اما بالنسبة لحق اقتراح القوانين فقد كفله الدستور لكل عضو في الجمعية ولكل مجموعة ولجنة برلمانية ومقاطعة وللمجلس الاتحادي مع ملاحظة ان المجلس الاتحادي هو الذي يتحمل من الناحية العملية مسؤولية تقديم مشروعات القوانين للسلطة التشريعية.وفيما يتعلق بمناقشة مشروعات القوانين لم يعط الدستور اولوية لأحد المجلسين على الآخر.وانما يتم الاتفاق بين رئاسة المجلسين على تنظيم ذلك[1].

هذا ويمر مشروع القانون عند مناقشته في أي من المجلسين بثلاثة مراحل. فبعد ان يتسلم المجلس الذي له اولوية المناقشة تقرير اللجنة المختصة التي درست المشروع يقوم بمناقشة قبول مشروع القانون من حيث المبدأ . فإذا وافق على ذلك يبدأ المجلس في مناقشة مواد المشروع مادة مادة.وبعد ذلك يصوت اعضاء المجلس على المشروع ككل.فإذا وافق عليه يرسل الى المجلس الآخر حيث يمر بنفس الاجراءات السابقة.وفي حالة عدم اتفاق المجلس الثاني مع وجهة نظر المجلس الاول يعيد مشروع القانون لمناقشة المسائل المختلف عليها فقط. فإذا لم يتوصل المجلسان الى حل تشكل لجنة توفيق.فإذا اخفقت في ايجاد الحل او رفضت مقترحاتها.يهمل مشروع القانون.وفي حالة موافقتهما على مشروع القانون يتم توقيعه من قبل رئيسي المجلسين ويرسل الى المجلس الاتحادي لغرض نشره وتنفيذه.

ثانياً:المجلس الاتحادي(السلطة التنفيذية):

وهو اعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الاتحاد (م١٧٤). ويتألف من سبعة اعضاء ينتخبون من قبل الجمعية الاتحادية. ويشترط في المرشح ان تتوفر فيه ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الوطني.

ويتسم عمل المجلس بالجماعية حيث لا وجود لرئيس وزراء كما هو الحال في النظام البرلماني.ولا رئيس دولة قوي يجمع بين الرئاستين كما هو شأن النظام الرئاسي.بل هم متساوون ودور رئيس المجلس اسمي ولذلك يكلف كل عضو منهم بإدارة احدى الوزارات السبعة.ويتخذ المجلس قراراته بالاغلبية.اما مدة المجلس فهي اربع سنوات قابلة للتجديد.

هذا ويجب مراعاة تمثيل المناطق والجماعات اللغوية عند اختيار اعضاء المجلس.ولذلك لا يجوز انتخاب اكثر من عضو واحد من نفس المقاطعة.

ويلاحظ ان الجمعية الاتحادية تراعي عند اختيارها لأعضاء المجلس الاتحادي ضرورة ان يكون الشخص المنتخب من اصحاب الخبرة والممارسة الكافية. ولذلك يفضل من عملوا في الجمعية الوطنية او في اجهزة المقاطعات العامة. وفي الغالب يتم اعادة انتخاب عضو المجلس اذا كان راغباً بالاستمرار في الخدمة ولذلك امتدت خدمات البعض الى اكثر من خمسة وعشرين عاماً[2].

ولا يجوز لعضو المجلس الاتحادي ان يتولى أي منصب آخر سواء كان عاماً او خاصاً يتداخل مع مهامه الوظيفية.ولذلك على عضو الجمعية الاتحادية الذي يتم اختياره عضواً في المجلس الاتحادي ان يستقيل من عضوية الجمعية.

١ أنظر جورج آرثر. مصدر سابق.ص١١٠.ميشيل ستيوارت. نظم الحكم الحديثة. ترجمة أحمد كامل. دار الفكر العربي.القاهرة ص٢٠٣ وما بعدها.

٢ جورج آرثر.مصدر سابق.ص١١٥.د.عبد الحميد متولي.مصدر سابق. ص٢١٧.

اختصاصات المجلس الاتحادي:

لما كان المجلس الاتحادي اعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الاتحاد.فعليه ان يتحمل مسؤولية كل ما يتعلق بإدارة البلاد.وتتعدد المهام التي يقوم بها المجلس.فهناك اختصاصات يباشرها في نطاق التشريع. واخرى يباشرها في مجال التنفيذ.بإعتباره الهيئة التنفيذية في الدولة.ففي مجال التشريع.يقوم المجلس بتقديم مشروعات القوانين والمراسيم للجمعية الاتحادية (م١٨١).

وللمجلس ان يصدر قواعد قانونية ملزمة في صورة اوامر وذلك في حدود اختصاصاته طبقاً للدستور والقانون (م١٨٢).

اما في المجال التنفيذي يباشر المجلس سلطات متعددة وفق الآتي[1]:

-تحديد اهداف ووسائل سياسة الحكومة والقيام بالتخطيط لمشاريع الدولة وتنسيقها.

-الاشراف على الادارة الاتحادية والجهات او الاشخاص الذين يقومون بمهام اتحادية .

-المحافظة على سلامة الامن الداخلي والخارجي للدولة واستقلال وحياد سويسرا.وتأسيساً على ما تقدم للمجلس ان يصدر اوامر ويتخذ قرارات لمواجهة الاضطرابات التي قد تحدث في البلاد وتهدد النظام العام او الأمن الداخلي او الخارجي.وتكون هذه الاوامر والقرارات ذات صلاحية زمنية محددة.

وللمجلس في الحالات الطارئة ان يستدعي القوات المسلحة.واذا ما استدعى اكثر من اربعة آلاف جندي لمدة تزيد عن ثلاثة اسابيع.يجب دعوة الجمعية الاتحادية للإنعقاد فوراً.

-تنفيذ القوانين الاتحادية ودساتير ومعاهدات المقاطعات ويتخذ الإجراءات اللازمة لذلك.

-يقوم المجلس بإعداد الخطة المالية ويقترح مشروع الخطة ويعد ميزانية الدولة.

-يقدم المجلس التقارير الدورية الى الجمعية الاتحادية حول ادارته لشؤون الدولة وعن حالة الاتحاد بشكل عام.

-يتولى المجلس تعيين الموظفين الاتحاديين.

-ادارة الشؤون الخارجية لسويسرا.من خلال قيامه بالمفاوضات مع الدول الاخرى. والمصادقة على المعاهدات بعد اقرارها من قبل الجمعية. وهو الذي يمثل سويسرا في الخارج.

ثالثاً:رئيس المجلس الاتحادي:

تنتخب الجمعية الاتحادية رئيس المجلس ونائبه من بين اعضاء المجلس الاتحادي ولمدة سنة واحدة غير قابلة للتجديد.وتأسيساً على ما تقدم يتناوب اعضاء المجلس على رئاسة الاتحاد.حيث يحل نائب الرئيس محل الرئيس وفقاً للعرف.

وسلطات رئيس الاتحاد اسمية.اذ ان اعضاء المجلس متساوون من حيث الاختصاص.واهم الوظائف التي يتولاها الرئيس رئاسته للمجلس الاتحادي.وادارته المكتب الاداري للمجلس.فضلاً عن تمثيله لسويسرا على الصعيدين الداخلي والخارجي.مما يعني قيامه بإعتماد المبعوثين الدبلوماسيين واستقبال السفراء والوزراء الاجانب.

هذا ويستمر رئيس الاتحاد في تولي مهام الوزارة التي كان يرأسها قبل انتخابه رئيساً للإتحاد.

---

١ انظر المواد ١٨٠-١٨٧ من الدستور السويسري.

رابعاً:العلاقة بين الجمعية الاخادية والمجلس الاخادي:

ان العلاقة بين الهيئتين تتسم بالغرابة.ولا تمت الى نظام حكومة الجمعية وخصائصه بصلة.

فيلاحظ ان الجمعية الاخادية هي التي تختار اعضاء المجلس الاخادي لمدة اربعة اعوام .الا ان هذا المجلس يتمتع بالاستقلال بعد انتخابه حيث لا تستطيع الجمعية ان تقوم بإستجواب المجلس او احد اعضائه وكذلك لا يجوز لها سحب الثقة بشكل فردي او جماعي من اعضاء المجلس.بل يبقى المجلس او عضو المجلس في موقعه حتى انتهاء الفترة التي حددها الدستور. وعلاقة الجمعية بالمجلس تتمثل بالاشراف على اعمال المجلس دون ان يكون لديها أي من الوسائل التي تمكنها الحد من انحراف المجلس إذا حصل.

وهذا ما يتنافى مع جوهر النظام المجلسي.الذي تكون فيه الهيمنة للسلطة التشريعية.

وهذا الوضع يشبه إلى حد ما نظام الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي.حيث تستقل السلطات عن بعضها ولا وجود للمسؤولية الوزارية وسحب الثقة او حق الحل.

ولكن من جانب آخروفيما يتعلق بسير العمل بين الهيئتين.نجد ان العلاقة بينهما تقوم على اساس من التعاون والتكامل.فالمجلس الاخادي يشارك بإقتراح القوانين ومناقشتها.وله كذلك الحق في تقديم مقترحات بشأن الموضوعات التي تطرح للتداول في الجمعية.ولأعضاء المجلس حضور جلسات الجمعية.

ويتمتع اعضاء المجلس بالحصانة بسبب تصريحاتهم في المجالس والهيئات التابعة لها شأنهم في ذلك شأن اعضاء الجمعية الاخادية.ويجوز للجمعية ان تصدر تكليف للمجلس الاخادي للقيام بعمل محدد(م١٧١من الدستور).فضلاً عن ان المجلس ملزم بتقديم تقارير دورية للجمعية الاخادية يبين فيها مجمل نشاطاته وسبل ادارته للإخاد.

خامساً:المحكمة الاخادية:

ينتخب اعضائها من قبل الجمعية.وتعتبر اعلى سلطة قضائية في الاخاد.وهي مستقلة وتتولى ادارة شؤونها بنفسها ولا يجوز للجمعية او للمجلس الاخادي التدخل في اعمالها لإنها لا تخضع الا للقانون في مباشرة اختصاصها القضائي.وفي المقابل لا يجوز عرض اعمال الجمعية والمجلس الاخادي على المحكمة الا في الحالات التي يستثنيها القانون.ولذلك ليس للمحكمة البحث في دستورية أي قانون اخادي او معاهدة لإن ذلك من اختصاص الجمعية الاخادية.وسلطة المحكمة في هذا المجال تقتصر على قوانين المقاطعات واعمال الهيئات التنفيذية فيها.

هذا وقد احال الدستور على القانون تنظيم عمل المحكمة واجراءاتها.اما فيما يتعلق بإختصاص المحكمة فقد حددته المادة ١٨٩من الدستور بالآتي:

١-القضايا الخاصة بمخالفة القانون الاخادي.

٢-القضايا الخاصة بمخالفة القانون الدولي.

٣-القضايا الخاصة بالقانون الدستوري للمقاطعات.

٤-الدعاوى الخاصة بخرق قوانين الاخاد والمقاطعات المتعلقة بالحقوق السياسية.

٥-القضايا الخاصة بخرق القانون الذي يحكم علاقة المقاطعات ببعضها.

٦-تفصل المحكمة الاخادية في الخلافات بين الاخاد والمقاطعات او فيما بين المقاطعات.

تقدير نظام حكومة الجمعية:

بعد ان اطلعنا على خصائص نظام حكومة الجمعية وتطبيقاته (خاصةً في سويسرا) يتوجب علينا توضيح مسألتين هامتين الأولى مدى التطابق بين الجانبين النظري والعملي والثانية مدى اخذ النظام السياسي في سويسرا بالخاصية الاساسية لنظام حكومة الجمعية(تركيز السلطة في الهيئة التشريعية).

ففيما يتعلق بالتباين بين الجانبين النظري والعملي يبدو ذلك واضحاً في النظم التي اخذت بحكومة الجمعية إبتداءً من فرنسا .فالقول ان السلطة تكمن في الجمعية النيابية وان الهيئة التنفيذية عبارة عن لجنة تنبثق عنها وهي بمثابة خادم لها تنفذ اوامرها ولها ان تعفيها من مهامها متى شاءت.قولاً قد يكون صحيحاً من الناحية النظرية الا انه محل نظر من الناحية الواقعية.وهذا ما لوحظ بوضوح على حقبة حكم مصطفى اتا تورك في تركيا استناداً لدستور عام١٩٢٤. حيث طغت سلطته وهو رئيس الدولة على سلطة البرلمان واصبح الثاني تابعاً للأول.

على عكس ما سطر في الدستور وخول النظام في ذلك العهد الى نظام شبه دكتاتوري(١).

اما فيما يتعلق بالنظام السويسري فيلاحظ ان ما نص عليه الدستور السويسري لا يتفق وخصائص حكومة الجمعية سواء فيما يتعلق بإختصاصات الجمعية او بالعلاقة بين الهيئتين(الجمعية والمجلس الاتحادي).فبالنسبة لإختصاصات الجمعية يلاحظ انها مقيدة بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة اذ نص الدستور على وجوب العودة الى الشعب (الاستفتاء الاجباري) في بعض المسائل الهامة .كتعديل الدستور الاتحادي. الدخول في منظمات الامن الجماعي او المنظمات الدولية والقوانين الاتحادية الطارئة (م١٤٠ من الدستور).وكذلك اجاز الدستور للناخبين حق الاعتراض على القوانين الاتحادية التي تصدر من الجمعية اذا طلب ذلك خمسين الف شخص ممن لهم حق التصويت اذ يجب في هذه الحالة عرض القانون على الاستفتاء الشعبي (الاستفتاء الاختياري).وهذا ما أدى إلى ضعف دور الجمعية في المجال التشريعي وترددها بالقيام بدور قيادي بغية وضع قوانين جديدة. و كذلك من الاسباب التي ادت الى ضعف دور الجمعية قصر الفترة الزمنية التي تعمل فيها خلال السنة اذ ان مدة دورة الجمعية لا تتجاوز الاربعة اشهر في حين ان المجلس الاتحادي يعمل طوال العام وهذا ما زاد من نفوذه.

اما فيما يتعلق بعلاقة الجمعية بالمجلس الاتحادي فيلاحظ ان الجمعية تقوم بإنتخاب اعضاء المجلس الا انها لا تستطيع مسألتهم فليس لها الحق في اقالة المجلس او احد اعضائه.اذ يجب ان يكمل المجلس مدته الدستورية والبالغة اربعة اعوام حتى وان كانت الجمعية غير راضية عن اداءه.فضلا عما تقدم فإن المجلس اكتسب اهمية كبيرة في المشهد السياسي السويسري وذلك نتيجة لوجود تقليد في سويسرا يقضي بإعادة انتخاب عضو المجلس الذي يعبر عن رغبته في الإستمرار فيه.

وهذا يعني ان اعضاء المجلس ينتخبون لمدد غير محددة مما جعل عمل المجلس يتسم بالإستقرار

١ وقد فسر بعض الفقه هذا التحول في التجربة التركية الى قوة شخصية اتا تورك فضلا عن كونه زعيم حزب الشعب.الحزب الوحيد حينذاك في تركيا. والذي كان يحظى بأغلبية مقاعد البرلمان.انظر.د. محمد كامل ليلة.مصدر سابق.ص٧٥١.

وهو ما يمد الوزراء بنفوذ وسلطان كبيرين ازاء البرلمان لاسيما انهم يتم اختيارهم عادة من بين زعماء اعضاء البرلمان[1].

ويتضح مما تقدم ان المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) يتمتع بالاستقلال في عمله ومن الصعوبة بمكان القول بأنه تابع للجمعية الاتحادية. مع الاشارة الى ان دور الجمعية الاتحادية قد تقلص الى حد كبير بعد قيام هيئة الناخبين بمباشرة السلطة الحقيقية في اتخاذ القرارات في المجال التشريعي.

المطلب الرابع
النظام المختلط

عند دراستنا لصور النظم السياسية (البرلماني،الرئاسي،حكومة الجمعية) لاحظنا اختلاف الفقه في تحديد الخصائص العامة لهذا النظام او ذاك وذلك نتيجة للتباين بين ما مدون في الوثائق الدستورية والتطبيق. وعند البحث عن التطبيق السليم لهذه الصورة او تلك من النظم السياسية لم نجده الا في دول معدودة كالنظام البرلماني[2]. واحياناً في دولة واحدة قد تكون هي الدولة التي نشأ فيها ذلك النظام (كالنظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية) فبالنسبة للنظام الرئاسي يلاحظ انه لم يحظ بالتطبيق السليم الا في الولايات المتحدة اذ ان هذا النظام يقوم على اساس جمع رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة والحكومة وتمتعه بسلطات فعلية وليست اسمية.اما بالنسبة لنظام حكومة الجمعية والذي يقوم على اساس تركيز السلطة بيد الهيئة التشريعية وتبعية الهيئة التنفيذية لها فلم نجد تطبيقاً له في الوقت الحاضر حتى في سويسرا.وان حاول مشرعو دستورها الاول عام ١٨٤٨اعطاء هذه الميزة للسلطة التشريعية.الا ان التطور السياسي والدستوري ومشاركة الشعب في مباشرة مظاهر السلطة التشريعية عن طريق الديمقراطية شبه المباشرة ادى الى تراجع دور الجمعية الاتحادية.ونظراً لفشل كثير من الدول في اقتباس هذا النظام او ذاك.اتجه بعضها الى الجمع بين خصائص اكثر من نظام.وهذا ما ظهر في فرنسا عند صدور دستور ١٩٥٨. حيث ثبت فشل النظام البرلماني الذي طبق في فرنسا خلال حقبتي الجمهوريتين الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٦) والرابعة (١٩٤٦-١٩٥٨). وقد تعرضت فرنسا حينذاك لأزمات سياسية عديدة وعدم استقرار الحكومات. والتي كان آخرها ازمة الجزائر في ١٣مايس ١٩٥٨ والتي ادت الى قيام الجمعية الوطنية بتعيين الجنرال ديغول رئيساً للحكومة (تحت ضغط الجيش). ومنحته سلطة اعداد دستور جديد على ان يستفتى الشعب فيه. وفي ٢٨ ايلول ١٩٥٨ وافق الشعب على مشروع الدستور بنسبة تصل الى٨٠٪ من اصوات المستفتين وصدر الدستور في ٤تشرين الاول من نفس العام[3].ولقد سعى واضعو الدستور وعلى رأسهم ديغول الى رفع مكانة رئيس الدولة ومنحه سلطات فعلية وليست اسمية.

---

١ د.عبد الحميد متولي،مصدر سابق،ص٢١٧. ميشيل ستيوارت،مصدر سابق ص٢٠٢.

٢ طبق النظام البرلماني في بريطانيا وبعض الدول الاوربية وفقاً لخصائص النظام المعروفة.اما في دول العالم الثالث فلم يلقى نجاحاً يذكر الا في الهند.مع ملاحظة ان الكثير من النظم السياسية تدعي انها نظم برلمانية.

٣ انظر موريس دوفرجيه،دساتير فرنسا،ترجمة احمد حسيب،القاهرة،ص١٣٠ وما بعدها.