جامعة عين شمس
كلية الحقوق

٢٤١
٢٨٠٥

الرأى العام

وأثره فى التنظيم السّياسى وحماية الدستور

رسالة

رسالة
مقدمة من
محمد صبحى أحمد يوسف

للحصول على درجة الدكتوراه فى القانون

٣٤٢٠٩٢
٣٠٠٣
٨٧٥ ٧ رقم القيد

إشراف
الأستاذ الدكتور
محمد مرغنى خيرى
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة عين شمس

١٩٩٠

شكـر وتقديـــــــــر

حمدا لله تعالى على فضله ونعمته وهدايته وما التوفيق الا من عنده سبحانه نعم المولى ونعم النصير.

اتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان لاستاذى الفاضل الدكتور/محمد مرغنى خيرى استاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق ـ جامعة عين شمس والمشرف على هذه الرسالة لجهده البارز وتوجيهه السديد وروحه الطيبة خلال مراحل اعداد الرسالة.

كما أخص بالشكر والتقدير استاذنا الجليل الدكتور/ يحيى الجمل استاذ القانون العام بكلية الحقوق ـ جامعة القاهرة لتفضله بالموافقة على رئاسة لجنة المناقشة والحكم.

كما أتقدم بعظيم الشكر والتقدير لاستاذى الفاضل الدكتور/السيد عليوه حسن استاذ رئيس قسم القانون والعلوم السياسية بكلية التجارة وادارة الاعمال ـ جامعة حلوان لمعاونته الصادقة وآرائه القيمة وقبوله الاشتراك فى لجنة الحكم على الرسالة.

مع خالص تمنياتى لهم جميعا بموفور الصحة ودوام التوفيق والسداد.

الباحث

المقدمـــــــة

اكدت الممارسات العملية فى الحياة العامة للامم والشعوب على مر الازمنة والعصور ، فشل المذاهب الفردية بما تضمنته من اطلاق للحريات الفرديـــــة ، ومنع تدخل الدولة فى مختلف الانشطة والمجالات ، وقصر دورها على ما يسمـــى بمفهوم " الدولة الحارسة " ، ذلك الأمر الذى أدى الى بزوغ وانتشار الأفكـــار التدخلية والمصالح الجماعية ، وتطوير دور الدولة وانطلاقها من مفهوم الدولـة الحارسـة الى مفهوم " الدولة المتدخلة " بأمل تحقيق المصالح الجماعية للشعوب والوصـــول الى المستوى الامثل من الرفاهية العامة والرقى الجماعى .

" وهكذا كانت الفكرة الاولى فى بناء النظم السياسية تقوم على ضـــــرورة الهروب من حياة العزلة الفردية ، وما تجره من فوضى وصراع ، الى حيـــــاة الجماعة التى يحكمها النظام والقانون ، وتشرف عليها سلطة عليا توازن بين جملـــة القوى المتصارعة وتحقق بينها التوافق ، وتدفع بها جميعا الى الخير العام "(١) .

---

(١) د.طعيمه الجرف،الحريات العامة بين المذهبين الفردى والاشتراكـــــى . مكتبة نهضة مصر . دون سنة النشر ص١. ويضيف أيضا : " ولم يعـــد الفرد بذاته محلا للعناية والاهتمام ، ولا يستحق كل هذا التفكيـــر ، انما هى الجماعة ، الجماعة ككل ، الجماعة بذاتها ولذاتها ومصالحهـــا واهدافها ، الجماعة هى التى يجب ان تسيطر ، وهى التى يجـــب ان تسمو وهى التى يجب أن تسود وان تفرض نفسها وبرنامجها وغاياتها علـــى الافراد ... ذلك لان هذه الحقوق والحريات ليست من وحى الطبيعـــة الانسانية بقدر ما هى من مقومات الجماعة ومن ضرورات النظام الجماعـــى " . راجع ص ٧ .

وحقيقة أن غالبية الدول قد فطنت لأسباب تعثرها وانهيارها نتيجة أخذها بالأفكار الفردية — على أطلاقها — لذا فانها انطلقت تجاه الحياة الجماعية بامل النهوض بالجماعة ككل ، وبات تبلور تلك الأفكار الجديدة واضحا فى الفكر القانونى — بشكل ملموس — فى الدساتير التى تعاقبت خلال القرن الذى نعيشه ٠

ومنذ البداية ، فانه لم يكن خافيا على الفكر القانونى مدى امكانية تاثير تلك الأفكار " التدخلية والجماعية " على الأساس الذى يرتكز عليه صرح النظام الدستورى وهو — مبدأ الشرعية — هذا المبدأ الذى يمثل فى الحقيقة الضمانة الأكيدة والمنتجة لحسن وسلامة العلاقة القانونية بين الأفراد فيما بينهم ، وفى مواجهة السلطات العامة للدولة — خاصة — بالنظر لاضطلاع الدولة بأنشطتها التدخلية العديدة والمتطورة ٠

لذا فقد استقر مبدأ الشرعية على المسرح القانونى ، وتأكد مضمونه فى ضمير الدولة القانونية ، حيث تضمنت النظم الدستورية المختلفة العديد من الضمانات القانونية لكى تكفل حسن وسلامة تطبيق قواعدها واحكامها اتساقا مع مبدأ الشرعية ، وبغرض ايجاد الوسيلة الفنية الكافية لمنع الاستعداء والجور عليه سواء من جانب الافراد أو من جانب السلطات العامة فى الدولة ٠

مشكلة البحث :

وإذا كانت الدساتير قد أفاضت فى بيان تلك الضمانات ، فضلاعن أن البنيان القانونى للدول المختلفة قد حوى العديد من الضوابط التى ترد فى ثنيات القواعد

والاحكام المقررة (١) . فلاشك ان الرقابة القضائية - في هذا المجال - تعد من أنجح وأقوى الضمانات القانونية المقررة ، واكثرها فاعلية وجدوى . بيد أنه بالنظر للنتائج العملية ، وتعدد الممارسات ، كان من اللازم البحث نحو ضمانات أخيرة ترقد خلف كل الضمانات المقررة - قضائية وغيرها - تكون بمثابة حائط السد المنيع الذى يحول دون اهدار الشرعية ، وتهدم النظام القانونى القائم .

فالملاحظ ان الرقابة القضائية وان كان لها الاثر الفعال ، الا ان المشكلة لازالت قائمة فى الواقع العملى ، فمع وجود محاكم عليا يكون من اختصاصها ابطال تصرفات أية سلطة عامة تتجاوز الحدود الدستورية المقررة لها ، فان الاحكام التى تصدر من هذه المحاكم لابد - حتى تنتج اثرها - ان توضع موضع التنفيذ الفعلى وهذا التنفيذ موكل للسلطة العامة اذ هى التى تملك هذا الحق . وعلى هذا النحو يعود الامر من جديد اليها ، وبعد ان كانت خصما تصبح حكما على نفسها ، وهذا هو الاشكال المراد حله بوسيلة فعالة ومنتجة (٢) .

وقد دلت التجارب العملية فى حياة الكثير من الامم والشعوب على مر الأزمنة ان احترام القواعد والأحكام المقررة فى الدولة وحسن تطبيقها لا يتوقف - فى الواقع - على ما تتضمنه من جزاءات وضمانات . بقدر ما تعتمد على الرأى العام الناضج المتمسك باحترام تلك القواعد والشعور بضرورة الخضوع لها .. فتلك

---

(١) مثال ذلك: الرقابة القضائية ورقابة دستورية القوانين، ومبدأ الفصل بين السلطات ، والرقابة المتبادلة بينها ، ونمو الوعى القانونى وتأصيل نظرية الحقوق والحريات العامة .

(٢) د. محمد كامل ليلة . القانون الدستورى . دار الفكر العربى ١٩٧١ هامش ص ٢٧ ، ص ٢٨ .

الضمانات لا يمكن أن تؤدى الى حماية اكيدة ومطلقة للدستور وقواعده واحكامـــــه ٠

فالمشكلة المطروحة تخلص فى البحث عن ضمانات اكثر فعالية فى هذا المجال ويمكن الاعتماد عليها فى حالة تنكب وتخلف الضمانات الوضعية أو اهدار الشرعيـــــة بأى صورة ٠

اسباب اختيار المشكلـة :

ولعل اكثر المهتمين بدراسة ظاهرة الرأى العام هم علماء الاجتمـــــاع ، والسياسـة ، وغيرهم من علماء التاريخ وعلم النفس ٠ وقد يكون من الأجدر والاوفـق ضرورة اهتمام رجال الفقه الدستورى بتأصيل دراسته ، بالنظر لتعاظم تأثيره فـــى الحياة السياسية والقانونية ، واضطلاعه بمهام عديدة تؤثر فى الفكر الدستورى ،وعلاقتـه المتطورة ، وتداخله مع المفاهيم القانونية الحديثة ٠

فثمة نظرة فاحصة للسلطات الأساسية فى الدولة ، وايضا على مستـــــوى كافة الاجهزة والقوى والمؤسسات العامة فى الدولة ، نجد أنها تتأثر بالرأى العـــام تأثرا ملحوظا ، وهو تأثير نسبى من قريب أو بعيد ٠ فالسلطة التشريعية فـــى نشأتها ووظيفتها تراقب بمعرفة الرأى العام رقابة جادة ، سواء كانت هذه الرقابـــة سابقة ـ اى قبل التكوين والانشاء ـ اى حينما يتم اختيار ممثلى الشعب بواسطـة الشعب نفسه ، تمتد الى رقابة مسايرة أو معاصرة ، أى أوقات الانعقاد والمناقشات التى تجرى والقوانين التى تسن لصالح الشعب ، وأيضا تمتد الى رقابة لاحقـــــة لمتابعة قيام ممثلى الشعب بواجباتهم المنوطة بهم تجاه الشعب ، ومتابعة القوانيـن التى سنت وبحث أمر تعديلها او الغائها فى اى وقت يراه الشعب ٠

كذلك الامر بالنسبة للسلطة التنفيذية - وهنا يزداد أمر الرقابة وضوحا - سواء كانت الرقابة سابقة او مسايرة أو لاحقة ايضا .

اما بالنسبة للسلطة القضائية - والتى قد تبدو بمنأى عن الرأى العام للوهلة الأولى ، الا انها فى الحقيقة تتأثر به وتتفاعل معه حال نظرها لأى من القضايا التى تشغله ، وهو ما اكدته السوابق القضائية فى القضايا التى تهز الكيان العام وتحرك مشاعر المجتمع ، والتى يطلق عليها مجازا " قضايا الرأى العام".

والسبب فى اختيارنا لهذه المشكلة يرجع الى المشاهدات العملية على المسرح الدولى وتأثير الرأى العام بدرجة كبيرة فى الحياة السياسية والقانونية للدولة الحديثة لدرجة انه بات جزءاً لا يتجزأ من النظرية الديمقراطية لهذه الدولة ، كما يرجع ذات الاهتمام الى دراسة مسألة غدت متوغلة فى الفكر الدستورى بشكل يجعلها جديرة بالبحث والاهتمام لتكون خطوة تتلوها خطوات مستقبلة لفهم ظاهرة الرأى العام فى مجال القانون .

الهدف من البحث :

والحقيقة ان الرأى العام بات الضمانة الحقيقية والاكيدة فى هذا المجال ، حيث ارتبط الرأى العام بمبدأ الشرعية وسيادة القانون ، وأصبح - فى الواقع - بدور وجودا وعدما معه ، وتأكد لكل محقق أو فاحص أن الرأى العام القوى الناضج صار أكفأ تلك الضمانات وأقواها ، وتتمتع بقوة ضغط هائلة - خاصة - فى مجال الهيمنة على مجريات الاحداث ، واضطلع بمهمة غاية فى الخطورة وهى مهمة الرقابة التى تكفل مبدأ الشرعية والخضوع للقانون وحسن وسلامة تطبيق القواعد والاحكام المقررة .

ويدلل على ذلك استعراض الاحداث التاريخية ونضال الشعوب وكفاحها الدؤوب وسهرها الدائم من أجل صيانة مبدأ الشرعية ، والحفاظ عليه حال الخروج عنه لاى سبب من الاسباب . حيث تأكدت قوة الرأى العام ، وتبلورت كركيزة اساسية تجب كل الضمانات الوضعية التى تقررها النظم المقررة المختلفة ، بل انها تفوقها قوة وبطشا اذا ما غابت أو وهنت تلك الضمانات لاى سبب . فالدساتير انما نشأت وزالت على مر العصور نتيجة لكفاح الشعوب ومطالباتها الشعبية والفكرية بصورها المختلفة .

وليس بخفى ان الرأى العام أصبح لديه القدرة ، فى الوقت الحالى ، على المشاركة فى صنع القرار ، ووضع واستقرار الدستور والقوانين ، فضلا عن تأثيره المتعاظم فى الحياة السياسية وأنظمة الحكم ، كما اصبح أيضا مظهرا مباشرا لوجود المجتمعات السياسية ،مادفع الى اهتمام رجال الفكر القانونى والسياسى به . وأدى الى ازدياد الشعور بأهمية تنمية الوعى الجماهيرى ، وتطوير وسائل الاعلام والاتصال ، وزيادة مساحة الرقعة المتاحة للمشاركة الشعبية فى كل المجالات ، والاهتمام بعمليات قياسه وتحديد اتجاهاته ومؤثراته .

والحقيقة ان القوى التى أصبحت تهيمن على الجماعة لم تعد محدودة فى تلك القوى التى اقامها الدستور واعطاها حق ممارسة السلطة ، وانما توجد قوى أخرى يطلق عليها عادة اسم القوى الفعلية . تلك التى وان لم ينظمها الدستور ، فانها تمارس سلطة واقعية ، وتوجه القوى الرسمية وقد تطغى عليها ارادتها — احيانا ، ووجود القوى الفعلية الى جانب القوى الرسمية اصبح من أهم وأوضح سمات النظم السياسية الحديثة(١) .

---

(١) د.ثروت بدوى ،النظم السياسية — دارالنهضة العربية ١٩٧٥ ،ص ٨ .

وثمة تحليل للنظام السياسى الكائن فى دولة ما ، يتطلب ضرورة تحديد ودراسة القوى المختلفة التى تشارك فى ممارسة السلطة بطريق مباشر او غير مباشر . فالامر لم يعد مقصورا على تحليل النظام وفقا لقواعد الرسمية فقط بالنظر لاختلاف الواقع مع القانون ، وبات واضحا ضرورة توسيع الزاوية التى ندرس منها النظم السياسية بحيث تشمل — زيادة عن الوجهة القانونية — وجهة اجتماعية تولى عناية كبيرة لدراسة الوقائع (١) .

والسؤال المطروح : هل هذه السلطات — رسمية كانت أم فعلية — تساير الرأي العام بغرض تأثرها به أم تتجاهله ؟

فالحقيقة التى لا مفر منها ان هذه السلطات لا يمكن لها ان تتجاهل الرأى العام وتعمل فى منأى عنه وهذه — حقيقة مسلمة — واذا حدث العكس فانه عادة ما يستمر الى حين ، هو فى الغالب قصير ومهدد .

والواقع ان هذا البحث المتواضع يحاول ان يلقى الضوء ، ويدفع لمزيد من الاهتمام بدراسة الرأى العام فى مجال القانون . وهى محاولة مدركة لحقيقة هامة مؤداها ان السيادة الحقيقية انما للشعوب ، وأن الرأى العام أصبح احد المعالم الاساسية للنظام القانونى الديمقراطى ، واضطلع بدور رقابى جد خطير ومؤثر ومنتج فى النظام القانونى للدول الحديثة .

---

(١) راجع فى هذا المعنى :

- André Hauriou:Droit constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Edition Montchrestien, 1968, p.18.

التساؤلات التى يحاول البحث الاجابة عليها :

- ما هو الرأى العام ؟ وما هى أهميته — خاصة — فى مجال حماية النظام القانونى ؟
- ما هى العوامل التى تؤثر فى تكوينه وتحديد اتجاهاته ؟
- ما هى العلاقة بين الرأى العام والتنظيمات الشعبية ؟ وهل تعبر هذه التنظيمات — سياسية أو غيرها — عن الرأى العام ، وما هى ضوابط هذا التعبير ؟
- ما هو مدى تأثير الرأى العام فى التنظيم السياسى للدولة ؟ وما هى ملامح تأثيره فى النظام السياسى الاسلامى والنظم السياسية المعاصرة ؟
- ما هو مدى ارتباط الرأى العام بالمبدأ الديمقراطى ؟ ومدى فعاليته فى حماية الشرعية القانونية ؟
- ما هو دور الرأى العام فى حماية الدستور ؟ وما هى علاقته بالدساتير من حيث نشأتها وتعديلها وزوالها ؟ وما هو دوره فى الكفاح الدستورى للشعوب ؟

الدراسات السابقة :

الحقيقة ان الرأى العام — كظاهرة — من الدراسات التى شغلت اذهان العديد من الاساتذة والمفكرين ، ونذكر على سبيل المثال الكتابات الاتية :

- الاعلام والاتصال بالجماهير . للدكتور ابراهيم امام (مكتبة الانجلو المصرية طبعتى ١٩٦٩ ، ١٩٨١) .

- الرأى العام ، طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره فى السياسة العامة . للدكتور أحمد بدر (مكتبة غريب ـ القاهرة ١٩٧٧) .
- مدخل فى الرأى العام والاعلام والدعاية . للدكتور رفيق سكرى (منشورات جروس ـ برس . الطبعة الأولى ١٩٨٤) .
- الرأى العام ، مقوماته وأثره فى النظم السياسية المعاصرة للدكتور سعيد سراج (الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٨) .
- الرأى العام . للدكتور محمد عبد القادر حاتم (مكتبة الانجلو المصرية ١٩٧٢) .
- الرأى العام والحرب النفسية . الجزء الثانى . للدكتور مختار التهامى (دار المعارف ١٩٧٥) .
- الرأى العام واثره فى طريقة وضع الدساتير . رسالة دكتوراه . للدكتور يوسف محمود صبح (كلية الحقوق . جامعة القاهرة . ١٩٨١) .
- استراتيجية الاعلام العربى للدكتور السيد عليوه (الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٨) .
- الرأى العام ، الاحزاب السياسية .. القلة المسيطرة وجموع الشعب فى الولايات المتحدة الامريكية (هارى هولو واى وجون جورج . ترجمة د. أمين سلامه . مكتبة غريب . القاهرة ١٩٨٣) .
- سيكولوجية الرأى العام ورسالته الديمقراطية . للدكتور أحمد محمد ابو زيد (عالم الكتب . القاهرة . ١٩٦٨) .

إلا أن الملاحظ فى هذه الكتابات السابقة ـ وغيرها الكثير

باللغة الأجنبية(١) — انها قد اهتمت بدراسة الرأى العام كظاهرة اجتماعيـــــة دون تأصيل نظرية واضحة المعالم تحدد علاقته المتطورة بالقانون الدستورى والنظـم السياسية وتداخله مع المفاهيم القانونية الحديثة من حيث تأثيره فى التنظيم السياسى ودوره فى حماية الدستور — خاصة — اضطلاعه بدور رقابى فعال خلف الضمانـــات والضوابط المقررة لحماية الشرعية القانونية ٠

الصعوبات التى واجهت البحـث :

وقد واجه البحث صعوبات عديدة غير خافية نوجز بعضها فى الآتى :

— فمن ناحية ليس هناك ثمة اتفاق حول تحديد مفهوم الرأى العام بصـــورة حاسمة وهو مفهوم يثير الكثير من الغموض فضلاً عن حداثة دراسته كمصطلح وليس كظاهرة ممتدة منذ القدم٠

— ومن ناحية أخرى فالرأى العام من الدراسات الصعبة والشاقة المليئة بالمحاذير والحرج لما تستهدفه الدراسة من الالتزام بالموضوعية والاهتمام بالوقائـــع والممارسات الفعلية على مسرح الاحداث الدولية ٠

(١) راجع على سبيل المثال :

- Wilson, Francis:A Theory of public opinion (Chicago,Henry Rengnery Company, 1962).
- Moskos, Charles C.:Public opinion and the Military Establishment Vol.1,1971.
- Berelson, Janawitze:Public opinion and Communication, New York, 1966.
- Childs, Harwood L.:Public opinion, Nature, Formation, and role, Princeton,D.Van Nostr-and Company Inc. 1965.

- ومن ناحية ثالثة ليس هناك نظرية محددة وواضحة المعالم للرأى العام - وعلى وجه الخصوص - تحدد علاقته المتطورة بالقانون والنظم السياسية ، وتبين تداخله مع المفاهيم القانونية الحديثة ، وتبرز دوره الرقابى كضمانة أخيرة ترقد خلف كافة الضمانات والضوابط المقررة لحماية الشرعية .

- وليس بخفى مدى التدفق المتواصل فى المعلومات والاخبار ، وكذا التطور الآخاذ فى مجال فنون الاتصال الدولى - خاصة فى العصر الذى نعيشه - والايقاع السريع فى الأحداث العالمية بشكل يتعذر معه الاحاطة بكل العناصر اللازمة للدراسة .

- واخيرا فدراسة الرأى العام من الدراسات الدقيقة التى تعتمد فى الغالب على الحس والملاحظة والتأمل .

مداخل البحث ومنهجه :

الحقيقة ان هناك عدة مداخل يمكن أن ندرس الرأى العام من خلال أحدها .. فهناك المدخل التاريخى ويعنى بدراسة مراحل تطور الرأى العام كظاهرة وما لحق بها من تغييرات،وهناك المدخل الاجتماعى الذى يعنى بعملية التفاعل وكيفية حدوثه وتحليله ، وهناك ايضا المدخل النفسى ، والمدخل الاقتصادى ، واخيرا المدخل السياسى والذى يرى فى الرأى العام الجزاء غير المنظم الذى تتصهر فى بوتقته جميع الجزاءات المعبرة عن سخط المجتمع وعن محاسبة الحاكم .

ويمكن القول اننا سنتناول دراسة ظاهرة الرأى العام من مدخلها السياسى مع الاهتمام بالمدخل الاجتماعى ، دون اهمال بالمداخل الأخرى ، وسوف ننتهج

في الدراسة منهجين أساسيين وهما منهج تحليل النظم والمنهج الوظيفي البنائي . ومرجع ذلك - في تقديرنا - صلاحيتهما لفهم وتحليل ظاهرة الرأي العام - خاصة - ونحن ندرسها باعتبارها ظاهرة سياسية بالدرجة الأولى(١) .

فمن ناحية فاننا سنهتم بمعالجة ظاهرة الرأي العام من زاوية ما يجب أن يكون فالوظيفة هنا اشبه بالعمليات التي تتم داخل الأجسام الحية . والتي تعتبر اساسية لضمان أستمرار الحياة في الجسد ، اى انها تشير الى اسهام عنصر ما في بناء واستمرار واستقرار النظام . كل ذلك في اطار التركيز على العلاقة والنشاط وليس مجرد الوجود . ومن ناحية أخرى فاننا سنهتم بمدى الفعالية كجزء من الوظيفة لاننا بصدد دراسة ظاهرة ديناميكية متحركة وفعالة ، هذا بالاضافة لاعتمادنا على كثير من الحس والتأمل والملاحظة مع اهتمامنا بالجانب الواقعي والعملي في الحياة العامة .

خطة البحث :

ينقسم بحثنا هذا الى ثلاثة أبواب أساسية :

الباب الأول :

نخصصه لدراسة ظاهرة الرأي العام ، فنبحث في الفصل الأول مفهوم الرأي العام من حيث نشأته وتطوره ، وما يميزه وتعريفه ، ثم لتقسيماته وأنواعه

---

(١) راجع في تفصيل ذلك :
د.السيد عليوه . استراتيجية الاعلام العربي . الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٨ . ص ١١ وما بعدها .