المعاهدات مع الدول الاخرى، شـريطة الا يتعارض ذلك مع القضايا المشتركة التي نظمتها معاهدة التحالف.

ومـن الجدير بالذكر ان قـرارات الهيئة يجب ان تحظى بموافقة حكومـات الدول الاعضاء بغية نفاذها، وان القرارات التي تتخذ يجب حصـول الاجمـاع عليها، الا نه قد تنشـأ حالات محددة تقـر بموافقة الاغلبية المطلقة لدول الاتحاد.

٢- ان الـدول الداخلـة في الاتحاد تبقى محتفظة بشـخصيتها في المجال الداخلي، وتأسيسـا على ذلـك فإن تلك الدول تكون مسـتقلة بنظامها السياسـي، ويجوز التباين في شـكل النظام السياسي بين تلك الدول، كأن تكـون دول منها تأخذ بالنظام الجمهـوري واخرى تأخذ بالنظام الملكـي مثلا. وكذلك يبقى رعايا كل دولة من دول الاتحاد محتفظين بجنسـيتهم الخاصة، ويعدون في حكم الاجانب بالنسـبة لدول الاتحاد الاخرى.

٣- يجـوز لأي دولة عضو ان تنسـحب من الاتحاد في أي وقت تشـاء، حتى لو لم ينص على ذلك صراحة في معاهدة التحالف[١].

أمثلة الاتحاد التعاهدي:

أ- اتحاد الولايات المتحدة الأمريكية (١٧٧٦- ١٧٨٧).

١- د.محسـن خليـل، مصدر سـابق، ص٧٧. ويذهب بعض الفقه إلى القـول بحق الدول الاعضاء في الانسـحاب، حتى وان وجد نصا في الميثاق يمنع ذلك، على اساس ان حق الانسحاب يمكن استعماله ولو تضمنت معاهدة الاتحاد تنازل الاعضاء عنه، بحجة ان هذا التنازل غير ذي قيمة قانونية. ويرى د.ثروت بدوي ان هذا الرأي غير سليم (لأن الاتحاد التعاهدي يقوم على اساس اتفاق بين الدول الاعضاء. ومن ثم يلزم تقييد هذه الدول بما ارتبطت به). انظر د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٦٨.

ب- الاتحاد السويسري (١٨١٥- ١٨٤٨).

ج- الاتحاد الجرماني (١٨١٥- ١٨٦٦).

د- الاتحاد الذي قام بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة المتوكلية اليمنية (١٩٥٨- ١٩٦١).

هـ- ميثاق الجامعة العربية لسنة ١٩٤٥: حيث يعد هذا الميثاق المتفقة عليه الدول العربية اتحادا تعاهديا. إذ احتفظت الدول الموقعة على الميثاق باستقلالها وبسيادتها في المجالين الخارجي والداخلي وهذا ما يلاحظ من خلال قراءة نصوص الميثاق، حيث تؤكد المادة الأولى من الميثاق على استقلال الدول الاعضاء بقولها (تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق) وتأكيدا على احتفاظ الدول الاعضاء بسيادتها في المجالين الداخلي والخارجي تنص المادة الثامنة من الميثاق على ان (تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الاخرى وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول وتتعهد بألا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها) فيما تنص المادة التاسعة من الميثاق على ان (المعاهدات والاتفاقات التي سبق ان عقدتها أو التي تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع اية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الاعضاء الآخرين).

ان الهيئة المشتركة التي تمثل دول الجامعة هي مجلس الجامعة، الذي يتكون من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة، ويكون لكل منها صوت واحد.

و- مجلس التعاون العربي الذي عقد بين كل من العراق ومصر والاردن واليمن الشمالية في ٦ شباط ١٩٨٩. وقد انتهى هذا الاتحاد من الناحية الفعلية بعد احتلال دولة الكويت في الثاني من آب ١٩٩٠.

رابعا: الاتحاد المركزي

يختلف الاتحاد المركزي عن الاتحادات التي سبق دراستها، لأن تلك الاتحادات تعد اتحادات قانون دولي وتنشئ بمقتضى معاهدة دولية، بينما يعد الاتحاد المركزي اتحاد قانون دستوري، وينشأ استنادا إلى عمل قانوني داخلي سنده الوثيقة الدستورية الاتحادية، حيث تخضع الدويلات المكونة له لاحكام الدستور الذي ينظم العلاقة بينها وبين سلطة الاتحاد، ويحدد اختصاصات كل منها.

كيفية نشأة الاتحاد المركزي

ينشأ الاتحاد المركزي بإحدى الطريقتين الاتيتين[1]:

الطريقة الأولى: اتفاق عدة دول مستقلة على انشاء اتحاد مركزي. ووفقا لهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا وألمانيا وكندا.

الطريقة الثانية: تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات صغيرة، مع وجود الرغبة لدى هذه الدويلات في الابقاء على علاقة متميزة بعضها مع البعض الاخر، وتكون في صورة اتحاد مركزي، بحيث يكون لها استقلالا نسبيا لم تتمتع به عندما كانت ضمن الدولة الموحدة. ووفقاً لهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي في الاتحاد السوفيتي السابق وبعض دول امريكا اللاتينية كالمكسيك، الارجنتين والبرازيل.

١- د.محمد كامل ليله، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ١٤١.

هذا ومن الملاحظ ان هناك عوامل عدة تدفع الدول إلى إقامة الاتحاد المركزي، قد تكون هذه العوامل داخلية، كوحدة الجنس أو اللغة أو الدين والتقاليد والميول المشتركة[١]. وقد تكون عوامل خارجية، لعل اهمها إقامة اتحاد قوي للدفاع عن دوله من أي عدوان خارجي قد تتعرض له. وكان لهذا العامل اثره في قيام الاتحاد المركزي للولايات المتحدة الأمريكية والمانيا.

النتائج التي تترتب على قيام الاتحاد المركزي

تترتب نتائج عدة عند قيام الاتحاد المركزي، منها ما يتعلق بالمجال الخارجي واخرى تتعلق بالمجال الداخلي.

١- النتائج التي تتعلق بالمجال الخارجي

أ- ظهور دولة جديدة تمثل دول الاتحاد تكون لها شخصية دولية واحدة، حيث تذوب شخصيات الدويلات فيما يتعلق في الجانب الدولي في هذه الشخصية الجديدة. ولدولة الاتحاد فقط إقامة العلاقات الدولية مع الدول الاخرى والمنظمات الدولية وما يتبع ذلك من تبادل التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات وسلطة اعلان الحرب وقبول السلام[٢].

١- وكان لهذه العوامل دور كبير في نشأة الاتحاد المركزي في الولايات المتحدة الأمريكية، ألمانيا واستراليا. د.محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٤٣.

٢- مع ملاحظة ان بعض الدساتير الاتحادية خرجت عن هذا السياق واعطت للولايات حق تبادل التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات. مثال ذلك دستور المانيا لسنة ١٨٧١ وكذلك دستورها لسنة ١٩٤٩. وأجاز بعضها للدول الاعضاء عقد الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية، مثال ذلك دستور الاتحاد السوفيتي السابق لسنة ١٩٧٧. انظر د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٥.

ب- يتكـون إقليم الدولـة الاتحادية من مجموع اقاليـم الدويلات، وتحدد حدودها مع الدول الاخرى على اساس اقليمها الموحد الجديد.

ج- يكون لمواطني الدولة الاتحادية جنسية مشتركة واحدة، تكون الرابطة القانونية التي تربط المواطنين بدولة الاتحاد.

٢- النتائج التي تتعلق بالمجال الداخلي

أ- وجـود دسـتور موحد للدولة الاتحادية تضعه سـلطة تأسيسـية تمثل الاتحـاد بأكمله، ومع وجود هذا الدسـتور الموحـد الا ان لكل ولاية دستوراً خاصاً بها شريطة الا يتعارض مع دستور الدولة الاتحادية.

ب- وجود ثلاث سلطات على مستوى الاتحاد تتمثل بالسلطة التشريعية، التنفيذيـة والقضائيـة وهي التي تختـص في شـؤون الاتحاد، حيث تتولى السـلطة التشريعية تشريع القوانين التي تخص الاتحاد بأكمله. ويلاحظ على السلطة التشريعية في دول الاتحاد المركزي انها تتألف من مجلسـين، احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني والاخر يقوم على اساس المساواة بين الولايات كأن تمثل كل ولاية بعضوين[١].

وهـذا ما أخذ به دسـتور الولايـات المتحدة الأمريكيـة حيث يتكون مجلس الشـيوخ من مئة عضو، يمثلون الولايات على اساس عضوين لكل

١- من الجدير بالملاحظة ان الدسـتور الالماني لسـنة ١٩١٩ لم يأخذ بهذه القاعدة، إذا اقام المجلس على اساس الثقل السكاني حيث نص على ان (يكون لكل ولاية من ولايات الاتحاد عضو واحد على الاقل يمثلها في المجلس الاعلى، وبالنسـبة للولايات الكبيرة والتي لها اهمية خاصة يكون لها بالمجلس أعضاء اضافيون، على اسـاس عضو عـن كل ٧٠٠٠٠٠ فرد من رعايا الدولة، علـى الا يزيـد عدد ممثلي ايـة ولاية في المجلس الاعلى على خمـس أعضاء المجلس). انظر د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٤٩. واخذ بذلك دستور المانيا لسنة ١٩٤٩ أيضا.

ولاية بصرف النظر عن الحجم السكاني لها، وقد يبرر هذا الاتجاه بطمأنة الولايات الصغيرة من عدم هيمنة الولايات الكبيرة على شؤون الاتحاد.

اما السلطة التنفيذية فتختص بتنفيذ القوانين الاتحادية ومباشرة المهام الإدارية من خلال اتباع إحدى الطرق الآتية:

- **الإدارة المباشرة:** تعني وجود موظفين تعينهم السلطة الاتحادية يتوزعون في انحاء الدولة كافة ينفذون القوانين والقرارات الاتحادية داخل الولايات، دون الاستعانة بموظفي الولايات. ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية.
- **الإدارة غير المباشرة:** ووفقا لهذه الطريقة تناط مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بموظفي الولايات، مع وجود الاشراف والرقابة من قبل السلطة الاتحادية. ومن مزايا هذه الطريقة الاقتصاد في النفقات، ومن الدول التي اخذت بها المانيا الاتحادية.
- **الإدارة المختلطة:** تجمع هذه الطريقة بين خصائص الطريقتين السابقتين، حيث تجعل مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية مشتركة بين موظفين من الاتحاد وبين الادارات المحلية في الولايات، ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة النمسا.

اما فيما يتعلق بالسلطة القضائية، توجد في الدولة الاتحادية هيئات قضائية مركزية، من اهمها المحكمة العليا، التي تتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تحدث بين الولايات والاتحاد، أو بين ولاية وولاية أخرى من ولايات الاتحاد. وقد يكون لها اختصاص استئنافي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الولايات. ومن أمثلة المحاكم العليا الاتحادية، المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والمحكمة الاتحادية في سويسرا.

الهيئات المحلية

ان مـن خصائص الاتحاد المركزي ازدواج السـلطات، حيث توجد سلطات ثلاث، (تشـريعية، تنفيذية وقضائية) على مستوى الاتحاد وكذلك توجد سـلطات مثلها على مستوى كل ولاية، وتباشر اختصاصاتها استنادا إلى الدسـتور الخاص بالولاية. وتعد هذه الهيئات، هيئات حاكمة وليسـت مجرد هيئات ادارية، وتكون مسـتقلة في ممارسة اختصاصاتها في حدود القانون، دون ان تخضع لرقابة أو وصاية من قبل السلطة المركزية[1].

كيفية توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية

يواجـه المشـرع الدسـتوري صعوبة بالغـة في وضع آليـة لتوزيع الاختصاصـات بين السـلطات الاتحاديـة والولايات. وتختلف الدسـاتير الاتحاديـة فـي ذلك تبعا للعوامل التي احاطت بنشـأة الاتحاد. ومع ما تقدم هناك طرق عدة لتوزيع الاختصاصات تتمثل بالآتي:

١- ان يحدد الدسـتور الاتحادي اختصاصات كل من السـلطة المركزية والولايات على سـبيل الحصر. وهذه الطريقة معيبة، لأن الدستور لا يستطيع الاحاطة بما سيسـتجد في المستقبل من موضوعات تقتضي تحديد الجهة التي تختص بمباشرتها.

٢- ان يحـدد الدسـتور اختصاصـات الولايـات علـى سـبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك إلى السـلطة الاتحاديـة المركزية. وهذا يعني ان السـلطة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص العام والولايات صاحبة الاختصاص الاستثنائي.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٩.

وهذه الطريقة يؤخذ بها إذا اريد دعم سلطة الاتحاد وتقويتها، ولذلك يلاحظ ان دساتير الدول الاتحادية الحديثة اخذت بها. مثال ذلك دستور الهند سنة ١٩٤٩ ودستور فنزويلا لسنة١٩٥٣.

٣- ان يحدد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك للولايات. ووفقا لهذه الطريقة تصبح سلطة الولايات عامة وسلطة الاتحاد استثناء. وقد اخذت معظم الدساتير الاتحادية التقليدية بهذه الطريقة، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا والمانيا.

ومن الجدير بالملاحظة ان هذه الطريقة قد تحد من قوة الدولة الاتحادية على اساس ان سلطة الدولة الاتحادية محددة بموجب الدستور، بينما سلطة الولايات تكون عامة، الا ان الجانب العملي يخالف ذلك، حيث يلاحظ ان الدول الاتحادية التي أخذت بهذه الطريقة اتجهت نحو توسيع اختصاصات السلطة المركزية على حساب اختصاصات الولايات، مما يجعل (اختصاص الدولة المركزية اختصاصا عاما شاملا لكل ما لم ينص على خلافه صراحة)[1].

هذا وتنص بعض الدساتير الاتحادية على اعطاء اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية فضلا عن اشراكها كل من السلطات الاتحادية والولايات في اختصاصات مشتركة وهذا ما أخذ به دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ ودستور الامارات العربية لسنة ١٩٧١.

١- د.ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٨٣.

دراسة بعض الدساتير التي اخذت بالاتحاد المركزي

هناك دساتير عديدة اخذت بالاتحاد المركزي وسنتناول دراسة كل من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، المانيا والامارات العربية المتحدة.

أولا: دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧

وضع هذا الدستور في سنة ١٧٨٧، وأصبح نافذ المفعول في سنة ١٧٨٩، حيث اتفقت حين ذاك الولايات الأمريكية التي كانت منتظمة في اتحاد تعاهدي على تطويره إلى اتحاد مركزي قوي. وحدد الدستور المذكور اختصاصات الدولة الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك إلى الولايات.

المؤسسات الدستورية الاتحادية وفقا للدستور

نص الدستور على ثلاث سلطات هي التشريعية، التنفيذية والقضائية.

١- **السلطة التشريعية (الكونجرس):** وتتكون من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

أ- مجلس النواب: ينتخب الناخبون أعضاء هذا المجلس بصورة مباشرة، وعدد أعضائه ٤٣٨ب عضوا، على اساس عضو واحد لكل ٤٠٠٠٠٠ نسمة. ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة وان يكون حاصلا على الجنسية الأمريكية منذ سبع سنوات على الاقل قبل الترشيح. اما مدة عضوية المجلس فهي سنتان.

ب- مجلس الشيوخ: ينتخب أعضاء هذا المجلس بصورة مباشرة، ويتألف من مئة عضو، وذلك على اساس المساواة بين الولايات،

حيث تمثل كل ولاية بعضوين. ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الا تقل سنه عن ثلاثين عاما وان يكون متمتعا بالجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الاقل قبل الترشيح.

اما مدة العضوية في المجلس فهي ست سنوات، ويعاد انتخاب ثلث أعضاء المجلس كل سنتين.

هذا وتختص السلطة التشريعية بسن القوانين على مستوى الاتحاد بأكمله، ويباشر المجلسان هذه السلطة على قدم المساواة، مع وجود ارجحية لمجلس النواب فيما يتعلق بإقتراح مشروعات القوانين الخاصة بالمسائل الضريبية دون مجلس الشيوخ.

ويعتمد المجلسان في تسيير اعمالهما على نظام اللجان الدائمة، التي تتوزع على كافة الانشطة التشريعية. وتقوم هذه اللجان بعقد جلسات عامة، ولها ان تعين لجانا للتحقيق، وان تستدعي أي شخص للاستفادة منه في اعطاء معلومات تفيد الكونجرس.

وفي حال اختلاف المجلسين حول مشروع قانون ما، فإن الطريقة المتبعة تتمثل بتشكيل لجنة خاصة تسمى (لجنة التوفيق)، التي تتكون من أعضاء يمثلون المجلسين، وتقوم هذه اللجنة بتقريب وجهات نظر الطرفين، وفي حال فشلها في ذلك يهمل المشروع المختلف عليه نهائيا.

وفضلا عما تقدم تباشر السلطة التشريعية اختصاصات أخرى تتلخص بقيامها بإعداد المضمون الفكري للتعديلات الدستورية وفقا للمادة الخامسة من الدستور، ولها حق مراقبة سير المرافق العامة أيضا.

وتشارك عن طريق مجلس الشيوخ بتعيين كبار الموظفين الفيدراليين. وكذلك لا تعد المعاهدات الدولية نافذة مالم يصادق عليها مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين. وفي بعض الحالات قد يقوم الكونجرس بإجراء انتخابات رئاسية في حالة عدم حصول مرشح الرئاسة على الاغلبية المطلقة، حيث يقوم مجلس النواب باختيار الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات، ويقوم مجلس الشيوخ باختيار نائب الرئيس[١].

٢- **السلطة التنفيذية:** يعد رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية وفقا للمادة الثانية من الدستور الأمريكي، حيث يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة.

أ- اختيار الرئيس: ينتخب الشعب رئيس الدولة بصورة مباشرة (من الناحية العملية)، اما من الناحية النظرية تمر عملية الانتخاب بأربع مراحل، حيث تبدأ المرحلة الأولى باختيار الاحزاب السياسية لمرشحيها، ثم ينتخب المواطنون الناخبين الرئاسيين، وهؤلاء يختارون الرئيس ونائبه، ثم ترسل النتائج إلى مجلس الشيوخ بغية اعلانها.

والمرشح الذي يحصل على اغلبية عدد الناخبين الرئاسيين يصبح رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية[٢].

١- انظر تفاصيل ذلك د.حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، القاهرة، ١٩٨١، ص٧٢.

٢- نفس المصدر، ص ٥٦. د.سعاد الشرقاوي، النظم السياسة في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٢٠٨.

هـذا ومـن الجدير بالاشـارة ان الدسـتور اوجـب ان تتوفر في المرشح الشروط الآتية:

- ان يكون مواطنا مولودا في الولايات المتحدة الأمريكية.
- ان تكون مدة إقامته في الولايات المتحدة أربعة عشر عاما.
- الا يقل عمره عن خمسة وثلاثين عاما.

ب- سلطاته: رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية، فهو الرئيس الاعلـى للجهاز الإداري في الدولة، ويسـاعده في إدارة اعماله حشد كبير من الموظفين الاختصاصيين الذين يعملون في المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية والمجالس الاستشارية المختلفة.

ويباشر رئيس الدولة الاختصاصات الآتية:

- تعييـن الوزراء واقالتهم من مناصبهم: يطلق في الولايات المتحدة على الوزراء اسـم السكرتيرين، ويعينهم رئيس الجمهورية بعد أخذ موافقة مجلس الشـيوخ، وله كذلك حـق اقالتهم، والوزراء لا يشـاركون الرئيس السـلطة، بل هم مسـاعدون للرئيس، وله ان يأخـذ بنصحيتهم أو لا يأخذ وحسـب قناعتـه. وللوزير الذي يعترض على سياسة الرئيس ان يستقيل.
- تعيين كبار الموظفين الفيدراليين: وذلك بعد موافقة مجلس الشيوخ، وله حق عزل الموظفين حسب قواعد قانون الخدمة المدنية دون استحصال موافقة الشيوخ.
- قيادة السياسـة الخارجية للدولة: حيث يعتبـر الرئيس رمز الأمة، وهو الذي يمثلها أمام الدول الاخرى، فيقوم بإسـتقبال المبعوثين الدبلوماسيين للدول الاخرى فضلا عن تعيين سفراء بلاده. وله