جمهورية العراق
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم الدراسات السياسية

الاستفتاء الشعبي العام وتطبيقاته في العراق
(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا /
قسم الدراسات السياسية
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية

من قبل الطالب :
علاء صاحب عبد الله خليفة
بإشراف:
الأستاذ الدكتور
علي هادي حميدي الشكراوي

النجف الأشرف

1431هـ 2010 م

بِســـــــــم الله الرحمــن الـــــــرحيم

فَأستَفتِهُم أَهُـم أَشَدُّ خَلقـاً أَم مَّـن

خَلَقَنـا إِنّـا خَلَقنَهُـم مّـن طِينٍ لَّازِبِ

صدق الله العلـي العظيـم

الصافات:11

###الإهدا#

#

إلى من علماني الصبر والنجاح . .

إلى أجمـل معـانـي العطـــــاء . .

والــدي أطال الله

عمرهمـا . .

إلى مــن أعيش بهم ولأجلهـم . .

أشقـائـــي عرفـانـا بـالجميـل . .

إلى المشاعر المرهــفـــة النقـيــة . .

زوجـــتـــــي العـزيـــــــزة . .

إلى من أرى فيه صورة المستقبل . .

ولـــــدي

عبـــــــد الله . .

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا لحمده وجعلنا من أهله لنكون لإحسانه من الشاكرين ، والصلاة والسلام على الشمس الممدة لسرج القلوب ومصابيح النفوس وأنجم الهدى وأقمار البيان رسول الله محمد ألأمين وعلى آله وصحبه أجمعين ...

بعد حمد الله وشكره والصلاة على رسوله الكريم سيدنا محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين الأخيار الأنجبين ...

أتقدم بخالص شكري وتقديري وامتناني إلى سليل الدوحة المحمدية سماحة السيد الدكتور العلامة السيد محمد بحر العلوم المحترم , الذي كان له الفضل بإنشاء هذا الصرح العلمي البارز في مدينة العلم والعلماء النجف الاشرف , فأسل الله أن يسدد خطاه ويعلي مقامه ويغدق عليه بموفور الصحة والعافية ، داعين المولى جلت قدرته أن يديمه ذخرا للعراق وشعبة وأن يديم ظله الوارف علينا .

ويطيب لي أن أقدم شكري وامتناني إلى عمادة معهد العلمين متمثله بالسيد عميد المعهد وأساتذتي في السنة التحضيرية لما قدموه لي من فيض المعلومات .

كما أتقدم بخالص شكري وتقديري وامتناني إلى أستاذي المشرف الدكتور علي هادي الشكراوي لما قدمه لي من معلومات ونصائحه وتوجيهات قيمة وما بذله معي من جهد متواصل لإنجاز رسالتي ، داعيا المولى عز وجل أن يمن عليه بالعمر المديد ووافر الصحة والعافية .

وأتوجه بجزيل الشكر والتقدير والامتنان إلى لجنة المناقشة العلمية الموقرة التي بذلت جهودا كبيرة من أجل ترصين هذه الرسالة .

والشكر موصول لجميع من أعانني قدر استطاعته في إتمام هذه الرسالة مع المحبة والاعتزاز ، وإلى موظفي مكتبة العتبة العلوية المقدسة ، وموظفي مكتبة كلية القانون في جامعة بابل ، وموظفي كلية القانون في جامعة الكوفة وموظفي مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا ، وموظفي مكتبة كلية القانون جامعة بغداد ولا يفوتني أن أسجل شكري وتقديري لجميع زملائي طلبة المعهد الأعزاء .

وختاماً أتوجه بالشكر الجزيل إلى كل من تمنى لي الأماني الطيبة .

الباحث

إقرار المشرف

أشهد بأن إعداد هذه الرسالة الموسومة (**الاستفتاء الشعبي العام وتطبيقاته في العراق – دراسة مقارنة**) والتي تقدم بها الطالب (**علاء صاحب عبد الله خليفة**) قد جرى تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا– قسم الدراسات السياسية ، وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في اختصاص العلوم السياسية وأرشحها للمناقشة .

التوقيع :

الاسم : أ. د.علي هادي حميدي الشكراوي

التاريخ : / / 2011

توصية عمادة المعهد

بناءاً على التوصية المقدمة من قبل الأستاذ المشرف ، أحيل هذه الرسالة إلى لجنة المناقشة .

التوقيع :

الاسم : أ.د.عصام العطية

عميد المعهد

التاريخ : / / 2011

إقرار المقوم اللغوي

أشهد بأن رسالة الماجستير الموسومة (الاستفتاء الشعبي العام وتطبيقاته في العراق – دراسة مقارنة) قد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية وأنها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .

التوقيع :

الاسم :

التاريخ : / / 2011

توصية السيد رئيس القسم العلمي

استنادا إلى التعليمات النافذة والتوصيات المقدمة ، أرشح رسالة الماجستير الموسومة (الاستفتاء الشعبي العام وتطبيقاته في العراق – دراسة مقارنة) للمناقشة العلمية .

التوقيع :

الاسم :

رئيس قسم الدراسات السياسية

التاريخ : / / 2011

المحتــويــات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	**4-1**
الفصل الأول : مفهوم الاستفتاء الشعبي العام وأسسه وأنواعه	**56-5**
المبحث الأول : مفهوم الاستفتاء الشعبي العام ومميزاته	**27-6**
المطلب الأول : معنى الاستفتاء الشعبي العام	**13-7**
الفرع الأول : المفهوم اللغوي	**9-7**
الفرع الثاني : المفهوم ألاصطلاحي	**13-10**
المطلب الثاني : مميزات وعيوب الاستفتاء الشعبي العام	**27-14**
الفرع الأول : مميزات الاستفتاء الشعبي العام	**19-14**
الفرع الثاني : عيوب الاستفتاء الشعبي العام	**27-20**
المبحث الثاني : أسس وأنواع الاستفتاء الشعبي العام	**56-28**
المطلب الأول : أسس الاستفتاء الشعبي العام	**39-29**
الفرع الأول : الأساس السياسي للاستفتاء الشعبي العام	**34-29**
الفرع الثاني : الأساس القانوني للاستفتاء الشعبي العام	**39-35**
المطلب الثاني : أنواع الاستفتاء الشعبي العام	**56-40**
الفرع الأول : أنواع الاستفتاء الشعبي العام من حيث الموضوع	**49-40**
الفرع الثاني : أنواع الاستفتاء الشعبي العام من حيث إجرائه	**52-50**
الفرع الثالث : أنواع الاستفتاء الشعبي العام من حيث قوته الإلزامية	**54-53**
الفرع الرابع : أنواع الاستفتاء الشعبي العام من حيث توقيته الزمني	**56-55**
الفصل الثاني : تنظيم وتطبيق الاستفتاء الشعبي العام في العراق قبل عام 2003	**94-57**
المبحث الأول : التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء الشعبي العام في العراق قبل عام 2003	**75-58**
المطلب الأول : تنظيم الاستفتاء الشعبي العام في العهد الملكي	**65-59**
المطلب الثاني : تنظيم الاستفتاء الشعبي العام في العهد الجمهوري	**75-66**
المبحث الثاني : تطبيق الاستفتاء الشعبي العام في العراق قبل عام 2003	**94-76**
المطلب الأول : تطبيق الاستفتاء الشعبي العام في العهد الملكي	**84-77**
المطلب الثاني : تطبيق الاستفتاء الشعبي العام في العهد الجمهوري	**94-85**

الاستفتاء الشعبي العام وتطبيقاته في العراق

(دراسة مقارنه)

الخلاصــة

لقد كان لتطور النظام الديمقراطي في الدول ، أثره في ظهور الاستفتاء الشعبي كمظهر من مظاهر الديمقراطية شبة المباشرة والتي ظهرت بعد تطور النظام النيابي ، الذي أكد على ضرورة الرجوع إلى الشعب لاتخاذ القرار من خلال الاستفتاء الشعبي ، لما لهذا الموضوع من أهمية لدى أفراد الشعب كونه من أنشطة الحياة السياسية التي تتضح من خلالها العلاقة بين المواطنين والحكام ، بالإضافة إلى أهميته لدى أفراد الشعب ، كونه يشعرهم بأهمية دورهم في رسم المنهج السياسي لدولتهم وانه الدافع الأساسي الذي يسهم في تنمية قدرات وكفاءات المواطنين .

ويقصد بالاستفتاء الشعبي الرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه في موضوع معين ، أو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض ، كونه من الأساليب الديمقراطية التي غالبا ما تتيح للشعب المساهمة الفاعلة في شؤون الحكم والتعبير عن الإرادة الشعبية الحقيقية في مواجهة السلطات الحاكمة في الدولة ، لأنه يضع أمام الشعب كل ما يتعلق بشؤون الحكم في الدولة حيث يمارس الشعب حقه ألاستفتائي المنصوص عليه في الدستور بصورة فعلية وواقعية ، وهذا ما اوضحناه في الفصل الأول تحت عنوان مفهوم الاستفتاء وذلك ضمن المبحث الأول ، حيث وضحنا في المطلب الأول تعريف الاستفتاء الشعبي لغة واصطلاحا ، أما المطلب الثاني فلقد تناول مميزات الاستفتاء وعيوبه من خلال الإشارة إلى أهم المميزات والعيوب ، ولنظام الاستفتاء الشعبي العديد من الأسس كما أن له أنواع عديدة حيث موضوعه وقوة إلزامه وضرورة إجرائه فضلاً توقيته ، تم التطرق إليها في المبحث الثاني ضمن مطلبين ، أما الفصل الثاني فقد تم التطرق فيه إلى تنظيم الاستفتاء الشعبي في العراق قبل عام 2003 ضمن مبحثين يتناول الأول تنظيم الاستفتاء في العهدين الملكي والجمهوري ، أما تطبيقات الاستفتاء في العهدين فقد أشار إليها المبحث الثاني من هذا الفصل ، أما الفصل الثالث فقد تمت الإشارة إليه تحت عنوان تنظيم الاستفتاء الشعبي في العراق بعد عام 2003 من خلال مبحثين يتناول الأول التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي ، إذ جرى توضيح تنظيم الاستفتاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المطلب الأول ، وتنظيم الاستفتاء في دستور عام 2005 في مطلب ثاني ، في حين تناول

المبحث الثاني التنظيم القانوني للاستفتاء الشعبي لان عملية الاستفتاء لا يمكن لها أن تتم إلا بوجود تنظيم قانوني خاص بها ، بغض النظر عن طبيعة الموضوع المستفتى عليه .

لذا فقد ظهر اهتمام العديد من الدول بأسلوب الاستفتاء الشعبي ، وهذا ما يبدو واضحاً بتبني وإشارة تلك الدول لهذا الأسلوب في دساتيرها باعتباره أسلوبا ديمقراطيا يجيز الرجوع إلى الشعب في العديد من الأمور سواء كانت دستورية أو تشريعية أو سياسية ، من خلال إصدار قانون عام ينظم جميع العمليات الاستفتائية التي تجري في البلد بعد أن تبنى هذا البلد النهج الديمقراطي في ممارسة السلطة من خلال تأكيده المباشر على دور الشعب باعتباره مصدر للسلطة و مصدر لشرعيتها .

Abstract

The evolution of the democratic system in the States,has its impact on the emergence of the popular referendum of Manifestations of semi-direct democracy, which emerged after the development of parliamentary system, which stressed the need to the referendum To the people to decide through a referendum, because this topic of importance to the people being one of the activities of political life that emerges relationship between citizens and rulers, in addition to its importance to the people, because it makes them feel the importance of their role in the formulation of a political approach to their own state and to the primary motivation, which contributes to the development of capabilities and competencies of citizens public referendum means back to the people to take thir opinion on a particular topic, or view the offer atopic to the people to havetheire his opinion in approval or rejection, being a democratic method, which often allows people to be involved in governance and to express popular will, to face of the ruling authorities in the State , because it puts the people all matters pertaining to governance in the State where the people exercise their right in Referendum which is set forth in the Constitution,in effective and realisticn way and this is what we have outlined in the first chapter under the title of the concept of the referendum as part of the first section, where we have shown in the first requirement of the definition of the public referendum language and idiomatically

while the second requirement has dealt with characteristics of the referendum and its shortcomings by referring to the most important advantages and disadvantages The referendum system has many grounds as it has many types, where the theme and the power to make it pay and the need to conduct as well as its timing, has been addressed in the second section within two requirements. While the second chapter touched organizeing a public referendum in Iraq before 2003 within two sections, the first dealing with the referendum in the royal and republican reign and the applications of the referendum in these 2 reigns was referred mention in Section II of this chapter, Chapter III has been referred to under the title organizing referendum in Iraq after 2003 through two sections addressed organizing constitutional referendum, in which was explained to Organizing of the referendum in the law of the State Administration of Iraq for the transitional phase in the first requirement, the organization of the referendum in the Constitution of 2005 in the demand second. the second topic addressed legal regulation to a popular referendum, because the referendum process can be done only if there is legal regulation of its own, regardless of nature o the suggosted topic .

So it the attention of many countries appears in the manner of popular referendum, and this seems obvious in adopting and signing the for it States for this method in their constitutions as a method of democratically allows to go back to the people in a lot of things, whether constitutional, legislative or political, through the issuance of a general law governing all operations Al astiftaiia taking place in that country after country has adopted a democratic approach in the exercise of power by emphasizing the

direct role of the people as a source of power and a source of legitimacy.

المقدمة

لقد كانت بعض الأنظمة في السابق تعتمد على الديمقراطية المباشرة ، والتي يقوم الشعب بحكم نفسه بنفسه ودون واسطة حيث يقوم بمهامّ السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة ، أي أن الشعب لا ينتخب ممثليه في السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة بل يمارسهما بنفسه ، إلا أن التطور التاريخي والقانوني الذي حدث في المجتمعات اظهر نوع جديد من الديمقراطية تكون أساساً للحكم في هذه الدول وهي الديمقراطية النيابية ، والتي كانت تقتضي أن تمارس السلطة من نواب الشعب ، إذ يكون دور الشعب قد اقتصر على انتخاب من ينوب عنه في ممارسة السلطة ، ونتيجة لعيوب الديمقراطية النيابية وعجزها عن تجسيد الإرادة الشعبية ، فقد أخذت بعض الدول بالديمقراطية شبه المباشرة والتي يجسد الاستفتاء الشعبي احد مظاهرها بوصفه صاحب السيادة .

إذ أن الاستفتاء يعد من وسائل مشاركة الشعب في الحياة السياسية ، كونه يعتبر تجربة ديمقراطية حققت الإسهام المباشر للشعب في شؤون الحكم من الإشارة إليه في أغلب الوثائق الدستورية المعاصرة ، إذ نصت هذه الوثائق على إشراك الشعب بصورة مباشرة في شؤون الحكم وبما يحقق التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب ، إذ يكون من الضروري إشراك الشعب بالقرارات المهمة المتعلقة بمستقبله ومصيره عن طريق الاستفتاء الشعبي وعلى أساس ذلك فان الاهتمام بالاستفتاء الشعبي يعد مسألة مهمة وضرورية لتعزيز مسيرة الديمقراطية في العراق وتصحيح الأوضاع غير الصحيحة ، كون الاستفتاء يعد من أهم صور الرجوع المباشر إلى الشعب وتكون له كلمة الفصل بعدّه صاحب السيادة ومصدر السلطات في الدولة ، إذ يؤكد الاستفتاء أثر الشعب وحقه في التعبير عن رأيه في ممارسة السلطة ، فضلا عن أن الاعتراف لأفراد الشعب في الممارسة الحقيقية في الحياة السياسية يمثل مرحلة متقدمة من مراحل الديمقراطية في الدولة ، في الإسهام المباشر للشعب في اتخاذ القرارات المهمة ، لأن النظام الديمقراطي يذهب إلى مشاركة الشعب في ممارسة السلطة ، وقد أخذ العراق في بهذا الأسلوب في دستور 2005 من اجل التخلص من أثار السلطة الاستبدادية والدكتاتورية التي كانت مسيطرة على آراء المواطنين ومقدراتهم وعلى مقدرات البلاد كافة .

أهمية الموضوع :

1. أهمية الاستفتاء الشعبي في تأكيد دور الشعب في التعبير عن رأيه ، وفي ممارسه السلطة بعدّه من مصدرها.
2. تبرز أهمية الاستفتاء في كونه من أنشطة الحياة السياسية التي تتضح منها العلاقة بين المواطنين والحكام .
3. أهمية الاستفتاء كمظهر من مظاهر الديمقراطية شبة المباشرة والذي يسمح للشعب في التأثير على السلطة والمشاركة فيها .
4. أهمية الاستفتاء في تنمية قدرات وكفاءات الشعب من وصول الشعب المستفتي إلى درجة جيدة من الوعي السياسي تمكنه من منح التأييد أو الرفض في المسائل المعروضة سواء كانت هذه مسائل دستورية أو تشريعية أو سياسية .
5. أهمية الاستفتاء كوسيلة للرقابة التي يمارسها الشعب على السلطة وممثليه فيها ومدى احترامهم للإرادة الشعبية التي أوصلتهم إلى السلطة .

الفائدة من البحث :

1. إن العراق يمر بتجربة ديمقراطية حديثة التكوين ، لعل من بين أهم وسائلها إجراء العديد من الاستفتاءات الشعبية .
2. رفد المكتبة العراقية بجهد علمي وأكاديمي حول موضوع يهم الشعب العراقي في الفترة الحالية ألا وهو الاستفتاء الشعبي العام ، لأن الكتب التي تناولته بصفته جزء من الموضوع اعم ، بينما سوف نتناوله في هذه الرسالة بشيء من الخصوصية .
3. الإسهام في تهيئة مصدر معلوماتي للشعب العراقي حول مفهوم الاستفتاء الشعبي العام الذي أصبح يمارسه ألان فعليا في العراق وفي أجواء من الديمقراطية لم تكن متاحة من قبل وفي ظل تطور تنظيم العمليات الانتخابية والاستفتائية المستمرة .
4. تقديم مقترحات وتوصيات للمشرع العراقي بصدد سن قانون عام ينظم جميع المواضيع التي يشملها الاستفتاء.
5. تقديم مقترحات أو توصيات الى صناع القرار العراقيين بشان انتهاج أفضل السبل اللازمة لتطبيق استفتاء شعبي عام ناجح من جهة ، والأبتعاد عن التوجهات الصورية من جهة أخرى .

مشكلة البحث :

إن الاستفتاء الشعبي العام ينسجم مع التطبيقات الديمقراطية المعتمدة في الدول الديمقراطية ، ويعبر عن مدى الاحترام الدستوري والقانوني لرأي الشعب في مواضيع حيوية وهامة بالنسبة لمصيره ، كما انه يجسد مشروعية هيئات سلطة الدولة في ممارستها لعملها ، وعلى رغم من ذلك ، فان الاستفتاء قد يستعمل من الحكام الطغاة لتمرير مشاريع الدساتير والقوانين والقرارات التي تمكنهم من البقاء والهيمنة على السلطة عن طريق طلب الدعم الشعبي بصورة صورية وقهرية بشأن مواقفهم السياسية الخاصة بأمور البلاد ، إذ أن الاستفتاء قد يتحول من وسيلة ديمقراطية يمارسها الشعب إلى وسيلة لإضفاء الشرعية على القرارات والقوانين في الدول الديكتاتورية .

المنهج العلمي المتبع :

لقد استخدمنا في هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن مع نماذج العديد من الدساتير ، ومن أهمها الدستور الفرنسي لعام 1958 والدستور المصري لعام 1971 والدستور السويسري لعام 1998 مع تحليل نصوص الدساتير العراقية بدأ من القانون الأساسي لعام 1925 ثم دستور 1970 المؤقت ومشروع دستور 1990 وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ودستور عام 2005 .

هيكليه البحث :

تقتضي طبيعة البحث هذا في موضوع الاستفتاء الشعبي العام في العراق تقسيمه على ثلاثة فصول خصصنا الفصل الأول منه لبيان مفهوم وأسس وأنواع الاستفتاء الشعبي العام وذلك في مبحثين ، الأول نعرض فيه مفهوم ومميزات الاستفتاء الشعبي العام وذلك في مطلبين ، الأول نبين فيه مفهوم الاستفتاء الشعبي العام أما المطلب الثاني فنتناول فيه مميزات وعيوب الاستفتاء الشعبي العام ، إما المبحث الثاني فنخصصه لدراسة أسس وأنواع الاستفتاء الشعبي العام وذلك في مطلبين نبحث في الأول أسس الاستفتاء الشعبي العام ونتناول في الثاني أنواعه ، أما الفصل الثاني فنتناول فيه تنظيم وتطبيق الاستفتاء الشعبي العام في العراق قبل عام 2003 وذلك في مبحثين ، يتناول الأول تنظيم الاستفتاء الشعبي العام وذلك في مطلبين نتناول في الأول تنظيم الاستفتاء الشعبي العام في العهد الملكي ، بينما نبحث في الثاني تنظيم الاستفتاء الشعبي العام في العهد الجمهوري ، ونتطرق في المبحث الثاني إلى تطبيقات الاستفتاء الشعبي في العراق قبل عام 2003 ونتناوله في مطلبين يخصص الأول لدراسة تطبيق الاستفتاء الشعبي في العهد الملكي ، أما الثاني فنكرسه إلى دراسة تطبيق الاستفتاء الشعبي في العهد الجمهوري .

أما الفصل الثالث نتناول فيه تنظيم الاستفتاء الشعبي العام في العراق بعد عام 2003 وتطبيقاته ، ونقسمه على مبحثين ، الأول نتعرض فيه لدراسة التنظيم الدستوري للاستفتاء الشعبي العام بعد عام 2003 ، والثاني نتناول فيه التنظيم القانوني للاستفتاء الشعبي العام .