مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ISSN 2602-7321/ EISSN 2773- 2649

السنة: 2022 المجلد: 05 العدد: 01 ص- ص: 112- 128

موقع السلطة التنفيذية في النظام المجلسي
– النظام السياسي السويسري أنموذجا–

Position of executive branch system council
The Swiss political system is a model

فتاح شباح*[1]، جامعة باتنة1، الجزائر، fettah.chabbah@univ-batna.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022/01/10 **تاريخ قبول المقال:** 2022/04/13 **تاريخ نشر المقال:** 2022/06/06

الملخص:

تهدف الدراسة إلى إبراز مكانة السلطة التنفيذية في النظام المجلسي، وكيفية بناءها والصلاحيات التي تتمتع بها، والعلاقة التي تربطها بالسلطة التشريعية، وموقع المجلس الاتحادي في النظام السياسي السويسري، وطريقة انتخابه، وأهم الصلاحيات التي يتمتع بها، ومسؤوليته أمام الجمعية الاتحادية.

وقد توصلت الدراسة أن النظام المجلسي يقوم على مبدأ اندماج السلطات، بحيث تتركز كل الصلاحيات بيد المجلس النيابي باعتبار السيادة لا تقبل التجزئة، ونظرا لعدم تمكنه من مباشرة الوظيفة التنفيذية بنفسه فيعهد بها إلى أفراد يخضعون له خضوعا تاما، ويلتزمون بتنفيذ سياسته وتعليماته، ويسألون أمامه، وبإمكانه عزلهم.

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية؛ النظام المجلسي، النظام السياسي؛ سويسرا.

Abstract: The study aims to highlight the position occupied by the executive authority in the council system, how it is built and the powers it enjoys, the relationship it has with the legislative authority, knowing the position of the Federal Council in the Swiss political system, how it is elected by the Federal Assembly, and the most important powers enjoyed by this council, and the extent of its responsibility in front of the Federal Assembly.

Key words:executive power, council system, political system, Switzerland.

المقدمة:

إذا كان النظام السياسي البرلماني يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال علاقات التعاون والانسجام التي تربط بينهما والنظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين هاتين السلطتين، فإن النظام المجلسي يقوم على أساس الدمج بين السلطات وتركيزها بيد السلطة التشريعية،

*فتاح شباح

وبالتالي فإن العلاقة التي ترتبط بين هذه السلطات هي علاقة تداخل، وبالرغم من تركز جميع الصلاحيات بيد السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية التي تتبنى النظام المجلسي، إلا أن تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية يبقى موجودا مثل بقية الأنظمة السياسية الأخرى.

إن أهم ما يميز النظام المجلسي، هو وجود علاقة اندماجية بين السلطات من جهة وتفوق السلطة التشريعية على السلطتين التنفيذية والقضائية باعتبارها الممثل الوحيد لإدارة الشعب صاحب السيادة من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس سنقوم بمعالجة الإشكالية التالية: ما موقع السلطة التنفيذية في النظام السياسي المجلسي بصفة عامة، وفي النظام السويسري بصفة خاصة؟

وتندرج ضمن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات:

– كيف يتم تنظيم السلطة التنفيذية في النظام المجلسي؟

– ما طبيعة العلاقة التي تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟

– كيف يتم اختيار المجلس الاتحادي السويسري، وفيما تتمثل الاختصاصات التي يتمتع بها؟

– فيما تتمثل العلاقة التي تربط بين الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي السويسري؟

للإجابة عن الإشكالية والتساؤلات المطروحة نتبع المنهج الوصفي التحليلي الذي من خلاله نقوم بتجميع العلمية من مختلف المراجع المختلفة والمتعلقة بالنظام المجلسي والنظام السويسري وتحليلها واستخلاص النتائج.

وتهدف هذه الدراسة إلى إبراز المكانة التي تحتلها السلطة التنفيذية في النظام المجلسي، وكيفية بناءها والصلاحيات التي تتمتع بها، كما تهدف إلى تحديد العلاقة التي تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.كما تسعى الدراسة أيضا إلى إبراز موقع المجلس الاتحادي في النظام السياسي السويسري وكيفية انتخابه من قبل الجمعية الاتحادية، وأهم الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المجلس، ومدى مسؤوليته أمام الجمعية الاتحادية.

المبحث الأول: الصورة العامة للسلطة التنفيذية في النظام المجلسي

من أجل تحديد وضع الهيئة التنفيذية في النظام المجلسي وتبيان الملامح التي تميزها عن باقي الأنظمة السياسية الأخرى، سنتناول بالدراسة كيفية بناء هذه السلطة، ثم ووضعها إزاء السلطة التشريعية.

المطلب الأول: بنية الهيئة التنفيذية في النظام المجلسي

باعتبار الهيئة التشريعية في ظل النظام المجلسي هي صاحبة الاختصاص الأصيل بمباشرة شؤون السلطة التنفيذية فإنه يترتب على ذلك عدة اعتبارات.

أولا:تعيين وإقالة الهيئة التنفيذية من قبل البرلمان

باعتبار النظام المجلسي يقوم على مبدأ اندماج السلطات ووحدة السيادة وعدم تجزئتها، وبما ان السلطتين التشريعية للبرلمان، ونظرا لاستحالة قيام هذا الأخير بمباشرة مهمة التنفيذ إلى جانب اختصاصه التشريعي، فإنه يعهد بهذه المهمة للجهاز تنفيذي.[1]

ويتكون الجهاز التنفيذي من عدة الأفراد يدعون الوزراء، ويتم انتخاب شخصا من بينهم ليكون رئيسا الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزير الأول حسب التسمية التي يطلقها عليه دستور كل دولة.[2]

وبذلك يختلف أمر تعيين أعضاء الهيئة التنفيذية في النظام المجلسي عن النظامين البرلماني والرئاسي، إذ في النظام البرلماني ينفرد رئيس الدولة بتعيين الوزراء بناءً على ترشيحهم من قبل رئيس الوزراء مع مراعاة الاعتبارات الحزبية والأغلبية البرلمانية، وفي النظام الرئاسي ينفرد رئيس الدولة بحق اختيار مساعديه الوزراء بحرية مطلقة دون تدخل من البرلمان، الأمر الذي يضمن استقلاليتهم وعدم تبعيتهم له.

أما في النظام المجلسي فإن البرلمان يقوم بتعيين أعضاء هذا الجهاز وإعفائهم من مناصبهم بما فيهم رئيس الدولة، وله السلطة الكاملة في إلغاء وتعديل القرارات التي يتخذها، وأعضاء هذا الجهاز التنفيذي مسؤولون أمام البرلمان ويسهرون على تنفيذ القوانين والتعليمات الصادرة لهم، وعليهم تقديم كشف حساب للبرلمان عن أعمالهم.[3]

ثانيا:مسؤولية رئيس الدولة سياسيا أمام البرلمان

يقصد بذلك أن رئيس الهيئة التنفيذية في النظام المجلسي مسؤول سياسيا وخاضعا له كباقي أعضاء هذه الهيئة أمام البرلمان، لأنه ومعين من قبله، وله الحق في عزل جميع أعضاء الهيئة التنفيذية بما فيهم رئيس الدولة في أي وقت شاء، كما يحق له تكلفهم بمهام وسحبها منهم إذا اقتضت الضرورة ذلك، وهذا ما يميز النظام المجلسي عن النظام البرلماني الذي يقتضي أن يكون رئيس الدولة مصونا وغير مسؤول سياسيا أمام البرلمان.[4]

---

[1]– السيد عويس حمدي أبو النور، الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام الاسلامي، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 164.

[2]– شيحا عبد العزيز إبراهيم، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 108.

[3]– البحري حسن، نظام الجمعية، 18/ 10/ 2019،http://arab-ency.com.sy/law/detail، 24/ 06 /2020.

[4] – عبيد حسين، الأنظمة السياسية (دراسة مقارنة)، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2013، ص51.

أما تقرير مسؤولية رئيس الهيئة التنفيذية في النظام المجلسي فيرجع لكونه مجرد مندوب أو وكيل عن البرلمان لتنفيذ سياسته، وبالتالي فإن أي خروج عن الحدود التي رسمها له البرلمان يترتب عنه انعقاد مسؤوليته السياسية امام البرلمان، كما أن رئيس الدولة لا يتميز عن غيره من اعضاء الهيئة التنفيذية بمركز معين، فهو لا يملك إلا سلطات فخرية فقط.[5]

ثالثا:الهيئة التنفيذية لا تشكل مجلسا متضامنا

لا يشكل أعضاء الهيئة التنفيذية مجلسا متضامنا للوزراء على غرار ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، فالحكومة لا تتسم بالوحدة والتجانس، ولا تتخذ قرارات تعبر عن أفكار اعضائها، ولا تملك سلطة فعلية في تصريف شؤونها، فالوزراء لا يكونون هيئة متميزة لها سلطات واضحة أو سياسة خاصة تنفرد بها، ويعملون على تطبيقها، بل هم مجرد منفذون للسياسة التي حددها ورسمها البرلمان.[6]

وبما أن الوزراء تابعين ومندوبين عن البرلمان، ولهذا الأخير حق تعديل وإلغاء ما يصدر عنهم من تصرفات إذا ما خالفوا السياسة التي رسمها لهم، وعليهم تقديم تقاريردورية للبرلمان تتضمن حصيلة أعمالهم، لذلك يصف البعض الحكومة في النظام المجلسي بحكومة المفوضين.[7]

المطلب الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

بما أن النظام المجلسي لا يقوم على مبدأ المساواة والتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية، وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية، وبالتالي تكون الحكومة مسؤولة امام البرلمان، ولا يمكنها حله.

أولا:مسئولية الحكومة أمام البرلمان

باعتبار الحكومة مجرد اداة تنفيذ لسياسة البرلمان، وتخضع لأوامره وتوجهاته، وبإمكانه تعديل قراراتها، وبالتالي فالحكومة مسؤولة سياسيا امامه[8] وله حق عزل الوزراء في أي وقت لأنهم مجرد مندوبين عنه، فللبرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجواب لأعضاء السلطة التنفيذية.[9]

---

[5]– المجذوب محمد، القانون الدستوري اللبناني وأهم الانظمة السياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 88.

[6] – رباط ادمون، القانون الدستوري العام (الدول وأنظمتها)، ج1، ط2، دار العلم والملايين، بيروت، 1971، ص 662.

[7]– الخزرجي محمد ثامر كامل، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص263.

[8]– جريدة المؤتمر، دراسة مقارنة للنظام الجمهوري الرئاسي والبرلماني وحكومة الجمعية النيابية،17/ 03/ 2018، http://www.incrq.com/pages/view، 22/06/ 2020.

[9]– الشكري علي يوسف، الانظمة السياسية المقارنة، ط1، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003، ص 140.

وللبرلمان إن شاء حجب الثقة عن الحكومة إثر استجواب يقدمه احد اعضائه وتركها تستقيل لتحل محلها حكومة أخرى، وإن شاء اجبرها على البقاء بعد تغيير السياسة العامة في الاتجاه الذي يحدده.[10]

ثانيا:الهيئة التنفيذية(الحكومة) لا تملك حق حل البرلمان

لا يقوم النظام المجلسي بمبدأ التقابل بين المسؤولية الوزارية التي يملكها البرلمان وحق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية لتعارض ذلك مع أهم مبادئ النظام المجلسي وهو خضوع الهيئة التنفيذية للبرلمان[11]، فإن كانت هذه الهيئة مسؤولة أمام البرلمان، ولا يمكنها حله قبل انتهاء مدته الدستورية، لأن الهيئة التنفيذية مجرد تابعة أو وكيلة عن البرلمان، والوكيل لا يمكنه عزل موكله[12]، ونظرا لكون الهيئة التنفيذية لا تملك حق حل البرلمان، فلا يمكنها أيضا دعوته للانعقاد او فض دوراته[13].

وبما أن البرلمان هو أعلى سلطة في النظام المجلسي، فإن كل الهيئات تحتل مكانة أدنى منه، وليس لها أي رقابة على أعماله، وبالتالي فإن القوانين التي يصدرها البرلمان لا تخضع للرقابة باعتبارها تعبر عن الإرادة العامة للشعب التي يمثلها البرلمان[14]، وإذا كانت السلطة التنفيذية لا يمكنها حل البرلمان، وبإمكان الوزراء حضور جلسات البرلمان والتقدم بمشروعات قوانين، وليس لهم حث التصديق أو الاعتراض على القوانين التي يصدرها البرلمان.[15]

يتبين مما سبق أن النظام المجلسي يقوم على أساس الدمج بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعدم الفصل بينهما كما هو الحال في النظام الرئاسي، والنظام البرلماني.

المبحث الثاني: الهيئة التنفيذية في ظل النظام السياسي السويسري

يعتبر الاتحاد السويسري، المثال الحديث لنظام حكومة الجمعية، والذي يقوم على أساس عدم المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، واعتبار السلطة التنفيذية مجرد تابع للبرلمان وجزء منه.

---

[10]– عثمان محمد حسين عثمان، ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 1999، ص 293.

[11]– شيحا عبد العزيز ابراهيم، مرجع سابق، ص ص 114، 115.

[12]– متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 236.

[13]– خليل محسن، القانون الدستوري والنظام السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 437.

[14]– علوانعبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 204.

[15]– الباز دواد، النظم السياسية– الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية–، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 362.

ولتحديد وضع الهيئة التنفيذية في النظام السياسي السويسري وتبيان مدى خضوعها وتبعيتها للسلطة التشريعية، سنقوم بالتطرق إلى بناء هذه الهيئة ثم علاقتها بالسلطة التشريعية، ثم غلى تأثير الأحزاب السياسية عليها، وذلك من خلال:

المطلب الأول: بناء الهيئة التنفيذية في الاتحاد السويسري

تنص المادة 148 من دستور الاتحاد السويسري لسنة 1999، والمعدل سنة 2004 على أن السلطة العليا في الدولة تتمثل في الجمعية الفدرالية (البرلمان) التي تتألف من مجلسين، مجلس الشعب ومجلس المقاطعات[16]، وبذلك فإن الجمعية الفدرالية تجمع بيدها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتشرف على شؤون الحكم، وتقوم بإصدار القوانين وعقد الاتفاقيات والمعاهدات مع الدول الأجنبية، واتخاذ إجراءات اللازمة لحفظ استقلال سويسرا وحيادها ووضع ميزانية الدولة وإقرارها، والإشراف على الجهاز الإداري والقضائي للدولة.[17]

ونظرا لاستحالة قيام الجمعية الفدرالية بمباشرة مهام التنفيذ بنفسها فإنها تعهد بذلك للمجلس الاتحادي الذي يتألف من سبعة أعضاء، ينتخبون بالأكثرية المطلقة من طرف هذه الجمعية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد[18]، وبذلك فإنهم لا يتلقون ولايتهم من الشعب مباشرة وإنما من طرف البرلمان الذي قام بانتخابهم.

ويمثل المجلس الاتحادي الأحزاب الكبرى في البلاد، ويتألف من عضوين 2 من الحزب الديموقراطي الاجتماعي، عضوين 2 من الحزب الديموقراطي الحر، عضوين من حزب الشعب السويسري، عضو 1 الحزب الديموقراطي المسيحي[19]، الأمر الذي يسمح بإمكانية الاستماع لأراء مختلفة اثناء مناقشة المسائل التنفيذية وإقرار السياسات العامة بغض النظر على التوجه الايديولوجي.[20]وتنتخب الجمعية الفدرالية من بين

---

[16]– يتألف مجلس المقاطعات (الولايات أو الكانتونات) على أساس المساواة في التمثيل بين المقاطعات، وتختلف طريقة اختيارهم باختلاف المقاطعات، ويتم انتخابه لمدة أربع سنوات ويبلغ عدد اعضائه46 عضوا، أما المجلس الشعب فيمثل شعب الاتحاد السويسري بأكمله، وعدد أعضائه لا يجوز أن يتعدى 200 عضو،ويتم انتخابهم وفقا للتمثيل النسبي ولمدة أربع سنوات، وهو يتألف من نائب واحد عن كل 25000 مواطن تقريبا عن، انظر: رعد نزيه، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ص ص 266، 268.

[17]– المشهداني محمد كاظم، القانون الدستوري: الدولة– الحكومة– الدستور، المكتب العربي الحديث، مصر، 2008، ص ص 208، 209.

[18]– المستشارية الاتحادية السويسرية، دستور سويسرا الصادر عام 1999 شاملا تعديلاته لغاية عام 2014، المادة 175، http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en ،2021/08/26 ،2022/01/06.

[19]- Thomas Jordan, Switzerland Political structure,01/12/2021, http://country.eiu.com/article.aspx, 06/012022.

[20]-Michael Sell and Meike Gugel, The Swiss Political System and Local Government, 10/01/2003,https://www.grin.com/document, 07/01/2022.

أعضاء المجلس الاتحادي رئيسا لهذا الاتحاد لمدة سنة واحدة فقط، ولا يمكن إعادة انتخابه لفترة تالية، كما ينتخب نائب للرئيس بنفس الأسلوب وذات الشروط[21].

ويعتبر رئيس المجلس الاتحادي رئيسا للاتحاد السويسري، وهو لا يمارس أية صلاحيات، ولا يملك أي سلطة على أعضاء المجلس الاتحادي، فجميعهم يتمتعون بصلاحيات متساوية ويتناوبون على رئاسة المجلس سنويا.[22]

يتخذ المجلس الاتحادي قراراته بالأغلبية، ويشترط لصحة انعقاده حضور أربعة أعضاء، لكن من الناحية العلمية لا يمكن للحكومة ان تتحاوز اتفاق الأعضاء السبعة نظرا للمسؤولية الكبيرة الملقاة على عاتق كل واحد منهم، فمن الصعب رؤية أحدهم يتصدى لقرار وافق عليه بقية الأعضاء، وفي حالة وقوع خلاف بينهم يستمرون في التداول إلى غاية الوصول إلى اتفاق.[23]

يختص المجلس الاتحادي بممارسة أعمال السلطة التنفيذية في النطاق الذي ترسمه له الجمعية الفدرالية، وتحت هيمنتها التامة على كل أعماله وتصرفاته، فلها حق توجيه التعليمات والأوامر له ،وتعديل قراراته، ويجب على المجلس تقديم تقريرا عن أعماله للجمعية الفدرالية في كل دورة انعقاد، وتقارير خاصة كلما طلبت منه ذلك.[24]

يمكن وصف وضعية السلطة التنفيذية في النظام السياسي السويسري بالجماعية لأن كل قراراتها حتى ولم تصدر بإجماع مجلس الاتحاد تنسب للمجلس بالكامل، ونظرا لعدم وجود تضامن بين الأعضاء فإنه يحق للأعضاء الرافضين لقرارات المجلس الاعتراض عن تلك القرارات امام الجمعية الفدرالية، ولا يترتب عن هذا الموقف حدوث أزمة وزارية، لأن الأمر متروك في النهاية للجمعية الفيدرالية صاحبة الحق في تأييد أو رفض قرارات الحكومة.

أولا:اختصاصات رئيس المجلس الاتحادي

يقوم رئيس المجلس الاتحادي بمباشرة بعض المسؤوليات الخاصة، والتي لا تتعارض مع قاعدة مساواته بزملائه، وتتمثل فيما يلي:[25]

1- يتولى رئيس إدارة المناقشات التي تتم بين أعضاء المجلس أثناء اجتماعه؛

[21]– المستشارية الاتحادية السويسرية، دستور سويسرا الصادر عام 1999 شاملا تعديلاته لغاية عام 2014، مصدر سابق، المادة 176.

[22]– Giquel Jean, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 16e édition, Delta, Paris ,2000,p 295.

[23]– الزائدي محمد فرج، مذكرات في النظم السياسية، ط2، دار الكتب الوطنية، بن غازي، ليبيا، 1997، ص ص 383، 384.

[24]– علي سعيد السيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2006، ص 324.

[25]– الغزال اسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين، بيروت، 1996، ص 328.

2- يقوم بإصدار القرارات المنصوص عليها في القانون، والتي يطلق عليها القرارات الرئاسية؛

3- يتولى القيام بالأعمال ذات الطبيعة الشرفية، وهو المتحدث الرسمي باسم الاتحاد السويسري، وهو الممثل للاتحاد في الزيارات الرسمية والاجتماعات والمؤتمرات الدولية، كما يستقبل رؤساء وحكام وسفراء ووزراء الدول الأجنبية أثناء زيارتهم لبلاده؛

4- لرئيس مجلس الاتحاد حق التصرف في الحالات الطارئة باسم المجلس الاتحادي بشرط تبليغ المجلس بما قام به للحصول على موافقته، وهذا يعني أن رئيس الدولة الفدرالية السويسرية يتمتع بسلطة واسعة في حالة الطوارئ، وهو عضو المجلس الذي يمثل أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الاتحاد لأن هذه الحالات لا تحتمل التأخير في اتخاذ الاجراءات لأن كيان الدولة يتعرض إلى مخاطر، كما يتمتع الرئيس السويسري في الحالات الطارئة والاستثنائية بالتوقيع على المراسيم بتفويض من الجمعية الفدرالية.[26]

ثانيا:اختصاصات المجلس الاتحادي

تتمثل الاختصاصات التي يقوم بها المجلس الاتحادي فيما يلي:

1- يتولى المجلس الاتحادي باعتباره أعلى سلطة إدارية وتنفيذية في الاتحاد السويسري، تنفيذ القوانين دون أن يمنح هذا الاختصاص لرئيس الدولة، وهذا يعني أن تنفيذ القوانين في سويسرا، تقوم بها هيئة جماعية وليس فردا بذاته، كما أن هذه الهيئة إضافة إلى تنفيذها للقوانين الاتحادية تشرف على المقاطعات بغية الحفاظ على دقة تنفيذ القوانين بالشكل الذي شرعته الجمعية الاتحادية، وهذا يدل على ان جميع الأفراد في الاقليم السويسري والمقاطعات كافة يتمتعون بالمساواة أمام القانون؛

2- يشرف المجلس الاتحادي على كافة النشاطات التي يقوم بها جميع الموظفين الرسميين العاملين في الادارة الاتحادية؛ [27]

3- المبادرة التشريعية، حيث يحق للمجلس الاتحادي اقتراح مشروعات القوانين، والمشاركة في المنافسات التي تدور بشأن القوانين التي تقترحها الجمعية الاتحادية، أو التي يقترحها الشعب؛

4- يقوم المجلس الاتحادي بإعداد المخطط المالي، ومشروع قانون الميزانية؛

[26]– الزنكنة عدنان، المركز القانوني رئيس الدولة الفدرالية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص ص 258، 259.

[27]– Emil EgliAubrey and DiemDaniel Wachter,Government and society, 01/01/2006,https://www.britannica.com, 07/01/2022.

5- يلعب المجلس الاتحادي دورا أساسيا في الشؤون الخارجية، فهو المختص بالموافقة على جميع المعاهدات والاتفاقيات؛ [28]

6- يتولى المجلس الاتحادي مسؤولية الدفاع عن الوطن واستقلال البلاد، وحيادها؛

7- يتولى المجلس الاتحادي مسؤولية احترام وحفظ النظام في الاتحاد ومراقبة الأمن الداخلي، وحفظ الأمن؛

8- يتولى المجلس الاتحادي المسؤوليات الإدارية، فيقوم بتعيين ومراقبة عمل كل الإدارات.[29]

من خلال ما تقدم يتبين أن النظام المجلسي المتبع في سويسرا أقر أن يكون تشكيل الهيئة التنفيذية من مجموعة أفراد، ولم يتم إسناد الأمور التنفيذية لشخص واحد بعينه حتى وإن كان رئيس الدولة، حتى لا يستحوذ هذا الشخص على السلطة، ويتحول النظام المجلسي إلى نظام ديكتاتوري ينفرد فيه شخص واحد. كما حدث في فرنسا سنة 1792 عندما يسطر روبسير على الجمعية الوطنية وأقام نفسه ديكتاتورا للبلاد، واتسم حكمه بالقهر والإرهاب، أو تركيا استطاع فيها كمال أتاتورك السيطرة على المجلس الوطني فنصب نفسه دكتاتورا طوال فترة حكمه على الرغم من الدستور التركي الصادر عام 1924 قد جعل السلطتين التشريعية والتنفيذية من اختصاص المجلس الوطني.[30]

المطلب الثاني: علاقة المجلس الاتحادي بالجمعية الاتحادية في النظام السياسي السويسري

إن السمة المميزة للنظام السويسري هي وجود علاقة وطيدة تربط بين المجلس الاتحادي والجمعية الاتحادية، فمن الناحية القانونية يعتبر المجلس الاتحادي تابعا للجمعية الاتحادية التي تمثل السلطة العليا في البلاد.

أولا:وسائل تأثير الجمعية الاتحادية على المجلس الاتحادي

تتلخص اهم هذه الوسائل فيما يلي:

1- تقوم الجمعية الاتحادية بانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي؛

2- مسؤولية المجلس الاتحادي أمام الجمعية الاتحادية التي بإمكانها طرح الثقة بالمجلس كله أو بعضو من أعضائه، مما يؤدي إلى إسقاط المجلس كله، أو بالعضو المثار بصدد مسألة طرح الثقة؛[31]

---

[28]– الكبيسي معمر مهدي صالح، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية: دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص ص 267، 268.

[29]– المشهداني محمد كاظم، مرجع سابق، ص 210.

[30]– شيحا عبد العزيز إبراهيم، مرجع سابق، ص 132.

[31]– ثابت عادل، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 120.

3– يلتزم المجلس الاتحادي بتقديم تقريرا سنويا يتضمن كل التفاصيل عن إدارته خلال العام المنصرم للجمعية الاتحادية عند افتتاح كل دورة عادية، ويوضع تحت فحص دقيق من طرف لجنة خاصة، ثم يعرض على الجمعية الاتحادية من اجل مناقشته، ويعقبها اقتراح بالثقة أو اللوم عن طريق التصويت، وعلى ضوء ذلك تصدر الجمعية الاتحادية توجيهاتها للمجلس الاتحادي الأمر الذي يلزمه بتعديل سياسة بما يتفق مع هذه التوجيهات، وفي حالة رفض المجلس الاتحادي تعديل سياسته بما يتفق مع توجيهات الجمعية الاتحادية يمكنها سحب الثقة منه، لها الحق في استخدام كل الوسائل قانونية لإجبار المجلس الاتحادي للامتثال لأوامرها، كاللجوء إلى رفض القوانين التي يتقدم بها، أو رفضها للاعتمادات المالية التي يطلبها.[32]

4– هناك تداخل عضوي ووظيفي بين المجلس الاتحادي والمجمعية الاتحادية، وهو أن أعضاء المجلس الاتحادي من حقهم حضور جلسات الجمعية الاتحادية باعتبارهم أعضاء فيها، لأنهم من الناحية الدستورية مسؤولون سياسيا أمامها من خلال طرح الأسئلة والاستجوابات، وحضورهم جلسات الجمعية للرد على الاستفسارات الموجهة إليهم.[33]

ثانيا:وسائل تأثير المجلس الاتحادي على الجمعية الاتحادية

بإمكان المجلس الاتحادي أن يمارس تأثيرا على الجمعية من خلال الأمور التالية:

1– المجلس الاتحادي هو السلطة التنفيذية الإدارية العليا في الاتحاد، لذا فهو يتمتع بحق اقتراح القوانين كالجمعية الاتحادية.[34]

2– يدعو المجلس الاتحادي الجمعية الاتحادية لعقد دورات استثنائية، ويحضر جلساتها، ويشارك في مناقشاتها.[35]

3– لا يحق للمجلس الاتحادي دعوة الجمعية الاتحادية للانعقاد في دورات عادية أو تأجيل انعقاد دوراتها أو فضها، كما أن لا يمكنه بأي حال من الأحوال حل الجمعية الاتحادية، أو أن يطرح الثقة بنفسه أمام الجمعية الاتحادية، أو التهديد بالاستقالة، ومحصلة ذلك أنه لا يوجد في سويسرا ما يطلق عليه بالأزمات الوزارية

[32]– دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعيد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص ص 282، 283.

[33]– ثابت عادل، مرجع سابق، صص 120، 121.

[34]- Jean Gicquel, op.cit, p296.

[35]– الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 274.

التي تؤدي إلى تغيير الوزرات بل توجد ظاهرة الاستقرار الحكومي والوزاري، إذ تعد الحكومات في سويسرا أكثر استقرارا في عالمنا المعاصر.[36]

ثالثا: مظاهر استقلال المجلس الاتحادي عن الجمعية الاتحادية

تتمثل مظاهر استقلال المجلس الاتحادي عن الجمعية الاتحادية في النظام السياسي السويسري في الآتي:

1- عدم مسؤولية المجلس الاتحادي أمام الجمعية الاتحادية

إن إجراء رقابة الجمعية الاتحادية على المجلس الاتحادي لا يتفق مع المنطق، ذلك أنه إذا لم تتفق الجمعية الاتحادية مع المجلس الاتحادي، وقامت بنزع الثقة منه ، فإن المجلس لا يستقيل بل يبقى في الحكم شريطة تغيير سياسته في الاتجاه الذي رسمته له الجمعية الاتحادية من خلال ما تملكه من وسائل قانونية[37].

وبذلك فإن الجمعية الاتحادية لا تستطيع عزل المجلس الاتحادي أو أحد أعضائه قبل انتهاء مدته الانتخابية.

2- استمرار أعضاء المجلس الاتحادية في مباشرة وظائفهم التنفيذية لمدة طويلة

لقد جرى العرف الدستوري في النظام السياسي السويسري على تجديد إعادة انتخاب اعضاء المجلس الاتحادي بعد انتهاء مدتهم، وهذا يفتح الباب أمام استمرار عضوية بعض أعضاء المجلس السبعة لسنوات طويلة، إلى حد الذي احتفظ به لبعض الأعضاء أكثر من خمسة وعشرين عاما، الأمر الذي اكسب هذا المجلس نفوذا فعليا في شؤون الحكم ولسنوات طويلة في مواجهة الجمعية الاتحادية، مما جعله يكون القوة الفعلية في النظام السياسي السويسري وليست الجمعية الاتحادية.[38]

3- استقلال المجلس الاتحادي بمباشرة شؤون البلاد وإدارتها:

إن قصر مدة دورة انعقاد الجمعية الاتحادية التي تنعقد كل عام ما بين شهرين أو ثلاثة أشهر جعل المجلس الاتحادي في الواقع العملي يتمتع باستقلال فعلية في مباشرة شؤون الحكم، بالرغم من أعماله تعرض على الجمعية الاتحادية في أول دورة انعقاد[39].

---

[36]– الدباغ زياد سمير زكي، دراسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية السياسية، المجلد 11، العدد 1، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، العراق، 2011، ص 574.

[37]- Andreas Ladner and Michael Brändle, Does direct Democracy Matterfor Political Parties? Vol 5, N°3, SAG publication, London,1999, p287.

[38]– عادل ثابت، مرجع سابق، ص 121.

39- Dr. Wolf Linder and Dr. Andrea Iff, Swiss Political System, 3rd Edition, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, 2010, p41.

4– عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الاتحادي والعضوية في الجمعية الاتحادية:

بمعنى لا يمكن للعضو الذي يكون في المجلس الاتحادي أن يكون في نفس الوقت عضوا في الجمعية الاتحادية، ومن ثم يمتنع على أعضاء المجلس الاتحادي التقدم بأي اقتراحات أو مشروعات للقوانين، وإن كان الأمر لا يحول دون قيام الجمعية الاتحادية بدعوة المجلس لتحضير اقتراح مشروع قانون بل السماح لأعضاء بحضور اجتماعات مناقشة القوانين، دون أن يمتد الأمر للتصويت عليها.[40]

كما يلزم على أعضاء المجلس الاتحادي ممارسة مهامهم على وجه التضامن والتكامل، وهو الأمر الذي يوحي بان هناك تضامن بصورة ضمنية بين أعضاء المجلس عن الأعمال الصادرة منهم أثناء ممارستهم لمهامهم التنفيذية، ولكن الواقع العملي يخالف ذلك حيث لا يعترف نظام حكومة الجمعية النيابية بوجود أي نوع من المسؤولية الوزارية التضامنية لأعضاء المجلس الاتحادي على غرار ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، ويمكن تدعيم ذلك بما هو مستقر عليه في سويسرا من إمكانية قيام أحد أعضاء المجلس التنفيذي بانتقاد المقترحات المقدمة من أحد زملائه في المجلس دون أن يدعي أحد بأن هذا الأمر يشكل انتهاكا للواجب الذي يمليه التضامن الوزاري.[41]

يتضح مما سبق أن الاتحاد السويسري يأخذ بنظام اندماج السلطات الذي يقتضي تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية بصورة مطلقة، ورغم أن الدستور قد نص على ذلك، إلا أن الممارسة العملية أثبت ان المجلس الاتحادي يتمتع باستقلالية وقوة فعلية، واستقرار تام، وترجع عوامل قوته إلى:

أ– عدم امكانية عزل الجمعية الاتحادية لأعضاء المجلس الاتحادي قبل انتهاء مدتهم القانونية وهي أربع سنوات، وهذا ما يمنحهم نفوذا وسلطة لمواجهة السلطة التشريعية.

ب– يختار أعضاء المجلس الاتحادي عادة من بين زعماء الجمعية الاتحادية، وممن لهم تاريخ سياسي الأمر الذي يزيد من نفوذهم.

ت– قصر انعقاد مدد دورات انعقاد الجمعية الاتحادية، اتاحة الفرصة للمجلس الاتحادي الانفراد بمباشرة اختصاصاته في أغلب أوقات السنة.

---

[40]– عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها– تطورها– تطبيقاتها: دراسة تحليلية، مقارنة، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2002، ص 404.

[41]– المرجع نفسه، ص 405.

ث– جرى العرف في النظام السياسي السويسري على تجديد عضوية أعضاء المجلس الاتحادي مددا غير محدودة، مما يمنحهم الخبرة في مباشرة السلطة التنفيذية، وهذا ما يجعل وظيفة السلطة التشريعية من الناحية الواقعية جهاز مراقبة أكثر منه جهاز حكم.

بعد التطرق إلى مظاهر تبعية المجلس الاتحادي للجمعية الاتحادية ومظاهر استقلاله، يتضح أن الاتحاد السويسري لا يطبق نظام حكومة الجمعية بشكل كامل، وأن الواقع العملي أثبت التباعد بين النظرية والتطبيق، إذ تتمتع السلطة التنفيذية بقسط كبير تجاه البرلمان بالرغم من نص عليه الدستور من إخضاع المجلس الاتحادي للجمعية الاتحادية.

الخاتمة:

تعتبر السلطة التنفيذية في النظام المجلسي تابعة للسلطة التشريعية التي تقوم باختيار أعضاء يقومون بالمهام التنفيذية في إطار السياسة التي ترسمها لهم، على أن يبقون خاضعين لها خضوعا تام، ويسهرون على تطبيق أوامرها وتوجيهاتها، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

– يقوم النظام المجلسي على مبدأ اندماج السلطات، وبالأخص السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تتركز الصلاحيات السياسية كلها بيد المجلس النيابي على أساس ان السيادة لا تقبل التجزئة، وبما أن المجلس النيابي المنتخب هو الذي يمثل الشعب، فإنه يتولى الوظيفة التشريعية، ونظرا لعدم تمكنه من مباشرة وظيفة التنفيذ بنفسه فيعهد بها إلى أفراد يخضعون له خضوعا تاما، فأعضاء الهيئة التنفيذية يعينهم المجلس النيابي، ويلتزمون بتنفيذ سياسته وتعليماته، ويسألون أمامه سياسيا بحيث يمكنه عزلهم، باعتبارهم مجرد مندوبين تابعين له.

– يقوم النظام المجلسي على أساس مبدأ عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يعلو مركز السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وتصبح هذه الأخيرة مجرد تابع وخاضع لأوامر البرلمان وتوجهاته، فالبرلمان هو الذي يقبض بيده على الأمور، ويضطلع بكافة السلطات سواء التشريعية أو التنفيذية.

– تعتبر الجمعية الاتحادية ركيزة النظام السياسي السويسري باعتبارها ممثلة للشعب الذي قام بانتخابها، ونظرا لاستحالة ممارستها للصلاحيات التنفيذية فإنه يتم إسناد تلك المهمة للمجلس الاتحادي الذي يتم انتخابه من قبل الجمعية الاتحادية.

– يتم انتخاب رئيس للمجلس الاتحادي من بين الأعضاء الذين يشكلون هذا المجس، والذي يعتبر بمثابة رئيسا للاتحاد السويسري، والمتحدث باسمه، ويتولى مهمة إدارة المناقشات داخل هذا المجلس، ويقوم بإصدار القرارات الرئاسية، والأعمال ذات الصبغة الشرفية، وغيرها.

– يتمتع المجلس الاتحادي بجملة من الصلاحيات باعتباره يمثل السلطة التنفيذية، فيقوم بالمبادرة التشريعية، واعداد المخطط المالي، وقانون الميزانية، وغيرها من الاختصاصات.

– المجلس الاتحادي خاضع للجمعية الاتحادية التي تقوم بتعيين، ويتولى الإشراف على السياسة التي حددتها له، وبإمكانه سحب الثقة منه إذا لو يلتزم بتوجيهاتها.

وبناءً على ذلك يمكن اقتراح التوصيات التالية:

– إعطاء المزيد من الاستقلالية للسلطة التنفيذية في النظام المجلسي ورفع القيود عنها حتى تتمكن من أداء مهامها بكل حرية.

– إعادة النظر في العلاقة التي تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعلها علاقة توازن وتعاون بين السلطتين، لا على أساس تفوق سلطة على سلطة.

– يجب ان يتم انتخاب أعضاء السلطة التنفيذية ورئيسها من قبل الشعب بطريقة مباشرة، بدل ان يتم اختيارهم من قبل السلطة التشريعية التي يبقون خاضعين لها.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: الكتب

1– الباز دواد، النظم السياسية– الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية–، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006.

2– بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،عين مليلة، الجزائر، 2006.

3– البنا عاطف، الوسيط في النظم السياسية، ط2،دار الفكر العربي، مصر، 1994.

4– الدباغ زياد سمير زكي، دراسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية السياسية، المجلد 11، العدد 1، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، العراق، 2011.

5– دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعيد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 1992.

6– الزائدي محمد فرج، مذكرات في النظم السياسية، ط2، بن غازي، دار الكتب الوطنية ليبيا، 1997.

7– الزنكنة عدنان، المركز القانوني رئيس الدولة الفدرالية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، 2011.

8– الكبيسي معمر مهدي صالح، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية: دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2010.

9– الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،2008.

10– متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999.

11– المجذوب محمد، القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، 2002.

12– المشهداني محمد كاظم، القانون الدستوري: الدولة– الحكومة– الدستور، المكتب العربي الحديث،مصر،2008.

13– السيد عويس حمدي أبو النور، الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام الإسلامي، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2011.

14– السيد علي سعيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث،القاهرة، 2006.

15– عبيد حسين، الأنظمة السياسية (دراسة مقارنة)، ط1، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2013.

16– علوان عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2010.

17– عثمان حسين عثمان محمد، ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.

18– عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها– تطورها– تطبيقاتها: دراسة تحليلية، مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002.

19– فهمي مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية النظام البرلماني: النظام الرئاسي، النظام الإسلامي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009.

20– رباط ادمون، القانون الدستوري العام (الدول وأنظمتها)، ج1، ط2، دار العلم والملايين، بيروت، 1971.

21– رعد نزيه، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2008.

22– شيحا عبد العزيز إبراهيم، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2006.

23– الشكري علي يوسف، الأنظمة السياسية المقارنة، ط1، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003.

24– الغزال اسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين بيروت، 1996.

25– ثابت عادل، النظم السياسية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.

26– الخزرجي ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع،عمان، 2004.

27– خليل محسن، القانون الدستوري والنظام السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1987.

28- Giquel Jean, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 16e édition, Paris, Delta, 2000.

29- Dr. Wolf Linder and Dr. Andrea Iff, Swiss Political System, 3rd Edition, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, 2010.

ثانيا: المقالات

1– الدباغ زياد سمير زكي، دراسة في النظام السياسي السويسري، مجلة أبحاث كلية التربية السياسية، المجلد 11، العدد 1، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، العراق، 2011.

2–Andreas Ladner and Michael Brändle, Does direct Democracy Matterfor Political Parties? Vol 5, No3, SAG publication, London,1999.

ثالثا:المواقع الإلكترونية

1- البحري حسن، نظام الجمعية، 18/ 10/ 2019، http://arab-ency.com.sy/law/detail، 24/ 06/ 2020.

2- جريدة المؤتمر، دراسة مقارنة للنظام الجمهوري الرئاسي والبرلماني وحكومة الجمعية النيابية،17/ 2018/03، http://www.incrq.com/pages/view، 22/06/ 2020.

3- المستشارية الاتحادية السويسرية، دستور سويسرا الصادر عام 1999 شاملا تعديلاته لغاية عام 2014، المادة 26، 2021/08/17، http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en، 06/01/2022.

4- Emil EgliAubrey and DiemDaniel Wachter,Government and society, 01/01/2006,https://www.britannica.com, 07/01/2022.

5- Michael Sell and Meike Gugel, The Swiss Political System and Local Government, 10/01/2003,https://www.grin.com/document, 07/01/2022.

6- Thomas Jordan, Switzerland Politicalstructure,01/12/2021, http://country.eiu.com/article, 06/01/20