المطلب الرابع : أشكال الدولة[1]

تتعدد وتتنوع أشكال الدول وفقا للمنظور الذي يتم من خلاله النظر إليها، فمن ناحية الأسلوب المنتهج في تولي السلطة العليا يمكن التمييز بين الدول الملكية والدول الجمهورية، ومن ناحية مدى ما تمارسه الدولة من سيادة داخليا أو خارجيا تنقسم إلى مجموعتين رئيسيتين هما: الدول كاملة السيادة و الدول ناقصة السيادة[2]. أما من حيث طبيعة البنية الداخلية للسلطة السياسية في الدولة ونمط توزيعها بين الوحدات المكونة للدولة فيمكن التمييز بين مجموعتين من الدول: الدول الموحدة والدول المركبة .

الفرع الأول: الدولة الموحدة (البسيطة) L'état unitaire

الدولة الموحدة هي تلك التي تتميز بوجود كيان سياسي واحد يهيمن على كامل الإقليم إن على المستوى السياسي أو القانوني، فكل الأفراد يخضعون لسلطة (تشريعية، تنفيذية، قضائية) واحدة في ظل دستور واحد؛ ويعتبر هذا الشكل الأكثر انتشارا في العالم إذ أن اغلب الدول هي دول موحدة مثل فرنسا والصين، وأغلب الدول العربية كالجزائر ومصر والمغرب.

ووحدة السلطة السياسية في الدولة البسيطة لا تتنافى وتوزيعها بين هيئات تمارسها في شكل وظائف تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، كما لا تتنافى مع إمكانية منح نوع من الحكم الذاتي (الإداري والسياسي) لبعض المناطق أو الأقاليم دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالها التام عن السلطة المركزية[3]،كما هو الحال في ايطاليا(إقليم صقلية)، والعراق(إقليم كردستان)، واسبانيا (إقليم كتالونيا والباسك)؛ أو أن تطبق قوانين الدولة على بعض الأقاليم دون الأخرى وذلك تبعا لتعدد المجموعات السكانية الموجودة في الدولة ومثال ذلك أقاليم إيكوسيا والغال وايرلندا الشمالية التي لا تطبق كل القوانين الصادرة عن البرلمان البريطاني[4]. وتملك الدول الموحدة حرية الاختيار بين تطبيق نظام المركزية الإدارية أو تطبيق اللامركزية الإدارية .

أولا: المركزية الإدارية

إذا تركزت إدارة المرافق العمومية والإدارة العامة في الدولة في يد السلطة المركزية في العاصمة بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها ويخضعون لإشرافها فنكون أمام نظام إداري مركزي، وتتم ممارسة الوظيفة الإدارية داخل النظام المركزي وفق أسلوبين هما : التركيز الإداري، و عدم التركيز الإداري .

فالتركيز الإداري (La concentration) يقصد به تجميع سلطة البت و التقرير في يد أجهزة الدولة المركزية، أما عدم التركيز الإداري (La déconcentration) أو ما يسمى "المركزية التفويضية" فيعني الاعتراف لبعض موظفي الإدارة المركزية بسلطة التقرير في بعض الاختصاصات الإدارية باسم السلطة المركزية وتحت رقابتها الرئاسية، وذلك لغرض التخفيف من العبء على المؤسسات المركزية وتدعيم وحدة السلطة ، وتقريب الإدارة من المواطن .

---

1 – يبلغ عدد دول العالم الآن 194 دولة مستقلة وهي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. أما عدد الدول المسجلة في الجامعة العربية فهو 22 دولة، وعدد الدول الإسلامية هو 56 دولة.

2 – تتضمن الدول ناقصة السيادة ثلاث فئات : الدول التابعة،والدول المحمية،والدول تحت الوصاية.

3 – وهو ما يسمى بنظام اللامركزية السياسية، أو الإقليمية السياسية ، وهي مرتبطة بأسباب غالبا ما تكون تاريخية واجتماعية ويمكنها أن تؤدي إلى الفدرالية من خلال دفع السكان المحليين إلى الانفصال عن الدولة .

4 – يطلق على هذا النموذج من الدول مصطلح الدولة الموحدة المدمجة (بوكرا إدريس: مرجع سابق،ص44).

ثانيا: اللامركزية الإدارية:

يسمح النظام اللامركزي بترك جزء من الوظيفة الإدارية بين أيدي هيئات إدارية إقليمية أو مرفقية متمتعة ببعض الاستقلالية (الإدارية والمالية) عن السلطة المركزية ومعترف لها بالشخصية القانونية المستقلة (مثل المجموعات المحلية والإدارات والمؤسسات العامة) لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية، والهدف من ذلك هو إشراك السكان في إدارة شؤونهم المحلية، وتسير اللامركزية الإدارية جنبا إلى جنب مع أسلوب الانتخاب .

لقد أشارت مختلف الدساتير الجزائرية[1] إلى أن الجزائر دولة موحدة في دستورها وقوانينها وسلطتها وإقليمها وشعبها، وهي على غرار معظم الدول تجمع بين نظام المركزية الذي تمثله مختلف الوزارات، وعدم التركيز المجسد في الولاة المعينون من طرف رئيس الجمهورية، والمصالح الخارجية للدولة على مستوى كل ولاية والتابعة إداريا للوزارات. وبين نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية الذي تجسده المجالس المنتخبة الولائية والبلدية، أو اللامركزية المرفقية أين تمارس الإدارة من قبل المرافق العمومية كالمستشفيات، الجامعات...وغيرها .

الفرع الثاني : الدولة المركبة

يقصد بالدول المركبة تلك الدول التي يربط بينها نوع من الاتحاد بغرض تحقيق أهداف مشتركة، هذا الاتحاد يمكن أن يأخذ شكلين رئيسيين وهما اتحاد الدول (بصوره الثلاث : الشخصي والفعلي والتعاهدي) والاتحاد المركزي.

أولا: الإتحاد الشخصي L'union personnelle

الاتحاد الشخصي هو اتحاد بين دولتين أو أكثر تحت سلطة رئيس واحد مع احتفاظ كل منها بسيادتها في الداخل والخارج ،فالاندماج لا يظهر إلا في شخص الرئيس فقط ما يجعل منه أضعف صور الاتحاد لأنه يزول بزوال سبب وجوده. و يتميز الاتحاد الشخصي بمجموعة من الخصائص يمكن إجمالها فيما يلي :

1. لا ينشئ الاتحاد الشخصي شخصا دوليا جديدا، بل تحتفظ كل دولة بسيادتها الداخلية وشخصيتها الدولية الخاصة بها.
2. لا يلزم في الاتحاد تشابه نظم الحكم للدول المكونة له، كما تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي الخاص بها والذي لا يتأثر بقيام الاتحاد الشخصي.
3. تعد الحرب بين دول الاتحاد الشخصي حربا دولية.
4. يعتبر رعايا كل دولة أجانب بالنسبة للدولة الأخرى .
5. يمكن للاتحاد الشخصي أن يتحول إلى اتحاد حقيقي.

ويمكن أن يحدث الاتحاد الشخصي عبر وسيلتين : إما عن طريق اجتماع دولتين تحت عرش واحد نتيجة المصاهرة أو اجتماع حق الوراثة في الدولتين في أسرة واحدة. ومن أمثلة ذلك اتحاد إنجلترا و هانوفر سنة 1714، عندما تولى أمير هانوفر عرش إنجلترا عن طريق الوراثة، و انتهى في سنة 1837 نتيجة اعتلاء الملكة فيكتوريا عرش إنجلترا. أو عن طريق الاتفاق بين دولتين أو أكثر على الاتحاد فيما بينها، كالذي تم عند انتخاب سيمون بوليفار رئيسا لكل من جمهورية البيرو عام 1813 و كولومبيا

[1] – المادة الأولى من دستور 1996" الجزائر جمهوريّة دمقراطيّة شعبيّة .وهي وحدة لا تتجزّأ "

1814 و فنزويلا 1816.

وحتى اليوم لا يزال هذا الاتحاد قائما بين بعض بلدان الكومنولث، حيث أن ملكة بريطانيا لا تزال رئيسة لكل من كندا ونيوزلندا واستراليا رغم تمتع هذه الدول بالاستقلال التام عن بريطانيا .

ثانيا : الإتحاد الفعلي أو الحقيقي[1] L'union réelle

عبارة عن اتحاد بين دولتين أو أكثر بموجب معاهدة تفقد بموجبها الدول الأعضاء شخصيتها الدولية، مما ينتج عنه تكوّن شخصية دولية جديدة (الاتحاد)،لكن على المستوى الداخلي تحتفظ كل دولة باستقلاليتها ودستورها وقوانينها ونظامها الإداري، ويرجع ذلك إلى أن الاتحاد الفعلي لا يكتفي بوحدة شخص رئيس الدولة كما هو الحال في الاتحاد الشخصي و إنما يقيم رباطا قويا بين الأعضاء عن طريق شخصية الاتحاد التي تعتبر الدولة الوحيدة على الصعيد الدولي، و يترتب على اندماج الدول الأعضاء في الاتحاد أن تتوحد السياسة الخارجية و كذلك التمثيل الدبلوماسي وأن يتقيد الأعضاء بما يعقده الأعضاء من معاهدات واتفاقيات دولية و تشمل الحرب بين الاتحاد و دولة أجنبية جميع دول الاتحاد ،كما أن الحرب التي تقوم بين الأعضاء تعتبر حرب أهلية لا حرب دولية، ومن أمثلة الاتحاد الحقيقي: الاتحاد بين السويد و النرويج (1815-1905)، وكذلك بين النمسا و المجر (1867 - 1918) .

ثالثا : الإتحاد الكونفدرالي (التعاهدي أو الاستقلالي) La confédération des Etats

هو اتحاد بين دولتين أو أكثر يقوم على معاهدة دولية لتحقيق مصالح مشتركة (غالبا ما تكون اقتصادية أو دفاعية) بواسطة هيئة مشتركة تنشأ لهذا الغرض، مع احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة. ويتميز الاتحاد الكونفدرالي بعدة خصائص أهمها:

1. الاتحاد يقوم على أساس معاهدة دولية تبرم وفق قواعد القانون الدولي، تحدد أهدافه وتنظم إنشاءه وتعين هيئاته .
2. يرتكز الاتحاد الكونفدرالي على مبدأ المساواة المطلقة بين الدول الأعضاء أيا كانت قوتها وحجمها أو تعداد سكانها.
3. الهيئة التي تدير الاتحاد ذات صفة دبلوماسية بمعنى أنها تمثل الدول المتحالفة وليس الشعوب، كما أن صلاحياتها محدودة و مرتبطة بتوفر قاعدة الإجماع ، ولا تلتزم أية دولة بتنفيذ قراراتها .
4. القرارات التي تتخذها الهيئة المديرة للاتحاد الكونفدرالي لا تنفذ مباشرة، بل تنفذها حكومات الدول الداخلة في الاتحاد.
5. احتفاظ الدول المتحالفة بكامل استقلالها وسيادتها مما يعطيها الحق في الانسحاب من الاتحاد متى شاءت ولو لم تنص عليه المعاهدة ،كما أنها تحتفظ بكامل مؤسساتها و علاقاتها الخارجية.
6. يظل رعايا كل دولة من دول الاتحاد محتفظين بجنسيتهم الخاصة .
7. تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي الداخلي و برئيسها الخاص .
8. الحرب التي تقع بين إحدى الدول في الاتحاد و دولة أجنبية لا تعتبر حربا بين دول الاتحاد جميعا وهذه الدولة، كما أن الحرب التي تنشب بين هذه الدول تعتبر حربا دولية لا أهلية.

[1] - لا وجود في الوقت الحالي لهذا النوع من الاتحادات - الأمين شريط: مرجع سابق ، ص94.

يمثل الاتحاد السويسري الذي تحول إلى اتحاد مركزي، والإتحاد الأمريكي الذي تحول إلى دولة فدرالية وهي الولايات المتحدة الأمريكية من أمثلة الاتحاد التعاهدي الناجح ، وفي المقابل يمكن ذكر بعض الأمثلة الفاشلة لهذا النوع من الاتحاد :

-الاتحاد العربي الإفريقي بين الجماهيرية الليبية و المغرب في 1984.

-اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر، ليبيا، سوريا في 1971.

-اتحاد المغرب العربي بين الجزائر، المغرب، تونس، ليبيا، موريتانيا سنة 1989.

رابعا : الإتحاد المركزي (الفدرالي)

يشكل هذا الاتحاد النموذج المثالي والأقوى للدولة المركبة، يرجع تطبيقه إلى نظام الحكم الفدرالي[1] للولايات المتحدة الأمريكية الذي ظهر عقب مؤتمر فيلادلفيا عام 1787. والاتحاد الفدرالي هو اتحاد بين دولتين أو أكثر تحت حكومة مركزية واحدة يترتب عنه ذوبان هذه الدول في شخص دولي جديد هو الدولة الاتحادية، مع بقاء هذه الدول متمتعة بقدر من الاستقلال الداخلي بما يمكنها من ممارسة بعض الاختصاصات الخاصة بها.

ويستند الاتحاد الفدرالي إلى وثيقة دستورية و ليس إلى معاهدة دولية كما هو الحال بالنسبة للاتحادات الأخرى، وبالتالي فإن الدول الأعضاء تخضع في علاقاتها فيما بينها لقواعد القانون العام الداخلي وليس الدولي، كما أنها لا تملك الحق في الانفصال كما هو شأن الدول الأعضاء في الاتحاد التعاهدي.

وينشأ الاتحاد الفدرالي غالبا وفق طريقتين أساسيتين: إما باندماج دول مستقلة[2] مع بعضها لتشكل الاتحاد وتسمى هذه الطريقة بالاتحاد بالتجمع (fédéralisme par association)، وهي الطريقة السائدة في نشأة الاتحاد المركزي، و قد قامت الدولة الاتحادية في سويسرا و الولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا و جنوب إفريقيا بهذه الطريقة. أو نتيجة تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات صغيرة لا ترغب في الانفصال والاستقلال الكلي عن بعضها البعض ويطلق عليها الاتحاد بالتفكك (fédéralisme par dissociation) و بها نشأ الاتحاد المركزي في روسيا و البرازيل و الأرجنتين و المكسيك.

أ- مبادئ الاتحاد الفدرالي :

تقوم فكرة الفدرالية على محاولة التوفيق بين رغبتين:رغبة الدول المتحدة في تشكيل كتلة واحدة تحقق من خلالها أهدافا مشتركة، ورغبة كل منها في المحافظة على قدر من الاستقلال الذاتي. وبناء على ذلك يمكن تحديد مبادئ الدولة الفدرالية في مبدأي الوحدة والاستقلال، غير أنه لا بد من مبدأ ثالث يوفق بين هذين المبدأين المتناقضين وهو مبدأ المشاركة.

1. مبدأ الوحدة

الدولة الفدرالية وفق هذا المبدأ تظهر وكأنها دولة موحدة، ومظاهر الوحدة تبدوا على الصعيدين الداخلي والدولي.

---

1 – "الفدرالية"، كلمة مشتقّة من اللاتينية "فيودوس"، وتشير إلى معاني التحالف والتعاقد.

2 – يمكن أن يكون نتيجة اتحاد بين مجموعات لا تحمل طابع الدولة كالمناطق والجهات والأقاليم مثلما حدث في كندا والهند واستراليا (بوكرا إدريس: مرجع سابق،ص52)، كما يمكن لهذا الاتحاد أن يفرض بالقوة من طرف دولة كبيرة كقيام إمارة أبو ضبي بتوحيد الإمارات العربية المتحدة عام 1971.

• **الوحدة على الصعيد الدولي**: الدولة الاتحادية هي وحدها التي تتمتع على الصعيد الدولي بالشخصية القانونية[1]، بخلاف الولايات الأعضاء فيها والتي لا يكون لها شخصية دولية و يترتب على ذلك النتائج التالية :

– تتولى الدولة الاتحادية إعلان الحرب و عقد الصلح و إبرام المعاهدات و الإشراف على القوات المسلحة للاتحاد.

– للدولة الاتحادية وحدها الحق في التمثيل السياسي و الدبلوماسي و مباشرة العلاقات الدولية .

– يظهر رعايا الدول الداخلة في الاتحاد كشعب واحد ويتمتعون بجنسية واحدة وهي جنسية الدولة الفدرالية.

– يقوم الاتحاد المركزي على وحدة الإقليم الذي يتكون من مجموع أقاليم الدويلات المكونة للإتحاد .

• **الوحدة على الصعيد الداخلي** : في المجال الداخلي يتميز الاتحاد الفدرالي بوجود دستور اتحادي[2] يحدد ويوزع الاختصاصات بين الهياكل الفدرالية والدول الأعضاء، وبثنائية المؤسسات السياسية أين تتوزع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية والدول المتحدة. كما أن تشريعات الدولة الاتحادية هي تشريعات وطنية تسري على جميع أقاليم الدول المتحدة.

ورغم أن كل دولة في الاتحاد تتنازل عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية إلا أنها تبقى متمتعة ببعض مظاهر السيادة الداخلية فتملك بدورها سلطة تأسيسية أصلية تضع دستور الدولة العضو وتنشأ سلطات خاصة بها .

2.مبدأ الاستقلالية

مقتضى هذا المبدأ أن كل دولة داخلة في الاتحاد تحتفظ باستقلالها عن بعضها البعض وعن الدولة الاتحادية في ممارسة اختصاصاتها وتصريف شؤونها طبقا لدستورها ونظامها القانوني وتنظيم نفسها بكيفيات تتحقق معها مصالحها وأهدافها الخاصة شريطة احترام الدستور الاتحادي، ولذا فهي تبقى من هذه الزاوية محتفظة بصفتها كدولة. غير أن هذا المبدأ في الوقت الحالي أصبح نسبيا وفي تقهقر مستمر نحو مبدأ المركزية الذي يجسده احتكار السلطة من طرف الدولة الفدرالية على حساب الدول المتحدة.

3.مبدأ المشاركة :

يترجم هذا المبدأ فكرة المساواة بين الدول المتحدة، حيث أن كل دولة متحدة تشارك على أساس المساواة بينها وبين الدول الأخرى الداخلة في هذا الاتحاد، وتكون هذه المشاركة في تسيير وتنظيم نواحي الحياة الاتحادية وأهمها إعداد وتعديل الدستور الفيدرالي والمساهمة في سن القوانين واتخاذ القرارات ذات المنفعة المشتركة من خلال مؤسسات فدرالية. ويلاحظ أيضا أن التطور العام للفدرالية قد ساهم في تراجع هذا المبدأ فقواعد المشاركة أصبحت لا تطبق حسب الأصول الكلاسيكية للفدرالية.

---

[1] – تخضع هذه القاعدة لبعض الاستثناءات التي يمكن للدستور الفدرالي أن يجيزها ،كتمتع بعض الكانتونات السويسرية والولايات الألمانية ببعض الصلاحيات الدولية المحدودة ،كما يمكن أن تحصل لأسباب سياسية كحالة جمهوريتي أوكرانيا وبيلاروسيا الممثلتان بمقعدين في الأمم للتحدة إضافة إلى مقعد الاتحاد السوفيتي(سابقا) .

[2] – أهم ما يميز هذا الدستور انه دستور مكتوب وجامد، تقره جمعية تأسيسية منتخبة من طرف مختلف الدول الأعضاء في الاتحاد .

ب– توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية :

تتولى الدساتير الاتحادية مهمة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات، والتي تختلف بحسب ظروف كل دولة حيث يتخذ هذا التوزيع عدة أساليب :

1. حصر اختصاصات الحكومة المركزية بحيث تكون الصلاحيات غير المنصوص عليها من اختصاص الدول الأعضاء ، وقد اتبعت هذه الطريقة كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.
2. تحديد اختصاصات الحكومة المركزية و الدول الأعضاء في نفس الوقت .
3. حصر اختصاصات الدول المتحدة ويترك الباقي للدولة الاتحادية .

ج– هيئات الدولة الفدرالية :

1.الهيئة التشريعية(البرلمان الاتحادي) :

ويتكون عادة من مجلسين، المجلس الأول (مجلس الشعب) يمثل وحدة الشعب الفدرالي، ويتم انتخاب نوابه بالاقتراع العام بما يتناسب مع سكان كل ولاية ، أما المجلس الثاني(مجلس الولايات)فيجسد مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء ،ويتشكل من عدد متساو من الممثلين لكل ولاية بغض النظر عن المساحة أو الكثافة السكانية[1] .ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا يتكون البرلمان من مجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الشيوخ وهذا الأخير يتكون من ممثلي الولايات بنسبة عضوين عن كل ولاية مهما كانت مساحتها أو تعداد سكانها.

2.الهيئة التنفيذية–الحكومة الفدرالية :

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية إما من رئيس الاتحاد كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ، أو من هيأة جماعية للرئاسة كما هو الحال في سويسرا وألمانيا وكندا واستراليا ، و نظرا لأن معظم الدول الاتحادية تأخذ بالنظام الجمهوري فإن رئيس الدولة ينتخب عن طريق شعب الدولة الاتحادية في مجموعه.

3.الهيئة القضائية–المحكمة الفدرالية :

تتولاها محكمة عليا اتحادية و قد يعاونها بعض المحاكم الاتحادية التي تتوزع في أنحاء الدولة الاتحادية و تتلخص مهمتها في الفصل في المنازعات التي تهم الدولة بصفة عامة، و فيما يثور بين الدولة الاتحادية و الولايات أو بين الدول المتحدة نفسها من خصومات وفي المنازعات بين الأفراد المنتمين إلى أكثر من دولة في الاتحاد . و يعتبر وجود محكمة دستورية أمر ضروري في الدولة الاتحادية لمراقبة دستورية القوانين الاتحادية و القوانين التي تصدرها الولايات .

سؤال :

–ما طبيعة الاتحاد القائم في إطار كل من جامعة الدول العربية ، والاتحاد الأوروبي.

–وضح الشكل الدستوري للدول الآتية : الجزائر،السودان،لبنان،سويسرا، بلجيكا، و.م.أ ، نيجيريا، الهند.

---

[1] – توجد عدة استثناءات لا تراعى فيها هذه القاعدة، فنسبة تمثيل كل دولة في مجلس الدول (البندسرات) الألماني مثلا تتعين بحسب عدد السكان، وكذلك الأمر في مجلس الولايات في الهند.