



سويسرا: البحث عن توازن بين الحكم المشترك والحكم الذاتي

سارة بايرن وتوماس فلينر

Sarah Byrne/ Thomas Fleiner

تتمتع سويسرا بكونها فدرالية لا مركزية توظف أدوات دستورية للحيلولة دون أي تحول للسلطات نحو الحكومة المركزية. وفي الوقت الذي أظهرت فيه غالبية الدول الفدرالية توجهها نحو المركزية استجابةً للعولمة لا تزال الحكومات الإقليمية (الكانتونات) والمحلية في سويسرا تسيطر على غالبية النفقات الحكومية وتستطيع أن تؤثر على القرارات السياسية الهامة في الدولة. تمر الآن الكانتونات في تجربة الفدرالية التعاونية من أجل المشاركة في عمليات صنع القرار في الحكومة الفدرالية.

تبنت سويسرا، وهي الدولة التي يوجد فيها أربع لغات رسمية ومجتمعان بينهما تعارض ديني تاريخي، دستورها الفدرالي عام ١٨٤٨ بعد الحرب الأهلية.

بالتالي أصبحت سويسرا الفدرالية الثانية في الوجود، والتي تأثرت كثيراً بالفدرالية الأمريكية. الدستور الفدرالي السويسري هو عبارة عن حل وسط بين الليبراليين الداعين إلى دولة واحدة والمحافظين المدافعين عن الاتحاد الكونفدرالي السابق. حافظت كانتونات على استقلالها الأصلي وهي الآن تتمتع بالحكم الذاتي ضمن الفدرالية، وتتقاسم السيادة مع الفدرالية. القضايا الحساسة مثل الثقافة، واللغة، والتعليم، والعلاقات بين الدين والدولة تبقى ضمن السلطات القانونية للكانتونات مع احترام حرية المعتقدات الدينية التي يمنحها الدستور. لقد مكن هذا النظام هذه الديمقراطية الصغيرة القائمة على الإجماع من التطور والنمو بشكل سلمي للتحول من مجتمع ريفي إلى دولة عصرية ذات تنوع كبير. حتى في زمن العولمة الاقتصادية تبقى حكومات الكانتونات والحكومات المحلية تسيطر على ثلثي الإيرادات الحكومية والإنفاق العام.

لقد مكن هذا النظام هذه الديمقراطية الصغيرة القائمة على الإجماع من التطور والنمو بشكل سلمي للتحول من مجتمع ريفي إلى دولة عصرية ذات تنوع كبير.

تعتبر الحكومة الفدرالية مسؤولة عن الدفاع الوطني، وحقوق المواطنين، وقانون الهجرة، والقانون الجنائي والمدني، والتنمية الاقتصادية، والعملة، والمواصلات والاتصالات الوطنية. أما الكانتونات فهي مسؤولة عن جوانب هامة من النظام العام والشرطة، والتعليم، والمساعدات الاجتماعية، والصحة، والتخطيط الإقليمي والمحلي. وبالرغم من التحولات التي طرأت خلال المائة وخمسون عاماً الماضية إلا أن المبدأ الرئيسي في توزيع السلطات والمسؤوليات يبقى هو "التبعة"؛ أي توكل الحكومة الفدرالية بالمهام التي تكون هي الجهة الأكثر قدرة على القيام بها مقارنة بالكانتونات. كما أن الحكومة الفدرالية تستخدم سلطاتها فقط إذا كان هذا الاستخدام أكثر فعالية من استخدام الكانتونات لها وتترك البقية المتبقية للكانتونات.

إن توزيع المسؤوليات على مستويات الحكومة المختلفة بحيث يقوم كل مستوى بتأدية دوره بشكل مستقل يمنع عملياً من تركيز سلطات الدولة في يد مؤسسة واحدة. يسمى تقسيم المسؤوليات "حكم ذاتي"، لأن كل مستوى من مستويات الحكومة يقوم بمهامه بشكل مستقل. تحتوي المادة ٣ من الدستور الفدرالي على المبدأ الأساسي للحكم الذاتي في سويسرا: وهو اعتبار جميع مناطق السلطات القانونية كانتونات إلا إذا ورد غير ذلك في الدستور الفدرالي. لا تقدم الحكومة الفدرالية الإدارة الازمة لتطبيق القانون بالنسبة لغالبية السلطات والمسؤوليات الفدرالية. إلا أن القوانين الفدرالية تعتبر قوانين ملزمة لجميع الأجهزة الحكومية بغض النظر عن كون هذه

الأجهزة تابعة للكانتونات أو للحكومة الفدرالية. وبالتالي فإن على الكانتونات أن تطبق القانون الفدرالي الذي يتمتع بالسيادة في حال وجود تناقض بينه وبين قانون الكanton.

على أية حال، هناك العديد من القوانين الفدرالية التي تمنح مجالات واسعة من السلطات القانونية للكانتونات. الجدير بالذكر أن التنوّع من حيث الحجم، والجغرافيا، والسكان، بالإضافة إلى طابع السكان المتعدد ثقافياً في الكانتونات يجعل من المستحيل تقريراً على الحكومة أن تأخذ بعين الاعتبار جميع الخصائص المميزة التي تمتلكها الكانتونات إلا إذا منحهم حرية تصرف واسعة. تستطيع الكانتونات أيضاً ضمّن السلطات القانونية الفدرالية أن تكيف تطبيق القانون وفقاً لظروفها المحلية آخذة بعين الاعتبار التميز الثقافي المحلي. ويعتبر هذا عاماً هاماً في دولة ذات تنوع ثقافي كبير مثل سويسرا.

الحكم الذاتي وحده غير كافٍ، عادة، بسبب التأثير المركزي للعديد من المجالات السياسية مثل السياسة الخارجية، وحماية البيئة، والأمن. وبالتالي، فإن الكانتونات تملك أداة أخرى تستطيع استخدامها للتحكم في السلطة المركزية وهي "الحكم المشترك". تعتمد السلطة المركزية في اتخاذ بعض القرارات السياسية على موافقة الكانتونات، سواء كان ذلك من خلال الموافقة المباشرة من حكومات الكانتونات، أو من خلال الاستفتاء الشعبي أو من خلال أساليب تمثيل أخرى. على سبيل المثال، تعتبر السياسة الخارجية مسؤولية فدرالية في سويسرا، ولكن على الحكومة أن تستشير حكومات الكانتونات وتأخذ رأيهما بعين الاعتبار قبل أن توقع بعض المعاهدات الهامة. وفي المجالات التي تنازلت فيها الكانتونات عن السلطات القانونية لصالح الحكومة الفدرالية، نجد أنها تستطيع التحكم الفعال في عملية اتخاذ القرار الفدرالي من خلال المؤسسات التي توفر الحكم المشترك.

لقد أدت عملية المركزية إلى اضمحلال تدريجي للحكم الذاتي للكانتونات بالرغم من صعوبة تحويل السلطات من مستوى إلى آخر. ففي نظام ديمقراطي شبه مباشر، يجب أن تحصل التعديلات الدستورية على الموافقة من خلال استفتاء شعبي. وعادة يكون المواطنون متربّين في إعطاء المزيد من السلطات للحكومة الفدرالية بسبب وجود المسائلة الديمقراطية بمعدل أكبر على المستوى المحلي مقارنة بالمستوى الوطني. ومع هذا، ومنذ عام ١٨٧٤، تسبّب حوالي ١٤٠ تعديلاً دستورياً في نقل بعض صلاحيات الكانتونات الشاملة إلى المستوى الفدرالي. الجدير بالذكر أن دستور عام ١٩٩٩ يضع المزيد من التركيز على مبدأ تقاسم الحكم بدلاً من الحكم الذاتي بالمقارنة مع الدساتير السابقة. المثير للدهشة هو أن هذا الأمر لم يؤد إلى

تعزيز الهيئة التشريعية الثانية في البرلمان التي تحتوي على تمثيل الكانتونات. وبدلاً من ذلك، تم تنفيذ مبدأ الحكم المشترك من قبل الهيئات التنفيذية في الكانتونات من خلال القيام بدور أكثر مباشرة في عملية صنع القرار على مستوى الحكومة الفدرالية. تعتبر هذه الفدرالية التعاونية تطوراً جديداً وإبداعياً، وقد تقود سويسرا إلى عملية صنع قرار أكثر فعالية وإلى مرحلة أكبر.