المبحث الثاني

أشكال الدول

يمكن تقسيم الدول إلى شكلين رئيسين باعتماد معيار أحادية ممارسة السلطة أو ازدواجيتها[1]، فالدولة ذات السلطة الأحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هي الدولة البسيطة، أما الدولة ذات السلطة المزدوجة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) فهي الدولة المركبة، ولبيان كل منهما سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول الدولة البسيطة، ونخصص الثاني لبحث الدولة المركبة.

المطلب الأول

الدولة البسيطة

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبيّن في الأول منهما مدلول الدولة البسيطة، أما الثاني فسنستعرض فيه نوعي النظام الإداري فيها.

الفرع الأول

مدلول الدولة البسيطة

وتُسمى كذلك الدولة الموحّدة، وتمثّل أقدم أشكال الدول، وعرّفت بأنَّها الدولة التي تكون فيها السيادة موحّدة، وتبدو وكأنَّها وحدة واحدة متجانس مندمجة اندماجا كليا[2]، أو هي الدولة التي تكون فيها السيادة موحّدة، فتظهر الدولة كوحدة واحدة سواء من الناحية الخارجية أو من الناحية الداخلية[3]، ونعرّفها بأنَّها الدولة التي يمارس السيادة فيها مستوى واحد من السلطات، ففي الدولة البسيطة لا وجود إلّا لهيئة واحدة تمارس

---

[1] تعني الدولة أحادية السلطات الدولة التي لا يوجد فيها سوى مستوى واحد من السلطات، أي ليس فيها سوى سلطة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) واحدة، أما ذات السلطات المزدوجة فيوجد فيها مستويان من السلطات، الأول السلطات المركزية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) والثاني سلطات الولايات (وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية أيضا، وهذه السلطات تختص بجزء من إقليم الدولة) ومن خلال البحث سيتضح المعنيان بشكل أوسع.

[2] د. علي يوسف الشكري . مصدر سابق . ص ٣٩.

[3] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب . مصدر سابق . ص ٤٦.

الوظيفة التنفيذية، وهيئة واحدة تمارس الوظيفة التشريعية، وهيئة واحدة تمارس الوظيفة القضائية، وهذه الهيئات الثلاث تمثّل السلطة المركزية التي يكون مقرّها عاصمة الدولة، كمصر والأردن وسوريا وفرنسا وبلجيكا واليابان.

وللدولة البسيطة عدّة مظاهر تتبدى فيها وحدتها يمكن إجمالها في ثلاثة، وهي:

١. وحدة السلطة السياسية: تظهر السلطة السياسية في أجهزة الحكومة، ولما كانت السلطة فيها واحدة فأجهزتها واحدة كذلك، لذا فإنَّ هذه الأجهزة أو الهيئات هي التي تتولى وظائف الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية).

٢. وحدة التشريع: فالتشريع في الدولة واحد سواء في ذلك التشريع الدستوري أو التشريع الاعتيادي أو التشريع الفرعي، بمعنى أنَّه لا يوجد في الدولة الموحّدة سوى دستور واحد، كما لا يوجد فيها سوى قانون واحد يخاطب جميع الأفراد القاطنين على إقليمها، ويخضع الجميع للقرارات الصادرة من الهيئات الحاكمة[٤].

٣. وحدة إقليم الدولة: يكون إقليم الدولة البسيطة وحدة واحدة، كما وأنَّه يخضع بجميع أجزائه للسلطة الحكومية المركزية ولسيادة الدولة سواء كان إقليم الدولة متصلا أم منفصلا.

٤. وحدة الشخصية الدولية: فالدولة البسيطة تظهر في المجتمع الدولي كدولة واحدة تمثل فيها السلطة المركزية السيادة الخارجية، أي أنَّ هذه السلطة المركزية هي وحدها التي تدير الشؤون الخارجية للدولة، كالتمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية وإقامة العلاقات السياسية مع الدول.

الفرع الثاني

أنواع النظام الإداري في الدولة البسيطة

قد نجد في بعض الدول البسيطة وحدات تمارس نوعا من الإدارة بشكل فيه نحو من السعة والحرية، بينما لا نجد مثل هذه الوحدات في دول بسيطة أخرى، إذ أنَّ الدول البسيطة تختلف من حيث النظام الإداري

---

[٤] أنظر: د. رافع خضر صالح شبّر . مصدر سابق . ص ٥٧.

الذي تتبناه، فبعضها يأخذ بنظام المركزية الإدارية، وبعضها الأخر يأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وفيما يأتي بيان لكل من النظامين:

أولا

نظام المركزية الإدارية

إنَّ نظامي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية يدوران حول الوظائف الإدارية في الدولة من حيث التركيز والتوزيع، فالدولة الموحّدة التي تأخذ بنظام المركزية الإدارية تقوم بتجميع وتركيز هذه الوظائف بيد هيئة واحدة هي السلطة المركزية في العاصمة، فتكون الهيئات الإدارية الموجودة على إقليم الدولة جميعها خاضعة للسلطة الرئاسية في عاصمة الدولة، فتكون العلاقة بينها علاقة خضوع على شكل تدرّج هرمي تستقر الهيئة المركزية (المستقرة في العاصمة) في قمته، أما قاعدته فيستقر فيه صغار الموظفين، أما سلطة البت النهائي واتخاذ القرارات في كل الأمور فهي بيد السلطة الرئاسية في العاصمة كذلك[٥]، ومن هنا تمتاز المركزية الإدارية بميزتين، الأولى: تركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة الرئاسية في العاصمة، والثانية: خضوع جميع الموظفين في الإدارة الحكومية لرقابة رئاسية، وتدرّجهم في سلم وظيفي هرمي الشكل.

وقد تُمنح الهيئات الدنيا سلطة البت النهائي في بعض القرارات، ولذا فإنَّ المركزية الإدارية لها صورتان، التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، وسنوضح كل من الصورتين فيما يأتي:

الصورة الأولى: التركيز الإداري

وتسمى هذه الصور بالمركزية الكاملة أو المركزية الوزارية أيضا، وتمثّل هذه الصورة أشد أنواع التركيز الإداري، حيث لا تُمنح الهيئات الإدارية الفرعية (الوحدات المحلية أو المرفقية) أي قدر من الاختصاصات، كما وتبقى سلطة اتخاذ القرارات الإدارية منوطة بيد الإدارة المركزية في العاصمة، وبالتحديد تناط هذه السلطة بالوزير ذاته.

الصورة الثانية: عدم التركيز الإداري

---

[٥] د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدّة . مصدر سابق . ص ٨٥.

وتسمى بالمركزية المعتدلة أو اللاوزارية أيضا، حيث يُعترف لبعض موظفي الوزارة بسلطة البت النهائي واتخاذ بعض القرارات الإدارية، وقد يكون تُمنح سلطة البت النهائي هذه إلى بعض كبار موظفي الوزارة في العاصمة، فتسمى بعدم التركيز الداخلي، كما قد تُمنح سلطة البت النهائي إلى بعض الموظفين خارج الوزارة أي خارج العاصمة، فتسمى بعدم التركيز الخارجي[٦].

ثانيا

نظام اللامركزية الإدارية

يتم في هذا النظام توزيع الاختصاصات الإدارية بين الجهاز الحكومي للدولة، أي السلطة المركزية، والوحدات المحلية أو المرفقية فيها، بحيث تقوم هذه الأخيرة بمباشرة اختصاصاتها الإدارية تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية[٧]، لذا فإنَّ هذا النظام يستند إلى عنصرين مهمين، الأول: هو وجود وحدات إقليمية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية فتكون أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، كما تتمتع بالاستقلال المالي، ويجب أن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئات الفرعية (المحلية والمرفقية) عن طريق الانتخاب وذلك لضمان استقلالها في مواجهة السلطة المركزية.

أما العنصر الثاني: فهو أن لا تكون هذه الهيئات خاضعة للسلطة المركزية خضوعا تاما، وإن كانت السلطة المركزية تتمتع بفرض نحو من الرقابة عليها لكن هذه الرقابة لا تسمح للسلطة المركزية في أن تحلّ محل هذه الهيئات لتمارس اختصاصاتها إلّا بصورة استثنائية عندما يسمح لها القانون بذلك على أن يكون هذا الحلول ضيقا وفي ظروف خاصة[٨].

وممّا تقدم يتضح أنَّ لنظام اللامركزية الإدارية ميزتين، الأولى: عدم تركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة، والثانية: عدم خضوع أعضاء هذه الإدارات المحلية والمرفقية لسلم وظيفي هرمي الشكل، ولذا فإنَّ هذه الهيئات لا ترتبط بالسلطة المركزية ارتباط خضوع وتبعية إدارية.

---

[٦] د. رافع خضر صالح شبّر . مصدر سابق . ص ٥٩.

[٧] أنظر: د. جمال عثمان جبريل . النظم السياسية (الدولة . الحكومة) . ط ١ . دار النهضة العربية . القاهرة . ١٩٩٨ . ص ١١٧.

[٨] أنظر: د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدّة . مصدر سابق . ص ٨٨ و٨٩.

المطلب الثاني

الدولة المركبة

تمثّل الدولة المركبة الشكل الثاني من أشكال الدول، وتسمى الدولة الاتحادية أيضا، وهي الدولة ذات السلطة المزدوجة والتي تقوم على أساس اتحاد عدد من الدول، وتختلف الدول الاتحادية في كيفية اتحادها وما ينتج عنه، لذا تتعدد أشكال الاتحاد، ويمكن تقسيم هذه الأشكال إلى قسمين رئيسين، الأول: الاتحاد الذي لا تنشأ عنه شخصية دولية جديدة، ويضم الاتحاد الشخصي والكونفيدرالي (التعاهدي)، الثاني: الاتحاد الذي تنشأ عنه شخصية دولية جديدة، ويضم الاتحاد الحقيقي والفيدرالي (المركزي)، وهذا الأخير هو أهم أشكال الاتحادات وأقواها لذا سنركز على بحثه، أما الأشكال الأولى من الاتحادات فهي اتحادات ضعيفة وقليلة الأهمية ومن هنا سنوجز البحث فيها، وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول منهما الاتحادات التي لا تنشأ عنها شخصية دولية جديدة، ونستعرض في الثاني الاتحادات التي تنشأ عنها شخصية دولية جديدة.

الفرع الأول

الاتحادات التي لا تُنشأ شخصية دولية جديدة

يضم هذا النوع من الاتحادات شكلين، الأول هو الاتحاد الشخصي، والثاني الاتحاد الكونفيدرالي، وفيما يأتي بيان لكل منهما:

أولا

الاتحاد الشخصي

إنَّ هذا الاتحاد وكما يوحي إليه اسمه يتركز على وحدة شخصية رئيس الدولة، حيث أنَّه يتألف من اجتماع دولتين أو أكثر مستقلتين تحت سلطة شخص واحد، بمعنى أن يكون هناك شخص واحد يرأس كلا الدولتين، ولا يعدو الاتحاد بينهما عن الاتحاد في شخص الرئيس فقط، وعادة يتحقق هذا الاتحاد كنتيجة لتطبيق قوانين وراثة العرش، كالاتحاد بين بولندا وليتوانيا (١٤٨٥ ــ ١٥٦٩) والذي تحقق على إثر زواج دوق ليتوانيا من ملكة بولندا، واتحاد إنكلترا وهانوفر (١٧١٤ ــ ١٨٢٨) والذي تم بعد أيلولة عرش إنكلترا إلى

ملك هانوفر، ويُعتبر هذا الاتحاد أضعف أشكال الاتحادات إذ لا يترتب عليه سوى وحدة رئيس الدولة، بل لا يُعتبر هذا الرئيس رئيسا للاتحاد وإنَّما يعمل بصفتين، فيعمل بصفته رئيسا لإحدى دولتي الاتحاد، ثم يعمل بصفته رئيسا للدولة الأخرى، يكون الاتحاد معرّضا للزوال بمجرد زوال الرابطة الوراثية، فمثلا زال اتحاد إنكلترا وهانوفر بتولى الملكة فكتوريا عرش إنكلترا لأنَّ دستور هانوفر يمنع النساء من تولي العرش، كما قد يزول بالتراضي أو بخروج إحدى الدولتين عنه بإرادتها المنفردة[٩].

وهذا الاتحاد وإن كان تحققه في الدول ذات الأنظمة الملكية، إلّا أنَّه يمكن أن يتحقق في الدول الجمهورية أيضا، كما حدث ذلك في الاتحاد الشخصي بين بيرو وكولومبيا وفنزويلا في شخص الرئيس (بولي فار) والذي انتخب رئيسا لبيرو في سنة (١٨١٣) ولكولومبيا في (١٨١٤) ولفنزويلا في (١٨١٥) فأصبحت هذه الدول الثلاث متحدة اتحادا شخصيا في ظل حكم الرئيس (بولي فار) لها في سنة (١٨١٦)[١٠].

ومن مميزات الاتحاد الشخصي وحدة رئيس الدولة، واحتفاظ كل دول في الاتحاد بوحدة إقليمها وجنسيتها وشخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية والخارجية ودستورها، كما أنَّ الحرب بينها تُعتبر حربا دولية، والخلاصة أنَّ دول الاتحاد هي دول مستقلة لا ترتبط ببعضها البعض بأي رابطة غير شخص الرئيس.

ثانيا

الاتحاد الكونفيدرالي

ويطلق عليه اسم الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي أيضا، وهو كسابقه لا تنشأ عنه دولة جديدة، ويتحقق بمقتضى معاهدة أو اتفاقية تُبرم بين دولتين أو أكثر، ويتكّون عنها هيئة مشتركة (قد تُسمى هذه الهيئة جمعية أو مجلسا أو مؤتمرا أو غيرها من التسميات) وتحدد المعاهدة أو الاتفاقية اختصاصاتها وسير العمل فيها، أما المبرر لإنشاء مثل هذا الاتحاد فإنَّه يتبلور في محاولة تحقيق بعض المصالح المشتركة للدول المتحدة، كالدفاع أو تحقيق المصالح الاقتصادية أو الثقافية أو غيرها، وقد نشأ أول اتحاد كونفيدرالي بين الولايات الأمريكية الثلاثة عشر في سنة (١٧٧٦).

---

[٩] د. محمود عاطف البنا . الوسيط في النظم السياسية . دار الفكر العربي للطباعة والنشر . القاهرة . ٢٠٠٨ . ص ١٦٨.

[١٠] د. علي يوسف الشكري . مصدر سابق . ص ٤٠.

وهذا الاتحاد وإن يختلف عن الاتحاد الشخصي بعدم وحدة رئيس الدولة إلّا أنَّه يلتقي معه في مميزاته إذ تحتفظ فيه كل دولة من دوله بوحدة إقليمها وجنسيتها وشخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية والخارجية ودستورها، كما أنَّ الحرب بينها تُعتبر حربا دولية، ويضاف إلى ذلك أنَّ أي تعديل أو تغيير على المعاهدة التي أنشأته لا يتم إلّا بالموافقة الإجماعية لدول الاتحاد، أما الدولة التي لا توافق على التعديل أو التغيير في المعاهدة يكون من حقّها الانفصال عن الاتحاد بإرادتها المنفردة، ذلك أنَّ الانفصال يُعتبر حق أصيل تمارسه الدولة حتى إذا لم تنصّ عليه المعاهدة أو الاتفاقية المعقودة بين دول الاتحاد[١١]، وبهذا فإنَّ الاتحاد الكونفيدرالي قد ينتهي بانفصال الدول الأعضاء عنه، كما قد ينتهي بتحوله إلى شكل آخر من أشكال الاتحاد يكون أقوى رابطة من الاتحاد الكونفيدرالي.

[١١] د. محمود عاطف البنا . مصدر سابق . ص ١٧١.