النُّظمُ السِّياسيّة

النُّظُمُ السِّيَاسِيَّة

دراسة لنظرية الدولة والحكومة
والحقوق والحريات العامة في الفكر
الإسلامي، والفكر الأوروبي

دكتور
عبد الغني بسيوني عبد الله

أستاذ القانون العام بجامعة الاسكندرية
والمحامي بالنقض والدستورية والإدارية العليا
رئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة بيروت العربية

الدار الجامعية

الإهـــــداء

إلى روح والدتي الحبيبة ..
رحمها الله وأدخلها فسيح جناته .
رمز وفاء وعرفان ، بما قدمت
من حب وخير وتضحية .

مقـــدمـــة

يتحـدد المعنى اللغـوي لكلمـة السيـاسـة في تعهـد الشيء بـالتقـويم والإصلاح .

ويرجع معناها القانوني إلى كلمة Politique في اللغة اليونانية القديمة ، حيث كـان يقصد بهـا فن إدارة المدينـة ، وكذلـك الدولـة ودسـورهـا ونـظامهـا القانوني ، وتحديد مركز المواطن وحقوقه فيها .

وتستخـدم ذات الكلمـة في اللغـة الفـرنسيـة بمعنى فن حكم المجتمعـات الإنسانية . كما أن لها استعمالات متعددة مثل ؛ سياسة محافظة ، وسياسة حرة ، سياسة يمينية ، سياسة يسارية ، سياسة التدخل أو عدم التـدخل intervention ou non intervention ؛ سيـاسة اقتصـادية Politique economique وسيـاسة إجتماعية Politique Social إلخ .

أمـا علم السيـاسـة science Politique فيتعلق بدراسـة ظـواهـر الـدولـة L'état ، والسلطة le pouvoir ، والحكومة le gouvernement[1] .

وبالنسبة للنظم السياسية ، فقد كان يقصد بها أشكال الحكومات المختلفة التي تباشر السلطة في المجتمعات الإنسـانية . وكـانت دراسة النـظم السياسيـة تتركز في تحديد شكـل الدولـة ونوع الحكـومة ، ولا تتعـدى ذلك إلى البحث في مجالات نشاط السلطة ، والجوانب الإجتماعية والإقتصادية لهذا النشاط .

ولقـد كان هـذا التحديـد مقبولاً ، نـظراً لإنحصـار مجـال نشـاط السلطة العامة في نطاق ضيق يتمثل في الأمن الخارجي والداخـلي ، وإقامـة العدالـة بين الأفراد .

---

(١) راجع : معظم اللغة الفرنسية Petit ROBERT, Paris 1972, P: 1341.

ولقد كان هذا التحديد مقبولاً ، نظراً لإنحصار مجال نشاط السلطة العامة في نطاق ضيق يتمثل في الأمن الخارجي والداخلي ، وإقامة العدالة بين الأفراد .

أما في الوقت الحاضر ، فقد اتسعت مجالات السلطة العامة ، وتدخلت الدولة الحديثة في الميادين الإجتماعية والإقتصادية والفكرية ، ونافست النشاط الفردي في هذه المجالات ، ولهذا لم يعد النشاط السياسي مرادفاً لشكل الحكومة[1] .

وعلى هذا الأساس ، فإن دراسة النظم السياسية الآن لا تنحصر في الموضوعات السابقة ، بل أصبحت تهتم بدراسة المنظمات الموجودة في الواقع - بجوار المنظمات الرسمية - كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط .

كما أن دراسة المنظمات السياسية الرسمية لم تعد تقتصر على الجوانب القانونية لها ، وإنما امتد إلى تحليل أسلوب عملها في الواقع وأهميتها الحقيقية ، ومكانتها ودورها في داخل المجتمع[2] .

هذا ، بالإضافة إلى دراسة وتحليل فلسفة النظام الإقتصادي والإجتماعي للدولة ، الذي يحدد - في حقيقة الأمر - نظام الدولة السياسي .

وهكذا ، أضحى نطاق دراسة النظم السياسية شاملاً للجوانب الإقتصادية والإجتماعية ، والظروف الواقعية ، والمؤثرات الفكرية ، بجوار القواعد القانونية النظرية الخاصة بنظام الدولة .

وبناء على ذلك ، فإن مدلول النظم السياسية أصبح أكثر اتساعاً من مدلول القانون الدستوري ، الذي تتركز الدراسة فيه على نظام الحكم في الدولة من الناحية القانونية المجردة[3] .

---

(١) راجع في ذلك : أستاذنا الدكتور ثروت بدوي ، النظم السياسية ، الجزء الأول ، النظرية العامة للنظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ ، ص : ٦ .

(٢) انظر :

Maurice DUVERGER, Institutions politiques et Droit Constitutionnel; 1. Les grands systemes politique, 16e édition, Thémis, Paris 1980, P; 22.

(٣) ولهذا ، تمت إضافة إصطلاح النظم السياسية إلى اصطلاح القانون الدستوري سنة ١٩٥٤ في كليات الحقوق الفرنسية ، وأصبح اسم المادة القانون الدستوري والنظم السياسية . وقد سارت الجامعات المصرية على هذا النهج إبتداء من سنة ١٩٥٦ .

ومن هذا المنطلق سوف يتناول هذا المؤلف - بمشيئة الله تعالى - دراسة أسس التنظيم السياسي على أن نعرض الصور الرئيسية للنظم السياسية المعاصرة. والله سبحانه وتعالى ولي التوفيق.

الدكتور
عبد الغني بسيوني عبد الله

أسس التنظيم السياسي

يقوم التنظيم السياسي في أي جماعة من الجماعات السياسية على أساس وجود الدولة ، التي تمثل السلطة السياسية العليا في كل تنظيم سياسي .

وتتولى الحكومة ممارسة السلطة السياسية في هذه الجماعة بالكيفية التي يحددها دستور الدولة وقوانينها .

كما تتحدد علاقة الفرد بالدولة من ناحية ، وبالسلطة السياسية من ناحية أخرى ، على أساس إحترامهما للحقوق والحريات العامة وحمايتها ، في مقابل خضوعه لنظام الدولة وقوانينها ، وقيامه بأداء التكاليف والواجبات العامة الواقعة على عاتقه .

وبذلك تتطلب دراستنا لأسس التنظيم السياسي دراسة هذه الموضوعات الثلاثة على النحو التالي :

الباب الأول : الدولة .

الباب الثاني : الحكومة .

الباب الثالث : الحقوق والحريات العامة .

الباب الأول
الدولة

الدولة

لا يتحقق وجود الدولة إلا بوصول الجماعة السياسية إلى درجة معينة من التنظيم يسمح باستقلالها عن شخص الحاكم ، أو أشخاص الحكام الذين يتولون السلطة فيها[1] .

أما إذا كانت شخصية الحاكم هي المسيطرة والمهيمنة على مقاليد الأمور في الجماعة السياسية فلا يمكن القول بوجود الدولة في هذه الحالة .

وهذا ما كان عليه الحال في العصور القديمة من تاريخ البشرية - باستثناء المدن اليونانية القديمة - وطوال العصور الوسطى في أوروبا ، حيث سيطر النظام الإقطاعي لعدة قرون .

وجاء الإسلام ليبرز بوضوح تام استقلال الدولة عن شخصية الحكام ، وليبين بجلاء أن الخليفة أو رئيس الدولة يمارس السلطة في الدولة الإسلامية باعتباره أميناً عليها ، يتولاها بصورة مؤقتة نيابة عن الأمة التي تقوم باختياره عن طريق البيعة الصحيحة القائمة على الرضا[2] .

ولم تظهر فكرة الدولة في أوروبا بمعناها الصحيح - من جديد - إلا في القرن السادس عشر ، عندما بدأ الفصل بين السلطة السياسية التي هي أحد أركان الدولة وبين من يمارسونها .

ولكي تقوم الدولة لا بد من توافر عدة أركان أساسية ، كما يجب أن تتمتع بخصائص مميزة لها .

---

(١) الدكتور ثروت بدوي ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص : ٢٣ .

(٢) الدكتور حازم عبد المتعال الصعيدي ، النظرية الإسلامية في الدولة ، مع المقارنة بنظرية الدولة الفقه الدستوري الحديث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٧ ، ص : ١٤٢ وما بعدها .

وقد تكون الدولة موحدة أو بسيطة ، وقد تكون دولة أو دولاً مركبة كما هو الشأن في الإتحاد المركزي والدول المتعاهدة .

وقد كانت وظائف الدولة التقليدية منحصرة في مجالات محدودة ، إلا أن هذه الوظائف تطورت تطوراً كبيراً بعد ذلك ، إذ تدخلت الدولة الحديثة بنشاطها في ميادين عديدة كانت مقصورة من قبل على النشاط الفردي .

بيد أنه لكي تنطبق صفة الدولة القانونية على دولة ما ، فإنه يجب أن تخضع في كل ما تباشره من نشاط للقانون .

وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة نظرية الدولة من خلال الفصول الستة التالية :

الفصل الأول : أركان الدولة .
الفصل الثاني : خصائص الدولة .
الفصل الثالث : أصل نشأة الدولة .
الفصل الرابع : أشكال الدولة .
الفصل الخامس : وظائف الدولة .
الفصل السادس : خضوع الدولة للقانون .

الفصل الأول

أركان الدولة

ذكر الفقهاء عدة تعريفات للدولة تشترك جميعها تقريباً في ثلاثة عناصر ؛ عنصر السكان المتمثل في مجموعة من الأفراد ، وجزء من الأرض يعيش فوقه هؤلاء الأفراد ، ثم وجود تنظيم سياسي معين يخضع له السكان .

ومن ناحيتنا ، فإننا نعرف الدولة بأنها جماعة من الناس يعيشون بصورة دائمة فوق إقليم جغرافي محدد ويخضعون لسلطة سياسية معينة .

ويتضح لنا من هذا التعريف أنه لا بد من ثلاثة شروط أو أركان أساسية Conditions d'existence لكي توجد الدولة هي : الشعب ، والإقليم ، والسلطة السياسية ، يتعين علينا دراستها في ثلاثة مباحث متعاقبة .

المبحث الأول

الشعب

يتمثل الركن الأول لقيام الدولة كما رأينا في وجود شعب الدولة ، الذي يتكون من جماعة السكان Population الذين يتوافقون على العيش معاً في ترابط وإنسجام ، وبدونهم لا نستطيع القول بوجود الدولة .

ولا يشترط وجود عدد معين من السكان حتى تقوم الدولة ، بيد أنه كلما كان عدد السكان كبيراً كلما أدى ذلك إلى قوة الدولة ومناعتها بصفة عامة .

ومن الملاحظ أن ضخامة عدد السكان في الدولة الحديثة قد أصبح من مميزاتها ، على عكس ما كان عليه الحال من قلة عددهم في دولة المدينة القديمة

فبينما كان السكان يعدون بالآلاف قديماً، فإن المليون أصبح هو الوحدة العددية لسكان الدولة في الوقت الحاضر . بل إن هناك من الدول ما يعد

سكانها بمئات الملايين، كالصين والهند، والولايات المتحدة الأمريكية(١).

إذ يربو عدد سكان جمهورية الصين الشعبية في الوقت الحاضر على الألف مليون نسمة، ويزيد عدد سكان الهند عن سبعمائة مليون نسمة، ويصل عدد السكان في الولايات المتحدة الأمريكية إلى مائتين وخمسين مليون نسمة.

ومن الدول ما يتعدى عدد سكانها المائة مليون نسمة، كأندونيسيا واليابان وروسيا وبنجلاديش وباكستان. ويعد سكان معظم دول العالم بعشرات الملايين كما هو الشأن بالنسبة لمصر (٦٤ مليون نسمة)، وبريطانيا (٦٦ مليون نسمة)، وألمانيا (٧٥ مليون نسمة)، وفرنسا (٥٨ مليون نسمة)، وإيطاليا (٦٠ مليون نسمة)، وغيرها من الدول.

ومع ذلك فإنه يوجد عدد من دول العالم يقل عدد السكان فيها عن المليون نسمة، بل أن بعضها لا يتجاوز عدد سكانها عدة آلاف نسمة، كإمارة موناكو الواقعة في أقصى جنوب شرق فرنسا على البحر الأبيض المتوسط.

غير أنه من المقطوع به أن المكانة التي تحتلها هذه الدول بين دول العالم متواضعة للغاية.

ومن الملاحظ أن إصطلاح السكان أوسع في مضمونه من اصطلاح الشعب، إذ أن السكان يشملون المواطنين والأجانب الذين يعيشون على أرض الدولة، في حين ينصرف إصطلاح الشعب إلى رعايا الدولة أو مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها.

ومما يجدر ذكره في هذا المقام، أن مفهوم الشعب الذي كان سائداً في الدولة الإسلامية أو دار الإسلام كان يتحدد على أساس الدين. حيث كان المسلمون المقيمين على أرض الدولة هم الذين يكونون شعبها، أما من لا يدين بالإسلام فيعد أجنبياً فيها، لأن الإسلام دين وجنسية معاً. وغير المسلم المقيم أو الموجود في دار الإسلام إما أن يكون ذمياً يقيم إقامة دائمة بمقتضى عهد

---

(١) راجع:

Marcel PRELOT. institutions politiqes et droit constitutionnel, Quatrieme Edition, Precis Dalloz, Paris 1969, P: 8 et suiv.

الذمة ، وإما أن يكون مستأمناً يقيم بها إقامة مؤقتة[1] .

وإنطلاقاً مما تقدم سنقوم بدراسة نقطتين هامتين في نطاق دراسة شعب الدولة ؛ تتعلق الأولى منهما بالتفرقة بين الشعب الإجتماعي والشعب السياسي للدولة من ناحية ، وبين الشعب والأمة من ناحية أخرى ، وذلك في مطلبين متلاحقين .

المطلب الأول

الشعب الإجتماعي والشعب السياسي

يتحدد مفهوم الشعب الإجتماعي في سكان الدولة الذين يقطنون اقليمها وينتمون إليها ويتمتعون بجنسيتها كما أوضحنا .

غير أنه يوجد مفهوم آخر للشعب بخلاف مفهوم الشعب الإجتماعي ، هو الشعب السياسي ، الذي يقصد به الأشخاص الذين يتمتعون بحق ممارسة الحقوق السياسية ، وعلى الأخص حق الإنتخاب . وبذلك يتطابق مفهوم الشعب السياسي مع جمهور الناخبين ، ويخرج باقي أفراد الشعب الذين لا يتمتعون بحق الإنتخاب من مضمون الشعب السياسي .

ويختلف نطاق الشعب السياسي ضيقاً واتساعاً تبعاً لمدى التمتع بالحقوق السياسية . إذ تبلغ دائرة الشعب السياسي أقصى اتساع لها عند الأخذ بمبدأ الإقتراع العام الذي لا يقيد حق الإنتخاب إلا بشروط تنظيمية تتعلق بالجنسية أو السن أو الإعتبار .

بينما تضيق هذه الدائرة كثيراً عند تطبيق الإقتراع المقيد ، الذي يشترط بالإضافة إلى الشروط التنظيمية السابقة ضرورة توافر قسط محدد من المال أو درجة معينة من التعليم أو الإنتماء إلى طبقة من الطبقات المعينة حتى يحق للفرد أن يتمتع بالحقوق السياسية[2] .

---

(١) انظر ؛ الأستاذ الدكتور حامد سلطان ، أحكام القانون الدولي العام في الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص : ٢٢٣ - ٢٢٤ .

(٢) راجع في ذلك ؛ أستاذنا الدكتور العميد محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٧١ ، ص : ٢٠ - ٢١ .

المطلب الثاني

الشعب والأمة

قد تتوافر المقومات المكونة للأمة في شعب الدولة فيكون أمة واحدة ، فيتطابق الشعب مع الأمة في هذه الحالة . وهذا هو الواقع في عدد مع دول العالم ، خاصة دول أوروبا الغربية ، كفرنسا وإيطاليا والمانيا بعد تحقيق وحدتها في الربع الأخير من القرن الماضي وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية ، عندما قسمت إلى دولتين ؛ ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية . ثم اتحدت من جديد سنة ١٩٩٠ بعد انهيار النظام الماركسي في ألمانيا الشرقية .

ومع ذلك ، فكثيراً ما يكون الشعب جزءاً من أمة موزعة بين عدد من الدول من ناحية ، وقد يكون شعب الدولة خليطاً من عدة قوميات من ناحية أخرى .

تتمثل الحالة الأولى في شعوب الأمة العربية الموزعة بين ٢٠ دولة تضمهم الجامعة العربية في الوقت الحاضر ، بخلاف شعب فلسطين الذي احتل وطنه منذ عام ١٩٤٨ .

أما الحالة الثانية ، فكانت توجد في الإمبراطورية العثمانية والإمبراطورية النمساوية ، ويجسدها حالياً الاتحاد السويسري .

ومما لا يدانيه شك أن الدولة التي ينتمي شعبها إلى أمة واحدة تقوم على أساس قوي ومتين بخلاف الدولة التي يتكون شعبها من عدة قوميات ، إذ تكون ضعيفة البنيان وعرضة للتفكك والإنحلال كما حدث للعديد من الإمبراطوريات .

ولكن ذلك لا يمنع - في بعض الأحيان - من إندماج العناصر القومية المختلفة في شعب واحد ، تحت ظل دولة ذات كيان ثابت ومستقر كما حدث في الإتحاد السويسري والولايات المتحدة الأمريكية .

ولا يشترط في شعب الدولة أن ينحدر من جنس بشري واحد ، إذ لا تستطيع دولة من الدول في الوقت الحاضر الإدعاء بأن شعبها ينتمي إلى سلالة