

الفصل الثاني وسائل الديمقراطية

تقوم الديمقراطية، وفق المفهوم الليبرالي، على أنما نظام حكم وطريقة حياة أي شكل من الديمقراطيات تعتبر الحرية فيه العنصر الأساسي، وبالتالي، تهدف إلى الحفاظ على الحرية الفردية والحيلولة دون تحول الحكم إلى حكم استبدادي تسلطي (déspotiques)، على حد أنصار الليبرالية، فالديمقراطية الليبرالية تمكن من حماية الفرد في مجالين أساسيين هما: مجال العمل الحكومي ومجال العلاقات بين الحكام والمحكومين، فالأول يتيح الحرية للآراء أن تتعدد وتتنوع حول إدارة ورعاية الشؤون العامة ومن ثم بالأكثرية تحترم الأقلية عن طريق تنظيم الانتخابات الحرة. أما الثاني فيقوم بالتأكيد على حقوق الأفراد . والوسيلتان الأساسيتان المعتمدتان في تطبيق الديمقراطية الليبرالية هما الاقتراع العام (vote)، ومبدأ فصل السلطات (séparation des pouvoirs)¹.

¹ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، اندريه هوريو، مرجع سبق ذكره ج 2 ص 302

المبحث الأول

الاقتراع العام (suffrage universel)

اعتبرت الليبرالية أنه من المستحيل تحقيق الديمقراطية المباشرة، التي تعبر خير تعبير عن تعريف الديمقراطية بأنها "حكم الشعب بالشعب لصالح الشعب"، لأنها لم تستطع أن تتصور الشعب حاكما ومحكوما في آن معا. فحتى "جان جاك رو سو" نفسه رأى أن هذا التعريف للديمقراطية هو مثلل لا يمكن أن يطبق على الناس الذين هم غير مثاليين، فلقد قال في كتابه العقد الاجتماعي "لو كان الشعب مكونا من آلهة لكان حكم نفسه ديمقراطيا. فحكومة كهذه لا تصلح للناس". لذلك تصبح المشاركة في إدارة الحكم، عبر ممثلين يختارهم الشعب وينتخبهم ويشارون باسمه التشريع وإدارة شؤون البلاد ضرورة ملحة لتحقيق الديمقراطية.

وانطلاقا 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 ورد.

وإذا سلمنا جدلا، بأن حق الاقتراع هو من الحقوق السياسية الأساسية التي تنص عليه 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" الى الحد من¹ تأثير الفئات الشعبية في ممارسة السلطة، فضيقت حق التصويت، باعتماد نظام الاقتراع المقيد، غير أنه بفضل النضالات الشعبية المستمرة اتسع تدريجيا نطاق الاقتراع الى أن أصبح اقتراعا عاما .

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 حدا معينا، أو الذين يدفعون مقدارا معينا من الضرائب (taxes pasafiscales)، وبحسب تحديد مقدار الدخل أو الضريبة يكون عدد الناخبين كبيرا أو صغيرا. أي أن

¹ د. عصام سليمان. الديمقراطية. المركز العالمي للدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر ط1، ص30 ،

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 الاقصائية في الدول الأوروبية منذ نهاية القرن الثامن عشر، ولا يزال يوجد لها أثر في بعض الأنظمة الانتخابية في عصرنا الحاضر. ففي فرنسا قيد حق الاقتراع، بموجب النصوص الدستورية، فـدستور سنة 1791 ربط ممارسة حق الاقتراع بدفع ضريبة تعادل قيمة عمل ثلاثة أيام، حتى قيام الثورة الفرنسية سنة 1848 حيث أصبح الاقتراع عاما. لأن سبب الحكم الذي كان حكما أوليغاركيا، كان محصورا بالفئة البرجوازية.

وفي بريطانيا التي كان يتواجد بها البرلمان منذ سبعة قرون أدخلت عوائق على حق الاقتراع الشامل تقريبا منذ القرن الرابع عشر، بصورة تدريجية، بحجة تحسين التقنية (techniques) الانتخابية، وفي سنة 1844 تم إلغاء الفروقات التمثيلية بين المدن والأرياف، وفي سنة 1918 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 1928. وفي سنة 1944 أقر تنظيم إصلاحي يكفل المساواة في التمثيل بين كل الناخبين. وفي سنة 1970 خفض السن الانتخابي الى 18 سنة.

أما في الولايات المتحدة، فقد حرم حق التصويت على كل من ليس بوسعه دفع ما سمي بالرسم الانتخابي (poll taxes) ولم يبلغ إلا بنساء على تعديل الدستور في سنة 1964، في حين لا تزال نجد أثرا لهذه الضريبة، في الولايات الجنوبية، حيث يفرض 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 سببا من أسباب اندلاع الحرب الأهلية في نهاية عام 1968.

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 عام 1850، في الدول الخاضعة للاستعمار حتى وقت قريب، وقد بررت الأنظمة — آنذاك — اعتماده بالقول أن المواطنين الذين لا يملكون قدرا كافيا 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 حقا لما كان بالإمكان حرمان فئات منه .

المطلب الثاني

تقييد الاقتراع العام

اتسعت دائرة الاقتراع تدريجياً لتشمل فئات جديدة من المواطنين، فأصبح الاقتراع العام خاصية (الديمقراطيات 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 اعترف بحق التصويت للمواطنين فقط وحرّم الأجنبي، 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، وموخرًا 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 بجناية أو جنحة شائنة، والمصابين بعاهاات عقلية، وإذا كان لهذا الحرمان ما يبرره، فإن حجب حق الاقتراع عن بعض فئات المواطنين لا يمكن تبريره مطلقا، فقد حرمت المرأة، على امتداد فترة زمنية طويلة، من حق التصويت، وصوتت المرأة للمرة الأولى في بريطانيا عام 1918، بعد نضال مرير، ومنحت حكومة جنوبي إفريقيا عام 1930 حق الاقتراع للنساء البيض فقط. وفي فرنسا لم تنل المرأة حقها في الاقتراع قبل عام 1944، أما في سويسرا فتأخر ذلك الى عام 1971، ولا يسزال حق التصويت في بعض الدول محصورا 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.

المبحث الثاني

الاستفتاء الشعبي (référendum)

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 السويسرية¹ في ذلك الوقت كانت تكون فيما بينها جامعة لها مجلس ذو اختصاصات تشريعية، وكانت كل مقاطعة توفد إليه مندوبين إثنين مسلحين بتعليمات محددة لا يجوز لهما

¹ مخاطر الاستفتاء في العالم الثالث، د. عصمت سيف الدولة، دراسات عربية، عدد 3 يناير 1981

مخالفتها أو تجاوزها إلا بعد الرجوع إليها، وكان أسلوب عودتهما أن تطرح المسألة التي حدثت في المجلس على شعب المقاطعة.

وما نلاحظه، أن الرجوع إلى الشعب لم يكن لاختيار مندوبين إثنين آخرين بل لأخذ رأيه في موضوع لم يكن المندوبان مفوضين فيه. وهكذا نعرف أن الأصل التاريخي للاستفتاء الشعبي مختلف اختلافا جوهريا 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 جليا أن الاستفتاء الشعبي قد يكون غطاءا للاستبداد "مخالف للدستور" في ثلاث حالات:

— أولاهما: مخاطر التزيف (falsifier)

— ثانيهما: الاستفتاء التصديقي (approbation)

— ثالثهما: الاستفتاء المحرم

– رابعهما: الاستفتاء المستحيل

وستعرض لهذه الحالات بالتفصيل:

المطلب الأول

مخاطر التزيف

لنسلم في البداية، باستبعاد الحجة المتداولة بين الذين يناهضون الاستفتاء الشعبي أو يحذرون من مخاطره المتمثلة في التزيف (falsifier). إن هذه الحجة تستند إلى أن نتائج الاستفتاء الشعبي تأتي دائما مويده "للقرار" المطروح على الاستفتاء ونسبة "غير معقولة". ولهم في التذليل على عدم معقوليته طرائف من بينها أنه عندما طرح فرانكو حاكم إسبانيا 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 عام 1793 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؟ وينتهي الأمر بكثيرين إلى القول بأن كل الاستفتاءات زائفة وأن النتائج المعلنة بعيدة عن المساهمة الفعلية من جانب المواطنين في الاستفتاء (référendum) وليست بعيدة عن إرادة الذين اسهموا فعلا فقط .

يبدو كل هذا معقولا ولكنه محل خلاف، فمهما تكن ظواهر التزييف إلا أن دلالتها غير قاطعة. وقد حدث "مرة" في التاريخ أن قال الشعب الفرنسي "لا" ردا على أسئلة استفتاءه في الإجابة عليها أعظم قادة تاريخه الحديث وأكثرهم شعبية. كان ذلك يوم 1969/04/29 حين طرح الجنرال ديغول على الاستفتاء الشعبي مشروع قانون (projet de loi) يتضمن تقسيما إداريا جديدا لفرنسا وتعديلا في اختصاصات مجلس الشيوخ (sénat). وقد استقال الجنرال من رئاسة الجمهورية على إثر هذا الاستفتاء معتبرا أن عدم موافقة الشعب على مشروع القانون سحب للثقة منه. فلأكد أنه أكثر قادة التاريخ الحديث احتراما للشعب والتزاما بالديمقراطية، بالرغم من اتهامه أنه قد اتخذ من الاستفتاء الشعبي وسيلة ليتحول إلى قيصر مستبد (despotique).

إنها مرة واحدة يتيمة في التاريخ ولكنها تحد من إطلاق الألقاب بالتزييف على كل استفتاء. ويبقى تزييف الاستفتاءات أو قابليتها للتزييف

تتوقف على مقدرة الشعوب أو عجزها على فرض إرادتها وحماية أسلوب التعبير عنها. والأمر لا يقف على الاستفتاء ذاته، فكما تزييف الاستفتاءات تزييف الانتخابات.

أيضا، قد تكون النسب المرتفعة أحيانا غير معقولة في الظروف الاجتماعية العادية نسبا معقولة في ظروف اجتماعية غير معقولة، حيث أن الشعب يعرف من خبرته التاريخية مقدما أن ليس في الاستفتاء ناقة ولا جمل، وأن الأمر كله إجراء شكلي، وأن موقفه لن يغير القرارات التي صدرت ونفذت... فليس من 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 الإدلاء بصوته، فإن حضر وقال "نعم" فلأنه "لا فائدة" من قول "لا".

المطلب الثاني

الاستفتاء التصديقي¹

هذا النوع من الاستفتاء تعرفه بعض النظم الدستورية، إذ أن هناك حالات يتوقف فيها نفاذ القرار في الواقع على استشارة (consultation) رأي الشعب ومثاله ما يسمى "بالاستفتاء التصديقي" (approbation)، وفيه يطرح

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

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 1925/10/52 (المادة 74). وفيه يوقف نفاذ القانون إلى أن يستفتى فيه الشعب. ومنه استفتاء الشعب في قرار نافذ منذ صدوره ليكون للشعب أن يوقف نفاذه أو يوافق على استمراره، وأيضا ما نصت عليه المادة 74 من دستور سنة 1971، حيث تكون الإجراءات (les procédures) التي تتخذ طبقا لهذه المادة نافذة منذ صدورها ثم تعرض على الاستفتاء الشعبي فينتهي نفاذها أو يستمر طبقا 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 (falisifier) أو عدم تزيف الاستفتاء. ولكن في صور أخرى يكون القرار موضوع الاستفتاء قد صدر أو نفذ فعلا وقانونا بدون توقف على نتيجة الاستفتاء. في هذه الصورة يكون الحديث عن تزيف أو عدم تزيف الاستفتاء حديثا عابثا، وفي العبث تستوي "لا" بـ "نعم" ..

وكان مخترع هذا الأسلوب العابث هو "إيمائول جوزيف سـيـز"، وهو رجل دين فرنسي ومثالا تاريخيا صارخا للسياسي الانتهازي العابث

ولد عام 1747 وتوفي عام 1826. فلسفته تقوم على استفتاء الشعب في قرارات نفذت فعلا 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 (سيز) دستورا وضعه موضع التنفيذ فعلا يوم 1799/12/25 واستبقى فيه الشعب يوم 1800/02/07 أي بتنفيذه بشهرين.

وفي يوم 1961/03/18 أعلن الرئيس الفرنسي "ديغول" موافقته على اتفاقيات إيفيان (EVIAN) الخاصة باستقلال الجزائر. وفي اليوم التالي وقّع على الاتفاقيات فأصبحت نافذة طبقا للسلطات المحولة له كرئيس للجمهورية في المادة 52 من الدستور بدون حاجة إلى استفتاء الشعب فيها. ومع ذلك طرحها على الاستفتاء الشعبي الذي تم يوم 1962/04/18 فكان ذلك مثار نقد ساخر من جانب أساتذة القانون والعلوم السياسية.

في يوم 1979/03/26 وقّع رئيس جمهورية مصر العربية اتفاقية سلام مع دولة إسرائيل. وأصدر بها القرار الجمهوري رقم 53 السنة 1979 ووافق عليه مجلس الشعب بتاريخ 1979/04/10، فأصبح الاتفاق نافذا وله قوة القانون طبقا للمادة 151 من الدستور دون حاجة إلى استفتاء الشعب فيه ... ومع

ذلك طرح الاتفاق الموسوم "معاهدة السلام المصرية - الإسرائيلية" على الاستفتاء الشعبي يوم 1979/04/20.

في كل الأمثلة السابقة لم يوجد استفتاء أصلا 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 ما إذا كان الاستفتاء الشعبي أسلوبا ديمقراطيا أم ستارا لنظام (régime 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" دستوريا، وبالتالي، فهذه المخالفة تعتبر يافطة ديمقراطية للاستبداد والخداع من أجل تغطية القرارات الفردية أو التي تعبر عن إرادة الأقلية .

ورغم الحجج التي طرحها الفقيه الفرنسي "أسمان" ضد طرح الدستور على الاستفتاء الشعبي وتفضيله أن ينتخب الشعب نوابا عنه

يضعون له الدستور،¹ فإن ما قاله "هربرت سبنسر" بجانبه الصواب وهو "كيف يخلق النائب حقا لخالقه هو نفسه". ذلك لأن الدستور هو القانون الأساسي والأول، بمعنى أن قبله لا يوجد تنظيم لكيفية اتخاذ القرارات وبدونه لا يوجد مجتمع منظم أصلا، 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 سـتار ديمقراطي للاستبداد.

ويفهم من ذلك أن الاستفتاء الشعبي يكون مخادعا وغطاء للاستبداد في ثلاث حالات:

- 1 — أن يكون واردا على قرار محرم بنص في الدستور .
- 2 — أن يكون مخالفا لنص في الدستور.
- 3 — أن يرد على قرار لا يتفق مع المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور وهذه ثلاثة الأثافي.

في مصر طرح على الاستفتاء الشعبي في مصر قرار محرم تحريما قاطعا بصريح نصوص الدستور الاتحادي الذي أصدره الشعب يوم أول سبتمبر

سنة 1971

¹ عصمت سيف الدولة ، مرجع سبق ذكره.

بيان 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 17/04/1971. والثيقة الثانية هي ما أطلق عليه "الدستور
الاتحادي". وقد نص هذا الأخير في مادته الـ(70) على أن "يستمد هذا
الدستور مبادئه من الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية ويفسر
على ضوءها"

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

1 — أن تحرير الأرض المحتلة هو الهدف الذي ينبغي أن تسخر في
سبيله الإمكانيات والطاقات.

2 — أنه لا صلح ولا تفاوض ولا تنازل عن أي شبر من الأرض
العربية.

3 — أنه لا تفريط في القضية الفلسطينية ولا مساومة عليها."
ورغم ذلك، فقد فاوضت حكومة مصر حكومة إسرائيل وعقدت
معها صلحا منفردا يوم 26/03/1979 صدر به القرار الجمهوري رقم 153 لسنة
1979 يوم 05/04/1979 ووافق عليه مجلس الشعب يوم 10/04/1979. إلى هنا

لا يوجد أدنى شك في مخالفة المفاوضة والصلح والاتفاق لدستور أول سبتمبر 1979. وهي مخالفة يتحمل مسئوليتها الذين اقترفوها والذين اشتركوا في اقترافها، ويعرفون جميعاً أنهم خالفوا دستوراً قائماً فأرادوا أن يستروا المخالفة بإسنادها إلى الإرادة الشعبية (la volonté populaire) ، وهكذا عرض الاتفاق مع إسرائيل على الاستفتاء الشعبي يوم 1979/04/20، ومنذئذ لم يكف كل قادر على الكلام من مويدي الاتفاق عن القول بأن 99,99 % من الشعب قد وافقوا على معاهدة السلام مع إسرائيل.

إنما ذات الدائرة الجهنمية التي تنداعى حلقاتها من استبداد إلى استبداد.. ولكن في هذه المرة باسم الشعب. طبقاً 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 تحريم 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 1979/04/20. كان من بين الموضوعات التي طرحت على

¹ عصمت سيف الدولة ، مرجع سبق ذكره.

الاستفتاء "حل مجلس الشعب". ودستور 1979 يحرم حل مجلس الشعب إلا في حالتين :

الأولى: إذا قرر المجلس مسؤولية رئيس الوزراء. تقول المادة 127: "ولرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي.. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا". هذه الحالة لم تكن واردة يوم 1979/04/20 ولا قبله. كانت الحكومة قد وافقت على اتفاق الصلح مع اسرائيل وعرضته على مجلس الشعب (conseille 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 قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب".

وإذا سلمنا جدلا ان هناك ضرورة "ديمقراطية" لحل مجلس الشعب. فإن حدثا خطيرا مثل عقد معاهدة صلح مع اسرائيل كان يقتضي حل المجلس وإعادة الانتخاب (électoral). لماذا لا يتشبهوا بالدول الديمقراطية السقي كلما جد حدث هام أو خطير لم يكن مطروحا يوم أن تم انتخاب أعضاء

البرلمان؟.. ليتنا نستطيع ان نوافق. الأمر جرى عكس هذا تماما. فقد تمت موافقة (acceptation) الحكومة ومجلس الشعب على معاهدة الصلح قبل ان يحل المجلس. اكثر من الداخلية يجرمان على المرشحين نقد معاهدة الصلح أو التعرض لها أثناء الحملة الانتخابية ويعتبر ذلك جريمة (crime).

وهكذا — وقتها — قيل أن الشعب وافق 1979/04/20 بأغلبية 99.99% على حل مجلس الشعب الذي وافق على معاهدة الصلح مع اسرائيل التي وافق عليها مجلس الشعب. لتصبح دلالة الاستفتاء الشعبي مهاترة ومسخرة يلغي بعضها بعضا .

المطلب الرابع

الاستفتاء المستحيل

استعرضنا نماذج من الاستفتاء الشعبي المحرم دستوريا 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 دستوريا ووجه الاستبداد في النوع الأخير أنه مكشوف. فما هو محرم دستوريا أو مخالف لمبادئ الدستور ونصوصه استبداد بدون شبهة.

يكون الاستفتاء إذا تحقق "دستوريا" بمثابة الشجرة التي تخفي وراءها الاستبداد (despotique) حينما يكون مستحيلا "موضوعيا" وقد نتساءل كيف

يكون الاستفتاء الشعبي مستحيلا موضوعيا؟.. والإجابة على ذلك تكون إذا تذكرنا نسبة المواطنين الذين لهم الحق في الإدلاء بأصواتهم الى 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 إمكانا أو استحالة على المقدرة على "الاختيار" لهذا ليس من حق كل مواطن ان يبدى رأيه في الاستفتاء الشعبي أو يقترح في الانتخاب — بل يشترط في كل الدول والنظم — أن يكون قد وصل الى سن معينة تفترض فيها المقدرة على الإدراك والاختيار. من هنا لا يساهم الملايين من الأطفال والغلمان واليا فعيين 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 استفتاء من هم دون السن المقررة — حكما — لفقدانهم الأهلية القانونية استفتاء مستحيل استحالة "ذاتية" قد تكون المقدرة الذاتية على الإدراك والاختيار متوفرة . ولكن "موضوع" الاستفتاء يكون غير قابل للإدراك والاختيار فنقول أن الاستفتاء مستحيل موضوعيا (objective)، وهو شائع.

حدث في فرنسا ان طرح على الاستفتاء الشعبي يوم 21/10/1945 سؤالان يتصلان بوضع دستور النظام الجديد بعد تحرير فرنسا. كان أول السؤالين: هل تقبل ان 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 أولاً أنه لا يجوز ان يطرح على الاستفتاء سؤالان متداخلان ليحاب عليهما إجابة واحدة "نعم" أو "لا" وقيل ثانياً كيف يستفتى الشعب في أمر يختلف فيه أساتذة القانون الدولي (droit international). قال "هرفي دو فال": إن السؤال المطروح يجب ان يكون مبسطاً الى أقصى حد.. يمكننا ان نقبل أو نرفض ملكاً. وان نختار بين الملكية والجمهورية. ونعطي أولاً 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 ان نطرح عليه دستوراً مكوناً من 106 مواد كما حدث عام 1946 أو 76 مادة في قانون كمل حدث عام 1969 في فرنسا .

المطلب الخامس

الاستفتاء الاستشاري (consultation)

يجمع الفقه العربي والفرنسي بدون استثناء واحد على ان الاستفتاء الاستشاري (consultation) استفتاء سياسي غير ملزم. ومع ذلك فإن الفقهاء في فرنسا يصبون جل نقدهم على هذا الاستفتاء بالذات ويؤكدون بقوة على أنه مدخل خطير الى الاستبداد. وقد يبدو هذا غريباً. كيف يكون غير ملزم ويكون مدخلا الى الاستبداد في الوقت ذاته؟ الجواب بسيط.. في المجتمع الذي يحترم نفسه تقوم المؤسسات الدستورية بأداء وظائف (fonctions) حددها 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 يخطب في الرومان ويبلغهم قراراته فإذا قوبل بالهتاف اعتبر أن الشعب قد وافق على ما قرره. ولهذا يسمونه "الاستفتاء القيصري" ويتهمون كل من يلجأ إليه بأنه "قيصر" وهي تساوي — في لغة علم النظم السياسية — كلمة "مستبد". أكثر من

هذا قربا الى التحليل العلمي للاستفتاء الاستشاري أن يقال انه ليس استفتاء أصلا ولكنه اقتراع بالثقة. فالأصل في الاستفتاء أن يرد على موضوع. أما الاقتراع بالثقة فهو يرد على "شخص حاكم" كما يحدث ، ولكن بشكل أكثر وضوحا.

إذن الاستفتاء الاستشاري هو في حقيقته اقتراع بالثقة . فلماذا لا يقال ان الشعب قد قال "نعم" لتلك المفاهيم التي سيختارها من استفتاء "ثقة" منه في مقدرته على تحديد تلك المفاهيم ؟.. ولكن المسألة ستكون حينئذ اختيارا بين مفاهيم رئيس الجمهورية وبين مفاهيم " لا أحد" .. بين الموجود والمعدوم .. فيكون الاستفتاء في هذه الحالة مستحيلا موضوعيا أيضا.. ومادام كذلك لماذا يجرون هذا النوع من الاستفتاء إذن؟.. لأن ثمة قرارات يراد فرضها بدون تحمل مسئوليتها الدستورية أو الجنائية أو السياسية أو التاريخية فتسند الى الإرادة الشعبية (volonté populaire) عن طريق الاستفتاء الشعبي .

أخطر من ذلك، قد يستغنى الشعب في أمور مجهولة تماما. إما لأنها غير موجودة أو أنها غير منشورة (publication) . في مصر وافق على قانون تنظيم الأحزاب قبل أن يصدر وذلك يوم 10/02/1977؟ وقيل أن الشعب وافق على "إعلان حقوق الإنسان المصري" وعلى "ميثاق الشرف الصحفي"

يوم 12/05/1977 ولم يكن في مصر شيء يسمى "إعلان حقوق الإنسان المصري" أو "ميثاق الشرف الصحفي" .. أكثر من كل ذلك كله الاستفتاء يوم 20/04/1979 حول معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، وكان الشعب المصري يجهل تماما 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 الى أي مدى يستطيع الاستفتاء الشعبي أن يجرف حتى الصفوة من المثقفين على أمواج تياره اللاديمقراطي.

المبحث الثالث

مبدأ الفصل بين السلطات (séparation des pouvoirs)

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

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

وتأميننا لحقوق المواطنين (droit du citoyens) يجب تكليف هيئات مختلفة بكل وظيفة من هذه الوظائف، لأن هذه القاعدة لا تسمح للحاكم، كما في حالة حصر السلطات بيد واحدة، بسن التشريعات التي تتلاءم مع

الحالات الخاصة، ولا يتعدى¹ التشريع بحسب ما تمليه مصلحته عند التطبيق، بل ان 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، عملا بالقاعدة القائلة "إن السلطة توقف السلطة".

يقول "مونتسكيو"² 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 مواطننا 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،

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

² اندريه هوريو hauriou . القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية . مرجع سبق ذكره.

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