المحور الثاني: الدولة

أولا: تعريف الدولة

تشتق كلمة الدولة ***Etat*** من اللغة اللاتينية. وهي تدل على موضع ثابت أو على ما هو واقف وقار، ولم يستعمل هذا المفهوم إلا حديثا نسبيا للدلالة على المجتمع السياسي بحيث إن الإغريق أطلقوا على هذا المجتمع السياسي المنظم كلمة المدينة ***Polis*** أو ***Cité***، بينما الرومان استعملوا لنفس الغاية كلمة الجمهورية ***re-publica*** بمعنى ***république*** بالفرنسية.

و قد تم تداول هذه التسمية الأخيرة إلى غاية القرن السادس، ولم يتم التمييز بينها وبين الدولة إلا من طرف المفكر الإيطالي ماكيافللي في مؤلف له تحت عنوان "الأمير". وبذلك تحول مفهوم الجمهورية إلى شكل للنظام السياسي في الدولة متعارض مع شكل الإمارة، بحيث يتولى تسيير الأول مجلس للحكومة والثاني أمير أو ملك فاتخذت مدلولها العصري الذي يجمع في الوقت نفسه الجمهورية أو الإمارة، بمعنى الملكية.

غير أن هذا المفهوم اللاتيني-الغربي للدولة، يختلف تماما عن مضمونه العربي إذ أن المعاجم العربية تعتبر أن مصدر "الدولة" اللغوي هو دال-دولة، بمعنى دار وانقلب وتغير من حال إلى حال آخر، ومنهما داول-مداولة، فيقال داول الله الأيامَ بين الناس، بمعنى صرفها بينهم فصيرها لهؤلاء مرة ولأولئك مرة أخرى، ومما سبق يستعمل التداول بمعنى التعاقب، أي ما يفيد الدوران وعدم الاستقرار.

فالمفهوم العربي للدولة يتناسب كثيرا مع طبيعة الدولة العربية الإسلامية، التي لم تعرف حدودا ترابية مستقرة، ولا مؤسسات قانونية دائمة في الزمان مستقلة عن الأشخاص الذين يسيرونها. إنه دلالة على العصبيات والأسر التي تداولت على الحكم في الدول الإسلامية وعليه، فإنا سنستعمل مفهوم الدولة بالعربية بمعنى ***Etat*** بالمضمون اللاتيني الذي يعتبر الدولة شخصا معنويا ومؤسسة أساسية في المجال السياسي وموضوعا للقانون العام وخاصة القانون الدستوري.

والدولة، شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي القائم على أساس وجود مجموعة بشرية، مستقرة فوق رقعة جغرافية معينة تسمى بالإقليم وخاضعة لسلطة سياسية ساهرة على الحفاظ على الأمن والنظام فيها كما سنرى عند دراسة أركان الدولة.

ثانيا: نشأة الدولة وتكوينها

ما هو أصل الدولة؟ وما هي العوامل التي ساهمت في نشأتها وتكوينها؟

لقد طرحت هذه التساؤلات من طرف المفكرين القدامى من أمثال الفيلسوف اليوناني أرسطو، الذي اعتبر الدولة ظاهرة طبيعية ووجودا طبيعيا وضروريا، وهي نتاج غرائز التجمع التي تدفع بالأفراد إلى العيش في جماعة، وهي ليست لا سابقة ولا لاحقة لهم، إنما هي جزء من طبيعة الإنسان الذي يسميه أرسطو بالحيوان السياسي.

وبنفس المفهوم تناول المؤرخ وعالم الاجتماع ابن خلدون في مقدمته ظاهرة الدولة في أواخر القرن الرابع عشر، واعتبرها ظاهرة اجتماعية وتاريخية ضرورية باعتبارها عمرانا وليست ظاهرة دينية. فهي تنشأ من خلال ثلاثيته الشهيرة المبنية على العصبية والدعوة والملك، حيث لا بد للعصبية، وهي دعوة سياسية للحكم من سند ديني وهو الدعوة، ولا بد للملك وهو نتيجة لهما من عصبية ودعوة.

كما تأثر بالأفكار السابقة المفكرون المسيحيون، خاصة في القرون الوسطى الذين أكدوا على فكرة ضرورة الدولة انطلاقا مما تتضمنه القوانين الإلهية، فسميت نظرياتهم بنظرية الأصل الإلهي للدولة أو النظرية التيوقراطية التي يمكن التمييز فيها بين ثلاثة أنواع:

– نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم، التي تعتبر أن الدولة تنشأ حينما يتحقق الاندماج بين شخص الحاكم والإله، أي حينما يتم تأليه الحاكم، وتنصهر ذاته مع الذات الإلهية.

– نظرية الحق الإلهي المباشر، وتعتبر أن الله اختار الملوك بنفسه وزودهم بالسلطات الضرورية لقيادة الشؤون البشرية وتكون مسؤولياتهم أمام الله وحده. ولما يتحقق هذا الاختيار الإلهي تنشأ الدولة والسلطة السياسية فيها.

– نظرية الحق المستند للعناية الإلهية، وترى بأن السلطة ترجع في أساسها لأصل إلهي، غير أنها تؤول للحكام الذين يتم اختيارهم عن طريق البشر الذين يتم توجيههم نحو هذا الاختيار من طرف العناية الإلهية.

وخلافا لما سبق، ظهرت منذ أواخر القرن السابع عشر، محاولات جديدة ذات مضامين ليبرالية لتأصيل نشأة الدولة تمثلت في فلاسفة العقد الاجتماعي. فالدولة حسب توماس هوبز (1679/1588) وجون لوك (1704/1632) وجان جاك روسو (1778/1712)، ليست ظاهرة طبيعة أو ضرورية، إنما هي نتاج إرادة إنسانية ونتيجة عقد اجتماعي مبرم بين الأشخاص في المجتمع.

وخارج هذه الاتجاهات، ظهرت نظريات أخرى حاولت بدورها تفسير أسس نشأت الدولة باعتبارها ليست ظاهرة طبيعية أو ضرورية ولا نتيجة إرادة إلهية. إنها مثلا حسب المفهوم الماركسي نتاج اجتماعي، وشكل من أشكال السلطة التاريخية التي لم تكن موجودة وسيكون مآلها الزوال. إنها شكل من أشكال الهيمنة السياسية، وهي ظاهرة مؤقتة انتقالية نحو مرحلة دكتاتورية البروليتاريا، فالاشتراكية التي تندثر فيها التناقضات الطبقية، وصولا إلى المرحلة الشيوعية التي لا يعود فيها للدولة كأداة للهيمنة والاستغلال أية فائدة.

إن الدولة أخيرا حسب الفقيه الفرنسي جورج بيردو هي السلطة السياسية التي تتخذ شكلها المؤسساتي، مما يجعلها متميزة ومستقلة عن الأشخاص الداخلين في تكوينها والمساهمين في تفسيرها، تتمتع بفلسفة الدوام والاستمرارية خدمة للمصلحة العامة. فتأسيس السلطة إذن هو الذي يعطي للدولة ميلادها، ووجود الدولة وقوتها استمرارها أقوى وأسمى من قوة استمرارية الأفراد، وتتجسد في تصرف قانوني يتخذ شكل الدستور سواء أكان مكتوبا أو عرفيا.

ثالثا: أركان الدولة

يقصد بأركان الدولة العناصر التي تحدد الوجود المادي لها بغض النظر عن مسألة كيفية تكوينها. وفي هذا الإطار فإن الدولة، كما قلنا، هي شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي القائم على أساس وجود مجموعة بشرية مستقرة فوق إقليم معين وخاضعة لسلطة ساهرة على احترام النظام والأمن فيه.
ومن هنا، فإن أركان الدولة ثلاثة هي: المجموعة البشرية والإقليم والسلطة السياسية الحاكمة، غير أن هذه الأركان المادية أو السوسيولجية تتخذ مضامين وأبعاد قانونية كما يلي:

الركن الأول: المجموعة البشرية

يتعلق بمجموعة من السكان تتوفر لديهم الرغبة بوجود دولة تضمهم، ويطلق على هؤلاء السكان اسم الأمة ***Nation*** أو الشعب ***Peuple*** حسب الحالة.
وقد حاول بعض الفقهاء الربط بين نشأة الدول وتكوين الأمة، فاعتبروا أن قيام الدولة لم يكن سوى نتيجة لتكوين الأمة ورغبتها في تجسيد نفسها في شكل دولة، مستعرضين نماذج من هذه الدول من التاريخ الأوربي: فقيام الدولة الفرنسية والايطالية والألمانية كان بسبب وجود وتكوين الأمة الفرنسية والايطالية والألمانية.
إلا أن تجارب دولية أخرى أثبتت عكس هذه الفرضية. فالولايات المتحدة الأمريكية تأسست كدولة في 1776 قبل أن تتشكل الأمة الأمريكية ضمن إطارها.

لذلك فإن التعريف السوسيولوجي للشعب أو الأمة يبدو غير كاف لتجسيد وحدة الدولة وتكريس الرغبة في العيش المشترك، مما يستوجب تكييف هذا الركن قانونيا لإعطاء الدولة مفهومها القانوني. فيصبح هذا الركن قانونا هو رابطة الجنسية التي تجمع بين السكان المكونين للمجموعة البشرية التي تتكون منها الدولة. إنها رابطة قد تشمل أشخاصا يختلفون جنسا ولغة ودينا.

الركن الثاني: الإقليم

يشكل الإقليم الأساس المادي الجغرافي للدولة، لكون الدولة لا يمكن أن تقوم في فراغ، ومن أجل أن يكون إطارا تستطيع الدولة ضمنه ممارسة سيادتها وسلطتها على الأفراد.

ويلعب الإقليم، الذي يشمل المجال البري والمجال البحري والجوي، دورا أساسا في استقرار الجماعة البشرية وفي خلق الارتباط العاطفي بالأرض وفي تحديد مدى وحدود سلطة الدولة، بل إنه يساهم في خلق مفهوم المواطنة الذي يدعم كيان الدولة ووجودها.

وأخيرا فإن الإقليم بمفهومه القانوني يأخذ معنى الإطار الذي يقع فيه تحديد ممارسة السلطات والاختصاصات من طرف أجهزة الدولة.

الركن الثالث: السلطة الحاكمة

إذا كان الركنان السابقان يشكلان الركائز المادية للدولة، فإن السلطة السياسية تمثل الأداة التي تتحول بها الركائز إلى كيان دولتي محدد، وهي وحدها التي بإمكانها أن تجعل من المجموعة البشرية المستقرة فوق أرض معينة وحدة سياسية وقانونية تسمى الدولة.

ويمكن جوهر السلطة في القوة والقدرة على الإكراه، مع نوع من الرضا والاقتناع من طرف باقي أفراد الجماعة لما يتأكد هؤلاء بأن السلطة تخدم فعلا المصلحة العامة للجميع.

ويتحول مفهوم السلطة السياسية بمعناه السوسيولوجي من مجرد ظاهرة للقوة والإكراه، إلى مفهوم قانوني. ومن هذه الزاوية تعتبر السلطة السياسية مؤسسة مستقلة عن الأشخاص الداخلين في تكوينها ومتمتعة بالشخصية المعنوية ومتوفرة على السيادة.

وتعني الشخصية المعنوية أو القانونية للدولة أن تكون لهذه الأخيرة القدرة على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات باستقلال عن الأشخاص الداخلين في تكوينها، وهي بذلك تختلف عن الشخصية الطبيعية للأفراد.

كما أن السيادة ترادف استقلال الدولة على المستويين الداخلي والخارجي. فالسيادة الداخلية ليست سلطة إصدار الأوامر والنواهي للمواطنين من طرف أجهزة الدولة فقط، ولكن تتم ممارستها أيضا من طرف

السلطة السياسية في مجالات التشريع والتنفيذ والقضاء والأمن وصك النقود وتنظيم الجيوش... الخ؛ أما السيادة الخارجية، فهي الامتياز الذي تتمتع به الدولة والذي يجعلها مستقلة عن أي خضوع لأي دولة أو للمنتظم الدولي، باستثناء التزاماتها الدولية التي قد قبلتها عن طواعية في إطار الاتفاقيات والمعاهدات التي تكون قد صادقت عيها، وهو ما جعل هذا الاستقلال الخارجي أو السيادة الخارجية ذات مضمون نسبي.

رابعا: وظائف الدولة

تمارس الدولة وظيفتين أساسيتين تتعلق إحداهما بممارسة سلطة الحكم المعبر عنها بالسيادة بواسطة مؤسساتها، وتسمى أيضا بالوظائف الدستورية؛ كما تتعلق ثانيها بتنفيذ الاختيار المجتمعي الناتج عن إرادة المحكومين في إطار دولة ديمقراطية بهدف تحقيق خير الشعب وتقدمه في مختلف المجالات.

أ- وظيفة ممارسة السيادة أو الوظائف الدستورية

وهي وظيفة أساسية للدولة تمارسها على المستويين الداخلي والخارجي. أما على المستوى الداخلي، فيتعلق الأمر بضمان استمرار المجموعة البشرية التي تشكل الدولة هيكلها السياسي والقانوني. ومن أجل ذلك تتوفر على صلاحيات مهمة لتنفيذ مهام خصوصية: في المجال التشريعي عن طريق وضع القوانين، وفي المجال القضائي عن طريق تطبيق القوانين على المنازعات العامة والخاصة التي تثار داخل الدولة. أما على المستوى الخارجي لسيادة الدولة الدستورية، فيتعلق الأمر بإدارة العلاقات الدولية للجماعة التي تسيرها وتحكمها، سواء بالطريقة الدبلوماسية من خلال تبني سياسة خارجية أو بالطريقة العسكرية من خلال إعداد سياسة دفاعية.

ب- وظيفة تأطير المجتمع أو الوظيفة الاقتصادية للدولة

وهي وظيفة تختلف حسب طبيعة الأنظمة السياسية وحسب مستوى تطورها الاقتصادي. ففي الدول ذات الأنظمة السياسية التعددية من النمط الغربي، تتحدد وظيفة الدولة (مبدئيا) في ضمان الحرية الاقتصادية التي هي في أساس النظام المجتمعي، وتقلص الفوارق الاجتماعية وضمان الملكية الخاصة مع إمكانية الحد من التعسف في التصرف فيها.

بل إن دور الدولة اتسع مع منتصف القرن العشرين، فتدخلت في المجال الاجتماعي لتتحمل مسؤولية التربية الوطنية والصحة العمومية وتشجيع الاستثمارات والتصنيع ومراقبة شروط الشغل وإعداد التراب الوطني وتنشيط الثقافة والترفيه المجتمعي... الخ.

كما أن الدولة الليبرالية ذات التوجه الديمقراطي الاجتماعي، تجاوزت دور التأطير الاجتماعي لتمارس وظيفة التوجيه المجتمعي عن طريق عملها على إعادة توزيع المداخل وفرض الضرائب وإعانة الفئات المحرومة اجتماعيا...الخ.

أما وظيفة الدولة في الدول الاشتراكية فتبدوا أكثر أهمية بسب تحملها للمسؤولية الاقتصادية كلية عن طريق امتلاكها لوسائل الإنتاج.

ويبدو دور الدولة في العالم الثالث ذو أهمية قصوى، ولكنه مع ذلك مختلف بسبب التزام الدولة بضمان التنمية وتدارك التخلف الناتج إما عن غياب الموارد الطبيعية أو عدم كفايتها أو سوء استغلالها بالنظر لضعف الإمكانيات المادية والتكنولوجية.

خامسا: أشكال الدول

تتخذ الدول أشكالا مختلفة من حيث بناء هيكلها الداخلي وتوزيع السلطات السياسية والدستورية فيها. ويوجد نموذجان أساسيان لها: الدولة البسيطة أو الموحدة، والدولة المركبة أو الاتحادية.
ولا يتعلق الأمر هنا بالتمييز بين أشكال الدول من حيث طبيعة النظام السياسي أو الدستوري أو الاقتصادي لها، كأن نقول مثلا بان هذه الدولة ملكية أو جمهورية، برلمانية أو رئاسية، ديكتاتورية أو ديمقراطية، مطلقة أو دستورية، اشتراكية أو رأسمالية.

الشكل الأول: الدولة البسيطة أو الموحدة

ويقوم نظامها الدستوري على أساس وجود سلطة دستورية وسياسية مركزية واحدة، تتجلى في السلطة التشريعية الوحيدة، والسلطة التنفيذية الوحيدة، والسلطة القضائية الوحيدة، دون أن يتناقض ذلك مع وجود تقسيمات ترابية داخلية ذات طابع إداري منظمة بمقتضى قواعد القانون الإداري الصادر عن السلطة التشريعية العادية. ومن أمثلة هذه الدول، المغرب، فرنسا، تونس، الجزائر، ومصر...الخ، فالمهم في الأمر هو أن تكون سلطة القرار السياسي والدستوري محصورة بيد السلطة السياسية المركزية.

الشكل الثاني: الدولة المركبة

يقصد بالدولة المركبة، اتحاد دولتين أو أكثر فيما بينها، على أساس أن توزع فيها السلطات السياسية والدستورية بين هيئات مركزية وهيئات محلية. وإذا كانت الدولة الاتحادية، هي النموذج البارز للدولة

المركبة، فإن العالم عرف منذ القديم أشكالا أخرى لاتحاد الدول وهي الاتحاد الشخصي والاتحاد الفعلي والاتحاد التعاهدي.

ويقصد بـ "الاتحاد الشخصي" اتحاد دولتين أو أكثر تحت عرش واحد أو شخص ملك واحد، مع احتفاظ كل دولة في هذا الاتحاد بشخصيتها واستقلالها وسيادتها الداخلية والخارجية وقوانينها الخاصة.

كما يقصد بـ "الاتحاد الفعلي" أو "الاتحاد الحقيقي"، اتحاد دولتين أو أكثر، تحث حكم رئيس واحد، مع وجود هيئة مشتركة فيما بينها تشرف على شؤون الاتحاد الخارجية والدفاعية والمالية، بينما تظل باقي جوانب السيادة الداخلية محتفظا بها من طرف كل دولة من هذه الدول.
ويقوم الاتحاد الفعلي، إما نتيجة معاهدة دولية وإما نتيجة اتفاق ودي يتم التوصل إليه من طرف الدول المعنية.

أما "الاتحاد التعاهدي" الذي يطلق عليه أيضا "الاتحاد الكونفدرالي"، فيقوم على أساس اتحاد دولتين أو أكثر، بناءً على معاهدة دولية تنشأ هيئة مشتركة تتمثل فيها الدول على قدم المساواة من أجل اتخاذ القرارات بالإجماع في بعض المجالات الخارجية المشتركة. ويمكن لأية دولة الانسحاب من هذا الاتحاد متى شاءت، مما يجعل منه رابطة هشة معرضة للتلاشي والانحلال في أي لحظة، أو قد يتطور نحو اتحاد فدرالي مبني على دستور اتحادي، كما حدث للاتحاد الكونفدرالي الأمريكي سنة 1787.
وأهم جانب في هذا النوع من اتحاد الدول، هو أن الدول الداخلية في تكوينه تكون ملزمة بعدم اتخاذ قرارات في المجالات المشتركة إلا بعد إجماع هيئات الاتحاد.

أما "الدولة الفدرالية"، أو "الدولة الاتحادية"، فهي اتحاد فيما بين الدول، أمتن من الكونفدرالية وأكثر عمقا وانصهارا منها، ويتميز بقيامه على أساس دستور مكتوب وليس بناءً على معاهدة دولية. وهو دستور ينظم السلطة المركزية الاتحادية من حيث اختصاصاتها وعلاقاتها بالدول الأعضاء وصلاحيات حكومات الولايات، وذلك فضلا عن إقراره لهيئات دستورية عليا تسمح للدول الأعضاء بالمشاركة في التقرير وتنفيذ القوانين والقرارات الخاصة بالمصالح المشتركة للاتحاد، كالقضاء الفدرالي والسلطة التشريعية الفيدرالية والسلطة التنفيذية الفيدرالية.
وقد انتشر هذا النموذج من الدولة المركبة بعد قيام الاتحاد الفيدرالي الأمريكي سنة 1787، نتيجة أسباب متعددة، سياسية أو تاريخية أو جغرافية أو ثقافية أو لغوية أو عسكرية أو اقتصادية. ومن أمثلتها الهند وألمانيا الاتحادية ونيجيريا واستراليا...

وتتميز الدول الفدرالية بقيامها على مبدأين: الوحدة والتعدد.

(أ) الوحدة في الدولة الاتحادية

إن الدولة الاتحادية، بالرغم من تعدد الدول المكونة لها، دولة موحدة، لأنها حين ممارستها لسلطاتها الفيدرالية فإن جمع هذه الدول وجميع مواطنيها يخضعون لهذه السلطات الفدرالية وللقوانين الفيدرالية باعتبارهم جسما وطنيا واحدا.

فالوحدة في الدولة الاتحادية تبدو على المستويين الداخلي والدولي. أما على المستوى الدولي، فإن الدولة الاتحادية في نظر القانون الدولي هي الدولة الوحيدة، دون الدول الأعضاء فيها، التي تتمتع بالشخصية القانونية الدولية وبالسيادة الكاملة في تسيير الشؤون الخارجية.

كما يعتبر القانون الدولي، العلاقات التي تنشأ فيما بين الدولة الاتحادية والدول الأعضاء أو بين الدول الأعضاء، علاقات داخلية يحكمها الدستور الاتحادي، والحروب التي يمكن أن تنشأ فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد تعتبر حروبا داخلية وأهلية وليست حروبا دولية.

كما يتمثل مبدأ الوحدة في وجود جنسية واحدة لجمع أفراد الدول الأعضاء في الاتحاد، وفي وجود علم وطني، ونشيد وطني واحد، وعملة وطنية واحدة...

أما على المستوى الدستوري أو الداخلي فتتمثل وحدة الدول الاتحادية في: وجود دستور اتحادي واحد، تطبق أحكامه في كافة أنحاء دولة الاتحاد، تخضع له جميع الدساتير الخاصة بالدول الأعضاء وتحترمه ولا تناقض معه.

كما تتمثل الوحدة في وجود سلطة تنفيذية اتحادية موحدة، تقوم بتنفيذ لقوانين الاتحاد واتخاذ القرارات التي يخصها بها الدستور الاتحادي على المستويين الداخلي والدولي للاتحاد.

وأخيرا، وجود سلطة قضائية اتحادية موحدة، تباشر سلطاتها القضائية داخل الدول الأعضاء، مع وجود محكمة عليا في قمتها.

(ب) التعدد في الدولة الاتحادية

إذا كانت الدولة الاتحادية تشكل كيانا دوليا واحدا على الصعيد الخارجي، فإنها متعددة على المستوى الداخلي. ويتجلى هذا التعدد في المجال الدستوري والسياسي وكذا في المشاركة في بعض الأنشطة الأساسية.

ويمثل مبدأ التعدد في:

– توفر كل دولة عضو على دستور خاص بها، يوفر كيانا ووضعا متميزين عن باقي الدول الأعضاء في الاتحاد؛

– وجود سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بالدول الأعضاء، تمارس صلاحيتها واختصاصاتها دون أن تتناقض مع السلطات الدستورية الاتحادية المركزية؛

– تعدد في المجال التأسيسي، يرتبط بوضع أو تعديل الدستور الاتحادي، بحيث تشارك جميع الدول الأعضاء في جميع مراحل اقتراح أو إقرار التعديلات الدستورية. ولهذه المشاركة أهميتها القصوى بالنسبة للدول الأعضاء، لأن الدستور الاتحادي هو النص القانوني الأسمى في الدولة الاتحادية المحدد لاختصاصات الدول المركزية والاختصاصات التي تعود على الدول الأعضاء؛

– تعدد في المجال التشريعي، بحيث تشارك جميع الدول الأعضاء مبدئيا في السلطة التشريعية الاتحادية، من خلال تمثيلها على قدم المساواة، وبغض النظر عن عدد سكان كل منها، في أحد المجلسين اللذين تتألف منهما هذه السلطة عادة.

المرزوقي