تكملة النظام السويسري

خضوع الحكومة للبرلمان :
يتميز نظام حكومة الجمعية بخاصيتين أساسيتين تتعلقان بمدى خضوع الحكومة للبرلمان، سواء من حيث الأشخاص أو من حيث التصرفات التي تجريها.
أ/ من حيث اختيار أشخاص الهيئة التنفيذية (الحكومة):
البرلمان في النظام المجلسي هو الذي يتولى تعيين أفراد الحكومة كما يتولى البرلمان ذاته تعيين الأعضاء أو أن يقوم بتعيين الرئيس على أن يتولى هذا الأخير تعيين الوزراء ما دام أعضاء الحكومة يخضعون جميعهم في الحالتين للبرلمان. كما يملك البرلمان حق عزلهم .
ب/ من حيث التصرفات التي تجريها الهيئة التنفيذية: فيلاحظ أن جميع التصرفات الصادرة عن الهيئة التنفيذية تخضع لإشراف و رقابة و توجيه الهيئة النيابية أي البرلمان. و يترتب على ذلك أنه يجوز للبرلمان أن يعدل و أن يلغي الأعمال الصادرة على الهيئة التنفيذية. دون أن يكون لهذه الأخيرة الحق في الاعتراض أو حتى في الاستقالة اعتراضا منها على تدخل الهيئة النيابية أي البرلمان في شأنها و التعقيب على أعمالها.
كما يترتب على هذه التبعية سواء من حيث تعيين الأشخاص أو تبعية التصرفات. أن الهيئة التنفيذية لا تملك حل البرلمان. كما هو مقرر فيالنظام البرلماني و ذلك على الرغم من تتحقق مسؤولية الهيئة التنفيذية أمام البرلمان الذي يملك كما سبق أمر محاسبتها و عزلها.
طبق في الماضي نظام حكومة الجمعية في فرنسا، و تركيا فأخذت به فرنسا عقب قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٩٣ و أطلق عليه إسم "نظام حكومة الجمعية " ثم تكرر الأخذ به بعد ذلك عام ١٨٤٨و عام ١٨٧١. كما طبقته تركيا و أخذت به في دستورها الصادر عام ١٩٢٤ و إذا كان هذاالنظام قد اندثر في هاتين الدولتين فهو لا يزال يجد تطبيقه في سويسرا حتى وقتنا الحاضر.
و يدل واقع الحياة السياسية على أن نظام حكومة الجمعية قد أخذ به في بعض أوقات الازمات الاستثنائية في حياة دول و أنه لم يكن نظاما للحياة العادية في الغالب من الأمر،و مصداقا لهذا القول نرى التاريخ الدستوري لفرنسا الذي نصادف فيه تطبيق لهذاالنظام كما سبق ذكره. و ذلك في أعقاب الثورة الفرنسية و بعد اعدام الملك وضعت السلطات جميعا في يد جمعية وطنية التي اختارت من يقوم بمهمة التنفيذ. و ظل هذاالنظام بين عواصف هوجاء و اضطرابات من سنة ١٧٩٢ إلى سنة١٧٩٥. كما لجأت فرنسا ثانية لهذا النظام في أعقاب ثورة ١٨٤٨. كذلك بعد سقوط نابليون الثالث. ١٨٧١ رأت فرنسا آخر تجربة لها مع نظام حكومة الجمعية.
كذلك كما سبق الذكر في تركيا حيث ألغى مصطفى كمال أتاتورك نظام الخلافة الاسلامية في أعقاب الحرب العالمية الأولى أخذت تركيا نظريا بنظام حكومة الجمعية لأن كل السلطات كانت مركزة في يد مصطفى كمال أتاتورك نفسه بدلا من أن تكون في يد حكومة الجمعية المنتخبة. و لكن بالرغم من أنه كان نظاما استثنائيا يأخذ به في حالة وقوع الازمات.
فإنالنظام قد صادف تطبيقا مستقرا و دائما و تمثل ذلك في الاتحاد السويسري.٠ و الذي سيتضح لنا أكثر في الفصل الثاني.
قيل أنه كان نظام حكومة الجمعية أو النظامالمجلسي يبدوا للوهلة الأولى أنه أكثر تحقيقا للمبدأ الديمقراطي. إلا أن الأمر على خلاف ذلك إذ أن تجميع السلطات في قبضة هيئة واحدة و هي الهيئة النيابية يؤدي في غالب الأحيان إلى استبداد هذه الهيئة و طغيانها و من المعروف أن استبداد طغيان البرلمانات يعتبر أشد خطورة على شل الحريات الفردية من استبداد الملوك و الحكام ذي النزعة الدكتاتورية.
و الحقيقة أن تركيز السلطات و ادمجها في يد واحدة يتعارض مع جوهر الديمقراطية لما تتطلبه هذه الأخيرة من ضرورة الفصل بين السلطات لمنع ما قد يحدث من تعسف و استبداد الهيئات النيابية.
و قد أعيب على هذا النظام أيضا أن يؤدي إذا تم تطبيقه وفقا للمبادئ النظرية المجردة إلى اضعاف كفة السلطة التنفيذية و عجزها عن اتخاذ ما يكون لازما أو ضروريا من الاجراءات الحاسمة التي تقتضيها ظروف الدولة مما يؤدي إلى سيادة الفوضى بالبلاد.
كما أن شعور السلطة التنفيذية بضعفها و تبعيتها للسلطة التشريعية قد يؤدي إلى الاحساس بضرورة سيطرتها على هذه السلطة الأخيرة.. الأمر الذي يؤدي إلى خلق نوع من الدكتاتوريات و يفقد النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية أصوله النظرية المتعارف عليها من وجوب رجحان كفة السلطة التشريعية و تبعية السلطة التنفيذية لها. و قد دلت تطبيقات هذا النظام في كل من فرنسا و تركيا على تحول الكفة راجحة لصالح السلطة التنفيذية.و أدت في النهاية إلى قيام نوع من الدكتاتوريات.
عموما يشير غالبية الفقهاء على أن هذا النظامفشل في كثير من الدول و إن كتب له النجاح في سويسرا فإن سر نجاحه يرجع إلى العقلية المحافظة و القابلية لشعب هذه الدولة و حبه للنظام.
<u>١* قراءة تاريخية في الفدرالية السويسرية :</u>

لكي يتسنى لنا الفهم الجيد للدولة الفدرالية السويسرية، يستحسن أن نعود إلى أصولها و تطوراتها، فهي تعتبر ملتقى الأجناس و الأديان. و عليه من المراحل التي مرت على أساسها الفدرالية تتمثل في :

١) مرحلة الأحلاف:

منذ القرون الوسطى لوحظ وجود أحلاف معقودة بين طوائف سرعان ما سميت بالمناطق، و لقد اتحدت هذه الطوائف منذ نشأتها ضمن الامبراطورية الجرمانية المقدسة ، و لكي تتحرر المناطق من الامبراطورية عقدت فيما بينها أحلافا بقصد تثبيت أصالة تكتلها داخل الامبراطورية المقدسة، و أساس الاتحاد السويسري يعود إلى حلف سنة ١٢٩١ المجدد في بوندن سنة ١٣١٥.

٢) مرحلة الكونفدرالية :

منذ أواخر القرون الوسطى و حتى الثورة الفرنسية تراجع نظام الأحلاف أمامالنظامالكونفدرالي تحت قيادة مجلس الديت الذي كانت القرارات تتخذ فيه بالاجماع ، و هو نظام هزيل سرعان ما انهار في بلاد أخرى، و لكنه في سويسرا نجح بسبب وجود مصالح اجتماعية و دينية تقرب بين الطوائف المتناثرة داخل المنطقة.

٣) مرحلة الازمات ١٧٩٨-١٨٤٨ :

اضطربت أحوال الكونفدراسيون سنة ١٧٩٨ بعد أن اجتاحت جيوش حكومة المديرين سويسرا و فرضت عليها نظاما وحدويا جمهوريا واحد لا يتجزأ شبيها بنظام الجمهورية الفرنسية. و كان هذا التدبير بالنسبة إلى السويسريين نظاما مخالفا لسنن الطبيعة، و هنا وضع الاتحاد السويسري تحت حماية الامبراطورية الفرنسية . و في سنة ١٨١٥ عادت سويسرا إلى النظام الكونفدرالي السابق سنة ١٧٩٨ مع الالحاح على استقلال المقاطعات و مع فرض الاجماع في قرارات الديت.

٤)مرحلة ما بعد ١٨٤٨:

ما يزال النظام الدستوري المقرر سنة ١٨٤٨ ساري المفعول في خطوطه الكبرى بالرغم من التعديلت التي أدخلت عليه و التي تقارب ٥٠ تعديل . غير أن هذه التعديلات لم تبدل من مظهره العام بل زادت في سلطات الجهاز الفدرالي.

٢* التنظيم الحالي للفدرالية السويسرية :

١) مساهمة المقاطعات في الحياة الفدرالية:

تشارك المقاطعات في التنظيم الفدرالي عن طريق (مجلس الأقاليم) الذي يعني المجلس الفدرالي. و تتمثل المقاطعات فيه بنائبين لكل منها و بنائب لنصف مقاطعة مهما كان عدد السكان فيها. و هناك آثار للتنظيم القديم الكونفدرالي تظهر في مجلس الولايات بمعنى أن النواب في المجلس يقبضون مخصصاتهم من مقاطعاتهم و ليس من الجهاز الفدرالي.

٢) نظام المقاطعات أو الأقاليم :

- للأقاليم شخصية دولية محددة ، فهي تقبل بعقد بعض الاتفاقيات و معاهدات الحدود.

-كما تتمتع بالاستقلال الذاتي و الدستوري .فكل مقاطعة لها دستورها و لكن القانون الفدرالي يفرض بعض القواعد، فالدستور يجب أن يكون ديمقراطيا ،و يجب أن يصادق عليه بعد اقراره من قبل سكان المقاطعة، كما يجب أن ينص على امكانية تعديله برأي أغلبية السكان.

و عليه فالدستور الفدرالي يفرض على المقاطعات ليس فقط الممارسة الديمقراطية بوجه عام بل أيضا مؤسسات الديمقراطية النصف مباشرة و بالمقابل تمنح الدولة الاتحادية ضماناتها لدساتير المقاطعات .

٣) النزعة نحو المركزية:

حدث هذا الاتجاه نحو المركزية تحت تأثير الحربين العالميتين حيث تلقت سويسرا ردت فعلهما.فقد استلمت الأجهزة الفدرالية سلطات واسعة جدا بين ١٩١٤-١٩٢١ و بين ١٩٢٥-١٩٣٩.و هذه الصلاحيات أدت على توسيع سيطرة الدولة الفدرالية. خصوص اقتصاديا و اجتماعيا، و كان الاعتراض على سياسة المركزية منصبا علىالنظامالضرائبي في الاتحاد. فقبل سنة ١٩١٤ كانت الموارد المالية للدولة الاتحادية السويسرية مقصورة تماما على بعض الضرائب غير المباشرة: كالجمارك، والبرق و البريد، أما لضريبة المباشرة فكانت محصورة بالمقاطعات وفقا لتوزيع كلاسيكي ضمن إطار التنظيمات الفدرالية.

٣* المؤسسات الديمقراطية في الفدرالية السويسرية :

تعتبر سويسرا البلد الكلاسيكي للديمقراطية النصف مباشرة كما يوجد فيها بقايا الديمقراطية المباشرة.

١)الديمقراطية المباشرة :

نجدها في ثلاث مقاطعات هي أنترولد.كلاريس و ابنزل ما تزال تعمل مؤسسات ((حكم الشعب)) فالجمعيات الشعبية تجتمع مرة في السنة يوم الأحد من نيسان أو من أيار في ساحة عامة و تصوت على القوانين و على الموازنة و على التعديلات الدستورية. وتفسيرا لبقاء مثل هذه المؤسسات:

- أنها تعمل في ثلاث مقاطعات و هي الأقل عددا في السكان الاتحاد السويسري.

- العمل في جمعيات الشعبية يحضر دقة من قبل مجلس المقاطعة المنتخب و أن عمل الجمعية يقتصر على التصديق أو رفض ما يقترحه المجلس.
٢) الديمقراطية نصف المباشرة:
المؤسسات الديمقراطية النصف مباشرة كثيرة جدا عل الصعيد الفدرالي و على صعيد المقاطعات.
أ/ على الصعيد الفدرالي:
تعمل الاستفتاءات الشعبية فيما يتعلق بتعديل الدستور و فيما يتعلق بالقوانين العادية.
أولا: في المواد الدستورية يمكن للشعب أن يقترح تعديل الدستور بموجب عريضة يوقعها ٥٠ ألف شخص. و من جهة ثانية بعد إجراء التعديل من قبل المجالس الفدرالية يجب أن يعرض نص التعديل على الاستفتاء الشعبي لتصديقه بأغلبية المواطنين و بأغلبية المقاطعات.
ثانيا: في ما يخص القوانين العادية ليس للمبادرة الشعبية أي دور، إلا أن الاستفتاء الشعبي قد يقع إذا طلبه ٣٠ ألف مواطن أو ثماني مقاطعات.
ب/ على صعيد المقاطعة تكون الحلول متشابهة :
أولا: في المواد الدستورية نجد في كل المقاطعات إمكانية المبادرة الشعبية و إلزامية الاستفتاء الشعبي.
ثانيا: في ما يخص القوانين العادية تعتبر المبادرة الشعبية عامة. أما الاستفتاء الشعبي فهو مقبول أيضا على وجه العموم و في العديد من المقاطعات يعتبر الاستفتاء إلزامي و في غيرها اختياري، و لكن الموازنة الاقليمية لا تعرض على الاستفتاء الشعبي.
كما يوجد في بعض الأقاليم ما يسنى بحق الرفض الشعبي. الشبيهة بمؤسسة سحب الوكالة الأمريكية غنما بصورة أوسع، و يمكن للبرلمانات الاقليمية ان تحل عل اثر استفتاء يقترحه ١٢ ألف مواطن في بيرن و خمسة آلاف في أركوفي و في توركوفي، و أربعة آلاف في صولر. و الف و خمسمئة في بال القرية، و الف في شافوس، و الحكومات الاقليمية يمكن أيضا أن تقال من جانب الشعب إذا طلب أربعة آلاف إلى إحدى عشر ألف مواطن في أربعة أقاليم و لكن هذه الحقوق الاجرائية لم تطبق أبدا.
إن من أبرز النتائج المترتبة عن تطبيق الديمقراطية النصف مباشرة، هي في تقوية الاتجاهات المحافظة. و أن أغلب الاستفتاءات السويسرية انتهت إلى تثبيت الوضع القائم و رفض مشاريع الاصلاحات.
يتكون نظام حكومة الجمعية من مجلسين في سويسرا، إذ يوجد مجلس يقوم على أساس الدوائر الانتخابية و تعداده حوالي ٢٠٠ عضو قابلين للزيادة بزيادة السكان و مجلس آخر تعداده ٤٤عضو يمثل المقاطعات السويسرية .و هذان المجلسان معا هما اللذان يشكلان برلمان سويسرا أو جمعيتها الوطنية التي تجمع في يدها كل السلطات، ذلك أن هذين المجلسين هما اللذان يقومان بالوظيفة التشريعية، و إذا كان للمواطنين حق الاعتراض على التشريعات تطبيقا لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة، و هذان المجلسان هما اللذان يختاران المجلس الاتحادي الذي يقوم على الوظيفة التنفيذية و يكون مسؤولا أمام البرلمان ،و يشكل هذا المجلس من سبعة اعضاء و يختار البرلمان واحدا منهم سنويا ليكون رئيسا للاتحاد و ممثلا له و لا يجوز تجديد انتخابه. كذلك يختار البرلمان نائبا للرئيس كل سنة ايضا، أما أعضاء المجلس الاتحادي السبعة فانهم يختارون لمدة أربعة سنوات و يجوز تجديد اختيارهم بصفة مستمرة و قد ظل بعضهم في منصبه حوالي عشرين سنة متوالية.
و المجلس الاتحادي رغم أنه يختار بواسطة البرلمان و يخضع تحت إشرافه و يسأل أمامه إلا أنه يتمتع بنفوذ عملي كبير ذلك أن أعضاء هذا المجلس يمثلون عادة زعماء الأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية.
كذلك يختار البرلمان المحكمة الاتحادية العليا و يختار القائد العام للجيش.
كذلك فان البرلمان يستطيع دستوريا أن يلزم المجلس الاتحادي بان يتصرف على نحو معين اتجاه قضايا أو مواضيع أو بصدد سياسة عامة معينة.
و من هذا كله يتبين أن النظام المطبق في الاتحاد السويسري هو نظام حكومة الجمعية في خصائصه الأساسية.
و هو ما يعرف في بعض المراجع ((بالتنظيم المديري)).
يوجد على رأس الاتحاد جهاز الجمعية الفدرالية و هو لرمان ثنائي،و المجلس الفدرالي و هو الجهاز التنفيذي.

١- الجمعية الفدرالية:

<u>تأليفها:</u>
تضم الجمعية الفدرالية مجلسين:
أ/ المجلس الوطني: و يمثل شعب الاتحاد و هو يتألف من نائب لكل ٢٥٠٠٠ مواطن تقريبا، ضمن حد أقصى قدره مئتى نائب، و ينتخب هؤلاء النواب لمدة أربعة سنوات وفقا لنظام التمثيل النسبي.

ب/ مجلس الولايات أو الدول: هذه الجمعية تمثل الأقاليم كدول خاصة في الجهاز الفدرالي .و تضم نائبين لكل اقليم و نائب واحد لنصف اقليم بمعدل ٤٤ نائبا للجميع، و يختلف أسلوب انتخاب أعضاء مجلس الولايات باختلاف الاقليم:
انتخاب شعبي ،برلمانات الاقاليم أو مؤسسة لاندس جيماند((حكم الشعب)).
صلاحيات الجمعية الفدرالية:
يجتمع المجلسان اجباريا مرة في السنة إلا أنهما في الواقع يجتمعان خلال أربع دورات قصيرة، و سلطاتهما متساوية.و هما يتخذان عادة قراراتهما منفصلين، إلا أنهما يجتمعان في جمعية مشتركة للقيام ببعض المهام و هي:
- انتخاب المجلس الفدرالي
- تعيين رئيس الاتحاد.
- تعيين أعضاء المحكمة الفدرالية ثم أعضاء محكمة التأمينات.
- تعيين قائد الجيش العام.
- حل خلافات الصلاحيات بين السلطات الفدرالية.
- و هكذا نلحظ أن مجمل صلاحيات الجمعية تجمع بين صلاحيات إدارية و تشريعية و قضائية.

٢) المجلس الفدرالي:

أ/ تأليفه:
يتولى المجلس الفدرالي السلطة التنفيذية و هو يتألف من ٧ أعضاء منتخبين بالأكثرية المطلقة من قبل المجلسين مجتمعين. و مدة ولاية المجلس الفدرالي ٤ سنوات أي طيلة حياة الجمعيتين بالذات.
لا يمكن لأي إقليم أن يكون له أكثر من عضو في المجلس الفدرالي .و ظل العرف ساريا لمدة طويلة أن يضم المجلس رجلا من بيرن و رجلا من زوريخ و واحدا من فود. و لكن هذا العرف قد تلاشى منذ سنة ١٩٤٤.
و تختار الجمعية الفدرالية أحد أعضاء المجلس الفدرالي رئيسا للاتحاد لمدة سنة فقط. و هو غير قابل لإعادة انتخابه مرة ثانية بدون انقطاع. و ينتخب نائب الرئيس مع الرئيس و بنفس الأسلوب و الشروط.
و يقوم رئيس المجلس الفدرالي بوظيفة رئيس الدولة إلا أن سلطاته فخرية تماما.
إذ أنه لا يتمتع بأي سلطة خاصة عن بقية أعضاء المجلس الفدرالي.و ذلك بخلاف ما هو عليه الحال في النظام الأمريكي.
ب/ صلاحيات المجلس الفدرالي:
يمارس المجلس الفدرالي في مجموعه السلطة الحكومية.و هو لا يستطيع الاجتماع إلا إذا حضر في الجلسة أربعة من أعضائه على الأقل. و يوجد توزيع للوظائف ما بين أعضاء المجلس. إذ يوضع على رأس كل وزارة عضو من الأعضاء. و يعتبر أعضاء المجلس الفدرالي متساوين فيما بينهم. و هذا حقا ما يسمى بالسلطة التنفيذية الجماعية.

٣- العلاقة بين الجمعية و المجلس الفدراليين

تشكل العلاقات بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية الفدرالية إحدى أوجه الأصالة في التنظيم السويسري. فالمجلس الفدرالي من الناحية الحقوقية تابع للجمعية الفدرالية. و هي الأخرى تمارس بموجب أحكام المادة ٧١ من الدستور السلطة العليا في الاتحاد مع الاحتفاظ بحقوق الشعب و بحقوق الاقليم. أي ضمن حدود مقررة.

٤- البرلمان و الحكومة

أ/ وسائل تأثير البرلمان على الحكومة:
إن أعضاء الحكومة تنتخبهم الجمعية الفدرالية. و عليه فهم لا يتلقون أية ولاية شعبية.
كما يتوجب على الحكومة أن تقدم كل سنة تقريرا عن أعمالها إلى الجمعيتين. كما يتوجب تقديم تقارير خاصة كلما طلب إليها ذلك من قبل الجمعيتين.
كما أن البرلمان يستطيع أن يوجه إلى المجلس الفدرالي استجوابات و اقتراحات من أجل تحويل سياستها، أو لإعداد مشروع قانون.
ب/ أساليب تأثير الحكومة على البرلمان:
تستطيع الحكومة اقتراح القوانين. و هي تعطي رأيها في مقترحات القوانين الموجهة إليها منجانب الجمعيات. و أعضاء الحكومة مخولون لدخول الجمعيات و يشاركون في المناقشات.
و في مطلق الأحوال لا تستطيع الحكومة حل المجلسين .و ليس لها أية سلطة على اجتماعاتهما سواء بدعوتهما أو بتأجيلها . و هي لا تستطيع أيضا طرح الثقة أو التهديد بالاستقالة.

٥- حل الخلافات بين الجمعية و المجلس الفدراليين

إذا لم تتفق الجمعيتان (المجلس الوطني و مجلس الولايات) مع المجلس الفدرالي فإنهما يستطيعان نزع ثقتهما على أثر استجواب. و لكن المجلس لا يستقيل بل يبقى في الحكم شرط أن يغير سياسته في الاتجاه الذي عينه البرلمان.((و هذا ما حدث سنة ١٩٦٥ بمناسبة قضية الميراج)). فإذا لم يمتثل فإن للجمعية عن طريق الاعتمادات في الموازنة و أحيانا عن طريق القوانين حق استعمال كل الوسائل اللازمة لإجبار الحكومة على الخضوع.

يمكن القول بأن النظام الذي وصفناه يعمل جيدا في بلده الاصلي و لكنه لا ينجح عند تصديره.
فالمؤسسات السويسرية مع ذلك قلدت جزئيا و لفترة من قبل بلد الارغواي و ذلك بفضل أحد رجال الدولة "جوزه باتل إي أوردونز" فبعد أن مارس رئاسته الأولى بين ١٩٠٣ و ١٩٠٧. ذهب يدرس النظام السويسري،و اقترح عند عودته ١٩١١-١٩١٥ إلغاء الرئاسة و استبدالها بسلطة تنفيذية جماعية.و بعد بعض التغيرات الدستورية و الانقلابات قام تلميذه "تيرا " ينادي باعتماد نظام تكون فيه السلطة التنفيذية جماعية على ن يساعدها في عملها وزراء. و هذا الحل كان أقرب إلى نمط دستور فرنسا في لسنة الثالثة منه إلى الدستور السويسري. و عقب انتخابات ٢٧ أيلول ١٩٦٦ أقيم نظام رئاسي في ١آذار ١٩٦٧.
و عليه ظل النظام السويسري خاصا بوطنه الاصلي.
و السبب الرئيسي في هذا النجاح هو ما اتصف به السويسريون من جدية و اعتدال. يعود إلى أن الاتحاد السويسري بلد ذا مسؤولية محدودة. فهو يتمتع بنظام تقليدي .يسهل كثيرا و يبسط قضايا السياسة الخارجية و مشاكل الدفاع الوطني.