الدولة المركبة : L'Etat Composé

تأخذ الدولة شكلا مركبا عندما تقوم على أساس اتحاد عدد من الدول تتوزع بينها السلطات على نحو يختلف قوة و ضعفا باختلاف نوع الإتحاد و مدى الإندماج الذي يسمح به هذا الأخير بين الدول الداخلة فيه. و لا يفهم من هذا إن قيام أي نوع من أنواع الإتحاد يؤدي بالضرورة إلى قيام دولة واحدة، إذ أن الأمر، يتوقف على نوع الرباط الذي يجمع بين الدول، و عليه فإن الدولة المركبة تكون بمستويات مختلفة تعكس الرغبة القوية أو المتواضعة للدول المنضوية .

و يميز الفقه بين نوعين من التركيبين : التركيب غير الوحدي للدول و التركيب الوحدي للدول .

و يتضمن نوعين و هما الإتحاد الشخصي و الإتحاد الكنفدرالي :

1) الإتحاد الشخصي :

هو اتحاد بين دولتين أو أكثر في شخص رئيس واحد عادة ما يكون ملكا مع احتفاظ كل دولة بكامل شخصيتها و سيادتها و استقلالها في الداخل و الخارج .

و هذا الإتحاد من أوهن أنواع الإتحادات لكونه وليد الصدفة و لا يعتمد في قيامه على أسس قوية، و لهذا سرعان ما تنفصم عراه بزوال الأسباب التي أدت إلى قيامه .

و إذا كان هذا النوع من الإتحادات لا يقيم دولة جديدة فإنه يترتب على نشوءه جملة من الآثار القانونية هي كالآتي :

احتفاظ كل دولة بشخصيتها الخارجية و العلاقات بين دول هذا الإتحاد تخضع القانون الدولي العام و الحرب بينها هي حرب دولية لا أهلية .

- إن شخصية رئيس الإتحاد لها دور متعدد ، فهو لا يمارس سلطاته بصفته رئيسا لهذه الدول جميعا، و إنما يمارسها تارة بصفته رئيسا لإحدى الدول تارة أخرى بصفته رئيسا للدولة الأخرى .

- يظل مواطنو كل دولة محتفظين بجنسيتهم و يعد رعايا كل دولة أجانب بالنسبة للدولة الأخرى في الإتحاد .

- يمكن تصور اختلاف أنظمة الحكم في دول الإتحاد .

ليس في الوقت الحالي أي اتحاد شخصي في العالم و الأمثلة التي تساق في هذا الصدد هي أمثلة تاريخية توضح بأنه كان نتيجة صدفة عارضة كوجود شخص آل إليه العرش في دولتين بحكم قوانين الوراثة كاتحاد مملكة انجلترا و دوقية هانوفر (1714-1837) و اتحاد مملكة البلاد المنخفضة (هولندة) و دوقية لكسمبورغ (1815-1890) .

ب) الإتحاد الكنفدرالي :

هذا النوع من الإتحادات يتحقق عادة استجابة لرغبة الشعوب في التقارب، و قد لجأت إليه الدول أكثر من مرة، و لازال قائما في بعض مناطق العالم، و نعني به اتحاد يضم دولا متعددة عن طريق معاهدة أو ميثاق pacte confédéral يقضي باشتراك هذه الدول في ممارسة جملة من الإختصاصات من خلال هيئة (Diète) قد تسمى مؤتمر أو مجلس أو جمعية عامة على نحو تظل كل دولة محتفظة بسيادتها الخارجية و الداخلية .

و هذه الهيئة ليست دولة فوق الدول و إنما هي هيئة استشارية تنحصر مهمتها فقط في رسم سياسة مركزية لعرضها على الدول كيما تقرر ما تراه بشأنها .

و تظهر هذه الهيئة المشتركة و كأنها أداة يقصد بها إظهار رغبات تلك الدول و العمل على التوفيق بينها، و هي لا تملك مباشرة أي سلطان على رعايا الدول الأعضاء في الإتحاد و لا سبيل لها للإتصال بهم عن طريق الدول ذاتها فضلا عن أعضاء هذا المؤتمر هم ممثلون لحكوماتهم و يمارسون اختصاصاتهم وفقا لتعليمات ملزمة ترد إليهم ممن حكومات الدول المتعاهدة .

و يلزم لإتخاذ القرارات الصادرة من هذه الهيئة أن تحظى بإجماع الدول الأعضاء، و في حالة إجازة صدورها بالأغلبية يكون من حق الدولة المعارضة حق الإنفصال من الإتحاد.

و هكذا نجد أن مبدأ الإجماع هو القاعدة الأساسية لهذا الإتحاد، و أن التسوية و الثقة المتبادلة هي "اسمنت" الإتحاد الكنفدرالي، حيث أن جميع الدول مدعوة في كل اجتماع لإعطاء موافقتها الأمر الذي يجعلنا نسلم بصعوبة نجاح مثل هذا الإتحاد إلا إذا توافرت إرادة قوية لدى الدول الأعضاء و مصالح مشتركة في غاية الأهمية .

و مهما يكن من أمر فإن رابطة هذا الإتحاد و إن كانت أمتن من رابطة الإتحاد الشخصي لكنها تظل ضامرة و غير مستقرة و ذلك لكون مبدأ الإجماع ينطوي على مخاطر من شأنها إن تشل سير الإتحاد فضلا عن إن الإنسحاب وارد و ممكن للدول الأعضاء .

و ينتهي الإتحاد الكنفدرالي إما بانفصال الدول الأعضاء و عودتها إلى حالتها الأولى كما كان الشأن بالنسبة لإتحاد جمهوريات أمريكا الوسطى سنة 1898 و أما باشتداد الصلة بين الدول الأعضاء و بالتالي يصبح هذا الإتحاد مرحلة انتقالية ليتحول إلى دولة فيدرالية كما حدث بالنسبة للإتحاد الأمريكي سنة 1787 و الإتحاد السويسري سنة 1848 و الإتحاد الألماني سنة 1871 .

بعض الإتحادات المعاصرة و أن كانت تحمل بعض خصائص الإتحاد الكنفدرالي إلا أنه من الصعب وضعها في تصنيف خاص، نظرا لأن الرابطة التي تضم الدول هي في أغلب الأحوال رابطة سياسية أكثر منها قانونية و بالتالي فهي معرضة للإخفاق .

و هذه الإتحادات نشأت من مطلق أمني أو اقتصادي أو رغبة في تقوية العلاقات خاصة بالنسبة للدول التي تكاد تتجانس من حيث تطلعاتها السياسية و الإديلوجية .

و من أمثلة هذه الإتحادات السوق الأوروبية المشتركة على أثر معاهدة روما لسنة 1957، و جميع المؤشرات تدل على نجاحها و فعاليتها .

جامعة الدول العربية التي نشأت في 1945، لكنها لاتزال تعاني أزمة ناتجة بالخصوص عن ميثاقها التأسيسي الذي بدت الحاجة ماسة لتعديله و خلق إطار جديد عربي يسمح بالتقدم أكثر نحو الوحدة العربية المنشودة .

اتحاد المغرب العربي الذي نشأ بمقتضى معاهدة مراكش في 1989/02/17 كمشروع وحدوي ذي أبعاد مغاربية اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و سياسية، و هو قائم على نظام مؤسسي له من المرونة ما يجعله يتلائم مع واقع البلدان المغاربية مع احترام سيادتها الوطنية.

2) التركيب الوحدوي للدول و يتضمن نوعين :

أ) الإتحاد الحقيقي .

ب) الإتحاد الفيدرالي

أ) الإتحاد الحقيقي : Union réelle

و هو أقوى من الإتحاد الشخصي لأنه لا يقتصر على مجرد خضوع الدولتين لرئيس واحد و إنما يفيد أيضا اندماج الدولتين من الناحية الخارجية بمعنى إن هيئة موحدة مشتركة تباشر الشؤون الخارجية نيابة عنها على أن كلا من الدولتين تظل محتفظة بسلطانها الداخلي.

و لقد وصف بأنه اتحاد حقيقي و فعلي لأن هناك اندماجا على صعيد القمة يجعل الإتحاد ذا شخصية قانونية دولية واحدة .

و لا شك أن الظروف التاريخية خاصة خلال أواخر القرن الماضي و بداية القرن الحالي ساعدت على قيام هذا النوع من الإتحاد كما هو الشأن بالنسبة للنرويج و السويد 1815-1905 .

و النمسا و المجر 1867-1981 الدانمرك و ايسلاندا 1981-1944 .

و لا مانع من نشوء هذه الظاهرة الإتحادية بين الدول الحديثة أما عن الآثار القانونية المترتبة على قيام الإتحاد الفعلي فهي كالتالي :

- تفقد الدول الداخلة في الإتحاد شخصيتها الدولية و تتكون شخصية دولية جديدة واحدة .
- تحتفظ كل دولة بدستورها و قوانينها و نظامها الإداري .
- توحيد السياسة الخارجية و كذلك التمثيل الدبلوماسي .
- تشمل الحرب بين الإتحاد و دولة أجنبية جميع الأعضاء .
- الحرب بين الأعضاء حرب أهلية لا دولية .

ب) الإتحاد الفيدرالي : L'Etat Fédéral

إن رابطة الإتحاد التي تؤدي إلى قيام الدولة الفيدرالية ينشأ عنها تغيير عميق في العلاقات القانونية بين الأعضاء المكونين لهذا الإتحاد إذ ينتج عن هذه الرابطة كيان جديد يعلو على الدولة الأعضاء، فالدولة الفيدرالية هي عبارة عن اتحاد يضم عدة دول أو دويلات أو ولايات أو جمهوريات أو كانتونات على أن تتنازل كل منها عن بعض سلطانها الداخلي و

تفقد كامل سيادتها الخارجية لصالح الدولة الفيدرالية التي يعترف لها وحدها بالشخصية الدولية و يعرفها "مارسال بريلو Marcel Prélot " بأنها اتحاد يضم عدة تخضع من جانب لسلطة مركزية وحيدة هي السلطة الفيدرالية Pouvoir Fédéral و من جانب آخر تحتفظ باستقلال واسع دستوريا و إداريا و قضائيا و هو ما يسمى سلطات الدويلات Pouvoirs Fédérés فالدولة الفيدرالية إن صح التعبير هي دولة الدول مع تعدد الدساتير لكن بوجود دستور أكبر و أسمى و هو دستور الدولة الفيدرالية الذي يخضع له و تشارك فيه جميع الدويلات الأعضاء و هكذا نجد مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية الدستور الفيدرالي و هو الدستور الأكبر الذي تلتزم بأحكامه الولايات الخمسون و التي تملك كل واحد منها دستورا خاصا بها و تشارك بأساليب مختلفة في حياة الدولة الفيدرالية: و على هذا الأساس فإن الدولة الفيدرالية تستمد في نشأتها إلى دستور ينظم العلاقات سياسية بين الأعضاء و الدولة الفيدرالية، و يحول لهذه الأخيرة سلطانا مباشرا على رعايا الدويلات و يسلحها باختصاصات تكفل تنفيذ القرارات التي تتخذ عن طريق الأجهزة الفيدرالية بصورة مباشرة و دون اللجوء إلى تلك الدويلات ، لذلك نجد الدولة الفيدرالية تخضع في علاقتها مع أعضائها لأحكام القانون الداخلي العام بينما الإتحادات الأخرى تخضع لأحكام القانون الدولي العام .

<u>أساليب نشأة الدولة الفيدرالية</u> :

أ- قد تنشأ الدولة الفيدرالية نتيجة تفكك أو انفجار دولة موحدة مع رغبة الدولة الجديدة في الإستمرار بشكل فيدرالي، و مثل هذا الأسلوب يحدث عادة نتيجة وجود أقليات دينية أو لغوية أو قوميات متعددة و يسمى هذا الأسلوب بالإتحاد الإنفصالي Fédéralisme par ségrégation و من أمثلته المكسيك سنة 1857 و البرازيل سنة 1891 و الإتحاد السوفياتي 1924 .

ب- و قد تنشأ الدولة الفيدرالية عن طريق اتفاق دول مستقلة و هو الأسلوب الأكثر شيوعا و يطلق عليه الإتحاد التظافري Fédéralisme par intégration كما حدث للولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا و عدد كبير من الدول بعد الحرب العالمية التالية .

و الأسباب التي تحدو بالدول إلى تشكيل دولة فيدرالية كثيرة منها وجود رغبة و ذلك لإتحاد شعوب تلك الدول في الجنس أو اللغة أو الدين أو العادات أو لإشتراك مصالحها

وأحيانا يكون السبب تهديدا عسكريا من الخارج و أحيانا تكون الدولة الفيدرالية مفروضة على الآخرين كما هو الحال بالنسبة لدستور الإمبراطورية الألمانية سنة 1871 الذي فرض من قبل بروسيا على الملكيات الموجودة في ألمانيا مع الإعتماد على دعم الرأي العلم الألماني و أحيانا تكون الدولة الفيدرالية مسبوقة باتحاد كنفيديرالي .

و الحقيقة أنه نادرا و من الصعب أن تنشأ الدولة الفيدرالية عن طريق الإتفاق و التسوية و لكننا نجد من خلال نماذج نشأة هذا الشكل من الدول أن القوة كانت دائما تتدخل لتحسم الأمر، و عليه فإن تحول سويسرا من كنفدرالية إلى فيدرالية عرفت قبل سنة 1847 حرب بين الكانتونات و دستور الإتحاد السوفياتي سنة 1942 جاء بعد الغزو العسكري للجمهوريات التي كانت تطالب بالإستقلال و إذا كانت الوحدة في الولايات المتحدة الأمريكية قد تمت بدون مشاكل و لكنها لم تدم إلا بسبب حرب الإنفصال سنة 1860 و التي كانت من أعنف حروب القرن 19 و في نفس السياق نذكره حرب "بيافرا" في نيجيريا من سنة 1967 إلى سنة 1970 .

سمات الدولة الفيدرالية :

الدول الفيدرالية هي دولة توجد فيها سلطة واحدة من ناحية و هذه السلطة تخضع لها جميع الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في بعض الأمور و من ناحية أخرى توجد إلى جانب تلك السلطة سلطات أخرى يتحدد نطاقها ينطاق الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية و تشمل اختصاصاتها الأمور التي لا تعودها السلطة الفيدرالية .

و ينتج عن هذا التعدد في السلطات أن الدولة الفيدرالية تجمع بين مظاهر الدولة الموحدة في بعض النواحي و في نواح أخرى تتجلى فيها مظاهر استقلال الدويلات، كما أن هناك أمورا تشترك فيها كل من الدولة الفيدرالية و الدويلات المكونة لها .

أ- مظاهر الوحدة :

مظاهر الوحدة في الدولة الفيدرالية تتمثل في أركان الدولة الثلاث إقليم واحد و شعب واحد و حكومة واحدة فالإقليم هو وحدة واحدة يشمل مجموع إقليم الدويلات و الشعب هم مجموع رعايا هذه الدويلات و الحكومة هي حكومة الدولة الفيدرالية، الأمر الذي يترتب عليه أن الدولة الفيدرالية تمثل شخصا دوليا واحدا يتعامل مع الدول الأخرى و هو وحده

القادر على إنشاء قواعد القانون الدولي و هو وحده الذي تخاطبه هذه القواعد و بالتالي فإن الدولة الفيدرالية هي وحدها التي تتحمل المسوؤلية الدولية أما الدويلات المكونة فلا تقرر لها الشخصية الدولية و ليس من حقها التعامل مباشرة مع الخارج و لو أن هذه القاعدة عرفت بعض الإستثناءات لا مجال لذكرها .

كما لا توجد في الدولة الفيدرالية إلا جنسية واحدة في مواجهة القانون الدولي الخاص و هي جنسية الدولة الفيدرالية التي يتمتع بها جميع أفراد الدويلات إلى جانب تمتع كل فرد بالمواطنة أو الرعوية التي يقتضيها انتماؤه لهذه الدويلة أو تلك دون أن يكون متعارضا مع الجنسية الموحدة للدولة الفيدرالية .

هذه هي أسس وحدة الدولة الفيدرالية على المستوى الدولي أما في المجال الداخلي فإن لهذه الدولة دستورا فيدراليا واحدا تسري أحكامه على جميع إقليم الدولة و تخاطب جميع الأفراد خطابا مباشرا فضلا عن وجود سلطة تشريعية واحدة تسن تشريعات عامة التطبيق أما السلطة التنفيذية فتتكون من رئيس الدولة و حكومة فيدرالية تتولى تنفيذ القوانين و القرارات في جميع أنحاء الدولة بصرف النظر عن الحدود الإقليمية التي تفصل الدويلات . و أخيرا فإنه يوجد على رأس الأجهزة القضائية محكمة عليا فيدرالية تعمل على إقامة التناسق بين الدستور الفيدرالي و دساتير الدويلات و تفصل في دستورية القوانين المطعون فيها أمامها .

ب) مظاهر الإستقلال :

مظاهر استقلال الدويلات تتمثل على الأخص في مجالين الإقليم و التنظيم الذاتي .

بالنسبة للإقليم تسلم معظم الدساتير الفيدرالية بسلطان كل دويلة على إقليمها و لا تجيز فصل أي جزء منه و ضمه إلى غيره إلا بموافقة سلطة الدويلة بالإضافة إلى موافقة السلطة الفيدرالية .

و بالنسبة للتنظيم الذاتي فإنه يتجلى بأن لكل دويلة نظامها الدستوري الخاص و مؤسستها الحكومية و تشريعاتها باختصار لها نظام سياسي خاص على نحو يقتضيه صالحها و يلائم ظروفها المحلية، و لا مانع من أن يتعارض دستورها مع دساتير الدويلات الأخرى

إنما المهم أن يخضع لما يورده دستور الدولة الفيدرالية من قيود و ذلك بهدف ضمان نوع من الإنسجام الإيديولوجي للدولة .

فمبدأ الإستقلال يعني إذن أن لكل دويلة اختصاصاتها الخاصة تمارسها دون تدخل من قبل السلطة الفيدرالية، و هنا يكمن حسبما يبدو المعيار الأساسي الذي يسمح بتمييز الدويلات من الهيئات اللامركزية فهي لا تملك اختصاصاتها طبقا لإدارة الدولة المركزية و لكن استنادا إلى الدستور الذي لا يمكن تعديله دون الرجوع إلى إرادة الدويلات .

فحكومات الدويلات تمارس السيادة المخولة لها مباشرة من الشعب و ليس مجرد وظائف سياسية إدارية ممنوحة لها من قبل الدولة المركزية .

ج) مظاهر الإشتراك:

تشترك الدويلات مع الدولة الفيدرالية في بعض سلطات الحكم و تبرز هذه المشاركة في تعديل الدستور الفيدرالي و في ثنائية المجلس التشريعي .

تعديل الدستور الفيدرالي :

الدستور الفيدرالي يعتبر بالنسبة للدويلات الضمان الذي يصون أوجه استقلالها في مواجهة الدولة الفيدرالية و يكفل لها مباشرة اختصاصاتها المقررة لصالحها و لهذا تعطى لتعديل الدستور الفيدرالي أهمية بالغة لأن تعديله فيه مساس بتوازن القوى الموجودة في الدولة الفيدرالية و بالتالي يجب أن يكون لهذه القوى شأن في هذا التعديل حتى لا يؤدي إلى سلب استقلالها و الإنتقاص من امتيازاتها، و لذلك فإن الدويلات تسهم إسهاما فعالا في التعديل و دورها في هذه العملية يختلف بالإختلاف أنظمة الدول الفيدرالية و ما تقرره دساتيرها في هذا الشأن من تنظيمات .

ثنائية المجلس التشريعي الفيدرالي :

يتكون البرلمان الفيدرالي من مجلسين الأول يمثل الشعب و ينتخب استنادا إلى توزيع المقاعد بين الدويلات على أساس الأهمية الديمغرافية لكل دويلة و المجلس الثاني يمثل الدويلات أو الولايات و المبدأ السائد في الدولة الفيدرالية هو تمثيل الدويلات تمثيلا متساويا في هذا المجلس و إن تفاوت في ظروفها و تعداد سكانها و قد تقرر هذا المبدأ تحت تأثير الظروف التي صاحبت نشأة كثير من الدول الفيدرالية و خاصة الولايات المتحدة الأمريكية

حيث كان ضمان هذا المبدأ هو السبيل الوحيد لإقناع الولايات الصغيرة بقبول الإنضمام إلى الدولة الفيدرالية و إزالة الشكوك التي كانت تساورها بسبب خشيتها على استقلالها من تسلط الولايات الكبيرة .

و يعتبر هذا المجلس من أبرز مظاهر مشاركة الولايات في حياة الدولة الفيدرالية و يمارس صورا أخرى من السلطة تختلف باختلاف أنظمة الدول الفيدرالية .

تقييم النظام الفدرالية :

لا شك أنه أكثر الأنظمة استجابة لمتطلبات العصر إذ يستطيع توحيد دول ذات نظم مغايرة و متباينة و ضم شعوب ليست متجانسة في دولة واحدة و بالتالي يمكن الأخذ به و تطبيقه في قارة بأسرها كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية كما أنه بحكم طبيعته يعمل على التوفيق بين الرغبة في تحقيق الوحدة الوطنية بما تتمتع به الدولة الفيدرالية من سلطات عامة على مجموعها لإقليم و بين المحافظة على الإستقلال الذاتي للدويلات الأعضاء إذ يسمح لهذه الأخيرة بوضع تشريعاتها و تنظيماتها الإدارية وفقا لظروفها الخاصة و مصالحها المحلية دون إن يكون لذلك تأثير على الوحدة الوطنية. أنه يتيح الفرصة لتحقيق تجارب و خبرة واسعة لتنوع النظم الدستورية و التشريعية الأمر الذي يؤدي إلى تعميم ما هو ناجح في هذه الولاية و تلك رغم هذه المحاسن فقد قيل في عيوب هذا النظام أن ظاهرة تعدد السلطات في شأنها أن تؤدي إلى تشابك الإختصاصات بين الدولة الفيدرالية و الدويلات الأمر الذي قد ينجم عنه عدة مشكلات تهدد واحدة الدولة ذاتها .

كما أنه معيب من الناحية المالية إذ أن تطبيقه يحتاج إلى نفقات ضخمة لا يمكن توفيرها إلا عن طريق فرض الضرائب المتنوعة. أخيرا يؤخذ عليه عدم التمكن أي دولة فيدرالية من السيطرة على اقتصادات الدولة نتيجة استقلال الدويلات في تسيير شؤونها الإقتصادية المحلية غير أن الإتجاه الحديث يسير نحو زيادة اختصاصات الدولة الفيدرالية على حساب اختصاصات الدويلات لتحقيق الأهداف الإقتصادية ذات البعد القومي .