

الفصل الثاني

وسائل الديمقراطية

المبحث الأول

الانتخاب وأنواعه

تقوم الديمقراطية، وفق المفهوم الليبرالي، على أنما نظام حكم وطريقة حياة أي شكل من الديمقراطية تعتبر الحرية فيه العنصر الأساسي، وبالتالي، تهدف إلى الحفاظ على الحرية الفردية والحيلولة دون تحوّل الحكم إلى حكم استبدادي تسلطي (despotiques)، على حد أنصار الليبرالية.

وكان تولية الحكم، يتم عبر التاريخ، دائماً على أساس القوة المادية أو القوة الروحية، الاستيلاء والوراثة والاختيار، في حين أن هناك طريقة ديمقراطية تقوم على الانتخاب، أي تصويت عدد من الناخبين، تتوفر فيهم الشروط اللازمة للانتخاب. وقد أوضحت طريقة الانتخاب، الوسيلة الديمقراطية الأساسية لانتقاء الحكام في الدول المعاصرة.

وكان الاستيلاء أقدم وسيلة موصلة إلى الحكم، وهي طريقة تستعمل القوة، بمعناها المادي الكامل، على أنه ينبغي التمييز بين الاستيلاء، عقب ثورة داخلية، وبين الاستيلاء عن طريق الفتح الخارجي، عقب ثورة داخلية، وبين الاستيلاء عن طريق الفتح الخارجي. كما أن هناك فرق بين الانقلاب وبين الثورة، فالانقلاب (Coup d'état)، طريقة خسنة، يجري تنفيذها في دائرة الحكومة، ولا تعتمد إلا على القوة، بينما الثورة تستمد قوتها من الشعب الذي يقوم بتأييدها.

ومن الأهمية بمكان، التفريق بين الانقلاب على الحكومة وبين الثورة الشعبية، لا يبدو منسجماً مع الواقع، لأن أي انقلاب، مهما كان شكله، إلا وبصفه مدبروه بالثورة وتأييد الشعب له. ففي وقتنا الحاضر يستطيع صاحب القوة أن يستخدم وسائل شتى، ليس للتسلط على الشعب والحوول دون رفضه الأمر الواقع، وإنما لتحويل مجاري تفكيره وشعوره، تصب في صالح السلطة التي قامت بالانقلاب.

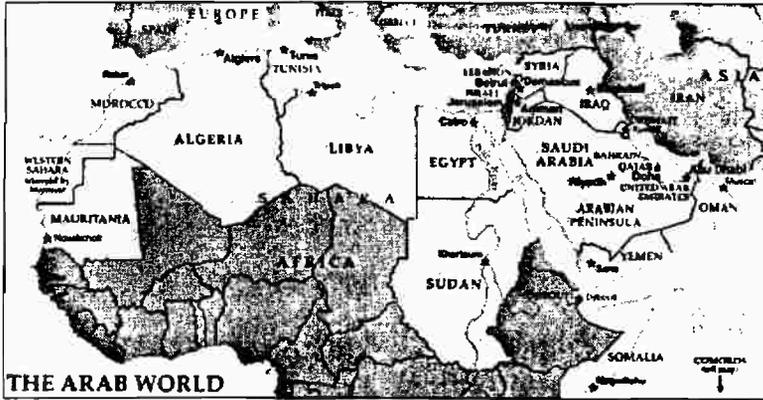
أما الفتح، فقد اتخذ أشكالاً متنوعة، انتهت في آخر الأمر أن تمكن فيها الفاتحون من الاستقرار في البلاد المغلوبة، إلى إنشاء دولهم وتأسيس حكوماتهم. كما لعبت الوراثة دوراً بارزاً في نظرية شرعية الحكم، وخاصة في عهد الملكيات، وقد بقيت الوراثة أصلاً للحكم، حتى بعد أن زالت فكرة التملك الخاص للحكم، وهي الحالة التي استمرت عليها الملكيات الأوروبية مدة أجيال، إلى أن قضت الثورة الفرنسية على هذه الفكرة، وأبدلتها بفكرة السيادة الشعبية.

وهناك الاختيار وهو تعيين الخلف عن طريق السلف، وهذه الصيغة اتبعتها كثير من الأنظمة، ففي روما كان الإمبراطور يختار خلفه، وفي الإسلام كان معاوية ابن أبي سفيان أول من اتبع هذه الصيغة باختيار ولده يزيد وطلب البيعة له في حياته. ونفس الحال لمبدأ الوراثة فإن الاختيار قد يكون وسيلة لتعيين الخلف، لحاكم منفرد كالخليفة أو الملك.

أيضاً، هناك نظام في العالم والوقائع يتسم بالحكم المزدوج أو المختلط (Gouvernement mixte)، وهو صيغة توفيقية بين مبدأ التولية بالقوة وبين مبدأ

التولية بالانتخاب، حيث وجد فيه بعض الفلاسفة مثل أرسطو والقديس توما الإكويني، النموذج للحكم المثالي، باعتبار أنه يجمع بين الطريقتين، اللتين لا بد من إتباع إحداهما في تولية الحكم.

فالديمقراطية الليبرالية، إذن، تُمكن من حماية الفرد في مجالين أساسيين هما: مجال العمل الحكومي ومجال العلاقات بين الحكام والمحكومين، فالأول يتيح الحرية للآراء أن تتعدّد وتتوّع حول إدارة ورعاية الشؤون العامة ومن ثمّ فالأكثرية تحترم الأقلية عن طريق تنظيم الانتخابات الحرة. أما الثاني فيقوم بالتأكيد على حقوق الأفراد. والوسيلتان الأساسيتان المعتمدتان في تطبيق الديمقراطية الليبرالية هما الاقتراع العام، ومبدأ فصل السلطات (séparation des pouvoirs).



خريطة الوطن العربي

المطلب الأول مراحل الانتخاب

تتعلق هذه المراحل، بالمرور عبر مراحل ضرورية لعملية الانتخاب قبل الاقتراع، وهناك كثير من القوانين قد جعلت الاقتراع (Vote) عملية مستوجبة الإجراء. حتى ولم يتقدم بالترشيح إلى المقعد المنشود مرشح واحد، بينما نجد في قوانين أخرى ترى أنه ليس من حاجة إلى إجراء عملية الانتخاب في هذه الحالة. وتمثل الأعمال التمهيدية في الانتخاب في تحديد الدوائر الانتخابية، تعيين تاريخ الانتخاب، دعوة الجماعات الانتخابية إلى الاقتراع. وإذا كان الانتخاب من نوع الانتخاب المنفرد، يجري عندئذ تقسيم الوحدة الإدارية إلى دوائر انتخابية خاصة، أما إذا كان الانتخاب على أساس القائمة، فتصبح الدائرة الانتخابية مطابقة للوحدة الإدارية. واحتياطاً للأمر، نجد كثير من الدول تتخذ في الدستور تعيين التاريخ، الذي يقتضي فيه أجزاء الانتخاب ودعوة الناخبين إليه، إما في حالة المجلس، وإما في حالة انقضاء مدة ولايته، وهناك تشريعات تترك الأمر للقوانين الانتخابية العادية.

بعد ذلك، تأتي مرحلة افتتاح الدورة الانتخابية، وذلك، حتى يستطيع المرشحون القيام بدعاياتهم الانتخابية، والناخبون بالتعارف إليهم وإلى برامجهم عن قرب. وتفتح الدورة رسمياً بنشر مرسوم تعيين يوم الاقتراع، ودعوة الناخبين إليه، في الجريدة الرسمية، لكي تنتهي في يوم الانتخاب، وهي مدة تتراوح عادة، بين العشرين يوماً وبين الخمسة أسابيع. ولهذه الدورة نتائج قانونية، تظهر في

التسهيلات التي يمنحها القانون للمرشحين والناخبين، في ممارساتهم الحريات العامة، من عقد الاجتماعات الانتخابية، وحرية النشر في الصحافة، وحرية نشر الإعلانات.

ومنعًا لاستغلال نفوذ أصحاب الثروات من السيطرة على الأصوات، لجأت كثير من الدول الغربية إلى سن قوانين حديثة من إيجاد صيغة من شأنها المساواة بين المرشحين، في تحديد النفقات الانتخابية، في إجراء رقابة على المصاريف الانتخابية، وغيرها من الوسائل الناجعة التي تستعملها هذه القوانين.

بعد ذلك، تأتي مرحلة التصريح بالترشيح لمقعد معين، وهو عمل قانوني، يقوم به المواطن لدى السلطة المختصة التي تسجله، وحتى يكون صحيحًا، فإنه يقتضي إجراؤه ضمن المدة التي يحددها قانون الانتخاب، مع تعيين الدائرة التي يتناولها هذا الترشيح. وقد أخذت القوانين الحديثة يجعل التصريح بالترشيح، عملية جوهرية مسبقة للانتخاب، لا بد من إجرائها في المدة المعينة قبل الانتخاب، وفقًا للشروط المحددة.

الفرع الأول

الآثار القانونية للاقتراع

تتضمن القوانين الحديثة عقوبات صارمة هدفها الحيلولة دون ارتكاب أعمال العنف والحد من الرشوة، من قبل المرشحين وأنصارهم، وهي من الوسائل الردعية التي تطبقها الدول العصرية بكل شدة في أثناء الانتخابات، مع ملاحظة أن الرشوة التي يرمي القانون إلى معاقبتها لم تكن الرشوة التي تتخذ

شكل إعطاء المال لشراء الأصوات، وإنما أيضًا الرشوة على اختلاف أنواعها، كالوعود بالوظائف، وبالمساعدات لدى الإدارة، وبمنح الأوسمة، وما شابه ذلك. إذن، الاقتراع هو تصويت الناخب بواسطة ورقة الانتخاب، وقد شاعت في الوقت الحاضر، طريقة التصويت السري، بطريقة الورقة السرية، التي أصبحت القاعدة السارية للانتخاب في كل مكان.

الفرع الثاني

ضمانات سرية التصويت

ومن أبرز هذه الوسائل التي تعتمد عليها القوانين الحديثة، المغلف الرسمي، والمعزل أو (الغرفة السرية). فهناك قوانين تفرض على الناخب استعمال مغلف رسمي يضع فيه ورقة تصويته، وهذه المغلفات توزعها الإدارة على الناخبين، وهي من نوع واحد وبورق غير شفاف. والمعزل (Isoloir) أو الغرفة السرية، هي غرفة صغيرة، مؤقتة، يدخل فيها الناخب إليها فيكتب، ما يشاء، ما يريده من أسماء المرشحين، على الورقة، التي يكون قد استلمها من رئيس مكتب الاقتراع، عند دخوله إليه.

الفرع الثالث

المكتب الانتخابي

المكتب الانتخابي هو السلطة الإدارية، التي تتولى تسيير عملية الاقتراع في منطقتها الخاصة بها. ويتألف المكتب عادة، من رئيس، يكون من موظفي الدولة، وعضوين أو أكثر، ينتخبهم الناخبون فور افتتاح عمليات الاقتراع.

وبعد الانتهاء من عملية الاقتراع، في الساعة المحددة في القانون، يباشر المكتب عملية فرز الأصوات، وذلك بحضور جمهور الناخبين وممثلين عن المرشحين. وتتضمن هذه العملية التأكد من عدد الأوراق الموجودة في الصندوق، ومن ثم، من مطابقة هذا العدد لعدد المقترعين المقيدين في القائمة، وتجرى هذه العملية بتلاوته بصوت عالٍ.

الفرع الرابع

إعلان النتائج والطعون

يعلن المكتب نتائج فرز الأصوات في صندوقه، وتتجمع بعد ذلك هذه النتائج، بعد تدوينها في محضر عملية الاقتراع العائدة للمكتب، وترسل إلى البلدية أو الولاية، حيث يتم جمعها وإعلانها نهائيًا.

وإذا كان هناك اعتراضات أو طعون في صحة الأعمال الانتخابية، فإن الجهة المخولة بالبت في ذلك، هي من اختصاص القضاء، أسوة بصلاحيته في الخلافات الأخرى، سواء كان هذا القضاء عاديًا أو خاصًا بالانتخاب.

المبحث الثاني

دستورية الدولة

يمكن تعريف الدستور، بالمعنى العام الواسع، أنه مجموعة القواعد التي تقنن تنظيم وسير عمل الدولة، وبالتالي، فإن كل دولة بهذا المعنى تملك، بحكم وجودها دستوراً، أي أن كل دولة لها عدد من الأحكام التي تقنن تنظيم وعلاقات السلطات العامة، حتى لا ينقلب الحكم إلى طغيان، من قواعد قانونية تسود أسس أعماله فتجعله حكماً منتظماً في إطار القانون ومقيداً بأحكامه.⁽¹⁾ فالمبادئ والقواعد والأحكام هي التي يتألف منها. في كل دولة، ما نسميه في عالمنا المعاصر، بالقانون الدستوري. ولكل دولة دستورها، وهي حالة قانونية متصلة بطبيعة كل دولة، ولا يشذ عليها أي مجتمع سياسي فكل مجتمع لا بد له من قانون ينصاع أفراداه إليه.

والجدير بالذكر، أن الدستور الذي يسود الدولة، قد اتخذ في الماضي، صورة الدستور العرفي، وبمرور الأيام أصبح في الدول المعاصرة، دستوراً مكتوباً باستثناء بعض الدول التي بقيت محافظة على تقاليدھا، كبريطانيا، بالرغم من دستوريته العريقة التي تقوم على العرف.

وهناك الدستور الخطي، الذي ظهر في التاريخ الحديث، والذي ظهر بعد تطورات مختلفة مرت على البلاد الغربية، إلى أن وصل، إلى إعلان مبدأ تقييد

(1) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع بلبنان،

سلطان الدولة، عن طريق دستور خطي يتضمن أحكامًا واضحة، وبالتالي، فالدستور الخطي يتضمن قوانين دستورية مقررة بشكل خاص، من قبل سلطة تشريعية خاصة، تسمى السلطة التشريعية، وللدستور الكتابي ميزة مزدوجة:

■ إنها تتصف بتفوق قانوني بحيث أن القوانين العادية لا تستطيع تجاوز حكمها،

■ وهي جامدة، بمعنى أنها تتم وفق إجراء خاص ولا يمكن أن تعدل إلا وفقًا لنفس الأصول الصارمة التي تطبق عند إقرار القوانين العادية.

والمعنى المادي (Sens materiel) للدستور، أنه يتناول موضوع الدستور ومحتوياته الراهنة، إلى جانب ما لا ينص الدستور عليه من التقاليد والأعراف، التي توارثها في حياته العملية. إلا أن للدستور أيضًا معنى آخر، وهو المعنى الشكلي (Sens formel)، أي الذي يعود إلى الشكل، أو الصيغة، التي ترتديها أحكامه في ظاهره.

إضافة إلى ما تقدم، تولدت فكرة هامة مفادها أن للدستور، الصدارة العليا، في الانتظام القانوني القائم في الدولة، وهي المكانة التي تجعل من الدستور القانوني المبدئي، الذي تستمد منه سائر قوانين الدولة، ومن هذه الفكرة، استنبط الفقه الدستوري، ما يعرف بمبدأ سمو الدستور، أو تفوقه أو سيادته، وبالفرنسية (Principe de la suprématie de la constitution)، الذي يقابله في القانون الدستوري الإنجليزي، المبدأ المعروفان بسيطرة البرلمان (Parliament supermacy)، وبسيادة القانون (Rue of law).

والنتيجة المترتبة على هذا المبدأ هو أن الدستور إنما يعلو على سائر القوانين المرعية، بمعنى أن هذه القوانين، إذا ما تعارضت، في روحها ونصوصها، مع الدستور، فإن الدستور في نهاية المطاف يكون مرجحاً عليها، أي أن تلك القوانين تكون خاضعة إلى مبادئه وقواعده. وفي مبدأ سمو الدستور، تكمن الفكرة القائلة بأن الديمقراطية لا تتحقق ولا تتقدم إلا في نطاق الانتظام الدستوري، أي أن الدستور جاء بحكم الديمقراطية التي أوجدت الحركة الدستورية، التي تجعله، بسبب ذلك، قانوناً، يخضع إلى سيادته، جميع من في الدولة، من حكام ومحكومين.

ومن مبدأ سمو الدستور، انحدرت النظرية الموصوفة بالرقابة الدستورية على القوانين (Contrôle de la constitutionnalité des lois)، وعلى سائر الأعمال التشريعية، وهي النظرية القائلة بأن ثمة تمييزاً في طبيعتها وقوة نفاذها، بين القوانين الدستورية، وفي طبيعتها الدستور، من ناحية، وبين القوانين العادية من ناحية ثانية، أي أن الدستور، مادام يؤلف القانون الأساسي للدولة، فلا بد لقوانين الدولة العادية، أن تكون متوافقة مع نصه وروحه.

الاقتراع العام

اعتبرت الليبرالية أنه من المستحيل تحقيق الديمقراطية المباشرة، التي تُعبّر خير تعبير عن تعريف الديمقراطية بأنها: حكم الشعب بالشعب لصالح الشعب، لأنها لم تستطع أن تتصور الشعب حاكماً ومحكوماً في آن معاً. فحتى جان جاك روسونفسه رأى أن هذا التعريف للديمقراطية هو مثال لا يمكن أن يطبق على الناس الذين هم غير مثاليين، فلقد قال في كتابه العقد الاجتماعي: لو كان الشعب مكوناً من آلهة لكان حكم نفسه ديمقراطياً. فحكومة كهذه لا تصلح للناس. لذلك تصبح المشاركة في إدارة الحكم عبر ممثلين يختارهم الشعب وينتخبهم ويباشرون باسمه التشريع وإدارة شؤون البلاد ضرورة ملحة لتحقيق الديمقراطية.

وانطلاقاً من ذلك، يمكن القول أن الاقتراع هو الحق المعترف به للمواطنين للتعبير عن خيارهم السياسي، غير أن حرية التعبير عن إرادة المواطنين في ظل النظام الرأسمالي هي موضوع أخذ وردّ.

وإذا سلمنا جدلاً، بأن حق الاقتراع هو من الحقوق السياسية الأساسية التي تنص عليها غالبية الدساتير في عصرنا الحاضر، والوسيلة التي تركز عليها الأنظمة المسماة بالديمقراطيات الغربية في شرعيتها، فإن الثابت حتى إشعار آخر، أن الاقتراع العام لم يعتمد في هذه الأنظمة إلا بعد صراعات وثورات عديدة، فلقد حرمت فئات كثيرة من ممارسة حق الاقتراع، وعلى الرغم من أن

الثورتين الأمريكية والفرنسية قامتا على أساس إعلان سلطة الشعب والدعوة للممارسة الديمقراطية، فلقد عمدت الديمقراطيات الغربية إلى الحد من تأثير الفئات الشعبية في ممارسة السلطة، فضيقت حق التصويت، باعتماد نظام الاقتراع المقيد، غير أنه بفضل النضالات الشعبية المستمرة اتسع تدريجياً نطاق الاقتراع إلى أن أصبح اقتراعاً عاماً.⁽¹⁾

المطلب الأول

تقييد حق الاقتراع

كانت نقطة الاقتراع في البداية محصورة في فئات من المواطنين تتوافر فيها شروط معينة، كالثروة أو المستوى التعليمي.

فبالنسبة للاقتراع الذي يعتمد الثروة كمعيار، يتمتع فقط بحق التصويت للمواطنين الذين يبلغ دخلهم السنوي حدًا معينًا، أو الذين يدفعون مقدارًا معينًا من الضرائب (taxes pasafiscales)، وبحسب تحديد مقدار الدخل أو الضريبة يكون عدد الناخبين كبيرًا أو صغيرًا. أي أن الاقتراع كان يتم على درجتين، وهكذا لم يكن عدد الهيئة الانتخابية يزيد عن بعض مئات الألوف، ومن ثم حرمان واستبعاد سائر الفئات الأخرى.

وقد اعتمدت هذه الطريقة الإقصائية في الدول الأوروبية منذ نهاية القرن الثامن عشر، ولا يزال لها أثر في بعض الأنظمة الانتخابية في عصرنا الحاضر. ففي فرنسا قيّد حق الاقتراع، بموجب النصوص الدستورية، فدرستور

(1) د. عصام سليمان، الديمقراطية، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ط1، ص30، 1988.

سنة (1791م) ربط ممارسة حق الاقتراع بدفع ضريبة تُعادل قيمة عمل ثلاثة أيام، حتى قيام الثورة الفرنسية سنة (1848م) حيث أصبح الاقتراع عامًا. لأن سبب الحكم الذي كان حكمًا أوليغاركيًا، كان محصورًا بالفئة البرجوازية.

وفي بريطانيا التي كان يتواجد بها البرلمان منذ سبعة قرون أدخلت عوائق على حق الاقتراع الشامل تقريبًا منذ القرن الرابع عشر، بصورة تدريجية، بحجة تحسين التقنية (techniques) الانتخابية، وفي سنة (1844م) تم إلغاء الفروق التمثيلية بين المدن والأرياف، وفي سنة (1918م) أقر الاقتراع الشامل للرجال والنساء مع فرق واحد أن الرجال يبلغ رشدهم الانتخابي في سنة الواحدة والعشرين والنساء في الثلاثين، ثم ألغى هذا الفرق سنة (1928م). وفي سنة (1944م) **Erreur ! Signet non défini.** أقر تنظيم إصلاحي يكفل المساواة في التمثيل بين كل الناخبين. وفي سنة (1970م) خُفِّض السن الانتخابي إلى (18) سنة.

أما في الولايات المتحدة، فقد حرم حق التصويت على كل من ليس بوسعه دفع ما سمي بالرسوم الانتخابي (poll taxes) ولم يبلغ إلا بناء على تعديل الدستور في سنة (1964م)، في حين لا تزال نجد أثرًا لهذه الضريبة، في الولايات الجنوبية، حيث يُفرض رسم انتخاب على من يريد ممارسة حقه بالاقتراع، وقد أريد من ذلك حرمان الطبقات الفقيرة التي غالبيتها العظمى من السود، من المشاركة في الانتخابات، وفي أيرلندا الشمالية، كان عدم المساواة في إعطاء الاقتراع للمواطنين سببًا من أسباب اندلاع الحرب الأهلية في نهاية سنة (1968م).

أما بالنسبة للاقتراع الذي يعتمد المستوى العلمي، فيقتصر حق الاقتراع على المواطنين الذين يحملون شهادات، أو يتمتعون بدرجة معينة من العلم، وقد اعتمد هذا المعيار في أوروبا حتى بالكاد سنة (1850م)، في الدول الخاضعة للاستعمار حتى وقت قريب، وقد بررت الأنظمة - آنذاك - اعتماده بالقول أن المواطنين الذين لا يملكون قدرًا كافيًا من الثقافة والعلم يمكنهم هم فقط اختيار الحكام، أما الأميون فلا يجوز لهم المشاركة في الاقتراع، لأن ليس بقدرتهم التمييز بين مرشح وآخر، وهنا يعود للظهور القول بأن الانتخاب هو وظيفة وليس حق، فقد اعتبرت الليبرالية الاقتراع وظيفة، ولو اعتبرته حقًا لما كان بالإمكان حرمان فئات منه.

المطلب الثاني

تقييد الاقتراع العام

اتسعت دائرة الاقتراع تدريجيًا لتشمل فئات جديدة من المواطنين، فأصبح الاقتراع العام خاصية الديمقراطية الغربية، فتم الاعتراف بحق التصويت (vote) للمواطنين، بغض النظر عن ثروتهم ومقدرتهم العلمية وانتمائهم السياسي أو الديني، ورغم ذلك يخضع هذا النوع بدوره لشروط محددة. لقد أُعترف بحق التصويت للمواطنين فقط وحُرم الأجانب، الذين يعيشون في دولة غير الدولة التي ينتمون إليها بالجنسية، من المشاركة بالاقتراع في الدولة التي يسكنون على أراضيها. وقد طالب البعض بمنح حق التصويت للأجانب المهاجرين منذ فترة طويلة، على الأقل في الانتخابات البلدية، ولكن حتى الآن لم

يتم التجاوب مع هذه الفكرة إلا في الدول الاسكندنافية، ومؤخرًا في بعض الدول الأوروبية.

وإذا عدنا إلى المواطنين أنفسهم، نرى أن حق التصويت ارتبط بشروط، من الواجب توافرها في المواطن لكي يتمكن من الاشتراك في الاقتراع، فقد حددت الأنظمة الانتخابية السن الذي يجب أن يبلغه المواطن لكي يشارك في العمليات الانتخابية، وهذا السن يتغير من دولة إلى أخرى، ويتراوح عادة بين الثامنة عشرة والواحدة والعشرون. كما حرمت من حق الاقتراع المواطنين المحكومين بجنابة أو جنحة شائنة، والمصابين بعاهات عقلية، وإذا كان لهذا الحرمان ما يبرره، فإن حجب حق الاقتراع عن بعض فئات المواطنين لا يمكن تبريره مطلقًا، فقد حرمت المرأة، على امتداد فترة زمنية طويلة، من حق التصويت، وصوت المرأة للمرة الأولى في بريطانيا سنة (1918م)، بعد نضال مرير، ومنحت حكومة جنوبي إفريقيا سنة (1930م) حق الاقتراع للنساء البيض فقط. وفي فرنسا لم تنل المرأة حقها في الاقتراع قبل سنة (1944م)، أما في سويسرا فتأخر ذلك إلى سنة (1971م)، ولا يزال حق التصويت في بعض الدول محصورًا بالرجال.

وهناك دول تمنع العسكريين من المشاركة بالاقتراع العام، على أساس أن الديمقراطية تقضي بتبعية السلطة العسكرية للسلطة المدنية. أما الأنظمة التي تمارس التمييز العنصري، فإنها تحرم بعض الفئات من المواطنين بسبب انتماءهم العرقية أو الدينية، من حق الاقتراع. وهو ما يتناقض ومبدأ المساواة، أحد أهم مبادئ الديمقراطية.

والجدير بالملاحظة، أن عملية الاقتراع تمر بثلاثة أدوار هي:

- الاقتراع، ويعني التصويت بالشكل المحدد في القانون، وهو الذي يُجرى عادة بكتابة اسم المرشح، على ورقة خاصة، تسمى ورقة التصويت (bulletin de vote).
- مركز الاقتراع، أي تعيين مركز التصويت، وذلك يجعله قريباً من الجماعات الناحية والإكثار، من عددها، لمنع تراحم الناخبين،
- يوم الاقتراع ومدته، وفي هذه الحالة نحدد بعض القوانين تحدد الاقتراع على يومين أو أكثر، على أن القاعدة المتبعة في الوقت الحاضر هي في جعل الانتخاب في يوم واحد، يبدأ من الساعة الثامنة صباحاً ولا ينتهي، بدون توقف إلا في المساء، بين الساعة الرابعة والسادسة.

المبحث الرابع الاستفتاء الشعبي

الاستفتاء الشعبي، أسلوب لممارسة الديمقراطية معتمد في بعض الديمقراطيات الغربية، يقصد منه الاطلاع على موقف الرأي العام من قضايا معينة، كتعديل الدستور مثلاً، أو إجراء تعديلات في بنية النظام السياسي أو الاقتصادي.. الخ. وهذا الأسلوب يتخذه أساتذة العلوم السياسية مقياساً لقرب أو بعد النظم الديمقراطية، فيصفون النظام الذي بداخله الاستفتاء الشعبي بأنه نظام ديمقراطية شبه مباشرة. ويصفون النظام الذي يقتصر على الاستفتاء الشعبي بأنه ديمقراطية مباشرة. أخذ اسمه ذا الأصل اللاتيني من التقاليد القديمة لنظم الحكم في المقاطعات السويسرية (cantons souverains).

وخلفية ذلك أن المقاطعات السويسرية في ذلك الوقت كانت تكون فيما بينها جامعة لها مجلس ذواختصاصات تشريعية، وكانت كل مقاطعة توفد إليه مندوبين اثنين مسلحين بتعليمات محددة لا يجوز لهما مخالفتها أو تجاوزها إلا بعد الرجوع إليها، وكان أسلوب عودتهما أن تطرح المسألة التي جدت في المجلس على شعب المقاطعة.

وما نلاحظه، أن الرجوع إلى الشعب لم يكن لاختيار مندوبين اثنين آخرين بل لأخذ رأيه في موضوع لم يكن المندوبان مفوضين فيه. وهكذا نعرف أن الأصل التاريخي للاستفتاء الشعبي مختلف اختلافاً جوهرياً عن انتخاب الأشخاص الذي يطلق عليه الآن استفتاء، وهي جزئية هامة في معرفة كيف

استغل اسم الاستفتاء الشعبي في التحول من غايته الأصلية وهي معرفة رأي الشعب في موضوع إلى غاية لا أصل لها هي انتخاب الأشخاص أو مساندة قراراتهم الخاصة.

ومع أن الاستفتاء الشعبي كانت له تطبيقات معاصرة للثورة الفرنسية وبعدها في سويسرا والولايات المتحدة إلا أن أهميته قد ظهرت لفترة قصيرة في وسط أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى.

على ضوء ما سبق ذكره، يتضح لنا جلياً أن الاستفتاء الشعبي قد يكون غطاء للاستبداد مخالف للدستور في ثلاث حالات:

- أولاهما: مخاطر التزييف،
- ثانيهما: الاستفتاء التصديقي،
- ثالثهما: الاستفتاء المحرم،
- رابعهما: الاستفتاء المستحيل.

وستعرض لهذه الحالات بالتفصيل:

المطلب الأول

مخاطر التزييف

لنُسلم في البداية، باستبعاد الحجة المتداولة بين الذين يناهضون الاستفتاء الشعبي أو يحدرون من مخاطره المتمثلة في التزييف (falsifier). إن هذه الحجة تستند إلى أن نتائج الاستفتاء الشعبي تأتي دائماً مؤيدة للقرار المطروح على الاستفتاء وبنسبة غير معقولة. ولهم في التدليل على عدم معقولته طرائف من

بينها أنه عندما طرح فرانكو حاكم اسبانيا الراحل قانون الوراثة من بعده على الاستفتاء الشعبي أسفر عن أن عدد الذين قالوا نعم أكثر من عدد المقيدين في جداول الانتخاب.

ومنها أول استفتاء شعبي حدث في فرنسا سنة (1793م) كانت نسبة من قالوا نعم فيه (99,99%) وأن هذه النسبة لم تقل عن (90%) في خمسة استفتاءات جرت خلال نصف قرن.

ونفس الحال في عدة دول. ولكن هل هذا معقول؟.. هل يعقل أن يتفق (99%) من الناس في أي مجتمع، في أي زمان، على أي شيء؟.. هل يعقل أن يكون المتطوعون للإدلاء بأصواتهم أضعاف الذين تتوافر لديهم أسباب أخرى بالإضافة إلى الرغبة في الاقتراع؟ ويتتهي بكثيرين إلى القول بأن كل الاستفتاءات زائفة وأن النتائج المعلنة بعيدة عن المساهمة الفعلية من جانب المواطنين في الاستفتاء (Référéndum) وليست بعيدة عن إرادة الذين أسهموا فعلاً فقط.

يبدو كل هذا معقولاً ولكنه محل خلاف، فمهما تكن ظواهر التزييف إلا أن دلالتها غير قاطعة. وقد حدث "مرة" في التاريخ أن قال الشعب الفرنسي "لا" ردّاً على أسئلة استفتاء في الإجابة عليها أعظم قادة تاريخه الحديث وأكثرهم شعبية. كان ذلك يوم (1969/4/29م) حين طرح الجنرال شارل ديغول على الاستفتاء الشعبي مشروع قانون (Projet de loi) يتضمن تقسيماً إدارياً جديداً لفرنسا وتعديلاً في اختصاصات مجلس الشيوخ (Sénat). وقد استقال الجنرال من رئاسة الجمهورية على إثر هذا الاستفتاء معتبراً أن عدم موافقة الشعب على

مشروع القانون سحب للثقة منه. فأكد أنه أكثر قادة التاريخ الحديث احتراماً للشعب والتزاماً بالديمقراطية، بالرغم من اتهامه أنه قد اتخذ من الاستفتاء الشعبي وسيلة ليتحول إلى قيصر مستبد (Déspotique).

إنها مرة واحدة تيممة في التاريخ ولكنها تعد من إطلاق الاتهام بالتزيف على كل استفتاء. ويبقى تزيف الاستفتاءات أو قابليتها للتزيف تتوقف على مقدرة الشعوب أو عجزها على فرض إرادتها وحماية أسلوب التعبير عنها. والأمر لا يقف على الاستفتاء ذاته، فكما تُزيف الاستفتاءات تُزيف الانتخابات.

أيضاً، قد تكون النسب المرتفعة أحياناً غير معقولة في الظروف الاجتماعية العادية نسبياً معقولة في ظروف اجتماعية غير معقولة، حيث أن الشعب يعرف من خبرته التاريخية مقدماً أن ليس له في الاستفتاء ناقة ولا جمل، وأن الأمر كنه إجراء شكلي، وأن موقفه لن يغير القرارات التي صدرت ونفذت... فليس ممن المستبعد أن يكون الذكاء الشعبي قد رأى في يوم الاستفتاء إجازة متاحة أو رأى في الاستفتاء إعفاء من غرامة مالية مفروضة على من يتخلف عن الإداء بصوته، فإن حضر وقال "نعم" فلأنه "لا فائدة" من قول "لا".

المطلب الثاني

الاستفتاء التصديقي

هذا النوع⁽¹⁾ من الاستفتاء تعرفه بعض النظم الدستورية، إذ أن هناك حالات يتوقف فيها القرار في الواقع على استشارة (Consultation) رأي الشعب ومثاله ما يسمى بـ (الاستفتاء التصديقي) (approbation)، وفيه يطرح على الاستفتاء مشروع قانون (projet de loi) وافق عليه البرلمان وتوقف نفاذه على رأي الشعب، ومنه ما يسمى "بالاعتراض الشعبي" ومثاله دستور أيرلندا الصادر في (1925/10/25م) المادة (74). وفيه يوقف نفاذ القانون إلى أن يُستفَى فيه الشعب. ومنه استفتاء الشعب في قرار نافذ منذ صدوره ليحال للشعب أن يوقف نفاذه أو يوافق على استمراره، وأيضاً ما نصت عليه المادة (74) من دستور سنة (1971م)، حيث تكون الإجراءات (Les procédures) التي تتخذ طبقاً لهذه المادة نافذة منذ صدورهما، ثم تعرض على الاستفتاء الشعبي فينتهي نفاذها أو يستمر طبقاً لما يسفر عنه الاستفتاء.

وفي هذه الحالات نكون أمام استفتاء شعبي حقيقي تكون نتيجته ذات أثر قانوني وفعلي في مصير القرار موضوع الاستفتاء. وبالتالي، يكون ثمة إمكانية للحدث عن تزيف (falsifier) أو عدم تزيف الاستفتاء. ولكن في صور أخرى يكون القرار موضوع الاستفتاء قد صدر أو نفذ فعلاً وقانوناً بدون توقف

(1) د. عصمت سيف الدولة، الاستفتاء في العالم الثالث، مرجع سبق ذكره.

على نتيجة الاستفتاء. في هذه الصورة يكون الحديث عن تزييف أو عدم تزييف الاستفتاء حديثاً عابثاً، وفي العبث تستوي "لا" بـ "نعم".

وكان مخترع هذا الأسلوب العابث هو إيمائول جوزيف سيزز، وهو رجل دين فرنسي ومثلاً تاريخياً صارخاً للسياسي الانتهازي العابث. ولد سنة (1747م) وتوفي سنة (1826م). تقوم فلسفته على استفتاء الشعب في قرارات نفذت فعلاً بقصد المساندة. قال: يجب أن يأتي النفوذ من أعلى والمقدرة من أسفل.. إن الشعب هو أساس البناء ولكن لا يجب عليه إلا أن يساند ويدعم القمة. وقد فعلها نابليون كأول سابقة في التاريخ. أعد له سيزز دستوراً وضعه موضع التنفيذ فعلاً يوم (1799/12/25م) واستفتى فيه الشعب يوم (1800/2/7م) أي بتنفيذه بشهرين.

وفي يوم (1961/3/18م) أعلن الرئيس الفرنسي ديغول موافقته على اتفاقيات إيفيان (Evian) الخاصة باستقلال الجزائر. وفي اليوم التالي وقّع على الاتفاقيات فأصبحت نافذة طبقاً للسلطات المخولة له كرئيس للجمهورية في المادة (52) من الدستور بدون حاجة إلى استفتاء الشعب فيها. ومع ذلك طرحها على الاستفتاء الشعبي الذي تم يوم (1962/4/18م) فكان ذلك مثار نقد ساخر من جانب أساتذة القانون والعلوم السياسية.

في يوم (1979/4/16م) وقّع رئيس جمهورية مصر العربية اتفاقية سلام مع دولة إسرائيل. وأصدر بها القرار الجمهوري رقم (53) سنة (1979م) ووافق عليه مجلس الشعب بتاريخ (1979/4/10م)، فأصبح الاتفاق نافذاً وله قوة القانون طبقاً للمادة (151) من الدستور دون حاجة إلى استفتاء الشعب فيه.

ومع ذلك طرح الاتفاق الموسوم معاهدة السلام المصرية - الإسرائيلية على الاستفتاء الشعبي يوم (20/4/1979م).

في كل الأمثلة السابقة لوجود استفتاء أصلاً حتى يمكن أن يقال أن إرادة الشعب قد زيفت أو لم تزيف. وليس لكلمة "نعم" أو كلمة "لا" أية دلالة على الإطلاق حتى يمكن أن يقال أن نسبة الذين قالوا "نعم" غير معقولة.

المطلب الثالث

الاستفتاء المحرم

إذا أردنا معرفة إذا كان الاستفتاء الشعبي أسلوباً ديمقراطياً أم ستاراً لنظام (Régim despotique) استبدادي فردي يحتاج الرجوع إلى النظام ذاته، إلى الدستور الذي ينظم أساليب اتخاذ القرارات ومضامينها. فحيث نجد أن الاستفتاء يجري بالمخالفة للدستور نقول في هذه الحالة أنه محرم دستورياً، وبالتالي، فهذه المخالفة تعتبر يافطة ديمقراطية للاستبداد والخداع من أجل تغطية القرارات الفردية والتي تعبر عن إرادة الأقلية.

ورغم الحجج التي طرحها الفقيه الفرنسي أسمان ضد طرح الدستور على الاستفتاء الشعبي وتفضيله أن ينتخب الشعب نواباً عنه يضعون له الدستور،⁽¹⁾ فإن ما قاله هربوت سبنسر يجانبه الصواب وهو كيف يخلق النائب حقاً لخالفه هو نفسه. ذلك لأن الدستور هو القانون الأساسي والأول، بمعنى أن قبله لا

(1) عصمت سيف الدولة، مرجع سبق ذكره.

يوجد تنظيم لكيفية اتخاذ القرارات وبدونه لا يوجد مجتمع منظم أصلاً، وبالنتيجة الحتمية لا توجد أية جهة أو أي أحد له حق إصدار دستور، أو تعديله ما لم يقبله الشعب. أما في نطاق الدستور فكل استفتاء شعبي ينطوي على مخالفة للدستور هو ستار ديمقراطي للاستبداد.

ويفهم من ذلك أن الاستفتاء الشعبي يكون مخادعاً وغطاءً للاستبداد في

ثلاث حالات:

- أن يكون وارداً على قرار محرم بنص في الدستور،
- أن يكون مخالفاً لنص في الدستور،
- أن يرد على قرار لا يتفق مع المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور وهذه ثلاثة الأنافي.

في مصر، طرح على الاستفتاء الشعبي في مصر قرار محرم تحريمًا قاطعاً بصريح نصوص الدستور الاتحادي الذي أصدره الشعب يوم أول سبتمبر سنة (1971م).

وبيان ذلك أن الدستور الاتحادي يتكون من وثيقتين أولاهما إعلان بنغازي عن قيام اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة، الذي تضمن الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية المتحدة، وقعه وأصدره رؤساء مصر وسوريا وليبيا يوم (17/4/1971م). والثيقة الثانية هي ما أطلق عليه الدستور الاتحادي. وقد نصّ هذا الأخير في مادته الـ (70) على أن يستمد الدستور مبادئه من الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية ويفسر على ضوئها.

تضمن إعلان بنغازي الذي استفتي فيه كجزء من الدستور النص الآتي:
"قرر الرؤساء الثلاثة بالإجماع ما يأتي:

- أن تحرير الأرض المحتلة هو الهدف الذي ينبغي أن تسخر في سبيله الإمكانيات والطاقات،
- أنه لا صلح ولا تفاوض ولا تنازل عن أي شبر من الأرض العربية،
- أنه لا تفريط في القضية الفلسطينية ولا مساومة عليها".

ورغم ذلك، فقد فاوضت حكومة مصر حكومة إسرائيل وعقدت معها صلحًا منفردًا يوم (26/3/1979م) صدر به القرار الجمهوري رقم (153) لسنة (1979م) يوم (5/4/1979م) ووافق عليه مجلس الشعب يوم (10/4/1979م) . إلى هنا لا يوجد أدنى شك في مخالفة المفاوضة والصلح والاتفاق للدستور أول سبتمبر سنة (1979م) . وهي مخالفة يتحمل مسؤوليتها الذين اقترفوها والذين اشتركوا في اقترافها، ويعرفون جميعًا أنهم خالفوا دستورًا قائمًا فأرادوا أن يستروا المخالفة بإسنادها إلى الإرادة الشعبية (la volonté populaire)، وهكذا عرض الاتفاق مع إسرائيل على الاستفتاء الشعبي يوم (20/4/1979م) ، ومنذئذ لم يكف كل قادر على الكلام من مؤيدي الاتفاق عن القول بأن (99,99%) من الشعب قد وافقوا على معاهدة السلام مع إسرائيل.

إنها ذات الدائرة الجهنمية التي تدعى حلقاتها من استبداد إلى استبداد..ولكن في هذه المرة باسم الشعب. طبقًا للإرادة الشعبية كما عبر عنها

في الاستفتاء. في هذه المرة استبداد باسم الديمقراطية. في هذه المرة "استبداد ديمقراطي".⁽¹⁾

هذا مثال للاستفتاء الشعبي على قرار محدد حرص الدستور على صدوره أصلاً. وهو مثال نادر لم نجد له شبيهاً في فرنسا أو في أية دولة. أما أمثلة الاستفتاء المخالف للدستور فكثيرة في فرنسا وفي مصر.

مثال آخر لاستفتاء شعبي مخالف لنصوص الدستور. إنه الاستفتاء الذي جرى يوم (1979/4/20م). كان من بين الموضوعات التي طرحت على الاستفتاء "حل مجلس الشعب". ودستور (1979م) يحرم حل مجلس الشعب إلا في حالتين:

الأولى: إذا قرر المجلس مسؤولية رئيس الوزراء. تقول المادة (127): ولرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي.. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا. هذه الحالة لم تكن واردة يوم (1979/4/20م) ولا قبله. كانت الحكومة قد وافقت على اتفاق الصلح مع إسرائيل وعرضته على مجلس الشعب (Conseil du peuple) فوافق عليه دون إثارة أي نزاع بينهما.

الثانية: جاءت في المادة (136) التي تقول: لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قرارًا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يومًا

⁽¹⁾ عصمت سيف الدولة، مرجع سبق ذكره.

من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب.

وإذا سلمنا جدلاً أن هناك ضرورة ديمقراطية لحل مجلس الشعب. فإن حدثاً خطيراً مثل عقد معاهدة صلح مع إسرائيل كان يقتضي حل المجلس وإعادة الانتخاب (electoral). لماذا لا يتشبهوا بالدول الديمقراطية التي كلما جَدَّ حدث هام أو خطر لم يكن مطروحاً يوم أن تم انتخاب أعضاء البرلمان؟. لبتنا نستطيع أن نوافق. الأمر جرى عكس هذا تماماً. فقد تمت موافقة (acceptation) الحكومة ومجلس الشعب على معاهدة الصلح قبل أن يحل المجلس. أكثر من الداخلية يجرمان على المرشحين نقد معاهدة الصلح أو التعرض لها أثناء الحملة الانتخابية ويعتبر ذلك جريمة (crime).

وهكذا - وقتها - قيل أن الشعب وافق يوم (1979/4/20م) بأغلبية (99,99%) على حل مجلس الشعب الذي وافق على معاهدة الصلح مع إسرائيل التي وافق عليها مجلس الشعب. لتصبح دلالة الاستفتاء الشعبي مهاترة ومسخرة يُلغى بعضها بعضاً.

المطلب الرابع

الاستفتاء المستحيل

استعرضنا نماذج من الاستفتاء الشعبي المحرم دستورياً إما لأنه وارد على قرار ممنوع (interdit) بنص صريح في الدستور، وإما لأنه وارد على قرار مخالف للمبادئ الأساسية في الدستور، وإما لأنه استفتاء غير جائز دستورياً ووجه

الاستبداد في النوع الأخير أنه مكشوف. فما هو محرم دستورياً أو مخالف لمبادئ الدستور ونصوصه استبداد بدون شبهة.

يكون الاستفتاء إذا تحقق دستورياً بمثابة الشجرة التي تحفي وراءها الاستبداد (despotique) حينما يكون مستحيلاً موضوعياً وقد تتساءل كيف يكون الاستفتاء الشعبي مستحيلاً موضوعياً؟. والإجابة على ذلك تكون إذا تذكرنا نسبة المواطنين الذين لهم الحق في الإدلاء بأصواتهم إلى أعداد أفراد الشعب. أنها دائمة نسبة قليلة، ذلك لأن الاستفتاء، مثل الانتخاب، هو وسيلة يقوم الشعب عن طريقها باختيار أحد البدائل المعروضة عليه. فهو يتوقف إمكاناً أو استحالةً على المقدرة على الاختيار لهذا ليس من حق كل مواطن أن ييدي رأيه في الاستفتاء الشعبي أو يقترح في الانتخاب - بل يُشترط في كل الدول والنظم - أن يكون قد وصل إلى سن معينة تفترض فيها المقدرة على الإدراك والاختيار. من هنا لا يساهم الملايين من الأطفال والغلمان واليافعين في الاستفتاءات أو الانتخابات. لا بسبب عدم وجود مصلحة لهم في الاختيار، فهم مواطنون مثلهم مثل الآخرين، ولكنه لأنه يفترض افتقارهم المقدرة على الإدراك والاختيار بحكم صغر السن. فنقول في هذه الحالة أن الاستفتاء مستحيل استحالة "ذاتية" قد تكون المقدرة الذاتية على الإدراك والاختيار متوفرة. ولكن "موضوع" الاستفتاء يكون غير قابل للإدراك والاختيار فنقول أن الاستفتاء مستحيل موضوعياً (objective)، وهو شائع.

حدث في فرنسا أن طرح على الاستفتاء الشعبي يوم (21/10/1945م) سؤالان يتصلان بوضع دستور النظام الجديد بعد تحرير فرنسا. كان أول

السؤالين: هل تقبل أن تقوم الجمعية المنتخبة بوضع الدستور؟ وهو سؤال مركب. جزء منه يتعلق بما إذا كان الدستور تضعه جمعية أم لا. والجزء الثاني يتعلق بما إذا كانت الجمعية منتخبة أم لا.. فأثار السؤال عاصفة شديدة من النقد. قيل أولا أنه لا يجوز أن يطرح على الاستفتاء سؤالان متداخلان ليجاب عليهما إجابة واحدة "نعم" أو "لا" وقيل ثانيا كيف يستفتى الشعب في أمر يختلف فيه أساتذة القانون الدولي (droit international).

قال "هرفي دوفال": إن السؤال المطروح يجب أن يكون مبسطا إلى أقصى حد.. يمكننا أن نقبل أو نرفض ملكا. وأن نختار بين الملكية والجمهورية. ونعطي أولا النساء حق الانتخاب (droit de vote). ولكن الاستفتاء الشعبي الذي يرد على مشروع دستور أو مشروع قانون دقيق مكون من عشرات المواد فهو بدون معنى، فمن السخرية أن نطرح عليه دستورا مكونا من (106) مواد كما حدث عام (1946م) أو (76) مادة في قانون كما حدث عام (1969م) في فرنسا.

المطلب الخامس

الاستفتاء الاستشاري (consultation)

يجمع الفقه العربي والفرنسي بدون استثناء واحد على أن الاستفتاء الاستشاري (consultation) استفتاء سياسي غير ملزم. ومع ذلك فإن الفقهاء في فرنسا يصوبون جل نقدهم على هذا الاستفتاء بالذات ويؤكدون بقوة على أنه مدخل خطير إلى الاستبداد. وقد يبدو هذا غريبا. كيف يكون غير ملزم ويكون مدخلا إلى الاستبداد في الوقت ذاته؟ الجواب بسيط.. في المجتمع الذي

يُحترم نفسه تقوم المؤسسات الدستورية بأداء وظائف (fonctions) حدها الدستور وحدد السلطة التي تقوم بها. البرلمان للتشريع وسن القوانين. الحكومة للتنفيذ. القضاء للفصل في الخصومات. فلماذا تريد أية سلطة منها استشارة الشعب في أمر والسلطة القضائية ليكون السؤال أكثر وضوحاً. لماذا تريد السلطة التنفيذية (pouvoir exécutif) على وجه التحديد استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء في سياستها؟.. يقولون أن قيصر هو أول من بدأ هذا التقليد الاستبدادي. كان يُخطب في الرومان ويبلغهم قراراته فإذا قوبل بالهتاف اعتر أن الشعب قد وافق على ما قرره. ولهذا يسمونه "الاستفتاء القيصري" ويتهمون كل من يلجأ إليه بأنه "قيصر" وهي تساوي - في لغة على النظم السياسية - كلمة "مستبد". أكثر من هذا قرباً إلى التحليل العلمي للاستفتاء الاستشاري أن يقال أنه ليس استفتاء أصلاً ولكنه اقتراع بالثقة. لـ "شخص حاكم" كما يحدث، ولكن بشكل أكثر وضوحاً.

إذن الاستفتاء الاستشاري هو في حقيقته اقتراع بالثقة. فلماذا لا يقال أن الشعب قد قال "نعم" لتلك المفاهيم التي سيختارها من استفتاءه "ثقة" منه في قدرته على تحديد تلك المفاهيم؟.. ولكن المسألة ستكون حينئذ اختياراً بين مفاهيم رئيس الجمهورية وبين مفاهيم "لا أحد" .. بين الموجود والمعدوم.. فيكون الاستفتاء في هذه الحالة مستحيلاً موضوعياً أيضاً. ومادام كذلك لماذا يجرون هذا النوع من الاستفتاء إذن؟.. لأن نمّة قرارات يراد فرضها بدون تحمل مسؤوليتها الدستورية أو الجنائية أو السياسية أو التاريخية فتسند إلى الإرادة الشعبية (volonté populaire) عن طريق الاستفتاء الشعبي.

أخطر من ذلك، قد يُستفنى الشعب في أمور مجهولة تمامًا. إما لأنها موجودة أو أنها غير منشورة (publication). في مصر وافق على قانون تنظيم الأحزاب قبل أن يصدر وذلك يوم (1977/2/10م)؟ وقيل أن الشعب وافق على إعلان حقوق الإنسان المصري وعلى ميثاق الشرف الصحفي ويوم (1977/5/12م)، ولم يكن في مصر شيء يسمى إعلان حقوق الإنسان المصري أو ميثاق الشرف الصحفي، أكثر من كل ذلك كله الاستفتاء يوم (1979/4/20م) حول معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، وكان الشعب المصري يجهل تمامًا المعاهدة وملحقاتها من وثائق وخرائط والاتفاق التكميلي لها. ولم يكن الشعب يعرف المعاهدة إلا ما نقلته وسائل الإعلام من أنها معاهدة تنتهي بها الحرب ويبدأ بها الرخاء.

نهاية المطاف أن الاستفتاء الشعبي أصبح من الخطورة بمكان على شعوب المجتمعات النامية التي تفتقد الوعي والتقاليد الديمقراطية التي تمكنها من إحباط محاولة سلب مكاسبها الديمقراطية، أن نعرف إلى أي مدى يستطيع الاستفتاء الشعبي أن يعرّف حتى الصفوة من المثقفين على أمواج تياره اللاديمقراطي.



بشار الأسد



أحمد بن بلة



معمر القذافي



الحسن الثاني

مبدأ الفصل بين السلطات

(Séparation des pouvoirs)

اعتبرت الليبرالية أن الحرية الفردية (Liberté individuel) هي قطب الرحي في الديمقراطية، لذلك كان من الواجب تنظيم الحكم على أساس صون هذه الحرية، ومنع السلطة م ممارسة الحكم بشكل تعسفي (Répressif)، فاعتمدت مبدأ فصل السلطات، وادعت أنه صمام الأمان للمواطنين.

ويعود أصل هذا المبدأ إلى فلسفة القرن الثامن عشر، حيث عاجله الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو (Montesquieu) في مؤلفه الشهير روح القوانين المنشور سنة (1747م)، في الفصل الرابع من الكتاب الحادي عشر مبدأ فصل السلطات وذلك عند كلامه عن الدستور الانجليزي، مبيّنًا أن السلطة تُميل بصاحبها إلى إساءة الاستعمال، وأنه لا سبيل لمنع تحويلها إلى أداة للاستبداد إلا بتجزئتها على أساس الوظائف التي تباشرها الدولة وهي صنع القوانين، وتطبيقها، والفصل في الخلافات، أي وظائف تشريعية وتنفيذية وقضائية.

وتأمينَ لحقوق المواطنين (Droits des citoyens) يجب تكليف هيئات مختلفة بكل وظيفة من هذه الوظائف، لأن هذه القاعدة لا تسمح للحاكم، كما في حالة حصر السلطات بيد واحدة، بسنّ التشريعات التي تتلاءم مع الحالات الخاصة، ولا بتعديل التشريع بحسب ما تملكه مصلحته عند التطبيق، بل إن تعدد سلطات الحكم يتيح لكل منها القيام بوظائفها بمعزل عن الاعتبارات التي تقوم

لدى السلطة الأخرى، دون أن يكون لإحداها الحق بالتعدي على وظائف الأخرى، عملاً بالقاعدة القائلة إن السلطة توقف السلطة.⁽¹⁾

يقول مونتسكيو في هذا المجال: "الحرية السياسية، عند المواطن، هي راحة البال المتأتية من شعور الفرد بالأمن. ولكي تتوفر هذه الحرية، يجب على الحكومة أن تكون حاضرة بحيث لا يخشى مواطن مواطنًا آخر".

"يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطات: السلطة التشريعية، والسلطة المنفذة للأمر المتعلقة بحقوق الإنسان، ثم السلطة المنفذة للأمر المتعلقة بالقانون المدني".

"فموجب السلطة الأولى يتولى الملك أو الحاكم سن القوانين لمرحلة أو بشكل دائم، ويعدل أو يلغي القوانين القائمة. وبواسطة الثانية يقر السلم أو يعلن الحرب، ويرسل ويتقبل السفراء، ويقر الأمن ويحتاط للغزوات، وبالثالثة يعاقب الجرائم ويحكم في الخلافات بين الناس. وتسمى هذه السلطة الأخيرة السلطة القضائية، والأخرى السلطة التنفيذية للدولة؟".

وهكذا، يتبين لنا من خلال قراءة متأنية للفقرات السابقة، أن هذا المبدأ (Principe) نشأ نتيجة لظروف تاريخية وحالات سياسية معينة، فقد وضع مونتسكيو نظريته في عالم كان يجاهد ضد السلطة الملكية المطلقة (Absolue). فكان من الضرورة بمكان أن تنصب كل الجهود لإبراز وشرح شرعية هذا الجهاد. وفعلاً حقق هذا النضال مؤشرات إيجابية بتبيان الفوارق القائمة بين

(1) د. عصام سليمان، الديمقراطية، مرجع سبق ذكره.

الوظيفتين اللتين يمارسهما السياسي وهما: وظيفة وضع القواعد العامة (Régles publics) التي ترمي إلى اشتراع القوانين، ووظيفة تطبيقها على الحالات الخاصة. وقد أدى الأمر إلى تجزئة السلطة، فأعطى الشعب الوظيفة التشريعية وترك للملك أولاديين يملونه ووظيفة التطبيق أو التنفيذ، فنشأت الملكية الدستورية حيث احتفظ الملك بوظيفة التطبيق بينما قام ممثلو الشعب بممارسة الوظيفة التشريعية. غير أن الدور الإيجابي الذي يعرف إلى مبدأ فصل السلطات، في تلك الفترة من التاريخ ضد سلطة الملك المطلقة، قد نخطاه تطور الواقع الاجتماعي والسياسي، ولم يعد يشكل ضمانة (Garantie) ضد التعسف والاستبداد. ويطبق اليوم مبدأ فصل السلطات بشكل صارم في الولايات المتحدة.

المطلب الأول

السلطة التشريعية

هي السلطة التي تقوم بها الدولة، في حدود إقليمها، وهي وظيفة التشريع، يمارسها في الدولة الدستورية عضو (Organe) خاص، أو مجموعة من الأعضاء، تتخذ شكل الهيئة الممثلة للإدارة الشعبية، بأسمائها المختلفة، من مجلس نواب، أو جمعية وطنية، أو برلمان أو كونغرس، بمجلسيهما، وما إلى ذلك من الهيئات التي تتصف بالصفة التمثيلية، بمعنى أن تكوينها يستمد مصدره من الانتخاب، إلا في الدول التي تتكون من مجالس على غير أساس الانتخاب، كالتعيين أو الوراثة.

والسلطة التشريعية لها وظائف عدة، ذلك أن اختصاصها لا يبقى منحصرًا في دائرة التشريع وحسب، بمعناه الدستوري، أي بعملية وضع القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، بل يمتد، عادةً، إلى أعمال لا تمت بصلّة، إلى القانون، بمعناه المادي، إذ أن ما من دستور إلا ويقر لهيئته التشريعية بصلاحيات لم تكن تشريعية، إلا بشكلها، كالموازنة العامة، ومنح الثقة للحكومة في النظام البرلماني ورقابة السياسة الخارجية والمصادقة على المعاهدات وسائر الاتفاقات الدولية إلى ما هناك من الصلاحيات التي ينيطها الدستور، بنصوص وضعية، بالسلطة التشريعية، وهي لا تتصل بالتشريع إلا من جهة مصدرها.

والخاصية الديمقراطية التي تتسم بها السلطة التشريعية، لكونها منبعثة من الشعب مباشرة، بطريقة الانتخاب، هي التي رفعت هذه السلطة إلى المرتبة الأولى في الأنظمة الدستورية، المبينة على مبدأ الفصل بين السلطات، فجعلتها مفضلة في خصائصها وامتيازاتها، على السلطتين الأخريين من سلطات الدولة.

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية (Pouvoir exécutif)

هذه السلطة أساسًا موروثة عن الثورة الفرنسية، والتقليدية في القانون الدستوري، وبالتالي، فإن السلطة التنفيذية القائمة في الدولة، إلى جانب السلطة التشريعية، محتصة بمهمة تنفيذ القوانين وحسب، كما نستشف ذلك من جميع الدساتير الفرنسية، ابتداءً من الدستور الأول، في سنة (1791م)، لغاية قوانين

سنة (1875م) الدستورية للجمهورية الثالثة. إذ فيها كانت تتوزع الأحكام بين السلطة التشريعية من جهة وبين السلطة التنفيذية من جهة ثانية.

والسلطة التنفيذية (الإجرائية) تفترض في أصلها، بأن لا تعدى هذه السلطة فيمن يمارسها من أعضاء الدولة، وظيفتها التنفيذية، المحصورة في حدود القوانين المرعية، بل وأن تبقى مقيدة، أعمالها، بأحكام هذه القوانين وأوامرها.

غير أن هناك المثالية، التي اتصفت بما تلك النظرية، كانت بعيدة عن وقائع الدولة وحاجاتها المتصاعدة، وخاصة عندما أخذت وظائف الدولة وأهدافها، تكبر وتوسع وتتعدد، في شتى الحقول السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخارجية، مما يتطلب السرعة والمرونة في التنفيذ.

وعلى هذا الأساس، يرى بعضهم أن السلطة التنفيذية، تقوم في واقع الأمر، على وظيفتين في طبيعتهما، يقوم بما عضوان منفصلان في مصدر وجودهما وأساليب أعمالهما، وهما السلطة السياسية، أو الحكومية (Pouvoir politique ou gouvernemental) التي تتولاها الحكومة المسؤولة، والسلطة الإدارية (Pouvoir administratif)، التي تمارسها الإدارة (Administration) باستمرار ودوام.

وهكذا، نشأت النظرية المعروفة في القانون الإداري، وهي من ابتكار مجلس الدولة في فرنسا، القائلة بأن للحكومة اختصاصًا لإجراء أعمال من النوع السياسي، ولا تقع تحت رقابة القضاء الإداري، وهي الأعمال التي تسمى بأعمال الحكومة (Actes de gouvernement) مثل العلاقات الدولية الدبلوماسية، على اختلاف أنواعها، خاصة ما تعلق منها بعقد المعاهدات

والاتفاقات الدولية، حل البرلمان ودعوة الناخبين للاقتراع. وجميعها من الأعمال التي استقر الاجتهاد على خضوعها إلى سلطة الدولة السياسية. إلا أنه ثبت من خلال الممارسة، أن الازدواجية في وظائف السلطة التنفيذية، للتمييز بين ما يعود منها إلى سياسة الحكومة، لتحررها من رقابة القضاء الإداري، وبين ما يتعلق منها بالأعمال الإدارية الخاضعة للقانون، لم تعد متفقة، مما دفع إلى إبراز نظريات قانونية، أصبحت مقبولة ومستعملة في اجتهاد القضاء الإداري منها: (1)

■ السلطة التنظيمية (Pouvoir réglementaire)، التي تمارس الحكومة من خلالها، صلاحية وضع أنظمة، هي بمنزلة التشريع، بمعناها المادي، لأنها تتضمن قواعد وأحكامًا قانونية، في شكل قرارات وزارية (Arrêtés ministérielles)، وعلى الأخص بشكل المراسيم العادية (Décrets ordinaires)، أو المراسيم التنظيمية (Réglementaires)، أو المراسيم المتضمنة أنظمة إدارية عامة (Règlements d'administration publique) وهي مجموعها لا تكون خاضعة للقوانين المرعية إلا من حيث المبادئ القانونية التي تستند إليها.

(1) أندريه هوريو، آدمون زباط، سبق ذكرهما.

■ نظرية الظروف الاستثنائية (Théorie des circonstances exceptionnelles)، ونظرية حالة الضرورة (Théorie de l'état de nécessité)، اللتان تميزان للحكومة اتخاذ إجراءات استثنائية، وحتى إذا كانت من نوع القوانين، في الحالات الطارئة، كالثورة وتوقع عدوان خارجي.

■ طريقة القانون الإطاري (Loi-cadre)، وهذه الصيغة مصطنعة من الجمهورية الرابعة في فرنسا تحايلا على المادة (13) من دستورها، التي كانت قد حرمت اللجوء إلى وسيلة المراسيم الاشتراعية، وكان يكفي البرلمان، وفق هذه الصيغة بتبيان بعض المبادئ، في نص القانون الإطاري، لكي تقوم الحكومة بانجاز هذه الأحكام في الأنظمة التي تضعها.

■ طريقة المراسيم الاشتراعية: وهي وسيلة، يمنح البرلمان وفقها للحكومة، صلاحية إصدار قوانين، بشكل مراسيم تشريعية، أو اشتراعية (Décrets-lois ou législatifs)، مشروطاً عليها إحالة هذه المراسيم إلى البرلمان، للمصادقة عليها، في فترة زمنية معينة، يحددها القانون المتضمن إعطاء الحكومة هذه الصلاحية، وهي صيغة ابتكرت في عهد الجمهورية الثالثة في فرنسا.

▪ طريقة توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، التي اتبعتها دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، يجعل التشريع، في جميع المواضيع، من اختصاص رئيس الجمهورية والحكومة، باستثناء بعض الأحكام القانونية الأساسية، التي أبقتها المادة (34) من الدستور، في نطاق صلاحية البرلمان، مع تمكن السلطة التنفيذية من إدخال هذه المواد، في صلاحية السلطة التنفيذية.

المطلب الثالث

السلطة القضائية

(Pouvoir judiciaire ou juridictionnel)

وهذه السلطة تحتل المرتبة الثالثة في نظرية مبدأ الفصل بين السلطات، ومهمة هذه السلطة هي البت والفصل في المنازعات، مهما كان مصدرها، من خلافات بين الأفراد أو الجماعات وبين الدولة أو إدارتها، أو الفصل في الخلافات حتى بين الإدارات ذاتها، مهما كانت طبيعية هذه الخلافات، من جزائية أو مدنية أو تجاري أو إدارية، وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المتبعة في الدولة.

بينما يرى بعض الفرنسيين،⁽¹⁾ أن السلطة القضائية إنما تهدف، أسوة بالسلطة التنفيذية، إلى تطبيق القانون، على المنازعات المعروضة على المحاكم، مما

(1) أنظر بعض خطب رجال الثورة الفرنسية، موافقة لهذا الرأي في كتاب كارمدي مالوغ، في البذة رقم 229، الوسيط في القانون الدستوري، ج2، مرجع سبق ذكره.

يعني في نهاية المطاف أن العملية القضائية لا تختلف في مضامينها عن السلطة التنفيذية، مادام كلاهما يهدف إلى تطبيق القانون، مما يضيء على السلطة القضائية طبيعة إجرائية أيضاً، ولا يدعو، بالتالي، إلى إمكانية إنشاء السلطة القضائية، كسلطة قائمة بذاتها، أي منفردة عن السلطة التنفيذية.

ووفق هذه الصيغة، لا يكون سلطان الدولة مشتملاً إلا على وظيفتين، أو سلطتين، السلطة التشريعية المختصة بوضع القواعد العامة من جهة، والسلطة التنفيذية، المكلفة بمهمة تنفيذ هذه القواعد من جهة ثانية، إما بطريقة الأداة، ومباشرة، وإما بواسطة المحاكم وفي إطار الدعوى، في حالة نشوب المنازعات حول تطبيق هذه القواعد القانونية.

على أن الثابت، وواقعياً يكمن معرفة المشهد القضائي ومصادقته، في كل مجتمع بلغ درجة من الوعي والتطور، من أداء هيئته، بأن يحتل مكانة خاصة ويمارس وظيفة مستقلة، مما يجيز الاعتبار، دستورياً، بأنه يؤلف سلطة مختلفة، فعلاً، عن السلطة التنفيذية، وخاصة إلى الطريقة التي تشكل بموجبها المحاكم، من قضاة وفقهاء ملمين بالعلوم القانونية، وإلى الشكل الذي تتخذه المحاكم، في أماكنها الخاصة، وعمّا إذا كانت منفصلة عن سائر المرافق الحكومية الأخرى، في فصل المنازعات المحالة إليها، وهي طرق وأشكال وقواعد وأصول، لا شك أنّها مختلفة عن تلك التي تخضع إليها الإدارات العامة ومصالحها.