# الباب الأول

## أسس التنظيم السياسي

كانت السلطة السياسية ولم تزل هي عامل التأثير الأهم على المجتمعات وفي مختلف الميادين، ولذا عكف الكثير من المفكرين والباحثين منذ القِدم على دراستها وتحليلها ووضع النظريات الخاصة بها، يدفعهم إلى ذلك الأمل في الوصول إلى أفضل تنظيم لها يخدم الإنسان ويُحسّن حياته.

وتتعلق بالسلطة السياسية جهتان، الأولى: الجهة التي يكمن فيها أساس السلطة السياسية، والثانية: الجهة التي تقوم بممارسة السلطة السياسية، أما الجهة التي يكمن فيها أساس السلطة فهي الدولة، بينما تمثّل الحكومة الجهة التي تمارس هذه السلطة، ولذا يقتضينا البحث في هذا الباب تقسيمه إلى فصلين، ندرس في الفصل الأول الدولة، وفي الثاني الحكومة.

### الفصل الأول

### الدولة

هناك جوانب متعددة تتعلق بنظرية الدولة ينبغي التعرض لبيانها، وأهم ما يجب بحثه فيها هو التعريف بها، ثم بيان أشكالها، ومن أجل الإحاطة بكلا الأمرين سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نستعرض في الأول منهما التعريف بالدولة، ونخصص الثاني لبيان أشكالها.

#### المبحث الأول

#### التعريف بالدولة

هناك عدّة أسئلة تقدح في الذهن عن سُماع لفظ الدولة، مثل: ما الدولة؟ وما هي أركانها؟ وكيف نشأت؟ وما هو مصدر شرعيتها؟ وسيجيب هذا المبحث عن هذه الأسئلة، ولذا سنقسمه إلى مطلبين، نجيب في الأول منهما عن السؤالين الأولين من خلال تعريف الدولة وبيان أركانها، أما السؤالين الأخيرين فسنجيب عنهما في المطلب الثاني من خلال استعراض النظريات التي طُرح لبيان نشأة الدولة وأساس السلطة فيها.

## المطلب الأول

## تعريف الدولة وأركانها

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نبحث في الفرع الأول تعريف الدولة، ونخصص الثاني لبيان أركانها.

### الفرع الأول

### تعريف الدولة

لم يتفق فقهاء القانون الدستوري على تعريف موحّد للدولة، كما لم تكن تعريفاتهم المختلفة لها قد نسجت على نسق واحد، لذا يمكن بشكل عام تقسيم تعريفاتهم إلى قسمين رئيسين، الأول التعريفات المطوّلة، والثاني التعريفات الموجزة.

**أولا: التعريفات المطوّلة**

في هذا القسم من التعريفات يمكننا الاهتمام بتلك التي تميّزت بتناولها الأركان الأساسية للدولة وإن كانت تختلف فيما بينها ببعض العناصر التي يُبرزها كلٌ منها، حيث أنَّ البعض حاول إبراز الصفة المعنوية للدولة والتأكيد على انقسام الشعب إلى طائفتين فعرّفها بأنَّها "الشخص المعنوي الذي يرمز إلى شعب مستقر على إقليم معين، حكاما ومحكومين، بحيث يكون لهذا الشخص سلطة سياسية ذات سيادة" وحاول آخرون إبراز الصفة السياسية والقانونية فعرّفها من هذه الحيثية بأنَّها تعني "جماعة من الناس يقطنون رقعة جغرافية معينة بصفة دائمة ومستقرة" وأضاف آخرون إليها الصفة الاجتماعية أي حاول النظر إلى الدولة من حيث هي ظاهرة اجتماعية سياسية قانونية ضمن إطار إقليمي محدد، فعرّفها بأنَّها "مجموعة من الأفراد تعيش حياة دائمة ومستقرة على إقليم معين، في ظل تنظيم سياسي معين، يسمح لبعض الأفراد بحكم الآخرين"[1]، وأخذ البعض تلك العناصر الثلاثة وأضاف إليها عنصرا رابعا وهو العنصر الاقتصادي، وجعل من العناصر

---

[1] د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدّة . النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق . ط ٢ . المكتبة القانونية . بغداد . ٢٠٠٧ . ص ٩.

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هدفا تسعى الدولة إلى تحقيقه بصفتها التشخيص القانوني لجماعة من الناس، فعرّفها بأنَّها "التشخيص القانوني لجماعة معينة من الناس، يعيشون بصفة الدوام في منطقة إقليمية محددة، خاضعين لنظام سياسي معين، يستهدف تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية وسياسية محددة سلفا، وتمارس مظاهر السيادة بنوعيها الداخلية والخارجية معا"[٢] واهتم بعض آخر بالصفة القانونية والاجتماعية للدولة وكيفية مباشرتها لحقوق السيادة، فعرّفها بأنَّها "وحدة قانونية دائمة، تتضمن وجود هيئة اجتماعية لها حق ممارسة سلطات قانونية معينة في مواجهة أمة مستقرة على إقليم محدد، وتباشر الدولة حقوق السيادة بإرادتها المنفردة وعن طريق استخدام القوة المادية التي تحتكرها"[٣].

**ثانيا: التعريفات الموجزة**

في هذا القسم من التعريفات نجد أنَّ البعض صبّ اهتمامه في تعريف الدولة على تقسيم الشعب إلى طائفتين فحسب، فعرّفها بأنَّها "التمييز بين الحكام والمحكومين"[٤]، بينما اهتم البعض الآخر بالجانب القانوني لها مضافا إلى الأمة، فعرّفها بأنَّها "التشخيص القانوني للأمة"[٥].

ومن جانبنا نقول لا يمكن تعريف الدولة بشكل منسجم مع واقعها إلّا من خلال تحليلها لملاحظة أهم مميزاتها وإدراج تلك المميزات في التعريف، وعند النظر الدقيق إلى الدولة نستطيع أن نميّز فيها عدّة جوانب، فهي من جهة ظاهرة، ولكنها ليست أي ظاهرة بل هي ظاهرة تندك وتتفاعل فيها عدّة عوامل كالعوامل الجغرافية والسياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية، وهذه الظواهر هي ما يجب توافرها لتوجد الدولة، ولكي تستمر في الوجود يجب أنَّ تستمر هذه الظواهر على نحو الدوام، ولا يمكن لهذه الظواهر أن تحقق دولة ما لم يتوافر لها شخصية، ولذا يجب أن تتمتع الدولة بالشخصية المعنوية بكل ما تنطوي عليه من حقوق وواجبات، وهذه الشخصية المعنوية للدولة هي التي تجعلها تنفصل عن شخصية القابضين على

---

[٢] د. صلاح الدين فوزي . النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة . دار النهضة العربية . القاهرة . ١٩٩٩ . ص ١٠٠.

[3] Bonnard – Conception Juridique De l'Etat –R.D.P– 1922 – p 25.

[٤] د. منذ الشاوي . القانون الدستوري . ج ١ . ط ٢ . المكتبة القانونية . بغداد . ٢٠٠٧ . ص ٥٣.

[٥] د. علي يوسف الشكري . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . ط ١ . دار السلام الحديثة . القاهرة . ٢٠٠٨ . ص ١١.

السلطة فيها، بل إنَّ الدولة ليست شيئا آخر وراء الشخص المعنوي، ولكن هناك أنواعا متعدد من الأشخاص المعنوية (يمكن ملاحظة بعضها في التنظيم الإداري لبعض الوحدات الإدارية كالإقليم والمحافظة) ومن هنا ينبغي علينا تمييز الدولة كشخص معنوي عن غيرها من الأشخاص المعنوية، فنحتاج إلى تقييد هذا الشخص المعنوي بما يميّزه عن غيره، وربما من أفضل القيود المميزة هي أركان الدولة، لذا بأنَّها **(شخص معنوي دائم، ينتمي إليه قانونا مجموعة من الأفراد يقيمون على إقليم معين ويخضعون لسلطة سياسية عليا)**.

## الفرع الثاني

## أركان الدولة

يتبيّن من التعريف السابق للدولة بأنَّ لها أركان ثلاثة، وهي الشعب (وقد عبّر عنه التعريف بمجموعة من الأفراد) والإقليم والسلطة السياسية، وسنستعرض فيما يأتي كل ركن من هذه الأركان الثلاثة.

### أولا

### الشعب

أضحى مفهوم الشعب اليوم (بإطاره العام، أو بمعناه الأولي البسيط) في غاية الوضوح، وهو مجموعة الأفراد الذين تتكون منهم الدولة أو الذين ينتمون إليها، بغض النظر عن أعدادهم، حيث يمكن للدولة أن تقوم على عدد قليل من الأفراد (كجمهورية ناورو والتي لا يتجاوز عدد سكانها عن ١٠،٠٠٠ نسمة وكذا جمهورية توفالو، وموناكو التي يبلغ عدد نفوسها قرابة ٣٥،٠٠٠ نسمة وجمهورية بالاو التي يبلغ عدد سكانها قرابة ٢١،٠٠٠ نسمة، وهناك دول ذات تعداد أكبر من هذه ومع ذلك تُعتبر ذات عدد نفوس قليل إذ يقلّ تعدادها عن المليون وربع المليون نسمة كمملكة البحرين، أو يزيد عن المليون ونصف المليون قليلا كدولة قطر) كما يمكن أنَّ تقوم الدولة على عدد كبير جدا من الأفراد (كالصين والهند حيث تجاوز عدد نفوسهما المليار نسمة) وقد يذهب البعض إلى أنَّ الثقل السياسي في المجتمع الدولي قد يتأثر بعدد سكان الدولة، ولكن هذا في عالم اليوم أصبح قليل الأهمية حيث أصبح الأهم على الساحة الدولية هو العامل الاقتصادي.

والمهم في بحث الأنظمة السياسية والقانون الدستوري هو التعرّف على قسمي الشعب، فللشعب قسمان، هما الشعب الاجتماعي والشعب السياسي، بالإضافة إلى وجوب التفرقة بين الشعب والسكان.

**١ . الشعب الاجتماعي:**

يُقصد بالشعب الاجتماعي كل الأفراد الذين ينتمون إلى الدولة، أي كل الأفراد الذين يحملون جنسية الدولة، فالشعب الاجتماعي يمثّل رعايا الدولة ومواطنيها، سواء في ذلك الرجال أو النساء وبمختلف الفئات العمرية[٦].

وقد يقصر البعض الشعب الاجتماعي على مجموع الأفراد المقيمين على أرض الدولة والمتمتعين بجنسيتها[٧]، وهذا الرأي غير سليم، إذ لا يُشترط بالفرد أنَّ يكون قاطنا أو مقيما على إقليم الدولة ليُعدّ من ضمن شعبها الاجتماعي، بل يكفي حمله لجنسية الدولة وكونه من مواطنيها ورعاياها ليندرج ضمن الشعب الاجتماعي حتى وإن كانت إقامته على إقليم دولة أخرى.

**٢. الشعب السياسي**

في كل دولة هناك مجموعة من الشروط يجب توافرها لكي يتمتع الفرد بالحقوق السياسية له، وأوضح مثال لهذه الشروط هو السن القانونية، ففي العراق مثلا لا يتمتع بحق الانتخاب الأشخاص الذين هم دون سن الثامنة عشرة، وعلى أساس التمتع الحقوق السياسية ينقسم أفراد الشعب إلى قسم لا يتمتع بالحقوق السياسية (لعدم توافر شروط التمتع بها) وقسم يتمتع بالحقوق السياسية, وهذا القسم الأخير هو الذي يُمثّل الشعب السياسي، فالشعب السياسي هو مجموع الأفراد المتمتعين الحقوق السياسية، وبهذا يظهر أنَّ الشعب السياسي جزء من الشعب الاجتماعي ولذا يمكن القول أنَّ الشعب الاجتماعي أوسع نطاقا من الشعب السياسي أو أنَّ الشعب السياسي أضيق نطاقا من الشعب الاجتماعي، فلا يشمل الشعب السياسي سوى

---

[٦] فلا فرق في الانتماء للشعب الاجتماعي بين رجل وامرأة ولا بين الكهول والأطفال، ولا فرق بين الأصحاء والمرضى، بل لا فرق بين الأفراد باختلاف حالاتهم العقلية والنفسية، فالعقلاء والمجانين كلاهما جزء من الشعب الاجتماعي، ولا فرق كذلك بين الصالحين والطالحين، فالمواطن الصالح وذاك المرتكب لمخالفة قانونية كلاهما جزء من الشعب الاجتماعي وحتى المحبوس أو السجين، والمعيار لكون الفرد جزءً من الشعب الاجتماعي هو الانتماء إلى الدولة بحمل جنسيتها.

[٧] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا . مبادئ الأنظمة السياسية، الدولة والحكومات . الدار الجامعية للطباعة والنشر . القاهرة . ١٩٨٢ . ص١٩.

جمهور الناخبين المدرجة أسماؤهم في جداول الناخبين، وعلى هذا فالشعب السياسي لا يشمل بعض الفئات من الأفراد وإن كانوا من ضمن الشعب الاجتماعي[٨].

**٣. الشعب والسكان**

يعيش على إقليم الدولة صنفان من الأفراد، الصنف الأول يمثّل الأفراد الذين ينتمون إلى الدولة ويحملون جنسيتها، وهؤلاء هم رعايا الدولة ومواطنوها، وهم الشعب، والصنف الثاني يتمثّل في أفراد يقيمون على إقليم الدولة ولا ينتمون إليها، أي لا يحملون جنسيتها فهم ليسوا من رعاياها ولا مواطنيها، ولا تربطهم بالدولة أي رابطة قانونية سوى الإقامة على إقليمها، ومجموع الأفراد من الصنفين يمثّلون سكان الدولة، أي أنَّ مصطلح السكان في النظم السياسية والقانون الدستوري يطلق على جميع الذين يعيشون على إقليم الدولة سواء أكانوا من رعاياها أم لم يكونوا كذلك[٩].

## ثانيا

## الإقليم

يتعلق الإقليم بالمجال الذي يقطنه شعب الدولة، وتمارس السلطة السياسية ضمن حدوده صلاحياتها وسلطاتها، ولا يقتصر إقليم الدولة على النطاق الجغرافي الأرضي لها، وبعبارة أخرى ينقسم الإقليم بشكل عام إلى ثلاثة أقسام، وهي:

**١. الإقليم الأرضي**

---

[٨] كناقصي الأهلية، والمراد من الأهلية هي أهلية الأداء في القانون المدني، وهي صلاحية الشخص لصدور العمل القانوني منه على وجه يعتد به شرعا، ومناط هذه الأهلية العقل والتمييز، ونقصان الأهلية وفقا لهذا المناط قد يتحقق بفقدان العقل والإدراك أو بفقدان التمييز لصغر السن (د. عبد المجيد عبد الحكيم ود. عبد القادر البكري ود. محمد طه البشير . الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي . ج١ . مكتبة السنهوري . بغداد . ٢٠١١ . ص ٦٤) كما لا يشمل المحرومين من الحقوق السياسية بسبب ارتكابهم أحد الجرائم المخلّة بالشرف.

[٩] أنظر: د. رافع خضر صالح شبّر . النظرية العامة للقانون الدستوري . المكتب الاستشاري . بابل . ٢٠٠٦ . ص ١٦.

والذي يضمّ مساحات اليابسة بما يشتمل عليه باطنها، أي هو المجال الجغرافي من اليابسة ضمن حدود الدولة، وتدخل فيه جميع المعالم التي تتضمنها تضاريسه، كالسهول والجبال والوديان، بالإضافة إلى ما يقع تحت اليابسة بكل ما تحتويه من موارد وثروات طبيعية، ولا يُشترط في الإقليم الأرضي للدولة أن يكون متصلا، فيمكن أن يكون منفصلا بعضه عن البعض الأخرى كالجزر التي يتكون منها الإقليم الأرضي لبعض الدول مثل اليابان، أو قد تفصل بين الإقليم الأرضي للدولة دولة أخرى، كألاسكا وهو جزء من إقليم الولايات المتحدة الأمريكية ويفصل بينه وبين باقي إقليمها الإقليم الكندي.

**٢. الإقليم المائي**

والذي يضمّ كل ما يتخلل الدولة من أنهار وبحيرات وبحار، أي يضمّ ما تحويه أرض الإقليم من المياه وعلى أي شكل كانت فيشمل جميع المسطحات المائية، بالإضافة إلى مياه البحر العامة المجاورة لشواطئ الدولة والتي تسمى البحر الإقليمي[١٠]، ولا يقتصر الإقليم المائي على المياه في المسطحات المائية والبحر الإقليمي بل يشمل كل ما يقع تحتها أيضا.

**٣. الإقليم الجوي**

وهذا القسم يمتد أعلى اليابسة والماء، أي أنَّه طبقات الجو من هواء وفضاء التي تعلو الإقليمين الأرضي والمائي للدولة، وللدولة الحق في أن تمارس على الإقليم الجوي سلطاتها كاملة من دون أن تنافسها عليه دولة أخرى.

فإقليم الدولة يشمل هذه الأقسام الثلاثة، أي أنَّه يضمّ الإقليم الأرضي والمائي والجوي، ولا يُشترط في إقليم الدولة أن يبلغ مساحة معينة، فقد يكون ذا مساحة صغيرة نسبيا كدولة قطر والتي تبلغ مساحته قرابة (١١ كم$^{٢}$، أي ما يقارب ٤,٤ ميل مربع) وجمهورية ناورو والتي تبلغ مساحتها قرابة (٢١ كم$^{٢}$ أي ما يقارب

---

[١٠] وهو حزام بحري ملاصق لشواطئ الدولة تتمتع بالسيادة عليه (أنظر: د. عصام العطية . القانون الدولي العام . ط ٣ . المكتبة القانونية . بغداد . ٢٠١٠ . ص ٣٥٩).

٨,١ ميل مربع) وقد تبلغ مساحة شاسعة كمساحة جمهورية روسيا الاتحادية والتي تبلغ مساحتها أكثر من (١٧ مليون كم$^{٢}$ أي أكثر من ٦ ملايين ميل مربع).

**ثالثا**

**السلطة السياسية**

تُعتبر السلطة السياسية الركن الثالث من أركان الدولة، وقد تكون الركن الأهم، إذ لا توجد الدولة ما لم توجد هيئة أو سلطة عليا حاكمة فيها، ويخضع جميع أفراد الشعب لما تصدره من أوامر ونواهي وما تضعه من قواعد عامة لأنَّها هي المسؤولة عن تنظيم وإدارة شؤونه المختلفة ولها السيادة على إقليم الدولة بكامله، وهنا ينبغي التفريق بين السلطة الشرعية والتي يُشترط فيها قبول ورضاء الطبقة المحكومة (الشعب) وبين السلطة الفعلية التي لا تستند إلى قبول ورضاء الطبقة المحكومة وإنَّما تستند في وجودها وبقائها على استخدام القوة والقهر لإخضاع الطبقة المحكومة لإرادتها، ومثل هذه السلطة لا تسمح بقيام الدولة بالمعنى الحديث الذي يرتبط تأسيسها برضاء الطبقة المحكومة، ويذهب بعض الفقه إلى عدم كفاية مجرد وجود سلطة عامة يخضع لها الأفراد لوجود الدولة، بل يجب أنَّ تنال هذه السلطة قبول الأفراد بها (أي قبول طبقة المحكومين بها)[١١].

تبيّن ممّا تقدم أنَّ للدولة أركان ثلاثة، الشعب والإقليم والسلطة السياسية، ولكن ما هي المعايير التي تميّز الدولة عن سواها من الكيانات التي قد تتوافر فيها تلك الأركان الثلاثة؟ وبعبارة أخرى قد نجد بعض التجمعات البشرية توافرت لديها الأركان الثلاثة ومع ذلك لا يمكن عدّها دولة، ومثالها الأقاليم أو الولايات، وكذلك المحافظات، ففي كل ولاية أو محافظة هناك شعب، ويقيم شعب الولاية أو المحافظة على إقليم معين وبصورة دائمة، كما توجد فيها سلطة، وقد يقال أنَّ تعريف الدولة يصدق في مثل هذه الحالة على الولاية أو المحافظة مع أنَّه ليس هناك مَنْ يصف أيّا منهما بأنَّها دولة، في الواقع أنَّ التعريف الذي أوردناه للدولة لا يصدق على مثل هذه الكيانات، كما أنَّه كاف لتمييز الدولة عنها، فالدولة بحسب التعريف هي "شخص

---

[١١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب . النظم السياسية والقانون الدستوري . أبو العزم للطباعة . الإسكندرية . ٢٠٠٥ . ص ٢٤.

معنوي دائم، ينتمي إليه قانونا مجموعة من الأفراد يقيمون على إقليم معين ويخضعون لسلطة سياسية عليا" ونلاحظ في التعريف أنَّ هناك عددا من القيود الواردة فيه تخرج هذه الكيانات عن أن يشمله، فالانتماء القانوني للدولة يعني حمل جنسيتها، ولا يتمتع شعب الولاية أو المحافظة سوى بجنسية الدولة، إذ ليس لشعب الولاية أو المحافظة جنسية أخرى غير جنسية الدولة، أما القيد الثاني والذي قد يكون من أهم القيود هو قيد السلطة السياسية العليا، ذلك أنَّ الولاية أو المحافظة وإن توافرت فيهما السلطة ولكنها أولا ليست سلطة سياسية بل هي سلطة إدارية، وثانيا ليست سلطة عليا في الدولة بل هي سلطة من المستوى الثاني، أما السلطة العليا فهي محصورة في السلطة المركزية للدولة، وبعد هذا لا نحتاج إلى معيار جديد يميّز الدولة عن غيرها كما فعل البعض وطرح معيار السيادة والشخصية القانونية[١٢]، وإن كان كل منهما يندرج ضمن خصائص الدولة

[١٢] أنظر: المصدر السابق . ص ٢٨،