تطبيقات فكرة الاستفتاء الشعبي

في دستور العراق

لعام ٢٠٠٥

Applications of the popular referendum

in the Constitution

of Iraq 2005

أ.م.د. مهند ضياء عبدالقادر

كلية القانون

الجامعة المستنصرية

Dr.Mohand Dhiyaa Abdalkader

College of Law

Almustansiriya University

الملخص

يتحدث بحثنا الموسوم (تطبيقات الاستفتاء الشعبي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥) عن موضوع بالغ الاهمية في الفقه الدستوري . وهذا الموضوع هو الاستفتاء الشعبي احد اهم وسائل تعبير الشعب عن ارادته بصورة مباشرة بما يضمن اشتراكه الفعلي في صنع القرار السياسي في الدولة . وقد بينا اهم الاحكام العامة للاستفتاء من حيث التعريف به وانواعه وما يجعله وسيلة شعبية فاعلة في مباشرة العمل السياسي .

وايضا تناولنا احكام الاستفتاء في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ... حيث تناول هذا الدستور صور وتطبيقات متعددة من الاستفتاء وخصوصا فيما يخص بعض الاحكام الخاصة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

Abstract

Our research (applications of the popular referendum in the Constitution of Iraq 2005) speaks of the popular referendum, which is one of the most important means of expressing the will of the people directly, so as to ensure the participation of the act in the political decision-making in the state. Among us the most important referees working referendum in terms of definition and types and what A popular method is useful in direct political action and also dealt with the provisions of the referendum in the iraqi Constitution of the year2005.

المقدمة

Introduction

تعتبر الجماعة البشرية العنصر الأساسي الذي تقوم عليه فكرة الدولة . فلا يمكن الحديث عن سلطة تمارس خصائص متعددة مالم يكن هناك كائن تمارس بحقه هذه السلطة وهذا الكائن هو الجماعة البشرية أو الشعب في مفهومه السياسي بعد انتقال هذه الجماعة البشرية من حالة البدائية إلى الحالة المدنية . وكذلك لا يمكن الحديث عن إقليم ومجال حيوي مالم يكن هناك أفراد يمارسون نشاطاتهم المعتادة ضمن حدود هذا الإقليم . لذلك فان الشعب هو المادة الخام الأساسية لقيام أي دولة .

إن دور الشعب لم يقتصر على اعتباره مرحلة مهمة وأساسية لبناء الدول بل إن هذا الدور يذهب إلى أن يكون هو المحور الأساسي في تحديد السلطة وأساسها في كل دولة . واستنادا إلى ذلك شاعت أفكار السيادة الشعبية انطلاقا من الفرضيات التي طرحتها الثورة الفرنسية وما تلاها من الدساتير الفرنسية الصادرة على أعقاب الثورة , فإذا عدنا إلى فلاسفة القرن الثامن عشر نجد إن مفهوم الشعب لديهم ينطلق من الرغبة في تحريره من عبودية الحاكم ورفع مستواه الفكري والأخلاقي وفي ذلك يقول (جان جوريس – الزعيم الاشتراكي الفرنسي) إن الثورة الفرنسية هيأتها فلسفة القرن الثامن عشر الداعية إلى رفع شان الشعب دون أن يدور في خلد الثوار مدى المشاركة الفعلية لهذا الشعب في ممارسة السلطة .**(١)**

إن الثورة الفرنسية وما سبقها وتلاها من الإرهاصات القائمة على أساس تحرير الشعب اتجهت بعد ذلك إلى العمل على إعطاء دور حقيقي للشعب في أن يكون ممارس حقيقي للسلطة , فالتحرير من العبودية لا يتم إلا من خلال جعل الشعب هو الحاكم والسلطان فما الفائدة من التحرر إذا بقي الأفراد في خضوع مطلق لحاكم معين دون أن يملكوا ما يصد أو يقيد من عنفوان هذا الحاكم أذا ما اتجه نحو التسلط فالسلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة كما يقول جوستاف لوبون . وعلى ذلك شاعت أفكار السيادة الشعبية القائمة بالأساس على إن الشعب هو الممارس الحقيقي للسلطة وهو مصدر السلطات داخل الدولة . وفي ذلك يقول (ميرابو) وفي معرض بيان رأيه حول موضوع الرأي العام

الذي يعبر عنه شعب الدولة – انه أي الشعب سيد المشرعين والمستبد الذي لا يدانيه في السلطة المطلقة مستبد .**(٢)**

لذلك فان مجمل الدساتير الفرنسية وغيرها الصادرة بعد الثورة الفرنسية أقرت مبدأ السيادة الشعبية صراحة أو ضمنا فلا نجد اليوم دستور إلا وتزين بعبارة الشعب مصدر السلطات وبصرف النظر عن النظام السياسي القائم في الدولة .

لكن إذا كان الشعب قد أصبح السيد والملك في الدولة وفقا لفكرة السيادة الشعبية وما رافقها من مزايا أو انتقادات نقول الم يكن الشعب هو الحاكم فعلا قبل قرون عديدة من إشعال شرارة الثورة الفرنسية وما تلاها من شيوع مبادئ السيادة الشعبية ؟ الم تكن أثينا وروما وحتى وادي الرافدين **(٣)** خاضعة لحكم الشعب المباشر , الم يجتمع الشعب في مناسبات متعددة لتقرير المواضيع العامة والمهمة منها بالذات , الم تكن هذه الممارسات تجسيد حقيقي لفكرة الديمقراطية بأبهى صورها وهي ممارسة الشعب بشكل مباشر للسلطة . فما الذي حصل الشعب هو الشعب , وكان حاكم فعلي وليس صوري فما الذي أدى إلى تقهقر الشعب وإشغاله لدور العبد بدل السيد داخل الدولة الواحدة . هل إن القصور يكمن في فكرة الديمقراطية القائمة على حكم الشعب لنفسه وهذه أسمى الغايات إذا انطلقنا من فكرة المساواة بين أفراد الشعب , أم يكمن القصور في ضعف مستوى الأداء الشعبي للسلطة.

في الحقيقة إن هذا التقهقر مرده إلى عدم إمكانية ممارسة الشعب بأعداده الكبيرة (وان استثنيت من الحكم طبقات متعددة كالعبيد والصغار) لخصائص السلطة المتعددة والواسعة فلا يمكن من الناحية الواقعية اجتماع الآلاف بل الملايين أحيانا لتقرير موضوعات معينة , ناهيك عن اختلاف مشارب ومدارك أبناء الشعب الواحد في تناول القضايا العامة المطروحة للنقاش أو اتخاذ القرار بشأنها .فكان الانتقال من الديمقراطية المباشرة إلى نظيرتها التمثيلية أو النيابية التي قامت على أساس الاستحالة المنطقية في ممارسة الشعب بكل أفراده للسلطة مما دفع الجميع إلى تكليف هيئة أو مجموعة من ذات الشعب لتكون هي المسيطرة على مقاليد السلطة وبالشكل الذي يحقق النظام والعيش الرغيد لأفراد الشعب الآخرين . ومن هنا انطلقت الأفكار الداعية إلى إن السيادة الشعبية التي لايمكن قيامها في ظل الديمقراطية المباشرة يمكن أن تتجسد وتستقر في شخص معنوي يتكون من مجموع أفراد الشعب وهو في ذات الوقت منفصلا عن هذا المجموع وهذا الانفصال يدعمه الواقع العملي الذي لا يمكن أن يتقبل

حكم الشعب الحقيقي على ارض الواقع (٤) استنادا إلى ما تقدم من صعوبة الأمر عند الممارسة الحقيقية.

إن الديمقراطية النيابية إذا ما كانت هي الطريق في حل أحجية السيادة الشعبية وكيفية تحقيقها على ارض الواقع إلا إنها في ذات الوقت أدت إلى جنوح الهدف الأسمى نحو أهداف شخصنة السلطة والاستئثار بها في الكثير من الأحيان فكم من سلطة تشكلت عن طريقة إرادة الشعب العامة بالانتخاب ولكنها سرعان ما تنكرت للمبادئ الديمقراطية وأضحت في واد والشعب في واد ثان فلم يبقى للشعب منها سوى انه هو من أوصلها إلى ما هي عليه . بل إن الحكام يستندون على فرضية تمثيل الشعب وان كان وصولهم للسلطة بعيدا عن الإرادة الحقيقية للشعب وما الانقلابات وما شاكلها إلا دليل على ذلك (٥).

ومنذ تلك اللحظة بدا التفكير في معالجة الخلل الذي أبرزته بعض تطبيقات الديمقراطية النيابية . فالشعب لم يعد له من التمثيل الحقيقي أحيانا سوى اختيار الحكام ولكنه غير قادر على كبح جماح هؤلاء وان تجاوزوا على حقوق وثوابت الشعب ذاتها فكان إيجاد الضالة في إقامة حالة متوازنة تجمع بين الوسيلة التي تحل مشكلة عدم إمكانية ممارسة الشعب للسلطة فعلا والإبقاء على من يمثل الشعب وبين أن يكون للشعب وسيلة يمارس فيها اختصاصه الأصيل في السلطة فكانت الديمقراطية شبه المباشرة التي تقوم على أساس ممارسة خصائص السلطة من قبل النواب ممثلي الشعب مع الاحتفاظ ببعض الاختصاصات التي يمارس فيها الشعب السلطة دون الرجوع إلى من ينوبون عنه فكانت هناك صور متعددة لذلك تتراوح بين حق الشعب في اقتراح بعض القوانين إذا كان من في السلطة عاجز أو ممتنع عن اقتراحها وحقه في الاعتراض على القوانين أو الحق في محاسبة النواب أو المسؤولين المقصرين في أداء أعمالهم من خلال سحب الثقة منهم دون الرجوع للوسائل الدستورية المخصصة لذلك والتي تجعل من أمر المحاسبة عائد لاختصاص السلطة التشريعية أو التنفيذية . وهناك أخيرا وسيلة الاستفتاء الشعبي وهي برأينا أهم الوسائل شبه المباشرة الممنوحة للشعب.

إن وجه الأهمية الخاصة للاستفتاء هنا تدعمه حقائق أساسية فجميع الوسائل السابقة من اقتراح أو اعتراض على القوانين أو سحب الثقة أو إقالة النواب أو رئيس الدولة كلها تحتاج إلى عمل مكمل من

قبل سلطات الدولة المختلفة حتى تنتج هذه الوسائل أثارها وحتى في حالة سحب الثقة من احد النواب أو إقالة الرئيس أو حل المجلس النيابي فانه قد لا يؤدي أحيانا إلى نتائج عملية إذا استطاع هؤلاء إشغال نفس المناصب في انتخابات لاحقة . لكن الاستفتاء هو الوسيلة الوحيدة التي لا يمكن من الناحية العملية استدراك أثارها من قبل السلطات المختلفة فالشعب عندما يعطي قراره في موضوع ما فانه القرار الحاسم الذي لا يقبل العمل بغيره وهو النتيجة النهائية الحاسمة للموضوع المعروض . **(٦)**

لذلك فإننا في هذه الدراسة سنحاول تسليط الضوء على فكرة الاستفتاء الشعبي من خلال دراسة أسس هذه الفكرة وعوامل القوة والضعف فيها والوسائل التي تساهم في نجاعة الاستفتاء ونحاول أيضا أن نبين أهم تطبيقات الاستفتاء الشعبي التي عرفها الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ . لا نقول إن هذا الدستور هو أول دستور عراقي تناول الاستفتاء الشعبي ولكنه أكثر الدساتير العراقية التي تناولت هذا الموضوع وفي مواطن دستورية متعددة . وحتى يكون الشعب العراقي ممارس حقيقي لحقه الدستوري دون أن يتخذ الاستفتاء وسيلة لإضفاء المشروعية على الكثير من أفعال الحكام التي تتبجح بأنها تعبير عن إرادة عامة .

المبحث الأول

مفهوم الاستفتاء الشعبي

First Topic

The Concept of Referendum

مما لاشك فيه ان الاستفتاء يتلخص في عرض موضوع عام على افراد الشعب (الشعب السياسي طبعا) لاخذ الراي فيه . واذا كانت النظم الدستورية قد اتجهت بشكل كبير نحو الاستناد الى فكرة الانتخاب **(٧)** الا ان هذه النظم ذاتها اخذت بعد ذلك بالاتجاه نحو الاستفتاء في تعبير واضح عن الانتقال من نظم الديمقراطية النيابية الى نظم الديمقراطية شبه المباشرة والتي ساعدت نحو التعرف بشكل كبير على المزاج الحقيقي لاي شعب . لذلك فإننا في هذا المبحث سنحاول ان نسلط الضوء على مفهوم الاستفتاء من حيث تاريخ هذه الممارسة والتعريف الخاص بها وما يميزها عن غيرها من التطبيقات ، ومن ثم نعرج على الاساس الذي تقوم عليه فكرة الاستفتاء التي عرفتها النظم المختلفة .

المطلب الاول

نشاة فكرة الاستفتاء الشعبي

First Requirement

The Establishment of the Popular Referendum

في هذا المطلب سنتعرف على فكرة الاستفتاء الشعبي من خلال الوقوف على الاصل التاريخي لهذه الفكرة ومن ثم بيان التعريف الخاص بالاستفتاء .

الفرع الاول

الاصل التاريخي للاستفتاء

First Branch

The Historical Origin of the Referendum

رجع نظام الاستفتاء الشعبي الى القرن الخامس عشر من الميلاد . اذ مارست بعض الاقاليم السويسرية (الكانتونات) مايمكن ان يطلق عليه الان بالاستفتاء . ويمكن اعتبار اقليم (فاليه) هو اول اقليم في سويسرا مارس عملية الاستفتاء وتبعه في ذلك اقليم (كريزون) ، حيث كانت الجمعية العامة للاقليم تسن تدابير مؤقتة على ان يستشار فيها الشعب فاذا اقرها اصبحت قانونا واجبا .

ولما عم هذا الاسلوب الاقاليم الاخرى اخذت هذه الاستشارة اسم الاستفتاء الشعبي والذي سرعان ما انتشر في دول واقاليم اخرى . فكانت المانيا اول المتلقفين لها. وتحت فعل الافكار التحررية الناجمة عن الثورة الفرنسية اخذت فرنسا بهذه الممارسة حيث طبقت لاول مرة عام ١٧٩٣ واستند اليه نابليون عام ١٧٩٩ واستمرت فرنسا بالأخذ بالاستفتاء وصولا لدستورها النافذ عام ١٩٥٨ حيث تم الاخذ بالاستفتاء الشعبي لأكثر من مرة (٨) . ولم يقف الحد عند حدود القارة الاوربية بل امتد الامر ليشمل النصف الاخر من الكرة الارضية حيث اخذت بتطبيق مبدا الاستفتاء بعض الولايات الشمالية لأمريكا.

وعلى الرغم من اغلب الفقه يتجه نحو الاعتراف للأمم الاوربية في نشأة فكرة الاستفتاء الا ان للأمر وجه اخر . فاذا ما عدنا لنظم الحكم الاسلامية نجد ان الاستفتاء معروف فيها منذ اوقات مبكرة وان كان بمسميات اخرى .

فقد عرف المسلمون نظام الاستفتاء الشعبي والمتمثل بمبدأ الشورى والبيعة وقد شهد عصر الخلفاء الراشدين العديد من تطبيقات هذا النظام حيث كان تولي الخليفة لمنصبه يتم بقبول أهل العقد والحل وهذا ما كان يسمى بالبيعة الصغرى من ثم يتم قبوله من قبل العامة وهي البيعة الكبرى(٩), لذلك فان الاسلام عرف هذا النظام مبكرا بل ان البعض(١٠) يذهب الى ابعد من ذلك عندما يعيد الامر الى ما قبل ظهور الاسلام استنادا لقوله تعالى "قالَتْ يا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي ما كُنْتُ قاطِعَةً أَمْراً حَتَّى تَشْهَدُونِ"(١١) من حيث إن بلقيس ملكة سبأ قد استفتت ذوي الرأي في قومها. لكننا لا نتفق مع هذا الراي فاستشارة صفوة القوم ليس لها علاقة بالاستفتاء الذي يقوم بالأساس على معرفة راي عامة الناس بصرف النظر عن صفوتهم .

الفرع الثاني
التعريف بالاستفتاء الشعبي
Second Branch
Definition of Popular Referendum

الاستفتاء في اللغة يعني طلب الفتوى في موضوع ما ، يقال استفتي الفقيه في مسالة أي سال عن الحكم فيها (١٢) وهو مشتق من فتي أو فتو وهو أصل يدل على تبيين حكم, والفعل منه مزيد بالهمزة في أوله يقال أفتى الفقيه في مسألة إفتاء إذا بين حكمها , والفقيه يفتي أي يبين المبهم, والفتيا والفتوى اسمان من الإفتلاء والإفتلاء طلب الفتوى والحكم حيث يقال: استفتيت أي سألت عن الحكم وكما في قوله تعالى((يَسْتَفْتُونَكَ قُلِ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِي الْكَلَالَةِ))(١٣),وكذلك قوله تعالى ((يستفتونك في النساء قل الله يفتيك فيهن))(١٤) وقيل أيضا إنها من فعل فتاء , استفتى يستفتي، اسْتَفْتِ، استفتاءً، فهو مُستفتٍ، والمفعول مستفتًى, ويجمع استفتاءات(١٥).أي طلب الرأي أو الحكم في المسائل. واستفتاه في مسألة سأله عن رأيه فيها، طلب نصيحته أو استشارته فيها كـ"استفتى الحاكمُ شعبَه في اقتراح تعديل الدستور" و"اسْتَفْتِ قَلْبَكَ".

أما اصطلاحا فإننا إذا أردنا أن نضع تعريف للاستفتاء فيمكن أن نقول انه أداة ديمقراطية حقيقية مسخرة للشعب ليمارس فيها خصائص السيادة بشكل فاعل حيث يترتب عليه اعادة السلطة الحقيقية الى الشعب(١٦), ليقوم بدوره بإعطاء الرأي الفاصل في موضوع من المواضيع العامة المصيرية

المتعلقة بالجانب السياسي أو الدستوري أو التشريعي أو الشخصي إذا تعلق بشخصية عامة ما . والمواضيع العامة تختلف النظم القانونية في تحديد مصدرها فهناك من يعيدها الى السلطة التشريعية التي تطرح الموضوع العام على الشعب , وهناك من يعيد الأمر إلى السلطة التنفيذية وخصوصا شخص رئيس الدولة والمثال الأوضح هنا الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨ كذلك الدستور الجزائري النافذ لعام ١٩٩٦.

وإذا أردنا أن نحدد بدقة أكثر مفهوم الاستفتاء فانه إحدى صور الديمقراطية شبه المباشرة القائمة على مشاركة الشعب لممثليه في صنع القرار داخل الدولة . وهذا في الحقيقة يؤدي إلى تقليل الهوة بين الحكام والمحكومين عندما يسهم المحكوم مباشرة في صنع القرار السياسي .وهو ما يجعل من الاستفتاء رجوع حقيقي إلى فكرة السيادة الشعبية المتجسدة بالمشاركة الحقيقية للشعب في الحياة السياسية .

وقد عرفه معجم القانون الفرنسي بأنه العملية التي يقوم عن طريقها القاطنون في إقليم معين بالتعبير عن موافقتهم أو رفضهم من خلال التصويت على موضوع عام معروض عليهم **(١٧)**. أي أن الاستفتاء هو عملية سياسية يستعملها شعب سياسي لإقليم معين يعبرون بواسطتها عن آرائهم ووجهات نظرهم بشأن موضوع معين عن طريق التصويت عليه بالموافقة أو الرفض, فكما وضحنا مسبقا إن الاستفتاء لا يشمل كل سكان الإقليم بل يقتصر على الشعب السياسي فقط, الذي يتكون من الأفراد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية من حيث الاشتراك بالانتخابات كناخبين او مرشحين على حد سواء .

المطلب الثاني

أساس فكرة الاستفتاء الشعبي .

Second Requirement

The Basis of Idea of Popular Referendum

أصبح واضح إن الاستفتاء يعتمد كثيرا على مادته الخام الأساسية ألا وهي وجود الشعب أو كما أسميناه في المقدمة بالجماعة البشرية . لذلك نجد إن أهم الأسس التي يقوم عليها الاستفتاء هو مبدأ السيادة الشعبية , فانطلاقا من هذا المبدأ الجوهري صيغت كل الأفكار التي ترجع أمر السلطة إلى الشعب .

إن الأفراد داخل المجتمع في علاقة وطيدة ومستديمة مع النشاط السياسي في الدولة وان كان هذا النشاط لا يظهر أحيانا إلا بوجود القوة الدافعة التي تحرك هذا النشاط والمتمثلة بالسلطة السياسية **(١٨)**. إلا إن ابتعاد السلطة عن الحاضنة الاجتماعية أعاد الدعوات لان يمارس الشعب حقه في اتخاذ القرار بشكل مباشر فالسلطة العامة تباشر اختصاصاتها لصالح الجميع فما يكون لصالح الجميع لابد أن ينظم عقلا بواسطة الجميع فكان الاستفتاء احد أوجه هذه الممارسة إن لم يكن أهمها .لذلك فان تنبه الدساتير والقوانين المختلفة لفكرة الاستفتاء سبقه بوقت كبير وجود الأساس الطبيعي في وجوب تحقق مبدأ السيادة الشعبية على ارض الواقع . وعليه فان النصوص القانونية تمثل الأساس القانوني الذي أفصح عن وجود الأساس الطبيعي المتمثل بالسادة الشعبية .

وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة أساس فكرة الاستفتاء في هذا المطلب مع بيان ما يميز الاستفتاء عن غيره المفاهيم والوسائل المعبرة عن الرأي العام .

الفرع الأول : أساس فكرة الاستفتاء الشعبي

First Branch: Basis of Popular Referendum

مثلما وضحنا إن الاستفتاء في الوقت الحاضر يجد أساسه من مجموعة نصوص قانونية تبين حق الشعب في اتخاذ قراره بذاته دون وساطة بعد أن أفصحت فكرة السيادة الشعبية عن هذا الحق . وهذه النصوص نجد لها تطبيقات على مستوى القانون الداخلي وكذلك القانون الدولي .

١- في القانون الداخلي(In Domestic Law):-

في بداية الأمر كان المشرع يبحث عن الوسائل المثالية لتطبيق مفاهيم السيادة الشعبية بصورة صحيحة, فكانت الانتخابات وحق الاعتراض وبلا شك الاستفتاء هي اهم الطرق التي نظمتها الدساتير والقوانين المختلفة لما لها من اثر في تفعيل ونجاعة فكرة السيادة الشعبية . لذلك ذهبت الكثير من الدساتير المعاصرة للإشارة إلى الاستفتاء, حيث نصت في متون موادها على العمل بالاستفتاء, باعتباره إجراء قانوني تلجأ إليه الحكومات لغرض إشراك الشعب في مباشرة سلطة الحكم. وبما أن الخضوع لإرادة الشعب هو في حقيقة الأمر تجسيد لمبادئ السيادة الشعبية فان النص على الاستفتاء الشعبي في دساتير الدول جاء تطبيقا لها **(١٩)**.

٢- في القانون الدولي(In International Law):-

إن فكرة الاستفتاء ظهرت على المستوى الداخلي لكل دولة وبما يتناسب مع الواقع الاجتماعي والسياسي لكل دولة . وبعد أن أثبتت الوقائع مدى نجاعة هذه الوسيلة في التعبير عن الرأي العام ,لجأت الجماعة الدولية إليها لحل الكثير من المشاكل العالقة الناجمة عن مرحلة الاستعمار . لقد ظهرت فكرة العمل بالاستفتاء الشعبي في الجماعة الدولية بعد ظهور نظام الانتداب في ٣٠ يناير ١٩١٩, عندما واجهت الدول الأعضاء في عصبة الأمم مسألة التخلص من المستعمرات الألمانية السابقة في إفريقيا ومنطقة المحيط الهادي وولايات الدولة العثمانية. حيث أرسى مؤتمر السلام مبدأ يقول بأنه ينبغي إدارة هذه الأراضي من قبل حكومات نيابة عن عصبة الأمم, وفق نظام الانتداب . وبعد ذلك أشرفت عصبة الأمم على تنظيم استفتاءات عامة في المناطق المتنازع عليها بحيث يقرر سكان تلك المناطق لأي بلد ينضمون. وذلك كان أول ظهور لهذه الفكرة في القانون الدولي**(٢٠)**.

ومن ثم اتجهت اغلب المنظمات الدولية إلى مراقبة الأنظمة السياسية عندما تعمل بهذه الفكرة للتأكد من شفافية العمل بها وفق القانون . وهذا يعتبر صورة من صور العمل بالديمقراطية حيث انه يمثل الواقع العملي الذي تقوم من خلاله المنظمات بمهمة الرقابة السياسية, والتي تضمن من خلالها حسن سير الأنظمة السياسية على الخطى الصحيحة التي رسمتها لهم الديمقراطية وعدم محاولة تزوير أو تضليل عملية الاستفتاء.

وعلى ذلك فيمكننا القول بان ما جاء في مواثيق تلك المنظمات الدولية إضافة إلى الأعمال التي قامت بها يعتبر أساسا في تقويم فكرة الاستفتاء الشعبي من الناحية القانونية والتطبيقية.

الفرع الثاني : تمييز الاستفتاء عن غيره من المفاهيم.

Second Branch: Distinguish The Referendum from other Concepts

مما لاشك فيه إن الاستفتاء هو احد الوسائل المهمة في التعبير عن الرأي العام في كل دولة . وهناك الكثير من الوسائل التي يمكن أن تعبر عن الرأي العام في الدولة وخاصة في التطبيقات التي تبرزها نظم الديمقراطية شبه المباشرة كالاعتراض الشعبي على القوانين من قبل مجموعة من الأفراد أو الحق لهذه المجموعة في اقتراح القانون وغيرها من الوسائل . إلا إن ابرز الوسائل التي يمكن أن تعبر عن الرأي العام في الدولة هي الانتخاب . حيث إن هذه الوسيلة أصبحت حجر الأساس لكل نظام سياسي في الدول ، بل إن التزام الدولة بمعايير الديمقراطية المختلفة أصبح مقترن بمدى التزام هذه الدولة بفكرة الانتخاب **(٢١)** .

ولما تقدم فإننا وجدنا إن من المناسب أن نبين بعض الفروق التي تميز فكرة الاستفتاء عن فكرة الانتخاب لمل لهما من دور واضح في التعبير عن الرأي العام .

١- من حيث النشأة فان الاستفتاء أقدم ظهورا من الانتخاب ، وكما بينا فان تطبيقات الاستفتاء بصورته الحالية تعود إلى القرن الخامس عشر في سويسرا أما من حيث الممارسة العملية فهو أقدم بكثير من هذا التاريخ فاجتماع الإغريق في أثينا قبل الميلاد لاتخاذ القرارات المهمة في الشؤون العامة ماهو إلا تطبيق حي لفكرة الاستفتاء وما درج عليه العرب والمسلمون من أحكام البيعة وغيرها كلها تطبيقات لفكرة الاستفتاء . في حين إن الانتخاب وان كان أكثر شيوعا في العالم اليوم إلا إن ظهوره يمكن أن يكون متأخرا قياسا بالاستفتاء لان الانتخاب لم يظهر إلا في القرن التاسع عشر عندما أمكن إقرار وتنظيم العلاقة بين فكرة الديمقراطية والانتخاب .

٢- من حيث الموضوع فان موضوع الاستفتاء يتعدد بتعدد صور وأنواع الاستفتاء . فهناك استفتاء يقع على دستور الدولة ,وهناك استفتاء يقع على قانون عادي , وهناك استفتاء يقع على موضوع

عام أو على شخص ويمكن أن يكون الاستفتاء هو الوسيلة الأبرز لبيان راء الشعب في أي موضوع . في حين ان الانتخاب موضوعه واحد وهو وسيلة لإشراك الشعب في اختيار ممثليه لشغل السلطات العامة فقد يكون الانتخاب لاختيار أعضاء السلطة التشريعية وقد يكون لاختيار أعضاء السلطة التنفيذية وحتى القضائية في بعض الأحيان .

٣- إن الأثر المترتب على الاستفتاء قد لا يكون ملزما في جميع الأحوال وسنخوض في ذلك لاحقا . في حين إن ما تفرزه صناديق الانتخابات من نتائج يكون ملزما للجميع وبصرف النظر عن الكيفية التي تحققت فيها هذه النتائج مادامت متوافقة مع الإجراءات الخاصة بعملية الانتخاب .

٤- إن الاستفتاء وكما بينا في أكثر من موضع هو ابرز تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة الداعية لإشراك الشعب في الحياة السياسية في حين إن الانتخاب هو التطبيق الحقيقي لفكرة الديمقراطية النيابية أو التمثيلية التي تحصر وظيفة الشعب في اختيار ممثلين عنه لإدارة الدولة .

٥- من حيث القوة فان الاستفتاء إذا ما تقرر في دستور دولة ما فانه يكون أقوى أثرا من الانتخاب . فلا يستطيع نواب الشعب القادمين عن طريق الانتخابات معارضة الرأي الشعبي المقرر بواسطة الاستفتاء . في حين إن قرار الاستفتاء يمكن أن يفوق قرار النواب ويعارضه إذا تعلق الأمر بموضوع عام عرض على الشعب بالاستفتاء وان كان قرار النواب مخالفا لقرار الاستفتاء وتتحقق هذه الحالة عندما تعرض السلطة التنفيذية موضوع ما على الشعب لم توافقها فيه السلطة التشريعية.

هذه هي في رأينا أهم الفروق التي تمايز فكرة الاستفتاء عن فكرة الانتخاب وان كانا يلتقيان في الكثير من الأحكام , فهما على الأقل تجسيد لفكرة السيادة الشعبية .

المبحث الثاني

انواع الاستفتاء الشعبي

Second Topic

Types of Popular Referendum

لقد بات واضحا اتجاه عدد غير قليل من الدول نحو العمل باسلوب الاستفتاء الشعبي . وقد وضحنا سابقا ان اسلوب وموضوع الاستفتاء لا ينحصر في جانب معين وكان هذا الامر هو احد الفوارق الجوهرية التي تمايز الاستفتاء عن الانتخاب باعتبارهما تجسيد للارادة العامة في الدولة .

ان اختلاف المواضيع التي ينظمها الاستفتاء ادى بالنتيجة الى ان تكون هناك انواع وصور متعددة للاستفتاء الشعبي لا يجمعها سوى ان العنصر الاساسي في كل استفتاء وهو افراد الشعب . وفي هذا المبحث سنناقش اهم الصور او الانواع التي تظهر في الاستفتاء مع محاولة تبيان اهم الاثار التي يمكن ان تترتب على كل نوع من الانواع . ويجب ان نذكر انه في جميع الاحوال وبصرف النظر عن الصورة المتبعة للاستفتاء فان دستور الدولة يجب ان ينص صراحة على ذلك .

اولا : الاستفتاء من حيث الموضوع :

First: The Referendum on the Subject

ومعنى ذلك ان هذا النوع يتحدد من خلال الحاجة او الامر او الموضوع المعروض على الشعب فقد يكون هذا الموضوع ذو صلة بدستور الدولة وقد يكون متعلقا بقانون صادر عن السلطة التشريعية او بعمل او قرار سياسي واخيرا قد يكون متعلقا بالاستفتاء على شخصية معينة لشغل منصب ما .

اما الاستفتاء الدستوري فانه يظهر عندما يعرض امر يتعلق بدستور الدولة على افراد الشعب لاتخاذ قرار ما . وقد يكون الامر متعلقا باقرار مشروع دستور بحيث يكون الدستور نافذا عندما تتجه صوات الشعب بالاستفتاء نحو الموافقة عليه اما اذا كان التصويت سلبيا (اي بالرفض) فان مشروع الدستور ينتهي ليعد بديلا عنه . ان البعض يذهب الى اعتبار هذه الطريقة اصدق تعبير عن الديمقراطية ومبدا السيادة الشعبية مادامت ارادة الشعب الحقيقية هي الفيصل في نفاذ او عدم نفاذ دستور الدولة(٢٢) ومن

امثلة هذا النوع الاستفتاء على الدستور الاسباني لعام ١٩٢٠ والدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ والدستور البلجيكي لعام ١٩٩٣ .

يترتب على هذه الحالة ان يكون الشعب هو السلطة التأسيسية الحقيقية في الدولة دون النظر الى من اعد مشروع الدستور . وقد يظهر الاستفتاء الدستوري ايضا في الحالات التي توجب فيها بعض الدساتير عرض اي تعديل على الدستور على افراد الشعب للبت فيه , وسواء كان التعديل منصبا على حذف نص في الدستور او اضافة نص جديد . وفي هذه الحالة فان الدساتير غالبا ما تشترط نسبة تصويت معينة واغلبية خاصة حتى ينتج استفتاء الشعب اثره في تعديل الدستور . وغالبا ما تعتمد هذه الطريقة في التعديل عندما يكون الدستور ذاته قد وضع بطريقة الاستفتاء الدستوري .

اما الاستفتاء التشريعي فانه يتحدد باخذ راي الشعب في موضوع قانون معين يكون الاختصاص في اقراره لصالح السلطة التشريعية او في تعديل قانون عادي في الدولة ولكن اهمية هذا القانون تدفع السلطة نحو عرضه على الشعب لاخذ الراي الحقيقي فيه . ويكثر اللجوء الى هذه الطريقة في الاحوال التي تفشل فيها البرلمانات في الاتفاق على تشريع او تعديل قانون ما خاصة اذا ما كان موضوع هذا القانون على قدر كبير من الاهمية وفي الامور التي تمس الحياة العامة للشعب .

يترتب على هذه الحالة ان يكون الشعب ممارس حقيقي للسلطة التشريعية ودون وساطة من نواب الشعب في هذه الممارسة بل ان البعض يعتبر الاستفتاء التشريعي هو اكثر الممارسات الديمقراطية الحقيقية من حيث تمثيل الارادة العامة(**٢٣**) . ولكن هذا النوع غالبا ما يستند الى نسبة تصويت عادية دون اجراءات خاصة فالقانون قد ينفذ باي نسبة اغلبية دون تحديد نسب خاصة كما في الاستفتاء الدستوري .

اما الاستفتاء السياسي فهو الذي ينصب على مسالة سياسية بحتة ذات اهمية خاصة كان يتوقف عليها مصير الدولة ا وان تكون هناك خشية من النتائج التي يمكن ان تترتب عليها كاستفتاء بعض شعوب اوروبا كما في استونيا وبولندا للانضمام الى الاتحاد الاوربي عام ٢٠٠٣ . **(٢٤)**

ان هذا النوع من الاستفتاءات يشابه الاستفتاء التشريعي من حيث اعتماده في اغلب الاحيان على نسب اغلبية عادية وبسيطة ولكنه يختلف عن الاستفتاء التشريعي او الدستوري في انه يكون في اغلب الاحيان مقرر في الدستور بصفة اختيارية ، اي ان اللجوء اليه لا يكون ملزما للجهة التي تطرح

موضوع الاستفتاء بينما نجد ان الاستفتاء الدستوري يكون وجوبيا دائما وحتى الاستفتاء التشريعي يكون كذلك في اغلب الاحيان .

يترتب على الاخذ بهذا النوع ان الشعب يكون على صلة تامة بجميع المواضيع المهمة في الدولة كما ان يكون بمثابة الحكم في تحديد السياسات التي تتبعها الدولة في التعامل مع الامور المصيرية .

اما الاستفتاء الشخصي فان المقصود به ابداء الشعب لرايه في اشغال شخصية ما لمنصب سيادي ما ، وغالبا ما تستخدم هذه الطريقة في اخذ راي الشعب في شخص رئيس الدولة . وفي الحقيقة ان اللجوء الى هذا الاسلوب يكون هدفه في اكثر الاحيان الحصول من قبل رئيس الدولة على التاييد الشعبي الذي يستطيع فيه منافسة منافسيه في السلطات الاخرى اضافة الى اتخاذه وسيلة لاضفاء الشرعية على كافة اعمال الرئيس ، كيف لا وهو المنصب بارادة شعبية حقيقية دون وساطة .

ويرى البعض ان الوقائع العملية الخاصة بهذا النوع تشير دوما الى ذهاب نتيجة الاستفتاء لمصلحة رئيس الدولة **(٢٥)** بل ذهب الى ابعد من ذلك عندما وجد ان الاستفتاء الشخصي ما هو الا وسيلة ديمقراطية لاخفاء انظمة دكتاتورية **(٢٦)** . ومن امثلة هذا النوع تنصيب نابليون بونابرت امبراطور لفرنسا عام ١٨٠٤ وكذلك ما تذهب اليه المادة (٧٦) من دستور مصر لعام ١٩٧١ من طرح مجلس الشعب لشخص رئيس الدولة على الاستفتاء الشعبي .

ثانيا : من حيث الوجوب :

Second: In Terms of Necessity

ويقصد به هنا تحديد انواع الاستفتاء بالاستناد الى مدى اختصاص السلطات العامة في اجراء الاستفتاء وهل تملك هذه السلطات الامكانية في اجراءه من عدمه ام تكون ملزمة في الاجراء بتحقق شروط معينة .

وبناء على ما تقدم فاننا يمكن ان نقسم الاستفتاء هنا الى استفتاء وجوبي واخر اختياري .

اما الاستفتاء الوجوبي فهو الذي تتجه فيه القواعد الدستورية الى الزام السلطات العامة باجراءه في وقت معين وفي حالة تحقق شروط معينة. وفي الحقيقة ان هذا النوع من الاستفتاءات يقترن دائما

بالاستفتاء الدستوري وخاصة ما يتعلق بالتعديل الذي يمكن ان يطرا على الدستور او عندما يتعلق الامر بالاستفتاء حول تحديد وتقرير المصير لشعب من الشعوب خاصة في حالة انفصال او انضمام اقليم معين الى دولة معينة .

يترتب على الاخذ بهذا النوع من الاستفتاء ان الاجراء المتخذ دون عرضه على الاستفتاء في الحالات الوجوبية يعد اجراء خارج عن نطاق المشروعية , مما يوجب البطلان والالغاء .

اما الاستفتاء الاختياري فهو الذي يجيز الدستور اجراءه بشان تصرف يتعلق بشؤون الحكم بناء على طلب من السلطات العامة او من افراد الشعب . وغالبا ما يقترن هذا النوع من الاستفتاءات بالاستفتاء حول مشروع قانون معين او عندما يلجا اليه رئيس الدول ماذا ما اراد اخذ موافقة الشعب عليه دون النواب في البرلمان وذلك في الحالات التي يجيز فيها الدستور لرئيس الدولة طرح موضوع ما على الاستفتاء الشعبي كما نص على ذلك المادة (١٥٠) من الستور المصري النافذ لعام..... التي اجازت لرئيس الجمهورية ان يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا . وكذلك في حالة ما يسمى بالاستفتاء التحكيمي عندما يقحم الشعب للفصل في نزاع قائم بين السلطة التشريعية ونظيرتها التنفيذية وقد اخذت بهذا النوع من الاستفتاءات عدد من الدساتير كالدستور الالماني لعام ١٩١٩ ودستور مصر عام ١٩٧١ . **(٢٧)**

ويجب ان نذكر هنا ان الاستفتاء الاختياري عادة ما يقترن بوقت معين تستطيع خلاله الجهة المحددة دستوريا استخدام حقها في اجراء الاستفتاء وبفوات المدة يتحول الموضوع الذي يراد اجراء الاستفتاء بحقه ذو صفة قانونية ملزمة , وينطبق ذلك بشكل كبير على مشاريع القوانين التي يجوز طرح الاستفتاء بشانها .

اخيرا يجب ان نذكر ان الاستفتاء الاجباري قد يكون نتيجة مترتبة على عمل اختياري كما لو اجاز الدستور لسلطة ما بالقيام بعمل ما بعد ان تقوم باستفتاء الشعب وقد اخذ بذلك الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٢ عندما أجاز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب على شرط ان يكون هناك قرار مسبب وان يستفتى الشعب بذلك . **(٢٨)**

ثالثا : من حيث وقت الاجراء :

Third: In Terms of Procedure Time

ويقصد بذلك الوقت الذي يجب ان يتم فيه اجراء الاستفتاء . ويعتبر الوقت من المعايير الاساسية والمهمة في تحديد واجراء الاستفتاء , ويعتبر من الامور الشكلية المهمة التي يجب مراعاتها بشكل كبير . فقد تستطيع السلطات تكييف مواضيع الدستور بالشكل الذي يوافق توجهاتها لكنها لا تستطيع بكل الاحوال ان تتجاوز على المدد القانونية المحددة مسبقا لاجراء الاستفتاء .

عموما يمكن ان تقسم الاستفتاءات هنا الى استفتاء سابق واخر لاحق .

اما الاستفتاء الشعبي السابق فهو الذي يتحقق عندما يعرض مشروع عمل ما متعلقا باختصاص السلطات العامة على الشعب قبل اتخاذ القرار بشانه بحيث يكون مايصل اليه الشعب في الاستفتاء هو القرار النهائي في الموضوع المعروض للاستفتاء، وقد يكون هذا الاستفتاء لاستشارة الشعب بموضوع ما قبل المصادقة عليه من الجهة المختصة بقصد التعرف على اتجاهات الراي العام . **(٢٩)** ويصار الى هذا النوع من الاستفتاء في اكثر الاحيان عند عرض بعض التعديلات الدستورية التي تستوجب موافقة الشعب عليها قبل اقرارها وكذلك الحال مع مقترحات القوانين التي يجب عرضها على الشعب قبل اقرارها من البرلمان .

اما الاستفتاء الشعبي اللاحق فهو الذي يتم بعد بعد وضع القانون بواسطة البرلمان الا انه لا ينفذ الا بموافقة الشعب عليه **(٣٠)** .

ويترتب على هذا النوع من الاستفتاءات ان يكون الشعب بمثابة جهة المصادقة على القوانين التي تقدمها السلطات المختصة إن القوة الإلزامية للقانون لا تتوفر إلا بعد موافقة الشعب عليه وعكس ذلك يعد القانون لاغيا ولا يتمتع باي قيمة قانونية .

رابعا : من حيث قوته الملزمة :

Fourth: In Terms of Its Binding Strength

يقسم الاستفتاء هنا الى استفتاء الزامي واخر استشاري وذلك بالاستناد الى مدى الالتزام بالنتائج المتحصلة عن الاستفتاء الشعبي .

اما الاستفتاء الالزامي فهو الذي تلتزم السلطات العامة بالنتائج الناجمة عنه بحيث لا تستطيع مخالفة هذه النتائج , بمعنى ان الشعب هنا يكون جهة الاقرار النهائي للموضوع المعروض عليه . ان هذا النوع من الاستفتاء يكثر اللجوء اليه عندما يكون موضوع الاستفتاء متعلقا بالتصويت على مشروع دستور او تعديل دستوري او اذا تعلق الامر بالاستفتاء حول موضوع مهم يتعلق بمصير الشعب .

اما الاستفتاء الاستشاري فهو الذي لا تلتزم السلطات العامة بالنتائج المترتبة عليه وانما تلجا السلطات اليه لغرض الاستنارة براي الشعب . **(٣١)** ان هذا الاسلوب يساعد السلطة على معرفة توجهات الشعب في موضوع معين قبل ان تقدم على اقرار هذا الموضوع الذي قد يعارض توجهات الشارع العام . وغالبا ما يقترن هذا النوع من الاستفتاءات بالمواضيع المهمة المصيرية التي تهم عامة الناس كانفصال الدول او انضمامها لبعضها .

ورغم ان الدساتير كثيرا ما تقرر هذا النوع من الاستفتاءات الا ان الواقع يشير دائما الى اتجاه السلطات العامة مع نتائج الاستفتاء وان كان استشاري لان السلطات لا تجازف في معاكسة الاتجاه العام ,كما ان اهمال السلطة لنتائج الاستفتاء يولد انطباعا لدى الشعب بانهم في واد والسلطة في واد ثان .

المبحث الثالث

الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية

Third Topic

Popular Referendum Constitutions of Iraq

ليس من ريب ان النظم والقواعد الدستورية ليست بغريبة على العراق . فالتاريخ الدستوري للعراق يعود الى العام ١٩١٤ مع ابتداء الحرب العالمية الاولى **(٣٢)** اي ما يقارب القرن من الان . ان هذا

التاريخ كان هو اشارة البدء للتفكير باقامة الدولة العراقية المستقلة عن الامبراطورية العثمانية . ومما لاشك فيه ايضا ان لجهود البريطانيين ومن ورائهم عصبة الامم انذاك الدور الكبير في استقلال العراق وان كانت الغاية الرئيسية في ذلك هي مطامع ومصالح استعمارية .

عموما اتجهت الظروف انذاك لقيام دولة العراق وكان لابد من وضع دستور لتنظيم عمل السلطات العامة وعلاقتها مع افراد الشعب فكان ان انعقدت اول جلسة للمجلس التاسيسي في العراق بتاريخ ٢٧ اذار ١٩٢٤ لمناقشة امور متعددة اهمها النظر في مشروع القانون الاساسي العراقي . وفعلا بدات مناقشة مسودة هذا القانون في ١٤ حزيران ١٩٢٤ حيث اتمت اللجنة ست عشر جلسة قبل اقرارها القانون الاساسي بشكله النهائي . لذلك نجد ان العراق ليس بحديث العهد يالشؤون الدستورية . خصوصا اذا ما علمنا ان اول حكومة عراقية قد رات النور قبل اقامة ذات الدستور وبالتحديد في ٢٧ تشرين الأول ١٩٢٠ برئاسة عبد الرحمن الكيلاني . وهذه الحكومة وان لم تكن بصلاحيات واسعة الا انها كانت البذرة الاولى لقيام الحكومات العراقية

وقيام الحكم المستقل .

اذا ما عدنا الى موضوع الاستفتاء فاننا نجد ان هذا الموضوع ليس بغريب على العراقيين . فالنظم الدستورية وجوهرها الارادة العامة (الشورى) ليست بغريبة على التاريخ العربي والاسلامي الذي عكس الكثير من التقاليد والقواعد على النظم الدستورية المتعاقبة في العراق .

وفي هذا المبحث سنحاول ان نسلط الضوء على فكرة الاستفتاء في الدساتير العراقية عموما وفي الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ خصوصا .

المطلب الاول

فكرة الاستفتاء الشعبي في الدساتير العراقية قبل عام ٢٠٠٣

First Requirement

The Idea of Popular Referendum in Constitutions of Iraq Before 2003

سنناقش هنا موقف الدساتير العراقية منذ قيام الدولة في عام ١٩٢١ وحتى العام ٢٠٠٣ . ونتناول اولا موقف القانون الاساسي العراقي من فكرة الاستفتاء ومن ثم نتناول موقف الدساتير الجمهورية . وتقسيمنا المذكور يستند الى اختلاف النظام السياسي الذي ساد فيه القانون الاساسي وهو النظام الملكي , في حين ان الدساتير المتعاقبة نشات ولا تزال في ظل نظام جمهوري .

الفرع الاول

الاستفتاء في القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥

First Branch

The Referendum in Iraqi Basic Law 1925

كما بينا مقدما ان القانون الاساسي العراقي كان هو الدستور الاول الذي عرفته الدولة العراقية . ولعل ارتباط هذا القانون بفكرة الاستفتاء يعد ارتباط وثيق من جانب ولكنه ليس كذلك من جانب اخر .

فاذا عدنا الى النصوص الصريحة التي تضمنها القانون الاساسي والبالغ عددها ١٢٥ نص في اغلبها لم تشر من قريب او بعيد الى الاستفتاء . ويمكن ارجاع هذا الموقف آنذاك الى ضعف المستوى العلمي والسياسي لمجمل افراد الشعب ولا غرابة في ذلك والعراق كان قد خرج توا من اتون احتلال عثماني الى احتلال اشد قسوة وظلم مما لا يسمح بالاعتماد على افراد الشعب الذين يفتقرون الى الاسس التي تعينهم بالاشتراك في الحياة السياسية. وما يؤكد هذا الامر ان القانون الاساسي العراقي قد وضع بطريقة لم يكن للشعب فيها تأثير مباشر بل اكتفى الشعب بانتخاب واختيار اللجنة التأسيسية (المجلس التأسيسي) المكلفة بكتابة الدستور ، بل ان القانون الاساسي لم يكن ليعبر بحقيقة عن امال وطموحات الشعب . **(٣٣)**

من جانب اخر نقول ان فكرة الاستفتاء كان لها صدى في ارجاء القواعد والنصوص الدستورية التي ضمنها القانون الاساسي اضافة الى النظام السياسي الذي كان قائم آنذاك في العراق .

فاذا عدنا الى تنصيب الملك فيصل الاول نجد ان الملك جاء الى العراق في ٢٩ حزيران ١٩٢١ وفي ١١تموز تمت المناداة بفيصل ملك على العراق ، ولاضفاء الشرعية على تعيين الملك فقد ارتأت الحكومة العراقية انذاك ومن ورائهم الحكومة البريطانية عرض امر التعيين على الشعب العراقي في استفتاء عام لبيان الراي العام في هذا التنصيب . وبالفعل تم هذا الاستفتاء وحصل الملك فيصل الاول على الاغلبية الساحقة .

ولكن مع ذلك فاننا لا نستطيع ان ننسب هذا الاستفتاء الى القانون الاساسي العراقي حيث انه قد تم قبل عدة سنوات من نفاذ القانون الاساسي ولكن ذلك ايضا لا يمنع القول بان الفكر القانوني انذاك كان يتقبل فكرة الاستفتاء . وهذا التقبل لفكرة الاستفتاء يدفعنا للقول ان فكرة الاستفتاء كان يمكن لها ان تنشط في اتون القانون الاساسي ولتوضيح ذلك نبين الاتي :

قلنا مقدما ان اغلب النصوص الدستورية العراقية انذاك لم تشر من قريب او بعيد لفكرة الاستفتاء لكن ما يدعم راينا السابق هو نص المادة (١٢٤) من القانون الاساسي .**(٣٤)** حيث اجازت هذه المادة لمجلس الامة بتطبيق القواعد والتقاليد الدستورية المعمول بها في النظم الدستورية وان كان القانون الاساسي لم ينص عليها وبالتالي فلم يكن هناك ما يمنع اتجاه القانون الاساسي للعمل بفكرة الاستفتاء الشعبي اذا ما كانت هناك حاجة لمثل هذا الامر بالاستناد للمادة (١٢٤) سابقة الذكر بل ان البعض اراد سحب هذه المادة على احكام تعديل القانون الاساسي بواطة العرف الدستوري .**(٣٥)** علما ان هذه المادة لم تكن موجودة في النص الاصلي للقانون الاساسي بل اضيفت اليه بموجب المادة (٤٨) من قانون التعديل الثاني للقانون الاساسي رقم (٦٩) لسنة ١٩٤٣ .**(٣٦)**

وكان من بين اسباب هذا التعديل ان الحكومة العراقية فكرت في السير وفق سنن الارتقاء باصلاح نظامها القانوني .**(٣٧)**

عموما لم يشهد القانون الاساسي بعد ذلك اي تعديل يمكن ان يبين بوضوح موقف اخر فيما يتعلق بالاستفتاء واستمر ذلك حتى انتهاء العمل بالقانون الاساسي عام ١٩٥٨ بقيام النظام الجمهوري .

الفرع الثاني

الاستفتاء في دساتير النظام الجمهوري

Second Branch

The Referendum in Constitutions of the Republican System

سنتناول هنا الدساتير الجمهورية النافذة بعد قيام النظام الجمهوري عام ١٩٥٨ حتى عام ٢٠٠٣ .

اولى الدساتير الجمهورية هو دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ وهو الدستور الاول النافذ بعد سقوط النظام الملكي في العراق فانه لم يتضمن اي نص يشير من قريب او بعيد لفكرة الاستفتاء . ولا غرابة في ذلك حيث ان هذا الدستور لم يتضمن الكثير من القواعد والاحكام الدستورية النافذة في العديد من الدول وهذا ما يبدو واضح من الايجاز الشديد جدا الذي تميزت به احكامه ونصوصه التي لم تزيد عن (٣٠) مادة اضافة الى صفة التوقيت التي صدر بها هذا الدستور .

وبعد سقوط هذا الدستور كان هناك الدستور المؤقت الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ وهو المؤقت ابضا . وقبل نفاذ هذا الدستور وخلال المدة الفاصلة بين سقوط دستور ١٩٥٨ ونفاذ هذا الدستور كان هناك قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣ والمسمى دستور ٤ نيسان حيث نصت المادة ١٩ من هذا القانون صراحة على انه دستور **(٣٨)** وكان هناك قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ المسمى دستور ٢٢ نيسان والذي الغى القانون الذي سبقه . **(٣٩)**

وكل من القانون الاول او الثاني لم يشر ايضا الى فكرة الاستفتاء وباي نص صريحا كان ام ضمنيا , بل ان القانونين اهملا الاشارة الى الحقوق والحريات العامة لأفراد الشعب واهتما فقط بتنظيم السلطة لذلك نحن نرى ان اطلاق وصف الدستور وفق ما تقدم على القانونين المذكورين امر مبالغ فيه فالدستور ينظم فعلا السلطة لكنه يقوم على فكرة او اساس ثان ايضا الا وهو الحرية ولم نجد النصوص المنظمة لهذه الفكرة في هذين القانونين .

نعود الى دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت سابق الذكر ونقول ان هذا الدستور هو الاخر لم يتضمن اي اشارة لفكرة الاستفتاء . ورغم ان اللجنة المكلفة باعداد هذا الدستور قد بنت الكثير من احكامه

بالاستناد الى الاحكام والنصوص الواردة في دستور الجمهورية العربية المتحدة النافذ في ٢٥ اذار ١٩٦٤(٤٠) , ورغم ان دستور الجمهورية العربية المتحدة اشار بصراحة الى فكرة الاستفتاء في اختيار رئيس الجمهورية (٤١) نقول رغم ذلك فان الدستور العراقي انذاك لم يشر لفكرة الاستفتاء .

واستمر سكوت الدساتير العراقية والجمهورية منها بالذات عن فكرة الاستفتاء مع دستور العراق الصادر في ٢١ ايلول ١٩٦٨ حيث سكت هذا الدستور عن ذكر اي حكم او نص يتعلق بالاستفتاء الشعبي .

وبعد قرابة النصف قرن من قيام الدولة العراقية الحديثة جاءت الاشارة الاولى الصريحة لفكرة الاستفتاء وجاء ذلك في نصوص الدستور العراقي المؤقت الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠ .

ابتداء يجب ان نوضح ان هذا الدستور لم ينص في اصله على الاستفتاء في اي من احكامه الا ان التعديل الواقع عليه من قبل مجلس قيادة الثورة عام ١٩٩٥ هو الذي ادى ايجاد حكم الاستفتاء . حيث اصدر مجلس قيادة الثورة قراره المرقم (٨٥) في ٧ ـ ٩ – ١٩٩٥ (٤٢) الذي تضمن حكم الاستفتاء.

ان التعديل المذكور تمثل باضافة مادة جديدة الى الدستور والتي اخذت التسلسل (٥٧ مكررة) . لقد تضمنت هذه المادة ما يفيد استفتاء الشعب على شخص رئيس الجمهورية وحسب التنظيم الاتي .حيث بينت الفقرة (ا) من المادة ٥٧ مكررة قيام مجلس قيادة الثورة بترشيح رئيس المجلس لمنصب رئيس الجمهورية(٤٣) على ان ينظر المجلس الوطني بامر هذا الترشيح في جلسة خاصة يتخذ فيها القرار بالاغلبية وفي حالة عدم موافقة المجلس الوطني على الترشيح تعقد جلسة مشتركة بين مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني للبت بالترشيح (م/٥٧/ب) ورغم ان المادة المذكورة لم توضح النصاب الخاص بالجلسة المشتركة او القرار الصادر عنها الا اننا يمكن ان نقول ان القرار يصدر باغلبية الثلثين في اجتماع المجلسين استنادا لاحكام المادة (٥٢) من الدستور التي بينت اتخاذ القرار بالاغلبية المذكورة بالجلسة المشتركة , وان كانت المادة (٥٢) قد وردت بشان مشروعات القوانين الا ان ذلك لا يمنع براينا من قياس هذا على ذاك خاصة بعدم وجود نص اخر قادر على حل النزاع ثم اننا لا نذهب مع مذهب البعض من طرح حلول عملية من قبيل ترشيح رئيس جديد للجمهورية او حل المجلس الوطني (٤٤) خصوصا اذا ما علمنا ان الواقع السياسي والدستوري كان يوحي بان وقوف المجلس الوطني موقف مضاد من مجلس قيادة الثورة امر مستبعد جدا . على ان الاستفتاء الشعبي يجري خلال

ستين يوما من تاريخ مصادقة المجلس الوطني على الترشيح ، والنصاب المطلوب لنجاح شخص الرئيس في الاستفتاء كان يتمثل في الحصول على اغلبية عدد المقترعين .

وقد اشترط الدستور في المادة (٥٧ مكررة / د) ان ينظم القانون اجراءات الاستفتاء وبالفعل صدر القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ والمسمى بقانون الاستفتاء الشعبي المعدل بالقانون رقم (١٥) لعام ١٩٩٥ والذي اوجب اجراء الاستفتاء في يوم واحد استنادا لنص المادة ١٤ من القانون المذكور .

عموما شهد هذا الدستور خلال فترة نفاذه حتى عام ٢٠٠٣ تطبيق الاستفتاء المذكور لمرتين الاولى كانت عام ١٩٩٥ والثانية كانت عام ٢٠٠٢ حيث تم الاستفتاء حول شخص رئيس الجمهورية لفترة رئاسة امدها سبع سنوات استنادا لنص المادة (٥٧ مكررة / ز) من الدستور .

بقي ان نقول ان الاستفتاء المذكور هو من نوع الاستفتاء الشخصي الخاص بإشغال شخص ما منصب سيادي وهو استفتاء اجباري او وجوبي حيث ان امر اجراءه غير متروك لرغبة او ارادة سلطة ما الا ان الدستور او قانون الاستفتاء الشعبي لم يوضحا صراحة ان هذا الاستفتاء الزامي ام استشاري بالنسبة للنتيجة المترتبة عليه .

المطلب الثاني

الدساتير العراقية بعد عام ٢٠٠٣

Second Requirement

Constitutions of Iraq After 2003

ان النظام السياسي في العراق لم يتغير شكلا بعد احداث عام ٢٠٠٣ واحتلال العراق حيث بقي النظام الجمهوري هو السائد في العراق ولكن رافق ذلك بعض التغييرات الاساسية واهمها ان الدستور النافذ بعد عام ٢٠٠٣ وهو دستور ٢٠٠٥ هو دستور دائم على عكس اغلب الدساتير الجمهورية النافذة قبل عام ٢٠٠٣ حيث كانت مؤقتة ثم ان هذا الدستور هو الدستور الجمهوري الاول الذي نص بصراحة على انتهاج النظام البرلماني كمنهج حكم في الدولة , بعد ان كانت الصفة المؤقتة للدساتير السابقة سبب مباشر في عدم وضوح النظام السياسي السائد وفق النص الدستوري .

عموما وقبل الخوض في موقف دستور ٢٠٠٥ بشان الاستفتاء يجب ان نوضح اولا موقف قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ على اعتبار ان هذا القانون هو دستور الدولة خلال المدة من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ وحتى تشكيل الحكومة العراقية بموجب دستور ٢٠٠٥ . كما ان هذا القانون هو الاساس لدستور ٢٠٠٥ وقد وضح ذلك من خلال الكثير الاحكام التي تضمنها هذا القانون ومن ضمنها الاجراءات الخاصة بالاستفتاء على الدستور الدائم .

الفرع الاول

قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

First Branch

Iraqi State Administration Law for The Interm Period 2004

ان قانون ادارة الدولة اشار الى فكرة الاستفتاء الشعبي في موضعين اولهما جاء في المادة (٥٣/ج) الواردة ضمن الباب الثامن الخاص بالاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية حيث سمحت هذه المادة للمحافظات عدا اقليم كردستان القائم فعلا وبغداد وكركوك بتشكيل اقاليم فيما بينها بعد موافقة الجمعية الوطنية انذاك واجراء استفتاء لسكان المحافظات الراغبة بتشكيل الاقليم على ان يصدر قانون خاص ينظم عملية الاستفتاء . وخلال فترة نفاذ هذا القانون لم يتم استخدام هذه المادة .

اما الموضع الثاني الذي تمت الاشارة فيه الى فكرة الاستفتاء فقد جاءت في الباب التاسع الخاص بالمرحلة ما بعد الانتقالية وبالأخص في المادة ٦١ من القانون .

هذه المادة تحدثت عن الاحكام الخاصة بإعداد دستور دائم للبلاد وضرورة عرض هذا الدستور على الاستفتاء الشعبي العام . والدستور هنا سينفذ بموافقة اغلبية المصوتين وعدم رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات للدستور **(٤٥)** وهنا نلاحظ ان ربط مصير الاستفتاء بموافقة او عدم موافقة الناخبين في ثلاث محافظات حسبما تقدم محل نظر فلا يوجد ما يدعو لتقييد الاغلبية بالاقلية مالم تكن هناك

رغبة في عدم تمرير دستور مالم يحظى بموافقة الاغلبية الساحقة خصوصا اذا ما علمنا كثرة الخلافات والانقسامات التي رافقت اعداد ونفاذ دستور ٢٠٠٥ .

وفي حالة عدم تحقيق النصاب المطلوب لنجاح الاستفتاء فان ذلك يرتب نتيجة مهمة الا وهو حل الجمعية الوطنية القائمة على ان تنتخب جمعية اخرى في موعد اقصاه ١٥ – ١٢ – ٢٠٠٥ .

ان الاستفتاء الذي اشارت اليه المادة (٥٣ / ج) هو استفتاء سياسي يتعلق بموضوع مهم ومصيري وهو تشكيل الاقاليم وهو استفتاء اجباري حيث تلزم السلطات العامة باجراءه متى ما وجد طلب بتشكيل اقاليم ، كما انه استفتاء سابق يسبق التقرير بشان موضوع معين كما ان نتيجته ملزمة للسلطات العامة فهو استفتاء الزامي .

اما الاستفتاء الذي اشارت اليه المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية هو استفتاء دستوري من حيث الموضوع وهو استفتاء سابق لاخذ راي الشعب بمشروع قانوني معين**(٤٦)** وهو الدستور, كما انه استفتاء اجباري تلتزم السلطات العامة باجراءه في وقت معين كما انه استفتاء الزامي من حيث الزامية النتيجة المترتبة عليه سواء بقبول الدستور من عدمه .

واخيرا نقول ان نص المادة (٦١) سابق الذكر مهد لوضع اول دستور عراقي بطريق الاستفتاء الشعبي حيث ان جميع الدساتير العراقية لم توضع بمثل هذا الاسلوب الشعبي المباشر واكثر ما اشترك فيه الشعب هو اختياره للجمعية التأسيسية التي كتبت القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

الفرع الثاني

الاستفتاء في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

Second Branch

The Referendum in the Constitution of Iraq 2005

يعتبر دستور ٢٠٠٥ هو الدستور النافذ حاليا بعد تصويت الشعب عليه في ١٥ – ١٠ – ٢٠٠٥ في استفتاء عام اجري بهذا الخصوص , وعليه فان اساس هذا الدستور قائم على فكرة الاستفتاء وقد وضحنا اعلاه احكام الاستفتاء الخاص باقرار هذا الدستور والذي نظمه قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

لذلك فاننا هنا سنستعرض النصوص الواردة في الدستور والتي اشارت لفكرة الاستفتاء الشعبي . مع الاشارة الى ان اي من النصوص ادناه لم يرى نور التطبيق حتى الوقت الحاضر.

ان النصوص التي اشارت الى فكرة الاستفتاء هي اربع نصوص نظمت مواضيع مختلفة وهي كالاتي:

١- اولى الاشارات الى الاستفتاء جاءت في نص المادة (٤ / خامسا) من الدستور والتي هي من ضمن المبادئ الاساسية التي تضمنها الباب الاول من الدستور . حيث اعطت هذه المادة الحق لكل اقليم او محافظة اتخاذ اي لغة محلية اخرى كلغة رسمية اذا اتخذ هذا القرار استنادا الى استفتاء عام لسكان الاقليم او المحافظة . **(٤٧)**

ان موقف الدستور العراقي هنا هو من المواقف التي يمكن اعتبارها جديدة على السوابق الدستورية في هذا المجال حيث ان الاستفتاءات الدستورية قليلا ما تنظم مواضيع اللغة او ما يماثلها حيث ان اللغة الرسمية عادة تنظم بنصوص وقوانين خاصة .والدستور العراقي ذاته قام بذلك حيث نصت المادة (٤ / اولا) على اعتبار اللغة العربية والكردية لغتان رسميتان في العراق . ومع ذلك نحن نعتقد ان هذا الامر لم يكن له ما يبرره عمليا كما انه قد يؤدي الى تعارض دستوري محتمل ، فاذا افترضنا ان استفتاء اجري بهذا الشأن وادى الى اعتماد لغة معينة الا يؤدي ذلك لمخالفة النص الدستوري الصريح باعتماد اللغة العربية والكردية .

وحتى اذا افترضنا ان الدستور اجاز اختيار لغات اخرى كالتركمانية والسريانية وغيرها الا ان النص الخاص بذلك وهو (م/٤/اولا) اجاز ذلك بشان التعليم في المؤسسات التعليمية دون اعتماد لغات اخرى كلغة رسمية في جميع المحافل . فاعتماد اللغة الام في تعليم سكان منطقة ما يختلف عن اعتمادها كلغة رسمية في هذه المنطقة .

عموما الاستفتاء هنا استفتاء موضوعي سابق واجباري والزامي في نفس الوقت فالسلطة العامة لا تمتلك اتخاذ قرار بهذا الشأن دون الرجوع للراي العام ونتيجة الاستفتاء ملزمة للسلطة العامة .

٢- ان الاشارة الى الاستفتاء هنا جاءت في معرض استعراض السلطات الممنوحة للأقاليم التي اوردها الباب الخامس من الدستور وتحديدا في الفصل الاول منه , المادة (١١٩) من الدستور . حيث اعطت هذه المادة الحق لكل محافظة او اكثر ان تكون اقليم بعد استفتاء سكان هذه المحافظات حول رايهم في تكوين الاقليم . وقد وضحت المادة المذكورة بفقرتيها ان طلب تكوين الاقليم يعرض من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة الراغبة بتكوين الاقليم او من قبل عشر(١٠/١) الناخبين المسجلين في المحافظة او المحافظات التي تروم تشكيل الاقليم . ورغم ان المادة المذكورة لم تحدد النسبة المطلوبة لنجاح الاستفتاء الا ان نص المادة (١٣١) **(٤٨)** من هذا الدستور بينت ان كل استفتاء وارد في الدستور يكون ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين , وهذا ينطبق حتما على استفتاء تشكيل الاقاليم .

والملاحظ على المادة (١١٩) سابقة الذكر انها جاءت ضمن الفصل الاول من الباب الخامس والتي تحاكي سلطات الاقاليم في حين ان جوهر المادة يتعلق بالمحافظات غير المنتظمة بإقليم رغم وجود فصل خاص بالحافظات غير المنتظمة باقليم وهو الفصل الثاني من ذات الباب الخامس .

عموما هذا الاستفتاء هو استفتاء سياسي وهو سابق على اتخاذ القرار بتكوين الاقاليم وهو استفتاء اجباري تلزم السلطات العامة داخل المحافظة باجراءه وهو ملزم لها بالنسبة الى النتيجة المترتبة عليه .

٣- الاشارة الى الاستفتاء هنا جاءت في المادة (١٢٦) بفقراتها المتعددة . ان هذه المادة نظمت عملية تعديل الدستور حيث اوجبت طرح مقترح التعديل من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او من قبل خمس اعضاء مجلس النواب . **(٤٩)** على ان يحصل هذا المقترح

على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب في استفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية لنتيجة الاستفتاء خلال مدة سبعة ايام . وقد منعت هذه المادة تعديل الاحكام والمبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والثاني الا بعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين كما اشارت لذلك الفقرة الثانية من هذه المادة , مما يعني وجود حظر موضوعي وزمني على تعديل الدستور العراقي في ذات الوقت . والمهم هنا ان هذه التعديلات مع الاجراءات الواجب اتباعها والتي وضحتها المادة (١٢٦) كلها لا تنتج اثرها مالم يعرض التعديل على الشعب في استفتاء عام ليقرر الاخير تعديل الدستور من عدمه وسواء كان التعديل منصبا على المبادئ الاساسية او غيرها في الدستور .

ويعد التعديل المعروض على الاستفتاء ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين حاله حال اي استفتاء وارد في هذا الدستور استنادا لأحكام المادة (١٣١) من الدستور .

ويجب ان نذكر هنا ان تعديل الدستور العراقي قد يتطلب احيانا اجراء اكثر من استفتاء واحد في ذات التعديل . فهناك استفتاء عام على موضوع التعديل يشمل جميع افراد الشعب الذين لهم حق الاستفتاء , وهناك استفتاء محلي يشمل سكان الاقليم اذا كان التعديل متعلقا بالانتقاص من الصلاحيات المقررة لهذا الاقليم في الدستور بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم على هذا التعديل **(٥٠)** وقد وضحت ذلك المادة (١٢٦ / رابعا) .

وهنا نلاحظ ايضا ان مبدا تفضيل الاقلية على الاغلبية واضح في الدستور كما هو الحال في مسالة اقرار الدستور السابق ذكرها . كما ان النص المذكور يعقد من عملية التعديل بشكل كبير اذا لم يكن قد جعلها مستحيلة فلو افترضنا وجود اكثر من اقليم واحد في العراق فان ذلك يعني اجراء عدة استفتاءات في تعديل واحد . ثم ان النص المذكور لم يبين وقت اجراء الاستفتاء المحلي هل هو قبل ام بعد اجراء الاستفتاء العام لانه لا يفهم من النص ان تعديل صلاحيات الاقاليم يوجب استفتاء محلي دون الاستفتاء العام . ونحن نرى في هذا السياق ان الاستفتاء المحلي يجب ان يسبق الاستفتاء العام فيما يخص صلاحيات الاقاليم حتى نتمكن من معرفة توجهات الاقليم او الاقاليم المتعددة قبل الشروع في استفتاء عام وفي ذلك توفير للجهود والطاقات والاموال على حد سواء .

من جانب اخر فان المادة (١٢٦) سابقة الذكر وفي جميع فقراتها لم تبين جواز ام عدم جواز اقتراح تعديل سبق وان تم اقتراحه ولم ينل الموافقة اللازمة لاقراره سواء بالاستفتاء ام قبل

الوصول الى مرحلة الاستفتاء . وازاء هذا الغموض نحن نرى ان رفض تعديل ما لا يلغي الحق في اقتراحه لمرة ثانية لان الظروف والاحوال العامة قد تتغير من حال الى حال باختلاف الوقت وعلى الاقل كان على الدستور ان يحدد مدة معينة لتقديم الاقتراح مرة ثانية كانتهاء الدورة الانتخابية التي قدمت المقترح بالتعديل واحالة الامر الى دورة لاحقة .

ان الاستفتاء هنا هو استفتاء دستوري من حيث الموضوع لانه يتعلق بتعديل الدستور وهو استفتاء سابق على اقرار التعديل بشكله النهائي وهو استفتاء اجباري قبل السلطة العامة وهو الزامي لها من حيث اعتماد نتيجته سواء برفض او اقرار التعديل .

ان اعتماد الدستور العراقي لفكرة الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري يعد من الامور المميزة لهذا الدستور فهو من جهة اعاد امر مهم كالتعديل لذات السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور , ثم ان ذلك يتفق والقواعد الدستورية العامة من حيث قاعدة تماثل الاشكال حيث الاعتماد على ذات الجهة التي وضعت الدستور في تعديل الدستور .

٤- رغم اننا اعتمدنا في بيان النصوص الخاصة بالاستفتاء على اساس التسلسل الرقمي الا اننا وجدنا انه من الافضل بيان النص الحالي قبل غيره لانه يتعلق بما سبقه من حيث التعديل الدستوري .

النص هنا جاء في المادة (١٤٢) من الدستور والتي تحدثت عن قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة لتحديد التعديلات الضرورية التي يجب اجرائها على الدستور . وهنا يجب ان نوضح ان هذا النص استثنائي لانه جاء لمعالجة بعض التعديلات دون الرجوع الى القاعدة العامة الواردة في المادة (١٢٦) من الدستور .

ان التعديلات الواردة في المادة (١٤٢) اوجب الدستور فيها ان تعرض على الاستفتاء العام بعد موافقة الاغلبية المطلقة لمجلس النواب وان تعرض خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ اقرار مجلس النواب للتعديل .

لكن نجاح الاستفتاء شهد خروج المشرع الدستوري عن القواعد العامة .**(٥١)**حيث اوجبت المادة (١٤٢/ رابعا) موافقة الشعب على التعديل في استفتاء عام وبأغلبية المصوتين ولكن على ان لا يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر والشرط الاخير لم يكن في مصلحة هذه المادة لانها وضعت اساسا لتقريب وجهات النظر في مواضيع مختلف عليها فالاستناد للشرط الاخير يجعل من التعديل امر معقد جدا وكان الاجدر الاقتصار على راي

عامة الشعب في عموم الدولة دون اعطاء افضلية لمنطقة على حساب باقي المناطق وان كان هذا الاتجاه يتوافق مع اتجاه النصوص الدستورية في اعتماد راي الاقلية احيانا قبل الاكثرية .

٥- النص الخامس الذي اشار الى الاستفتاء كان قد اورده نص المادة (١٤٠) من الدستور .

ابتداء هذه المادة جاءت لان تضع الحكم الوارد في المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية موضع التنفيذ , والمتعلق بتحديد مصير مدينة كركوك والمناطق المتنازع عليها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في اقليم كردستان . حيث اوجبت المادة (١٤٠/ثانيا) على السلطة التنفيذية اتمام جميع المراحل المتعلقة بهذا الموضوع وعرضه على الاستفتاء العام لسكان كركوك والمناطق المتنازع عليها . فالاستفتاء هنا هو استفتاء عام ذو طبيعة محلية خاص بمناطق معينة . لكن الملاحظ هنا ان المادة (١٤٠) اوجبت اتباع الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ احكام المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة ولكن المادة الاخيرة لم تتطرق الى موضوع الاستفتاء بل اوجبت اتباع اجراءات اخرى كالاحصاء وغيره ولكن هذا لا يلغي حق السلطة المركزية في اجراء الاستفتاء العام لاهمية الموضوع وتعلق العديد من المصالح المركزية والمحلية فيه .

ان الاستفتاء في هذه المادة هو استفتاء موضوعي سياسي وهو سابق على اتخاذ اي قرار بشان المناطق المتنازع عليها وهو اجباري والزامي للسلطة التي تقوم به .

اذن نجد ان الدستور العراقي قد تناول فكرة الاستفتاء في نصوص متعددة تنوعت بين استفتاءات عامة تشمل جميع افراد الشعب في جميع ارجاء الدولة وخاصة في موضوع التعديل الدستوري بالضافة الى استفتاءات عامة ذات طابع محلي يشمل افراد الشعب في مناطق معينة وهذه الصورة كانت الغالبة في الدستور العراقي فقد وجدنا لها تطبيقات متعددة في مجال اختيار لغة رسمية اضافية او فيما يتعلق بتكوين الاقاليم او ما يتعلق منها بقضية كركوك والمناطق المتنازع عليها . ان جميع حالات الاستفتاء التي نص عليها الدستور العراقي كانت من نوع الاستفتاء السابق الذي يسبق اقرار مواضيع معينة مما يعني ان الشعب في هذه المواضيع هو صاحب السلطة الحقيقية في اقرارها واعتمادها . كما ان الاستفتاءات كانت من نوع الاستفتاء الاجباري حيث لم نجد نص يجيز للسلطة العامة اللجوء الى الاستفتاء من عدمه فامر اللجوء وجوبيا بنص الدستور واخيرا فان الاستفتاءات السابقة جميعها من النوع الذي تلزم السلطة باتباع ما يترتب عليه من نتائج .

الخاتمة

Conclusion

يقول ديمالبيرك ان الاستفتاء الشعبي يعد بمثابة تصديق حقيقي من الشعب لأعمال السلطات العامة في الدولة واعمال السلطة التشريعية خاصة(٥٢) . وهذا القول لاريب فيه اطلاقا فالاستفتاء هو ابرز وسيلة لضمان التمثيل الشعبي الحقيقي دون وساطة مع الاحتفاظ بالنظم السائدة التي تجعل من المجالس النيابية الواجهة المميزة للنظم السياسية الحديثة .

الا ان القناعة بالقول السابق يجب ان تستند الى اسباب حقيقية تجعل من الاستفتاء الشعبي فعلا اداة تصديق شعبية للاعمال التي تباشرها السلطات العامة . فالاستفتاء سلاح ذو حدين فهو اما ان يكون اداة حقيقية للديمقراطية بمفهومها الدقيق عندما يصدر الشعب ذاته القرار بشان موضوع ما , واما ان يكون اداة لترسيخ احكام شخصية لمصلحة الحكام تحت عباءة الاستفتاء .

في الحقيقة ان هذا يعني ان الفرد في الاستفتاء هو الهدف والوسيلة فهو هدف لان هذه الاداة (اي الاستفتاء) مقررة لحماية حقوقه وحياته العامة من غول السلطات العامة وهو وسيلة لانه بدون الفرد الواعي لاستخدام الاستفتاء ماكان الاستفتاء قد انتج الاثار المرجوة منه . واذا ما خلقنا الظروف التي تساعد في استخدام حق الاستفتاء فاننا يمكن ان نقول ان الاستفتاء قد اشرك الفرد العادي فعلا في اتخاذ القرار وبالتالي نكون قد وفقنا في القضاء على البؤس الانساني الذي وصفه روسو بانه يتحقق بوجود التناقض بين الانسان والمواطن والذي يرى فيه بانه اما ان يعطى كله للدولة واما او ان يترك كله لذاته . (٥٣)

ان هذا كله اذن يستدعي ان تكون هناك مقومات حقيقية حتى يكون الاستفتاء ناجحا ويمكن اجمالها بالاتي :

١- ان يكون الافراد بمستوى ووعي ثقافي وسياسي جيد . فعندما يواجه الشعب بمثل هكذا استحقاق يجب ان يستخدم الشعب بوعي وتعقل حتى لا يفرط بالفرصة في اشتراكه باتخاذ القرار السياسي . ويجب على الشعب في هذه المرحلة ان يترك العاطفة والمشاعر على حدة فقد تكون السلاح الذي تستخدمه جهات التاثير لتحقق ماربها البعيدة عن اهواء الشعب . ان هذا الوعي يعمل على تحصين الافراد ضد كافة المؤثرات التي قد تحيد بالاستفتاء عن الطريق الذي رسم اليه وابرز مؤثرات تكمن في الاحزاب السياسية التي قد تفعل فعلتها بالتاثير على اهواء ورغبات الفرد العادي .

٢- ان تكون هناك رقابة فاعلة من المؤسسات القضائية والمؤسسات المدنية والاجتماعية على عملية الاستفتاء وذلك في المرحلة التي تسبق يوم الاستفتاء وفي المرحلة اللاحقة وخاصة في حالة حساب الاصوات . فالرقابة قبل الاستفتاء تتركز على متابعة مدى التاثير الذي قد تمارسه سلطة ما او حزب من الاحزاب على خيارات الافراد خصوصا اذا ما علمنا ان الاحزاب لها وسائل متعددة لان تجعل من كافة الوسائل الديمقراطية مباشرة كانت ام غير مباشرة ادوات تجيرها لمصلحتها بما يزيد من اعمالها شرعية وقوة . اما عن الرقابة التي تعقب عملية الاستفتاء فيجب ان تركز المؤسسات الرقابية على مرحلة حساب الاصوات, حيث كثيرا ما تشهد هذه المرحلة حدوث حالات التزوير في حساب الاصوات بما يخدم السلطات الحاكمة .

٣- ان الاستفتاء هو احد الحقوق السياسية التي تمنح لافراد الشعب بموجب نصوص دستورية معينة امتثالا للفكرة الاساسية في ان السلطة تكمن في السيادة الشعبية . وهذا الحق يجب ان لا يعزل عن مجمل الحقوق التي يجب الشعب في كل دولة . وبناء على ما تقدم فان من المهم جدا ان تكون هناك

ارضية مناسبة لاستخدام الشعب لمجمل الحقوق التي يتمتع بها وهذا يتحقق من خلال العمل على صيانة هذه الحقوق والحفاظ عليها وان تكون هذه الاهداف غير مقتصرة على الاستفتاء فالشعب الذي لا يؤمن باحقيته في الحقوق الاساسية لا يمكن له ان يؤمن بذلك في حق دون الاخر .

ان هذه وغيرها من عوامل تساعد دون ادنى شك في ان يحقق الاستفتاء الهدف الحقيقي منه والمتمثل باشراك الشعب اشراك حقيقي في السلطة وهذا ينطبق على الدساتير العراقية وغيرها من التي تعتمد فكرة الاستفتاء بين ثنايا نصوصها .

ومع ذلك فما يهمنا هنا هو الدستور العراقي ، حيث وجدنا ان النصوص المنظمة لحالة الاستفتاء كان يعتريها احيانا بعض الغموض او النقص في التنظيم – ونقول نصوص - لان الواقع حتى الوقت الحاضر لم يشهد اجراء أي عملية استفتاء وفي أي موضوع عدا الاستفتاء الخاص باقرار الدستور والذي يمكن ان نعيده الى احكام قانون ادارة الدولة اكثر من الدستور النافذ وفي هذا نود ان نبين الاتي :

١- لقد وجدنا ان جميع الاستفتاءات الواردة في الدستور هي استفتاءات موضوعية سابقة وملزمة في اتخاذ القرار الخاص بموضوع الدعوى .

ان الامر السابق يستدعي ان تكون هناك ضمانات قانونية حقيقية حتى تستطيع ان تؤدي هذه الاستفتاءات الاهداف المرجوة منها . فمثلا يجب ان تكون هناك مراجعة شاملة للنصوص المقررة للاستفتاء ، حيث وجدنا ان تلك النصوص الدستورية جاءت في الكثير من الاحيان باحكام عامة غير تفصيلية وكأن المهم فقط هو ايراد فكرة الاستفتاء فمثلا في معرض استعراض حق المحافظة في تشكيل الاقليم وجدنا ان طلب الاستفتاء قد يقدم من قبل عشر الناخبين لكن الدستور لم يحدد هل يتم الاستناد هنا الى سجل الناخبين المعتمد في اخر عملية انتخابية سواء كانت لانتخاب مجالس المحافظات ام الانتخابات البرلمانية العامة ام ان الناخبين هنا يعتمد في تحديدهم وقت تقديم الطلب خصوصا اذا ما علمنا ان سجلات الناخبين في حالة تغير وتحديث مستمر . كما اننا في هذا المجال يجب ان نذكر ان المادة (١١٩) من الدستور التي بينت الحالة السابقة لم يرد فيها ما يفيد ارجاع تنظيم الاستفتاء وما يتعلق به الى صدور قانون ما عن السلطة التشريعية .

٢- لاحظنا في معرض الحديث عن الاستفتاء في الدستور العراقي النافذ ان اغلب الاستفتاءات كانت تتعلق بمواضيع خاصة بالاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم .عليه فاننا نعتقد ان الصفة المحلية للاستفتاء لا تمنع ان يكون هناك دور معين للسلطة التشريعية المركزية ولو من باب التنظيم وكان يمكن ان يمارس هذا الدور مجلس الاتحاد الذي كان من المفروض ان يتم تشكيله في الدورة الانتخابية الثانية **(٥٤)** خصوصا اذا ما علمنا ان هذا المجلس وامثاله في الدول الاخرى يكون بمثابة همزة الوصل بين المجالس المحلية والبرلمان الوطني .

٣- من المعلوم ان في العراق الان توجد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والتي نصت على تشكيلها المادة (١٠٣/اولا) من الدستور . وعند الرجوع الى القانون الخاص بالمفوضية نجد انها مسؤولة عن اجراء الانتخابات والاستفتاءات العامة (الاتحادية) والمحلية في الدولة وقد فصلت ذلك المادة الثانية من القانون المذكور . لكننا نلاحظ ان هذا القانون تعامل مع الاستفتاء بدرجة اقل من الانتخاب مع العلم ان الاستفتاء هو المظهر الحقيقي للسيادة الشعبية وقد تمثل ذلك من خلال نص المادة الرابعة في فقرتها السابعة من قانون المفوضية التي اخضعت نتائج الانتخابات البرلمانية لتصديق المحكمة الاتحادية في حين احالت الانتخابات المحلية

والاستفتاءات لتصديق الجهات القضائية الاخرى الادنى درجة من المحكمة الاتحادية . لذلك يجب ان تكون الاستفتاءات وما يترتب عليها من نتائج لمراقبة واشراف وتصديق اعلى الجهات في الدولة باعتبارها ممارسة شعبية حقيقية لشؤون الحكم وان كان الاستفتاء ذو صفة محلية .

٤- لوحظ وبغرابة ان جميع انواع الاستفتاءات في الدستور العراقي عدا الاستفتاء الخاص بتعديل الدستور الذي اشارت اليه المادة (١٢٦) من الدستور(٥٥) , نقول ان جميع هذه الاستفتاءات لا تخضع الى تصديق أي جهة دستورية فالسيادة الشعبية تمارس وفقا لاحكام ونصوص الدستور والقوانين النافذة . فقد تكون هناك مخالفات قانونية قد رافقت عملية الاستفتاء فالمعول هنا على وجود جهة مصادقة للاقرار بصحة الاستفتاء من الناحية القانونية دون التدخل بما تمخض عن الاستفتاء من نتائج ، كما ان ذلك لايعد في أي حال من الاحوال وسيلة للتدخل او التاثير على الانتخابات فالتاثير يظهر كما بينا من خلال التاثير على الافراد بالدعايات الحزبية وغيرها قبل الاستفتاء وقد يظهر من خلال التزوير الذي يمكن ان يتم في حساب الاصوات .

اخيرا نقول ان الاستفتاء الشعبي هو منجز كبير في الدساتير التي تنص عليه ولكن النص يبقى جسد بلا روح مالم تبث الجماعة البشرية التي نوهنا عنها في المقدمة الروح في هذا الجسد بحسن الاستعمال والاستغلال لهذا الاستحقاق الشعبي .

الهوامش

Endnotes

[١] د : منذر الشاوي – فلسفة الدولة – ط١ – دار ورد للنشر والتوزيع – ٢٠١٢- عمان – ص٨١.

[٢] د : مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي – ط٥ – مطبعة دار السلام – ١٩٤٧ – بغداد – ص٩١ .

[٣] د : حميد حنون خالد – الانظمة السياسية – مكتبة السنهوري – ٢٠١١- بغداد – ص٢٤ .

[٤] لابد من القول ان فكرة الانفصال بين الشعب ومن يمثله وفق التصور السابق لم يحظى باجماع واتفاق الفقهاء حيث ان فكرة السيادة الشعبية ذاتها كانت محط تنافر واختلاف بين فقهاء القانون .

[٥] نقول انقلابات لا ثورات لاننا نفترض ان الثورة هي تعبير جماعي عن رفض حالة قائمة في الدولة لابد من تغييرها ولو باستخدام القوة , عكس الانقلاب الذي هو تغير في شخص السلطة دون المساس باساس السلطة الذي قد يكون مناهضا لرغبات الشعب .

[٦] ان هذا الراي لا يلغي امكانية التاثير على خيارات الشعب ولكن ذلك يتم في مرحلة سابقة على الاستفتاء , دون ان يمتد الى مرحلة ما بعد ظهور نتائج الاستفتاء والاثار المترتبة على ذلك .

[٧] سنبين لاحقا بعض الفروق الاساسية التي تميز فكرة الاستفتاء عن فكرة الانتخاب وان كان كلاهما تعبير عن الراي العام .

[٨] د: ايمن الورداني- حق الشعب في استرداد السيادة – ط١- مكتبة مدبولي – ٢٠٠٨-القاهرة – ص١٩٢.

[٩] د : حسان شفيق العاني – الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري – مجلة العلوم السياسية – العدد ٢٤ – السنة ٢٠٠١- بغداد – ص ١٦ .

[١٠] اورد هذا الراي الاستاذ ماجد راغب الحلو في مؤلفه الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية – ص ١٣ منه .

[١١] سورة النمل – الاية (٣٢) .

[١٢] احمد بن فارس بن زكريا – معجم مقاييس اللغة – ج٤- دار الفكر العربي – ١٩٧٩- ص٤٧٣ .

[١٣] سورة النساء – الاية (١٧٦) .

[١٤] سورة النساء – الاية (١٢٧) .

[١٥] حامد عبد القادر – مجمع اللغة العربية – المعجم الوسيط – ج٢- ١٩٦١- القاهرة – ص٦٨٠ .

[١٦] د: ايمن الورداني – مصدر سابق – ص ١٩١.

[١٧] د : احمد عز الدين عبد الله – معجم القانون –١٩٩٩- القاهرة – ص ٥٩٤ .

[18] Georges Burdeau – manuel de droit constitutionnel et institutions politiques . 20 edition 1984 L.G.D.J. P. 13 .

[١٩] بيداء عبد الجواد محمد – الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة الموصل – ٢٠٠٣ – ص ١٣ .

[٢٠] تقرير للامم المتحدة يتحدث عن عصبة الامم السابقة منشور على الموقع الالكتروني :

http:// ar.wikipedia . org / wiki

[21] CF. Duverger (M.) : institutions politiques et droit constitutionnel, 10e ed PARIS P.U.F. 1968 . P. 77.

[٢٢] د : محمد كامل ليلة – القانون الدستوري والدستور المصري – دار الفكر العربي – ١٩٦٧-القاهرة – ص ٧٠ .

[٢٣] د : نعمان احمد الخطيب – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – ط٧- ٢٠١١- دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ص ٢٦٤ .

[٢٤] د : علي يوسف شكري – الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة – ط١- دار صفاء للنشر والتوزيع ٢٠١٢ – ص ١٧٧ .

[٢٥] د : ماجد راغب الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية- ط١ – مكتبة المنار – ١٩٨٠- الكويت – ص٨٢.

[٢٦] المصدر السابق – ص ٨٢ .

[٢٧] المصدر السابق – ص ٢٨١ .

[٢٨] اشارت لذلك المادة (١٢٧) من الدستور .

[٢٩] د : طعيمة الجرف – القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة – مكتبة القاهرة – القاهرة – ص٥٩.

[30] Barthelemy,J, et Dues : Traite de droit constitutionnel ECONOMICA PARIS. 1985 . P.114.

[٣١] د : ماجد راغب الحلو – مصدر سابق – ص ٣٢٨ .

[٣٢] د : مصطفى كامل – مصدر سابق – ص ٣ .

[٣٣] فيليب ايرلاند – العراق دراسة في تطوره السياسي – ترجمة جعفر الخياط – ١٩٤٩- بيروت- ص ٢٩٧ .

[٣٤] نصت المادة ١٢٤ من القانون الاساسي على ان التقاليد الدستورية التي لم يرد نص بشانها في هذا القانون ولا يوجد نص يمنع الاخذ بها وكانت متبعة في الدول الدستورية يجوز الاخذ بها وتطبيقها كقاعدة دستورية بقرار مجلس الامة بجلسة مشتركة .

[٣٥] د : منذر الشاوي – القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية – ط٢- مطبعة شفيق – ١٩٦٦ – بغداد – ص ١٣٦ .

[٣٦] – منشور في الوقائع العراقية – العدد ٢١٢٣- في ٣١-١٠-١٩٤٣ .

[٣٧] ديوان التدوين القانوني - القانون الاساسي تاعراقي مع تعديلاته – ١٩٤٤- بغداد –ص١ .

[٣٨] نصت المادة (١٩) من هذا القانون على : يعتبر هذا القانون قانونا دستوريا .

[٣٩] هذا القانون نظم بشكل كبير عمل السلطات داخل الدولة دون الاشارة الى احكام الحقوق والحريات داخل الدولة , واذا اعتبرنا هذا القانون دستورا للعراق فهو اقل الدساتير العراقية نفاذا .

[٤٠] د: منذر الشاوي – القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية – مصدر سابق – ص ١٨٧.

[٤١] اشارت الى ذلك المادة (١٠٢) من الدستور المذكور والتي اوجبت حصول المرشح الرئاسي الذي يرشحه مجلس الامة على الاغلبية القطعية من اصوات المستفتين

[٤٢] منشور في الوقائع العراقية – العدد ٣٥٨١ في ١٨ – ٩ – ١٩٩٥ .

[٤٣] يذكر هنا ان طوال فترة نفاذ هذا الدستور كان رئيس مجلس قيادة الثورة هو رئيس للجمهورية مما يعني ان التعديل كان ترجمة حرفية للواقع الدستوري .

[٤٤] د : رعد الجدة – دراسات في الشؤون الدستورية العراقية – ٢٠٠١- بغداد – ص١٦٢ .

[٤٥] اشارت الى ذلك المادة (٦١ / ج) من القانون المذكور .

[٤٦] وان كان الدستور ذو طبيعة قانونية وسياسية في ذات الوقت .

[٤٧] نصت المادة (٤/خامسا) على ان لكل اقليم او محافظة اتخاذ أي لغة محلية اخرى , لغة رسمية اضافية, اذا اقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام .

[٤٨] نصت المادة (١٣١) على ان كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين , مالم ينص على خلاف ذلك .

[٤٩] نصت المادة (١٢٦/اولا) على ان لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين . او لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور .

[٥٠] النص هنا واضح بالاقتصار على الاقاليم دون المحافظات غير المنتظمة باقليم .

[٥١] وان كان نص المادة (١٤٢/خامسا) اشار الى استثناء هذه المادة من احكام المادة (١٢٦) من الدستور.

[52] Carre de malberg. Contribution a la theorie generale de etat, t l,note, p.348

[٥٣] د : منذر الشاوي – فلسفة الدولة – مصدر سابق – ص ٥ .

[٥٤] نصت المادة (٦٥) من الدستور على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم .....) .

[٥٥] حيث يخضع هذا التعديل لتصديق رئيس الجمهورية .

المصادر

Resources

اولا: القرآن الكريم.

ثانيا: المصادر العربية

I. احمد بن فارس بن زكريا – معجم مقاييس اللغة – ج٤- دار الفكر العربي – ١٩٧٩.

II. د : احمد عز الدين عبد الله – معجم القانون –١٩٩٩- القاهرة .

III. د- ايمن الورداني – حق الشعب في استرداد السيادة – ط١-مكتبة مدبولي-٢٠٠٨-القاهرة.

IV. بيداء عبد الجواد محمد – الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة – رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة الموصل – ٢٠٠٣.

V. حامد عبد القادر – مجمع اللغة العربية – المعجم الوسيط – ج٢- ١٩٦١- القاهرة .

VI. د : حسان شفيق العاني – الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري – مجلة العلوم السياسية – العدد ٢٤ – السنة ٢٠٠١- بغداد .

VII. د : حميد حنون خالد – الانظمة السياسية – مكتبة السنهوري – ٢٠١١- بغداد .

VIII. د : رعد الجدة – دراسات في الشؤون الدستورية العراقية – ٢٠٠١- بغداد .

IX. د : طعيمة الجرف – القانون الدستوري ونظم الحكم المقارنة – مكتبة القاهرة – القاهرة.

X. د : علي يوسف شكري – الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة – ط١- دار صفاء للنشر والتوزيع ٢٠١٢ .

XI. فيليب ايرلاند – العراق دراسة في تطوره السياسي – ترجمة جعفر الخياط – ١٩٤٩- بيروت .

XII. د : ماجد راغب الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية- ط١ – مكتبة المنار – ١٩٨٠- الكويت .

XIII. د : محمد كامل ليلة – القانون الدستوري والدستور المصري – دار الفكر العربي – ١٩٦٧-القاهرة .

XIV. د : مصطفى كامل – شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي – ط٥ – مطبعة دار السلام – ١٩٤٧ – بغداد .

XV. د : منذر الشاوي – القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية – ط٢- مطبعة شفيق – ١٩٦٦ – بغداد .

XVI. د : منذر الشاوي – فلسفة الدولة – ط١ – دار ورد للنشر والتوزيع – ٢٠١٢- عمان.

XVII. د : نعمان احمد الخطيب – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – ط٧- ٢٠١١- دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان .

ثالثا : المصادر الاجنبية

I. Barthelemy,J, et Dues : Traite de droit constitutionnel ECONOMICA PARIS. 1985.

II. Carre de malberg. Contribution a la theorie generale de etat, t l,note

III. Duverger (M.) : institutions politiques et droit constitutionnel de ed PARIS P.U.F. 1968

IV. Georges Burdeau – manuel de droit constitutionnel et institutions politiques . 20 edition 1984 L.G.D.J.

رابعا : الدساتير والقوانين

I. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥

II. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨

III. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٤

IV. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٨

V. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠

VI. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

VII. الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥