صنع السياسات العامة في نظام الجمعية الاتحادية في سويسرا

م.د. معتز اسماعيل خلف(*) م.د. خلف صالح علي(**)

المقدمة:

يأخذ النظام السياسي في سويسرا بمبدأ الفصل بين السلطات شأنه في ذلك شأن بقية الانظمة السياسية الديمقراطية، لكن ما يميز هذا النظام هو وجود هيئات سياسية متعددة تعطي الأولوية والهيمنة للهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية، ومن هنا جاءت تسميته بنظام "الجمعية".

ولا نجد اليوم أي نموذج لهذا النظام إلا في النظام السياسي السويسري، في هذا النظام السياسي تتوافق مكوناته المجتمعية في عملية صنع السياسة العامة عن طريق المؤسسات السياسية التي تبلور السياسة العامة بصيغتها النهائية بعد عملية من المساومة والتوافق والتراضي عليها وصولاً الى صيغة مرضية لكل المكونات المجتمعية للشعب السويسري، هذه العملية تقوم بها الهيئة التشريعية التي تسيطر على رسم السياسة العامة ثم تتبعها بمراقبة شبه كاملة على الهيئة التنفيذية ممثلة بالمجلس الرئاسي التابع بشكل تام للجمعية.

(*) باحث في مركز الدراسات الاستراتيجية في جامعة الانبار(*)..

(**) اداري في مركز وزارة التعليم العالي والبحث العلمي(**).

اشكالية البحث: ينطلق البحث من اشكالية مفادها إن عملية صنع السياسات العامة في سويسرا لا تجري بالبساطة والسهولة المعهودة في النظم السياسية الاخرى، إذ تقوم عملية صنع السياسة العامة في سويسرا على اساس التوافق السياسي في الحكم، حيث إن المكونات المجتمعية المختلفة أرتضت مبدأ التوافق فيما بينها كلما تطلب الموقف للخروج بسياسة عامة أو تشريع سياسي، تكون مرضية لجميع الأطراف المشاركة في العملية السياسية في أقل تقدير، وتعد هذه العملية اكثر تعقيداً وتستغرق وقتاً أطول مما هو عليه الحال في النظم السياسية التي تحتوي عناصر سكانية متجانسة. فالأمر يتعدى حدود مراعاة مصالح القوى السياسية ليصل إلى مصالح "المكونات الفرعية ذات الهويات الأولية" في بعض الأحيان.

هذا بدوره يستدعي من صناع القرار الرسميين وغير الرسميين إدراكه والتفاعل معه بإيجابية لأجل التوصل إلى صيغة قرار يحمل في ثناياه أقل ما يمكن من الخسائر التي قد تتسبب بها السياسات العامة، لأحد المكونات أو أكثر من المكونات المؤلفة للمجتمع. فهي إذن عملية جماعية متكاملة والقرار الذي يتم التوصل إلى إتخاذه يعكس قمة التشاور والتفاعل بين صناع السياسات العامة والجهات المؤثرة في هذه العملية.

فرضية البحث: يفترض البحث أن هذه العملية عملية معقدة تتنافس فيها قوى رسمية واخرى غير رسمية في ظل مجتمع متعدد ومختلف اثنياً، تحتاج فيه القوى السياسية المسؤولة عن عملية صنع القرار الى التراضي والتوافق وصولاً الى سياسة عامة مقبولة مجتمعياً، وتتم بخطوات في ضوء مأسسة السلطة دستورياً، فكل مؤسسة لها دورها المنوط لها في القواعد الدستورية.

منهج البحث: استخدمنا في الوصول الى نتائج علمية منهج التحليل النظمي في التحليل السياسي للمؤسسات والاليات المعتمدة في عملية صنع السياسات العامة في نظام حكومة الجمعية السويسري.

اهمية البحث: تكمن أهمية البحث في هذا الموضوع من ان صنع السياسة العامة في نظام حكومة الجمعية الاتحادية من الموضوعات التي تحتاج إلى جهد علمي للبحث فيها من أجل التوصل إلى نتائج علمية نستفيد منها في ترشيد العمل السياسي في النظم السياسية التي تتبع هذا النموذج في الفصل بين السلطات، فضلاً عن كونه سُيعد مصدراً يمكن للباحثين الرجوع اليه في هذا المجال. اضافة إلى كونه يعد آلية لتثقيف العاملين في مجال صنع السياسات العامة للتعرف على آليات ومؤسسات صنع السياسة العامة في هذا النظام.

هدف البحث: يهدف البحث الى إجراء تقويم علمي موضوعي لعملية صنع السياسة العامة في نظام حكومة الجمعية السويسري، وبحثنا في هذه العملية للاستفادة منه في الحالة العراقية، والبحث عن حلول موضوعية لمعالجة الإشكاليات التي تواجه العمل السياسي العراقي والحد من تأثير الطائفية السياسية بأثارها الداخلية والخارجية التي تحد من فاعلية صنع السياسة العامة على كافة المستويات.

أما هيكلية البحث: ينقسم البحث الى مقدمة وثلاث مباحث وخاتمة.

المبحث الاول: اطار مفاهيمي ونظري للسياسات العامة والنظام السياسي في سويسرا:

المطلب الاول: ماهية السياسة العامة:

السياسة العامة هي عملية ديناميكية مجتمعية دائمة التطور هدفها هو تحقيق الرفاه الاجتماعي ورفع مستوى الفرد والارتقاء بالمجتمع وحل مشاكله وتحقيق طموحاته، وهي بهذا نتاج المجتمع والسياسات الفرعية غايتها المجتمع بالدرجة الاولى ومن ثم تأتي جماعات المصالح وغيرها. والسياسة العامة هي تلك التي تطورها الاجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علماً ان بعض القوى غير الحكومية او غير الرسمية قد تسهم او تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة.'

وتعرف ايضاً بانها ما تقوله الحكومة وما تفعله بخصوص المشكلات المدركة، أو المستشعرة، وفي ضوء ذلك تكون السياسة العامة معبرة عن تلك الأفعال التي يقوم بها موظفو الحكومة استجابة للمشكلات والقضايا التي تُثار من خلال النظام السياسي.[٢]

إلا ان السياسة العامة لا تقتصر على مواجهة موقف فقط فقد تكون بسبب رؤية لحاجة مستقبلية في التطوير او لمواجهة مطلب ..الخ. ويلاحظ ان الحكومة عندما تقوم بمواجهة مشكلة او قضية عامة، او تهديد للأمن، يكون بالرد من خلال اتخاذ سياسة عامة، واحياناً الحكومة لا تقوم بأي رد، وانما تتخذ قرار الصمت، وهذا بحد ذاته يعد سياسة عامة. كما يرى البعض ان السياسة العامة هي الوجه المرئي للنظام السياسي، وهي اللغة المستخدمة للحكومة، وهي حلقة الوصل للتوفيق بين المصالح المتضاربة لمختلف شرائح وفئات المجتمع. أي انها اداة الوصل والربط والتفاعل والتوازن بين الاطراف والقوى الحاكمة والمحكومة.[٣]

فالسياسة العامة هي الخطط او البرامج او الاهداف العامة او كل هذه معاً، يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية، بحيث تحظى بالمساندة السياسية. وهذا يعني ان السياسة العامة هي فعالية تصريف موارد الدولة وصاحبة السيطرة على ذلك هي الحكومة.[٤]

فالسياسة العامة هي مجموعة من القرارات الاساسية والالتزامات والاعمال التي يقوم الفاعل او مجموعة الفاعلين من اللذين يمسكون او يؤثرون في مراكز السلطة في النظام السياسي لغرض معالجة حالة ما، او مشكلة معينة.[٥]

المطلب الثاني: النظام السياسي السويسري ومميزاته:

أول ما عرف هذا النظام السياسي في فرنسا بعد الثورة الفرنسية عام 1789 (دستور عام 1791)، ومنح الجمعية الوطنية السلطة الفعلية وخاصة مهام انتخاب اعضاء الهيئة التنفيذية، وبهذا اصبحت هذه الهيئة تابعة للمجلس وليست متكافئة معه، وغير منتخبة من قبل الشعب، وانما منتخبة من قبل الهيئة التشريعية. وسار على هذا النمط كذلك دستور 1793، والمثال الثاني جاء تطبيقه بعد ثورة 1848 في فرنسا،

وسقوط حكومة لوي فيليب واختيار الجمعية لخمسة اشخاص ينوبون عنها في تسيير الامور التنفيذية ثم عهدت بعد ذلك بالسلطة التنفيذية الى شخص واحد هو الجنرال وما يقال عن هذين المثالين يقال عن المثال الثالث في فرنسا ،(cavaignac) ايضاً، فقد انعقدت الجمعية الوطنية في 8 شباط 1871، أي بعد سقوط الامبراطور نابليون الثالث وهي التي وضعت دستور الجمهورية الثالثة الصادر سنة 1875.[٥]

غير أننا لا نجد اليوم وجوداً لهذا النظام السياسي المجلسي، بشكل كامل إلا في نظام الجمعية السويسري، حيث يتم اندماج الصلاحيات لصالح الهيئة التشريعية ويسمى بعدة تسميات (نظام الجمعية النيابية)، هذا النظام يقوم على اساس عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ ترجح كفة الاولى على الثانية، وهناك نوع من الاندماج بين السلطتين بيد السلطة التشريعية ولصالحها، فتقوم بوظيفة التشريع وتعهد بوظيفة التنفيذ الى مجلس تنفيذي يكون تابعاً لها ويعمل تحت اشرافها ورقابتها.[٦]

النظام السياسي السويسري يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات شأنه شأن بقية الانظمة السياسية الديمقراطية، لكن ما يميز هذا النظام هو وجود هيئات سياسية متعددة تعطي الاولوية والهيمنة للهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية ومن هنا جاءت تسمية هذا النوع من الانظمة السياسية بنظام (الجمعية النيابية)، وكما قيل عن النظام السياسي الرئاسي أنه نظام امريكي، فأن نظام الجمعية هو نظام سويسري.[٨]

ويقوم نظام الجمعية السويسري على مبدأ تركيز السلطة من الناحية النظرية، حيث تهيمن السلطة التشريعية على كل الاختصاصات في النظام السياسي، وهذا الاتجاه ينسجم مع فكرة وحدة السيادة في الدولة وعدم امكان تجزئتها سواء من حيث تمثيل صاحبها أو من حيث ممارستها، لذا يجب انفراد الهيئة المنتخبة (السلطة التشريعية) بتمثيل الامة والتعبير عن ارادتها في كافة المجالات ونظراً لعدم قدرة هذه الهيئة على القيام بكافة اوجه نشاط الدولة فإنها تضطر إلى اسناد الوظيفة التنفيذية للجنة مؤلفة من عدد من الاعضاء تقوم هي باختيارهم ويباشرون السلطة التنفيذية باسمها وتحت رقباتها واشرافها، ومن ثم لا تستطيع الهيئة التنفيذية حل البرلمان على الرغم من كونها

مسؤولة امامه، وتبرير ذلك يتمثل بتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في نظام حكومة الجمعية السويسري.[٥]

المبحث الثاني: الهيئات الرسمية لصنع السياسات العامة في سويسرا:

إن صنع السياسات العامة في نظام الجمعية السويسري عملية يشوبها الكثير من الصعوبة والتعقيد بسبب التعددية المجتمعية التي يصعب الفصل بين مكوناتها إلا من خلال آلية التوافق والتراضي، فالمواطن السويسري له دور حاسم في اختيار ما يجب أن يتخذ من سياسات عامة تخدم مصالحه، كما أن طبيعة النظام السياسي التوافقي، ودرجة التطور الديمقراطي لها اثر كبير في هذه العملية.

وترتكز عملية صنع السياسات العامة في النظام السياسي السويسري على الادوار السياسية التي تقوم بها جملة من الهيئات الدستورية والسياسية تستند إليها هذه العملية، ومرجعية هذه المؤسسات تنبني على اسس دستورية وقانونية، وتتم عملية صنع السياسات العامة على وفق سلسلة من الآليات والاجراءات التي تتبع في صياغتها وتكون هذه الاجراءات والآليات مدروسة ومتسلسلة تقوم بها عدة اجهزة ومؤسسات دستورية إلى جانب الشعب السويسري حيث يسهم الجميع في صنع السياسات العامة، وهناك مؤسسات لها دور رئيس فيها هي:

المطلب الاول: الهيئة التشريعية:

أولاً: الجمعية الاتحادية:

تشير المادة (148) من الدستور السويسري، أن "تتكون الجمعية الاتحادية من مجلسين هما مجلس الشعب ومجلس المقاطعات، ولكل منهما نفس المكانة والاختصاصات".[٥٠]

وقد تم الاخذ بثنائية الهيئة التشريعية في النظام السويسري لطبيعة النظام الفيدرالي، فالدولة الفيدرالية ليست فقط دولة مناطق محلية، بل هي أيضا دولة الشعب، وهذا المطلب يتبلور في ايجاد هيئة تشريعية تمثل كل افراد الشعب، أي كل مواطني الدولة

الفيدرالية، بصرف النظر عن انتماءاتهم المحلية، فمجلس نواب الشعب يتكون من عدد من الاعضاء ينتخبون من قبل جميع سكان الفيدرالية، ويمثل كل نائب نسبة معينة من مواطني الدولة. بالإضافة الى وجود مجلس يمثل الولايات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي، ويمثل شعب الولاية وتتمثل هذه الولايات في مجلس المقاطعات أو الولايات بعدد معين من الممثلين، لا علاقة له بعدد شعب الولاية أو المقاطعة.[١١]

من هنا يكون الازدواج لازماً وضرورياً لأن الدولة المتحدة لا تتكون من أفراد فقط، بل ومن مقاطعات أو دويلات مستقلة استقلالاً ذاتياً، فيمثل احدهما مصالح هذه المقاطعات، ويمثل الثاني مصلحة الدولة المتحدة في مجموعها أي مصلحة الاتحاد، وفي الواقع، فإن هذا هو السبب الرئيس الذي أدى الى الاحتفاظ بنظام المجلسين في الدول الفيدرالية.[١٢]

وتعد الهيئة التشريعية المتمثلة بالجمعية الاتحادية هي السلطة العليا في الاتحاد السويسري، وتتكون من مجلسين هما:

١- مجلس الشعب:

ويسمى أيضاً بالمجلس الوطني، ويمثل هذا المجلس "على اساس نائب لكل 25 الف مواطن سويسري، وأعضاء هذا المجلس يتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرة طبقاً لنظام التمثيل النسبي□، كل اربع سنوات، على أن يكون لكل مقاطعة نائب واحد على الأقل. ويشترط لعضوية مجلس الشعب أن يكون المرشح سويسري الجنسية، ومتمتعاً بالحقوق السياسية، وبالغاً أحدى وعشرين سنة، ولمجلس الشعب دورة عادية واحدة في السنة، وفي كل دورة عادية من دوراته ينتخب رئيساً للمجلس ونائباً للرئيس من قبل اعضاء هذا المجلس، على أن لا يعاد انتخاب أي منهما لدورتين متتاليتين.[١٣]

وهذا المجلس يمثل شعب دولة الاتحاد الفيدرالي، ويتكون من مائتي عضو يختارون على مستوى الاتحاد السويسري ككل.

وتوزع مقاعد هذا المجلس على المقاطعات على وفق عدد سكانها ولكل مقاطعة مقعد واحد على الأقل، وتأخذ سويسرا بنظام التمثيل النسبي، ونظام الدوائر المتعددة،

حيث تعتبر كل مقاطعة دائرة انتخابية واحدة، ويتم انتخاب الأعضاء بأسلوب الانتخاب المباشر، إذ يحق لكل مواطن سويسري أكمل الثامنة عشر من عمره وليس تحت الوصاية بسبب المرض أو ضعف عقلي أن يشارك في انتخاب أعضاء المجلس، وكذلك في التصويت على السياسات العامة على مستوى الولاية أو على مستوى الاتحاد، واقتراح المبادرات، والاستفتاءات على المستوى الاتحادي والتوقيع عليها، ومدة العضوية في المجلس اربع سنوات.[١٤]

٢- مجلس المقاطعات أو الكانتونات أو الولايات:

هذا المجلس يمثل الولايات أو الكانتونات الداخلة في الاتحاد السويسري، وعددهم اثنان وعشرون ولاية مع ثلاث انصاف ولايات، وكل ولاية تمثل بنائبين، أما الولايات الصغيرة فتمثل كل واحدة منها بنائب واحد، وبذلك فقد تساوت المقاطعات في درجة تمثيلها في هذا المجلس.[١٥]

وترك الدستور طريقة انتخاب الاعضاء لقوانين الولايات الداخلة في الاتحاد السويسري، لكن تأخذ أغلب الولايات بأسلوب الانتخاب المباشر، ومدة العضوية في مجلس المقاطعات تحددها تشريعات الولايات ايضا، لذا يلاحظ أن بعضها يحدد المدة بأربع سنوات، بينما يحددها البعض الآخر بثلاث سنوات. ومن الجدير بالذكر أن الدستور السويسري وضع قواعد عامة والزم المقاطعات التقيد بها عند اختيار ممثليها، حيث يجب أن يكون لكل ولاية دستوراً ديمقراطياً، ويشترط موافقة الشعب عليه، وكذلك عدم ازدواج المناصب، إذ لا يحق لأعضاء المجلس الوطني ومجلس الولايات والمجلس الاتحادي والمحكمة الاتحادية أن يكونوا اعضاء في أكثر من واحدة من هذه الهيئات في آن واحد.[١٦]

ثانياً اختصاصات الجمعية الاتحادية:

أعطى الدستور السويسري للجمعية الاتحادية سلطات واسعة وفي كافة المجالات واعتبرها اعلى سلطة في البلاد دون الاخلال بحقوق الشعب والمقاطعات، وهي من الناحية النظرية تسيطر على بقية السلطات. وتمارس الجمعية الاتحادية المهام والصلاحيات الاتية:

1- تصادق الجمعية الاتحادية على المعاهدات الدولية ما عدا المعاهدات" التي تقع بحكم القانون أو بنص معاهدة دولية ضمن اختصاصات المجلس الاتحادي".[17]

2- تقرر الجمعية بشأن مصروفات الاتحاد وتحدد ميزانيته وتعتمد" حساباته".[18]

3- تنتخب الجمعية الاتحادية اعضاء المجلس الاتحادي والمستشار أو " المستشارة الاتحادية، وقضاة المحكمة العليا الاتحادية، وفي اوقات الحرب القائد الاعلى للقوات المسلحة (الجنرال)".[19]

4- وتشير المادة (173) من الدستور السويسري على أن للجمعية الاتحادية اختصاصات ومهام اخرى يمكن أن نذكر منها "تتخذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على الامن الخارجي واستقلال وحياد سويسرا". و"تتخذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على الامن الداخلي". "تتخذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية". "تقوم الجمعية الاتحادية بالأعمال التي تقع ضمن اختصاص الاتحاد والتي ليست من اختصاصات سلطات المقاطعات".

5- تشرف الجمعية الاتحادية على الهيئات الاخرى في النظام السياسي السويسري طبقاً لنص المادة الدستورية في الدستور السويسري النافذ رقم (169)، حيث نصت على أن "تمارس الجمعية الاتحادية الاشراف الاعلى على المجلس الاتحادي والادارة الاتحادية والمحاكم التابعة للاتحاد والهيئات والاشخاص الاخرين الموكول اليهم مهام في الاتحاد".

6- تصدر الجمعية الاتحادية المراسيم الملزمة قانوناً في صورة قانون" اتحادي أو أمر".[٢٠]

7- كما أن للجمعية الاتحادية مهام الحفاظ على العلاقات السلمية بين الولايات وبينها وبين الاتحاد، وتضمن الجمعية الاتحادية دساتير الولايات.[٢١]

المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية:

أولاً: المجلس الاتحادي:

في النظام السياسي السويسري الهيئة التنفيذية الممثلة بالمجلس الرئاسي ليست مستقلة في عملها ولا متساوية في صلاحياتها مع الهيئة التشريعية، بل هي مجرد اداة تنفيذية للهيئة التشريعية، بعبارة اخرى لا تمتلك الهيئة التنفيذية هنا سلطة حقيقية، وتفصيل ذلك أن الهيئة التنفيذية تمتلك حق تعديل أو الغاء ما يصدر عن الهيئة التنفيذية من سياسات عامة، أو قرارات سياسية، إذا ما خالفت السياسة العامة التي وضعتها الهيئة التشريعية.[٢٢]

الهيئة التنفيذية تتكون من سبعة اعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي بمجلسيه منعقدين بهيئة مؤتمر، ومدة انتخابهم لأربع سنوات، يكون مجلس تنفيذي يسمى بالمجلس الاتحادي، يختارون من بينهم رئيس المجلس والذي يعد في نفس الوقت رئيس الاتحاد السويسري، لكنه لا يتميز بسلطات خاصة عن بقية أعضاء المجلس بسبب رئاسته. ويجوز اعادة انتخاب اعضاء المجلس الاتحادي لفترات متعددة، وليس للمجلس أي نوع من انواع الرقابة أو التدخل في عمل البرلمان، فليس له الحق في حله، أو تعطيله، أو تأجيل دورة انعقاده، أو مجرد دعوته للانعقاد.[٢٣]

فالهيئة التنفيذية في النظام السياسي السويسري لا تمتلك الحق في حل الهيئة التشريعية، على الرغم من أنها مسؤولة سياسياً أمام الهيئة التشريعية عن اعمالها التي لها الحق دستورياً في عزلهم أو مساءلتهم عند الانحراف عن تنفيذ سياساتها المرسومة،

وفي هذا النظام لا يوجد رئيس دولة غير مسؤول كما في النظام السياسي البرلماني، وإنما يسأل المجلس الرئاسي بأعضائه السبعة أمام الجمعية الاتحادية.

و"يرأس الاتحاد رئيس أو رئيسة المجلس الاتحادي، تنتخبه الجمعية الاتحادية، وتنتخب نائبه من بين أعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة. ولا يجوز اعادة الانتخاب لمدة سنة اخرى كما لا يجوز انتخاب رئيس المجلس الاتحادي كنائب رئيس للمجلس للسنة التالية".[24]

ولا يجوز أن يبقى الرئيس ولا نائبه أكثر من سنة واحدة في رئاسة المجلس الاتحادي كما سبق القول، والذي هو بمثابة رئيس الجمهورية، فالرئاسة في الهيئة التنفيذية السويسرية دورية.[25]

المجلس الاتحادي أو الهيئة التنفيذية في النظام السياسي السويسري تؤدي وظيفتين في وقت واحد، هما:[26]

1- الرئاسة الجماعية للاتحاد السويسري.
2- تؤدي وظيفة الوزارة، فكل عضو من اعضاء المجلس الرئاسي هو مسؤول فنيا عن حقيبة وزارته وعدد الوزرات سبعة، وذلك بموجب المادة (83)، من دستور عام 1848. ولكون المجلس هو أيضاً مجلس وزراء فهو أقرب بتكوينه ووظائفه من مجلس وزاري في نظام سياسي برلماني، عدا فارق واحد هو غياب رئيس الوزراء لهذا المجلس.

ورغم أن البرلمان يتولى اختيار اعضاء المجلس الاتحادي الذي يخضع لإشرافه ويُسأل أمامه، فإن هناك من يتردد في أضفاء طابع حكومة الجمعية على النظام السويسري، ذلك أن البرلمان لا يستطيع سحب الثقة من اعضاء المجلس الاتحادي طول مدة وكالتهم، بالإضافة الى ان العمل قد جرى على تجديد اختيار الاعضاء السبعة لمرات متوالية، مما أكسب المجلس الاتحادي أهمية قصوى في الحياة السياسية السويسرية.[27]

واذا كان المجلس تابعاً–نظرياً– ولا يجوز له قانوناً حل الجمعية أو دعوتها للانعقاد ولا أن يستقيل، فان التساؤل الذي يطرح نفسه هو كيف يمكن حل الخلاف بين الهيئتين إذا وجهت الجمعية أوامرها للحكومة بتعديل سياساتها في موضوع معين وتشبثت الحكومة برأيها؟ الحق أنه لا يوجد حل ناجع وسريع لأن الجمعية لا تستطيع أن تعزل الحكومة وهذه الاخيرة لا يجوز لها أن تحل البرلمان، ومن ثم فان الحل الوحيد هو التقليص من الاعتمادات المالية وسن القوانين التي تقيد الحكومة. ومما لا جدال فيه أن مثل هكذا خلافات نادرة الحدوث في النظام السياسي السويسري، لان الجمعية لها دورات قصيرة ومن ثم يصعب عليها تسيير الشؤون التنفيذية، مما يترك المجال أمام الحكومة لتولي مختلف المهام، خاصة وانها منتخبة من قبل الجمعية، فضلاً عما سبق فان المجلس الاتحادي بسيطرته على السلطة التنفيذية وحق المبادرة بمشاريع القوانين، وحق اعضاءه في اعادة ترشيحهم لمدد غير محددة، ونتيجة لما عرفته الادارة من تطور في مجال السيطرة على المعلومات التي تعد احدى المسائل الرئيسة للقبض على السلطة، فان هذا المجلس تمكن واقعياً من فرض وجوده، بحيث اصبح يتمتع بنوع من الاستقلالية الواقعية، مما جعل البعض يسميه بالحكم المديري لا بالحكم المجلسي.[٢٨]

ويعمل المجلس الاتحادي على وفق مبدأ السلطة الجماعية فهو "يأخذ قراراته جماعياً. وتوزع اعمال المجلس على اعضاء المجلس تبعاً للوزارة المختصة وذلك بهدف اعداد وتنفيذ القرارات".[٢٩]

ثانياً: اختصاصات المجلس الاتحادي:

١- يدير المجلس الاتحادي الادارة الاتحادية، ويقوم بترشيد تنظيمها ويضمن" تنفيذ الاهداف الموكلة اليها. كما يقسم الادارة الاتحادية الى وزارات، ويرأس كل عضو في المجلس الاتحادي وزارة".[٣٠]

٢- يعمل المجلس الاتحادي على تنفيذ التشريعات وقرارات الجمعية الاتحادية " واحكام السلطات القضائية الاتحادية".[٣١]

٣- كما أن المجلس الاتحادي يعمل على ادارة الشؤون الخارجية بمشاركة الجمعية الاتحادية، ويعد ممثل سويسرا خارجياً.

٤- وللمجلس مهام واختصاصات اخرى نصت عليها المادة (187) من الدستور السويسري، يمكن أن نذكر منها الاتي: " يشرف على الادارة الاتحادية والجهات الاخرى، أو الاشخاص الذين يقومون بمهام اتحادية. ويقدم التقارير الدورية الى الجمعية الاتحادية حول ادارته للأعمال وعن الحالة في سويسرا. كما يقوم بإجراء التعيينات والانتخابات التي ليس من اختصاص سلطة اخرى".

٥- كما أن للمجلس الاتحادي اختصاصات اخرى منها حق اقتراح القوانين، واصدار التشريعات، وحفظ الامن الداخلي والخارجي للدولة الاتحادية، وضمان تطبيق الدستور الاتحادي ودساتير الولايات، واعداد الموازنة العامة للاتحاد السويسري.[٣٢]

المطلب الثالث: الهيئة القضائية:

تتألف المحكمة الفيدرالية من عدة مجالس أهمها المجلس الفيدرالي للإدارة والعدالة على المستوى الفيدرالي، واعضاء المحكمة منتخبين من قبل الجمعية الاتحادية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد.[٣٣]

والمحكمة مستقلة وتتولى شؤونها بنفسها ولا يجوز للجمعية الاتحادية ولا المجلس الاتحادي التدخل في اعمالها لأنها لا تخضع إلا للقانون في مباشرة اختصاصها القضائي، وفي المقابل لا يجوز عرض اعمال الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي على المحكمة إلا في الحالات التي يستثنيها القانون.[٣٤]

وللمحكمة الاتحادية ثلاث اقسام يختص كل قسم منها في النظر بنوع معين من القضايا، فمن اختصاص القسم الاول النظر في القضايا التي تقع بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات والقضايا التي تقع بين الولايات، ويختص القسم الثاني في

القضايا الخاصة بالقانونين المدني والتجاري، وخاصة فيما يتعلق بالعقود والالتزامات وحق الاختراع والعلامات الفارقة، أما القسم الثالث فيختص بالنظر في قضايا الاحوال الشخصية كالطلاق وعقد القران، والى جانب هذه الاقسام توجد المحكمة الادارية التي تختص في النظر بالاتهامات الموجهة للموظفين العموميين لقيامهم اثناء تأدية واجبهم بأعمال من شأنها الاضرار بحقوق المواطنين وممتلكاتهم، وتعد المحكمة الاتحادية المرجع الاخير في تفسير القوانين.[٣٥]

وحدد الدستور السويسري ولاية المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في التظلمات بخصوص خرق القوانين التالية:[٣٦]

١- القانون الاتحادي.
٢- القانون الدولي.
٣- قانون ما بين المقاطعات.
٤- الحقوق الدستورية للمقاطعات.
٥- التظلمات الخاصة بخرق استقلالية البلديات وضمانات المقاطعات لصالح الهيئات العامة.
٦- احكام الاتحاد والمقاطعات الخاصة بالحقوق السياسية.

وتجدر الاشارة الى أن لكل ولاية في سويسرا محكمة عليا، ومحكمة مدنية، واخرى جنائية، فضلاً عن مدعي عام وحاكم تحقيق ومبلغ، وان جميع القضاة في هذه المحاكم والمدعي العام والمبلغ ينتخبون لتولي هذه المناصب. ويستطيع كل مواطن سويسري أن يطعن بدستورية القوانين عن طريق تقديم دعوى الى المحكمة العليا في الاتحاد التي تتولى النظر في طلبات التمييز الموجهة الى الاحكام الصادرة من محاكم الولايات السويسرية.

المبحث الثالث: صنع السياسات العامة في سويسرا:

المطلب الاول: الالية التوافقية في صنع السياسة العامة على مستوى الاتحاد السويسري:

من المعروف أن الهيئة التشريعية في النظام السياسي السويسري هي الهيئة العليا، لما تتمتع به من حقوق واختصاصات منصوص عليها في الدستور لصالح الاتحاد السويسري، ولا سيما في مجال تشريع القوانين عن طريق التوافق السياسي بين مكونات المجتمع السويسري المتعدد، وكذلك نظرياً حق منح أو سحب الثقة من الهيئة التنفيذية الممثلة بالمجلس الاتحادي، كما أن لها دور حاسم في رسم وتحديد السياسة العامة الخارجية، وسياسة الامن الخارجي للدولة الاتحادية.[37]

ويقدم النموذج التوافقي في الاتحاد السويسري كأحد أنجح النظم السياسي التي أعتمدت الديمقراطية التوافقية كآلية لصنع السياسات العامة، وتُقدم " الديمقراطية التوافقية"(consociatinal democratie consensuelle) كما تبلور مفهومها منذ عقود كنموذج بديل عن "الديمقراطية (democracy أو "الديمقراطية التمثيلية" تاريخياً (competitive democratie) التنافسية من قبل جُل النظم السياسية المعاصرة، فإذا كان مبدأ التنافس قد استكمل شروط صلاحيته القانونية والسياسية في سياق تكوّن دول ومجتمعات موسومة بقدر كبير من التلاحم البشري، والانصهار الاثني، والاستقرار السياسي، ومُعزّز بثقافة سياسية ديمقراطية تكرّس قواعد التنافس، والتداول، والتمثيل، فإن " الديمقراطية التوافقية" خلافاً لذلك، وُلدت ونبعت في شروط يطبعها الانقسام المجتمعي، والتباينات الاثنية والعرقية والجهوية، وضعف الوحدة الوطنية، وصعوبة الاستقرار السياسي وعسر ديمومته، وتواتر موجات العنف الاجتماعي.[38]

وعرف جيرالد لامبروغ الديمقراطية التوافقية بانها" استراتيجية في إدارة النزاعات من خلال التعاون والوفاق بين مختلف النخب بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأكثرية.[39]

فالنظام السياسي السويسري تفهّم كنه واقع التباين أو التجزئة بين ابناء الشعب الواحد، بحيث يتوزع هذا الشعب على قوى سياسية، لكل منها خلفياتها وخصوصياتها التي تجعلها مختلفة أو متمايزة عن غيرها. ويتم اللجوء الى التوفيق، في حال انعدمت الثقة المتبادلة بين القوى الخائفة من بعضها البعض، أو في حال عجزت هذه القوى المتنافسة عن تحديد الغايات والآمال المشتركة التي تكفل عادة جميع المواطنين وصهرهم في ضمن بوتقة وحدة وطنية صلبة ومتماسكة[٤٠].

تبدأ عملية صنع السياسة العامة في النظام السياسي السويسري من المجلس الفيدرالي الذي يعد الهيئة التنفيذية العليا في اقتراح رسم سياسة عامة لحل مشكلة تواجه المجتمع السويسري في النواحي السياسية والاقتصادية في حدود صلاحياته المحددة في الدستور. والمشكلة هي ظرف أو موقف يثير الحاجات وعدم الرضا لدى الافراد، وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانون منه، وهذا يقع عادة من جانب الذين يهمهم الموقف أو المتأثرين به، أو من جانب الممثلين أو المتعاطفين معهم[٤١].

ورغم وجود الهيئة التشريعية في النظام السياسي السويسري واختصاصها التشريعي فان الشعب يبقى له الحق في أن يطلب من ممثليه تشريع قانون بسياسة عامة جديدة لحل مشكلة محددة، أو تعديلها، أو الغاءها، كما يمكن أن ينصب الاقتراح الشعبي على نص من نصوص الدستور. وبذا فقد يكون الاقتراح دستورياً أو تشريعياً. ولا يمكن أن يكون الاقتراح مطلقاً وانما يشترط الدستور السويسري أن يحصل على خمسين الف توقيع من المواطنين السويسريين الذين يتمتعون بحق الانتخاب، وأن يتم جمع التواقيع خلال ستة اشهر. وقد يكون الاقتراح خاصة المتعلق بتعديل الدستور تعديلاً جزئياً– عبارة عن فكرة أو ان يكون مبوباً بمواد وفقرات. وإذا ما وافقت الهيئة التشريعية على الاقتراح الشعبي، تقوم الهيئة التشريعية بإعداد مشروع التعديل وطرحه للاستفتاء الشعبي، لأن كل تعديل دستوري يتطلب استفتاء شعبياً بموجب الدستور السويسري. أما إذا رفضت الهيئة التشريعية الاقتراح الشعبي فانه يقوم بطرحه للاستفتاء فان حصلت

على موافقة اغلبية الشعب فيصار الى اتخاذ الاجراءات اللازمة للتعديل– الاستفتاء وموافقة أغلبية المقاطعات السويسرية، أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء لغير صالح الاقتراح فانه يهمل.[٤٢]

وفي سويسرا شكلت مشكلة ازدياد نسبة الاجانب مشكلة كبيرة إذ قدرت هذه النسبة بحوالي (19%) من مجموع السكان، وهي نسبة ليست ضئيلة أي تقدر بحالي(1,200,000) اجنبي من مجموع السكان والبالغ عددهم (6,820,000) مواطن سويسري، وتعتبر هذه النسبة عالية جداً ، وكان اكثر هؤلاء الاجانب من العمال الذين ينتمون إلى ايطاليا أو اسبانيا أو يوغسلافيا أو اليونان أو تركيا وهؤلاء العمال يكثرون في الاحياء الفقيرة. وفي نهاية الحرب الباردة ظهرت موجة تؤكد على الليبرالية الاقتصادية والسياسية وحقوق الانسان مما زاد من عدد الاجانب في سويسرا وزادت المشكلة تعقيداً اكثر، مما استدعى صانع السياسة لمواجهة هذه المشكلة وذلك بتقديم مشروع قانون للاستفتاء في 7 حزيران/يونيو عام 1970 تحت عنوان " لتخليص البلاد من الاجانب".[٤٣]

فالمجلس الفيدرالي يعمل بشكل جماعي على حل المشاكل التي تواجه الاتحاد السويسري خارجياً، أو داخلياً ضمن اختصاصه، وتعمل الهيئة التنفيذية الاتحادية في تنفيذ السياسات العامة على انشاء ادارات في داخل الولايات السويسرية تناط بها عملية تنفيذ السياسات العامة ومتابعة تنفيذها، وهذا التشعب في الادارة من المحتمل أن يؤدي الى تعقد الجهاز الاداري، ويزيد من الاعباء المالية على السلطة الاتحادية.

إن عملية صنع السياسة العامة اساسها وطريقة رسمها تتم بشكل جوهري داخل الجمعية الاتحادية في ادخال مقترح لحل مشكلة عامة بسياسة العامة في جدول اعمال الجمعية الاتحادية، ولن تدخل المشكلة العامة في جدول اعمال الجمعية الاتحادية من غير توحد رأي المجتمع على حلها، فواقع الامر أن الناس يختلفون ويتفاوتون تفاوتاً كبيراً في حكمهم على الاوضاع المحيطة بهم. لذا فان صنع السياسة العامة يتطلب النجاح في اثارة اهتمام الحكومة بالحدث الطبيعي أو التصرف البشري، واعترافها بانه

خلق مشكلة عامة جديرة بالاهتمام الرسمي، وبالتالي قيامها بادراج المشكلة في جدول اعمالها كتعبير عن الالتزام بمحاولة ايجاد حل لها، وبناء على ذلك فالمطلب الاول للنجاح في حل المشكلة العامة هو اثارة اهتمام الجمعية الاتحادية بالمشكلة بصفتها صاحبة الاختصاص الجامع بين التشريع والتنفيذ. بعد أن تدرج المشكلة في جدول اعمال الهيئة التشريعية تبدأ عملية ايجاد بدائل لحل المشكلة العامة يرى صانع القرار السياسي أنها البدائل الافضل للحل. ثم تصل عملية صنع السياسة العامة الى مرحلة اتخاذ قرار بسياسة عامة لحل المشكلة العامة، حيث تتميز هذه المرحلة باختيار الهيئة التشريعية لبديل واحد باعتباره افضل البدائل لحل المشكلة واكثر انسجاماً مع توجهات النظام السياسي ويضمن تحقيق أكبر قدر من التوفيق بين اراء الشعب والحصول على الرضا العام والقبول بها بالاستفتاء الشعبي، وبعد الاستفتاء عليها تبدأ مرحلة اصدارها بالشكل القانوني الذي يكسبها شرعية ويضفي عليها قوة الالزام، لتبدأ بعد ذلك عملية تنفيذها من قبل المجلس الاتحادي.[٤٤]

وعلى هذا الاساس، فإن صلاحيات واختصاصات الحكومة الاتحادية تتمثل بصنع السياسات العامة في الجوانب التالية: العقود والبنك المركزي، والسياسات الكمركية، والسياسات التجارية الخارجية، وسياسات الامن، وتشريعات الجنسية والتجنيس والهجرة، والمشاكل المتعلقة بالحدود، واعلان الاحكام العرفية، والسياسات المالية والنقدية، وقبول اعضاء جدد في الدولة الاتحادية السويسرية.[٤٥]

فالدولة الاتحادية السويسرية تفرض على الولايات الداخلة في الاتحاد تنفيذ السياسات العامة الاتحادية عن طريق تعيين ادارات محلية في الولايات تراقب التنفيذ، ومن المعروف أن ليس من حق الولايات الطعن في قرارات الجمعية الاتحادية، والعكس مسموح فمن حق الدولة الاتحادية الطعن في قرارات الولايات، وبهذا فان السياسات العامة الصادرة من الجمعية الاتحادية لا تخضع للرقابة الدستورية، في حين أن السياسات العامة الصادرة عن الولايات تخضع للرقابة التي تمارسها المحكمة الفيدرالية.[٤٦]

وتستخدم مكونات الشعب السويسري خاصية من خصائص الديمقراطية التوافقية (الفيتو المتبادل)، في ايقاف السياسات العامة التي ترى أنها تؤدي الى الاضرار بمصالحها، فالمشاركة في تشكيل الحكومة تتيح ضمانه سياسية مهمة لقطاعات الاقلية، لكنها ليست حماية مطلقة ولا خالية من العيوب. وعندما تتخذ القرارات عبر اكثرية الاصوات، فإن تمثيل الاقلية في الائتلاف الحكومي يمنحها فرصة لتقديم اقتراحاتها بأقصى ما يمكن من قوة لشركائها في الائتلاف، لكنها قد تهزم مع ذلك أمام أصوات الأكثرية. وعندما تؤثر قرارات كهذه في المصالح الحيوية لقطاع أقلي، فإن هذه الهزيمة تعدّ غير مقبولة وتعرّض التعاون بين النخب القطاعية للخطر. ولذلك فلابد من إضافة فيتو الاقلية إلى مبدأ الائتلاف الواسع، ولا يمكن لغير هذا الفيتو أن يمنح كل قطاع ضمانة كاملة للحماية السياسية.[٤٧]

والفيتو المتبادل يحمي المصالح الحيوية للأقليات ولا يسمح لمجموعة بالهيمنة على القرار بلا مشاركة من المجموعات الاخرى.[٤٨]

المطلب الثاني: صنع السياسة العامة على مستوى الولايات السويسرية:

الاتحاد الفيدرالي يُعرف بانه اتحاد دستوري بين ولايات تظهر في مجموعها سلطة اتحادية عليا، تسمو على هذه الولايات، أي أن الولايات ارتضت جميعاً أن تكون تحت راية واحدة، مقابل التخلي عن جزء من سيادتها الداخلية للدولة الاتحادية العليا التي تمثل الدولة الواحد، وعن كل سيادتها الخارجية، وتعدّ هذه السلطة المركزية التي ينشأها الاتحاد الفيدرالي بموجب دستور الاتحاد، حكومة مستقلة عن حكومات الاقاليم الاعضاء ومسيطرة عليها وعلى رعاياها، بصورة غير مباشرة، ولها من القوة المركزية ما يكفل لها تنفيذ ما تصنعه من قوانين وقرارات، ولها وحدها تولي الشؤون الخارجية نيابة عن المجموع وهي التي تنشأ العلاقات الدولية من معاهدات سياسية وعسكرية. وتمتاز الحدود الواضحة بين قطاعات المجتمع التعددي بمزية الحد من الصلات المتبادلة والحد تالياً من فرص اندلا ع الصدام الفعلي انطلاقاً من التناقضات المحتملة الحاضرة ابتداءً. ويميل المجتمع التعددي إلى الانتظام وفقاً للانقسامات القطاعية، وهذه

التنظيمات المنفصلة تستلزم درجة من الانعزال القطاعي المؤدي إلى الديمقراطية التوافقية.[٤٩]

في الاتحاد السويسري تم حصر صنع السياسات العامة في اختصاصات محددة للاتحاد وحصرها به، وما عداها من اختصاصات تعطى للولايات في الاتحاد الفيدرالي، وقد ابقى دستور (1848)، صفة الدولة في الولايات الداخلة في الاتحاد، فاستمرت في ممارسة صلاحيات واسعة، وتمتعت باستقلال ذاتي كبير في صنع السياسات العامة وتنفيذها، فيما عدا الاختصاصات المحددة للاتحاد، وان اختصاص دولة الاتحاد محصور بصورة ضيقة في المواد التي نص عليها الدستور وتتلخص في اعلان الحرب، وعقد الصلح، والتمثيل الدبلوماسي، وعقد المعاهدات، وكذلك في الشؤون الاقتصادية التي تتطلب تنظيماً موحداً كالسياسة النقدية، وسياسات الجمارك، والبريد، والاوزان والمقاييس، والرقابة العامة على تنفيذ السياسات العامة.[٥٠]

فالولايات السويسرية تختص بالمسائل المحلية الأقل اهمية بالنسبة للاتحاد السويسري، مثل الصحة والتهيئة العمرانية والثقافة والتعليم، فالمشاكل العامة تحددها الهيئة التنفيذية داخل كل ولاية وتعمل على دراستها وجمع المعلومات حولها، وصولاً الى تحديد مجموعة من البدائل المناسبة لحلها، وعرضها على الهيئة التنفيذية لإضفاء الصفة الرسمية عليها وعرضها على المجتمع للاستفتاء عليها.

وهذا الاستفتاء إن جاء بالموافقة عليه فيعد واجب التنفيذ، وهذا الرجوع الى الشعب واخذ رأيه في حل مشاكله من أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، فالمثل الأعلى للديمقراطية تكون بممارسة الشعب مباشرة لكافة خصائص السيادة، ولكن لصعوبة جمع المواطنين وتعذر التطبيق اخذ بهذا النموذج، وكذلك فان ممارسات النظام النيابي للديمقراطية يلاحظ ابتعادها عند التطبيق عن مفهوم ممارسة السيادة الشعبية بصورة حقيقية، ولهذا ولأجل المحافظة على مفهوم السيادة الشعبية وتمثيل هذه السيادة بصورة اقرب الى الحقيقة فقد ابقي على وجود الهيئات المنتخبة بواسطة

الشعب للتكلم باسمه مع امكانية الرجوع اليه اذا اقتضى الامر لاستطلاع رأيه ومن ثم الاقرار بما يرتئيه الشعب عن طريق الاستفتاء.[51]

ومن الجدير بالذكر أن الولايات في الاتحاد السويسري لها اختصاصات خارجية ضئيلة مقارنة بدولة الاتحاد، فالسياسة العامة الخارجية تضطلع بها دولة الاتحاد، ولم يبقى للولايات إلا صلاحيات تتعلق بعقد اتفاقيات حول وسائل الاتصالات وقضايا الشرطة. ومع أن السلطات المحلية في الولايات السويسرية مستقلة عن الحكومة المركزية في الاتحاد السويسري في حدود صلاحياتها واختصاصاتها، وفي نطاق رقعتها الاقليمية ولكن هذا الاستقلال ليس استقلالاً كاملاً وإنما هو استقلال نسبي، حيث تخضع هذه السلطات لرقابة الحكومة المركزية بالقدر الذي يحدده القانون، والغرض من وجود هذه الرقابة هو تأكيد حسن اداء الخدمات المحلية وصيانة وحدة الدولة السياسية والادارية، وضمان تحقيق اهداف السياسة العامة للدولة على المستوى المحلي.[52]

فالأسلوب اللامركزي يقوم على فكرة تخويل أو توزيع السلطة وتوزيعها بين اجزاء الجهاز الاداري ومستوياته، وعلى تفويض هذه السلطة الى المستويات الأدنى، مع بقاء هذه الوحدات في كيان الجهاز الاداري الذي يقع المركز في قمته، وتتحقق اللامركزية الادارية في نظام الجمعية السويسري من خلال منح الشخصية الاعتبارية للولايات الداخلة في الاتحاد ومنحها استقلالاً ادارياً وتنظيمياً ومالياً، حيث نصت المادة (48) من دستور الاتحاد السويسري على "يحترم الاتحاد استقلالية المقاطعات". ونصت نفس المادة على أن "يترك للمقاطعات المهام الكافية الخاصة بها واحترام استقلاليتها التنظيمية. وعلى ترك مصادر كافية للتمويل والاسهام في ضمان الموارد المالية اللازمة للمقاطعات للوفاء بمهامها".

إن الولايات الداخلة في الاتحاد السويسري تتمتع بقسط كبير من السيادة الداخلية، وبذلك فهي تنفرد بصنع السياسات العامة الخاصة بمشاكلها الداخلية، على وفق قواعد دستورها الخاص، وتبدأ من تحضير مشروع قانون من قبل الهيئة التنفيذية

(أي رجال الحكومة المنتخبين) في الولاية، أو باقتراح شعبي من شعب الولاية يقدم الى الهيئة التشريعية والتي تكون هنا بمجلس واحد على خلاف الاتحاد الذي يتكون من مجلسي كما وضحنا.

وتتكون الهيئة التنفيذية في الولايات من مجموعة من الوزراء تكون مسؤولة أمام الهيئة التشريعية في الولاية، وتشرف الهيئة التنفيذية في الولاية على ادارة جميع الدوائر والمؤسسات في الولاية، وتعد مشروع الميزانية المالية للولاية، ومشروع خطة التنمية فيها، وهي تتولى تنفيذ السياسة العامة في الولاية، فهي المسؤولة أمام الدولة الاتحادية عن تنفيذ القرارات والقوانين، والمحافظة على الامن والاستقرار، ولها صلاحية تحريك القوات المسلحة ودخول قوات فيدرالية للولاية بناء على طلب تحريري منها.[٥٣]

وهناك تطبيق للديمقراطية المباشرة في بعض الولايات السويسرية، حيث يجتمع شعب الولاية في جمعية شعبية يناقشون الشؤون العامة دون وساطة نواب عنهم، فيصوتون على القوانين ويعينون الموظفين والقضاة، واختيار ممثليها في الجمعية الاتحادية.[٥٤]

هذه الديمقراطية كانت مطبقة في مدن الدولة اليونانية، وقد افل نجمها منذ قرون وكاد أن يختفي من الوجود، ولم يعد له تطبيقات تذكر إلا في بعض الولايات الجبلية قليلة السكان في سويسرا، حيث لا تزال تنعقد الجمعيات العامة للمواطنين كل عام[٥٥] ويعرض على الجمعية الشعبية التقرير المالي من قبل الهيئة التنفيذية في الولاية، وفي الغالب توافق الجمعية على مشروعات القوانين دون أن تحظى بمناقشة موضوعية[٥٦] وطبق هذا النمط من الديمقراطية المباشرة في ولايات كلاريس، وابنزل، وانتروال، وقد لوحظ أن اراء المواطنين في الجمعية الشعبية في هذه المقاطعات تكون متأثرة برجال الدين والموظفين ورجال الاعمال والادارة.[٥٧]

وتسيطر على عملية صنع السياسات العامة في عملية التصويت في جمعية الشعب، فرجال الحكومة ينتسبون عادة الى بضعة عائلات كبيرة، مما يؤدي الى الغاء شرط مهم للديمقراطية وهو سرية التصويت، فحرية الرأي عند التصويت غير مكفولة،

وذلك لان التصويت إنما يجري بصورة علنية أي أمام أعين طائفة ذات سلطان، أو نفوذ كبير على جمهور الشعب، ونعني بهم طائفة رجال الحكومة ورجال الدين وكبار رجال الاعمال، لذلك صح القول بأن الشعب غير حر –بالمعنى الصحيح– حين التصويت، إذ أن سرية التصويت هي شرط لازم لحريته.[٥٨]

بقي أن نضيف أن الادارات المحلية في الولايات السويسرية تتخصص في عملية صنع السياسات العامة التي تخدم مصالح شعوبها، مثل التعليم وادارة الكنائس، وتنظيم الاقامة، والسكن، وتنفيذ الحقوق السياسية لأبناء الولاية، وصيانة الحريات العامة، وانشاء المحاكم وتنظيمها، وسن القوانين، وتنظيم الادارة الداخلية في الولاية، وادارة امور الضمان الاجتماعي والعمل، وللولاية حق تنظيم المرافعات المدنية والجزائية فلكل ولاية قانونها الخاص.[٥٩]

ويضاف الى ما سبق، الحكومة الاتحادية تعمل على العهد الى الادارات المحلية في الولايات عملية تنفيذ القرارات الصادرة منها، وتعمل في سبيل ذلك على تعيين موظفين اتحاديين تابعين لها مباشرة في داخل الولايات يشتركون في تنفيذ السياسات العامة والاوامر الاتحادية، وتؤدي هذه الطريقة في توزيع الاختصاصات بين المركز والولاية الى عمل متناغم قائم على اساس قانوني رسمي معتدل بين حكومة الاتحاد والولاية دون تجاوز ودون الاخلال بالصالح العام.[٦٠]

الخاتمة:

من خلال البحث في عملية صنع السياسات العامة في نظام الجمعية السويسري توصلنا الى أن هذه العملية تقوم على مبدأ تركيز السلطة من الناحية النظرية بيد السلطة التشريعية، حيث تهيمن السلطة التشريعية على عملية صنع السياسات العامة في هذا النظام السياسي، وهذا الاتجاه ينسجم مع فكرة وحدة السيادة في الدولة وعدم امكان تجزئتها سواء من حيث تمثيل صاحبها أو من حيث ممارستها، لذا يجب انفراد الهيئة المنتخبة (السلطة التشريعية) بتمثيل الامة والتعبير عن ارادتها في كافة المجالات ونظراً لعدم قدرة هذه الهيئة على القيام بكافة اوجه نشاط الدولة تضطر الى اسناد الوظيفة

التنفيذية للجنة مؤلفة من عدد من الاعضاء تقوم هي باختيارهم ويباشرون السلطة التنفيذية باسمها وتحت رقباتها واشرافها، ومن ثم لا تستطيع الهيئة التنفيذية حل البرلمان على الرغم من كونها مسؤولة امامه، وتبرير ذلك يتمثل بتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في نظام حكومة الجمعية السويسري. لكن في الواقع العملي للسلطة التنفيذية دور كبير في عملية صنع السياسة العامة ابتداءً من رسم السياسة العامة عن طريق اقتراح السياسات العامة للجمعية الاتحادية، ثم يكون هو المسؤول الاول أمام الجمعية عن تنفيذ السياسات العامة. ثم إن عملية صنع السياسات العامة في الولايات أو الكانتونات السويسرية تكون في السياسات العامة ذات الطابع الخدمي.

١ – جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان الاردن، 1999، ص 15.

٢ – فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة – منظور كلي في البيئة والتحليل، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001، ص 360.

٣ – محمد علي حمود، الشركات عابرة القومية وصنع السياسة العامة في البلدان النامية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، مقدمة لكلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2002، ص 46.

٤ – ثناء فؤاد عبدالله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص 311.

٥ – عامر الكبيسي، المداخل المنهجية المعاصرة لدراسة السياسة العامة مالها وما عليها، المجلة العراقية للعلوم الادارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، 2001، ص 3.

٦ – عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 205.

٧ – نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 386.

٨ – صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الانظمة السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، 1990–1991، ص 81.

٩ – حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2010، ص 91–.

١٠ – دستور سويسرا الصادر عام 1999، شاملاً تعديلاته لغاية 2014.

١١ – منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الطبعة الثانية، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013، ص ص 155–157.

١٢ – محمود محمد حافظ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 224.

 – يقوم على اساس توزيع الاعضاء المراد انتخابهم على القوائم الانتخابية المتنافسة كل حسب نسبة الاصوات التي يحصل عليها، فاذا كان هناك ثلاث قوائم تتنافس في دائرة انتخابية لها عشرة نواب وحصلت القائمة الاولى على (5000)، صوت، والثانية على (3000) صوت، وحصلت الثالثة على (2000) صوت، فان القائمة الاولى تفوز بخمسة مقاعد، والثانية بثلاث مقاعد، والثالثة بمقعدين.

١٣ – زياد سمير زكي الدباغ، دراسة في النظام السياسي السويسري، مجلة ابحاث كلية التربية الاساسية، العدد الاول، جامعة الموصل، ص 572.

١٤ – حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط 3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2010، ص 92.

15 – حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا تاريخ، ص 36.

16 – حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ص 92–93.

17 – المادة (166)، من الدستور السويسري.

18 – المادة (167)، من نفس الدستور.

19 – المادة الخاصة بالتعيينات رقم (168)، من نفس الدستور.

20 – المادة (163)، نفس الدستور.

21 – المادة (172)، من الدستور السويسري.

22 – محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، 1987، ص 726.

23 – ماجد راغب الحلو، النظم السياسية (ذاتية الدولة–اختيار الحكام–سلطة الحكم– تنظيم الحكومة– الديمقراطية– المعارضة– الشورى– فلسفة الحكومة)، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، 2007، ص ص 276–277. كذلك ينظر: المادة (175) من الدستور السويسري.

24 – المادة (176)، من الدستور السويسري.

25 – حسان محمد شفيق العاني، مصدر سبق ذكره، ص 35.

26 – جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010، ص 148.

27 – رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء–المغرب العربي، 1990، ص 166.

28 – سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: (النظم السياسية– طرق ممارسة السلطة– اسس الانظمة السياسية وتطبيقات عنها)، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، بلا تاريخ، ص ص 192–193.

29 – المادة (177)، من الدستور السويسري.

30 – المادة (178)، من نفس الدستور.

31 – المادة (182)، من نفس الدستور.

32 – زياد سمير زكي الدباغ، مصدر سبق ذكره، ص ص 574–575.

33 – سعيد بو الشعير، مصدر سبق ذكره، ص ص 290–291.

34 – حميد حنون خالد، مصدر سبق ذكره، ص 96.

35 – زياد سمير زكي الدباغ، مصدر سبق ذكره، ص 575.

36 – المادة (189)، من الدستور السويسري.

37 – فرح ضياء حسين مبارك الصفار، النظام السياسي للاتحاد السويسري، رسالة ماجستير (غير منشوره)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بلا تاريخ، ص 98.

38 – أمحمد المالكي، مستقبل الديمقراطية التوافقية في المغرب، مجلة المستقبل العربي، العدد (334) السنة (29)،مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 96 .

39 – آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينه، معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، 2006، ص 17 .

40 – هناء صوفي عبد الحي، الديمقراطية التنافسية والديمقراطية التوافقية(الحالة اللبنانية)، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد (12)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، خريف 2006، ص ص 132. 133.

41 – . . جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ص 77. 78

42 – صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الانظمة السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، 1990–1991، ص 30.

43 – . فرح ضياء حسين مبارك الصفار، مصدر سبق ذكره، ص 30

44 – للاستزادة عن مراحل عملية صنع السياسة العامة ينظر: ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في استراتيجية ادارة السلطة، ط 1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص ص 162–173.

45 – زياد سمير زكي الدباغ، مصدر سبق ذكره، ص 578.

46 – للاستزادة ينظر: منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط 2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013، ص ص 161–162.

47 – آرنت ليبهارت، مصدر سبق ذكره، ص 64.

48 – غفران يونس هادي، تجربة الديمقراطية التوافقية في ايرلندا الشمالية، اوراق اوربية، العدد (184)،مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، كانون الاول، 2009، ص 17.

49 – معتز اسماعيل خلف الصبيحي، صنع القرار السياسي في الديمقراطيات التوافقية: (العراق انموذجاً)، رسالة ماجستير غير منشوره، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2014، ص 43.

50 – كاوسين بابكر، حول الفيدرالية: النظامان السويسري والعراقي–دراسة مقارنة، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، 2009، كردستان العراق، ص ص 57–58.

51 – الاستفتاء هو الرجوع الى الشعب لأخذ رأيه في أمر من الامور. فاذا عرض مشروع قانون معد من الهيئة التنفيذية ووافق عليه الشعب بعد استفتائه، أصبح مشروع القانون قانون يوجب العمل بمضمونه، والاستفتاء انواع منها الاستفتاء الاستشاري اذا كان سابقا على القانون. وهناك استفتاء ملزم ، وهناك الاستفتاء الدستوري اذا تعلق بالدستور وتعديلاته. وهناك الاستفتاء الاجباري اذا نص عليه الدستور، واذا لم ينص عليه فهو استفتاء اختياري عن طريق طلب الحكومة اجراءه أو طلب عدد من المواطنين خلال مدة معينة من صدور القانون في اجراء استفتاء عليه.

52 – للاستزادة عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ينظر: حسان محمد شفيق العاني، مصدر سبق ذكره، ص ص 54–56.

53 – اسراء علاء الدين نوري واسماء عباس حرج، عمليات صنع السياسات العامة في النظم الادارية المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة)، مجلة الجامعة العراقية، العدد 33/3، الجامعة العراقية، بغداد، بلا تاريخ، ص 522.

54 – فرح ضياء حسين مبارك الصفار، مصدر سبق ذكره، ص 110.

55 – عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 155.

56 – ماجد راغب الحلو، النظم السياسية (ذاتية الدولة–اختيار الحكام– سلطة الحكم– تنظيم الحكومة– الديمقراطية–المعارضة– الشورى– فلسفة الحكومة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2007، ص 224.

57 – حميد حنون خالد، مصدر سبق ذكره، ص 27.

58 – حسان محمد شفيق العاني، مصدر سبق ذكره، ص ص 48–49.

58 – عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، الجزء الاول، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، الطبعة الثالثة، الاسكندرية، 1964، ص 250.

59 – فرح ضياء حسين مبارك الصفار، مصدر سبق ذكره، ص ص 161–162.

60 – المصدر السابق، ص ص 162–163.