المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية
العراق نموذجا

صلاح حسن غضيب الشمري*

DOI:10.15849/ZUJJLS.230730.03

* قسم القانون، كلية مزايا الجامعة، العراق.
* للمراسلة: salahalshemari@gmail.com

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٣/١٢.
تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٦/٠٥.

الملخص

يمثل الدستور قمة الهرم القانوني لأي دولة بسموه على باقي القوانين، وإن الهدف الأساسي للدستور حماية المصلحة العامة للمجتمع بالدرجة الأولى، هذا المجتمع الذي يبقى دائماً في حركة من التطور، والدستور لا قيمة له إلا إذا واكب هذه الحركة، وذلك بأن يكون قابلاً بشكل دائم للتعديل على أساس الحاجة والضرورة. إن التعديل الدستوري يعبر عن ديناميكية التغيير في المجتمع، ويعد إحدى الإشكاليات التي تفرزها الممارسة السياسية في ميدان الصراع من أجل الحكم وتعزيز النفوذ، ومع ذلك يظل في ذاته عملية معقدة وشائكة. ولا يخفى على الجميع مدى أهمية المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية اقتراحاً وصياغةً وإقراراً، كونها المرتكز الأساس للديمقراطية، وفي تشجيعها إسهام في تطبيق الشرعية السياسية مما يجعل الإنسان كائناً سياسياً. ولكن كيف يمكن للإنسان بوصفه كائنا سياسيا أن يشترك في صياغة الدستور تشريعاً وتعديلاً وإلغاءً عبر مراحله المتعددة، وهل له دور في الرقابة على ذلك بعد نفاذه. تلك الأسئلة سنحاول من خلال هذا البحث الإجابة عليها.

الكلمات الدالة: العراق، الدستور، المشاركة السياسية، التعديل الدستوري، الناخب.

Political Participation in the Constitutional Amendments:Iraq as a model

Salah Hasan Ghadib Eakaal*

*** Department of Law, Mazaya University College, Iraq.**
*** Crossponding author: salahalshemari@gmail.com**

Received: 12/03/2023.
Accepted: 05/06/2023.

Abstract

The constitution is paramount in any country, safeguarding the public interest in an ever-changing society. Constitutional amendments reflect the dynamics of societal change, yet the process remains complicated and politically charged. Political participation is crucial in constitutional amendments, as it ensures that changes made to the constitution reflect the needs and aspirations of the society. Encouraging political participation is the cornerstone of democracy, making citizens active participants in the democratic process and contributing to the application of political legitimacy. This research aims to address how citizens can participate in the formulation, legislation, amendment, and cancellation of the constitution and the role they have in overseeing the process after implementation. Political participation plays a crucial role in the process of constitutional amendments, and this study aims to shed light on its vital role in the process.

Keywords: Iraq, the constitution, political participation, constitutional amendment, voter.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

المقدمة

تظهر أهمية الدستور في بناء العلاقات داخل المجتمع، فهو الذي يعكس الثقافة السائدة للمجتمع والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، كما يعتبر الضامن لسيادة القانون، والمرجع القانوني للدولة الذي ينظم سلطاتها، ويحدد نظام الحكم لها وطبيعة العلاقة بينهما وبين مواطنيها، ويمنح الحقوق ويظهر مدى ديمقراطية الدولة. وهو الكيان القانوني العام الذي يؤطر المجتمع السياسي المعاصر سياسياً وقانونياً على أساس مجموعة متناسقة من المبادئ الأساسية والأحكام الهادفة إلى تنظيم المجتمع في كافة أوجه نشاطه الفردي والعام.

ويصدق على الدستور ما قاله جورج ماديزون " في وضعنا لنظام نرغب أن يستمر لأجيال، علينا ألا نغفل التغييرات التي ستحدثها الأجيال "، ومن ثم فإن الهدف الأساسي للدساتير هو حماية المصلحة العامة للمجتمع بالدرجة الأولى، هذا المجتمع الذي يبقى دائماً في حركة من التطور، والدستور لا قيمة له إلا إذا واكب هذه الحركة، وذلك بأن يكون قابلاً بشكل دائم للتعديل على أساس الحاجة والضرورة.

وهكذا يبرز التعديل الدستوري كإجراء يعبر عن ديناميكية التغيير في المجتمع، بل كأحد الموضوعات الهامة في الممارسة السياسية للحكم، أو بمعنى أدق كأحد الإشكاليات التي تفرزها هذه الممارسة في ميدان الصراع من أجل الحكم وتعزيز النفوذ، ومع ذلك يظل في ذاته عملية معقدة وشائكة. كما أنه بقدر ما يعتبر ضرورة موضوعية يفرضها الواقع ومتغيراته وتطوره، حيث يفقد الدستور دون ذلك قيمته ككيان قانوني متحرك ومواكب لأي متغيرات، بقدر ما يثير التساؤل حول مدى وكيفية استخداماته، وهل يصب فعلاً في المصلحة العامة للمجتمع، أم أنه يحيل الدستور من كيان يحكم السلطات العامة إلى لعبة تحقق مآرب سياسية؟

إن الحاجة للتعديل الدستوري لا تقتصر على ضرورة مواكبة الدستور لقوانين التطور الحاصلة في المجتمعات، بل تكمن أيضاً في أن الدساتير ليست نصوصاً مقدسة، ولا عقداً اجتماعياً مرهوناً بمدة زمنية محددة مسبقاً، إنما هو نتاج جهد بشري قابل للتحسن والتطور. فالدستور مهما كان واضحاً ودقيقاً في نظر واضعيه أثناء تحريره، فهو معرض للتعديل على أساس العديد من الأهداف التي قد تبرز في معالجة النقص التشريعي الذي يصيب نصوصه، أو وضع حلول للأزمات التي قد يمر بها أي نظام دستوري، بغرض الحفاظ على مؤسسات الدولة والسلطات العامة فيها. ومع ذلك قد يتجه التعديل الدستوري إلى تحقيق دوافع سياسية أو أغراض شخصية إذا ما حصر في سلطة معينة، فيؤثر بذلك على التوازنات الأساسية بين السلطات، ويتجه إلى تكريس تفوق السلطة المختصة بالتعديل على باقي السلطات الأخرى.

تعد المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية المرتكز الأساس للديمقراطية التي يعبر عنها من خلال اتساع الاقتراع الشامل لكل أعضاء المجتمع، ومن خلال المؤسسات الشرعية التي تشجع وتيسر اللقاءات والتجمعات السياسية، والوجود الحزبي والتنظيمي، وفي تشجيع المشاركة السياسية إسهام في تطبيق الشرعية السياسية مما يجعل الإنسان كائناً سياسياً.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث الحقيقية في أن الدستور العراقي النافذ لم ينص صراحة أو تلميحاً لحق المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية، وأهمها مرحلة اقتراح التعديلات التي نرى فيها النافذة التي يمكن أن يطل من خلالها الناخبون مباشرة لتقديم مقترحاتهم الشعبية، مما يعني معه خلو النظام القانوني في العراق من أي تنظيم دستوري أو قانوني لهذا الحق. الأمر الذي يدفعنا للبحث عن إيجاد المخرج المناسب للإفادة والوصول إلى قواعد قانونية دستورية في القوانين العادية المكملة للدستور أو في الأعراف الدستورية.

أهمية البحث

يكتسب البحث أهميته من تلك الأهمية التي يختص بها الفرد في بناء الدولة والمجتمع التي يقتضي معها وجوب الاعتراف بحقه في الإسهام الجدّيّ والحقيقيّ بكلّ السبل المتاحة في الشؤون العامة سواء تلك المتعلقة بحقوقه السياسية أو المدنية، طالما أن الدستور العراقي وفي سبيل تعزيز إقامة النظام الديمقراطي وسيادة القانون قد اعترف للأفراد على نحو معين من حيث العدد والتوقيت والشكل والإجراء بذلك الإسهام.

فضلاً عن تأثير المشاركة السياسية كممارسة على الأفراد وعلى السياسة العامة للدولة وعلى التنمية، فهي تنمي لدى الفرد الشعور بالقيمة والأهمية السياسية وتنهض بمستوى الوعى السياسي لديه، وعلى صعيد السياسة العامة تدفع المشاركة السياسية بالسلطة للاستجابة لمطالب المواطنين، أما من حيث تأثيرها على التنمية داخل المجتمع، فثمة ارتباط وثيق وتأثير متبادل بين المشاركة السياسية والتنمية، إذ تتيح التنمية فرصاً أكبر لتوسيع مجالات المشاركة، كما تخلق الحافز للمشاركة. في الوقت الذى تسمح بممارسة الجماهير ضغوطاً على صانع القرار لاتخاذ سياسات لصالح قضايا التنمية. وتسهم في إعادة توزيع موارد المجتمع بشكل أكثر عدالة، ومن ثم حيث يؤدي ازدياد عدد المشاركين إلى مزيد من العدل الاقتصادي والاجتماعي عن طريق قيام الحكومة بإعادة توزيع الدخل والثروة. من دون إغفال أهمية التعديلات الدستورية ذاتها التي تهدف في المجمل إلى تحقيق الاستقرار السياسي في المجتمع، وتنظيم علاقة متوازنة بين السلطات الدستورية وتكريس ثقافة الديمقراطية التشاركية مع تعزيز دور البرلمان بإدخال التعديلات الدستورية الضرورية بغية الحد من الأزمات السياسية وتمكين المواطن من مراقبة وتقييم أداء المؤسسات التمثيلية.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة لتقديم المساعدة في التخلص من المشكلات التي يعاني منها الناخبون في العراق والتي تحول دون تحقيق مشاركتهم السياسية في التعديلات الدستورية، فضلاً عن الإجابة على أسئلة البحث بعد دراسة المشكلة وتحليليها وتقديم النتائج المنطقية عنها لصانع القرار العراقي على شكل توصيات.

أسئلة الدراسة

تحاول هذه الدراسة أن تجيب عن مجموعة من الأسئلة المتعلقة بسؤالها المحوري "هل المشرع العراقي نظم المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية أم لا ؟" فإذا كان المشرع العراقي لم ينص صراحة أو تلميحاً على حق المشاركة في التعديلات الدستورية فهل هنالك قواعد قانونية دستورية مكملة للدستور أو عرفاً دستورياً يعكس صور المشاركة السياسية يمكن الإفادة منها والوصول إلى المشاركة السياسية؟

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

المبحث الأول

التعديل الدستوري

إن القواعد الدستورية هي في حقيقتها انعكاس للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تؤثر وتتأثر بها، وبما أن هذه الأوضاع في تطور وتغير مستمر بات لزاماً على القواعد الدستورية مواكبة التطورات المختلفة التي ترافق المجتمع السياسي. وتعديل الدستور واحد من أدوات المواكبة لتلك التطورات، ويكون على نوعين، فإذا جرى التعديل على وفق الإجراءات المنصوص عليها في صلب الدستور والخاصة بتعديل أحكامه يكون التعديل رسمياً، وأما إذا لم يتم التعديل على وفق قواعد الدستور نفسه يكون التعديل عرفياً. فإذا كان التعديل رسمياً لا بد من معرفة السلطة المختصة بالتعديل أو القيود التي تفرضها على سلطة التعديل.

تصنف الدساتير من حيث طريقة تعديلها إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة، إلا أنه لا يمكننا الحديث عن تعديل الدساتير المرنة، وذلك لسهولة تعديلها إذ تختفي فيها كل تفرقة بين القواعد الدستورية المرنة والتشريعات العادية، وينتج عن هذا الوضع المساس بمبدأ تدرج القواعد القانونية، بالإضافة إلى تمتع السلطة التشريعية بسلطات واسعة في ظل الدستور المرن، إذ إنها تمتلك إجراء ما تراه من تعديلات في أحكام الدستور بواسطة ذات الشروط والأوضاع التي تعدل بها القوانين العادية، فضلاً عن قيامها بسن وتعديل التشريعات العادية.

إن الحديث عن التعديل الدستوري يثار عند الحديث عن تعديل الدساتير الجامدة، حيث تتطلب هذه الأخيرة إجراءات خاصة ومعقدة أثناء تعديلها تختلف عن تلك التي يعدل بها القانون العادي. وبذلك نوفر للدستور قدراً معقولاً من المرونة بما يمكنه من ملاحقة التطورات والمستجدات وفي نفس الوقت الحفاظ على استقراره وثباته النسبي.

إن معظم الدساتير النافذة في الوقت الحاضر هي دساتير جامدة، ومن بينها الدستور العراقي، بالنظر لاختلاف إجراءات تعديله عن إجراءات تعديل القوانين العادية، حيث يشترط لتعديله إجراءات مشددة ومعقدة.

المطلب الأول: في معنى التعديل الدستوري

أولاً: معنى التعديل لغة

التعديل لغة بمعنى التقويم، فإذا مال الشيء قلت عدلته إذا سويته فاستوى واستقام، ومنه تعديل الشهود إلى تزكيتهم بوصفهم بصفة البعد عن الميل.

وتعديل الشيء تقويمه يقال عدله تعديلاً فاعتدل أي قومه فاستقام وكل مثقف معدل، والثقاف ما تسوي به الرماح وتثقيفها تسويتها[1]. وهنالك معايير عديدة تدل على معنى التعديل منها (تنقيح، مراجعة، إعادة نظر، تبديل، تبديل، نسخ)، وأكثرها شيوعاً تنقيح ومراجعة بالنسبة لمصطلح التعديل.

([1]) مصطفى الشهابي، **المصطلحات العلمية في اللغة العربية في القديم والحديث**، ط٢(دمشق: مطبوعات مجمع اللغة العربية، ١٩٨٨)، ص٦.

ثانياً: معنى التعديل اصطلاحاً

أما اصطلاحاً فمعنى التعديل هو إعادة النظر في الدستور تغييراً وتبديلاً حذفاً أو إضافة. وكما جاء في الموسوعة السياسية فإن تعديل الدستور يقصد به إدخال تغيير على نصوص المواد التي يتألف منها القانون الأساس للبلاد والدولة ولا يتعارض مبدأ التعديل مع سمو الدساتير وتحريم المساس بها، لأن الشعب (الأمة) هو مصدر السلطات في معظم دساتير العالم المكتوبة ويحق له إجراء تعديلات تجيزها نصوص الدستور ذاته وتتيح له مسايرة التطور الحياتي المتصاعد[١].

المطلب الثاني: التمييز بين إلغاء وتعطيل وتعديل الدستور

يراد بإلغاء الدستور الإنهاء الشامل والكلي لجميع نصوص الدستور، ونعني بذلك لحظة إفنائه وموته، إذ إنَّ إلغاء الدستور يمثل إعدام نصوصه وقواعده المدوّنة وإقصائه من التنظيم القانوني للدولة، وعليه فإنَّ إلغاء الدستور هو إفناء جميع نصوصه لا بعضها.

ولإلغاء الدستور طريقان، اعتيادي وغير اعتيادي، يُراد بالطريق الاعتيادي لإلغاء الدستور هو إفناء قواعده أو إنهاء العمل بها على وفق إجراء رسمي، من سلطة مختصة، وبوساطة القواعد والإجراءات التي نصّ عليها الدستور لوضع حدّ لوجوده، فيتم إلغاء الدستور بهذا الطريق بشكل رسمي ليتسنى إحلال دستور جديد محله، ويتضح مما تقدّم أنَّ إلغاء الدستور بالطريق الاعتيادي يتم من دون اللجوء إلى العنف حيث يتم استبدال الدستور بآخر جديد تنسجم أحكامه والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الطارئة على المجتمع.

في حين أن المراد بالطريق غير الاعتيادي هو إلغاء الدستور من دون اتباع القواعد والإجراءات الموضوعة لإلغائه، كما لا يُلغى من السلطة التي مُنحت صلاحية استبداله بدستور جديد، فيتم إلغاء الدستور إمّا عن طريق الثورة وإما عن طريق الانقلاب، فيقوم القائمون بحركة التغيير عن طريق الثورة أو الانقلاب بإلغاء الدستور القائم وإصدار دستور جديد يتلاءم مع توجهات القابضين الجُدد على السلطة، وبهذا يتميّز هذا الطريق عن سابقه في إلغاء الدساتير، فعلى وفق الطريق السابق يتم إلغاء الدستور القائم واستبداله بدستور جديد من خلال قيام الأمة أو الشعب أو ممثليه المنتخبين بإنشاء دستور جديد وفقا للإجراءات المنصوص عليها أو من دون استخدام العنف، بينما يتم إلغاء الدستور وفقا للطريق الثاني نتيجة حركة تغييرية تتميّز باستخدام العنف والقوة لتغيير نظام الحكم القائم.

أما تعطيل الدستور فقد يكون كلاً أو جزءاً، وقد يكون تعطيلاً رسمياً أو قد يكون تعطيلاً فعلياً، يقصد بالتعطيل الرسمي للدستور وقف العمل بجميع أحكام الدستور أو جزء منها، بعد أن يتم الإعلان عن ذلك بشكل رسمي وفق الإجراءات والتشكيلات المقررة في متن الوثيقة الدستورية، ويلجأ إليه لمعالجة مشكلة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية كحالة الحرب أو العصيان المسلح أو وجود خطر داهم يتهدد الدولة ويؤخر العمل، وهذا الإجراء ليس من شأنه أن يقرر إلغاء الدستور.

في حين أن التعطيل الفعلي للدستور يقصد به وقف العمل ببعض أحكام الدستور دون أن يعلن عنه بشكل رسمي، بل يمكن ملاحظة ذلك من خلال دراسة الواقع السياسي للدولة ومقارنته بالواقع الدستوري، فإذا كان هنالك

([١]) د. عبد الوهاب الكيالي، **الموسوعة السياسية**، ج٣، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٧)، ص٦٨٠.

اختلاف بين الواقع الدستوري والواقع السياسي بشأن موضوع معين فهذا يعني أن هنالك تعطيلاً فعلياً لنصوص الدستور التي تعالج ذلك الموضوع. والملاحظ أن القابضين على السلطة لا يعلنون بشكل رسمي عن وقف العمل بنصوص الدستور، إنما تتجه إرادتهم نحو إهمال تطبيق نصوص الدستور بشكل جزئي أو كلي، أو تطبيق الدستور بشكل يتعارض مع محتواه.

إن تعطيل الدستور يعد إجراء مشروعاً، يستمد مشروعيته من سببه وغايته ومن التنظيم القانوني أو الدستوري الذي يحدث بظله، ويعد كذلك أمراً لازماً لا بد منه، بسبب الأحكام العرفية أو بسبب الأحكام الخاصة. ويقصد بالأحكام العرفية تقوية السلطة التنفيذية نظراً للظروف التي تهدد سلامة الدولة وأمنها، سواء أكانت هذه الظروف خارجية كالحروب أم داخلية كاضطرابات الأمن العام أم حدوث فيضان أم غير ذلك من الحالات الطارئة، فهي بذلك تدبير استثنائي لا تلجأ إليه السلطة التنفيذية إلا عند الضرورات القصوى التي تهدد الدولة أو النظام القائم فيها أو كليهما معاً، بخطر جسيم.

وتظهر الأحكام العرفية بشكلين هما: الأحكام العرفية العسكرية وهو النظام الذي تحكم به المناطق التي تحتلها القوات الأجنبية، والتي يكاد معه تعذر معرفة حدودها القانونية. والنوع الآخر الأحكام العرفية السياسية الذي يسمح للسلطة التنفيذية بسلطات واسعة مقارنة مع سلطاتها في الظروف العادية، وكذلك المحافظة على سلامة الدولة وأمنها، حيث تنتقل السلطة إلى الهيئات العسكرية التي ينبغي لها رغم ذلك خاضعة للدستور والقانون، إذ لا يقصد بهذا النظام إقامة حكم ديكتاتوري عسكري، وإنما يقصد به تولي نظام قانوني استثنائي تحت إلحاح الضرورة والطوارئ، يستمد طبيعته من الظروف الاستثنائية المجتمعة.

أما تعطيل الدستور بسبب الأحكام الخاصة، فيراد به تعرض الدولة إلى أزمات ومخاطر ليست عادية تؤثر على الدولة وأمنها وكيانها وتتميز بأنها لا تعطي الوقت الكافي للجوء إلى التشريعات والنصوص الدستورية.

وقد يتعطل الدستور ويعد ذلك التعطيل غير مشروع عندما يصدر بيان أو قرار من القابضين على السلطة بدوافع وبواعث قد تكون سياسية يضطرون فيها إلى تعطيل الدستور كلاً أو جزءاً وهو ما يسمى بالتعطيل السياسي، ولعل أبرز صور هذا التعطيل يتجلى في حالة الانقلابات العسكرية أو السياسية حيث إن القابضين على السلطة غالباً ما يلجؤون إلى هذا الإجراء لتأمين استقرارهم وانتظام سير الحكم الذي قبضوا عليه حيث يخشى هؤلاء الانقلابيون من قيام ثورة أو حركة انقلابية مضادة من جانب أعدائهم أو خصومهم السياسيين. وقد لا يصدر قرار بتعطيل الدستور ولكن ينتج من مقارنة دقيقة بين الواقع السياسي والواقع الدستوري مفارقة صارخة بينهما وهذا ما درج على تسميته بالتعطيل الدستوري.

أما التعديل الدستوري فيراد منه إعادة النظر في الدستور تغييراً وتبديلاً، إضافة أو حذفاً، طالما أن من المبادئ المستقرة في التشريع أنه: "لا ينكر تغير الأحكام بتغير الأزمان والأمور مرهونة بأوقاتها، ذلك أن ما لا يتناهى (الحوادث والوقائع)، لا يضبطه ما يتناهى (نصوص الدستور والقوانين). إذ إن نصوص الأحكام والقواعد التي يحتويها الدستور ليست كلها محكمة بحيث لا يطرأ عليها أي تغيير، فجلّها أو جميعها مبني على وفق الظروف والأحوال، وقد تجدّ حوادث وتنشأ حاجات غير التي عاصرت كتابة الدستور تتطلب حكماً جديداً، أو تلزم بإلغاء حكم قائم.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

المبحث الثاني

المشاركة السياسية

يكتسب مفهوم المشاركة السياسية أهمية بالغة في مجال العلوم السياسية، إذ لا يمكن الحديث عن الديمقراطية في عالم اليوم دون التعرض إلى المشاركة السياسية لأفراد المجتمع، فهي ضرورية لإرساء قواعد المجتمع الديمقراطي. وبات مفهوم المشاركة السياسية كعملية سياسية هو أكثر من شعار دعائي ترفعه دولة ما أو سمة يتسم بها نظام سياسي في مجتمع معين، بل هو فلسفة يجب الإيمان بها والعمل على ضرورة إجراء خطوات قانونية وتوفير وسائل فكرية وبشرية حتى يتم تحقيق هذه العملية السياسية على أرض الواقع[١].

وإذا كانت إشكالية المشاركة السياسية قد فرضت نفسها في الآونة الأخيرة على النقاشات الفقهية وموائد الفكر السياسي والقانوني على وفق ما تقتضيه الظروف والتطورات الحاصلة في البنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمعات الحديثة، فإن تغطيتها من حيث النشأة التاريخية والمفاهيم المرتبطة بها ومقوماتها[٢] في هذا البحث قد لا تكون متكاملة. لذلك وبقدر تعلق الأمر بالتعديلات الدستورية وجدنا من المناسب أن نتناول صور أو مظاهر المشاركة السياسية في الفرع الأول من هذا المطلب، ونبحث في الفرع الثاني تطبيقات المشاركة السياسية في بعض الدساتير المقارنة.

المطلب الأول: مظاهر المشاركة السياسية

من غير الخافي، أن مشاركة الشعب في السلطة تعبير عن الديمقراطية شبه المباشرة بوصفها نظام حكم يتمظهر فيه ذلك النوع من الديمقراطية بمظاهر متعددة تنصب جميعاً على مشاركة الشعب بالسلطة، ولا يلزم توافرها جميعاً لقيام ذلك النظام، بل يكفي توافر بعضها لقيام النظام[٣]. وهذه المظاهر هي:

أولا: الاستفتاء الشعبي.

يراد بالاستفتاء في اللغة، طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل. وهو اسم فعله استفتى[٤]. وفي الفقه الدستوري يراد به عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض[٥]. أو هو استطلاع رأي الشعب في مسألة معينة على درجة من الأهمية لاستبيان رأيه قبل اتخاذ قرار فيها[٦].

---

(١) شريفة ماشطي، **المشاركة السياسية أساس الفعل الديمقراطي**، مجلة الباحث الاجتماعي، العدد (١٠)، أيلول ٢٠١٠، ص١٤٣.

(٢) للمزيد حول الموضوع ينظر: محمد عادل عثمان، **تأصيل مفهوم المشاركة السياسية**، موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية على شبكة المعلومات الدولية، https://democraticac.de/

(٣) ينظر علي يوسف الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**، (العراق: بابل، مؤسسة دار الصادق الثقافية، ٢٠١٢)، ص١٧٤.

(٤) ينظر: أبو الحسن أحمد بن فارس زكريا، **معجم مقاييس اللغة**، تحقيق عبد السلام محمد هارون، (القاهرة: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٧١)، ٤٧٤.

(٥) ماجد راغب الحلو، **الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية**، (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٥)، ص ص ١٠-١١.

(٦) علي يوسف الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**، م س ذ ، ص١٧٥.

ويقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه المنصب على شأن من شؤون الحكم إلى استفتاء دستوري إذا تعلق موضوعه بالدستور، وتشريعي إذا تعلق موضوعه بالتشريع العادي، وسياسي إذا انصب على مسألة سياسية ذات أهمية[١]. ويقسم من حيث وجوب إجرائه إلى استفتاء إلزامي إذا أوجب الدستور أخذ رأي الشعب في موضوع معين، واختياري إذا ترك الدستور أمر الإجراء إلى إرادة الجهة المناط بها الاستفتاء.

ومن حيث وقت إجراء الاستفتاء فإنه قد يكون سابقاً على إقرار التشريع، وقد يكون لاحقاً لإقرار التشريع إذا ما حدد الدستور موعداً لإجراء ذلك الاستفتاء. أما من حيث قوته الإلزامية فيذهب بعض الباحثين[٢] إلى أن الاستفتاء ملزم في جميع الأحوال، لأن الديمقراطية ليس لها أن تهمل إرادة الشعب. فيما يرى بعض آخر[٣]تقسيم الاستفتاء من حيث قوته القانونية إلى استفتاء ملزم وآخر استشاري.

ثانياً: الاقتراح الشعبي.

ويتجلى بإمكانية مجموعة من الناخبين بتقديم مقترح معين قد يكون بصيغة مشروع قانون يراد تشريعه أو معاهدة يراد الانضمام إليها أو الانسحاب منها، وقد يتعلق بإقرار برنامج أو سياسة حكومية محددة. ولمواجهة المقترحات أو الأفكار التي قد لا تتسم بالجدية أو لا تعبر عن رأي الناخبين، توجب معظم الدساتير تقديم المقترح من قبل عدد معين من المواطنين (الناخبين).

ويتخذ الاقتراح الشعبي إحدى صورتين[٤]:

الأولى: الاقتراح الشعبي الكامل أو المبوب، وهو اقتراح قانون يتقدم به الناخبون إلى البرلمان على شكل قانون مقسم ومبوب مادة مادة وفقرة فقرة.

الثانية: الاقتراح غير الكامل أو غير المبوب، وهو اقتراح يقتصر فيه الناخبون على إيضاح المبدأ أو الفكرة أو التوصية في موضوع يراد التشريع بشأنه.

إن تقديم مشروع القانون للسلطة التشريعية يحتم على تلك السلطة مناقشته والبت فيه، إما بالموافقة عليه ليصبح ذلك المشروع قانوناً واجب النفاذ بعد إصداره ونشره. وإما برفضه ولكن في هذه الحالة توجب بعض الدساتير عرض مشروع القانون المرفوض على الشعب لغرض الاستفتاء عليه وحده أو مع مشروع مواز له تقدمه السلطة التشريعية التي رفضت المشروع المقترح.

والاقتراح الشعبي إما أن يكون اقتراحاً دستورياً إذا ما انصب الاقتراح على نصوص الدستور، أو يكون اقتراحاً تشريعياً إذا تعلق بموضوع يخص التشريعات العادية، أو قد يكون اقتراحاً فرعياً إذا ما انصب على التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص أصيل خول لها دستورياً في سبيل تنفيذ التشريع العادي أو تنظيم المرافق والخدمات العامة.

---

(١) محمد كاظم المشهداني، **النظم السياسية**، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتب، ٢٠٠٨)، ص ص٢٦-٢٧.

(٢) ينظر: محمد كاظم المشهداني، **النظم السياسية**، م س ذ، ص٢٧.

(٣) ينظر : علي يوسف الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**، م س ذ ، ص١٧٩.

(٤) أشرف إبراهيم سليمان، **مبادئ القانون الدستوري – دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية**، (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٥)، ١٥٢.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

ثالثاً: الاعتراض الشعبي

المقصود بالاعتراض الشعبي هو حق عدد معين من الناخبين في الاعتراض على تشريع صادر عن السلطة التشريعية خلال مدة معينة، فإذا لم يقدم الاعتراض خلال تلك المدة سقط الحق نهائياً، ويترتب على تقديم الاعتراض وقف تنفيذ ذلك التشريع حتى يتم عرضه على الشعب من أجل الاستفتاء عليه، فإذا رفضه ألغي هذا التشريع[١] .

إن الفارق بين الاستفتاء والاعتراض هو أنه في حالة الاستفتاء لا يعتبر التشريع واجب التنفيذ إلا بعد عرضه على الشعب وموافقته، أما في حالة الاعتراض الشعبي فيكون التشريع مكتملاً لكن يتوقف تنفيذه على نتيجة تصويت الشعب[٢] .

ويرى جانب من الفقه[٣] أن الحق في الاعتراض الشعبي هو إحدى طرق تنقية التشريع الصادر من شبهة تعسف السلطة في إصداره أو تعارضه مع المصالح العامة لأفراد الشعب أو اعتدائه على حقوقهم وحرياتهم ويعد الحق في الاعتراض الشعبي في حقيقته من وسائل الطعن في دستورية القانون الصادر من السلطة إلى الإرادة الشعبية.

رابعاً: الحق في طلب إعادة الانتخابات

في هذه الحالة يعطى دستور الدولة لعدد معين من الناخبين الحق في التقدم إلى السلطة السياسية بطلب لإقالة النائب الذي يمثل جموع أفراد الشعب في هذه الدائرة التي ينتمون إليها، وفي هذه الحالة يتعين على السلطة السياسية أن تقيل النائب وتعيد فتح باب الترشيح في تلك الدائرة لانتخاب مرشح جديد. وجدير بالذكر هنا أن من حق النائب الذي تمت إقالته أن يعيد ترشيح نفسه. وهذا يعد بمنزلة عرض نفسه مرة أخرى على الاستفتاء الشعبي للنظر في طلب إقالته من خلال منافسة انتخابية فإذا فاز مرة أخرى اعتبر من طلب إقالته قد أخطأ في حقه ولا يعبر بصدق عن إرادة أغلب أفراد الشعب في الدائرة التي ينتمي إليها الناخب ويلتزمون بأن يؤدوا لذلك النائب الذي فاز مرة أخرى عن طريق الإرادة الشعبية تعويضاً يعادل ما أنفقه من مصاريف عند إعادة انتخابه[٤].

خامساً: الحق في الحل الشعبي.

وهنا يعطي الدستور في الدول التي تأخذ بهذا الحق لمجموعة من الأفراد يتم اختيارهم من بين فئات الشعب المختلفة أن يكون من حقهم طلب حل الهيئة النيابية القائمة بالفعل والمختارة سلفاً عن طريق الإرادة الشعبية أو المعينة بقرار من السلطة السياسية وذلك قبل انتهاء مدة الدورة المحددة لها، وفي هذه الحالة لا يتم الحل مباشرة بل يعرض الطلب على الاستفتاء الشعبي، فإذا أقره جموع أفراد الشعب أو أغلبهم تم حل الهيئة النيابية فوراً عقب

---

(١) سعيد بو الشعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ج٢، ط٣، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩)، ص١٦.

(٢) للمزيد حول الموضوع ينظر: عبد العظيم عبد السلام، **النظم السياسية – الدولة الحكومة الحريات العامة**– (مصر: مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٣ – ٢٠٠٤)، ص٢٥٨.

(٣) ينظر بهذا الخصوص مصطفى أبو زيد فهمي، **فن الحكم في الإسلام**، (القاهرة: المكتب المصري الحديث، ١٩٨١) ص٢٠٠. وكذلك ثروت بدوي، **موجز القانون الدستوري**، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٣)، ص٢٢٤. وأيضاً عبد العظيم عبد السلام، **النظم السياسية – الدولة الحكومة الحريات العامة**–، م س ذ، ٢٥٥.

(٤) طعيمة الجرف، **نظرية الدولة**، (القاهرة: ب. د. ن، ١٩٧٨)، ص٥٥٣.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

الإعلان عن نتيجة الاستفتاء وإلا رفض الطلب. ويجب الإشارة هنا إلى أن الحل الشعبي إذا وقع فإنه يترتب عليه إنهاء دور البرلمان بالكامل وعزل جميع أعضائه[١] .

سادساً: الحق في طلب عزل رئيس الجمهورية.

إن هذ الحق يجيز للشعب عزل رئيس الجمهورية إذا تبين له أنه جاوز المهمة التي اختير لها، وبالنظر لخطورة هذا الحق، نجد أن الدساتير التي نصت عليه لم تطلقه دون قيد، بل قيدته بشروط معينة[٢].

المطلب الثاني: تطبيقات المشاركة السياسية في الدساتير المقارنة

قدمنا في الفرع السابق مظاهر المشاركة السياسية، ونجد من المناسب الوقوف على تطبيقات بعض من تلك المظاهر في الدساتير المقارنة المتفق عليها ضمن دراستنا للقانون الدستوري.

لقد حفلت الساحة السياسية في العديد من بلدان العالم بالتطبيقات العملية للمشاركة السياسية، فعلى مستوى الاستفتاء الشعبي نجد فرنسا قد عرفته في ظل دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨[٣]. حيث جرى الاستفتاء عدة مرات منها استفتاء عام ١٩٦١ حول المشكلة الجزائرية، واستفتاء عام ١٩٦٢ بشأن تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، واستفتاء عام ١٩٦٩ حول تعديل بعض مواد الدستور، واستفتاء علم ١٩٧٢ بشأن قبول بريطانيا وإيرلندا والنرويج والدنمارك في السوق الأوروبية المشتركة[٤] .

كما عرفت مصر الاستفتاء الشعبي اعتبارا من دستور ١٩٥٦ وكذلك دستور عام ١٩٦٤ ودستور عام ١٩٧١، وأيضاً دستور عام ٢٠١٢ الذي لم يقتصر فيه على إسهام الشعب في وضع الدستور، بل جاوز ذلك إلى تقرير هذا الإسهام في شأن كل تعديل يطرأ على حكم من أحكامه. فضلاً عن ذلك أخذ الدستور المصري بالاستفتاء الشخصي في اختيار رئيس الجمهورية[٥] .

أما دستور عام ٢٠١٤ فقد حدد الحالات التي يجري فيها استفتاء الشعب كما يأتي:

- حالة حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية عند الضرورة وبقرار مسبب[٦].

---

(١) أيمن أحمد الورداني، **حق الشعب في استرداد السيادة**، (القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠١٣)، ص١٢٠.

(٢) أشرف إبراهيم سليمان، **مبادئ القانون الدستوري – دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية**، ص١٥٤.

(٣) نصت المادة (٣) من دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ وفي باب السيادة على أن ((السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه وعن طريق الاستفتاء الشعبي ...))، كما أجازت المادة (١١) من ذات الدستور لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة أن يعرض على الاستفتاء الشعبي أي قانون حكومي يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تسهم في ذلك، أو يهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة، التي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر على سير المؤسسات. كما أوجبت المادة (٨٨– ٥) من ذات الدستور على رئيس الجمهورية أن يقدم أي مشروع قانون يجيز التصديق على معاهدة تتعلق انضمام دولة إلى الاتحاد الأوروبي. فضلاً عن أن (المادة ٨٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ أشارت إلى أن أي تعديل في مواد الدستور لا يعد نافذاً إلا بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي.

(٤) ينظر: جابر جاد جاد الحق نصار، **نظام الاستفتاء الشعبي " دراسة مقارنة"**، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، شركة الطريحي للتصوير العلمي، ١٩٩٢، ص ص٢٥٤–٢٩٦.

(٥) للمزيد ينظر: أشرف إبراهيم سليمان، **مبادئ القانون الدستوري – دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية**، م س ذ، ص١٥٧. والمواد " ٧٤ و٧٦ و ٨٩ و ١٢٧ و ١٣٦ " من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ الملغي.

(٦) تنص المادة ١٣٧ على أنه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل

- حالة معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة[١].
- المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا[٢].
- حالة سحب الثقة من رئيس الجمهورية[٣].
- حالة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور[٤].

كما أخذ الاتحاد السويسري بالاستفتاء الشعبي في دستور عام ١٩٩٩ حيث ميز بين نوعين من الاستفتاء[٥]، ونظم الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ أحكام الاستفاء الشعبي[٦].

أما الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ فقد تضمن الإشارة إلى الاستفتاء الشعبي في الحالات الآتية:

- حالة اتخاذ لغة محلية أخرى لغة رسمية إضافية[٧] .

خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإعلان النتيجة النهائية.

(١) تنص المادة ١٥١ على ((... ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بالسيادة. ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة ...)).

(٢) تشير المادة ١٥٧ إلى أن ((لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور. وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة ، وجب التصويت على كل واحدة منها)).

(٣) تنص المادة ١٦١ على أنه ((يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات مبكرة، بناءً على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة. وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلاً، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل)).

(٤) نصت المادة ٢٢٦ على أن ((لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء ...)).

(٥) تضمن الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ نوعين من الاستفتاء؛ الأول الاستفتاء الإلزامي: وأشارت له المادة (١٤٠) حيث أوجبت المادة المذكورة عرض موضوعات (تعديلات الاتحاد الدستوري، الدخول في منظمات الأمن الجماعي أو المنظمات الدولية، القوانين الاتحادية الطارئة التي ليس أساس دستوري والتي تمتد صلاحياتها أكثر من عام)، للتصويت على الشعب والمقاطعات. وتعرض موضوعات (المبادرات الشعبية للمراجعة الشاملة للدستور الاتحادي، المبادرات الشعبية للمراجعة الجزئية للدستور الاتحادي في صورة الصيغة العامة بعد رفضها من الجمعية العامة، مبدأ المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي إذا لم يتفق الشعب ومجلس المقاطعات على الأمر) للتصويت على الشعب. أما النوع الثاني: الاستفتاء الاختياري، فقد نصت عليه المادة (١٤١) من ذات الدستور حيث تعرض الموضوعات الآتية خلال مئة يوم من نشرها رسمياً، على الشعب للتصويت بناء على طلب خمسين ألف مواطن ومواطنة ممن لهم حق التصويت أو ثماني مقاطعات (القوانين الاتحادية، القوانين الاتحادية الطارئة التي تمتد صلاحياتها إلى أكثر من عام، القرارات الاتحادية إذا كان الدستور أو القانون يقضيان بذلك، المعاهدات الدولية في حالات محددة).

(٦) ينظر المادة ١٢٦,١٤٤ من الدستور التونسي.

(٧) نصت المادة ٤/ خامساً على أنه (لكل إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية أخرى لغة رسمية إضافية إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام).

- حالة تكوين إقليم[١].
- حالة اقتراح تعديل الدستور[٢].
- نفاذ الدستور[٣].

أما فيما يتعلق بالتطبيقات الواردة على حق الاقتراح الشعبي، فقد اقتصر تطبيق هذا الحق في دولة الاتحاد السويسري والولايات المتحدة الأمريكية، حيث أعطى الدستور الاتحادي السويسري لعام ١٩٩٩[٤]، وقبله دستور عام ١٨٧٤ للناخبين الحق في مباشرة الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية دون غيرها وذلك بشرط ألا يقل من يتقدم بالاقتراح عن عدد معين يفصح عن الإرادة الشعبية بالنسبة لموضوع الاقتراح[٥]. كما أخذت بذلك معظم الولايات الأمريكية، إلا أن التطبيقات الواقعية لمباشرة هذا المظهر ما زالت نادرة رغم النص على هذا الحق في تلك الدول[٦] . ومن ثم لم نجد أي تطبيقات لهذا الحق في الدساتير المصرية أو العراقية المتعاقبة. إلا أنه يمكن عد ما تضمنته المادة (١١٩) من الدستور العراقي النافذ التي أشارت إلى حق عشر الناخبين في تقديم طلب لتكوين الإقليم صورة من صور الاقتراح الشعبي.

وذات الحال بالنسبة للاعتراض الشعبي الذي يعد من الصور نادرة التطبيق، حيث يتداخل مع الاستفتاء الشعبي الذي يطبق على نطاق واسع.

---

(١) نصت المادة ١١٩ من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨على أنه ((يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً. طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

(٢) نصت المادة ١٢٦ من الدستور على:

أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو ١/٥ أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثا: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه.

(٣) نصت المادة ١٤٤ على أنه (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره بالجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه).

(٤) لقد تضمن الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ في الباب الرابع (الشعب والمقاطعات) الفصل الثاني (المبادرة والاستفتاء) وفي المواد (١٣٨ و١٣٩ التي ألغيت بواسطة التصويت الشعبي يوم ٢٧ / ٩ / ٢٠٠٩) حيث أجازت المادة (١٣٨) لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي، وذلك خلال ١٨ شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. حيث يقدم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه. والملاحظ هنا أن الاقتراح الشعبي يرد فقط على الدستور، أما المقترحات الشعبية بالتشريعات العادية يمكن أن تنضوي تحت حكم المادة (١٣٦ / ٢) من الفصل الأول من الباب الرابع التي أشارت إلى أنه يمكن للمواطنين المتمتعين بالحقوق السياسية اقتراح المبادرات والاستفتاءات على المستوى الاتحادي والتوقيع عليها.

(٥) للمزيد ينظر: محمد كاظم المشهداني، **النظم السياسية**، م س ذ، ص ص٢٨-٢٩.

(٦) أيمن أحمد الورداني، **حق الشعب في استرداد السيادة**، م س ذ، ص١١٦.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

أما بخصوص التطبيقات الواردة على الحق في إعادة الانتخابات لإقالة الناخبين لنائبهم، فإننا نجد صداها في بعض دساتير الولايات المتحدة الأمريكية كدستور كاليفورنيا لعام ١٩١١ ومنها انتقل إلى باقي الولايات الأمريكية، كما وجد مثل هذا التطبيق في الدستور اليوغسلافي لعام ١٩٦٣، والدستور البلغاري لعام ١٩٧١[١].

وتأخذ بعض المقاطعات السويسرية بطريقة حل المجلس النيابي حلاً شعبياً، كمقاطعة برن في دستورها لعام ١٨٩٣، ومقاطعة لوسرن في دستورها لعام ١٨٧٥ الذي نص على أن للشعب في أي وقت أن يحل المجلس النيابي، إذا ما طلب ذلك أربعة آلاف ناخب[٢] .

أما في العراق فالمادة (٦٤) من الدستور وضعت طريقاً شاذاً في مسألة حل مجلس النواب وهو الحل الذاتي للمجلس، وهذا أمر مستبعد حصوله فالنواب متمسكون بعضويتهم للمجلس لما يحصلون عليه من امتيازات يقررونها بأنفسهم مع الحرص الدائم على زيادتها كماً ونوعاً في كل حين[٣].

ويبقى أخيراً الحق في عزل رئيس الجمهورية من قبل الناخبين قبل انتهاء مدة رئاسته الذي لم نجد له سوى تطبيقاً واحداً في دستور "فايمار" الألماني الصادر عام ١٩١٩ الذي نص على جواز عزل رئيس الجمهورية، بيد أن هذا العزل يشترط:

١. أن يكون الطلب الخاص بعزل رئيس الجمهورية موقعاً عليه من عدد معين من الناخبين.
٢. أن يوافق على هذا الطلب مجلس الريخشتاغ بأغلبية الثلثين.

على أنه لا يترتب على هذين الإجراءين عزل رئيس الجمهورية وإنما يقتصر على امتناعه عن مباشرة أعماله. فإذا تم استيفاء الإجراءين اللذين تقدم ذكرهما تعين عرض أمر عزل رئيس الجمهورية على الشعب لإبداء رأيه في شأنه[٤].

نخلص من ذلك إلى أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أخذ بالاستفتاء الشعبي كمظهر مميز للمشاركة السياسية دون بقية المظاهر الأخرى وكذلك فعل الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ.

---

(١) للمزيد ينظر: علي يوسف الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**، م س ذ، ص١٨٣.

(٢) للمزيد ينظر: محمد كاظم المشهداني، **النظم السياسية**، م س ذ، ص٣١.

(٣) تنص المادة (٦٤) من الدستور العراقي النافذ على أنه ((أولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية)).

(٤) أيمن أحمد الورداني، **حق الشعب في استرداد السيادة**، م س ذ، ص١٢٤.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

المبحث الثالث

المشاركة السياسية في التعديل الدستوري في العراق

من غير الخافي، تلك الأهمية التي يختص بها الفرد في بناء الدولة والمجتمع التي يقتضي معها وجوب الاعتراف بحقه في الإسهام الجدي والحقيقي بكل السبل المتاحة في الشؤون العامة سواء تلك المتعلقة بحقوقه السياسية أو المدنية، طالما أن الدستور العراقي وفي سبيل تعزيز إقامة النظام الديمقراطي وسيادة القانون قد اعترف للأفراد على نحو معين من حيث العدد والتوقيت والشكل والإجراء بذلك الإسهام.

إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وعلى الرغم من أنه لم ينص صراحة على معظم الحقوق التي تعكس صور المشاركة السياسية، إذ لم نجد في ثناياه ما يشير إلى الاعتراف بحق الناخب العراقي بتقديم المقترحات العامة أو يتضمن الحق الشعبي في إعادة الانتخابات وإقالة النواب ولا الحق الشعبي بحل المجلس النيابي أو عزل رئيس الجمهورية، إلا أن هنالك بعض القواعد القانونية الدستورية التي يمكن الإفادة منها والتوصل لتطبيق المشاركة السياسية ولو بشكل جزئي أو مرحلي.

لذلك سنتناول هذا المطلب عبر فرعين اختص الأول منهما لبحث موقف المشرع العراقي من المشاركة السياسية في التعديل الدستوري، في حين اختص الفرع الثاني في بحث دور الناخب العراقي في التعديل الدستوري.

المطلب الأول: موقف المشرع العراقي من المشاركة السياسية في التعديل الدستوري

كما هو معلوم بأن التعديل الدستوري هو التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية في الدولة ضمن حدود اختصاصها المبين في الدستور، وهو كل قاعدة قانونية مكتوبة صادرة عن سلطة عامة ومختصة في الدولة في شكل وثيقة رسمية، استناداً لإجراءات محددة وطبقاً للقواعد الدستورية المعمول بها.

ومن المهم جداً معرفة أن التعديل الدستوري في العراق يمر بمراحل متعددة تبدأ بالاقتراح، الذي تتولاه حصراً السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب، في محاولة لخلق حالة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما الشعب العراقي فليس له اقتراح التعديلات الدستورية. ثم بعد ذلك يتم إقرار التعديل من قبل مجلس النواب بموافقة ثلثي عدد أعضائه، وبعدها يعرض التعديل على الشعب العراقي لغرض إقراره نهائياً من خلال الاستفتاء الشعبي عليه.

إن سؤال البحث المركزي يتمحور حول هل أن المشرع العراقي قد نظم المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية أم لا ؟

مع الإقرار بحقيقة أن المشرع العراقي لم يغفل الإشارة إلى حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشح[١]، التي يقصد بحق التصويت فيها الاستفتاءات العامة، ويراد بحق الانتخاب الانتخابات العامة أو المحلية، فيما يعني حق الترشح التقدم لشغل أي منصب نيابي أو تمثيلي أو تنفيذي، حيث رسم المشرع بعد ذلك بعض الطرق التي تعد ترجمة لما تقدم.

---

(١) المادة ٢٠ من الدستور العراقي تنص على أنه: ((للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)).

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

إلا أن الدستور العراقي النافذ لم ينص صراحة أو تلميحاً لحق المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية، وأهمها مرحلة اقتراح التعديلات التي نرى فيها النافذة التي يمكن أن يطل من خلالها الناخبون مباشرة لتقديم مقترحاتهم الشعبية، مما يعني معه خلو النظام القانوني في العراق من أي تنظيم دستوري أو قانوني لهذا الحق.

المطلب الثاني: دور الناخب العراقي في التعديل الدستوري

إن القول بعدم تنظيم المشرع العراقي لحق المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية سواء في الجانب الدستوري أو القانوني، لا ينفي وجود ذلك الحق على أرض الواقع والذي ترجمه الناخب العراقي إما بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة وكما سيتضح ذلك بالآتي:

أولاً: الصورة غير المباشرة لممارسة الناخب العراقي لحقه في المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية.

من دون أدنى شك، أن من الحقوق الإنسانية العامة لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز، الحق في أن تتاح له فرصة التمتع دون قيود غير معقولة بأن يشارك في إدارة الشؤون العامة. ومن هذه الحقوق، الحق في حرية الفكر والوجدان والدين، الحق في اعتناق آراء دون مضايقة، الحق في حرية التعبير عن أفكاره ونقلها إلى الآخرين سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها.

لذلك، للناخب العراقي حق إنساني ثابت في أن يقترح في بلاده تشريع القوانين أو تعديلها أو إلغائها على وفق حاجات المجتمع المتلاحقة والمتطورة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فضلاً عن اقتراح التعديلات الدستورية، وبما يلبي تلك الحاجات بأسرع الطرق وأيسرها، وكل ذلك تطبيقاً للمبدأ الدستوري المتمثل بالإسهام في الشؤون العامة خدمة للصالح العام.

ويمارس الناخب حقه في اقتراح تلك التعديلات بصورة غير مباشرة من خلال حزبه أو نقابته أو جمعيته في الندوات الثقافية والمؤتمرات الدورية وفي صحافتها المتخصصة، وكذلك من خلال ممارسته حق التجمع السلمي بسياقاته القانونية.

وقد يمارسها عن طريق نشر البحوث والدراسات القانونية في المجلات العلمية المحكمة أو المجلات الدورية والصحف اليومية على صفحاتها المتخصصة بالأمور الدستورية والقانونية، التي تخرج بتوصيات ومقترحات تتضمن تعديل الدستور أو اقتراح إصدار قانون أو تعديل قانون نافذ أو المطالبة بإلغائه، كما يمكن أن نجد صورة لهذه المشاركة من خلال منظمات المجتمع المدني التي تمثل الفضاء الواصل بين الدولة والفرد.

ثانياً: الصورة المباشرة لممارسة الناخب العراقي لحقه في المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية.

إن التشريعات عموماً والدستور خصوصاً – مع أهميتها كمصدر أساسي للتنظيم الرسمي للعلاقات الإنسانية في الدولة يجب أن تبقى دائماً وسيلة تطوير من وضع قائم إلى وضع أفضل وتؤدي دوراً فاعلاً في كل عملية إصلاح سياسي أو تطوير اقتصادي أو رقي اجتماعي أو ازدهار ثقافي وأن يكون الهدف الأسمى لجميع تلك العمليات ضمان حياة وحرية وسعادة الإنسان ووحدة وتقدم الدولة والمجتمع.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

وتجسيداً لتلك الحقيقة انطلقت في العراق في ١ تشرين الأول ٢٠١٩ حركة احتجاجات واسعة النطاق للمطالبة بإصلاح النظام السياسي والإداري والارتقاء بواقعه الاقتصادي بما يتناسب وحجم الثروات الطبيعية والبشرية الموجودة فيه، والنهوض بواقعه الاجتماعي في الحفاظ على كرامة المواطن وتأمين متطلبات العيش الكريم له، وقد تمخض عن حركة الاحتجاجات هذه ما له علاقة مباشرة بموضوع بحثنا هذا حيث أجبر الشارع العراقي المحتج صانع القرار السياسي والمشرع العراقي على إعادة الحياة للجنة التعديلات الدستورية التي أعيد تشكيلها بقرار مجلس النواب المرقم ٢٢١ في ٢٠١٩/١١/٣.

الخاتمة

إن مقولة الشعب هو مصدر السلطات التي أضحت مبدأ دستورياً يكاد لا يخلو دستور دولة ما من أن يتضمنه، ولا يختلف العراق عن غيره من دول العالم، إذ أكدت دساتير العراق على أن الشعب هو مصدر السلطات، لذلك فإن ممارسة الناخبين لحقهم في المشاركة السياسية – إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون في حرية – عبر مظاهرها المتعددة وبضمنها الاقتراح الشعبي للقوانين تعد ضمانة أساسية لشعبية النظام القانوني في العراق.

إلا أن تلك الممارسة اقتصرت على بعض من المظاهر كحق الاستفتاء الشعبي وحق المشاركة الانتخابية وحق الترشح دون بقية الحقوق كما هو مبين من خلال ثنايا البحث، وكأنها الحقوق الوحيدة التي تعبر عن المشاركة في الشؤون العامة وهو أمر لا ينسجم وطبيعة النظام الديمقراطي الذي يسعى لتكريس تلك الممارسات ويؤكد على شعبية النظام القانوني.

اولاً: النتائج

- لم نجد في ثنايا الدستور العراقي ما يشير للاعتراف بحق الناخب العراقي بتقديم المقترحات العامة أو يتضمن الحق الشعبي في إعادة الانتخابات وإقالة النواب ولا الحق الشعبي بحل المجلس النيابي أو عزل رئيس الجمهورية.
- إن الدستور العراقي النافذ لم ينص صراحة أو تلميحاً لحق المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية.
- حركة الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في العراق بتاريخ ١/ تشرين الأول/٢٠١٩ كان لها الأثر الكبير في إعادة الحياة للجنة التعديلات الدستورية التي أعيد تشكيلها بقرار مجلس النواب المرقم ٢٢١ في ٢٠١٩/١١/٣ بعد أن مضى على تشكيلها أكثر من أربعة عشر عاماً دون أن تبادر بتقديم مقترحاتها بشأن التعديلات الدستورية المطلوبة.

ثانياً: التوصيات

ومن أجل ترسيخ حق المشاركة السياسية في التعديلات الدستورية نوصي بما يأتي:

- مراعاة المشاركة السياسية وتطبيقاتها عند إجراء التعديلات الدستورية ومنها منح مائتي ألف ناخب الحق في تقديم الاقتراح الشعبي لتعديل الدستور أو إلغائه بإحدى الصورتين المتفق عليهما فقهياً أو بكلتيهما.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

- إزاء استحالة حل مجلس النواب لنفسه من الممكن تعديل المادة (٦٤) من الدستور النافذ بأن يمنح الحق لمائتي ألف ناخب عراقي، أو لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أن يطلبوا حل مجلس النواب وفي هذه الحالة ينظم استفتاء خلال (٦٠) يوماً يتحدد من خلاله مصير المجلس.
- تشجيع الناخبين على تقديم اقتراحاتهم القانونية المتعلقة بتعديل الدستور طالما أن في ذلك علامة صحة في كيان الدولة.
- إلزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بدراسة التوصيات والمقترحات المتعلقة باقتراح التعديلات الدستورية تشريعاً وتعديلاً وإلغاءً التي تتضمنها رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه المعنية بالشأن الدستوري والقانوني العراقي، فضلاً عن البحوث المنشورة في المجلات المحكمة.
- نرى ضرورة تعديل الدستور وإشراك مجلس الاتحاد في مراحل التعديل الدستوري بوصفه أحد مكونات السلطة التشريعية كون الدستور العراقي قد أخذ بالثنائية البرلمانية.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

قائمة المصادر والمراجع

اولاً: الكتب

- أبو الحسن أحمد بن فارس زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبد السلام محمد هارون، القاهرة: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٧١ .
- أشرف إبراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري – دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٥.
- البكري، عبد الباقي و البشير زهير ، المدخل لدراسة القانون، ط٣، بغداد: مكتبة القانون، ٢٠١١.
- الورداني، أيمن أحمد ، حق الشعب في استرداد السيادة، القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠١٣ .
- الجرف طعيمة ، نظرية الدولة، القاهرة: ب. د. ن، ١٩٧٨.
- الكيالي، عبد الوهاب، الموسوعة السياسية، ج٣، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٧ .
- الشكري علي يوسف، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، العراق: بابل، مؤسسة دار الصادق الثقافية، ٢٠١٢.
- الحلو ماجد راغب، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٥.
- الشهابي مصطفى، المصطلحات العلمية في اللغة العربية في القديم والحديث، ط٢، دمشق: مطبوعات مجمع اللغة العربية، ١٩٨٨.
- المشهداني محمد كاظم ، النظم السياسية، القاهرة: العاتك لصناعة الكتب، ٢٠٠٨.
- ثروت بدوي، موجز القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٣
- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج٢، ط٣، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩.
- عبد العظيم عبد السلام، النظم السياسية – الدولة الحكومة الحريات العامة– مصر: مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٣ – ٢٠٠٤.
- مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الإسلام، القاهرة: المكتب المصري الحديث، ١٩٨١.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

- جابر جاد جاد الحق نصار، نظام الاستفتاء الشعبي، "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، شركة الطريحي للتصوير العلمي، ١٩٩٢.

ثالثاً: المجلات

- شريفة ماشطي، المشاركة السياسية أساس الفعل الديمقراطي، مجلة الباحث الاجتماعي، العدد (١٠)، أيلول ٢٠١٠.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣

رابعاً: شبكة المعلومات الدولية

- موقع البرلمان العراقي على شبكة المعلومات الدولية. http://ar.parliament.iq/
- محمد عادل عثمان، تأصيل مفهوم المشاركة السياسية، موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية على شبكة المعلومات الدولية، https://democraticac.de/

خامساً: الدساتير والقوانين

- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٢٥ (القانون الأساسي).
- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠.
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢ المعدل.
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل.
- دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤.
- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
- الدستور السويسري ١٩٩٩.
- قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧.
- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية ٢٠٢٣