جامعـــة دمشـــق
كليـــة الحقـــوق
قسم القانون العـام

دور الرأي العام
في تفعيل الحياة الدستورية

دراسة تحليلية مقارنة

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

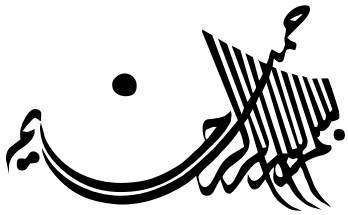
أحمد الحسين

إشراف الدكتور

عمار التركاوي

مدرس القانون العام في كلية الحقوق – جامعة دمشق

العام الدراسي ٢٠١٢ - ٢٠١٣م



﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ كُونُواْ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ
بِٱلْقِسْطِۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَـَٔانُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا
تَعْدِلُواْۚ ٱعْدِلُواْ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۚ
إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرُۢ بِمَا تَعْمَلُونَ ٨ ﴾



[سورة المائدة - الآية: ٨]

الإهداء

إلى والدي الحبيبين مصدر اعتزازي وافتخاري اللـذين غرسـا في نفسـي حب العلـم والنجـاح والمثـابرة اللـذين أنـارا درب العلـم أمامي دائماً رعاكما ووفقكما وأمد بعمركما الله.

إلى إخوتي الأحباء الغوالي.

إلى جميع أصدقائي.

إلى من أحبه ويحبني أهدي هذا البحث

أحمد

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر أولاً لله تعالى الذي هيأ لي طريق العلم، ويسر لي سبيله وأسبابه وقدم لي وأمدني بالعون لأنجز هذا العمل كما أسأله سبحانه الإخلاص في القول والعمل.

كما أتقدم بخالص شكري للدكتور **عمار تركاوي** على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة لما قدمه لي من الإرشادات والنصح والتوجيهات الحكيمة حتى إتمام هذا العمل، له مني كل المحبة والاحترام.

وأتوجه بجزيل شكري وعظيم تقديري للأستاذين الفاضلين الأستاذ الدكتور سام دلة والدكتورة جميلة الشربجي على تفضلهما بقبول الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها لما بذلوه من جهد ووقت من أجل تقويم وإثراء هذه الرسالة.

كما أنني في النهاية أتوجه بجزيل الشكر لكل أعضاء هيئة التدريس في قسم القانون العام – كلية الحقوق بجامعة دمشق، وإلى كل من ساهم في إتمام هذا العمل العلمي المتواضع وقدموا لي العون والمساعدة.

أحمد

مقدمة

إن الرأي العام لم يلعب دوره بالقدر الذي نراه اليوم حيث لم يكن له الكلمة العليا أو الكلمة النافذة، ولكنه بالرغم من ذلك لم يكن غائباً عن ميدان الأحداث تماماً بـل دفع حركة التاريخ في أوقات كثيرة دفعات تلقائية، وهو اليوم يلعب الدور الأكـبر في عصر تشعر فيه الجماهير بوجودها وحقوقها أكثر من أي عصر مضى، كما أن سلطات الحكم في كل مكان أصبحت لا تستطيع تجاهل أصحاب السيادة الحقيقيين.

إن شرعية السلطة في هذا الإطار تعني أن صاحب الرأي وصاحب القرار وصاحب الحكم هو بذاته صاحب السيادة الشرعي، وهي أبرز سمات عصر الشعوب والسمة التي أبرزت أهمية الرأي العام.

وعلى ضوء ذلك نجد أن تزايد الاهتمام بالرأي العام يتماشى مع خصائص التمـع الديمقراطي الحديث الذي تتبلور فيه زيادة ثقة الرأي العام بنفسه وإيمانه العميق بحقه في ممارسة هذه السيادة من خلال مواقفه من المسائل العامة ومن يقودونا.

لذلك فنحن في إطار دراسة الرأي العام نتم بأثره على السلطات العامة في الدولـة المعاصرة وبدوره الكبير من حيث كيفية ممارستها لوظائفهـا سـواء بالمشـاركة أو بالتجاوب معها سلباً أو إيجاباً.

فما من دولة رأسمالية أو اشتراكية أو ديمقراطية أو ديكتاتورية إلا وتسعى حثيثاً إلى التعرف على الرأي العام وعلى دوره تجاه مسائل محددة تم مصلحة الـبلاد وأمنـها وسلامتها ولذلك فقد رصدت إمكانات هائلة بشرية ومادية للتعرف على قـوة هـذا الرأي وكيفية السيطرة عليه أو تغييره أو إضعافه والقضاء عليه.

وبناء على ما تقدم فإن هذا البحث يحاول أن يلقي الضوء على الاهتمام بدراسة الرأي العام في المجال القانوني والسياسي على أساس أن السيادة الحقيقية إنما هي للشعوب طبقاً للمبدأ الديمقراطي.

ولكي تتحقق هذه السيادة يجب أن يقوم الرأي العام باختيار ممثليه في كافة السلطات العامة بالطرق الديمقراطية الصحيحة وأن يراقبهم أثناء تأديتهم لوظائفهم رقابة جادة ومؤثرة ويتوقف مدى فعالية هذه الرقابة ليس فقط على نضج ووعي الشعب وإنما أيضاً أن يكون المناخ السياسي السائد مما يسمح به وأقصد بذلك المناخ السياسي الحر.

ولا يغيب عن الذهن أن هناك صلة وثيقة ما بين دور الرأي العام في اختيار أو تشكيل السلطات العامة وبين مدى فعالية أداء هذه السلطات للوظائف المنوطة بها.

بمعنى أنه في حالة قيام الشعب صاحب السيادة بممارسة حقه في اختيار ممثليه في هذه السلطات بالطرق الديمقراطية الصحيحة فأنه سيترتب على ذلك دون أدنى شك أن يؤدي أعضاء هذه السلطات وظائفهم بصورة أكثر فعالية تحت رقابة الرأي العام. وستنعكس آثارها الإيجابية على كافة مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

أهمية البحث:

يعد موضوع الرأي العام من الموضوعات التي جذبت بالدراسة اهتمام العلماء والباحثين من تخصصات مختلفة مثل علماء الاجتماع والسياسة وغيرهم من علماء التاريخ وعلم النفس بالإضافة إلى المتخصصين في علم الاتصال والاقتصاد وبعض رجال القانون، وقد يكون من الأجدر ضرورة اهتمام الفقه الدستوري بدراسته نظراً لتعاظم تأثيره في الحياة السياسية والقانونية وخاصة علاقته بالسلطات العامة في الدولة المعاصرة.

وفي الحقيقة يعد الرأي العام ضمانة كبرى لتنفيذ قواعد القانون الدستوري، لأن السلطات العامة – في العصر الحديث – أصبحت تتم بالرأي العام اهتماماً كبيراً

وتخشى من سخطه عليها، ولذا فإنا تحرص على عدم الخروج على أحكام الدستور حتى لا يغضب عليها الرأي العام.

فالرأي العام مرتبط – حقيقة وفعلاً – بمبدأ الشرعية وسيادة القانون ويدور مع هذا المبدأ وجوداً وعدماً.

وقد تأكد لكل مدقق أو فاحص أن الرأي العام القوي الناضج صار أفضل الضمانات في حماية الشرعية وسيادة القانون حيث إنه يتمتع بقوة ضغط هائلة في مجال الهيمنة على جريان الأحداث، ويضطلع بمهمة غاية في الخطورة وهي مهمة الرقابة التي تكفل حسن تطبيق القواعد المقررة، حيث إن هذه الرقابة تشكل في الواقع ضمانة ووقاية ضد إهمال السلطة وتسيبها، وكذلك ضد تعسفها في استعمال سلطاتا.

وفي الحقيقة إن القوى التي أصبحت تيمن على الجماعة لم تعد محددة في تلك القوى التي أقامها الدستور وأعطاها حق ممارسة السلطة إنما توجد قوى أخرى يطلق عليها اسم القوى الفعلية (وإن أغفلها الدستور) فإنا تمارس سلطة واقعية ووجود القوى الفعلية إلى جانب القوى الرسمية أصبح أهم وأوضح السمات في النظم السياسية الحديثة وبذلك أصبح الرأي العام في هذا العصر من أهم القوى التي تيمن على مجريات الأمور في التمع.

وإذا أمعنا النظر في علاقة السلطات العامة في الدول الديمقراطية بالرأي العام نجد أنا تتأثر به تأثراً ملحوظاً.

فالسلطة التشريعية تراقب بمعرفة الرأي العام رقابة جادة سواء أكانت هذه الرقابة عند التكوين أي حينما يتم اختيار ممثلي الشعب بواسطة الرأي العام، وتمتد إلى أوقات الانعقاد والمناقشات التي تجري والقوانين التي تسن لصالح الشعب وأيضاً تمتد إلى رقابة لاحقة لمتابعة قيام ممثلي الشعب بوظائفهم المنوطة بم ومتابعة القوانين التي سنت وبحث أمر تعديلها أو إلغائها في الوقت الذي يراه الشعب.

فلا جدال أن الرأي العام إذا سحب ثقته من أي تشريع من التشريعات أصبح في الغالب نصاً بلا روح ولا حياة، لأن القوانين هي المعبرة عن رغبات وآمال الرأي العام لذلك يجب أن تكون ملائمة له وإلا أصابا الاضطراب وأصبحت معرضة للتبديل.

وما يقال عن السلطة التشريعية من جهة أنا أكثر السلطات احتكاكاً بالرأي العام وتأثيراً وتأثراً به يمكن أن يقال عن السلطة التنفيذية فالرأي العام في الدول الديمقراطية يلعب دوراً مباشراً أو غير مباشر في اختيار رئيس السلطة التنفيذية كما يستطيع أيضاً تغيير أعضاء هذه السلطة، وفي الدول الديكتاتورية يمكن للرأي العام إحداث هذا التغيير من خلال مقاومة طغيان السلطة التنفيذية والثورة عليها.

كما يراقب الرأي العام ما تقوم به السلطة التنفيذية من أعمال وتصرفات أو عندما تمارس وظيفتها التشريعية أو السياسية فالرأي العام يعد إطاراً مرناً لصنع السياسية مع التأكيد دوماً على دوره في العملية الحكومية مع توجيه اهتمام خاص نحو تأثيره على سياسة الحكومة.

أما بالنسبة للسلطة القضائية والتي تبدو بمنأى عن الرأي العام للوهلة الأولى إلا أنها تتأثر به سلباً أو إيجاباً وتتفاعل معه حال نظرها لأي من القضايا التي تشغله وهي القضايا التي يطلق عليها مجازاً قضايا الرأي العام.

ومما تقدم يمكن القول إن أهمية البحث ترجع إلى ما نشاهده في الواقع من دور للرأي العام – وبدرجة كبيرة – على السلطات العامة في الدولة الحديثة لدرجة أنه بات جزءاً لا يتجزأ من النظرية الديمقراطية لهذه الدولة، وأيضاً لأن موضوع الرأي العام جدير بالاهتمام والدراسة لفهم ظاهرة الرأي العام في مجال القانون وخاصة في مجال القانون الدستوري.

منهج البحث:

سنتناول موضوع البحث من خلال اتباع عدة منـاهج تحقـق الدراسـة الكليـة للموضوع لتأصيل الظاهرة وتحليلها من مختلف وجوهها وصورها وأبعادها وهي التالية:

المنهج التحليلي: يترتب على هذا المنهج دراسة دور الرأي العام في تفعيـل الحيـاة الدستورية بالتحليل للوقوف على حقيقة هذا الدور الكبير، وذلك للتدليل علـى دور الرأي العام من الناحية النظرية وإمكانية بروزه في مجال التطبيق العملي مما ينعكس على جميع أوجه الحياة الديمقراطية السلمية.

المنهج المقارن: لقد اخترنا لهذه الدراسة المقارنة بين عدة أنظمة أحدها ينتمـي إلى الدول المتقدمة في الديمقراطية وهو النظام الفرنسي والآخران ينتميـان إلى دول العـالم الثالث أو النامي كما يحلو للبعض أن يسميه وهما النظامان المصري والسـوري مـع التعرض لبعض النظم الأخرى عندما تدعونا الدراسة لذلك.

المنهج الوصفي: وهو الذي يتضمن دراسة الحقائق الراهنة المتعلقة بطبيعة الظـاهرة وخصائصها عند دراستنا للدول موضوع المقارنة.

خطة البحث:

سوف نقسم هذه الرسالة إلى فصلين وخاتمة على الشكل الآتي:

مقدمة:

الفصل الأول: ماهية الرأي العام والعوامل المؤثرة فيه

المبحث الأول: مفهوم الرأي العام.

المبحث الثاني: تصنيفات الرأي العام.

المبحث الثالث: عوامل التأثير في اتجاهات الرأي العام

الفصل الثاني: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطات العامة

المبحث الأول: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة القضائية.

الخاتمة: وتتضمن النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

ماهية الرأي العام والعوامل المؤثرة فيه

الرأي موقف عقلي وجداني يتخذه الفرد وفقاً لمنظومة وعيه العقلي وتكوينه الانفعالي وكلا الأمرين نتاج التنشئة الاجتماعية وظروف التربية وعوامل التعليم والتثقيف التي يمر با المرء في أطوار حياته المختلفة.

الرأي يختلف عن المعلومة، فالرأي وعاء وجهات النظر الفردية التي تشكل المعلومة أساساً لتكوينها، أما المعلومة فهي محايدة لا تحتمل الاختلاف حولها، إلا أن الآراء التي لا بد لها بالضرورة أن تتكئ عليها يمكن أن تختلف في استيعابا أو في تفسيرها أو السياق الذي تصفه فيه.

يظل الرأي رأياً خاصاً طالما احتفظ به المرء لنفسه وظل بالنسبة للآخرين أمراً في ضمير الغيب إلاّ أن الرأي الخاص يتحول إلى رأي شخصي عندما يجهر به صاحبه ليسهم مع غيره من الآراء الصريحة في تفاعل يمكن أن يفضي إلى بلورة رأي عام عندما تتوفر شروط وعوامل ظهور الرأي العام داخل التمع[1].

ولتوضيح الرأي العام وقوة تأثيره تكفي الإشارة لحقيقة أن الناس في أي مجتمع من التمعات لا تجتمع على رأي واحد حول موضوع معين دائماً هناك الرجعي الذي يرفض الوضع الراهن ولا يقبل في أن تأتي الأيام بأفضل منه (على اعتبار أن الماضي يحمل القيم التي يزداد ابتعادنا عنها كلما مر يوم جديد في حياتنا). وهناك المحافظ الذي يرضيه الواقع القائم ويسعى لصيانته من عوامل التغيير (على اعتبار أن كل ما هو مستحدث تعوزه رصانة القيم ومعايير الحكمة). ثم هناك المتحرر الذي يقبل الحاضر

(١) د. يوسف شعبان لبد – حول الرأي العام – (دار ابن خلدون - غزة – ٢٠٠٢) ص٥.

على علته أملاً في إصلاحه وتطويره (على اعتبار أن سنة الحياة وجود السلب متلبساً في الإيجاب ورسالة المصلحين هي أن يجعلوا الغلبة لما هو إيجابي إلى الحد الذي يكاد فيـه السلبي يتلاشى أو يفقد تأثيره).

وأخيراً هناك الثوري (الراديكالي) الذي يرفض الواقع بكل تفاصيله ولا يرى سبيلاً غير تغييره جذرياً وكلياً (على اعتبار أن أي محاولة لإصلاح الوضع القائم إنما هي عملية تجميلية شكلية لن تنال جوهر الخلل فيه ولا تدف إلا لتحقيق غاية واحدة هي ضمان استمرار هذا الواقع بكل ما يشتمل أساسه من علاقات سلبية أو ظالمة).

ومن هنا فلا بد لهذه التقسيمات من أن تولد آراء وجهات نظر متعددة حـول أي قضية نتيجة تعدد المصالح وتنوع المستويات الفكرية والتعليمية والثقافية، لكن عوامـل متعددة تجعل أغلبيتهم تميل لتأييد أو رفض أمر ما (موقف الأغلبية) هذا هـو الـرأي السائد وسط الجماعة حول تلك القضية وهو ما يسمى رأيها العام المتبلور باتجاه تلـك القضية[١].

وبناء عليه سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مباحث ثلاثة سنحاول أولاً أن نقف على مفهوم الرأي العام كما يجب أن نستعرض تصنيفاته المختلفة ومـن الضروري أن نلقي الضوء أخيراً على العوامل التي تؤثر في اتجاهاته على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الرأي العام.

المبحث الثاني: تصنيفات الرأي العام.

المبحث الثالث: عوامل التأثير في اتجاهات الرأي العام.

---

(١) د. يوسف شعبان لبد: حول الرأي العام – مرجع سابق – ص٨.

المبحث الأول

مفهوم الرأي العام

الرأي العام اصطلاح شائع على ألسنة الكتاب والباحثين، وكـثيراً مـا يـذكره الصحفيون والساسة ويرد في المناقشات البرلمانية بل إنه يتردد على الألسنة في حياتنـا اليومية وأحاديثنا، فإذا وقعت جريمة خلقية في إحدى الأسر المثقفة قيل أن الرأي العـام يستقبح هذه الجريمة، وإذا أظهر التجار جشعهم وغالوا في الأسعار، قلنا أن الرأي العام يريد أن تضرب الحكومة على أيديهم وإذا تدخلت إحدى الدول الأجنبية في شأن من شؤوننا السياسية صحنا قائلين: إن الرأي العام يستنكر هذا التدخل أشـد الاسـتنكار ويؤيد الحكومة في رفض هذا التدخل الأجنبي[١].

وتتضح لنا هذه الحقيقة أيضاً فيما يبديه الناس من معارضة أو تأييد لحادثة أو قضية من القضايا، فإذا وقع اعتداء على دولة مثل الكويت من قبل دولة شقيقة مثل العـراق رأينا أن الناس يقولون أيضاً: إن الرأي العام يستنكر العدوان العراقي على الكويـت أو يؤيده وأيضاً إذا قامت إحدى القوى باحتلال أراضي دولة عربيـة كمـا حـدث في العدوان الإسرائيلي على الشعوب العربية وجدنا أن هناك رأياً عاماً عالميـاً يتمثـل في القرارات التي تصدرها الأمم المتحدة التي تدين أعمال الإعتداء كما يتمثل الرأي العـام القومي الذي تبديه الشعوب في صورة مؤتمرات وغيرها مثل مؤتمر نصـرة الشـعوب العربية الذي عقد أعقاب العدوان الإسرائيلي عام ١٩٦٧[٢].

---

(١) د. غازي ربايعة – الرأي العام والعلاقات العامة – (دار البشير – عمان – ١٩٨٨) ص١١.
راجع أيضاً حول الموضوع:
Dell Hicher – William Harbold: Modem Goven ment Dodd, Mead, Co – New York – 1966, p255.

(٢) د. محي الدين عبد الحليم – الاتصال بالجماهير والرأي العام – (مكتبة الأنكلـو المصـرية – القـاهرة – ١٩٩٣) ص٧.

لذا فكل ما يدخل في تكوين الحياة اليومية للفرد والناس جميعاً يؤلف موضوعاً لأنباء تم الرأي العام وأنباء الرأي العام التي تذاع على هذا الشكل في أيامنـا في الصـحافة المكتوبة أو المنطوقة تؤلف جزءاً من المشهد العادي المألوف، وهي ليست أكثر إثـارة للدهشة من البيانات التي تذيعها دوائر الأرصاد الجوية وتزودنا با جـداول الأسـعار اليومية عن المواد الغذائية[١].

وهكذا فإن أعمال السلطة في البلاد الديمقراطية خاضعة لتقدير الناس جميعاً، وهناك أجهزة عددها في تزايد حتى في البلدان النامية تعمل بطريقة عملية مهمتها البحث عـن الرأي العام واطلاع الناس جميعهم عليه في صدد الظروف التي يمرون با.

ومن جهة أخرى يبذل الفقه الحديث جهوداً كبيرة في محاولة الوصـول إلى نظريـة متكاملة بشأن الرأي العام توضح مفهومه وطبيعته وجوانبه المتعددة إلا أن جميع الجهود التي بذلت وما تزال تبذل في هذا المال لم تصل إلى نظرية متكاملة للرأي العام.

وفي ذلك يقر العالم الأمريكي بيريلسون Berelson «إنه لا توجد نظرية مسلم با للرأي العام وإننا لا نعرف حالياً أي محاولة لبناء مثل هذه النظرية وعقب خمسة عشـر عاماً فإن ذلك الذي أكدناه لا يزال صحيحاً فلا تزال تنقصنا نظرية عامـة لتفسـير الظاهرة ولا نزال نشك في إمكانية الوصول إلى بناء مثل تلـك النظريـة في القريـب العاجل»[٢].

ومن ثم فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: نشأة وأهمية الرأي العام.

المطلب الثاني: تعريف ومظاهر الرأي العام.

---

(١) د. محمود ميلاد – البحث العلمي في الرأي العام – (بلا دار نشر دمشق ٩٧-١٩٩٨) – ص ٣.

(٢) Berelson, Janawitz: public opinion and Communication – New York 1966. P1

المطلب الأول
نشأة وأهمية الرأي العام

الفرع الأول: نشأة الرأي العام:

إذا كانت ظاهرة الرأي العام لم تلق اهتمام الباحثين إلا في العصور الحديثة حيث تناولوها بالدراسة والتحليل، إلا أن الرأي العام نفسه يرتبط في نشأته بقيام التمعات الإنسانية، فالرأي العام يعاصر وجود الجماعات الإنسانية أو الظاهرة البشرية في صورة مجتمعات، ويرتبط الرأي العام – وجوداً وعدماً – بالوعي السياسي لدى أي شعب من الشعوب فينشأ نتيجة نشأة الوعي السياسي الذي يساعدها في إبداء وجهات النظر وفي أعمال الفكر والرأي حول القضايا العامة التي تمس مصالحها الجوهرية.

ويرتبط وجود الرأي العام كقوة ضغط مع طبيعة النظم السياسية السائدة، ففي التمعات الديمقراطية التي تمنح الجماهير حق المشاركة السياسية في اتخاذ القرارات وممارسة الحريات يزداد نفوذ الرأي العام ويهتم القادة والزعماء بالوقوف على حقيقة أفكار وآراء الجماهير حتى تأتي قراراتم متمشية مع أمال ورغبات هذه الجماهير.

أما في التمعات ذات النظم التسلطية فيخبو صوت الرأي العام، وبكاد يتلاشى تأثيره على العمل السياسي نتيجة القهر والكبت وحجب الحريات عن الجماهير، وبالتالي يتحول الرأي العام من رأي عام ظاهر إلى رأي كامن يتصف بالسلبية والخضوع وعدم القدرة على التعبير عن وجهات نظره تجاه مصالحه الأساسية.

لذلك يمكن القول إن دراسة تطور نشأة الرأي العام ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع دراسة تطور النظم السياسية واختلاف النظرة لطبيعة السلطة والحكام والمحكومين[١] ومن هنا

---

(١) د. ثروت بدوي – أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى – دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٧ – ص ٢٩.

سنعتمد في دراستنا لنشأة الرأي العام على تقسيم المراحل التي مر بها عبر العصور كالتالي:

أولاً – الرأي العام في العصور القديمة.

ثانياً – الرأي العام في العصور الوسطى.

ثالثاً – الرأي العام منذ عصر النهضة وحتى القرن التاسع عشر.

رابعاً – الرأي العام في القرن العشرين.

أولاً - الرأي العام في العصور القديمة:

أ - أجمع الباحثون والمفكرون والمتخصصون في دراسة الرأي العام على أن الإنسان البدائي كان يدرك أهمية الرأي العام ومن ثم استخدم قوة هذا الرأي في تحقيق مآربه وابتدع أساليب معينة في هذا الشأن منها الطوطم والسحر والتي تؤثر تأثيراً فعالاً في الجماهير، وليس هذا الأمر غريباً؛ لأن الإنسان في العصور القديمة كان يستمد كيانه من الانتماء إلى الجماعة أو العشيرة أو القبيلة إلا أن عملية ممارسة الرأي العام في هذه القبائل أو الجماعات البدائية كانت شبه معدومة لأنها تكون عادة أسيرة العادات والمعتقدات الشائعة مما لا يتيح فرصاً للجدل الفكري والنقاش الذهني[١].

ففي المجتمعات البدائية الأولى والتي كانت تخضع للسلطان الشخصي للحكام لم يكن هناك نفوذ للرأي العام ولم يكن هناك وعي سياسي لدى الجماهير حيث كانت نظرة الإنسان البدائي إلى السلطة أو الحكام على أنهم آلهة أو أنصاف آلهة أو من معطيات الطبيعة التي لا تملك إزاءها تفسيراً أو تعديلاً. بل أن النظم السياسية قد ظهرت أصلاً باعتبارها واقعاً أو حدثاً طبيعياً ليس لبني البشر تفسيره أو تطويره ومن ثم كانت

(١) د. إبراهيم إمام – الأعلام والاتصال بالجماهير – (مكتبة الأنجلو المصرية – القاهرة – ١٩٦٩) ص١٢.

التنظيمات السياسية الأولية تنظيمات طبيعية تتطور بطريقة طبيعية لا يد للإنسان فيهـا وتدريجياً أخذ الإنسان يدرك وجود التنظيمات الإجتماعية المختلفة ويحاول تفسيرها بل وتوجيهها والتحكم فيها.

ونتيجة لما تقدم نستطيع القول أنه في العصور الإنسانية التي سادت فيهـا الـنظم الخاصة بالحكم المبنية على نظريات الحق الإلهي للملوك وكذلك عهود الإقطاع نجد أن الرأي العام لم يكن له وجود حقيقي، وبالتالي لم يكن له أي تأثير على الحياة السياسية أو في مجال الفكر السياسي[١].

وعندما اهتدى الإنسان للكتابة وظهرت الحضارات الأولى ازدادت أهمية الرأي العام وبالتالي تطورت الأساليب المتعلقة بالسيطرة عليه وتوجيهه، فنجد أن حكـام سـومر وبابل وآشور على الرغم من استبدادهم كانوا يقيمون للرأي العام وزناً لا بأس به بـل إن هذه الإمبراطوريات القديمة ابتدعت أساليب مؤثرة وفعالة من شأنا إدخال الرعب والخوف في قلوب أعدائها ومنافسيها عن طريق تصدير حكامهـا في شـكل أبطـال شجعان يهزؤون بالموت ولا يخشون أية قوة مهما تعاظمت.

كما تكشف الآثار المصرية القديمة عن التجاء المصريين القدماء إلى أساليب متطورة من شأنا التأثير في الرأي العام فمثلاً لم يكن «تأليه» الفرعون الحاكم وتقديس الكهنة وتشييد المعابد الفاخرة وإقامة الأهرام والمسلات الشاهقة لم يكن هـذا إلا أسـاليب متطورة القصد منها التأثير في الرأي العام وكسب النفوذ عن طريق السـيطرة علـى العقول.

وبالمثل تكشف «التوراة» المتداولة الآن عن أساليب عديدة لجأ إليها بنو إسـرائيل بقصد التأثير في الرأي العام وتوجيهه فمثلاً استخدموا «عصا موسى» و«نار العليقـة»

---

(١) د. سعيد سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة – (الهيئة العامـة المصـرية للكتاب – القاهرة ١٩٧٨) ص١٨.

و«جبل سيناء» و«المن والسلوى» و«الحية النحاسية» و«العجل الـذهبي» و«ألـواح الوصايا» و«المحروقات» وأساليب الفتك بالأعـداء وأشـكال الثـأر في ممتلكـاتهم و«الضربات» السبع التي وجهت إلى فرعون مصر ورجاله، اسـتخدموا كـل هـذه الأساليب في تصوير أنفسهم في شكل «الشعب المختار» وفي إدخال الفزع في قلـوب أعدائهم، وفضلاً عن ذلك فإن أبناء بني إسرائيل لم يكونوا في الواقع إلا جماعـة مـن مهيجي الرأي وموجهي الفكر عن طريق إشاعة النبوات المختلفة وعن طريـق إلقـاء الخطب والمواعظ التي تدف جميعهاً إلى تحقيق غرض واحد هو السيطرة علـى الـرأي العام وتوجيهه[١].

ب - وفي عصور الإغريق والرومان لعب الرأي العام دوراً خطـيراً في الحضـارة اليونانية فمثلاً كانت حكومة المدينة اليونانية توصف بأنا ديمقراطية تستمد سلطاتا من رضاء المحكومين با، وبالتالي أنفسح المال أمام تبادل الآراء وأمام الفطـرة العقلانيـة العلمانية وأمام التمرد على الارستقراطية والطغيان، ترتب على هذا كله اهتمام كـبير بالرأي العام بوصفه صاحب السيادة الفعلية وبالتالي تقلص جبروت الحكام.

وعرف اليونان مفاهيم قريبة من فكرة الرأي العام «كالاتفاق العام» والاتجاهـات السائدة وكانوا يحتفون با أشد الاحتفاء حتى أنم خلدوها في معبد البانثيون، وكانت خطب الميادين العامة في دويلات المدن اليونانية القديمة في ساحات أثينا واسبرطة خـير دليل على أهمية الوعي السياسي من الناس ومن أشهر الفلاسفة والمفكرين الذين ظهروا في ذلك العصر «أرسطو وسقراط وأفلاطون» ويلاحظ المتأمل أن كتابات أفلاطـون «٤٢٧-٣٧٤» ق.م تشكل مراجع عن الرأي العام أكثر فعالية من أية مراجع أخرى كتبت في هذا الميدان ولا يعني هذا أن أفلاطون كان يقصد شيئاً من هذا القبيل بل أن الأمر على النقيض تماماً، غير أن كتاباته تشكل أساساً فكرياً لدراسة الرأي العام لأنـه

(١) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية – (مكتبة لبنـان – بـيروت – ١٩٩٣) ص٥٨.

عالج المقومات الجوهرية للتفكير وسلطانه، ولقد كان أفلاطون يحبذ قيام الدولة الأرستقراطية من خلال النظر إليها باعتبارها دولة ذات صبغة عقلانية وطبقية قائمة على أساس موافقة المحكومين وقبولهم ويكون فيها الحكام هم الأوصياء على الصالح العام[١].

أما أرسطو (٣٨٤-٣٢٢) ق.م فقد نحا منحى آخر وذلك بأن قال إن معرفة الشيء عند الاستخدام وبالتجربة المباشرة يختلف نوعياً من العالم ومعرفته له وترتيباً على ذلك يمكن القول إن هذه التجربة المباشرة بالذات للضغوط والأعباء المتعلقة بالحكم ولأثرها على الاهتمامات والأهداف البشرية هي ما يعبر عنه الرأي العام[٢].

وبالانتقال إلى روما وعندما انعقدت الغلبة لها اجتاز الرأي العام مرحلة جديدة من مراحل نموه حيث تم الاعتراف بأهميته وخاصة فيما يتعلق بشؤون الحكم، بل إن هذه الأهمية قد كشفت عنها – على تحد بالغ الوضوح – الكلمات الجديدة التي ابتدعها المفكرون والفلاسفة للتعبير عن الرأي العام ولدرد أمثلة على ذلك يكفي أن نذكر كلمة «Voxpopuli» والتي تعني صوت الشعب، وكلمة «les public» والتي تعني الشعوب العامة وشعار «Spor» الذي يعني مجلس الشيوخ وشعب روما.

ومثلما ظهر في اليونان مفكرون وفلاسفة عمالقة فهموا معنى وحقيقة الرأي العام ظهر في روما القديمة مفكرون وخطباء من أمثال «شيشرون» وأخيه «كونيتوس» وغيرهما ممن أسهموا في تكوين الرأي العام وتشكيله، بل إن كونيتوس بالذات كتب رسالة كاملة عن الدعاية وفنونا.

---

(١) Raphael Demos «The Philosoph of plato» New york Charles Scribners Sons 1939 pp. 219-239, 352, 360, 372
أشار إليه د. محمد عبد القادر حاتم.

(٢) George Sabine «A History of Political Theory» New York Henry Holt Co, 1957. P.64
أشار إليه د. يوسف محمود صبح – الرأي العام وأثره في طريقة وضع الدساتير – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – ١٩٨١ – ص٤١.

كذلك حفلت حضارة روما بالآداب والفنون ذات التأثير القوي الفعال على العقول والأخيلة وأنماط السلوك فضلاً عن النشرات المكتوبة التي كانت توزع على المواطنين، بل إن روما القديمة عرفت الصحافة اليومية فقد صدرت فيها صحيفة (Aeta Piurna) اليومية التي ظلت تطلع على الناس لمدة أربعمائة سنة متوالية[١].

ثانياً - الرأي العام في العصور الوسطى:

إذا انتقلنا للعصور الوسطى والتي اختلف الفقهاء في تحديد فترتا الزمنية. على أن غالبيتهم اتفقت على جعلها تمتد من القرن الخامس الميلادي حتى نهاية القرن الخامس عشر، نجد أن هذه الفترة قد اتسمت بظهور حضارتين هما الحضارة المسيحية في أوروبا والحضارة الإسلامية[٢].

أ – ففي الحضارة المسيحية: ظهرت خلال هذه الحقبة من التاريخ بعض الظواهر منها الخلاف الذي اشتد بين البابا والأمبراطور ثم ظهور نظام الإقطاع الذي ترتب عليه انعدام حقوق وحريات الأفراد وتجمع السلطة في يد الإقطاعي إضافة إلى عدم وجود رأي عام وخمود الحركة الفكرية ومرور الزمن تطور النظام نتيجة الصراع الذي نشب وبقي مستمراً عدة قرون بين الملكية والإقطاعية ففي فرنسا استطاعت الملكية الفرنسية أن تسيطر على الإقطاعية وتمهد الطريق لنفسها نحو إنشاء سلطانا المطلق في بداية العهد الحديث[٣].

أما في انكلترا استطاع النبلاء الضغط على الملك الذي اضطر تحت ضغط الرأي العام إلى إعطاء ضمانات خطية للحريات العامة سميت بـ«الماجنا كارتا Magna Carta» حيث تعد هذه الوثيقة أقدم وأشهر وثيقة في التاريخ، وأولى المحاولات لتقييد

(١) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية – مرجع سابق - ص ٦٠-٦١.
(٢) د. إبراهيم إمام - الإعلام والاتصال بالجماهير – مرجع سابق – ص٢٠٧.
(٣) د. يوسف محمود صبح – الرأي العام – رسالته السابقة – ص ٤٧ وما بعدها.

سلطان الملك تقييداً شرعياً والاعتراف بحق الرعية في مقاومة كل خروج على القانون[١].

وفيما عدا دولتي فرنسا وانكلترا، فإنه قد ساد في العصور الوسطى المسيحية الانحطاط الفكري وانعدام حرية الرأي والتعبير وتأخر العلم والأدب، مما كان له انعكاس سلبي على عدم ظهور الرأي العام، وبقيت أوروبا المسيحية على هذا الحال إلى أن التحمت بالحضارة الإسلامية في الأندلس أثناء الحروب الصليبية، فبدأت تظهر الأفكار وتزدهر الحضارة الأوروبية ويذكر العالم جان بيورى في مؤلفه حرية الفكر «إن الحضارة الأوروبية في مجال العقل والرأي ترجع إلى أفكار علماء المسلمين من أمثال ابن رشد الذي كان سبباً في ظهور فلسفة توما الأكويني التي كانت تقوم على العقل وتجنح إلى روح الشك والنقد وإقرار حرية القول والتعبير»[٢].

ب – الحضارة الإسلامية: ولئن كانت الألف سنة التالية لسقوط روما قد سادها الظلام العقلي في أوروبا فإن عصور النهضة الإسلامية قد عوضت العالم عن ذلك، فالمفكرون والفلاسفة المسلمون قد أعادوا للرأي العام مجده التليد في الشرق حيث توج الإسلام الرأي العام بالمعاني والقيم الإنسانية السامية في وقت كانت فيه الدول الغربية غارقة في بحار من الظلمات والمتأمل لرسالة محمد صلوات الله عليه وسلامه يجد اهتمام الدعوة الإسلامية بالرأي العام فقال تعالى مخاطباً نبيه: ﴿وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ﴾ [آل عمران: ١٥٩] ويتمثل اهتمام رسالة رسول الإسلام بالرأي العام في الدستور القرآني الذي يبدو واضحاً في قوله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ﴾ [آل عمران: ١٥٩] وفي

---

(١) د. السيد العزازي إبراهيم أحمد – حق المقاومة كجزاء للخروج على القاعدة الدستورية بين الشريعة والقانون – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ٢٠٠٠ – ص١٧٩.

(٢) Burg. J : History of Freedom of thought – London 1964. P44

وراجع أيضاً على شبكة المعلومات الدولية في نفس الموضوع الموسوعة البريطانية:

Britannica. Com (File.C. windows Desktop), public opinion Historical back ground's htm p.ol2

مواضع قرآنية عديدة منها: ﴿وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾ [الشورى: ٣٨]، وقوله: ﴿قَالَتْ يَٰٓأَيُّهَا ٱلْمَلَؤُا۟ أَفْتُونِى فِىٓ أَمْرِى مَا كُنتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُونِ﴾ [النمل: ٣٢][(١)].

ولقد وضع الإسلام أصولاً عامة للحكم منها (مبدأ الشورى) وذلك بضرورة الرجوع إلى الشعب للتشاور فيما يهم المسلمين، كذلك اعترف الإسلام بالحقوق والحريات ومنها حق الملكية الفردية والجماعية، وأقام الإسلام حرية الرأي وحرية العقيدة وغير ذلك من الحريات مثل كفالة الحرية الشخصية ووضع الإسلام ضوابط على ممارسة هذه الحقوق وتلك الحريات بما يوازن بينها وبين مبادئ التكافل الاجتماعي، ولم يقف الإسلام عند هذا الحد بل أقر أيضاً حق الشعب في مقاومة طغيان الحاكم والثورة عليه «فالخليفة كان مقيداً باتباع أحكام القرآن والسنة وإجماع الصحابة فإذا خرج عنها وجبت معصيته».

ولعب الإجماع في الإسلام دوراً هاماً في التشريع الإسلامي وفي الحياة الإسلامية، حيث كان مبدأ الشورى هو الأساس والقاعدة في اختيار كل واحد من الخلفاء الراشدين الأربعة مهما اختلفت الطريقة والمظاهر التي صحبت هذا الاختيار.

كما أن كل واحد من هؤلاء الخلفاء كان يعتبر الأمة مصدر السلطة ورأيها مقدم على رأيه الخاص، ويبدو هذا بوضوح فيما قاله أبو بكر الصديق رضي الله عنه عقب مبايعته بالخلافة (يا أيها الناس إني قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني... أطيعوني ما أطعت الله فإن عصيت الله فلا طاعة لي عليكم....).

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: (لا خير في أمر أبرم عن غير شورى من أموري)[(٢)].

---

(١) د. محي الدين عبد الحليم – الإتصال بالجماهير والرأي العام الأصول والفنون – مرجع سابق – ص١٤.

(٢) د. ثروت بدوي – أصول الفكر السياسي – مرجع سابق - ص٢٩ وما بعدها.

وبذلك نستطيع القول أنه من خلال القواعد التي أرستها الحضارة الإسلامية نجد أن أصول الحكم في الإسلام قد اهتمت بالرأي العام وأعطته سلطات كبيرة تصل إلى حد معصية الحاكم والثورة عليه إن هو خرج عن حدود سلطاته المحددة له.

ثالثاً - الرأي العام منذ عصر النهضة وحتى القرن التاسع عشر:

لقد أعقب نهاية القرن الخامس عشر ظهور عصر النهضة في أوروبا حيث اختـرع (جوتنبرج) آلة الطباعة وانتشرت العلوم والفلسفة، وبدأ الباحثون يهتمـون بدراسـة العلوم الإنسانية والسلوكية وشملت أوروبا حركة فكرية قوية في كافة المجالات، وكان لهذه التطورات أثر كبير في ازدياد قوة الرأي العام، وبدأ الاهتمام به وأخـذ مكانـه الطبيعي في كتابات المفكرين ولقي اهتمامات واسعة من أنظمة الحكم المختلفة فنجـد مثلاً ماكيافيللي (Machivell: 1469-1527). بعد أن أيد بقوة في كتابـه الأمـير حكم الفرد المطلق عاد وتراجع في كتابه المحاضرات فأعلن أنه من أنصار الحرية وسيادة الشعب ويرجع بعض الكتاب والمفكرين إلى ماكيافيللي أنه كان أول من نـادى – في مستهل العصور الحديثة – بضرورة الاهتمام بصوت الشعب واتجاهاته حيـث كـان ينادي دائماً بعبارة (صوت الله من صوت الشعب)[١].

كما شهد القرنان السادس عشر والسابع عشر مضاعفة للإنتاج الطباعي على هيئة كتب أو صحف، كما ساعد على اليقظة والوعي التدريجي لدائرة أوسع من الرأي العام حيث شهد القرن السابع عشر سلسلة من الحروب لم يكن القصد منها إلا السـيطرة على الرأي العام فالكنيسة الكاثوليكية قد عادت إلى سيرتا الأولى محاولة إخضاع العقل للسطوة الدينية حيث ظهر مفكرون تمردوا على استعباد العقول وسحق الرأي العـام فكتب (ملتون) يطالب بإلغاء التصاريح على الطباعة والنشر وكتب (جون لوك) مدافعاً

(١) د. إبراهيم إمام – الإعلام والاتصال بالجماهير – مرجع سابق – ص٢٢١.

عن حرية الفكر وكتب (وليم تمبل) رسالته المشهورة عن السلطة السياسية مرجعاً إياها إلى سيادة (الرأي) والحكمة والسلوك القويم والعدل.

وقد لعبت الصحافة دوراً كبيراً في تدعيم الرأي العام، ففي عام ١٦١٥ صـدرت أول صحيفة يومية في فرانكفورت وظهرت أيضاً أول صحيفة في انكلترا عـام ١٦٢٢ وفي عام ١٦٣١ في فرنسا، وسرعان ما أدى التطور التجاري ونشوء الطبقة الوسـطى وانتشار التعليم إلى تدعيم مكانة الرأي العام.

وفي القرن الثامن عشر - المسمى عصر الاستنارة – حقـق الـرأي العـام أروع انتصاراته وتمثلت هذه الانتصارات في قيام الثورتين الفرنسية والأمريكية تحقيقاً لرغبات الرأي العام فأكدتا فكرة الديمقراطية في مجال العمل السياسي وأخـذتا بمبـدأ سـيادة الشعب واعترفتا للأفراد بحقوق وحريات لا يمكن للسلطة أن تمسها أو تعتدي عليهـا، كل هذا أعطى للرأي العام دفعات قوية تجاه ممارسة العمل السياسي وظهوره كقـوة ضغط خلال النظم السياسية المعاصرة[١].

وشهد منتصف القرن الثامن عشر اعترافاً بأهمية الرأي الجماهيري، وجاءت أهـم الأفكار والكتابات على يد مفكرين أحراراً من أمثال مونتسكيو وتيرجو وجاك نيكـر وجان جاك روسو وغيرهم، فظهرت نظرية العقد الاجتماعي، وأعقب ذلـك ظهـور مدرسة الطبيعين في منتصف القرن الثامن عشر بزعامة (كينيه) في فرنسا وآدم سميث في انكلترا، فنادت بتأييد الحريات العامة وأيضاً الحريات الاقتصادية، ونتج عن ذلك كلـه نشوء المذهب الفردي الحر الذي ينادي بالحرية السياسية والحرية الاقتصادية والمسـاواة بين الأفراد مساواة قانونية.

وأيضاً طبق روسو نظرية الصواب الشعبي على الدولة، وأشاد بقوة الـرأي العـام وأهميته بالنسبة للحكم الاستبدادي، وربما كان روسو من أوائل المفكرين السياسـيين

(١) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية – مرجع سابق - ص ٦٤.

الذين استخدموا اصطلاح قريب من الرأي العام هو الإرادة العامة (General Will) ووضع بذلك أساس تطوير فكرة الرأي العام إلا أنه لم يبين على وجه التحديد العلاقة بين الرأي العام والإرادة العامة.

وربما كان جاك نيكر وزير المالية الفرنسي أول من ناقش بالتفصيل مكـان الـرأي العام في إدارة وسياسة الدولة موضحاً أنه صمام الأمان الرئيسي ضد سوء اسـتخدام القوة، واهتم هيجل بالرأي العام وأعلن أنه يستحق الاحترام أحياناً... والازدراء أحياناً أخرى وإن مهمة الرجل العظيم هي التنقيب عن الحقيقة وسط الرأي العام من أجـل صالح الجيل الذي يعايشه[١].

والجدير بالذكر أيضاً هنا أن أول استطلاع للرأي العام قد تم في القرن الثامن عشر وتحديداً عام ١٧٧٤ حيث أجري بتكليف من أول كونجرس خـاص بالمسـتعمرات الأمريكية الثلاثة عشرة والتي تشكلت منها فيما بعد الولايات المتحدة الأمريكية.

وما إن حل القرن التاسع عشر وسادت الثورة الصناعية حتى أصبح الرأي العام هو السيد ذو السطوة والسلطان، وساعد على ذلك الكشف العلمي لاختـراع وسـائل الاتصال الجديدة حيث إنه بظهور هذه الوسائل انفسح المجال أمام (هجـرة) الأفكـار والآراء وزاد من فعالية الرأي العام وأهميته انتشار الأفكار الديمقراطية ونظـم الحكـم الحديثة[٢].

وفي نفس القرن انتقل مركز الثقل في نشاط الفقه السياسي من فرنسا إلى انكلتـرا وربما كان /جيرمي بنثام/ هو أول من عالج ظاهرة الرأي العـام بالتفصـيل في اللغـة

---

(١) د. أحمد بدر – الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة – (دار قباء للطباعـة والنشر والتوزيع - القاهرة ١٩٩٨) ص٤.

(٢) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية – مرجع سابق – ص٦٦.

الإنكليزية وأكد أهمية الرأي العام كأداة للضبط الاجتماعي وأنه صمام الأمان الرئيسي ضد الاستبداد وأنه جزء لا يتجزأ من نظرية الديمقراطية للدولة[١].

حيث قال جيمس برايس «يقف الرأي العام شامخاً متعالياً في الدول الديمقراطية فوق هامات رؤوسات الجمهوريات وأعضاء المالس التشريعية وفوق المؤتمرات والجهاز الحزبي العظيم وأنه يقف باعتباره المصدر الأعظم للسلطة والسيد الذي يرتجف الخدم أمامه رعباً وهلعاً»[٢].

ومن هنا نرى أنه في القرن التاسع عشر اتسع مفهوم الرأي العام وازدادت قوته وفعاليته للمطالبة بحقوق العمال ووضع التشريعات التي تكفل المحافظة على حقوقهم ومصالحهم والفضل يعود دائماً كما ذكرنا سابقاً للثورة الصناعية[٣].

رابعاً - الرأي العام في القرن العشرين:

لقد شهد القرن العشرين اهتماماً واسعاً بالرأي العام ففي هذا القرن تموج الرأي العام انتصاراته وتزايدت فعاليته حتى أن الدراسات الحديثة التي بدأت بالظهور في بداية هذا القرن تميزت باتجاه جديد للرأي العام ومن أبرز تلك المؤلفات المؤلف الذي وضعه

---

(١) د. أحمد بدر – الرأي العام طبيعة تكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة – مرجع سابق –ص٤٢.
راجع في هذا الخصوص أيضاً: جفتش جونان دجور – الرأي العام في النظام الاشتراكي – ترجمة د. صادق الأسود – منشورات قسم السياسة بجامعة بغداد – ص١٢.
راجع أيضاً: Harry C. Boyte, public opinion as public judgment – (newyork – 1966). p.421-422

(٢) راجع: James Bryce: The American weal the Vo/2 Part, New York The mac millon Co, 1924 p225
راجع أيضاً د. يوسف محمود صبح – رسالته السابقة ص٦٩.
راجع على شبكة المعلومات البريطانية – نفس المرجع السابق
Britannica. Com (File.C. windows Desktop), public opinion Historical back ground's htm p.l2

(٣) د. سعيد سراج – الرأي العام مقدماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص٢١.

لورنس لويس بعنوان «الرأي العام والحكومات الشعبية» ونشر عام ١٩١٣ كـذلك المؤلف الذي وضعه الصحفي الأمريكي وولتر ليبمان عام ١٩٢٢ بعنـوان «الـرأي العام»[١] وقد أحدث هذا المؤلف ضجة كبيرة أثرت تأثيراً عميقاً في التفكير المعاصـر وخاصة فيما يتصل بالعلاقة بين الكتل الجماهيرية والديمقراطية ومن أبرز المؤلفات أيضاً كتاب بنتيلي A,F, Benthy الذي تحدث فيه عن دور الجماعات المنظمة في عمليـة تكوين الرأي وفي أمريكا سيطرت كتابات جيمس برايس الذي أكد أن الديمقراطية لا تتحقق لرد انتخاب الشعب لممثليه[٢] وإنما تتحقق عندما يبدي المواطنون آراءهـم في كافة القضايا ويستجيب الحاكم لتلك الآراء.

أما في ألمانيا فإن كتاب «كفاحي» الذي نشر أدولف هتلـر نصـفه الأول عـام ١٩٢٥م ونصفه الثاني عام ١٩٢٧م والذي كان يعتبر خليط من أشباه الحقائق بالإضافة إلى بعد نظر غير نافذ وغير حصيف فيما يتعلق بالجمهور حيث كان هذا الكتاب أشبه بالكتاب المقدس بالنسبة لهتلر وهو في الواقع كتاب عن قوة التنويم للجمـاهير تنويمـاً مغناطيسياً وعن شتى ضروب إساءة استخدام هذه القوة حين توضع موضـع التطبيـق العملي والعديد من المؤلفات الأخرى[٣] التي ظهرت وساهمت في الاهتمام بذه الظاهرة أما عن العوامل المساعدة التي كان لها دور كبير في بروز الرأي العام وزيادة فعاليتـه في القرن العشرين:

---

(١) Walter lippmann, public opinion – New York – (C) pelican co, 1946 – p.191

(٢) د. أحمد بدر – الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة – مرجـع سـابق – ص٤٣.

(٣) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية – مرجع سابق – ص ٣٨.

أ – قيام الحربين العالميتين الأولى والثانية:

أدى قيام الحربين العالميتين الأولى والثانية إلى تحول كبير في حجم الاهتمام بـالرأي العام حيث استخدم أطراف النـزاع في هذه الحـروب أسـاليب الدعايـة والتـأثير الجماهيري مع نطاق لم يسبق له مثيل لا سيما من قبل النازية في ألمانيا[١].

---

(١) حيث وظفت أساليب الدعاية للتأثير على الجماهير في الداخل والخارج حيث كان يـرى هتلـر أن قدرة الجماهير على الفهم هي قدرة محدودة للغاية لذا يجب أن تحشر في عقول الشعب بضع أفكـار قليلة بسيطة يجري التأكيد عليها يوماً بعد يوم وأسبوعاً بعد أسبوع وسنة بعد سنة... ويرى هتلر أن الكذبة الكبرى هي بالطبع أكثر قابلية للتصديق من الكذبة الصغرى ووجهة نظر هتلر في ذلك هـي أنه في حجم الكذبة الكبرى دائماً عامل معين يكمن من عوامل تصديقه لأنه مـا دامـت جمـاهير الشعب فاسدة حتى قاع قلبها لهذا بسبب بساطة وبدائية عقولها تكون أكثر استعداداً للوقوع ببساطة ضحية الكذبة الكبرى دون الكذبة الصغرى.

ولقد كان هتلر يرغب دائماً بالتحدث إلى الكتل الجماهيرية الضخمة الهائلة بعد إعـداد الأضـواء بطريقة خاصة وبعد وضع اللافتات التي تحمل الشعارات وبعد الانتظار الطويل... فعندئـذ تكـون الجماهير في حالة يمكن معها السيطرة عليها بسهولة فالشعب بعد الانتظار وخاصة في المساء يكـون مجهداً مكدوداً، أما في الصباح وخلال النهار تكون إرادة الناس قادرة على التمرد بأعلى قدر مـن القوة والنشاط، فمثل هذه المواهب ذات الطبيعة المسيطرة لا شك تنجح بسهولة على تحد أكبر مـا يحدث لأناس آخرون يمتلكون السيطرة الكاملة على أنشطة عقولهم وقوة إرادتم حيث يعتبر هـذا أحد أفانين وأساليب محاولة جعل الشعب الألماني بما في ذلك كبار النازيين أنفسهم يؤمنون بكل ذلك الزيف غير المعقول الذي اشتملت عليه دولة النازي، لذا كان من نتيجة الآثار التي أحدثتها الدعايـة النازية في أوساط الألمان إيجابياً وفي أوساط التمعات الخارجية سلباً أن اتجه الباحثون والمهتمون إلى دراسة سلوك وخصائص الجماهير وأساليب التأثير فيها والتعرف على كيفية انتقال الأفكار بينـهم واعتناقهم لها حيث توصلت الأحزاب النازية والفاشية إلى السلطة عن طريق الجماهير التي تـأثرت بالأفكار التي بثتها تلك الأحزاب في صراعها السياسي من أجل الوصول إلى السـلطة وحصـلت كذلك على شرعيتها السياسية عن طريق تلك الجماهير.

د. محمد بن عبد الله بن إبراهيم الخزعان – الرأي العام – دراسة في المفهوم والوظـائف – كنـوز اشبيليا للنشر والتوزيع – ص ٣٩.

ب – ظهور وسائل الإعلام:

كانت وسائل الإعلام - لا سيما الإذاعة – ذات أثر حاسـم في بـروز الدعايـة باعتبارها نشاطاً جماهيراً حيث إن الوصول إلى الجماهير العريضة في مختلف أنحاء العالم والتأثير عليها زاد من أهمية الرأي العام الذي كان له الدور الأكبر في التأثير في مجريات الحياة السياسية في كثير من دول العالم[١].

وتؤكد الدراسات والبحوث التي تُجرى باستمرار على جمهور وسائل الاتصال أثر خصائص الوسائل الإعلامية في الجمهور وما تقوم به هذه الوسائل من تأثيرات معرفية وسلوكية عليه، ومن جانب آخر فإنه نتيجة لظهور وسائل الإعلام وتوفر فرص التعبير لا سيما في التمعات الغربية مكن ذلك من تداول الأفكار والآراء وأفسح المال للناس من أجل التعبير عن وجهات نظرهم مما ساعد في تكريس الرأي العام في الحياة السياسية والاجتماعية والتشريعية[٢].

جـ - انتشار الأفكار الديمقراطية:

يظهر من خلال الدراسة الفاحصة لمفاهيم الرأي العـام أنـه مصـطلح مـرتبط بالديمقراطية بل يكاد يكون تعبيراً مرادفاً لها باعتباره يعني – كما تعني الديمقراطيـة – سلطة الجمهور وحقه في المشاركة السياسية والرقابة وقد كـان لانتشـار الأفكـار الديمقراطية بما تتضمنه من حق الانتخاب والترشيح والتعبير عن المعارضـة السياسـية ولأهمية الجمهور في هذه العملية أصبح الرأي العام قوة لا يستهان با باعتباره العنصـر الرئيسي في كل هذه العمليات حيث يتوقف على اختياره وتوجيهه تحديـد مجريـات الحياة السياسية والتشريعية وبجانب هذه العوامل هناك عوامل أخرى ذكرها البـاحثون

---

(١) د. محمد عبد الله الخزعان – الرأي العام دراسة في المفهوم والوظائف – مرجع سابق – ص٤١.

(٢) د. إسماعيل سعد – الاتصال والرأي العام – (دار المعرفـة الجامعيـة – الاسـكندرية – ١٩٨١) ص٧٥.

مثل[١]: زيادة عدد السكان وانتشار التعليم والتغيرات الاقتصادية وهي أيضاً عوامل ساعدت على بروز الرأي العام في القرن العشرين.

وفي العصر الحديث بصفة خاصة كان للرأي العام دور حاسم في كثير من المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من المجالات الحيوية، وكان الجانب السياسي أكثر تأثيراً بالرأي العام وتأثيراً فيه حيث فرض الرأي العام الأمريكي سابقاً الدستور الاتحادي سنة ١٧٦٧ على شعب الولايات المتحدة الأمريكية كما فرض الرأي العام الفرنسي من خلال ثورته الكبرى الدستور على فرنسا أيضاً.

أما في مصر فإن الفترة السياسية التي كان يعيشها الشعب المصري في ذلك الوقت لم تساعد على تكوين رأي عام متكامل فلقد كان المحتل الإنكليزي الذي اتصف بسياسة التفرقة كما يميز بشعار «فرق تسد» كان سعيه دائماً نحو إظهار التفرقة والبعد عن تكامل الرأي العام ووحدته، وفي ما بعد ظهرت عدة آراء دعت إلى التمسك بالوحدة الوطنية، ولكنها لم تلق إقبالاً من الرأي العام المنقسم على نفسه إلى أن قامت الثورة الشعبية الكبرى في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ التي قوضت العرش وحلت الأحزاب وأطاحت بالساسة... إلخ

على أي حال فإن الرأي العام في القرن العشرين قد حظي باهتمام الكتاب والمفكرين واهتمت به الجامعات واليوم نجد خبراء الاتصال والعلاقات العامة يقومون بالقرب من رجال السياسة والحكم يقدمون لهم أفضل الطرق ليكتسبوا بها صداقة الرأي العام أو تجنبهم غضبه وسخطه فعلى سبيل المثال جرت العادة في الولايات المتحدة الأمريكية على أن تقوم كبرى دور الصحف باستجرار المعهد الأمريكي للرأي

(١) د. أحمد بدر – الرأي العام – مرجع سابق - ص١٣-١٥.

العام وكثير من المنظمات التي تقوم بإحصاء الأصوات وتسجيلها لكي تقدم لها تقارير مفصلة شاملة عن موقف الرأي العام تجاه المرشحين البارزين وتجاه قضايا الساعة[١].

الفرع الثاني – أهمية الرأي العام:

اعترف العلماء والساسة بأهمية الرأي العام ومكانته الكبيرة في حياة المجتمع البشري بعدما أكد وجوده ودوره المؤثر والفعال في تاريخ الأمم والشعوب وهذه الحقيقة أكدت عليها الدراسات العلمية الحديثة التي أجراها الباحثون والخبراء في حقل الإعلام والسياسة والقانون حيث أصبح قوة ضخمة في مجتمعنا الدولي المعاصر نتيجة تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، كذلك نتيجة تقدم أساليب العلوم والتكنولوجيا وانتشار التعليم وما صاحب ذلك من تقدم هائل في وسائل المواصلات وفي أساليب الطباعة والنشر وتطور أجهزة الإعلام وازدياد فعاليتها من صحافة وإذاعة وسينما ومسرح وتلفزيون وغيرها[٢]

كما كان لقيام التجمعات الجماهيرية الكبيرة في المدن في أعقاب الثورة الصناعية وانتشار المبادئ الديمقراطية من دول العالم والتوسع في حق الانتخابات وتحرير المرأة كل هذه الأسباب وغيرها ساهمت مساهمة فعالة في سرعة الانتشار للأفكار والآراء وبلورتا فنشأ الرأي العام قوياً مهاباً من الحكام.

حيث أصبح الرأي العام يقف خلف كافة القرارات المصيرية التي يتخذها القادة والحكومات وبذلك أصبح الرأي العام يشكل قوة ضغط حقيقية في النظم السياسية المعاصرة[٣].

---

(١) راجع في هذا الخصوص: د. يوسف محمود صبح – الرأي العام – رسالته السابقة – ص٧١ وما بعدها.
د. فؤاد دياب – الرأي العام وطرق قياسه – (الهيئة العامة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٦٢) – ص١٨-١٩.

(٢) د. محمود ميلاد – البحث العلمي في الرأي العام – مرجع سابق – ص٢٨.

(٣) راجع شبكة المعلومات – الموسوعة الأمريكية:
The American Presidency Public Opinion: file C windows. Desktop Encyclopedia. American. Public opinion p.1-9.

وأصبح الرأي العام يلعب دوراً أساسياً في تحديد طبيعة النظام وفي تشكيل الأفكـار السياسية وذلك نتيجة انتشار الديمقراطية وازدياد قوة وفعالية وسائل الإعلام وانتشـار التعليم والثقافة مما أدى إلى ظهور الرأي العام كعامل فعال في اتجاهات الفكر السياسي وفي اتخاذ القرارات السياسية وسواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو العالمي – ولقد تزايدت القوى التي تيمن على الجماعة، ولم تعد هذه القوى تقتصر على تلك القـوى التي أقامها الدستور وأعطاها حق ممارسة السلطة فوراء الحكام الذين تبؤوا الحكم ووفقاً للأوضاع الدستورية والقانونية توجد قوى هامة لها أثرها الفعال في سير الأمر يطلـق على تلك القوى الرسمية تسمية الحكام الظاهريين – أما القوى الأخرى غـير الرسميـة والتي تشارك في ممارسة السلطة يطلق عليها تسمية الحكام المستترين – أو القوى الفعلية ومنهم كبار الرأسماليين ورؤوساء النقابات والجمعيات ورجـال الـدين وأصـحاب ومحرري الصحف وغيرهم وهؤلاء وغيرهم يعدون قادة للرأي، وبذلك أصبح الـرأي العام من أهم القوى التي تيمن على مجريات الأمور في المتمع، لذلك فقد أصبح قـادة الدول وحكوماتا باختلاف أيديلوجياتم يولون اهتمامهم للرأي العام ويحاولون بصفة دائمة استمالة الرأي العام للموافقة على السياسات القائمة حـتى تأخـذ القـرارات السياسية صفة التأييد الشعبي[١]. حيث قال الرئيس الأمريكي جيفرسون «إن الأسـاس في اختيار الحكومة هو رأي الشعب وإن هدفنا الأول هو تحقيق هذه الغاية»[٢].

ويقوم الرأي العام في النظم الديمقراطية بمهمة الرقابة الشعبية على السلطة الحاكمة تأكيداً لنظرية سيادة الشعب التي سادت النظم الديمقراطية والتي نادت بأن يقوم الشعب صاحب - السيادة – بممارسة العمل بنفسه أو عن طريق ممثليه من قادة سياسيين أو ممثلين نيابيين.

وإن الرأي العام كوسيلة مهمة وهامة في الضبط الاجتماعي يستمد قوته وفعاليته من الحقوق والحريات التي نادت با الثورات العالمية مثل الثورة الأمريكية والثورة الفرنسية

---

(١) د. سعيد سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة – مرجع سابق - ص ٢٠.

(٢) راجع الموسوعة الأمريكية The Amreican Presdincy مرجع سابق – ص ١٥.

ومن إعلانات الحقوق التي نادت بها الشعوب الحرة، وما نصت عليه الدساتير المختلفة من تأكيد سيادة الشعب وحقه في ممارسة سلطته في إدارة شؤونه العامة بنفسه أو عن طريق ممثليه الذين يخضعونه لرقابته وتوجيهه، لذا فقد أصبح الرأي هو الوجه الحقيقي للديمقراطية الشعبية، وكما يقول إدوين أمري /Edwin Emery/ إن الرأي العام هو بمثابة الآلة التي تحافظ على دوران عجلات الديمقراطية[١].

ومن جهة أخرى فللرأي العام أهميته في السياسة الداخلية للدولة بل وأيضاً يمتد ويشمل السياسة الخارجية ففي الدول الديمقراطية يلعب الشعب دوراً أساسياً في وضع السياسة الخارجية لبلاده عن طريق البرلمانات أو الاستفتاءات الشعبية لذلك يوصي الباحثون بمزيد من الجهود للدراسة المسبقة لمختلف القضايا العامة والهامة وتوقع الأزمات ومناقشة الحلول البديلة لمعالجتها والحصول من وراء هذا كله على رد فعل الجمهور حيال هذه القضايا والأزمات حتى يكون لدى المسؤولين مسبقاً ما يرتكنون عليه من اتجاهات الرأي العام في اتخاذ القرارات السياسية السريعة[٢].

وأيضاً للرأي العام أهمية في مجال سن القوانين والتشريعات فمن الضروري أن يكون سن القوانين والتشريعات أو إلغاءها نابعاً من رغبة الرأي العام فعند صدور قانون لمنع تعاطي المخدرات – مثلاً – لا بد أن يسبقه تهيئة الرأي العام بخطورة وأضرار هذه المخدرات فالتمهيد لمعرفة الرأي العام قبل إصدار القوانين أمر هام وضروري لنجاح هذه القوانين[٣].

كما يقوم الرأي العام بمساندة الهيئات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فهو العنصر الأساسي لنجاح أي فكرة تدعو إليها هذه الهيئات أو المؤسسات فقد تبين أن للرأي العام الأمريكي – على سبيل المثال – دوراً غير مباشر في صنع السياسة الخارجية الأمريكية وإن هذا الدور يختلف في طبيعته من مرحلة لأخرى من مراحل تطور الولايات المتحدة الأمريكية

---

(١) د. محمود ميلاد – البحث العلمي في الرأي العام – مرجع سابق – ص ٢٩.

(٢) د. أحمد بدر – الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة – مرجع سابق – ص ٥٤.

(٣) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام – مرجع سابق – ص١٥٨.

إلا أنه برز بشكل واضح بعد الحرب العالمية الثانية بعدما وسعت الولايـات المتحـدة مـن نشاطاتا التدخلية ذات التأثير المباشر على المواطن الأمريكي[١].

ومن الواجب ذكره هنا أن أهمية الرأي العام تتكرس في قدرته علـى حشـد الصـفوف وتوجيهها وجهة معينة، فالرأي العام هو السلطة الجماهيرية التي تقوّم الأعمال والأقوال الصادرة عن الساسة والمسؤولين في شتى المواقع، وبناء على ذلك تسعى النظم الديمقراطية دائماً إلى تنمية الوعي السياسي لدى الجماهير ووضع الحقائق كاملة أمام الشعب حتى يستطيع الـرأي العـام ممارسة دوره في الحياة السياسية ذلك أن الجمهور الذي يعرف الحقائق يكون على بينـة مـن الأمر، لذا سوف يرتقي مستوى الوعي وتتسع مداركه وترتقي ملكاته ومـن ثم يسـتجيب بشجاعة وحرص في كل المهمات، وهي القاعدة التي تقول إن الجماهير الواعية الـتي تفكـر بعقلها وتتصرف بوحي من وجدانا وضميرها لا يمكن أن تزعزع ثقتها أية أحـداث مهمـا كانت عاصفة أو عاتية[٢].

لذا يجب النظر إلى الرأي العام على أنه انعكاس للمجتمع الذي يعبر عنه وأنه وظيفة من وظائف هذا التمع، ومعنى هذا أن الرأي العام يأخذ شكله من التمع الذي ينبـع عنه ويتأثر بما يحدث فيه من تفاعلات حيث تتكون التمعات الحديثة من مجموعات مختلفة من الناس على حسب وظائفها كالعمال ورجال الأعمال والمهندسـون والأطبـاء... إلخ وتختلف هذه الموعات في اتجاهاتا حسب مصلحتها الشخصية كما تختلف قوتا تبعـاً لمكانتها في التمع حيث تعبر هذه الجماعات عن آرائها عن طريق مجالسها الممثلـة لهـا، وغالباً ما تتأثر قرارات هذه النالس بعدد من الأفراد الأقوياء الذين يتبوؤون مراكز رئيسية، ولسنا في حاجة إلى أن نؤكد أن الفرد هو الركيزة الأساسية والعنصر الرئيسـي في بنـاء

---

(١) د. محمد إبراهيم الحلوة – ١٩٨٦ – الرأي العام الأمريكي والسياسة الخارجية الأمريكية – دراسـة نظرية – النلة العربية للعلوم الإنسانية – مجلد ٦ – عدد ٢٣ – ص١٠٢-١١٧.

(٢) د. محي الدين عبد الحليم – الرأي العام في الإسلام رؤية عصرية –دار الفكر العربي للطباعة والنشر - القاهرة ٢٠٠٨ – ص ٣٥.

التمع؛ لأنه في غيبة العنصر البشري السوي والقوي فإن خطط التنميـة سـوف تتعثـر وعوامل التحضر والتحديث سوف تتهاوى مهما توافرت الإمكانيات المادية والنوايا الطيبة، حيث إن أي مظهر للتقدم إذا لم يكن الإنسان هو المحور والأساس الذي ينطلق منه فإن هذا التقدم يعتبر مظهراً خادعاً لا يعكس الحقيقة الكامنة والواقع المستتر خلف هذا المظهر وإن أي بناء سوف ينهار مهما كان شامخاً ويتحطم على صخرة الحقيقة الزائفة التي تغلف هذا الواقع إذا كان الجمود والركود هما الأصل والهدف.

وباستعراض وقائع وأحداث التاريخ في مختلف العصور تبين لنا أنه كلمـا حفلـت الأنظمة السياسية بالفرد وركزت جهودها لبناء فكره وروحه وجسمه فإنـا سـوف تنجح في تحقيق أهدافها وترقى في سلم الحضارة والتقدم وعلى العكس من ذلك فكلما أهملت الأنظمة السياسية الفرد وقهرت إرادته وحجبت حريته في الخلق والابتكار فإنه سوف تقتل في هذا الفرد ملكة الإبداع وتغلق عقله وفكره لتحقيق أهدافه العليا.

ويرى كل من روبرت لين /Robrt lane/ وديفيد سـيرز /David sears/ أن السياسات الحكومية والأحداث التاريخية الهامة يتم تشكيلها بواسطة الأعضاء الـذين يكونون هذه التمعات، وهذا هو سبب الاهتمام الكبير بالرأي العام، فلا تستطيع أي حكومة أو نظام أن تسن قانوناً أو تخوض حرباً أو تقوم بإنشاءات جديدة دون الرجوع إلى الفرد الذي هو منطلق الرأي، ذلك أن القرارات الخاصة بمختلف الموضوعات تتأثر بطريقة أو بأخرى بميول وأفكار الجماهير التي يصعب التأثير عليها دائماً[١].

(١) Rober lane and David sears; Public opinion – New Delhi – prentice Hall india – 1969 – p.22

المطلب الثاني
تعريف ومظاهر الرأي العام

إذا كان محل الدراسة هو التعرف على مفهوم الرأي العام فإن القاعدة تقضي بـأن الحكم على شيء فرع عن تصوره ومن ثم فإنه ينبغي أن نقدم لهذا المطلب تعريف جامع للرأي العام بعد التعرف على أهم التعاريف للباحثين الأجانب والعرب، أيضاً لا بد من تحديد مظاهر الرأي العام الإيجابية منها والسلبية، لنتمكن أخيراً من الإلمـام بـالمفهوم، وذلك على الشكل الآتي:

الفرع الأول: تعريف الرأي العام:

يعتبر الرأي العام من المفاهيم الشائعة الاستخدام في العلوم الاجتماعيـة وفي لغـة السياسة اليومية على السواء، ورغم كثرة استخدام الرأي العام فلا يوجد اتفـاق مـن المنظرين والباحثين حول معنى محدد لهذا المصطلح – وعدم الاتفاق هذا يرجع إلى عدة أسباب يأتي في مقدمتها تناول المفهوم في العديد من التخصصات كعلم الاجتماع وعلم النفس وعلم السياسة والاتصال والإعلام – إلخ وتباين مراجع هـذه التخصصـات في التعامل مع المفهوم وأساليب قياسه[1].

فعلى سبيل المثال يميل الباحثون في مجال القانون إلى تحديد مفهـوم الـرأي العـام بمجموعة من الآراء التي يعتنقها الناخبون والتي يمكن أن تؤثر على السياسة العامـة – تمثل إرادة الأغلبية – وهو يقترب من محور رجال السياسة الذين يتمثـل اهتمـامهم بالرأي العام في الدور الذي يلعبه في اتخاذ القرار السياسي مفترضين أن وجود حكومة ديمقراطية يستلزم أن تلعب آراء الجمهور دوراً هاماً في تحديد السياسات العامة، ولذلك

---

(١) د. إسماعيل علي سعد – الرأي العام بين القوة والأيدلوجية – (دار النهضة العربيـة – بـيروت – ١٩٨٨) ص١٠١-١٠٢.

تضمنت مفهومات علماء السياسة للرأي العام عبارات مثـل – إرادة الأمـة – إرادة الجماهير – صوت الجماهير – ورأي الشعب... إلخ.

أما علماء الاجتماع فقد وصلوا في محاولاتم إلى أن الرأي العام هو النتاج النـهائي لعملية تفاعل اجتماعي داخل الجماهير وفيما بينها في وقت معين ومكان معين.

أما علماء النفس فإنم يوجهون اهتمامهم إلى الفرد لكي يكون رأيه وعلاقة الـرأي بالاتجاه وبالقيم والمتغيرات...[١].

والجدير ذكره هنا في هذا الموضع أن مصطلح الرأي العام لم يستخدم بذا المسـمى إلا في أواخر القرن الثامن عشر وبوجه عام يعود الفضل إلى (روسو) في أنه أول مـن استخدم هذا المصطلح، وإلى (نيكر) في إشاعة استخدام هذا المصطلح، وبعد (فلوريـد ألبورت) أستاذ علم النفس الاجتماعي السياسي المعروف، من أوائل الذين كان لهـم شرف محاولة وضع تعريف للرأي العام مؤكداً أن الرأي العام يكون ذا معنى حين يكون متعلقاً بموقف يتخذه أفراد كثيرون يعبرون من خلاله عن تأييدهم أو رفضـهم لحالـة محددة أو شخص معين بالذات أو اقتراح محدد ذي أهمية واسعة النطـاق، بشـرط أن يكون هذا التعبير متعمقاً بقدر كبير من القوة العددية أو الصلابة يسمح باحتمال اتخاذ إجراء فعال ومباشر أو غير مباشر إزاء الهدف المقصود[٢].

ولكن ورغم كل ما ذكرناه سابقاً فإن هذه العوائق لم تحل دون بروز عدد من التعريفـات العلمية المتفقة في مضمونا، وفي تحديد العناصر التي تكون مفهوم الرأي العام لذا سنعمد بدايـة إلى ذكر تعريفات الباحثين الأجانب ثم تعريفات الباحثين العرب على النحو التالي:

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتا في مصر – (دار النهضة العربية – القاهرة ٩٥-٩٦ – ص٤٦٢.

(٢) د. عبد اللطيف خليفة – علم النفس السياسي والرأي العام – دار غريب للطباعة والنشر – القاهرة ٢٠٠٨ – ص ٥٦.

أولاً - تعريفات المفكرين والباحثين الأجانب للرأي العام.

نظراً لكثرة التعريفات التي قدمها الباحثون الأجانب لمفهوم الرأي العـام حاولـت القيام بجمع عدد منها والإلمام بالشيء الذي يوضح هذا التعريف وذلك علـى النحـو التالي:

يعرف العالم (ليونارد دوب) الرأي العام في كتابه «الرأي العام والدعاية Public opinion Propaganda» بأنه: «اتجاه جماعة من الناس نحو مشكلة معينة أو حادث معين واتجاهات وميول أفراد الشعب إزاء مشكلة ما في حالة انتمـائهم إلى مجموعـة اجتماعية واحدة وهو رأي الفئة الاجتماعية التي تتأثر بالمشكلة أكثر من غيرها ومحصلة ضرب الآراء الفردية»(١).

- ويعرف ألبورت الرأي العام بقوله:

«هو تعبير صادر عن مجموعة كبيرة من الناس بصدد ما يرونه في موضوع مـا...، ويمكن أن يصدر عنهم هذا التعبير إما من تلقاء أنفسهم أو نتيجة توجيه الدعوة إلـيهم للتعبير عن آرائهم، ويكون ذلك التعبير في صورة تأييد أو معارضة لوضع ما أو لشخص معين... بحيث تكون نسبتهم في العدد مع الكثرة والاستمرار كافية للتأثير على أفعالهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة تجاه الموضوع الذي يتصدون له»(٢).

---

(١) Leonard Doob: Public opinion and propaganda – Anchor Book's-1966 second edition, p 42 .
مشار إليه في مرجع الدكتور عبد اللطيف خليفة، علم النفس السياسي والرأي العام – مرجع سابق ص٥٧ وما بعدها

(٢) Floyed All port- Toward's as science of public opinion inpublic opinion or narrter telly vol, No 1937 .
مشار إليه في مرجع الدكتور عبد اللطيف خليفة، علم النفس السياسي والرأي العام – مرجع سابق ص٥٧ وما بعدها

وواضح هنا أن (فلوريد ألبورت) يميز بين ميول الناس نحو قضية معينـة والتعـبير بالفعل عن هذه الميول إما في صورة رأي صريح أو سلوك صريح حتى يمكن توضـيح الدور الاجتماعي الذي يلعبه الرأي العام في موقف معين.

- أما جيمس برايس فيقول بصدد تعريف الرأي العام:

«الرأي العام هو مجموعة الآراء التي يدين بها الناس إزاء القضايا والموضوعات الـتي تهم الجماعة وتؤثر فيها»[١].

- أما (والتر ليبمان Walter lippman) الذي يعتبر مـن الـرواد الأوائـل في دراسات الرأي العام فإنه يقول في كتابه الرأي العام «إن الفرد مخلوق محـدود الإدراك فهو لا يستطيع أن يفهم العالم أو يتصوره بمجرد النظر إليه، وإنما يتأتى فهم العالم الذي يعيش فيه مع توالي مراحل التطوير والنضج... فالعالم الخارجي الـذي نتعامـل معـه سياسياً واجتماعياً يقع خارج نطاق إحساسنا أو خارج حدود بصرنا وعقليتنـا، وإن الإصلاحات وكثير من المسائل العامة التي تهمنا غالباً ما يحكم عليها الأفـراد نتيجـة لتصورات خاصة في أذهانهم يكونونها عن أنفسهم وعن الآخرين ومجموع هذه الآراء يتكون الرأي العام الذي تسعى أصوات الإعلام والنشر والأحزاب إلى التأثير فيه»[٢].

---

(١) James Bryce: The American, weal the vols part IV op, cit – p225.

(٢) Walter lippman, public opinion – op, cit– p.419

❁ ويلاحظ من التعريفات السابقة للرأي العام في الدراسات الأجنبية ما يأتي:

إن هناك بعض جوانب الاتفاق والاختلاف فيما بينها، أما جوانب الاتفاق فمن أهمها أن الرأي العام يمثل الاتفاق الجماعي في الرأي بين عدد متفاوت من الأفراد، ويمارس هذا الاتفاق درجة من القوة، وينشأ بمرور الوقت من جميع وجهات النظر التي تظهر وتتبلور حول موضوع أو قضية مثيرة للجدل والنقاش.

وأما بخصوص الاختلاف والتباين بين التعريفات السابقة فيرجع إلى عدة عوامل منها اختلاف نظرة الدارسين لهذا المفهوم تلك النظرة التي حصرت معنى الرأي العام وحددته في نطاق معين، فبعضهم تعامل معه في ضوء مجموعة من الآراء التي يتمسك بها الناخب والآراء عن الشؤون العامة... إلخ.

ولوحظ أيضاً أن بعض العلماء ركز على الطريقة التي تتكون بها الآراء، ومنهم من ركز على نوعية الآراء التي يتم التعبير عنها أو على قوة هذه الآراء... إلخ[1].

- أيضاً يرجع هذا الاختلاف حول تعريف المفهوم إلى اختلاف اهتمامات الباحثين ومجالات تخصصهم وميادينهم، فعلى سبيل المثال يميل علماء السياسة إلى تحديد معنى الرأي العام بمجموعة الآراء التي يعتنقها الناخبون والتي يمكن أن تؤثر على السياسة العامة... إلخ، وإذا كانت هذه الجوانب هي محور اهتمام علماء السياسة، فإن الباحثين في مجال علم النفس والاجتماع يركزون اهتمامهم على لطريقة التي تتكون بها الآراء ونوعية الآراء التي يتم التعبير عنها وشدة الآراء وتأثيرها على السلوك والتنظيمات والأبنية الاجتماعية التي يتكون في إطارها الرأي العام... إلخ.

---

(١) د. عبد اللطيف محمد خليفة – علم النفس السياسي والرأي العام – مرجع سابق– ص٦١.

ثانياً - تعريفات المفكرين والباحثين العرب للرأي العام:

المتأمل لهذه التعريفات يجد أن معظمها مستمد من التعريفات التي قدمها البـاحثون الأجانب ومن هذه التعريفات ما يلي:

- عرف أحمد بدر الرأي العام بأنه[١]: «التعبير الحر عن آراء الناخبين – أو من في حكمهم – بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها على أن تكون درجة اقتناع الناخبين بذه الآراء وثباتم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة والأمور ذات الصالح العـام وبحيث يكون هذا التعبير ممثلاً لرأي الأغلبية ولرضى الأقلية».

- وعرف محمد عبد القادر حاتم الرأي العام بأنه[٢]:

---

(١) د. أحمد بدر – الرأي العام – مرجع سابق – ص ٦٩.

هذا وتوجد مفاهيم أخرى للرأي العام نذكر منها:

- أما د. سمير حسين فعرف الرأي العام بأنه:

«خلاصة آراء مجموعة من الناس أو الرأي الغالب أو الاعتقاد السائد أو جمـاع الآراء أو الاتفـاق الجماعي لدى غالبية فئات المجتمع تجاه أمر ما أو ظاهرة أو قضية من القضايا الجدلية الخلافيـة قـد تكون اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو تربوية أو فنية كما قد تكون ذات طابع محلي أو قومي أو إقليمي أو دولي وأن تكون ذات أهمية لدى معظم أفراد الجمهور ويثـور حولهـا الجـدل والنقاش ويكون لهذا الإجماع قوة وتأثير على القضية أو الموضوع الذي تتعلق به».

سمير حسين – مذكرات في الرأي العام – القاهرة بلا دار نشر – ١٩٨٢ – ص١١

- وأوضح د. مختار التهامي:

«إن الرأي العام هو الرأي السائد بين أغلبية الشعب الواعية في فترة معينة بالنسبة لقضـية أو أكثـر يحتدم فيها الجدل والنقاش وتمس مصالح هذه الأغلبية أو قيمها الأساسية مساً مباشراً».

- ويعرف د. رمضان بطيخ: الرأي العام على أنه «اتفاق غالبية أفراد الشعب خلال فترة زمنية معينة على موقف محدد تجاه قضية أو حادث يمس مصالحهم أو إحدى القيم الأساسية لهم ويكثـر حولـه الجدال والنقاش».

د. مختار التهامي – الرأي العام والحرب النفسية – دار المعارف القاهرة ج١ ط٢ ١٩٧٩ - ص١٧.

(٢) د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام – مكتبة الأنكلو المصرية القاهرة – ط١ ١٩٧٢ – ص٤٩.

«الحكم الذي تصل إليه الجماعة في قضية ما ذات اعتبار ما وهو ذلك الرأي الذي ينـتج عن المؤثرات وردود الأفعال المتبادلة بين أفراد أية جماعة كبيرة من الناس بمعنى آخر هو جماع الآراء التي هي مواقف يتخذها الأفراد إزاء مسألة أو قضية متنازع عليها قابلة للجدل».

- أما ليلى العقاد فقد عرفت الرأي العام[١] بأنه: «الحكم الذي تصل إليه الجماعـة في قضية ما ذات اعتبار ما».

ويشترط لتحقيق ذلك شروط أهمها:

١- أن تكون هناك مناقشات وافية حول هذه القضية.

٢- أن تكون القضية مثارة بكل حقائقها عن طريق القادة أو أجهـزة الإعـلام والدعاية أو عن طريق الجماعات أو الهيئات العامة.

٣- أن يكون الاتجاه الذي تتخذه الجماعة في هذه القضية متفقاً تماماً مع المعتقدات العامة للناس مثل العقيدة الدينية أو الوطنية أو القومية أو غيرها من العقائد التي يعتنقها الشعب.

وباستعراض هذه المجموعة من التعريفات يتضح لنا وجود عدة خصائص مشـتركة وعدة اختلافات بين الباحثين والخبراء، مما يؤدي إلى صعوبة التوصل إلى تعريف محـدد للرأي العام علماً أن محاولة وضع تعريف شامل للرأي العام يجب أن يسبقها إيضـاح لبعض النقاط والجوانب الأساسية التي تسهم في بلورة هذا التعريف ونعرض هنا لأهـم هذه الجوانب فيما يلي:

١ – تستخدم كلمة رأي Opinion لوصف التعبير عن شيء مختلف أو متميز عن المعرفة الثابتة فالرأي هو التعبير عن اتجاه نحو أمر جدلي أو قضية خلافية، وبالتالي فإنـه

(١) د. ليلى عقاد – الرأي العام وقياسه – (بلا دار نشر – دمشق ١٩٨٨) – ص١٣.

يعني الاختلاف والتناقض – بعكس الحقائق التي تعني القبول العام – ويدور الاختلاف والتناقض حول مسائل جدلية أي يوجد فيها مجال لإبداء الرأي[١].

٢ – يذهب بعض الباحثين إلى تعريف كلمة «عام Public» بأنا مرادفة لكلمة شائع أو جماهيري بينما تعبر هذه الكلمة في سياق تعبير «الرأي العام» – عن كلمة جماعة، أو جمهور أو فئة أو شعب، وهذه الجماعة أو هذا الجمهور يتأثر أو يراده معاً بتصرفات أو أفكار معينة، ومن هنا فإن الرأي العام طبقاً لهذا التفسير ليس هو الرأي الشائع على إطلاقه بل هو رأي جماعة معينة أو فئة معينة أو جمهور معين قد يكون لديه اهتمام خاص بالموضوع أو الفكرة أو القضية التي يقاس رأيه فيه أو قد يكون رأي جمهور متجانس من الناحية التعليمية أو الثقافية أو الاجتماعية أو المهنية أو العمرية وغيرها من التقييمات المختلفة[٢].

٣ – إن الرأي العام هو إرادة التمع أو الفئات القوية فيه فهو ليس إرادة تملى على أفراد التمع من الأعلى ولا تفرض عليهم من غير إرادتم، إنما هو إرادة الفئات القوية فيه والتي أخذت في النظم الديمقراطية شكل القوة الحزبية التي تعتمد على كثرة الاتباع والمؤيدين والأصوات في الحملات الانتخابية وليس على أي شكل آخر من مظاهر القوة كالقوة الاقتصادية أو العسكرية أو القبلية لأن هذه القوة مقيدة بكونا عامة.

٤ – أن هذه الإرادة هي الشيء الحاسم الذي تتقرر بمقتضاه القواعد التي يسير عليها التمع في نظمه وقوانينه والأفراد الذين يكونون التمع هم مصدر تقرير القوانين

---

(١) راجع في هذا الخصوص: د. أحمد بدر – الرأي العام – مرجع سابق – ص٥٨.
أيضاً د. سمير حسين – الإعلام والاتصال بالجماهير – مرجع سابق – ص٢٣.
Childs Harwood: Public opinion, nature formation and role princetion N.J van Nastrond 1965- p12-28
Wilson Froncis: A theory of public opinion (Chicago Henry Rengriery company) 1962 – p28.

(٢) راجع دانييل كاتز وآخرون – الإعلام والرأي العام – ترجمة د. محمود كامل الخامي (دار النهضة المصرية القاهرة – ط١ ١٩٨٢) – ص ٥٤ وما بعدها.

والقواعد والنظم وهم مصدر المعرفة ومصدر شرعية القوانين والنظم وبدون ذلـك لا يكون لأي قانون شرعية أياً كان مصدره فلا دين ولا قادة سياسيون ولا مفكرون ولا مثقفون ولا أي سلطة أخرى تستطيع أن تعطي أي قانون أو نظام شرعيته غير التمـع مثلاً بإرادة أفراده[١].

٥ – إن أساس الوصول للرأي العام هو النقاش والحوار المنطقي والمتعقل، وهذا يعني إتاحة الفرصة للتعبير والنقاش وطرح وجهات النظر المختلفة حول الموضوع بمعنى أنه لا يمكن القول بوجود «رأي عام» في أي مجتمع لا يتوفر فيه هذا القدر مـن الحريـة في التعبير ولذلك تتفق جميع الدراسات التي تحدث في هذا الموضوع على أنه لا يوجد رأي عام إلا في النظم الديمقراطية وأن الرأي العام في النظم الأخرى.. «التسلطية والشيوعية» رأي كامن أو غير ظاهر[٢].

٦ – إن هذا الرأي يشمل رأي الجمهور في جميع المسائل المتعلقـة بـم لا سـيما الرئيسية منها، وليس محصوراً في جانب من حياتم دون الآخر، ومعنى هـذا أن كـل قضية هي قابلة للطرح على الجمهور لأخذ رأيه فيها[٣].

---

(١) د. محمد بن عبد الله بن إبراهيم الخزعان – الرأي العام دراسة في المفهوم والوظائف – مرجع سابق – ص٣٢.

(٢) د. محمد بن عبد الله بن إبراهيم الخزعان – الرأي العام دراسة في المفهوم والوظائف – مرجع سابق – ص٣٤.

(٣) هناك عدد من الاعتبارات والقواعد التي تحكم تعريف الرأي العام، وقد أورد الدكتور عبد القـادر حاتم في كتابه «الرأي العام» أهم هذه القواعد وذلك على النحو التالي:

- الرأي بصفة عامة هو الموقف الاختياري الذي يتخذه المرء إزاء مسألة أو قضية متنازع عليها قابلة للجدل.
- الجماعة شيء والجمهور شيء آخر والجماعة أقل عدداً من الجمهور فضلاً عن أنا لا تشكل رأياً عاماً جماهيرياً.

- يشترط لقيام – الرأي العام الشعبي – أن تكون كل الجماعات منطوية داخل الجمهور الواحـد، وإلا كان هناك أكثر من جمهور وبالتالي كان هناك أكثر من رأي عام داخل الشعب الواحد.
- الرأي الخاص شيء والقيم والمعتقدات والعادات المستقرة الراسخة الجذور شيء آخر وذلك أنـه يشترط لقيام الرأي الخاص أن يكون ناتجاً عن اختيار إرادي بين بديلين متباينين مختلفين أو أكثـر من بديلين.
- الرأي العام هو جماع الآراء التي هي مواقف يتخذها الأفراد إزاء مسألة أو قضية متنـازع عليهـا قابلة للجدل ومعنى هذا أن الرأي العام هو التعميم الحر – للرأي الخاص – على شريطة أن يكون هذا الرأي ناتجاً عن اختيار وطواعية واقتناع.
- الآراء التي تفرضها التنظيمات والهيئات ذات السلطة على الأفراد قهراً لا تشكل رأياً عاماً مهمـا تكن درجة الاتفاق في الآراء ذلك أن هذا **الاتفاق** في الآراء ليس اتفاقاً بقدر ما هو **إملاء**.
- الرأي العام الذي يتولد نتيجة الإثارة والتهييج المتعمدين في ظرف معين لا يدوم طويلاً لأنه يشكل عدوى رأي لا موقف رأي.
- الرأي العام شيء ووسائط تصدير الرأي العام شيء آخر لهذا يجب أن نتحاشى الخطـأ الشـائع المتمثل في وصف الصحافة أو الإذاعة أو التلفزيون مثلاً بأنا – الرأي العام – ذلك أنا ليسـت الرأي العام بل هي وسائط تصدير هذا الرأي العام.
- مثلما ينتج الرأي العام عن الاختيار الإرادي بين بديلين مختلفين متباينين أو أكثر من بديلين فإنـه ينتج عن رفض – حر – للبديلين أو أكثر فهناك رأي عام إيجابي – قابل – ورأي عام سـلبي – رافض.
- التوافق والتطابق الناتجان عن الخوف من قهر الجماعة واستبدادها لا يشكل رأي عام بل يشـكل انصياعاً لسطوة الجماعة.
- لا يوجد ما يمكن أن نسميه – علمياً – رأي عام ثابت دائم ذلك أن يشترط لقيام الرأي العام أن يكون هذا الرأي ناتجاً عن حركة ديناميكية وإلا فإن الرأي العام الثابت الدائم يفقـد خاصـيته كرأي عام ويتحول إلى عقيدة أو قيمة أو عادة.
- الرأي هو سلوك غير أن هذا لا يعني أنه يمكن تفسير الرأي تفسيراً كاملاً عن طريق المصـطلحات أو معايير سلوكية بحتة.
- الرأي من الناحية الفعلية هو حصيلة معرفة الفرد فكلما كانت معرفة الفرد عميقة وحرة كان رأيه انتقائياً وحراً.

وأخيراً وبعد أن تعرضنا لتعريفات الباحثين الأجانب والعرب لمفهوم الـرأي العـام نختم هذا الفرع بتعريفنا الخاص كما يلي:

الرأي العام «الحكم الذي تصل إليه الجماعة في قضية من القضايا الجدلية الخلافيـة والتي قد تكون اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو تربوية أو فنية كما قـد تكون ذات طابع محلي أو إقليمي أو دولي وذلك بشرط حصول مناقشات واقعية حول القضية المثارة بكل حقائقها وأن يكون اتجاه الجماعة فيها متفقاً مع المعتقدات العامـة للناس ويكون لنتائج هذا الإجماع قوة وتأثير على تلك القضية أو يتعلق با».

الفرع الثاني: مظاهر الرأي العام:

نعني بمظاهر الرأي العام صورته التي يخرج با بعد تكوينه أو بمعنى آخر طرق التعبير عن الرأي وإرادة الجماهير، أي أنا الصور والأشكال التي يستخدمها جمهور الرأي العام في التعبير عن وجهات نظرهم واتجاهاتم تجاه القضايا والمشاكل التي تمس مصالحهم أو مبادئهم العامة.

والحديث عن مظاهر الرأي العام والتعبير عنه يؤكد على تلك العلاقة الوثيقة بـين المصطلح والفلسفة الليبرالية، والدراسات تجمع على أن مظاهر الرأي العام تبـدأ مـن

- مثلما تتخذ الديمقراطية من الرأي العام الحر سبيلاً للانفراد بالسلطة وربما القهـر تتخـذ الـنظم الاستبدادية من التوافق والتطابق الصادرين عن الخوف سبيلاً لخلق رأي عام تستشير وراءه السلطة الراغبة في السلطان والقهر.
- الرأي العام لا يفترض بل يشترط لقيامه أن يكون واضحاً ظاهراً. ذلك أنه الشرط الأول لقيـام الرأي العام هو التعبير عنه اللهم إلا أن يكون – رأياً عاماً هاجعاً – لم يستيقظ بعد.

راجع د. محمد عبد القادر حاتم – الرأي العام – مرجع سابق – ص٥٠ وما بعدها ولمزيد مـن التفاصيل حول ذلك انظر:

دانييل كاتز وآخرون – الإعلام والرأي العام – مرجع سابق – ص ٥١.

الكلمة وتنتهي بالثورة مروراً بما بينهما من الصور الأخـرى كـالتجمع والتجمهـر والمظاهرات والمسيرات[١].

وسنتعرض في دراستنا هذه للمظاهر الإيجابية للرأي العام وكذا المظاهر السلبية على النحو الآتي:

أولاً - المظاهر الإيجابية للرأي العام:

وهي المظاهر التي تتميز بالتفاعل الإيجابي من أجل تحقيق مطالـب الـرأي العـام وتشمل:

١ - الثورات:

تعتبر الثورات الأسلوب العنيف أو الأكثر عنفاً للتعبير عن الرأي العام وهي تشـب عندما تقتنع الجماهير بأنه لا جدوى من التعبير عن رأيها بالكلام أو بالحوار والمناقشـة وأنا قد استنفذت كل وسائل التعبير الهادئة بلا فائدة وأن مطالبها وتطلعاتا قد وصلت إلى طريق مسدود، وأن سلطة الحاكم عديمة الإكتراث بحقوقها المشـروعة... عندئـذ تنشب الثورة مستهدفة إحداث تغيير جذري في تلك القيم والأخطاء والمعايير السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسود حياة المتمع ومن ثم فهي حين تقوم تغير الشـكل والمضمون تماماً داخل المتمع.

وبالتالي فالثورة تعتبر عملية مستمرة لها صفة الدوام ما دامت ظروف المتمع في حاجة إلى التغيير، ولقد عرفت البشرية أنواعاً عديدة من الثورات – على مدى تاريخها الطويل – فهناك الثورة الدموية وهناك الثورة البيضاء بدون إراقة الدماء، ومن الثورات مـا يهـدف لتغـيير الأيدلوجية السائدة في المتمع ومثال ذلك ثورة اكتوبر ١٩١٧ في روسيا والـتي أساسـها

---

(١) د. محمد بن عبد الله بن إبراهيم الخزعان – الرأي العام دراسة في المفهوم والوظائف – مرجع سابق – ص٦٤.

الفكري الماركسي الشيوعي وهناك الثورة الثقافية وهي التي تنشأ داخل المجتمع لتصحيح مسار الشعب تجاه أيدلوجية معينة، ومثال ذلك الثورة الثقافية التي اندلعت في الصين الشعبية فهي ثورة لإعادة تشكيل عقول الشعب ولمعالجة الصراع الطبقي والتناقضات بين الناس على حد قول الزعيم الصيني «ماوتسي تونج»[1]، ومن ذلك نجد أن الثورة هي أسلوب يمارسه الرأي العام لفرض آرائه وآماله وتطلعاته على السلطة الحاكمة وكذلك هي أسلوب يمارسه بعض قادة الرأي لفرض معتقداتم على مستوى المجتمع بأكمله ويحاولون دائماً استقطاب آراء الجماهير للحصول على التأييد الشعبي اللازم لنجاح هذه الثورات.

٢ - الندوات والاجتماعات واللقاءات العامة:

في الدول الديمقراطية التي تقوم على أساس الحريات العامة ومنها حرية الرأي وحرية الفكر وحرية التعبير، نجد اهتمامات واسعة لعقد الندوات والاجتماعات واللقاءات العامة والمؤتمرات الشعبية والقصد من تشجيع الحكومات الديمقراطية جماهير الشعب لحضور مثل هذه الأشكال من التجمعات الشعبية هو تنمية الوعي السياسي لديها حتى تكون أهلاً للمشاركة السياسية في إدارة بلادها وفي اتخاذ القرار السياسي الذي يمس مصالح الشعب وحاجاته الأساسية والحيوية إن مثل هذه اللقاءات الشعبية تعتبر فرصة مواتية تلتقي وتتقارب فيها أفكار الجماهير وآرائهم ووجهات نظرهم إزاء مشاكل مجتمعهم وهم يخرجون منها عادة بتوصيات مفيدة وآراء عامة تلهم القادة والحكومات الطريق الأمثل لتحقيق آمال الشعب وأمانيه وتطلعاته وتمتاز هذه اللقاءات الشعبية عادة بالتنظيم الجيد وحسن الإعداد والترتيب، وبالتالي يمكن من خلالها الوقوف على الرأي العام الحقيقي للمواطنين

(١) د. إبراهيم إمام – الإعلام والاتصال بالجماهير – مرجع سابق – ص ٢٠٩-٢١٠.

ويتواجد فيها عادة قادة الرأي والفكر والمسؤولون عن الحكم والمحللون السياسيون للاتجاهات العامة لجماهير الشعب[١].

٣ - استخدام أجهزة الإعلام المتنوعة:

إن العصر الذي نحياه الآن يمكن أن نطلق عليه عصر الإعـلام فقـد تقـدمت وسائل الاتصال الجماهيري تقدماً مذهلاً خلال القرن العشرين واستطاعت هـذه الأجهزة أن تلغي حاجز الزمان والمكان بين الشعوب المختلفة وأصبحت الأنبـاء والآراء تنتقل في أقل من دقيقة واحدة لكافة أنحاء الكرة الأرضية، وكان لتقـدم الاختراعات الحديثة في مجال وسائل الاتصال الجماهيري أخطر الآثـار بالنسـبة للرأي العام، فكثيراً ما يستغل الرأي العام هذه الأجهزة المختلفة للتعبير عن أفكاره وآرائه واتجاهاته ومن أمثلة وسائل الإعلام الحديثة «الإذاعة والتلفزيون والسـينما والمسرح والموسيقى والصحافة والكتب والمصنفات الفنية والأدبية» لكـل ذلـك أصبحت أجهزة الإعلام مظهراً حديثاً للتعبير عن الرأي العام وخاصة في الـدول الديمقراطية غير أن الدول التسلطية تلجأ إلى وسائل الإعلام لمحاولة التـأثير علـى الجماهير وتسخرها لخدمة مصالح الفئة الحاكمة وكثيراً ما تلعب أجهزة الإعـلام دوراً أساسياً في تشكيل اتجاهات الرأي العام[٢].

٤ - المظاهرات العامة:

يعمد الرأي العام في أحيان كثيرة إلى أسلوب المظاهرات للتعبير عن أفكاره واتجاهاتـه ووجهة نظره بالنسبة لبعض القضايا والمشاكل التي تم الأغلبية الساحقة من الشـعب ولا تحاول الدولة الديمقراطية أن تفرض أية قيود على القيام بمظاهرات يعبر من خلالها الشعب

(١) د. إبراهيم إمام – الإعلام والاتصال بالجماهير – مرجع سابق – ص ٢٢٥.

(٢) د. ليلى العقاد – الرأي العام وقياسه – مرجع سابق – ص١٥٨.

عن رأيه طالما كانت هذه المظاهرات سلمية أو ذات طابع سلمي محض ويهـتم القـادة الديمقراطيون – عادة – بآراء الجماهير من خلال المظاهرات العامة.

ويخضعون هذه الآراء للدراسات الفورية لتحقيق مطالبها الشـعبية في حـدود الإمكانيات المتاحة وبلا تعارض مع المصلحة العليا للوطن فكثيراً ما يرفض القادة تحقيق رأي الجماهير المعبر عنه من خلال المظاهرات لأسباب قومية لا يمكن التعبير عنها أو الإعلان عنها حتى لا يتعرض أمن البلاد القومي للخطر ويلقي القـادة في مثل هذه الأحوال صعوبات ومتاعب عديدة وضغوطاً شديدة من الـرأي العـام وعندما تتغير الظروف وتزول الأسباب التي أدت إلى رفض المسؤولين للاتجاهـات التي أعربت عنها المظاهرات يعلن الحكام للشعب الأسباب التي أدت إلى رفضـهم لأراء ووجهات نظر تلك المظاهرات وفي العادة تكون تلـك الأسـباب متعلقـة بالاستراتيجية العامة للدولة.

٥ - برقيات ورسائل التأييد والمعارضة:

يستخدم الشعب هذه الوسيلة أيضاً في التعبير عن رأيه وتكون هذه الوسيلة مفيـدة حين تتسع رقعة البلاد فتكون هذه البرقيات وتلك الرسائل كومضات البرق التي تضيء فتكشف للقادة نبضات الرأي العام وتكون هادياً لهم للوقوف على اتجاهات الجمـاهير للاسترشاد بـا في اتخاذ القرارات الحاسمة ولعلاج مشاكل هذه الجماهير[١].

٦ - إطلاق الشائعات:

وهي وسيلة كثيراً ما تستخدمها الشعوب والحكومات للتأثير على معنويـات شعوب أخرى كما أنه في ظل النظام التسلطي قد يلجأ بعض أفراد الشعب لنشـر الشائعات كمظهر من مظاهر التعبير عن اتجاهاتم، وذلك لإزءـاج الحكومـات التسلطية وزعزعة الثقة فيها وهو أسلوب نفسي يأتي – كثيراً – بنتائج إيجابيـة،

(١) د. سعيد سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص٤٢.

فالشائعات تجد فرص النمو والانتشار في ظل الظروف المتغيرة وعـدم الاسـتقرار السياسي، وفي ظل الأحكام الاستثنائية والحكم المطلق، ويكون لها تأثير كـبير في تكوين الرأي العام ويذهب (تشارلز أناندال) إلى أن الشائعة عبارة عـن روايـة تتناقلها الأفواه، دون أن ترتكز على مصدر موثوق به يؤكد صـحتها. وتعتـبر الشائعات من أهم الأسلحة في أوقات الحروب، لأنا تثير عواطـف الجمـاهير، وبذلك يلجأ القادة إلى بسط الحقائق بوضوح على جماهير الشعب للوقوف دائماً على حقيقة المواقف والأحداث[١]، لأن خطورة حجب الحقائق عن الشعب تتـيح للأعداء – في الداخل والخارج – فرصة الوصول للرأي العام عن طريق الشائعات وغيرها لعدم وضوح الرؤية أمام الجماهير تجاه مشاكل المجتمع، وأنه يمكن لهـؤلاء الأعداء – في حالة نجاحهم – خلق الذعر الجماعي بين الجماهير وأحداث بلبلة في الرأي العام مما يمكنهم من تحقيق آمالهم[٢].

٧ - الانتخابات:

تعتبر الانتخابات من الوسائل الديمقراطية الناجحة التي تسمح للشـعب أن يحكـم نفسه بنفسه، وأن يصبح كما تقرر الدساتير الديمقراطية – مصدر كل السلطات فهـي تهيئ للشعب أن يبدي رأيه فيمن يصلح لتولي مسؤولية الحكم، كما تتيح له أن يختـار ممثليه في المجالس النيابية والشعبية المختلفة وهي وسيلة تعكس قوة الرأي العام وفاعليتـه وتأثيره، وعن طريقها يمكن للرأي العام أن يسقط الحاكم الذي يتنكر لآمال الجمـاهير وتطلعاتها وعن طريقها يمكن أيضاً للرأي العام استصدار القوانين التي تخـدم مصـالح الشعب وإلغاء القوانين التي تتعارض أو تعطل هذا المصالح مع ملاحظة أن اختيار الرأي

---

(١) د. محمد طلعت عيسى – الشائعات وكيف نواجهها – مكتبـة الحديثـة – القـاهرة ١٩٦٤ - ص٤٨.

(٢) د. محمد طلعت عيسى – الشائعات وكيف نواجهها – مرجع سابق – ص٤٢ وما بعدها.

العام للقادة وممثليه في المجالس الشعبية والنقابات المختلفة – عادة – بعد دراسة لشخصياتهم وآرائهم ومعتقداتهم السياسية وبرامجهم المحددة للعمل[١].

ثانياً – المظاهر السلبية للرأي العام:

ما سبق ذكره هو بعض المظاهر الإيجابية التي نرى أنها تشكل اتجاهات إيجابية وسنحاول فيما يلي التعرض لبعض المظاهر السلبية للتعبير عن الرأي العام على النحو التالي:

١ - المقاطعة:

يعتبر أسلوب المقاطعة مظهر سلبياً للتعبير عن عدم الرضا حيال مشكلة ما، ومثال ذلك مقاطعة الجماهير لحضور خطاب من قائد أو زعيم احتجاجاً على سياسته التي لا يقرها الرأي العام، ومن الأمثلة الواضحة للمقاطعة قيام الشباب الأمريكي وبعدم تنفيذ الأوامر الصادرة بتسليم أنفسهم للتجنيد العسكري للمشاركة في حرب فيتنام ضد الشعب الفيتنامي، وكانت هذه المقاطعة وهذا الرفض – من جانب الشباب الأمريكي تعبير عن سخطهم وعدم تأييدهم للتدخل الأمريكي في هذه الحرب التي جلبت القتل والدمار للشعب الفيتنامي وأرهقت الميزانية الأمريكية وأدت إلى مصرع الآلاف من الأمريكيين خلالها إذ أنها كانت حرباً تعارض جميع القوانين الدولية ومبادئ الأخلاق.

٢ - تفشي السلبية والاستهتار:

عندما يحس الشعب أنه يختنق في ظل نظام سياسي تسلطي ويحرم من ممارسة مختلف ألوان الحريات ويفتقد التعبير عن وجهة نظره، فإن الرأي العام يتخذ مظهر «الكمون» ويعمد إلى عدم الظهور وتنقطع قنوات الاتصال بين الشعب والقادة ويتفشى الاستهتار بين صفوفه وتسوده السلبية واللامبالاة كمظهر من مظاهر

(١) د. ليلى العقاد – الرأي العام وقياسه – مرجع سابق – ص١٦١.

رفض الشعب للنظام التعسفي الذي يئن من قيوده واحتجاجاً على جـو الكبـت الذي يعيش فيه وعدم مشاركته في سياسة بلاده وفي عملية اتخاذ القرار السياسـي بصورة حقيقية[١].

٣ - التوقف عن العمل والإضراب والإقلال من الإنتاج والاعتصام:

وهذه الأساليب القصد منها إشعار السلطة الحاكمة بمطالب الرأي العام، ونحن نرى أن هذا الأسلوب في التعبير عن الرأي غير سليم، ويتميز بالانـدفاع وعـدم تقدير المسؤولية؛ لأن الضرر الواقع نتيجة التوقف عن العمل والإقلال من الإنتاج والاعتصام سيعود أولاً على الشعب ذاته وليس على السلطة؛ لأن هذه الأسـاليب ستؤدي إلى بعض الأزمات الاقتصادية التي تزيد من معانـاة الجمـاهير، فهـذه الأساليب ليست بالأساليب الديمقراطية التي تعبر عن الرأي العام[٢].

وأياً كانت دقة هذا التقسيم إلا أن إمكانية وضع معايير أخرى للتقسيم واردة كذلك، فيمكن تقسيم هذه المظاهر على أساس معيار التعـبير في ظـل النظـام الديمقراطي والتعبير في ظل الأنظمة الأخرى غير الديمقراطية.

فالثورة تعني تعبير الرأي العام عن موقفه من الحكم القائم بالرفض، والعمل علـى التغيير الجذري لهذا النظام، فهي مظهر من مظاهر التعبير يقع خـارج دائـرة الحكـم الديمقراطي، وكذلك الشائعات وبقية المظاهر السلبية المذكورة في التقسيم السابق نجـد أنا تقع في ظل النظم غير الديمقراطية من أجل تغيرها وتحويلها إلى نظم ديمقراطية.

أما المظاهر الأخرى وهي الندوات والاجتماعات واستخدام وسائل الإعـلام والمظاهرات والانتخابات فهي صور من صور التعبير التي تعتـرف بـا الـنظم الديمقراطية وترعاها وتوفر لتحقيقها كل الوسائل الممكنة مثل توفير الحماية الأمنية

---

(١) د. سعيد سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص٤٤.

(٢) د. سعيد سراج – المرجع السابق – ص٤٤.

للمظاهرات وتوفير الحماية القانونية لحرية التعبير والتجمع بل إنا من الحقوق التي ترى النظرية أنا لازمة للأفراد في المجتمع الليبرالي وهي تقوم على ما سبق ذكـره من أن الدولة اختيار شعبي وظيفتها المحافظة على الحريـات الفرديـة والحقـوق الطبيعية وحمايتها وأن الشعب هو مصدر السلطات[١].

وهذه الحقوق تتخذ في النظام الليبرالي صورتين متكاملتين:

إحداهما – التمثيل النيابي ويحوي حق الانتخاب وحق الترشيح لدخول البرلمان.

الثانية – حق الاجتماع وإبداء الرأي خارج البرلمان ويشمل الصحافة والاجتماعات السياسية والمظاهرات السلمية التي تقام للمطالبة بأمر معين[٢].

(١) د. محمد بن عبد الله بن إبراهيم الخزعان – الرأي العام دراسة في المفهوم والوظائف - مرجع سابق – ص٦٦.

(٢) د. محمد قطب – مذاهب فكرية – (دار الشروق – بيروت – ١٩٨٧) – ص١٩٣.

المبحث الثاني

تصنيفات الرأي العام

يتطلع الخبراء والباحثون في مجال الرأي العام إلى التعرف دائماً على مختلف أنواعه وتقسيماته، لأن النظر إليه كوحدة جامدة يقود إلى التعميم وإطلاق الأحكام التي تغفل مختلف التفصيلات[١].

حيث إن النظر إليه يتم من أكثر من زاوية تفرض كل منها تصنيفاً يختلف عن التصنيفات الأخرى، ويعود ذلك إلى اختلاف الظروف والمشاكل والقيم الموجودة في المجتمع هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إلى اتجاه الباحث وتخصصه في مجال الرأي العام، فالبعض أكد على الرأي العام الحزبي والطبقي والزراعي والبعض الآخر أشار إلى الرأي العام القائد أو المثقف أو الظاهر والكامن... إلخ[٢]

من هنا يمكن القول بوجود تصنيفات للرأي العام متعددة بتعدد المعايير التي يمكن تقسيمه في ضوئها والتي أشهرها ما يلي[٣]:

---

(١) د. يوسف شعبان لبد – حول الرأي العام – مرجع سابق – ص٢٢.

(٢) د. ليلى العقاد – الرأي العام وقياسه – مرجع سابق – ص١٤٦.

(٣) راجع في هذا الخصوص كلاً من:

- د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري – مطبعة جامعة عين شمس القاهرة ج١ ١٩٧٧ – ص٥٨٤ وما بعدها.

- د. يوسف محمود صبح – الرأي العام وأثره في طريقة وضع الدساتير – مرجع سابق – ص١٠٨ وما بعدها.

- د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتا في مصر – مرجع سابق – ص ٤٧٤.

- د. أحمد بدر: الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة ط ١٩٩٨ – مرجع سابق – ص٧٨.

- الرأي العام من حيث تأثره بالدعاية ووسائلها ينقسم إلى رأي عام مسـيطر أو قائد ورأي عام مثقف أو مستنير وأخيراً رأي عام منقاد.

- الرأي العام من حيث مدى الاستمرار ينقسم إلى: رأي عام دائم ومؤقت ويومي.

- الرأي العام من حيث مثليه ينقسم إلى: رأي الأغلبية والأقلية – الرأي الائتلافي – الساحق.

- الرأي العام من حيث مشاركته في السياسة العامة ينقسم إلى: رأي إيجابي وسلبي.

- الرأي العام من حيث الظهور والعلانية ينقسم إلى: رأي عام ظاهر ورأي عـام كامن.

- الرأي العام من حيث درجة الثبات ينقسم: إلى رأي عام ثابت ورأي عام متغير.

- الرأي العام من حيث درجة الصراحة ينقسم إلى: رأي عام صريح ورأي عام مستتر.

- وأخيراً الرأي من حيث درجة نطاقه ينقسم إلى: رأي عام محلـي أو داخلـي – إقليمي – قومي – عالمي[1].

والآن وبعد أن تعرضنا لأشهر التصنيفات التي تعرض لها الباحثون في مجال الـرأي العام ننتقل لدراسة تصنيفين مهمين للرأي العام نعالج هذين الصنفين في مطلبين نبحث في الأول منها الرأي العام الداخلي وعلاقته المتداخلة مع النظام القانوني للدولـة، وفي الثاني ندرس الرأي العام العالمي فيه وأيضاً علاقته المتميزة مع النظام القانوني للدول على الشكل التالي:

المطلب الأول: الرأي العام الداخلي وعلاقته بالنظام القانوني للدولة.

المطلب الثاني: الرأي العام العالمي وعلاقته بالنظام القانوني للدولة.

---

(١) راجع الفريد سوفي وآخرون – الرأي العام – ترجمة د. كامل عياد – دار دمشق للطباعة والنشر – ١٩٦٢ – ص٢٤.

المطلب الأول

الرأي العام الداخلي وعلاقته بالنظام القانوني للدولة

يعد الرأي العام الداخلي في أحد أهم أبعاده نوعاً من ردود الأفعال أو الجزاءات غير المنظمة الصادرة عن المجتمع تعبيراً عن آرائه ومواقفه من السلطة السياسية الحاكمة.

وفي أحد أوضح أبعاده هو بمثابة نوع من رد الفعل أو الجزاء غير المنظم للتعبير عن فشل السلطة الحاكمة في مواجهة مشاكل المجتمع المرتبطة بكيانه وتحركاته الكلية.

من هنا نرى أن التنظير السياسي لطبيعة العلاقة بين السلطة السياسية والرأي العام يمكن تلخيصها في اتجاهين أساسيين يرى الأول: أن الرأي العام هو الأساس الذي تنطلق منه السلطة السياسية وعليه تقوم كافة مؤسساتها وعلاقاتها وسياستها... في حين يرى الثاني: أن السلطة السياسية هي التي تهيمن على الرأي العام وتخلق اتجاهاته وتكونها وتعيد تشكيل تياراته الأساسية.

لكن قبل البدء بدراسة هذين الاتجاهين لا بد من التطرق لمفهوم السلطة السياسية لتوضيح هذا المفهوم في الرؤية القانونية.

فالسلطة السياسية علاقة تنبثق عن عقد اجتماعي يقوم على انقسام يتطلب نوعاً من التنظيم ليؤدي الوظيفة الاجتماعية التي محورها فرض النظام وضبط عملية الرقابة الاجتماعية، فالسلطة السياسية توجد طالما أن هناك بشراً تخضع أفعالهم وتصرفاتهم لجزاءات محدودة، ولا توجد إلا في مجتمع سياسي يعرف علاقات الرئاسة والتبعية حيث يقوم العنصر الرئاسي بعملية الضبط والرقابة وإصدار الأوامر والإنذارات وتحديد سلوك الاتباع، كما أنها تمثل علاقات شرعية فعدم الامتثال لأوامرها يفرض جزاءات محددة

وهذه أحد وظائف النسق القانوني الذي يساند السلطة الشـرعية ويـدعمها ويـوفر لإجراءاتا المشروعية.

من هنا نلاحظ أن الرأي العام باعتباره الجزاء المعين من الظـاهرة الجماهيريـة في تفاعلها مع السلطة السياسية إزاء المواقف والمشاكل المختلفة التي تثيرها يقودنـا إلى أن هناك عملية تفاعل بين السلطة السياسية الحاكمة والتمع المحكوم – خضوعاً وطاعة أو رفضاً وعصياناً.

لذا في التمعات الحديثة نلاحظ دائماً أن هناك نوعاً من التـوازن الـداخلي بـين السلطة ومعارضيها إلى حد ما، وهذه هي الزاوية التي نراهـا أقـرب إلى الواقعيـة في التحليل السياسي.

أما الآن وبعد أن أوضحنا ولو بإيجاز مفهوم السلطة السياسـية سـنعمد لدراسـة الاتجاهين الرئيسيين لطبيعة العلاقة بين السلطة السياسية والرأي العام في فرعين.

حيث سندرس في الفرع الأول كيفية قيام الرأي العام بتأسيس السلطة السياسية من الناحية العملية عبر قيامه بإنجاز مهام أساسية تعبر عن مستويات تأسيس الرأي العـام للسلطة السياسية ثم سننتقل في الفرع الثاني لبيان أنماط السيطرة والتحكم التي تخضع لها التمعات المعاصرة من قبل السلطات الحاكمة، وذلك كما يلي:

الفرع الأول – الرأي العام هو الأساس الذي تنطلق منه السلطة السياسية.

الفرع الثاني: السلطة السياسية هي التي تيمن على الرأي العام.

الفرع الأول – الرأي العام هو الأساس الذي تنطلق منه السلطة السياسية.

يمارس الرأي العام عملية بناء السلطة التأسيسية أي وضع الدساتير باعتباره صاحب السيادة في الدولة المعاصرة، والذي بدوره يجسد المبدأ القانوني والسياسي القائل بـأن الشعب هو مصدر السلطات جميعاً[1]، وكان من الطبيعي أن تتأثر طرق وضع الدساتير بالتطورات التي مرت بـا الدولة الحديثة وتحديداً بدور الإرادة الشعبية المتصاعد الـذي أخذ يتوسع باستمرار على حساب السلطة المطلقة للحكام والملوك، الأمر الـذي لـه جوانبه المتعددة المتجلية في قضية العلاقة بين السلطة والحرية والشرعية.

ومن هنا نستطيع القول – مع الفقه الدستوري والسياسي – وتأسيساً على الارتباط بين أسلوب وضع الدساتير والمناخ السياسي العام (الظروف السياسية وطبيعـة نظـام الحكم الذي يوضع الدستور في ظله) إن طرق وضع الدساتير المكتوبة تقسم إلى قسمين يظهر في كل منها أدوار ظاهرة الرأي العام على نحو من هذه الأنحاء:

الأول: يشمل الطرق الديمقراطية في صناعة الدساتير ووضعها ويندرج في إطارهـا طريقتان: الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري.

والثاني: يشمل الطرق غير الديمقراطية في صناعة الدساتير ووضـعها ويـندرج في إطارها طريقتان: المنحة من الحاكم إلى الشعب والعقد أو الاتفاق بين القيادة ومثلـي اتجاهات الرأي العام المختلفة.

وتختلف كل طريقة من طرق وضع الدساتير في علاقاتا بالرأي العام، وبالأصح دور الرأي العام أو الإرادة الشعبية في تحقيقها على المستويين النظري والعملي أو الواقعي لذا

---

(١) د. حامد ربيع – أبحاث في النظرية السياسية – دار النهضـة المصـرية - القـاهرة – ١٩٨٧م – ص١٣٠-١٣٢.

سنبدأ بدراسة الطرق غير الديمقراطية في صناعة الدساتير ووضعها لننتقل بعد ذلك إلى دراسة الطرق الديمقراطية أيضاً وذلك على النحو التالي:

أولاً – الطرق غير الديمقراطية في وضع الدساتير وعلاقته بالرأي العام[1]:

أ – طريقة المنحة في وضع الدستور وعلاقتها بالرأي العام:

تقوم طريقة المنحة في بناء السلطة التأسيسية أو وضع الدستور على افتراض نظـري أساسي مفاده تنازل السلطة السياسية، والتي تكون مرتكزة عادة في يد القيادة السياسية – أياً كانت طبيعتها وشكلها وألقابا ملك – رئيس – شيخ – أمـير... إلخ – عـن أجزاء من اختصاصاتا وسلطتها السياسية طواعية واختياراً حيث تخفف من تركزها بين أيديها محاولة إشراك أفراد مجتمعها في الحكم، وذلك في صورة منحة دستور أو قـانون أساسي معبرة وبإرادتا الذاتية المنفردة عن تنازلها عن بعض سلطاتا واختصاصاتا ومنح أفراد شعبها بعض المزايا والحقوق السياسية في إطار هذا الدستور، وذلك يمنح مجتمعها مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية أو تحديد سلطات الحاكم أو توزيـع مراكـز السلطة السياسية... إلخ.

لكن في الحقيقة إن هذا الفرض النظري يثبت ابتعاده عن الواقع فمن خلال استقراء التاريخ أو الرجوع به إلى الوراء وتحليل الظروف التي تقود إلى إصدار الدساتير بـذه الطريقة نجد أن المنحة مجرد مسألة يفصح عنها الإعلان الدستوري الصادر من الحـاكم أو القيادة السياسية مترجمة تعاطفها مع الرأي العام في مجتمعاتا، وحرصه على إشراكه في قضايا الحكم والممارسة السياسية أما في الواقع فإنا تترجم مدى خضوعها لضغوط

---

(١) راجع في هذا الخصوص: - د. يوسف محمود صبح – الرأي العام وأثره في طريقة وضع الدساتير – مرجع سابق – ص١٣٤.

د. محمد حسنين عبد العال – القانون الدستوري – دار النهضـة العربيـة – القـاهرة ١٩٩٢ – ص١٩-٢٦.

الرأي العام بالتنازل عن بعض سلطاتا طواعية قبل أن تفقد شرعيتها حيث إن مبـادرة القيادات إلى منح دساتير لشعوبا تأتي قبل أن يتم فرضها عليهـا إكراهـاً، وبالكليـة فالقيادة السياسية تستبق الأحداث؛ لأنا ترى في تحركاتا اتجاهات الرأي العام مطالبـة بالدستور نذر خطر تلوح بالأفق أو بمعنى آخر أن النهاية من الممكن أن تكون قريبة أو على وشك، لذا فهي تلجأ إلى الاستجابة المسبقة لها قبل أن تلجئها القوى الضاغطة إلى ذلك، وبذا تحافظ هذه القيادات السياسية على هيئة النظام من ناحية وبقائها ذاتا من ناحية أخرى، ومن ثم تبادر إلى حسم الأمر بإرضاء الشعب بالنزول عند إرادته ورأيـه العام وبالتالي فإن وصف الدستور بأنه منحة – تأسيساً وربطاً وفقاً لما سبق – لا يعـبر عن حقيقة أو واقع الحال والظروف التاريخية والموضوعية التي قادت إليه، فلولا الضغوط الحقيقية للرأي العام ما كانت القيادة السياسية المتسلطة لتتنازل طوعاً عـن مزاياهـا ومغانمها فهذا حدث كله استجابة لاتجاهات الرأي العام ولعل هذا هو الرأي الراجح في الفقه السياسي المعاصر[١].

ب – طريقة الاتفاق أو التعاقد وعلاقتها بالرأي العام[٢]:

الافتراض النظري الأساسي بصدد طريقة الاتفـاق أو التعاقـد في بنـاء السـلطة التأسيسية في وضع الدستور هو وجود اتفاق بين القيادة السياسية وممثلي الرأي العام في الأمة حيث يختلف هذا الاتفاق باختلاف السياق السياسـي والاجتمـاعي الـذي تم التوصل إليه في إطاره ويحدد هذا السياق: طبيعة الاتفاق وأهميته ومقدار مساهمة طرفيه

---

(١) راجع في هذا الخصوص – د. سعد عصفور – القانون الدستوري – منشأة المعارف الاسكندرية – ١٩٨٣ – ص٢٩-٣٥.

د. محمد حسين عبد العال – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص١٢٢.

(٢) راجع في هذا الخصوص: د. يوسف محمد صبح – الرأي العام وأثره في طريقة وضـع الدسـاتير – مرجع سابق – ص١٥٥.

في صياغة مضمونه وإرساء مبادئه، ويمكن تصور حالات نظرية ثلاث لطريقة التعاقد أو الاتفاق في بناء الدستور ودور الرأي العام في كل منها:

أ – حدوث ثورة يترتب عليها وجود رأي عام ضاغط يجعل القيـادة السياسـية ترضخ لإرادة الجماهير الشعبية فتوافق على وضع دستور يحقق أهداف الأمـة وآمالهـا وتكون موافقة القيادة السياسية عليه شكلية تظهر في الجانب الشـكلي مـن الوثيقـة الدستورية وبالتالي يكون الدستور في الحقيقة من وضع ممثلي اتجاهات الرأي العـام في الأمة.

ب – خلو منصب الرئاسة – لأي سبب كان – يترتب عليه دعوة البرلمان الحاكم الجديد لكي يشغل المنصب الرئاسي بشرط موافقته على الدستور وإصداره بالشـروط التي وضعها ممثلو الرأي العام هذه الحالة تبدو قريبة من الحالة السابقة الذكر.

جـ - حدوث خلاف بين القيادة السياسية وممثلي الرأي العـام حـول إصـدار الدستور بالشروط التي يفترض إدراجها أو تضمينها هذا الدستور حيث يتم حل هـذا الخلاف بالوصول إلى اتفاق أو حل وسط بين الطرفين. يضمن التعاقـد علـى هـذه الصورة من صور وضع الدستور.

من هنا نرى أن الكثير من الباحثين يرون أن صدور هذا الدستور في شكل عقد أو اتفاق بين الحاكم أو القيادة السياسية من جهة وبين ممثلي الرأي العام في الأمة من جهة أخرى، هو كذلك فقط من الناحية الشكلية أو الرمزية، أما من الناحيـة الحقيقيـة أو الواقعية فإنه يكون أيضاً هنا في هذه الحالة من وضع ممثلي أفراد الأمة أو ممثلي الـرأي بالأصح لأن الحاكم لم يكن موجوداً عند وضع الدستور حيث إنـه في الحالـة الأولى يكون منصب الرئاسة شاغراً، فيقوم ممثلو الرأي العام بوضع الدستور ودعوة الحـاكم للموافقة عليه في الحالة الثانية وإصداره في شكل تعاقد، أما الحالـة الثالثـة فتخـتلط

بالحالتين الأولى والثانية، لذا نرى أن الحقيقة أن الدستور هنا في هذه الحالة وضع مـن قبل ممثلي الرأي العام كما أشرنا سابقاً[١].

ثانياً - الطرق الديمقراطية في وضع الدستور وعلاقتها بالرأي العام:

أ – طريقة الجمعية التأسيسية وعلاقتها بالرأي العام.

تعد هذه الطريقة أكثر قرباً للديمقراطية من السابقتين طـريقتي المنحـة والعقـد أو الاتفاق؛ لأن الافتراض الأساس في هذه الطريقة أن وضع الدستور يتم بواسطة جمعيـة تأسيسية منتخبة يقوم فيها ممثلو الرأي العام المنتخبون بتكوين (الجمعية التأسيسية) التي تكون مهمتها وضع الدستور حيث يتضمن هذا الدستور الفلسفة العامة التي تترجم قيم المجتمع الأساسية وتطلعاته وأهدافه كما يتضمن من القواعد التي تنظم حياته بما في ذلك ممارسة كافة السلطات في المجتمع إذ تكون مهمة الجمعية التأسيسية المنتخبة وضـع الدستور ويصدر عنها باعتبارها ممثلة للشعب الذي يمارس عن طريقها إرادته وقدراته.

لذا يكتمل الدستور بمجرد وضعه بواسطة تلك الجمعية طالما أن الشـعب أعطاهـا توكيلاً بذلك، فلا يتطلب عرض الوثيقة الدستورية على الشعب لاستفتائه فيه بعد ذلك ونتيجة لوضوح فكرة الوكالة أو النيابة عن الشعب فإن النائب في الجمعية التأسيسية – بعد انتخابه – يمثل الرأي العام الذي اختاره ولا يمثل وجهة نظره الخاصة ولا يمثل أيضاً الرأي العام النوعي أو الإقليمي وإنما يمثل الرأي العام في المجتمع كله، فإذا كان لا يعرف مطالبهم ورغباتهم في قضية من القضايا أو في موقف من المواقف فإن عليه أن يرجع إلى دائرته الانتخابية، ويستطلع هذه المطالب أو الرغبات قبل أن يدلي برأيـه وخاصـة إن نموذج الديمقراطية المباشرة تذهب إلى أن نظام تمثيل الرأي العام هو البـديل المناسـب لتقرير الوثيقة الدستورية مباشرة من جميع آراء أعضاء المجتمع، وعلى هذا فإنه ينبغـي وضع قواعد هذا النظام وإجراءاته بحيث يكون الفارق بينه وبين النظام الأخير ضـئيلاً

---

(١) Christeuson & other's: voice of people (London, MC row LTD 1987) p602.

بقدر الإمكان إضافة إلى ما سبق فإن الجمعية التأسيسية إذا كانت قد دعيت لعملـها على أساس المبدأ الديمقراطي فإنه لا يمكنها أن تضع دستوراً غير ديمقراطي لأنا تقضـي بذلك على مصدر سلطتها الذاتية فيغدو الدستور الذي تضعه عديم القيمة[1].

ب - طريقة الاستفتاء الشعبي وعلاقتها بالرأي العام.

تقوم هذه الطريقة على أن هناك لجنة – منتخبة أو معينة – تقوم بتحضير مشـروع الدستور ثم تعرضه على الشعب لاستفتائه لأخذ رأيه فيه، إما موافقة أو رفضاً فإذا وافق الشعب عليه يصبح دستوراً معمولاً به منذ ذلك التاريخ ومن ثم لا يكون لـه قيمـة قانونية قبل طرحه على الشعب وموافقته عليه.

وقد ذهب فريق من الفقهاء إلى أن هذه الطريقة – طريقة الاسـتفتاء الشـعبي – ليست جديدة بل ما هي إلا مجرد تنويع في نطاق معين على طريقة الجمعية التأسيسية.

ولكن جمهور الفقه يرى – ونتفق مع مذهبه – إلى أن هذه الطريقة ليست تنويعـاً لطريقة الجمعية التأسيسية أو مكملاً لها إذ أن الكثير من الدساتير تقوم لجان حكوميـة (غير منتخبة) أو حتى الحاكم بوضعها ثم تعرض هذه الدساتير على الـرأي العـام في استفتاء ومع ذلك فإن هذه الطريقة وفي وضع الدسـاتير تعـد الأقـرب إلى المثاليـة الديمقراطية خاصة حين يكون الشعب واعياً ومدركاً لأهمية الموضوع الذي يستفتى فيه ويكون «مشروع الدستور» هنا قد وضع عبر جمعية تأسيسية منتخبـة تمثـل كافـة اتجاهات الرأي العام في المجتمع، وتكون قد تعرضت لدرجة من درجات النقاش الحـر والمفتوح.

فالرأي العام في هذه الطريقة يشترك مباشرة في وضع الوثيقة الدسـتورية، وتلـك تكون من أقدم الطرق تاريخياً وأقربا إلى الفكرة والقيمة الديمقراطية.

---

(١) د. عبد الرشيد مأمون – الوجيز في المدخل للعلوم القانونية – دار النهضة المصـرية - القـاهرة – ١٩٩١ – ص٣٢.

وهناك رأيان بصدد الجمعية التي تضع الدستور[١]:

حيث يرى الرأي الأول: أنه ما دام سيتم عرض مشروع الدستور على الرأي العام في استفتاء شعبي فلا تم مسألة انتخاب هذه الجمعية.

أما الرأي الثاني: فهو يرى ضرورة انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور.

لكن الذي نراه هنا أن الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي في أعقاب جمعيـة تأسيسـية منتخبة يكون أكثر ديمقراطية من الأخذ به في أعقاب اللجنة الحكومية المعينـة بـل إن الواقع السياسي يدلنا على أن الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي في أعقاب جمعية تأسيسية منتخبة هو الجدير بإسباغ صفة الاستفتاء الشعبي عليه.

في حين أن الدستور الذي تضعه لجنة حكومية معينة فمهما قيل عـن مواصـفاتها ومؤهلاتها القانونية ومقدراتها الفنية على صياغة النصوص وتفهم الاتجاهات الدستورية التي تحيط بها إلا أنها لا تمثل الرأي العام بقدر ما تمثل اتجاهات السلطة التي عينتـها أو اختارتها بل إن كثير من الباحثين ذهبوا إلى تسمية الطريقة الثانية بالاستفتاء التبريـري وليس الشعبي.

حيث إن الدستور الذي تضعه لجنة حكومية معينة أو الحاكم بذاته... فيضمنه مـا يريد من نصوص وأحكام لا يعدو الاستفتاء فيه كما يدلنا السياق على أن يكون مجرد أداة لإضفاء الشرعية على نظام سياسي تسلطي وتكون مساهمة الشعب في الاسـتفتاء مجرد تبرير لوضع دستور ينشئ نظاماً سياسياً تسلطياً.

وينطبق على دستوري ٥٦ و ١٩٧١ في مصر مفهوم الاستفتاء التبريري إذ وضـعا عن طريق لجان حكومية شهدت تدخلاً سياسياً كبيراً من الحاكم في الحالتين واسـتفتي الشعب عليهما بعد ذلك.

---

(١) د. سعد عصفور – القانون الدستوري - مرجع سابق – ص٢١٠.

والخلاصة: إن بناء السلطة التأسيسية أو «وضع الدستور» بناء على اتجاهات الرأي العام يعد الضمان الحقيقي لتحقيق الشرعية للسلطة السياسية لذا يكون عندها الدستور معبراً بحق عن القيمة الديمقراطية[١].

ويظهر التاريخ بوضوح «أنه مهما بلغت درجة دقة القواعد الدستورية في تحديدها لاختصاصات السلطات العامة، فإن قوة الرأي العام ورقابته هي التي تكفل فعلاً احترام هذه السلطات لحدود وظائفها الدستورية وعدم خروجها عليها، وفي نظرة فاحصة إلى الواقع السياسي لحياة أي شعب من الشعوب تظهر بوضوح أن القيمة الحقيقية للقواعد الدستورية لا تتمثل مطلقاً في الضمانات القانونية التي تحفل بها نصوص الدستور بقدر ما تتمثل في رسوخ المبادئ الدستورية في ضمير الشعب وتمسك قوى الرأي العام بها واستعدادها للدفاع والذود بكل الوسائل لحمايتها من عبث الحكام بكل صوره».

فلا يكفي أن يلعب الرأي العام دوراً كبيراً في صنع السلطة التأسيسية أو وضع وصياغة الدستور بل إن رقابة الرأي العام اللاحقة هي القادرة فعلياً على أن تلزم السلطات العامة الحاكمة باحترام قواعد الدستور خوفاً من رد الفعل الشعبي وعلى العكس من ذلك إذا فرط الشعب في حماية قواعد الدستور فقدت قيمتها الواقعية[٢].

بل يذهب بعض الفقهاء الدستوريين والمفكرين السياسيين إلى مدى أبعد في تقدير دور اتجاهات الرأي العام في هذا الصدد حين يقومون ببحث طبيعة عنصر الجزاء في القاعدة القانونية الدستورية إذ الجزاء فيها وفقاً لهؤلاء لا يلزم أن يكون دائماً في صورة قمع مادي توقعه السلطات العامة ولكن له طبيعة خاصة تتمثل في رد الفعل الاجتماعي الذي تحدثه مخالفة القواعد الدستورية.

---

(١) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – دراسة دستورية للاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – كلية الحقوق – ١٩٩٣م. ص١٣١

(٢) د. محمد حسنين عبد العال – القانون الدستوري - مرجع سابق – ص ٢٧-٢٨.

بمعنى آخر إن الرأي العام هو الذي يمنح قواعد القانون الدستوري الجزاء ويضفي عليها الطبيعة القانونية فهو يقوم بمراقبة الحاكم فإذا لم يحترم الدستور كان العصيان السياسي أو الثورة الشعبية هما الجزاء الرادع، فلا ينبغي التقليل من الدور الذي يلعبه الرأي العام في مراقبة السلطات العامة وإلزامها باحترام الدستور لأنه يفوق – في تقديرنا – سائر الجزاءات القانونية الأخرى[١].

الفرع الثاني – السلطة السياسية هي التي تهيمن على الرأي العام[٢]:

تخضع المجتمعات المعاصرة – بدرجات متفاوتة – لأنماط من السيطرة والتحكم من قبل السلطات السياسية المهيمنة، ولعل أحد أهم جوانب هذه الهيمنة تلك التي تدور حول ما له صلة بالوجود المعنوي والحضاري لهذه المجتمعات – سواء تمثل ذلك في النواحي الثقافية أو الاجتماعية أو بتغيرات الرأي العام إزاء مختلف الأحداث والوقائع.

وفي هذا الصدد سنقوم بإيضاح كيفية سيطرة السلطة السياسية الحاكمة على المجتمع المحكوم عبر منطق الهيمنة بجميع مستوياتها ثم ننتقل في المعالجة إلى المستوى الداخلي ونأخذ أداة محددة تقوم السلطة السياسية الحاكمة من خلالها بالهيمنة على الرأي العام ألا وهي الرقابة السياسية وفي الوقت نفسه تسعى قوى المجتمع السياسي لكي تكون لها ذاتيتها وتأثيرها الموازن للسلطة السياسية الحاكمة وذلك من خلال مفهوم آخر وهو مفهوم الرقابة الشعبية ومن هنا سنقسم هذا الفرع على الشكل التالي:

---

(١) د. عبد الرشيد مأمون – الوجيز في المدخل للعلوم القانونية - مرجع سابق – ص٣٢.
حيث يرى الدكتور عبد الرشيد مأمون أن الرأي العام هو الذي يعطي قواعد القانون الدستوري الجزاء وبالتالي يضفي عليها الطبعة القانونية فالرأي العام يقوم بمراقبة الحاكم فإذا شعر أنه لا يحترم الدستور كانت الثورة الشعبية هي الجزاء الرادع.

(٢) راجع في هذا الخصوص: دانييل كاتز وآخرون – الإعلام والرأي العام – مرجع سابق – ص٥٩.

أولاً - سيطرة السلطة السياسية الحاكمة على المجتمع عبر منطق الهيمنة:

تعد الهيمنة على الرأي العام إحدى أهم مستويات عملية تشكيل وصناعة هذا الرأي إذ تتعلق هذه الهيمنة بسيطرة السلطة الحاكمة على نقطة البداية في عملية تشكيل الرأي العام.

وهي مستوى المعرفة المسبقة بأبعاد المشكلة أو القضية التي تثير الرأي العام – وذلك من خلال التحكم في صناعة المعرفة والعمل بصددها ثم يمتد الأمر بعد ذلك لكافة خطوات عملية تبلور الرأي العام وتشكيله.

فالهيمنة يسيطر عليها منطق معين وتدور في فلكه ألا وهو الرقابة السياسية، حيث تقاس قوة السلطة السياسية الحاكمة بمدى هيمنتها على نماذج السلوك والسيطرة الاجتماعية أو على ذلك البعد المتعلق بعملية تكوين القيم وصنع نماذج السلوك الاجتماعي وخلق التفضيلات والتطلعات وبناء الآراء وتغييرها وغير ذلك من الجوانب المعنوية للوجود السياسي.

أي أن معيار قياس قوة الدولة أو ضعفها يتمثل في درجة هيمنتها على نماذج «السيطرة الاجتماعية» والتي تعني التحكم في منح أساسيات الحياة المعيشية لعامة الناس إضافة إلى تكوين قيمهم وتوجيه سلوكهم، فإذا كانت أنماط السيطرة الاجتماعية موحدة وخاضعة للدولة، فإننا نكون بصدد دولة قوية، أما إذا تجزأت وخضعت لقوى ومنظمات مجتمعية متعددة فإننا نواجه حالة دولة ضعيفة في مواجهة مجتمع قوي[١].

من هنا تحاول السلطة السياسية الحاكمة فرض هيمنتها على الجوانب السالفة الذكر ويتوقف ذلك على امتلاكها لأدوات السيطرة والهيمنة ويتم فرض الهيمنة عن طريق

---

(١) راجع في هذا الخصوص: د. سعد الدين إبراهيم – المجتمع والدولة في الوطن العربي – مركز دراسات الوحدة العربية بيروت – ١٩٨٨ – ص١٥.

الرقابة وتعد الأداة القانونية هي الأداة الأولى التي تستخدمها السلطة السياسية الحاكمة في فرض الرقابة على عملية تكوين الرأي العام.

وإن الدولة باعتبارها جهاز الحكومة، وأيضاً الجهاز الخاص بالهيمنة على التمع المدني الذي يشمل البنية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية تفهم من خلال التشريعات التي تصدرها وأساليب القمع ووسائل الاتصال... إلخ وتسيطر السلطة السياسية الحاكمة عبر وسيلتين: القمع والامتناع أي أنا باختصار تكتمل بفعليها السيادة والقيادة، وتقوم بذلك من خلال أجهزتا الأيدلوجية وآلياتا المختلفة، وبالتالي تتحقق لها الهيمنة على التمع المدني كالتالي[١].

هيمنة سياسية: كممارسة الهيمنة في المال البرلماني مما يثير مسألة الفصل بين السلطات وقضية الدستورية.

هيمنة ثقافية: تتضمن الهيمنة على الواقع من تنظيم التعليم (من المدرسة حتى الجامعة) وتنظيمات ثقافية (من المكتبة العامة إلى المتاحف) وتنظيم الإعلام (الصحافة اليومية، نظام اللات... إلخ) وتنظيم الدين حتى إطار الحياة الذي يكونه وتنظيم المدن والهندسة المعمارية... إلخ.

وهكذا فإنه عبر الهيمنة تتحقق عملية السيطرة على قوى الرأي العام الداخلي في التمع المعين وتمتلك السلطة السياسية لكثير من الأدوات التي يمكنها من خلالها ممارسة الهيمنة على التمع الأهلي أو المدني وإعادة تنظيمه وضبطه وتشكيل اتجاهاته ورأيه العام وهي تمارس هذا الأمر من خلال ما يمكن أن تسميه بخ**طاب السلطة**[٢] والذي يشمل

---

(١) هربرت شيلر – الاتصال والهيمنة الثقافية – ترجمة وجيه عبد المسيح – الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة – ١٩٩٣ – ص٢١.

(٢) د. أبو زيان السعدني: في غياب السلطة الفكرية – دار المعارف للطباعة والنشر – تونس ١٩٩٠ – ص٥٥..

مختلف الموضوعات التي قد تحدث أو لا تحدث مستقبلاً وتمارس السلطة السياسية عبره «الخطاب السياسي المعين» هيمنتها على الرأي العام، ويفهم من ذلك أن يكون صادراً عن مؤسسات سلطوية تحدد المتكلم وموضوعه ومناسبته وحجم الحديث نفسه... إلخ.

وهذه ليست تابعة دائماً للسلطة الحاكمة ولكنها موجودة في النسيج التمعي والتمـع المدني بوجه عام ولكنها مدعومة: بالتحريم والجزاءات المادية وبتوزيع وسائل الاتصال.

وثمة أساليب أخرى داخلية تكرس حماية ووقاية خطاب معين وتحصينه من خطابات أخرى موجودة أو مسموح با بأن تكون موجودة – ومن هذه الأساليب[١] الترخيص أو الإجازة والاستناد إلى أقوال أشخاص مهمين أو إلى أقوال مبدع معين أو الاسـتناد إلى نص مقدس أو منزل، ومن ذلك أيضاً تنظيم الخطاب في شكل علم مضبوط علـى مناهج وقضايا محددة وقواعد موضوعه... إلخ وهناك أيضاً ما يسميه البعض البناء الذي يصدر عنه الخطاب، وهو التنظيم الاجتماعي الذي يحميه من خلال تقرير مجموعة مـن الجزاءات فالخطاب الديني يصدر في الكنائس أو المساجد والخطاب التربوي في المدارس والنقاشات السياسية في الأحزاب السياسية والدعاية غالباً في الحملات الانتخابية.

وهكذا تقوم السلطة السياسية الحاكمة[٢] بإعادة إنتاج الهيمنة وصنعها من خـلال أمرين:

الأول: تلقين الإطار الفكري للسلطة المهيمنة – أو مثاليتها السياسية – عبر أدوات من قبيل: العائلات أو المدارس... إلخ وذلك لأعضاء جدد أو لآخـرين سمـح لهـم بالدخول فيها.

---

(١) نبيل سليمان – أيديولوجية السلطة... بحث في الكتاب المدرسي – دار الحوار للنشـر – اللاذقيـة ١٩٨٨ – ص٦٦

(٢) جوران ثوربون – سلطة الأيديولوجية وأيديولوجية السلطة – ترجمة إلياس مرقص – بـيروت دار الوحدة للطباعة والنشر ط١ ١٩٨٢ – ص٢٢.

الثاني: تعليم الأعضاء – أعضاء المستقبل – من الفئات المُهيمن عليهـا – مثاليـة السلطة المهيمنة وفي هذا تلعب السلطة التشريعية والقضائية للدولة والمدعومـة بقـوى القمع دوراً كبيراً.

ومن جهة أخرى نرى أن التكنولوجيا تعد من أكثر الأمور قابلية للتوجه السياسـي والاقتصادي والعسكري، وذلك لمرونتها الهائلة وخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصال ذات الصلة الوثيقة بموضوع – الرأي العام – من حيث برمجتها وتشكيل نظمها وتوزيع خدماتا وتوجيه بحوثها إذ من السهل على السلطة السياسية أن تمارس أساليب المقاطعة المعلوماتية بل والتجويع المعلوماتي والضغط الإعلامي[١].

ومن السهل عليها أيضاً إعادة توزيع الموارد المعلوماتية من مراكز البحوث ومعالجة البيانات وبنوك المعلومات ومحطات التوزيع والبث وفقاً لمتطلبات السوق والسلطة بحكم موقعها على قمة التنظيم الهرمي خاصة في الدول النامية، ويمكن لهـا اسـتغلال نظـم المعلومات لتوجيه دفة الحركة الاجتماعية والسياسية وفقـاً لمـا تفرضـه التوازنـات والضغوط والغايات[٢].

لذا هذا التطور التكنولوجي مكن السلطة المهيمنة مـن السـيطرة علـى التـدفق الاتصالي[٣] بحيث ينساب عمودياً من أعلى الهرم إلى الطبقات الأدنى بأسلوب الشلال، وهذه العملية تتيح لمن يمتلك السلطة في الرقابة والتحكم بعملية تشكيل الـرأي العـام وصناعته، فالسلطات التي تمسك بزمام هذا التطور التكنولـوجي وتحتكـر مفاتيحـه الأساسية لديها إمكانيات كبيرة لكي تمارس – من خلال التحكم والرقابـة – قـدراً

---

(١) جوران ثوربون – سلطة الأيدلوجية وأيدلوجية السلطة – مرجع سابق – ص١١٣.

(٢) د. بدر سليمان العويسي – أثر التطور التكنولوجي على الحريات الشخصية في النظم السياسـية – رسالة دكتوراه جامعة القاهرة – كلية الحقوق ١٩٨٢ – ص٦٧..

(٣) نبيل علي – عصر المعلومات – الكويت المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب – عـالم الفكـر ١٩٩١ – ص٢١٥.

كبيراً من الجهود في عملية تشكيل الرأي العام من خلال التحكم في الخطوات الأساسية التي يتكون منها الرأي العام، ويمكن أن نشير في هذا العدد إلى مثال محدد فقط يتعلـق بالمراقبة الإلكترونية وآثارها على الإدلاء بالرأي فاستخدام المراقبة الإلكترونية الحديثـة سواء كانت بطريقة التنصت أو التسجيل يعد قيداً على حرية الحديث وإعلان الـرأي، وهو الأمر الذي يحطم التوازن بين الحرية الشخصية وتنفيذ القانون طبعاً باستثناء مـا يتعلق باعتبارات العدالة أو بالأمن القومي.

فالتكنولوجيا الالكترونية الحديثة قادرة الآن على اقتحام الحدود الـتي أصـبحت بشكل متزايد ذات مفاهيم متطورة حيث إن المتنصتين قادرون على التقاط الحديث من أماكن مغلقة، وهناك ترسانة من الوسائل الفنية المخصصة للمراقبة تستهدف تسـجيل الأصوات التي تطورت بدرجات مذهلة مما يعرض الحركات خصوصاً إعلان الرأي إلى أضرار بالغة جداً.

ثانياً - عملية الرقابة السياسية على الرأي العام:

بالرغم أن ممارسة عملية الرقابة تحقيقاً لأهداف سياسية أو غيرها قديمة قدم التاريخ إلا أن بلورة مفهوم الرقابة السياسية ارتبط بمفهوم «الدولة القومية»[1] وتحديداً بفكـرة السيادة، حتى أن الرقابة تعد مظهر من مظاهر هذه السيادة وعملاً من أعمالها في أغلب الأحيان حيث إن هذه الرقابة كانت دائماً تستند إلى اعتبارات حماية القيم الأساسـية للمجتمع وحماية النظام العام بأوسع معانيه، لكنها كثيراً ما وظفت واستخدمت كأداة من أدوات تدعيم سيطرة وهيمنة السلطات المستبدة وحرمان الشعوب من حقهـا في الاتصال الحر والحقيقي وحجب الحقائق وتزييف وعي الشعوب بواقعها وتثبيت سلطان

(١) راجع في هذا الخصوص:

Benjamin Ginsber – The Captive public, How opinion promotes state power – New York – Rimehart and Company 1986 p50

الحكام المستبدين، وتعد دلالة قضية «شوماز خاري» ذات مغزى في هذا الصـدد[١]، ومن جانب آخر تعد الرقابة السياسية مسلكاً رئيساً لتشكيل الرأي العام وصناعته فهي بداية «رقابة»، لأنا تعني التقييم والحكم على الوضع القائم بالصلاحية أو الفساد وثانياً تعني عملية الضبط لأداة الحكومة وللسلطة الممارسة للعمل السياسي.

- هذا وتثير عملية الرقابة السياسية القضية المحورية[٢] في دراسة الظاهرة السياسـية ألا وهي علاقة السلطة بالحرية وحدود تلك الأخيرة ولكن التساؤل يثور حول مـدى هذه الضوابط ومقدارها وطبيعة الحدود التي تحكم عملية التعبير عـن الـرأي العـام بمظاهرها المختلفة حيث إن عملية التعبير هذه أياً كانت الصورة التي تبرز فيها: إذاعـة نشر وطباعة أو توزيع تخضع لعدد من الضوابط والقيود، وتسهم بدورها في تشـكيل الرأي وصناعته، ونعني هنا إظهار عملية التعبير عن الرأي العام في الصورة أو الشـكل المعين الذي تريده السلطة السياسية الحاكمة وأحياناً تزداد هذه القيـود والضـوابط، ويصل الأمر إلى درجة مصادرة مظاهر التعبير عن الرأي العـام المختلفـة، ومنعهـا وتجريمها، ويختلف الأمر طبقاً لطبيعة السلطة السياسية الحاكمة وسوف نتناول النوعين الأساسيين من الرقابة فيما يلي:

---

(١) د. محسن خضر – حق المواطن العربي في الاتصال – دلالة شوما خازي – مجلة الفكر العـربي – عدد خريف ١٩٩٣م – ص ٣٥-٤٤، تتلخص دلالة شوماز خاري في الفقرة التالية «كان ذلك في أواسط الثمانينات عندما انمك قارئ نشرة الأخبار في التلفزيون النيجيري واسمه شوماز خـاري في قراءة فقرات النشرة الرئيسية كان واضحاً على وجهه في تلك الليلة علامات الضجر والتأفف فقـد كان يشم رائحة الأكاذيب تقفز من أوراق النشرة لا سيما تلك المتعلقة بأخبار الرئيس ولم يتمالك نفسه أن يمضي أبعد في التمثيل على المشاهدين وحجب الحقائق عنهم فألقى بأوراقه في الهواء وأمام الكاميرات الحية وغادر مقعده وبعد صحوة الضمير المفاجئ أصابته لم يعرف أحد بعد ذلـك مـاذا حدث له ولا إلى أين ذهب...؟».

(٢) John Phelan – Communications Control: Readiny in the Motives and Structures of Censorship. New York Sheed and ward 1989 p.12

المستوى الأول: الرقابة الرسمية والرأي العام:

تتمثل الرقابة الرسمية بعمليات الضبط التي تقوم بها السلطة السياسية الحاكمة لتعبيرات الرأي العام المتمعة إزاء موضوع محدد لكي تتطابق مع المشروعية القانونية في المتمع المقصود فهي إذن تثير موضوع ضوابط الرأي العام – والتحكم فيه منذ لحظة تكوينه الأولى «مرحلة إدراك وجود مشكلة الرأي العام».

حيث يمكن القول على المستويين الفردي والجماعي – إن حرية الاعتناق للآراء والأفكار والمذاهب مصونة «إذ حرية الاعتقاد لصيقة بجوهر الإرادة الإنسانية» لذلك نجد أن كل المواثيق تقريباً تقرر حرية الاعتقاد والاعتناق للآراء - على المستوى الفردي والجماعي – مهما كانت درجة مخالفتها للمألوف طالما ظلت مجرد اعتقادات في الصدور لم يتم التعبير عنها.

أما قضية حرية التعبير – بأي صورة كانت – والتي تسهم بعملية تشكيل الرأي العام وصناعته فلا يتصور أن تكون مطلقة من غير حدود القانون أو من اسهداف الصالح الاجتماعي العام أو ما يسميه البعض «الوظيفة الاجتماعية لحرية التعبير» إذ هي **ضوابط** وقواعد حاكمة للاختلاف، ولا يمكن أن يظن أو تكون بذاتا مصادرة على الحق في التعبير أو حجراً عليه والقاعدة أنه «لا حق بدون تنظيم ولا تنظيم بغير توخي الوظيفة الاجتماعية للحق أو الحرية»[١] وبالتالي فثمة مستويان من الضوابط أولهما: على مستوى القضايا العامة وثانيهما على مستوى القضايا الخاصة ذات الطابع الفني المتخصص وكلاهما يقومان بتشكيل ظاهرة الرأي العام وصناعتها:

الحالة الأولى: الرقابة وضوابط التعبير عن القضايا العامة المشكلة للرأي العام.

---

(١) د. محي الدين عبد الحليم – الإعلام الديني وأثره على الرأي العام – دراسة ميدانية في الريف – رسالة دكتوراه (غير منشورة) – جامعة القاهرة – كلية الإعلام ١٩٧٨ – ص٤٥-٤٨.

حيث تعد الرقابة الرسمية في هذا الصدد هي المسلك الذي يتم من خلاله تشـكيل الرأي العام إزاء الأحداث من خلال المنع والحظر وبالتالي التحريم والتجريم وتعد ممارسة الرقابة الرسمية في هذا الصدد من أهم مسالك السلطة السياسية في تشكيل الرأي العام.

حيث تتضمن هذه الرقابة افتراضاً[١] أن السلطة السياسية الحاكمة ربما تعرف أكثر من أي طرف آخر كما أنا تتحمل المسؤليات بالنسبة لإلتزاماتا وتتولى الحفاظ علـى نفسها في مواقع الحكم والسيطرة والهيمنة، وتمنع أية سلطات أخرى بديلة من أن تقوى أو تنمو حتى لا تنازعها مستقبلاً، وبالتالي فهي تعمل على حجب أفكار معينة بمعنى أنا تنظيم سلبي للأفكار من أجل كبح جماح برامج معينة كي لا تتكون أو تتبلور مواقـع منافسة جديدة للسلطة ويمكن تقسيم أشكال الرقابة الرسمية وفقاً لبعض الأسس والمعايير المهمة على النحو التالي:

- من حيث الصلة بالسلطة السياسية الحاكمة هناك نوعان أساسيان:

١ – الرقابة الحكومية:

وهي تلك التي تتم غالباً من خلال أدوات السلطة السياسية الحاكمة وعبر مؤسساتا الحكومية، وهي مكون أساسي من مكونات الهيمنة وعادة ما يضرب المثل بالقانون – بمعناه الواسع الذي يشمل التشريع والعرف الملزم – باعتباره الأداة الرئيسية التي يمارس من خلالها هذا النوع من الرقابة في بعدها الرادع أو الجزائي بكل ما يترتب عليه.

٢ – الرقابة غير الحكومية:

وهي تلك التي يمارسها المجتمع المحكوم على السلطة الحاكمة عن طريق تعبيرات رأيه العام أو عن طريق مؤسسات المجتمع والأمة، فالرأي العام هو بمثابة الجزاء غير المـنظم

---

(١) Elizabeth And gsch – Communication in every day use, New York, Holt Rinehart and Winston Co, 1998, p124.
Marina Stagh, the limits of Freedom of speed (stock holm, stockbbm oriental studies)…. 1993 p. 62

للسلطة الحاكمة حين تنحرف أو تخطئ في ممارستها إضافة لذلك يقوم الرأي العام بدور الرقيب على الأفعال والسلوكيات على المستويين الجزئي والكلي والعمل على تحقيـق الأنساق بين الأجهزة والمؤسسات والأطر الحاكمة لأعمالها ولممارساتا.

ويمكننا أن نتصور مستويات متنوعة للرقابة في هذا الإطار تبدأ من أن يكون الفـرد رقيباً على نفسه (وهو ما يسميه البعض رقابة ذاتية) وتتدرج لتشمل الرقابة في المنزل في صورة غير محدودة من الأوامر والنواهي تتناول كافة المظاهر التعبيرية والسلوكية كمـا تندرج هذه الرقابة في جماعات الرفاق والأصحاب... كما يعتبر التدريس شكلاً مـن أشكال الرقابة ويعتبر أيضاً – الوعظ والإرشاد والنصح – نوعاً من الرقابة وغالباً مـا تلجأ الرقابة الشعبية إلى الإقناع الواضح أو الخفي تبعاً للمواقف المثارة وللرقابة الشعبية الكثير من الصور والأشكال سوف نتناولها فيما بعد:

- من حيث الصلة بالموضوع تنقسم إلى نوعين[1]:

١ – الرقابة المانعة: وهي أبسط أشكال الرقابة وأكثرها بدائية في الوقت ذاته وهي تتحقق عبر السيطرة على قنوات تشكيل الرأي العام، فمثلاً تمارس على الصحافة مـن خلال إعطاء أو منع «إذن الصدور» والتفتيش «وحجب الموضـوعات» أو «حظـر النشر» والتدخل بالحذف أو الإضافة في المقالات وهذا النوع من الرقابة بكل أشـكاله السابقة تتم ممارسته من المنبع وقد ينظم القانون هذا الأمر لفترة محدودة وغالباً ما تلعب الاعتبارات السياسية الدور الأكبر فيه.

٢ – الرقابة اللاحقة أو الجزائية والرادعة: وهذا النوع من الرقابة تتم ممارسته لاحقاً وحين يكون النوع الأول من الرقابة فعالاً لا نحتاج إلى النوع الثاني وبالتالي فإن وجوده يرتبط بعدم وجود الأول أو فعاليته وتتنوع أشكال هذه الرقابـة مـن «التحـذيرات

---

(١) برتدرا ندراس: السلطة والفرد – ترجمة لطيفة عاشور – (الهيئة المصرية العامة للكتاب القـاهرة – ١٩٩٤) – ص١٤٤.

اللفظية» إلى «استعمال أشكال العقاب المعتادة» مثل: منع النشر والغرامات والحبس... إلخ وغالباً ما يقوم الأفراد الذين يخشون التعرض لجزاءات الرقابة بنوع من الرقابة الذاتية فلا يقول اعتمدت أو يكتب الكاتب كل ما يعرفه عن الموضوع... أي أنـه يحتجـز الوقائع ذات الإنعكاسات السلبية عليه وعلى حريته على نحو ذلك.

وهكذا يمكن القول إن الرقابة هي مجموعة العمليات والأنشطة السلبية التي يتكـون ويتشكل منها الرأي العام وتتضمن تلاعباً بالوقائع والأحداث من خلال «المنع أو الحظر أو التحريم أو التجريم».

ومن هنا نلاحظ أن الرقابة الرسمية تمارس تأثيرها على كافة مراحل تشكيل الـرأي العام وكافة مسالكه وأساليبه ومن الأمثلة على ذلك:

١ – الرقابة على حرية الكلام والتعبير عن الرأي الفردي والعام:

يظهر محتوى الرقابة على حرية التعبير عن الرأي – سواء أكان شفوياً أو مكتوباً – في منع أفكار ومعلومات معينة من الوصول إلى قوى الرأي العام وغالباً ما يتم اللجـوء إلى العقوبة كوسيلة لفرض هذه الرقابة، ولما كان كل من المنع والعقوبة إجراء سلبي[١] فإن الرأي العام يخضع للعنصر السلبي مرتين وهذا النوع من الرقابة قد يمارسـه أيضـا المجتمع المحكوم (رقابة غير رسمية) من خلال مراكز السلطة المنتشرة فيه وذلك بالنسـبة لبعض الأفراد الذين يخرجون عن الحد الأدنى الذي تعارف عليه المجتمع والـذي يمثـل ثوابته ونظامه القيمي العام، وقد يصل الأمر إلى أن يقاطع هؤلاء الأفراد وينبذون مـن صفوف المجتمع.

(١) برتدرا ندراس - السلطة والفرد (ترجمة د. لطيفة عاشور) – مرجع سابق - ص١٤٤.

وهذا النوع من الرقابة غالباً ما تمارسه السلطة السياسية الحاكمة على المجتمع أو على فئات معينة منه وذلك عن[١] طريق استراق السمع والتنصت عبر وسائل متعددة متطورة تختلف من مجتمع لآخر ومن زمن لآخر فهي تشمل:

– رقابة التعبيرات العادية التي تمثل آراء قوى الرأي العام خاصة إذا ما عبر عنها «قادة الرأي» في المجتمع المعين، وتتم هذه الطريقة بوسائل متعددة بداية من الأداة التشريعية التي تحدد ما يجوز وما لا يجوز الحديث فيه من الموضوعات ووضع الجزاءات المناسبة لهذا الأمر انتهاء بالتدخل الإداري الرسمي الفج لمنع هذه الآراء من الوصول إلى جمهور الرأي العام.

– رقابة الأحاديث العامة والخطب التي يلقيها الأفراد خاصة في تجمعات عامة مدنية أو دينية بالإضافة إلى رقابة التصريحات التي يلقيها قادة الرأي العام تعبيراً عن مواقف قوى اجتماعية وسياسة معينة.

- رقابة المناقشات والحوارات العامة التي تدور حول موضوعات معينة والتي توجهها السلطة السياسية الحاكمة في النهاية بما يخدم غاياتا الأساسية وهذا النوع من الرقابة على درجة كبيرة من الأهمية لأن هذه المرحلة هي مرحلة ما قبل تبلور الرأي العام.

– رقابة مناقشات أعضاء البرلمانات والتي غالباً ما تنظم لوائحها كيفية التعبير باعتبارها حقاً قانونياً من خلال اللائحة الداخلية والتي تتيح في الغالب مجالاً واسعاً للانتقاد باعتبار النائب يمارس إدارة نيابة عن الرأي العام وبتوكيل منه، ولكنها في الوقت ذاته تتضمن ضوابط وقيوداً تنظيمية لكي تمنع الأعضاء من أن يصلوا في حمية النقاش إلى درجة تثيرهم فتتطور الأمور إلى ما لا يحمد عقباه كما تشهدها برلمانات كثير من الدول في منطقتنا وغيرها.

---

(١) د. حسن الحسن – الإعلام والدولة – الطابع صادر – بيروت - ط٢ ١٩٦٥م.

ويلاحظ وجود اختلاف في سياسات السلطات السياسية الحاكمة إزاء هذه الصورة من صور الرقابة، فالأنماط الشمولية والتسلطية ترى في الرقابة الوسيلة القليلة التكاليف لحماية مواقفها السياسية وتوجهاتا وضمان بقائها في مواقع السيادة والسيطرة والتحكم كما أن هذه الأنظمة تتجاهل ردود الفعل الطبيعية ضد الرقابة، أما الأنماط الديمقراطية والتعددية فإنا تكفل حق الكلام وحرية التعبير عن الرأي العام، وتسمح بإطلاق حرية الانقياد إلا في حالات الدعوة إلى قلب نظام الحكم بالقوة المسلحة أو التحريض على ثوابت المجتمع الأساسية والتي يحددها التشريع ويحميها القضاء[١].

٢ – الرقابة على حرية الكتابة والنشر (المطبوعات):

تسهم المطبوعات – بشكل عام – في تشكيل الرأي العام خاصة لأولئك الذين يقرؤونا وتتنوع وتتطور مع درجة التطور التكنولوجي في: صحف، ومجلات، كتب، أشرطة، فيديو، نظم معلومات... إلخ، وسوف نتناول بعضها بإيجاز:

- الرقابة على الصحف والمجلات والنشرات:

يوجد وفقاً للأشكال السابقة للرقابة السياسية أكثر من جهة تمارس هذا النوع من الرقابة لكنها تتراجع في الوقت الحالي ولعل من أهمها[٢]:

* الرقابة التشريعية: حيث إن هناك التشريعات والتي تنظم عمل الصحافة منذ بداية تراخيص الإصدار مروراً بالرقابة على مضمون ما يتم نشره من خلال وضع النصوص

---

(١) د. زهير الأعرجي – الرأي العام الإسلامي وقوى التحريك – دار المعارف للمطبوعات – بيروت – ط١ – ١٩٨٢- ص١٥٣.

(٢) راجع في هذا الخصوص:

- Adnan Amaney: Government Contrrol of The Press in the united Arab Republic, Jaurnalism Quatery vol, 49-no2 1975, p342.
- John Suther land – Censorship in Britains 1960-82 (Junction Book – London 1982) p63.

القانونية التي تمنع أو تجرم نشر أخبار أو تعليقات أو صور معينة وتختلف التشـريعات باختلاف طبيعة الأنظمة السياسية الحاكمة والفلسفات التي تقوم عليها.

وهناك أنواع أخرى من أشكال الرقابة شبه الرسمية تفرضها التشريعات الداخلية التي تنظم أوضاع العاملين في هذا المال مثل قوانين النقابات ولوائحها ومواثيـق الشـرف الصحفية والتي لا ترتفع في درجة إلزاميتها - وفي الجزاء الذي يتعرض له من يخالفها - إلى مرتبة التشريعات والقوانين بالمعنى الذي تصفه الهيئة التشريعية ولكن إلزامها أدبي... وتكاد – بعد ترسخها – أن تدخل في باب العرف الملزم.

* الرقابة الداخلية أو الذاتية: وهي تلك التي تقوم با الصحافة مثلاً مـن داخلـها وذلك إما تأثراً بمن له ملكية هذه الصحافة أو بمن يتولى تعيين المناصب الأساسية الـتي تديرها...، ويرى البعض أن الصحافة تعترض على خضوعها للرقابـة في حـين أنـا تستخدمها بحرية على حساب قرائها وكتابا...، فهي تمارس الرقابة على المـواد الـتي تقدم إليها للنشر ولكنها تعارض في وضع المواد التي تنشرها تحت الرقابة... ومن خلال الإعلانات والأحداث المثيرة والفضائح[١].

وأياً ما كان الأمر فإن للمفارقة قد يسهم الرأي العام في استمرارية ظاهرة الرقابة إذ أن هناك نوعيات من القراء يصرون على قراءة صحيفة تعرض الأنباء من جانب واحد، ربما لأنهم يحبون أن يسمعوا ذلك النوع من الأخبار التي تتوافق مع مصالحهم وآرائهـم فيدفعونهم باستمرار إلى أن تمارس الرقابة التلقائية بالحذف والمنع أيضاً من خلال إمداد الرأي العام بما يريد المنتمون للأحزاب نشره وإذاعته وليس بالحقيقة الخالصة الناصعة.

---

(١) ولان ديغز وآخرون – وسائل الإعلام والمتمع الحديث – القاهرة – دائرة المعرفة – دون تـاريخ ص٢٠ – وقارن أيضاً فرنسيس بال: وسائل الإعلام والدول المتطورة – ترجمة حسين العـودات – الرباط – المنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة د.ت. ص١٠٥

– الرقابة على الكتب والمطبوعات الدورية:

يمكن للسلطة السياسية الحاكمة – أو أية سلطة أخرى بديلة – في ممارستها لهـذه النوعية من الرقابة أن تمنع طبع كتاب ما أو دورية معينة، ويمكن أن تصادره قبل توزيعه وبعد طباعته ويمكن أن تجمعه من الأسواق والمكتبات إذا تم توزيعه لأي سـبب مـن الأسباب كما أنا يمكن أن توصي بذلك من وراء ستار فيمتنع القـائمون علـى أي مستوى من هذه المستويات من القيام بمهام الطباعة والنشر والتوزيع وإن الذي يمـارس هذا النوع من الرقابة هو الناشر أو الموزع في الأحوال العادية وتقاس درجـة تطـور السلطات السياسية الحاكمة في علاقاتا بالرأي العام ومن هذا المنظور بناء على تقليص حجم ونوعية هذا النوع من الرقابة[1].

- الرقابة على حرية إنتاج الأفلام والمسرحيات وعرضها والفنون العامة:

وتعد من أهم الأمور التي تثير موضوع الرقابة في وقتنا هذا والذي بـدوره يشـهد انقساماً حاداً في الرأي العام إذ من المفترض أن الفنون العامة – بكافة أشكالها وأنواعها – تقوم على المشاعر الإنسانية الراقية والمعالجة الواقعية في عرض عيـوب ومشـاكل التمعات وتقديم الحلول لها في قالب فني إلا أنا في معظم التمعات وخصوصاً النامية منها من الممكن أن تلاقي استجابة وانتشاراً أكبر حينما تزيف الواقع وتضخم السلبيات وتتناول القضايا المثيرة بشكل عام وعند هذه النقطة تنشأ الرقابة والحاجة إليها حفاظـاً على أوضاع التمع وقيمه وتقاليده وباختصار على النظام العام إلا أنه مـن الصـعوبة بمكان صياغة مقاييس موضوعية، والأكثر صعوبة أن توضع هـذه المقـاييس موضـع التطبيق وقد شهد هذا الميدان من ميادين الرقابة انقسامات كبيرة في الرأي وذلك نتيجة

(١) د. بسام ضوا – قوة الإعلام، الفرد المقنع، مجلة الفكر العربي – عدد خريـف ١٩٩٣م – ص٢-٣٣.

تأثيره البالغ في عملية تشكيل الرأي العام في كافة التمعـات وبالـذات التمعـات النامية[١].

أما بالنسبة للمسرح فإنه يقوم على قدر أكبر من الحرية في التعامـل مـع القـيم والتقاليد – مقارنة بأفلام التلفاز والسينما – لأن للمسرح تاريخاً طويلاً مع الرقابـة لا داعي للدخول في تفاصيلها ولعل أكبر رقابة يمكن أن يواجهها المسرح تحديداً هي رقابة الرأي العام أو الجمهور الذي قد يحضر أو يمتنع عن حضور المسرحية.

الحالة الثانية: ضوابط التعبير عن الرأي المتخصص أو الفـني إزاء دوره في تشـكيل الرأي العام:

ذكرنا سابقاً أن عملية التعبير عن القضايا التي تشكل الرأي العام تحكمها مجموعـة من الضوابط القانونية والسياسية المعينة وفي القضايا المتخصصة ذات الصلة بالرأي العام أو تسهم في عملية تشكيله فهناك بالإضافة إلى ذلك عامل ضـابط إضـافي والمعيـار الضابط في هذا الصدد هو مدى «الانحراف عن السلوك الفني والمهني المألوف لواحـد من أوساط رجال المهنة علماً ودراية ويقظة وعناية أي أنه يقوم بالانحراف عن ذلـك السلوك المعياري وهو الأمر الذي يرتب المسؤولية قانوناً».

فالمتخصص حال إبدائه رأياً عاماً في قضية تتعلق بمجال تخصصه في وسط تحقق فيه صفة العام أي العلانية والعمومية – سواء استخدم وسائط الاتصال الجماهيري أم لا – يجب عليه أن يلتزم بذا الضابط والحكمـة في هـذا الأمـر أن الألقـاب العلميـة والتخصصات لها وزنا يضاف إلى ذلك السمعة ومقدار تأثيرها، فالمتخصص لا يتصور خروجه عن الأصول المستقرة الكلية لتخصصه العلمي إلا وفق أحد الفروض الثلاثـة التالية:

---

(١) د. حامد عبد الماجد – الوظيفة العقيدية – (الدار الإسلامية للتوزيع والنشر - القاهرة – ١٩٩٣) مرجع سابق – ص١٨-٢٣.

الأول: أن يكون نتيجة جهل وعدم معرفة مما يجعله في ممارسته لمهنته مرتكباً لخطـأ مهني جسيم ويترتب على ذلك في نطاق ممارسته حرية التعبير إسقاط لرأيـه لخروجـه على أهم الضوابط المنهجية لممارسة حرية التعبير[١].

الثاني: أن يكون على علم بالأصول – مع رفضه التسليم بصحتها مطلقاً أو جزئيـاً وهنا فالرأي علمي جديد – يقدم له صاحبه من الأدلة والحجج ما يعد تشكيكاً فيمـا هو قائم وسائد وهو أمر مشروع وإلا عد حجراً على حرية البحث العلمي – لا على حرية التعبير – وهو أمر يلزم الحفاظ عليه لتقدم المجتمع.

ولكن الخطأ يكون في نوعية وطبيعة الجمهور الذي يتم تعريضه لهذا الاجتـهاد إن صح التعبير فالفكر العلمي الجديد الذي يأتي خلافاً لما هو مستقر من قواعد العلم يجب أن يظل في إطار الجماعة العلمية وفي إطار الدراسات المتخصصة ومناهج البحث العلمي والدراسات النقدية حتى يحوز في ذاته قدراً من القبول والتعيين العلمي بعد ذلك يمكـن عرضه كرأي عام، أو بمعنى آخر عرضه على الرأي العام وتشكيله وصناعته من خلاله.

الثالث: أن يكون مع العلم بالأصول والتسليم بصحتها ومع ذلك يتم الخروج عليها معاندة أو مكابرة ورغبة في الشهرة وهذه الصورة هي غاية الانحراف في إعلان الـرأي إذ لا يستقيم الخروج على تلك الأصول العلمية المستقرة والتسـليم بصـحتها مـع استهداف الصالح الاجتماعي العام[٢].

المستوى الثاني: الرقابة الشعبية والرأي العام:

تعتبر ظاهرة الرقابة الشعبية هي المنطق الثاني الذي يعبر عـن فاعليـة المجتمـع إزاء ممارسات السلطة السياسية الحاكمة وتنبع هذه الظاهرة من المجتمع السياسي في كلياتـه

---

(١) راجع في هذا الصدد علي الجرف – معايير تقييم إعلان الرأي الفني المتخصص والتعبير عنه «الحيـاة اللبنانية» ١٩٩٤/١/٢٥م – ص٧.

- الفريد سوفي وآخرون – الرأي العام – ترجمة د: كمال عياد – مرجع سابق – ص١٢ وما بعدها.

(٢) د. علي الجرف: معايير إعلان الرأي الفني – مرجع سابق – ص٧.

بحيث يصبح المواطن العادي هو الحكم النهائي في حماية المجتمع الذي ينتمي إليه بما يتضمنه من حريات فردية وقيم سياسية[١]، فهي التعبير عن أدوار الرأي العام في تقييم السلطة السياسية الحاكمة، وهي رقابة؛ لأنها تعني عملية الحكم والتقييم، وهي شعبية لأنها تنبع من المواطن العادي في توجهه نحو السلطة والسياسية الحاكمة.

- التمييز بين الإرادة الشعبية والرأي العام:

تثير مسألة الرقابة الشعبية في علاقتها بالسلطة السياسية من جانب آخر ضرورة التفرقة بين الإرادة الشعبية والرأي العام حيث يعبر كل منهما عن مرحلة مستقلة من مراحل التفاعل السياسي، الأولى تدور حول العملية الإداركية في حين تعني الثانية عملية التعبير عن الرأي العام ثم يأتي الانتقال من السلوك القولي إلى السلوك الفعلي أو من الرأي إلى القرار، فالإرادة الشعبية تعني الانتقال من القرار إلى السلوك الفعلي، وليست مجرد التعبير عن الرأي، حتى ولو كان جماعياً، وهكذا نستطيع أن نميز ملامح معينة تسمح بالتفرقة بين الرأي العام والإرادة الشعبية[٢].

- ملامح التفرقة بين الإرادة الشعبية والرأي العام:

تتفق مصادر كليهما في الكثير من العناصر: «الإدراك، نظام القيم والاهتمام» ورغم ذلك فإن العناصر التي يتكون منها الرأي العام تختلف عن العناصر التي تتكون منها الإرادة الشعبية:

فالرأي العام هو خلاصة مجموعة من العناصر غير المتجانسة والمتشابكة أما الإرادة العامة فتتضمن العناصر نفسها مع التوحيد بين مقوماتا بحيث نستطيع الانتقال من حيز الرأي إلى الممارسة وأن تغمس نفسها في إرادة واحدة وفي تجانس حركي معين[٣].

---

(١) د. حامد ربيع – أبحاث في النظرية السياسية – مرجع سابق – ص١٠٥-١١٣.

(٢) د. حامد ربيع – أبحاث في النظرية السياسية – مرجع سابق – ص١٣٣.

(٣) راجع في هذا الموضوع: د. حامد عبد الماجد – الوظيفة العقدية – مرجع سابق – القاهرة ١٩٩٣ – ص٣١٧.

- هذا ويختلف موضوع كل منهما أيضاً فيما يلي: فالرأي العام يدور حول مشاكل تمت صياغتها بشكل عام بحيث تكاد تكون غير شخصية، أما الإرادة الشعبية فتعني الانتقال من حيز التجريد والعمومية إلى التخصيص والجزئية فهي ليست مناقشة وإنما حركة تتعدد مستوياتها، فهي قد تقف إما عند حد الإعلان عن الاستياء العام أو قد ترتفع إلى مستويات الحركة والثورة بما في ذلك من تحطيم للنظام القائم، ولكنها تفترض دائماً تخصيصاً لموضوع المناقشة وفيضاناً للحركة من مجرد المفاهيم العامة والتفضيلات السطحية إلى حيز الفيضان الإيجابي، بعبارة أخرى إن هناك عمقاً معيناً للإرادة الشعبية إذا ما قورنت بالرأي العام.

- ومن جهة أخرى تعد الرقابة الشعبية هي الدعامة الحقيقية للرقابة السياسية ولكن مشكلتها ليست في الاعتراف بوجودها أو بضمان فعاليتها وإنما في تنظيمها، ذلك أن المجتمع المعاصر لم يعد يتصور إمكانية حدوث الثورة الشعبية ضد السلطة السياسية الحاكمة التي تحتكر القدرة الحقيقية على القهر والعنف، ولم يعد بإمكان المواطن أيضاً الحصول على الأدوات المادية القابلة للاستخدام بفاعلية ومن هنا تنبع الحقائق التالية:

أولاً – الرقابة الشعبية بطبيعتها رقابة غير منظمة، أي أنها تمثل نوعاً من الجزاء غير المنظم في مواجهة السلطة السياسية الحاكمة.

ثانياً – تعد الرقابة الشعبية نوعاً من المخاطرة في مواجهة من يملك واقعياً أدوات العنف والقهر والسيطرة، فهي تمثل نوعاً من المقدرة المعنوية على رفع راية العصيان والمخاطرة حيث لا أداة ولا وسيلة متاحة سوى هذه المغامرة[1].

(١) د. حامد ربيع – أبحاث في النظرية السياسية – مرجع سابق – ص١٣٣.

المطلب الثاني

الرأي العام العالمي وعلاقته بالنظام القانوني للدول

سنقوم في هذا المبحث بدراسة الرأي العام العالمي منطلقين بداية من فهـم تاريخـه والأحداث الهامة التي كان لها أبلغ الأثر في هذا الرأي وتطوره وآلية التعبير عنه متطرقين إلى صوره وشروط تحقيقه والخوض في مستقبل هذا الرأي وربط هذا كلـه بالنظـام القانوني للدول الذي يدور الرأي العام في فلكه على الشكل التالي:

الفرع الأول: نشأة الرأي العام العالمي وتطوره وآلية التعبير عنه.

الفرع الثاني: صور الرأي العام وشروطه وعلاقته بالنظام القانوني للدول.

الفرع الأول: قراءة في الرأي العام العالمي:

أولاً – نشأة الرأي العام العالمي وتطوره:

بدأ الإنسان مسيرته في هذا العالم وحيداً ثم دفعت به ضرورات الحياة ومقتضياتا إلى أن يأتلف في جماعة بدائية والتي بدورها هذه الجماعة تحولت إلى جماعات متفرقـة لم يكن بوسعها أن تأتلف أو تختلف إلا في حدود النطاقات التي تيئ سبيل البقاء للأنسب كما يقول الآخذون بنظرية التطور، ولم تكن هناك وسيلة للاتصال من خلال رمـوز اللغة والتي بدأت بسيطة ومباشرة والتي قدر لها بعد ذلك أن تسـتحيل إلى أداة تـؤثر التأثير كله في حياة الإنسان وعلى كل مستويات حسه ووعيه وكل ما يتصل بوسـائل عيشه وفكره وقد أوفى القرآن الكريم على غاية في الدلالة البالغة التي تنطوي عليها الآية الكريمة التي تجمل ما نحاول التعبير عنه بـذه السـطور: ﴿ يَـٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَـٰكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَىٰ وَجَعَلْنَـٰكُمْ شُعُوبًا وَقَبَآئِلَ لِتَعَارَفُوٓاْ ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ ٱللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴾[1].

---

(١) سورة الحجرات، الآية ١٣.

فالمتأمل لمعاني هذه الآية الكريمة يستطيع أن يرى كيف بدأ الإنسان وحيداً وانتقاله إلى حياة الجماعة والعبرة التي ينطوي عليه هذا الانتقال من اتصال الناس لتجد الحياة أسبابا وتسعى إلى مقاصدها وما يترتب على ذلك من حسن إدارة لهذه الحياة حيث استطاع ذلك الإنسان أن يستلهم المثل العليا والتي بدورها تصلح شأنه وترتب أوجه حياته.

ومن بعد ذلك بدأ الإنسان ببناء حضاراته التي دارت وتوالت على مر الأزمان إلى أن انتهت هذه الحضارات إلى إلغاء ما بين الأمم والشعوب من حدود على نحو حدا بقائل أن يقول أن العالم قد تقلص حجمه، وذلك كان بالتقدم التقني في وسائل الاتصال الذي فرض نفسه في كل الحالات. وعلى جميع المستويات فمنذ أواخر القرن التاسع عشر وهذا التقدم الملحوظ في وسائل الاتصال أدى إلى استحالة إقفال حدود أي بلد أمام الآخر رافضاً سماع خبر لا يعجبه، فنحن نعيش اليوم عصر الأقمار الصناعية والفضائيات ذات البث المباشر، أما في ما يتعلق بمشكلة اللغة فالأمر ليس بذه الصعوبة حيث أمكن حل هذه المشكلة عن طريق استعمال آلة الترجمة التي تسمح بالترجمة الفورية إلى عدة لغات أثناء البث نفسه فالفترة الأخيرة شهدت نمواً متزايداً وسيطرة متنامية واستخداماً لوسائل الاتصال المختلفة[1].

حيث تعددت وسائل الاتصال هذه وتشابكت حتى استطاعت أن تيمن بشكل واسع لا على الثقافة فحسب بل على جميع شؤون الحياة وأغراضها، وهنا نشير إلى التأثير الواسع لهذه الأجهزة بحكم قدرتا على التطور التقني الذي أتاح لها الانتشار والوصول إلى قطاع واسع جداً من الجماهير في جميع أنحاء الكرة الأرضية وهو ما دفع بعض الباحثين في هذا المال إلى الحديث عما أسموه بعصر «ما بعد التلفزة عصر الثقافة الثالثة المتميزة بالاتصالات المزدوجة المنحنى» حرية انتقال الصورة التي تحدث ثورة تختلف جل الاختلاف عن تلك التي تلت حرية انتقال الكلمة.

---

(١) د. إسماعيل سعد – الرأي العام بين القوة والإيديولوجية – مرجع سابق – ص١٠٥.

ومن هنا فالتقدم التقني ترك على الحياة السياسية بجميع مستوياتا آثاراً ونتائج كثيرة هذه الآثار تتجسد بما يأتي:

أ - أدى هذا التقدم «خصوصاً بصدد وسائل الاتصال العالمي» إلى تغيرات كـثيرة خصوصاً في ما يتعلق بالظاهرة السياسية أي أنه قلل من الفوارق بين الأمم والطبقات، وبالتالي أضعف حدة الصراع والذي كان موجوداً سابقاً، وأدى هذا التقدم إلى زيـادة الإنتاج ووفرة الموارد الطبيعية التي حققت بواسطة التقدم الصناعي دوراً كبيراً أيضاً في التقليل من الإحساس بالتفاوت. فالتمعات الصناعية المتطورة والمتقدمة أو التمعـات «فوق الصناعية» تقترب تحت وطأة التقدم التقني من تحقيق أكثر الحاجات الأساسـية لدى الفرد وهي بذا توصف بمجتمع الوفرة أو بمجتمع الاستهلاك.

والذي نراه أيضاً أن التقدم التقني وإن عكس تطورات هامة في ما يتعلق بظـاهرة السلطة إلا أن مسألة زوال الصراعات الاجتماعية في التمعات الرأسمالية بصورة نائية لا تبدو قريبة، لأن التناقضات الاجتماعية داخل التمع الواحد أو التمعات المتعـددة تظل مصدراً للصراع بشكل أو بآخر.

ب - إن التقدم خصوصاً في وسائل الاتصال جعل الدولة تقف بشكل دائم موقف الحذر وتزيد مراقبتها داخلياً وخارجياً قدر إمكانا خوفاً من التأثير الخارجي وبصـيغة أخرى استطاع التقدم التقني في وسائل الاتصال أن يزيد اتساع نطاق السلطة ويعـزز مركزها، وذلك لأن هذا التقدم وضع تحت تصرفها وسائل هائلة للاتصال بـالمواطنين حيثما وجدوا وفي أسرع وقت ممكن[1].

---

(١) راجع في هذا الخصوص: اندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – (الأهلية للنشر والتوزيع – ج٢ - ١٩٧٤– ص١٤٢ وما بعدها.
كولار دانيال – العلاقات الدولية – ترجمة خضر خضر (دار الطليعة بـيروت ١٩٨٠) - مرجـع سابق – ص٨٦ وما بعدها.

وأصبحت السلطة السياسية نتيجة لذلك التقدم التقني قادرة على أن تغطي إقليم الدولة بأكمله، حيث خضعت الشخصية المحلية الوطنية وانصهرت في وحدات أكبر منها هي البلاد على الصعيد الجغرافي، ثم إن التقدم التقني كذلك أمد سلطة الدولة بوسائل ضغط ضد المواطنين.

جـ - أوجد التقدم التقني في وسائل الاتصال نوعاً من التقارب الفكري والذي خلق بدوره إمكانية أكبر للتفاهم، وتغيرت تبعاً لذلك الأسس التقليدية التي كانت تقوم عليها السلطة السياسية على الصعيد الوطني والدولي حيث ربطت وسائل الاتصال المختلفة أرجاء العالم، ولم تعد المسافات عقبات تقف حائلاً دون اتصال الشعوب بعضها ببعض، وأوجد التقدم التقني أيضاً مصالح مترابطة في جميع المجالات الاقتصادية والثقافية والسياسية، هذا الترابط كله أكد ضرورة التنسيق بين مصالح الدول المختلفة حيث تغيرت تبعاً لذلك بعض المفاهيم السياسية القديمة وانحسر مفهوم السيادة المطلقة لحساب المنظمات الدولية وصلاحياتها التي تتزايد يوماً بعد يوم، وإن تعبير مثل الجماعات الدولية والمجتمع الدولي... إلخ ما هو إلا تأكيد واضح على أن الدولة والتي كانت تقوم على مبدأ السيادة المطلقة ورفض الامتثال لأي نظام يأتي من خارجها أو من فوقها، أصبحت اليوم تتجه نحو ترك مفهوم السيادة أو التقليل من شأنها؛ لأنه لم يعد في المستطاع أن يحصر الحكام أنفسهم ضمن الوحدة السياسية والجغرافية دون الأخذ بالحسبان الترابط العالمي الشائع حالياً.

د - أدى التقدم التقني أيضاً إلى بروز التكنوقراطية وإسهامها في السلطة والحكم، هذه الطبقة بحكم مركزها القيادي بدأت تأخذ زمام الحكم الفعلي وتقوم بدور المسيطر في المجتمع السياسي الحديث أما مصدر سلطتها فبات بالطبع من مقتضيات المجتمع الصناعي المتطور. فإذا نظرنا إلى أهمية جهاز الدولة وبصورة خاصة إلى تزايد عدد الموظفين وأيضاً الوسائل الموضوعة بتصرف هؤلاء «العقل الإلكتروني» نفهم بصورة أفضل كيف أن امتداد سلطة الدولة في الوقت الحاضر أصبح مرتبطاً بظاهرة المجتمع

الصناعي الحديث حيث يعتقد اليوم أن هذه الفئة بحكم خبرتا هي الـتي تـتحكم في مصادر القوى «القرار السياسي» الأساسية في التمعات الحديثة خصوصاً بعد وجـود صفة /التقنية/ للسلطة السياسية[١].

ومن هنا نرى أن وجود الرأي العام العالمي أصبح حقيقة ملموسة، ولن يغير من هذه الحقيقة محاولة بعض الكتاب إنكارها أو محاولة بعض السياسيين تجاهلها فالرأي العـام العالمي يشكل سمة أساسية من سمات مجتمعنا الدولي المعاصر وعامل مهـم ومـؤثر في توجيه السياسة الخارجية حيث عرفت فترة ما بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية بداية ظهور الرأي العام العالمي فبرزت أصوات شعوب مختلفة تنادي بوضع حد للحـروب وسفك الدماء وتطالب بضرورة إيجاد نظام يكفل التعاون الدولي، وكان من نتائج هذه الرغبة العالمية إنشاء عصبة الأمم فيما بعد ومن ثم قيام الأمم المتحدة والتي أصرت على كتابة ميثاقها على لسان الشعوب حيث حاول ساسة الدول المختلفة دائماً اسـتخدام منبرها لتبرير سياسة دولهم إزاء المسائل الدولية الكبرى وحرصهم الشديد علـى هـذا التبرير لدليل قوي يكفي وحده لتبيان مدى قوة هذا الرأي العام العالمي الذي يحـاول ساسة العالم اليوم كسب وده وتأييده.

وهناك من السمات الإعلامية ما يؤيد وجود هذا الرأي العام العالمي ويؤكد أثـره وفعاليته، وإلا فما هو التفسير لهذا السيل من الـلات والصحف التي تقـوم بنشـرها الدول كبيرها وصغيرها بشتى اللغات وتصدرها لكافة أنحاء العالم؟ وما الـداعي لهـذه الادعاءات الموجهة المدوية آناء الليل وأطراف النهار؟ ولم تحرص الدول على صـرف ملايين الليرات لنشر ثقافتها وفنونا وتصديرها إلى الخارج؟ كل هذا طبعـاً لكسـب الرأي العام العالمي لها[٢].

---

(١) د. صلاح الدين طلبه – الثورة الحالية في أساليب الاتصال – عالم الفكر – مجلة تصدر عـن وزارة الإعلام في الكويت (يناير فبراير مارس) ١٩٨٤ – ص١٣ وما بعدها.

(٢) د. مختار التهامي – الرأي العام والحرب النفسية – مرجع سابق – ص٤٩.

فالرأي العام العالمي إذن هو سمة أساسية من سمات مجتمعنا الدولي المعاصـر كمـا ذكرنا، ونعرض فيما يلي بعض تعريفات الرأي العام العالمي كما قال بها بعض الفقهاء:

- يعرف دانيال كولار الرأي العام العالمي بقوله «الرأي العام العالمي يقصد به تلك الاتجاهات والتي تسيطر على أكثر من مجتمع واحد أو التي تعكس توافقاً في المواقف بين أكثر من وحدة سياسية واحدة»(١).

أما الدكتور محمد نصر مهنا فيعرف الرأي العام العالمي بأنه «الرأي الذي يتخطـى الحدود الوطنية ليوحد بين الأفراد في الدول المختلفة في شبه اتفاق عام حول القضـايا الأساسية ونظراً لأن الرأي العام الدولي لا يملك أدوات للتعبير عـن اتجاهاتـه مثـل الأحزاب السياسية أو الصحافة أو الإذاعة، فإنه يعبر عن نفسه على شـكل رد فعـل تلقائي عالمي دون اعتبار للإرتباطات الوطنية وقد يمتد رد الفعل هذا ليقترن بتوقيع جزاء على الدول المخالفة لهذا الاتجاه»(٢).

- ويعرف الدكتور رفيق السكري الرأي العام العالمي أيضاً بقوله «تلك الظـاهرة التلقائية أو المنظمة والتي تولد نتيجة وجود مشكلة معينة في زمن معين تمـس مسـألة حساسة وعامة تتعلق بالمجتمع الإنساني ككل مثل قضايا السلم والإنسانية أو التفرقـة العنصرية... إلخ»(٣).

- أما د. مختار التهامي فيعرفه بأنه «الرأي أو الاتجاه أو الفكرة السائدة بين أغلبيـة شعوب العالم في فترة معينة نحو قضية أو قضايا تم هذه الشعوب – كلها أو معظمهـا – وتشغل بالها»(٤).

---

(١) كولار – دانيال – العلاقات الدولية – مرجع سابق – ص١٣.

(٢) د. محمد نصر مهنا – في نظرية الدولة والنظم السياسية – المكتب الجامعي الحديث – الاسكندرية – ٢٠٠١ – ص٣٢٤-٣٢٥.

(٣) د. رفيق سكري – دراسة في الرأي العام والإعلام والدعاية (جروس بروس – طرابلس – لبنـان ١٩٩١) – ص٢٩٥.

(٤) د. مختار التهامي – الرأي العام والحرب النفسية - مرجع سابق – ص٥٠.

وقد قصد الدكتور مختار التهامي بذا التعريف أن الرأي العام العالمي إنما هـو رأي الشعوب لا رأي الحكومات فكثيراً ما تباين واختلف الرأي بين الشعوب وحكوماتـا وأقرب الأمثلة على ذلك معارضة شعوب العالم أجمع – بغض النظـر عـن موقـف حكوماتا – للتجارب النووية ولاستخدام الذرة للدمار.

وأيضاً الرأي العالمي – بوصفه رأي الشعوب – وثيق الصلة بـالتطور الـديمقراطي العالمي وبالحركات التحررية الإستقلالية، فكلما زاد عدد الشعوب المتحررة مـن نـير الاستعمار أو الاستغلال أو الدكتاتورية – كلما زاد الرأي العام العالمي قوة وتأثيراً.

* وتعتبر قضية الحرب والسلم هي القضية الأولى التي تبلور حولها الرأي العام العالمي بل كانت القضية التي يرجع الفضل إليها في خلق ما نسميه اليوم بالرأي العام العالمي.

حيث تعتبر الحرب العالمية الأولى التي نشبت عام ١٩١٤ أول قضية يشيع الاهتمام با بين الشعوب في العالم بصفة عامة، ولذلك نحن نؤرخ لتلك الحرب على أساس أنا كانت البادرة الأولى لنشأة الرأي العام العالمي. فشعوب العالم لم تشهد قبل تلك الحرب حرباً عامة تتعدى حدود الأوطان والقارات يضاف إلى ذلك التضحيات الجسيمة التي لم يسبق لها مثيل في الأرواح، والضيق الاقتصادي الذي عانت منه كافة الشعوب خلال الحرب وما بعدها سواء أكانت الشعوب المنتصرة الـتي زادت رقعـة مسـتعمراتا أو الشعوب المهزومة التي فقدت مستعمراتا.

وهذه السمات المشتركة كانت عوامل حقيقية لفتت نظر الشعوب في كـل بـلاد العالم إلى أهمية التمع الدولي وإلى مقدار تشابك المصالح وتشابها بالنسـبة لشـعوب العالم قاطبة لذا فهذه القضية كان لها أبلغ الأثر دائماً عندما نبحث في العوامـل الـتي أثرت في تطور الرأي العام العالمي ونحوه.

أما الأحداث العالمية التي أثرت في نمو الرأي العام العالمي وتطوره:

فهي ستة أحداث عالمية، وكان لها دور في نمو هذا الرأي وتطويره وتحديد اتجاهاتـه وطرقه وهذه الأحداث الستة هي[١]:

١- الثورة البلشفية ١٩١٧ وقيام الدول الاشتراكية الأولى.

٢- قيام أول منظمة عالمية لصيانة السلام /عصبة الأمم/ ١٩١٨.

٣- الأزمة الاقتصادية العالمية.

٤- العدوان الفاشي والحرب العالمية الثانية.

٥- الأمم المتحدة.

٦- مبادئ «باندونج» العشرة للتعايش السلمي.

والآن بعد أن انتهينا من دراسة ونشأة وتطور الرأي العام العالمي ننتقل للحديث عن آلية التعبير عنه.

ثانياً - آلية التعبير عن الرأي العام العالمي:

ذكرنا سابقاً في تعريف الرأي العام العالمي على لسان بعض الباحثين أنه الرأي الذي يتخطى الحدود الوطنية ليوحد بين الأفراد في الدول المختلفة في شبه اتفاق عام حـول بعض القضايا الأساسية، لذا فهو (الرأي العام العالمي) يعبر عن نفسه على شـكل رد فعل تلقائي عالمي دون اعتبار للارتباطات الوطنية، ويترتب على ذلك أن الرأي العـام العالمي يمارس تأثيراً هاماً في بعض القضايا الدولية ويسـاعد في التقـدم الاقتصـادي والاجتماعي ورفع مستوى المعيشة لكل شعوب الأرض ويسعى إلى التعاون الدولي في جميع المجالات وعلى جميع المستويات ويساند كل المشروعات التي تلائم مصلحة كـل شعب وفي الوقت نفسه تلائم المصلحة العامة للإنسانية والمدنية.

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

د. مختار التهامي: الرأي العام والحرب النفسية – مرجع سابق – ص٦٠ وما بعدها.

ومن هنا يمكن التعبير عن الرأي العام العالمي بطرق متعددة:

أ - تشجيع مشروعات التعاون الاقتصادي والاجتماعي والاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية والاتصالات العلمية الواسعة والعدالة في توزيع الثروات وعائد التنميـة ومـن الصعب على أية حكومة أن تتبع سياسة مخالفة للرغبة التي يعبر عنها الرأي العام العالمي.

ب - يظهر الرأي العام العالمي أحياناً كرد فعل تجاه قرارات معينـة في السياسـة الدولية مثل سياسة الغزو الاقتصادي أو الإقليمي والاستعمار بشكليه القديم والجديـد فقد أدان الرأي العام العالمي مثل هذه السياسات بل إنه استنكرها دائماً[١].

جـ - تحقق تمثيل الرأي العام للشعوب أيضاً في إطار منظمات دولية معينة مثـل الجمعية الاستشارية للمس أوروبا، الجمعية البرلمانية للجماعة الأوروبية حيث تحقق تمثيل الشعوب عن طريق نواب برلمانيين يتفق وعدد السكان في كل من الدول المنضـمة إلى هاتين المنظمتين كما تحقق هذا التمثيل أيضاً في منظمة العمل الدولية حيـث يتكـون مجلس إدارة المنظمة من نظام ثلاثي التكوين يشمل ممثلين عن الحكومات ممـثلين عـن العمال ممثلين عن أصحاب الأعمال.

د - يهتم الرأي العام العالمي بالمناقشات التي تدور في إطار المؤتمرات الدولية كمـا يعتمد ممثلو الحكومات على مساندة الرأي العام العالمي، ومن ثم فإن الاقتراحات الـتي يقدمونا والمبادرات التي يتخذونا والمعارضات التي تظهر لا تحسب فقط مـن ناحيـة المؤيدين والمعارضين من الممثلين الدبلوماسيين، ولكن أيضاً من ناحية رد فعل الـرأي العام العالمي تجاهها.

هـ - تسلك الحكومات وتتبع في سياساتا الخارجية ما يتفق واتجاهات الرأي العام العالمي وبخاصة في المسائل الإنسانية؛ لأنه إذا قامت حكومة معينـة بعمـل مخـالف

---

(١) د. محمد نصر مهنا – الوجيز في مناهج البحث السياسية والإعلامية – دار الفجر – القاهرة ١٩٩٦ – ص٩٩.

للإتجاهات الإنسانية فإنا ستعارضه بغض النظر عن الارتباطات أو المشاعر الوطنية ومن ثم يتخذ[١] الرأي العام العالمي موقفاً معارضاً لهذه الحكومات حتى يجبرها على أن تتخذ الإجراءات التي يتفق الرأي العام العالمي مع معاييره، وإلا أنزل بها العقـاب لمخالفتـها للمبادئ الإنسانية. بعد الحديث عن نشأة وتطور الرأي العام العالمي وآلية التعبير عنـه ننتقل في الفرع الثاني لدراسة صوره وشروطه وعلاقته بالنظام القانوني للدول كما يلي:

الفرع الثاني: صناعة الرأي العام العالمي:

أولاً - صور الرأي العام العالمي:

يأخذ الرأي العام العالمي صوراً ثلاثة أساسية[٢]:

فالصورة الأولى: يعبر عنها عن طريق تقارب وجهات النظر بـين منـدوبي عـدة مجتمعات أو حكومات تجاه مشكلة معينة تم هذه الحكومات خاصة والبشرية عامة.

هذه الصورة من الرأي العام العالمي، تتكون عادة من المواقف الجماعية التي تتخذها في بعض الأحيان العديد من الدول على صعيد المنظمات الدولية والإقليمية تجاه مشكلة تطرح عليها وتمثل هذه الصورة الشكل الطاغي ودورها على الساحة الدولية واضـح الآن.

فبروز دور الدول النامية ومن ثم تبنيها سياسة عدم الانحياز أفرز معطيات جديـدة ولعل موقف العديد من الدول من إدانة الصهيونية وعدها شكلاً من أشكال العنصرية يعد مثالاً واضحاً على هذه الصورة من الرأي العام العالمي.

---

(١) د. محمد نصر مهنا – الوجيز في مناهج البحث السياسية والإعلامية – المرجع السابق – ص١٠٠.

(٢) راجع في هذا الخصوص: مرسيل مرل: السياسة الخارجية – ترجمة خضر خضر – (جروس بـروس طرابلس بدون سنة نشر) – ص٣٦ وما بعدها.

الصورة الثانية من صور الرأي العام العالمي نلمسها عن طريق الدراسات التي تقـوم بـا معاهد قياس الرأي العام لمشكلة قد تم العديد من الشعوب في دول مختلفة.

ونلاحظ أنه في أغلب الأحيان أن الدراسات التي تقوم بـا معاهد قياس الرأي العـام قد لا تعكس انطباعات صحيحة، لأن الإجابات قد تتشابه بين أفراد العينة المختارة في العديد من الدول مع العلم أنه قد تكون أسباب تلك الإجابات المتشابه مختلفة وذلـك تبعاً لظروف الواقع ومعطياته.

الصورة الثالثة من صور الرأي العام العالمي تنتج عـن دور الأحـزاب السياسـية وجماعات الضغط والتنظيمات الإنسانية كما يسميها «ميركل MERCLE» - دور الطليعة المناضلة المتحركة – والتي تتحرك في آن واحد في دول مختلفة تجاه قضية مـا والتاريخ يعطينا العديد من الأمثلة على ذلك[١]:

كالحركة الأوروبية لأجل وحدة أوروبا الغربية، وحركات التضامن ضد الحرب في فيتنام وضد الأعمال التعسفية في شيلي والحركات العاملة من أجل حريـة السـجناء السياسيين... إلخ.

والواقع أن هذه الصورة من صور الرأي العام العالمي تقف أمامها صعاب تحد مـن فعاليتها في بعض الأحيان وتتمثل هذه الصعاب فيما يلي[٢]:

- إن وجود الأهداف والمبادئ المتعددة لهذه الأحزاب والجماعات قد تختلـف من بلد إلى آخر فالمبدأ الذي يكون مهماً ورئيساً بالنسبة لتنظيم ما أو جماعة ما ربما لا يكون كذلك بالنسبة لتنظيم آخر وهكذا...

- ربما يكون هناك صعاب داخل البلد نفسه وخاصة عندما تكون وجهة نظـر الحكومة مختلفة عن تلك التي تأخذ بـا جماعة معينة ولعل موقف العديـد مـن

(١) مرسيل مرل – السياسة الخارجية – مرجع سابق – ص٣٨.

(٢) د. حسن الحسن – الإعلام والدولة – مرجع سابق – ص٢٨٩ وما بعدها.

الحركات الأوروبية ضد الانقلاب في شيلي ١٩٧٣ كان يمثل في الواقع رأياً عاماً ضد موقف حكوماتهم.

وهكذا نرى أن هذه العوائق وإن حدت في بعض الأحيان من فعالية عمل الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية وتحركاتها، فإنها لم توقفه وإن الدور الذي قامت به بعض الجماعات ضد حرب فيتنام وضد الانقلاب الفاشي في شيلي لهو أكبر دليل على ذلك، ولعل مثالنا هذا المتعلق بدور الجماعات النشطة إزاء التجربة النووية التي أجرتها كل من فرنسا والصين الشعبية يوضح ما نذهب إليه[١].

الموقف الأول: قرار فرنسا بإجراء تجربة نووية في المحيط الباسيفيكي (عام ١٩٦٧) وردود الفعل إزاء ذلك:

١- عداء ضد التجربة الفرنسية من قبل عدة حكومات (استراليا وبريطانيا ونيوزيلندة) هذا العداء عبر عنه بإرسال مذكرات احتجاج دبلوماسية إلى الحكومة الفرنسية، كما طلب من محكمة العدل الدولية الاجتماع للنظر في هذه التجربة وأدى هذا الاجتماع إلى إدانة التجربة الفرنسية.

٢- أدى ذلك إلى حشد الرأي العام في عدة دول أمثال (استراليا وبريطانيا ونيوزيلندة) ثم مقاطعة موظفي البريد البريطانيين للرسائل الموجهة إلى فرنسا.

٣- وجود توتر بين الحكومة الفرنسية وجزء من الرأي العام الوطني داخل فرنسا نظراً للضغط الخارجي.

---

(١) د. حسن الحسن – الإعلام والدولة – مرجع سابق – ص٢٩٠.
راجع أيضاً في هذا الخصوص:
د. حامد ربيع – الرأي العام الدولي – السلوك السياسي – مجلة السياسة الدولية – القاهرة – عدد اكتوبر ١٩٦٦ – ص٨٦ وما بعدها.

٤- ضغط حقيقي على الحكومة الفرنسية وتعديل في خطة تجاربـا النوويـة في المستقبل.

الموقف الثاني: إذا حاولنا أن نقارن هذه التجربة بتجربة بلد آخر، فسنرى أن النتائج مختلفة ففي الفترة نفسها أعلنت الصين الشعبية تجربتها النووية وكانت ردود الفعل كما يلي:

١- عداء بسيط على مستوى بعض الدول دفع بالأمم المتحدة إلى اتخاذ قرار ضـد هذه التجربة.

٢- حشد بسيط وضعيف للرأي العام العالمي في أغلب الدول وعدم إدانة الحكومة الصينية الشعبية.

٣- النتيجة هي وجود حرية كبيرة للتصرف من قبل الحكومة الصـينية في مجـال التجارب النووية ولفترة غير قصيرة من الزمن.

والحقيقة أن كلتا التجربتين والنتائج المختلفة التي وصلنا إليها تعود إلى عوامل أربع:

١- اختلاف الأنظمة في فرنسا والصين، فالرأي العام في الصين لا يمكن أن يتحرك ضد حكومته نظراً لطبيعة النظام القائم هناك بعكس الحال في النظام الفرنسي.

٢- إن الصين الشعبية أجرت تجربتها النووية على أرضها بعكس الحكومة الفرنسية التي أجرت تجربتها النووية في مكان بعيد جداً عن أراضيها[١].

٣- كانت نظرة العالم إلى التجربة الصينية على أنا تجربة تصدر مـن دول ناميـة تحاول أن تلحق بالدول المتقدمة في مجال الذرة بعكس الحال بالنسبة لفرنسـا التي عدت تجربتها على أنا تجربة من دولة استعمارية امبريالية تحاول أن تجدد عهدها الاستعماري القديم.

---

(١) د. حسن الحسن – الإعلام والدولة – مرجع سابق – ص٢٩ وما بعدها.
أيضاً – د. حامد ربيع – الري العام الدولي – مرجع سابق – ص٨٦ وما بعدها.

٤- العامل الأخير والمهم يعود إلى الدور الذي أدته الجماعات النشطة والمنتشرة في العديد من الدول ضد التجربة النووية الفرنسية.

هناك إذاً ثلاث صور للرأي العام العالمي[١]:

- الشكل الأول: ينتج عن طريق اتفاقات أو محادثات بين مسؤولين حكوميين تجاه مشكلة معينة (وجه نظر دول).
- الشكل الثاني: ينتج عن انعكاسات عفوية من قبل عدة مجتمعات عـن طريـق عملية طرح سؤال أو عدة أسئلة من قبل معاهد قياس الرأي العـام ومـن ثم عملية مقارنة هذه النتائج[٢].
- الشكل الثالث: هو الذي ينتج عن حركات أو أنشطة جماعات تجاه قضية معينة (وجهة نظر القوى النشطة المشتركة).

والآن وبعد أن أنينا دراستنا لصور الرأي العام يشير الباحثون إلى ضرورة توافر عدة شروط حتى يتحقق الرأي العام العالمي.

ثانياً – شروط تحقق الرأي العام العالمي:

يجب توفر عدة شروط حتى يتحقق الرأي العام العالمي كما يلي[٣]:

١- أن تتوافر البيانات والمعلومات الأساسية عن السياسة الدولية لجميع النـاس او أغلبيتهم وأن يكونوا مهتمين بالمشاكل الدولية.

٢- إمكانية التأكد من مضمون الرأي العام العالمي والتمييز بينه وبين آراء الأقليـة التي يمكن أن تؤثر في اتجاهات الرأي العام.

---

(١) مرسيل مرل – السياسة الخارجية – المرجع السابق – ص٤٤.

(٢) د. محمد نصر مهنا – في نظرية الدولة والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٢٧.

(٣) د. رفيق السكري – دراسة في الرأي العام والإعلام والدعاية - مرجع سابق – ص٣٠٨

٣- أن يعبر هذا الرأي عن شبه اتفاق حول القضايا الحيوية، وأن تتخطى الأمـم اختلافاتا عندما تواجه المواقف الواضحة التي تثير ردود فعل واحدة ومتماثلة عندهم جميعاً.

٤- أن يكون للرأي العام العالمي في السياسة الخارجية نفس قوة التأثير التي يمارسها الرأي العام الوطني في السياسة الداخلية.

وهكذا يتضح مما تقدم أنه إذا ما توفرت الشروط فإنه يمكن أن يتحقق وجود رأي عام عالمي يستطيع أن يسهم بدور حقيقي في تحقيق التقدم في المـجالات الاقتصـادية والإنسانية[١].

وأخيراً ننتقل لدراسة العلاقة المتداخلة بين الرأي العام العالمي والنظام القانوني للدول على النحو التالي:

ثالثاً – علاقة الرأي العام العالمي بالنظام القانوني للدول:

استطاع الإنسان - كما أسلفنا سابقاً - أن يعطي نفسه قبل الحرب العالمية الثانيـة «عصبة الأمم» ثم أعطى نفسه بعدها هيئة أمم حاول من خلالها أن يتفق على رأي أو آراء بغية الاجتماع عليها في التقليل من الأفكار التي تدد أمن الإنسان وسلامته وقوته وثقافته وكل مقومات حضارته.

حيث إنه يستحيل على الإنسان أن ينغلق على نفسه في نطاق الجماعة التي اصطلح على تسميتها بالدولة وأنه لا بد لهذه الدولة أن تعيش وتتبادل المصـالح علـى شـتى المستويات في نطاق مجتمع دولي يتألف من دول العالم كافة. ولما كان لكل دولة محاولة

(١) د. محمد نصر مهنا – في نظرية الدولة والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٢٧.

تحقيق مصالحها القومية بالتعاون مع دول أخرى كان لزاماً على هذه الدولة أن تحترم مصالح هذه الدول[١].

وفي التاريخ الحديث والمعاصر يمكن أن نلاحظ أنه من الصعب أن نعثر على دولة تتميز باستقلال سياسي كامل وغير مرتبطة بأي شكل من الأشكال بالقوى العالمية باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقاً، أما باقي الدول في العالم فهي تدور بشكل أو بآخر في فلك القوى العظمى في هذا العصر.

والظاهرة التي أخذت تطفو على السطح في العلاقات الدولية خلال مرحلة الستينات هي ظاهرة عدم الإنحياز التي وضعت قواعدها الأساسية في مؤتمر بلجراد الذي عقد عام ١٩٦١، وكان هدف الدول التي ارتضت لنفسها الارتباط بسياسة عدم الانحياز للدول الكبرى هو السعي إلى الاستقلال السياسي والاقتصادي وعدم الوقوع في فلك أي من الدول العظمى.

ولذلك نجد أن العصر قد حدد لكل دولة طريقاً من إحدى الطرق يجب عليها أن تسلكه، فهي إما أن تسير في فلك دولة من الدول العظمى أو ترتبط بمجموعة دول عدم الانحياز، وبالتالي لا تستطيع أي دولة أن تحيا – بصفة عامة – بمعزل عن الاتجاهات العالمية وهذه سمة العصر الحديث.

وبالتالي فنحن نجد أن دول العالم – في هذا العصر – إما خاضعة للاستعمار أو تابعة لدولة أخرى أو داخلة في مناطق النفوذ أو مرتبطة بأحلاف معينة أو داخلة في علاقات اقتصادية تجعل منها بشكل أو بآخر تابعة ولو نسبياً لقوة أكبر أو أن تكون في النهاية مستقلة استقلالاً تاماً وهذا النوع الأخير ينحصر – في رأينا – في الدول العظمى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقاً.

---

(١) د. إسماعيل سعد – الرأي العام بين القوة والأيدلوجية – مرجع سابق – ص١٠٦.

ولكن ورغم هذا كله ونتيجة لضرورات الحياة ازدادت الصلات بين الشعوب وذلك لتحسن وسائل الاتصال فيما بينها[١].

حيث إن تقدم وسائل الإعلام ووسائل الاتصال الفكري ساعد على خلق رأي عام عالمي استطاع تخطي الحدود المفروضة حول شعوب الدول المختلفة، وأثبت أن هذه الحدود مجرد حدود صناعية وهمية، وأنه لا بد في يوم من الأيام أن – المسألة المطروحة حول وحدة السياسية العالمية – لا بد من أن تتحقق رغم الاختلافات الثقافية واستخدام التمييز العنصري بين الدول... إلخ حيث إن كل شعب ما هو إلا وحدة من وحدات التمع الدولي وأن كل هذه الوحدات تتكامل وتتعاون تحقيقاً للسلام الدولي ولمؤازرة الشعوب بعضها لبعض في كافة مجالات الحياة المختلفة[٢].

وبذلك بدأت ملامح نشأة الجمهور العالمي تتحدد خاصة خلال الأزمات العالمية وخاصة تجاه بعض المشاكل العالمية مثل فيتنام، الصراع العربي – الصهيوني... أيضاً شكل الاعتداء الإيطالي على أثيوبيا قبل الحرب العالمية الثانية وكذلك الاعتداء الإنكليزي – الفرنسي – الصهيوني على مصر عام ١٩٥٦ أولى البوادر لظهور الرأي العام العالمي نظراً لردود الفعل الجماعية التلقائية التي ظهرت وأدانت الاعتداءين، والأمر الذي لا شك فيه أن العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ كان امتحاناً حاسماً للرأي العام العالمي حيث إنه طبقاً للواقع السياسي الدولي كان هناك رأي ثلاث مجموعات أساسية من الشعوب هي: مجموعة شعوب الدول الاشتراكية ومجموعة شعوب الدول الرأسمالية ومجموعة شعوب الدول الآسيوية والإفريقية المستعمرة مضافاً إلى ذلك – مع

---

(١) د. سعيد سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة - مرجع سابق – ص١٣٩.

(٢) راجع في هذا الخصوص أيضاً:
د. سعيد سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة – المرجع السابق – ص١٣٩.

بعض التحفظ – مجموعة شعوب دول أمريكا اللاتينية فقد أثبتت الحرب هذه أن هـذا التقسيم الصناعي ينمحي تماماً، ولا يصبح هناك سوى رأي عام إنساني موحد حـين تكون القضية قضية حرب أو سلام كما ذكرنا سابقاً، ودليل ذلك أن هذا العـدوان قوبل بالاستنكار الشديد من جميع شعوب العالم كافة بما في ذلـك شـعبي الـدولتين الكبيرتين المعتديتين مما اضطر هاتان الدولتان إلى إيقاف عدوانما دون بلوغ الأهداف وسحب الجيوش دون قيد أو شرط[١].

وهكذا لمس العالم – ولأول مرة – بوضوح تام كيف تستطيع الشعوب إذا ما توفر لها الوعي الكافي بجوانب القضايا العالمية أن تكون عاملاً فعالاً في تسيير دفة السياسـة الدولية في الاتجاه الإنساني السليم وطبقاً لنداء العدالة والحق[٢].

وبدأت منذ ذلك التاريخ الدراسات تتوالى عنه /الرأي العام العالمي/ حيث بـدأت تزدهر وتفرض نفسها فخبراء الرأي العام والمتخصصون في العلاقات الدولية أصـبحوا ينظرون إلى هذه الظاهرة باعتبارها قوة لا يستهان با ويسعى الجميع لكسب رضـاها والعمل على تحقيق آمالها وأهدافها، وأضحت موضوعاً يصلح للدراسة العلمية إيمانـاً منهم بأهمية هذه الظاهرة.

لذا نستطيع القول أن عملية التطور الهائل في وسائل الاتصال قلبت عدة المفـاهيم رأساً على عقب، وقربت بين الأمم والشعوب حيث أصبح ما يجري في أي بلد لم يعد سراً؛ لأنه في دقائق معدودة يصبح خبراً تتناقله كل وكالات الأنباء العالمية[٣].

وبناء عليه نرى أن الإنسان خلال مسيرته الطويلة استطاع أن يهيئ من الوسائل ما يكفل له التعاون مع غيره، ولهذا أوجد الأعراف والقيم والنظم والتنظيمات التي تعـين

---

(١) د. مختار التهامي – الرأي العام والحرب النفسية – مرجع سابق – ص٣٩.

(٢) د. مختار التهامي – الرأي العام والحرب النفسية – مرجع سابق – ص٦٦-٦٧.

(٣) د. رفيق السكري – دراسة في الرأي العام - مرجع سابق – ص٢٩٤-٢٩٥.

على تحقيق ذلك والتي تتمثل في القوانين والأعراف الدولية وهيئة الأمم المتحدة والأجهزة التابعة لها وكذلك في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وبناء على ذلك سنحاول توضيح آلية التعاون الدولي منطلقين أولاً من هيئة الأمم المتحدة كمنظمة دولية ومن ثم الوصول إلى دور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في التأكيد على دور التعاون الدولي وحرية الرأي.

- فهيئة الأمم المتحدة بجمعيتها العامة ومجلس أمنها وبإلقاء نظرة على جمعيتها أولاً نجد أن العمل فيها يقوم على أساس عملية التصويت، وذلك يعني أن ثمة عمليات اتصالية لا بد من أن تتم لتشكيل أو صياغة رأي معين قبل اتخاذ أي قرار من قرارات الأمم المتحدة، والتي تتعلق كما هو معروف بكل ما يهم الجماعة الإنسانية كمجتمع دول.

ويترتب على ذلك أن هناك رأياً عاماً دولياً يستطيع في أحوال كثيرة أن يؤثر فيما يسود العالم المعاصر من نظم وسياسات وأيديولوجيات.

ولا يقلل من أهمية هذا الرأي أو شأنه – أن الإنسان هو إنسان رغم جهده واجتهاده – وأنه كثيراً ما ينزع إلى التقوي والعدوان مدفوعاً بوى المصلحة تارة وبعصبية العرق أو التعصب الأيدلوجية في تارات أخرى فإذا ما تجاوزنا الجمعية العامة للأمم المتحدة لنقف قليلاً عند مجلس الأمن، نجد أنه يحق لأي عضو من الأعضاء الخمسة الدائمين في هذا المجلس /الولايات المتحدة – روسيا الاتحادية – بريطانيا – فرنسا – الصين/ أن يستخدم ما يسمى بحق الاعتراض Veto (الفيتو) إزاء أي قرار يجمع عليه غالبية الأعضاء الدائم منهم والمنتخب إذا لم يتفق هذا القرار مع مصلحتها أو هواها، والتاريخ القريب بما فيه من حرب باردة وسياسات الاستقطاب والأحلاف العسكرية والسياسية خير شاهد على المصلحة، والرابطة بينهما وبين الأيدلوجيات المعاصرة في غير ما حاجة إلى بيان في القرارات التي يتخذها مجلس الأمن من ناحية

والجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة من ناحية أخرى في شتى الأمور التي تتصل بقضـايا العالم المعاصر والتي ترتبط ارتباطاً بأمن الإنسان وحربه[١].

وغني عن البيان أن للأمم المتحدة أجهزة عديدة ومنظمات تسعى جميعهـا لإقامـة علاقات حسنة بين الدول وصيانة السلام الدولي وضمان الحقوق والحريات ومن بينها حرية الإعلام وحرية الرأي والفكر، فمنظمة اليونسـكو «UNESCO»[٢] إحـدى منظمات الأمم المتحدة، والتي أنشأت عام ١٩٤٥ تقوم بدور فعال في تشجيع التعاون بين الدول في مجالات العلوم والثقافة وكفالة الحقوق والحريات، كذلك تلعب منظمـة اليونسكو دوراً فعالاً في مجال ضمان أن تكون الدعاية الدولية قائمة على الحقائق وعدم التدخل في شؤون الدول الأخرى، وفي التأكيد على استخدام الدعاية الدولية في مجالات تقارب الشعوب ونشر العلوم والثقافات وتحقيق التقدم والازدهـار لكافـة شـعوب الأرض، كذلك تتم منظمة اليونسكو بعقد الاتفاقات الدولية في مجـالات الإعـلام والدعاية وضمان انتقال الآراء والأخبار بحرية عن طريق الكلمة والصورة دون تحريف وبموضوعية كاملة ومن بين هذه المنظمات أيضاً «منظمة الصحة العالميـة WHo»[٣] ومنظمة الأغذية والزراعيـة «FAO»[٤] والصـندوق الـدولي لرعايـة الطفولـة «Unicef»[٥] ووكالة الإغاثة والتشغيل «Unerwa»[٦] وجميعها تقوم بدور فعال على صعيد المجتمع الدولي أيضاً.

---

(١) د. إسماعيل علي سعد – الرأي العام بين القوة والأيدلوجية – مرجع سابق ص١٠٦-١٠٧.

(٢) United Nation Edncational, Scientific, Cultural Organization.

(٣) World health Organzation.

(٤) Food, Agricul ture Organization.

(٥) United nation International Children's Emergency fund.

(٦) United Nations Relief, work Agency

ومن جهة أخرى يعد الرأي العام العالمي – سواء انتهى إلى قرارات تتخذها أجهزة ومنظمات ولجان الأمم المتحدة – أو أدى إلى التأثير في مواقف الجماعات الإنسانية غير قيامه بأدوار مهمة في العمل على تصفية الاستعمار والتصدي للاتجاهـات العنصـرية وفرض الجزاءات على الدول كما هي الحال في حالة جنوب إفريقيا وروديسيا كل تلك الأمور تعد عاملاً مساهماً ومؤثراً في السياسة الدولية بالرغم من مصالح بعض الـدول وجماعات الضغط التي قد تقف أحياناً حجرة عثرة في طريق استكمال هذه الإجراءات المتخذة أو الحد من فاعليتها والمثال القريب الدال على ذلك تلك الفضيحة التي أثيرت في بريطانيا والتي أطلق عليها اسم «Oil gate» قياساً على فضيحة «Water gate» الأمريكية الشهيرة والتي كانت القشة التي قسمت ظهر الرئيس الأمريكـي نيكسـون عندما تبين أن شركة النفط البريطانية كانت تقوم بإمداد روديسيا بالبترول بالرغم من قرار الحظر الذي فرضته الأمم المتحدة على ذلك عام ١٩٦٦ والاسـتخفاء بعمليـات الإمداد هذه بالغ الدلالة على أهمية الرأي العام الدولي والمحلي معاً في السياسات المعلنة للحكومات التي كثيراً ما تضطر إلى تبني شعارات تخاطب بـا مجتمع الإنسان ثم تسلك سلوكاً مجافياً لروح هذه الشعارات أو ينبني على الانحياز في إطار فكري وأيدلوجي[١].

ومن جهة أخرى وبعد مضي هذه الفترة على إنشاء المنظمة نجد أن الأمم المتحـدة أكثر من أية مؤسسة أخرى اعتمدت على عامل الرأي الذي بدونه تصبح عاجزة تماماً عن أداء رسالتها وأخيراً فالرأي العالمي هو الذي يحرك هذه المنظمة بأكثر مما تحركهـا إرادة بعض الدول العظمى.

إنه الرأي الممثل دائماً بوجود عناصر صحفية تمثل العالم أجمع فضلاً عن العديد من المصورين والمراسلين الإذاعيين وهكذا فإن الآراء القومية العامة تُمثل دائمـاً في مخيلـة مندوبي الحكومات المختلفة وذلك بالنسبة لما يصدرونه من قرارات فالرأي العام الدولي

(١) د. إسماعيل علي سعد – الرأي العام بين القوة والأيديولوجية - مرجع سابق – ص١٠٧-١٠٨.

يختلف عن الآراء العامة الوطنية[١] – بالرغم من أن بعض الباحثين والمختصين يرون أن الرأي العام العالمي ما هو إلا تعبير عن امتداد لظاهرة الرأي العام الوطني (الـداخلي) أو بقول آخر يعتبر الرأي العام العالمي نوعاً من الرأي العام الوطني على اتساع العام كله[٢] – إذ أنه يتحول سنة بعد سنة بفضل التطور الطفري في وسائل الاتصال حيث أصـبح يصور فجأة وبصورة جماعية وكذلك فإنه يتبلور أيضاً في صورة صحوة للضمير العالمي برزت مظاهرها خلال الأعوام الماضية في شكل إعجاب شديد وترحيب جماهيري لذا فهيئة الأمم المتحدة بأجهزتا جميعها غير قادرة وعاجزة عن تحقيق أي شـيء بـدون مساندة ومؤازرة الرأي العام لها، حيث جاء على لسان بوثانت السكرتير العام للأمـم المتحدة في تقرير بعث به إلى الدورة الحادية والعشرين للجمعية العامة «إن قوة المنظمة ومقدرتا على الخدمة وبلوغ الأهداف التي كانت الحافز على إنشائها لا تتوقف علـى مدى فهم شعوب العالم لأهداف ومجالات نشاطها ومدى استفادتم من انضمامهم إلى عضويتها»[٣].

وفي العاشر من ديسمبر (كانون الأول) ١٩٤٨ أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأعلنته، وبعد هذا الحدث التاريخي دعت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى ترويج نص الإعلان وإلى العمل على نشـره وتوزيعـه وقراءتـه ومناقشته وخصوصاً في المدارس والمعاهد التعليمية بدون أي تمييز بشأن الوضع السياسي للدول والأقاليم.

حيث جاء في ديباجته التأكيد على أن الحرية والعدل والسلام هي من الحقوق الثابتة لجميع أعضاء التمع البشري وأن القانون هو من يتولى حماية حقوق الإنسان الأساسية

---

(١) د. إسماعيل على سعد – الرأي العام بين القوة والأيديولوجية - مرجع سابق – ص١٩٤.

(٢) د. محمد نصر مهنا – في نظرية الدولة والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٢٥.

(٣) د. إسماعيل على سعد – الرأي العام بين القوة والأيديولوجية - مرجع سابق – ص١٩٣.

لكي لا يضطر المرء آخر الأمر للتمرد والاستبداد والتعاون الدائم بين الدول الأعضـاء لضمان اضطرار مراعاة هذه الحقوق والحريات واحترامها.

حيث جاء في المادة الثانية والعشرون من هذا الإعلان على أن:

لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية وفي أن تتحقـق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها الحقـوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته والنمو الحر لشخصيته.

لذا يبدو أن الإعلان العالمي من هذا المنظور كان له دور مهـم في التأكيـد علـى الحقوق الأساسية للفرد، والتي يكون للتعاون الدولي أثر مهم في إبراز تحققها.

ومن جهة نصت المادة التاسعة عشرة على أن: «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية»[١].

وبناء عليه نرى أن المادة التاسعة عشرة من الإعلان العالمي أكدت على حرية اعتناق الآراء وآلية التعبير عنها، والتي لا يحق لأي شخص التدخل فيها أو إلغاءها أو حرمانـه منها لذا، فحرية الرأي تعبير عن الحقوق الأصلية المرافقة لشخصية الفرد والـتي مـن خلالها يمكن له أن يلعب دوراً مهماً في المشاركة في الحياة اليومية في مجتمعه.

من هنا نخلص إلى أن للإعلان العالمي لحقوق الإنسان دوراً بارزاً في التأكيد علـى التعاون الدولي وحرية الرأي ومن جهة أخرى، نرى أنه بالرغم من التطـور الرهيـب لوسائل الاتصال وما خلفه من تغييرات على الساحة الدولية فإن هناك عدة صعاب ما زالت تحول دون وجود رأي عام عالمي فعال ومتفهم، وهذه الصعاب تتحدد في: عدم وجود ثقافة عالمية بمعنى عدم قابلية الناس في عصرنا للتعرف على المشاكل العالمية نظراً

(١) د. إسماعيل على سعد – الرأي العام بين القوة والأيديولوجية - مرجع سابق – ص٢٠٥-٢٠٦.

لتعقيدها مع العلم أن الوسائل الموجودة والمتاحة للاتصال هائلة، ويمكـن اسـتغلالها، لذلك فإن موضوعاً هاماً كالصراع العربي – الصهيوني يكاد يكـون مجهـولاً وغـير معروف لدى الشعب الأمريكي مع العلم أن الحكومة الأمريكية تقف موقـف المؤيـد للدولة الصهيونية ففي استفتاء قام به معهد جالوب الأمريكي حول الصراع العـربي – الصهيوني والخلاف بين العرب واليهود تبين أن الذين يعرفون أن هناك خلافـاً هـم ٥٩% فقط من الشعب الأمريكي ٤١% من الرأي العام الأمريكي يجهل هذا الموضوع وأكثر من ذلك فقد تبين من الاستفتاء أن ٣٢% من الذين سمعوا بالخلاف العـربي – الصهيوني يعتقدون أن سبب الخلاف يعود لعداء تاريخي قديم بـين العـرب واليهـود و٢٧% بسبب ملكية الأرض و١٥% سبب ادعاء العرب أن اليهود اسـتولوا علـى أرضهم و١١% بسبب الشيوعية و٢% لأسباب اقتصادية و٣% لأسـباب سياسـية و١٠% لأسباب متنوعة[١].

والحقيقة أن الإنسان في عصرنا هذا يميل إلى عدم إزعاج نفسه بالبحث عن الحقيقة وما تتطلبه من تعب وإن الجهل بالشؤون الدولية ليس قاصراً على الدول النامية فقط بل إنه يشمل أيضاً الدول المتقدمة.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية أجري بعد الانتخابـات الرئاسـية عـام ١٩٧٥ استطلاع للقيم والمعتقدات السياسية حيث تبين أن ٤٣% من الأمريكيين يعرفون اسم بوثانت السكرتير العام للأمم المتحدة حينذاك و١٦% لم يسبق لهم أن سمعوا أو قـرأوا عن حلف ناتو وأن ٤١% منهم فقط أجابوا بأن الاتحاد السوفيتي ليس عضواً في حلف الناتو.

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

د. رفيق سكري – دراسة في الرأي العام – مرجع سابق – ص٣٠٩

- إن وجود الرقابة القوية من قبل أغلب الحكومات على الإعلام الخارجي يشكل أيضاً أحد العوائق التي تقف خلف عدم وجود رأي عام عالمي قوي فعملية التطور الهائل التي حصلت في وسائل الاتصال قد قربت بين الشعوب ولكن هذا التقارب دفع بأغلب الحكومات إلى تقوية سيطرتها وفرض رقابتها على كل ما يخرج ويدخل من مواد إعلامية.

- عدم فاعلية المنظمات الدولية أحياناً أن المواقف الكثيرة التي اتخذتها المنظمات الدولية وفي طليعتها الأمم المتحدة والتي كانت تعبر في أكثر الأحيان عن الرأي العام العالمي للمجموعة الدولية لم يتم تطبيقها أو ظهور أثرها، وذلك لعدم قدرة هذه المنظمة على تطبيق الإرادة الجماعية، أو لاستخدام حق الفيتو من قبل إحدى الدول الكبرى أو لاستحالة التطبيق بسبب رفض الدول المدانة فالموقف السلبي الذي تتسم به أكثر المنظمات أحياناً والذي يأتي من عدم قدرتها على التحرك والتطبيق يمثل إحدى العوائق أيضاً أمام وجود رأي عالمي قوي[١].

- إن وجود المعسكرين الشيوعي والرأسمالي يمثل في بعض الأحيان إحدى العوائق أمام عدم وجود رأي عام عالمي فعال نظراً لاختلاف وجهات النظر النابعة من اختلاف الأنظمة.

- مشكلة العادات والقيم واللغة: صحيح أن أغلب الدول تستعمل في برامجها الموجهة إلى الخارج العديد من اللغات، كما تستعمل أحياناً اللهجات المحلية لهذه الدول مع الأخذ بالحسبان عادات هذه البلاد التي توجه إليها البرامج ولكن ما زالت اللغة

---

(١) د. رفيق سكري – دراسة في الرأي العام - المرجع السابق – ص٣١٠.
راجع أيضاً: جامد ربيع – الرأي العام الدولي – مرجع سابق – ٩٥ وما بعدها.

والقيم الخاصة لكل مجموعة بشرية تشكل حتى في عصرنا هذا أحد العوائق أمام وجود رأي عام عالمي فعال[١].

وهكذا يتضح مما سبق عرضه:

أن وجود الرأي العام العالمي أصبح حقيقة ملموسة خصوصاً أن لا أحد ينكر دوره اليوم في التأثير على الأحداث الدولية، والدليل على أهمية الرأي العام العالمي وقوته هو اهتمام دول العالم كبيرها وصغيرها بمحاولة جذبه إليها والحصول على تأييده لسياستها الخارجية على السواء.

ويبدو هذا الاهتمام في توجيه أجهزة الإعلام المختلفة لمخاطبة شعوب العالم، وشرح وجهات نظرها باستمرار وإن من أهم مظاهر السياسة الدولية في عصرنا الحالي ازدهار الدعاية الدولية لكسب الرأي العام العالمي باستخدام جميع الوسائل المتطورة المتاحة.

ومع ذلك لا ينبغي أن نفرط في التفاؤل، فنتغاضى عن الدور الخطير الذي تقوم بـه أجهزة الإعلام الاستعمارية لتشويه الرأي العام العالمي أو تضليله والانحراف به، وهـذه الحقيقة تلقي مسؤولية ضخمة وأعباء كبيرة على أجهزة الإعلام في الـدول المتحـررة والتي ينبغي أن تقوم بواجبها بحرص دولي ويقظة تامة لصيانة قوة الرأي العام العـالمي ووحدته بإطلاعه الدائم على الحقائق وتفسيراتا الصحيحة وبخوض المعركة بشـجاعة وثبات وصبر ضد الأجهزة الإعلامية الاستعمارية والرجعية.

ويبدو أن أجهزة الإعلام في البلاد غير المنحازة من الممكن أن تكون – بصفة خاصة – عوناً أكيداً ودائماً لقوى التحرر والسلام في العالم إذا ما أحسن تنظيمها وتوجيهها.

---

(١) د. رفيق السكري – دراسة في الرأي العام - مرجع سابق – ص٣٠٨-٣١٠.

المبحث الثالث

عوامل التأثير في اتجاهات الرأي العام

ذهب كثير من الباحثين إلى أن هناك عوامل متعددة ومتشابكة تؤثر في تكوين الرأي العام حيث إن هذه العوامل تتفاعل مع بعضها البعض وتؤثر كل منها في الآخر لتكون هذه المادة أما عن هذه العوامل فمنها عوامل حضارية وثقافية أو قد تكـون حـوادث ومشكلات كما يمكن أن تكون هذه العوامل هي الزعماء والقادة أو أجهزة الإعـلام والدعاية والشائعات.

وإذا كانت العوامل المتقدم ذكرها تعد من أهم العوامل التي تشكل كما قلنا سابقاً مادة الرأي العام إلا أن هنالك العديد من العوامل التي تؤثر في اتجاهاته.

حيث تعد الأحزاب السياسية وجماعات الضغط من أهم العوامل وأكثرها تأثيراً في توجيه الرأي العام وتحديد مساراته.

وسنتعرض فيما يأتي لدراسة تأثيرها على اتجاهات الرأي العام في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تأثير الأحزاب السياسية على اتجاهات الرأي العام.

المطلب الثاني: تأثير جماعات الضغط على اتجاهات الرأي العام.

المطلب الأول
تأثير الأحزاب السياسية على اتجاهات الرأي العام

إذا كانت الديمقراطية في الفكر السياسي الغربي تعني حرية التعبير وحريـة التنقـل وحرية المراسلات وحرية تكوين الجمعيات فإن حرية تعدد الأحزاب السياسـية هـي المظهر الجوهري لهذه الديمقراطية ولا نبالغ إذا ذهبنا مع البعض إلى القول بـأن هـذه الديمقراطية تختفي باختفاء الأحزاب السياسية[١].

فالحزب هو إطار يمارس الشعب فيه دوره السياسي ومن خلاله يؤثر في السلطة وفي صنع القرار بحيث يمكن أن نعتبره تجسيداً حقيقياً لإرادة الشعب وضماناً أكيداً للحريات العامة[٢] حيث تنجز الأحزاب السياسية دوراً أساسياً في تقويم السلطة وكشف الأخطاء وردها إلى جادة الصواب، كما تعد الأحزاب مدارس حقيقية لتثقيف الشعب وتنويره وتبصيره بحقوقه وواجباته، لذلك تولي الدساتير في الأنظمة الديمقراطية عنايـة كـبيرة بالأحزاب السياسية بعد المؤسسات الحاكمة[٣] غير أن هذه الصورة لم تكن إيجابية على الدوام فكثير من الفقه وجه انتقادات قاسية للأحزاب السياسية واتهمها بأنها أداة فساد للحياة السياسية ووجودها تخريب للمبادئ الديمقراطية.

لذا سنقوم بدراسة الأحزاب السياسية من جهة نشأتا وتعريفها وأنواعها ووظائفها وصولاً في النهاية لبيان تأثيرها على اتجاهات الرأي العام كما يلي:

---

(١) د. محمد نصر مهنا – في نظرية الدولة والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٨٧.

(٢) د. محمد سعيد أمين سراج – الرأي العام مقوماته وأثره في النظم المعاصرة – مرجع سابق ص٢٢٥.

(٣) عبد الهادي بوطالب – المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الدار البيضاء ج٢ – دون تاريخ ص١٨٨.

الفرع الأول: نشأة الأحزاب السياسية وتعريفاتا:

أولاً - نشأة الأحزاب السياسية:

إذا كانت الأحزاب السياسية قد ارتبطت في وجودها ونشأتا وتطورها بالتمعات الغربية فإن هذا الوجود أصبح الآن ظاهرة أساسية لا بد منها في أي مجتمع معاصر[١].

فالأحزاب السياسية بمفهومها الحديث – أي المؤسسات التي تسعى إلى الوصول إلى السلطة وممارستها – لم تكن معروفة قبل القرن التاسع عشر إلا في الولايات المتحـدة وانجلترا ومنذ أوائل القرن التاسع عشر بدأت ظاهرة الأحزاب السياسية تنتشر بمفهومها الحديث حتى أصبحت اليوم معروفة تقريباً في جميع الدول.

وإن معرفة أصل نشأة الحزب ضرورية لفهم كيفية سيره وعمله فمـن المسـتحيل معرفة الفرق بين حزب العمال البريطاني والحزب الاشتراكي الفرنسـي دون معرفـة الفرق بين نشأة وميلاد كل من الحزبين.

بصفة عامة يمكن أن نقول أن مولد ونمو الأحزاب مرتبط بالديمقراطية وباتساع هيئة الناخبين وتبني نظام الاقتراع العام وتقوية مركز البرلمانات.

فكلما ازدادت مهام البرلمانات وشعرت باستقلالها كلما استشعر أعضاؤها ضرورة تنظيم صفوفهم، وكلما ازداد عدد الناخبين كلما بدا من الضروري تكوين لجان قادرة على تنظيم الناخبين لكي تكون أصواتم مؤثرة.

لذا كانت نشأة الكثير من الأحزاب في أوروبا والولايات المتحدة مرتبطة بنشـاط الناخبين وأعضاء البرلمان ويطلق الفقهاء على الأحزاب التي نشأت من تنظيم أعضـاء البرلمان والناخبين لأنفسهم بأنا ذات أصل داخلي أي نشأت داخل هيئـة النـاخبين والبرلمانات.

---

(١) د. رفيق سكري – دراسة في الرأي العام - مرجع سابق – ص١٩٧.

بينما توجد أحزاب أخرى نشأت خارج البرلمانات والنـاخبين يسـميها الفقهـاء أحزاب ذات أصل خارجي، وهذه الأحزاب نشأت نتيجة نشاط النقابات أو الكنيسة أو الجماعات الدينية أو الخلايا السرية[١] أو نتيجة التحولات الاجتماعية والاقتصـادية التي دفعت بمجاميع كبيرة من الناس إلى العمل السياسي بحيث برز صراع خارج البرلمان ولّد حاجة ماسة إلى السيطرة على هذه النشاطات والتحكم با.

والواقع أن الأحزاب السياسية ظاهرة اجتماعية وتنظيم سياسي:

ظاهرة اجتماعية لأنا تعبر عن تباين وجهات النظر المختلفة لدى أفراد التمـع حـول القضايا التي تطرحها الحياة المشتركة في الجماعة وتنظيم سياسي لأنا نشأت بصورة عامـة بنشوء الديمقراطية السياسية وتطورها في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، وكـان الباعث على ظهورها انقسام التمع إلى قوى مختلفة ومتعارضة المصالح بحيث اقتضت الحاجة تجميع ردود الفعل المختلفة لدى الأفراد وتنسيقها لمواجهة المشاكل الـتي تطرحهـا الحيـاة السياسية ثم توحيد ردود الفعل هذه لغرض القيام بعمل جماعي مشترك[٢].

وإذا انتقلنا إلى دول العالم الثالث نجد أنا جميعاً الآن با أحزاب سياسية باسـتثناء عدد قليل جداً، ومنها المملكة العربية السعودية وأحزاب دول العالم تأثرت بحركـات التحرير فبعضها نشأ لمقاومة الاستعمار واستمر ليمسك بالسلطة بعـد الاسـتقلال، وبعضها نشأ بعد الاستقلال، ويلاحظ أن عدداً كبيراً مـن الـدول الحديثـة العهـد بالاستقلال تصدر قوانين بمنع الأحزاب وذلك لتفادي الصراعات التي يمكن أن تمـزق وحدة الدولة، غير أن هذا الحل السهل في ظاهره لا يمكن أن يدوم ولا أن يقدم وسيلة منظمة للتعبير عن الصراعات الحقيقية التي توجد في التمع كما أن إلغاء هذه الأحـزاب لا

---

(١) د. سعاد شرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر – دار النهضة العربية القـاهرة – ٢٠٠١ – ص ٢٢٧ وما بعدها.

(٢) د. رفيق سكري – دراسة في الرأي العام – مرجع سابق ص ٣٩٨.

يقدم صيغة لحل هذه الصراعات الحقيقية التي توجد في المتمع وإنما هذه الصراعات تحتاج إلى مواجهة ومواجهتها تكون بخلق وتنظيم أحزاب لها فاعليتها ودورها السليم بتحقيـق الإرادة الشعبية المسدة بأصوات الناخبين وليس يمنع هذه الأحزاب أو نفيها من الوجود[١].

ثانياً - تعريفات الأحزاب السياسية:

هناك تعريفات عديدة تناولت مفهوم الحزب السياسي نذكر منها:

يعرف الأستاذ أدموند بيرك «Edmund Burke» الحزب السياسي بأنه هيئة من أفراد متحدين يسعون من خلال جهودهم المشتركة إلى العمل على ما فيـه المصـلحة القومية وفقاً لمبدأ معين يوافقون عليه جميعاً[٢].

كما عرف الدكتور رمزي طه الشاعر الحزب السياسي بأنه «جماعة مـن النـاس لهـم نظامهم الخاص وأهدافهم ومبادئهم التي يلتفون حولها ويتمسكون با ويدافعون عنها ويرمون إلى تحقيق مبادئهم وأهدافهم عن طريق الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها»[٣].

بينما ترى الدكتورة سعاد الشرقاوي: «أن الحزب السياسي ما هو إلا تنظيم دائـم يتم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية بدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة»[٤].

---

(١) د. سعاد شرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر – مرجع سابق ص ٢٢٧ وما بعدها.

(٢) Frank, Jsourl: party politics in Amrican, little brown company USA, Boston 1976 p8.

(٣) د. رمزي طه الشاعر – الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٧ – ص ١٠٤.

(٤) د. سعاد شرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر – مرجع سابق – ص٢٠٠.
ويعرف الدكتور إبراهيم درويش الحزب السياسي بأنه «مجموع من الأفراد مكون من بناء سياسي لتحقيـق أهداف معينة عن طريق السلطة السياسية وذلك وفق العقيدة التي تحكم سلوكه وما يتضمنه مـن سـلطة القرارات». د. إبراهيم درويش – النظام السياسي ط٤ دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٧٨ – ص١٥٩.
أما الدكتور سام سليمان دلة فيعرف الحزب السياسي «أنه مجموعة من الأفراد منظمة بصورة دائمة على المستوى الوطني تسعى إلى الوصول إلى السلطة وممارستها بالطرق المشروعة من أجـل تنفيـذ

سياسية محددة». د. سام دلة – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – (منشورات جامعة حلب – مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ٢٠٠٢) - ص٢٢٤.

ويعرف الدكتور قحطان أحمد سليمان الحمداني الحزب السياسي أيضاً بأنه «تنظيم اجتماعي دائم قائم على مبادئ وأهداف مشتركة بدف الوصول إلى السلطة والمشاركة فيها أو التأثير عليها ويضم مجموعة بشرية متجانسة في أفكارها ويمارس مختلف النشاطات السياسية وفقاً لبرنامج عام لتحقيق أهدافه وتوسيع قاعدته الشعبية والمستويات المحلية والوطنية والدولية». د. قحطان أحمد سليمان الحمداني – الأساس في العلوم السياسية – دار مجدلاوي للنشر – عمان – ٢٠٠٤ – ص٣٠١.

أما شرح قانون الأحزاب السوري الجديد فقد عرف الحزب:

الحزب السياسي: هو تنظيم سياسي يضم مواطنين سوريين تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة يعمل بالوسائل السياسية والديمقراطية السلمية لتحقيق برنامج يشمل الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية عبر الانتخابات العامة لتداول السلطة والمشاركة في مسؤوليات الحكم.

وأخيراً تعرضت المادة الثانية من قانون الأحزاب في مصر رقم/٤٠/ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية المعدل بالقانون ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ لتعريف الحزب السياسي بقولها «كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم». راجع قانون الأحزاب المصري /١٧٧/ لعام ٢٠٠٥ ص٢.

لكن بعض رجال الفقه انتقد التعريف الذي أورده قانون الأحزاب - سالف الذكر – على أساس أنه لا يزال يتمسك بفكرة تحالف قوى الشعب العاملة التي كان يمثلها الاتحاد الاشتراكي العربي كتنظيم سياسي واحد ويتحدث عن العمال والفلاحين لتحقيق التقدم ويقول صاحب هذا النقد إن التفرقة بين قوى الشعب وفئاته وتمييز فئة عن أخرى هي تفرقة ضارة ولا أساس لها في غير العقيدة الماركسية.

راجع د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ١٩٩٧ – ص١١٤ وما بعدها.

حول تعريف الحزب السياسي راجع:

د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – منشأة المعارف – الاسكندرية ٢٠٠٥ – ص٢٩٢.

د. نعمان أحمد الخطيب – الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة – جامعة مؤتة – عمان ١٩٩٤ – ص١٢.

ومهما اختلفت الاتجاهات حول تعريف الحزب السياسي فإنا تدور حـول ثلاثـة مقومات أساسية وهي:

١- وجود تنظيم له صفة العمومية والدوام.

٢- رغبة عناصر الحزب وقيادته في الوصول إلى السلطة.

٣- سعي التنظيم المتواصل إلى الحصول على التأييد الشعبي وإقناع المواطنين بخـط سياسي بناء على برامج وأولويات محددة.

الفرع الثاني: أنواع الأحزاب السياسية ووظائفها.

أولاً - أنواع الأحزاب السياسية:

قسم الفقه الدستوري والسياسي الأحزاب السياسية تقسيمات مختلفة وفقاً لطبيعتها وأشكالها، ولكن جميع هذه التقسيمات ليست حاسمة ولا تقدم أي فائـدة عمليـة أو دلالات خاصة ويعد من أوائل من قدم دراسة متكاملة لتقسيم الأحزاب الفقيه موريس ديفرجيه «M. Duverger» في مؤلفه الأحزاب السياسية الذي صدر عـام ١٩٥١م حيث قدم ثلاثة تصنيفات في هذا الإطار وهي:

١ – أحزاب النخبة أو الكوادر والأحزاب الجماهيرية:

٢ – الأحزاب المباشرة والأحزاب غير المباشرة:

٣ – أحزاب الأغلبية والأحزاب الكبيرة والأحزاب الصغيرة:

إضافة لهذه التقسيمات التي قدمها الفقيه ديفرجيه قدم آخرون تصـنيفات أخـرى للأحزاب السياسية منها:

أ – من حيث الأيدلوجية والأهداف السياسية:

تصنف الأحزاب إلى أحزاب برامج وأحزاب أشخاص وتتميز أحزاب البرامج عـن غيرها بتمسكها ببرامج متميزة ومحددة وباختلاف أيدلوجيتها اختلافاً تاماً عن أيدلوجية

الأحزاب الأخرى، ومن الصعب التحالف بين أحزاب البرامج إذ أن لكل حزب مبادئه التي يؤمن بها، أما أحزاب الأشخاص فإن شخصية زعيم الحزب تلعب الدور الأساسي في حياة الحزب الذي ينشأ ويوجه نشاطه ويضع برامجه وغالباً ما تنتهي هذه الأحزاب بوفاة زعيم الحزب.

ب – من حيث الوظائف والمكان في النظام السياسي:

تقسم الأحزاب من حيث الوظائف إلى أحزاب حاكمة وأحزاب مهيمنة وأحزاب معارضة.

جـ - من حيث التركيب الاجتماعي.

تقسم الأحزاب وفقاً لهذا الأسلوب إلى أحزاب برجوازية وأحزاب طبقة وسطى وأحزاب عمالية وفلاحية وأحزاب طبقات وفئات شعبية مختلفة[١].

وفي الحقيقة إن هذه التقسيمات الفقهية وإن احتوت معظم الأحزاب السائدة في عالمنا المعاصر تبقى منتقدة في جانب منها حيث لا توجد فوارق دقيقة بين هذه التقسيمات، ولذلك يجدر بنا تناول الأحزاب السياسية من زاوية ارتباطها بالأنظمة السياسية المعاصرة وفي هذا الإطار يمكننا أن نميز في الأنظمة السياسية المعاصرة قيامها على أساس الحزب الواحد أو الثنائية الحزبية أو التعددية الحزبية.

أ – نظام الحزب الواحد:

يقصد بنظام الحزب الواحد أنه ليس في الدولة سوى حزب وحيد يحتكر العمل السياسي وبالتالي يسيطر وحده على مقاليد الحكم، وقد نشأ هذا الحزب بداية في الاتحاد السوفيتي قبل أن يعم بعض دول الديمقراطيات الشعبية يضاف إلى ذلك أن دول الديمقراطيات الشعبية التي لم تأخذ بنظام الحزب الواحد أنشأت نظاماً جديداً فيه تعددية

---

(١) د. علي يوسف شكري – الأنظمة السياسية المقارنة – ايتراك للنشر والتوزيع – القاهرة ط١ ٢٠٠٣ – ص١٧٧.

حزبية، ولكن يبقى هناك حزب مسيطر بنص الدستور والواقع السياسي. ويسود نظام الحزب الواحد في وقتنا الحاضر في الصين الشعبية حيث يعتبر الحزب الشيوعي السلطة السياسية العليا في الدولة.

وفي هذا الصدد فإن أغلب الفقه ينفي عن الأنظمة السياسية ذات النظـام الحـزبي الواحد الصفة الديمقراطية لأنا تؤدي في الحقيقة إلى إسناد السلطة عن طريق انتخابات غير تنافسية(١).

٢ً – نظام الثنائية الحزبية:

يقصد بنظام الثنائية الحزبية وجود حزبين كبيرين يسيطران علـى مجمـل الحيـاة السياسية ويستقطبان أغلبية الجماهير بينهما، ولا يمنع ذلك وجود أحـزاب هامشـية صغيرة بجانبها والمثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية حيث يوجد حزبان كبيران وهما الحزب الجمهوري، والحزب الديمقراطي وتتوزع الجماهير بينهما ولا ينفي هـذا النظام وجود أحزاب صغيرة مثل حزب البيئة أو الخضر وكذلك الحـال في بريطانيـا حيث يوجد حزبان كبيران هما حزب المحافظين والعمال وإلى جانبهما حزب الأحـرار صاحب التمثيل الضعيف في مجلس العموم الأمر الذي جعل النظام الحزبي في بريطانيـا أقرب إلى نظام الحزبين منه إلى نظام تعدد الأحزاب.

وفي الأنظمة ذات الثنائية الحزبية يمكن التمييز بين الثنائية الحزبية الكاملة والثنائيـة الحزبية الناقصة:

فالثنائية الحزبية الكاملة تعني وجود حزبين سياسيين كـبيرين يتقاسمـان أصـوات الناخبين بحيث يتمكن أحد الحزبين من الحصول على الأغلبية المطلقة والحكم بمفـرده كما هو الحال في بريطانيا حيث يوجد تداول للسلطة بين حزبي المحافظين والعمال وفي

---

(١) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب العالي – الأنظمة السياسية – مطبعة جامعة بغـداد – كليـة القانون – ١٩٩٠-١٩٩١ ص١٢٩.

الواقع إن ما يعزز هذه الحالة هو نظام الانتخاب القائم على الانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة التي تمكن أحد الحزبين من الحصول على أغلبية مطلقة في البرلمان.

أما الثنائية الحزبية الناقصة: فتعني وجود حزبين كبيرين يتداولان السلطة ولكـن لا يحصل أحدهما وحده على الأغلبية المطلقة في البرلمان فيلجأان إلى الائتلاف معاً أو مـع أحد الأحزاب الصغيرة، ومثال ذلك ما يحصل في ألمانيا حيـث الحـزب الـديمقراطي المسيحي والحزب الاشتراكي الديمقراطي يتداولان السلطة بينهما فيشـكلان إئتلافـاً يسمى «الائتلاف الكبير» أو يأتلف أحدهما مع أحد الأحـزاب الصـغيرة كـالحزب الليبرالي أو حزب الخضر ويسمى «بالإئتلاف الصغير».

٣ً - نظام تعدد الأحزاب:

يقوم هذا النظام على تقاسم الحياة السياسية من قبل أحزاب متعددة ومتنافسة تمثل جميـع الآراء والأيدلوجيات والمصالح في المتمع، ويرى الكثير من الفقه أن نظام تعدد الأحزاب هو العمود الفقري للحياة الديمقراطية، فتعدد الأحزاب هو الترجمة التنفيذية لمعنى /حكم الشعب بالشعب/ وتعدد الأحزاب السياسية يساعد جمهور الناخبين على تعدد آرائهـم وتثقـيفهم، وتكون هذه الأحزاب بمثابة أدوات للتعبير عن قطاعات الشعب المختلفة وتمثل إيطاليا اليـوم إحدى أبرز التعدديات الحزبية والأحزاب الموجودة فيها اليوم هي /الديمقراطي المسيحي – الشيوعي – الاشتراكي – الجمهوري – الملكي – الخضر – إلخ[١].

(١) د. صلاح جواد الكاظم – الأنظمة السياسية - مرجع سابق – ص١٤٥.

ثانياً - وظائف الأحزاب السياسية:

يرجع السبب الأساسي في قيام الأحزاب السياسية في النظم الديمقراطية المعاصرة إلى إحساس الهيئة الناخبة بوجود هوة تفصل بينها وبين الهيئة الحاكمة فالهيئة المكونة للرأي العام تتكون من ملايين من الأفراد والمختلفين في درجة الثقافة والقـدرة الاقتصـادية والسياسية لذلك فهم في حاجة إلى تنظيم يجمع بينهم من أجل مراقبة ممثليهم في المجالس التشريعية وكذلك مراقبة جميع السلطات في الدولة ومن أجل القيام بذا الدور نشـأت الأحزاب السياسية، ولكي تؤدي الأحزاب السياسية هذا الدور في الحياة الدسـتورية فإنا تتولى القيام بعدة وظائف:

١ – توفير اتصال دائم بين الناخبين والنواب: فالحزب السياسي أداة لربط الـرأي العام بالسلطات الحاكمة، أو بمعنى آخر هو قناة تصل الرأي العام بالكوادر التي يختارها للنيابة عنه في تسيير شؤون الحكم، فالنائب له مصلحة أكيدة في الاحتفاظ بصلة مـع الناخبين حتى يضمن إعادة انتخابه من جديد، لذا فهو من الناحية العمليـة يتوجـه في نهاية كل أسبوع إلى الدوائر لحضور اجتماعات ومؤتمرات الحزب التي يقوم من خلالها بإعطاء معلومات للناخبين ويتلقى منهم طلباتم، والتعرف على احتياجـاتم وهـذه اللقاءات أو الاتصالات تصبح أيسر إذا تمت عن طريق الأحزاب السياسية أو الحـزب السياسي[١].

٢ – نشر أيديولوجيتها بين الناخبين (أيدلوجية الحزب): فالوظيفة الأساسية للحزب السياسي هي المساهمة في الحكم أو الاستئثار به إذا مكنته المنافسة الحرة من ذلك عنـد

(١) د. توفيق عبد الغني - أسس العلوم السياسية في ضوء الشريعة الإسلامية – الهيئة العامـة المصـرية للكتاب – القاهرة – ١٩٨٦ – ص ١٦١.

الاقتراع[١] حيث إن كل حزب يسعى إلى الحصول على أكبر عدد من المؤيدين عـن طريق إقناع الناخبين بأيدلوجيته وبرنامجه الانتخابي حيث إنه لا يمكن لأي حـزب أن يحرز انتصاراً إذا لم يكن قادراً على التعبير عن المشاعر والآمال والتطلعات والأفكـار الكامنة لدى قطاع كبير من المواطنين بحيث يشعر هذا القطاع أنه يجد نفسه في الحزب وفي سبيل نشر هذه الأيدلوجيا بمواجهة الأحزاب الأخرى تسعى هذه الأحزاب إلى مد الرأي العام بالمعلومات اللازمة لتعضيد وجهة نظرها، وهذه المعلومات ضرورية لتكوين رأي عام مستنير إذ يستحيل على الناخب الوصول إلى هـذه المعلومـات بمجهـوده الفردي.

٣ – اختيار مرشحي الحزب: فالأحزاب السياسية تبحث عن الأفراد الذين يتمتعون بما يؤهلهم لأن يصبحوا مرشحين لهم جاذبيتهم لشغل المناصب العامـة وتقـديمهم إلى جماهير الناخبين، وإذا فاز مرشحو حزب ما في الانتخابات، فإن حزبم يحقق حينئـذ القوة السياسية[٢].

٤ – تنظيم عملية صنع القرار: فالحزب السياسي يعمل على تمكين الرأي العام من التعبير عن رأيه في المسائل العامة بأسلوب مدروس ومنظم الأمر الذي يوثق العلاقة بين الرأي العام والسلطات الحاكمة[٣] فضلاً عن ذلك تساعد الأحزاب السياسـية علـى تنسيق المصالح والمطالب المشتركة لجماهير الناخبين كما تعمل على تسـهيل الحلـول الوسط حين يكون هناك صراع بين الجماعات المتعارضة.

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتا في مصـر – ط١ – مرجـع سابق – ص٤٨٤.

(٢) لاري الوتير – نظام الحكم في الولايات المتحدة – ترجمة جابر سعيد عوض – الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية – القاهرة – ١٩٩٦ – ص٧٧.

(٣) د. توفيق عبد الغني – أسس العلوم السياسية - مرجع سابق – ص١٦١ وما بعده.

٥ – الدور الرقابي للأحزاب «المعارضة الصادقة» حيث إن الحزب عندما يكـون خارج السلطة - يعمل على انتقاد السياسات والقرارات التي يتخذها الحزب الحاكم – حيث يقوم بمراقبة الحكومة وتوجيه النقد إليها[١] – إذ يأمل حزب الأقليـة دائمـاً في التأثير على طريقة تفكير حزب الأغلبية في حين يعمل جاهداً على تحقيق فوز انتخـابي في المستقبل القريب.

٦ – تبسيط العملية الانتخابية وتثقيف الجماهير: حيث إنه لا يتوفر دائماً للكثير من المواطنين الوقت الكافي للتعرف على موقف كل مرشح من قضايا الساعة أو حتى معرفة مؤهلات المرشحين وخلفياتهم بل يعتمد هؤلاء الناخبون ببساطة على الانتماء الحـزبي فيقومون باختيار جميع مرشحي حزبهم الواردين في قائمة الاقتراع حيث تعمل الأحزاب على تثقيف الجماهير فيما يتعلق بالقضايا العامة المعاصرة من خلال الخطب التي تلقى في الحملات الانتخابية والمنارات والتغطية التلفزيونية للأخبار وما شاكل ذلك ومن ثم تؤثر الأحزاب السياسية على الرأي العام من خلال تحديد مشاكل المجتمع واقتراح الحلـول السياسية لها[٢].

وأخيراً نرى أن الحزب يعمل في عدة وجهات نظر منها توعية أعضائه وتكيـفهم حسب اتجاهه المذهبي والمساهمة في تنظيم وتوجيه الاستشارة الشعبية عنـد الاقتـراع وذلك باختياره وتزكيته للمرشحين وفي توجيههم نحو سياسته الخاصة طبقاً لبرنامجه عند مساهمتهم في الحكومة.

---

(١) د. كريم يوسف أحمد كشاكش – الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة – منشأة معـارف الأسكندرية – دون تاريخ نشر – ص٥٤٣.

(٢) لاري الوتير – نظام الحكم في الولايات المتحدة - مرجع سابق – ص٧٧.

الفرع الثالث: وسائل الأحزاب السياسية ودورها في التأثير على اتجاهات الرأي العام:

قبل الحديث عن الوسائل لا بد من تحديد العناصر التي يتكون منها الحزب السياسي بالآتي:

- إن الحزب السياسي هو تجمع أفراد سواء تم ذلك بصورة عفوية أو بناء على اتفاق مسبق وسواء شمل كل أفراد الهيئة الاجتماعية أو بعض الجماعات أو الطوائف الاجتماعية فقط.
- يتبنى أعضاء الحزب عقيدة أو مذهباً سياسياً مشتركاً.
- يقوم الحزب على أساس التنظيم ليحافظ على بقائه واستمراريته في العمل ولذلك فإن حياته منفصلة عن حياة زعمائه.
- إن هدف الحزب هو الاستيلاء على السلطة وممارستها منفرداً أو بالإئتلاف مع أحزاب أخرى أو التأثير فيها لكي تتخذ قراراتا على نحو ينسجم مع المصالح المشتركة لأعضائه.
- إن للحزب مفهوماً معيناً للمصلحة العامة للمجتمع يسعى لتطبيقه بممارسة السلطة أو التأثير فيها[١].

وبمعرفة عناصر الحزب السياسي ننتقل لبيان وسائله التي تمكنه من الوصول إلى السلطة أو للتأثير فيها والتي يأتي على رأسها وسيلة الإقناع.

---

(١) راجع كلاً من:

د. رفيق سكري – دراسة في الرأي العام - مرجع سابق – ص٢٠٠.

د. سعاد شرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر - مرجع سابق – ص٢٢٤.

أولاً - وسائل الأحزاب السياسية:

أ - إعلام وتكوين الرأي العام:

يعتبر الإعلام أحد أهم وسائل الأحزاب السياسية للتأثير في تكوين وتوجيه الـرأي العام الذي يعتبر هو الهيئة الناخبة والسلطة العليا في الدولة التي تتوقف عليها الطبيعـة السياسية للحكومة.

فالأحزاب السياسية تعتبر صلة الوصل بين الحكام والمحكومين وذلك مـن خـلال الحوار الذي يتم بين الأحزاب الحاكمة والمعارضة في معرض مناقشتهم حول المسـائل المطروحة في البلاد.

حيث تحاول الأحزاب الحاكمة الدفاع عن سياسة الحكومة وتقديم نظرة تفاؤليـة للأوضاع العامة تحاول أحزاب المعارضة انتقاد السياسة الحكومية مـن خـلال بيـان الثغرات والمشاكل التي يعانيها المواطنون واقتراح الحلول البديلة.

هذا النقاش والجدال السياسي بين الأحزاب الحاكمة والمعارضة يسهم بشكل كبير في تكوين الرأي العام حول المسائل والأوضاع المختلفة في البلاد.

نستنتج من ذلك أن الأحزاب السياسية على أنواعها هي التي تحرك تيارات الرأي العـام مستعملة شتى وسائل الإعلام المتاحة إضافة إلى اللقاءات والندوات الفكرية التي تقيمها.

ب - إعداد القادة السياسيين:

تسعى الأحزاب السياسية بكل وسيلة إلى أن يكون لها ممثلون في السلطة التشـريعية ومن ثم استخدام نفوذهم في إسناد الوظائف الإدارية والقضائية إلى أنصـارهم تمهيـداً لوصول الحزب إلى تولي السلطة وإتاحة فرصة تنفيذ مبادئه بواسطة أعضائه المنتشرين في مختلف مرافق الدولة.

إذاً فالأحزاب السياسية تسهم في تكوين القادة السياسيين عـن طريـق اختيـار مرشحيها إلى الانتخابات أو المناصب الحكومية ويختلف هذا التـأثير قـوة أو ضـعفاً باختلاف نظم الانتخاب والظروف السياسية الخاصة بكل دولة.

جـ - تنظيم عمل البرلمانيين:

تسهم الأحزاب السياسية بشكل كبير في تنظيم عمل نوابا خارج البرلمان وداخله، فالحزب الذي يسعى للحصول على دعم ناخبيه يسعى باستمرار للتواصل معهم، وهذا الاتصال إما أن يكون مباشراً من خلال توجه نوابه إلى الدوائر الانتخابية لشرح المسائل العامة، والاطلاع على مطالب الناخبين والمساهمة في تحقيقها أو بشكل غير مباشر عن طريق مناضلي الحزب الذين يشكلون صلة وصل بين النواب والناخبين.

كذلك ينظم الحزب نشاط النواب داخل البرلمان حيث يجتمع نواب كل حـزب أو الأحزاب المتقاربة في كتل برلمانية تسهم في مناقشة المسائل المطروحة واتخـاذ الـرأي بشأنا – فالبرلماني المنتمي إلى حزب ما لا يصوت في البرلمان بحسب قناعته الشخصـية بل بحسب توجيه حزبه وذلك تحت طائلة الطرد من الحزب[١].

لذا نستنتج أن دور الأحزاب السياسية في مراقبة الهيئات الحاكمة ومحاسبتها خارج المالس البرلمانية لا يقل أهمية عن دورها داخل هذه المالس، فهي عن طريق صـحافتها ونشراتا ونوابا قادرة على مناقشة سياسة الحكومة وإظهار مواقع الخطأ فيها من أجل إثارة الرأي العام ضدها، لذا فدور الأحزاب يعتمد أساساً على نقد الحكومة ومراقبتها ووظائفه تتمثل في إطلاع المواطنين على أخطاء الحكومة وتجاوزاتا.

---

(١) راجع د. سام دلة – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – مديرية الكتـب والمطبوعات الجامعية ٢٠٠٢ – ص٢٢٧.

إضافة لهذه الوسائل التي تلجأ إليها الأحزاب السياسية من أجل كسـب التأييـد الشعبي تحاول الأحزاب السياسية اللجوء إلى الحوار داخل الحزب واستخدام التجمعات الجماهيرية وغير ذلك...

ثانياً - دور الأحزاب السياسية في التأثير على اتجاهات الرأي العام:

يلاحظ أن دور الأحزاب السياسية في التأثير على الرأي العام يختلف بحسب مـا إذا كان النظام السياسي في الدولة يعتنق نظام الحزب الواحد أو نظام تعدد الأحزاب[١].

ففي نظام الحزب الواحد حيث يسيطر هذا الحزب ببرامجه وأفكاره بل وبرجاله على كافة مقدرات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذلك على وسائل وأجهزة الإعـلام المختلفة فإن الرأي العام يتوارى وينعدم وجود الرأي العام المعارض على الأقل مـن حيـث الظاهر، ولا يجد الرأي العام أمامه سوى القنوات الخفية للتنفيس عن رغباته المكبوتة أو السلبية ويصدق هذا على نظام الحكم الفردي سواء أكان النظام السياسي يقوم على تعدد الأحزاب أم يعتمد على الحزب الواحد، فكلاهما يتخذ وسائل الإعلام التي يسيطر عليها طريقاً لتكوين الرأي العام وتغيير دفة الوجهة التي يريدها النظام الحاكم.

خلاصة القول كما يقول الدكتور رمضان محمد بطيخ إن نظام الحزب الواحد يعمل على تركيز السلطة تركيزاً يكاد يكون مطلقاً لصالح الحزب بحيث لا يعد البرلمـان أو السلطة التنفيذية إلا تابعين للحزب وأعضائه أو أداة من أدوات تنفيذ برامجه وسياسـته وليس لتنفيذ القواعد التي يحتويها النظام السياسي[٢].

---

(١) د. ربيع أنور فتح الباب – د. علي عبد العال – النظام الدستوري المصري – مكتبة الرسائل الدولية للطباعة – ١٩٩٩-٢٠٠٠ – ص٣٣٧ وما بعدها.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتنا – مرجع سابق – ص٤٨٧ –٤٨٨. راجع أيضاً – الفريد سوفي وآخرون – الرأي العام – مرجع سابق ص١٨٠.

أما في نظام تعدد الأحزاب فإن النظام السياسي يؤدي دوراً محموداً في توجيه الرأي العام وإيضاح الرؤية أمامه في شتى المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث يتيح هذا النظام تعدد الآراء وتنوعها وبث وتعميق الوعي السياسي لدى الجماهير.

حيث يتولى الحزب الذي فاز في الانتخابات الحكم باعتباره ممثلاً لأغلبية الرأي العام ويشكل الحزب أو الأحزاب الأخرى جبهة المعارضة في المجلس التشريعي باعتبارها تمثل قلة من الرأي العام حيث تعد أحزاب المعارضة صمام أمان لانضباط حزب الأغلبية في تصرفاته.

كما يتميز هذا النظام بأن كل حزب يسعى إلى كسب أكبر قدر ممكن من الرأي العام[1] لكي يحصل على الأغلبية في المجلس النيابي الذي يمكنه من الحكم، وذلك عن طريق إقناع الجماهير بصواب برنامجه مما يتيح للرأي العام فرصاً عديدة ومجالات كثيرة للتعبير عن اتجاهاته المختلفة وبذلك تزداد قوة الرأي العام في الدولة.

من هنا نرى أن معظم دارسي الأحزاب السياسية يتفقون على أهمية تأثير الأحزاب السياسية ودورها في بلورة الرأي العام وتكوينه إلا أن هذا الاتفاق صاحبته بعض المناقشات حول مضار الأحزاب وفوائدها وحول مدى دورها وعلاقتها بالرأي العام وانطلاقاً من ذلك سنقوم بعرض أهم الإيجابيات والسلبيات التي وصفت بها الأحزاب السياسية وذلك على النحو التالي:

أ – الإيجابيات:

لوجود الأحزاب السياسية وتعددها كثير من الإيجابيات أهمها:

- الأحزاب السياسية أداة الرأي العام في التعبير عن مختلف اتجاهاته وأفكاره لا سيما إذا كان للحزب صحيفة يطرح فيها آراءه وبرامجه ومواقفه التي تكون

(١) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص١٢٣.

عادة ذات انعكاس لقسم من الرأي العام في المجتمع، كما أنها عامل من عوامل تكوين الرأي العام حول المشاكل السياسية وحلها.

- أنها حلقة وصل بين الحكام والمحكومين لأنها تقدم مرشحيها لشغل الوظائف العامة في السلطات الثلاثة، وتقدم برامج سياسية وطرائق تنفيذها للناخبين فإذا ما تم انتخاب المرشحين فسوف يكونون قادرين على التعبير عن رأي الشعب في كل القضايا المطروحة[١].
- الأحزاب السياسية أداة لتنشيط الحياة الديمقراطية والسياسية في الدولة والأحزاب السياسية ضرورة هامة للديمقراطية لأنها تشيع ممارسة الديمقراطية كما تقوم بدور التثقيف والتوعية والتنوير من خلال الندوات والمحاضرات والتدريس لفئات معينة من الشعب كأحزاب اليسار التي تقوم بعمل برامج نحو الأممية للعمال في أوروبا[٢].
- تساهم الأحزاب السياسية من خلال المعارضة فرض رقابة على أعمال الحكومة وإلزامها بالمصلحة الوطنية وعدم الانحراف إلى الاستبداد حيث إن وجود أحزاب معارضة يجبر الحكومة على التصرف بحذر وحيطة خشية من كشف أخطائها أمام الشعب؛ لأن كل حزب يريد أن يصل إلى السلطة يحاول أن يكشف عيوب الأحزاب الأخرى الحاكمة.
- إن وجود أحزاب متنافسة يمكن الشعب من الاقتصاص من الحكام الفاسدين ومكافأة الحكام الصالحين.

---

(١) راجع د. محمد نصر مهنا – نظرية الدولة في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٨٨-٢٩٩.

(٢) راجع د. قحطان أحمد سلمان الحمداني – الأساس في العلوم السياسية – مرجع سابق – ص٣٠٦-٣١١.

- إن الأحزاب السياسية مصدر رئيسي لتكوين القادة في البلدان المتقدمة والنامية فقادة الأحزاب الفائزة في الانتخابات يشكلون قيادة البلاد ووضع السياسة العامة فيها[١].
- إن تعدد الأحزاب السياسية يسمح بوقف تسلط الحكومة ومقاومة تجاوزاتها وطغيانا واعتدائها على حريات الأفراد فالسلطة المطلقة غالباً ما تؤدي إلى مفاسد مفرطة وتحتاج إلى موانع لإيقافها عند حدها ولأحزاب المعارضة قوة تستطيع أن تقف با في مواجهة انحراف السلطة.
- الأحزاب السياسية تساهم في سير العملية الانتخابية والتعبير عن أصوات الجماهير وتجميعها من أجل مساهمة أكبر في التصويت وإبداء الرأي[٢].

ب – السلبيات:

أيضاً للأحزاب السياسية عيوباً عديدة يمكن إيجازها بالآتي:

- تميل معظم الأحزاب السياسية إلى تفضيل المصلحة الحزبية على المصلحة الوطنية أو القومية، وهذا واضح في سلوك معظم الأحزاب التي تجعل المعيار الحزبي أساساً لتقييم ولاء الأشخاص والأعضاء وهذا التفضيل للمصلحة الحزبية يشمل الأحزاب في المعارضة والحكم على السواء.
- إن تعدد الأحزاب السياسية يؤدي إلى تفتيت الأمة حيث يؤدي تقديم المصلحة الحزبية على المصلحة الوطنية إلى اختلاف الأحزاب وتطاحنها معاً، مما يجعل الأفراد والتمعات منقسمة على نفسها ومن ثم إلى عدم الاستقرار والتفريط

---

(١) راجع د. نعمان أحمد الخطيب – الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة – مرجع سابق – ص١٢ وما بعدها.

(٢) راجع د. عبد الحميد متولي – أزمة الأنظمة الديمقراطية – منشأة المعارف الأسكندرية – ١٩٦٤ – ص٧٥.

بوحدة البلاد والشعب، ولا سيما في الدول النامية التي تلجـأ فيهـا بعـض الأحزاب إلى العنف في مواجهة الخصوم بدلاً من الاحتكام للعقل والمنطق[١].

- الأحزاب السياسية قد تزيف الرأي العام فهي في تنافسها مع غيرهـا لا تقـدم الحقيقة كما هي وإنما تقدم ما يروق لها في الدعاية الانتخابية بل وتزيف وتشوه الأحداث والحقائق لتضليل الرأي العام وجذبه لصالحها.
- إن الأحزاب السياسية أياً كانت شعبيتها يسيطر عليها أقلية بل قد يسيطر عليها شخص واحد يرسم سياسة الحزب ويرشح قوائم بأعضـاء الحـزب لخـوض الانتخابات أو تولي بعض المناصب الإدارية والوزارية في حال فوزها[٢].
- إن بعض الأحزاب قد تكون عميلة للدول الأخرى، فتأتمر بأوامرهـا وتتلقـى المساعدات منها وتفضل مصلحة تلك الدول على المصلحة الوطنية حيث اعتبر (اتلي) أحد قيادي حزب العمال البريطاني بأن الشيوعيين البريطـانيين أكثـر اهتماماً بمصالح الاتحاد السوفيتي منهم بمصالح بريطانيا.
- إن النواب الحزبيين لا يستطيعون إبداء آرائهم في المناقشات البرلمانية بحرية تامة لأنهم ملتزمون بالتعليمات الحزبية، فهم بذلك ليسوا ممثلين عن الشعب بل ممثلين عن الحزب، وإذا ما خرج بعض النواب عن توصيات الحزب فسوف يكـون مصيرهم الطرد أو عدم ترشيحهم مرة أخرى[٣].

---

(١) راجع د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٩٢.

(٢) راجع د. محمد نصر مهنا – نظرية الدولة في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٨٨ وما بعدها.

(٣) راجع د. قحطان أحمد سلمان الحمداني – الأساس في العلوم السياسية – مرجع سابق – ص٣٠٨.

- إن الحزب الذي يصل إلى الحكم قد يعمل عـادة علـى اضـطهاد الخصـوم السياسيين، وكثيراً ما يستبعدهم عن المناصب العليا والمراكز الحساسة بصـرف النظر عن مدى تفانيهم أو صلاحيتهم[١].
- وإلى جانب هذه الآراء المؤيدة والمعارضة لوجود الأحزاب السياسية هناك فريق آخر يدعو إلى الإبقاء على الأحزاب السياسية كضـرورة لازمـة للمجتمـع الحديث بشرط التخلص من عيوبا ومساوئها وإصلاح أنظمـة الانتخابـات وتتبلور أفكار هذا الفريق في النقاط التالية:

أ – الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي:

يقال أن الاستفتاء الشعبي يخفف من الصراع الحزبي فالشعب يدلي بصوته بغض النظر عن الحزب الحاكم كما يحد من استبداد البرلمانات بالسلطة إذ ليست كـل القوانين والتشريعات تمر عن طريق البرلمان بل الشعب مباشرة يدلي برأيه فيها، وإذا كان من السهل التأثير على النواب في البرلمان فمن الصعب التأثير على الشعب في مجموعة وذلك من قبل الشركات والاحتكارات[٢].

ب – تقييد سلطة إسقاط الوزارة:

بأن يكون هناك عدة قيود ترد على سحب الثقة من الوزارة في النظام البرلمـاني وتقييد سلطة رئيس الدولة في النظام الرئاسي في تغيير الوزارة وذلك بوضع شروط معينة ومواعيد معينة لذلك التغيير.

---

(١) راجع د. عبد الحميد متولي – أزمة الأنظمة الديمقراطية – مرجع سابق – ص٧٥ وما بعدها

(٢) راجع د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٩٢.

جـ - إصلاح أنظمة الانتخابات:

ومن أهم الاقتراحات في هذا الشأن ما يلي:

سرية التصويت – الرقابة القضائية على جميع المراحـل الانتخابيـة – إخضـاع الأحزاب لرقابة محايدة وذلك على تصرفاتها وسلوكها وعلى مصادر تمويلها[١].

وأخيراً نرى أنه بعد هذه الدراسة المتواضعة لهذه الآراء لنظام تعدد الأحزاب بين من أيد وجود النظام وبين من عارضه يمكن رد جميع هذه الانتقادات الموجهـة إلى نظـام تعدد الأحزاب ليس إلى فكرة التعدد ذاتها، وإنما إلى سوء التطبيق العملي وعلـى كـل حال ورغم مساوئ تعدد الأحزاب فإنا لا تقاس بعيوب نظام الحزب الواحـد ومـا ينطوي عليه هذا اللون من تسلط وديكتاتورية واستبداد بالرأي وكبت للحريات العامة والانحراف بالمصلحة العامة لجهة مصالحها الخاصة.

(١) راجع د. محمد نصر مهنا – نظرية الدولة في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٨٨ وما بعدها.

المطلب الثاني
تأثير جماعات الضغط على اتجاهات الرأي العام

تلعب جماعات الضغط دوراً تتزايد أهميته في جميع الدول على السواء من حيث التأثير على اتخاذ القرارات أو من حيث التأثير على بنيان وهيكل السلطة السياسية.

فالواقع يثبت إذاً أن القرارات التي تتخذها السلطات السياسية هي نتاج العلاقة بين قوى الجماعات التي يهمها القرار، لذا فالتمع المدني الحديث لم يعد العمل فيه يقتصر على الأحزاب السياسية فقط، وإنما أدى التطور حول مفاهيم الحرية والديمقراطية إلى ظهور نوع آخر من الجماعات المعبرة عن المصالح والآراء وهذه الجماعات هي جماعات الضغط أو المصالح كما يسميها البعض.

وبالرجوع قليلاً إلى التاريخ نلاحظ أن هذه الجماعات في أغلب الأحيان لم تكن تحمل الصفة القانونية بسبب أنظمة الحكم الشمولية والاستبدادية الذي كان يدفعها إلى العمل السري واستخدام البعض منها أساليب العنف لتحقيق أهدافها الرئيسية.

ففي السابق كانت أوروبا والصين ومصر تحتوي مثل هذه الجماعات وبأشكال مختلفة وكانت هذه الجماعات تسعى للحصول على مزايا خاصة على حساب الآخرين بالرغم من أنا لا تحسب على الجماعات الضاغطة بمفهومها اليوم إلا أنها جماعات تضغط لتحقيق مصالحها الخاصة.

أما الآن فقد أصبحت هذه الجماعات مظهر من مظاهر الحرية والديمقراطية في التمعات فهي تتحرك بسهولة ويسر في الأنظمة الديمقراطية وبطريقة علنية مستفيدة من

مناخ الحريات السياسية والمدنية في هذه الأنظمة باعتبارهـا مظهـراً مـن مظـاهر ديمقراطيتها[١].

مع الإشارة إلى صعوبة دراسة هذه الجماعات ووضع تقييم شامل لها والسـبب في ذلك يعود إلى مشكلات ذات أبعاد مختلفة تختلف من نظام سياسي واجتماعي لآخـر، فهناك مثلاً مشكلة تحديد المصطلحات والاتفاق عليها فالباحثين في هذا المال اختلفـوا على مصطلح واحد لهذه الجماعات فالبعض أسماها جماعات المصلحة والبعض الآخـر سماها جماعات المعاونة والبعض الثالث أسماها جماعات الضغط بالرغم مـن المضـمون الواحد لهذه التسميات.

الفرع الأول: مفهوم جماعات الضغط:

طالما أن هناك مصالح متشعبة في المتمع فمن الطبيعي أن يسعى كل إنسان لتحقيق مصالحه بالوسائل التي يراها مناسبة، وفي سبيل ذلك ينضم كل فرد إلى من يشابونه في الغايات والأهداف ومن هنا يأتي دور ما يسمى بجماعات الضغط التي تسعى للتأثير في عمل السلطات العامة المختصة بإصدار القرارات التي تمس مصالح الأفراد.

يعد تعبير جماعات الضغط (Pressuer Groups) تعبيراً مستحدثاً استخدم لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، وبعد الحرب العالمية الثانية انتقل إلى جميع أنحاء العالم.

ولكن ما هو المقصود بذا المصطلح؟ أجاب البعض على ذلك بالقول:

أ – أما عن الجماعة: الجماعة إئتلاف بين مجموعة من الأفراد تجمعهم خصـائص عامة مشتركة وهذه الخصائص تشمل: سن الجماعة ودخلها وحالتـها الاجتماعيـة والثقافية والمهن المشتركة والمذهب الديني والأهداف الواحدة.

---

(١) د. كريم كشاكش – جماعات الضغط وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة – مجلـة مؤتـة للبحـوث والدراسات – المد السابع – العدد الخامس – كلية الحقوق – جامعة مؤتة – الأردن – ١٩٩٣ – ص٥.

ب – أما الضغط: يرتبط بالعمليات السياسية التي تقوم بها الجماعات من أجل تحقيق مصالحها أي أن الجماعة لها مصالح مشتركة تجاه موضوع معين، وبدأت تمارس نشاطها للتأثير على السلطات العامة من أجل تحقيق رغباتها ومصالحها ومن هنا أتت التسمية بـ(جماعات الضغط)[١].

ويشار عادة لنشاط جماعات الضغط بكلمة (Lobby) هذه الكلمة كلمة إنكليزية تعني ردهة أو دهليز أو قاعة انتظار، حيث كان أصحاب المصالح في البداية ينتظرون رجل السياسة سواء الوزير أو عضو البرلمان في ردهات البرلمان لتقديم طلباتهم للوزير أو عضو البرلمان ومن هنا نشأ اصطلاح لوبي Lobby الذي أصبح اليوم يعني كل نشاط يمارسه أي شخص لدى السلطات العامة بدف الضغط عليها أو التعبير عن مصلحة معينة ويعني أيضاً اصطلاح Lobby الأشخاص أو الجماعات التي تعبر عن مصالح معينة، وتمارس تأثيراً على رجال السياسة وفعل (To Lobby) يعني أن يحاول شخص ذو نفوذ أو ثروة أو مكانة عن طريق مقابلته أعضاء المجلس التشريعي كسب التأييد لمشروع قانون ما، فيعدهم بالأصوات وبالدعم المالي لحملاتهم الانتخابية إن هم ساندوا مطالبه وساعدوا في تحقيقها ويهددهم بـالحملات ضدهم وبحجب أصوات الناخبين عنهم إذا هم أحجموا عن ذلك[٢].

ومع تنوع هذه الجماعات فقد تعددت التعريفات التي تناولت تلك الجماعات وسنقوم الآن بذكر بعض تعريفات جماعة الضغط للفقهاء الغربيين فيما يلي[٣]:

---

(١) د. إبراهيم درويش – النظام السياسي – مرجع سابق – ص١٨٠-١٨١.

(٢) د. سمير محمود ناصر – جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي - دار الفرقد – دمشق – ط١ – ٢٠٠٥ – ص١١.

(٣) راجع كلاً من:

د. كريم كشاكش – الجماعات الضاغطة - مرجع سابق – ص٦.

د. كمال المنوفي – أصول النظم السياسية المقارنة –الربيعان للنشر الكويت ١٩٨٧ – ص١٦٨-١٦٩.

د. سعاد شرقاوي – النظم السياسية - مرجع سابق – ص٢٦٩.

- يعرف (W.J.M Mackenzie) جماعة الضغط بأنها: المال الذي تمارس فيه جماعات منظمة نشاطها من أجل تحقيق مصالح مشتركة عن طريق التأثير بنفوذها في الهيئات العامة.
- في حين يعرف (David, Truman) جماعة الضغط بأنها: عبارة عن مجموعات من الناس يشتركون في سمة عامة ويتفاعلون على أساس هذه السمة، وليس من الضروري أن يكون في هذه السمة شيء مادي وإنما قد تكون اتجاه (Altitude).
- أما هنت الباحث في علم الاجتماع السياسي فيعرف جماعة الضغط بأنها أي منظمة تسعى للتأثير على سياسة الحكومة بينما ترفض تحمل مسؤولية الحكم.
- بينما يعرفها جان دانييل بأنها: كل الجماعات التي تضغط على السياسات العامة على الصعيد السياسي، وبذلك تكون الجماعات الضاغطة هي فقط التي تعمل على الساحة السياسية، وهم يختارون أن يعملوا في السياسة خارج نطاق الأحزاب والحركات السياسية الأخرى.
- وأخيراً يعرفها (Schwartzenberg) بأنها: (تنظيم قائم للدفاع عن مصالح معينة وهو يمارس عند الاقتضاء ضغطاً على السلطات العامة بدف الحصول على قرارات تخدم مصالح هذه الجماعة).

أما الفقهاء العرب والباحثين فقد أوردوا أيضاً عدة تعريفات نذكر منها[١]:

---

(١) راجع كلاً من:

د. رمزي طه الشاعر – الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص١١١.

د. بطرس غالي – محمد خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة – القاهرة مكتبة الأنغلو المصرية ١٩٨٧ – ص٣١٩.

د. محمد عرب صاصيلا – أنظمة الحكم المعاصرة – مطبعة جامعة دمشق – ١٩٨٩ – ص١٨٥-١٨٦.

د. ادمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري العام – دار العلم للملايين – بيروت ١٩٧١ – ص٧٤١.

د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتا في مصر – مرجع سابق – ص٤٨٤.

د. جابر حسن سعيد محمد – الضمانات الأساسية للحريات العامة – دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي – رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – فرع بني سويف ١٩٩١ – ص٢١٨.

- يعرف رمزي طه الشاعر جماعات الضغط: أنا عبارة عن فئات معينـة مـن الشعب لها مصالح متقاربة تدافع عنها وتحل مشاكلها كجماعات وأفراد وتلجأ هذه الجماعات لشتى الوسائل لتحقيق الأهداف التي ترمي إلى الوصول إليها.
- أما بطرس غالي قال أنا: منظمات تعمل مستقلة عن إدارة أعضـائها، ولهـا مصالح سياسية أكيدة، وبعضها قد يكون جماعات مبـادئ ولكـن الأغلبيـة العظمى جماعات مصالح ولها صفة الدوام.
- وعرفها محمد عرب صاصيلا: بأنا تنظيمات أو تكتلات تمثل المصالح الخاصـة لفئات من المواطنين وتتشكل بدف ممارسة ضغط على السلطات الحاكمة من أجل حماية المصالح التي تمثلها.
- ويعرفها أيضاً أدمون رباط: بأنا تلك الجماعات المنظمة التي تدف من أنشطتها إلى التأثير على السلطات العامة لكي توجهها في سياستها وأعمالها، ووفقاً لمـا تقتضيه مصلحة تلك الجماعات.
- كذلك رمضان بطيخ عرفها: بأنا تنظيمات نقابية ومهنية تضم مجموعات معينة من الأفراد لا يهدفون إلى الفوز بالحكم وتقلد أمور السلطة في التمع، وإنما إلى السعي نحو تحقيق أهداف ومصالح مشتركة ومتجانسة خاصة با.
- وأخيراً عرفها جابر حسن سيد محمد: بأنا تلك التنظيمات القائمة للدفاع عن مصالح معينة وهي تمارس عند الاقتضاء ضغطاً على السلطات العامـة لـيس للوصول إلى السلطة وإنما للحصول على قرارات تخدم مصالح تلك التنظيمات:

وبإلقاء نظرة عامة على تلك التعريفات بالرغم من تنوعها وتعددها، نجد أنا تسـير باتجاه واحد وفق المصالح الخاصة لتلك الجماعات والأفراد الذين تمثلهم، إذاً هدف هذه الجماعات هو التأثير على السلطة من خارجها لاستصدار قرارات تحقق مصالحها وأيضاً

لا بد من وجود عنصر آخر، وهو التنظيم والترتيب لتكوين جماعة الضغط، فالترتيب والتنظيم هما العنصران المميزان لجماعة الضغط لذلك نستنتج أنه لا بد لوجود (جماعة ضغط) من توافر عدة نقاط أساسية[١]:

- وجود جماعة من الناس بغض النظر عن كبرها وصغرها.
- أن تكون هذه الجماعة منظمة ومرتبة.
- أن تكون لهذه الجماعة أهداف مشتركة تسعى لتحقيقها.
- أن تسعى هذه الجماعة لتحقيق أهدافها من خلال ممارسة الضغط والتأثير على السلطات العامة.
- أن لا يكون هدف الجماعة الوصول إلى السلطة.
- أن لا تكون هذه الجماعة حزباً سياسياً أو تنظيماً سياسياً آخر.

الفرع الثاني - وظائف جماعات الضغط ووسائلها:

أولاً - وظائف جماعات الضغط.

الوظيفة الأولى: وظيفة صياغة المطالب:

وهي وظيفة مفصلية في العلاقة بين المجتمع والنظام السياسي والمقصود بهذه الوظيفة هو لجوء جماعات الضغط إلى المسؤولين السياسيين – أي الذين يملكون سلطة إصدار القرار – بطلبات مختلفة متعلقة بأهداف هذه الجماعة.

حيث يمكن أن تلعب جماعات الضغط دور البدائل عن الأحزاب السياسية إذا ما تعثرت هذه الأخيرة في مهمتها الدمجية التوفيقية بين مختلف أنواع المطالب حيث تقوم هذه الجماعات بتقنين سيل المطالب ورفعها إلى أصحاب القرار بعد تنقيتها من حماسها الثوري[٢].

---

(١) د. محمد نصر مهنا – علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة – المكتب الجامعي الحديث – الإسكندرية ٢٠٠٦ – ص٢٠٨.

(٢) د. خضر خضر: مفاهيم أساسية في علم السياسة – المؤسسة الحديثة للكتاب – طرابلس ١٩٩٩ – ص٣٠٧.

على سبيل المثال النقابات العمالية وعن طريق دراستها لمصالح الفئات والمهن المختلفة تدخل نوعاً من الانسجام في التعبير عن طلباتا من خلال جمع مطالب العمال والتنسيق بينها، حيث يجد المسؤولون النقابيون أنفسهم مضطرين للتوصل إلى تسويات مع أرباب العمل والحكومة، مثلاً حول زيادة الرواتب ويمكن للحكومة الاعتراف بذه النقابـات كأطراف مجاورة والالتزام معها بسياسة التشاور مع العلم أنه في الحقيقة مثل هذا الأمر يلحق ضرراً بالمصلحة العامة والحوار مع مندوبي الفئات الخاصة يحول الفرد إلى عنصـر اجتماعي اقتصادي مرتبط بفئة معينة وليس مواطناً داعياً لأهمية التضامن الوطني.

وهناك بالإجمال أربع خطط تبين طرق بيان المطالب التي تطالـب بـا جماعـات الضغط:

أ – يمكن للطلبات أن تكون واضحة محددة كأن يعلن أرباب العمل عن مطلـب محدد.

ب – يمكن للطلبات أن تكون مجرد شعارات منتشرة في أوساط الرأي العام علـى غرار (نريد أن نغير وضعاً ما).

جـ - يمكن بيان المطالب أو صياغتها أن يأخذ شكل التفاوض أو التعـبير عـن موقف شكر أو غضب معين.

د – قد تكون الطلبات عامة (زيادة الضرائب على الأغنياء) أو خاصـة (تخفـيض الضرائب على سلعة معينة)[١].

الوظيفة الثانية: الدفاع عن مصالح أعضائها.

تؤدي الجماعات الضاغطة ووظائف متعددة من بينها الدفاع عن مصالح أعضـائها حتى ولو ترتب على ذلك محاولتها القضاء على جماعات أخرى وقد يتمـادى نشـاط

(١) د. خضر خضر – مفاهيم أساسية في علم السياسة – مرجع سابق – ص٣٠٩.

الجماعات الضاغطة المال الوطني للدفاع عن مصالح دولة أخرى (كما هو الحال بالنسبة لبعض جماعات الضغط في الولايات المتحدة ودفاعها عن إسرائيل)[١].

الوظيفة الثالثة: تقديم الخبرة والمشورة.

في المجتمعات التكنولوجية المعقدة التركيب تشعر الحكومات بأنها في حاجة إلى المزيد من الخبرة الفنية لمعاونتها في نشاطها اليومي، لذا فإنها تلجأ إلى الجماعات الضاغطة لتوجيه النصح أو تقديم المعلومات والتوصية أو نشر المعلومات لشرح القواعد القانونية واللوائح الإدارية، وهذا يخفف عن كاهل الأحزاب وأعضاء الهيئات التشريعية[٢].

ومن جهة أخرى تعتبر جماعات الضغط بمثابة أداة تحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإذا كان البرلمان (السلطة التشريعية) راغباً في تجهيز نفسه بشكل ملائم من خلال (الإطلاع التام على كل جزئية أو مشكلة في المجتمع)، فإنه لا بد أن يتحول مبدئياً إلى السلطة التنفيذية للحصول على المعلومات ويترتب على ذلك وجود عدم توازن بعيد المدى بين البرلمان والسلطة التنفيذية في إطار العمل الدستوري لهذا فالتجاء البرلمان لجماعات الضغط قد يجنبه هذا الاختلال في التوازن الذي يميل لصالح السلطة التنفيذية[٣].

ثانياً - وسائل جماعات الضغط:

لكي تتمكن جماعات الضغط من التأثير على السلطة يجب أن تقيم شبكة من العلاقات الدائمة الثابتة مع الهيئات، وفي أغلب الأحيان تكون هذه العلاقات ذات

---

(١) د. محمد نصر مهنا – في نظرية الدولة والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٢١٩.

(٢) V.O.Key Ir: Politics parties, pressues Groups, (Thomasy. Growell co) 5thed New york, 1964 p.156

(٣) د. نعمان الخطيب – الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة – مرجع سابق – ص١٣٩.

طبيعة شخصية وتتطلب حضور احتفالات واجتماعات ولقاءات إذ تعتبر هذه الاحتفالات واللقاءات فرصة للحديث ولإثارة موضوعات الساعة.

أما وسائل الضغط فعديدة، منها ما هو مشروع ومنها ما هو غير مشروع ومنها ما يعتمد على الوسائل السلمية ومنها ما يعتمد على الوسائل والأساليب القسرية، لذا فوسائل الضغط عديدة ولا يمكن حصرها وتختلف هذه الوسائل باختلاف النظام السياسي الذي تعمل فيه جماعات الضغط من ناحية وباختلاف طبيعة الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه من ناحية أخرى.

لذا تلجأ جماعات الضغط بغرض الوصول لتحقيق هدفها باستخدام الوسائل التالية:

١ – الإقناع:

يعتبر الإقناع الطريق العادي الذي تسلكه جماعات الضغط مع كافة الجهات محل الضغط وعملية الإقناع هي عملية ديمقراطية سلمية تتصف بالعلنية مستندة في مشروعيتها إلى حق الفرد في إبداء الرأي والمناقشة وهذا ما تكفله الدساتير وتأسيساً على ذلك تسعى هذه الجماعات إلى التأثير على عقول الجماهير عن طريق المناقشة وتبرير أعمالها وأهدافها عن طريق المنطق والعقل والدليل.

لذلك يعتبر الإقناع من أهم الوسائل التي تسعى جماعات المصلحة من خلاله إلى كسب الاتباع وإقناع الحكومات عبر اللقاءات والاجتماعات الخاصة والعامة وعبر وسائل الإعلام بمختلف جوانبها حيث تتمتع هذه الجماعات بميزة القدرة على الإقناع مستخدمة الإمكانات المادية والخبرات العملية وبذل الجهود للوصول إلى الهدف المطلوب وتستعين هذه الجماعات برجال الخبرة من العناصر الناجحة في توليها المناصب المختلفة كالقضاة والمشرعين النزيهين بعد التقاعد أو بالوزراء السابقين أو كبار الموظفين مستغلة سمعتهم الجيدة.

كما أن هذه الجماعات تؤثر على أعضاء الحكومة والبرلمان والمشرعين عبر تقـديم معلومات وبحوث ودراسات مستندة إلى الأرقام واستخدام السندات والدعوات لفرض الالتقاء والتباحث والإقناع والاستعانة أيضاً بإصدار الكتب والدوريات والتقارير الـتي تؤيد وجهة نظرها[١].

٢ – التهديد: إذا لم تؤد الوسائل السلمية إلى نتائج إيجابية فإن أصحاب المصـلحة يتحولون إلى استخدام وسائل أخرى غير سلمية وهي التهديد والعنف، فالتهديد تلجأ إليه الجماعات عندما تجد أنه لا مفر من ذلك، خصوصاً إذا ما وصل بـا اليـأس إلى فقدان أية وسيلة سلمية تستطيع با التعبير عن مواقفها أو حماية مصـالحها الخاصـة، والتهديد يكون على مستويين فردي وجماعي.

فهو إما أن يتم على شخص واحد بالذات من خلال ما يتمتع به هذا الشخص من نفوذ يعطيه القدرة على تغيير السياسة العامة أو جماعي يتم علـى السـلطات العامـة لإجبارها على الرضوخ والاستجابة لمطالب الجماعات الضاغطة.

ومن أشكال التهديد:

- التهديد للبرلمانين بعدم الانتخاب من جديد.
- أو التهديد بسحب الثقة من أعضاء البرلمان (أي إسقاط الوزارة مـن خـلال النواب المنتسبين إليها).
- خلق أزمات مالية واقتصادية للحكومات عن طريق أصحاب النفوذ الاقتصادية لإجبار السلطات اتخاذ قرارات لصالحهم.

---

(١) راجع في هذا المال:

د. نعمان الخطيب – الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر – مرجع سابق – ص١٥٣.

د. أحمد بدر – الرأي العام طبيعته تكوينه ومهامه ودوره في السياسة العامة – مرجع سابق – ص٢٠١.

- التهديد الموجه إلى المسؤولين في المستويات كافة (تشريعية تنفيذية أو قضـائية) أيضاً لإجبار المسؤول للرضوخ لطلبات الجماعات كالتهديد بكشف مـواطن الفساد في وزارة المسؤول أو علاقته ببعض الشخصيات.
- التهديد بفتح صندوق أسرار المسؤولين والذي قد يسبب لهم حرجاً شخصـياً فيضطر للرضوخ لهذه الضغوط.
- التهديد بالتظاهر والإضراب والذي يعتبر من أهم الأسلحة التي تلجـأ إليهـا جماعات الضغط أو قد تلوح باستخدامها.
- أيضاً التحريض على عدم دفع الضرائب أو استخدام القوة مثلـة بالعقوبـات والقتل... إلخ.

وعلى كل حال تتوقف فاعلية هذه التهديدات على الحماية الدستورية والقانونية التي يتمتع با المسؤول فكلما كانت هذه الحماية قوية كانت فاعلية هذه التهديدات ضعيفة والعكس بالعكس[١].

٣ – الضغط على السلطات الحكومية:

نظراً لأهمية السلطات الحكومية في إصدار القرارات سيما في الجوانب الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية والتي تخص مصالح مختلف الشرائح في المجتمع، فـإن جماعـات الضغط تسعى إلى الاتصال المباشر بالمعنيين في الجهاز التنفيذي والإداري بدءاً من رئاسة الدولة والوزراء إلى المسؤولين الكبار فقد تعمد جماعات الضغط في سبيل وقف تنفيـذ

---

(١) راجع في هذا الخصوص:
المستشار محمد بوضيف باشا خليل – الجماعات الضاغطة وأثرها على القرارات الإدارية والدولية – القاهرة دار الجامعة الجديدة – ٢٠٠٧ – ص١٨٠.
د. خضر خضر – مفاهيم أساسية في علم السياسة – مرجع سابق - ص٣١٢.
د. نعمان الخطيب – الأحزاب السياسية – مرجع سابق – ص١٠٤.

قانون ما أو إضافة مواد أخرى إلى القانون أو حذف بعض المواد إلى إرسال مفاوض باسم الجماعة للتحدث مع الحكومة أو الضغط للحصول على المساعدات المطلوبة أو إرسال برقيات ورسائل بعدم التصديق على هذا القانون مثلاً أو استخدام الأموال بالامتناع عن سداد الضرائب، أو إيجاباً بإرسال وتقديم الهدايا للموظفين وأعضاء البرلمان وقد تستفيد جماعات الضغط من الخلافات القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للتدخل لصالح إحداها عبر قنواتا التأثيرية أو اللعب على خلاف بين أعضاء السلطة التنفيذية نفسها[١].

٤ – التأثير في أعضاء البرلمان:

لما كانت السلطة التشريعية هي المسؤولة عن تشريع القوانين في أشكال النظم السياسية لذا فإن جماعات الضغط تقيم علاقات مع بعض أعضائها أو لجانا أو رئاستها أملاً في الحصول على قانون يخدم مصلحتها أو تعديله أو رفضه، لذلك فهي تقيم الحفلات والولائم وتقدم الهدايا والرشاوي لهم رغم أن بعض هذه الوسائل أصبحت مستهجنة وفي الولايات المتحدة انتشرت مكاتب خاصة لإعداد دراسات وبحوث من قبل الكتاب ورجال القانون والناشرين لتزويد أعضاء الكونغرس با سيما المعلومات اللازمة بشأن موضوع معين أو أنا تطلب من أعضاء معينين إبداء وجهات نظرهم حول تلك المعلومات أمام البرلمان والدفاع عنها لقاء أجر ثابت أو مكافأت.

وفي أحيان كثيرة تقوم هذه الجماعات بدعم تأييد بعض المرشحين لعضوية البرلمان وتمويل حملاتم الانتخابية أملاً في فوزهم والاستفادة منهم في خدمة مصالحها[٢].

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

د. بطرس غالي – محمد خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة – مرجع سابق – ص٢٨٦-٢٨٧.

(٢) د. بطرس غالي – محمود خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة - مرجع سابق - ص٢٨٧.

٥ - تعبئة الرأي العام:

يقوم الرأي العام تحت تأثير وسائل هذه الجماعات ببعض الأعمـال مثـل كتابـة الرسائل والبرقيات للبرلمان والحكومة حتى يتم تعديل مشروع قانون مزمع إصـداره أو تعديل سياسة الحكومة بصدد موضوع من الموضوعات وهو ما يعرف بسياسة الضغط الجزري عن طريق عامة الشعب.

ولكي يكون الرأي العام أكثر فاعلية وأكثر تأثيراً في خدمة مصالح جماعات الضغط تلجأ هذه الأخيرة إلى التعاضد والتآزر فيما بينها لتولد إيحاء نفسياً في نفوس الحاكمين بأن الرأي العام يقف معها ويشد من أزرها[١].

الفرع الثالث: دور الجماعات الضاغطة في التأثير على اتجاهات الرأي العام.

تعير الجماعات الضاغطة الرأي العام اهتماماً كبيراً وتوجهه في كثير من الأحيـان لتحقيق أهدافها ومصالحها بما لها من قدرات كبيرة في استخدام مختلف الوسائل المؤثرة فيه مثل تأليف الكتب والنشرات وعقد الندوات والمؤتمرات والخطابة وذلـك لإقنـاع الجمهور بوجهة نظرها حتى يتعاطف الجمهور معها، فيقوم بتنظيم المظاهرات التي قـد تجبر الحكومة على الاستجابة لطلب هذه الجماعات.

ولكن قبل التوجه إلى الرأي العام تمارس جماعات الضغط تأثيرهـا علـى أعضـاء الحكومة أو البرلمان ومن الممكن أيضاً أن يمتد هذا التأثير لأعضاء السلطة القضـائية في سبيل الوصول إلى ما تصبو إليه من أهداف.

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٤٨٩.

د. جابر حسن سعيد محمد – الضمانات الأساسية للحريات العامة – مرجع سابق – ص٢٢٠.

د. بطرس غالي – محمد خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة - مرجع سابق – ص٢٨٧.

وبناء على ذلك فإن جماعات الضغط تمارس تأثيرها على السلطات الثلاث في الدولة إذا ما أتيح لها المال وسنوضح فيما يلي تأثير جماعات الضغط على السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على النحو التالي:

أولاً - تأثير جماعات الضغط على السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية هي السلطة المعبرة عن إرادة الأمة باعتبارها تضم أفراداً يمثلون جميع أطياف المجتمع مهمتها الرئيسية سن القوانين إضافة إلى مهمات موكولة لها بحسب النظام السياسي المتبع مثل إقرار الموازنة العامة للدولة وعقد المعاهدات والاتفاقيات ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية...إلخ.

لذلك فقد أولت جماعات الضغط اهتماماً بالغاً للتأثير في أعمالها لكي تكون تشريعاتا وقوانينها منسجمة مع مصالحها وأهدافها مستخدمة كل الأساليب الممكنة ابتداءً من التدخل في عملية انتخابا وصولاً إلى التدخل في كل مرحلة من مراحل التشريع ومن أبرز هذه الأساليب ما يلي:

١ – اللوبي:

و(اللوبي) هو شخص ذو نفوذ يستمد من ثروته وإمكانياته أو من كونه يمثل جماعة تشكل مركز قوة يحاول أن يوظف هذا النفوذ من خلال اتصاله بأعضاء السلطة التشريعية ويعدهم بالأصوات والدعم المالي والإعلامي لحملاتم الانتخابية إن هم ساندوا مطالبه وساعدوه على تحقيقها ويهدد بالحملات ضدهم إن هم أحجموا عن ذلك وكثيراً ما لعب دور اللوبي أعضاء سابقين في المجالس التشريعية يحاولون اليوم إقناع المشرعين بالتصويت في صالح أو ضد مشروع قانون ما أو إقناع الأجهزة التنفيذية بأن أحد البرامج مرغوب فيه أو مرغوب عنه[١].

---

(١) د. سمير محمود ناصر – جماعات الضغط الدولية وآثارها على التطور الاقتصادي – مرجع سابق – ص١١.

وتتضمن محاولاتم الأساليب التالية:

- إجراء المقابلات الخاصة مع المسؤولين الحكوميين حيث يتم نشـر المعلومـات المطلوبة.
- القيام بالشهادة أمام لجان الكونغرس أو الأجهزة التنفيذية.
- مساعدة المشرعين في وضع مسودات القوانين أو اللوائح أو تقـديم المشـورة القانونية.
- إقامة علاقات اجتماعية مع المشرعين بدف كسب ثقتهم ويطلق علـى هـذا الأسلوب (موائد الطعام والشراب).
- عرض ما يمكن تقديمه من إسهامات في الحملات الانتخابية للمشرعين[١].

هذه الظاهرة أصبحت صناعة وهي في تعاظم مستمر إلا أن البعض يرى أن هنـاك من العيوب والصعوبات لهذه الوسيلة ما يبرر هجرها، ويجب اللجوء إلى وسائل أكثـر نفعاً منها «اللوبي»، وذلك بسبب عدم توفر الوقـت الكـافي للبرلمـانيين للجلـوس والاستماع لكل من يريد أن يمارس الضغط إضافة إلى أن أسـاليب «اللـوبي» غـير الأخلاقية تدد الديمقراطية الحقيقية، ويجب التخلص منها بدلاً من تشجيعها كما فعـل الكونغرس الأمريكي عام ١٩٤٦ بإصدار قانون اللوبي الذي نظم ممارسـة منظمـات اللوبي لنشاطها[٢].

٢ – التدخل في العملية الانتخابية:

العملية الانتخابية هي طريق مهم لجماعات الضغط للتأثير علـى عمـل السـلطة التشريعية أو المس النيابي القادم وجعل قوانينه مطابقة لمصالحها، إلا أن هذا لا يعني أن

---

(١) لاري الوتيز – نظام الحكم في أمريكا – مرجع سابق – ص٩٣.

(٢) د. عادل ثابت – النظم السياسية – دار الجامعة الجديدة - الاسكندرية ٢٠٠٧ – ص٢٨٥.

تقوم جماعات الضغط بتقديم مرشحين خاصين بها أو يمثلونها لخوض الانتخابات؛ لأن تقديم المرشحين هو من عمل الأحزاب السياسية والقوى السياسية الأخرى وعملها مقصور فقط على تأييد مرشحين معينين ترى في فوزهم ضماناً لتأييد أفكارها في المستقبل(١).

لذلك كثيراً ما تقوم جماعات الضغط بتكوين لجانها الخاصة لجمع التبرعات للحملات الانتخابية للمرشحين وهذه اللجان تمثل الشركات الكبرى والاتحادات العمالية وغيرها من جماعات المصالح الخاصة(٢).

ولا تكتفي جماعات الضغط بتقديم الدعم المالي والإعلامي للمرشحين في الحملات الانتخابية بل تعمل على تأمين وصولهم ونجاحهم بأساليب شتى منها: التجوال في المدن لجلب الناخبين بالاتصالات الشخصية، تقديم مكان لمكاتب المرشح، تأمين الحافلات لنقل الناخبين أو تقديم أي شيء تحتاجه الحملة الانتخابية.

مع التنويه إلى أن لطريقة الانتخاب أهمية كبرى بالنسبة لجماعات الضغط فنظام الانتخاب المباشر يتيح فرصة أكبر لاختراق البرلمان من نظام الانتخاب غير المباشر حيث في نظام الانتخاب المباشر يصبح المرشح الناجح عضواً في البرلمان مباشرة.

أما بالنسبة لنظام الانتخاب الفردي أو القائمة فيمكن أن يفهرس المؤيدون لهذه الجماعات في القوائم المنافسة في العملية الانتخابية، ولكن في ظل الانتخاب الفردي نقل الفرصة أمام جماعات الضغوط، حيث يفترض أن يدقق الناخب فيمن ينتخب فتكون الصعوبة في الاختيار(٣).

---

(١) د. نعمان الخطيب – الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر – مرجع سابق – ص٩٦.

(٢) لاري الوتيز – نظام الحكم في أمريكا – مصدر سابق – ص٩٣.

(٣) المستشار محمد أبو ضيف باشا خليل – جماعات الضغط وأثرها على القرارات الإدارية الدولية – مرجع سابق – ص١٠٣.

٣ - تقييم المشرعين:

تقوم الجماعات الضاغطة بعد كل دورة تشريعية بعملية تقييم للمشرعين (أي لكل عضو في البرلمان) يعطى على أساسها درجات اعتماد على عدد المرات التي صوت فيها بصورة متفقة ووجهة نظر جماعة الضغط المعنية، كأن تقوم جماعة أنصار البيئة كواحدة من جماعات الضغط بتصنيف أعضاء البرلمان على أساس موقفهم من مختلف القضـايا المتعلقة بالبيئة ثم تقوم بتوزيع السجل التصريحي على الناخبين الذين يعنون بأمر البيئـة وعلى أساس هذا السجل يتم تأييد المرشحين في الانتخابات[١].

٤ – إعداد مكاتب الدراسات والأبحاث المتخصصة:

تقوم جماعات الضغط في الوقت الحالي بإنشاء مكاتب مختصة في كل أنحاء الدولـة وتزويدها بطائفة من الكتاب والناشرين ورجال القانون والدعاية والأبحـاث العمليـة ومهمة المكاتب تزويد أعضاء البرلمان بالمعلومات والدراسـات والأبحـاث والأرقـام والإحصائيات (مثلاً بالطاقة والبطالة والبيئة والرعاية... إلخ) وتقـدمها إلى المرشـحين الذين ليس لديهم القدرة على الحصول على هذا النوع من الحصيلة التشريعية الجديـدة وذلك ليصار إلى عرضها أمام البرلمان والدفاع عنها[٢].

وإذا كان من الصعوبة معرفة مدى نفوذ الجماعات الضاغطة في أعضاء السلطة التشريعية، فإنه من خلال الدراسات التي أجريت في ولاية (أوهايو) الأمريكية في عام ١٩٢٩-١٩٣٩ اتضح أن ثلاثة أرباع القوانين التي أصدرتا الدولة كانت من صنع الجماعات الضاغطة حيث دفعت هذه الجماعات وخلال عام واحد فقط ٢٨ مليون دولار للدفاع عن مصالحها[٣].

---

(١) لاري الوتيز – - نظام الحكم الولايات المتحدة - المرجع السابق – ص٩٢.

(٢) د. بطرس غالي، محمد خير عيسى – المدخل في علم السياسة – مصدر سابق – ص٣٢٥.

(٣) د. حسن سعيد إسماعيل – النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا - (دار النهضـة العربية – القاهرة ١٩٧٧) ص٦٠ وما بعدها.

ثانياً - تأثير جماعات الضغط على السلطة التنفيذية:

السلطة التنفيذية هي السلطة المكلفة بتسيير أمور الدولة لكن في حدود القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، ومن أجل القيام بذه المهمة فقد أنيط با سلطة إصدار المراسيم التنظيمي ـة التي تتضمن قواعد عامة مجردة من أجل وضع التشريعات موضع التنفيذ.

وباعتبار السلطة التنفيذية هي التي تمثل الدولة، وهي الأقدر بحكم احتكاكه ـا م ـع الناس على فهم حاجاتم ومتطلباتم وهي الأقدر على فهم الواقع السياسي والاقتصادي فقد أعطيت في أغلب الدساتير الحق في اقتراح القوانين، وكذلك الحق في الاعت ـراض على القوانين التي يسنها البرلمان... إلخ.

وانطلاقاً من هذا الدور الذي باتت تلعبه السلطة التنفيذية وجدت جماعات الضغط أن ميدان هذه السلطة من الميادين الخصبة لممارسة نفوذها ونشاطها والتأثير في عمل ـها لكي تنسجم توجهاتا مع مصالحها.

ومن هذه الأساليب:

أ – الاتصال المباشر مع السلطة التنفيذية: حيث تحاول جماعات الض ـغط تنمي ـة علاقات فردية مع أعضاء السلطة التنفيذية بغرض عرض وجهة نظرها حول المواض ـيع المطروحة ومحاولة إقناع الحكومة بأهدافها وذلك عبر اللقاءات والاجتماعات الخاص ـة والعامة وعبر وسائل الإعلام المختلفة.

ويتمتع رجال الأعمال بذه القدرة مستخدمين إمكاناتم المادية وخبراتم العملي ـة بغية الوصول إلى الهدف المطلوب مستعينين بأصحاب العناص ـر الناجح ـة في توليه ـا المناصب العامة كالمشرعين السابقين بعد التقاعد والوزراء السابقين وكب ـار المـوظفين مستغلة خبرتم وقدرتم الكبيرة على الإقناع[1].

(١) د. قحطان الحمداني – الأساس في العلوم السياسية – مصدر سابق – ص٣٤٠.

لذلك فجماعات الضغط التي تمد سيطرتها على منافذ الاتصال تصبح ليست قادرة في التأثير على عملية صنع القرار بل تصبح جزءاً من هذه العملية وبصلة مباشرة بصياغة وكتابة الأنظمة واللوائح[١].

ب – الأساليب القسرية: عندما تكون منافذ الاتصال المباشرة وغير المباشرة مع السلطة التنفيذية غير مفتوحة أمام جماعات الضغط، فإن هذه الجماعات تلجأ إلى استخدام وسائل تراها أكثر جدوى في تحقيق أهدافها حيث تلجأ إلى التهديد وخاصة في البلدان التي يسودها عدم الاستقرار الوزاري إضافة إلى محاولتها عرقلة عمل الحكومة من خلال تصعيد الأزمات المالية ورفض دفع الضرائب بدف الضغط على الخزينة وكذلك القيام بالمظاهرات وأعمال العنف والإضرابات لإرغام الحكومة على القيام بإجراء معين أو العدول عنه[٢].

ثالثاً - تأثير جماعات الضغط على السلطة القضائية:

السلطة القضائية هي السلطة المكلفة بالسهر على احترام القانون وتقوم بمنع الأفراد من التعدي على القوانين وتتولى كذلك الفصل في المنازعات التي تنشب بين الأفراد وتجمع كافة الدساتير على حياد واستقلال القضاء حيث ينص الدستور: (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو شؤون العدالة)[٣].

ومع ذلك لا تجد جماعات الضغط حرجاً في محاولة التأثير على السلطة القضائية إذا ما وجدت أن القنوات السياسية مغلقة أمامها مع العلم أن إمكانية اختراق هذه السلطة أصعب

---

(١) لورنس غراهام – السياسة والحكومة – ترجمة عبد الله اللحيدان – جامعة الملك سعود – عام ١٩٩٧ ص٣٦.

(٢) جان مينو - الجماعات الضاغطة – ترجمة بيج شعبان – منشورات عويدات – باريس ١٩٨٣ – ص٥٣ وما بعدها.

(٣) المادتان ١٦٥-١٦٦ – دستور جمهورية مصر العربية الدائم لعام ١٩٧١.

بكثير من اختراق جماعات الضغط للسلطتين التشريعية والتنفيذية ويـأتي الأثـر الحقيقـي لاستجابة القضاء لجماعات الضغط من خلال تفسير القوانين أو تفسير الدستور من خـلال المحاكم التي تملك الحق بذلك، حيث تلجأ هذه الجماعات إلى القضاء مطالبة بما تدعيه مـن حقوق لها أو طالبة إلغاء بعض القرارات الضارة بمصالحها حيث تصبح الجهات الحكومية في حال إرباك وانشغال مما يجبرها على التراجع عن مواقفها تجاه تلك الجماعات[١].

حيث يمكن أن تدخل جماعات الضغط كطرف في الخصومة أو كصديق للمتهم أو حتى للقضاء من خلال إمداده بالمعلومات والأدلة التي تساعده في سير الخصومة ومـن خلال تقديم تقارير موجزة لمختلف القضايا المعروضة أمام المحاكم ومثل هذه التقـارير تقدم معلومات إضافية للمحاكم، حيث إن المقصود من هذه التقارير جـذب انتبـاه وسائل الإعلام للمحكمة أو لتقديم المزيد من المعلومات لمحامي الدفاع، وهي وسيلة من وسائل جماعات الضغط عندما تفشل في التأثير على السلطتين التشريعية والتنفيذية[٢].

كذلك يمكن لزعماء جماعات الضغط أن يستخدموا نفوذهم في الإجراءات التنفيذية والتشريعية للمساعدة في اختيار القضاة الذين قد تكون فلسفتهم في الحكـم مواتيـة لأغراض الجماعة[٣].

كذلك تنشط جماعات الضغط من ناحية أخرى في تزويد رجال القانون بما يلزمهم في إعداد قضاياهم، وعلى الأخص تلك القضايا التي تخص المصـالح الخاصـة بـذه الجماعات، وكثيراً ما تلجأ هذه الجماعات لاختيار قضايا صغيرة تدفع بـا للقضـاء ليفحصوا من خلالها رأي المحاكم ثم تدفع بالسوابق التي توصلت إليها لتكون مبـادئ تخدم قضاياها الهامة، ومن أهم الأحكام التي استطاعت جماعات الضغط الحصول عليها

---

(١) د. قحطان أحمد سليمان الحمداني – الأساس في العلوم السياسية – مرجع سابق – ص ٣٤١.

(٢) د. نعمان الخطيب – الأحزاب السياسية – مرجع سابق – ص٩٦٠.

(٣) د. كريم كشاكش – جماعات الضغط وأثرها على عمل الأنظمة السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص١٩-٢٠.

حكم المحكمة العليا الأمريكية التي قضت بعدم دستورية فصل الملونين عن البـيض في المدارس الأمريكية، وكان ذلك بمساعدة وضغط الاتحاد القومي لمساعدة السود كمـا لعبت جماعات الضغط دوراً كبيراً في المساعدة على كشف فضيحة «ووتر غيت» التي كان يترأسها زعماء في الحزب الجمهوري برئاسة (ريتشارد نيكسون) الرئيس الأسـبق للولايات المتحدة الأمريكية حيث كان لجماعات الضغط دوراً كبيراً في حملـه علـى الاستقالة من منصبه في ٩ آب ١٩٧٤[١].

الفرع الرابع: إيجابيات وسلبيات جماعات الضغط:

لا شك أن جماعات الضغط أصبحت في العصر الحالي مـن محـددات أي نظـام سياسي، حيث أصبحت معياراً للحكم على مدى تقدم المجتمع، لكن رغـم ازديـاد دورها نجد البعض هاجمها، ويرى فيها أداة قوية لإلغاء الديمقراطية ويذهب إلى المطالبة بتنظيم نشاطها انطلاقاً من سلبياتها، أما البعض الآخر فيدين هذه الهجمات، ويرى أن إيجابياتها أكثر من سلبياتها حيث تعتبر هذه الجماعات من النسيج الدستوري والقانوني في الدولة لذلك سنقوم من خلال هذا الفرع بدراسة الجدل الفقهي والقانوني الذي دار بين مؤيدي ومعارضي هذه الجماعات على النحو التالي.

أولاً - إيجابيات جماعات الضغط:

هناك من يعتبر جماعات الضغط ظاهرة ديمقراطية لأن الديمقراطية؛ الحقيقية لا تضـع عقبـات وقيوداً أمام القوى السياسية أياً كانت طبيعتها، وبالتالي يتعين على سلطات الدولـة الاسـتجابة للرغبات التي تنبع من الأمة؛ لأنه المعنى الحقيقي للديمقراطية فالنقابات والاتحـادات والجمعيـات والتنظيمات القانونية التي تسمح بها الدولة إنما هي تعبر عن مصالحها التي هي في النهاية جزء مـن مصالح المجتمع ككل لذلك فقد رأى الكثير أن جماعات الضغط يمكن أن تقدم فوائد عديدة للنظام السياسي أهمها:

---

(١) د. نعمان الخطيب – الأحزاب السياسية – مرجع سابق – ص٩٩.

١- إن جماعات الضغط هي منابر داخل الحياة السياسية للتعبير عن مصالح فئـات الشعب المختلفة خصوصاً مع تنوع هذه الجماعات التي يعكس كل منها مطلباً من مطالب الحياة الاجتماعية[١].

٢- أصبحت جماعات الضغط في الوقت الحالي تمارس دور المـورد للمعلومـات التشريعية التي يمكن أن يستعين بها المشرعون[٢].

٣- يمكن أن تقدم جماعات الضغط عوناً تنظيماً ومعرفـة خاصـة إلى مـوظفي الحكومة في مجالاتها حيث تقوم جماعات الضغط بتنقيح معظـم مشـروعات القوانين وتحضيرها ومراجعة المعلومات الأساسية عن الموضوع المثار[٣].

٤- إن النشاطات التي تحتاج لقدرات وموارد اقتصادية وغيرها لا يمكن للأفراد وحدهم الضغط على الحكومة للتأثير عليها لدى جماعات الضغط، لذلك تكون أكثر فاعلية من خلال عملها المشترك كجماعة، ويضع ضغط أكبر على الحكومة[٤].

٥- إنها تمثل أصحاب مصالح وفئات كثيرة من المجتمع لها مشاكلها التي قد لا يسـتطيع المرشحون للنيابة أو الأحزاب الإلمام بها جميعاً وطرحها لذا فجماعـات الضـغط تعرض مشاكلها وتنبه إليها، وتطرح حلولاً لها، وتستقطب الرأي العام حولها[٥].

٦- إن هذه الجماعات ضرورة في الوقت الحاضر لتقوية المعارضة وتسهيل التعـبير عن الرأي الآخر[٦].

---

(١) د. أحمد سويلم العمري – أصول النظم السياسية المقارنة – الهيئة العامة المصرية للكتاب – القاهرة ١٩٧٦ – ص١٩٩.

(٢) ماكس سكيدمور – مارشال كارترواتك – كيف تحكم أمريكا – ترجمة نظمـي لوقـا – الـدار الدولية للنشر والتوزيع – ط٢ – ٢٠٠٢ – ص٢٠٩.

(٣) لورنس غراهام وآخرون – السياسة والحكومة - مرجع سابق – ص٢٥.

(٤) لورانس غراهام وآخرون – السياسة والحكومة – مرجع سابق – ص٢٥.

(٥) د. بطرس غالي – محمد خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة – مرجع سابق – ص٣٢٨.

(٦) د. قحطان أحمد سليمان الحمداني – الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – مصـدر سابق – ص١١٢-١١٣.

٧- إن عملية الضغط وسيلة إطلاع لأعضاء المجلس النيابي على حاجات المواطنين التي يصعب التعرف عليها من طريق الحزب ولا شك أن السلطة الحاكمة يهمها الوقوف على الآراء المتعارضة بين جماعات الضغط؛ لأن ذلك يساعد على رسم سياسة تتفق مصلحة الجماعة كلها[١].

٨- يؤكد الأستاذ (Daivd Truman) في دراسته عن تأثير جماعات المصالح في العملية الحكومية، على أنه من غير الواقعي محاولة استبعاد الجماعة من نطاق الحياة السياسية أو الانتهاء إلى القول أن جماعات المصالح وصراعاتا ووسائلها سيئة في ذاتا، والأحرى أن مثل هذه الجماعات تؤدي وظائف هامة تتماشى مع الحكومة الديمقراطية وضرورية لها[٢].

٩- كذلك يرد مؤيدو جماعات الضغط على منتقدي هذه الجماعات بالقول إن جماعات المصلحين الذين ينددون بمساوئ هذه الجماعات هم أنفسهم في حاجة إلى أن ينتظموا في جماعات كي يتمكنوا من التغلب على هذه المساوئ.

١٠- تقوم جماعات الضغط بالتأثير في الحكومة طوال فترة الانتخابات العامة بينما يكون الفرد في هذه الفترة عاجزاً عن إحداث أي تأثير، ولا يعني هذا أن جماعة الضغط تقوم بأعمالها دون عون الأفراد لها، وذلك لأنها ليست إلا مجموعة من الأفراد تحتاج إلى تعاونم المتواصل لكي تبقى الجماعة مترابطة ومتماسكة[٣].

---

(١) د. رمزي الشاعر – الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة – مرجع سابق ص١١٢-١١٣.

(٢) مشار إليه في مرجع د. كريم كشاكش – جماعات الضغط مرجع سابق – ص٩.

(٣) د. بطرس غالي – محمد خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة – مرجع سابق – ص٣٢٨.

ثانياً - سلبيات جماعات الضغط:

هاجم بعض الفقهاء جماعات الضغط واعتبر وجودها دليلاً على تفشي الفساد في السياسة، فهو يرى أن جماعات الضغط تنجح في تحقيق أهدافها من خلال الضغط على السلطات العامة بالمال والتهديد، الأمر الذي يعد تراجعاً للديمقراطية التي تقوم على المساواة باعتبارها ركيزتا الأساسية واستند هؤلاء إلى عدة نقاط أهمها:

١- إن جماعات الضغط تقوم على أساس تحقيق مصلحة طبقية مما يتعارض مع المصلحة العامة، وتأمين هذه المصلحة واجب من واجبات الديمقراطية الحديثة[١].

٢- إن وجود جماعات ضغط كبيرة وقوية كنقابات العمال التي تسعى لتحقيق مصالحها، ربما يكون على حساب الطبقات الأخرى كالطبقة الوسطى التي تخشى من تغليب مصالح الطبقة العاملة عليها وتنذر بإقامة طبقة (البروليتاريا)[٢].

٣- تقوم جماعات الضغط باستخدام وسائل منافية للخلق لتحقيق أهدافها مثل الخديعة والغش والرشوة وإثارة الفضائح والاضطرابات والعنف وإلى ما هنالك من وسائل فكرية تز أركان الدولة[٣].

٤- جماعات الضغط تفرض على أعضائها الولاء والطاعة وهذا يتنافى مع ولاء الفرد للدولة[٤].

---

(١) د. سعاد شرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر – مرجع سابق – ص٢٤٤

(٢) د. فوزي أبو ذياب – المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية – القاهرة دار النهضة العربية ١٩٧١ – ص٢١٥-٢١٦.

(٣) د. قحطان الحمداني – الأساس في علوم السياسة - مرجع سابق – ص٣٥٤.

(٤) د. بطرس غالي – محمد خير عيسى – المدخل إلى علم السياسة - مرجع سابق – ص٣٢٧.

٥- جماعات الضغط لا تمثل المصالح المتعارضة في المجتمع، فمثلاً وجود جماعات ضغط للمنتجين في حين لا يوجد جماعة ضغط للمستهلكين الأمر الذي يحقق المصلحة لمجموعة دون أخرى.

٦- إن زمام الأمور في جماعات الضغط تستأثر بها فئة قليلة من الزعماء وبعض الموظفين المأجورين وهؤلاء الذين يرسمون السياسة العامة للجماعة غير مكترثين بآراء المعارضين داخل الجماعة نفسها[١].

٧- إن جماعات الضغط تؤدي إلى الفرقة في المجتمع والاختلاف على معاني الوحدة الوطنية والمصلحة العليا سيما إذا كانت بعض الجماعات امتداداً أو جزءاً موالياً لعناصر خارج البلاد[٢].

٨- تؤدي جماعات الضغط إلى تقسيم الشعب إلى طبقات وفئات متنازعة المصالح والأغراض الخاصة بما يؤدي إلى تنافس هذه الطبقات والفئات.

٩- إن جماعات الضغط تؤدي إلى إصدار التشريعات السيئة نظراً لعدم قدرة السلطة على محاسبتها لأنها لا تتحمل المسؤولية بل تلقي هذه المسؤولية على ممثلي الشعب والسلطة التنفيذية[٣].

وللتخفيف من الانتقادات الموجهة لجماعات الضغط فقد اقترح البعض عدة توصيات لإيجاد توازن بين نشاط الجماعات الضاغطة وبين الصالح العام.

١- العمل على إصدار التشريعات والقوانين التي تحرم استخدام الرشوة والتشهير والقذف.

---

(١) المستشار محمد أبو ضيف باشا خليل – الجماعات الضاغطة – ص٤٨.

(٢) د. قحطان الحمداني – الأساس في علوم السياسة – مرجع سابق – ص٣٤٥.

(٣) د. عبد الله حسن الجوجو – الأنظمة السياسية المعاصرة – دراسة مقارنة – طرابلس الجامعة المفتوحة ط١ ١٩٩٦ – ص١٢٤- ١٢٥.

٢- السماح لكافة الفئات بالتعبير عن وجهة نظرها مما يضعف من تـأثير هـذه الجماعات.

٣- توعية الرأي العام بمصالحة ومحاولة التعرف على آرائه ورغباته كإجراء مضـاد لجماعات الضغط.

٤- مساهمة الجماعات الضاغطة في النشاط الحكومي عن طريق تمثيل هذه المهـن والجماعات في المجالس النيابية بدلاً من تمثيل الشعب على أساس جغرافي[١].

(١) د. محمد نصر مهنا – نظرية الدولة والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٢١-٢٢٢.

الفصل الثاني

دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطات العامة

تمهيد وتقسيم:

إن الديمقراطية الحديثة تتضمن ممارسة المواطنين حقوقهم السياسية وغير السياسـية بسهولة ويسر وبطريقة علنية؛ أي أن الرأي العام بحسب مفهوم **الدولـة الديمقراطيـة** أصبح يمتلك الصفة القانونية وأصبح يلعب دوراً مؤثراً في السياسة العامة، ذلك أن الفرد المهتم سياسياً يميل إلى المشاركة في النشاط الجماعي الذي تتناوله جماعته بدف التـأثير في عملية صنع السياسات العامة والقرارات الحكومية من ناحيـة وصـياغة المطالـب والتعبير عن الاتجاهات السياسية من ناحية أخرى. فالذي يزيد من أهمية هذا الرأي أنه لا يقوم لرد إخبار وإعلام السلطات العامة بالمطالب، بل يعمل ولتحقيق هذه المطالب والرغبات بفعالية كبيرة.

وبالتأكيد فإن الرأي العام لا يمتلك الإمكانيات ذاتا في التأثير على عمل السلطات العامة بنفس السوية، ذلك لأن كل سلطة من هذه السلطات لها عملـها وفاعليتـها ودورها الرائد في النظام السياسي المتبع في كل دولة.

فالسلطة التشريعية تمثل الأمة، وعملها يقوم على وضع القواعد القانونيـة العامـة الـردة، إضافة لبعض الأعمال الموكلة لها بحسب النظام الذي تعمل في فلكه. أما السلطة التنفيذية فعملها يقوم على تنفيذ ما سنته السلطة الأولى إضافة لـموعة المهام الموكلة لها

بحسب الدستور والقانون النافذ أما السلطة القضائية فمهمتها الفـض في المنازعـات القائمة وتطبيق القانون.

وعليه فالرأي العام يلعب دوراً مؤثراً في عمل السلطات؛ لأن ما تقـوم بـه هـذه السلطات يكون في النهاية خدمة لهذا الرأي، أي لصالح مجموع فئات المجتمع. ومن هذه الزاوية يلعب الرأي العام دوراً هاماً في تفعيل الحياة الدستورية والسياسية في الدولة.

من هنا سنقوم في هذا الفصل بدراسة الدور الذي يلعبه الرأي العام في تفعيل عمل كل واحدة من هذه السلطات من خلال المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة القضائية.

المبحث الأول

دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية من أقرب السلطات العامة إلى الرأي العام وأكثرها تأثراً بـه. فالرأي العام هو الذي يختار أعضاءها عن طريق الانتخاب أياً كانت صورته، كمـا أن الانتخاب يعد أيضاً وسيلة تمكن الرأي العام من أداء وظيفتـه في الرقابـة والضـبط والحساب والتأييد[١].

وتتمثل رقابة الرأي العام على عمل السلطة التشريعية خـلال دورات الانعقـاد في مدى تطابق الأعمال والتصرفات ومشروعات القوانين التي تسن مع الآمال والرغبـات المعقودة على ممثلي الشعب الذين اختارهم كما يمكن أن تكون هذه الرقابـة لاحقـة ويظهر ذلك في محاسبة الشعب لممثليه بعد انقضاء الفترة التمثيلية في المجالس البرلمانية[٢].

وبناء عليه فإننا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التشريعية لوظائفها.

---

(١) د. محمود إسماعيل. جلال معوض: علم السياسة – الجزء الثاني في النظم السياسية والعلاقات الدولية – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٧ – ص٢٠١.

(٢) د. محمود صبحي أحمد يوسف: الرأي العام وأثره في التنظيم السياسي وحماية الدستور – رسـالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٩٠- ص٢٤٦.

المطلب الأول

دور الرأي العام في اختيار أعضاء السلطة التشريعية

يعد الانتخاب الوسيلة الديمقراطية الوحيدة التي يستطيع الرأي العام من خلالهـا أن يختار من يمثله في كافة السلطات العامة بما في ذلك السلطة التشريعية، حيث يصعب في الوقت الحاضر تطبيق الديمقراطية المباشرة - التي تقوم على أساس حكم الشعب نفسـه بنفسه – نظراً لكثرة عدد السكان وتشعب شؤون السلطة[١].

وبناء على ذلك فإنه بقدر اتساع القاعدة الشعبية التي تمارس هذا الحق بقـدر مـا يتحقق النظام الديمقراطي الصحيح على أساس أن الانتخاب من الأسس التي لا تقـوم الديمقراطية إلا عليه[٢].

ولكن الانتخاب ليس نظاماً واحداً يتواءم مع المبدأ الديمقراطي، وإنمـا هـو نظـم متعددة ومختلفة. وقد يتطابق هذا النظام الانتخابي أو ذاك مع الديمقراطية وقد لا يتطابق معها بشكل صحيح، ويرجع ذلك إلى مدى ما يلعبه الرأي العام مـن دور إيجـابي أو سلبي في اختيار ممثليه في السلطة.

فإذا ما قام الرأي العام – من خلال النظام الانتخابي المطبق – بدور فعال وإيجابي في ممارسة سيادته واختيار ممثليه في السلطة بشكل مباشر دون وسيط، فإن النظام السياسي في الدولة يوصف بأنه نظام ديمقراطي. أما إذا باعد المشرع بين الرأي العام وبين اختيار ممثليه بأن تبنى نظاماً انتخابياً يباعد بين ممارسة الشعب لسيادته في هذا الصدد فإنه على قدر درجات الانتخاب يوصف النظام بأنه ديمقراطي أو غير ديمقراطي.

---

(١) د. ثروت بدوي – النظم السياسية – الجزء الأول – النظرية العامة للنظم السياسية – دار النهضة العربية القاهرة – ١٩٦٢ – ص١٨٩.

(٢) د. عبد الحميد متولي. ود. محمد عصفور. د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسـية، منشأة المعارف بالاسكندرية – دون تاريخ – القسم الثاني – ص٦١.

لذا سنقوم هنا بطرح بعض التساؤلات:

- إلى أي مدى يمكن للرأي العام أن يختار ممثليه في كل من فرنسا ومصر وسـوريا في ظل أنظمتها الانتخابية المطبقة؟.

- إلى أي مدى يمكن للرأي العام أن ينهي عضوية أحد أعضاء البرلمان قبل انتـهاء مدى ولايته، وهل يستطيع الرأي العام حل البرلمان قبل انتهاء مدته، وذلك في كل من الدول المذكورة؟.

للإجابة على هذه التساؤلات ..... علينا أن نقسم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في فرنسا.

الفرع الثاني: دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في مصر.

الفرع الثالث: دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في سوريا.

الفرع الرابع: دور الرأي العام في إناء العضوية وحل البرلمان.

الفرع الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في فرنسا:

نصت المادة /٢٤/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ علـى أن «يتكـون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، يجري انتخاب نواب الجمعيـة الوطنيـة بالانتخاب العام المباشر، يكون انتخاب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشـر وهـو يضمن تمثيل الموعات الإقليمية للجمهورية، ويمثل الفرنسيون المقيمون في الخـارج في مجلس الشيوخ»[1].

(١) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – صادر عن مجلس الأمة ١٩٦٦ – ص١٩١.
أ. جواد ناصر الأربش – دساتير العالم العربي – دون دار نشر ١٩٧٢ – ص٥٤٥.

ويتضح من هذا النص أن اختيار أعضاء الجمعية الوطنية يتم بالانتخاب المباشر، أما اختيار أعضاء مجلس الشيوخ فيتم بالانتخاب غير المباشر عن طريـق منـدوبين يـتم انتخابهم.

وإذا كان المبدأ الديمقراطي يقضي مشاركة أكبر عدد ممكن من أفراد الرأي العام في الانتخابات لاختيار ممثلي الشعب في السلطة، فإن ذلك لا يعني مطلقاً الاعتراف بذلك الإسهام لكل أفراد الشعب دونما قيد أو شرط فالمشرع هو وحده صـاحب الحـق في تحديد الشروط التي تعد أفضل وأصلح من غيرها في تحديد صفة الناخب المعبر عن إرادة الأمة[١].

لذلك فكل دولة تضع في ظروف ومقتضيات مجتمعها الشروط الملائمـة لتحديـد أعضاء هيئة الناخبين آخذة في البال كافة الاعتبارات السياسية الخاصـة بـها وهـذه الشروط التنظيمية لا تتنافى مع صفة العمومية للاقتراع الذي يتجه نحو توسيع القاعـدة الشعبية لهيئة الناخبين تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي[٢].

وبناء عليه سنقوم أولاً بعرض كيفية تكوين هيئة الناخبين (الرأي العام السياسي) ثم ننتقل لتناول طريقة اختيار أعضاء البرلمان في فرنسا ودور الرأي العام في ذلـك علـى الشكل الآتي:

أولاً – تكوين هيئة الناخبين في فرنسا:

إن هيئة الناخبين في سائر دول العالم – ليست أفراد الشعب الذين يحملون الجنسية ويقيمون على إقليمها، إنما هيئة الناخبين تتكون من أفراد الرأي العام السياسي الـذي

---

(١) د. مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان (مكتبة سعيد رأفت – القاهرة ١٩٨٤) ص١٨.

(٢) د. داود عبد الرزاق داود: حق المشاركة في الحياة السياسية (رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية - ١٩٩٢) ص١٢٩.

تحدده دساتير وقوانين كل دولة على حدة، وكما قلنا يوصف النظام بأنه ديمقراطي أولا بحسب اتساع القاعدة لشعبية أو التضييق فيها.

وفقاً لمفهوم المادة الثالثة من دستور ١٩٥٨ «يعتبر ناخبين جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية السياسية وذلك بالشـروط المنصوص عليها في القانون».

وقد أوضح قانون الانتخاب الفرنسي القاعدة الشعبية (هيئة الناخبين) بأن نص «أن يكون ناخباً كل الفرنسيين والفرنسيات الذين يبلغون من العمر ١٨ سنة لهم الحـق في ممارسة حقوقهم السياسية طالما أنه لا توجد حالة من حالات انعدام الأهلية المنصـوص عليها في القانون...»[١].

وعليه يتضح لنا أنه لكي يكتسب المواطن صفة ناخب ويدخل في عضـوية هيئـة الناخبين لا بد أن يكون متمتعاً بالجنسية الفرنسية وأن يكون عمره ثماني عشرة سنة وأن لا يوجد في الناخب مانع من موانع الأهلية. غير أن هذه الشروط لا تغير من الصـفة العامة للانتخاب في فرنسا. لذا سنتناول هذه الشروط لمعرفة فيما إذا كانت تضيق من دائرة الرأي العام السياسي (هيئة الناخبين) أم لا كما يلي:

- شرط الجنسية: اشترط المشرع الفرنسي في الناخب أن يكون فرنسي الجنسـية بمعنى أن حق التصويت يكون قاصراً على المواطنين الفرنسيين وحدهم، أي أن الأجانب مستبعدون من مباشرة التصويت إلا إذا حصلوا على الجنسية الفرنسية.

---

(١) راجع: أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسـات السياسـية (ج٢ – مرجـع سـابق - ص٣٨٥.

وبحسب القانون الصادر في ٨ ديسمبر ١٩٨٣ فإن الأجانب المتجنسين بالجنسية الفرنسية لا يتمتعون بحق الانتخاب إلا بعد مرور خمس سنوات كنوع من الاختبار لمدى ولائهم للدولة[١].

- شرط السن: يشترط المشرع في كل دولة سناً معيناً في الفرد حتى يتمكن من ممارسة حقوقه السياسية، ومنها حق الانتخاب. وبموجب القانون الصادر في ٥ يوليو سنة ١٩٧٤ أصبح سن الرشد في فرنسا ١٨ سنة وبحسب سن الرشد من تاريخ إقفال جدول الانتخاب أي في اليوم الأخير من شهر يناير[٢].

- حالات انعدام الأهلية: يشترط في المواطن لكي يكتسب عضوية هيئة الناخبين إلى جانب شرطي الجنسية والسن شرط آخر وهو ألا يوجد في الفرد أحد موانع الأهلية المنصوص عليها في القانون ولن نتوسع في شرح هذه الموانع، ولكن سنتطرق إلى ذكرها على سبيل الحصر فقط، وذلك كالآتي[٣]:

أ – حالات تؤدي إلى الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب.

ب – حالات يترتب عليها التوقف عن ممارسة الحقوق السياسية.

جـ - حالات تؤدي إلى الإعفاء من مباشرة الحقوق السياسية.

- القيد في إحدى الجداول الانتخابية: فاستيفاء المواطن جميع الشروط الموضوعية لعضوية هيئة الناخبين أو الرأي العام السياسي لا جدوى له ولا طائل من ورائه إن لم

---

(١) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق ص ١٨٨.

(٢) د. سعاد شرقاوي وعبد الله ناصف – نظم الانتخابات في العالم المعاصر وفي مصر – الطبعة الثانية (دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٤) ص٢٣.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – ط٩ (دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ١٩٩٦) ص٣٤٩.

يكن مقيداً في أحد جداول الناخبين، فمن الناحية العملية لا يمارس حق التصـويت إلا المواطنون المقيدون في الجداول الانتخابية وحدهم[١].

وتجدر الإشارة أن القيد في الجدول ليس منشأ للحق في الانتخاب أو الترشيح وإنما هو مقرر وكاشف لحق سبق وجوده، فهو الدليل على التمتع بذا الحـق وفي الوقـت نفسه يعد شرطاً ضرورياً لممارسته.

لذا فعملية إعداد الجداول ومراجعتها الدورية يجب أن تحاط بالضمانات الكافيـة – مثل القانون الفرنسي – الذي يسمح بالالتجاء إلى القضاء لإدراج من حـذف اسمـه نتيجة خطأ مادي، وكذلك من حذف اسمه أو رفض قيده دون مراعـاة الإجـراءات القانونية المتعلقة بإخطار صاحب العلاقة[٢].

مما تقدم يمكن القول: إن هيئة الناخبين (الرأي العام السياسي) في فرنسا قد اتسعت بدرجة معقولة بعد أن نزل المشرع بسن الرشد إلى ثماني عشر وبعد أن منح العسكريين حقوقهم السياسية – فلا يوجد في القانون الفرنسي نص يحول دون ممارسة العسكريين حقوقهم السياسية، ومنها حق الانتخاب – هذا أدى إلى تضييق الفارق بين الرأي العام السياسي والرأي العام الاجتماعي وهذا ما يتفق والمبدأ الديمقراطي.

ثانياً – طريقة اختيار أعضاء البرلمان في فرنسا:

يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حيـث إن طريقة اختيار أعضاء كل منهما تختلف عن طريقة اختيار أعضاء المجلس الآخر لـذلك

---

(١) د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة ١٩٨٨ – بـلا دار نشر – ص٧٤٨.

(٢) د. محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – ط١ (دار الفكر العـربي القـاهرة ١٩٨٨) ص٣٨٢.

سنقوم بالتعرف على هذه الطرق مع معرفة مدى الدور الذي يلعبه الـرأي العـام في اختيار أعضاء البرلمان ومدى تطابق ذلك مع المبدأ الديمقراطي.

أ – طريقة اختيار الجمعية الوطنية: إعمالاً لأحكام المادة /٢٤/ من الدستور والمادة الأولى من القانون الانتخابي يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية بشكل مباشر Direct وعمومي على أساس الإحصاء العام للسكان[١].

أما عن طريقة الاقتراع: فيتم الاقتراع في ظل الجمهورية الخامسة بالأغلبيـة علـى دورتين[٢] ولكن في سنة ١٩٨٥ أخذ المشرع بنظام التمثيل النسبي بموجـب القـانون الانتخابي الصادر في ١٠ يوليو ١٩٨٥ حيث يفترض التمثيل النسبي الأخـذ بنظـام الانتخاب بالقائمة ولا يكون الفوز للقائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات أو الأغلبية المطلقة للأصوات المعطاة كما هو الشأن في نظام الانتخاب بالأغلبية ولكـن تـوزع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم المختلفة كل منـها بحسـب نسـبة الأصوات التي حصلت عليها[٣].

وبناء على ذلك أجريت انتخابات الجمعية الوطنية في ١٦ مارس ١٩٨٦ على أساس التمثيل النسبي وأسفرت عن فوز التحالف اليميني المعارض بـ ٢٩١ مقعداً وحصـول الحزب الاشتراكي على ٢١٦ مقعداً والحزب الشيوعي الفرنسي على ٣٤ مقعداً ودخل

---

(١) د. صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٢ – ص٩٢.

(٢) يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية الجمعية الوطنية أن يكون فرنسي الجنسية ولا يقل عمره عن ثلاثة وعشرين عاماً ولا يجوز للفرد أن يتقدم للترشيح في أكثر من دائرة واحدة وقد حرم علـى بعـض الموظفين والعسكريين التقدم للترشيح في الدوائر الانتخابية التي وجدت فيها مراكز وظائفهم إلا بعد انقضاء فترة محددة تتراوح بين ستة شهور وثلاث سنوات كما يشترط في المرشح أن يكون قد أدى الخدمة الوطنية وألا يكون به مانع من موانع الأهلية.

(٣) د. سعاد شرقاوي د. عبد الله ناصف – نظم الانتخابات – مرجع سابق ص١١١ وما بعدها.

البرلمان الفرنسي لأول مرة حيث يلاحظ في هذه الانتخابات أن الرأي العام مُثـل إلى حد كبير على أساس دخول نسبة كبيرة من الأحزاب السياسية في البرلمان علاوة على أن نظام التمثيل النسبي قد أدى إلى تعددية واضحة في النظام الحزبي الفرنسي.

- وفي ١١ يوليو ١٩٨٦ صدر القانون رقم /٨٦-٨٢٥/ متضمناً العودة إلى نظام الاقتراع بالأغلبية على دورتين وفقاً للطرق والشكليات المقررة قبل عام ١٩٨٥ وقـد خول هذا القانون للحكومة صلاحية تحديد الدوائر الانتخابية بطريق الأوامر بأن أوضح بأن التفاوت في التمثيل إذا كان راجعاً إلى مقتضى الصالح العام فلا ضير في ذلك، أمـا عن تحديد نسب التمثيل فيتم على أساس الكثافة السكانية بصورة أساسية مع احتـرام مبدأ المساواة في التصويت[١].

ب – طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ:

يتشكل مجلس الشيوخ في فرنسا من أعضاء يتم انتخابم انتخاباً غير مباشـر إذ لا يتدخل الرأي العام في اختيار ممثليه في هذا المجلس ولكن يقوم ممثلو المحافظات والأقاليم ومستشارو جمعية إقليم كورسيكا والمستشارون العموم ومفوضو المـالس البلديـة أو البدلاء عنهم بانتخابم[٢].

---

(١) تتكون الجمعية الوطنية من ٥٧٧ عضو بمقتضى القانون الأساسي الصادر في ١٠ يوليو ١٩٨٥ ويتم توزيع هذا العدد على الشكل التالي: ٥٧٠ عضو منتخب عن المديريات وخمسة أعضاء من أقاليم ما وراء البحار واثنان من التجمعات الإقليمية لمناطق معينة.
وبصدور القانون في /٢٤/ نوفمبر ١٩٨٦ فقد تم تنظيم الدوائر الانتخابية بالحدود القروية فيما عدا الحدود القروية المنشئة بباريس وليون ومارسيليا والقرى التي يزيد عدد سكانا عن ٤٠.٠٠٠ نسمة أما التفاوت في عدد السكان بين الدوائر الانتخابية قد تم تحديده بنسبة ٢٠% من عـدد السـكان وذلك للدوائر الانتخابية بالمديرية.

(٢) المادة ٢٨٠ من القانون الانتخابي الفرنسي.

يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات مع تجديد العضوية بنسبة النصف كل ثلاث سنوات ومجلس الشيوخ غير قابل للحل على خـلاف الجمعيـة الوطنيـة وينتخب رئيس مجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي[١].

أما عن طريقة الاقتراع: فقد حدد القانون لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ طـريقتين مختلفتين بحسب أهمية المديريات (المادتان ٢٩٤-٢٩٥) من القانون الانتخابي حيث يتم وضع قائمة الناخبين بالمديرية من قبل مدير الأمن خلال خمسة عشر يوماً كاملة قبـل تاريخ الانتخاب حيث توضع هذه القائمة في مركز المديرية ويترأس الهيئة الانتخابيـة السيد رئيس محكمة الخصومة الكبرى رغم أنه ليس عضو فيها مع الملاحظة أن الناخبين مجبرون على التصويت تحت طائلة الغرامة وهي الحالة الوحيدة التي يتقرر فيها التصويت الإجباري في القانون الانتخابي الفرنسي[٢] – وهذه الطرق هي:

الطريق الأولى – الاقتراع بالأغلبية:

في المديريات التي لم يخصص لها إلا عدد من المقاعد لا يتجاوز أربعة يجري الانتخاب بنظام الأغلبية على دورتين ويرتبط نجاح المرشح بضرورة الحصول على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة على ألا يقل عدد الأصوات عن ربع عـدد النـاخبين المقيـدين بجداول الانتخاب وفي حالة الإخفاق الانتخابي يتم تنظيم الدورة ويتم انتخاب المرشح

---

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل – الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي – المغرب بـلا دار نشر ١٩٨٠ ص٢٦٧.

- حيث يشترط في المرشحين لعضوية مجلس الشيوخ ألا يقل سن الواحد منهم عن ٣٠ عاماً كمـا يشترط أن تتوافر فيهم الشروط الأخرى الخاصة بالمرشحين لعضوية الجمعية الوطنية بما في ذلك تقديم كل مرشح لعضوية مجلس الشيوخ اسم بديل له.

(٢) أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – مرجع سابق ص ٤٣٢.

الذي يحصل على الأغلبية البسيطة للأصوات الصحيحة وفي حال تعادل الأصوات يتم اختيار المرشح الأكبر سناً[١].

الطريقة الثانية – التمثيل النسبي:

في الأقاليم التي ينتخب فيها خمسة مرشحين أو أكثر يجري الانتخاب بالتمثيل النسبي وفقاً لطريقة أكبر المتوسطات حيث توزع المقاعد وفقاً لهذه الطريقة بشكل يجعل هـذه المقاعد تمثل أكبر عدد من الأصوات الصحيحة ويتم ذلك عن طريـق تقـديم مقعـد افتراضي لكل قائمة من القوائم على التوالي حتى يرسو على القائمة التي بإضافته إليهـا تحصل على أكبر متوسط للأصوات ثم تتبع الطريقة نفسها بالنسبة لكل المقاعد المتبقيـة وباتباع الخطوات السابقة نصل إلى النتائج المطلوبة[٢].

أما عن صيغة المتوسط تكون كالآتي: المتوسط = **عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة** / **عدد المقاعد التي حصلت عليها + مقعد افتراضي**

ولذلك وبعد هذا العرض لطريقة أو لكيفية اختيار أعضاء الجمعية الوطنية ومجلـس الشيوخ فإن التساؤل يثور عن حقيقة دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في ظل طريقة الانتخاب التي أخذ بها المشرع الفرنسي؟

---

(١) د. سعاد شرقاوي – عبد الله ناصف – نظم الانتخابات – مرجع سابق ص١١٥.

(٢) راجع في هذا الخصوص كلاً من:

- د. صلاح الدين فوزي – النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة (دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٨) ص٤١٢ وما بعدها.
- د. محمد عبد العزيز حجازي – نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب السياسـية – دراسـة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ١٩٩٧) ص٤٨٠ وما بعدها.
- د. سعاد شرقاوي وعبد الله ناصف – نظم الانتخابات – مرجع سابق ص١١٥ وما بعدها.

- إن المشرع الفرنسي قد أخذ عند اختيار أعضاء الجمعية الوطنية بنظام الانتخاب المباشر من جانب الرأي العام بينما طبق عند اختيار أعضاء المجلس الآخر (مجلس الشيوخ) نظام الانتخاب غير المباشر منذ سنة ١٨٧٥.

وبذلك نرى أن الرأي العام الفرنسي عندما يقوم باختيار أعضاء الجمعية الوطنية فإنه يلعب دوراً إيجابياً وفعالاً لأنه يقوم مباشرة باختيار ممثليه في هذا المجلس دون وسيط وهذا أقرب إلى تطبيق المبدأ الديمقراطي الصحيح خاصة بعد أن اتسعت هيئة الناخبين أو الرأي العام السياسي في فرنسا مما يقارب بينها وبين الرأي العام الاجتماعي مما يساعد على القول بأن أعضاء الجمعية الوطنية يمثلون الرأي العام بصورة حقيقية وديمقراطية.

وفي مقابل ذلك – نرى – أن الرأي العام لا يلعب هذا الدور الإيجابي الفعال في ظل طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ؛ لأن نواب هذا المجلس لا يتم اختيارهم مباشرة عن طريق الشعب صاحب السيادة، ومن ثم تنعدم الرابطة بين هؤلاء الأعضاء وبين ناخبيهم مما يؤدي إلى سلبية الرأي العام وإضعاف دوره في اختيار أحد مجلسي البرلمان الفرنسي وقد ينعت هذا المجلس بأنه غير ديمقراطي وكان من الأفضل تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي الصحيح أن يتبنى المشرع نظام الانتخاب المباشر عند اختيار أعضاء مجلس الشيوخ كما فعل ذلك بالنسبة لاختيار أعضاء مجلسي الجمعية الوطنية.

الفرع الثاني – دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في مصر:

في ظل دستور سنة ١٩٧١ أخذ المشرع المصري في تكوين البرلمان بنظام المجلس الواحد (مجلس الشعب) استناداً للنظام الدستوري المطبق الآخذ بنظام الديمقراطية النيابية والمطعم ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة (الاستفتاء الشعبي) حيث نصت المادة /٨٦/ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك على الوجه المبين في الدستور».

ويتضح من هذا النص أن البرلمان في مصر يتمثل في مجلـس الشـعب وأن مجلـس الشورى الذي أنشأه المشرع المصري عام ١٩٨٠[١] لم يغير من أحادية المجلس النيابي.

لذا فقبل أن نتعرض لطريقة اختيار أعضاء مجلس الشعب ومدى الدور الذي يقوم به الرأي العام في هذا الاختيار يتعين علينا أن نبين أسلوب المشرع المصري في اختيار هيئة الناخبين (الرأي العام السياسي) وذلك على النحو الآتي:

أولاً - تكوين هيئة الناخبين في مصر:

لم يحدث في أي عصر من العصور تطابق الشعب السياسي مع الشعب الاجتماعي بمعنى أن حق الانتخاب لم يتقرر لكل أفراد الشعب الذين يحملون جنسية، بل إن الانتخاب ما يزال يقوم به فئة معينة من أفراد الشعب تسمى هيئة الناخبين أو (الرأي العام السياسي).

وفي سبيل توسيع القاعدة الشعبية – أخذ المشرع المصري بمبدأ الاقتراع العام حيث جاء في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم /٧٣/ لسنة ١٩٥٦ في المادة الأولى:

«على كل مصري ومصرية بلغ الثماني عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولاً – إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور.

ثانياً – انتخاب كل من: ١ – رئيس الجمهورية ٢- أعضاء مجلـس الشـعب ٣- أعضاء الشورى ٤- أعضاء المجالس الشعبية المحلية».

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

- د. طعيمة الجرف – النظرية العامة للقانون الدستوري وتطور النظام السياسـي والدسـتوري في مصر المعاصرة – (دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠١) ص٤٣.
- د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٤٧.
- د. حسين عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري (دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية ١٩٩٨) ص٥٨٨.

وقد أكد قانون مجلس الشعب رقم /٣٨/ لسنة ١٩٧٢ ذلك كله وهـو يـنص في مادته الأولى على أن:

«يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وأربعة وأربعين عضو يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين».

ومن خلال عرض هذه النصوص يتضح لنا أن نطاق هيئة الناخبين أو الرأي العـام السياسي في مصر يتحدد على أساس مبدأ الاقتراع العام هذا المبدأ الذي يقضي بمـنح حق الانتخاب للجميع، فلم يشترط في الناخب الانتماء إلى طبقة اجتماعية معينـة أو امتلاك الفرد قدراً معيناً من الثروة أو الحصول على قسط معين من التعليم[١]، وإن كان قد استوجب فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب أن يجيد القراءة والكتابـة إلا أن هناك بعض الشروط التي اشترطها المشرع في الناخب، ولكنها لا تغير من الصفة العامة للانتخاب، وسوف نعرض هذه الشروط فيما يلي:

- شرط الجنسية: اشترط المشرع المصري في الناخب أن يكـون مصـرياً فلـيس للأجانب حق الانتخاب؛ لأن الأمر يتعلق بالمساهمة في حكم الدولة، ومن الطبيعـي أن يقتصر ذلك على أبنائها أما من اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس فلا يمكن أن يتمتـع بحق الانتخاب إلا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لها[٢].

- شرط السن: بصدور القانون رقم /٧٣/ لعام ١٩٥٦ انخفـض سـن الرشـد السياسي إلى ثماني عشر سنة بالنسبة لما يعرض على الشعب من موضـوعات تتعلـق بانتخاب أعضاء المجلس أو إبداء الرأي في الاستفتاء أياً كان موضوعه[٣].

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – مرجع سابق ص ٣٤١..

(٢) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعيـة بالاسـكندرية ١٩٩٧ – ص١٧٣.

(٣) د. مصطفى أبو يد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – مرجع سابق ص٣٤٦.

ومن الملاحظ أن المشرع المصري قد خفض سن الرشد السياسي عن سن الرشـد المدني المحدد بإحدى وعشرين سنة؛ وقد اختلفت آراء الفقه بشأن ذلك مـن مؤيـد ومعارض لخفض سن الرشد حيث يرى من يدعو إلى خفض سن الرشـد إلى تضـييق الفجوة بين الرأي العام الاجتماعي والسياسي حتى يكون البرلمان ممثلاً حقيقياً للـرأي العام وأقرب إلى الديمقراطية، بينما يرى أصحاب الرأي الرافض لخفض سـن الرشـد السياسي إلى صعوبة المسائل السياسية عن المسائل المدنية وأن الشباب في هذا الشـأن يسهل التأثير عليهم لقلة خبرتم[١].

موانع الأهلية: استبعد المشرع المصري لاعتبارات مختلفة فئات مـن نطـاق هيئـة الناخبين وهذه الفئات هي:

أ – فئة العسكريين بين الإعفاء والإقرار: لقد كان للعسكريين في ظل القانون /٧٣/ لعام ١٩٥٦ حق مباشرة حقوقهم السياسية حيث لم يرد في نصوص القانون ما يحـول دون منعهم من مزاولة هذا الحق، ولكن بصدور القانون رقم /٧٦/ لعام ١٩٧٦[٢] فإن العسكريين أصبحوا معفون قانوناً من مباشرة حقوقهم السياسية ومنها حق الانتخـاب وذلك طول مدة عملهم في الوظيفة العسكرية.

ب – حرمان فاقدي الأهلية الأدبية من حق الانتخاب[٣]: من الطبيعي أن يمنح حق مباشرة الحقوق السياسية للمواطنين الشرفاء فقط، فلا يعقل أن يعطى هذا الحق لمن أتى بأفعال شائنة أفقدته السمعة والاعتبار.

جـ - الأهلية العقلية: أوقف المشرع المصري الحقوق السياسية لبعض الفئات وهم:

---

(١) د. محمد كامل ليلة – النظم السياسية – ١٩٦٣ بلا دار نشر – ص٩٤٨.

(٢) د. حسين عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٥٩١.

(٣) د. سعد عصفور – المبادئ الأساسية في القانون الدستوري – والنظم السياسية – منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٨٠ – ص١٩٩.

- المحجور عليهم مدة الحجر – المصابون بأمراض عقلية – الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم[١].

وقد جعل المشرع المصري الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية بحكم قضائي وكذلك يرفع الوقف أيضاً بحكم قضائي، أما حجر المصابين بأمراض عقلية في المستشفيات فجعله بقرار من مجلس مراقبة الأمراض العقلية، وكذلك رفع الحجز عنهم يتم بقرار من المجلس نفسه.

- القيد في أحد جداول الانتخاب[٢]: وهو شرط شكلي يتعلق بضرورة قيد الناخب في أحد الجداول التي يتم إعدادها بصورة نائية قبل الموعد للانتخاب الفعلي محاطة بالضمانات لصحتها وعدم التلاعب في بياناتا، إذ أن القيد في أحد الجداول الانتخابية يعد دليلاً على أهليته السياسية ويسمح له بالمشاركة في الانتخابات العامة ما لم يكن في حالة من الحالات التي يترتب عليها الحرمان أو الوقف من مباشرة حقوقه السياسية والتي سبق لنا ذكرها.

أما الطريقة التي وضعها القانون المصري لاختيار أعضاء البرلمان فهي على النحو الآتي:

ثانياً – طريقة اختيار أعضاء البرلمان في مصر:

ذكرنا - سابقاً – أن البرلمان في مصر يتمثل في مجلس الشعب وقد حددت المادة /٧٨/ من الدستور سنة ١٩٧١ طريقة اختيار أعضاء مجلس الشعب وجعلته بواسطة الانتخابات وإن أجازت لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في حدود العشرة[٣].

---

(١) د. داود عبد الرزاق داود – حق المشاركة في الحياة السياسية – مرجع سابق ص١٧٤.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاء – مرجع سابق ص٣٨٥.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب – إبراهيم شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ١٩٨٨ – ص٧٤٣.

لذا سنقوم هنا بذكر الخصائص العامة للانتخابات في الدستور المصري ثم نعـرض لتردد المشرع المصري – عند اختيار أعضاء البرلمان – بين نظامي الانتخاب الفـردي والانتخاب بالقائمة وذلك حتى يمكن أن نستخلص مدى الدور الذي يقوم به الـرأي العام في اختيار مثليه في البرلمان.

١ – خصائص الانتخابات البرلمانية في مصر.

أ – عمومية الانتخاب: والمقصود هنا أن المشرع المصري لم يقيد حق الانتخـاب بشروط خاصة كدرجة علمية أو نصاب مالي معين.

ب – الانتخاب المباشر: جعل المشرع اختيار أعضاء البرلمان من قبل الرأي العـام مباشرة ودون وسيط ولكنه أجاز لرئيس الدولة كما ذكرنا سابقاً تعـيين عـدد مـن الأعضاء في حدود عشرة أعضاء[١].

جـ – سرية الانتخاب: القاعدة في القانون المصري الآن سرية الانتخاب وفي هذه السرية يكفل القانون للناخب الحرية في اختيار من يمثله في البرلمان بعيداً عن المـؤثرات الخارجية حيث رتب القانون البطلان في حالة مخالفة سرية الانتخابات.

د – الانتخاب شخصي: والمقصود هنا أن يحضر الشـخص بنفسـه أمـام لجنـة الانتخاب ويدلي بصوته بعد أن يتحقق رئيس اللجنة من شخصيته، ومـن ثم لا مجـال للتصويت بالمراسلة أو بالوكالة وهذه القاعدة العامة[٢].

---

(١) د. حسين عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٠٣.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور – المصري فقهاً وقضاء – مرجع سابق – ص٣٨٨.
- وقد ورد استثناء محدود النسبة للمكفوفين وذوي العاهات فقد أجاز لهم القانون أن يبدو شفاهة بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم كما أجاز لهم أن يعهدوا إلى من يحضر معهم أمـام اللجنـة بإبداء آرائهم على البطاقة الانتخابية شريطة أن تقوم اللجنة بإثبات ذلك في محضرها.

هـ – الانتخاب إجباري[١]: أي أن يعتزم الناخب بالإدلاء بصوته في الانتخابات وإلا تعرض للعقوبة.

وتعد هذه النقطة من أهم النقاط التي يقف عندها المشرع في كل دولة، وهو ينظم الحقوق السياسية حيث يكون هناك دائماً نسبة كبيرة من الناخبين تمتنع عـن مزاولـة الحقوق السياسية، وهذا الوضع يمثل خطراً حقيقياً على النظام الديمقراطي نفسه، ومـن هنا فقد حث المشرع المصري في الدستور المصري – في المادة /٦٢/ - الـرأي العـام على المشاركة في الحياة السياسية واعتبر ذلك واجباً وطنياً وحرصاً من المشرع علـى مشاركة الشعب في اختيار من يمثله فقد قرر غرامة مالية على من كان اسمـه مقيـداً بجدول الانتخاب وتخلف لغير عذر عن الإدلاء بصوته في الانتخاب أو الاستفتاء.

ونحن نرى أن المشرع في تقريره لعقوبة الغرامة أنه تساهل مع من يتخلف عـن أداء واجبه في التصويت بل من المفترض أن تكون العقوبة المفترض إيقاعهـا علـى ذلـك المتخلف تكون بحسب ظروف عمله أو وضعه العلمي أو الاجتمـاعي... إلخ بحيـث تكون العقوبة شاملة لفئات المجتمع ومؤثرة فعلاً لدرجة إلزام حتى من يفكر بـالعزوف عن المشاركة في الحياة السياسية بالالتزام بأخذ دوره كفرد في هذا المجتمع عليه واجب الإدلاء بصوته لاختيار من يمثله كما ينبغي أن نبحث دائمـاً عـن أسـباب السـلبية وعلاجها لتستقيم الحياة السياسية ولعل من أهم سبل العلاج لهذه الظاهرة تنشيط الحياة الحزبية وفتح السبل أمام تقوية المعارضة.

٢ – تردد المشرع المصري بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة:

- يقصد بالانتخاب الفردي: تقسيم الدولة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائب واحد أو نائبين.

---

(١) راجع د. سعاد شرقاوي – عبد الله ناصف – نظم الانتخابات – مرجع سابق – ص٢٧٥ ومـا بعدها.

- أما الانتخاب بالقائمة: تقسيم الدولة إلى دوائر كبيرة نسبياً تنتخب كل منها عدد من النواب لا يقل في العادة عن ثلاثة[١].

وقد تردد المشرع المصري بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة لاختيار أعضاء البرلمان كما يلي:

نصت المادة الثالثة من القانون رقم /٣٨/ لعام ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب[٢] على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى دوائر انتخابية وتحدد هذه الدوائر طبقاً للقانون الخاص بذلك وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين...».

بعد ذلك أصدر المشرع القانون رقم /١١٤/ لعام ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب رقم /٣٨/ لعام ١٩٧٢، وذلك بأن أضاف إلى هذا القانون مادة جديدة هي المادة الخامسة مكرر وقد نصت تلك المادة على أن «يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به... على أن يكون نصف المرشحين أصلياً واحتياطياً من العمال والفلاحين...».

ويستخلص من ذلك أنه ليس لغير المنتمين إلى الأحزاب السياسية الحق في الترشح لعضوية مجلس الشعب، وبالتالي يكون المشرع – قد حرم المستقلين غير المنتمين إلى أحزاب – من أهم حقوقهم الشخصية وهو حق الترشيح، وهذه أهم نقطة تم التركيز عليها في الطعن على تلك المادة – المادة الخامسة من القانون /١١٤/ لعام ١٩٨٣ – أمام المحكمة الدستورية العليا والتي قضت بعدم دستورية[٣] هذه المادة إضافة إلى المادة السادسة فقرة (١) والتي تلزم المرشح بأن

---

(١) د. حسين عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٠٦.

(٢) عدلت هذه المادة أكثر من مرة وآخر التعديلات القرار بقانون ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ – الجريدة الرسمية العدد /٣٦/ مكرر في ١٩٩٠/٩/٢٩.

(٣) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩٨٧/٥/١٦ في القضية رقم /١٣١/ لسنة ٦ ق دستورية الجزء الرابع قاعدة رقم ٥ ص٣١-٤٥.

يقدم ضمن أوراق ترشيحه «صورة معتمدة من قائمة الحزب الذي ينتمي إليه مثبتاً با إدراجـه فيها» والمادة السابعة عشرة فقرة (١) التي تبين كيفية توزيع مقاعد المجلس النيابي على القـوائم الحزبية «بحيث يعطى لكل قائمة عدد من المقاعد بنسبة عدد من الأصوات الصحيحة وتعطـى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلاً على أكثر الأصوات».

وقبل أن تصدر المحكمة الدستورية حكمها المشار إليه – آنفاً – صـدر القـانون رقم[١] /١٨٨/ لعام ١٩٨٦ فأبقى على نظام الانتخاب بالقائمة وخصـص في كـل دائرة مقعد واحد للانتخاب الفردي يتنافس عليه المستقلون والحزبيون... ثم عاد وطُعن على هذا القانون مرة أخرى أمام المحكمة الدستورية العليا فحكمت بعدم دسـتوريته فيما تضمنه من إخلال بمبدأ المساواة بين الحزبيين والمستقلين بما يخالف نص المادة /٤٠/ من الدستور فضلاً عن مخالفته للمادة /٦٢/ الخاصة بحق الانتخاب والترشيح.

- حيث اضطر المشرع عقب حكـم المحكمـة الدسـتورية العليـا الصـادر في ١٩٩٠/٥/١٩ إلى العودة إلى نظام الانتخاب الفردي وذلك بموجب التعديل الذي طرأ على قانون مجلس الشعب بالقرار بقانون[٢] /٢٠١/ لسنة ١٩٩٠ والقرار بقانون رقم[٣] /٢٠٦/ لسنة ١٩٩٠ بتحديد عدد الدوائر الانتخابية فقسم البلاد إلى /٢٢٢/ دائـرة انتخابية ينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقـل مـن العمـال أو الفلاحين فيكون بالمجلس /٤٤٤/ عضواً منتخباً ولقد أخذ قانون مجلس الشعب بعـد تعديله بنظام الأغلبية المطلقة على دورين:

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد /٢٥/ مكرر في ١٩٨٦/١٢/٣١.

(٢) الجريدة الرسمية العدد /٣٩/ مكرر في ١٩٩٠/٩/٢٩.

(٣) الجريدة الرسمية العدد /٣٩/ مكرر (ب) في ١٩٩٠/١٠/٢.

أ – اشترط الأغلبية المطلقة في الدور الأول:

والأغلبية المطلقة هي الأغلبية التي تعادل أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة والتي أعطيت في الدائرة[١] أما غيره من المرشحين فلا يكون لهم تمثيل داخل البرلمان بالرغم من أنهم قد يحصلون على نسبة ٤٩% من الأصوات، ولذا يعاب على نظام الأغلبية أنه يهدر نسبة كبيرة من أصوات الرأي العام[٢].

ب – الاكتفاء بالأغلبية النسبية في الدور الثاني:

في كثير من الأحيان لا يحصل أحد من المرشحين في الدائرة الانتخابية على الأغلبية المطلقة في الدور الأول هنا تعاد الانتخابات مرة أخرى ولا يدخل في الانتخاب إلا المرشحان اللذان حصلا على أعلى الأصوات في الدور الأول – أي بين الأول والثاني – أما بقية المرشحين فيستبعدون[٣] ويكون فائزاً المرشح الذي يحصل على **الأغلبية النسبية** من الأصوات الصحيحة حتى ولو كانت أقل من الأغلبية المطلقة[٤].

وبعد هذا العرض لكيفية اختيار أعضاء البرلمان في النظام المصري وجب علينا استخلاص مدى الدور الذي يقوم به الرأي العام في اختيار ممثليه في البرلمان على النحو التالي:

- في سبيل توسيع قاعدة الرأي العام السياسي لممارسة دوره في اختيار ممثليه في السلطة نزل المشرع المصري بسن الرشد السياسي إلى ثماني عشرة سنة بموجب القانون رقم /٧٣/ الصادر سنة ١٩٥٦[٥]، وبذلك كان المشرع المصري أسبق من نظيره

---

(١) د. محسن العبودي – نظم الانتخابات والتطور الديمقراطي في مصر – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٥ – ط٢١.

(٢) د. سعاد شرقاوي – عبد الله ناصف – نظم الانتخابات – مرجع سابق ص٣٥٧.

(٣) شمس علي – القانون الدستوري – ١٩٧٧ بدون دار نشر – ص٥٧٩.

(٤) د. محسن العبودي – نظم الانتخابات – مرجع سابق – ص٢٢.

(٥) محمود حلمي – المبادئ الدستورية العامة – ط٦ دون دار نشر – ١٩٨٣ – ص٢١٠.

الفرنسي في هذا الشأن إلا أن المشرع المصري على خلاف المشرع الفرنسي فقد أعفى العسكريين من ممارسة حقوقهم السياسية بما فيها حق الانتخاب طوال مدة خدمتـهم العسكرية ونأمل أن يعيد المشرع المصري للعسكريين حقوقهم السياسية أسوة بالـدول الديمقراطية مثل فرنسا وانكلترا وغيرها من الدول الديمقراطية.

أما عن دور هيئة الناخبين (الرأي العام السياسي) في اختيار أعضاء البرلمان في ظل نظـام الانتخاب المتبع فقد حدد الدستور طريقة اختيار أعضاء مجلس الشعب وجعلها بالانتخـاب المباشر، وأجاز لرئيس الدولة تعيين عدد من الأعضاء في حدود العشرة، حيث نرى أنـه في الجانب الأول وهو اختيار أعضاء مجلس الشعب بالانتخاب المباشر من الشعب يتفق والمبـدأ الديمقراطي وهنا يكون للرأي العام دور مؤثر وإيجابي. أما الجانب الآخر فينعدم فيه دور الرأي العام ويكون سلبياً وغير ذي أثر بالنسبة للأعضاء المعينين؛ لأن المنطق يقول بأن العضو المعين سوف يدين بالولاء لمن عينه في حين أن الوظيفة الأساسية للبرلمان تكمن في كونه عين الرأي العام على حكامه إذا أساؤوا أو انحرفوا.

علاوة على ذلك فإن المادة /٧٨/ وضعت قيداً على حرية الشعب في اختيار مـن يمثله في البرلمان، وهذا القيد ألزم الناخبين بأن يختاروا نصف نوابهم على الأقـل مـن العمال والفلاحين في حين أن المشرع كان لزاماً عليه أن يترك الحرية للشعب في ممارسة دوره في اختيار من يمثله بحرية دون أن يضع قيوداً على حريته في ممارسة سلطته.

الفرع الثالث: دور الرأي العام في **اختيار أعضاء البرلمان** في **سوريا:**

نصت المادة /٦٥/ من الدستور السوري الصادر عـام ٢٠١٢ علـى أن «يتـولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور»[١].

ويتضح من هذا النص أن السلطة التشريعية في سوريا تتمثل في نظام أحادي المجلس هو مجلس الشعب.

---

(١) المادة /٦٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

وكما جرت العادة سنستعرض طريقة اختيار أعضاء هذا المجلس ومدى الدور الذي يلعبه الرأي العام في هذا الاختيار، ولكن قبل ذلك يتعين علينا أن نتبين أسلوب المشرع السوري في اختيار هيئة الناخبين (الرأي العام السياسي) وذلك على النحو الآتي:

أولاً - تكوين هيئة الناخبين في سوريا:

في سبيل توسيع القاعدة الشعبية أخذ المشرع السوري بمبدأ الاقتراع العام حيث جاء في المادة /٤/ قانون الانتخابات العام رقم /١٠١/ لعام ٢٠١١ «يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن سوري من الذكور والإناث أتم الثامنة عشرة من عمره ما لم يكن محروماً من هذا الحق أو موقوفاً عنه وفقاً لأحكام هذا القانون»[١].

من خلال عرض هذا النص يتضح أن هيئة الناخبين (الرأي العام السياسي) السوري كمثيله المصري لم يشترط في الناخب الانتماء إلى طبقة اجتماعية معينة أو امتلاك الفرد قدراً معيناً من الثروة أو الحصول على قسط معين من التعليم إلا أن هناك بعض الشروط التي اشترطها المشرع في الناخب، وهذه الشروط هي:

- شرط الجنسية: المواطنون المقصود بهم المواطنون السوريون فليس للأجانب حق الانتخاب؛ لأن الأمر يتعلق كما قلنا بمسألة وطنية.

- شرط السن: أيضاً كنظيره المصري اشترط المشرع السوري بلوغ الناخب الثماني عشرة، وحسن فعل في ذلك لتوسيع القاعدة الشعبية ومشاركة أكبر عدد ممكن من الشباب في المواضيع السياسية.

- موانع الأهلية: استبعد المشرع السوري أيضاً فئات من نطاق هيئة الناخبين وهم:

أ – المحجور عليهم طيلة مدة الحجر.

ب – المصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة مرضه.

---

(١) المادة /٤/ من قانون الانتخابات العامة رقم /١٠١/ لعام ٢٠١١.

جـ - المحكوم عليهم بجناية أو جنحة شائنة بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ما لم يعاد إليه اعتباره وفقاً للقانون وتحدد الجنح الشائنة بقـرار مـن وزيـر العدل[١].

د – بينما يوقف حق الانتخاب والترشيح عن عسكريي الجيش والشـرطة طيلـة وجودهم في الخدمة المادة /٦/[٢].

- القيد في أحد جداول الانتخاب: أيضاً كالمشرع المصري والفرنسـي اشـترط المشرع السوري ضرورة قيد الناخب في أحد الجداول التي يتم إعدادها بصورة نائيـة قبل الموعد الفعلي للانتخابات.

ثانياً - طريقة اختيار أعضاء البرلمان في سوريا:

ذكرنا سابقاً أن دستور سنة عام /٢٠١٢/ أخذ بمبدأ أحادية المجلس حيث يتـولى السلطة التشريعية مجلس منتخب يسمى «مجلس الشعب» يتم انتخاب أعضائه انتخابـاً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخاب[٣]، ويجري انتخاب أعضاء المجلـس على أساس الدائرة الانتخابية وفق نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة إذ تنتخب كل دائرة عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصص لها، وتعتبر كل محافظة دائرة انتخابية باستثناء محافظة حلب التي تقسم إلى دائرتين انتخابيتين، هما دائرة حلب ودائرة مناطق محافظة حلب، ويعد المرشحون الذين يحصلون على أعلى الأصـوات وفقـاً للعـدد المخصص لكل دائرة هم الفائزين[٤].

---

(١) المادة /٥/ من قانون الانتخابات العامة رقم /١٠١/ لعام ٢٠١١.

(٢) المادة /٦/ من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١١.

(٣) المادة /٥٧/ من الدستور السوري العام ٢٠١٢.

(٤) المادة /١٧-١٨/ من قانون الانتخابات العام رقم /١٠١/ لعام ٢٠١١.

مدة ولاية المجلس أربع سنوات تبدأ من أول اجتماع له وهذه المدة غير قابلة للتمديد إلا في حالة الحرب[١].

يتكون مجلس الشعب من /٢٥٠/ عضو ومن اللازم وفقاً لأحكام الدستور – أن يتكون هذا المجلس من ممثلين عن قطاعين الأول منهما يمثل العمال والفلاحين والثاني باقي فئات الشعب وأن لا تقل نسبة العمال والفلاحين عن ٥٠% من مجموع أعضاء المجلس ويتمتع أعضائه بالحصانات البرلمانية التقليدية[٢].

ويشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب[٣] أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل حيث نرى أن المشرع هنا قد أطال المدة بعد أن كانت خمس سنوات في الدستور السابق، وكان أفضل له أن يجعل المرشح متمتعاً بالجنسية السورية منذ الولادة – أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره وذلك في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب.

أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة وأن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها أو ناقلاً موطنه الانتخابي إليها[٤].

من هنا نرى أن الرأي العام السوري عندما يقوم باختيار أعضاء السلطة التشريعية فإنه يلعب دوراً إيجابياً وفعالاً لأنه يقوم مباشرة باختيار ممثليه في هذا المجلس دون وسيط وهذا أقرب إلى تطبيق المبدأ الديمقراطي الصحيح خاصة بعد أن اتسعت هيئة الناخبين هذا من جانب ومن جانب آخر نرى أن المشرع السوري كنظيره المصري وضع قيداً على حرية الشعب في اختيار من يمثله في البرلمان وهذا القيد ألزمهم اختيار نصف

(١) المادة /٥٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
(٢) المادة /١١/ من قانون الانتخابات العامة لعام ٢٠١١.
(٣) المادة /٢٠/ من قانون الانتخابات العامة.
(٤) المادة /٢٠/ من قانون الانتخابات العامة.

مثليهم من العمال والفلاحين مع العلم أن المشرع كان يجب عليه أن يترك الحرية للشعب في ممارسة حقه باختيار من يمثله دون وضع أي قيد.

الفرع الرابع: دور الرأي العام في إنهاء العضوية وحل البرلمان:

إن الرأي العام هو من يقوم باختيار ممثليه في البرلمان عن طريق الانتخاب أياً كانت صورته وذلك تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي ولكن ما مدى الدور الذي يمكن للرأي العام أن يلعبه في إنهاء عضوية أحد النواب أو حل البرلمان كلية قبل انتهاء مدة ولايته لذا سنجيب على هذا التساؤل بدراسة ذلك على النحو التالي:

أولاً - دور الرأي العام في إنهاء عضوية النائب في البرلمان قبل انتهاء مدة ولايته:

يقصد بإنهاء عضويته تجريده من صلاحيته القانونية بسحب ثقة الرأي العام منه قبل انتهاء مدة ولايته[١]، ويترتب على طلب الإقالة هذا أن يعاد الانتخاب في الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها الناخبون ويجوز للنائب أن يخوض المعركة الانتخابية مرة أخرى فإذا أعيد انتخابه يتحمل من اقترحوا عزله مصاريف عملية الانتخاب. وتشترط بعض الدساتير على المقترحين إقالة أحد النواب أن يودعوا كفالة مالية معينة ويتم العزل الشعبي بإحدى الطريقتين التاليتين:

- إلزام المرشح كشرط لانتخابه بتوقيع خطاب استقالته على بياض حتى يمكن استخدامه عند اللزوم.

- أن يطلب عدد معين من الناخبين عزل النائب المحدد بعريضة يوقعون عليها ليعرض أمره على الاقتراع العام ليقرر الرأي العام عزله أو بقاءه، وهذا العدد تحدده الدساتير بالربع أو الخمس بالنسبة لعدد الناخبين في الدائرة[٢].

---

(١) د. ماجد الحلو – الدولة في ميزان الشريعة – دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية ١٩٩٧ – ص٢٢٤.

(٢) د. صلاح الدين فوزي – النظم السياسية في العالم المعاصر – مرجع سابق – ص٣٩.

ويجد نظام عزل العضو البرلماني قبل انتهاء مدة ولايته بعض التطبيقات في سويسـرا وبعض الدول الاشتراكية وجانب من البلاد الإفريقية وبعض الولايات الأمريكية مثـل ولاية كاليفورنيا في دستورها الصادر عام ١٩١١ ودستور ولاية واشنطن الصادر عام ١٩٠٦ ودستور ولاية لوس انجلوس سنة ١٩٠٣ ففي هذه الولايات يحـق للنـاخبين خلال مدة معينة عزل نائبهم عن طريق عريضة موقع عليها من عدد يتراوح بين ١٠-٣٥% من أفراد الشعب (الرأي العام السياسي) ولا يمكن عزل النائب إلا مرة واحـدة وفي البلاد الشيوعية يلزم النواب بتقديم حسابات عن أعمالهم إلى ناخبيهم مع إمكـان عزلهم قبل نهاية مدة ولايتهم إذا اقتضى الأمر[١].

١ – دور الرأي العام في إنهاء عضوية النائب في البرلمان في فرنسا:

قبل سنة عام ١٧٨٩ كانت فرنسا تطبق فكرة الوكالة الآمرة[٢]:

فالوكالة الآمرة: هي وكالة مدنية تخضع لأحكام القانون المدني مضمونها أن الناخبين هم في حكم الموكل والنائب في حكم الوكيل يباشر اختصاصاته نيابة عنهم وعندما يتم تطبيقها في المجال السياسي يترتب عليها ما يلي[٣]:

أ – يكون لجمهور الناخبين الحق في أن يحددوا للنائب برنامجاً يسير عليه فلا يحيـد عنه ويكون لهم الحق في إعطائه التعليمات الملزمة.

ب – على النائب أن يراعي في جميع أعماله صالح ناخبيه ومصلحتهم والعودة إليهم ومشاورتهم وتلقي التعليمات منهم.

جـ – للناخبين الحق في عزل النائب المنتخب في أي وقت قبل انتهاء مدة ولايته.

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب – إبراهيم شيحا – النظم السياسية والقانون الدسـتوري – مرجـع سابق – ص٢٩٦.

(٢) اندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – مرجع سابق – ص٢٣٤.

(٣) د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص١٦١.

د – على النائب أن يقدم حساباً عن أعماله داخل البرلمان إلى الناخبين.

هـ – يتحمل الناخبون مصاريف ناخبهم أثناء فترة النيابة.

وقد لجأ الناخبون في سبيل كفالة احترام النائب لمضمون الوكالة إلى فكرة الاستقالة على بياض، فإذا أخل النائب بالتزاماته فإنه يكون بذلك قد خالف أحكام الوكالة مما يتيح للناخبين عزله من وكالته حيث يتم ذلك بقيام الناخبين بوضع تاريخ معين على الاستقالة وكأنا صادرة من النائب مباشرة وموجهة إلى رئيس المجلس التشريعي[١] فتبدو وكأنا استقالة مقدمة بصفة شخصية من النائب وبذلك يتم التخلص من النائب بقبول الهيئة النيابية لهذه الاستقالة، وهذا الشكل من أشكال الوكالة أيده الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو وطبقته فرنسا قبل عام ١٧٨٩م.

ولكن في ٨ يوليو سنة ١٧٨٩ ألغت الجمعية التأسيسية هذا النظام[٢] وقررت المجالس التشريعية الفرنسية نبذ فكرة الاستقالة على بياض، وذلك بإبطال هذه الاستقالات وعدم الاعتراف بما مثال ذلك أن رئيس مجلس النواب في عامي ١٨٩٣-١٨٩٤ عمل على رفض الاستقالات التي قدمت إليه عندما ثبت له أنا استقالات على بياض مقدمة من جمهور الناخبين.

- كما نص إعلان الحقوق عام ١٧٨٩ على أنه «لا يجب على النائب قبول أي وكالة» ثم نصت المادة السابعة من دستور ١٧٩١ على عدم إعطاء أي وكالة للنواب ثم عاد المشرع الفرنسي وأكد حجره لفكرة الوكالة الآمرة في قانون الانتخاب الصادر عام ١٨٧٥ بنصه على بطلان كل وكالة إلزامية ومن هنا زالت الوكالة الآمرة ونشأت

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب – إبراهيم شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ٢٥٥.

(٢) د. عبد الحميد متولي – سعد عصفور – محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص١٢٩.

في الوقت ذاته الوكالة النيابية وكان من أهداف إلغاء الوكالة الآمرة حماية حرية النائب المنتخب ومن ثم لا توجه إليه الأوامر من جانب الرأي العام[١].

٢ – دور الرأي العام في إناء عضوية النائب في البرلمان في مصر:

لم يأخذ المشرع المصري بنظام إقالة النائب من قبل ناخبيه كما أنه ليس للرأي العام أن يصدر تعليمات لهؤلاء النواب للالتزام بها والقيام بتنفيذها وهو ما نصت عليه المادة /٩١/ من دستور عام ١٩٢٣ «بأنه لا يجوز لناخبي أعضاء البرلمان توكيلهم لآمر على سبيل الإلزام».

وقد ورد في **مشروع دستور** عام ١٩٧١ أثناء عرضه على مجلس الشعب نصاً يقضي بأنه «على كل عضو من أعضاء مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية أن يقدم حساباً للناخبين عن نشاطه ونشاط مجلسه وللناخبين سحب الثقة منه في الأحوال وطبقاً للشروط والإجراءات التي يحددها القانون» ولكن وبعد مناقشات طويلة في مجلس الشعب انتهى الأمر إلى حذف هذا النص وهذا يفيد خلو المشروع النهائي الذي عرض على الشعب من نص مماثل فالمفهم إذاً أنه **ليس للرأي العام إقالة الناخب أثناء مدة نيابته** في مصر بالرغم من أن جميع تصرفاته موضوعة تحت المراقبة من قبل الرأي العام طول مدة نيابته[٢].

٣ – دور الرأي العام في إناء عضوية النائب في البرلمان في سوريا:

أكد المشرع السوري على حرية الناخبين في اختيار مثليهم وسلامة الإجراءات الانتخابية ونزاهتها، ولكنه بالمقابل لم يأتِ بنص دستوري أو نص آخر يجيز للرأي العام السياسي الذي اختار عضو السلطة التشريعية بإناء عضويته لأنه باختيار هذا العضو

---

(١) د. عبد الحميد متولي – سعد عصفور – محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص١٢٩.

(٢) د. حسين عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٢١-٦٢٢.

يصبح ممثلاً للشعب السوري بأكمله وليس للفئة أو الناخبين الذين انتخبوه حيث نص الدستور السوري لعام ٢٠١٢ «عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكملـه ولا يجـوز تحديد وكالته بقيد أو شرط وعليه أن يمارسها بدي من شرفه وضميره»[١].

وبذا نرى أن المشرعين السوري والمصري قد أخليا الدستور من نص يفيـد بـأن للرأي العام إقالة الناخب أثناء مدة نيابته بالرغم من أن جميع تصرفاته موضوعة تحـت المراقبة من قبل الرأي العام طوال فترة العضوية. وكل ما يملكه الناخبون في ذلك هـو عدم تحديد انتخابه في الانتخابات التشريعية القادمة إذا لم يقم بالواجبات المنوطة بـه كعضو في مجلس الشعب.

ثانياً – دور الرأي العام في حل البرلمان:

يقصد بحق الحل: إنهاء نيابة المجلس النيابي (إذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد) أو أحد المجلسين (إذا قام البرلمان على أساس ثنائية المجلس) قبل الميعاد المحدد في الدستور.

حيث يعد هذا الحق – في النظام النيابي البرلماني[٢] – من أخطر أسـلحة السـلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ويقابله المسؤولية الوزارية المقررة أمـام المجلـس النيابي ولا يعرف النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية هذا الحق.

وتتعدد طرق حل البرلمان في النظام البرلماني إلى عدة أنواع منها:

---

(١) المادة /٥٨/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

(٢) راجع د. محمد أبو زيد – حل المجلس النيابي – دراسة مقارنة – دار النهضة العربيـة - القـاهرة ١٩٨٨ – ص٢٧ وما بعدها.
راجع أيضاً: أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – مرجع سابق – ص٤٦١.
حيث تقرر هذا الحق – في النظام النيابي البرلماني – لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الرأي العام في حالات متعددة نذكر منها: أ – كوسيلة لتحكيم الرأي العام في نزاع قائم بين المجلس والـوزارة ب – كأسلوب لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه وآرائه التي يعتقد أن الرأي العام يؤيده فيها.

- الحل الوزاري: ويكون بناء على طلب الوزارة بغية تحكيم الرأي العام في الصراع الناشب بينها وبين المجلس النيابي.

- الحل الرئاسي: ويكون حل المجلس النيابي رئاسياً وذلك لحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولا يتم الحل في الحالتين إلا بمرسوم صادر من رئيس الدولة موقع عليه من رئيس مجلس الوزراء.

- الحل الذاتي: يستطيع المجلس النيابي أن يحل نفسه بنفسه وهو ما يسمى بالحل الذاتي.

- الحل الشعبي: قد يكون للرأي العام الحق في طلب الاقتراع على حل المجلس النيابي وهو ما يسمى بالحل الشعبي[١].

- وقد أخذت فرنسا بحق الحل في دستوري /١٨١٤/ و/١٨٣٠/ ثم اختفى في دستور /١٨٤٨/ إلا أنه قد عاد إلى الظهور في دستور /١٨٥٢/ ومنه إلى جميع الدساتير اللاحقة كما أخذت مصر بجميع الدساتير التي تعاقبت عليها بحق الحل باعتباره أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٢].

وبناء عليه سنقوم بدراسة حق هذا الحل في الدول محل المقارنة على الشكل التالي:

١ – حق حل البرلمان في فرنسا ودور الرأي العام في ذلك:

يتميز دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨[٣] بصفة عامة بتقوية دور رئيس الدولة خاصة في استعمال حق الحل دون حاجة إلى موافقة الوزارة وينسب البعض هذا الدور

---

(١) د. مصطفى الأهواني – رئيس الدولة في النظام الديمقراطي – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٤٥ – ص٧٥.

(٢) د. محمد أبو زيد – حل المجلس النيابي – مرجع سابق- ص٤٦.

(٣) موريس دوفرجيه – دساتير فرنسا – ترجمة أحمد عباس – دون تاريخ نشر – حقوق عين شمس – ص١٣٩.

المؤثر لرئيس الدولة في ظل الجمهورية الخامسة إلى توسيع هيئة النـاخبين (الـرأي العـام السياسي) التي تختاره وزادته سلطاته بالتبعية خاصة بعد التعديل الدستوري الذي حدث عام ١٩٦٢ والذي بموجبه يتم اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر.

أما فيما يتعلق بحق الحل: فقد نصت المادة /١٢/ من الدستور عام ١٩٥٨[١] على أنـه «لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المالس أن يعلن حـل الجمعيـة الوطنية وتجري الانتخابات بعد مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين من تاريخ الحل وتجتمع الجمعية بحكم القانون في يوم الخميس الثاني التالي لانتخابا فإذا ما وقـع هـذا الاجتماع في غير المواعيد المحددة للدورات العادية تفتتح دورة بحكم القانون لمدة خمسة عشر يوماً ولا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابا».

يتضح من هذا النص أن سلطة رئيس الجمهورية مطلقة لا تخضع لأي شـرط مـن الشروط الموضوعية ولكنها تخضع فقط لبعض الشروط الشكلية ويعتـبر الحـل بـذه الكيفية حل رئاسياً – فمن حيث الشكل:

- يجب على رئيس الجمهورية قبل أن يقرر حل الجمعية الوطنية أن يستشير الوزير الأول ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس المالس الدستوري لكنـه غير ملزم باتباع آرائهم.

- لا يمكن أن يتم حل الجمعية الوطنية خلال العام التالي على إجراء الانتخابات التي تمت إثر صدور قرار سابق بحل الجمعية.

- كما لا يجوز حل البرلمان خلال مباشرة رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة /١٦/ أو خلال الإنابة المؤقتة لرئاسة الجمهورية (المادة ٧ فقرة ٤)[٢].

---

(١) راجع دساتير العالم العربي – إعداد أ. جواد نصار الأربش – مرجع سابق – ص٥٤٢.

(٢) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – صادر عن مجلس الأمـة ١٩٦٦ – مرجـع سـابق – ص١٨٩-١٩٠.

وقد تم استخدام سلطة رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية خمس مرات خلال الأعوام التالية سنة (١٩٦٢، ١٩٦٨، ١٩٨١، ١٩٨٨، ١٩٩٧) ويعد الحل سلاحاً رادعاً يهدف إلى منع تفاقم عدم الاستقرار الحكومي فالحل إذاً يعتبر وسيلة وقائية.

بناء عليه يمكن القول أن حق الحل ليس مقرراً للشعب الفرنسي طوال مدة نيابة البرلمان وإنما هو من الحقوق الخاصة لرئيس الجمهورية وهو وحده الذي يملك ممارسة هذا الحق ولو كان مخالفاً لرأي من أوجب الدستور أخذ مشورتم (رؤساء المالس).

ولكن إذا كان إقرار الحل خاضعاً لإرادة الرئيس الشخصية، فإنه إذا ما استعمل هذا الحق انتقل هذا من الرئيس إلى الرأي العام. فإذا ما أيد الرأي العام الرئيس بانتخاب الأغلبية الساحقة (المعارضة للرئيس) فليس من سبيل له سوى أن يخضع لإرادة الشعب ويقدم استقالته لعدم رضى الرأي العام عن سياسته[١].

لذا نلاحظ من هنا أن دور الرأي العام مفصلي في ذلك وباقتراحي يجب أن لا يقف دوره عند هذا الحد فقط بل يجب على الرأي العام التدخل دائماً لحماية مطالب الشعب الديمقراطية وتديد كل من تسول له نفسه إساءة استعمال سلطاته وخاصة في حل البرلمان المنتخب من الشعب صاحب السيادة انتخاباً حراً مباشراً.

٢ – حق حل البرلمان في مصر ودور الرأي العام في ذلك:

ذكرنا سابقاً أن حل البرلمان هو إناء مدة ولايته قبل نايتها التي حددها الدستور وحق الحل يقابل المسؤولية الوزارية، وهما سلاحان متقابلان لإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية.

---

(١) د. محمد أبو زيد – حل المس النيابي – مرجع سابق – ص١٠٢.

ولقد تعرضت المجالس النيابية السابقة على دستور ١٩٧١ لآفة الحل بالرغم من وجود الضمانات والقيود التي تحد من عبث السلطة التنفيذية عند استخدامها حق الحل[١].

وقد نصت المادة /١٣٦/ من دستور عام ١٩٧١ قبل تعديلها على أنه «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ويجب أن يشتمل القرار دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة للمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات».

وطبقاً لهذه المادة يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب وإجراء انتخابات جديدة للوقوف على رأي الشعب مصدر السلطات، وكان الدستور يقيد استعمال هذا الحق بقيدين (أولهما) توافر حالة الضرورة و(ثانيهما) ضرورة إجراء استفتاء شعبي بصدد رغبة رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب وموافقة الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم على الحل فإذا ما تحقق ذلك أصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل مجلس الشعب[٢].

ولكن فيما بعد تم تعديل هذه المادة بموجب الاستفتاء الشعبي الذي حدث في يوم الاثنين ٢٠٠٧/٣/٢٦ وجاءت صيغة التعديل على النحو التالي:

---

(١) د. بشير علي محمد باز – حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصر – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق طنطا ٢٠٠٠م – ص٢٩٦.

(٢) د. بشير علي محمد باز – رسالته السابقة – ص٣١٤.

«لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعـد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء وإذا حل المجلس لأمر فلا يجوز حل المجلس الجديـد لذات الأمر ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل».

وبموجب هذا التعديل أصبح قرار الحل سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية بعـد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء والذي يملك رأي استشاري غير ملزم لرئيس الجمهورية.

وبذلك يكون المشرع المصري قد ألغى الاستفتاء الشعبي الذي كان مطبقاً في هـذا المجال – رغم أنه يعد أحد أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كما أن هذا المشـرع قضى على حق من حقوق الرأي العام في ممارسة السيادة ولا نتفق معه في هذا التعديل.

وكما لعب الرأي العام دور غير مباشر في حل البرلمان في فرنسا في ظل الانتخابات التي تجري عقب قرار الحل، فإن الرأي العام في مصر له دور مؤثر أيضاً، هنا فإمـا أن يأتي الرأي العام بنواب جدد يدعمون سياسة رئيس الجمهورية، أو أن يـأتي بنـواب الجمعية السابقين أنفسهم أو أغلبهم، وهنا يكون الرأي العام قد وضع رئيس الجمهورية في موقف لا يحسد عليه ويترتب على ذلك استقالته من منصبه كأثر من آثار المسؤولية السياسية أمام الشعب.

٣ – حق حل البرلمان في سوريا ودور الرأي العام في ذلك:

نصت المادة /١١١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ «١- لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه. ٢- تجري الانتخابات لمجلس جديـد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل. ٣- لا يجوز حل المجلس أكثر مـن مـرة لسـبب واحد»[1].

(١) المادة /١١١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يتضح من هذا النص أن قرار الحل سلطة مطلقة فردية في يد الـرئيس ودون أخـذ موافقة أي جهة ودون استفتاء الشعب صاحب الصلاحية في ذلك وفي هـذا يكـون الدستور قد قضى على حق من حقوق الرأي العام في ممارسة السيادة الحقيقية وألحـق حق الحل وجعله من الحقوق الخاصة بالرئيس طبعاً مع مراعاة بعض الشروط الشكلية، وهي ضرورة إصدار قرار معلل في ذلك، وأيضاً عدم الحل لنفس السبب أكثر من مرة واحدة.

من هنا يلاحظ أن الرأي العام السوري يلعب دوراً غير مباشر في حل البرلمـان في ظل الانتخابات التي تجري عقب قرار الحل، لذا فإن هذا الرأي إما أن يأتي بنواب جدد يدعمون سياسة الرئيس أو يأتي بنفس النواب السابقين.

المطلب الثاني

دور الرأي العام في ممارسة السلطة التشريعية لوظائفها

تتمثل وظائف السلطة التشريعية في النظم البرلمانية المعاصرة في عمليتي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وقد كان الشعب في العصور القديمة هو الذي يمارس هذه الوظائف بنفسه، ولكن بعد زيادة السكان وزيادة مساحات الدول ومع تعقد مشاكل الحياة أصبح من الصعب أن يقوم الشعب بممارسة هذه السيادة، ولذلك فقد عهد بها إلى ممثلين عنه يقومون بممارستها باسم الشعب، ولحسابه لذا سنقوم بدراسة هذه الوظائف مبرزين دور الرأي العام فيها كما يلي:

الفرع الأول: دور الرأي العام في العملية التشريعية:

في الماضي كان الشعب السياسي (الرأي العام) هو الذي يقوم بمهمة التشريع والبت في الأمور الجسام[١] كما كانت أغلب الوظائف الإدارية والقضائية يتولاها موظفون يختارهم الشعب ويخضعون لرقابته في جميع أعمالهم وتصرفاتهم، وقد كان هذا النظام مطبقاً في بعض البلاد كالمدن اليونانية والرومانية القديمة حيث كانت الجمعيات العمومية للشعب تمثل برلمانات مفتوحة تقوم بسن التشريعات واتخاذ القرارات الأساسية في حياة الدول وساعد على ذلك أمران[٢]:

---

(١) د. محمد عبد الوهاب – إبراهيم شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٤٧.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – مبادئ الأنظمة السياسية، دون دار نشر ١٩٨٤ – ص١٨٤، ويقول إنه ما زال هناك من الفقهاء من يرى بأن نظام الديمقراطية المباشرة ما زال صالحاً للتطبيق في زمننا وأن المواطنين يمكن أن يسمع رأيهم دون حاجة إلى جمعهم في مكان واحد فالشعب يمكن أن يقسم إلى وحدات أساسية يتكون كل منها من عدد معقول من المواطنين يسهل اجتماعهم معاً ومناقشتهم معاً بل هناك من يرى أن تطور عملية الاتصالات عن طريق شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) وغيرها أن يأخذ رأي الجماهير ومشاركتهم في وضع القوانين بسهولة وفاعلية وبدون أي إكراه.

١ – ضآلة عدد السكان فضلاً عن نظام الرق الأمر الذي كان يحصر أفراد الشعب السياسي في الأحرار فقط دون العبيد.

٢ – عدم تشعب وظائف الدولة واتسامها بالبساطة وعدم التعقيد.

وقد كان (جان جاك روسو) من أشد الناس دفاعاً عن الديمقراطية المباشرة إذ كان يرى ضرورة أن يتولى الشعب بنفسه مهمة التشريع ووضع القوانين اللازمة للجماعة إذ إنه أكد أن السيادة التي يمارسها الشعب تنحصر في سلطة التشريع، أما أعمال التنفيـذ والقضاء فهي ليست من السيادة في شيء بحكم أنا أعمال فردية[١].

أما في العصر الحالي فلم يعد من اليسير تطبيق هذا النظام وذلك لكثرة عدد السكان وتعقد مشاكل الحياة إذ لم يعد باستطاعة الرأي العام – في الوقت الحالي – أن يمـارس السلطة التشريعية بأكملها ولم يعد هذا النظام مطبقاً إلا في بعض الولايات السويسرية الصغيرة.

بناء على ما تقدم يمكن القول: إن الظروف والأوضـاع الـتي دعـت إلى إقـرار التشريعات مباشرة من الشعب قد تّيأ با المناخ لنجاحها.

لكن اليوم إن تغيرت هذه الظروف والأوضاع حمل ذلـك النظـام إلى التراجـع واضطره في النهاية إلى اختيار ممثلين عنه يمارسون هذه الوظائف بفنية معينة وباختصاص دقيق لمعالجة وتكريس الوقت الكافي للقيام بذه الوظيفة.

أولاً - دور الرأي العام في مجال **الوظيفة التشريعية للبرلمان** في **فرنسا:**

سوف نتناول هنا دور الرأي العام في مجال التشريع العادي المحدد للبرلمـان طبقـاً للمادة /٣٤/ من الدستور ثم نبحث مدى تدخل الرأي العام عن طريق الاسـتفتاء في مجال التشريع طبقاً للمادة /١١/ و/٨٩/ من الدستور.

---

(١) د. صلاح الدين فوزي – النظم السياسية وتطبيقاتا المعاصرة – مرجع سابق – ص٣٥٥.

دور الرأي العام في مجال **التشريع العادي المحدد للبرلمان طبقاً للمادة /٣٤/ من الدستور:**

عددت المادة /٣٤/ من الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨ الحالات التي يتدخل فيها البرلمان بالتشريع على سبيل الحصر[١] وهي:

١ – البرلمان له الصلاحية في أن يتدخل عن طريق القانون من أجل تحديد القواعد المتعلقة بالأمور التالية:

أ – الحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة والإجراءات التي يفرضها الدفاع الوطني على المواطنين والهيئات.

ب – الجنسية والحالات المدنية وأهلية الأشخاص والأنظمة المتعلقة بالزواج والميراث والهبات.

جـ - تحديد الجرائم والجنح والعقوبات الواجبة الانطباق عليها والإجراءات الجنائية والعفو العام وإنشاء المحاكم ونظام القضاة.

د – معدلات استيفاء التكاليف العامة من أي نوع كانت ونظام إصدار النقود.

٢ – كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بالأمور التالية:

أ – نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية.

ب – إنشاء فئات من المؤسسات.

جـ - الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.

د – تأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

(١) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية، مرجع سابق – ص١٩٢.

٣ – كما يحدد القانون فقط المبادئ الأساسية في المجالات التالية:

أ – التنظيم العام للدفاع الوطني.

ب – الاستقلال الإداري للمحليات وصلاحياتها ومواردها.

جـ - التعليم.

د – نظام الملكية والحقوق العينة والالتزامات المدنية والتجارية.

هـ - قانون العمل والقانون النقابي والضمان الاجتماعي.

وهذه الاختصاصات التشريعية للبرلمان لا مجال للرأي العام فيها بالطريق المباشر وإنما يمكن للرأي العام عن طريق ما يملكه من وسائل مختلفة كأجهزة الإعلام المسموعة والمقروءة والمرئية والأحزاب السياسية والنقابات وجماعات الضغط[١]... وغيرها أن يضغط على أعضاء البرلمان لعمل قوانين جديدة تتفق مع مصالحه ورغباته أو تعديل قانون قائم فيه ظلم لفئة معينة من أفراد الشعب بما يرفع عنها الظلم مثل قوانين الضرائب وغيرها من القوانين التي تمس قطاعاً كبيراً من أفراد الشعب وقد يصل هذا الضغط على أعضاء البرلمان لتحقيق هذه المطالب إلى القيام بأعمال عنف أو إضراب أو ما شابه ذلك من أساليب غير منظمة في حال عدم الاستجابة لرغبات الرأي العام وتحقيق طموحاته.

دور الرأي العام في مجال **الوظيفة التشريعية طبقاً للمادتين /١١/ و/٨٩/ من الدستور.**

من التجديدات التي أحدثها الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨ تطبيقه لأسلوب الاستفتاء الشعبي، وبذلك لم يعد القانون الصادر عن البرلمان هو وحده المعبر

---

(١) عبد الله حنفي – دور النقابات في الحياة الدستورية – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٨ – ص١٩٩.

عن الإرادة الشعبية لظهور طائفة من القوانين ويقوم الرأي العام ذاتـه بإقرارهـا دون تدخل البرلمان.

أ – حيث نصت المادة /١١/ من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة علـى أن «لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة أثناء انعقاد دورات البرلمان أو بناء علـى اقتراح مشترك من المجلس ينشر في الجريدة الرسمية الحق في اسـتفتاء الشـعب علـى مشروعات القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة».

وطبقاً لهذه المادة يكون لرئيس الجمهورية حق استفتاء الشعب بناء علـى اقتـراح الحكومة أو البرلمان على مشروعات القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة وهـي موضوعات تدخل أصلاً في النطاق المحجور للبرلمان ويقوم رئيس الجمهورية بإصـدارها - إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة – دون حاجة للرجوع إلى البرلمان[1].

من هنا نرى بأن الرأي العام يمكن أن يقوم بدور فعـال ومـؤثر في اختصاصـات البرلمان التشريعية من خلال الاستفتاء طبقاً لنص المادة /١١/ من الدستور، إلا أنـه لم يحدث أبداً أن اقترح البرلمان بمجلسيه تطبيق الاستفتاء الوارد في نص المادة /١١/ وإنمـا كان من اقتراح الرئيس عن طريق الحكومة.

ب – نصت المادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي على أن «... لكـل مـن رئـيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور ويجب أن يوافق مجلس البرلمان على مشروع التعديل، ويكون التعديل نائياً بعد الموافقة

---

(١) لجأ رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء عن طريق المادة /١١/ عدة مرات منها:
أ – استفتاء ٨ يناير ١٩٦١ والذي تعلن بحق الشعب الجزائري في تقرير مصيره.
ب – استفتاء ٢٨ اكتوبر ١٩٦٢ بشأن انتخاب رئيس الجمهورية بطريق الاقتراع العام المباشر.
جـ - استفتاء ٢٣ أبريل ١٩٧٢ بشأن ضم بريطانيا وإيرلندا والـدنمارك والنـرويج إلى السـوق الأوروبية المشتركة.
راجع: د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – مرجع سابق – ص٢٥٥.

عليه في استفتاء شعبي، ومع ذلك فإن مشروع التعديل لا يعرض على الاستفتاء إلا إذا قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر، وفي هذه الحالة يجب الموافقة على مشروع التعديل بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المعطاة، ويكون مكتب المؤتمر هو مكتب الجمعية الوطنية ولا يمكن اتخاذ أو متابعة أية إجراءات تعديل في حالة المساس بسلامة إقليم الدولة ولا يمكن أن يكون الشكل الجمهوري محلاً للتعديل»[١].

يتضح من نص هذه المادة أنها تعلق عرض موضوع التعديل الدستوري على الرأي العام عن طريق الاستفتاء على إرادة رئيس الجمهورية حيث أجازت لرئيس الجمهورية بدلاً من إجراء الاستفتاء الشعبي أن يعرض نص التعديل على البرلمان بمجلسيه بيئة مؤتمر للموافقة عليه بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات علاوة على أن اقتراح التعديل من حق رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان[٢].

وقد جرت عدة محاولات لتعديل الدستور طبقاً لنص المادة /٨٩/ ولكن لم يكتب لها النجاح ولكن تم تعديله عن طريق نص المادة /١١/.

وهذا يقودنا إلى رأي مفاده أن الرأي العام يمكنه المساهمة بدور إيجابي في تعديل الدستور (طبقاً للمادة /٨٩/)[٣] في حال ما تم اقتراح التعديل من جانب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة، ثم يتم عرض الموضوع مباشرة على الاستفتاء الشعبي دون الرجوع إلى البرلمان في هيئة مؤتمر؛ لأن الرأي العام في هذه الحالة تكون له الكلمة الفصل فإما أن يوافق على التعديل المقترح أو يرفضه، وتتوارى في هذه الحالة إرادة رئيس الجمهورية أو الحكومة في إجراء التعديل أمام إرادة الرأي العام.

---

(١) أ. جواد ناصر الأربش – دساتير العالم العربي – مرجع سابق – ص٥٦٣.

(٢) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية - المرجع السابق – ص١٠٢.

(٣) أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – مرجع سابق – ص٣٥٧.

ثانياً – دور الرأي العام في مجال **الوظيفة التشريعية للبرلمان** في **مصر:**

القاعدة العامة في مصر تشير إلى أن مهمة التشريع تدخل أصلاً في اختصاص مجلس الشعب حيث نصت المادة /٨٦/ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع...» ويتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري قد أوكل سلطة التشريع إلى مجلس الشعب، لذا سنبحث أولاً دور الرأي العام بالنسبة للتشريعات العادية وثانياً بالنسبة لتعديل الدستور الذي تضمنته المادة /١٨٩/ من الدستور.

أ – دور الرأي العام في مجال **التشريعات العادية:**

يحظى البرلمان المصري – كما ذكرنا سابقاً – باختصاص مطلق في مجال الوظيفة التشريعية، فالبرلمان يستطيع أن يتدخل للتشريع في كافة المجالات، وذلك على خلاف ما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ حيث قلب الوضع التقليدي رأساً على عقب، وجعل اختصاص البرلمان التشريعي محدداً على سبيل الحصر في مسائل حددتا المادة /٣٤/ منه والتي ذكرناها آنفاً وتتمثل الوظيفة التشريعية للبرلمان في عمليتي الاقتراح والإقرار.

- مرحلة اقتراح القوانين: أخذت جميع الدساتير المصرية المتعاقبة ابتداء من دستور عام ١٩٢٣ وحتى دستور مصر الدائم سنة ١٩٧١ بنظام الاقتراح المشترك[١] وقد نصت المادة /١٠٩/ من دستور سنة ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين».

ووفقاً لهذا النص يكون حق اقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الدولة وبين أعضاء السلطة التشريعية. ويتضح من نص المادة أيضاً أنها قد وسعت من نطاق حق اقتراح القوانين ليشمل جميع القوانين بما في ذلك القوانين المالية

(١) د. عمر حلمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ١٩٨٠ – ص٨٦.

التي تتعلق بميزانية الدولة وقوانين الضرائب ويطلق على اقتراحات القوانين إذا جـاءت من رئيس الجمهورية /مشروعات القوانين/ أما تلك التي تصدر من أعضاء البرلمان فليس لها اسم غير /اقتراحات القوانين/[١].

– **مرحلة إقرار القوانين:** بعد عملية اقتراح القوانين تحال مشـروعات القـوانين المقدمة من الحكومة إلى إحدى لجان المجلس لفحصها وتقديم تقرير عنها أما اقتراحات القوانين المقدمة من أحد أعضاء المجلس فإنه يحال أولاً إلى لجنة خاصة لإبداء الـرأي في جواز نظر المجلس فيه، وبعد أن يقرر المجلس ذلك يحال إلى اللجنة المختصة والتي تقـدم تقريراً عنه ويكون شأنه شأن مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية[٢].

ويتضح مما سبق أن الرأي العام لا يملك حق التدخل المباشر في العملية التشـريعية بالنسبة للتشريعات العادية سواء بالاقتراح أو بالتعديل، وإنما يرجع ذلـك إلى أعضـاء مجلس الشعب مع رئيس الجمهورية، ومع ذلك فإن الرأي العام يمكنـه أن يشـارك أو يتدخل في عمل التشريعات من خلال الاقتراحات والشكاوي التي يرسلها المواطنون إلى مجلس الشعب، وهذا حق مقرر للأفراد بموجب الدستور نفسه حيث نصت المادة /٦٣/ من دستور سنة /١٩٧١ على أنه «لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ولا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إلا الهيئات النظاميـة والأشـخاص الاعتبارية» ومن هنا يمكن القول أن الرأي العام يستطيع أن يتدخل في عملية التشـريع عن طريق هذه العرائض والشكاوي بالاقتراحات المختلفة لمعالجة مشاكل المجتمـع في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

---

(١) د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٣٢.

(٢) د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري - مرجع سابق – ص٤٦٦.

ب – دور الرأي العام في مجال الاختصاص المحدد للبرلمان طبقاً للمـادة /١٨٩/ من الدستور.

نصت المادة /١٨٩/ من دستور سنة /١٩٧١/ على مبدأ استفتاء الشعب عند تعديل الدستور حيث جاء فيها «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المـواد المـراد تعديلـها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل فإذا كان الطلب صادراً عن مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدئياً التعديل، ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة تعديل المواد ذاتا قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه فإذا وافق على التعـديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

وفي يوليو سنة ١٩٧٩ أعلن رئيس مجلس الشعب أنه قد ورد إليه طلب موقع مـن ثلث أعضاء المجلس بتعديل الدستور في مواده (١، ٤، ٥) وكذلك المواد اللازمة لإنشاء مجلس الشورى وتحديد اختصاصاته والمواد الخاصة بتنظيم شؤون الصـحافة كسـلطة شعبية[١].

وفي جلسة ١٩ يوليو ١٩٧٩ وبعد الموافقة على مبدأ التعديل كمرحلة أولى وافـق المجلس على أن تتولى اللجنة نفسها التي نظرت مبدأ التعديل كتابة تقرير عن هذه المواد المراد تعديلها من الناحية الموضوعية وصياغة هذه المواد صياغة قانونية تعـرض علـى المجلس للتصويت عليها ومناقشتها كما تقرر فتح بـاب النقـاش والحـوار وتلقـي

(١) راجع مضبطة مجلس الشعب – الفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد العادي – المجلس الأول – جلسة ١٩٧٩/٧/١٧ – ص٧٣١.

الاقتراحات الشعبية ومناقشتها وفي جلسة ٣٠ ابريل ١٩٨٠ اقترع المجلس بالموافقة على التعديل[١].

وتم رفع الأمر إلى السيد رئيس الجمهورية الذي قرر عرضه على الاستفتاء الشعبي في ٢٢ مايو ١٩٨٢ ووافق الرأي العام عليه بنسبة عالية.

ويلاحظ هنا أن العرض على الرأي العام لم يكن اختيارياً بل كان وجوبياً على الرئيس ولا شك أن لهذا الرأي دوراً مؤثراً وفعالاً في الوظيفة التشريعية للبرلمان سواء أعطي هذا الدور عن طريق الاستفتاء الشعبي أو كان بطريق غير مباشر من خلال وسائله المختلفة والمتعددة مثل الأحزاب والنقابات والجمعيات ووسائل الإعلام المختلفة أو عن طريق الضغط الشعبي الذي يوجه إلى أعضاء البرلمان لتقديم اقتراحات القوانين لمعالجة مشكلة معينة تم أبناء الشعب كذلك من خلال ما يقوم به الرأي العام من إرسال شكاوي ومقترحات إلى مجلس الشعب طبقاً للمادة /٦٣/ من الدستور أو عن طريق الرسائل التي توجه إلى لجان الاستطلاع والموجهة إلى أبناء الشعب ممن يدعى إلى الاجتماع مع هذه اللجان، وذلك كله لتحقيق المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بمشاركة الشعب في السلطة.

ثالثاً - دور الرأي العام في مجال **الوظيفة التشريعية للبرلمان** في **سوريا:**

منح الفصل الأول (المواد من ٥٥-٨٢) من الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ مجلس الشعب سلطة التشريع غير أنه إذا كان هذا المجلس يعتبر صاحب السلطة الأساسية في التشريع فهو ليس الوحيد في ممارسة هذه السلطة فلرئيس الجمهورية كما سنرى لاحقاً سلطة التشريع أيضاً في بعض الحالات.

---

(١) د. محمد قدري حسن – الاستفتاء الشعبي في النظام الدستوري المصري – دار الفكر العربي ١٩٩١ – ص٦٨.

١ – دور الرأي العام في مجال التشريعات العادية:

تشمل سلطة التشريع لمجلس الشعب إقرار القوانين بشكل عام وإقرار الموازنة العامة، وفي نطاق سلطة التشريع لمجلس الشعب تجدر الإشارة إلى أن الدستور السوري الجديد لم يحدد مجالاً للقانون كما فعل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مع ما رأينا سابقاً، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه: هل يتدخل الرأي العام بشكل مباشر في هذا الموضوع ومن هو صاحب حق المبادرة التشريعية.

أعطى الدستور رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب حق المبادرة التشريعية على النحو التالي:

أ – المبادرة من رئيس الجمهورية: نصت المادة /١١٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ «لرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها» وعندما تكون المبادرة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية تسمى مشروع قانون.

ب – المبادرة من أعضاء مجلس الشعب: نصت المادة /٧٤/ من الدستور السوري الجديد على أن «يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة...» وعندما تقدم المبادرة التشريعية من قبل أعضاء مجلس الشعب تسمى «اقتراح قانون أو اقتراح بقانون» واشترطت المادة /٩٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب أن يقدم الاقتراح بقانون من قبل /١٠/ أعضاء على الأقل ويجب أن يبقى هذا النصاب متوفراً حتى انتهاء الإجراءات التشريعية.

من هنا نلاحظ أنه ليس للرأي العام دور مباشر في مجال التشريعات العادية (بالتدخل) لكن يمكن للرأي العام عن طريق الرسائل المختلفة من أجهزة مسموعة أو مرئية أو عن طريق النقابات والأحزاب... وغيرها أن يضغط على أعضاء البرلمان لعمل قوانين جديدة تتفق مع رغباته ومصالحه.

٢ – دور الرأي العام في مجال الوظيفة التشريعية طبقاً للمادة /١١٦/ من الدستور:

نصت المادة /١١٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وينشرها رئيس الجمهورية».

وطبقاً لهذه المادة يكون لرئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب في المسائل والقضايا المهمة التي تتصل بمصالح بلاده، وإذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة يقوم الرئيس بإصدارها وتصبح نافذة - ودون حاجة للرجوع للبرلمان – من هنا نرى أن الرأي العام يمكن أن يقوم بدور فعال ومهم ومؤثر على اختصاصات البرلمان التشريعية من خلال الاستفتاء طبقاً للمادة /١١٦/ من الدستور.

الفرع الثاني: دور الرأي العام في مجال **الوظيفة الرقابية للبرلمان:**

لم تعرف العصور القديمة نظام الرقابة على تصرفات الحاكمين نظراً لسيطرته على أسباب القوة واستئثاره بالسلطة بشكل منفرد لذا كان من الصعب أن يخضع مثل هذا الحاكم لمبدأ الشرعية وسيادة القانون وهذا ما دعا الشعوب فيما بعد إلى القيام بثورات أسفرت عن إمكانية مساءلة هؤلاء الحاكمين سياسياً عن الأعمال التنفيذية الصادرة عنهم.

وعندما بدأت القوى السياسية (الأحزاب والنقابات والجمعيات...) تمارس تأثيرها على الحاكمين – حيث دخلت هي الأخرى كطرف جديد في تحريك هذه المسألة – امتد هذا الوضع ليس إلى توجيه الأسئلة على القائمين وإنما إلى إمكانية فحص الأعمال التنفيذية بأسرها كذلك إلى ترتيب الأثر السياسي على هذا الفحص كسحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها مثلاً... إلخ.

ويتفق الفقه حديثاً على ضرورة خضوع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة لا من حيث مطابقتها للقانون فقط بل ومن

حيث مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع طموحات ورغبات الرأي العام[١].

لذلك سنقوم في هذا الفرع بدراسة دور الرأي العام في ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية أولاً ثم الانتقال ثانياً لتناول دور الرأي العام في حال سحب الثقة من الحكومة على النحو التالي:

أولاً – دور الرأي العام في ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية:

في النظم البرلمانية يباشر أعضاء البرلمان وظيفتهم الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية نيابة عن الرأي العام الذي اختارهم كممثلين عنه في السلطة وقد منحت الدساتير لأعضاء البرلمان بعض الوسائل الرقابية مثل الأسئلة والاستجوابات وطلبات الإحاطة بالقائمين كما توجد وسائل أخرى كالتحقيق البرلماني، وأخيراً قد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة لإقالتها نظراً لأنها لم تحقق بأعمالها ما يصبوا إليه الشعب لذا سنقوم بدراسة هذه الوسائل في كل من فرنسا ومصر وسوريا – والتي قد لا يقوم النواب باستخدامها إلا تحت تأثير قوى من جانب الرأي العام:

١ – وسائل الرقابة البرلمانية في فرنسا:

تتعدد الوسائل الرقابية في النظام الفرنسي وسنبدأ بأولى هذه الوسائل وهي الأسئلة.

أ – السؤال: تعد الأسئلة البرلمانية إحدى أهم الوسائل التي يملكها العضو تجاه السلطة التنفيذية التي تمكنه من متابعة أعمال هذه السلطة في مختلف الاتجاهات بغرض الاستفسار عن أمر يجهله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور[٢].

---

(١) راجع كلاً من: - د. سليمان الطماوي – الوجيز في نظام الحكم والإدارة – دار الفكر العربي ط١ ١٩٦٢ – ص٣١٧.

- د. ثروت بدوي – النظم السياسية – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٢ – ص٣٣٤.

(٢) د. عثمان خليل عثمان – النظام الدستوري المصري – دار الفكر العربي المعاصر ١٩٥٦ – ص٢٣٧.

وقد عرفه البعض «بأنه تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل»[١] ويتضح من هذا التعريف تكامل العناصر الرئيسية للسؤال وهي أن يوجه السؤال من أحد نـواب الشـعب في البرلمان إلى الوزير أو إلى الرئيس في الحكومة بصفته المسؤول الأول عن أعمال الوزارة بدف الكشف عن حقيقة أمر معين من أعمال الوزارة، وغالباً ما يكون السؤال تحت رقابة الرأي العام وتحت تأثير منه.

وتتنوع الأسئلة في فرنسا بين شفوية وكتابية.

فالسؤال الشفهي: نشأ نتيجة العرض البرلماني حيث تنقسم الأسـئلة الشـفهية إلى نوعين:

- الأسئلة الشفوية البسيطة: حيث يقوم العضو بطرح سؤال في دقيقـتين ويتـولى الوزير الموجه إليه السؤال الإجابة وإذا رغب العضو بالتعقيب يمنح خمس دقائق ثم يتولى بعدئذ الوزير الإجابة وتقفل المناقشة.

- الأسئلة الشفوية المقترنة بمناقشة: وفي هذا النوع من الأسئلة يفتح باب المناقشة ويجـوز لثلث الأعضاء أن يدخلوا في المناقشة ولكن رغم ذلك لا تقترن هذه الأسئلة بتصويت.

وتوجد أنواع أخرى من الأسئلة الشفوية ولكن غير المقترنة بالمناقشة مثل الأسـئلة العاجلة وأسئلة الساعة وأسئلة الأخبار ومنذ شهر ابريل ١٩٩٣ أصبح نظام الأسـئلة شهرياً لدى الجمعية الوطنية ونظراً لأهمية دور الأسئلة فقد تزايد اسـتخدامها خـلال الفترة الماضية هذا ويتم نقل جلسات البرلمان على القناة الثالثة الفرنسية[٢].

---

(١) د. إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني – عـالم الكتب بالقاهرة ١٩٨٣ – ص٢٧.

(٢) د. صلاح الدين فوزي – التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي.... أين؟ - دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩١ – ص١١٢.

أما السؤال المكتوب: فقد ظهر في لائحة الجمعية الوطنية عـام ١٩٠٩ وظهـر في لائحة مجلس الشيوخ عام ١٩١١ حيث أصبح بإمكان العضو أن يقدم سؤالاً مكتوباً - إلى الوزير المختص – وتنشر الإجابة في الجريدة الرسمية، وكانت تترك للوزير مهلـة ثمانية أيام للإجابة على السؤال وفي حال رفض الوزير الإجابة على السؤال، فإن النائب أمامه طريقة أكثر فاعلية وهي الاستجواب[١].

ب – حق الاستجواب: يتفق الفقهاء على أن الاستجواب هو أقوى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدها على الحكومة ضراوة، فهو يحمل معنى الاتام ولذلك فهو وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية حيث يعرفه الفقه المقارن بأنه «العمل الذي يُكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيـراً لتوضـيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة».

وذهب البعض إلى أن الاستجواب هو استيضاح أو استفهام أساسه الاتام ولـيس مجرد طلب بيانات من الوزير[٢] حيث ظهر الاستجواب مع بداية الثورة الفرنسية عـام ١٧٩١ وذلك لانتقاد سياسة الوزارة ومحاسبتها كلها أو بعضها عن تصرف معين لـذا فالاستجواب يهدف في النهاية إلى تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومـة أو أحد الوزراء وعلى الرغم من أن الاستجواب فرنسي النشأة إلا أن الفقهاء المحدثين من الفرنسيين لم يعنوا بتعريفه بسبب إلغائه في الجمهورية الخامسة[٣] حيث إن الدسـتور الصادر عام ١٩٥٨ لم يتضمن بين نصوصه أي موضوع عن الاستجواب.

---

(١) د. إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية - المرجع السابق – ص٣٠.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الوجيز في القانون الدستوري والـنظم السياسـية – دون دار نشـر ١٩٩٩ – ص٧٦٢.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي – دار الجامعة العربية للنشر - الاسكندرية ٢٠٠٢ – ص١٢٦.

جـ – لجان التحقيق: يتفق الفقهاء على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي، وتأخذ الرقابة البرلمانية هنا مظهراً جماعياً أكثر عمقاً من الاستجواب؛ نظراً لأن التحقيق قد يمتد لأكثر من شهر أو شهرين بل قد يمتد إلى ستة شهور في بعض البلاد حيث تشكل في فرنسا لجان تحقيق من ثلاثين عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية وواحد وعشرين عضواً من مجلس الشيوخ يتم اختيارهم على ضوء نسبة الجماعات في كل منهما[١].

ومن حيث المبدأ فإن جلسات هذه اللجان علنية منذ عام ١٩٩١ إلا إذا قررت أن تكون سرية ومدة عملها ستة أشهر منذ عام ١٩٩٧ حيث كانت سابقاً أربعة أشهر حيث تقوم بعمل تقرير شامل عن الموضوع محل التحقيق بعد دراسته دراسة شاملة حيث تستطيع أن تطلب هذه اللجان من أي جهة الوثائق والسندات التي تخص التحقيق المطلوب، ولها أن تكلف شهوداً للحضور أمامها وإذا كانت هذه الوثائق تنطوي على طابع السرية مثل المستندات الخاصة بالدفاع الوطني فإن هذه المستندات مستثناة من أعمال اللجان.

٢ – وسائل الرقابة البرلمانية في مصر:

نظم الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١ هذه الوسائل في المواد من /١٢٤/ إلى /١٣١/[٢] كما أن لائحة المجلس قد نظمت لأعضاء المجلس كيفية ممارسة هذه الوسائل وهي تتدرج من حيث قوتا وآثارها فمنها ما يقتصر على بسط موضوعات معينة تحت نظر الحكومة ومناقشتها ومنها ما قد يصل إلى إثارة مسؤولية الوزارة التي قد تنتهي بسحب الثقة منها وسوف نتناول هذه الوسائل بالشرح على النحو التالي:

---

(١) د. إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية - المرجع السابق – ص١١٩.

(٢) راجع: د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – دار النهضة العربية القاهرة – ص٥٠٦.

أ – إبداء الرغبات في موضوعات عامة: نصت المادة /١٣٠/ من الدستور «على أن لأعضاء مجلس الشعب إبداء الرغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الـوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء» ونصت اللائحة في المادة /٢١٢/ على ضرورة أن يتقـدم العضو برغبته عن طريق طلب كتابي يتصل أمره بالمصلحة العامة، ويجب أن لا يخـالف هذا الطلب الدستور والقانون المادة /٢١٣/ من اللائحة. والمقصود هنا في هذه الوسيلة وضع موضوعات معينة تم الصالح العام تحت نظر المجلس، ويتم بشأنها تبـادل الـرأي ومحاولة الوصول إلى حلول بصورة ودية، وتعد هذه الصورة من أقرب الصور إلى تعاون السلطتين بالقياس إلى وسائل أخرى قد تؤدي إلى إحراج الحكومة.

ب – طرح موضوع عام للمناقشة: نصت المادة /١٢٩/ من الدستور علـى أنـه «يجوز لعشرين عضو على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضـوع عـام للمناقشـة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه...» والمقصود هنا توضيح سياسة الوزارة بشأن أحـد الموضوعات التي تتعلق بممارسة نشاطها وفي هذه الحالة يستطيع المجلس أن يمارس مهامه الرقابية عن طريق الوسائل الأخرى وتنص اللائحة /٢٠٩/ على أن يقدم طلب المناقشة إلى رئيس المجلس موقعاً عليه على الأقل من عشرين عضواً، ويجب أن يكون الطلـب كتابياً ويحدد الموقعون اسم أحدهم ليكون له الأولويـة في الكـلام عنـد مناقشـة الموضوع[1].

جـ – توجيه الأسئلة: تنص المادة /١٢٤/ من الدستور على أن «لكل عضو مـن أعضاء مجلس الشعب أن يوجه لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم».

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٥٣٣.

يتضح من هذا النص أن لأعضاء مجلس الشعب فقط دون أعضاء مجلس الشـورى حق تقديم السؤال إلى أعضاء الحكومة وللعضو أن يتنازل عن سؤاله وله إن لم يقتنـع بالإجابة أن يجعل من موضوعه استجواباً في جلسة لاحقة[١].

والسؤال يجب أن يكون كتابة فلا يجوز أن يكون شفاهة ويقدم إلى رئيس المجلـس ويشترط لقبوله (حسب نص المادة /١٨٧/ من اللائحة الداخلية للمجلس)[٢]:

- ألا يقدم إلا من عضو واحد فقط.
- أن يرد على أمر من الأمور ذات الأهمية شخصية.
- ألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة موكولاً أمرها للنائب.
- ألا تكون له صفة شخصية.
- أن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة.

هذا وقد أضافت /١٨٥/ من اللائحة الداخلية للمجلس قواعد تحكم السؤال بقولها «لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلـس قبل أن تقدم اللجنة للمجلس، فإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك أدرج السؤال بجدول الأعمال» م (١/١٨٥).

كذلك لا يجوز أن تدرج أية أسئلة في جداول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرامجهـا ما لم تكن في موضوع له أهمية خاصة وعاجلة وبعد موافقة رئيس المجلس م (٢/١٨٥).

كذلك لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة أو أكثـر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد (٣/١٨٥).

---

(١) د. زين بدر فراج – السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية – دار النهضة العربية – القـاهرة ١٩٩١ – ص٢٨-٢٩.

(٢) راجع في هذا الخصوص – اللائحة الداخلية لمجلس الشعب رقم /٣٨/ لسنة ١٩٧٢.

أما الفقرة الثانية من المادة (١٢٤) من الدستور فتنص على أن «... على رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة على أسئلة الأعضاء» ويتضح من نص هذه الفقرة أن الدستور قد ألزم أعضاء الحكومة بالإجابة على أسئلة أعضاء المجلس، فلا يجوز لأعضاء الحكومة الامتناع عن الإجابة اللهم إلا إذا كانت المصلحة العامة تتطلب ذلك.

والأصل أن تكون الإجابة على السؤال شفاهة على أن المادة /١٨٢/ من اللائحة الداخلية للمجلس أجازت أن تكون الإجابة كتابية فيما يلي:

- إذا طلب العضو ذلك.

- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.

- إذا كان السؤال مع طابعه المحلي يقضي إجابة الوزير المختص.

- إذا وجه السؤال فيما بعد بين أدوار الانعقاد.

- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد.

هذا وتنشر الأسئلة المنصوص عنها في البنود السابقة والإجابة الكتابية عنها بملحق خاصة لمضبطة المجلس (م ١٨٢ واللائحة).

أما عن سحب السؤال فقد نصت م (٣/١٢٤) من الدستور على ما يلي «ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب» وهذا ناتج عن الصفة الشخصية للسؤال فهو يرتبط بمقدمه وإرادته، فإن أراد استبقائه فله ذلك وإذا أراد سحبه فلا يجوز لعضو آخر أن يتمسك به أو يحتج على ذلك.

وأخيراً حددت المادة /١٩٣/ من اللائحة الداخلية الحالات التي يسقط فيها السؤال على الوجه التالي:

- إذا زالت صفة العضو مقدم السؤال كأن يستقيل أو يسقط عضويته

– إذا زالت صفة من وجه إليه السؤال.

- إذا انتهى دور الانعقاد الذي قدم أثناء السؤال[١].

د – تشكيل لجان تقصي الحقائق: نصت المادة (١٣١) من الدستور على أنه «للمس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري... وذلك من أجل تقصي الحقائق... وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة أو تطلب سماع من ترى سماع أقواله... وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق ومستندات أو غير ذلك».

لذا فلجان تقصي الحقائق يقتصر مداها على أعمال السلطة التنفيذية دون القضائية وهي تقوم بعملها لتبين أوجه الخلل في ممارسة أحد المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة لنشاطها وهي في سبيل ذلك تستمع إلى أقوال من ترى أن له صلة بالموضوع ويجب على الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لما تراه اللجنة محققاً لعملها[٢].

وقد تنتهي اللجنة من عملها إلى عدم ثبوت تقصير أو أخطاء ومن ثم ينتهي الأمر بتجديد الثقة بالوزارة أما إذا اكتشفت أخطاء معينة فإن المس قد يرتب مسؤولية الوزارة أو يصدر تشريعاً جديداً لمعالجة أوجه القصور.

هـ – الاستجواب:

نصت المادة /١٢٥/ من الدستور «إن لكل عضو من أعضاء المس حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون

---

(١) راجع د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري - المرجع السابق – ص٤٣٣.

(٢) المرجع السابق – ص٤٣٥.

التي تدخل في اختصاصهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة».

حيث تتبدى أهمية الاستجواب في أنه يعد مقدمة ضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة برمتها أو من أحد الأعضاء[١] فالاستجواب يحمل بين طياته معنى محاسبة الحكومة في مجملها أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف وقد بينت اللائحة الداخلية الأحكام الخاصة بتقديم الاستجواب على الشكل التالي[٢]:

- يجب أن يقدم الاستجواب كتابة إلى رئيس مجلس الشعب ومن عضو واحد حصراً فلا يصح أن يشترك به أكثر من عضو.
- يجب أن يحتوي الطلب على تحديد لموضوع الاستجواب (المؤاخذة على الوزير) كما يجب أن يتضمن كافة المستندات التي يؤيد بها موضوعه.
- ألا يكون الاستجواب مخالفاً في موضوعه لنصوص الدستور أو القانون أو تضمن ألفاظاً غير لائقة.
- أن يتعلق الاستجواب بمصلحة عامة وألا يكون قد فصل فيه المجلس في جلسة سابقة في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة.

والأصل أنه لا يجوز مناقشة الاستجواب قبل مرور سبعة أيام على الأقل، ويجوز تقصير هذه المدة في حالة الاستعجال التي يقدرها المجلس وبشرط موافقة الحكومة على

---

(١) راجع: د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٥٩٢.
- د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – دستور عام ١٩٧١ – منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٠ – ص٢٥٣.

(٢) د. إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية - مرجع سابق – ص٨٩.

ذلك وبعد أن تتم المناقشة يستطيع أن يشترك فيها أعضاء المجلس لأن الاستجواب لا يقيم علاقة مباشرة وشخصية بين طرفيه وتنتهي المناقشة بأحد القرارات التالية[١]:

- تأييد الحكومة وتجديد الثقة بها وذلك اقتناعاً بردها على هذا الموضوع.
- اقتراح بعض الأعضاء إقفال المناقشة وموافقة المجلس عليها ومن ثم الانتقال إلى جدول الأعمال.
- عدم الاقتناع برد الوزير المستجوب أو الحكومة بصفة عامة وهذا يستوجب تطبيق إجراءات لاحقة نصت عليها المادة /١٢٦/ بالنسبة للوزير و/١٢٧/ بالنسبة للحكومة.

٣ – وسائل الرقابة البرلمانية في سوريا:

حددت في المادتين /٧٤-٧٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ وسائل الرقابة الأساسية التي يملكها مجلس الشعب في مواجهة السلطة التنفيذية وهي: السؤال والاستجواب وحجب الثقة وحدد النظام الداخلي لمجلس الشعب كيفية ممارسة هذه الوسائل وأضاف إليها وسيلتين وهما: طلب طرح موضوع عام للمناقشة ودراسة العرائض المقدمة للمجلس.

أ – السؤال: هو استفهام يوجهه عضو مجلس الشعب للسلطة التنفيذية حول أمر يجهله أو يرغب في التأكد من واقعه علم بها أو ليستعلم عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور (م ١٣٦/ن.د). والسؤال الذي هو حق لكل عضو في المجلس يجب أن يوجه عن طريق رئاسة المجلس سواء أكان خطياً أم شفهياً (م ١٣٧/ن.د) ويتم توجيه السؤال الخطي إلى رئيس المجلس ويحيله للسلطة التنفيذية التي تجيب عليه فوراً في الجلسة أو تجيب عليه خطياً خلال شهر من إحالته (م ١٤٠/ن.د) أما السؤال الشفهي فيوجه من

(١) د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٤٤٠.

العضو إلى السلطة التنفيذية في جلسة المجلس ولا يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من /١٠/ أسئلة شفهية ويحق للأعضاء الاشتراك في المناقشة ويمكن للعضو السائل – إذا لم يكتف بالجواب – أن يتقدم بسؤال خطي تجيب عليه السلطة التنفيذية مباشرة أو في الجلسة التالية.

ب – طلب المناقشة: يجوز لأحد لجان مجلس الشعب أو لـ ١٠ من أعضائه على الأقل أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي حوله ويقدم الطلب كتابة ويبلغ إلى السلطة التنفيذية وإلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع النقاش، ويدرج بعد ذلك على جدول أعمال أقرب جلسة للمناقشة فيه ويمكن للمجلس أن يقرر المناقشة فيه فوراً إذا وافقت الحكومة على ذلك ويمكن له أيضاً أن يقرر استبعاد المناقشة إذا رأى الموضوع غير صالح للمناقشة (م ١٤٣/ن.د).

جـ - بحث العرائض: للمواطنين الحق في إحالة العرائض المتضمنة شكاويهم إلى ديوان مجلس الشعب الذي يحيلها إلى «لجنة العرائض والشكاوي» (م ١٦١/ن.د) أو إلى اللجان المختصة. تدرس اللجنة المختصة العريضة ثم تحيلها إلى المجلس (م١٦٣/ن.د) وإن أحيلت إلى السلطة التنفيذية فإنه يتعين عليها أن تقدم جوابا بالنسبة لما تضمنته العريضة من شكوى في غضون شهر على الأكثر (م١٦٥/ن.د) وعلى اللجنة إبلاغ مقدم العريضة بنتيجة شكواه (م ١٦٦/ن.د) ومن الممكن في حال عدم الاقتناع بالجواب من جانب اللجنة إحالة الموضوع إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش (م ١٦٧/ن.د).

د – الاستجواب: ويعني مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر من الأمور أو الغاية منه (م ١٥١/ن.د) ويقدم الاستجواب بشكل خطي ويبلغ إلى السلطة التنفيذية (م ١٥٢/ن.د) ويدرج في أول جلسة للمجلس تلي تاريخ التبليغ ويحدد موعد

لمناقشته بعد خمسة أيام ما لم تقرر السلطة التنفيذية الإجابة عنه فـوراً (م ١٥٢/ن.د) وإذا لم يقتنع المستجوب بالجواب وأصر على عدم الاكتفاء بالمناقشة كان له الحـق في اللجوء إلى طلب حجب الثقة (م ١٥٦/ن.د).

أما عن دور الرأي في استخدام الوسائل الرقابية البرلمانية في فرنسا ومصر وسـوريا فنلاحظ أن الرأي العام يملك الضغط على ممثليه في السلطة التشريعية (البرلمان) من أجل استخدام ما خولته لهم الدساتير والقوانين واللوائح من وسائل ديمقراطيـة في مواجهـة السلطة التنفيذية ومحاسبة أعضائها على ضعف أدائهم أو تقصيرهم في معالجة المشـاكل التي يتعرض لها المواطنون.

ولذلك نجد أن أغلب الأسئلة والاستجوابات التي يوجهها أعضاء البرلمان في كل من فرنسا ومصر وسوريا تكون تحت ضغط الرأي العام وتحقيقاً لرغباته وطموحاته حيـث يواجه الناس في حياتم مشاكل وصعوبات كثيرة وعقبات لا يجدون من حل أمـامهم سوى اللجوء إلى ممثليهم في البرلمان للعمل على حلها حيث كثيراً ما يلجأ النـواب إلى أعضاء الحكومة لحل القضايا والمشاكل بعيداً عن الملس النيابي وفي كثير من الأحيـان يستجيب الوزراء لطلبات النواب أما إذا فشل العضـو في الوصـول إلى حـل ودي للمشاكل فلا يكون أمامه إلا استعمال حقه في توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزير المختص حول مشكلة معينة يواجهها بعض أفراد الشعب.

من هنا نرى أن الديمقراطية لا يمكن أن تكون حقيقية إلا إذا أمن كل مـواطن وفي كل وقت وفي كل الظروف وسيلة سريعة لإمكان الوصول إلى السـلطات العامـة في أعلى درجاتا – الحكومة – من أجل أن يعرض حالات عدم الشرعية وعدم العدالـة والتعسف ومن ثم يمكن القول بأن الأسئلة التي توجه من ممثليه في البرلمان توثق الصـلة

بينه (الرأي العام) والنواب[١] وتكون من ضمن العوامل المؤثرة في إعادة انتخابم مـرة أخرى أو باستخدام هذا النائب لهذه الوسائل ليقنع أبناء دائرته باهتمامه بمصالحهم أمـا إذا فشل في ذلك فسوف ينصرف عنه الرأي العام ويتم اختيار غيره أملاً في أن يحقـق لهم مطالبهم.

ثانياً – دور الرأي العام عند سحب الثقة من الحكومة:

سوف نبحث هنا كيفية سحب الثقة من الحكومة في فرنسا ومصر وسـوريا ودور الرأي العام في هذا الصدد كما يلي:

١ – في **فرنسا:** تعتبر الحكومة مسؤولة أمام الجمعية الوطنية[٢] وغير مسؤولة أمـام مجلس الشيوخ حيث يستطيع الوزير الأول أن يطلب من الجمعية الوطنية تأييـد بيـان السياسة العامة ولا يتم ذلك بشكل صحيح إلا إذا كان هناك تصويت إيجابي مؤكـد يدعم موقفه أمام الرأي العام حيث يتم إعمال مسؤولية الحكومة أمام الجمعة الوطنيـة على النحو التالي:

أ – طرح الثقة: إن الحكومة ذاتا هي التي تطلب أن توضع المسـؤولية الوزاريـة موضع البحث حيث ألزمت المادة /٤٩/ الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي الحالي سنة ١٩٥٨ الوزير الأول عقب إجراء مداولة لدى مجلس الوزراء أن يطلب بنفسه تأييـد برنامجه في الأيام التي تلي تشكيل الحكومة.

وفي هذه الحالة يتم عمل اقتراع في الجمعية الوطنية بعد مناقشة البرنامج الحكـومي ويتم فرز الأصوات الإيجابية والسلبية وحالات الامتناع عن التصـويت فـإذا زادت

---

(١) د. فتحي عبد النبي الوحيدي – ضمانات نفاذ القواعد الدستورية – رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٨٢ – ص٩٣.

(٢) أما المسؤولية الفردية للوزراء فلم يتمكن الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٨ هـذا النـوع مـن المسؤولية على خلاف دستور ١٩٤٦ في المادة /٤٨/ منه.

الأصوات السلبية على الإيجابية تلتزم الحكومة عندئذ بتقديم استقالتها أمام رئيس الجمهورية وطبقاً للمادة ذاتا وما يترتب عليها من آثار تستطيع الحكومة أيضاً أن تطلب من الجمعية تأييد السياسة العامة وفي هذه الحالة لا يمكن مساءلة الحكومة إلا من خلال إجراء خاص منصوص عليه في المادة /٤٩/ فقرة ٢ من الدستور وهو الاقتراح بتوجيه اللوم.

ب – الاقتراح بتوجيه اللوم: نصت المادة /٤٩/ فقرة ٢ من الدستور الفرنسي على أن الجمعية الوطنية تضع المسؤولية الوزارية للاقتراع من خلال اقتراح بتوجيه اللوم ويجب لقبول الاقتراح أن يكون موقعاً من عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل ولا يتم التصويت إلا بعد ٤٨ ساعة على إيداعه وعند الاقتراع يشترط حصوله على أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية وإذا رفض الاقتراح فلا يجوز تقديم اقتراح آخر في الجلسة نفسها[١].

يتضح مما سبق أن الرأي العام الفرنسي لا يلعب أي دور عند سحب الثقة من الحكومة أما المسؤولية الفردية فلم يتضمن الدستور الحالي هذا النوع على خلاف دستور عام ١٩٤٦ م (المادة ٤٨ منه).

٢ – أما في **مصر:** فقد ميز الدستور الصادر سنة ١٩٧١ بين الآثار المترتبة على قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من أحد الوزراء وبين قراره بسحب الثقة من الوزارة على النحو التالي[٢]:

---

(١) د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٩٠.

(٢) راجع: - د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٥٣.

- د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ١٩٩٦ – ص٤٤١.

- د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية ١٩٧٤ – ص٢٣٠.

أ – المسؤولية الفردية: نصت المادة /١٢٦/ من الدستور على أنـه «... لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الـوزراء أو نوابهم ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشـر أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقـل من تقديمه ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس» وأضافت المادة (١/١٢٨) مـن الدستور أيضاً أنه «إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه» وعلى ذلك وطبقاً للنصوص المتقدمة لا بد من توفر عدة أمور نضع بعض القيود على مسألة الاقتراع بالثقة لتحقيق نـوع مـن الاستقرار الوزاري فيما يلي:

- لا يجوز عرض طلب سحب الثقة من الوزير إلا بعد استجواب وبنـاء علـى اقتراح عشر أعضاء مجلس الشعب.
- لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بسحب الثقة من الوزير قبل ثلاثة أيام علـى الأقل من تاريخ تقديم الطلب.
- يجب أن يكون قرار المجلس بسحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس كافة – الغائبين والحاضرين.

ويتضح مما سبق أن الرأي العام لا يلعب دوراً عند سحب الثقة من أحد الـوزراء (المسؤولية الفردية).

ب – المسؤولية التضامنية: قبل تعديل المادة /١٢٧/ من الدستور[1] كـان هنـاك وضع قد يؤدي إلى زيادة الاستقرار الحكومي ألا وهو جعل الرأي العـام حكمـاً في النزاع الناشئ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حيث إنه إذا تم سحب الثقة من الوزارة

(١) المادة /١٢٧/ عدلت طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور الـذي أجـري في ٢٦ مـارس ٢٠٠٧.

يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته لرئيس الجمهورية فإما أن يرفضها (أي استقالة الوزارة بأكملها) وإما أن يقبلها ويتخذ قراراً بحل مجلس الشعب، وفي هذه الحالة الأخيرة يلزم عرض الموضوع على الرأي العام لاستفتائه في قرار الحل ويترتب على نتائج الاستفتاء مصير كلاً من المجلس والوزارة[1].

إلا أنه بعد التعديل الدستوري للمادة /١٢٧/ أصبحت استقالة الحكومة واجبة في حالة سحب الثقة وإصرار مجلس الشعب على عدم إعادة النظر في القرار، حيث إن صيغة التعديل جاءت كما يلي: «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة، أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام. فإذا عاد المجلس إلى قراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة وإذا رفض اقتراح بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء فلا يجوز لمن طلب سحب الثقة أن يطلبها مرة أخرى في ذات الدورة».

يتضح من خلال الاستحداث الدستوري أن المشرع قد وضع تعديلات جديدة فيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية حيث إن القرار النهائي فيما يتصل بسحب الثقة أصبح في يد السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشعب وهذا الأمر رغم أنه أعاد التوازن بين السلطتين بأن جعل استقالة الحكومة واجبة في حالة سحب الثقة منها وإصرار مجلس الشعب على عدم إعادة النظر في القرار إلا أنه ألغى الاستفتاء الشعبي على حل النزاع الذي ينشب بين الحكومة والبرلمان.

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ – النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتا في مصر – مرجع سابق – ص٣٢١.

وبذلك يكون المشرع المصري قد ابتعد عن تطبيق المبدأ الديمقراطي الصـحيح لأن الاستفتاء الشعبي يعد من أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة والتي يستطيع الشعب من خلالها أن يمارس حقه في السيادة.

٣ – في سوريا:

نصت المادة /٧٧/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه «١- لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقـة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس. ٢- وفي حال حجب الثقـة عـن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كمـا يجب على الوزير الذي حجبت الثقة عنه تقديم استقالته».

يتضح من هذا النص أنه لا يمكن حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الـوزراء إلا بعد استجواب ويشترط أن يقدم الطلب من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقـل حيث يبلغ رئيس مجلس الشعب موضوع حجب الثقة إلى رئيس الوزراء أو الوزير المعني ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمه. وللوزارة أو الـوزير المعني طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام[1]. ولا بد من موافقـة الأغلبيـة المطلقة لأعضاء مجلس الشعب على قرار سحب الثقة فإن تحققت هذه الأغلبيـة فإنـه يتعين على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية أما إذا تعلق حجب الثقة بأحد الوزراء فإنه يتعين على هذا الوزير – وحده – تقديم اسـتقالته إلى رئـيس الجمهورية.

نستنتج من ذلك أن طلب حجب الثقة هو المحـرك الأساسـي أو الأداة الرئيسـية النهائية لتحريك المسؤولية الوزارية بنوعيها الفردية والتضامنية، ويلاحظ من النصـوص

(١) المادة /١٥٧/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

الناظمة للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان أن المشرع الدستوري السوري قـد قرر الأخذ بصورتي المسؤولية سواء في ذلك المسؤولية الفردية لأعضاء الوزارة في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية منسوباً إلى وزير معين وخاصاً بسياسته هو لا بالسياسة العامة للمس الوزراء أو المسؤولية التضامنية للوزارة بأكملها في حالة مـا إذا كان هذا التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة.

وإذا كان المشرع الدستوري السوري قد أخذ بذين النوعين من المسؤولية الوزارية إلا أنه خلافاً – لنظيره المصري – لم يفرق في هذا الشأن بين مسؤولية رئيس مجلـس الوزراء من جهة وبين مسؤولية باقي أعضاء الحكومة من جهة أخرى، بل إنه قد جعل الحكم واحداً بالنسبة لهما سواء من حيث التسمية والإجراءات الخاصة بحجب الثقة أو من حيث الآثار المترتبة على ذلك[1].

أما عن الرأي العام السوري فإنه لا يلعب أي دور عند سحب الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء وبذلك يكون المشرع الدستوري السوري قد ابتعـد أيضـاً – كـنظيره المصري – عن تطبيق المبدأ الديمقراطي الذي يقضي باستفتاء الشعب في كل ما يهـم مصالح البلاد العليا ويبقيه على اطلاع دائم بالتغيرات والتطورات التي تصيب مؤسساته وآلية عملها.

(١) د. حسن البحري «الرقابة المتبادلة بين السلطتين – التشريعية والتنفيذية كضمان لنفـاذ القاعـدة الدستورية» – (رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس القاهرة ٢٠٠٥-٢٠٠٦) ص ٨٢٨

المبحث الثاني

دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التنفيذية

يقصد بالسلطة التنفيذية تلك الجهة التي تسهر على تنفيذ القوانين الـتي أراد بـا الشعب تحقيق مصالحه وآماله[١] والعمل على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدسـتور والقانون[٢].

حيث إن السلطة التنفيذية تمارس ضغوطاً هائلة على السلطة التشريعية مـن أجـل الحصول على الموافقات اللازمة لمشروعات القوانين التي تتقدم با للبرلمان، وبالمقابـل يقف الرأي العام من كافة الأعمال والتصرفات التي تقوم با السلطة التنفيذية موقـف المراقب حتى لا تنحرف السلطة التنفيذية عن المسار المرسوم لها قانوناً[٣].

لذلك فالسلطة التنفيذية تربطها بالرأي العام علاقة وثيقة فلا يمكن تصور أن تعطي تلك السلطة – ظهرها – للرأي العام ولا تعبأ به بل يتعين عليها أن تسايره وتجاريـه وتكسب وده ورضاه وإلا فإنه لا يكتب لها النجاح أو الاستمرار طـويلاً. فالسـلطة الناجحة هي التي لا تحاول فحسب اكتساب ثقة الرأي العام بل تحاول دراسة أهدافـه واتجاهاته كي تعدل من أساليبها حتى تحوز على ثقته بشرط ألا يكون التعـديل علـى حساب التحقيق السليم لأعمالها[٤].

---

(١) راجع المادة /١٣٧/ من الدستور المصري عام ١٩٧١.

(٢) راجع المادة /٧٣/ من الدستور المذكور سابقاً.

(٣) د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٥٨١.

(٤) د. علي الباز العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأي العام (ج١ – دون تـاريخ نشـر – دار المطبوعات المصرية) ص٢٢.

ولكن يختلف دور الرأي العام من نظام لآخر[١] حيث يساهم الرأي العام في الدول الديمقراطية في اختيار أعضاء السلطة التنفيذية من بين المرشحين على المناصب الرئاسية وذلك عن طريق الانتخابات العامة. أما في الدول التي يسودها نظام الحـزب الواحـد والذي يتولى القيادة السياسية فإن الرأي العام هنا يتشكل حسب هوى السلطة الحاكمة ولا مجال لرأي معارض، والدليل على ذلك نتائج الانتخابات العامـة والاسـتفتاءات حيث تصل نسبة الموافقين غالباً إلى حد الإجماع لذا فإن الأساس هنا الذي يقوم عليـه اختيار أعضاء السلطة التنفيذية لا يعبر عن الرأي العام الحقيقي حيث يظل الرأي العـام كامناً بانتظار اللحظة المناسبة للظهور واسترداد مكانته الحقيقية في اختيـار حكامـه وقدرته على محاسبتهم على أعمالهم وتصرفاتم عندما يأتي الوقت المناسب وبناء عليـه فإننا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وذلك على الشكل التالي:

- المطلب الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء السلطة التنفيذية.
- المطلب الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية لوظائفها.

(١) د. محمود إسماعيل – جلال معوض – علم السياسة – مرجع سابق – ص١٨٨.

المطلب الأول

دور الرأي العام في اختيار أعضاء السلطة التنفيذية

يقضي المبدأ الديمقراطي أن يتم اختيار أعضاء السلطة التنفيذية من جانب الشـعب صاحب السيادة حيث سنعمد في هذا المطلب إلى بحث طريقة اختيار كل من رئـيس الجمهورية والوزارة مبينين دور الرأي العام في ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: طريقة اختيار رئيس الجمهورية ودور الرأي العام في ذلك.

سادت المبادئ الديمقراطية معظم بل غالب دول العالم وعمت أرجائها بغرض كفالة حكم الشعب نفسه بنفسه[١] إلا أن التطبيق المؤثر والفعال لا يتم دون قيام الرأي العام (هيئة الناخبين) باختيار حكامه بحيث يتولى الحاكم السلطة عـن رضـا المحكـومين واختيارهم دون غصب أو إجبار لهم.

وتتعدد طرق اختيار رئيس الجمهورية فإما أن تكون من جانب الـرأي العـام مباشرة ودون وسيط أي على درجة واحدة[٢] وتعد هذه الطريقة من أقرب الطرق إلى المبدأ الديمقراطي، وإما أن تكون على درجتين[٣]، أو أن يكون الاختيار بواسطة

---

(١) د. إسماعيل البدوي – توليه رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصـرة – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٤ – ص٢٤٥.

(٢) تحدث هذه الطريقة عندما يقوم الشعب صاحب السيادة باختيار الرئيس دون وسيط حيث أخـذ بذا الأسلوب عدد كبير من الدساتير مثل الدستور الألماني لعام ١٩١٩ – دستور البرتغال ١٩٢٣ – دستور تونس ١٩٥٩ – المشرع المصري بعد تعديل المادة /٧٦/ عـام ٢٠٠٥. راجـع في هـذا الخصوص – أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – مرجع سابق ٣٣٥.

(٣) بمقتضى هذه الطريقة يتم اختيار رئيس الجمهورية على درجتين وفي الدرجة الثانية يقوم المندوبون باختيـار الرئيس ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام ١٨٠٤ وفي فنلندا طبقاً لدستور ١٩٩١.. راجع في هذا الخصوص: عبد الغني بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولـة في النظـام البرلماني – دون دار نشر ١٩٩١ – ص٦٦.

الهيئة النيابية[١] وحدها أو بالجمع أو المشاركة مع الشعب لذا سنتناول فيما يلـي دور الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ومصر وسوريا على التوالي.

أولاً – دور الرأي العام في اختيار[٢] رئيس الجمهورية في فرنسا:

جاء دستور الجمهورية الخامسة بطريقة جديدة لانتخاب رئيس الجمهورية بعد أن كـان في ظل كل من الجمهوريتين الثالثة والرابعة يتم عن طريق البرلمان – حيث كـان أعضـاء البرلمان يجتمعون في هيئة مؤتمر برلماني في قصر فرساي حيث توجد به قاعة اجتماع تتسـع لأكثر من ٩٠٠ عضو علاوة على ما يتمتع به هذا المكان من أمن وهـدوء[٣] – أضـاف دستور الجمهورية الخامسة إلى ذلك هيئة انتخابية خاصة حيث قضت المادة السادسة[٤] منـه على أن «ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات ويكون انتخابه بواسطة هيئة تتكون من أعضاء البرلمان ومجالس المقاطعات ومجالس أقاليم ما وراء البحار والممثلين المنتخبين من المجالس البلدية يحدد عدد أعضائهم وفقاً لعدد سكان البلدية...» وقد بلغ عدد أعضاء هـذه الهيئـة الانتخابية (٨١,٢٩٠) شخصاً في انتخابات عام ١٩٥٨. وحداثة هذه الطريقة التي أتى بـا دستور ١٩٥٨ لا يخفى ما فيها من تقوية ودعم مركز الرئيس تجاه البرلمان حيـث لم يعـد الرئيس ينتخب من قبله فقط وتوسيع صلاحياته هذه جعلته يقترب من المركز الريـادي لرئيس الدولة في النظام الرئاسي.

---

(١) كانت فرنسا تأخذ في هذه الطريقة في دستوري الجمهورية الثالثة والرابعة كما يأخذ بـه حاليـاً الدستوري اللبناني.
راجع أيضاً د. محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٥٢.

(٢) تتمثل هذه الطريقة في أن يكون ترشيح الرئيس من حق البرلمان ثم يعرض الترشيح على المـواطنين لاستفتائهم فيه وهو من قبيل الاستفتاء الشخصي وهذا ما أخذت به مصر منذ دستور ١٩٥٦.
راجع د. إسماعيل البدوي – المرجع السابق – ص٢٥٧.

(٣) د. سعد محمد خليل – تولية رئيس الدولة في الفكر السياسي الإسلامي والفكر السياسي الحديث – المؤسسة العربية الحديثة للطبع والنشر والتوزيع ١٩٨٨ – ص١٤٣.

(٤) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص١٨٨.

ومع ذلك وبقصد تحقيق المزيد من الدعم لمركز رئيس الجمهورية فقد عدلت الطريقة بناء على رغبة الجنرال «ديغول»[١] ليصبح انتخاب رئيس الجمهورية يتم بالاقتراع العام المباشر من الرأي العام الفرنسي لمدة سبعة سنوات قابلة للتجديد.

وبناء على هذه الرغبة جاء تعديل الدستور استناداً إلى المادة /١١/[٢] من الدستور التي «تجيز لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة أن يطرح على الاستفتاء الشعبي مباشرة أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة».

وكان معنى لجوء الجنرال إلى المادة /١١/[٣] هو إدراكه إلى أنه قد يصطدم بمعارضة البرلمان في طلب تعديل طريقة انتخاب الرئيس لذلك عمد إلى استفتاء حول الموضوع ملتفاً بذلك على الأصول المتعلقة بتعديل الدستور وفي ١٩٦٢/١٠/٢٨ طرح مشروع التعديل على الشعب فوافق عليه بأغلبية نسبية ضئيلة ونشر في ١٩٧٢/١١/٦ وتعدلت بذلك المادتان /٦/ و/٧/ من الدستور وتعدلت فيها طريقة الانتخاب ليصبح انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر من الشعب وبذه الطريقة أصبح رئيس الجمهورية الممثل الأسمى الذي تتجسد فيه الإرادة الشعبية وتلتف حوله الأكثرية الشعبية والبرلمانية وعلى هذا فإن مركز الرئيس يكون قد توطد وتقوى تجاه كل من البرلمان والحكومة على السواء[٤].

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – (بلا دار نشر ١٩٩١) – ص١٠٧.

(٢) د. ماجد راغب الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية – دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية – ١٩٨٣ – ص٢١٧.

(٣) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – مرجع سابق – ص١٤٤.

(٤) محمد أنس جعفر – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٩ – ص١٦٢.

أما عن طريقة الانتخاب[١] فتقوم على قاعدة الأكثرية وعلى دورتين ففي الـدورة الأولى يعد المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات (أي أكثر من نصـف الأصوات المدلى بها) فائزاً شريطة أن يقل هذا العدد عن ربع النـاخبين المسـجلين في الجداول الانتخابية.

أما إذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه النسبة فتجري الدورة الثانية بعد خمسـة عشر يوماً ويشترك فيها فقط المرشحان اللذان حصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى وإذا حصل وانسحب أحدهما فيحل المرشح الثالث في عدد الأصـوات ويعد فائزاً في الدورة الثانية من يحصل على الأكثرية النسبية من أصوات المقترعين ولكن نظراً لاقتصار الانتخاب على مرشحين اثنين في الدورة الثانية فهذا يعني أنـه لا يفـوز أحدهما في الانتخابات ما لم يحصل على الأكثرية المطلقة من أصوات المقترعين **مثـال ذلك:** الانتخابات الرئاسية التي حصلت في مايو ٢٠٠٢[٢] حيث تقدم لهذه الانتخابات ستة عشر مرشحاً يمثلون مختلف ألوان الطيف السياسي الفرنسي وكانت نتيجة الـدور الأول حصول الرئيس جاك شيراك على نسبة ١٩,٨٨ من جملة الأصوات وحصل جان ماري لوين على نسبة ١٦,٨٦ من إجمالي الأصوات والأخير هو مؤسس ورئيس حزب الجبهة الوطنية (F.N) منذ سنة ١٩٧٢ ويمثل اليمين المتطرف ونظراً لعـدم حصـول أيهما على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة أجريت الانتخابات في الدورة الثانيـة حيث حصل الرئيس جاك شيراك على نسبة ٨٢,٢١ من الأصوات الصحيحة وحصل السيد جان ماري لوين على نسبة ١٧,٧٩ من الأصوات الصحيحة للمقترعين الـذين أدلوا بأصواتهم.

---

(١) راجع في هذا الخصوص – د. عصمت سيف الدولة – النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية – مرجع سابق – ص١٤٠ وما بعدها.

(٢) د. صلاح الدين فوزي – واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم – دار النهضة العربيـة القـاهرة ٢٠٠٢-٢٠٠٣ – ص٦١.

أما عن دور الرأي العام في ظل طريقة الاقتراع قبل التعـديل الدسـتوري لعـام /١٩٦٢/ فقد ذهب البعض إلى القول بأن هذه الطريقة تكفل اشتراك الرأي العـام في اختيار رئيس الجمهورية؛ لأن الرأي العام – حسب هذا الرأي – يختار نوابـه الـذين يتمتعون ويتصفون بالخبرة والدراية ويكونون أقدر على معرفة مـن يصـلح للحكـم واختيار أفضل المرشحين لتولية رئاسة الجمهورية[١]، كذلك ذهب البعض أيضاً إلى أن بُعد هيئة الناخبين أو الرأي العام عن اختيار رئيس الجمهورية يعد منفعة كبيرة بحجة أنه قد يسهل التأثير على (الرأي العام) بأساليب الدعاية أو يمكن أو لا تتوفر فيهم (الـرأي العام) المعرفة الكافية بالمرشح للرئاسة[٢].

ولكن **يرد على من** يقول بأن النواب يتصفون بالخبرة والدراية وبالتالي هم أقـدر على معرفة من يصلح للحكم بأن أعضاء التمع الانتخابي قد انتخبوا من قبل لتمثيـل الشعب في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وفي المالس الإقليمية والبلديـة ولم يـتم انتخابم خصيصاً ليضطلعوا بمهمة اختيار رئيس الجمهورية[٣]. أما من يقول إن هـذا التمع يسهل التأثير عليه من خلال الدعاية نقول على العكس إن هـذه الطريقـة في اختيار رئيس الجمهورية تؤدي إلى الرشوة لأن الناخبين في المرحلة الثانية محصـورون، ويمكن رشوتم والتأثير عليهم في اختيار مرشح معين[٤].

وبذلك يمكن القول بأن الرأي العام في ظل هذه الطريقة لم يكن لـه دور إيجـابي ومؤثر في اختيار رئيس الجمهورية بمعنى أنه لم يقم بنفسه بذا الإجراء الديمقراطي وهذا أدعى إلى أن توصف هذه الطريقة بأنا بعيدةً كل البعد عن تطبيق المبـدأ الـديمقراطي الصحيح، ولذلك عدلت فرنسا في هذه الطريقة إلى طريقة أكثـر ديمقراطيـة، وهـي

---

(١) د. إسماعيل البدوي – تولية رئيس الدولة - المرجع السابق – ص٢٥٩.

(٢) المرجع السابق – ص٢٥٩ وما بعدها.

(٣) د. محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٥٤.

(٤) د. ثروت بدوي – النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٢٥.

انتخاب رئيس الجمهورية بالانتخاب الحر المباشر من الـرأي العـام وفـق التعـديل الدستوري لعام ١٩٦٢ لأنه بتطبيق هذه الطريقة يكون قد اقترب المشرع نحـو بنـاء سلطة تنفيذية قوامها ورأس هرمها ينتخب من قبل شعبه مباشرة وبذلك تأخـذ هـذه السلطة قوتا ونفوذها من قبل من خولها بممارسة هذه السلطة وهو الرأي العام صاحب الحق بالسيادة.

ثانياً – دور الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية في مصر:

أخذ الدستور المصري بطريقة الاستفتاء الشخصي على تولية رئيس الجمهورية بعد أن يقوم مجلس الشعب بتسمية المرشح لرئاسة الجمهورية بإجراءات حددها الدسـتور وهي في مجملها طريقة غير ديمقراطية ومتبعة منذ الدستور الأول للعهـد الجمهـوري الصادر سنة ١٩٥٦ بعد أن وافق الشعب عليه في الاستفتاء الذي أجري لهذا الغـرض حيث أصبح الرئيس جمال عبد الناصر رئيس للجمهورية بموجب هذا الاستفتاء واستمر الأخذ بذه الطريقة في جميع الدساتير اللاحقة سواء في الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ أو في الدستور الصادر عام ١٩٧١ حيث قضت المادة /٧٦/ من الدستور على أن «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه» كمـا اشترطت المادة /٧٥/ فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً ومـن أبـوين مصريين وأن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية وألا تقل سنه عن أربعين سـنة ميلادية غير أن المشرع الدستوري قام بإجراء تعديل على نص المـادة /٧٦/ تغـيرت بموجبه طريقة اختيار رئيس الجمهورية من نظام الاستفتاء الشخصي إلى نظام الانتخاب المباشر من أكثر من مرشح لذلك سنقوم بدراسة الطريقتين السابقتين على النحو التالي:

أ – طريقة اختيار رئيس الجمهورية قبل تعديل المادة /٧٦/ من دستور ١٩٧١:

دخل الاستفتاء الشخصي في دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ ولكن قبل ذلـك لم يكـن متصوراً أن يجد مكاناً في النظام السياسي المصري حيث كان نظام الحكـم في مصـر

ملكياً قائماً على وراثة الحكم في أسرة محمد علي ومن تاريخ العمل بذا الدستور حتى أيامنا هذه أي قبل تعديل المادة /٧٦/ عام ٢٠٠٥ ظل نظام الاستفتاء الشخصي نظاماً مقرراً لتولية رئيس الجمهورية على الرغم من تحول النظام السياسي المصري من نظـام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب.

حيث كانت المادة /٧٦/ من دستور ١٩٧١ تنص – كما ذكرنا سـابقاً – قبـل تعديلها على أن «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعـرض الترشـيح علـى المواطنين لاستفتائهم فيه...» وتعني هذه المادة أن اختيار رئيس الجمهورية كان يتم على مرحلتين متتابعتين الأولى مرحلة الترشيح من مجلس الشعب والمرحلة الثانية فهي مرحلة استفتاء الرأي العام على شخص المرشح للرئاسة.

ففي ظل دستور عام ١٩٧١ أجريت عدة استفتاءات على اختيار رئيس الجمهورية كان أولها استفتاء سنة ١٩٧٦ لإعادة اختيار محمد أنور السادات رئيساً لمصر وجاءت نتيجة الاستفتاء بنسبة تقارب الإجماع ٩٩,٩٤%.

أيضاً عقب اغتيال السادات رشح مجلس الشعب السيد محمد حسني مبارك وعرض الترشيح على الرأي العام سنة ١٩٨١ ووافق الشعب على اختياره رئيساً للجمهوريـة وأعيد اختياره لفترة رئاسية ثانية عام ١٩٨٧ وكانت جميع نسب الاسـتفتاء تقـارب الإجماع.

ب – طريقة اختيار رئيس الجمهورية بعد تعديل المادة /٧٦/ من الدستور:

بتاريخ ٢٦ فبراير ٢٠٠٥ وجه رئيس الجمهورية خطاباً إلى مجلس الشعب يطلب فيه تعديل المادة /٧٦/ من الدستور وإضافة مادة جديدة إلى نصوصه برقم /١٩٢/ مكـرر وضمن خطابه مجموعة من المبادئ الأساسية التي رآها كفيلة بتحقيـق الغـرض مـن

التعديل[١] أيضاً سأضم لهذه المادة التعديلات الدستورية الأخيرة التي أجريت في مـايو ٢٠٠٧ بخصوص الفقرة (٣، ٤) من المادة /٧٦/ وفيما يلي نعرض لنص المـادة /٧٦/ من الدستور بعد تعديلها وإضافة المادة /١٩٢/ مكرر على الدستور:

المادة /٧٦/: «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العـام المباشـر ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يوافق على المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضو على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلـس الشـعب وخمس وعشرين من أعضاء مجلس الشورى وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلـي للمحافظة المؤلف من أربع عشرة محافظة على الأقل ويزداد عدد المؤيدين للترشيح مـن أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومـن أعضـاء المجـالس الشـعبية المحليـة للمحافظات ما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القـانون الإجـراءات الخاصة بذلك.

لكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مـع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة (٣%) على الأقل من مجموع مقاعـد المنتخبين في مجلس الشعب والشورى أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين أن يرشـح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي متى مضى على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

---

(١) راجع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن تعديل المادة /٧٦/ من الدستور قبل طرحها على الرأي العام للاستفتاء. منشورة بجريدة الأهرام السبت الموافـق لـ ٢٠٠٥/٥/٧ ص٣.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة يجوز لكل حزب من الأحزاب المشار إليها الـتي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشرة سنوات اعتباراً مـن أول مـايو ٢٠٠٧ أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي متى مضى على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

- وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى «لجنة الانتخابـات الرئاسـية» تتمتـع بالاستقلال وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثـنين الآخـرين مجلـس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمـس سـنوات ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أي من أعضائها في حال وجود مانع لديه وتختص اللجنة بما يلي:

١ – إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمـة النهائيـة للمرشحين.

٢ – الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٣ – إعلان نتيجة الانتخاب.

٤ – الفصل في كافة التظلمات والطعون وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما في ذلك تنازع الاختصاص.

وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتا وتصـدر قراراتـا بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل وتكون قراراتا نائية ونافذة بذاتا غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتا بالتأويل أو بوقف التنفيذ ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشـحين لأي سبب غير التنازل عن الترشيح في الفترة من بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجري الاقتراع في يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتـولى مراحل العملية الانتخابية والفرز على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامـة تشـكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحـددها اللجنة.

ويعلق انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات فإذا تسـاوى مع ثانيها غيره في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح واحد أو لم يعـد سواه بسبب تنازل باقي المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه.. وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتم الصحيحة وينظم القانون ما يتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراراه من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مـدى مطابقتـه للدستور.

وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئـيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار.

وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة وينشـر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره» حيث يعتبر هذا نـص المـادة /٧٦/ الصادر بعد تمام إجراءات التعديل في ٢٦ مايو ٢٠٠٥[١].

المادة /١٩٢/ مكرر[٢]: «تستبدل كلمة – الانتخاب – بكلمة – الاستفتاء – أينما وردت في الدستور فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية».

ثم صدر عقب هذا التعديل قانون ينظم الانتخابات الرئاسية بـرقم /١٧٤/ لسـنة ٢٠٠٥ وقد نص في مادته الأولى المقتبسة من نص المادة /٧٦/ بعد تعديلها مـا يلـي «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر من الناخبين المقيدة أسماؤهم في جدول الانتخاب وعلى كل ناخب أن يباشر بنفسه هذا الحق».

وبالرغم من هذا التعديل الأخير إلا أن هذه المادة تعرضت للنقد من جانب كثير من الفقهاء نذكر بعض هذه الآراء فيما يلي[٣]:

- ذهب الدكتور مصطفى عفيفي إلى أن تعديل المادة /٧٦/ يشوبه الكـثير مـن العيوب أهمها عدم المساواة بين المستقلين والحزبيين...

- أيضاً ذهب الدكتور سلامة عوض إلى القول بأن المادة /٧٦/ أخلت بمبدأ المساواة بين أعضاء الحزب عندما اشترطت ترشيح أحد أعضاء هيئته العليا.

- ذهب بعض الفقهاء كذلك إلى أن المادة عندما حصنت القرارات الصادرة مـن لجنة الانتخابات الرئاسية من الطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة تكون قد ارتكبت مخالفة صارخة لنص المادة /٦٨/ التي حظرت تحصين أي قرار أو عمـل مـن رقابـة القضاء.

---

(١) راجع الجريدة الرسمية العدد /٢١/ تابع (أ) في ٢٦ مايو سنة ٢٠٠٥.

(٢) راجع نفس المصدر.

(٣) راجع جريدة الوفد: العدد ٥٧٠١ في ٢٥ مايو ٢٠٠٥م.

- كذلك عرض رئيس الجمهورية لمشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصـداره لتقريـر مـدى مطابقته للدستور يعتبر خروج على ما استقرت عليه أحكام المحكمة الدستورية العليـا ونظامها القانوني الذي أخذ بمنهج الرقابة اللاحقة على القوانين وليس بمنـهج الرقابـة السابقة... إلخ.

ومن هنا يثور التساؤل الآتي إلى أي مدى يمكن أن تنسب هذه الطريقة أو تلـك – أي قبل تعديل المادة /٧٦/ وبعدها إلى المبدأ الديمقراطي الذي يقضي أن يحكم الشعب نفسه بنفسه وأن يختار حكامه في السلطة.

اختلف الفقه الدستوري في الإجابة على هذا التساؤل حيث ذهب البعض إلى القول بأن طريقة اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر من الشعب هي أكثـر الطـرق ديمقراطية على أساس أن الانتخاب المباشر يفترض وجود أكثر من مرشح بحيث يكون لكل شخص توفرت فيه الشروط النظامية للترشيح أن يتقدم للترشيح ويتم التنافس بين المرشحين ثم يفاضل الرأي العام بينهم ويقوم باختيار الأجدر من بين هـؤلاء وبـذلك تكون الإرادة العامة للشعب قد تحققت وسلطانا قد نفذ.

زد على ذلك أن من أبرز مزايا هذه الطريقة أنا تعتبر تعبيراً عن ممارسـة الشـعب لسيادته التي يمتلك بمقتضاها انتخاب هيئاتا العليا فإسناد السلطة عن طريق الرأي العام مباشرة إلى رئيس الجمهورية يجعله حكماً بين السلطات فلا يسعى إلى كسب ود سلطة على حساب الأخرى إذا كان اختياره وترشيحه بيد هذه السلطة كما أنه سيأخذ بباله مراقبة الرأي العام له ولأعماله ولتصرفاته فلا يجنح إلى الاستبداد وذلك لأنه يعمل دائماً لمصلحة الشعب تودداً إليه لإعادة انتخابه ثانية بينما **ذهب اتجاه آخر** في **الفقـه** إلى أن الطريق التي أخذ با الدستور المصري عام ١٩٧١ لاختيار رئيس الجمهورية قبل تعديل المادة /٧٦/ - وهي الطريقة المختلطة التي تقوم على إشراك الشعب والبرلمان في هـذا

الاختيار – هي طريقة أفضل، وذلك لأن انتخاب رئيس من قبل الشعب مباشرة يجعل مركزه قوياً ونفوذه ساحقاً ويتملكه شعور بالزهو والغرور ويتغلب عليه الإحساس بأنه مثل كل الشعب والرجل الذي اختاره ليرعى مصالحه وقد ينتهي به الأمر إلى أن يستأثر بالسلطة ويطغى على اختصاصات البرلمان وبذلك يتحول النظام إلى حكم فردي مطلق **ويضرب أصحاب هذا الرأي** مثلاً على ذلك عندما تم انتخاب لويس نـابليون مـن الشعب مباشرة لرئاسة الجمهورية الفرنسية الثانية سنة ١٨٤٨ حيث قام بإلغاء دستور الجمهورية وقلب نظام الحكم إلى امبراطورية وذلك على غرار امبراطورية عمه نابليون بونابرت الأولى وتنصب نفسه امبراطوراً على فرنسا وعلى غرار ذلك أيضاً رودلـف هتلر في ألمانيا والحبيب بورقيبة في تونس.

ورداً على هذا الاتجاه ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن رئـيس الجمهوريـة لـه اختصاصات محددة وفقاً للدستور لا يستطيع تجاوزها كما أن انتخابه من قبل الـرأي العام يؤدي إلى وجود رقابة شعبية عليه ويستطيع الرأي العام ألا يعيد انتخابه مرة ثانية.

أما إذا كان انتخابه عن طريق سلطة وسيطة فغالباً لا تنتقل السلطة إلا عن طريـق الانقلاب أو الوفاة خاصة في دول العالم الثالث.

أضف على ذلك أن مجلس الشعب بحكم تكوينه الحزبي هو المعبر عن اتجاهات الرأي العام في ترشيح رئيس الجمهورية على أساس أن الحزب الذي له الأغلبيـة في المجلـس سيجيء منه رئيس الجمهورية وأن الحزب الوطني في مصر هو الـذي يقـوم بعمليـة الترشيح فما ذلك إلا لحصوله على الأغلبية المطلقة في الانتخابات علاوة على أن هـذه الطريقة أرخص الطرق تكلفة وأنا تعطي الرأي العام ومجلسه التشريعي الحق في انتخاب رئيس الجمهورية.

وأيضاً يرد على ذلك بأن هذه الطريقة ليست **انتخاباً** بالمعنى الدستوري للانتخـاب ذلك أن الانتخاب يفترض وجود أكثر من مرشح وأيضاً لا يعد استفتاء لتعلق الاستفتاء

بموضوع وليس بشخص لذا يجب استبدال عبارة «أخذ موافقة الشعب على المرشـح الأوحد للرئاسة» أو كلمة «استرأس» وتعني طلب الرئاسة لهذا المصطلح، لأن كلمـة (استرأس) تؤدي ذات المعنى ومن الفقهاء من أطلق عليها «مبايعة»... إلخ[١].

ثالثاً - دور الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية في سوريا:

إن من أبرز ملامح الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢ الوضع الخـاص لـرئيس الجمهورية وامتلاكه لعدد من السلطات فهو يمسك بزمام السلطة التنفيذيـة في إطـار حكم يغلب عليه النظام الرئاسي فالرئيس الذي وافق الشعب على اختياره هو الـذي يمارس الحكم فعلاً ويجسد السلطة التنفيذية حتى مع وجود مجلس الـوزراء وإذا كـان الدستور يأخذ بفكرة ثنائية السلطة التنفيذية إلا أنا ثنائية غـير متكافئـة لأن رئـيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي الأعلى للسلطة التنفيذية وعندما يمارس السلطة التنفيذية لا يمارسها شكلاً واسماً وإنما يمارسها عملاً وفعلاً.

وقد ساهمت طريقة اختياره في تقرير مركزه الدستوري، فمن المعروف أن لطريقـة انتخاب رئيس الجمهورية أهمية خاصة في الفقه الدستوري والأنظمة السياسـية فمـن المبادئ المقررة أنه حين يريد واضعو الدستور رئيساً ضعيفاً فإنهم يقررون طريقة انتخابه عن طريق البرلمان أما إذا أرادوا رئيساً قوياً فإنهم يقررون انتخابـه بواسـطة الشـعب مباشرة لذلك رأى واضعو الدستور السوري الجديد الأخذ بطريقة وسطى أو بعبـارة أخرى: المزج بين الاثنتين.

---

(١) راجع في هذا الغرض كلاً من:

- د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – مرجع سابق – ص٣٩٣ وما بعدها.
- د. جابر جاد نصار – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٣٥.
- د. إسماعيل البدوي – تولية رئيس الدولة – مرجع سابق – ص٢٤٨ وما بعدها.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – مرجع سابق ص١٠٤.
- د. طعيمة الجرف – النظرية العامة للقانون الدستوري – مرجع سابق ص١٤٥ وما بعدها.

حيث نصت المادة (٨٥/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢: يكون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفق الآتي:

«١- يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً.

٢ – يقدم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا – يسجل في سجل خـاص وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس.

٣ – لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طلب الترشيح حاصلاً على تأييد خطـي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد.

٤ – يتم فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا وتبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها.

٥ – إذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشح واحد خلال المهلة المحددة يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشـروط ذاتها».

من هنا نلاحظ أن ترشيح رئيس الجمهورية صادر عن مجلس الشعب إلا أن اختياره متعلق بإرادة الشعب لكن قبل الحديث عن طريقة الانتخاب لا بد من التطرق لـذكر الشروط المتعلقة في المرشح لمنصب الرئاسة كالآتي:

١ – أن يكون متماً الأربعين عاماً من عمره ٢ – أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة ومن أبوين متمتعتين بالجنسية العربية السورية بالولادة. ٣ – أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير محكوم بجرم شائن. ٤ – أن لا يكون متزوجاً من

غير سورية. ٥ – أن يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية لمدة لا تقل عن عشرة سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح[١].

أما عن طريقة انتخابه فقد نصت المادة /٨٦/ من الدستور السوري لعـام ٢٠١٢ على أن:

«١ – ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة.

٢ – يعد فائزاً بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقـة للذين شاركوا في الانتخابات وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيـد الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عـدد مـن أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتم.

٣ – تعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب».

نفهم من هذا النص أن طريقة الانتخاب تقوم على قاعدة الأكثرية وعلى دورتـين ففي الدورة الأولى يعد المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات فـائزاً (أي من نصف الأصوات المدلى با) أما إذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه النسبة فتجري الدورة الثانية بعد خمسة عشر يوماً ويشترك فيها فقط المرشحان اللذان حصـلا علـى أكبر عدد ممكن من الأصوات في الدورة الأولى ويعد فائزاً في الدورة الثانية من يحصـل على الأكثرية النسبية من أصوات الناخبين.

أما عن دور الرأي العام في ظل طريقة الاقتراع هذه فنحن نرى أن هـذه الطريقـة تكفل اشتراك الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية، لأن الرأي العام بداية يختار نوابه الذين يتمتعون بالخبرة والدراية ويكونون أقدر على معرفة من يصلح للحكم واختيـار أفضل المرشحين لتوليه رئاسة الجمهورية وبعد ذلك يعود للرأي العام السياسي (أو هيئة

(١) المادة /٨٤/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الناخبين) حقهم باختيار من يريدون توليته عليهم مع العلم أن التأثير على الرأي العـام السياسي وارد بكافة أساليب الدعاية ولكن المهم في ذلك أن الرأي العام في ظل هـذه الطريقة كان له دور إيجابي ومؤثر في اختيار رئيس الجمهورية وبذلك يكون المشـرع الدستوري السوري قد اقترب من المبدأ الديمقراطي الصحيح الذي يقضي أن الشـعب هو صاحب الحق باختيار من يمثله.

وهكذا وبعد عرض كل ما سبق نرى:

إن طريقة اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر من جانب الرأي العام صاحب السيادة والتي أخذ با المشرع الفرنسي منذ التعديل الدستوري سنة ١٩٦٢ حـتى الآن والمشرع المصري بعد التعديل الدستوري للمادة /٧٦/ والمشرع السوري في دستور عام ٢٠١٢: هي الطريقة الأقرب إلى الديمقراطية الصحيحة من ذلك النظام المختلط الـذي أخذ به المشرع الفرنسي أو نظام الاستفتاء الشخصي الذي أخذ به المشرع المصري منذ الدستور الأول في العهد الجمهوري ١٩٥٦ ويرجع ذلك إلى عدة أسباب:

١ – إن نظام الانتخاب المباشر يتماشى مع المبدأ الديمقراطي حيث يـتم اختيـار الحاكم من جانب الرأي العام الذي ترى الأغلبية أنه جدير بتولي هذا المنصب الرفيـع من بين مرشحين متعددين. أما نظام الاستفتاء الشخصي فإنه يتماشى مع طبيعة نظـام الحكم الفردي المطلق.

٢ – يزداد دور الرأي العام في الحياة السياسية والحزبية في ظل نظـام الانتخـاب المباشر أما في ظل نظام الانتخاب المختلط أو نظام الاستفتاء الشخصي يكمن الـرأي العام ويصبح دوره هامشياً وضعيفاً.

٣ – مع نظام الانتخاب المباشر يسود حكم الأغلبية وتزداد نسبة أفراد الرأي العام الذين يقومون بالعمل السياسي حيث تتم الدول الديمقراطية بالرأي العام المؤيـد لهـا

وكذلك تتم بالرأي المعارض[١] لإيمانا بأن رأي الأقلية اليوم قد يصبح غداً رأي الأغلبية التي تتولى الحكم، أما في ظل نظام الاستفتاء الشخصي يقل عدد أفراد الرأي العام الذين يمارسون العمل السياسي، وينعكس ذلك على كافة مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

- علاوة على ذلك إن الرأي العام في الدول الديمقراطية يستطيع من خلال وسائله الديمقراطية كالانتخابات العامة أو الاستفتاءات الشعبية ألا يعيد اختيار الحاكم مرة ثانية إذا أتيحت له الفرصة، وخير مثال على ذلك عندما كان الرئيس الفرنسي شارل ديغول يعرض نفسه على الشعب بمناسبة كل استفتاء تشريعي يعلق أنه سوف يستقيل إذا لم تأت نتيجة الاستفتاء بأغلبية معينة وفعلاً حدث هذا عندما رفض الشعب الفرنسي مشروع القانون المعروض عليه في إبريل ١٩٦٩ مما اضطر الرئيس الفرنسي إلى الاستقالة ضارباً أروع الأمثلة في الديمقراطية مع أنه لا يوجد نص يلزمه تقديم استقالته.

- ومن الملائم هنا ذكر بعض الأمثلة العملية لقدرة الرأي العام من خلال الانتخابات العامة على إسقاط الحكام إذا سلكوا مسلكاً مخالفاً لاتجاهاته حيث سقط سيلفيو بيرلسكوني زعيم الائتلاف يمين الوسط عن كرسي رئاسة الوزراء في الانتخابات الإيطالية حيث كان أحد الرعاة الأساسيين لغزو العراق ومشاركاً فيه بأكبر قوة مسلحة تالية للقوتين الأمريكية والبريطانية فاتخاذ بيرلسكوني هذا الموقف المناهض للرأي العام جعل الرأي العام يمنح تأييده لخصمه رومانو برودي زعيم ائتلاف يسار الوسط الذي أعلن أنه سيسحب القوات الإيطالية من العراق وإسقاط بيرلسكوني.

---

(١) نجحت المعارضة في فنزويلا في جمع عدد كاف من التوقيعات لتنظيم استفتاء لإقالة الرئيس هوجو تشافيز وقد أعلن تشافيز أنه سيحترم نتيجة الاستفتاء حيث جمعت المعارضة حوالي (٢,٤٥١,٨٢١) توقيع وأكد تشافيز احترامه لقرار المجلس الوطني الانتخابي وأكد أنه ليس متسلط على المجلس الوطني الانتخابي.

راجع جريدة الوفد – العدد (٥٣٩٧) في ٢٠٠٤/٦/٥ - ص١.

كما أسقط الشعب الإسباني أزنار رئيس الوزراء والذي أيضاً كان من المخطط ـين والمشاركين في غزو العراق حيث منح الرأي العام كذلك أصواته إلى رئيس الـ ـوزراء ثاباتيرو فكان أول قراراته سحب القوات الإسبانية من العراق حتى لا تشارك أسبانيا في قهر شعب عربي ساهم في صنع الحضارة الإنسانية[١].

من هنا يتضح أن الشعوب المتحضرة لا تقبل بالعنف وسيلة لحل الخلافات وهـ ـي تعاقب دعاة الحرب وتسلطهم بالطرق السلمية عن طريق الانتخاب المباشر.

الفرع الثاني: طريقة اختيار أعضاء الوزارة ودور الرأي العام في **ذلك:**

إن أغلب النظم البرلمانية تقوم على أن يعين رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء ودون حاجة إلى اللجوء إلى البرلمان، ولكن رئيس الدولة ليس له مطلق الصلاحية في تعيين أي شخص مهما كانت مكانته وإنما يعينه طبقاً للقواعد البرلمانية المستقرة حالي ـاً، حي ـث يستدعي رئيس الدولة زعيم الحزب الحائز على أغلبية مقاعد البرلمان ويكلفه بتش ـكيل الوزارة حتى يحوز على ثقة البرلمان، وإذا لم تكن هناك أغلبية واضحة داخ ـل البرلم ـان يضطر رئيس الدولة إلى استدعاء زعيم الحزب الحاصل على أكثر الأصوات أو أي زعيم آخر قادر على تشكيل حكومة ائتلافية تضم عدداً من الأحزاب تشكل في مجموعه ـا أغلبية برلمانية فمثلاً أغلب الحكومات في إيطاليا بعد الحرب العالمية الثانية حكوم ـات ائتلافية[٢].

ولكن ماذا عن دور الرأي العام في ذلك؟

من هنا سنقوم بتقسيم هذا الفرع لنرى دور الرأي العام في اختيار أعضاء الـ ـوزراء في فرنسا ومصر وسوريا على النحو التالي:

---

(١) راجع: جريدة الجمهورية الناصرية – العدد (١٩٠٨٩) في ١٢ إبريل ٢٠٠٦ – ص٨.

(٢) د. محمد قدري حسن – رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة – رسالة دكتوراه كلي ـة الحقوق – جامعة القاهرة ١٩٨٧ – ص٨.

أولاً - دور الرأي العام في **اختيار أعضاء الوزارة** في **فرنسا:** نصت المادة الثامنـة في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن: «يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناء على تقديم استقالة الحكومة ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومـة الآخرين ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح الوزير الأول»[١].

يتضح من هذا النص أن الرئيس هو الذي يناط به اختيار الوزير الأول ويجري هذا الاختيار بصورة تقديرية فهذه المادة تعطي سلطة خاصة لرئيس الجمهوريـة في تعـيين الوزير الأول لكن القيد الوحيد المفروض على الرئيس في هذه الحالة هو أن يختار رئيساً للحكومة يتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية وهذا الأمر يفرض نفسه على رئيس الجمهوريـة سواء أكانت الأغلبية البرلمانية على وفاق معه أو لا فإذا كان هناك توافق بين الأغلبيـة البرلمانية ورئيس الجمهورية (أي من نفس الحزب) فإنه يتمتع عندئذ بحرية حقيقـة في اختيار الوزير الأول والذي غالباً ما يكون أحد قادة الحزب المتمتع بالأغلبية بل ومـن الممكن أن يختار الوزير الأول من حاشية الأغلبية حتى ولو لم يكن عضو في الجمعيـة الوطنية كما كان الحال عام ١٩٦٢ مع جورج بومبيدو[٢].

أما إذا لم يكن هناك توافق بينه وبين الأغلبية حينئذ تقل حرية الرئيس في الاختيـار وللرئيس حل الجمعية الوطنية إذا كان ذلك ممكناً من الناحيتين السياسية والقانونية وأن يختار الوزير الأول من الأغلبية الجديدة بصورة عامة.

- أما بالنسبة لتعيين باقي أعضاء الحكومة فإنه يتم اختيارهم عن طريـق الـوزير الأول بصورة أساسية ولكن الرئيس يستطيع أن يتدخل بفرض اختياراته أو مراقبة اختيارات الوزير الأول هذا في حال كان الرئيس يعتمد على الأغلبية في البرلمان أما في حالة المخالفة فإن دور

---

(١) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص٥٥.

(٢) د. محمد قدري حسن – رسالته السابقة – ص٢٠.

الرئيس يكون محدداً لدرجة كبيرة حيث يشكل الوزير الأول حكومته بنفسه ولا يتـدخل الرئيس إلا بغرض فرض بعض كبار الشخصيات ممن تربطهم به مصلحة مباشرة[١].

ومن حيث تغيير الوزير الأول وبحسب نص وروح المادة ٨ فقرة /٢/ لا يبـدو أن رئيس الجمهورية يستطيع القيام بذا التغيير فالوزير الأول يرحل لأنه قد قدم اسـتقالته إما من تلقاء نفسه[٢] وإما على أثر اقتراح بتوجيه اللوم.

أما عن دور الرأي العام في اختيار أعضاء الوزارة وإقالتهم..؟

ذكرنا آنفاً أن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ قد أعطى لرئيس الجمهوريـة سلطة تعيين الوزير الأول بصورة تقديرية ومطلقة، ثم يكلفه بتشكيل الوزارة بعـد أن يقوم الوزير الأول باختيار الوزراء الذين سوف يتعاونون معه، ويـتم عـرض هـذا التشكيل على الرئيس فإذا أقره يصدر قراراً بتعيين الوزارة بالشكل المقدم إليه.

ويبدو من حيث الظاهر أن الرأي العام لا يلعب أي دور في اختيار الوزارة لكن في الحقيقة إن رئيس الجمهورية في فرنسا عندما يختار الوزير الأول فإنه مقيد عند اختياره في أن يكون من الحزب الحائز على الأغلبية في الجمعية الوطنية المنتخب جميع أعضائها من جانب الشعب الفرنسي بالانتخاب المباشر، ذلك أن الوزارة في النظام البرلماني يتعين

---

(١) د. إبراهيم حمدان حسن علي – رئيس الدولة في النظام الديمقراطي – رسالة دكتوراه دراسة مقارنة على دراسة خاصة بالنظام الأردني – حقوق القاهرة سنة ١٩٨٨ – ص٢٥٤.
- ويتم اختيار أعضاء الحكومة في الغالب من بين أعضاء مجلس النواب وأحياناً من بين أعضاء مجلس الشيوخ وأحياناً أخرى يمكن اختيار بعض الوزراء من خارج البرلمان وهم من يطلق عليهم بالوزراء الفنيين وذلك إعمالاً لأحكام المادة ٨ فقرة /٢/ من الدستور سالفة الذكر ومن ثم فإن مرسوم التعيين يجب أن يتم التوقيع عليه من رئيس الجمهورية والوزير الأول وهو ما يعني ضرورة الاتفاق بينهما.

(٢) في هذه الحالة يكون الوزير الأول حراً من الناحية القانونية في أن يرحل متى رغب ولا يمكن للرئيس أن يعيده من جهة أخرى أوضح الجنرال ديغول خلال المناقشات التي تجري أمام اللجنة الاستشـارية الدستورية أنه لا توجد مسؤولية مزدوجة للوزير أمام البرلمان ورئيس الدولة.
راجع على شبكة المعلومات – المرجع السابق -.

أن تكون مؤيدة من الأغلبية في البرلمان حتى لو كانت هذه الأغلبية مخالفة لحزب الرئيس وإلا ما استطاعت الوزارة أن تمكث في الحكم إلا لفترة قصيرة.

أما إذا قام الرئيس بتعيين الوزير الأول من حزب الأقلية فسوف يضع نفسه في موقف لا يحسد عليه أمام الرأي العام، ذلك لأنه سوف يترتب على ذلك أن الوزارة لن تمكث في الحكم حيث ستحاول الأغلبية البرلمانية سحب الثقة منها عند أول فرصة تسنح لها، وبالتالي ليس أمام الرئيس إلا المخاطرة بحل الجمعية الوطنية واللجوء إلى الرأي العام ليحكم في هذا الأمر عن طريق الانتخاب التشريعي، وهنا تعاد السلطة إلى صاحبها الفعلي وهو الشعب يقول كلمة الفصل في هذا الأمر[١].

لذا غالباً ما يتجنب الحكام اللجوء إلى مثل هذا الأمر لتفادي اللجوء إلى حكم الرأي العام عن طريق الانتخابات التشريعية.

ثانياً - دور الرأي العام في اختيار أعضاء الوزارة في مصر:

الحكومة (الوزارة): هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابم هذا ما قررته المادة /١٥٣/[٢] كما نص الدستور في المادة /١٤١/[٣] بعد تعديلها في مايو ٢٠٠٧ على «أن يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابم وإعفائهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء» ووفقاً لهذا النص بعد تعديل مايو ٢٠٠٧ فقد غاير الدستور بين تعيين رئيس الوزراء وإعفائه من منصبه وبين غيره من الوزراء سواء أكانوا نواباً

---

(١) راجع: د. محمد قدري حسن – رسالته السابقة – ص٢٥.

(٢) راجع المادة /١٣٣/ من دستور عام ١٩٧١.

(٣) المادة /١٤١/ عدلت طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في ٢٦ مارس ٢٠٠٧.

لرئيس مجلس الوزراء أو نواباً عاديين فجعل سلطة تعيين وإعفاء رئيس الوزراء للرئيس منفرداً أما غيره فيكون ذلك بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء.

ويشترط فيمن يعين وزيراً أو نائباً للوزير حسب نص المادة /١٤٥/[١] «أن يكون مصرياً بالغاً من العمر خمساً وثلاثين عاماً على الأقل وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية».

من هنا نرى أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد أعطى الرئيس سلطة تعيين رئيس مجلس الوزراء نوابه والوزراء ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم حسب المادة /١٤١/ ولم تحدد هذه المادة معايير الاختيار فسلطة الرئيس إذاً مطلقة في اختيارهم وتقدير رئيس الدولة الشخصي هو المعيار الأوحد الذي يقوم عليه هذا الاختيار باستثناء الشروط التي ذكرتا المادة /١٥٤/ المذكورة سابقاً وهي شروط موضوعية تتطلبها كافة الدساتير وبغض النظر عن نظامها السياسي[٢].

ولكن من الناحية العملية في ظل نظام يقوم على تعدد الأحزاب يلتزم رئيس الجمهورية باختيار الحكومة وأعضائها من الحزب الذي أحرز الأغلبية داخل مجلس الشعب حتى تتمتع الوزارة بثقة هذا المجلس ولا تتعرض بالتالي إلى سحب الثقة منها[٣].

---

(١) راجع /١٥٤/ من دستور ١٩٧١.
راجع في هذا الموضوع كلاً – سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٥٣٦.
- د. ماجد الحلو: القانون الدستوري – مرجع سابق ٢٨١.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله – القانون الدستوري – دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ١٩٩٠ – ص٣٠٦.

(٢) د. فؤاد عبد النبي حسن فرج – رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٩٥ – ص١٨٧.

(٣) د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – مرجع سابق – ص٣٩٨.

لذلك جرى العرف بأن يقترح رئيس مجلس الوزراء بعد تعيينه أسماء الوزراء على رئيس الجمهورية وهذا أمر منطقي لأن من حق رئيس مجلس الوزراء أن يكون له رأي في أعضاء وزارته التي سيتعامل معها في مجلس الوزراء علاوة على أنه سيكون مسؤولاً سياسياً عن أعمالها أمام ممثلي الرأي العام في البرلمان.

وهذا ما ذهب إليه رأي في الفقه[١] حيث قال بأنه «إذا كان الدستور لا يقيد رئيس الجمهورية في اختياره لمن يشغلون المناصب الوزارية إلا بالشروط الثلاثة السابقة فإننا نعتقد أن رئيس الجمهورية يكون مقيداً بالأوضاع البرلمانية التي تسفر عنها الانتخابات التشريعية وبالأحرى فإنه يتعين على رئيس الجمهورية أن يختار رئيس الوزراء والوزراء من الحزب الفائز بأغلبية مقاعد مجلس الشعب أو من يؤيدهم هذا الحزب، وإلا فإن الحكومة لن تستطيع العمل والتعاون مع السلطة التشريعية»[٢] وبناء على ما تقدم يمكن القول إن الرأي العام في مصر لا يلعب أي دور إيجابي من الناحية الواقعية في اختيار الوزارة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية وهذا يتناقض مع المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بأن يكون ممثل الرأي العام في السلطة قد جاء باختيار الشعب وبإرادته سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، لأن الشعب هو صاحب السلطة ومفوضها، ويرجع السبب في تميش دور الرأي العام في هذا الصدد إلى نصوص الدستور ذاتا التي تطلق

---

(١) د. عبد النبي بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة – مرجع سابق – ص١٩٠.

(٢) ذهب بعض الفقه إلى القول «ولئن كانت هذه السلطة مقررة لرئيس الجمهورية إلا أنه لا يستطيع مباشرتا بصفة مطلقة لأنه مقيد في استعمالها بضرورة توفر الشروط التي يتطلبها الدستور فيمن يعين وزيراً كما أنه مقيد في استعمالها بضرورة احترام إرادة الناخبين (الرأي العام) حسبما تتمثل في نتائج الانتخابات بالنسبة لمرشحي الأحزاب السياسية المختلفة وهذه هي الحقيقة الأساسية في النظام البرلماني وهي التي تفرض نفسها من الناحيتين السياسية والعملية وتضطر رئيس الدولة إلى أن يلتزم في تعيينه لرئيس مجلسي الوزراء بأن يكون رئيس الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في المجلس النيابي الممثل لإرادة الناخبين».

راجع د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – مرجع سابق – ص١٠٤.

يد رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابم حيث أنـه يستطيع أن يعين رئيس مجلس النواب من حزب معارض أو حتى من خـارج نطـاق الأحزاب وهذا أمر يتناقض مع النظام البرلماني علاوة على مخالفته لإرادة الـرأي العـام وبالتالي للديمقراطية وذلك على خلاف ما يجري العمل عليه في فرنسا كمـا ذكرنـا سابقاً.

ثالثاً - دور الرأي العام في **اختيار أعضاء الوزارة** في **سوريا:**

تنص المادة /١١٨/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن «مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتا».

كما نصت المادة /٩٧/ من الدستور على أن «يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابم وقبـول اسـتقالتهم وإعفـائهم مـن مناصبهم».

يتضح من خلال المادة السابقة أن رئيس الجمهورية يمارس دوراً مهماً ومتميـزاً في اختيار وتعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابم وعادة ما يصدر الرئيس مرسـوماً موقعاً منه وحده بتسمية رئيس الوزراء والوزراء وهنا يبدو أن مرسوم التسمية يحتـل أهمية خاصة في تحديد من يتولى منصب رئيس الوزراء رسمياً.

إذاً يتمتع رئيس الجمهورية في سورية دستورياً بسلطة مطلقة في تسمية أعضاء مجلس الوزراء وأما من الناحية العلمية فيراعي رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابم الأوضاع السياسية السائدة وخصوصاً الأحزاب والقوى الممثلـة في مجلس الشعب وخاصة أن الوزارة مسؤولة أمام مجلس الشعب.

إلا أن ذلك القيد لا يجبره دائماً ولا يقيده باختيار الوزراء مـن حـزب الأغلبيـة البرلمانية، وذلك على عكس الحال في النظام البرلماني التقليدي حيث نجـد أن رئـيس

الدولة متقيد بالأغلبية البرلمانية خصوصاً إذا توفرت في البرلمان أغلبية قوية، أمـا إذا لم تتوفر وكانت مقاعد البرلمان موزعة بين أحزاب متقاربة فهنا يظهر نشاط رئيس الدولة ويتضح دوره ويتمتع بحرية في اختيار رئيس الوزراء.

وإذا كان الدستور السوري لعام ٢٠١٢ قد أخذ بمصطلح مجلس الوزراء وبثنائية السلطة التنفيذية إذ أوجد إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء إلا أن ذلك لا يقلل من شأن رئيس الجمهورية الذي بيده اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم.

ورغم أن ظاهر الحال يوحي بأن رئيس مجلس الوزراء المكلف يقوم باستشارات لاختيار وزراء حكومته ومع الإشارة إلى الهامش الذي يملكه رئيس الوزارة المكلف في تزكية بعـض الأسماء إلا أن صاحب السلطة الدستورية في تحديد التشكيلة النهائية ومنحها الموافقة وصـك التعيين هو رئيس الجمهورية، ويمكن القول أن دور رئيس الوزارة المكلف يقتصر على عملية ترشيح أسماء الوزراء إلى رئيس الجمهورية الذي اعتبره الدستور صاحب السلطة الوحيـد في تعيين الوزراء ونوابم وفق نص المادة /٩٧/ من الدستور حيث يوقع رئيس الجمهورية مرسوم تعيين الوزراء منفرداً دون أن يرافقه توقيع رئيس الحكومة المكلف ويسـتطيع أيضـاً إلغـاء مناصب وزارية وإنشاء مناصب أخرى.

أما عن دور الرأي العام في اختيار أعضاء الوزارة فنرى أن الرأي العام لا يلعب أي دور إيجابي من الناحية الواقعية والفعلية في اختيار الطرف الثاني من السلطة التنفيذيـة وهذا طبعاً يتناقض مع المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بأن يكون مثل الـرأي العـام في السلطة قد جاء عن طريق الشعب باختياره وبإرادته لأن الشعب كما قلنا سابقاً هـو صاحب السلطة ويأمل أن يراعى دوره دائماً في مختلف النصوص الدستورية والقانونية القادمة. وربما يخفف من ذلك أن من يقوم باختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء قـد انتخب ديمقراطياً ولا شك أنه سيراعي مصالح الشعب العليا عند اختيار أعضاء السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية لوظائفها

أخذت الكثير من الدول في العصر الحديث بالنظام شبه الرئاسي الذي أعطى سلطات واسعة لرئيس الجمهورية على حساب الوزارة[١].

- ففي فرنسا: يمثل رئيس الجمهورية الإرادة العامة للشعب، فمن الطبيعي لذلك أن تعلو سلطته على سلطة الوزير الأول والوزراء وأن يتحرر من كل تبعية تظهر في مواجهة البرلمان ما دام أن هذا الأخير لا شأن له في توليته ولأنه يستند إلى ذات الأسس التي يستند إليها البرلمان في تكوينه ألا وهو (الرأي العام).

وبذلك أصبح النظام الفرنسي هو المثل البارز على اتساع سلطة رئيس الجمهورية وقد أدرك هذه المكانة السامية كافة الرؤساء اليمنيين واليساريين.

وإذا كان الدستور قد منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في كافة الميادين في الظروف العادية إلا أنه قد خوله سلطات أكثر اتساعاً أثناء الظروف الاستثنائية خاصة في مجال التشريع[٢] حيث يمارس الرئيس جانباً مهماً من هذه السلطات بنفسه في حين يشترك مع الحكومة في مباشرة السلطات الأخرى[٣].

---

(١) د. محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية – مرجع سابق – ص٣٩٩.

(٢) د. أحمد سلامة بدر الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ٢٠٠٣ – ص٥٢١ وما بعدها.

(٣) تنص المادة /١٩/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٩ على أن أعمال رئيس الجمهورية غير المنصوص عليها في المواد (١١، ١٢، ١٦، ١٨، ٥٤، ٥٦، ٦١، ٨١) يوقع عليها الوزير الأول أو الوزراء المسؤلون.
وتتجسد هذه السلطات في تعيين الوزير الأول (م٨ فقرة أولى) في مجال علاقة الرئيس بالحكومة وعلاقة الرئيس بالمجلس الدستوري وحددتا المواد (٥٤، ٥٦، ٦١) من الدستور.
وأخيراً تشمل هذه السلطات ما يتصل بعلاقة الرئيس بالرأي العام كإجراء الاستفتاء التشريعي (م١١) واستخدام السلطات المخولة له في مواجهة الظروف الاستثنائية (م١٦).

ورغم تعدد هذه السلطات إلا أن ما يتعلق منها بالرأي العـام يتمثـل في إجـراء الاستفتاء التشريعي طبقاً للمادة /١١/ من الدستور واستخدام السلطات المخولة للرئيس في المادة /١٦/ لمواجهة الظروف الاستثنائية.

- **وفي مصر:** نصت المادة /١٣٧/ من الدستور[١] على أن «يتولى رئيس الجمهورية السلطات التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور» مما يفيد أن السلطة التنفيذية هي أصلاً في يد رئيس الجمهورية وهو صاحب السلطة الحقيقية في هذا المـال أيضـاً تتعدد سلطات رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) في كافة الميادين وخاصـة في المال التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية وأيضاً في المال السياسي.

- **وفي سوريا:** نصت المادة /٨٣/ من الدستور السوري لعـام ٢٠١٢ علـى أن: «يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشـعب ضـمن الحدود المنصوص عليها في الدستور». حيث يتضح من هذا النص أن السلطة التنفيذية تتركز في يد رئيس الجمهورية الذي يحظى بذه السيطرة على نحو يجعل من هذه السلطة مركزة في يده من الناحية الفعلية بالإضافة إلى أنه يهيمن علـى السـلطات الأخـرى والمؤسسات الدستورية مع العلم أن الدستور قد أقر بمبدأ الفصل بين السلطات.

إذاً فالرئيس في النظام الدستوري السوري قد دعمت سلطاته وتشـعبت إلى حـد يخرج عن المألوف في النظم البرلمانية إذ هو لا يكتفي بالتربع على قمة إحدى السلطات العامة في الدولة – السلطة التنفيذية – إذ تشمل اختصاصاته الدسـتورية الإسـهام في أعمال السلطة التشريعية سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية.

لذا سينصب اهتمامنا هنا على ما يمارسه رئيس الدولة بوصـفه رئـيس السـلطة التنفيذية من سلطات في مجال الوظيفة التشريعية وفي مجال الوظيفة السياسية مع بيـان دور الرأي العام في هذه المالات على النحو التالي:

---

(١) راجع الدستور المصري لعام ١٩٧١ المادة (١٣٧).

الفرع الأول: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية.

الفرع الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة السياسية.

الفرع الأول: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية:

في الحقيقة إن الرأي العام في الدول الديمقراطية التي تؤمن بحق الشعوب في ممارسة سيادتها يلعب دوراً مهماً في أنه يستطيع أن يضغط على السلطة التنفيذية عند اقتراح قانون معين أو حين العدول عنه أو السير فيه كذلك في حالة الاعتراض على القوانين كما أن الرأي العام في الظروف الاستثنائية هو الذي يراقب التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهو الضمانة الأكيدة في مثل هذه الظروف ففي الدول الديمقراطية يقوى ويشتد الرأي العام من الناحية القانونية في حالات الاستفتاءات التشريعية[١] أي عندما يطلب أخذ رأي الشعب في القرارات والتصرفات التي تصدر من السلطة التنفيذية حيث لا يمكن لأي سلطة في هذه الدول أن تعمل على خلاف نتيجة الاستفتاء لإيمانها العميق بحق الشعب في تقرير مصيره[٢].

أما في الدول النامية خاصة دول العالم الثالث الذي ننتمي إليه فإنه غالباً ما تزيف إرادة الشعوب من خلال نتائج الاستفتاءات التي تعلق بالموافقة الجماعية على غير الحقيقية. – ومن جهة أخرى – يمكننا أن نلاحظ أن الرئيس يملك في الواقع كل السلطة التنفيذية في دول المقارنة والفارق الوحيد[٣] أن الدستور أعطاه أحياناً اختصاصات يباشرها بنفسه ودون الرجوع إلى الحكومة في حين هناك اختصاصات لا يستطيع مباشرتا إلا عن طريق رئيس الوزراء والوزراء لذلك سنعمد في دراستنا هذه

---

(١) راجع د. ماجد الحلو: الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية – مرجع سابق – ص٢٠٨.

(٢) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – مرجع سابق – ص٤٠.

(٣) د. حافظ علوان حمادي الدليمي – النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية – دار وائل للنشر – عمان ٢٠٠١ – ص١٥٥.

إلى التركيز على دور رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهوريـة دون الحكومـة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية لذلك سوف نقسم هذا الفرع على النحو التالي:

أولاً: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية في فرنسا.

ثانياً: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية في مصر.

ثالثاً: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية في سوريا.

أولاً – دور الرأي العام في م**ارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية** في **فرنسا:**

سنعمد في دراستنا هنا إلى بيان الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في كل من الظرفين العادي والاستثنائي موضحين الدور الهام الذي يلعبه الرأي العام في هذا المجال على الشكل التالي:

١ – في **الظروف العادية:**

حدد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ اختصاص البرلمان التشريعي على سبيل الحصر في المادة /٣٤/[1] منه وعمل في نفس الوقت على توسيع الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية فمن ناحية جعل لها حق التشريع بمقتضى لوائح مستقلة في جميع الموضـوعات التي تخرج عن التعداد الحصري لاختصاص البرلمان وأيضاً أعطـى الدسـتور السـلطة التنفيذية أيضاً بمقتضى المادة /٣٨/ حق التشريع في المجال المحتجز للقانون بمقتضى أوامر تفويضية أيضاً أعطى هذه السلطة حق إصدار اللوائح التنفيذيـة بوضـع التفاصـيل والجزئيات التي تلزم لوضع القانون موضع التنفيذ أو التطبيق علاوة على ذلك أعطـى الدستور للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها.

ومن التجديدات التي أحدثها الدستور الحالي اعتماده لنظام الديمقراطية شبه المباشرة، وتطبيقه لأسلوب الاستفتاء الشعبي في المجال التشريعي وبالتالي لم يعد القانون الصـادر

(١) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص١٩٠.

عن البرلمان وحده المعبر عن إرادة الأمة لظهور طائفة جديدة من القوانين يقوم الشعب ذاته بإقرارها دون تدخل من البرلمان وذلك طبقاً لما جاء بالمادة /١١/ من الدستور[١].

وبناء على ما تقدم يمكن القول إن الرأي العام في فرنسا يستطيع أن يمارس سـلطته عن طريق الاستفتاء التشريعي فيما يعرض عليه من قوانين فله حق قبول هذه القوانين أو رفضها علماً أن نظام الاستفتاء التشريعي هذا الموجود في فرنسا طبقاً للمادة /١١/ ليس له نظير في الدستور المصري وإنما أعطى الدستور المصري لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها في الظروف العادية لذا سنبدأ بالحديث عن نص هذه المـادة وننتقل بعدئذ للتطرق لصلاحيات رئيس الجمهورية في اقتراح القـوانين والاعتـراض عليها.

أ – حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي وفقاً للمادة /١١/ من الدستور:

نصت المادة /١١/ من الدستور الفرنسي على أن «لرئيس الجمهوريـة – في فتـرة انعقاد البرلمان – وبناء على اقتراح تقدمه الحكومة أو بناء على اقتراح مشـترك مـن مجلسي البرلمان أن يعرض على الاستفتاء الشعبي كل مشروع قـانون يتنـاول تنظـيم السلطات العامة أو يتضمن التصديق على معاهدة يكون لها - دون أدنى تعارض مـع الدستور – تأثير على عمل المنظمات، وعندما يسنح الاستفتاء علـى الموافقـة علـى المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة».

يتضح من نص المادة أن الدستور الفرنسي قد أجاز لـرئيس الجمهوريـة إجـراء الاستفتاء التشريعي في حالة مشروعات القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامـة أو بإقرار الاتفاق أو الإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنا دون أن تتعارض مـع الدستور التأثير على سير المنظمات ويكون هذا الإجراء من حق رئيس الجمهورية وبناء

(١) الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق - ص١٨٧.

على اقتراح الحكومة أثناء انعقاد دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان وينشر هذا الاقتراح في الجريدة الرسمية[١].

وقد استخدم الجنرال ديغول صلاحيات هذه المادة مرتين لتعديل الدستور عام ١٩٦٢ (حول تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية) وفي عام ١٩٦٩ (حول إعادة تنظيم مجلس الشيوخ) وقد لجأ الجنرال ديغول إلى هذه المادة رغم معارضة المجلس الدستوري ومجلس النواب الذين كانت وجهة نظرهم ضرورة اللجوء إلى المادة (٨٩) بدلاً من المادة /١١/ ولكن الجنرال تذرع – كما قلنا سابقاً – بأن موضوع الاستفتاء يتعلق بتنظيم السلطات العامة.

لذا فهذه المادة بالرغم من أنها تعد تقنيناً للديمقراطية شبه المباشرة بإشراك الشعب عن طريق الاستفتاء في التشريع إلا أن إعطاء رئيس الدولة وحده صلاحية إصدار القرار النهائي بشأن تنظيم الاستفتاء لا يتماشى مع مفهوم الديمقراطية بمعناها الحقيقي حيث إن رئيس الجمهورية من حيث الواقع العملي يملك مرحلتي الاقتراح والتقرير ولم يعطِ للشعب صاحب السيادة هذا الحق كما هو الحال في سويسرا إذ أنه لم يحدث أبداً أن اقترح البرلمان تطبيق الاستفتاء الوارد في نص المادة /١١/ وإنما كان من اقتراح الرئيس عن طريق حكومته كما أن طرح المشروع على الاستفتاء يعد من إطلاقات رئيس الجمهورية يمارس في ذلك سلطة تقديرية لا معقب عليه فيها[٢].

وعلاوة على ذلك فإن نص المادة /١١/ لا يحمل بين طياته أسلوب رقابة فعالة على رئيس الجمهورية في ممارسة سلطاته الواردة بها إلا أن رقابة الرأي العام الفرنسي متمثلة في إبداء رأيه في الاستفتاء هي الأسلوب الفعال في الرقابة ولا يمكن لأحد أن ينكر الأسلوب الديمقراطي الذي تجري به عملية الاستفتاء في فرنسا كبلد متحضر يحترم إرادة شعبه.

---

(١) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي – مرجع سابق – ص١٨٨ وبعده.

(٢) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطي – مرجع سابق – ص١٩٢ وما بعدها.

ب – سلطة رئيس الجمهورية في **اقتراح القوانين ودور الرأي العام** في **ذلك:**

حق الاقتراح بأخذ أحد حالتين[١]:

الحالة الأولى: أن يكون حقاً منفرداً للسلطة التشريعية وحدها أو للسلطة التنفيذيـة وحدها.

الحالة الثانية: أن يكون حق الاقتراح مشتركاً تباشره كل من السلطتين التشـريعية والتنفيذية وهي الحالة التي يميل الفقه إلى الأخذ بـا لأن هذه الحالة تتفق مع طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات وهي الحالة التي أخذ بـا المشرع الفرنسي في دستور عام ١٩٥٨ حيث نص في المادة /٣٩/ منه[٢] «للوزير الأول وأعضاء البرلمـان حق اقتراح القوانين على أن تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلـس الوزراء أولاً ويؤخذ رأي مجلس الدولة ثم يودع مشروع القانون مكتب أحد المسـين النيابيين وبالنسبة لمشروعات القوانين المالية فإنا تحال أولاً إلى الجمعية الوطنية».

- يفهم من هذا النص أنه ليس لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين وإنما هذا الحق قاصر على الوزير الأول وأعضاء البرلمان[٣] إلا أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يمـارس ضغطاً أدبياً وقانونياً فيما يتعلق باقتراح القوانين هذا من الناحية النظرية أما من الناحية العملية فيندر أن يتدخل رئيس الجمهورية في تحديد مضمون الاقتراح – ما لم تكن لديه فكرة محددة يريد ترجمتها إلى عمل تشريعي... فاقتراح القوانين هو عمـل حكـومي بطبيعته لارتباطه بحاجات الدولة ومطالبها – وهذا رأي بعض الفقه[٤].

---

(١) د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – رسالته السـابقة – ص٧٣.

(٢) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق ١٩٣.

(٣) أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – مرجع سابق – ص٤١٨.

(٤) د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلمـاني – دراسـة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ١٩٨٠ – ص١٢٢.

وذهب رأي آخر في الفقه[١] إلى القول أن الدستور لم يمنح رئيس الجمهورية صراحة سلطة اقتراح القوانين إلا أنه يستطيع أن يمارس الرئيس دوراً فعالاً وحقيقياً في هذا المجال من خلال ترأسه لمجلس الوزراء وحقه في التوقيع على القرارات الصادرة من المجلس.

ورغم أن دستور ١٩٥٨ قد أخذ بمبدأ الاقتراح المشترك بين الحكومة والبرلمان إلى أن الواقع العملي أثبت أن دور الحكومة في مجال التشريع يفوق دور البرلمان حيث إن للحكومة حق اقتراح القوانين عموماً بما في ذلك القوانين المالية أما أعضاء البرلمان فلهم حق اقتراح القوانين أيضاً فيما عدا القوانين المالية كما يمتنع عليهم تعديل ما تقدمه الحكومة من مقترحات في هذا الشأن[٢].

يتضح من العرض السابق أن الرأي العام الفرنسي ليس له دور في اقتراح القوانين وإنما هذا الحق مقرر من الناحية العملية للحكومة والبرلمان رغم تعارض ذلك مع المبدأ الديمقراطي الصحيح[٣].

حيث إن الدستور الحالي لم يعطِ للرأي العام أي دور في هذا المجال إلا أن دولة ديمقراطية مثل فرنسا تعطي قدراً متزايداً من الاهتمام لتلقي شكاوى المواطنين وتظلماتهم وتمحيصها والتحقق مما تتضمنه من وقائع ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة والنصيحة في مواجهة المشكلات التي تثيرها أو تتضمنها بل إن كثيراً من الدول

---

(١) د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – رسالته السابقة - المرجع السابق – ص١٢٢.

(٢) د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني – رسالته السابقة – ص٣٥ وما بعدها.

(٣) الجدير بالذكر أن دستور ١٧٩٣ الأكثر ديمقراطية في كافة الدساتير (دستور الجيلين) كان يعطي للرأي العام حق اقتراح القوانين وفي هذا الصدد يقول الفقيه اندريه هوريو «يعود للوقت الحالي شرف تنبوء (الرأي العام السياسي) مرتبة السلطة السياسية ومن المثير التذكر بأن دستور الجيلين (١٧٩٣) أقر هذا الشرف مدفوعاً إلى ذلك في حينه بسبب الانتقال من السيادة الوطنية إلى السيادة الشعبية» راجع أندريه هوريو – المرجع السابق – ص٣٥٦.

الديمقراطية تبلغ اهتمامها بذه الشكاوي إلى درجة تخصيص جهـاز معـين لتلقيهـا وتحويلها إلى جهة الاختصاص[١]... وقد يصل الأمر لحل هذه المشـكلات إلى القيـام بعمل مشروعات قوانين تعالج ما تتضمنه من موضوعات.

جـ – سلطة رئيس الجمهورية في **الاعتراض على القوانين ودور الرأي العام** في **ذلك:**

نصت المادة /١٠/ من دستور عام ١٩٥٨ على أن[٢] «يصدر رئـيس الجمهوريـة القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نائيـاً وله قبل نهاية هذه المدة أن يطلب من البرلمان مداولة جديدة في القـانون أو في بعـض مواده ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة».

يتضح من هذا النص أن لرئيس الجمهورية الحق في أن يطلب من البرلمـان إجـراء مداولة جديدة للقانون كله أو لبعض مواده (اعتراض جزئي) خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إليه حيث لم يحدد دستور ١٩٥٨ الأسباب التي تعطي لـرئيس الجمهورية الحق في ذلك ولكن بعض الباحثين أورد أمثلة لهذه الأسباب منـها تحريـر القانون تحريراً سيئاً أو أنه غير مناسب أو لكونه عديم الأهمية... إلخ ولكن إذا وجـد الرئيس أن مشروع القانون المعروض عليه مخالف للدستور فإنه يحيله أولاً إلى المجلـس الدستوري لإعادة النظر فيه وهنا تتوقف مدة الإصدار طول مدة الفحص في المجلـس الدستوري وذلك إعمالاً لنص المادة (٢/٦١) من الدستور[٣].

من هنا نلاحظ أن الدستور الفرنسي الصادر ١٩٥٨ لم يعط للشعب صاحب السـيادة حق الاعتراض على القوانين وذلك على خلاف ما أخذت به الدول الديمقراطية الأخرى مثل إيطاليا في دستورها لعام ١٩٤٨ وألمانيا الديمقراطية في دستورها لعام ١٩٤٩.

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الوطنيـة والإسلامية – دار النهضة العربية ١٩٩٤ – ص٣٧٦.

(٢) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص١٨٩.

(٣) د. أحمد سلامة بدر – رسالته السابقة ١٨٧ وما بعدها.

وبالرغم من ذلك فإن الرأي العام الفرنسي لم يمتنع من تنظيم الإضـرابات العامـة وحشد المظاهرات الهائلة اعتراضاً على قانون ما رغم أن الدستور نفسه لم ينظم للشعب هذا الحق ومثال ذلك قانون عقد العمل الأول للشـباب الـذي اقترحتـه الحكومـة المحافظة[١] حيث يسمح هذا القانون لصاحب العمل بطرد أي موظف يقل عمره عـن ٢٦ عاماً خلال أول عامين من تعينه دون إبداء السبب وقد ترتب على ضغط الـرأي العام الفرنسي إلغاء مشروع القانون المقترح من جانب الحكومة.

٢ – في الظروف الاستثنائية:

بالرغم من اتساع سلطة رئيس الجمهورية (رئيس السـلطة التنفيذيـة) في ميـدان التشريع في الظرف العادية[٢] إلا أن سلطاته تزداد اتساعاً في كافة الميادين في الظروف الاستثنائية إذ يستطيع الرئيس أن يحل محل الحكومة والبرلمان ويصدر بدلاً عنها المراسيم الفردية والجماعية واللائحية وبشكل عام كل القوانين التي تتطلبها تلك الظروف.

لذلك فرئيس الجمهورية يمارس «دكتاتورية مؤقتة» نظراً لأنه يحل حلولاً مؤقتاً مكـان السلطة التشريعية والحكومة لذا تعد هذه الصلاحية من أهم الحقوق وأخطرها التي منحـت لرئيس الجمهورية في جميع الحالات «التشريعية والتنفيذية والقضائية» هذه السلطة الواسـعة تكلمت عنها المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حيث نصت[٣]:

(عندما تصبح مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو وحدة إقليمها أو تنفيـذ تعهداتا الدولية مهددة بصورة خطيرة وفورية وعندما ينقطع سـير العمـل المنـتظم للسلطات العامة الدستورية فإن رئيس الجمهورية يتخذ التدابير التي تسـتوجبها هـذه

---

(١) راجع جريدة الأهرام الناصرية – السنة ١٣٠ – العدد ٤٣٥٨٤ يوم ٥ إبريل سنة ٢٠٠٦ – ص(١و٥).

(٢) راجع كلاً من:

- د. عمر حلمي فهمي – المرجع السابق – رسالة دكتوراه سالفة الذكر – ص ٤ وما بعدها.
- د. أحمد سلامة بدر – المرجع السابق – رسالة دكتوراه سالفة الذكر – ص ٧٣ وما بعدها.

(٣) راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص١٩٠.

الظروف وذلك بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين التشريعيين والمجلس الدستوري استشارة رسمية ويحيط الأمة علماً بذلك لإعلامها بالأمر، ويقتضي أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الإدارة بتأمين الوسائل الضرورية التي تمكن السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها بأقصر المهل على أن يستشار المجلس الدستوري بشأنها وينعقد عندئذ البرلمان ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية).

يتضح من هذا النص أنه توجد شروط موضوعية وأخرى شكلية[1] يلزم توفرها حتى يتمكن رئيس الجمهورية من إعلان وجود الظروف الاستثنائية ووضع المادة /١٦/ موضع التطبيق.

أ – شروط اللجوء إلى تطبيق المادة /١٦/:

الشروط الموضوعية: وتتمثل في:

- أن يكون التهديد خطيراً وفورياً «خطر جدي ومباشر».
- أن يهدد هذا الخطر مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو وحدة أراضيها أو تنفيذ التزاماتها الدولية.

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

- د. أحمد إسماعيل ود. نجم الأحمد ود. محمد الحلاق – النظم السياسية – منشورات جامعة دمشق – ٢٠٠٣-٢٠٠٤ ص١٤٧ وما بعدها.
- د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٤ – ص٨٦.
- د. أحمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة – الهيئة العامة المصرية للكتاب بالقاهرة ١٩٧٨ – ص٥١ وما بعدها.
- د. محمود أبو السعود – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية – دار الثقافة الجامعية بالقاهرة ١٩٩٠ – ص١٩٣.
- د. عمر حلمي فهمي – رسالته السابقة – ص٣٢٤.

- أن يتوقف سير العمل المنتظم للمؤسسات العامة الدستورية وهـذا الشـرط لا يتحقق إلا في حالات نادرة كالحروب والثورات الأهلية والانقلاب.

يتبين من قراءة نص المادة /١٦/ أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحية شخصـية في تقدير الشروط الواجب توافرها في تطبيق المادة /١٦/ ولكن إذا كانت مظـاهر هـذا التقدير مقيدة بالشروط الموضوعية ضمن هدف بقاء المحافظة على اسـتمرارية عمـل المؤسسات وبناء الدولة فهو بالمقابل مقيد بالشروط الشكلية وهي:

الشروط الشكلية وتتمثل في:

- استشارة كل من الوزير الأول ورئيسي المجلسين النيابيين والمجلس الدسـتوري على أن الرئيس غير ملزم بفحوى هذه الاستشارة.
- إعلام الأمة بالأمر ولكن ليس من الضروري حسب النص أن يكون إعلام الأمة قبل مباشرة هذه الصلاحيات الاستثنائية.

ب – حدود الصلاحية الاستثنائية لرئيس الجمهورية:

لرئيس الجمهورية - بعد إعلان حالة الضرورة – حق اتخاذ التدابير الـتي تتطلبـها الظروف، وهذه التدابير تكون بدف دفع الخطر عن البلاد ومؤسساتا من جهة وبدف تمكينها من القيام بمهماتا بأقصر المهل وحتى لا يكون الرئيس في حـل مـن مراقبـة السلطات الأخرى فقد فرض الدستور ضرورة انعقاد البرلمان حكماً وليس لـرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية أثناء هذه الظروف وهذا يستتبع منطقياً تعليـق حـق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، ولا يناقش البرلمان في اجتماعاته خلال فترة تطبيق المادة /١٦/ التدابير التي يتخذها الرئيس وليس للـرئيس عنـد اسـتخدامه سـلطاته الاستثنائية تعديل الدستور.

جـ – المدة التي تطبق فيها المادة /١٦/[١]:

في الواقع تحديد هذه المدة متروك لتقدير رئيس الجمهورية وإن كان من الواجـب حق العودة إلى الأوضاع الدستورية العادية بمجرد انجلاء الخطر عن البلاد وعودة السير المنتظم للسلطات العامة ولكن القرار في هذا الخصوص يعود أيضاً للرئيس. فعندما أعلن الجنرال «ديغول» حالة الظروف الاستثنائية عام ١٩٦١ على أثر عصيان مسلح قام به بعض الضباط الفرنسيين في الجزائر وعلى الرغم أن هذا لم يستمر إلا أربعة أيام فقـد استمر تطبيق هذه المادة /١٦/ لمدة تزيد على خمسة أشهر كما استمر العمـل بـبعض القرارات لمدة بلغت العامين بعد انتهاء العمل بذه المادة، ومن هذه القرارات مثلاً القرار الصادر بشأن تحديد حالات الاعتقال الإداري والقرار الخاص بحرمان الموظفين المدنيين والعسكريين الذين تم عزلهم في جميع المزايا الوظيفية وأيضاً القرار الصادر بخصوص خطر نشر المطبوعات أياً كان شكلها أو طريقة توزيعها متى تضمنت تأييداً بـأي صـورة كانت لمحاولة الانقلاب أو تخريب موجه ضد سلطات الجمهورية وقوانينها... إلخ[٢].

د – مدى الرقابة على استعمال الرئيس لسلطاته الاستثنائية[٣]:

نظراً لأن الرئيس يحل حلولاً مؤقتاً مكان السلطة التشـريعية والحقـوق ويمـارس «دكتاتورية مؤقتة» فإن نص المادة /١٦/ قد فرض عليه بعض أنواع من الرقابة تتمثـل في الرقابة البرلمانية والقضائية ورقابة المس الدستوري.

---

(١) د. وجدي ثابت غبريال – السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة /٧٤/ من الدسـتور المصري والرقابة القضائية عليها – منشأة المعارف الاسكندرية ١٩٨٨ – ص١٨٢.

(٢) د. محمود أبو السعود – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاسـتثنائية - المرجـع السابق – ص٢٠٣.

(٣) راجع على سبيل المثال بشأن هذه الأنواع من الرقابة:
- د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة – المرجع السابق – ص١٨٧.
- د. أحمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – المرجع السابق – ص٥٩.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة – المرجع السابق – ١٤٢.

- رقابة البرلمان: إذ يستطيع البرلمان – إذا ما قدر أن الرئيس قد أساء استخدام سلطاته الاستثنائية - اتامه بالخيانة العظمى ومحاكمته فالبرلمان هو البوتقة التي تمثل فيها الأحزاب السياسية في الدولة فهو – الرأي العام السياسي المنظم تنظيماً قانونياً -.

- رقابة المجلس الدستوري: حيث يجب على الرئيس استشارته في كل التدابير التي يتخذها ولكن دون أن تلزمه المشورة هذه بشيء إلا أنه يجب أن لا يغيب عن الذهن إذا كان المجلس الدستوري رافضاً اللجوء إلى المادة /١٦/ لعدم توافر شروطها فإن رئيس الجمهورية سوف يتردد في تطبيق هذه المادة خشية غضب الرأي العام نظراً للثقة التي يتمتع با المجلس الدستوري عند الشعب الفرنسي لذلك فإن نشر رأي المجلس الدستوري يمثل رقابة حقيقة يعمل حسابا بدقة.

- رقابة القضاء: فهي رقابة مقصورة على سلطات الرئيس التي تصدر في المجال اللائحي المنصوص عليه في المادة /٣٧/ من الدستور كما تمتد الرقابة إلى القرارات التنفيذية التي تصدر تطبيقاً لقرارات الرئيس ومن ثم فإن قرار اللجوء إلى المادة /١٦/ عدها مجلس الدولة عام ١٩٦٢ من أعمال الحكومة ولا يعود للمجلس رقابة شرعيتها ولا مدة تطبيقها لذا فسلطات المادة /١٦/ لا تعرف المشاركة ولا تخضع لأية رقابة سوى رقابة الرأي العام حيث يلعب دوراً مؤثراً في الضغط على السلطات العامة وخاصة السلطة التنفيذية عندما تمارس أعمالها سواء في الظروف العادية والاستثنائية حتى لا تجنح إلى الاستبداد وذلك لأن هذه النظم تسمح بتعدد الأحزاب وتكفل حرية الرأي العام وحرية الصحافة وتمنح الأفراد حق المشاركة السياسية في اتخاذ القرارات كل هذا يساعد على تكوين رأي عام حقيقي، لأن الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام المختلفة تعمل على كشف انحرافات السلطة الحاكمة وتوجيه نظر الأفراد إليها لذا يعد الرأي العام من أقوى الوسائل التي تكفل لنظام الحكم توازنه واعتداله.

ثانياً – دور الرأي العام في ممارسة **السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية** في **مصر:**

ينهض رئيس الجمهورية وفقاً لدستور مصر لعام (١٩٧١) بممارسة بعض الصلاحيات التشريعية في الظروف العادية والاستثنائية وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١ – في **الظروف العادية:**

أعطى الدستور المصري لعام ١٩٧١ لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في كافة المجالات ومن أهم هذه المجالات حق استفتاء الشعب في المسائل الهامة إضافة إلى حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها كما يملك الرئيس دعوة مجلس الشعب لانعقاد عادي كذلك يملك حق تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب أيضاً حق إصدار اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط... إلخ.

أ – حق استفتاء الشعب في **المسائل الهامة:**

نصت المادة /١٥٢/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا».

والواضح من هذا النص أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يلجأ لهذا الاستفتاء من تلقاء نفسه دون أن يطلب ذلك منه أحد ودون الحاجة إلى حصوله على إذن من أية جهة حتى ولو كانت هذه الجهة هي مجلس الشعب كما أن لرئيس الجمهورية طبقاً لذات النص أن يعرض على الشعب أياً من الموضوعات التي يقدر أن أهميتها تحتم عليه ذلك[١].

ب – حق اقتراح مشروعات القوانين:

نصت المادة /١٠٩/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه «لرئيس الجمهورية... حق اقتراح القوانين».

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ١٩٨٨ – ص٣٩٥.

يتضح من هذا النص أن لرئيس الجمهورية حقاً مطلقاً في اقتراح القوانين في كافة المجالات بما في ذلك حق اقتراح القوانين المالية التي تتعلق بميزانية الدولة وقوانين الضرائب وقد روعي في إعطاء هذا الحق لرئيس الجمهورية أن السلطة التنفيذية بحكم احتكاكها بالرأي العام وإدارتها للمرافق العامة في الدولة عادة ما تكون على جانب وافر من الدراية باحتياجات المجتمع في مجال التشريعات وما يعتري القوانين من عيب أو قصور لذلك منحت كافة الدساتير المصرية رئيس الدولة حق اقتراح القوانين[١].

أما عن دور الحكومة فقد نصت المادة /١٥٦/ «على أن يختص مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين والقرارات» ولكن ليس معنى[٢] ذلك أن اقتراح القوانين اختصاص مشترك بين رئيس الدولة والحكومة بل هو حق أصيل لرئيس الجمهورية إلا أن جانب من الفقه[٣] يرى أن هذا الحق يعد اختصاصاً مشتركاً بين الرئيس والحكومة حسب تفسيره لهذا النص.

يتضح مما سبق أن الدستور المصري لم يقرر للرأي العام حق اقتراح القوانين بشكل مباشر على خلاف دساتير الكثير من الدول الديمقراطية مثل سويسرا وبعض الولايات الأمريكية وغيرها إلا أن الرأي العام يمكنه أن يتدخل بشكل غير مباشر في عمل التشريعات من خلال الاقتراحات والشكاوي التي يرسلها المواطنون إلى السلطات العامة حيث إن هذا الحق مقرر للأفراد بموجب المادة /٦٣/ من الدستور والتي تنص على أن «لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة وبتوقيعه...» لذلك فكثير من القوانين يستلهمها المشرع مباشرة من الرأي العام (صاحب المشكلة والموقف) فهذا القانون الذي تصدره السلطات يخص الرأي العام مباشرة.

---

(١) د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٢٧٧ وما بعدها.

(٢) د. صلاح الدين فوزي – المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – دار النهضة العربية ١٩٩٥ – ص٩٣.

(٣) د. عمر حلمي فهمي – رسالته السابقة – ص١٠٧ وما بعدها.

من هنا نرى أن الرأي العام في الدول الديمقراطية يملك سلطة وضع القوانين وإلغائها وهو الذي يصدق عليها ودون تصديقه وتأييده تصبح مجرد حبر على ورق والقـوانين التي توضع بغير الطرق الديمقراطية لن يكتب لها النجاح إذ غالباً ما تزول بزوال المـؤثر الذي يبقيها إذا لم تتفق مع حاجات المجتمع ومن ثم يمكن القول بأن التشريع يجـب أن يكون صدى لما يريده الشعب[١].

جـ – حق الاعتراض على القوانين:

وفقاً للدستور المصري لعام ١٩٧١ نصت المادة /١١٢/ منـه علـى أن «لـرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين» كما جاء في المادة /١١٣/ من هذا الدسـتور أنه «إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشـعب رده إليـه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه فإذا لم يرد مشروع القـانون في هـذا الميعاد اعتبر قانوناً، وأصدر وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر».

حيث يستفاد من نص المادة الآتي: إذا أراد رئيس الجمهورية الاعتراض على مشروع قانون ما أقره مجلس الشعب عندها يتوجب على الرئيس أن يقوم برد مشروع القانون المعترض عليه إلى مجلس الشعب خلال مدة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ إبلاغ الرئيس له. أما إذا انقضت المدة ولم يقم رئيس الجمهورية بالاعتراض على مشروع القانون فـإن هذا يعتبر موافقة ضمنية من قبل الرئيس وهذا يتبع وجوب إصدار القانون ونشره، إذاً هناك حالتان[٢]:

---

(١) د. جمال العطيفي – آراء في الشرعية وفي الحرية – الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة ١٩٨٠ – ص٢٣١.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة – دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية ٢٠٠٧ – ص٤٣ وما بعدها.

- إما أن يعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون عندها يُخطر رئيس المجلس بالاعتراض وأسبابه حيث يتم عقد جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن ثم يعرض هذا القانون المُعترض عليه على اللجنة العامة لدراسته وبعد أن تنهي اللجنة العامة تقريرها يعرض على المجلس فإذا أقره المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً، وأصدر أما إذا لم تأتِ نتيجة التصويت كذلك يشكل المجلس لجنة خاصة لإعادة دراسة مشروع القانون وإدخال التعديلات اللازمة عليه[١].

- أما إذا لم يعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون خلال المدة المذكورة يقوم الرئيس بإصداره معلناً مولد قانون جديد وفقاً لما جاء في المادة /١١٢/ التي تنص «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين» وبعد أن يقوم الرئيس بإصدار القانون، فإنه يجب نشره ليكون موضع علم جميع الأفراد وحجة عليهم حيث تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعاد آخر[٢].

- ويمكن القول في ضوء ما تقدم أن المشرع الدستوري في مصر لم يعط للرأي العام أي دور في الاعتراض على القوانين مثله في ذلك مثل المشرع الفرنسي على خلاف كثير من الدول الديمقراطية.

ولكن وبالرغم من ذلك يستطيع الرأي العام أن يظهر اعتراضه على القوانين التي لا يرضى عنها من خلال وسائله المتعددة مثل الأحزاب السياسية وخاصة أحزاب المعارضة وصحفها المختلفة وكذلك مختلف وسائل الإعلام، ويقدم البعض أمثلة[٣] عن قوانين تم

---

(١) المادة /١٥٨/ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

(٢) المادة /١٥٨/ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

(٣) راجع كلاً من: د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٤١٤.
د. يحيى شوقي أحمد – الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ١٩٧٦ – ص٤٦٣.

إلغاؤها نتيجة اعتراض الرأي العام عليها وفي هذا الصدد قيل «لقد استجابت السلطة في مصر لرغبات الرأي العام المصري وقامت بإلغاء بعض القوانين الاستثنائية فصدر قـرار رئيس الجمهورية بقانون رقم /٨٩٤/ لسنة ١٩٨٣ بإلغاء القرار بقانون رقم /٢/ لسنة ١٩٧٧ والقانون رقم /٢٤/ لسنة ١٩٧٢ وتعديل بعض أحكام القانون رقـم /٩٥/ لسنة ١٩٨٠ بشأن الاشتباه»[١] لذا يمكننا القول هنا أن الرأي العام يستطيع أن يلعب دوراً إيجابياً وفعلياً في الاعتراض على القوانين غير المرغوب بـا من جانب الشعب مثل قانون الطوارئ وجميع القوانين الاستثنائية التي تفيد حرية وفاعلية الرأي العام.

نتوقف هنا عند فعالية صلاحيات الرئيس في الـال التشريعي في مصر في الظـروف العادية وننتقل الآن للتعرف على صلاحياته في الظروف الاستثنائية ودور الرأي العام في ذلك.

٢ – في الظروف الاستثنائية:

أفرد المشرع الدستوري في مصر لمعالجة حالة الضرورة المـواد /٧٤، ١٠٨، ١٤٧/ من الدستور، ولكن الذي يهمنا من هذه المواد هي المادة /٧٤/ لأنا توجـب علـى الرئيس عند لجوئه إلى استعمال تلك المادة أن يعرض ما اتخذه من قرارات وإجـراءات على الرأي العام من خلال الاستفتاء الشعبي خاصة أن الرئيس يملك بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية عند لجوئه إلى هذه المادة حيث جاء نصها كما يلـي: «لـرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعـوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب والشورى ويوجه بياناً

(١) د. يحيى شوقي أحمد – الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمـس ١٩٧٦ – ص٤٦٣.

إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات».

وبناء عليه يتوجب لتطبيق المادة /٧٤/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ توافر شروط موضوعية وأخرى شكلية نوردها وفقاً لما يلي:

أ – شروط اللجوء إلى المادة /٧٤/.

الشروط الموضوعية: وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- قيام خطر جسيم وحال: فالخطر الجسيم هو الذي يتجاوز في شدته المخاطر المألوفة والمعتادة ومن ثم فإنه يستوي في الخطر الجسيم أن يكون داخلياً أو خارجياً ويستوي أن يكون مصدر الخطر كارثة طبيعية أو أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية أما الخطر الحال فهو الخطر الذي يجب أن يقوم فعلاً حتى نلجأ لتطبيق المادة /٧٤/ بصدده. أما إذا كان متوقعاً فإن ذلك يعني أن هنالك الوقت الكافي الذي نستطيع أن نتصرف فيه بدوء ونعالج الأمر قبل وقوعه، وذلك بالوسائل الدستورية العادية أو الوسائل التي وصفها الدستور لمواجهة الظروف غير العادية[١].

- أن يهدد هذا الخطر الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري[٢]: لقد حدد نص المادة المذكور أن هذا الخطر الجسيم والحال يجب أن يهدد إمّا الوحدة الوطنية (حيث إن هذه العبارة من العبارات الواسعة والتي من الصعوبة وضع وصف قانوني دقيق لها ومع ذلك فقد حدد القانون رقم /٢٤/ لعام ١٩٧٢ المقصود منها حيث اعتبرها الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة

---

(١) د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة - مرجع سابق – ص٥٢٩.

(٢) راجع كلاً من : - د. وجدي ثابت غبريال – السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية - المرجع السابق ص١٢٠.

- د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة - المرجع السابق – ص٣٩٧.

والمقومات الأساسية للمجتمع وعلى وجه الخصوص تحالف قـوى الشـعب العاملـة وتكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة وسيادة القـانون وحرية العقيدة والرأي كألا يمس حريات الآخرين أو المقومات الأساسية للمجتمع) أو يهدد سلامة الوطن (حيث يعتبر هذا التعبير أيضاً من التعابير المرنة التي يمكن أن تتسـع لكل المخاطر الداخلية والخارجية التي تدد الدولة وتمس سلامة مواطنيهـا أو وحـدة الأراضي أو سلطاتا العامة مثل حالة العصيان المسلح والإضرابات العامـة). أو يعيـق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري (والمؤسسات ذات الـدور الدسـتوري تشمل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية إذ يكفي في هذا الخطر أن يعوق مجلسي الشعب أو مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية أو السلطة القضـائية عـن أداء وظيفتها المحدد بالدستور والإعاقة تعني الانقطاع المؤقت في السير المنـتظم للسـلطات العامة ويمكن تصور ذلك في حال حدوث شروع في إنقلاب أو اعتقـال عـدد مـن الوزراء أو حال دون اجتماع مجلس الشعب... إلخ).

- أن يكون تطبيق المادة /٧٤/ هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة الخطر: حيث يترك هذا الأمر لتقدير رئيس الجمهورية في قياس المخاطر التي تدد البلاد ولكن هذا لا يعـني أن يبدأ الرئيس باستخدام الوسائل العادية أولاً حتى يثبت فشلها لكي يستطيع تطبيق المادة /٧٤/ إذ يكفي أن تكون الوسائل العادية غير كافية وأن حجم الأزمة وما تتطلبه مـن علاج لا يتم إلا من خلال اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية[١].

الشروط الشكلية:

إلى جانب الشروط الموضوعية توجد شروط شكلية يجب على رئيس الجمهوريـة مراعاتا عند تطبيق المادة /٧٤/ وهذه الشروط هي:

---

(١) د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة - المرجع السابق – ص٤٥١.

- أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر: يشمل اصطلاح الإجراءات السريعة أي إجراء في صورة قرار فردي أو تنظيمي كالقرارات التي تحد من حرية بعض الأفراد أو تفرض قيوداً عامة على تصرف الأفراد أو الجماعات[١].

- ضرورة أخذ رأي بعض الشخصيات الهامة[٢]: وهذه الشخصيات الهامة في الدولة تشمل رئيس الوزراء ورئيسي مجلس الشعب والشورى، وذلك بدف إحاطـة هـذه الشخصيات بالظروف التي تمر با البلاد وما إذا كانت تحتاج إلى سـلطات اسـتثنائية لمواجهتها أم لا فضلاً عن ضمان التفاف تلك الشخصيات حول الـرئيس في حـال موافقتهم على رأيه علماً أن الرئيس غير مقيد بوجهات النظر التي تتمخض عنها هـذه المشاورات بحيث يتخذ في نااية القرار بمفرده عما إذا كانت هناك ضرورة لإعمال المادة /٧٤/ أو لا[٣].

- توجيه بيان إلى الأمة: ويقصد بذا الإجراء أن يوضح الرئيس للشعب الظـرف الاستثنائي الطارئ وما يترتب عليه من مخاطر وما اتخذه الرئيس من إجراءات لمواجهته ويبين الأسس العامة التي سيسير عليها في فترة اللجوء إلى تلك المادة والمواقع. إن هـذا البيان مجرد وسيلة لتبرير نشاط الرئيس وسلطاته الاستثنائية ويستهدف تحقيق الارتبـاط بين الشعب القيادة والالتفاف حول ممثل الدولة الذي يرمز إلى اسـتمرارها وسـيادتا ولكن ما هو شكل هذا البيان والرسالة[٤]؟

---

(١) د. حسن البحري – الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضـمان لنفـاذ القاعـدة الدستورية – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس ٢٠٠٥-٢٠٠٦ – ص٩٣٢.

(٢) د. أحمد سلامة بدر – رسالته السابقة – ص٥٣٦.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - مرجع سـابق – ص١٤٨.

(٤) د. أحمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة - مرجع سابق – ص٤٥٤.

لم يحدد الدستور شكلاً معيناً لصدور هذا البيان[١]: إلا أن الـبعض ذهـب إلى أن الأمر لا يخرج عن ضرورة أن تتضمن الرسالة قرار الرئيس بـاللجوء إلى المـادة /٧٤/ وتبرير هذا اللجوء أمام الرأي العام حيث إنّ هذا البيان ذو أهمية كبيرة نظراً لأنه يمكن الرأي العام بكافة اتجاهاته السياسية والنقابية من تحقيق رقابة فاعلة على أعمال وقرارات رئيس الجمهورية.

أما عن الوقت الذي يجب فيه أن يقوم الرئيس بتوجيه البيان إلى الشعب فبـالرجوع إلى نص المادة /٧٤/ نجد أنه قد جاء خالياً من تحديد الوقت، لـذلك ذهـب رأي في الفقه[٢] إلى أن توجيه البيان يجب أن يكون مصاحباً أو معاصراً لاتخاذ الإجـراءات في حين ذهب رأي آخر[٣] إلى أن البيان يجب أن يأتي بعد اتخاذ أو إصدار الإجـراءات، ولكن يجب ألا يتراخى إلى ما بعد الاستفتاء... إلخ وفي تقديرنا أنه ينبغـي أن يوجـه البيان إلى الرأي العام عند اتخاذ القرارات باللجوء إلى المادة /٧٤/ حتى يعلم الرأي العام بما سيكون عليه النظام الجديد.

- أن يجري الرئيس الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يومـاً مـن اتخاذها:

أوجبت المادة /٧٤/ من الدستور أن يتم استفتاء الشعب على ما اتخذه الرئيس مـن إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها وقد أحسن المشرع[٤] المصري صنعاً بتحديـده لهذه المدة التي أغفلها المشرع الفرنسي وهو الضمان الفعال لاستعمال هـذه السـلطة الاستثنائية حيث حدد المشرع الدستوري مدة قصيرة لتأكيد شرعية هذه الإجـراءات

---

(١) د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة - مرجع سابق – ص١٤١.

(٢) د. ماجد الحلو – القانون الدستوري - المرجع السابق – ص٢٦٣.

(٣) د. وجدي ثابت غبريال – السلطة الاستثنائية لرئيس الدولة - المرجع السابق – ص١٥٢.

(٤) د. سليمان الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق - ص١٧٥

وهو استفتاء الشعب عليها خلال ستين يوماً من اتخاذها وهذا الإجراء يـثير المسـائل الآتية:

إنّ طبيعة الاستفتاء الذي نصت عليها المادة /٧٤/ ليس استفتاءاً تشريعياً أو دستورياً على الإجراءات ذاتا بحيث يؤثر على طبيعتها أو على قوتا القانونية، وإنما هو استفتاء سياسي يُقصد منه الحصول على موافقة الشعب على سياسة وتصرفات رئيس الدولـة بشأن تلك الأزمة التي استوجبت اللجوء إلى المادة /٧٤/؛ أي أن هدف الاستفتاء إبداء الثقة في الرئيس وتأكيد للسياسة التي اتبعها أما عن موعد إجراء الاستفتاء فقد اختلف الفقهاء على موعد إجراء الاستفتاء خلال الستين يوماً التي حددتا المادة؛ حيث ذهب البعض[١] إلا أن تاريخ الاستفتاء يتم بعد صدور الإجراءات واتخاذها أي خلال سـتين يوماً من تاريخ صدور آخر إجراء، فيما ذهب البعض الآخر[٢] إلى أن مدة الستين يوماً تحسب اعتباراً من تاريخ أول إجراء اتخذ ويرجع السبب في ذلك إلى أن حالة الضرورة قد تستمر شهوراً أو بضع سنين ومن ثم فلو قلنا بأن فترة الستين تبدأ من تاريخ آخـر إجراء فإن ذلك يتعارض مع صراحة النص وإن مرور الوقت الطويـل علـى حالـة الضرورة يؤدي إلى اعتبارها وضعاً عادياً ونحن مع الاتجاه الثاني.

أما عن المسائل التي يجب عرضها على الرأي العام في الاستفتاء فقد ذهب البعض[٣] إلى أن الإجراءات ذات الطابع العام فقط دون الإجراءات الفردية هي التي يجري عليها الاستفتاء إذ لا يتصور أن يعرض على الاستفتاء العام القبض على شخص أو إيقـاف

---

(١) د. وجدي ثابت غبريال – السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية - المرجع السابق – ص١٥٣.

(٢) راجع كلاً من: - د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاءً – مرجع سـابق – ص٤٢١.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة - المرجع السابق – ص١٧٥.

(٣) د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة – مرجع سابق – ص٢١٧.

موظف عن عمله أو فصله وتعليقاً على ذلك ذهب الـبعض[١] إلى أن هنالـك مـن الإجراءات الفردية ما هو أشد تأثيراً على الرأي العام من الإجراءات ذات الطابع العام وفي تقديرنا أن الرأي الأخير هو الأولى بالتأكيد على أساس أن المادة /٧٤/ في نصـها قد جاءت عامة وشاملة لكل ما اتخذه الرئيس من إجراءات وقرارات علاوة على أن من الإجراءات الفردية كما ذكر الرأي الآخر ما يكون أشد تأثيراً مع أنباء الشعب من تلك التي تتصف بالعمومية كاعتقال رجل دين كبير مثلاً.

وأخيراً سنناقش أثر موافقة الرأي العام أو رفضه لتلك الإجراءات ولكن قبل ذلـك سنتكلم عن حدود السلطة التي تقررها المادة /٧٤/ لرئيس الجمهورية.

ب – حدود السلطة التي تقررها المادة /٧٤/ لرئيس الجمهورية:

جاء في المادة /٧٤/ من دستور عام ١٩٧١ الآتي «... ولا يجوز لرئيس الجمهورية – حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات».

يتضح من نص المادة أن لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر الجسيم والحال ولدفع الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية... وحـتى لا يكـون الرئيس في حل من رقابة السلطات الأخرى فقد فرض الدستور عليه قيداً لا يسـتطيع تجاهله أثناء لجوئه إلى تطبيق هذه المادة وهذا القيد هو عدم جواز حل مجلسي الشـعب والشورى أثناء ممارسة سلطاته الاستثنائية وبطبيعة الحال يستطيع رئيس الجمهوريـة أن يحل مجلسي الشعب والشورى /المواد ١٣٦، ٢٠٤ من الدستور/ قبل أن يطبق المـادة /٧٤/ إلا أن هذا الإجراء يعتبر تحايلاً على القيد الذي نصت عليه المادة ليتخلص مـن رقابة المجلسين، وحتى يستخدم سلطاته الاستثنائية وهو في مأمن من أي رقابة برلمانيـة؛

(١) د. وجدي ثابت غبريال – السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية - المرجع السابق – ص١٤٦.

لأن هذه الرقابة تشكل ضمانة أساسية في بال رئيس الجمهورية بالتزام حدود السلطات الاستثنائية وعدم تجاوزها[١].

نعود الآن للحديث عن أثر موافقة الرأي العام أو رفضه لتلك الإجراءات وذلك على النحو الآتي:

*** أثر موافقة الرأي العام أو رفضه:**

اختلف الفقهاء في تحديد هذا الأثر حسب نظرة كل منهم إلى طبيعة الاستفتاء الذي نصت عليه المادة /٧٤/، فذهب[٢] بعضهم إلى أن الموافقة على الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية في الاستفتاء لا تغير من طبيعة هذه الإجراءات في شيء؛ بمعنى أن القانون يظل كما هو ولا يتحول إلى دستور، بينما ذهب آخرون[٣] إلى أن موافقة الرأي العام على إجراء معين قام به الرئيس تعني إسناد هذا القرار إلى الإرادة الشعبية نفسها باعتبار الموافقة نوعاً من الإقرار اللاحق أو التصديق أما إذا رفض الرأي العام هذا الإجراء فإنه يسقط ولا يرتب عليه أيّ أثر. وذهب فريق ثالث من الفقهاء[٤] إلى اعتبار موافقة الرأي العام في الاستفتاء تؤدي إلى تحصين القرارات الصادرة تطبيقاً لنص المادة /٧٤/ من كل رقابة قضائية أو سياسية.

أما في حال رفض الرأي العام للإجراءات الاستثنائية فلا تتعرض المادة /٧٤/ لهذا الأمر تاركة للفقه الاجتهاد في تحديد هذا الأثر حيث ذهب اتجاه في الفقه[٥] إلى أنه في حال رفض الرأي العام للإجراءات الاستثنائية المتخذة لمواجهة الخطر تسقط بأثر

---

(١) د. أحمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – مرجع سابق – ص٤٥-٥٥.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستور المصري فقهاً وقضاءً – مرجع سابق – ص٤٢٢.

(٣) د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة – مرجع سابق – ص٢١٠.

(٤) د. عمر حلمي فهمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة - المرجع السابق – ص٣١٤.

(٥) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٦٤.

رجعي، وكأنا لم تكن، بينما ذهب اتجاه آخر[١] إلى أنه في حال رفض الـرأي العـام الموافقة على الإجراءات الرئاسية كلها أو بعضها فإنا تبطل بالنسبة للمستقبل فقط؛ لأن رئيس الجمهورية كان يستخدم سلطاته بنص الدستور. ونحن مع الاتجاه الثاني لأنه يجب احترام المراكز القانونية التي أنشأت في ظل تطبيق هذه المادة وأن الأثر الرجعي يتطلب منه النص صراحة، وهو ما لم تنص عليه المادة المذكورة.

وأخيراً سنضرب مثالاً على تطبيق المادة /٧٤/ ودور الرأي العام.

كان ذلك عام ١٩٧٧ عندما حدثت بعض الاضطرابات والمظاهرات قتل فيها عدد من الأفراد ووقعت فيها خسائر مادية جسيمة وبعد هدوء الحال واستتباب الأمن قـام الرئيس أنور السادات بتوجيه بيان إلى الأمة تناول فيها الأحداث على أساس أنا مؤامرة مدبرة ضد نظام الحكم تم القضاء عليها في مهدها، وأنه في سبيل عدم تكـرار هـذه الحوادث في المستقبل، فإنه لجأ إلى المادة /٧٤/ من الدستور وأصدر القرار بقانون رقم /٢/ لعام ١٩٧٧ الذي سمي بقانون (الوطن والمواطن) وكان يشتمل على إحدى عشرة مادة وقد عرضه الرئيس على الاستفتاء الشعبي[٢].

---

(١) د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – الطبعة السادسة ١٩٩١ – ص٥١٩.

(٢) وفيما يلي نص القرار بقانون رقم /٢/ لسنة ١٩٧٧.

بعد الاطلاع... على المادة /٧٣/ من الدستور... والمادة /٧٤/ من الدستور وإعمالاً للصـلاحيات المخولة لنا بمقتضى المادة /٧٤/ قررنا:

- مادة /١/ حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقاً لما ينص عليه القانون.
- مادة /٢/ التنظيمات السرية المعادية للنظام أو ذات الطابع العسكري محظورة طبقاً للدستور.
- مادة /٣/ الملكية العامة ملك للشعب.
- مادة /٤/ أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون.
- مادة /٥/ كل مواطن عليه أن يتقدم ببيان ما لديه من ثروة مهما تنوعت.... خلال ثلاثة أشهر.

ولا يمكن إنكار دور وسائل الإعلام في العصر الحديث في تكوين الرأي العام والتأثير عليه وتوجيهه الوجه التي تريدها الحكومة خاصة في دول العالم الثالث الذي ننتمي إليه لذلك قامت الحكومة من أجل الحصول على التأييد الشعبي بعمل الدعاية اللازمة للاستفتاء ومع عدم السماح لمعارضي الاستفتاء عملياً بشرح وجهة[١] نظرهم وتوضيح رأيهم في القضية المطروحة ورغم ما يحتويه موضوع الاستفتاء من قيود على الحرية وإضعاف الديمقراطية إلا أن نتيجة الاستفتاء كانت بعيدة عن المنطق والمعقول حيث بلغت نسبة الموافقين على تلك الإجراءات ٩٩%.

وقد انتقد الفقه الدستوري[٢] في مصر هذا الاستفتاء للشك حول دستوريته على أساس أنه قام على تفسير غير صحيح للمادة /٧٤/ من الدستور وأن نتائج الاستفتاء تثير التساؤل وتدعو إلى الدهشة إذا ما قورنت بمثيلاتا في فرنسا وهي من أكثر دول

- مادة /٦/ يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك في تجمهر يؤدي إلى إثارة الجماهير...
- مادة /٧/ يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمداً..
- مادة /٨/ يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك في تجمهر أو اعتصام من شأنه أن يعرض السلم العام للخطر.
- مادة /٩/ يلغى كل ما يخالف ذلك من أحكام.
- مادة/١٠/ يعمل بذا القانون من تاريخ نشره.
- مادة /١١/ يطرح هذا القرار بقانون إعمالاً للمادة /٧٤/ من الدستور على الاستفتاء الشعبي خلال أسبوع من تاريخ نشره.

(١) محمد كمال القاضي – الدعاية الانتخابية في النظام البرلماني المصري – مكتبة مدبولي بالقاهرة ١٩٨٧ – ص١٢٥.

(٢) راجع كلاً من – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص٤٢٥.
- د. يحيى الجمل – نظرية الضرورة - مرجع سابق – ص١٥٨.
- د. ماجد الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية – مرجع سابق – ص٢٢٩.

العالم المتقدم تطبيقاً لنظام الاستفتاء الشعبي ومن ذلك بقي هذا القرار بقانون قائماً من حيث الواقع مدة ست سنوات إلى أن ألغي بالقانون رقم /١٩٤/ لعام ١٩٨٣.

ثالثاً - دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية في سوريا:

يعطي الدستور رئيس الجمهورية صلاحيات واسعات فهو يمسك بزمـام السـلطة التنفيذية فيها في إطار حكم يغلب عليه طابع النظام الرئاسي بدلاً من النظام البرلمـاني، فالرئيس هو الذي يمارس الحكم فعلاً ويجسد السلطة التنفيذية حتى مع وجود مجلـس الوزراء ورئيس الوزراء وإذا كان دستور سنة ٢٠١٢ يأخذ بفكـرة ثنائيـة السـلطة التنفيذية، إلا أنا ثنائية غير متكافئة؛ لأن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي الأعلـى للسلطة التنفيذية، وعندما يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية لا يمارسها شـكلاً واسماً وإنما يمارسها عملاً وفعلاً في الظرفين العادي والاستثنائي على السواء كما يلي:

١ – في الظروف العادية:

على الرغم من أن مجلس الشعب هو صاحب الاختصاص في سن التشريعات إلا أننا نجد أن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية تتدخل في الإجراءات التشريعية وتساهم في سن القوانين وذلك بشكل مباشر كاقتراح القوانين وإصدارها والاعتراض عليها أو بشكل غير مباشر عن طريق التأثير على مجلس الشعب بحق حله الذي يمارسه رئـيس الجمهورية وعليه فلرئيس الجمهورية دور فعال في التشريع حيث نلاحظ انحصـار دور مجلس الشعب في حدود ضيقة هي التصويت على القوانين وعلى ضوء ذلك سـنقوم بدراسة الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية والذي يتمثل في اقتـراح القوانين والاعتراض عليها ولكن بداية سنتطرق إلى طائفة من القوانين يقوم الشعب ذاته بإقرارها دون تدخل البرلمان وذلك طبقاً لنص المادة /١١٦/ من الدستور كما يلي:

أ – حق استفتاء الشعب في المسائل المهمة: نصت المـادة /١١٦/ مـن الدسـتور السوري لعام ٢٠١٢ على أن «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة

التي تتصل بمصالح البلاد العليا وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانـها وينشرها رئيس الجمهورية».

يتضح من هذا النص أن رئيس الجمهورية العربية السورية كنظيره المصري لـه أن يلجأ إلى استفتاء الشعب من تلقاء ذاته دون أن يطلب منه ذلك أحد، ودون الحصـول على إذن من أي جهة كانت، في الموضوعات التي يقدر أن أهميتها تحتم عليه اللجوء إلى استخدام هذه الصلاحية.

ب – حق اقتراح القوانين:

إن التطور الدستوري الذي شهدته سوريا تأثر بما أملته الظروف والحاجـة الـتي فرضت اشتراك السلطة التنفيذية في سن التشريع، لذلك أصبح حق الاقتراح محل تنازع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لكن مساهمة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في العمل التشريعي لم تتوقف عند حد التنفيذ في مجال القانون، بل تعدتا إلى المشاركة في العمل وذلك في أهم سلطة مخولة له وهي سلطة اقتراح القوانين.

حيث أدرك الدستور السوري لعام ٢٠١٢ هذا الأمر فأعطى هذا الحـق لأعضـاء مجلس الشعب من خلال اقتراح القوانين ولرئيس الجمهورية من خلال تقديم مشـاريع القوانين حيث حصر الدستور السوري صلاحية الاقتراح في رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، وذلك في المادتين /١١٢ و٧٤/ مما يعني أن صناعة النص القانوني حكر على هذين الطرفين فلا يأتي الاقتراح إلا منهما.

وقد نصت المادة /١١٢/ على أن «لرئيس الجمهورية أن يعد مشـاريع القـوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها» أيضاً نصت المادة /٧٤/ على أن «يمـارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للـوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس».

والواقع العملي يظهر أن رئيس الجمهورية غير قادر بمفرده على تحمل هذه المهمة مما يجعله يعمد إلى إشراك مجلس الوزراء فيسند إلى - الوزير المختص – حسب مجال اختصاصه مهمة إعداد مشاريع القوانين حيث ينصرف اهتمام الرئيس للقضايا ذات الطابع القولي، وذلك لأن الوزارات والأجهزة الإدارية التابعة لها قريبة من الحاجات العامة.

يتضح مما سبق أنه ليس للرأي العام دور مباشر في عملية اقتراح القوانين، لكن يمكن أن يتدخل بشكل غير مباشر في عمل القوانين والتشريعات – كنظيره المصري – من خلال الاقتراحات والشكاوي التي يبعث بها المواطنون إلى الجهات المختصة.

جـ - حق الاعتراض على القوانين:

أعطى المشرع الدستوري السوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب ضمن ضوابط معينة حددتها المادة /١٠٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ حيث نصت على أن «يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له الاعتراض عليها بقرار يعلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية».

يتضح من نص المادة السابق أنه قد تم منح الرئيس حق الاعتراض مع ذكر الأسباب – في حين لم يبين هل يكون الاعتراض على القانون كله أو بعضه – ولكننا نرى أنه يحق للرئيس إضافة ما يراه ضرورياً ومناسباً لتحقيق القانون أهدافه، ويستطيع المجلس بعد ذلك استعادة سلطته من جديد وممارستها باستقلال؛ فله أن يأخذ بما رآه رئيس الجمهورية، وله أن يتمسك بوجهة نظره ولكنه إذا فعل ذلك فإن إعادة إقراره لمشروع القانون دون تعديل لا ينتج أثره في إصدار القانون إلا إذا صدر بأغلبية ثلثي أعضائه.

ونجد أن المادة أعطت مهلة شهر لاتخاذ قرار الاعتراض من تاريخ ورودها إلى قصر الرئاسة دون أن يشير الدستور إلى السكوت عن الاعتراض وانقضاء المهلة الزمنية، الأمر

الذي يجعل هذا السكوت موافقة ضمنية من الرئيس على المشروع ولذلك فالموافقة على القانون في سوريا تأخذ شكلين: موافقة صريحة وتعني أن يوقع الرئيس على المشـروع، وبذا يصبح المشروع قانوناً، وضمنية ومعناها أن يسكت الرئيس إلى أن تمضي المـدة المقررة، ويعد هذا تنازلاً عن الاعتراض، وموافقة ضمنية على مشروع القانون.

ونرى مما تقدم أن المشرع الدستوري السوري لم يعط للـرأي العـام أي دور في الاعتراض على القوانين مثله في ذلك مثل المشرع المصري والفرنسي على خلاف الكثير من الدول الديمقراطية، ومنها سويسرا، ولكن يستطيع الرأي العام دائمـاً أن يظهـر اعتراضه على القوانين التي لا يرغب بها عن طريق وسائله المختلفة مثل وسائل الإعلام وغيرها.

٢ – في الظروف الاستثنائية:

إن الالتزام بمبدأ المشروعية وبصفة خاصة مبدأ سيادة القانون، وإن كان أمر حسـناً في الظروف العادية، إلا أنه قد يترتب عليه أضرار بالغة بالدولة في حال حدوث ظروف استثنائية، لأن القوانين العادية لن تسعف الدولة في مواجهة الخطر والظـروف الـتي تقتضي العمل على سرعة مواجهتها، وذلك بغية المحافظة على سلامة الـبلاد ودفـع الأخطار التي تحدق بها.

وبالتالي أصبح الرئيس يتمتع بسلطات أوسع في مجال التشريع، وذلك في الظـروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد وتشكل خطراً على كيان الدولة وتعجـز الوسـائل القانونية العادية عن مواجهتها، وإذا كان المشرع الدستوري المصـري قـد أفـرد في الدستور المواد /٧٤، ١٠٨، ١٤٧/ لمعالجة حالة الضرورة فإن المشـرع السـوري في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ قد أفرد أيضاً المواد /١٠٣، ١١٣، ١١٤/ لمعالجة تلك الحالة أيضاً لذا سنعمد إلى دراسة ما يهمنا من هذه المواد ومقارنتها مع من يجـب في فرنسا ومصر على النحو التالي:

نصت المادة /١١٤/ من دستور عام ٢٠١٢ على أنه «إذا قام خطر جسيم وحـال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة مـن مباشرة مهامها الدستورية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر».

يتضح من نص المادة هذا مدى خطورة الظروف الاستثنائية التي تتطلبها المادة ومدى اتساع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية عند وضعها في مجال التطبيق لـذا حـرص الدستور السوري على إحاطة تطبيقها بالعديد من الضمانات التي تـؤدي إلى تفـادي إساءة استعمال السلطة عند وضع نص المادة موضع التطبيق حيث يلزم لاسـتخدامها توافر شروط معينة يتطلبها الدستور السوري، فلا يمكن تطبيقها إلا إذا تحققت عـدة شروط وهي:

أ – وجود خطر جسيم:

ينبغي لتطبيق المادة /١١٤/ من الدستور السوري وجود خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة استقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشـرة مهامهـا الدستورية، ومع الاعتراف بصعوبة وضع معيار محدد للجسامة، فإنه يمكن القول بصفة عامة أن الخطر الجسيم هو ذلك الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، وبالتـالي فإن قطع العلاقات الدبلوماسية مع دولة أخرى أو إضراب طلبة كلية من الكليات أو قطـاع معين من العمال على الصعيد الداخلي لا يدخل في إطار الأخطار الجسيمة، وعلى العكـس تعد من الأخطار الجسيمة تلك الأخطار التي تدد المرافق الحيوية في الدولة كمرفق الشـرطة والجيش والقضاء أو تديد سلامة الدولة وسلامة أراضيها.

ب – أن يكون هذا الخطر حالاً:

ينبغي في الخطر الذي يجيز لرئيس الدولة اللجوء للمادة /١١٤/ أن يكـون خطـراً حالاً أي بدأ فعلاً، ولم ينتشر بعد، ويقصد بالحلول أن ينذر الخطر بضرر على وشـك

الوقوع به أو بغيره وفقاً للمجرى العادي للأمور، وبذلك لا يعتبر الخطر حالاً إذا كان محتمل الوقوع بعد فترة يمكن الإعداد خلالها لمواجهته أو الخطر المستقبلي أو الخطر الوهمي أو التصوري أو الخطر الذي تحقق فعلاً وانتهى أمره. فمثلاً هذه الأخطار لا يمكن لها إعاقة مؤسسات الدولة الدستورية عن قيامها بمهامها كما أنه يمكن مواجهتها بالقوانين العادية وأن الرئيس له سلطة تقديرية على كون هذا الخطر الجسيم حالاً أم لا باعتباره الرئيس الأعلى للدولة والمسؤول عن سلامتها وأمنها.

جـ - أن يهدد الخطر الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية. لقد أعطت المادة /١١٤/ لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تقدير الخطر الجسيم الذي يهدد أمن الدولة ولكن خوله السلطة التقديرية محصورة بالالتزام بالمواضع المعينة التي ورد ذكرها في النص على سبيل الحصر وهي الوحدة الوطنية وسلامة الوطن ومؤسسات الدولة، فالتهديد إذاً يجب أن يمس واحدة من هذه المصالح.

من هنا نرى أن المادة /١١٤/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ مستوحاة من نص المادة /١٦/ من دستور الجمهورية الخامسة التي تمنح الرئيس الفرنسي صلاحية مواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة وبالنظر إلى كلا النصين: نص المادة /١٢٤/ ونص المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي نرى أن هناك نقاط اختلاف تتمحور حول ما يلي:

المادة /١١٤/ جاءت موجزة ومبسطة أما المادة /١٦/ فقد جاءت واضحة ومبينة للحالات التي تجيز اللجوء إليها ويتضح ذلك من العبارات العامة التي تتضمنها المادة /١١٤/ والتي تجيز اللجوء إليها والتي من الممكن أن تشمل كافة الظروف حيث جاء معناها واسعاً وشاملاً للوحدة الوطنية وسلامة الوطن والمؤسسات العامة على عكس المادة /١٦/ التي حددت الحالات التي تجيز لرئيس الجمهورية اللجوء إليها على سبيل

الحصر مثل حالة قيام خطر جسيم وعاجل يهدد مؤسسات الدولة واستقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ اتفاقياتا الدولية... إلخ.

إن المادة /١١٤/ لم تنص على ضمانات لازمة لاستخدامها، مثـل توجيـه بيـان للشعب، والإجراءات التي ينوي اتخاذها لمواجهة هذه الظروف أو استشـارة رئـيس الجمهورية بعض الشخصيات الهامة والهيئات العامة قبل استخدامها في حين أن المـادة /١٦/ قد نصت على بعض الضمانات لاستخدامها مثل استشارة رئيس الجمهورية قبل اللجوء إليها الوزير الأول والمجلس الدستوري ورئيس البرلمان.

المادة /١١٤/ لم تحدد الهدف الذي ينبغي تحقيقه في حالة اللجوء إليها في حـين أن المادة ١٦ قد حددت هدفاً ينبغي تحقيقه في حالة اللجوء إليها، يتمثل في إعادة السـير المنتظم للسلطات العامة الدستورية في أقل مدة ممكنة.

والمادة /١١٤/ لم تنص على عدم جواز حل البرلمان أثناء فترة تطبيقها في حـين أن المادة /١٦/ قد نصت على عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء فترة تطبيقها لتمكينها من رقابة الإجراءات التي يصدرها رئيس الجمهورية استناداً إليها.

وبالمقارنة مع نص المادة /٧٤/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ نـرى أن هنـاك تشابه مع نص المادة /١١٤/ من الدستور السوري مع الأخذ بعين الاعتبار أن المـادة /١١٤/ جاءت خالية من أي شروط شكلية أو ضمانات كتلك الواردة في المادة /٧٤/ والتي تنص على أن «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سـلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخـذ الإجـراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذ مـن إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

أما عن دور الرأي العام في هذه المادة فنرى أن نص هذه المادة لم يتطرق له بالرغم من أن المشرع الدستوري السوري كان عليه لزاماً أن يدخل الرأي العام في محتوى هذه

المادة ويؤكد على دوره الأساسي وحقه في تقدير ظروفه الاستثنائية التي تمنح رئـيس سلطته التنفيذية الصلاحيات لاتخاذ ما يلزم لدرء هذه الأحوال الاستثنائية.

من هنا يتضح أنه يجب أن نعود دائماً إلى الرأي العام الذي ينبغي إمداده باسـتمرار بالمعلومات الصحيحة الكاملة لا المعلومات الناقصة الزائفة والبعد عن الدعايات المغرضة حيث يجب أن تضطلع وسائل الإعلام من صحافة وراديو وتلفزيون بذا الدور المهـم، الأمر الذي ينبغي معه أن تتحرر وسائل الإعلام من رقابة السلطة الحاكمة، وأن يأمن كل عامل في هذا المال على مستقبله، كما يلزم تنمية الموارد وزيادة الإنتاج وتحقيـق الكفاية المادية للمواطنين حتى يمكن لهؤلاء أن يشاركوا وبصورة إيجابيـة في ممارسـة حقوقهم في الحياة السياسية وحرياتهم في الاعتراض على القوانين الـتي لا تتفـق مـع طموحاتهم؛ لأن كتم المعارضة والاعتداء على حرياتا في التعبير التي كفلها الدسـتور سيولد موجة من الغضب الشعبي والشعور بعدم الرضا، وقد ينتج عن ذلك أمـور لا يحمد عقباها كما حدث مع السادات عام ١٩٨١ حيث تم اغتياله بسبب عدم رضـا قطاع من أبناء الشعب عليه[١].

الفرع الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة السياسية:

تقوم السلطة التنفيذية بممارسة الوظيفة السياسية من خلال ما تتخذه من قـرارات سياسية، وتسعى بموجب هذه القرارات إلى التوفيق الدائم بين تلك القوى المتعارضـة المصطدمة بعضها مع البعض الآخر[٢]... ولكن ما هو القرار السياسي بداية؟

---

(١) د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٢٣١.

(٢) د. حامد عبد الله ربيع – مقالة الرأي العام والتطور الصياغي للقرار السياسي – المجلة الاجتماعيـة القومية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائيـة – العـدد الأول المجلـد الأول ١٩٦٤ – ص٦٦.

إن القرار السياسي هو ذلك القرار الذي تتوفر فيه واحدة من هذه الخصـائص: أن يكون صادراً من شخص ذي صفة سياسية أو من خلال أحد أجهزة السلطة السياسية أو يتعلق بموضوع يتعلق بالسياسة العامة[١].

كما عرفه البعض: أنه خيار السلطة السياسية لأمر ما يتعلق بتحديـد التوجهـات العامة في الدولة، أو أنه الاختيار الأمثل الذي تتبناه السلطات الحاكمـة عنـد وضـع السياسات العامة الداخلية والخارجية[٢].

ولكن السؤال هنا ما هو مدى استجابة الحكومة للرأي العام عند قيامها بصـناعة القرار؟

في تقديرنا أن السلطة الحاكمة في النظام الديمقراطي عندما تضع القـرار السياسـي المعبر عن سلطاتنا فإنا تسعى جهدها لتجعله موافقاً ومعبراً عن تيارات الـرأي العـام المختلفة أما في النظم التسلطية فإن القرار السياسي يتحدد مقدماً من جانب السـلطة الحاكمة ولا تستطيع الطبقة المحكومة أن تناقشه بل يفرض عليها تحت تـأثير الدعايـة السياسية.

كما أن تأثير الرأي العام على القرار السياسي يختلف من قضية إلى قضـية أخـرى (أي حسب طبيعة القضية)، ويمكن أن يكون تأثير الرأي العام على القرار السياسي مباشراً أو غير مباشر ويمكن أن يكون ضعيفاً ومعدوماً ويمكن أن يكون محسوساً وكبيراً، لذا سنقوم في هذا الفرع بدراسة دور السلطة التنفيذية في ممارسة الصلاحية السياسية من خـلال مـا تقـوم

---

(١) د. سيد عليوه – صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة – الهيئة العامة للكتاب وسلسـلة الألف كتاب – الألف الثانية – ص٥.

(٢) د. البندري أحمد البندري – جماعات الضغط وأثرها على القرار السياسي – دراسـة مقارنـة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٩٩- ص٦٠.

بإصداره من قرارات سياسية سواء في المجال الداخلي والخارجي متطرقين إلى دور الرأي العام في التأثير على السلطة التنفيذية في هذه المجالات ويكون على النحو الآتي:

أولاً - في مجال السياسة الخارجية:

سوف نتناول في هذا المجال نطاق ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة السياسية في المجال الخارجي في فرنسا ومصر وسوريا على النحو اللآتي:

١ - فرنسا: تتمثل الوظيفة السياسية للسلطة التنفيذية في المجال الخارجي في الأمور التالية:

أ – تعيين الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية:

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين سفراء فرنسا وممثليها الدبلوماسيين لدى الدول الأجنبية كما يستقبل ممثلي الدول الأجنبية لدى فرنسا (المادة /١٤/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨)[١].

ويملك رئيس الجمهورية سلطات واسعة في إدارة الشؤون الخارجية وقد أتت هذه السلطات من إصرار الجنرال ديغول على الحصول عليها في هذا المجال[٢].

وبسبب هذه السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية في الشؤون الخارجية تقلصت سلطات رئيس الوزراء في هذا المجال فضلاً عن أنا جعلت منصب وزير الخارجية منصباً إدارياً أكثر منه وظيفة سياسية.

وليس أدل على سلطات رئيس الجمهورية الواسعة في مجال السياسة الخارجية من: - تصريحات ديغول كرئيس للجمهورية – الخطة السياسية التي أعلن عنها في مناسبات مختلفة في قضايا مختلفة مثل الجزائر – علاقات فرنسا مع الصين الشعبية – الدفاع

---

(١) أ. جواد ناصر الأربش – دساتير العالم العربي– مرجع سابق - ص٥٤٣.

(٢) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – مرجع سابق – ص٢٨٠ وما بعدها.

الأوروبي... وغيرها وهي خطوة واضحة في سياسة الجمهورية الخامسة الخارجية وقـد سار ديغول في طريق تنفيذ ما وضعه من خطط سياسية لتحقيق أهدافه منفرداً ومستقلاً عن مجلس الوزراء ثم عمد إلى الحصول على تأييد الوزراء فيما بعد[١].

ب – إبرام المعاهدات الدولية:

يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويصدق عليها ويطلع على جميع المفاوضات الـتي تجري لعقد اتفاق دولي لا يخضع للتصديق هذا مع ملاحظة أن هنـاك طائفـة مـن المعاهدات لا يجوز لرئيس الجمهورية التصديق والموافقة عليها إلا بعد إقرار البرلمان لها[٢] وفي ظل هذه الصلاحيات يلعب الرئيس دوراً جديراً بالاعتبار في الشأن الدولي علـى هذا النحو فالرئيس الفرنسي هو الرئيس الوحيد الذي يشارك في اجتماعـات مجلـس وزراء الاتحاد الأوروبي في بروكسل.

على أن الذي لا يجب التغافل عنه أن الرئيس يبقى رهيناً بثقة الحكومة ففي حالـة دخول الرئيس في علاقة تنازعية معها فإن سلطاته تنكمش إلى حد الاختصار على بعض الأشياء إذ لا يتوفر لديه بالضرورة كافة المعلومات المفيدة التي لا يمكنه القيام بصلاحية التعيين أو التغيير أو العزل للسفراء... كما أن كافة القرارات الصـادر عنـه تخضـع للتصديق.

ومن جانب آخر لا يمكن للرئيس أن يتفاوض بشأن أغلب المعاهدات؛ لأن هنـاك معاهدات فنية أو ذات نطاق محدود للغاية إذاً فدور الرئيس في الغالب يكمن في تحديد اتجاهات السياسة الخارجية.

---

(١) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية - المرجع السابق – ص٢٨٠ وما بعدها.

(٢) المادتان /٥٢/ و/٥٣/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ راجع بشأنا أ. جواد ناصر الأربـش – المرجع السابق – ص٤٢٧.

جـ – قرار إعلان الحرب[1]:

يعد إعلان الحرب من الأمور المهمة التي تحرص الدساتير على النص عليها، وهذا الأمر من صلاحيات السلطة التنفيذية – عادة –، وقد تنص الدساتير أحياناً على أن يتم ذلـك بموافقة الهيئة البرلمانية حيث نصت المادة /١٥/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المالس واللجان العليا للدفاع الوطني، ولكن، وبحسب نص المادة /٢٠/ من الدستور، تملك الحكومة إعلان التعبئة العامة، ولكنها لا تستطيع إعلان الحرب إذ يتعين لإعلان الحرب تدخل البرلمان المادة /٣٥/.

ومن الواضح أن هذه المواد لا يتحقق التوافق بينها بصـورة صـحيحة، كمـا أن الدستور لم يحسن تناوله لهذه النقطة وبالرجوع إلى أحكـام المـواد (٥، ٨، ٩) مـن الدستور يتضح أن لرئيس هو الضامن لحماية البلاد، وأنه هو الرئيس الأعلـى للـوزير الأول، وهذا يعني أن قيادة القوات المسلحة تتبع للرئيس بالتعاون مع الحكومة، كمـا يعني أيضاً إتاحة الفرصة للرئيس لتشكيل القوات المسلحة أو الإشراف عليها أو تـدبير التدخل الخارجي، ويبقى توجيه السلاح النووي الاختصاص الأخير الذي تم تنظيمـه وإضفاء المشروعية عليه بموجب المرسوم الصادر عام ١٩٦٤، الذي يـنص علـى أن الرئيس يمكنه أن يوجه ويحرك السلاح النووي الجوي كما يمكنه اسـتخدام السـلاح الذري البحري وتقرير الرد العسكري الانتقامي البري بواسطة الصواريخ.

إلا أن هذا المرسوم تم إلغاؤه وحل محله مرسوم عام ١٩٩٦ الذي اشـتمل علـى مضمون أكثر اتساعاً من سابقه حيث أكد هذا المرسوم على دور مجلـس الـدفاع في تقرير شروط تشكيل القوات النووية ويختص الوزير الأول بإصدار التدابير العامة في هذا الخصوص.

---

(١) راجع د. نبيلة عبد الحليم كامل – الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي – مرجع سابق – ص٢٧٣.

٢ – في مصر:

أ – تعيين الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية:

نصت المادة /١٤٣/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على الآتي «رئيس الجمهورية يعين... الممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين».

وعلى ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين وعزل الممثلين السياسيين المصريين وعزلهم، وذلك بقرارات تصدر منه كما يقوم باعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية في مصر(١).

ب – إبرام المعاهدات الدولية:

يضطلع رئيس الجمهورية في مصر بمهمة إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى طبقاً للمادة /١٥/ من الدستور حيث فرقت هذه المادة بين نوعين من المعاهدات تشمل الطائفة الأولى: معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تتحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة. وهذه الطائفة من المعاهدات يجب أن يوافق مجلس الشعب عليها ويصدر بها قانوناً كما يجب أخذ رأي مجلس الشورى فيها طبقاً للمادة /١٩٥/ من الدستور(٢).

أما النوع الثاني: فيضم ما عدا ذلك من معاهدات وهذه يتولى رئيس الجمهورية إبرامها ولا يشترط موافقة مجلس الشعب وإنما يبلغ بها مشفوعة بما يتناسب من البيان.

---

(١) راجع كلاً من د. عبد الغني بسيوني – عبد الله – سلطة ومسؤولية رئيس الدولة - المرجع السابق – ص٢٠٣.
- د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٦٥.

(٢) هذه المادة مضافة إلى الدستوري بموجب التعديل الذي تم في إبريل عام ١٩٨٠ الذي أنشأ مجلس الشورى.

وبمقارنة موقف الدستور الفرنسي بالدستور المصري فيما يتعلق بالجهة المخول إليها إبرام المعاهدات الدولية يتبين أنه لا يوجد اختلاف بين الدستورين في هذا الخصـوص حيث إن رئيس الجمهورية في الدولتين هو الجهة المنوط بـا إبرام المعاهدات الدوليـة إلا أن هناك بعض المعاهدات التي يتوقف إصدارها على موافقة البرلمان سواء في فرنسـا أو في مصر، إلا أن رئيس الجمهورية قد لا يكتفي بموافقة البرلمان طبقاً لنصوص الدسـتور حتى يصدق على المعاهدة بل قد يلجأ إلى الرأي العام لأخذ رأيه من خلال الاسـتفتاء على المعاهدة التي تحظى بأهمية خاصة من جانب الشعب وهذا هو ما حدث في فرنسا وفي مصر.

ففي فرنسا قام الرئيس الفرنسي «جورج بومبيدو» باللجوء إلى الشعب الفرنسـي من خلال الاستفتاء على موضوع قبول كل من بريطانيا وإيرلندا والدنمارك والنرويج في السوق الأوروبية المشتركة وذلك تطبيقاً لنص المادة /١١/ من الدستور الـتي تسـمح للرئيس أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة وفعلاً تم الاستفتاء عليهـا في ٢٣ أبريـل ١٩٧٢ حيث وافق الشعب الفرنسي بنسبة ٦٧.٧% مقابل ٣٢.٣ رفضوا موضـوع الاستفتاء، وقد ذهب البعض إلى القول إن الرئيس كان يريد من هـذا الاسـتفتاء أن يتعرف على رأي الشعب في المسألة الأوروبية في حين ذهب آخرون إلى كون الرئيس كان يريد أن يبرهن على أن الرأي العام يؤيد سياسته[1].

وفي مصر: استند رئيس الجمهورية إلى نص المادة /١٥٢/ من الدستور والتي تخـول رئيس الجمهورية حق استفتاء الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك لاستفتاء الشعب على معاهد السلام التي عقدتا الحكومة المصرية مع الحكومـة الإسرائيلية ورغم أن المعاهدة قد استكملت أشكالها القانونية وتم التصديق عليها مـن مجلس الشعب المصري عام ١٩٧٩ بأغلبية كبيرة تقارب الإجماع – كالعادة - /٣٢٧/

(١) د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – مرجع سابق ص٢٨٥.

عضو مقابل اعتراض /١٥/ عضو إلا أن رئيس الجمهورية بالرغم من هذه الموافقة شبه الإجماعية من المجلس أراد أن يلجأ إلى الرأي العام المصري من خلال الاستفتاء ليأخذ رأيه في هذه المعاهدة حيث أتت أيضاً نسبة التصويت عليه تقارب ٩٩.٩٥% موافقين[١] حيث كان الهدف من وراء ذلك الاستفتاء كما يرى البعض[٢] إظهار التأييد الشعبي للخطوات التي أدت إلى عقد المعاهدة أيضاً وسيلة للرد على حملات المعارضة في الداخل والخارج[٣]، والتي كانت تؤمن بأن عقد هذه المعاهدة غير مرضي عنها في الرأي العام المصري وأخيراً لإصباغ طبيعة قانونية خاصة تفوق قوة القانون الداخلي بدعوى أن إرادة الشعب المتمثلة في نتائج الاستفتاء تؤيد هذه المعاهدة.

وعلى أية حال إذا كان كل من الرأي العام الفرنسي والرأي العام المصري قد أعلن نتيجة استفتائه على ما عرض عليه من معاهدات بالموافقة إلا أنه يوجد فارق كبير بين احترام الحكومة الفرنسية لإرادة الشعب الفرنسي وبين عدم تقدير الحكومة المصرية آنذاك للرأي العام المصري ويظهر ذلك من قراءة النتائج المعلنة لهذين الاستفتاءين.

جـ – قرار إعلان الحرب:

وفقاً للدستور المصري لعام ١٩٧١ نصت المادة /١٥٠/ على الآتي: «رئيس الجمهورية... هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب» يتضح من هذا النص أن الدستور المصري قيد سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب بضرورة الحصول

---

(١) نفس المرجع السابق – ص٣٣٩.

(٢) د. محمد عبد السلام الزيات – مصر إلى أين؟ قرارات وظواهر حول الدستور الدائم ١٩٧١ ط٢ ١٩٨٦ دار المستقبل العربي – ص٢١١.

(٣) د. ماجد الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية – مرجع سابق – ص٢٦.

على موافقة مسبقة من مجلس الشعب وذلك حتى يتحقق نواب الشعب من خطـورة الموقف وآثاره المحتملة[١].

ولكن بعض الفقه يرى أن الحصول على موافقة البرلمان قبل الدخول إلى الحرب أمر صعب التحقيق لأن الحرب خدعة، وتلعب المفاجأة دوراً هاماً في تحديد المنتصر فيها[٢].

في حين ذهب جانب آخر إلى ضرورة التفرقة بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية **فالأولى** يجب أن يوافق مجلس الشعب على إعلانها، أما **الثانية** فإن رئـيس الجمهوريـة يملك إعلانها دون حاجة إلى موافقة مجلس الشعب، إذ لا يمكن في الدولة الحديثـة أن تنتظر في حالة الحرب الدفاعية[٣] موافقة مجلس الشعب. ونحن مع الـرأي الثـاني؛ لأن الحرب الدفاعية لا تنتظر انعقاد جلسة في مجلس الشعب وأخذ قرار بذلك لأن الموضوع هنا لا يقدر بالساعات إنما بالثواني واللحظات خاصة في ظل الحرب النوويـة الحديثـة وأسلحة الدمار الشامل.

٣ – في سوريا:

تتمثل الوظيفة السياسية للسلطة التنفيذية في المجال الخارجي أيضاً في الأمور التالية:

أ – تعيين الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية: تنص المـادة /١٠٤/ مـن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن «يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية». يتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري السوري قد خول لرئيس الجمهورية حق تعيين الممثلين السياسيين واختيارهم وإرسالهم إلى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية وفي الوقت ذاته خول رئيس الجمهورية حق تلقي أوراق اعتماد الممثلين السياسيين الأجانب من

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٤٠٢.

(٢) د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٩٠.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٧٣٤.

سفراء ومندوبين فوق العادة وذلك بحكم أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية وقطعها حق مطلق لسورية لأنه من أهم مستتبعات السيادة.

ب – إبرام المعاهدات الدولية: تنص المادة /١٠٧/ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ على أن «يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي».

يتضح أيضاً من هذا النص أن الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات حيث يقوم بمعاونته في ذلك مجلس الوزراء الذي يشرف عليه رئيس مجلس الوزراء وذلك بمساعدة وزير الخارجية وذلك لأن الرئيس لا يمكن أن يتولى بنفسه المفاوضات في شأن المعاهدات المزمع اشتراكه فيها حيث إننا نجد أن من المهام الموكولة لمجلس الوزراء عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور[1].

المعاهدات في الدستور السوري تكون على نوعين:

- معاهدات لا تعتبر نافذة إلا بعد إقرارها من مجلس الشعب وهي التي ذكرتها الفقرة /٦/ من المادة /٧٥/ من الدستور السوري الحالي والتي تنص على أن «إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة ونفقات غير واردة في موازنتها أو التي تتعلق بعقد القروض أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد» حيث إن هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية تناقش في مجلس الشعب وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس.

- أما المعاهدات والاتفاقيات التي تبرم من رئيس الجمهورية دون تدخل من السلطة التشريعية فهي خارجة عن نطاق المادة /٧٥/ من الدستور، لذا فإن رئيس الجمهورية يبرمها ويحولها إلى مجلس الشعب من بين مشاريع القوانين. ونستنتج من ذلك أن المعاهدات المبرمة

(١) الفقرة /٧/ من المادة /١٢٨/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

في سورية على نوعين تلك النافذة بمجرد توقيعها من رئيس الجمهورية، والأخرى المعاهدات التي نص عليها الدستور على سبيل الحصر والتي تحتاج إلى موافقة مجلس الشعب عليها.

- قرار إعلان الحرب:

لقد جعل الدستور السوري العام ٢٠١٢ إعلان الحرب من اختصاص رئيس الجمهورية، ولكن بشرط الحصول على موافقة مجلس الشعب حيث نصت المادة /٢٠٠/ على أن «يعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب» نرى هنا أن الدستور السوري قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب وذلك بضرورة الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الشعب وذلك حتى يتحقق مثلو الرأي العام من خطورة الموقف وآثاره المحتملة وقد تم ذكر هذا النص بحرفيته في الدستور السابق لعام ١٩٧٣ كما هو. ويرى بعض الفقه أن الحرب إن كانت على حدود مجاورة فلا داعي لأن يحصل رئيس الجمهورية على موافقة مجلس الشعب لأنا رد اعتداء، أما إن كانت الحرب مع دولة غير مجاورة فلا يرخص بإعلانا إلا بعد موافقة مجلس الشعب فهي معتبرة من الحروب السياسية. والسبب في ذلك أن الحرب الحديثة لا تقبل الانتظار والإفصاح عنها مسبقاً يؤدي إلى كشف أسرار عسكرية[١].

وجانب آخر من الفقه[٢] يرى ضرورة التفرقة بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية، فالأولى يجب أن يوافق مجلس الشعب على إعلانا، أما الثانية فإن رئيس الجمهورية يملك إعلانا دون حاجة لموافقة مجلس الشعب، إذ لا يمكن في الدولة الحديثة أن ننتظر في حالة الحرب الدفاعية موافقة مجلس الشعب ولا تقوم الدولة برد العدوان الواقع عليها إلا بعد إذن من السلطة التشريعية، كما أن سلطات الرئيس تزاد في حالة

---

(١) د. مصطفى الأسعد – صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور ١٩٧٣ – رسالة دبلوم في القانون – الجامعة اللبنانية – ١٩٩٥ – ص١٤١.

(٢) د. إسماعيل العدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة – ط١ – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٣ – ص١٠٣.

الحرب وتتسع عنها في حالة السلم، وذلك طبعاً كله ليكفل إعادة الأمن والطمأنينة إلى دولته.

وأخيراً سنتكلم في هذا المقام عن أثر الرأي العام على ممارسة الوظيفـة السياسـية للسلطة التنفيذية في المجال الخارجي:

حيث ذهب بعض الباحثين[١] إلى القول أن الرأي العام ليس له دور مباشر في مجال السياسة الخارجية لدولة ما، إلا أن آخرين أمنوا بعكس ذلك حيث ذهبوا[٢] إلى القول أن الرأي العام يلعب دوراً أساسياً في مجال السياسة الخارجية الجوهرية للبلاد عن /طريق البرلمان والاستفتاء الشعبي/ فالكونغرس الأمريكي /ممثلو الرأي العام/ يلعـب الـدور الأساسي في برنامج المعونات الخارجية الأمريكية حتى في الدول الديكتاتورية يمـارس الرأي العام ضغطاً فيها رغم أن الرأي العام يكون كامناً بخصوص السياسة الخارجيـة فالجهة التي تضع السياسة الخارجية لا بد وإلى حدود معينة أن تأخذ في اعتبارها وهـي تضع تلك السياسة رغبة الشعب أو على أقل تقدير ما يمكن أن يقبله.

إذاً فالاهتمام بالرأي العام لا بد وأن يكون لدى جميع المسؤولين عن وضع السياسة الخارجية من رئيس الدولة حتى أقل مسؤول تنفيذي فيها، ويصح ذلك في الدول النامية والمتخلفة والديمقراطية والديكتاتورية والرأسمالية والشيوعية[٣]... إلخ. فالرأي العـام لا بد وأن يساهم في تكوين السياسة الخارجية في المسائل المهمة والرئيسة، وتستثنى مـن ذلك المسائل التي تتعلق بمصلحة الوطن العليا كالمسائل العسكرية وما شابها.

إلا أن درجة التأثير هذه تختلف نتيجة وجود بعض العوامل مثل أنظمة الحكـم في الدولة والمسائل المطروحة ورأي الجماعات الجماهيريـة في الدولـة؛ ففـي الـدول الديكتاتورية يكون الرأي العام ذا تأثير ضعيف، حيث يسعى واضعو السياسة الخارجية،

---

(١) د. أحمد بدر – الرأي العام – مرجع سابق – ص٢٩٧.

(٢) د. شاهيناز طلعت – الرأي العام – مرجع سابق – ٣٠٤.

(٣) وضع هتلر سياسة خارجية عدوانية في مواجهة طيران ألمانيا بعد أن أقنع الشعب الألماني بالضرر الذي قد يصيبه من جراء هذا التعامل (مع هؤلاء الجيران).

والمنفذون لها إلى تكوين سياسة تؤدي إلى شد انتباه الشعب إلى المشكلات الحقيقية وتمكينه من تبديل موقفه تبديلاً خاطئاً في غير محله.

أما في الدول الديمقراطية يكون الرأي العام أكثر قوة في التأثير على أداء السلطة التنفيذية للوظيفة السياسية في المجال الخارجي، فعلى سبيل المثال استطاع المعارضون من العاملين في بعض المؤسسات التجارية الأمريكية أن يحددوا السياسة الخارجية الأمريكية فيما يتعلق بحماية منتجاتا الوطنية وتجارتا الداخلية عن طريق رفع التعرفة الجمركية، (وهو ما كان له أثر على التعامل التجاري في هذه البلاد المنافسة)، ويختلف الوضع في اسبانيا في عصر الجنرال فرانكو فقد اتخذ قراره بالاشتراك في الحرب العالمية الثانية حليفاً لألمانيا وإيطاليا دون أن يتأثر في ذلك بمعارضة الرأي العام الإسباني لهذا القرار[١].

ثانياً – في مجال السياسة الداخلية:

تمارس السلطة التنفيذية رسم السياسة الداخلية وتنفيذها في إطار السياسة العامة لذلك سوف نتناول نطاق ممارسة الوظيفة السياسية في المجال الداخلي في فرنسا ومن ثم في مصر وفي سوريا ثم نتناول أخيراً رأي الفقه من تأثير الرأي العام في هذا المجال على النحو التالي:

١ – فرنسا:

تتمثل الوظيفة السياسية للسلطة التنفيذية في المجال الداخلي في أمور كثيرة نذكر منها:

أ – قرار حل البرلمان: خولت المادة /١٢/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) سلطة حل الجمعية الوطنية وحده دون الرجوع إلى هيئة أو سلطة أخرى كما لم تلزمه المادة المذكورة بالرجوع إلى الرأي العام قبل إصدار قرار الحل وإنما هي سلطة خاصة لرئيس الجمهورية دون توقيع مجاور، وعليه فقط استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس الجمعية الوطنية

(١) د. شاهيناز طلعت – الرأي العام - المرجع السابق – ص٣٠٦.

قبل إقدامه على ممارسة هذا الحق إلا أنه ليس ملزماً باتباع مشورتهم كما أن الدستور لم يحدد طريقة معينة للحصول على هذه الاستشارة[١].

ومن حيث فترة مباشرة سلطة حل البرلمان فلا يمكن إجراؤها في الحالات الآتية:

- في العام التالي على الانتخابات التي جرت عقب الحل (المادة ٤/١٢).
- خلال مباشرة الرئيس للسلطات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة /١٦/.
- خلال الوكالة بطريق مجلس الشيوخ في حال شغور منصب رئيس الجمهورية المادة /٧/[٢].

ب – قرارات الزيادة في النفقات العامة[٣]: يستفتى الشعب في بعض الدول في القرارات التي من شأنها زيادة النفقات العامة للدولة على نحو معين، ويأخذ الدستور السويسري بذا النظام، وكذلك في بعض الولايات الأمريكية يؤخذ رأي الشعب في القرارات المنشئة للضرائب أو المصرحة بعقد القروض، كما تنص دساتير الولايات المتحدة الأمريكية على تطبيق نظام الاستفتاء الشعبي في تقرير الكثير من أوجه سياستها المالية والاقتصادية، فعلى سبيل المثال نجد دستور ولاية (Lowa) قد نص سنة ١٨٤٦ على أن القوانين الخاصة بالديون – مع بعض الاستثناءات – يجب أن تعرض على الشعب، وقد تم تبني هذا النص فيما بعد في دساتير ولاية نيويورك وكاليفورنيا والنيوى وعدد آخر من الولايات الغربية، أضف إلى ذلك أن معظم دساتير الولايات الأخرى تنص على أن زيادة الضرائب عن الحد المتعارف عليه لا يكون لها مفعول ما لم يتم إقرارها بوسائل الاستفتاء الشعبي[٤].

---

(١) أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - المرجع السابق – ص٤٠١.

(٢) المادة /٧/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨.

(٣) د. محمد قدري حسن – الاستفتاء الشعبي في النظام الدستوري المصري – مرجع سابق – ص٣٢.

(٤) د. سليمان صالح الغويل – حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة – رسالة دكتوراه حقوق الاسكندرية ١٩٩٦ – ص٦٣٧.

وطبقت فرنسا هذا الاستفتاء في ٢٧ إبريل سنة ١٩٦٩ لأخذ رأي الشعب الفرنسي في إجراء بعض التعديلات الدستورية وبعض مشروعات القوانين المالية، وعندما رفض الرأي العام الفرنسي هذا الاستفتاء قدم الجنرال ديغول استقالته من رئاسة الجمهورية.

جـ – قرار استفتاء الشعب في المسائل السياسية المهمة:

نصت المادة /١١/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ علـى أن «الـرئيس الجمهورية... أن يعرض في استفتاء كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو يتضمن التصديق على معاهدة... وعندما يسفر الاستفتاء على الموافقة يصدره الـرئيس في المدة المنصوص عليها...».

يتضح من هذا النص **المعلق عليه سابقاً** أن الدستور الفرنسي أجاز لرئيس الجمهورية إجراء الاستفتاء الشعبي في حال مشروعات القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة أو بإقرار اتفاق أو الإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنا التأثير علـى سـير المنظمات دون أن تتعارض مع الدستور ويكون هذا الإجراء من حق رئيس الجمهورية وذلك بناء على اقتراح الحكومة أو اقتراح مشترك من المجلسين النيابيين وينشـر هـذا الاقتراح في الجريدة الرسمية وقد طبق الاستفتاء المذكور في العديد من الحالات نـذكر منها الاستفتاءان اللذان أجريا في عهد[١] الرئيس شارل ديغول وكان الأول منهما قـد أجري في ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ وكان بمناسبة تعديل أحكام الدستور الخاصة بكيفية انتخاب رئيس الجمهورية وكانت نسبة الموافقين عليه ٦١.٧% مقابل ٣٨.٢% أمـا الاستفتاء الآخر فقد تحدثنا عنه في الفقرة السابقة.

(١) أندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - المرجع السابق – ص٣٩٩-٤٠٠.

٢ – في مصر:

أ – قرار حل البرلمان: نصت المادة /١٣٦/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ قبل تعديلها على أنه «لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر.

ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب».

ونرى أن المادة /١٣٦/ قبل تعديلها كانت أكثر ديمقراطية من النص الحديث حيث إنا كانت لا تجيز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب صاحب السيادة، بينما النص المعدل ألغى دور الشعب تماماً في هذا الصدد وجعل قرار حل البرلمان سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية دون معقب عليه في ذلك وإنما عليه فقط أخذ رأي مجلس الوزراء الذي يكون رأيه في هذه الحالة مجرد رأي استشاري كما ذكرنا سالفاً[١].

ب – إقرار استفتاء الشعب في المسائل السياسية المهمة: نصت المادة /١٥٢/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا»[٢]، وقد تضمن كل من دستوري عام ١٩٥٦

---

(١) راجع كلاً من: - د. محمد قدري حسن – الاستفتاء الشعبي في النظام الدستوري المصري - المرجع السابق – ص٦٧.

د. محمد رفعت عبد الوهاب - إبراهيم عبد العزيز شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري - المرجع السابق – ص٧٥٥.

(٢) راجع كلاً من:

- د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطي – مرجع سابق – ص٢٤٩ – وما بعدها.

- د. حسن عثمان محمد عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٩٥.

و١٩٦٤ هذا النوع من الاستفتاء وأجريت على ذلك عدة استفتاءات نـذكر منـها: القرار السياسي[١] الذي أصدره الرئيس محمد أنور السادات بدعوة الشعب لإبداء رأيه من خلال الاستفتاء على ورقة أكتوبر ١٩٧٤ حدد فيها أهداف المرحلـة القادمـة، وبرنامج عمل هذه المرحلة، وكانت نسبة الموافقين إلى مجموع الأصـوات الصـحيحة ٩٩.٤٠%، أيضاً وأرسلت نتيجة الاستفتاء إلى مجلس الشعب فوضع المجلـس قـانون حماية الجبهة الداخلية رقم /٣٣/ لعام ١٩٧٨.

٣ – في سوريا:

أيضاً تتمثل الوظيفة السياسية للسلطة التنفيذية في المجال الداخلي في أمـور عديـدة نذكر منها:

أ – قرار حل البرلمان: أعطى المشرع الدستوري السوري للسلطة التنفيذية سـلاحاً فعالاً في مواجهة مجلس الشعب، وهو حق الحل حيث يتيح لرئيس الجمهورية فرصـة إجراء التعديلات الجوهرية التي له إدخالها في أجهزة الحكم عملاً على استقرار نظـام الحكم أو تلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة وصيانة كيانا من التدمير.

ويعتبر حق حل مجلس الشعب أداة التأثير والرقابة الجادة الذي تملكه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ولقد نصت المادة /١١١/ من الدستور السوري الحالي لعـام ٢٠١٢ حق الحل، فنصت على أنه «لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلـس الشـعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تـاريخ الحل، ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد».

من هنا نرى أن المادة سالفة الذكر تدل على أن سلطة الحل تعود لرئيس الجمهورية دون غيره ويجب على هذا الأخير أن يمارس هذا الحق بنفسه، فلا يجوز له أن يفـوض شخصاً آخر في ممارسة هذا الحق، ويترتب على ذلك أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك

---

(١) الوقائع المصرية: العدد /١٠٩/ تابع في ١٦ مايو ١٩٧٤.

حق الحل حتى ولو حدث خلاف بين الوزارة والمجلس كما أن مجلس الشعب لا يملك أن يحل نفسه بأغلبية معينة، وبالتالي: فإن حق الحل في النظام الدستوري السوري هو دائماً حل رئاسي، حيث تكون سلطة تقرير مصيره لرئيس الجمهورية وحده دون أن يكون هذا الأخير ملزماً بالتشاور مع الحكومة القائمة.

غير أن حق الحل هذا ترافقه بعض الضمانات سنوردها فيما يلي:

- عدم تكرار الحل لذات السبب.
- ضرورة أن يصدر قرار الحل مسبباً.
- ضرورة دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز الستين يوماً.

وهذه القيود التي أوردها المشرع الدستوري السوري لاستعمال حق الحل تمثل ضمانة أكيدة لاستمرار مجلس الشعب في أداء رسالته وبصفة خاصة بالنسبة لوظيفته السياسية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ب – قرار استفتاء الشعب في المسائل السياسية المهمة.

نصت المادة /١١٦/ على أن «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانا وينشرها رئيس الجمهورية».

هذا النص يعتبر مستنبط من المادة /١٥٢/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ وتم النص عليه في الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣، وبموجب هذا النص يعطى لرئيس الجمهورية الصلاحية التامة في أخذ رأي شعبه في القضايا والمسائل ذات الطابع الجوهري والتي تمت بصلة إلى كل ماله علاقة بمصالح البلاد العليا أو المواضيع التي يقدر أن أهميتها تحتم عليه استفتاء الرأي العام فيها وتكون نتيجة هذا الاستفتاء بالطبع ملزمة ونافذة من تاريخ التصريح عنها حيث يقوم رئيس البلاد بنشرها لإعلام الرأي العام با للتقيد بمضمونا.

وأخيراً سنتعرض لموقف الفقه من أثر الرأي العام في مجال السياسة الداخلية:

ذهب البعض إلى القول[١] أن الرأي العام في الدول الديمقراطية يؤثر تأثيراً مباشـراً على توجيه وتحديد السياسة الداخلية، ويشارك فيها عن طريق وسائل الإعلام أو عـن طريق المؤتمرات والندوات وغيرها كما يعمل الرأي العام على إنجاح خطـط الدولـة المتعلقة بالتنمية الشاملة، كما يقوم بدور إحباط وفشل هذه الخطط إذا لم تتمكن الدولة من إقناعه بأهدافها وأهميتها.

وفي الدول الديمقراطية أيضاً تسعى الحكومات جاهدة إلى شرح وتوضيح خططهـا وبرامجها للرأي العام كما تسعى إلى مشاركة الجماهير عبر وسائل الإعـلام الواسـعة الانتشار في صنع هذه الخطط والبرامج.

أما في الدول غير الديمقراطية فلا تقيم الحكومات وزناً للرأي العـام عنـد وضـع خططها وبرامجها وسياساتا العامة التي تمس مستقبل الملايين، فالرأي العام في مثل هذه الدول كم مهمل لا إرادة له، فهو كيان هلامي يساق كالقطيع ولا تقيم الحكومات به ولا تضع له وزناً أو قيمة أو اعتبار عند إصدار قانون جديد أو وضع الموازنة العامة أو الخطط التنفيذية للمشروعات القومية الكبرى التي تكلف المليارات وهي تملـي علـى الرأي العام ما تريد وعليه القبول طواعية أو كرهاً[٢].

وحول ما إذا كان من الواجب أن يوجه الرأي العام القرارات السياسية في النظـام السياسي الديمقراطي فقد أجريت عدة دراسات للتعرف على تأثير الرأي العـام علـى القرار السياسي وانتهت هذه الدراسة إلى عدة نتائج نذكر بعضها[٣].

---

(١) راجع كلاً من:
- د. جابر جاد نصار – الاستفتاء الشعبي والديمقراطي – مرجع سابق – ص٢٤٩ وما بعدها.
- د. حسين عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٩٥ وما بعدها.

(٢) د. عبد الله محمد زلطة – الرأي العام والإعلام – ط١ دار الفكر العـربي – القـاهرة ٢٠٠١ – ص٣٠ وما بعدها.

(٣) Childs Harwood: public opinion, Nature formation and role Princeton NJ. Van nastrond, 1965. P.318.

- إن درجة تأثير الرأي العام على القرار السياسي تعتمد على عوامل كثيرة نذكر منها: درجة اتفاق الجماعات الجماهيرية فيما بينها وشدة اعتناق الجماهير لهذه الآراء وطبيعة ومدى التأييد للموقف الشعبي أو الوقوف ضده ووجود ما يحول دون وصول الرأي العام إلى صانعي القرارات السياسية.
- أظهرت بعض الدراسات بعض الصعوبات والمعوقات في ترجمة الرأي العام إلى قرارات سياسية وهذه الصعوبات تتمثل في صعوبة التعرف على حقيقة الـرأي العام بالنسبة لمسألة محددة.
- يمكن أن يظهر الرأي العام على القرارات السياسية بطريقتين على الأقل أولاهما:
  - ما يمكن أن يضعه الرأي العام من حدود على القرارات الحكوميـة وعلـى صناعة السياسة للقناعة العامة بما يمكن أن يتقبله الجمهور ودرجة استجابته.

  ثانيهما – إحجام المسؤولين عادة على اتخاذ موقف صعب في مواجهة معارضة شعبية ظاهرة... والرأي العام نادراً ما يقوم بدور إيجابي في المبـادرة بسياسـة جديدة ولكنه عادة ما يقوم بدور سلبي في إظهار سخطه علـى السياسـات القائمة وبالتالي فالرأي العام يكون أداة قوة للضبط الاجتماعي والسياسي بعد وقوع الحدث لا قبله، علاوة على قدرة الحكومة في التأثير على الرأي العام عن طريق الدعاية والإعلام المملوكة لها.

خلاصة القول: إن الرأي العام في الدول الديمقراطية يلعب دوراً مـؤثراً علـى أداء السلطة التنفيذية في ممارسة وظيفتها السياسية في المالين الخارجي والداخلي سواء أكان من خلال الاستفتاء السياسي أو عن طريق الضغط على الحكومة عند صـنع القـرار السياسي.

المبحث الثالث

دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة القضائية

يسند إلى السلطة القضائية تطبيق القانون والفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين إحدى الجهات الإدارية في الدولة وبالتالي يجب أن تكون هذه السلطة مستقلة عن غيرها من سلطات الدولة الأخرى (التشريعية والتنفيذية) وأن تأمن على وجه الخصوص من تدخل السلطة التنفيذية في أدائها لوظائفها[١].

لذلك كان مبدأ الفصل المرن بين السلطات التي أرست دعائمه الثورة الفرنسية حجر الزاوية في أي نظام ديمقراطي حر[٢] حيث حظي مبدأ استقلال القضاء باهتمام المشرع الدستوري في العصر الحديث، فعلى سبيل المثال نصت المادة /٦٤/ من الدستور الفرنسي الصادر علم ١٩٥٨ على أن «يضمن رئيس الجمهورية استقلال الهيئة القضائية ويعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء...»[٣].

كما نصت المادة /١٦٥/ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ على أن «السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون».

لكن المادة /١٧/ من الدستور المصري قد نصت بأن «يسهم الشعب في إقامة العدالة على الوجه وفي الحدود المبينة في القانون».

---

(١) د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – مرجع سابق – ص٢٣٧.

(٢) د. فاروق الكيلاني: استقلال القضاء – دار النهضة العربية ١٩٧٧ ط١ – ص١٦.

(٣) راجع الموسوعة للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص١٩٧.

أيضاً نصت المادة /١٣٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن «السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى».

لذلك تثور بعض التساؤلات هنا حول مدى تنافي مبدأ استقلال القضاء مع تدخل الرأي العام في اختيار القضاة سواء بالانتخاب المباشر أو غير المباشر؟

كذلك يثور التساؤل عن موقف الرأي العام من مبدأ عدم قابلية القضاء للعزل.

وأخيراً عن مدى تأثير رقابة الرأي العام سلباً أو إيجاباً على أداء العمل القضائي.

لذا سنقسم هذا البحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: دور الرأي العام في اختيار القضاة وعزلهم.

المطلب الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها.

المطلب الأول

دور الرأي العام في اختيار القضاة وعزلهم

يتوقف دور الرأي العام على طريقة اختيار القضاة وعزلهم وعلى مدى ما يتمتعـون به من استقلال عن كافة المؤثرات التي تحول بينهم وبين أدائهم لعملهم الوظيفي.

وبناء عليه فإننا سنقوم بتقسيم هذا الطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: دور الرأي العام في اختيار القضاة.

الفرع الثاني: الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل.

الفرع الأول: دور الرأي العام في اختيار القضاة:

تتنوع أساليب اختيار القضاة إلى ثلاثة: الأسلوب الأول اختيار القضـاة بواسـطة السلطة التشريعية، والأسلوب الثاني اختيار القضاة بواسطة الانتخاب المباشر من الرأي العام (على درجة واحدة أو على درجتين) أما الأسلوب الثالث والأخير فهو أن تقـوم السلطة التنفيذية بتعيين القضاة.

وإذا كان دور الرأي العام في اختيار القضاة يبدو واضحاً في حالة الانتخاب المباشر فإن التساؤل يظل قائماً عما إذا كان اختيار القضاة عن طريق السـلطة التشـريعية أو بالتعيين بواسطة السلطة التنفيذية يحجب تماماً دور الرأي العام في هذا الصدد لـذلك سنتعرف على دور الرأي العام في معالجتنا القادمة على الشكل التالي:

أولاً - اختيار القضاة بواسطة السلطة التشريعية:

تلجأ بعض الدول إلى أن يكون اختيار قضاتا عن طريق السلطة التشريعية باعتبارها تمثل ضمير الأمة ووجدانا وتعد الدول الشيوعية – بصفة خاصة – المثال البارز لتطبيق هذه الطريقة من طرق اختيار القضاة ومن أمثلة الدول التي طبقت هذا النظام:

الإتحاد السوفيتي – سابقاً – حيث نصت المواد /١٥٢/ و/١٥٣/ من دستور عـام ١٩٧٧ على ذلك[١] أيضاً في ألمانيا الاتحادية نصت المادة /١٣١/ من دسـتور ١٩٤٩ المعدل في ٢ ديسمبر عام ١٩٦١[٢] وفي يوغسلافيا في المادتين أرقام /٢٣٠/ و/٣٨١/ من دستور ١٩٧٤[٣]...إلخ.

أما في الدول الغربية فلم يطبق هذا الأسلوب في اختيار القضاة إلا في سويسرا.

ولكن هل اختيار القضاة من جانب السلطة التشريعية يحجب تماماً دور الرأي العام في هذا الصدد؟

ذهب البعض إلى القول أن هذا الأسلوب يحجب دور الرأي العام أي (يحرر القضاة من تأثير الرأي العام)[٤].

وذهب رأي آخر إلى القول بأن هذا الأسلوب يؤدي حتماً إلى سوء اختيار القضاة حيث تسود الاعتبارات السياسية والمؤثرات الحزبية في اختيارهم، ومن ثم فلا مراعـاة لاعتبارات العلم أو الكفاءة الشخصية أو الخبرة... وغير ذلك من المؤهلات التي يجـب توفرها في القاضي[٥].

وذهب رأي آخر إلى أن هذا الأسلوب يقضي على مبدأ الفصل بين السلطات[٦].

---

(١) د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – دون دار نشر ١٩٦٩ – ص١٤٣.

(٢) الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص٧٣٤ وما بعدها.

(٣) الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مرجع سابق – ص٧٣٤ وما بعدها.

(٤) د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – دراسة مقارنة (رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعـة القاهرة ١٩٩١ – ص٨٥.

(٥) د. محمد نور شحاته – استقلال القضاء من وجهة النظر العربية والدولة الإسلامية – دار النهضـة العربية – القاهرة دون تاريخ – ص٦ وما بعدها.

(٦) د. بطرس بطرس غالي – محمود خيري عيسى – مرجع سابق – ص٧٤٧.

وفي نظري أن هذا الأسلوب غير صالح لاختيار القضاة؛ لأنه يؤدي في النهاية إلى سيطرة سلطة على سلطة أخرى مما يترتب على ذلك أن تراعى العلاقات الشخصية والحزبية... إلخ بدلاً من اعتبارات أهم تحكم شخصية القاضي تم ذكرها قبل قليل.

ثانياً - اختيار القضاة بالانتخاب المباشر:

اتخذت بعض الدول من نظام الانتخاب المباشر طريقاً لاختيار قضاتها بواسطة الرأي العام (على درجة واحدة أو درجتين)، والأساس الذي يقوم عليه هذا الأسلوب هو أن الشعب صاحب السيادة وأصل السلطة وأن انتخاب القضاة هو من أهم مظاهر هذه السيادة فالقاضي المنتخب أكثر تعبيراً عن إرادة الشعب ومشيئته.

وقد طبقت بعض الدول المعاصرة هذا الأسلوب في اختيار قضاتها ومنها على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية في معظم ولاياتها[1].

كما طبقته فرنسا على مدار عشرة أعوام (بين عام: ١٧٩٠-١٧٩٩) ويرجع أصل انتخاب القضاة بواسطة الرأي العام في فرنسا إلى المناقشات التي جرت في الجمعية التأسيسية عام ١٧٩٠، حيث صدر قانون انتخاب القضاة، ووافق عليه أغلبية كبيرة، وقد حدد هذا القانون شروط المرشح لمنصب القضاء فتطلب أن يبلغ من العمر ثلاثين عاماً على الأقل بجانب الخبرة القانونية وجعل وظيفة القاضي موقوفة بست سنوات حيث كانت بداية الانتخاب من جانب دافعي الضرائب ثم بعد ذلك بالاقتراع العمومي منذ عام ١٧٩٢.

وعلى الرغم من أن نظام الانتخاب قد طبق في ظروف مواتية بيد أن هذا النظام لم تطل مدته فقد أصدر المؤتمر القومي مرسوماً عام ١٧٩٢ يقضي بإعادة جميع جهات

---

(١) يختار الرأي العام الأمريكي قضاته عن طريق الانتخاب المباشر في محاكم ست وثلاثين /٣٦/ ولاية أمريكية أما قضاة الولايات الأخرى وقضاة المحاكم الاتحادية فيتم اختيارهم عن طريق التعيين. راجع د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – المرجع السابق – ص٩٥ وما بعدها.

القضاء كما كانت، حيث تم اختيار القضاة الجدد عن طريق الانتخاب على درجـتين مع تغيير شروط الترشيح فاستغني عن شروط الخبرة القانونية وخفض سن القاضي إلى خمسة وعشرين عاماً.

أما دستور السنة الثالثة فقد ألغى اختيار القضاة عن طريق الانتخاب المباشـر مـن الرأي العام على درجتين ورفع سن القضاة إلى ثلاثين، وبعد الانتخابات القضائية الـتي جرت في السنة الرابعة صرحت الهيئة التشريعية لحكومة (الديركتوار) أن يعين مباشـرة القضاة في الأماكن الشاغرة، ولأي سبب وفي السنة الخامسة صدر قانون يبطل جميـع الانتخابات التي جرت في تسعة وخمسين مقاطعة، وأعطى لحكومة (الديركتوار) الحـق في التعيين (القضاة) في جميع الأماكن التي تخلو نتيجة للعزل حتى كاد أن يختفي نظـام انتخاب القضاة من دستور السنة الثالثة، وإن ظلت آثار قليلة من نظام الانتخاب باقية، ومن أهمها انتخاب مجلس الشيوخ لأعضاء محكمة النقض من قائمة وطنية، وقد استمر هذا الوضع لحين حدوث انقلاب نابليون بونابرت سنة ١٧٩٩.

في ظل القنصلية جرى التنظيم بين وسيلتي التعيين والانتخاب حيث أكد دسـتور السنة الثامنة للثورة (١٥ ديسمبر ١٧٩٩) في المادة /٤١/ منه على أنه إذا كان القنصل الأول يعين كافة القضاة إلا أنه لا يستطيع عزلهم وبذلك أصبح القضاة غـير قـابلين للعزل... اللهم إلا إذا لم يتم إقرارهم في القوائم الانتخابية[١].

ولم تعرف مصر أو أية دولة عربية ومنها سوريا طريقة اختيار قضائها عن طريـق الانتخاب وإنما أخذت بنظام التعيين[٢].

---

(١) د. فؤاد عبد المنعم – حكم الإسلام في القضاء الشعبي – بحث مقـارن دون دار نشـر ١٩٧٣ – ص٨٨ وما بعدها.

(٢) د. محمود نور شحاته – استغلال القضاء من وجهة النظم الدولة والعربية والإسـلامية – المرجـع السابق – ص١١٩.

* أما عن مدى فاعلية ومشاركة الرأي العام في اختيار القضاة بالانتخاب المباشر.

لقد اختلف الفقه حول مدى فاعلية تطبيق هذا النظام في اختيار القضاة بين مؤيـد ومعارض ولكل من الفريقين حججه وأسانيده التي تدعم موقفه ولذلك سوف نعرض لأهم ما استند إليه كل فريق ثم نعقب على ذلك.

أ – الاتجاه المؤيد لتطبيق نظام اختيار القضاة بالانتخاب المباشر:

الأساس الذي يقوم عليه هذا الاتجاه أن الأمة هي مصدر السلطات وأن انتخـاب القضاة هو أهم مظاهر هذه السيادة فالقاضي المنتخب يكون أكثر تعبيراً عن إرادة الأمة ومشيئتها فضلاً على أنا تكفل استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية.

وأهم الحجج والأسانيد التي استند إليها أصحاب هذا الاتجاه هي[1]:

- يعد هذا الأسلوب في اختيار القضاة أكثر ديمقراطية من كافة الأساليب الأخرى.

- تيسر للرأي العام تعيين القضاة الذين يفترض أنم يتمتعون بثقة المتقاضي وهـذا يؤدي إلى زيادة الصلة بين الشعب والمحاكم.

- تعطي للقاضي حق اقتراح الحلول الأكثر يسراً بالإضافة إلى تبسيط الإجـراءات حتى يستطيع القاضي المنتخب تطبيقها.

---

(١) راجع كلاً من: - د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – دون تاريخ – ج١ – ص١٨١.

- د. عبد الرحمن عزوز – القضاء الشعبي – رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٧٥ – ونشرت بدار النهضة عام ١٩٧٧ – ص١٤٥.

- د. يس عمر يوسف – استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسـلامي – رسـالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٨٤ – ص٣٤.

- د. فؤاد عبد المنعم – حكم الإسلام في القضاء الشعبي – المرجع السابق ص٨٨.

- إن هذا الأسلوب يكفل للقاضي استقلالاً كاملاً بالنسبة للسلطات الأخـرى في الدولة.

- إن هذا النظام يحقق سلطة الشعب في اختيار قضاته باعتبار أن الشعب هو مصدر السلطات –، فكما أن الشعب يختار أعضاء السلطة التشريعية، فله كـذلك الحـق في اختيار أعضاء السلطة القضائية.

- إن تقييد انتخاب القضاة بمدة محدودة في هذا النظام يضمن عدم انقلاب القضاة إلى موظفين دائمين تؤثر فيهم فكرة الترقي وتزعزع من ثباتهم وتنقص من استقلالهم في قضاتهم.

ب – الاتجاه المعارض لتطبيق نظام اختيار القضاة بالانتخاب المباشر.

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن هذا النظام غير جدير بالتأييد، لأنه يؤدي إلى إقحـام القضاة في السياسة علاوة على أن انتخاب القاضي لا يقوم على كفاءته العلمية وخبرته القضائية، وسلوكه ولكنه يقوم على الرغبة الشعبية والعلاقات العامة والخاصة وبـذلك قد يصل إلى منصب القضاء رجال ضعفاء غير مؤهلين علمياً أو خلقياً.

وقد استند أصحاب هذا الاتجاه إلى كثير من الحجج التي تدعم وجهة نظرهم نذكر أهمها[1]:

- إن هذه الطريقة تؤدي إلى سوء اختيار القضاة وضـعفهم وخضـوعهم التـام للأحزاب السياسية التي ترشحهم مما يؤدي إلى تنحي القضاة الأكفاء عن دخول المعركة الانتخابية.

---

(١) راجع كلاً من: - د. محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٧٢.
- د. محمود نور شحاته – المرجع السابق – ص١٢٠.
- د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – مرجع سابق – ص١١٩.

- أن القاضي المنتخب قد يهدر واجب الحيدة والتجرد حرصاً منه على إعادة انتخابه.

- هذه الطريقة تفقد القاضي صفة الاستقلال فهو بمجرد انتخابه من حزب يفقده حرية العمل وحرية الرأي.

- اعتماد القاضي اعتماداً كاملاً على مجموع الناخبين من الرأي العام – وهم الذين سيقررون مصيره في انتخابات جديدة - سيؤدي ذلك إلى أن يصبح القاضي تحت رحمة هؤلاء الذين سيقومون بانتخابه مما يجعل القضاة دائماً في قبضة الرأي العام.

نستخلص مما سبق أن للرأي العام دوراً فعالاً – دون أدنى شك – في طريقة اختيار القضاة بالانتخاب المباشر وهذا الدور له بعض الجوانب الإيجابية منها تحرر السلطة القضائية من سيطرة السلطات الأخرى، علاوة على أن هذه الطريقة تعد تطبيقاً حقيقاً للمبدأ الديمقراطي في ممارسة الشعب لسيادته عند اختيار ممثليه في السلطة، إلا أنني أرى أن الجوانب السلبية تفوق بكثير الجوانب الإيجابية، ولن أتكلم عن هذه الجوانب، لأن بعض الفقهاء تطرق لها (في الاتجاه المعارض)، لكن الجانب السلبي الأكبر لهذه الطريقة يكمن في انشغال القاضي دائماً بإعادة انتخابه مرة أخرى فيعمل على مجاملة الحزب الذي رشحه حتى يعيد ترشيحه مرة ثانية مما يؤثر على أدائه لعمله في تحقيق العدالة.

ثالثاً - اختيار القضاة بالتعيين:

أخذت كثير من دول العالم المعاصر بنظام تعيين القضاة بواسطة السلطة التنفيذية، ومن بين هذه الدساتير فرنسا ومصر وسوريا، لذا سوف نعرض لطريقة اختيار القضاة بالتعيين ثم نناقش مدى فاعلية هذه الطريقة على النحو التالي:

١ – تعيين القضاة في فرنسا:

أ – شروط ووسائل تعيين القضاة في فرنسا:

نصت المادة /١٦/ من القانون الأساسي رقم (١٢٧٠/٥٨) الصادر في ٢٢ ديسمبر عام ١٩٥٨ على الشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً ونجملها فيما يلي:

- أن يكون متمتعاً بالجنسية الفرنسية منذ خمس سنوات على الأقل.
- أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.
- أن يكون ذا أخلاق حسنة ومتمتعاً بسمعة طيبة.
- أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس في الحقوق.
- أن يكون في وضع قانوني سليم بالنسبة لقوانين الخدمة العسكرية.
- أن تتوفر فيه شروط اللياقة البدنية اللازمة لممارسة وظائفه.

أما عن وسيلة الترشيح لمنصب قاضي، فهناك في فرنسا وسيلتان: الوسيلة الأولى: هي الاختيار عن طريق المسابقات، والوسيلة الثانية: هي الاختيار عن طريق التعيين الجانبي[١].

ب – الهيئة المختصة بتعيينات القضاة:

قضاة المحكمة: تقوم الهيئة المختصة لدى المجلس الأعلى للقضاء بإجراء كافة التعيينات لدى محكمة النقض، والرئيس الأول لمحكمة الاستئناف أو رئيس محكمة الخصومة الكبرى، وذلك عقب فحص ملف المرشحين وبناء على تقرير إحدى أعضائها ويخضع الاقتراع بالتعيين لرئيس الجمهورية. وبالنسبة للتعيينات الأخرى تعطي الهيئة المختصة رأيها بناء على اقتراحات وزير العدل وعقب صدور تقرير عضو الهيئة.

أعضاء النيابة: إن الهيئة المختصة لدى مجلس القضاء الأعلى للقضاء يأخذ رأيها بناء على اقتراح وزير العدل وعقب صدور تقرير عن أحد أعضائها، وذلك بخصوص

(١) د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص١٢٠ وما بعدها.

التعيينات التي لا تدخل في اختصاص مجلس الوزراء، ويتولى هذا الأخير مهمة تعيين كبار أعضاء النيابة ويتطلب التشريع الفرنسي في أعضاء النيابة العامة ذات الشروط التي يستلزم توافرها بداءة في تعيين القضاة كما يتم اختيارهم عن طريق المسابقة التي تعقدها المدرسة الوطنية للقضاء التي يتم التحاقهم بها لإعدادهم وتأهيلهم علمياً وعملياً قبل مباشرة مهامهم الوظيفية[١].

٢ – تعيين القضاة في مصر:

تتعدد أساليب اختيار القضاة – كما ذكرنا آنفاً – بين الانتخاب (على درجة واحدة أو درجتين) من جانب الرأي العام أو بالتعيين من جانب السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، وهذا الأسلوب الأخير هو ما أخذت به مصر منذ القديم وحتى اليوم[٢].

حيث نصت المادة /١٦٧/ من دستور عام ١٩٧١ على «أن يحدد القانون الهيئات القضائية وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم» ومن حيث المبدأ فإن شغل الوظائف القضائية سواء بالتعيين أو بالترقية يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء أو موافقته[٣].

أ – شروط تعيين القضاة وأعضاء مجلس الدولة في مصر:

* وطبقاً للمادة /٣٨/ من قانون السلطة القضائية رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٢ والمعدلة بالقانون رقم /٣٥/ لعام ١٩٨٤ ثم بالقانون رقم /١٤٢/ لعام ٢٠٠٦ يشترط فيمن يتولى القضاء[٤]:

---

(١) د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – مرجع سابق – ص١٦٨ وما بعدها.

(٢) د. محمد نور شحاته: استقلال القضاء – مرجع سابق – ص٣٦.

(٣) المادة رقم /٤٤/ من قانون السلطة القضائية.

(٤) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق - ص٤٣.

- أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية وكامل الأهلية المدنية.

- ألا يقل سنه عن ثلاثين عاماً إذا كان التعيين بالمحاكم الابتدائية وعن ثمانية وثلاثين عاماً إذا كان التعيين بمحاكم الاستئناف وعن ثلاثة وأربعين عاماً إذا كـان التعـيين بمحكمة النقض[١].

- أن يكون حاصلاً على إجازة في الحقوق من إحدى كليات الحقـوق بجامعـات جمهورية مصر أو على شهادة أجنبية معادلة لها، وأن ينجح في الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك.

- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة وذلك، لأن القاضـي يطبـق القـانون وأساس القانون هو الأخلاق فلا بد أن يكون القاضي حسن الخلق. وحددت المـادة /٧٢/ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولـة المعدل[٢] بالقانون رقم /١٦٣/ لعام ١٩٨٤[٣].

الشروط الواجب توافرها فيمن يعين بمجلس الدولة وهي[٤]:

- أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.

---

(١) راجع المادة الأولى الفقرة الثانية من القانون /١٤٢/ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٢، حيث أصبح سن التعيين بمحكمة النقض بعد هذا التعديل إحدى وأربعين سنة.

(٢) الجريدة الرسمية العدد رقم /٤/ الصادر في ٥ أكتوبر ١٩٧٢.

(٣) الجريدة الرسمية العدد رقم /٣١/ الصادر في ٢ أغسطس ١٩٨٤.

(٤) راجع في هذا الخصوص كلاً من: عبد الغني بسيوني عبد الله – القانون لدستوري – مرجع سابق – ص٣٠٨.

- د. يحيى الجمل – القانون الدستوري – دار النهضة العربية – ١٩٨٥ – ص٣٠٢ وما بعدها.

- د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق ٣٧٠ وما بعده.

- أن يكون حاصلاً على إجازة في الحقوق من إحدى كليات الحقوق بجامعـات جمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها، وأن يـنجح في هـذه الحالة في امتحان المعادلة طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك.
- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة.
- أن يكون حاصلاً على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب.
- ألا يكون قد حكم عليه من محاكم التأديب أو مجالس التأديـب لأمـر مخـل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره.
- ألا يكون متزوجاً بأجنبية ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية الإعفاء من هذه الشروط إذا كان متزوجاً بمن تنتمي جنسيتها إلى إحدى البلاد العربية.
- ألا تقل سن من يعين بالمحاكم عن ثماني وثلاثين سنة ولا تقل سن مـن يعـين عضواً بالمحاكم الإدارية والتأديبية عن ثلاثين سنة ولا تقل سن من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشرة سنة.

ب – الهيئة المختصة بالتعيين:

- القضاة: وفقاً للمادة /٤٤/ من قانون السلطة القضائية يكون شكل الوظـائف القضائية بالتعيين أو بالترقية من رئيس الجمهورية.

فرئيس محكمة النقض يعين من بين نوابه بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى، أمـا نواب رئيس محكمة النقض، فيعينون بموافقة مجلس القضاء الأعلى بناء علـى ترشـيح الجمعية العامة لمحكمة النقض.

يعين المستشار بمحكمة النقض بموافقة مجلس القضاء الأعلى وذلك من بـين اثـنين ترشح أحدهما الجمعية العامة لمحكمة النقض ويرشح الآخر وزير العدل ونرى أنه مـن الأفضل أن يكون الترشح من قبل المجلس الأعلى للقضاء.

أما رؤساء محاكم الاستئناف ونوابا ومستشاروها ورؤساء المحاكم الابتدائية والقضاة فيتم تعيينهم بموافقة مجلس القضاء الأعلى، ويعد التعيين من تاريخ موافقة أو أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى بحسب الأحوال ما يؤكد أن لأخذ رأي مجلس القضاء وموافقة الاعتبار الأساسي.

أما النائب العام فيعين بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رؤساء محاكم الاستئناف أو مستشاري محكمة النقض أو المحامين العامين الأول على الأقل[١]. ويكون تعيين النائب العام المساعد والمحامي العام الأول من باقي أعضاء النيابة العامة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى، إذا كان التعيين غير منطو على ترقية فإذا انطوى على ترقية أو كان من غير رجال القضاء والنيابة يكون بموافقة المجلس[٢].

- **أعضاء مجلس الدولة:** يتم تعيين رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأي جمعية خاصة تشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه أو وكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين.

أما نواب رئيس المجلس ووكلاؤه فيعينون بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس ويعين باقي الأعضاء والمندوبون المساعدون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية[٣].

---

(١) المادة /١١٩/ فقرة ١ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لعام ١٩٧٢.

(٢) المادة /١١٩/ فقرة ٣ من قانون السلطة القضائية السابق حيث تم تعديل نص هذه المادة بموجب القانون ١٤٢ لعام ٢٠٠٦ على النحو التالي «يكون تعيين النائب العام المساعد والمحامي العام الأول وباقي أعضاء النيابة العامة بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى ويجوز أن ينوب للقيام بأعمال المحامي العام الأول الرئيس لمحكمة الاستئناف بموافقة....».

(٣) المادة /٨٣/ من القرار الجمهوري بالقانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ والمعدلة بالقانون رقم /١٧/ لعام ١٩٧٦ والقانون رقم /١٣٦/ لعام ١٩٨٤.

ويعد تاريخ التعيين أو الترقية من وقت موافقة الجمعية العمومية أو المجلس المشار إليه حسب الأحوال.

٣ – تعيين القضاة في سوريا:

أ – شروط تعيين القضاة في سوريا:

نصت المادة /٧/ من قانون السلطة القضائية رقم (٩٨ لعام ١٩٦١/١١/١٥) وتعديلاته على شروط تولي قضاء الحكم والنيابة العامة «فيشترط فيمن يتولى قضاء الحكم أو النيابة العامة أن يكون:

- سورياً منذ خمس سنوات على الأقل متمتعاً بحقوقه المدنية.

- سالماً من الأمراض السارية ومن الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام في جميع أنحاء الدولة بالوظيفة التي ستوكل إليه.

- غير محكوم عليه بجناية أو جرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة.

- حائزاً على إجازة في الحقوق من إحدى الجامعات في الجمهورية العربية السورية أو على إجازة في الحقوق من جامعة أخرى تعد معادلة لها قانوناً بشرط أن يكون في هذه الحالة حاملاً شهادة التعليم الثانوي أو شهادة معادلة لها قانوناً وأن ينجح في فحص التعادل المنصوص عليه في القوانين النافذة.

- ألا يقل سنه عن ست وعشرين إذا كان التعيين في وظيفة معاون قاضي أو معاون قاضي شرعي أو معاون نيابة.... إلخ.

- أن يوافق مجلس القضاء الأعلى على قبول ترشيحه».

ب – الهيئة المختصة بالتعيين:

ذكرنا آنفاً – أن طرق اختيار القضاة تختلف من نظام قضائي لآخر بحسب الـنظم السياسية والاجتماعية السائدة في كل بلد فهناك نظام الانتخاب من قبـل المـواطنين، وهذه الطريقة متبعة في سويسرا وفي معظم الولايات المتحدة الأمريكية لانتخاب أعضاء المالس الشعبية والمحلية، وهذه الطريقة تضمن استقلال القضاة تجاه السلطة التنفيذيـة، ولكن تجعل القضاة تحت تأثير ناخبيهم، وهناك نظام التعيين من السلطة القضائية ذاتها، وهو يضمن استقلال القضاء تجاه الخصوم وتجاه السلطة التنفيذية لكن هذه الطريقـة لا تؤمن استقلال القضاة لقصر التعيين على الأقارب والأصدقاء فيصير القضاء حكراً على فئة معينة من الناس تربطهم مصالح المحسوبية.

وأخيراً هناك نظام تعيين القضاة بواسطة السلطة التنفيذية بحسبان أن القضاء مرفـق عام يضطلع بأداء خدمة عامة أيضاً. هذا الأسلوب يؤدي إلى الإخلال بمبدأ اسـتقلال القضاء لاحتمال خضوع القضاة إلى ضغط السلطة التنفيذية، لذلك اختـار المشـرع السوري نظاماً وسطاً وهو أسلوب تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية، ولكن بنـاء على موافقة ترشيح من مجلس القضاء الأعلى ومنحهم الحصانة ضد النقل والعزل.

ونحن نرى أن المشرع السوري أفضل من المشرع الفرنسي والمصري حيث جعـل طريقة اختيار القضاء تخضع لكل من السلطتين القضائية والتنفيذية وليس حكراً علـى إحداها وبذلك يضمن استقلال هذه السلطة نوعاً ما أكثر مما هو عليه في فرنسا ومصر.

حيث نصت المادة /٧١/ من قانون السلطة القضـائية رقـم (٩٨ لعـام ١٩٦١) وتعديلاته على أنه «يعين قضاة الحكم والنيابة العامة بمرسوم يوقعه وزير العدل بناء على قرار من مجلس القضاء الأعلى».

واستثناء من هذا الأصل نصت المادة /٧٢/ من القانون ذاته على أنه «١- يجـوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر التعيين في إحدى الوظائف القضائية مباشرة من حـاملي إجازات الحقوق من بين:

أ – قضاة الحكم والنيابة في مجلس الدولة والموظفين المعنيين في إدارة قضايا الدولـة وأعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق القائمين والسابقين في الدرجة المعادلة لوظائفهم السابقة أو الحالية.

ب – الأساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة فعلاً:

١ – مدة ثماني سنوات في الفئة الخامسة فما دون.

٢ – مدة ست سنوات في الفئة السادسة فما دون.

٣ – مدة أربع سنوات في الفئة السابعة.

جـ - الأساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة فعلاً:

مدة لا تقل عن اثنتي عشرة سنة في فئة مستشاري محاكم الاستئناف أو من هـم في حكمهم مما دون.

٢ – لا يجوز أن تتجاوز هذه التعيينات في كل سنة ربع الوظائف الشـاغرة إذا لم يوجد بين القضاة من يستحق الترفيع إلى الوظائف المذكورة».

وأخيراً: سنتعرض لتقدير طريقة اختيار القضاة بالتعيين من جانب السلطة التنفيذية.

اختلف الفقه حول طريقة تعيين القضاة من جانب السلطة التنفيذيـة بـين مؤيـد ومعارض، حيث ذهب أنصار الاتجاه الأول[1] إلى القول أن جوهر هـذا النظـام أن

---

(١) راجع كلاً من:

- د. محمود نور شحاته – استقلال القضاء – المرجع السابق – ١٢٤.

- د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – مرجع سابق – ص١٠٥.

القضاء لا يعدو أن يكون مرفقاً عاماً يضطلع بأداء خدمة عامة فمن الطبيعي أن يعـين رئيس الدولة القضاة باعتبارهم موظفين عموميين شأنهم شأن باقي الموظفين في الدولة، إضافة إلى أن نظام التعيين يتفق وطبيعة الوظيفة القضائية التي تقضي دوام الأمر الـذي يكفل للقاضي استقراره، ويؤدي بدوره إلى حسن سير العدالة. ومن جهة أخرى تعتبر السلطة التنفيذية أقدر من الرأي العام على التعرف على الكفاءات والمؤهلات الصالحة لشغل هذه الوظيفة.

أما الاتجاه المعارض[1] فيذهب إلى أن هذه الطريقة لا تتجنب عيـوب الطـريقتين السابقتين (تعيين القضاة عن طريق السلطة التشريعية أو الانتخاب المباشر)، فالسـلطة التنفيذية التي تتولى الاختيار مسؤولة أمام السلطة التشريعية التي سيطر عليهـا حـزب الأغلبية الحائز على تأييد الرأي العام، ونتيجة لذلك إن تعيين القضاة يخضع لاعتبارات حزبية وسياسة إضافية إلا أن تدخل السلطة التنفيذية في شؤون القضـاء وفي التعـيين والنقل يفتح مجال التأثير الشديد على استقلال القضاء وبالتالي على حسن سير العدالة.

وفي تقديري رغم أن اختيار القضاة وأعضاء النيابة العامة يخضع لاعتبـارات سياسـية وحزبية وإلى عمل تحريات واسعة عن المرشح للعمل في الهيئات القضائية من خلال الأجهزة الأمنية وغالباً ما يتم استبعاد أي مرشح له انتماءات سياسية تخالف سياسة الحزب الحـاكم حتى ولو كان جديراً بتولي هذا المنصب من الناحية الموضوعية والقانونية، ورغم كل ذلـك فإن الرأي العام لا يستطيع أن يلعب دوراً، ولو بشكل غير مباشر في تعيين القضاة من خلال أسناد التعيين إلى السلطة التنفيذية، وذلك نظراً لما تحاط به هذه الطريقـة مـن ضـمانات

---

(١) راجع كلاً من:

- د. بطرس غالي – محمود خيري عيسى – المدخل في علم السياسة – مرجع سابق – ٧٤٨.

- د. جابر حسن سعيد محمد – الضمانات الأساسية للحريات العامة – دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي – رسالة دكتوراه حقوق القاهرة فرع بني سويف ١٩٩١ – ص٣٥٦.

وإجراءات تجعل التعيين في الواقع بيد السلطة التنفيذية نفسها إلى حد كبير وطالما أحيطـت مناصبهم بضمانات أخرى تحفظ عليهم استقلالهم أبرزها عدم القابلية للعزل

الفرع الثاني: الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل:

إن استقلال القضاء يقتضي أن يكون القضاة مستقرين في وظائفهم مطمئنين عليها لذلك يجب ألا تكون عملية عزلهم سهلة وميسرة، فإذا لم يـأمن القاضـي البقـاء في وظيفته، فلا يمكن أن يقيم العدل دون خوف أو ميل. وكون القاضي غير قابل للعـزل يعني أن لا يخضع لأي تدبير فردي يصدر ضده بطريق الحكومة كالاستيداع أو الوقف أو النقل أو الإحالة إلى المعاش المبكر وذلك في غير الحالات المنصوص عليها.

ومبدأ عدم القابلية للعزل يعد بمثابة حماية ضد احتمال حدوث أي استبداد من جانـب السلطة التنفيذية لذلك نجد كثيراً من دساتير العالم المعاصر قد ضمنت في نصوصها هذا المبدأ رغم اختلاف مذاهبها السياسية والطريقة التي يتم با اختيار القضاة[1].

وفيما يلي نعرض لمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في فرنسا ومصر وسوريا على النحو التالي:

أولاً - الرأي العام وعدم قابلية القضاة للعزل في فرنسا:

سوف نعرض أولاً لمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في فرنسا ثم نتناول موقف الـرأي العام من انتهاكات هذا المبدأ.

---

(١) نذكر من هذه الدساتير:

- الدستور المصري عام ١٩٢٣ حيث نص في المادة /١١٦/ منه على عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم.
- دستور دولة الإمارات لعام ١٩٧١ حيث نص في المادة /٧٩/ على أن رئيس المحكمة الاتحاديـة العليا وقضائها لا يعزلون أبان توليهم القضاء.
- دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ حيث نص في المادة (٢/٩٧) على أن القضاة لا يجوز عزلهم أو وقفهم عن وظائفهم.

١ – مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في فرنسا[١]:

أ – خلال التاريخ القضائي الفرنسي تعرض مبدأ عدم القابلية للعـزل لتغـييرات متضاربة في الدساتير والوثائق المتعاقبة وهذه التغيرات في وضع القضاء توضح تماماً اتجاه النظام وموقفه من الحرية والسياسة القانونية، فلقد قررت مبدأ عدم قابلية القضاء للعزل المادة :٣: من الفصل الثاني من قانون /١٦/ أغسطس لعام ١٧٩٠ والمـادة /٢/ مـن الفصل الخامس من دستور سنة ١٧٩١ ثم المادة /٢٠٦/ من دسـتور السـنة الثالثـة للثورة... كما ورد المبدأ في دستور السنة الثانية عشر للثورة في المادة /١٣٥/ وبعـد ذلك تعرض مبدأ عدم قابلية القضاء للعزل لانتكاسة كبيرة في عهد الامبراطورية الأولى حيث صدر قرار قنصلي في ١٢ اكتوبر ١٨٠٧ قضى بتعطيله وبنـاء عليـه تم عـزل /١٦٢/ قاضي وعندما صدر ميثاق ٤ يونيو ١٨١٤ الذي منحه الملك لويس الثـامن عشر أكد على أن «... القضاة المعينين بطريق الملك غير قابلين للعزل»...

وهكذا ظل المبدأ يتأرجح بين الظهور والأفول وقد أسفر عن تطبيق هذا المبدأ تحقيق أثرين مهمين عندما كانت فرنسا تتبنى نظام اختيار القضاة من جانب الرأي العام عـن طريق الانتخاب المباشر.

أولهما: أنه كان يحمي القضاة من تسلط السلطة التنفيذية التي لم تكن تملك عزلهم مـن وظائفهم لأن تعيينهم لم يكن من اختصاصها ومن ثم لم تكن تملك عزلهم من وظائفهم.

ثانيهما: إن أعمال هذا المبدأ كان من شأنه حماية القضاة في مواجهة الرأي العـام الذي لم يكن يملك عزلهم قبل انتهاء مدة ولايتهم وإن كان يستطيع ألا يعيد انتخـابهم مرة أخرى.

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

- د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – مرجع سابق – ص٢٠٥.

- د. محمد عصفور – استقلال القضاء – مرجع سابق – ص١٦٤.

ولما جاء دستور الجمهورية الخامسة في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ نص في مادته الرابعة والستين /٦٤/ على أن «يضمن رئيس الجمهورية استقلال الهيئة القضائية ويعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء، ويحدد نظام القضاء بقانون أساسي والقضاة غير قابلين للعزل».

وقد صدر تطبيقاً لذلك المرسوم رقم /٥٨-١٢٧٠/ في ٢٢ ديسمبر متضمناً في مادته الرابعة النتيجة الآتية «لا يمكن أن يتولى قاضي المحكمة تخصيصاً جديداً بدون رضائه حتى ولو كان في صورة ترقية» والجدير بالإشارة في هذا الصدد أن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يتولى تأديب القضاة طبقاً للمادتين ١٣، ١٤ من المرسوم المذكور.

ب – فيما يتعلق بمجال تطبيق مبدأ عدم قابلية القضاء للعزل:

- فيما يخص قضاء المحكمة (القضاء العادي)، تم النص على مبدأ عدم القابلية للعزل – كما ذكرنا آنفاً – مرتين المرة الأولى في المادة /٦٤/[1] من الدستور (قضاة المحكمة غير قابلين للعزل) وفي المرة الثانية ورد النص على هذا المبدأ في المادة /٤/ من المرسوم الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨ الذي قرر الصيغة ذاتا ورتب النتيجة العملية الآتية «لا يمكن أن يتولى قاضي المحكمة تخصيصاً جديداً بدون رضائه حتى ولو كان في صورة ترقية» ومن هنا نستخلص أن هذه الحماية (عدم القابلية للعزل) تنطبق على كافة قضاء المحكمة في القضاء العادي وبالتالي لا تشمل هذه الحماية أعضاء النيابة العامة أي أن أعضاء النيابة العامة يجري استبعادهم بصورة ضمنية من الاستفادة من هذه الضمانة.

- فيما يخص قضاة المحاكم الإدارية[2]: من خلال التحليل السريع للنصوص السابقة نجد أن قضاة المحاكم الإدارية يخرجون من دائرة الضمان هذه حيث يتفق الجميع على

(١) راجع الموسوعة العربية لدساتير العالمية – مرجع سابق – ص١٩٧.

(٢) راجع في هذا الخصوص: د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – مرجع سابق ٢١١.

أن هذا المبدأ لا يغطي سوى قضاة المحكمة بالقضاء العادي دون نظرائهم من القضاة في القضاء الإداري إلا أن الواقع العملي جد مختلف:

- فيما يخص أعضاء مجلس الدولة ورغم عدم وجود نص الحماية (مبدأ عدم القابلية للعزل) إلا أن الواقع العملي يشهد بأن الحكومة لم تمس في شيء مبدأ عـدم القابليـة للعزل فيما عدا الظروف الاستثنائية التي يتعرض فيها مفوضو الدولة للمساس بصـورة فردية.

- أما فيما يخص المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية فمن الواضح أن هناك ضمانة (عدم قابلية للعزل) تم إقرارها بصورة ضمنية بالنسبة لمستشاري المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ثم استخلاصها من نص القـانون الصـادر ١٩٨٦ بـرقم /٨٦-١٢/ القابل للتطبيق على أعضاء هيئة المحاكم الإدارية في مادته الأولى حيث ذكر الآتي: «حينما يباشر القضاة وظائفهم في القضاء الإداري، فلا يمكن أن يتلقوا تكليفـاً جديداً دون رضائهم حتى ولو كان ترقية».

٢ – الإخلال بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل وموقف الرأي العام الفرنسي:

سوف نتناول أبرز عمليات التعدي على مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في فرنسا ثم نتعرف على موقف الرأي العام من هذه التعديات.

أ – حالات الإخلال بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل:

- في عهد الامبراطورية الأولى تعرض مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل لانتكاسة كبيرة حيث صدر قرار قنصلي في /١٢/ اكتوبر عام ١٨٠٧ قضى بتعطيل المبـدأ، ونتيجـة لذلك أصبح كل القضاة معرضين للعزل.

- ثم تعرض المبدأ لانتكاسة أخرى في عهد الجمهورية الثالثة حيث صـدر قـانون /٣٠/ أغسطس ١٨٨٣ في عهد حكومة (جولي فيري) بفـرض إصـلاح التنظـيم

القضائي، وعلى الرغم أن هذا القانون قد أعاد التأكيد على مبدأ عدم قابلية القضـاة للعزل إلا أنه قد تضمن نصاً أوقف بمقتضاه العمل بالمبدأ لمدة ثلاثـة أشـهر، أجـاز للحكومة خلالها استبعاد ٦١٤ قاضياً من مناصبهم حيث كان يشتبه في عدائهم للنظام الجديد وهو ما أطلق عليه التطهير السياسي للقضاة الملكين الكاثوليكيين (البرونابرتيين) حيث تم استبدالهم بقضاة جمهوريين من المحامين السابقين المخلصين للحكومة.

- وفي عام ١٩٤٠ قررت حكومة (فيشي) في عهد المارشال فيليب بتـان وقـف العمل مؤقتاً بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل بموجب قانون ١٧ يوليو لعام ١٩٤٠ حيث ظل سارياً قرابة خمس سنوات تم خلالها عزل كثير من القضاة الطبيعيين والماسـونيين واليهود، ممن أوجب إضافتهم إلى اليسار الذين اعتبرهم (فيشي) معـادين للـوطن إذاً بموجب المادة /٢/ من ذلك القانون تم تطهير القضاة الطبيعيين بشكل فوري...

ورغم أن المشرع الفرنسي قد أكد على مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في الدسـتور الحالي لعام ١٩٥٨ في المادة /٦٤/ منه وفي المادة /٤/ مـن المرسـوم /٥٨-١٢٧٠/ الصادر عام ١٩٥٨ إلا أنه حدثت اعتداءات على مبدأ (عدم قابلية القضاة للعزل) أيضاً مثل القرار الصادر عن مجلس القضاء الأعلى عام ١٩٨١ بعزل القاضي /جاك بيـدالو/ نتيجة أخطاء تأديبية جسيمة مع حفظ حقه في المعاش، ويرجع إصدار هذا القرار... إلى القول باعتياد هذا القاضي على إصدار عدد من الأحكام التي تتنافى مع السياسة العامة للحكومة فضلاً عن اشتهاره بالعداء الشديد لسياستها حيث كان هذا القـرار خاتمـة المطاف لقضية بدأت أحداثها في ١٩٨٠/٧/١٦ حينما أوقف هذا القاضي عن عملـه بقرار من وزير العدل[١].

ب – موقف الرأي العام من الإخلال بالمبدأ:

---

(١) د. محمد كامل عبيد – استقلال القضاء – مرجع سابق – ٢١٢.

يتضح مما سبق أن معظم الانتهاكات التي حدثت في فرنسا كانت ترجع لأسـباب سياسية حيث إنّ الحزب السياسي الذي ينجح في الانتخابات، ويحصل علـى أغلبيـة مقاعد البرلمان يشكل الحكومة، وبالتالي تسعى هذه الحكومة التي وصلت إلى مقاعـد السلطة إلى تنفيذ سياسة الحزب وكانت إذا ارتأت الحكومة الجديدة أن من بين القضاة فئة تنتمي إلى الحكومة السابقة وإلى سياستها، فإنا كانت تقوم بعزل هؤلاء القضـاة تحت ستار إعادة تنظيم الهيئة القضائية ولم تكن تعجزها الحيل القانونية في تنفيذ ذلك.

ونرى في هذا الخصوص أن الرأي العام لم يلعب دوراً مباشراً في عملية عزل القضاة في فرنسا حتى في الفترة التاريخية التي أخذت فيها فرنسا بنظام الانتخاب المباشر مـن جانب الشعب (في عملية اختيار القضاة)، لأن القانون الفرنسي لم يكن يسمح بعـزل القاضي من جانب الرأي العام قبل انتهاء مدته[1] ولكن الرأي العام كان يستطيع عـن طريق الانتخاب استبعاد القضاة الذين لا يحضون بتأييده أو رضاه.

وبناء على ما تقدم: يمكن القول: إن دور الرأي العام في عملية عـزل القضـاة في فرنسا يمكن أن يكون بشكل غير مباشر عن طريق حكومة الحزب السياسي الحـاكم الذي وصل إلى السلطة بالانتخاب المباشر من الرأي العام، ولكن لم يحـدث – علـى أرض الواقع – أن قام الرأي العام في فرنسا بالضغط على الحكومة من أجل عزل قاضي أو قضاة معينين لم يرضَ عنهم الشعب.

---

(١) خولت بعض الدساتير الرأي العام في عزل القاضي قبل انتهاء مدة ولايته نـذكر منـها دسـتور الولايات المتحدة الأمريكية ففي كثير من ولايتها يمكن اختيار القضاة بالانتخاب المباشر من جانب الرأي العام لمدة محدودة قانوناً يجوز بعدها إعادة انتخاب القاضي وقد أباحت معظم هذه الولايـات في دساتيرها حق عزل القاضي قبل انتهاء مدته من جانب الرأي العام بالتصـويت الشـعبي العـام وكذلك الأمر في الاتحاد السوفيتي سابقاً يتم اختيار القضاة بالانتخاب المباشر من الشعب وللـرأي العام أن يسحبوا ثقتهم من القاضي قبل انتهاء مدته، راجع في هذا الخصوص:
- د. محمود عاطف البنا – النظم السياسية – مرجع سابق – ص٢٩٤.

وفي تقديرنا أنه يجب أن يحمي الرأي العام المستنير استقلال القضاة من تعسف الحكومات الجائرة المستبدة من العصف به وباستقلاله وحيدته تحت ستار الإصلاح القضائي وإعادة تنظيم القضاء أو إعادة تشكيل هيئاته.

ثانياً - الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في **مصر:**

سوف نتناول هنا موقف الدساتير المصرية من مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، ثم نتكلم عن مجال هذا المبدأ، وننهي الموضوع بالحديث عن الانتهاكات التي حدثت له وهل كان للرأي العام دور في حمايته أو أعماله.

١ – مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في الدساتير المصرية[١]:

أ – دستور سنة ١٩٢٣: نصت المادة /١٢٧/ من هذا الدستور على أن «عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون».

- دستور سنة ١٩٣٠: نصت المادة /١٦/ على «عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون».

- دستور سنة ١٩٥٦ نصت المادة /١٧٨/ من هذا الدستور على أن «القضاة غير قابلين للعزل وذلك على الوجه المبين بالقانون».

- الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٨ نصت المادة /٦٠ منه «القضاة غير قابلين للعزل وذلك على الوجه المبين بالقانون».

- دستور سنة ١٩٦٤ نصت المادة /١٥٦/ على أن «القضاة غير قابلين للعزل وذلك على الوجه المبين بالقانون».

---

(١) راجع في هذا الخصوص – د. مصطفى أبو زيد فهمي – الدستوري المصري – مرجع سابق – ص٥٧٧.
- د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٦.
- أ. جواد ناصر الأربش – دساتير العالم العربي – مرجع سابق – ص١٢٧.

- أما دستور ١٩٧١ فقد نصت المادة /١٦٨/ منه على أن «القضاة غير قابلين للعزل وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً».

ب – مجال المبدأ (مجالات تطبيق مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل):

- قضاة المحكمة (القضاء العادي)/ أسبغ القانون ضمانة عدم القابلية للعزل على القضاء العادي بصورة متدرجة فقد نصت المادة /١٠/ من قانون استقلال القضاء رقم /٦٦/ لعام ١٩٤٣[١] على أن «مستشاري محكمة النقض والإبرام ومحاكم الاستئناف ورؤساء ووكلاء المحاكم الابتدائية لا يعزلون، أما قضاة المحاكم الابتدائية فيكونون غير قابلين للعزل متى أمضوا ثلاث سنوات في القضاء» يتضح من هذا أن جميع قضاة المحاكم العادية على اختلاف درجاتم محصنون ضد العزل فيما عدا قضاة المحاكم الابتدائية الذين لم يمض على اشتغالهم بالقضاء ثلاث سنوات حيث لا يتم عزلهم قبل انقضاء هذه المدة إلا بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى وهذا الكلام مستنبط من نص المادة /١١/ من القانون نفسه لعام ١٩٤٣ على أن «لا يجوز عزل أحد من قضاء المحاكم الابتدائية الذين لم يمض على تعيينهم المدة المشار إليها في المادة السابقة إلا بموافقة مجلس القضاء الأعلى».

وقد سار على نج القانون السابق القانون رقم /١٤٧/ لعام ١٩٤٩ بشأن نظام القضاء[٢] ثم المرسوم رقم /١٨٨/ لعام ١٩٥٢ بشأن السلطة القضائية[٣]، وكذلك القانون رقم /٤٣/ لعام ١٩٦٥ بشأن السلطة القضائية[٤]، وأخيراً أسبغ المشرع المصري ضمانة عدم القابلية للعزل على جميع قضاة المحكمة دون اشتراط مدة زمنية معينة على اشتغال قضاة المحاكم الابتدائية بالقضاء حيث نصت المادة /٦٧/ من القرار الجمهوري

(١) الوقائع المصرية العدد رقم /٨٢/ الصادر في ١٢ يوليو ١٩٤٣.
(٢) الوقائع المصرية العدد /١١٨/ الصادر في ٨ سبتمبر ١٩٤٩.
(٣) الجريدة الرسمية – العدد /٣٣/ مكرر الصادر في ٢١ فبراير ١٩٥٩.
(٤) الجريدة الرسمية العدد /١٦٢/ الصادر في ٢٢ يوليو ١٩٦٥.

بقانون رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية[١] على أن «مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف والرؤساء بالمحاكم الابتدائية وقضاتا غير قابلين للعزل» وهكذا أصبح جميع قضاة المحاكم العادية يتمتعون بضمانة عدم القابلية للعزل منذ بدء تعيينهم في القضاء.

- أما فيما يخص أعضاء النيابة العامة فإنم لا يتمتعون بذه الحماية إذ نص قانون السلطة القضائية رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٢ على أن أحكام[٢] هذا الفصل لا تمس الحق في فصل أي عضو من أعضاء النيابة العامة أو نقله... وظل الأمر كذلك إلى أن صدر القانون رقم /٣٥/ لعام ١٩٨٤[٣] بشأن تعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية حيث عدلت المادة /٦٧/ ليكون نصها «رجال القضاة والنيابة العامة عدا معاونين النيابة – غير قابلين للعزل...» وبذلك يكون القانون قد أسبغ ضمانة عدم القابلية للعزل على أعضاء النيابة العامة ما عدا معاوني النيابة.

- أعضاء مجلس الدولة: لم ينص الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ على مبدأ عدم القابلية للعزل لأعضاء مجلسي الدولة مثل قضاة المحاكم العادية حيث إن الدستور لم يفرد لمجلس الدولة سوى نص وحيد هو نص المادة /١٧٢/ الذي تضمن أن «مجلس الدولة هو هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى»[٤].

ولكن ورد مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في نصوص القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة حيث نصت المادة /٩١/ منه على أن «أعضاء مجلس الدولة

---

(١) الجريدة الرسمية العدد /٣٩/ الصادر في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢.

(٢) الفصل الثاني من الباب الثالث من قانون السلطة القضائية رقم /١٤٦/ لعام ١٩٧٢ بعنوان «في تأديب أعضاء النيابة».

(٣) الجريدة الرسمية العدد /١٣/ مكرر صادر بتاريخ ٢١ مارس ١٩٨٤.

(٤) راجع ملحق تشريعات المحاماة – مرجع سابق – ص٥٧.

من درجة نائب فما فوق غير قابلين للعزل...»[١] ثم صدر بعد ذلك القـانون رقـم /١٣٦/ لعام ١٩٨٤[٢] معدلاً للنص السابق بأن أسبغ هذه الضمانة على أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوقها ونفهم من هذا النص إذاً إن ضمانة عـدم قابليـة القضاة للعزل قد شملت جميع أعضاء مجلس الدولة ما عدا المندوبين المساعدين ولا يعني مبدأ عدم قابلية القضاء للعزل بقاء القاضي في وظيفته طوال حياته مهما أخطأ أو أساء، وإنما يعني فقط تأمين القاضي من خطر التنكيل به ومن وضع مستقبله تحـت رحمـة الحكومة أو البرلمان وفي مواجهة الرأي العام[٣].

٢ – الإخلال بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل وموقف الرأي العام المصري:

سوف نتناول فيما يلي الانتهاكات التي حدثت لمبدأ عدم قابلية القضاة للعـزل ثم نبين موقف الرأي العام منها:

أ – حالات الإخلال بمبدأ عدم القابلية للعزل:

تعرضت السلطة القضائية في مصر منذ عام ١٩٥٥ لمحنـتين في عـامي (١٩٥٥-١٩٦٩) من جانب الحكومة ونذكر هاتين المحنتين كما يلي:

- في عام ١٩٥٥ فصل العالم الكبير عبد الرزاق السنهوري من منصـبه كـرئيس لمجلس الدولة بحجة توليه مناصب سياسية وحزبية في عهد ما قبل الثورة وذلك بعد أن اعتدي عليه بالضرب داخل أروقة المجلس في مظاهرة مدبرة من قبل الحكومة المصـرية آنذاك لاعتقادها بأنه والمجلس يناؤون الثورة وتحت ستار إعادة تشكيل المجلس اسـتبعد عشرون عضواً من أعضائه من مناصبهم بالإحالة إلى المعاش أو النقل إلى وظائف غـير قضائية دون النظر إلى الضمانات المقررة لهم[٤].

---

(١) الجريدة الرسمية العدد رقم /٤٠/ الصادر في ١٥ اكتوبر ١٩٧٢.

(٢) الجريدة الرسمية العدد رقم /٣١/ الصادر في ٢ أغسطس ١٩٨٤.

(٣) راجع د. محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٧٤.

(٤) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٦٢.

- وفي عام ١٩٦٩ صدرت عدة قرارات جمهورية بشأن إعادة تشـكيل الهيئـات القضائية (القرار بالقانون ٨٣ لعام ١٩٦٩) ثم القرار بقـانون رقـم /١٦٠٣/ لعـام ١٩٦٩[١] إعادة تعيين رجال القضاء والنيابة العامة مغفلاً ذكر أسماء أكثر من /٢٠٠/ قاضٍ على اختلاف مستوياتم، ومنهم رئيس محكمة النقض، وذلك في حركة أطلـق عليها حركة تطهير القضاء لدرجة أنه تم إنشاء جهاز سري من عدد من رجال القضاء والنيابة العامة لكتابة التقارير عن زملائهم مما أحدث فتنة بين رجال القضاء[٢].

إلا أن هذا العدوان على استقلال القضاء قد تمت إزالة آثاره بعدما صـدر القـرار بقانون رقم /٨٥/ لعام ١٩٧١ بجواز إعادة تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية[٣].

ب – موقف الرأي العام من الإخلال بالمبدأ:

ذكرنا سابقاً أن الرأي العام لا يستطيع أن يؤدي دوره المنشود إلا في ظل أنظمـة ديمقراطية ومناخ يتيح الفرصة لأن يشارك الشعب صاحب السيادة الأصلي في حكـم نفسه مباشرة وفي مصر لم يقم الرأي العام المصري على حد علمنا بأي إجراء أو اتخاذ أي موقف في مواجهة السلطة الحاكمة لقيامها بتلك الانتهاكات آنذاك ويبدو أن سبب ذلك يرجع إلى أن الحكومة التسلطية التي كانت قائمة وقتها تنظر إلى الرأي العام على أنه كيان هلامي لا أثر له، وكانت كثيراً ما تلجأ إلى الأساليب القمعية ضد من يعارض هذه السياسة الفاسدة وتزج بم في المعتقلات والسجون إلى ما شاء الله...

والرأي العام في هذه الحالة يكون في ترقب رغم معارضته للإجراءات التعسفية التي اتخذتا الحكومة ضد السلطة القضائية التي لم تكن تسايرها في سياستها القمعية حيـث

---

(١) الجريدة الرسمية العدد رقم /٣٦/ الصادر بتاريخ ٤ سبتمبر ١٩٦٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص٣٦٣.

(٣) الجريدة الرسمية العدد رقم /٤٣/ الصادر بتاريخ ١٩٧١/١٠/٢٨.

إن الرأي العام القوي المستنير والقضاء العادل يؤثران تأثيراً فعالاً ضد أي اعتداء ومجابة أي مساس باستقلال القضاء والقضاة[١].

وأكبر دليل على ذلك ما فعله الرأي العام في الحكومة المؤقتة في الأرجنتين بعد سقوط حكم الطاغية «بيرون» حيث أعلنت الحكومة أن القضاة وموظفي المحاكم الذين كانوا لا يزالون شاغلين لوظائفهم سوف يفصلون من الخدمة ما لم تصدر قرارات بتأكيد بقائهم وقد دفع ذلك اثني عشر قاضياً إلى أن يقدموا استقالتهم احتجاجاً على هذا التصرف غير أن الحكومة قبلت الاستقالة وتابعت في إجراءاتها... هذه التصرفات الخاطئة أثارت حفيظة الرأي العام ووسائله المختلفة كالصحافة والأحزاب ووقعت اضطرابات في المحاكم التي كان يحلف القضاة الجدد اليمين فيها، ترتب على ذلك أن خضعت الحكومة للرأي العام المستنير وإعادة جميع القضاة إلى وظائفهم استجابة للرأي العام[٢].

ثالثاً - الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في **سوريا:**

سوف نتناول هنا موقف الدستور السوري من مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل ثم ننهي الحديث كالعادة في بيان دور الرأي العام في حماية هذا المبدأ على النحو التالي:

١ – مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في سوريا: لم تتعرض الدساتير المتعاقبة للجمهورية العربية السورية لموضوع حصانة القضاة كما فعلت بعض الدساتير الأخرى (كالدستور الفرنسي والمصري) وبالرغم من عدم وجود نص صريح يتعلق بحصانة القضاة فقد اعتبرها المشرع ركناً ضرورياً لاستقلال القاضي، لذا أحال المشرع الدستوري السوري شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم إلى القانون وذلك خلال الدساتير المتعاقبة والتي منها دستور ١٩٧٣ ودستور عام ٢٠١٢ حيث

(١) د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – مرجع سابق – ص٢٠١.

(٢) د. محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٧٥.

جاء في دستور ٢٠١٢ في المادة /١٣٦/ «يبين القانون شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم» والعودة إلى قانون السلطة القضائية رقم (٨٩ لعام ١٩٦١) وتعديلاته نرى أنه نص في المادة /٩٢/ على ما يلي:

١ – الحصانة هي صيانة القضاة من العزل والنقل ويتمتع بها جميع القضاة.

٢ – العزل المقصود بذه المادة هو الصرف من الخدمة.

٣ – النقل المقصود بذه المادة هو النقل من بلد لآخر أو من وظيفة محددة في مرسوم التعيين إلى وظيفة أخرى.

من هنا نلاحظ أنه فضلاً عن الحقوق التي يتمتع بها القضاة بوصفهم موظفين عموميين يخضعون لقانون الموظفين الأساسي (م ١١٢ قانون السلطة القضائية)، فإنهم يتمتعون بجملة حقوق، نص عليها قانون السلطة القضائية يأتي في مقدمتها حصانة القضاة من العزل والنقل، فالحصانة هذه إذا تعتبر من ضمانات القضاة ضد تأثير ونفوذ السلطة التنفيذية.

ويستثنى من حصانة العزل القضاة الذين لم يمض على تعيينهم في القضاء ثلاث سنوات (م ١/١٣/ من قانون السلطة القضائية)، ويتقرر صرف القضاة الذين يقرر المجلس (مجلس القضاء الأعلى) عدم تثبيتهم من الخدمة بمرسوم ويحق لهم أن يتقاضوا راتباً تقاعدياً أو تعويضاً حسب القوانين النافذة (م /٧٥/ سلطة قضائية).

على أنه يجوز نقل قضاة الحكم إلى ملاك النيابة العامة وبالعكس بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى (م٨٣ سلطة قضائية)، ويستثنى من حصانة النقل حسبما نصت عليه المادة (٢/٩٣/ سلطة قضائية) ما يأتي:

«أ – قضاة النيابة العامة ويتم نقلهم بمرسوم معين بناء على اقتراح وزير العدل، لأنهم يرتبطون به إدارياً ومن واجبهم تنفيذ أوامره الخطية أمام المحاكم.

ب – قضاة الحكم الذين لم يمض على تعيينهم في القضاء ثلاث سنوات.

جـ - القضاة الذين طلبوا النقل خطياً حيث نصت المادة /٨٥/ من قانون السلطة القضائية على أنه:

١ – يجوز نقل القاضي إلى ملاك آخر بناء على طلبه وموافقة مجلس القضاء الأعلى.

٢ – يصدر مرسوم أو قرار من السلطات التي تمارس حق التعيين في الإدارة المنقول إليها القاضي بناء على طلبه وعلى موافقة مجلس القضاء الأعلى.

كما نصت المادة /٨٦/ منه على أنه «يجوز إعادة القاضي إلى ملاك القضاء على أن يحدد مرتبه بالنسبة لمرتبه السابق قبل فصله أو انفصاله مع إضافة علاوة عن كل سنتين قضاهما في الوظائف غير القضائية».

د – قضاة الحكم الذين قضوا ثلاث سنوات (متتالية) فأكثر في الوظيفة المحددة في مرسوم تعيينهم عندما تقضي الضرورة والمصلحة العامة بنقلهم، وأظن أن النقل يكون في هذه الحالة بقرار من وزير العدل.

هـ - القضاة الذين ينقلون ترقياً من فئة إلى أخرى.

و – معاونوا قضاة الصلح والشرع والتحقيق.

ز – القضاة المحكوم عليهم من قبل مجلس القضاء الأعلى بعقوبة أشد من قطع الراتب ويجب أن يراعى في النقل المبحوث عنه في هذه الفقرة قصد العقوبة فلا ينقل القاضي إلى مكان يعد بالنسبة إليه من قبيل التقدير أو الترقية.

٢ – موقف الرأي العام ودوره في حماية مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل:

إن الرأي العام السوري لم يلعب أي دور في عملية عزل القضاة في الفترات التاريخية السابقة لأن القانون السوري طبعاً لم يسمح بعزل القاضي من جانب الرأي العام قبل انتهاء مدته ولم يحدث على أرض الواقع أن قام الرأي العام السوري بالضغط حتى على

الحكومة من أجل عزل قاضٍ أو قضاة معينين لم يرضَ عنهم الشعب وفي تقديرنا أنـه يجب أن يأخذ الرأي العام دوره وحقه الطبيعي في حماية استقلال القضاة، أولاً في عزلهم من وظائفهم في حال ابتعدوا عن المسار المرسوم لهم ضمن نطاق عملـهم الـوظيفي؛ وذلك لأنه في ظل أنظمة ديمقراطية تؤمن بحق الشعوب صاحبة السـيادة الحقيقيـة في تقرير مصيرها يجب أن يترك لها دائماً الـال الكافي لتقوم بدورها دائماً في مواجهة جميع السلطات في الدولة إذا قامت بأي انتهاك لسيادة القانون والدستور.

المطلب الثاني

دور الرأي العام في ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها

ذكرنا فيما سبق أن للرأي العام تأثيراً على ممارسة السلطة التشريعية لوظائفها بحسبان أن أعضاء هذه السلطة يريدون ضمان إعادة انتخابهم مرة أخرى، بالإضافة إلى شعورهم ببعض المسؤولية في تمثيل وجهة نظر الأحزاب السياسية الممثلين لها.

كما يوجد تأثير للرأي العام أيضاً على ممارسة السلطة التنفيذية باعتبار أن هذه السلطة هي أقرب السلطات إلى الرأي العام وتريد أن تحظى سياستها بقبوله ورضاه وفي حال عدم رضاء الرأي العام عن سياسة هذه السلطة قد يصل الأمر إلى حد المقاومة والثورة. لكن بالنسبة للسلطة القضائية فإن قادتها لا يعتمدون في الغالب على الرأي العام في اختيارهم أو لكي يحتفظوا بأماكنهم، وبالرغم من ذلك فإن الرأي العام قد يكون له تأثير ما على المحكمة عند نظر القضايا التي بحوزتها ووسائل الرأي العام التي يستطيع بها أن يراقب عمل المحكمة ويؤثر في أحكام عديدة ولكن سوف نقتصر على أهم وسيلتين وهما علانية الجلسات والصحافة.

وسوف نتناول هاتين الوسيلتين لمعرفة مدى تأثيرهما على العمل القضائي وذلك على النحو التالي:

أولاً - أثر علانية الجلسات على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق العدالة:

سوف نتناول هنا – بإيجاز – موقف القانون الفرنسي والمصري والسوري من علانية الجلسات ثم نتكلم عن مدى تأثير علانية الجلسات على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق العدالة.

١ – موقف القانون الفرنسي والمصري والسوري من مبدأ علانية الجلسات[١].

أ – موقف القانون الفرنسي: نصت المادة /٢٢/ من قانون الإجراءات المدنية الفرنسي الجديد على أن «المرافعات تعتبر عامة فيما خلا الحالات التي يستلزم فيها القانون أو يسمح بأن تنعقد في غرفة المشورة أو في جلسة مغلقة كما أن للخصوم – متى اتفقوا على ذلك – حق طلب جلسة مغلقة».

أما الإجراءات الإدارية فقد ظلت فترة زمنية طويلة لا تعرف علانية المرافعات فالإجراءات الإدارية... لا تعد العلانية مبدأ عاماً في حال سير إجراءات المنازعات.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي مرات عديدة على أن علانية الجلسات غير مفروضة أمام القضاء الإداري إلا إذا فرض ذلك نص تشريعي أو لائحي، ولكن بعد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أصبحت العلانية محل احترام أمام مجلس الدولة الفرنسي ومحاكم الاستئناف الإدارية وأمام المحكمة الإدارية «إذاً يبدو مما سبق أن مبدأ علانية الجلسات أصبح مبدأ عاماً أمام جميع المحاكم الفرنسية».

ب – موقف القانون المصري: قضت المادة /١٦٩/ من الدستور بأن «جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية».

كما نصت المادة /١٠١/ من قانون المرافعات التجارية والمدنية على أن «تكون المرافعة علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الخصوم إجراءها سراً للمحافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب العامة أو لحرمة الأسرة».

---

(١) راجع في هذا الخصوص:

- د. ماجد الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٣٦١.
- المستشار طه أبو الخير – حرية الدفاع – منشأة المعارف الاسكندرية – ط١ – ١٩٧١ – ص٤٥٢.

وقد أراد المشرع بذلك أن يجعل العمل في المحاكم تحت مرأى ومسمع من الجمهور، وليس ذلك ليبعث الطمأنينة والثقة في قلوب المتقاضين الذين تجري أمور منازعاتا أمام أعينهم وإنما ليجعل الرأي العام رقيباً على ما يدور داخل مرفق القضاء.

جـ - موقف القانون السوري:

يقضي مبدأ علانية المحاكمة الذي يعتبر من النظام العام أن تعقد جلسة المحاكمة في قاعة المحاكمة، وبصورة علنية، وتعتبر جميع إجراءات المحاكمة باطلة إذا انعقدت الجلسة خارج قاعة المحكمة وبصورة سرية على أنه يستثنى من هذا المبدأ الحالات التي أجاز فيها القانون انعقاد الجلسة في غير قاعة المحاكمة أو بصورة سرية.

وقد أخذ تقنين أصول المحاكمات السوري بمبدأ علانية الجلسات فقد نصت المادة /١٢٨/ أصول محاكمات على أنه «يجب أن تكون المرافعة في قاعة المحكمة علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم إجراءها سراً محافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب العامة أو لحرمة الأسرة ويحق لقاضي الأمور المستعجلة أن يعقد جلساته في غير قاعة المحاكمة وفي أي وقت يحدده».

وتضمن علانية جلسات المحاكمة نزاهة القضاء وتؤكد حياده وتعزز في نفوس الناس الثقة فيه وفي أحكامه.

٢ - مدى تأثير علانية الجلسات على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق العدالة:

إن العلانية التي نص عليها القانون الفرنسي والمصري والسوري تفصح بجلاء عن أن قاعات المحاكم إنما هي بحكم القانون تعد من الأماكن المطرقة للجمهور سواء بحكم عملهم أو لرد السماح لهم بذلك.

والعلانية في المحاكم لا تقتصر على قاعات الجلسات، وإنما تتجاوزها إلى باقي قاعات المحاكم وتتوفر العلانية في باقي أوراق المرافعة بوجه عام، ولا تقتصر على

الأوراق التي ينص القانون على إباحة إطلاع الجمهور عليها كما هو الشأن بالنسبة للفقرة الثانية من المادة /٤٢١/ من قانون المرافعات التجارية والمدنية /الفرنسي/ التي تبيح لكل شخص أن يطلع على قائمة شروط البيع.

ومن المسلم به توافر العلانية بالنسبة لكافة الأوراق والمذكرات التي تقدم للمحاكم؛ لأنها تتداول بين القضاء وكتبة المحاكم والخصوم ووكلائهم[١] بما فيهم المحامين، وفي هذا الصدد تقول محكمة النقض «عبارات السب الواردة في مذكرات كتابية قدمت في دعوى أمام المحاكم تقع تحت طائلة القانون، والعلانية متوفرة؛ لأن المذكرات وإن كانت غير معرضة لإطلاع الجمهور عموماً إلا أنها بطبيعتها متداولة في أيدي هيئة خاصة من الناس»[٢].

ولكن ما هو الهدف من تحقيق علانية الجلسات؟ وما مدى تأثير العلنية على ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها في تحقيق العدالة؟

ذهب الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا إلى القول «إن حرص المشرع على مبدأ علانية جلسات المحاكم يهدف إلى أن يمكن الشعب من أعمال رقابته على ما يدور في مرفق القضاء، فهو يدفع القاضي إلى التزام العدل وهو ينظر القضايا تحت رقابة الرأي العام فيحميه من الإغواء والانحراف، وهي فضلاً عن ذلك تبعث في نفوس المتقاضين الشعور بالثقة والطمأنينة في عمل القضاء»[٣].

وذهب الدكتور جمال العطيفي إلى أن خضوع القضاء لرقابة الرأي العام لا يتنافى مع استقلاله حيث إن القضاء يؤدي رسالته في وضح النهار، وفي جلسات علنية

---

(١) د. طه أبو الخير – حرية الدفاع - المرجع السابق – ص٤٥٣.

(٢) نقض ٦ أكتوبر ١٩١٧ المجموعة الرسمية السنة ١٩ – ص١٩٤.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب - إبراهيم عبد العزيز شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري– مرجع سابق – ص٧٤٠ وما بعدها.

يشهدها الناس كافة وهذه العلانية تحقق نوعاً من الرقابة الديمقراطية على أعمال القضاء وتدعيم الثقافة القانونية فمن حق الناس (وهم الذين تصـدر الأحكـام بـاسمهم) أن يطمئنوا إلى أن الأحكام التي تصدر في المنازعات التي قد يطرحونا على القضـاء أو في التهم التي توجه إلى أي واحد منهم قد صدرت متفقة مع القانون والعدل.

ومن حق كل مواطن، يمكن أن يقف يوماً ما موقف المتهم أن يطمئن إلى أن هـذا المتهم قد لقي محاكمة عادلة، فليس بكاف أن تؤدي العدالة بل يجب أن يعرف النـاس كيف تؤدى لذلك فإن هذه العلانية تعد ضماناً للعدالة شأنا شأن الدفاع واسـتقلال القضاء ووسيله هذه الرقابة هي النقد الموضوعي في جو من التوقير... [١].

وفي تقديرنا أن حرص المشرعين في كل دول العالم المعاصر ومنها فرنسـا ومصـر وسوريا على النص ضمن الدساتير والقوانين على مبدأ علانية الجلسات إنما القصد منه تحقيق المبدأ الديمقراطي الذي يجعل الشعب صاحب السيادة رقيباً على أعمـال جميـع السلطات بما في ذلك السلطة القضائية؛ لأن هذه السلطات تمثل الرأي العام وتمـارس أعمالها باسمه وتحت رقابته فإذا كنا نعترف بأن القضاء سلطة مثله مثل السلطة التشريعية والتنفيذية فلماذا نبعده عن رقابة الشعب، وهي تمثله في جانب معين من سيادته.

ولذلك فإن رقابة الرأي العام للقضاء من خلال علانية الجلسات تجعـل القاضـي ملتزماً بتحقيق العدل وتبعده عن الانحراف والإغواء، ومن ثم يمكن القول إن أثر رقابة الرأي العام على ممارسة السلطة القضائية في تحقيق العدالة من خلال علانية الجلسـات هو ذو تأثير إيجابي ومحمود على سير العمل القضائي أمرنا المولى عز وجـل بتحقيقهـا لقوله سبحانه وتعالى: «يا أيها الذين آمنوا كونوا قـوامين لله شـهداء بالقسـط ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا إعدلوا هو أقرب للتقوى»[٢].

---

(١) د. جمال العطيفي – آراء في الشرعية وفي الحرية – مرجع سابق – ص١٨٦.

(٢) سورة المائدة الآية ٨.

ثانياً - أثر الصحافة على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق **العدالة:**

تعد وسائل الإعلام وخاصة الصحافة من أهم وسائل التعبير عن الرأي العام حيث تلعب دوراً مهماً في عملية التأثير على الآراء وتكوينها وتعديلها وتوجيهها الوجهة المنشودة إلا أن الصحافة لا يمكن أن تؤدي دورها الفعال إلا في ظل حكومة ديمقراطية تؤمن بحرية الرأي والفكر النشر[١].

لذلك تحرص الدول الديمقراطية على حرية الصحافة وحرية الرأي حيث نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على حرية الصحافة[٢]، كما كفل المشرع الفرنسي أيضاً حرية الصحافة وجعلها غير خاضعة للرقابة في الظروف العادية من جانب السلطة، وإن كانت تخضع لرقابة ذاتية داخل الشركات الصحفية (وتتمثل في الموافقة على نشر بعض الأخبار وحذف البعض الآخر)[٣]، أما في مصر فقد نصت المادة /٢٠٧/ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن تمارس الصحافة رسالتها بحرية واستقلال في خدمة المجتمع بمختلف وسائل التعبير تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام وإسهامها في تكوينه وتوجيهه في إطار المقومات الأساسية للمجتمع والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وذلك كله طبقاً للقانون والدستور.

حيث يتضح من هذه النصوص أن الدول التي تؤمن بالديمقراطية تحرص على حرية الصحافة، لأنها تعبر عن اتجاهات الرأي العام، وتسهم في تكوينه وتوجيهه. والرأي هو ضمير الجماعة الذي يترجم أفكارها واتجاهاتها، فهو أشبه بمحكمة وإن لم تكن مزودة بسلطة القضاء إلا أن حكمها لا يمكن تجاهله، لذا يجب أن تتمتع الصحافة انطلاقاً من ذلك بحرية نشر ما يتم في المحاكم من إجراءات ووقائع خاصة القضايا التي تحظى

---

(١) راجع د. محمد عبد القادر حاكم – الرأي العام – مرجع سابق – ص٣٠.

(٢) Leonard.W.doob: public opinion and propaganda (anchor Book's, 1960, secondedition) p424.

(٣) د. سعيد أمين سراج – الرأي العام – رسالته السابقة – مرجع سابق – ص١٧٦.

باهتمام الرأي العام؛ لأن مثل هذه القضايا يتداولها الناس بصورة واسعة ويتابعها الرأي العام بكافة الطرق[١].

من هنا نرى أنه إذا كانت الصحافة مكفولة، والرقابة عليها محصورة فإنه يجـب ألا يساء استعمال هذه الحرية بما يؤدي إلى عرقلة سير العدالة، لذلك نجد أن هناك حدوداً يجب الالتزام با عند نشر الأخبار المتعلقة بالقضايا، وذلك حتى لا يحدث تـأثير علـى ممارسة السلطة القضائية في تحقيق العدالة.

١ – حدود النشر المسموح به:

أ – في القانون الفرنسي: أجاز المشرع الفرنسي نشر ما يدور في الجلسات العلانية إلا أنه حظر كل أو بعض ظروف الجنايات أو الجنح المرتكبة ضد الأشخاص كجرائم القتل والجرح العمدي أو غير العمدي وكذا الجرائم المخلة بالآداب، إلا بناء على طلب قاضي التحقيق، وقد عرفت محكمة باريس[٢] الظروف المتعلقة بالدعوى تعريفاً واسـعاً يشمل الفاعل الأصلي والشريك ومكان ارتكاب الجريمة والآلة المستخدمة في ارتكابـا والنتيجة المباشرة لها ودوافع الجريمة.

وذهب البعض للقول بأن نشر صورة سيارة محطمة (تحطمت في الحادث) يعد نشراً لظروف الجريمة يبرر المساءلة الجنائية.

- وحظرت المادة /٣٨/ من قانون حرية الصحافة إجراء أي تسجيل أو تصوير لمـا يدور بجلسات القضاء الإداري أو العادي إلا إذا صرح رئيس الجلسة بذلك بعد موافقة الخصوم أو من يمثله والنيابة، ويحظر نشر أي أخبار مستمدة مـن هـذا التسـجيل أو

---

(١) د. محمد نور شحاته – استقلال القضاء من وجهة النظر الدولية والعربية والإسلامية – مرجع سابق – ص٩٣ وما بعدها.

(٢) مشار إليه لدى د. حسين قايد – حرية الصحافة – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسـي – دار النهضة العربية ١٩٩٤ – ص٤٤٦.

التصوير كما يسري هذا الحظر على ما يجري من مرافعات أمام محكمة الجنايات عملاً بالمادة /٣٠٨/ من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي.

- وحظرت المادة /٣٩/ من قانون حرية الصحافة والنشر من المرافعات المتعلقة ببعض القضايا كالطلاق والنسب والإجهاض إذا كان القصد من النشر هو التشهير بالآخرين وكذا القضايا المتعلقة بالحياة الخاصة وحظر النشر عن بعض الجرائم لا يمتد إلى الأحكام القضائية الصادرة بشأنا.

ولم يكتف المشرع بحماية المتهم وإنما أحاط النبي عليه في بعض الجرائم بالحماية أيضاً ويحدث ذلك في بعض جرائم الاعتداء على العرض كالاغتصاب وهتك العرض والفعل الفاضح فقد قررت المادة (٥/٣٩) من قانون حرية الصحافة معاقبة من ينشر أخباراً تتعلق بجريمة هتك عرض أو اغتصاب أو مساس بالحياء، إذا طوى النشر إشارة لاسم النبي عليه أو بيانات عنه تمكن التعرف عليه إلا إذا كان هذا بناء على موافقة مكتوبة والحكمة من هذا الحظر في القانون الفرنسي هو الحيلولة دون التأثير على التحقيق أو سير الدعوى أثناء المحاكمة[1].

ب – في القانون المصري:

نصت المادة /١٨٧/ من قانون العقوبات المصري على أن «يعاقب كل من نشر بإحدى الطرق المتقدم ذكرها أموراً من شأنا التأثير في القضاة الذين يناط بم الفصل في الدعوى... أو في النيابة أو غيرهم من الموظفين المكلفين بالتحقيق أو التأثير في الشهود الذين قد يطلبون لأداء الشهادة في ملف الدعوى أو في ذلك التحقيق أو أمور من شأنا منع شخص من الإفضاء بمعلومات لهؤلاء الأفراد أو التأثير في الرأي العام لمصلحة طرف في الدعوى أو التحقيق هذه فإذا كان النشر بقصد إحداث التأثير

(١) مشار إليه في المرجع السابق لـ د. حسين قايد – ص٤٤٨.

المذكور يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد عن مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط».

كما تنص المادة الثامنة من القانون رقم /١٤٨/ لعام ١٩٨٠ بشأن سلطة الصحافة[١] على أنه «يحظر على الصحيفة تناول ما تتولاه سلطات التحقيق أو المحاكمة بما يؤثر على صالح التحقيق أو المحاكمة أو بما يؤثر على مراكز من يتناولهم التحقيق أو المحاكمة».

هذا وتنص المادة /١٦/ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على أنه «مع عدم الإخلال بحق الصحفي في التعليق وإبداء الرأي من وجهة النظر العامة... يجب نشر البيانات الصادرة من النيابة العامة ومنظومة الأحكام والقرارات التي تصدرها السلطات القضائية المختصة في الأمور والقضايا التي تناولها النشر الصحفي أثناء التحقيق أو المحاكمة موجز كاف للأسباب التي تقام عليها وذلك إذا تقرر الحفظ أو البراءة».

كما يجب الالتزام بعدم إبراز نشر أخبار الجريمة وأسماء وصور المتهمين أو المحكوم عليهم على نحو يمجد الجريمة أو المجرمين ولا يجوز نشر أسماء وصور المحكوم عليهم أو المتهمين الأحداث تمكيناً لهم من التوبة والعودة إلى نظام المجتمع[٢].

جـ - في القانون السوري:

نصت المادة /٤١٠/ من قانون العقوبات السوري على أنه «١ – يعاقب بالغرامة من خمسة وعشرين إلى مائة ليرة من ينشر:

أ – وثيقة من وثائق التحقيق الجنائي أو الجنحي قبل تلاوتا في جلسة علنية.

ب – مذكرات المحاكم.

---

(١) الجريدة الرسمية العدد /٢٨/ مكرر الصادر في ١٤ يوليو ١٩٨٠.

(٢) د. حسين قايد – مرجع سابق – ص٤٣٧.

جـ - محاكمات الجلسات السرية.

د – المحاكمات في دعاوي النسب.

هـ - المحاكمات في دعاوي الطلاق أو الهجر.

و – كل محاكمة منعت المحاكم نشرها.

٢ – لا تطبق النصوص السابقة على الأحكام المنشورة عن حسن نية بغير واسـطة الإعلانات أو الألواح».

كما تنص أحكام المادة /٢٩/ من المرسوم التشريعي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠١ الخاص بحرية المطبوعات والمكتبات بأنه يحظر على جميع المطابع أن تنشر:

أولاً: أوراق الاتام ووسائل التحقيق الجنائي أو الجنحي قبل تلاوتا في جلسة علنية.

ثانياً: وقائع دعوى الإهانة والقدح والقذف والافتراء.

ثالثاً: وقائع المحاكمات السرية وسائر المحاكمات التي تتعلق بـالطلاق أو الهجـر أو بدعوى النسب وجميع وقائع الدعوى التي تحظر المحكمة أو دوائـر التحقيـق نشـرها وتقارير الأطباء الشرعيين حول الجرائم الأخلاقية.

رابعاً: المقالات والأخبار التي تمس الأمن الوطني ووحدة التمع وكذلك التي تتعلق بأمن الجيش وسلامته وتحركاته وعدوه وتسلحه وتجهيزه ومعسكراته باسـتثناء الـتي تصدر عن وزارة الدفاع أو التي تسمح هذه الوزارة بنشرها.

خامساً: الكتب والرسائل والمقالات والتحقيقات والرسوم والأخبار التي تتضـمن طعناً بالحياة الخاصة.

٢ – مدى تأثير الصحافة على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق العدالة:

ذهب الكثير من الشراح[١] إلى أن الصحافة – كأحد أهم وسائل الرأي العام – لها تأثير بطريقة أو بأخرى على ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها من حيث تعدد وسـائل التأثير هذه، فقد تكون بالمقالات أو بالتحقيقات الصحفية أو الرسوم الكاريكاتورية... إلخ وهذا التأثير يقع على إحدى الطوائف المنصوص في المادة /١٨٧/ عقوبات وهـي القضاء والنيابة أو الموظفين المكلفين بالتحقيق أو على الشهود وقد ينصرف تأثيرها على جميع هذه الطوائف في آن واحد.

فالصحافة قد تلجأ للتأثير على القضاة أو سـلطة التحقيـق أو الشـهود وذلـك بتهديدهم صراحة أو ضمناً أو بالتهويل من صعوبة الدعوى المنظورة أو بالتلميح عـن عدم القدرة على تنفيذ الحكم الذي سيصدره في الدعوى أو بالتهويل من الآثار التي قد تترتب في حال صدور حكم معين فيها.

ومثال ذلك: ما تناقلته الصحف المصرية من حملات قصد من ورائها التأثير علـى القضاة والضغط عليهم، وكان ذلك على أثر صدور حكم محكمة القضـاء الإداري في ١٩٩٢/١٢/٨ بإحالة المتهمين في قضية العائدين من أفغانستان إلى محكمة عسكرية فقد تعرض هذا الحكم من جانب الصحافة للنقد اللاذع[٢].

ومن هذه المقالات: مقال بعنوان «خطط فاصلة» للكاتب سمير رجب وقد تعـرض هذا المقال لرئيس المحكمة المذكور بدعوى أنه يهوى المشاركة في الندوات والمـؤتمرات العامة ثم وصم الحكم بمخالفته للقانون ولأحكام المحكمة الإداريـة العليـا ثم تعـرض لموضوع انتدابات القضاة كمستشارين للجهات الإدارية بما يشكك في حيادهم.

---

(١) راجع كلاً من د. حسين قايد – مرجع سابق – ص٢٧٣.
- د. رياض شمس – حرية الرأي وجرائم الصحافة والنشر – ج١ دون تاريخ – ص٤٧٤.

(٢) جريدة الجمهورية في ١٩٩٢/١٢/١٠ د. جابر جاد نصار – حرية الصحافة – دراسة مقارنـة في ظل القانون رقم /١٤٨/ لعام ١٩٨٠ – دار النهضة العربية ١٩٩٤ – هامش ص١٥٦.

كما تعرضت جريدة الأخبار للموضوع نفسه تحت عنوان «التعـرض للمحكمـة الإدارية العليا يخالف المبادئ والقيم القانونية» وفي ذات المقال جاء أن «إصدار أحكام المحكمة الإدارية العليا إخلال بميزان العدالة وأنه يتعين تعديل قانون مجلس الدولة لإلزام المحاكم الدنيا بأحكام المحكمة الإدارية العليا»[١]، وتضمن التحقيق آراء لبعض أسـاتذة القانون وبعض المستشارين السابقين بشأن مدى جواز مخالفة أحكام المحكمة الإداريـة العليا ومصير هذه الأحكام على نحو يبين الـرأي العـام بـأن الحكـم الصـادر في ١٩٩٢/١٢/٨ سيكون مصيره الإلغاء ربما من شأنه التأثير على قضاة المحكمة الإداريـة العليا عند نظرهم للدعوى، ومما لا شك فيه أن مثل هذا النشر يؤثر على القضـاة في تحقيق العدالة.

ومن أمثلة التأثير على القضاة أيضاً أن تجري الصحيفة تحقيقاً بمناسبة ارتكاب إحدى الجرائم فتكلف الصحيفة أحد محرريها بالانتقال إلى مكان الحادث لإجراء معاينـة لـه وتصويره وجمع المعلومات عن المتهم والذي عليه إن وجد وسؤال من يتصادف وجوده في مكان الحادث وقد تتوكل الصحيفة في دراسة كل الظروف المحيطة بالجريمة والمتـهم ثم تقوم بتوجيه الأسئلة إلى علماء الدين والقانون والاجتماع وعلم النفس، لتنتـهي إلى نتيجة معينة توحي بضرورة إدانة المتهم أو براءته[٢].

كما قد تقف الصحافة موقفاً عدائياً ضد المتهم وتحاول بكافة الطرق التأثير علـى مركزه القانوني في القضية ويتمثل ذلك في أن تقوم بنشر أدلة الإدانـة دون الإحاطـة الكاملة بظروف الواقعة[٣] مما يؤثر على سلطة التحقيق، وقد يدفعها إلى اتخاذ موقـف عدائي ضد المتهم وتسعى إلى جمع أدلة أدانته وإهمال أدلة براءته اعتقاداً منها أن إدانتـه

---

(١) د. حسين قايد – حرية الصحافة - المرجع السابق – ص٤٣٨.

(٢) نفس المرجع السابق – ص٤٣٩.

(٣) د. جابر جاد نصار – حرية الصحافة – دراسة مقارنة في ظل القانون رقم /١٤٨/ لعام ١٩٨٠ – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٤ - مرجع سابق – ص١٥٧.

أمر أكيد، الأمر الذي سيؤثر – دون أدنى شك – عن حيادها في إجراء التحقيق وفي استجابتها لطلبات المتهم والمدافعين عنه مما قد يؤثر على المحكمة في تكوين عقيدتها، فقد تضع نصب أعينها ما نشر في الصحف سواء عند تحرير الحكم أو المداولة فيها.

كما قد يتأثر الرأي العام بالنشر لمصلحة المتهم أو ضده ففي الحالة الأولى سينتظر الحكم ببراءته إذا كانت الدعوى جنائية أو تأديبية وقد يفقد الثقة في قضائه إذا صدر على خلاف اعتقادهم[١]. أما إذا كان التعليق ضده فإن الرأي العام سيتوقع صدور حكم بإدانته مغفلاً ما حواه ملف الدعوى من أدلة براءة المتهم، وتتزعزع ثقته أيضاً في قضائه إذا صدر خلاف ذلك، وهذا بلا شك له تأثير ما على تحقيق العدالة، كما قد يمتد التأثير على الشهود، ويتمثل ذلك في نشر صور المتهم في الصحف قبل عرضه عليهم للتعرف عليه من هنا نرى أنه لا يخفى على أحد ما للصحافة من تأثير من الناحية الواقعية على مرفق القضاء وإن كان القول السائد أنه لا تأثير على السلطة القضائية من أي سلطة أو هيئة أخرى - فالقضاة يتأثرون بالرأي العام – وتأثر القضاة هذا تابع من الاهتمام الكبير الذي توليه الصحافة للقضايا العامة من هنا نجد أن الصحافة كوسيلة من وسائل تكوين الرأي العام تولد نوعاً من الرقابة (رقابة الرأي العام)، هذه الرقابة تتحقق على السلطة القضائية من خلال السماح بنشر ما يتم داخل المحاكم من إجراءات ووقائع بكافة طرق النشر وخير مثال[٢] على ذلك ما تسمح به أغلبية الولايات الأمريكية من الكلام بتغطية تلفزيونية كاملة لما يجري في المحاكم المدنية والجنائية أو المحاكم العليا خاصة القضايا التي تم الرأي العام.

---

(١) مثال ذلك ما يعرف بقضية فتاة العتبة حيث اتم بعض الأشخاص باغتصاب فتاة في ميدان العتبة وتناقلت الصحف هذه الواقعة بكثير من التفصيل مما أدى إلى تعبئة الرأي العام ضد هؤلاء الأشخاص ولكن المحكمة برأتم وقد أثار هذا الحكم استياء الرأي العام لأنه صدر على غير اعتقادهم.

(٢) راجع جون هومنرج – الصحفي المحترف – ط٥ الإنكليزية – ترجمة أ. محمد كمال عبد الرؤوف – الدار الدولية للنشر والتوزيع القاهرة – الكويت – لندن ١٩٩٠ – ص٤٨٧.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة لا بد من ذكر النتائج التي توصلنا إليها وكذلك التوصـيات التي نرى ضرورة الأخذ با كما يلي:

أولاً ـ النتائج:

١ – اختلف الفقهاء والباحثون حول تحديد مفهوم الرأي العام بشكل دقيق بالرغم من اتفاقهم على الأهمية الكبرى له، وذلك يرجع إلى اختلافهم في الفكـر والعقيـدة والارتباط بأيدلوجيات متباينة، مما قد يرجع أيضاً إلى اختلافهم في النظر للرأي العـام طبقاً لاختلاف تخصصهم في العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية وكذلك العلـوم الإنسانية الأخرى.

٢ – يلعب الرأي العام دوراً مهماً وحاسماً في كثير من القضايا والمشـكلات وفي كافة المجالات، وعلى الأخص المجال السياسي والقانوني، وبناء عليه يمكن القول بـأن الحكومة الديمقراطية ما هي إلا حكومة رأي، وذلك باعتبار أن الدولة القانونيـة إنمـا تتجسد في هيئة الناخبين، ومن ثم يتاح في ظلها للرأي العام أن يلعب دوراً أساسـياً في عملية الحكم الذي يمارس عن طريق المؤسسات الدستورية القائمة في الدولة، وأن مـن شروط حكومة الرأي أن يكون الناخبين من حيث تكوينهم متوازنين مع الرأي العام، وأن يكون النواب أيضاً على اتصال دائم بالناخبين، فالرأي العام يعد من أقوى الوسائل التي تكفل لنظام الحكم توازنه واعتداله، فكلما قوي الرأي العام في دولة مـا كلمـا حرصت السلطات الحاكمة على التزام أحكام الدستور والقانون.

أما في الدول الاستبدادية فإن الرأي العام لا يحظى بذه الأهمية ولا يلعـب الـدور الذي يقوم به في الدول الديمقراطية.

٣ – إن نظام تعدد الأحزاب السياسية يؤدي إلى تحقيق الديمقراطية للشعب ويزيـد من قوة الرأي العام في المجتمع بالرغم من الانتقادات التي وجهت إليه مثل تقليص دور البرلمان نتيجة لسيطرة حزب أو أحزاب الأغلبية المؤتلفة عليها وإضعاف دور المواطن في الاشتراك في الحكم. أيضاً الأحزاب السياسية تعمل على تزييف الرأي العام وتشويهه. إن الأحزاب تقيد من حرية النائب في البرلمان نظراً لالتزامه بتعليمات حزبه، فيكـون ولائه لحزبه أكثر من ولائه لناخبيه... وغيرها.

لكن بالحقيقة جميع هذه الانتقادات ترجع، وإن صحت، إلى سوء التطبيق العملي لا إلى فكرة التعدد ذاتا إذ أن نظام تعدد الأحزاب هو عنوان الديمقراطية، ويعمل على قوة وفاعلية الرأي العام في الحياة السياسية.

٤ – إن الرأي العام في ظل نظام الاقتراع العام يلعـب دوراً أساسـياً في الحيـاة السياسية والقانونية حيث يعمل على إشراك أكبر عدد ممكن من أفـراد الشـعب في السلطة أما في نظام الاقتراع المقيد فإن الرأي العام يضعف دوره في هذا المجال.

٥ – إن دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في ظل نظام القوائم المغلقة غـير فعال فهذا النظام يحد كثيراً من حرية الناخبين حيث إن الناخب لا يستطيع أن يجـري أي تعديل في القوائم بالحذف أو الإضافة كما أنه لا يستطيع أن يجري أي تعـديل في القوائم بالحذف أو الإضافة، كما أنه لا يستطيع إعادة ترتيب الأسماء الواردة في القوائم بينما تزداد حرية الناخب ويلعب دوراً مؤثراً في ظل نظام المزج بين القوائم.

٦ – إن الرأي العام في ظل نظام الانتخاب الفردي على دورين لا يحدث أثره عند اختيار أعضاء البرلمان إلا في الدول الديمقراطية التي تقوم على نظام التعدد الحزبي حيث ينتج من تطبيق هذا النظام أغلبيات واضحة مكونة من عدة أحزاب، كما هو الحال في فرنسا أما في مصر فعلى الرغم من قيام النظام الانتخابي على تعدد الأحزاب، إلا أننا لا نجد له تأثيراً واضحاً في نتائج الانتخابات، ويرجع ذلك فيما نـرى إلى عـدم جديـة

الانتخابات بالشكل المطلوب مما يؤدي إلى إهدار أصوات أعضاء هيئة الناخبين أو تحويل أصواتهم بطريقة أو بأخرى إلى ما تحقق مصلحة الحزب السياسي الحاكم.

٧ – إن المشرع الفرنسي قد وسع دائرة الرأي العام السياسي (هيئة الناخبين) حيث أعطى للعسكريين حقوقهم السياسية مما قارب بين الرأي العام السياسي والرأي العام الاجتماعي بينما سلب المشرع المصري والسوري هذه الحقوق من العسكريين، ونأمل أن يستعيد هؤلاء حقوقهم السياسية كما هو الحال في فرنسا تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي الصحيح.

٨ – لم يقرر المشرع الدستوري في فرنسا ومصر وسوريا للرأي العام الحق في حل البرلمان طوال مدة نيابته، وإنما هو من الحقوق الخاصة لرئيس الجمهورية وحده – في فرنسا – الذي يملك ممارسة هذا الحق ولو كان مخالفاً لرأي من أوجب الدستور أخذ مشورتهم كما أن حق حل مجلس الشعب في مصر مقرر لرئيس الجمهورية وحده بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء طبقاً للنص الدستوري الحالي بعد تعديله بموجب الاستفتاء الذي أجري في ٢٠٠٧/٢/٢٦ إلا أنه كان لا يملك هذا الحق بإرادة منفردة وبشكل مطلق في ظل الدستور القديم، ولكن كان لا بد أن يحظى بتأييد الرأي العام عن طريق الاستفتاء... حيث كان النص القديم أكثر ديمقراطية من النص الحديث.

أما في سوريا فإن سلطة الحل تعود لرئيس الجمهورية دون غيره، ويجب على هذا الأخير أن يمارس هذا الحق بنفسه فلا يجوز له أن يفوض شخصاً آخر في ممارسة هذا الحق، ويترتب على ذلك أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك حق الحل، حتى ولو حدث خلاف بين الوزارة والمجلس، كما أن مجلس الشعب لا يملك حتى أن يحل نفسه بأغلبية معينة، وبالتالي سلطة الحل في سورية منوطة بالرئيس وحده دون أن يكون هذا الأخير ملزماً بالتشاور مع الحكومة القائمة.

٩ – إن حق الاقتراح الشعبي للقوانين لم يتقرر للرأي العام في فرنسا أو في مصر أو سوريا، وإنما هو من الحقوق المخولة للحكومة والبرلمان، إلا أن هناك تفرقة بين ما

تقدمه الحكومة من مقترحات، وما يتقدم به عضو البرلمان. فما تتقدم بـه الحكومـة يعرف (بمشروع القانون)، ويسمى ما يقدم من أعضاء البرلمان (اقتراح القانون) كما أن هناك فارقاً آخر يتعلق بالإجراءات التي يمر با كل منهما حيث يمر اقتـراح القـوانين بإجراءات أكثر طولاً وتعقيداً من التي يمر با مشروع القانون.

١٠ – جاءت دساتير كل من فرنسا ومصر وسوريا خالية من حـق الاعتـراض الشعبي على القوانين كدستور جيروندين الفرنسي عام ١٧٩٣ الذي يقيم نظاماً لمثـل هذا الحق ولكن ورغم خلو الدساتير الحالية من حق الاعتراض الشعبي على القوانين إلا أن الرأي العام الفرنسي استطاع أن يعترض على مشروع قانون عقـد العمـل الأول للشباب حتى تم إلغاؤه في ١٠/أبريل/٢٠٠٦ كما ذكرنا سابقاً.

١١ – أورد المشرع المصري تنظيماً لحق رئيس الدولة في إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة وهو الوارد في المادة /٧٤/ وكذا المشرع السوري في المادة /١١٤/ والتي تم اقتباسهما من المادة /١٦/ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسي إلا أن هذه الأخيرة تعد أفضل من المادة /٧٤/ والمادة /١١٤/ في عدة أمور أهمها:

أ – لم تحدد المادة /٧٤/ والمادة /١١٤/ مقدار الخطر الذي تتعرض له البلاد ويدعو إلى تطبيقها من يعطي رئيس الدولة قدراً من الحرية في اللجوء إليها بعكس ما تتطلبـه المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي من شروط هذا الخطر.

ب – كما لم تحدد المادة /٧٤/ والمادة /١١٤/ بيان المقصود بالمؤسسـات الـتي تتعرض للخطر بينما قصرت المادة /١٦/ هذه المؤسسات على السلطات العامة.

جـ - تطلب المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي عدة شروط شـكلية تمثلـت في استشارة بعض الشخصيات المهمة ورأينا أنا رغم عدم إلزامها لرئيس الدولة إلا أنـا ذات قيمة أدبية يصعب تجاهلها، وهو ما كانت تفتقده المادة /١١٤/ والمادة /٧٤/ قبل تعديلها في الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ إلا أنه تم

تفادي هذا المأخذ بعد تعديل هذه المادة حيث نصت على أن «لرئيس الجمهوريـة إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعـوق مؤسسـات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ورئيسي مجلس الشعب والشورى، ويوجه بيانـاً إلى الأمـة ويجري الاستفتاء على ما يتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

١٢ – لا يوجد اختلاف بين موقف المشرع الدسـتوري الفرنسـي والمصـري والسوري فيما يتعلق بالجهة المخول إليها إبرام المعاهدات الدولية، حيـث إن رئـيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) في الدولتين هو السلطة المنوطة با إبرام المعاهدات الدولية، إلا أن هناك بعض المعاهدات التي يتوقف إصدارها على موافقة البرلمان سواء في فرنسا ومصر وسوريا غير أن رئيس الجمهورية قد لا يكتفي بموافقة البرلمـان – طبقـاً لنصوص الدستور – حتى يصدق على المعاهدة بل قد يلجأ إلى الرأي العام لأخذ رأيـه من خلال الاستفتاء على المعاهدة التي تحظى بأهمية خاصة من جانب الشعب، وهذا ما حدث في كل من فرنسا ومصر كما ذكرنا.

١٣ – اتخذت بعض الديمقراطية المعاصرة من نظام الانتخاب المباشر طريقا لاختيار قضاتا بواسطة الشعب على درجة واحدة أو على درجتين وطبقته فرنسا على مـدار عشرة أعوام (بين عام ١٧٩٠ حتى عام ١٧٩٩) ولم تعرف مصر وسوريا طريقة اختيار قضاتا عن طريق الانتخاب علماً أن هذه الطريقة لها بعض الجوانب الإيجابية والسلبية.

١٤ – اتضح لنا أن معظم الانتهاكات التي وقعت على مبدأ عدم قابليـة القضـاة للعزل في فرنسا أو في مصر كانت لأسباب سياسية وحزبية، وأن أعضاء النيابة العامـة في فرنسا لا يشملهم مبدأ عدم القابلية للعزل ومن ثم يجري استبعادهم بصورة ضـمنية من الاستفادة بذه الضمانة وفي مصر كان أعضاء النيابة العامة لا يتمتعون بعدم القابلية للعزل طبقاً لقانون السلطة القضائية رقم /٤٦/ لسنة ١٩٧٢ - قبل تعديله بالقـانون

رقم /٣٥/ لسنة ١٩٨٤ – الذي أصبغ هذه الضمانة على كل أعضاء النيابة العامة عدا معاوني النيابة. أما بالنسبة لقضاة المحاكم الإدارية في فرنسا فإنهم يخرجون من دائرة ضمان عدم قابلية القضاة للعزل، ورغم أن الحكومة قدمت مرات عديدة اقتراحات بإقرار مبدأ عدم القابلية للعزل لصالح أعضاء مجلس الدولة، لكن أي من هذه المحاولات لم يؤت ثمارها.

كما لم ينص الدستور المصري الحالي على مبدأ عدم قابلية أعضاء مجلس الدولة للعزل مثل قضاة المحاكم العادية إلا أن هذا المبدأ قد ورد في نصوص القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، والذي أصبغ هذه الضمانة بعد تعديله سنة ١٩٨٤ على كل أعضاء مجلس الدولة ما عدا المندوبين المساعدين.

١٥ – إن رقابة الرأي العام للقضاء من خلال علانية الجلسات المنصوص عليها في معظم الدساتير والقوانين ومنها (فرنسا ومصر وسوريا) يلزم القاضي بتحقيق العدل، وهو ينظر القضايا تحت رقابة الشعب صاحب السلطة والسيادة فتحميه من الانحراف أو الإغواء، ويلتزم طريق العدل الذي أمرنا به المولى عز وجل لقوله تعالى ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ كُونُواْ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ بِٱلْقِسْطِۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَـَٔانُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعْدِلُواْۚ ٱعْدِلُواْ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۚ إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرُۢ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴾.

كما أن رقابة وسائل الإعلام للقضاء وخاصة الصحافة لها تأثير على ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها في تحقيق العدالة، وقد رأينا في هذا الصدد أن الممنوع على الصحافة – كأحد أهم وسائل الرأي العام في الرقابة – هو التعليق على القضايا المنظورة مثلاً أمام القضاء، أما قبل أن تبدأ السلطة القضائية إجراءات التحقيق فإن من حق الصحافة أن تعلق، وأن تكشف المثالب والعيوب، كذلك فإنه بعد أن تنتهي الإجراءات القضائية ويصدر الحكم تسترد الصحافة حقها في التعليق، وذلك كله بغية عدم فرض الصمت على الصحافة في المسائل التي تم الرأي العام.

ثانياً ـ التوصيات:

من أجل فاعلية وقوة أداء الرأي العام نوصي بما يلي:

١ – إلغاء المادة /٨٧/ من الدستور المصري فيما تتضمنه من إجازتها لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في حدود عشرة أعضاء في مجلس الشعب.

٢ – إلغاء الفقرة الثانية من المادة /٦٠/ فيما تضمنته من إلزام الناخبين بأن يختاروا نسبة ٥٠% على الأقل من بين العمال والفلاحين فيما يمثلونه في البرلمان.

٣ – ضرورة إعادة النظر في نص المادة /١١٤/ التي تعطي لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية دون الرجوع إلى مجلس الشعب ولا نجد أي ضمانات تذكر على استعمال رئيس الجمهورية للصلاحيات المخولة له بموجب هذه المادة.

٤ – يجب إلغاء كافة القوانين الاستثنائية التي تقيد حرية وفاعلية الرأي العام في كل من مصر وسوريا وهي كثيرة.

٥ – ينبغي وضع التنظيمات والضمانات القانونية الكفيلة لتقوية أحزاب المعارضة في كل من مصر وسوريا لتصبح قوى متوازنة مع الحكومة قادرة على تبادل السلطة معها في أعقاب انتخابات حرة نزيهة.

٦ – تنمية دور جماعات الضغط في كل من مصر وسوريا ليكون دورها فاعلاً في توجيه الرأي العام الوجهة الصحيحة التي تحقق بالتالي مصالح المجتمع، ولكن يجب أن لا يتأثر الرأي العام إلا بالمعلومات المتسمة بالطابع الموضوعي الذي يبتغي المصلحة العامة المتجردة من الأهواء الخاصة والرغبات الشخصية.

٧ – كما نوصي بإزالة كافة القيود والعقبات التي تحد من حرية قيام الأحزاب السياسية.

٨ – يجب نشر البيان الذي يوجهه رئيس الجمهورية إلى الرأي العام طبقاً للمادة /٧٤/ من الدستور المصري عقب إذاعته في الجريدة الرسمية حتى تتحقق رقابة الرأي العام على أعمال وقرارات الرئيس في هذا المجال.

٩ – يتعين على المشرع المصري والسوري أن ينهج نج المشرع الفرنسي في نشـر الأسئلة البرلمانية التي لم يجب عنها الوزراء المقصرين في أداء وظيفتهم.

١٠ – ينبغي مد الرأي العام بالمعلومات الصحيحة الكاملة لا المعلومـات الزائفـة المحورة والبعد عن الدعايات المغرضة والمحرضة.

١١ – ينبغي أيضاً أن تتحرر وسائل الإعلام من رقابة السلطة الحاكمة وأن يـأمن كل عامل في هذا المال على مستقبله.

١٢ – يلزم تنمية الموارد وزيادة الإنتاج وتحقيق الكفاية المادية للمواطنين حتى يمكن لهؤلاء أن يشاركوا بصورة إيجابية في ممارسة حقوقهم السياسية.

١٣ – يلزم توافر بعض عوامل التقارب الاجتماعي، ونعني تلك العوامل التي تكفل إزالة الأحقاد والضغائن من نفوس المواطنين وإبعاد الصراع والتحاقد، فـلا يمكـن أن يكون هناك رأي عام في المجتمع إلا إذا وجد التقارب الاجتماعي بين أبناء هذا الوطن، لأن التقارب في المستوى الاجتماعي يولد تقارباً في الاهتمام بالمشكلات الاجتماعية مما يؤدي إلى تكوين رأي عام مستنير، أما إذا كان المجتمع يفتقد التقارب الاجتماعي بـين أفراده فإنه لا يمكن أن يتكون فيه رأي عام ملائم للحرية.

وفي ختام هذا البحث أسأل الله العلي القدير أن أكون قد وفقت في عـرض هـذا الموضوع على النحو الذي يحقق الهدف منه ليكون خطوة تتلوها خطـوات أخـرى لباحثين آخرين من أجل تفعيل دور الرأي العام في المجتمع تحقيقاً للمبدأ الديمقراطي.

ولا يسعني في النهاية إلا أن أورد قوله تعالى:

﴿ وَأَن لَّيْسَ لِلْإِنسَٰنِ إِلَّا مَا سَعَىٰ ﴿٣٩﴾ وَأَنَّ سَعْيَهُۥ سَوْفَ يُرَىٰ ﴿٤٠﴾ ثُمَّ يُجْزَىٰهُ ٱلْجَزَآءَ ٱلْأَوْفَىٰ ﴾

[سورة النجم: ٣٩-٤١]

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

الكتب والمؤلفات العامة:

١- د. إبراهيم إمام: الإعلام والاتصال بالجماهير – (مكتبة الأنكلو المصـرية – القـاهرة – ١٩٦٩).

٢- د. أحمد إسماعيل ود. نجم الأحمد ود. محمد الحلاق – النظم السياسية – منشورات جامعة دمشق – ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

٣- د. إبراهيم درويش: النظام السياسي – (دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠١).

٤- أبو زياد السعدي: في غياب السلطة الفكرية – (دار المعارف للطباعة والنشر – تـونس – ١٩٩٠).

٥- د. أحمد سويلم العمري: أصول النظم السياسية المقارنة – (الهيئة العامة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٧٦).

٦- د. أحمد مدحت علي: نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة – (الهيئة العامة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٧٨).

٧- د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام – (دار العلم للملايين – بـيروت – ١٩٧١).

٨- د. إسماعيل العدوي: تولية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصرة – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٤).

٩- إيهاب زكي الأسلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلمـاني – (عالم الكتب – القاهرة – ١٩٨٣).

١٠- د. بطرس غالي – محمد خيري عيسى: المدخل إلى علم السياسة – (مكتبة الأنكلو المصرية – القاهرة – ١٩٨٧).

١١- د. توفيق عبد الغني: أسس العلوم السياسية في ضوء الشريعة الإسلامية – (الهيئـة العامـة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٨٦).

١٢- د. ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكـبرى – (دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٦٧).
١٣- د. ثروت بدوي: النظم السياسية – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧٢).
١٤- د. ثروت بدوي: النظم السياسية – الجزء الأول النظرية العامة للـنظم السياسـية – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٢).
١٥- د. جابر جاد نصار: الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – (دار النهضة العربيـة – القـاهرة – ١٩٩٣).
١٦- د. جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري – (دار النهضة العربية – القـاهرة – د.ت).
١٧- د. جابر جاد نصار: حرية الصحافة – دراسة مقارنة في ظل القانون رقم ١٤٨ لعام ١٩٨٠ – (دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٤).
١٨- د. جمال العطيفي: آراء في الشرعية – في الحرية – (الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة – ١٩٨٠).
١٩- أ. جواد ناصر الأربش: دساتير العالم العربي – (دون دار نشر – ١٩٧٢).
٢٠- د. حافظ علوان حمادي الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايـات المتحـدة الأمريكية – (دار وائل للنشر – عمان – ٢٠٠١).
٢١- د. حامد ربيع: أبحاث في النظرية السياسية – (دار النهضة المصرية – القاهرة – ١٩٩٢).
٢٢- د. حامد عبد الماجد – الوظيفة العقدية – (الدار الإسلامية للتوزيع والنشر – القـاهرة – ١٩٩٣).
٢٣- د. حسن الحسن: الأعلام والدولة – (الطابع صادر – بيروت – ط٢ – ١٩٦٥).
٢٤- د. حسن سعيد إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكيـة وبريطانيـا – (دار النهضة العربية – ١٩٧٧).
٢٥- د. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدسـتوري – (دار المطبوعـات الجامعية – الاسكندرية – ١٩٨٨).
٢٦- د. حسين عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري – (دار المطبوعـات الجامعيـة – الاسكندرية – ١٩٩٧).

٢٧- د. حسين قايد: حرية الصحافة – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسـي – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٤).

٢٨- د. خضر خضر: مفاهيم أساسية في علم السياسة – (المؤسسة الحديثة للكتاب – طرابلس – ١٩٩٩).

٢٩- د. ربيع أنور فتح الباب – علي عبد العال: النظام الدستوري المصري – (كتبة الرسـائل الدولية للطباعة ١٩٩٩-٢٠٠٠).

٣٠- د. رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري - (مطبعة جامعة عين شمس – القاهرة – ١٩٧٧ جـ ١).

٣١- د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية – (دار النهضة العربية – القاهر – ٢٠٠١).

٣٢- د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري – (بلا دار نشر ١٩٩٦).

٣٣- د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعمليـة في الـنظم الوطنية والإسلامية – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٤).

٣٤- د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتا في مصر – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥-١٩٩٦).

٣٥- د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري – (المؤسسة الجامعية للدراسـات والنشـر والتوزيع – ج١ – د.ت).

٣٦- د. زيد بدر فراج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية – (دار النهضة العربيـة – القاهرة – ١٩٩١).

٣٧- د. سام دلة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – (منشورات جامعـة حلـب – مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ٢٠٠٢).

٣٨- د. سعاد شرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر – (دار النهضة العربية – القـاهرة – ٢٠٠١).

٣٩- د. سعاد شرقاوي: عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم المعاصر وفي مصـر (ط٢ – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٤).

٤٠- سعد الدين إبراهيم: التمع والدولة في الوطن العربي – (مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت – ١٩٨٨).

٤١- د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسـية – (منشـأة المعارف – الاسكندرية – ١٩٨٠).

٤٢- د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري – (منشأة المعارف – الاسكندرية – ١٩٨٠).

٤٣- د. سعد محمد خليل: توليه رئيس الدولة في الفكر السياسي الإسلامي والفكـر السياسـي الحديث – (المؤسسة العربية الحديثة للطبع والنشر والتوزيع – ١٩٨٨).

٤٤- د. سعد عصفور: القانون الدستوري – (منشأة المعارف – الاسكندرية – ١٩٨٣).

٤٥- د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإداريـة – (دراسـة مقارنـة – ط٦ – ١٩٩١).

٤٦- د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري – (دراسة مقارنة – بلا دار نشر – ١٩٨٨).

٤٧- د. سليمان الطماوي: الوجيز في نظام الحكم والإدارة – (دار الفكـر العـربي – ط١ – ١٩٦٢).

٤٨- د. سمير محمود ناصر: جماعات الضغط الاقتصادية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي – (دار الفرقد – دمشق – ط١ – ٢٠٠٥).

٤٩- د. سيد عليوه: صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة – الهيئة العامـة للكتـاب سلسلة الألف كتاب – الألف الثانية).

٥٠- شمس علي: القانون الدستوري – (بلا دار نشر – ١٩٧٧).

٥١- د. صالح جواد كاظم: علي غالب العالي: الأنظمة السياسية – (مطبعة جامعة بغداد – كلية القانون ١٩٩٠-١٩٩١).

٥٢- د. صلاح الدين فوزي: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي.... – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩١).

٥٣- د. صلاح الدين فوزي: المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – (دار المطبوعات – الجامعة – الاسكندرية – ١٩٨٨).

٥٤- د. صلاح الدين فوزي: النظم السياسية وتطبيقاتا المعاصرة – (دار النهضـة العربيـة – القاهرة – ١٩٩٨).

٥٥- د. صلاح الدين فوزي: واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم – (دار النهضة العربيـة – القاهرة ٢٠٠٢-٢٠٠٣).

٥٦- د. طعيمة الجرف: النظرية العامة للقانون الدستوري وتطور النظام السياسي والدستوري في مصر المعاصرة (دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠١).
٥٧- د. عادل ثابت: النظم السياسة – (دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية – ٢٠٠٧).
٥٨- د. عبد الحميد متولي – محمد عصفور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية – (منشأة المعارف – الاسكندرية – د.ت).
٥٩- د. عبد الحميد متولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية – (منشأة المعارف – القاهرة – ١٩٦٤).
٦٠- د. عبد الغني بسوني عبد الله: القانون الدستوري – (دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية – ١٩٩٠).
٦١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – (بلا دار نشر – ١٩٩١).
٦٢- د. عبد الله حسن الجوجو: الأنظمة السياسية المعاصرة – دراسة مقارنـة – (طـرابلس – الجامعة المفتوحة – ط١ – ١٩٩٦).
٦٣- عبد الله حنفي: دور النقابات في الحياة الدستورية – دراسة مقارنة – (دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٨).
٦٤- عبد الهادي بوطالب: المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الدار البيضاء ج٢ – د.ت).
٦٥- د. عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري – (دار الفكر العـربي – القـاهرة – ١٩٥٦).
٦٦- د. علي يوسف شكري: الأنظمة السياسية المقارنة – (ايترك للنشر والتوزيع – القاهرة – ط١ – ٢٠٠٣).
٦٧- د. فؤاد عبد المنعم: حكم الإسلام في القضاء الشعبي – (بحث مقارن – بلا دار نشر – ١٩٧٣).
٦٨- د. فاروق الكيلاني: استقلال القضاء – دار النهضة العربية ١٩٧٧).
٦٩- د. فوزي أبو ذياب: المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية – (القاهرة – دار النهضـة العربية – ١٩٧١).
٧٠- د. قحطان أحمد سليمان الحمداني: الأساس في العلوم السياسية – (دار مجدلاوي للنشر – عمان – ٢٠٠٤).

٧١- د. كريم يوسف أحمد كشاكش: الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة – (منشـأة المعارف – الإسكندرية – د.ت).
٧٢- د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة – (الربيعان للنشر والتوزيع – الكويت – ١٩٨٧).
٧٣- د. ماجد الحلو: الدولة في ميزان الشريعة – (دار المطبوعات الجامعيـة – الاسـكندرية – ١٩٩٧).
٧٤- د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسـلامية – (دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – ١٩٨٣).
٧٥- د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري – (دار المطبوعات الجامعية – الاسـكندرية – ١٩٩٨).
٧٦- د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقـانون الدسـتوري – (منشـأة المعـارف – الإسكندرية – ٢٠٠٥).
٧٧- محسن العبودي: نظم الانتخابات والتطور الديمقراطي في مصر – (دار النهضة العربيـة – القاهرة – ١٩٩٥).
٧٨- د. محسن خليل: القانون الدستوري والدسـاتير المصـرية – (دار الجامعـة الجديـدة – الاسكندرية – ١٩٩٦).
٧٩- د. محمد أبو السعود: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاسـتثنائية – (دار الثقافة الجامعية – القاهرة – ١٩٩٠).
٨٠- د. محمد أبو زيد: حل المجلس النيابي – دراسة مقارنة – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٨).
٨١- محمد أنس جعفر: النظم السياسية والقانون الدستوري – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٩).
٨٢- د. محمد باهي أبو يونس : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومـة في النظـامين المصـري والكويتي – (دار الجامعة العربية – الاسكندرية – ٢٠٠٢).
٨٣- د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري – (دار النهضـة العربيـة – القـاهرة – ١٩٩٢).

٨٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب إبراهيم شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري – (دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – ١٩٨٨).
٨٥- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة – (دار الجامعة الجديدة – الاسكندرية – ٢٠٠٧).
٨٦- د. محمد طلعت عيسى: الشائعات وكيف نواجهها – (مكتبة الحديثة – القاهرة- ١٩٦٤).
٨٧- د. محمد عبد السلام الزيات: مصر إلى أين؟ قرارات وظواهر حول الدستور الدائم ١٩٧١ – (دار المستقبل العربي – ط٢ – ١٩٨٦).
٨٨- د. محمد عرب صاصيلا: أنظمة الحكم المعاصرة – (مطبعة جامعة دمشق – ١٩٨٩).
٨٩- د. محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – (بلا دار نشر ١٩٦٩).
٩٠- د. محمد قدري حسن: الاستفتاء الشعبي في النظام الدستوري المصري – (دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٩١).
٩١- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية – (بلا دار نشر – ١٩٦٣).
٩٢- محمد كمال القاضي: الدعاية الانتخابية في النظام البرلماني المصري – (مكتبة مدبولي – القاهرة – ١٩٨٧).
٩٣- د. محمد نصر مهنا: الوجيز في مناهج البحث السياسية والإعلامية – (دار الفجر – القاهرة – ١٩٩٦).
٩٤- د. محمد نصر مهنا: علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة – (المكتب الجامعي الحديث – الاسكندرية – ٢٠٠٦).
٩٥- د. محمد نصر مهنا: في نظرية الدولة والنظم السياسية – (المكتب الجامعي الحديث – الإسكندرية – ٢٠٠١).
٩٦- د. محمد نور شحاته: استقلال القضاء من وجهة النظر العربية والدولية والإسلامية – (دار النهضة العربية القاهرة – د.ت).
٩٧- د. محمود إسماعيل – جلال معوض: علم السياسة – الجزء الثاني في النظم السياسية والعلاقات الدولية – (دار النهضة العربية القاهرة – ١٩٨٧).
٩٨- محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة – (دون دار نشر – ط٦ – ١٩٨٣).
٩٩- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية – (دار الفكر العربي – ط١ – القاهرة – ١٩٨٨).

١٠٠- المستشار طه أبو الخير: حرية الدفاع – (منشأة المعارف – الاسكندرية – ط١ – ١٩٧١).
١٠١- المستشار محمد بوضيف خليل: الجماعات الضاغطة وأثرها على القرارات الإدارية والدولية – (دار الجامعة الجديدة – القاهرة – ٢٠٠٧).
١٠٢- د. مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري فقهاً وقضاء – (دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – ١٩٩٦).
١٠٣- د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الدستوري – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩١).
١٠٤- د. مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية – (بلا دار نشر – ١٩٨٤).
١٠٥- د. مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان – (مكتبة سعيد رأفت – القاهرة – ١٩٨٤).
١٠٦- نبيل سليمان: أيدلوجية السلطة... بحث في الكتاب المدرسي – (دار الحوار للنشر والتوزيع – اللاذقية ١٩٨٨).
١٠٧- نبيل علي: عصر المعلومات – (عالم الفكر المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب – الكويت – ١٩٩١).
١٠٨- د. نبيلة عبد الحليم كامل: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي – (دراسة مقارنة – بلا دار نشر – المغرب - ١٩٨٠).
١٠٩- د. نعمان أحمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة – (جامعة مؤتة – عمان – ١٩٩٤).
١١٠- د. وجدي ثابت غبريال: السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة /٧٤/ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (منشأة المعارف – الاسكندرية – ١٩٨٨).
١١١- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – (دار النهضة العربية ١٩٧٤).
١١٢- د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة – (دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٤).

الكتب والمؤلفات المتخصصة:

١- د. أحمد بدر: الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة – (دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع – القاهرة – ١٩٨٨).

٢- د. إسماعيل سعد: الاتصال والرأي العام – (دار المعرفة الجامعية – الاسكندرية – ١٩٦٢).

٣- د. إسماعيل سعد: الرأي العام بين القوة والأيدلوجية – (دار النهضة العربية – بيروت – ١٩٨٨).

٤- د. رفيق سكري: دراسة في الرأي العام والإعلام والدعاية – (جروس بروس – طرابلس – ١٩٩١).

٥- د. رياض شمس: حرية الرأي وجرائم الصحافة والنشر – (جـ ش – دون تاريخ ودار نشر).

٦- زهير الأعرجي: الرأي العام الإسلامي وقوى التحريك – (دار المعارف للمطبوعات – بيروت ط١ ١٩٨٢).

٧- د. سمير حسين: مذكرات في الرأي العام – (بلا دار نشر – القاهرة – ١٩٨٢).

٨- د. صلاح الدين فوزي: الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي – (دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٢).

٩- د. عبد اللطيف خليفة: علم النفس السياسي والرأي العام – (دار غريب للطباعة والنشر – القاهرة – ٢٠٠٨).

١٠- د. عبد الله محمد زلطة: الرأي العام والإعلام – (دار الفكر العربي – القاهرة – ط١ ٢٠٠١).

١١- د. علي الباز: العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأي العام – (دار المطبوعات المصرية – القاهرة – د.ت).

١٢- د. علي الجرف: معايير تقييم إعلان الرأي الفني المتخصص والتعبير عنه – (الحياة اللبنانية – ١٩٩٤).

١٣- د. غازي ربايعة: الرأي العام والعلاقات العامة – (دار البشير – عمان – ١٩٨٨).

١٤- د. فؤاد دياب: الرأي العام وطرق قياسه – (الهيئة العامة المصرية للكتاب – القاهرة – ٢٠٠٨).

١٥- د. ليلى العقاد: الرأي العام وقياسه – (بلا دار نشر – دمشق – ١٩٨٨).

١٦- د. محمد بن عبد الله الخزعان: الرأي العام دراسة في المفهوم والوظائف – (كنوز إشبيليا للنشر والتوزيع – ٢٠٠٥).
١٧- د. محمد سعيد أمين سراج: الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسـية المعاصـرة – (الهيئة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٧٨).
١٨- د. محمد عبد القادر حاتم: الرأي العام – (مكتبة الأنكلو المصرية – القاهرة – ١٩٧٢).
١٩- د. محمد عبد القادر حاتم: الرأي العام وتأثره بالإعلام والدعاية – (مكتبة لبنـان – بـيروت – ١٩٩٣).
٢٠- د. محمود ميلاد: البحث العلمي في الرأي العام – (بلا دار نشر – دمشق – ١٩٩٧-١٩٩٨).
٢١- د. محي الدين عبد الحليم: الاتصال بالجماهير والرأي العام – (مكتبة الأنكلو المصـرية – القاهرة – ١٩٩٣).
٢٢- د. محي الدين عبد الحليم: الرأي العام في الإسلام رؤية عصرية – (دار الفكـر العـربي للطباعة والنشر – القاهرة – ٢٠٠٨).
٢٣- د. مختار التهامي: الرأي العام والحرب النفسية – (دار المعارف – القاهرة – ج١ ط٢ ١٩٧٩).
٢٤- د. يوسف شعبان لبد: حول الرأي العام – (دار ابن خلدون – غزة – ٢٠٠٢).

الرسائل العلمية:

١- د. إبراهيم حمدان حسن علي: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي – (رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – ١٩٨٨).

٢- د. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلـاني – دراسـة مقارنة (رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ٢٠٠٣).

٣- د. بدر سليمان العويسي: أثر التطور التكنولوجي على الحريات الشخصـية في الـنظم السياسية – (رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – كلية الحقوق – ١٩٨٢).

٤- د. بشير محمد علي باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة – دراسة مقارنة – (رسالة دكتوراه – حقوق طنطا ٢٠٠٠).

٥- د. البندري أحمد البندري: جماعات الضغط وأثرها على القـرار السياسـي – (رسـالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ١٩٩٩).

٦- د. جابر جاد نصار: الاستفتاء الشعبي والديمقراطية – (رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – كلية الحقوق – ١٩٩٣).

٧- د. جابر حسن سعيد محمد: الضمانات الأساسية للحريات العامة – (رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – فرع بني سويف ١٩٩١).

٨- د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفـاذ القاعـدة الدستورية – دراسة مقارنة – (رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ٥-٢٠٠٦).

٩- د. داود عبد الرازق داود: حق المشاركة في الحياة السياسية – (رسالة دكتوراه – كليـة الحقوق – جامعة الاسكندرية ١٩٩٢).

١٠- د. سليمان صالح الغويل: حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة – (رسالة دكتوراه – حقوق الاسكندرية ١٩٩٦).

١١- د. السيد العزازي إبراهيم أحمد: حق المقاومة كجزاء للخروج على القاعدة الدستورية بين الشريعة والقانون – (رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – ٢٠٠٠).

١٢- د. عبد الرحمن عزوز: القضاء الشعبي – (رسالة دكتوراه – كلية الحقـوق – جامعـة القاهرة ١٩٧٥).

١٣- د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلمـاني – (رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٨٠).

١٤- د. عمر حلمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة – (رسالة دكتوراه- حقوق عين شمس ١٩٨٠).

١٥- د. فؤاد عبد النبي حسن فرج: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري – (رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة ١٩٨٨).

١٦- د. فتحي عبد النبي الوحيدي: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية – (رسالة دكتـوراه – جامعة القاهرة – كلية الحقوق ١٩٨٢).

١٧- د. محمد عبد العزيز حجازي: نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحـزاب السياسـية – (رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٩٧).

١٨- د. محمد قدري حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة – (رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – كلية الحقوق – ١٩٨٧).

١٩- د. محمد كامل عبيد: استقلال القضاء – دراسة مقارنة – (رسالة دكتـوراه – كليـة الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩١).

٢٠- د. محمود صبحي أحمد يوسف: الرأي العام وأثره في التنظيم السياسي وحماية الدستور – (رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس – ١٩٩٠).

٢١- د. محي الدين عبد الحليم: الإعلام الديني وأثره على الرأي العام – (رسالة دكتـوراه – جامعة القاهرة – كلية الإعلام ١٩٧٨).

٢٢- د. يحيى شوقي أحمد: الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان – (رسالة دكتوراه – حقـوق عين شمس ١٩٧٦).

مراجع مترجمة إلى العربية

١- اندريه هوريو: القانون الدولية – ترجمة خضر خضر (دار الطليعة – بيروت – ١٩٨٠).

٢- برتد راندرسل: السلطة والفرد – ترجمة لطيفة عاشور – (الهيئة العامة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٩٤).

٣- جان مينو: الجماعات الضاغطة – ترجمة بيج شعبان (منشورات عويدات – باريس – ١٩٨٣).

٤- جربرت شيلر: الاتصال والهيمنة الثقافية – ترجمة وجيه عبد المسيح (النهضية العامة المصرية للكتاب – القاهرة – ١٩٩٣).

٥- جنفتش جونان دجور: الرأي العام في النظام الاشتراكي – ترجمة صادق الأسود – منشورات قسم السياسة بجامعة بغداد.

٦- جوران ثوربون: سلطة الأيدلوجية وأيديولوجية السلطة – ترجمة إلياس مرقص (دار الوحدة للطباعة – بيروت ١٩٨٢).

٧- جون هومنبرج – الصحفي المحترف – ط٥ الإنكليزية – ترجمة محمد عبد الرؤوف – (الدار الدولية للنشر والتوزيع – القاهرة – الكويت – لندن – ١٩٩٠).

٨- دانييل كاتز وآخرون: الإعلام والرأي العام – ترجمة د. محمود كامل المحامي (دار النهضة المصرية – القاهرة – ط١ – ١٩٨٢).

٩- فرنسيس بال: وسائل الإعلام والدول المتطورة – ترجمة حسين العودات – (الرباط – المنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة.. د.ت).

١٠- الفريد سوني وآخرون: الرأي العام ترجمة كامل عياد – (دار دمشق للطباعة ١٩٦٢).

١١- لاري الوتيز: نظام الحكم في الولايات المتحدة: ترجمة جابر سعيد عوض (الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية – القاهرة ١٩٩٦).

١٢- لورنس غراهام: السياسة والحكومة – ترجمة عبد الله اللحيدان (جامعة الملك سعود – ١٩٩٧).

١٣- ماكس سكيدمور – مارشال كارترداتك: كيف تحكم أمريكا – ترجمة نظمي لوقا – (الدار الدولية للنشر – ط٢ – ٢٠٠٢).

١٤- مرسيل مرل: السياسة الخارجية – ترجمة خضر خضر (جروس بروس – طرابلس – (د.ت).

١٥- موريس دوفرجيه: دساتير فرنسا – ترجمة أحمد عباس (حقوق عين شمس – د.ت).

١٦- ولان ديغز وآخرون: وسائل الإعلام والتمع الحديث – (دائرة المعرفة – القاهرة – د.ت).

المراجع الأجنبية

المراجع الانكليزية:

1- Adnan Amaney: Government Contrrol of The Press in the united Arab Republic, Jaurnalism Quatery vol, 49-no2 1975.

2- Benjamin Ginsber – The Captive public, How opinion promotes state power – New York – Rimehart and Company 1986.

3- Berelson, Janawitz: public opinion and Communication – NewYork 1966.

4- Burg. J : History of Freedom of thought – London 1964.

5- Childs Harwood: Public opinion, nature formation and role princetion N.J van Nastrond 1965.

6- Christeuson & other's: voice of people (London, MC row LTD 1987).

7- Dell Hicher – William Harbold: Modern Goven ment Dodd, Mead, Co – New York – 1966.

8- Elizabeth And gsch – Communication in every day use, New York, hot Binehart and Winston Co, 1998.

9- Frank, Jsourl: party politics in Amrican, little brown company USA, Boston 1976.

10- Harry C. Boyte, public opinion as public judgment – (newyork – 1966).

11- James Bryce: The American weal the Vo/2 Part, NewYork The mac millon Co, 1924.

12- John Phelan – Communications Control: Reodiny in the Motives and Structures of Censorship. New York Shoes and ward 1989.

13- John Suther land – Censorship in Britains 1960-82 (Junction Book – London 1982).

14- Marina Stagh: the limits of Freedom of speed, (stock holm, stockblom oriental studies 1993).

15- Rober lane and David sears; Public opinion – New Delhi – prentice Hall india – 1969.

16- V.O.Key Ir: Politics parties, pressues Groups, (Thomasy. Growell co) 5thed New york, 1964.

17- Walter lippmann, public opinion – New York – pelican book's – 1946.

18- Wilson Froncis: A theory of public opinion (Chicago Henry Rengriery company) 1962.

متفرقات ومقالات ومواقع ودوريات وقوانين:

- Britannica. Com (File.C. windows Desktop), public opinion Historical back ground's htm.
- The American Presidency Public Opinion: (file C windows. Desktop) Encylopedia. American. Public opinion.

- بسام ضوا: قوة الإعلام – الفرد المقنع – (مجلة الفكر العربي عدد خريف ١٩٩٣).
- حامد ربيع الرأي العام الدولي – السلوك السياسي (مجلة السياسة الدولة – القـاهرة – عدد اكتوبر ١٩٦٦).
- حامد ربيع: مقالة الرأي العام والتطور الصياغي للقرار السياسي – المجلة الاجتماعية القوميـة – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – العدد الأول – المجلد الأول ١٩٦٤.
- صلاح الدين طلبه: الثورة الحالية في أساليب الاتصال – (عالم الفكر مجلة تصدر عن وزارة الإعلام في الكويت (يناير، فبراير، مارس ١٩٨٤)
- محسن خضر: حق المواطن العربي في الاتصال – دلالة شوماخازي – (مجلة الفكر العربي – عدد خريف – ١٩٩٣).
- محمد إبراهيم الحلوة – ١٩٨٦ – الرأي العام الأمريكي والسياسة الخارجية الأمريكيـة – (دراسة نظرية – المجلة العربية للعلوم الإنسانية: مجلد – ٦ – عدد ٢٣).
- قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في ٨ ديسمبر ١٩٨٣ المعدل بالقانون رقم /٨٦-٨٢٥/ لعام ١٩٨٦.
- إعلانات حقوق الإنسان لعام ١٧٨٩.
- القانون الأساسي الفرنسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٢٧٠/٥٨) لعام ١٩٥٨.
- قانون حرية الصحافة الفرنسي.
- قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي.
- قانون الإجراءات المدنية الفرنسي الصادر بالمادة /١٧/ من المرسوم التشريعي (٣/٩٣) لعام ١٩٦٢.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.
- قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم /٧٣/ لعام ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم /٧٦/ لعام ١٩٧٦.

- قانون مجلس الشعب المصري رقم /٣٨/ لعام ١٩٧٢ وتعديلاته اللاحقة.
- مضبطة مجلس الشعب المصري – الفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد العـادي – الـمـس الأول جلسة ١٩٧٩/٧/١٧ واللائحة الداخلية لمس الشعب المصري رقم /٣٨/ لعام ١٩٧٩.
- قانون السلطة القضائية المصري رقم /٤٦/ لعام ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم /٣٥/ لعـام ١٩٨٤ الخاص بمجلس الدولة المصري رقم /١٨٨/.
- ملحق تشريعات المحاماة المصري.
- قانون المرافعات التجارية والمدنية المصري.
- قانون العقوبات المصري.
- قانون سلطة الصحافة المصري رقم /١٤٨/ لعام ١٩٨٠ واللائحة التنفيذية له.
- الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
- قانون الانتخابات لعام في سوريا رقم /١٠١/ لعام ٢٠١٢.
- النظام الداخلي لمس الشعب السوري الصادر في ١٩٧٤/٦/٦.
- قانون السلطة القضائية السوري رقم /٩٨/ لعام ١٩٦١ وتعديلاته.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠.
- قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٤٨/ لعام ١٩٤٩ وتعديلاته.
- جريدة الأهرام المصرية.
- جريدة الجمهورية الناصرية.
- جريدة الوفد.
- الجريدة الرسمية المصرية.
- الوقائع المصرية.
- جريدة الجمهورية المصرية.
- جريدة الأخبار المصرية.
- الجريدة الرسمية السورية.
- دستور فرنسا لعام ١٩٥.

الفهرس

مقدمة ١

الفصل الأول: ماهية الرأي العام والعوامل المؤثرة فيه..... ٧

المبحث الأول: مفهوم الرأي العام. ٩

المطلب الأول: نشأة وأهمية الرأي العام..... ١١

الفرع الأول: نشأة الرأي العام ١١

أولاً - الرأي العام في العصور القديمة: ١٢

ثانياً - الرأي العام في العصور الوسطى:..... ١٦

ثالثاً - الرأي العام منذ عصر النهضة وحتى القرن التاسع عشر:..... ١٩

رابعاً - الرأي العام في القرن العشرين:..... ٢٣

الفرع الثاني – أهمية الرأي العام:..... ٢٧

المطلب الثاني: تعريف ومظاهر الرأي العام..... ٣٢

الفرع الأول: تعريف الرأي العام:..... ٣٢

أولاً - تعريفات المفكرين والباحثين الأجانب للرأي العام. ٣٤

ثانياً - تعريفات المفكرين والباحثين العرب للرأي العام: ٣٧

الفرع الثاني: مظاهر الرأي العام:..... ٤٣

أولاً- المظاهر الإيجابية للرأي العام: ٤٤

ثانياً – المظاهر السلبية للرأي العام: ٤٨

المبحث الثاني: أشكال الرأي العام ٥١

المطلب الأول: الرأي العام الداخلي وعلاقته بالنظام القانوني للدولة..... ٥٣

الفرع الأول – الرأي العام هو الأساس الذي تنطلق منه السلطة السياسية. ٥٥

أولاً – الطرق غير الديمقراطية في وضع الدساتير وعلاقته بالرأي العام: ٥٦

ثانياً - الطرق الديمقراطية في وضع الدستور وعلاقتها بالرأي العام: ٥٩

الفرع الثاني – السلطة السياسية هي التي تيمن على الرأي العام: ٦٣
أولاً - سيطرة السلطة السياسية الحاكمة على المتمع عبر منطق الهيمنة: ٦٤
ثانياً - عملية الرقابة السياسية على الرأي العام: ٦٨

المطلب الثاني: الرأي العام العالمي وعلاقته بالنظام القانوني للدول..... ٨٢
الفرع الأول: قراءة في الرأي العام العالمي:..... ٨٢
أولاً – نشأة الرأي العام وتطوره ٨٢
ثانياً - آلية التعبير عن الرأي العام العالمي: ٨٩

الفرع الثاني: صناعة الرأي العام العالمي: ٩١
أولاً - صور الرأي العام العالمي: ٩١
ثانياً – شروط تحقق الرأي العام العالمي:..... ٩٥
ثالثاً – علاقة الرأي العام العالمي بالنظام القانوني للدول: ٩٦

المبحث الثالث: عوامل التأثير في اتجاهات الرأي العام ١٠٩
المطلب الأول: تأثير الأحزاب السياسية على اتجاهات الرأي العام..... ١١٠

الفرع الأول: نشأة الأحزاب السياسية وتعريفاتا:..... ١١١
أولاً - نشأة الأحزاب السياسية: ١١١
ثانياً - تعريفات الأحزاب السياسية:..... ١١٢

الفرع الثاني: أنواع الأحزاب السياسية ووظائفها..... ١١٥
أولاً - أنواع الأحزاب السياسية:..... ١١٥
ثانياً - وظائف الأحزاب السياسية:..... ١١٩

الفرع الثالث: وسائل الأحزاب السياسية ودورها في التأثير على اتجاهات

الرأي العام: ١٢١
أولاً - وسائل الأحزاب السياسية:..... ١٢٢
ثانياً - دور الأحزاب السياسية في التأثير على اتجاهات الرأي العام: ١٢٤
المطلب الثاني: تأثير جماعات الضغط على اتجاهات الرأي العام ١٣١

الفرع الأول: مفهوم جماعات الضغط:..... ١٣٢

الفرع الثاني: وظائف جماعات الضغط ووسائلها..... ١٣٦

أولاً – وظائف جماعات الضغط..... ١٣٦
ثانياً - وسائل جماعات الضغط:..... ١٣٨

الفرع الثالث: دور الجماعات الضاغطة في التأثير على اتجاهات الرأي العام. ١٤٣
أولاً - تأثير جماعات الضغط على السلطة التشريعية:..... ١٤٤
ثانياً - تأثير جماعات الضغط على السلطة التنفيذية:..... ١٤٨
ثالثاً - تأثير جماعات الضغط على السلطة القضائية:..... ١٤٩

الفرع الرابع: إيجابيات وسلبيات جماعات الضغط:..... ١٥١
أولاً - إيجابيات جماعات الضغط:..... ١٥١
ثانياً - سلبيات جماعات الضغط:..... ١٥٤

الفصل الثاني: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطات العامة ١٥٧

المبحث الأول: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التشريعية..... ١٥٩

المطلب الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء السلطة التشريعية ١٦٠

الفرع الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في فرنسا: ١٦١
أولاً – تكوين هيئة الناخبين في فرنسا:..... ١٦٢
ثانياً – طريقة اختيار أعضاء البرلمان في فرنسا:..... ١٦٥

الفرع الثاني – دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في مصر: ١٧٠
أولاً - تكوين هيئة الناخبين في مصر:..... ١٧١
ثانياً – طريقة اختيار أعضاء البرلمان في مصر:..... ١٧٤

الفرع الثالث: دور الرأي العام في اختيار أعضاء البرلمان في سوريا:..... ١٨٠
أولاً - تكوين هيئة الناخبين في سوريا: ١٨١
ثانياً - طريقة اختيار أعضاء البرلمان في سوريا:..... ١٨٢

الفرع الرابع: دور الرأي العام في إنهاء العضوية وحل البرلمان: ١٨٤
أولاً - دور الرأي العام في إنهاء عضوية النائب في البرلمان قبل انتهاء مدة ولايته:.... ١٨٤
ثانياً – دور الرأي العام في حل البرلمان:..... ١٨٨

المطلب الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التشريعية لوظائفها..... ١٩٥

الفرع الأول: دور الرأي العام في العملية التشريعية: ١٩٥
أولاً - دور الرأي العام في مجال الوظيفة التشريعية للبرلمان في فرنسا:..... ١٩٦
ثانياً – دور الرأي العام في مجال الوظيفة التشريعية للبرلمان في مصر:..... ٢٠١
ثالثاً - دور الرأي العام في مجال الوظيفة التشريعية للبرلمان في سوريا:..... ٢٠٤

الفرع الثاني: دور الرأي العام في مجال الوظيفة الرقابية للبرلمان: ٢٠٦
أولاً – دور الرأي العام في ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية: ٢٠٧
ثانياً – دور الرأي العام عند سحب الثقة من الحكومة:..... ٢١٩

المبحث الثاني: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة التنفيذية ٢٢٥

المطلب الأول: دور الرأي العام في اختيار أعضاء السلطة التنفيذية ٢٢٧

الفرع الأول: طريقة اختيار رئيس الجمهورية ودور الرأي العام في ذلك. .. ٢٢٧
أولاً – دور الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية في فرنسا:..... ٢٢٨
ثانياً – دور الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية في مصر:..... ٢٣٢
ثالثاً - دور الرأي العام في اختيار رئيس الجمهورية في سوريا:..... ٢٤٠

الفرع الثاني: طريقة اختيار أعضاء الوزارة ودور الرأي العام في ذلك:..... ٢٤٥
أولاً - دور الرأي العام في اختيار أعضاء الوزارة في فرنسا: ٢٤٦
ثانياً - دور الرأي العام في اختيار أعضاء الوزارة في مصر: ٢٤٨
ثالثاً - دور الرأي العام في اختيار أعضاء الوزارة في سوريا:..... ٢٥١

المطلب الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية لوظائفها..... ٢٥٣

الفرع الأول: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية: ... ٢٥٥
أولاً – دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية

في فرنسا: ٢٥٦
ثانياً – دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية
في مصر: ٢٦٧
ثالثاً - دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية
في سوريا: ٢٨١

الفرع الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة السياسية: ٢٨٨
أولاً – في مجال السياسية الخارجية ٢٩٠
ثانياً – في مجال السياسة الداخلية: ٣٠٠

المبحث الثالث: دور الرأي العام في تفعيل عمل السلطة القضائية ٣٠٨

المطلب الأول: دور الرأي العام في اختيار القضاة وعزلهم ٣١٠

الفرع الأول: دور الرأي العام في اختيار القضاة: ٣١٠
أولاً - اختيار القضاة بواسطة السلطة التشريعية: ٣١٠
ثانياً - اختيار القضاة بالانتخاب المباشر: ٣١٢
ثالثاً - اختيار القضاة بالتعيين: ٣١٦

الفرع الثاني: الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل: ٣٢٦
أولاً - الرأي العام وعدم قابلية القضاة للعزل في فرنسا: ٣٢٦
ثانياً - الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في مصر: ٣٣٢
ثالثاً - الرأي العام ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل في سوريا: ٣٣٧

المطلب الثاني: دور الرأي العام في ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها ٣٤١
أولاً - أثر علانية الجلسات على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق العدالة: ٣٤١
ثانياً - أثر الصحافة على وظيفة السلطة القضائية في تحقيق العدالة: ٣٤٦

الخاتمة ٣٥٤

قائمة المراجع ٣٦٢

الفهرس ٣٧٨