

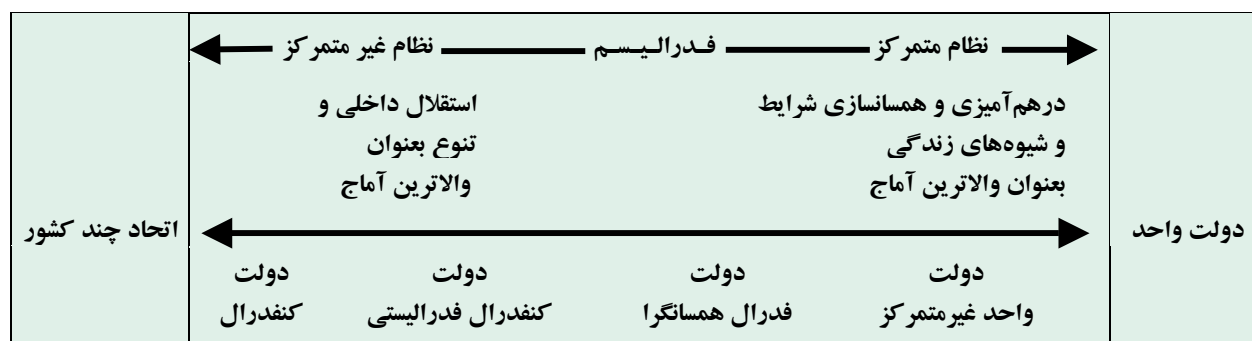
# مبانی و مسائل نظامهای فدرالیستی

نوشته راینر اولاف شولتسه<sup>۱</sup>

ترجمه ناصر ایرانپور

فدرالیسم در عصر حاضر قبل از هر چیز دو وظیفه اصلی برعهده دارد:  
 (۱) از طرفی تقسیم قدرت به کمک تفکیک عمودی قوا و حمایت از حقوق ملیتها و اقلیتهای ملی و به یاری اعطای استقلال داخلی به آنها و  
 (۲) از طرفی دیگر ادغام و هم آمیزی (انتگراسیون) این جوامع چندگونه در یک واحد بزرگتر.

این امر به شیوه پیگیری انتگراسیون اقتصادی (و همچنین سیاسی و نظامی) دولتهای عضو [ایالتها] در حین حفظ استقلال اجتماعی - فرهنگی داخلی و خودمختاری سیاسی آنها دنبال می شود. بنابراین فدرالیسم تلاش می کند «نوعی اتحاد و یگانگی را با از حد معینی از تنوع پیوند دهد» (فدریش ۱۹۶۸). اگر بخواهیم این مقوله را امروزی فرموله کنیم باید بگوییم که موضوع فدرالیسم پیوند دادن بینشها و گرایشهای اجتماعی متضاد در ارتباط با تمرکز و عدم تمرکز نظام سیاسی می باشد. این رابطه را از لحاظ نموداری می توان چون خط دو قطبی تصویر نمود که در یک سوی آن تلاشها و تصورات مرکز گرایانه در جهت درهم آمیزی جوامع و فرهنگهای مختلف و دستیابی به همسانی و همگرایی شرایط و شیوههای زندگی در سطح سراسری وجود دارد و در سوی دیگر آن اهداف تمرکززدایانه و آماج دستیابی به خودمختاری یا استقلال داخلی و برسمیت شناختن تنوع شرایط و سبکهای زندگی سیاسی، فرهنگی و اقتصادی (در این ارتباط به نمودار زیر توجه کنید، شولتسه ۱۹۵۸).



در تشکیل نظامهای فدراتیو پیوسته هر دو جنبه پیشگفته نقش ایفا کرده اند. از ۸ کشور صنعتی غربی که به شیوه فدراتیو سازماندهی شده اند ۳ کشور (آمریکا، کانادا و استرالیا) در نتیجه پروسه های مستعمره زدایی بوجود آمده اند. برعکس تحولات بعد از جنگ جهانی دوم در آفریقا و آسیا، در کشورهای نامبرده اتحادهای فدرالیستی بر پایه اراده مهاجرین سفید پوست با هدف بوجود آوردن یک بازار به هم پیوسته داخلی و توسعه گرایی ارضی و اقتصادی در عین تضمین تفکیک قوا و خود حکومتی مناطق بنیاد نهاده شد.  
 هدف کانادایی ها از تشکیل دولت در سال ۱۸۶۷ مضافاً این بود که می خواستند با آمریکا مرزبندی نموده و از مکانیسمی برای حفظ خود در مقابل این کشور برخوردار گردند. در این کشور این باور از منظر سیاست امنیتی و به لحاظ ارگانی غالب بود که فدرالیسم کانادایی آلترناتیوی است در مقابل دمکراسی پایه ای و مستقیم آمریکایی و در مقابل قدرت دولتهای ایالتی در فدرالیسم نوع آمریکایی، به ویژه اینکه حفظ سیستم دو آل انگلیسی - فرانسوی کانادایی ها را هم نوید می داد.  
 مهمترین عوامل بوجود آمدن فدرالیسم در سوئیس (۱۸۴۸) خودمختاری کانتونها و مناطق، تنوع فرهنگی، انتگراسیون اقتصادی و ملزومات امنیتی بوده اند.

تفکیک فرهنگی بین فلامیها و والونها در بلژیک به فدرالیزه کردن سیستم سیاسی این کشور در سال ۱۹۸۰ برمی گردد.  
 همانند سوئیس، سلطنت دو گانه هابسبورگ نیز بعنوان سرچشمه بوجود آمدن جمهوری فدرال اتریش (۱۹۲۰) و بویژه بوند شمال و رایش آلمان (۱۸۶۷/۱۸۷۱) در ارتباط با جنگ بوجود آمدند. هر چند که در بوجود آمدن فدرالیسم در آلمان سابقه تاریخی و خوددولتی مناطق تا حد معینی نقش بازی کردند، بدون اینکه همگونی پروس در رایش و در جمهوری وایمار زیر سوال برود، اما چند گونه گی اجتماعی و حمایت فرهنگی در این امر نقشی اصلی را بازی نکردند. به استثنای ایالت بایرن و ایالتهای تکشهری هامبورگ و برمن که از جانب نیروهای متفقین بعد از جنگ جهانی در سال ۱۹۴۵ با هدف از بین بردن ساختارهای پروس و بر اساس منافع خود در تقسیم مناطق، خودسرانه بوجود آمدند، هدف ایالتیهای دیگری که در سالهای ۱۹۴۸/۴۹ سهم بسزایی در تدوین قانون اساسی آلمان داشتند قبل از هر چیز

<sup>۱</sup> برگردان از: Rainer-Olaf Schulze: Föderalismus. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn ۱۹۹۵

این بود که با بنیاد نهادن یک نظام فدراتیو اهرمها و ابزارهای نهادی برای جلوگیری از بوجود آمدن مجدد یک سیستم یکدست و تمامیتگرا ایجاد و تعادل و توازن بین دولت فدرال و ایالتها برقرار کنند، که البته این هدف به تمامی عملی نگردید، چون بنا بود کاراکتر اصلی فدرالیسم در آلمان نه تقسیم قدرت، بلکه محدود کردن آن باشد. فدرالیزه کردن اسپانیا در سال ۱۹۷۸ نیز معطوف به محدود کردن قدرت فرانکیسم تمرکز و تمامیت‌گرا بود و هم تلاشی بود برای ارائه پاسخ درخور به حرکتهای منطقه‌ای فرهنگی و ملی در این کشور.

در تحلیل علمی و تئوریک فدرالیسم اغلب تنها یکی از دو جنبه نامبرده در مرکز توجه و بررسیها قرار گرفته است؛ نگاه اصلی که تا اواسط قرن بیستم غالب بوده در درجه نخست معطوف به تقسیم ارگانها و قوا بوده است. اکثر تلاشها برای تعریف فدرالیسم در مرزبندی با دولت واحد و متمرکز از این بینش سرچشمه می‌گیرد که بر اساس آن

- (۱) کل نظام سیاسی به دولت فدرال و به واحدهای دولتی منطقه‌ای تقسیم می‌گردد؛
- (۲) قوای اجرائیه و مقننه بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی از لحاظ خودمختاری سیاسی نسبتاً قوی تقسیم می‌شود؛
- (۳) ایالتها در صحنه سیاست فدرال و تأثیرگذاری بر سیاستهای آن حضور فعال می‌یابند؛
- (۴) نظام از مکانیسم حل اختلاف و تضاد بر اساس مذاکره که مضافاً تصمیماتی را برای حمایت کردن و سهم کردن اقلیتها نیز می‌طلبد، برخوردار می‌گردد و
- (۵) و همچنین یک دادگاه قانون اساسی بعنوان بالاترین ارگانی که نزاع بین ارگانهای دولتی دو سطح را حل و فصل می‌کند، وجود خواهد داشت.

بنابراین از منظر قانون اساسی و ارگانی آن هنگام می‌توانیم یک نظام سیاسی را فدرالیسم معرفی کنیم که مهمترین عناصر ساختاری این سیستم چون قوای مقننه، اجرائیه، قضائیه، دستگاه بروکراسی، پلیس و غیره در هر دو سطح حکومتی (فدرال و ایالتی) وجود داشته باشند، وجود آنها در قانون اساسی تضمین شده باشد و هیچکدام از این دو سطح قادر نباشند، سطح مقابل را منحل کنند (مقایسه کنید بوته ۱۹۷۷، ۱۰؛ شتونسون ۱۹۸۹).

اما برخورد تئوریک و تجربی صرف با مقوله فدرالیسم کافی نیست و بررسی تجربی و تطبیقی فدرالیسم در عصر کنونی باید شامل زوایای بیشتری به نسبت پیش‌گردد که عبارتند از

- (۱) شرایط و بستر اجتماعی فدرالیسم، ساختار ارگانی [دولتی] و الگوهای رفتاری نخبگان سیاسی جامعه [فرهنگ سیاسی]؛
- (۲) نقش و عملکرد دوگانه فدرالیسم و رابطه دو جنبه اتحاد و تنوع، انتگراسیون و خودمختاری منتج از آن؛
- (۳) رابطه بین انتگراسیون سیاسی و اجتماعی و خصلت پروسه‌ای فدرالیسم.

این نوع برخورد به این دلیل حائز اهمیت است که چهارچوبهای اجتماعی، فرهنگ سیاسی و شکلبندی نهادها قادرند فدرالیسم را بر خلاف آن جهتی که مدنظر بنیان آن و قانونگذار بوده است هدایت کند و بنیادها و جهتگیریهای تمرکزگرایانه و یا تمرکززدایانه را تقویت یا تضعیف کنند.

کانادا و آلمان دو نمونه واضحی هستند که روندهای پیشگفته را طی کرده‌اند: کانادا از یک نظام تاریحاً متمرکز و یونیتاریستی به یک نظام کنفدرال فدرالیستی تحول یافته و به سوی یک سیستم تماماً کنفدرالیستی در حرکت است. اما آلمان از یک نظام یونیتاریستی فدرال در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ به سوی یک نظام واحد غیرمتمرکز سمتگیری نموده است؛ روندی که با اتحاد مجدد آلمان در سال ۱۹۹۰ تأکیدی دوباره یافت (رجوع کنید از جمله به آبرومایت ۱۹۹۲، شولتسه ۱۹۹۳).

\*\*\*\*\*

از میان مجموعه شرایط کلی اجتماعی و در کنار تفاوت‌های محیطی و نابرابریهای که در زمینه تعداد جمعیت و مساحت بین دولتهای مناطق وجود دارند، بویژه دو بخش اهمیت برجسته پیدا می‌کنند:

۱. ناهمخوانی در ساختارهای اقتصادی و میزان رشد آنها و همچنین تمایزات در حوزه ساختارهای رفاهی و تأمین اجتماعی، توسعه یافتگی یا نیافتگی، نابرابری در زمینه ذخایر مواد خام و غیره. وجود همه این فاکتورها سیستمهای فدراتیو را به سوی تمرکززدایی هدایت خواهند کرد، اگر گروههایی از مردم طولانی‌مدت احساس کنند که دولت فدرال به آنها بی‌توجهی و یا آنها را استثمار می‌کند.

تمایزات در زمینه سطح رشد اقتصادی در حال حاضر به واضحتترین وجه خود در کانادا قابل رؤیت است، جایی که مابین مرکز - که سمتگیری صنعتی و تأمین اجتماعی دارد - و مناطق حاشیه‌ای - که مواد خام نقش تعیین‌کننده‌تری در زندگی مردم دارند - اختلافات

دامنه‌داری (البته نه صرفاً به دلیل وجود این تضادها) وجود دارند. این امر باعث به جریان افتادن روندی پی‌درپی برای «تشکیل استانها» (دخالت دولتی استانی، طرحهایی برای توسعه دولتهای عضو و استراتژی صنعتی کردن و غیره) شد که با تغییر در قانون اساسی میسر گردید و این رویکرد که قابل قیاس با طرحها و سیاستهای ناسیونالیسم اقتصادی می‌باشد، پاسخی بود که در سطح دولتهای مناطق به وابستگی اقتصادی و نابرابری در زمینه رشد اجتماعی - اقتصادی داده شد، هر چند که در فدرالیسمهای دیگر تمایزات در زمینه سطح رشد اقتصادی مناطق، که البته به این شدت و حدت نیستند، باعث بوجود آمدن تضادها و اختلافاتی که سیستم را به خطر بیناندازد، نشده‌اند.

۲. برای [تبیین] ساختار سیستمهای فدراتیو رابطه داشتن تعلق و دلبستگی به خلق و منطقه خاصی، قائل شدن هویت ملی برای خود و همچنین وجود بنیادهای ملی - فرهنگی، زبانی و مذهبی اهمیت مرکزی پیدا می‌کنند. [به این معنی که بسته به ترکیب این مؤلفه‌ها نوع فدرالیسمی که قرار است پیاده شود فرق می‌کند.]

(۱) فدرالیسم آلمان و اتریش نسبت به فدرالیسمهای چند ملیتی ترکیب همگون داشته و فاقد پتانسیل نزاع قومی - فرهنگی بوده و بعد از جنگ جهانی دوم به سرعت غیرقابل انتظاری یک نوع تفاهم پایه‌ای که قابل قیاس با هویت ملی است بوجود آورد. این فدرالیسم را از باید فدرالیسمهای چند فرهنگی و ملیتی متمایز کرد.

(۲) در ایالات متحده آمریکا و استرالیا تفاوت‌های اتنیکی، فرهنگی، نژادی، زبانی و مذهبی منطقه‌ای نیستند [ملیت خاصی در منطقه خاصی زندگی نمی‌کند]. حاکمیت ملی نیز در این کشورها بر اساس یک ملت، زبان و یا دین رسمی معین تعریف نشده است. بنابر این انگیزه اقلیتها که خود را با وضعیت موجود تطبیق دهند، زیاد است. سیاستهای فرهنگی و آموزشی دولتهای ایالتی هم بر اساس عناصر نامبرده بنا نشده است، هر چند اینجا و آنجا به درستی به امر فرهنگ و زبان آحاد ملیتهای مختلف ساکن این کشورها توجهاتی می‌شود.

(۳) ساختار چند ملیتی و چند فرهنگی خصوصیت اصلی فدرالیسم در بلژیک و سویس می‌باشد که در آنها اکثریت هر کدام از این ملیتها به مناطق معینی تعلق دارد و تقسیمات کشوری بر این اساس پایه‌ریزی شده است. فدرالیسم و استقلال داخلی کانتونهای (دولتهای ایالتی) سویس باعث در هم آمیزی و انتگراسیون ملیتهای سویسی (به استثنای یوراسی‌ها و رتورومانی‌ها) شده است و استحکام آنها را با همدیگر تقویت نموده است. در حالیکه در بلژیک آینده باید نشان دهد که آیا فدرالیسمی که سال ۱۹۸۰ بنیانگذاری شده و در آن تقسیم کار و مسئولیتها با در نظر داشت تعلقات فرهنگی و زبانی انجام گرفته و مناطق فلامیها و والونیها از تفاوتی از لحاظ سطح رشد برخوردارند، قادر است اختلافات بین این دو ملیت را حل کند یا نه. این امر برای اسپانیای فدرالیزه شده نیز صدق می‌کند که از مناطق مختلف با ملیتها و فرهنگهای معین خود تشکیل شده و علاوه بر آن این مناطق از لحاظ سطح رشد و ساختارهای اقتصادی از نابرابریهای و ناهمخوانیهای ریشه‌داری برخوردارند.

(۴) اما فدرالیسم در کانادا متأثر از رابطه پرتنش تکثر فرهنگی - منطقه‌ای از طرفی و دوآلیسم ملی جامعه فرانسوی‌زبان کبک و انگلیسی‌زبان کانادایی از طرفی دیگر می‌باشد. توجیه‌گر و مبنای فدرالیسم در کانادا هم تئوری قرارداد اجتماعی است [تضمین حقوق شهروندی برای همه در کل جامعه] و هم تئوری قرارداد سیاسی - منطقه‌ای [به رسمیت شناسی حقوق ملی کبکها]، و این سیاستی است که هم ایجاد توازن و برابری بین انگلیسی‌زبانها و فرانسوی‌زبانها را هدف قرار داده است و سمتگیری جامعه‌شناختی تئوری کلی اجتماعی (compat theory) را مد نظر دارد و هم بویژه نیروهایی را تقویت می‌کند که کانادا را چون موزائیکی از ملیتهای مختلف تعریف می‌کنند. هر دوی اینها این کشور را به سوی یک نظام کنفدرال سوق می‌دهند.

فرهنگ سیاسی حاکم و سیستم احزاب ۸ کشور فدراتیو صنعتی نامبرده از خیلی لحاظ با مهم متفاوتند. این تفاوتها به دو نوع سیستم احزاب و انتخاباتی متضاد با هم برمی‌گردند:

- (۱) تضاد بین «سیستم انتخاباتی اکثریتی» و رقابت بعنوان نمود بارز این نوع از فرهنگ سیاسی که تضادها و اختلافات را در خود نهفته دارد و «سیستم انتخابات نسبی» و مذاکره بعنوان نمود بارز آن فرهنگ سیاسی که مخالف تضاد و اختلاف است؛
- (۲) تضاد بین سیستمها و ساختارهای حزبی درهم آمیخته و سراسری با سیستم احزاب دوآلیستی یا کنفدرال.

برخلاف تصور رایج که گویا برخی از رویه‌های سیاسی، مدل‌های قانون اساسی و سیستمهای احزاب با فدرالیسم هم‌خوانی ندارند و یا با آن تعارض پیدا می‌کنند، عملکردهای فدرالیستی نشان داده‌اند که عناصر مختلف و فاکتورهای تعیین کننده می‌توانند با هم تلفیق شده و بصورت ترکیبی به میدان بیایند، اما در عین حال منجر به بوجود آمدن مشکلات ویژه و همچنین راه‌حلهای خاصی بشوند و به همراه چهارچوبهای اجتماعی و ساختار قانونی نظام سیاسی، فدرالیسم را دست آخر یا بسوی یک سیستم متمرکز و یا بسوی یک نظام غیرمتمرکز سوق دهند. این امر به ویژه برای تلفیق مدل «وست مینستر» [یکی از شهرهای انگلستان] با فدرالیسم و همچنین در مورد ترکیب سیستم انتخاباتی اکثریتی با مجموعه‌ای از عناصر فدرالیستی صدق می‌کند، که در استرالیا و به ویژه در کانادا بر استقلال عمل و قدرت دولتهای ایالتی تأکیدی ویژه می‌ورزد و در عین حال باعث بوجود آمدن سیستمهای حزبی کنفدرالی و دوآلیستی شده است. در کانادا احزاب سراسری و استانی مستقل از هم وجود دارند. مضاف بر این، برخی از احزاب تنها در یکی از دو سطح (سراسری یا استانی) خود را کاندید می‌کنند.

این احزاب سراسری و احزاب استانی تأثیرات مختلف و متضادی بر روی رویدادها دارند: از یک طرف منافع سیاسی منطقه‌ها می‌توانند شفافتر و دقیقتر فرموله و در مذاکرات استانها با دولت فدرال بهتر طرح و دخیل داده شوند (به احتمال زیاد کبکها در گذشته به دلیل همین خودداری احزاب مثلاً کبکی برای فعالیت در سطح سراسری بوده که بهتر توانسته‌اند منافع خود را به کمک احزاب خود نمایندگی کنند). از طرفی دیگر به دلیل وجود همین دوآلیسم احزاب، احزاب سراسری کمتر توانسته‌اند خواسته‌های مناطق مختلف را طرح و نمایندگی کنند؛ یک همچون سیستم کنفدرالیستی احزاب (احزاب سراسری در کنار و در مقابل احزاب ملی - منطقه‌ای) می‌تواند باعث تقویت تنشهای دولت مرکزی با دولتهای مناطق نیز بشود.<sup>۲</sup>

خلاف این روند در اتریش و بویژه در آلمان دیده می‌شود. در این کشورها احزاب سراسری که به میزان بسیار بالایی جذب [سیستم سیاسی] شده‌اند، با فرهنگ سیاسی تفاهم‌جویانه و ارتباط تنگاتنگ کادری و سازمانی با ایالتها ضامن این شده‌اند که منافع این ایالتها را بطور موفق‌آمیز نمایندگی کنند و این باعث تقویت قدرت و نفوذ آنها هم در سطح سراسری و هم در سطح ایالتی گردیده است. حزب سوسیال مسیحی آلمان یک نمونه خاص و استثناء است.<sup>۳</sup> حزب مزبور در کنار دفاع از منافع ایالت بایرن، مخصوصاً اهداف و ایده‌های سیاسی خود در سطح سراسری را دنبال می‌کند. نزاع ایالتها نه بر سر منافع منطقه‌ای، بلکه بر سر طرحهای مختلف برای همگون‌سازی شرایط زندگی در سراسر آلمان است.

**فدرالیسم به هم پیوسته (Verbundföderalismus)** مدلی از نظام سیاسی است که از طرف قانون اساسی آلمان برای این کشور تعیین شده و مؤلفه‌های آن عبارتند از:

(۱) تقسیم اختیارات بر اساس نوع: حق قانون‌گذاری و صلاحیت اجرای قوانین. در کل می‌توان گفت که در آلمان مورد اولی در اختیار دولت فدرال است و دومی در اختیار دولتهای ایالتی. البته قانون‌گذاری در زمینه‌های فرهنگ، آموزش و پرورش، پلیس، امنیت داخلی، نظام شهرداریها در اختیار ایالتها و در مابقی زمینه‌ها در اختیار پارلمان فدرال است. اجرای همه این قوانین تقریباً در اختیار و انحصار دولتهای ایالتی است. در ارتباط با مالیاتها و تقسیم آن، حق قانون‌گذاری کلان تا اندازه زیادی در اختیار پارلمان فدرال است و ایالتها و شهرها به خاطر صلاحیت اداری‌شان اختیار تخصیص و خرج آنها را به صلاحدید خود به میزان بالایی دارند.

(۲) دخیل دادن دولتهای ایالتی در سیاست فدرال از طریق شورای فدرال.<sup>۴</sup>

(۳) همکاری، هم مابین خود ایالتها (مثلاً از طریق برقراری توازن مالی افقی) و هم بین ایالتها و دولت فدرال (از جمله از طریق کمسیونهای مشترک، شورای برنامه‌ریزی مالی و غیره).

**فدرالیسم میان‌دولتی (interstaatlicher Föderalismus)** [ایالتها با هویت دولتی] که بر اساس اصول تقسیم عمودی قوا و یا دولتهای خودمختار بنا شده از مشخصات ذیل برخوردار است:

(۱) دوآلیسم ساختارهای دولتی، مثلاً در آمریکا و به نسبت کمتری در استرالیا و کانادا [تقریباً همه ارگانهای دولتی، اعم از نهادهای قانون‌گذار، قضایی و اجرای، هم در سطح فدرال وجود دارند و هم در سطح ایالتی] بدون اینکه یکی از این دو سطح به همدیگر وابسته باشند؛

(۲) تقسیم اختیارات و صلاحیتها نه بر اساس نوع اختیارات [حق قانون‌گذاری یا اجرای قوانین]، بلکه بر اساس زمینه‌ها و بخشهای سیاسی [مثلاً سیاست داخلی یا خارجی] و تضمین این حقوق و صلاحیتها در قانون اساسی؛

(۳) شرکت داشتن دولتهای عضو در طرح‌ریزی سیاست فدرال از طریق ارگانی مرکب از نمایندگان مردم بر مبنای اصل مجلس سنا، آنطور که در آمریکا، استرالیا و سوئیس وجود دارد. کانادا به دلیل وجود مناسبات مهجور و کهنه شده از این لحاظ یک استثنا

<sup>۲</sup> ساختار فدرالیستی در کانادا باعث انشقاق و تجزیه این کشور نشده است؛ بر عکس، با توجه به حقوق و اختیارات بیشتری که در سالهای اخیر به مناطق مختلف، بویژه به ملیت فرانسوی زبان کبک در قبال دولت فدرال داده شد و پایه‌های فدرالیسم تقویت گردید، کبک‌ها در دو همه‌پرسی که در سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۹۵ برای جدایی و تشکیل دولت مستقل خود برگزار کردند، رأی به مخالفت با جدایی از کانادا دادند. در آخرین انتخابات پارلمان فدرال (House of Commons) در سال ۲۰۰۰ نیز کبک‌ها با انتخاب نکردن نمایندگان «بلوک کبکی‌ها» که جدایی کبک از کانادا را هدف خود قرار داده بود، غیر مستقیم رأی به ماندن در چهارچوب کانادا دادند. (مترجم)

<sup>۳</sup> بنابراین چون در این کشورها احزاب سراسری خود مرکزگرا نیستند و هر حزبی در هر ایالتی منافع این ایالت را، هم در حزب خود و هم در صحنه سیاسی و سطح فدرال، نمایندگی می‌کند، به استثنای مورد بایرن در هیچ ایالتی حزب منطقه‌ای تشکیل نشده است. (مترجم)

<sup>۴</sup> این حزب تنها در بایرن تشکیلات دارد و متحد حزب دمکرات مسیحی آلمان است. اما حزب دمکرات مسیحی در سطح سراسری - البته به استثنای ایالت بایرن - فعال است و تشکیلات دارد. شیوه فعالیت این دو حزب به این ترتیب است که حزب دمکرات مسیحی از زدن تشکیلات در بایرن خودداری کرده و طرفداران آن به حزب سوسیال مسیحی رأی می‌دهند، در مقابل این، حزب سوسیال مسیحی هم غیر از بایرن جای دیگری تشکیلات ندارد. این دو حزب منطقه‌ای و سراسری متحد استراتژیک هم در سطح فدرال هستند و حتی در پارلمان فدرال یک فراکسیون مشترک دارند. (مترجم)

<sup>۵</sup> موقعیت و قدرت ایالتها در آلمان ظاهراً ضعیفتر از قدرت استانها در کانادا و یا ایالتها در آمریکا است، اما به همان اندازه نقش آنها در قانون‌گذاری و سیاست فدرال بالا است. پارلمان فدرال در آلمان هیچ قانون مهمی را نمی‌تواند بدون موافقت اکثریت ایالتها (شورای فدرال ایالتها) به تصویب برساند، به ویژه آن قوانینی که به منافع مالی خود ایالتها برمی‌گردد. (مترجم)

است، چون در این کشور به دلیل انتصاب سناتورها از طرف نخست‌وزیر استانها به هیچ وجه در پروسه قانونگذاری دولت فدرال شرکت ندارند.

البته در مدل میان دولتی فدرالیسم نیز تقسیم قدرت بستگی به این دارد که قانون اساسی کدام صلاحیت را به کدام سطح واگذار کرده باشد و مفاد این قانون تا چه حد اجرا شوند. برای نمونه در قانونهای اساسی آمریکا، استرالیا و سوئیس اختیارات و صلاحیتهای دولت فدرال فرموله شده‌اند، به این ترتیب تمام بخشهای سیاست که باقی مانده‌اند و ذکر نشده‌اند، در حوزه اختیارات دولتهای عضو قرار می‌گیرند. در کانادا اختیارات هر دو سطح فدرال و استانها در قانون اساسی ذکر شده‌اند، از نظر قانونی هر چه که می‌ماند در حوزه صلاحیتهای دولت فدرال می‌افتد، ولی عملاً استانها هستند که از این اختیارات برخوردارند.

در کل می‌توان گفت که قانون اساسی نظامهای فدراتیو تقسیم اختیارات را بر این مبنا قرار داده‌اند که سرزمین و خاک (به انضمام ذخایر زیرزمینی) به دولتهای عضو و ایالتی تعلق دارند و تجارت به دولت فدرال؛ علاوه بر این آموزش و پرورش و فرهنگ و حقوق شهروندی تحت صلاحیتهای دولتهای عضو می‌باشند.

در ارتباط با قانون مالیاتها نیز چند نوع مکانیسم داریم:

- (۱) یا صلاحیتهای موازی هستند [یعنی هم دولت فدرال و هم دولتهای ایالتی صلاحیت در این حوزه را دارند] مانند آمریکا؛
  - (۲) یا بخش بیشتر اختیارات در این زمینه طرف دولت فدرال است مانند استرالیا و
  - (۳) یا ایالتها دست بالا را در این زمینه دارند مانند کانادا [در این کشور در سالهای اخیر کفه ترازو از جمله در این بخش به سود استانها تغییر یافته است].
- در این رابطه تفسیر قانون توسط بالاترین ارگان قضایی اهمیت زیادی دارد. [...]

\* \* \* \* \*

۱. در پی سیر نئولیبرالی جوامع صنعتی به سوی دولتهای رفاهگرا و دولتهای کارائی گرا تا اوایل دهه ۸۰ در کشورهای فدرالیستی نیز شاهد توسعه نقش و عملکرد دولتها بوده‌ایم. البته این الزاماً به معنای تمرکزگرایی و تضعیف دولتهای ایالتی نبوده، آنطور که قدرتگیری استانها در کانادا از دهه ۵۰ به این سو برای نمونه نشان داده است. (ر. ک. به شولتسه ۱۹۸۵). با این وجود می‌توان روندهای مشترک این نظامها را در ارتباط با این موضوع چنین ترسیم نمود:

- (۱) در مرکز مناسبات دولت فدرال و دولتهای عضو از بدو توسعه وظایف دولتی در تمامی فدرالیسمها کشمکش بر سر قانون مالی، تقسیم درآمدهای مالیاتی و توازن مالی عمودی (از طرف دولت فدرال به ایالتها و شهرداریها برای وظایف معینی و یا خرج آن به صلاحدید خودشان) و افقی (مثلاً در آلمان مابین خود ایالتها) قرار دارد. به این ترتیب ایالتها (به استثنای کانادا) دم‌افزون به مستأجرین دولت فدرال تبدیل می‌شوند.
- (۲) توسعه دستگاه اداری در هر دو سطح فدرالیسم باعث تضعیف پارلمانهای فدرال و بویژه پارلمانهای ایالتی شده است. این ارگانهای قانونگذار تنها در موارد اندکی توانسته‌اند سازشهایی را که حکومتها و بروکراسیهای آنها به جهت همسان و یگانه‌سازی شرایط زندگی مردم کرده‌اند لغو و منحل کنند و تنها بعد از این تفاهمات بوده که آنها توانسته‌اند دولتهای مطبوع خود را نکوهش و مجازات کنند.
- (۳) همکاریها و در هم آمیزی روبه‌رشد سطحهای مختلف سیستم فدرالیسم از طریق کنفرانسهای وزرا و کارشناسان بخشهای مختلف دولتی، از طریق ارگانها و مجامع مشترک مشاوره و تصمیم‌گیری و غیره باعث شده این برداشت بوجود بیاید که در کنار سطح فدرال و سطح ایالتها به تدریج سطح دیگری از نمایندگان بخش دولتی در حال شکلگیری است.

این در هم تنیدگی سطوح مختلف سیاسی بویژه در فدرالیسم آلمان قابل رؤیت است. آنطور که شارپف و دیگران در سال ۱۹۷۶ نشان دادند، سیستمهای فدرال به‌هم پیوسته کوتاه‌مدت توانایی و ظرفیت بیشتری به نسبت سیستمهای سیاسی متمرکز برای رودررویی با مشکلات و تضادهای ساختاری پست کاپیتالیسم و دمکراسی رقابتی داشته‌اند، چرا که تقسیم ارگانها بین سطوح مختلف و تقسیم عمودی قوا در حین در هم تنیدگی سطوح دولتی در هم از یک طرف بازده سیاسی را بالا برده و هزینه‌ها را تقسیم نموده و از طرفی دیگر مشکلاتی را که لاینحل هستند از طریق «بررسی» و حواله آن از سطحی به سطح دیگری بی‌اثر می‌سازد. البته فرونشاندن و کاستن کوتاه مدت فشار مشکلات خود می‌تواند بانی مشکلات طولانی‌تری باشد. اساس و بنیاد فدرالیسم به‌هم پیوسته سازش و تفاهم نیروهای سیاسی و سطوح مختلف این نوع از نظام فدرالیسم است. فشار برای برقراری تفاهم در این سیستم باعث این شده که هر نیرو و سطح سیاسی تلاش کند که از تنش دوری جوید. همچون رویه‌ای می‌تواند از طرفی مانع در پیشگیری اصلاحات و نوآوری شود (همانطور که بارها بویژه در بین سالهای

۱۹۷۰ و ۱۹۸۲ در آلمان شاهد آن بوده‌ایم)، و از طرفی دیگر نادیده گرفته شدن مشکلات جدید اجتماعی و عدم تحرک سیاسی به دنبال داشته باشد<sup>۱</sup> و این طولانی مدت حقانیت پیشروان سیاسی را [که رسالت حل مشکلات مردم را برعهده دارند] زیرسوال می‌برد.

۲. فدرالیسم در دموکراسیهای صنعتی در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ از جمله به لحاظ حقانیت خود دچار بحران شد. همچنین این سوال که آیا دولتمداری بر مبنای فدرالیسم و یا دقیقتر بخاطر گرانباری حکومت در این نظام («government overload») اصولاً ممکن است نقش بزرگی در بحثهای مربوط به فدرالیسم بازی کردند.

همانطور که نمونه «نیو فدرالیسم» رؤسای جمهور آمریکا، نیکسون و ریگان، نشان داد، اهدافی که محافظه‌کاران در رفرم نظام فدرالیستی دنبال می‌کردند یکسان نبودند: هدف نیکسون افزایش بازدهی و کارایی سیاستهای (مربوط به تأمین اجتماعی) دولت از طریق تمرکززدایی ساختار دولتی و تقسیم کارای وظایف و صلاحیتها بود. به هر حال وی لغو ساختارهای فدرالیستی و زیر سوال بردن تقسیم قدرت بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی را دنبال نمی‌کرد. تقسیم کلی درآمدها و تخصیص بودجه دولت فدرال به ایالتها برای خرج به صلاحدید خودشان ابزارهای این کار بودند (ر. ک. به کنلان ۱۹۸۹). اما «نیو فدرالیسم» ریگان جزء جدائی‌ناپذیر سیاست و برنامه کار وی برای عقب‌نشینی دولت از زندگی اجتماعی بطور کلی و از ارائه خدمات اجتماعی به ویژه بود. مقصود وی تنها تمرکززدایی و کاستن از بار و حجم وظایف دولتی بخاطر «بحران مالی دولت» نبود، بلکه همچنین دولتزدایی و «منحل کردن ساختارهای فدرالیستی دولتی» بود (لوشه ۱۹۸۹).

به نسبت اهدافی که تلاشهای دوره تمرکززدایانه نیکسون و همچنین برنامه‌های دوره ریگان برای دولتزدایی و کاهش از حجم وظایف دولتی برای خود تعیین کرده بودند، باید هر دوی آنها را شکست خورده قلمداد نمود. با این وجود رفرمهای ریگان سیستم فدرالیسم را در آمریکا بطور کاری و طولانی مدت تغییر داد. علاوه بر این تحولات ساختاری در فدرالیسم آمریکا و استرالیا نشان می‌دهند که همچون برنامه‌های تمرکززدایانه در فدرالیسمهای دوآل و بر مبنای تفکیک قوا پایه‌ریزی شده دست کم بخشاً ممکن تر از سیستمهای به هم پیوسته فدرالیستی [مانند فدرالیسم آلمان] می‌باشد. اتفاقی نبود که تلاشها و سیاستهای تمرکززدایانه دهه ۸۰ یا تنها بخشاً موفق بودند و یا اگر تماماً موفق بودند، این موفقیتها محدود به مواردی کم اهمیت چون «برنامه کمک به تحصیلات بالای دانشگاهی» بوده است (ر. ک. به کلات ۱۹۸۶). تغییرات مهم بعدها در جریان وحدت مجدد آلمان و در بستر قرارداد ماستریخت (اتحادیه اروپا) رخ دادند. این تحولات تمرکززدایانه عبارت بودند از:

- (۱) شرکت دادن ایالتها از طریق شورای فدرال در پروسه واگذاری اختیارات در زمینه‌های مختلف به ارگانهای چند ملیتی، در تصمیم‌گیریهای کمیسیون اتحادیه اروپا و شورای وزیران اروپا و همچنین در کمیسیون مناطق اتحادیه اروپا؛
- (۲) تطبیق دادن تعداد اعضای ایالتها در شورای فدرال،

<sup>۶</sup> مقصود نویسنده اینجا این است که برای حل مشکلات بزرگ در آلمان با توجه به مبانی و ملزومات دموکراتیک نظام فدرالیستی و به ویژه با توجه به تقسیم قدرت بین سطح فدرال و ایالتی همیشه سعی شده که تا جایی که ممکن است بیشترین حد از نیروهای سیاسی و اجتماعی و صنفی جامعه دخیل داده شوند و تصمیمات با اکثریت آراء گرفته شوند. این رویکرد، اگر چه دموکراتیک است، اما یک جنبه منفی هم دارد و این رویه است که باعث کند شدن روند حل مشکلات می‌شود. مثالی می‌آوریم: سالهاست که در آلمان در مورد ضرورت یک رفرم وسیع اقتصادی و مالی و در سیستم تأمین اجتماعی بحث می‌شود. این رفرمها، تازه اگر از مجلس فدرال هم گذر کردند و به تصویب رسیدند، باید از تصویب شورای فدرال مرکب از نمایندگان ایالتها نیز بگذرد. خوب، زمانی که حزب دمکرات مسیحی و سوسیال مسیحی و حزب دمکراتهای آزاد اکثریت را در مجلس فدرال داشتند و حکومت فدرال در دست آنها بود، هر طرحی را که آنها در مجلس فدرال با اکثریت آراء تصویب می‌کردند و به شورای فدرال می‌فرستادند، در آنجا رد می‌شد، چون آن زمان اکثریت در این ارگان در دست حزب سوسیال دمکرات بود. به این ترتیب هیچ طرح قانونی وسیعی برای رفرم ساختار اقتصادی و اجتماعی این نظام در زمان حکومت دمکرات و سوسیال مسیحیها اجرا نگردید و همین باعث شد که آنها انتخابات سال ۱۹۹۸ را ببازند. اما با به حاکمیت رسیدن سوسیال دمکراتها هم همین وضعیت پات ادامه یافت: هر چند که اکنون آنها در مجلس فدرال اکثریت دارند، اما اکثریت خود را در شورای فدرال از دست داده‌اند. به این ترتیب هر طرحی را که سوسیال دمکراتها و سبزه‌ها در پارلمان فدرال تصویب و برای تأیید به شورای فدرال می‌فرستند، رد می‌شود، چون همانطور که گفته شد - در این ارگان اکثریت ندارند. مشکل دیگری که با دموکراسی تفاهم‌آور پیوند خورده است این است که طرحهای قانونی این قدر در مراحل و ارگانهای متوالی تحت مذاکره قرار می‌گیرند، این قدر منافع متضاد گروههای ذینفع در نظر گرفته می‌شوند که دست آخر چیز زیادی از طرح باقی نمی‌ماند. برای نمونه برای تدوین لایحه‌ای جهت رفرم یک قانون معمولاً کمیسویی مرکب از کارشناسان و دانشمندان و نمایندگان اتحادیه‌های کارگری و کارمندی و نمایندگان کارفرمایان و یک حزب معین تشکیل می‌شود. آنها ماهها روی این طرح کار می‌کنند و منافع تمام طرفها را در نظر می‌گیرند، آنچه که متولد می‌شود سازشی بیش نیست. بعد این طرح در داخل حزب مربوطه به بحث گذاشته می‌شود، جناحهای مختلف این حزب موضع می‌گیرند و دست آخر طرح مزبور آنقدر سبیل داده می‌شود تا هر دو طرف راضی شوند. بعد در مورد این طرح، یا چیزی که از آن باقی مانده، قبل از ارائه به مجلس با حزبی که با آن ائتلاف حکومتی تشکیل شده مشورت می‌شود، و به احتمال زیاد بار دیگر سبیل می‌خورد. در مجلس هم کمیسیون مربوطه روی آن کار می‌کند. بعد برای اینکه اپوزیسیون به آن رأی بدهد، نظرات وی هم در نظر گرفته می‌شود و به همین دلیل باز هم سبیل داده می‌شود. بعد به هر حال لایحه مزبور تصویب می‌شود و برای گرفتن رأی موافقت به شورای فدرال فرستاده می‌شود. آنجا اکثریت که از اپوزیسیون می‌باشد با آن مخالفت می‌کند و بعد به کمیسیون مشترک مجلس فدرال و شورای فدرال فرستاده می‌شود که روی آن کار کنند و اگر «طرح» مجدداً به مجلس برنگردد تا مجدداً روی آن کار و با تعدیلاتی تصویب شود، دیگر آنچه که باقی می‌ماند با طرحی که قبلاً ارائه شده شباهت چندانی نخواهد داشت. این جنبه منفی است که مخالفین فدرالیسم پیوسته به آن اشاره می‌کنند. (مترجم)

- (۳) کم‌رنگتر کردن بند ۷۲ قانون اساسی که در مورد ضرورت قانونگزاری به دست پارلمان فدرال می‌باشد [به مفهوم افزایش موارد قانونگزاری توسط پارلمانهای ایالتی]؛
- (۴) جایگزین کردن اصل «ضرورت شرایط زندگی واحد شهروندان در سطح سراسری» با اصل «ضرورت هم‌ارج بودن شرایط زندگی شهروندان»؛
- (۵) بازگرداندن اختیارات (البته نه چندان اساسی) از دولت فدرال به ایالتها و
- (۶) دخیل دادن سه ایالت جدید آلمان [که قبل از وحدت آلمان جزو آلمان شرقی بودند] در سیستم فدرالیسم مالی.

این رفرمها پروسه دوگانه درهم‌تنیدگی سیاسی بین ایالتها و دولت فدرال و اتحادیه اروپا را تقویت می‌کند و مخصوصاً با اتحاد و درهم‌آمیزی مالی و مالیاتی وابستگی مالی ایالتها را به دولت فدرال بیشتر می‌کنند. این تغییرات صرفاً رفرمهایی هستند برای انطباق فدرالیسم آلمان با شرایط، اما جوابگوی الزامات و تحولات در ارتباط با اتحادیه اروپا و وحدت مجدد آلمان هنوز نیست (ر. ک. به شولتسه ۱۹۹۳).

با وجود تمام آنچه که گفته شد، فدرالیسم آلمان بخاطر توان بالای درهم‌آمیزی و انتگراسیون و کارایی آن در سالهای قبل از وحدت آلمان در خیلی از کشورها، بویژه آنهایی که با سنترالیسم و حکومت متمرکز و اقتدارگرا می‌خواهند وداع کنند و در پروسه تمرکززدایی و فدرالیزاسیون قرار دارند، بعنوان یک مدل و نمونه موفق نام برده می‌شود. برای نمونه در قانونهای اساسی اسپانیا بعد از ۱۹۷۸ رابطه بین دولت متمرکز و «جوامع خودمختار» به میزان خیلی زیادی بر اساس قانون اساسی آلمان تنظیم و تدوین شده. این مسئله باعث تنشهای مشابه بین عملکردها و نقشهای قوه اجرائیه و قانونگذار و وابستگی مالی زیاد از حد مناطق خودمختار به دولت مرکزی در مادرید شده است. اینکه انتقال تجربه فدرالیستی آلمان به اسپانیا با توجه به بستر و شرایط متفاوت اجتماعی موفقیت‌آمیز خواهد بود، جای تردید دارد، چه که لازمه سیستم به‌هم‌پیوسته فدرالیسم، آنطور که در آلمان وجود دارد، وجود همگونی در جامعه است. این همسانی است که باعث انتگراسیون و درهم‌آمیختگی سیستم با زندگی اجتماعی و دفع تنش و اختلاف می‌گردد.

خلاف روند فوق در کانادا دیده می‌شود. در این کشور رفرم فدرالیسم به سمت و سوی یک نظام فدرالیستی میان‌دولتی نظر دارد، آنطور که خیلی از دانشمندان علوم سیاسی خواستار آن شده‌اند.

۳. از اواخر دهه ۸۰ به این سو مجدداً اعتبار و اهمیت فدرالیسم به عنوان اصل سازماندهی دولتی افزایش یافته است. هدف از جستجوی نرم برای تعیین و تنظیم نسبت و رابطه تنوع و اتحاد کمتر دستیابی به کارایی، انتگراسیون و شرایط واحد زندگی است، بلکه در درجه نخست تقسیم صلاحیتها و اختیارات بین دولت فدرال و ایالتها بر اساس «اصل سوپسیداریته»<sup>۷</sup>، اعطای استقلال داخلی به مناطق [از لحاظ سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجرائی، قضایی و امنیتی]، برسمیت‌شناسی و ارجح‌سازی تنوع و همچنین حفاظت و حمایت از اقلیت در مقابل اکثریت و ممانعت از شکلگیری حکومت تمامیت‌خواه می‌باشد.

توجه و علاقه‌ای که در سالهای اخیر به فدرالیسم دیده می‌شود به روندها و تلاشهای سیاسی در سطح دنیا برای سازماندهی مجدد حاکمیت سیاسی برمی‌گردد؛ این پروسه‌ها از طرفی در پی انحلال قطب‌بندیهای سیاسی و نظامی گذشته و فروپاشی اتحاد شوروی و کشورهای چند ملیتی اروپای شرقی و مرکزی به جریان افتاده‌اند. تمرکززدایی و فدرالیسم تنها آلترناتیو آنها برای مرکزگرایی، اقتدارگرایی و تمامیت‌خواهی است، هر چند که امید آنها با توجه به جنگهای بیشمار سالهای اخیر، بویژه در یوگسلاوی سابق، تضعیف شده است.

مشکلات امروز با توجه به جهانی و قاره‌ای شدن تکنولوژی و اقتصاد پاسخهای جدیدی را می‌طلبند. باید در عصر جدید به این سوالها پاسخ داد که چه مشکلاتی آنقدر بزرگ هستند که مکانیسمها و ساختارهای دولت ملی یا فدرال قادر به حل آنها نیستند و الزاماً باید در سطح فراملیتی، ایالتی یا منطقه‌ای حل شوند. در بعد فراملیتی و قاره‌ای باید بر اساس پذیرش [اراده آزاد] واحدهای ملی و فرهنگی مناطق مختلف، [پذیرش واقعیت] چند ملیتی و ضرورت از بین بردن تفاوتهای فاحش اجتماعی و اقتصادی این مناطق با هم عمل شود. لذا باید مدلی از نظام سیاسی را جستجو کرد که به این نیازها پاسخ دهد. مدل فدرالیسم به‌هم‌پیوسته [آنطور که در آلمان وجود دارد] مشکل است از عهده چنین وظیفه‌ای برآید. راه چاره پیاده کردن سیستمهای فدرالیستی میان‌دولتی است که در عین تأمین و تضمین حقوق ملی و سیاسی مناطق و ملیتها عناصری هم از کنفدرالیسم را در خود دارند [کانادا، سویس، بلژیک، آمریکا و استرالیا] (ر. ک. به شولتسه ۱۹۹۰).<sup>۸</sup>

<sup>۷</sup> اصل مزبور به معنی موکول کردن صلاحیتها به آن سطحی است که به بهترین وجه ممکن از عهده آن برمی‌آید و بیشترین کارایی را در این زمینه دارد؛ که البته الویت به ایالتها است. (مترجم)

<sup>۸</sup> به علت حجم بسیار زیاد منابع ذکر شده در کتاب از آوردن آنها اینجا صرف‌نظر می‌گردد. علاقمندان می‌توانند به خود کتاب مراجعه کنند. (مترجم)