الشعب. ان الغاية من نشر مسودة الدستور بعد اكمال كتابتها وتوزيعها بصورة واسعة على الشعب هو لإجراء مناقشات كافية تسمح لأفراد الشعب ان يكونوا على بينه ومعرفة كاملة لحقيقة وجوهر مشروع الدستور حول ما يتضمنه من مبادئ وافكار واتجاهات وقيم، لان هذه المناقشات تؤدي الى زيادة الوعي الثقافي والوعي الدستوري لدى الشعب الا ان مسودة الدستور العراقي لعام 2005 لم تجري عليها مناقشات كافية ووافيه عليها وحسب ما نصت عليه هذه الفقرة وانما اقتصرت فقط على بعض المؤتمرات والندوات المحددة.

---

[264] وائل عبد اللطيف: دساتير الدولة العراقية للفترة من 1925 لغاية عام 2004 جمع وترتيب القاضي وائل عبد اللطيف, ص197.

ت- يكون الاستفتاء ناجحا ومسودة الدستور مصادقا عليها عند موافقة اكثرية الناخبين في العراق واذا لم يرفضها ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات.

ث- اذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم تحل الجمعية الوطنية[265], ان هذه المادة انفة الذكر تحدثت عن الاحكام الخاصةبإعداد الدستور الدائم للبلاد وضرورة عرض هذا الدستور على الاستفتاء الشعبي, والدستور هنا سينفذ بموافقة اغلبية المصوتين وعدم رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات للدستور[266], وهنا نلاحظ ان ربط مصير الاستفتاء بموافقة او عدم موافقة الناخبين في ثلاث محافظات حسبما تقدم محل نظر فلا يوجد ما يدعوا لتقييد الاغلبية بالأقلية ما لم تكن هنالك رغبة في عدم تمرير دستور ما لم يحظى بموافقة الاغلبية الساحقة وخصوصا اذا ما علمنا كثرة الخلافات والانقسامات التي رافقت اعداد ونفاذ دستور 2005.

وفي حالة عدم تحقق النصاب المطلوب لنجاح الاستفتاء فان ذلك يرتب نتيجة مهمة الا وهي حل الجمعية وان تنتخب جمعية اخرى بدلاً عنها.

واما الاستفتاء الذي اشارت الية المادة (53/ج) هو استفتاء سياسي يتعلق بموضوع مهم ومصيري وهو تشكيل الاقاليم وفي نفس الوقت هو استفتاء اجباري حيث تلتزم السلطات العامة بإجرائه متى ما وجد طلب بتشكيل أقاليم، وكما انه استفتاء سابق يسبق التقرير بشان موضوع معين وكما ان هذه النتيجة ملزمة للسلطات العامة فهو استفتاء الزامي اما الاستفتاء الذي اشارت الية المادة (61) من قانون ادارة الدولة المرحلة الانتقالية هو استفتاء دستوري من حيث الموضوع وهو استفتاء سابق لأخذ راي الشعب بمشروع قانون معين[267], وهو الدستور كما انه استفتاء اجباري يلزم السلطات العامة بإجرائه في وقت معين كما انه استفتاء الزامي من حيث الزامية النتيجة المترتبة عليه سواء بقبول الدستور من عدمه وان الاخذ بالاستفتاء الدستوري ولكي يعبر هذا الاستفتاء عن الفكرة القانونية السائدة فلا بد توافر بعض الشروط:

1- هو ان يجري الاستفتاء في مجتمع سياسي يكون فيه الافراد على مستوى معقول من النضج السياسي، وهذا النوع من الاستفتاء معمول من الاستفتاء في دول متعددة من العالم، لان يشيع الثقافة الدستورية ويزيد من وعي المواطنين.

2- ان يكون محل الاستفتاء دستوريا وان يجري الاستفتاء ايضا بحرية تامة بحيث ان تبتعد السلطات عن استعمال وسائل الاكراه المادي والمعنوي.

ولابد الاشارة ان هذا الاستفتاء يتضمن سؤالا واحدا؛ هل توافق وتقبل على مسودة الدستور ام ترفضه ولأتوافق عليه؟ والاستفتاء يتضمن الإجابة بنعم اولا بالنسبة لجمع الاحكام الواردة في الدستور، اذ ليس للناخب ان يوافق على بعض احكام الدستور ويرفض بعضه وانما عليه هنا الموافقة على جميع احكام الدستور او رفضها بأجمعها اذ ليس له التفرد والتفريق او اختيار جزء ورفض الجزء الاخر، لان الدستور يطرح الاستفتاء كوثيقة غير قابلة للتجزئة، ولا يطرح مادة، مادة لأخذ راي المواطنين، وما دام الدستور يطرح ككل، فان رأي المواطن يكون عباره عن حاصل موازنة موقفين فهو يؤيد بعض المواد الدستورية فعلا، ولكنه قد يرفض غيرها من المواد الدستورية الاخرى في الدستور ذاته[268]، ومن ذلك فهو قد يوافق، او لا يوافق بالرضا الناقص ويكون قبل ذلك في الحقيقة مبادئ او قواعد او احكاما لا يريدها اذا صوت بالموافقة، ويكون هنا بالمقابل قد رفض مفاهيم اخرى يرغبها اذا صوت بالرفض.

---

[265] المادة (61ج) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

[266] اشارت الى ذلك المادة (61/ج) من القانون المذكور.

[267] وان كان الدستور ذوطبيعة سياسية وقانونية في ذات الوقت.

[268] د. ابراهيم ابو خزام: الوسيط في القانون الدستوري, دار الكتاب الجديد المتحدة, ط1, بيروت, 2001.

ونلاحظ ان المادة (61) من قانون ادارة الدولة جاءت تؤكد مبدأ التوافق على صياغة الدستور المزعم كتابته من اجل ضمان اوسع موافقة شعبية عليه وان هذه المادة مهدت لوضع اول دستور عراقي بطريقة الاستفتاء الشعبي لان جميع الدساتير العراقية لم توضع بمثل هذا الاسلوب الشعبي المباشر واكثر ما اشترك فيه الشعب هو اختياره للجمعية التأسيسية التي كتبت القانون الاساسي العراقي لعام 1925.

المطلب الثانـــي

التنظيم الدستوري للاستفتاء الخاص بإقامة دستور جمهورية العراق لعام 2005

يعتبر دستور 2005 هو الدستور النافذ حاليا بعد التصويت عليه في 2005/10/15 في استفتاء عام اجري بهذا الخصوص، ولكن القول ان اساس هذا الدستور قائم على فكرة الاستفتاء وقد وضحنا سابقا احكام الاستفتاء الخاص بإقرار هذا الدستور والذي نظمه قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

وسنبين في هذا المطلب انواع الاستفتاء والنصوص الواردة بشأنها وتطبيقات هذا الاستفتاء لذا سنتناول هذا المطلب في اربع فروع سنبين في الفرع الاول الاستفتاء الخاص بإقامة الدستور، اما في الفرع الثاني سنبحث الاستفتاء الخاص باختيار اللغة، وفي الفرع الثالث سندرس فيه الاستفتاء الخاص بتكوين الاقاليم، اما الفرع الرابع والاخير منه نتناول الاستفتاء الخاص بحق تقرير المصير في المناطق المتنازع عليها وعلى النحو الاتي:

الفـــرع الأول
الاستفتـاء الخاص بإقامة وتعديل الدستــور

يعد الاستفتاء الخاص بإقامة الدستور هو التطبيق الوحيد في دستور 2005، اذ اشترط الدستور العراقي لعام 2005 على موافقة الشعب عليه حيث نص في المادة (144) على (يعد الدستور نافذا بعد موافقة الشعب عليه، بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه)[269], ان هذه المادة اشارت وبينت الى قاعدة خاصة في العراق، هي ان دخول الدستور حيز التنفيذ بعد موافقة الشعب عليه ونشرة في الجريدة الرسمية وتشكل الحكومة بموجبها، اي اخذت بفقرات متعاقبة حتى يتم اعتبار الدستور نافذا ولا يعتبر الدستور نافذا في هذه الحالة الا بعد ان يتم تشكيل الحكومة، ويمكن القول ان هذه القاعدة تخص او خاصة بدستور 2005، ويعتبر الدستور نافذا بعد موافقة الشعب عليه لان قوة الدستور القانونية تكمن بموافقة الشعب عليه، وليس من تاريخ تشكيل الحكومة, ومن ثم عرض مسودة الدستور الدائم للاستفتاء الشعبي في 2005/10/15 بعد اكمال كتابته من لجنة كتابة الدستور، ولمعرفة مدى قبوله من الشعب والتصويت عليه بنعم أو لا, وكانت نسبة المشاركين في الاستفتاء على الدستور 63% من عدد الناخبين العراقيين للبالغ عددهم آنذاك 15.5 مليون هي نسبة تعد جيدة ومقبولة في الاستفتاءات التي تجري في الدول المتقدمة الديمقراطية، في حين نسبة المصوتين للدستور بلغت 78,59%، اذ ان الذين رفضوا الدستور هم 21.41% من اصوات الناخبين وهذا يعني أن الدستور حظي بقبول من غالبيه الشعب العراقي ، وفي نفس الوقت قد تجاوز عقبة الرفض من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات كما هو في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية التي اشار اليها, وكما بينا مسبقا في المادة (61), وقد نظم الدستور العراقي لعام 2005 الاستفتاء الشعبي في المادة (126) من الدستور والخاصة بتعديل مواد الدستور إلى أن أي اقتراح لتعديل الدستور يجب ان يكون من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين[270], أو خمس (5/1) اعضاء مجلس النواب، ونصت على ان الحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني والمبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول لا يجوز تعديلها، الا بعد دورتين انتخابيتين وموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب، ايضا عن طريق الاستفتاء العام .

اما المواد الاخرى الغير منصوص عليها في البند ثانيا لا يجوز تعديلها ايضا، الا بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية، واشترط الدستور عدم اجراء اي تعديل دستوري يؤدي الى نقص من صلاحيات الممنوحة للأقاليم التي لا تدخل ضمن نطاق

---

[269] المادة (144) من دستور العراق لعام 2005.

[270] نصت المادة (126) من الدستور العراقي لعام 2005 على اولا: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (5/1) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور . ثانيا: لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الرابع دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال= =سبعة ايام. ثالثا: لا يجوز تعديل المواد غير المنصوص عليها في البند (ثانيا) من هذه المادة الا بعد موافقة ثلث اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام . رابعا: لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شانه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخله ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه بالاستفتاء العام. خامسا: أ- يعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانيا وثالثا من هذه المادة في حالة عدم تصديقه. ب- بعد التعديل نافذا من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية.

الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة بصورة حصرية للسلطات الاتحادية الا بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني على ذلك، والحصول على موافقة اغلبية سكان الاقليم عن طريق اجراء استفتاء عام[271].

ويتضح لنا من هذه المادة ان المشرع وضع حظرا زمنيا على اجراءات تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الدستور، ومن ثم وضع شرط النسبة الخاصة بالتعديل وهي نسبة الثلثين للموافقة على التعديلات، واعقبها بشرط مهم هو الاستفتاء العام بشرط مصادقة رئيس الجمهورية، وغاية الحظر من ذلك هو لتعقيد عملية اجراءات تعديل المبادئ الاساسية للدستور ويمتد الحظر من الدورة التي بدأت من عام 2006 ولغاية 2009 والدورة التي تبدأ في 2010 وتنتهي في 2013 .

لذا فان المشرع منع اجراء اي تعديل من شانه يقلل من صلاحيات الممنوحة للأقاليم الا بعد موافقة السلطة التشريعية على ذلك وموافقة سكانه بالاستفتاء العام.

هذا وان المادة 126 من الدستور اشارت الى الحظر على التعديل الدستوري وهذا الحظر زمني وموضوعي في اجراء اي تعديل على المبادئ اعلاه اما الحظر الزمني: ونقصد به هو حماية احكام الدستور كلها او بعض منها من التعديل مدة من الزمن ، كما في الحظر الوارد في دستور الولايات المتحدة النافذ سنة 1789 في اجراء اي تعديل بالنسبة الى احكامه قبل سنة 1808 اي لمدة عشرون سنة[272], وكذلك الحال بالنسبة للدستور الاول للثورة الفرنسية الذي كان يحظر تقديم اي اقتراح للتعديل قبل دورتين تشريعيتين لمدة اربع سنوات، وان الدستور يتطلب ان يحظى اقتراح التعديل بموافقة ثلاث مجالس تشريعية متعاقبة، وهو بذلك يستلزم مضي ست سنوات للموافقة على اقتراح التعديل[273].

حيث ان القانون الاساسي العراقي لعام 1925 ينص على عدم جواز تعديل احكامه الا بعد مرور خمس سنوات وكذلك الحال بالنسبة للدستور العراقي لعام 2005[274], ان الهدف من الحظر الزمني هو ضمان نفاذ احكام الدستور فترات معينه لا يسمح خلالها بتعديله.

اما الحظر الموضوعي هو المنع الذي يرد على نصوص معينه في الدستور التي تجسد وتعالج احكاما ومبادئ معينه يعتقد المشرع بضرورة حمايتها وذلك عن طريق حظر تعديلها سواء كان بصورة دائمه ومؤقته، وحيث اوجب الدستور الفرنسي لعام 1791 على العائلة المالكة والجمعية التأسيسية اداء يمين الأخلاص في عدم تعديل احكام الدستور وكما ان الدستور الحالي نص في الفقرة الاخيرة من المادة (89) على عدم جواز تعديل الشكل الجمهوري حيث نص على (لا يجوز تعديل الطابع الجمهوري)[275].

ويهدف الحظر الموضوعي الى حماية احكام معينة من الدستور على نحو يحول دون تعديلها ويتقرر هذا اعادة بالنسبة للأحكام الجوهرية ولاسيما فيما يتصل منها بنظام الحكم.

ان الدستور العراقي بالاضافة للمادة الاساسية في التعديل (126بفقراتها) نظم احكام اخرى للتعديل في المادة 142 من الدستور العراقي لعام 2005، حيث الزمت هذه المادة على مجلس النواب تشكيل في بداية عمله لجنة تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، وتكون مهمتها تقديم الى مجلس النواب تقرير يتضمن توجيهات تخص التعديلات الدستورية الضرورية التي يمكن اجراءها دستوريا، وفي مدة لا تتجاوز اربعة اشهر،

---

[271] اسراء محمود بدر علي السميع: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي (دراسة مقارنة, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة الكوفة, 2010, ص187.

[272] د. اسماعيل مرزة: مصدر سابق, ص116.

[273] د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري دار النهضة العربية, مصر , 1992, ص122.

[274] اشارت اليه المادة 126.

[275] د. محمد حسنين عبد العال: مصدر سابق, ص120.

على ان تعرض هذه اللجنة على مجلس النواب بالنسبة للتعديلات المقترحة دفعة واحد، ومن ثم يقوم مجلس النواب بعرض هذه التعديلات على الشعب للاستفتاء عليه استنادا الى البند ثانيا من المادة هذه وخلال مدة لا تزيد على شهرين ويعد ذلك ان هذا الاستفتاء ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين اذا لم يرفض من ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات[276].

وتجدر الاشارة هنا إلى ان هذه المادة (126) بفقراتها المتعددة قد نضمت عملية تعديل الدستور حيث اوجبت طرح مقترح التعديل من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او من قبل خمس اعضاء مجلس النواب، على ان يحصل هذا المقترح على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب في استفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية لنتيجة الاستفتاء خلال مدة سبعة ايام, وقد منعت هذه المادة تعديل الاحكام والمبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والثاني الا بعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين كما اشارت لذلك الفقرة الثانية من هذه المادة، مما يعني وجود حظر موضوعي وزمني على تعديل الدستور العراقي في ذات الوقت والمهم هنا ان هذه التعديلات مع الاجراءات الواجب اتباعها والتي اوضحتها المادة (126) كلها لا تنتج اثرها مال لم يعرض التعديل على الشعب في استفتاء عام ليقرر الاخير تعديل الدستور من عدمه وسواء كان التعديل منصباً على المبادئ الاساسية او غيرها في الدستور.

ويعد التعديل المعروض على الاستفتاء ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين حاله حال اي استفتاء وارد في هذا الدستور استناداً لاحكام المادة (131) من الدستور.

ويجب ان نذكر هنا ان تعديل الدستور العراقي قد يتطلب احياناً اجراء اكثر من استفتاء واحد في ذات التعديل, فهناك استفتاء عام على موضوع التعديل يشمل جميع افراد الشعب الذين لهم حق الاستفتاء، وهناك استفتاء محلي يشمل سكان الاقليم اذا كان التعديل متعلقاً بالانتقاص من الصلاحيات المقررة لهذا الاقليم في الدستور بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم على هذا التعديل[277], وقد وضحت ذلك المادة (126/رابعاً), وهنا نلاحظ ايضاً ان مدأ تفضيل الاقلية على الاغلبية واضح في الدستور كما هو الحال في مسالة اقرار الدستور السابق ذكرها, كما ان النص المذكور يعقد من عملية التعديل بشكل كبير اذا لم يكن قد جعلها مستحيلة فلو افترضنا وجود اكثر من اقليم واحد في العراق فان ذلك يعني اجراء عدة استفتاءات في تعديل واحد, ثم ان النص المذكور لم يبين وقت اجراء الاستفتاء المحلي هل هو قبل ام بعد اجراء الاستفتاء العام لانه لا يفهم من النص ان تعديل صلاحيات الاقاليم يوجب استفتاء محلي دون الاستفتاء العام, ونحن نرى في هذا السياق ان الاستفتاء المحلي يجب ان يسبق الاستفتاء العام فيما يخص صلاحيات الاقاليم حتى نتمكن من معرفة توجهات الاقاليم او الاقاليم المتعددة قبل الشروع في استفتاء عام وفي ذلك توفير للجهود والطاقات والاموال على حد سواء.

---

[276] نصت المادة (142) من دستور العراق لعام 2005 على ان (اولا يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز الاربعة اشهر يتضمن توجيه بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراءها وتحل الجمعية بعد البت في مقترحاتها . ثانيا: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعه واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس. ثالثا: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب= =وفقا لما ورد في البند (ثانيا) من هذه المادة على الشعب الاستفتاء عليها, خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ اقرار التعديل في مجلس النواب . رابعا: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر. خامسا: يستثنى ما ورد في هذه المادة من احكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور, الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

[277] د. مهند ضياء عبد القادر: تطبيقات الاستفتاء الشعبي...., مصدر سابق, ص23.

من جانب اخر فان المادة (126)، سابقة الذكر وفي جميع فقراتها لم تبين جواز ام عدم جواز اقتراح تعديل سبق وان تم اقتراحه ولم ينل الموافقة اللازمة لاقراره سواء بالاستفتاء ام قبل الوصول الى مرحلة الاستفتاء, وازاء هذا الغموض نحن نرى ان رفض تعديل ما لا يلغي الحق في اقتراحه لمرة ثانية لان الظروف والاحوال العامة قد تغير من حال الى حال باختلاف الوقت وعلى الاقل كان على الدستور ان يحدد مدة معينة لتقديم الاقتراح مرة ثانية كانتهاء الدورة الانتخابية التي قدمت المقترح بالتعديل واحالة الامر الى دورة لاحقة.

حيث ان الاستفتاء هنا هو استفتاء دستوري من حيث الموضوع لانه يتعلق بتعديل الدستور وهو استفتاء سابق على اقرار التعديل بشكله النهائي وهو استفتاء اجباري قبل السلطة العامة وهو الزامي لها من حيث اعتماد نتيجته سواء برفض او اقرار التعديل.

ان اعتماد الدستور العراقي لفكرة الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري يعد من الامور المميزة لهذا الدستور فهو من جهة اعاد امر مهم كالتعديل لذات السلطة التاسيسية التي وضعت الدستور، ثم ان ذلك يتفق والقواعد الدستورية العامة من حيث قاعدة تماثل الاشكال حيث الاعتماد على ذات الجهة التي وضعت الدستور في تعديل الدستور.

الفـــرع الثانـــي
الاستفتـــاء فيما يخص اللغـــة

اولى الاشارات الى الاستفتاء جاءت في نص المادة (4/خامسا) من الدستور والتي هي ضمن المبادئ الاساسية التي تضمنها الباب الاول من الدستور, حيث اعطت هذه المادة الحق لكل اقليم او محافظة اتخاذ اي لغة محلية اخرى كلغة رسمية اذا اتخذ هذا القرار استنادا الى استفتاء عام لسكان الاقليم او المحافظة[278], لذا ان موقف الدستور العراقي هنا هو من المواقف التي يمكن اعتبارها جديدة في هذا المجال حيث ان الاستفتاءات الدستورية قليلا ما تنظم مواضيع اللغة او ما يماثلها حيث ان اللغة الرسمية عادة تنظم بنصوص وقوانين خاصة.

والدستور العراقي ذاته قام بذلك حيث نصت المادة (4/اولا) على اعتبار اللغة العربية والكردية لغتان رسميتان في العراق, ومع ذلك نحن نعتقد ان هذا الامر لم يكن له ما يبرره عمليا كما قد يؤدي الى تعارض دستوري محتمل، فاذا افترضنا ان استفتاء اجري في هذا الشيء وأدى الى اعتماد لغة معينة الا يؤدي ذلك لمخالفة النص الدستوري الصريح باعتماد اللغة الكردية وكذلك العربية.

وحتى لو افترضنا ان الدستور اجاز اختيار لغات اخرى كالسريانية والتركمانية وغيرها من اللغات الا ان النص الخاص بذلك هو (م4/اولا) اجاز ذلك بشأن التعليم في المؤسسات التعليمية دون اعتماد لغات اخرى لغات رسمية في جميع المحافل.

الفـرع الثالـــث
الاستفتـاء الخاص بأنشاء اقليم مستقـل

ان فـي معـرض اسـتعراض السـلطات الممنوحـة للإقلـيم التـي اوردهـا البـاب الخـامس مـن الدسـتور وتحديـدا فـي الفصـل الاول منـه، لـذا اشـارت 119 الـى الاسـتفتاء حيـث اعطـت هـذه المـادة الحـق لكـل محافظـة او اكثـر ان تكـون اقلـيم بعـد اسـتفتاء سـكان هـذه المحافظـات حـول رايهـم فـي تكـوين الاقلـيم, وقـد اوضـحت هـذه المـادة المـذكورة بفقرتيهـا ان طلـب تكـوين الاقلـيم يعـرض مـن قبـل ثلـث اعضـاء مجلـس

---

[278] نصت المادة (4/خامسا) (على ان لكل اقليم او محافظة اتخاذ اي لغة محلية اخرى لغة رسمية اضافية اذا اثرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام)

المحافظة الراغبة بتكوين الاقليم او من قبل عشر (10/1) للناخبين المسجلين في المحافظة او المحافظات التي تروم تشكيل الاقليم, ورغم ان المادة المذكورة لم تحدد ولم تبين النسبة المطلوبة لنجاح عملية الاستفتاء من رفض عملية الاستفتاء الا ان نص المادة (131) من هذا الدستور[279], بينت ان كل استفتاء وارد في الدستور يكون ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين، وهذا نستطيع القول عليه ان ينطبق هذا حتما على استفتاء تشكيل الاقاليم والملاحظ على ذلك ان المادة (119) سابقة الذكر انها جاءت ضمن الفصل الاول من الباب الخامس والتي تحاكي سلطات الاقاليم في حين ان جوهر المادة يتعلق بالمحافظات غير المنتظمة بإقليم رغم وجود فصل خاص ينظم المحافظات الغير منتظمة بإقليم. وعليه ان هذا الاستفتاء نستطيع ان نصنفه بانه استفتاء سابق على اتخاذ القرار بتكوين الاقاليم وفي نفس الوقت هو استفتاء اجباري يلزم السلطات العامة, داخل المحافظة بإجرائه وهو ملزم لها بالنسبة الى النتيجة المترتبة عليه .

الفـــرع الرابـــع

الاستفتـاء الخاص بشأن المناطق المتنازع عليهـا

ان الدستور العراقي لعام 2005 ذهب الى تنظيم الاستفتاء العام في كركوك والمناطق المتنازع عليها، واشارت المادة (140) من هذا الدستور تنظم الاستفتاء في هذه المناطق ولتحديد ارادة مواطنيها، كآخر الخطوات التنفيذية بعد التطبيع والاحصاء[280]، لاتخاذها الخطوات اللازمة التي تتولاها السلطة التنفيذية لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (58) من قانون ادارة الدولة لجميع فقراتها، كما انها اشارت الى المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (58) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية تستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة، بموجب هذا الدستور على ان تعتبر كاملة التطبيع والاحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيه[281].

لذا فان هذه المادة اشارت الى ان ارادة المواطنين تكمن في الاستفتاء، على هذه المناطق، وان قانون ادارة الدولة العراقية اشار في المادة (58) الى ذات الاجراءات التنفيذية ومنها الاستفتاء، سيما وان هذه المادة وكذلك الفقرة (أ) من المادة (53) لم تُلغَ بإلغاء قانون ادارة الدولة بموجب المادة (143) من الدستور, لذا ان الدستور العراقي لعام 2005 يعتبر اول دستور عراقي ينشأ بطريق الاستفتاء الشعبي العام من استفتاء الشعب عليه بطريقة ديمقراطية لم يعهدها الشعب العراقي من قبل ولكن محاولات خجولة جدا اجرى الاستفتاء قبل

---

[279] نصت المادة (131) على ان الاستفتاء وارد في هذا الدستور ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين ما لم ينص على خلاف ذلك.

[280] د. رافع خضر شبر و د. على هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص133.

[281]نصت المادة (140) من دستور العراق لعام 2005 على ما يلي (اولا. تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (58) من قانون ادارة المرحلة الانتقالية بكل فقراتها . ثانيا: المسؤولية= =الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (58) من قانون ادارة الدولة العراقي للمرحلة الانتقالية وتستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على ان تنجز عاملة (التطبيق والاحصاء تنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها لتحديد موطنيها) في مدة اقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الاول سنة 2007) حيث نصت المادة (143) من الدستور العراقي لعام 2005 على (يلغى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على ان (أ- يعترف بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في (19 آذار 2003 الواقعة في محافظات دهوك واربيل وسليمانية وكركوك وديالى ونينوى ان مصطلح حكومة اقليم كردستان الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة الاقليمية في اقليم كردستان)

دستور 2005 ،ومهما كان فان الاستفتاء الشعبي العام بصفته أحد الممارسات الديمقراطية يساعد على أن يكون الشعب اكثر رقيا من ناحية الوعي السياسي القانوني، ومن ثم أكثر إدراكا لحقوقه واشد تمسكا بحرياته[282].

لذا نجد ان الدستور العراقي قد تناول فكرة الاستفتاء في نصوص متعددة تنوع هذه الاستفتاءات الى عامة تشمل جميع افراد الشعب في جميع ارجاء الدولة وخاصة في التعديل الدستوري بالإضافة الى استفتاءات عامة تكون ذات طابع محلي يشمل افراد الشعب في مناطق معينة وهذه الصورة كانت الغالبة في الدستور العراقي فقد وجدنا لها تطبيقات متعددة في مجال اختيار اللغة الرسمية أو لغة رسمية اضافية أو فيما يتعلق بتكوين الاقاليم أو ما يتعلق منها بقضية كركوك أو المناطق المتنازع عليها.

لذا ان جميع حالات الاستفتاء التي نص عليها الدستور العراقي كانت من نوع الاستفتاء السابق الذي يسبق اقراره مواضع معينة مما يعني ان الشعب في هذه المواضيع صاحب السلطة الحقيقية في اقراراها واعتمادها كما ان الاستفتاءات كانت من نوع الاستفتاء الاجباري حيث لم نجد نص يجيز السلطة العامة اللجوء للاستفتاء من عدمه فأمر اللجوء للاستفتاء وجوبيا بنص الدستور واخيرا نستطيع القول ان الاستفتاءات السابقة جميعها من النوع الذي تلتزم السلطة باتباع ما يترتب عليه من نتائج.

المبحــث الثالـث

تطبيقات الاستفتاء الشعبي ومقومات نجاح الاستفتاء في العراق

لغرض تنظيم عملية الاستفتاء لا بد من وجود احكام خاص به وذلك في قوانين خاصه او عامه، وقد حرص العراق على اصدار قوانين خاصة بالاستفتاء وتنظيم العملية الاستفتائية والمتمثله بتحديد موعد الاستفتاء واجراءات الاستفتاء وكيفية الاقتراع في الاستفتاء لان ممارسة الاستفتاء تتطلب توفر شروط تنظيمية تبين طبيعة وشكل الاستفتاء.

ولذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين نبين في الاول التطبيقات العملية للاستفتاء الشعبي في دستور العراق الدائم لعام 2005، وندرس في المطلب الثاني مقومات نجاح الاستفتاء الشعبي وعلى النحو الآتي

المطــلب الاول

تطبيقات الاستفتاء الشعبي في دستور العراق الدائم لعام 2005

ان عرض مسودة الدستور الدائم على الشعب لقبول الدستور او رفضه هي عملية جديدة لم تشهدها الساحة السياسية العراقية، من قبل اذ كان الدستور يدون ويقر من اجهزة الانظمة السياسية التي تستولي على الحكم ولا يتم الرجوع الى الشعب فقط الا لأغراض اعلامية ودعايات انتخابية.

وعليه نبين في هذا المطلب التطبيقات العملية التي شهدها دستور العراق الدائم لعام 2005 للاستفتاءات الشعبية لذا سنبين في الفرع الاول من هذا المطلب الاستفتاء الشعبي على مشروع دستور العراق لعام 2005 الحالي الدائم، اما الفرع الثاني سندرس فيه الاستفتاء على الاتفاقية الامنية العراقية الامريكية وعلى النحو الآتي:

---

[282] د. ابراهيم ابو خزام: مصدر سابق, ص46.

الفــرع الأول

الاستفتاء الشعبي على مشروع دستور العراق عام 2005 الحالي

نص قانون ادارة الدولة على ان تقوم الجمعية الوطنية المنتخبة بكتابة الدستور، وبعد الانتهاء من كتابة الدستور يتم عرضه على الشعب للتصويت باستفتاء عام، ويكون الاستفتاء ناجحا في حالة ان تم قبوله من قبل اكثرية الناخبين، واذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات او اكثر، اما اذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية، وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد اقصاه (15 كانون الاول لعام 2005), وقد جاء في المادة (61) منه على:

أ- على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد اقصاه 15 اب 2005.

ب- تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاء عام وفي الفترة التي تسبق اجراء الاستفتاء، وتنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع اجراء نقاش عام بين ابناء الشعب بشأنها.

ج- يكون الاستفتاء العام ناجحا، ومسودة الدستور مصادقا عليها عند موافقة اكثرية الناخبين في العراق ، واذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات او اكثر.

د- عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد اقصاه 15 كانون الاول 2005 وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد اقصاه 31 كانون الاول.

ه- اذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية في موعد اقصاه (15 كانون الاول 2005)[283].

لقد تضمنت مسودة مشروع قانون الاستفتاء الاولية المقدمة امام الجمعية الوطنية، سبع مواد دستورية اختصت المادة الاولى في تعريف اربع مصطلحات هي: قانون الادارة الانتقالية, الفترة الانتقالية, المفوضية العليا المستقلة, الحكومة العراقية الانتقالية, وقد نصت المادة الثانية على سريان مشروع قانون الاستفتاء على مسودة الدستور الدائم، بينما ذهبت المادة الثالثة تحدد شروط من يحق له من المواطنين التصويت على الدستور وهي ثلاثة:

1- العمر: اي ان يكون تاريخ ميلاده في او قبل 31 كانون الاول 1987 اي ان المصوت قد اكمل 18 عاما.

2- ان يكون مسجلا للإدلاء بصوته وفقا للأنظمة الصادرة من المفوضية.

3- ان يكون عراقيا او له حق المطالبة باستعادة الجنسية العراقية ،اما المادة الرابعة من مشروع قانون الاستفتاء فقد حدد شرطين لقبول نتيجة الاستفتاء وهي:

أ- الاول: موافقة اكثرية المصوتين في العراق.

ب- الثاني: اذا لم يرفقها المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر بينما نصت المادة الخامسة على تحديد اليات عرض الاستفتاء، حيث حدد مشروع قانون الاستفتاء لعبارة (هل توافق على مشروع الدستور نعم ام لا)، اما المادة السادسة نصت على اجراءات التي تتخذها المفوضية العليا المستقلة في العراق، واخيرا اشارت المادة السابعة الى تاريخ النفاذ في جلسة الجمعية الوطنية التاسعة والثلاثين بتاريخ 2005/7/13 وتوثقت مسودة الاستفتاء هذه، وتم توصل اعضاء الجمعية الى ضرورة وضع تعاريف للأسباب الموجبة لهذا القانون.

1- هل يشترك العراقيون المقيمون في الخارج بعملية الاستفتاء على مشروع الدستور العراقي الدائم او لا؟

2- من هي الجهة التي تصادق على صحة او عدم صحة الاستفتاء هل تتولى بذلك المفوضية العليا للانتخابات في العراق ام تعرض النتائج الاستفتاء على مجلس القضاء الأعلى؟.

---

[283] المادة (61) من قانون ادارة الدولة العراقية (الدساتير العراقية) دراسة مقارنة المعايير الحقوق الدستورية الدولية, المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان, ط1, 2005, ص299.

3- ما هو العدد الذي يحق له التصويت على الاستفتاء؟.

4- هل سيكون الاستفتاء على جميع مواد مشوع الدستور الدائم وعلى كل فقرة من فقراته؟

5- بعد ذلك اقرار قانون الاستفتاء اقرت الجمعية الوطنية العراقية مشروع قانون الاستفتاء على مسودة الدستور الدائم بعد ان تم التعديل على بعض فقراته ومواده، وضم هذا القانون بعد اقراره ست مواد من المادة واحد الى مادة ستة تم ذكرها انفا بعد توافرت المواد الستة التي تم ذكرها سابقا وتوافر جميع الشروط المطلوبة في عملية الاستفتاء ينفذ هذا القانون من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية, في الحقيقة إن عرض مسودة الدستور بعد اقرار قانون الاستفتاء على الشعب بقبول الدستور او رفضه هي عملية جديدة نستطيع القول عنها لم تشهدها الساحة السياسية العراقية، من قبل حيث كان الدستور العراقي يتم تدوينه واقراره من قبل أجهزة الانظمة السياسية التي تستولي على الحكم، ولا يتم الرجوع للشعب الا لأغراض اعلامية أو دعائية, الا أن ما يؤخذ على قانون الاستفتاء العراقي شروط الشمول بالعملية الاستفتائية حيث نص قانون الاستفتاء على شمول المواطنين البالغين والراشدين والمسجلين في مركز الاقتراع بحق الاستفتاء دون غيرهم من الفئات الاجتماعية, ولكن كان من المفروض ان تشترك نسبة كبيرة من المجتمع العراقي لا سيما المقيمين في خارج البلاد كما فعل الدستور المصري 2014 الحالي حيث نص (ان تلتزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحرياتهم وتمكينهم عن اداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع واسهامهم في تنمية الوطن, وينظم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات)[284].

والجدير بالذكر ان هذا القانون اخذ بطريقة الجمعية الوطنية المنتخبة وليس لجنة حكومية معينة لوضع مشروع الدستور فقد نصت الفقرات (أ, ج, د) من المادة (30) من قانون ادارة الدولة العراقية على ما يأتي:

أ- تكون الدولة العراقية خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم (الجمعية الوطنية ومهمتها الرئيسية هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطات التنفيذية).

ب- تنتخب الجمعية الوطنية طبقا لقانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية.

ت- تجري الانتخابات او انتخابات الجمعية الوطنية ان امكن قبل (31 كانون الاول 2005) او في موعد اقصاه (31 كانون الثاني 2005), وبالفعل تم تقديم مسودة الى الجمعية الوطنية في 22 اب 2005 واقرتها الجمعية الوطنية في (28 اب 2005) وفي 15 تشرين الاول 2005 عرض المسودة على الشعب العراقي للاستفتاء عليها وان المشاركة في الاستفتاء سجلت ارتفاعا ملحوظا بنسبة (63%) من الناخبين المسجلين بالقياس الى انتخابات الجمعية الوطنية (58%) وانتهى الاستفتاء بإقرار الدستور بنسبة 78% من اصوات المقترعين, وفي 25 اكتوبر 2005اي بعد مرور (10) ايام من الاقتراع اعلنت اللجنة العليا المستقلة للانتخابات في العراق ان نحو (78%) صوتوا بنعم للدستور العراقي الجديد وبينما رفضه نحو 21% وبعد الاقرار لمشروع الدستور العراقي الجديد اصبحت الخطوة القادمة هي اجراءانتخابات برلمانية يوم 15 ديسمبر- كانون الاول القادم بهدف تكوين برلمان له صلاحيات دستورية كاملة لدورة تستمر اربع سنوات وقد حقق الاستفتاء قبولا كبيرا في المحافظات الجنوبية والوسطى ومحافظات شمال العراق (اقليم كردستان العراق بينما تم رفضه في محافظات اخرى كالأنبار وصلاح الدين وجزء من نينوى (الموصل)[285].

الفـرع الثانـــي

التنظيم القانوني للاستفتاء على الاتفاقية الامنية العراقية الامريكية

---

[284] المادة 88 من دستور المصري الحالي لعام 2014.

[285] وزدن حسين ده زي: استفتاء دستوري ودوره في قانون ادارة الدولة العراقية (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة الميزان تصدرها اتحاد حقوق الانسان العدد (28,27) لسنة 2006, ص127.

بعد ان بينا في الفرع الاول التطبيق العملي للاستفتاء الشعبي على مشروع الدستور العراقي لعام 2005 وهذا التطبيق تم تنظيم الاستفتاء في نفس الوقت ادى الى نجاح الاستفتاء واقامة الدستور العراقي لعام 2005 لكن الاستفتاءات التي تجريها الدول تدور معظمها حول دستور او جمعية تأسيسية التي تسن الدستور، او الاستفتاء على الوحدة بين الدول او، الخروج من اتفاقية سبق التوقيع عليها، وفضلا عن ذلك هنالك استفتاءات تشرف عليها الامم المتحدة وذلك عندما تطلبه دولة او اقليم الاستقلال[286], الا ان ما يحدث في العراق هو استفتاء من نوع اخر تستطيع القول عنه لم تشهده الدولة العراقية، ويعتبر اول نوع من هذه الاستفتاءات يجري على الساحة العراقية هو الاستفتاء على الاتفاقية الامنية بين العراق والولايات المتحدة لذا ان الدعوة الى اجراء استفتاء على الاتفاقية العراقية الامريكية يمثل احتراما للإرادة الشعبية وسيادتها، وهذه الارادة التي يعبر الشعب السياسي عنها، اي المواطنين الذين لهم حق المشاركة سواء كان في التصويت والترشيح والانتخاب، وعليه ما دام ان الاستفتاء يكرس مبدأ السيادة الشعبية، فلا ان ينمي الشعور بالمواطنة، من خلال اشراكه في العملية التشريعية ومن ثم التأكيد على توعية الشعب في موضوع الاستفتاء ضرورة وحالة مهمة، لما يعكسه موضوع الاستفتاء من اهمية في حياة الشعب.

وان قانون التصديق على الاتفاقية العراقية الامريكية قد نص على ضرورة عرض هذه الاتفاقية على الشعب العراقي لاستفتائه فيها، وابداء الرأي فيها، وعليه لابد توفر جمله من الشروط الموضوعية لإنجاح عملية الاستفتاء ومن اهمها:

أ- ضرورة ان يجري الاستفتاء في جو ديمقراطي بعيدا عن كافة انواع الضغوط.

ب- ضرورة الاخذ برأي الاغلبية في الموافقة على الاتفاقية الامنية.

ت- ضرورة ان تسبق عملية الاستفتاء نوعية جماهيرية واسعة وهذا يتطلب تظافر الجهود من الجميع.

وعليه قد اخذ الدستور العراقي لعام 2005 بمبدأ السيادة الشعب وهذا المبدأ هو الاساس في اجراء الاستفتاء اذ نص (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات، وشرعيتها ويمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية)[287], اي ان اللجوء الى الاستفتاء العام بشان عقد المعاهدات الدولية والاتفاقيات يقتضي علينا البحث في الاسانيد الدستورية والقانونية التي تؤسس عليها[288]، لذا فان عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقا للدستور العراقي لعام 2005 إذ يعد القانون الأعلى وحسب المادة (13) يكمن في عدة مواد دستورية، واذ تعد السند في ابرام المعاهدات, لذا فقد ذهبت المادة (61) الى تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب, اما المادة (110) من الدستور اناطة مسؤولية التفاوض بشان المعاهدات في اختصاص السلطة الاتحادية حصرا، أما المادة (73) أشارت إلى عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب ، حين ان التصديق على المعاهدات والاتفاقيات في الدستور العراقي يكون من اختصاص رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية مجتمعا، ووفقا لهذا الاتجاه يعد الدستور العراقي قد تبنى هذا الاتجاه[289], واخذت العديد من دساتير دول بهذا الاتجاه ومنها الدستور الجزائري

---

[286] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص 223.

[287] المادة (5) من دستور العراق لعام 2005.

[288] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص133 اذ نصت المادة (13/ اولا) من الدستور العراقي على اولا (يعد هذا الدستور هو القانون الاسمى والاعلى في العراق ويكون ملزما في أنحائه كافة وبدون استثناء). ثانيا (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او نص قانوني يتعارض معه)

[289] د. علي الشكري و د. محمود على الناصري, ومحمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية, ط1, 2008, ص36.

لعام 2008 الذي منح حق التصديق على المعاهدات لرئيس الجمهورية[290], وتجدر الاشارة هنا إلى ان الدستور العراقي لم يمنح الاتفاقيات قوة اعلى من التشريعات الداخلية ولم يعطها القوة القانونية بين الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية بل سكت عن معالجة هذه المسالة وتركها للاجتهاد الفقهي القضائي.

وجاء عكس هذا الاتجاه اي اتجاه الدستور العراقي ، دستور امريكا النافذ عام 1789 ان الدستور الامريكي وقوانينه التي تصدر تبعا له وجميع المعاهدات التي تعتقد او تحت سلطة الولايات المتحدة تكون القانون الاعلى للبلاد ويلتزم جميع القضاة بها[291], وكذلك الحال بالنسبة للدستور المصري لعام 2014[292], والدستور الجزائري لعام 2008, اما فيما يخص السند القانوني والذي يبرر اللجوء الى الاستفتاء وعلى الاتفاقية الامنية فانه موجود في قانون التصديق على الاتفاقية ومشروع قانون الاستفتاء على الاتفاقية، حيث احتوى قانون التصديق على نصوص توجب الرجوع الى الشعب لاستفتائه وتحديد موقفه من هذه الاتفاقية وقد نص قانون التصديق على الاتفاقية رقم (51) لسنة 2008 على ان تصادق جمهورية العراق على الاتفاق بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الامريكية وذلك بشان انسحاب القوات الامريكية من العراق وتنظيم انشطتها خلال وجودها المؤقت فيه، على ان يتم عرضها على الشعب العراقي للاستفتاء الشعبي في موعد اقصاه يوم 30/ تموز/2009 ، وان تنظم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عملية الاستفتاء الشعبي وفق ما يقتضيه منها الدستور والقانون، واشار القانون الى ان تلتزم الحكومة العراقية بنتائج الاستفتاء الشعبي العام[293], ومن ثم عرض هذا الاتفاق للاستفتاء الشعبي، الذي اوجبه القانون وقد تم تحديد موعد معين لإجرائه، كما ان حدد الجهة المختصة للقيام بكافة متطلبات الا وهي مفوضيه العليا المستقلة للانتخابات[294].

اما فيما يخص مشروع قانون الاستفتاء على الاتفاقية الامنية الامريكية العراقية ان المشرع قد استند في ذلك على تشريع هذا القانون من احكام المادة (61/اولا) والمادة (138/ خامسا/ أ)[295]، من الدستور، وقد تضمن احكام هذا الدستور عدة اشكال او محاور وقد تضمن هذا القانون تحديد محل الاستفتاء فضلا عن تحديد المواطنين المشمولين بحق الاستفتاء، المبادئ التي سوف تعتمد في التصويت على هذا الاستفتاء، كما انه حدد الجهة المنظمة للاستفتاء والتي تم منحها حق اصدار التعليمات والانظمة، الا وهي مفوضية العليا المستقلة للانتخابات وحدد ايضا ميعاد الاستفتاء على الاتفاقية, اما من حيث اعلان النتائج وقد حدد القانون نتائج الاستفتاء

---

[290] المادة (131) من دستور الجزائري 2008.

[291] المادة (6, فقرة 2) دستور امريكا 1789.

[292] المادة (151) (132) من دستور مصر لعام 2014.

[293] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص126. انظر قانون التصديق على الاتفاقية العراقية الامريكية رقم (51) لسنة 2008, تمت المصادقة على الاتفاقية المعقودة مع الولايات المتحدة بقرار مجلس الرئاسة المرقم (45) في جلسته المنعقدة في 2008/12/4 والمتضمن قانون التصديق على الاتفاقية الامنية رقم (51) حيث اعتبر نافذا من تاريخ 2009/1/1.

[294] د. رافع خضر شبر و د. هادي علي الشكراوي: المصدر السابق , ص143.

[295] ونصت المادة (138/خامسا/أ) على (ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض المصادقة عليها بالإجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في الحالتين (119/188) من الدستور.

بموافقة اكثرية المصوتين على ان لا تقل نسبة المشاركة في الاستفتاء عن 50% من المصوتين[296], اي انه لا توجد صلاحية لثلاث محافظات لنقض الاستفتاء[297].

اما فيما يخص الاثر القانوني المترتب على نتائج الاستفتاء بشان الاتفاقية اذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي العام الموافقة على الاتفاقية، فلا توجد اي مشكلة، اما اذا تم رفض الاتفاقية من قبل الشعب هنا تكون اشكالية من حيث مصير الاتفاقية وانها قد دخلت حيز التنفيذ؟ فهل يعني ذلك ان تلغى الاتفاقية والانسحاب الفوري للقوات الامريكية من العراق؟[298]

وهنا تجدر الاشارة إلى إن ذلك انه لن يؤثر على الاتفاقية، او يترتب عليها السحب الفوري للقوات الامريكية من العراق، لان احكام القانون الدولي تطبق حتى وان خالفت القانون العراقي او ما سواه من القوانين والاتفاقيات، اذ ان الاتفاقية العراقية الامريكية تعد مصدر من مصادر القانون الدولي ولها الاسبقية والاولوية على نصوص القانون العراقي[299], اما فيما يخص عملية انتهاء سريان هذه الاتفاقية، ان المادة (30) من الاتفاقية قد حددت الطريقة التي يمكن ان يتم اتباعها اذ نصت على (30000- ينتهي العمل بهذا الاتفاق بعد مرور سنة واحدة من استلام احد الطرفين مذكرة الطرف الاخر اخطارا خطيا بذلك.

4-يدخل هذا الاتفاق حيز التطبيق اعتبارا من اليوم الاول من كانون الثاني 2009 بعد تبادل الطرفين المذكرات الدبلوماسية المؤيدة لإكمال الاجراءات الأزمة لدى كل منها لتنفيذ الاتفاق وفقا للإجراءات الدستورية النافذة لدى الطرفين)[300], وعليه فإن الاستفتاء على هذه الاتفاقية استفتاء لاحق على دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، لان الاستفتاء لم يعد من الاجراءات التشريعية الواجبة الاتباع لاستكمال عملية التشريع، وانما عدته اجراء لاحق يجري بعد الانتهاء من استكمال الاجراءات التشريعية[301].

وعليه ان هذه الاتفاقية الامنية حيث وقعت من قبل الحكومة وصادق عليها مجلس النواب والرئاسة، وتم تحديد ميعاد الاستفتاء في قانون التصديق وفق المادة (2/ اولا) وحدد نفاذ قانون التصديق على الاتفاقية اعتبارا من 2009/1/1 اي اعتبرت بذلك نافذة[302], وان كان الاستفتاء لم يجري وان النتيجة التي سوف يسفر عنها

---

[296] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص144.

[297] طارق حرب: مصدر سابق, ص4 , (المفوضية العليا المستقلة في العراق: هي الجهة المختصة والمشرفة على جميع عمليات الاستفتاء والانتخاب في العراق وهي هيئة مهنية رسمية مستقلة ومحايدة وتتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس عملها وفقا للمادة (102) من الدستور العراقي بموجب قانون رقم (11) لسنة 2007 وتمتلك جميع الصلاحيات التي ترتبط بتنظيم العمليات الانتخابية وضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة)

[298] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص154.

[299] طارق حرب: مصدر سابق, ص1.

[300] المادة 130 من الاتفاقية العراقية الامريكية.

[301] د. رافع خضر شبر و د. علي هادي الشكراوي: مصدر سابق, ص154.

[302] لقد ناقشت الحكومة العراقية الاتفاقية الامنية من خلال مجلس النواب لما يقارب الاسبوعين وعرضت عدة اقتراحات للتعديل وتم ارسالها للجانب الامريكي الذي سرعان ما اعلن الموافقة على التعديلات وفي جلسة مجلس الوزراء التي حضرها 28 وزيرا تم التصويت على الاتفاقية بالموافقة عليها من قبل 27 وزير وتم الرفض من قبل وزير المرآة العراقية ومن ثم تم ارسالها الى مجلس النواب العراقي حيث اقر مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الخميس الموافق 28/ تشرين الاول/2008 الاتفاقية الامنية بين العراق والولايات المتحدة الامريكية وذلك بأغلبية 649 صوت مقابل 35 صوت من المعترضين والذين يمثلون الكتلة الصدرية وبعض النواب الاخرين, ينظر د. جاسم محمد زكريا: مصدر سابق, ص4.

الاستفتاء سوف ينصرف اثرها الى مسالة الاستمرار بتطبيق الاتفاقية, ومن ثم يمكننا القول بان الاستفتاء على الاتفاقية الامنية بين العراق والولايات المتحدة الامريكية لم يجري في موعدها المحدد لها لأسباب فنية وتنظيمية، فضلا عن ان عدم الاستفتاء يعود الى الخوف من ان تستثمر الاتفاقية لأغراض انتخابية بسبب قرب موعد الانتخابات التشريعية العامة في البلاد مما جعل موضوع تأجيل الاستفتاء على الاتفاقية من الامور الاساسية التي اتخذتها الحكومة العراقية، وضرورة تحديد موعد جديد للاستفتاء لا يتزامن مع موعد الانتخابات التشريعية خوفا من ان يتم ضياع الاستفتاء في الحملات الانتخابية ولا يستقطب اهتمام الشعب العراقي.

وتتعين الاشارة الى ان الاستفتاء على الاتفاقية العراقية الامريكية لم يجري حتى كتابة هذه السطور، ومن المتوقع ان لا يجري بشأنها مستقبلا، ومن ثم يتعين تحديد المسؤولية القانونية المترتبة على ذلك, ولذا ان هذا التطبيق لم يقتصر على الاستفتاء الدستوري في العراق وانما شمل الاستفتاء السياسي من خلال الاستفتاء على الاتفاقية الامنية وان كان هذا الاستفتاء لم يجري بعد ولكن بمجرد اقرار عملية الاستفتاء فانه هنا يمثل خطوة مهمة وهامة في عملية البناء الديمقراطي بخلاف التطبيق العملي الناجح ان صح التعبير بشأنه الاستفتاء مشروع الدستور العراقي لعام 2005 وتم بالأغلبية او الموافقة عليه بأغلبية الثلثين لكن هذا الاستفتاء وافق عليه مجلس النواب ومجلس الوزراء ولم يعرض على الشعب مع العلم تم تحديد ميعاد الاستفتاء وتنظيمه وعملية الاشراف عليه.

الفرع الثالث

استفتاء انفصال اقليم كردستان

أجرى إقليم كردستان استفتاء الانفصال عن العراق في 25 أيلول عام 2017، شمل محافظات الإقليم الثلاث (اربيل، دهوك، سليمانية) بالإضافة الى كركوك المتنازع عليها من الحكومة الاتحادية، تم الاستفتاء وافق المصوتون حسب النتائج الرسمية على الانفصال بنسبة 92% ولكن هذا الاستفتاء ووجه بالرفض من قبل الحكومة الاتحادية واتخذت عدة إجراءات لابطاله واعتبر هذا الاستفتاء ممارسة غير دستورية تعرض امن واستقرار البلد للخطر، ويؤثر في نفس الوقت إلى انعكاسات سلبية كبيرة على الإقليم بالذات[303].

والجدر بالذكر يمكن للمحكمة الاتحادية ان تنظر في مدى مشروعية الاستفتاء الذي تم إجراءه، وقبل ذلك ان تنظر في طلب الاستفتاء المقدم إليها[304], وما هي الاثار التي تترتب عليه حسب الفقرة اولاً من المادة (93) من الدستور التي تخول المحكمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ويمكن للمحكمة واي جهة أخرى إقامة دعوى لدى المحكمة الاتحادية العليا للنظر في دستورية اجراء إقليم كردستان للاستفتاء حول تقرير المصير، بيد أن جاء قرار المحكمة الاتحادية حول استفتاء الإقليم بإلغاء استفتاء إقليم كردستان العراق وجميع الاثار المترتبة عليه والهدف من ذلك حماية وحدة العراق وهذا ما أكده الدستور العراقي في المادة 1 من دستور عام 2005.

اما نصوص الدستور العراقي لعام 2005 النافذ (تؤكد على وحدة العراق واكد على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) فالعبارة الاولى تؤكد على وحدة الدولة الاتحادية والتي تتنافى مع فكرة انفصال الوحدات المكونة لها كما ان عبر المادة المذكورة يؤكد ان هذا الدستور يضمن وحدة العراق وتجد مطالبه الاقليم بأجراء

---

[303] الموقع الالكتروني: www.aljazeraa.nat وقت الزيارة 20/ 11/ 2017 الساعة التاسعة صباحاً

[304] دستور جمهورية العراق لعام 2005.

الاستفتاء والذهاب للانفصال عن الدولة الام العراق يعد حقا غير مشروع بموجب الدستور ومن اهم الاسباب تجعل مطالبة الاقليم الكورد غير مشروعية بالانفصال وكالآتي:

أ- ان الكورد قد مارسوا حقهم في تقرير المصير والمتمثل بالتصويت على الدستور العراقي واكد على تبني النظام الفدرالي.

ب- ان المادة الاولى من الدستور تشير ان الدستور ضامن لوحدة العراق وعليه ان المطالبة بالانفصال يمثل خرقا للدستور لان في حقيقة الامر لا يوجد نص يبيح الانفصال مما يتطلب هنا تعديل الدستور ودخول الاكراد بمفاوضات مع الحكومة المركزية لتعديل الدستور ولا يحق للإقليم الانفصال من جانب واحد وهذا ما اشارت الية المادة (8) من مشروع اقليم كردستان العراق اذ تنص على (لشعب كوردستان العراق الحق في تقرير مصيره بنفسه وقد اختار بإرادته الحرة ان تكون كردستان العراق اقليما اتحاديا ضمن العراق طالما التزم بالنظام الاتحاد الديمقراطي البرلماني التعددي وحقوق الانسان الفردية والجماعية وفق ما نص عليه الدستور الاتحادي) ويعد هذا النص مخالف لكل من المادة (1) والمادة (120) من دستور 2005 العراقي التي تنص على أن (يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات ان لا يتعارض مع هذا الدستور) وان حالات الانفصال التي تحدث لم تتم بصورة منفردة وانما الاتفاق مع الاطراف ذات العلاقة مثلا كاتفاق الحكومة السودانية مع جنوب السودان الحق في تقرير المصير بمفهوم الانفصال لجنوب السودان بموجب استفتاء قام عام 2011 وتم انفصال السودان عن جنوبه وكذلك الحال بالنسبة لانفصال تيمور الشرقية قد تم بالاتفاق بينها وبين الحكومة الاندونيسية في (20) آيار عام 2002. ومن الامثلة الحديثة ايضا انفصال اقليم كتلونيا عن اسبانيا ايضا هوالاخر ان صح التعبير عن تم من طرق واحد وعدم الاتفاق مع الحكومة الاسبانية وتم الاستفتاءمن طرق واحد وهذا ليس له اي غطاء شرعي ولا دستوري وعليه ان الاستفتاء في الاقليم يرى الاكراد ان الاستفتاء حق مشروع وتقرير مصيرهم بأنفسهم.

لكن من جانب آخر هنالك من يذهب إلى أن الاستفتاء حق للاكراد استناداً لما ورد في ديباجة الدستور من ان هذا الاتحاد اتحاد حر كما ورد من نصوص دستورية تجيز الاستفتاءات المحلية كما وضحناها سابقاً.

للإجابة عن هذا نقول من حيث نص الديباجة على ان الاتحاد الفيدرالي هو اتحاد حر ولكن ذلك لا يكون عوناً للاكراد في مسعاهم بل على العكس من ذلك نقف بالضد من إجراءات الإقليم فالقول إن الاتحاد حر معناه ان الاكراد رضوا بالبقاء ضمن نطاق الدولة الجديدة بعد عام 2003 وهنا نشبه الوضع كمن دخل في علاقة عقدية برضاه ثم أراد التحلل منها والتحلل لا يكون هنا برضا الشخص ذاته بل يجب ان يكون باتفاق اطراف العقد جميعاً.

ثم إن ما ورد في الديباجة وما تمثله من مثل وثوابت عليا للدولة إلا أنه يتعارض مع نصوص الدستور التي تذهب كلها نحو وحدة العراق وقيام نظامه الفيدرالي.

اما ما ورد في الاستفتاءات المحلية فإنها انصبت على مواضيع لا تمس من قريب او بعيد وحدة العراق، بل على العكس فإن النص على الاستفتاءات المحلية معناه توقع المشرع وجود هذا النوع من الاستفتاءات لذلك حدد بعض الحالات التي تتم فيها الاستفتاءات ولكنه لم يصل الامرر عن الحديث عن استفتاء انفصال إقليم كردستان ولا يعني في الحقيقة أيضا ان الدستور العراقي ذهب دائماً نحو تفعيل وعلوية الكثير من الاختصاصات المحلية على الاختصاصات المركزية حيث ان هذا الامر ينطبق على أمور تنظيمية لا تصل في جميع الأحوال نحو السماح للإقليم بالانفصال بإرادة فردية.

لكن التوسع في الكلام والحديث اكثر عن استفتاء في الاقليم سيدخلنا في متاهات سياسية ولكن الحديث عن الاستفتاء في الاقليم الغاية والهدف منه هو مواكبة التطورات التي تطرأ على المجتمع ومثال ذلك الاستفتاء بشأن الصحراء الغربية وعدم اجراء الاستفتاء بشأنها لانعدام قبول المغرب ذات العلاقة لان جرت العادة ان تتم اجراءات الاستفتاء بحق تقرير المصير وفق توافق الدولة ذات العلاقة .

المطلب الثاني
مقومـات نجاح الاستفتـاء

هنالك عدة مقومات ينبغي توافرها لكي يكون الاستفتاء اسلوبا من اساليب تحقيق الديمقراطية اذ ان بغياب تلك المقومات يصبح الاستفتاء وسيلة معبرة عن ارادة الشعب بل ستكون وسيلة مزيفة لهذه الارادة ومن ثم يصبح اجراءه ملهاة ان لم يكن مأساة كما هو الحال في اغلب دول العالم الثالث وعليه سوف يتم بيان تلك المقومات بشيء من التفصيل لذا سنتناول هذا المطلب في فرعين نتناول في الفرع الاول منه المقومات الاجتماعية لنجاح عملية الاستفتاء اما في الفرع الثاني سنبحث فيه المقومات القانونية لنجاح عملية الاستفتاء ايضا وعلى النحو الاتي:

الفـرع الاول
المقومـات الاجتماعيـة

ان من نجاح او مقومات نجاح الاستفتاء الشعبي لا بد من توافر مقومات اجتماعية وفي نفس الوقت لا بد ان يتواجد في المستفتي او ان تتوافر لديه الحرية الحقيقية ووجود وعي شعبي متقدم عند الشعب المستفتي ايضا لذا سنبين المقومات الاجتماعية في مقصدين الاول لا بد ان تتوافر وجود حرية حقيقية اما المقصد الثاني ان يوجد وعي شعبي متقدم.

المقصد الاول: وجود حرية حقيقية

لكي يضمن نجاح الاستفتاء معبراً عن رأي الشعب السياسي لا بد ان يكون مقترنا بكفالة الحريات الاساسية للمواطنين واحترامها، وبشكل خاص الحرية الشخصية وحرية الراي وحرية الصحافة ووسائل الاعلام, ويجب ان يمنح الشعب وفي جميع فئاته من جمهور وقادة متخصصين ومن اصحاب المراكز والمال فرصة للتعبير عن آرائه بحرية عاملة داخل اطار الرضا والاحترام بين هذه الفئات[305], فيما يتم عن استفتاءات شعبية ولقد ثبت في الدول والبلاد المتقدمة ان ضمان حريات الافراد يكفل الاستفتاء الى حد كبير وكما يقول الفقيه بارتلمي, (لا استفتاء حقيقي بدون حرية حقيقية)، فالاستفتاء الحقيقي هو الاستفتاء الديمقراطي المعبر عن الارادة الشعبية بشكل حقيقي والخالي من اي بصمة دكتاتورية مقيدة ومكبلة لهذه الارادة فانه يكفل الحريات العامة للمواطنين ويضمنها، اما الاستفتاءات الخالية من اي ضمان لحريات المواطنين او كفالة فهي في الواقع لا تعد استفتاءات صحيحة وانما تعد استفتاءات دكتاتورية ومن هذه الاستفتاءات تمت في عهد نابليون التي تمت في عهد نابليون في فرنسا والتي تمت في عهد هتلر في المانيا وفضلا عن الاستفتاءات التي تتم في الدول الدكتاتورية[306].

وعليه يمكن القول ان هذه الدول تقيد الحريات العامة وتكبلها الى حد كبير وتتدخل في نتائج الاستفتاءات التي تتم فضلاً عن عدم ضمانها سرية التصويت للاطلاع على التصويتات بشكل كامل ولا تقف في خط الحياد في عملية الاستفتاء فإنها تؤثر على ارادة المستفتي عن طريق وسائل الاعلام التي تملكها ومن خلالها تستطيع

---

[305] احمد بدر: الراي العام (طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة), مكتبة غريب, القاهرة, 1977, ص338.

[306] د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية, مصدر سابق, ص168.

توجيه المستفتيين في الاتجاه الذي تريده وترغب فيه فما هذه الوسائل الا الاداة التي تستخدم لتخدير الشعب وابعاده عن التفكير السليم[307], واخيرا يمكن القول ان الضمان الاساسي للحريات العامة لا يتحقق في الحقيقة الا في ظل وجود معارضة منظمة قوية تحول دون استبداد الحكومات وتجبرها على احترام الحريات العامة والحقوق في حالة انتهاكها[308], لذا ان جوهر النظام الديمقراطي يقضي بكفالة تلك المعارضة لكونها من اقوى ضمانات الحرية.

المقصد الثاني: وجود وعي شعبي متقدم

ان نجاح الاستفتاء يبنى على نضج الشعب ورقية من الناحية الثقافية فكلما زاد الوعي والثقافة وارتفعت لدى الشعوب تعتبر القاعدة الاساسية القوية التي يمكن من خلالها ان يرتكز عليها الاستفتاء الشعبي, فبهذا المستوى من الوعي والثقافة المتقدمة تتحقق المساهمة الفعالة والجدية للشعب بتلك الاستفتاءات ومن ثم تأتي الديمقراطية معبرة وشرعية عن ارادة شعوبها الحقيقية ومجسدة لاهتمام تلك الشعوب بالمسائل العامة قدر اهتمامها بمسائلها الخاصة[309], فقيمة الاستفتاء الحقيقية والتي لا تتحقق الا بفهم المستفتي لموضوعه من جوانبه المختلفة ومن ثم تصويته بالموافقة او الرفض وفق ما يقتنع به من مبررات، اما الموافقة بعدم فهم المستفتي للموضوع ومضمونه من جميع الجوانب فهي في الحقيقة ليس الامر معبرة عن رايه ولا يقصد بها سوى الموافقة الصورية التي تضفي الصفة الشرعية على موضوع الاستفتاء وهذا ما يتم ملاحظته في الدول التي تبلغ شعوبها مستوى متدنيا من الجهل والامية، وهدف هذه الدول يكون فقط الارادة منه اضفاء الصفة الشرعية على ما تنوي فعله من اتخاذ قرارات و قوانين واجراءات, لكن في الواقع هو العكس يشهد انخفاض مستوى وعي الشعوب ومحدودية ثقافته وكثير ما نجد هذا في دول عالم الثالث وعليه لابد معالجة هذا الانخفاض المتدني من مستوى وعي الشعوب والرقي بثقافته قبل تطبيق نظام الاستفتاء فقط, اما البعض الاخر يرى ان المعالجة تتحقق الاخذ بنظام الاستفتاء الغير مباشر او الاستفتاء على درجتين اي ان يختار الشعب نوابا عنه متخصص يباشرون عنه مهمة التصويت في الاستفتاء لقدرة الشعب على اختيار الاشخاص الكفوئين اكثر من الموضوعات الاخرى ولكن هنا سيفقد الاستفتاء سمته الاساسية المتمثلة بالرجوع المباشر الى الشعب لكونه احدى تطبيقات الديمقراطية شبة مباشرة وتقدير كفاءة الاشخاص ليس بالسهولة المتصورة[310].

وفي حين من يرى ان الحل الاخير هو محل نظر لان تطلب المستوى الرفيع من الثقافة والمدنية هو امر مطلوب سواء ان اخذ بالنظام البرلماني او المباشر او الشبه المباشرة فأصحاب هذا الراي يقصرون حق الاستفتاء على فئة المتعلمين والمثقفين فقط[311], لحين ان يكتمل وعي الشعب ونضجه[312], وعليه يمكن القول ان الراي الاخير غير صائب لأنه قصر الحق فئة معينة من الشعب دون اشراك الفئات الاخرى وما يجعل رايهم يتنافى مع مبدا السيادة الشعب الذي يعطي هذا الحق لكل فئات الشعب في ضوء ما يمتلكونه من سيادة وكما ان ثقافة تلك الفئة غير كافية لضمان نجاح الاستفتاء نظرا لتقيد وتكبيل حرية هذه الفئة عندما تدلي برأيها فهنا يلاحظ

---

[307] كاظم علي الجنابي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني, اطروحة دكتوراه, مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد, 2000, ص211.

[308] د. ماجد راغب الحلو, الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص407.

[309] د. محمد كامل ليله: النظم السياسية (الدولة والحكومة), مصدر سابق, ص23.

[310] ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص 411.

[311] ونشير بهذا الخصوص ان بعض الدول المتقدمة ما زالت ولليوم تتطلب توافر شرط الكفاءة الثقافية والتعليمية بالناخب حيث يشترط ان يستطيع الناخب قراءة الدستور او حتى تفسيره, ينظر د. منذر الشاوي: مصدر سابق, ص24.

[312] د. عبد الحميد متولي: ازمة الديمقراطية, مصدر سابق, ص124.

تعرض المستفتي لمختلف اساليب الضغط المادية والمعنوية عند التصويت في تلك البلاد مما يضطر الى التصويت المخالف لضميره خوفا من بطش السلطات ومعاقبتها، ونحن نفضل النظام النيابي الذي يرى بان الحل السليم في حالة انخفاض مستوى الوعي يكمن بتأجيل الاخذ بنظام الاستفتاء لحين اكتمال الوعي ونضوجه، والاخذ بالنظام النيابي بتلك الدول حيث ان النواب يكون لهم القدرة والكفاءة في الحكم على الموضوعات اكثر من الشعب, ونحن نفضل هذا الراي الذي يأخذ بالنظام النيابي بشكل مؤقت لحين اكمال وعي الشعب ونضجه ولحين ضمان اطلاق حريته وعدم تكبيلها من قبل السلطات المختصة اذ غالباً ما تأتي الاستفتاءات تلك البلاد مزيفة وصورية ومبتعدة عن الحقيقة لدرجة كبيرة مما يؤكد تلك الصورية وعدم شرعيتها او شرعية ارتفاع نتائج الاستفتاءات بنسب عالية تقارب الاجماع مع مثاليتها في الدول المتقدمة، خاصة عندما يتعلق الاستفتاء بقوانين وموضوعات تحتاج لوعي متقدم.

فالاستفتاء يحتاج الى تربية سياسية متطورة لكي يعرف ويعي كل مواطن حقوقه الدستورية وكيفية الدفاع عنها او ضد اي محاولات لخرقها لكي يعرف وملما بواجباته وكيفية الاضطلاع بها ويكون على معرفة بآليات تسيير الحياة السياسية في البلاد, وان التربية لا تأتي من فراغ وانما تشارك بها عدة جهات ومن هذه الجهات المدرسة او الاسرة ووسائل الاتصال الجماهيري المختلفة من اذاعة وتلفاز وصحف ومجلات[313], التي ازداد دورها في توعية الراي العام وتطويعه في الآونة الاخيرة لعدة اسباب ونتوقف لبيانها ولو بشيء من الايجاز لأهميتها وهي على النحو الاتي:

أ- ازدياد اوجه النشاط الاداري للدولة: لقد اتسع دور الحكومة في العصر الحديث اذ لم يقتصر دورها على حماية الامن والنظام كما كان سابقا وانما اصبحت الحكومة تهتم بكل شيء تهتم بالخدمات وتوجيه النظام الاقتصادي وزيادة الانتاج وضع الخطط الاقتصادية والسياسية والاجتماعية .هدفها تقديم رفاهية لشعبها وذلك نظر لهذا الاتساع في الدور الاداري للدولة فعلى الشعب يقتصر دوره على التأييد لهذه الخطط والاهداف وانما عليه ان يشارك ايجابيا بتحقيق هذ الاهداف.

ب- ازدياد حاجة الجمهور الى معلومات: نظرا لتعدد المشاكل وتعقدها واصطياغها بالصبغة الفنية ازدادت حاجة الجمهور لهذه المعلومات لكي لا يؤدي جهلة بها الى العزوف عن المشاركة السياسية بمختلف صورها.

ت- ازدياد وعي الجماهير: نظرا لتطور وسائل الاعلام الجماهيري وزيادة الاتصالات والانفتاح بين الشعوب في عصر التطور العلمي والتقني والتكنولوجي ، فضلا عن ثورة الاتصالات ان صح التعبير عنهم مما ادى الى ازدياد وعي الجماهير مما ساهم في ظهور قيادات الرأي العام فكلما زاد وعي الجمهور زاد اهتمامه بالأمور العامة ويصبح على الحكومة من السهل ان ترضي هذا الشعب الواعي بالإجابات الغامضة بل يتحتم عليها تزويد الشعب بالمعلومات الصائبة وتقديم شرح وافي وكافي لكل اسباب المشاكل والقضايا ووسائل حلها[314].

ث- ازدياد دور السلطة التنفيذية: نتيجة تطور دور الحكومة ودخولها في جميع النشاطات والميادين مما زاد دورها على السلطتين التشريعية والقضائية وكثيرا ما تخص الدساتير السلطة التنفيذية بوضع أعداد المشروعات الخدمية والسياسات والخطط الجديدة لكي تقوم السلطة بهذه المهمة وتسعى جاهدا الى كسب تأييد الراي العام لكي تستخدمه وسيلة ضغط ضد السياسات الاخرى.

الفـرع الثاني
المقومـــات القانونيـــة

---

[313] احمد بدر: مصدر سابق, ص197.

[314] د. احمد بدر: مصدر سابق, ص216- 217.

يعد ايضا من مقومات نجاح الاستفتاء وسلامته هي مقومات قانونية اضافة الى مقومات اجتماعية سبق أن بينا ومن المقومات القانونية لنجاح الاستفتاء هي حسن اختيار موضوع الاستفتاء الى اضافة الى نزاهة عملية الاستفتاء لذا فعلية سنتناول هذا الفرع في قسمين اما القسم الاول سنبين فيه حسن اختيار موضوع الاستفتاء اما القسم الثاني سنبين فيه نزاهة عملية الاستفتاء وعلى النحو الاتي:

المقصد الاول: حسن اختيار موضوع الاستفتاء

إن نجاح الاستفتاء وسلامته يتوقف على حسن اختيار موضوعه، حيث أن الموضوعات التي ينصب عليها الاستفتاء يصعب الإجابة عنها اجابة مباشرة دون الاحاطة المسبقة بمضمونها ومقاصدها خاصة في مجتمع تنشر فيه الامية فيجب ان لا يستفتي الشعب في المسائل غير المفهومة من قبله والتي تحتاج البت فيها الى راي المتخصصين وخبرتهم اذ إن ما يصلح لان يكون موضوعا للاستفتاء في بلد ما، لا يكون كذلك في البلد الاخر طبقا لدرجة وعي الشعب في ذلك البلد[315], ولضمان حسن اختيار موضوع الاستفتاء يشترط فيه ان يجمع بين عدة شروط وهي على النحو الاتي:

أ- يجب أن يكون الموضوع بسيطا وواضحا يشترط: أن يكون الموضوع بسيط لدرجة تتيح للمستفتي الاجابة عنه بسهولة واضحة وخاصة عندما يكون ذا صبغة عامة كاستفتاء الشعب حول قبول معاهدة مع دولة ام لا، او منح النساء حق الانتخاب ام لا[316], وغيرها من الاستفتاءات المتضمنة موضوعات بسيطة، اما الاستفتاءات التي تنصب على مواضيع فنية ومعقدة كالاستفتاء على تنظيم مهنة معينة فإنها سوف تقابل بأحجام الناخبين المشاركين فيها او امتناعهم عنها[317], نظرا لما تتطلبه من تخصص وخبرة فنية لا تتوافر لدى عامة الشعب كما يشترط الى جانب بساطة موضوع الاستفتاء وضوحه وعدم غموضه ليتسنى للجماهير فهمه، لان الاستفتاءات التي تتم دون فهم الجماهير لموضوعاتها فهما كافيا تكون عديمة القيمة هذه من الناحية القانونية لأنها لا يمكن أن تحدث موافقة جدية على شيء غير معلوم ومجهول لأنه يفقد الاستفتاءات صفتها الشرعية وتصبح مجرد اجراءات صورية لا تمت الى الحقيقة بصلة[318].

ب- أن يكون الموضوع واحدا غير مركب ومحدد تحديد دقيقاً: يشترط ان لا يتضمن محل الاستفتاء اكثر من موضوع، واحد لكي لا يكون المستفتي في حيرة من امره وتكون اجابته كاملة ودقيقة ومعبرة تعبيرا حقيقيا عن ما يريده، اذ كيف يستطيع ان يبدي رايه بنعم او لا موافق ام لا اذا كان ما يعرض عليه جمله موضوعات لا يستطيع تجزئتها ليبدي رايه فيها على حدة[319].

فطرح عدة موضوعات في الاستفتاء واحد تكون الاجابات المستفتين بنعم او لا غير صحيحة اي يجعل عملية الاستفتاء غير معبرة وصادقة عن الارادة الشعبية تعبيراً صحيحاً مما يؤدي إلى فساد عملية الاستفتاء وخاصة أن السلطة القائمة على الاستفتاء تمتلك كل وسائل الاعلام والتعبير للترويج لرايها الخاص دون ان تمكن الآراء المعارضة من ابداء رأيها في الموضوع، ويلاحظ غالبا ما يتضمن محل الاستفتاء لأكثر من موضوع عندما ينصب على مشروع دستور أو مشروع قانون اذ يطرح ذلك الموضع وهو المتضمن عدة مواضيع بشكل عدة مواد مما يجعل اجابة المستفتي عن تلك المواد ناقصة وغير معبرة سواء كانت بالموافقة ام الرفض، قد يوافق على قسم تلك المواد ويرفض القسم الاخر في نفس الوقت، قد يرفض ما وافق عليه ويوافق ما تم رفضه بشكل

---

[315] كاظم علي الجنابي: مصدر سابق, ص212.

[316] د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية, المطبعة العربية الحديثة, القاهرة, 1976, ص151.

[317] د. محمد قدوري حسن: مصدر سابق, ص41.

[318] كاظم علي الجنابي: مصدر سابق, ص212.

[319] محمد قدوري حسن: مصدر سابق, ص42.

منفصل ومستقل[320], وعليه لا يكون ديمقراطيا الا اذا اشتمل على موضوع واحد فقط او ان يتم عرض مواد منفصلة عن بعضها البعض في حالة الاستفتاء على الدستور, ولكن هنالك من يرى ان عرض مواد الدستور على الاستفتاء بصورة منفصلة يؤدي بذلك الى اجراءات معقدة وطويلة وما يؤدي الى اعادة الاستفتاء مرارا فالاستفتاء على الدستور ككل يكون افضل على الرغم من الصعوبات اذا اريد الاستفتاء ديمقراطيا[321].

ت- ان يكون موضوع الاستفتاء مشروعا: لكي يكون الموضوع مشروعا اذا وقع ضمن اطار المواضيع التي يجوز عرضها على الشعب للاستفتاء فيها لأنه هنالك مواضيع لا يجوز الاستفتاء عليها او فيها وخلاف ذلك الامر يجعل الاستفتاء غير مشروع وتلك المواضيع هي ببساطة المواضيع التي تدخل ضمن اختصاص هيئات معينة او تتسم بصفات معينة كالمواضيع الداخلة في اختصاص الهيئات القضائية[322], والمواضيع التي تتسم بالصفة الفنية البحتة ومن ثم تتطلب خبرة في هذه الحالة لا تتوافر هذه الخبرة الا لدى متخصصين: والفنيين فقط ومن الامثلة على ذلك التفصيلات الفنية للتشريع والمواضيع التي تتسم بصفة الاستعجال كالمسائل التشريعية المستعجلة وكذلك الحال بالنسبة للمواضيع التي تدخل ضمن اطار المحافظة على امن الدولة فضلا عن بعض المعاهدات وبعض المسائل المتصلة بالسياسة الخارجية للدولة.

ث- يجب ان تكون اسئلة الموضوع مصاغة على وفق شروط معينة: نظرا لتأثر نتائج الاستفتاء تأثيرا كبيرا بأسلوب صياغة اسئلتها يشترط ان تكون الاسئلة على وفق شروط وضوابط معينة اي اتباع اسلوب البساطة والوضوح عند الصياغة للأسئلة لان غموضها وتضمنها لمعاني عدة ومقاصد تأثر تأثيرا سلبي على تفكير المستفتي لكونها تحيره بالإجابة الصحيحة وتكون اجابته وفق المعنى الذي فهمه وتكون اجابته ليس المعنى المقصود[323], مما يؤثر على نتائج الاستفتاء تأثيرا كبيرا وتجدر الاشارة ان محدودية الاجابة بنعم او لا تتطلب اتباع هذا الاسلوب عند الصياغة للأسئلة[324], فعليه لابد من اختيار هذه الاسئلة وتجربتها قبل استخدامها على نطاق واسع فغالبا يتبين عدم وضوح تلك الاسئلة وصعوبتها على الرغم من انها تبدو واضحة عند كتابتها وذلك عندما تأتي الاجابات ليس لها علاقة بموضوع الاستفتاء ويشترط كذلك التركيز تركيز السؤال حول فكرة واحدة وعدم استخدام الكلمات العاطفية والمؤثرة.

المقصد الثاني: نزاهة عملية الاستفتاء

لكي يكون نظام الاستفتاء ناجحا لابد من اتخاذ جميع الاجراءات التي تضمن للمواطنين الاطمئنان على نتائج الاقتراع وقبولها وهذا يأتي عن طريق ضمان الاستفتاء ويكون هذا الامر يمر على عدة مراحل الا وهي:

اولا: مرحلة الدعاية.

ثانيا: مرحلة التصويت.

ثالثا: مرحلة الاحصاء.

رابعا: مرحلة الرقابة.

سنبحث هذه الانواع بشيء من التفصيل

---

[320] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص414.

[321] د. مبلود المهندي ود. ابراهيم او خزام: الوجيز في القانون الدستوري, الكتاب الاول, ط2, الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان, بنغازي, 1996, ص331- 332.

[322] د. محمد قدوري حسن: مصدر سابق, ص41.

[323] د. جابر جاد نصار: مصدر سابق, ص25.

[324] د. محمد قدوري حسن: المصدر السابق, ص42.

اولا: مرحلة الدعاية: هي نوع من التوجيه الاعلامي يمارس على ارادة المقترعين لتوجيهها للتصويت على نحو معين وتكون الدعاية دائما مصاحبة للاستفتاءات الشعبية وبشكل خاص الاستفتاءات الشخصية التي تسبق بحملات اعلامية ودعائية كبيرة جدا تستخدم فيها مختلف وسائل الاعلام من صحافة واذاعة وتلفاز للتأثير في الشعب المستفتي[325].

ولكي نضمن نزاهة الاستفتاء لابد ان نضمن في بداية الامر نزاهة مرحلة الدعاية لان استئثار الاحزاب والحكومات القادرة على الدعاية بوسائل الاعلام سينعكس سلبا على الاستفتاء فيعقد نزاهته ويأتي غير ديمقراطي وغير معبر عن الديمقراطية, ولا نستطيع ضمان نزاهة الدعاية الا عندما يعطي الجميع من يؤدون الاستفتاء وايضا من يعارضه حقا متساويا في استعمال هذه الوسائل وكما فعل القانون الفرنسي حيث أعطى هذا الحق بمناسبة الاستفتاءات الشعبية والانتخابات بإتاحة الوقت المتساوي لاستعمال وسائل الإعلام للجميع منهم الاحزاب السياسية وكذلك المعارضين, وكما وانه في البلاد التي تكون الاذاعة اهلية فهنا يلعب المال دوراً كبيراً في استخدام هذه الاذاعة فالأحزاب التي تملك القدرة على الدفع اكثر يكون استخدامها للإذاعة اكثر من الغير ولغرض معالجة هذه الحالة السلبية يلاحظ ان تشريعات تلك البلاد تنص على عدة اجراءات لتمنع احتكار الاذاعة لجهة معينة[326].

أما في الدول الدكتاتورية لا تؤمن بالنظام الديمقراطي اذ يلاحظ استئثار الحكومة بوسائل الإعلام وحرمان المعارضة بشكل كامل من استعمال المذياع والتلفاز ومن توزيع صحفها واعلاناتها ومنشوراتها[327], مما يحرم هنا المعارضون من ايصال صوتهم والتعبير عن آرائهم بموضوع الاستفتاء عن طريق تلك الوسائل وكما أن هذه الدول تعتبر رفض المعارضين لموضوع الاستفتاء خيانة عظمى تبرر اعتقالهم وهنالك عدة استفتاءات اكدت هذا الشيء ومنها: استفتاء عام 1962 في المغرب على الدستور الجديد شهد منع المعارضة من استخدام الاذاعة والتلفاز وكما حجزت صحفها واعيقت اجتماعاتها, فضلا عن تقييد الصحافة وتكبيلها وفي كوريا الجنوبية وضعت الصحف تحت المراقبة قبل استفتاء 21 نوفمبر، تشرين الثاني 1972، وفي مصر كذلك يمنع المعارضون من إعلان وجهة نظرهم في الاستفتاءات الشعبية باي وسيلة من وسائل الاعلام.

ثانيا: مرحلة التصويت: يشترط أن تحاط طريقة اداء الناخبين بآرائهم بالسرية التامة لكونها ضمانة أساسية ومهمة في الاختيار فلا حرية بدون سرية, فالسرية باتت تشترطها قوانين الانتخاب والاستفتاء في الدول المختلفة ومن المبادئ التي تسلم بها الدول الديمقراطية الحديثة، لأن الادلاء العلني يتطلب شجاعة كبيرة قد لا تتوافر لدى المواطن العادي حيث تعرضه هذه الجرأة لغضب السلطة وارهابها والضغط عليه ليدلي بما لا يوافق اتجاهاتها[328], واذا كانت هذه السرية مطبقة بشكل صحيح في الدول الديمقراطية هنا يدلي المستفتي في هذه الدول بما يمليه عليه ضميره دون الخضوع لأي ضغط لان هذا الوضع لا يكون الا في الدول الدكتاتورية لأنها تأخذ بهذا المبدأ بشكل نظري فقط لان ادلاء الناخب يكون تحت اشراف السلطة المختصة بشكل مباشر او غير مباشر[329].

ان انتهاك السرية يتم في الماضي لان اغلب المواطنين كانوا من الأميين والادلاء بآرائهم يتم شفائها امام لجان الاستفتاء اما في عصرنا ونظرا لانتشار التعلم انتشار كبير فلا يوجد مبرر لانتهاك السرية اي سرية

---

[325] د. محمد قدوري حسن: مصدر سابق, ص136.

[326] د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية, ط1, دار الفكر العربي, القاهرة, 1988, ص369.

[327] د. منذر الشاوي: مصدر سابق, ص53.

[328] د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق, ص365.

[329] د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء والشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص 419.

التصويت انتهاك مباشر ولكن الانتهاك ما زال يتحقق بشكل غير مباشر في البلاد الدكتاتورية كاطلاع السلطات المختصة بطريقة او بأخرى على تصويب الناخب في مركز الاستفتاء، ولضمان سرية التصويت لابد اتباع عدة اجراءات وهي:

أ- وضع عوازل او غرف خاصة ينعزل فيها المواطن للإدلاء بآرائه بحرية تامة.

ب- اعادة بطاقة التصويت مطوية من قبل المستفتي او يضعها بنفسه بصندوق الاقتراع.

ت- او يوضع بطاقات بمغلفات رسمية صادرة من المراكز الانتخابية وتكون هذه المغلفات من نوع واحد ومصنوعة من ورق شفاف ونشير اخيرا لضمان سرية التصويت ان بعض الدول المتقدمة بدأت استعمال آلات الكترونية للتصويت في الانتخابات[330].

ثالثا: مرحلة الاحصاء: لضمان نزاهة الاستفتاء ينبغي مراعاة الامانة والدقة المتناهية في عمليات فرز: الاصوات وحسابها ويعبر عنها بمرحلة الاحصاء, وتتحقق الدقة حاليا اكثر من الماضي لكوننا حاليا في عصر الحاسبات الالكترونية للاستعانة بها لحساب الاصوات بدقة وسرعة فائقة[331], اما تحقيق الامانة في حساب الاصوات تتحقق عن طريق فرز الاصوات وحسابها وفتح الصناديق امام لجان غالبا ما تكون من رجال القضاء[332].

وتتحقق الامانة والدقة غالبا ماتكون في الدول المتقدمة والدول الديمقراطية لنظرا لاستعانتها بالحسابات الالكترونية الدقيقة في حساب الاصوات فضلا عن تمكينها ممثلي الاتجاهات المختلفة في الدولة من الحضور للاطلاع على عمليات حساب: الاصوات وفرزها خلافا كما هو الحال في الدول الغير ديمقراطية لان في هذه الدول عمليات تجميع الصناديق وفرز النتائج واعلانها تكون دائما محل للتلاعب والتزوير بما يوافق الاتجاهات الحكومية هذا فيما يتعلق بالأمانة اما الدقة فلا تزال مفتقدة في بعض الدول لافتقارها للحاسبات الالكترونية[333].

وتعليقا على ذلك يمكن القول على الرغم من انتشار الحاسبات الالكترونية في اغلب دول العالم ومنها الدول غير الديمقراطية نظرا لأننا في عصر التقنية المتقدمة، ما زالت هذه الدول تفتقر لعنصر النزاهة لعدم تحقق الامانة على الرغم من ان العديد منها جعلت عملية الاستفتاء تتم تحت اشراف القضاء لكن هذا الاشراف في الواقع لايزال صوريا وشكليا لا يتم للحقيقة بصلة والأمانة ماتزال مفتقدة في هذه الدول.

رابعا: مرحلة الرقابة: واخيرا لكي تتحقق نزاهة الاستفتاء بالشكل الصحيح لابد من ممارسة رقابة قضائية على جميع مراحلة السابقة لان القضاء هو الجهة الوحيدة التي من شأنها ان تقود الى استفتاءات نزيهة متفقة مع القانون فالقضاء في كل امة هي عقلها ولسانها وبصرها لإقرار، الحقيقة وتحقيق العدالة .

ولقد اناط المشرع الدستوري المصري وفق الدستور الحالي لسنة 2014 على انه (يتولى ادارة الاقتراع، والفرز في الاستفتاءات، والانتخابات اعضاء تابعون للهيئة تحت اشراف مجلس ادارتها، ولها ان تستعين بأعضاء من الهيئات القضائية. ويتم الاقتراع، والفرز في الانتخابات، والاستفتاءات التي تجري في السنوات العشر التالية لتاريخ العمل بهذا الدستور، تحت اشراف كامل من أعضاء الجهات والهيئات والقضائية، وذلك على النحو المبين بالقانون. وتختص المحكمة الادارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، ويكون الطعن على انتخابات المحليات أمام محكمة القضاء

---

[330] د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام, ج2, النظرية القانونية في الدولة وحكمها, دار العلم للملايين, بيروت, 1971, ص463.

[331] د. عبد الكريم غلاب: مصدر سابق, ص58.

[332] محمود عاطف البنا: مصدر سابق, ص372.

[333] د. ماجد اغلب الحلو: الاستفتاء الشعبي, الشريعة الاسلامية, مصدر سابق, ص419.

الاداري)[334], وقد اناطة المشرع الدستوري هذه المهمة للمجلس الدستوري وان هذا المجلس الدستوري يعتبر الهيئة القضائية تمارس الرقابة على عملية الاستفتاء فهو من يبت بصحة الاستفتاءات والاعتراضات والشكاوي المتصلة بها ولكي تتحقق المتابعة الموقعية للعمليات الانتخابية حيث يستطيع المجلس بموجب المادة (48) من مذكرة 1958/11/7 ان يعين واحداً وعدد من المندوبين المختارين بالاتفاق مع الوزراء المختصين من بين المأمورين للنظام القضائي والاداري، ويعتبرون هؤلاء المندوبين مندوبي المجلس الدستوري وتنحصر مهمتهم في المتابعة الموقعية لعمليات التصويت على الاطلاع بالوثائق الخاصة بالهوية الشخصية وما يتعلق بها والتحقق من عدد الصناديق الاقتراع في كل مكتب تصويت، والالتزام بالمكان الذي يدخله الناخب ليعد ورقة الانتخاب قبل وضعها في الصندوق، والتأكد من صلاحية ورقة الانتخابات وحسم الاصوات ويستطيع المندوبين عرض مهماتهم الرقابية وتحليلها من خلال تقديم تقرير مكتوب ومحرر الى المجلس الدستوري ويتعين الاشارة ان المجلس يمتلك سلطة استشارية وليس قضائية فيما يتعلق بتنظيم عمليات الاستفتاء فالرقابة على الاعمال التحضيرية للاستفتاء تكون رقابة استشارية[335], لان اختصاصات المجلس الدستوري تنحصر في المنازعات المتصلة بعملية الاستفتاء، اما المنازعات السابقة مثل المراسيم المنظمة لعملية الاستفتاء او المحددة لقوائم الهيئات فإنها تدخل ضمن اختصاص القضاء الاداري ويجوز الطعن فيها لتجاوز السلطة ولكن تشترط ان تفصل فيها المحكمة قبل اجراء الاستفتاء.

اما المشرع الدستور العراقي, اناط هذه مهمة للهيئة العليا المشرفة على الاستفتاء وتمارسها عن طريق لجان فرعية تشكلها في مراكز الاستفتاء برئاسة قاض او عضو ادعاء عام او عند الاقتضاء احد منتسبي وزارة العدل او الوزارات الاخرى من القانونيين يختاره وزير العدل، وعضوين من المنظمة الحزبية وثلاث مواطنين مشهود لهم بالاستقامة والنزاهة من سكنة الرقعة للجغرافية للمركز وفقا لما جاء المادة (6) من قانون تنظيم الاستفتاء الشعبي رقم (13) لسنة 1995[336], لذلك فنظرا لكون الفصل في صحة الاستفتاءات يطرح مسائل قانونية دقيقة وتقدير وقائع تتطلب الموضوعية والاختصاص القضائي ان اغلب الدول اناطت مهمة النظر في المنازعات بالقضاء لكن مع ذلك يجب الاشارة الى ان التأثير في الاستفتاء يظهر عندما يكون القضاء خاضعا للسلطة التنفيذية لذلك لابد من استقلال القضاء، لان انعدام استقلال القضاء يمكن ان يؤدي الى تأثير فيما يتم من استفتاءات خاصة وان الواقع العملي اكد مرارا في العديد في دول عالم الثالث وبعض الدول النامية ان اشراف القضاء على عملية الاستفتاءات هو اشراف شكلي وصوري ولايمت للحقيقة بصلة والسبب في ذلك السيطرة الكاملة من السلطة التنفيذية على عملية الاستفتاء وخاصة ان اغلب الهيئات القضائية المشرفة على الاستفتاء تشكلها السلطة التنفيذية وعليه لا بد ان نضمن نزاهة الاستفتاء لابد ان نضمن قبل كل شيء استقلال السلطة القضائية وفق ضمانات معينة[337].

وعليه ان نزاهة الاستفتاء لا تتحقق بشكل فعال الا بوضع عملية الاستفتاء برمتها تحت اشراف السلطة القضائية وان تكون هذه السلطة القضائية التي تشرف على عملية الاستفتاء بعيدة عن السلطة التنفيذية وبإحالة الفصل في الدعاوي المتعلقة بعملية الاستفتاء الى المحاكم دون غيرها ولابد الاخذ بهذه الامور المهمة والاخذ بخلاف ذلك يجعل اشراف القضاء اشراف شكلي لا يعود بشيء الا اساءة لسمعة القضاء والنيل من حيادتيه واستقلاله وتبديد ثقة الناس به.

---

[334] المادة (210) من الدستور المصري لعام 2014.

[335] د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص420.

[336] د. ابراهيم المشاهدي: معين القضاء, ج4, بغداد , 2001, ص263.

[337] د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق, ص435.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من كتابة هذا البحث بعونه تعالى توصلنا إلى نتائج وتوصيات وكالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1- إن أسلوب الاستفتاء الشعبي يعد من الأساليب الناجحة في مساهمة الشعب بشؤون الحكم والتعبير عن الإرادة الشعبية ويكون بمثابه ترجمه حقيقة لرغبة افراد الشعب واتجاهاته والابتعاد عن أي مؤثرات، ولكي تأتي هذه الترجمه مطابقه للرغبه الحقيقية أو مجسدة للارادة الشعبية يشترط أن تكون صياغه الاستفتاء واضحه وبسيطه وخاليه من أي تعقيد وأن تعرض كل وجهات النظر بصدد موضوع الاستفتاء حتى يختار المقترع قراره بحرية تامة، وألا يتم طرح وجهة نظر واحدة بشان الاستفتاء مما يؤدي الى عدم وجود حريه الاختيار للمقترع كما ينبغي ضمان نزاهه عمليه الاستفتاء واستبعاد تزيفها وضمان حريه المقترع وعدم تكبيلها فضلا عن شرط وجود رأي عام مكتمل وناضج، وهذه الشروط تاخذ به في غالب الدول المتقدمة لذلك تأتي استفتاءاتها معبرة خير تعبير عن ارادة شعوبها في حين لا تأخذ بها العديد من دول العالم الثالث والدول الناميه في الاستفتاءات التي تجريها حتى وان ضمنت تحقيق احد هذه الشروط بكل الاحوال لا تأخذ بها بشكل كامل مما تأتي استفتاءاتها غير جديه وغير معبرة عن ارداة شعوبها.

2- من خلال دراستنا لمزايا الاستفتاء وعيوبه ان هذا النظام كأي نظام آخر لا يخلو من العيوب، ولوحظ مزاياه تفوق عيوبه بشكل كبير وعلى الرغم من الانتقاد العديد من الفقهاء له الا ان تلك الانتقادات لا تبرر عدم الاخذ به لانها انتقادات وعيوب لا تعيب هذا النظام بذاته, فهي لا تنصب على جوهرة وانما على اجراءات ممارسته وتطبيقه لذلك هي عيوب يمكن تداركها وتجنبها بتطبيق هذا النظام على وفق معايير وشروط تطبيقه.

3- استنتجنا أيضا لا قيمة حقيقية تكون للاستفتاء الا بفهم المستفتي لموضوع الاستفتاء بمختلف جوانبه ومناقشته من جميع جوانبه وأن يكون على دراية تامة لموضوع الاستفتاء لكي تكون له قيمة.

4- لم يقتصر تطبيق الاستفتاء الشعبي في العراق على الاستفتاء الدستوري وانما شمل الاستفتاء السياسي من خلال الاستفتاء على الاتفاقية الامنيه وان كان هذا الاستفتاء لم يجري بعد الا انه وبمجرد اقرار عملية الاستفتاء , فأنه يمثل خطوه هامة في عملية البناء الديمقراطي.

5- الاستفتاء أوسع وأكثر تأثيراً في تحقيق السيادة الشعبية من الانتخاب, لأن الانتخاب تتوزع فيه السيادة بين عدة مرشحين لكن الاستفتاء تكون فيه وجهة السيادة الشعبية واحدة نحو الموافقة على موضوع ما من عدمه.

6- تبين لنا تطور التاريخي الدستوري العراقي حيث لم تاخذ الدساتير الاولى بهذه الفكرة واخذت بها الدساتير الاخيرة تباعا عما يدل على مواكبة الدساتير العراقية للافكار والمبادئ المؤيدة لنظرية السيادة الشعبية.

7- ان الاستفتاء يجد اساسه في القاعدة التي اساسها ان الشعب مصدر السلطات وتاكد ذلك لدينا من خلال التجربة البرطانية للاستفتاء حيث لم نجد نص دستوري او قانوني يشير الى الاستفتاء لكن الانكليز اخذوا به.
8- على الرغم من تعدد صور الاستفتاء في دستور 2005 الا ان جميعها لم ترى النور في التطبيق حتى الوقت الحاضر.
9- رغم اشارة الدستور العراقي لعام 2005 لفكرة الاستفتاء في مواضيع متعددة (سبق ذكرها) الا انها لم توضح الاليات الحقيقية لاجراء الاستفتاء.
10- من خلال استعراضنا لعدد كبير من الدساتير والقوانين الخاصة بالدول المختلفة وجدنا ان جميعها تكاد تتفق على الاصول العامة لفكرة الاستفتاء والاختلاف يظهر في بعض الاجراءات الخاصة بالدعوة اليه او اجرائه.
11- وجدنا من خلال الدراسة ان الاستفتاء هو الوسيلة الامثل للرجوع الى فكرة السيادة الشعبية او كما يقال باسترداد السيادة الشعبية من حيث ان الشعب رغم انتدابه لبعض الاشخاص والهيأت لتمثيله في السلطة الا انه هناك حالات معينة يمارس السلطة بذاته كما في الاستفتاء لذا يمكن اعتبار الاستفتاء هو الوجه الامثل لمبدأ او قاعدة الشعب مصدر السلطات.
12- يعد الاستفتاء من المواضيع القليلة التي تجتمع عليها النظم الدستورية والسياسية المختلفة وبغض النظر عن توجهاتها العقائدية ووجدنا تطبيقا للاستفتاء في الدول الغربية والشرقية الراسمالية والاشتراكية.
13- وجدنا ايضا ان الاستفتاء هو المراة الحقيقية لمعرفة مدى تمثيل السلطة للشعب من خلال الموافقة او عدم الموافقة على راي الحكومات في الاستفتاءات المختلفة, حيث ان رفض توجه او راي الحكومة يظهر بمعنى واضح لرفض الشعب لتوجهات السلطة وهذا ما حل في استقالة الحكومة البريطانية التي ذكرناها في معرض الحديث.
14- استنتجنا ايضا ان الاستفتاء هو احد الحقوق السياسية التي تمنح لافراد الشعب بموجب نصوص دستورية معينة امتثالا للفكرة الاساسية في ان السلطة تكمن في السيادة الشعبية وهذا الحق يجب ان لا يعزل عن مجمل الحقوق التي يجب ان يتمتع بها الشعب في كل دولة وبناء على ما تقدم فان من المهم جدا ان تكون هناك ارضية مناسبة لاستخدام الشعب لمجمل الحقوق التي يتمتع بها وهذا يتحقق من خلال العمل على صيانة هذه الحقوق والحفاظ عليها وان تكون هذه الاهداف غير مقتصرة على الاستفتاء فالشعب الذي لا يؤمن باحقيته في الحقوق الاساسية لا يمكن له ان يؤمن بذلك في حق دون الاخر.

ان هذه وغيرها من عوامل تساعد دون أدنى شك في ان يحقق الاستفتاء الهدف الحقيقي منه والمتمثل باشراك الشعب اشراك حقيقي في السلطة وهذا ما ينطبق على الدساتير العراقية وغيرها من التي تعتمد فكرة الاستفتاء بين ثنايا نصوصها.

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة تبني المشرع العراقي لقانون استفتائي عام ينظم جميع العمليات الاستفتائية التي تجري في العراق بعد تبني النهج الديمقراطي في ممارسة السلطة من خلال تاكيده المباشر على دور الشعب باعتباره مصدر السلطة وشرعيتها بان الغرض من ممارسة الاستفتاء اعطاء الحق للشعب بان يفصل في القوانين والقرارات والقضايا السياسية التي تنطبق عليه، لان الرجوع للشعب في اجراء عملية الاستفتاء يمثل مظهرا ديمقراطيا.
ومتى تكون هناك اليات واضحة لاجراء مختلف صور الاستفتاء خاصةً وان بعضها يمارس على نطاق محلي وحتى لا يترك أمر تنظيمه للأقاليم او المحافظات وكلا حسب ما يراه.

2- ضرورة تعديل الدستور بالشكل الذي يجيز للسلطة التشريعية والتنفيذية حسب الاحوال عرض مشروع قانون ما على الاستفتاء الشعبي إذا كان على قدر كبير من الأهمية، خصوصا وإن الدستور أجاز اجراء الاستفتاء في مواضع اقل اهمية من بعض القوانين خصوصا ان الواقع الدستوري العراقي بعد عام 2003 شهد وجود خلافات عميقة داخل المؤسسة التشريعية وبالشكل الذي يقضي في تشريع الكثير من القوانين المهمة.

3- تماشيا مع أهمية ودور الاستفتاء في عكس الارادة الشعبية الحقيقية يجب أن تعمل الدساتير المختلفة وبالأخص الدستور العراقي وتعديله بالشكل الذي يجعل هناك تفعيل حقيقي لفكرة الاستفتاء من خلال اجبار الحكومة على الاستقالة مثلا في حالة مخالفة نتيجة الاستفتاء لسياساتها المختلفة أو استقالة الهيئات المحلية الداعية مثلا لتشكيل اقليم في حالة عدم موافقة شعب المحافظات المستفتية على تشكيل الاقاليم.

4- لقد وجدنا ان جميع الاستفتاءات الواردة في الدستور هي استفتاءات موضوعية سابقة وملزمة في اتخاذ القرار الخاص بموضوع الاستفتاء.
ان الامر السابق يستدعي ان تكون هناك ضمانات قانونية حقيقية حتى تستطيع ان تؤدي هذه الاستفتاءات الاهداف المرجوة منها, فمثلا يجب ان تكون هناك مراجعة شاملة لنصوص المقررة للاستفتاء, حيث وجدنا ان تلك النصوص الدستورية جائت في كثير من الاحيان باحكام عامة غير تفصيلية وكان المهم فقط هو ايراد فكرة الاستفتاء فمثلا في معرض استعراض حق المحافظة في تشكيل اقليم وجدنا ان طلب الاستفتاء قد يقدم من قبل عشر الناخبين لكن الدستور لم يحدد هل يتم الاستناد هنا الى سجل الناخبين المعتمد في اخر عملية انتخابية سواء كان لانتخاب مجالس المحافظات ام الانتخابات البرلمانية العامة ام ان الناخبين هنا يعتمد في تحديدهم وقت تقديم الطلب خصوصا اذا ما علمنا ان سجلات الناخبين في حالة تغير وتحديث مستمر, كما اننا في هذا المجال يجب ان نذكر ان المادة 119 من الدستور التي بينت الحالة السابقة لم يرد فيها ما يفيد ارجاع تنظيم الاستفتاء وما يتعلق به الى صدور قانون ما عن السلطة التشريعية.

5- لاحظنا أيضا بمعرض الحديث عن الاستفتاء في الدستور العراقي النافذ ان اغلب الاستفتاءات كانت تتعلق بمواضيع خاصة بالاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم، عليه فاننا نعتقد أن الصفة المحلية للاستفتاء لا تمنع ان يكون هناك دور معين للسلطة التشريعية ولو من باب التنظيم وكان يمكن ان يمارس هذا الدور مجلس الاتحاد الذي كان من المفروض ان يتم تشكيله في الدورة الانتخابية الثانية خصوصا إذا ما علمنا ان هذا المجلس وامثاله يكون بمثابة همزة الوصل بين المجالس المحلية والبرلمان الوطني (المركزي او الاتحادي).

6- من المعلوم أن في العراق الان توجد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والتي نصت على تشكيلها المادة 103/اولاً من الدستور وعند الرجوع الى القانون الخاص بالمفوضية نجد أنها مسؤولة عن

اجراءات الانتخابات والاستفتاءات العامة والمحلية في الدولة وقد فصلت ذلك المادة الثانية من القانون المذكور لكننا نلاحظ ان هذا القانون تعامل مع الاستفتاء بدرجة أقل من الانتخاب مع العلم ان الاستفتاء هو المظهر الحقيقي للسيادة الشعبية وقد تمثل ذلك من خلال نص المادة الرابعة بفقرتها السابعة من قانون المفوضية التني اخضعت نتائج الانتخابات البرلمانية لتصديق المحكمة الاتحادية في حين احالة الانتخابات المحلية والاستفتاءات لتصديق الجهات القضائية الاخرى الادنى درجة من المحكمة الاتحادية, لذلك يجب أن تكون الاستفتاءات وما يترتب عليها من نتائج خاضئة لرقابة واشراف وتصديق اعلى الجهات في الدولة بعتبارها ممارسة شعبية حقيقية لشؤون الحكم وان كان الاستفتاء ذو صفة محلية.

7- لوحظ وبغرابة ان جميع انواع الاستفتاءات في الدستور العراقي عدى الاستفتاء الخاص بتعديل الدستور الذي اشارت إليه المادة 126 من الدستور, نقول ان جميع هذه الاستفتاءات لا تخضع الى تصديق اي جهة دستورية فالسيادة الشعبية تمارس وفقاً لاحكام ونصوص الدستور والقوانين النافذة فقد تكون هناك مخالفات قانونية قد رافقت عملية الاستفتاء فالمعول هنا على وجود جهة مصادقة للاقرار بصحة الاستفتاء من الناحية القانونية دون تدخل بما تمخض عن الاستفتاء من نتائج, كما ان ذلك لا يعد في اي حالة من الاحوال وسيلة للتدخل او التاثير على الانتخابات فالتاثير يظهر كما بينا من خلال الضغط على الافراد بالدعايات الحزبية وغيرها قبل الاستفتاء وقد يظهر من خلال التزوير الذي يمكن أن يتم في حساب الاصوات وبالشكل الذي يغير فعلا حقيقة توجه الراي العام.

8- ضرورة توعية الشعب توعية سياسية وقانونية واعلامية تمكنه من معرفة ما هو معروض أمامه في الممارسات الديمقراطية القادمة، لأن الاستفتاء يتطلب أن يمارس من قبل شعب يتمتع بثقافة دستورية وسياسية تؤهله لممارسة شؤون الحكم بنفسه ودون تدخل أحد.

المصادر

- **القرآن الكريم**

أولاً: الكتب اللغوية

1. ابراهيم مصطفى, وحامد عبد القادر, ومحمد علي النجاد, احمد حسن الزيات, مجمع اللغة العربية, المجمع الوسيط, ج2, مصر, 1961.
2. ابن منظور: لسان العرب , دار صادره , بيروت- لبنان, المجلد الثالث, ط4, 2005.
3. ابو عبد الله محمد بن احمد الانصاري القرطبي, الجامع لإحكام القرآن, دار الفكر, بيروت – لبنان, 1987.
4. ابي الحسن احمد بن زكريا: معجم مقاييس اللغة العربية, ج4, القاهرة, 1971.
5. ابي الحسن الماوردي: الاحكام السلطانية والولايات الدينية, بغداد, 1989.
6. الامام النووي: شرح النووي على مسلم, دار الخير, دمشق, 1996.
7. بدر الدين محمد بن بهارد الزركشي / البحر المحيط- دار الكتبي, القاهرة, 1994.
8. الشيخ عبد الله البستاني الوافي, بيروت, 1980.
9. محمد فؤاد عبد الباقي: المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم, دار الحديث, 1988.

ثانياً: الكتب القانونية

1. التوحيد في مسودة الدستور العراقي: اعداد المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان, العراق, 2005.
2. الموسوعة العربية للدساتير العالمية, القاهرة, 1966.
3. د. ابراهيم ابو خزام: الوسيط في القانون الدستوري, دار الكتاب الجديد المتحدة, ط1, بيروت, 2001.
4. د. ابراهيم المشاهدي: معين القضاء, ج4, بغداد , 2001.
5. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الاداري، نشاة المصارف الاسكندرية، 2003.
6. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: المبادئ الدستورية العامة, الدار الجامعة, بيروت, 1982.
7. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية (الدول والحكومات) دار النهضة العربية, القاهرة, 2006.
8. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ النظم السياسية (الدول والحكومات), الدار الجامعية, بيروت, 1982.
9. د. احسان حميد المفرجي واخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق, ط2, المكتبة القانونية, بغداد, 2007.
10. د. احمد بدر: الراي العام (طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة), مكتبة غريب, القاهرة, 1977.
11. د. احمد فؤاد عبد الجواد: البيعة عند مفكري اهل السنة والعقد الاجتماعي في الفكر السياسي المرتب (دراسة مقارنة في الفلسفةالسياسية), دار فياء للطباعة والنشر والتوزيع (ب, م) 1998.
12. د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام, ج2, النظرية القانونية في الدولة وحكمها, دار العلم للملايين, بيروت, 1971.
13. د. ايمن الورداني: حق الشعب في استرداد السيادة, مكتبة مدبولي, ميدان طلعت حرب, القاهرة, 2008.
14. د. ثامر كامل: الدولة في الوطن العربي على ابواب الالفية الثالثة, ط1, بيت الحكمة, بغداد,2001.
15. د. ثروت بدوي : النظم السياسية, دار النهظه العربية ، القاهرة , 1975.
16. د. جابر جاد نصار: الاستفتاء الشعبي والديمقراطية, دار النهضة العربية, القاهرة, 1973.

17.د. جورجو شفيق ساري: الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية (اركان التنظيم السياسي)، ط1، (ب،م), 1997.
18.د. حكمت شبر: السيادة في عالم متغير, منشورات مكتب الفكر والتوعية في الاتحاد الوطني الكردستاني, 2006.
19.د. حميد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق, دار الحكمة للطباعة والنشر, موصل, 1990.
20.د. رافع خضر شبر, ود. علي هادي الشكراوي: الاستفتاء وسيادة الدولة العراقية, دراسة في القواعد الدستورية والقانونية للأستفتاء, ط1, مطبعة البينة, بيروت, 2009.
21.د. رعد الجدة: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية, دار الكتب والوثائق, بغداد, 2001.
22.د. رمزي الشاعر: النظم السياسية, الدولة والانظمة السياسية المعاصرة, ط4, جامعة الزقازيق, 1996.
23.د. رمزي الشاعر: نظرية العامة للقانون الدستوري, مطبعة عين الشمس, القاهرة, 1979.
24.د. رمزي طه الشاعر: الايدولوجيات وثمرها في الانظمة السياسية المعاصرة, القسم الاول الايدولوجية التحررية, مطبعة جامعة عين الشمس, 1994.
25.د. سعد عصفور: المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية, منشاه المعارف, الاسكندرية, 1980.
26.د. سعيد سراج: الرأي العام ومقوماته دائرة في النظم السياسية المعاصرة الحديثة المصرية العامة للكتاب, 1986.
27.د. سليمان صالح الغويل: الاستفتاء وازمة الديمقراطية, منشورات مطبعة قاريونس بنغازي, 2003.
28.د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي, ط4, دار الفكر العربي, القاهرة, 1979.
29.د. شمران حمادي: النظم السياسية ، ط4، مطبعة الارشاد، بغداد، 1975.
30.د. صالح جواد كاظم, د. علي غالب العاني: الانظمة السياسية, 1991/1990, بغداد, دار الحكمة.
31.د. صبحي محرم وعمر وصفي عفياي: المشاركة الشعبية في الحكم المحاي, القاهرة, 1974.
32.د. طعيمه الجرف: القانون العام – القسم الاول, القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة, مكتبة القاهرة الحديثة, القاهرة, 1962.
33.د. عامر حسن فياض: الرأي العام وحقوق الانسان, (ب,ت), 1985.
34.د. عبد الحميد متولي: ازمة الديمقراطية, دار الطالب, الاسكندرية, 1954.
35.د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1993.
36.د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسي مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية, ط6, منشأة المعارف- الاسكندرية, 1989.
37.د. عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة, ط4, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1978.
38.د. عبد الرؤوف هاشم: النظم السياسية والقانون الدستوري, دراسة مقارنة, ج1, ط1, مكتبة النصر, 1998.
39.د. عبد العظيم عبد السلام د. محمد جمال عثمان جبريل النظم السياسية الدولة- الحكومة- الحريات العامة, مطبعة جامعة المنوفية, 2002.
40.د. عبد العظيم عبد السلام: النظم السياسية, الدولة والحكومة, دراسة مقارنة, ج1, جامعة المنوفية, 2004.
41.د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المبادئ العامة للقانون الدستوري, الدار الجامعة, بيروت, 1985.
42.د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري, منشاة المعارف, الاسكندرية, 1997.
43.د. عبد الفتاح ساير: القانون الدستوري, ط2, مطابع دار الكتاب العربي, مصر, 2004.
44.د. عبد الكريم غلاب: سلطة المؤسسات بين الشعب والحكم, مطبعة النجاح, ط1, الدار البيضاء, المغرب, 1987.

45.د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية, ط1, دار الفرقان للنشر والتوزيع, عمان, 1987.
46.د. عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة, مكتبة عبد الله وهبة, القاهرة, 1943.
47.د. عثمان خليل و د. سليمان محمد الكماوي: القانون الدستوري, ط4, دار الفكر العربي, بيروت, 1953–1954.
48.د. عصام نعمه اسماعيل: النظم الانتخابية, دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي, ط2, مكتبة زين الحقوقية, البقاع, 2009.
49.د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية, المطبعة العربية الحديثة, القاهرة, 1976.
50.د. عصمت عبدالله الشيخ: النظم السياسية, ط2, 1998, 1999.
51.د. عفيف عبد الفتاح طيارة: روح الدين الاسلامي, ط8, دار العلم للملايين, بيروت, 1969.
52.د. علاء جاسم: الملك فيصل الاول حياته ودورة السياسي في الثورة العربية في سوريا والعراق, مكتبة اليقظة العربية, بغداد, بدون سنة طبع.
53.د. علي الشكري و د. محمود على الناصري, ومحمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية, ط1, 2008.
54.د. علي شكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية, دار السلام الحديثة, ط1 القاهرة- مصر, 2008.
55.د. غالب علي الداودي و د. حسن محمد الحمداوي, القانون الدولي الخاص (الجنسية, الوطن, مركز الاجانب واحكامه في القانون العراقي) ج1, عمان – (ب, ت).
56.قانون ادارة الدولة العراقية (الدساتير العراقية) دراسة مقارنة المعايير الحقوق الدستورية الدولية, المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان, ط1, 2005.
57.د. كمال غالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (ب,م) 1990.
58.د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, 2013.
59.د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, 2000.
60.د. مبلود المهندي ود. ابراهيم ابو خزام: الوجيز في القانون الدستوري, الكتاب الاول, ط2, الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان, بنغازي, 1996.
61.د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري دار النهضة العربية, مصر, 1992.
62.د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ الانظمة السياسية, منشورات الحلبي الحقوقية, لبنان, 1990.
63.د. محمد قدوري حسن: الاستفتاء في النظام الدستوري المصري, دار النهضة العربية, القاهرة, 1991.
64.د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية, دار الحكمة للطباعة والنشر, الموصل, 1991.
65.د. محمد كامل ليلة, النظم السياسية, الدولة والحكومة, دار الفكر العربي, 1971.
66.د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري والدستور المصري, دار الفكر العربي, القاهرة, 1967.
67.د. محمد مظفر الادهمي: الملك فيصل الاول, دار الشؤون الثقافية, بغداد- العراق.
68.د. محمود حلمي: النظم السياسية (اسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية), ط2, دار الفكر العربي, 1985.
69.د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية, ط1, دار الفكر العربي, القاهرة, 1988.
70.د. مصطفى ابو زيد : فن الحكم في الاسلام، المكتب المصري الحديث، ط1، 1981.
71.د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية, دار الجامعة الحديثة, الاسكندرية, 2003.
72.د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط5، مطبعة دار السلام، بغداد، 1947.
73.د. منذر الشاوي: الاقتراع السياسي, منشورات العدالة, بغداد, 2001.
74.د. منير البياتي و د. فاضل النعيمي: النظم الاسلامية, ط1, مطبعة التعليم العالي, بغداد, 1987.
75.د. نزار عبد اللطيف الحديثي: الامة والدولة في سياسة النبي (صلى الله علية وآله) والخلفاء الراشدين , ط1, دار الحرية بغداد, 1987.

76.د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الثقافة للنشر والتوزيع, ط1, عمان – الاردن, 2006.
77.د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ القانون الدستوري, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 1993.
78.د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية, دار الفرقان للنشر والتوزيع, ط1, عمان – الاردن, 1987.
79.وائل عبد اللطيف: دساتير الدولة العراقية للفترة من 1925 لغاية عام 2004 جمع وترتيب القاضي وائل عبد اللطيف.
80.د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة, طبعة دار النهضة, بيروت – لبنان, 1969.

ثالثاً: الكتب المترجمة

1. فيليب ايرلاند العراق: دراسة في تطوره السياسي , ترجمة جعفر الخياط, بيروت, 1994.

رابعاً: الرسائل والاطاريح

1. ابراهيم علي كور الهاجاني: مبدأ حق تقرير المصير والشعوب والاستفتاء عليها (كوردستان العراق نموذجا) رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة صلاح الدين, اربيل, 2006.
2. احمد العربي النقشبندي: تعديل الدستور, رسالة دكتوراه, مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد, 1994.
3. احمد عادل ابراهيم الشاهري: الاستفتاء الشعبي دراسة في القانون الدستوري العراقي , رسالة ماجستير, مقدمة لكلية الحقوق, جامعة الاسكندرية, 2015.
4. اسراء محمود بدر علي السميع: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي دراسة مقارنة, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة الكوفة, 2010.
5. خديجة غلاب: السيادة في الدستور الجزائري, رسالة ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية, مقدمة لجامعة الجزائر جامعة الحقوق لسنة 2014- 2015.
6. دولة احمد عبد الله محمد البريفكاني: وسائل تولي السلطة وتطبيقاتها في دساتير عربية رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة الموصل, 2002.
7. ستار ملك عبد الكاظم: التطورات السياسية في العراق وموقف النخب السياسية البريطانية في العراق في لواء الحلة منها، رسالة ماجستير مقدمة لكلية التربية، جامعة بابل، العراق، 2003.
8. سعد مظلوم العبدلي: ضمانات وحرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير, مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل, العراق, 2007, ص28.
9. عبد الحق محمد عبدة المغربي: الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية, رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون, جامعة بغداد, 1993.
10. عبد النبي مصطفى: استفتاء تقرير المصير في الصحراء الغربية, اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه لكلية الحقوق جامعة الجزائر,2013.
11. عماد كاظم: حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل, العراق, 2007.

12. عيسى وهاب ابراهيم: مدى التلازم بين فكرة الديمقراطية والاستفتاء الدستوري (دراسة قانونية سياسية تحليلية مقارنه) مقدمه الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة صلاح الدين, اربيل , 2009.
13. د. كاظم علي الجنابي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني, اطروحة دكتوراه, مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد, 2000.
14. د. لمى علي فرج الظاهري: الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق بعض مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة ,رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد, بغداد – العراق, 2001.
15. د. ياسين محمد عبد الكريم الخرساني: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه, مقدمة لكلية القانون جامعة بغداد, 2000.

خامساً: البحوث القانونية

1. عصام سعيد عبد: اساليب اقامة الدساتير, مجلة الرافدين للحقوق, تصدرها عليه القانون, جامعة الموصل, العدد (13) تموز 2002.
2. قائد محمد طربوش: الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدساتير العربية, مجلة الثوابت, العدد (17), يوليو, سبتمبر, 1999.
3. د. مهند ضياء عبد القادر: الاستفتاء الشعبي في مصر بعد ثورة يناير, بحث غير منشور.
4. د. مهند ضياء عبد القادر: تطبيقات الاستفتاء الشعبي في دستور العراق لعام 2005, بحث غير منشور.
5. وزدن حسين ده زي: استفتاء دستوري ودوره في قانون ادارة الدولة العراقية (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة الميزان تصدرها اتحاد حقوق الانسان العدد (28,27) لسنة 2006.

سادساً: مواقع الانترنت

1. د. جاسم محمد زكريا: الاستفتاء الشعبي بين الشريعة والقانون, مركز دراسات الطرق, متاح على الرابط www.markazairiaq.com .
2. طارق حرب: هل يؤثر الاستفتاء على الاتفاقية, مقال منشور على جريدة الصباح, متاح على الرابط الاتي: www.alsabaah.com.
3. د. عامر زغير الكعبي: الاستفتاء الشعبي, مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية, متاح على الرابط الآتي: www.fcdrs.com
4. علي البدري: الاستفتاء والديمقراطية, مركز الامام الشيرازي, متاح على www.shrsc.com
5. الموقع الالكتروني: www.aljazeraa.nat .
6. الموقع الالكتروني:WWW.bbc.com .
7. الموقع الالكتروني: WWW.bbc.com .
8. الموقع الالكتروني: WWW.france24.com .
9. الموقع الالكتروني: www.googlealjzeera.net .
10. الموقع الالكتروني: www.maqatei.com .

سابعاً: الدساتير العراقية

1. القانون الاساس العراقي لعام 1925.
2. دستور العراق لعام 1970.
3. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام 2004.

1. دستور العراق لعام 2005.

ثامناً: الدساتير العربية والاجنبية

2. دستور امريكا 1789.
3. الدستور النمساوي لسنة 1920 المعدل سنة 1929
4. دستور لبنان عام 1926
5. دستور ايطاليا لسنة 1947.
6. دستور فرنسا لعام 1958.
7. دستور الجزائر لعام 1976
8. دستور الارجنتين لسنة 1994.
9. دستور المغرب لسنة 1996.
10. دستور السودان الصادر عام 1998.
11. دستور الجزائر 2008.
12. دستور المغرب لعام 2011.
13. دستور سوريا 2012.
14. دستور مصر عام 2014.
15. دستور تونس لعام 2014.
16. دستور الجزائر لعام 2016.

تاسعاً: الاتفاقيات والاعلانات الدولية

1. الاتفاقية العراقية الامريكية.
2. اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي في 16/ نيسان- ابريل 1789.

عاشراً: الأنظمة والقوانين

1. قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (73) لعام 1956
2. قانون الانتخابات التونسي رقم 25 لسنة 1969
3. قانون الانتخابات المعدل الحكم الجزائري لسنة 1989
4. قانون تنظيم الاستفتاء الشعبي رقم (13) لسنة 1995.
5. قانون الاستفتاء الايرلندي لسنة 1998.
6. قانون الانتخابات العامة والاستفتاء اليمني لعام 2001
7. قانون الانتخابات العامة المصري رقم (9097) لعام 2002.
8. قانون المفوضية العليا المستقلة في العراق رقم (11) لسنة 2007
9. قانون التصديق على الاتفاقية العراقية الامريكية رقم (51) لسنة 2008.

إحدى عشر: الصحف

1. خضير عباس النداوي: الاستفتاء يوم التحدي الكبير, جريدة الثورة, العدد (10696) الصادرة في 2002/10/14.
2. جريدة الجمهورية العدد (990) الصادرة في 1995/10/1.
3. جريدة الجمهورية العدد (19103) الصادر في 1995/10/17.
4. جريدة الجمهورية, العدد (966) الصادر في 2002/10/17.
5. جريدة بابل, العدد (3483) الصادرة في 2002/10/22 .

إثنى عشر: المصادر الأجنبية

1. Bernard ehontebant, Droitconstitutionnele + science science politidue, \3eme. Edition, paris, 1996.
2. burdeau (G) , droitconstitutionnelexinstitutions, politiques, 18 time, ed, paris 1911.
3. David burder and Austin ranney: Refendume around the world, washangtion. Dc, 1994.
4. Dr. John Parkinson: Referendums in the United Kingdom, house of lords, 2009.
5. laferricrc: manucl de droit consistionnel, 2e ed,. Paris 1924.
6. M. Qvortrup: the refendum as the people' veto, history of political throught, vol.20 n.3, 2010.

Abstract

The democratic nations' progress is the availability of a democratic environment, which is to expand its circle, to make decisions and to increase the popular participation in its creation, that is, to return to the people to make a decision. Hence the interest of many countries in the referendum system, which clearly shows the adoption by these countries of this system in their constitutions. Today, they are fluent in resolving many issues by referring to the people. The referendum is meant to present a topic to the people to take their opinion in a matter, Or to submit a question to the electorate to take the opinion on it by voting whether approving or rejecting. This is what is explained in the first chapter, entitled What is the popular referendum within the first topic, which carried the title of the popular referendum.

In the second section, it included the distinction of this system of the suspected systems related to the affairs of governance agree with him in one point, but taking the opinion in any matter.

As for the role of the referendum in achieving the idea of popular sovereignty has been addressed in the second chapter within two topics, the first topic between the concept of sovereignty and the second topic carried the title of the referendum.

As for the constitutional organization of the popular referendum in Iraq, which was discussed in the third chapter of this study within three of the study has included the first section look at the popular referendum in successive constitutions of Iraq, the second section included the constitutional and legal organization of the referendum in the law of the administration of the transitional state and the permanent constitution of Iraq for 2005.

In the third section of the chapter, he explained the applications of the referendum in the permanent constitution of Iraq for 2005 and the elements of the success of the referendum in Iraq because the referendum in all cases can not achieve the desired results only by the availability of its components without which warns the jurisprudence of the constitutional useless system, These elements are embodied in the presence of advanced public awareness and the existence of real freedom and good choice of the subject of the referendum and impartiality of the referendum process at all stages and all these elements fall within the social and legal components and was explained in detail.

REPUBLIC OF IRAQ
MINISTRY OF HIGHER EDUCATION AND SCIENTIFIC RESEARCH
AL-ANBAR UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW AND POLITICS
LAW DEPARTMENT

Co

(Comparative Study)

A Thesis
Submitted to the Council of
College of Law and Politics
In Partial Fulfillment of the Requirements
Of The Master Degree in
The General Law

By
Yassir Kareem Klefa Al-Iesawe

Supervised by
ASST. PROF. DR.

MOHANAD DHIAA ABDULQADER

1438 A.H 2017 A.M