الفصل الثاني
وسائل الديمقراطية

obeikandl.com

تقوم الديمقراطية، وفق المفهوم الليبرالي، على أنها نظـــام حكـــم وطريقة حياة أي شكل من الديمقراطية تعتبر الحرية فيه العنصر الأساســي، وبالتالي، تهدف الى الحفاظ على الحرية الفردية والحيلولة دون تحول الحكم الى حكم استبدادي تسلطي (déspotiques)، على حد أنصار الليبراليـــة، فالديمقراطية الليبرالية تمكن من حماية الفرد في مجالين أساسيين هما: مجـــال العمل الحكومي ومجال العلاقات بين الحكام والمحكومين، فـــالأول يتيـــح الحرية للآراء أن تتعدد وتتنوع حول إدارة ورعاية الشؤون العامة ومـــن ثم فالأكثرية تحترم الأقلية عن طر يق تنظيم الانتخابات الحرة. أما الثاني فيقوم بالتأكيد على حقوق الأفراد . والوسيلتان الأساسيتان المعتمدتان في تطبيق الديمقراطية الليبرالية هما الاقتراع العام(vote)، ومبد أفصـــل الســـلطات (séparation des pouvoirs).[1]

[1] القانون الدستوري والموسسات السياسية، اندريه هوريو، مرجع سبق ذكره ج2 ص302

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 مثل 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 ويباشرون 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 ترتكز 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 من[1] 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 ، 1988

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، فدستور سنة1791 ربط ممارسة حق الاقتراع بدفع ضريبة تعادل قيمة عمل ثلاثة أيام، حتى قيام الثورة الفرنسية سنة1848 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 سنة1844 تم إلغاء الفروقات التمثيلية بين المدن والأرياف، وفي سنة1918 أقر الاقتراع الشامل للرجال والنساء مع فرق واحد أن الرجال يبلغ رشدهم الانتخابي في سنة الواحدة والعشرين والنساء في الثلاثين، ثم ألغى هذا الفرق سنة1928. وفي سنة1944 أقر تنظيم إصلاحي يكفل المساواة في التمثيل بين كل الناخبين. وفي سنة1970 خفض السن الانتخابي الى18 سنة.

أما في الولايات المتحدة، فقد حرم حق التصويت على كل من ليس بوسعه دفع ما سمي بالرسم الانتخابي(poll taxes) و لم يلغ إلا بنـــاء علـــى تعديل الدستور في سنة1964، في حين لا نزال نجد أثرا لهـــذه الضريبـــة، في الولايات الجنوبية، حيث يفرض رسم انتخاب على من يريد ممارسة حقـــه بالاقتراع، وقد أريد من ذلك حرمان الطبقات الفقيرة التي غالبيتها العظمـــى من السود، من المشاركة في الانتخابات، وفي ايرلندا الشمالية، كان عـــدم المساواة في إعطاء الاقتراع للمواطنين سببا من أسباب اندلاع الحرب الأهلية في نهاية عام1968.

أما بالنسبة للاقتراع الذي يعتمد المستوى العلمي، فيقتصـــر حـــق الاقتراع على المواطنين الذين يحملون شهادات، أو يتمتعون بدرجة معينـــة من العلم، وقد اعتمد هذا المعيار في أوروبة حتى بالكاد عام1850، في الدول الخاضعة للاستعمار حتى وقت قريب، وقد بررت الأنظمـــة ـــ آنـــذاك ـــ اعتماده بالقول أن المواطنين الذين لا يملكون قدرا كافيا من الثقافة والعلـــم يمكنهم هم فقط اختيار الحكام، أما الأميون فلا يجوز لهـــم المشـــاركة في الاقتراع، لأن ليس بقدرتهم التمييز بين مرشح وآخر، وهنا يعود للظـــهور القول بأن الانتخاب هو وظيفة وليس حق، فقد اعتبرت الليبرالية الاقـــتراع وظيفة، ولو اعتبرته حقا لما كان بالإمكان حرمان فئات منه .

المطلب الثاني

تقييد الاقتراع العام

اتسعت دائرة الاقتراع تدريجيا 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 وحرم 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، ومؤخرا في بعض الدول الأوروبية.

وإذا عدنا الى 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 الى أخرى،

ويتراوح عادة بين الثامنة عشرة والواحدة والعشرون. كما حرمت من حق الاقتراع المواطنين المحكومين بجناية أو جنحة شائنة، والمصابين بعاهات 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 عام1918، بعد نضال مرير، ومنحت حكومة جنوبي إفريقيا عام1930 حق الاقتراع للنساء البيض فقط. وفي فرنسا لم تنل المرأة حقها في الاقتراع قبل عام1944، أما في سويسرا فتأخر ذلك الى عام 1971، ولا يزال 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 انتماءاتهم العرقية أو الدينية، من حق الاقتراع. وهو ما يتناقض ومبدأ المساواة، أحد أهم مباديء 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 مثلا، أو إجراء تعديلات في بنية النظام السياسي أو الاقتصادي.. الخ..

وهذا الأسلوب يتخذه أساتذة العلوم السياسية مقياسا 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[1] 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، عدد3 يناير 1981 بيروت

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 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 التزييف(falsifier)
- ثانيهما: الاستفتاء التصديقي(approbation)
- ثالثهما: الاستفتاء المحرم

ـــ رابعهما: الاستفتاء المستحيل

وسنتعرض لهذه الحالات بالتفصيل:

المطلب الأول

مخاطر التزييف

لنسلم في البداية، باستبعاد الحجة المتداولة بين الذيـــن ينـــاهضون الاستفتاء الشعبي أو يحذرون من مخاطره المتمثلة في الـــتزييف(falsifier). إن هذه الحجة تستند إلى أن نتائج الاستفتاء الشعبي تأتي دائما مؤيدة "للقـــرار" المطروح على الاستفتاء وبنسبة "غير معقولة". ولهم في التدليل على عـــــدم معقوليته طرائف من بينها أنه عندما طرح فرانكو حاكم إســـبانيا الراحـــل قانون الوراثة من بعده على الاستفتاء الشعبي أسفر عن أن عـــــدد الذيـــن قالوا"نعم" أكثر من عدد المقيدين في جداول الانتخاب .

ومنها أول استفتاء شعبي حدث في فرنسا عام1793 كانت نسبة مـــن قالوا نعم فيه 99،99% وأن هذه النســـبة لم تقـــل عـــن 90 % في خمســـة استفتاءات جرت خلال نصف قرن.

ونفس الحال في عدة دول. ولكن هل هذا معقول؟.. هل يعقـــل أن يتفق 99 % من الناس في أي مجتمع، في أي زمان، على أي شـــيء؟.. هـــل يعقل أن يكون المتطوعون للإدلاء بأصواتهم أضعاف الذين تتوافـــر لديـــهم

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 استفتاه 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. فأكد أنه أكثر قادة التاريخ الحديث احتراما للشعب والتزاما بالديمقراطية، بالرغم من اقدامه أنه قد اتخذ من الاستفتاء الشعبي وسيلة ليتحول إلى قيصر مستبد(déspotique).

إنها مرة واحدة يتيمة في التاريخ ولكنها تحد من إطلاق الاتهام 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 تزيف الاستفتاءات تزيف 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 التصديقي[1]

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 أيرلندة الصادر في 1925/10/52 (المادة74). 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 المادة74 من دستور سنة1971، 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 تزييف(falisifier) أو عدم تزييف 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 تزييف أو عدم تزييف الاستفتاء حديثا عابثا، وفي العبث تستوي "لا" بـ"نعم" ..

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

ولد عام 1747وتوفي عام 1826. فلسفته تقوم على استفتاء الشعب في قـرارات نفذت فعلا بقصد "المساندة". قال: "يجب أن يأتي النفوذ من أعلى والمقـدرة من أسفل. إن الشعب هو أساس البناء ولكن لا يجب عليه إلا أن يســـاند ويدعم القمة". وقد فعلها نابليون كأول سابقة في التاريخ. أعد له (ســييز) دستورا وضعه موضع التنفيذ فعلا يوم 1799/12/25 واستفتى فيه الشعب يـوم 1800/02/07 أي بتنفيذه بشهرين.

وفي يوم 1961/03/18 أعلن الرئيس الفرنسي "ديغول" موافقته علـــى اتفاقيات إيفيان (EVIAN) الخاصة واستقلال الجزائر. وفي اليوم التالي وقّـع على الاتفاقيات فأصبحت نافذة طبقا للســلطات المخولــة لــه كرئيــس للجمهورية في المادة 52 من الدستور بدون حاجة إلى استفتاء الشعب فيــها. ومع ذلك طرحها على الاستفتاء الشعبي الذي تم يــوم 1962/04/18 فكــان 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 عليــه مجلس الشعب بتاريخ 1979/04/10، فأصبح الاتفاق نافذا وله قــوة القــانون طبقا للمادة 151 من الدستور دون حاجة إلى استفتاء الشعب فيه ... ومـــع

ذلك طرح الاتفاق الموسوم "معاهدة السلام المصرية ــ 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 "هر برت 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 ستار ديمقراطي للاستبداد.

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

1 ـ أن يكون واردا على قرار محرم بنص في الدستور .

2 ـ أن يكون مخالفا لنص في الدستور.

3 ـ أن يرد على قرار لا يتفق مع المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور وهذه ثالثة 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 "إعـــلان بنغازي عن قيام اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة" الذي تضمن الأحكـــام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية المتحدة" وقعه وأصدره رؤساء مصـــر وسوريا وليبيا يوم1971/04/17. والوثيقة الثانية هي ما أطلق عليه " الدســتور الاتحادي". وقد نص هذا الأخير في مادته الـــ(70) على أن" يستمد هـــذا الدستور مبادئه من الأحكام الأساسية لاتحاد الجمهوريات العربية ويفســـر على ضوئها"

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

1 ـــ أن تحرير الأرض المحتلة هو الهدف الذي ينبغي أن تســـخر في سبيله الإمكانات والطاقات.

2 ـــ أنه لا صلح ولاتفاوض ولاتنازل عن أي شـــبر مـــن الأرض العربية.

3 ـــ أنه لا تفريط في القضية الفلسطينية ولا مساومة عليها."

ورغم ذلك، فقد فاوضت حكومة مصر حكومة اسرائيل وعقـــدت معها صلحا منفردا يوم 1979/03/26 صدر به القرار الجمهوري رقم 153 لسنة 1979 يوم 1979/04/05 ووافق عليه مجلس الشعب يوم 1979/04/10. إلى هنـــا

لايوجد أدنى شك في مخالفة المفاوضة والصلح والاتفاق لدستور أول سبتمبر1979. وهي مخالفة يتحمل مسئوليتها الذين اقترفوها والذين اشتركوا في اقترافها، ويعرفون جميعا أنهم خالفوا دستورا قائما فأرادوا أن يستروا المخالفة بإسنادها الى 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 اسرائيل.

إنها ذات الدائرة الجهنمية التي تتداعى حلقاتها من استبداد الى استبداد.. ولكن في هذه المرة باسم الشعب. طبقا 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 أصلا. وهو مثال نادر لم نجد له شبيها في فرنسا أوفي أية دولة. أما أمثلة الاستفتاء المخالف للدستور فكثيرة في فرنسا وفي مصر .

مثال آخر لاستفتاء شعبي مخالف لنصوص الدستور . إنه الاستفتاء الذي جرى يوم1979/04/20. 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 المادة127:"ولرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي.. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا".هذه الحالة لم تكن واردة يوم1979/04/20 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 التي 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 يحرمان على المرشحين نقد معاهدة الصلح أو التعرض لها أثناء الحملة الانتخابية ويعتبر ذلك جريمة(crime).

وهكذا ـ وقتها ـ 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 تكـــون إذا تذكرنا نسبة المواطنين الذين لهم الحق في الإدلاء بـــأصواتهم الى أعـــداد أفراد الشعب. أنها دائمة نسبة قليلة، ذلك لأن الاستفتاء، مثل الانتخـــاب، هو وسيلة يقوم الشعب عن طريقها"باختيار" أحد البدائل المعروضة عليـــه. فهو يتوقف إمكانا أو استحالة على المقدرة على "الاختيار" لهذا ليس مـــن حق كل مواطن ان يبدي رأيه في الاستفتاء الشعبي أو يقترع في الانتخـــاب ـــ بل يشترط في كل الدول والنظم ـــ أن يكون قد وصل الى سن معينـــة تفترض فيها المقدرة على الإدراك والاختيار. من هنا لا يساهم الملايين مـــن الأطفال والغلمان واليافعين في الاستفتاءات أو الانتخابات. لا بسبب عـــدم وجود مصلحة لهم في الاختيار، فهم مواطنون مثلهم مثل الآخرين، ولكنـــه لأنه يفترض افتقادهم المقدرة على الإدراك والاختيار بحكم صغـــر الســـن. فنقول في هذه الحالة أن استفتاء من هم دون السن المقررة ـــ حكمـــا ـــ لفقدانهم الأهلية القانونية استفتاء مستحيل استحالة "ذاتية" قد تكون المقدرة الذاتية على الإدراك والاختيار متوفرة . ولكن "موضوع" الاستفتاء يكـــون غـــير قـــابل لـــلإدراك والاختيـــار فنقـــول أن الاســـتفتاء مســـتحيل موضوعيا(objective)، وهو شائع.

حدث في فرنسا ان طرح على الاستفتاء الشعبي يـــوم1945/10/21 سؤالان يتصلان بوضع دستور النظام الجديد بعد تحرير فرنسا. كـــان أول السؤالين: هل تقبل ان تقوم الجمعية المنتخبة بوضع الدستور ؟ وهو ســـؤال مركب. جزء منه يتعلق بما إذا كان الدستور تضعه جمعيـــة أم لا. والجـــزء الثاني يتعلق بما إذا كانت الجمعية منتخبة أم لا .. فأثار الســـؤال عاصفـــة شديدة من النقد. قيل أولا أنه لا يجوز ان يطرح على الاســـتفتاء ســـؤالان متداخلان ليجاب عليهما إجابة واحدة "نعم" أو"لا" وقيل ثانيـــا كيـــف يستفتى الشعب في أمر يختلف فيه أساتذة القانون الدولي(droit international).

قال "هرفي دوفال": إن السؤال المطروح يجب ان يكون مبســـطا الى أقصى حد.. يمكننا ان نقبل أو نرفض ملكـــا. وان نختـــار بـــين الملكيـــة والجمهورية. ونعطي أولا النساء حق الانتخـــاب(droit de vote). ولكـــن الاستفتاء الشعبي الذي يرد على مشروع دستور أو مشروع قانون دقيـــق مكون من عشرات المواد فهو بدون معنى، فمن السخرية ان نطرح عليـــه دستورا مكونا من 106 مواد كما حدث عام1946 أو76 مادة في قانون كمـل حدث عام1969 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 غريبا. 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 وضوحا. 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 ــ في لغة علم النظم السياسية ــ 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 استفتاه"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 يستفتى 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 1977/02/10؟ وقيل أن الشعب وافق على "إعلان حقوق الإنسان المصري" وعلى"ميثاق الشرف الصحفي"

يوم1977/05/12 و لم يكن في مصر شيء يسمى "إعلان حقـــوق الإنســـان المصري" أو "ميثاق الشرف الصحفي".. أكثر من كل ذلك كله الاســتفتاء يوم 1979/04/20 حول معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، وكان الشـــعب المصري يجهل تماما المعاهدة وملحقاتها من وثائق وخرائط والاتفاق التكميلي لها. و لم يكن الشعب يعرف المعاهدة إلا ما نقلته وسائل الأعلام مـــن أنهـــا معاهدة "تنتهي بها الحرب ويبدأ بها الرخاء".

نهاية المطاف أن الاستفتاء الشعبي أصبح من الخطورة بمكان علـــى شعوب المجتمعات النامية التي تفتقد الوعي والتقاليد الديمقراطية التي تمكنـــها من إحباط محاولة سلب مكاسبها الديمقراطية، أن نعـــرف الى أي مـــدى يستطيع الاستفتاء الشعبي أن يجرف حتى الصفوة من المثقفين على أمـــواج 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 عالجه 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 لاسبيل 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.

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

الحالات الخاصة، ولابتعد يل[1] 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 مواطنا آخر".

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

"فبموجب 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 والموسسات 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 المجهودات 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 الإجتماعي والسياسي، ولم يعد يشكل ضمانة(garantie) ضد التعسف والاستبداد. ويطبق اليوم مبدأ فصل السلطات بشكل صارم في الولايات المتحدة .