**الموضوع السادس**

**نظام حكومة الجمعية: النظام السياسي السويسري أنموذجا**

**[مفهوم النظام المجلسي أو حكومة الجمعية](http://arab-ency.com.sy/%22%20%5Cl%20%22%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9_):**

يقوم النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية النيابية على أساس وضع اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد جمعية نيابية أي هيئة منتخبة من الشعب. فهذا النوع من الحكومات مبنيّ على فكرةٍ مؤدَّاها أنَّ البرلمان والسلطة التنفيذية ليسا على قدم المساواة سواء من ناحية القانون أو من ناحية الواقع؛ فالبرلمان يجب أن يحتل مكان الصدارة في الدولة ويباشر جميع السلطات، وتكون له الكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد لأنه هو الممثِّل للشعب. ولكن البرلمان يستحيل عليه عملاً أن يباشر بنفسه جميع أعمال الوظيفة التنفيذية، ولذلك فإنه يعهد بها إلى هيئة يختارها بنفسه ويحدِّد لها اختصاصاتها. بحيث تكون تابعة له وخاضعة لسلطانه خضوعاً تامّاً، وتعد بمنزلة لجنة يُشكِّلها البرلمان لتقوم بتنفيذ سياسته، وتخضع لأوامره وتوجيهاته.

ويلاحظ أن البلاد التي تتجه نحو الأخذ بنظام حكومة الجمعية هي البلاد التي قاست كثيراً من استبداد السلطة التنفيذية وطغيانها فتعمد إلى كسر شوكتها، وتحوّلها إلى مجرد هيئة تأتمر بأوامر البرلمان وتساعده على تنفيذ سياسته، وتكون مسؤولة أمامه عن تصرفاتها الخاطئة.

**ثانياً.****[الأسس الفلسفية للنظام المجلسي (تظام حكومة الجمعية)](http://arab-ency.com.sy/%22%20%5Cl%20%22%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9_):**

يستمد النظام المجلسي أساسه، من الناحية القانونية، من مبدأ وحدة السيادة الشعبية وعدم قابليتها للتجزئة، لا في حقيقتها فقط بل في ممارستها أيضاً. فالمجلس المنتخب من الشعب يمثل في مجموعه "الإرادة العامة" General Will، وعليه في مجموعه أن يمارس كل الاختصاصات المرتبطة بسيادة الأمة، بما في ذلك الوظيفة الحكومية. وإذا كانت ضخامة عدد الأعضاء تحول في الواقع بين المجلس المنتخب وممارسة المهام العديدة التي ينطوي عليها الحكم، فليس ما يمنعه من إحداث هيئة متمايزة لهذا الغرض، ولكن هذه الهيئة لا تملك اختصاصات ذاتية، بل تمارس اختصاصات السلطة التنفيذية باعتبارها مفوَّضة من المجلس الشعبي وباسمه وتحت إشرافه وتوجيهه. فهي مجرد أداة، وليس لها أي صفة تمثيلية. ويملك المجلس الذي يعيِّنها أن يقيلها في الوقت الذي يشاء.

**ثالثاً ـ****[الخصائص الأساسية لنظام حكومة الجمعية](http://arab-ency.com.sy/%22%20%5Cl%20%22%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9_):**

إن دراسة نظام حكومة الجمعية تسفر عن أن خصائصه ليست واحدة تماماً في الدساتير التي تأخذ به، وإنما تختلف تلك الدساتير فيما بينها في تفصيلات هذا النظام، ولكن جوهره متَّحد فيها كلها.

ويمكن القول إن الخصائص الأساسية المميِّزة لنظام حكومة الجمعية تنحصر فيما يأتي:

**1ـ** تركيز السلطة في يد البرلمان الممثِّل للشعب وتبعية أو خضوع الهيئة التنفيذية له، إذ يقوم نظام حكومة الجمعية على أساس عدم المساواة وعدم التوازن بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، إذ يقوم هذا النظام على ترجيح كفة السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان على كفة السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة، ويكون للهيئة الأولى مركز الصدارة والرجحان على الهيئة الثانية.

**2ـ** يعهد البرلمان بالسلطة التنفيذية إلى عدة أفراد (وزراء) ويختار من بينهم رئيساً لهم، يسمى رئيس الوزراء أو الوزير الأول أو رئيس الجمهورية (ممارسة مهام الحكم وفق مبدأ القيادة الجماعية)، وأحياناً يوكِّل البرلمان فرداً واحداً للقيام بمهمة السلطة التنفيذية، ويكون ذلك في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية التي تحتاج إلى سرعة التصرف والحزم في معالجة الأمور.

**3ـ** يكون أعضاء السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية مسؤولين سياسياً أمام البرلمان الذي يستطيع عزلهم إذا أساؤوا التصرف، وحاولوا الانحراف بالسلطة عن هدفها المشروع وغايتها في تحقيق المصلحة العامة للشعب.

تلك هي الخصائص المميِّزة لحكومة الجمعية؛ وواضح منها غلبة البرلمان على ما عداه واستئثاره بالسلطة في الدولة.

**رابعاً ـ****[العلاقة بين السلطات في ظل نظام حكومة الجمعية](http://arab-ency.com.sy/%22%20%5Cl%20%22%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9_):**

يقوم نظام حكومة الجمعية، كما تقدم، على أساس إسناد وظيفتي التشريع والتنفيذ إلى البرلمان. على أن البرلمان، وإن كان يملك هاتين السلطتين، إلا أنه يتولى بنفسه وظيفة التشريع، تاركاً بذلك وظيفة التنفيذ للجنة خاصة تباشرها باسمه وتحت رقابته وإشرافه. وبذلك فأفراد هذه اللجنة لا يزيدون على أن يكونوا مجرد تابعين للبرلمان. ويستتبع ذلك بداهة أن بقاء هذه اللجنة أو عدم بقائها في الحكم متروك لمطلق تقدير البرلمان، إن شاء أبقاها، وإن شاء عزل أعضاءها، من دون أن يكون لأعضاء اللجنة أن يستقيلوا ما دام عملهم يقتصر على مجرد تنفيذ إرادة البرلمان.

على أن هذا التعريف يقتضي التساؤل عن العلاقة بين السلطات في ظل نظام حكومة الجمعية، ومدى أخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين السلطات.

تقتضي الإجابة عن هذا السؤال التفرقة بين جانبين: أحدهما وظيفي، والآخر شكلي. فمن الجانب الوظيفي، لا يقوم هذا النظام على أساس الفصل بين السلطات، وإنما على اندماجها، ما دام البرلمان يجمع بين وظيفتي التشريع والتنفيذ. ولهذا فإن بعض الفقهاء يتناولون نظام الجمعية بالشرح تحت عنوان "أنظمة تركيز السلطات"Les régimes de confusion des pouvoirs، ومؤدَّى ذلك أن هذا الجانب من الفقه قد أخذ بالجانب الوظيفي دون الجانب الشكلي. والحقيقة أن تركيز السلطات وإدماجها في يد واحدة يتعارض مع جوهر الديمقراطية لما تتطلبه هذه الأخيرة من ضرورة الفصل بين السلطات لمنع ما قد يحدث من استبداد وعسف من جانب الهيئات النيابية.

ومن الجانب الشكلي، أي من حيث الهيئة التي تتولى الوظيفة ذاتها، فإن مبدأ الفصل بين السلطات يتحقق ما دامت توجد هيئتان تباشر كل منهما وظيفة معينة بذاتها.

**خامساً:****[تطبيق النظام المجلسي (أو نظام حكومة الجمعية) في الاتحاد السويسري](http://arab-ency.com.sy/%22%20%5Cl%20%22%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A9_):**

تعد سويسرا مهد النظام المجلسي (أو نظام حكومة الجمعية) القائم على وحدة سلطة الدولة، وهو نظام ديمقراطي عادل مستقر فيها منذ أكثر من قرن ونصف من الزمن؛ ويعد النظام السويسري المثال الوحيد في الوقت الحاضر على تطبيق النظام المجلسي، بعد أن تراجعت جميع الدول التي أخذت بهذا النظام عن تطبيقه بعد فترات زمنية متفاوتة، ولهذا يُدرس "النظام السياسي للاتحاد السويسري" باعتباره الصورة الصحيحة، والمثال النموذجي للنظام المجلسي.

**1ـ شكل الدولة والحكومة ونظام الحكم:** تعد سويسرا من الناحية الرسمية اتحاداً كونفدرالياً Confederation، غير أنها من حيث بناؤها وتركيبها الحكومي أشبه بجمهورية فيدرالية Federal Republic.

ويقوم البناء الاتحادي في سويسرا على ثلاثة مستويات سياسية مختلفة هي:

**أ ـ الاتحاد The Confederation:** يمثل النظام الاتحادي مُرتكزاً أساسياً للدولة السويسرية الحديثة منذ نشأتها سنة 1848، ويحتل موقعاً مهماً في الدستور. ويوجد في المستوى الاتحادي ثلاث سلطات هي: السلطة التنفيذية (المجلس الاتحادي)، والسلطة التشريعية (الجمعية الاتحادية)، والسلطة القضائية (المحكمة الاتحادية العليا).

**ب ـ الكانتونات The Cantons (المقاطعات أو الدويلات أو الولايات):** تحظى سويسرا بنظام فيدرالي تتمتّع في ظله الكانتونات بقدر كبير من الاستقلالية والحكم الذاتي، خاصة على المستويين المالي والتشريعي. ويوجد في سويسرا /26/ كانتوناً، منها "ستة " تعد "أنصاف كانتونات".

**ج ـ الكومونات The Communes (أي البلديات):** وهي أصغر وحدات التقسيم الإداري في الدولة.

وفيما يخص نظام الحكم القائم في سويسرا فهو "النظام المجلسي" Le Régime Congressionnel، أو "نظام الجمعية" Le Régime d assemblée، كما يطلق عليه أيضاً اسم نظام "حكومة الجمعية" Le Gouvernement d‘assemblée.

**2ـ السلطات الفيدرالية في الاتحاد السويسري :The Federal Authorities of the Swiss Confederation**

في الاتحاد السويسري ثلاث سلطات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) تمارس اختصاصاتها على المستوى الاتحادي، وتفصيل ذلك ما يأتي:

**أ ـ السلطة التشريعية الاتحادية:** تأخذ سويسرا بنظام ازدواج الهيئة التشريعية Bicameral System، ويطلق على البرلمان السويسري اسم "الجمعية الاتحادية" The Federal Assembly.

وبحسب نصوص الدستور الفيدرالي، تعد الجمعية الاتحادية "السلطة العليا"Supreme Authority في الاتحاد السويسري، وهي تتألف من غرفتين (أو مجلسين) تتواجدان في مبنى "القصر الفيدرالي" بالعاصمة بيرن، هما: المجلس الوطني ومجلس الولايات، ويكون لكل منهما اختصاصات متساوية.

 **(1) ـ المجلس الوطني The National Council:** ويتكون من مئتي /200/ نائب يمثلون الشعب السويسري بأكمله، ويتم انتخاب هؤلاء الممثلين من قبل الناخبين المؤهَّلين، عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وفقاً لنظام التمثيل النسبي System of Proportional Representation، كل أربع سنوات، لأن مدة ولاية المجلس الوطني هي أربع سنوات.

وتشكل كل مقاطعة (كانتون) دائرة انتخابية Electoral Constituency. وتُوزع المقاعد النيابية على المقاطعات (الكانتونات) تبعاً لتعداد سكانها (بمعدل مقعد أو نائب واحد لكل 37.500 نسمة في الوقت الحاضر)، ويجب أن يكون لكل مقاطعة (كانتون) مقعد واحد على الأقل، أي إنه يحق للمقاطعات التي يقل عدد السكان فيها عن 37.500 نسمة أن تنتخب نائباً واحداً عنها لعضوية المجلس الوطني.

**(2) ـ مجلس الولايات (أو المقاطعات) The Council of States:** ويتألف من /46/ مستشاراً Councillors (وهو لقبهم) يمثِّلون مختلف المقاطعات (الكانتونات) السويسرية، بحيث يكون لكل كانتون من الكانتونات العشرين نائبَان اثنان (20 \*2=40)، ويكون لكل نصف كانتون من أنصاف الكانتونات الستة (وهي: أوبفالدن Obwalden، ونيدفالدن Nidwalden، ومدينة بازل Basel-Stadt، وريف بازل Basel-Landschaft، وأبّنزل الخارجية Appenzell Ausser- Rhoden، وأبّنزل الداخلية Appenzell Inner- Rhoden) نائب أو ممثل واحد فقط (6\*1=6). وتضع المقاطعات (الكانتونات) القواعد والأحكام المتعلقة بانتخاب ممثِّليها في مجلس الولايات.

ويَنتخبُ كلٌّ من المجلس الوطني ومجلس الولايات، من بين أعضائه، رئيساً (أو رئيسةً) لمدة عام، كما ينتخب المجلسان النائب الأول للرئيس first Vice-President والنائب الثاني Second Vice-President أيضاً، ولا يُسمح بإعادة انتخاب أيٍّ منهم في العام التالي.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مدة ولاية أعضاء مجلس الولايات غير محددة بالدستور، إذ أناط الدستور بكل مقاطعة سلطة تحديد مدة عضوية ممثليها في هذا المجلس، إلا أن العرف قد جرى على أن تكون مدة هذه العضوية أربع سنوات.

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أنه لا يجوز لأي عضوٍ من أعضاء المجلس الوطني أو مجلس الولايات أو المجلس الفيدرالي (التنفيذي) أو المحكمة الاتحادية العليا، أن يكون في آن واحد، عضواً في أكثر من هيئة واحدة من هذه الهيئات.

**السلطة التنفيذية الاتحادية:**جعل دستور الاتحاد السويسري السلطة التنفيذية في مركز التابع للسلطة التشريعية، وذلك حينما خوَّل السلطة الأخيرة ممثَّلةً بالجمعية الاتحادية صلاحية اختيار أعضاء "المجلس الاتحادي"، الذي يُكوِّن في مجموعه السلطة التنفيذية، لتولّي مهام "الإدارة الاتحادية" في الدولة تحت إشراف الجمعية الاتحادية التي في وسعها أن تصدر تعليمات وتوجيهات إلى المجلس الاتحادي، كما يمكنها إلغاء قراراته أو تعديلها.

ويمكن القول بأن "الحكومة السويسرية" The Swiss Government تتألف من المجلس الاتحادي (الذي يتكون من سبعة أعضاء يُختار من بينهم رئيس المجلس الاتحادي لمدة عام، ويكون رئيس المجلس في الوقت ذاته هو رئيس الاتحاد السويسري)، والمستشار الاتحادي، والإدارة الاتحادية المكونة من سبع وزارات.

**(1) ـ رئيس الاتحاد السويسري The President of the Swiss Confederation:** خلافاً لما يجري عليه العمل في غالبية الدول الأخرى، ليس للاتحاد السويسري رئيس وزراء أو رئيس دولة، إذ يترأس أحد أعضاء الحكومة السبعة، كلاً من الاتحاد السويسري والحكومة الفيدرالية في آن واحد، وذلك لمدة سنة واحدة يجري بعدها انتخاب غيره، فلا يجوز تجديد انتخابه، إلا بعد مضي سنة على انقضاء ولايته السابقة.

وهذا ما نصت عليه المادة (176) من الدستور السويسري بقولها: "يرأس الاتحاد رئيس أو رئيسة المجلس الاتحادي. وتنتخب الجمعية الاتحادية رئيس المجلس الاتحادي ونائبه من بين أعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة. ولا يجوز إعادة الانتخاب لمدة سنة أخرى، كما لا يجوز انتخاب رئيس المجلس الاتحادي كنائب رئيس للمجلس للسنة التالية".

**(2) ـ المجلس الاتحادي Federal Council:** يُعدّ المجلس الاتحادي (أو الفيدرالي)، أعلى سلطة قيادية وتنفيذية The Supreme governing and executive authority في الاتحاد السويسري.

ويتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء أو بمعنى أدق سبعة وزراء، يُشكلون ما يُسمى حرفياً بـ"مجلس الحكم الفيدرالي" (الحكومة الاتحادية). ويتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لمدة أربع سنوات، بوساطة الجمعية الاتحادية (البرلمان الاتحادي مجتمعاً بمجلسَيْه في جلسة مشتركة) بعد كل تجديد شامل للمجلس الوطني.

وخلافاً لما هو موجود في معظم برلمانات الدول الأخرى، يُخصص أعضاء مجلسَيْ البرلمان السويسري نحو 60% فقط من ساعات عملهم لواجباتهم البرلمانية، لأن معظمهم يزاولون مهناً لا تتصل بالبرلمان. أي إن الجمعية الاتحادية السويسرية لا تضم أعضاء محترفين للعمل البرلماني.