



جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الاستفتاء الشعبي وأثره في الديمocratie « دراسة مقارنة »

بحث علمي قانوني أُعدّ لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

علاء الدين معتز بالله محمود

إشراف الدكتور

حسن مصطفى البحري



مُقدمة

« حُكْمُ الشَّعْبِ، بِالشَّعْبِ، وَلِلشَّعْبِ » *Government of the people, by the people, for the people* ، عبارةٌ شرحاً للفقهاء في كتبٍ ومؤلفاتٍ عدَّةٍ^(١)، وأختصرت بكلمةٍ واحدة هي « الديموقراطية »^(٢).

(١) تُنسب هذه العبارة إلى الرئيس أبراهم لينكولن *Abraham Lincoln*. الرئيس السادس عشر للولايات المتحدة الأمريكية. وقد ورد ذكرها في بعض الدساتير المعاصرة، حيث نص الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٤م في مادته الثانية على أنَّ « شعار الجمهورية هو "حرية، مساواة، إخاء". مبدأها هو: حكومة الشعب من الشعب وللشعب »؛ وقضت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور السوري لسنة ١٩٥٠م بأنَّ « تقوم السيادة على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب »، وأيضاً ما قضت به الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢م بقولها : « السيادة للشعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب ». انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري (دمشق، دار العصماء، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م)، ص ١٤٨ (في المامش).

(٢) الديموقراطية *Democracy* هي تعبير إغريقي الأصل، مشتق من مقطعين هما : *Demos* ومعناها "الشعب"، و *Kratos* ومعناها "حكم"، وبذلك يكون المعنى الحرفي للديمقراطية هو "حكم الشعب"، أي نظام الحكم المستمد من الشعب، وفي ذلك تمييز للديمقراطية عن النظام الذي تتركز فيه السلطة والسيادة في الدولة في يد شخص واحد (نظام الحكومة الفردية)، أو في يد أقلية من أفراد الشعب (نظام حكومة الأقلية بمختلف صورها : الأرستقراطية "حكومة الأخيار أو طبقة الأرستقراطيين" *Aristocracy* ، أو الأوليغارشية *Oligarchie* "أي حكم القلة : يعني "قيام حكومة تحيمن عليها جماعة صغيرة نافذة هُنْها الاستغلال وتحقيق المنافع الذاتية" ، أو الشيوراطية "أي الحكومة الدينية أو حكم رجال الدين" *Theocracy* ، أو العسكرية "حكم الجيش" *Stratocracy*). انظر في التفاصيل :

- *Hitchner, Dell C. & Harbold, William H.; Modern Government, A Survey of Political Science* (New York; DODD, MEAD & Company, Second Edition, 1966), pp.78 et seq.

- *P. Sharan, M. A, P; Political Organisation and Comparative Government;* (New Delhi, published by S. Chand & Co., 1965), pp.39 et seq.

ولا شك أنَّ هذا الفكر الديمقراطي نشأ كردة فعل على أنظمة الحكم المستبدة، والتي تقوم على حكم الشعب بالفرد، هذا الفرد الذي استمد سلطته على الشعب منذ القديم، تارةً على أساس أنه إله، وتارةً أخرى على أساس أنه مفوَض من الإله، أو أنَّ الإرادة الإلهية رتب الأحداث لتصيبه ملكاً، وخصوص الشعب لسلطاته، مما أدى إلى اختزال الشعب والدولة في شخص الحاكم (الفرد). ولما كانت الديمقراطية تعني حُكم الشعب، فإنَّ المشاركة الشعبية في الحكم هي روح الديمقراطية، وهذه المشاركة هي التي تبرر أن يكون هناك من يطاع، لأنَّه يُمثلهم، أنا بوج عنهم مختارين، يُمثل ما يحبون وما يكرهون، وما يُقرُون وما يُنكرون، وهي المسوغ لقبول الإنسان أن ينقاد وأن يُطيع القيادة، إذ إنَّ المشروعية السياسية هي: (القبول بأنَّ السلطة السياسية الحاكمة شرعية، ولهذا فإنَّ المرؤوس يشعر بالتزامٍ أخلاقي بالطاعة لها). الأمر الذي يعني أنَّ الديمقراطية هي الأساس السليم الذي يجب أن يستمدُّ الحاكم سلطته منه^(١).

ودون هذه المشاركة والشعور بالكرامة التي يؤسس لها، فإنَّ الشعب يبقى ساخطاً ومنعزلاً يُعاني شعور الإقصاء والاستبداد، ويرى أنَّ مزاج الفرد ورأي القلة أو مصلحتها هي مصدر التحكُّم في مصائره.

فمشاركة الفرد في نتائج ساهم كغيره في صناعتها سوف تُشعره بالعدالة والمساواة، ويُشعر بأنَّ حرْيَته مرعية ومصونة، بل متحققة حين يملك ويفعل في القرارات الكبرى ما يُحب ويُرضي ضميره وينسجم مع فكره.

وحيث إنَّ الديمقراطية هي غاية الشُّعوب، فما آليات تطبيقها؟ وكيف يمكن للشعب أن يحكم نفسه؟ وفي ذلك تجسدت الديمقراطية في ثلاثة صور رئيسية، حيث يتفق الفقه على أنَّ هناك ديمقراطية مباشرة، وديمقراطية

(١) انظر : محمد الأحربي؛ الديمقراطي "الجذور وإشكالية التطبيق" (بيروت، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٢م)، ص ١٤ و ١٥.

نيابية، وديمقراطية شبه مباشرة^(١). فالديمقراطية المباشرة تعني تسيير شؤون الدولة بواسطة الشعب مباشرة دون إنابة غيره، وقد ساد هذا النّظام قديماً في اليونان حيث كان المواطنون الأحرار يجتمعون في شكل جماعيّات لاتخاذ القرارات الضروريّة المتعلقة بالتشريع فقط، دون ممارسة الوظائف الإداريّة والقضائيّة، وذلك رغم إقرار مبدأ الديمقراطية والمساواة بين المواطنين في توقيع مثل هذه الوظائف.

أمّا في العصر الحديث فإنّنا لا نجد تطبيقاً للديمقراطية المباشرة إلا في بعض المقاطعات السويسرية، عن طريق اجتماع سكانها لمناقشة المسائل التي تهمّهم واتخاذ قرارات بشأنها، واقتصرت هذه الطريقة أيضاً على المجال التشريعي، دون المجال التنفيذي وال القضائي.

إذا كان أسلوب الديمقراطية المباشرة يحقق مبدأ السيادة الشعبيّة، ويجعل المواطن يواجه الواقع، مما يدفعه إلى تحمل مسؤولياته والابتعاد عن العيش في الخيال. فإنّ هذا الأسلوب - من جهة أخرى - يستحيل تطبيقه، بسبب تزايد عدد السكّان ومهام الدولة التي تتضمن التخصص الذي لا نجده إلا عند القليل من أفراد الشعب.

أمّا الديمقراطية النيابية (غير المباشرة) فيقصد بها ذلك النوع من الحكم الذي يختار فيه الشعب أشخاصاً يمثلونه في الدولة ويسيرون دفة الحكم ويصوّتون باسمه ولحسابه.

إذا كان النّظام النيابي قد ظهر كحلّ لمسألة استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة والحفاظ على مبدأ حكم الشعب، فإنه لم ينشأ على أساس مبدأ فلسفياً أو نتيجة أفكار نظرية معينة، وإنّما ترجع نشأته إلى ظروف وتطورات تاريخية كانت "إنكلترا" مهدّها الأوّل، حيث بدّت صورته الأولى في مجالس استشارية تقدّم الاستشارة للملك وإنّ لم تكن لها أيّة اختصاصات محدّدة، بسبب تمثّل الملك

(١) انظر: د. سعيد بو الشعير؛ القانون الدّستوري والنظم السياسيّة المقارنة "الجزء الثاني" (الجزائر، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ)، ص ٧٩.

بـالـسلطة المطلقة، وبـمرور الزمن وـتعقد أوجه الحياة استلزم على الملك اللجوء باـستمرار لـمثل هذه المجالس، إـلى أن استقرت وأـصبحت تـمارـس اختصاصات معـينة، ثم اـنتقلـت السـلطة من الملك إلى هذه المجالـس.

ويرى "مونتسكيو" أن أهمية التـمثيل ليست نـاتـجة فقط من الصـعـوبة المـاديـة المـتمـثـلة في جـمـعـ المـواـطـنـينـ، وإنـماـ أيـضاـ تـرـجـعـ لـقلـةـ الـوعـيـ الثـقـافيـ والمـسـتـوىـ الـعـلـيـيـ المـدـىـ غالـبيـةـ أـفـرـادـ الشـعـبـ، وـمـنـ ثـمـ يـصـعـبـ عـلـىـ الشـعـبـ مـعـرـفـةـ الـمـصـلـحةـ الـعـامـةـ وـالـمـشـرـكـةـ لـلـجـمـيعـ، كـمـاـ يـرـىـ بـأـنـ مـيـزـةـ التـمـثـيلـ تـتـجـلـيـ فيـ سـهـولةـ مـنـاقـشـةـ الـمـوـاضـيعـ الـمـطـرـوـحةـ وـالـتـيـ تـهـمـ الـمـواـطـنـينـ، وـإـنـ التـخـصـصـ الـمـهـنيـ وـقـلـةـ الـوقـتـ لـدـيـ بـحـيـثـ يـقـضـيـ عـمـلـ وـقـتـهـ فيـ عـمـلـهـ وـقـضـاءـ حـاجـيـاتـ الـاجـتـمـاعـيـةـ، مـمـاـ يـحـولـ دونـ تـخـصـيـصـهـ لـوقـتـ كـافـيـ للـمـسـائـلـ السـيـاسـيـةـ، كـمـاـ أـنـهـ يـرـىـ بـأـنـ الشـعـبـ يـحـسـنـ دـائـمـاـ اـخـتـيـارـ مـمـتـلـيـهـ.

وـخـلاـفاـ لـذـلـكـ نـجـدـ "روـسوـ" يـعـارـضـ الـحـكـمـ التـمـثـيليـ لـأـنـ الإـرـادـةـ الـخـاصـةـ تـهـدـفـ بـرـأـيـهـ إـلـىـ التـقـضـيـ، بـيـنـمـاـ تـهـدـفـ الإـرـادـةـ الـعـامـةـ إـلـىـ الـمـساـواـةـ، وـأـكـدـ ذـلـكـ بـقـوـلـهـ: «الـشـعـبـ الـإنـكـلـيـزـ يـظـنـ أـنـهـ حـرـ. إـنـهـ كـذـلـكـ أـشـاءـ اـنـتـخـابـ أـعـضـاءـ الـبـرـلـانـ فقطـ، وـبـمـجـرـدـ اـنـتـخـابـهـمـ يـتـحـوـلـ إـلـىـ عـبـدـ، فـهـوـ لـشـيءـ».

أـمـاـ الـصـورـةـ الـثـالـثـةـ هـيـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ شـبـهـ الـمـباـشـرـةـ وـالـتـيـ تـقـومـ عـلـىـ الـمـزـجـ بـيـنـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ الـمـباـشـرـةـ، وـالـدـيمـقـراـطـيـةـ غـيرـ الـمـباـشـرـةـ (الـنـظـامـ الـنـيـابـيـ)، وـتـرـمـيـ إـلـىـ تـدـخـلـ الشـعـبـ مـباـشـرـةـ لـلـتـقـرـيرـ فيـ الشـؤـونـ الـعـامـةـ⁽¹⁾.

حيـثـ يـنـتـخـبـ الشـعـبـ بـرـلـانـاـ يـنـوبـ عـنـهـ وـيـعـملـ بـاسـمـهـ، "وـبـذـلـكـ يـأخذـ بـجـوـهرـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ التـمـثـيليـةـ"، وـلـكـنـ لاـ يـتـرـكـ لـهـ حرـيـةـ التـصـرـفـ الـكـامـلـةـ، وـإـنـماـ يـحـفـظـ الشـعـبـ لـنـفـسـهـ بـحـقـ الاـشـتـراكـ معـهـ فيـ توـلـيـ الشـؤـونـ الـعـامـةـ الـتـيـ تـقـتـصـرـ فيـ الغـالـبـ الـأـعـمـ عـلـىـ الشـؤـونـ التـشـريـعـيـةـ. وـهـذـاـ النـوـعـ مـنـ الـحـكـمـ يـسـمـيـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ شـبـهـ الـمـباـشـرـةـ، فـهـيـ إـذـاـ نـظـامـ وـسـطـ بـيـنـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ الـمـباـشـرـةـ وـالـدـيمـقـراـطـيـةـ غـيرـ الـمـباـشـرـةـ

(1) انظر: د. رقية المصدق؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، طبعة عام ١٩٨٦ م)، ص ١٣٠.

(التمثيلية أو النيابية)، ويظهر الشعب في هذه الصورة كـسلطات رابعة تمارس عملها إلى جوار السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة^(١).

ويرى البعض أن إشراك الشعب في إدارة الشؤون العامة للدولة بطريقة مباشرة وبالدّلات الشؤون التشريعية - يؤدي إلى الحد من سلطان البرلمان ويفصله استبداده وطغيانه وتجاهله رغبات الناخبين، وبذلك يخفّف من عيوب النظام النيابي البحث.

وقد لاقى هذا النوع من أنظمة الحكم رواجاً كبيراً وازدهاراً ملحوظاً في كثير من دول أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى وكذلك الثانية، ويرجع السبب في انتشار هذا النظام في القرن الحالي إلى شدة اندفاع التيار الديمقراطي إثر انتهاء الحرب بانتصار الدول التي تدين بمبدأ الديمقراطية، وكذلك انتشار التعليم وارتفاع مستوى ثقافة الشعوب، وتضيّعها وزيادة وعيها من الناحية السياسية^(٢).

كما ساعد على ذيوع هذا النظام رغبة كثير من الدول في إصلاح عيوب النظام النيابي التي أظهرتها تجارب تطبيقه خلال السّنين الطويلة، وحتى يمكن وقف البرلمانات عند حدّها فلا تحرف في ممارسة سلطاتها.

وللديمقراطية شبه المباشرة سُنّة مظاهر، يتقدّم فقهاء القانون الدستوري على ثلاثة منها وهي: ١- الاستفتاء الشعبي، ٢- الاعتراض الشعبي، ٣- الاقتراح الشعبي على أساس أنها تتنافى مع النظام النيابي، لكنّهم يختلفون حول ثلاثة مظاهر أخرى هي: ١- حق الناخبين في إقالة النائب، ٢- حق الحل الشعبي للبرلمان، ٣- حق عزل رئيس الدولة^(٣). حيث ينكرها البعض من تطبيقات الديمقراطية شبه

(١) انظر : د. حسن البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، هامش الصفحة ١٥٠؛ د. صالح جواد الكاظم؛ د. علي غالب العاني؛ الأنظمة السياسية (بغداد، بدون دار النشر، طبعة عام ١٩٩٠م)، ص ٢٩٠.

(٢) انظر: د. محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية "الدولة والحكومة" (بيروت، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٦٩م)، ص ٨٠٥.

(٣) انظر : د. محمد نصر مهنا؛ في النظام الدستوري والسياسة "دراسة تطبيقية" (الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث الطّبعة الأولى، عام ٢٠٠٥م)، ص ٢٥٧.

المباشرة، ويعدها البعض مظاهر ثانوية، وذهب فريق منهم إلى أنها لا تتعارض مع النظام النيابي، وانتقد فريق آخر هذا الرأي، وذهب إلى أنها تتعارض - كما الأولى مع النظام النيابي. وما يهمنا من هذه المظاهر (الاستفتاء الشعبي)، الذي يُعد أهمها^(١).

وتعود أصول فكرة الاستفتاء الشعبي إلى مبدأ السيادة الشعبية التي تقضي أن السيادة في الدولة مجزأة على جميع أفراد الشعب، لكل فرد جزء منها.

وسيادة الشعب ما هي إلا مجموع الأجزاء من السيادة التي تخص كلَّ فرد من أفراد الشعب. وإذا كانت السيادة وفقاً لهذه النظرية تُعدُّ ملكاً لمجموع أفراد الشعب، وبذلك تتفق النظرية - من هذه الناحية - مع نظرية سيادة الأمة، إلا أنها تختلف معها في أنها لا تنظر للشعب إلا لتمثيله كوحدة مجردة لا تقبل الانقسام أو التجزئة، وأنها مستقلة عن الأفراد المكونين لها، وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم، وتقر إشراكهم في السيادة بحيث تُقسم بينهم بحسب عددهم، ويكون لكلِّ منهم جزء من هذه السيادة^(٢).

ورغم أهمية الاستفتاء الشعبي إلا أنه ليس غاية في ذاته، إنما هو وسيلة لتحقيق غاية أخرى، إلا وهي الديمقراطية، بما يتحققه هذا الأسلوب من تلافي لعيوب الديمقراطية المباشرة، والنيابية. ورغم ذلك لم يحظ هذا الموضوع بما يستحقه من البحث والدراسة، كما حصل مع بقية الموضوعات.

^(١) انظر: د. رقية المصدق؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص ١٣١.

^(٢) انظر في ذلك :

د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، هامش الصفحة ١٦١.

- Rousseau (Jean-Jacques); *The Social Contract or Principles of Political Right* (1762), Translated from the French with an introduction by G. D. H. Cole (London: J.M. Dent & Sons LTD. First Issue of This Edition 1913 Reprinted 1916, 1920, 1923), *Book III, Ch.I (Government in General)*.

أ- منهجية البحث :

منهج الدراسة استقرائيٌ تحليليٌ مقارن، وذلك باستقراء حقيقة الاستفتاء الشعبيّ، ومدى تحقيقه للديمقراطية، وتأثيره بها ، من النّواحي النّظرية والتطبيقية، وذلك في إطار مقارن في الأنظمة السياسيّة والدّستوريّة المعاصرة.

ب- مشكلة البحث :

تتجلى مشكلة البحث في التعرُّف على ماهيّة الاستفتاء الشعبيّ، وأنواعه المتعدّدة، والمزايا التي يحققها هذا النّظام، والعيوب التي ترافقه، وماهية الحلول التي تُسهم في إنجاح الاستفتاء الشعبيّ وبالتالي تقويمه لتحقيق الديمقراطية المرجوة.

ج- أهداف البحث :

تكمّن أهميّة إجراء هذا البحث في التعرُّف على كيّفية الاستفادة من مزايا الاستفتاء الشعبيّ، وكيفية تلافي عيوبه، ومعرفة المناخ اللازم لنجاحه، واستعراض عوامل هذا النجاح، وتحديد أفضل الوسائل والحلول للارتقاء به، نحو حكم ديمقراطيٍ يحقق مزايا المشاركة الشعبيّة في ظلّ مظاهر النّظام النيابيّ.

د - خطّة البحث :

تقوم خطّة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين رئيسين، متبعين بخاتمة ثبّين النّتائج التي تكشفت عنها الدراسة، وأهم التّوصيات المقترحة بخصوص استفتاء شعبيٍ يُثري الديمقراطية ويرتقي بها.

بالنّسبة للفصل الأوّل فقد خصّصناه لدراسة ماهيّة الاستفتاء الشعبيّ، وذلك من خلال مبحثين رئيسين، الأوّل يتناول بالتحليل تعريف الاستفتاء الشعبيّ، والثاني يستعرض أنواع الاستفتاء الشعبيّ.

أما الفصل الثاني من الدراسة، فسوف نتناول من خلاله تقييم الاستفتاء الشعبيّ، وذلك من خلال مبحثين رئيسين: الأوّل يتناول بالتحليل مزايا الاستفتاء الشعبيّ وعيوبه، والثاني يناقش عوامل نجاح الاستفتاء الشعبيّ. وذلك كله وفق المخطط الآتي:

الفصل الأول

ماهية الاستفتاء الشعبي

المبحث الأول: التعريف بالاستفتاء الشعبي

المطلب الأول: معنى الاستفتاء لغةً واصطلاحاً

المطلب الثاني: نشأة الاستفتاء الشعبي

المطلب الثالث: تمييز الاستفتاء الشعبي

المبحث الثاني: أنواع الاستفتاء الشعبي

المطلب الأول: أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث موضوع التصويت

المطلب الثاني: أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث وجوب إجرائه

المطلب الثالث: أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية النتيجة

المطلب الرابع: أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث وقت استعماله

المطلب الخامس: أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث عمومية التصويت

المطلب السادس: أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث عدد الدرجات

الفصل الثاني

تقييم الاستفتاء الشعبي

المبحث الأول: مزايا الاستفتاء الشعبي وعيوبه

المطلب الأول: مزايا الاستفتاء الشعبي

المطلب الثاني: عيوب الاستفتاء الشعبي

المبحث الثاني: عوامل نجاح الاستفتاء الشعبي

المطلب الأول: كفالة الحريات

المطلب الثاني: سلامنة الرأي العام وتقدُّم الوعي الشعبي

المطلب الثالث: ملائمة موضوع الاستفتاء

المطلب الرابع: نزاهة عملية الاستفتاء

الخاتمة ونتائج البحث

وعلى الله قصد السبيل وهو في التوفيق

الباحث

الفصل الأول

ماهية الاستفتاء الشعبي

تمهيد وتقسيم :

لإحاطة بماهية الاستفتاء الشعبي لا بدّ من تعريف هذا الأسلوب، وتحديده بدقة، وتفصيل أنواعه المختلفة.

وللوقوف على المفهوم الدقيق للاستفتاء الشعبي، وحصر أنواعه وشرحها بالتفصيل، نقسم هذا الفصل إلى مباحثين رئيسين: الأول لبيان تعريف الاستفتاء الشعبي، والثاني لبيان أنواعه، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول : التعريف بالاستفتاء الشعبي

المبحث الثاني : أنواع الاستفتاء الشعبي

المبحث الأول

التعريف بالاستفتاء الشعبي

تمهيد وتقسيمه:

للوقوف على المفهوم الدقيق للاستفتاء الشعبي لا يكفي معرفة معانيه فقط، وإنما لابد من التعرف على تاريخ نشأته، وتميزه عن غيره من الأساليب المشابهة؛ منعاً لأي لبس حول مفهوم هذا الأسلوب. وللإحاطة بذلك نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب رئيسة. تتناول في الأول معنى الاستفتاء الشعبي، وفي الثاني نشأة الاستفتاء الشعبي، وتناول في المطلب الثالث تميزه عن الأساليب المشابهة على النحو الآتي:

المطلب الأول: معنى الاستفتاء الشعبي لغةً واصطلاحاً

المطلب الثاني: نشأة الاستفتاء الشعبي

المطلب الثالث: تميز الاستفتاء الشعبي

المطلب الأول

معنى الاستفتاء الشعبي لغةً واصطلاحاً

يتبلور تعريف الاستفتاء الشعبي من خلال معرفة معنى الاستفتاء في اللغة أولاً، ومن ثم مفهوم الاستفتاء اصطلاحاً؛ ولذلك نتعرّف على الاستفتاء الشعبي في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاستفتاء لغةً

الفرع الثاني: الاستفتاء اصطلاحاً

الفرع الأول

الاستفتاء لغةً

الاستفتاء، في اللغة هو طلب الفتوى أو طلب الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل، ويُقال: (أَفْتَى الْفَقِيهُ) في مسألة، يعني أَبَانَ الْحُكْمَ فِيهَا^(١)، (وَاسْتَفْتَيْتُ الْفَقِيهَ فِي الْمَسْأَلَةِ)، أي سَأَلْتُ عَنِ الْحُكْمِ فِيهَا^(٢). والفتوى هي الجواب عمّا يُشكّل من المسائل الشرعية والقانونية^(٣).

والفتوى لغةً هي اسم مصدر بمعنى (الإفتاء)، والجمع: الفتاوي والفتاوي، يُقال: (أَفْتَيْتُهُ فَتْوَى وَفَتْيَا) إذا أَجَبَتُهُ عن مَسَأَلَتِهِ، و(الفتيا) تبيّن المُشكّل من

(١) انظر: معجم مقاييس اللغة؛ لأبي الحسن أحمد بن زكريا (القاهرة، الجزء الرابع، طبعة عام ١٩٧١ م)، ص ٤٧٤.

(٢) انظر: الوافي؛ الشيخ عبد الله البستاني (بيروت، بلا ناشر، طبعة عام ١٩٨٠ م)، ص ٤٥٧.

(٣) والاستفتاء هو من الفعل (افتى، فتاء، فتو).

انظر: إبراهيم مصطفى، حامد عبد القادر، أحمد حسن الزيات، محمد علي النجاد؛ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط (مصر، الجزء الثاني، طبعة عام ١٩٦١ م)، ص ٦٨٠.

الأحكام، (وَتَفَاقَوْا إِلَى فُلَان)، أي تحاكموا إليه وارتتفعوا إليه في الفتيا، والتفاتي يعني التخاصم، ويقال: أَفْنَيْتُ فُلَانًا رُؤْيَا رَاهَا: إذا عبرتها له.

وقد ورد ذكر الاستفتاء في أكثر من موضع في القرآن الكريم منها قوله تعالى: ﴿وَيَسْتَقْتُلُوكَ فِي النِّسَاءِ قُلِ اللَّهُ يُفْتَيْكُمْ فِيهِنَّ﴾^(١) والمعنى: يسألوك الناس أن تفتيم في أمر النساء، قُل: الفتوى إلى الله وقد أفتاكُم فيهن أي أجابكم بما أفتى فيما أنزل من آيات أول السورة، قوله تعالى: ﴿يَسْتَقْتُلُوكَ قُلِ اللَّهُ يُفْتَيْكُمْ فِي الْكَلَالَةِ﴾^(٢)، قوله تعالى: ﴿وَقَالَ الْمَلِكُ إِنِّي أَرَى سَبْعَ بَقَرَاتٍ سِمَانٍ يَأْكُلُهُنَّ سَبْعَ عَجَافًَ وَسَبْعَ سَبُلَاتٍ حُضْرٌ وَأَخْرَ يَابِسَاتٍ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْشُونِي فِي رُؤْيَايِّ إِنْ كُنْتُمْ لِرُؤْيَا تَعْبُرُونَ﴾^(٣). معناها أن الملك طلب بالفتوى "الجواب" على حكم المعنى أو نفس المعنى من الرؤيا.

وقد يراد بالاستفتاء طلب الجواب عن مسألة ما، ومنه قوله تعالى: ﴿سَيَقُولُونَ كَلَائِهَ رَايْعُهُمْ كَلَبُهُمْ وَيَقُولُونَ خَمْسَةَ سَادِسُهُمْ كَلَبُهُمْ رَجْمًا بِالْغَيْبِ وَيَقُولُونَ سَبْعَةَ وَتَامِئَهُمْ كَلَبُهُمْ قُلْ رَبِّي أَعْلَمُ بِعِدَّتِهِمْ مَا يَعْلَمُهُمْ إِنَّا قَلِيلٌ هَلَا ثُمَارٌ فِيهِمْ إِنَّا مَرَأَ ظَاهِرًا وَلَا شَنَقتُ فِيهِمْ مِنْهُمْ أَحَدًا﴾^(٤).

وقد يكون المعنى مجرد سؤال، ومنه قوله تعالى: ﴿فَاسْتَقْتَهُمْ أَهُمْ أَشَدُ خَلْقًا أَمْ مَنْ خَلَقْنَا إِنَّا خَلَقْنَاهُمْ مِنْ طِينٍ لَازِبٍ﴾^(٥).

(١) سورة النساء: آية رقم ١٢٧.

(٢) سورة النساء: آية رقم ١٧٦.

(٣) سورة يوسف: آية رقم ٤٣.

(٤) سورة الكهف: آية رقم ٢٢.

(٥) سورة الصافات: آية رقم ١١.

والفتوى في الاصطلاح الشرعي هي تبيين الحكم الشرعي عن دليل من سأل عنه، وهذا يشمل السؤال في الواقع وغيرها^(١)، فيكون "المُسْتَفْتِي" في الاصطلاح الشرعي هو من طلب الحكم الشرعي من المجتهد، فيدخل فيه العامي والمتعلم الذي لم يبلغ درجة الاجتهاد.

والمُفْتَى لغةً: اسم فاعل أفتى، فمن أفتى مرةً فهو مُفتٍ، ولكنه يحمل في العُرف الشرعي معنى أخص من ذلك، وفي ذلك قال الصيرفي: (هذا الاسم موضوع من قام للناس بأمر دينهم، وعلم مُجمل عموم القرآن وخصوصه، وناسخه ومنسوخه، وكذلك السنن والاستباط، ولم يوضع له علم مسألةً وأدرك حقيقتها، فمن بلغ هذه المرتبة سمّوه بهذا الاسم، ومن استحقه أفتى فيما استُفْتِي فيه)^(٢).

الفرع الثاني الاستفتاء اصطلاحاً

يُقصد بالاستفتاء الشعبي اصطلاحاً الرجوع إلى الشعب - بصفته صاحب السيادة - لأخذ رأيه بالموافقة أو الرفض في أي موضوع عام، كأن يكون موضوعاً قانونياً أو دستورياً أو سياسياً^(٣).

يتضح من التعريف أعلاه أنَّ موضوع الاستفتاء الشعبي يُشَعِّ ليشمل كلَّ موضوع عام، دون اعتبار لطبيعة الموضوع. فقد يكون مشروع قانون سواء أكان

(١) انظر: الشيخ منصور بن يونس بن إدريس البهوي؛ شرح المتنبي، الجزء السادس "كتاب القضاء والفتيا" مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٠م)، ص ٤٥٧.

(٢) انظر: بدر الدين الزركشي؛ البحر الخيط في أصول الفقه، الجزء السادس "كتاب الإفتاء والاستفتاء" (الكويت، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الطبعة الثانية، عام ١٩٩٢م)، ص ٣٠٥.

(٣) د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني؛ المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ٢٠٠٠م)، ص ١٠٧ - ١٥ -

قانوناً عادياً أم دستورياً، وقد يكون مجرد قرار سياسي صادر من سلطة من سلطات الدولة، فهو يشمل كل عمل من أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية. كما أن الاستفتاء هو الطريقة التي تتجلى فيها ممارسة الشعب لسيادته بنفسه؛ لكونه في حقيقة الأمر أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة^(١).

ويرى البعض أن الاستفتاء هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض. وبُطلق عليه بالفرنسية والإنجليزية Referendum.

غير أن كلمة استفتاء قد استُخدِمت في البلاد العربية استخداماً واسعاً جعلها تشمل أيضاً عرض شخص واحد على الشعب للموافقة على تصييده أو بقائه رئيساً للدولة. وهو ما يُطلق عليه بالفرنسية Plebiscite وهي كلمة لم تُترجم بعد إلى العربية باصطلاح مقابل، وإن كان يُطلق عليها أحياناً "الاستفتاء الشخصي" نظراً لأن موضوعها ينصب على شخص رئيس الدولة؛ وذلك لتمييزها عن الاستفتاء الموضوعي الذي يتعلق بموضوع معين يُراد أخذ الرأي فيه. وقد ترجمتها البعض بكلمة الاسترás.

فالاستفتاء الشعبي إذاً هو أخذ رأي الشعب في مسألة معينة، بحيث يعرض هذا الأمر على الشعب لأخذ الموقفة أو عدمها على تلك المسألة، وهذا يعطي المترددين حق الفصل في بعض أمور الحكم والمشاركة في صناعة القرار، بما يندرج في إطار الديمقراطية شبه المباشرة^(٢).

(١) انظر: بياء عبد الجواب محمد توفيق العباسي؛ الاستفتاء الشعبي وبعض التطبيقات المعاصرة (رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة الموصل، عام ٢٠٠٣ م)، ص ٤.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة ١٩٨٣ م)، ص ٩.

المطلب الثاني

نَسْأَةُ الْاسْتِفْتَاءِ الشَّعْبِيِّ

إنَّ ثَمَّةَ أوضاعاً اجتماعية وسياسية كانت في الأصل وراء ظهور هذا النَّظام؛ ذلك أنَّ الديمocrاطية المباشرة التي تعني في الأصل "حكم الشَّعب نفسه بنفسه" تبدو في مفهومها المطلق مجرَّد نظرية مستحيلة التطبيق. الأمر الذي حدا بفقهاء السياسة إلى التحرّي عن طرق عملية تسمح للشَّعب بأن يُمارس التَّشريع بنفسه أو أن يُشارك فيه دونما وساطة. وقد توصلوا إلى ابتداع أسلوب الاستفتاء والتصديق الشعبي اللذين يجمعان بين النظرية الديمocratie المضطلة وإمكانية وضعها موضع التنفيذ.

يرجع الأقدم منهما وهو التَّصديق الشعبي إلى تاريخ روما القديمة. ففي القرن الرابع قبل الميلاد كانت عامة الشَّعب plebe تُعبر عن إرادتها بالتصويت فيما يحصل بالقرارات التي تسرى عليها فقط. في حين كانت تسرى على الطبقات المتميزة من الشعب القانون lex التي كانت تصدر عن مجلس الشيوخ sénat.

وقد نشب نزاعات طبقية وسياسية مُرَّة انتهت بالتفاهم بين سائر الفئات، على أن تُطرح المشروعات على مجموع الشَّعب لتسري الأحكام التي يقرُّها على جميع طبقاته. وعلى مر السَّنِين تضاءل دور التَّصديق الشعبي واقتصر على تقليد السلطة العليا للأباطرة. ثم جعل هؤلاء يلجؤون إلى هذا الأسلوب في مجالات توطيد سلطانهم أو توسيع صلاحياتهم عندما كانوا يشعرون بمعارضة مجلس الشيوخ لهم. وظلَّ التَّصديق الشعبي يُطلق في القرون اللاحقة حتى اليوم على أمر "الموافقة على تنصيب رؤساء الدول".

ويرجع نظام الاستفتاء إلى القرن الخامس عشر، إذ مارسته بعض الأقاليم السويسرية «الكانتونات» cantons وكان أول إقليم مارسه هو Valais ثم Grisons. فكانت الجمعية العمومية للإقليم تُسن تدابير مؤقتة على أن يستشار فيها الشعب عن طريق الاستفتاء، فإذا أقرَّها أصبحت قانوناً؛ لذلك تُعدُّ سويسرا

موطن ولادة الاستفتاء الشعبيّ، حيث نمت أول بذرة للاستفتاء الشعبيّ متجسدةً بصورة الاستفتاء التشريعيّ. وتُعدُّ سويسرا أول من عرف الاستفتاء التشريعي في دستورها الصادر في ٢٩ مايو/أيار عام ١٨٧٤م، وفقاً لما جاء في المادة ٨٩/٨٩ منه حيث نصَّت على أنَّه: (لا تصدر قوانين الدولة الاتحادية وكذلك مراسيمها وقراراتها إلا بموافقة المجلسين. وتُعرض قوانين الدولة على الشعب ليقرُّها أو ليرفضها فيما إذا طلب ذلك ثلثانون ألفاً من أفراد الشعب العاملين، أو طلبته ثمانين مقاطعات...).^(١) ولما عمَّ هذا الأسلوب الأقاليم الأخرى أخذت هذه الاستشارة اسم الاستفتاء الشعبيّ. واقتدت سويسرا في القرون اللاحقة بعض بلاد العالم ابتداءً من ألمانيا وبعض الولايات الأمريكية الشمالية والسويد، على نطاق ضيق. ثمَّ تبعتها فرنسا، حيث نمت بذرة الاستفتاء الدستوريّ، وعرفت هذا الاستفتاء بصورة الاستفتاء التأسيسي في دستور عام ١٧٩٣م، ودستور عام ١٧٩٥م^(٢)، وبذلك تكون فرنسا قد سبقت سويسرا في تطبيق الاستفتاء الدستوريّ. كما أنَّ الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩٩م صدر هو الآخر عن طريق الاستفتاء الشعبيّ، لكنَّه تضمن في الوقت نفسه الاستفتاء على شخص الرئيس؛ لكونه طُرح مُقتضناً باسم "نابليون"، وهذا التاريخ بالتحديد يُعدُّ أول تاريخ دخل فيه نظام الاقتراع بالثقة (Plébiscite) أو الاستفتاء الشخصيّ - كما يُطلق عليه البعض - في النظام الدستوريّ الفرنسي ثم انتشر بعد ذلك متجسداً بعدة استفتاءات منها استفتاء عام ١٨٠٢م ليصبح "نابليون" قنصلاً مدى الحياة، واستفتاء عام ١٨٠٤م ليصبح "نابليون" أمبراطوراً، واستفتاء

(١) انظر: د. فؤاد العطار؛ *النظم السياسية والقانون الدستوري* (القاهرة، دار النهضة العربية، بلا تاريخ)، ص ٢٨٠؛ د. جليلة الشربجي؛ *الاستفتاء*، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، صادرة عن هيئة الموسوعة العربية، التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، المجلد الأول (طبعة الأولى)، سنة ٢٠١٠م)، ص ٢١٠.

(٢) انظر: د. كمال الغالي؛ *مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية* (دمشق، مطبعة الروضة، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، سنة ١٩٩١م)، ص ٢٩٠.

عام ١٨٥١م ليفوض لويس نابليون "نابليون الثالث" بعمل دستور لفرنسا، ومن ثمَّ ليكون امبراطوراً في استفتاء عام ١٨٥٢م. ثمَّ أهملَ الاستفتاء ثانيةً إلى أنَّ أعاد إحياءه الجنرال "ديغول" في أعقاب الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥م ثمَّ قُنِّنَ في دستور عام ١٩٤٦م ودستور ١٩٥٨م وطُبِّقَ مراتٍ عديدة^(١).

ثمَّ اتَّسَرَ نظام الاستفتاء الشعبي في بداية القرن العشرين في العديد من الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية لسبعين اثنين هما:

- سيادة التيار الديمقراطي عند انتهاء الحرب نتيجة لانتصار الدول التي تُنادي بمبدأ الديموقراطية، فضلاً عن تامي الوعي السياسي لانتشار التعليم.

- الرغبة في إصلاح عيوب النَّظام النيابي ومساوئه ووضع حد لاستبداد البرلمانات. إذ إنَّ انتشار التيار الديمقراطي ورغبة الشَّعب في المشاركة في القرارات المهمة قد هرَّ أركان النَّظام النيابي وفسح المجال لمشاركة الإرادة الشعبية في أهم القرارات وأخطرها دون الاكتفاء بعمارة انتخاب المجلس النيابي^(٢).

ومن تلك الدول ألمانيا في دستور "فaimar" الصادر عام ١٩١٩م، والنمسا في دستورها الصادر عام ١٩٢٠م، واليونان في دستورها الصادر عام ١٩٢٠م، وتشيكوسلوفاكيا في دستورها الصادر عام ١٩٢٢م، وإسبانيا في دستورها الصادر عام ١٩٣١م^(٣).

وسري نهج الاستفتاء من أوروبا إلى الدول الإفريقية، ودخل في صلب الكثير من دساتيرها ودساتير الدول التي تحرَّرت بعد الحرب العالمية الثانية. كما انتقل هذا

(١) انظر: د. عصمت سيف الدولة؛ النَّظام النيابي ومشكلة الديموقراطية (دار الموقف العربي، طبعة عام ١٩٩١م)، ص ١٢٩.

(٢) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيخا؛ مبادئ الأنظمة السياسية "الدول والحكومات" (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٢م)، ص ٢١٩.

(٣) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ أزمة الأنظمة الديموقراطية (الإسكندرية، دار الطالب، طبعة عام ١٩٥٤م)، ص ١٢٢ و ١٢٩.

الأسلوب من الولايات المتحدة الأمريكية إلىسائر دول القارة الجديدة. إلا أنَّ سويسرا كانت وما تزال البلد الأمثل في الفقه النظري والعملي للاستفتاء.

أما الأقطار العربية فقد أخذ أغلبها بنظام الاستفتاء الشعبي بعد الحصول على استقلالها، ومنها مصر التي أخذت كافة دساتيرها بالاستفتاء بدءاً من دستور ١٩٥٦م، وموريتانيا في دستورها الصادر ١٩٦٠م، وسوريا في دستور عام ١٩٧٣م^(١).

وقد بقي المؤرخون لعدة قرون لا يفرقون كثيراً في التعبير بين الاستفتاء والتصديق الشعبي الموروث عن روما من القديم. ولم يؤخذ بالدقة في التمييز بين النظامين إلا في مطلع القرن العشرين^(٢).

(١) انظر: د. فاروق الكيلاني؛ شرعية الاستفتاء الشعبي (بلا ناشر، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩١م)، ص ٧٤؛ د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٢) انظر: جمال نعmani؛ الاستفتاء والتصديق الشعبي، بحث منشور في الموسوعة العربية (العلوم القانونية والاقتصادية، الجلد الأول)، ص ١٩٧.

المطلب الثالث

تمييز الاستفتاء الشعبي

منعًا للخلط بين الاستفتاء الشعبي وبعض الأساليب المشابهة، والتي يكتسي بعضها ثوب الديمقراطية، وإلإيضاح مفهوم الاستفتاء الشعبي وتمييزه عن هذه الأساليب بدقّة؛ تناول التمييز بينها من خلال الأفرع الآتية:

الفرع الأول : الاستفتاء الشعبي والاسترآس

الفرع الثاني : الاستفتاء الشعبي والانتخاب

الفرع الثالث : الاستفتاء الشعبي والبيعة

الفرع الرابع : الاستفتاء الشعبي والشوري

الفرع الأول

الاستفتاء الشعبي والاسترآس

أولاً - مفهوم الاسترآس :

يميّز البعض بين الاستفتاء والتصديق الشعبي، ويرى أنَّ الاستفتاء referendum هو الطريقة الديمقراطية المباشرة لمشاركة الشعب في سن الشّرائع الدستورية والقانونية التي تحكم بها البلاد، وذلك بالتصويت على ما تعرضه عليه السلطات الحاكمة، أو على ما يطلبه أو يقترحه هو نفسه منها. وثمة طريقة شبيهة به تؤدي إلى هذه المشاركة الشعبية المباشرة، لأجل تنصيب رؤساء الدولة أو دعمهم، هي التصديق الشعبي "plébiscite". والفارق بين هذين النظامين هو أنَّ الاستفتاء يتوجه إلى الشعب بنصوص معينة، في حين يتوجه إليه التصديق الشعبي بطرح التّقدمة بشخص معين.

وقد شاع عالمياً استعمال تعبير «استفتاء» في حالتي الاستفتاء والتصديق الشعبي على السواء، غالباً ما يُطلق على كليهما في العرف السياسي^(١). وبناءً عليه يتم اختيار رئيس الدولة في بعض الدساتير بطريقة يطلقون عليها «الاستفتاء الشعبي»، حيث يعرض على الشعب شخص مرشح وحيد لتقى منصب رئيس الدولة، وعلى الشعب أن «يافق أو يرفض»، وفي حال وافقت الأغلبية المطلقة لعدد الذين أدلوا بأصواتهم يصبح المرشح المقترن رئيساً للدولة. وقد ثار خلاف وجدل حول التكييف القانوني لهذه الطريقة في اختيار رئيس الدولة، وتركز الخلاف بين موقفين رئيسين^(٢):

حيث ذهب الموقف الأول إلى عدم الطريقة السابقة الذكر لا تمثل استفتاء حقيقياً. وهو يُسوغ موقفه بالاستناد إلى أساس مختلفة، منها أن الاستفتاء يعنيأخذ رأي الشعب في موضوع معين، وهو بذلك أسلوب ديمقراطي يهدف إلى إشراك الشعب وأخذ رأيه في موضوع قد يكون تشريعياً أو دستورياً أو سياسياً، فهو بهذا المعنى لا يشمل أخذ الرأي في شخص معين مهما كانت أهمية المنصب الذي سيشغلة، حتى لو كان منصب رئيس الدولة.

ويعد أصحاب هذا الموقف أن الفقه الفرنسي ميز الاستفتاء الشعبي عندما عبر عنه بكلمة **Referendum**، وعبر عن اختيار رئيس الدولة بالاستفتاء بكلمة **Plebiscite**، وبناءً على ذلك يقترح الدكتور ماجد راغب الحلو خيارين، هما: إما ترجمة الكلمة **Plebiscite** إلى اللغة العربية بعبارة غير قصيرة وهي: (أخذ موافقة الشعب على المرشح الأوحد للرئاسة)، أو تعريف هذه الكلمة الفرنسية وإدخالها في القاموس بحيث تصبح «بليبيست»، لكنه يخلص في النهاية إلى اعتماد الكلمة المفضلة لديه وهي «الاسترآس»، ومعناها طلب الرئاسة أو طلب موافقة الشعب على تولية الرئيس ومنحه الثقة.

(١) انظر: جمال نعماني؛ الاستفتاء والتصديق الشعبي، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٧٩ وما بعدها.

أما الموقف الثاني فيرى أن الاستفتاء يمكن أن ينصب على شخص معين، كمرشح وحيد لتقلد سلطة ما أو وظيفة سياسية، وهي غالباً رئاسة الدولة، وأطلق عليه اسم "الاستفتاء الشخصي"، وميز بينه وبين "الاستفتاء الموضوعي" الذي يكون محله موضوع معين بذاته قد يكون تشعرياً أو سياسياً أو دستورياً.

كما يقترح أنصار هذا الموقف إما تعريف الكلمة الفرنسية وإدخالها في القاموس بحيث تصبح "بليبست"، أو استعمال كلمة "استفتاء" مجردة للدلالة على أي من الكلمتين "Plebiscite" و "Referendum" دون تفريق بينهما، على أن يترك تحديد ما إذا كان المقصود بها استفتاء شخصياً أو موضوعياً لسياق الكلام والظروف المحيطة.

وبدورنا نؤيد الموقف الأول، ونفضل استعمال كلمة استراس؛ لأن التكييف القانوني لطريقة (عرض مرشح وحيد لتقلد رئاسة الدولة على الشعب للموافقة أو عدمها) يخرج عن مفهوم الاستفتاء الشعبي الذي ينصب على موضوع معين وليس على شخص معين. وأن هذه الطريقة لا تلتقي مع الاستفتاء كأسلوب ديمقراطي إلا في طريقة التصويت، حيث إن كلا الأسلوبين يقتضي التصويت بـ (نعم) أو (لا)، كما أن جوهر الاستفتاء الشعبي هو الديمocratic عن طريق إشراك الشعب في الحكم في المواضيع المهمة، وهذا الجوهر الديمocratic مفقود في الاستراس. فما الهدف من اختيار رئيس الدولة بهذه الطريقة؟ لماذا لا يُتبع أسلوب الانتخاب بين عدة مرشحين؟ هل هناك مزايا تشتري الديمocratic عند اختيار الرئيس بهذه الطريقة؟

تهدف بعض الأنظمة إلى إضفاء الشرعية على المرشح الوحيد والأوحد لرئاسة الدولة، وذلك عن طريق استخدام أسلوب ديمocratic وهو الاستفتاء الشعبي كستارة تخفي وراءها نظاماً ديكاتوريّاً، بحيث يظهر أن الشعب هو الذي اختار وأن الشعب هو الذي يحكم. لكن إذا كانت غاية النظام تحقيق الديمocratic بأن يختار الشعب رئيس الدولة بنفسه فإن حسن النوايا يفترض أن يُخَيِّر الشعب بين عدة مرشحين ليتمكن من إبداء رأيه وإعطاء صوته لمن يثق به، عندها يمكن أن نقول:

إنَّ الشَّعْب قد اختار، وإنَّ الشَّعْب أبدى رأيَاً وشارك فيِّ الحكم، وذلك عكس ما يحصل عندما يُعرض على الشَّعْب مرشحٌ وحيد لا منافس له ولا نظير. فيِّ الحقيقة يمكن تقييم الاسترآس من خلال التطبيق النظري والعملي لهذا الأسلوب، حيث تمَّ اعتماده فيِّ بعض الدساتير ومنها دساتير بعض الدول العربية مثل سوريا ومصر.

ثانياً. تطبيقات الاسترآس:

١. الاسترآس في مصر:

لدراسة الاسترآس في مصر لابد من البحث فيِّ دسترة هذا الأسلوب أولاً، ومن ثم دراسة تطبيقاته العملية ثانياً، على النحو الآتي:

أ. الاسترآس في الدستور المصري:

وُجد الاسترآس بشكل فعليٍّ وطريق عملياً، ثم قُنِّنَ دستورياً. وكان الرئيس جمال عبد الناصر أول من سنَّ الاسترآس في مصر، ثم قُنِّنَ في دستور عام ١٩٥٦م، ودستور عام ١٩٦٤م^(١). حتى أنَّ الدستور المصري لعام ١٩٧١م نصَّ في المادة ٧٦/ منه على أنه: (يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويُعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه).

ويتمُّ الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل، ويُعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه، فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أُعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول، ويُعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه.

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٩٠ وما بعدها.

ويُعتبر المرشح رئيساً للجمهوريّة بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره وتنبع في شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها).

يُوضح من هذا النص أنَّ الجهة صاحبة الحق في الترشيح لرئاسة الجمهوريّة هي مجلس الشعب، وأنَّ الاقتراح يكون من ثلث أعضاء المجلس، وحتَّى يصبح الاسم المقترن مرشحاً لا بدَّ أن يوافق عليه أغلبية استثنائيَّة وهي أغلبية الثلثين، وحتَّى يصبح المرشح رئيساً يلزم موافقة الأغلبية المطلقة لعدد الذين أدلو بأصواتهم في الاسترآس.

وبالتالي يكون لدينا ثلاث مراحل أساسية وهي الاقتراح ومن ثم الترشيح وأخيراً الاسترآس.

وقد ناقش الدستور المصري حالة فشل عملية الترشيح، بأن يعاد الاقتراح مرة أخرى، كما ناقش حالة عدم حصول المرشح على موافقة الأغلبية المطلقة من المستفتين، بأن يعاد الترشيح بعد يومين من صدور نتيجة التصويت.

إلا أنَّ هذا النص لم يناقش حالة فشل "مرحلة الاقتراح"، لأنَّها من الممكن أن تفشل فيما إذا لم يحصل توافق على اسم المرشح من قبل ثلث أعضاء المجلس. وهذه الفرضية رغم أنها نظرية بحتة لم يناقشها الدستور المصري، ربما لأنَّ مشروع دستور ١٩٧١ كان على يقين أنَّ هذه الفرضية لن تجد تطبيقاً عملياً في تلك الفترة، بل على العكس من ذلك، ربما كان يتوقع إجماعاً أو شبه إجماع على اسم المرشح.

كما أنَّ هناك فرضية أخرى يمكن أن تعيق عملية اختيار الرئيس، وتكون عندما يقترح ثلث الأعضاء مرشحاً، والثالث الثاني يقترح مرشحاً ثالثاً، والثالث الثالث يقترح مرشحاً ثالثاً... ونكون أمام ثلاثة مرشحين مقتربين، وهي مشكلة لم يضع المشرع الدستوري حللاً لها، ربما لأنَّه لم يكن يخشى الوقوع في مثل هكذا إشكال من الناحية العمليَّة والتطبيقية. ولكنَّ هذا لا يملا الفراغ الدستوري حتَّى لو كان القصور نظرياً فقط.

أما بالنسبة للشعب صاحب الكلمة الأخيرة والقول الفصل، وهو القادر دستورياً على جعل المرشح رئيساً للجمهورية؛ من خلال موافقته على المرشح بالأغلبية المطلقة. فإذا رفض الشعب المرشح بنتيجة التصويت، يعاد الترشيح من جديد، وهذا يعني أنَّ الشعب في كلٍّ مرة لا يعطي الأغلبية المطلقة للمرشح ينبغي إعادة الترشيح، وهنا تعترضنا فرضية تقول: "إذا رفض الشعب لعدة مرات المرشحين الذين عرّضوا عليه، فما الحل؟"

في الحقيقة لم يناقش دستور عام ١٩٧١م هذه الفرضية أيضاً، ورغم ذلك فإنَّ التطبيق العملي لم يعرف هذه الإشكالية.

حتى أنَّ الفرضيات السابقة كلُّها لم تجد تطبيقاً لها في الواقع الدستوري المصري، حيث إنَّ الاقتراح والترشيح كانا يتمان بسلاسة في كلٍّ مرة، وحتى في الدساتير التي سبقت دستور عام ١٩٧١م، والأهم من ذلك كله، دائماً كان المرشح الذي يعرض على الشعب المصري يحصل على نتائج لا تمثل الأغلبية المطلقة فقط وإنما تقارب الإجماع، حيث كانت نتائج الموافقة على الاسترآس تصل إلى نسبة (٩٩%) أو أكثر من الأصوات المدلَّ بها.

ب - التطبيق العملي للاسترآس في مصر :

طبق الاسترآس في مصر لمدة ٥٣ / ٥٢ عاماً، جرى خلالها تسعة استرآسات، بدأت بالاسترآس الذي جرى بتاريخ ٦/٢٣/١٩٥٦م والذي تم بموجبه الموافقة على الرئيس الأسبق جمال عبد الناصر بنسبة (٩٩,٥٪) من الأصوات المدلَّ بها، وبعد أقل من عامين من هذا التاريخ، أعيد اختيار جمال عبد الناصر كرئيس للجمهورية، هذه المرة كانت الجمهورية العربية المتحدة (وحدة مصر وسوريا في كيان واحد)، في استرآس بين مواطني الشعدين المصري والسوسي في شباط عام ١٩٥٨م حيث طلب منهم أن يدلووا برأيهم في وحدة البلدين^(١) وفي اختيار عبد الناصر

(١) يُعد السؤال المتعلق بوحدة البلدين "استفتاء سياسي" يطلق عليه "استفتاء تقرير المصير"، مما يجعل هذه العملية تنطوي على الاستفتاء بالنسبة لوحدة البلدين، والاسترآس بالنسبة للموافقة على الرئيس.

كرئيس للدولة الجديدة. وكانت نسبة المواقفين على رئاسة عبد الناصر (٩٩,٩٩٩٪) من الأصوات المُدلَّى بها في الإقليم الجنوبي، وحصل على تأييد (٩٩,٨٩٪) من الأصوات المُدلَّى بها في الإقليم الشمالي، وبتاريخ ١٩٦٥/٣/١٥ اختار عبد الناصر لمرة ثالثة كرئيس للجمهورية في استرآس جديد بنسبة موافقة بلغت (٩٩,٩٩٩٪) من المشاركين فيه. وهنا وصلت نسبة تأييد عبد الناصر الدُّرُوة. فليس هناك بعد ذلك إلا (١٠٠٪)، وهي النسبة التي ربما رأت السلطات الحاكمة آنذاك أنها قد تكون غير منطقية!.

وبتاريخ ١٩٧٠/١٠/١٦، أُجري الاسترآس لتنصيب محمد أنور السادات رئيساً لمصر، حيث وافق أكثر من ٦ ملايين مواطن على اختياره خلفاً لعبد الناصر، وكانت نسبة تأييد السادات في الاسترآس (٩٠,٤٠٪) دالة على تواضعه، أو ربما ضعفه النسبي في بداية أيام حكمه، مقارنة بسلفه عبد الناصر.

وبعد انقضاء مدته الرئاسية الأولى، تم تنظيم استرآس لإعادة اختيار أنور السادات رئيساً للجمهورية بتاريخ ١٩٧٦/١٠/٢ م بعد أن اختاره مجلس الشعب مرة أخرى كمرشح رئاسي وحيد، وهذه المرة تخلى السادات عن تواضعه وحصل على (٩٩,٩٪) من أصوات المشاركين في الاسترآس.

وبعد اغتيال السادات في حادث المنصة الشهير، أُجري استرآس على اختيار نائبه محمد حسني مبارك رئيساً للجمهورية في ١٩٨١/١٠/١٣، حيث حصل مبارك بنتيجة الاسترآس على (٩٨,٤٦٪) من عدد الذين أدلو بأصواتهم، وهي أقل قليلاً من الـ (٩٩٪) التي اعتاد ناصر والسدات الحصول عليها.

وفي الأعوام اللاحقة أعيد اختيار محمد حسني مبارك رئيساً في سلسلة من الاسترآسات في ١٩٨٧م و ١٩٩٣م و ١٩٩٩م، حصل مبارك فيها على أكثر من (٩٠٪) من عدد الأصوات المُدلَّى بها^(١).

(١) انظر: د. قائد محمد طريوش؛ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستور العربي، مجلة الشّوابات، العدد ١٧ / (صنعاء، أيلول، ١٩٩٩ م)، ص ٩٦.

وبحلول عام ٢٠٠٥ تم تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ م وبموجب هذا التعديل تم إلغاء أسلوب الاسترás والاستعاضة عنه بأسلوب الانتخاب الشعبي المباشر^(١).

(١) عدلت المادة ٧٦ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ م استناداً لنص المادة ١٨٩ من هذا الدستور، حيث اقترح التعديل رئيس الجمهورية "محمد حسني مبارك" في فبراير/شباط ٢٠٠٥ م، وأقره مجلس الشعب في ١٠ مايو/أيار ٢٠٠٥ م بعد موافقة ٤٠٥ من أعضائه، من ثم طُرحت التعديل على الشعب لاستفتائه فيه بتاريخ ٢٥ مايو/أيار ٢٠٠٥ م ووافق عليه بنسبة ٨٣٪ من الأصوات المدلل بها، وتم إضافة مادة جديدة جديدة ١٩٢ مكرر، والتي تم فيها تغيير مسمى الاستفتاء إلى الانتخاب في كل ما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية وبتاريخ ٢٦ مارس/آذار ٢٠٠٧ م أجري الاستفتاء بشأن تعديل الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة المذكورة، ونصت على أنه: (يتناخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر. ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشح مثنان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين مجلس الشعب والشوري وال المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على لا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشوري، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزداد عدد المؤيدين للترشح من أعضاء كل من مجلس الشعب والشوري ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح ، ويُنظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله).

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشح، واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة (٥٣٪) على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلس الشعب والشوري، أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين، أن يرشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناءً من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب من الأحزاب السياسية المشار إليها، التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات، أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشر سنوات اعتباراً من أول مايو ٢٠٠٧ م، أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

وتقام طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى "لجنة الانتخابات الرئاسية" تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمس من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أي من أعضائها في حالة وجود مانع لديه. وتحتفل هذه اللجنة دون غيرها بما يلي:

- ١- إعلان فتح باب الترشح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
- ٢- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.
- ٣- إعلان نتيجة الانتخاب.

٤- الفصل في كافة النظم والطعون وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما في ذلك تنافع الاختصاص.
٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصها.

وتصدر قراراًها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراًها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طرق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعريض لقراراًها بالتأويل أو بوقف التنفيذ. ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة. كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأي سبب غير التنازل عن الترشح في الفترة بين بدء الترشح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجري الاقتراع في يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الميغات القضائية. وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة.

ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية بعد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثالثهما غيره في عدد الأصوات الصحيحة اشتراك في انتخابات الإعادة، وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدّم للترشح مرشح واحد، أو لم يق سواه بسبب تنازل باقي المرشحين أو لعدم ترشح أحد غير من خلا مكانه، وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلو بأصواتهم الصحيحة. ويُنظّم القانون ما يُتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

وبالرُّغم من ذلك حصل مبارك على أكثر من (٩٠٪) من عدد الأصوات المُدلى بها ليصبح رئيساً للجمهورية لفترة خامسة، وكان من المُقدر أن يمتد عمر ولايته إلى ثلاثين عاماً، لكن ظروف البلاد لم تُمكِّنه من إكمال ولايته الأخيرة. ففي الخامس والعشرين من كانون الثاني ٢٠١١م، قامت ثورة شعبية في البلاد أطاحت بالرئيس بعد ثمانية عشر يوماً من اندلاعها، وفتحت الباب أمام المصريين ليبنوا نظاماً دستوراً جديداً، وأُجريت انتخابات الرئاسة بين عدة مرشحين وكانت نتيجتها التي أعلنتها اللجنة العليا للانتخابات بتاريخ ٢٤ يونيو/حزيران ٢٠١٢ فوز المرشح "محمد مرسي" بحصوله على (٥١,٧٣٪) من نسبة الأصوات في انتخابات جولة الإعادة، في حين حصل منافسه الفريق أحمد شفيق على (٤٨,٢٧٪) من الأصوات.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب قبل إصداره؛ لتقرير مدى مطابقته للدستور. وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها. فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة، وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره. انظر: موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤م حتى ٢٠٠٧م (القاهرة، الأمانة العامة لمجلس الشورى المصري، مركز المعلومات، طبعة يوليو/تموز ٢٠٠٧م)، ص ٢ و ٤٤٥.

انظر أيضاً: محمد يوسف حميد؛ بحث قانوني بعنوان "شغل منصب رئيس الجمهورية في الدستور المصري لسنة ١٩٧١م المعدل" (مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، الجلد الثالث، العدد العاشر، السنة الثالثة)، من ص ١٦٢ حتى ص ١٦٨.

٢- الاسترآس في سوريا :

لدراسة الاسترآس في سوريا لابد من البحث في دسّرة هذا الأسلوب أولاً، ومن ثم ننتقل لدراسة تطبيقاته العملية، على النحو الآتي:

أ - الاسترآس في الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ م :

طبق الاسترآس عملياً لأول مرة في ٢٥ يونيو/حزيران ١٩٤٩ م، وبنتيجته أعلنَ حسني الرّعيم رئيساً للجمهوريّة بالإجماع تقريباً، مُدشناً بذلك عهد الاسترآس للمرشح الوحيد، تتبع ذلك عدّة أمثلة منها الاسترآس الذي نصبَ أديب الشيشكلي رئيساً للجمهوريّة في ١١/٧/١٩٥٣م^(١).

إلا أنَّ هذا الأسلوب في اختيار رئيس الجمهوريّة لم يُقْنَ إلا في الدستور المؤقت لعام ١٩٧١، ونصَّ هذا الدستور على انتخاب رئيس للجمهورية لولاية مدتها سبع سنوات بالاستفتاء الشعبيّ، بعد ترشيحه من قبل مجلس الشعب بناءً على اقتراح القيادة القطريّة لحزب البعث العربي الاشتراكي.

وتمَّ تعيين أول مجلس للشعب مؤلف من ١٧٣ / ١٧٣ / عضواً، بموجب المرسوم التشريعي رقم ٤٦٦ / ٤٦٦ / تاريخ ١٦ شباط ١٩٧١ م. وكانت المهمة الرئيسة لهذا المجلس متمثلة بوضع دستور دائم للبلاد.

وبتاريخ ٢/١٣/١٩٧٣ صدر الدستور الدائم للجمهورية العربيّة السوريّة والذي أكدَ على الاسترآس "كأسلوب لاختيار رئيس الجمهوريّة"، وذلك في المادة ٨٤ / منه التي نصَّت على أنه: (يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهوريّة عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطريّة لحزب البعث العربي الاشتراكي ويعرض الترشح على المواطنين لاستفتائهم فيه).

^(١) انظر: د. فاروق الكيلاني؛ شرعية الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص ٧٤؛ د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسيّة، مرجع سابق، ص ٢٩٠؛ د. جليلة الشربجي؛ الاستفتاء، مرجع سابق، ص ٢١٢ و ٢١١.

ويلاحظ من هذا النص أنَّه يُشبه نصَّ المادة /٧٦/ من دستور مصر لعام ١٩٧١ م من حيث المراحل الثلاث (الاقتراح والتَّرشيح والاسترآس) إلا أنَّ الاختلاف يكمن في أنَّ الاقتراح والتَّرشيح في الدَّستور المصري يصدر عن مجلس الشُّعب، أمَّا في الدَّستور السوري يصدر الاقتراح عن القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويصدر التَّرشيح عن مجلس الشُّعب.

أمَّا عن سبب صدور الاقتراح عن القيادة القطرية لحزب البعث فانَّه عائد إلى نصَّ المادة الثَّامنة من هذا الدَّستور والتي قرَّرت أنَّ: (حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في الدولة والمجتمع)، وبالتالي فإنَّ الحزب القائد يقترح الرئيس من بين أعضائه.

ويتمُّ الاقتراح من خلال انعقاد اجتماع حزبي، وبعد الموافقة على اسم المرشح، يصدر قرار القيادة القطرية باسم مرشح الحزب لمنصب رئيس الجمهورية، ويرسل إلى مجلس الشُّعب لاتمام الإجراءات^(١).

حيث يعرض الاقتراح على مجلس الشُّعب في أول جلسة يعقدها بعد تسجيله في ديوان المجلس^(٢)، الذي يشكل مكتبه لجنة خاصة للنظر في الاقتراح، وتُبْتُ اللجنة فيه خلال مدة أقصاها /٤٨/ ساعة من تاريخ إحالة الاقتراح إليها^(٣)، ويُعرض تقرير اللجنة على المجلس، الذي يُبْتُ به بالتصويت العلني^(٤).

وتتمُّ الموافقة على التَّرشيح بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس^(٥)، ويبلغ رئيس مجلس الشُّعب القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي بقرار المجلس إذا

(١) انظر: فادي جدي؛ مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة (رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ٢٠١٠م)، ص ٣٥٢ وما بعدها.

(٢) انظر: المادة /١٧٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ٦/٦/١٩٧٤م.

(٣) انظر: المادة /١٧٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

(٤) انظر: المادة /١٧٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

(٥) انظر: المادة /١٨٠/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

لم ينل المرشح الأغلبية المطلوبة^(١)، وذلك لإعادة الاقتراح، أمّا إذا وافق مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة على اقتراح الترشيح فإنّه يتّخذ قراراً بعرض الترشيح على المواطنين، ويتم تحديد موعد الاستفتاء بقرار من رئيس المجلس، ويُبلغ الرئيس هذا القرار إلى السلطة التنفيذية^(٢)، ويجري الاستفتاء ويصبح المرشح رئيساً للجمهورية إذا حصل على موافقة الأغلبية المطلقة من الأصوات المدلى بها بنتيجة الاستفتاء، وقد نظمت قواعد وأسس الاستفتاء في سوريا بموجب المرسوم التشريعي رقم ٨٠/١٩٧٣ م^(٣).
الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٣/١ م.

(١) انظر: المادة /١٨١/ من النظام الداخلي مجلس الشعب السوري.

(٢) انظر: المادة /١٨٢/ من النظام الداخلي مجلس الشعب السوري.

(٣) ويتمّ بحق الاستفتاء لنصب رئاسة الجمهورية كلّ مواطن عربي سوري من الذكور، والإإناث، أمّا الثامنة عشرة من العمر، ما لم يكن محروماً من حقوقه المدنية والسياسية مقتضى المواد المنصوص عنها في قانون العقوبات، والقوانين الأخرى النافذة.

ويُعتبر كلّ مركز محافظة وما يتبعها مباشرةً من نواحٍ وقرى دائرة استفتاء، كما تُعتبر كلّ منطقة دائرة استفتاء، حيث تُقسّم كلّ دائرة استفتاء إلى مراكز استفتاء بقرار من المحافظ، أو مدير المنطقة.

ويُعلن قرار تحديد مراكز الاستفتاء في كلّ مركز استفتاء قبل سبعة أيام على الأقل من موعد الاستفتاء، مع الإشارة إلى أنّه تُحدّث بتعلیماتٍ من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة مراكز ولحان استفتاء خاصة بالقطعات العسكرية، كما تُحدّث مراكز ولحان استفتاء خاصة بقوى الأمن الداخلي، بتعلیماتٍ يُصدرها وزير الداخلية بهذا الشأن، وتكلّف أيضاًبعثات الدبلوماسية، والقنصلية، باتخاذ الترتيبات الالزامية لتسكين المواطنين في الخارج من الإدلاء بأصواتهم في الاستفتاء، وإحصاء نتائجه، وموافقة الوزارة بما يُمكن.

وتُشرف على عمليات الاستفتاء في كلّ دائرة استفتاء لجنة مركبة تُؤلّف بالنسبة لدائرة استفتاء المحافظة بقرار من وزير الداخلية، برئاسة المحافظ، وعضوية قاضٍ يسميه وزير العدل، وأحد أعضاء المكتب التنفيذي، يسميه المكتب التنفيذي من بين أعضائه. أمّا بالنسبة لدائرة استفتاء المنطقة، فإنّها تُؤلّف برئاسة مدير المنطقة، وعضوية قاضي الصلح، وأحد العاملين يسميه المحافظ بقرار منه. هذا بالنسبة للجان دوائر الاستفتاء. أمّا بالنسبة للجان مراكز الاستفتاء فإنّنا نلاحظ أنّه تشرف على كلّ مراكز الاستفتاء لجنة تُؤلّف بقرار من المحافظ، أو مدير المنطقة حسب الحال، برئاسة أحد العاملين في الدولة، وعضوية اثنين من العاملين، أو المستفتين.

كما ينبغي على لجنة مركز الاستفتاء أن تكون حاضرةً بكمالها في المركز، في تمام الساعة السادسة والنصف على الأكثر من صباح يوم الاستفتاء، حيث تُباشر اللجنة عملها بإحصاء عدد بطاقات الاستفتاء، ومهماها بخاتم اللجنة، بحيث تفرغ من هذه المهمة قبل الساعة السابعة صباحاً. وفي تمام الساعة السابعة صباحاً، تقوم اللجنة بفتح صندوق الاستفتاء أمام الحاضرين، والتحقق من خلوه وسلامته، ثم تُغلقه وتحتمه بالشمع الأحمر، وتبدأ بممارسة عملية الاستفتاء، وفق الإجراءات الآتية:

- عندما يحضر المستفتى إلى مركز الاستفتاء يتأكد رئيس اللجنة من مطابقة الوثيقة الشخصية التي يحملها لأوصافه، ثم يزود رئيس اللجنة المستفتى ببطاقة استفتاء ممهورة بخاتم اللجنة، وفيها دائرة مفرغتان، إحداهما خضراء اللون (للموافقة)، والثانية رمادية اللون (لعدم الموافقة)، ويدي المستفتى رأيه في حال موافقته بملء فراغ الدائرة الخضراء، وفي حال عدم موافقته بملء فراغ الدائرة الرمادية. ثم يطوي المستفتى البطاقة وبضعها في الصندوق، فيسجل رئيس اللجنة اسمه في جدول الاستفتاء، ويعيد إليه وثيقته الشخصية.

- تنتهي عملية الاستفتاء في الساعة التاسعة عشرة من يوم الاستفتاء، إلا إذا استمر حضور المستفتين، فتستمر عندئذٍ عملية الاستفتاء حتى انقطاعهم، على ألا تتجاوز الساعة الرابعة والعشرين.

- ويجب قبل فتح الصندوق، إحصاء عدد الذين مارسوا الاستفتاء في المركز، بالرجوع إلى الأسماء المدونة في جدول الاستفتاء. ثم يُفتح الصندوق، وُتُباشر بتعداد بطاقات الاستفتاء الموجودة فيه علناً، ويبت هذا العدد أيضاً في الحقل المخصص له في المحضر المذكور، ثم يقارن بين عدد هذه البطاقات، والمجموع الإجمالي للمستفتين، فإذا كان عدد البطاقات يزيد على عدد المستفتين، يتألف منها ما يعادل هذه الزيادة دون الاطلاع على مضمونها، وإذا كان هناك نقص فلا يُؤخذ بعين الاعتبار، وثبتت هذه الواقعة في حقل وقائع الاستفتاء في ذلك المحضر.

- ثم يتلى مضمون بطاقات الاستفتاء في قاعة المراكز علناً، وتنجز بطاقات الموافقة، وبطاقات عدم الموافقة، والبطاقات الباطلة، ثم تُخصى كل فئة من هذه البطاقات، ويبت جموعها في المحضر. وبعد الفراغ من الإجراءات السابقة، تدون لجنة الاستفتاء نتائج الفرز في الحقول المخصصة لها في المحضر، ثم تُمْهر بخاتمتها وتوقيعها.

وتبليغ لجان مراكز الاستفتاء نتائج الاستفتاء في مراكزها إلى اللجنة المركزية لدائرة الاستفتاء، التابعة لها مباشرة بأسرع وسيلة ممكنة، ثم تعيد بطاقات الاستفتاء إلى الصندوق، وتحتمه بالشمع الأحمر، وتسلّمه مع محضرها إلى اللجنة المركزية.

وبعد أن تتلقى اللجنة المركزية لدائرة الاستفتاء النتائج في سائر المراكز التابعة لها، تنظم محضرًا إجماليًا بها، وتقوم بإرسالها مع الجداول التفصيلي الملحق بها إلى المحافظ بعد تبليغه النتيجة الإجمالية للاستفتاء في دائتها.

ويُعَاب على نص المادة /٨٤/ المذكورة أعلاه أنَّ الاقتراح يصدر عن حزب واحد عبر قيادته القطرية، وبالتالي يحتكر هذا الحزب حقَّ اقتراح رئيس الجمهورية، كما أنَّ إشراك الشعب وممثليه في مرحلة الترشيح والاسترداد بالموافقة أو الرَّفض، لا يعني إشراكه في الاختيار، لأنَّ وفق هذا النَّص حتَّى لو رفض الشعب أو ممثلوه عشرات المرات، وتمَّت إعادة الاقتراح فإنَّ الاقتراح لن يكون إلا من قبل القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. كما أنَّ هذا النَّص يُهمِّش بشكلٍ واضح الأحزاب الأخرى، وبباقي فئات الشعب التي ليس لها أحزاب تُمثِّلها.

وكان حريًّا بالمشروع الدستوري أن يعطي حقَّ الاقتراح لمجلس الشعب، كما فعل المشروع المصري سابقاً في دستور ١٩٧١م "قبل تعديله". أمَّا بالنسبة للأغلبية المطلوبة ليصبح الشخص المقترَح - على مجلس الشعب - مرشحاً، وهي الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، التي تُعدُّ أغلبية عادلة وغير

وبعد أن يتلقى المحافظ نتائج الاستفتاء في سائر دوائر الاستفتاء التابعة لمحافظته، ينظم محضراً إجماليًّا بها، ويرفعه إلى وزارة الداخلية بعد تبليغها النتيجة الإجمالية للاستفتاء في محافظته. ثم تتولى لجنة الإشراف المركزية على عمليات الاستفتاء بوزارة الداخلية تلقي نتائج الاستفتاء في سائر محافظات القطر، وخارجها، وتنظم محضراً إجماليًّا بما ترفعه إلى وزير الداخلية والذي بدوره يقوم بإبلاغ رئيس مجلس الشعب نتيجة الاستفتاء، حيث يعلن رئيس مجلس الشعب نتيجة الاستفتاء. وإذا نال المرشح الأكثريَّة المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، أصبح رئيساً للجمهورية، ويدعوه رئيس المجلس لأداء القسم الدستوري. وإذا لم يتألَّ المرشح الأكثريَّة المطلوبة، يُبلغ رئيس المجلس النتيجة إلى القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ثم يُرشح المجلس غيره، وتُتبع بشأن ترشيحه، وانتخابه، الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهر واحد من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأوَّل.

انظر: فادي جدي؛ مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٥٢ وما بعدها.

كافية - إذا ما نظرنا إلى مؤسسة رئاسة الجمهورية التي تتطلب أغلبية استثنائية - لتعكس توافقاً كافياً، خصوصاً في ظل الاسترás والمرشح الوحيد.

بـ . التطبيق العملي للاسترás في سوريا :

أكَّدَ التطبيق العملي أنَّ التَّرشيح في سوريا - كما كان في مصر - يُشكِّل إجماعاً سواء أكان في مرحلة التَّرشيح أم في مرحلة الاسترás والموافقة الشعبية، التي كانت نتائجها كمثيلاتها في الدول العربية تقارب الإجماع، وأُجري الاسترás في سوريا في ظل الدَّستور الدَّائم لعام ١٩٧٣ م سَتَّ مَرَاتٍ أولَها كان عام ١٩٧٨ م حيث حصل الرئيس الراحل حافظ الأسد على نسبة (٩٦,٦٪) من الأصوات المُدلى بها، وعام ١٩٨٥ م حصل على نسبة (٩٧,٧٪) من الأصوات المُدلى بها، وعام ١٩٩٢ م بلغت نسبة الموافقة (٩٩,٨٪) من الأصوات المُدلى بها، وحصل عام ١٩٩٨ م على موافقة بنسبة (٩٩,٨٪) من عدد الأصوات المُدلى بها^(١).

وفي العام ٢٠٠٠ م تسلَّم السيد الرئيس بشار الأسد مهام منصب رئيس الجمهورية بعد حصوله على موافقة شعبية بلغت (٩٧,٢٪) من الأصوات المُدلى بها، وأعيد اختياره عام ٢٠٠٧ م بعد حصوله على نسبة (٩٧,٦٪) من الأصوات المُدلى بها. وكان استرás عام ٢٠٠٧ م هو آخر تطبيق عملي لنص المادة /٨٤/ من الدَّستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ م، ويرجع ذلك إلى صدور الدَّستور السوري الجديد بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ م الذي قرَّرَ في مادته /٨٦/ اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب الشعبي المباشر حيث جاء فيها : (يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة)، وقد أَعلنَ السُّوريون عند الاستفتاء على الدَّستور الجديد عن نهاية عهود الاسترás والمرشح الوحيد، وولادة أسلوب الانتخاب المباشر وتعدد المرشحين.

(١) انظر: د. قائد محمد طروش؛ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدَّستور اليمني والدَّساتير العربية، مرجع سابق، ص ٩٦.

ثالثاً. تقييم الاسترآس:

لما كان الاستفتاء الشعبي يعني أخذ رأي الشعب في موضوع معين، وبناءً عليه فإنَّ الاسترآس يخرج عن هذا المفهوم، لأنَّه يعني أخذ رأي الشعب في شخص معين لتصفيته رئيساً للدولة، وليس في موضوع معين.

وإنَّ هذين المفهومين يتشابهان من حيث الشكل فقط وهو أنَّ الشعب يصوت بـ(نعم) أو (لا)، وإنَّ هذا التشابه لا يجعل من الاسترآس نوعاً من أنواع الاستفتاء الشعبي.

أما فيما يتعلق بموقع الاسترآس من الأساليب الديمقراطيَّة، فقد لاحظنا أنَّه يعني عرض مرشحٍ وحيد للرئاسة لا مُنافس له، ويُطرح هذا المرشح على الشعب لأخذ رأيه فيه فإذا قالت الأغلبية "نعم" عُدَّ هذا المرشح رئيساً للدولة.

وأصبح من البديهي أنَّ الاسترآس شُرُعٌ فقط من أجل المرشح الوحيد ولضمان وصول هذا المرشح إلى سُدة الرئاسة، وأنَّ الدافع لاستبعاد فكرة تعدد المرشحين هو الخوف من فكرة المنافسة، ولجعل المرشح الوحيد شخصية مقدَّسة لا مُنافس لها.

وبالاعتقادي أنَّ حتى الشكل الديمقراطي للاسترآس لم يعد يصلح في هذا الزَّمن الذي سقطت فيه الأقنعة، ولم يعد قادراً على إخفاء المضمون اللاديمقراطي، وهذا ما حدا بالشرع الدستوري إلى الاستغناء عن هذا الأسلوب في بعض الدول العربية كسوريا ومصر، اللتين تبنَّتا أسلوب الانتخاب الشعبي المباشر في اختيار رئيس الدولة.

الفرع الثاني

الاستفتاء الشعبي والانتخاب

يؤكّد الفقه^(١) ضرورة التمييز بين الاستفتاء الشعبي والانتخاب، فمن الخطأ أن يخلط بين الانتخاب وبين الاستفتاء بالمعنى الصحيح أو الاستفتاء الموضوعي "Referendum".

فالانتخاب يعني اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشّحين لتمثيلهم في حكم البلاد، أمّا الاستفتاء بمفهومه الصحيح، فهو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وإذا كان الانتخاب ينطوي إلى حد ما على معنى الاستفتاء، فإن هنالك فارقاً كبيراً بين الانتخاب وبين الاستفتاء بمعنى العلمي المعروف، ففي حالة الانتخاب يختار الناخب شخصاً أو أكثر من شخص بين المرشّحين في الانتخابات؛ ليكون نائباً في البرلمان. أمّا في حالة الاستفتاء فإنّ موضوعاً من الموضوعات العامة يُعرض على الناخبين من أفراد الشعب لإبداء الرأي فيه؛ لذلك وجب التبيه إلى ضرورة عدم الخلط بين الانتخاب والاستفتاء، الأمر الذي يجعل الانتخاب وسيلة لإسناد سلطة ما لشخص ما، وبالتالي يتعلّق محله بشخص ما، بينما ينصب محل الاستفتاء على موضوع ما.

وتبدو وضرورة التمييز بين النظامين السابقين عند تولّي رئيس الدولة منصبه بنتيجة ما يسمّيه البعض (استفتاء شخصي) والذي أفضّل نعته "بالاسترّاس". ففي هذه الحالة يعتقد البعض - خطأ - أنَّ الرئيس قد انتُخب، وهنا يكمن الفارق

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الانتخاب، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصّة، صادرة عن هيئة الموسوعة العربية، التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الأوّل (الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٠م)، ص ٤٩٧ وما بعدها؛ د. عبد الحميد متولي؛ القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٩٩م)، ص ١٦٦ و ١٦٥.

الجوهرى بين "الاسترآس" و"انتخاب الرئيسي"، لأنَّ الأوَّل لا يسمح للمقترعين بحريةِ حقيقةٍ في اختيار رئيس الدولة نظراً لعدم تعدد المرشحين، وإنما هو طلب الموافقة أو الرُّفض على مرشحٍ وحيد يطلب توليه الرئاسة، أمّا الانتخاب فهو اختيار الرئيس من بين عدَّة مرشحين.

وعلى الرُّغم من هذا الفارق إلا أنَّ بعض الفقه^(١) يذهب إلى اعتبار "الاسترآس" نوعاً من أنواع الانتخاب، وأنَّه ليس انتخاباً عادياً، بل انتخاباً غير عادي أو شاذًا، وأطلقوا عليه تجاوزاً "انتخاب المرشح الوحيد".

ويرى بعض الفقه^(٢) أنَّ الانتخاب هو الوسيلة الديمocrاطية الوحيدة لإسناد السلطة للحكام، ويُعدُّ ركيزةً وداعمةً أساسيةً لكلَّ حكمٍ ديمocrطيٍّ سليم؛ كونه المرجعية الأساسية في تحديد شرعية السلطة داخل المجتمع مثماً يشكّل الأساس في تجسيد مفهوم السيادة الشعبية، أي حق الشَّعب - الذي تعقد له وحده السيادة باعتباره مصدر السلطة - في حكم نفسه بنفسه عن طريق مَن يختاره لممارسة شؤون السلطة السياسية.

وهكذا، فإنَّ الديمocratie والانتخابات صنوان متلازمان، فلا تستقيم الديمocratie دون انتخابات حرةٍ ونزيهة، فالأولى أسلوب الحكم، والثانية وسيلة لتحقيق تلك الغاية.

وحقيقة الأمر أنَّ عرض مرشحٍ وحيد على الشعب للموافقة عليه لا يمكن عدَّه انتخاباً، لأنَّ جوهر الانتخاب هو اختيار مرشحٍ أو أكثر من مجموعة أشخاص، وهذا ما ينفي مفهوم الانتخاب عن (الاسترآس) ويُبيّنه نظاماً مستقلاً، وإنَّ كثيراً من الدول عزفت عنه، وتبنَّت الانتخاب الشعبي كأسلوب لاختيار رئيس الدولة،

(١) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ الحريات العامة (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٥ م)، ص ٢١٦.

(٢) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الانتخاب، مرجع سابق، ص ٤٩٧ وما بعدها.

ومن هذه الدول السورية التي قررت اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب الشعبي المباشر وذلك في المادة ٨٦ / من الدستور الجديد الصادر بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ م^(١).

الفرع الثالث

الاستفتاء الشعبي والبيعة

لما كان محل الاستفتاء هو موضوع ما، فإن التمييز في هذا الصدد ينحصر بين الاستفتاء على رئاسة الجمهورية أو ما نسميه "بالاسترás". والبيعة كنظام من أنظمة الشريعة الإسلامية^(٢).

والبيعة أو المبايعة في اللغة العربية هي مصدر باع أو بايع^(٣). والبيعة أو المبايعة اصطلاحاً هي^(٤) بمثابة عقد مبرم بين المرشح للخلافة أو رئاسة الدولة وبين الأمة ممثلة في أهل الحل والعقد، يتعهد فيه المرشح أن يتولى شؤون الأمة ويرعى مصالحها، وتعهد فيه الأمة بالسمع والطاعة، ومن هذا العقد يستمد الخليفة "الحاكم" سلطته وشرعية حكمه.

^(١) انظر: الصفحة ٣٦ / من هذا البحث.

^(٢) وقد ورد فعل المبايعة في كتاب الله العزيز في مواضع متعددة. من ذلك قوله سبحانه: "إِنَّ الَّذِينَ يُبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ اللَّهَ". قوله تعالى "لَقَدْ رَضِيَ اللَّهُ عَنِ الْمُؤْمِنِينَ إِذْ يُبَايِعُونَكَ تَحْتَ الشَّجَرَةِ". الآية رقم ١٠ والآية رقم ١٨ من سورة الفتح.

^(٣) يميز بعض الفقهاء بين المبايعة والبيعة، لأنّ "بايع" على وزن "فاعل" من أفعال المشاركة التي يفترض فيها وجود فريقين لكلّ منهما حقوق وعليه واجبات.

انظر: ظافر القاسمي؛ نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٧ م)، ص ٢٧٤.

^(٤) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الانتخاب، مرجع سابق، ص ٤٩٧ وما بعدها؛ د. محمد ضياء الدين الريس؛ النظريات السياسية الإسلامية (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٦٩ م)، ص ١٧٠.

وكانت البيعة تتم على مراحلتين^(١): مرحلة أولى يُطلق عليها اسم "البيعة الصغرى أو الخاصة". وفيها يتم فيها اختيار المرشح الأفضل للخلافة بمعرفة أغلبية أهل الحلّ والعقد، ومرحلة ثانية يُطلق عليها اسم "البيعة الكبرى أو العامة"، ويشارك فيها جميع المسلمين في كافة الأقطار الإسلامية، وهي المرحلة الأساسية لاختيار الخليفة، فلا يتم تقلده إلا بها.

بعد عرض مفهوم البيعة يمكن إجمال نقاط اختلافها مع الاسترás في النواحي الآتية^(٢):

أولاًً : الاسترás هو طلب الرئاسة، حيث إنَّ المرشح يطلب الرئاسة من الشعب، أمّا في البيعة تعرَض الخلافة على المرشح الذي لا يطلبها، وتُعرَض عليه من أهل الحلّ والعقد.

ثانياً : يختار المرشح في نظام الاسترás جمهور الناخبين وفقاً للاقتراع العام، أمّا الخليفة فيختاره أهل الحلّ والعقد والاجتهداد، وهو المفكرون الذين يحسنون اختيار المرشح للخلافة، وإن كان يعرض المرشح بعد ذلك على المسلمين لمبايعته إن شاؤوا.

ثالثاً : تختلف شروط مرشح الاسترás عن شروط مرشح البيعة، فالاسترás يشترط تمثُّل المرشح بالحقوق المدنية والسياسية، كما يشترط عمراً معيناً، وجنسية الدولة وغيرها من الشروط حسب دستور كل دولة.

أمّا شروط مرشح البيعة فإنَّها تتلخص في كونه مسلماً عاقلاً، بالغاً مبلغ الرجال منزهاً عن الجرائم، عالماً بأحكام الشريعة الإسلامية، محظياً بكتاب الله وسنته رسوله، ملماً بشؤون الدنيا وأحوال الدولة، تقىًّا عادلاً، يخشى الله في

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الانتخاب، مرجع سابق، ص ٤٩٧ وما بعدها؛ د. أحمد فؤاد عبد الجود عبد المجيد؛ البيعة عند مفكري أهل السنة والعقد الاجتماعي "دراسة مقارنة في الفلسفة السياسية" (القاهرة، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٨م)، ص ٧٣ وما بعدها.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤١.

النّاس، ومن جهة العُمر يُشترط تخطي المرشح سنَّ التّبُوّة وهي أربعين عاماً. حيث قال صلّى الله عليه وسلم: ((تَعَوَّدُوا بِاللّهِ مِنْ إِمَارَةِ الصِّبَّيْانِ)). كما يُشترط أن يكون المرشح رجلاً، فلا يجوز تولّي المرأة الخلافة.

رابعاً : يتم اختيار الرئيس في النظم السياسيّة المعاصرة لسنوات محدودة، سواء اختير بالانتخاب أم بالاسترّاس. أمّا خليفة المسلمين فإنّ مبايعته تتمّ ليحكم مدى الحياة، لكن من الناحية الفعلية لا فرق بين النّظامين فكلاهما يعني الحكم المؤبد.

من خلال هذه المقارنة نجد أنَّ لكلٍّ من مفهومي الاستفتاء والبيعة نظاماً مستقلاً يختلف عن الآخر، ولا يمكن بحال من الأحوال عدّ الاسترّاس بيعة، حتى لو فاز الرئيس السابق في الاسترّاس لولاية جديدة، فإنّ تجديد اختياره لا يُعدُّ تجديداً للبيعة من الناحية الدستوريّة.

الفرع الرابع

الاستفتاء الشعبي و الشورى

تُعدُّ الشورى أصلاً مهمّاً من أصول الشّريعة الإسلاميّة، وتهدف إلى تحرّي المصلحة العامة وإشراك النّاس في شؤونهم. وتعني الشورى طرح موضوع عام - لم يرد بشأنه نصّ قاطع في القرآن والسّنة - على الأمة ممثّلة في علمائها، للمناقشة وتبادل الآراء والحجج بحثاً عن الحكم الصحيح الموافق لأحكام الشّريعة الإسلاميّة. ويتفق مفهوم الشورى مع الاستفتاء الشعبي في كونهما يتمثّلان بصفة عامة في طلب الرأي من أهله في أمر من الأمور. غير أنّهما يختلفان مع ذلك من حيث أهل الرأي وموضوعه وحدوده على النحو الآتي:

١- من حيث أهل الرأي:

أهل الرأي في الاستفتاء هم الذين يحق لهم الإدلاء بأصواتهم، وهم هيئات الناخبين، ووفقاً لنظام الاقتراع العام الذي تأخذ به جميع دول العالم الحديث، فإنه لا يُشترط في المستفتين أي شرط من العلم أو المال أو الانتماء الطبقي. وعليه يمكن القول إنَّ أهل الرأي في الاستفتاء هم عامة الشعب، مما يسمح لكثير من المواطنين الذين ليس لهم العلم الكافي بموضوع الاستفتاء بالحكم على ما لا يعلمون.

أما أهل الرأي في الشورى فهم أهل الحل أو أهل الاختيار أو أهل الشورى فحسب، وهؤلاء هم صفة القوم و خيرة ابنائه من الفقهاء والعلماء وذوي المعارف والخبرات الذين يحسنون الحكم على المسائل موضوع الشورى، بحكم تكوينهم ودرايتهم، ولا يرجع إلى عامة الناس إلا في الأمور البسيطة التي يستطيعون اتخاذ مواقف بشأنها والتي تصل بحقوقهم مباشرةً.

٢- من حيث موضوع الرأي:

موضوع الرأي في الاستفتاء هو أي موضوع عام يراد اتخاذ موقف منه أو قرار فيه، أيًا كان مجده، دون التقييد بأحكام سابقة أو قواعد لا يجوز المساس بها. حتى إنَّ أحكام الدستور وقواعده كثيرةً ما تختلف في الاستفتاء، ويُقال: "هذه الإرادة الشعبية التي لا تقيد إرادتها أخرى، ولا إرادتها نفسها التي سبق لها أن أودعتها الدستور، لأنَّها هي مصدر المشروعية في الدولة".

أما موضوع الرأي في الشورى فينحصر فيما لم يرد بشأنه نص قاطع في الكتاب والسنة، وذلك لأنَّه لا اجتهد في مجال الأحكام السماوية التي يجب أن يتقيَّد المسلمون بما جاءت به. وغالباً ما يتعلق موضوع الشورى بأمر من الأمور الدنيوية كمسائل الحرب وما يتصل بها من أساليب القتال، وشؤون الإنتاج، وأمور الاقتصاد والتجارة، ... إلى غير ذلك من شؤون الحياة الدنيا التي يُراد تنظيمها في غير مخالفة لأحكام الله سبحانه وتعالى.

٣- من حيث حدود الرأي:

ليس لصاحب الرأي في الاستفتاء عادةً غير الموافقة على موضوعه أو رفضه كما هو معروض عليه، دون مناقشة أو تفسير، أو إدخال تعديلات أو إضافات إليه، أو اقتراح حلول جديدة بشأنه. ونادرًا ما يطلب من المستفتى الاختيار بين عدة بدائل. أما في الشّوري، فلأهل الرأي بحث موضوع الشّوري بأكمله، ولهم الموافقة على ما يقترح عليهم، ولهم رفضه أو تعديله، ولهم مناقشته وانتقاد الحلول المقدمة بشأنه وتقديم الاقتراحات البديلة، غير أنّهم ملتزمون بأحكام الشّريعة الإسلامية في اجتهادهم، فلا يستطيعون تقديم اقتراح أو حكم لمسألة مخالف لهذه الأحكام. ويتمثل دورهم في الاجتهد في استباط حكم الشّريعة في المسألة موضوع الرأي، وهم في ذلك يبحثون عن حكم الله في هذه المسألة وليس عن حكم أنفسهم^(١).

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي و الشّريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٥٦ وما بعدها.

المبحث الثاني

أنواع الاستفتاء الشعبي

تمهيد وتقسيمه :

يتحقق أغلب الفقه^(١) على أربعة معايير للتفريق بين أنواع الاستفتاء الشعبي، بحيث تتتواء صور الاستفتاء الشعبي بالنظر إلى موضوعه، كما يفرق الفقه بين أنواعه من حيث وجوب إجرائه، وإلزامية نتيجته، ووقت اللجوء إليه. ويضيف البعض^(٢) معايير أخرى للتفريق بين أنواع الاستفتاء من حيث عمومية التصويت، وعدد درجات الاستفتاء الشعبي، والهدف المقصود من إجرائه. لذلك نقسم دراستنا في هذا المبحث في ستة مطالب رئيسة على النحو الآتي:

المطلب الأول : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث موضوع التصويت

المطلب الثاني : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث وجوب إجرائه

المطلب الثالث : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية النتيجة

المطلب الرابع : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث وقت استعماله

المطلب الخامس : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث عمومية التصويت

المطلب السادس : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث عدد الدرجات

(١) انظر: د. صالح جواد الكاظم؛ د. علي غالب العاني؛ الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩
د. حسان محمد شفيق العاني؛ الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة (بغداد، مطبعة جامعة بغداد، طبعة عام ١٩٨٦م)، ص ٤٥؛ د. محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٨٠٧؛ د. محمد نصر مهنا؛ في النظام الدستوري والسياسة "دراسة تطبيقية" (الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٥م)، ص ٢٥٧.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٧٧.

المطلب الأول

أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث موضوع التصويت

من المتفق عليه أنَّ الاستفتاء الشعبي ينقسم إلى ثلاثة أنواع من حيث موضوع التصويت^(١)، وهي الاستفتاء الدستوري، والاستفتاء التشريعي، والاستفتاء السياسي. ويعُدَّ النوعان الأول والثاني استفتاءً تشريعياً يهدف إلى وضع قواعد عامة مجردة، ولكن أحدهما موضوعه تشريع دستوري والآخر موضوعه تشريع عادي. ويسمى الأول بالاستفتاء الدستوري لتخصيصه وتمييزه عن الثاني.

وبالرغم من أنَّ مصطلح التشريع يُشكّل قاسماً مشتركاً يمكن أن يُطلق على القوانين الدستورية والعادلة على السواء، إلا أنَّ معظم فقهاء القانون قد درجوا على وصف التشريع الأعلى في الدولة، الذي تستمدُ منه بقية التشريعات مشروعاتها، بالتشريع الدستوري أو الأساسي، لتمييزه عن غيره من القواعد القانونية التي توصف بالتشريعات العادلة، لتدلّ على جميع التشريعات باستثناء التشريعات الدستورية؛ ولعلَّ سبب التمييز بين الاستفتاء الدستوري والاستفتاء التشريعي يعود إلى سمو الدستور الذي يعني أنَّ القواعد الدستورية (تعلو على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة)^(٢).

أما النوع الثالث وهو الاستفتاء السياسي، فلا يتعلّق موضوعه بوضع قواعد عامة مجردة. وإنما الفصل في مسألة مختلف فيها، أو اتخاذ قرار في أمر تباين بشأنه الآراء.

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٢) انظر د. حسن مصطفى البحري؛ سمو الدستور، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، مجلد الثالث (دمشق، الطبعة الأولى ٢٠١٠م)، ص ٤٥١ وما بعدها.

وهكذا فإنَّ لـكُلٍّ من هذه الأنواع التّلاتة معناه الخاص ونظاماً وهدفاً مستقلاً، وسنتحدّث عن هذه الأنواع في الأفرع التّلاتة الآتية:

الفرع الأوَّل: الاستفتاء الدّستوري

الفرع الثاني: الاستفتاء التشريعي

الفرع الثالث: الاستفتاء السياسي

الفرع الأوَّل

الاستفتاء الدّستوري

يُعرِّف الفقه^(١) الاستفتاء الدّستوري بـأنَّه ذلك النوع من الاستفتاء الذي ينصبُ محلُّه على إقرار دستور الدولة أو تعديله، ويتمثلُ في عرض مشروع الدّستور أو التعديل - بعد إعداده - على التصويت الشعبي للموافقة أو الرّفض.

وبناءً على هذا التّعرِيف ينقسم الاستفتاء الدّستوري إلى استفتاء تأسيسي يتعلّق موضوعه بوضع دستور جديد للدولة، واستفتاء تعديلي يتعلّق موضوعه بتعديل الدّستور القائم، تغييراً في بعض مواده أو إضافة أو حذفًا. وتناول كلاً من النّوعين على النحو الآتي:

أولاً - الاستفتاء التأسيسي

ثانياً - الاستفتاء التعديلي

^(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدّستوري، مرجع سابق، ص ١٦٠.

أولاً - الاستفتاء التأسيسي^(١) :

يُعرف الفقه^(٢) الاستفتاء التأسيسي بأنه: الاستفتاء على مشروع دستور جديد للدولة يتم إعداده من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، أو برلمان، أو حاكماً، أو لجنة حكومية (فنية متخصصة أو غير متخصصة)، تقتصر مهمتها على وضع مشروع الدستور، ثم يعرض بعد ذلك على متخصصين لتقديره.

ويؤكد الفقه^(٣) أن مشروع الدستور لا يكون له أية قيمة قانونية قبل عرضه على الشعب وموافقته عليه.

وجاء في تعريف آخر^(٤) إنَّ الاستفتاء التأسيسي هو ذلك الاستفتاء الذي ينصب على مشروع دستور معين لحكم الدولة، فيأخذ المشروع صفة القانونية ويصدر إذا

^(١) بدأت فكرة الاستفتاء التأسيسي بالظهور مع حركة تدوين الدساتير في بعض المستعمرات الأمريكية الشمالية عقب استقلالها عن بريطانيا العظمى في عام ١٧٧٦م، ولم يكن ينظر آنذاك إلى الاستفتاء الشعبي على أنه مجرد وسيلة فنية ممكنة لوضع الدساتير، وإنما كتعبير مباشر عن ممارسة فكرة السيادة الشعبية، وتؤكد ظهور الاستفتاء التأسيسي كوسيلة من الوسائل الديمقراطية لوضع الدساتير بصورة واضحة في الإعلان الذي أصدرته الجمعية التأسيسية الفرنسية المعروفة باسم *Convention Nationale La* في أولى جلساتها بتاريخ ٢١ أيلول عام ١٧٩٢م، وقررت فيه أن ((لا وجود لأي دستور إلا ذلك الذي يقبله الشعب)) وصيغتها بالفرنسية:

"*La Convention nationale declare: I qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptee par le people*".

ومنذ نهاية الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨م والاستفتاء التأسيسي آخذ في الانتشار في بلاد العالم المتقدم والمختلف على السواء، خاصة تلك التي نشأت من تفكك إمبراطوريات ما قبل هذه الحرب.

انظر: د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٨٣ و ١٨٤.

^(٢) انظر: د. نوري لطيف؛ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (بغداد، مطبعة علاء، الطبعة الأولى، سنة ١٩٧٩م)، ص ١٩٢.

^(٣) انظر: بيضاء عبد الجود محمد توفيق العباسى؛ الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٧.

^(٤) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٦٣. د. سعد عصفور؛ القانون الدستوري "الجزء الأول" (الإسكندرية، دار المعارف، الطبعة الأولى، سنة ١٩٥٤م)، ص ٢١١.

وافق عليه الشعب، وإذا رفضه زال ما كان له من اعتبار بصرف النظر عن قام بوضعه، ولو تعلق الأمر بجمعية تأسيسية منتخبة من الشعب.

وبناءً على ما سبق فإن مشروع الدستور المعروض على الاستفتاء قد تتولى مهمّة إعداده إما جمعية تأسيسية منتخبة، أو لجنة حكومية شُكّل خصيصاً لهذا الغرض^(١).

وأيًّا كانت الجهة التي قامت بوضع مشروع الوثيقة الدستورية، فإنَّ هذه الوثيقة الدستورية تتطلُّ مجردة من أيّ قوة قانونية ملزمة، قبل عرضها على الاستفتاء وموافقة المواطنين عليها. ومن ثمَّ فإذا كانت نتيجة الاستفتاء الدستوري سلبية، عُدِّتْ هذه الوثيقة الدستورية في حُكم العدم وكأنَّها لم تكن، ولو كانت مقدمة من قبل جمعية تأسيسية منتخبة بواسطة هؤلاء المواطنين^(٢).

وفيما يلي نعرض لطريقتي الاستفتاء التأسيسي وهما: طريقة اللجنة الحكومية وطريقة الجمعية التأسيسية.

١. طريقة اللجنة الحكومية:

بمقتضى هذه الطريقة شُكّل الحكومة لجنة لإعداد مشروع الدستور وتزودها بالتوجيهات التي تراها مناسبة. وهذه الطريقة لا تسمح للشعب - عن طريق ممثليه - بالمشاركة في إعداد الدستور وتضميه ما يشاء من أحكام، ويقتصر دوره في النهاية على مجرد الموافقة أو الرَّفض بالنسبة لمشروع الدستور المعروض عليه

(١) انظر:

-Samuel P. Huntington, *The Third Wave—Democratization in the late Twentieth Century*, (University of Oklahoma Press: Norman and London, 1991), pp. 174-175.

(٢) وهو ما حدث بالنسبة للمشروع الأول لدستور الجمهورية الفرنسية الرابعة عام ١٩٤٦م، مما أدى إلى وضع مشروع دستور آخر بواسطة جمعية تأسيسية جديدة.

انظر: د. صبحي الخصافي؛ الدستور والديمقراطية (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة عام ١٩٥٢م)،

.٢٧

كَلْ، فلا مجال لمناقشته محتوياته^(١). ولا شك أن هذه الطريقة أقل ديمقراطية من طريقة الجمعية التأسيسية.

ويرأينا، صحيح أن مشروع الدستور - وفقاً لهذه الطريقة - يكون معداً من قبل مختصين وفنيين، لكنه في النهاية من صناع الحكومة، وحيث إن للشعب الكلمة الأخيرة، فإن ذلك يعني أن هناك عقداً بين الحكومة والشعب، يصدر فيه الإيجاب عن الحكومة والقبول عن الشعب، إلا أن المتعاقد الموجّه إليه الإيجاب (الشعب) في هذه الحالة لا يمكنه تعديل مواد الدستور، ويقتصر دوره إما على قبول الدستور كَلْ أو رفضه كَلْ، وهو ما يُطلق عليه (عقد الإذعان).

وبهذه الطريقة وضع دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨م النافذ حالياً وهو آخر الدساتير الفرنسية التي صدرت بأسلوب الاستفتاء التأسيسي بعد أن قامت لجنة حكومية بوضع مشروعه^(٢)، حيث قامت مجموعة عمل من أعضاء مجلس الدولة الفرنسي بإعداد مشروع دستور جديد على ضوء توجيهات الجنرال "ديغول"، ثم عرض المشروع على اللجنة الاستشارية ومجلس الوزراء وأصبح المشروع نهائياً معداً للعرض على التصويت الشعبي.

وبتاريخ ٢٨ سبتمبر / أيلول عام ١٩٥٨م اشترك (٨٤,٩٪) من الناخبين الفرنسيين في الاستفتاء الشعبي على مشروع الدستور، فوافق (٧٩,٢٪) من الذين أدلووا بأصواتهم^(٣)، وكان عدد المسجلين في دوائر الاقتراع (٢٦٦٠٣٤٦١) ناخباً، صوت منهم (٢٢٢٩٣٣٠١) ناخباً، وبلغ الغياب عن الاستفتاء (٢٢٢٩٣٣٠١) ناخباً.

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٨٧.

(٢) انظر: د. صبحي الحمصاني؛ الدستور والديمقراطية، مرجع سابق، ص ٤٢٧؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ المبادئ العامة للقانون الدستوري (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٥م)، ص ٩٣ و٩٤.

(٣) انظر: د. حسين عثمان محمد عثمان؛ النظم السياسية والقانون الدستوري (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٨م)، ص ٦٦ و٦٧.

وعدد البطاقات البيضاء والملغاة (٣٠٣٥٤٩)، وبلغ عدد المواقفين (١٧٦٦٨٧٩٠)،
وعدد الرافضين (٤٦٢٤٥١١).^(١)

وفي مصر وُضِيَّعَتْ كَافَةُ الدَّسَاطِيرِ - الَّتِي عُرِضَتْ عَلَى الاستفتاء الشعبي - ابتداءً من دستور الجمهورية العربية المصرية لعام ١٩٥٦م حيث وَضَعَتْ مشروعه لجنة حكومية، ثمَّ عُرِضَ هذَا المَشْرُوِّع على الشَّعْب للاستفتاء فوافَقَ عَلَيْهِ فِي ٢٣/٦/١٩٥٦م، كَمَا أَنَّ الدَّسْتُور المصري الصَّادِر عام ١٩٧١م وُضِعَ هُوَ الآخِر عن طرِيقِ الاستفتاء، حيث وُضِعَ مَشْرُوِّعُ المَبَادِئُ الْأَسَاسِيَّة بِوَاسِطَةِ لجنة تحضيرية شُكِّلَتْ مِنْ بَيْنِ أَعْصَاءِ مَجْلِسِ الْأُمَّة، وَبَعْدِ موافَقَةِ هَذَا الْآخِر عَلَيْهِ عُرِضَ هُذَا المَشْرُوِّع على المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي العربي المنعقد في ٢٣/٦/١٩٧١م فوافَقَ عَلَيْهِ، وَفَوَّضَ لجنته المركزية (الفنية) بِصَوْغِ تَلْكَ المَبَادِئ في مَوَادَ مُحدَّدةٍ وَفَقَدَّ المَبَادِئ الَّتِي وَافَقَ عَلَيْهَا، وَبَعْدِ ذَلِكَ عُرِضَ عَلَى الاستفتاء الشعبي العام في ١١ سبتمبر/أيلول ١٩٧١م، وَأُعْلِيَتْ نَتْيَاجُ الاستفتاء بـ (٩٩,٩٤٪) مِنْ عَدْدِ الَّذِينَ أَدْلَوْا بِأَصْوَاتِهِمْ^(٢)، ثُمَّ أَصْدَرَهُ رَئِيسُ جَمْهُورِيَّةِ مصر.

وفي سوريَّةُ وُضِعَ بِنَفْسِ الطَّرِيقَةِ دَسْتُورُ جَمْهُورِيَّةِ الْعَرَبِيَّةِ السُّورِيَّةِ لِعَام ١٩٧٣م. حيث شُكِّلَتْ فِي ٢٦ آذار عام ١٩٧٢م لجنة برئاسة "رئيس مجلس الشعب" مهمَّتها وضع مشروع دستور دائم للبلاد. وَحَلَّصَتْ هَذِهِ الْجَنَّةُ بَعْدِ دراسَةٍ استغرقتَ عَامًا كَامِلًا تقريريًّا، إِلَى وَضِعِّ مَشْرُوِّعِ دَسْتُورِ جَمْهُورِيَّةِ الْعَرَبِيَّةِ السُّورِيَّةِ، ثُمَّ عُرِضَ

^(١) انظر :

- *Lavroff (Dmitri-Geogres); le système politique français, constitution et pratique politique de la ve République* (5 éme édition , paris , 1991), p.86.
- *Walker, Mark Clarence; The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy* (Palgrave Macmillan Ltd, First edition: 2003), pp.24-26.

^(٢) انظر: د. قائد محمد طريوش؛ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستير العربية، مرجع سابق، ص ٩٢.

على مجلس الشعب، فأقرَّهُ بعد مناقشاتٍ طويلة في جلسته المُعقّدة بتاريخ ٢٠/٢/١٩٧٣م.^(١)

وبتاريخ ٣/٣/١٩٧٣م أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم ١٩٩/١٩٩٦م المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على الدستور المذكور بتاريخ ١٢/٣/١٩٧٣م وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم ٨/١٣٢/٣/١٩٧٣م الناظم لأحكام الاستفتاء، وبعد أن اقترب الدستور بتأييد أغلبية ساحقة من هيئة التأمين - وفقاً لنتيجة الاستفتاء المعلنة بقرار وزير الداخلية رقم ١٦٦/١٣/٣/١٩٧٣م أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم ٢٠٨/٢٠٨م القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية وعده نافذاً من تاريخ ١٣/٣/١٩٧٣م.

وفيما يخص طريقة وضع الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢م، فيمكن القول بأنه وضع أيضاً بطريقة ديمقراطية وفقاً لأسلوب الاستفتاء التأسيسي، حيث أصدر السيد الرئيس بشار الأسد بتاريخ ١٥/١٠/٢٠١١م القرار الجمهوري رقم (٣٣) لسنة ٢٠١١م القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهدًا لاقراره وفق القواعد الدستورية، على أن تنهي اللجنة عملها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر اعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار.

وجاء في القرار الجمهوري المذكور أنه : « يحق للجنة أن تستعين بمن تراه مناسباً من الخبرات بهدف إنجاز مهمتها ». وتتألف اللجنة من ٢٩ عضواً^(٢).

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٢) وهم السادة التالية أسماؤهم: ١ - مظير العنبرى رئيساً للجنة. ٢ - عبد الكريم عدي عضواً. ٣ - الدكتور كمال شرف عضواً. ٤ - محيمى طيارة عضواً. ٥ - الدكتور عادل جاموس عضواً. ٦ - ممتاز فواخيري عضواً. ٧ - الدكتور عزيز شكري عضواً. ٨ - الدكتور عبود السراج عضواً. ٩ - الدكتور فؤاد ديب عضواً. ١٠ - الدكتور سام دلة عضواً. ١١ - الدكتور سعيد نحيلي عضواً. ١٢ - الدكتور ميخائيل نقول عضواً. ١٣ - الدكتور فاروق الباشا عضواً. ١٤ - الدكتور قدرى جميل عضواً. ١٥ - نزار سكيف عضواً. ١٦ - أحمد عيدو عضواً. ١٧ - عبد الرحمن الزكاوى عضواً. ١٨ - الدكتور جاسم زكريا عضواً. ١٩ - الدكتور محمد خير عكام عضواً. ٢٠ - الدكتورة كندة الشماط عضواً. ٢١ - الدكتور عبد الحى السيد عضواً. ٢٢ - الدكتورة جميلة شرجي عضواً. ٢٣ - الدكتورة أمل

وخلصت هذه اللجنة . ضمن المدة المحددة لها في قرار تشكيلها . إلى وضع مشروع دستور الجمهورية العربية السورية ، ثم عرض مشروع الدستور على موقع سورية التشاركية الإلكترونية التابع لرئاسة مجلس الوزراء بهدف إتاحة الفرصة للمواطنين للاطلاع على محتوياته قبل إبداء الرأي في الموعد المحدد للاستفتاء عليه . وبتاريخ ٢٠١٢/٢/١٥ أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٨٥/ لسنة ٢٠١٢ المتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٦ ، وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم /٨/ تاريخ ١٩٧٣/٣/١ المتضمن أحكام الاستفتاء ، وبعد أن اقرن الدستور بتأييد أغلبية هيئة الناخبين - وفقاً لنتيجة الاستفتاء المعلنة بقرار وزير الداخلية رقم ٢٩ م/ن تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧^(١) - وأصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم /٩٤/ القاضي بنشر الدستور في الجريدة الرسمية واعتباره نافذاً من تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ م^(٢) .

يازجي عضواً . ٢٤- أحمد صالح إبراهيم عضواً . ٢٥- عمران الرعيي عضواً . ٢٦- نبيه جلاحج عضواً . ٢٧- عصمت عنايري عضواً . ٢٨- محمود يونس عضواً . ٢٩- أحمد كزيري عضواً .

(١) أعلنت وزارة الداخلية السورية، يوم الاثنين ٢٠١٢/٢/٢٧، نتائج الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد السوري، ونقلت وكالة (سانا) عن وزير الداخلية محمد الشعار قوله إن "عدد المواطنين الذين مارسوا حقهم في الاستفتاء بلغ ٨٣٧٦٤٤٧ / أي بنسبة ٥٧,٤٪ من أصل ١٤٥٨٩٩٥٤" / يحق لهم الاستفتاء ممن بلغوا الثامنة عشرة بتاريخ ٢٠١٢/١/١ م". وأضاف الشعار أنه "في حين بلغ عدد الموقفين على مشروع الدستور الجديد ٧٤٩٠٣١٩ / مواطن بنسبة ٨٩,٤٪ من عدد المستفتين وغير الموقفين ٧٥٣٢٠٨ / مواطناً بنسبة ٩٪" ، بينما بلغ عدد الأوراق البالطة ١٣٢٩٢٠ / بنسبة ١٦,٦٪".

(٢) وذلك تطبيقاً لنص المادة /١٥٧/ من الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ م، والتي قضت بأن: (يُنشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية، ويُعد نافذاً من تاريخ إقراره).

٢- طريقة الجمعية التأسيسية :

في هذه الطريقة ينتخب الشعب جمعية تأسيسية تقتصر مهمتها على وضع مشروع الدستور الذي يعرض على الشعب ليتّخذ القرار بشأنه بالقبول أو الرفض. ولاشك أن هذه الطريقة ديمقراطية تقوم على أساس التمثيل النبّابي. ويُعرض مشروع الدستور الذي وضعه نواب الشعب على الشعب تمتزج الديمقراطية النبّابية بالديمقراطية المباشرة في نشأة دستور الدولة^(١).

وفي تقديرنا، فإن وضع الدستور بهذه الطريقة يُعد أكثر ديمقراطيةً من طريقة اللجنة الحكومية، لأن المشاركة الشعبية في هذه الحالة لا تقتصر على إقرار الدستور أو رفضه فقط، بل تتعدّاها إلى المشاركة في إعداده عن طريق اختيار الشعب لممثليه في الجمعية التأسيسية التي تقوم بإعداد مشروع الدستور.

إلا أن هذه الميزة تقابلها محاذير مختلفة يتمثل أهمها في ضرورة إعداد مشروع الدستور من قبل مختصين وفنيين خبراء، كما أن الشعب - من الناحية العملية - لن يبني اختياره لأعضاء الجمعية على أسس الفن والاختصاص، غالباً ما يبني اختياره على اعتبارات شخصية، قد تؤدي في النهاية إلى اختيار جمعية تأسيسية لا تضم أهل الاختصاص القادرين على تلبية طموحات الشعب في وضع دستور مُتقن.

ومن أمثلة الدساتير التي وضعَت بهذه الطريقة، دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ م وتفصّل فيما يلي طريقة وضع هذا الدستور^(٢):

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية رأت الحكومة الفرنسية المؤقتة معرفة رأي الشعب في نظامه الدستوري، فأجرت استفتاء شعبياً في ٢١ أكتوبر/تشرين الأول عام ١٩٤٥ م طلبت فيه إلى الناخبين الإجابة على سؤالين:

- السؤال الأول هو: هل تريد أن تكون الجمعية التي يتم انتخابها اليوم جمعية تأسيسية؟ وذلك لمعرفة ما إذا كان الشعب يريد إلغاء النظام الدستوري لسنة

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٨٥ .

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٨٥ و ١٨٦ .

١٨٧٥م وإقامة دستور جديد بواسطة هذه الجمعية التأسيسية، أم يريد الرّجوع إلى دستور الجمهورية الثالثة بحيث تكون الجمعية التي ينتخبتها هي مجلس النواب، وينتخب مجلس الشّيخ فيما بعد ليكتمل البرلمان طبقاً لدستور سنة ١٨٧٥م "دستور الجمهورية الثالثة".

- أمّا السؤال الثاني فهو: إذا أجاب النّاخبون بـ(نعم) على السؤال الأول، فهل توافق على أن تكون السلطات العامة منظمة طبقاً لمشروع القانون الملحق إلى حين تطبيق الدستور الجديد؟ ففي حالة الإجابة بـ(نعم) تكون سلطات الهيئة التأسيسية مقيدة بنصوص القانون الملحق المدونة على نفس بطاقة الاستفتاء. وفي حال الإجابة بالنّفي تكون الهيئة التأسيسية المنتخبة هي صاحبة السلطة المطلقة في وضع الدستور.

ودارت المعركة الدعائية بين الأحزاب والآتجاهات السياسيّة المختلفة على أساس الموافقة أو عدم الموافقة على كل من السؤالين. وكانت نتيجة الاستفتاء أنّ وافق المستفتون بأغلبية تقارب الإجماع^(١) على أن تكون الجمعية المنتخبة جمعية تأسيسية؛ رغبة منهم في عدم الرّجوع إلى دستور سنة ١٨٧٥م، كما وافق المستفتون بأغلبية الثلثين تقريباً على تحديد سلطة الجمعية التأسيسية. وكانت هذه الجمعية منتخبة لمدة سبعة أشهر فقط، بحيث يجب انتخاب غيرها إذا لم تقم بإعداد الدستور خلال المدة المحددة، أو أعدّته ورفضه الشعب^(٢).

وقدّمت الجمعية التأسيسية المنتخبة في غضون ستة أشهر بإعداد مشروع دستور وافق عليه المستفتون بأغلبية ٣٠٩ / ٢٤٩ صوتاً مقابل ٦٩٩١٣٦ صوتاً. وكان هذا المشروع يُقيم نظاماً دستورياً يقارب نظام الجمعية، عما داد مجلس برلماني واحد هو الذي يتولى تعيين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. وعرضَ هذا المشروع على

^(١) وهي أغلبية ١٨٥٨٤٧٤٦ / ٦٩٩١٣٦ صوتاً مقابل ٣٠٩ صوتاً.

^(٢) وهي أغلبية ١٢٧٩٤٩٤٥ / ٦٤٤٩٢٠٦ صوتاً مقابل ٣٠٩ صوتاً.

الاستفتاء الشعبي في الخامس من مايو/أيار عام ١٩٤٦م فرفضه الناخبون بأغلبية سيرة^(١).

وكلنتيجة لهذا الرفض انْتُخَبَت جمعية تأسيسية ثانية في الثاني من يونيو/حزيران من العام نفسه، وقامت الجمعية الجديدة بإعداد مشروع دستور آخر صاغت فيه النّظام السياسي بما يتفق والاتجاه السائد، وتجنّبت الأسباب التي دفعت إلى رفض المشروع الأول. ثم عُرِضَ المشروع الجديد على الشّعب في استفتاء ١٣ أكتوبر/تشرين الأول عام ١٩٤٦م فوافقت عليه الأغلبية^(٢)، ونشأ بذلك دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الذي صدر في ٢٧ أكتوبر/تشرين الأول من العام نفسه^(٣).

كذلك وضع الدّستور المصري الحالي حيث انتُخَبَ الشّعب المصري جمعية تأسيسية أعدّت الدّستور، ورغم انسحاب عدد كبير من أعضاء هذه الجمعية إلا أنهُ أُجري الاستفتاء على مشروع الدّستور على مراحلتين بتاريخ ١٥/١٢/٢٠١٢م، و٢٢/١٢/٢٠١٢م، وأعلنت نتيجة المُوافقة عليه بـ (٦٣.٨٪) من الأصوات المُدلى بها. وبرأينا يُعدُّ الاستفتاء التأسيسي - كأسلوب لنشأة الدّساتير - أقرب إلى الدّيمقراطية من الأساليب السابق ذكرها، نظراً لإشراك الشّعب في وضع الدّستور، إلا أنَّ هذه الدّيمقراطية تبقى رهناً للتطبيق العملي للاستفتاء، حيث تتوقف الغاية الدّيمقراطية للاستفتاء التأسيسي على نجاح العملية الاستفتائية ذاتها. وأهم مقومات هذا النجاح هو مناخ الحرية والدّيمقراطية وارتفاع مستوى الوعي

(١) وهي أغلبية /١٠٥٨٤٣٥٩/ /١٠٥٨٤٣٥٩/ صوتاً ضد /٩٤٥٤٠٣٤/ صوتاً، مع امتياز /٢٦٢٠٤٣/ مستفتياً عن التصويت.

(٢) وهي أغلبية /٩٢٩٧٤٧٠/ /٩٢٩٧٤٧٠/ صوتاً ضد /٨١٦٥٤٥٩/ صوتاً، مع امتياز /٥١٩٨٣٥/ مستفتياً عن التصويت.

(٣) انظر: محمد علي آل ياسين؛ القانون الدّستوري "المبادئ الدّستورية العامة" (بيروت، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بلا تاريخ)، ص ٦٥.

الشعبي الذي يجري الاستفتاء في ظله. وعليه يبقى الاستفتاء التأسيسي فاقداً قيمته الديمقراطية إذا لم تُرَاعَ مقومات النجاح المذكورة.

لذلك يخشى من استخدام هذا الأسلوب الديمocrطي لتحقيق غaiات دكتاتورية، حيث اعتمدت عليه العديد من الأنظمة الدكتاتورية عند بداية ممارستها للسلطة وأثناء ولادتها^(١)، فتحوّل الاستفتاء الشعبي إلى ما يُسمى "الصدق الشعبي"^(٢)، وبمقتضى هذا الأسلوب لا تلعب الإرادة الشعبية دوراً إيجابياً، بل سلبياً. وهي لا تقرّ شيئاً، بل تقبل ما يُعرض عليها في ظروف يتعدّر معها التصرُّف على نحو آخر.

(١) انظر: د. ميلود المهذبي و د. إبراهيم أبو حرام؛ الوجيز في القانون الدستوري "الكتاب الأول" (بنغازي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، الطبعة الثانية، سنة ١٩٩٦ م)، ص ٢٣٩.

(٢) والصدق الشعبي هو الأسلوب العادي لوضع الدساتير في الأنظمة الدكتاتورية وفي البلاد المختلفة عموماً. ويتدخل الشعب إنما عندما يطلب منه أن يقر انقلاباً وقع، أو تفوياضاً بوضع دستور في المستقبل. فقد أخذ بهذا الأسلوب لوضع دستور ألمانيا النازية في عهد هتلر، وإيطاليا الفاشية في عهد موسيليني، وإسبانيا الديكتاتورية في عهد فرانكو، كما أخذ بهذا الأسلوب أيضاً في سوريا في عهد أديب الشيشكللي، حيث وضع مشروع دستور وعرض على الشعب لاستفتائه فيه بتاريخ ٩/١٠/١٩٥٣ م، وعُدَّ موافقاً عليه، وفي ٢٥/٤/١٩٥٤ م وقع انقلاب عسكري اضطُرَّ أديب الشيشكللي للاستقالة وأُعيد العمل بدستور عام ١٩٥٠ م، وعُدَّت الفترة السابقة غير شرعية.

انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٨؛ د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤٤.

ثانياً - الاستفتاء التعديلية:

يُقصد بالاستفتاء التعديلية أخذ رأي الشعب في تعديل الدستور، وقد يشمل هذا التعديل مادة أو أكثر من الدستور النافذ.

كما يُعرف الفقه^(١) هذا الاستفتاء بأنه: ذلك النوع من الاستفتاء الذي تنص الدساتير على إجرائه لتعديل أحکامها سواء بصفة إجبارية أم اختيارية، وسواء أكان صاحب الحق في اقتراح التعديل هو إحدى سلطات الدولة أم عدداً من المواطنين، وسواء تم إعداد التعديل بواسطة البرلمان أم بواسطة الحكومة أم بواسطة المواطنين.

في هذا النمط من المشاركة الاستفتائية، يقتصر دور المواطنين على إبداء رأيهم بخصوص تعديل بعض نصوص أو أحکام الدستور، دون المساس بالدستور في جملته كما هو الحال في المشاركة الاستفتائية التأسيسية.

إذا كان أسلوب الاستفتاء التأسيسي قد أضحى هو الاتجاه الغالب لوضع دستور جديد في معظم الدول الحديثة، فإنَّ الأخذ بأسلوب الاستفتاء التعديلية فيها يكون - غالباً - من إجراءات التعديل، إذ غالباً ما تنص الدساتير التي تنشأ وفقاً لأسلوب الاستفتاء الشعبي، على أن يتم تعديلها أيضاً - عندما تقتضي الضرورة - بالطريقة نفسها.

من خلال التعريف أعلاه نجد أنَّ إجراءات تعديل الدساتير التي تأخذ بأسلوب الاستفتاء التعديلية تختلف من دولة إلى أخرى من النواحي الآتية:

^(١) انظر: د. أحمد العزيزي النقشبندي؛ تعديل الدستور (رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ١٩٩٤ م)، ص ٩٤.

١. من حيث وجوب إجراء الاستفتاء :

أ - الاستفتاء الإجباري للتعديل :

في هذه الحالة تكون مشاركة المواطنين شرطاً لازماً لتقدير مصير التعديل المقترن للنص الدستوري، فتكون السلطة المُنوط بها مهمة عرض الاقتراح على الشعب لاستفتائه فيه مُجبرة على القيام بذلك، وليس لها حق الخيار أياً كانت الجهة التي تقدمت بهذا الاقتراح. فإذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي على التعديل المقترن للدستور إيجابية، حاز هذا التعديل حجيته القانونية المُلزمة في مواجهة الكافة.

أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي سلبية، عُدَّ التعديل المقترن للدستور في حكم العدم وكأنه لم يكن. ومعظم الدساتير التي تأخذ بمبدأ الاستفتاء التعديلي تأخذ بالاستفتاء الإجباري.

ومن أمثلة الدساتير التي تبنيت إلزامية الاستفتاء لإقرار التعديل الدستوري دساتير أكثر من ثلاثة أربع الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية^(١). وكذلك الدستور الإيرلندي والاسترالي والدانماركي وكثير من دول العالم الأخرى^(٢).

(١) انظر:

- Bradley , Bates and Hinsworth, Constitutional And Administrative Law, (London, 1990), P. 89.

(٢) لقد فرقَت دساتير الولايات الداخلة في الاتحاد الأمريكي بين نوعين من التعديلات :

- ١- التعديلات الجوية التي ترد على نص أو عدد من التصوص والتي تسمى بـ (Amendments).
- ٢- التعديلات الشاملة أو المراجعة الشاملة للدستور التي تسمى بـ (Revision) حيث يتم التعديل في النوع الأول عن طريق اقتراح التعديل إما بوساطة المجالس التشريعية أو عن طريق الاقتراح المباشر من هيئة الناخبين ثم يُعتبر مشروع التعديل جزءاً من الدستور في حالة موافقة هيئة الناخبين عليه بعد عرضه عليها. أما النوع الثاني من التعديلات فلقد رأت ثلاثة أربع الولايات أنَّ فيه عملاً ضخماً لا يجوز أن تفرد به الهيئة التشريعية وعلى ذلك طلبت أن يقوم المجلس التشريعي بدعاوة الجمعية التأسيسية بقانون عادي تقوم

دستور اليابان الصادر عام ١٩٦٣ وفقاً للمادة ٩٦ / منه حيث نصَّت على ما يأتي: (اقتراح تعديل الدستور يجب أن يقرُه (الدييت) بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين على الأقل ويجب عرض هذا التعديل على الشعب للموافقة عليه، ويُشترط لصحة هذه الموافقة الحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات المترعرين في استفتاء خاصٍ يجري لهذا الغرض أو في الانتخابات التي يقرُّها (الدييت)^(١).

كما أخذ به الدستور السويسري الحالي الصادر بتاريخ ١٨ إبريل / نيسان ١٩٩٩ م في المادة ١٤٠ / منه حيث نصَّت على ما يأتي: (١- تعرَض الموضوعات الآتية للتصويت على الشعب والمقطاعات: أ. تعديلات الدستور الاتحادي...^(٢)).

وقد أخذ الدستور المصري الحالي الصادر عام ١٩٧١ م بالاستفتاء التعديلية الإجباري في المادة ١٨٩ / منه حيث جاء فيها: (إذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء مجلس عُرض على الشعب لاستفتائه في شأنه، فإذا وافق على التعديل اعتُبرَ نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء)^(٣).

مراجعة التصوص الدستورية القائمة وصُوغ نصوص جديدة أو دستوراً كاملاً يحل محلها. وإذا أتَى الجمعية عملها وصاحت التصوص الدستورية الجديدة غُرِبَّ عملها على هيئة التأمين للموافقة عليه أو رفضه). انظر: د. رمزي طه الشاعر؛ النظرية العامة للقانون الدستوري (القاهرة، مطبعة عين شمس، طبعة عام ١٩٧٩ م)، هامش ص ٣٩٣.

^(١) الموسوعة العربية للدّساتير العالمية (القاهرة، طبعة عام ١٩٦٦ م)، ص ٧٣٩.

^(٢) و صيغتها كما وردت باللغة الإنكليزية:

Art. 140- (Mandatory referendum:

1- The following must be put to the vote of the People and the Cantons:

A. amendments to the Federal Constitution;...).

^(٣) كما نصَّ الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٢ م على وجوب اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لإقرار التعديل الدستوري وذلك في المادتين ٢١٧ / ٢١٨ و ٢١٧ / ٢١٧، حيث نصَّت المادة ٢١٧ / ٢١٧ على أنه: (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. ويجب أن يذكر في الطلب المواد

ومن تطبيقات هذه المادة في مصر ما جرى في ٦ يوليو/تموز ١٩٧٩م^(١)، حيث تقدمَ ثلاثة أعضاء مجلس الشعب بطلبات لتعديل بعض مواد الدستور وهي المواد /١ و٢ و٤ و٥ و٧٧ المتعلقة بنظام دولة مصر وبكونه نظاماً اشتراكياً ديمقراطياً يقوم على تحالف القوى العاملة، وبأنَّ الشريعة الإسلامية هي المصدر الأساسي للشريع، وبأنَّ أساس الاقتصاد هو النظام الاشتراكي الديمقراطي الذي يقوم على الكفاية والعدل، وبأنَّ النظام السياسي هو الذي يقوم على أساس تعدد الأحزاب. وأخيراً وأهم ما جاء في التعديل ما جاءت به المادة /٧٧/ بعد التعديل من جواز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة أخرى متصلة بدلاً من مدتين فقط.

كما تضمن الاقتراح المذكور إضافة مواد جديدة إلى الدستور لم تتضمنها نصوصه الأصلية بشأن مجلس الشورى وتنظيم الصحافة بوصفها سلطة مستقلة. وفعلاً أُجري الاستفتاء في ٢٨ مايوا/أيار عام ١٩٨٠م، الذي وافق فيه الشعب على هذه التعديلات بنسبة موافقة (٨٩,٧٧٪) من الأصوات المدلى بها. وفي ٢٦ فبراير/شباط ٢٠٠٥م طلب الرئيس المصري تعديل المادة /٧٦/ من دستور عام ١٩٧١م، وإضافة مادة جديدة برقم /١٩٢/ مكرر، ونصَّت على أنَّ اختيار رئيس الجمهورية يتم بالانتخاب العام السري المباشر بعد أن كان يتم عن

المطلوب تعديلها وأسباب التعديل؛ فإذا صدر طلب التعديل من مجلس النواب وجوب أن يوقعه خمس عدد الأعضاء على الأقل.

وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب والشورى طلب التعديل خلال ثلاثة أيام من تاريخ تسلمه، ويصدر كل مجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية عدد أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يُعاد طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي)، ونصَّت المادة /٢١٨/ على أنه: (إذا وافق المجلسان على طلب تعديل الدستور، يناقش كل منهما نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً أعضاء كل مجلس، عُرض على الاستفتاء الشعبي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدور هذه الموافقة. ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة).

(١) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ رئيس مجلس الوزراء في النظم البريطانية المعاصرة "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٨٧م)، ص ١٥٨.

طريق الاستفتاء، وبتاريخ ٢٥ مايو/أيار أُجري الاستفتاء التعديلي الذي وافق الشعب بنتيجه على هذا التعديل.

وبالطريقة نفسها وافق الشعب بتاريخ ٢٦ مارس/آذار ٢٠٠٧ م على تعديل المواد ١٤ و ٥ / بإضافة فقرة ثالثة، و المادة ١٢ الفقرة الأولى، والمواد ٣٠ و ٢٤ و ٣٢ و ٥٦ / الفقرة الثانية، والمواد ٥٩ و ٦٢ و ٦٣ و ٧٤ و ٧٦ / الفقرتين الثالثة والرابعة، والمادة ٧٨ / بإضافة فقرة ثانية، والمادتين ٢٨ و ٨٤ / الفقرة الأولى، والمادة ٨٥ / الفقرة الثانية، والمواد ٨٨ و ٩٤ و ١١٥ و ١١٨ / الفقرة الأولى، والمواد ١٢٧ و ١٣٣ و ١٣٦ / الفقرتين الأولى والثانية، والمادة ١٣٨ / إضافة فقرة ثانية، والمادتين ١٤١ و ١٦١ / إضافة فقرة ثانية، والمادة ١٧٣ / عنوان الفصل السادس، والمواد ١٧٩ و ١٨٠ / الفقرة الأولى، والمواد ١٩٤ و ١٩٥ و ٢٠٥ / من الدستور^(١).

يضاف إلى ذلك أنه بتاريخ ٢٠١١/٣/١٩ تم الاستفتاء على تعديل ثماني مواد من الدستور المصري لعام ١٩٧١ م وال معدل في عام ٢٠٠٧ م وهي المواد الآتية: ٧٥، ٧٦، ٧٧، ٨٨، ٩٣، ١٣٩، ١٤٨، ١٧٩ "التي تم حذفها" /، وإضافة المادة ١٨٩ / ١٨٩ و مكرر(١)، وقد شارك في الاستفتاء (٤١,١٩٪) من عدد المواطنين الذين لهم حق المشاركة وهم ٤٥ مليون نسمة؛ حيث قام ١٨ مليوناً و ٥٣٧ ألفاً و ٩٥٤ مواطناً بالمشاركة في الاستفتاء، بعدد أصوات صحيحة بلغت ١٨ مليوناً و ٣٦٦ ألفاً و ٤١ صوتاً مقابل ٢١ ألفاً و ١٩٠ صوتاً باطلًا، وجاءت نتيجة الاستفتاء كما أعلنتها اللجنة القضائية العليا المشرفة على الاستفتاء الخاص بالتعديلات الدستورية القضائية على النحو الآتي، (نسبة الموافقين على التعديلات الدستورية من المشاركين في الاستفتاء ٧٧,٢٪ ونسبة الرافضين ٢٢,٨٪).

وقد جرى هذا الاستفتاء على تعديل المواد المذكورة من الدستور المصري، بعد الإطاحة بنظام الرئيس المصري "محمد حسني مبارك" عن طريق ثورة شعبية

(١) انظر: موسوعة الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ م حتى ٢٠٠٧ م، مرجع سابق،

أجبرته على التّتحي عن السُّلطة في ١١ فبراير/شباط من عام ٢٠١١م، بعد أن حكم مصر لمدة ثلاثة عاماً^(١).

وحَدَّا لو تضمَّن الدَّستور السُّوري نصاً مُماثلاً لنظيره المصري، حيث إنَّ التعديل الدَّستوري في سوريَّة لا يُعرض على الاستفتاء الشعبي^(٢)، رغم أنَّه نُسِّى بموافقة الشَّعب عليه بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧.

وقد يكون إجراء الاستفتاء مشروطاً بعدم تحقق أغلبية خاصة في البرلمان كما في دستور ساحل العاج الصادر عام ١٩٦٠م في المادة /٧٢/ منه، ودستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر عام ١٩٤٦م في المادة /٩٠/ منه، ودستور السنغال الصادر عام ١٩٦٠م^(٣)، أمّا في الجزائر فقد نصَّ الدَّستور الصادر عام ١٩٩٦م على وجوب عرض

(١) انظر: د.غسان سليم عرنوس؛ مبدأ التَّلازم بين السُّلطة والمسؤولية في النُّظم السياسيَّة المعاصرة بين النظرية والتطبيق (رسالة دكتوراه مُقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ٢٠١٢م)، ص ٧٠٤.

(٢) حيث نصَّ الدَّستور السُّوري الصادر عام ٢٠١٢ في المادة /١٥٠/ أَنَّه:

- ١- رئيس الجمهورية كما ثُلُث أعضاء مجلس الشَّعب حق اقتراح تعديل الدَّستور.
- ٢- يتضمَّن اقتراح التعديل التصوص المراد تعديلهما والأسباب الموجبة لذلك.
- ٣- يُشكَّل مجلس الشَّعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.
- ٤- يُناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقرَّه بأكثريَّة ثلاثة أرباع أعضائه عُدَّ التعديل خائِيَاً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية.

(٣) حيث نصَّت المادة /٨٩/ منه على أَنَّ (...كل مشروع أو اقتراح بتعديل الدَّستور لا يُعتبر خائِيَاً إلا بعد إجراء استفتاء عليه، ومع ذلك فأيَّ مشروع أو اقتراح بالتعديل لا يُعرض للاستفتاء إذا قرَّر رئيس الجمهورية أن يعرضه فقط على الجمعية الوطنيَّة وفي هذه الحالة لا يكون التعديل خائِيَاً إلا إذا وافقت عليه أغلبية الأعضاء المكوَّنين للجمعية الوطنيَّة...).

انظر: د. أحمد العزَّي النقشبendi؛ تعديل الدَّستور، مرجع سابق، ص ٩٥.

مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبيّ (إذا صدرت المبادرة بالتعديل من رئيس الجمهورية، وبعد إقراره من طرف البرلمان في مهلة لا تتجاوز خمسين يوماً^(١)).

ب - الاستفتاء الاختياري للتعديل :

تجعل بعض الدساتير إجراء الاستفتاء التعديلي اختيارياً وخاضعاً لمشيئة الجهة المنوط بها مهمة القيام به، فإن شاءت لجأت للاستفتاء وإلا اتبعت الطريق الآخر الذي رسمه لها الدستور، وقد تكون هذه الجهة رئيس الدولة كما في المادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م^(٢)، التي ترك أمر البت فيها للسلطة التقديرية لرئيس الدولة، حيث خولت رئيس الدولة في فرنسا حق اختيار الإجراء المناسب لإقرار التعديل الدستوري المقترح، عن طريق دعوة المواطنين للمشاركة الاستفتائية، وإبداء رأيهم بخصوص موضوع التعديل الدستوري المقترح بقوله أو رفضه، أو الاكتفاء بعرض هذا التعديل على البرلمان المنعقد ب الهيئة مؤتمراً مكوناً من أجتماع أعضاء مجلسه معاً، وبشرط الموافقة على التعديل بأغلبية موصوفة هي ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان. وطبقت هذه المادة لأول مرة في تاريخ الجمهورية الخامسة في استفتاء ٢٤ سبتمبر/أيلول عام ٢٠٠٠م، إذ إن جميع التعديلات السابقة كانت تتم وفقاً للمادة /١١/ بدلاً من المادة /٨٩/. كما سيلاحظ فيما بعد، و موضوع هذا الاستفتاء هو تعديل المادة /٦/ من هذا الدستور المتعلقة بمدة انتخاب رئيس الجمهورية حيث جاء التعديل جاعلاً مدة انتخاب الرئيس /٥/ سنوات بدلاً من /٧/ سنوات ولقد أُجري هذا الاستفتاء في ٢٤/٩/٢٠٠٠م وتمت الموافقة عليه بنسبة (%) ٧٣,٢ من مجموع الأصوات المدلى بها^(٣).

^(١) انظر: أ.د. يوسف حاشي؛ في النظرية الدستورية (بيروت، منشورات الملحق الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٩م)، ص ٢٣٦.

^(٢) انظر: نص المادة (٨٩) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨م.

^(٣) انظر: *- Camby (Jean-pierre); Le référendum et Le droit. (APropos du référendum du 24 septembre 2000), Revue du droit public de La scince politique , en france , (et AL 'étranger , N1 , 2001) pp.3,4.*

- Feldman, Jean Philippe; De la Ve République à la constitution de la liberté (Paris Editions Charles Coquelin, 2008), p. 87.

ورغم نصّ المادة /٨٩/ الواضح والصريح، إلا أنَّ بعض مشاريع التعديلات الدستورية عُرضت على الاستفتاء الشعبي بِموجب المادة /١١/ من الدستور، التي تنصّ على (حقِّ الرئيْس في عرض مشاريع القوانين المتعلقة بالعامَّة... وإذا ما أُسْفِر الاستفتاء عن إقرار مشروع القانون يقوم رئيْس الجمهوريَّة بإصداره خلال الخمسة عشرة يوماً التالِية على إعلان نتائج الاستفتاء)، وبناءً على هذه المادَّة أُجري استفتاء دستوريٌّ تعديليٌّ بتاريخ ٢٨/١٠/١٩٦٢م، والذِّي كانت غايته تعديل نصوص المواد /٦/ و /٧/ من الدستور الفرنسي والمتعلقة بانتخاب رئيْس الجمهوريَّة، يجعلها تتم بالانتخاب المباشر بعد أن كانت تتم بالانتخاب غير المباشر. وقد أثار هذا الاستفتاء جدلاً فقهياً كبيراً بين الفقهاء الفرنسيين نظراً لكونه تم وفقاً للمادة /١١/ من الدستور وليس تبعاً للمادة /٨٩/، حيث إنَّ المادة /١١/ لا تتضمَّن أيَّ تعديل دستوريٌّ مماثل لما تتضمَّنه المادة /٨٩/، وانطلاقاً من ذلك أكَّد الفقهاء الفرنسيون أنَّه من غير المشكوك فيه أنَّ اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي من أجل تعديل المادَّتين /٦/ و /٧/ من الدستور يُشكِّل خرقاً كبيراً للقانون الدستوري وهذا ما أكَّده المجلس الدستوري الفرنسي^(١).

ولكنَّ الجنرال "ديغول" أكَّد أنَّ الإجراءات المتبعة لتعديل مواد الدستور وفقاً للمادة /١١/ هي إجراءات قانونية، فضلاً عن أنَّ الحكومة هي الأخرى أدَّت أنَّ المادة /١١/ تضيف طريقاً آخر لتعديل الدستور، وتسويتها في ذلك أنَّ مشروع القانون المتعلق بتنظيم السلطات العامَّة قد يكون دستورياً أو عضوياً أو اعتيادياً. ويمكن القول أنَّ تلك التسويفات ليست مقنعة بدرجة كبيرة لأنَّ المشرع قد نصَّ وبشكل واضح على أنَّ إجراء أيَّ تعديل دستوري يجب أنْ يتم بالرجوع إلى المادة /٨٩/ وليس إلى المادة /١١/ تحت غطاء الادِّعاء بغموض نصِّها وعدم وضوحه لأنَّ

^(١) انظر في التفاصيل: *Ardant, Philippe ; Les Institutions de la Ve République*, (Paris: Hachette supérieur, Édition: 9e édition: 2004), pp. 24,25.

هذا الغموض يمكن أن يعالج بتفسيره تفسيراً صحيحاً متفقاً مع غاية المشرع وهدفه.

ولقد تم هذا الاستفتاء فعلاً في ٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٦٢م، وبلغت نسبة المصوّتين بنعم (٩٠,٨١٪) من عدد الأصوات المُدلّى بها^(١).

كما أُجري استفتاء دستوريٌ تعديليٌ آخر بموجب المادة /١١/ من الدّستور لأخذ موافقة الشعب على إقامة مناطق جغرافية جديدة، وعلى تعديل نظام مجلس الشّيوخ، ولقد تضمن مشروع التعديل ما يقارب /٢٠/ مادة من مواد الدّستور^(٢). ولقد تم هذا الاستفتاء فعلاً في ٢٧ نيسان عام ١٩٦٩م، وقابله الشعب بالرفض حيث بلغت نسبة الرّفض (٥٣,١٧٪)، وكان من نتائج هذا الرّفض أنْ قدم الجنرال "ديغول" استقالته من الحكم لكونه علّق بقاءه في السلطة على موافقة الشعب في هذا الاستفتاء^(٣).

وقد ذهب بعض الفقهاء ممّن أيدوا اللجوء للمادة /١١/ المذكورة إلى القول بأنَّه لا يوجد محل للاعتراض لأنَّ استفتاء ٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٦٢م قد شَكَّلَ سابقة كونَت عرفاً دستورياً يقضي بأنَّ أي تعديل للدّستور يجب أنْ يتم وفقاً للمادة /١١/، لكن ذهب الاتجاه الغالب بالفقه - وهو الاتجاه الصحيح - إلى رفض هذا التبرير لأنَّ الأمر متعلق بسابقة واحدة فقط، ومن ثم لا يمكن عدّها عرفاً لافتقارها إلى عنصر التّكرار فضلاً عن غياب العنصر المعنوي للعرف فيها. كما أنَّ

^(١) انظر: بيداء عبد الجمود محمد توفيق العباسi؛ الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة، مرجع سابق، ص ٥٦ و ٥٧.

- Nguyen , Lemong; *La constitution de la Ve République, (théorie et pratique,* paris , 1985), p. 201.

- Walker, Mark Clarence; *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*, op.cit., pp. 32-36.

^(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠١.

^(٣) انظر: د. حسنان محمد شفيق العابي؛ الاستفتاء الشعبي في الفقه الدّستوري، مجلة العلوم السياسيّة (بغداد، العدد (٢٤)، تموز ، ٢٠٠١م)، ص ١٩.

الحكومة بررّت هذا الاستفتاء مستندة - فضلاً عن حجتها السابقة التي ذكرتها في استفتاء ٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٦٢م - إلى حجة جديدة متمثلة بالقول إنَّه: إذا انطوت هذه الطريقة في تعديل الدستور على خطأ فإنَّ موافقة الشعب تُغطي هذا الخطأ وتصحّه، فضلاً عن أنَّ الجنرال "ديغول" أدعى أنَّ الاستفتاء باتباع المادة ١١١ / هو الوسيلة الوحيدة لإصلاح مجلس الشيوخ لأنَّ المادة ٤٦ / من الدستور تحرّم إجراء أيّ تعديل بالطريق البرلاني من دون موافقة مجلس الشيوخ، ولكن تلك الحجة لا تؤكّد صحة هذا الإجراء، حيث لا يوجد ما يمنع البرلمان من قبول تعديل نظامه أو إصلاحه باتباع إجراءات التعديل الواردة في المادة ٨٩ / من الدستور إذا وُجدت المسوّغات الفعلية لذلك، ولكن يمكن القول إنَّ جميع تلك الحجج لا تسوغ الرجوع إلى نصّ المادة ١١١ / لأنَّ المشرع كان صريحاً وواضحاً بتأكيده أنَّ أيّ تعديل دستوريّ يجب أن يتمّ وفقاً للمادة ٨٩ / من الدستور لا غيرها، ولا يُستثنى من هذه المادة إلا التعديل المتعلق بالشكل الجمهوري وسلامة إقليم الدولة؛ بسبب وجود حظر لهذا التعديل.

ومن الدساتير التي منحت حقَّ الخيار للرئيس دستور السنغال الذي يجعل للرئيس الخيار بين الرجوع للاستفتاء الشعبي وبين موافقة البرلمان بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات، ودستور تشيلي الذي يقضي بأنَّه إذا لم يوافق الرئيس على التعديلات المقترحة بواسطة البرلمان كان له عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي^(١). وقد تكون هذه الجهة البرلمان، كما في دستور التمسا الصادر عام ١٩٢٠ في المادة ٤٤ / منه، حيث جاء فيها (بأنَّ كلَّ تعديل دستوري يقرره البرلمان الاتّحادي يُعرض على الاستفتاء الشعبي قبل إصداره إذا طلب ثُلث أعضاء البرلمان ذلك).

كما يمكن أن تكون هذه الجهة هي المواطنين كما في الدستور السويسري الحالي الصادر عام ١٩٩٩م، إذ إنَّ هذا الدستور علق إجراء الاستفتاء

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠١.

على إرادة المواطنين سواء أكان الاستفتاء على مراجعة جزئية للدستور حيث نصت المادة ١٣٩ / منه على أنه (يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت تقديم اقتراح يأخذ شكل الصيغة العامة لتبني أو تعديل أو إلغاء مادة دستورية أو قانونية، وذلك خلال ثمانية عشر شهرًا من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً)، أم كان الاستفتاء على مراجعة شاملة للدستور وفق ما نصت عليه المادة ١٣٨ / منه على أنه (يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة ممتنعين بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي، وذلك خلال ثمانية عشر شهرًا من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً)^(١). وفي تقديرنا، يؤخذ على الاستفتاء الاختياري، أنَّ قرار إشراك الشعب في التعديل يبقى أداة بيد سلطات الدولة، التي تتمتع عن عرض الاقتراح المعدل على الشعب كلما استشعرت مخالفه نتائج الاستفتاء لرغباتها، إلا إذا كان الاقتراح من حق المواطنين كما في سويسرا.

٢. من حيث الجهة التي تملك حق اقتراح التعديل:

تحتفظ الدساتير في تقديرها لهذه المسألة، فغالباً ما يمنح حق الاقتراح سلطات الدولة، وفي بعض الدساتير يُمنح هذا الحق للمواطنين. ومن أمثلة الدساتير التي يملك فيها البرلمان حق اقتراح التعديل، الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨م، الذي جعل ذلك من اختصاص كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان طبقاً لنص المادة ٨٩ / منه. ومنها كذلك الدستور المصري لسنة ١٩٧١م، الذي نص في المادة ١٨٩ / منه على أنه (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور....). وخير مثال على الدساتير التي تعطي حق اقتراح التعديل للمواطنين، الدستور الفيدرالي السويسري - كما مر معنا أعلاه -.

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٩٤ .

٣- من حيث الجهة التي تقوم بإعداد مشروع التعديل :

تعمد أغلب الدساتير إلى إنطة مهمة إعداد التعديل بالبرلمان، مع اشتراط إجراءات خاصة، وتعطي بعض الدساتير هذا الحق لرئيس الدولة، أو إلى هيئة خاصة يتم اختيارها تحقيقاً لهذا الغرض، وقليل من الدساتير يعهد بهذه المهمة للحكومة^(١).

ومنها ما يمنح هذا الحق للمواطنين، كالدستور الفيدرالي السويسري من المادة ١٣٩ / المذكورة أعلاه.

وفي تقديرنا، من الضروري إشراك الشعب بتعديل الدستور الذي يحكمه. فلما كانت معظم الدساتير تستلزم موافقة الشعب لنشوئها منذ البداية، لذلك فإن الشعب الذي يملك إقرار الدستور ككل، لا يجوز حرمانه من حق المشاركة في تعديل مواده التي شارك في نشأتها، فمن يملك الكل يملك الجزء، ومن يقرُ الدستور بمجمله يحق له - من باب أولى - أن يشارك في تعديل بعض مواده، خاصة وأن أي تعديل مهما كان بسيطاً فإنه بلا شك يؤثر على كافة المواطنين ومراكزهم القانونية؛ لأن الدستور هو القانون الأساسي الذي ينظم حقوق المواطنين وواجباتهم وحرياتهم، وبالتالي فإن الاستفتاء التعديلي هو الإجراء المكمل للاستفتاء التأسيسي، وإن عدم إقرار هذا الحق للشعب يجعل من الاستفتاء التأسيسي فاقداً لقيمة القانونية بسبب إمكانية تعديل الدستور - المنشأ أصلاً بالاستفتاء - دون إشراك المواطنين أو رقابتهم.

^(١) انظر: د. بكر قباني؛ دراسة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٤.

الفرع الثاني

الاستفتاء التشريعي

أولاًً - مفهوم الاستفتاء التشريعي:

يُعرّف الفقه^(١) الاستفتاء التشريعي بأنه أخذ رأي الشعب بقانون أو مشروع قانون ما، سواء أكان قانوناً عادياً أم تنظيمياً يتعلّق بتنظيم السلطات العامة، ليُدلّي الشعب برأيه بالموافقة أو الرّفض.

وتتوّع صور الاستفتاء التشريعي من حيث ميعاد الاستفتاء^(٢) بالنسبة لـ عدد التشريع إلى نوعين من الاستفتاء هما: الاستفتاء الاستئذاني (السابق) والاستفتاء التّصديقي (اللاحق).

ففي الحالة الأولى: يكون الاستفتاء سابقاً على القانون يستهدف استطلاع رأي الشعب حول مشروع القانون قبل إصداره، أي على المبدأ فقط، بحيث تستأند الحكومة الشعب أو تستشيره في مبدأ قانون معين قبل وضعه، وذلك عندما تطلب السلطات التشريعية من المواطنين موافقتهم المسبقة على وضع مشروع قانون قد يُطرح عليهم فيما بعد. وهذه الاستشارة تسمح للمواطنين بأن يبيّنوا رغبتهم قبل وضع نصّ المشروع.

أما في الحالة الثانية: فيكون الاستفتاء لاحقاً على القانون يستهدف الحصول على موافقة الشعب بحيث يعرض القانون على الشعب بعد إعداده، ويُطلب إليه قوله أو رفضه، ويبين على ذلك أن مشروع القانون هذا لا يكتسب الصفة

(١) انظر: د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير، د. رعد الجدّة؛ النظرية العامة في القانون الدّستوري والنظام الدّستوري في العراق (بغداد، دار الحكمة، طبعة عام ١٩٩٠ م)، ص ٢٣٧.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلّو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠٨؛ د. محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية "الدولة والحكومة" (بيروت، دار النهضة، سنة ١٩٦٩ م)، ص ٨٠٧.

القانونية إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء؛ ومن هنا تظهر أهمية تأثير الشعب في مسائل التشريع؛ إذ إنّه يتدخل مع البرلمان لإصدار القانون، وبهذا فإنّ الشعب يملك حقّ مراقبة مشروعات القوانين التي يُصدرها البرلمان، إذ يستطيع الشعب رفض أيّ مشروع لا يليّ رغبته، أو أنّه قد يأتي مخالفًا لمبدأ ثابت ومن دون أن يتربّب عليه أيّ مسؤولية لأنّ الشعب يملك حرية الرأي باتّخاذ القرار المناسب^(١). وقد يتمّ إعداد مشروع القانون من قبل رئيس الدولة أو البرلمان أو حتّى من قبل المواطنين أنفسهم في ظلّ الدّساتير التي تأخذ بنظام الاقتراح الشعبيّ، كما هو الحال في سويسرا مثلًا.

ثانيًا- تطبيقات الاستفتاء التشريعي :

١- الاستفتاء التشريعي في فرنسا :

أخذت فرنسا بنظام المشاركة الاستفتائية في التشريع العادي في دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨م، الذي حدد نطاق الاستفتاء التشريعي في بعض المسائل الخاصة بالمستعمرات الفرنسية أو التصريح بالتصديق على المعاهدات التي تؤثّر على عمل مؤسسات الدولة، حيث نصّت المادة /١١/ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية على أنّه : (لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان، أو بناءً على الاقتراح المشترك لمجلسى البرلمان المنصوص في الجريدة الرسمية أن يُخضع للاستفتاء كلّ مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو يتضمّن التصديق على اتفاق متعلق بالمستعمرات الفرنسية أو يرمي إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي تؤثّر على عمل مؤسسات الدولة دون معارضتها مع الدّستور. فإذا انتهى الاستفتاء بقبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة).

^(١) انظر: د. جورجي شفيق ساري؛ الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية "أركان التنظيم السياسي"، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

وطبقاً لنص هذه المادة، لرئيس الجمهورية الفرنسية سلطة إجراء الاستفتاء الشعبي، وسلطته في ذلك شخصية ينفرد بمارستها دون توقيع وزير إلى جانب توقيعه، ولكنها مقيّدة بشرطين موضوعيين: أحدهما متعلق باقتراحه، والآخر متصل بانعقاد البرلمان وقت إجرائه، وشرط ثالث شكلي يتعلق بالنشر.

ويجب أن يكون مجلساً البرلمان في حالة انعقاد. وهذا الأمر منصوص عليه بشكل واضح، عندما يتم اقتراح الاستفتاء بطلب من الحكومة، ويتأكد ذلك عندما تتم العملية بناءً على اتفاق المجلسين، ووجوب انعقاد البرلمان أثناء تقديم اقتراح الاستفتاء منصوص عليه صراحة في المادة الحادية عشرة بالنسبة لاقتراحات الصادرة من الحكومة.

أما بالنسبة لاقتراحات المقدمة من البرلمان، فإنها بطبيعة الحال لا تصدر من البرلمان إلا إذا كان في حالة انعقاد. والهدف من اشتراط انعقاد البرلمان أثناء تقديم اقتراحات الاستفتاء هو تمكينه من مراقبة عملية التشريع خارج نطاق البرلمان عن طريق الاستفتاء حتى يستطيع إذا اقتضى الأمر إشارة مسؤولية الحكومة التي اقترحت الاستفتاء.

ولا يستطيع رئيس الجمهورية التصرُّف من تلقاء نفسه بشكل مطلق، وإنما يجب أن يحول إليه الاقتراح من قبل مجلسي البرلمان أو من قبل الحكومة التي قدّمت اقتراحات كل الاستفتاءات التي أجريت في الجمهورية الفرنسية الخامسة حتى الآن. غير أنَّ هذه الاقتراحات كانت تصدر في الحقيقة بتوجيهه أو بإيعاز أو طلب من رئيس الجمهورية. كما يجب أن يُنشر هذا الاقتراح في الجريدة الرسمية.

ونظراً لخطورة الاستفتاء الشعبي فقد حرم الدستور استخدامه على الرئيس المؤقت - وهو عادة رئيس مجلس الشيوخ - الذي يحل محل الرئيس لعجزه المؤقت عن العمل أو لاستحالة إجراء الاقتراع لانتخاب رئيس جديد في حالة العجز الدائم^(١).

(١) انظر: المادة السابعة من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م حيث جاء فيها: (في حالة شغور رئاسة الجمهورية لأي سبب من الأسباب، أو الإقالة من قبل المجلس الدستوري بناءً على طلب الحكومة وذلك

وقد جاء نص المادّة / ١١ / المذكورة قاصراً الاستفتاء التّشريعي على القوانين المتعلقة بتنظيم السّلطات العامّة والاتفاقيّات المتعلّقة بالمستعمرات الفرنسيّة، مما يجعل الاستفتاء التّشريعي محدوداً – من حيث مجال تطبيقه – ولا يشمل الجوانب التّشريعية الأخرى.

كما أنَّ تعبير "تنظيم السّلطات العامّة" تعبير غامض، لأنَّ كلمة التّنظيم بمعناها الواسع تشمل تركيباً عضوياً، فقد تشمل هذه السّلطات واحتياطاتها، والسلطات العامّة هي رئيس الجمهوريّة والوزارة والبرلمان وكلّ الهيئات التي أقامها الدّستور.

أمّا المشروع المنصب على تنظيم السّلطات العامّة، فإنه قد يكون دستوريّاً أو عاديّاً أو قانوناً عضوياً. وهنا يثور التّساؤل، هل يمكن للرئيس اللجوء للمادّة / ١١ / لتعديل الدّستور بذرائعه تنظيم السّلطات العامّة ؟

تكمّن الإجابة على هذا السّؤال في نص المادّة / ٨٩ / من الدّستور الفرنسيّ والتي نظمت إجراءات تعديل الدّستور. ولو أردت للمادّة / ١١ / أن تخالف إجراءات تعديل الدّستور لنصل على ذلك صراحة في المادّة / ٨٩ /.

بالأغلبيّة المطلقة لعدد أعضائه، فإنَّ مهام رئيس الجمهوريّة باستثناء تلك المخصوص عليها في المادتين / ١١ و ١٢ / أدناه، يجب أن تُمارس بشكل مؤقت من قبل رئيس مجلس الشّيوخ، وإذا كان هو بدوره غير قادر على أداء هذه المهام، فإنَّ الحكومة تتولى ممارسة هذه المهام.
وجاء هذا النص باللغة الفرنسيّة:

(En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement).

وقد تم اللجوء لنص المادة ١١ / من الدستور من قبل رئيس الدولة، في سبعة استفتاءات شعبية تمت على التوالي في ٨ يناير / كانون الثاني ١٩٦١م، وفي ٨ إبريل / نيسان ١٩٦٢م، ٢٨ أكتوبر / تشرين الأول ١٩٦٢م، ٢٧ إبريل / نيسان ١٩٦٩م، وفي ٢٣ إبريل / نيسان ١٩٧٢م، وفي ٦ نوفمبر / تشرين الثاني ١٩٨٨م، وفي ٢٠ سبتمبر / أيلول ١٩٩٢م^(١).

وفي تقديرنا، إن اللجوء إلى نص المادة ١١ / المذكورة أعلاه لا تعني بالضرورة أن الاستفتاء الذي يتم بموجبها هو استفتاء تشريعي بالمعنى التقليدي المعروف؛ لذلك نفضل إدراج هذه الاستفتاءات ضمن تصنيفاتها الحقيقة بالمعنى الحرفي، لأن بعضها استفتاءات دستورية المذكورة سابقاً عند الحديث عن الاستفتاء الدستوري - مثل استفتاء ٢٨ أكتوبر / تشرين الأول ١٩٦٢م^(٢) الذي ينصب على تعديل مواد دستورية، واستفتاء ٢٧ إبريل / نيسان ١٩٦٩م^(٣) الذي محله أيضاً تعديلات دستورية. أمّا الاستفتاءات الأخرى التي أجريت تطبيقاً لنص المادة ١١ / فهي استفتاءات سياسية، منها ما يتعلّق بتقرير مصير أو إقرار معاهدات واتفاقيات، سيأتي تفصيلها لاحقاً.

وحقيقة الأمر أن الاستفتاء التشريعي صنف مستقلاً لتميزه عن الاستفتاء الدستوري والاستفتاء السياسي، وإن محل الاستفتاء التشريعي هو قانون عادي داخلي.

^(١) انظر د. عبد الغني بسيوني؛ سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٩٤م)، ص ١٣٦؛ د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص .٢١٥

- Ardent, Philippe ; *Les Institutions de la Ve République*, op.cit., pp. 40,41.

^(٢) انظر: الصفحة ٦٥ / من هذا البحث.

^(٣) انظر: الصفحة ٦٦ / من هذا البحث.

٢- الاستفتاء التشريعي في مصر:

تحصر النصوص التأozمة للاستفتاء التشريعي في مصر في المادتين /٧٤/ و /١٥٢/ من دستور عام ١٩٧١م، و تنص المادة /٧٤/ على أنه: (الرئيس الجمهوري، إذا قام خطرا يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامه الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتّخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطرا، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتّخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها).

أما المادة /١٥٢/ فتنص على أنَّ: (الرئيس الجمهوري أن يستمع الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا). وقد يكون من بين هذه المسائل المهمة التي يقدّرها الرئيس، أو الإجراءات السريعة - التي يتّخذها لمعالجة الخطرا - قرارات بقوانين^(١) والتي تتمتع بقوة قانونية ملزمة، تُعرض على المواطنين في استفتاء شعبي، وبحسب النتيجة التي يسفر عنها هذا الاستفتاء يكون مصيرها. فإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالموافقة كتب لها البقاء والاستمرار، أما إذا رُفضت في الاستفتاء فسوف ينتهي العمل بها.

وبالنتيجة فإنَّ تطبيق هاتين المادتين، قد يؤدي في بعض الأحيان إلى إجراء (استفتاءات تشريعية)، ويدعو لها رئيس الجمهورية، بهدف إشراك الشعب في العملية التشريعية، وبناءً عليه نتناول دراسة الاستفتاء التشريعي في مصر في ضوء المادتين المذكورتين على التّالي:

^(١) انظر: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري "الجزء الثاني" (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة عام ١٩٩٦م)، ص ٥٠٧.

أ- شروط تطبيق المادة /١٥٢/ من الدستور المصري :

يُوضح من نص هذه المادة أنَّ إجراء هذا الاستفتاء يُعدُّ حقاً مقتضراً على رئيس الجمهورية فقط، الذي قد يلجأ إليه أو لا، وفقاً لسلطته التقديرية، فهو استفتاء اختياري بالنسبة إلى الرئيس.

ويُشترط أنْ ينصبَّ هذا الاستفتاء على المسائل المهمة المتعلقة بمصالح البلاد العليا.

وقد انْقَدَت هذه المادة لكونها لم تحدد ما المقصود بمصالح البلاد العليا بشكل واضح، لأنَّ مصالح البلاد العليا هي تعبير يفتقر إلى المدلول المحدد، حيث إنَّ المسائل المهمة قد تكون خارجية كالانضمام إلى معاهدة دولية، وقد تكون داخلية تمسُّ النظام السياسي في الدولة؛ لذلك كان من الواجب على المشرع تفسير تعبير "المسائل المهمة" في إطار نصوص الدستور.

ويمكن الإشارة إلى أنَّ هذه المادة قد تمَّ تطبيقها مررتين في عهد الرئيس السادات، وكان التطبيق الأول في سنة ١٩٧٤، وكان الاستفتاء سياسياً وليس شرعياً^(١).

أما الاستفتاء التشريعي الذي طبِّقَ سندًا لنص المادة /١٥٢/ المذكورة فهو استفتاء عام ١٩٧٨م، حيث طلبَ من الشعب التصويت على ما سُمي بمبادئ حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي والتي تضمنَّها القرار الجمهوري ذو الرقم ٢١٤/ لسنة ١٩٧٨م الصادر في ١٥/٥/١٩٧٨م^(٢)، بسبب ما أُسِّبَ إلى أحزاب

(١) انظر: الصفحة /١٢٣/ من هذا البحث.

(٢) وتلك المبادئ المعروضة للاستفتاء هي :

أولاً: لا يجوز تَقلُّد وظائف الإدارة العليا في الدولة أو القطاع العام، أو الترشح لعضوية مجالس إدارة النقابات العامة والمهنية أو الكتابة في الصحف في أيَّة وسيلة من وسائل الإعلام أو في أيَّ عمل من شأنه التأثير في الرأي العام في كلِّ من يثبت أنه يدعو ويشارك في الدعوة لمبادئ تتنافى مع أحکام الشرائع السماوية أو تُعرض بها.

ثانياً : لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ممارسة أيَّ نشاط سياسي:

المعارضة (حزبي اليسار والوفد) من القيام بأعمال من شأنها المساس بالجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، وذلك بإلقاء الخطاب ونشر المقالات التي تتضمن الهجوم على الحكم والتشكيك في نزاهة المسؤولين^(١).

- لكل من تسبّب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ م سواءً أكان ذلك بالاشتراك في تَقلُّد المناصب الوزارية منتمياً إلى الأحزاب السياسية أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب وإدارتها، وذلك كله فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي (مصر الفتاة).

- لكل من حُكم بإدانته من محكمة الثورة مِنْ شَكَلِوا مَرَاكِزَ قَوِيَّاً بَعْدَ ثُورَةٍ ٢٣ يُولِيُو ١٩٥٢ م، وأحيلوا إلى محكمة الثورة في الخاتمة رقم (١) لسنة ١٩٧١ م. مكتب المدعي العام، وكذلك كل من حُكم بإدانته في إحدى الجرائم الخاصة بالمساس، بطريقة غير مشروعة، بالحرّيات الشخصية للمواطنين أو إيدائهم بدليلاً أو معنوياً.

- لكل من ثبتت ضده أنه أَنْتَ أَفْعَالًا من شأنها إفساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي للخطر. سواءً أكان ذلك بالذات أم بالواسطة وسواءً أكان ذلك بصورة فردية أم من خلال تنظيم حزبي أو تنظيم معاً لنظام المجتمع. وبعد من قبيل إفساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي للخطر نشر أو كتابة أو إذاعة أو إذاعة مقالات أو إشعارات كاذبة أو مغرضة يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو إشاعة روح المزاجة أو التحرّيض على ما يمسُّ السلام الاجتماعي والوحدة الوطنية.

ثالثاً: الصحفة هي السلطة الرابعة للشعب، وهي ملك للشعب وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٥٦ لسنة ١٩٦٨ م، ويتعين عليها أن تلتزم بنظام الدولة الاشتراكي الديمقراطي والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين وكذلك بميثاق الشرف الصحفي.

رابعاً: يضع مجلس الشعب التشريعات المنفذة لهذا الاستفتاء كما يسن العقوبات المناسبة لكل من يخالف هذه المبادئ.

خامساً: يتولى المدعي الاشتراكي سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة إلى أي مخالف للقوانين التي يصدرها مجلس الشعب في هذا الشأن، وله أن يستعين من يرى الاستعانة بهم من أعضاء الميغات القضائية، ويكون له في سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة في سلطات التحقيق وكذلك كافة الاختصاصات المقررة في سلطات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية وعلى المدعي الاشتراكي إذا ثبت له ثبوت دلائل جديّة أن يقدّم تقريراً مُسبيباً بذلك إلى مجلس الشعب.

سادساً: ينظر مجلس الشعب في أمر من يقدّم ضده تقرير من المدعي الاشتراكي وفقاً لأحكام المبادئ السابقة ويكون قرار المجلس بأغلبية أعضائه إما بتأييد قرار المدعي الاشتراكي أو تعديله أو رفضه.

سابعاً: تُطرح هذه المبادئ للاستفتاء الشعبي خلال أسبوع من تاريخ نشرها.

انظر: د. فاروق الكيلاني؛ شرعية الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، هامش ص ٣٥ و ٣٤.

(١) ونشير إلى أنّ حزب اليسار، حاول منع إجراء الاستفتاء عن طريق رفع دعوى قضائية مُستعجلة طالب فيها بوقف قرار الاستفتاء لأنّ المبادئ الستة ليست عاجلة ويمكن العقاب على مخالفتها طبقاً لقانون

ولقد تم الاستفتاء فعلاً في ٢١ مايو/أيار ١٩٧٨م، وتمت الموافقة عليه بنسبة ٩٨,٢٩٪^(١). والجدول أدناه يوضح نتائج هذا الاستفتاء^(٢).

ولكن لا يجوز - كما تقول المحكمة الدستورية العليا - أن يُتخذ هذا الاستفتاء - الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته الغرض منه - ذريعة إلى إهانة أحكام الدستور أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء، لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة التصوّص الدستوريّ التي لا يجوز

العقوبات وقانون الحريات العامة وقانون الوحدة الوطنية وغيرها من القوانين ولكن محكمة جنوب القاهرة الابتدائية قضت بتاريخ (٢٢) مايو/أيار ١٩٨٧ بعدم اختصاصها لنظر الدعوى لأنّ القضاء العادي يمتنع عليه التّصدّي لوقف قرار الاستفتاء لأنّه يدخل ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية كعمل من أعمال السيادة.

انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٤٦ و ٢٤٧.

(١) انظر: د. قائد محمد طريوش؛ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستور

العربيّة، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٢)

١٠٩٨٣٢٢٣	عدد الناخبين المقيدون والمدعون لإبداء الرأي
٩٣٨٥٠٢٤	عدد من حضر منهم واشترك في الاستفتاء
٩٣٦٢١٣١	عدد الأصوات الصحيحة
٢٢٨٩٣	عدد الأصوات الباطلة
٩٢٠٢٥٥٣	عدد أصوات المواقفين
١٥٩٥٧٨	عدد أصوات غير المواقفين
% ٨٥,٤	نسبة الحضور
% ٩٨,٠٦	نسبة المواقفين إلى مجموع الأصوات
% ١,٧	نسبة غير المواقفين إلى مجموع الأصوات الصحيحة
% ٩٨,٢٩	نسبة المواقفين إلى مجموع الأصوات الصحيحة
% ١,٧	نسبة غير المواقفين إلى مجموع الأصوات غير الصحيحة

انظر: د. محمد قدرى حسن؛ النظام الدستوري المصرى (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٩١م)،

ص ١١٦.

تعديلها إلا وفقاً للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٨٩ من الدستور، وبالتالي لا تصح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فتقتيد بأحكامه، وتحضع وبالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من الرقابة الدستورية^(١).

بـ-شروط تطبيق المادة ٧٤ / من الدستور المصري لعام ١٩٧١ م:
يتطلب اللجوء إلى المادة ٧٤ / توافر شرطين هما:

- ١) وجود خطر يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري :

ومن الملاحظ هنا أن نص المادة ٧٤ / من الدستور المصري لعام ١٩٧١ م - على خلاف نص المادة ١٦ / من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م - لم يتضمن أية إشارة لنوع الخطر ودرجته، إلا أن ذلك بجماع الفقه والقضاء . لا يعني أنه يكفي لتحقيق هذا الشرط توافر أي نوع أو درجة من الخطر، بل أنه يجب أن تتوافر فيه شروط معينة سواء في ذلك أكان خطاً خارجياً أم داخلياً.

فيجب أولاً أن يكون هذا الخطر جسيماً لا يمكن مواجهته بالظروف العادية، فهو الخطر غير المتوقع، وغير المأمول، الذي لا يمكن دفعه إلا باستخدام السلطات المقررة في المادة ٧٤ /، بحيث يخرج عن إطار المخاطر العادية المتوقعة التي يمكن دفعها والتغلب عليها باستخدام القوانين العادية.

ويجب ثانياً أن يكون هذا الخطر الجسيم حالاً، أي بدأ فعلاً ولم ينته بعد؛ وبذلك لا يعدُّ الخطر حالاً إذا كان هذا الخطر محتمل الوقوع بعد فترة يمكن الإعداد خلالها مواجهته، أو الخطر المستقبل، أو الخطر الوهمي، كذلك لا يكون

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لإنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه، مقدمة إلى جامعة عين شمس، القاهرة، عام ٢٠٠٥ -٢٠٠٦ م)، ص ٩٤١.

الخطر حالاً إذا كان قد وقع فعلاً وانتهى أمره، إذ يتحول الخطر بعد انتهائه إلى واقع مادي له آثاره.

كما يُشترط في هذا الخطر الجسيم والحال أن يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري: فلا يكفي إذاً لتطبيق المادة /٧٤/ مجرد توافر الخطر بأوصافه المذكورة، وإنما يلزم فوق ذلك أن يبرد هذا الخطر على موضوع معين من الموضوعات التي ورد ذكرها في النص الدستوري على سبيل الحصر، وهي : الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو مؤسسات الدولة^(١).

٢) ضرورة ولزوم الالتجاء إلى تطبيق المادة /٧٤/ لدفع الخطر:

استقرَّ القضاء في مصر على أنه يتعين لشرعية اللجوء لأي تطبيق من تطبيقات نظرية الضرورة أن يكون هذا اللجوء هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر والتغلب على الأزمة، وبعبارة أخرى، يتعين أن تكون حالة الأزمة من الجسام بحيث تستعصي على المواجهة بالوسائل القانونية أو الدستورية العادية، على نحو يسوغ اللجوء للقواعد الاستثنائية.

ومما لا شك فيه أنَّ هذا الشرط ضروري ومنطقي لتسوية الالتجاء إلى المادة /٧٤/ بما تحوله من سلطات واسعة لرئيس الجمهورية، وهو شرط نابع من القواعد العامة لنظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية ذاتها، ومن القاعدة التي أقرَّها الفقه الإسلامي، والقائلة بأنَّ "الضرورة يجب أن تكون ملحة".

ومن المستقر كذلك، أنه ليس بلازم أن يقوم رئيس الجمهورية بالفعل باستخدام الوسائل العادلة لحين ثبوت فشلها، ولكن يكفي بطبيعة الحال أن يتوافر في يقين رئيس الجمهورية أنَّ الوسائل العادلة غير كافية بحسب حجم الأزمة

^(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٤٩٢٩ د. إبراهيم عبد العزيز شيخا؛ القانون الدستوري (بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة عام ١٩٨٣)، ص ٧٠٨.

وطبيعتها وما تتطلّب من علاج، مما يدفعه إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية، والقول بعكس ذلك، قد ينطوي على إهدار المصلحة المهدّدة أو المساس بها خصوصاً إذا تعلق الأمر بخطر مؤكّد يتعدّر تداركه ويستوجب تصرفاً سريعاً، وقراراً عاجلاً. أما في حالة كفاية القواعد القانونية القائمة المقرّرة للظروف العادّة لدفع الخطر الذي يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسّسات الدولة عن أداء دورها الدّستوريّ، فإن شرطاً من شروط اللجوء لنظرية الضرورة يكون قد انتفى، وهو لزوم الوسيلة لمواجهة الخطر، مما يؤدّي إلى تعرض قرارات رئيس الجمهورية للالغاء لعدم اكتمال شروط حالة الضرورة^(١).

و عليه لا يمكن اللجوء إلى نص المادة /٧٤/ إلا بشكل استثنائي، ويكون ذلك عندما تصبح الوسائل الدّستورية الأخرى عاجزة عن مواجهة الخطر، فإذا كان درء الخطر يكفي بالاتجاه إلى المادة /١٤٧/ من الدّستور التي تخول رئيس الجمهورية إصدار لواح الضرورة في حالة غيبة مجلس الشعب أو إذا كان بالإمكان درء الخطر بالاتجاه إلى المادة /١٠٨/ من الدّستور التي تخول مجلس الشعب تفويض رئيس الجمهورية اتخاذ ما يراه ضرورياً من الإجراءات لمواجهة هذا الخطر، أو إذا كانت المخاطر يمكن تداركها عن طريق إعلان الرئيس حالة الطوارئ بناءً على نص المادة /١٤٨/ من الدّستور، ففي جميع هذه الحالات يكون التجاء رئيس الجمهورية إلى استخدام المادة /٧٤/ غير مُسوّغ وغير مشروع^(٢).

وإذا توافرت الشروط السابق ذكرها، وانتهى رئيس الجمهورية إلى ضرورة اللجوء إلى تطبيق المادة /٧٤/، فإن المشرع الدّستوري قد جعل لرئيس الجمهورية:

^(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفذ القاعدة الدّستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص .٩٣٠.

^(٢) انظر: د. يحيى الجمل؛ نظرية الضرورة في القانون الدّستوري وبعض تطبيقها المعاصرة (القاهرة، دار النّهضة العربيّة، بلا تاريخ)، ص .٩٠.

أولاً أن يَتَّخِذُ الإِجْرَاءاتُ السُّرِيعَةُ لِمُواجَهَةِ هَذَا الْخَطَرِ؛ وَاصْطِلَاحُ "الإِجْرَاءاتُ" بَالْعَالَمِ الْأَنْسَاعِ وَلَا يَقْفُزُ عِنْدَ حَدٍ إِصْدَارُ قَرَاراتٍ جَمْهُورِيَّةٍ يَكُونُ لَهَا قُوَّةُ الْقَانُونِ، بَلْ يَشْمَلُ أَيِّ إِجْرَاءٍ فِي صُورَةِ قَرَارٍ فَرْدِيٍّ أَوْ قَرَارٍ تَنظِيمِيٍّ، وَمِنْ ذَلِكَ الْقَرَاراتُ الَّتِي قَدْ تَصْدُرُ بِالْحَدَّ الْأَكْبَرِ مِنْ حُرْيَّةِ بَعْضِ الْأَفْرَادِ، أَوْ فَرْضِ قِيُودٍ عَامَّةٍ عَلَى تَصْرُّفِ الْأَفْرَادِ أَوِ الْجَمَاعَاتِ.

ثانياً - يوجّه بياناً إلى الشعب: يوضّح فيه الظروف التي تمرّ بها البلاد، والتي من أجلها اضطرّ إلى استعمال المادة /٧٤/، هذا بالإضافة إلى الإجراءات التي ينوي اتخاذها لمواجهة هذه الظروف.

وبموجب هذا الشرط الشكلي يتوجّب على رئيس الجمهورية عند اللجوء إلى المادة /٧٤/ توجيه بيان إلى الشعب يوضح فيه الأسباب والظروف التي دفعته إلى تطبيق هذا النظام الاستثنائي. ويمكن للرئيس في هذا الصدد أن يوجّه البيان المذكور دون التقييد بشكل معين أو وسيلة معينة لإبلاغ الجمهور، فقد يتم الإبلاغ عن طريق نشره في الصحف أو إذاعته في الإذاعات والتلفاز.

وإذا كان النص الدستوري لم يحدّد الوقت الذي ينبغي أن يتم فيه ذلك البيان، إلا أنه من المفترض لا يتراخي ذلك البيان كثيراً عن قرار - اللجوء إلى استخدام المادة المذكورة - بحيث إذا لم يكن معاصرًا له، فيجب أن يعقبه مباشرة، ويُعدُّ هذا البيان وثيقة رسمية يجب أن تنشر عقب إذاعتها على المواطنين في الجريدة الرسمية^(١).

ثالثاً - يُجرى الاستفتاء على ما اتّخذه من إجراءات - سواءً أكانت هذه الإجراءات تَنظِيمِيَّة أم فردِيَّة - خلال سَنَين يَوْمَاً من اتخاذها. وقد ثار الخلاف حول تحديد طبيعة هذا الاستفتاء، حيث يرى بعض الفقهاء أنَّ الاستفتاء وفق المادة /٧٤/ من الدستور هو استفتاء تشريعي يضفي الصفة الشرعية على الإجراءات المتخذة من

(١) د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبدلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٣٢ و ٩٣٣.

رئيس الجمهورية في حين يعدُّ آخرُون^(١) هذا الاستفتاء سياسياً يستهدف الحصول على موافقة الشعب على سياسة الرئيس وتصرُّفاته بشأن تقديره للظروف التي استلزمت اللجوء إلى المادة /٧٤/ والإجراءات التي اتُّخذت تطبيقاً لذلك. فالهدف من هذا الاستفتاء هو إبداء الثقة بشخص رئيس الجمهورية، وتأكيداً لها بمناسبة السياسة التي اتبَّعها^(٢). ويلاحظ هنا أنَّ هذا الاستفتاء ليس استفتاءً على صحة أو شرعية الإجراءات الاستثنائية التي اتُّخذها رئيس الجمهورية، فهذه الإجراءات تُعدُّ مشروعة ونافذة من تاريخ قيام رئيس الجمهورية بتوجيهه بيانه إلى الشعب ونشره في الجريدة الرسمية، أمّا الاستفتاء فهو إجراء ضروري لاستمرار أو عدم استمرار العمل بالإجراءات التي تمَّ اتُّخاذها، وذلك حسب النتيجة التي يُسفر عنها الاستفتاء، ومعنى ذلك أنَّ موافقة الشعب على الإجراءات التي اتُّخذها رئيس الجمهورية لا يعطيها سوى قوَّة سياسية تُضاف إلى قوَّتها القانونية التي اكتسبتها باستيفاء الشروط الالزمة للجوء إلى المادة /٧٤/، أمّا إذا رفض الشعب الموافقة على تلك الإجراءات الاستثنائية، فإنَّ هذا الرَّفض لا يُغيِّر من قوَّتها القانونية، ولكنه يُبطل العمل بها بالنسبة للمستقبل فقط، وتظلُّ آثارها التي تمَّت في الماضي قائمة، وذلك

^(١) انظر: د. كريم يوسف أحمد كشاكلش؛ الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٨٧م)، ص ٥١٧؛ د. سليمان محمد الطماوي؛ النظرية العامة للقرارات الإدارية (القاهرة، بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٦م)، ص ٧٩ و ٨٠.

^(٢) انظر: د. سعد عصفور؛ القانون الدستوري "الجزء الأول"، مرجع سابق، ص ١٦؛ د. سعاد الشرقاوي؛ النظم السياسية في العالم المعاصر "الجزء الأول"، مرجع سابق، هامش، ص ١٦٢؛ د. جورجي شفيق ساري؛ الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية "أركان التنظيم السياسي"، مرجع سابق، ص ٢٩٩؛ د. محمود محمد حافظ؛ الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، بلا ناشر، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦م)، ص ١٥١.

لأنَّ الدَّسْتُور لَم يَنْصَّ عَلَى الْأَثْر الرَّجُعِي لِلْبَطْلَان فِي هَذِه الْحَالَة^(١)، وَهَذَا هُو الرَّأْي الرَّاجِح.

وَقَد أُجْرِيَ الْاسْتَفْتَاء التَّشْرِيعِي سَنْدًا لِنَصِّ الْمَادَّة /٧٤/ مِنَ الدَّسْتُور الْمَصْرِيِّ لِعَام ١٩٧١ مَرْتَيْن:

الْتَّطْبِيق الْأُولُّ: الْاسْتَفْتَاء الَّذِي أُجْرِي بِتَارِيخ ١٠ فِبرَاير / شَبَاط عَام ١٩٧٧ م بِمَنَاسِبَةِ أَحَدَاث ١٨ / ١٩٧٧ مَيَّاً / كَانُون الثَّانِي عَام ١٩٧٧ م، عِنْدَمَا خَرَجَت مَظَاهِرَاتٌ شَعْبِيَّة احْتِجاجًا عَلَى سِيَاسَةِ الْحُكُومَةِ بِرْفعِ أَسْعَارِ بَعْضِ الْمَوَادِ الْأَسْتَهْلَاكِيَّةِ، حِيثُ عَمَّ التَّظَاهُرُ مُدْنًا كَثِيرًا فِي الْجَمْهُورِيَّةِ الْمَصْرِيَّةِ عَلَى نَحْوِ عُدُّ أَئَّهُ يُهَدِّدُ سَلَامَةَ الْوَطَنِ وَوَحْدَتِهِ الْوَطَنِيَّةِ؛ نَظَرًا لِقِيَامِ الْمَظَاهِرِيِّينَ بِإِتَالِفِ الْمَنَشَاتِ الْعَامَّةِ وَالخَاصَّةِ وَتَخْرِيبِهَا^(٢)، وَقَامَتِ الْحُكُومَةُ بِمَوَاجِهَتِهَا بِإِجْرَاءَاتٍ صَارِمَةٍ عَنْ طَرِيقِ رِجَالِ الشَّرْطَةِ وَبِمَعَاوِنَةِ الْقَوَافِلِ الْمَسْلَحَةِ طَبَقًا لِقَانُونِ الطَّوَارِيِّ السَّارِيِّ الْمُفَعُولِ، وَبَعْدِ هَدْوَءِ الْحَالَةِ وَاسْتِبَابِ النَّظَامِ، قَامَ رَئِيسُ الْجَمْهُورِيَّةِ السَّابِقِ أَنُورُ السَّادَاتِ فِي الثَّالِثِ مِنْ فِبرَاير / شَبَاطِ مِنَ الْعَامِ نَفْسِهِ بِتَوجِيهِ بِيَانِ إِلَى الشَّعْبِ تَقاوِلُهِ الْأَحَدَاثِ، عَلَى أَسَاسِ أَنَّهَا كَانَتْ مَؤَامَرَةً مَدِيَّرَةً ضَدَّ نَظَامِ الْحُكُومَةِ تَمَّ الْقَضَاءُ عَلَيْهَا فِي مَهْدِهَا، وَأَئَّهُ فِي سَبِيلِ عَدْمِ تَكْرَارِ هَذِهِ الْحَوَادِثِ فِي الْمُسْتَقْبَلِ فَإِنَّهُ التَّجَأُ إِلَى الْمَادَّة /٧٤/^(٣)، وَأَصْدَرَ الْقَرْرَارَ بِقَانُونِ رقم ٢٢ / لَسْنَةِ ١٩٧٧ م، الَّذِي سُمِّيَ قَانُونِ أَمْنِ الْوَطَنِ وَالْمَوَاطِنِ^(٤).

(١) د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٣٣.

(٢) انظر: د. فاروق الكيلاني؛ شرعية الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٣) د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٣٣.

(٤) حيث نص القانون رقم ٢٢ / لسنة ١٩٧٧ م على ما يأتي :

(بعد الاطلاع ... على المادة /٧٣/ من الدستور ... والمادة /٧٤/ من الدستور ... وإعمالاً للصلاحيات المحولة لنا بمقتضى المادة /٧٤/ من الدستور قررنا:

مادة (١): حرمة تكوين الأحزاب مكفولة طبقاً لما ينصّ عليه القانون الخاص بإنشاء الأحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية.

مادة (٢): التنظيمات السرية المعادية لنظام المجتمع أو ذات الطابع العسكري محظورة طبقاً للدستور، ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من شارك فيها أو دعا إلى إنشائها.

مادة (٣): الملكية العامة ملك للشعب، والملكية التعاوينة، والملكية الخاصة مصونة طبقاً للدستور ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من تجمهر يقصد تخريب أو اتلاف الأماكن العامة أو التعاوينة أو الخاصة وتطيّب نفس العقوبة على المحرّضين والمشجّعين.

مادة (٤): أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون، وترفع الضرائب كلية عن الفلاحين الذين يملكون ثلاثة أفدنة فأقل، وعن الدخول التي لا تتعدي ٥٠٠ جنيه في السنة.

مادة (٥): على كلّ مواطن أن يتقدّم ببيان بما لديه من ثروة مهمّها تتوزّع وأينما تكون، هو وزوجته وأولاده الفقير خلال ثلاثة شهور من صدور هذا القانون، وتدّرج في بطاقات ضريبية لكلّ مواطن ويعاقب كلّ من يقدم بيانات غير صحيحة عن ثروته أو يتهرب من أداء الضرائب والتكاليف العامة بالأشغال الشاقة المؤبدة. وتحسب جريمة التهرب من أداء الضرائب أو تقديم بيانات غير صحيحة عن الثروة جريمة مخلّه بالشرف والأمانة، يحرّم من ثبت عليه من توّي المناصب العامة وتقدّمه الثقة والاعتبار.

مادة (٦): يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك في تجهيز يؤدّي إلى إثارة الجماهير بدعوّهم إلى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بحذف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لأعمالها أو منع الميّزات الحكومية أو مؤسّسات القطاع العام أو الخاص أو معاهد العلم من ممارسة عملها باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها، وتطبيق العقوبة على مدّبّري التجمهر ولو لم يكونوا مشتركين فيه وعلى المحرّضين والمشجّعين.

مادة (٧): يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يُضيّبون عن عملهم عمداً متّفقين في ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك إذا كان من شأن هذا الإضراب تحديد الاقتصاد القومي.

مادة (٨): يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك في تجمهر أو اعتصام من شأنه أن يعرّض السلام العام للخطر.

مادة (٩): يُلغى كلّ ما يخالف ذلك من أحكام.

مادة (١٠): يُعمل بهذا القانون من تاريخ نشره.

مادة (١١): يُطرح هذا القرار بقانون إعمالاً للمادة /٧٤/ من الدستور على الاستفتاء الشعبي خلال أسبوع من تاريخ نشره .

انظر: لمى علي فرج الظاهري؛ الديمقراطيّة شبه المباشرة وتطبّيق مظاهرها في بعض الدّساتير المعاصرة (رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ٢٠٠١م)، ص ١٠١ و ١٠٠ .

تمُّ اجْرِيَ الْاسْتَفْتَاءُ عَلَى هَذَا الْقَانُونَ بِتَارِيخِ ٢٠ / ١٩٧٧ م وَقَدْ أُعْلِنَ نَائِبُ وزَيْرِ الدِّاخْلِيَّةِ النَّاتِئُ الرَّسْمِيُّ لِلْاسْتَفْتَاءِ عَلَى النَّحْوِ الْأَتِيِّ :

- عَدْ الْمُقِيدِينَ فِي جَادِلَ الْإِنْتَخَابِ: / ٩٥٦٤٤٨٢ / نَاخِبًاً .
- عَدْ الَّذِينَ أَدْلَوْا بِأَصْوَاتِهِمْ فَعَلًا : / ٩٢٤٧٧٣٧ / نَاخِبًاً ، أَيْ بِنَسْبَةِ (٩٦,٦٩٪) مِنْ عَدْ الْمُتَمَكِّنِينَ بِحَقِّ التَّصْوِيتِ .
- عَدْ الْأَصْوَاتِ الصَّحِيحةِ: / ٩٢٢٠٣٢٦ / صَوْتًا .
- عَدْ الْأَصْوَاتِ الْبَاطِلَةِ: / ٢٧٤٢٠ / صَوْتًا .
- عَدْ الَّذِينَ قَالُوا (نَعَمْ): / ٩١٦٦١٧٩ / نَاخِبًاً ، أَيْ بِنَسْبَةِ (٩٩,٤٢٪) .
- عَدْ الَّذِينَ قَالُوا (لَا): / ٥٤١٣٨ / نَاخِبًاً ، أَيْ بِنَسْبَةِ (٠,٥٨٪) .

وَيَرِى الْفَقَهُ الدِّسْتُورِيُّ فِي غَالِبِيَّتِهِ - بِحَقِّ أَنَّ شُرُوتَ تَطْبِيقِ الْمَادَّةِ / ٧٤ / عَلَى الْأَحْدَاثِ الَّتِي وَقَعَتْ فِي يَوْمَيِ ١٨ وَ ١٩ / مِنْ يَانِيرِ كَانُونِ الثَّانِي عَامِ ١٩٧٧ م لَمْ تَتوَافِرْ عَلَى الإِطْلَاقِ، وَذَلِكَ لِأَنَّ هَذِهِ الْأَحْدَاثَ لَمْ تَرْقَ إِلَى مَرْتَبَةِ الْخَطَرِ الْمُهَدَّدِ لِسَلَامَةِ الْوَطَنِ، وَالْأَهْمَمُ مِنْ ذَلِكَ أَنَّ رَئِيسَ الْجَمْهُورِيَّةَ لَجَأَ إِلَى تَطْبِيقِ السُّلْطَاتِ الْمُخْوَلَةِ لَهُ بِمَقْتَضَى الْمَادَّةِ / ٧٤ / بَعْدِ اِنْتِهَاءِ هَذِهِ الْأَحْدَاثِ بِأَكْثَرِ مِنْ عَشَرَةِ أَيَّامٍ .

وَأَخِيرًا ، فَإِنَّ حَالَةَ الطَّوَارِيِّ الَّتِي أُعْلِنَتْ قَبْلَهَا بِعَشَرَةِ أَعْوَامٍ فِي الْخَامِسِ مِنْ يُونِيو/حَزِيرَانِ عَامِ ١٩٦٧ م كَانَتْ مَا تَرَالِ سَارِيَةُ الْمُفْعَولِ وَنَافِذَةً ، وَكَانَتْ كَافِيَّةً بِحَدِّ ذَاتِهِ لِإِنْهَاءِ هَذِهِ الاضْطِرَابَاتِ .

وَمِنْ هَنَا فَإِنَّ الْقَرْرَارَ بِقَانُونِ رَقْمِ ٢ / لِسَنَةِ ١٩٧٧ م الَّذِي أَصْدَرَهُ رَئِيسُ الْجَمْهُورِيَّةِ خَلَالِ تَلْكَ الأَحْدَاثِ يُعَدُّ غَيْرَ دِسْتُورِيًّا (وَقَدْ أُلْغِيَ لاحقًا بِالْقَرْرَارِ بِقَانُونِ رَقْمِ ١٩٤ / لِسَنَةِ ١٩٨٣ م الصَّادَرُ فِي ٢٤ / ٩ / ١٩٨٣ م)^(١) .

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٢٣ .

^(٢) د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٣٤ .

ولاشك في عدم دستورية القانون المذكور، لأنَّ الإجراءات التي يجوز اتخاذها وفقاً لنص المادة /٧٤/ هي الإجراءات السريعة الالزمة لمواجهة الخطر، وهي الإجراءات الضرورية الواجب اتخاذها أثناء قيام الخطر وبقصد إزالته، وليس بعد حدوثه، وهذا يستتبع أنَّ الإجراءات المتتخذة من قبل الرئيس تشكُّل قانوناً عادياً، وليس إجراءات سريعة لمواجهة الخطر، وبالتالي لا تستند إلى نص المادة /٧٤/، مما يجعل من الاستفتاء الجاري ستارة لإضفاء الشرعية على تصرُّف الرئيس، وإنَّ الموافقة الشعبية على موضوع الاستفتاء لا تُصحّ بطلان هذا القانون، والأهم من كل ذلك غرابة نتائج الاستفتاء التي تقارب الإجماع، فكيف يعقل أنْ يوافق الشعب على كلَّ هذا التقييد للحريات والإجراءات الصارمة، ويصادق على توقيعها على نفسه!.

التطبيق الثاني: كانت في الخامس من سبتمبر/أيلول سنة ١٩٨١م، عندما قام الرئيس السادس - وذلك قبل حادث اغتياله بشهر - بتوجيه بيان إلى الشعب، بشأن أحداث الصدام الطائفي التي كانت قد وقعت في بعض المناطق في بداية صيف ذلك العام، معلنًا التجاءه إلى استعمال ما تخوّله المادة /٧٤/ من الدستور لحماية الوحدة الوطنية من الفتنة الطائفية التي تهدّدها.

وكان قد أصدر مجموعة من القرارات الجمهورية تضمنت نقل بعض الصحفيين إلى جهات أخرى غير التي يعملون بها، وبنقل بعض أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والمعاهد العليا إلى وظائف أخرى، وأيضاً حلَّ عدد من الجمعيات الإسلامية والمسيحية، واعتقل الآلاف، وتصادر الصحف ... الخ^(١).

(١) ونذكر نصَّ البيان و القرار المذكورين على التحو الآتي:

(منذ فترة ليست بالقصيرة حاولت بعض الفئات المخربة في مراحل متعددة إحداث فتنة طائفية بين أبناء الأُمّة وعملت جاهدة للقضاء على وحدتها الوطنية مستعملة في سبيل تحقيق أغراضها بعض الشعارات المضللة والوسائل غير المشروعة نفسية ومادية لتعويق مسيرة الشعب في طريق تنميته وازدهاره وديمقراطيته وقد تصدَّت الحكومة لهذا كله بالإجراءات العادلة تارة وبالنصيحة مرة أخرى. وبالتجهيز والترشيد مرات وفي الآونة الأخيرة

بصفة خاصةً وقعت أحداث جسمية هدّدت الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وسلامة الجبهة الداخلية بمطر جسيم.

إلا أنَّ هذه الفئة الباغية قد استرسلت في غيّها واستهانت بكلِّ القيم والقوانين وتُنكرت عن الطريق السويٍّ وسلكت سبل العنف والإرهاب وسفك الدماء وتحديد الآمنين كما أنَّ بعض الأفراد قد استغلوه هذه الأحداث وعملوا إلى تصعيدها الأمر الذي وجب معه اتخاذ إجراءات سريعة فورية لمواجهة هذا الخطر الذي هدّد الوحدة الوطنية وسلامة الوطن انطلاقاً من مسؤوليتنا الدستورية المستمدَّة من أحكام المادة (٧٣) من الدستور وإعمالاً للصلاحيات المخولة لنا بمقتضى المادة (٧٤) من الدستور والتي تنصُّ على أنَّ (رئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامه الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتَّخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجّه بياناً إلى الشعب وبجري الاستفتاء على ما أخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها)

قررنا

(أولاً)

١- حظر استغلال الدين لتحقيق أهداف سياسية أو حزبية وحظر استخدام أو استغلال العبادة لهذا الغرض أو في المساس بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامه الوطن فلا سياسة في الدين ولا دين في السياسة.

٢- التحفظ على بعض الأشخاص الذين توافرت بحقِّهم دلائل جدية على أنَّهم قد ارتكبوا أو شاركوا أو جنَّدوا أو استغلوه على أيِّ صورة كانت الأحداث التي هدّدت الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامه الوطن.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١)

٣- التحفظ على أموال بعض الميئات والمنظَّمات والجماعات والجمعيات التي مارست نشاطاً أو أعمالاً هدّدت الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامه الوطن.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٨١)

٤- حلَّ بعض الجمعيات المشهَّرة وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ في شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والتي مارست نشاطاً هدّد الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامه الوطن.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٢ لسنة ١٩٨١)

٥- إلغاء التراخيص الممنوحة بإصدار بعض الصُّحف والمطبوعات مع التحفظ على أموالها ومقارتها.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١)

٦- نقل بعض أعضاء هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا الذين قامت دلائل جدية على أحّم مارسوا نشاطاً له تأثير ضار في تكوين الرأي العام أو تربية الشباب أو هدّد الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامة الوطن إلى الوظائف التي يحدّدها وزير الدولة للتّعلم والبحث العلمي أو الوزير المختص لشؤون الأزهر على حسب الأحوال بالاتفاق مع الوزراء المختصين.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨١)

٧- نقل بعض الصّحفيين وغيرهم من العاملين في المؤسسات الصّحفية القومية وبعض العاملين في الحادث الإذاعة والتلفزيون الذين قامت دلائل جدية على أحّم مارسوا نشاطاً له تأثير ضار في تكوين الرأي العام أو هدّد الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامة الوطن إلى هيئة الاستعلامات أو غيرها من الجهات الحكومية التي يحدّدها رئيس مجلس الوزراء.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٨٩ لسنة ١٩٨١)

٨- إلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٨٢ لسنة ١٩٧١ بتعيين الأنبا شنودة بابا الإسكندرية وبطريركا للسّكرازة المرقسية، وتشكيل لجنة للقيام بالمهام البابوية من خمسة أساقفة.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩١ لسنة ١٩٨١)

(ثانياً)

على المؤسسات الدّستورية كلّ في مجال اختصاصه اتخاذ الاجراءات الالزامية في هذا الشأن.
(ثالثاً)

وتطبّيقاً لحكم المادة /٧٤/ من الدّستور فإنّي أوجّه بباني هذا إلى الشعب لاستفتائه على ما يتضمّنه من إجراءات تمّ اتخاذها.

(رابعاً)

يجري الاستفتاء يوم الخميس الموافق الحادي عشر من ذي القعدة سنة ١٣٠١ هـ الموافق العاشر من سبتمبر/أيلول لسنة ١٩٨١م. وعلى ما يتضمّنه هذا البيان من إجراءات تمّ اتخاذها.

انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، هوامش الصفحات ٢٧١ .٢٧٢ حتى

ولقد عُرض تطبيق المادة /٧٤ في عام ١٩٨١ على مجلس الدولة، وصدر حُكم محكمة القضاء الإداري في ١١ فبراير/شباط سنة ١٩٨٢ م مُقرّاً عدم توافر الخطر الحال في الوقت الذي أُعلن فيه رئيس الجمهورية اللجوء إلى تلك المادة، كما أنه لم يكن يستحيل على الإدارة مواجهة الخطر بالقواعد القانونية القائمة المقررة للظروف العادلة، مما ينفي قيام حالة الضرورة.

وعليه نجد أنَّ الاستفتاء التشريعي في مصر لم يُطبّق بهدف الوصول إلى حُكم الشعب نفسه بنفسه، بل أثبت التطبيق العملي أنه شُرع ليكسو الدكتاتورية والسلطة الفردية بثوب الديمقراطية البراق، فيحول "حُكم الشعب بالشعب" إلى "حُكم الشعب بالفرد"، وإلا كيف يمكن أن نصدق أنَّ شعباً يفرض العقوبات الجائرة على نفسه ويُقيّد حرياته بيديه، ويأمر باعتقال ابنائه جوراً وظلماً؟! وإذا كان الاستفتاء التشريعي سهلاً ويسيراً في الظروف الاستثنائية، ولمواجهة الأخطار المستعجلة، فمن باب أولى أنْ يُطبّق في الأوقات العادية والظروف الطبيعية التي يستطيع فيها الشعب أنْ يعبر عن إرادته الحقيقية بعيداً عن تأثير الأزمات، ومن باب أولى أن تلجأ السلطات إلى الاستفتاء التشريعي عند سنِّ القوانين التي يتطلّع إليها الشعب ويراهما مهمة، من وجهة نظره على الأقل.

٣- الاستفتاء التشريعي في سوريا :

شائع الدستور السوري الصادر عام ٢٠١٢ م. على غرار نظيره المصري. الاتجاه الذي يقوم على عدم استئثار التّواب بالسلطة، والذي يجعل للشعب الحق في أنْ يمارس سلطات حقيقة وأنْ يشترك في السلطة اشتراكاً فعلياً، فتضمنَ الأخذ بالاستفتاء الشعبي، وأعطى لرئيس الجمهورية الحق في الاتجاه إليه، فنصَّ في المادة /١١٦/ على أنه : (لرئيس الجمهورية أنْ يستفت الشعب في القضايا الهامة التي تَتَّصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، ونشرها رئيس الجمهورية). وهو ذات النصّ الوارد في المادة /١١٢/ من دستور عام ١٩٧٣ م.

وواضح من نص هذه المادة أن اللجوء إلى هذه الصورة من صور الاستفتاء الشعبي متزوك لتقدير رئيس الجمهورية، فالرئيس يملك أن يعرض على الشعب (هيئة التأمين) ما يراه متصلاً بمصالح البلاد العليا من قضايا مهمة لسؤاله الرأي فيها، وهو يزاول هذا الاختصاص أو هذه السلطة دونما استئذان مسبق لمجلس الشعب أو ما سواه، وتكون نتيجة هذا الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها.

وقد تكون القضية المطروحة على الاستفتاء الشعبي قانوناً أساسياً يرى رئيس الجمهورية أنه لا يكفي فيه بمجرد العرض على مجلس الشعب، ويسمى الاستفتاء في هذه الحالة الاستفتاء الشرعي؛ وقد تتعلق القضية بمعاهدة خطيرة، أو باتجاه سياسي معين يريد رئيس الجمهورية أن يستطلع رأي الشعب فيه، وهنا يُعدُّ الاستفتاء استفتاءً سياسياً^(١).

هذا وقد جاء الدستور السوري لعام ٢٠١٢م بحكمٍ أصيل، إذ نص في المادة ١٤٨ / منه على أنه: (لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتنال موافقة الشعب).

وهذا الحكم - كما يرى بعض الفقه^(٢) منطقي، ويعين الأخذه في الدساتير التي لم تنص عليه، لأن الشعب - وقد كشف عن إرادته صراحة - فإنه من اللازم الخضوع لإرادته، على أنه إذا ما كان القانون الذي أقره الشعب بالاستفتاء مخالفًا للدستور، فإن الدستور يُعد أنه قد عدل بمقتضى هذا القانون، مما يرفع القانون الذي تمت الموافقة عليه بالاستفتاء إلى مرتبة القانون الدستوري، على أن هذا الحل ينتهي عملاً إلى وجود طريقتين لتعديل الدستور: تعديل صريح

^(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنجاعة القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٥٣ و ٩٥٤.

^(٢) انظر: د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، سنة ١٩٩٦م) ، ص ٥٦.

بالطريقة المنصوص عليها فيه، وطريقة ضمنية عن طريق الاستفتاء على القانون المخالف للدستور.

إلا أنَّ بعض الفقه يرى عدم صوابية الحكم الذي جاءت به المادة /١٤٨/ من الدستور السوري، ويُسوغ موقفه في أنَّه من شأن هذا الحكم أنْ يؤدي إلى تحصين القوانين التي يوافق عليها الشعب في الاستفتاء، وعدم رقابتها أمام المحكمة الدستورية العليا، بالرغم من أنَّ مشروعات القوانين التي يستفتى الشعب عليها قد تتضمنَ أحكاماً مقيدة للحرّيات، ومع ذلك يوافق عليها المستفتون دون أنْ يشعروا ب Heidi خطورتها^(١).

ونتفق مع الرأي الأخير، لأنَّ الاستفتاء التشريعي في الدول العربية قد يؤدي إلى صدور تشريعات مقيدة للحرّيات وتهدر حقوق المواطنين، كتلك التي صدرت في مصر بموجب المادة /٤٧/ من دستور عام ١٩٧١م. ولو تضمنَ الدستور المصري نصاً مماثلاً لنصِّ المادة /١٤٨/ من الدستور السوري لما أمكن إلغاؤها.

وفي مطلق الأحوال فإنَّ الاستفتاء التشريعي لم يُطبّق في سوريا، وبقيت سلطة التشريع بعيدة عن المشاركة الشعبية.

ثالثاً. مقارنة بين نصوص الاستفتاء التشريعي:

من خلال ما سبق نجد أنَّ الاستفتاء التشريعي في كلِّ من فرنسا ومصر وسوريا يأخذ طابعاً مختلفاً من عدَّة نواحٍ تتلخَّص فيما يأتي:

أ - من حيث الموضوعات التي يمكن أنْ يشملها الاستفتاء:

نجد أنَّ الدستور الفرنسي ضيق من نطاق الاستفتاءات الشعبية، وحصرها في المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، أو التصديق على اتفاق متعلق بالمستعمرات الفرنسية، أو التي ترمي إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي تؤثُّر على عمل مؤسسات الدولة دون معارضتها مع الدستور، وحيث إنَّ الاتفاقيات والمعاهدات تدخل

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطاتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٥٤.

في إطار الاستفتاء السياسي، مما يجعل الاستفتاء التشريعي قاصراً على المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وفي ذلك تحديد وتبسيط لنطاق الاستفتاء التشريعي.

في حين يُسع نطاق الموضوعات التي قد تكون محلاً للاستفتاء التشريعي وفق الدستور المصري لتشمل أي إجراء يستهدف مواجهة الخطر كما ورد في المادة ٧٤/ من الدستور المصري، ومن ثمَّ وسَعَ من نطاق المسائل التي قد يشملها الاستفتاء إلى كلّ مسألة تراها الرئاسة أنها تتصل بالمصالح العليا للبلاد.

وكذلك المشرع الدستوري السوري الذي جعل الاستفتاء التشريعي منصباً على أيّ مسألة مهمة وتعلق بالمصالح العليا للبلاد، مما يعني أنَّ الدستور السوري وسَعَ من نطاق الموضوعات التي قد تكون مادة للاستفتاء التشريعي.

ب - من حيث الجهة صاحبة الحق في اقتراح الاستفتاء:

لا يستطيع الرئيس في فرنسا عرض قانون ما على الاستفتاء إلا بناءً على اقتراح الحكومة أو مجلسي البرلمان، أمّا في مصر وسوريا فإنَّ الرئيس يقرر بإرادته المنفردة دون حاجة لاقتراح من أحد.

ج - من حيث وجوب إجراء الاستفتاء:

فهي سلطة جوازية مقررة لرئيس الجمهورية في فرنسا، إذا توافرت شروط المادة ١١/ من دستور عام ١٩٥٨م.

أمّا في مصر فإنَّ هذه السلطة التي منحها الدستور للرئيس تكون جوازية فقط عند اللجوء للمادة ١٥٢/، أمّا في حالة الخطر المنصوص عليه في المادة ٧٤/ من الدستور المصري، فإنَّ الإجراءات التي يتخذها الرئيس مواجهة هذا الخطر تستلزم عرضها على الشعب، مما يعني أنَّ الاستفتاء التشريعي في هذه الحالة وجوبيٌّ وبدونه لا تكون إجراءات الرئيس نافذة.

أمّا في سوريا فإنَّ سلطة إجراء الاستفتاء تعود لرئيس الجمهورية بشكل جوازي.

د - من حيث زمن إجراء الاستفتاء:

في مصر يتم اللجوء لنص المادة ٧٤ / قبيل حدوث الخطر، أي عندما يكون الخطر وشيك الوقع، أما المادة ١٥٢ / من الدستور المصري والتي تقابلها المادة ١١٦ / من الدستور السوري فإن طبيعتها تأتي حصر تطبيقها في زمن معين لأنها تتعلق بالصالح العليا للبلاد.

أما في فرنسا فلم يشترط الدستور زمناً معيناً إلا فيما يتعلق بانعقاد مجلسي البرلمان إذا كان الاقتراح مقدماً من الحكومة.

وتتجدر الإشارة إلى أن المادة ٧٤ / من الدستور المصري تقابلها المادة ١٦ / من الدستور الفرنسي والمادة ١١٤ / من الدستور السوري، بحيث تنص جميع هذه المواد على (حق رئيس الجمهورية باتخاذ الإجراءات الضرورية والسرية لمواجهة الأخطار التي تتعرض لها الدولة)، إلا أن الدستور المصري وحده هو الذي جعل إجراءات الرئيس غير نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب في استفتاء شعبي يجري لاقرار أو إلغاء هذه الإجراءات، والتي قد تشكل قواعد قانونية، ويطلق على الاستفتاء عندها استفتاء تشريعي. أما رئيس الجمهورية في كل من سوريا^(١) وفرنسا^(٢) فيتمتعان

^(١) نص الدستور السوري لعام ٢٠١٢ في المادة ١١٤ / على أنه: (إذا قام خطر جسيم وحال بهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر).

^(٢) نص المادة ١٦ / من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م، على أنه: (إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهّداته الدوليّة مهدّدة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستوريّة عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتّخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيس مجلس البرلمان والمجلس الدستوري بصفة رسمية. ويُخطر الشعب بذلك برسالة. ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستوريّة من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن. ويتشارب المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنيّة أثناء ممارسة هذه السلطة الاستثنائيّة).

بساطة اتخاذ تلك الإجراءات لواجهة الأخطار دون حاجة لإجراء استفتاء تشريعى، بل هناك عدّة ضوابط وشروط أخرى لا مجال للحديث عنها في هذا البحث.

الفرع الثالث

الاستفتاء السياسي

يرى بعض الفقه^(١) أنَّ الاستفتاء السياسي هو استطلاع رأي الشعب بشأن تولى شخص معين لمنصب سياسي معين كانتخابه رئيساً للدولة، أو أن يبدي الشعب رأيه في السياسة التي ينوي رجل السياسة هذا اتباعها.

كما عرَّف البعض الاستفتاء السياسي بأنَّه الاستفتاء الذي يُطلب فيه من المستفتين الفصل في أمر يُثير الخلاف ولا ينطوي على قاعدة عامة مجردة.

والحقيقة أنَّ تولى شخص معين منصباً سياسياً يخرج عن إطار الاستفتاء السياسي، لأنَّ وصف الاسترآس هو العنوان الخاص والعام لهذه العملية التي يختار فيها الشعب المرشح الوحيد لتولى هذا المنصب، ولما استبعاد الاسترآس من نطاق مفهوم الاستفتاء الشعبي^(٢)، فمن باب أولى أنْ يُستبعد "تولى شخص معين لمنصب سياسي" من مفهوم الاستفتاء.

وبناءً عليه يمكن تعريف الاستفتاء السياسي بأنَّه: أخذ رأي الشعب في سياسة ينوي اتباعها شخص ذو منصب سياسي، أو هو أخذ رأي الشعب في قضية سياسية هامة، وليس موضوع هذا الاستفتاء وضع قاعدة عامة مجردة أياً كان نوعها، وإنما الفصل في مسألة مختلف فيها، أو اتخاذ قرار في أمر معين تتباين

^(١) انظر: د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير، د. رعد الجدة؛ النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

^(٢) انظر: الصفحة ٣٧ / ٣٧ من هذا البحث.

بشأنه الآراء. ويَتَّخِذُ الاستفتاء السياسي صوراً وأشكالاً متعددة تختلف باختلاف موضوع الرأي الذي يُعرَض على الشّعب للبت فيه أو اتخاذ قرار بشأنه^(١).

من خلال هذا التّعريف يَتَّضح أنَّ للاستفتاء السياسي نموذجين رئيسين نعرض لكُلّ منهما على النحو الآتي:

أولاً - الاستفتاء على سياسة رئيس الدولة أو (الاستفتاء الشخصي) :

يُقصد بالشخص ذي المنصب السياسي - كما جاء في التّعريف السابق - رئيس السلطة التنفيذية وهو غالباً رئيس الدولة.

ويكون الاستفتاء سياسياً عندما يَعرِض الرئيس سياساته على الشعب لاستفتائه فيها، بحيث تُعدُّ هذه السياسة نافذة إذا وافق عليها الشعب بنتيجة الاستفتاء.

ويبدو أنَّ هذا النّموذج يحمل في طياته استفتاءً على سياسة الرئيس وعلى شخص الرئيس أيضاً، لأنَّ الموافقة الشعبية على سياسة الرئيس تعني أنَّه نال رضا الشعب وتاييده، وعندما تكون أمام استفتاء سياسي ممزوج باستفتاء شخصي لأنَّ محله يشمل سياسة الرئيس وشخصه.

ويرى البعض^(٢) أنَّ هذا النوع من الاستفتاء يتضمَّن مزجاً بين الاسترás والاستفتاء، على اعتبار أنَّ التّصويت ينصبُ على تصرف رئيس الدولة أو اقتراحه. ومن باب التّمويه لا توضع مسألة الثقة في الرئيس صراحةً في الأسئلة المطروحة، رغم أنَّ صفة التّصويت على شخصه تكون واضحة ومعروفة من الجميع. ويتواءَّل تكييف التّصويت حسب المعنى السائد فيه.

^(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرّقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان للفاصل القاعدة الدّستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٢٦ (هامش ١).

^(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٨٤.

ويحاول الفقه^(١) وضع بعض المعايير لتمييز الاستفتاء عن الاسترآس عندما يختلط أمرهما في الاستشارة الشعبية.

ويذهب البعض إلى أنَّ الاستشارة في الاسترآس تصبُ على تصرفِ رجل السلطة وليس على تطبيق أحد النصوص، وأنَّها لا تقدِّم إلا اختياراً مزيفاً؛ لأنَّ يكون النَّظام موضوع الاستشارة قد طُبِّقَ فعلاً ولم يُعلَّقْ تطبيقه على نتيجة التصويت، وأنَّ السُّؤال موضوع التصويت لا يُتَّسِّم بالبساطة والوضوح كما في حالة طلب الإجابة الواحدة على سؤالين رغم أنَّ المستفتى قد يكون له مواقف مختلفة بالنسبة لكل نقطة من نقاط السُّؤال.

ويذهب آخرون إلى أنَّ التَّفرقة بين الاسترآس والاستفتاء هي تفرقة سياسية؛ لأنَّ هناك علاقات أكيدة بين وبين الأنظمة والحكَّام، وأنَّ تمييز نوعية الاستشارة الشعبية يتوقف على موقف الحكومة أثناء الاستفتاء، فإذا تسامحت مع الدعاية المعارضة حتَّى تتَّضح مطالب موضوع التصويت إلى جانب مزاياه، فإنَّ الأمر يتعلق باستفتاء، وإلا فهو استرآس.

ويؤكِّد فريق ثالث أنَّ الاسترآس يتميَّز بإصرار طالب التصويت على البقاء في السلطة أيَّاً كان ما يحدث، أمَّا الذي يطلب رأي الشَّعب في أحد الموضوعات ليتمثل له فإنه يُجري استفتاء وإنْ علَّقَ بقاءه في السلطة على نتيجته كما فعل "ديغول" في استفتاء ٢٧ إبريل/نيسان ١٩٦٩ في فرنسا.

كما يذهب البعض إلى أنَّ تغليب إحدى الصَّفتين الاستفتائية أو الاسترآسية على الأخرى إنَّما يكون حسب تحليل دوافعأغلبية المتردِّعين في التصويت الشعبي. وهذه الدَّوافع تختلف من حالة إلى أخرى. ففي استفتاء عام ١٩٦٢ في فرنسا مثلاً صوَّت بعض المتردِّعين لأنَّهم يوافقون على التعديل المقترن، ولأنَّ الرئيس "ديغول" الذي يثثون فيه هو صاحب الاقتراح. وبالنسبة لهم يكون التصويت استفتاء واسترآساً في نفس الوقت. وصوَّت آخرون بـ(نعم) رغم عدائهم للرئيس "ديغول" لأنَّ التعديل كان

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٨٦.

يروق لهم، ويُعدُّ التصويت بالنسبة لهم استفتاءً، ومن الممكن أن يكون آخرون قد صوتوا بـ(نعم) رغم عدم رضاهم عن التعديل المقترن لمجرد تأييد شخص الرئيس، وهنا تكون الاستشارة استراساً رغم أنها تصبُّ على موضوع معين.

ونتفق مع هذا الرأي الأخير الذي يجعل تكييف هذه العملية مرتبطة بتحليل دوافع المقترعين، مما يعني أنَّ الشَّعب هو الْذِي يحدد الوصف القانوني للمشاركة الشعبية. ولما كان من الصعب جداً تحليل دوافع المقترعين، فلابدَّ - برأينا - أن ننظر إلى العملية بظاهرها دون الغوص في التَّوایا، فنكون أمام استفتاء سياسي قد يُخفى طرحاً للثقة بشخص رئيس الدولة وليس استراساً؛ لأنَّ الاستراس يعني طلب الرئاسة، أمّا طرح الثقة المستترة برداء الاستفتاء السياسي فتحمل أبعاداً سياسية عدَّة، قد يكون من ضمنها الاستمرار في منصب الرئاسة أو مقدمة للتجدد أو الاستقالة واعتزال العمل السياسي، وإنَّ استفتاء عام ١٩٦٩ م في فرنسا والذي أدى إلى استقالة الجنرال "ديغول" خير مثال على ذلك.

ثانياً - الاستفتاء على موضوع يتصل بسياسة الدولة :

ويندرج في إطار هذا النوع من الاستفتاء، ذلك الذي يكون موضوعه أمراً من أمور السياسة العامة كالاستفتاء على اختيار نظام الحكم أو تقرير المصير أو إقرار خطة معينة أو التّوقيع على معايدة دولية أو استفتاء التحكيم الشعبي، كما يشمل الاستفتاء السياسي طرح قضية متعلقة بمصالح البلاد العليا على الشعب لأخذ رأيه فيها. وقد نصَّت على هذا النوع من الاستفتاء العديد من الدساتير منها:

دستور مصر الصادر عام ١٩٧١ م في المادة /١٥٢/ التي قررت أنَّ (لرئيس الجمهورية أن يستقتى الشَّعب في المسائل المهمة التي تَتَّصل بمصالح البلاد العليا). والمادة /٧٤/ ^(١) التي نصَّت على استفتاء الشَّعب فيما يَتَّخذه رئيس الجمهورية من إجراءات لحماية الوحدة الوطنية وسلامة الوطن، والمادة /١٢٧/ التي نصَّت على جواز استفتاء الشَّعب في الخلاف الذي ينشب بين رئيس الجمهورية والبرلمان حول

^(١) انظر: نص المادة في الصفحة /٧٥/ من هذا البحث.

مسؤولية الحكومة، والمادة /١٣٦/ نصت على استفتاء الشعب في حالة حلّ البرلمان^(١)، ونشير إلى أنَّ العديد من دساتير الدول العربية أخذت بهذا النوع من الاستفتاء.

كما نصَّ الدستور السوري الحالي في المادة /١١٦/ على حقِّ رئيس الجمهورية في استفتاء الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا. كذلك نصَّ دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ م في المادة /١١١/ فـ٤ التي منحت رئيس الجمهورية حقَّ استشارة الشعب في كلّ قضية ذات أهميَّة وطنية عن طريق الاستفتاء.

كما نصَّ دستور السُّودان الصادر عام ١٩٩٨ م في مادته /٦٦/ فـ١ التي أعطت الحقَّ لرئيس الجمهورية منفرداً أو للمجلس الوطني بقرار نصف أعضائه لاستفتاء الشعب في أيِّ أمر يُعبِّر عن القيم العليا أو الإرادة الوطنية أو المصالح العامة. وبناءً عليه تتَّوَع صور الاستفتاء السياسي وفقاً لموضوعه، ومن أمثلة ذلك:

١. الاستفتاء على اختيار نظام الحكم

٢. استفتاء تقرير المصير

٣. استفتاء الانضمام إلى المعاهدات الدوليَّة أو الانسحاب منها

٤. استفتاء التحكيم الشعبي

٥. استفتاء زيادة النفقات العامة

٦. استفتاء القضايا المهمة ومصالح البلاد العليا

^(١) انظر: د. جورجي شفيق ساري؛ الأسس والمبادئ العامة للنظام السياسي "أركان التنظيم السياسي"، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

١- الاستفتاء على اختيار نظام الحكم:

وفي هذا الاستفتاء يُطلب من الشعب اختيار نظام الحكم الذي يرغب. ويصبح الاستفتاء وسيلة الشعب الديمocrاطية للاختيار بين النظام الملكي والنظام الجمهوري. ومن أمثلة ذلك الاستفتاء الذي أُجري في اليونان عام ١٩٤٦ م لإبداء الشعب اليوناني رأيه حول بقاء نظام الحكم الملكي أو إلغائه، بعد انتهاء فترة حكم الجنرالات الذين أسقطوا عرش الملك قس طنطين. وكانت نتيجة هذا الاستفتاء إعلان قيام الجمهورية اليونانية، بعد أن عبر الشعب عن عدم رغبته في استمرار نظام الحكم الملكي. وكذلك استفتاء الشعب الإيطالي في إنهاء الحكم الملكي وإعلان الحكم الجمهوري عام ١٩٤٧ م^(١).

والاستفتاء على بقاء الملكية أو قيام الجمهورية في إيران إبريل/نيسان ١٩٧٩^(٢)، حيث ترتب على هذا الاستفتاء نتيجة موافقة الشعب بأغلبية ثقاب الإجماع على سقوط النظام الإمبراطوري وقيام الجمهورية الإسلامية الإيرانية. وتتجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الدساتير حظرت استعمال هذا النمط من المشاركة الاستفتائية السياسية، حيث نصت صراحةً على عدم جواز جعل نظام الحكم في البلاد موضوعاً لأي استفتاء شعبي، ولعل أبرز مثال على ذلك الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨^(٣)، والدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧^(٤)، اللذان يقضيان بعدم جواز جعل النظام الجمهوري محلاً للتعديل.

(١) انظر: د. إسماعيل مرزة؛ مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي "الجزء الأول" (بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية ذات المسؤولية المحدودة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٦٠ م)، ص ٨٨.

(٢) انظر: دولة أحمد عبد الله محمد البريفكاني؛ وسائل توسيع السلطة وتطبيقاتها في دساتير العربية (رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٢ م)، هامش ص ٨٥.

(٣) انظر: نص المادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ م.

(٤) انظر: نص المادة /١٣٩/ من الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ م.

ونرى أن هناك ارتباطاً بين هذا التمط من الاستفتاء السياسي والاستفتاء الدستوري، خاصة وأن نظام الحكم الذي يختاره الشعب في هذا الاستفتاء، يُشكّل أحد أهم مواضيع الدستور وغالباً ما يتقدّم البنود الأولى من أي دستور، كما أن مشاركة المواطنين في اختيار نظام الحكم، يتربّب عليها في غالب الأحيان تغيير كلي في طبيعة النظام السياسي للدولة ومؤسساتها الدستورية، يستدعي بدوره إلغاء الدستور القديم، أو على الأقل تعديل معظم قواعده الأساسية التي لا يستقيم بقاؤها مع طبيعة النظام السياسي الجديد. مما يجعل مجرد إبداء الشعب رغبته من خلال الاستفتاء في تبديل النظام السياسي للبلاد، يعني في الوقت نفسه وبصورة ضمنية موافقته على استبدال الدستور القديم أو تعديله بما ينسجم مع طبيعة هذا التغيير.

٢ . استفتاء تقرير المصير:

يُعد حق الشعوب في تقرير مصيرها حقاً أساسياً من حقوق الإنسان السياسية المعترف بها من قبل معظم أعضاء الجماعة الدولية ومنصوصاً عليه في كثير من مواثيقها الجماعية وأهمها ميثاق الأمم المتحدة، وذلك كنتيجة مباشرة لانتشار تيارات التحرر التي عصفت بمختلف أرجاء الكورة الأرضية وأذكى جذوة الصراع المتلهف للاستقلال والحرية لدى معظم الأمم، مما أدى إلى القضاء على فكرة الاستعمار القديم وتصفيته في معظم دول العالم المعاصر.

لذلك يُعد حق المواطنين في المشاركة في تقرير مصيرهم السياسي، من أهم نماذج تطبيق هذه الصورة من صور الاستفتاء السياسي.

إن محل هذا الاستفتاء هوأخذ رأي الشعب وتخييره بين الاستقلال والتبعية لدولة ما أو الاتحاد معها. كاستفتاء الشعب النمساوي الذي أجري بعد الحرب العالمية الأولى بضم النمسا إلى ألمانيا^(١).

(١) انظر: د. عثمان خليل ود. سليمان محمد الطّماوي؛ القانون الدستوري (بلا مكان النشر، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، عام ١٩٥٣م - ١٩٥٤م)، هامش ص ١٤٥.

ومن أمثلة هذا الاستفتاء في فرنسا ذلك الذي أُجري عام ١٩٨٨م، حيث إنَّ الأحداث الدامية الخطيرة التي وقعت في منطقة كالدونيا الجديدة في ذلك العام - وهي مستعمرة فرنسية منذ عام ١٩٨٤م - كان يمكن أن تؤدي إلى الاستقلال، واستناداً لنص المادة /٥٣/ من الدستور الفرنسي والتي تستوجب استشارة الشعوب فيما يتعلق بأراضيها ومقاطعاتها، تم إجراء هذا الاستفتاء الذي يشبه استفتاء عامي (١٩٦١م و١٩٦٢م) في الجزائر، وموضوع هذا الاستفتاء يتعلق بتقرير مصير منطقة كالدونيا الجديدة حيث قامت الحكومة بوضع نظام خاص لتقرير مصير كالدونيا /ذاتياً/ لمدة عشر سنوات، ولقد تم استفتاء الشعب على هذا النظام في ٦ نوفمبر/تشرين الثاني عام ١٩٨٨م، وجاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة بنسبة (%)٨٠ من عدد أصوات المستحقين، ولابد أن نشير إلى أن نسبة الغياب في هذا الاستفتاء قد وصلت إلى (٦٣%) بهذا الاستفتاء وهي نسبة كبيرة جداً فلم ترتفع هذه النسبة في فرنسا إلا منذ زمن بعيد^(١).

ومن أمثلته أيضاً^(٢) استفتاء مايو/أيار عام ١٩٨٠م في مقاطعة "كوبيلك" الكندية لتخير شعبها بين الانفصال عن كندا أو البقاء في الدولة الفدرالية حيث إنَّ سكان هذه المقاطعة يتحدثون اللغة الفرنسية وينتمون إلى القومية الفرنسية خلافاً لباقي الولايات الكندية، ولقد جاءت نتيجة هذا الاستفتاء برفض الانفصال عن كندا الدولة الأم.

ومن أمثلة استفتاء تقرير المصير في الوطن العربي، استفتاء الشعب السوداني سنة ١٩٥٤م، لتقرير مصيره السياسي باختيار الانفصال وإعلان السودان كجمهورية مستقلة، أو اختيار الاستمرار مع مصر في دولة واحدة هي دولة مصر

^(١) انظر: بيداء عبد الجود محمد توفيق العباسى؛ الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة، مرجع سابق، ص .٦١

- Nguyen , Lemong; *La constitution de la Ve République*,op.cit., p.201.

^(٢) انظر: ملي علي فرج الظاهري؛ الديموقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص .٣٤

والسودان. وكانت نتيجة هذا الاستفتاء - للأسف - هي اختيار الانفصال تأكيداً لرغبة الاستعمار في تجزئة الوطن العربيّ قدر الإمكان.

كذلك الاستفتاء الذي أُجري لتوحيد مصر وسوريا في دولة واحدة في فبراير/شباط عام ١٩٥٨م^(١)، والذي كانت نتيجته انتصاراً مؤقتاً وقصيرًا للمدّ الوحدوي، حيث سرعان ما حدث الانفصال في سنة ١٩٦١م. وتكرر أسلوب الاستفتاء مرة أخرى لإعلان قيام اتحاد الجمهوريّات العربيّة بين مصر ولبيا وسوريا في سبتمبر/أيلول عام ١٩٧١م^(٢). وعلى الرغم من نسبة النّجاح العالية جداً التي ظهرت في نتائج هذه الاستفتاءات، والتي عبرت بصدق عن رغبة أبناء هذه الأُمّة في تحقيق حلمهم في تكوين الدولة التّوأمة للوحدة العربيّة الكبرى، إلا أنَّ هذه الأحلام قُبّرت وهي لا تزال في مدها، بفعل عوامل كثيرة، لعلَّ أهمّها رغبة أعداء هذه الأُمّة - المستترین والظّاهرين، الدّاخليين والخارجيين - في بقائهما بما هي عليه من الانفصال والتّجزئة لتحقيق مآربهم المختلفة، والتي لا يستطيعون تحقيقها إلا في ظلّ هذه الوضعية المتردّية.

ولا يفوتنا بهذا الصّدد أنْ نشير إلى استفتاء الشّعب الجزائري سنة ١٩٦٢م، بعد توقيع اتفاقيات (إيفيان) التي وَضَعَت حدّاً لحرب التّحرير الجزائريّة^(٣)، واستفتاء شعب جيبوتي سنة ١٩٧٧م، وقد أسفرت نتيجة كلّ من هذين الاستفتاءين عن رفض شعبي الجزائر وجيبوتي الاستمرار ضمن التّبعيّة الفرنسيّة، وإعلان جمهوريّة الجزائر وجمهوريّة جيبوتي كدولتين عربيّتين مستقلّتين وانضمماهما لجامعة الدول العربيّة.

^(١) انظر: د. طعيمة الحرف؛ نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٦٤م)، ص ٤٧٧.

^(٢) انظر: د. حسن البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٤ و ٢١٥ (هامش ٤).

^(٣) انظر في التفاصيل:

- Walker, Mark Clarence; *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*, op.cit., pp. 26-32.

ومن الأمثلة الحديثة لاستفتاء تقرير المصير في الوطن العربي، الاستفتاء الذي أُجري في السودان بتاريخ ٩ حتى ١٥ يناير/كانون الثاني عام ٢٠١١م، حول ما إذا كان سكان جنوب السودان يرغبون بالبقاء في دولة واحدة مع السودان، أو الانفصال عنها في دولة مستقلة، وذلك تطبيقاً لاتفاقية السلام الشامل التي وقعت في نيفاشا بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان في ٩ كانون الثاني ٢٠٠٥م، وأعلنت نتيجة الاستفتاء في ٧ فبراير/شباط ٢٠١١م بموافقةأغلبية الأصوات على الانفصال عن السودان الموحد وولادة دولة جنوب السودان^(١).

٢- استفتاء الانضمام للمعاهدات الدولية أو الانسحاب منها:

يمكن تعريف هذا النوع من الاستفتاء السياسي على أنه أخذ رأي الشعب بخصوص الانضمام إلى معاهدة دولية أو الانسحاب منها.

ومثال الاستفتاء على الانضمام لمعاهدة استفتاء الشعب الفرنسي في ٢٣ إبريل/نيسان ١٩٧٢م حول قبول كلّ من بريطانيا والنرويج وإيرلندا أعضاء في السوق الأوروبية المشتركة^(٢)، ولقد جاء هذا الاستفتاء منسجماً ومتنائماً مع المادة ١١/ كونه تعلق بالصديق على معاهدة غير مخالفة لأحكام الدستور، وإنما لها تأثير في تشغيل مؤسسات الدولة. ولقد تمت الموافقة على موضوع هذا الاستفتاء بنسبة (٦٧,٧٪) من أصوات المستفتين^(٣).

كما أُجري استفتاء بتاريخ ٢٠ سبتمبر/أيلول عام ١٩٩٢م، لأجل العمل على دخول فرنسا والدول الأوروبية الأخرى، في مجموعة أوروبية صلبة وقوية في (الاتحاد الأوروبي)، وتم توقيع معاهدة "ماستریش" بين دول الاتحاد، ويتعلق موضوع هذه المعاهدة بحرية التبادل وانتقال المواد والسلع والأشخاص تحت غطاء عملة ندية

^(١) انظر: المرجع الإلكتروني: ar.wikipedia.org/wiki/جنوب_السودان

^(٢) انظر: د. زين بدر فراج؛ النظرية العامة للنظم السياسية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠١م)، ص ٢٨٩.

^(٣) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢١٧.

موحدة وسياسة مالية مشتركة. ولأجل التصديق على هذه المعاهدة وفقاً للمادة ١١/ تم طرحها للاستفتاء الشعبي في التاريخ المذكور أعلاه، وقد كان التصويت بـ(نعم) في هذا الاستفتاء بفارق قليل عن التصويت بـ(لا)، فكانت نسبة المواقفين (٥١,٠٤٪) من المستفتين^(١).

ومن أمثلة هذا الاستفتاء في الدول العربية، الاستفتاء الذي تم في مصر بتاريخ ١٩ إبريل/نيسان عام ١٩٧٩ حول ما سمي "معاهدة السلام" بين مصر وإسرائيل، وعلى إثر توقيع هذه المعاهدة التي أثارت جدلاً كبيراً، وقوبلت بمعارضة من قبل العديد من الدول العربية، حيث أصدر السادات القرار الجمهوري رقم /١٥٧/ لسنة ١٩٧٩ م بتاريخ ١١ إبريل/نيسان ١٩٧٩ بدعوة الناخبين إلى استفتاء شعبي تحت شعار (إعادة تنظيم الدولة تدعىماً للديمقراطية، واستطلاع رأي الشعب بالمعاهدة). ولقد تم الاستفتاء على الموضوعين معاً في بطاقة استفتاء واحدة حيث إنَّ البطاقة كانت مقسمة إلى قسمين :

كتب في القسم الأعلى منها : هل توافق على معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة "إسرائيل"، والاتفاق الخاص بإقامة الحكم الذاتي الكامل في الضفة الغربية وقطاع غزة ؟

أما القسم الأسفل منها فكتب فيه هل توافق على حل مجلس الشعب وبباقي الأسس الواردة في البند (ثانياً) من قرار رئيس الجمهورية رقم /١٥٧/ لسنة ١٩٧٩ م الخاص بإعادة تنظيم الدولة^(٢)؟

ولقد أُجري الاستفتاء في ١٩ إبريل/نيسان عام ١٩٧٩ م، وأعلنت نتائجه في اليوم التالي، حيث بلغت نسبة عدد أصوات المواقفين (٩٩,٩٥٪) بالنسبة للموضوع

^(١) انظر : Ardant, Philippe ; *Les Institutions de la Ve République*, op.cit., p.41.

^(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٦٧ و ٢٦٨.

الأول وهو المعاهدة)، و(٩٩,٩٠٪ بالنسبة للموضوع الثاني وهو إعادة تنظيم الدولة وفق أسس معينة أهمها حل مجلس الشعب ... إلخ)^(١).

ومن أمثلة الاستفتاء السياسي المنصب على معاهدة، الاستفتاء الذي تم في ١٣ أغسطس/آب ١٩٨٤ حول معاهدة الاتحاد العربي الإفريقي بين المغرب ولبيبا وقد أثار هذا الاستفتاء جدلاً كبيراً بين القانونيين المغاربة لعدم تضمن الدستور نصاً يقضي باستفتاء الشعب حول مشاريع معاهدة؛ لذلك وضع عالمة استفهام حول دستورية هذا الاستفتاء^(٢).

ومن الأمثلة الحديثة لهذا النوع من الاستفتاء، استفتاء الشعب الإيرلندي بشأن المصادقة على معاهدة "نيس" في ٩ أكتوبر/تشرين الأول عام ٢٠٠٢م، حيث تضمنت هذه المعاهدة الأسس القانونية لتوسيع نطاق عضوية الاتحاد الأوروبي وقد جاءت نتيجة هذا الاستفتاء بالمصادقة بأغلبية واسعة حيث أفادت النتائج الرسمية التي أعلنت أن ٩٠٦٢٩٢ / ٥٣٨٨٧ / مستفتياً صوتوا بـ(نعم) و ١٤٤١١٧٩ / ١٤٤١١٧٩ بـ(لا) من أصل ٦٢٩٢ / ٥٣٨٨٧ بطاقة صالحة^(٣).

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنجاعة القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، هامش الصفحة ٨٩٥.

(٢) انظر: د. قائد محمد طريوش الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستور العربية، مرجع سابق، ص ٩٨ .

(٣) من المهم الإشارة إلى أن هذا الاستفتاء هو الثاني من نوعه، حيث استفتى الشعب الإيرلندي على هذه المعاهدة عام ٢٠٠١م لكن التأييدين الإيرلنديين فاجئوا الدول الأوروبية برفضهم لموضع هذا الاستفتاء بأغلبية ضئيلة خاصة وإن المعاهدة سينتهي أحدها إن لم تصادر عليها حكومة جمهورية إيرلندا قبل نهاية عام ٢٠٠٢م، إذ إن إيرلندا هي الدولة الأوروبية الوحيدة التي أجرت استفتاء شعبياً بشأن هذه المعاهدة لأن دول الاتحاد الأخرى صادقت على هذه المعاهدة من خلال برلماناتها.

انظر: بيداء عبد الجود محمد توفيق العباسi؛ الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة، مرجع سابق، ص ٥٣ .

ومثال الاستفتاء الذي مَحَلَّهُ الانسحاب من معاهدة دولية، استفتاء الشعب الألماني عام ١٩٣٣ م حول الخروج من عصبة الأمم^(١).

وذهبت بعض الدول إلى الأخذ بالاستفتاء السياسي كإجراء إلزامي وأساسياً للتَّصديق على بعض المعاهدات ذات الأهمية الاستراتيجية، كما يقضي الدستور الفرنسي بضرورة عرض أي معاهدة أو اتفاقية، يكون موضوعها تازلاً أو ضمناً لأرض أو إقليم معين، على السكان ذوي الشأن. ولا تكون المعاهدة أو الاتفاقية المتعلقة بذلك صحيحة ما لم تُقرَّ من قبلهم في استفتاء عام^(٢).

ولا بدَّ من الإشارة في هذا الصدد إلى الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ م، والذي يجعل الاستفتاء اختيارياً في هذه الحالة ومنوطاً برغبة الشعب شرط أن تكون المعاهدة غير محددة المدة أو لا يمكن إنهاؤها فيما بعد، أو كانت تتضمن مواد مهمة أو قواعد قانونية، أو تحتاج لتبني قوانين فيدرالية لتطبيقها، فإذا أبدى الشعب رغبته في ذلك وجب أنْ يخضع تصديق المعاهدة للاستفتاء الشعبي، ويكون ذلك إذا صدر الطلب عن خمسين ألف مواطن أو ثمانين كانتونات (مقاطعات)^(٣).

(١) انظر: د. عثمان خليل ود. سليمان محمد الطماوي؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، هامش ص ٤٥١.

(٢) انظر: نص المادة /٥٣/ من الدستور الفرنسي والذي جاء فيه: (لا يجوز التَّصديق أو الموافقة على معاهدات السلم والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي، وتلك التي تقضي بتنظيم أموال الدولة وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعى، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد، وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه إلا بموجب قانون. ولا يسري مفعولها إلا بعد التَّصديق أو الموافقة عليها).

- لا يكون أي تنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضمه صحيحاً ما لم يوافق السكان المعنيون على ذلك).

(٣) انظر: نص المادة /١٤١/ من الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ م، حيث جاء فيها:

(If within 100 days of the official publication of the enactment any 50,000 persons.
eligible to vote or any eight Cantons request it, the following shall be submitted to a vote of the People:
a: federal acts.
b: emergency federal acts whose term of validity exceeds one year.
c: federal decrees, provided the Constitution or an act so requires;

كما جعل هذا الدستور إجراء الاستفتاء إلزامياً في حالة الانضمام لإحدى منظمات الأمن الجماعي، أو المنظمات الدولية^(١).

كما نصَّ الدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩ م في المادة الثانية منه على أنَّ (الجمهورية التونسية جزء من المغرب العربي الكبير، تعمل لوحدته في نطاق المصلحة المشتركة. إنَّ المعاهدات المبرمة في هذا الغرض، والتي قد يترتب عليها تحويل ما لهذا الدستور، يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، بعد أن يوافق عليها مجلس التُّواب، حسب الصيغ والشروط المنصوص عليها بالدستور).

وقد استبعَد الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ م التصديق على المعاهدات الدوليَّة من مجال تطبيق الاستفتاءات الشعبيَّة، رغم أنَّه ينصَّ على وجوب إجراء الاستفتاء الشعبي بمناسبة كلِّ قانون أو عمل له قوَّة القانون، إذا ما طلب ذلك خمسمائة ألف ناخب أو خمس المجالس الإقليميَّة، وفي ذلك تقاض و واضح لأنَّ المعاهدات لها قوَّة القانون، بل وتمنحها بعض الدساتير درجة أعلى من التشريع الداخلي، وقد تحمل أهميَّة بالغة وتحوز اهتمام الشعب أكثر من القوانين العاديَّة^(٢).

d: international treaties that:

- 1-are of unlimited duration and may not be terminated.
- 2-provide for accession to an international organization.
- 3-contain important legislative provisions or whose implementation requires the enactment of federal legislation).

^(١) انظر: نص المادة /١٤٠/ من الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ م، حيث جاء فيها :

(The following must be put to the vote of the People and the Cantons:

A: amendments to the Federal Constitution;

b: accession to organisations for collective security or to supranational communities.

c: emergency federal acts that are not based on a provision of the Constitution and whose term of validity exceeds one year; such federal acts must be put to the vote within one year of being passed by the Federal Assembly).

^(٢) انظر: المادة /٧٥/ من الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ م.

٤- استفتاء التحكيم الشعبي :

يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب عند نشوب نزاع بين سلطات الدولة، ولاسيما الخلافات بين الحكومة والبرلمان، أو عند الخلاف بين الحكومة والمعارضة، ليقوم الشعب بمهمة التحكيم وتكون مشاركة المواطنين الدور الحاسم في فض ما قد يثور من نزاعات بين مختلف سلطات الدولة، أو تسوية الخلافات المتفاقمة بين المعارضة والحكومة.

ولقد أخذت العديد من الدساتير بهذا النوع من الاستفتاء، منها دستور مصر الصادر عام ١٩٧١م، حيث نص على نظام استفتاء التحكيم الشعبي في موضعين تناولهما على التحو الآتي:

أ - استفتاء التحكيم الشعبي لحل الخلاف بين الحكومة والبرلمان:

وهو وسيلة يتم من خلالها الاحتكام للقاعدة الشعبية في حسم ما قد يحدث من خلافات بين السلطات التشريعية والتنفيذية، وفقا لما جاء في المادة /١٢٧/ منه التي تقضي بأنّ: (المجلس الشعب أن يقر بناء على طلب عشر أعضائه، مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاثة أيام من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسؤولية، يُعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثة يوماً من تاريخ القرار الأخير للمجلس، وتوقف جلسات المجلس في هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس مُنحلاً، وإنما قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة).

واستناداً لهذه المادة فإن اللجوء إلى نظام استفتاء التحكيم الشعبي يتطلب المرور بالإجراءات التالية^(١):

يُعدُّ مكتب المجلس في هذه الحالة تقريراً يتضمن عناصر الموضوع وما انتهى إليه المجلس من رأي في هذا الشأن، والأسباب التي استند إليها في ذلك، ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس؛ ويقدم رئيس المجلس التقرير بعد موافقة المجلس عليه إلى رئيس الجمهورية.

عندما يعرض التقرير على رئيس الجمهورية، يكون له القول الفصل في تقرير هذه المسؤولية، فقد أعطته المادة /١٢٧/ من الدستور حق الخيار بين فرضين:
الأول: أن يقتصر بما جاء في التقرير الذي عرضه عليه مجلس الشعب، والموافقة على كل ما جاء فيه، وفي هذه الحالة يجب عليه قبول استقالة الوزارة أو إقالتها. وفي هذا الفرض يكون رئيس الجمهورية قد انتصر لرأي الأغلبية البرلمانية.
الثاني: عدم موافقة رئيس الجمهورية على المسوغات التي استند إليها تقرير المجلس عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، وتأييده لوجهة نظر الحكومة وسياساتها المطلقة؛ وبذلك فإن رئيس الجمهورية وفقاً لهذا الفرض يقف إلى جانب الحكومة في مواجهة مجلس الشعب، وتبدأ فصول هذه المواجهة وفقاً للخطوات الآتية:

١ - قيام رئيس الجمهورية برد التقرير الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس الشعب لإعادة النظر فيه. ويجب أن يكون ذلك خلال عشرة أيام من تاريخ ورود تقرير المجلس إليه.

٢ - إذا رد رئيس الجمهورية التقرير المذكور إلى مجلس الشعب خلال الموعد المحدد، يعرض رئيس المجلس الأمر على مكتب المجلس في جلسة طارئة يدعو إليها لهذا الغرض، ثم يعرض مكتب المجلس ما ينتهي إليه بشأن التقرير المذكور،

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص .٨٢٥

وأسباب إعادته للمجلس على اللجنة العامة. وتُعدُّ اللجنة تقريراً للمجلس برأيها في الموضوع وفقاً لما تقرره بأغلبية أعضائها، ويعرض هذا التقرير على المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ ردّ رئيس الجمهورية التقرير الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء إلى المجلس.

وفي هذه الحالة، إما أنْ ينزل مجلس الشعب على إرادة رئيس الجمهورية فيتراجع عن تقريره الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء، وبذلك يكون قد وضع حدًّا للنزاع وينتهي أمل المجلس، أو أنْ يعود المجلس من جديد إلى تأكيد موقفه بشأن التقرير المذكور. وهو ما يعني تجديد المواجهة من جديد بين مجلس الشعب ورئيس الجمهورية الذي آثر مساندة الحكومة، وفي هذه الحالة يجب على المجلس أنْ يعيد من جديد تقريره عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية.

٣ - بعد عودة التقرير المذكور مرّة أخرى إلى رئيس الجمهورية، فإنه يكون مخيّراً بين أحد أمرين: إما أنْ يتخلّى عن دعمه للحكومة، فيقبل استقالتها، أو يَخُذ قراراً بإقالتها؛ وإما أنْ يصرّ على موقفه في دعم الحكومة وتأييدها، وفي هذه الحالة ينبغي على رئيس الجمهورية أنْ يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبيّ، ليقول الشعب كلمته النهائية في هذا الشأن.

ولقد طلبَ المشرع الدستوري أنْ يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وخلال هذه الفترة توقف جلسات مجلس الشعب من ناحية، ويقتصر عمل الوزارة على تسيير الأمور الجارية فقط من ناحية أخرى. وعلى ضوء نتيجة الاستفتاء الشعبيّ في النزاع تتحدد الأمور. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة عدّ المجلس منحلاً، لأنَّ مفاد ذلك أنَّ المجلس لم يُعد محل ثقة الشعب. أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأي المجلس بتقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، كان على هذا الأخير أي رئيس مجلس الوزراء أنْ يُقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية، الذي يجب عليه في هذه الحالة أنْ يقبل هذه الاستقالة.

ولا بدً من التذكير بأنَّ إجراء هذا الاستفتاء يخضع لإرادة رئيس الجمهورية، فهذا الاستفتاء هو استفتاء اختياري لرئيس الجمهورية قد يجريه وقد لا يجريه. وأخيراً وبشأن تطبيق هذه المادة، ففي الواقع لم تُطبَّق هذه المادة منذ إعلان الدستور حتى اليوم على الرغم من أنَّ الكثير من أعضاء مجلس الشعب تقدَّموا بطلبات لاستجواب مجلس الوزراء أو بعض الوزراء، إلا أنَّ المجلس ينتهي دائمًا بتقديم الشكر للحكومة على ما قام به من أعمال، ومن أشهر تلك الاستجوابات الاستجواب الخاص بعملية بناء قصر العينية ١٩٨٦م^(١).

ب - استفتاء التحكيم الشعبي، كوسيلة لحلّ البرلمان:

نصَّ الدستور المصري على استعمال استفتاء التحكيم الشعبي، كشرط لحلّ البرلمان، قبل انتهاء مدة القانونية، وفقاً للمادة /١٣٦/ التي نصَّت على أنه: (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثة أيام، فإذا أقرَّت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحلّ، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز سنتين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشر التالية لتمام الانتخاب).

ويرى بعض الفقه^(٢) أنَّ اشتراط الاستفتاء في هذه الحالة يُعدُّ إحدى ضمانات حق الحلّ لتجثُّب مخاطر حلّ البرلمان، ولذلك جعل الدستور المصري لعام ١٩٧١م تقرير الحلّ من سلطة الشعب ذاته عن طريق الاستفتاء، وتطلب لصدور قرار رئيس

(١) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٢) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص ٨٩١.

الجمهوريّة بحلّ المجلس أنْ تقرّر ذلك الأغلبيّة المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء.

ولقد حُلَّ مجلس الشّعب المصري ببناءً على هذه المادة ثلاثة مرات: المرة الأولى في ١٩ أبريل/نيسان ١٩٧٩م، والمرة الثانية في ١٢ فبراير/شباط ١٩٨٧م، والمرة الثالثة في ١١ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٠م^(١).

وستتناول بالشرح حلّ المجلس في هذه المرات الثلاث:

١- الاستفتاء على حلّ مجلس الشّعب بتاريخ ١٩ إبريل/نيسان ١٩٧٩م:

إثر توقيع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، والتي ترتب عليها جدل كبير في الرأي العام المصري والعربي ما بين مؤيد ومعارض؛ ولذلك أصدر الرئيس أنور السادات القرار الجمهوري رقم ١٥٧ / لسنة ١٩٧٩م بتاريخ ١١ إبريل/نيسان ١٩٧٩م بدعوة التّاخبين إلى استفتاء شعبي^(٢)، يتضمن استفتاء الشّعب المصري على موضوعين رئيسين يتعلق الأول بأخذ رأي الشّعب في معاهدة "كامب ديفيد"، أمّا الثاني فيحمل عنوان إعادة تنظيم الدولة على عدّة أسس "تدعيمًا للديمقراطية" ، ومن ضمن هذه الأسس حلّ مجلس الشّعب والدعوة إلى انتخابات عامّة.

إلا أنَّ البعض^(٣) انتقد مسلك الرئيس السادات في هذا الخصوص تأسيسًا على أنَّ السبب الحقيقي للحلّ كان يكمن في رغبة النّظام السياسي في التخلص من بعض أعضاء مجلس الشّعب الذين عارضوا اتفاقية السلام.

^(١) انظر: د. جورجي شفيق ساري؛ الأسس والمبادئ العامة للنُّظم السياسيّة "أركان التنظيم السياسي" ، مرجع سابق، ص ٩٩.

^(٢) انظر: الصفحة ١٠٥ / من هذا البحث.

^(٣) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرّقابة المتبادلة بين السُّلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لإنفاذ القاعدة الدّستورية، مرجع سابق، ص ٨٩٤.

وهكذا فقد كانت تلك أول إساءة لاستخدام حق الحل في ظل العمل بالدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م، حيث اتخذت الحكومة من الحل وسيلة لفرض سياستها على بعض العناصر المعارضة.

ولقد تم الاستفتاء على الموضوعين معاً في بطاقة استفتاء واحدة - كما مر معنا عند الحديث عن معااهدة السلام - حيث بلغت نسبة عدد أصوات المواقفين (٩٩,٩٥٪) بالنسبة للموضوع الأول وهو المعااهدة، و(٩٩,٩٠٪) بالنسبة للموضوع الثاني وهو إعادة تنظيم الدولة وفق أسس معينة أهمها حل مجلس الشعب إلخ^(١).

٢- استفتاء ١٢ فبراير/شباط ١٩٨٧م (نتيجة لتعديل قانون الانتخاب والمزج بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة لعدم دستورية الانتخاب بالقائمة):

قبل أن يُكمل مجلس الشعب المصري مدته الدستورية في الفصل التشريعي الثالث (الفترة من ١٩٧٩م لغاية ١٩٨٤م) شهد النظام الانتخابي المصري تحولاً خطيراً تمثل في عدول قانون مجلس الشعب لأول مرة في تاريخ مصر النبوي عن نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة، والأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي بالقانون رقم ١١٤/١٩٨٣ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٢٨/١٩٧٢م، وقد صدر هذا القانون في أول أغسطس/آب سنة ١٩٨٣م على أن يُعمل به منذ بدء إجراء انتخابات مجلس الشعب، وما إن بدأ تطبيق القانون المذكور، وأجريت الانتخابات التشريعية حتى احتمَّ الجدل والنقاش حول مدى دستورية نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية (أي نظام الانتخاب بالقائمة مع حظر الانتخاب الفردي)، على أساس أن الأخذ بهذا النظام من شأنه أن يؤدي إلى قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتسبين إلى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب، وبالتالي حرمان طائفة من المواطنين وهم غير المنتسبين إلى الأحزاب من حق كفله لهم الدستور في المواد ٤٧ و ٤٠ و ٦٢ و ٨٠ من الدستور المصري لعام ١٩٧١م، التي تكفل للمواطنين جمِيعاً دون تمييز حُقُّهم في

^(١) انظر: الصفحتان ١٠٥ و ١٠٦ من هذا البحث.

المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الرأي والترشيح والانتخاب، الأمر الذي أدى إلى الطعن بالقرار المذكور أمام محكمة القضاء الإداري^(١).

وبناءً على ذلك أصدر الرئيس محمد حسني مبارك بتاريخ ٤ فبراير/شباط عام ١٩٨٧م القرار الجمهوري رقم /٣١/ لسنة ١٩٨٧م بشأن دعوة الناخبين للاستفتاء على حلّ المجلس، على أن تجري عملية الاستفتاء يوم ١٢ فبراير/شباط ١٩٨٧م وتوقف جلسات المجلس بناءً على ذلك^(٢).

ولقد تم الاستفتاء وجاءت الموافقة عليه بنسبة (٨٨,٩٪) من عدد أصوات المستفتين^(٣). والجدول أدناه يوضح نتائج هذا الاستفتاء^(٤).

(١) ولكن محكمة القضاء الإداري حكمت أولاً بـ عدم اختصاصها ولايّاً بنظر الطعن في قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨٤ وثانياً بالنسبة لباقي الطلبات برفض طلب وقف تنفيذها. فطعن المدعي على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ٣٠ لسنة ١٩٣٩ قضائية ودفع بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعذل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ فرّخصت له المحكمة في رفع دعوه بعدم الدستورية.

انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبدلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص ٨٩٧.

(٢) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٧٩ و ٧٨.

(٣) انظر: د. فائد محمد طربوش؛ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستور العربية، مرجع سابق، ص ١٠٣ .

(٤)

١٤٣٨٨٢٢٥	عدد الناخبين المدعوقين للانتخاب
١١٠٠٨٣٧٤	عدد الحاضرين
١٠٥٩٩٤٣٨	عدد الأصوات الصحيحة
٤٠٨٩٣٦	عدد الأصوات الباطلة
٩٤٢٣٣٨٤	الموافقون
١١٧٦٠٥٤	غير الموافقين
% ٧٦,٥١	نسبة الحضور
% ٨٥,٦٠	نسبة الموافقين إلى مجموع الحاضرين
% ١٠,٦٨	نسبة غير الموافقين إلى مجموع الحاضرين
% ٨٨,٩٠	نسبة الموافقين إلى مجموع الأصوات الصحيحة
% ١١,١٠	نسبة غير الموافقين إلى مجموع الأصوات الصحيحة

انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٩٧ .

٣ـ الاستفتاء على حل مجلس الشعب في ١١ أكتوبر / تشرين الأول ١٩٩٠ :

إنَّ هذا الحلَّ جاء نتْيَةً لِحُكْمِ المحكمة الدَّسْتُورِيَّةِ العُلَيَا بِعَدْمِ دَسْتُوريَّةِ المادَّةِ الخامِسَةِ (مَكَرَّر) مِنْ قَانُونِ مَجْلِسِ الشُّعُوبِ رقمِ ٢٨/٢٨ لِسَنَةِ ١٩٧٢ م، الْمُعَدَّلِ بِالقَانُونِ رقمِ ١٨٨/١٩٨٦ م فِيمَا تضَمَّنَتْهُ مِنَ النَّصِّ عَلَى أَنْ يَكُونَ لِكُلِّ دَائِرَةٍ عَضْوٌ وَاحِدٌ يَتَمُّ انتِخَابَهُ عَنْ طَرِيقِ الْإِنْتِخَابِ الفُرْدِيِّ، وَيَكُونُ انتِخَابُ باقيِ الْأَعْصَاءِ الْمُمْكِنِينَ لِلدوَائِرِ الْإِنْتِخَابِيَّةِ عَنْ طَرِيقِ الْقَوَافِلِ الْحَرْبِيَّةِ^(١).

وَقَدْ أَكَّدَتْ المحكمة الدَّسْتُورِيَّةُ العُلَيَا عِنْدَمَا طُعِنَّ فِي هَذَا القَانُونِ أَنَّ التَّعْدِيلَ المَذَكُورَ آنَفًا لَمْ يُعَالِجْ عَدْمَ دَسْتُوريَّةَ القَانُونِ لِأَنَّ المادَّةِ السَّابِقَةِ قدْ تضَمَّنَتْ فِي صَرِيحِ نَصِّهَا إِخْلَالًا بِحَقِّ الْمُواطِنِينَ غَيْرِ الْمُنْتَمِينَ إِلَى الْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ فِي التَّرْشِيحِ عَلَى قَدْمِ الْمَسَاوَةِ وَعَلَى أَسَاسِ تَكَافُؤِ الْفَرَصِ مَعَ باقيِ الْمَرْشُحِينَ مِنْ أَعْصَاءِ الْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ، إِخْلَالًا أَدَى إِلَى التَّمْيِيزِ بَيْنَ فَتَيَّنِ مِنَ الْمَرْشُحِينَ فِي الْمَعَالِمِ الْقَانُونِيَّةِ وَفِي الْفَرَصِ الْمَتَاحَةِ لِلْفُوزِ بِالْعَضُوَّةِ، تَمْيِيزًا مُخَالِفًا لِلْمَوَادِ^(٢)،

٤٠،^(٣) ٦٢،^(٤) مِنَ الدَّسْتُورِ.

وَقَدْ صَدَرَ حُكْمُ المحكمة الدَّسْتُورِيَّةِ العُلَيَا فِي مَايُو/أَيَّارِ سَنَةِ ١٩٩٠ م بِعَدْمِ دَسْتُوريَّةِ المادَّةِ الخامِسَةِ (مَكَرَّر) مِنْ القَانُونِ رقمِ ٢٨/٢٨ لِسَنَةِ ١٩٧٢ م فِي شَأنِ

^(١) انظر: لمى علي فرج الظاهري؛ الديمقراطيَّةُ شبهُ المباشرةِ وتطبيقيُّ مظاهرها في بعضِ الدساتيرِ المعاصرة، مرجع سابق، ص ١١٤.

^(٢) إذ نصَّتِ المادَّةُ (٨) مِنَ الدَّسْتُورِ المصريِّ ١٩٧١ م عَلَى أَنَّ (تَكْفِلُ الدُّولَةِ تَكَافُؤُ الْفَرَصِ لِجَمِيعِ الْمُواطِنِينَ).

^(٣) إذ نصَّتِ المادَّةُ (٤٠) مِنَ الدَّسْتُورِ المصريِّ ١٩٧١ م عَلَى مَا يَأْتِي: (الْمُواطِنُونَ لَدِيِّ القَانُونِ سَوَاءُ، وَهُمْ مُتَسَاوُونَ فِي الْحَقُوقِ وَالْوَاجِبَاتِ الْعَامَّةِ، لَا تَمْيِيزُ بَيْنَهُمْ فِي ذَلِكَ بِسَبِّ الْجِنْسِ أَوِ الْأَصْلِ أَوِ الْلُّغَةِ أَوِ الدِّينِ أَوِ الْعِقِيدةِ).

^(٤) إذ نصَّتِ المادَّةُ (٦٢) مِنَ الدَّسْتُورِ المصريِّ ١٩٧١ م عَلَى أَنَّ: (لِلْمُواطِنِ حَقُّ الْإِنْتِخَابِ وَالتَّرْشِيحِ وَإِبْدَاءِ الرَّأْيِ فِي الْإِسْتِفَنَاءِ وَفَقَاءِ الْأَحْكَامِ الْقَانُونِ، وَمُسَاَهِمَتِهِ فِي الْحَيَاةِ الْعَامَّةِ وَاحِبِّ وَطَنِيِّ).

مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم /١٨٨/ لسنة ١٩٨٦ م فيما تضمنته من النص على أن يكون لكل دائرة عضواً واحداً يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية^(١) مما أثار جدلاً فقهياً حول كيفية تف�يد هذا الحكم، فذهب فريق إلى أن حكم المحكمة وإن لم يقر صراحة حل مجلس الشعب إلا أن أحکام القضاء كافية وليست منشأة، فهي لا تستحدث جديداً ولا تتشيء مراكز لم تكن موجودة من قبل، وحكمها هنا كشف عن حالة قانونية سابقة تتمثل بعدم دستورية نص القانون الذي انتخب المجلس على أساسه، وبذلك تكون انتخابات المجلس التي تمت بناءً على نص تشريعي غير دستوري باطلة، ويكون المجلس باطلاً منذ انتخابه وهذا ما أشار إليه الحكم نفسه، ومن ثم فعل رئيس الجمهورية أن يصدر قراراً بحل مجلس الشعب دون اللجوء إلى الاستفتاء، إذ إن الدستور أعطى رئيس الجمهورية حق حل المجلس مع الاستفتاء في حالتين فقط كما سبق وأشار وفقاً للمادتين /١٣٦ و١٢٧/ فضلاً عن أن الموقف سيكون محاجاً فيما إذا أتت نتيجة الاستفتاء بالرفض، حيث سنكون أمام مأزق دستوري، في حين ذهب فريق آخر إلى أن رئيس الجمهورية لا يستطيع حل مجلس الشعب دون اللجوء إلى الاستفتاء، لأن حكم المحكمة الدستورية لم يتعرض لحل المجلس صراحة أو ضمناً، بل إله أشار إلى بطالة المجلس القائم منذ تكوينه، وإن لا يجوز للسلطة القضائية أن تتعرض لحل المجلس لأن في ذلك تعدى من سلطة على سلطة أخرى، وسلطة رئيس الجمهورية هنا سلطة رئاسية سيادية وهو صاحب الاختصاص الوحيد في حل المجلس.

ويرى بعض الفقه أن هذا الحكم قد كشف عن بطالة النصوص التي تم على أساسها انتخاب مجلس الشعب، ولكن ذلك لا يعني حل المجلس مباشرة، بل يجب اتباع الطريق الذي قرره الدستور لذلك. وطبقاً للمادة /١٣٦/ من الدستور: (لا

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص .٩٠٠

يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، فالضرورة هنا متروك تقديرها لرئيس الجمهورية فهي عمل من أعمال السيادة التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيس دولة وتخرج عن رقابة القضاء^(١)، ويمكن القول بصحّة هذا الرأي إذ إنّ الضرورة لم يحدّدّها المشرع ، كما أنّ تقديرها متروك في النهاية لرئيس الجمهورية والشعب معاً . لرئيس الجمهورية عندما يعرض الحل على الشعب ، وللشعب عندما يوافق على حلّ المجلس .

ولقد حسم الرئيس حسني مبارك هذا الخلاف الفقهي في القرار الجمهوري رقم /٤٠٤/ لسنة ١٩٩٠ م بتاريخ ٢٦ سبتمبر/أيلول ١٩٩٠ ، حيث دُعى في هذا القرار النّاخبون إلى الاستفتاء على حلّ مجلس الشعب . ولقد أقيمت عدّة دعاوى أمام محكمة القضاء الإداري طالبت بوقف تفويض هذا القرار والغائه . ولكن قُضي بجميع تلك الدعاوى بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدّعوى^(٢) .

وأخيراً تم تحديد يوم الخميس الموافق ١١ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٠ م لإجراء الاستفتاء فيه . ولقد تم فعلاً إجراء الاستفتاء في هذا اليوم ، حيث أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم /٢٠١/ لسنة ١٩٩٠ م بتعديل بعض أحكام القانون رقم /٣٨/ لسنة ١٩٧٢ م المعدل بالقانون رقم /١١٤/ لسنة ١٩٨٣ م وبالقانون رقم /١٨٨/ لسنة ١٩٨٦ م ، وبمقتضى هذا القرار ألغى نظام الجمع بين نظامي الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة ، وتم الرجوع إلى نظام الانتخاب الفردي مرة أخرى . ولقد جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة على حلّ المجلس بنسبة (٩٢,٦٦٪) وأصدر رئيس الجمهورية قراراً بحلّ مجلس الشعب بتاريخ ١٢ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٠ م ودعوة النّاخبين لانتخاب مجلس جديد على أساس الانتخاب الفردي ، وحدد يوم ٢٩ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٠ م لانتخاب المجلس ، وللإعادة يوم ٦ ديسمبر/كانون الأول ، ولعقد أول اجتماع للمجلس الجديد يوم ١٣ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٠ م ، وبالفعل تم ذلك

(١) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٨٦ و ٨٧ .

(٢) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، هامش ص ٩١ و ٩٢ .

وببدأ المجلس الجديد المنتخب على أساس الانتخاب الفرديّ مباشرة اختصاصاته الدستورية^(١). والجدول أدناه يوضح نتائج هذا الاستفتاء^(٢).

كما استُعملَ استفتاء التّحكيم في مصر كوسيلة لتسوية المواقف الساخنة الناجمة عن الاصطدامات التي تقع بين الحكومة والمعارضة، عندما ترى الحكومة أنه من الأفضل لها أن تلجاً في حسم خلافاتها مع المعارضة إلى الشعب، لكي تكسب ثقته، وتعبر في الوقت نفسه عن مدى احترامها لرأي الأغلبية، حتى في الحالات التي يمكنها حسمها بمقتضى ما لها من صلاحيات دستورية وأغلبية برلمانية، دون حاجة لمشاركة القاعدة الشعبية.

ومن أشهر الدساتير التي أخذت بنظام استفتاء التّحكيم الشعبي^(٣) دستور "فيمار" لعام ١٩١٩م، لدرجة دفعت بعض الفقهاء إلى القول بأنَّ هذا الدستور قد انطوى في شایاه على نظام حكم مبتكراً، لفرط إعماله لنظام الاستفتاء التّحكيمي.

^(١) انظر: د. جورجي شفيق ساري؛ الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية "أركان التنظيم السياسي"، مرجع سابق، هامش ص ٢٥٢.
^(٢)

١٦٢٧٣٦٦	عدد التاخين المدعوين للانتخاب
٩٥٢٩١٤٢	عدد الحاضرين
٩٣٥٩٦٥٦	عدد الأصوات الصحيحة
١٦٩٤٨٦	عدد الأصوات الباطلة
٨٨٢٩٦٠٦	المواافقون
٥٣٠٠٥٠	غير المواقفين
% ٥٨,٥٦	نسبة الحضور
% ٩٢,٦٦	نسبة المواقفين إلى مجموع الحاضرين
% ٥,٥٦	نسبة غير المواقفين إلى مجموع الحاضرين
% ٩٤,٣٤	نسبة المواقفين إلى مجموع الأصوات الصحيحة
% ٥,٦٦	نسبة غير المواقفين إلى مجموع الأصوات الصحيحة

انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستوري المصرى، مرجع سابق، ص ٩٧.

^(٣) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

كما أنَّ الدِّسْتُورُ الْأَيْسْلَنْدِيُّ أَجَازَ لِلبرلمَانِ أَنْ يُقرَّرَ بِأَغْلِبِيَّةٍ ثَلَاثَةً أَرْبَاعَ أَعْصَمَهُ تَنظِيمُ اسْتُفْتَاءٍ شَعْبِيٍّ عَلَى عَزْلِ رَئِيسِ الْجَمْهُورِيَّةِ. فَإِذَا كَانَتْ نَتْيَاجَةُ الْاسْتُفْتَاءِ دُمْمَةً موافِقةً الشَّعْبَ عَلَى عَزْلِ الرَّئِيسِ، حُلَّ الْبَرْلَانُ الَّذِي دُعِيَ لِإِجْرَاءِ هَذَا الْاسْتُفْتَاءِ بِقُوَّةِ الْقَانُونِ.

وَقَدْ يَكُونُ مَوْضِعُ اسْتُفْتَاءِ التَّحْكِيمِيِّ عَمَلاً تَشْرِيفِيًّا وَافْقَدَ عَلَيْهِ الْبَرْلَانَ وَرْفَضَتْهُ الْحُكُومَةُ. وَمِنْ أَمْثَلَةِ ذَلِكَ مَا نَصَّ عَلَيْهِ الدِّسْتُورُ الإِيرْلَانْدِيُّ، مِنْ أَنَّهُ يَجُوزُ لِرَئِيسِ الْجَمْهُورِيَّةِ أَنْ يُخْضِعَ أَيِّ قَانُونٍ وَافْقَدَ عَلَيْهِ الْبَرْلَانَ لِلْاسْتُفْتَاءِ الشَّعْبِيِّ، إِذَا طَلَبَ ذَلِكَ أَغْلِبِيَّةً أَعْصَمَاءِ مَجْلِسِ الشِّيُوخِ، وَعَلَى الْأَقْلَلِ ثُلُثَ أَعْصَمَاءِ مَجْلِسِ النَّوَابِ، وَيَكُونُ مَصِيرُ هَذَا الْقَانُونِ مُتَوَقِّفًا عَلَى نَتْيَاجَةِ هَذَا الْاسْتُفْتَاءِ. كَمَا قَدْ يَلْجَأُ لِتَطْبِيقِ نَظَامِ اسْتُفْتَاءِ التَّحْكِيمِيِّ فِي الْفَرْضِيَّةِ الْمُعَاكِسَةِ، أَيِّ عَنْدَمَا يَكُونُ مَشْرُوعُ الْقَانُونِ مُقْدَمًاً مِنْ قَبْلِ الْحُكُومَةِ وَلَمْ يَحْظَ بِمَوافِقَةِ الْبَرْلَانَ. وَمِنْ أَمْثَلَةِ ذَلِكَ مَا نَصَّتْ عَلَيْهِ المَادَّةُ ٤٦ / ١٩٢٠ مِنْ الدِّسْتُورِ التَّشِيكِيِّ لِسَنَةِ ١٩٢٠ م، الَّتِي تَقْضِي بِأَنَّهُ (فِي حَالَةِ رَفْضِ الْبَرْلَانَ لِمَشْرُوعِ قَانُونِ قَدَّمَتْهُ الْحُكُومَةِ تُسْتَطِعُ هَذِهِ الْآخِيرَةِ عَرْضُ هَذَا التَّشْرِيعِ عَلَى التَّصُوِّيْتِ الشَّعْبِيِّ).

وَهُنَاكَ فَرْضِيَّةٌ ثَالِثَةٌ لِتَطْبِيقِ نَظَامِ اسْتُفْتَاءِ التَّحْكِيمِيِّ، لَا يَكُونُ فِيهَا مَشْرُوعُ الْقَانُونِ مُقْدَمًاً مِنْ الْبَرْلَانَ أَوِ الْحُكُومَةِ، وَأَنَّمَا يَأْتِي مِنْ خَلَالِ اقْتَرَاحٍ شَعْبِيٍّ. وَذَلِكَ فِي حَالَةِ مَا إِذَا اشْتَرَطَ إِقْرَارُ الْبَرْلَانَ لِمَشْرُوعِ الْقَانُونِ المقْتَرَحِ شَعْبِيًّا قَبْلَ إِجْرَاءِ اسْتُفْتَاءِ عَلَيْهِ، وَهُوَ النَّظَامُ الْمُعْرُوفُ فِي الْوَلَيَاتِ الْأَمْرِيَكِيَّةِ بِاسْمِ "الْاقْتَرَاحِ غَيْرِ الْمَبَاشِرِ".

وَتَجِيزُ بَعْضُ الدَّسَائِيرِ فِي هَذِهِ الْحَالَةِ لِلْبَرْلَانَ إِعْدَادَ مَشْرُوعٍ مَضَادًّا لِمَشْرُوعِ الْقَانُونِ المقْتَرَحِ شَعْبِيًّا، لَكِي يَخْتَارَ الشَّعْبُ أَحَدَ الْمَشْرُوعَيْنِ الْمُقْتَرَبِيْنِ، أَوْ يَرْفَضُهُمَا معاً. وَخَيْرٌ مَثَلٌ عَلَى ذَلِكَ مَا يَجْرِيُ الْعَمَلُ عَلَيْهِ فِي سُوِسِرَا.

وَنَرَى أَنَّ اسْتُفْتَاءَ التَّحْكِيمِيِّ فِي الْأَمْثَلَةِ الْآخِيرَةِ يَشَّمُ بِطَبِيعَةِ مَزْدُوجَةٍ سِيَاسِيَّةً وَتَشْرِيفِيَّةً. فَهُوَ اسْتُفْتَاءٌ سِيَاسِيٌّ، كَوْنُهُ وَسِيلَةٌ لِتَحْكِيمِ الشَّعْبِ فِي فَضْلِ

الخلافات التي تثور بين الحكومة والبرلمان والمواطنين. وهو استفتاء تشريعي من حيث نتيجته التي تتعلق بالموافقة أو الرفض لتشريع معين، يُغضّ النّظر عن الجهة التي اقترحته، سواء أكان البرلمان أو الحكومة أو المواطنون^(١).

٥ . استفتاء زيادة في النفقات العامة :

ويمكن تعريف هذا الاستفتاء بأنه أخذ رأي الشعب إزاء بعض السياسات المالية والاقتصادية للدولة، ولا سيما ما يؤدي منها إلى زيادة الأعباء المالية على عاتق عامة المواطنين في البلاد، أو رفع أسعار الضرائب لنسبة معينة، أو فرض ضرائب جديدة، أو الزيادة في القروض.

وطبّقت فرنسا هذا النوع من الاستفتاء في ٢٧ إبريل/نيسان ١٩٦٩ م، حيث انصبَّ هذا الاستفتاء على تعديلات دستورية وبعض مشروعات القوانين المالية^(٢)، حيث طلب الجنرال "ديغول" إجراء هذا الاستفتاء بموجب المادة /١١/ من الدستور لأنّه موافقة الشعب على إقامة مناطق جغرافية جديدة، وعلى تعديل نظام مجلس الشيوخ^(٣)، ولقد تضمّن القانون الاستفتائي ما يقارب /٢٠/ مادة من مواد الدستور^(٤). وتمَّ هذا الاستفتاء فعلاً في التاريخ المذكور أعلاه وقابله الشعب بالرفض، وكان من نتائج هذا الرفض أنْ قدم الجنرال "ديغول" استقالته من الحكم لكونه قد علّقَ بقاءه في السلطة على موافقة الشعب لهذا الاستفتاء^(٥).

ولقد أخذ الدستور السويسري بهذا النوع من الاستفتاء حيث درجت المقاطعات السويسرية على تطبيق نظام المشاركة الاستفتائية، بصورة إجبارية

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

(٢) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستوري المصرى، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٣) انظر: أنديره هوريو؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية "الجزء الثاني"، ترجمة "علي مقلّد"، شفيق

حداد ، عبد الحسن سعد (بيروت، المكتبة الأهلية للنشر والتوزيع، طبعة عام ١٩٧٧ م)، ص ٤٠٠.

(٤) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٥) انظر: د. حسان محمد شفيق العاني؛ الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري، مرجع سابق، ص ١٩.

واختيارية، في اتخاذ معظم القرارات التي ينجم عنها زيادة كبيرة في الأعباء المالية، أو نفقات مستمرة تزيد على المعدل المحدد، أو تقرير ضرائب جديدة أو زيادة المقرر منها عن سعر معين، بالإضافة لبعض القروض ذات الأهمية.

وكذلك طبقته بعض الولايات الأمريكية على القرارات المنشئة للضرائب أو المُصرّحة بعقد القروض^(١).

ويشمل الاستفتاء السياسي الاستفتاءات التي تجري لمعرفة رأي الشعب إزاء بعض السياسات المالية والاقتصادية للدولة، ولا سيما ما يؤدي منها إلى زيادة الأعباء المالية على عاتق عامّة المواطنين في البلاد، حيث درجت بعض الدول على استفتاء مواطنيها بخصوص إصدار بعض القرارات المتعلقة بزيادة النفقات العامة أو إقرار رسوم أو ضرائب جديدة أو زيادة الرسوم والضرائب المقررة من قبل، وكذلك فيما يتعلق بالقروض ذات الأهمية الخاصة.

لكننا نجد بعض الدول الأخرى تنص صراحةً في دساتيرها على عدم جواز تطبيق نظام الاستفتاء الشعبي، فيما يتعلق بإقرار السياسات المالية والاقتصادية في البلاد، ومنها الدستور الإيطالي الذي نصَّ على أنه: (...لا يجوز إجراء استفتاء بالنسبة إلى القوانين المتعلقة بالضرائب والموازنة المالية...)^(٢).

٦- استفتاء تقرير القضايا المهمة ومصالح البلاد العليا :

هوأخذ رأي الشعب بما يعده عارض الاستفتاء قضية مهمة أو متعلقة بمصالح البلاد العليا، ويبدو أنَّ موضوع الاستفتاء في هذه الحالة غير محدد ويُسع ليشمل أموراً قد تكون تشريعية أو سياسية أو غيرها من الأمور التي تبقى برسم من يحق له عرض الاستفتاء على الشعب، وهو غالباً رئيس الدولة، ومن أمثلة الدساتير التي تنصَّ على هذا النوع من الاستفتاء، الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ م في المادة

^(١) انظر: صبحي محرم وعمر وصفي عقيل؛ المشاركة الشعبية في الحكم المحلي (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٤)، ص ٧٥.

^(٢) انظر: المادة /٧٥ من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ م.

١١٦/ والتي تقابلها المادة ١٥٢ من الدستور المصري لعام ١٩٧١م، والتي نصت على أنَّ (لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا).

ومثال الاستفتاء السياسي الذي استند إلى هذه المادة في مصر الاستفتاء الذي أُجري في ١٥ مايو/أيار عام ١٩٧٤م على ورقة أكتوبر المقدمة من الرئيس السادات عقب حرب أكتوبر/تشرين الأول عام ١٩٧٣م التي جاءت متعلقة بالأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي على العالم كله شرقه وغريه^(١). ولقد جاءت موافقة الشعب على هذا الاستفتاء بنسبة (٩٩,٩٥٪) من عدد أصوات المستفتين^(٢). والجدول أدناه يوضح نتائج هذا الاستفتاء^(٣).

^(١) انظر: لمى علي فرج الظاهري؛ الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

^(٢) انظر: د. قائد محمد طريوش؛ الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستير العربي، مرجع سابق، ص ١٠١.

^(٣)

٨٤٤٣١٢٢	عدد الناخبين المقيدون والمدعوبين لإبداء الرأي
٨٢٥٥٥٥٤	عدد من حضر منهم واشترك في الاستفتاء
٨٢٥٠٦٥١	عدد الأصوات الصحيحة
٤٩٠٣	عدد الأصوات الباطلة
٨٢٤٦٩٣٧	عدد أصوات الموافقين
٣٧١٤	عدد أصوات غير الموافقين
% ٩٧,٠٨	نسبة الحضور
% ٩٩,٨٩	نسبة الموافقين إلى مجموع الحاضرين
% ٠,٠٤٥	نسبة غير الموافقين إلى مجموع الحاضرين
% ٩٩,٩٥	نسبة الموافقين إلى مجموع الأصوات الصحيحة
% ٠,٤٥	نسبة غير الموافقين إلى مجموع الأصوات غير الصحيحة

انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستوري资料，مراجع سابق، ص ١١٦.

المطلب الثاني

أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث وجوب إجرائه

ينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث وجوب إجرائه إلى نوعين هما: الاستفتاء الإجباري والاستفتاء الاختياري، وقد أخذت بعض الدّساتير بالّتّوّعين المذكورين، أي أنها تبنت الاتّجاه المزدوج في هذا الصّدد، وتناول هذه الأنواع في الأفرع الآتية:

الفرع الأول: الاستفتاء الإجباري

الفرع الثاني: الاستفتاء الاختياري

الفرع الثالث: الاتّجاه المزدوج

الفرع الأول

الاستفتاء الإجباري

يُقصد به الاستفتاء الذي يوجب الدّستور إجراءه، فلا تستكمل القاعدة القانونية وجودها أو يُبْتَأِ في الأمر السياسي من دونه^(١).

فالدعوة للاستفتاء تكون إجبارية، إذا ما نصّ الدّستور على وجوب الرّجوع للقاعدة الشعبية لجسم موضوع ما من المواضيع المتعلقة بالشؤون العامة. فالجهة المعنية بالدعوة للمشاركة الاستفتائية تكون ملزمة دستورياً – في هذه الحالة – بعرض الموضوع على الشّعب، ولا تملك البّة حسّمه بأيّة وسيلة أخرى؛ لأنّ أيّ إجراء تَتّخذه بالمخالفة لذلك، سيكون – حتماً – محلاً للطعن بعدم الدّستورية؛ كأنّ يوجب الدّستور مثلاً استفتاء الشّعب في تعديل الدّستور ففي هذه الحالة لا يمكن إقرار التعديل إلا بعد استفتاء الشّعب موافقته عليه وإنّ تعديل الدّستور يكون باطلًا.

^(١) د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدّستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

وتأخذ أغلب الدساتير بالاستفتاء الإجباري في المواقف والقضايا المهمة، ولا سيما ما يتعلّق منها بالحقوق العامة للمواطنين وحرّياتهم الأساسية أو المواقف ذات الطبيعة السيادية، وعلى سبيل المثال، النصوص الدستورية التي تقضي بضرورة تمكين المواطنين من المشاركة الاستفتائية للتعبير عن آرائهم بصدق إصدار الدستور، أو أي تعديل في نصوصه، أو حلّ البرلمان.

وقد أخذ الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م بهذا النوع من الاستفتاء وألزم الجهات المعنية بإجرائه في أربع حالات هي:

- ١- الاستفتاء على إجراءات السريعة لمواجهة الخطر طبقاً لنص المادة ٧٤ / من هذا الدستور.
- ٢- الاستفتاء على حل مجلس الشعب طبقاً لنص المادة ١٣٦ / من هذا الدستور.
- ٣- الاستفتاء على تعديل الدستور طبقاً لنص المادة ١٨٩ / من هذا الدستور.
- ٤- الاستفتاء على الدستور طبقاً لنص المادة ١٩٣ / من هذا الدستور^(١).

كما نص هذا الدستور على وجوب إجراء الاسترالس على المرشح لرئاسة الجمهورية طبقاً لنص المادة ٧٦ / من هذا الدستور قبل تعديلهما.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ الاستفتاء قد يكون إجبارياً دون نص دستوري صريح؛ وذلك عندما يتبنّى الدستور نظام المبادرة الشعبية، كما في حالتي الاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي^(٢)، وعندما يكون الاستفتاء إجبارياً بصورة ضمنية

^(١) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ *النظم السياسية والقانون الدستوري (إسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٩٧ م)*، ص ٥٠٦ و ٥٠٧.

^(٢) الاعتراض الشعبي: يعني إعطاء عدد من المواطنين (الناخبين) الحق والوسيلة في الاعتراض على قانون صادر عن البرلمان، وذلك خلال مدة محدودة من تاريخ صدوره. فحق الاعتراض الشعبي يسمح للشعب التدخل في عملية التشريع، فالبرلمان إذا صوّت على قانون لم يشارك الشعب في إعداده، فلهذا الأخير الحق في الاعتراض بعد التصويت عليه. ومن الناحية العملية والفنية يحصل الاعتراض الشعبي على الشكل التالي: بعد موافقة البرلمان على قانون ما، فإنَّ هذا القانون لا يُطبّق مباشرة وإنما يُشترط لإنفاذ مدة معينة (يحدّها الدستور)، خلال هذه المدة يحق لعدد من المواطنين الناخبين - يحدّده الدستور - أن يعتراض على هذا القانون

تُستتبع من طبيعة الاعتراض والاقتراح الشعبيين، ففي الاعتراض يستمر وقف نفاذ القانون المعترض عليه من قبل الناخبين إلى أن يعرض على الاستفتاء الشعبي، ولا يصبح القانون نافذاً إلا إذا وافق عليه الشعب بنتيجة الاستفتاء، فإجراء الاستفتاء يكون إجبارياً.

وكذلك الحال في الاقتراح الشعبي حيث إن إجراء الاستفتاء يكون النتيجة الالزامية والحتمية لنظام الاقتراح الشعبي^(١).

الفرع الثاني

الاستفتاء الاختياري

يُقصد به الاستفتاء الذي يجعل الدستور إجراءً متروكاً لمشيئة الجهة المُناظط بها مهمة القيام به، فلها الحق في إجرائه أو عدم إجرائه، حيث يترك الدستور لهذه الجهة سلطة تقديرية في الدعوة لإجرائه أو عدم إجرائه.

ويطلب عرضه على الشعب (الاستفتاء الشعبي)، فإذا وافقت أغلبية الناخبين على الاعتراض فإن القانون موضوع الاعتراض يسحب بأثر رجعي، أي يُعد كأنه لم يكن. ومن الدساتير التي تأخذ بالاقتراح الشعبي: الدستور الإيطالي والدستور السويسري.

أما الاقتراح الشعبي: فيتمثل في قيام عدد معين من المواطنين (الناخبين) باقتراح مشروع قانون أو فكرة معينة، والطلب إلى البرلمان إصدار تشريع في مجالها. أي هو أسلوب يسمح للمواطنين بإجبار البرلمان على التشريع في مجال معين.

انظر: د. سام دلة؛ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، مطبعة المحبة، طبعة عام ٢٠٠٢م)، ص ٢٦٢ حتى ص ٢٦٦.

(١) انظر: ملي علي فرج الظاهري؛ الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٥.

وقد ينص الدستور على جعل أمر الدعوة للاستفتاء متوقفاً على إرادة رئيس الدولة أو البرلمان، بحيث يكون لأحدهما أو لكتيبهما صلاحية البت في شأن الدعوة للاستفتاء، كلما كانت هناك ظروف تستدعي ذلك وفقاً لتقديرهما، أو طبقاً لما ينص عليه الدستور. كما قد يجعل أمر الدعوة لإجراء الاستفتاء متوقفاً على إبداء مجموعة محددة من المواطنين رغبتهم في إجرائه، وفقاً لأسلوب المبادرة الشعبية.

وهناك عدة دساتير أخذت بنظام الاستفتاء الاختياري، ولعل دساتير الولايات الأمريكية هي أبرز نموذج على تبني نظام المشاركة الاستفتائية الاختيارية^(١). كما أخذ بهذا النوع من الاستفتاء الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م، حيث نص على الاستفتاء الاختياري في حالتين:

- ١ - الاستفتاء على النزاع بين مجلس الشعب والحكومة طبقاً لنص المادة ١٢٧/ حيث منحت رئيس الجمهورية حق اللجوء أو عدم اللجوء لإجراء استفتاء شعبي لحل النزاع الذي يحدث بين مجلس الشعب والحكومة.
 - ٢ - الاستفتاء على المسائل المتصلة بمصالح البلاد العليا وفقاً للمادة ١٥٢/، حيث أعطت هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطة جوازية في استفتاء الشعب بالمسائل التي يقدر أهميتها ويرى أنها تتصل بمصالح البلاد العليا^(٢).
- كما نص الدستور السوري الحالي الصادر عام ٢٠١٢م على جعل الاستفتاء اختيارياً، ومرتبطاً بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وذلك في المادة ١١٦/ التي أجازت لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب في القضايا المهمة المتعلقة بمصالح البلاد العليا .

^(١) وفي الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ ٤٨ ولاية بنظام المشاركة الاستفتائية الاختيارية وبشكل مفصل من واقع دساتير هذه الولايات كلاً على حدي.

^(٢) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ المبادئ العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٠٨ .

وتجدر الإشارة إلى أنَّ البعض يستبعد الاستفتاء الاختياريِّ الذي تجريه السُّلطة التشريعية من مفهوم الديمocrاتيَّة شبه المباشرة لأنَّه لا يجري إلا بناءً على رغبة البرلمان، ومن ثمَّ لا يستطيع الشَّعب أنْ يتدخل في شؤون السُّلطة التشريعية إلا إذا سمحَت هي بذلك، وهي بالتأكيد لا تسمح للشَّعب التدخل في اختصاصاتها إلا عندما يكون رأيه موافقاً لرأيها ومن ثمَّ فإن تدخل الشَّعب في هذه الحالة لا تكون له أية فائدة حقيقية^(١).

ونرى أنَّ كون قرار إجراء الاستفتاء منوطاً بإرادة جهة معينة وسلطتها التقديرية لا يُخرجه من مفهوم الديمocrاتيَّة شبه المباشرة، رغم التخوف من إساءة استعمال السُّلطة، إنَّما يمكن القول إنَّ الأخذ بالاستفتاء في هذه الحالة جاء منقوصاً، لأنَّ الاستفتاء الاختياري لا يلبِّي رغبات الشَّعب عندما يصدر عن البرلمان تشريع ما - لا يُعبِّر عن الإرادة الشعبيَّة التي لا تملك رفضه - وهذا لا يعني أنْ يُجبر البرلمان على استفتاء الشَّعب بمناسبة كلِّ تشريع يُقرُّه، إنَّما يمكن جعل الخيار في اللجوء إلى الاستفتاء حقاً للمواطنين أنفسهم (إلى جانب البرلمان)، بحيث يلجؤون إليه بقصد الأمور التي يرون أهميتها، ويتحقق ذلك أيضاً عند تبني الدستور لأساليب الاقتراح الشعبيِّ والاعتراض الشعبيِّ، الأمر الذي يحقق رقابة شعبيَّة على أعمال البرلمان، ويُلطف من عيب الاستفتاء الإجباري المتمثل في (إرهاق كاهل المواطنين لكتلة التشريعات التي تُعرض عليهم)، لأنَّ الشَّعب لن يستخدم حقه في اللجوء إلى الاستفتاء إلا بمناسبة القضايا التي يراها مهمةً.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ هناك العديد من الاستفتاءات التي أجريت سندًا للاستفتاء الاختياريِّ وقوبلت بالرفض من قبل الشَّعب، رغم إقرارها من قبل

(١) انظر: د. شران حمادي؛ *النظم السياسية* (بغداد، مطبعة الإرشاد، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٧٥م)، ص ٤٠.

البرلمان، ومنها (استفتاء الشعب السويسري عام ١٩٧٨ م بشأن اقتراح إنشاء قوّة بوليسية فيدرالية)^(١).

الفرع الثالث الاتّجاه المزدوج

وهو الاتّجاه الذي يقوم على الأخذ بكلّ الاتّجاهين السابقين، حيث تذهب بعض الدّساتير إلى جعل الدّعوة للمشاركة الاستفتائية وجوبية في بعض الظروف والحالات، واختياريّة في ظروف وحالات أخرى.

فقد ينصّ الدّستور على إلزام الجهة المعنية - سواء أكانت ممثّلة في رئيس الدولة أمّ البرلمان - بالدعوة للمشاركة الاستفتائية، على سبيل الوجوب في بعض المسائل أو الظروف الخاصة، ولا سيّما ذات الأهميّة القصوى. وفي الوقت نفسه يترك أمر الدّعوة للمشاركة الاستفتائية للسلطة التقديرية للجهة المعنية في بعض المواضيع والمسائل الأخرى، والتي غالباً ما تكون أقلّ خطورة وأهميّة من الشؤون التي ألزم الدّستور فيها الجهة المعنية لإجراء الاستفتاء.

والكثير من الدّساتير التي تنصّ على نظام الاستفتاء تأخذ بهذا الاتّجاه المزدوج، وعلى سبيل المثال: الدّستور المصري الصادر عام ١٩٧١ م، حيث جعل الاستفتاء إجبارياً بخصوص بعض الشؤون المهمّة كإصدار الدّستور في المادة /١٩٣/ وتعديلاته في المادة /١٨٩/، و اختيار رئيس الجمهورية المادة في /٧٦/ و حلّ مجلس الشعب في المادة /١٣٦/، و تأخذ بالاستفتاء الاختياري في بعض الشؤون الأخرى، على النحو الوارد في المواد /٧٤/ و /١٢٧/ و /١٥٢/ من الدّستور.

^(١) انظر: د. محمود محمد خلف، د. محمد مصباح عيسى؛ الديموقراطية في سويسرا "دراسة تحليلية في أسس الحكم الديمقراطي" (طرابلس، المركز العالمي للدراسات. طبعة عام ١٩٩٦ م)، ص ٢٢٧ .

كما ينص الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ على موضوعات الاستفتاء الإجباري في المادة /١٤٠ منه، وموضوعات الاستفتاء الاختياري في المادة /١٤١.

فالدعوة للاستفتاء في مثل هذه الدساتير تكون ذات طبيعة مزدوجة، تدور بين الوجوب والاختيار، تبعاً لطبيعة الظروف والموضع المعنى محل المشاركة الاستفتائية.

وبرأينا تكمن أهمية التمييز بين الاستفتاء الإجباري والاختياري - بالدرجة الأولى - من حيث مدى الديمقراطية التي يحققها كلّ منهما، والتي تتناسب طرداً مع درجة مشاركة الشعب في مواضيع الاستفتاء، فكلما كانت المشاركة الشعبية واسعة في تقرير وتسيير الشؤون العامة كلما اقتربنا أكثر من تطبيق الديمقراطية، مما يجعل الاستفتاء الاختياري أقلّ ديمقراطية من الاستفتاء الإجباري، إلا إذا كان الشعب هو صاحب حق الخيار في الدعوة للاستفتاء. وكذلك الاستفتاء الإجباري (الضمني) في ظلّ نظام المبادرة الشعبية المتمثل بالاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي، فإنه يعتلي سلم الديمقراطية مقارنة مع الأساليب السابقة.

المطلب الثالث

أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية النتيجة

توقف القوّة القانونيّة لنتيجة الاستفتاء على موقف الدستور منها، وما إذا كان يضفي على نتائج الاستفتاء القوّة الإلزاميّة من عدمها.
وبناءً عليه ينقسم الاستفتاء الشعبيّ من حيث مدى التزام السلطات المختصّة بنتيجة إلى استفتاء مُلزم واستفتاء استشاريٍّ. وفيما يأتي نتناول هذين النوعين:

الفرع الأول: الاستفتاء المُلزم

الفرع الثاني: الاستفتاء الاستشاري

الفرع الأول

الاستفتاء المُلزم

يُقصد به ذلك النوع من الاستفتاء الذي تقيّد الجهات المختصّة بنتيجه وفقاً للدستور فلا تستطيع مخالفتها، وإلا فإنَّ ما تَتَّخذه من إجراءات يكون باطلًا مخالفته الدستور^(١). وعليه فالجهة المختصّة تُلزم بنتيجة الاستفتاء ودورها يكون مقتضراً على الدعوة إليه فقط.

ويترتب على ذلك أنَّ الدستور الذي يُلزم الجهات المعنية بالنتائج المترتبة على الاستفتاء يُعدُّ أكثر تحقيقاً لمعنى المشاركة الاستفتائية، لأنَّ من شأنهأخذ مشاركة المواطنين مأخذ التطبيق الفعلي، حيث تجد صداتها في القوانين أو السياسات العامة المُزمِّع تطبيقها أو اتّباعها.

^(١) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيعا؛ مبادئ الأنظمة السياسيّة "الدول والحكومات"، مرجع سابق، ص ٢٢١.

فإذا كان محل الاستفتاء قانوناً معيناً فإن نتيجة الاستفتاء هي التي تُكبسه الصفة القانونية، ولا يملك البرلمان إصداره إلا إذا اقتنى بالموافقة الشعبية المتمثلة بنتيجة الاستفتاء، وعليه فدور البرلمان يقتصر على إعداد هذا القانون دون إقراره.

والغالبية العظمى من الدول التي تتبع نظام المشاركة الاستفتائية، تأخذ في دساتيرها بهذا الاتجاه، وبصورة خاصة في المسائل الدستورية، كإقرار الدستور أو تعديله، فقد نصَّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م، في المادة /٨٩/ على أنه: (لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناءً على اقتراح من الوزير الأول، ويجب أن يُدرس مشروع أو اقتراح التعديل وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة /٤٢/ ويصوت عليه المجلسان في صيغة موحدة. ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء ...)^(١)، وكذلك نصَّ الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ م في المادة /١٨٩/ بخصوص الاستفتاء على تعديل الدستور، والمادة /١٣٩/ بشأن دخول الدستور في النفاذ من تاريخ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.

^(١) انظر: النص الكامل للمادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م الذي جاء فيه باللغة الفرنسية:
(L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision).

وكذلك نصَّ الدَّسْتُور السُّورِيُّ الْحَالِيُّ لِعَام ٢٠١٢ م في المادَّة / ١١٦ / عَلَى أَنَّهُ:
الرَّئِيسُ الْجَمْهُورِيَّ أَنْ يَسْتَفْتِي الشَّعْبَ فِي الْقَضَايَا الْمُهِمَّةِ الَّتِي تَتَّصِلُ بِمَصالِحِ الْبَلَادِ
الْعُلَيَا، وَتَكُونُ نَتْيَاجَةُ الْاسْتَفْتَاءِ مُلْزَمَةً وَنَافِذَةً مِنْ تَارِيخِ إِعْلَانِهَا، وَيُنْشَرُهَا رَئِيسُ
الْجَمْهُورِيَّةِ) .

وَلَا بدَّ مِنَ التَّتْوِيهِ إِلَى أَنَّ الْاسْتَفْتَاءِ الْإِلَزَامِيِّ^(١) عَادَةً مَا يَكُونُ لَاحِقًا لِإِعْدَادِ
الْإِجْرَاءِ الْمَرَادِ عَرْضَهُ عَلَى الشَّعْبِ، غَيْرَ أَنَّهُ قَدْ يَحْدُثُ أَنْ يَكُونُ هَذَا الْاسْتَفْتَاءُ
سَابِقًا عَلَى إِعْدَادِ الْأَمْرُورِ الْمَرَادِ إِسْنَادُهَا إِلَى الْإِرَادَةِ الشَّعْبِيَّةِ، وَعِنْدَهَا يَكُونُ
الْاسْتَفْتَاءُ بِمَثَابَةِ تَفْوِيضِ لَبْعَضِ هَيَّئَاتِ الدُّولَةِ بِاتِّخَادِ مَا تَرَاهُ بِشَأنِ مَوْضِعِ الْاسْتَفْتَاءِ.
وَذَلِكَ كَالْاسْتَفْتَاءِ الَّذِي أُجْرِيَ فِي مِصْرَ عَام ١٩٧٨ م لِلْمُوافَقَةِ عَلَى سَتَّةِ مِبَادِئِ
يَقُومُ مَجْلِسُ الشَّعْبِ بِتَشْرِيعِ الْقَوْانِينِ الْلَّازِمَةِ لِوَضْعِهَا مَوْضِعَ التَّتْفِيدِ.

وَبِرَأِيَّنَا، إِنَّ الْهَيَّةَ الَّتِي تَحْصُلُ عَلَى تَفْوِيضِ مَسْبِقِ مَوْضِعِ الْاسْتَفْتَاءِ لِإِعْدَادِ مَا تَرَاهُ
مَنَاسِبًا، قَدْ تَخَالَفُ الْإِرَادَةِ الشَّعْبِيَّةِ، وَتَتَذَرَّعُ بِنَتْيَاجِ الْاسْتَفْتَاءِ السَّابِقِ، وَتَتَّخِذُ مِنْهَا
سَتَارَةً لِإِضْفَاءِ الشَّرْعِيَّةِ عَلَى عَمَلِهَا، مَمَّا يَجْعَلُ الْاسْتَفْتَاءَ الْمُلْزَمَ السَّابِقَ، فَارْغَاهُ مِنْ
مَحْتَوَاهُ الْدِيمُقْرَاطِيِّ وَغَيْرَ قَادِرٍ عَلَى إِحْلَالِ الْإِرَادَةِ الشَّعْبِيَّةِ عَلَى مَوْضِعِ الْاسْتَفْتَاءِ،
وَيَتَرَبَّ عَلَيْهِ أَنَّ الْاسْتَفْتَاءَ الْمُلْزَمُ الْلَّاحِقُ عَلَى إِعْدَادِ الْإِجْرَاءِ الْمَرَادِ عَرْضَهُ عَلَى
الْشَّعْبِ، هُوَ الَّذِي يَجْعَلُ الصُّورَةَ أَوْضَعَ بِالنِّسْبَةِ لِمَوْضِعِ الْاسْتَفْتَاءِ، وَبِالْتَّالِي يَبْقِي
أَقْرَبَ إِلَى الْفَكْرَةِ الْدِيمُقْرَاطِيَّةِ.

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣٤.

الفرع الثاني

الاستفتاء الاستشاري

وفي هذا الاستفتاء لا يكون للنتيجة المترتبة على إجرائه أية حجية قانونية ملزمة للسلطات العامة في الدولة أو الجهة المعنية التي دعت لإجرائه. وعليه فهذا الاستفتاء لا يتعدي مجرد استطلاع رأي الشعب قبل الإقدام على اتخاذ إجراء معين حيث إن نتيجته غير ملزمة للجهة التي تجريه، ولها مطلق الحرية في أن تأخذ بها أو لا تأخذ، وفقاً للدستور.

ومن أمثلة هذا الاستفتاء، استفتاء عام ١٩١٤ م في أستراليا بمناسبة التجنيد الإجباري أثناء الحرب العالمية الأولى، وكذلك الاستشارة الشعبية التي تمت في بلجيكا بخصوص استئناف الملك ليوبولد الثالث سلطاته الدستورية^(١).

ويرى البعض أن هذا النوع من الاستفتاء لا يُعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، لأنه لا يمكن أن يكون وسيلة لرقابة الشعب على أعمال هيئات الدولة، حيث إن هذه الهيئات غير ملزمة بالأخذ برأي الشعب في هذا النوع من الاستفتاء وفقاً للدستور^(٢).

لكن الاتجاه الغالب في الفقه يعارض هذا الرأي، ويُعد الاستفتاء الاستشاري من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ويرجع رأيه إلى أن الدستور لا يلزم الجهة التي أجرت الاستفتاء بنتيجته، لكن في الواقع تلك الجهة تلزم بالأخذ بتلك النتيجة لأن استشارة الأمة هي استفتاء ملزם، فمن غير المعقول وعلى الرغم من أن الكلمة الأخيرة للجهة المعنية بالاستفتاء بأن تحالف رأي الشعب^(٣).

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣٤٢.

^(٢) انظر: د. شهزاد حمادي؛ النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١١٤.

^(٣) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٢٩.

إلا أنّا لا نتفق مع غالبية الفقه في هذا الرأي، لأنّ الاستفتاء الاستشاري المنصوص عليه في دستور ما يبقى مجرد استطلاع للرأي، ويُهمّل رأي الشعب، كما أنّه يمنحك هيئات الدولة سلطة أعلى من سلطة الشعب، عندما يقول إنّ رأي الشعب هو مجرد استشارة، ولما كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب نفسه بنفسه، فإنّ الاستفتاء الاستشاري يبتعد بالشعب عن هذه الفكرة، ويحوّله إلى مستشار قد يؤخذ برأيه أو يُهمّل. كما أنّه لا داعي لإجراء الاستفتاء إذا كانت نتيجته غير ملزمه لسلطات الدولة، وبناءً عليه لا يمكن أن يُعدّ هذا الاستفتاء وسيلة من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة؛ لأنّ هذه الطريقة لا تمنع الشعب حكم نفسه بنفسه، وإنّ التطبيق العملي المتمثل بالأخذ بنتيجة الاستفتاء الاستشاري لا يعني أنّه أسلوب ديمقراطي، وإنّ الديمقراطية في هذه الحالة قد تُنسب إلى من تبنّى نتيجة الاستفتاء، وقد تكون الجهة التي تبنّت نتيجة الاستفتاء الاستشاري قد صدّت المزايدة على الشعب بأنّها قد منّت عليه وأخذت برأيه رغم أنها غير ملزمة، وكأنّها منحت الشعب أكثر مما يستحق.

والحقيقة هي أنّ نتيجة الاستفتاء تمثّل إرادة الشعب والخروج عنها بمخالفتها وعدم الأخذ بها يعني الخروج عن إرادة الشعب صاحب السلطة والسيادة الأصيل، وهذا يتناقض مع الديمقراطية التي يقصد بها حكم الشعب بالشعب، لذلك لا يمكن الخروج عن تلك الإرادة ولا سيما في الدول الديمقراطية، حيث إنّ الخروج عن إرادة الشعب له عواقب وخيمة وانعكاسات سلبية على أجهزة نظام الحكم، كما حدث في النرويج في استفتاء ٢٤ سبتمبر/أيلول ١٩٧٢م عندما أدى رفض الشعب لموضع الاستفتاء الاستشاري بشأن الانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة إلى الإطاحة بالحكومة الاشتراكية لكونها أصرّت على رأيها بالانضمام على الرغم من معارضته الشعب^(١).

(١) انظر: ملي علي فرج الظاهري؛ الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدّساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٧.

المطلب الرابع

أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث وقت استعماله

ينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موعد اللجوء للاستفتاء إلى استفتاء سابق واستفتاء لاحق وفيما يأتي بيان لهذين التوقيعين:

الفرع الأول : الاستفتاء السابق

الفرع الثاني : الاستفتاء اللاحق

الفرع الأول

الاستفتاء السابق

يُقصد به استشارة الشعب بموضوع ما كقضية معينة أو مشروع قانون ما، قبل المصادقة عليه من قبل الجهة المختصة بقصد التعرف على اتجاهات الرأي العام^(١).

وبناءً عليه إذا كان موضوع الاستفتاء تشريعياً فإن محله يجب أن يكون مشروع قانون وليس قانوناً، لأن الاستفتاء على قانون يعني أن السلطة التشريعية أقرت القانون قبل عرضه على الشعب، وبالتالي تكون سلطة الشعب لاحقة على الإقرار وليس سابقة له.

فالاستفتاء السابق^(٢) هو أسلوب يلجأ البرلمان بمقتضاه إلى عرض مشروع قانون على الشعب، قبل أن يصوت هو عليه، وذلك لأخذ رأي الشعب حوله، والبرلمان ليس ملرماً - عادةً - بنتيجة الاستفتاء، فيمكنه التصويت على هذا المشروع دون

^(١) انظر: د. طعيمة الجرف؛ القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة عام ١٩٦٢)، ص ٥٩.

^(٢) انظر: د. سام دلّة؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٨ وما بعدها.

التقييد بنتيجة الاستفتاء الذي أُجري. وفي الحقيقة هذا النوع من الاستفتاء نادر الحدوث، وخير مثال عليه الاستفتاء الذي أُجري في مصر عام ١٩٧٨م، حيث طلب من الشعب التصويت على ما سُمي بمبادئ حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي وتمت الموافقة عليه بنسبة ٩٨,٢٩٪، وبناءً عليه أرسلت الحكومة هذه النتيجة إلى مجلس الشعب لإعداد التشريعات التي من شأنها تفديذ موضوع الاستفتاء، وترتب على ذلك صدور قانون حماية الجبهة الداخلية رقم ٢٣/١٩٧٨م^(١).

الفرع الثاني الاستفتاء اللاحق

يُقصد بهأخذ رأي الشعب في موضوع ما بعد تبني وإقرار الجهات المعنية له، فإذا كان الاستفتاء تشريعياً، فإنَّ موضوعه ينصب على قانون ثم إقراره من قبل البرلمان قبل عرضه على الشعب، ولكن نفاذ هذا القانون يبقى معلقاً على موافقة الشعب عليه.

وبناءً عليه يُعدُّ الاستفتاء اللاحق أسلوباً يلجأ إليه البرلمان بمقتضاه إلى عرض قانون - كان قد صوت عليه سابقاً - على الشعب، بحيث لا يصبح هذه القانون نافذاً إلا إذا وافق الشعب عليه^(٢).

ولما كانت نتيجة الاستفتاء هي التي تبُثُّ الروح في القانون وتدخله حيز النفاذ، فإنَّ ذلك يشبه أسلوب التصديق الشعبي، ولهذا يطلق عليه البعض "الاستفتاء

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

(٢) انظر: د. سام دلّة؛ القانون الدستوري والنظام السياسي، مرجع سابق، ص ٢٠٨ وما بعدها.

النَّصْدِيقِي^(١)، وَعُمُومُ الدُّولَ الَّتِي تُطبِّقُ بَعْضَ مَظَاهِرِ نَظَامِ الْدِيمُوقْرَاطِيَّةِ شَبَهِ الْمَبَاشِرَةِ، تَأْخُذُ بِهَذَا النَّمَطِ مِنِ الْمَشَارِكَةِ الْاسْتَفْتَانِيَّةِ فِي النَّشَرِيعِ. وَفِي مُقْدَمَتِهَا سُوِسِراً، سَوَاءَ عَلَى مَسْتَوِيِ الْكَانِتُونَاتِ (الْمَقَاطِعَاتِ) أَوْ عَلَى مَسْتَوِيِ الْاِتَّحَادِ الفِيدِرَالِيِ السُّوِسِرِيِ^(٢).

وَتَتَلَخَّصُ مِيزَةُ الْاسْتَفْتَاءِ الْلَّاحِقِ، بِأَنَّ الشَّعَبَ يُصَوِّتُ بِرَأِيهِ عَلَى قَانُونِ كَامِلِ الصِّيَاغَةِ، وَاضْعَافِ الْمَعَالِمِ، خَلَافًا لِلْاسْتَفْتَاءِ السَّابِقِ الَّذِي يَنْصُبُ عَلَى مَبْدَأِ الْقَانُونِ أَوْ فَكْرَتِهِ فَقَطْ، وَهَذَا مَا يَتِيحُ لِلبرِلَانَ بَعْدِ حَصْوَلِهِ عَلَى الْمَوْافِقَةِ الشَّعْبِيَّةِ فَرْصَةُ التَّلَاعِبِ بِصِيَاغَةِ الْقَانُونِ بِمَا يَحْقِقُ رُغْبَاتِهِ وَيُعَارِضُ رُغْبَاتِ الشَّعَبِ بِالتَّلَاعِبِ بِصِيَاغَةِ الْأَلْفَاظِ وَتَقْدِيمِ الْكَلِمَاتِ وَتَأْخِيرِهَا^(٣).

وَبِنَاءً عَلَيْهِ يَرَى بَعْضُ الْفَقِهِيَّةِ أَنَّ الْاسْتَفْتَاءِ الْلَّاحِقِ يُعَدُّ مِنْ تَطْبِيقَاتِ الْدِيمُوقْرَاطِيَّةِ شَبَهِ الْمَبَاشِرَةِ فَقَطْ، أَمَّا الْاسْتَفْتَاءِ السَّابِقِ فَلَا يُعَدُّ كَذَلِكَ لِكُونِهِ لَا يَمْنَعُ البرِلَانَ مِنْ إِصْدَارِ قَانُونِ مُخَالِفٍ لِمَا قَرَرَهُ الشَّعَبُ فِي الْاسْتَفْتَاءِ^(٤).

وَنَشَفَقُ مَعَ هَذَا الرَّأْيِ الْآخِرِ، لَكِنَّ لِيَسُ عَلَى إِطْلَاقِهِ، لَأَنَّهُ لَا يَمْكُنُ اسْتِبعَادُ الْاسْتَفْتَاءِ السَّابِقِ مِنْ نَطَاقِ الْدِيمُوقْرَاطِيَّةِ شَبَهِ الْمَبَاشِرَةِ، لَأَنَّ تَقْيِيمَ الْأَسَالِيبِ الْدِيمُوقْرَاطِيَّةِ لَا يَسْتَنِدُ إِلَى الْتَّطْبِيقِ الْعَمَلِيِّ بِشَكْلِ مُطْلَقٍ، وَأَنَّ الْاسْتَفْتَاءِ السَّابِقِ يَقْعِدُ صُورَةً مِنْ صُورِ الْدِيمُوقْرَاطِيَّةِ الْمَبَاشِرَةِ، لَكِنَّ ذَلِكَ لَا يَتَعَارَضُ مَعَ القَوْلِ بِأَنَّ الْاسْتَفْتَاءِ الْلَّاحِقِ يَقْرَبُ مِنِ الْدِيمُوقْرَاطِيَّةِ أَكْثَرَ مِنِ الْاسْتَفْتَاءِ السَّابِقِ، وَأَنَّ قِيَاسَ

(١) انظر: د. سالم الكسواني؛ مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني (عمان، مطبعة الكسواني، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٣ م)، ص ١٣٩.

(٢) انظر:

- Stewart, Michael; *Modern forms of government: a comparative study* (London: George Allen & Unwin, 1965)., P.137.

(٣) انظر: د. شهريار حمادي؛ *النظم السياسية*، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٤) انظر: د. طعيمة المحرف؛ نظرية الدولة "الأسس العامة للتنظيم السياسي" الكتاب الثاني (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة عام ١٩٦٦ م)، ص ١٩٢.

الديمقراطية من خلال التطبيق العملي فقط قد يقود إلى عد الاستفتاء نظاماً غير ديمقراطي، بل وأنه يستخدم من أجل تكريس الاستبداد، إذا ما نظرنا إلى تطبيقاته في كثير من الدول المختلفة.

المطلب الخامس

أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث عمومية التصويت

يقسم الاستفتاء من حيث عمومية التصويت إلى استفتاء عام واستفتاء مقيد، ونعرض لكلّ منها في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : الاستفتاء العام

الفرع الثاني : الاستفتاء المقيد

الفرع الأول

الاستفتاء العام

يُعرف الاستفتاء العام انطلاقاً من تعريف الاقتراع العام^(١) على أنه: الاستفتاء الذي يمنح مجموعة من الأشخاص حق التصويت دون تقييده بشرط النّصاب المالي أو بشرط الكفاءة العلمية أو الانتماء الوراثي.

والجدير بالذكر أنَّ هذا الاستفتاء يبقى عاماً حتى لو اقترب بشروط أخرى غير المذكورة أعلاه، كشرط السن، أو شرط العقل، أو حسن السيرة والسلوك مثلاً، وهذه الشروط منطقية تفرض نفسها في كل الدساتير وقوانين الاستفتاء والانتخاب،

^(١) انظر: د. سام دلّة؛ القانون الدستوري والنظام السياسي، مرجع سابق، ص ٢٠٨ وما بعدها.

فلا يُعقل إشراك الصغير أو المجنون أو المحكوم بعقوبات جنائية في عملية التصويت، وبالتالي لا يوجد تعارض بين هذه الشروط وعمومية الاستفتاء.

وقد ساد الاقتراع العام وبشكل متتابع جميع الدول الديمقراطية وذلك بهدف توسيع قاعدة الهيئة الناخبة للبرلمان لكي يعبر هذا الاقتراع قدر الإمكان عن إرادة الأمة، ويُقال في مزايا التصويت العام إنَّه وسيلة من وسائل تربية المواطنين سياسياً، وخلق روح الاهتمام بالشؤون العامة فيهم، وإنَّه يتلافي مشاكل التصويت المقيد المُمثلة في صعوبة تحديد من لهم حق التصويت^(١).

وينتقد البعض بأنَّه يؤدي في الدول المتخلفة إلى إشراك غالبية تتصرف بالجهل وعدم الصلاحية لممارسة شؤون الحكم، وأنَّ نتائج تجربة التصويت العام كانت غالباً مخيبة للأمال.

الفرع الثاني الاستفتاء المقيد

يُستفاد تعريف الاستفتاء المقيد من تعريف الاستفتاء العام بأنَّه: اشتراط كفاءة علمية معينة، أو نصاب مالي، أو نسب، في أصحاب حق التصويت، بحيث يحرِّم عامة الشعب من التصويت ويُشارك فقط من يتمتع بهذه الشروط.

ويرى بعض الفقه^(٢) أنَّ شرطَي النسب والنصاب المالي ليسا دليلاً على تفهم الشؤون العامة للدولة، غير أنَّ اشتراط المستوى العلمي يتميز بأنَّه يوفر حسن القيادة ويحقق أفضل النتائج لصالح الجميع، وإنَّ من أهم عيوب التصويت المقيد أنه يميِّز

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣١٢.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣١٢.

بين بعض أفراد الشعب، ويعث روح الفرقة والتذمر في نفوس الآخرين، ويقلل عدد المصوّتين مما يسهل التأثير عليهم أو إفساد ضمائرهم.

ونرى أن الاستفتاء العام هو الذي يتماشى مع روح الديمocrاطية ومعناها، رغم ما يوجهه البعض من انتقادات، ذلك أن مكونات الشعب من أغنياء وفقراء، ومتعلمين وأميين... الخ من حقهم جميعاً المشاركة في الشؤون العامة، وإن قرار الشعب لا بد أن يعبر عن رؤيته بكل ألوانه وأطيافه، كما أن قصر حق التصويت على فئة دون أخرى، يعني حرمان فئة من حقها في إدارة شؤون الدولة، ولذلك مخاطر كبيرة؛ لأن الفئة المحرومة التي تستشعر حتماً بأنها منبودة وستفقد الشعور بالانتماء للوطن، وسيقود ذلك في النهاية إلى لجوء أعداد كبيرة إلى التّغيير عن وجودها وحقها بوسائل غير سلمية قد لا يحمد عقباها، وقد يُشكّل ذلك نَوَّاً لثورات واضطرابات، وهذا ما حدث فعلاً في فرنسا عام ١٨٤٨ م.

المطلب السادس

أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث عدد الدرجات

يمكن التمييز بين نوعين من الاستفتاء من حيث الدرجات وهما الاستفتاء المباشر والاستفتاء غير المباشر، لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين على التّحو الآتي:

الفرع الأول: الاستفتاء المباشر

الفرع الثاني: الاستفتاء غير المباشر

الفرع الأول

الاستفتاء المباشر

الاستفتاء المباشر هو الاستفتاء الذي يطرح على الشعب موضوعاً معيناً للصويت عليه بالموافقة أو الرفض. وهذا هو الاستفتاء الذي ندرسه أساساً وتفصيلاً.

الفرع الثاني

الاستفتاء غير المباشر

يمكن تعريف الاستفتاء غير المباشر^(١) أنه استفتاء واقعي، يتم في صورة انتخاب يجري في ظروف معينة بحيث يختار الناخبون المرشحين على أساس مواقفهم من مسألة أو مسائل معينة تعد من الناحية الفعلية كأنها موضوع استفتاء شعبي.

نستنتج من التعريف أنَّ الاستفتاء غير المباشر ليس ذلك المتعارف عليه والمنصوص عليه في الدساتير، وإنما هو أسلوب آخر يُستخرج من عملية انتخابية معينة ويعبر في حقيقته وجوهره عن استفتاء.

ومثال ذلك أنْ ينشأ خلاف بين البرلمان والحكومة حول مسألة سياسية معينة، وتلجأ الحكومة إلى حلّ البرلمان، ويقوم المواطنون باختيار نوابهم للبرلمان الجديد، وفي عملية الانتخاب هذه يصوت الناخب للمرشحين بناءً على مواقفهم من المسألة السياسية التي كانت محل خلاف، وبالتالي يكون الشعب قد عَبَرَ عن رأيه في المسألة السياسية عند انتخاب نوابه أي أنه استفتى بطريقة غير مباشرة.

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

ومن أمثلة الاستفتاء غير المباشر ما يحصل في لبنان في كلّ انتخابات نيابية، حيث الخلافات بين القوى السياسية اللبنانيّة لا تنتهي، وحيث تعدد القوى والأحزاب السياسيّة، التي تركّز في قوتين رئيسيتين أطلق على الأولى تجمّع ٨ آذار وعلى الثانية تجمّع ١٤ آذار، وقد نشب خلاف بينها حول عدّة مسائل سياسية، كان من أهمّها مسألة مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، وسلاح حزب الله، التي تؤيدّها قوى ٨ آذار، وتعارضها قوى ١٤ آذار؛ مما أدى في الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٩م إلى إقدام النّاخبيْن على اختيار مرشّحِيهِم انطلاقاً من الموقف السياسي للمرشّح، وكانت نتيجة الانتخابات حصول ١٤ آذار على ٧١ مقعداً مقابل ٥٧ مقعداً لقوى ٨ آذار، وبناءً على ذلك قد يُعدُ البعض أنَّ انتخاب أكثريّة البرلمان هو استفتاء غير مباشر على المسألة المُختلف عليها.

إلا أنَّه لا يمكن عدَّ الانتخاب في جميع الحالات استفتاءً غير مباشر، فعلى الرغم من أنَّ اختيار النّاخبيْن لنوابهم يعكس رأيِّهم في موضوع ما، إلا أنَّ ذلك لا يعني بالضرورة استفتاءً. ففي المثال السابق، لا يمكن اعتبار أنَّ نتيجة الانتخابات تعكس نتيجة استفتاء غير مباشر، لعدّة أسباب، أهمّها أنَّ النّظام الانتخابي في لبنان يعتمد توزيعاً طائفياً لمقاعد البرلمان؛ مما يؤدي إلى وصول نواب عن بعض المناطق لاعتبارات طائفية رغم عدم حصولهم على أغلبية حقيقية من أصوات النّاخبيْن، إضافة إلى أنَّ نظام الأغلبية المعتمد في الانتخابات اللبنانيّة قد يستبعد الكثير من يحصلون على أصوات عدد كبير من النّاخبيْن، إضافة إلى أنَّ تغيير موقف بعض القوى السياسيّة التي تحالف قبل الانتخابات - مع قوى معينة وبناءً عليه تتجه في كسب أصوات عدد أكبر من النّاخبيْن، وبعد وصولها للبرلمان تغير اصطافها السياسي لتعطي الأكثريّة لمن لا يستحقها، مما يعني أنَّ نتائج الانتخابات غير معبّرة عن حقيقة الإرادة الشعبيّة.

مما يعني أن الاستفتاء غير المباشر يُستخرج من التطبيق العملي ولا يُقتنَ في مواد دستورية، وبالتالي لا يمكن قياس مفعوله الديمقراطي إلا من خلال عملية انتخابية ضمن بيئة ديمقراطية.

وعليه نرى أنه لا يمكن أن تُعدّ الانتخابات من قبل الاستفتاء غير المباشر إلا في نطاق ضيق جداً، لاعتبارات عدّة أهمها: ملاءمة النّظام الانتخابي وحقيقة تعبيره عن الإرادة الشعبية، ونزاهة العملية الانتخابية.

لذلك لا يمكن أن تُعدّ نتيجة الانتخابات مُعبّرة عن نتيجة استفتاء إذا كان الانتخاب نفسه لا يُعبر عن الإرادة الشعبية الحقيقة.

وفي ختام الحديث عن أنواع الاستفتاء الشعبي وتصنيفاته لا بد من التّوسيع إلى أن هناك أنواعاً أخرى من الاستفتاء، حيث يرى بعض الفقه^(١) التّمييز بين أنواع الاستفتاء من حيث الموضوع إلى الاستفتاء الإداري والاستفتاء المالي، كما يرى البعض الآخر^(٢) أن للاستفتاء أنواعاً من حيث الهدف المقصود من إجرائه ويعيّز بين الاستفتاء الرسمي (وهو موضوع دراستنا) الذي يمثل المفهوم التقليدي للاستفتاء، والاستفتاء الدراسي الذي يهدف إلى دراسة الرأي العام للشعب أو فئة معينة منه في موضوع ما، ولا يُشترط في الجهة التي تجريه أن تكون جهة عامة، وقد يُعرض على عينة من المواطنين دون عامتهم، ولا تكون الجهة التي تجري الاستفتاء ملزمة بإجرائه أو حتى ب نتيجته، ولا ترتّب عليه آثار الاستفتاء الشعبي الذيتناوله في هذا البحث.

^(١) انظر: د. نعمان أحمد الخطيب؛ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، عام ٢٠١١م)، هامش ص ٢٦٤.

^(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

الفصل الثاني

تقييم الاستفتاء الشعبي

تمهيد وتقسيم:

للوقوف على القيمة الحقيقية لنظام الاستفتاء الشعبيّ، لابدَ من التعرُّف على مزاياه، وكيفيّة الاستفادة منها والارتقاء بها، وكذلك التعرُّف على عيوب هذا النّظام، وفيما إذا كان يمكن تلافيها، إضافةً إلى البيئة المناسبة لنجاحه وعوامل هذا النّجاح، وإمكانية تحقيقه للديمقراطية المرجوّة.

وعلى ذلك سوف نقسمُ هذا الفصل إلى مبحثين رئيسين على النحو الآتي:

المبحث الأول : مزايا الاستفتاء الشعبيّ وعيوبه

المبحث الثاني : عوامل نجاح الاستفتاء الشعبيّ

المبحث الأول

مزایا الاستفتاء الشعبيّ وعيوبه

الاستفتاء الشعبيّ كغيره من الأنظمة القانونية لا يتحقق له الكمال المطلوب؛ لذلك انتقده معارضوه ونسبوا له العيوب، وبالمقابل امتدحه مؤيدوه وزينوه بالمزايا والإيجابيات، وللوقوف على هذه المزايا والعيوب نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول فيما مزايا الاستفتاء الشعبيّ وعيوبه على التّالي:

المطلب الأول : مزايا الاستفتاء الشعبيّ
المطلب الثاني : عيوب الاستفتاء الشعبيّ

المطلب الأول

مزایا الاستفتاء الشعبي

لا شك في أنَّ تطبيق نظام الاستفتاء الشعبي، خطوة تقدمية لتطوير النَّظام النيابي ومعالجة بعض عيوبه وجعله أكثر ديمقراطية مما هو عليه في صورته التقليدية، من شأنه تحقيق مجموعة من النتائج الإيجابية لصالح المواطنين والنَّظام السياسي معاً، لا يمكن تحقيقها في ظل تطبيق النَّظام النيابي في صورته التقليدية. وقد درج العديد من فقهاء القانون الدستوري والنظم السياسية المؤيدون لنظام المشاركة الاستفتائية على تعداد مجموعة من المزايا المترتبة على الأخذ بنظام المشاركة الاستفتائية، وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى سبعة أفرع على النحو الآتي:

الفرع الأول : تمكين المواطنين من المشاركة في الشؤون العامة

الفرع الثاني : الرقابة الشعبية على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية

الفرع الثالث : تحقيق الاستقرار السياسي

الفرع الرابع : الاستفادة من الكفاءات خارج البرلمان

الفرع الخامس : الوقاية من التدمير والثورة

الفرع السادس : التربية السياسية للمواطنين

الفرع السابع : تحديد الأحزاب السياسية

الفرع الأول

تمكين المواطنين من المشاركة في الشؤون العامة

يمكن القول إن هذه الميزة هي الأهم من بين مزايا أسلوب الاستفتاء الشعبي، لأنها تحقق التوازن بين نظام الديمocrاطية المباشرة التي يصعب تطبيقها، وبين نظام الديمocratie النبانية (غير المباشرة) والذي لا يستطيع المواطنون في ظله القيام بأي نشاط ينصل بالشأن العام في البلاد، إلا بطريقة غير مباشرة، وذلك من خلال النواب الذين ينتخبهم الشعب في أوقات دورية متباude، بحيث يكون تاريخ انتخاب النواب هو آخر مرّة يُسهم فيها الشعب في الشؤون العامة بشكل مباشر، ويبقى بعيداً عن شؤون الدولة حتى الانتخابات البرلمانية التالية؛ مما جعل من نظام الاستفتاء الشعبي وسيلة لتحقيق قدر أكبر من ممارسة الشعب للسلطة والاشتراك في الحكم.

ويرى بعض الفقه^(١) أن الاستفتاء الشعبي هو المظهر الذي يتيح للمواطنين المشاركة المباشرة والفعالة بأمور الحكم، وعدم الاكتفاء باختيار النواب كما في النظام النباني. وهو بذلك يتلقي - أكثر من النظام النباني البحث - مع التطبيق الصحيح للمبدأ الديمocrطي بوصفه مبدأ حكم الشعب بالشعب.

وعليه تجلّي أهمية تمكين الشعب من المشاركة في المسائل المتصلة بالشؤون العامة، من خلال تطبيق نظام المشاركة الاستفتائية، في بعض النتائج الإيجابية المرتبطة على ذلك بالضرورة، والتي تُعد في الوقت نفسه من أهم مزايا تطبيق نظام الاستفتاء الشعبي. والتي يمكننا تلخيصها في النقاط الآتية:

^(١) انظر: د. طعيمة الجرف؛ نظرية الدولة "الأسس العامة للتنظيم السياسي" الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٩٧.

أولاً - المشاركة الاستفتائية هي صمام الأمان للمحافظة على النظم النيابية :

إذا لم يكن باستطاعة الشعب حكم نفسه بنفسه - كما تقتضي القاعدة الصافية لنظام الديمocrاطية الشعبية المباشرة - أو لم يُسلم له بذلك، استناداً إلى مزاعم ومسوّغات كثيرة، ولم يُعد بالإمكان إيجاد مسوّغات منطقية للدفاع عن النظم النيابية البحتة، والمحافظة على استمرارها في مواجهة التيارات القوية المطالبة بالحرية السياسية والمزيد من الحقوق الديمocrاطية، فيجب على الأقل، وتطبيقاً لمبدأ "ما لا يدرك كله لا يُترك جله"، ولمحاولة الحد ولو بقدر ضئيل من أوجه الخلل والقصور التي تعتور النّظام النيابي في صورته التقليدية، القيام بتطوير هذا النّظام على نحو يسمح للمواطنين في ظروف ومناسبات معينة بالمشاركة المباشرة، وذلك بتطبيق الاستفتاء الشعبي، لتمكين المواطنين من التعبير عن رأيهم بصدق بعض المسائل المهمة المتصلة بالشؤون العامة لبلادهم، مع المحافظة في الوقت نفسه على بقاء المؤسسات التقليدية لأنظمة النيابية واستمرارها في مباشرة صلحياتها الدّستورية، كونها صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة كلّ ما يتعلق بالشأن العام في الدولة.

لذا فإنَّ نظام المشاركة الاستفتائية يستمدُّ أهميَّته القصوى من كونه أصبح بمثابة صمام الأمان، للمحافظة على بقاء واستمرار الكثير من النظم السياسيَّة النيابية المعاصرة، والتي لا تستطيع بدونه الاستمرار في المقاومة والصمود في مواجهة انتشار التيارات القوية للأفكار الديمocrاطية ورياح التغيير العاتية التي بدأت تعصف بكثير من الأنظمة النيابية التقليدية، ولاسيما في الفترة التاريخية التي أعقبت اندلاع الحرب العالمية الأولى، وما نجم عنها من مطالبة الكثير من الشعوب بحقها في تقرير مصيرها نفسها، بطريقة أكثر ديمocrاطية، بعد أن اختلت في نظرها مصداقية حكومات دولها، وفقدت ثقتها في نوابها وممثليها^(١).

(١) انظر: د. سليمان صالح الغويل؛ الاستفتاء وأزمة الديمocratie "دراسة قانونية سياسية مقارنة" (بنغازى، منشورات جامعة قار يونس، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٣م)، ص ١٧٥ .

وبناءً عليه يرى بعض الفقه في بريطانيا - مهد النّظام النيابيّ البحت - أنَّ جوهر الديمقراطية لا يكمن في وساطة النّواب، وأنَّ الشرعية تُسْتمد من الرضا الشعبي^(١).

ولا يعني ذلك استبعاد البرلمان والنّظام النيابيّ والاستعاضة عنه بالاستفتاء الشعبيّ والمبادرة الشعبية، إنَّما يعني أنَّ الأخذ بالاستفتاء ينمّي الديمقراطية النيابية ويُكملها، وتعُدُّ أستراليا وإيرلندا ونيوزيلاندا من أمثلة مواطن التّعايش بين نظام الاستفتاء والديمقراطية التمثيلية^(٢).

ثانياً - احتفاظ المواطنين بحقّهم في اتخاذ القرارات المهمّة:

يُعدُّ الاستفتاء الشعبيّ مكنة المواطنين للمشاركة في تقرير بعض المسائل المتعلقة بالشؤون العامة في الدولة، الأمر الذي لا يتسرّى لهم القيام به في ظلّ تطبيق النّظام النيابيّ البحت، وهذه الميزة تُعدُّ من أهمّ مزايا الاستفتاء الشعبيّ كونها تجعل الشعب يقطأً على الدوام ومشاركاً في شؤون دولته بصفة دائمة ومتقدّمة^(٣)، نظراً لكونه يشارك مشاركة حقيقية و مباشرة في تقرير أسس النّظام الذي يرغب فيه

(١) وقيل في ذلك:

(pure democracy; unmediated by representatives; a symbolic reminder that democratic authority finds its legitimacy in the consent of the people).

See: **Referendums in the United Kingdom; Report with Evidence**,(house of lords, Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009–10), p13.

(٢) انظر:

- **Referendums in the United Kingdom; Report with Evidence**, op, cit, p16.

- **Setälä, Maija & Schiller, Theo; Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation** (New York: Routledge, First published 2009), p. 201.

(٣) انظر: د. محمد محمد بدران؛ النّظم السياسية المعاصرة (القاهرة، دار التّهضنة العربيّة، طبعة عام

. ٢٢٥

ويريد العيش في كنفه كما أنه يبقى على اتصال مباشر بشؤون الحكم^(١). خاصةً كلما تعلق الأمر بمسألة من المسائل المهمة والمصيرية، فإذا كان المواطنين لا يستطيعون القيام بأنفسهم مباشرة بتقرير جميع ما يتعلق بالشؤون العامة – وهو المسوغ الأساسي الذي يقوم عليه النظام النيابي – فإن نظام الاستفتاء من شأنه تمكين المواطنين من المشاركة على الأقل في اتخاذ بعض القرارات المهمة المتعلقة بالشؤون العامة لبلادهم، ولو على سبيل الاستثناء من الاختصاص العام المنعقد للحكومة والبرلمان.

ومن أهم القرارات التي يتّخذها الشعب وفقاً لنظام الاستفتاء الشعبي، والتي تضمّنتها غالبية الدّساتير الحديثة، القرار المتعلّق باختيار نظام الحكم في الدولة، والموافقة على إصدار الدّستور وتعديلاته، والتّصديق على بعض المعاهدات الدوليّة ذات الأهميّة الخاصّة، والمسائل المتعلّقة بحقّ الشّعوب في تقرير مصيرها، وتحكيم الشّعب في الخلافات التي تثور بين مختلف سلطات الدولة أو بينها وبين المعارضة، والمسائل المتعلّقة بالزيادة في النّفقات العامة، وبعض القرارات المتعلّقة بمعالجة حالات الضرورة، والمتصلة بالمصالح العليا للدولة.

ورغم أهميّة هذه الميزة التي تمثّل – برأينا – الهدف الأوّل المنشود من الاستفتاء، إلا أنَّ بعض الفقه يرى أنَّه لا يمكن تحقيقها إلا إذا توافر للاستفتاء كلَّ مقومات نجاحه من حيث ارتفاع مستوى وعي مواطني الدولة، وكفالة حرّياتهم، وحسن اختيار موضوع الاستفتاء، ونزاهة العملية الاستفتائية في ذاتها، ونرى أنَّ ميزة احتفاظ الشّعب بحقّه في اتخاذ القرارات المهمة تتّضح أكثر عند اقتران نظام الاستفتاء بنظم المبادرة الشّعبيّة الأخرى المتمثلة بالاقتراح الشّعبيّ والاعتراض الشّعبيّ وغيرها من الأساليب التي تسمح للشّعب بعرض رؤيته ابتداءً، انطلاقاً من شعور المواطنين بأهميّة القرار الواجب اتخاذه بموجب الاستفتاء.

(١) انظر: د. نعمان أحمد الخطيب؛ مبادئ القانون الدّستوري (عمان، دار الثقافة العربيّة للنشر والتوزيع، الطّبعة الأولى، سنة ١٩٩٣ م)، ص٥٧.

الفرع الثاني

الرّقابة الشّعبية على أعمال السُّلطتين التّشريعية والتّنفيذية

يُعدُّ الشّعب - في ظلّ تطبيق الاستفتاء الشّعبيّ - سلطة رابعة بجوار السُّلطات الثلاث التّشريعية، والتّنفيذية، والقضائية^(١)، وهذه السُّلطة التي يُمارسها الشّعب لا تقتصر على التشريع والتّقرير في المسائل المهمّة فقط، إنما تمتد لتشمل الرّقابة على سلطات الدولة التّشريعية والتّنفيذية، وتناول الرّقابة على أعمال السلطة التشريعية، والرقابة على أعمال الحكومة على النحو الآتي:

أولاً - الرّقابة الشّعبية على أعمال السلطة التشريعية :

يحقّق تطبيق الاستفتاء الشّعبيّ رقابةً على أعمال السلطة التشريعية، من خلال التصويت على مشاريع القوانين الصادرة عن هذه السلطة، سواء أكان مشروع القانون صادراً عن البرلمان، أو عن الحكومة، أو حتى إذا كان صادراً عن المواطنين أنفسهم بموجب نظام الاقتراح الشّعبيّ في الدول التي تأخذ به كسويسرا وبعض الولايات الأمريكية.

وترجع أهميّة الرّقابة على أعمال السلطة التشريعية إلى عدة مسوّغات، فقد تتخاذل سلطة التشريع في اتخاذ المواقف التي تتفق ومصالح الشعب، بل وقد تتحرّف وتتجه إلى إرضاء بعض مجموعات الضّفت التي تمارس نفوذاً، أو تتفق أموالاً في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والنقابات القوية، ففي ظلّ النّظام النّيابيّ البحث تبقى جميع تصرفات البرلمان والحكومة بمنأى عن رقابة الشعب، طيلة الفترة التي تفصل بين المواجه الدورية للانتخابات. وهي فترة طويلة في معظم الدّساتير العصرية، تتراوح بين الأربع والسّبع سنوات. مما يؤدي إلى خلق نوع من الاستبداد البرلماني أو الحكومي، ويساعد على انتشار الفساد في إدارة الشّؤون العامّة في

(١) انظر: د. محمد كامل ليلة؛ *النظم السياسية "الدولة والحكومة"*، مرجع سابق، ص ٥٠٩.

البلاد، وفي ذلك يقول اللورد آكتون "Lord Acton" أحد كبار السّاسة والمُؤرخين البريطانيين السّالفيين: «إنَّ كُلَّ سُلْطَة مُفْسِدَة، وَالسُّلْطَة المطلقة مُفسدة مطلقة»^(١). ويرى مونتسكيو أيضًا أنَّ تَجْمُع السُّلْطَات في قبضة فرد أو هيئة واحدة، يؤدي حتماً إلى ممارسة الاستبداد، والطغيان، وإساءة استخدام السُّلْطَات، فطبعية الإنسان تجذب إلى الاستبداد إذا ما استأثر بالسلطة، وتترنّح إلى إساءة استعمالها.

وفي هذا المعنى يقول مونتسكيو: «إذا اجتمعت السُّلْطَة التشريعية مع السُّلْطَة التَّشفيذية في يد شخص واحد، أو تَرَكَّزَتْ في هيئة واحدة، فلن تكون هناك حرية، لأنَّه يُخشى في هذه الحالة أنْ يقوم ذلك الشخص أو تلك الهيئة (الحاكم نفسه أو مجلس الشيوخ) بِسُنْ قوانين استبدادية جائرة، وتفعيدها بطريقة ظالمة»^(٢).

وبالتالي لا بدَّ من وضع حدَّ لسلطة التشريع لمنع خروجها عن الصَّالح العام. ولما كان المبدأ أنَّ "السُّلْطَة تَحدُّ السُّلْطَة"^(٣)، فقد أخذت أغلب الدّساتير الحديثة

^(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الأولى سنة ٢٠١٢م)، ص ٣٦ و ٣٧.

^(٢) انظر: Montesquieu; *Charles de Secondat, Baron de The Spirit of Laws* [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001), Book XI, Ch.VI., p.173.

^(٣) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية ، مرجع سابق، ص ٣٦ و ٣٧.

وقد عَرَّفَ عن ذلك مونتسكيو بقوله :

«إن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في الحكومات المعتدلة، على أنها لا توجد دائمًا في تلك الحكومات، فهي لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال السلطة. فلقد ثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميل إلى إساءة استعمالها، ويتمادي في استعمالها حتى يجد حدوداً توقفه. إنه ليس غريباً - من خلال هذه الحقيقة - أن نقول بأنَّ الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود. ولكي نمنع أو نتفادى إساءة استعمال السلطة، فإنَّه من الضروري . بطبعية الأشياء . أن يكون النّظام قائماً على أساس أنَّ السلطة توقف أو تحد السلطة».».

«Political liberty is to be found only in moderate governments; and even in these it is not always found. It is there only when there is no abuse of power. But constant experience shows us that every man invested with power is apt to

بوسائل الرّقابة المتبادلة بين الحكومة والبرلمان، ومنحت الحكومة وسائل للحدّ من سلطة البرلمان في حالات معينة، كما منحت البرلمان وسائل للحدّ من سلطة الحكومة في بعض الحالات، لذلك ومن باب أولى أن تحدّ سلطة التشريع - المتمثلة بالحكومة أو البرلمان - بسلطة الشعب، لمنع انحراف هذه السلطات عن أهدافها وشيها عن التّعسف في استعمال سلطاتها.

حيث إنَّ إشراك الشعب في الشؤون التشريعية يؤدي إلى الحدّ من تسلط البرلمان، ويمنع استبداده وطغيانه وتجاهله رغبات النّاخبين، وبذلك يخفف من عيوب النظام النيابي البحث^(١).

ويحقق التطبيق العملي لنظام الاستفتاء الشعبي الرّقابة المرجوة على أعمال السلطة التشريعية، من خلال عدة صور تبدأ بالرقابة على التشريع من خلال "الاستفتاء التشريعي"، وحتى "استفتاء التحكيم الشعبي" الذي قد ينجم عنه حلّ البرلمان، أو استقالة الحكومة.

وبذلك يكفل الاستفتاء الشعبي تحقيق رقابة فعالة ومستمرة على سلطة التشريع، خاصة وأنَّ الرّقابة غير المباشرة، التي تمارس من خلال الانتخابات تتمّ بين فصل تشريعي وأخر، وتُعدُّ غير كافية وغير فعالة بدرجة كبيرة نظراً لحدودتها على مدد متباعدة، وقد تحصل خلالها تغيرات جوهرية كبيرة في سلوك النواب وبرامجهم؛ إذ قد يسلك النواب مسلكاً آخر غير الذي انتخبوا على أساسه^(٢)، حيث يستطيع الشعب بواسطة نظام "الاستفتاء التّدخل من حين لآخر لإبداء رأيه، وأن

abuse it, and to carry his authority as far as it will go. Is it not strange, though true, to say that virtue itself has need of limits? To prevent this abuse, it is necessary from the very nature of things that power should be a check to power».

Montesquieu; *The Spirit of Laws*, op.cit., Book XI, Ch.IV, p.172.

^(١) انظر: د. محمد كامل ليلة؛ *النظم السياسية "الدولة والحكومة"*، مرجع سابق، ص ٥٠٩.

^(٢) انظر: د. أحمد بدر؛ صوت الشعب "دور الرأي العام في السياسة العامة" (الكويت، وكالة المطبوعات، طبعة عام ١٩٧٣ م)، ص ٤٦٠.

يقول: (لا) لكي يعطل بعض القرارات الحكومية والتشريعات البرلمانية، التي لا تسجم مع رغبات الشعب ولا تحقق المصلحة العامة للبلاد. وتمثل هذه الرقابة برفض الشعب لقوانين يقرّها البرلمان أو الحكومة، حيث إنَّ القانون لا يصبح سارياً إلا إذا مضت مدة معينة لم يعرض خلالها أصحاب هذا الحق في الاعتراض^(١).

ومن المهم الإشارة إلى أنَّه كلما ارتفعت نسبة الاعترافات الشعبية على القوانين تأكّدت فاعلية الرقابة الشعبية وجاءت القوانين متمثّلة بالمرأة الصادقة التي تعكس إرادة شعوبها ورغبتها.

ومن أمثلة الدول التي أدى فيها نظام الاستفتاء الشعبي دور الرقابة على البرلمان سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث استطاع المواطنون في سويسرا في الاستفتاءات التي تم تتنظيمها فيها منذ سنة ١٨٤٨م من رفض حوالي (٦٣٪) من التشريعات التي تمت الموافقة عليها من قبل الجمعيات الاتحادية^(٢).

ونرى أنَّه يمكن النّظر إلى الاستفتاء الشعبي على أنَّه وسيلة بيد الشعب لکبح جماح البرلمانات والحكومات المستبدة والمنحرفة، لكنَّ هذه الوسيلة لا تُحقق ميزة الرقابة إلا إذا توافرت عدة عوامل أهمّها ارتفاع مستوى الوعي السياسي والقانوني، إضافة إلى المناخ الحرّ الديمقراطي الذي يتطلّب نجاح العملية الاستفتائية.

إلا أنَّ ذلك لا يعني أنْ يتم الاستفتاء بمناسبة كل تشريع يقرُّه البرلمان أو الحكومة، لأنَّ في ذلك إرهاق للدولة والمواطنين معاً، ويكمّن الحلّ لهذه المشكلة في تبني نظام المبادرة الشعبية ولاسيما "الاعتراض الشعبي" الذي يفرض إجراء الاستفتاء في حال تحقّقت شروطه، كما يتحقّق هذه الميزة الدستور الذي يتبنّى نظام الاقتراح الشعبي، وبذلك أخذت دساتير بعض الولايات المتحدة الأمريكية ومنها دستور ولاية "أوهايو" الصادر عام ١٨٥١م، حيث نصَّ في المادة الثانية منه على أنَّ

(١) انظر: د. زين بدر فراج؛ النظرية العامة للنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤١٦ و٤١٧.

السلطة التشريعية منوطه بمجلسى الشيوخ والنواب في الولاية، كما منح الشعب حق اقتراح القوانين والاعتراض على التشريعات الصادرة عن المجلسين المذكورين، وفي هاتين الحالتين يعرض المشروع المقترن من الشعب، أو القانون المعترض عليه على الاستفتاء الشعبي الذي يحدّد ب نتيجته مصير مشروع القانون المقترن أو القانون المعترض عليه، وبذلك يحتفظ الشعب لنفسه بحق تقرير اللجوء للاستفتاء بمناسبة الموضع التي يراها مهمة فقط، فلا يمارس الاستفتاء بصدق كل قانون يصدر عن الكونغرس^(١).

كما ورد بنفس المعنى نص المادة الرابعة من دستور ولاية " كاليفورنيا" الصادر عام ١٨٨٠م، وعلّلت المادة المذكورة "الأخذ بالاستفتاء التشريعي" على أساس أن الشعب وجد أن نظام الحكومة التمثيلية الذي بناه الآباء المؤسّسون، والقائم على الانتخابات الحرة النزيهة القادرة على المنافسة، وتركيز السلطة السياسية في أيدي النواب جعل النظام الانتخابي أقل حرية وأقل تناصيّة وأقل تمثيلاً للشعب.

وجاء في البند الثامن من المادة المذكورة أن المبادرة الشعبية هي مكنة الناخبين لاقتراح مشاريع القوانين والتعديلات الدستورية، مما يخولهم اعتمادها أو رفضها في الاستفتاء الشعبي، ونظمت إجراءات عرض الاقتراح الشعبي في البند

^(١) انظر: نص المادة الثانية من دستور ولاية "أوهايو" الصادر عام ١٨٥١م، وفق التعديل الأخير لهذه المادة الذي تم عام ١٩٥٢م، وقد جاء فيه باللغة الإنجليزية:

(The legislative power of the state shall be vested in a General Assembly consisting of a Senate and House of Representatives but the people reserve to themselves the power to propose to the General Assembly laws and amendments to the constitution, and to adopt or reject the same at the polls on a referendum vote as hereinafter provided).

المذكور. وهكذا تُمارس الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التشريعية، فيما يتعلّق بالتشريع العادي، والتعديل الدستوري أيضًا^(١).

كما ورد في البند التاسع من المادة الثانية من دستور ولاية " كاليفورنيا " أن الاستفتاء هو مكنة الناخبين للموافقة على التشريعات الصادرة عن الكونغرس أو رفضها، وإن الدعوة للاستفتاء في هذه الحالة تتم بمبادرة شعبية وفق شروط نصّ عليها البند المذكور أعلاه، إلا أنها استثنى بعض المواضيع من أن تكون محلًّا للاستفتاء كالقوانين المستعجلة (الطارئ)، وتشريعات الدعوة للانتخابات، وبعض التشريعات الضريبية^(٢).

ومن أهم الأسباب التي دفعت معظم الولايات الأمريكية إلى تبني نظام المبادرة والاستفتاء الشعبي " *the initiative and referendum* " في دساتيرها، هو تمكينها المواطنين من مراقبة الهيئات التشريعية المنحرفة وغير الفعالة. وليس أدلّ على ذلك من أنّ المواطنين، في مناسبات كثيرة جداً في الولايات المتحدة، قد استطاعوا من خلال تطبيق نظام الاستفتاء المشاركة المباشرة بفرض الكثير من التشريعات التي يرغبونها على السلطات التشريعية في ولاياتهم، وفي الوقت نفسه رفض العديد من التشريعات التي تمت الموافقة عليها من السلطات التشريعية^(٣).

(١) انظر: نص المادة الرابعة من دستور ولاية " كاليفورنيا " الصادر عام ١٨٨٠ م، وقد جاء في البند الثامن من هذه المادة باللغة الإنجليزية:

(SEC. 8.(a)*The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.*).

(٢) انظر: نص المادة الرابعة من دستور ولاية " كاليفورنيا " الصادر عام ١٨٨٠ م، وقد جاء في البند التاسع من هذه المادة باللغة الإنجليزية:

(SEC. 9. (a) *The referendum is the power of the electors to approve or reject statutes or parts of statutes except urgency statutes, statutes calling elections, and statutes providing for tax levies or appropriations for usual current expenses of the State.*).

(٣) ومن هذه الزاوية يصف " هiram Johnson " حاكم ولاية كاليفورنيا، نظام المبادرة والاستفتاء الشعبي، للتأكيد على مدى أهميّتهما كوسيلة لممارسة الرقابة الشعبية بأحْمَمِ ما يُمكنه " بندقية خلف الباب " (*shotgun*)

ونرى أنَّ هذه الطُّرِيقَة تحقِّق ميزة الرَّقَابَة على السُّلْطَة التَّشْريعِيَّة دون اللجوء إلى الاستفتاء بمناسبة كلَّ تشريع تقرُّه السُّلْطَة التَّشْريعِيَّة، الأمر الذي لا يرهق كاهل المواطنين لكثرَة الاستفتاءات، ويخفِّف من الأعباء الماليَّة للدُّولَة، لأنَّ هذه الطُّرِيقَة تصرُّر الاستفتاء على القضايا المهمَّة فقط، كما أنَّ سلطة تقدير المواضيع المهمَّة في هذه الحالة ليست حكراً على سلطات الدُّولَة، بل يحتفظ الشَّعُوب لنفسه بحقِّ تقدير ما يراه مهمَّاً.

ثانياً - الرَّقَابَة على أعمَال السُّلْطَة التَّنْفِيذِيَّة :

لا شكُّ أنَّ الاستفتاء الشَّعُوبِيَّ يحقِّق ميزة الرَّقَابَة على أعمَال الحُكُومَة من خلال تطبيق الاستفتاء السِّياسي بكافَّة صوره، وتشمل هذه الرَّقَابَة سياسة الحُكُومَة الدَّاخليَّة والخارجية، وتتجسَّد على الصعيد الدَّاخلي عن طريق الاستفتاء على قرارات الحُكُومَة المهمَّة، والاستفتاء على سياسة رئيس الدُّولَة، واختيار نظام الحكم في الدُّولَة، واستفتاء زيادة التَّقْفَات العامَّة، واستفتاء التَّحْكِيم الشَّعُوبِيَّ، وفي هذا الأخير قد يُمارِس الشَّعُوب "رقابة على الرَّقَابَة"، عندما ينصُّبُ محلَّ الاستفتاء على "حقِّ الحلَّ" الذي تلْجأُ إليه الحُكُومَة كوسيلة رقابَة في مواجهة البرِّيَان.

وتتبَدِّي الرَّقَابَة الشَّعُوبِيَّة على السِّياسة الخارجَيَّة من خلال الاستفتاء على المعاهدات التي توقيعها الحُكُومَة أو التي تسعى إلى توقيعها، بمعنى أنَّ هذه الرَّقَابَة قد تكون سابقة على التَّوقيع أو لاحقة له، وفي مطلق الأحوال لا تتفَذ هذه المعاهدات إلا بعد صدور الموافقة الشَّعُوبِيَّة عليها بنتيجة الاستفتاء الشَّعُوبِيَّ.

(*behind the door*) أي وسيلة سريعة في متناول يد الشَّعُوب، يمكنه استعمالها للدفاع عن حقوقه، إذا ما تعَرَّضت لأي اعتداء عليها من قبل السُّلْطَة التَّشْريعِيَّة أو التَّنْفِيذِيَّة في الولاية، ويستطرد قائلاً: "إِنَّما - أي نظام المبادرة والاستفتاء الشَّعُوبِيَّ - تضع في أيدي الشَّعُوب الوسائل التي يمكنهم بواسطتها حماية أنفسهم".
(*they do place in the hands of the people the means by which they protect themselves*)

انظر: د. سليمان صالح الغويل؛ الاستفتاء وأزمة الديمقراطيَّة "دراسة قانونيَّة سياسية مقارنة"، مرجع سابق، ص

غير أنَّ هذه الرِّقابة تبقى حبراً على ورق ما لم تتحقَّق للاستفتاء كافية عوامل نجاحه من مناخ ملائم من الحرية والديمقراطية والوعي الشعبي المتقدم، وقد تحولَ هذه الوظيفة الرقابية المفترضة إلى وسيلة لإضفاء الشرعية على "السياسة اللاشرعية" للحكومة في الدول الدكتاتورية والمتخلفة. ففي هذه الدول يُستخدم الاستفتاء كستارة لغطية مخالفات الحكومة، وخير دليل على ذلك الاستفتاء الذي أُجريَ في مصر بتاريخ ١٩ إبريل/نيسان عام ١٩٧٩م، عندما قام الرئيس أنور السادات باستفتاء الشعب المصري على "إعادة تنظيم الدولة وفق أسس معينة أهمها حل مجلس الشعب، وما يسمى باتفاقية السلام مع إسرائيل".

ففي هذا المثال يفترض أن يمارس الشعب رقابته على سياسة رئيس الدولة، من خلال استفتاء التحكيم الشعبي، والاستفتاء على سياسة الرئيس، والاستفتاء على المعاهدات، إلا أنَّ الواقع السياسي المتمثَّل بالطابع الديكتاتوري لنظام حكم "السادات" فرض نتيجة غير منطقية للاستفتاء المذكور، تجسدَ في نسبة تقارب الإجماع على موضوعي الاستفتاء (٩٩,٩٥٪ بالنسبة لموضوع المعاهدة)، و(٩٩,٩٠٪ بالنسبة لموضوع إعادة تنظيم الدولة وفق أسس معينة أهمها حل مجلس الشعب).

وبذلك تحولَ الاستفتاء من وسيلة لرقابة الشعب على سياسة الحكومة، إلى وسيلة بيد الرئيس للتخلص من معارضيه في البرلمان عن طريق حلِّه، ووسيلة لإضفاء الشرعية على المعاهدة مع العدو الصهيوني، علمًا أنَّ هذه المعاهدة نافذة دون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي بموجب المادة ١٥١ / من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م^(١).

وتتجدر الإشارة إلى أنَّ تحقيق الاستفتاء مليءة الرِّقابة على أعمال الحكومة لا يعني أن يمارس الاستفتاء بمناسبة كلَّ عمل حكومي، إنَّما يقتصر الاستفتاء على المسائل المهمة فقط، ولاسيَّما المعاهدات والسياسات المهمة، والخلافات بين سلطات الدولة، أو بين الحكومة والمعارضة. كما أنَّ ترك قرار اللجوء للاستفتاء

(١) انظر: الصفحة ١٩٢ / من هذا البحث.

بيد سلطات الدولة وحدها قد يَحول دون ممارسة الرقابة عليها، بسبب امتياز هذه السلطات عن اللجوء إلى الاستفتاء تفادياً للمسؤولية الناجمة عن الرقابة الشعبية الاستفتائية.

لذلك تؤدي أساليب المبادرة الشعبية المتمثلة بالاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي دوراً مهماً في حماية نظام الاستفتاء من تحكم السلطات المعنية، لأن ذلك يتيح للشعب سلطة فرض الرقابة الاستفتائية عندما يرى ضرورة لذلك، دون أن يرهق كاهل الدولة والمواطنين بكثرة الاستفتاءات، ومن الدساتير التي تجعل الاستفتاء منوطاً برغبة الشعب، "الدستور السويسري" الصادر عام ١٩٩٩م، وذلك بشرط أن تكون المعاهدة غير محددة المدة أو لا يمكن إنهاؤها فيما بعد، أو كانت تتضمن مواد مهمة أو قواعد قانونية، أو تحتاج لتبني قوانين فيدرالية لتطبيقها^(١).

الفرع الثالث

تحقيق الاستقرار السياسي

قد تؤدي الخلافات بين سلطات الدولة المتمثلة بالبرلمان والحكومة حول مسألة معينة إلى حلّ البرلمان أو إقالة الحكومة قبل انتهاء الولاية الدستورية، الأمر الذي يهدّد الاستقرار السياسي.

ويشكل تطبيق الاستفتاء الشعبي الوسيلة الوقائية التي تُحسن الاستقرار السياسي. فعندما يمارس الشعب حقه في اتخاذ القرارات المهمة في الدولة، فلا مجال لنشوب الخلاف أساساً بين سلطات الدول؛ لأنَّ نتيجة الاستفتاء تكون قد حسمت الخلاف مسبقاً.

ومن أمثلة عدم الاستقرار السياسي أنْ يحدث اختلاف في وجهات النظر بين الحكومة والبرلمان بقصد موضوع معين كالانضمام لمعاهدة ما، وهذا ما يتحقق

^(١) انظر: الصفحتان ١٠٧ و ١٠٨ / من هذا البحث.

في الدول التي لا تأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي وإنجلترا التي تلجم فيها الحكومة إلى حل مجلس العموم، وإجراء انتخابات جديدة لي منتخب الشعب في البرلمان الجديد النواب الذين يمثلون الاتجاه الذي يريد، ونكون عندها أمام "استفتاء شعبي غير مباشر"، ذلك لأن هيئة التأمين أصبحت تلعب دوراً مهماً في هذا المجال، وهو دور التحكيم بين مجلس العموم والحكومة ليقرر الشعب ما إذا كان سيستمر في تأييد الأغلبية القائمة أم أنه يميل إلى أن تتولى المعارضة مقاليد الحكم^(١)، وعندما يكون الشعب قد عَرَّى عن رأيه في موضوع الخلاف بطريقة غير مباشرة. لكن الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي المباشر يؤدي إلى تلافي حل البرلمان، كما هو الحال في سويسرا والكثير من الديمقراطيات الحديثة.

ويرى بعض الفقه^(٢) أن شأن الأخذ بالاستفتاء الشعبي الاحتفاظ برجال الدولة الذين لا يرغب الشعب في التضحية بكتفاهم وخبرتهم على الرغم من عدم موافقتهم على تصريحاتهم ومواقفهم إزاء الموضع التي قد تطرح على الاستفتاء حيث إن حل البرلمان قد لا يضمن إعادة انتخابهم مجدداً.

وبدورنا نرى أن الاستفتاء الشعبي هو النّظام الأمثل للاحتفاظ بالاستقرار السياسي في الدولة، وإن اللجوء لهذا النّظام يؤدي إلى اتخاذ القرار من صاحب الحق الأصيل باتخاذه، الأمر الذي لا يسُوغ أي خلاف ينشأ بعد نتيجة الاستفتاء.

كما أن الأخذ بالنّظام البرلاني البحث، والذي يحسم الخلافات بين سلطات الدولة في كثير من الأحيان عن طريق حل البرلمان وإعادة الانتخابات، يعني أن الشعب هو الذي يقر في النهاية (بطريقة الاستفتاء غير المباشر) كما ورد سابقاً، وبالتالي يُعد اللجوء للاستفتاء المباشر طريقاً أقصر وأقرب للاستقرار السياسي.

^(١) انظر في التفاصيل: د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

^(٢) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ١١٩.

الفرع الرابع

الاستفادة من الكفاءات خارج البرلمان

غالباً ما يؤدي الأخذ بالنظام البرلماني البحث إلى حرمان المجتمع من الاستفادة من الكفاءات والخبرات العلمية الموجودة خارج البرلمان، والتي قد تتأثر نفسها عن الانخراط في الوظائف السياسية، نظراً لما تتضمنه من مؤامرات ومشاحنات أو خوفاً من الانشغال عن مكاتبهم ومعامل أبحاثهم التي لها المقام الأول في اهتماماتهم^(١).

ولما كانت توجيهات هذه الكفاءات وإرشاداتها ذات أثر بالغ في تكوين الرأي العام في المجتمع، فإن نظام الاستفتاء الشعبي يكفل تحقيق البيئة المناسبة للاستفادة من هذه الكفاءات، حيث تلعب آراؤها دوراً كبيراً في تعبئة الإرادة الشعبية وتوجيهها، وخير مثال على ذلك نجده في سويسرا^(٢)، حيث صدر فيها العديد من التشريعات الاستفتائية تحت تأثير رجال العلم وجمعيات الإصلاح التي لا تضم أعضاء برلمانيين، ومن ذلك الحملة التي قادتها جمعية منع المسكرات ضد مشروب "الإبستن"، والتي انتهت بإصدار تشريع استفتائي بتحريمه.

ويمكن القول إن أهمية الاستفتاء في هذا المجال تكمن في إثراء السياسة العامة للدولة، وجعلها أكثر نضجاً وإيجابيةً وتحقيقاً للمصلحة العامة الوطنية، لكن هذه الميزة لا يمكن تحقيقها إلا في بيئه ديمقراطية، ومناخ مناسب من الحرية بحيث يسمح للكفاءات غير البرلمانية من توجيه الرأي العام، والارتقاء بالوعي السياسي للأفراد.

(١) انظر: د. طعيمة الحرف؛ نظرية الدولة "الأسس العامة للتنظيم السياسي" الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٩٨.

(٢) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٢٠؛ د. ماجد راغب الخلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٢١.

الفرع الخامس

الوقاية من التذمر والثورة

قد لا تُعبّر بعض القوانين عن رأي غالبية الشعب رغم صدورها عن الأغلبية البرلمانية، كما أنَّ الأقليات التي ليس لديها من يُمثلها في مراكز إصدار القرار، لعجزها عن خوض المعرك الانتخابية، ولا تجد طلباتها استجابة لدى الحكومة، كثيراً ما تلجأ إلى التعبير عن مطالبها بصور مختلفة من مظاهر الاحتجاج، لإثارة الرأي العام واستعماله للتعاطف معها، أو للتعبير عن سخطها وعدم رضاها عن السياسة العامة للحكومة، مما يجعل هذه الأقليات مصدر قلق وإزعاج دائم للأمن والنظام العام في الدولة، وقد يتسع الحرمان من المشاركة في شؤون الدولة ليشمل عامَّة الشعب وليس أقليَّة فقط، مما يؤدي حتماً إلى الأضطرابات والأزمات والعصيان والثورة.

ويُسهم الاستفتاء الشعبي في الوقاية من تذمر المواطنين والثورة ضدَّ قانون أو قرار ما، لأنَّ نظام الاستفتاء يلعب دوراً أساسياً في التعبير عن الرأي العام في البلاد بطريقةٍ ديمقراطيةٍ، تحول دون تعرُّض استقرار النِّظام السياسي والأمن العام في الدولة لأزمات الفوضى والاضطراب، كنتيجةٍ مباشرةً لتعبير جموع الجماهير الغاضبة عن مشاعرها المتأجِّجة، بوسائل من العنف قد تصل إلى حدّ سلوك سبيل العصيان والثورة، ولا سيما في الدول التي لا توجد فيها معارضة برلمانية منظمة وقويةً.

ويرى بعض الفقه^(١) أنَّ الاستفتاء يمحو ما قد يbedo من شكٌ في توافق أغلبية البرلمان مع أغلبية سكان البلاد، وهو بذلك يضمن احترام القوانين الصادرة. وقد

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

أثبتت الإحصاءات أنَّ أغلب القوانين التي تُقرُّها أغلبية المجالس بتفوق بسيط في الأصوات لا تُعبِّر إلا عن رأي عدد من الناخبين يتراوح بين ٢٥٪ و٣٠٪ من مجموعهم، ولا شكُّ أنَّ القانون الذي يستند إلى رأي أقلية لا يدعو إلى احترام جميع السكان، بينما يؤدِّي القانون الصادر عن طريق الاستفتاء إلى احترام الجميع وطاعته لأنَّه مؤيدٌ من غالبية الناخبين العامة.

ونتفق مع الرأي الأخير بأنَّ نظام الاستفتاء الشعبي يؤدِّي إلى زيادة احترام الشعب للقوانين ومن ثمَّ تهدئة نفوس المتذمِّرين، كما إنَّه أسلوب وقائي، يتلافي تذمُّر المواطنين وسخطهم.

الفرع السادس

التربية السياسية للمواطنين

يُسِّهم الاستفتاء الشعبي في تمييزة الوعي السياسي للمواطنين، وتعزِّزُ هذه الميزة من أهمِّ مزايا الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يلعب الاستفتاء دوراً كبيراً في تهذيب سلوك المواطنين، وتطوير قدراتهم الفكرية والأدبية باستمرار، وتأكيد ثقتهم في قدرتهم على المشاركة الفاعلة والمسؤولة، وذلك من خلال اشتراكهم في المناوشات العامة التي تجري بخصوص المواضيع المعروضة في هذه الاستفتاءات، وقراءة ما يُثار حولها من حُجج وانتقادات وسماعها عبر مختلف وسائل النشر والإعلام وفي الشارع وفي كلِّ مكان، طيلة الفترة التي تسبق إجراء هذه الاستفتاءات، بالإضافة لما تتركه مشاركتهم هذه من انطباعات نفسية لديهم، عندما يرون أصواتهم تجسَّدت بصورة جلية فيما يتمَّ اتخاذه من تشريعات وقرارات سياسية، كنتيجة مباشرة لما أسفرت عنه مشاركتهم الاستفتائية.

كما تُسِّهم العمليات الاستفتائية في الوقت نفسه بدور هام في تزكية الروح الوطنية لدى المواطنين، وتوقظ شعورهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم تجاه وطنهم.

ولا سيما في الأحداث الجسم والأمور العظام التي تتعرض لها بلادهم، مما يجعلهم يحرضون على سلامة التقدير والاختيار عند اتخاذ أي قرار يتعلق بالشأن العام. ولا ريب في أنَّ من شأن ذلك الحد من دواعي الفوضى والاضطراب، والمحافظة على النُّظام والاستقرار العام.

الفرع السَّابع

تحييد الأحزاب السياسيَّة

يؤثِّر تعدد الأحزاب السياسيَّة إيجاباً وسلباً على المجتمع، ومن أهم عيوب وجود هذه الأحزاب "صراعها المستمر على السلطة"، وتأثير ذلك على المواطنين الذين ينتمون لهذه الأحزاب أو يؤيدونها، مما يقسم الشَّعب إلى مؤيد ومعارض ومحايد ومتطرف... إلخ.

وهنا يلعب نظام الاستفتاء الشعبي الدور المُعاكس الذي يؤكِّد العلاقة المباشرة بين الأفراد والموضوع المعروض للاستفتاء؛ لذلك فإنَّه يخفِّف من حدة الصراع الحزبي ويضعف من سيطرة الأحزاب السياسيَّة على التَّابعين^(١). لأنَّ دور الأحزاب السياسيَّة في الاستفتاءات العامة يختلف كثيراً عن دورها في الانتخابات السياسيَّة، فلا تقوم الأحزاب في الاستفتاءات بذات النشاطات المكثفة وحملات التعبئة المنظمة لأعضائها والدعائية الإعلامية لبرامجها السياسيَّة، على النحو الذي تقوم به في إدارة الحملة الانتخابية والاستعداد لها لاستقطاب الجماهير وتعبئة الرأي العام لمناصرة مرشحيها وتأييدهم. مما يجعل المواطنين، أبناء مشاركتهم الاستفتائية، أقلَّ خصوصاً لتأثير الاتجاهات الحزبية المتصارعة في البلاد ودعایاتها المضللة أحياناً.

^(١) انظر: د. نعمان أحمد الخطيب؛ الوسيط في النُّظم السياسيَّة والقانون الدُّستوري، مرجع سابق، ص ٢٧١.

وتجد الأحزاب السياسية نفسها مجبرة على إدراك استقلال المواطن برأيه، ومن ثم وجوب التزامها بالاعتدال في مواقفها ومراعاة الحكم في توجيهاتها وتصرُّفاتها.

ويرى بعض الفقه^(١) أن الاستفتاء لا يتعارض مع الأحزاب السياسية، حيث تقوم الأحزاب السياسية بدور هام في توير الشعب بموضوعات الاستفتاء من خلال ما تقدّمه من توجيهات وإرشادات حول تلك الموضوعات، فـيأتي تصويت المواطن متوكلاً على الدقة بعد أن يكون قد وزن كل الآراء والاتجاهات.

ونرى أن تحقيق الاستفتاء الشعبي لـمـيـزة تحـيـيد الـصـرـاعـ الحـزـبـيـ منـوطـ بـحـسـنـ تـطـبـيقـهـ، وبـمـدـىـ الـحرـيـةـ الـتـيـ تـسـودـ الـبـلـادـ، وأـهـمـ مـنـ هـذـاـ وـذـاكـ، لـابـدـ مـنـ اـرـتـقـاعـ مـسـتـوـيـ الـوـعـيـ لـدـىـ الـمـوـاطـنـيـنـ؛ لأنـهـ الـعـاـمـ الـأـهـمـ الـذـيـ يـحـصـنـ الـمـوـاطـنـيـنـ مـنـ خـطـرـ التـأـثـرـ بـالـصـرـاعـاتـ الـحـزـبـيـةـ، ولاـ سـيـماـ فـيـ الـدـوـلـ الـمـتـخـلـفـةـ الـتـيـ تـتـعـدـدـ فـيـهاـ الـأـحـزـابـ وـتـقـادـ لـهـ الـشـعـوبـ بـطـرـيـقـةـ عـمـيـاءـ، الـأـمـرـ الـذـيـ يـدـفـعـ الـمـوـاطـنـيـنـ إـلـىـ التـصـوـيـتـ اـنـطـلـاقـاـ مـنـ تـعـصـبـهـمـ الـحـزـبـيـ دونـ مـرـاعـةـ أـيـ اـعـتـبـارـ آخرـ، حتـىـ الـمـصـلـحةـ الـوـطـنـيـةـ تـصـبـحـ خـارـجـ حـسـابـاتـهـ، وـقـدـ يـصـوـتـ الـمـوـاطـنـ بـ(ـنـعـ)ـ أوـ (ـلاـ)ـ دونـ أـنـ يـعـلـمـ عـلـىـ مـاـذاـ يـصـوـتـ، فـيـالـنـسـبـةـ لـهـ الـحـزـبـ أـوـلـاـ.

وخير دليل على ذلك الاستفتاء على الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٢م، حيث سبق هذا الاستفتاء صراع بين عدة أحزاب تركَّزت في قوتين، الأولى موالية للحكومة وعلى رأسها جماعة الإخوان المسلمين، والثانية معارضة مؤلفة من عدة أحزاب شَكَّلت ما يُسمى جبهة الإنقاذ الوطني، ونتيجة صراع هذه القوى والأحزاب، لجأت كل منها إلى جمهرة مؤيديها وتجييشهم وتحريضهم على تبني مواقفها من الدستور، واستخدم الطرفان كل وسائل الإعلام والمظاهرات والاعتصامات، في سبيل تحقيق مبتغاهما السياسي وكسب الصراع، كل ذلك أدى

(١) انظر: د. ثروت بدوي؛ موجز القانون الدستوري (القاهرة، دار التهضمة العربية، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٧٣م)، ص ٣٩.

في النهاية إلى اضطرابات عمّت أرجاء مصر كافةً، كما نتج عن تحريض هذه الأحزاب اشتباكات بين أفراد الشعب الواحد، وتحولت الحرية إلى فوضى والديمقراطية إلى فرقة.

لذلك نرى أنَّ المناخ الحرُّ الديمقراطي وارتفاع الوعي السياسي والوطني هي العوامل التي تجعل من التعديدية الحزبية وسيلة للارتقاء بثقافة المواطنين وتوسيعهم حول مواضيع الاستفتاء، مما يجعل نتيجته تعبّر عن اتحاد الرأي العام في البلاد وانصهار مختلف اتجاهاته في بوتقة واحدة، باتجاه تحقيق المصلحة العامة لجميع أبناء الشعب، بغضِّ النظر عن انتماماتهم الحزبية.

وفي ختام الحديث عن مزايا الاستفتاء الشعبي لا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ بعض الفقه^(١) يرى من هذه المزايا (سهولة الاستفتاء بالمقارنة مع الانتخاب)، معتبراً أنَّ السهولة تكمن في قدرة الشعب على تمييز موضوع الاستفتاء، بشكلٍ أكبر من قدرته على الاختيار بين التوَّاب، لأنَّ اختيار التوَّاب يستدعي عادةً تفضيلات أيديولوجية أو مذهبية تختفي عندما يجد الأفراد أنفسهم في الاستفتاء أمام مسائل ملموسة.

لكننا لا نرى ضرورة للتمييز بين الاستفتاء والانتخاب أيهما أسهل، لأنَّه لا يمكن الاستعاذه عن أحدهما بالآخر بسبب سهولته، فلا يمكن أن يختار الشعب ممثليه في البرلمان عن طريق الاستفتاء، كما أنه لا يمكن إلغاء البرلمان وإعطاء سلطته للشعب ليُمارسها بأسلوب الاستفتاء.

غير أنَّ أهميَّة التمييز بين النظمتين السابقتين تظهر بشكلٍ جليٍّ عند اللجوء إلى الاستفتاء غير المباشر الذي يعني إجراء انتخابات برلمانية، ومن خلالها يتَّخذ الشعب قراره في موضوع ما بطريقة غير مباشرة^(٢)، الأمر الذي يجعل الاستفتاء المباشر أسهل من الانتخاب، عندما ينطوي هذا الانتخاب على استفتاء غير مباشر.

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢١٨ .

(٢) انظر: الصفحة ١٤٢ / من هذا البحث.

المطلب الثاني

عيوب الاستفتاء الشعبي

لا يمكن قطف ثمار المزايا السابق ذكرها إلا عند تلافي عيوب الاستفتاء الشعبي، التي يتصل بعضها بالنظام السياسي، وبعضها الآخر يتعلق بجمهور المستفتين، كما يُعبّر على نمط المشاركة الاستفتائية في بعض التواحي. ومن خلال هذه العيوب يتذرّع معارضو الاستفتاء لاستبعاده من الحياة السياسية؛ لذلك نبحث عيوب الاستفتاء الشعبي، وسبل تلافيها في الأفرع الآتية:

الفرع الأول : صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء

الفرع الثاني : زيادة أعباء المواطنين السياسية

الفرع الثالث : تغيب المستفتين

الفرع الرابع : الحدّ من أهمية البرلمان

الفرع الخامس : الجمود وصعوبة التغيير

الفرع السادس: بطء اتخاذ القرارات

الفرع السابع : زيادة الأعباء المالية للدولة

الفرع الثامن : تزييف نتائج الاستفتاءات

الفرع التاسع : الارتباط بأسلوب الإثارة الشعبية

الفرع الأول

صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء

يحتاج الحكم على موضوع الاستفتاء إلى درجة معينة من الوعي السياسي والثقافة والخبرة بالمسائل العامة في الدولة، فعندما يعرض موضوع الاستفتاء على المستفتين لأخذ رأيهم فيه، يأتي دور المستفتى الذي يفترض فيه أنْ يفهم موضوع الاستفتاء ويُحلّ مضمونه، ويدرك الآثار المستقبلية الناتجة عن الموافقة والرفض، ثم يوازن بين النتائج المحتملة، وما تحققه كلّ منها للصالح العام، ثمَّ يعطي رأيه، وينتهي دوره في العملية الاستفتائية.

إضافة إلى أنَّ الإجابة على سؤال الاستفتاء محدودة بـ(نعم) أو (لا)، رغم تداخل السؤال وتعقيداته في كثير من الأحيان، وقد لا تُعبِّر هذه الإجابة المختصرة عن حقيقة رأي المستفتين.

وبناءً عليه تكمن صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء في موضوعين هما: عجز المواطنين عن تقدير موضوع الاستفتاء، ومحدودية الإجابة على موضوع الاستفتاء، وتناول كلّ منها على النحو الآتي:

أولاً - عجز المواطنين عن تقدير موضوع الاستفتاء:

ينتقد بعض الفقهاء نظام الاستفتاء الشعبيّ، ويرجع ذلك إلى عجز المستفتين عن تقدير الموضوعات التي تكون محلاً للاستفتاء الشعبيّ وتقويمها، نظراً لزيادة تعقدّها وتضمّنها للكثير من الجوانب الفنية والعلمية التي تتطلب من المستفتى فهماً دقيقاً وإدراكاً آثارها قبل التفكير بالإجابة بـ(نعم) أو (لا)، وهذا الأمر غير متيسر - غالباً - للمواطن العادي وإنْ توافر لليبرلاني المتخصص وللمتخصصين بصفة عامة^(١).

^(١) انظر: د. ثروت بدوي؛ موجز القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٠.

كما يؤكد معارضو الاستفتاء^(١) أن الاقتراع على مسائل سياسية معقدة يُعدُّ أصعب على المترعرين من التصويت في الانتخابات؛ لأن صعوبة الاختيارات السياسية واتخاذ القرارات كثيراً ما تدفع أعضاء البرلمان - وهم المجهزون للقيام بهذا العمل - إلى عدم البت في مسائل كثيرة يعدونها من التفصيات التي يتربكون أمر الفصل فيها إلى الإدارة، ومن غير المقبول الاعتقاد بأن مجرد احتساب أصوات الناس يمكن أن يعطي الحل الصحيح لأي مسألة مهمة تعرض للاقتراع.

فعلى سبيل المثال كم من المستفتين الفرنسيين كان ممتلكاً المعرفة الفنية التي تؤهله للحكم موضوعياً على دستور عام ١٩٤٦م، حيث إن تلك المعرفة هي أمر مطلوب وضروري جداً لأن افتقارها سيؤثر سلباً في تصويتات المستفتين فتأتي تلك التصويتات متاثرة بالاهتمامات العاطفية غير العقلانية والمتباعدة لدرجة كبيرة عن العقل، ومن ثم لا تفسر المواقف غير العقلانية إلا ضمن إطار الجهل بحقيقة تلك الموضوعات نظراً لصياغتها الفنية المعقدة^(٢).

إلا أن فريقاً آخر من يؤيدون الاستفتاء^(٣) يرى أن الديمقراطية إذ ترد سلطة الحكم إلى الشعب، فإنه لا يصح النعي عليها بحججة عدم قدرة الشعب ونقص خبرته السياسية لممارسة شؤون السلطة. إن مثل هذا الطعن إنما يصدر عن محاولة تستهدف النعي على الديمقراطية ذاتها، كونها نظاماً سياسياً غير ملائم لاستعدادات الشعوب...، وإن مثل هذا النعي على قدرة الشعب ينسى الحقيقة الواقعية في الآونة الحاضرة، والتي تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أن الشعوب في كل

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٢) وهذا ما أوضحه استفتاء المستفتين السويسريين في ٢٨/٢/١٩٦٥م حول قرارات السياسة الاقتصادية المعقدة جداً، فقد شهد هذا الاستفتاء اتفاق المستفتين على رأي واحد في حين أن هذا الاتفاق لم يتحقق ليس فقط بين الأحزاب السياسية وإنما داخل الأحزاب نفسها. انظر:

- *Fabre,(Michel-Henry); Principes Républicains de droit Constitutionnel, (Paris, 1984), P.227.*

(٣) انظر: د. طعيمة الحرف؛ الدول (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٣م)، ص ٤٨١.

بلاد الدنيا قد وَعَت كثيراً دورها المهم في الحياة السياسية، كما أَنَّه بسبب انتشار أجهزة الإعلام، وبسبب سهولة الاتصالات بين جميع الشعوب، ثم بسبب انتشار التعليم وانتشار مبدأ الاقتراع العام، إنَّها بسبب كل ذلك أصبحت في الآونة الأخيرة قادرة على النهوض بأعمال الحكم، فقد جمعت من العلم والثقافة والوعي، ما أَسْقَطَ كُلَّ حُجَّاجِ المعارضين والمُتَرَدِّدين.

وبدورنا نؤيد الموقف الأخير الذي لا يؤمن بعجز الشعوب وعدم قدرتها على معالجة موضوع الاستفتاء، ونرى أنَّ التدخل المباشر للمواطنين في الاستفتاءات هو الذي يرتقي بالوعي السياسي للأفراد، ويُمْكِن قدراتهم على اتخاذ القرارات بشكل إيجابي، من خلال الخبرة التي تُكَسِّبُهُم إِيَّاهَا المشاركات الاستفتائية، كما أنَّ التسليم بصعوبة الموضوع على الشعب، وتركه للبرلمانيين، لا يحل المشكلة التي يتذرع بها معارضو الاستفتاء، لأنَّ البرلمانيين أنفسهم قد يواجهون نفس الصعوبة، لأنَّ أعضاء البرلمان ليسوا بالضرورة مختصين وفنيين، وهو شأن أغلب البرلمانات في العالم.

ثانياً : محدودية الإجابة على الاستفتاء :

يختزل الاستفتاء الإرادة الشعبية إلى الإجابة بـ(نعم) أو (لا) على موضوعه، وذلك رغم تعقيد الموضوع الاستفتائي إلى درجة لا يمكن معها المواطن من التعقيب على الإجابة، فلربما أراد المواطن أن يقول (نعم ولكن...) أو (لا ولكن...) أو (نعم، مع التحفظ...)....إلى، ففي هذه الحالات لا يُعبَّر المواطنون عن إرادتهم الحقيقة، بل الجموا ولم يُسمح لهم بالتفوه إلا بكلمة واحدة، وهي إما (نعم) أو (لا)!! إضافةً إلى أنَّ السياسة هي مسألة رأي، يستحيل ترجمتها إلى مجرد اختيار بين (نعم) أو (لا)^(١).

^(١) إذ من الممكن أن يوافق المواطن على البند رقم /١/ ورقم /٢/ ولكنه في الوقت نفسه قد يرفض البند رقم /٣/ و/٤/ فهنا تبرز الصعوبة بشكل واضح حيث يُطلب إلى الناخب الإجابة عن جميع تلك الأسئلة بإجابة

ويزداد الأمر صعوبة عندما يجد المسئلتين نفسه أمام سؤال مركب ويتضمن أكثر من مسألة في وقت واحد، ومثال ذلك^(١) استفتاء الشعب الفرنسي في ١٢ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٤٥م، حيث تضمن هذا الاستفتاء سؤالاً يتصل بوضع دستور النّظام الجديد عند تحرير فرنسا، وقد جاء السؤال بالصيغة الآتية: (هل تقبل أن تقوم الجمعية المنتخبة بوضع الدستور؟) فهذا السؤال في حقيقة الأمر سؤال مركب من سؤالين. السؤال الأول: هل تريد أن تكون الجمعية العمومية التي تضع الدستور منتخبة أم لا؟ والسؤال الثاني: هل تريد أن يوضع الدستور من قبل لجنة حكومية؟^(٢)

لقد أثار هذا السؤال عاصفة شديدة من النقد وقال الفقهاء والساسة: كيف يُسْتَفْتِي الشّعْب في أمر يختلف عليه أستاذة القانون؟ فلا يجوز أن يُطْرَح في الاستفتاء سؤالان متداخلان.

ويرى البعض^(٣) أن جوهر نظام الاستفتاء يقتضي المفاضلة بين الرفض والقبول بالنسبة إلى موضوعه، كما أن هذا ليس وفقاً على الاستفتاء فقط بل إن الغالب أن تكون مناقشة القانون في البرلمانات بالتصويت عليه بكلماتي موافق أو غير موافق. فالتصويت لا يكون صحيحاً إذا صاحبه تحفظ أو تجزئة، ولكن هذا لا يمنع أن يكون للمُسْتَفْتَي حق تجزئة الموضوع المطروح عليه في الاستفتاء أو حق طرح بديل لموضوع الاستفتاء.

واحدة، وهنا يضطر الناخب إلى الموافقة على جميع تلك الأسئلة حرصاً منه على الوحدة الوطنية بالرغم من اعتراضه على بعضها.

انظر: د. زين بدر فراج؛ النظرية العامة للنظم السياسية، مرجع سابق، هامش ص ٢٩٥.

(١) انظر: بيادع عبد الجماد محمد توفيق العباسى؛ الاستفتاء الشعبي وبعض التطبيقات المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) انظر: د. جابر جاد نصار؛ الاستفتاء الشعبي والديمقراطية (القاهرة، دار التهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٣م)، ص ٧٩.

ونرى أنَّ تحديد الإجابة بـ(نعم) أو (لا) من شأنه تقييد إرادة المستفتين. ويرى بعض الفقه^(١) أنَّ حلَّ هذه المشكلة يكون عن طريق تعدد الخيارات - كأن يختار المستفتى بين ثلاثة قوانين مثلاً - ليس باسماً شافياً لها، حيث إنَّها قد تفقد لحلَّ أو حلولَ أخرى يُفضِّلها المستفتى. ومثال ذلك الاستفتاء الذي تمَّ في أول سبتمبر/أيلول ١٩٦٢م في سنغافورة حيث قدَّم هذا الاستفتاء ثلاثة خيارات وهي:

١- الاندماج الكامل مع ماليزيا الكبرى.

٢- اندماج يبقى قدرًا من الاستقلال.

٣- اندماج تحدِّد شروطه فيما بعد.

ولقد افتقدت تلك الخيارات لخيار رفض الاندماج.

إذا كان الحلُّ الأسلم لمشكلة محدودية الإجابة يكمن في تعدد الاختيارات أمام المستفتين لكونه أكثر تعبيراً عن إرادتهم، فذلك يشترط أنْ تتضمَّن تلك الاختيارات جميع الاحتمالات التي ترد في ذهن المستفتى لكي تأتي مُعبِّرة عن إرادته وأفكاره تعبيراً دقيقاً.

ونرى أنَّ هذه المشكلة تبدو بشكل واضح بقصد الاستفتاء التأسيسي، بمناسبة الاستفتاء على دستور جديد، حيث يجد المواطن نفسه أمام دستور يوافق على أكثر بنوده، إلا أنه وبنفس الوقت يرفض بندًا أو بنودًا جوهريَّة، لكنه مُجبر على التصويت بـ(نعم)، حرصاً على الاستقرار السياسي، رغم أنَّ الدستور لا يمثل الإرادة الشعبية إلا بجزء منها.

وبناءً على ما ورد، نرى أنَّ اقتران الاستفتاء الشعبي بوسائل المبادرة الشعبية الأخرى يُمثل الحلُّ الأمثل لهذه المشكلة، فالاقتراح الشعبي مثلاً يسهل على المواطن قبول الموضوع برؤسَّه أو رفضه برؤسَّه، ولا سيَّما إذا تعددت الخيارات المعروضة، كأن يقترح المواطنون قانوناً ويقترح البرلمان قانوناً آخر إضافة للقانون النافذ كخيار ثالث.

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٤٥ .

الفرع الثاني

زيادة أعباء المواطنين السياسية

من البديهي أن تؤدي كثرة المشاركات الاستفتائية على المسائل العامة إلى زيادة أعباء المواطنين، وعندما يشعر المواطن بضغط هذا العبء الجديد، فإنه قد يُحجم عن المشاركة في الاستفتاء.

لذلك يرى بعض الفقه^(١) في هذه الأعباء مسوغاً منطقياً لامتناع المواطنين عن الذهاب إلى مراكز الاقتراع وترجح الذهاب إلى أعمالهم للحصول على لقمة العيش التي باتت صعبة الحصول خاصةً في الدول الفقيرة. يُضاف إلى ذلك أنَّ الاستفتاءات المتكررة سوف تضيف عبئاً سياسياً جديداً على أعباء المواطنين السياسيَّة الأخرى المتمثلة بالانتخابات المختلفة والتي لو ظهر إليها بشكل معمق لوجد أنَّ المواطنين لم يُحسنوا القيام بها إلى اليوم سواء من حيث الحرص على حضورها أو الحرص على اتخاذ المواقف الصحيحة، خاصة وأنَّ أغلب الاختيارات تُبْنَى إلى اليوم على أساس الاعتبارات الشخصية غير الموضوعية، نظراً للدور الذي تؤديه المصالح الشخصية نتيجة لتأثيرات وتوجيهات قوى المال التي تؤدي دوراً كبيراً في المجتمع.

وخير مثال على ما سبق نجده في الدولة الأكثر لجوءاً إلى الاستفتاء وهي سويسرا. ففي عام ١٩٥٢ تم تكريس ثمانية أسابيع (ثمانية أيام أحد) لاستفتاء الشعب في المواضيع الآتية: (الدفاع المدني، الدفاع العسكري، الضرائب على رأس المال، الصناعة الفندقية، التطور الزراعي، التمتع بالامتياز لصناعة "السيكار"، المحافظة على رقابة الأسعار، التمويل في الحبوب)^(٢).

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٦.

^(٢) انظر: Fabre, (Michel-Henry); Principes Républicains de droit Constitutionnel, op.cit, P.228.

فلو أُلقي الضوء على الأعباء السياسية التي يتحملها الناخب السويسري لوجدت كثيرة جداً، لأنَّ ممارسة الحقوق السياسية في سويسرا تتطلب من الناخب السويسري أنْ يشارك في انتخابات الجمعيات التشريعية على المستوى الفدرالي ومستوى الولايات والبلديات، فضلاً عن المشاركة في انتخابات بعض الموظفين والقضاة. هذا بالنسبة إلى الانتخابات^(١). أمّا بالنسبة إلى الاستفتاءات فيُطلب من الناخب المشاركة في الاستفتاء الدستوري الإجباري الذي يتم على مستوى الاتحاد والولايات وفي الاستفتاء التشريعي الاختياري الذي يتم على مستوى الاتحاد والإجباري على مستوى الولايات، فضلاً عن حق الاقتراح الذي يتقرر للناخب^(٢).

وفي ضوء كل تلك الأعباء يلاحظ ازدياد تغيب المستفتين ازدياداً كبيراً. فعلى سبيل المثال في الاستفتاء الذي تم في ٢٩/١١/١٩٨١ في سويسرا^(٣) حول انتظام الضرائب لوحظ أنَّ نسبة المصوتين في الاستفتاء بلغت (٢٩,٨٪) وهي نسبة قليلة جداً قياساً إلى مجموع المستفتين في الشعب السويسري.

ويقيس البعض^(٤) حالة الدول الفقيرة والمختلفة إلى الدول المتقدمة في هذا الموضوع، فإذا كان هذا الوضع يلاحظ في سويسرا وهي دولة متقدمة وعريقة في الديمقراطية فما الحال إذاً في الدول الفقيرة التي ينشغل مواطنوها انسفاناً كاملاً في العمل لسد احتياجاتهم الضرورية؟ لذلك يرى مؤيدو الاستفتاء أنَّ هذا العيب يمكن تلافيه عن طريق قصر الاستفتاء على المسائل المهمة فقط.

حقيقةً، لا يمكن إنكار العبء الذي يتحمله المواطن كنتيجة حتمية لكثرة الرجوع إلى الشعب عن طريق الاستفتاء، وهذا العبء يظهر في جوانب

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٤٦ .

(٢) انظر: د. محمد كامل ليلة، *النظم السياسية "الدولة والحكومة"*، مرجع سابق، ص ٥١٧، ٥١٨ .

(٣) انظر: *Fabre,(Michel-Henry); Principes Républicains de droit Constitutionnel, op.cit, P. 229.*

(٤) انظر: د. حسن أبو السعود سيف؛ القانون الدستوري (بغداد، مطبعة الجزيرة، طبعة عام ١٩٣٨ م)، ص ١٣٥ .

متعددة، يأتي في مقدمتها المسؤولية الوطنية والسياسية التي يتحملها المواطن، عندما يجد نفسه شريكاً في اتخاذ قرارات قد تكون مصيرية لدولته، ولا سيما عندما يدرك المواطن أهمية صوته، إضافة إلى أعباء الانتقال إلى مراكز الاقتراع، وما يسببه ذلك من انشغال المواطن عن أعماله ومهنته وكسب عيشه، لكننا نرى أنَّ هذه الأعباء هي النتيجة المنطقية للديمقراطية والفاتورة العادلة لتطبيقها، ولا يمكن للشعب أنْ يحكم نفسه بنفسه دون عناء وتعب، وإنَّ هذه الديمقراطية التي ضحت من أجلها الشعوب بالدم والأرواح أولاً تستحق - ممَّن حازها - أنْ يضحي بوقته لحفظها عليها ؟

كما أنَّ وجود نواب وممثِّلين للشعب لا يعني الاتكال عليهم والتسليم لهم بممارسة المسائل العامة بشكل مطلق، وذلك تفادياً لمخاطر استبداد البرلمان^(١)، وفي ذلك إهدار لميزة الاستفتاء في الرقابة على البرلمان وتقويم انحرافه.

أمّا بالنسبة لقصر اللجوء إلى الاستفتاء على المسائل المهمة، فإنَّ ذلك يستتبع احتكار الجهات المعنية بعرض الاستفتاء "موضوع الاستفتاء وتقدير أهميته" بناءً على سلطتها التقديرية للمسائل المهمة. ويمكن حلَّ هذه المشكلة عند الأخذ بنظام الاعتراض الشعبي، الذي يمنح الشعب سلطة تقدير المسائل المهمة، وذلك مثلاً عند اعتراضه على قانون صادر عن البرلمان، الأمر الذي يفرض الاستفتاء بناءً على رغبة الشعب، مما يُشكِّل حلًاً وسطًاً لا يرهق المواطنين بكثرة الاستفتاءات، وبنفس الوقت يعطِّلهم حرية تقدير المسائل الواجب عرضها على الاستفتاء.

وتتجدر الإشارة إلى أنَّ وسائل التكنولوجيا الحديثة وأهمها (الإنترنت)، يمكن استخدامها في العملية الاستفتائية للتخفيف من عبء الانتقال على المستفتين.

(١) انظر: الصفحة ١٥٤ / من هذا البحث.

الفرع الثالث

تغيّب المستفتين

يؤثّر تغيّب المستفتين عن الاستفتاء على تقييمه من نواحٍ متعدّدة، أهمّها ما يتعلّق بمصداقية النّتيجة، وحقيقة تعبيرها عن الإرادة الشعبيّة، فقد يعني المُتغيبون من تغيّبهم احتجاجهم على النّظام السياسي ورفضهم كلّ ما يصدر عنه، وعندما يُمثّل الغياب ثَمَرْدًا، وقد يُدْلِي التغيّب على جهل المُتغيبين بمدى تأثير أصواتهم وقدرتها على التّغيير، وهذا ما يُعبّر عنه بضعف مستوى الوعي السياسي، أو بسبب عدم ثقتهم بالنتّيجة التي يعدهُونها موضعًا مُسبقاً من قِبَل الحكومة في الأنظمة الدكتاتوريّة، وقد يؤثّي نمط المشاركة الاستفتائيّة إلى إjection كثير من المواطنين عن التّصويت بسبب عيوب في نوع الاستفتاء نفسه.

وبناءً عليه يمكن إجمال أسباب تغيّب المستفتين على النحو الآتي:

أولاً: أسباب تتعلّق بالنّظام السياسي

ثانياً: أسباب تتعلّق بجمهور المستفتين

ثالثاً: أسباب تتعلّق بنمط المشاركة الاستفتائيّة

أولاً- أسباب تتعلّق بالنّظام السياسي :

يلعب النّظام السياسي دوراً في مدى الإjection عن المشاركة في المسائل العامة وأسباب ذلك:

1- ففي الأنظمة الدكتاتوريّة التي تلجأ إلى تزييف النّتائج الاستفتائيّة، ووضع النّتائج قبل عرض الموضوع على الاستفتاء، وكذلك تزييف عدد المستفتين، كما في الدول الشيوعيّة والمتخلّفة^(١) التي تَدَعِي - عادةً - أنَّ نسبة التغيّب في الاقتراع تقلّ عن ١٠٪ فقط من عدد الأسماء المدرجة في جدول الاقتراع، ولا شكّ في عدم صحة

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي وأثره في الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٤٥٥ .

مثل هذا الادعاء، مما يجعل الحديث في هذا الصدد مقصراً على التغيب الحقيقى وليس المزيف، ففي هذه الأنظمة يتغيب المستفتين عن الاستفتاء بسبب عدم ثقتهم بنتائج الاستفتاء، كما أنَّ المستفتين أنفسهم قد يكونوا مكرهين على الإدلاء بأصواتهم من قبل هذه الأنظمة، مما يجعل حضورهم صورياً وليس حقيقة، وبناءً عليه يمكن أن يُعدُّ الحاضرين متغيبين من الناحية الحقيقة لأنَّ إرادتهم غير موجودة في التصويت، مما يجعل نسبة غياب المستفتين في ظلِّ الأنظمة الدكتاتورية هي الأعلى من بين الدول التي تطبق الاستفتاء الشعبي؛ لذلك يرى بعض الفقه^(١) أنَّ انعدام ثقة المستفتين في نتائج الاستفتاء يرجع لما يُشاع من تزييف وتلاعب بتلك النتائج وبشكل خاص في بعض الدول التالية. لذلك نرى أنَّ تغيب المستفتين في هذه الحالة ليس من عيوب الأنظمة التي ترعى الاستفتاء، وتلجأ إليه لإضفاء الشرعية على بعض تصرفاتها.

٢- أمَّا في الديمقراطيات الحديثة فقد تكون الديمقراطيات نفسها سبباً لتجفُّف المستفتين، إذ إنَّ تعدد الأحزاب وإطلاق الحرَّيات السياسية الذي يسمح بتنوع الاتجاهات الناتج عن صراع الأحزاب، قد يشلُّ الناخب ويصعب عليه الترجيح بينها، خاصةً عندما يكون موضوع الاستفتاء صعباً معقداً أو فنياً بحيث يصعب على المواطن العادي أنْ يتبيَّن وجه الصواب بشأنه ليختار بين هذه الاتجاهات التي يستند كلَّ منها إلى حُجَّج واعتبارات يمكن قبولها، الأمر الذي يؤدِّي إلى تغيب الكثير ممن يحقُّ لهم التصويت^(٢).

ثانياً- أسباب تتعلق بجمهور المستفتين:

تتمثلُّ أسباب الغياب المتعلقة بالمستفتين أنفسهم بانخفاض مستوى وعيهم السياسي في الدول المختلفة، حيث لا يدرك المتغيبون أهميَّة التصويت في الحياة العامة، كما يتغيبُ كثير من المواطنين في الدول المتقدمة بسبب العبه الناتج عن

(١) انظر: د. محمد محمد بدران؛ *النظم السياسية المعاصرة*، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ *الاستفتاء الشعبي وأثره في الديمقراطية*، مرجع سابق، ص ٤٥٦.

كثرة الاستفتاءات، الذي يُعدُّ - برأينا - استهتاراً من المتفقين بالمسائل العامة في الدولة، وعيباً فيه إهداً لحقوقهم وتخلي عن مسؤولياتهم.

ثالثاً- أسباب تتعلق بنمط المشاركة الاستفتائية :

لما كان للاستفتاء عدّة أنواع - درسناها فيما سبق -، فإنَّ بعضها يساهم في ابعاد المواطنين عن المشاركة الاستفتائية. ومثال ذلك الاستفتاء الاستشاري الذي لا تلتزم السلطات بنتيجه، فقد لا يهتم المواطن بمجرد إعطاء رأي إذا كان هذا الرأي غير محترم من قبل الجهات المعنية، وقد لا يرغب بتكتُّب عناء التصويت دون جدوى، كما يُفضل المواطن التغيُّب عن الاستفتاء عندما يكون أمام سؤال لا يستطيع الإجابة عليه بـ(نعم) أو (لا)، لأنَّ هذه الإجابة المحدودة لا تُعبِّر عن إرادته الحقيقية. فالغياب هنا تفرضه طبيعة الاستفتاء وطريقة طرحه على الجمهور.

وبناءً على ما سبق يمكن القول إنَّ التغيُّب عن الاستفتاء يُلاحظ في الدول الفقيرة والغنية، وكذلك في الأنظمة الدكتاتورية والديمقراطية، وفي الدول المتخلفة والمتقدمة، حيث وصلت نسبة الغياب عن المشاركة في العمليات الاستفتائية التي أجريت في سويسرا إلى (٦٠٪) على الرغم من تقدُّمها واعتبارها الأخذ بهذا النّظام، وفي فرنسا وصلت نسبة الغياب في استفتاء ١٣ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٤٦م إلى (٣١,٧٪)، وفي استفتاء سنة ١٩٧٢م بلغت نسبة الغياب (٣٩,٥٥٪) على الرغم من الأهمية الكبرى لهذين الاستفتاءين. ولا شكُّ في أنَّ الشعب السويسري والفرنسي هما من أكثر شعوب العالم تقدُّماً. من حيث درجة الوعي السياسي والتمرّس في الشؤون العامة. هذا بالإضافة إلى أنَّ نسبة الغياب في هذه الاستفتاءات قد زادت مع مرور الزمن^(١).

ولما كان تقييم الاستفتاء الشعبي يتأنّر إلى حدٍ كبير بتغيُّب عدد كبير من المستفتين وإحجامهم عن الإدلاء بآرائهم، حيث يُثار الشك في مدى تعبير آراء

(١) انظر: د. ميلود المهدىي ود. إبراهيم أبو خرام؛ الوجيز في القانون الدستوري "الكتاب الأول"، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

المستفتين الحاضرين عن آراء الغائبين عن التصويت، فنادراً ما تأتي آراء الحاضرين موافقة لآراء الغائبين^(١). وبذلك تكون نتائج الاستفتاء صوريةً لعدم تعبيرها عن الإرادة الحقيقية لأفراد الشعب.

وتفادياً لذلك لجأت بعض الدول إلى تحرير الجزاءات على من يتغيب عن التصويت في الاستفتاء والانتخابات العامة، ومنها مصر، حيث نصت المادة /٤٠/ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري، رقم /٧٣/ لسنة ١٩٥٦ م وآخر تعديلاته حتى عام ٢٠١١ م على ما يأتي: (يعاقب بغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه من كان اسمه مقيداً بقاعدة بيانات الناخبين وتخلَّفَ بغير عذر عن الإدلاء بصوته في الانتخاب أو الاستفتاء).

أما في الدول المتقدمة ومنها فرنسا فقد رفض المشرع فكرة معاقبة المُتغيبين للاعتبارات الآتية^(٢):

١- إن العقوبة المالية في صورة الغرامة لا تكون فعالة إذا كان مبلغها منخفضاً، أما إذا كان مرتفعاً فإنها تُفشل كاهم ضعيفي الدخول من المواطنين بوجه خاص.

٢- إن إجبارية التصويت قد تدفع المواطن للذهاب إلى لجنة الاقتراع مجرد عدم التعرض للعقاب.

٣- إنه من المنطق أن يكون جزاء المخالفه السياسية سياسياً وليس جنائياً . ومن الجزاءات السياسية التي يمكن فرضها على من يُهمل أو يُقصَّر أو يتغيب عن الإدلاء برأيه في الاستفتاءات أو الانتخابات العامة دون عذر مقبول الاستبعاد من التصويت العام بصفة مؤقتة، أو حتى دائمة، على اعتبار أن الحق الذي يُهمل لا يستعمل مطلقاً، ويجب أن يسقط بالتقادم. ومن هذه الجزاءات أيضاً سقوط الحق في الترشح للمناصب السياسية.

(١) انظر: د. أحمد بدر؛ "صوت الشعب" دور الرأي العام في السياسة العامة، مرجع سابق، ص ٤٥٨ .

(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٥٧ .

٤- إنَّه من الممكِن التخفيف من ظاهرة التَّغْيُب أو الحدّ منها بمعالجَة بعض أسبابها، ووضع التَّسهيلات الممكنة، بالسَّنة لمارسة حق التَّصويت مثل إباحة التَّصويت بالراسلة أو بالتَّقويض.

٥- إنَّ إقامة الاستفتاءات أو الانتخابات في يوم عطلة مدفوع الأجر كما هو الحال في انكلترا يتضمَّن أيضًا تفرقة بين المواطنين؛ لأنَّ التَّغْيُب لن يؤدِّي إلى استبعاد النَّقص في الدَّخل إلا بالسَّنة للأجراء فقط.

ولا نؤيد الاتجاه لفرض أيَّة عقوبة مهما كان نوعها على المُتغيبين سواء أكانت مالية أم سياسية، لأنَّا لا نرى مسوًغاً لهذه العقوبات، فإذا كانت الغاية من الاستفتاء هي التَّعبير عن الإرادة الشعبيَّة، فإنَّ فرض العقوبات لا يتوافق مع هذه الغاية ولا يؤدِّي إلى تحقيقها، ولا سيَّما إذا تهاوت المترشحون للإدلاء بأصواتهم خوفاً من العقوبة، الأمر الذي يشير الشَّك في صدقية نتائج الاستفتاءات، لأنَّها تتضمَّن أصواتاً عَيْنية غير مدروسة ولم يُدلَّ بها إلا بداعِ الخوف، وبالتالي فإنَّ نتائج الاستفتاءات التي ترتفع فيها نسبة التَّغْيُب تُعبِّر عن الإرادة الشعبيَّة أكثر من تلك التي تنخفض فيها نسبة التَّغْيُب بسبب الخوف من العقوبات.

لذلك نرى معالجة مشاكل التَّغْيُب بدلاً من عَدَه جريمة، فإنَّ تضييء شمعة واحدة خيرٌ من أنْ تلعنَ الظلام ألفَ مرَّة، ويكون ذلك من خلال رفع مستوى الوعي السياسي لدى المواطنين، ومعالجة نمط المشاركة الاستفتائية بحيث تترجم مع قدرة المواطنين على استيعابها وإمكانية الإجابة عليها (ولا سيَّما تعدد الخيارات)، والأهمَّ من كلِّ ذلك أنْ يجري الاستفتاء في بيئة ديمقراطية ومناخ مناسب من الحرية.

الفرع الرابع

الحد من أهمية البرلمان

يرى بعض الفقه^(١) أن اللجوء إلى الاستفتاءات الشعبية مع وجود البرلمانات يُقلل من هيبة المجالس البرلمانية ونفوذها، ويعتبر آخرون ممن يعارضون الاستفتاء الشعبي^(٢) أنه يعكس على اهتمام هذه المجالس فيما تصدره من تشريعات فيقل اهتمامها بهذه التشريعات، نظراً لشعور أعضائها بأن المسؤولية موزعة على جهات أخرى غير مقتصرة عليهم، كما يخشى البعض^(٣) من مخاطر استعمال هذا الأسلوب على البرلمان كأن يسمح الاستفتاء لرئيس الدولة انتهاز فرصة رفض الشعب لقوانين أقرها البرلمان للقضاء عليه بحججة الدفاع عن صالح الشعب، فيصبح الاستفتاء خطراً على الحريات الفردية.

ومن أمثلة الاستفتاءات التي أدت إلى إثارة مسألة أهمية البرلمانات بشكلٍ واضح، ذلك الاستفتاء الذي أجري في بريطانيا بقصد الانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة، حيث احتجَ معارضو الاستفتاء حينها، بأن الدستور الانكليزي لا يأخذ بأساليب الديمقراطية شبه المباشرة.

ونرى أنَّ الأخذ بوسائل الديمقراطية شبه المباشرة ومنها الاستفتاء الشعبي لا تعني استبدال النِّظام النيابي والبرلمان بهذه الوسائل، ولا يمكن طرح الاستفتاء كبديل للبرلمان، وإن القول بإمكانية مصادر الشعب لسلطة التشريع من البرلمان فيه مبالغة كبيرة وتراقص، لأنَّ الشعب هو صاحب الحق الأصيل في التشريع،

^(١) انظر: د. كريم يوسف أحمد كشاكلش؛ *الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة*، مرجع سابق، ص ٥١٦.

^(٢) انظر: د. نعمان أحمد الخطيب؛ *الوسط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

^(٣) انظر: د. السيد صيري؛ *مبادئ القانون الدستوري* (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٤٩ م)، ص ١٢٠.

والبرلمان ينوب عن الشعب في ممارسة سلطته، كما أن هناك استحالة في إسناد سلطة التشريع للشعب بصورة شبه مباشرة، ويهدف تعليم النظام النيابي بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في هذا الصدد إلى إحداث نوع من الرقابة الشعبية على أعمال البرلمان، ووضع حد لسلطه وانحرافه، ويؤدي إلى إلزام النواب بحسن إعداد القوانين، والعناية بها، بسبب شعورهم أنهم مسؤولون أمام ناخبيهم، الأمر الذي يزيد من كفاءة البرلمان وأهميته، وفي ذلك ميزة للأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي.
ويُردد على من يخشى إساءة استعمال الاستفتاء، كوسيلة بيد الرئيس أو السلطة التنفيذية للقضاء على البرلمان، أن العيب ليس في نظام الاستفتاء الشعبي، وإنما في النظام السياسي وفي من يسيء استعمال الإرادة الشعبية.

الفرع الخامس

الجمود وصعوبة التغيير

يُجسّد الاستفتاء الشعبي مرحلة متقدمة من أنظمة الحكم السياسية، باتجاه تحقيق درجة أعلى من الديمقراطية، الأمر الذي يمنح الشعب إمكانية تغيير حالته الراهنة نحو التقدم والتطور على جميع الأصعدة. إلا أن البعض يرى في أن التطبيق العملي للاستفتاء لا يدل على رغبة الشعوب في التغيير، غالباً ما تأتي نتائجه معارضة لأي تجديد أو تغيير، نظراً لتأثير الشعوب بالعادات والتقاليد التي يعزّزها رجال الدين والمحافظون والتي ترفض دائماً التجديدات والتغييرات حيث إن هذا التأثير ينعكس بدوره على نتائج الاستفتاء^(١).

^(١) انظر: د. ميلود المهدني ود. إبراهيم أبو خرام؛ الوجيز في القانون الدستوري "الكتاب الأول"، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

والغريب أنَّ هذا الجمود لا يرتبط فقط بالمجتمعات حديثة العهد بالديمقراطية، إنَّما يظهر ذلك واضحاً حتَّى في أعرق الدول في الأخذ بنظام المشاركة الاستفتائية، والوسط النموذجي لتطبيقه وهو سويسرا. فعلى سبيل المثال بقيت سويسرا البلد الديمقراطي الوحيد الذي رفض إعطاء النساء حق التصويت لعدة سنوات حيث منحت المرأة السويسرية هذا الحق في بعض المقاطعات السويسرية عام ١٩٧٢م، لكنَّها لم تحصل عليه على مستوى الاتحاد إلا في عام ١٩٧٣م نتيجةً لرفض الشعب السويسري منها هذا الحق بنتيجة الاستفتاءات التي تمتُّ^(١). ويرجع بعض الفقهء ذلك الرُّفض إلى أنَّ هذا التغيير لم يكن ملائماً للسياسات المحافظة التي تتبناها الحكومة، وليس إلى كون الشعب السويسري نفسه محافظاً^(٢).

وعقبياً على المثال السابق نرى أنَّ طرح الاستفتاء على الرجال وحدهم وسؤالهم فيما إذا كانوا يرغبون في منح المرأة حق التصويت، هو استفتاء معروف النتيجة مسبقاً، ولا سيما إذا أخذنا في الاعتبار ثقافة المجتمع وأفكاره في زمن عرض الاستفتاء عليه، فعندما تغير ثقافة المجتمع وتتجدد المفاهيم لديه تغير الإرادة الشعبية، لذلك لا نرى عيباً في الاستفتاء إذا كان يُعبر بصدق عن الإرادة الشعبية، وإنَّ نتائج الاستفتاء - حتَّى لو كانت محافظة وترفض التغيير - فإنَّها نابعة عن إرادة الشعب، ولا يمكن فرض التغيير على الشعب إلا عندما يريد ذلك، ولابدَّ من أنْ يأخذ التغيير وقته الطبيعي.

والأهمَّ من ذلك كله أنَّ نظام الاستفتاء الذي عاب عليه البعض بأنَّه يؤدي إلى الجمود، هو ذاته الذي أدى إلى التغيير في نفس المثال السابق، وبنتيجته منحت

^(١) انظر: د. نوري لطيف، د. علي غالب خضير العاني؛ القانون الدستوري "النظرية العامة" (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٨م)، ص ٣٥.

^(٢) انظر: أندريله هوريوك؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية "الجزء الثاني"، ترجمة "علي مقلد، شفيق حداد ، عبد الحسن سعد"، مرجع سابق، ص ٤٤٢.

المرأة حق التصويت، وإن بطء التغيير مرتبط بثقافة الشعب وليس بنظام الاستفتاء الذي أدى بالنهاية إلى التغيير

الفرع السادس

بطء اتخاذ القرارات

يأتي الاستفتاء الشعبي السرعة بطبيعته بسبب المراحل التي يمر بها والتي تبدأ بإعداد اقتراح الاستفتاء، ومن ثم عرضه على الشعب، والإجراءات الإدارية والميدانية التي تسبق عملية التصويت، ومن ثم فرز الأصوات وإعلان النتائج، وما يتخلل ذلك من مدد وفترات قد تطول، الأمر الذي يجعل من الاستفتاء الشعبي نظاماً بطيناً غير قادر على مواجهة كثير من المسائل العامة التي لا تحتمل التأخير.

وبناءً على ما تقدم لا يمكن اللجوء إلى الاستفتاء لاتخاذ قرار مستعجل، كما هو الأمر في حالة تعرض الدولة لخطر ما، ويجب اتخاذ قرارات سريعة لمواجهة هذا الخطر، وبناءً عليه تلجأ أغلب الدساتير في مثل هذه الحالات إلى منح السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها الحق في اتخاذ الإجراءات السريعة واللازمة لمواجهة هذه الظروف والأخطار، ومثالها الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م الذي نص في المادة ١٦ منه على : (إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامه أراضيه أو تفتيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيس مجلس البرلمان والمجلس الدستوري بصفة رسمية. ويخطر الشعب بذلك برسالة. ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه

الإجراءات، ويجمع البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطة الاستثنائية).

يمكن القول أنَّه رغم استحالة اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لمواجهة المسائل المستعجلة، إلا أنَّ ذلك لا يمنع من اللجوء إليه بعد اتخاذ الإجراءات من قبل السلطة التنفيذية، كوسيلة للرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية ولا سيما في هذه الحالة، والجدير بالذكر أنَّ المشرع الدستوري المصري نصَّ، في المادة ٧٤ / من الدستور الدائم لسنة ١٩٧١م، على أنَّ (رئيس الجمهورية إذا قام خطراً يهدِّد الوحدة الوطنية أو سلامه الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتَّخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطرا، ويوجَّه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما أخذناه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها).

نلاحظ من النص أعلاه أنَّ الدستور المصري ربط شرعية قرارات الرئيس المتخذة في هذه الحالات بالإرادة الشعبية، مما يجعل الشعب رقباً على هذه القرارات، وإنْ لم تصدر عنه ابتداءً.

لكنَّ المقارنة بين النص الفرنسي ونظيره المصري، لا تعني أنَّ القرارات والإجراءات المذكورة والتي يَتَّخذها الرئيس في مصر هي أكثر شرعية وأقرب إلى الديمقراطية من القرارات التي يَتَّخذها نظيره الفرنسي في مثل هذه الحالات.

كما أنَّ اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي للتَّصديق على قرارات الرئيس، يقترب إلى الديمقراطية من التَّاحية النظرية، إلا أنَّ التطبيق العملي للاستفتاء هو الذي يقيس مدى الديمقراطية، الأمر الذي يعني أنَّ وجود معارضة برلمانية قوية، ورقابة برلمانية على قرارات الرئيس قد تُجدي نفعاً في الدول المتقدمة أكثر من الاستفتاء في بعض الدول النامية، ويعزى العيب في هذه الحالات إلى القائمين على تطبيق الاستفتاء وليس إلى نظام الاستفتاء نفسه.

ولا بدّ من التّويه في هذا الصّدد إلى أنَّ بعض الدّسّاتير ومنها الدّستور السّوري الصّادر عام ٢٠١٢م لا تُقرُّ أي رقابة على قرارات الرّئيسي في هذه الحالات، لأنَّها لا تُعرض على الاستفتاء ولا حتّى على البرلماـن^(١).

والخلاصة، إنَّ بطء إجراءات الاستفتاء الشّعبي تُمثّل عيباً في هذا النّظام لعدم قدرتها على تلبية الأمور المستعجلة، ويمكن سدّ هذه التّغرة عن طريق عرض القرارات المُتخذة من الحكومة لمواجهة الظروف المستعجلة على الاستفتاء بعد تقريرها.

غير أنَّ بطء إجراءات الاستفتاء، لا يعني أنَّ التطبيق العملي يعطي المواطنين وقتاً كافياً للتفكير في موضوع الاستفتاء، فغالباً ما تكون المدة التي تسبق عملية طرح موضوعات الاستفتاء على الشّعب غير كافية ولا تتيح للشّعب دراسة مواضيع الاستفتاء بصورة دقيقة ومفصلة^(٢).

وكنتيجة منطقية لذلك لن تُعبّر أصوات المترعّين عن مواقفهم الحقيقية من موضوع الاستفتاء، ولا سيما إذا تعلّق الموضوع بعدة بنود، تحتاج إلى دراسة معمقة، كما لو كان موضوع الاستفتاء دستوراً جديداً، أو قانوناً ما، أو معاهدة تتضمّن بنوداً معقدة ومتعدّدة.....إلخ.

لذلك يتطلّب نجاح عملية الاستفتاء من المواطنين مدة كافية لدراسة موضوع الاستفتاء، من خلال المناقشات وتداول الموضوع في الرأي العام، وتحدد هذه المدة غالباً من قبل الجهة المعنية بعرض الاستفتاء على الشّعب؛ لذلك لا يمكن أن يُعدّ العيب في نظام الاستفتاء، فالحقيقة إنَّ العيب في القائمين على عملية الاستفتاء.

(١) نصَّت المادة / ١١٤ / من الدّستور السّوري الصّادر عام ٢٠١٢م على أنَّه: (إذا قام خطر جسيم وحال يهدّد الوحدة الوطنيّة أو سلامه واستقلال أرض الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدّستوريّة، لرئيس الجمهوريّة أنْ يَتّخذ الإجراءات السّريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر).

(٢) انظر: د. نعمان أحمد الخطيب؛ الوسيط في النّظم السياسيّة والقانون الدّستوريّ، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

الفرع السابع

زيادة الأعباء المالية للدولة

يؤدي تطبيق الاستفتاء الشعبي إلى إثقال كاهل الدولة بنفقات جديدة قد ترهق ميزانية الدولة، ولا سيما في حال كثرة العمليات الاستفتائية، وذلك نظراً لما تتطلبه إجراءات الاستفتاء من إعدادات وتحضيرات تكلف الدولة مبالغ طائلة وتكليف إعداد المطبوعات الخاصة بالاستفتاء وما يتطلبه من أدوات تُستخدم في عملية الاستفتاء وتكليف إعداد المؤتمرات والندوات التي يعقدها الوزراء وكبار المسؤولين في الدولة ويضاف إلى ذلك الأجور والكافيات التي تصرف على القائمين بالاستفتاء^(١). ويدعو بعض الفقه إلى أبعد من ذلك، إذ يرى أن إرهاق ميزانية الدولة لا يتأتى من تلك التكاليف لوحدها وإنما ترهق الميزانية كذلك نظراً لما يحدثه الاستفتاء من ضرر بالإنتاج القومي حيث تتعطل جميع الأعمال في ذلك اليوم حتى وإن لم يتقرر كعطلة رسمية.

والحقيقة إنَّ لا يمكن إنكار هذا العيب، غير أنَّه يمكن تداركه بوسائل عدَّة، ولا سيما عند الأخذ بالاستفتاء في القضايا المهمة فقط، والتي يحدُّها الشعب عن طريق الاعتراض الشعبي، كما أنَّ استخدام التكنولوجيا الحديثة وخاصة الإنترن特 (التصويت الإلكتروني) من شأنه التخفيف من نفقات عملية التصويت والمطبوعات، حتى عدد الموظفين الذين يُشرفون على الاستفتاء، والندوات والحوارات والنقاشات حول موضوع الاستفتاء، إضافة إلى إمكانية إجراء الاستفتاء في يوم عطلة رسمية.

(١) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٢) انظر: د. محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

الفرع التّامن

تزييف نتائج الاستفتاءات

تعمد بعض الأنظمة السياسيّة إلى استغلال الاستفتاء الشعبيّ كوسيلة لإضفاء الشرعيّة الشعبيّة على تصرُّفاتها وقراراتها، وفي سبيل ذلك تلجأ إلى تزييف نتائج الاستفتاء لتماشي مع رغباتها وأطماعها، ويأخذ التزييف صوراً متعددة، أهمّها تزييف إرادة المستفتين من خلال الضغط عليهم بمختلف الوسائل والأساليب في سبيل التصويت وفقاً لما ترغبه الحكومة فيأتي تصويت المستفتى بدافع الخوف من الحكومة وسلطتها فيما تلحقه به من الأذى في شخصه أو ماله أو أهله^(١)، أو بتزييف نتائج الاستفتاء وذلك بالتلابق بذلك النتائج من قبل السلطات المنظمة لعملية الاستفتاء بمختلف الوسائل والأساليب كملء الصناديق باستثمارات مزيفة أو إبدال الصناديق بصناديق أخرى مملوقة باستثمارات مؤيدة لسلطة الحكومة وغيرهما من أساليب التزييف الأخرى.

وإنَّ ما يشير الشك في صدقية الاستفتاءات ارتفاع نسبة الموافقة إلى درجة تقارب الإجماع، بحيث يستحيل على العقل تقبلاً لها لصعبها تحقُّقها في الواقع نظراً لتباین الناس تبايناً كبيراً من حيث الطبع والآراء والاتجاهات والمصالح بحيث يستحيل جمعهم على كلمة واحدة أو موقف واحد^(٢)، لأنَّ من طبيعة المجتمع البشري عدم الإجماع على موقف ما، وخير دليل على ذلك، قوله تعالى: (ولو شاء ربُكَ لجعلَ النّاسَ أُمَّةً واحدةً ولا يَرَوْنَ مُخْلِفِينَ)^(٣). فالاختلاف وتتوّع الآراء هوما يميّز كلَّ المجتمعات البشرية، كما أنَّ الواقع الذي نعيشه يثبت ذلك حتّى في العائلة الواحدة، فكيف يمكن للملايين أن يُجمعوا على أمر واحد؟، وغالباً ما تلاحظ هذه

^(١) د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٩٨ .

^(٢) د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدّستوري المصري، مرجع سابق، ص ٣٦ .

^(٣) سورة هود: آية رقم /١١٨/ .

الظاهره في العديد من دول العالم الثالث والدول غير الديمقراطية، وتكثر في الدول العربية، حيث نرى نتائج التّلات تسعات والأربع تسعات بشكل شبه دائم (٩٩,٩٪)، ومثال ذلك استفتاءات مصر ومنها والاستفتاء الذي أُجري في ١٩٧٩ / ٤ / ١٩، على معايدة السلام بين مصر وإسرائيل، وجاءت النّتيجة بالموافقة بنسبة (٩٩,٩٥٪)، وعدد المشاركين ١٠ ملايين و٩٨٠ ألفاً و٦٧٥ ناخباً، ومن البديهي أنَّ هذه النّسبة جاءت رغمَ عن ملايين المصريين الذين يرفضون الصلح مع الكيان الصهيوني، كما أنَّ الاستفتاءات السّبعة عشر التي أُجريت في مصر أخذت نفس المنحى من حيث النّتائج الخيالية^(١)، وكان آخر هذه الاستفتاءات ذلك الذي

(١) الاستفتاء الأول في ١٦ / ١ / ١٩٥٦م.. وكان هذا الاستفتاء على أمرین، الأول: دستور ١٩٥٦م وما تضمنه من تقنين إلغاء الأحزاب وإلغاء الملكية، وإعلان الجمهورية، وغيرها من الموارد. أما الموضوع الثاني الذي تضمنه نفس الاستفتاء فكان اختيار جمال عبد الناصر رئيساً للجمهورية، وكان على المواطنين الإدلاء بأرائهم في الموضوعين معاً، إقاً بالموافقة على الاثنين أو رفضهما معاً، على الرغم من اختلاف الأمرين. وبدأت لعنة الاستفتاءات في مصر، حيث جاءت النّتيجة (٦٩٪) بالموافقة على الدّستور، وعلى اختيار عبد الناصر رئيساً للجمهورية.

والاستفتاء الثاني، في عهد السادات، كان على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧م، المتعلق بتشديد العقوبة على المتظاهرين والمشاغبين والمضربي عن العمل. وقد شهد هذا الاستفتاء معارضة شديدة من نواب البرلمان، الأمر الذي دفع أحدهم إلى إرسال رسالة إلى رئيس الجمهورية، احتجاجاً على عدم دستورية اللحوم للاستفتاء في تشرع القوانين. والنّتيجة كانت أنَّ أصدر البرلمان قراراً بإسقاط عضويته، باعتباره تحرّكاً على رئيس الدولة، ورغم كلِّ هذا استمرَّت الحكومة في إصرارها على تزيف إرادة الأمة، وأعلنت نتيجة الاستفتاء (٩٩,٤٢٪) موافقة.. وقد بلغ عدد المشاركين ٩ ملايين و٥٦٤ ألفاً و٨٤٢ ناخباً.

والاستفتاء الثالث في ١٩٨٧م .. تمَّت دعوة الشّعب للاستفتاء على حلّ مجلس الشّعب، وبالفعل تمَّ حلّ المجلس.

والاستفتاء الرابع، في تشرين الأول ١٩٩٣م تمَّ استفتاء الشّعب على تحديد ولاية ثانية لمبارك، وجاءت النّتيجة (٩٩,٧٪)، والاستفتاء الخامس في تشرين الأول ١٩٩٩م، لتجديد الولاية الثالثة لمبارك، جاءت النّتيجة (٩٩,٨٪) موافقة، وقيل وقتها إنَّ تكلفة الاستفتاء بلغت مليار جنيه.

أُجري على مرحلتين بتاريخ ١٥/١٢/٢٠١٢، و ٢٢/١٢/٢٠١٢، وكان محله مشروع الدستور الحالي، بحيث أعلنت السلطات المصرية الموافقة على الدستور بنسبة (٦٣,٨)، وقد انهمت الحكومة ومن ورائها جماعة الإخوان المسلمين بتزيف هذه العملية الاستفتائية^(١).

والاستفتاء السادس، في ٢٥ مايو/أيار ٢٠٠٥، على تعديل المادة /٧٦ من الدستور، والتي لا تقل عن نكسة عام ١٩٦٧ م كما قيل.. وقد ووجه هذا التعديل بالرفض الشديد من جميع أحزاب المعارضة ومؤسسات المجتمع المدني والهيئات القضائية الذين قرروا مقاطعة الاستفتاء، بعد أن أطلقوا عليه يوم الحداد الوطني، كلّ هذا لم يطرأ للحكومة رمثاً، وتم الاستفتاء في يوم أسود وسط التزوير والتزيف، وجاءت النتيجة كما أعلنها وزير الداخلية (٨٦,٨٢٪) موافقة، وعدد المشاركين ١٧ مليوناً و ١٨٤ ألفاً و ٣٠٢ ناخباً.

وكان السابع في عهد الرئيس مبارك الخامس عشر منذ عهد عبد الناصر حتى الآن، على تعديل ٣٤ مادة من الدستور دفعة واحدة، والذي قاتلته أحزاب المعارضة، نظراً لما تمثله هذه التعديلات من تعدّ على الحريات العامة وإقصاء القضاة عن الإشراف على الانتخابات، وجاءت النتيجة موافقة بنسبة (٧٥,٩٪)، وعدد المشاركين ٩ ملايين و ٧٠١ ألف، و ٨٣٣ ناخباً. ثم جاء الاستفتاء السادس عشر بقرار من المجلس العسكري عقب ثورة يناير بتعديل عدد من مواد الدستور في يوم ١٩/٣/٢٠١١ م. بعد تعليق العمل بدستور ١٩٧١ من قبل المجلس الأعلى في ١٣ فبراير/شباط، بعد يومين من تنحي الرئيس حسني مبارك، وقد نظم المجلس لجنة من القانونيين لصياغة التعديلات المقترحة لتمهيد الطريق لإجراء انتخابات جديدة، وجاءت نتيجته (٧٧٪) بنعم.

انظر: الموقع الإلكتروني : www.almogaz.com/news/politics/2012/12/08/617929 "مقالة لـ. خالد أبو الروس"

(١) عدّت منظمة العدل والتنمية أنّ نتيجة الاستفتاء خلال المرحلة الثانية تدلّ على ممارسة الإخوان لتزيف إرادة الشعب المصري وتزويده، واشترك القضاة التابعين والمتبنين للإخوان من أشرفوا على الاستفتاء في عملية تسوييد البطاقات الانتخابية في محافظات مثل: المنيا، قنا، الأقصر وعدد من المحافظات والتي تعدّت النتيجة بـ(نعم) فيها نسبة (٨٠٪) إضافة إلى تسوييد البطاقات للأمينين بـ(نعم)، والدعائية التي مارسها التيار الإسلامي وتوجيهه للإخوان للبسطاء داخل اللجان، وطالبت التسوار بعدم قبول نتيجة الاستفتاء المزور. انظر: جريدة الدستور، ٢٣/١٢/٢٠١٢، يومية تصدر في مصر.

وتجرد الإشارة إلى أنَّ تزييف الاستفتاءات لا تمارسه الأنظمة على شعوبها فقط، بل تمارسه بعض الدول على شعوب دول أخرى، كالاستفتاء الذي أُجري في لواء اسكندون السُّوري عام ١٩٣٩م^(١)، وبنتيجة المُزيَّفة قامت تركيا بسلخ هذه الأرض السُّورية وضمَّها إلى إقليمها، وقد تمَّ تزييف إرادة الشعب بوسائل متعددة أهمُّها إدخال عشرات الآلاف من الأتراك إلى لواء اسكندون، لقلب الموازين وترجيح كفة الأتراك في الاستفتاء، في ظلِّ الانتداب الفرنسي على سوريَّة، والذي سمح بإدخالهم، وقدَّمَ لتركيا هذه الأرض السُّورية، مقابل دخول تركيا الحرب العالميَّة الثانية إلى جانب فرنسا، وبذلك تمَّ تزييف الاستفتاء "وأعطى من لا يملك إلى من لا يستحق".

وبناءً على ما سبق نجد أنَّ الاستبداد يمارس بوسائل ديمقراطية، مما يجعل العيب في القائمين على الاستفتاء وليس في الاستفتاء نفسه، ويدلُّ على ذلك التطبيق العمليُّ للاستفتاء الشعبيِّ في الدول الديمocratية، حيث يستطيع الشعب أنْ يرفض ما يُطرح عليه من مسائل في الاستفتاءات الشعبيَّة التي تتمُّ في هذه البلاد، بل وأكثر من ذلك حيث يستطيع المجاهرة برأيه المعارض لحكومته بكلِّ حرية. ومثال ذلك رفض بعض الشعوب الأوروبيَّة الانضمام إلى الاتحاد الأوروبيِّ في استفتاء عُرض عليها عام ١٩٩٥م، كما أنَّ نسب المُوافقة في استفتاءات هذه الدول تصل غالباً إلى .٦٠٪.^(٢)

ويرى بعض الفقه^(٣) أنَّه أصبح من قبيل المستحيل أنْ تُزَيَّف الانتخابات بهذه البلاد والسبب في ذلك ليس الخوف من القانون، فقد لا يوجد قانون يحمي تلك

^(١) انظر: د. نزار كريم جواد؛ مقالة بعنوان "الثورة السُّورية عام ١٩٥٢م وتطور الحركة الوطنيَّة السُّورية" (مجلة الفتاح، العدد الحادي والثلاثون، ٢٠٠٧م)، ص ١٤٨.

^(٢) انظر: د. زين بدر فراج؛ النظريَّة العامة للنظم السياسيَّة، مرجع سابق، هامش ص ٣٠٠.

^(٣) انظر: د. عبد الكريم غلاب؛ سلطة المؤسسات بين الشعب والحكْم (الدار البيضاء، مطبعة التجاجي الجديدة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٧م)، ص ٥٨.

الانتخابات من التّرّيف وإنّما الخوف من المجتمع الذي يرفض رفضاً مطلقاً احتواء أيّة سلطة تغتصب حقّاً، فعندما تقرن الانتخابات بأيّة ممارسة لا أخلاقيّة فإنّها سوف تُقابل بالاستياء والرفض من قبّل الشّعب. ومثال ذلك قضية (وترغيت) حيث أدان الشّعب الأميركي رئيسه "نيكسون" وأرغمه على تقديم استقالته عندما اكتشف تكّتمه على سرقة وثائق تتعلّق بالحملة الانتخابيّة من مكاتب الديمقراطيين ولقد كانت تلك القضية إحدى فضائح العصر بتاريخ الرئاسة في الولايات المتّحدة الأميركيّة.

وبناءً عليه نرى أنَّ ارتفاع الوعي السياسي لدى المواطنين والنّظام الديمقراطي الحرّ، هو المناخ المناسب لاستفتاء نزيه وبعيد عن التّرّيف.

الفرع التاسع

الارتباط بأسلوب الإثارة الشعبية

غالباً ما يتأثّر جمهور المستفتين في الاستفتاء بعوامل خارجية تؤثّر بالتالي على قرارهم وتؤدي في الغالب إلى تشويه الرأي العام، وإظهاره على غير حقيقته. ومن أهمّ هذه العوامل تلك المتعلّقة بتأثيرات السلطة الحاكمة، التي تبذل قصارى جهدها في استمالة الرأي العام إلى التصويت وفق مصالحها، إضافة إلى تأثير الأحزاب وجماعات الضّغط المختلفة التي تجعل من المفترض يصوت لصالح جهة معينة دون أنْ يُعبر عن رؤيتها الخاصة للصالح العام، مما يعني أنَّ هذه العوامل تدفع المترددين إلى صناديق الاقتراع وفق مشاعرهم وعواطفهم المستّمالة، الأمر الذي يبتعد بنتيجة الاستفتاء عن الموضوعية والحياد والقرار السليم.

وتبدو الإثارة الشعبية بشكل واضح عندما يرتبط الاستفتاء بشخص رئيس الدولة، الذي يستغلّ تعلُّق المترددين بشخصه كقائد محظوظ، مما يجعل قرار الشّعب مستنداً إلى الاندفاع والهوى أكثر من التفكير والتدبر، ولا سيما إذا ما

كان هذا الرئيس يتمتع بشخصية تجعله محل إعجاب معظم أبناء الشعب، حيث يستطيع مثل هؤلاء الزعماء السياسيين توظيف قدراتهم الخطابية، ومنجزاتهم الوطنية، وانبهار الجماهير بها وبهم، في احتواء الرأي العام، وتوجيه الجماهير معصوبة العينين، تحت تأثيرهم الشخصي، للموافقة على التشريعات والقرارات السياسية التي يرغب هؤلاء الزعماء في إصدارها دون أي تدبير أو تفكير فيها. وكثيراً ما يكون ذلك بالاعتداء على الصالحيات المخولة لنواب الشعب في البرلمان، أو للإفلات من رقابة المعارضة البرلمانية.

وخير مثال على ما سبق، الاستفتاءات التي أجريت ولا زالت تجري في الدول المختلفة ومنها الدول العربية^(١)، التي كانت تقاد إلى التصويت بناءً على رغبة الرئيس، وفي الوقت الحالي بناءً على التوجهات الحزبية ورغبة الحزب^(٢)، الأمر يشوّه القرار الشعبي ولا يعبر عن رأيه بموضوعية وحياد.

ولا يتوقف تشخيص الاستفتاء وارتباطه بالرئيس على الدول المختلفة، بل يتعدى ذلك إلى الدول المتقدمة. ومثال ذلك ما كان عليه حال الاستفتاء في فرنسا في عهد الرئيس شارل "ديغول" الذي تمكّن عن طريق الاستفتاء الشعبي من ترجيح كفته كرئيس للدولة حتى عام ١٩٦٩م، واتخاذ القرارات السياسية الكبرى متخلياً البرلمان والوزراء عن طريق تعبئة الرأي العام لصالحه في الاستفتاءات التي كان يُعلن فيها دائماً أنه سيتخلى عن السلطة في حالة عدم موافقة الشعب على ما يعرض من موضوعات، مما كان يطبع الاستفتاء - رغم قيامه على موضوع معين - بطابع شخصي واضح. وحقق الرئيس تهدidente بالاستقالة فعلاً عندما جاءت نتيجة استفتاء ٢٧/٤/١٩٦٩م سلبية فحالته.

وحاول جورج بومبيدو اتباع سياسة سلفه في استخدام الاستفتاء الشعبي كوسيلة لتقوية سلطاته في مواجهة البرلمان استناداً إلى الموافقة الشعبية المباشرة.

(١) انظر: الصفحة ١٩١ / وما بعدها من هذا البحث.

(٢) انظر: الصفحة ١٦٨ / وما بعدها من هذا البحث.

ولكن نتائج الاستفتاء الذي أجراه في إبريل/نيسان عام ١٩٧٢ لم تكن مشجعة له على المضي في هذا الطريق، أمّا خلفه الرئيس فالاري جيسكار ديسكان فقد عزف عن الرّجوع إلى الاستفتاءات منذ توليه السلطة.

ويمكن أن يُفسّر أُفول نجم الاستفتاء الشعبي في فرنسا بعد "ديغول" بعدم الرّضا عن تجاربه السابقة إضافة إلى اعتدال المواطنين في التعليق بأشخاص رؤساء الدولة بعد رحيل مؤسس الجمهورية الخامسة^(١).

ونتفق مع الرأي الأخير الذي يمكن تفسيره بعدم لجوء السلطات إلى الاستفتاء، خوفاً من قرارات الشعب التي قد لا تتوافق مع توجهات السلطة ومصالحها، وهو ذاته الخوف من اعتدال الشعب وموضوعيته في تحديد خياراته، وهذا الاعتدال ناتج عن وعي الشعب الذي تطور إلى درجة يستطيع فيها اتخاذ قراراته متخلياً عن انقياده وراء رئيس الدولة مهما كانت القدسية التي يمثلها الرئيس بالنسبة له، مما يعني الحياد والموضوعية واستبعاد العواطف والاندفاع الأعمى.

وبناءً عليه يمكن القول بأنَّ الوعي السياسي لدى المواطنين هو العامل الأهم لمقاومة تأثيرات السلطة الحاكمة، وبالتالي إنجاح العملية الاستفتائية، فكلما ارتفع مستوى هذا الوعي كانت نتيجة الاستفتاء أقرب إلى الموضوعية والحياد.

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، من ص ٤٣١ حتى ص ٤٤٠.

المبحث الثاني

عوامل نجاح الاستفتاء الشعبي

يتوقف نجاح الاستفتاء الشعبي على مدى تعبيره عن حقيقة الإرادة الشعبية، التي لا يمكن استباطها إلا إذا توافرت عدة عوامل تكفل إنجاح المشاركة الشعبية الاستفتائية؛ وعلى ذلك نتناول بالتحليل عوامل النجاح المذكورة؛ لذلك نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: كفالة الحرّيات

المطلب الثاني: سلامة الرأي العام وتقدُّم الوعي الشعبي

المطلب الثالث: ملاءمة موضوع الاستفتاء

المطلب الرابع: نزاهة عملية الاستفتاء

المطلب الأول كفالة الحريات

على مرّ العصور والأزمنة كانت حرية الشعوب ولازالت العدوّ الأول الذي يهدّد السلطة المستبدّة في وجودها واستمرارها. وفي سبيل الحفاظ على مكتسبات السلطة لجأت إلى استخدام أساليب القمع المختلفة لكم الأفواه وتقيد الحرّيات وإلغاء الإرادة الشعبية لتحل محلّها إرادة الحاكم (الفرد) الذي يختزل السلطة في شخصه، أو حزبه (الأقلية)، وبذلك تضمن السلطة استمرارها انطلاقاً من استبدادها.

وتنوعت أساليب القمع ومصادر حرية الشعب وإرادته، حتى شملت كلّ أنواع الجرائم والعنف ضدّ الأفراد من قتل وتعذيب واعتقال وإرهاب واعتداء على الملكيّة.... إلخ.

حتى ذهب بعض الفقه إلى عدّ السلطة أساسها القوّة والغلبة على الشعب، ومن ذلك أوبنهايمر الذي يرى أنَّ : «الدولة، من حيث نشوئها، ومن حيث طبيعتها، في المراحل الأولى لوجودها، لا تبدو أن تكون تنظيماً اجتماعياً تفرضه جماعة غالبة على أخرى مغلوبة، تنظيماً يقتصر هدفه على تأمين استمرار سيطرة الجماعة الغالبة بحماية سلطتها من خطر الثورات الداخلية والجممات الخارجية». وهذه السيطرة لم يكن لها قطّ من هدف غير استغلال الغالب اقتصادياً للمغلوب. وليس من دولة في التاريخ كان لها غير هذا الأصل»^(١).

ومع تطور الوعي الجماهيري وظهور الأفكار التحررية والمُدّ الديمقراطي، وما تبع ذلك من ثورات شعبية طالبت بحريتها، والتي شكلت مجتمعة مظاهر الصراع بين السلطة والحرية الذي كان من نتيجته الإقرار بالمزيد من الحقوق

^(١) انظر : د. كمال الغالي؛ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٧ و ٤٨.

والحرّيات العامّة في مواجهة سلطة الدولة كنتيجة طبيعية للاستجابة لرغبات الشعوب التائرة في وجه النُّظم الاستبداديَّة المتمركزة لحقوق تلك الشعوب وحرّياتها^(١). مما يعني إجبار السلطات في العصر الحديث على الأخذ بالأساليب الديمقراطيَّة وتطبيق حكم الشعب، ولو من الناحية النظريَّة من خلال الدساتير وإعلانات حقوق الإنسان وغيرها من وسائل تطميم الشعب، الأمر الذي دفع بعض الأنظمة الدكتاتوريَّة إلى التحويل على شعوبها مستخدمة وسيلة استبداديَّة عصريَّة هي الدستور، الذي أصبح في هذه الدول مطيةً للحكام يسترون بها تحكُّمهم بالبلاد والعباد مع غطاء من الأساليب الديمقراطيَّة، كان الاستفتاء الشعبيُّ ولازال أهمَّها.

وأطلق بعض الفقه^(٢) على ذلك تسمية "الاستبداد الديمقراطي"، الذي يتميَّز بإشراك الشعب في اتخاذ القرار، وهو ما يصلاح ستاراً مروعاً لتغطية القرارات الفردية أو التي تُعبِّر عن إرادة الأقلية المتحكمة. ولكن معرفة ما إذا كان الاستفتاء الشعبيُّ أسلوباً ديمقراطيَّاً أم ستاراً لاستبداد فرديٍّ يحتاج إلى الرجوع إلى النظام ذاته.

ومن أمثلة الاستبداد الديمقراطي في صورة الاستفتاء الشعبي^(٣)، ذلك الذي أُجري في فرنسا بتاريخ ٤/٨/١٩٦٢م، وما يهمنا في هذا الصدد ما سبق هذا الاستفتاء من إعلان الرئيس موافقته على اتفاقيات "إيفيان" الخاصة باستقلال الجزائر بتاريخ ١٨/٣/١٩٦٢م، وتوقيعه على الاتفاقيات في اليوم التالي، والتي

(١) انظر: مهند العبود؛ مدى التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية "دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ٢٠١٢م)، ص ١٣٧.

(٢) انظر: د. عصمت سيف الدولة؛ الاستبداد الديمقراطي، ص ٦٤، عن الموقع الإلكتروني: www.al-taleaa.net

(٣) انظر: د. عصمت سيف الدولة؛ الاستبداد الديمقراطي، مرجع سابق، ص ٦٣ و ٦٤.

أصبحت نافذة طبقاً للسلطات المخولة له كرئيس للجمهورية بموجب المادة /٥٢/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م^(١)، دون الحاجة إلى استفتاء الشعب فيها. وفي مصر وقع الرئيس أنور السادات اتفاق سلام مع الكيان الصهيوني بتاريخ ٢٦/٣/١٩٧٩م وأصدر به القرار الجمهوري رقم /١٥٣/ لعام ١٩٧٩م، ووافق عليه مجلس الشعب بتاريخ ١٠/٤/١٩٧٩م، وبذلك أصبح الاتفاق نافذاً وله قوّة القانون طبقاً للمادة /١٥١/ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م، دون حاجة إلى استفتاء الشعب فيه، ورغم ذلك طرح الاتفاق المذكور على الاستفتاء الشعبي يوم ٢٠/٤/١٩٧٩م^(٢).

وفي هذه الأمثلة يرى بعض الفقه^(٣) أنَّ الاستبداد الديمقراطي يكمن في أنَّ مصدر القرار يعرف تماماً أنَّه مستبدٌ، ولكن تقصصه شجاعة مواجهة المسؤولية عن قراره. (المسؤولية الدستورية أو الجنائية أو السياسية أو حتى المسؤولية التاريخية)، فيبحث عن أسباب البراءة قبل المحاكمة، ويدعُ وسائل الدفاع ضدَّ أي اتهام محتمل وذلك لأنَّ يتصلُّ من قراره ويستند إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء الشعبي.

^(١) نصَّ المادة /٥٢/ من الدستور الفرنسي على أنَّ: (يتناوض رئيس الجمهورية ويصادق على المعاهدات، ويطلع على المفاوضات التي تهدف إلى إبرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه). وجاء النص باللغة الفرنسية كما يأتي:

(Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification).

^(٢) انظر: نصَّ المادة /١٥١/ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م الذي جاء فيه: (رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويباعنها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوّة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة).

على أنَّ معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تُحْمِل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها).

^(٣) انظر: د. عصمت سيف الدولة؛ الاستبداد الديمقراطي، مرجع سابق، ص ٦٤.

وهو رأي نتفق معه بالطلاق. فالاستبداد يحول الاستفتاء الشعبيّ - الذي لا نشك بكونه نظاماً ديمقراطياً - إلى أسلوب استبدادي بشع.

ولما كانت الديمقراطية لا تتحقق بدون الحرية فإنَّه لا يمكن نجاح العملية الاستفتائية إلا ضمن مناخ الحرية؛ لأنَّ الإرادة الحرة للشعب هي التي تُعبِّر عن حقيقة الإرادة الشعبية، لذلك يرى بعض الفقه^(١) أنَّه لضمان نجاح الاستفتاء ولكي يأتي معبراً عن رأي الشعب السياسي لابدَّ أنْ يكون مقترباً بكافلة الحريات الأساسية للمواطنين واحترامها، وبشكل خاص الحرية الشخصية وحرية الرأي وحرية الاجتماعات وحرية الصحافة ووسائل الإعلام.

فإذا لم يكن المواطنون متمتعين بالحرية الكاملة في اتخاذ أي قرار، فإنَّ ادعاء مشاركتهم في الشؤون العامة هو ضرب من العبث والاحتياط على إرادة المواطنين.

ويثور السؤال عن معنى الحرية المطلوبة في هذا الصدد، فكلُّ يفسِّر الحرية وفق ثقافته، وفي هذا يقول منتسكيو: (ليست هناك كلمة اكتسبت معاني مختلفة عديدة، وأثَّرت على الأذهان بأكثر من طريقة، مثل كلمة «الحرية»^(٢)). وبناءً عليه قد يُسيء البعض فهم الحرية فيمارس الفوضى، وما أدلَّ على ذلك أكثر مما نعيشه اليوم، ولا سيَّما في بلادنا العربية التي صدرت إليها حرية (الفوضى)، التي انتشرت كالوباء من غرب البلاد إلى شرقها، وأطلق عليها البعض "ثورات من أجل الحرية"، وربماً عربياً، واستناداً إلى ذلك عمَّت الفوضى ودمَّرت البلاد والعباد، وإنَّا هنا لا نتفق بديمقراطية الأنظمة العربية، إذ لا يخفى على أحد

^(١) انظر: د. كريم يوسف أحمد كشاكلش؛ الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص. ٥١٢.

^(٢) انظر : كتاب الحرية؛ سلسلة دفاتر فلسفية، العدد ١٦، إعداد وترجمة : عزيز الرزق ومحمد الهلالي (المغرب، الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٩)، ص. ٧٧، ٧٨.

مدى استبداد هذه الأنظمة، غير أنَّ الانتقال إلى الحرية لا يعني ممارسة الفوضى وإنْحداث الأزمات والعنف والقتل والتطرف وضرب اقتصاد البلاد.

فلما كانت الحرية هي الوسيلة للرقي والتقدم وإعمار الدول وتطورها وبناء الحضارات، فلا سبيل إلى وصولها إلا بالوسائل السلمية ونشر الوعي والفك وتنمية الشعور الوطني والوحدة الوطنية ونبذ الطائفية والعنف.

فالحرية عمار وبناء أمّا الفوضى فدمار وفناء، والحرية غاية سامية لا نصل إليها بالوسائل الإجرامية، فالحق لا يتحقق الباطل لأنَّ الغاية لا تبرّر الوسيلة.

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ (الآن Alain) إنَّ (الحرية لا تسير دون نظام كما أنَّ النّظام لا قيمة له دون حرية) ^(١).

وعليه يمكن القول إنَّ الاستفتاء الشعبي لا يستقيم بدون حرية، والحرية لا تنتجهما الفوضى.

ونتيجةً لذلك فإنَّ الاستفتاء الحقيقي هو الاستفتاء الديمقراطي المُعبر عن الإرادة الشعبية بشكل حقيقي، والخالي من أيّ بصمة دكتاتورية مقيدة ومكبلة لتلك الإرادة، حيث إنَّه يكفل الحريات العامة.

وإنَّ ما يكفل الحريات في الدولة هو الوعي الشعبي المرتفع، والنّظام السياسي والدستوري القائم في الدولة والذي يحدد الحريات وينظم الممارسة الديمقراطية، إضافة إلى دور السلطة والقائمين عليها في ضمان الحريات، حيث يرى بعض الفقه ^(٢) أنَّ الحرية لا تزدهر إلا إذا قامت السلطة برعايتها والدفاع عنها، كما أنَّ التعددية السياسية والحزبية تحقق الضمان الأساسي للحريات العامة، ولا سيما في ظل وجود معارضة منظمة وقوية تحول دون استبداد الحكومات، وتُجبرها

^(١) انظر : د. عبد الوهاب محمد عبد خليل؛ الصراع بين السلطة والحرية (الصراع بين السلطة والحرية)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة ٢٠٠٤ م، ص ٢٦٩.

^(٢) انظر: د. محسن خليل؛ النظم السياسية والقانون الدستوري (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٨٧ م)، ص ٢٤.

على احترام الحقوق والحرّيات العامّة في حالة انتهاكها^(١)، فجوهر النّظام الديمocrاطي يقضي بـكفالة تلك المعارضة لـكونها من أقوى ضمانات الحرّية. فعندما تكون الغاية هي الـdemocratic، والـوسيلة هي الاستفتاء الشعبي، فـلابد أن يكون المناخ المحيط حرّاً.

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٦١.

المطلب الثاني

سلامة الرأي العام وتقدم الوعي الشعبي

يعتمد نجاح العملية الاستفتائية على سلامة الرأي العام ومدى صواب هذا الرأي؛ لذلك لابد من التعرّف على مفهوم الرأي العام وعلاقته بالوعي الشعبي. وحيث تعددت تعاريف الرأي العام في الفقه^(١) إلا أنه يمكن القول إنَّ الرأي العام هو: (الاتجاه السائد بين جماعة من الناس تربطهم مصلحة مشتركة نحو قضية تهمُّ أفراد هذه الجماعة في وقت معين على أنْ يتم التعبير عن هذا الاتجاه من خلال الحوار الوعي والنقاش الموضوعي والجدال المنطقي الذي تتفاوت فيه الآراء

(١) حيث يعرّف الفقيه ماكينون الرأي العام بأنه: (تلك العاطفة إزاء موضوع معين والتي يرحب بها أكثر أعضاء الجماعة اطلاقاً وذكاءً ومتسماً بالأخلاق، هذه العاطفة التي لا تفتَّ تنشر وتعتنق تدريجياً من جانب جميع الأشخاص تقريباً الذين تتكون منهم جماعة متعلمة ذات مشاعر سوية تعيش في دولة متقدمة متحضررة). انظر : د. محمد عبد القادر حاتم، الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعـاعـة (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة عام ١٩٩٣ م) ، ص ٢٠ .

ويعرفه هاررووك تشيلدرز بأنه: (مجموعة من الآراء يعتنّ بها عديد من الأفراد بصرف النظر عن درجة الاتفاق أو التّطابق المسبق وذلك لأنَّ درجة التطابق المسبق إنما هي مسألة ينبغي التّحقيق فيها، ييدُّ أَنَّها ليست أمراً يجب بطريقة تعسفية توافره كشرط لقيام الرأي العام).

انظر : د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة (الاسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، طبعة سنة ٢٠٠٩ م) ، ص ٦٣١ .

وجاء في تعريف آخر للرأي العام أنه : (حكم الجمهور أو الحكم الاجتماعي على مسألة عامة بعد مناقشات واعية متبادلة بين أفراد هذا الجمهور).

انظر : إبراهيم إمام؛ العلاقات العامة والمجتمع (القاهرة، مكتبة الأنجلة المصرية، الطبعة الثانية، سنة ١٩٦٨ م) ، ص ١٧٨ .

المختلفة حيث يسود رأي منها تقتضي به الأغلبية، شريطة أن تتبناه الأغلبية والأقلية معاً عن رضا واقتتاع^(١).

وبناءً عليه يساهم الرأي العام في الأنظمة الديمقراطية من خلال أن الرأي الذي اتفقت عليه أغلبية الناس سوف يصبح أساساً لبرنامج العمل الديمقراطي، وذلك إنَّه في أي نظام ديمقراطيٍ توجد أقلية تختلف آراؤها عن آراء الأغلبية، وحينما تتمكنُ الأقلية من إقناع عدد كبير من الناس بوجهات نظرها فإنَّها تستطيع أن تحدث تغييراً في الرأي العام. وهكذا فإنَّ آراء الأقلية قد تصبح آراء للأغلبية، وبالتالي تصبح أساساً لبرنامج العمل الذي تتبناه الجماعة بشقيها، ومن هنا يصبح لرأي الأقلية ثقله واحترامه وسط الجماعة سواءً أواافقت عليه أم لم تتوافق. لذلك يرى الفقه^(٢) أنَّ الرأي العام يقوم بوظيفة الحكم في الأنظمة الديمقراطية، وهذا الحكم يأتي عن طريق مناقشة الرأي والوصول به إلى رأي أخير ملزم وفعال، فالديمقراطية تعتمد أساساً على حرية تكوين الرأي العام وحرية التعبير عنه، ثم تمكين الرأي العام من أداء وظائفه في التأثير على تصرفات الحاكمين وسلوك المحكومين، ومن متطلبات الديمقراطية إعطاء الحق لكل إنسان في المساهمة في تكوين الرأي العام، وعلى ذلك فإنَّ سخط الشعب على وقائع معينة دون استطاعته الإفصاح الصريح عنه يُعدُّ رأياً باطلاً، وإذا عَبَّرَ الشعب عن هذا السخط مستخدماً وسائل الإعلام فإنَّ الرأي يتحوَّل إلى عام وصريح.

(١) انظر : د. محيي الدين عبد الحليم؛ الرأي العام في الإسلام (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨ م)، ص ٢٨.

(٢) د. رمزي طه الشاعر؛ القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري"، مرجع سابق، ص ٢٦٥ و ٢٦٦ .

وبذلك تستمدّ الحكومات الشعبية قوّتها وفاعليتها في التّنظيم الديمقراطيّ من قوّة وتأييد الرأي العام لها، حيث يلعب الرأي العام دوراً أساسياً في النّشاط السياسي وفي استمرار هذه الحكومات في مقاعد الحكم، وفي مدى هذا الاستمرار^(١).

وبدورنا نؤيد الفقه الذي يعدُّ الديمقراطيّ شبه المباشرة تبرز - كأفضل أنواع الحكم الديمقراطيّ - تجسيداً لرقابة الرأي العام عن طريق مظاهرها التي تجسّد مشاركة الشّعب في ممارسة السُّلطة، فضلاً عن وجود البرلان، كالاستفتاء الشعبيّ والاعتراض الشعبيّ والاقتراح الشعبيّ والحل الشعبيّ وأخيراً حق العزل الشعبي^(٢).

غير أنَّ سلامة الرأي العام وتواافقه مع مصالح الجماهير تحتاج إلى مقومات وشروط خاصةً لكي تؤدي دورها المنشود، ولا يتحقق هذا الدور إلا في دول حظيت شعوبها بفرص وافية للارتقاء بأفرادها اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، كما حظيت بتجارب عديدة من الكفاح الستوري؛ فالرأي العام لا يمكن أن يكون في دولة يعاني الأفراد فيها من الفقر والجهل، وليس يكفي أن يكون الفرد قادرًا مالياً ومتعلماً، بل يلزم أيضاً أن يشعر بالرغبة في المشاركة في تلك المسائل وهي رغبة تحتاج في إذكائها إلى قيام أحداث مثيرة ومناقشات واسعة.

وما يهمّنا في هذا الصّدد هو أكثر العوامل تأثيراً في الرأي العام، وهو مستوى الوعي الشعبيّ، الذي يتاسب طرداً مع سلامة الرأي العام، والذي بدوره يُقاس عن طريق الاستفتاء الشعبيّ، وهذا يعني أنَّ انخفاض مستوى الوعي ينتج رأياً عاماً متخلّفاً، يُقاس حتماً بنتيجة استفتاء تُعبّر عن هذا التّخلف، وكلّما ارتفع مستوى الوعي، تكون أمام رأي عام أكثر تقدماً، ويترجم ذلك بنتيجة استفتاء

(١). د. رمزي طه الشّاعر؛ القانون الدّستوري "النظريّة العامة والنّظام الدّستوري المصري"، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٢) انظر: د. كريم يوسف أحمد كشاكلش؛ الحريّات العامة في الأنظمـة السياسيـة المعاصرـة، مرجع سابق، ص ٥٢١-٥١٢.

أكثر تحقيقاً للصالح العام، ومن الأمثلة التي تدل على ارتباط الوعي بالرأي العام ما جرى في سويسرا بشأن منح المرأة حق التصويت في الشؤون العامة، حيث عبر الرأي العام بدايةً عن رفضه منح المرأة هذا الحق، وبعد مرور زمن معين تطور هذا الرأي وأصبح أكثر تقدماً عندما منح المرأة حق التصويت، وفي هذا المثال يمكن القول إن العامل الأهم - وليس الوحيد - الذي ساهم في الارتفاع بالرأي العام هو تقدم الوعي الشعبي. وقد ترجم هذا المثال في الاستفتاءات التي كان آخرها عام ١٩٧٣م، والذي أعطى المرأة حق التصويت على مستوى الاتحاد السويسري بالكامل.

لذلك يُبني نجاح الاستفتاء على نضج الشعب ورؤيه من الناحية الثقافية والمدنية حيث إن ارتفاع الوعي والثقافة يشكّلان القاعدة الأساسية المتينة التي يرتكز عليها نظام الاستفتاء الشعبي.

ويرى الفقه^(١) أن ارتفاع مستوى الوعي والثقافة المتقدمة يحقق المساهمة الفعالة والجدية للشعب بتلك الاستفتاءات، وبذلك تكون ديمقراطية وشرعية وعبرة عن إرادة شعوبها الحقيقية ومجسدة لاهتمام تلك الشعوب بالمسائل العامة قدر اهتمامها بمسائلها الخاصة. فالقيمة الحقيقية للاستفتاء الشعبي لا تتحقق إلا بفهم المستفتى لموضوعه من جوانبه المختلفة ومن ثم تصويته بالموافقة أو الرفض وفق ما يقتضي به من مسوغات. أمّا الموافقة المترنة بعدم فهم المستفتى للموضوع ومضمونه من جميع الجوانب فهي ليست في حقيقة الأمر موافقة معتبرة عن رأيه، ولا يقصد بها سوى تلك الموافقة الصورية التي تضفي الصفة الشرعية على موضوع الاستفتاء، وهذا ما يلاحظ بشكل كبير في الدول التي تبلغ شعوبها مستوىً متدنياً من الجهل والأمية، حيث تقوم تلك الدول بإجراء استفتاءات لا تهدف منها سوى إضفاء الصفة الشرعية على ما تتوى تفدينه واتخاذه من قوانين وقرارات وإجراءات.

^(١) انظر: د. محمد كامل ليلة؛ *النظم السياسية "الدولة والحكومة"*، مرجع سابق، ص ٢٣.

ونظراً لكون الواقع يشهد انخفاض مستوى وعي الشعب ومحدودية ثقافته في بعض دول العالم الثالث فإنَّ البعض يرى^(١) أنَّ المعالجة تتحقق بالأخذ بنظام الاستفتاء غير المباشر أو الاستفتاء على درجتين أو على مراحلتين، وذلك بأن يختار الشعب نواباً متخصصين يباشرون عنه مهمة التصويت في الاستفتاء لكون الشعب يملك القدرة على اختيار الأشخاص الأكفاء أكثر من الموضوعات ولكن هذا الرأي يفقد الاستفتاء سنته الأساسيةتمثلة بالرجوع المباشر إلى الشعب كونه أحد تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة، كما أنَّ تقدير كفاءة الأشخاص ليست بتلك السهولة المتصورة، فضلاً عن عيوب أسلوب ما يُسمى بالاستفتاء غير المباشر التي تجعله مفتقرًا للتعبير عن حقيقة الإرادة الشعبية.

ويرى آخرون^(٢) أنَّ الحل السليم في حالة انخفاض مستوى الوعي يكمن في تأجيل الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي لحين اكتمال الوعي ونضوجه والأخذ بالنظام النيابي في تلك الدول حيث إنَّ النواب لهم القدرة والكفاءة في الحكم على الموضوعات أكثر من الشعب.

ونرى أنه لا يمكن إنكار مدى تأثير المشاركة الاستفتائية بمستوى الوعي الشعبي، غير أنَّ ذلك لا يعني استبعاد هذا الأسلوب الديمقراطي بحجَّة فشل الاستفتاء بسبب ضعف الوعي، وذلك لأنَّ الاستفتاء عن إشراك الشعب في الشؤون العامة سيضعف من وعيه السياسي بشكل أكبر، لأنَّ الوعي السياسي لا ينمو بالثقافة النظرية وحدها، كما أنَّ ممارسة الحقوق السياسية، وتدخل المواطنين في شؤون الحكم، هو الذي يزيد من قدرة الشعب ويكسبه خبرة سياسية قد تفوق في

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٦٥ و ٤٦٦ .

^(٢) حيث قال مونتسكيو - نصير النظام النيابي - (يجب أن يترك الشعب الأمر لمن هم أكثر منه خبرة ودرية لأنَّ ضرر اشتراك الشعب يكون أكثر من منفعته في البت بتلك الاستفتاءات التي تحتاج إلى متخصصين وفيهن يبتون فيها بعد مناقشات مستفيضة من مختلف الجوانب) .

انظر: د. حسن أبو السعود سيف؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٤ .

بعض الأحيان خبرة مثقفين لم يمارسوا ذلك عملياً، مما يعني أنَّ المشاركة الشعبية تؤدي إلى الارتقاء بالوعي الشعبي شيئاً فشيئاً، كما يسهم إشراك الناس في النقاشات والحوارات التي تتم عبر وسائل الإعلام المختلفة في زيادة اهتمام المواطنين في الشأن العام؛ لذلك نرى أنَّ المحاولة الفاشلة اليوم هي الخطوة الأولى لنظام ناجح جداً.

كما يتطلُّب نجاح العملية الاستفتائية تربية سياسية متقدمة لكي يعي كل مواطن حقوقه الدستورية وكيفية الدفاع عنها ضدَّ أي محاولات لخرقها ولكي يغدو ملماً بواجباته وكيفية الاضطلاع بها، وكذلك لكي يكون على معرفة بأدوات تسخير الحياة السياسية في البلاد. وتلك التربية لا تتأتَّ في الواقع من فراغ وإنما تشارك بها عدة جهات، وتلك الجهات هي الأسرة والمدرسة ووسائل الاتصال الجماهيري المختلفة من تلفاز وإذاعة وصحف ومجلات فضلاً عن الحكومة^(١)، وأكثر ما يحقق التربية السياسية للمواطنين هي الممارسة السياسية الجدية للشؤون العامة، وكلَّ ما سبق الحديث عنه لا يتصور وجوده إلا في بيئة ديمقراطية ومناخ من الحرية الحقيقية.

(١) انظر: د. أحمد بدر؛ صوت الشَّعب "دور الرأي العام في السياسة العامة"، مرجع سابق، ص ١٩٧.

المطلب الثالث

ملاءمة موضوع الاستفتاء

يتوقف نجاح العملية الاستفتائية على سلامة محل الاستفتاء من حيث الموضوع، وسهولة السؤال المطروح على الشعب أو صعوبته، ومدى قدرة هذا الشعب على استيعاب الموضوع والحكم عليه، فثمة موضوعات استفتائية يصعب الإجابة عنها إجابة مباشرة، ولا بد من الإحاطة المسألة بمضمونها ومقاصدها خاصة في مجتمع تنتشر فيه الأمية - على الأقل بالنسبة للموضوع المطروح - فيجب ألا يستفتي الشعب في المسائل غير المفهومة من قبله، والتي يحتاج البطل فيها إلى رأي المتخصصين وخبرتهم، إذ إن ما يصلح لأن يكون موضوعا للاستفتاء في بلد ما قد لا يكون كذلك في البلد الآخر، وذلك طبقاً لدرجة وعي الشعب في ذلك البلد^(١). كما لو كان موضوع الاستفتاء مشروع قانون (تنظيم التجارة الإلكترونية) وطرح على الشعب في المجتمع حديث العهد بتكنولوجيا المعلومات.

لذلك يتطلب نجاح الاستفتاء توافر عدة شروط تتعلق بموضوعه وحسن اختياره يمكن عرضها على النحو الآتي :

الفرع الأول : وضوح الموضوع وبساطته

الفرع الثاني : الابتعاد عن المواضيع المركبة

الفرع الثالث : حسن صياغة السؤال

(١) انظر: كاظم علي الجنابي؛ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ٢٠٠٠ م)، ص ٢١٢.

الفرع الأول

وضوح الموضوع وبساطته

يُقصد بوضوح الموضوع وبساطته أن يكون موضوع الاستفتاء مفهوماً من قبل عامة الشعب، بشكل يتيح لأي مستفتى الإجابة عنه بسهولة، كاستفتاء الشعب حول الاختيار بين النظام الملكي والجمهوري، أو من النساء حق الانتخاب أو لا^(١). وغيرها من الاستفتاءات المتضمنة موضوعات بسيطة. أمّا الاستفتاء الذي يكون محله مواضيع فنية ومعقدة كالاستفتاء على تنظيم مهنة معينة فإنّها سوف تُقابل بإحجام الناخبين عن المشاركة فيها أو امتناعهم عنها^(٢)، نظراً لما تتطلبه من تحصّص وخبرة فنية لا تتوافر لدى عامة الشعب، كما لو كان موضوع الاستفتاء هو مشروع قانون "تنظيم مهنة المحاماة".

كما ينبغي استبعاد المواضيع الغامضة بالنسبة لعامة الشعب، كالمواضيع المتعلقة بوسائل التكنولوجيا الحديثة إذا ما طرحت في دول متخلّفة، حيث إنّ الاستفتاءات التي تتم دون فهم الجماهير لموضوعاتها فهماً كافياً تكون عديمة القيمة من الناحية القانونية، لأنّه لا يمكن أن تحدث موافقة جدية على شيء غير معلوم لأن ذلك يفقد تلك الاستفتاءات صفتها الشرعية، وتصبح مجرد إجراءات صورية لا تمت إلى الحقيقة بصلة^(٣).

ونرى أن هذه المواضيع الفنية والتي تتطلب تحصصاً وخبرة، لا تستحوذ غالباً على اهتمام عامة الشعب، ولا يعدها من قبيل القضايا المهمة التي يريد إشراكه فيها بشكل مباشر، بحيث يترك أمر البت فيها إلى سلطة التشريع في الدولة.

^(١) انظر: د. عصمت سيف الدولة؛ الاستبداد الديمقراطي، مرجع سابق، ص ١٥٠ و ١٥١ .

^(٢) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٤١ .

^(٣) انظر: كاظم علي الجنابي؛ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢١٢ .

ونرى أنَّ عامة الشَّعُوب غالباً ما ترى ضرورة إشراكها في المسائل العامة التي تتعلق في الشؤون الدستورية والسياسية، والتي يشعر المواطنون معها أنَّه يُشارك فعلاً و مباشرةً في شؤون الحكم.

الفرع الثاني

الابتعاد عن المواقب المركبة

ينبغي عدم عرض عدد مواقب مختلفة على الاستفتاء ككتلة واحدة، إذ يجب أنْ يتميَّز محلُّ المشاركة الاستفتائية بالوحدة الموضوعية، وأنْ يكون السؤال المطروح على الاستفتاء بسيطاً وليس مركباً، ومحدداً بصورة دقيقة مركزة في حيصة واحدة، كي لا يُصاب المواطنون بالحيرة والارتباك، كنتيجة لعدد البنود والمواضيع ووقوعهم في دائرة الموازنة والمساومات بين ما تتضمَّنه هذه البنود والمواقب المعروضة ككتلة واحدة من مزايا وسلبيات.

فكيف يستطيع أنْ يبدي رأيه بـ(نعم) أو (لا)، أو (موافق) أو (غير موافق) إذا كان ما يُعرض عليه جملة موضوعات لا يستطيع تجزئتها ليُبدي رأيه في كل منها على حدٍ^(١).

لذلك يؤدِّي طرح أكثر من موضوع في استفتاء واحد للإجابة عنه بـ(نعم) أو (لا) إلى جعل عملية الاستفتاء غير صادقة وغير معتبرة عن الإرادة الشعبية تعبيراً صحيحاً، الأمر الذي يعني إفساد عملية الاستفتاء، وأنَّ السلطة القائمة على الاستفتاء تستغل كلَّ وسائل التَّعبير والإعلام لترويج رأيها الخاص دون أن تتمكن الآراء المعارضة من إبداء رأيها في الموضوع^(٢).

(١) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٢) انظر: كاظم علي الجنابى؛ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢١١.

وغالباً ما تثور مشكلة الموضوع المركب أو تعدد المواقبيع في استفتاء واحد عندما نكون بقصد الاستفتاء على دستور جديد، أو مشروع قانون ما، حيث تتعدد بنود الدستور أو القانون، وعلى المستفتى أن يجيب بـ(نعم) أو (لا) على مجمل هذا الدستور أو القانون، ويعني ذلك أنَّ المستفتى مُجبر على الموافقة على مجمل الدستور رغم رفضه بعض بنوده، أو أنَّه مُجبر على رفض كامل الدستور رغم موافقته على بعض بنوده، ومثال ذلك ما حدث في سويسرا عام ١٨٧٤م عندما وافق الشعب على الدستور رغم أنَّه يتضمن مادة تلغي عقوبة الإعدام، وهو أمر رفضه الشعب السويسري عام ١٨٦٦م في الاستفتاء الخاص بهذا الموضوع^(١). وهذا يتراقى مع مفهوم الاستفتاء الذي يعني طلب الفتوى، فكيف تطلب الفتوى من الشعب وفي نفس الوقت يحرم من التعبير عن كامل رأيه؟ لأنَّ إجابته ناقصة ولا تُعبِّر عن حقيقة الإرادة الشعبية، فالاستفتاء لا يكون ديمقراطياً إلا عندما يشتمل على موضوع واحد فقط، أو يعرض بشكل مواد منفصلة عن بعضها في حالة الاستفتاء على الدستور. ولكن هناك من يرى^(٢) أنَّ عرض الدستور بشكل مواد منفصلة سوف يقود إلى عمليات معقدة وطويلة تنتهي بإعادة الاستفتاء مراراً وتكراراً، ولذلك يرون أنَّ الاستفتاء على الدستور ككلَّ يكون أفضل، ولكن على الرغم من تلك الصعوبات فإنَّه لا ضير منها إذا أردت نظام الاستفتاء أن يكون ديمقراطياً.

ونتفق مع هذا الرأي في ضرورة أن يكون الاستفتاء مُعبِّراً عن الإرادة الحقيقية للشعب، ومجسداً للديمقراطية مهما ازدادت المصاعب والعثرات المعترضة له.

إلا أنَّ هناك شبه استحالة في عرض الدستور أو القانون بشكل مواد منفصلة على الاستفتاء، لأنَّ ذلك يعني أنَّ ولادة الدستور أو القانون تحتاج إلى عشرات أو

^(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٤٥.

^(٢) انظر: د. ميلود المهدني ود. إبراهيم أبو خرام؛ الوجيز في القانون الدستوري "الكتاب الأول"، مرجع سابق، ص ٣٣١ و ٣٣٢.

مئات العمليّات الاستفتائيّة، الأمر الذي يعني أشهراً عديدة، وإرهاقاً للمواطنين والدّولة ومؤسّساتها، إلّا في حالة (افتراضيّة) واحدة، وهي حالة استخدام التكنولوجيا الحديثة والتّصويت الإلكتروني على المواد المذكورة، بحيث يمكن الاستفتاء على كل مادّة على حدى، ويمارس المستفتى التّصويت في منزله أو مكتبه وخلال زمن قد يستغرق ساعة واحدة، وتتصدر نتيجة الاستفتاء بالنسبة لكلّ مادّة على حدى، أمّا بالنسبة للمواد التي رُفضت بنتيجة الاستفتاء فلا بدّ من استبعادها وطرح البديل للاستفتاء من جديد، وتلافيًّا لمشكلة الرّفض المتكرر، يمكن أنْ تُطرح خيارات متعدّدة لكلّ مادّة (ثلاث مواد مثلاً)، بحيث يختار المستفتى أحد هذه الخيارات، وينشأ الدّستور من المواد التي اختارها المواطنون بنتيجة الاستفتاء، دون حاجة لإعادة التّصويت على مواد جديدة.

ويُوضّح من المثال أعلاه أنَّه لا يمكن اللجوء إلى هذا الحل إلّا في الدول المتقدّمة علميًّا وتكنولوجيًّا، وديمقراطيًّا، كما هو الحال في سويسرا والولايات المُتحدة الأمريكية.

كما يُعبّر على هذا الحل المفترض أنَّه قد ينبع عنه دستور أو قانون غير متوازن، بسبب تناقض مواده وعدم انسجامها، لأنَّ مواد الدّستور أو القانون يمكن فصلها من النّاحية المادّية، لكنّها ترتبط مع بعضها بشكل أو باخر، كما أنَّ المادة الدّستوريّة أو القانونية قد تتضمّن في ذاتها مواضيع متعدّدة.

وبناءً عليه نرى أنَّ الحل الأمثل لمشكلة تعدد مواضيع الاستفتاء الواحد يكمن في الأخذ بنظام الاقتراح الشعبيّ الذي يتّبع للشعب الحقّ في اقتراح تعديل المواد التي يرى فيها عيّاً.

الفرع الثالث

حسن صياغة السؤال

نظراً لتأثير نتائج الاستفتاء بأسلوب السؤال الاستفتائي وصياغته، لذلك يشترط لنجاح هذا النّظام الابتعاد عن الأساليب الغامضة والمليوحة والأسئلة المركبة عند طرح الموضوع على الشّعب، لأنَّ طريقة عرض السؤال تؤثّر في مدى استيعاب المستفتين لموضوع الاستفتاء، إذ إنَّ لغموض الأسئلة وعدم وضوحها وتضمُّنها لعدة معانٍ ومقاصد تأثيراً سلبياً في تقدير المستفتى كونها تحيره بالإجابة الصحيحة، ومن ثمَّ تأتي إجابته وفقاً للمعنى الذي فهمه هو، في حين أنَّ هذا المعنى ليس هو المعنى المقصود^(١).

إضافة إلى أنَّ ذلك الأسلوب الملتوi قد يؤدي إلى التّغريب بالمواطنين، وانتزاع موافقتهم على مسائل مستترة وراء المسألة الظاهرة بحالتها الإيجابية، والتي يستحيل أنْ يوافق عليها المواطنون لو عُرضت عليهم بصورة واضحة أو أحاطوا بها علمًا.

وتتجدر الإشارة إلى أنَّ محدودية الإجابة بكلمة (نعم) أو (لا) أو (موافق) أو (غير موافق) تتطلّب اتّباع الأسلوب البسيط الواضح عند صياغة الأسئلة^(٢). لذلك فمن الضروري جداً اختبار تلك الأسئلة وتجربتها قبل استخدامها على شريحة واسعة.

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٦٩.

(٢) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النّظام الدّستوري المصري، مرجع سابق، ص ٤٢.

المطلب الرابع

نزاهة عملية الاستفتاء

يُعدُّ الاستفتاء نتيجة لعملية معقَّدة وتحتاج إلى مشاركة العديد من الفرقاء والمعنيين ففي كل عملية استفتاء هناك نتائج إيجابية وأخرى سلبية لذلك فإنَّ درجات الاهتمام بعملية الاستفتاء عالية والإغراءات كثيرة لمحاولة الفوز بالنتيجة التي تحقق غاية المستفيدين حتى وإنْ كان ذلك من خلال اللجوء إلى وسائل أو ممارسات غير قانونية أو غير أخلاقية، حيث يمكن أنْ يتم التلاعب بالنتائج لتحديد النتيجة المطلوبة، كما ويمكن أنْ نجد محاولات للتأثير على الاستفتاء، الأمر الذي يرمي بضلاله على شرعية العملية برمتها، لذا فالاستفتاء الذي يخلو من النزاهة من شأنه تقويض أهداف الاستفتاء ولا يمكن عدَّه نزيهًا وعادلًا^(١).

ولضمان نجاح الاستفتاء الشعبي لابد من اتخاذ كافة الإجراءات الالزمة التي تبعث على ثقة المواطنين في نتائج الاستفتاء وقبولها، وهذا يتأتى عن طريق ضمان نزاهة العملية الاستفتائية في كافة مراحلها، وفيما يأتي ندرس هذه المراحل:

- الفرع الأول : مرحلة الدعاية**
- الفرع الثاني : مرحلة التصويت**
- الفرع الثالث : مرحلة الإحصاء**
- الفرع الرابع : مرحلة الرقابة**

(١) انظر: م.م سام حازم عبد الحميد؛ نزاهة الاستفتاء العام "دراسة مقارنة" (بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الثالث، العدد العاشر، السنة الثالثة)، ص ٩١.

الفرع الأول

مرحلة الدعاية

يُقصد بالدعاية في هذا الصدد نوع من التوجيه الإعلامي يمارس على إرادة المترعرين لتوجيهها للتصويت على نحو معين. والدعاية هي دائمًا المصاحبة لاستفتاءات الشعبية وبشكل خاص الاستفتاءات الشخصية التي تسبق بحملات إعلامية ودعائية كبيرة جداً، تستخدم فيها مختلف وسائل الإعلام من إذاعة وصحافة وتلفاز للتأثير في الشعب المستفتى^(١).

ونظراً لتأثير هذه المرحلة الدعاية في نزاهة الاستفتاء فلا بد من إحاطة الدعاية الاستفتائية بضمانات وقيود تؤمن النزاهة المطلوبة.

وتبدو مخاطر هذه المرحلة عند استئثار الحكومة أو الأحزاب القادرة على الدعاية بوسائل الإعلام، الأمر الذي ينعكس سلباً على الاستفتاء الشعبي فيفقد نزاهته، ويصدر الإرادة الشعبية الحقيقة، ويبرز المصالح الخاصة على حساب صالح الشعب، مما يعطي نتيجة غير ديمقراطية.

وتبرز مشاكل الدعاية في الدول الدكتاتورية والديمقراطية على السواء، غير أنها تبقى في دول الديمقراطيات الحديثة المتقدمة أقل تأثيراً من التواحي السلبية.

ففي الدول الدكتاتورية أو التي لا تؤمن بالنظام الديمقراطي يلاحظ استئثار الحكومة بوسائل الإعلام وحرمان المعارضة بشكل كامل من استعمال المذيع والتلفاز ومن توزيع صحفها ومنشوراتها وإعلاناتها.

حيث تُعد هذه الدول مقبرة للآراء المتعددة، وتربية لا ينبع فيها معارضة، فلا رأي إلا رأي الحاكم ولا قرار إلا قراره، ولا منافس له، وإذا وجدت الأصوات

^(١) انظر: د. محمد قدرى حسن؛ الاستفتاء في النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص ١٣٦.

المعارضة ورفضت استفتاء الحكومة، فقد يُعدُّ هذا الرَّفض خيانة عظمى توسيع اعتقالهم وتصفيتهم في بعض الأحيان، وهناك عدة استفتاءات أكَّدت هذا الوضع عندما أُجريت، ومنها^(١):

استفتاء عام ١٨٥١ م في فرنسا حيث شهد هذا الاستفتاء اعتقال الزعماء الجمهوريين وإلقاء القبض على كل من صوَّت بكلمة (لا) فضلاً عن تقييد الصحافة وتكليلها.

وفي استفتاء ١٩٦٢ م في المغرب على الدستور الجديد شهد منع المعارضة من استخدام الإذاعة والتلفاز، كما حجزت صحفها وأُعيقَت اجتماعاتها.

وفي كوريا الجنوبيَّةُ وُضفت الصحف تحت المراقبة قبل استفتاء ٢١ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٧٢ م، وفي مصر، كان المعارضون يمنعون من إعلان وجهة نظرهم في الاستفتاءات الشعبية بأيِّ وسيلة من وسائل الإعلام.

وبرأينا، إنَّ مرحلة الدعاية في هذه الدول لا يمكن الحديث عن نزاهتها، لأنَّها غير موجودة أصلًا، فالاستفتاء في هذه الدول يُفرض ولا يُعرض.

ونرى أنَّ الإعلام الدعائي المطلوب لنجاح الاستفتاء، هو الإعلام قادر على معاونة الجماهير على تكوين الرأي الصَّحيح تجاه موضوع الاستفتاء بطريقة حيادية؛ لذلك يمكن القول إنَّ ضمان النزاهة الدعائية يكمن في إفساح المجال لكل الأحزاب السياسية، ومنها المعارضة، لاستعمال وسائل الإعلام كما فعل القانون الفرنسي، حيث أعطى هذا الحق بمناسبة الانتخابات والاستفتاءات الشعبية متمثلاً بإتاحة فترات متساوية لاستعمال وسائل الإعلام من إذاعة وصحافة وتلفاز لكل الأحزاب السياسية وكذلك للمعارضة.

وفي هذا المجال يلاحظ أنَّ المال يؤدي الدور الكبير في استخدام وسائل الإعلام المختلفة، فالاحزاب التي تمتلك القدرة على الدفع أكثر يكون لها

(١) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٧٤.

استخدام الإعلام أكثر، إضافة إلى امتلاك بعض الأحزاب السياسية وسائل الإعلام المختلفة، من محطات فضائية وإذاعية وصحف ومجلات وموقع إلكترونية وغيرها. لذلك، وبهدف معالجة هذه المشكلة يلاحظ أن ت Shivat تلك البلاد تنص على عدة إجراءات لمنع احتكار الإذاعة لبعض الجهات^(١).

وتتجدر الإشارة إلى أنَّ تطور وسائل الإعلام الحديثة وتعددُها، أدى إلى فرض واقع جديد، بحيث لا يمكن إنكار أنَّ الإعلام أصبح في متناول جميع مواطني الدولة، ولا سيما من خلال "الإنترنت" الذي أصبح وسيلة فعالة للتعبير عن الرأي، والحوارات والنقاشات ونشر الأفكار المعاصرة للحكومات، وفي العصر الحديث يتم اللجوء إلى موقع "الإنترنت"، وصفحات التواصل الاجتماعي، بقصد الدعاية الاستفتائية، ومثال ذلك ما حدث في مصر قبيل الاستفتاء على الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٢م، حيث لجأ مؤيدو الحكومة ومعارضوها إلى شن حرب إلكترونية عبر "الإنترنت"، في سبيل الدعاية لصالح الدستور من جانب أنصار الحكومة، والدعائية للتصويت بـ(لا) من جانب أنصار المعارضة.

إلا أنَّ ذلك لا يعني أنَّ اللجوء إلى هذه الوسائل خالٍ من العيوب، بل هو مليء بالمخاطر، التي يخرج الحديث بها عن موضوع هذا البحث.

(١) ومن تلك الإجراءات التي وردت بمناسبة الانتخابات:

- ١- جواز إلغاء ترخيص محطات الإذاعة التي ترفض بيع قدر معقول من الوقت لأحد المرشحين.
- ٢- إلزام محطات الإذاعة والصحف والمجلات بمقابلة المرشحين كافة بأثمان متساوية عن أوقات استخدامهم لها.

انظر: د. محمود عاطف البناء، *النظم السياسية* "أسس التنظيم السياسي وصورة الرئيسية" (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، سنة ١٩٨٤م)، ص ٣٦٩ و ٣٧٠.

الفرع الثاني

مرحلة التصويت

تطلب النزاهة في هذه المرحلة الحفاظ على سرية الاقتراع، إذ ينبغي إحاطة عملية إدلاء الناخبين بآرائهم بالسرية التامة، لأنَّ الاقتراع يمثل الضمانة الأساسية والمهمة لحربيتهم في الاختيار.

فالسرية باتت من الأمور التي شرطتها قوانين الانتخاب والاستفتاء في الدول المختلفة^(١)، ومن المبادئ التي تسلُّم بها الدول الديمقراطية الحديثة، ولا سيما أنَّ عملية الاقتراع تحتاج شجاعة كبيرة قد لا تتوافر لدى المواطن العادي؛ لأنَّ الإعلان عن رأيه قد يعرّضه لغضب السلطة وإرهابها، ومن ثمَّ ضغطها عليه للإدلاء بما يوافق اتجاهاتها^(٢).

وتلتزم الدول الديمقراطية بمبدأ سرية الاقتراع، حيث يُدلي المستفتى في هذه الدول بما يُملِيه عليه ضميره دون الخضوع لأي ضغط، إلا أنَّ الوضع لا يكون كذلك في الدول الدكتاتورية لكونها أخذت بهذا المبدأ بشكل نظري فقط؛ لأنَّ إدلاء الناخب يتمُّ تحت إشراف السلطات المختصة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر^(٣).

كما أنَّ انتهاك السرية انتهاكًاً مباشراً كان يتمُّ في الماضي بحججة انتشار الأممية بين المواطنين، الأمر الذي استلزم التصويت شفاهةً أمام لجان الاستفتاء، إلا أنَّ هذه الحجَّة انتفت وأضمحلَّت مع انتشار التعليم بشكل واسع، فلا مسوغاليوم

(١) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٢) انظر: د. محمود عاطف البنا؛ النظم السياسية "أسس التنظيم السياسي وصورة الرئاسية"، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

(٣) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٧٤.

للاقتراع العلنيّ، إلا أنَّ ذلك لم يمنع الحكومات الدكتاتورية من استخدام أساليب متعددة للاطلاع على رأي المستفتى في مراكز الاستفتاء.

لذلك يمكن ضمان سرية التصويت من خلال اتخاذ عدة إجراءات تُكفل بها السرية وهي:

١- وضع عوازل أو غرف خاصة ينعزل فيها المواطن للإدلاء برأيه بحرية تامة، ويمكن الاستعاذه عن هذه الغرف والعوازل في حالة عدم توافرها بانتهاء المستفتى جانباً ليُدلي برأيه.

٢- إعادة بطاقة التصويت مطوية من قبل المستفتى، أو أنْ يضعها بنفسه في صندوق الاقتراع.

٣- أو بوضع البطاقات بـمغلّفات رسمية صادرة عن المراكز الانتخابية وتكون تلك المغلّفات من نوع واحد ومصنوعة من ورق غير شفاف^(١).

ونشير أخيراً إلى أنَّ بعض الدول المتقدمة بدأت باستعمال آلات إلكترونية للتصويت في الانتخابات ضماناً لسرية التصويت، بحيث لم يكن على الناخب سوى الضغط على الزر الذي يعود للمرشح الذي يريد انتخابه وبذلك تجتمع التصويتات^(٢).

الفرع الثالث

مرحلة الإحصاء

إذا كانت نزاهة المرحلة السابقة تشرط السرية إلا أنَّ هذه المرحلة تشترط العلنية لضمان نزاهة الاستفتاء، وذلك نظراً لما تتطلبه عملية فرز الأصوات وإحصائهما من الدقة والأمانة المتناهية، لأنَّها المرحلة الأخيرة المهدّة لإعلان النتيجة.

(١) انظر: د. محمود عاطف البناء، *النظم السياسية "أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية"*، ص ٣٦٥.

(٢) انظر: د. آدمون رياط؛ الوسيط في القانون الدستوري العام "النظرية القانونية في الدولة وحكمها"، الجزء الثاني (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة عام ١٩٧١ م)، ص ٤٦٣.

وقد ساهم التطور التكنولوجي في ظهور الآلات والحسابات الإلكترونية، التي تسهل عملية الإحصاء بدقة وخلال زمن قياسي، كما أن استخدام نظام التصويت الإلكتروني يعطي النتيجة خلال دقائق من انتهاء عملية التصويت، بدلًا من التصويت الورقي في صناديق الاقتراع، ومن ثم فرز الأوراق الذي يتطلب زمناً وجهداً كبيرين، إضافة إلى الأعباء المالية التي ترافق خزينة الدولة.

وتؤدي للأمانة في حساب الأصوات يتم فرزها وحسابها وفتح الصناديق تحت إشراف لجان مكونة غالباً من رجال القضاء^(١)، كما يمكن استخدام كاميرات مراقبة تسهيلًا على المراقبين.

وأكّد التطبيق العملي أن الدقة والأمانة تتحققان في أغلب الدول المتقدمة والدول الديمocrاطية نظراً لاستعانتها بالحسابات الإلكترونية الدقيقة في حساب الأصوات، فضلاً عن تمكينها ممثلي الاتجاهات المختلفة في الدولة من الحصول للاطلاع على عمليات حساب الأصوات وفرزها.

ويُعبّر على مرحلة الإحصاء في الدول غير الديمocrاطية^(٢) أن عمليات تجميع الصناديق وفرز النتائج وإعلانها تكون دائمًا محلًّا للتلاعب والتزوير بما يوافق الاتجاهات الحكومية. هذا فيما يتعلق بالأمانة، أمّا الدقة فلا تزال مفتقدة في بعض هذه الدول نظراً لافتقارها للحسابات الإلكترونية.

ونرى أن انتشار التكنولوجيا الإلكترونية في هذه الدول الأخيرة لا يضفي التراهنة على مرحلة الإحصاء، لأنَّ هذه المرحلة تتطلّب الأمانة التي لا تتحققها التكنولوجيا والحسابات، كما أنَّ إجراء هذه المرحلة تحت إشراف القضاء في الدول غير الديمocrاطية، لا يمنحك الثقة بالاستفتاء، لأنَّ القضاء في هذه الدول تابع

^(١) انظر: د. محمود عاطف البناء؛ النظم السياسية "أسس التنظيم السياسي وصورة الرئاسية"، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

^(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٧٥.

للحكومة، ويفتقر للاستقلال، مما يجعل هذا الإشراف في الواقع إشرافاً صورياًً وشكلياً لا يمت للحقيقة بصلة، وعليه فالأمانة لا تزال مفتقدة في معظم هذه الدول.

الفرع الرابع

مرحلة الرّقابة

يرى البعض^(١) أنه لكي نضمن فعالية الإشراف يجب تحقيق أمرين:

الأمر الأول: تحديد جهة تحمل المسؤولية عن هذا الإشراف، مع تحديد كامل اختصاصاتها ومسؤولياتها.

الأمر الثاني: توفير الضمانات الكافية لهذه الجهة والتي تكفل لها استقلاليتها عن السلطة القائمة، وقيامها بمهنتها على خير وجه.

ولكن ما هي هذه الجهة التي يمكن أن تحمل مسؤولية الرّقابة على العملية الاستفتائية والانتخابية بصفة عامة؟

هل يمكن إسناد القيام بمثل هذا الدور إلى سلطات الدولة؟

أم أنَّ الأمر يقتضي إنشاء هيئة عامة تقوم على هذا الأمر بما يضمن تأديته على أكمل وجه؟

وقد دأبت أغلب الدول على إنطة هذا الإشراف على تنظيم العملية الانتخابية أو الاستفتاء بالسلطة التنفيذية بمساعدة السلطة القضائية وإبعاد السلطة التشريعية عن هذه المهمة لأنَّها السلطة التي يُنطَّل بها العملية التشريعية وهي مهمتها.

لذلك يتطلَّب نجاح الاستفتاء الشعبي اقترانه بالرقابة القضائية، على أنْ تُمارس هذه الرّقابة في جميع مراحل العملية الاستفتائية، إذ يُعدُّ القضاء ضامناً

^(١) انظر: د. جابر حاد نصار؛ الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق ، ص ٤٣ .

لنزاهة الاستفتاء؛ لأنَّ القضاء هو الجهة القادرة على قيادة الاستفتاء النَّزيه المتفق مع القانون، فهو في كلِّ أمَّةٍ عقلها وبصرها ولسانها لإقرار الحقيقة وتحقيق العدالة. لذلك حرص المشرع الدُّستوريُّ الفرنسيُّ على إسناد هذه المهمَّة للمجلس الدُّستوري^(١)، حيث إنَّ المجلس الدُّستوريُّ الفرنسيُّ يُعدُّ الهيئة القضائية التي تمارس الرَّقابة على عملية الاستفتاء، فهو من يبيتُ بصلة الصحة الاستفتاءات والاعتراضات والشكواوى المتصلة بها. ولكي تتحقق المتابعة الميدانية لعمليَّات الانتخابية يستطيع المجلس بموجب المادة /٤٨/ من مذكرة ١٩٥٨/١١/٧م تعيين واحداً أو عدداً من المندوبيين المختارين بالاتفاق مع الوزراء المختصين من بين المأمورين للنظام القضائي والإداري، وهؤلاء المندوبيون يُعدُّون مندوبي المجلس الدُّستوري، وتحصر مهمَّتهم في المتابعة الميدانية لعمليَّات التصويت، كالاطلاع على ما يتعلَّق بالوثائق الخاصة بالهوية الشخصية ذات الضرورة والتحقُّق من عدد صناديق الاقتراع في كلِّ مكتب تصويت، والالتزام بالمكان الذي يدخله النَّاخب ليعدُّ ورقة الانتخاب قبل أنْ يضعها في الصندوق، والتَّأكُّد من صلاحية ورقة الانتخاب وحسُّ الأصوات. ويستطيع المندوبيون عرض مهمَّاتهم الرَّقابية وتحليلها من خلال تقديم تقرير مكتوب ومحرَّر إلى المجلس الدُّستوري^(٢).

ونشير إلى أنَّ حقَّ الاعتراض مفتوح بشَكْلٍ واسع أمام المجلس، ويستطيع المجلس أنْ يبيت في الشَّكواوى ويصدر قرارات بشأنها^(٣).

^(١) انظر المادة /٦٠/ من الدُّستور الفرنسي الصَّادر عام ١٩٥٨م والتي جاء فيها: (يسهر المجلس الدُّستوري على قانونية عمليَّة الاستفتاء المنصوص عليها في المواد /٨٩/ و/١١/ في الباب الخامس عشر، ويعلن نتائجها).

^(٢) انظر: *Rcuggeau,(Domimique); droit du contentieux constitutionnel (5éme edition, paris , 1999), P.359.*

^(٣) ولقد أصدر المجلس الدُّستوري عدَّة قرارات منها : قرار في ١٠/٥ ١٩٨٨م الذي تضمن القانون المطبق في الإجراء المتبَّع لأجل الاعتراضات المتعلَّقة بعمليَّات الاستفتاء.

ولكن ينبغي الإشارة إلى أنَّ المجلس يمتلك سلطة استشارية وليس قضائية فيما يتعلق بتنظيم عمليات الاستفتاء، فالرقابة على الأعمال التحضيرية للاستفتاء تكون رقابة استشارية^(١).

لذلك فاختصاص المجلس الدستوري ينحصر في المنازعات المتعلقة بعملية الاستفتاء ذاتها^(٢). أمّا المنازعات السابقة مثل المراسيم المنظمة للاستفتاء أو المحددة لقوائم الهيئات، فإنَّها تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري، ويجوز الطعن فيها لتجاوز السلطة، ولكن يُشترط أنْ تفصل فيها المحكمة قبل إجراء الاستفتاء. ويشير إشراف القضاء على عملية الاستفتاء مسألة استقلال القضاء، لأنَّه إذا كان القضاء هو الضامن لنزاهة الاستفتاء ونجاحه، فإنَّ استقلال القضاء هو الضامن لنزاهة وظيفته الرقابية، وحيث إنَّ معظم الدساتير الحديثة تتبنّى مبدأ استقلال القضاء، إلا أنَّ بعض الدول التي تأخذ به في الدساتير لا تأخذ به في الواقع العملي، وهنا يبرز التأثير في الاستفتاء عندما يكون القضاء خاضعاً للسلطة التنفيذية، لأنَّ انعدام الاستقلال يمكن أن يؤدي إلى التأثير فيما يتمُّ من استفتاءات، ولا سيما أنَّ الواقع العملي قد أكدَّ مراراً في العديد من دول العالم الثالث وبعض الدول النامية أنَّ إشراف القضاء على الاستفتاءات الشعبية هو إشراف شكريٍّ وصوريٍّ ولا يمْتُ للحقيقة بصلة نتيجة للسيطرة الكاملة من جانب السلطة

= قرار في ٩/٩/١٩٩٢م المتعلق بفحص شرعية التصوص المنظمة للاستفتاء، وثائق معنونة (مرسلة) للتأثين، الطعن غير المقبول.

قرار في ١٨/٩/١٩٩٢م حول طلب محاولة تأجيل تاريخ الاستفتاء، المسار أو (النيل) من مبدأ سيادة المواطنين أمام التصويت وحرية الاستشارة.

انظر :

- *pavoreu (Louis)& philip(Loic); Les grandes décision du conseil constitutionnel , (10éme édition , 1999), p.102.*

- *Rcuggeau,(Domimique); droit du contentieux constitutionnel* ^(١) انظر : *op.cite , p. 36.*

^(٢) انظر: د. ماجد راغب الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٧٦ .

التنفيذية على عملية الاستفتاء، خاصةً إنَّ أغلبُ الهيئات القضائية المشرفة على الاستفتاء تشكِّلها السُّلطة التنفيذية، كما ونشير إلى أنَّ المجلس الدستوري الفرنسي الذي يُعدُّ الهيئة القضائية التي تُشرف على الاستفتاء في فرنسا هو في حقيقة الأمر هيئه سياسية أكثر من كونه هيئه قضائية. لذلك لا بدَّ لضمان نزاهة العملية الاستفتائية أن نضمن أولاً وقبل كلِّ شيء استقلال السُّلطة القضائية وفق ضمانات معينة^(١).

(١) والضمانات التي تضمن استقلال القضاء وحياديته هي :

- عدم القابية للعزل: وذلك بـألا يجوز عزل القاضي عن عمله القضائي سواء بالفصل أو الإحالة إلى المعاش أو سحب قرار تعينه أو الوقف أو النقل إلى وظيفة أخرى، ولا يعني مبدأ عدم القابية للعزل أو التقل بقاء القاضي في وظيفته طول حياته مهما أخطأ أو أساء، وإنما يعني فقط مجرد تأميم القاضي من خطر التكيل به، ومن وضع مستقبله تحت رحمة الحكومة والبرلمان.
- طريقة اختيار القضاة: هناك من يرى أنَّ أفضل طريقة لاختيار القضاة تتمُّ عن طريق الانتخاب، ولكن هذا الوضع له مساوئه الكثيرة لكونه يجعل القضاة يخضعون لإرادة ناخبيهم، وما أنَّ السائد الآن وفي معظم البلاد هو تعيين القضاة بواسطة السُّلطة التنفيذية لكنَّ هذا التعيين لا ينفي استقلال القضاة إذا ما أحاطت بضمانات وإجراءات تجعل هذا التعيين يهد السُّلطة القضائية نفسها، طالما أحاطت مناصبهم بضمانات أبرزها عدم القابية للعزل.
- النَّظام المالي والإداري للقضاء: وذلك بخضوع القضاة في مناصبهم لنظام إداري ومالى يحفظ استقلالهم، ويعكّهم من مقاومة الضغوط التي قد تمارس عليهم ويحول دون وقوعهم أسرى لصالحهم.
- أن يعهد القضاة إلى المتخصصين: حيث إنَّ وظيفة القاضي تتضمن تأهيلًا قانونيًّا خاصًا عن طريق الدراسة القانونية وعن طريق الخبرة والإحاطة بأحكام القضاء، فالقضاء مهنة قانونية تتضمن التَّنَعُّع والتَّخصُّص، خاصةً بعد أن تعددت فروع القانون وتتنوعت موضوعاته، فضلًا عن تضخم عدد التشريعات التي تصدر في كل مجال.
- حياد القضاء بالابتعاد عن السياسة: حيث لا تكون هناك أيَّ قيمة لاستقلال القاضي ما لم يكن محايده مهمَّة القاضي هي تطبيق القانون وتحقيق العدالة متحررًا من تأثير أيَّ عوامل أخرى أو ميول، وهذا يتضمن عدم جواز انتفاء القاضي إلى أحزاب أو تنظيمات سياسية.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة وحدة القضاء وعدم تحيُّز القضاة إلى الأحزاب السياسية، لأنَّ الحياد والموضوعية هما أساس الوظيفة القضائية، وإنَّ انحياز القضاة إلى الأطراف السياسية المتنازعة سوف يعرقل الوظيفة الرقابية، وبالتالي يؤدي إلى فشل العملية الاستفتائية، ومثال ذلك ما حدث في مصر في الآونة الأخيرة بمناسبة الاستفتاء على الدستور الصادر عام ٢٠١٢م، حيث انقسم القضاة بين رافض للدستور ومؤيد له، وبين من ي يريد مقاطعة الاستفتاء ورفض المشاركة في الإشراف على الاستفتاء؛ مما أدى إلى نتائج وخيمة، أعلنت عنها المنظمة العربية لحقوق الإنسان، وعزتها لعزوف القضاة عن الإشراف على الاستفتاء الدستوري^(١).

انظر: د. محمود عاطف البنا، **النظم السياسية "أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية"**، مرجع سابق، ص ٤٣٦ و ٤٣٥.

(١) انظر: تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٢م ففي ظلِّ عزوف غالبية أعضاء هيئات قضائية في مصر عن المشاركة في الإشراف على الاستفتاء، تأثرت على نحو جسيم قاعدة قاضٍ لكل صندوق التي يفرضها الدستور والقانون، وسجلت هيئات المراقبة ما يلي:

أولاً: زيادة أعداد المصوّتين في الصندوق الواحد بما يحذّر من عدد الصناديق لتمكين العدد المحدود من القضاة من الإشراف عليها، على نحو أدى لاكتظاظ هائل من المصوّتين، واستغراف عملية التصويت بين ٣ و٦ ساعات، وانصراف أعداد كبيرة دون الإدلاء بأصواتهم في استفتاء يجري في يوم واحد فقط، وبما يحرم قرابة ٦٠% من المشاركة.

ثانياً: الاستعانة بأعضاء هيئة قضايا الدولة التي تُعَدُّ جزءاً من السلطة التنفيذية في الإشراف على مجريات الاستفتاء بوصفهم جزءاً من السلطة القضائية امتداداً للعمل بسياسة نظام المخلوع "حسني مبارك"، وبينهم ٤٠ حاملاً لم يقسموا اليمين القضائية وفقاً لعرفة عمليات نادي القضاة.

ثالثاً: الاستعانة بأكثر من ٢٥٠ من معاوني النيابة العامة الذين لم يتكتسبوا صفة السلطة القضائية للإشراف على الاقتراع بالرغم من عدم مرور عام على انضمامهم وخلف اليمين طبقاً لقانون السلطة القضائية.

رابعاً: الاتهامات المحرّرة في محاضر وبلاغات بشأن تولي أشخاص لا يمتلكون بصلة للسلطة القضائية، أو لما يحسب عليها من أجهزة تنفيذية في الإشراف على مجريات الاقتراع في مئات اللجان.

خامساً: رفض مئات المشرفين على اللجان الفرعية إبراز هويتهم المثبتة بوصفهم القضائي للمقترعين، وذلك بالمخالفة لتعليمات اللجنة العليا للانتخابات.

لذلك يمكن القول إن الرقابة القضائية السليمة الصادرة من قضاء مستقل وموحد وبالتزامه للحياد السياسي، هي الضامنة لنزاهة العملية الاستفتائية في جميع مراحلها.

سادساً: قيام المتحدث باسم وزارة العدل في صباح يوم الاستفتاء بدعوة المشرفين على اللجان العامة والفرعية برفع إبراز هويتهم القضائية للمواطنين باللحافحة لتعليمات اللجنة العليا للانتخابات
<http://www.aohr.net/?p=3098> انظر: الموقع الإلكتروني:

الخاتمة

بعد أن تمَّ بحمد الله وتوفيقه الانتهاء من عرض موضوع الدراسة « الاستفتاء الشعبي وأثره في الديمقراطية »، وذلك من خلال جهد متواضع بُذل في هذا البحث نعرض فيما يأتي لأهم النتائج التي تمَّ التوصل إليها ، والتوصيات التي يوصي بها هذا البحث :

أولاً . النتائج :

يؤدي الاستفتاء الشعبي دوراً مهماً في تحقيق الديمقراطية المرجوة، التي عجزت عن تحقيقها "الديمقراطية المباشرة" بسبب استحالة تطبيقها، كما فرّغت من جوهرها عند تطبيق النظام النيابي، وما يتبعه من العيوب الجمّة التي لا تسجم مع مبدأ حكم الشعب بالشعب، ولا سيما عندما يتحول حكم الشعب بنتيجة الانتخابات البرلمانية إلى حكم النواب، وما يتبع ذلك من تسلط البرلمان وتنكر النواب لوعودهم، إضافة إلى سهولة التأثير على البرلمان من قبل الحكومة، وغيرها من عيوب النظام النيابي التي تغافل حكم الشعب، الأمر الذي يتطلب تعليم النظام النيابي بأسلوب المشاركة الشعبية المؤثرة، من خلال الاستفتاء الشعبي، الذي يحقق حكم الشعب عن طريق المساهمة المباشرة في اتخاذ القرارات المهمة، والمساهمة غير المباشرة الناتجة عن الرقابة الشعبية على أعمال البرلمان، وما تتحققه هذه الرقابة من التزام النواب بإرادة الناخبين.

وبناءً عليه لا يعني الأخذ بالاستفتاء الشعبي إلغاء دور البرلمان، وإنما يعني تعليم النظام النيابي بأسلوب الاستفتاء للوصول إلى التكامل الديمقراطي. أما من حيث تحقيق الاستفتاء للديمقراطية، فإنه يبقى الأقرب لتحقيقها، لأنَّه يسمح بإشراك القاعدة الأوسع من الشعب في المسائل العامة، الأمر الذي لا تتحققه الأنظمة النيابية البحتة.

ونرى أنَّ الاستفتاء الشعبيَّ يبقى الحلَّ الأمثل لتحقيق الديمocrاطيَّة، رغم العيوب التي نسبها البعض - خطأً - لهذا الأسلوب، وحقيقة الأمر إنَّ معظم هذه العيوب يجب أنْ تُسَبِّب للقائمين على تطبيق الاستفتاء، وللأنظمة السياسيَّة الحاكمة، وليس إلى جوهر الاستفتاء الذي يحمل في طياته تمكين الشعب من حكم نفسه دون وسيط ينوب عنه، وفي ذلك روح الديمocratie.

كما أنَّ التذرُّع بجهل الشعب وانخفاض مستوى الوعي لديه، والاحتجاج بذلك لاستبعاد أسلوب المشاركة الشعبيَّة، يعني رفضاً للديمocratie التي تعني حكم الشعب "دون اشتراط ارتفاع الوعي"، أي أنَّ الديمocratie تعني حكم الشعب سواء أكان جاهلاً أم عالماً، الأمر الذي يؤدي - برأينا - إلى أنَّ الناقد نسب العيب للديمocratie وليس للاستفتاء الشعبيَّ، وبالتالي ينبغي عليه القول في هذا الصدد: (الاستفتاء الشعبيَّ يحقق الديمocratie، لأنَّ الشعب يقرُّ بموجبه، إلا أنَّ الشعب يفتقد للوعي اللازم، وقد يصدر عنه قرار غير صائب، وبناءً عليه نجد أنَّ الديمocratie تحققت، ونتج عن تطبيقها قرار ليس في صالح الشعب).

وفي جميع الأحوال لا يمكن نسب القرار الشعبيَّ العيب للديmocratie أو لأسلوب الاستفتاء، كما أنَّ نسب القرار المعيَّب للوعي الشعبيَّ ليس دقيقاً، لأنَّ ذلك يؤدي إلى سلب الشعب حقَّه في حكم نفسه، إضافة إلى أنَّ تمية الوعي الشعبيَّ والارتقاء به لا تتحقق إلا من خلال التجربة والممارسة الحقيقية لمسائل الحكم، وما القرار المعيَّب الذي صدر عن شعب يسوده الجهل إلا خطوة على طريق النهوض وتدارك الأخطاء، ومرحلة لا بدَّ منها للوصول إلى الحكم الشعبيَّ السليم.

ونرى أنَّ العيب الحقيقيَّ يكمن في التطبيق العمليَّ للاستفتاء، وتبداً مخاطر هذا التطبيق عندما تتلاعُب الأنظمة السياسيَّة في مفهوم الاستفتاء بدءاً من التصوُّص الدستوريَّ والقانونيَّ التي تقرُّ الاستفتاء، وانتهاءً بعملية فرز الأصوات وإعلان نتيجة الاستفتاء.

ولما كانت غاية الاستفتاء الشعبي تتلخص في اتخاذ قرار يُعبّر عن حقيقة الإرادة الشعبية، فإن ذلك مرهون بنجاح عملية الاستفتاء بدءاً من النص الدستوري، وانتهاءً بإعلان النتيجة، وذلك لاتقاء المخاطر التي قد يتعرّض لها الشعب عن طريق التلاعب بمراحل تطبيق هذا الأسلوب الديمقراطي، وتحويله إلى وسيلة ديمقراطية لتكريس الاستبداد.

وفي هذا الصدد يرى بعض الفقه^(١) أنَّ الاستفتاء الشعبي سلاح خطير ذو حدّين؛ ففي الدول المتقدمة التي تمارس فيها الديمقراطية ممارسةً جادة، وتتعدد فيها الأحزاب السياسية ذات الجذور الشعبية، وتمتّع فيها الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى بالقدر الكافي من الحرية، يُعدُّ الرجوع إلى الشعب لاستفتائه في أمر من الأمور تأكيداً لمفهوم الديمocracy وإعمالاً لها.

أما في الدول المتخلّفة، أو التي ما زالت تفتقد الوعي السياسي بسبب أو آخر كانتشار الأممية فيها، أو لعدم تمرسها على الحكم الديمقراطي، أو لحرمانها منه طويلاً، حيث تحكر الدولة فيها الصحافة وسائر وسائل الإعلام وتملك توجيهها كيفما شاء، فإنَّ الالتجاء إلى الاستفتاء في مثل هذه الدول كثيراً ما يكون هو السبيل إلى مزيد من الحكم المطلق، أو إلى مزيد من الانتهاك من الحريات العامة باسم الديمقراطية والإرادة الشعبية المزعومة!^(٢)

كما يُشبّه البعض^(٣) الاستفتاء الشعبي بالطاقة الذرية - أرقى اكتشافات العصر - التي يمكن أن تتحول من أداة تعмир إلى أداة تدمير بنفس الكفاءة.

وعليه قد يتحول الاستفتاء الشعبي من أسلوب لممارسة الديمقراطية إلى أسلوب لفرض الاستبداد، ولكنه أخطر من أيّ استبداد سابق. ففيه تخسر الشعوب كلَّ مكاسبها، وترتدُّ عائدة إلى مراحل الاستبداد المتخلّف "استبداد أرباب الأسر أو المتأهلين"، وتترك في طريق ردهما كلَّ ما كانت تعلّمه من المساواة والحرية

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٢) انظر: د. عصمت سيف الدولة، الاستبداد الديمقراطي، مرجع سابق، ص ٨٣.

وسيادة القانون والديمقراطية النيابية، والأمل في الديمقراطية الشعبية بدون أن تتلقى صدمة الاستبداد التي تبعها إلى أنها وهي تحاول أن تملك كامل إرادتها من خلال الاستفتاء الشعبي تخسر كامل حريتها بالاستفتاء الشعبي. وليس ثمة خطر على حريات الشعوب أشدُّ فتكاً من الاستبداد بها بأسلوب لا شك في ديمقراطيته، وليس هناك خطر على حريات الشعوب أشدُّ فتكاً من "الاستبداد الديمقراطي".

وإنَّ أفضل تصوير يصدق على مثل هذه الأنظمة التي جُبِلت على نزعة التقليد الأعمى، ما ذكره الفيلسوف الفرنسي "جوستاف لوبون" أنَّ: (من أغرب ما شاهده بعض السُّواح الغربيين الذين جابوا مجاهل إفريقيا، قيام أنواع من القردة بإتقان عمل أكواخ كتلك التي يقوم ببنائها الزنوج في تلك المنطقة، إلا أنَّ القردة لا تسكن داخل الأكواخ التي تبنيها، كما يفعل الزنوج، وإنَّما تقيم فوقها. وهذا هو حال معظم السلطات الحاكمة في الدول المختلفة التي تقوم بنقل أفكار ومؤسسات الديمقراطية الغربية لبلدانها، لا من أجل استعمالها لتحقيق أغراضها الحقيقية، وإنَّما بهدف استعمالها كمطلبية تعليها لتحقيق مصالحها وأهدافها الفوقيَّة أو النخبويَّة).^(١)

وبدورنا نرى أنَّ الاستفتاء الشعبيَّ أسلوب ديمقراطيٍّ يُخشى من إساءة استعماله، ووقوعه في أياديٍ مُستبدَّة.

ثانياً. التوصيات :

بناءً على ما تقدَّم نرى ما يأتي:

- إنَّ المناخ الملائم لنجاح الاستفتاء الشعبيَّ هو مناخ الحرية التي تتيح للشعب أنْ يُعبر عن إرادته الحقيقية بمعزل عن الخوف والقمع، حيث إنَّ حرية التعبير وحرية

(١) انظر: د. سليمان صالح الغويل؛ الاستفتاء وأزمة الديمقراطية "دراسة قانونية سياسية مقارنة" (بنغازي، منشورات جامعة قار يونس، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٣م)، ص ٢٧٠.

الإعلام تُشكّل البيئة المناسبة للمناقشات والحوارات التي لا بدّ أن تسبق أيّ عملية استفتاء، الأمر الذي يُشكّل صورةً أكثر وضوحاً للشعب حول موضوع الاستفتاء.

- كما يؤدّي تعدد الأحزاب الشعبية دوراً مهمّاً في توعية المستفتين حول موضوع الاستفتاء، ولا سيّما عندما تتّوّع الآراء وتختلف بشكل يظهر مزايا المواقفة والرفض وعيوبهما، مما يتيح للمستفتين التّعبير عن إرادتهم الحقيقية.

- وكذلك يؤدّي التّمط الاستفتائي دوراً مهمّاً في إنجاح الاستفتاء، ويجب مراعاة ذلك عند النصّ عليه في الدّستور والقانون والمعاهدات وغيرها من المصادر، ويكمّن ذلك في الابتعاد عن المواضيع المركبة، والأسئلة المعقّدة التي تهدف إلى إرباك المستفتى وإذاعانه إلى مواضيع لم يكن ليقبلها بشكل مجرّأ، وفي ذلك ابتعاد عن الإرادة الشعبية.

- كما يُفضّل اقتراح الاستفتاء الشعبيّ بمظاهر المبادرة الشعبية ولا سيّما الاعتراض الشعبيّ والاقتراح الشعبيّ، الأمر الذي يجعل من اللجوء إلى الاستفتاء محصوراً في الأمور المهمّة "التي يعدها الشعب مهمّة"، وفي ذلك مزايا كثيرة تمثّل أهمّها في عدم إرهاق المواطنين بالأعباء السياسيّة، ففي هذه الحالة الشعب هو الذي يقرّر القضايا المهمّة، كما يقرر إجراء الاستفتاء، وبذلك يتلافي مشكلة إساءة السلطة لحقّها في تقدير الأمور المهمّة، وتقرير اللجوء لهذا الأسلوب.

- إضافة إلى أنّ حقّ الاقتراح الشعبيّ يتحقّق هذه المزايا وأكثر، حيث إنّه يُشكّل حلّاً لمشكلة المواضيع المركبة، كونه يتيح للشعب اقتراح موضوعه ورؤيته. وفي النهاية لا يمكن تحقيق العوامل السابقة إلا إذا توجّت العملية الاستفتائية بالنزاهة أثناء التصويت والفرز وإعلان النّتيجة.

ولا نجد في ختام هذا البحث المتواضع ما نقوله أفضّل مما ذكره العmad الأصفهاني من آنه : (لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غدّه : لو غير هذا لكان أحسن ، ولو زيد هذا لكان يُستحسن ، ولو قدم هذا لكان أفضل ، ولو ترك هذا لكان أجمل . وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل على استيلاء النّقص على جملة البشر) .

قائمة المراجع

أولاً باللغة العربية :

١) الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة :

د. إبراهيم عبد العزيز شيخا:

- القانون الدستوري (بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة عام ١٩٨٣م).

- مبادئ الأنظمة السياسية "الدول والحكومات" (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٢م).

إبراهيم إمام:

العلاقات العامة والمجتمع (القاهرة، مكتبة الأنجلة المصرية، الطبعة الثانية، سنة ١٩٦٨م).

د. إحسان المفرجي، د. كطران زغير، د. رعد الجدة:

النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (بغداد، دار الحكمة، طبعة عام ١٩٩٠م).

د. أحمد بدر:

صوت الشعب "دور الرأي العام في السياسة العامة" (الكويت، وكالة المطبوعات، طبعة عام ١٩٧٣م).

د. أحمد فؤاد عبد الجاد عبد المجيد:

البيعة عند مفكري أهل السنة والعقد الاجتماعي "دراسة مقارنة في الفلسفة السياسية" (القاهرة، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٨م).

د. آدمون رباط:

الوسيط في القانون الدستوري العام "النظرية القانونية في الدولة وحكمها"، الجزء الثاني (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة عام ١٩٧١م).

د. اسماعيل مرزا:

مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي "الجزء الأول" (بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية ذات المسؤولية المحدودة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٦٠ م).

د. السيد صبري :

مبادئ القانون الدستوري (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٤٩ م).

د. بكر القباني :

دراسة في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٧ م).

د. ثروت بدوي :

- النظام الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٧١ م).

- موجز القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٧٣ م).

د. جورجي شفيق ساري:

الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية "arkan al-tatseem al-siyasi" (بلا ناشر، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٧ م).

د. حسان محمد شفيق العاني:

الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة (بغداد، مطبعة جامعة بغداد، طبعة عام ١٩٨٦ م).

حسن أبو السعود سيف:

القانون الدستوري (بغداد، مطبعة الجزيرة، طبعة عام ١٩٣٨ م).

د. حسن مصطفى البحري :

- القانون الدستوري (دمشق، دار العصماء، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٩ م).

-- النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الأولى سنة ٢٠١٢ م).

د. حسين عثمان محمد عثمان:

النظم السياسية والقانون الدستوري (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٨م).

د. جابر جاد نصار:

الاستفتاء الشعبي والديمقراطية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٣م).

د. راغب جبريل خميس:

الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة (الاسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، طبعة سنة ٢٠٠٩م).

د. رمزي طه الشاعر:

- القانون الدستوري "النظرية العامة والنظام الدستوري المصري" (القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٧م).

- النظرية العامة للقانون الدستوري (القاهرة، مطبعة عين شمس، طبعة عام ١٩٧٩).

د. رفيق المصدق:

القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، طبعة ١٩٨٦م).

د. زين بدر فراج:

النظرية العامة للنظم السياسية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠١م).

د. سالم الكسواني:

مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني (عمان، مطبعة الكسواني، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٣م).

د. سام دلة:

القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، مطبعة المحبة، طبعة عام ٢٠٠٢م).

د. سامي جمال الدين:

أصول القانون الإداري "الجزء الثاني" (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة عام ١٩٩٦م).

د. سعاد الشرقاوي:

النظم السياسية في العالم المعاصر "الجزء الأول" (القاهرة، دار النهضة العربية الطبعة الثانية، سنة ١٩٨٢م).

د. سعد عصيفور:

القانون الدستوري "الجزء الأول" (الإسكندرية، دار المعارف، الطبعة الأولى، سنة ١٩٥٤م).

د. سعيد بوالشعير:

القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "الجزء الثاني" (الجزائر، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، بلا تاريخ).

د. سليمان صالح الغويل:

الاستفتاء وأزمة الديمقراطية "دراسة قانونية سياسية مقارنة" (بنغازي، منشورات جامعة قاريونس، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٣م).

د. سليمان محمد الطماوي:

- النظرية العامة للقرارات الإدارية (القاهرة، بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٦م).

- السلطات الثلاث في дساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، سنة ١٩٩٦م).

د. شمران حمادي:

النُّظم السّياسية (بغداد، مطبعة الإرشاد، الطّبعة الرابعة، سنة ١٩٧٥ م).

د. صالح جواد الكاظم & د. علي غالب العاني:

الأنظمة السياسية (بغداد، بدون دار النّشر، طبعة عام ١٩٩١ م).

د. صبحي المحمصاني:

الدّستور والديمقراطية (بيروت، دار العلم للملايين، طبعة عام ١٩٥٢ م).

صبحي محرم & عمر وصفي عقيل:

المشاركة الشعبية في الحكم المحلي (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٤ م).

د. طعيمة الجرف:

- نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي (بلا ناشر، طبعة عام

. ١٩٦٤ م).

- الدول (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٣ م).

ظافر القاسمي:

نظام الحكم في الشّريعة والتّاريخ الإسلامي (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٧ م).

د. عبد الحميد متولي :

- القانون الدّستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدّستورية في

الشّريعة الإسلامية (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٩٩ م).

- أزمة الأنظمة الديمقراطية (الإسكندرية، دار الطالب، طبعة عام ١٩٥٤ م).

- الحرّيات العامة (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٧٥ م).

د. عبد الكريم غالب:

سلطة المؤسسات بين الشّعب والحكّم (الدار البيضاء، مطبعة النّجاح

الجديدة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٧ م).

د. عبد الفتى بسيونى عبد الله:

- المبادئ العامة للقانون الدستوري (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٥م).

- النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٩٧م).

- سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلاني (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٩٤م).

د. عثمان خليل & د. سليمان محمد الطماوى:

القانون الدستوري (بلا مكان للنشر، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، عام ١٩٥٣م، ١٩٥٤م).

د. عصمت سيف الدولة:

- النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية (دار الموقف العربي، طبعة عام ١٩٩١م).

د. فاروق الكيلاني:

شرعية الاستفتاء الشعبي (بلا ناشر، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩١م).

د. كريم يوسف أحمد كشاكش:

الحرّيات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة سنة ١٩٨٧م).

د. كمال الغالي :

مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، مطبعة الروضة، طبعة سنة ١٩٩١م).

د. ماجد راغب الحلو:

الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة ١٩٨٣م).

د. محسن خليل :

النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت، دار التهضمة العربية، طبعة ١٩٧٩م).

محمد الأحمرى :

الديمقراطية "الجذور وإشكالية التطبيق" (بيروت، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٢م).

د. محمد ضياء الدين الرئيس :

النظريات السياسية الإسلامية (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٦٩م).

د. محمد عبد القادر حاتم :

الرأي العام وتأثيره بالإعلام والدعائية (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة عام ١٩٩٣م).

د. محمد علي آل ياسين :

القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة" (بيروت، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بلا تاريخ).

د. محمد قدرى حسن :

- رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٨٧م).

- الاستفتاء في النظام الدستوري المصري (بلا ناشر، طبعة عام ١٩٩١م).

د. محمد كامل ليلة :

- **النظم السياسية "الدولة والحكومة"** (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٧١م).

- **النظم السياسية "الدولة والحكومة"** (بيروت، دار التهضمة، سنة ١٩٦٩م).

- **القانون الدستوري والدستور المصري** (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٦٧م).

د. محمد محمد بدران:

النظم السياسية المعاصرة (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٩ م).

د. محمد نصر مهنا:

في النظام الدستوري والسياسة "دراسة تطبيقية" (الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٥ م).

د. محمود عاطف البنا:

النظم السياسية "أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية" (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، سنة ١٩٨٤ م).

د. محمود محمد حافظ:

الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة، بلا ناشر، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦ م).

د. محمود محمد خلف & د. محمد مصباح عيسى:

الديمقراطية في سويسرا "دراسة تحليلية في أسس الحكم الديمقراطي" (طرابلس، المركز العالمي للدراسات. طبعة عام ١٩٩٦ م).

د. ميلود المهذبي & د. إبراهيم أبو خزام:

الوجيز في القانون الدستوري "الكتاب الأول" (بنغازي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، الطبعة الثانية، سنة ١٩٩٦ م).

د. محبي الدين عبد الحليم:

الرأي العام في الإسلام (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨ م).

د. نعمان أحمد الخطيب :

- الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، عام ٢٠١١ م).

- مبادئ القانون الدستوري (عمان ، دار الثقافة العربية للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٩٣ م).

د. نوري لطيف:

القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (بغداد ، مطبعة علاء ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٧٩ م).

د. نوري لطيف & د. علي غالب خضير العاني:

القانون الدستوري "النظرية العامة" (بلا ناشر ، طبعة عام ١٩٧٨ م).

د. يحيى الجمل:

نظريّة الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا تاريخ).

د. يوسف حاشي:

في النظرية الدستورية (بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٩ م).

٢) الرسائل العلمية :

د. حسن مصطفى البحري :

- الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة سنة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ م).

د. عبد الوهاب محمد عبده خليل:

الصراع بين السلطة والحرية (الصراع بين السلطة والحرية ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة ٢٠٠٤ م).

د. غسان سليم عرنوس :

مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة دمشق، عام ٢٠١٢ م).

كااظم علي الجنابي:

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام اللبناني (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ٢٠٠٠ م).

ياسين محمد عبد الكريم الخراساني:

المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ٢٠٠٠ م).

مهند العبود:

"مدى التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية "دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ٢٠١٢ م).

بيداء عبد الجواد محمد توفيق العباسى:

الاستفتاء الشعبي وبعض التطبيقات المعاصرة (رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة الموصل، عام ٢٠٠٣ م).

أحمد العزي النقشبندي:

تعديل الدستور (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ١٩٩٤ م).

دولة أحمد عبد الله محمد البريفكاني:

وسائل تولي السلطة وتطبيقاتها في الدساتير العربية (رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، عام ٢٠٠٢ م).

لمى علي فرج الظاهري:

الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدّساتير المعاصرة

(رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، عام ٢٠٠١م).

فادي جديد:

مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم

السياسية المعاصرة (رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة

دمشق، عام ٢٠١٠م).

٣) الدوريات والمقالات :

د. حسن مصطفى البحري :

- سمو الدّستور؛ بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة

عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية المجلد

الثالث (دمشق، الطبعة الأولى ٢٠١٠م).

- الانتخاب؛ بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة

الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، المجلد الأول

(دمشق، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م).

د. حسان محمد شفيق العاني :

الاستفتاء الشعبي في الفقه الدّستوري، مجلة العلوم السياسية (بغداد، العدد

٢٤/، تموز، ٢٠٠١م).

د. جميلة الشربجي:

الاستفتاء، بحث قانوني منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، صادرة

عن هيئة الموسوعة العربية، التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، المجلد

الأول (الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٠م).

د. قائد محمد طريوش:

الاستفتاء العام وانتخاب رئيس الجمهورية في الدستور اليمني والدستير العربية، مجلة التوابت، العدد ١٧ / (صنعاء، أيلول، ١٩٩٩ م).

د. نزار كريم جواد:

الثورة السورية عام ١٩٥٢ وتطور الحركة الوطنية السورية (مجلة الفتح، العدد الحادي والثلاثون، ٢٠٠٧ م).

جمال نعماني:

الاستفتاء والتصديق الشعبي، بحث منشور في الموسوعة العربية، (العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد الأول، بلا تاريخ).

محمد يوسف محيميد:

شغل منصب رئيس الجمهورية في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ م المعدل (مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الثالث، العدد العاشر، السنة الثالثة، بلا تاريخ).

م.م بسام حازم عبد المجيد:

نراة الاستفتاء العام "دراسة مقارنة" (مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الثالث، العدد العاشر، السنة الثالثة، بلا تاريخ).

٤) الماجم الفوية والموسعات:

١- معجم مقاييس اللغة؛ لأبي الحسن أحمد بن زكريا (القاهرة، الجزء الرابع، طبعة عام ١٩٧١ م).

٢- الواي؛ الشيخ عبد الله البستانى (بيروت، طبعة عام ١٩٨٠ م).

٣- إبراهيم مصطفى؛ حامد عبد القادر؛ أحمد حسن الزيات؛ محمد على النجاد، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط (مصر، الجزء الثاني، طبعة عام ١٩٦١ م).

- ٤- بدر الدين الزركشي؛ البحر المحيط في أصول الفقه، المعجم الوجيز (القاهرة، مجمع اللغة العربية، الطبعة الأولى ١٩٨٠ م).
- ٦- المعجم الوسيط (القاهرة، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤ م).
- ٧- الشيخ منصور بن يونس بن إدريس البهوي؛ شرح المنهى، الجزء السادس "كتاب القضاء والفتيا" (مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٠ م).
- ٨- موسوعة الدّساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ م حتى ٢٠٠٧ م (القاهرة، الأمانة العامة لمجلس الشورى المصري، مركز المعلومات، طبعة يوليو/تموز ٢٠٠٧ م).
- ٩- جريدة الدستور، عدد ٢٣/١٢/٢٠١٢ م، يومية تصدر في مصر.

٥) مؤلفات مترجمة للعربية :

- أنديريه هوريو؛ القانون الدّستوري والمؤسسات السياسيّة "في جزأين"، ترجمة على مقلّد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد (بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، طبعة سنة ١٩٧٤ م).
- أوستن رني؛ سياسة الحكم، ترجمة حسن علي الذنون (بغداد، المكتبة الأهلية، طبعة عام ١٩٦٤ م).

٦) الدّساتير العربية :

- دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ م.
- دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ م.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ م.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ م.

ثانياً. باللغة الأجنبية :

١. مراجع اللغة الإنجليزية :

- 1- Bradley A. W, Bates and Hinsworth, Constitutional And Administrative Law, (London, 1990).
- 2- Hitchner, Dell C. & Harbold, William H.; Modern Government, A Survey of Political Science (New York; DODD, MEAD & Company, Second Edition, 1966).
- 3- Montesquieu; Charles de Secondat, Baron de The Spirit of Laws [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001).
- 4- P.Sharan, M. A, P; Political Organisation and Comparative Government (New Delhi, published by S. Chand & Co., 1965).
- 5- Rousseau (Jean-Jacques); The Social Contract or Principles of Political Right (1762), Translated from the French with an introduction by G. D. H. Cole (London: J.M. Dent & Sons LTD. First Issue of This Edition 1913 Reprinted 1916, 1920, 1923)..
- 6- Samuel P. Huntington; The Third Wave – Democratization in the late Twentieth Century, (University of Oklahoma Press: Norman and London, 1991).
- 7- Setälä, Maija & Schiller, Theo; Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation (New York: Routledge, First published 2009).
- 8- Stewart, Michael; Modern forms of government: a comparative study (London: George Allen & Unwin, 1965).
- 9- Walker, Mark Clarence; The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy (Palgrave Macmillan Ltd, First edition: 2003).

٢. مراجع اللغة الفرنسية :

- 1- Ardent, Philippe ; Les Institutions de la Ve République, (Paris: Hachette supérieur, Édition: 9e édition: 2004).

- 2- Camby (Jean-pierre);** Le référendum et Le droit, (APropos du référendum du 24 septembre 2000), Revue du droit public de La scince politique , en france , (et AL ' étranger , N1 , 2001).
- 3- Lavroff (Dmitri-Geogres);** le système politique français, constitution et pratique politique de la ve République (5 éme édition , paris , 1991).
- 4- Régis Gheudeau,(Domimique);** droit du contentieux constitutionnel (5éme edition, paris , 1999).
- 5- Fabre,(Michel-Henry);** Principes Republicains de droit Constitutionnel, (Paris, 1984).
- 6- Nguyen , Lemong;** La constitution de la Ve République, (théorie et pratique, paris , 1985).
- 7- pavoreu (Louis)& philip(Loic);** Les grandes décision du conseil constitutionnel ,(10éme édition , 1999).
- 8- Feldman, Jean Philippe;** De la Ve République à la constitution de la liberté (Paris Editions Charles Coquelin, 2008).

البحوث والمقالات :

-Referendums in the United Kingdom; Report with evidence,(house of lords, Select Committee on the Constitution (12th Report of Session 2009–10).

الدستورات الأجنبية :

- ***La Constitution Française de 1958.***
- ***Federal Constitution of the Swiss Confederation, of 18 April 1999 (Status as of 11 March 2012).***
- ***The Ohio Constitution, of 1851, (with amendments to 2011).***
- ***The California Constitution of 1880, (with amendments to 2011).***
- ***The Italian Republic Constitution of 1947.***

ثالثاً. مراجع الكترونية :

<http://www.aohr.net/?p=3098>

www.al-taleaa.net

ar.wikipedia.org/wiki/جنوب_السودان

www.almogaz.com/news/politics/2012/12/08/617929

(الفهرس)

<u>رقم الصفحة</u>	<u>الموضوع</u>
١.....	مقدمة.....
الفصل الأول	
ماهية الاستفتاء الشعبي	
١١	تمهيد وتقسيم.....
المبحث الأول : التعريف بالاستفتاء الشعبي	
١٢	تمهيد وتقسيم.....
١٣	المطلب الأول : معنى الاستفتاء لغةً واصطلاحاً
١٤	الفرع الأول : الاستفتاء لغةً.....
١٥	الفرع الثاني : الاستفتاء اصطلاحاً
١٧	المطلب الثاني : نشأة الاستفتاء الشعبي
٢١	المطلب الثالث : تمييز الاستفتاء الشعبي
٢١	الفرع الأول: الاستفتاء الشعبي والاستراس.....
٢٨	الفرع الثاني : الاستفتاء الشعبي والانتخاب.....
٤٠	الفرع الثالث : الاستفتاء الشعبي والبيعة.....
٤٢	الفرع الرابع : الاستفتاء الشعبي والشوري.....
المبحث الثاني : أنواع الاستفتاء الشعبي	
٤٥	تمهيد وتقسيم.....
٤٦	المطلب الأول : أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث موضوع التصويت
٤٧	الفرع الأول : الاستفتاء الدستوري.....
٤٨	أولاً - الاستفتاء التأسيسي.....
٥٨	ثانياً - الاستفتاء التعديلية.....
٧٠	الفرع الثاني : الاستفتاء التشريعي.....
٧٠	أولاً - مفهوم الاستفتاء التشريعي.....
٧١	ثانياً - تطبيقات الاستفتاء التشريعي.....

٩٥.....	الفرع الثالث : الاستفتاء السياسي
٩٦	أولاً - الاستفتاء على سياسة رئيس الدولة أو (الاستفتاء الشخصي)
٩٨.....	ثانياً - الاستفتاء على موضوع يتصل بسياسة الدولة.....
١٢٤	المطلب الثاني : الاستفتاء الشعبي من حيث وجوب إجرائه
١٢٤	الفرع الأول : الاستفتاء الإجباري.....
١٢٦	الفرع الثاني : الاستفتاء اختياري.....
١٢٩	الفرع الثالث : الاتجاه المزدوج.....
١٣١	المطلب الثالث : الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية النتيجة.....
١٣١	الفرع الأول : الاستفتاء الملزم.....
١٣٤	الفرع الثاني : الاستفتاء الاستشاري.....
١٣٦	المطلب الرابع : الاستفتاء الشعبي من حيث وقت استعماله
١٣٦	الفرع الأول : الاستفتاء السابق.....
١٣٧	الفرع الثاني : الاستفتاء اللاحق.....
١٣٩	المطلب الخامس : الاستفتاء الشعبي من حيث عمومية التصويت
١٣٩	الفرع الأول : الاستفتاء العام.....
١٤٠	الفرع الثاني : الاستفتاء المقيد.....
١٤١	المطلب السادس : الاستفتاء الشعبي من حيث عدد الدرجات
١٤٢	الفرع الأول : الاستفتاء المباشر.....
١٤٢.....	الفرع الثاني : الاستفتاء غير المباشر.....

الفصل الثاني

تقييم الاستفتاء الشعبي

١٤٧	تمهيد وتقسيم.....
١٤٨	الباحث الأول : مزايا الاستفتاء الشعبي وعيوبه
١٤٩	تمهيد وتقسيم.....
١٤٩	المطلب الأول : مزايا الاستفتاء الشعبي
١٥٠	الفرع الأول : تمكين المواطنين من المشاركة في الشؤون العامة.....
١٥٤	الفرع الثاني : الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التشريعية والتنفيذية.....
١٦٢	الفرع الثالث : تحقيق الاستقرار السياسي.....
١٦٤	الفرع الرابع : الاستفادة من الكفاءات خارج البرلمان.....
١٦٥	الفرع الخامس : الوقاية من التذمر والثورة.....

١٦٦	الفرع السادس : التربية السياسية للمواطنين.....
١٦٧	الفرع السابع : تحديد الأحزاب السياسية.....
١٧٠	المطلب الثاني : عيوب الاستفتاء الشعبيّ
١٧١	الفرع الأول : صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء.....
١٧٦	الفرع الثاني : زيادة أعباء المواطنين السياسية.....
١٧٩	الفرع الثالث : تغيب المستفتين.....
١٨٤	المطلب الرابع : الحد من أهمية البرلمانات.....
١٨٥	الفرع الخامس : الجمود وصعوبة التغيير.....
١٨٧	الفرع السادس : البطء في اتخاذ القرار.....
١٩٠	الفرع السابع : زيادة الأعباء المالية للدولة.....
١٩١	الفرع الثامن : تزييف نتائج الاستفتاءات.....
١٩٥	الفرع التاسع : الارتباط بأسلوب الإثارة الشعبية.....
	المبحث الثاني : عوامل نجاح الاستفتاء الشعبيّ
١٩٨	تمهيد وتقسيم.....
١٩٩	المطلب الأول : كفالة الحريات.....
٢٠٥	المطلب الثاني : سلامه الرأي العام وتقدم الوعي الشعبي.....
٢١١	المطلب الثالث : ملامحة موضوع الاستفتاء.....
٢١٢	الفرع الأول : وضوح الموضوع وبساطته.....
٢١٣	الفرع الثاني : الابتعاد عن الماوضيع المركبة.....
٢١٦	الفرع الثالث : حسن صياغة موضوع الاستفتاء.....
٢١٧	المطلب الرابع : نزاهة عملية الاستفتاء.....
٢١٨	الفرع الأول : مرحلة الدعاية.....
٢٢١	الفرع الثاني : مرحلة التصويت.....
٢٢٢	الفرع الثالث : مرحلة الإحصاء.....
٢٢٤	الفرع الرابع : مرحلة الرقابة.....
٢٣٠	خاتمة البحث
٢٣٥	قائمة المراجع
٢٥١	الفهرس