كلية الحقوق جامعة القاهرة
الدراسات العليا
قســم القانــون العــام

مفهوم
وتمييز الدولة القانونية
وعناصرها

إشراف
الأستاذ الدكتور/ رأفت فوده
أستاذ ورئيس قسم القانون العام

الباحث
عبد الله علي سالم قنديل

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة.

موضوع البحث.

يخلص الموضوع في بيان مفهوم الدولة القانونية, وتمييزها عن غيرها, وبيان عنصرها, فالدولة القانونية تقوم على ركيزتين في آن واحد, وهما : خضوع جميع السلطات العامة للقانون من جانب ، وعدم إنكار القانون للحقوق والحرات العامة من جانب آخر. فصناعة القانون تجد حدها الطبيعي, في الاعتراف بالحقوق الثابتة للأفراد, وبحرياتهم التى لا تمس. ولعل أهم ما يميز الدولة القانونية, هو أن السلطات الإدارية لا يمكنها أن تُلزم الأفراد بشيء خارج نطاق القوانين المعمول بها ومعنى ذلك أن الدولة لكى تكون دولة قانونية, غير بوليسية, أو استبدادية ، يجب أن تكون الحقوق والحريات العامة, هي القيد الطبيعي على سلطتها في عمل القانون .ويمكن القول ـــــــــــــــــــــــــــــــ بصفة عامة ـــــــــــــــــــــــــــــــ أن المبدأ الديمقراطي, إذ يجعل الحاكم يتولى السلطة بناء على رضاء المحكومين, واختيارهم ، إنما يتفق ـــــــــــــــــــــــــــــــ فى جوهره ـــــــــــــــــــــــــــــــ مع فكرة الدولة القانونية ، وذلك لأن الجماعة ـــــــــــــــــــــــــــــــ وفقاً لهذا المبدأ ـــــــــــــــــــــــــــــــ تصبح هي مصدر السيادة ، والحاكم يمارس السلطة نيابة عن الجماعة, ينفذ إرادتها ويسهر على مصالحها.

أهمية البحث.

«الدولة لكي تكون قانونية , غير بوليسية, أو استبدادية يجب أن تكون الحقوق والحريات العامة, هي القيد الطبيعي على سلطتها في عمل القانون؛ فالدولة القانونية تقوم على ركيزتين في آن واحد, وهى : خضوع جميع السلطات العامة للقانون من جانب ، وعدم إنكار القانون للحقوق والحريات العامة من جانب فالنظام الديمقراطي يقوم في جوهره على مبدأ أن السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات جميعاً. ومقتضى ذلك أن تكون للشعب دون غيره الكلمة الأخيرة في الدولة ، حيث تتمثل فيه السلطة التأسيسية ، وهى تلك التي تختص بوضع القواعد الدستورية وإقرارها ، ومن ثم فهي المرجع الأول والأخير, في شأن اختيار النظام السياسي للدولة. كما يكون للشعب ـــــــــــــــــــــــــــــــ ممثلاً في نوابه الذين يتشكل منهم المجلس النيابي ـــــــــــــــــــــــــــــــ الكلمة الحرة فيما يعرض عليه من موضوعات عامة. إضافة إلى رقابته الشعبية على ما تجريه السلطات الحاكمة من أعمال وتصرفات ، يمارسها بالرأي الحر, والنقد البناء من خلال الأحزاب, والنقابات, والصحف, وغيرها من وسائل الإعلام, والتعبير في الرأي. ولذلك فإن المغزى الحقيقي لهذا الشرط, هو ضمان, وتوفير قاعدة أنه « لا حكومة دستورية إلا برضا المحكومين » فلا يمكن للحكام, تولى سلطاتهم بصورة شرعية,إلا من خلال الرضا الحر للشعوب ، فالسلطة العامة موضعها, ومستقرها في الإرادة الحقيقية للشعب نفسه.

أن عناصر الدولة القانونية, «أو الضمانات القانونية الوضعية لخضوع الحكام للقانون, والتي تكفل االلتزام بالقانون, وعدم الاستبداد بحقوق الأفراد, وحرياتهم », تصب كلها في ركيزة الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية ، فهي وسائل قانونية للاعتراف بهذه الحقوق, والحريات الفردية, وقيام توازن بينها, وبين السلطة العامة في الدولة. فالاعتراف بالحقوق, والحريات الفردية, لا يكفى للقول في حد ذاته بقيام الدولة القانونية, وإنما ينبغي إيجاد الوسائل التي تعاون الأفراد, في استخدام هذه الحقوق في أرض الواقع ، وإلا كانت حقوقاً نظرية أفلاطونية, لا تسمن, ولا تغنى من التعطش للحقوق, والحريات بصفة عامة. فالدستور الذى لا يقر كل هذه المبادئ , لا يقيم دولة قانونية.

الدراسات السابقة.

فيما أطلعنا عليه من مؤلفات ومراجع قانونية, لم نصادف مؤلفاً بعنوان البحث الماثل, وإن كانت هناك بعض المؤلفات قد تناولت بعض عناصر الدولة القانونية ,مثل: الرأي العام ,والرقابة القضائية ,وتدرج القرارات الإدارية ,وغيرها من عناصر, ولكن هذه المؤلفات كانت تتناول العنصر موضوع البحث استقلالاً عن غيره من العناصر, ومن ثم يتميز بالحداثة في هذا الخصوص.

منهج البحث.

التزاماً بالمنهج المحدد للدراسة في الرسالة , وهو منهج البحث المقارن, فإن أسلوب ومنهج هذا البحث الماثل هو المنهج المقارن, فضلا عن أتباع بعض المناهج الأخرى , كالمنهج التحليلي ,أو التأصيلي , وذلك في بعض النقاط إن كان لذلك مقتضٍ.

صعوبات البحث.

قلة الدراسات المتخصصة في مفهوم وعناصر الدولة القانونية, يمثل الصعوبة الأساسية, باعتبار أن الأفكار والمعلومات عن موضوع البحث كانت متناثرة في العديد من المؤلفات العامة التي كانت تتناول نظرية الدولة , أو بعض عناصر الدولة القانونية كما سبق التقرير.

والصعوبة الثانية لها جانب شخصي خاص بنا, وهو عدم إتقان اللغات الأجنبية الفرنسية , والانجليزية بطلاقة, مما كان يصعب معه الاطلاع المباشر علي المراجع الأجنبية بهاتين اللغتين. وتم التغلب علي ذلك بالاستعانة بالمترجمين من أهل التخصص , أو ببعض برامج الترجمة من النت , أو بالكتب المترجمة للعربية في شأن ما يتعلق بالبحث.

خطة البحث.

تناولت الموضوع في مطالب ثلاثة يسبقها تمهيد وتقسيم. المطلب الأول وقد أشتمل علي بيان لمفهوم الدولة القانونية, والمطلب الثاني ويتناول التمييز بين الدولة القانونية ومبدأ سيادة القانون, والمطلب الثالث ,ويتناول بيان عناصر الدولة القانونية.

وأعقبت ذلك ببيان النتائج التي أظهرتها الدراسة, والتوصية الجوهرية التي تم استخلاصها من هذه الدراسة ونتائجها.ثم أعددت بيان بالمراجع العربية والأجنبية التي تم الرجوع اليها, وتم توثيقها طبقاً للأسلوب المتبع في هذا الشأن. وأخيراً, أعددت فهرساً للبحث متضمناً مفردات البحث ورقم الصفحة لكل منها.

مفهوم وتمييز الدولة القانونية وعناصرها.

تمهيد وتقسيم:الدولة القانونية هى الدولة التي يخضع فيها الحاكم, والمحكوم للقانون الموضوع ، مادام هذا القانون قائم, ومعمول به ، ولا يستطيع الحاكم أن يتنصل من حكم القانون, أو يتجاهله أو يتحلل من تطبيقه ، أو يعتبر نفسه فوق القانون ، فيعفى نفسه من التقيد به في تصرفاته وأفعاله ، وإنما يتعين أن تتم تصرفات, وأفعال وإجراءات السلطات الحاكمة جميعها, وفقاً للقانون ، وتبعا لأحكامه, وبالشكل, والطريقة المرسومة وفقاً لأحكامه غير أن خضوع الحاكم للقوانين لا يمنع من حق إلغائها, أو تعديلها, ولكنها تظل ملزمة , وواجبة الاحترام من قبل الحاكم, والمحكوم على

السواء, مادامت قائمة, وسارية المفعول.

ويقصد بالقانون الذى تخضع له الحكومة بجميع هيئاتها ، القانون بالمعنى الواسع الشامل ، أي مجموع القواعد القانونية السارية أيا كان مصدرها, سواء كانت تشريعات دستورية, أو عادية ، أو لائحية ,أو نابعة من القواعد غير المدونة ، كالعرف ، والمبادئ القانونية العامة التي يتقرر الجزاء على مخالفتها. ودراسة الدولة القانونية, يقتضي بيان مفهومها في مطلب أول, واستظهار أوجه التمييز بين هذا المفهوم, ومفهوم مبدأ سيادة القانون في مطلب ثانٍ,وأخيراً بيان عناصر الدولة القانونية في مطلب ثالث. وعلي النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم الدولة القانونية.

إن مبدأ خضوع الدولة للقانون ـــــــــــــــ بلا أدنى شك ـــــــــــــــــــــ, من المبادئ الأساسية للدولة الحرة ، وعناصره لا يمكن حصرها فى قائمة موحدة , وثابتة. لأن الدولة القانونية فى الواقع ، ليست إلا نظاماً مثالياً لم يتحقق بصورة مكتملة العناصر فى القانون الوضعي. كما أن مضمون المبدأ, وعناصره تخضع لسنة التطور مع تطور الفكر الإنساني ، وتختلف من فقيه إلى فقيه آخر. ونظرية الدولة القانونية قد أخذت صورتها العملية على يد الكتاب الألمان ، وعلى الأخص مول « Mohl » وستال « Stahl وجنيستGnesit », ويعرفها ستال بأنها: تلك التي تُعين عن طريق القانون, وسائل مباشر نشاطها ، وحدود ذلك. بينما يعرفها « جيرك Girke », بأنها الدولة التي تُخضع نفسها للقانون, وليست تلك الدولة التي تضع نفسها فوق القانون(١).

C'est un état qui se place non pas au – dessus du droit, mais sous le droit,

وقد أُستعمل التعبير في معان متعددة في كتب الفقه؛ فمن الفقهاء من قصد به مجرد خضوع الإدارة للقانون بالمعنى الضيق، أي خضوع الإدارة للعمل الصادر من السلطة التشريعية ، وهو ما يسمى « مبدأ سيادة القانون». والقول بنظام الدولة القانونية معناه خضوع الدولة للقانون, في جميع مظاهر نشاطها ، سواء من حيث الإدارة ، أو القضاء ، أو التشريع ، وذلك بعكس الدولة البوليسية « état police » حيث تكون السلطة الإدارية مطلقة الحرية, في أن تتخذ قبل الأفراد ما تراه من الإجراءات, محققاً للغاية التي تسعى إليها, وفقاً للظروف والملابسات(٢). والانتقال من نظام الدولة

---

(١) Gierk , Festschrift fur status , t. xxx . p. 13 , cite par Otto Mayer droit Administrative , allemande . t. l. p. 76 note 14 . وراجع أيضاً د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٥م, ص١٥١, د. وهيب عياد سلامة,النظرية العامة للقانون الدستوري, نظام الحكم في فرنسا, دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٨م, ص٩٥ د. دويب حسين صابر, الوجيز في الأنظمة الدستورية, وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية, دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠١٠م، ص١٠٧ .

(٢) وهذا هو النظام الذى عرفته الملكيات المطلقة فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ، وبعض الإمبراطوريات الكبرى في القرن التاسع عشر, راجع د. ثروت بدوى , النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٥٢,د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة, ، بدون دار نشر, طبعة ٢٠٠٥م, ص١٢١, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ,منشأة المعارف بالإسكندرية, الطبعة الرابعة٢٠٠٢م ، ص١٥٧, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية, الدول والحكومات دار النهضة العربية بالقاهرة ،طبعة ٢٠٠٦م,

البوليسية ,إلى نظام الدولة القانونية, لا يتم إلا على مراحل . ففي كثير من البلاد, نجد اليوم خليطاً من عناصر الدولة القانونية, وعناصر الدولة البوليسية ، لأن الكثير من الدول لا تخضع للقانون, إلا في بعض مظاهر نشاطها دون البعض الآخر. ومع ذلك يمكن أن تُعد الثورة الفرنسية ، وما تبعها من إعلان الحقوق ، هو الحدث الذى حقق الانتقال من نظام الدولة البوليسية, إلى نظام الدولة القانونية ؛ لأن الثورة قد هدفت إلى هدم كل ما يتعلق بالماضي ، وما خلفه من نظم استبدادية ، وأقامت نظاماً جديداً على أسس جديدة. ورغم ما خلفته الثورة الفرنسية من آثار في مختلف الدول الأوربية ، فإن غالبية هذه الدول, قد عاشت فى ظل النظام البوليسي طوال القرن التاسع عشر، ولم تأخذ بنظام الدولة القانونية, إلا تدريجياً, وحديثاً([٣]).

ويجب التمييز بين الدولة البوليسية, والدولة الاستبدادية ؛ ففي هذه الأخيرة, تعصف الإدارة بالأفراد حسب هوى الحاكم ، أو الأمير وتستبد بأمورهم. أما فى الدولة البوليسية ، فليس للأفراد حقوق قبل الدولة ، وللإدارة سلطة تقديرية مطلقة في اتخاذ الإجراءات التى تحقق الصالح العام للجماعة ، على أساس أن الغاية تبرر الوسيلة ، أى أنه بينما تستهدف السلطة فى الدولة البوليسية مصلحة المجموع ، نجد الحاكم في الدولة الاستبدادية لا يبغى إلا مصلحته الشخصية ؛ ومن ثم يكون الحاكم مطلق التصرف ، وغير مقيد بأى قيد ، لا من حيث الوسيلة, أو الغاية ، أى أنه يعمل كل ما يحلو له, ولو كان فيه إساءة إلى الجماعة التي يتولى أمرها. أما في الدولة البوليسية, فالحاكم وإن كان غير مقيد من حيث الوسيلة ، فهو مقيد من حيث الغاية ، لأن حريته في اتخاذ ما يراه من الإجراءات مشروطة, بأن يتغيافي هذه الإجراءات مصلحة الجماعة ، وليس مصلحته الشخصية([٤]).

على العكس من كل ذلك, فى الدولة القانونية حيث لا تستطيع الإدارة, أن تتخذ أى إجراء قبل الأفراد, إلا وفقاً لقواعد قانونية موضوعة مقدماً, تحدد حقوق الأفراد, وتعين وسائل تحقيق الأهداف الإدارية ، كما أن نشاط الدولة محدود بتحقيق الخير العام للمجموع ،فالسلطة ـــــــــــــــــــ فى الدولة القانونية ـــــــــــــــــــ مقيدة من حيث أهدافها,

---

ص١٠٢, د. أحمد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري, دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٥م, ص٩٩, د. وهيب عياد سلامة,النظرية العامة للقانون الدستوري, نظام الحكم في فرنسا, المرجع السابق, ص٩٥. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية, دراسة مقارنة, دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠١١م, ، ص ٦٣, د. دويب حسين صابر, الوجيز في الأنظمة السياسية ,المرجع السابق ، ص١٠٨, د. طارق خضر ,النظم السياسية , دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٨م, ص٩٥ ، ٩٩.

([٣]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٢, د. محسن العبودي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية بالقاهرة, الطبعة الأولي ١٩٩٢م , ص٧٦ ، ٧٧, د. وهيب عياد سلامة, النظرية العامة للقانون الدستوري,المرجع السابق, ص٩٦ .

([٤]) د. ثروت بدوى, النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٥٢ ، ١٥٣,د. محمود عاطف البنا, الوسيط في النظم السياسية, دار الفكر العربي بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٥م,٢٠٠٦م, ص٩٠, د. سعيد السيد على, المبادئ الأساسية للنظم السياسية, المرجع السابق ، ص١٢١, د. محسن العبودي, النظم السياسية ,المرجع السابق ص٧٥, د. أحمد رسلان, النظم السياسية والقانون الدستوري,المرجع السابق ، ص١٠٠ ، ١٠١, د. دويب حسين صابر, الوجيز في الأنظمة السياسية ,المرجع السابق ، ص١٠٩, د. طارق خضر, النظم السياسية ,المرجع السابق ص٩٩ ، ١٠٠, د. طعيمه الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية وأنظمة الحكم ،دراسة مقارنة ,مكتبة القاهرة الحديثة, الطبعة الرابعة,١٩٧٣م ، ص١٢٨ .

ووسائلها على السواء (٥) .

ومعنى ذلك أن الدولة لكى تكون دولة قانونية, غير بوليسية, أو استبدادية ، يجب أن تكون الحقوق والحريات العامة, هي القيد الطبيعي على سلطتها في عمل القانون . فالدولة القانونية تقوم على ركيزتين في آن واحد, وهما : خضوع جميع السلطات العامة للقانون من جانب ، وعدم إنكار القانون للحقوق والحرات العامة من جانب آخر. فصناعة القانون تجد حدها الطبيعي, في الاعتراف بالحقوق الثابتة للأفراد, وبحرياتهم التى لا تمس(٦). ولعل أهم ما يميز الدولة القانونية, هو أن السلطات الإدارية لا يمكنها أن تُلزم الأفراد بشيء خارج نطاق القوانين المعمول بها ، وذلك يعنى تقييد الإدارة من ناحيتين :

الأولى : لا تستطيع الإدارة ، حينما تدخل في معاملات مع الأفراد ، أن تخالف القانون, أو تخرج عليه .

الثانية : لا تستطيع أن تفرض عليهم شيئاً, إلا إعمالاً لنص القانون, أو بموجب قانون . فعلى رجل الإدارة إذن قبل أن يتخذ أي إجراء ضد أحد الأفراد ، أن يبين القانون الذى استمد منه سلطة اتخاذ ذلك الإجراء . وبعبارة أخرى, ليس على الإدارة أن تمتنع عن مخالفة القانون ، بل يجب عليها ـــــــــــــــ فوق ذلك ـــــــــــــــ ألا تتصرف إلا بموجب نصاًقانونياً. على أن ذلك لا يكون إلا عنصراً من عناصر الدولة القانونية ، إذ إنه يجب للوصول إلى نظام الدولة القانونية الكامل ، لا يكفى إخضاع الإدارة للقانون, بل يلزم إخضاع جميع السلطات العامة الأخرى كذلك, وعلى الأخص السلطة التشريعية ،أي سلطة عمل القوانين(٧) .

المطلب الثاني

التمييز بين نظام الدولة القانونية, ومبدأ سيادة القانون(٨) .

---

(٥) د. ثروت بدوى ,النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٥٣, د. محسن العبودي, النظم السياسية, المرجع السابق ص٧٥ ، ٧٧, د. أحمد رسلان, النظم السياسية والقانون الدستوري, ,المرجع السابق ، ص١٠١

د. طعيمه الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية وأنظمة الحكم ، المرجع السابق ، ص١٢٨ وما بعدها .

(٦) د. رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ,في دستور١٩٧١مدراسة مقارنة (الدستور الكويتي والفرنسي)دار النهضة العربية العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠١م، ص٤٤ ، ٤٥ .

(٧) د. ثروت بدوى , النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٥٣ ، ١٥٤ , د. محسن العبودي , النظم السياسية ,المرجع السابق ص٧٨, د. وهيب عياد سلامة, النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص٩٨ .

(٨) يفرق الفقه بين مفهوم مشروعية السلطة, ومفهوم شرعية السلطة, فالأول يتعلق بتحديد الأساس الذى يقوم عليه خضوع المحكومين ، والذى يبرر قبولهم لهذا الخضوع ، فالسلطة المشروعة pouvoirlégitime ، هي السلطة التي يقبلها المحكومون ويرفضونها إيماناً بالمبدأ الذى تقوم عليه ، سواء تمثل في الإيمان بحق الأقوى ، أو في الاعتقاد في المصدر الإلهي للسلطة ، أو في استنادها إلى اختيار الشعب ... إلخ والمفهوم الثاني إذ تعرف السلطة الشرعية أو القانونية pouvoir legal بالنظر إلى الإجراءات والأوضاع القانونية المقررة لتقلدها. وفى هذا الصدد يجرى التمييز بين الحكومة الشرعية أو القانونية ،وهى الحكومة التي يتقلد فيها الحكام السلطة بعد إتباع الإجراءات والأوضاع التي نص عليها الدستور والقانون، وبين الحكومة الواقعية أو الفعلية والتي تصل إلى السلطة دون إتباع هذه الإجراءات وتلك الشروط المقررة في النظام القانوني القائم . فالسلطة الواقعية إذن تفتقد السند القانوني لممارسة السلطة ، ومثالها الحكومةالتي تقوم نتيجة لنجاح ثورة أو انقلاب .وعلى ذلك ليس ثمة رابطة

مما سبق يتضح ,أن مفهوم الدولة القانونية, يقضى بإخضاع جميع السلطات العامة في الدولة للقانون, بمعناه الواسع الذى يشتمل على مختلف القواعد القانونية بحسب تدرجها. ومع ذلك, فقد شاع في الفقه الفرنسي, والمصري استعمال تعبير سيادة القانون, كمرادف لخضوع الدولة للقانون,أو مفهوم الدولة القانونية ، فسيادة القانون في هذا المفهوم, تعنى سيادة, أو سيطرة أحكام القانون بالمعنى الواسع, بحيث تخضع السلطات العامة للقواعد القانونية القائمة, وتلتزم بحدودها. ومبدأ سيادة القانون له معنى آخر ، أضيق نطاقاً من المعنى المتقدم, يرجع إلى اعتبارات تتعلق بالنظام السياسي, والقانوني في فرنسا ، فقد رفعت الثورة الفرنسية لواء مبدأ سيادة الأمة ، ولما كان البرلمان المنتخب, هو الذى يمثل الأمة, ويعبر عن إرادتها ، فإنه يعلو على سائر السلطات, ويترتب على علو البرلمان ، سمو القانون الذى يصدره على أعمال السلطة التنفيذية, باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة ، أي إرادة الأمة ذات السيادة .

ويمكن القول ـــــــــــــــــــ بصفة عامة ـــــــــــــــــــ أن المبدأ الديمقراطي, إذ يجعل الحاكم يتولى السلطة بناء على رضاء المحكومين, واختيارهم ، إنما يتفق ـــــــــــــــــــ فى جوهره ـــــــــــــــــــ مع فكرة الدولة القانونية ، وذلك لأن الجماعة ـــــــــــــــــــ وفقاً لهذا المبدأ ـــــــــــــــــــ تصبح هي مصدر السيادة ، والحاكم يمارس السلطة نيابة عن الجماعة, ينفذ إرادتها ويسهر على مصالحها([٩]).

ويمكن بيان أوجه الفروق بين نظام الدولة القانونية, أو خضوع الدولة للقانون, ومبدأ سيادة القانون على النحو التالي:

١) مبدأ خضوع الدولة للقانون, بما يعنيه من خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون, هو مبدأًقانونياً قصد به صالح الأفراد ، وحماية حقوقهم ضد تحكيم السلطة.أما مبدأ سيادة القانون ، فيرجع إلى فكرة سياسية متصلة بتنظيم السلطات العامة في الدولة ، ترمى إلى وضع الجهاز التنفيذيفي مركز أدنى بالنسبة للجهاز التشريعي . وتجد هذه الفكرة تبريرها في أن البرلمان يمثل الإرادة العامة للشعب صاحب السيادة ، مما يستتبع خضوع سائر تنظيمات الدولة, ونشاطها برمته لإرادة الشعب ، ومن ثم, فإنه ينبغي خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان([١٠]) .

ويترتب على ذلك, سمو القانون الذى يصدره الجهاز التشريعي, على سائر أعمال الهيئات الأخرى ، وخاصة على أعمال السلطة التنفيذية ، وهو كتعبير عن إرادة الأمة ـــــــــــــــــــ وهى إرادة عليا ذات سيادة ـــــــــــــــــــ لا يخضع لأى إرادة أخرى . وهكذا ظهر مبدأ سيادة القانون ـــــــــــــــــــ في ظل تنظيم معين للسلطات العامة

ضرورية من قانونية الحكومة أو شرعيتها وبين مشروعيتها . فقد تكون الحكومة قانونية أو شرعية لاستنادها إلى نص في الدستور القائم ولكنها غير مشروعة لعدم وجود مبرر لقبولها لدى المحكومين ، وعلى العكس قد تكون الحكومة غير قانونية أو غير شرعية كحكومة الثورة الشعبية ، ولكنها تكون مشروعة لقبولها من المحكومين .راجع في ذلك: د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٩١ ، ٩٢, د. سعيد السيد على ,المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,وأنظمة الحكم المعاصرة, المرجع السابق ، ص١٢٤ ، ١٢٥ .

([٩]) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٩٣ ، ٩٤ .

([١٠]) د. وهيب عياد سلامة,المرجع السابق ص٩٨ ، ٩٩,د. سعيد السيد على, المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,وأنظمة الحكم المعاصرة, المرجع السابق ، ص١٢٦, د. أحمد رسلان, النظم السياسية والقانون الدستوري ,المرجع السابق ، ص١٠٢ , د. ثروت بدوى, النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٥٤, د. محسن العبودي, النظم السياسية ,المرجع السابق ص٧٨ , د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية,المرجع السابق ، ص١٠٢ .

ـــــــــــــــــ ليعني سمو التشريع البرلماني. la suprématie de la loi كما أخذ معنى أكثر تحديداً ،ينصرف إلى خضوع الإدارة لهذا التشريع البرلماني(١١), la soummission de l'Administration a la loi ولا يكون خضوع الجهاز التنفيذي للتشريع البرلماني, مقصوراً على أعمال الإدارة التي يترتب عليها آثار خاصة تجاه الأفراد ، وإنما يمتد إلى التدابير الإدارية كافة, بما فيها تلك المتصلة بالتنظيم الداخلي للمرافق الإدارية(١٢).

٢) مبدأ خضوع الدولة للقانون ، وإن كان أضيق نطاقاً من مبدأ سيادة القانون من حيث أن الأول يقتصر تطبيقه على الإجراءات التي تمس مصالح الأفراد ، بينما يمتد الثاني إلى جميع أعمال الإدارة ، فإن مبدأ خضوع الدولة للقانون أوسع نطاقاً من نواح أخرى.فمبدأ سيادة القانون, إنما يهدف إلى جعل الجهاز التشريعي ـــــــــــــــ بوصفه منتخباً من الأمة ـــــــــــــــ الجهاز الأعلى في الدولة، وان يجعل إرادته هي الإرادة العليا فيها . ومن ثم, فهو لا ينطبق إلا على السلطة التنفيذية ، في حين أن نظام الدولة القانونية يقضى بإخضاع جميع السلطات العامة في الدولة للقانون, أي أن هذا المبدأ الأخير, لا يقيد السلطات الإدارية فقط ، وبل يقيد السلطة التشريعية أيضاً .

ومن ناحية أخرى ، فإن مبدأ سيادة القانون , يعنى خضوع الإدارة للقوانين الشكلية فقط ، بيد أن نظام الدولة القانونية, يعنى تقييد الإدارة ليس فقط بالقوانين ، بل أيضاً باللوائح الإدارية ، وذلك لأنه وفقاً لمبدأ خضوع الإدارة للقانون ، لا يجوز للإدارة أن تلزم الأفراد إلا في حدود القوانين, واللوائح المعمول بها ، ومن ثم فهي تخضع للوائح الإدارية ، كما تخضع للقوانين, طالماً بقيت تلك اللوائح معمولاً بها(١٣) .

٣) مبدأ سيادة القانون خاص بالنظم الديمقراطية ، حيث يتكون الجهاز التشريعي الذى يعمل القوانين من نواب عن الأمة يمثلون إرادتها العليا. أما مبدأ خضوع الدولة للقانون, فهو متصور فى النظم المختلفة للحكم، ديمقراطية, أو دكتاتورية(١٤).

ورغم هذه الفروق ، فإن الكثيرين يسوون بين مبدأ خضوع الدولة للقانون, ومبدأ سيادة القانون, وكثير من الفقه المصريوالفرنسي على السواء, يستعمل التعبيرين على إنهما مترادفين (١٥). ولعل ذلك راجع إلى حسبان النظام الفرنسي

---

(١١) د. محمود عاطف البنا , الوسيط في النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص٩٥ ، ٩٦, د. سعيد السيد على, المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,وأنظمة الحكم المعاصرة, المرجع السابق ، ص١٢٦ .

(١٢) د. وهيب عياد سلامة, النظرية العامة للقانون الدستوري,المرجع السابق ص٩٩,د. ثروت بدوى, النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٥٤ .

(١٣) د. ثروت بدوى, النظم السياسية, المرجع السابق ، ص١٥٤ ، ١٥٥, د. محسن العبودي, النظم السياسية ,المرجع السابق ص٧٩, د. أحمد رسلان, النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص١٠٢ د. وهيب عياد سلامة, النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص٩٩ ، ١٠٠ ,د. محمود عاطف البنا, الوسيط في النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص٩٦ ، ٩٧ .

(١٤) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٥, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية, المرجع السابق ، ص١٠٢ ، ١٠٣, د. أحمد رسلان , النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص١٠٢, د. سعيد السيد على, المبادئ الأساسية للنظم السياسية, المرجع السابق ، ص١٢٦, د. وهيب عياد سلامة, النظرية العامة للقانون الدستوري,المرجع السابق ص١٠٠ .

(١٥) د. محسن العبودي, النظم السياسية ,المرجع السابق ص٨٠, د. محمود عاطف البنا, الوسيط في النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص٩٥ , د. سعيد السيد على, المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٢٥, د. وهيب عياد سلامة ,النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٠ .

ـــــــــــــــــــــــــــــــــوهو الذى يأخذ بمبدأ سيادة القانون الناتجة عن سيادة البرلمان ـــــــــــــــــــــــــــــــــ النظام المثالي للدولة القانونية.

ويرى الأستاذ الدكتور/ ثروت بدوى,(عليه رحمة الله تعالي) أن هذا النظر غير سليم لأن المشرع الفرنسي ـــــــــــــــــــــــ في الواقع ـــــــــــــــــــــ لا يعرف قيوداً حقيقية على حريته, إذ تنعدم الرقابة القضائية على دستورية القوانين،ولا يكون نظام الدولة القانونية متحققاً بصورة كاملة ما لم تتقرر الضمانات التي تكفل احترام الدستور،وتضمن عدم مخالفة المشرع لنصوصه([١٦]).

المطلب الثالث

عناصر الدولة القانونية.

سبق التقرير بأن الدولة القانونية هي التي يخضع فيها الحاكم, والمحكوم للقانون الموضوع ، مادام هذا القانون قائم, ومعمول به ، ولا يستطيع الحاكم أن يتنصل من حكم القانون, أو يتجاهله أو يتحلل من تطبيقه ، أو يعتبر نفسه فوق القانون ، فيعفى نفسه من التقيد به في تصرفاته وأفعاله ، وإنما يتعين أن تتم تصرفات, وأفعال وإجراءات السلطات الحاكمة جميعها, وفقاً للقانون ، وتبعا لأحكامه, وبالشكل, والطريقة المرسومة وفقاً لأحكامه([١٧]).غير أن خضوع الحاكم للقوانين لا يمنع من حق إلغائها, أو تعديلها, ولكنها تظل ملزمة , وواجبة الاحترام من قبل الحاكم, والمحكوم على السواء, مادامت قائمة, وسارية المفعول([١٨]).

ويقصد بالقانون الذى تخضع له الحكومة بجميع هيئاتها ، القانون بالمعنى الواسع الشامل ، أي مجموع القواعد القانونية السارية أيا كان مصدرها, سواء كانت تشريعات دستورية, أو عادية ، أو لائحية ,أو نابعة من القواعد غير المدونة ، كالعرف ، والمبادئ القانونية العامة التي يتقرر الجزاء على مخالفتها([١٩]). ويمكن القول بأنه لكي تكون الدولة

([١٦]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٥ ، ١٥٦ .

([١٧]) د. جورجي شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية ,أركان التنظيم السياسي, دراسة مقارنة ,في النظم السياسية , دار النهضة العربية بالقاهرة, الطبعة الخامسة٢٠٠١م,٢٠٠٢م, ص١٧٢, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية, المرجع السابق ص١٢٧ .

([١٨]) د. سامى جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري ,نظرية الدولة وأنظمة الحكم بها في عصر العولمة السياسية, والقانون الدستوري المصري, منشأة المعارف بالإسكندرية ,طبعة ٢٠٠٥م، ص١٧٢, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف بالإسكندرية, الطبعة الرابعة ٢٠٠٢م, ص١٩٢ .

د. صبري محمد السنوسي ، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، بدون دار نشر , طبعة ٢٠١١م, ص٨٧ .

([١٩]) د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٩١ ، ١٩٢ , د. جورجي شفيق ساري ، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية ,أركان التنظيم السياسي,المرجع السابق ص١٧٢ .

قانونية, وخاضعة للقانون ، ويطبق فيها مبدأ المشروعية تطبيقاً كاملاً ,على الحكام والمحكومين معاً, لابد من توافر عدة عناصر يمكن أن يطلق عليها عناصر الدولة القانونية éléments d'état du droit(٢٠). نبين كل منها في فرع مستقل علي النحو التالي:

الفرع الأول

وجود دستور.L'existence d'une constitution

وجود الدستور يعنى إقامة نظام في الدولة ، وبيان قواعد ممارسة السلطة فيها , ووسائل وشروط استعمالها ، ومن ثم إذا كان الدستور يبين اختصاصات كل عضو من أعضاء السلطة العامة ، فهو في الوقت نفسه يحرم عليهم جميع السلطات التي تخرج عن هذا البيان .

وبالتالي فإن وجود الدستور هو الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون ، لأن الدستور يقيم السلطة في الدولة ، ويؤسس وجودها القانوني ، ويحيط نشاطها بإطار قانوني لا يستطيع الحياد عنه . ووجود الدستور يؤدى إلى تقييد سلطات الدولة ، فهو ينظم السلطة ووسائل ممارستها ، ويعين حقوق الحاكم ويحددها . والدستور ـــــــــــــــــ بطبيعته ـــــــــــــــ أسمى من الحاكم ، لأنه هو الذى يحدد طريقة اختياره ويعطيه الصفة الشرعية ، ويبين سلطاته وحدود اختصاصه ، ومن ثم فإن السلطة التي مصدرها الدستور لابد أن تكون مقيدة ، لا لأنها يجب أن تمارس وفقاً للأوضاع الديمقراطية ، ولكن لوجوب احترامها لوضعها الدستوري وإلا فقدت صفتها القانونية(٢١). ولا يتصور وجود دولة قانونية بدون أن يكون لها دستور ، يقيم النظام في الدولة ، ويؤسس الوجود القانوني للهيئات الحاكمة ، وبين الحقوق والحريات الفردية . والدستور قد يكون مكتوباً وقد يكون عرفياً(٢٢) .

ومما يساعد على احترام أحكام الدستور, أن يكون مكتوباً , حتى يكون ما ينظمه من سلطات واختصاصات ، واضحة المعالم والحدود. ومن الضمانات كذلك جمود الدستور, بمعنى أن يخضع في تعديله لإجراءات خاصة, أشد من إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية ؛ وذلك حتى يتحقق للدستور الثبات النسبي والاستقرار ، وحتى تتأكد لقواعده السيادة, والسمو في مواجهة السلطات المنشأة, أو التابعة ، وخاصة السلطة التشريعية(٢٣). وأن تأتى جميع تصرفات

د. دويب حسين صابر، الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١٣٠,د. طارق خضر، النظم السياسية, المرجع السابق ، ص٩٥ .

(٢٠) د. رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية، المرجع السابق ، ص٤٥ . د. صبري محمد السنوسي ، دروس فيمبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٦ , د. أحمد رسلان ،النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص١٠٢ , د. دويب حسين صابر ، الوجيز في الأنظمة السياسية,, المرجع السابق ، ص١١٠, د. طارق خضر ، النظم السياسية المرجع السابق ، ص٩٥. , د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، المرجع السابق ، ص١٢٧ .

(٢١) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية بالقاهرة , طبعة ٢٠١٢ م، ٢٠١٣ م، ص٢٦ .
د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية, المرجع السابق ص١٢٧,د. سامى جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص٣٤٧ .

(٢٢) د. دويب حسين صابر ، الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١١٠، ١١١ .

(٢٣) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١١٥ .

السلطات العامة وأعمالها في دائرة هذه القواعد([٢٤]).ولقد أجملت المحكمة الدستورية العليا كل المعاني السابقة بقولها « أن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى, الذى يرسى القواعد, والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم, ويحدد السلطات العامة, ويرسم لها وظائفها,ويضع الحدود,والقيود الضابطة لنشاطها,ويقرر الحقوق, والحريات العامة ,ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها »([٢٥]).

وأخيراً, فإن وجود الدستور لا يعنى بالضرورة قيام نظام ديمقراطي, إذ إنه لا ارتباط بين وجود الدستور , وقيام الحكم الديمقراطي. والربط بين الفكرتين لا يتحقق إلا إذا اشتمل الدستور على كافة حقوق الأفراد , ونص على الحريات العامة, وأفرد لذلك تنظيماً خاصاً ,تاركاً المسائل الثانوية في ذلك التنظيم للمشروع العادي. ويجب أن ينص الدستور على نظام معين لحماية الحقوق والحريات العامة, ضد تدخلات السلطة العامة , وعلى الأخص السلطة التنفيذية . هنا ـــــــــــــــــــ وهنا فقط ـــــــــــــــــــ يتحقق الربط بين الدستور وبين الديمقراطية, والتي تعد الحقوق والحريات, جوهرها, ومنبعها([٢٦]).

الفرع الثاني.

الفصل بين السلطات

principe de la séparation des pouvoirsLe معنى هذا وجوب الفصل بين السلطات الثلاثة في الدولة ، التشريعية, والتنفيذية, والقضائية . والفصل المقصود هو الفصل العضوي أو الشكلي, فيكون هناك جهاز للتشريع, وآخر يستقل بأمور التنفيذ, وثالث يستقل بأمور القضاء. فإذا تحقق ذلك, وصار لكل عضو اختصاصه المحدد, والذى لا يستطيع تجاوزه ، امتنعت شبهة اعتداء أي من هذه السلطات على الأخرى([٢٧]). لأن كل إنسان يملك سلطة معينة فهو ميال بطبيعته إلى التعسف, والإساءة في استعمالها ، وهو يتمادى في ذلك حتى يجد حدود يتوقف عندها تعسفه. وحتى يتحقق ذلك ، فإن منطق الأشياء يقضي بأن السلطة توقفها سلطة مثلهاle pouvoir arête le pouvoir كما عبر عن ذلك "مونتسكيو" فى مؤلفه روح القوانين L' esprit des Lois([٢٨]).

وبذلك يمثل مبدأ الفصل بين السلطات, ضمانة أساسية لقيام الدولة القانونية . وذلك لأنه لو اجتمعت جميع السلطات في يد واحدة, فلن يكون هناك التزام بقواعد الدستور ، ولا ضمان لمراعاة المساواة بين الأفراد ، أو احترام حقوقهم وحرياتهم ،

([٢٤]) د. ثروت عبد العال أحمد ، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، طبعة ٢٠٠٤ م, ص٥ .

([٢٥]) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ق دستورية جلسة ١٩٩٠/٥/١٩ م الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ مكـــرر فـــي ٣ يونيو ١٩٩٠م, د. ثروت عبد العال أحمد ، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا, المرجع السابق ، ص٧ .

([٢٦]) د. دويب حسين صابر ، الوجيز في الأنظمة السياسية,المرجع السابق ، ص١١٠ ، ١١١ .

([٢٧]) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية, المرجع السابق ص١٠٤ .

([٢٨]) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢٢. د. جورجي شفيق سارى ، الأسس والمبادئ العامة للـــنظم السياسية ,أركان التنظيم السياسي,المرجع السابق ص١٢١,د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع الســـابق ، ص١١٦, د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ،الجزء الأول, دار النهضة العربية بالقاهرة, الطبعة الثانية١٩٨٢م, ص١٣٠ وما بعدها , د. سامى جمال الدين ،النظم السياسية والقانون الدستوري ,المرجع السابق ، ص٣٤٨ ,د.

وسينتهي الأمر بإساءة استعمال هذه السلطات([٢٩]). فعندما تجمع هيئة واحدة وظيفة التشريع والتنفيذ ، تختفي الحرية لأنه يخشى أن يقوم من يتولى السلطة, بإصدار قوانين ظالمة وينفذها بطريقة ظالمة ، وتصدر القوانين لتطبق في حالات فردية . وكذلك الأمر بالنسبة للجمع بين السلطة القضائية , وأيا من السلطة التشريعية, والتنفيذية ،فهذا هو الاستبداد بعينه([٣٠]). وهذا الاستبداد قد يؤدى إلى المساس, أو النيل من حقوق الأفراد ، فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها إلى الاستبداد, إذا ما استأثرت بالسلطة ، فكما يقول أحد كبار الساسة , والمفكرين الإنجليز "Lord Acton" ، أن « السلطة مفسدة, والسلطة المطلقة, مفسدة مطلقة » ، وكما يقول العالم الاجتماعي الكبير جوستاف لوبونle bon أن « للسلطة نشوة تعبث بالنفوس »([٣١]). وعلى هذا الأساس, يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات, عنصراً أساسياً من عناصر الدولة القانونية([٣٢]) .

الفرع الثالث

خضوع الإدارة للقانون .

بمعنى لا يجوز للإدارة أن تتخذ أي إجراء، أو اتخاذ قرار إداري،أو عمل مادي إلا بمقتضى القانون، وتنفيذاً له([٣٣]). وأساس ذلك, أنه تحقيقاً لمبدأ خضوع الدولة للقانون ، ينبغي أن تكون الإجراءات الفردية, التي تتخذها السلطات العامة, تنفيذاً لقواعد عامة مجردة موضوعة سلفاً ، وبذا تسود العدالة والمساواة ، علاوة على أن القانون الذى يصدر عن الهيئة التشريعية التي جاءت بواسطة الشعب ، وخضوع الإدارة لهذا القانون, يحقق معنى هيمنة الهيئة المنتخبة على تصرفات الإدارة([٣٤]).

([٢٩]) د. ثروت بدوى ، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى, دار النهضة العربية بالقاهرة, بدون سنة نشر ، ص١٧٢ وما بعدها , د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٦,د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٢ , د. سامى جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري,المرجع السابق ، ص٣٤٨ .

([٣٠]) د. رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية ، المرجع السابق ، ص٤٧,د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ،دراسة تحليلية مقارنة, الناشر جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي, جامعة حلوان ,بدون سنة نشر, ص٥٢٨ , د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية, المرجع السابق ص١٠٤, د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ،المرجع السابق ، ص١٥٨ .

([٣١]) د. سامى جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص٢٩٥ .

([٣٢]) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢١. د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٧, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية ,المرجع السابق ص١٠٤,د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٢٨ ,د. وهيب عياد سلامة ، النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٢,د. جورجي شفيق سارى ، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية ,أركان التنظيم السياسي,المرجع السابق ص١١٩ .

([٣٣]) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢٢ ، ٢٣ , د. محسن العبودي ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٨٠ , د. صبري محمد السنوسي ، دروس فى مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٧ , د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٤ , د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية ,المرجع السابق ص١٠٥, د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٢٨ .

([٣٤]) د. أحمد رسلان ،النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص١٠٣ د. طارق خضر ،النظم السياسية , المرجع السابق ، ص٩٥, د. د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٤.

ومعنى ذلك, وضع الجهاز التنفيذي في مركز أدنى بالنسبة للجهاز التشريعي, ومنع الأول من التصرف إلا تنفيذاً لقانون ,أو بتخويل من القانون. وهذه الفكرة السياسية ـــــــــــــــــــ الذى يعبر عنها بمبدأ سيادة القانون ـــــــــــــــــــ منشؤها أن البرلمان كان وحده ـــــــــــــــ في الماضي ـــــــــــــــــــ يمثل الإرادة العامة ، إرادة الشعب صاحب السيادة. وحيث أن كل تنظيم في الدولة, وكل نشاط لها يجب أن يصدر عن إرادة الشعب ، فإنه ينبغي خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان ، وكل عمل السلطة التنفيذية يجب أن يكون تنفيذاً للقانون المعبر عن الإرادة العليا . وهذا الخضوع ـــــــــــــــــــ أي خضوع الجهاز التنفيذي للجهاز التشريعي ـــــــــــــــــــ لا يقتصر على ما يتعلق بأعمال الإدارة التي تنتج آثاراً خاصة تجاه الأفراد ، بل يمتد إلى جميع الإجراءات الإدارية, بما فيها تلك التي تخص مجرد التنظيم الداخلي للمرافق الإدارية, والتي لا تتعدى آثارها نطاق الجهاز الحكومي([٣٥]). كما تتقيد الإدارة ـــــــــــــــــــ أيضاً ـــــــــــــــــــ باللوائح الإدارية ، كما تتقيد بالقوانين([٣٦]). والخضوع من الجهاز التنفيذي للجهاز التشريعي ، هو خضوع وظيفي وليس عضوي؛ ولذلك فالجهات الإدارية ليست ملزمة قانوناً, بما قد تتلقاه من أوامر من المشرع, بشأن تنفيذ القوانين على وجه معين في حالات فردية ، وليس لأعضاء البرلمان أي سلطان على رجال السلطة التنفيذية([٣٧]).

ومن تطبيقات خضوع الإدارة للقانون ، أن التفويض التشريعي, يجب أن يكون خاصاً محدداً ، لأن التفويض العام, أو غير المقيد, يعنى نقل السلطة التشريعية من البرلمان إلى الإدارة . كما يكون من نتيجته إعفاء الإدارة من الخضوع للبرلمان ، ووجوب تخصيص التفويض التشريعي, وتحديده بمدة معينة متى كان محدداً بالنص الدستوري([٣٨])،([٣٩]) .

الفرع الرابع

تدرج القواعد القانونية.

La hiérarchie des Règles juridiques.

كان للمدرسة النمساوية، وعلى رأسها كلسن Kelsen وميركل Merkl الفضل في استخلاص هذه النظرية, التي تقول أن القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة, ترتبط ببعضها ارتباطاً تسلسلياً ، بمعنى أنها ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القوة, والنتيجة القانونية, بل تتدرج فيما بينها مما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر. فنجد في القمة القواعد الدستورية, والتي تكون أعلى مرتبة من القواعد التشريعية العادية الصادرة عن

== د.عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٦ .

([٣٥])د. رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، طبعة ٢٠١١ م، ص١٠ .

د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٤, د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٦

([٣٦]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٥ .

([٣٧]) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، دراسة مقارنة ، ص٢٣, د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٩ .

د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٢٩ .

([٣٨]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ،المرجع السابق ، ص١٥٩, د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٤ .

([٣٩]) المادة ١٣٦ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٥٦م ,المادة ١٢٠ من دستور سنة ١٩٦٤ م ,المادة ١٠٨ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ م.

السلطة التشريعية ، وهذه بدورها أعلى مرتبة من القواعد القانونية العامة (اللوائح), التي تصدرها السلطات الإدارية, ونستمر في هذا التدرج التنازلي, حتى يصل إلى القاعدة الفردية ـــــــــــــ القرار الإداري الفردي ـــــــــــــ الصادرة من سلطة إدارية أدنى([٤٠]).ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية عدة نتائج هي :

- وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى, من حيث الشكل, والموضوع؛ أي صدورها من السلطة التي حددتها القاعدة الأسمى, وبإتباع الإجراءات التي بينتها ، وأن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى([٤١]).
- أن القرار الإداري لابد وأن يكون تطبيقاً لقاعدة عامة, مجردة موضوعة سلفاً .
- وأخيراً فإن العمل المادي التنفيذي , لن يكون إلا تنفيذاً للقرار المطبق للقواعد العامة على الحالات الفردية, أي أنه لا يجوز للجهة الإدارية, عند تطبيقها للقاعدة القانونية العامة على الحالات الفردية, أن تلجأ إلى اتخاذ إجراءات مادية تنفيذية مباشرة ، بل يجب عليها قبل اتخاذ هذه الإجراءات أن تصدر قبلاً قرارات فردية, تعلن فيها أن الحالات الفردية المعروضة, تندرج تحت القاعدة القانونية, وتخضع لأحكامها. وبعبارة أخرى أن التنفيذ المادي, يسبقه ـــــــــــــ دائماً ـــــــــــــ قرار إداري فردى, يحدد مجال انطباق القاعدة القانونية ، ويعين الأفراد الذين تسرى عليهم([٤٢]). ولعل في هذا الارتباط بين القواعد القانونية التي تكون النظام القانوني للدولة, ما يحقق نظام الدولة القانونية على أحسن وجه ، لأن كل قاعدة قانونية تتولد عن قاعدة قانونية أعلى منها مرتبة ، كما تولد في نفس الوقت قاعدة أخرى تأخذ مرتبة أدنى ، أي أن القواعد القانونية تتابع في حلقات تنازلية, أو تتدرج في نظام قانوني هرمي . وهذا النظام كله, يقوم على أساس قانوني هو الآخر([٤٣]), فإذا كانت القواعد الدستورية توجد في قمة هذه النظام

([٤٠])د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها,المرجع السابق, ص٢٥, د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٠, د. دويب حسين صابر ،الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١١١, د. طارق خضر ,النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٠٢,

د. أحمد رسلان ،النظم السياسية والقانون الدستوري ,المرجع السابق ، ص١٠٣ ، ١٠٤, د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٣٩, د. صبري محمد السنوسي ، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٩, د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٦.

([٤١])د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها,المرجع السابق,ص٢٥,. د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٠, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٧,د. دويب حسين صابر ، الوجيز في الأنظمة السياسية,المرجع السابق ، ص١١٢,د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية,المرجع السابق ، ص١٣٩,د. محسن العبودي ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٨٠ ، ٨١,د. صبري محمد السنوسي ، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٩ , د. إبراهيم عبد العزيز شيحا, النظم السياسية ,المرجع السابق ص١٠٥.

([٤٢]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٠, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٧ .

د. صبري محمد السنوسي ، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٩, د. محمد عبد العال السناري ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٣٠ .

([٤٣]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٠, د. دويب حسين صابر ،الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١١٢, د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٧, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية,

الهرمي ، فإن ذلك لا ينفى خضوعها للقانون ، لأنه لابد أن تكون هناك قاعدة قانونية ترتكز عليها ، قاعدة تعد خارج النظام الهرمي .

ففي حالة تعديل الدستور ، لابد من مراعاة القواعد التي نص عليها الدستور السابق ، وإذا كان التعديل نتيجة ثورة ,أو انقلاب؛ فإن الدستور الجديد لابد أن يلتزم المبادئ, والأهداف التي قامت من أجلها الثورة, أو حدث الانقلاب. كما أنه من المقرر, أنه إلى جانب النصوص الدستورية المكتوبة, توجد القواعد الدستورية العرفية . وفوق هذه وتلك , توجد المبادئ الدستورية العامة, والتي كثيراً ما يستوجبها القضاء الدستوري, باعتبارها من الأصول التي يجب أن يقوم عليها النظام الدستوري الديمقراطي الحر ، حتى ولو لم ينص عليها في وثيقة الدستور([٤٤]), وهو ما دعا البعض إلى القول بوجود قواعد فوق دستورية Supra – Constitutionnelle ، تسمو على الدستور, وتقيد السلطة التأسيسية([٤٥]) .

الفرع الخامس

لاعتراف بالحقوق والحريات الفردية.

Les Droits et libertés Individuelles

لكي تكون الدولة قانونية، يجب أن يتضمن النظام السياسي الذى يقره الدستور ـــــــــــــــ ـإلى جانب تنظيم السلطة ـــــــــــــــــــ تنظيماً محدداً واضحاً. يتقرر من خلاله مجموعة من الحقوق, والحريات العامة للأفراد ، تمثل الحد الأدنى المعترف به منها في النظم الديمقراطية. وكفالتها للكافة دون تمييز لضمان حماية الأفراد , والأقليات من احتمالات عسف واستبداد الأغلبية, من خلال ضمانات كافية, لحماية من لا سلطة لهم في مواجهة من لهم السلطة. والتسليم بأن هذه الحقوق, وتلك الحريات ليست منحة من الحكام, وإنما هي حقوق طبيعية فطرية, يكتسبها الإنسان لمجرد كونه إنساناً. مما يوجب توفيرها للمجتمع بما فيهم الأقليات من مواطني الدولة ، وخصوصاً الأقليات السياسية , والعرقية , والدينية. والعمل على تمثيل هذه الأقليات في المجالس النيابية ، ومباشرتهم للحقوق السياسية, بغض النظر عن مواقفهم السياسية من نظام الحكم([٤٦]).

ومن ثم فإن «الدولة لكي تكون قانونية , غير بوليسية, أو استبدادية يجب أن تكون الحقوق والحريات العامة, هي القيد الطبيعي على سلطتها في عمل القانون؛ فالدولة القانونية تقوم على ركيزتين في آن واحد, وهى : خضوع جميع

المرجع السابق ص١٠٥, د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٣١ , د. محمـــود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١١٥ .

([٤٤]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٠, د. صبري محمد السنوسي ، دروس فيمبـــادئ الـــنظم السياســـية المعاصـــرة ، المرجع السابق ، ص٨٠ .

([٤٥]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٥٩ .

([٤٦]) د. سامى جمال الدين ،النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص٣٤٩, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ،ص١٩٨,د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية ,المرجع السابق ص١٠٥, د. محسن العبودي ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٨١ , د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية المرجع السابق ،ص١٤, د. أحمد رسلان ،النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ،ص١٠٣, د. دويب حسين صابر ،الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١١٤.

السلطات العامة للقانون من جانب ، وعدم إنكار القانون للحقوق والحريات العامة من جانب آخر.

فصناعة القانون تجد حدها الطبيعي في الاعتراف بحقوق الأفراد الثابتة, وبحرياتهم التي لا تمس ، وبذلك تكون الدولة القانونية مقيدة في أهدافها, ووسائلها ، فهي لا تستطيع أن تتخذ أي إجراء قبل الأفراد, إلا وفقاً لقواعد قانونية موضوعة مقدماً, تحدد حقوق الأفراد ، كما أن نشاط الدولة محدود بتحقيق الخير العام للمجموع([٤٧]). فنظام الدولة القانونية, يهدف إلى حماية الأفراد, من عسف السلطات العامة واعتدائها على حقوقهم ، فهو يفترض وجود حقوق للأفراد فى مواجهة الدولة ، لأن المبدأ ما وجد إلا لضمان تمتع الأفراد, بحرياتهم العامة, وحقوقهم الفردية([٤٨]).

وإذا كانت الحقوق, والحريات قد اعتبرت مقدسة, وقيداً على سلطة الدولة في ظل المذهب الفردي الحر([٤٩]), فإن هذا المدلول التقليدي للحقوق الفردية, هو الأقرب إلى تحقيق نظام الدولة القانونية الكامل ، لما يفرض من قيود على سلطات الحاكم, ولما يتضمنه من امتيازات للأفراد([٥٠]). ومع ذلك فإن الحقوق الفردية بمدلولها الحديث ـــــــــــــــــــــــــ وان كانت تحد من مبدأ خضوع الدولة للقانون بما تتضمنه من توسع في اختصاصات الدولة – فهي لا تتنافى كلية مع هذا المبدأ ، بل على العكس تدعمه وتقويه من حيث أنها تفرض على الدولة التزامات معينة ، وبالتالي تُخضع نشاطها لقواعد معينة, يمتنع عليها أن تخالفها,غاية الأمر أن مدلول المبدأ قد تغير([٥١]). فبعد أن كان خضوع الدولة للقانون خضوعاً سلبياً ، إذ يمتنع عليها الاعتداء على الحقوق الفردية, إعمالا لمبدأ المذهب الفردي الحر، أصبح الخضوع ايجابياً في الدولة الحديثة, ذات النزعات الاشتراكية,نظراً لما يفرضه عليها القانون من التزامات إيجابية, بقصد تحقيق مستوى مادي معين للأفراد([٥٢]).بالعمل على تحقيق,وتنمية الحقوق,والحريات الفردية الجديدة,والتي تعرف بالحقوق الاقتصادية,

---

([٤٧]) د. رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية، المرجع السابق،ص٤٤، ٤٥, د. رأفت فوده ،مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها،المرجع السابق، ص٢٧.

([٤٨]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦١, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ،ص١٦٩ , د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٣١ , د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية الدول والحكومات ، المرجع السابق ص١٠٥,د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٥ .

([٤٩])د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ،المرجع السابق، ص٢٧.د.عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ،المرجع السابق ، ص١٦٨

([٥٠]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٢, د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري, نظرية الدولة والحكومة, ،المرجع السابق ، ص٥٣٢ , د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ,النظم السياسية, المرجع السابق ص١٠٦, د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري,المرجع السابق ص١٠٥ ، ١٠٦,د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية,المرجع السابق ، ص١٤٣, د. دويب حسين صابر ،الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١١٤ .

([٥١]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٢, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ،ص١٦٨ د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة والحكومة ، المرجع السابق ، ص٥٣٢, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية, المرجع السابق ص١٠٦ .

([٥٢]) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية, المرجع السابق ص١٠٦, د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٢, د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري نظرية الدولة والحكومة, ،المرجع السابق ، ص٥٣٢, د. وهيب عياد سلامة ،النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ص١٠٦,د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٤٤ .

والاجتماعية([٥٣])ففي كلتا الحالتين تخضع الدولة للقانون([٥٤]).

الفرع السادس

تنظيم الرقابة القضائية.

Le contrôle juridictionnel sur les actes des pouvoirs de l'état.

إن مبدأ المشروعية ، أو خضوع الدولة للقانون, يغدو عديم القيمة, وفارغاً من أي مضمون, ما لم يتقرر جزاء على مخالفة سلطات الدولة المختلفة للقانون. وهذا الجزاء لا يمكن توقيعه إلا بواسطة هيئة قضائية, تفصل في النزاع الذى يثور بين صاحب الشأن, وبين الدولة. ويتعين أن يتوافر بهذه الهيئة القضائية, كل ضمانات الاستقلال, والنزاهة, والكفاءة([٥٥]). ومؤدى هذه الضمانات, أن تكون المحكمة مشكلة بكاملها من قضاة مهنيين, تتوافر فيهم ضمانات الكفاية, والتخصص في العمل القضائي, والتفرغ له والانقطاع لفرائضه ، ومحصنين بضمانة عدم القابلية للعزل ، وتتحقق لهم مقتضيات الحيدة, والاستقلال باعتبارهم حماة الحقوق, والحريات([٥٦]).

ومخالفات السلطات العامة تأخذ صوراً عديدة , فهناك خروج السلطة التشريعية ، أو السلطة التنفيذية على أحكام الدستور . وفى هذه الحالة يتعين تنظيم وسيلة قضائية للطعن بعدم دستورية القانون ،أو عدم دستورية اللائحة . كما قد تخرج السلطة التنفيذية على قواعد التشريع ، وفى هذه الحالة يجب أن تتاح الفرصة لصاحب الشأن لرفع دعوى الإلغاء, ودعوى التعويض عن الأضرار المترتبة على مخالفة الإدارة للقانون([٥٧]). فدعوى الإلغاء لا توجه ـــــــــــــــــــــــــ في الأصل ـــــــــــــــــــــــــ إلا ضد القرار الإداري ، فهي تخاصم القرار ، ولا شيء سوى القرار فهي الطريق الذى رسمه المشرع لمخاصمة القرارات الإدارية. أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها

([٥٣]) د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٨, د. صبري محمد السنوسي ، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٨ ، ٧٩, د. دويب حسين صابر, الوجيز في الأنظمة السياسية, المرجع السابق ، ص١١٤

([٥٤]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٢

([٥٥]) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٤٢, د. صبري محمد السنوسي ، دروس في مبادئ النظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص٧٨, د. محمد عبد العال السنارى ، الأحزاب السياسية ,والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري, دراسة مقارنة , بدون دار نشر, وبدون سنة نشر ، ص ٢٩٧, د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستورينظرية الدولة(الحكومة)، المرجع السابق ، ص٥٣٣ , د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٢ ، ١٦٣ , د. سامى جمال الدين ،النظم السياسية والقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص٣٥٠ .

([٥٦]) لمزيد من التفصيل راجع : د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢٦. د. محمد كامل عبيد ، استقلال القضاء , رسالة دكتوراه , حقوق القاهرة,١٩٩١م, ص٥٧٥, في هذا المعنى د. طارق خضر ،النظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٠٢, د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٤٢ ، ٣٤٣.

([٥٧]) د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٧, د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ،النظم السياسية, المرجع السابق ص١٠٧, د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٤٢, د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية ، المرجع السابق ، ص٦٩, د. رجب عبد الحميد ، النظم السياسية المعاصرة بدون دار نشر ,طبعة ٢٠٠٨ م، ٢٠٠٩ م, ص٣٥ .

اختصام القرار الإداري في ذاته, استهدافاً لمراقبة مشروعيته([٥٨]).

والجدير بالتنويه, أن رقابة القضاء على أعمال سلطات الدولة, لا تعنى بحال من الأحوال تحدى هذه السلطات . فهذه الرقابة القضائية لن تلغى العمل الصادر من السلطات العامة, إلا إذا جاء مخالفاً للقانون. وفى هذا حماية للحكام, وليس تحدياً لهم . لأن الحكام الذين يهزءون بالقانون, ويسخرون من انعكاس مخالفتهم على الرأي العام, لا يأمنون على أنفسهم من رد فعل مثل هذا التصرف ، فهو يؤدى إلى إدانة القائمين على الحكم, وتقع المسئولية على عاتقهم في ختام المطاف([٥٩]).بل أن الحاكم البعيد النظر يجب أن يرحب بهذه الرقابة القضائية, ويجد فيها عوناً له . فلا يليق أن تعمل الفئة العليا من سلطات الدولة على تحقيق الصالح العام, وصياغة تصور المجتمع لمثله العليا في شكل قوانين, ولوائح , وقرارات عامة ، ثم تأتى الفئة الأدنى, فتهدم كل هذا العمل, بأوامر, وقرارات فردية تخرج بها عن القانون ، أو تحرف بها القاعدة القانونية, لتصل إلى أهداف بعيدة عن المصلحة العامة. وقد لوحظ أن نسبة لا يستهان بها من الأخطاء, والمخالفات القانونية, تصدر عن الفئة الدنيا من السلطة وتنسب إلى الحكام . ولا عاصم من هذا الأسلوب الملتوي ، ومن ضياع المسئولية ، ومن عدم القدرة على تحديد المسئول عن التصرف ,إلا وجود رقابة قضائية على أعمال الإدارة العامة([٦٠]).

ولا يكفى للقول بوجود رقابة قضائية, الرجوع إلى النصوص الدستورية, والقانونية، ذلك أن الدستور والقوانين تحرص على تأكيد استقلال القضاء. وهذا التأكيد النظري قد لا يكون له وجود من الناحية الواقعية، فالعبرة إذن هي بما يجرى في الحياة العملية([٦١]). وتهدف رقابة القضاء على أعمال السلطات العامة إلى توطيد مبدأ سيادة الدستور ، وهى من صميم عمل القاضي المتمثل في تطبيق القانون([٦٢]).

كما تهدف الرقابة القضائية إلى كشف أسباب الانحراف في الجهاز التنفيذي, لتنوير الإدارة إلى مواطن الزلل ونواحي القصور أو الإهمال ، حتى يمكن علاجها, وتفادى أسباب وقوعها مستقبلاً ، وتسير في إطار مبدأ المشروعية . فالرقابة تعمل على تصحيح مسار التنفيذ ,عن طريق معالجة القصور, والانحرافات ، ورد تصرفات الإدارة إلى حظيرة المشروعية ، وتنمية الإيجابيات بأسلوب يدفع العاملين على تحسين الأداء, وتطويره, وتحقيق السياسية العامة للدولة. وتعتبر الرقابة القضائية, من أهم وظائف الدولة فهي احدي مكونات العملية الرقابية الهامة ، لذلك فإنها تعد وظيفة حيوية في الدول قاطبة, بالقصد الذى يضعها في مصاف السلطات العامة بها([٦٣]).ولا ريب أن الرقابة القضائية, ضرورة من الضرورات التي تضبط حسن التصرفات, وتجمح عنان النزوات, والانحرافات الإدارية ، ومن ثم فإن الرقابة القضائية على المؤسسات الحكومية ، وكافة الأجهزة الإدارية في الدولة, ليست سوى تلبية طبيعية لضبط سلوك هذه الأجهزة ,

---

([٥٨]) د. رأفت فوده ، عناصر وجود القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص١٧ .

([٥٩]) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية فى العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٤٣ .

([٦٠]) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية فى العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٤٤ .

([٦١]) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية فى العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٤٤ .

([٦٢]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

([٦٣]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية ، المرجع السابق ، ص٧٢ ، ٧٣ .

والمؤسسات بما يتفق مع أهدافها ونظمها ، وتسير في إطار مبدأ المشروعية, ضماناً لحسن سيرها وانتظامها ، بمحاسبتها عند انحرافها؛ ذلك أن مهادنة الجهاز الإداري عند انحرافه, مؤداه ضياع حقوق المواطنين ، وتشجيع الإدارة على الاستهانة بهم, وبحقوقهم ، وعلى الخروج على القوانين, والتعليمات, والأعراف السائدة([1]).

والجدير بالذكر, أنه من الممكن تنظيم صور مختلفة للرقابة ، ومنها الرقابة البرلمانية ، والرقابة الإدارية ، ولكن الحماية التي تحققها كل من هاتين الرقابتين غير كافية؛ لأن الأولى ـــــــــــــــ البرلمانية ـــــــــــــــ سياسية, ويتحكم فيها حزب الأغلبية, وتخضع لأهوائه. والثانية ـــــــــــــــ الرقابة الإدارية ـــــــــــــــ تجعل الأفراد تحت رحمة الإدارة ، إذ تقيم من الإدارة خصماً, وحكماً في وقت واحد . أما الرقابة القضائية فهي ـــــــــــــــ وحدها ـــــــــــــــ التي تحقق ضمانة حقيقية للأفراد ، إذ تعطيهم سلاحاً بمقتضاه يستطيعون اللجوء إلى جهة مستقلة تتمتع بضمانات حصينة, من أجل إلغاء, أو تعديل, أو التعويض عن الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة بالمخالفة للقواعد القانونية المقررة . واستقلال السلطة القضائية, وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال, ضروريان لتحقيق رقابة فعالة, ومنتجة([2]).

والبحث يثور ـــــــــــــــ مع ذلك ـــــــــــــــ حول المفاضلة بين تخصيص قضاء مستقل للنظر في أقضية, ومنازعات السلطة العامة (أي بين فكرة القضاء المزدوج, التي تقيم إلى جانب القضاء العادي, الذى يفصل في منازعات الأفراد, قضاء إدارياً خاصاً بمنازعات الجهات الإدارية), وبين فكرة توحيد القضاء, وجعل جميع المنازعات الخاصة , والعامة ـــــــــــــــ أي سواء كانت السلطة العامة طرفاً فيها من عدمه ـــــــــــــــ من اختصاص جهة قضائية واحدة([3]). بل أن بعض الفقهاء, يذهب إلى وجوب أن يقوم القاضي الإداري بهذه الرقابة, حتى تعد ـــــــــــــــ الرقابة ـــــــــــــــ عنصراً من عناصر الدولة القانونية. فوجود القضاء الإداري ليسا إلا نتاج, ومكون في نفس الوقت للدولة القانونية([4]), وفى هذا الصدد, يقول ميشيل ستاسينو بولس :

:

Le contrôle juridictionnel de l'Administration doit être exercé par les tribunaux spéciaux, c'est – à– dire des tribunaux administratifs dont la création découle elle aussi, de la notion de l'état

---

([1]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية ، المرجع السابق ، ص٧٣ .

([2])د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢٦ , د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٢ ، ١٦٣, د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ،نظرية الدولة (الحكومة) المرجع السابق ، ص٥٣٣ , د. محمد عبد العال السنارى ، الأحزاب السياسية ,والأنظمة السياسية ,والقضاء الدستوري, المرجع السابق ، ص٢٩٧, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٨, د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، تقاسم السلطة تعزيز للديمقراطية ، المرجع السابق ، ص٧٣ .

([3]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٣, د. محمد عبد العال السنارى ، الأحزاب السياسية, المرجع السابق ، ص٢٩٨,د. محمد عبد العال السنارى ، القانون الدستوري ،المرجع السابق ، ص٥٣٤, د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٨ .

([4]) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢٦ ، ٢٧ .

de droit : C'est pour Cela que l'on dit que l'état de droit engendre la justice administrative » (١).

ومهما تكن نتيجة هذا الجدل, فلا شك أن الضمانة الأساسية لتحقيق نظام الدولة القانونية ، هو خضوعها للقضاء في جميع مظاهر نشاطها, يستوي في ذلك نشاطها التشريعي, ونشاطها الإداري . ومن ثم يكون من اللازم حتى يكتمل خضوع الدولة للقانون ، أن تنظم رقابة قضائية على القوانين, وعلى الأعمال الإدارية معاً(٢) .

وخلاصة ما تقدم, أنه لكى تعتبر هذه الرقابة القضائية, ضمانة للحقوق والحريات, يتعين أن تتوافر لها من الناحية الواقعية شروط عديدة, حتى يسهم القضاء مساهمة فعالة, في حماية حقوق الأفراد, وحرياتهم من عسف الإدارة, أو خروج المشرع على أحكام الدستور(٣) .

الفرع السابع

الأخذ بمبدأ سيادة الأمة.

كما يضيف هذا الجانب من الفقه, شرطاً أو عنصراً آخراً ، ويتمثل في أن يقوم النظام السياسي في الدولة , عل أساس مبدأ سيادة الأمة ، فتكون – وحدها – مصدراً للسلطات في الدولة . لما لهذا الشرط, من أهمية بالغة فالنظام الديمقراطي يقوم في جوهره على مبدأ أن السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات جميعاً. ومقتضى ذلك أن تكون للشعب دون غيره الكلمة الأخيرة في الدولة ، حيث تتمثل فيه السلطة التأسيسية ، وهى تلك التي تختص بوضع القواعد الدستورية وإقرارها ، ومن ثم فهي المرجع الأول والأخير, في شأن اختيار النظام السياسي للدولة. كما يكون للشعب ـــــــــــــ ممثلاً في نوابه الذين يتشكل منهم المجلس النيابي ـــــــــــــ الكلمة الحرة فيما يعرض عليه من موضوعات عامة. إضافة إلى رقابته الشعبية على ما تجريه السلطات الحاكمة من أعمال وتصرفات ، يمارسها بالرأي الحر, والنقد البناء من خلال الأحزاب, والنقابات, والصحف, وغيرها من وسائل الإعلام, والتعبير في الرأي. ولذلك فإن المغزى الحقيقي لهذا الشرط, هو ضمان, وتوفير قاعدة أنه « لا حكومة دستورية إلا برضا المحكومين » فلا يمكن للحكام, تولى سلطاتهم بصورة شرعية,إلا من خلال الرضا الحر للشعوب ، فالسلطة العامة موضعها, ومستقرها في الإرادة الحقيقية للشعب نفسه(٤).

الفرع الثامن

---

(١) Traité des actes administratifs, Athènes, 1954 p. 21 Ets .

د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، المرجع السابق ، ص٢٧ .

(٢) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٣ .

(٣) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية فى العالم المعاصر ، المرجع السابق ، ص٣٥٠ .

(٤) د. سامى جمال الدين ,النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٥٢, د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٤٤, ١٤٦ .

مبدأ تداول السلطة.

بناء على هذا التقرير, فقد ذهب بعض الفقه([1]) إلى إضافة شرط, أو عنصر آخر للدولة الدستورية ، يتمثل في ضرورة الأخذ بقاعدة تداول السلطة, وتوالى القيادات الحاكمة ، وذلك دعماً للمبدأ الديمقراطي وترسيخاً لمفهومه الصحيح. إذ من شأن ذلك, تجنب النظم الشمولية المستترة ، وفيها تهيمن السلطة التنفيذية في الغالب الأعم من الأحوال ، ممثلة في رئيسها على وجه الخصوص على غيرها من السلطات العامة ، وهو ما يتحقق في كثير من الدول, عندما يحتكر هذا الرئيس السلطة بصورة أبدية؛ ولذلك لا يجوز لفرد, أو لفئة محددة من الناس , احتكار السلطة لفترات زمنية طويلة ، حتى لو تذرعوا بإرادة الشعب أو رغبته ورضائه ، وهى أمور لا يمكن الجزم بها, أو التعرف عليها على وجه اليقين في العالم المعاصر. علاوة على تنافرها الواضح مع تسمية العصر الحديث, في التطور, والتجديد ، وميل الشعوب إلى التغيير, لمزيد من الإصلاح, والتنمية, والرخاء .

الفرع التاسع

وجود رأى عام مستنير.

فقد ذهب جانب آخر من الفقه([2])، إلى القول بأنه قد يبدو للبعض ,أن هناك تناقضاً بين خضوع الدولة للقانون, ووجود رأى عام مستنير. ولكن ما يؤكده الواقع العملي ، بل وما يبدو من الناحية النظرية, عدم تعارض مبدأ سيادة القانون مع الرأي العام. فإذا كان القانون (التشريع) من صنع الشعب, لهدف تنظيم المجتمع, والحفاظ على حقوق الأفراد, وحرياتهم فإنه يعد الوسيلة التي تؤدى إلى ممارسة حرية التعبير دون افتئات عليها ، وفى إطار الضوابط التي يقررها القانون .

وإذا كان الأمر كذلك ، فقد تعددت التعريفات الفقهية للرأي العام . إذ يرى البعض أن الرأي العام هو (الفكرة السائدة بين جمهور من الناس, تربطهم مصلحة مشتركة, إزاء موقف من المواقف, أو تصرف من التصرفات, أو مسألة من المسائل العامة ,التي تثير اهتمامهم, أو تتعلق بمصالحهم المشتركة)([3]).

وتعريف آخر أن الرأي العام هو (الحكم الذى تصل إليه الجماعة في قضية ما ذات اعتبار ما) .

وتعريف أخير بأن الرأي العام, هو وجهة نظر الأغلبية, إزاء قضية محددة في زمن محدد, مثار للنقاش وتتعلق بمصلحة الجماهير, بهدف إيجاد حل يحقق صالحها.ولكي يمارس الرأي العام دوره الصحيح ,كضمانة من الضمانات

([1]) د. سامى جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٥١ .

([2]) د. طارق خضر,النظم السياسية ، المرجع السابق, ص١٠٢ وما بعدها .

([3]) د. سعيد سراج ، الرأي العام (مقوماته وأثره والمنظمات السياسية المعاصرة)، الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة ١٩٧٨م, ص٧ , ١١.
د. طارق خضر ,النظم السياسية ،المرجع السابق , ص١٠٣ .

الشعبية لحماية الدستور, وترسيخ الدولة القانونية, فإنه يلزم توافر بعض العناصر وهى :

١) أن يتسم نظام الحكم بالديمقراطية ,لكي تتحقق حرية التعبير بالمعنى المنشود .

٢) ضرورة توافر وسائل الإعلام المسموعة, والمرئية على أن تكون قد بلغت درجة كبيرة من الموضوعية, والنضج الإعلامي, بما يؤدى إلى عرض الحقائق كاملة على الجمهور دون مبالغة, أو تسويف .

٣) ضرورة توافر النضج, والوعي السياسي لدى أفراد الشعب, مما يمكنهم من إدراك حجم الموضوعات المثارة, والنتائج المترتبة على الحلول المقترحة لها ، وهذا الوعي السياسي, يعتمد على درجة ثقافة الشعوب وتعليمها, حيث تؤهلان الشعب للمشاركة الفعالة في العمل السياسي بمختلف وسائل التعبير . وهذا الأمر يثير نقطة هامة, وهى عملية التنشئة السياسية للمواطنين, والتي يلزم على الدول الاهتمام بها منذ الصغر ثم في مرحلة النضوج.أن الوعي السياسي القائم على التنشئة السياسية, سيؤدى إلى إيجاد قنوات اتصال إيجابية , بين السلطة الحاكمة, والرأي العام, مما يضفى صفة الشرعية على أعمال السلطة([1]) .

وبناء على ما سبق, فإن الرأي العام يشكل قوة, وعامل أساسي من عوامل خضوع الدولة للقانون ، وأحد المقومات الأساسية لقيام الدولة القانونية, فى الزمن المعاصر. حيث يمثل قيداً مؤثراً للحد من سلطان الدولة, وإجبارها على الخضوع للقانون ، كما يعد عقبة هامة, في وجه الحكام تحول دون طغيانهم واستبدادهم ، خاصة أن التاريخ السياسي للشعوب, قد أثبت أن ما تقرره نصوص الدستور عن حريات وضمانات لا قيمة لها ، ما لم تؤمن بها جماهير الشعب ، وتدافع عنها بكل ما تملك([2]) .

وتبدو أهمية الرأي العام كعامل مهم في قيام الدولة القانونية, في أنه الدرع الواقي والحصن الحقيقي في كفالة حماية الدستور, وسلامة حسن تطبيق قواعده وأحكامه ، باعتباره صاحب المصلحة الأولى في ذلك. كما أن السلطة لا يمكن أن تستقر في الحكم, إذا كان الرأي العام يتخذ منها موقفا عدائياً ، مهما كانت قوة تلك السلطة في الحكم , بالحديد والنار, وقوة السلاح, والبطش, والإرهاب ، ولعل ذلك, هو ما يدفع الممارسون للسلطة في أي مجتمع, إلى محاولة كسب ود الرأي العام بشتى الطرق الممكنة([3]) .

كما أن الرأي العام يقوم بوظيفة الحكم، وهذا الحكم يأتي عن طريق مناقشة الرأي,والوصول به إلى رأى أخير ملزم فعال. فالديمقراطية تعتمد أساساً على حرية تكوين الرأي العام وحرية التعبير عنه . ثم تمكن الرأي العام من أداء وظائفه, في التأثير على تصرفات الحكام, وسلوك المحكومين ، وتعتمد السلطات الحاكمة على الرأي العام في إدخال تغييرات كبيرة في المجتمع. مما يؤدى إلى أن يصبح للرأي العام دور هام في إحداث التغييرات السياسية الكبرى ، وبذلك تستمد الحكومات الشعبية قوتها, وفاعليتها في النظم الديمقراطية من قوة وتأييد الرأي العام لها ، حتى يلعب الرأي

([1]) د. طارق خضر ,النظم السياسية ،المرجع السابق ص١٠٤ .

([2]) د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٤٤ .

([3]) د. سعيد السيد على ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,المرجع السابق ، ص١٤٥ .

العام دوراً أساسياً في النشاط السياسي ، وفى استمرار هذه الحكومات في مقاعد الحكم ، وفى مدى هذا الاستمرار([1]). فالرأي العام, هو عماد الحكم ,ومصدر القرارات السياسية في أنظمة الحكم الديمقراطية ، وفى بقاء الحكومات, والرؤساء ، ومن أمثلة ذلك :

- فضيحة ووترجيت ، حيث أدان الرأي العام الأمريكي الرئيس نيكسون, لتستره على هذه الفضيحة ، مما أدى إلى أن يسارع بتقديم استقالته فى ٨ مايو سنة ١٩٧٤ م, قبل أن يداهمه مجلس النواب ـــــــــــــ تحت تأثير الرأي العام الأمريكي ـــــــــــــ بالاتهام بسبب مسئوليته في هذه القضية([2]) .

- سقوط أنديرا غاندي من رئاسة حكومة الهند, وسقوط حزب المؤتمر الحاكم معها ، وتناقص عدد المقاعد التي كان يحتلها في البرلمان الهندي، حيث كان الرأي العام الهندي وراء هذه الهزيمة السياسية التي تعرضت لها أنديرا غاندي، فلم يغفر لها القيود التي وضعتها على الحريات العامة ، وعلى الصحافة ، واعتقالها لزعماء المعارضة, والزج بهم داخل السجون لقيامهم بمعارضة بعض تصرفاتها, وقراراتها([3]) .

كما أن الرأي العام له دوره أيضاً في بلاد الحكم الاستبدادي ، فإذا كان الفرد يستطيع في ظل النظام الديمقراطي, أن يساهم في تكوين الرأي العام مما يتيح الفرصة لوجود رأى عام قوى, وناضج يأتي عن طريق المناقشة, ويقوم بوظيفة الحكم ، فإنه لا يمكن القول بأن الحكم الاستبدادي, يستطيع الا يكترث بالرأي العام . فهناك نوعان من الرأي العام في النظام الاستبدادي :

الأول : صريح وعلني.

الثاني : عريق أصيل يكاد أن يكون مجرد همس خافت .

وبالرغم من عدم التصريح بهذا النوع الثاني من الرأي العام, فإنه ينتقل إلى السلطات الحاكمة عن طريق المراسلات التي تفرض عليها رقابتها السرية([4]) ، أو عن طريق الشائعات التي تعتبر من أهم مظاهر التعبير عن الرأي العام, في ظل المجتمعات التسلطية, إذ تعبر عن الرأي العام الكامن([5]). وأمام أهمية الرأي العام, وحرص الأنظمة الاستبدادية على استمالته , واستقطابه تجاه سياستها, فإنها تستخدم في إقناعه ما تملكه من أجهز الإعلام, والشعارات المضللة, والمبادئ الرنانة ، وأساليب الترغيب والترهيب, والتهديد لدى بعض من ضعاف النفوس, الذين قد ينجحون لفترة في تضليل الرأي العام ,والتأثير

([1]) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوريدار النهضة العربية بالقاهرة, الطبعة الثالثة١٩٨٣م، ص٦٧٢ .

([2]) لمزيد من التفاصيل عن هذه القضية راجع : د. أحمد شوقي محمود ، الرئيس فى النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ،رسالة دكتوراه ,حقوق القاهرة١٩٨٠م, ص٥٨٩ وما بعدها , د. عبد الله إبراهيم ناصف ، مدي توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة, رسالة دكتوراه حقوق القاهرة,١٩٨١م، ص١٦٤ ، ١٦٥ .

([3]) للمزيد في هذا الصدد : راجع د. سعيد سراج ، الرأي العام (مقوماته وآثره والمنظمات السياسية المعاصرة) ، المرجع السابق ، ص٢٣٧ .
د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٧٣ .

([4]) ومن ذلك مثلاً أن حكومة فيشي قد لمست في شهر سبتمبر سنة ١٩٤٠ م عن طريق قراءة المراسلات ، تطوراً وتحولاً في الرأي العام بسبب انتصار مقاومة الطيران البريطاني وفرض قانون الإعاشة راجع في هذا المثال : الرأي العام للأستاذ الفريد سوفىAlfred Sauvy ترجمة كروان شدياق بيروت سنة ١٩٦٦ م ص١٦, نقلاً عن د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٧٣

([5]) د. رمزي طه الشاعر ,النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٧٤ .

في اتجاهات الحقيقة([1]) ومن الأمثلة التاريخية على ذلك:

اهتمام « هتلر » ووزير دعايته « جوبلز » بالدعاية السياسية لاستمالة الرأي العام الألماني للوقوف خلف سياسة « هتلر » التوسعية, وساعدهما على ذلك طبيعة الشعب الألماني, ورغبته في السيادة على كافة الشعوب الأخرى . ولقد انساقت الجماهير الألمانية خلف «هتلر » حتى النهاية, ودون إدراك لحقيقة الأمور ، تحت سيطرة الدعاية السياسية النازية المضللة([2]) .

ولقد لعب الرأي العام في العصور المختلفة ، وفى العصر الحديث بصفة خاصة, دوراً لا يستهان به في تشكيل وجه الحياة, وحسم الكثير من القضايا في الحقل السياسي, والاقتصادي , والاجتماعي وغيرها من المجالات الأخرى. وكان الجانب السياسي أكثر المجالات تأثراً بالرأي العام, وتأثيراً فيه للصلة الوثيقة بين السيادة, والسياسة, وإرادة الجماعة([3]). فنرى مثلاً, الرأي العام يتجه لتعديل دستوري, أو تغيير لحكومة, تعذر عليه أن ينشد السعادة , ويحصل عليها في نظامها ، وكذا نراه ـــــــــــــــ الرأي العام ـــــــــــــــــــــــــــ سينبذ فكرة تسعى إلى التأثير في المجموع, ولكنها تبعد المرء عن الخير ، فيرى الاتجاه إلى ناحية إصلاحية جديدة ، وهذا هو المشاهد في اتجاه الرأي العام, في الكفاح الدستوري وكفاح القوميات, في منتصف القرن الماضي وفى صراع الجماعات, في سبيل حقوق الإنسان, وحريته في العمل, في دساتير ما قبل الحرب العالمية الأولى([4])

الخلاصة إذن : أن عناصر الدولة القانونية, «أو الضمانات القانونية الوضعية لخضوع الحكام للقانون, والتي تكفل الالتزام بالقانون, وعدم الاستبداد بحقوق الأفراد, وحرياتهم »([5]), تصب كلها في ركيزة الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية ، فهي وسائل قانونية للاعتراف بهذه الحقوق, والحريات الفردية, وقيام توازن بينها, وبين السلطة العامة في الدولة. فالاعتراف بالحقوق, والحريات الفردية, لا يكفى للقول في حد ذاته بقيام الدولة القانونية, وإنما ينبغي إيجاد الوسائل التي تعاون الأفراد, في استخدام هذه الحقوق في أرض الواقع ، وإلا كانت حقوقاً نظرية أفلاطونية, لا تسمن, ولا تغنى من التعطش للحقوق, والحريات بصفة عامة. فالدستور الذى لا يقر كل هذه المبادئ , لا يقيم دولة قانونية, وإن اعتنى بالنص على الحقوق, والحريات فى صلبه([6]).بيد أن الوسائل القانونية المنصوص عليها في صلب الدستور ،

([1]) د. سعيد سراج ، الرأي العام, مقوماته وآثره والمنظمات السياسية المعاصرة, المرجع السابق ، ص٢٣٩, د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص٦٧٤ .

([2]) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري, المرجع السابق ، ص٦٧٤ .

([3]) راجع في دور الرأي العام وأهميته Cecil S. E Melen ; the people and the constitution oxford university press, Second edition London 1956, pp. 31 – 101 .

Jovan Gjorgjevic : Le problème de l'opinion dans la démocratie socialiste, article publié sur le livre de l'opinion publique, presses universitaires de France paris 1957 pp. 338 – 406 .

د. رمزى طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري المرجع السابق ، ص٦٧٤ .

([4]) د. رمزي طه الشاعر ,النظرية العامة للقانون الدستوري ،المرجع السابق ، ص٦٧٥ , د. أحمد سليم العمرى ، الرأي العام والدعاية ,الدار القومية للطباعة والنشر القاهرة, بدون تاريخ نشر, ص١٤ .

([5]) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١١٤ .

([6]) د. رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية, المرجع السابق ، ص٤٧ .

لا تكفى بمفردها لكفالة احترام القانون ، فالقواعد الدستورية, والقانونية تستمد قوتها في النهاية من إيمان الشعب بها, وحرصه عليها([1]). إذ المشكلة ـــــــــــــــــ دائماً ـــــــــــــــــ لا تكمن في النصوص القانونية ، وإنما تظل رهن الواقع الذى أنتج تلك النصوص ، خاصة وأن الديمقراطية ليست هياكل, وإجراءات, بقدر ما هي واقع يحمى الحقوق, ويصون الحريات([2]). ولذا فإنه إلى جانب الوسائل القانونية, توجد وسائل شعبية لضمان نفاذ أحكام الدستور, وحسن تطبيقه, وهى تتمثل في قوة الرأي العام ([3]).

وبعد البيان السابق, للعناصر الأساسية لنظام الدولة القانونية الكامل, وما يكفل تحقيقه من ضمانات, يجب التنويه إلى أن تخلف عنصر من هذه العناصر ، أو إغفال ضمانة من تلك الضمانات ، لا يعنى عدم خضوع الدولة للقانون ، وإنما يعنى فقط أن نظام الدولة القانونية ليس كاملاً ؛ ذلك أن نظام الدولة القانونية, نظام مثالي, لم يتحقق بصورة كاملة في القانون الوضعي ، وإنما تأخذ الدولة ببعض مظاهره دون البعض الآخر. كما أن قائمة العناصر, والضمانات السابقة, ليست سوى محاولة فقهية لإبراز العناصر والضمانات الضرورية لقيام ذلك النظام. فقد يرى البعض, أن هذه العناصر, وتلك الضمانات, ليس من اللازم توافرها جميعاً لتحقيق نظام الدولة القانونية ، بينما من الممكن أن يرى آخرون, أنها غير كافية لإقامة ذلك النظام([4]).

النتائج.

١) **الدولة القانونية** تقوم على ركيزتين في آن واحد, وهما: خضوع جميع السلطات العامة للقانون من جانب، وعدم إنكار القانون للحقوق والحرات العامة من جانب آخر. فصناعة القانون تجد حدها الطبيعي, في الاعتراف بالحقوق الثابتة للأفراد, وبحرياتهم التي لا تمس . ويتعين أن تتم تصرفات, وأفعال , وإجراءات السلطات الحاكمة جميعها, وفقاً للقانون ، وتبعاً لأحكامه, وبالشكل, والطريقة المرسومة وفقاً لأحكامه,مادامت قائمة, وسارية المفعول.

٢) مبدأ خضوع الدولة للقانون, بما يعنيه من خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون, هو مبدأً قانونياً قصد به صالح الأفراد

([1]) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١١٧ .

([2]) د. خضر محمد عبد الرحيم ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط ،دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي, دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠١٦م, ص س .

([3]) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١١٧ .

([4]) د. ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص١٦٣ ، ١٦٤ .

، وحماية حقوقهم ضد تحكيم السلطة .أما مبدأ سيادة القانون ، فيرجع إلى فكرة سياسية متصلة بتنظيم السلطات العامة في الدولة ، ترمى إلى وضع الجهاز التنفيذي في مركز أدنى بالنسبة للجهاز التشريعي . وتجد هذه الفكرة تبريرها في أن البرلمان يمثل الإرادة العامة للشعب صاحب السيادة ، مما يستتبع خضوع سائر تنظيمات الدولة, ونشاطها برمته لإرادة الشعب ، ومن ثم, فإنه ينبغي خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان.

٣) مبدأ سيادة القانون خاص بالنظم الديمقراطية ، حيث يتكون الجهاز التشريعي الذى يعمل القوانين من نواب عن الأمة يمثلون إرادتها العليا. أما مبدأ خضوع الدولة للقانون, فهو متصور في النظم المختلفة للحكم، ديمقراطية , أو دكتاتورية

٤) حينماينصالدستورعلىخضوعالدولةللقانون،وأنسيادةالقانونهيأساسالحكمفيالدولة،فإنهقددلبذلكعلىالدولةالقانونيةالتيتنتقيدفيكافةمظا هرنشاطها, وأياكانتطبيعةسلطاتهابالخضوعللقانون, بالمعنىالواسع .وأدركتالشعوبأنها وليسالحكام صاحبةالسيادة, وماالحكامسوىخادمينللسيدالأصلي, وهوالشعبمصدركلالسلطات.وأصبحالمحكومونهمأصحابالسيادة, يختارونمنيمثلهمفيممارسةشئونالحكم ,منحكام, وهيئاتمختلفة،ويحتفظونفينفسالوقت, بحقرقابةهؤلاءأثناءممارستهملوظائفهمالمفوضينفيها,منقبلالشعبصاحبالسيادة, ومصدرالسلطات.فقدأفلنجمالسلطانالمطلقللحكام،وحلتالديمقراطية؛فالدولةاليومهيدولةقانونتقومعلىعناصر, ومقوماتوأركانثابتة, عمادهاالحقوق, والحرياتالفردية.

٥) إن الرأي العام يشكل قوة, وعامل أساسي من عوامل خضوع الدولة للقانون ، وأحد المقومات الأساسية لقيام الدولة القانونية, في الزمن المعاصر. حيث يمثل قيداً مؤثراً للحد من سلطان الدولة, وإجبارها على الخضوع للقانون ، كما يعد عقبة هامة, في وجه الحكام تحول دون طغيانهم واستبدادهم ..وتبدو أهمية الرأي العام كعامل مهم في قيام الدولة القانونية, في أنه الدرع الواقي والحصن الحقيقي في كفالة حماية الدستور, وسلامة حسن تطبيق قواعده وأحكامه ، باعتباره صاحب المصلحة الأولى في ذلك. كما أن السلطة لا يمكن أن تستقر في الحكم, إذا كان الرأي العام يتخذ منها موقفا عدائياً ، مهما كانت قوة تلك السلطة في الحكم ، ولعل ذلك, هو ما يدفع الممارسون للسلطة في أي مجتمع, إلى محاولة كسب ود الرأي العام بشتى الطرق الممكنة.

٦) أن عناصر الدولة القانونية, «أو الضمانات القانونية الوضعية لخضوع الحكام للقانون, والتي تكفل االلتزام بالقانون, وعدم الاستبداد بحقوق الأفراد, وحرياتهم »تصب كلها في ركيزة الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية ، فهي وسائل قانونية للاعتراف بهذه الحقوق, والحريات الفردية, وقيام توازن بينها, وبين السلطة العامة في الدولة.. فالدستور الذى لا يقر كل هذه المبادئ , لا يقيم دولة قانونية, وإن اعتنى بالنص على الحقوق, والحريات فى صلبه.

٧) بيد أن الوسائل القانونية المنصوص عليها في صلب الدستور . بشأن العناصر الأساسية لنظام الدولة القانونية الكامل, وما يكفل تحقيقه من ضمانات, يجب التنويه إلى أن تخلف عنصر من هذه العناصر ، أو إغفال ضمانة من تلك الضمانات ، لا يعنى عدم خضوع الدولة للقانون ، وإنما يعنى فقط أن نظام الدولة القانونية ليس كاملاً .. كما أن قائمة العناصر, والضمانات السابقة, ليست سوى محاولة فقهية لإبراز العناصر والضمانات الضرورية لقيام ذلك النظام. فقد يرى البعض,

أن هذه العناصر, وتلك الضمانات, ليس من اللازم توافرها جميعاً لتحقيق نظام الدولة القانونية ، بينما من الممكن أن يرى آخرون, أنها غير كافية لإقامة ذلك النظام.

٨) ويمكن القول ـــــــــــــــــــ بصفة عامة ـــــــــــــــــــ أن المبدأ الديمقراطي, إذ يجعل الحاكم يتولى السلطة بناء على رضاء المحكومين, واختيارهم ، إنما يتفق ـــــــــــــــــــ في جوهره ـــــــــــــــــــ مع فكرة الدولة القانونية ، وذلك لأن الجماعة ـــــــــــــــــــ وفقاً لهذا المبدأ ـــــــــــــــــــ تصبح هي مصدر السيادة ، والحاكم يمارس السلطة نيابة عن الجماعة, ينفذ إرادتها ويسهر على مصالحها.

٩) القواعد الدستورية, والقانونية تستمد قوتها في النهاية من إيمان الشعب بها, وحرصه عليها. إذ المشكلة ـــــــــــــــــــ دائماً ـــــــــــــــــــ لا تكمن في النصوص القانونية ، وإنما تظل رهن الواقع الذى أنتج تلك النصوص ، خاصة وأن الديمقراطية ليست هياكل, وإجراءات, بقدر ما هي واقع يحمى الحقوق, ويصون الحريات. ولذا فإنه إلى جانب الوسائل القانونية, توجد وسائل شعبية لضمان نفاذ أحكام الدستور, وحسن تطبيقه, وهى تتمثل في قوة الرأي العام .

قائمة المراجع. أولا المراجع العربية.

١) المراجع العامة.

١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ,النظم السياسية "الدول والحكومات" ,دار النهضة العربية بالقاهرة طبعة ٢٠٠٦ م.

٢) د. أحمد سليم العمري,الرأي العام والدعاية, الدار القومية للطباعة والنشر,القاهرة,بدون تاريخ نشر.
٣) د. أحمد رسلان,النظم السياسية والقانون الدستوري,دار النهضة العربية بالقاهر طبعة٢٠٠٥م .
٤) د. ثروت بدوى, النظم السياسية, دار النهضة العربية بالقاهرة طبعة ٢٠٠٥م. .
٥) د. ثروت بدوى, أصول الفكر السياسي, والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى,دار النهضة العربية بالقاهرة,بدون سنة نشر.
٦) د. ثروت عبد العال أحمد ,السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا ,دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٤ م.
٧) د. جورجي شفيق ساري,الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية ,أركان التنظيم السياسي,دراسة مقارنة في النظم السياسية ,دار النهضة العربية بالقاهرة طبعة ٢٠٠١ م، ٢٠٠٢ م الطبعة الخامسة
٨) د. خضر محمد عبد الرحيم, المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط,دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي,دار النهضة العربية بالقاهرة,طبعة ٢٠١٦م.
٩) د.دويب حسين صابر,الوجيز في الأنظمة السياسية,وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية,دار النهضة العربية بالقاهرةطبعة٢٠١٠م.
١٠) د. رأفت فوده , ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع, في دستور ١٩٧١م,دراسة مقارنة(الدستور الكويتي والفرنسي) دار النهضة العربية بالقاهرة , طبعة ٢٠٠١م.
١١) د. رأفت فوده, مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها, دراسة مقارنة,دار النهضة العربية بالقاهرة طبعة ٢٠١٢ م، ٢٠١٣ م.
١٢) د. رأفت فوده, عناصر وجود القرار الإداري,دراسة مقارنة,دار النهضة العربية بالقاهرة طبعة ٢٠١١ م.
١٣) د. رجب عبد الحميد ,النظم السياسية المعاصرة, بدون دار نشر,طبعة ٢٠٠٨ م، ٢٠٠٩ م.
١٤) د. رمزي الشاعر, النظرية العامة للقانون الدستوري, دار النهضة العربية بالقاهرة, الطبعة الثالثة ١٩٨٣م.
١٥) د. سامي جمال الدين ,النظم السياسية والقانون الدستوري ,نظرية الدولة ,وأنظمة الحكم بها في عصر العولمة السياسية ,والقانون الدستوري ا لمصري,منشأة المعارف بالإسكندرية,طبعة ٢٠٠٥م.
١٦) د. سعاد الشرقاوي,النظم السياسية فى العالم المعاصر, الجزء الأول,دار النهضة العربية بالقاهرة الطبعة الثانية ١٩٨٢م..
١٧) د. سعيد السراج, الرأي العام(مقوماته وآثره)والمنظمات السياسية المعاصرة,الهيئة المصرية العامة للكتاب,طبعة ١٩٧٨م.
١٨) د. سعيد سيد على ,المبادئ الأساسية للنظم السياسية ,وأنظمة الحكم المعاصرة, بدون دار نشر, طبعة ٢٠٠٥م.
١٩) د. صبري محمد السنوسي,دروس فى مبادئ النظم السياسية المعاصرة بدون دار نشر,طبعة٢٠١١م
٢٠) د. صبري محمد السنوسي,الموجز في القانون الدستوري,(شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة)وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠مارس سنة٢٠١١م,ودستور ٢٠١٢م,دار النهضة العربية بالقاهرة,طبعة ٢٠١٣م.

٢١) د. طارق خضر,النظم السياسية ,دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠٠٨م .
٢٢) د. طعيمه الجرف, نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية, ونظم الحكم ,دراسة مقارنة, مكتبة القاهرة الحديثة الطبعة الرابعة١٩٧٣م.
٢٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله, النظم السياسية , منشأة المعارف بالإسكندرية ,الطبعة الرابعة ٢٠٠٢م.
٢٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ,النظم السياسية والقانون الدستوري,منشأة المعارف بالإسكندرية, طبعة ١٩٩٧م.
٢٥) د. محسن العبودي ,النظم السياسية,دار النهضة العربية بالقاهرة, الطبعة الأولى ١٩٩٢م.
٢٦) د. محمد عبد الحميد أبو زيد , تقاسم السلطة تعزيز الديمقراطية, دراسة مقارنة,دار النهضة العربية بالقاهرة, طبعة ٢٠١١ م.
٢٧) د. محمد عبد العال السنارى, القانون الدستوري نظرية الدولة (الحكومة), دراسة تحليلية ,مقارنة,الناشر جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي ,جامعة حلوان, بدون سنة نشر.
٢٨) د. محمد عبد العال السنارى ,الأحزاب السياسية, والأنظمة السياسية ,والقضاء الدستوري,دراسة مقارنة,بدون دار نشر, وبدون سنة نشر .
٢٩) د. محمود عاطف البنا ,الوسيط في النظم السياسية ,دار الفكر العربي بالقاهرة,طبعة ٢٠٠٥م,٢٠٠٦م.
٣٠) د. وهيب عياد سلامة,النظرية العامة للقانون الدستوري , نظام الحكم في فرنسا ,دار النهضة العربية بالقاهرة ,طبعة ٢٠٠٨ م.
٢) الرسائل :
٣١) د. أحمد شوقي محمود, الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية,رسالة دكتوراه,حقوق القاهرة,سنة١٩٨٠م.
٣٢) د. عبد الله إبراهيم ناصف , مدي توازن السلطة السياسية , مع المسئولية في الدولة الحديثة رسالة دكتوراه, حقوق القاهرة,١٩٨١م.
٣٣) د. محمد كامل عبيد ,استقلال القضاء, رسالة دكتوراه,حقوق القاهرة ,١٩٩١م.

ثانيا:المراجع الأجنبية :

باللغة الأنجليزية

1-Cecil S. E Millen ; the people and the constitution oxford universitypress, Second .Edition London 1956

باللغة الفرنسية

1-Gierek , Festschrift fur statues , t xxx . p. 13 , cite par Otto Mayer droit Administrative , allemande . t. l. p. 76.

2- Jovan Gjorgjevic : Le problème de l'opinion dans la démocratie socialiste, article publié .sur le livre de l'opinion publique, presses universitaires de France paris 1957

3- Michael Stans pouls: Traité des actes administratifs, Athènes, 1954.

الفهرس

مفهوم وتمييز الـدولــة الـقـانـونـيــة وعناصرها

المقدمة	٢ـــ٣
تـمـهـيـد وتـقـسـيـم	٤
المطلب الأول : مفهوم الدولة القانونية	٥
المطلب الثاني : التمييز بين نظام الدولة القانونية ومبدأ سيادة القانون	٦
المطلب الثالث :- عناصر الحكومة القانونية	٩
الفرع الأول :- وجود الدستور .	١٠
الفرع الثاني :- الفصل بين السلطات	١١
الفرع الثالث :- خضوع الإدارة للقانون .	١٢
الفرع الرابع :- تدرج القواعد القانونية .	١٢
الفرع الخامس :- الاعتراف بالحقوق والحريات .	١٥
الفرع السادس :- تنظيم الرقابة القضائية .	١٦
الفرع السابع :- الأخذ بمبدأ سيادة الأمة .	٢٠
الفرع الثامن :- مبدأ تداول السلطة .	٢٠
الفرع التاسع :- وجود رأي عام مستنير .	٢١
النتائــج .	٢٥
المراجع .	٢٦
الفهرس .	٢٩