

بامقدمه‌ی لطیف پدیدارم

فدرا ایسه ییگانه بابه متزین گزینده؟



به نام خداوند جان و خرد

ACKU

ACKU

فدرالیسم یگانہ یا بہترین گزینہ



AFGHANISTAN CENTRE AT KABUL UNIVERSITY



3 ACKU 00042118 9

ACKU

شناسنامه:

فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

بامقدمه لطیف پدرام

گردآوری، ویرایش و انتشار: انتشارات کنگره ملی

طراح جلد و برگ آرابی: روح الامین امینی

چاپ اول: پاییز ۱۳۸۹

شماره گان: ۲۰۰۰

حق چاپ محفوظ و مخصوص ناشر است.

ACKU

## مقدمه

به نام خداوند جان و خرد  
در مقدمه‌ی «پنج مقاله در باره‌ی فدرالیسم» وعده داده بودیم که، به زودی کتاب دیگری، به ادامه‌ی این مباحث، در اختیار خوانندگان قرار خواهیم داد. کتاب فراهم شد و اکنون در اختیار شما خوانندگان عزیز قرار دارد.  
اجازه بدهید با سخنی از «جیمز مدیسون» آغاز نماییم: «برای از بین بردن آثار سوء دسته بندی‌ها در جامعه، دو راه وجود دارد: از بین بردن علت و یا کنترل پیامدهای آن، برای از بین بردن علت نیز دو راه وجود دارد: از بین بردن آزادی و یا دادن آزادی یک‌سان عقیده به هر شهروندی».

حزب کنگره‌ی ملی افغانستان، به عدالت و آزادی احترام می‌گذارد و به این دو ارزش بی‌بدیل بشری اعتقاد دارد؛ بدون آزادی و عدالت زندگی از محتوای ارزشمند خود تهی می‌شود. در عرصه‌ی سیاسی، تفکیک و توزیع قدرت، راه‌هایی از راه‌های رسیدن به آزادی می‌باشند. فدرالیسم، در افغانستان، بستر مناسبی در این راستا می‌باشد.

رژیم‌های دیکتاتوری آزادی و عدالت را بر نمی‌تابند؛ به تفکیک و توزیع قدرت هم باور ندارند و این نوع رژیم‌ها، هر چند به ظاهر پایدار بنمایند، به دلیل ویژگی‌های استبدادی خود، ویژگی‌ای که از خواست و خشنودی مردم تهی است، در نهایت دچار فروپاشیدگی می‌شوند. هر آن گاه، که از ضرورت تحقق دموکراسی فدرال

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

در افغانستان سخن گفته‌ایم، اتحاد شوروی سابق و یا یوگوسلاوی را به عنوان «فدرال‌های فروریخته» به رخ ما کشیده‌اند. به علت ساختار فوق تمرکز این رژیم‌ها، نه تفکیکی واقعی قدرت در سیستم دولتی وجود داشت و نه توزیع عمودی قدرت؛ یعنی توزیع قدرت به صورت «افقی» و توزیع قدرت به صورت «توزیع» میان مرکز و ولایات- توزیع عمودی.

خصلت متمرکز و استبدادی این رژیم‌ها (قابلیت قابل) این زمینه را مساعد ساخت تا نارضایتی‌های قومی (فاعلیت فاعل)، روند فروپاشی این رژیم‌ها را سرعت بخشد. پس علت فروپاشی را در خصلت متمرکز این رژیم‌ها جستجو باید کرد. حکومت قانون، برابری در برابر قانون، حقوق شهروندی، مشارکت و نظارت واقعی مردم، آزادی بیان و حتا «اصل جمهوری» (اگر رژیم جمهوری باشد)، پلورالیسم، دموکراسی به طور کلی تفکیک قوا (که نمی‌باید یک امر صرفاً صوری باشد) در رژیم‌هایی با ساختار دیکتاتوری، نفی می‌شود، یا تقلیل می‌یابد و «افت» می‌کند؛ نه تنها در جوامع ناهمگون، که در جوامع همگون، مثلاً همگون از نظر زبانی، مذهبی و قومی هم، با مبانی خود در تعارض قرار می‌گیرد. «در جامعه‌ی چند میلیتی به طریق اولی، سطح دیگری از سر کوب را نیز بدان اضافه می‌کند که به نوبه‌ی خود بر میل گریز از مرکز، از زاویه‌ی مساله‌ی ملی نیز دامن می‌زند». با توجه به این مبادی نظری بود که اعلام داشتیم، افغانستان، اگر یک جامعه‌ی همگون تک مذهبی، تک زبانی و تک قومی هم باشد، باز با نظام فدرال می‌توان جامعه را دموکراتیزه کرد؛ سخن مشهور داریم که «ملک با کفر باقی می‌ماند با ظلم نه» (الملک یبقی مع الکفر ولا یبقی مع الظلم). باری رقابت‌های «جنگ سرد» و فشارهای امپریالیستی بر روند فروپاشی اتحاد شوروی سابق و یوگوسلاوی، با وجود «فدراتیو» بودن، بی‌اثر نبودند، اما ضعف اصلی و علت اصلی فروپاشی را در بی‌کفایتی درونی، استبداد داخلی و به ویژه تمرکز بی‌حد و حصر و خصلت غیر دموکراتیک این کشورها سراغ باید گرفت. «جوهر یک سیستم فدرال، مبتنی بر تفکیک و توزیع قدرت سیاسی است، و نبود آن، یک حکومت به ظاهر فدرال را از مضمون واقعی خود خالی می‌کند. در نتیجه جوهر واقعی این رژیم‌ها، همواره در تعارض دایمی با شکل حکومتی خود قرار داشته است. لنین، در پایه گذاری دولت شوروی، خصلت حکومت سوسیالیستی را از خصلت تمرکز انحصارات در دنیای



سرمایه داری استنتاج کرده بود. و این خصلت ضرورتاً با دموکراسی درون جامعه، تفکیک و توزیع قدرت، پلورالیسم سیاسی، حاکمیت قانون و آزادی احزاب در تقابل قرار می‌گرفت. چرا که هر یکی از این مفاهیم، زنجیر وار به هم مرتبط‌اند و از نبود یکی، فقدان دیگری را باید نتیجه گرفت. کسی که دم از پلورالیسم سیاسی و آزادی تشکل می‌زند، لیکن توزیع و تفکیک قدرت را در پوشش هر تفکری، نفی می‌کند، در حقیقت علیه دعوای پلورالیسم و آزادی سیاسی خود نظر می‌دهد. زیرا این مفاهیم هر کدام لایه یا رویه‌ی دیگری است؛ از وجود همدیگر، اینجانب، در موقعیت رهبر حزب می‌خواهم حزب کنگره را فدرالیزه کنم به خصوص در رابطه با اهمیت حضور بی بدیل جوانان حزب؛ یعنی رهبران آینده‌ی ما و حزب ما. چه گونه؟ در کنگره‌ی حزب که در فرصت مناسب طی سال آینده برگزار خواهیم کرد، توضیح خواهم داد.

دلایل نظری و عملی بسیاری در اختیار داریم که به ما اجازه می‌دهد بگوییم قدرت‌های متمرکز، حتا در اشکال ظاهراً دموکراتیک آن، به درستی در جهت تحقق دموکراسی کار نمی‌کنند؛ مضافی بر آن، هر آن ممکن است به سطح نظام‌های کاملاً استبدادی سقوط نمایند. برخی کشورهای اروپایی، که هنوز به صورت «متمرکز» اداره می‌شوند، سعی دارند سمت گیری تمرکز زدایانه نمایند، چرا که، در پاسخگویی به «امر دموکراتیک» اشکال دارند. در افغانستان، شماری از اندیشمندان ما، که بر بی‌کفایتی‌های نظام متمرکز در تحقق «امر دموکراتیک» آگاه می‌باشند، در برابر رژیم موجود «تمرکز زدایی» را عنوان می‌کنند. حس می‌کنم نیت آن‌ها تحقق حقانیت دموکراتیکی است که در نظام فدرالی تحقق پذیر است. باید بگویم، تمرکز زدایی و فدرالیسم یک چیز نیستند، آن حقانیت در تمرکز زدایی صرف تحقق پیدا نمی‌کند. در همین کتاب توضیح نسبتاً مفصلی در باره‌ی تمرکز زدایی و فدرالیسم وجود دارد؛ علی‌العجابه باید گفت تمرکز زدایی الزاماً به فدرالیسم منجر نمی‌شود، مگر آن که به‌سوی فدرالیزه شدن نظام سیاسی سمتگیری کند. تمرکز زدایی می‌تواند کمک کند به فدرالیزه شدن؛ به شرط آن که فدرالیسم به شکل یک الگو نگریسته شود؛ اما؛ هر چه باشد؛ جبر طبیعی نیست. مربوط به کوش فعالان سیاسی است.

«تمرکز زدایی را می‌توان به طور کلی به سه دسته‌ی اجرایی، مقننه‌ای و قضایی

## فدرالیسم بگانه یا بهترین گزینه؟

تقسیم نمود: در تمرکز زدایی اداری وظایف دولتی به شیوه‌ی غیر متمرکز انجام می‌شوند، بدون این که صلاحیت‌های تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند، این، به‌طور مشخص‌تر به این معنا است که وظایف اداری توسط شعبه‌ها یا بخش‌هایی از وزارت خانه‌ها، که به صورت غیر متمرکز در سطح مناطق تاسیس می‌گردند، انجام می‌گیرند. این شکل از تمرکز زدایی همچنین تراکم زدایی نامیده می‌شود.» به طور مثال ما هم اکنون نمایندگی‌های وزارت خارجه و یا برخی وزارت خانه‌ها را در برخی ولایت‌ها داریم، اما این الگو، به هیچ وجه به معنای فدرالیزه شدن نیست.

آفاق تیوریک کوشش‌های کنگره‌ی ملی افغانستان در جهت فدرالیزه شدن نظام سیاسی افغانستان، ناظر به دو منظور است: حل مسأله‌ی ملی در افغانستان به صورت دموکراتیک و نیز تحقق امر دموکراتیک، مبتنی بر تامین سازوکارهای واقعی مشارکت مردم در همه‌ی سطوح تصمیم‌گیری، در همه‌ی زمینه‌ها اعم از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

تنوع ملی و قومی افغانستان و ضرورت دموکراتیزه شدن نظام سیاسی جز با برقراری نظام فدراتیو در افغانستان با نظام دیگری بر تائیده نمی‌شود. این ویژگی‌ها، و ضرورت حیات دموکراتیک، بافت جغرافیایی و فرهنگی افغانستان، ناموزون بودن و ناهمگون بودن رشد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی افغانستان جز با نظام فدرال همخوانی ندارد. نظام متمرکز، نظامی نیست که بتواند تنوع ملی و قومی افغانستان را در نظر بگیرد؛ و یا دموکراتیزه شدن زندگی مردم را تامین و تضمین نماید. در این راستا، پذیرفتن نظریه‌ی فدرالی شدن افغانستان مقدم بر گزینش الگوی افغانستانی فدرال و میکانیسم‌های تطبیق آن در عمل است. «از بنیادی‌ترین پیش شرط‌های نظام فدرال، پذیرش تنوع و تکرار، رد تک‌ساحتی بودن نظام سیاسی، رد شتون‌نویسم و هژمونی‌گری... می‌باشد.

به عقیده‌ی من، این که ما کدام یک از مدل‌ها و تجارب فدرالیستی را در کشور مان مبنا قرار می‌دهیم، در درجه‌ی دوم اهمیت قرار دارد. این نظام را باید بپذیریم و بعد راه‌های تطبیق آن را شناسایی کنیم. یعنی این که این نظام برای ما ضرورت است... یکی از مفاهیم دیگری که باید از مفهوم فدرالیسم جدا شود «رگیونالیسم» جنبش منطقه‌گرایی است، که در حالت تشدید، تشکیل دولت مستقل خود را

مطرح می‌کنند».

مخالفان فدرالیسم در افغانستان ما را متهم می‌کنند که با عنوان کردن ضرورت فدرالی شدن افغانستان اسباب و وسایل تجزیه‌ی افغانستان را فراهم می‌کنیم. به صراحت می‌گوییم کنگره‌ی ملی افغانستان با تجزیه‌ی افغانستان مخالف است؛ مگر آن که در هیچ افقی، هیچ راه و چاره‌ی برای همزیستی اقوام سراغ نگیرد. اما و هم اکنون به این باور هستیم که راه برای همزیستی عادلانه وجود دارد؛ پذیرفتن نظام فدرال راه حل عادلانه برای همزیستی است. در صورتی که شتوونیسیم و هژمونی گری بر سلطه طلبی خود ادامه دهد و منافع مردم افغانستان را تابعی از منافع قومی و گروهی و قبیله‌ای خود تلقی کند، و بر ادامه‌ی ستم ملی و بی‌عدالتی پافشاری نماید، و از پندارهای باطل خود دست بردارد، افغانستان را با خطر تجزیه مواجه می‌سازد؛ که مسوولیت آن قطعاً به دوش شتوونیسیت‌ها خواهد بود.

نکاتی که مطرح شد، در چهارچوب جهان آدم‌های زمینی است، نه در قلمرو ملکوتی ملائک، هر نظامی که ساخته شود به دست آدم‌ها ساخته می‌شود؛ در علم کلام می‌خوانیم که از مصدر و منبع خیر، چیزی جز خیر صادر نمی‌شود. «شر» از قصور «ماده» است. و ما هم که سرشته از آب و گل هستیم؛ با تقصیراتی که داریم جهانی عاری از تقصیرات نمی‌توانیم اعمار کنیم؛ پس قادر نیستیم در این جهان بهشت بسازیم، خرد انتقادی فرانکفورتی از این بابت مطرح است. شماری از نجیگان خیال می‌کردند که در این جهان می‌شود «بهشت» ایجاد کرد؛ دیدیم که نشد، فقط پیامبران گفتند که در این جهان، بهشت ایجاد نمی‌شود؛ به آخرت و قیامت موکول شد.

ما هم به این باور نیستیم که با فدرالیسم می‌شود بهشتی در این جهان ایجاد کرد، و پایان تاریخ و آخرین سخن انسان است؛ اما و همین اکنون، تجربه سیاسی جهانی نشان داده است که فدرالیسم اگر نه یک مکتب فلسفی، سیاسی، لاقلاً یک راه حل عقلانی- پراگماتیستی «برای حل معضل تمرکز و تراکم قدرت سیاسی و تقسیم آن بین سطوح مختلف می‌باشد». و در امر دموکراتیزه شدن جوامع تأثیری انکار ناپذیر به جا می‌گذارد؛ و فراتر از آن برای افغانستان، فدرالیسم یگانه و بهترین گزینه است؛ و در بلند مدت برای همه‌ی جوامع؛ به دلیل و خصلت دایماً دموکراتیک آن یا ظرفیت‌های «دموکراسی سازی» آن؛ یا این که خطر لغزیدن به

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

ساختار دیکتاتوری در نظام فدرال، کمتر وجود دارد. در افغانستان مسأله‌ی ملی حل نمی‌شود، نظام دموکراتیک ایجاد نمی‌شود، مگر در چهارچوب نظام دموکراتیک فدرال. صلح، ثبات و امنیت با «آتش بس»‌هایی به نام «صلح» متفاوت است: صلح و ثبات دائمی از ساختار عادلانه بر می‌خیزد؛ از «وضعیت دموکراتیک» منشا می‌گیرد.

به هر انجام؛ مقاله‌های این کتاب با اهداف خاصی برگزیده شده‌اند؛ برای گزینش مقاله‌ها، فکر کرده‌ایم. در نهایت، منظور ما این بوده است که به شماری از اساسی‌ترین پرسش‌های تیوریک در باره‌ی فدرالیسم، پاسخ داده باشیم.

لطیف پدram

رهبر حزب کنگره ملی افغانستان

۳۰عقرب ۱۳۸۹

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

### دکتر صاحب‌نظر مرادی

فدرالیسم یا دموکراسی فدرال<sup>۱</sup> یا جمهوری اتحادی و یا دولت ایالتی در عصر ما یکی از نظام‌های مدرن و ایدئال سیاسی در کشورهای معروض به منازعه و اختلاف در جهان است؛ چنین نظامی توانسته است در جوامع دارای کثرت‌های قومی، فرهنگی (زبانی)، دینی و مذهبی با تقسیم قدرت دولتی و جلب مشارکت ملی با واگذاری صلاحیت‌های اجرایی به نهادهای اداره محلی در جهت راه اندازی برنامه‌های انکشافی در ساحات اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، مردم را در گرداندگی اداره خودگردان‌شان یاری رساند، تا مردم قادر باشند مشکلات‌شان را خود به همکاری اداره مردم سالار بنام فدرال حل کنند. هدف اساسی نظام فدرال تامین وحدت در جوامع انسانی از طریق احترام به تفاوت‌های سرشتی (رنگ، نژاد، قوم و مذهب) و حل واقعیت‌های مسأله ساز ناشی از بی‌عدالتی در این مجموعه می‌باشد. از این‌رو نظام فدرال یک نظریه‌ی سیاسی گره خورده با آرمان انسان در کنترل قدرت و متعادل ساختن روابط ارگانیک مردم، و بین دولت‌های مرکزی و محلی می‌باشد. در فدرالیسم تعیین حدود قدرت و صلاحیت و موازنه بین حقوق و آزادی‌های مردم و گرایش‌ات اقتدار گرایانه‌ی رهبران توسط قانون تنظیم می‌گردد.

۱- در بررسی معانی و مفاهیم نظام فدرال، نوشته‌های حمزه واعظی و محمد قبول در کتاب «درباره فدرالیسم» از انتشارات کنگره‌ی ملی افغانستان، ستیلا سیرت، فدرالیزم و جوامع چندین نژادی، فرصت‌ها و محدودیت‌ها، مقالات سلطانه‌لی کشتمند و محمد عوض نبی زاده و طرح گروه دانشمندان سوییسی که در دانشگاه کابل به تدویر سیمیناری در زمینه‌ی نظام سازی در افغانستان پرداخته‌اند، مورد مطالعه و تا حدودی استفاده قرار گرفته است.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

در نظام فدرال پاسداری از هویت‌های متنوع فرهنگی و رشد و انکشاف آن توسط نخبگان و فرهیختگان خودشان و به کمک دولت مرکزی از اهداف عمده‌ی هر واحد اداره‌ی فدرال می‌باشد. در نظام فدرال دعوا بر سراقلیت و اکثریت، امتیازدار و بی امتیاز، مناطق مرفه و فقیر، و بی‌عدالتی دولت در ساحات طرح برنامه‌های نامتوازن جای خود را بر نوعی رقابت سالم بر سر کار و سازندگی و استفاده موثر از ذخایر و امکانات اقتصادی در تغیر دادن مثبت چهره زندگی هر واحد فدرال می‌گذارد. در این حال دولت مرکزی ضامن آزادی‌های کل مردم، برابری گروه‌های اجتماعی در تحقق اداره‌ی خودگردان محلی و برقراری روابط دایمی آن‌ها با دولت مرکزی هم‌چون بازتاب یگانگی کشور می‌باشد.

باید تاکید نمود که فدرالیسم در اصل یک روش فنی برای حل منازعات ذات‌البینی گروه‌های اجتماعی و تنظیم امور کشور در راستای جلوگیری از بروز تنش‌ها و منازعات گروهی است. از این رو در زمان طرح برنامه‌های فدرالیسم ضرور است تا به مجموعه سوالات مطروحه و شکاکیت‌های اهالی پاسخ لازم تهیه نمود و از طرح سوالات در این خصوص نهراسید. در صورتی که طرح فدرال بر اساس تفاوت‌های فرهنگی و قومی باشد بایست بدانیم که کدام گروه‌های قومی و فرهنگی مستحق بدست گرفتن عنان فرهنگ خود هستند، و این مامول چگونه چارچوب فعالیت خود را ایجاد کرده می‌تواند؟ این چارچوب چگونه خواهد توانست نظریه عدالت را توسط دولت در میکانیسم اجتماعی عملی نماید، و مجموعه مسایل سیاسی، اجتماعی دیگر بایست مطرح بحث قرار داده شوند.

نظام فدرال به گونه وسیعی دموکراتیک و مردم پذیر است، زیرا دولت از طریق مرکز و ایالت‌ها در تمام جغرافیای سیاسی دولت رابطه گام به گام و ارگانیک با مردم برقرار می‌نماید. در این نظام تمام قدمه‌های اداری و خدماتی قوای سه گانه دولت از طریق رای مستقیم شهروندان انتخاب و آن‌ها خود را مسئول پاسخ‌دهی در برابر مردم می‌دانند. تجارب فدرال‌ها به‌خوبی نشان داده است که جوامع چندقومی تاکنون توانسته‌اند با تکیه بر نظام فدرال از تجزیه و فروپاشی کشور خود جلوگیری نموده و مردم را از طریق دسترسی به حقوق و وجایب شهروندی شان، از طریق ایجاد دولت فدرال به وحدت و هم‌دلی سوق داده‌اند. نظام فدرال باید به‌حیث ضامن حفظ اصالت‌ها و هویت‌های قومی و نژادی با مسایل آتی توجه داشته باشد:

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

مجوز و مأموریت حقوق و مجموعه‌ای از تدابیر و تضمین‌های قانون اساسی مثل حقوق تضمین شده آموزش به زبان خود اقلیت‌های محلی، و یا مشی‌های مثبت مثل تخصیص و واگذاری کرسی‌های محلی چون ولایت‌ها و ارگان‌های ولایتی، ولسوالی‌ها و سهم ساختن نمایندگان اقلیت‌های شامل هر فدرال در شوراهای ایالتی و غیره، با این تدابیر موشگافانه می‌توان جلو ستم اکثریت بر اقلیت‌های محلی را گرفت و شرایط مشارکت عام و تام کافه افراد جامعه را در نظام دولتی فراهم نمود.

نظام فدرال در کشورهای مختلف با توجه به ویژگی‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی می‌تواند اشکال مختلف داشته باشد. باستا فلینر از یک شیوه‌ی سازمان سیاسی که جهت ضمانت دو اصل موجودیت و صلاحیت طراحی شده حرف می‌زند، که روش‌های جداگانه اداره را در درون یک نظام فراگیر سیاسی، با توزیع قدرت میان حکومت عمومی و حکومت‌های تشکیل دهنده متحد می‌سازد.<sup>۲</sup>

در نظام سیاسی فدرال بر خلاف باورهای القائاتی در افغانستان، دولت مرکزی و حکومت‌های خودگردان ایالتی در کنار هم، چون بازوهای فعال یک پیکر کار می‌کنند. معیار تشکیل اداره‌ی فدرال بر اصول مناطق تاریخی فرهنگی متعلق به اقوام، مذاهب و ویژگی‌های جغرافیایی با توجه به ایجابات سیاسی و اقتصادی هر کشور مطرح می‌شود. چنین اداره‌ای بایست قادر باشد تا در پیش‌برد امور بر طبق قوانین پذیرفته شده و رهنمود دولت مرکزی با استقلالیت محلی که قانون آنرا تنظیم می‌نماید، عمل کند. فدرالیسم بحیث یک نظام پویا در جهت مهار منازعات و تنش‌ها در جماعات تقسیم شده به گروه‌های نژادی، قومی، زبانی، مذهبی دارای اهمیت بزرگ و کارساز می‌باشد که بر پایه‌ی این نظریات قرارداد:

- اقتدار می‌تواند بین سویه‌های مختلف حکومتی (مرکز و ولایت‌ها) بر طبق احکام قانون تنظیم گردد.

- شهروندان بر اساس تقسیمات حوزه‌ای حق نمایندگی قانونی در اداره‌ی محلی و مرکزی را دارند.

- حوزه‌های اداری ایالتی از طریق قانون اساسی و دیگر وسایل محافظت مشی همگانی، حق دارند که از نظر فرهنگی متفاوت یعنی ممثل تعدد فرهنگی و

۲- باستا فلینر اقلیت‌های ۲۰۰۰، ۴ باقی‌اس از سننیا سیرت، فدرالیزم و جوامع چندین نژادی، فرصت‌ها و محدودیت‌ها، نشر شده از بنیاد فردریش ایبرث، ترجمه عبدالله فهیم، ص ۱

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

اجتماعی جامعه بزرگ خود باشند، و مسایل آموزش و پرورش، آموزش عالی، دادگاه‌ها، عدلی، پارلمان‌های محلی، تحقیقات علمی، نشرات رسانه‌ای و داد و ستد بازاری را به زبان‌های محلی خویش و زبان اکثریت دنبال کنند.

فدرالیسم مفکوره‌ی اکثریت را در جوامع پرکثرت که در آن اکثریت گرایي هر آن بر رخ اقلیت‌ها کشانیده می‌شود و ناقض حق انسانی اقلیت‌ها می‌گردد، و تحمیل ارزش‌های معنوی اکثریت‌گرایان را که به نام میخانیکیت مناسب برای حل معضلات سیاسی و اداری، وسیله‌ای برای تفوق طلبی خود می‌سازند، قاطعانه رد می‌نماید؛ و تلاش می‌ورزد تا دولت آینده‌ی انعکاس دهنده منافع همه شهروندان در یک پلورالیسم سیاسی و اجتماعی بوده باشد و بدین وسیله از ظهور دیکتاتوری اکثریت‌ها بر اقلیت‌های انسانی جلوگیری می‌نماید، و در عوض فرصت تفاهم و هم‌زیستی مسالمت آمیز راب رای اقلیت‌های قومی هم‌چون شهروندان معاصر فراهم می‌نماید.

برخی از حلقات در کشور ما از آن بیم دارند که ساختار نظام فدرال در کشور باعث نابرابری اقتصادی بین ایالت‌ها خواهد شد، و برخی دیگر استدلال می‌نمایند که هنوز افغانستان از لحاظ رشد اجتماعی و اقتصادی به شرایط پذیرش نظام فدرال آماده نیست. چنین پرسش‌های در حالی که یک تشویش بی‌مورد می‌باشد، از شروط و ضرورت گزینش نظام فدرال نیز دانسته نمی‌شود. نظام فدرال قبل از همه الترناتیف نظام متمرکز در جوامع پر کثرت قومی به شیوه‌های استبدادی می‌باشد، که چنین نظامی نتوانسته است، به خواسته‌ها و ضروریات اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آن‌ها پاسخ حل کننده ارایه بدارد و این همه گروه‌های مدعی حقوق مادی و معنوی را با عمل کردهای موثر خود در کنارهم جمع کند، طبیعی است در عدم شکل گیری چنین فضای روحی و روانی، گروه‌های قومی و فرهنگی ناگزیر به هم ستیزی و مقابله با نهادهای دولتی می‌گردند.

اشکال ساختاری و تیوری ساختاری نظام فدرال در حکم آیه‌های منزل نمی‌باشد، در این ساختار الگوی ثابت و غیر قابل تغییر وجود ندارد، ویژگی‌ها و برجستگی‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی هر کشوری خود متکا و مولفه‌های ایجاد نظام فدرال در کشورهای مورد نظرشان تعیین می‌کنند.

در همه دموکراسی‌های فدرال اقتصاد نیرومند و هر آنچه در دولت مرکزی وجود



## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

دارد، می‌تواند حکومت ایالتی را نیز مستفید سازد، راه کارهای اقتصادی، فرهنگی در کلیت از سوی دولت مرکزی تنظیم و رهبری می‌شود. در نظام فدرال اقتصاد مرکز و ایالت‌ها اقتصاد ملی دانسته می‌شود، منابع مالی و ذخایر معدنی در هر یکی از فدرال‌ها بین دولت مرکزی و حکومت‌های محلی بعد از محاسبه دقیق بین فدرال‌ها و دولت مرکزی تنظیم می‌شوند، و این تقسیم بندی باتوجه به در جات فقر و غنای فدرال در هر ایالت فدرال متفاوت بوده می‌تواند. یعنی ایالت‌های که دارای منابع و ذخایر بیشتر مالی هستند، پس از طرح پلان‌های اقتصادی سالیانه مقدار بیشتری از عواید خود را به بودجه دولت مرکزی انتقال می‌دهند، که از این حساب دولت مرکزی برای ایالت‌ها فقیر و بی بضاعت بودجه سالیانه منظور و به دسترس آن‌ها قرار می‌دهد.

در نظام فدرال نهادهای خدماتی در جهت حل مسایل و منافع گوناگون مردم در چارچوب حکومت‌های محلی که توسط قانون تنظیم و رسمیت می‌یابند، فعالیت می‌نمایند. چنین نهادهای می‌تواند در ایالتی لازم و در ایالت دیگر غیر ضروری باشند، از این رو فکر ساختار حکومتی تپیک در ایالت‌ها چون نمونه‌ی کوچکی از ساختار تشکیلاتی دولت مرکزی معمولی یک فکر قدیم و از کار افتاده است. مثلاً در جماهیر اتحادی، در جایی که رشد زراعت به حیث عنصر اقتصادی عمده است، توجه به نهادهای خدماتی و انکشافی زراعت، اولویت دارد. در جای دیگر که معادن زیر زمینی عمده هستند، توجه بیشتر به امور ژئولوژی مبدول داشته می‌شود و قیس علی هذا.

در تقسیم ایالت‌ها خود مختار، صورت بندی جغرافیایی فدرال‌ها بگونه‌ای تنظیم می‌شود که هر یک دارای امکانات، منابع و خصوصیات طبیعی و بشری خاص خود به منظور در خشش ساحات عدیده‌ی زندگی خواهد بود. این ساختار کمک می‌کند تا هر واحد فدرال بر سنگ‌بنای ارزش‌های مادی و معنوی خودی و انگیزه‌ی خودگردانی انکشاف کند.

در هر حال دولت مرکزی در باره مسایل عام کشوری چون: وضع قانون سراسری برای کل کشور، امور دفاعی (اعلام جنگ و صلح، قیادت قوای مسلح)، تنظیم روابط سیاسی با کشورهای خارجی در ارسال و مرسول سفراء و نمایندگان دولتی، تولید نظام اقتصادی (تنظیم و تصویب بودجه عمومی، تنظیم تجارت با کشورهای

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

خارجی، قراردادهای بزرگ اقتصادی و عام‌المنفعه، راه اندازی پروژه‌های عمده‌ی اقتصادی، وضع مالیات، نشر پول ملی، تشخیص دقیق سرحدات، پرچم ملی، اعلام همه‌پرسی ملی در مواقع ضرورت، اعلام انتخابات و تعیین تاریخ برگزاری آن، حراست از خود مختاری ایالت‌ها برطبق قوانین موضوعه، تثبیت کامل سرحدات با کشورهای همسایه، پاسداری از همبستگی و وفاق ملی، دفاع از تمامیت ارضی و مسایل بزرگ و عام کشوری تصمیم می‌گیرد.

ایالت‌های خود مختار در حقیقت زیر مجموعه‌ی حکومت‌های مرکزی هستند، که با حفظ تبعیت و ارتباط ارگانیک با مرکز، از اختیارات معینی در حوزه‌های سیاسی، اداری و فرهنگی برخوردار هستند. این اختیارات از لحاظ حقوقی به گونه‌ای تنظیم می‌گردد که از یک سو به تقویت و تولید حاکمیت مرکزی آسیبی نرسد، و از سوی دیگر شان دموکراتیک و ویژگی‌های خود مختارانه‌ی فدرال‌ها دچار تنزل و تزلزل نگردد. از این رو فدرالیسم نظام آشتی و موازنه بین وحدت و تنوع، خود مختاری و وابستگی به دولت مرکزی بین مجموعه‌های ملی و محلی در کشور می‌باشد. در این نظام قوانین مربوط به دولت مرکزی و هم ایالت‌ها همزمان وجود دارند، یا هر دو صلاحیت قانون‌گذاری را دارند. هر ایالت مکلفیت دارد تا علاوه بر قانون ایالتی، قانونی را که پارلمان مرکزی تصویب می‌نماید، رعایت نماید. در صورت بروز اختلاف بین احکام این قوانین، به تطبیق قانون دولت مرکزی رجحان داده می‌شود. فدرال‌ها عمدتاً براساس خصوصیات جغرافیایی و ویژگی‌های فرهنگی محیطی کدگذاری می‌شوند، به همین دلیل می‌توانند زمینه و انگیزه همگانی و نیرومندی را در جهت نظم‌پذیری، همگونی، و ساختارمندی ایالت‌ها و حاکمیت‌های متکثر فراهم آورند. در نظام فدرال شهروندان کشور می‌توانند از حقوق شهروندی به مفهوم مدنی و دموکراتیک آن در تحت اداره‌ی (دولت مرکزی و فدرال‌ها) برخوردار باشند، و با مصئونیت کامل به کار و پیشه و مشاغل مورد نظرشان بپردازند.

پروفسور البرت آ. ستهیل دانشمند سویسی وظیفه‌ی نظام فدرال را چنین شرح نموده است: «دادن آزادی عمل برای ایالت‌ها در چارچوب قانون اساسی، برای نظام فدرال سویس دو موضوع مهم است: یکی بعد عمودی و دیگری بعد افقی».

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

بعدهمودی فدرالیسم ایالت‌ها را ملزم می‌سازد تا از بسیاری از امور اجرایی کنترل نمایند. این امر به نوبه‌ی خود امکان آن‌را برای قانون اساسی فراهم می‌سازد تا منابع بیشتر را در اختیار مسایل سیاسی دیگر قرار دهد، اما در عین حال از فعالیت‌های ایالتی نظارت می‌نماید و بر روی مسایل فدرال تمرکز خواهد کرد. بعد افقی، عملکرد آزاد ایالت‌ها را برای تشکیل کنفدراسیون فدرال سویس مورد ملاحظه قرار می‌دهد. این مسأله در پارلمان فدرال جدی تر می‌باشد، زیرا در یک طرف شورای ملی و در طرف دیگر شورای ایالت‌ها قرار خواهد داشت.<sup>۴</sup>

اساساً حدود اختیارات و خودگردانی فدرال‌ها در انجام وظایف ذیل خلاصه می‌شود: ایجاد پارلمان یا اسمبله‌ی ایالتی از طریق انتخابات آزاد - برگزاری سیستم سیاسی خود گردان از میان اعضای اسمبله توسط اتباع (شهروندان) ایالت مربوطه؛ وضع قوانین داخلی در چارچوب صلاحیت‌های قانونی به گونه‌ای که هیچ یک از قوانین موضوعه فدرال در ضدیت و مغایرت با قانون اساسی و قوانین سراسری کشور نباشد، و متقابلاً هیچ یک از قوانین سراسری نمی‌تواند صلاحیت‌های قانونی ایالت‌ها فدرال را محدود سازد اعمال حق حاکمیت برای ایالت‌ها تضمین آزادی و حقوق اجتماعی و فردی ساکنان ایالت‌های مربوطه تأمین و حفظ امنیت داخلی هر ایالت از طریق نیروی پلیس ایالت اعمال حق انعقاد و موافقتنامه‌های اقتصادی و تجاری تنظیم امور اقتصادی، بازار، تجارت، حمل و نقل، کشاورزی، صنایع، توریسم، آموزش و پرورش، بهداشت عمومی، کار و معاش وضع برخی از انواع مالیات و محصولات مانند مالیات بر اماکن و جایداد و وسایل نقلیه و غیره. تنظیم بودجه‌های ایالتی و برنامه‌ی پیشرفت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی پیشنهاد و تشکیل ولایت‌ها، مناطق و محلات خود مختار بر اساس ویژگی‌های تاریخی، جغرافیایی، ملی و منطقه‌ای به پارلمان مرکزی. ایجاد دادگاه‌های ایالتی از سوی اسمبله‌های ایالتی با توافق دادگاه‌عالی کشور اعلام زبان رسمی ایالت از میان زبان‌های موجود در آن ایالت، تنظیم آزادی‌های مذهبی و مناسک و شعایر دینی - ایجاد ادارات و دفاتر ایالتی.<sup>۵</sup> و یا هم بنا بر نوشته ستیلا سبیرت عناصر آتی سلطه واحدهای تحتانی را در دولت فدرال تعیین می‌کند: سلطه‌ی مالی یا داشتن قدرت کنترولی بر منابع مالی محلی، قدرت قانون‌گذاری به سوبه محلی، قدرت اجرایی، قدرت قضایی، و

۴- پروفیسور البرت آ. ستاهیل استاد دانشگاه زوریخ سویس، سینتار دانشگاه کابل ۲۰۰۷

۵- حمزه واعظی، نظام فدرالی در افغانستان، همان اثر، ص ۱۵-۱۶

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

تشریک مساعی با دولت مرکزی در جهت تطبیق برنامه‌های ملی مطابق قوانین نافذه، و صلاحیت تماس‌ها در مناطق مرزی با کشورهای همسایه مطابق قانون. اندیشه گویا تجزیه کشور در تنظیم نظام فدرال قطعاً فکر باطل و انحرافی است، همین حالا کشورهای زیادی در جهان که دارای تنوع قومی، نژادی، هویتی و تاریخی و فرهنگی بوده‌اند در تحت نظام فدرال با آرامش خاطر در کنار هم بسر می‌برند و هیچ‌گونه عمل و عکس‌العملی بین گروه‌های اجتماعی آن‌ها دیده نمی‌شود. نمونه‌ی برجسته‌ی کشورهای دارای نظام فدرال نظیر ایالت متحده امریکا، آلمان، هندوستان، استرالیا، کانادا، سوئیس، مالیزیا، نایجریا و حتی دولت صوبه‌ای پاکستان می‌باشد. در این کشورها ساختار فدرالها را اصول اساسی مربوط به مشخصات و ویژگی‌های هر کشور تعیین می‌کند؛ و روابط بین حکومت‌ها به‌درجات گوناگون، درجه‌های که واحدهای تحتانی در داخل نهادهای مرکزی نمایندگی می‌شوند، و تخصیص قدرت و صلاحیت‌ها وسیعاً بین این نظام‌های فدرال فرق می‌کند. از این‌رو الگو برداری و یا کاپی نمودن جمهوری فدرال مثل هر مورد نسخه برداری از تجارب کشورهاییکه استثنای خود را دارند؛ به‌صورت وارداتی هدف اصلی این نظام را در مهار چالش‌های ویژه‌ی کشورها حل نمی‌کند، و یک امر دنباله روانه محسوب می‌شود. بنابراین، به‌خاطر پی‌افکنی چنین نظامی مردم پذیر بایست قدرت تحلیل و ارزیابی واقعیت‌های اجتماعی و فرهنگی کشور را در خود به‌وجود بیاورند، و بر روی خط دریافت‌های بنیادین کشورها فدرالیسم را تصویر داده و جاری نمایند، در غیر آن امکان به‌انحراف کشانیدن فدرال از سوی آن‌های که با این نظام با تردید نگاه می‌کنند یا با پایه‌گذاری آن منافع محدود خود را از دست می‌دهند، وجود دارد.

نظام فدرال برای نخستین بار در سال ۱۷۸۹م. در کشور امریکا تاسیس شد، پیش از آن امریکا (از ۱۷۸۳) به‌شکل کانفدریشن اداره می‌گردید، اما عدم موجودیت یک اداره‌ی مرکزی و نیرومند موجب بر پایی بحران‌ها در روابط ایالت‌ها و مرکز می‌گردید، تا جایی که خطر از هم پاشی آن‌ها را فراهم می‌نمود. این خطر رهبران امریکا را بر آن داشت تا با تقسیم قدرت مطابق ظرفیت و امکانات رهبری محلات توانستند چنان ساختاری را ایجاد کنند که بتواند پیوندهای وحدت سیاسی بین ایالت‌ها و مرکز را با رعایت خودمختاری آن‌ها بر قرار نماید.

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان در برگیرنده‌ی التزام یک هم‌گونی می‌باشد. یک ماده از قانون اساسی اصول مشخص را تعیین می‌نماید، که واحدهای تحتانی باید در انتظام داخلی شان آنرا رعایت نمایند. به‌علاوه یک قانون که در یک «لند» تصویب شده و اصول بنیادی لزوم همگونی را نقض نماید، مغایر قانون اساسی است.<sup>۶</sup>

سوئیس نیز از نخستین کشورهای اروپاییست که در قانون اساسی مصوب سال ۱۸۴۸ نظام فدرال را پایه‌گذاری نمود و از تجارب و الگوهای قابل تطبیق فدرال امریکایی در تنظیم حیات سیاسی گروه‌های قومی و زبانی مثل آلمانی‌ها، فرانسوی‌ها و ایتالیایی‌ها استفاده‌ی به‌جا نمود. تجربه یک و نیم‌قرن‌هی سوئیس نشان می‌دهد که این کشور وحدت قومی و رشد و پیشرفت خود را مدیون نظام فدرال می‌داند، که در آن دموکراسی و تأمین حق شهروندی به‌گونه‌ی عالی رعایت می‌شود. پروفیسور البرت آ. ستاهیل استاد دانشگاه زوریخ در سیمیناری در دانشگاه کابل، اصول فدرالیسم سوئیس را چنین برشمرد: «این کشور دقیقاً به‌وسیله‌ی گوناگونی‌ها و تفاوت‌های متعدد که در آن وجود دارد، به‌شکل یک پارچه و متحد در آمده است. منبع اصلی یک‌پارچگی این کشور توافق و آرزوی مردمان آن می‌باشد که خواسته‌اند با هم متحد باشند. ساختار فدرال در سوئیس دارای سه لایه سازنده می‌باشد: کنفدراسیون، ایالت‌ها و نواحی. بر اساس قانون اساسی حاکمیت سیاسی به مردم سوئیس تعلق دارد. پارلمان کشور متشکل از دو مجلس (مجلس متحده‌ی فدرال) است که قوه‌ی مقننه کشور را به‌وجود می‌آورند، شورای ملی از تمام نفوس کشور به‌طور کلی نمایندگی می‌کند. هر یک از ایالت‌ها به تناسب نفوس شان دارای چند نماینده در شورای ایالت‌ها می‌باشند.» تغییرات در قانون اساسی بر اساس تصمیم مردم اعمال می‌گردد. به این منظور نیاز است تا یک‌صد هزار امضاء در مدت ۱۸ ماه از میان مردم عادی کشور جمع گردد. ریفراندوم (همه‌پرسی) هنگامی برگزار می‌گردد که پنجاه هزار نفر از شهروندان کشور آنرا درخواست نمایند. به این منظور امضای افراد در مدت صد روز پس از صدور فرمان جمع‌آوری می‌گردد. در جریان همه‌پرسی در پروسه‌ی سیاسی کشور، اعمال تغییرات از سوی پارلمان و یا حکومت متوقف و یا به تعلیق در می‌آید.<sup>۷</sup>

۶- ستیلا سیرتا، فدرالیسم و جوامع چندین‌تژادی، بنیاد فردریش ایبرت، ص ۸.

۷- پروفیسور البرت آ. ستاهیل، استاد دانشگاه زوریخ در سیمینار دانشگاه کابل، سپتامبر ۲۰۰۷.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

در بلجیم به اجتماعات زبانی فارغ از راه حل ارضی، حقوق ویژه تفویض گردیده است. ما این نوع فدرالیسم را که در لبنان نیز دیده می‌شود، می‌توانیم در مقابل فدرالیسم ارضی، فدرالیسم حضوری (ویژه) بنامیم. بعضی اوقات پیوند گریایی به حیث اصطلاح دیگر برای چنین انتظاماتی به کار می‌رود.<sup>۸</sup>

نظام فدرال با انتخابات آزاد و دموکراتیک مسئولان در همه سطوح قدرت مشخص می‌گردد. تنها دموکراسی است که می‌تواند موثریت و مردمی بودن فدرالیسم را ضمانت نماید. از این رو فرقی فاحشی بین دولت‌های قبیله‌ای در سرکوب تمایلات ناسیونالیستی اقوام افغانستان که به نام اقلیت توهین می‌شوند و رنج می‌کشند، و اقوام دیگر مثلاً در سوئیس که دموکراسی فدرال حقوق فطری و انسانی آنها را در قانون تسجیل نموده است، می‌باشد.

تقسیمات سطحی کشورهای متحده‌ی سوسیالیستی در اتحاد شوروی سابق به نام اقوام و بی توجهی عمیق بر امور فرهنگ، زبان و اعتقاد دینی آنها و در عوض ترویج زبان روسی و ایدئولوژی کمونیستی و ایتیسیم طی هفتادسال حاکمیت کمونیستی که با جوشش و غلیان اقوام مسلمان و مسیحی همراه بود، سر انجام منجر به انقلاب ظاهراً آرام «گلوسنوست و پرسترایکای» میخائیل گرباچف گردید؛ و با انفجار خود تطبیق هر الگو و فورمول باز سازی را نقش بر آب گردانید و فرصت ادامه‌ی آنها را با تبارز هر نوع ابتکار از جانب رهبر «بازسازی و علنیت» سلب نمود. از این رو ایراد گرفتن عده‌ای از خرده گیران بر تجربه شوروی و کشورهای اروپای شرقی در پیوند با فدرالیسم ارتباط منطقی با این بحث ندارد. تجزیه‌ی اتحاد شوروی پس از فروپاشی کمونیسم به پانزده جمهوری کامنولت، چکوسلواکیا و یوگوسلاویا به واحد زیادی خود نتیجه استبدادسیاسی گروهی اقوام مقتدر بود، نه برخواسته از پیامد فدرالیسم.

معلوم است که در این کشورها تسلط ایدئولوژی (سرکوب عقاید دینی و ترویج بی‌خدایی)، دیکتاتوری تک حزبی به نام پرولتاریا، اقتصاد متمرکز و انحصاری توسط دولت، و حاکمیت تک قومی مربوط به رهبران پایه‌ی اقتدار بلوک سوسیالیستی را تشکیل می‌دادند. با فروپاشی چنین نظام‌های دیکتاتوری با تکیه بر حرمان و خواسته‌های تبارز نیافته مردم در درازنای ثلثی از قرن، مجموع گروه‌های تباری یا

۸- شیلا سیرت، فدرالیسم و جوامع چندین نژادی، ص ۱۰

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

اشتیاق و ولع فراوان بر اصل‌های قوم، فرهنگ، زبان و سرزمین تاریخی و ادیان اجدادی خود برگشتند. در نظام سوسیالیستی با این که از سانترالیسم دموکراتیک حزبی بحیث محور حرکت به سوی دموکراسی صحبت می‌شد، بجز از یک شباهت ساختاری ظاهری در شکل جمهوری‌های سوسیالیستی، محتوای ارزشی و قابل مقایسه با نظام فدرال را نداشت. کشورهایی که پس از تسلط بلشویک‌ها زیر پوشش اتحاد شوروی در آمدند به‌خصوص در آسیای میانه همان‌های بودند که از قبل در تحت حمایتی روسیه پادشاهی تزاری قرار گرفته بودند، و توسط روس‌ها اداره می‌شدند. لنین رهبر انقلاب اکتوبر ۱۹۱۷ به‌خاطر توسعه ساحه ایدئولوژی و حاکمیت حزب بلشویک تمام تئوری‌ها و شعارهای دوران مبارزاتی خود چون عدم صدور انقلاب، و تربیت سیاسی و انسجام طبقه کارگر و فراهم سازی زمینه‌های عینی انقلاب ملی و کارگری را به‌یاد نسیان سپرد، و در جهت رهایی انسان‌های در بند کشیده‌ی آسیای میانه و قفقاز در چارچوب شعارهای مبارزاتی و انقلابی خود چیزی نگفت، و حاکمیت خود را بر مستعمرات روسیه پادشاهی ادامه داد.

تجربه نظام فدرال در کشور نایجریا که یکی از پرجمعیت ترین کشورهای سیاه پوست افریقایی است، در خور توجه می‌باشد. کشور از لحاظ تاریخی از سرزمین‌های تشکیل گردیده است که در آن‌ها زمانی پادشاهان مقتدره، امپراتوران به برپایی قدرت و دولت‌سازی مستقل پرداخته‌اند. با استقلال نایجریا در سال ۱۹۶۰ از استعمار بریتانیا مسأله‌ی وحدت اقوام در صدر اولویت‌های دولت قرار داده شده است، و با وجود تنوع قومی یک‌پارچگی آن‌ها به‌خوبی حفظ شده است که بدون ساختار دولت فدرال چنین موفقیتی نا ممکن بوده است. یک نمونه‌ی موفق دیگر نظام فدرال را می‌توان در کشور اتوپیایی افریقا نیز مثال داد. در سال ۱۹۹۳ زمانی که اریتریا با اعتراض از ناکامی مرکزیت از این کشور جدا شده، اتوپیا برای حفظ وحدت و بقای خویش چاره‌ای جز اعلام جمهوری را نداشت. در حالی که کشور دیگر افریقایی یوگندا با لغو نظام فدرال در سال ۱۹۶۷ که میراث دوره‌ی استعماری بود و گزینش مرکزیت، ثبات سیاسی خود را از دست داد و اخیراً می‌خواهد برای احیای نظام فدرال تلاش نماید.

بسیاری از با سوادهای افغانستان، کشور هندوستان را دیده‌اند، و از ناحیه‌ی نبود بر خوردهای عکس‌العملی و خشونت‌های قومی بین افراد جامعه پر کثرت آن لذت

برده‌اند. هندوستان که پس از تجزیه آن به دو کشور هند و پاکستان در سال ۱۹۴۷ نظام فدرال را برگزید، یک نمونه موفق برای اداره نمودن جمعیت حدود یک میلیارد و یک صد میلیون نفوس در زیر نظام فدرال می‌باشد. بسیاری از شرق شناسان و آگاهان هندوستان را با توجه به رنگینی تنوع در بافت اجتماعی آن کلکسیون اقوام، مذاهب، زبان‌ها و فرهنگ‌ها می‌خوانند، که در حدود بیشتر از یک هزار گروه قومی در کمال تفاهم، دوستی و برادری با احساس هم‌وطنی در کنار هم به سر می‌برند. در این کشور موزاییک قومی و فرهنگی به گونه‌ای تنظیم شده که هر فرد در آنجا خود را شهروند کامل الحقوق می‌داند، و وسواس در خطر قرار داشتن زبان، فرهنگ و هویت‌های قومی روح هیچ‌کسی را نمی‌آزارد.

تجارب زندگی دو کشور پهناور و پر جمعیت جهان چون هند و چین در همسایگی ما نشان داده است که جمعیت زیاد با تنوع قومی و فرهنگی که دارای نظام تفاهم شده و مناسب سیاسی هستند، از هیچ زاویه‌ای دچار رنج و بدبختی و نفاق ملی نبوده و نظام سیاسی آن‌ها با داشتن برنامه‌های علمی متناسب با موقعیت ساختاری جامعه بر چالش‌ها فایز آمده‌اند، و مجال سرکشیدن بحران‌های اجتماعی را میسر نساخته‌اند. در این کشورها خصلت نظام سیاسی نه تنها از اقتدار دولت مرکزی نکاسته، بلکه از طریق تامین موازنه قومی و فرهنگی امر وحدت در تنوع را به خوبی تحقق بخشیده است. امروز در کشور پهناور هند حکومت را کسی عهده دار است که به یک اقلیت حدود ده در صد جامعه سیکه هند تعلق دارد، اما مردم هند از برنامه‌هایش حمایت می‌کنند به شایستگی و تدبیر او می‌نگرند، نه بر تعلیق قومی و نه بر چیز دیگر.

دولت پاکستان هم که با جدایی از هند شعار دولت ایالتی یا صوبه‌ای شبه فدرال را برگزید، اما در تطبیق کلی آن دچار ظاهر سازی‌های کسموپولیتیک در خدمت قدرت‌های خارجی گردید. رویی کار آمدن دولت‌های نظامی‌گر کودتایی از حل ناشدن امور بنیادی در مناسبات اقوام و گروه‌های اجتماعی و دست نشاندگی دولت‌های پاکستان گواهی می‌دهند. بهر حال، اگر موجودیت نظام ایالتی نمی‌بود، پاکستان با بحران‌های عديده‌ی سیاسی که دارد و توجه به تمرکز گرایی برخی از گروه‌ها آن را دچار تجزیه و نابودی حتمی می‌نمود. با آن‌هم مسأله جدایی بنگلادیش از پاکستان و یاهم مشکل کشمیر از عوارض جانبی اقتدار گرایی اسلام



## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

آباد در قبال کتله‌های قومی و فرهنگی نام‌برده حکایت دارد. دولت پاکستان در سال‌های پسین تلاش دارد تا با برخوردار نمایاندن گروه‌های قومی از خودمختاری محلی خود را از چنگال تنش‌های قومی برهاند. با این‌که ایالت پنجاب با داشتن ۵۶٪ نفوس کشور و پشتون‌ها، ۱۲٪ جمعیت پاکستان را می‌سازند از خودمختاری برابر در اداره‌ی امور خویش برخوردار هستند، با آن‌هم پاکستان به‌خاطر دل‌جویی از پشتون‌های قبایل سرحدی اخیراً نام ایالت شمال‌غربی را به «پشتون‌خوا» مسمانمود.

نظام فدرال با توجه به مزیت‌های که دارد، در جهان کنونی هوا خواهان زیادی هم دارد و جماعت‌ها و گروه‌های سیاسی که در کشورهای چندین‌نهادی به سر می‌برند، حل اصولی معضلات تباری را با ایجاد نظام فدرال مقدور و ممکن می‌دانند و بدان می‌گروند. جا دارد تا به‌برخی از مزیت‌های فدرالیسم توجه مبذول گردد:

- مشارکت ملی در قدرت، یا برون‌رفت از انحصار قدرت و کنترل مردم بر نحوه اجرای آن و تامین حقوق و مطالبات مردم به‌نام اقلیت‌ها در مقابل اکثریت ستمگر (طوری‌که متفکر قرن نوزدهم الکسس‌دوتو کویل) از آن حمایت می‌کرد.

- فدرالیسم میخانیکیت مناسب صاحب اقتدار نمودن مردم را در خود دارد و برای شنیدن آواز مردم فرصت لازم فراهم می‌کند.

- فدرالیسم هم‌چون مکتب دموکراسی برای سهم ساختن شهروندان در پروسه‌ی ساختمان جامعه‌مدنی و سایر فرهنگ و سلوک دموکراسی اهتمام خاصی به‌خروج می‌دهد.

- فدرالیسم برای خلق نمودن نخبگان سیاسی ساحوی یا متخصصین امور در سطح فدرال‌ها زمینه ساز فرصت‌های خوبی شمرده می‌شود.

- فدرالیسم حامل فرصت‌ها برای وصل نمودن مشی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌نیازها، شکایات و نگرانی گروه متشکله است، و راه‌های برون‌رفت از مجموعه‌ی چالش‌ها را در محلات به‌وسیله‌ی مردم و نخبگان آن‌ها میسر می‌سازد و تمام مشکلات را پیش از آن‌که بزرگ شوند و حل آن‌ها مشکل گردد، به پیش‌گیری‌ها، و قایه‌ها و درمان‌گری می‌پردازد.

- رقابت سالم بین خود ایالت‌ها و حکومت مرکزی برای منابع محدود

سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌تواند مشوق‌های را برای مدیریت خوب و موثر خلق کند.

- زمینه را برای حراست و پاس‌داری از اصالت‌های فرهنگی و هویتی توسط خود مردم مهیا می‌سازد.

در کشور افغانستان مخالفت با دموکراسی فدرال نه از چشم انداز درجه‌ی کارایی و مشکل‌گشایی این نظام، بلکه عمدتاً از دو چشم انداز دیگر صورت می‌گیرد:

۱- برخورد تعصب آمیز و کور کورانه‌ی عناصر قبیله‌گرا به‌خاطر حفظ و تمرکز قدرت در انحصار حاکمیت‌های قبیله‌ای آنها.

۲- روشنفکران و سیاستمدارانی که تحت تاثیر فضای تبلیغاتی انحصارگرا یان در رابطه به جوانب تطبیقی نظام فدرال ملاحظات و نگرانی‌های خود را دارند. از این رو بایست به نگرانی‌های روشنفکران و مردم در این خصوص پاسخ‌های مدلل داده شود. روی هم رفته این نگرانی‌ها بر درک نا درست از ساختار و محتوای فدرالیسم بستگی دارد. در جامعه ما عادت کرده‌اند که همیشه بخش‌های خالی گیلان را می‌بینند و در تجارب زندگی و نظام سازی همواره بر تجارب ناکام اشاره می‌کنند، ولو که در آن ابعاد مثبت هم وجود داشته باشد. شاید در نظام فدرال هم اشتباهاتی در نحوه‌ی تقسیمات فدرال در نظام‌های استبدادی و خودگردانی در دموکراسی فدرال بروز نماید. تنها خط کشی ایالت‌ها فدرال بر موازین قوم، زبان و فرهنگ مشخص بر جغرافیایی معین نمونه‌ی دموکراسی فدرال بوده نمی‌تواند. در هر واحد فدرال می‌توان مجموعه‌ی اقوام و فرهنگ‌ها را در کنار هم قرار داد و این اقوام در داخل همان واحد فدرال یا در ایالت دیگری نهادهای فرهنگی چون اکادمی تحقیقات علمی، زبان و فرهنگ خود را دارد، که به صورت رسمی به کار و فعالیت خود ادامه می‌دهند. اجتماعات نژادی یا قومی که در یک خطه معین زندگی می‌نمایند، حق خود مختاری به‌خاطر تصمیم‌گیری در حل معضلات محیطی برای‌شان داده می‌شود، اما فدرالیسم ارضی یگانه نوع ممکن فدرالیسم به‌هدف دادن حق ویژه به اجتماعات یا اقلیت‌های نژادی نیست. حتا از آنجایی که اکثراً نمی‌توانیم چنین گروه‌های را که در محدوده‌ی ساحات نسبتاً معین مسکن گزین شده باشند، دریابیم، این شیوه یک راه حلی نیست که همیشه ماندگار باشد.

در افغانستان هر چند موقعیت جغرافیایی و بافت موزاییک قومی را مرکب و مختلط

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

عنوان می‌کنند، اما این هم مثل سایر موارد به دلیل ناممکن خواندن ساختار نظام فدرال عنوان می‌شود. در حالی که از مختلط سازی قومی در کشور انکار نمی‌کنیم، اما آنرا از ناممکن‌ها در ساختار نظام فدرال هم نمی‌دانیم؛ چون معلوم است که با وجود دستکاری‌های مصنوعی توسط تمامیت خواهان، هر یک از گروه‌های قومی در ساحه معینی از افغانستان به صورت متراکم و متکائف به سر می‌برند. مثلاً جمعیت پشتون به طور عمده در مناطق شرقی و جنوبی کشور متمرکز هستند. تاجیکان بیشتر در شمال، شمال شرق و مرکز و غرب در مناطق ممتد به سر می‌برند، ترکمن (ازبک‌ها و ترکمن‌ها) در شمال موقعیت دارند، و هزاره‌ها اساساً در مناطق مرکزی کشور متوطن هستند. در این مناطق اقوام برادر چون نورستانی‌ها، بلوچ‌ها، پشه‌ای‌ها، ایماق‌ها، پامیری‌ها و دیگران در کنار هم زندگی می‌کنند. این ساختار مثل هر کشور کثیرالاقوام دیگر زمینه پی‌ریزی نظام فدرال را بر مبنای جابه‌جایی اتنیک‌ها رد نمی‌کند. زیرا با ساختار نظام فدرال یک زون کلی قومی برای بیان ضرورت‌های تاریخی و فرهنگی شکل می‌گیرد، اما کلاً قومی بودن آن و برون راندن سایر اقوام از این زون هرگز با اهداف نظام فدرال هم‌آهنگ نیست.

خروج کشور از کشمکش‌های دیرپای قدرت و جایگزین نمودن قانون و ثبات مطمئن به جای آن، ضرورتی است که اهمیت نگرش جدی به آن کمتر از حل مسأله‌ی ملی در کشور بوده نمی‌تواند. افغانستان با توجه به خواست‌ها و نیازهای اجتماعی مردم در دهه‌ی هشتاد سده‌ی گذشته به صورت اعلام نشده و خود انگیخته به شکل یک جغرافیای فدرالی در آمد، و از سطح قریه تا ولسوالی‌ها و ولایت‌های آن توسط فرماندهان و عناصر محلی و قومی اداره می‌شد، اما امور یومیه و ساختار فرماندهی‌های محلی بر هیچ نظم و قانونی استوار نبوده و در وضعیت اضطراری اداره می‌گردید. تجارب این دوره برای مخالفین فدرال در حکم الگوی نا کار آمدی فدرال در افغانستان به نمونه‌ی مثال در آمده است، که چنین برداشتی با واقعیت‌های سرسخت چالش برانداز کشور قابل مقایسه بوده نمی‌تواند. فدرالیسم می‌تواند بدون به خدمت گرفتن ابزارهای سرکوب و خشونت بدیل مناسبی برای برون رفت از وضعیت بحران در کشور باشد، و کشور را به قانون‌مداری و تامین ثبات پایدار و دایمی بکشاند.

در مورد ساختار نظام فدرال و تجزیه تلقی نمودن آن تبلیغات مبالغه آمیزی از

سوی مخالفان دموکراسی فدرال و حل عادلانه‌ی مسایل تباری در افغانستان صورت گرفته است. آن‌هایی که شاید خود از ساختار این نظام اطلاع درستی نداشته‌اند، و یا بالطبع «بلی» را «بلا» خوانده‌اند. در حالی که واقعیت ساختار نظام فدرال به‌سود وحدت و یک‌پارچگی مردم و تمامیت ارضی کشور مطمئناً خوب‌تر خدمت می‌نماید، و این گفته در تجارب کشورهای دارای نظام فدرال به کلی صحت خود را اثبات نموده است.

یک نگاه شتابنده بر وضع کشورهای دارای نظام مرکزی نشان می‌دهد که این کشورها چون جمهوری اسلامی ایران، سوریه، عراق، ترکیه دارای بی‌ثباتی عمداً از ناحیه جنبش‌های آزادی‌خواهی کردها، بلوچ‌ها و دیگران بوده‌اند. افغانستان از ناحیه موقعیت جغرافیایی که در بین چندین کشور هم‌فرهنگ قرار گرفته و کمیت‌های مماثل قومی بین کشور و همسایگان می‌تواند عامل نیرومند مداخلات بوده باشد و به عقیده محمد طاهر بدخشی «افغانستان در معرض خطر استراتژی‌های ژئوپولیتیک قرار دارد و کشورهای استعمارگر از ناحیه نا رضایتی اقوام می‌توانند تمامیت ارضی کشور را تهدید کنند»<sup>۹</sup> هر چند زمان تغییر نموده و دیگر امکان تقسیم نمودن کشورهای ضعیف بین همسایگان نیرومند نا محتمل به نظر می‌رسد، اما بحران بی‌عدالتی در مرکزیت‌گرایی نظام‌های تک‌قومی خود عامل خطرناک‌تر از مداخله‌ی همسایگان بوده می‌تواند. ساختار نظام فدرال با تأمین حق تعیین سرنوشت برای گروه‌های اجتماعی که در آن برابری اقوام در چارچوب خود مختاری مشخص سیاسی رعایت می‌گردد، انگیزه‌ها و عوامل چند دستگی قومی، بحران اعتماد و نا رضایتی را از میان می‌برد و کشور را از درگیری‌های خشونت بار قومی در پناه حمایت خارجی بی‌نیاز می‌سازد.

مسأله‌ی دیگری که جا دارد به آن تماس گرفته شود، مسأله‌ی فقر و عقب‌ماندگی اقتصادی و فرهنگی افغانستان است؛ که برخی‌ها تأکید می‌کنند چنین وضعیتی ایجاب می‌کند تا مردم در زیر ساطور دیکتاتورها از یک‌دست اداره شوند. در حالی که عقب‌ماندگی اقتصادی و فرهنگی خود میراث نا میمون قرن‌ها حاکمیت‌های مدعی نظام متمرکز است، و جامعه به‌صورت فاجعه باری از همین ناحیه در گرداب بلایای عقب‌ماندگی، پراگندگی، نفاق، فقر، بی‌سوادی و مرض

۹- به نقل از دکتر سید نورالحق کاوش در محفل بیستمین سال شهادت محمد طاهر بدخشی

## دموکراسی فدرال، گزینه‌ی مناسب برای افغانستان

رنج می‌کشد. در عین زمان موانعی بر سر راه دموکراسی فدرال از همین ره‌گذر وجود دارد، اما نمی‌شود به‌خاطر عدم مساعدت شرایط ساختار نظام فدرال به‌طولانی شدن عمر فاجعه‌ها عمداً کمک نمود، و از تحقق آن به‌حیث ضرورت حیاتی مردم کشور به چشم اغماض نگریست. زیرا فدرالیسم خود مجرای است که با تکیه به آن کشورهای نظم باخته و بی‌ثبات می‌توانند، با ایجاد فضای یگانگی با سرعت بیشتری بر عقب ماندگی‌ها فایق آیند. بزرگ‌ترین چشم داشت برای پی‌ریزی نظام فدرال در جامعه افغانستان پایان دادن به نا رضایتی قومی به‌حیث سرچشمه بروز مجموعه عوامل ایستایی و رکود است. ملتی با حفظ چنین وضعیت بیمار و نه پراختن به‌رفع آن نمی‌تواند منتظر صحت یا بی و بهبود تندرستی باشد.

عاقلانه نخواهد بود تا جامعه‌ی ما زمان طولانی دیگر را به امید فرا رسیدن زمینه‌های اقتصادی و فرهنگی به‌خاطر پی‌ریزی نظام فدرال از دست دهد، و نظام‌های سیاسی را که ما تا کنون تجربه کرده‌ایم با همین فرمول حرکت و با همین نیت یک‌تازی هیچ‌گامی قادر نخواهند بود تا برای کشور نسخه شفا بخش تجویز نمایند. ما بایست بر تجارب غنی بشریت اعم از کشورهای فقیر و ثروتمند و درک وضعیت خون‌بار و به‌ویژه کشور خود و با دید مقایسه‌ای بر مودل‌های نظام از نوع فدرال جسورانه انتخاب نماییم، و با سنجش از ذهنیت عامه‌ی مردم به پرسش‌ها و موانع این راه پاسخ عملی آن‌را جستجو کنیم. نبود یک دولت کارا و مردم‌گرا در دهه‌های اخیر در کشور، حضور ایتلاف بین‌المللی را در افغانستان ناگزیر ساخت.

افغانستان در حال حاضر با مجموعه‌ای از بحران‌های سیاسی- نظامی ملی و بین‌المللی مواجه می‌باشد. کشورهای ذی‌علاقه به‌خاطر سهولت کار خود یا اغراض ناشی از استراتژی‌های دراز مدت شان در این منطقه جهان کار زار تجزیه کشور را در مطبوعات غربی راه اندازی نموده‌اند. در این حال رهبران کشور ما هنوز با بهانه‌ی نبودن فرصت مناسب در ساختار نظام فدرال روز گذرانی نموده و انگیزه‌س تجزیه سازی را برای مغرضان چاق و فربه می‌سازند. به‌نظر می‌رسد طرح عملی این فکر در حال حاضر بیشتر از هر موقع دیگر مبرم گردیده و می‌تواند افغانستان را از گرداب چالش‌ها و دشواری‌های خون افشان برهاند و مردم را در جهت رویا رویی با عوامل تجزیه و ساختن نیروی قدرت‌مند به‌خاطر دفاع از کشور یک پارچه شان قادر سازد.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

در افغانستان ضرورت راه اندازی نظام فدرال تنها بر مقطوعات و برهه‌های دشوار تاریخی مطرح نمی‌گردد، بلکه تحقق دموکراسی فدرال در کشور بر پایه‌ی اهداف حل دایمی بحران‌ها مطرح می‌شود. آن اهدافی که از دیدگاه تاریخی- فرهنگی و بافت قومی نامتجانس افغانستان در موجودیت نظام‌های ناکاره از وحدت پایدار ملی و رشد و انکشاف اجتماعی جلوگیری می‌کند.

پذیرش نظام فدرال در افغانستان یک‌جا با تحقق دموکراسی به‌عنوان پیشرفت می‌تواند راه‌حلی باشد برای پایان بخشیدن به منازعات قومی و اثنیکی. مفکوره‌ی این که در تحت یک نظام فدرالی تک‌تازی و هرج مرج جاگزین قانون‌گرایی و نظم اجتماعی خواهد شد و هر بخش خود گردان راه جداگانه را در پیش خواهد گرفت، یک برداشت سطحی و غرض و رزانه است. متکی بر تجارب انسان‌ها از نظام فدرال در دراز مدت نظم و قانون‌گرایی متناسب بر او ضاع و احوال معین می‌تواند به‌گونه‌ی پرثمرتری با رضایت و مشارکت آگاهانه‌ی مردم در کلیه بخش‌های نظام فدرال تأمین گردد. قابل تأکید است که گرایش به‌سوی دموکراسی و اعمار جامعه‌ی مدنی و قانون‌مداری، حمایت از حقوق ملی و شهروندی تمام مردم کشور متشکل از اقوام گوناگون، رعایت حق بشری مکمل و متمم دموکراسی فدرال می‌باشد. فدرالیسم به‌منظور همسان‌سازی سطح رشد اقتصادی و فرهنگی در کل کشور و کمک به‌مناطق عقب‌مانده می‌تواند خدمت نماید. این امر نه تنها از لحاظ احساس دل‌سوزی و مسئولیت و رقابت در هر واحد خود مختار پدید می‌آید، بلکه ضرورت‌ها و امکانات حقوقی لازم برای آرایه‌ی کمک بیشتر به‌مناطق معین که نیاز مند هستند، از سوی دولت مرکزی فراهم می‌گردد.

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

نگارش رودولف هرَبک

برگردان ناصر ایرانیپور

عنوان نوشته حاضر موضوع رابطه‌ی فدرالیسم با دموکراسی را طرح می‌سازد، هر چند که تیتَر مزبور، اولاً، ممکن است به‌عنوان یک تز درک و برداشت شود، مبنی بر این که سازماندهی و ساختار سیاسی اصولاً به صرف فدراتیو بودن آن خصیصه و کیفیت دموکراتیک دارد و یا دست کم، ساختار فدراتیو باعث رشد و اعتلای دموکراسی در سیستم مربوطه می‌شود؛ بر طبق چنین درکی، فدرالیسم و دموکراسی عناصر مکمل نظام سیاسی فدرال می‌باشند. دوماً، عنوان فوق، ممکن است همچنین به عنوان یک پرسش درک شود و آن این که آیا، تحت چه شرایطی و به چه میزان یک ساختار فدراتیو ظرفیت بخشیدن حقانیت دموکراتیک به سیستم سیاسی را دارد. منظور ذیل مایلند هم درست یا نادرست بودن تز فرموله شده‌ی فوق را مدلل سازند و هم سوال طرح شده در مورد تأثیر اعتلا بخش یا بازدارنده‌ی ساختار فدراتیو بر دموکراسی را مورد بحث و بررسی قرار دهند.

ما ناظریم که همه کشورهای برخوردار از ساختار مدون فدراتیو غالباً جزء نظام‌های سیاسی دموکراتیک به‌شمار می‌آیند، یا به هر حال غیر دموکراتیک محسوب نمی‌شوند. اتحاد شوروی - اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی - بر طبق درک غالب، از ساختار واقعاً فدراتیو برخوردار نبوده است. اما آیا همچون مشاهده‌ای

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

اجازه این استنتاج را می‌دهد که ما در رابطه با پیوند فدرالیسم و دموکراسی یا یک قانون مسلم و خدشه‌ناپذیر سروکار داریم؟ قطعاً نه؛ اشاره به مورد اتحاد شوروی مضافاً نشان می‌دهد که ضروری است ابتدا عناصر بنیادین فدرالیسم و به همین ترتیب دموکراسی را مشخص سازیم. این کار در دو بخش مقدماتی (۱ و ۲) انجام می‌گیرد. سپس تلاش می‌شود بررسی شود که کدام عوامل رشد یابنده‌ی دموکراسی قادر هستند باعث شکوفایی ساختار فدراتیو بشوند (۳). چون همان‌طور که بر همگان روشن است - انواع مختلف فدرالیسم وجود دارند و چون فاکتورهای معین مهم حقانیت دموکراتیک در رابطه تنشی [تز، سنز و آتی تز] با هم قرار دارند، می‌خواهیم در ادامه به رابطه بین فدرالیسم و دموکراسی تحت این سوال دقیق‌تر بپردازیم که آیا و تا چه میزان ساختارهای فدرالیستی تأثیرات منفی بر کیفیت دموکراتیک یک سیستم سیاسی می‌توانند داشته باشند (۴). در خاتمه یک ارزیابی مشخص و جمع‌بندی شده از رابطه بین دموکراسی و فدرالیسم ارائه می‌گردد (۵).

### ۱. مختصات دموکراسی و مشروعیت دموکراتیک

دموکراسی، «حاکمیت اکثریت»، مشخصه اصلی دولت مبتنی بر قانون است که در پی دوره روشنگری در غرب پدیدار گشت؛ اصطلاح «دموکراسی مشروطه» نیز باید به این مفهوم درک شود. ذاتی هسته‌ی اصلی دموکراسی مشروطه این درک است که آحاد جامعه‌ای که یک کشور را به وجود آورده‌اند، نه رعایا، بلکه شهروندان برابر حقوق هستند؛ که آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های سیاسی - یعنی در تعیین و تنظیم مناسبات دولتی - به صورت تعیین‌کننده سهم هستند؛ که نمایندگان و صاحبان مناصب دولتی - یعنی حاکمانی که نمایندگی شهروندان را دارند - در برابر شهروندان - یعنی حکومت‌شوندگان - از لحاظ سیاسی مسئول و مکلف به پاسخ‌گویی هستند. حاکمیت سیاسی در دموکراسی باید از خلق - یعنی از مجموع شهروندان از حیث سیاسی برابر حقوق - برخیزد. مجاز نیست اعمال حاکمیت به شیوه متمرکز، بلکه باید - بر اساس و توسط فعالیت‌ها و سازمان‌های مختلف، به ویژه نهادی و قانونی - تقسیم و محدود شده انجام پذیرد. یکی از تعلقات مهم دموکراسی مدرن، احزاب سیاسی می‌باشند که با هم برای جلب حمایت شهروندان - هم به عنوان رأی‌دهندگان و هم به عنوان اعضای حزب - جهت کسب و اشغال



## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

پست‌ها و نمایندگی‌های سیاسی رقابت داشته باشند. این ویژگی‌های کاملاً اساسی، اما بیشتر کلی یک نظام بنیادین سیاسی دموکراتیک را می‌توان با تعدادی از مختصات مفصل‌تر دیگر تکمیل نمود:

\* مبانی بنیادین نظام سیاسی هر کشور دموکراتیک در قانون اساسی یا در ضوابط مربوط به قانون اساسی آن کشور درج و ثبت شده‌اند که نوع فرموله آن‌ها به تصمیمات (مستقیم یا غیر مستقیم) خود شهروندان برمی‌گردد؛ که تنها با رأی مردم، بدست آمده در انتخابات مبتنی بر اکثریت مرکب (یعنی بیشتر از اکثریت مطلق) می‌تواند تغییر یابد و تفسیر آن در صورت اختلاف بر عهده یک نهاد ویژه است که مستقل از سیاست روز و رقابت بین فعالین مهم سیاسی می‌باشد. این نهاد غالباً دادگاه قانون اساسی یا مرجع هم‌تراز می‌باشد.

\* ذاتی دموکراسی همچنین حق انتخابات عمومی، آزاد، مساوی و مخفی شهروندان به‌عنوان شکل کاملاً بنیادین شرکت آن‌ها در سرنوشت جامعه می‌باشد؛ در این راستا طبیعی است که انتخابات‌ها باید در فواصل زمانی منظم برگزار شوند، چون نمایندگی تنها برای زمان محدود و معینی واگذار می‌شود. شرکت شهروندان در این پروسه به‌طور مستمر، همچنین به شکل تصمیم‌گیری‌های دموکراتیک (همه‌پرسی و فعالیتهای مشابه) صورت می‌گیرد، که تصمیمات نهادها و ارگان‌های نمایندگی را کامل می‌سازند.

\* تضمین حقوق پایه‌ای شهروندان که غالباً کاتالوگی از حقوق مدون در قانون اساسی را شامل می‌شود، از مختصات حیاتی یک نظام سیاسی دموکراتیک می‌باشد که مشمول حقوق دفاعی شهروندان در برابر تهاجمات دولتی و به همین اندازه حق شرکت در روند سیاسی دموکراتیک جامعه (برای نمونه آزادی اطلاعات، بیان، تجمع و تشکل) نیز می‌شود. هر دو نوع از این حقوق پایه‌ای به ابتدای پیدایش دموکراسی مشروطه برمی‌گردند. البته در دوره معاصر به فهرست حقوق پایه‌ای مذکور حقوق بنیادین اجتماعی و اقتصادی نیز افزوده گردیده است، که البته معمولاً بیشتر کاراکنر تعیین اهداف دولتی و سمتگیری سیاسی آن را دارند.

\* ذاتی دموکراسی، نظامی از نهادها و مکانیسم‌ها می‌باشد که مانع اعمال متمرکز حاکمیت باشد و به جای آن اعمال تقسیم‌شده قدرت را میسر سازد، و تضمین کند که بر اساس سابقه و هدف اصلی آموزه تقسیم قوا - که البته از مدت‌ها پیش

ته تفکیک صرف قواء بلکه کنترل متقابل و موازنه آن‌ها را مدنظر دارد - شامل کنترل میان‌ارگانی، کنترل درون‌ارگانی و همچنین حقوق ویژه اقلیت‌ها می‌شود: کنترل میان‌ارگانی به‌عنوان نمونه شامل تقابل دو پارلمان، تقابل حکومت و پارلمان و همچنین تقابل رییس‌جمهور و رییس‌دولت در سیستم دو قطبی دولتی می‌شود؛ کنترل درون‌ارگانی برای نمونه تقابل منافع مختلف بخش‌ها و وزارتخانه‌های مختلف یک حکومت، یا رویارویی گروه‌های سیاسی یک پارلمان می‌باشد؛ منظور از حقوق ویژه اقلیت‌ها از جمله حقوق یک اقلیت پارلمانی می‌باشد. این مکانیسم بر اساس سنت آمریکایی نظام سیاسی مبتنی بر قانون اساسی، سیستم «چک‌ها و بالانس‌ها» [کنترل‌ها و موازنه‌ها] نامیده می‌شود که برای محدود نمودن زمانی پست‌ها و نمایندگی‌ها و برای ناسازگاری بین سمت‌های مختلف، یا بین سمت و نمایندگی می‌باشد. به ویژه یک نظام قضایی مستقل از جمله آن‌ها می‌باشد.

x در دموکراسی مدرن، احزاب سیاسی که با هم در رقابت باشند، نقش مهمی را بازی می‌کنند؛ سیستم‌های تک حزبی با نظام دموکراتیک هم‌خوانی ندارند. تشکیل احزاب آزاد و فعالیت بلا مانع احزاب در چارچوب نظام بنیادین سیاسی تعیین و تبیین شده در قانون اساسی باید تضمین شوند.

x ذاتی پروسه سیاسی دموکراتیک همچنین وجود اتحادیه‌ها و انجمن‌ها می‌باشد که به‌عنوان یکی دیگر از اشکال ابراز وجود نیروها و فعالان به اصطلاح بینابینی و واسطه‌گر منافع متعدد (برای مثال اصناف و مشاغل، اتحادیه‌های کارگری، بخش‌های مختلف اقتصاد و یا مطالبات ویژه اجتماعی) را سازمان داده و وارد پروسه سیاسی می‌نمایند. این یکی از جنبه‌های ویژه جامعه مدنی می‌باشد. این اتحادیه‌ها و انجمن‌ها باید قادر باشند، آزادانه تشکیل گردند.

x وجود رسانه‌های همگانی آزاد هم برای دموکراسی مدرن از اهمیت ویژه برخوردار است. نقش آن‌ها برای آزادی اطلاعات و عقیده و همچنین برای تشریح عمومی سیاست و پروسه و فرایند سیاسی بسیار حیاتی است. آن‌ها به میزان زیادی باعث روشن و شفاف‌شدن پروسه سیاسی و آگاه کردن مردم در این ارتباط می‌شوند و بدین ترتیب سهم بسزایی در کنترل دولت دارند.

در تمام تأملات انجام شده روی دموکراسی پیوسته به مهم‌ترین شرایط لازم برای کارکرد موفقیت‌آمیز آن اشاره می‌شود. این‌جا بیشتر شرایط اجتماعی-اقتصادی از

## قدراليسم و حقانيت دموکراتيک

شرایط سیاسی - فرهنگی متمایز می‌گردد. دسته اول شامل سطح معینی از رفاه و به‌ویژه تضمین این امر است که منابع و ذخایر اصلی کشور گسترده پخش شده و به یک میزان تقسیم شده باشند؛ چون در غیر این صورت فعالان سیاسی با امکانات نابرابر در پروسه سیاسی شرکت خواهند نمود. دسته دوم از شرایط به ویژگی‌های فرهنگ سیاسی برمی‌گردد. بنابراین ضرورت هر دموکراسی یک فرهنگ سیاسی، یعنی ارزش‌ها و دیدگاه‌های آحاد یک جامعه، می‌باشد، که بر طبق آن آمادگی برای حل منازعات بر طبق موازین و قواعد تعیین شده باید وجود داشته باشد، حال از طریق رقابت بر طبق اصول تعیین شده برای همه یا بر اساس توافق، همکاری یا مصالحه که از طریق مذاکره بدست می‌آیند. همچنین وجود اعتماد متقابل در این ارتباط شرط مهم می‌باشد. ما دو نوع اساسی از سیستم‌های دموکراتیک را از هم متمایز می‌سازیم: دموکراسی رقابتی (که به شیوه کلاسیک در بریتانیا و همچنین در کانادا یا آلمان وجود دارد) و دموکراسی تفاهمی یا توافقی (که غالباً دموکراسی مذاکره خوانده می‌شود و نمونه کلاسیک آن سویس می‌باشد).

تا آنجایی که مساله به حقانیت دموکراتیک برمی‌گردد، نباید مشروع بودن حاکمیت تنها به دولت و ارگان‌ها و رویکردهای تصمیم‌گیری آن تنگ و محدود گردد، بلکه باید به مفهومی وسیع‌تر درک و برداشت شود. حقانیت از سه منبع تغذیه می‌کند و بر سه بعد کاملاً متفاوت استوار است:

× اولاً حقانیت می‌تواند از طریق ساختارها و مکانیسم‌هایی بدست آید که حاکمیت را محدود می‌سازند، یعنی از طریق تقسیم قدرت، آن‌هم به مفهومی که محدود به نهادهای دولتی نباشد. مهمترین آن وجود امکان برای شرکت شهروندان در سرنوشت سیاسی جامعه می‌باشد، که از سویی می‌تواند مستقیم باشد (از طریق انتخابات و ابزارهای مشابه) و از سویی دیگر غیرمستقیم (یعنی از طریق مراجع و نهادهای نمایندگی و یا از طریق فعال شدن در سازمان‌های واسطه‌ای چون احزاب، اتحادیه‌های کارگران و کارفرمایان، تشکلات مردمی و سازمان‌های غیردولتی).

× دوماً مشروعیت می‌تواند در رابطه با وظایفی معین از طریق انجام موفقیت‌آمیز این وظایف به‌دست آید. منظور اینجا کارکرد سیستم سیاسی به مثابه ماحصل پروسه سیاسی در ارتباط با مشکلات، وظایف و مطالبات ویژه مردم می‌باشد.

× و بالاخره حقانیت حاکمیت می‌تواند همچنین از طریق اقتدار معنوی، یعنی از

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

طریق نفوذ و اعتبار شخصی متصدیان و نمایندگان مردم رشد و توسعه یابد و مدلل و موجه گردد.

به ویژه هنگامی می توان از حقانیت یک حاکمیت سیاسی سخن به میان آورد که هر سه این جنبه ها - مکانیسم، عملکرد، نیروی اعتبار - وجود داشته و شایسته به رسمیت شناخته شدن باشند.

### ۲. مختصات ساختار دولتی فدرال

فدرالیسم به عنوان اصل ساختاری و سازماندهی دولت به آن نوع از سازماندهی دولت اطلاق می شود که بر اساس آن انجام وظایف دولتی بین دو سطح (یعنی سطح ملی کل کشور و سطح زیرملی یا منطقه ای دولت های عضو) تقسیم گردیده باشد. بنابراین، فدرالیسم عبارت است از قدرت تقسیم شده، دو نقش اصلی به فدرالیسم به مثابه اصل ساختاری نسبت داده می شود؛

× فدرالیسم در خدمت ایجاد و اعتلای اتحاد جوامع متنوع و جزء می باشد. در این خصوص غالباً اصطلاح «اتحاد در تنوع» به کار برده می شود. فرمول نامبرده معرف این هدف است که جوامعی را که از حیث ویژگی هایی چون قومی، دینی، زبانی، تاریخی - فرهنگی متفاوت از هم می باشند، زیر سقف یک نظام دولتی مشترک گرد هم آورد، طوریکه ویژگی های آنها یک دست و یک نواخت نمی گردند، بلکه به جای خود می مانند. با توجه به این که امروزه در مواردی جوامع چند پاره و یا حتی متضاد بنای نظام سیاسی فدرال را به عنوان استراتژی و مکانیسمی برای حل تضادهایشان برگزیده اند، به این نقش فدرالیسم ایده آلیستی نگریسته می شود.

× با فدرالیسم باید به اهدافی رسید که با اصل تقسیم قوا مرتبط هستند. سازماندهی فدرال کشور در خدمت تقسیم عمودی قوای سه گانه مقننه، اجراییه و قضاییه قرار دارد و به همین میزان باعث تعمیق اعمال تقسیم شده قدرت می گردد. در کنار و روبروی هم بودن دولت های عضو تقسیم افقی قوا را میسر می سازد.

بنابراین، موضوع در سازماندهی ساختار فدرال دولت به - برای این که یک مفهوم دیگر را به کار ببریم - یک سیستم چند سطحی بر می گردد که در آن در کنار سطح ملی دولت مشترک (و سطح محلی شهرها و شهرک ها) یک زیرسطح ملی از دولت های عضو [ایالت ها، کانتون ها، استان ها] نیز با مختصات معینی وجود

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

دارند که روی هم رفته کیفیت و ماهیت دولت بودن به آن‌ها [یعنی به ایالت‌ها یا کانتون‌ها یا استان‌ها] می‌بخشد؛:

× واحدهای سیاسی و جغرافیایی دولت‌های جزء [ایالت‌ها، کانتون‌ها، ...] باید نظامی نهادی [یعنی شبکه‌ای از نهادها و ارگان‌های مستقل] خود را به موازات و همسان نهادهای دولت کل [دولت فدرال مرکزی] داشته باشند، به این معنا که هر یک از این دولت‌های عضو باید همانند دولت مرکزی فدرال از یک مجلس منتخب، از یک قوه‌ی اجراییه مسئول در مقابل پارلمان و همچنین یک قوه قضاییه مستقل برخوردار باشند. این نظام نهادی باید تا جایی که ممکن است در یک نرم عالی‌رتبه، و بنابراین، نه فقط در یک قانون ساده، بلکه در قانون اساسی کل کشور قید و ثبت و تضمین شود.

× واحدهای ارضی [سیاسی - جغرافیایی] در سطح مادون ملی [ایالت‌ها] باید از حداقلی از صلاحیت‌های مستقل خود، یعنی انحصاری، برخوردار باشند. جهت پیشبرد صلاحیت‌های مشترک و رقابتی [به مفهوم وجود همزمان امکان قانون‌گذاری هم در سطح فدرال و هم در سطح ایالت‌ها در یک زمینه معین] باید ضوابطی برای این وجود داشته باشد که چه هنگام دولت فدرال و چه هنگام دولت ایالتی محق هستند که در این خصوص فعال شوند. این جاست که خیلی اوقات به «اصل سابسیدیاریتی» اشاره می‌گردد. به موجب این اصل دولت فدرال مرکزی تنها آن زمانی مجاز است که دست به کار شود و در موردی معین قانونی را تصویب نماید که دولت‌های عضو قادر نگردند به نحو بهتری و کارآمدتری از عهده‌ی یک وظیفه معین برآیند. بر اساس این اصل همچنین باید از آن اقدامات منفرد و سرخود ایالت‌ها جلوگیری به عمل آید که به زیان ایالت‌های دیگر تمام شوند و آن حداقل از وحدت حقوقی و اقتصادی را که برای کل کشور ضروری تشخیص داده می‌شود زیر سوال برود.

× جزء صلاحیت‌های مستقل دولت‌های عضو همچنین منابع مالی مکمل و مستقل می‌باشند، برای این که آن‌ها بتوانند از صلاحتهایی خود استفاده مفید بنمایند. برای این که این شالوده مالی تأمین و تضمین گردد، علی‌القاعده مکانیسم ایجاد توازن نه فقط عمودی، بلکه افقی مالی نیز در پیش گرفته می‌شود [یعنی علی‌الاصول در فدرالیسم نه تنها همیاری مالی مابین دولت فدرال و ایالت‌ها وجود دارد، بلکه

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

همچنین ما بین خود ایالت‌ها].

× واحدهای ارضی در سطح مادون ملی [ایالت‌ها] باید حق شرکت در تصمیم‌گیریهای دولت فدرال مرکزی را داشته باشند. این کار اکثراً از طریق مجلس دوم انجام می‌پذیرد که از نمایندگان ایالت‌ها تشکیل می‌گردد. این شرکت مجلس دوم می‌تواند [بسته به نوع فدرالیسم] شامل مشورت در مسایل دولت فدرال شود تا تصمیم‌گیری واقعی، یعنی امکان حق وتو. این شرکت معمولاً خصلت پروسه مذاکره نمایندگی دولت‌های ایالتی با دولت فدرال را دارد و در خدمت جستجوی توافق و مصالحه، غالباً به مفهوم «سیستم کونکوردانس»، یعنی در خدمت ایجاد رضایت هر دو طرف، قرار دارد.

× تغییرات در قانون اساسی کل کشور بدون شرکت دولت‌های ایالتی نمی‌توانند به تصویب برسند.

× برای حالتی که بین دولت فدرال و دولت یا دولت‌های ایالتی [کانتونی، منطقه‌ای، یا استانی کشور] نزاع و اختلافی به‌وجود بیاید، باید مکانیسم‌های معین و مدون حل اختلاف وجود داشته باشند. این امر غالباً بر عهده یک مرجع مستقل داوری و حل اختلاف، مثلاً یک دادگاه عالی فدرال است.

× ایالت‌ها باید از یک شالوده و زیرساخت مستقل سیاسی - اجتماعی برخوردار باشند. این زیرساخت - مرکب از احزاب، گروه‌های صنفی، نهادها و یا آکتورهای جامعه مدنی - باید با دولت فدرال در پیوند بوده، اما در عین حال به اندازه کافی خود مختار باشد و به‌عنوان زیربنایی مستقل نمود پیدا کند.

فدرالیسم به‌عنوان یک اصل ساختاری و سازماندهی دولت، تمرکز قدرت را رد می‌کند، با مرکز‌گرایی و یگانه و همسان‌گرایی مقابله می‌کند؛ در این سیستم تقسیم قدرت باید ویژگی‌های بخش‌های مختلف به جای خود بمانند و در نظر گرفته شوند. رابطه بین یگانه‌گرایی از طرفی و تنوع از طرفی دیگر باید در هر کشور فدرال همواره بازتعریف و از نو تنظیم شود، در هر حال نادیده گرفته نشود.

البته هدفی که اصل فدراتیو جهت ممکن ساختن و پابرجا نگه‌داشتن تنوع و ممانعت از مرکز‌گرایی و تمرکز‌گرایی همه‌گیر دنبال می‌کند صرفاً در سازماندهی دولتی خود را نشان نمی‌دهد و فراتر از آن می‌رود:

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

× نیروهای سیاسی اجتماعی، به ویژه احزاب سیاسی یا گروه‌های صنفی نیز در کشورهای فدراتیو به شکل فدرال سازماندهی شده‌اند. برای نمونه در چارچوب احزاب سیاسی در سطح ایالت‌ها غالباً سازمان‌ها و شاخه‌هایی تشکیل می‌گردند که قطعاً مسایل و سیاست‌های مستقل خود را دارند و اینجاست که آن‌ها با سازمان‌های برخوردار از سازماندهی هرمی و سلسله‌مراتبی فرق می‌کنند. این‌جا نیز اصل راهنما «اتحاد در تنوع» می‌باشد.

× کشورهای فدرال غالباً از تنوع فرهنگی نیز برخوردارند. فعالیت‌های فرهنگی در پایتخت کشور متمرکز نمی‌گردند، بلکه تعداد متعددی از مراکز منطقه‌ای وجود دارد که بخشاً هویت ویژه خود را دارند. لازم است که این مراکز با هم در رقابت باشند. رسانه‌های همگانی هم می‌توانند یک همچون ساختار غیر متمرکز داشته باشد؛ در کنار روزنامه‌های سراسری روزنامه‌های منطقه‌ای نیز با نمود مستقل وجود دارند. این امر بخشاً برای رسانه‌های همگانی الکترونیک هم صدق می‌کند.

بنابراین، لازمه فدرالیسم یک فرهنگ سیاسی معین، یعنی آن بنیادهای فکری نخبگان سیاسی و همچنین آحاد جامعه است که به ساختار فدرال نظام سیاسی و مشخصات پروسه سیاسی در یک همچون سیستمی پیوند دارند، از جمله آمادگی برای تقبل و محترم شمردن یک میزان معین از تفاوت‌ها و این اعتقاد که همواره باید توازنی بین عناصر و سطوح مختلف جستجو و یافت شود و این یعنی وجود آمادگی برای شرکت در پروسه مذاکره و جستجوی توافق. این مساله در حالت ایده‌آل به معنی موافقت با اصل به اصطلاح «پایبندی به سیستم فدرال» و آمادگی برای رعایت و اجرای همیشگی آن در عملکرد سیاسی می‌باشد. همچنین جا دلرد در این‌جا به ویژه بر ضرورت وجود این اعتقاد مشترک تأکید نمود که همبستگی و وحدت کل کشور در خطر خواهد افتاد و یا زیر سوال می‌رود، چنانچه مناطق مختلف مخصوصاً از لحاظ اجتماعی - اقتصادی از سطح رشد بسیار متفاوتی برخوردار باشند. به همین جهت ذاتی فدرالیسم وجود آمادگی علی‌الاصول برای همبستگی به انضمام موازنه مالی بین دولت فدرال و ایالت‌ها و بین خود ایالت‌ها می‌باشد، تا از به‌وجود آمدن شکاف‌ها و نابرابری‌های زیاد اقتصادی جلوگیری به‌عمل آید. یک همچون نگرشی با جدل در پاره‌ی این‌که این تفاوت‌ها و شکاف‌های اقتصادی بین ایالت‌ها تا کجا جایز و قابل تحمل هستند و کجا باید

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

به ایالت‌های با بنیه مالی ضعیف یاری رساند و چه استنتاجی باید از اصل همبستگی بشود، قطعاً همخوانی دارد.

روشن است که کشورهای فدرال از لحاظ شکل پیاده شدنشان تفاوت‌های نه چندان کم‌اهمیتی با هم دارند. کشورهای فدراتیوی وجود دارند که در آنها گرایشان مرکز‌گرایانه قوی‌تر از کشورهایی است که در آنها تمایلات تمرکز زدایانه - محتملاً تا جریانات جدایی طلبانه - مسلط هستند. ما سیستم فدرال دوال را داریم که در آنها دولت‌های عضو [ایالتها، کانتون‌ها، ...] بیشترین خود مختاری ممکن برای خود را طلب می‌کنند؛ در مقابل این نمونه، فدرالیسم تعاونی را هم داریم که در آن هم به لحاظ افقی و هم به لحاظ عمودی درجه بالای از همکاری بین سطح دولت فدرال مرکزی و دولت‌های ایالتی دیده می‌شود که در حالت اغماض ممکن است به در هم تنیدگی زیاد سطوح فدرال و ایالتی بیانجامد. ما همچنین نمونه‌های از فدرالیسم نامتقارن را داریم که در آنها هویت و موقعیت سیاسی و حقوقی دولت‌های عضو بسیار متغیر است که در نتیجه آن دولت مرکزی هر بار در مقابل تک‌تک دولت‌های عضو عرض اندام می‌کند و نه در مقابل کلیت دولت‌های هم‌متراز و برابر حقوق ایالتی. این که هر کشور فدرال کدام یک از این سیستم‌ها را دارد، بستگی به فاکتورهای ویژه دارد.

در دو الی سه دهه گذشته، به ویژه در اروپا (و این از ۱۹۸۹/۹۰ همچنین شامل کشورهای انتقالی و در حال تحول اروپای میانه و شرقی نیز می‌شود)، شاهد تحول و روندی هستیم به سوی دوری از مرکزگرایی، در جهت تمرکززدایی بسیار محسوس و ایجاد ساختارهای منطقه‌ای و حتا فدرالیستی. منشأ این پروسه که در صدد افزایش و تقویت سهم و وزن واحدهای مادون ملی (ایالتی، منطقه‌ای، استانی، کانتونی) می‌باشد به چند فاکتور اصلی برمی‌گردد:

× ساختارهای غیرمتمرکز کارآمدتر محسوب می‌شوند. بطور مشخص استدلال می‌شود که روندهای برنامه‌ریزی موفقیت‌آمیز و آینده‌نگر به ساختارهای غیرمتمرکز و محرک‌های آن نیاز دارند؛ که تصمیمات به هر حال در سطح پایین، نزدیک به آثانی که مساله به آنها برمی‌گردد، اجرا می‌گردد؛ که راه حل‌های مرکز‌گرایانه غالباً مناسب نیستند، چون از جمله از انعطاف و قدرت انطباق لازم برخوردار نمی‌باشند؛ که مخصوصاً ضروری است که مشکلات در کوتاه‌ترین زمان



## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

ممکن شناسایی شوند و این تنها در واحدهای کوچک امکان پذیر است.  
\* دوماً ساختارهای متمرکز به لحاظ کیفیت دموکراتیک برتر محسوب می شوند. چنین استدلال می شود که تصمیماتی که در مرکز اتخاذ می گردند، از یک طرف به این دلیل از حقانیت دموکراتیک کمتری برخوردار است، چون تمایلات گاهاً خیلی متغیر مردم به اندازه کافی در نظر نمی گیرد و از طرفی دیگر امکاناتی که برای شرکت مردم در حاکمیت و سرنوشت سیاسی جامعه وجود دارد در یک نظام متمرکز خیلی کمتر است.

\* ساختارهای غیرمتمرکز مضاف بر این در انطباق با فرآیند تحول در ارزشها قرار دارند. در شرایط کنونی واحدهای کوچک و شفاف از طرف مردم به وضوح ترجیح داده می شوند، آن هم بر اساس شعار «آنچه که کوچک است زیبا هم هست!».

\* در چارچوب اتحادیه اروپا و روند انتگراسیون (همگرایی) اروپا فاکتور دیگری به عوامل فوق اضافه می گردد؛ با بازار داخلی یک منطقه اقتصادی واحد ایجاد شده است که اهمیت مرزهای کشورهای را به عنوان خط جداکننده تا اندازه زیادی کاهش داده و به مناطق کوچک تری از لحاظ اقتصادی اهمیت بیشتری بخشیده است.

این روند تمرکززدایانه، منطقه گرایانه و یا حتا فدرالیزاسیون، چنانچه به هر یک از فاکتورهای تعیین کننده آن توجه بیشتری مبذول داریم، بلاواسطه با پرسش اصلی روبروی می شویم که فوقاً در ارتباط با ساختار فدراتیو و کیفیت دموکراتیک مطرح کردیم و ذیلاً بطور سیستماتیک تر به آن خواهیم پرداخت.

۳. فدرالیسم و دموکراسی (۱): ساختار فدراتیو در خدمت تقویت دموکراسی  
چنین به نظر می رسد که ساختار فدراتیو قادر است خصلت دموکراتیک هر کشوری را حفظ و تقویت کند. غالباً همچون نقش تقویت کننده دموکراسی چون یک قاعده به نظم فدرال هر کشوری نسبت داده می شود. این امر در درجهی نخست به مختصات عمومی هر نظم سیاسی دموکراتیکی برمی گردد که فوقاً در بخش یک از آنها سخن رفت.

\* نتیجه ساختار فدرال گسترش مشارکت شهروندان در پروسه تصمیم گیری سیاسی کشور می باشد، چه که آنها هم در سطح سراسری و فدرال همچون امکاناتی خواهند

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

یافت و هم در سطح کشورهای عضو [ایالت‌ها]. این مشارکت - همان‌طور که بالا شرح آن رفت - همچنین شامل انتظار پاسخگویی از متصدیان امور و حاملان نمایندگی می‌شود. این‌ها در مقابل شهروندان مکلف به پاسخ‌گویی هستند.

× اصل تقسیم قوا، یعنی اعمال تقسیم شده حاکمیت، که این چنین برای دموکراسی حایز اهمیت می‌باشد، در فدرالیسم از طریق تقسیم اعمال حاکمیت بین دولت سراسری و دولت‌های عضو به واقعیت مبدل می‌شود. این امر به تقسیم صلاحیت‌ها، همچنین به فعالیت‌های نهادها و قواعد و مکانیسم‌های نظام برمی‌گردد که شرایط کنترل قدرت و ایجاد توازن قوا را مورد رشد و حمایت قرار می‌دهد.

× و بالاخره رقابت احزاب سیاسی برای جلب رأی شهروندان و کسب مناصب و نمایندگی‌ها نه تنها در سطح سراسری صورت می‌گیرد، بلکه همچنین در سطح ایالت‌ها.

نقش و تأثیری که ساختار فدرال در تقویت دموکراسی دارد، زمانی روشن می‌گردد که ما تک تک عناصر یک نظم دموکراتیک را از نظر بگذرانیم:

× شهروندان نه تنها می‌توانند از حق انتخاب و رأی خود، به مثابه شکل پایه‌ای مشارکت مردم در رویدادهای سیاسی جامعه، در سطح سراسری و فدرال بهره‌گیرند، بلکه این امکان همچنین در سطح ایالت‌ها که در آن‌ها مستمراً انتخابات برگزار می‌شود نیز فراهم می‌گردد. شهروندان از این طریق این امکان را خواهند یافت، در مقابل سیاست احزاب در سطح کل کشور عکس‌العمل از خود نشان دهند؛ انتخابات در سطح ایالتی همچنین به‌عنوان ابزاری برای سنجش تغییرات در تمایلات سیاسی رأی‌دهندگان در کل نگریسته می‌شود. بدین ترتیب انتخاب در ایالت‌ها این امکان را در اختیار شهروند رأی‌دهنده قرار می‌دهد که کم یا بیش به‌طور مستمر از نمایندگان سیاسی خواستار پاسخ‌گویی و مواخذه شوند و آن‌ها را برای کارکرد شان مورد تشویق و تنبیه قرار دهند. احزاب و نمایندگان سیاسی تلاش خواهند نمود، به این امر توجه کنند. رابطه فشرده انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شده‌ها یک جنبه مهم دموکراسی به‌شمار می‌آید. چنانچه در سطح ایالتی حکومتی در پی انتخابات تغییر یابد، تأثیر این روند با تمام تغییرات احتمالی که در سمت‌گیری و تمایلات سیاسی می‌تواند در پی داشته باشد، فراتر از آن ایالت خواهد بود و جان تازه‌ای به دیسکورس سیاسی در ایالت‌های دیگر و کل کشور

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

خواهد داد.

\* تصمیم‌گیری‌های بلاواسطه دموکراتیک - مثلاً به صورت رفراندوم یا ابتکار عمل مردمی - تصمیمات مجامع نمایندگی را تکمیل می‌سازند. در کشورهای با ساختار فدرال همچون ابزارهای دموکراسی مستقیم بسیاری اوقات در سطح ایالت‌ها نیز وجود دارند. آن‌ها به شهروندان امکانات بیشتری برای مشارکت در حاکمیت خود را اعطا می‌کنند. صرف وجود این مکانیسم‌ها، یعنی این امکان که ممکن است شهروندان بخواهند از حقوق خود در این زمینه بهره‌گیرند، تأثیرات بسزایی بر روی پروسه سیاسی دارد، همان‌طور که نمونه‌های متعددی آن را نشان داده است: حاملان مناصب و نمایندگی در تلاش خواهند بود که تصمیماتی بگیرند که بطور وسیعی مورد اقبال عمومی قرار گیرد و توسط یک رفراندوم زیر سوال نرفته و رد نشود. وجود امکان مشارکت نهادی شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها بلاشک در خدمت رشد پیوند و مراوده بین نمایندگان و موکلین نیز قرار دارد، و این یکی از اهداف مهم دموکراسی می‌باشد.

\* یکی از منشأهای مشروعیت دموکراتیک، ساختارهای هم‌بازدارنده و هم‌تقسیم‌کننده قدرت و همچنین مکانیسم‌هایی می‌باشد که در ساختار فدرال به شیوه‌های متعددی وجود دارند. برای نمونه دولت‌های عضو اختیارات و صلاحیت‌های مستقل خود را دارند و می‌توانند از این طریق در مناطق خود گرایش‌های سیاسی خاص خود را پیاده کنند. علاوه بر این در غالب کشورهای فدرالیستی ایالت‌ها از طریق مجلس دوم در تصمیم‌گیری‌های دولت مشترک فدرال هم مشارکت می‌کنند. به ویژه در مورد آن قوانین فدرالی که تصویب آن‌ها منوط و مشروط به توافق و رضایت ایالت‌ها می‌باشد، به همین جهت دولت فدرال مجبور است رأی و نظر ایالت‌ها، و یا دقیق‌تر: اکثریت آن‌ها، را در همان مرحله تدوین و تنظیم قانون در نظر بگیرد. در صورتی که آن‌ها (یعنی دولت فدرال از طرفی و دولت‌های ایالتی از طرفی دیگر) درک‌های متفاوتی در مورد این مسأله معین داشته باشند، هر کدام از دستجات و آکتورهای سیاسی که در رقابت سیاسی با هم قرار دارند به شدت تلاش می‌کنند، مواضع خود را برای مردم روشن و آن‌ها را در مورد درستی این نظرات قانع سازند. و این باعث فعال‌تر شدن بحث عمومی سیاسی در جامعه می‌گردد. تغییرات در قانون اساسی کل کشور در بیشتر کشورهای فدرال نیاز به اکثریت

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

مرکب ایالت‌ها دارد، و این باعث محدود شدن قدرت دولت فدرال می‌شود و تلاش برای توافق دو طرف را ایجاب می‌کند. احزاب سیاسی که در عرصه کل کشور در اپوزیسیون و اقلیت قرار دارند، به این شیوه امکان این را خواهند یافت در ایالت‌ها در حاکمیت قرار گیرند و از این طریق در تصمیم‌گیری‌های دولت فدرال که به کل کشور برمی‌گردند مشارکت کنند. ماحصل همچون فعالیت و مشارکت نهادی و مکانیسمی اعتدال و میانه‌روی خواهد بود: تغییرات رادیکال تحت چنین شرایطی تقریباً غیرممکن می‌باشند. از این طریق از به‌حاشیه‌راندن اقلیت‌ها که در معرض از دست دادن حقانیت خود توسط اکثریت قرار دارند، به میزان زیادی جلوگیری به‌عمل خواهد آمد. و سرانجام در این ارتباط قابل ذکر است که در تعیین اعضای قانون اساسی فدرال، نمایندگان ایالت‌ها هم نقش تعیین‌کننده دارند [از جمله به این دلیل که یکی از رسالت‌های دادگاه مزبور داوری بین ایالت‌ها و دولت فدرال هنگام بروز اختلاف بین آن‌ها می‌باشد].

x ساختار فدرال دولت خود را همچنین در نوع سازماندهی احزاب سیاسی و گروه‌های صنفی نیز می‌یابد. برای نمونه چنانچه حزبی در سطح ایالتی با یک تشکیلات مستقل ظاهر شود، این مساله دموکراسی درون حزبی را نیز تقویت می‌کند. آن جریانات و گرایشات سیاسی که در بعد سراسری حزب تنها در نقش یک اقلیت ظهور می‌یابند، می‌توانند در ایالت‌ها مسلط گردند و بدین وسیله رقابت درون حزبی و بحث‌های مربوطه را روحی تازه بخشد. از این طریق اعضای حزب هم هر کدام خود فعال‌تر و برای مشارکت نیرومندتر در چارچوب سازمان حزبی تشویق می‌شوند. از این طریق که مواضع اقلیت در حزب عرصه‌ای برای حضور خواهند یافت، خطر به حاشیه‌راندن آن‌ها به میزان زیادی دفع می‌گردد. و بالاخره در عرصه‌ی ایالتی همچنین این امکان وجود دارد که احزاب جدیدی چون احزاب منطقه‌ای ریشه‌داری که این‌جا و آن‌جا به‌وجود آمده‌اند، تشکیل شوند و فعالیت‌های خود را محدود به یک منطقه یا ایالت مشخص کنند. احزابی که خواسته‌ها و تمایلات یک منطقه را نمایندگی می‌کنند تنوع پیوندخورده با فدرالیسم را رشد و اعتلا می‌بخشند. آنچه در مورد احزاب سیاسی گفته شد، به همان میزان برای انجمن‌ها و گروه‌های صنفی نیز صدق می‌کند. تشکیلات مستقل منطقه‌ای باعث نیرومندتر شدن دموکراسی درون تشکیلاتی می‌گردد و می‌تواند

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

اعضای این جمعیت‌ها و گروه‌ها را نیز تشویق کند، فعال‌تر شوند.

× یکی از منابع مهم برای حقانیت دموکراتیک بازدهی سیاسی، یعنی حل مشکلات و مسایل ویژه در هر یک از بخش‌های سیاست می‌باشد. ساختارهای فدرال ظرفیت این را دارند، این بازدهی را افزایش و تکامل دهند. برای نمونه می‌توان در سطح ایالتی سریع‌تر و منعطف‌تر در برابر مشکلاتی که نو به‌وجود می‌آیند واکنش نشان داد؛ مشکلات و مصایب در عرصه‌ی غیرمتمرکز غالباً سریع‌تر شناسایی می‌شوند. بر حسب تجربه در چارچوب‌های کوچک آسان‌تر است که راهبردهای جدید مورد آزمایش قرار گیرند. چنانچه مثلاً یک مدل یا بهتر بگوییم یک آزمایش نتیجه مطلوب را نداد، آن را می‌توان در عرصه ایالتی سریع‌تر اصلاح کرد [و عواقب منفی آن به آن منطقه یا ایالت محدود می‌ماند]. اما اگر یک «آزمایش» موفق از آب در بیاید، مقلدانی در دیگر مناطق و ایالت‌ها هم خواهد یافت و بر روی سیاست در عرصه فدرال هم تأثیرگذار خواهد بود.

× فوقاً به‌عنوان یکی از منابع دیگر حقانیت دموکراتیک، قدرت نفوذ شخصی سیاست‌مداران را نام بردیم. ساختار فدرال در این ارتباط چارچوبی را عرضه می‌کند که در آن رهبران سیاسی منطقه‌ای خود را می‌توانند نشان دهند و وجهی و اعتبار خود را کسب کنند. این امر مطمئناً در درجه نخست برای صاحبان مناصب حکومتی، مخصوصاً رؤسای دولت‌های ایالتی، همچنین برای رهبران احزاب منطقه‌ای صدق می‌کند. همواره دیده شده که شخصیت‌های سیاسی واقعاً نیرومندی که در عرصه فدرال و سراسری ایفای نقش کرده‌اند، سابقاً در سطح ایالتی از لحاظ سیاسی عرض اندام نموده، پست‌های حکومتی ایالتی داشته و برای مسئولیت‌های «بالتر» تجربه اندوخته و آبدیده شده‌اند. امکاناتی که از این طریق به‌وجود می‌آیند، قادرند اعضای حزب در ایالت‌های مختلف را نیز ترغیب کنند که از طریق فعالیت در سطح منطقه‌ای و ایالتی برای پذیرش پست‌های سیاسی در عرصه فدرال خودسازی کنند. بدین وسیله گستره و تعداد نخبگان سیاسی افزایش می‌یابد. چنانچه تعداد بیشتری متقاضی برای پست‌های رهبری سیاسی وجود داشته باشد، امکان برای گردش و تعویض بیشتر شخصیت‌ها افزایش می‌یابد و از ساختار الیگارش‌ی ممانعت به‌عمل می‌آید.

از همه آنچه که گفته شد به‌طور خلاصه نتیجه گرفته می‌شود که با ساختار فدرال

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

ظرفیت‌های به‌وجود می‌آیند تا کیفیت دموکراتیک سیستم سیاسی و پروسه سیاسی افزایش یابد. این امر اما به این معنا نیست که این تأثیرات الزاماً و به‌طور خودبه‌خودی به‌وجود می‌آیند. با این وجود تجارب متعدد مشخص به ما می‌آموزند که این تأثیرات خیلی هم ممکن و محتمل هستند.

۴. فدرالیسم و دموکراسی (۲): تأثیرات منفی ساختار فدرال برای دموکراسی آنچه که در بخش پیش در ارتباط با رابطه فدرالیسم و دموکراسی مورد تأکید قرار گرفت، ظرفیت و پناسیلی است که ساختارهای فدرال برای ارتقاء کیفیت دموکراتیک سیستم مربوطه سیاسی دارد؛ در اظهارات فوق‌الذکر انتظارات نُرما توی بازتاب یافته است مبنی بر این که فدرالیسم چه خدماتی به بنا و تضمین حقانیت دموکراتیک باید بکند. اشاره به ظرفیت‌هایی که فدرالیسم جهت تقویت دموکراسی دارد، درست است، اما به‌عنوان استدلال‌اتی استاندارد کافی نیست. رابطه دموکراسی و فدرالیسم - چنانچه سیستم‌های مشخص سیاسی با ساختار فدرال آن را نشان می‌دهند - خیلی پیچیده‌تر می‌باشد. بررسی دقیق سیستم‌های فدرال این استنباط را به دست می‌دهند که پروسه سیاسی در برخی از سیستم‌های فدرال قطعاً می‌تواند تأثیر منفی نیز بر این یا آن مشخصه نظم دموکراتیک داشته باشد. به عبارتی دیگر: ممکن است ظرفیت‌های دموکراتیک ساختارهای فدرال تحت شرایط معینی نتوانند آن‌طور که از آن‌ها به لحاظ نُرما توی انتظار می‌رود خود را شکوفا سازند.

این امر از طرفی - همان‌طور که نمونه وار نشان داده می‌شود - به اشکال و انواع مختلف ساختارهای فدرال برمی‌گردد و از طرفی دیگر به این معضل که برخی از مختصات نظم دموکراتیک به خودی‌خود و بطور بدیهی با هم هم‌خوانی ندارند. لذا ممکن است بین حل موفقیت‌آمیز مسایل (یعنی بازده کار)، به‌عنوان یکی از منابع حقانیت دموکراتیک، و انتظارات موجود در ارتباط با ضرورت وجود شفافیت و میزان بالایی از مشارکت، به‌عنوان منبع دیگر حقانیت دموکراتیک یک رابطه تنشی و ناسازگارانه وجود داشته باشد. از این نکته نتیجه گرفته می‌شود که اظهارات کلی و عمومی در مورد رابطه دموکراسی و فدرالیسم کافی نیستند؛ که شیوه نگرش دقیق‌تر و ریزبینانه‌تری لازم است. تلاش می‌شود این پدیده ذیلاً به کمک چند نمونه توضیح داده شود.

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

ساختار فدرال مشروعیت و دلیل وجودی خود را در مواردی در این می‌یابد، جامعه‌ای را که از اجزای متنوع [مثلاً ملی، فرهنگی، قومی، ...] تشکیل گردیده زیر یک سقف سیاسی مشترک گردهم‌آورد و بر طبق فرمول «اتحاد در تنوع» متحد سازد. تقسیمات ارضی، یعنی مرزهای بین دولت‌های عضو [ایالت‌ها، کانتون‌ها] این ناهمگونی را عیان می‌سازد و ممکن است حتی تحت شرایط آن را تقویت نیز کند. چنانچه این مساله باعث رویارویی و اختلاف بین آن‌ها شود، ممکن است تمایلات جدایی‌طلبانه را تقویت بخشد و مشروعیت نظام سیاسی را زیر سوال ببرد؛ تلاش‌های استقلال‌طلبانه نشانه واضح این امر است که نظام سیاسی غالب به رسمیت شناخته نمی‌شود. البته بدون این تلاش‌ها هم، رودرویی می‌تواند عواقب مخربی در این ارتباط داشته باشد. راهبردهای مشترک و توافقی حل و فصل مشکلات که حداقلی از آن ضرورت هر کشور فدرال می‌باشد، در این حالت توسط بخش‌های مختلف دولت کل پیوسته کاهش خواهد یافت، با این نتیجه که مشکلات و مسایل هر چه بیشتری لاینحل می‌مانند و به آینده موکول می‌شوند. این مساله به ویژه زمان روی خواهد داد که تضاد موجود کارکرد نهادها را مختل و بلوکه کند و این زمانی است که اصل وفاداری به نظام فدرال، که از همه طرفین رعایت هم‌دیگر را می‌طلبد، مراعات نگردد.

در فدرالیسم دوآل نقش تقسیم‌کننده قوا بسیار اساسی است؛ اما این نوع از فدرالیسم ممکن است قدرت عمل و کارایی دولت مرکزی فدرال را به میزان زیادی کاهش دهد. حق وتویی که هر یک از طرفین دارند قادر است موجب بلوکه شدن تصمیم‌گیری‌ها شود، که نتیجه آن هم مشکلات و مسایل حل نشده و موازنه منفی بازدهی - که فوقاً چون منبعی برای حقانیت دموکراتیک از آن یاد شد - خواهد بود.

در فدرالیسم نامتقارن دولت کل [مرکزی] در برابر هر یک از دولت‌های عضو [ایالت‌ها، کانتون‌ها، استان‌ها] به‌طور جداگانه عرض اندام می‌کند [و نه در مقابل کلیت آن‌ها]. این مساله - همان‌طور که نمونه اسپانیا نشان می‌دهد - می‌تواند باعث به‌وجود آمدن تضادهایی بین دولت مرکزی و دولت‌های خودمختار شود و این خود مشروعیت نظام سیاسی را تضعیف می‌کند. چنانچه با دولت‌های عضوی سروکار داشته باشیم که از لحاظ ساختار اجتماعی - اقتصادی، سطح رشد و قدرت

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

اقتصادی خیلی زیر سطح میانگین کل کشور باشند، به دولت مرکزی وابسته خواهند بود، با این پیامد که - به ویژه در فدرالیسم نامتقارن - دولت مرکزی فدرال بر این دولت عضو [ایالت، ...] مسلط خواهد بود، بنابراین این جا از هم وزن بودن و تعادل و توازن بین دولت فدرال مرکزی و دولت های ایالتی نمی توان سخن راند. بنابراین، اعمال تقسیم شده حاکمیت و بالانس متعادل یا وجود نخواهد داشت و یا تنها ممکن است به میزان بسیار نارضایت بخشی عملی گردد.

با توجه به وابستگی های فزاینده ای که به طور عام وجود دارند، فدرالیسم دو آل کمتر یافت می شود و یا در شکل بسیار تعدیل شده آن، برعکس، در کشورهای فدرال در کل شاهد همکاری بخش های مختلف دولتی، هم از لحاظ عمودی و هم از لحاظ افقی، هستیم. در این همکاری بین سطوح مختلف نظام فدرال [ایالتی و فدرال] آکتورهای بسیار زیادی شرکت دارند. بدین ترتیب شکل بسیار پیچیده ای از تصمیم گیری ها به وجود می آید. فدرالیسم تعاونی مایل است یک نوع هماهنگی را که به دلیل وابستگی های فزاینده سطوح به یکدیگر الزامی شده است را سازمان دهد. و این به معنی تشکیل سیستمی از تصمیم گیریها و پروسه سیاسی است که قادر است بر حقانیت دموکراتیک تأثیرات منفی بگذارد، چون در چنین صورتی سیستم تصمیم گیریها و پروسه سیاسی کمتر شفافند و غالباً مشخص نمی گردد که کدام تصمیم را کدام آکتور یا سطح حکومتی گرفته است. تجربه فدرالیسم تعاونی نشان داده که در آن آکتورهای بروکرات مسلط، مؤلفه های پارلمانی به طور فزاینده به عقب رانده و مشارکت مؤثر شهروندان کمتر و کمتر می شود. همچون ساختاری به منزله این نیست که منافع بخش های مختلف جامعه در نظر گرفته نمی شوند؛ اما منافع و آکتورهای مختلف اجتماعی دسترسی برابر به تصمیم گیرندگان در درجه نخست وابسته به دستگاه اداری و بروکراتیک را ندارند. لذا احتمال رعایت منافع مختلف، بطور نابرابر تقسیم شده است. بنابراین، فدرالیسم تعاونی لازمه اش این است که در آن پروسه مذاکره غالب شود که این نیز خود هم برای مردم ناشفاف است و هم در آن تنها تعداد محدودی از آکتورها شرکت می کنند. جای سوال دارد که آیا تحت چنین شرایطی حل قانع کننده مشکلات ممکن خواهد بود و معلوم نیست که تکلیف پارادایم بازده که یکی از منابع حقانیت است، چه می شود. پروسه های مذاکره غالباً خیلی به طول می انجامند، تا جایی که مشکلات و



## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

مسایل مهم مورد اختلاف در طول این زمان لاینحل باقی می‌ماند. چون نتیجه حل مشکلات از طریق مذاکره علی‌القاعده سازش و مصالحه خواهد بود، آنچه که از آن حاصل می‌شود، تنها راه‌حلی بینابینی خواهد بود و چیزی نیست که برای هر دو طرف به‌طور صددرصد رضایت‌بخش و ایده‌آل باشد. چنین شرایطی دستیابی به تغییر واقعی سیاست یا استراتژی و همچنین کسب نوآوری و خلاقیت متهورانه را مشکل خواهد نمود.

این امر بویژه آن زمان صدق می‌کند که این مدل فدرالیسم تعاونی زیاد از حد ریشه بدواند و به اصطلاح به درهم‌تنیدگی سیاست منجر شود، به نحوی که سطوح مختلف (دولت فدرال و دولت‌های عضو) با هم پیوند عمیق می‌خورند، از لحاظ زیستی به هم وابسته می‌شوند و استقلال عمل هر یک از دو سطح دیگر ناممکن می‌گردد. در حالت درهم‌تنیدگی سیاست وظایف معینی به‌عنوان به اصطلاح وظایف مشترک تعریف می‌شوند، و انجام این وظایف مشترک از طرف همه طرفین در چارچوب یک سیستم بسیار پیچیده تصمیم‌گیری اجازه نمی‌دهد، مسئولیت‌ها را به‌طور دقیق به طرفی معین نسبت و مورد قضاوت منفی یا مثبت قرار داد. در هم‌تنیدگی سیاست از دو لحاظ از مشروعیت برخوردار نیست؛ از نظر نهادها و شیوه‌ها (شفافیت و امکانات مشارکت مردمی) و از لحاظ بازدهی (یعنی توانایی حل معضلات، همچون سازماندهی ممکن است باعث برآمدن و رشد گرایش‌های رادیکالی بشود که هسته اصلی کاراکتر دموکراتیک نظم سیاسی را به خطر می‌اندازند.

هر نظم فدرالیستی باید سطحی مادون‌ملی مرکب از دولت‌های عضو مستقل (ایالت‌ها، کانتون‌ها، ...) داشته باشد. این که آیا این مساله به‌خودی‌خود برای تأمین و تضمین مشارکت بیشتر و عمیق شهروندان کافی می‌باشد و پناسیلی از کنترل مؤثر را به‌وجود آورد، احتیاج به بررسی دقیق‌تری دارد:

\* دولت‌های عضو [ایالت‌ها] تنها آن زمان نسبت به سطح دولت کل [مرکزی] به عنوان وزنه‌ای برابر عرض‌اندام می‌کنند و قادر خواهند بود نقش (کنترل‌کننده) خود را به‌طور مؤثر ایفا کنند که از منابع کافی برخوردار باشند، و این باید هم شامل کادر مجرب و کارآمد باشد و هم منابع مادی. در صورت عدم وجود اکتورهای مجرب یا ناکافی بودن تخصص فنی آن‌ها در مورد چگونگی فعالیت سطح دولت ایالتی، نقش کنترل‌کننده آن‌ها در مقابل دولت مرکزی به اندازه لازم

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

کارا و اثربخش نخواهد بود.

x و تا آنجایی که مساله به انتظارات نورماتیو از نظام فدرال برمی گردد، مشارکت مردم در سطح ایالتی تنها زمانی افزایش خواهد یافت که ساختارهای الیگارش (چرگه سالاری) غالب نشوند. ساختارهای قدرت جزم گرا و انعطاف ناپذیر مانع مشارکت پویا و کارا می شوند. این نکته به ویژه برای زمانی صدق می کند که مسایل بفرنجی باید حل و فصل شوند.

باری دیگر تأکید می شود که منابع حقانیت متفاوتی وجود دارند که هر کدام از انواع فدرالیسم تأثیرات متفاوتی می توانند بر آنها داشته باشند. در فدرالیسم حقانیت از طریق مکانیسم ها و شیوه های کارکرد از راه تقسیم قوا و تأمین میزان بالایی از مشارکت تقویت می گردد، اما حقانیت از طریق بازده، یعنی قدرت تصمیم گیری و توانایی حل مسایل، ارتقاء نمی یابد.

۵. نتیجه گیری و چشم انداز

جستارهای ما نشان دادند که تعیین رابطه فدرالیسم و دموکراسی نیاز به یک بررسی دقیق دارد. ما مشاهده کردیم که تزی که بر آن است که اصل ساختار و سازماندهی فدرالیستی فی نفسه به طور کاملاً همه جانبه و بدون هیچ گونه محدودیتی برابر دموکراسی است و از حقانیت دموکراتیک برخوردار است، صحیح نیست. هر چند می توان به طور قانع کننده استدلال نمود که در ساختار فدرال ظرفیت های فراوانی برای به وجود آوردن حقانیت دموکراتیک نهفته است. اما این مساله به این معنا نیست که این پتانسیل به طور اتوماتیک می تواند مولد حقانیت در تمام جنبه ها باشد. فدرالیسم در پهنه گیتی به اشکال مختلفی نمود پیدا می کند که تأثیرات متفاوتی را از لحاظ اجزاء دموکراسی و حقانیت دموکراتیک می گذارند. این مساله مخصوصاً هنگامی اتفاق خواهد افتاد که بین منابع حقانیت دموکراتیک (متدها، بازده، قدرت اعتبار و نفوذ شخصی) یک نوع رابطه تنشی وجود داشته باشد، چنانچه آنها به طور خود کار هم خوانی نداشته باشند. این ارزیابی به طور مشخص به این معنا است که یک ساختار فدرال امکانات مشارکت دموکراتیک دیگری را برای مردم به نسبت سیستم متمرکز فراهم می آورد؛ که این نظام ابزارهای کنترل کننده قوای سه گانه را تکامل بیشتری می بخشد؛ که این سیستم تصمیم گیری های سیاسی از لحاظ محتوا قانع کننده و به همین جهت کارایی را ممکن می سازد. ساختارهای

## فدرالیسم و حقانیت دموکراتیک

فدرال، اما، معمولاً پیچیده‌اند و به همین دلیل از شفافیت کمتری برخوردارند؛ همین مساله برای روندهای تصمیم‌گیری در یک نظام فدرال هم صدق می‌کند. فدرالیسم تعاونی و مخصوصاً درهم‌تنیدگی سیاست می‌تواند، همان‌طور که فوقاً جزئیات آن تشریح شد، تأثیرات منفی بر روی توانایی حل مشکلات و به همین سبب بر روی حقانیت توسط فرآوری و بازدهی داشته باشند.

بنابراین، فدرالیسم در ارتباط با تأثیرات رشد دهنده دموکراسی دوسویه می‌باشد. با این وجود: در نظام‌های فدرال، دموکراسی و فدرالیسم به‌عنوان عناصر مکمل و متمم نظام سیاسی عمل می‌کنند. و این دلیلی است برای در پیش گرفتن تلاش‌های پیوسته جهت رفرم ساختارهای فدرال که در آن دو معیار تعیین‌کننده می‌باشد: حقانیت دموکراتیک و کارآمدی. بنابراین، تلاش می‌شود نظام‌های فدرالی سازماندهی شوند که کمبودهای احتمالی دموکراتیک را کاهش داده یا از میان برداشته، در ضمن این که افزایش کارآیی آن را در رویارویی با مسایل تأمین و تضمین کند.

و این، اجازه این استنتاج را به ما می‌دهد که دموکراسی و فدرالیسم در نهایت و بنیاداً عطف عمیقی به هم داشته و پیوند ژرفی باهم دارند. اما چون این پدیده به مانند یک قانون طبیعت، امری خودبه‌خودی نیست، نظم فدرال نیاز به انطباق پیگیر و در صورت لزوم همچنین رفرم‌های عمیقی دارد، برای اینکه به الزامات و انتظارات تغییرنیافته نورماتیوی پاسخ دهد که هم در زمینه قابلیت‌های رشد دهنده دموکراسی و هم در ارتباط با تأثیرات ارتقاءبخش دموکراسی از آن می‌رود، و یا دست کم به این اهداف نزدیک شود.

### منابع:

- Benz, Arthur (2003): *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*. Polis Nr. 57 (Arbeitspapiere aus der Fern-Universität Hagen).
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, London.
- Loewenstein, Karl (1959): *Verfassungslehre*, Tübingen. (Englisches Original 1957: *Political Power and the Governmental Process*).
- Scharpf, Fritz W. (1985): *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

a.M., New York.

Schmidt, Manfred (2000). *Demokratietheorie*, Opladen (3. Aufl.).

Stephan, Alfred (1999): *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, in: *Journal of Democracy* 10, 19-34.

Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.) (2000): *Federalism and Political Performance*. Watts,

Ronald (1999): *Comparing Federal Systems*, Kingston (2. Aufl.).

ACKU

## فدرالیسم متضمن حقوق ملی - پاسخی کوتاه به پرسشی مهم -

### ناصر ایرانیپور

خواننده‌ای گرامی به نام آقای «جمال» که افتخار آشنایی حضوری با آن را نیافته‌ام، انتقادات و پرسش‌هایی را پیرامون چند نوشته‌ای که در همین سایت («ایران گلوبال») منتشر نموده‌ام، متوجه من نموده‌اند. ایشان می‌فرمایند که تلاش برای بنای یک جامعه‌ی فدرال بی‌فایده است، چرا که «ایران‌گرا»ها هنوز حاضر نشده‌اند حقوقی برای ملیت‌های ایرانی قایل شوند. لذا به زعم ایشان باید تلاش‌ها را متوجه استقلال کردستان نمود.

از آن‌جا که احتمال می‌دهم این پرسش‌ها از زاویه‌های مختلف برای افراد دیگری نیز مطرح باشند، پاسخ کوتاه به آن‌ها را به این شکل در معرض توجه علاقمندان قرار می‌دهم. بحث محوری این نوشته این است که آیا تلاش برای بنای یک جامعه‌ی فدرال در ایران بی‌فایده است، چرا که «ایران‌گرا»ها هنوز حاضر نشده‌اند حقوقی برای ملیت‌های ایرانی قایل شوند؟

پیشاپیش متذکر شوم که بر اساس برداشت شخصی خودم، پیوسته به تعداد کسانی که چون «جمال» از دستیابی به حقوق ملی خود در چهارچوب ایران مایوس می‌شوند و به همین جهت در کردستان احزابی که خواهان فدرالیسم هستند را تحت فشار سیاسی و روانی قرار می‌دهند، افزوده می‌شود.

جامعه‌ی سیاسی ایرانی مدت‌ها است که از این لحاظ انشقاق پیدا کرده است. این

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

پدیده قبل از هر چیز ریشه در بی‌توجهی نیروهایی به مسأله‌ی ملی دارد که خود را «سراسری» محسوب می‌کنند. البته این جنبه نیز خود در حال تجزیه شدن است و نیروها و شخصیت‌های هر چه بیشتری جدیت و ضرورت پرداختن به موضوع را درک نموده‌اند که امیدوارم این روند ادامه یابد.

تلاش من در چند سال اخیر دوسویه بوده است:

- از یک سو در صدد، نیروها و شخصیت‌های دموکراتی را که غافل از این مسأله مانده‌اند، متقاعد کنم که پرداختن به آن طبیعتاً بدون پیامد برای چهارچوب کنونی ایران نخواهد ماند و به لحاظ پایبندی به دموکراسی مسأله‌ساز است و
  - از سوی دیگر رو به عزیزانی از ملیت‌های ستم‌کشیده‌ی ایران استدلال کنم که استقلال بهترین راه حل نیست و اصولی‌ترین راه این است که خوش‌بختی خود را در چهارچوب ایران جستجو کنیم.
- توجه شما را به این بحث جلب می‌کنم.  
کاک جمال عزیزم،

نخست این که عذر می‌خواهم از این که این کامنت شما را هم همین الان ملاحظه نمودم. نمی‌دانم آن را قبلاً زیر کدام مقاله گذاشته بودید که متوجه آن نشده بودم. به هر حال، میل دارم آن را به حساب کم‌سویی چشمانم بگذارید و نه بی‌عنایتی، چه که براستی مطلب شما را شایسته‌ی پاسخ می‌دانم.

دوم این که عرض کنم که من در این باره بارها سخن گفته‌ام. نظر شما را برای نمونه به مقاله‌ی کوتاه «استقلال؛ مطالبه یا حق» در سایتم جلب می‌نمایم. همچنین ممنون خواهم شد، اگر به متن پاسخ‌هایی که به پرسش‌های مراجعه‌کنندگان سایت «پروژه‌ه‌ل‌ات» داده‌ام و به زبان کردی در آن سایت و سایت خود انتشار یافته‌اند، نیز توجه فرمایید، تا حتالمقدور از اطاله‌ی کلام و تکرار مکررات جلوگیری شود.

و اما پاسخ به پرسش‌ها و ایرادات شما:

کاک جمال جان،

۱. در جامعه‌ی کردی هم به مانند هر جامعه‌ی سیاسی دیگری نظرات متفاوت وجود دارد:

۲. کسانی هستند که هنوز ساز به قول خودشان «ناسیونالیسم ایرانی» را می‌زنند و

## فدرالیسم متضمن حقوق ملی

خود را به لحاظ سیاسی و فرهنگی و مذهبی آسیمیله کرده‌اند؛  
O کسانی نیز داشته‌ایم که شعار خود مختاری را اشتباه قلمداد نموده‌اند (شخصیت‌های چون آقای امیر قاضی و غیره) و به دلایلی بر آن هستند که کردستان می‌بایست از ابتدا شعار استقلال را مطرح می‌ساخت.

O نیروها و کسانی نیز در میان‌مان هستند که «حق تعیین سرنوشت» (رفراندوم) و حقوق برابر شهروندی را مطرح کرده‌اند و می‌کنند (کومله‌ی حزب کمونیست ایران).

O نیروهایی هم داشته‌ایم که خودمختاری و فدرالیسم را راه حل اصولی دانسته‌اند. این تنوع نظر در میان سیاسیون و کنشگران کردستان از فرهنگ سیاسی نسبتاً بالا، از پویایی جامعه‌ی سیاسی کرد و از پلورالیسم تحزب و نظری در آن حکایت دارد، لذا باید به فال نیک گرفت که ما در کردستان ایران جریانات با گرایشات مختلف در این حوزه داریم.

۲. اما دیدگاه مسلط تاکنون حل مسأله‌ی کرد در چهارچوب ایران بوده است که حزب دمکرات کردستان (ایران) و حزب کومله‌ی کردستان (همه‌ی بخش‌های آن) از دهه‌های پیش مطرح ساخته‌اند و برای آن مبارزه می‌کنند. بنابراین، به تصور من خواست استقلال آمال مردم و احزاب کردستان ایران نبوده و نیست. شما کدام حزب سیاسی مطرح کردستان ایران را می‌شناسید که چنین مطالبه و آماجی داشته باشد؟

۳. به عقیده‌ی شخصی خود من هم، فدرالیسم و دمکراسی تسهیمی واقعی قادر است در ایران معضل شوونیسیم و تمرکز قدرت سیاسی را حل کند. چه دلیلی می‌تواند وجود داشته باشد که این مهم در کشورهای چون سویس، بلژیک، اسپانیا، کانادا... میسر باشد، اما در ایران نه؟ درک من از فدرالیسم نخست تأمین حق تعیین سرنوشت درونی به شکل خود مدیری و خود حکومتی است و دوم مشارکت در حاکمیت مشترک فدرال مرکزی. ایران دیر یا زود به این سمت و سو خواهد رفت. (توجه شما را برای نمونه به مقاله‌ی آقای عباس عبدی در همین سایت جلب می‌کنم.)

۴. مخالفت من با استقلال نه از موضع اصولی (پرنسیپال) و حقوقی، که از موضع عقلانی (راسیونالیستی) و پراگماتیستی است. طبیعتاً کرد هم می‌تواند و حق و

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

شایستگی این را هم دارد چون هر ملت دیگری دولت مستقل خود را داشته باشد. اما دفاع از حق، به مثابه‌ی دفاع از مشروعیت و درستی استفاده از این حق تحت هر شرایطی نیست. شما یقیناً طرف‌دار حق قانونی طلاق هستید، اما خواستار طلاق تحت هر شرایطی نیستید. ما نیز این حق را باید برای خود قایل باشیم که اگر به مطالبات بر حق خود در چهار چوب ایران دست نیابیم، جدا شویم. اما آیا این مطالبات در چهارچوب ایران دستیافتنی نیستند؟ به نظر من که هستند.

۵. گفتم به لحاظ پراگماتیسی و عقلانی راه حل فدرالیستی را ترجیح می‌دهم: جهان امروز گلوبال است، به هم پیوسته است، بغرنج و درهم تنیده است. هزاران امر و معضل و مسأله وجود دارند که ملت‌ها و کشورهای حتماً مقتدر به تنهایی از حل آن‌ها عاجزاند، لذا ایتلاف به وجود می‌آورند. ما شاهد ایتلاف‌هایی در آمریکای شمالی، آسیای شرقی و اروپا هستیم. در چهارچوب این ایتلاف‌ها مرزها اهمیت و جایگاه خود را از دست می‌دهند و همگرایی آگاهانه و با برنامه جای آن‌ها را می‌گیرد. این امر حتماً شامل اتحادهای نظامی و هارمونیزه کردن نیروهای انتظامی هم شده است. به زودی در تمام ۲۷ کشور اتحادیه‌ی اروپا یک نوع پوشش پلیس را خواهیم داشت. آری، این‌ها تنها نمونه‌های کوچکی هستند. به اعتقاد من زمان دولت‌های ملی بسر آمده است، هر چند چنین دولت‌هایی در گذشته هم چندان موفق نبوده‌اند و در بسیاری موارد تبعیض و تنش را نیز در پی داشته‌اند. اما به هر حال، آن جوامعی نیز که بر «استقلال ملی» خود پای فشرده‌اند، امروز خود آگاهانه و مستمر بخشی از صلاحیت‌ها را به مرکزی خواهند داد که خود در ساختن آن‌ها سهیم هستند و بخش‌هایی چون امور پولی و مالی، امور نظامی و امنیتی، امر مهم محیط زیست و انرژی، سیاست‌های درازمدت اقتصادی و بسیاری از مسایل مهم دیگر را با هم حل و فصل و سامان و سازمان می‌دهند. توجه داشته باشیم که اروپا چقدر از خود کشتار کرد. شاید هیچ نقطه‌ای از جهان به اندازه‌ی اروپا درد و رنج جنگ و ناسیونالیسم و مرکزگشی را نکشیده باشد. اما می‌بینیم امروز دارند روز به روز به همدیگر نزدیک‌تر می‌شوند و لوکزامبورگ کوچک در کنار آلمان و فرانسه‌ی قدرتمند تازه وزن و اعتبار پیدا می‌کند و به میانجی و موتور وحدت اروپا نیز تبدیل می‌شود. آیا با چنین درسی رواست که ما نخست ره جدایی بییماییم، تا بعد به این استنتاج برسیم که بهتر است مرزها را بین خود برداریم؟ به



## فدرالیسم متضمن حقوق ملی

عقیده‌ی من، خیر. آری، استقلال تبعیض ملی را از میان برمی‌دارد. اما آیا ما تنها این مشکل را داریم؟ خیر، ما مشکلات زیادی داریم، با چالش‌های بس بزرگی روبه‌رو هستیم؛ به عقیده‌ی من فدرالیسم واقعی و نه صوری، این پتانسیل را در خود نهفته دارد که بر همه‌ی این عقب‌ماندگی‌ها در ایران و کردستان فایز آیم. آری، همان‌طور که می‌بینید افق من ناسیونالیستی نیست، تنها ناظر بر رفع ستم ملی نیست، بلکه دستیابی به یک ساختار اجتماعی (دولت رفاه)، حقوقی (دولت قانون‌مدار)، سکولار (جدایی دین و ایدئولوژی از ساختار حقوقی، قضایی، سیاسی، آموزشی، رسانه‌ای)، به یک اقتصاد پویا («بازار اقتصاد اجتماعی»، بر پایه‌ی از سوی مالکیت خصوصی و از سوی دیگر مهار سرمایه‌ی کلان)، غلبه بر سنت و پا نهادن در مدرنیته (که در آن تأخیری صد ساله داریم) و غیره است. دستیابی به همه‌ی این‌ها را در فدرالیسم و در ایران ممکن‌تر می‌دانم، مشروط بر اینکه این نظام در گام نخست همه‌ی امتیازات و تبعیضات بر پایه‌ی قومیت و مذهب و جنسیت را از میان بردارد.

۶. پرسشی که در این جا پیش می‌آید این است که خوب تکلیف چیست اگر چنین نظامی با چنین مختصاتی قابل دستیابی نباشد. پاسخ صریح من به آن این است که در چنین حالتی باید حق تعیین سرنوشت برونی، یعنی استقلال را مطرح نمود. چرا؟ چون بر این اعتقادم که فرد کرد، آذری، عرب، بلوچ، ترکمن آزاد نخواهد بود، چنانچه جامعه و کلکتیوی که در آن زیست می‌کنند، آزاد نباشد و در قیومیت و استعمار و انقیاد دیگران باشد. آری در چنین شرایطی و تنها در چنین شرایطی تبدیل حق استقلال را به مطالبه‌ی استقلال درست می‌دانم. اما این امر در حال حاضر از نظر من بلا موضوع است، چرا که ملاک من برای تصمیم‌گیری ساختار سیاسی کنونی نیست، بلکه آن جامعه‌ای است که بعد از این حکومت با همراهی دیگر نیروهای ایرانی بنا می‌کنیم. آن هنگام خواهیم دید که آیا این بستر لازم برای رفع ستم ملی، برای پیشرفت، دمکراسی، عدالت و امنیت مردم کردستان فراهم است یا نه، که من - همان‌طور که گفتم - خوشبینم که فراهم خواهد شد.

۷. فرموده‌اید که برای تصمیم‌گیری در مورد هر ساختار و قواره‌ی سیاسی باید در کردستان رفراندوم کرد. البته که باید چنین کرد. آنچه که من مطرح می‌کنم، پیشنهاد یک شهروند، یک گزینه‌ی سیاسی بیش نیست. فدرالیسم هیچ

قدوسیته ندارد، مکتب سیاسی و ایدیولوژیکی معینی نیست، بلکه تنها یک راه حل پراگماتیستی است که بشریت ترقی خواه به شم خود به آن دست یافته است.

۸. فرموده‌اید که خیلی در مقابل افرادی که از موضع شوونیستی یورش می‌آورند، کوتاه می‌آیم. شما راست می‌گویید، اول این که طبیعتاً نمی‌خواهم چون آنان باشم. دوم این که غیر از این حضرات انسان‌های فرهیخته‌ای هم هستند که این سطور را می‌خوانند که برخورد خشن آن‌ها را هم رنجور خواهد نمود. سوم این که گفتنی‌های هنوز نگفته بسیار زیاد دارم و از استدلال کم نمی‌آورم که به هتاک می‌متوسل شوم. چهارم میدان نبرد و حریفان خود را خود انتخاب می‌کنم و اجازه نمی‌دهم که آن‌ها مرا نخواست به میدان بی‌نجات خود بکشانند.

۹. این افراد را شما «ایران‌گرا» نامیده‌اید. کاک جمال جان، این افراد نه تنها «ایران‌گرا» نیستند، بلکه به وحشتناک‌ترین وجه ممکن تیشه به ریشه‌ی ایران می‌زنند. و این به اصطلاح «ایران‌ی» که آن‌ها به دفاع از آن برخاسته‌اند، تنها مکتب شوونیسم خودشان و ساختار سیاسی حاکم در زمان شاه و شیخ است و ارتباطی با مردم ایران، از جمله و به ویژه سخن‌وران فارسی‌زبان ایران ندارد. این مردم را فرهیخته‌تر از آن می‌دانم که بخواهم مرز بین آنان و این انسان‌های متعلق به دوران استعمار و امپراتوری‌ها را که در سودای دست یافتن به سراب عظمت «ملت ایران» بر اساس یک زبان و مذهب هستند، مخدوش سازم. این انسان‌ها را به جامعه‌ی ایران بسط ندهیم. از چنین معجونات‌ی در همه‌ی جوامع یافت می‌شوند. در همین اروپای آزاد هم کیشان نژادپرست آن‌ها برخی اوقات در شهرداری‌ها و پارلمان‌های منطقه‌ای یکی دو نماینده هم دارند. اما از موارد استثنایی که بگذریم، فاکتوری نیستند و از سوی اکثریت قریب به اتفاق این جوامع دفع و طرد می‌شوند. در ایران نیز چنین است. من به جد معتقدم که همبستگی بخش‌های مختلف جامعه‌ی ایران و به‌ویژه فرهنگ بالای تسامح و مدارای قومی - ملی در آن در یک بستر دمکراتیک و آزاد به اهانت‌ها و تعرضات شوونیستی آن‌ها میدان نخواهد داد. نه «ناسیونالیسم» و نه اسلام‌یسم و شیعه‌گری، مکاتبی نیستند که مردم ایران را نمایندگی کنند. به همین دلیل حکومت‌های قبل و بعد از انقلاب بهمین نماینده‌ی مردم ایران نبوده‌اند و نیستند. هر دو امتحان خود را داده‌اند و در آن به سختی مردود شده‌اند. لذا ایران را دو دستی تحویل آن‌ها ندهیم.

## فدرالیسم و تفکیک قوا

### هدایت سلطانزاده

اگر انسان‌ها فرشته بودند، نیازی به داشتن حکومت نبود. اگر بنا بود که فرشته‌ها بر انسان‌ها حکومت کنند، نه کنترل درونی بر حکومت و نه کنترل بیرونی بر آن لازم بود.

جیمز مدیسون

فدرالیست - شماره ۵۱

نوع رابطه‌ی درونی ماشین حکومتی و نیز نحوه ارتباط آن با جامعه، همواره سوال بزرگی در برابر اندیشه بشری بوده است. شیخ تمرکز قدرت در دست یک نهاد، یک فرد و یا یک لایه اجتماعی همیشه سایه‌ای از هراس را نمایان ساخته است. در طول تاریخ، حکومت‌ها، که به ظاهر باید از حقوق مردم و افراد حراست می‌کردند، بیشترین تخطی نسبت به حقوق مردم را مرتکب شده‌اند. پیام درونی در نظریه تفکیک قوا این است که تمرکز قدرت در دست یک فرد یا گروه، برای شهروندان، خطر زاست و تفکیک قوا می‌تواند مانع از بروز چنین خطری شود. از آنجایی که دولت، فشرده‌ترین و متمرکزترین نهاد و در عین حال بزرگترین قهر سازمان یافته در جامعه است، ضرورت کنترل آن توسط شهروندان، درجه معینی از ضریب ایمنی در برابر این تعرض را فراهم می‌سازد. تیوری تفکیک قوا،

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

ناظر بر بخشی از این کنترل دموکراتیک جامعه بر این نهاد قدرت فشرده است. شکل اعمال این کنترل و نیز چهارچوب کلی تیوری، هرگز یکسان نبوده و همانند پویایی خود جامعه در سیر تاریخ، شکل ایستایی نداشته و ضرورتاً، ساختار اجتماعی و اقتصادی و سیاسی، و نیز اندیشه مسلط در جامعه را منعکس می‌سازد. اگرچه دولت، یک نهاد یا یک مقوله‌ی سیاسی و زمینی است و ناظر بر زندگی موجودات دوپای زمینی است، لیکن توجیه منشا قدرت و حاملین این قدرت زمینی، بسا اوقات در هاله‌ای از ابهام ایدیولوژیک پوشانده می‌شوند. این پوشش ایدیولوژیک، ممکن است اشکال متفاوتی به خود گیرد، و هرچه یک نظام سیاسی میل به ستمگری و دیکتاتوری داشته باشد، این میل به پوشش ایدیولوژیک دادن به دولت و گریز از کنترل شهروندان، و تمرکز تمامی این قهر فشرده در دست یک فرد و یا یک نهاد نیز بیشتر خواهد بود. در نتیجه، بالقوه و یا بالفعل، امکان تعرض این قهر فشرده بر حقوق شهروندان نیز افزایش خواهد یافت.

بر خلاف جوامع ما قبل سرمایه داری، دولت مدرن سرمایه داری، از خصلت تمرکز بسیار بالایی برخوردار است. تمامی امپراتوری‌های عظیم تاریخ، به دلیل پراکندگی جغرافیایی و ضعف امکان ارتباطات، در مقایسه، دولت‌های غیر متمرکزی بوده‌اند. آلکسی دو توکویل (Alexis de Tocqueville) جامعه جدید سرمایه داری را، جامعه‌ای آتمیزه در برابر این قدرت متمرکز می‌نامد و می‌نویسد که برخلاف جوامع پیشین که در آن‌ها، وجود سلسله مراتب اجتماعی، که در آن هرکسی نقش معینی داشته و یک عدم تمرکز در قدرت سیاسی را موجب می‌گردید، دموکراسی در جامعه جدید، از یک سو این سلسله مراتب و عدم تمرکز را از بین برده، و از سوی دیگر، جامعه‌ای غبار وار از افراد آتمیزه (La Societe en poussiere) در برابر این قدرت فشرده بوجود می‌آورد.<sup>۱</sup>

خوان دونوسو کورتس (Juan Donoso Cortes) پدر خوانده فکری فرانکیسم اسپانیا و یکی از تاثیر گذاران مهم بر ایدیولوگ‌های حقوقی در آلمان نازی، نظیر کارل اشمیت، شاید با صراحت بیشتری بر این خصلت متمرکز دولت جدید سرمایه داری انگشت گذاشت و بر خلاف دو توکویل، که بر ضرورت مهار

1- Larry Siedentop: Tocqueville. Oxford University Press, 1994

در متن فارسی، مراجعه شود به ترجمه آن توسط حسن کامشاد. صفحات ۹۳ و ۱۰۱ و ۱۰۲

## فدرالیسم و تفکیک قوا

و توزیع این قدرت متمرکز می‌اندیشید، دونوسو کورتس، گرایش و ضرورت دیکتاتوری از این قدرت متمرکز را نتیجه می‌گیرد. او می‌نویسد که پارلمان در انگلیس، یک قدرت دیکتاتوری است و اختیارات فراگیری دارد و این آن چیزی است که پایه دیکتاتوری را تشکیل می‌دهد.

« پارلمان انگلیس، جز این که زنی را به مرد و یا مردی را به زن تبدیل کند، قادر به انجام هر چیزی است.<sup>۲</sup>» لیکن، دونوسو کورتس، در تشخیص شکل‌گیری قدرت فشرده دولت در جامعه‌ی جدید سرمایه‌داری، هر چند با یک انگیزه و استنتاج متفاوت، راه خطایی نرفته بود. وی در خطابه معروف خود در برابر اعضای پارلمان اسپانیا در ۱۸۴۸ می‌گوید:

« آقایان! می‌خواهم توجه شما را به نکته‌ای جلب کنم! در دنیای باستان، خودکامگی، بیرحمانه و ویرانگر بود. با این‌همه، دامنه‌ی محدودی داشت. زیرا دولت‌ها کوچک بودند و رابطه‌ی بین المللی در بین دولت‌ها وجود نداشت. در نتیجه، در زمان‌های باستان، حکومت‌های خودکامه در مقیاس گسترده، اگر روم را استثناء کرده باشیم، امکان ناپذیر بودند. اما اکنون آقایان، اوضاع دیگر عوض شده است. زمینه برای خودکامگی بی‌حساب، بزرگ و جهانی مهیا شده است. در برابر چنین خودکامگی، نه مقاومت فیزیکی وجود دارد و نه مقاومت روحی و اخلاقی. مقاومت فیزیکی وجود ندارد، زیرا تلگراف الکتریکی، فاصله‌ی مسافت را از بین برده است. مقاومت روحی و اخلاقی نیز از بین رفته است، زیرا که روح و جان آدمیان از هم جدا و پاره پاره شده است...

آقایان! با فرارسیدن قرن شانزدهم... با رفورم بزرگ لوتر، که فضیحت بزرگ سیاسی و اجتماعی و مذهبی را بدنبال داشت، رهایی سیاسی و اخلاقی، با عروج نهادهای زیر همراه بود: سلطنت‌های فیودالی به سلطنت‌های مطلقه تبدیل شدند. آقایان! فکر می‌کنید که سلطنت می‌تواند چیزی جز یک حکومت مطلقه باشد؟.. دما سنج سرکوب سیاسی مدام در حال اوج‌گیری است.. چه نهاد‌هایی درست کرده‌اند؟.. ارتش‌های دایمی!

«آقایان! می‌دانید ارتش‌های دایمی یعنی چه؟ برای دانستن آن، شناختن معنای سرباز کافی است! سرباز یعنی برده‌ای در لباس اونیفورم!.. برای حکومت‌ها،

2- Juan Donoso Cortes: Speech on Dictatorship. Selected Works of Juan Donoso Cortes. Translated, Edited and Introduced by Jeffrey P. Johnson. Greenwood press. London 2000. P47

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

کافی نبود که مطلقه باشند. آن‌ها امتیاز بودن حکومت مطلقه و داشتن یک میلیون ارتش را خواستار شدند، و آن‌را نیز بدست آوردند! بعد گفتند که ما یک میلیون اسلحه می‌خواهیم! بعد گفتند این نیز کافی نیست، ما چیز دیگری هم می‌خواهیم! ما احتاج به یک میلیون چشم داریم! آن‌ها یک میلیون پلیس بوجود آوردند! یک میلیون پلیس با یک میلیون چشم!.. دما سنج سرکوب سیاسی بالا و بالاتر رفت.. ولی یک میلیون اسلحه و یک میلیون چشم برای حکومت‌ها کافی نبود! آن‌ها می‌خواستند که یک میلیون گوش هم داشته باشند! از این‌رو، توصیه دستگاه اداری متمرکزی را ایجاد کردند!.. دما سنج سرکوب سیاسی هرچه بیشتر بالا رفت، ولی حکومت‌ها گفتند که یک میلیون اسلحه و یک میلیون چشم و یک میلیون گوش، برای وظیفه سرکوب کافی نیست! چیز بیشتری می‌خواهیم! می‌خواهیم امتیاز در همه جا بودن را نیز داشته باشیم! تلگراف را انتخاب کردند. چنین است وضع اروپا!<sup>۳</sup>

گرایش به تمرکز در دولت‌های مدرن، اگر با توزیع متناسب قدرت در درون ماشین حکومتی و در مقیاس جغرافیایی متوازن نشود، اگر وجود آزادی‌های سیاسی و آزادی احزاب، این نظارت بر تفکیک و توزیع قدرت را تضمین نکند، امکان تمرکز قدرت، در دست یک نهاد و یا یک گروه و یا یک فرد، تحت هر نام و بهانه‌های، به واقعیت تبدیل خواهد شد. تجربه حکومت‌های دیکتاتوری و توتالیتر در قرن معاصر، بر این حکم کلاسیک لرد آکتون (Lord Acton) مهر تایید زده است که :

---

۳- لازم به توضیح است که دونوسو کورتس، خود وارث فکری ژورف دو مایستر (Josef de Meistere) است، که اولین ضد حمله متحج علیه انقلاب فرانسه، و با تکیه بر تعالیم کلیسای کاتولیک، از جانب وی انجام گرفت. هم ژورف دو مایستر، و هم دونوسو کورتس، در شکل دادن به ایدئولوژی محافظه کارانه در اروپا، بویژه در آلمان و اسپانیا و فرانسه و روسیه، تاثیر جدی داشتند. دونوسو کورتس، از زاویه مذهب و ضرورت برقراری دیکتاتوری مذهب به امور زندگی سیاسی می‌نگرد و می‌نویسد که هر جا که درجه سرکوب مذهبی پایین باشد، دوجه سرکوب سیاسی بالا خواهد رفت و سیر گرایش به تمرکز در دولت‌های مدرن راه، که وی آنرا معادل دیکتاتوری مینامد، را نتیجه افت مذهب از دوره رنورماسیون به بعد، و کاهش در عنصر سرکوب مذهب می‌داند. از ایشرو، او می‌گوید که مسئله، انتخاب بین آزادی و دیکتاتوری نیست، بلکه انتخاب بین دو شکل از سرکوب یا دو شکل از دیکتاتوری است: درست از این دیدگاه است که با لیبرالیسم و سکولاریسم و دموکراسی به تعارض بر میخیزد.

## فدرالیسم و تفکیک قوا

قدرت می کشد، و قدرت مطلق به طور مطلق می کشد!

تعریف ساده تفکیک قوا.

نظریه تفکیک قوا، در یک تعریف کلی، نهادهای حکومتی را بر سه شاخه قدرت اجرایی، قانون گذاری و قضایی، تقسیم می کند. بر پایه چنین تقسیمی، نهاد قانون گذاری به وضع قوانین می پردازد، قدرت اجرایی، قوانین وضع شده را بمورد اجراء می گذارد و دستگاه قضایی، قوانین وضع شده را در وضعیت های مشخص مورد تفسیر قرار داده و اصول کلی و انتزاعی قوانین را با وضعیتی معین، انطباق می دهد.

اقتدار تفویض شده به هریک از این سه شاخه حکومتی، توسط افراد جداگانه ای انجام می گیرد، و هیچ یک از این نهادها، قدرت کامل و تمام عیار را ندارد، بلکه هر سه به هم دیگر وابسته اند. همچنین در درون هر یک از این سه قوه تفکیک شده از هم، تفکیک مجددی از قدرت و اختیارات نیز انجام می گیرد تا هرچه بیشتر مانع از این تمرکز قدرت و اختیارات در دست فرد یا گروه معینی شود که نباید در حیطه دیگری تداخل کند. با این ترتیب، برخلاف رژیم های سلطنتی و حکومت های خود کامه و دیکتاتوری، که تمام قدرت در دست یک فرد متمرکز می گردد، تقسیم قدرت در درون ماشین حکومتی، این هدف را دنبال می کند که مانع از بی مهاباری قدرت و شکل گیری استبداد شود. در چنین تقسیمی از قدرت، هر سه شاخه حکومتی، همدیگر را کنترل می کنند و استقلال هر شاخه ای، مانع از تخطی یکی از آنها در حریم دیگری و تداخل یکی در کارکرد همدیگر می شوند.

برای تضمین کادر چنین روالی از حاکمیت، وجود حاکمیت قانون، یک شرط بنیادی است. به عبارت دیگر، حاکمیت قانون، رویه ی دیگر و نماد وجود تقسیم قوا در بین شاخه های یک حکومت است. تقسیم صوری نهادهای حکومتی به سه شاخه، به تنهایی بیان وجود آنها نیست. بدون حاکمیت قانون، تفکیک واقعی

#### 4-Lord Acton:

Quoted from: Rudolph J. Rummel, Power, Genocide and Mass Murder.  
Journal of Peace Research, Vol. 31, No. 1 (Feb. 1994): 1-10

بخش قانون گذاری، هرگز قدرت اجرایی و یا قضایی، و یا هیچیک (Commonwealth) در حکومت این جمهوری\* از آنها را برعهده نخواهد داشت. قدرت اجرایی، هرگز قدرت قانون گذاری و یا قضایی، و یا هیچیک از آنها را برعهده نخواهد داشت. قدرت قضایی نیز هرگز قدرت قانون گذاری و یا اجرایی، و یا هیچیک از آنها را اعمال نخواهد کرد. سراسر انجام اینکه، این جمهوری، حکومت قوانین خواهد بود و نه آدمها. رجوع شود به

Charles H. Wilson: The Separation of Powers Under Democracy and Fascism.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

قدرت نیز وجود نخواهد داشت. آنچه که به تفکیک قوا و تحقق این شرط بنیادی، یعنی حاکمیت قانون، مضمون واقعی می‌دهد، وجود ساختارهای فراتر از بیرون از نهاد های دولتی و در درون جامعه است که در زیر به آن اشاره خواهیم کرد. نظریه تفکیک قوا، مانند هر تیوری سیاسی و فلسفی دیگری که اندیشه بشری برای ساختار درونی دولت و نحوه پیوند آن با جامعه، ابداع کرده است، ارزش و اعتبار نسبی دارد و نباید آنرا به صورت مطلق تلقی کرد. بدین معنا که تفکیک قوا، در شکل کلی خود واقعیت می‌یابد و هر یک از این قوای باصطلاح سه گانه، در خطوط کلی از هم تفکیک می‌شوند، و گرنه در واقعیت عملی، هر یک از این قوا، بخشا در حیطه دیگری تداخل پیدا می‌کنند که در انتزاع تیوریک، نباید بکنند. به عنوان مثال، در همه کشور ها، قدرت اجرایی، بخش‌ها و وظایف قانون گذاری را بر عهده می‌گیرد که از نظر تیوریک، تداخل در امور قانون گذاری است. و یا پارلمان هر کشوری، بر بسیاری از فعالیت‌های خارجی دولت خود، نظارت دارد و بخشی از وظایف دیپلماسی بین‌المللی را بر عهده می‌گیرد. به همین ترتیب، دادگاه‌های عالی، ممکن است، این یا آن مصوبه قانون گذاری را بر خلاف قانون اساسی و مردود اعلام کنند. با این همه، کلیت فعالیت آنان از هم جداست و نظریه تفکیک قوا، چه در دنیای باستان، چه در قرون وسطا و چه در دنیای جدید، برغم فراز و فرودی که در تیوری و شکل عملی آن رخ نموده است، کارکرد داشته است. شکل مطلق تفکیک قوا، آن گونه که منتسکیو به عنوان یک ترسیم تیوریک در ذهن خود اندیشیده بود، فقط یک بار در تاریخ، و آن هم در قانون اساسی ماساچوست در ۱۷۸۰، پیش از تصویب قانون اساسی فدرال و تشکیل دولت فدراتیو امریکا وجود داشته است.<sup>۵</sup>

نظریه تفکیک قوا را، باید به عنوان یکی از پایه‌های تشکیل دولت مدرن تلقی کرد. از این نظر، تیوری تفکیک قوا، در شکل دادن به ساختارهای دولت مدرن، همان نقشی را ایفاء کرده است که تقسیم قدرت معنوی و زمینی، در تشکیل جامعه فئودالی بر عهده داشته است.<sup>۶</sup>

5- Political Science Quarterly, Vol. 52, No. 4 (Dec. 1937), 481-504

6- Edward McWhinnie: La Pensée Politique et Constitutionnelle de Montesquieu (Bicentenaire de L'esprit des lois, 1748-1948)

Columbia Law Review, Vol. 53, No. 6, Jun, 1953, 891-893



## قدرالایسم و تفکیک قوا

خاستگاه نظریه

میشاء و ایده اولیه تفکیک قوا به دنیای باستان و به نوشته‌های ارسطو، افلاطون، تاسیدیدس (Thucydides)، سیسرو (Cicero) و به‌ویژه تواریخ (Histories) پولی بیوس (polybius) یونانی بر می‌گردد. لیکن مضمون تفکیک قوا، تا زمان انقلاب امریکا، حتا در نویسندگان عصر روشنگری، نظیر منتسکیو، بلاکستون (Blackstone) و جیمز هرینگتون (James Harrington)، تاکید بر نوعی حکومت مختلط (که تحت عنوان mixed constitution یا government mixed نام برده می‌شوند)، مرکب از طبقات اجتماعی متفاوت بوده است. بدین معنا که طبقات اصلی جامعه، هر کدام یکی از سه قوهی دولتی را در اختیار می‌گرفتند. در واقع، درک از تفکیک قوا، در تمامی این دوره، ناظر بر مشارکت مستقیم طبقات اجتماعی در حکومت و در اختیار گرفتن یکی از سه عنصر یا قوای حکومتی بود. از انقلاب امریکا به این‌سو، ایده‌ی تفکیک قوا، به تدریج بار طبقاتی مستقیم خود را که مورد نظر کلاسیک‌های این نظریه بود، از دست داد و بر تقسیم در کارکرد درونی ماشین حکومتی معطوف گردید. افلاطون بر نوعی توازن در ترکیب ساختاری حکومت تاکید می‌ورزد. او در اثر خود بنام «قوانین» می‌نویسد:

- کلیناس: اکنون در باره‌ی هم‌آهنگی و روشن بینی و آزادی توضیح بیشتر بده و تشریح کن که قانون‌گذار چگونه باید تامین آن‌ها را هدف خود قرار دهد؟  
- آتنی: ... دو نوع نظام سیاسی است که می‌توان نظام سیاسی مادر نامید. همه انواع دیگر از آن زاده شده‌اند. یکی حکومت پادشاهی است، دیگر حکومت دموکراسی. نمونه‌ی کامل حکومت پادشاهی را در ایران می‌توان یافت، و کاملترین نوع حکومت دموکراسی را در کشور ما. همه حکومت‌های دیگر، چنانکه گفتیم، از آمیزش آن دو، به صورت‌های دیگر پدید آمده‌اند. برای این که در جامعه‌ای آزادی و هم‌آهنگی توأم با روشن بینی برقرار باشد، حکومت آن جامعه ناچار باید مشخصات آن دو را در خود جمع کند.<sup>۷</sup>

و در اشاره به این نوع حکومت اضافه می‌کند:

حکومتی که بدین روش انتخاب شود، حد وسطا است میان استبداد و دموکراسی، و

۷- مجموعه آثار افلاطون، جلد چهارم،: «قوانین» کتاب سوم، بند ۶۹۳ متن فارسی، ترجمه محمد حسن لطفی و رضا کاویانی، ص ۱۹۸۹

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

حکومت خوب همواره حکومتی است که میانگین بین آن دو باشد.<sup>۸</sup> افلاطون، هر نوع تمرکز قدرت را خروج از دایره اعتدال و موجب اغتشاش در نظام حکومتی می‌نامد:

هر جا که گامی از دایره اعتدال فرا بنهیم و به موجودی کوچک قدرتی بیش از ظرفیت او ببخشیم.. نظم و تعادل آشفته می‌شوند... گمان می‌کنم که یکی از خدایان، عنان سرنوشت شما را بدست گرفت و نگذاشت قدرت سلطنت در دست یک شهریار بماند، بلکه آنرا به دو پادشاه که فرزندان توامان یکی از شهریاران بودند، سپرد و بدینسان اقتدار آنان را در دایره اعتدال محدود ساخت. سپس طبیعت بشری که با نیروی خدایی همراه بود، خطری که از توام شدن قدرت با غرور ناشی از تبار حکمرانان شما، کشور را تهدید می‌کرد باز شناخت و شورایی از ۲۸ مرد سال‌خورده، ضمیمه مقام سلطنت ساخت و در تصمیم‌های مهم، به آن شورا حق رای برابر با پادشاهان بخشید. پس از آن خدایی دیگر به یاری شما شتافت... برای این که لگامی دیگر به آنان بزند، پاسداران قانون را که به قرعه انتخاب می‌شوند، بر آنان گماشت... در نتیجه، همه سازمان‌های دولتی از دگرگونی و تباهی مصون ماندند.<sup>۹</sup>

ارسطو نیز بعد از مطالعه قوانین اساسی ۵۴ دولت-شهر یونان، در کتاب «سیاست» خود به ایده‌ی حکومت مختلط و ضرورت تفکیک قوا می‌پردازد:

«در هر قانون اساسی سه عنصر وجود دارد که هر قانون‌گذار چندی باید آن‌ها را مورد توجه قرار دهد که چه چیزی در آن سودمند است. اگر این سه عنصر به درستی تنظیم شده باشند، در آن صورت می‌توان گفت که قانون اساسی، قانون اساسی بسامانی است و تفاوت‌ها در قوانین اساسی با تفاوت‌های بین هر یک از این سه عنصر تطابق دارد. این سه عنصر عبارتند از: نخست عنصر مشورتی (deliberative) که در مورد تمام امور مربوط به عموم مردم به بحث می‌پردازد. دوم، فرمان‌روایان است، و عنصر سوم به عنصر دادرسی مربوط می‌گردد.»<sup>۱۰</sup>

۸- همانجا، بند ۷۵۶ ص ۲۰۵۵

۹- همانجا، صفحات ۱۸۹۶ و ۱۸۹۷

۱۰- این مفهوم در آن زمان بمعنا قانون‌گذاری بکار برده میشد. امروز نیز بیشتر بمعنا مباحثات در مورد لوائح قانونی در پارلمان‌ها بکار برده میشود. ارسطو خود می‌نویسد: «قوه مشورتی، قوه‌ای است که در باره صلح و جنگ، پست و یا گستر پیمان‌ها، وضع و یا نسخ قوانین، صدور حکم اعدام، تعیند بزهکاران و ضبط اموال، و همچنین گزارش کار فرمانروایان، حق حاکمیت دارد.» رجوع شود به ارسطو «سیاست» ترجمه فارسی حمید عنایت، ص ۲۴۴

## فدرالیسم و تفکیک قوا

لیکن، چه در تجربه عملی دولت-شهرهای یونان و چه در تحلیل ارسطو، این سه عنصر دولت، به‌طور مشخصی از هم متمایز نبودند. بلکه در هم آمیژی و تداخل وظایف، در بین آنان وجود داشت. مجلس یا نهاد قانون‌گذاری، در واقع هم نقش پارلمان را داشت و هم نقش حکومت را. بدین معنا که قانون‌گذاری، فقط به وضع قوانین نمی‌پرداخت، بلکه بر قدرت اجرایی، اعمال نظارت می‌کرد و در موارد مهم، به داوری می‌پرداخت. قدرت اجرایی نیز در نهادهای زیادی پخش بود و عده زیادی با وظایفی محدود در آن مشارکت می‌کردند. قدرت قضایی نیز در مفهوم متعارف خود به‌عنوان یک نهاد مستقل وجود نداشت.<sup>11</sup>

مشاهده مبارزات فرقه‌ای در بین دولت-شهرهای یونان باستان، متفکرینی چون ارسطو و تاسیدیدس را به این نتیجه‌گیری رسانده بود که با دادن سهمی از قدرت به اکثریت و اقلیت، شاید بتوان در جوامع، ثبات بوجود آورد، از این‌رو، بر تقسیم وظایف بین واضعین قانون، قدرت اجرایی و قضات تأکید داشت.<sup>12</sup>

ایده قانون اساسی یا حکومت مختلط، در جمهوری رم و حقوق دانان رومی، بویژه سیسرو (Cicero)، بازتاب مستقیمی داشت که حکومت مختلط را مطلوب‌ترین شکل حکومت می‌دانست.<sup>13</sup> شاید بتوان قانون اساسی روم را از نظر فورم تدوین، مدل اولیه‌ای برای قانون اساسی آمریکا به‌حساب آورد. بدین سان، تیوری حکومت مختلط، به اندیشه غالب در جمهوری روم و سپس در دوره متاخر قرون وسطا تبدیل گردید.

لیکن، پولی بیوس (Polybius) یونانی را باید برجسته‌ترین تیوری پرداز و پدر خوانده حکومت مختلط و تفکیک قوا تلقی کرد. چرا که از منتسکیو گرفته تا ویلیام بلا کستون و بنیانگذاران آمریکا، نظیر توماس جفرسون و جیمز مادیسون، دستکم در بخشی از نظرات خود، تأثیر جدی از وی گرفته‌اند.<sup>14</sup> کتاب ششم از تواریخ (Histories) او به تشریح حکومت مختلط یا Mixed Constitution می‌پردازد که گفته می‌شوند با لاترین تأثیر جهان باستان در دنیای مدرن را داشته است.<sup>15</sup>

11- Quoted from: Hilaire Barnett: Constitutional and Administrative Law. London, Cavendish Publishing, 1997. p118

12- John A. Fairlie: The Separation of Powers, Michigan Law Review, Vol.20, No.4 (Feb.1923) 393-436

13- Malcolm Sharp: La Séparation des Pouvoirs et La Convention Fédéral de

1787 Harvard Law Review, Vol.41, No.7 (May 1928) 943-944

14- George H. Sabine and Thomas L. Horson: A History of Political Theory, 1973, USA, p160

15- Harry V. Jaffa: The Theory of Mixed Constitution in Antiquity: A critical Analysis of Polybius Ideas  
The American Political Science Review, vol.50, no.2 (June 1956), 515-519

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

پولی بیوس به تیوری سیکل‌ها در تاریخ و گذر از یک قانون اساسی (یا حکومت) به قانون اساسی دیگر، که افلاطون از نخستین نظریه پردازان آن بود، اعتقاد داشت و عدم توازن در یک نظام سیاسی را دلیل عمده آن می‌نویسد.

پولی بیوس می‌نویسد که یک حکومت موروثی، دولت را تضعیف می‌کند، هنگامی که تحت سلطنت، نسل اندر نسل، به صورت موروثی انتقال می‌یابد، پادشاهان دیگر به دلیل شایستگی در رهبری، برگزیده نمی‌شوند، بلکه به دلیل تولد تصادفی در یک خانواده سلطنتی، به رهبری کشور می‌رسند. وقتی پادشاهان به دلیل امتیاز تصادف در تولد، بر تخت سلطنت می‌نشینند، انگیزه‌ای برای خدمت به دولت نخواهند داشت، بلکه به خادم امیال خود تبدیل خواهند شد. از این رو، نزدیکترین افراد به شاه در حلقه خود کامگان، یعنی اشرافیت، که فساد پادشاه را نیز مشاهده می‌کنند، وی را کنار خواهند زد. فرزندان این اشراف نیز، همان راه طی شده را خواهند پیمود. در نتیجه، اشرافیت با توالی هر نسلی، به طرف اولیگارشسی انحطاط خواهد یافت، همان گونه که شاهان به خود کامگان انحطاط یافته بودند. آن گاه خود اولیگارک‌ها توسط مردم به قتل خواهند رسید، که این بار، مسوولیت حکومت بر خود (یعنی دموکراسی) را بر عهده خواهند گرفت. در ابتدا ممکن است که مردم، حکومت مطلوبی را براه اندازند. تا زمانی که انسان ستم دیده‌ای، روزهای ستم را به یاد دارد، مردم با شور و سر سختی از حریم آزادی‌های خود به دفاع بر خواهند خاست. لیکن با گذر چندین نسل، بهره‌مندان از دموکراسی، که برای آن رنج تلاشی را به جان نخریده‌اند، آن را گرامی نخواهند داشت. سرانجام، افرادی بر خواهند خاست که در جستجوی موقعیت شخصی برای خود، دم از خدمت به توده خواهند زد. با این امید که آنان را به طرف خود بکشانند. مردم نیز آزادی‌ها را که برای آن شخصا بهایی نپرداخته‌اند، ارزان خواهند فروخت. وقتی مردم، این عوام فریب‌ها را پذیرفتند، دور خود کامگی، دو مرتبه تکرار خواهد شد.<sup>۱۶</sup>

پولی بیوس معتقد بود که جمهوری روم، به این دلیل گرفتار این دور بی پایان نگردد که توانست یک حکومت مختلط بوجود آورد. یعنی دولتی که سه عنصر مهم حکومتی را در خود جمع آورد: کنسول‌ها (یا قدرت اجرایی) به مثابه‌ی فاکتور

16- Polybius: Histories. Book Six, 7 and 8

The Constitution of the Roman Republic. John Porter, translator.

<http://duke.usask.ca/~porten/DeptTransls/Polybius.html>

## فدرالیسم و تفکیک قوا

سلطنتی، سنا به مثابه فاکتور اشرافیت (اریستوکراسی)، و دموکراسی به مثابه فاکتور توده‌ای، که به شکل مجامع توده‌ای و دادگاه‌های خلق، خود را نشان می‌دهند. در یک حکومت مختلط، هر سه قوه حکومتی، قدرت و ضعف همدیگر را کنترل می‌کنند. از آنجایی که هیچ‌یک از این سه نهاد، قدرت مطلق ندارند، بلکه در آن شریک هستند، تاثیر فساد آور قدرت بی‌مهار از بین می‌رود و یک نوع توازن برقرار می‌گردد.<sup>۱۷</sup>

پولی بیوس، الگوی اساسی خود را از قانون اساسی اسپارت گرفته بود، لیکن تحلیل پراگماتیک او از تاریخ و ارایه‌ی یک مدل تعمیم یافته، راز تداوم و ثبات درونی در دولت روم بود. پروفیسور فون فریتز (Von Fritz) می‌نویسد که، آنچه پولی بیوس می‌دید، این بود که امپراتوری روم، یک پدیده‌ی تاریخی است و قدرت و عظمت آن، چیزی مرتبط با نظام داخلی آن دارد. این نظام داخلی، به‌نحوی با نظریه پردازان پیشین یونانی، و قبل از هر چیز، با قانون اساسی یا نظام سیاسی مختلط پیوند دارد.<sup>۱۸</sup>

پولی بیوس با تعمق بر مدل سیاسی حکومت مختلط در امپراتوری روم، و وارد کردن عنصر توازن و کنترل متقابل (checks and balances) یک نوع مدل عام تاریخی می‌سازد که در دوره‌های بعد، در تدوین نظریه تفکیک قوا، چه در منتسکیو، چه در ویلیام بلاکستون، و نیز در بنیانگذاران امریکا، اثر جدی داشته است. معروف است که جان آدامز، چندین ترجمه از نوشته‌های پولی بیوس را در اختیار داشته و در نوشته خود «در دفاع از قانون اساسی حکومت امریکا» به‌نحوی، نظریات پولی بیوس را تکرار کرده است.<sup>۱۹</sup> همچنین جیمز مادیسون، در بحث‌های

17- Ibid

18- Harry V. Jaffa, Ibid

۱۹- جایگاه پولی بیوس در تاریخ اندیشه‌های سیاسی، شاید همان فلامنه بزرگ یونان و یا حقوق دانان رم نباشد. درک او از سیکل‌های تاریخی، ساده‌گرایانه است. لیکن کاربرد دریافت‌های عمیق فلامنه یونان در مورد جمهوری رم و فهم توازن درونی یک حکومت، آن چیزی است که او را هم‌عصر متفکرین سیاسی قرون معاصر می‌سازد. پولی بیوس، توازن سیاسی در درون ساختار حکومت را «عدالت» می‌نامید که یک نگرش فلسفی در دنیای باستان را تشکیل می‌داد و منشاء آن به ریاضی دانان پیرو فیثاغورث، نظیر آرخیئاس (Archytas) و خود فیثاغورث بر می‌گردد. در این زمینه مراجعه شود بر یادداشت:

William H. Harold: The Theory of Mixed Constitution. By Kurt Von Fritz (New York, Colombia University Press 1.954)

J. Tate: La Constitution des Etats Unis et les Pythagoriciens, Review Authors, The Classical Review, Vol. 64, No. 3/4 (Dec. 1950) 153

خود در رابطه با تفکیک قوا، در شماره‌ی ۶۳، Federalist Papers تماماً از وی نقل کرده است:

«تمرکز تمامی قدرت‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی در دست‌های یک فرد، چندین نفر و یا عده‌ای زیاد، چه موروثی، چه خود برگزیده و چه انتخابی، شاید به درستی همان تعریف دقیق خود کامگی (tyranny) باشد».<sup>۲۰</sup>

باید خاطر نشان کرد که مفاهیم «تفکیک قوا» و «توازن و کنترل»، اگرچه با هم مرتبط هستند، لیکن معادل هم نیز نیستند. چراکه، تفکیک قوا، بر کارکردهای متفاوت حکومت دلالت دارد و به‌مرور زمان و در طی چندین قرن شکل گرفته است. حال آن‌که «توازن و کنترل»، بیان ضرورت دیگری است. خود ایده توازن و کنترل، پیوند ناگسستنی با تیوری حاکمیت قانون دارد. از این نظر، باید گفت که بزرگترین یاری اندیشه باستان، در تاکید بر حاکمیت قانون برای حفظ توازن و کنترل در نظام حکومتی بوده است، یعنی حاکمیت قانون بر کارکرد فرمان‌روا، و تاکید بر ضرورت قوانینی مدون که باید بر حیات دولت حاکم بوده و بدان ثابت می‌بخشیده، و «عدالت را در بین برابرها» برقرار می‌سازد.<sup>۲۱</sup>

در دنیای باستان، که احزاب سیاسی، وجود نداشتند، این توازن و کنترل، از طریق مشارکت مستقیم طبقات مختلف اجتماعی در ساختار دولتی و تخصیص هر یک از این کارکردهای درونی دولت یا به‌اصطلاح هر یک از این سه قوه به هر یک از طبقات اصلی جامعه تحقق می‌یافت، هرچند که تفکیک قوا و تقسیم در کادرهای درونی دولت، در مفهوم امروزی خود وجود نداشت و می‌توان گفت که ذهن و اندیشه فلاسفه و متفکرین سیاسی، بیشتر بر ضرورت توازن و کنترل در حکومت معطوف بود. با این وجود، تاکید بر قانون، تاکید بر وجود قوانینی مدون و داشتن مکانیسم‌های حقوقی درست تعبیه شده ناظر بر کارکردهای دولت، در اندیشه یونانی اهمیت کلیدی داشت. به‌همین دلیل، مفاد قانون اساسی، که نوع رابطه‌ی حکومت با شهروندان را تعیین می‌نمود، جایگاه مهمی در فرهنگ و اندیشه‌ی یونانی اشغال می‌کرد. جنبه‌ی طبیعی تاکید بر حاکمیت قانون، چه در بین یونانیان و چه در اندیشه رومیان، کلی بودن و خصلت کلی خود قانون بود. این امر

20- Clifford A. Bates (Ed): Kinship, Democracy and Rule of Law, the Best Regime in Aristotle's Political Philosophy, Ruitge, P.73

21- Ville. Ibid

## قدرالایسم و تفکیک قوا

در جوهر خود، به‌شکلی، امکان و زمینه تفکیک قوا و کارکردهای متفاوت دولت را داشت. زیرا خصلت عام قانون است که وجود دستگاه قضایی و قاضی را برای تفسیر و انطباق اصول عام حقوقی در موارد خاص را ضروری می‌سازد. ارسطو گفته بود که «قانون باید حاکم بر هر امری باشد، و قضات و شهروندان فقط باید در جزئیات قانون تصمیم بگیرند».<sup>22</sup> همین نظر، در تفکر حقوقی رومیان نیز حاکم بود، که در کود دوازدهم Tables قوانین روم، انعکاس یافته است.<sup>23</sup>

در دنیای مدرن، و از زمانی که برابری حقوقی افراد، به‌رسمیت شناخته شده است و سلسله مراتب اجتماعی، جای خود را به شهروند برابر داده است، مشارکت در ساختار حکومتی نیز شکل پیش سرمایه‌داری خود را از داده است. مشارکت در ساختارهای حکومتی، دیگر نه به‌صورت مستقیم طبقه یا سلسله مراتب اجتماعی، بلکه «غیر مستقیم»، به‌عنوان «شهروند برابر» یا دیگر افراد شرکت کننده در سازمان حکومتی، و اساساً از طریق لولای اتصالی احزاب به طبقات در آن شرکت می‌کنند که شکل «نمایندگی» به‌خود می‌گیرد و نه مشارکت مستقیم.

در واقع، آنچه که به تفکیک قدرت، چه در درون ماشین حکومتی به‌صورت سه قدرت یا نیروی متمایز از هم و نیز به توزیع عمودی یا منطقه‌ای در یک سیستم فدرال معنا می‌دهد، تنها تفکیک رسمی قدرت نیست. زیرا در دنیا حکومتی وجود ندارد که به‌طور صوری این قدرت‌ها را از هم تفکیک نکرده باشد. آنچه که به این تفکیک رسمی، محتوای واقعی می‌دهد، آزادی احزاب و مطبوعات در جامعه است، و بدون آن‌ها خود تفکیک قدرت و یا توزیع عمودی آن نیز بی‌مضمون خواهد بود. به‌عبارت دیگر، پایه‌ی واقعی تفکیک قدرت به درون جامعه انتقال یافته است که از طریق وجود آزادی احزاب و تشکلهای مختلف که بیان منافع لایه‌های مختلف اجتماعی هستند، بر تحقق این تفکیک صوری و رسمی نظارت می‌کنند و توازن و کنترل متقابل را اعمال می‌کنند.

همچنین، آن تقسیم کار طبقاتی پیش سرمایه‌داری نیز که به‌عنوان عنصر کنترل و توازن در سازمان حکومتی به‌کار می‌رفت، در دولت مدرن، کاملاً دگرگون می‌شوند. اگر عنصر سلطنت (یا کنسول‌ها در جمهوری روم)، نقش قدرت اجرایی و یا اشراف نقش قانون‌گذار را بر عهده داشتند، در دولت مدرن، نمایندگان طبقات

22- Ville, Ibid

23- Ville : Ibid.

مختلف اجتماعی، می‌توانند هر یک از این نقش‌ها را بر عهده گیرند. هیچ‌یک از این قدرت‌ها باز تاب مستقیم طبقه معینی نیستند و مجموعه‌ی این قدرت‌ها مشروعیت وجودی خود را در مفهوم حقوقی شهروند برابر دارد.

### دوره تکوین تیوری

بین مفاهیم کار کردهای متفاوت حکومت، یعنی قدرت قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی، از یک سو و تیوری‌های مدرن مربوط به نظریه حاکمیت از سوی دیگر، پیوند بسیار نزدیکی وجود دارد. ایده‌ی قانون‌گذاری مستقل، خود وابسته به ظهور این نظریه بود که قانون می‌تواند توسط عامل انسانی وضع شود. در اوایل قرون وسطا، ایده‌ی وضع قوانین توسط انسان، تابع این نظریه بود که قانون، بیان حاکمیت و مشیت الهی است. بشر می‌تواند آن‌را به کار بسته و یا تفسیر کند، لیکن نمی‌تواند آن‌را تغییر و با از خود به وضع قوانین بپردازد. تا آنجایی که به «قانون‌گذاری» مربوط می‌گردد، قانون‌گذار، در واقع به روشن کردن بیشتر این مشیت الهی می‌پردازد و خود واضع قوانین نمی‌تواند باشد. زیرا قانون، به‌مثابه‌ی تبلور قانون الهی در عرف و زندگی جامعه تلقی می‌شد و قوانینی را که پادشاه و پارلمان اعلام می‌کرد، در حکم کمک به توضیح و تصریح قوانین موجود خداوندی بود. در این دوره و به‌طور کلی در تمامی دوره قرون وسطا، قدرت سیاسی، به‌شکل وسیع‌تری پخش شده بود، لیکن تقسیم قدرت، به‌جز توزیع عمودی خود بین مناطق پراکنده و تقسیم عمومی قدرت بین روحانیت و قدرت زمینی، فاقد اصول مشخصی در تفکیک قدرت در درون ماشین حکومتی بود. این نوع توزیع عمودی قدرت را که از خصلت روابط تولید فیودالی و از ضعف امکان ارتباطات دولت مرکزی با مناطق پراکنده جغرافیایی و نیز از اتکای قدرت مرکزی از نظر مالی و نظامی بر فیودال‌های محلی ناشی می‌شد، نباید با نظام‌های جدید فدرال اشتباه گرفت. پادشاهان، کنت‌ها و دیگر صاحب منصبان، همه وظایف اداری، قضایی، مدنی و نظامی را انجام می‌دادند و شوراها یا مجامع عمومی فیودال‌ها، در عین حال نقش مجامع قانون‌گذاری و قضایی را انجام می‌داد. با توجه به اندیشه مذهبی حاکم، مبنی بر این که بشر واضع قوانین نیست، بلکه فقط می‌تواند قوانین الهی را تفسیر کند، قانون‌گذار در واقع، نقش قاضی در تفسیر و کار بست قوانین را داشت تا قانون‌گذاری را. به‌عبارت دیگر، حاکمیت فقط یک «کارکرد» داشت و



## فدرالیسم و تفکیک قوا

آن عبارت بود از کارکرد قضایی، البته نه در مفهوم امروزی آن، و بقیه اعمال حکومت، به تفسیر و اعمال این قوانین مربوط می‌گردید. لیکن همین نگرش به حکومت که، وظایف متفاوت تفسیر و کار بست قانون در اعمال حکومت، و این که عوامل متفاوت انسانی در آن دخیل هستند، شالوده‌ای برای تیوری «اجزاء حاکمیت» می‌ریخت که زمینه را برای کارکردهای کاملاً متفاوت حکومت و نظریه تفکیک قوا مهیا ساخت.<sup>24</sup> ریشه‌های این اندیشه، در تفکر کلیسای کاتولیک و تقسیم کار در بین پاپ و ارگان‌های کلیسا و کارکرد متفاوت آنان وجود داشت و خود بنیادی برای دو کارکرد متفاوت در قدرت سلطنت (gubernaculum و juridictio)، یعنی قدرت حکومتی و قدرت قضایی آن فراهم می‌ساخت. پادشاه در اعمال قدرت حکومتی، قدرت نا محدودی داشت لیکن در اعمال قدرت قضایی، باید خود تابع قانون می‌شد. پی‌آمد طبیعی این تمایز، بروز ایده قدرت اجرایی در چهره‌ی پادشاه بود.

تصریح بر دو کارکرد متفاوت در سلطنت، در واقع تلاشی بود برای محدود کردن قدرت پادشاه و تابع کردن پادشاه به قانونی که خود واضع آن نبود. این امر زمینه را برای شکل‌گیری قانون‌گذاری مستقل از اراده پادشاه آماده می‌ساخت. تنها در ۱۷۰۱، یعنی مدت‌ها بعد از انقلاب در انگلیس بود که قدرت قضایی از دستگاه سلطنت جدا گردید.<sup>25</sup>

تا زمان جنگ داخلی در انگلیس، موضوع وضع قوانین توسط پارلمان و یا لغو قوانین موجود، به جدال اصلی بین شاه و پارلمان تبدیل شده بود. به این ترتیب، وقتی در قرن هفدهم، تمایز آشکاری بین «قدرت‌های» قانون‌گذاری و اجرایی و در متن نبرد بین شاه و پارلمان بوجود آمد، در واقع، قانون‌گذاری هنوز به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از کارکرد اساسی حکومت، یعنی کارکرد قضایی آن، و تقسیم حاکمیت به دو قدرت قضایی و قدرت اجرایی آن تلقی می‌شد.

گسترش تیوری فرمان در حقوق، که بر اساس آن، قانون اساسا بیان یک فرمان یا منع است تا یک امر لایتنیغری، که با ایده‌ی جدید حاکمیت جان تازه‌ای یافته بود و حاکم منبع صدور این فرامین بود، تکان دیگری بر مفهوم قانون‌گذاری مستقل داد. بر اساس تیوری فرمان در حقوق، قانون باید از خصلت موثری بر خوردار

24- John A. Faille, *Ibid*  
25- *Ibid*, pp. 741-742

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

باشد، و بقای حکومت و زندگی سیاسی قابل دوام ضرورتاً باید مورد توجه جدی قرار گیرد. در این صورت، بسیار طبیعی است که بر خصلت اجبار یا قهر، به عنوان جوهر قانون نگریسته شود. از این رو، قانون خود را به صورت یک سلسله فرامین ظاهر می سازد<sup>۲۶</sup>. لیکن، منبع این قانون در زندگی دنیوی، مردم و یا اکثریت مردم هستند و نیازی به مداخله و یا تایید منابع بالا تر وجود ندارد.

پیرواژ ارسطویی توماس اکویناس، نظیر ژان پاریسی (John of the Paris) و دانته، هر دو، ضرورت استقلال حکومت‌ها از مذهب و عدم مداخله آن‌ها را عنوان کرده بودند. لیکن رادیکال ترین آن‌ها در این زمینه، مارسیلیوس پادوایی (Marsilius of Padua) بود. از نظر مارسیلیوس، سرشت منطقی و صلاحیت اخلاقی انسان در مورد فرایند طبیعی سیاست دنیوی، خود دلیل کافی است که نیازی به مداخله روحانیت در امور دولت‌های سکولار وجود ندارد، بلکه چنین مداخله‌ای، حکومت‌های سکولار را در معرض خطر قرار می دهد. مردم، تمایل طبیعی به زندگی صلح آمیزی دارند و باید گذاشت این خواست آنان متحقق شود. برای این منظور، مردم باید به حکومت فرمان‌روایان خود رضایت دهند. مهمتر این که، مشورت و رضایت توده‌ای باید تعیین کننده قانون باشد و حکومت‌ها باید بر اساس قوانین موضوعه توسط مردم عمل کنند. وقتی حکومت و قانون، بدین شیوه بوجود آمد، آنان بنوبه‌ی خود، شاخه‌های مختلف حکومت و نیز روحانیت را کنترل خواهند کرد. و این برای هستی سالم جامعه ضرورت دارد. اگر حکومتی نتوانست در این انجام رسالت خود موفق باشد و یا در خطاهای خود مصر بود، مردم حق اصلاح و یا عوض کردن حکومت‌ها را دارند.<sup>۲۷</sup>

نظریه‌ی حاکمیت توده‌ای، ریشه در اندیشه‌ی قرون وسطا داشت، و بر تصریح نقش قانون‌گذاری و طبیعت فرمانروا از قانون تاکید داشت. بر خلاف ایده‌ی رایج در قرون وسطا، که پادشاه یا حاکم به تفسیر قوانین لا یتغیر می پردازد، ژان بودن (Jean Bodin) با تدوین نظریه جدید حاکمیت، ابراز داشت که فرمان‌روا، اقتدار صدور قوانین تازه را دارد. این امر، نخستین عزیمت گاه و چرخش بزرگ در تیوری جدید حاکمیت بود که صحنه‌ی تاریخ را برای جدال بعدی بر سر کنترل قانون‌گذاری مهیا می ساخت.

26- Ibid pp.741-742

27- Ville, ibid

## فدرالیسم و تفکیک قوا

نوشته‌های مارسیلیوس پادوایی در اواخر قرن چهاردهم، یک لولای اتصالی بین مفاهیم تفکیک وظایف قانون‌گذاری و اجرایی، و پایان دادن به شیوهی نگرش دوره‌ی قرون وسطا نسبت به قانون را بوجود می‌آورد. اندکی پیش از مارسیلیوس، توماس اکویناس (Aquinas) قدیس و شارح مهم کلیسای کاتولیک، با گرفتن ایده‌های ارسطو و سیسرو، شالوده‌ی تفکیک دو نقش متفاوت فرمان‌روا در وضع قوانین، و اداره‌ی دستگاه سیاسی را بوجود آورده بود. اکویناس، به پیروی از ارسطو، از یک حکومت مختلط به طرفداری پرداخت، که در آن عناصر سلطنت، اشرافیت و دموکراتیک، مجموعه حکومت را بوجود می‌آورد، اما مرزهای تفکیک چندان روشنی از هم نداشتند. همچنین، در حکومت مختلط اکویناس، عنصر سلطنت، نقش فایده‌ای را ایفا می‌کرد. لیکن مارسیلیوس، گامی فراتر نهاده و قدرت قانون‌گذاری را به صراحت در حیطه‌ی اقتدار مردم قرار می‌دهد. مارسیلیوس، مخالف این تیوری حاکم در قرون وسطا بود که قوانین موضوعه (positive law)، یعنی قوانینی که توسط عامل انسانی وضع می‌شوند، باید تابع قوانین برتر (الهی) باشد.<sup>28</sup> به این ترتیب، قانون‌گذاری، به قدرت واقعی در وضع قوانین، و قانون به فرامین قدرت قانون‌گذار تحول می‌یابد. مارسیلیوس می‌نویسد:

«قانون‌گذار، یعنی نخستین و یا مهمترین ترین منبع قانون، مردم و یا کل هیات شهروندان و یا بخش غالب آن‌ها هستند که بنا به میل و اختیار خود در مجمع عمومی، فرمان انجام و یا عدم ارتکاب اعمالی را در رابطه با امور مدنی انسان‌ها صادر و یا تعیین می‌کنند، که متضمن تنبیه و یا کیفر دنیوی است»<sup>29</sup>.

قوانین، یعنی قدرت فرمان مردم، ممکن است به اقتضای زمان و یا مکان و یا

28- Ibid.

29- Defensor Pacis, translated by A. Gewirth, Marsilius of Padua: The Defender of Peace, New York, 1951, Vol. II, p. 45. Quoted from: George H. Sabine & Thomas L. Thorson: A History of Political Theory, Fourth Edition. London, p.278

نظریات مارسیلیوس را می‌توان در چهار چوب عمومی جدال دولت و کلیسا و فرآیند گذر به سکولاریزاسیون دولت تلقی کرد. استنتاجات تیوریک او، بر پایه دولت-شهرهای ایتالیا استوار بوده‌اند. عنوان یک میهن پرست، او دستگاه پاپ را عامل جنگ در اروپا و عدم اتحاد ایتالیا می‌نویسد. وی مخالف این بود که دستگاه شریعت و قدرت روحانی، چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیر مستقیم، در امور حکومت‌های سکولار، مداخله کند. از این نظر، مارسیلیوس، فراتر از هر متفکری در قرون وسطا می‌رود. اصول فلسفی وی، بر گرفته شده از «سیاست» ارسطو است و کتاب «در دفاع از صلح» خود را در واقع، تکمله‌ای بر «سیاست» ارسطو می‌نامد، که به تحلیل علل انقلابات و بی نظمی‌های سیاسی می‌پردازد. او می‌نویسد که در بر رسی علل انقلاب و بی نظمی‌های سیاسی، یک چیز برای ارسطو ناشناخته بود، و آن عبارت است از ادعای داشتن قدرت عالیله پاپ بر حکومت هاست. رجوع شود به: منبع فوق - 271-275

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

هر اقتضای دیگری که مصالح عمومی مردم ایجاب کند، ضرورت اضافه کردن بر آن‌ها و یا حذف مواردی و یا تغییر کامل و یا و تفسیر و یا تعلیق آن‌ها را طلب کند. این نگرش مدرن نسبت به قانون، مارسیوس را به طرف تفکیک بین قدرت قانون‌گذاری و قدرت فرمان‌روا (قدرت اجرایی) سوق داد. لیکن تفکیک او بین قدرت قانون‌گذاری و قدرت حاکم یا فرمان‌روا، هنوز در قالب و پوسته قرون وسطایی خود بود. زیرا مارسیوس هنوز وظیفه اصلی حکومت را یک وظیفه قضایی و حل دعاوی و اختلافات می‌دانست. لیکن، تقسیم بندی او در مورد بخش‌های مختلف دولت، بسی فراتر از همه متفکرین پیش از خود بود. تقسیم بندی در کارکردهای مختلف دولت که در حقیقت پایه‌ی اندیشه مدرن را بوجود می‌آورد، و خود بازتابی بود از تقسیم بندی ارسطو در کتاب «اخلاق»، عملاً تا زمان منتسکیو، دچار تحول چندانی نشد.<sup>۳۰</sup> مشخص کردن این که قانون چیست، منبع و منشاء قانون چیست، و این که مردم منبع و واضع اصلی قانون هستند و بر اساس چهارچوب بدون قانون، اجرای احکام موضوعه را به فرمان‌روا (قدرت اجرایی) تفویض می‌کنند، خود جهش تاریخی بزرگی در رده بندی نقش درجه اول قانون‌گذاری و نقش فرعی قدرت اجرایی بود. جنبه‌ی مهم دیگر تیوری، خصلت سکولار دادن به قانون و حاکمیت سیاسی و زدودن آن از آرایش الهیات و ادعای کلیسا بر حق تائید و قدرت فایقه‌ی وی بر حکومت زمینی بود. لیکن تا تفکیک بین کارکرد قدرت اجرایی حکومت و اجرای قوانین از طریق دادگاه‌ها به‌عنوان شاخه‌ی مستقلى از قدرت، که هریک از این وظایف را دست‌های متفاوتی قرار می‌داد، هنوز را تاریخی طولانی در پیش بود.

در نیمه‌ی دوم قرن هفدهم که منازعه بین پادشاه و پارلمان در انگلیس، به مرحله جنگ بین آن‌دو تبدیل می‌شوند، تیوری تفکیک قوانین نیز صراحت بیشتری می‌یابد. جمهوری خواهانی نظیر جان میلتون (John Milton)، جیمز هرینگتون و آلجرنون سیدنی (Algernon Sidney)،<sup>۳۱</sup> هر یک از زاویه‌ای به تحلیل ساختار مطلوب حکومتی و ضرورت تفکیک قوا می‌پردازند. سیدنی، قدرت اجرایی را آن بخش از ساختار حکومتی می‌نامد که ما امروز از آن به‌عنوان دستگاه قضایی نام

30- Ville, ibid

۳۱ - آلجرنون سیدنی، در قرن هجدهم به‌عنوان شهید جمهوری خواهی تلقی میشد، چرا که او را به جرم گفتن این که مردم باید تحت شرایطی، پادشاه خود را بتوانند خلع کنند، در ۱۶۸۳ اعدام کردند.

## فدرالیسم و تفکیک قوا

می‌بریم. وی ساختار حکومت را به دو بخش، شمشیر جنگ و شمشیر عدالت تقسیم می‌کند و شمشیر عدالت را مرکب از قدرت قانون‌گذاری و اجرایی می‌نامد که وظیفه یکی وضع قوانین و دیگری قضاوت برطبق این قوانین است. لیکن، جان‌میلتون معتقد بود که اجرای قوانین باید توسط دادگاه‌های محلی انجام گیرد تا مردم بتوانند دستگاه عدالت را در دست‌های خود گیرند.<sup>۳۳</sup> میلتون، تفکر رایج را قرن هفدهم را چنین خلاصه می‌کند:

«در تمام ملت‌های باخرد، قدرت قانون‌گذاری و قدرت قضایی اجرای آن، معمولاً در اختیار دست‌های جداگانه و متفاوتی قرار داده شده است. اگر پادشاه فقط برای اجرای قوانین است و این عالی‌ترین کارکرد اوست، در آن‌صورت، وی نباید به وضع یا منع قانونی بپردازد که پارلمان روی آن توافق کرده است.<sup>۳۴</sup>

پروفسور وایل می‌نویسد که این نوع تفکیک قدرت، هنوز خصلت سلسله مراتب (هیرارشی) را در خود حفظ کرده است و مانع از جداشدن قدرت قضایی از اجرایی و هم عرض قرار گرفتن با دو قدرت دیگر می‌شوند.<sup>۳۵</sup>

تا زمان جنگ داخلی، یکی از جنبه‌های مهم تیوری، یعنی تفکیک انتزاعی قدرت حکومتی به دو یا سه قدرت، تا حد زیادی روشن شده بود. لیکن تا رسیدن به تفکیک قوای کامل سه‌گانه، یعنی سپردن کارکردهای متفاوت حکومت به دست افراد و یا گروه‌های متفاوت و جدا از هم، هنوز صد سال دیگر فاصله بود.

در بین متفکرین یاد شده، جیمز هرینگتون را می‌توان شاخص‌ترین جمهوری‌خواه این دوره محسوب کرد. وی ضمن این‌که خود از یک خانواده اشرافی بود و دوستی نزدیکی با چارلز پادشاه انگلیس داشت و تا پای چوبه‌ی دار او را همراهی کرد، لیکن عمیقاً جمهوری‌خواه بود و نخستین کسی است که پایه تیوریک برای یک جمهوری بزرگ مبتنی بر حکومت نمایندگی را عنوان کرده است. از این نظر او را می‌توان پیشگام جان‌لاک تلقی کرد.<sup>۳۶</sup>

و دقیقاً تمایلات جمهوری خواهانه جیمز هرینگتون بود که مورد انتقاد منتسکیو در دوره‌ی بعد قرار گرفت.<sup>۳۷</sup>

32- Algernon Sidney: Discourses Concerning Government, London, 1698, III, 10, p. 295

33- John Milton: Eikonoklastes, London, 1649

34- Ville: Ibid

35- John A. Wettgreen: James Harrington's Liberal Republicanism

36- Polity, Vol. 20, No. 4 (summer, 1988), 665-687

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

بر خلاف پولی بیوس، که پایه اجتماعی حکومت مختلط را به سه بخش تقسیم می‌کرد، در مدل جمهوری هرینگتون، حکومت بر دو پایه قرار می‌گیرد: اشرافیت مبتنی بر مالکیت و دموکراسی. در این الگوی حکومتی، سلطنت از مضمون متعارف خود جدا شده است، نه پادشاه انتخابی، نه اشرافیت موروثی و نه رییس حکومت، جایی ندارند. در مقابل، حکومت مرکب از ۴۹ عضو مدیریت می‌شوند که هر مدیریتی بنوبه‌ی خود از کمیته‌های جمعی تشکیل شده است و فعالیت‌ها توسط ارگان‌های جمعی هم آهنگ می‌شوند که نام آن شورای دولتی است (Signoria). اشرافیت طبیعی، یعنی اقلیت پولدار، و نه اشرافیت موروثی، قدرت اجرایی (Magistrate) را انتخاب می‌کند و رهبری حکومت را بر عهده دارد، که در واقع بازتابی بود از شکل‌گیری و قدرت‌یابی طبقه‌س متوسط در انگلیس. این شکل از تفکیک قدرت در دیدگاه هرینگتون، جلوگیری از خودکامگی اقلیت ثروتمند و ستم اکثریت بود.<sup>۳۷</sup> الگوی جمهوری بزرگ مبتنی بر نمایندگی، بعدها در مباحثات قانون اساسی امریکا، بویژه در نوشته‌های جان آدامز تاثیر چشم‌گیری داشت.

لیکن، یکی از مهم‌ترین نوآوری‌های فکری جیمز هرینگتون، پایه اقتصادی دادن به جمهوری است که آنرا محصول تکامل اقتصادی و اجتماعی می‌دانست و در پروژه‌ی حکومتی خود از بحث صرفاً حقوقی در مورد حاکمیت خارج می‌شوند. او با گرفتن این ایده ارسطو که انقلابات، نتیجه نابرابری در مالکیت است، و نیز با تاثیرگیری از نظریه ماکیاولی که اشرافیت قدرتمند، با حاکمیت توده‌ای ناسازگار است، می‌نویسد که توازن در مالکیت زمین کلیدی است. اگر مقدار زیادی از زمین در دست اشراف متمرکز شود، توده مردم، از نظر اقتصادی و سیاسی، وابسته آن خواهند بود. از نظر او، قدرت در مفهوم حقوقی خود، واژه پدیهی و توضیح‌دهنده‌ی خود نیست که بگوییم آفتاب آمد دلیل آفتاب. بلکه متضمن نیروی اجتماعی است و لازمه‌ی آن نیز بنوبه‌ی خود، کنترل وسایل معیشت زندگی است. به عبارت دیگر، آن‌که کنترل وسایل معیشت زندگی انسان‌ها را در اختیار گرفته است، بر نیروی اجتماعی یا قدرت نیز اعمال کنترل می‌کند. درست در

۳۷- هرینگتون، یگانه قانون درست راه قانون جمهوری انگلستان می‌نویسد. در حالی‌که نویسندگان دیگر عقیده داشتند اگر کشوری سلطنتی نباشد، دارای قوانین درست نخواهد بود.

مشکیو؛ «روح القوانین» کتاب بیست و نهم، فصل نوزدهم، متن فارسی ترجمه علی اکبر مهنتی، ص ۸۸۱

## فدرالیسم و تفکیک قوا

همین جاست که هرینگتون، از تیوری توماس هابز که رابطه حاکمیت با مردم را برپایه‌ی یک نوع فرض صرفاً حقوقی بنام «قرارداد» می‌نهد، فراتر می‌رود و به مفهوم و منشاء قدرت، عینیت و شالوده‌ی اقتصادی می‌دهد:

«همانگونه که هابز گفته است<sup>۳۸</sup>، قانون بدون شمشیر، فقط کاغذ پاره ایست. شاید او به این شمشیر اندیشیده بود که شمشیر، بدون دستی که آنرا گرفته است چیزی جز آهن سرد نیست. و دستی که این شمشیر را نگاهداشته است، میلیشیای یک ملت است. اما ارتش حیوانی است که شکم گنده‌ای دارد و باید آنرا تغذیه کرد. این که تغذیه شکم این حیوان از کجا تامین خواهد شد، بسته به این خواهد بود که شما چه چراگاه‌هایی (برای تغذیه شکم این حیوان) دارید و این که شما چه چراگاه‌هایی دارید، وابسته به توازن مالکیت خواهد بود، که بدون آن، شمشیر توده‌ی مردم، صرفاً نامی خواهد بود برای قورباغه‌ای که فقط واک واک می‌کند.<sup>۳۹</sup>»

از این رو، هرینگتون، رابطه تفکیک ناپذیری بین مفاهیم قانون، قهر و مالکیت برقرار ساخته و قانون محدود کردن سقف مالکیت زمین و گردشی بودن در مواضع قدرت از طریق رای را، شالوده‌ای برای تفکیک قوا می‌دانست:

«یک جمهوری مبتنی بر مساوات.. حکومتی است که بر برابری در تملک زمین استوار است و بر آن رو بنایی یا سه‌نظمی قرار گرفته است که در آن سنا بحث و پیشنهاد می‌کند، مردم در باره‌ی آن تصمیم می‌گیرند و و قدرت اجرایی آنرا اجرا می‌کند که به‌صورت گردشی و از طریق رای انتخاب شده‌اند.<sup>۴۰</sup>»

اگرچه قانون اساسی مدرن، از نظر منابع فکری اولیه خود، وامدار متفکرین یونانی و تیوری حکومت مختلط روم است، لیکن شالوده‌های قانون اساسی مدرن و تفکیک قوا، در دوره‌های متوالی جنگ داخلی (۱۶۴۲-۱۶۴۸)، دوره جمهوری یا معروف به Interregnum (۱۶۴۹-۱۶۶۰) و دوره «انقلاب شکوهمند» (۱۶۸۸-۱۶۸۹) در انگلیس شکل گرفت که بعداً به‌صورت یک الگوی ایده‌آلیزه شده‌ای توسط شارل منتسکیو تیوریزه گردید، و با یک چرخش تیوریک دیگر در قانون اساسی امریکا و فرانسه، چهارچوب اساسی قوانین اساسی امروزه و تفکیک قوا را بوجود آورد. در دوره‌ی جنگ داخلی و دوره جمهوری، تیوری تفکیک قوا، واکنشی بود علیه

38- Alois Rikin: Montesquieu's So-Called "Separation of Powers" in the Context of the History of Ideas.

39- University of St.Gallen.Discussion papers No.61.September2000

۴۰- هابز می‌گوید که یک رابطه درونی بین قهر و قانون وجود دارد: «قوانین و عهد میثاق عا، بدون ضمانت شمشیر، تنها کلمات اله و توان نامین لعنت آسمی را نتوانند.» و

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

این اندیشه رایج که انگلیس، هم اکنون واجد یک حکومت مختلط، مرکب از عناصر سلطنت، اشرافیت و دموکراسی است، که در آن سلطنت، مجلس لردان و مجلس عوام، به ترتیب آنها را نمایندگی می‌کنند.

با احیای مجدد سلطنت و مشارکت پادشاه در پارلمان و دادگاه‌ها، از نظر ویگ‌ها (Whigs)، یک تناقض جدی در درون سیستم مشروطه بوجود آمده بود. برغم تیوری حاکمیت پارلمان، کنترل دادگاه‌ها توسط سلطنت، خود استقلال قدرت قانون‌گذاری را به‌خطر می‌انداخت. بدون قدرت قضایی مستقل برای مهار کردن وزراء، اختیار خلع پادشاه توسط پارلمان، تنها قدرت مهار سلطنت بود.

از آنجایی که پادشاهان خاندان استوارت، در امور دادگاه‌ها و از طریق وزراء، در هر دو مجلس اعمال نفوذ می‌کردند، منتقدین سلطنت، خواهان این بودند که اصول تازه‌ای باید برای محدود کردن قدرت سلطنت تدوین گردد. از سوی دیگر، مساوات‌طلبان (Levellers) در دوره‌ی جمهوری، مخالف قدرت نامحدود پارلمان بودند و اعتقاد داشتند که قدرت غیر مشروط قانون‌گذاری، خود خطر مشابهی برای آزادی است.

در فاصله ۱۶۸۸ تا ۱۷۰۰، نظریه پردازان قانون اساسی در انگلیس، به این نتیجه رسیده بودند که تفکیک قدرت اجرایی از قانون‌گذاری، به تنهایی نمی‌تواند مانع از این شود که افراد جاه طلبی، حکومت مشروطه، حاکمیت مردم و یا حاکمیت قانون را از بین نبرند.

از نظر جان لاک، برتری قانون‌گذاری در ساختار دولتی و کیفیت تعهد آور قانون، به‌خودی خود شرط تضمین‌کننده‌ای برای یک حکومت مشروطه نبودند، مگر این که آنها با یک سلسله امتیازات ویژه برای سلطنت و نیز با قدرت فدراتیوه همراه بوده باشند. لاک، در عین حال بر ضرورت دستگاه قضایی مستقل برای اجرای بی‌طرفانه عدالت، تاکید داشت. با تفکیک کارکرد تفسیر قانون از اجرای قانون، هم سلطنت و هم پارلمان، هر کدام در حیطه محدود وظایف خود که قانون اساسی تجویز می‌کرد، باقی می‌ماندند. قانون ۱۷۰۱، تحت عنوان «Act of Settlement»، چنین امری را رسمیت بخشید که نخستین تجربه‌ی بشری در تفکیک تیوریک و



عملی در این حوزه بود.<sup>۱۱</sup>

### قانون نیو تونی جاذبه و تیوری تفکیک قوا

دانش سیاسی و اجتماعی، همواره به شکل مستقیم و غیر مستقیم، از پیشرفته‌ها و تحولات در حوزه علوم طبیعی تاثیر گرفته است. پیشرفت علوم در قرون هفدهم و هیجدهم، تکانی تازه بر ایده‌ی تفکیک قوا و تنظیم ساختارهای سیاسی حکومتی بر اساس آن داد. دانشمندان قرن هفدهم اعتقاد داشتند که جهان تابع قانونمندی‌هایی است که با دقت می‌توان این قانونمندی‌ها را کشف و فرمول بندی کرد. وقتی متفکرین، فعالیت‌های خود را به حوزه‌های اجتماعی گسترش دادند، در حوزه‌ی جامعه نیز، یک نظم طبیعی یافتند، نظمی که با اراده‌ی آزاد انسان می‌توان آنرا تنظیم و تغییر داد. مفهوم تفکیک و توازن در قدرت‌های سیاسی حکومت، به تصویری سیاسی از الگوی توصیفی نیوتن از کیهان و رابطه‌ی سیاره‌ها با همدیگر گردید. نیوتن، با کشف قانون جاذبه، نشان داده بود که اجسام آسمانی، از طریق جاذبه متقابل، از گریز به فضا باز داشته می‌شوند. از سوی دیگر، آنها، به دلیل حرکت خود، از کشانده شدن به درون خورشید و انحلال در درون آن، باز داشته می‌شوند. یک تفکیک یا جدایی پایه‌ای (Basic) بین آنها و وجود یک توازن پیچیده در کشش و گریز (thrusts and pulls)، آنها را در مدار خود نگه می‌دارد.

استنتاج سیاسی از کشف قانون جاذبه نیوتن این بود که یک تفکیک بنیادی در ساختارهای سیاسی در حکومت نیز می‌تواند باعث ثبات سیاسی در حکومت گردیده و به واسطه‌ی حفظ استقلال و رابطه‌ی متوازن در بین آنها، که یک نوع رابطه، کنترل متقابل بر همدیگر را نیز اعمال می‌کنند، مانع از انحلال قدرتی در قدرت دیگر شود. از این رو، مشروطه گرایی مدرن قرن هیجدهم با جهان‌شناسی نیوتونی و پذیرش میکانیکی نیوتونی، بر این فرض رسید که انسان می‌تواند از

۱۱- بدون ترس از قدرت قهر، میثاق‌ها کلماتی بس ضعیف و ناتوان از مهار جاه طلبی‌ها، خشم و دیگر هوسهای آدمی هستند.

رجوع شود به :

Thomas Hobbes, *Leviathan*, Chap.17 and 14. Quoted from: George H. Sabine and Thomas L. Horson, p433

همچنین: دفترن فارسی «لویاتان»، ترجمه حسین بشیریه، ص ۱۸۹ و فصل چهاردهم همان منبع

عملی در این حوزه بود.<sup>۹۱</sup>

### قانون نیوتونی جاذبه و تئوری تفکیک قوا

دانش سیاسی و اجتماعی، همواره به شکل مستقیم و غیر مستقیم، از پیشرفته‌ها و تحولات در حوزه علوم طبیعی تاثیر گرفته است. پیشرفت علوم در قرون هفدهم و هیجدهم، تکانی تازه بر ایده‌ی تفکیک قوا و تنظیم ساختارهای سیاسی حکومتی بر اساس آن داد. دانشمندان قرن هفدهم اعتقاد داشتند که جهان تابع قانونمندی‌هایی است که با دقت می‌توان این قانونمندی‌ها را کشف و فرمول بندی کرد. وقتی متفکرین، فعالیت‌های خود را به حوزه‌های اجتماعی گسترش دادند، در حوزه‌ی جامعه نیز، یک نظم طبیعی یافتند، نظمی که با اراده‌ی آزاد انسان می‌توان آنرا تنظیم و تغییر داد. مفهوم تفکیک و توازن در قدرت‌های سیاسی حکومت، به تصویری سیاسی از الگوی توصیفی نیوتن از کیهان و رابطه‌ی سیاره‌ها با همدیگر گردید. نیوتن، با کشف قانون جاذبه، نشان داده بود که اجسام آسمانی، از طریق جاذبه متقابل، از گریز به فضا باز داشته می‌شوند. از سوی دیگر، آن‌ها، به دلیل حرکت خود، از کشانده شدن به درون خورشید و انحلال در درون آن، باز داشته می‌شوند. یک تفکیک یا جدایی پایه‌ای (Basic) بین آن‌ها و وجود یک توازن پیچیده در کشش و گریز (thrusts and pulls)، آن‌ها را در مدار خود نگه می‌دارد.

استنتاج سیاسی از کشف قانون جاذبه نیوتن این بود که یک تفکیک بنیادی در ساختارهای سیاسی در حکومت نیز می‌تواند باعث ثبات سیاسی در حکومت گردیده و به واسطه‌ی حفظ استقلال و رابطه‌ی متوازن در بین آن‌ها، که یک نوع رابطه. کنترل متقابل بر همدیگر را نیز اعمال می‌کنند، مانع از انحلال قدرتی در قدرت دیگر شود. از این رو، مشروطه گرایی مدرن قرن هیجدهم با جهان‌شناسی نیوتونی و پذیرش میکانیک نیوتونی، بر این فرض رسید که انسان می‌تواند از

۹۱- بدون ترس از قدرت قهر، میثاق‌ها کلماتی بس ضعیف و ناتوان از مهار جاه طلبی‌ها، خشم و دیگر هوسهای آدمی هستند.

رجوع شود به :  
Thomas Hobbes, Leviathan, Chap. 17 and 14. Quoted from: George H. Sabine and Thomas L. Horson, p433

همچنین در متن فارسی «لویاتان» ترجمه حسین بشیریه، ص ۱۸۹ و فصل چهاردهم همان منبع

طریق مکانیسم‌هایی نظیر تفکیک قوا، نظام سیاسی‌ای را بوجود آورد که موفقیت آن نیازمند یا وابسته فضایل و پارسیابی انسان نباشد. چنین نظامی، در کارکرد خود، از هرگونه شانس و تقدیری جدا گشته و استقلال می‌یابد.<sup>۱۱</sup>

از نظر تاریخی، قرن هیجدهم، تنها قرنی نبود که اندیشه‌ی فلسفی تلاش کرد که یک تشابه و رابطه‌ای بین علوم و سیاست برقرار سازد. همچنین، ایده‌ی حکومت متوازن یا توازن در منافع لایه‌های مختلف نیز، برای نخستین بار در عصر روشنگری عنوان نگردیده است. بلکه خود به دیرینگی دولت-شهرهای یونان است. هارمونی و توازن، ایده‌ی بنیادی یونانیان در مورد دولت بود. حدود ششصد سال پیش از میلاد مسیح، سولون (Solon) "حقوق‌دان برجسته‌ی یونانی، قانون‌گذاری را به ایجاد تعادل و برقراری هارمونی در بین ثروتمندان و فقیران رهبری کرده بود."<sup>۱۲</sup>

وودرو ویلسون (Woodrow Wilson)، رئیس جمهور امریکا در دوره‌ی جنگ جهانی اول، در رابطه با تاثیر جهان‌شناسی نیوتونی بر قانون اساسی امریکا می‌نویسد:

42- James Harrington : The commonwealth of Oceana. 1656

<http://www.constitution.org/jh/oceana.htm>

Harry V. Jaffa. The theory of Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius's Political Ideas.

The American Political Science Review, Vol. 50, No. 2 (Jun, 1956) 515-519

مفهوم تقدیر یا سرنوشت (Fortune) در سیاست، هم در پولی بیوس و هم در ماکیاوولی تکرار شده است. بر فوسر فریتز می‌نویسد که از نظر دانش سیاسی باستان، آنچه‌ی می‌تواند تحت کنترل انسان در آید که قابل مشاهده باشد. هم پولی بیوس و هم سیرو و افلاطون، در قوانین خود تلاش می‌کردند که قربانی بین هدف‌های جمهوری، تا آنجا که شانس و مقتضیات اجازه می‌دهد، بوجود آورند. و قانون اساسی یا حکومت مختلط، بهترین در محتمل‌ترین قربانت‌ها بودند. کارکرد ویژه تاریخ اینست که بعا می‌آموزد که مقتضیات و شانس، به چیزهایی مجال تحقق می‌دهند. برای ما کیاوولی، سرنوشت همچون بانویی است که می‌توان بر آن چیره شده، اگر مردی پر خلاقیت او را بتارده. لیکن برای پولی بیوس، سرنوشت همچون آرتمیس پارسیابی است که قدرت او هرگز تحت کنترل انسان در نخواست آمد. ماکیاوولی اگرچه بسیاری از نظرات پولی بیوس را وارد تیوری خود کرده است، لیکن به تقدیری در تاریخ اعتقاد ندارد و جان بیئی ذنای باستان را در این زمینه نفی می‌کند. رجوع شود به منبع فوق.

۱۲- سو لون، خود از خانواده ثروتمندی بود، لیکن خود را فقیر می‌نامید. در زمان سو لون، آتن در خلاف امپراتریه بگ شهر تجاری و جنون زده پول و ثروت بود. بر اساس قانون آتن، پیش از بقدرت رسیدن سو لونه، اگر بدهکاری، توان مالی پرداخت بدهی خود را نداشت، طلبکار می‌توانست، بدهکار و خانواده او را به بردگی گرفته و بقروشدنی رحمن ثروتمندان در استفاده از ابزار نزول خواری در تبدیل بدهکاران به برده، به سبب اجتماعی بین فقراء و ثروتمندان نامن میزد. از سوی دیگر، فقراء را بر آن میداشت که به تشکیل دستجاتی پرداخته و باحمله، بدهکاران را آزاد سازند. این امر، زندگی سیاسی آتن را با مخاطره روبرو ساخته بود. قانون اساسی آتن که سو لون تدوین کرده بود، دیون فقراء را بخشید و هر نوع استفاده از نزول در تبدیل فقراء به برده را ممنوع ساخت. رجوع شود به :

پلو تارک: زندگی بانزده قهرمان یونان..

<http://www.e-classics.com/index.html> -14

## فدرالیسم و تفکیک قوا

«حکومت امریکا بر پایه‌ی تیوری دینامیک سیاسی ویگ‌ها تدوین شده است، که نوعی الگوبرداری نا آگاهانه از تیوری نیوتن در باره‌ی کیهان بوده است. ما در زمان خود، هر وقتی به بحث در باره‌ی ساختار یا توسعه‌ی امری صحبت می‌کنیم، می‌خواهد در باره طبیعت یا جامعه باشد، ما آگاهانه یا نا آگاهانه از آقای داروین پیروی می‌کنیم. قبل از داروین نیز از آقای نیوتن پیروی شده است... به‌طور خلاصه، منتسکیو به‌طرز روشنی خاطر نشان ساخته است که انگلیسی‌ها ناگزیر بودند که در جستجوی ایجاد توازن در بین قدرت اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی در برابر همدیگر از طریق کنترل‌ها (checks) و قرار دادن نیروهای متقابل (balance یا counterweight)، بر آمدند که نیوتن آن‌را به‌عنوان میکانیسم حاکم بر اجسام آسمانی اثبات کرده است. بنیانگذاران امریکا از طرحی پیروی کردند که منتسکیو به تفصیل بیان کرده بود...»<sup>45</sup>

ویلیام بلاکستون، حقوق‌دان برجسته انگلیسی در قرن هیجدهم نیز، دیدگاه مشابهی را ارائه می‌دهد که هر یک از سه عنصر یا سه قوه حکومتی، همدیگر را کنترل کرده و آزادی، برآیند کنش و واکنش این سه نیرو بر روی همدیگر است: «همانند سه نیروی متمایز در دنیای میکانیک، آن‌ها اگر به تنهایی عمل می‌کردند، به‌طور مشترک ماشین حکومتی را در جهتی متفاوت از همدیگر سوق می‌دادند. لیکن جهتی که اتخاذ می‌شوند، برآیند مشارکت هر تک آن‌هاست و از کلیت حرکت آن‌ها بوجود می‌آید، که خط واقعی آزادی و خوشبختی جامعه را تشکیل می‌دهد.»<sup>46</sup>

شاید در تفسیر از این عامیت پخشیدن به تاثیر نیوتن بر تیوری تفکیک و توازن در ساختارهای حکومتی، تا حد زیادی اغراق شده باشد، زیرا انطباق بی‌واسطه‌ای بین دنیای میکانیک و جامعه وجود ندارد، لیکن بی‌تردید، کشف قانون جاذبه، یکی از عوامل تکان فکری بیشتر در این زمینه بوده است، هرچند که ریشه‌های فکری خود تیوری به اعصاری بس جلوتر از نیوتن بر می‌گردد.

45- Ibid

46- William Blackstone: Commentaries on the Laws of England, Book 1

<http://www.lanang.com/exlibris/blackstone/bla-101.htm>

### شارل منتسکیو و طرح بزرگ او

بسیاری از آن نظراتی که منتسکیو از آن‌ها طرفداری می‌کرد، بتدریج در نگرش و نهادهای ملت‌های متمدن جذب شده است. منتسکیو، از مشروطیت (constitutionalism)، حفظ آزادی‌های مدنی، الغاء بردگی، همبستگی بین‌المللی، احترام به سنت‌های ملی و محلی، به دفاع بر خاست. بر عدالت و حاکمیت قانون اعتقاد داشت و از آزادی عقیده و تجمع دفاع می‌کرد. او عمیقاً بر این باور بود که توازن و تقسیم قدرت، سلاحی است علیه حاکمیت استبدادی افراد، گروه‌ها و یا اکثریت (در قدرت). طرفدار برابری اجتماعی بود، لیکن نه تا آن نقطه‌ای که آزادی فردی را به مخاطره اندازد. طرفدار آزادی بود، لیکن نه تا بدان‌جا که کارکرد بسامان حکومتی را به اختلال کشاند. یک قرن بعد از مرگ او، بسیاری از حکومت‌ها و مردمان متمدن اروپا، دستکم در تیوری، خود را شریک این ایده‌آل‌های او می‌نویسند.

آیزیا برلین. «علیه جریان».<sup>17</sup>

در تاریخ جدید اندیشه‌های سیاسی، نام منتسکیو بیش از هر کس دیگری با تیوری تفکیک قوا مرتبط است. در بین متفکرین قرن هیجدهم، شاید تنها روسو را می‌توان، چهره‌ای شاخص تر از او بشمار آورد. این‌که او در برداشت‌های خود از تفکیک قوا در سیستم حکومتی در انگلیس به خطا رفته بود، تأثیر چندانی در اثر او بر سیاستمدارانی که نهادهای حکومت‌های عصر جدید را پی‌ریزی می‌کردند، نداشته است. می‌توان گفت که منتسکیو، بیشتر از رهبران سیاسی زنده، در ساختار قوانین اساسی تأثیر داشته است.

منتسکیو، طرح تیوریک خود را با ترسیم تاریکی از سرشت انسانی آغاز می‌کند. انسان در این طرح او، میل عمومی به شرارت دارد، تمایل شریری که خود را در خود پرستی، حرص و جستجوی قدرت متجلی می‌سازد. انسان اگرچه جانوری عقلانی است، لیکن امیال و هوس‌های او، وی را بسوی کردارهای بی‌اعتدال می‌کشاند. این سرشت آلوده به هوس‌ها، در حوزه سیاست، عواقب نامطلوبی بجا می‌گذارد:

«تجربه طولانی نشان داده است که قدرت در دست هر کسی که سپرده شده است،

470. Isaiah Berlin: Against the Current. Essays in the History of Ideas. Ed. by Henry Hardy, Pimlico. London 1997.  
p130

## فدرالیسم و تفکیک قوا

ظرفیت سوء استفاده از آنرا نیز داشته است، و تا آنجا که قدرت و امکان داشته، پیش رفته است.»<sup>48</sup>

با این وجود، این میل به سوء استفاده از قدرت را می توان به واسطه‌ی قانون اساسی محدود کرد، و همانند فلاسفه یونان بر این اعتقاد بود که قانون اساسی دولت، پی آمدهای جدی دارد. به همین دلیل او اثر خود را با توصیف سه نوع از دولت، یعنی جمهوری، سلطنتی و استبدادی آغاز می کند. در جمهوری، مردم قدرت بر تر را دارند. در سلطنت، فرد تنهایی، از طریق قوانین معین و مصوبی فرمان می راند و در حکومت استبدادی، یک فرد مستبدی، همه امور را بر اساس اراده و بوالهوسی های خود اداره می کند.

برخلاف فلاسفه‌ی سیاسی که در مباحثات تیوریک خود، از انتراعات صرفا تیوریک حرکت می کردند. منتسکیو، همانند پولی بیوس، تیوری سیاسی خود را بر پایه مطالعه دقیق حکومت های گذشته و حکومت های موجود زمان خود بنا نهاد. در حوزه‌ی تیوری، بیشتر وامدار فلاسفه یونان، بویژه ارسطو و پولی بیوس، و ماکیاولی در زمان های متاخرتر، است. تاثیر فکری ارسطو و پولی بیوس، در ارایه‌ی یک چهارچوب فکری برای یک حکومت مختلط بود، و از ماکیاولی، این ایده را بر گرفت که بین جمهوری اشرافی و جمهوری دموکراتیک، قابل به تمایز شود. بر خلاف ارسطو و پولی بیوس، که حکومت ها را به صورت خودکامه، اولیگارش‌ی و دموکراسی رده بندی می کردند، منتسکیو، با تاثیر گیری از ماکیاولی، دموکراسی و اشرافیت را در چهارچوب مقوله وسیع تری از جمهوری قرار می دهد. او با در آمیختن اشرافیت و دموکراسی در مقوله‌ی وسیعتر جمهوری و قرار دادن بحث جمهوری دموکراتیک در ردیف مقدم، در واقع استنتاجی از اهمیت جمهوری دموکراتیک در میان این دو شکل می کند و می گوید که، هرچه اشرافیت، مرز خود را به طرف دموکراسی می کشاند، به همان نسبت نیز به کمال نزدیک تر می شوند، و هرچه اشرافیت خود را به سلطنت نزدیک تر می سازد، رو به نقصان می رود<sup>49</sup> از این رو، در ذهن منتسکیو، خاستگاه اجتماعی اشرافیت در ساختار جمهوری اشرافی نیز خود به عنصر مهمی نزدیک تر شدن جمهوری به دموکراسی پیدا می کند:

48- The Spirit of Laws .xix.27. Quoted from  
49- Ville, Ibid

«پس خانواده‌های اشرافی باید هرچه ممکن است از میان توده بیرون آیند... و ناقص‌ترین حکومت اشرافی آن است که قسمت عمده‌ی فرمانبرداران ملت، برده و زرخرید فرمان‌روایان باشند»<sup>۵۱</sup>، که خود یادآور تقسیم بندی اشرافیت به اشرافیت موروثی و اشرافیت طبیعی در تیوری جمهوری جیمز هرینگتون در Oceania است.<sup>۵۱</sup>

بهترین جمهوری اشرافی نیز از نظر وی آن است که لایه کنار گذاشته شده از قدرت آن‌چنان کوچک باشد که اشرافیت، نفع چندانی در ستم بر آن‌ها نداشته باشد.

منتسکیو، بیشتر واژه‌های اشرافیت و دموکراسی را به کار می‌برد تا جمهوری دموکراتیک یا جمهوری آریستوکراتیک. کاربرد این واژه‌ها برا پیش‌کش یک شمای تیوریک بود و گرنه خود می‌نویسد که در دنیای واقعی، حکومت‌ها مختلط هستند و نه حکومت اشرافی محض وجود دارد و نه حکومت دموکراتیک محض.<sup>۵۲</sup>

با توجه به تاثیر ماکیاولی و منتسکیو در قرن هیجدهم، و نیز خصلت ضد آریستوکراتیک مستعمره نشینان در انقلاب امریکا، ایده‌ی اجتناب از جمهوری

۵۱- «روح القوانین»، متن فارسی، صص ۱۰۱-۱۰۲.

۵۱- جیمز هرینگتون، مخالف اشرافیت زمین دار موروثی بوده، و در مقابل از «اشرافیت طبیعی» یعنی از طبقه متوسط نوپا، به‌عنوان سکان داران قانون‌گذاری دفاع می‌کرد.

#### 52- David W. Carrithers Ibid

ایده جمهوری اشرافی، در شکل دادن به ایده جمهوری مدرن، نقش مهمی داشته است. چرا که نخستین جمهوری‌های مدرن، در قرن پانزدهم در ایتالیا بوجود آمدند که اساساً، دولت شهرهای کوچک کوچکی بودند، و اشرافیت در آنها نقش کلیدی داشت. با اینهمه، آن‌ها فاقد خصلت دموکراتیک و نیز نانوای از سیج نیرو برای یک کشور متحد و بزرگی بودند. ماکیاولی، اهمیت جمهوری‌های دموکراتیک را در آن می‌دید که توان سیج ارتش‌های مدرن بر پایه شهروندی را داشت، و خود این ایده را از جمهوری رم در دنیای باستان گرفته بود. مفهوم جمهوری اشرافی، از زمان رنسانس تا اوایل قرن نوزدهم، همچنان مهم باقی ماند، و منتسکیو نیز، فصل‌های جداگانه‌ای به جمهوری اشرافی و دموکراتیک اختصاص داده است و معتقد بود که هرچا که اشرافیت وزن بالایی داشته باشد، باید یک نیرو یا قدرت متقابل برای لرزه‌لداختن بر اندام آن وجود داشته باشد تا مانع از تمایل اشرافیت به انحصار قدرت باشد. منتسکیو معتقد بود که برخلاف جمهوری رم که خطر درونی در حکومت از طرف مردم بود و دیکتاتوری کوتاه مدت نقش وزنه متقابل را داشت، در جمهوری‌های مدرن که در آن‌ها اشرافیت نقش مسلطی را داشتند، خطر شکل دائمی دارد و از طرف اشرافیت بر می‌آید، بهمین دلیل نیز از ایده یک مجلس سنا در برابر اشرافیت طرفداری می‌کرد. همچنین، در برابر بزرگی قدرت، کوتاه مدت بودن در اختیار داشتن آندرا پیشنهاد می‌کند. (روح القوانین، کتاب دوم، فصل سوم متن فارسی، صفحات ۹۶-۱۰۳). رجوع شود به نوشته فوق، و:

برای اطلاع بیشتر از نخستین جمهوری‌های مدرن، رجوع شود به:

Maurizio Viroli: Republicanism. Published by: Hill and Wang, New York, 2002. Chapters 1 and 2 (صص ۱-۲)

## فدرالیسم و تفکیک قوا

اشرافی و ایجاد جمهوری دموکراتیک، بر اندیشه کسانی که در کنوانسیون قانون اساسی امریکا شرکت کرده بودند، حاکم بود. منتسکیو، همانند ژان ژاک روسو، معتقد بود که دموکراسی، یا آن چیزی که گرایشات سیاسی چپ، از آن به عنوان دموکراسی مستقیم یاد می کنند، تنها در مقیاس یک دولت-شهر عملی است، و برای دموکراسی در مقیاس بزرگ یک کشور و یا سرزمینی به وسعت یک قاره، باید به ابزار دیگری اندیشید، که می توان سایه تیوری «حکومت مبتنی بر نمایندگی» جان لاک را در آن مشاهده کرد. این گفتمان، چند دهه ای دیگر، به یکی از جدال های حاد فکری و سیاسی بین فدرالیست ها و ضد فدرالیست ها در میان بنیانگذاران امریکا تبدیل گردید. منتسکیو می نویسد:

«جمهوری، بنا به سرشت خود، وسعت سرزمینی کوچکی را می پوشاند. در غیر این صورت، به آسانی نخواهد توانست به حیات خود ادامه دهد. در یک جمهوری بزرگ، ثروت های بزرگی نیز نهفته است، و درست به این دلیل نیز، در ذهن آدمیان اعتدال اندکی را می توان سراغ گرفت. منابع یک جمهوری بزرگ، بسی قابل ملاحظه تر و بس بزرگتر از آن است که به دست شهروند تنهایی سپرده شود، چرا که منافع (این جمهوری) در آن صورت به طرز فزاینده ای، به منافع فردی تبدیل خواهد شد.»<sup>۵۳</sup>

نزدیک به پنجاه سال بعد، جورج میسون (George Mason)، نماینده ایالت ویرجینیا در کنوانسیون قانون اساسی امریکا، در استدلال خود علیه جیمز مادیسون، همان اندیشه منتسکیو را بازتاب می دهد که:

«در تاریخ شناخته شده بشری، هرگز حکومتی در کشور پهناور و گسترده ای وجود نداشته، که آزادی مردم را از بین نبرده باشد. همانگونه که نوشته های برجسته ترین مورخین مویید این نظر است، تاریخ به ما نشان داده است که سلطنت شاید با حکومت بر سرزمین بزرگ، و حکومت استبدادی یا حکومت بر کشوری بس پهناور سازگار باشد. لیکن حکومت های توده ای، فقط می توانند در سرزمین های

53- Montesquieu : Spirit of Laws. 8.16

Quoted from:

Ross Harrison: Democracy. Published by Rutledge. London 1993. p64

همچنین در متن فارسی مراجعه شود به منتسکیو، «روح القوالین». ترجمه علی اکبر مهتدی. کتاب هشتم. ص. ۲۵۰



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

کوچکتر وجود داشته باشند.<sup>۵۴</sup>

بر خلاف منتسکیو که به دو شکل از آزادی را در دو مقیاس متفاوت، یعنی دموکراسی مستقیم در مقیاس دولت شهر و دموکراسی نمایندگی در مقیاس یک کشور بزرگ را قابل تحقق می‌دانست، و می‌گفت که اگر دو شکل از آزادی وجود دارد، پس باید دو شکل از دموکراسی برای انطباق با آن‌ها نیز وجود داشته باشد، روسو، دقیقاً از طریق طرفداری از دموکراسی و تجربه آن در دولت-شهر های یونان، و بویژه تعمیم تجربه شهر خود جنوا بود که به رد حکومت نمایندگی پرداخت، چرا که حکومت در سطح یک کشور بزرگ را ضرورتاً با حکومت نمایندگی مرتبط می‌دانست:

«لحظه‌ای که مردم به‌خود اجازه می‌دهند که کسی آنان را نمایندگی کند، دیگر آزاد نخواهند بود. آزادی دیگر وجود نخواهد داشت. بنابراین با توجه به همه آن چیزی که من مورد بررسی قرار داده‌ام، من امکان پذیر نمی‌دانم که حاکم (Sovereign) (یعنی مردم) بتواند در میان ما، حقوق خود را اعمال کند، مگر این‌که قلمرو او بسیار کوچک باشد.»<sup>۵۵</sup>

توماس جفرسون در یادداشت‌های خود در باره منتسکیو و غیر قابل دوام دانستن جمهوری در مقیاس بزرگ، در نامه‌ی خود به دستات دوتراسی (Destutt de Tracy) انتقاد می‌کند و می‌گوید که نوشته‌های منتسکیو مانند هر متفکری، تناقضات و اصول نا بجایی که بکار برده شده، زیاد است و نوشته‌های او سرشار از اشتباهات است. جفرسون نوشت که این نظر منتسکیو که جمهوری در دولت های از نظر جغرافیایی کوچک می‌تواند معنا داشته باشد، در تجربه عملی به هوا خواهد رفت.<sup>۵۶</sup>

برداشت منتسکیو از تفکیک قوا در انگلیس و ارزیابی از سیستم سیاسی آن خود اشتباه آمیز بود، و بدان یک شکل ایده آلیزه‌ای می‌داد، که گفته می‌شوند

54- Ross Harrison, Ibid, p.65

۵۵- روسو، «قرارداد اجتماعی» کتاب سوم، فصل یازدهم در متن فارسی، مراجعه شود به ترجمه مرغزی کلانتریان، ص. ۳۸۷

۵۶- دستات دوتراسی، نخستین کسی است که مقوله ایدئولوژی را به‌عنوان یک تیوری مستقل مورد بررسی قرار داده است و اثر معروف او تحت همان عنوان «ایدئولوژی» است.

57- James F. Jones Jr.: Montesquieu and Jefferson Revisited: Aspects of a Legacy  
The French Review, Vol.51, No.4, Fethth Anniversary Issue( Mar, 1978)577-585

## فدرالیسم و تفکیک قوا

حتا ویلیام بلاکستون را نیز به خطا انداخت. مضافاً این که، منتسکیو، حکومت انگلیس را بیشتر به عنوان یک جمهوری می دید تا یک حکومت سلطنتی مختلط و با جنبه‌هایی از جمهوریت. یعنی آن را یک جمهوری پنهان و پوشیده در سلطنت تلقی می‌رد.

اگرچه در زمان حیات خود منتسکیو، محافظه کاران علاقه‌ی چندانی به او نداشتند، زیرا زیاد درباره‌ی سرشت آزادی و فقدان یا نازل بودن آن در فرانسه حرف می‌زد، لیکن متفکرین لیبرالی نظیر دیدرو، در اندیشه‌های منتسکیو، منبعی برای ایده‌های رادیکال می‌دیدند. لیکن دستات دو تراسی، از زاویه رادیکالیسم جمهوری خواهی، در نوشته خود بنام «Commentary» در تفکیک سلطنت و استبداد از هم، آن گونه که منتسکیو کرده بود، دستات دو تراسی، ریشه این دو پدیده را به هم متصل می‌کند و می‌گوید که استبداد همان سلطنت است با شیوه‌ای وسیع تر و وحشی تر. و سپس اضافه می‌کند که «استبداد یعنی حکومت یک نفر.. یعنی تمرکز قدرت در دست یک نفر... و اگر مفهوم واقعی کلمه را در نظر بگیریم، استبداد به طور شسته و رفته یعنی سلطنت.<sup>۵۸</sup>

اگر نسلی از متفکرین، در نظرات منتسکیو ریشه‌های اندیشه‌های رادیکال را می‌دیدند، نسل دیگری همانند دستات دو تراسی، مادام هلویتوس، کند رسه و دو پون، هواداری او از سلطنت را ارتجاعی و ناهنگامی تاریخی می‌دانستند. با این همه، تجربه انگلیس، یکی از منابع فکری منتسکیو بود و نه تنها منبع آن، می‌توان گفت که نیز، یکی از منابع مهم مورد مطالعه وی بود و در زمان خود او، و نیز به خاطر حکومت مختلط خود و نیز بخاطر آرامش حیاتی که از آن بر خوردار بود، مورد توجه قرار داشت. در واقع، و نیز یک پل تاریخی بین جمهوری خواهی کلاسیک و دنیای جدید برقرار می‌کرد.<sup>۵۹</sup>

از آغاز قرن یازدهم، اختیارات قدرت اجرایی در ونیز، محدود شده بود و در زمان منتسکیو، رییس قدرت اجرایی بیشتر شبیه یک زندانی در قصر حکومتی خود بود. اگرچه حکومت آن مختلط بود، لیکن اشرافیت در آن وزن بالایی داشت و درست از این زاویه بود که او از یک قدرت اجرایی قوی تر در برابر

58- Ibid

۵۹- منتسکیو در مطالعه خود از جمهوری های اشرافی که شامل ۵۱ پاراگراف می‌شوند، ۱۴ پاراگراف آن را به ونیز، ۶ پاراگراف به رم، ۳ پاراگراف به آتن، ۲ پاراگراف به اسپارت، و به مارش دیگر هر کدام ۱ پاراگراف اختصاص داده است که نشان دهنده اهمیت آن در ذهن او بوده است.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

اشرافیت دفاع می‌کرد. منتسکیو، خود بیشتر طرفدار یک حکومت اشرافی بود تا دموکراتیک، زیرا معتقد بود که یک حکومت اشرافی می‌تواند ثبات سیاسی بوجود آورد، بشرط آن‌که از طریق تفکیک قوا و داشتن وزنه‌ای متقابل در برابر آن، قدرت و اختیارات آن محدود گردد. در نتیجه او به این اعتقاد رسیده بود که تفکیک قوا در ونیز، کامل نیست زیرا قدرت اجرایی و مردم عادی، ابزاری برای کنترل آن ندارند و حکومت مختلط، صرفاً یک اشرافیت قدرتمند و اولیگارشیک را نمایندگی می‌کند.

او می‌نویسد که در قانون اساسی ونیز، اگرچه هر سه قدرت اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی از هم جداست، و قدرت قضایی در بین چندین دادگاه توزیع شده است که همدیگر را تعدیل می‌کنند لیکن مصیبت در این است که این دادگاه‌های مختلف (شورای بزرگ، ستا و شورای چهل نفره) همگی در دست همان گروه اجتماعی متمرکز شده است.<sup>۶۰</sup>

تفکیک در قدرت حکومتی، تنها عنصر تعیین کننده در فلسفه سیاسی منتسکیو نبود، بلکه توزیع متناسب قدرت حکومتی در بین گروه‌های متفاوت اجتماعی بود که به این تفکیک، بار و عینیت واقعی می‌داد:

«در ترکیه که این سه قوه در دست پادشاه است و در یک‌جا جمع شده است، استبداد مدهشی حکم فرماست. هیات زمامداران در عین حالی که مجریان قانون‌اند، قدرت وضع قوانین را نیز در می‌باشند. و چون قدرت قضاوت را هم در اختیار دارند. با اجرای اراده‌های خصوصی خود نیز می‌توانند افراد را از بین ببرند. در چنین وضعیتی، اگرچه علایم ظاهری استبداد که حاکی از وجود یک پادشاه ظالم است، مشهود نیست، معذالک، وجود استبداد در همه جا احساس می‌شوند، زیرا تمام قدرت در یک‌جا جمع شده است «و یا» در جمهوری ایتالیا که این سه قوه در یک‌جا جمع شده، آزادی کمتر از کشورهای سلطنتی ماست.»<sup>۶۱</sup> و «هر پادشاهی که خواسته است مستبدانه حکومت کند، اول تمام اراده‌ها را بدست خود گرفته است»<sup>۶۲</sup>.

60- David W. Carrithers.Ibid  
61- Judith N. Shklar : Publus and the Science of Past.

منتسکیو، «روح القوانین»، متن فارسی طوق ص ۴۹۸.

۶۲- همانجا

## فدرالیسم و تفکیک قوا

می‌توان گفت که همین منطق یا شیوه نگرش نسبت به ساختارهای حکومتی بود و نه ترکیب اجتماعی حاکمیت که در دوره‌ای دیگر، بنیان‌گذاران امریکا و تدوین‌کنندگان قانون اساسی فدرال، به منتسکیو به‌عنوان یکی از منابع مورد استناد خود تکیه کردند.

منتسکیو گفته بود که انسان‌ها تاریخ خود را می‌سازند و گذشته را بر اساس علل کلی و ویژه خود می‌توان دید. او می‌خواست مانع از سوء استفاده آن‌هایی شود که فکر می‌کردند که تقدیر یا مشیت الهی بر اعمال انسان حاکم است. فدرالیست‌ها از منتسکیو، نه فقط تحلیل حکومت‌های مختلف را بر گرفتند، بلکه به طراحی ساختارهای نهادهایی پرداختند که در تاریخ سابقه‌ای نداشته است.<sup>۶۳</sup> بار تاریخی مشخص کردن خط و مرز دقیق ساختارهای جمهوری در کلیت خود و نیز نقطه ضعف تیوری قدرت اجرایی در جمهوری در دنیای مدرن بود که گویی بر عهده کنوانسیون قانون اساسی امریکا واگذار شده بود تا نقطه چرخش تازه‌ای از نظر تیوریک بوجود آورد.

### تفکیک قوا و بنیانگذاران امریکا

حدود سه دهه بعد از انتشار «روح القوانين»، «اعلامیه حقوق ویرجینیا» در ۱۷۷۶ که توسط جرج میسون نوشته شده بود، و توسط مجمع قانون اساسی ویرجینیا مورد تصویب قرار گرفت، شکل حکومتی ایالت ویرجینیا را تعیین کرد که بندهای نخستین آن، در تدوین اعلامیه استقلال توسط توماس جفرسون انعکاس یافته است. زبان و ساختار نگارش آن در تدوین «اعلامیه حقوق بشر و شهروندان» در انقلاب فرانسه و نیز در تدوین «بیانیه حقوق» (Bill of Rights) توسط جیمز مادیسون تأثیر جدی داشته است. اعلامیه، با صراحتاً تمام، اعلام می‌دارد که «قدرت‌های قانون‌گذاری و اجرایی دولت، و نیز قدرت قضایی، از هم جدا و متمایز خواهند بود، تا هیچ‌یک از این قدرت‌ها، از قدرت متعلق به قدرت دیگری، استفاده نکند، و هیچ فردی در زمانی واحد، بیشتر از یکی از این قدرت‌ها را بتواند اعمال کند.»<sup>۶۴</sup>

63- The Yale Law Journal, Vol.86, No.6, Federalism (May, 1977), 1286-1296.

<http://www.ifcwc.org/words7.html>

۶۴- رجوع شود به

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

این اعلامیه که ایالت ویرجینیا آنرا شالوده سیاسی حکومت خود قرار می‌داد، روشن‌ترین و بی‌سابقه‌ترین بیان نظریه تفکیک قوا تا آن زمان در تاریخ بود.<sup>۶۵</sup> بعد از اعلامیه استقلال، ایالت‌های دیگر نیز با فواصل زمانی متفاوت، قوانین اساسی خود را تصویب کردند و هنگام بحث‌های مربوط به قانون اساسی فدرال در ده سال بعد، تدوین کنندگان قانون اساسی امریکا، مواد و مصالح فکری و حقوقی قابل ملاحظه‌ای در اختیار داشتند.

ذهنیت حاکم بر اندیشه‌ی سیاسی مستعمره نشینان امریکا در مجموع، تشابه زیادی با تفکر حکومت مختلط در انگلیس تا نیمه قرن هفدهم داشت. لیکن انقلاب دموکراتیک، ایده‌ی حکومت مختلط را برای عصر نوینی که آغاز گشته بود، دیگر نا کافی ساخته بود و پاسخ تازه‌ای را می‌طلبید. اگر حکومت مختلط با نام سلطنت به‌عنوان سکاندار قدرت اجرایی در تیوری‌های پیشین تفکیک قوا مرتبط بود، انقلاب امریکا، تنها به‌معنا گسست از امپراتوری بریتانیا نبود، بلکه مهمتر از آن، گسست تاریخی حکومت از سلطنت نیز بود و در برابر هر نوع از احیای دم و دستگاه سلطنت، مقاومت جدی وجود داشت.

انقلاب امریکا، تیوری تفکیک قوا را که از دنیای باستان تا آنروز که به‌صورت حکومت مختلط سفر کرده بود، از آخرین مشعل‌دار زمان خود، شارل منتسکیو تحویل گرفت. دیگر زمان آن فرا رسیده بود که خود منتسکیو و همه نظریه پردازان پیشین تاریخ، خود به حافظه‌ی تاریخ سپرده شوند و تیوری بر شالوده‌های تازه‌ای قرار گیرند:

تفکیک در ماشین حکومتی بر پایه‌ی جمهوری که در آن تیوری تفکیک قوا بر بنیاد اصل حاکمیت مردم، بدون سلطنت و اشرافیت، یعنی دو عنصر اصلی در نظریه حکومت مختلط، قرار گیرد. نهادهایی که بنیان‌گذاران امریکا بوجود می‌آوردند، بسیار متفاوت از برداشت‌های نظریه پردازان پیشین، و از جمله خود منتسکیو از تفکیک قوا بود.<sup>۶۶</sup>

۶۵- از نظر تاریخی، اعلامیه حقوق ویرجینیا، مهمترین سند قانون اساسی در صد پنجاه سال پیش از خود، یعنی «سند حکومتی» (Instrument of Government) در انقلاب انگلیس بود که قدرت اجرایی را، به توصیه شورای دولتی و از طریق انتخاب، به کرامول به‌عنوان «Lord of Protector» (لرد حافظ منافع) واگذار کرد و نخستین قانون اساسی مکتوب در انگلیس بود.

۶۶- منتسکیو، مخالف انتخاب قدرت اجرایی بود و دادگاه‌ها کمتر مورد توجه او قرار داشتند. بهمین دلیل، بنیانگذاران امریکا، در بسیاری از جاها ناگزیر از تخطی از مدل او بودند.

## فدرالیسم و تفکیک قوا

اگرچه اندیشه سیاسی در امریکا از نویسندگان کلاسیک تاثیرات جدی بر گرفته بود، لیکن نویسندگان کلاسیک، ترس از قدرت کلی حکومت نداشتند، بلکه هراس شان از قدرت مفرط هریک از سه شاخه سلطنت، اشرافیت و دموکراسی (مردم) بود. آن‌ها از قدرت یک فرد یا از تلاش وی برای بدست آوردن قدرتی بیشتر هراس داشتند و نه از امکان تعرض حکومت به مردم. حال آن‌که بنیانگذاران امریکا، دو ایده مهم از ویگ‌ها در انگلیس را به ارث برده بودند: تاکید بر حقوق فردی، و ایده همراه آن، یعنی ترس همه جانبه از قدرت حکومتی. در نتیجه، امکان کنترل آن توسط شهروندان، یکی از کلیدی ترین مباحث در بین بنیانگذاران بود.<sup>۶۷</sup>

تیوری حکومت مختلط و تفکیک قدرت که در واقع خط فکری اصلی از زمان افلاطون و ارسطو تا آستانه انقلاب در امریکا را تشکیل می‌داد بر پایه تعادل طبقات و لایه‌های اجتماعی قرار داشت، حال آن‌که جمهوری نوینی که شکل می‌گرفت، تفکیک قدرت در ماشین حکومتی را از رابطه مستقیم با طبقات و در نتیجه از مفهوم تعادل طبقات و حضور مستقیم آنان در درون ساختار حکومت را به‌عنوان زیر پایه تیوری تفکیک، منتزع می‌ساخت و آن را بر اساس شهروند برابر قرار می‌داد. قدرت اجرایی، بجای موروثی بودن، انتخابی گردید، و کنگره (قانون‌گذاری)، حق عزل آنرا بدست آورد و دادگاه‌ها قدرت قابل ملاحظه‌ای در مورد کارکرد قدرت اجرایی و قدرت قانون‌گذاری و تفسیر قانون کسب کردند.<sup>۶۸</sup>

انقلاب امریکا در شرایطی انجام گرفت که محیط طبیعی امریکا، مستعمره نشینان را از نظر اقتصادی و اجتماعی نا موزونی قرار داده بود. هر یک از ایالت‌ها، بیشتر به‌صورت عمودی با حکومت مرکزی در انگلیس مرتبط بودند تا با همدیگر. یک رابطه شبه فدرالی، مرکز امپراتوری را با تک‌تک ایالت‌های مستعمره نشین، بهم وصل می‌کرد. آنان دادگاه‌های محلی و مجالس محلی خو در داشتند و دادگاه سلطنتی (Privy Council) در مرکز، در حکم دادگاه تجدیدنظر آنان بشمار می‌رفت. هرچند که یک سلسله روابط، نظیر استرداد مجرمین و بردگان فراری در بین

67- Carl J. Richard: American Republicanism: Roman Ideology in the United States Constitution

Law and History Review, Vol. 15, No. 1 (Spring, 1997), 201-203

68- Benjamin F. Wright: The Origins of Separation of Powers in America.

Economica No. 40( May 1933), 169-185

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

مستعمره نشین‌های ایالت‌های مختلف وجود داشت، لیکن روابط شخصی در بین افراد، محکم‌تر از رابطه حقوقی مبهم در بین ایالت‌ها بود. با این‌همه، امپراتوری بریتانیا، فاقد سه جنبه مهمی بود که آن‌را بتواند یک حکومت فدرال بکند: فقدان یک قانون اساسی نوشته که قدرت سیاسی، اداره امور را بر اساس آن تنظیم کرده باشد. دوم، عدم نقش حکومت محلی در سازمان اداری مستعمره نشین، هرچند که در آن مشارکت می‌کرد. سوم، رابطه حقوقی ضعیف در بین ایالت‌ها، که چندان نیز دوستانه نبود.

تا ۱۷۶۰، سیزده جامعه‌ی ایالتی، احساس می‌کردند که میراث فرهنگی مشترکی که از امپراتوری بریتانیا به ارث برده بودند، موجب اتحاد آنان با همدیگر می‌شود، لیکن اختلافات سیاسی و اقتصادی که توسط کشور مادر تشدید می‌شوند، آنان را به جدایی از هم سوق می‌دهد. از این‌رو، تجربه‌ی تسلط انگلیس، این اعتقاد را بوجود آورده بود که ادغام مستعمره نشینان مجاور باهم، نتیجه‌ای جز یک حکومت خود کامه نخواهد داشت و اگر یک مستعمره نشین بزرگ، تقسیم شود، نشان خود حکومتی و و آزادی بیشتر و قانون‌گذاری محلی قوی‌تر و کنترل ضعیف‌تر امپراتوری خواهد بود.

تاریخ امریکا در واقع با تخریب این رابطه شبه فدرالی امپراتوری با مستعمره نشینان آغاز می‌گردد. پارلمان انگلیس در ۱۷۷۰ با تصویب Declaration Act این مستعمرات را دستکم بر روی کاغذ، به موقعیت پایین شهرداری‌ها تنزل می‌داد، که اراده مشترک در بین آنان برای شورش را بوجود آورد.<sup>۶۹</sup>

با پیروزی انقلاب، حاکمیت از بالا به تک تک ایالت‌ها انتقال یافت و حرکت از حاکمیت سیزده ایالت به طرف بالا و برای یک حکومت مرکزی هنوز بوجود نیامده بود. ترس از خطر مشترک، بیشتر از علاقه مشترک آنان به همدیگر، موجب همکاری آنان باهم شده بود. اگر مساله جنگ، پیوند در بین آنان را موجب می‌شد، پایان جنگ نیز می‌توانست به این همکاری پایان دهد. طبیعتاً مردمی که اسلحه بدست علیه حکومت مرکزی امپراتوری شورش کرده بودند، تردید داشتند که آن‌را با حکومت مرکزی دیگری جایگزین سازند و در قانون اساسی هیچیک

69- William T. Hutchinson: *Unite to Divide, Divide to Unite, The Shaping of American Federalism*.  
The Mississippi Valley Historical Review, Vol. 6, No. 1 (June 1959) 3-18

## فدرالیسم و تفکیک قوا

از ایالت‌ها نیز به ضرورت وجود نهاد بین ایالت‌ها نیز اشاره‌ای نشده بود. با تصویب اعلامیه‌ی استقلال، یک تغییر کیفی در اصل حاکمیت انجام میگرفت و دعوی خود مختاری محدود، اکنون به خواست تمام عیار حاکمیت بر خود تبدیل می‌گشت که در قوانین اساسی هر یک از ایالت‌ها باز تاب یافت. از این‌رو، سیزده ایالتی که اعلامیه استقلال را امضاء کرده بودند، فاقد یک قدرت اجرایی مرکزی بودند و روابط بین ایالت‌های کنفدرال، بیشتر شبیه یک کمیته روابط بین‌المللی بوده تا یک حکومت مرکزی تضمین‌کننده اعلامیه استقلال.<sup>۷۰</sup> در مقابل، ایالت‌ها به دعوی علیه حقوق و مرزهای یکدیگر پرداختند و علیه همدیگر با همان حدت و شدت علیه امپراتوری حرف زدند. فایق آمدن بر محلی‌گرایی، اندیشه دیگری را می‌طلبید: فرا روی از تفکیک افقی قدرت در ماشین حکومتی و ترکیب آن با توزیع عمودی قدرت در بین ایالت‌ها و حکومت مرکزی، که در آن نه فقط قدرت ایالت‌ها و حکومت مرکزی همدیگر کنترل می‌کنند، بلکه هر ایالتی در حوزه‌هایی از قدرت بر ایالت‌های دیگر نیز اعمال کنترل می‌کند. و این متضمن پی‌ریزی سیستم نوینی و با تفکیک قدرت نوینی در تاریخ بود: فدرالیسم. با این‌همه، دو گرایش مهم فکری در این دوره در تقابل هم قرار داشت: فدرالیست‌ها که تحت نام پابلیوس (Publius) و ضد فدرالیست‌ها با امضاء برو توس (Brotus)، نظرات خود را عنوان می‌کردند. هم بنجامین فرانکلین و هم پابلیوس، اعتقاد داشتند که آینده امپراتوری در امریکا، حتا پیش از انقلاب امریکا شروع شده است و باید خود را در برابر آن ایمن ساخت. نگرانی ضد فدرالیست‌ها از بوجود آمدن یک حکومت متمرکز بود که جمعیت منفعلی را برای حکومت کردن بوجود آورد. نویسندگان پابلیوس مطمئن بودند که امریکا از نظر اشکال مادی و معنوی، بسی فراتر از دنیای کهنه رشد کرده است و دانش سیاسی به آنان آموخته است تاریخ را پشت سر بگذارند.<sup>۷۱</sup>

کنوانسیون قانون اساسی در واقع مرکب از ایالت‌های مستقل بود که قوانین اساسی خود را در فاصله ۱۷۷۶-۱۷۸۴ ایالت‌ها، تدوین کرده بودند و در همه آن‌ها گرایش آشکاری برای تفکیک قدرت وجود داشت. حال آن‌که مفاد پلاتفرم کنفدرالیسیون،

70- Ibid

71- Judith N. Shklar; Publius and the Science of the Past.

The Yale Law Journal, Vo.86, No.6, Federalism (May, 1977), 1286-1296.



حاوی چنین تفکیکی نبود زیرا بر اساس مفاد پلاتفرم کنفدراسیون (Articles of Confederation)، ایالت‌ها، حاکمیت، استقلال و آزادی، حقوق و صلاحیت قضایی در حیطه‌ی ایالت خود را داشتند.

در پی‌ریزی سیستم فدرال در امریکا، دو محور اساسی را می‌توان متمایز ساخت: ایجاد یک سیستم فدراتیو بر پایه تفکیک‌قوا در دو سطح ایالتی و فدرال، و مساله امکان پیاده کردن دموکراسی در مقیاس کشوری به وسعت امریکا. اندیشه غالب سیاسی تا آن زمان این بود که یک حکومت دموکراتیک و توده‌ای، برای این که بتواند موثر باشد، باید دامنه کوچکی داشته باشد و وزنه و اتوریته متفکرین سیاسی گذشته، علیه داشتن حکومت آزاد در یک حکومت بزرگ بود. همچنین در قرن نوزدهم، تفکر مسلط این بود که دموکراسی یا حکومت توده‌ای، کلمه نحسی است و معنا آن یعنی، خشونت، بی‌ثباتی، حکومت توده و انقلاب خونین.

ارسطو گفته بود که اگر شهروندان یک دولت بنا باشد که داوری کنند و موقعیت‌های دولتی را بر اساس شایستگی توزیع کنند، باید خصایل همدیگر را بشناسند. زیرا در یک دولت بزرگ، تصمیمات و انتخابات، آشکارا به‌شویه آشفته‌ای انجام می‌گیرد که اصولاً چنین نباید باشد. و مطلوب‌ترین تعداد جمعیت در بزرگترین دولت از نظر وی این بود که آدم با نگاه ساده، همه آنان را بتواند ببیند.<sup>۷۲</sup>

منتسکیو نیز که بعد از جان‌لاک، بیشترین تاثیر را بر روی بنیانگذاران امریکا داشت، نظر مشابهی را پیش کش داده بود:

«در یک جمهوری بزرگ، خیر عمومی قربانی هزار و یک دیدگاه خصوصی می‌شوند و تابع استثنایات و تصادف است. ولی در یک جمهوری کوچک، منافع عمومی آشکارتر است و بهتر فهمیده می‌شوند و آسان‌تر در دسترس شهروندان قرار دارد، سوءاستفاده در آن کمتر رخ می‌دهد و کمتر مورد حمایت قرار می‌گیرد.»<sup>۷۳</sup>

72- James.F.Jones, Jr. : Montesquieu and Jefferson Revisited  
The French Review , Vol.51, No.4, Fefth Anniversary Issue( Mar,1978)577-585

ارسطو، «سیاست» متن فارسی، ترجمه حمید عنایت کتاب هفتم، فصل چهارم، ص. ۳۸۲  
۷۳- منتسکیو «روح القوانين» کتاب هشتم، فصل شانزدهم، متن فارسی، ص. ۲۵۰

## فدرالیسم و تفکیک قوا

در بین بنیانگذاران امریکا، کسانی چون الکساندر هامیلتون، ضرورت اتحاد را بشیوهی سستی و از ضرورت خفه کردن و فایق آمدن بردسته بندی‌های داخلی، حفظ امنیت و افزایش قدرت خارجی خود، استنتاج می‌کردند و اتفاقاً در این زمینه از متسکیو و کنفدراسیون لیسان در سرکوب شورش داخلی نام می‌بردند.<sup>۷۴</sup> نظرات هامیلتون، برای آن‌هایی که به اصول زندگی آزاد و جمهوری خواهی اعتقاد داشتند، غیر قابل دفاع بود، زیرا علت وجود فرقه‌ها و دسته بندی‌های مختلف در جامعه از نظر آنان ریشه در منافع متضاد و گونه‌گون در جامعه داشت. آن شیوه از اتحاد مبتنی بر سرکوب، اتحادی غیر طبیعی و مخالف زندگی آزاد در جامعه بود.<sup>۷۵</sup>

با نزدیک شدن انقلاب، مادیسون استدلال کرده بود که حکومت فدرال، تنها عاملی است که می‌تواند به طرز مناسبی دعاوی متضاد ایالت‌ها را در مورد قرضه‌های جنگ و امور مالی سازش دهد، زیرا در شوراهای وسیع‌تر است که منافع گونه‌گون و متنوع می‌تواند نمایندگی کند.<sup>۷۶</sup>

لیکن چرخش قطعی در فدرالیست شماره ۱۰ انجام گرفت، که در آن جیمز مادیسون نوشت که برای از بین بردن آثار سوء دسته بندی‌ها در جامعه، دو راه وجود دارد: از بین بردن علت و یا کنترل پی آمدهای آن. و برای از بین بردن علت نیز دو راه وجود دارد: از بین بردن آزادی و یا دادن آزادی یک‌سان عقیده به هر شهروندی.<sup>۷۷</sup>

مادیسون نوشت:

«هرچه جامعه‌ای کوچکتر باشد، احتمال کمی وجود دارد که منافع و احزابی که آنرا تشکیل می‌دهند، از هم دور باشند. هرچه منافع و احزاب معدود باشند، بسیار ممکن است اتفاق افتد که اکثریت از همان حزب باشد... دامنه را گسترش دهید و احزاب و منافع وسیعتری در نظر بگیرید، در آن صورت احتمال کمی وجود

۷۴- کسانی چون آلکساندر هامیلتون که میخواستند از حرج واشنگتن پادشاه برای امریکای بعد از جنگ استقلال بزارند، توماس جفرسون، همیشه از نظرات ضد دموکراتیک وی معذب بود.

۷۵- پانچ جمهوری خواهانه به این سوال، سال هل پیش از کنوانسیون قانون اساسی و انتشار *Federalist Papers* شکل گرفته بود. ۱۳ سال پیش از آن، مادیسون در نامه ای ویلیام براد فورد نوشته بود که اگر کلیسای انگلیسی قبلا در مستعمره نشین ها ی شمالی همانند ویرجینیا بو چود آمده بود، بجای چندگانگی فرقه ها که وجه مشخصه پنسلوانیا و همسایگان آن بود، بردگی و عقیده شاید بتدریج از میان ما رخت بر بسته بود. او همچنین در مقابل تنوع مذاهب، آزادی مذهبی را نه فقط ممکن، بلکه ضروری می ساخت.

76- Ralph L. Ketcham: Notes on Madison's Sources for Tenth Federalist Paper

Midwest Journal of Political Science, Vol. 1, No 1 (May, 1957) 20-25

77- Ibid

خواهد داشت که همه اکثریت، انگیزه مشترکی برای حمله به حقوق شهروندان داشته باشند. حتماً اگر چنین انگیزه مشترکی نیز داشته باشند، دشوار خواهد بود که همه کسانی که این انگیزه مشترک را حس می‌کنند، قدرت خود را کشف کرده و به صورت متحد یا یکدیگر عمل کنند.

نفوذ رهبران دسته‌ها، ممکن است موجب برافروختن آتش شعله‌ای را در درون ایالتی برانگیزد، ولی دشوار خواهد بود که آتش شعله را به همه ایالت‌ها گسترش دهند. یک فرقه مذهبی ممکن است که به یک دسته سیاسی در درون این اتحاد (Confederacy) تبدیل شود. لیکن تنوع فرقه‌های پخش شده در تمامی این اتحاد، امنیت شوراهای ملی را در برابر چنین خطری می‌تواند مصوون نگاهدارد...

در گستره و ساختار مناسب اتحاد، ما درمان جمهوری خواهی در برابر همه بیماری‌های نهفته در درون حکومت جمهوری را خواهیم داشت.<sup>۷۸</sup>

در واقع، پاسخ بر ابهام فکری‌ای که بر اندیشه سیاسی سنگینی می‌کرد و دموکراسی و جمهوری بزرگ را مانع‌الجمع تلقی می‌کرد، و همچنین ضرورت وجود دسته‌ها و منافع مختلف در جامعه، توسط دیوید هیوم و در رساله او تحت عنوان «ایده‌ی جامعه مشترک المنافع کامل» طرح شده بود و مادیسون در این بخش از طرح خود برای اتحاد فدراتیو آمریکا، از او تأثیر گرفته بود. هیوم در طرحی که برای جامعه انگلیس تهیه کرده بود، چنین نوشته بود: «ما بی پایه بودن این اعتقاد رایج را مشاهده می‌کنیم که هیچ دولت بزرگی را نمی‌توان به صورت جمهوری سازمان داد، و تنها شکل ممکن برای آن، برپایی جمهوری در یک شهر یا سرزمین کوچک است. به نظر من، عکس آن محتمل تر است، هرچند که سازمان دادن جمهوری در یک کشور بزرگ، بسیار مشکل تر از یک شهر است. ولی وقتی بوجود آمد، در آن امکانات بیشتری نیز وجود خواهد داشت که بتواند آن را قابل دوام و متحد و بدون تلاطم‌های فرقه‌ای، حفاظت کند... دموکراسی‌ها پر تلاطم‌اند، زیرا مردم به احزاب جدا از هم و یا کوچک تقسیم می‌شوند، و شهر کوچک محل سکونت و یا نزدیک تر به آنان، قدرت موج توده‌ای را محسوس تر خواهد کرد... با این همه، در یک حکومت بزرگ، که بر پایه‌ی هنر ماهرانه‌ای پی‌ریزی شده است، فضا و جایگاه بزرگی برای صیقل دادن دموکراسی نیز وجود خواهد داشت.»<sup>۷۹</sup>

78- Ibid

79- David Hume: "Idea of a Perfect Commonwealth".

## فدرالیسم و تفکیک قوا

مادیسون که در اندیشه جمهوری خواهی خود بیشتر از فرانسوی‌ها متأثر بود تا انگلیسی‌ها، معتقد بود که نظریه پردازان اروپا در این که جمهوری خواهی را فقط در شهرهای کوچک تجاری ممکن می‌دانستند، راه خطایی رفته‌اند، و نمایندگی در جمهوری می‌تواند راه حلی برای مشکل وجود دسته‌ها و فرق مختلف در جامعه باشد. او نوشت که اروپا، نمایندگی را کشف کرد، لیکن امریکا می‌تواند شایستگی این ادعا را داشته باشد که کشف نمایندگی را « پایه‌ای برای جمهوری‌های گسترده و غیر مختلط قرار دهد.»<sup>۸۱</sup>

این تفسیر از دو تیوری جمهوری و نمایندگی، یک چرخش تازه و در عین حال کیفیتی توین در تیوری حکومتی بود. مادیسون می‌خواست نشان دهد که قابلیت دوام جمهوری، در درجه نخست بر رو بنایی از قانون اساسی، با یک سیستمی از نمایندگی منعطف که تعرض منافع متضاد در جامعه را بتواند کنترل کند، استوار گردد. او سیستم نمایندگی را «محور» اصلی جمهوری خواهی می‌نامید که در آن ثبات حکومت مبتنی بر قانون اساسی، خود بر ثبات قانون‌گذاری اتکاء دارد که از طریق در هم آمیختن ایده‌های ناهمگونی و تعادل در نمایندگی بدست می‌آید. ایده‌آل این سازواره حکومتی، انسان مستقلی است که به فضیلت جمهوری خواهی آراسته است و بر پایگاه خود و انگیزه خدمت به جمهوری و بی‌طرفی قضات تکیه دارد.

انقلاب امریکا، بنام جمهوری خواهی انجام گرفت و تیوری جمهوری خواهی او تلاش آگاهانه‌ای بود و ریشه در ایدئولوژی انقلابی قرن هفدهم و هیجدهم در فرانسه داشت تا انگلیس، هر چند که او پیشگامان بزرگ این «آرمان نیک و دیرینه» چون آلبرتون سیدنی و جیمز هرینگتون را نیز می‌ستود.

اگرچه عناصری از این ایدئولوژی جمهوری خواهی، در فلاسفه محافظه کاری چون دیوید هیوم نیز راه یافته بود، لیک مادیسون بر این اعتقاد بود که امریکایی‌ها برای احتراز از «سرزنش‌ها و خطاهای شرارت بار نمایندگی در امپراتوری بریتانیا» تیوری و کردار سیاسی نوینی را باید ابداع کنند.<sup>۸۲</sup>

بر چنین ادراکی از تیوری تفکیک قوا و جمهوری خواهی بود که بنیانگذاران

80- Robert J.Morgan : Madison's Theory of Representation in the Tenth Federalist  
The Journal of Politics, Vol.36, No.4 ( Nov, 1974) 852-885

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

امریکا، شالوده‌های جمهوری مدرن و اندیشه نوینی از فدرالیسم را که در آن تمایز و یگانگی، در هم می‌آمیخت، بوجود آوردند.

درسی که می‌توان از تجربه زمان آموخت

همه حکومت‌های دیکتاتوری الزاما با تفکیک و توزیع قدرت مخالف هستند. و این در مورد کشورهای توتالیتر در گذشته نیز صدق می‌کرد. به‌همین دلیل اگر این‌ها در تیوری، خود سیستم فدرال بودند، به‌خاطر خصلت فوق متمرکز قدرت سیاسی، نه تفکیک واقعی قدرت در ماشین حکومتی می‌توانست در آن‌ها وجود داشته باشد و نه توزیع عمودی قدرت در بین ایالت‌ها و مناطق. اگر این کشورها از طریق نزاع ملی از هم پاشیدند، یکی از دلایل اساسی آن‌را باید در خصلت متمرکز این حکومت‌ها جستجو کرد. قدرت متمرکز نه فقط با حاکمیت قانون، دموکراسی و پلورالیسم و تفکیک قوا حتا در یک جامعه همگون از نظر مبنای قومی خود، زبان و مذهب تعارض دارد، در جامعه چند ملیتی به‌طریق اولی، سطح دیگری از سرکوب را نیز بدان اضافه می‌کند که به‌نوبه‌ی خود بر میل گریز از مرکز از زاویه‌ی مسالهی ملی دامن می‌زند. اگر شوروی و یا یوگسلاوی برغم فدراتیو بودن خود متلاشی شدند، دلایل اساسی آن را در دیپلماسی بین‌المللی نباید جستجو کرد، ضمن این‌که درجه‌ای از تأثیر را داشته است. زیرا خصلت غیر دموکراتیک و متمرکز این حکومت‌ها نقش عامل اصلی فروپاشی و سیاست‌های رقبای بین‌المللی، نقش عامل شتاب دهنده‌ای را داشته است.

جوهر یک سیستم فدرال، مبتنی بر تفکیک و توزیع قدرت سیاسی است و نبود آن، یک حکومت به‌ظاهر فدرال را از مضمون واقعی خود خالی می‌کند. در نتیجه، جوهر واقعی این رژیم‌ها، همواره در تعارضی دایمی با شکل حکومتی خود داشته است. لنین در پایه‌گذاری دولت شوروی، خصلت حکومت سوسیالیستی را از خصلت متمرکز انحصارات در دنیای سرمایه‌داری استنتاج کرده بود، و این خصلت ضرورتاً با دموکراسی در درون جامعه، تفکیک و توزیع قدرت، با پلورالیسم سیاسی، حاکمیت قانون و آزادی احزاب در تقابل قرار می‌گرفت.

چرا که هر یک از این مفاهیم، زنجیر وار به‌هم مر تبطاند و از نبود یکی، فقدان دیگری را باید نتیجه گرفت. کسی که دم از پلورالیسم سیاسی و آزادی تشکل می‌زند، لیکن توزیع و تفکیک قدرت را در پوشش هر تفکری، نفی می‌کند، در

## فدرالیسم و تفکیک قوا

حقیقت علیه دعوی پلورالیسم و آزادی سیاسی خود فتوا می‌دهد. زیرا این مفاهیم هر کدام لایه یا رویه دیگری است از وجود همدیگر.

ممکن است پاره‌ای از زاویه رادیکالیسم سیاسی، دموکراسی مستقیم و یا لیبرالی نامیدن تفکیک قوا، با آن موافق نباشند. باید گفت که درست است که لیبرالیسم معادل دموکراسی نیست؛ ولی بی ارتباط با آن نیز نیست. دموکراسی، عنصری از لیبرالیسم را با خود دارد. تفکیک قوا، آزادی احزاب، حاکمیت قانون و پلورالیسم در جامعه، مظاهری از لیبرالیسم، و در عین حال مظاهری از دموکراسی نیز هستند. اگر یکی از این مفاهیم را بردارید، مفاهیم دیگر را نیز خود به خود بر داشته‌اید. اگر حاکمیت قانون را بردارید، خواه ناخواه، آزادی احزاب و پلورالیسم و تفکیک قوا را نیز از بین برده‌اید. بالعکس، شرط واقعی تفکیک قوا، آزادی احزاب و حاکمیت قانون است. قدرت متمرکز، در واقع خلاف جهت همه این مفاهیم حرکت می‌کند که نام کلی آن‌ها را می‌توان دموکراسی نامید.

هرچه قدرت متمرکز تر باشد، میل به سرکوب در آن نیز بیشتر خواهد بود. متأسفانه، طاعون قدرت متمرکز در قرن ما، رابطه مستقیمی با ابعاد تعرض حکومت‌ها به حقوق مردم داشته است. و هرچه قدرت سیاسی در دست یک فرد (رهبر، پیشوا، امام، ولی فقیه و امثال آن) یا یک گروه یا یک حزب متمرکز بوده است، به همان نسبت نیز ظرفیت تعرض به حقوق مردم و ارتکاب جنایت از طرف حکومت‌ها نیز بیشتر بوده است.

بر اساس مطالعاتی که انجام گرفته است، در طول ۸۸ سال نخست قرن بیستم، ۱۷۰ میلیون مرد و زن و کودک، به گلوله سپرده شده‌اند، شکنجه گردیده‌اند، در اردوگاه‌های کار اجباری و شیوه‌های مختلف ستم حکومت‌ها مرده‌اند. اگر تلفات انسانی جنگ را بر آن بیفزاییم، این رقم به ۲۰۳ میلیون و احتساب کشتار شهروندان بی‌پناه اتباع خارجی، رقم کشتار به ۳۶۰ میلیون نفر می‌رسد.<sup>۸۲</sup>

در ظرف کمتر از چهارسال بین ۱۹۷۵ تا ۱۹۷۸، حکومت کامبوج، ۳۱ درصد جمعیت خود را کشت. سیستم نیروی کار برده‌ای که توسط لنین پی ریزی شد و استالین آن‌را به حد کمال رسانید، حکومت شوروی در طول هفتاد سال عمر

82- Rudolph J. Rummel: Power, Genocide and Mass Murder.  
Journal of Peace Research, Vol. 31, No. 1 (Feb. 1994) 1-10

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

خود، حدود ۴۰ میلیون از شهروندان خود را از بین برد.<sup>۸۳</sup> این رقم، معادل دو برابر تجارت برده در طی چهار صد سال از تصرف تا فروش بردگان در بازارهای غرب، بازارهای شرق و بازار جهانی بوده است.

در سال های ۱۹۳۰، پولیس مخفی شوروی، برای مناطق مختلف شوروی، سهمیه مرگ تعیین کرده بود. این سهمیه ها، با کشتارهای بی تمایز همراه بود. گاهی، مادرانی که به جستجوی فرزندان خود به پولیس شوروی مراجعه می کردند، برای تکمیل سهمیه، آنان را دستگیر و به جوخه مرگ می سپردند. گاهی نیز کودکان را به اتهام جرم والدین خود به قتل می رساندند.

پرونده سیاه چین و آلمان هیتلری در رده های بعدی این نخستین کشور شوراها قرار دارند، و کشورهای دیکتاتوری دیگر، هر یک به فراخور قدرت متمرکز در دست فرد یا گروهی کوچک، خادم مرگ و جنایت در قرن ما بوده اند. همه کشتارها، غالباً مخفیانه و با دادن پوشش آگاهانه ای از فریب و دروغ توسط عمال کسانی که قدرت را در اختیار داشته اند، انجام گرفته اند،<sup>۸۴</sup> که خود گواه انکار ناپذیری است بر این که:

قدرت می کشد، و قدرت مطلق به طور مطلق می کشد.

۲۹ آذر ۱۳۸۴ - ۲۰ دسامبر ۲۰۰۵

۸۳. الکساندر یاکوفلوف، عضو سابق دفتر سیاسی شوروی در دوره گورباچف، در آخرین کتاب خود بنام «یک قرن خشونت» در روسیه شوروی \* می نویسد که تلفات انسانی حکومت شوروی در این مدت، با احتساب جنگ و قحطی، حدود ۶۲ میلیون نفر بوده است. لیست اعدام شدگان، که اعضای دفتر سیاسی دوره استالین امضاء کرده اند، بر اساس آرشیف ها، یکینشا خروشچف، صد و چهل هزاره گوناویچ صد هزار، مولوتوف حدود بیخ مجلد، بوده است.

Alexander Yakovlev: A Century of Violence in Soviet Russia  
۲۰۰۲, Yale University Press, New Haven and London

کتاب رابرت کونکوست، روز نامه نگار امریکایی در آندوره، بنام «تیرور بزرگ» در نخبین مشابهی نام میبرد

## تمرکززدایی در اروپا

شتورم و تسیرمان - شتاینهارت<sup>۱</sup>  
ترجمه ناصر ایرانپور

به استثنای کشورهای آلمان، اتریش، بلژیک و سوئیس که فدراتیف می‌باشند، مابقی کشورهای اروپا به شیوه‌ی متمرکز سازماندهی شده‌اند. اما برخی از این کشورهای سنتا متمرکز اروپایی نیز چند سالی است که روندهای تمرکززدایی‌های<sup>۲</sup> را در ساختار سیاسی خود آغاز نموده‌اند. در برخی از این کشورها نظام‌های فدرالیستی به‌عنوان الگو نگریسته می‌شوند.<sup>۳</sup> لذا این گرایشات تمرکززدایانه می‌توانند در این یا آن کشور منجر به فدرالیزه کردن نظام سیاسی متمرکز بشود، اما این روند بالاجبار منجر به فدرالیسم نمی‌شود. ما می‌خواهیم نمونه‌وار به پروسه‌های تمرکززدایی در ساختارهای تاکنون متمرکز سیاسی چند کشور اروپایی پردازیم، برای این که تفاوت سازماندهی فدرال و نامتمرکز دولت را روشن سازیم. برای این که بتوانیم تلاشهای تمرکززدایانه را بهتر با هم مقایسه کنیم، ابتدا علل و

۱- آقای پروفسور رولاند شتورم (Roland Sturm) استاد و خانم دکتر پتترا تسیرمان - شتاینهارت (Pertra)

Zimmermann-Steinhart) استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه اولانگن - نورتمبرگ آلمان می‌باشند. (مترجم)  
۲- به‌طور خلاصه روند انتقال قدرت از مرکز به ارگان‌ها یا مقامات منطقه ای را تمرکززدایی گویند. «تمرکززدایی با فرایند دموکراتیک شدن دولتهای اقتدارگرا پیوند نزدیکی دارد و دفاع از آن از خصیصه های بارز آزادیخواهانه می باشد... تلاش برای تمرکززدایی غالباً با مبارزات مردم در راستای توسعه دموکراسی همراه است.» (Yves Mény دایره المعارف دموکراسی، جلد ۱، ص ۴۹۷) (مترجم)

۳- مقایسه کنید برای نمونه Hilz، ۲۰۰۴.



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

انگیزه‌های درپیش گرفتن تمرکززدایی را از نظر می‌گذرانیم. در گام دوم آشکال تمرکززدایی را توضیح خواهیم داد، برای این که در پایان فرآیند آن را در دست‌های از کشورهای اروپایی نشان دهیم. آنچه که این‌جا در مرکز توجه قرار دارد، نه تجزیه و تحلیل روندهای تمرکززدایی در تک‌تک این کشورها، بلکه مقایسه عوامل و آشکال تمرکززدایی سیاسی می‌باشد.<sup>۱</sup>

### دلایل تمرکززدایی

در برخی از کشورهای اروپا در دو دهه‌ی گذشته و به ویژه در سال‌های اخیر گرایشاتی برای تمرکززدایی دیده می‌شود. فرانسه، بریتانیای کبیر، جمهوری چک و لهستان جزو این دسته از کشورها می‌باشند. وجه مشترک روند تمرکززدایی در این کشورها این می‌باشد که در آنها این پروسه تحت عنوان «اروپاییزه»<sup>۲</sup> کردن ساختار سیاسی<sup>۳</sup> مورد بحث قرار گرفته است. اما فرایندهای اروپاییزاسیون با توجه به این که خیلی از کشورهای اتحادیه‌ی اروپا متمرکز و بنابراین غیرفدرال سازماندهی شده‌اند، زیاد منطقی به نظر نمی‌رسند. آن‌ها زمانی برایمان قابل فهم خواهند بود که مضافاً دو جنبه زیر را نیز وارد محاسبات خود کنیم: اولاً در این کشورها فدرالیزه کردن ساختار سیاسی در جریان نیست، بلکه صرفاً دست‌ریزاسیون (تمرکززدایی) مورد نظر است. و اروپاییزه کردن در درجه نخست به سیاست ساختاری خود اتحادیه اروپا برمی‌گردد، چرا که اداره و اختصاص بودجه به سطح مناطق این کشورها مستلزم وجود ساختارهای دست کم اداری در این مناطق می‌باشد.<sup>۴</sup> سیاست کمیسیون اروپا «دولت»<sup>۵</sup> مشترک اروپا] من جمله موجب شده است که در نهادهای دولتی مناطق این کشورها یک نوع خودآگاهی و هویت مستقل منطقه‌ای

۱- در ارتباط با بریتانیای کبیر تحقیقات Bogdanor (۲۰۰۱) بسیار قابل توصیه می‌باشند. برای کشورهای دیگر بررسی‌های ملانه کشورها، مندرج در «سالنامه‌های فدرالیسم»، از انتشارات «مرکز اروپایی تحقیقات فدرالیسم» (توبینگن - آلمان) توصیه می‌شوند (۲۰۰۲، ۲۰۰۱، ۲۰۰۰، Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen ۲۰۰۳، ۲۰۰۲).

۲- مقصود از «اروپاییزه کردن» پروسه انطباق کشورهای عضو اتحادیه اروپا به شرایطی است که این اتحادیه برای اعضای خود تعیین کرده است. این پروسه پویا شامل هم کشورهای می‌شود که سال‌هاست عضو این اتحادیه هستند و هم کاندیداهایی که هنوز عضو نیستند. مهم‌ترین تفاوت در این است که انطباق حقوقی کاندیداهای جدید در مرحله مذاکرات و یا پس از آن در یک مدت زمان تعیین شده و از طریق پذیرش کل قرارداد توسط کاندیدها انجام می‌گیرد، درحالی‌که این امر در کشورهای عضو از طریق انطباق و بهبود بخشیدن به نظام حقوقی و اداری و سیاسی و آیین‌نامه‌های روی می‌دهد. در خصوص اروپاییزه کردن سیستم سیاسی آلمان مراجعه کنید به Sturm/Pehe ۲۰۰۵.

۳- برای آشنایی مفصل‌تری با سیاست ساختاری اتحادیه اروپا مقایسه کنید Axt، ۲۰۰۰.

## تمرکززدایی در اروپا

و همچنین یک نوع تحرک مستقل برای رشد و توسعه به وجود بیاید.<sup>۷</sup> البته اروپا پیروزه کردن برای توضیح تمرکززدایی در این کشورها کافی نیست. آغاز این پروسه در بریتانیا برای نمونه چون واکنشی در مقابل جنبش‌های ملی‌گرایانه اسکاتلند و در ابعاد کمتری ویلز و همچنین مسأله ایرلند قابل درک است. همچون روند تقویت خودمختاری مناطق را همچنین در اسپانیا ملاحظه می‌کنیم که در آن، جوامع خودمختار به سبب وجود تفاوت در ژرفش هویت منطقه‌ای‌شان از صلاحیت‌های مستقل متفاوتی با هم برخوردار می‌باشند. بنابراین، تمرکززدایی (و در مورد بلژیک فدرالیزه کردن ساختار سیاسی) نقش تثبیت‌کننده نظام سیاسی و حل بحرآن‌های ملی - منطقه‌ای درون این کشورها را برعهده می‌گیرد و متضمن صلح می‌گردد.

صرف‌نظر از این که محرک تمرکززدایی جنبش‌های ملی باشد، یا تاکتیک‌های انتخاباتی، یا انطباق با سیاست‌های ساختاری اتحادیه اروپا، نهادها و واحدهای دولتی منطقه‌ای که به وجود آمده‌اند، خودبخود باعث رشد و پویایی و نیرومندتر شدن آن‌ها گردیده‌اند. نمونه‌های تیبیک این فرآیند را می‌توان در روندهای تمرکززدایی اسپانیا و بریتانیا مشاهده نمود.<sup>۸</sup>

### اشکال تمرکززدایی

ابتدا باید تاکید شود که تمرکززدایی می‌تواند باعث فدرالیزه شدن نظام سیاسی بشود، اما این امر خودبه‌خودی نیست. تمرکززدایی را می‌توان به‌طور کلی به سه دسته اجرایی، مقننه‌ای، قضایی تقسیم نمود.<sup>۹</sup> در تمرکززدایی اداری وظایف دولتی به شیوه غیرمتمرکز انجام می‌شوند، بدون این که صلاحیت‌های تصمیم‌گیری از سطح مرکزی به سطح منطقه‌ای انتقال داده شوند. این امر به‌طور مشخص‌تر به این معناست که وظایف اداری توسط شعبه‌ها یا بخش‌هایی از وزارتخانه‌ها که به‌صورت غیرمتمرکز در سطح مناطق تاسیس می‌گردند، انجام می‌گیرند. این شکل از تمرکززدایی همچنین تراکم زدایی نامیده می‌شود. یکی از نمونه‌های نخستین تراکم‌زدایی در فرانسه رویی داده است. ادارات بخش

۷- مقایسه کنید به‌طور مثال Brusis، ۲۰۰۲.

۸- Sturm، ۲۰۰۴، و در آنجا مخصوصاً ص ۱۸۸ - ۱۹۳.

۹- مقایسه کنید Sturm، ۲۰۰۴.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

(دپارتمان‌های)<sup>۱۱</sup> فرانسه که در سال‌های ۱۷۸۹ و ۱۷۹۰ تاسیس گردیدند ربطی به فدرالیسم، یا فدرالیزاسیون نداشتند، اما آن‌ها با این کارشان به هر حال هدف ایجاد یک ساختار اداری مدرن و کارآمد و غیرمتمرکز را دنبال می‌کردند. این ساختارهای نو اقلیمی رسالت داشتند با حضور نیرومند دولت مرکزی در مناطق، از دولت مرکزی که بر مبنای استقلال و حق تعیین سرنوشت خلق بنا شده بود، در مقابل نیروهای مطلق‌گرا و خودکامه دفاع کنند. بنابراین، در آن زمان تمرکزگرایی ژاکوبینی پیوند عمیقی با خواست تضمین دموکراسی داشت،<sup>۱۲</sup> آن‌ها لایتجزایی استقلال خلق و ملت فرانسه را مورد تاکید قرار می‌دادند، بدین ترتیب در این کشور مدت‌های مدیدی فدرالیسم - و بخشاً حتا امروز - با سلطنت مطلق‌گرا و نه با دموکراسی پیوند داده می‌شد.<sup>۱۳</sup>

در تمام سطوح شهرداری‌های فرانسه دبیران اجرایی یا مدیران دولتی به نام «پرفکت»<sup>۱۴</sup> گماشته شدند که تا همین دهه ۸۰ قرن پیش میلادی در کنار نقش نمایندگی‌شان (برای دولت) نقش کنترل‌کننده داشتند. در این اولین مرحله تمرکززدایی هنوز تمام دستگاه اداری محل تحت کنترل این شخص قرار داشت،<sup>۱۵</sup> به این معنا که نهادهای انتخابی و نمایندگانی که در استان یا شهر از طرف مردم انتخاب می‌شدند، حق استناد به استقلال و حق تعیین سرنوشت خود را نداشتند، بلکه برای هر فعالیتی و انجام هر وظیفه‌ای نیاز به کسب مجوز از گماشته دولت

### 10- Départements

۱۱- Yves Mény می‌نویسد: «جناح‌های میانه رو انقلاب فرانسه (موسوم به ژیروندتها) با تعیث از مفهوم تفکیک قوا که متکیو، فیلسوف سیاسی قرن هجدهم فرانسه، مدافع آن بود، تلاش کردند که نظام سیاسی - اجتماعی فرانسه را حول ساختارهای غیرمتمرکز سازماندهی کنند. [اما] پیروزی تندروها (موسوم به ژاکوبینها) که طرفدار تمرکز قدرت بودند، راه را برای سازماندهی نظام بند فرانسه بدست ناپلئون بناپارت (که به عنوان امپراتور اول شناخته شد) هموار ساخت. الگوی ناپلئونی که همانند نوع شبکه تار عنکبوتی طراحی شده بود، از هر گونه استقلال مناطق پیرامونی [حتا] با وجود این که آن‌ها] در حیطه اقتدار مقامات منصوب از سوی حکومت مرکزی قرار داشتند، ممانعت بعمل آورد.» (نگاه کنید به منبع مذکور در زیرنویس شماره ۳) همانطور که در صفحات پایین می‌بینیم، دولت سوسیالیست فرانسه در دهه ۸۰ این سنت کهنه را شکست و اختیاراتی به دولتهای محلی و منطقه ای اعطا نمود. هر چند که این روند اکنون به دلیل سلطه محافظه کاران در این کشور کند یا متوقف گردیده است، اما الزامات دموکراتیک و شرایط اتحادیه اروپا و همچنین جنبش ملی کورژیکها ادامه و تعمیق این روند را ایجاب می‌کنند. همچون تغییراتی در بلژیک نیز ضروری تشخیص داده شدند و آغاز گردیدند، تا عاقبت روند تمرکززدایی در این کشور (بلژیک) به فدرالیسم انجامید. گفته می‌شود که قانون اساسی سابق ایران بر اساس الگوی فرانسه و بلژیک تدوین شده بود. لذا چنانچه خود این کشورها به این نتیجه رسیده‌اند که سیستم سیاسی متمرکز آن‌ها با وجود ماهیت دموکراتیکشان پاسخگوی نیازهای امروز نیست، منطقی باید در ساختارهای سیاسی متمرکز و غیردموکراتیک و تبعیض آمیز کشورهای چون ایران که بر اساس نظامهای سیاسی نامبرده ایجاد شده‌اند، نیز تجدیدنظر اساسی صورت گیرد. (مترجم)

۱۲- Neumann/Uterwedde، ۱۹۶۷، ص ۱۱ به بعد.

13- Präfekt

14- Garstecki, 2001.

## تمرکززدایی در اروپا

مرکزی را داشتند.

تمرکززدایی اجرایی نیز به مفهوم عدم تمرکز وظایف دولتی می‌باشد. البته در این گونه تمرکززدایی - بر خلاف تمرکززدایی اداری - وظایف دولتی جهت انجام مستقلانه و خود مسوولانه آن‌ها به دستگاه اداری مناطق تفویض می‌گردند. برای این شکل از تمرکززدایی هم نمونه‌های متعددی در اروپا یافت می‌شود (برای نمونه در بریتانیای کبیر و فرانسه).

سومین مرحله تمرکززدایی تمرکززدایی در قانون‌گذاری می‌باشد و این به مفهوم واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری به پارلمان‌های مناطق می‌باشد. تفاوت این نوع تمرکززدایی با فدرالیسم در این است که در فدرالیسم پارلمان‌های ایالتی حق قانون‌گذاری دارند، بدون این که پارلمان فدرال مرکزی مجاز باشد این حق را از آن‌ها سلب کند، درحالی‌که در تمرکززدایی صرفاً قانون‌گذاری پارلمان مرکزی از این حق برخوردار است و حق لایتنجیر قانون‌گذاری پارلمان منطقه‌ای (برعکس نظام فدرال) در قانون اساسی کشور تضمین نگردیده است و تنها به صورت تفویضی از سوی پارلمان فدرال می‌باشد. ما با همچون موردی در بریتانیا روبرو هستیم که در آن بر طبق موازین قانون اساسی مربوط به پارلمان، هیچ پارلمانی نمی‌تواند پارلمان از نظر زمانی پس از خود را از لحاظ قانونی مکلف گرداند.<sup>۱۵</sup>

### مقایسه تمرکززدایی و فدرالیسم

تمرکززدایی	فدرالیسم	* پارامترها
صرفاً ادارات دولت مرکزی هستند	هر یک از آن‌ها خود دولت هستند	جایگاه مناطق بر اساس قانون اساسی
پارلمان وست‌مینستر	بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی	تقسیم صلاحیت‌ها
منشأ قدرت پارلمان می‌باشد	منشأ قدرت خلق می‌باشد	مفهوم منشأ قدرت
ندارد	برای «همیشه»	تضمین ماندگاری

۱۵- بدین معنا که چنانچه پارلمانی حق قانون‌گذاری در مورد موضوع معینی را به یک پارلمان منطقه‌ای واگذار کرده باشد، پارلمان دیگری در زمان دیگری می‌تواند این حق را بازپس بگیرد. (مترجم)

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

صلاحیت‌های مالی	بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی تقسیم گردیده	کمک‌های دولت مرکزی بر اساس فرمول بارت* و امکان پارلمان اسکاتلند برای کاهش یا افزایش مالیات بر درآمد به میزان کم
اصلی که وظایف بر اساس آن تقسیم می‌گردد	سوسیسی‌دیاریتی («خودتکایی»)	تفویضی
مشارکت در قانون‌گذاری مرکزی	از طریق شورای فدرال ایالت‌ها وجود دارد	وجود ندارد (در حال حاضر بحثی وجود دارد برای اصلاح پارلمان بریتانیا و ایجاد یک نوع نمایندگی مناطق در آن)
راه و شیوه غالب رفع یا تعدیل اختلاف و ایجاد توازن منافع	مذاکره	مذاکره
تعدیل اختلاف در صورت پیدایش آن	وجود قوانینی که نیاز به رأی موافق اکثریت اعضای نمایندگی ایالت‌ها در سطح فدرال دارد (با حق وتو برای ایالتها)؛ برای ترفیع نزاع ارگان‌ها، نهادها و سطوح مختلف دولتی با هم دادگاه قانون اساسی فدرال وجود دارد	شورای سلطنتی
ابراز و بیان منافع و ایده‌های احزاب سیاسی به مردم	کارآمد و مؤثر	ضعیف، موردی و خلق‌الساعه

\* نامگذار: لورد بارت (۱۹۷۹ - ۱۹۷۴) به‌عنوان یوبیل بارت، وزیر «مخارج دولتی» با رده کابینه). فرمول بارت دولت بریتانیا اعتبارهایی را برای اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی تضمین می‌نماید، آن هم بر طبق تأمین مالی برنامه‌هایی که برای انگلستان تصویب شده‌اند. ارجح قرارداد آن مناطق در اختصاص اعتبار باعث گردیده که اعتبارهای سرانه دریافتی سه منطقه برشمرده از منطقه انگلستان بریتانیا بیشتر باشند.

منبع: شتورم، ۲۰۰۳: ۱۳۷.

## تمرکززدایی در اروپا

ذیلاً پروسه‌های تمرکززدایی در کشورهای بریتانیا و فرانسه ترسیم خواهند شد. تا دلایل و اشکال برشمرده تمرکززدایی در آن‌ها روشن گردند.

### تمرکززدایی در بریتانیا<sup>۱۶</sup>

یک شاخص مهم تمرکززدایی بریتانیای کبیر که «تفویض قدرت و اختیارات»<sup>۱۷</sup> نام گرفته است، عدم تقارن زمانی و کیفی آن می‌باشد، بدین معنا که اولاً پروسه تفویض و واگذاری اختیارات به‌طور همزمان در همه مناطق بریتانیا جریان ندارد، و دوماً این که اشکال آن بخشاً خیلی با هم متفاوتند. دلیل این امر در درجه نخست در دلایل و انگیزه‌های تفویض اختیارات نهفته است. همان‌طور که فوقاً نیز اشاره گردید، پروسه تفویض قدرت عکس‌العمل حکومت بریتانیاست به نیازهای برخاسته از واقعیت چند ملیتی بودن این کشور. چون این کشور از وحدت همزمان و آزادانه ملت‌های داخل آن به‌وجود نیامده، همه این ملیت‌ها به یک نسبت هویت بریتانیایی برای خود قایل نیستند و با آن احساس یگانگی نمی‌کنند. برای نمونه اسکاتلندی‌ها و ایرلندی‌ها خود را خیلی بیشتر از ویلزی‌ها متعلق به ملیت خودی می‌دانند. این امر با فاصله زمانی‌ای که با از دست‌دادن استقلال هر یک از آن‌ها شروع می‌شود و همچنین با شرایط و زمینه‌های تاریخی جذب و ادغام آن‌ها قابل توضیح است. برای نمونه ویلز از طریق تصرف در قرن شانزدهم ادغام شد و در این مدت تنها توانسته زبان ویلزی را از مجموعه هویت ملی خود محفوظ نگه دارد، به همین خاطر هم ویلزی‌ها بیشتر با هویت بریتانیایی احساس یگانگی می‌کنند و خود را با آن می‌شناسند، تا اسکاتلندی‌ها و ایرلندی‌ها.<sup>۱۸</sup>

همان‌طور که در بخش دلایل تمرکززدایی دیدیم، دلیل تفویض اختیارات در بریتانیای کبیر کارآمدتر کردن سیستم اداری یا جستجوی اشکال مردمی‌تر و دمکراتیک‌تر حکومتی نیست، بلکه تلاش برای تضمین ثبات سیستم سیاسی آن کشور می‌باشد. بنابراین، عمل کرد تفویض قدرت بستگی به نیروهایی دارد که بی‌ثباتی و ضرورت همچون تغییراتی را به‌وجود می‌آورند. هر چه این نیروها نیرومندتر باشند، به همان اندازه باید گستره تفویض اختیارات بیشتر باشد. البته این

۱۶- که شامل انگلیس، ایرلند شمالی، اسکاتلند، ویلز، کورن و آل می‌گردد. (مترجم)

17- Devolution

۱۸- مقایسه کنید Jeffery/Palmer، ص ۳۲۷.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

یک قاعده کلی است و الزاماً همیشه صدق نمی کند. بررسی کاملتر تصمیمات مربوط به پروسه تفویض اختیارات متغیرهای دیگری را هم آشکار می سازد که اینجا تنها برداشت حکومت مرکزی از خواست های منطقه ای در مقایسه با اولویت های سیاسی دیگر نام برده می شود.<sup>۱۹</sup> در این رابطه یک بار دیگر نقش اصل «عملکرد دنباله روانه»<sup>۲۰</sup> [سیاست دنباله روی از رویدادها] در برخورد با این پدیده عیان می گردد. بدین وسیله سنگ بنای نامتقارنی پروسه قدرت سپاری بریتانیایی گذاشته شد.

تفویض اختیارات در زمان های مختلفی انجام گرفت (نگاه کنید به جدول زیر). اولین منطقه ای که وظایف و صلاحیت ها به آن تفویض گردید، اسکاتلند بود. در سال ۱۸۸۵ بود که در حکومت بریتانیا یک «وزیر اسکاتلند» تعیین و پس از آن وزارتخانه های به نام «دفتر اسکاتلند»<sup>۲۱</sup> تاسیس گردید. این وزارتخانه یک «خصلت عرضی» داشت، به این معنا که وظیفه داشت که مسایل و خواسته های اسکاتلندی را هنگام تدوین و تصویب قوانین وارد پروسه قانون گذاری کند. این وزیر اسکاتلند ابتدا صلاحیت های اندکی داشت و کم اهمیت بود. سال ها بعد، یعنی در سال ۱۹۲۶ بود که وی رتبه کابینه ای گرفت. انتقال «دفتر اسکاتلند» از لندن به پایتخت اسکاتلند، یعنی ادینبورگ (یا ادینبورو)، در سال ۱۹۴۰ انجام پذیرفت. در این اولین مرحله، تفویض اختیارات تنها جنبه اداری داشت.

در ویلز شدت و حدت درک ملی - منطقه ای بسیار ضعیف تر از اسکاتلند بود.<sup>۲۲</sup> بنابراین جای تعجب نیست که تفویض اختیارات اداری در ویلز سال ها بعد، یعنی در دهه ۶۰ قرن بیستم، صورت گرفت. علت تاسیس «دفتر ویلز»<sup>۲۳</sup> نیز در سال ۱۹۶۴ این بود که «حزب کارگر» (نام حزب سوسیال دمکرات بریتانیا) در مبارزات انتخاباتی وعده داده بود، مبنی بر این که چنانچه پیروز شود، به ویلز (که حزب مزبور در آن نفوذ فراوانی داشت) کمتر از اسکاتلند توجه نخواهد کرد.<sup>۲۴</sup>

۱۹- برای یک بررسی مفصل مربوطه مراجعه کنید به Sturm ۱۹۸۱، ص ۱۵۱ به بعد.

20- Form follows function

21- Scottish Office

۲۲- در ارتباط با برابر بودن قدرت جنبه های ملی گرایانه ملیتهای داخل بریتانیا و متفاوت بودن علل آنها مراجعه کنید

به Bogdanor، ۲۰۰۱.

23- Welsh Office

24- Sturm. 2004. 184 ص.

## تمرکززدایی در اروپا

### تمرکززدایی در بریتانیای کبیر

دوره زمانی	نیروی محرک	نتیجه
نیمه دوم قرن ۱۹ تا حدود ۱۹۲۱	جنبش خودمختاری طلبانه	- تفویض حق قانون گذاری به ایرلند شمالی (۷۲ - ۱۹۲۱)؛ پارلمان استورمونت - تمرکززدایی و خودمختاری اداری در اسکاتلند (۱۸۸۵)، وزیر اسکاتلند، دفتر یا اداره اسکاتلند
بین جنگ و پس از جنگ (تا ابتدای دهه هفتاد)	تشکیل احزاب ملی گرا در اسکاتلند و ویلز؛ اولین پیروزیهای انتخاباتی؛ جنبش زبانی در ویلز	- گسترش تمرکززدایی و خودمختاری اداری در اسکاتلند - تمرکززدایی اداری در ویلز
دهه هفتاد جنگ داخلی در ایرلند شمالی؛ پیروزیهای انتخاباتی احزاب ملی گرا در اسکاتلند و ویلز		- پایان عملی تمرکززدایی و خودمختاری اداری در ایرلند شمالی - اعطای صلاحیت قانون گذاری به اسکاتلند و ویلز در سال ۱۹۷۶ و ۱۹۷۷ در جهت تمرکززدایی اجرایی در ویلز و تمرکززدایی اداری در اسکاتلند - شکست رفراendum خودمختاری اسکاتلند و ویلز در سال ۱۹۷۹
اواخر دهه نود	تغییر حکومت؛ عمل کردن به وعده‌هایی انتخاباتی توسط حزب کار	- رفراendum موفقیت‌آمیز برای تمرکززدایی در اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی - ایرلند شمالی: تمرکززدایی در حوزه قانون گذاری - اسکاتلند: تمرکززدایی در حوزه قانون گذاری - ویلز: تمرکززدایی اجرایی - انگلستان: تمرکززدایی اداری برای لندن بزرگ و آماده سازی تمرکززدایی منطقه‌ای در انگلستان

منبع: شتورم، ۲۰۰۴؛ ۱۸۵، ۱۹۳.

نمونه تفویض اختیارات در ایرلند شمالی نشان می‌دهد که اشکال تفویض صلاحیت‌ها را نمی‌توان الزاماً در مراتب اداری، اجرایی و قانون گذاری پیاده نمود و آن‌ها پروسه های برگشت‌ناپذیری نیستند. البته نمونه ایرلند شمالی یک نمونه ویژه است و آن هم به این دلیل که قبل از تفویض اختیارات، تشکیل دولت آزاد



و مستقل ایرلند در جنوب جزیره به شیوه نظامی تحمیل گردیده بود که متعاقب آن در ایرلند شمالی راه تفویض اختیارات قانون‌گذاری و تاسیس پارلمان استورمونت در سال ۱۹۲۱ برگزیده شد.<sup>۲۵</sup> البته به دلیل درگیریه‌های خوشونتامیز و مواضع آشتی‌ناپذیر طرفین درگیر در ایرلند شمالی امر تفویض اختیارات قانون‌گذاری بعد از ۱۹۷۲ بارها به تعویق افتاده است.

وجه مشترک تمام مناطق بریتانیا این می‌باشد که در همه آن‌ها تفویض اختیارات با واگذاری وظایف و صلاحیت‌های اداری آغاز گردید. تفویض اختیارات اداری در اسکاتلند تا اوایل دهه هفتاد قرن بیستم رشد و گسترش یافت، در حالیکه شروع آن در ویلز پس از این زمان روی داد. در دهه هفتاد به پروسه واگذاری در اسکاتلند و ویلز نیز بمانند ایرلند شمالی ضرباتی وارد گردید. البته دلیل این امر در اسکاتلند و ویلز درگیریه‌های خشونت‌آمیز نبودند، بلکه شکست رفراندوم تفویض اختیارات بود که در سال ۱۹۹۷ از طرف جیمز کالاهان<sup>۲۶</sup> (حزب کارگر) توصیه شد و در آن پیشنهاد تمرکززدایی رأی کافی بدست نیاورد و یا این که در اسکاتلند به حد نصیابی که قوه مقننه تعیین کرده بود نرسید.

سال‌ها گذشت و تنها در اواخر دهه ۹۰ قرن پیش بود که پروسه تمرکززدایی در بریتانیا پس از به قدرت رسیدن حزب کارگر به رهبری تونی بلر تحرک تازه‌ای یافت. تونی بلر قبل از انتخاب‌شدنش به مناطق پرنفوذ خود، ویلز و اسکاتلند، قول داده بود که در صورت پیروزی در انتخابات اختیارات و صلاحیت‌های بیشتری را به آن‌ها اعطا کند. بنابراین، باید به فهرست علل درپیشگیری پروسه تفویض اختیارات عامل «منطق اپوزیسیون» یا «وعده‌های انتخاباتی» را هم اضافه نمود. حزب کارگر در مبارزات انتخاباتی برعکس محافظه کاران حاکم اعلام نموده بود که در صورت پیروزی پروسه تمرکززدایی را مجدداً از سرخواهد گرفت و این در اسکاتلند و ویلز بسیار به نفعش تمام شد و رأی فراوانی در این مناطق به این سبب کسب نمود. بنابراین، حزب کارگر پس از به قدرت رسیدنش در سال ۱۹۹۷ تحت فشار عملی کردن شعارها و وعده‌های انتخاباتی‌اش بود. برای نخستین بار از زمان شروع پروسه تمرکززدایی طرح‌هایی همزمان برای هر سه منطقه «کلتی» تهیه و مقدمات خودمختاری لندن و مناطق انگلیسی نیز آماده شد. در این مرحله نیز

## تمرکززدایی در اروپا

همه‌پرسی‌هایی در اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی صورت گرفتند که هر سه مورد موفقیت آمیز بودند. البته موافقت ایرلند شمالی (۷۱،۱ درصد) و اسکاتلند (۷۴،۳ درصد) در این همه‌پرسی‌ها بسیار بارزتر از ویلز بود که در آن تنها ۵۰،۳ درصد با تمرکززدایی موافقت کرده بودند.

هر چند عدم تقارن زمانی پروسه تمرکززدایی در بریتانیا با سیاست تفویض اختیارات حکومت بلر تا اندازه زیادی برطرف گردید و قوانین تفویض برای نخستین بار وارد یک بستر کلی نهادی و قانون‌اساسی شد، اما این امر برای عدم تقارن کیفی صدق نمی‌کند که همچنان پابرجاماند و از بین نرفت؛ بدین معنا که در اسکاتلند و ایرلند شمالی پروسه تمرکززدایی به مرحله تفویض اختیارات قانون‌گذاری نیز رسید، درحالی‌که این روند در ویلز به اختیارات و صلاحیت‌های اجرایی محدود ماند.

تا اکنون ما فقط در مورد پروسه‌های تفویض اختیارات در ویلز، اسکاتلند و ایرلند شمالی صحبت نمودیم و ملاحظه کردیم که پروسه تفویض صلاحیت‌ها در نتیجه تلاش‌های ملیت‌های ساکن بریتانیا برای خودمختاری ملی بوقوع پیوسته و یا راه حلی بریتانیایی بوده برای مسایل و نزاع‌های ملی این کشور. اما بریتانیا تنها از این سه ملیت تشکیل نگردیده، بلکه شامل ملیت انگلیس هم می‌شود. این که تا الان ذکری از انگلستان نگردیده به این امر برمی‌گردد که بخش انگلیس مردم بریتانیا احساس نزدیکی و همگرایی بیشتری با ملیت بریتانیایی، که اغلب با ملیت انگلیسی یکی انگاشته می‌شود، می‌کند. و همین باعث شده که انگیزه به مراتب کمتری برای تمرکززدایی داشته باشند.<sup>۲۷</sup> البته این بدین معنا نیست که مسأله هیچ‌گاه مطرح نگردیده است. اتفاقاً برعکس آن صحیح است: در اواخر قرن نوزدهم تدابیری برای تفویض اختیارات در منطقه انگلیسی هم صورت گرفت. اما این تدابیر هیچ‌گاه به واقعیت مبدل نگردیدند. حزب کارگر هم از دهه ۷۰ به این سو روی این مسأله تاملاتی نموده است. اما حکومت حزب کارگر تونی بلر به سه منطقه دیگر اولویت داد. اینجا یک استثناء تنها لندن بزرگ بود. اکنون در لندن بزرگ یک مجلس و یک شهردار مستقیماً از طرف مردم انتخاب می‌گردند که البته صلاحیت‌های به مراتب کمتری از پارلمان‌های منطقه‌ای سه منطقه نامبرده دارد. به ۸ منطقه دیگر

۲۷- مقایسه کنید Jeffrey/Palmer، ص ۳۲۶ به بعد.

انگلیسی «امکان تمرکززدایی» داده شد، بدین معنا که مجالس منطقه‌ای آن‌ها نه به صورت اتوماتیک، بلکه در صورت موافقت اکثریت مردم آن مناطق در فراندوم تاسیس می‌گردند. تاکنون تنها یک فراندوم در تاریخ ۴ نوامبر ۲۰۰۴ در منطقه «نورد ایست» برگزار گردیده است که در آن ۷۷،۹۳ درصد شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی تاسیس یک پارلمان منطقه‌ای را رد نمودند. در این فراندوم تنها ۴۷،۷ درصد مردم آن منطقه شرکت کرده بودند.<sup>۲۸</sup>

### تمرکززدایی در فرانسه

گفتیم که در بریتانیا مهمترین نیروی محرکه و انگیزه برای تمرکززدایی پاسخ صلح‌آمیز به ناآرامی‌ها و درگیری‌های قومی و ملی‌گرایانه در مناطق مختلف این کشور بوده و هر چه که این جنبش‌های ملی‌نیرومندتر بوده‌اند درجه تمرکززدایی و میزان تفویض اختیارات و صلاحیت‌ها به مناطق مربوطه بیشتر بوده است. این درحالیست که این امر در فرانسه بنیاداً متفاوت است. به غیر از گورزیکا تقریباً هیچ جنبش تاریخی شکل گرفته سیاسی - ملی که خواهان خودمختاری ملی باشد در فرانسه وجود ندارد. به همین جهت گام‌هایی که در راستای تمرکززدایی در این کشور برداشته شده، تا همین اواخر متقارن بوده‌اند.

فرانسه تا سال ۱۹۷۲ که در آن اولین قوانین تمرکززدایی تصویب شدند، شاهد تلاش‌های متعدد، اما نافرجام تمرکززدایی بوده است. شکست این تلاش‌ها در درجه اول با رابطه فکری دمکراسی و سنترالیسم در فرانسه مربوط می‌گردد. اولین مرحله تمرکززدایی که در سال ۱۹۸۲ پس از انتخاب فرانسوا میتران از حزب سوسیالیست (عنوان حزب سوسیال دمکرات فرانسه) به‌عنوان رئیس جمهور (۱۹۸۱) آغاز گردید، عناصر ذیل را دربرمی‌گرفت.

۱. جایگاه مناطقی که در دهه ۵۰ قرن پیش به‌عنوان ابزارهای برنامه‌ریزی بدون برخورداری از پارلمان و همچنین بدون اختیارات مستقل به‌وجود آمده بودند، به دستگاه‌های اداری منطقه‌ای ارتقاء یافتند. برای مجلس منطقه‌ای<sup>۲۹</sup> انتخابات مستقیم برگزار گردید.<sup>۳۰</sup> رئیس این مجلس رئیس دستگاه اداری منطقه‌ای شد.

۲۸- گاردین، مقاله «نه شمال شرق به تفویض»، به تاریخ ۵ نوامبر ۲۰۰۴، ص ۷.

29- Conseil regional

۳۰- انتخابات تمام مناطق به‌طور هم‌زمان و بر اساس یک سیستم انتخاباتی واحد برگزار می‌گردد. سه مورد اول انتخابات مستقیم در سال ۱۹۸۶ برگزار شدند.

## تمرکززدایی در اروپا

۲. در سطح دپارتمان (کوچکتر از سطح منطقه‌ای) رییس مجلس منطقه‌ای جانشین رییس اداره شد. بدین وسیله مسوولیت برای اداره دپارتمان از سطح دولتی به ادارات منطقه‌ای انتقال یافت.

۳. کنترل پیشاپیش دولتی<sup>۳۱</sup> برجیده شد و جای آن را کنترل قانونی متعاقب گرفت.

۴. مجموعه‌ای از صلاحیت‌ها به ادارات منطقه‌ای واگذار شدند که با تامین مالی ضرور نیز همراه بودند.<sup>۳۲</sup>

رابطه ادارات با هم توسط قانون تمرکززدایی تغییری نکرد. در اینجا آنچه که جلب توجه می‌کند این است که سه سطح اداری فرانسه (یعنی کمونها (شهرها)، دپارتمان‌ها و مناطق) در یک رابطه برابر حقوقی با هم قرار دارند، بدین معنا که هر کدام از شبکه‌های اداری نامبرده مافوق یا تابع هم نیستند. البته تضمین ماندگاری آن‌ها بر اساس قانون اساسی تا سال ۲۰۰۳ تنها برای کمونها و دپارتمان‌ها وجود داشت.

تقسیم مسوولیت‌ها به شیوه بلوکی صورت می‌گرفت و نه بر اساس زمینه‌های سیاسی، آن هم ناکامل.<sup>۳۳</sup> سطح مرکزی همچنان صلاحیت‌ها و اختیارات مهم را برای خود نگه داشت و نقش مهمی از طریق نماینده و مدیر دولت (پرفکت) در دستگاه اداری سه سطح بازی می‌کرد. هر سه سطح نامبرده اختیاراتی در زمینه‌های شهرسازی، خانه‌سازی، راه و ترابری، آموزش و پرورش، محیط زیست و فرهنگ گرفتند، یعنی گذشته از چند استثناء هر سه سطح دارای صلاحیت در همه زمینه‌های نامبرده می‌باشند. استثنائات این موارد بودند: آموزش شغلی که تنها در حیطه صلاحیت دپارتمان‌ها و مناطق است، زیرساخت<sup>۳۴</sup> و شبکه تامین اجتماعی و بهداشت و درمان که در آن هیچ صلاحیتی برای دستگاه دولتی مناطق در نظر گرفته نشده است. در عمل ثابت گردید که تفکیک و مرزبندی که در ابتدا برای صلاحیت‌ها تعیین شده بود، غیرعملی است، تا جایی که عملاً هیچ‌گونه تفکیک صلاحیت‌ها بین سطوح دولتی وجود ندارد. این تقسیم ناشفاف صلاحیت‌ها برای

31- tutelle

۳۲- در ارتباط با تاریخ تمرکززدایی فرانسه به ویژه رجوع کنید به Neumann/Uterwedde, ۱۹۷۷ و Uterdde.

۲۰۰۰

33- Neumann/Uterwedde, 1977, 42 ص

34- Infrastructure

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

دستگاه دولتی سطح‌ها، به ویژه برای سطح منطقه‌ای به‌عنوان جدیدترین سطح دولتی، مشکلاتی را به‌وجود می‌آورد.<sup>۳۵</sup> در این راستا می‌توان برای نمونه مشکلاتی که در دوره‌های آموزش کار یا مدیریت از نظر عموم ناکارآمد برنامه‌های اتحادیه اروپا نام برد.

سیاست تمرکززدایی همیشه در فرانسه مورد اختلاف بوده است. اختلاف بر سر این موضوع در داخل خود احزاب (و نه [بین آن‌ها]) وجود داشته است. به همین جهت تعجب‌برانگیز نیست که فرآیند تمرکززدایی در این کشور پیگیر و بدون فراز و نشیب نبوده است و از چهل قانون به اصطلاح تمرکززدایی و ۳۰۰ آیین‌نامه اجرایی که بین ۱۹۸۲ و ۲۰۰۰ تصویب گردیده‌اند،<sup>۳۶</sup> همه آن‌ها تاثیرات تمرکززدایانه از لحاظ اجرایی نداشته‌اند. تعدادی از این آیین‌نامه‌های اجرایی به‌طور روشنی جزو مقوله «تمرکززدایی اداری» یا «تراکم‌زدایی» قرار می‌گیرند تا تمرکززدایی اجرایی، چون آن‌ها خیلی روشن در خدمت تقویت موقعیت مدیران دولت مرکزی در مناطق (یعنی پرفکت‌ها) قرار دارند. این امر به ویژه در مورد اقدامات «ادیت کرسون»<sup>۳۷</sup> سوسیالیست در بین مه ۱۹۹۱ و مارس ۱۹۹۲ و حکومت «ادوارد بالادور»<sup>۳۸</sup> محافظه کار بین مارس ۱۹۹۳ و مه ۱۹۹۵ صدق می‌کند.

تقسیم ناشفاف مسوولیت‌ها و از بین رفتن امکانات و انرژی که از سایش آن‌ها با هم به‌وجود می‌آید، تا بدست گرفتن حکومت توسط نخست‌وزیر «ژان - پیر رافارن»<sup>۳۹</sup> محافظه کار در سال ۲۰۰۲ موجب یک فرم بنیادین روند تمرکززدایی نگردیدند. هر چند سلف وی، «لیونل ژوسپن» سوسیالیست و رییس حکومت، کومیسونی را گمارده بود تا پیشنهادات اصلاحی برای تمرکززدایی آماده کنند. اما این پیشنهادات بدلیل مشکلات درون حزبی سوسیالیستها و عدم موفقیت آن‌ها در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای ملی<sup>۴۰</sup> در سال ۲۰۰۲ بدون عواقب عملی ماندند. پس از تغییر حکومت بود که تمرکززدایی به‌طور غیر مترقیه تحرک تازه‌ای یافت. این مسأله در درجه نخست با شخص رافارن ارتباط پیدا می‌کند که قبل از تصدی پست رییس وزیری، از سال ۱۹۸۸ رییس دستگاه دولتی

35- Neumann/Uterwedee. 1977. 47 ص.

36- Uterwedee. 2000. 160 ص.

37- Korsika

38- Edith Cresson

39- Edouard Balladur

40- Jean-Pierre Raffarin

## تمرکززدایی در اروپا

منطقه‌ای در «پویتو - شارنت»<sup>۴۱</sup> بود. رافارن پس از بدست گرفتن حکومت، به روند تمرکززدایی سرعت حیرت‌آوری بخشید؛ در همان اولین بیاتیه حکومتی که در سوم ژوئای ۲۰۰۲ در مورد برنامه‌های دولت سرکارآمده خود داد، رفرم تمرکززدایی تاکنونی را یکی از مهم‌ترین اولویتهای خود اعلام نمود. بیش از سه ماه از تصدی‌اش نگذشته بود که لایحه‌ای را برای تغییر قانون اساسی ارایه داد و در همان سال ۲۰۰۲ از سوی مجلس شورای ملی و مجلس دوم پارلمان فرانسه، یعنی سنا، به تصویب رسید.<sup>۴۲</sup>

با تغییر قانون اساسی فرانسه تمرکززدایی در آن کشور کیفیت نهادی پیدا کرد، زیرا:

- اولاً تمرکززدایی رتبه و جایگاه قانون اساسی یافت؛ به اولین ماده قانون اساسی فرانسه اضافه گردید که کشور فرانسه یک نظام غیرمتمرکز است.<sup>۴۳</sup> فصل هفتم قانون اساسی که برای تمرکززدایی حایز اهمیت است شامل نه ماده گردید (۷۵-۷۲)، که در آنها برای نخستین بار مناطق و علاوه بر آن «سطوح دولتی با هویت ویژه» که از ادغام چند دپارتمان (بخش) یا منطقه به وجود آمده‌اند رتبه قانونی می‌گیرند (ماده ۷۲).

- دوماً سطوح دولتی نامبرده حق قانونی اخذ درآمدها را گرفتند، که به کمک آنها مهم‌ترین بخش هزینه‌های خود را تأمین مالی می‌نمایند. علاوه بر این آنها از طریق برقراری توازن مالی افقی نیز تأمین مالی گردیدند. همچنین در ماده ۲-۷۲ قانون اساسی به‌طور ضمنی «اصل پیوستگی»<sup>۴۴</sup> گنجانده شد که بر طبق آن مناطق و دیگر سطوح باید تأمین مالی شوند، در صورتی که وظایفی به آنها محول گردند.

41- Assemblée nationale

42- Poitou-Charentes

۴۳- البته برای اعتبار قانونی یافتن این تغییر قانون اساسی یک رأی‌گیری در نشست مشترک دو مجلس، «کنگرس»، لازم بود. این نشست در ۱۷ مارس ۲۰۰۴ برگزار شد.

۴۴- ماده اول قانون اساسی فرانسه می‌گوید: «فرانسه یک جمهوری تجزیه‌ناپذیر، لائیک، دموکراتیک و اجتماعی است. جمهوری برابری همه را در برابر قانون صرف‌نظر از نعلق تباری، نژادی و دینی آنها تضمین می‌نماید و هر اعتقادی را محترم می‌شمارد. سازمان آن غیرمتمرکز است.» منبع:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.pdf>

از اینترنت پیاده شده در تاریخ ۲۲ ژوئای ۲۰۰۴.

- و سوماً به همین صورت ضمنی «اصل خوداتکایی»<sup>۱۵</sup> نیز گنجانده شد. این اصل در بند دوم ماده ۷۲ یافت می‌شود که بر طبق آن هر سطح دولتی (دولت مرکزی، منطقه‌ای، بخش، شهر) تنها آن تصمیماتی را باید بگیرد که به بهترین شیوه ممکن در آن سطح پیاده شدنی هستند.

- اینجا باید به ویژه عنصر چهارمی، یعنی «دوره آزمایشی عدم پیروی از قوانین مرکزی»، را نیز ذکر نمود (ماده ۷۲). این مقوله شامل دو بخش می‌گردد. اولاً با استناد به آن، شوراهای منطقه‌ای قادر خواهند شد، به شیوه آزمایشی و در مقطع زمانی معین و محدود در برخی از زمینه‌ها به قوانین ملی عمل نکنند. دوماً مناطق می‌توانند در زمینه‌های دیگری نیز در مدت زمان محدود صلاحیت‌هایی را اخذ کنند. البته قبل از کاربرد این ماده قانونی باید در هر دو مورد مذکور پارلمان مرکزی با آن موافقت به عمل آورد. همچنین تصمیم‌گیری در این مورد که پس از خاتمه مدت زمان دوره آزمایشی به چه شیوه عمل خواهد شد، در حوزه اختیارات پارلمان می‌باشد. بدین ترتیب «عنصر آزمایشی» یکی از عناصر تمرکززدایی قانون‌گذاری می‌باشد.<sup>۱۶</sup>

البته پس از تغییر قانون اساسی برنامه‌های تمرکززدایی نخست‌وزیر متوقف گردیدند. دلیل این امر نه تنها امیدهای فراوانی بود که در ارتباط با افزایش بازدهی و کارآمدی کارکرد سیاسی با این برنامه‌ها گره خورده بودند، بلکه همچنین ترس و نگرانی بود که نمایندگان محلی و مردم منطقه قبل از انتشار جزئیات آن‌ها بروز نموده بودند، مثلاً به این خاطر که طبق این برنامه‌ها دولت در نظر داشت

۹۵- اصل *Konnexität* که در واقع یک اصل فدرالیستی است حکایت از آن دارد که باید یک نوع ارتباط و پیوستگی بین مسوولیت اجرای وظایف با صلاحیت اخذ درآمدها و مالیاتها وجود داشته باشد همچنین هم بخش انجام وظایف و هم بخش تخصیص درآمدهای هر سطح معین باید توأمأ در همان سطح متمرکز شوند، نه این که سطحی (حال این سطح دولت مرکزی باشد یا دولت منطقه‌ای یا شهرها) وظایف سطح دیگری را تعیین کند و در عین حال تأمین هزینه‌های انجام این وظایف را صرفاً به عهده‌ی خود آن سطح بگذارد و خود آن را برعهده نگیرد. این اصل به‌طور ساده می‌گوید: «هر کس چیزی را سفارش می‌دهد، باید خودش هم بپای آن را بپردازد.» (مترجم.)

۹۶- این اصل نیز یکی از اصول پایه‌ای فدرالیسم می‌باشد و حاکی از آن است که اختیارات در مورد مسایل معین باید به آن سطح از نظام دولتی داده شود که به بهترین نوع ممکن از عهده‌ی آن ذو قیاس با دیگر سطوح برمی‌آید. برای اینکه باید ابتدا از پایین‌ترین سطح ممکن آغاز و سوال کرد که آیا این سطح به اذعان خودش از عهده‌ی انجام این یا آن وظیفه‌ی معین به خوبی برمی‌آید یا نه. تنها آن هنگام که پاسخ منفی باشد، باید آن را به سطحی بالاتر ارجاع نمود. هدف باید واگذاری بیشترین اختیارات ممکن به پایین‌ترین سطح نظام باشد، چون ارتباط آن با توده‌ها بیشتر است، به هر حال ارگان‌های بالایی باید از کم‌ترین اختیارات ممکن برخوردار باشند و باید تنها نقش کمکی داشته باشند. به این دلیل شاید بتوان این اصل را در زبان فارسی «اصل کمکی» (با عطف به تأکید آن نه نقش صرفاً کمکی سطوح بالاتر دولتی) و یا «اصل خوداتکایی» (با توجه به اهمیتی که این اصل به خوداتکایی و خودگردانی سطح تحتانی می‌دهد) نامید. (مترجم.)

## تمرکززدایی در اروپا

که پست‌ها و خدمات و کارمندان دولتی چون معلمین را زیر مسوولیت و پوشش دستگاه اداری منطقه‌ای و غیرمرکزی ببرد. [...]»  
 اعطای «هویت ویژه» به برخی از مناطق نیز جزو همان مقوله «تمرکززدایی متوقف شده» محسوب می‌شود. رفراندوم‌هایی که قرار بود در این خصوص برگزار شوند نیز در هیچ موردی مؤثر واقع نیافتادند. این امر به ویژه در مورد منطقه کورزیکا<sup>۲۷</sup> صدق می‌کند. برای کورزیکا حکومت ژوسپن یک هویت ویژه را طرح کرده بود و رفاران آن را دوباره مطرح ساخت<sup>۲۸</sup>. در این مورد قرار بود دپارتمان‌های موجود منحل و یک شبکه دولتی منطقه‌ای با جایگاه و هویت ویژه تشکیل گردد. این طرح را اما مردم کورزیکا در یک رفراندوم رد نمود.<sup>۲۹</sup>

### تمرکززدایی در فرانسه

هدف تمرکززدایی	افزایش کارآمدی اداری ۲۰۰۳؛ نزدیک شدن به مردم (دمکراتیزاسیون)
علل تمرکززدایی	اروپائیزه کردن، مدرنیزه کردن، ارتقای کارایی
شکل تمرکززدایی	تا ۱۹۸۲: تمرکززدایی اداری (تراکم‌زدایی) از ۱۹۸۲؛ تمرکززدایی اداری و اجرایی ۲۰۰۳؛ بخشا تمرکززدایی قانون‌گذاری با تاثیرات نامتقارن
رابطه تفوق دولت مرکزی با خودگردانی	ساختار دوگانه؛ پرفکت (مدیر دولت) در هر سطح اداری
عملکرد مناطق	تا ۱۹۸۲: ابزارهای برنامه‌ریزی دولت
قرارداد بین دولت و مجلس منطقه‌ای	بین رییس مناطق و پرفکت منطقه‌ای بسته می‌شود
جایگاه دستگاههای اداری به نسبت همدیگر	برابری حقوقی در کنار همدیگر، هیچکدام تابع دیگری نیستند

از زمان تغییر قانون اساسی در سال ۲۰۰۳ چهار قانون بزرگ برای تمرکززدایی در فرانسه به تصویب رسیدند، که یکی از آنها شرایط از اعتبار خارج ساختن قوانین ملی به‌طور آزمایشی و در زمانی معین را تعیین و تنظیم می‌کند، یک قانون برای

۲۷- در مورد مشروح رفرم قانون اساسی فرانسه در ارتباط با تمرکززدایی مراجعه شود به ۲۰۰۳، Uterwedde.

۲۸- برای کسب اطلاعات مفصل در مورد مشکل کورزیکا مراجعه شود به ۲۰۰۲، Uterwedde.

۲۹- به‌طور مشروح تر: Zimmermann-Steinbart، ۲۰۰۲.



برگزاری رفراندوم در سطح منطقه‌ای و یک قانون هم برای خودمختاری مالی سطوح اداری منطقه‌ای، بخشی، شهری و یک قانون هم که موضوع آن تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت و سطوح اداری غیرمرکزی می‌باشد. مخصوصاً این قانون آخری خیلی مورد اختلاف بود که بالاخره رفارن نخست‌وزیر آن را از طریق به کارگیری اهرم «بلوکه کردن رأی پارلمان»<sup>۵۰</sup> به کرسی نشاند و «به تصویب» قانونی رساند. این قانون به مناطق قدرت به مراتب کمتری به نسبت آنچه که در ابتدا بنا بود، می‌دهد و به دپارتمان‌ها وزنه و جایگاه بیشتری می‌دهد. این امر دو دلیل منطقی داشت، که اولین آن در ساختار مجلس دوم پارلمان فرانسه (سنا) و اکثریت سیاسی داخل آن نهفته است و دومین آن به این امر برمی‌گردد که در مجلس سنا نسبت تعداد نمایندگان شهرها و دپارتمان‌ها در قیاس با مناطق بسیار بالاست. در همان حال (و به دلیل غلبه سطح محلی در این ارگان) احزاب محافظه کار دست‌بالا را دارند. علاقمندی سناتورها به تقویت سطح منطقه‌ای بنابراین، از لحاظ ساختاری بسیار اندک است. علاوه بر این، بعد از انتخابات منطقه‌ای در سال ۲۰۰۴ که در آن احزاب محافظه کار در تقریباً تمام مناطق اکثریت خود را از دست دادند، سنا می‌خواست موانعی برای مناطقی - که اکنون از طرف سوسیالیست‌ها حکومت می‌شدند - به دلایل حزبی - سیاسی ایجاد نماید و به همین جهت برای نمونه تفوق مناطق در زمینه سیاست تقویت و رشد اقتصادی را حذف نمود.

دلیل دوم این امر تلاش فشرده و نفوذ نمایندگی‌های دپارتمان‌ها و همچنین شهرها در پارلمان و در سطح دولتی می‌باشد. بدین ترتیب از تقویت مناطق در مرحله دوم تمرکززدایی باز از طرف همان‌هایی ممانعت به عمل آمد که سابقاً در دهه ۸۰ سده پیش نیز از آن ممانعت آورده بودند.<sup>۵۱</sup>

سیاست تمرکززدایی در فرانسه در مرحله پیاده شدنش با پدیده‌ای روبرو می‌شود که از لحاظ فدرالیستی پارادوکس (در خود متناقض) می‌باشد. از طرفی از نزدیک شدن به مردم<sup>۵۲</sup> (دموکراتیزاسیون) و تمرکززدایی (دسنترالیزاسیون) استقبال می‌شود،

۵۰- «Vote bloquée» ابزار است حصلت‌نا برای پارلمانتاریسم نفل گرای فرانسه که برای حکومت ممکن می‌سازد آزادیهای پارلمان را برای تسریع در روند قانون‌گذاری محدود سازد. اگر حکومت این اصل مندرج در ماده ۴۹ (۳) قانون اساسی فرانسه را در مورد قانونی پیاده سازد، این قانون تصویب شده محسوب می‌گردد، چنانچه در عرض ۲۴ ساعت درخواست عدم اعتماد بر علیه حکومت به پارلمان ارائه و به‌طور موقتاً تا در مورد این درخواست رأی گیری نگردد.

۵۱- در این خصوص همچنین رجوع شود به Perrin, ۲۰۰۳.

## تمرکززدایی در اروپا

اما در مقابل آن آرزوی شدیدی برای برابری و همسانی شرایط زندگی<sup>۵۳</sup> وجود دارد<sup>۵۴</sup>. این پارادوکس، هم در موضع سیاستمداران محلی دیده می‌شود و هم در مردم شهرهای مربوطه. نمونه همچون موضعی عکس‌العمل آن‌ها به نسبت تغییرات سیاست تامین اجتماعی می‌باشد، که البته اینجا باید گفت که اعتراضات قبل از هر چیز متوجه کاهش امکانات و خدمات اجتماعی می‌باشد که به موازات فرآیند تمرکززدایی روی می‌دهد.<sup>۵۵</sup>

گفتیم که تمرکززدایی به معنا فدرالیزاسیون نیست. این جمله به ویژه در مورد فرانسه صدق می‌کند. فرانسه حتا بعد از ۲۰۰۳ و تصویب برخی قوانین تدقیق شده در سال ۲۰۰۴ یک کشور متمرکز باقی ماند. ما در فرانسه همچنان فقط رتبه‌بندی عمودی و نه افقی سطوح و ادارات دولتی را داریم. ایده اعطای صلاحیت‌ها به مناطق و تقسیم این صلاحیت‌ها بین دیپارتمان‌ها و شهرها از سوی مناطق در سیستم کنونی سیاسی فرانسه به کلی غریب می‌باشد و جای بحثی هم ندارد. همین امر برای انتقال صلاحیت صلاحیت به مناطق نیز صدق می‌کند. هر چند بعضی از صلاحیت‌ها به سطح زیرملی انتقال یافت، اما صلاحیت صلاحیت‌ها پیش دولت مرکزی باقی می‌ماند. انصراف از گسترش صلاحیت‌ها به مناطق مخصوصاً در زمینه سیاست اقتصادی منطقه‌ای گامی به عقب می‌باشد. تقویت صلاحیت‌های مناطق در زمینه سیاستهای اقتصادی یکی از معدود زمینه‌هایی است که از طرف مردم رد نمی‌گردد. لذا تعلل و تغییر موضع حزب رییس جمهور ژاک شیراک تنها می‌تواند این دلیل را داشته باشد که بر مناطق فرانسه از زمان انتخابات منطقه‌ای مارس ۲۰۰۴ نه محافظه کاران، بلکه برای نخستین بار سوسیالیستها حاکم هستند و رؤسای مناطق با صدای بلند خواهان صلاحیت‌هایی شده‌اند و حکومت محافظه کار حاضر به پذیرش این خواسته‌ها نیست.<sup>۵۶</sup> و این بدین معنا است که ما اینجا با پدیده مخدوش ساختن حزبی روند تمرکززدایی روبرو هستیم.

۵۴- مقایسه کنید Davezies، ۲۰۰۳، ص ۳۲.

۵۵- مقایسه کنید در این ارتباط Zimmermann-Steinhart، ۲۰۰۴.

۵۶- مقایسه کنید به Van Eeckhout، ۲۰۰۴.

ACKU

## مشارکت دولتهای عضو در رهبری فدرال

تالیف: VAN NIEUWENHOVE و LEROY

ترجمه از آلمانی: ناصر ایرانیپور

اشاره مترجم:

مقصود نویسندگان مقاله حاضر از «دولتهای عضو» دولتهای ایالتی (آمریکا، آلمان)، استانی (کانادا، اسپانیا) یا کانتونی (سوئیس) می باشد که در کشورهای فدرال در کنار دولت مرکزی فدرال وجود دارند و در مناطق خودمختار خود حاکمیت سیاسی اعمال می کنند، در عین حال که در رهبری فدرال کشور نیز مشارکت دارند. اینکه این دولتهای عضو به چه میزان در سطح فدرال قدرت و نفوذ دارند، در درجه نخست به نوع نظام فدرالیستی برگزیده و پایدیزی شده برمی گردد. دستهای از کشورهای فدراتیف وجود دارند که در آن فدرالیسم نوع «دوآل» یا «دوگانه» پایدیزی شده، و در نوع دیگری فدرالیسم «همیاری» یا «تعاونی». در دسته اول اصولاً همکاری و ارتباط دو سطح فدرال و ایالتی با هم کم می باشد و هر دو سطح کمترین نفوذ و تاثیر را بر یکدیگر دارند، درحالی که در دسته دوم میزان همکاری و حتا درهم تنیدگی دو سطح بسیار بالاست و به تعبیری هر دو سطح به هم وابسته هستند، بدین معنا که نفوذ دولت فدرال در ایالتها (از طریق تصویب مهمترین قوانین در مجلس فدرال) بسیار بالا است و در عین حال قدرت ایالتها هم در سطح فدرال در امر اعمال نفوذ و کنترل بر دولت فدرال (مثلاً از طریق تاثیرگذاری بر قوانین فدرال در همان مرحله تدوین و تصویب آن) بسیار زیاد است. فدرالیسم دوگانه را در برخی از کشورها که در آنها ایالتها از سطح استقلال و خودمختاری برابر با هم برخوردار نیستند، فدرالیسم نامتقارن نیز می نامند. و فدرالیسم در کشورهایی که صلاحیتهای ایالتها با هم برابرند و همه به صورت گروهی و همبسته در مقابل دولت فدرال ظاهر می شوند

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

و اعمال نظر می‌کنند، فدرالیسم متقارن نامیده می‌شود. با این توضیح توجه خوانندگان گرامی مجله «ههورامان» را به مطلب ذیل جلب می‌کنم که خلاصه‌ای است از مقاله‌ای طولانی که توسط دو نویسنده نامبرده در ماه مارس امسال به سومین کنفرانس بین‌المللی فدرالیسم در بلژیک ارائه گردیده است.

### یک: مقدمه

۱. نمونه‌های مختلفی از کشورهای فدرال وجود دارند. اما همه آن‌ها با وجود تنوع‌شان از چند وجه مشترک برخوردارند که ساماندهی غیرمتمرکز و نااقتدارگرایانه نظام دولتی و تفکیک و مخصوصاً تقسیم قدرت سیاسی و صلاحیت‌ها بین دولت‌های عضو و دولت کل (دولت فدرال مشترک)، برخورداری دولت‌های عضو از خودمختاری در مناطق خود و همچنین مشارکت آن‌ها در شکل‌دهی اراده‌ی سیاسی کل کشور و رهبری دولت فدرال مرکزی از مهمترین آن‌ها می‌باشند. اما این اصل مشارکت در کشورهای فدرال، بسته به منشأ تاریخی و جامعه‌شناختی آن‌ها به شیوه‌های مختلفی پیاده گردیده و بدین سبب نمونه‌های مختلفی پیدا کرده است. هر چند، نوع معینی از توپولوژی آن‌ها ممکن است، اما چون این مقوله خیلی گسترده است، باید در این مختصر گزینشی در ارتباط با اشکال مشخص و متعدد اصل مشارکت صورت گیرد. لذا به‌عنوان اولین موضوع «سیستم دو مجلسی» به مثابه‌ی ابزار هم‌فرمانی<sup>۱</sup>، یعنی مشارکت تعیین‌کننده دولت‌های ایالتی در تصمیم‌گیری‌های کلان دولت فدرال، معرفی می‌گردد. موضوع دوم به دخیل دادن دولت‌های ایالتی در تصمیم‌گیری‌های دولت فدرال برمی‌گردد. خود این موضوع نیز دو جنبه به خود می‌گیرد: یکی دخیل بودن دولت‌های عضو در هنگام تجدیدنظر در قانون اساسی کشور می‌باشد و دیگری شرکت آن‌ها در فرایند تصویب قوانین عمومی.

### دو: سیستم دو مجلسی به مثابه ابزار هم‌فرمانی

۲- هم‌فرمانی یا همکاری و مشارکت تعیین‌کننده دولت‌های عضو در روند عینی شدن صلاحیت‌های فدرال اغلب از طریق دخیل دادن نظام‌مند آن‌ها در ارگان‌های سیاسی دولت فدرال صورت می‌پذیرد. در اکثر کشورهای فدرال (البته نه در همه

۱- عنوان آلمانی مقاله «Die Beteiligung der Teilstaaten an der föderalen Führung» می‌باشد.

۲- آلمانی: Mitbestimmung، انگلیسی: co-determination.

## مشارکت دولت‌های عضو در رهبری فدرال

آن‌ها) پارلمان فدرال بر طبق سیستم دو مجلسی سازماندهی می‌شود که یکی از آن‌ها از نمایندگان مردم سراسر کشور تشکیل می‌گردد و دومی از نمایندگان ایالت‌ها، کانتون‌ها یا استان‌های کشور، مجلس دوم را بدین سبب اغلب «نمایندگی ایالت‌ها در مرکز» می‌نامند. این مجلس گاه‌ها نیز «مجلس سنا» نامیده می‌شود.

۳- شیوه سازماندهی این مجلس در کشورهای فدرال می‌تواند با هم بسیار متفاوت باشد. این تفاوت‌ها می‌توانند ریشه در نظام انتخاباتی این کشورها (سیستم انتخابات اکثریتی یا نسبیتی)، منشأ و فرایند تاریخی شکل‌گیری ساختارهای فدرال آن‌ها (تمرکززدایانه یا تمرکزگرایانه)، تعداد دولت‌های عضو و همچنین رابطه‌ی دموگرافیک (بافت جمعیتی) و اقتصادی آن‌ها با هم داشته باشند. در کل می‌توان دو نوع مختلف از مجلس دوم (یا نمایندگی ایالت‌ها، استان‌ها یا مناطق) را در سطح سراسری و مرکزی از هم متمایز ساخت. در برخی از کشورها نمایندگان که در این مجلس دوم حضور دارند مستقیماً از طرف خود مردم آن مناطق برگزیده می‌شوند. در برخی دیگر از کشورها این نمایندگان را پارلمان‌های ایالتی انتخاب نموده و به مجلس دوم می‌فرستند. و بالاخره دست‌های نیز وجود دارد که در آن این نمایندگان (وزیران) از طرف دولت‌های ایالتی منصوب و به آن مجلس فرستاده می‌شوند. همچنین تعداد نمایندگان دولت‌های عضو در این ارگان در کشورهای فدرال ممکن است متفاوت باشد. در برخی نسبت جمعیت در نظر گرفته می‌شود و در برخی دیگر صرف نظر از بزرگی و کوچکی جمعیت و مساحت آن مناطق، همه به یک میزان نماینده به این مجلس می‌فرستند. در این‌جا می‌توان این‌تر را مطرح ساخت که تعداد دولت‌های عضو و فرایند تاریخی ساختار فدرال (از تمرکزگرایی به تمرکززدایی یا بالعکس) فاکتورهای مهمی می‌باشند که در هر کشور میزان توزیع قدرت و توازن قوا را نشان خواهد داد. حایز اهمیت همچنین این نکته می‌باشد که آیا اشخاصی که چون نماینده ایالت به آن مجلس فرستاده می‌شوند، از وکالت انتخابی برخوردارند یا انتصابی.

**سوم: دخیل دادن دولت‌های عضو در قراردادهای فدرال**

**الف) شرکت آن‌ها در تجدیدنظر در قانون اساسی**

۴- یک جنبه دیگر با اهمیت مشارکت فدرال دولت‌های عضو، در کنار شرکت

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

داشتن آنها در تصمیم‌گیرهای معمول فدرال، تأثیرات و نفوذ و قدرت آنها برای تغییر قانون اساسی فدرال می‌باشد. این مشارکت دولت‌های عضو می‌تواند به شیوه‌های متعددی صورت گیرد (همه پرسی مجزا در مناطق، الزامی بودن موافقت پارلمان‌های دولت‌های عضو، الزامی بودن موافقت نمایندگی این مناطق در مرکز، یعنی همان مجلس دوم). قدرت دولت‌های عضو در امر تغییر یا عدم تغییر قانون اساسی یکی از عناصر مهم فدرالیسم و کنفدرالیسم می‌باشد.

### ب) مشارکت دولت‌های عضو هنگام تدوین و تصویب مقررات فدرال

۵- مشارکت دولت‌های عضو هنگام تعیین موازین فدرال می‌تواند به شیوه‌های بسیار متعددی صورت گیرد. این مشارکت مثلاً می‌تواند هم خصلت رسمی داشته باشد و هم غیررسمی. در صورتی که این مشارکت‌ها مورد به مورد باشند، این امکان برای دولت‌های عضو بوجود می‌آید که در مواردی ویژه نفوذ و نظر خود را اعمال کنند، و این درحالیست که مکانیسم‌های موجود و از قبل تعیین شده در ساختار سیاسی به دولت‌های عضو به شیوه کلی حق اعمال نظر را می‌دهند. این حق می‌تواند در سطح پارلمان عینیت یابد و یا در سطح حکومت. این مشارکت و حق اعمال نظر می‌تواند بر مبنای قراردادی بین دو سطح فدرال و ایالتی صورت پذیرد یا داوطلبانه و به دعوت دولت فدرال.

۶- معمولی‌ترین و احتمالاً شفاف‌ترین نمونه مشارکت دولت‌های عضو در پروسه قانون‌گذاری فدرال در مکانیسم‌های ساختاری و مدون مشارکت و دخالت پارلمانی، یعنی از طریق مجلس دوم متشکل از نمایندگان ایالت‌ها و مناطق مختلف می‌باشد. در سیستم دو مجلسی به ویژه دو عنصر اصلی ذیل میزان مشارکت و نفوذ واقعی دولت‌های عضو را بر سیاست کلان و سراسری دولت فدرال مشخص می‌سازند: از طرفی اختیارات و صلاحیت‌های مجلس دوم و از طرفی دیگر نقش مجلس دوم در جریان قانون‌گذاری. به کمک این دو عنصر می‌توان سنخ‌شناسی این مقوله را صورت داد.

### پ) نقش دولت‌های عضو در تشکیل دولت‌های فدرال و در کنترل آنها

۷- در کشورهای فدرالی که با سیستم دو مجلسی کار می‌کنند، دولت‌های عضو

## مشارکت دولت‌های عضو در رهبری فدرال

(ایالت‌ها، کانتون‌ها، مناطق، کانتون‌ها) نفوذ و اختیارات معینی در امر تشکیل دولت فدرال دارند. چون دولت فدرال باید بتواند به رای موافق اکثریت نمایندگان مجلس دوم تکیه کند. البته این قاعده شامل همه کشورهای فدرال نمی‌شود. در برخی از کشورهای فدرال، دولت فدرال می‌تواند کار کند، بدون این‌که الزاماً نیاز به رای موافق اکثریت نمایندگان مجلس دوم داشته باشد.

۸- در برخی از کشورهای فدرال دولت‌های عضو می‌توانند تا حد معینی بر دولت فدرال کنترل سیاسی اعمال کنند، مثلاً آن هنگام که دولت مکلف است در مجلس دوم هم مورد استیضاح قرار گیرد و به پرسش‌های نمایندگان ایالت‌ها پاسخ دهد. اما تنبیه دولت فدرال توسط مجلس دوم (مثلاً از طریق مجبور ساختن دولت فدرال به استعفا) جزء استثنائات می‌باشد.

۹- جالب است بررسی شود که آیا و در کدامیک از کشورهای فدرال دولت فدرال از نمایندگان دولت‌های عضو تشکیل می‌گردند و یا آیا دولت‌های عضو نمایندگی تضمینی در دولت فدرال دارند. می‌توان تصور کرد که دولت فدرال از اشخاصی تشکیل گردد که در دولت‌های عضو و کالت و نمایندگی سیاسی دارند و از این طریق می‌توان آن‌ها را نمایندگان دولت‌های عضو در دولت فدرال پنداشت. (در برخی از کشورهای فدرال هم، اعضای دولت فدرال تقریباً به نسبت جمعیت ملیت‌ها از آحاد این ملیت‌ها تشکیل می‌گردد، هر چند آن‌ها به‌طور مستقیم از طرف این ملیت‌ها انتخاب نمی‌شوند. برای نمونه اعضای دولت سوئیس از همه ملیت‌های این کشور و همه جریان‌ات سیاسی مهم کشور می‌باشند و این یک نوع توازن قوا و ثبات سیاسی و قومی در این کشور ایجاد نموده است. در لبنان هم پست‌های مهم مملکتی بین ملیت‌های این کشور تقسیم گردیده‌اند.



ACKU

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفرم

مصاحبه‌ی کتبی سایت انتگراسیون ایرانیان ساکن آلمان با ناصر ایرانپور، مترجم و روزنامه‌نگار

- آقای ایرانپور، شما مطالب متعددی را در زمینه مسایل مربوط به فدرالیسم ترجمه کرده‌اید. بسیاری از این مطالب با مقدمه یا توضیحاتی همراه هستند که خواننده را در درک وسیع‌تری از این موضوع یاری می‌رسانند. ترجمه مطالبی مربوط به فدرالیسم از کشورهای مختلف، بیشتر به کاری پژوهشی شبیه است، تا ترجمه‌ای صرف. در خلال آن بدخوبی می‌توان سخت‌کوشی شما را در این زمینه دید. به نظر می‌رسد شما به این ترتیب زمینه نوعی مقایسه را در ذهن خوانندگان خود ایجاد می‌کنید. آیا این برداشت درست است و اگر آری، علت آن چیست؟

در اینجا چون مصاحبه‌ی اولی متمنا هستم که تا جایی که ممکن است، از بحث تجربیدی و آکادمیک خودداری ورزید، تا جمع وسیع‌تری از خوانندگان قادر گردند، از پاسخ‌ها و توضیحات شما بهره گیرند.

- در ارتباط با ارزیابی شما باید بگویم که کاملاً صحیح می‌فرمایید. در همین قیاس است که در خواهیم یافت کجا ایستاده‌ایم. اصولاً ما ایرانیان عادت داریم، برای این که ذهن خود و دیگران را از عقب‌افتادگی امروز خود منحرف سازیم، به «تاریخ» خود برگردیم - تاریخی که ملغمه‌ای است از واقعیت و افسانه، اما تراشیده و صاف‌کاری شده، مجعول و تلطیف‌شده. اما من دقیقاً می‌خواهم ذهن خوانندگان را متوجه امروزمان سازم، متوجه این امر سازم که ما از کاروان پیشرفت و ترقی

## قدرالایسم یگانه یا بهترین گزینه؟

بشریت عقب مانده‌ایم. سخت هم عقب مانده‌ایم؛ از همی لحاظ، اما بیشتر از حیث فلسفی، جامعه‌شناختی و علوم سیاسی.

یکی از مهمترین بحث‌های علوم سیاسی نظام‌های سیاسی می‌باشد. من تلاش می‌ورزم، با معرفی ساختارهای معینی، ساختارهایی که به تصور من بیشترین همخوانی ممکن را با تنوع نهفته در ایران دارند، علاقمندان را متوجه این امر سازم که ما تاکنون کزراهه رفته‌ایم. الگوی نظام سیاسی حاکم در ایران فرانسه و بلژیک سنترالیستی بوده‌اند؛ کشورهایی که همواره با پذیرش تنوع و تکثر مشکل داشته‌اند. برای همین هم اولی - هر چند به تدریج، اما استوار - دارد ره تمرکززدایی در پیش می‌گیرد و دومی در اوایل دهه‌ی ۹۰ سده‌ی پیش به یک ساختار کاملاً غیرمتمرکز و فدرالیستی مبدل شد. ولی بافت سیاسی ایران که ابتدائاً غیرمتمرکز بود و توسط حکومت رضاخان به‌طور خودکامانه و استبدادی سنترالیستی و از این فراتر شوونیستی گردیده بود، هنوز متمرکز، غیردموکراتیک و شوونیستی باقی مانده است.

لذا می‌خواهم با ترجمه‌ی مقالات علمی، اندیشه‌شورزان را متوجه این امر سازم که درک غالب ما از «کشور»، «ملت» و «وحدت» درکی استعماری، وارداتی، استبدادی، تک‌ساختی و تصنعی بوده است. می‌خواهم بگویم که در دنیا کشورهای بسیاری وجود دارند که در آن‌ها چنین درکی حاکم و ملاک و معیار نیست و نه تنها به این دلیل زمین به آسمان نرسیده است، بلکه موفق‌تر هم بوده‌اند. می‌خواهم به خوانندگان مقالات و ترجمه‌هایم بگویم: درحالی که در جهان پیشرفته (کانادا، کشورهای اسکاندیناوی، آلمان، ...) نه تنها هیچ زبانی ممنوع و محرمه نیست، نه تنها به نام «زبان مشترک»، «زبان ملی»، «زبان رسمی» هیچ یک از زبان‌های مادری شهروندان این کشورها مثله نمی‌شود، بلکه در مورد این اندیشه می‌شود که آیا نباید به مهاجرین هم زبان مادری خودشان را آموخت. این اندیشه در بسیاری از کشورهای نام‌برده از حالت تجریدی و بحث آکادمیک درآمده و تا اندازه‌ی زیادی به واقعیت عینی تبدیل شده است. می‌خواهم خوانندگان مقیم این کشورها را به تامل در مورد این سوال ترغیب کنم که آیا مایی که در کشورهای مهاجرپذیری چون سوئد حق آموزش زبان مادری خود به هزینه‌ی این دولت‌ها را داریم، عین راسیسم و ژنوساید فرهنگی نیست که این حق را از هموطنان غیرفارس خود در

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفرم

ایران، در آب و خاک و ولایت و شهر و روستای خود گرفته‌ایم. آری، تلاش آگاهانه‌ی من معطوف به جلب توجه ایرانیان به پیشرفت کشورهای غربی و عقب افتادگی کشور خودمان از جمله و به ویژه در این حوزه است، چه که دریافته‌ام، حتی بسیاری از ایرانیانی که در این کشورها زندگی می‌کنند، کمترین اطلاعات ممکن را در مورد ساختار سیاسی کشورهای میزبان خود ندارند. امیدوارم کارهای اندک من تلنگری کوچک بوده باشد به ذهن کدر و ایستایمان، محرکی بوده باشد برای اندیشیدن در حیطه‌های نامبرده، فراخوانی باشد برای تأمل و تأویل در علل پسرتهایمان.

بگذارید بعد از این مقدمه به آلمان نگاهی بیاندازیم. بیش از ۶۰ سال از به اجرا در آمدن قوانین مربوط به نظام فدرال می‌گذرد. سال پیش (۲۰۰۶) آلمان با مباحث مربوط به رفرم در قوانین فدرال درگیر بود که بسیاری از سیاستمداران آنرا «مادر رفرم‌ها» می‌نامیدند و بالاخره در پایان این مباحث، در سپتامبر سال پیش شاهد تغییراتی در قوانین مربوط به فدرالیسم شدیم. کدام ضرورت یا ضرورت‌ها چنین تغییراتی را طلب می‌کرد؟ به عبارت دیگر چه مشکلاتی موجود بود که چنین رفرمی را ناگزیر ساخت؟

آری، این بزرگترین رفرمی بوده که تاکنون در قانون اساسی فدرال آلمان و بدین ترتیب در نظام فدرال این کشور صورت گرفته است. این رفرم به ویژه رابطه‌ی سطح فدرال با ایالت‌ها را در زمینه‌ی قانون‌گذاری به شیوه‌ای نو تعریف و تنظیم نمود.

نظام فدرال آلمان طوری پی‌ریزی شده که صلاحیت‌های سطح فدرال و سطح ایالتی بسیار درهم‌تنیده‌اند، به این معنی که به‌طور کامل و شفاف از هم تفکیک نشده‌اند، طوری که تاکنون بدون همکاری و همگانی هر دو سطح، سیاست‌گذاری کلان و درازمدت و به ویژه قانون‌گذاری حتا فدرال تقریباً ناممکن بود. چون قبل از رفرم صلاحیت‌های مهم و زیادی به سطح فدرال اعطا شده بودند، ایالت‌ها در عوض نقش و جایگاه بسیار نیرومندی در ساختار سیاسی و پروسه‌ی قانون‌گذاری فدرال داشتند: ۶۰ درصد از قوانین فدرال بدون رأی موافق ایالت‌ها در شمایل شورای فدرال این کشور (Bundesrat) که «مجلس دوم» خوانده می‌شود و در آن نمایندگان ایالت‌ها عضویت دارند، قبل از این رفرم تصویب‌شدنی نبودند.

تاکنون غالباً تصادف روزگار هم چنین بوده که هرگاه حزب یا ائتلاف معینی (مثلاً دموکرات مسیحی‌ها و لیبرال‌ها) در مجلس فدرال (Bundestag) اکثریت داشته‌اند، در شورای فدرال، اپوزیسیون دولت فدرال (مثلاً سوسیال‌دموکرات‌ها و سبزها) در اکثریت بوده‌اند، به این دلیل که هر چند حکومت فدرال در دست دموکرات مسیحی‌ها و لیبرال‌ها بوده، اما حکومت اکثر ایالت‌ها در دست حزب یا احزابی بوده است که در مجلس فدرال در اقلیت و اپوزیسیون بوده‌اند. نتیجه این‌که هر آینه اکثریت پارلمان فدرال درصدد بوده قانونی را به تصویب برساند، شورای فدرال با آن مخالفت کرده و این یک «ترافیک رفرمی» در آلمان ایجاد کرده بود.

در سال ۲۰۰۳ هر دو پارلمان (شورای فدرال و مجلس فدرال) کمیسیون مشترکی به سرپرستی فرانتس مونتفرینگ از حزب سوسیال دموکرات آلمان به نمایندگی از طرف دولت فدرال (که آن هنگام اکثریت کرسی‌های مجلس فدرال و بدین دلیل حکومت فدرال را در اختیار داشت) و آدموند شتویبر از حزب سوسیال مسیحی و دموکرات مسیحی به نمایندگی از طرف دولت‌های ایالتی (اپوزیسیون دولت فدرال در پارلمان فدرال این کشور و دارنده‌ی اکثریت در شورای فدرال) تشکیل دادند تا روی رفرم نظام فدرال آلمان کار کند و طرحی را در راستای مدرنیزه کردن نظام فدرال آلمان به دو مجلس ارائه کند. هدف این بود که توان و صلاحیت تصمیم‌گیری دولت فدرال و دولت‌های ایالتی تقویت گردد، مسوولیت‌ها و صلاحیت‌های دو سطح از همدیگر تفکیک و شفاف‌تر تعریف شوند و کارایی نظام فدرال ارتقا داده شود.

کار کمیسیون ابتدا حاصلی نداشت؛ سطح فدرال و سطح ایالت‌ها در ارتباط با صلاحیت‌ها و اختیارات مربوط به نظام آموزش عالی و محیط زیست اختلاف‌نظر داشتند. اما با روی کار آمدن «ایتلاف بزرگ»، متشکل از حزب سوسیال دموکرات آلمان، حزب دموکرات مسیحی و همچنین حزب سوسیال مسیحی در پاییز ۲۰۰۵، دور تازه‌ای از تلاش‌ها بر مبنای توافقات تاکنونی آغاز شد که ثمره‌ی آن لایحه‌ای شد که در ماه مارس ۲۰۰۶ به هر دو مجلس ارائه گردید. این طرح پس از سقیل‌ها، مشاورت‌ها و بحث‌های داغی که در سطوح مختلف روی آن انجام گرفت، بلاخره در ماه‌های جون و جولای سال پیش به تصویب دو مجلس نامبرده رسید و از

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفرم

سپتامبر همان سال لازم الاجرا گردید.

- تغییرات جدید بیشتر چه موضوعاتی را شامل می شوند؟ تا کجا دولت فدرال و تا کجا ایالات شانزده گانه از آن نفع برده یا متضرر می شوند؟

- گفته شد که قریب ۶۰ درصد از قوانینی که در مجلس فدرال آلمان از سوی نمایندگان مردم به تصویب می رسند، نیاز به رای موافق شورای فدرال دارد که نمایندگی ایالت ها را در سطح فدرال (مرکزی) برعهده دارد. این تعداد قرار است به ۳۵ الی ۴۰ درصد کاهش یابد. اما رضایت شورای فدرال با تصویب قوانین در موضوعاتی که هزینه های زیادی برای ایالت ها در برداشته باشد، همچنان الزامی است. در مقابل این افزایش اختیارات سطح فدرال، سطح ایالتی صلاحیت های انحصاری متعددی که تاکنون بخشاً و یا در حد چهارچوب کلی در اختیار سطح فدرال بود، را خواهد گرفت. به طور کلی هم اختیارات ایالت ها در سطح فدرال کاهش یافته است و هم اختیارات سطح فدرال در ایالت ها، مسوولیت ها و صلاحیت ها به طور شفافتری از هم تفکیک شده اند.

از لحاظ میزان همکاری و درهم تنیدگی دو سطح فدرال و ایالتی دو نوع فدرالیسم داریم: فدرالیسم دو آل (امریکا، کانادا، ...) و فدرالیسم تعاونی یا درهم تنیده (آلمان، ...). سمت و سوی رفرم نظام سیاسی در آلمان از فدرالیسم تعاونی به سوی فدرالیسم دو آل است که در آن هر دو سطح چنان به هم وابسته نیستند، بر همدیگر تأثیری اندکی دارند و همدیگر را کمتر بلوکه می کنند.

به عقیده من نمی توان گفت که کدام طرف از این رفرم نفع و کدام طرف ضرر دیده است. چه که این کار با توافق اکثریت نمایندگان هر دو سطح صورت گرفته است.

در آلمان از لحاظ صلاحیت قانون گذاری سطح فدرال و ایالتی تاکنون چند گونه قانون و قانون گذاری داشته ایم: ۱) قوانینی که تصویب آن تنها در انحصار پارلمان فدرال (مجلس نمایندگان مردم) است و نیاز به رأی موافق شورای فدرال (مجلس نمایندگان ایالت ها) ندارد. ۲) قوانینی که هر چند تصویب آن در انحصار پارلمان فدرال است، اما برای تصویب نهایی و اجرا نیاز به رأی موافق شورای فدرال دارد و چنانچه این شورا به آن رأی مثبت ندهد، از اعتبار ساقط می گردد و باید به

کمیسیون مشترک دو مجلس برای ترجیح و تعدیل ارجاع شود. (۳) موضوعات و قوانینی که صرفاً ایالتی هستند و تصویب آن‌ها در انحصار پارلمان‌های ایالتی قرار دارند (مانند نظام آموزش عالی، آموزش و پرورش، محیط زیست، ...). (۴) قوانینی که تهیه و تنظیم آن همزمان حق هر دو پارلمان است و اگر پارلمان فدرال از این حق خود بهره نگیرد، پارلمان‌های ایالتی می‌توانند، به این کار دست بزنند («صلاحیت رقابتی»). (۵) قوانین چهارچوبی که در آن پارلمان فدرال تنها چهارچوب‌ها و اصول کلی را به تصویب می‌رساند و جزئیات آن در اختیار و صلاحیت ایالت‌ها می‌باشد. این مکانیسم آخری (قانون‌گذاری چهارچوبی سطح فدرال) در رفرم قانون اساسی اخیر برچیده شد. قوانینی که تاکنون از این طریق به تصویب می‌رسیدند، یا به‌طور کامل به مجلس فدرال واگذار شدند و یا به پارلمان‌های ایالتی و یا جزو صلاحیت‌های رقابتی اعلام گردیدند.

در کل می‌توان گفت که اموری که منحصراً به ایالت‌ها برمی‌گردند، در حوزه‌ی اختیارات ایالت‌ها قرار دارند و مسایل و موضوعاتی که فرایالتی هستند، جزو صلاحیت‌های فدرال می‌باشند. آموزش و پرورش و آموزش عالی و فرهنگ و مطبوعات و محیط زیست و پلیس و امور امنیتی ایالتی و همچنین سیاست‌های اقتصادی و کشاورزی و مالیاتی داخلی ایالت‌ها صلاحیت‌های ایالتی هستند و امور دفاعی، پولی، سیاست خارجی، برنامه‌ریزی درازمدت اقتصادی از اختیارات حکومت فدرال می‌باشند. تاکنون در بسیاری از تصمیم‌گیری‌های مربوط به امور فدرال هم ایالت‌ها نقش و تأثیر داشته‌اند، به ویژه در مرحله‌ی قانون‌گذاری مربوطه. ایالت‌ها حتی از سیاست خارجی خاص خود - برای نمونه با کشورهای همجوار و همچنین با اتحادیه‌ی اروپا - نیز برخوردار هستند.

برخی از تغییرات صورت گرفته در صلاحیت‌ها و اختیارات در پی رفرم اخیر به قرار زیرند:

الف) به دلیل لغو قانون‌گذاری چهارچوبی فدرال و تنظیم مجدد قانون‌گذاری رقابتی صلاحیت‌های ذیل به ایالت‌ها اعطا گردید: امور و موازین قانونی مربوط به اجرای حقوق کیفری، اجتماعات، هایم‌های سالمندان، بستن مغازه‌ها، رستوران‌ها، سالن‌های بازی و نمایش، نمایشگاه‌ها، بازارها، بخشی از امور مربوط به منازل مسکونی، مبادلات مربوط به زمین‌های کشاورزی، اجاره‌ای، حقوق و رتبه‌بندی

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفوم

کارمندان ایالتی، بخش بزرگی از آموزش عالی به استثنای مجوز پذیرش برای مدارس و مؤسسات عالی و مدارک عالی و مناسبات حقوقی عمومی مطبوعات. (ب) صلاحیت‌های واگذار گردیده به سطح فدرال بدین قرارند: دفع خطر تروریسم بین‌المللی توسط اداره‌ی فدرال جنایی، در صورتی که خطر فراایالتی وجود داشته باشد، موازین حقوقی مربوط به سلاح و مواد منفجره، تأمین مصدومین جنگی، تولید و بهره‌برداری از انرژی هسته‌ای، بنا و اداره‌ی دستگاه‌ها و مجتمعات، حفاظتی در مقابل مخاطرات، محو مواد رادیواکتیو، امور کارت شناسایی و ثبت محل سکونت ساکنین، حفاظت از کالاها و آثار فرهنگی.

(پ) قانون‌گذاری رقابتی: ایالت‌ها - تا آن‌جا که پارلمان فدرال از حق خود برای قانون‌گذاری بهره نمی‌گیرد - حق قانون‌گذاری دارند. آن دسته از اموری که از قانون‌گذاری چهارچوبی و کلی پارلمان فدرال وارد مکانیسم قانون‌گذاری رقابتی شدند عبارتند از موضوعات مربوط به (۱) محیط زیست و (۲) پذیرش مؤسسات آموزش عالی و مدارک دانشگاهی. چنانچه پارلمان فدرال در این زمینه‌ها قوانینی را به تصویب رساند، ایالت‌ها مجازند آن را اجرا نمایند و خود قوانین خود را تهیه و تصویب نمایند.

(ت) نظام مالی: از میان برداشتن مکانیسم تأمین هزینه‌ی مشترک سطح فدرال و ایالتی؛ سخت‌تر کردن شرایط اعطای کمک‌های مالی؛ تقویت خودمختاری مالیاتی ایالت‌ها، تقسیم جرایم و مجازات‌هایی که از سوی جامعه‌ی اروپا و ارگان‌های بین‌المللی متوجه آلمان می‌شود، بین ایالت‌ها و سطح فدرال.

- شما در نوشته‌های خود، نظام فدرال را یک نظام توزیع قدرت می‌نامید که تمرکز را از دولت مرکزی گرفته و با بخش آن بین دولت مرکزی و ایالت‌ها، عملاً مانع از حاکمیت دیکتاتوری یا حاکمیت یک گروه یا حزب یا قوم و مذهب خاص می‌شود. آیا تغییرات جدید با عنایت به کمتر شدن میزان قوانینی که به تصویب و رأی موافق ایالت‌ها نیاز دارد، شما را نگران نمی‌کند که دولت فدرال دست بازتری نسبت به گذشته پیدا کرده و نقش و وزن بیشتری پیدا کند؟

- به عقیده‌ی من نیز این تغییرات از لحاظ کاهش تأثیر و نفوذ ایالت‌ها در «مرکز» سمت و سوی تمرکزگرایانه داشته است. اما این امر خودخواسته بوده و تقریباً همه‌ی نیروهای سیاسی مهم جامعه (اپوزیسیون و حاکمیت) و هر دو سطح (ایالتی



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

و فدرال) در آن نقش داشته‌اند؛ از ۶۹ نماینده‌ی ایالت‌ها در شورای فدرال ۶۲ نماینده به این رفرم رأی مثبت دادند و از ۱۶ ایالت آلمان تنها ایالت مکلنبورگ فورپورمرن آن را رد کرد. علاوه بر این تنظیم نوین این روابط مهر دانشمندان و کارشناسان شناخته شده رشته‌های مختلف را نیز بر خود دارد و تنها بر پایه‌ی تأملات و الزامات سیاسی صورت نگرفته و بدین ترتیب از پشتیبانی علمی هم برخوردار است.

وانگهی از لحاظی، قدرت و نقش و وزن سطح فدرال در ایالت‌ها نیز کاهش و نقش خود ایالت‌ها در سطح ایالتی افزایش یافته است و بدین ترتیب تغییرات یک سویه نبوده است. به هر حال، چون اجماع عمومی برای این رفرم وجود داشته و از سطحی به سطحی دیگر تحمل نشده (چه که این کار بر اساس قانون اساسی فدرال اساساً غیرممکن است)، این روند نگرانی‌آور نیست. فراموش نکنیم که فدراتیف بودن نظام سیاسی آلمان بر اساس همین قانون اساسی «اصل ابدی» محسوب می‌شود و تغییرناپذیر است.

علاوه بر این‌ها مکانیسم‌های متعددی در این کشور وجود دارند که از تمرکز قدرت جلوگیری به عمل می‌آورند. نظام رسانه‌های تصویری و صوتی کاملاً فدرال، مطبوعات مستقل و غیرمتمرکز، وجود ۶ حزب در پارلمان فدرال، حکومت احزاب غالباً اپوزیسیون دولت فدرال در ایالت‌ها، نظام انتخاباتی تلیقی نسبی و اکثریتی (و نه صرفاً اکثریتی)، سهیم و شریک ساختن اپوزیسیون و ایالت‌ها در بسیاری از تصمیم‌گیری‌های دولت فدرال، بدون این که برای انجام این کار اجباری در کار باشد، همه‌ی این‌ها مانع از تمرکز قدرت در این کشور می‌شود.

تازه با توجه به این که این کشور از تنها یک گروه ملی یا قومی آلمانی‌زبان (به استثنای اقلیت کوچک دانمارکی در شمال این کشور که از خودمختاری خود برخوردار است) گروه ملی و قومی دیگری در این کشور به‌طور تاریخی و در منطقه‌ی جغرافیایی به هم پیوسته زندگی نمی‌کند که تمرکز از این لحاظ تبعیض‌آمیز باشد. جدایی دین از دولت در ساختار این کشور و بی‌طرفی یا عدم موضوعیت دو مذهب پروتستان و کاتولیک در نظام سیاسی و آموزشی و قضایی و حقوقی آن سلطه‌ی یکی از آن‌ها را بر دیگری یا بر مردم منتفی ساخته است. همچنین بر طبق نظام انتخاباتی این کشور تنها اکثریت مطلق پارلمان قادر است،

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفرم

دولت تشکیل دهد و نه اکثریت نسبی آن. بدین ترتیب تاکنون یک حزب قادر نبوده که دولت فدرال تشکیل دهد (آنطور که مثلاً در بریتانیا ممکن است و حزب ۳۵ درصدی هم می‌تواند کابینه تشکیل دهد). لذا در پاسخ به پرسش شما می‌توان گفت که در آلمان «دیکتاتوری یا حاکمیت یک گروه یا حزب یا قوم یا مذهب» ممکن نیست.

- در چند سال گذشته شاهد بودیم که چه‌طور به دلیل فدرال بودن نظام سیاسی در آلمان، شورای فدرال (مجلس مابندگی ایالات آلمان در سطح فدرال) به‌طور مشخص نقش ترمزکننده‌ی جریان وضع یا اصلاح قوانین در آلمان را ایفا می‌کرد. سیاستمداران و ژورنالیست‌ها در این کشور از این وضعیت با عنوان «وضعیت فلج‌کننده» یاد می‌کردند. آیا این مسأله شما را قدری سرخورده نمی‌کند که نظام فدرال نیز نمی‌تواند «کعبه همه آرزوها» باشد و ضعف‌های خودش را دارد؟ اتفاقاً برعکس: این که در این کشور مکانیسم‌ها و نیروهایی وجود دارند که نقش مهارکننده‌ی قدرت سیاسی را دارند، بسیار مثبت است. چه بهتر که این نقش را ایالت‌ها ایفا می‌کنند. این از ملزومات دموکراسی است. طبیعتاً آن روی سکه‌ی این امر کند شدن روند اصلاحات است. من بالخصوصی نظامی را که در آن چنین روندی وجود دارد به نظامی که یک رهبر و رئیس جمهور و حزب تصمیم‌گیرنده است و با یک بخشنامه یکی از مهمترین ارگان‌های برنامه‌ریزی خود را منحل می‌کند و یا از سطحی به سطح دیگر منتقل می‌سازد، تعطیل عمومی اعلام می‌کند، در موقع اختلافات حریفان را به سود جناح خود از صحنه خارج می‌کند و ... ترجیح می‌دهم. من همین نظام فدرال را به نظام سیاسی متمرکز و جامد فرانسه ترجیح می‌دهم که بر اساس «یک زبان و یک ملت و یک دولت» بنا شده است.

اساساً دموکراسی و به ویژه فدرالیسم، هم پیچیده‌تر از دیکتاتوری و نظام متمرکز است، هم پرهزینه‌تر و هم روند تصمیم‌گیری و تصمیم‌یابی کندتر. همان‌طور که می‌دانید، تا قانونی در آلمان تصویب می‌شود، مراحل متعددی را طی می‌کند، بارها به بحث و گفتگو و جدل گذاشته می‌شود، ایالت‌ها در آن دخیل داده می‌شوند، در بسیاری مواقع با اپوزیسیون مشورت می‌شود، اتحادیه‌ها و سندیکاها مورد استماع قرار می‌گیرند، چندین نظر کارشناسی و علمی تهیه می‌شود. همه‌ی این‌ها باعث می‌شود که روند اصلاحات آهسته شود. اما آن هنگام که رفرمی صورت می‌گیرد،

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

قانونی به تصویب می‌رسد، از ثبات و قوام بیشتری برخوردار خواهد شد، چون در آن نظرات و مصالح بیشترین بخش از جامعه دخیل داده شده‌اند. این امر در آلمان از ست دیرینه برخوردار بوده است. در این کشور هیچ‌گاه مرکز چنان نیرومندی وجود نداشته است که قادر باشد، اراده‌ی خود را به مناطق دیگر دیکته کند. فراموش نکنیم که قدمت دولت‌داری ایالت‌ها بسیار بیشتر از دولت فدرال است. این که نظام فدرال «کعبه‌ی آرزوها» نیست، صد در صد صحیح است، چرا که اساساً «کعبه‌ی آرزوهای» وجود خارجی ندارد که فدرالیسم بخواهد باشد. نباید از نظر دور داشت که فدرالیسم یک مکتب فلسفی - سیاسی نیست، بلکه یک راه حل عقلانی - پراگماتیستی برای حل معضل تمرکز و تراکم قدرت سیاسی و تقسیم آن بین سطوح مختلف می‌باشد. نظام فدرال هم یقیناً ضعف‌های خود را دارد، همان‌طور که دموکراسی از آن‌ها بی‌بهره نیست. لذا باید پیوسته با توجه به نیازهای زمان نوسازی شود. و این ظرفیت در آن وجود دارد.

با همه‌ی این احوال نباید به این نظام هم تقدس بخشید، چه بسا ممکن است مشکلات در فدرالیسم بسیار بیشتر هم باشند. اما این مشکلات از آن‌جا ناشی می‌شوند که نظرات، منافع و طرف‌های ذی‌نفع و ذی‌صلاح متعددی در تصمیم‌گیری و سمت‌دهی سیاسی دخیل داده می‌شوند. چنانچه نمی‌خواهیم این مشکلات را داشته باشیم، باید برای خود رهبری یا مرجعی برگزینیم که به جای ما بیان‌دیشد و تصمیمات لازم را برای ما بگیرد!!

وانگهی مگر مشکلات دولت‌های متمرکز به مراتب بیشتر از دولت‌های فدرال نیستند؟ از همه‌ی این‌ها گذشته، حتی اگر نظام فدرال «مدینه‌ی فاضله» نباشد - که صد البته نیست - بافت برخی از کشورها اجازه‌ی ساختار متمرکز و غیرفدرالیست را نمی‌دهد.

- به عنوان آخرین سوال اجازه دهید به ایران نگاهی بیافکنیم. شما نظام‌های فدرال در جهان را مورد بررسی قرار داده‌اید، از آلمان و سویس و کانادا گرفته تا اتیوپی و هند. مقالات ترجمه شده از طرف شما تجارب زیادی از این نظام را در سراسر جهان به زبان فارسی در اختیار علاقمندان قرار می‌دهند. به چه دلیل فکر می‌کنید نظام فدرال می‌تواند مدل مناسبی برای ایران

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفرم

باشد؟ آیا باید این مدل را «کاپی‌برداری» کرد یا در مورد هر کشور و در این‌جا در مورد ایران، باید به ویژگی‌های خاصی توجه داشت؟

من در نوشته‌های قبلی‌ام برشمرده بودم که چرا فکر می‌کنم که فدرالیسم مدل مناسبی برای ایران است. همان‌طور که مستحضر هستی، تمرکز و تراکم قدرت سیاسی و اقتصادی و فرهنگی در ایران و عدم مشارکت دادن و سهم ساختن ملیت‌های ایرانی در سرنوشت سیاسی کشور و همچنین عدم دخالت ملیت‌های ایران در اداره‌ی داخلی خود مشکلات زیادی را برای استقرار دموکراسی، رشد موزون آن و امنیت و ثبات کشور به وجود آورده است. در ایران صد سال اخیر به نام «ملی‌گرایی» و «ملت ایران» ضربات جبران‌ناپذیری بر همه‌ی جنبه‌های حیات جامعه وارد آمده است. در ایران جینوساید فرهنگی، سلطه‌ی سیاسی و قومی و زبانی و دینی و مذهبی باعث عقب‌افتادگی ما شده است. در ایران تنوع کثی شده و شووینیسیم و ناسیونالیسم قومی حاکم درصدد بوده از همه‌ی آحاد کشور انسان‌های یک شکل و یک زبان و یک دین و یک مذهب و یک عقیده درست کند...

فدرالیسم می‌خواهد این معصل بزرگ جامعه‌ی ما را گام به گام حل کند. ما - چنانچه می‌خواهیم یک نظام دموکراتیک و مترقی در کشورمان بنا کنیم - راهی جز برقراری نظام فدراتیف نداریم. این ساختار هم تنوع ملی - قومی نهفته در ایران را در نظر می‌گیرد و هم به نسبت نظام دموکراتیک متمرکز دموکراتیک‌تر است و هم کارآمدتر.

فدرالیسم چیزی نیست جز یک اصل و پرنسیب سازماندهی دولتی که بر مبنای آن وظایف دولتی بین دو سطح فدرال و منطقه‌ای تقسیم و توزیع می‌گردد. ما در جهان امروز ۲۴ کشور داریم که خود را نظام فدراتیف می‌نامند و شاید به همین تعداد هم نوع و گونه‌ی فدرالیسم داریم. محتملاً نظام سیاسی فدراتیف یکی از متنوع‌ترین نظام‌های سیاسی جهان باشد. هیچ‌کدام از کشورهای فدراتیف جهان کاپی‌برداری از دیگری نبوده است. همه مهر و نشان و ویژگی‌های کشورهای که در آن پیاده شده را بر خود دارند.

ما فوقاً گفتیم که دو نوع کلی از فدرالیسم را می‌توانیم از حیث تفکیک وظایف و حقوق دولت مرکزی و ایالت‌ها از هم متمایز ساخت: دوآل یا تعاونی. بر طبق معیارهای دیگر انواع دیگری از توپولوژی و دسته‌بندی کشورهای فدرال ممکن

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

است. با همه‌ی این احوال، هر نظام فدراتیف (صرف‌نظر از این که به کدام دسته تعلق داشته باشد) الزاماً باید از مختصات و مؤلفه‌های معینی برخوردار باشند. این مؤلفه‌های حداقل از این قرارند:

• وجود حداقل دو سطح حکومتی فدرال و ایالتی (استانی، کانتونی، ...). هر دوی این سطوح باید از ساختارهای کامل و مجزای دولتی خود چون مجلس نمایندگان، کابینه‌ی دولت و دستگاه اداری آن و دستگاه قضایی برخوردار باشند. این امر باید در قانون اساسی فدرال قید و تضمین گردد، طوری که هیچ کدام از این دو سطوح نتوانند سطح مقابل را منحل و محدود نمایند. برای مواقع و موارد اختلاف باید یک مرجع داوری (حال در شمایل یک دادگاه فدرال یا فرراندوم) وجود داشته باشد.

• توزیع صلاحیت‌ها به سه سطح محلی (شهری)، ایالتی و فدرال باید بر اساس «اصل سوبسیدیاریتی» باشد. بدین ترتیب که باید از پایین‌ترین مرحله و سطح دولتی (یعنی شهرها) شروع کرد و پرسید که این سطح از کل وظایف دولتی کدام یک را می‌تواند و می‌خواهد برعهده بگیرد. هر چه ماند، به سطح بالاتری، یعنی ایالتی، ارجاع می‌گردد. آنجا هم همین سوال مطرح می‌گردد و پرسیده می‌شود که این سطح کدام بخش از وظایف و حقوقی دولتی را می‌خواهد و می‌تواند برعهده بگیرد. آن‌گاه هر چه ماند به مرحله‌ی بالاتر، یعنی سطح فدرال ارجاع و انتقال داده می‌شود. بنابراین، فدرالیسم و اصل سوبسیدیاریتی و به ویژه وظایف و حقوق ایالت‌ها از سر لطف و مرحمت ارگان‌های بالاتر نیست و این‌ها نیستند که صلاحیت‌ها را به پایین تفویض می‌کنند، بلکه دقیقاً برعکس.

• برخورداری سطوح فدرال و ایالتی از منابع مالی هم مشترک و هم مستقل. هیچ سیاست مالی، اقتصادی، فرهنگی، آموزشی بدون برخورداری از منابع مالی کافی ممکن نیست.

• مشارکت و دخالت دولت‌های ایالتی در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت فدرال. حال یا از طریق مجلس نمایندگان ایالت‌ها (یا خلق‌ها) در سطح فدرال، یا از طریق حضور دایمی آن‌ها در کابینه بر حسب درصد جمعیتی آن‌ها. به هر حال، دولت فدرال باید اراده‌ی مشترک اکثریت قریب به اتفاق هم‌آحاد جامعه و هم‌مناطق و ایالت‌ها باشد. هیچ نظام فدراتیفی بدون حق و تو برای ایالت‌ها معنی و مفهوم ندارد. هیچ نظام فدراتیفی که در یک کشور از لحاظ ملی، قومی، زبانی

## نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از رفرم

متنوع پایه‌گذاری شده باشد، بر اساس نظام انتخاباتی اکثریت عمل نمی‌کند و باید انتخابات تناسبی و دموکراسی تسهیمی را مبنای قرار داد. تصمیم‌گیری در نظام فدرال نه بر اساس دیکتاتوری اکثریت بر اقلیت، بلکه بر مبنای توافق و اجماع عمومی و مذاکره و بازهم مذاکره خواهد بود.

• نوسازی تقسیمات کشوری باید بر اساس رأی‌گیری، داده‌های ملی و اتنیکی و نه تدابیر سیاسی و امنیتی صورت پذیرد.

• از بنیادی‌ترین پیش‌شرط‌های موفقیت نظام فدرال وجود فرهنگ سیاسی و تعامل بالا، پذیرش تنوع و تکرر، رد تک‌ساختی بودن نظام سیاسی، رد شوونیسم و هم‌مونی‌گری، ... می‌باشد.

به عقیده‌ی من این که ما کدام یک از مدل‌ها و تجارب فدرالیستی را در کشورمان مبنای قرار می‌دهیم، در درجه‌ی دوم اهمیت قرار دارد. آنچه حایز اهمیت درجه اول است این مختصات برشمرده است که نظام فدراتیف آینده‌ی ایران باید از آن برخوردار باشد.

همچنین باید قایل به مرحله‌ای بودن این هدف بود. آمال فوق قبل از این که حاصل توافق روشنفکران باشد، باید نتیجه‌ی روند دموکراتیزه کردن گام به گام جامعه باشد. شاید درست باشد که در گام نخست که ۱۰ الی ۱۵ سال باید به طول انجامد، تقسیمات کشوری کنونی را فعلاً دست‌نخورده باقی گذاشت، بدین معنا که فدرالیسم را بر همین مبنای برقرار نمود. هر استانی (به مانند کانادا) پارلمان خود را داشته باشد، حکومت خود را داشته باشد، قوه‌ی قضاییه‌ی خود را داشته باشد. در گام دوم که دموکراسی اندکی نهادینه شده بود، باید تفکیک استلن‌ها و یا الحاق آن‌ها به همدیگر و تشکیل یک ایالت مشترک بر اساس داده‌های قومی و ملی و صد البته رأی ساکنان آن ممکن باشد. مبنای تجدید دموکراتیک تقسیمات کشوری باید تلفیقی از حق تعیین سرنوشت خلق‌ها (حق کلکتیف و گروهی)، صیانت از اقلیت‌ها (در سطح کشوری و ایالتی یا استانی) و تضمین حقوق شهروندی برابر برای تک تک آحاد یک کشور در پهنه‌ی ایران باشد.

بنابراین، همان‌طور که می‌بینید، بحث بر سر کاپی‌برداری نیست، بلکه مبنای قرار دادن اصول و اجرای آن بر اساس شرایط کشورمان هست. آنچه که کاپی بوده نظام‌های سیاسی صد سال اخیر ایران بوده و نه نظام فدرال. ایران قبل از این که

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

به آزمایشگاه شوینیسم آتاتورکی و رضاخانی تبدیل شود، یک کشور اساساً غیرمتمرکز بوده و رسماً «ممالک محروسه» نامیده شده که همان ایالات متحده می‌باشد. شوربختی ما این بود که آنرا منحل و یک ساختار تک‌ساختی و خشک و تنوع‌کش و تبعیض‌آمیز و سرکوب‌گرانه را جای آن گذاشتند. «مدرنیست‌های» (!!) ایرانی کاپی‌برداری نمودند، آن‌هم نه از کشوری چون سویس (که از لحاظ تنوع به ایران نزدیکتر است) و یا آلمان، بلکه از فرانسه و بلژیک که همواره با تنوع مشکل داشته‌اند. تازه عناصر دموکراتیک همین نظام‌های متمرکز را نیز گرفتند. نتیجه‌اش این شد که ما امروز می‌بینیم، آیا اکنون که الگوهای ما خود به این نتیجه رسیده‌اند که ساختارهایشان پاسخ‌گوی نیازهای جامعه و الزامات دموکراتیک نیست، نباید ما را به تأمل وادارد و در ارتباط با ساختار متمرکز به تجدید نظر ترغیب نماید؟

۲۸ فوریه ۲۰۰۷

## فدرالیسم در هند

### مقصود سلیمان پور

#### ۱- مقدمه:

«فدرالیسم» یک نوع نظام و ساختار حکومتی است که برای اداره‌ی جوامع چند میلیتی به کار گرفته می‌شود. کشورهای که چنین الگو یا ساختار را پذیرفته‌اند، «فدراسیون» خوانده می‌شوند. فدرالیسم به عنوان ایده‌ی سازمان دهی یک کشور، اصول و شرایطی معینی را در بر می‌گیرد؛ ولی فدراسیون به عنوان یک چارچوب پیاده‌سازی شده در یک کشور خاص، می‌تواند از یک کشور به کشور دیگر متفاوت می‌باشد. با این حال برای این که ساختار یک کشور را بتوان فدراتیو به حساب آورد، لازم است که در آن حداقل دو سطح حکومتی هر یک با قلمروی مشخص وجود داشته باشد. به طوری که هیچ یک از آنها زیر دست دیگری نباشد. چنین ارتباط ظریف و پیچیده‌ی مستلزم وجود یک قانون اساسی و نیز یک دیوان عالی است تا در خصوص ارتباط متقابل بین آنها داورى نماید.

فدرالیسم به عنوان یک زیر ساختار حکومتی، تمام قوا و شئون جامعه را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در این مقاله به بررسی فدراسیون هند، خصوصیات فدرالیسم پذیرفته شده در جامعه‌ی هند مورد مطالعه قرار می‌گیرد. به طور مشخص، بررسی ویژگی‌های فدرالیسم در هر یک از قوای سه گانه حکومت هند هدف اصلی مقاله می‌باشد که در پنج بخش تنظیم شده است. بخش دوم برخی اطلاعات هک. کی‌ثر



خصوصاً هند را شامل می‌شود. بخش سوم به بررسی جریان شکل‌گیری فدراسیون می‌پردازد. بخش چهارم که قسمت اصلی مقاله می‌باشد، نحوه‌ی پیاده‌سازی فدرالیسم را در هر یک از قوای سه‌گانه‌ی حکومت هند تشریح می‌کند. بخش پنجم خلاصه‌ای از نکات اصلی مقاله را در بر می‌گیرد.

### ۲- اطلاعات عمومی:

شبه‌قاره‌ی هند به صورت شبه‌جزیره‌ای مثلثی شکل در جنوب قاره‌ی آسیا قرار دارد و با کشورهای پاکستان، چین، بوتان، نیپال و برمه دارای مرز مشترک می‌باشد. مساحت این کشور در حدود ۳۱۶۵۵۹۶ کیلومتر مربع می‌باشد که حدود دو برابر ایران بوده و هفتمین سرزمین پهناور دنیا به شمار می‌رود. کشور هند برابر سرشماری سال ۲۰۰۱، جمعیتی بالغ بر یک میلیارد و بیست و هفت میلیون نفر را شامل می‌شود که از این نظر بعد از کشور چین دومین کشور پرجمعیت جهان می‌باشد. زبان رسمی هند، هندی است که با خط دیوانگری نوشته می‌شود. علاوه بر این، قانون اساسی هند ۱۶ زبان دیگر شامل آسامی، بنگالی، گجراتی، کانارایی، کشمیری، کوکائی، مالایالم، ماننی پوری، نیالی، اوریای، پنجابی، سانسکریت، سندی، تامیلی، تیلگو و اردو را نیز جزء زبان‌های رسمی اعلام نموده است. به عنوان مثال، ارزش یک اسکناس هندی به تمام این زبان‌های رسمی نوشته می‌شود. لازم به ذکر است که زبان انگلیسی جزء زبان‌های رسمی هند نمی‌باشد. ولی به دلیل پیشینه‌ی بسیار وسیع استفاده از این زبان در دوران استعمار این کشور توسط انگلستان، هم‌اکنون تمام آموزش عالی و بسیاری از مکاتبات اداری به زبان انگلیسی انجام می‌گیرد. در واقع، زبان انگلیسی زبان مشترک مردم هند به شمار می‌رود. شایان ذکر است که اگر چه قانون اساسی هند، زبان هندی را به عنوان زبان رسمی کشور هندوستان اعلام داشته است ولی تدریس از زبان در بسیاری از ایالت‌ها محدود به یک کتاب درسی است. از این رو، تعداد کثیری از تحصیلکرده‌های هندی به زبان هندی تسلط کافی ندارند و در عمل افرادی که متعلق به ایالت‌های متفاوت می‌باشند با یکدیگر به زبان انگلیسی حرف می‌زنند. نظام آموزش و پرورش و سیستم مکاتبات اداری در هر ایالت در کنار زبان انگلیسی به زبان محلی آن ایالت می‌باشد. هند در سال ۱۹۴۷ میلادی استقلال خود را به دست آورده

## فدرالیسم در هند

است. قانون اساسی هند در سال ۱۹۴۹ میلادی تصویب و در سال ۱۹۵۰ میلادی به اجرا گذاشته شده است. تنوع اعتقادات مذهبی در هند بسیار زیاد است هر چند که قانون اساسی این کشور، هند را کشوری سکولار و فاقد مذهب رسمی اعلام کرده است. در حدود ۸۰ درصد مردم هند پیرو آیین هند و بین ۱۲ تا ۱۵ درصد مسلمان می باشند. بعد از مسلمانان که بزرگترین اقلیت مذهبی را تشکیل می دهند، از ادیان و مذاهب عمده موجود در هند می تواند مسیحیت، بودایی، سک زرتشتی را نام برد.

### ۳ تشکیل فدراسیون هند

پس از استقلال هند در سال ۱۹۴۶ میلادی، شورای قانون اساسی هند به منظور تهیه و تدوین قانون اساسی چهار کشور مختلف، قانون اساسی هند را در سال ۱۹۴۹ به تصویب رساند. در این قانون اعلام گردید که حکومت هند به صورت جمهوری پارلمانی و مبتنی بر نظام فدرال می باشد. گفتنی است که در انتخابات یک الگوی ساختاری برای اداره ی کشور، قوانین اساسی کشورهای انگلیس امریکا بیش از سایر کشورها تاثیر گذار بوده اند. در حقیقت پیش از استقلال هند کلیه شئون این کشور بر اساس قوانین انگلیس اداره می شد و بنابراین، شورای قانون اساسی هند در تنظیم قانون اساسی جدید به کشور انگلستان اهمیت خاصی قابل بود. از طرف دیگر، شبه قاره ی امریکا، مانند شبه قاره ی هند از تنوع فرهنگی و اعتقادی بسیار گسترده ای برخوردار است که توانسته است آن را به گونه ی موفقی با استفاده از یک نظام فدرال اداره نماید.

### ۴- تفکیک قوا در فدراسیون هند

نمود فدرالیسم در هر یک از قوای سه گانه حکومت هند به شرح زیر می باشد:

- قوه ی مجریه

قانون اساسی هند با پذیرش نظام فدرال کشور هندوستان را به ۲۸ ایالت و ۷ فرمان داری کل تقسیم نموده است که هر ایالت دارای یک مجلس قانون گذاری و نیز دولت محلی مستقل می باشد. اشاره بدین نکته نیز حایز اهمیت است که تقسیم بندی هند به ایالت های مختلف بر مبنای زبان های محلی مورد تکلم هر منطقه بوده

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

است. به طوری که حد اقل ۷۰ درصد مردم هر ایالت دارای یک زبان مشترک می‌باشند. فدراسیون هند علاوه بر دولت‌های ایالتی دارای، یک دولت مرکزی نیز می‌باشد که در مورد امور دفاعی، سیاست خارجی و نیز برخی سیاست‌گذاری‌های کلان تصمیم‌گیری می‌نماید.

هریک از وزارت خانه‌های دولت مرکزی و نیز دولت‌های ایالتی، دارای یک وزیر، یک وزیر مشاور، یک نایب وزیر و یک یا چند معاون و مدیر کل می‌باشد. معاونین و مدیران کل وزارت خانه‌ها از اعتبار و اقتدار بالایی برخوردارند و عموماً مدیریت اصلی وزارت خانه‌ها و ادارات کل بر عهده این افراد می‌باشد. نکته‌ی قابل توجه این است که معاونین و مدیران کل وزارت خانه‌ها پس از گذشتن از سلسله مراحل اداری طولانی به این پست‌ها دست می‌یابند و از این رو جز کادری‌های ثابت محسوب می‌شوند که با تغییر وزار این افراد پست خود را همچنان در اختیار خواهند داشت. به عبارت دیگر، تغییر کابینه و ترکیب وزراء، موجب جابه‌جایی‌های بسیار روبنایی (بالا تر از رده‌های معاونین و مدیران کل) در هرم مدیریت وزارت خانه‌ها می‌گردد. نکته قابل ذکر این است که نخست وزیران و وزرای دولت‌های مرکزی و ایالتی همگی باید از نمایندگان مجلس مرکزی و یا ایالتی باشند و یا ظرف شش ماه پس از تصدی پست وزارت باید از یکی از حوزه‌های انتخاباتی به نمایندگی مجلس انتخاب شوند. به این ترتیب، کلیه وزرای هند باید رای اعتماد مردم را احراز نمایند.

- قوه مقننه

بر اساس قانون اساسی هند، نظام پارلمانی هند به صورت دو مجلسی می‌باشد. به طوری که قوه مقننه هند دارای دو مجلس عوام (لوک-سابا) و مجلسی اعلی (راجیا-سابا) می‌باشد.

برابر اصل ۶۹ قانون اساسی هند، پارلمان این کشور متشکل از رییس جمهور و نمایندگان مجالس لوک-سابا می‌باشد. مجلس لوک-سابا دارای ۵۴۵ نفر است که ۴۴۳ نفر از آنان توسط انتخابات سراسری و با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و ۲ کرسی نیز به انگلیسی‌های هندی تبار تعلق دارد که توسط رییس جمهور هند انتخاب می‌شوند.

مجلس راجیا-سابا که وظیفه‌ی اصلی آن کنترل و ایجاد توازن بین قوه قضاییه و

## فدرالیسم در هند

قوه مقننه می‌باشد، دارای ۲۵۴ نفر نماینده است که ۲۴۲ نفر آنان را مجلس ایالتی انتخاب و به مرکز معرفی می‌کند و ۱۲ نفر دیگر نیز توسط رییس جمهور هند انتخاب می‌گردد. ریاست مجلس راجیا- ساپا معاون رییس جمهور نیز می‌باشد که با رای نمایندگان مجلس راجیا- ساپا انتخاب می‌شود.

شایان ذکر است که رییس جمهور هند با رای مردم انتخاب نمی‌شود. بلکه شورایی متشکل از منتخبین مجالس لوک- ساب و راجیا- ساپا یک نفر از شخصیت‌های برجسته هند را به مدت ۵ سال به عنوان رییس جمهور انتخاب می‌نماید. رییس جمهور قبلی هند آقای عبد الکلام، مسلمان می‌باشد که قبلاً وزیر مشاور وزارت دفاع هند بود و بسیاری از پروژه‌های هسته‌ای و قضایی هند توسط او طراحی، راه اندازی و به انجام رسیده‌اند. پارلمان هند با فرمان رییس جمهور رسمیت یافته و کار خود را آغاز می‌کند و کلیه مصوبات مجلس هند نیز پس از تنفیذ رییس جمهور این کشور قابلیت اجرا پیدا می‌کند.

- قوه قضاییه

به دلیل پذیرش نظام فدرال، هر یک از ایالت‌های هند دارای یک وزارت دادگستری که اصطلاحاً وزارت حقوق و عدالت خوانده می‌شود، می‌باشد. هم چنین در ایالت‌های یک دادگاه عالی نیز وجود دارد که البته در برخی موارد چند ایالت دارای یک دادگاه عالی مشترک می‌باشند. در سرتاسر هند که متشکل از ۲۸ ایالت می‌باشد، تعداد ۲۱ دادگاه عالی وجود دارد. علاوه بر این، فدراسیون هند دارای یک دیوان عالی نیز می‌باشد که مقر آن در دهلی نو است. وظیفه‌ی اصلی دیوان عالی هند مراقبت از قانون اساسی و صیانت از حقوق اساسی مردم هند می‌باشد. دیوان عالی هند در مواردی که قوانین دولت مرکزی، ایالتی و یا فرمانداری کل با قانون اساسی انطباق نداشته باشد و یا ناقض حقوق اساسی مردم هند باشد، در باره‌ی اعتبار این قوانین اظهار نظر می‌کند. از جمله حقوق اساسی که در قانون اساسی هند تصریح شده‌اند عبارتند از: حق حیات، حق امر معاش، حق تعلیم و تربیت، حق برابری، حق زندگی در محیط زیست سالم، حق سلامتی و بهداشتی، آزادی بیان، آزادی مطبوعات و غیره.

۵- خلاصه و نتیجه گیری

در این مقاله برخی اطلاعات عمومی در خصوص کشور هندوستان مورد اشاره قرار گرفت و نحوه‌ی شکل‌گیری فدراسیون هند به اختصار بیان گردید. پس از آن، نمود عینی فدرالیسم در هریک از قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضاییه به‌طور خیلی مختصر تشریح گردید. نکات برجسته‌ی مقاله را می‌توان خلاصه نمود: الف) مبتای تعریف ایالت در فدراسیون هند بر اساس زبان محلی و مورد تکلم هر منطقه می‌باشد و آموزش و پرورش و نظام اداری هر ایالت مبتنی بر زبان محلی آن ایالت است.

ب) هر یک از ایالت‌های هند دارای دولت، مجلس و دادگاه‌های ایالتی است. ج) دیوان عالی هند برجسته‌ترین نهاد قضایی این کشور می‌باشد که در استقرار فدرالیسم در هند و دفاع از حقوق اساسی ایالت‌ها و مردم هند در چارچوب قانون اساسی دارای ارزش کلیدی است.

به‌عنوان یک شرط لازم جهت استقرار فدرالیسم، فدراسیون هند متشکل از دو سطح حکومتی است که یکی در مرکز و دیگری در سطح ایالت حضور دارند و استقلال متقابل این دو سطح با تصریح اساسی و نظارت دیوان عالی هند تضمین شده است.

منابع:

- ۱- اعلایی فرد، محمد علی، روند انتخاب نمایندگان مجلس در هند، نامه علمی هند، سال اول شماره اول ص ۱۹-۱۰
  - ۲- اعلایی فرد، محمد علی، مروری بر ساختار اداری و مدیریت اجرایی هند، نامه‌ی علمی هند، سال اول شماره دوم، ص ۱۹-۱۴
  - ۳- رفیعی، محمد تقی، نظام حقوق و سازمان قضایی هند، نامه علمی هند، سال اول شماره‌ی سوم و چهارم.
- 1-Adeney,k,2000.regionalism, identity reconciliation: federalism in India ain Pakistan,50th annual conference ig the political studies asicdiation, london,uk
- 2- India2001: arefrence annual, research reference and traning Divdision, ministr of information and broad cacting, Gov. og India, new dehli

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

نوشتۀ Ursula Münch و Heinz Laufer  
ترجمۀ ناصر ایرانپور

### ۱. زوایای بحث فدرالیسم

اصل ۲۰ قانون اساسی آلمان از جمله می‌گوید: «جمهوری فدرال آلمان یک کشور فدراتیو و دمکراتیک مبتنی بر عدالت اجتماعی است.» این اصل به مثابه یکی از مهمترین اصول قانون اساسی آلمان کاراکتر نظام سیاسی این کشور را تبیین کرده است. بدین ترتیب کشور آلمان مجموعه‌ای از ایالت‌های متحد با موقعیت قانونی بسیار قوی می‌باشد.

تصمیم آگاهانه قانونگذاران آلمان در سالهای ۱۹۴۸/۴۹، مبنی بر اینکه نظام سیاسی آلمان نباید یک دولت واحد و متمرکز باشد، با همراهی کشورهای غربی پیروزمند در جنگ جهانی دوم اتخاذ گردید و نسل‌های متوالی بعد از جنگ را هم ملزم به پذیرش و رعایت آن نمود؛ چه بانیان قانون اساسی بر اساس تبصره سوم بند ۷۹ قانون اساسی هر نوع تغییری از این جهت را از قانونگذار سلب نموده‌اند. بدین ترتیب بند مزبور ضامن بقای این سیستم برای همیشه می‌باشد. با این وصف اشتباه خواهد بود چنانچه گفته شود که سیستمی که مد نظر قانون اساسی است دگم و تغییر ناپذیر است. اتفاقاً بر عکس؛ اگر تاریخ این سیستم در آلمان را بعد

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

از ۱۹۴۹ مورد توجه قرار دهیم، خواهیم دید که ساختار فدرالیستی در آلمان، یعنی رابطه دولت فدرال با ایالتها همواره دستخوش تغییرات بوده است. در آلمان نظام دولتی فدراتیو پیوسته خود را با شرایط اجتماعی و فرهنگ سیاسی غالب تطبیق داده است. این نظام بویژه آن هنگام می‌بایست قدرت تغییر و انطباق خود با شرایط را به نمایش بگذارد که نیازها و ملزومات سیاست داخلی و خارجی آنرا ایجاب می‌کرده است.

با ذکر فاکتورهای تاثیرگذار بر ساختار فدراتیو مشخص می‌گردد که بررسی پدیده فدرالیسم در آلمان نباید صرفاً از زاویه قانون اساسی مورد ارزیابی قرار گیرد، بلکه باید زوایای دیگر هم مورد توجه قرار گیرند، چرا که مخصوصاً در نظامهای فدراتیو گاهاً واقعیات عینی سیاسی از نرملهای قانونی فاصله می‌گیرند. تاریخ و واقعیات جاری برخی کشورها نشان داده است که تحت فدرالیسم می‌توانند مکانیسمهایی عمل کنند که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده‌اند و بدین ترتیب تصویر دیگری از ساختار کشوری فدراتیو به نسبت آنچه که در قانون اساسی معین شده، بدست داده شود. مثلاً از طریق «شورای ایالتها» در آلمان اصل فدرالیسم تحت الشعاع «اصل احزاب» به عقب رانده می‌شود، بدون اینکه این امر در قانون اساسی در نظر گرفته شده باشد.<sup>۱</sup>

یکی دیگر از نمونه‌هایی که نشان می‌دهد که چگونه سیاست می‌تواند کیفیت اجرای اصول فدرالیسم را تحت الشعاع قرار دهد و با آن تداخل پیدا کند، روابط مالی بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی می‌باشد. مثلاً اگر دولت فدرال بخواهد به دولتهای ایالتی کمک مالی اعطا کند و آنرا مشروط به انجام یک سری تغییرات مضمونی کند، این قضیه می‌تواند تحت شرایط خاصی باعث تغییراتی در نظام فدرالیستی کشور شود و وزنه را به زیان ایالتها و به سود دولت مرکزی تغییر دهد، چیزی که در قانون اساسی اصلاً به آن اشاره نشده است.

در کنار روندهای سیاسی و اکتورهای سیاسی همچنین باید این مسئله را که فدرالیسم چقدر در میان مردم پذیرفته و نهادینه شده است، مورد توجه قرار داد. برای نمونه در بعضی از نظامهای فدراتیو آمادگی مردم برای پذیرش تنوعی که با

۱- رجوع کنید به ص ۷۳ در:

Magiera, Siegfried: Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union. In: Schneider, Heinrich, Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Union, 1994

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

تقسیم وظایف در نظام فدرالیستی جامعه پیوند دارد، خیلی بیشتر از آلمان می‌باشد. این وضعیت حکایت از یک مشکل مشخص سازماندهی فدرالیستی جامعه می‌کند: دقیقاً این تلاشهای مسئولین سیاسی جامعه برای ترتیب اثر دادن به آرزوی دیرینه مردم جهت همسانسازی شرایط زیستی آنها است که اغلب باعث کاستن از وجهه و اعتبار کارکرد فدرالیستی می‌شود، آن هم به این دلیل که مردم موافق این نیستند که سیاستمداران به بهانه استنتاجی از سیاستها و تلاشهای همسانسازی شرایط زندگی مردم، قبل از هر چیز یک نوع واحد بزرگ سیاسی بوجود بیاورند.

### ۲. مفاهیم مهم در مبحث فدرالیسم

تشریح و توضیح شیوه‌های عمل و نهادهای سیستم فدرالیستی و تغییرات آن در طول زمان، شناخت برخی مفاهیم را الزامی می‌سازد. البته اینجا باید خاطر نشان ساخت که تعریف جامع، مانع و واحدی از این مفاهیم وجود ندارد. مهمترین این مفاهیم مفهوم «فدرالیسم» می‌باشد. مفاهیم دیگر بیشتر در خدمت نشان دادن سمت و سوی تغییرات در کشورهای فدرالیستی بکار برده می‌شوند؛ از آن جمله اند اصطلاحات «یونیتاریزیسیون» (تمرکزگرایی) و «دسترلیزاسیون» (تمرکززدایی).

«فدرالیسم» به آن اصل سازماندهی ساختار کشوری گفته می‌شود که در آن واحدهای اساساً متساوی‌الحقوق و مستقل برای ایجاد یک واحد بزرگتر سیاسی با هم متحد می‌شوند.<sup>۲</sup> وجه مشخص اساسی این نظام این است که اجزای تشکیل دهنده آن (یعنی دولتهای ایالتی از طرفی و دولت فدرال از طرفی دیگر) هم مستقل از هم کار کنند و هم با همدیگر در ارتباط تناتنگ باشند. این اصل اغلب با عبارت «تنوع در اتحاد» نیز تعریف می‌شود. فرق نمونه‌های مختلف سیستم فدراتیو در این است که در برخی از آنها تنوع برجسته‌تر است، در حالیکه در برخی دیگر به اتحاد اهمیت بیشتری داده می‌شود.

پیش شرط فدرالیسم همگونی نسبی اعضا می‌باشد؛ بدین معنی که بدون حداقلی از

۲- و در ارتباط با تعاریف دیگر به ص ۸۰ به بعد در:

Frenkel, Max: *Föderalismus und Bundesstaat*. Band ۱: *Föderalismus, System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und*



همسانی و هموعی اتحاد ممکن نیست. پیش شرط دیگر فدرالیسم این است که این همسانی خیلی زیاد نباشد؛ در کنار خصوصیات، منافع و اعتقادات مشترک باید ویژگی‌های خاص اعضا هم در میان باشند و این چند گونه‌گی‌ها مانع این شوند که آنها یک دولت تک واحدی بوجود بیاورند.

اساساً می‌توان فدرالیسم را سیستمی تصور کرد که در حد میان دو سیستم متضاد باهم قرار دارد: از طرفی سیستمی متمرکز و اقتدارگرا و از طرفی دیگر کشوری که اعضای آن چنان مستقل از هم عمل کنند که دیگر اثر زیادی از دولت واحد و مرکزی آنها باقی نماند. بنابراین فدرالیسم نظامی است که هدف ایجاد توازن بین کل از یک طرف و اجزاء آن از طرف دیگر را دنبال می‌کند و هیچکدام را به نفع آن دیگری قربانی نمی‌کند.

حکومت فدرال به آن نوع ساختار و تقسیمات کشوری گفته می‌شود که از ارتباط و بهم پیوستگی دولتهای متعدد غیر مستقل (ایالتها) بوجود می‌آید و در آن استقلال دولتی و ملی تنها منحصر به دولت مرکزی می‌باشد. هم دولت مرکزی و هم دولتهای ایالتی خصلت و هویت دولتی دارند.<sup>۳</sup> در دولت واحد و متمرکز اختیارات و تصمیم‌گیریها در انحصار مرکز می‌باشد، در حالیکه در دولت فدرال این اختیارات طوری بین ایالتها و دولت مرکزی تقسیم شده‌اند که هیچکدام از این دو سطح از اختیارات، صلاحیتها و قدرت نامحدود برخوردار نباشند.

هر چند این تقسیم‌بندی انعطاف‌پذیر است، اما برای اینکه بتوانیم از فدراتیو بودن یک ساختار دولتی صحبت کنیم، باید این دولت از جنبه‌های مختلف زیر برخوردار باشد:

- دولتهای عضو این نظام (ایالتها) باید حوزه‌های اختیارات معینی داشته باشند که تحت مسئولیت و بر مبنای تصمیم‌گیریهای مستقل خویش اداره کنند.

- این دولتهای ایالتی برای اینکه توان اجرای وظایف در چهارچوب اختیارات فوق را داشته باشند، باید از استقلال مالی معینی نیز برخوردار باشند.

- دولتهای ایالتی باید مضاف بر آنچه شمرده شد امکان شرکت در شکل‌گیری ارادهٔ سیاسی دولت مرکزی را نیز داشته باشند و این امر هم باید در قانون اساسی

<sup>۳</sup>- رجوع کنید به ص ۵۲۰ در:

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II. Demokratische Willensbildung – die Staatsorgane des

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

این کشور قید و تضمین شود.

یکی از مهمترین وجوهی که این نوع ساختار دولتی را از انواع دیگر نظامهای سیاسی متمایز میسازد همانا این است که در این نظامها هیچ کدام از دو سطح ایالتی و مرکزی به تنهایی قدرت و اختیار این را ندارد که اختیارات آن دیگری را محدود کند و یا گسترش دهد. در یک دولت فدراتیو حقوق مستقل دولتهای عضو تنها با توافق طرفین (دولت مرکزی و دولتهای ایالتی) تغییرپذیر هستند. بر این اساس مکانیسمهایی در ساختار فدراتیو وجود دارند که مانع از این می‌شوند که هر کدام از دو سطح تصمیمات خود را به یکدیگر تحمیل کنند. بنابراین در این کشورها دو مرکز تصمیم‌گیری وجود دارند؛ یکی دولت مرکزی و دیگری دولتهای ایالتی که به آن «دوآلیسم در قدرت» نیز می‌گویند.

نه تنها در چهارچوب یک کشور واحد، بلکه بین چند کشور مستقل نیز میتوان با عقد قراردادی ساختار فدرالیستی بوجود آورد که به آن در واقع «کنفدرالیسم» گویند. در این سیستم کشورهای عضو از لحاظ بین‌المللی نیز مستقل می‌مانند و حق آنها برای خروج از آن نظام و اتحاد محفوظ خواهد ماند. به این خاطر این نظام ساختاری بی‌ثبات و نامنجم به حساب می‌آید. نمونه‌های تاریخی، این واقعیت را بوضوح نشان میدهند. بطور مثال کنفدراسیون آمریکا که بین سالهای ۱۷۸۱ و ۱۷۸۷ وجود داشت، بویژه به این خاطر به فدرالیسم تبدیل گردید؛ چون اتحاد ضعیفی که بر اساس قانون اساسی ۱۷۷۷ بین دولتهای عضو کنفدراسیون بوجود آمده بود توانایی حل مشکلات اقتصادی و سیاسی که در نتیجه جنگهای استقلال‌طلبانه با بریتانیای کبیر بوجود آمده بودند را نداشت. نمونه‌های دیگر برای ساختارهای کنفدرالیستی «جمعیت هم‌پیمانان سویس» در مقطع زمانی ۱۸۱۵ و ۱۸۴۸ و همچنین «بوند آلمان» در بین سالهای ۱۸۱۵ تا ۱۸۶۶ می‌باشد.

به غیر از مفاهیمی که نام برده شدند اصطلاحات دیگری هم در بحث مربوط به فدرالیسم بکار برده می‌شوند که به کمک آنها می‌توان اشکال مختلف فدرالیسم در کشورهای مختلف را بطور جداگانه تشریح و تحلیل کرد.

تغییر توازن قدرت به نفع حکومت مرکزی را - بسته به اینکه این تغییر به چه شیوه‌ای انجام گرفته و چگونه بروز عینی یافته باشد - «سنترالیزه» و یا «یونیتاریزه» کردن ساختار دولتی می‌نامند. هر چند تعریف واحدی برای این دو مفهوم، تعریفی

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

که از جانب همه و در همه جا یکسان بکار برده شود، وجود ندارد. اما در کل، روند یونیتاریسم (همگون‌گرایی) میزان همگون‌سازی در سازماندهی دولتی را نشان می‌دهد. هر قدر مسئولین سیاسی یک دولت تلاش کنند مضاف بر نرم‌های اساسی واحدی که وجود دارند مشکلات و مسائل جامعه را هم بطور یکسان حل و فصل کنند، به همان اندازه آن کشور یونیتاریستی و همگون‌گرا است. و این در حالست که «سنترالیسم» (تمرکزگرایی) غیر از یگانه‌گرایی و همسان‌سازی در زمینه‌های معین، رابطه‌ی هر می بین سلسله مراتب و ارگانهای بالایی و پایینی دولتی را نیز توصیف می‌کند. حاصل یک روند و ساختار سنترالیستی این است که ارگانهای فوقانی در مقام تصمیم‌گیرنده قرار می‌گیرند و ارگانهای تحتانی دولتی ملزم به اجرای آن تصمیمات می‌باشند. بالایی‌ها چهارچوب و شیوه کار را برای پایینی‌ها معین می‌کنند، بدون اینکه پایینی‌ها از آزادی تصمیم‌گیری قابل‌ذکری برخوردار باشند.

فرق دیگر سنترالیسم و یونیتاریسم به این پرسش برمی‌گردد که این «یکسان‌سازی» چگونه بوجود آمده‌است؛ چنانچه این گرایشات صرفاً از طریق اجرای دستورات دولت مرکزی بدست آمده باشد، سنترالیسم [تمرکزگرایی از بالا] نام دارد، اما اگر این یکسان‌سازی در نتیجه همکاری و هماهنگی آزاد بین بخشهای مختلف تشکیل‌دهنده این دولت - چون ایالتها - بدست آمده باشد یونیتاریسم [همگون‌گرایی از پایین] نامیده می‌شود. بنابراین گرایشات و روندهای یونیتاریستی به خواستها و تلاشهای آزادانه ایالتها برای کمتر کردن تفاوتها بین خودشان (مثلاً در زمینه آموزش و پرورش و دانشگاهها) بر می‌گردد و نه به دستورات و رهنمودهای دولت مرکزی. ایالتها همچنین می‌توانند از دولت مرکزی یا پارلمان فدرال بخواهند که با وضع قوانینی در زمینه معینی موجبات همسان‌سازی و همگرایی بین ایالتها را فراهم نمایند.<sup>۴</sup>

۴- در رابطه با اشکال و نمودهای مختلف سنترالیسم و سنترالیسمیون رجوع کنید به:

Schuster, Franz: Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Konzeption und Handlungsfelder. Hrsg. Im Auftrag der Konrad-Adnauer-Stiftung. Im Rahmen der Projektgruppe Dezentralisierung politischen Handelns erstellt. Institut für Kommunalwissenschaften in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adnauer-Stiftung e. V., St. der Konrad-Adnauer-Stiftung ۶۱ Forschungsbericht) ۱۹۸۷ Augustin. Melle: Kloth

۵- رجوع کنید به ص ۵۸۷ دو:

Benz, Arthur: Perspektiven des Föderalismus in Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung ۱۹۹۱ (۱۱)

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

مضافاً اینکه، مرزبندی بین گرایشات و روندهای سنترالیستی و یونیتاریستی در نظامهای فدرالیستی اغلب دشوار است، به همین جهت کمتر اصطلاح یونیتاریسم بکار برده می‌شود و برای تعیین و تشریح تحولات مربوطه در کشورهای فدراتیو بیشتر مفهوم سنترالیسم را بکار می‌برند. دلیل دیگر صرف‌نظر کردن از تفاوت‌گذاری بین دو مفهوم همچنین به این واقعیت برمی‌گردد که روندها و گرایشاتی که با این مفاهیم تشریح می‌شوند اغلب بر روی همدیگر تأثیر می‌گذارند. یونیتاریسم مثلاً می‌تواند به این دلیل که ایالتها کارکرد اداری و اجرایی غیرمتمرکز دارند کم‌رنگتر نمود پیدا کند. در درکهای جدید از فدرالیسم سطح غیرمتمرکز در خود ایالتها - یعنی شهرها - هم دخیل داده می‌شوند، به این دلیل مرز بین یونیتاریسم و سنترالیسم کم‌رنگتر می‌گردد و این دو مفهوم با هم تداخل پیدا می‌کنند.

اما تفاوت‌های بین مفاهیم فوق‌آنهاگام بیشتر آشکار می‌گردد که آنها نه مسیر تحولات در کشورهای فدرالیستی، بلکه مشخصاً چگونگی تمرکز قدرت در کشور و «دولت واحد» را تشریح کنند. در دولت واحد [یا تک‌واحدی] قدرت دولتی در انحصار چند ارگان مرکزی می‌باشد و در آن، ارگانها و واحدهایی محلی و منطقه‌ای - دولت‌های منطقه‌ای و ایالت‌های مختلف - که استقلال سیاسی داشته باشند، وجود ندارند. دولت‌های واحد خود دو گونه‌اند: متمرکز و غیرمتمرکز. «دولت واحد متمرکز» به آن سیستم سیاسی گفته می‌شود که در آن قدرت تصمیم‌گیری در یک مکان واحد متمرکز شده باشد، مثلاً به همان نوع که در آلمان شرقی سابق وجود داشت. در نظام‌های واحد نامتمرکز کل کشور به واحدهای منطقه‌ای (مثل شهرها، حوزه‌ها، استانها) تقسیم شده است و این واحدها هر کدام از حوزه‌های تصمیم‌گیری مستقل خود برخوردار هستند. اینکه با این وجود این کشورها را نمی‌توان کشورهای فدرالیستی نامید به این واقعیت برمی‌گردد که در آنها واحدهای منطقه‌ای موقعیت حقوقی بسیار ضعیفی دارند و به غایت کم‌تأثیر هستند.

به این ترتیب یکی از وجوه مشخصه دولت‌های واحد غیرمتمرکز این است که در این کشورها این تنها دولت مرکزی است که می‌تواند میزان عدم تمرکز را

۵- رجوع کنید به ص ۴۸ به بعد در:

Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag ۱۹۸۵

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

تعیین کند. بر عکس کشورهای فدرالیستی که در آنها هیچکدام از سطوح مرکزی و ایالتها قادر نیستند اختیارات آن یکی سطح را مشخص کنند، در کشورهای با سیستم دولتی واحد ارگانهای دولتی منطقه‌ای مجریان دستورات ارگانهای دولت مرکزی هستند و تضمین‌های قانونی که از آنها در مقابل دولت مرکزی دفاع کنند معمولاً وجود ندارند. بهترین نمونه این نوع ساختار دولتی بریتانیای کبیر می‌باشد: در این کشور دولت مرکزی مارگارت تاچر توانست با دست زدن به اقداماتی جایگاه ارگانهای نواحی و شهری را به شدت تضعیف کند. بدین ترتیب سیمای این کشور - که سابقاً به وضوح یک ساختار دولتی واحد غیر متمرکز بود - بطور اساسی تغییر کرد. برعکس این روند در فرانسه دیده می‌شود. در این کشور در نتیجه مجموعه اقدامات تمرکززدایانه‌ای که در اوایل دهه ۸۰ شروع شدند، ساختار دولتی از یک نظام سنتاً واحد متمرکز به یک نظام و دولت واحد غیرمتمرکز سمت‌وسو پیدا کرد.<sup>۷</sup>

یکی از مفاهیم دیگری که باید از مفهوم فدرالیسم جدا شود، «رگیونالیسم» («جنبش منطقه‌گرایی») است. اصطلاح «منطقه» اغلب به قلمرو یا ناحیه‌ای گفته می‌شود که به سبب مشترکات معینی که مردم آن ناحیه دارند غالباً به آن بعنوان یک واحد به هم پیوسته نگریسته می‌شود. به مفهوم تنگ کلمه آن مناطقی در برخی کشورها بعنوان «واحد به هم پیوسته» به حساب می‌آیند که یک هویت سیاسی مستقل و در بسیاری موارد از لحاظ حقوقی موجه نیز دارند.<sup>۸</sup> اصطلاح «منطقه‌گرایی» در این ارتباط به جنبشهایی گفته می‌شود که «با تکیه بر مخصوصاً ویژگیهای قومی، فرهنگی و تاریخی یک منطقه و مردمی که آنجا زندگی می‌کنند، بر علیه اقتدارگرایی و ادعای حاکمیت حکومت مرکزی موضع گرفته‌اند و برای آن منطقه خودمختاری می‌طلبند و بخشی از آنها برای جدایی و تشکیل دولت مستقل خود تلاش می‌کنند». برای نمونه اومبرتو بوسی، رهبر حزب «لگنا نورد» در پاییز سال

۷- در خصوص تغییرات نظامهای فدرالیستی و نظامهای واحد و متمرکز در نتیجه سیاستها و عملکردهای دولت رجوع کنید به:

Hesse, Joachim Jens: Benz, Arthur: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institution Politik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich,

۸- برای کسب اطلاعات در ارتباط با اهمیت مناطق در اتحادیه اروپا و جایگاه آنها در کشورهای مربوطه رجوع کنید به: Färber, Gisela: Forsyth, Murray (Hrsg.): Regions - Factors of Integration or Desintegration in Europe? Baden-Baden: Nomos 1996 (Deutsches Institut für

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

۱۹۹۶ تلاش کرد با تکیه بر چنین جنبشی مردم شمال ایتالیا را قانع کند جمهوری مستقل پادانین را بنیان گذارد. اتفاقاً این نمونه به خوبی نشان می‌دهد که مد نظر جنبشهای منطقه‌گرایی نه صرفاً حفظ هویت فرهنگی مردم آن منطقه، بلکه اغلب اهداف سیاسی و منافع اقتصادی و مالی آن منطقه نیز دنبال می‌شوند.

البته باید بین جنبشهای سیاسی منطقه‌گرایانه که بر علیه دولتهای مرکزی و یا مناطق دیگر عرض اندام می‌کنند با «گرایشات منطقه‌ای» که در حال حاضر در اتحادیه اروپا در جریان است، فرق گذاشت. مبنای فکری و اعتقادی گرایشات منطقه‌ای این است که برقرار نمودن ساختارهای فراملیتی تنها آن هنگام با منافع شهروندان پیوند خواهد خورد که همگام با آن، روند عکس آن نیز جهت تقویت ساختارها و نهادهای منطقه‌ای در داخل این ملیتها در جریان باشد. بنابراین هدف گرایشات منطقه‌ای نامبرده این است که مسائل و منافع مناطق در چهارچوب روند تصمیم‌گیریهای اتحادیه اروپا بیشتر مورد توجه قرار گیرند و دخیل داده شوند، آن هم مستقل از هویت و جایگاه حقوقی و سیاسی آن مناطق.

### ۳. روند فدرالیسم در آلمان

در بین مفاهیم توضیح داده شده مفهوم فدرالیسم به بهترین وجه خود نوع سازماندهی دولتی در آلمان را توصیف می‌کند. ساختار فدرالیستی در آلمان خود را مدام و بطور فعال با نیازها و واقعیتهای اجتماعی و سیاسی تطبیق می‌دهد، بنابراین این ساختار تحول‌پذیر است. این ظرفیت به ویژه آن هنگام آشکار می‌گردد که ملاحظه کنیم، نظام فدرالیستی در آلمان به نسبت آن هنگام که پایه گذاری شد به چه میزان تغییر پیدا کرده است. اینجا است که پی خواهیم برد که آلمان از نظر تغییرات در ساختار فدرالیستی بطور کلی چند مرحله مختلف زیر را از سرگذرانده است:

در اولین مرحله که سالهای بین ۱۹۴۹ و اواخر دهه ۶۰ را در بر می‌گیرد توازن نیرو به نفع دولت مرکزی یعنی دولت فدرال تغییر پیدا نمود، این روند اما تنها حاصل تلاشها و تصمیمات آگاهانه مسئولان و فعالان سیاسی آن زمان نبود، بلکه قبل از هر چیز به نوع و شکل آن نظم فدرالیستی برمی‌گردد که در همان ابتدا در قانون اساسی این کشور تبیین گردیده بود. همچنین سنت و سابقه ساختار فدرالیستی و غیرمتمرکز در آلمان در این زمینه نقش بازی کرده است.

در سالهای ۷۰ با گذر به «فدرالیسم کئوپراتیو» مرحله دوم شروع شد. البته کاربرد این ترمنولوژی برای نظام فدرالیستی در آلمان مشکل ساز است، چرا که این اصطلاح آغاز یک مرحله جدید در همکاریهای فدرالیستی را تداعی می کند، در حالیکه تاریخ فدرالیستی آلمان همیشه مملو از همکاریهای تنگاتنگ دولت مرکزی و دولتهای منطقه ای بوده است. اساساً همکاریهای دولت مرکزی و دولتهای عضو و منطقه ای و همچنین همکاری فی مابین دولتهای منطقه ای جزء اصلی ترین وجوه مشخصه هر نظام فدراتیو می باشد. چه بسا ایده «تنوع در اتحاد» صرفاً به معنی رقابت بین سطوح مختلف در نظم فدرالیستی نیست و از جمله شامل پستر گسترده سیاستهای مشترک نیز می شود. در زمینه هایی که تبیین یک سیاست واحد پرهیزناپذیر به نظر می رسد، اغلب دولت فدرال است که بر اساس قانون گذاری فدرال وارد عمل می شود، قانون گذاری ای که در آن دولتهای عضو از طریق شورای فدرال (Bundesrat) نیز شرکت دارند. امکان دوم این است که دولت فدرال و ایالتها در انجام وظایف محوله دست در دست همدیگر کار می کنند و با هم همکاری تنگاتنگ دارند.

در آلمان از اواخر دهه ۶۰ به این سو به تشدید این همکاریها بین دولت مرکزی و دولتهای عضو (ایالتها) پیوسته اهمیت بیشتری داده شد. دلیل در پیش گرفتن این رویه هم قبل از هر چیز این اعتقاد دولت ائتلافی لیبرال و سوسیال دمکرات آن زمان بود که مقابله با مشکلات دم افزون اقتصادی، ساختاری و رشد اقتصاد تنها زمانی بطور مؤثر میسر است که دولت فدرال و دولتهای ایالتی عملکرد خود را بیش از پیش با هم هماهنگ کنند. رفرم مناسبات مالی دولت مرکزی با ایالتها، ایجاد نهادهای متعدد مشترکی که از جانب نمایندگان هر دو طرف اداره شوند و همچنین در پیش گرفتن همکاریهای نزدیکتر بین هر دو سطح فدرال و ایالتی جهت به انجام رساندن بهتر وظایف دولتی در خدمت این هدف بودند.

اما موفقیتهای سیاست «فدرالیسم کئوپراتیو» آن چنان بزرگ نبودند که انتظار می رفت. مضاف بر آن عوارض منفی این سیاست هر روز آشکارتر می گردید؛ اولاً برای شهروندان خیلی مشکل گردیده بود، تجسم کنند که چه سطحی چه مسئولیتی دارد و در موارد معین آیا دولت مرکزی است که باید پاسخگو باشد یا دولتهای ایالتی. ثانیاً هم استقلال عمل ایالتها لطمه خورده بود و هم بازده کاری دولت

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

مرکزی. به همین دلیل انتقاد از سیاست «فدرالیسم کئوپراتیو» و از اشکال پیاده شدن آن در مرحله سوم روند فدرالیسم در آلمان هر دم افزایش می‌یافت. در این راستا جالب توجه آن نتیجه‌گیریهایی است که از «روندهای منفی» نظم فدرالیستی به عمل می‌آمد. به ویژه در عکس‌العمل‌هایی که در مقابل اشکال بروز «فدرالیسم کئوپراتیو» نشان داده می‌شد، می‌توانست دریافت که چه تصورات ایده‌آلیستی معینی، هم‌سیاسیون و هم‌محققین در مورد ماهیت، سیما و ساختار یک نظام فدرالیستی دارند. این بینشها مشکل‌سازند، آنهم به این دلیل که آنها اغلب حامل تصورات ذهنی و رویایی در مورد پدیده فدرالیسم هستند و واقعیات جامعه فدرالیستی با آن سنجیده می‌شوند. از جمله این الگوهای رویایی «فدرالیسم دوآل» (فدرالیسم دوگانه) می‌باشد. با این مفهوم آن مدل از فدرالیسم معرفی می‌شود که وجه مشخصه اصلی آن جدایی دو سطح سیستم فدراتیو، یعنی دولت مرکزی و دولت‌های عضو، از هم می‌باشد. طبق این نظریه: هر یک از این دو سطح تا اندازه زیادی باید متکی به خود باشند و به آن دیگری وابسته نباشند. وظایف و اختیارات دولتی باید بطور دقیقی بین این دو سطح تقسیم شوند و هر کدام از آن دو، هم اختیار وضع قوانین و هم اجرای آنها را داشته باشند، لذا لازم نیست که آنها با هم کار کنند. و چون آنها درآمدهای مستقل خود را دارند و هر کدام جداگانه می‌توانند مالیات اخذ کنند، جداکردن دقیق مسائل مالی دو طرف از همدیگر ممکن و میسر می‌گردد و همچنین چون هیچ کدام از ایالتها به حمایت مالی ایالت‌های دیگر و دولت مرکزی نیازی نخواهند داشت قادر می‌شوند که استقلال سیاسی و عمل خود را حفظ کنند.

مدل فدرالیسم دوآل در بحث مربوط به رفرم محتمل سیستم‌های فدرالیستی اغلب به عنوان یک دیدگاه الگویی به میان کشیده می‌شود، در حالیکه هیچ نظام فدرالیستی یافت نمی‌شود که بر اساس چنین الگویی پیاده شده باشد. حتی فدرالیسم نوع ایالات متحده آمریکا هم که قبل از ۱۹۳۰ اغلب به عنوان فدرالیسم دوآلیستی نام برده می‌شد، از همان ابتدا اشکال مختلف همکاری بین دولت مرکزی و ایالتها را می‌شناخت و پیاده می‌کرد. با محصور کردن دو سطح فدرالیسم در آمریکا و کشیدن دیوار چین بین دولت مرکزی و ایالتها آن کشور، آن طور که در مدل نامبرده عملی و مفید معرفی می‌شود، آمریکایی‌ها موفق نمی‌شدند، بین خود اتحاد



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

بوجود بیاورند و بر مشکلات مشترک فائق آیند.

هر چند مدل مزبور پیوند زیادی با واقعیات عینی ندارد، مع الوصف نویسندگان زیادی در آلمان هستند که در بحث مربوط به فدرالیسم با اصرار اظهار می‌دارند که «فدرالیسمی که در قانون اساسی از آن سخن به میان آمده در ابتدا ساختار دوآلیستی داشته است.» بنابراین هر گاه آنها سیستم فدراتیو را مورد بررسی قرار می‌دهند، واقعیات و اشکال ظهور فدرالیسم در آلمان را با تصورات ایده‌آلیستی و رویایی که از فدرالیسم دارند مقایسه می‌کنند و از آن پیشنهادهای برای رفرم این سیستم در آلمان استنتاج می‌کنند.

نظریه بالا دو فاکت مهم را نادیده می‌گیرد: یکی اینکه بالاخره هر نظام فدرالیستی به حداقلی از همکاری سطوح مختلف (فدرال و ایالتها) نیازمند است و تنها در چنین حالتی است که این نظام سیاسی مخصوصاً در برخورد با مسائل اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی توانایی عمل را دارد. دوم اینکه وجود همکاری بین دولت مرکزی و دولت‌های عضو اساساً به سابقه تاریخی فدرالیسم در خود آلمان تیز برمی‌گردد و به این ترتیب تداخل و درهم‌تنیدگی هر دو سطح از همان ابتدا - یعنی در زمان تشکیل «بوند شمال آلمان» در سال ۱۸۶۷ و «رایش آلمان» در سال ۱۸۷۱ - در قانون اساسی نظام فدرالی به ثبت رسیده و بدین ترتیب به رسمیت شناخته شده است. بنابراین همکاری بین بخش‌های تشکیل دهنده فدرالیسم در آلمان پدیده تجربه‌شده‌ای است و نیازی به کشف مجدد آن وجود ندارد. چنین است که مدل فدرالیستی در آلمان از همان ابتدا یک نوع «فدرالیسم به هم پیوسته و متحد» (Verbundmodell) را به نمایش می‌گذاشته است. این مدل که «فدرالیسم داخل کشوری» (Intrastaatlicher Föderalismus) هم نامیده می‌شود، دارای مشخصات و عناصر زیر می‌باشد:

- تقسیم‌بندی اختیارات و صلاحیتها نه بر اساس بخش‌های مختلف سیاست و با وظایف دولت (آنطور که در آمریکا می‌بینیم)، بلکه بر مبنای نوع صلاحیتها انجام گرفته است: قانون‌گذاری در درجه نخست در حوزه صلاحیت‌های دولت مرکزی است، اما اجرای قوانین تقریباً تنها در حوزه اختیارات دولت‌های عضو، یعنی ایالتها، می‌باشد.

- حکومت‌های ایالتها از طریق ارگانی به نام «شورای ایالتها» در تدوین قوانین

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

و شکل‌گیری اراده فدرال در سطح سراسری شرکت دارند. دولتهای ایالتی از یک طرف قادرند روی تصمیمات و سمت‌گیریهای مهم دولت مرکزی تأثیر تعیین‌کننده بگذارند و از طرفی دیگر برای این تصمیمات از جانب مردم ایالت‌های خودشان و بویژه از طرف رأی‌دهندگان در انتخابات مورد مواخذه سیاسی قرار گیرند. اینجاست که سیاست فدرالی و سیاست ایالتی چنان درهم تنیده می‌شوند که اغلب خود دولتهای ایالتی و پارلمانهای ایالتی نیز به آسانی نمی‌توانند نشان دهند که استقلال کامل خویش را حفظ نموده‌اند.

- به دلیل تقسیم‌بندی صلاحیتها و اختیارات و همچنین به دلیل این واقعیت که دولتهای عضو از طریق یک ارگان مرکزی (شورای ایالتها) تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر سیاستهای دولت مرکزی دارند، هر یک از دو سطح نظام فدرال - یعنی دولت فدرال و دولتهای ایالتی - مجبور است که همکاری مضمونی با آن یکی سطح داشته باشند. این همکاریها با همکاری ایالتها بین همدیگر و تلاش آنها برای هماهنگ کردن مواضع و سیاستهایشان تکمیل خواهد شد.

نوع فدرالیسمی که در آمریکا پیاده شده است با مدل فدرالیسم در آلمان تفاوت‌های بسیاری دارد. فدرالیسم نوع آمریکایی «مدل جدا از هم» و یا «فدرالیسم میان کشوری» نامیده می‌شود. هر چند در آمریکا نیز دو سطح دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی با هم همکاری دارند و بنابراین سیستم آنجا را نمی‌توان فدرالیسم دوآل نامید، با این وصف در آنجا جدایی و استقلال دو سطح نامبرده از هم بسیار بیشتر از آلمان است:

- در آن کشور بخش اعظم صلاحیتها نه بر اساس نوع آنها (بخش قانون‌گذاری و بخش اداری)، بلکه بر اساس زمینه‌های سیاسی و وظایف دولتی تقسیم شده‌اند. در آنجا هر یک از دو سطح نه تنها در زمینه وضع قانون، بلکه در اجرای آنها از لحاظ اداری هم صلاحیت دارند، به همین دلیل در انجام وظایف دولتی معین خیلی به ندرت نیاز به همکاری مشخص با هم دارند.

- از سال ۱۹۱۳ اعضای سنا مستقیماً از جانب مردم انتخاب می‌شوند. کار سناتورها بر این اساس مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که آیا آنها توانسته‌اند در واشنگتن‌دی‌سی به خوبی مدافع منافع آن دولت ایالتی باشند که نمایندگی می‌کنند. هر چند سناتورها نمایندگی دولت ایالتی خود را می‌کنند، اما چون آنها نه به دولت

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

این ایالت و نه به پارلمان آنجا وابسته‌اند، متمایز کردن این دو سطح از همدیگر برای مردم آسان می‌نماید.

در مقابل هم قرار دادن و مقایسه کاراکترهای ایده‌آلیستی این دو مدل فدرالیستی نشان می‌دهد که ساختار مشخص هر نظم فدراتیو تا اندازه‌ی خیلی زیادی به گذشته و سنت‌های آن نظم و به تبیین و تعیین و قید آن در قانون اساسی آن کشور معین برمی‌گردد. در آلمان نیز فدرالیسم ریشه در تاریخ این کشور دارد و برخوردار مکانیکی با آن مفید نیست. این نکته بویژه آن هنگام باید در نظر گرفته شود که بخواهیم در مورد رفرم سیستم فدرالیسم بحث کنیم. بنابراین فایده‌چندانی ندارد اگر بخواهیم عناصر و وجوه مشخصی از نظام فدرالیستی در آمریکا را در نظام فدرالیستی آلمان پیاده کنیم. تا زمانی که جنبه‌های دیگر «مدل به‌هم‌پیوسته» سیستم فدرالی در آلمان حفظ شوند، هدف جدایی دقیق صلاحیتها و مسئولیت‌های دو سطح نظام فدرالی از همدیگر دست‌یافتنی نیست.

البته منظور از ارزیابی فوق مطلقاً این نیست که هر یک از کشورهای فدرالیستی همیشه تنها یک نوع مشخص از فدرالیسم را باید داشته باشند. واقعیت این است که تمام نظام‌های فدرالیستی پیوسته در معرض تحولات عدیده قرار دارند، مثلاً پیش آمده که مرحله‌ای که در آن توازن نیرو و وزن صلاحیتها بیشتر به سود حکومت مرکزی تغییر یافته (سمتگیری تمرکزگرایانه)، جای خود را به مرحله دیگری که در آن عکس این روند در جریان بوده و نفوذ و اعتبار دولتهای ایالتی افزایش یافته (سمتگیری تمرکززدایانه)، داده است.

شناخت تحول‌پذیری نظام‌های فدرالیستی نگاه علمی تاکنونی به فدرالیسم را تیز تغییر داده است. مدت زمان طولانی تئوریهای حقوق دولتی در ارتباط با فدرالیسم غالب بودند. آنها درک دگمی از فدرالیسم دارند، درکی که تقریباً تنها از قانون اساسی وقت مایه می‌گیرد و به داده‌ها و ساختارهایی که در آن ترسیم شده، استناد می‌کند، مثلاً اگر در سیستم فدراتیو تغییراتی برای نمونه در زمینه تغییر صلاحیت‌های سطح مرکزی و ایالتی رخ دهد و اگر پروسه‌هایی برای وفق دادن ساختارهای موجود با نیازهای سیاسی و اجتماعی در جریان باشد، آنان این تغییرات و روندها را بعنوان لطمه‌ای به فدرالیسم موجود ارزیابی می‌کنند. دلیل آن را هم لغزش از نرم‌ها و خواصی می‌دانند که فدرالیسم «اصولاً» باید داشته باشد و ساختارهای دولتی

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

فدراتیو با آن محک زده می‌شوند؛ از جمله آن نظریات رویایی «مدل دوآلیستی فدرالیسم» است که از آن سخن رفت.

این نوع گرایشات (تغییرناپذیری فدرالیسم) بویژه آن هنگام خود را نشان می‌دهند که روند آتی فدرالیسم مورد بحث قرار گیرد. این بینش نه تنها تحولات یونیتاریستی را بعنوان نمود کنونی فدرالیسم معرفی می‌کند که ریشه در واقعیات معین دارد، بلکه حتی این تصور بین صاحب‌نظران این طیف فکری غالب است که جهتگیری یونیتاریستی در فدرالیسمهای مدرن من‌المجموع پرهیزناپذیرند. همچون درکی از فدرالیسم از این ارزیابی اشتباه نشأت می‌گیرد که گویا ساختار فدراتیو یک مرحله گذرا از سازماندهی دولتی است که بر حسب اجبار به سمت واحدگرایی و مرکزگرایی بیشتر در ساختار دولتی سیر خواهد کرد.

اما در سالهای اخیر از نفوذ و اعتبار چنین درکی از فدرالیسم کاسته شده؛ نقش اصلی را در این امر نظریاتی در علوم انسانی در آمریکا بازی کردند. اکنون دیگر این ارزیابی که فدرالیسم یک اصل سازماندهی است که قادر است توازن بین جنبه‌های تنوع و اتحاد را همواره بر اساس نیازهای زمان باز تعریف کند و سازمان دهد خیلی بیشتر از قبل در بین محققین و دانشمندان دیده می‌شود. این شاخه از تحقیقات فدرالیستی همواره تأکید می‌کند که نباید پنداشت، فدرالیسم آن نوع از سازماندهی تغییرناپذیر دولتی است که وجه مشخصه آن نوع معینی و قبلاً دقیقاً تعریف شده‌ای از جدایی قوا و تقسیم قدرت بین دو سطح مختلف فدرال و ایالت‌هاست، بلکه باید به فدرالیسم به مثابه روندی پویا و در حال تحول نگریسته شود. آنها معتقدند که ساختار فدراتیو همواره در معرض تغییرات می‌باشد، چرا که خود سیستم و آکتورهای آن پیوسته تلاش می‌کنند شیوه‌های کاری‌ای بیابند که به کمک آنها حل مشکلات و وظایفی که مرتب در حال تغییرند ممکن گردد. البته این ارزیابی که فدرالیسم یک «سیستم دینامیک و زنده» است به کلی نونوست. این را تحقیقات هاینریش ترپیل نشان می‌دهد. وی در سال ۱۹۰۷ نوشت: «... حتی تصور نمی‌توان کرد که کشور فدراتیوی در جهان یافت شود که عاری از نزاع و کشمکش بین تلاشهای یونیتاریستی و فدرالیستی باشد.»

یکی از فاکتورهای مهمی که بر پویایی و پیاده شدن مشخص فدرالیسم در یک جامعه تأثیر تعیین‌کننده دارد، موضع و برخورد مردم آن کشور است. بویژه در

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

آلمان مقطعی وجود داشته‌اند که خشم و نارضایتی مردم بخاطر پیچیده به نظر رسیدن پروسه‌های سیاسی در نظام فدراتیو از آرزوی آنها برای استقلال مناطق و ایالتها بسیار بیشتر بوده است. از طرفی دیگر رویدادها و جریانات در ارتباط با متحد شدن آلمان در سال ۱۹۹۰ نشان دادند که تمایلات مردم برای تقویت ایالتها نیز می‌تواند افزایش یابد و روندی عکس روند فوق جریان یابد. برای نمونه اکثریت مردم سابق آلمان شرقی تصمیم گرفتند ایالتها خود را - که تنها در مقطع زمانی کوتاهی بین سالهای ۱۹۴۹ و ۱۹۵۲ وجود داشتند - مجدداً زنده و با سیستم واحد و مرکزگرای آلمان شرقی سابق وداع کنند.

بنابراین تاریخ فدرالیسم در خود آلمان نیز بطور آشکار تایید می‌کند که سیستم فدراتیو در این کشور همواره سیستمی پویا و زنده بوده است؛ در این کشور گاه‌گاه مقطعی وجود داشته‌اند که در آنها دولت مرکزی به دلیل ضرورت‌های سیاسی و بر پایه تمایلات مربوطه در میان مردم دست بالا را داشته است. در پی آنها اما مقطعی آمده‌اند که ایالتها قادر گشته‌اند نفوذ و تأثیرات خود را افزایش دهند. دلیل این تغییر و تحولات هم به این واقعیت برمی‌گردد که تجمع قدرت زیاد در تنها یک سطح نظام فدراتیو باعث بوجود آمدن واکنشهای متقابل در سطح مقابل می‌گردد؛ هم در بین آکتورهای سیاسی این سطح و هم در میان مخاطبان اقدامات سیاسی.

### ۴. دلایل وجودی و اهداف فدرالیسم

در تاریخ آلمان ساختار فدرالیستی چون ابزار و فرمی برای دستیابی به اتحاد سیاسی و ملی برگزیده شد. بنابراین با انتخاب نظم فدراتیو در آلمان اهداف معین سیاسی دنبال می‌شد.

اما دلیل پایه‌گذاری یک سیستم فدراتیو همچنین می‌تواند وجود یک ساختار متنوع قومی باشد. نمونه‌های برجسته چنین سازماندهی دولتی سوئیس، کانادا و یا هند می‌باشند. مردم این کشورها از بافت قومی مختلف تشکیل می‌گردند و تقریباً در مناطق معین و به هم پیوسته سکونت دارند و تنها زمانی راضی خواهند شد که در چهارچوب کشورهای مربوطه بمانند که هویت‌های مستقل آنها از طریق یک ساختمان فدراتیو حفظ شود. در پیوند با این مسئله این سوال که چگونه ترسیم خطوط تضادتهای قومی یا هدف ملی و بین‌المللی دستیابی به همزیستی ملیتها و

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

گروههای قومی هماهنگ است، یکی از مسائل کلیدی و مهمی خواهد بود که سیاست در قرن ۲۱ بیش از پیش به آن خواهد پرداخت. دست آخر احتمالاً نتیجه زیر گرفته خواهد شد: فدرالیسم نظامی است که جذب و ادغام جوامع به لحاظ فرهنگی و قومی چندگونه را میسر می‌سازد، آن هم به این صورت که از یک طرف پیوند اقتصادی، سیاسی و همچنین نظامی عناصر تشکیل‌دهنده آن نظام را ممکن می‌سازد و از طرفی دیگر تا اندازه معینی اجازه استقلال فرهنگی - اجتماعی و خودمختاری سیاسی دولتهای عضو را خواهد داد.

همچنین وضعیت جغرافیایی یک کشور می‌تواند تصمیم‌گیری به سود بنای یک نظام فدراتیو را الزامی سازد. مثلاً این ضرورت زمانی می‌تواند احساس شود که وسعت یک کشور چنان زیاد باشد که حکومت مرکزی - صرف نظر از امکانات تکنیکی که امروزه وجود دارند - قادر نباشد سریع و بطور مطلوب در ارتباط با مسائل مناطق دوردست وارد عمل بشود.

### ۵. مزایای سازماندهی فدرالیستی

در مورد آلمان طبیعتاً گسترده‌گی جغرافیایی بعنوان دلیلی برای انتخاب ساختار فدرالیستی نمی‌توان طرح شود. اما از جمله دلایل قومی و بیشتر از این، دلایل تاریخی، زنده کردن مجدد ساختارهای فدرالیستی در آلمان را بعد از جنگ دوم جهانی الزامی ساختند. اما اینکه آیا امروز هم این تفاوت‌های تاریخی و فرهنگی بین ایالت‌های آلمان و همبستگی قومی در داخل آنها محسوس و مؤثرند، با نگاهی با تفاوت‌های راینلاند، براندنبورگ، بنادر تجاری و بایرن مشخص می‌گردد.

حتی اگر مسیر تاریخی فدرالیسم در آلمان را از مراحل آغازین تا سیستم امروزی آن تعقیب و ترسیم کنیم و هنوز تفاوت‌هایی از لحاظ فرهنگی و منطقه‌ای بین ایالت‌های آلمان ببینیم، باز طرح این سوال جایز است که چه معنی دارد که ساختار کنونی فدراتیو را در یک کشور مدرن صنعتی و خدماتی پابرجا نگاه داریم. چه توجهی برای این وجود دارد که در ۱۶ ایالت آلمان سیستم‌های متنوع آموزشی وجود دارند؟ و به چه دلیلی اکثریتی از ایالت‌ها از طریق شورای فدرال قادرند برای مدت طولانی جلو تصویب قوانینی را بگیرند که از نظر دولت فدرال و همچنین اکثریت نمایندگان مجلس فدرال - مثلاً از لحاظ سیاست مالی - ضروری

## هستند؟ II

ارائه پاسخ به این سوالات آنگاه آسان خواهد بود، چنانچه در نظر داشته باشیم که غیر از استدلالات پیشگفته دلایل دیگری هم برای ضروری بودن فدرالیسم می‌توانند وجود داشته باشند. منظور اینجا قبل از هر چیز دلایل و نظریاتی بر اساس «تئوری دمکراسی» است: هر نظم دمکراتیک نیاز به این دارد که از جانب مردم تأیید و حمایت شود. به هر میزان که دمکراسی امکانات نهادی و قانونی بیشتر برای بوجود آوردن وفاق و تفاهم، برای فعالیت و برای بوجود آوردن احساس یگانگی و نزدیکی شهروندان با سیستم بگشاید، به همان میزان هم شانس آن سیستم برای افزایش کارکرد و ثبات و همچنین مقبولیت آن در جامعه بیشتر خواهد شد. در نظام فدراتیو حداقل یکی از اشکال شرکت مردم در زندگی سیاسی - که بسیاری از مردم آن را محدود به شرکت در انتخابات می‌کنند - بیشتر از نظامهای دیگر به اجرا درمی‌آید. بنابراین از دید تقویت دمکراسی نیز نظام فدراتیو قابل قبول‌تر است.

نظام فدراتیو نه تنها از لحاظ کمی انطباق بیشتری با اصول دمکراتیک دارد III، بلکه از نظر افزایش کیفیت شرکت مردم در سرنوشت سیاسی خود نیز این سیستم از طریق روشن و قابل فهم بودن مسئولیتها و ساختار دولتی و احتمالاً نزدیکی بیشتر مردم به ارگانها و ادارات و مسئولان دولتی توانایی و قابلیت بیشتری می‌تواند از خود نشان دهد. دست کم این حکم موقعی صدق می‌کند که دولتهای ایالتی خود نیز ساختار غیرمتمرکز داشته باشند و با ارگانهای پایینی خود همان برخوردی را بکنند که خود از دولت مرکزی و فدرال انتظار دارند. سیستم فدراتیو در عین حال آن نوع از سازماندهی دولتی است که امکانات بیشتری را در اختیار مسئولین دولتی می‌گذارد تا تصمیمات مربوطه را در نزدیکی موضوعات و مسائل مربوطه و مردمی که با آنها درگیرند بگیرند. این امر باعث این می‌شود که پروسه‌های سیاسی و عملکردهای دولت با شفافیت بیشتری در انظار مردم قرار می‌گیرد. IV

تقسیم وظایف در نظام فدراتیو این امکان را به دولت می‌دهد که خود را از وظایفی که در سطح ایالتی بهتر حل و فصل می‌شوند رها سازد و تمام هم و توان خود را وقف انجام وظایفی کند که الزاماً در سطح مرکزی باید حل شوند. کاستن از حجم این وظایف می‌تواند از پیچیدگی‌ها و بغرنجی‌ها بکاهد و بازدهی عملکرد دولتی را

افزایش دهد. اما برای اینکه انجام این مهم خود موجب افزایش بیش از حد حجم مسئولیتهای ایالتها و مناطق نگردد، لازم است که «اصل سوبسیدیاری» («اصل همیاری و همفکری») در پیش گرفته شود. اصل نامبرده از اصل تقسیم قوای سه گانه و اصل قرارداد اجتماعی بوجود آمد. بر اساس این اصل ارگانها، گروهها و جمعیتهای بالایی اجازه دارند تنها آن وظایفی را بعهده بگیرند که ارگانها، گروهها و جمعیتهای پایینی نمی‌توانند آنها را به همان خوبی و یا بهتر به انجام برسانند. بنابراین اجرای «اصل همیاری و همفکری» بر هر دو طرف - یعنی هم سطح فدرال (مرکزی) و هم سطح ایالتی - تأثیر می‌گذارد؛ در درجه نخست باید از این دفاع نمود که وظایف مورد بحث بطور غیرمتمرکز سازماندهی و انجام شوند. از طرف دیگر باید در نظر گرفت که نظام فدراتیو طولانی مدت به خطر خواهد افتاد، چنانچه از ایالتها بیش از حد کار کشیده شود و یا برعکس، کم به کار گرفته شوند. بنابراین اصل نامبرده به کل نظم فدراتیو خدمت می‌کند.

محدود نمودن قدرت سیاسی یک عنصر مهم در تمام دمکراسیهای مبتنی بر دولتهای قانونمدار است. همچون نگرشی برای تفکیک و تقسیم هر چه بهتر وظایف در نظم فدراتیو در ارتباط مستقیم با ایده تقسیم قوا قرار دارد. این مهم به دو صورت انجام می‌گیرد: تقسیم افقی قوا و تفکیک عمودی قدرت. تقسیم افقی قوا به تقسیم‌بندی کلاسیک قوای دولتی به قوای مقننه، مجریه و قضایی اطلاق می‌گردد. بنابر این تقسیم‌بندی به سطوح حقوق دولتی برمی‌گردد. مخصوصاً در نظامهای پارلمانتاریستی که در آن مکانیسمهای زیادی برای محدود کردن قدرت دولتی وجود دارند، تقسیم‌بندی افقی قدرت دولتی آشکارا تعدیل می‌یابد. بویژه شیوه عملکرد دمکراسی چند حزبی در این امر نقش دارد. اینکه این امر زبانی به تفکر تقسیم قوا نمی‌رساند به این واقعیت برمی‌گردد که مکانیسمهای مهم دیگری هم برای تقسیم قدرت دولتی وجود دارند. در محدود ماندن قدرت سیاسی دو فاکتور مهم دیگر نیز نقش اساسی بازی می‌کنند: یکی محدودبودن زمانی مسئولیتهای و پستهای سیاسی و نمایندگی مردم و دیگری محدود بودن اختیارات قانونگذار (مجلس) V، آن هم بر اساس داده‌ها و موازین قانونی موجود و نیز از طریق کنترل اجرای این موازین و داده‌های قانونی توسط دادگاه قانون اساسی VI. در ادامه بحث مربوط به عناصر محدود کننده قدرت سیاسی همچنین باید در نظر



گرفت که روند شکل‌گیری اراده سیاسی و پروسه اتخاذ تصمیمات سیاسی تنها در سطوح دولتی جریان ندارند، بلکه احزاب، تشکلات سیاسی و صنفی و همچنین افکار عمومی با تمام تنوع آن - از جمله از لحاظ پایگاه اجتماعی و طبقاتی - در آن سهم تعیین‌کننده دارند. مکمل اشکال و مکانیسمهای پیشگفته بازدارنده تمرکز قدرت سیاسی پارامتر تفکیک عمودی قدرت می‌باشد. در سیستم فدرالی آلمان اختیارات انحصاری دولت مرکزی و دولتهای عضو (ایالتها) خیلی محدود است، به این معنی که به ندرت اتفاق می‌افتد که آنها بتوانند بدون همکاری مسئولین ارگانهای سیاسی طرف مقابل کاری را انجام دهند. هم دولت فدرال و هم ایالتها اگر بخواهند بطور مؤثر و مفید به وظایف سیاسی خود عمل کنند، به دلیل محدود بودن اختیاراتشان و به علت امکانات بازدارنده‌ای که در نتیجه این محدودیتها وجود دارند، به همدیگر نیازمندند. بنابراین همکاری بین آنها پرهیزناپذیر است. به این ترتیب دولت مرکزی و دولتهای ایالتی همدیگر را می‌توانند کنترل کرده و بر روی همدیگر تأثیر بگذارند. این «مکانیسم کنترل و توازن قدرت» مانع سوءاستفاده از قدرت می‌گردد و به این جهت یکی از اجزاء مهم دولت و سیستم قانونمند بشمار می‌رود.

موجودیت دو سطح سیاسی در نظم فدراتیو با تقسیم عمودی قدرت پیوند خورده است؛ مسئولین امور و نمایندگان مردم در انتخابات مختلفی انتخاب می‌شوند، به همین دلیل ترکیب احزاب سیاسی در پارلمانهای فدرال و ایالتها مختلف می‌باشد. حکومتها در سطح مرکزی و ایالتی از طرف احزاب مختلفی تشکیل می‌گردند. از این طریق رأی‌دهنده‌گان امکان این را می‌یابند که تمایلات حزبی خود را حداقل در یکی از این دو سطح به مسئولیت دولتی تبدیل کند. VII در عین حال به اپوزیسیونی که در مجلس فدرال است این امکان داده می‌شود که حداقل بخشی از تصورات و برنامه‌های آلترناتیو خود را در یک یا چند ایالت به اجرا در آورد. به این ترتیب اپوزیسیون امکان می‌یابد هم توانایی و صلاحیت حکومتداری خود را به اثبات برساند و هم شخصیتها و راهکارهای سیاسی آلترناتیو خود را عرضه کند و تکامل دهد.

این نوع سیستم اداره امور همچنین مزایایی را هم برای نسل سیاسی آینده دربردارد، بدین معنی که آنها امکان و شانس بیشتری برای کسب تجربه سیاسی و پرورش

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

و تجربه شدن در زمینه سیاست را خواهند داشت، زیرا که این سیستم نسبت به سیستم واحد و متمرکز نیاز به کادر سیاسی بیشتر دارد. بدین وسیله سیستم فدراتیو سرعت جابجایی نخبگان سیاسی را افزایش می‌دهد: برای نمونه صدراعظم‌های آلمان کورت‌جورج کیسینجر، ویلی برانت، هلموت کل و گرهارد شرودر هر کدام سابقاً رئیس یکی از دولتهای ایالتی بوده‌اند، صدراعظم هلموت شمیت قبل از دوران صدراعظمی سناتور (وزیر) داخله ایالت هامبورگ بود؛ خیلی از وزرای فدرال نیز آن هنگام که در ایالتها وزیر بوده‌اند شایستگی خود را در انجام امور محوله نشان داده‌اند. ناگفته نماند که سیاست در سطح فدرال نیز خود همواره عرصه و منبعی برای مناصب و پستهای بالای ایالتها بوده است.

فدرالیسم نظم و ساختار داخل احزاب سیاسی را نیز متنوعتر می‌سازد و دمکراسی درون حزبی را تقویت می‌کند. به سبب اینکه ایالتها خود هویت دولتی و مستقل دارند، شاخه‌ها و کمیته‌ها و ارگانهای احزاب سیاسی در این ایالتها نیز می‌توانند خودمختاری و استقلال خود را بوجود بیاورند. شاخه ایالتی حزبی که در حکومت یا در ایفای نقش اپوزیسیونی پارلمان ایالتی آبدیده شده، وزنه و اعتماد به نفس بیشتری در برابر مرکزیت حزب دارد؛ آن هم در قیاس با شاخه ایالتی حزبی در یک سیستم واحد و متمرکز، زیرا که در سیستمهای متمرکز حکومت و پارلمانهای منطقه‌ای وجود ندارند نا احزاب در آن نقشی داشته باشند. استقلال شاخه‌های احزاب در ایالتها، حضور آنها در پارلمان و در حاکمیت ایالتها و کسب تجربه و آبدیده شدن آنها به تدوین برنامه حزب و تبیین سیاستها و اهداف حزبی در سطح فدرال و سراسری نیز یاری می‌رساند. VIII

از مزایای دیگر ساختار فدراتیو رقابت بین سطوح مختلف دولتی و اعضا (ایالتها) می‌باشد. آنجا که حوزه‌هایی با صلاحیت مشابه وجود دارند، دولت فدرال و ایالتها و یا ایالتها بین خود می‌توانند بر سر بهترین شیوه به انجام رساندن وظایف دولتی رقابت داشته باشند. یک همچون رقابتی نوآوری را تقویت می‌کند و علاوه بر آن این امکان را بدست می‌دهد که اقدامات و شیوه‌های برخورد با مسائل ابتدا در یک سطح مورد آزمایش قرار گیرند. از تنوع راهکارها و شیوه‌های به انجام رساندن وظایف دولتی مردم نیز سود می‌برند. برای نمونه شهروندان می‌توانند سیاستها و عملکردهای دولت فدرال را با دولت ایالتی‌شان و یا سیاستهای ایالت خود را با

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

ایالت‌های دیگر مقایسه کرده و استنتاجات خود را بکنند. این مقایسه هم شامل کیفیت و حجم کارکرد دولت می‌شود و هم هزینه‌های آن. این قیاس مبنای خوبی برای کنترل سیاسی و ارزیابی عملکردهای دولت می‌باشد.

در سیستم فدراتیو دولتهای ایالتی به نحوی سیاستهای مستقل خود را دارند و مانند کشورهای متمرکز مجبور نیستند از سیاستهای واحد دولت مرکزی پیروی کنند، به همین دلیل این سیستم بهتر از سیستمهای واحد و متمرکز می‌تواند از تضادها و اصطکاکات بکاهد. در هر حال، در یک سیستم متعادل فدرال وجود تلاشها و حرکت‌های جدایی طلبانه خیلی غیر محتمل‌تر از یک سیستم متمرکز است.

مخصوصاً در حوزه فرهنگ می‌توانیم به وضوح ببینیم که ساختارهای فدراتیو در چه ابعادی رقابت و تنوع را تقویت می‌کنند. هر چند که تنوع مؤسسات فرهنگی ایالتها - بویژه دانشگاهها، تئاترها، موزه‌ها و کتابخانه‌ها - ریشه در استقلال سیاسی سابق این ایالتها در عصرهای پیشین دارد، اما حفظ و گسترش آنها در دوره حاضر به این اراده سیاسی و تصمیم آگاهانه برمی‌گردد که قدرت سیاسی باید غیرمتمرکز باشد و کل کشور از تنوع معنوی و فرهنگی برخوردار گردد. پلورالیسم فرهنگی در سیستم فدراتیو آلمان در بخش رسانه‌های همگانی نیز به چشم می‌خورد. سازماندهی رادیو و تلویزیون در آلمان فدرالیستی است و سازمان رادیو و تلویزیون آلمان - مثلاً شبکه اول تلویزیون این کشور (ARD) - قبل از هر چیز ترکیبی از رادیو و تلویزیونهای ایالتها می‌باشد. البته دولت فدرال هم دو مؤسسه رادیو و تلویزیونی را تأمین مالی می‌کند: «دویچه وله» و «دوچلاند فونک» که وظایف ویژه‌ای دارند. IX حتی این واقعیت که در آلمان - مثلاً بر عکس فرانسه یا بریتانیای کبیر - مطبوعات با سبکها و سمت‌گیریهای مختلفی بوجود آمده‌اند نیز از جمله به این امر برمی‌گردد که قدرت سیاسی مابین ۱۷ پایتخت (۱۶ پایتخت ایالتی و ۱ پایتخت فدرال) تقسیم شده است. X.

از لحاظ کارایی اقتصادی نیز ساختار فدراتیو می‌تواند تحت شرایطی بهتر باشد. صرف‌نظر از اعتبار اصل برابری، زمینه‌ها و شرایط مختلفی که مناطق مختلف یک کشور (مثلاً در زمینه منابع طبیعی و زیرزمینی و درجه رشد اقتصادی) دارند، اتخاذ سیاستهای مختلف اقتصادی را ایجاب می‌کنند. همچون امری در ساختارهای دولتی فدراتیو با تعیین چهارچوبهای قانونی مختلف، اقدامات حمایتی معین و تعیین شرط

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

و شروط برای بخشهای مشخص اقتصاد سهل‌تر از سیستمهای متمرکز است که در آنها بر طبق قواعد و مقررات و سیاستهای کلی و یکنواخت اقتصادی در سطح سراسری عمل می‌شود. XI.

مزایای نامبرده ساختار فدراتیو - بویژه آن دسته که به مکانیسمهای تقسیم قدرت و تنوع شیوه‌های زندگی برمی‌گردد - بر بخشهای دیگر زندگی نیز تأثیر دارند. مثلاً کلیسای کاتولیک در سطح ایالتی کنفرانسهای اسقفی برگزار می‌کند، کلیسای پروتستان سازماندهی فدراتیو دارد، مؤسسات علمی و فرهنگی خود را بر اساس ساختار دولتی فدراتیو سازمان داده‌اند. همچنین سازمانهایی که در زمینه کار و اقتصاد فعالیت دارند (اتحادیه‌ها، سندیکاهای کارگران، کارمندان، کارفرمایان)، جمعیت‌های ورزشی و سازمانهای تفریحی بر اساس سازماندهی فدرالیستی کشور سازمان داده شده‌اند. بنابراین شهروندان آلمان در زندگی روزانه‌شان با فدرالیسم سروکار دارند. فدرالیسم یک مقوله خشک و تجریدی نیست، بلکه یک سبک و شیوه معین زندگی است.

### ۶. معایب سازماندهی فدراتیو

هر چند سیستمهای فدراتیو نسبت به سیستمهای متمرکز مزیت‌های زیادی دارند، با این وجود نباید جوانب منفی ساختارهای فدرالیستی را نادیده گرفت. از جمله آنها «اثر شهروندان ایالت‌های غیرخودی» (spillover-effects) می‌باشد که «عامل برون‌مرزی» (Externatität) نیز نامیده می‌شود. مفاهیم فوق برای نشان دادن یک مشکل معین سیستم فدرالیسم بکار برده می‌شوند: می‌دانیم که کالاها و خدمات زیربنایی که در یک ایالت مشخص عرضه می‌شوند، مورد استفاده شهروندان ایالت‌های دیگر نیز می‌توانند قرار گیرند، و این در حالیست که آنها سهمی در تأمین هزینه‌های آنها نداشته‌اند. ادامه همچون وضعیتی در طولانی مدت می‌تواند باعث بوجود آمدن کمبودهایی در تأمین مردم شهروندان خودی با خدمات دولتی و عمومی بشود. این ایراد قابل درک است، چرا که مثلاً ایالتی که می‌تواند از تأسیسات آموزشی و دانشگاهی ایالت همسایه استفاده کند، دیگر هیچ علاقمندی نشان نخواهد داد تا خود این خدمات پر هزینه را ارائه کند، در حالیکه ایالت عرضه‌کننده این خدمات نه آماده است و نه از نظر مالی توانایی آن را دارد که همه

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

آنانی را که از ایالت‌های دیگر می‌آیند و از این امکانات (سو) استفاده می‌کنند، در برنامه‌ریزی‌های خود در نظر بگیرد. نتیجتاً گستره خدمات دولتی کاهش می‌یابد. این تأثیرات خارجی در سیستم‌های فدراتیو باعث بوجود آمدن اصطکاکات و مشکلاتی مابین شهرهایی که از لحاظ مالی و خدماتی ثروتمندند و مناطق اطراف که فاقد این امکانات هستند، می‌شود. البته این مشکلات محدود به خدمات مثبت نمی‌شوند، بلکه مسائل و پدیده‌های منفی را هم می‌توانند در برگیرند؛ برای نمونه آن هنگام که مجتمعات صنعتی در یک ایالت یا شهری مالیات می‌پردازند، ولی برای مناطق یا شهرهای همسایه تنها تخریب محیط زیست را به ارمغان می‌آورند. البته این زیانهای سیستم غیر متمرکز را می‌توان با مقررات تقسیم فشار و جبران خسارت تعدیل نمود. خیلی از کشورهای فدراتیو ابزارها و مکانیسم‌های متنوعی برای تعدیل فشارهای مالی در این زمینه و جبران عواقب منفی این پدیده بوجود آورده‌اند.

یکی دیگر از جنبه‌های منفی سیستم‌های فدراتیو «هزینه‌های نقل مکان» است که برای ایالتها و بویژه برای شهروندان می‌تواند بوجود بیاید؛ در کشور فدراتیو ایالتها خدمات و امکانات متفاوتی نسبت به همدیگر عرضه می‌کنند. این مسئله باعث می‌شود که مردم و علی‌الخصوص شرکتها به ایالت‌هایی که از امکانات بیشتری برخوردارند و از نظر مالیاتی بهترند و خدمات زیربنایی غنی‌تری ارائه می‌کنند کوچ کنند. این پدیده برای آن ایالت‌هایی که مردم و شرکتها از آنها کوچ می‌کنند بسیار زیان بخش است، زیرا که در این حالت توانایی برنامه‌ریزی اقتصادی و مالی و همچنین ظرفیت سازندگی آنها بطور محسوسی محدود می‌شود. نتیجتاً اینکه اگر آنها حتی صلاحیت قانونی اخذ مالیات را هم داشته باشند این کار را خیلی محتاطانه و به ندرت انجام می‌دهند، چون نگران این هستند که شرکت‌های آن ایالت به ایالت‌های مثلاً کم‌مالیاتی‌تری کوچ کنند و برای آنها سیلی از بیکاران باقی بگذارند. اینجاست که عواقب منفی رقابت بین ایالتها - صرف‌نظر از تمام فوایدی که دارد - عیان می‌گردد. مشکلات زائیده پدیده کوچ که خود یکی از عواقب ساختار فدراتیو می‌تواند باشد، برای شهروندان ملموس‌تر است؛ مثلاً به رسمیت شناختن مدارک تحصیلی و دانشگاهی‌ای که در ایالتی دیگر اخذ شده‌اند می‌تواند توأم با صرف انرژی و دوندگی زیادی باشد، و این جنبه منفی تنوع فرهنگی است که

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

پیشتر از محاسن آن سخن رفت.

برخی از مزیت‌های سازماندهی فدرالی نیز ممکن است از نظر بخشی از مردم - بسته به دیدگاه آنها و نوع پیاده شدن این سیستم - ایراد بحساب بیایند: گفتیم که ساختارهای فدرالیستی ابزارهای متعددی در زمینه‌های متفاوت دارند که مانع سواستفاده سیاسی از قدرت می‌شوند. اتفاقاً ممکن است بخشی از مردم به سبب وجود همین مکانیسم‌ها که روندهای سیاسی را غالباً کند و کسل کننده هم می‌کنند، دولت را چون یک دستگاه بی کفایت و پرهزینه با یک پروسه مبهم تصمیم‌گیری سیاسی ارزیابی کنند؛ اینجاست که آنها تنوع را ستایش نمی‌کنند، بلکه برعکس، ایراد می‌گیرند که کارهای دولت ناروشن است و معلوم نیست با توجه به انبوه آکتورهای سیاسی کی چه مسئولیتی دارد؛ زیاد بودن تعداد ادارات و نمایندگی‌ها هم که برای کسب تجربه و پخته شدن نسل سیاسی آینده محمل و غرضه خوبی هستند، با توجه به فاکتور بالا بودن «هزینه‌های رهبری سیاسی» منفی ارزیابی می‌شوند. اتفاقاً فاکتور نامبرده در سالهای اخیر دلیل ایالت‌های از لحاظ مالی و اقتصادی قوی بوده برای منحل کردن ایالت‌های کوچک و کم‌بازده.

و بالاخره آنهایی که مدت‌های مدیدی است که خواستار اصلاحاتی در فدرالیسم به سود تقویت دولت مرکزی می‌باشند، نه برای موجودیت شورای ایالت‌ها و نه برای تقسیم قدرت و اختیارات بین دولت فدرال و ایالت‌ها چندان ارزشی قائل نیستند، زیرا که به نظر آنها تفاهمات و توافقاتی که به دلیل این تقسیم قدرت طی مذاکرات طولانی مدت بوجود می‌آیند از یک طرف باعث از بین رفتن زمان می‌شوند و از طرف دیگر موجب می‌شود که مضمونها در جریان مذاکرات بین این دو سطح سیقل داده شوند و بطور خیلی اساسی تغییر کنند.

نمونه‌های ذکر شده نشان می‌دهند که ارزیابی مردم از ساختارهای فدراتیو هم به دیدگاه آنها بستگی دارد و هم به نوع پیاده شدن این سیستم. اینکه آیا مردم تفاوت‌های موجود بین ایالت‌ها را مثلاً در زمینه استاندارد رفاهیات اجتماعی نادیده می‌گیرند یا نه، از جمله به این امر بستگی دارد که این تضادها به چه دلیلی بوجود آمده‌اند و چگونه برداشت می‌شوند؛ چنانچه برای شهروندان ممکن باشد که آن تفاوت‌هایی را که زائیده سیستم فدراتیو هستند در ارتباط با حجم مالیات‌هایی ببینند که دولت ایالتی آنها را می‌گیرد و آن را بعنوان سیاست دموکراتیک ارگان‌های

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

منتخب خود ارزیابی کند، در این حالت احتمال پذیرش این تفاوتها زیاد است. اما اگر فدرالیسم خود را محدود به عناصر فلکلوریک کند و ساختارها و پروسه‌های فدرالیستی تنها چون انبوهی از ارگانها به نظر بیایند و نه بعنوان تنوع قابل ارجح، در چنین حالتی احتمال این که جنبه‌های منفی ساختار فدرالیستی پذیرفته و نادیده گرفته شوند خیلی کم خواهد بود.

### ۷. موضوع روز بودن ایده فدرالیسم در سطح جهان

با توجه به محاسن و برتریهای سیستم فدراتیو تعجب آور نیست که - علیرغم تمام معایب و جنبه‌های منفی که این ساختار می‌تواند داشته باشد - روز به روز در سطح جهان علاقمندی به این نوع سازماندهی دولتی بیشتر می‌شود. هر چند که هنوز هم تعداد دولتهایی که کاراکتر کامل فدرالیستی دارند نسبتاً اندک است، اما خیلی از کشورهای جهان با مکانیسمهایی کار می‌کنند که دست کم عناصری از آنها فدرالیستی و تمرکززدایانه هستند.

این روند در ارتباط با تغییرات بنیادی قرار دارد که در سالهای اخیر در سیمای جهانی دولتها بوجود آمده است. «دولت ملی» XII که بیش از سیصد سال الگویی معتبر برای سازماندهی دولتی به حساب می‌آمده، مخصوصاً از اوایل دهه ۹۰ به این سو مورد تردید قرار گرفته است. عوامل متعددی در این سمت‌گیری جدید نقش داشته‌اند که دست کم ۲ مورد آنها ارتباط مستقیمی با موضوع فدرالیسم دارند:

- اول اینکه تعداد «دولتهای ملی» که آماده‌اند استقلال عملی و قانونی هر چه بیشتری به ارگانهای با ترکیب چند ملیتی بدهند افزایش یافته است. در این موارد خواست استقلال ملی و به بازگشت به خود جای خود را به میل به همکاری بر اساس انگیزه‌های سیاسی و اقتصادی داده است. در حال حاضر تقریباً یک سوم تمام دولتهای جهان، یعنی ۶۰ دولت، از اتحادهای قراردادی با کاراکتر کنفدرالیستی بوجود آمده‌اند. حتی اگر این تلاشها در آینده نزدیک تشکیل دولت فدرالیستی را نیز در دستور روز قرار ندهند، این روند تقویت و رشد ساختارهای چندملیتی در این کشورها در ارتباط با بحث و ایده فدرالیسم از اهمیت زیادی برخوردار خواهد بود.

- گرایش به همکاری فشرده‌تر بین‌المللی و تشکیل سازمانهای جهانی مناسب به

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

این درک از جمله تاریخی برمی گردد که وجود مشکلات مشترک - مثلاً مشکل به خطر افتادن محیط زیست و منابع هستی بخش طبیعی - برخورد مشترک را الزامی می سازد. بنابراین طرح دولت ملی با این معضل روبرو خواهد بود که تعداد زیادی از مشکلات را نمی تواند به کمک سیاستهای مبتنی بر دولت ملی حل و فصل کند.

- یکی از دلایل دیگری که دولت ملی بعنوان تنها واحد تصمیم گیری و اجرایی اهمیت خود را از دست می دهد، در ارتباط مستقیم با طرح فدرالیسم قرار دارد. منتها خوشحالی حتی پروپاقرص ترین جانبداران طرح فدرالیستی در مورد پیروزی و فائق آمدن طرح آنها بر طرح دولت ملی محدود است. آن هم به این خاطر که بازگشت به فواید و محاسن سازماندهی فدراتیو دولتی ممکن است بعنوان نشانه های بحران و بی ثباتی ارزیابی شوند. کشورهایی خود را با این نمودهای بحران و حتی انحلال روبرو می بینند که دیگر دلایل و فاکتورهایی که قبلاً اتحاد آنها را بر اساس دولت ملی نگاه می داشت، وجود نداشته باشند و جنبشهای مختلف ناسیونالیستی اتحاد کشور را به خطر بیندازند. در همچون وضعیتی کارکرد و نقشی که فدرالیسم برای «انتگرسیون» (جذب و ادغام) قومیت های یک جامعه دارد، برجستگی پیدا می کند. در چنین حالتی وظیفه اصلی فدرالیسم این خواهد بود که تضادها و بحرانهای قومی جامعه را حل کند. اهمیت این نقش فدرالیسم بویژه آن هنگام واضح می گردد که توجه داشته باشیم که از ۱۸۵ دولتی که استقلال آنها به رسمیت شناخته شده اند حداقل ۱۷۰ دولت بافت قومی متنوع دارند و در سطح جهان ۳۰۰۰ گروه وجود دارند که خود را قوم و یا ایل می نامند. ایده ها و شکل سازماندهی فدراتیو را برای این طرح می کنند تا با اجرای آنها ضمن پاسخ درخور به خواستهای این ملیتها مکانیسمی بوجود بیاورند تا کشور و دولت واحد یکلی از هم نباشد.

سازماندهی فدرال دولتی برای کشورهایی که با مسئله ملی روبرو هستند بویژه در مقطع زمانی بعد از انحلال اتحاد شوروی و کشورهای سابق بلوک شرق اهمیت بیشتری پیدا کرده است. در بسیاری از این کشورها مشکلات منتج از بحران قومی چنان بزرگ هستند که تنها با مکانیسمهای فدرالیستی می توان یگانگی کشور را حفظ نمود.

تمونه یوگسلاوی سابق نشان داد که بسیاری اوقات ساختارهای فدرالیستی نیز با مشکلات و اصطکاکات داخلی عدیده ای روبرو می شوند. جمهوری فدرال



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

یوگسلاوی - همانند اتحاد شوروی سابق - از تنوع و ناهمگونی قومی، فرهنگی و دینی کم‌نظیری، حتی در قیاس با دیگر کشورهای اروپایی برخوردار بود. رهبری وقت یوگسلاوی ابتدا بر سنت مبارزهٔ آزادیبخش که جوهر ایدئولوژیک و نقش متحدکننده داشت و مخصوصاً به رهبری کاریسما تیک رئیس‌جمهور وقت، تیتو، تکیه نمود. اما به محض اینکه این عناصر کارایی خود را از دست دادند و بویژه بعد از فروپاشی اتحاد شوروی - که مردم یوگسلاوی حضور آن را بعنوان تهدیدی برای خود قلمداد می‌کردند و همین مسئله خلقهای این کشور را برای مدت مدیدی متحد ساخته بود - آشکار گردید که این اتحاد و توافق چقدر شکننده بوده است. اما درست نیست گفته شود که شروع جنگ داخلی در بالکان نشان داده که ساختارهای فدرالیستی توان همبسته کردن خلقها را ندارند و انحلال این نظامها اجتناب‌ناپذیر است. آنچه که مورد یوگسلاوی واقعاً نشان می‌دهد این است که فدرالیسمی که از بالا تزریق می‌شود و فاقد تفاهم پایه‌ای و سراسری و تثبیت‌کننده و همچنین حقانیت دمکراتیک است، به محض اینکه عامل جبر کارایی خود را از دست داد شکست خواهد خورد. مگر نه این است که نمونهٔ یوگسلاوی نشان داد که چقدر برای نظام فدراتیو و اعضا و خلقهای تشکیل‌دهندهٔ آن خطرناک است که یک قومی - و در این مورد صربها - بخواهد هژمونی انحصاری خود را به دیگر خلقها تحمیل کند و آنها را از حقوق خود محروم سازد؟

علت تجزیهٔ چکسلواکی به دو کشور مستقل در سال ۱۹۹۲ نیز در این واقعیت نهفته است که این کشور اساساً فاقد سنتها و تجارب فدرالیستی بود؛ هر چند که از سال ۱۹۶۸ اسماً فدراتیو بود. در عین حال این سیستم قادر نبود در روند اجرای قانون اساسی به ندرت یک نظم فدرالیستی بوجود بیاورد. فقدان تجربهٔ غنی در پیوند دادن موفق‌آمیز خواست استقلال و خودمختاری منطقه‌ای با آرزوی ایجاد یک دولت ملی مشترک منجر به این شد که با فروپاشی بلوک شرق در داخل خود جامعهٔ انشقاق قومی بوجود بیاید. جنبش ناسیونالیستی مخصوصاً در جمهوری منطقه‌ای سلواک آماده نبود یک دولت مشترک را بپذیرد و در تلاش بوجود آوردن یک دولت ملی مستقل سلواک بود. و دیدیم دست آخر موفق هم شد. ولی اکنون خیلی از سلواکها به ویژه به خاطر وضعیت و ساختار بد اقتصادی این گام را به عنوان خطا ارزیابی می‌کنند؛ در عین حال چکها که ابتدا مخالف سرسخت

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

این جدایی بودند، اکنون ابراز می‌دارند که این گام باعث سبک‌شدن بار مشکلات آنها شده است.

اکنون در کانادا این سوال مطرح است که آیا می‌توان از طریق رفرم نظم فدراتیو جلو جدایی ایالتها یا بخشهایی از کشور و بدین ترتیب جلو انحلال کشور فدراتیو را گرفت و اگر پاسخ مثبت است، چگونه این امر میسر است. در رفراندومی که در استان فرانسوی زبان کویک در اکتبر ۱۹۹۵ برگزار گردید، تنها اکثریت ضعیفی رأی به ماندن در نظام فدراتیو را داد. از آن موقع توافق کلی وجود دارد که نظام فدراتیو در کانادا - که در آن دولت مرکزی دست کم بر طبق قانون اساسی موقعیت نسبتاً قوی دارد - نیاز به رفرم دارد، اما اینکه این رفرم تمرکززدایانه چه مضمون دقیقی باید داشته باشد، بین کویک - که می‌خواهد ویژه گیهایش در قانون اساسی به ثبت برسد و به رسمیت شناخته شود - و دیگر استانها و مناطق اختلاف نظر زیادی وجود دارد. نظام فدراتیو در کانادا به دلیل تنوع و از هم گسیختگی زیاد فرهنگی و قومی و همچنین به علت اصطکاکات و تشنجاتی که در نتیجه ناهمگونیهای اجتماعی کشور روی می‌دهند در خطر است. برای برطرف کردن این خطر اکثریت مردم و نمایندگان آنها باید آماده سازش با نمایندگان استان کویک باشند، چرا که در غیر اینصورت بهایی که باید از لحاظ سیاسی، اقتصادی و فرهنگی پردازند خیلی بیشتر خواهد بود.

روندهای پرتحرک و پرتلاطم در چهارچوب نظام فدراتیو در بلژیک نیز دیده می‌شوند. در سپتامبر ۱۹۹۲ آخرین گام سومین - و طبق برنامه‌های ریخته شده آخرین - مرحله رفرم نظام سیاسی موجود در جهت فدرالیزه کردن بسیار جامع این کشور برداشته شد. اصلاحات ساختار دولتی که آن زمان تصویب شدند برای مناطق فلاندرن، والونین و بروکسل اختیارات وسیعی در پی داشت. اما اینجا نیز مشخص گردید که ساختارهای فدراتیو آنانی را که اختیارات و استقلال بیشتری می‌خواهند راضی نمی‌سازد. بنابراین در بلژیک نیز تصویری همچون کانادا داریم: گروههای پرنفوذ فلامی‌ها بعنوان عکس‌العمل در مقابل تفوق بسیار زیاد والونین فرانسوی زبان (که از آن بعنوان سرکوب فرهنگی نام می‌برند)، رفرم مجدد ساختار فدراتیو موجود را رد می‌کنند و خواستار جدایی فلاندرن از والونین و بروکسل هستند.

## فدرالیسم بگانه یا بهترین گزینه؟

البته از نمونه‌های پیشگفته نباید بلافاصله استنتاج کرد که نظامهای فدراتیو برخلاف انتظاری که از آنها می‌رود توانایی متحد و همبسته کردن خلقها را ندارند. برعکس، روندهای کشورهای نامبرده نشان می‌دهند که ساختارهای فدرالیستی تنها آن هنگام می‌توانند نقش خود را برای اتحاد و ادغام گروههای قومی مختلف ایفا کنند که سیستم فدراتیو مندرج در قانون اساسی به اندازه کافی باز و منعطف باشد، برای اینکه به آرزوها و خواستههای مطروحه به شکل سازش و برقراری تفاهم ترتیب اثر داده شوند. تنها آن هنگام که این نظامها از انعطاف لازم برای تطبیق پی‌درپی با شرایط و خواستههای مردم برخوردار نباشند، ممکن است نارضایتی مناطق و یا بخشهایی از مردم به خروج آنها از نظام فدراتیو منجر شود.

وضعیت بلژیک - کشوری که سابقاً واحدگرا و تنها به میزان بسیار کمی غیرمتمرکز بود - و همچنین کانادا - کشوری که در آن مدتهای مدیدی تمرکز و یگانه‌گرایی ضروری تشخیص داده می‌شد - این‌ت‌را تایید می‌کنند که در کشورهای فدرالیستی مدرن نیز گرایشات مرکزگریزانه می‌توانند وجود داشته باشند. کشورهای فدراتیو نظامهای پویا و در حال تکامل هستند. سیر و رشد آنها بستگی به فاکتورهای مختلفی چون بافت قومی و اجتماعی جامعه، فرهنگ سیاسی، هویت و کیان ملی، مبانی قانونی و بویژه نیروهای سیاسی مثلاً در نظامهای چند حزبی دارد.

### منابع

\* متن حاضر ترجمه فصل اول کتاب «Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland» (سیستم فدراتیو در جمهوری فدرال آلمان) می‌باشد که توسط «مرکز فدرال آموزش سیاسی» آلمان در سال ۱۹۹۷ انتشار یافته است. تلاش نموده‌ام آنجا که ضروری بوده توضیحاتی را در پاورقی بیاورم و آنرا با (م.) مشخص نمایم. تأکیدات در متن از من است. (مترجم.)

[I] در آلمان یکی از اهرمهای مهم تاثیرگذاری ایالتها بر قانونگذاری در سطح فدرال و همچنین بر روند تحولات سیاسی در سطح سراسری شورای ایالتها میباشد. در این شورا هر ایالت به نسبت جمعیت خود ۳ الی ۶ نفر عضو دارد. این ۳ الی ۶ نفر هم از جانب هر یک از ۱۶ دولت ایالتی به این شورا اعزام میشوند و

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

خود این دولتهای ایالتی هم در واقع از جانب احزاب اداره میشوند. به این ترتیب احزاب تأثیر بسزایی بر کارکرد فدرالیسم دارند و این اتفاقاً امری است که در قانون اساسی در نظر گرفته نشده است. (م.)

II قوانینی که در مجلس فدرال آلمان با اکثریت آراء تصویب می‌شوند بر دو دسته‌اند: دسته‌ای از آنها را شورای فدرال که از نمایندگان ۱۶ ایالت آلمان بوجود می‌آید، می‌تواند با اکثریت آراء رد کند و به این ترتیب قانون مزبور به اصطلاح بلوکه شده و اجرا نمی‌گردد. این دسته از قانونها قانونهایی هستند که به منافع ایالتها برمی‌گردد. اما دسته دوم از قانونها که در مجلس فدرال تصویب می‌شوند و صرفاً به اختیارات دولت فدرال برمی‌گردند، شورای فدرال می‌تواند در مورد آنها نظرات اصلاحی بدهد، اما آنها را نمی‌تواند بلوکه کند. (م.)

III مقصود این است که در نظام فدراتیو مردم در تعداد انتخابات بیشتری شرکت می‌کنند مانند انتخابات مجلس فدرال، انتخابات مجلس ایالتی، انتخابات شورای شهر و غیره (م.)

IV یکی از وجوه مهم هر نظام دمکراتیک این است که معین باشد که چه تصمیم سیاسی از جانب چه کس و ارگانی گرفته شده، چه مرحله‌ای را طی کرده و مردم به چه شیوه‌ای می‌توانند بر آن تأثیر بگذارند. (م.)

V اختیارات مجلس فدرال در تدوین و تصویب قوانین نامحدود نیست. از این لحاظ سه نوع قانون داریم: ۱. دسته‌ای از قوانین را که بنیادهای سیستم چون فدرالیسم، دولت قانونی، دولت مبتنی بر عدالت اجتماعی، دمکراسی، تفکیک اختیارات قوای سه‌گانه، جدایی دین از دولت، استقلال رسانه‌های همگانی و از این قبیل را بر می‌گیرد، پارلمان حتی با صددرصد آراء هم نمی‌تواند تغییر دهد. ۲. دسته‌ای دیگر از قوانین که به نوعی با اختیارات و منافع ایالتها تداخل و ارتباط پیدا می‌کند، تنها با موافقت شورای فدرال که در آن نمایندگان ایالتها عضویت دارند تغییر پذیرند. ۳. مجلس فدرال تنها آن قوانینی را می‌تواند تغییر دهد که قانون اساسی آنها را در حوزه اختیارات دولت فدرال گذاشته. تازه آن دسته از بندهای قانون اساسی که تغییر پذیرند نیز، تنها با سه چهارم رأی نمایندگان مجلس فدرال و سه چهارم نمایندگان شورای فدرال می‌توانند تغییر داده شوند، برای نمونه قانون پناهندگی. (م.)

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

VI هم مردم و هم ارگانهای دولتی حق قانونی دارند از ارگانهای دولتی در دادگاههای اداری و یا دست آخر در دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان شکایت کنند. برای نمونه چند ماه پیش شاهد این بودیم که ایالتیایی که دمکرات مسیحیها و سوسیال مسیحیها در آن حکومت می کنند از دولت فدرال آلمان و رئیس سوسیالدمکرات وقت شورای فدرال آلمان که گویا «به شیوه غیرقانونی» قانون پناهندگی و مهاجرت را به تصویب رسانده بودند شکایت کردند و موفق نیز گردیدند و بدین ترتیب قانون مزبور اجرا نگردید. (م.)

VII مقطعی وجود داشته اند که اغلب ایالتها در دست حزب سوسیالدمکرات (SPD) بوده اند، درحالیکه این حزب در مجلس فدرال در اپوزیسیون بوده است. مقطعی نیز - چون اکنون - داشته ایم که اکثریت ایالتها در دست دمکرات مسیحیها (CDU) و سوسیال مسیحیها (CSU) بوده است، در حالیکه این دو حزب در مجلس فدرال در اپوزیسیون بوده اند. بسیار نیز دیده می شود که مردم حزبی را برای رفتن به پارلمان فدرال انتخاب می کنند، در حالیکه به همین حزب برای رفتن به پارلمان ایالتی رأی نمیدهند. حزب لیبرال دمکراتهای آزاد (FDP) اغلب در همچون وضعیتی بوده است. (م.)

VIII یکی از فواید جانبی، اما مهم حکومتمداری احزاب در ایالتها این است که این احزاب فرصت و امکان این را خواهند یافت که ایده ها و برنامه های خود را به مرحله اجرا در آورند. این مسئله به کاستن از رادیکالیسم و افراطی گرایی و به پروسه منطقی و معتدل شدن آنها یاری می رساند. این نیز باعث تقویت تفاهم بین احزاب خواهد شد، چرا که آنها در اغلب موارد بدون کمک و ائتلاف با احزاب دیگر قادر نخواهند شد، دولت تشکیل دهند. (م.)

IX در آلمان رسانه های همگانی یک امر «فرهنگی» تلقی می شود و فرهنگ هم صرفاً در حوزه صلاحیت ایالتها می باشد و دولت مرکزی حق دخالت در امور فرهنگی را ندارد. به همین جهت دولت مرکزی آلمان وزارت فرهنگ ندارد (البته چند سال پیش «وزیر مشاوره» برای این امور گذاشته شده است)، در حالیکه هر یک از ۱۶ ایالت وزارت فرهنگ خود را دارند. بنابر این رادیو و تلویزیون در آلمان دولتی نیست و بودجه آن را تأمین نمی کند. «شورای رادیو و تلویزیون» در ایالتها ترکیبی از نمایندگان کارکنان رادیو و تلویزیون و مجامع و گروه های مهم

## مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان

اجتماعی از جمله سندیکاها، احزاب، کلیساها و غیره می‌باشد. (م.)  
X در آلمان مطبوعات در پایتخت (برلین) متمرکز نشده. مهمترین و پرتیراژترین روزنامه‌ها و مجلات آلمان که سهم بسزایی در شکل‌گیری افکار عمومی دارند، در شمال و مرکز و جنوب آلمان منتشر می‌شوند؛ مثلاً «شیپگل» و «بیلد» در هامبورگ، «فرانکفورتر آلگماینه تساتونگ» و «فرانفورتر روندشاو» در فرانکفورت و «زوددویچه تسایتونگ» و «فوکوس» در مونیخ. در ضمن، پخواننده‌ترین روزنامه‌ها روزنامه‌های منطقه‌ای هستند و نه سراسری. (م.)

XI برای نمونه سیاستهای اقتصادی ایالت‌های شرق آلمان که از لحاظ اقتصادی چندان رشدیافته نیستند، علی‌القاعده باید با سیاستهای اقتصادی ایالت‌های جنوب آلمان که از صنایع سنگین و اقتصاد سالمی برخوردارند فرق کند. در پیش گرفتن اقدامات حمایت‌گرانه و تقویتی هدفمند و متنوع در مناطق مختلف در یک سیستم غیرمتمرکز سهلتر از یک سیستم واحد و متمرکز است. (م.)

XII منظور اینجا دولتهایی است که صرف‌نظر از اینکه این کشورها از چه تعداد ملیت بوجود آمده باشند، تنها یک ملت است که حکمرانی می‌کند و دیگر ملیتهای ساکن آن کشور از شرکت در حاکمیت سیاسی محرومند. این نظامها را «یک دولت-یک ملت» نیز می‌نامند. (م.)

ACKU

## سیستم فدرالیسم در ایالات متحده ی امریکا

دکتر اسماعیل افراسیابی (وکیل پایه ی یک دادگستری

در سیستم فدرالیسم صلاحیت‌های مقننه و اجراییه میان حکومت فدرال و حکومت‌های عضو فدرال تقسیم می‌شوند، در عین حال که حکومت‌های ایالتی دارای استقلال قانونی، قضایی و اجرایی می‌باشند حکومت فدرال نیز نوعی نظارت قانونی و قضایی و اجرایی به آنها دارد.

در این مقاله سعی شده است صلاحیت‌های انحصاری هر یک و هم چنین صلاحیت مشترک آنها را مورد مطالعه قرار دهیم.

مبحث اول- محدوده صلاحیت‌های اختصاصی و صلاحیت‌های مشترک

مبحث دوم- صلاحیت‌های انحصاری دولت فدرال

اول- مواردی که صلاحیت دولت ایالتی توسط قانون اساسی صریحاً منع یا محدود شده است.

بعضی از صلاحیت‌ها برای دولت فدرال انحصاری است. زیرا قانون اساسی ایالت را از اعمال این گونه صلاحیت‌ها محروم کرده است. مانند صلاحیت انعقاد قرار داد با دولت‌های خارجی یا چاپ اسکناس و زدن سکه.

دوم- صلاحیت‌هایی که ذاتاً متعلق به دولت فدرال است. بعضی از صلاحیت‌ها انحصاراً به دولت فدرال تعلق دارد، زیرا ماهیت آنها طوری است که فقط توسط



دولت فدرال قابل اعمال است، مثلاً اعلان جنگ یا اعطای ملیت امریکا.

گفتار دوم - صلاحیت‌های انحصاری دولت‌های ایالتی

کلیه صلاحیت‌هایی که صریحاً به دولت فدرال واگذار نشده است متعلق به دولت‌های ایالتی است، به عبارت ساده‌تر دولت‌های عضو فدرال دارای صلاحیت عام هستند و دولت فدرال دارای صلاحیت خاص است.

باید توجه داشت که صلاحیت‌های دولت فدرال موسعاً تفسیر می‌شوند و بنابراین، در کمتر موردی صلاحیت دولت عضو انحصاری است.

بزرگترین اختیارات دولت‌های ایالتی و محلی ناشی از اصلاحیه دهم قانون اساسی است، بنابراین اصل، ایالت‌ها و حکومت‌های محلی حق وضع هر گونه قوانین و مقررات، برای تامین سلامتی، امنیت و رفاه عمومی ساکنین، را خواهند داشت. به شرط این که سایر مقررات قانون اساسی را نقض نکنند. قابل ذکر است که دولت فدرال فاقد چنین صلاحیت عامی در مورد کل امریکا است. ولی فقط در مورد اداره‌ی پایتخت (واشنگتن دی سی) مانند ایالات دارای اختیارات عام است.

مثال اول - انجمن شهر (الف) مقرراتی وضع می‌کند مأمورین پولیس و آتش نشانی حق ندارد در ساعات فراغت شغل دومی را اختیار کنند. هدف انجمن شهر در وضع چنین مقرراتی این است که افراد پولیس و آتش نشانی در زمان وقع حوادث و وقایع پیش بینی نشده در اختیار باشند.

منافع شهر (الف) در وضع چنین مقرراتی با ضابطه ساده «داشتن منافع مشروع» ارزیابی می‌شود یعنی افراد پولیس با آتش نشانی معترض باید ثابت کنند که شهر فاقد چنین منافع مشروعی است که کار ساده‌ای نمی‌باشد. سایر اعتراض‌های آنها مثلاً تبعیض آمیز بودن مقررات چون سایر مشاغل و هم چنین پولیس و یا آتش نشان‌های سایر ایالات چنین محدودیتی ندارند و یا محرومیت از حق آزادی بیان، چون بعضی از افراد پلیس خواننده هستند و از آواز خواندن شبانه در کباباره محروم شده‌اند و غیره نیز با علت تبعیض آمیز بودن محتوای قانون مورد قبول قرار نخواهند گرفت.

مثال دوم - پس از انتشار گزارش پزشکی مبتنی بر این که ۷۵٪ اشخاص بیش از ۷۰ سال به عارضه ضعف شنوایی مبتلا هستند بعضی ایالت‌ها قانونی می‌گذارند که از فلان تاریخ به بعد کسانی حق فروش سمعک را دارند که متخصص در بیماری‌های

## سیستم فدرالیسم در ایالات متحده ی امریکا

گوش بوده و تعلیمات مخصوص در مورد سمعک دیده باشند و اشخاص دیگر حق آن را ندارند مگر کسانی که در این تاریخ به این شغل اشتغال داشته و نام آنها در لیست فروشندهگان سمعک ثبت شده باشند.

چنین قانونی معتبر است زیرا هدف ایالت از وضع این قانون حمایت از سلامتی طبقه‌ای عمده در جامعه است و در واقع ایالت (نفعی منطقی) در منع فروشندهگان جدید غیر متخصص برای فروش وسایل سمعی دارد و این طبقه بندی (میان فروشندهگان دکترو غیر دکترو و یا میان فروشندهگان سابق و فروشندهگان آتی) جزء هیچ یک از طبقه بندی‌های مشکوک و نیمه مشکوک که بعداً مورد مطالعه قرار خواهد گرفت، نیست.

گفتار سوم- صلاحیت‌های هم زمان دولت فدرال و دولت‌های عضو

اول- تاثیر قاعده برتری قوانین فدرال نسبت به قوانین ایالتی:

اصل برتری قوانین فدرال نسبت به قوانین ایالتی دو نتیجه عمده به دنبال دارد، یکی در مواردی که قوانین فدرال جانشین قوانین ایالتی می‌شوند و دیگر این که در مواردی قوانین فدرال به‌طور کامل فضای قانون گذاری را اشغال می‌کنند که به‌طور مختصر به شرح هر یک از این آثار می‌پردازیم.

۱۰ اصل جانشینی قوانین فدرال- در دو مورد زیر قوانین فدرال جانشین قوانین ایالتی می‌شوند.

الف) تعارض آشکار میان قوانین فدرال چنانچه قانون ایالت در تضاد آشکار با قانون فدرال باشد، قانون ایالت فسخ و در واقع قانون فدرال جانشین قانون ایالت می‌گردد.

ب) قانون ایالت مانع اجرای اهداف قانون فدرال باشد.

این قاعده حتی در موردی که ایالت در وضع قانون هدف مشروعی را دنبال می‌کند و به هیچ وجه قصد مخالفت با قانون فدرال را ندارد و نیز مصداق پیدا می‌کند.

با ذکر مثال‌های موارد فوق را روشن می‌کنم.

مثال اول- قانون فدرال پیش بینی کرده که همیشه حد اقل ۱۵ نفر باید در کارخانه برق اتمی حضور داشته باشند قانون ایالتی پیش بینی کرده که همیشه حد اقل ۲۰ نفر باید در چنین تاسیساتی حضور داشته باشند. به نظر می‌رسد در این مورد قانون ایالتی قابلیت اجرا دارد زیرا در واقع سخت گیری زیادتری از قانون فدرال

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

کرده است ولی اگر این قوانینی برعسک بودند یعنی قانون ایالتی حد اقل ۱۵ نفر و قانون فدرال حد اقل ۱۰ نفر را لازم دانسته بود قانون فدرال جانشین قانون ایالت می‌گردید. یعنی حد اقل ۲۰ نفر لازم بود.

مثال دوم- عیناً در مورد درجه پخت استیک، قانون فدرال پخت در حد اقل ۱۵۰ درجه فارنهایت را لازم دانسته ولی قانون ایالت ۱۳۰ درجه را کافی دانسته در این صورت قانون فدرال جانشین قانون ایالت می‌شود.

مثال سوم- این مثال در مورد اختلال در اهداف قانون فدرال است.

فرض کنیم یکی از ایالت‌ها قانونی وضع می‌کند که طبق آن کسانی که در مورد آن‌ها حکم ورشکستگی صادر شده است (برابر قوانینی امریکا حکم ورشکستگی علاوه بر اشخاص حقوقی در مورد اشخاص طبیعی نیز ممکن است صادر گردد) چنانچه نسبت به جبران خسارت تصادفات قبلی خود اقدام نکنند، گواهینامه رانندگی آن‌ها ضبط کی شود. این قانون موجب اختلال در اهداف قانون ورشکستگی فدرال است زیرا طبق قانون ورشکستگی که در صلاحیت دولت فدرال است هر کس برابر مقررات حاکم اعلام ورشکستگی کرده باشد مسئولیتی در عدم پرداخت بدهی‌های گذشته خود، از جمله عدم اجرای حکم دادگاه مبنی بر جبران خسارات ناشی از تصادف را ندارد. در این جا هدف مقررات ورشکستگی این است که به کسانی که ورشکسته اعلام شده‌اند فرصت شروع زندگی جدیدی را بدهد و قانون ایالت در رسیدن به این هدف اختلال می‌کند.

۲- تنوری اشغال کامل فضای قانون‌گذاری- کنگره ممکن است در موضوعی به‌طور صریح یا ضمنی تمام فضای قانون‌گذاری در آن زمینه را اشغال کند یا به عبارت ساده تر برای دولت فدرال در آن موضوع صلاحیت انحصاری قانون‌گذاری ایجاد کند.

در این موارد وضع هر گونه قانون و مقرراتی از طرف ایالت و حکومت‌های محلی، حتی اگر مغایرتی با مقررات فدرال نداشته باشند، بی‌اعتبار است.

چنانچه کنگره مقصد خود را صریحاً مبنی بر ایجاد صلاحیت انحصاری (اشغال کامل فضای قانون‌گذاری) در قوانین موضوعه بیان ننموده باشد. دیوان کشور در تشخیص این که آیا کنگره به‌طور ضمنی چنین قصدی را داشته است به ملاحظات زیر توجه می‌نماید.

## سیستم فدرالیسم در ایالات متحده ی آمریکا

الف) جامع و کامل بودن مقررات وضع شده توسط کنگره  
ب) به وجود آوردن ارگانی برای وضع مقررات و اعمال آن‌ها مثلاً اداره هوانوردی دولت فدرال، که حاکی از قصد کنگره در وضع انحصاری مقررات مربوط به هوانوردی و استفاده از فرودگاه‌ها است.

ج) آیا موضوع مورد قانون گذاری از لحاظ تاریخچه مورد توجه حکومت‌های محلی بوده است یا خیر.

د) منافع ملی در داشتن مقرراتی یک نواخت و واحد در آن حوزه خاص.

ه) بالاخره توضیحات مذکور در قانون فدرال

مثال- در مورد حراج دخانیات مقررات جامعی از طرف کنگره وضع شده است و در مقدمه این قانون پیش بینی شده است که وضع هر گونه مقررات به وسیله ایالات ممنوع است. در این صورت هر گونه قانون ایالتی در مورد حراج دخانیات بی اعتبار است ولو آن که در تضاد با قانون فدرال نباشد.

گفتار چهارم- مواردی که نه در صلاحیت دولت فدرال و نه صلاحیت دولت ایالتی وجود دارد.

نسبت به اعمال بعضی از صلاحیت‌ها هم دولت فدرال و هم دولت ایالتی منع شده‌اند. به طور مثال شرایط انتخاب شدن برای نمایندگی کنگره آمریکا به وسیله خود قانون اساسی تعیین شده‌اند و بنابراین، نه دولت فدرال و نه دولت ایالتی حق تغییر این شرایط را ندارند.

گفتار پنجم- تجمع اختیارات دولت‌های ایالتی قاعده تجمع مربوط به قرار دادهای متفقد میان ایالت است چنانچه این نوع قرار دادهای بین الدول موجب افزایش صلاحیت دولت‌های عضو به ضرر دولت فدرال گردد در این صورت توافق کنگره لازم است.

مبحث دوم- دعاوی میان دولت‌های حاکم

گفتار اول- دعاوی ایالات متحده آمریکا علیه یک ایالت

ایالات متحده می‌تواند ایالت را بدون رضایت وی مورد تعقیب قرار دهد. دیوان کشور آمریکا دارای صلاحیت ذاتی غیر انحصاری (بدین معنا که دادگاه‌های فدرال نیز دارای چنین صلاحیتی می‌باشند)، برای رسیدگی به اختلاف‌ها میان ایالات متحده و ایالات عضو است.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

گفتار دوم - دعاوی مطروحه از طرف ایالات متحده (دولت فدرال)  
اول - محدودیت - به طور کلی چنانچه دعاوی مستقیماً علیه فدرال باشد بدین معنا که در صورت محکوم شدن، «محکوم به» بایستی از خزانه‌ی دولت پرداخت شود و یا ایجاد مزاحمت در اداره‌ی امور توسط دولت فدرال گردد چنین تعقیبی بدون رضایت دولت فدرال مجاز نمی‌باشد.

دوم - جبران خسارت از طرف شخص مامور چنانچه شخص مامور در انجام امور محوله قصور کرده باشد بدین معنا که بر خلاف اختیارات خود عمل کرده و یا از این اختیارات تجاوز کرده باشد در این صورت تعقیب وی به‌عنوان یک شخص معمولی امکان پذیر است.

گفتار سوم - دعای یک ایالت علیه ایالت دیگر  
یک ایالت می‌تواند ایالت دیگر را بدون رضایت آن ایالت مورد تعقیب قرار دهد. دیوان عالی کشور امریکا دارای صلاحیت ذاتی انحصاری برای رسیدگی به این نوع دعاوی است.

گفتار چهارم - تعقیب یک ایالت در دادگاه‌های ایالت دیگر  
چنانچه ایالتی را با رعایت ممنوعیت‌های ناشی از اصلاحیه یازدهم قانون اساسی در مورد رفع تعقیب دولت‌ها توسط اتباع داخلی و اتباع خارجی، مورد شکایت اتباع یک ایالت دیگر واقع شود، در این صورت تابع صلاحیت دادگاه‌های آن ایالت خواهد بود.

مبحث سوم - مصونیت میان دولت حاکم نسبت به مقررات و مالیات‌ها  
گفتار اول - مقررات و مالیات‌های دولت فدرال علیه ایالات و حکومت‌های محلی  
اول - مقررات و مالیات قابل اعمال هم به ایالت و هم به افراد خصوصی  
دولت فدرال می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی ایالت و حکومت‌های حلی را هم زمان با فعالیت سایر گروه‌های خصوصی ایالت مشمول مالیات و یا مقررات خاصی قرار دهد. چنانچه چنین مقرراتی هم زمان به بخش دولتی و خصوصی تحمیل شود قانونی است. حتا اگر در ارتباط با مسایلی باشد که از لحاظ سنتی از مسایل محلی محسوب می‌شده‌اند.

مثال - حکومت فدرال بر هر بطری آب معدنی ۱۰ سنت مالیات می‌بندد ایالت الف مالک یک کارخانه‌ی آب معدنی است در این صورت آب معدنی متعلق به

## سیستم فدرالیسم در ایالات متحده ی امریکا

این ایالت نیز مانند سایر کارخانه‌های آب معدنی خصوصی باید مالیات فوق را بپردازد.

دوم- مقررات و مالیات‌هایی که فقط به ایالت‌ها تحمیل می‌گردند. مقررات و مالیات‌های فدرال که به فعالیت‌های تجاری بخش خصوصی تحمیل نمی‌شوند و فقط به فعالیت‌های ایالت و حکومت‌های محلی تحمیل می‌شوند، بر خلاف اصلاحیه‌ی دهم قانون اساسی در ارتباط با صلاحیت عام ایالات تلقی و غیر قانونی به حساب می‌آیند.

مثال- کنگره نمی‌تواند قانونی وضع کند و برابر آن ایالات را مجبور به وضع مقررات خاصی در مورد دفن زباله‌های اتمی خود بکند و یا به موجب همین مقررات دولت فدرال را مالک زباله‌های اتمی ایالات نکند.  
مثال- استثنای

- ۱- استثنای مربوط به حقوق و آزادی‌های فردی- کنگره می‌تواند مقرراتی وضع کرده و فعالیت‌های خلاف آزادی‌های فردی ایالات را منع کند.
  - ۲- استثنای مربوط به تعیین شرایط در تخصیص بودجه: همان‌طوری که قبلاً توضیح داده شده کنگره می‌تواند تخصیص بودجه را مشروط به وضع یا رعایت مقرراتی کند و بدین ترتیب ایالت را به طور غیر مستقیم ملزم به انجام عملی کند (وضع مقررات خاص با رعایت مقررات خاص) که به طور مستقیم صلاحیت آن را ندارد، مانند تخصیص بودجه ساختن اتوبان در ایالت را مشروط به منع صرف مشروبات الکلی توسط اطفال کمتر از ۲۱ سال در اماکن عمومی می‌کند.
- عملاً دادگاه‌های فدرال و دیوان کشور در موارد نادری قوانین فدرال (مقررات یا مالیات بر تاسیساتی ایالتی) را به استناد اصلاحیه دهم قانون اساسی بی‌اعتبار اعلام کرده‌اند.

گفتار دوم- مالیات ایالات بر دولت فدرال ایالات نمی‌توانند بدون رضایت کنگره وسایل و تجهیزات دولت فدرال را مورد مالیات قرار دهند، بنابراین، قوانین ایالتی که نسبت به اموال یا فعالیت‌های دولت فدرال تبعیض قایل شده و یا بار بی جهت بر آت تحمیل کند بی‌اعتبار هستند. با این وصف وضع مالیات‌های مستقیم و غیر تبعیض آمیز، که موجب تحمیل هزینه‌ی غیر منطقی به دولت فدرال نشود مجاز است.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

بیان چند مثال به فهم قواعد فوق کمک می‌کند.  
مثال اول- اخذ مالیات بر درآمد از کارمندان دولت فدرال در داخل ایالت مانند سایر کارمندان ایالتی بر خلاف قانون اساسی نیست، زیرا چنین مالیاتی هم هزینه غیر منطقی به دولت فدرال نیست.

مثال دوم- فرض کنیم طبق مقررات ایالت الف کلیه پیمانکاران ساختمانی باید در هر مورد پروانه ساخت دریافت دارند، حال اگر یکی از ساکنین ایالت الف با دولت فدرال قرار دادی منعقد می‌کند که در پایگاه نظامی دولت فدرال (واقع در ایالت)، ساختمانی بسازد، در مورد وی مقررات مربوط به اخذ پروانه ساخت قابل اجرا نیست.

مثال سوم- فرض کنیم وزارت کشور به شخصی در یکی از پارک‌های فدرال تاسیساتی را جهت فروش مواد خوراکی اجاره می‌دهد و مستاجر اجاره بها را ماهیانه به دولت پرداخت می‌کند. ایالتی که پارک در قلمرو آن قرار گرفته قانونی وضع می‌کند که کلیه ساکنین املاک که مالیات بر مستقلات نمی‌پردازند (به دلیل مالک نبودن) بایستی مالیات به اجاره بپردازند و از مستاجر دولت فدرال می‌خواهند که نسبت به میزان اجاره بهای مالیات بپردازد. مستاجر در دادگاه فدرال محل نسبت به قانونی نبودن مالیات اعتراض می‌کند. دادگاه چنین اظهار نظر خواهد کرد که اگر چه وضع مالیات بر اموال دولت فدرال بدون رضایت او غیر قانونی است ولی چنین مالیاتی بر اموال دولت فدرال نیست بلکه مستاجر دولت فدرال است و از آن جایی که غیر تبعیض آمیز (یعنی نسبت به کلیه مستاجرین اعم از ایالتی یا فدرال) است برخلاف اصل فوق نیست.

برعکس چنانچه ایالت بر تاسیسات دولت فدرال در پارک مالیات وضع کرده بود و یا نسبت به اجاره بهایی که دولت فدرال از مستاجر خود دریافت می‌دارد وضع مالیات کند در این صورت بر خلاف اصل فوق است.

مثال چهارم- یک مامور پست فدرال برای رانندگی اتومبیل پخش مراسلات پستی احتیاج به داشتن گواهی نامه رانندگی ایالت ندارد.

اساس این تئوری نیز همان اصل برتری قوانین فدرال است نسبت به قوانین ایالت وضع مالیات از طرف ایالات در مورد اموال غیر منقول دولت فدرال و نهادهای وابسته به آن ممنوع است ولی همان طور که گفته شد وضع مالیات بر درآمد و

## سیستم فدرالیسم در ایالات متحده ی امریکا

مالیات فروض که نسبت به همه ساکنین ایالت قابل اجرا است، نسبت به کارمندان دولت فدرال و فروشندگان مقیم ایالت نیز معتبر است.

مبحث چهارم- اصول مربوط به امتیازات و مصونیت های شهروندان  
گفتار اول: امتیازات و مصونیت های پیش بینی شده در اصلاحیه چهارم قانون اساسی

«اصل امتیازات و مصونیت‌ها» پیش بینی شده در بخش سوم اصلاحیه‌ی چهارم قانون اساسی دولت‌های ایالتی را در اعمال تبعیض نسبت به اتباع سیار ایالت‌ها (اشخاص غیر مقیم در ایالت) در موقعی که یکی از حقوق اولیه و اساسی، مطرح است منع می‌کند.

در مورد اجرای این اصل توضیحات زیر قابل توجه است:

اول- (چه کسانی مورد حمایت قرار گرفته‌اند) این اصل فقط شهروندان امریکایی مقیم سایر ایالات را مورد حمایت قرار می‌دهد و این حمایت شامل شرکت‌ها و اتباع کشورهای خارجی نمی‌شود- ولی شرکت‌ها و اتباع کشورهای خارجی په‌وسیله‌ی اصول دیگری از جمله «اصل حمایت یک سان» و «اصل رسیدگی عادلانه» پیش بینی شده در اصلاحیه چهاردهم و هم چنین «اصل تجارت بین ایالات» مورد حمایت قرار گرفته‌اند.

دوم- (چه ارزش‌های مورد حمایت قرار گرفته‌اند) همان‌طور که در اصلاحیه تصریح شده است فقط «حقوق اولیه و آزادی‌های اساسی» مورد حمایت این اصل است، یعنی فعالیت‌های که وسیله‌ی اولیه کسب معاش انسان است و فعالیت‌های اقتصادی که شخص از آن طریق امرار معاش می‌کند با ذکر چند مثال که همه آرای صادره از طرف دیوان عالی کشور هستند، مرز میان حقوق اولیه و اساسی را با سایر حقوق که ثانویه محسوب می‌شوند و مورد حمایت قرار نگرفته‌اند روشن می‌کنیم.

مثال اول- ایالت الف گرفتن پروانه صید میگو برای اهالی ایالت را پنجاه دالر و برای اتباع سایر ایالت را پانصد دالر تعیین کرده است. از آن جایی که صید میگو از فعالیت‌های مهم اقتصادی برای تامین معیشت افراد است چنین قانونی بر خلاف اصل «مصونیت‌ها و امتیازات» محسوب و توسط دیوان کشور امریکا بی اعتبار اعلام گردیده است.



مثال دوم- ایالت الف گرفتن پروانه ماهی گیری تفریحی را در دریاچه ایالت برای اهالی محل پنجاه دلار و برای اتباع سایر ایالت ها پانصد دلار تعیین کرده است چنین قانونی را دیوان کشور معتبر دانسته است زیرا ماهی گیری تفریحی فعالیتی اقتصادی اولیه محسوب نمی شود و این تبعیض قابل تحمل است.

مثال سوم- قانون ایالتی مقرر می دارد نسبت به استخدام در برخی مشاغل، اهالی آن ایالت بر سایر ایالات تقدم دارند چنین قانونی بر خلاف اصل فوق بوده و بی اعتبار است.

مثال چهارم- قانون ایالتی که مقرر می دادر داو طلبانه و کالت دادگستری برای این که بتوانند در آزمایشات کانون و کلاهی دادگستری ایالت شرکت کنند باید حد اقل مدت یک سال در ایالت اقامت داشته باشند. بی اعتبار است چون و کالت دادگستری یک شغل و وسیله ی تامین معیشت است و تبعیض نسبت به آن مخالف اصل «امتیاز و مصونیت ها» پیش بینی شده در اصلاحیه چهارم قانون اساسی است.

## مقایسه ی نظام های فدرالی

بهزاد خوشحالی

ریشه ی واژه ی فدرالیسم، کلمه لاتینی «foedus» است. این واژه به معنای «پیمان» آمده است. در برخی منابع دیگر از معنای این واژه به صورت «اجتماع» (League)، «معاهده دو گروه یا بیشتر» (Treaty)، «پیمان» (Compact)، «هم پیمانی» (Alliance)، «قرارداد بستن» (contract) یا «انعقاد قرارداد» (Marrige contract) سخن به میان آمده است. گمان می رود واژه ی لاتینی (foedus) با واژه ی (fides) از یک ریشه باشند.

در دایره المعارف علوم اجتماعی نیز با اشاره به واژه ی (federation)، چهار معنا استخراج شده است:

۱- هم پیمانی (Alliance)

۲- اجتماع (League)

۳- کنفدراسیون (Confederation)

۴- اتحاد (Union)

همچنان که دیده شد واژه ی فدرالیسم، دارای معانی متفاوتی است به شیوه ای که زمینه های ابهام را پدید می آورد.

«ور» (Whear) نویسنده ی کتاب «حکومت فدرالی» (corenment federd) می گوید: واژه ی «حکومت فدرالی» در حالات و معانی گوناگون مورد استفاده

پژوهش گران سیاسی قرار گرفته و به ندرت می‌توان، معنایی روشن و مشخص برای آن یافت.

دکتر «محمد هموندی» می‌گوید: دولت فدرالی، از چند کیان قانونی متفاوت به وجود می‌آید که هر یک دارای سیستمی قانونی ویژه و مستقل است و همه تابع قانون فدرالی هستند. دولت فدرال، یک نظام حقوقی و سیاسی مختلط است.

«هوریا» (Hauria) درباره فدرالیسم می‌گوید: «فدرالیسم، اشتراک چند دولت با یکدیگر مبتنی بر اطاعت از یک قانون داخلی است». از نگاه «هوریا» فدرالیسم از یک سو، تابع قانون اساسی دولت فدرالی و از سوی دیگر مقید به هم پیمائی سیاسی میان اعضای فدراسیون است:

«دیورانف» (Dearanf) نیز می‌گوید: «نظام فدرالی چارچوب قانون یک محیط سیاسی است».

دکتر «اسماعیل غزالی» در مورد «دولت فدرال» نظر دیگری دارد: «دولت فدرال، مجموع دولتهایی است که بر سر ایجاد یک دولت مرکزی به توافق رسیده‌اند. قانون دولت مرکزی در این حالت، قانون مسلط و قانون مادر (قانون اساسی) است».

هر نظام فدرالی از چند «حریم» (Territorial) به وجود می‌آید که هر یک واجد ویژه گی‌های مختص به خود است. این نظام تلاش می‌کند آزادی گردهمایی را که در آن چارچوب زندگی می‌کند، تضمین نماید.

هر نظام فدرالی یک «پارلمان فدرالی» است که نمایندگان تمام حریم‌ها در آن گرد هم می‌آیند. «پارلمان فدرال»، پارلمان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در مورد «سیاست خارجی» و «دفاع» است. چگونگی انتخاب نمایندگان به لحاظ کمی (تعداد) و کیفی (چگونگی) توسط «قانون اساسی فدراسیون» مشخص می‌شود. قانون اساسی فدراسیون به دلیل جامعیت، به ندرت دست‌خوش دگرگونی می‌شود. به‌عنوان مثال، در مدت «تدوین قانون اساسی امریکا» این قانون حداقل ۲۲ و حداکثر ۲۴ بار اصلاح شده است. در ایالات متحده امریکا تغییر یا اصلاح قانون اساسی مستلزم پیشنهاد کنگره، تصویب ۲/۳ اعضای پارلمان و موافقت ۳/۴ ایالات است.

حقوق دانان کلاسیک، حوزه‌ی اختیارات «دولت فدرال» و «دولت متحد» را

## مقایسه ی نظام های فدرالی

با «درجه قدرت» آن‌ها پیمانه می‌کنند. به نظر این گروه، رضایت ایالات به «حق قانون گذاری»، عامل تمایز دولت فدرال و دولت متحد است چرا که در «دولت‌های متحد»، حوزه ی اختیارات «ایالات»، تنها «حوزه ی اجرایی» و نه «حوزه ی قانون گذاری» است.

از سوی دیگر، گروهی از حقوق‌دانان معتقدند که عامل این تمایز «درجه ی قدرت» نیست بلکه چگونگی به کار بردن قدرت و استقرار، عامل تمایز «دولت فدرال» و «دولت متحد» است.

### پیدایی فدراسیون

نظام فدرال در شکل نوین آن، به سال ۱۷۸۷ و هنگامی بازمی‌گردد که در «کنفرانس فیلادلفیا» «دولت‌های امریکا» به نام «ایالات متحده ی امریکا» در کنار یکدیگر گرد آمدند.

پژوهش‌ها نشان می‌دهند که دولت فدرال به یکی از سه شیوه ی زیر ظاهر می‌شود:

۱ - فروپاشی یک دولت متحد و اتحاد مجدد ایالات آن بر اساس یک قانون فدرال.

مثال: دولت‌های مکزیک (۱۸۵۷ و ۱۹۱۷)، آرژانتین (۱۸۶۰)، برزیل (۱۸۹۱) اتحاد جماهیر شوروی سابق و چکسلواکی پیشین.

۲ - توافق چند حریم یا چند دولت مستقل برای به وجود آوردن یک «حکومت فدرال».

مثال: ایالات متحده ی امریکا (۱۷۸۷)، سوئیس (۱۸۷۴)، آلمان (۱۹۴۹)، امارات عربی متحده (۱۹۷۱) و...

توافق سوریه و مصر در دهه ی پنجاه میلادی نیز نمونه ی خام این نظام فدرالی به شمار می‌آید.

۳ - اتحاد چند حریم و ایالت بر اثر حمایت یا حضور نیروی خارجی.

مثال: به وجود آوردن فدراسیون در مستعمرات توسط انگلیس، فرانسه و هلند به هنگام مواجهه با تهدید.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

مثال ۲: در مورد فدراسیون‌های متأثر از نفوذ خارجی: فدراسیون قفقاز میان آذربایجان، ارمنستان و گرجستان (۱۹۳۶)، فدراسیون اتیوپی - اریتره (۱۹۵۰)، فدراسیون مالی و سنگال (۱۹۵۹) و...

در فدرالیسم، دو اصل ناهمسان در کنار یکدیگر جمع می‌شوند: «اتحاد» و «استقلال اقلیمی» گوهر واقعی فدرالیسم، «جمع» این دو اصل ناهمسان در کنار یکدیگر است.

در «اتحاد»، چند ایالت یا دولت، میان خود یک فدراسیون به وجود می‌آورند. بسیاری اوقات، ایالات، فاقد توان دفاع از موجودیت خود به تنهایی هستند. در این حالت، به خاطر منافع اقتصادی و اجتماعی، یک اتحاد سیاسی در قالب فدراسیون، میان ایالات به وجود می‌آید. فدراسیون سویس در سال ۱۲۹۱ میلادی و فدراسیون بادن در ۱۳۱۲ مثال‌هایی در این مورد بشمار می‌آیند.

در این فدراسیون، «اتحاد»، بر اساس «منافع مشترک» به وجود می‌آید. به عنوان مثال، به وجود آمدن فدراسیون «زولفرین» (zollverin) در «عصر بیسمارک» که سرآغاز اتحاد «آلمان» به شمار می‌آید، ابتدا به ساکن بر اساس یک «توافق گمرکی» شکل گرفت.

اتحاد ایالات امریکا و شش امیر نشین امارات عربی متحده در خلیج فارس نیز تابع منافع «سیاسی» و «اجتماعی» بوده است.

گوهر سیاسی اصل «خودمختاری» نیز از «فروپاشی یک دولت متحد» به یک «دولت فدرالی» است. «دولت فدرالی» نیز محاط نمودن دو اصل «اتحاد» و «استقلال اقلیمی» (اتونوس) در یک چارچوب معین است.

### ویژه‌گی‌های دولت فدرال

دولت فدرال بر اساس چند ویژه‌گی از دولت متحد متمایز می‌شود:

۱ - اتحاد چند ایالت در چارچوب یک دولت

۲ - توافق ایالت‌های اتونومی

۳ - مشارکت ایالات در حاکمیت

۱ - اتحاد:

اصل «اتحاد» سنگ بنای دولت فدرال و هدف «ایالات» و «دولت‌هایی» است که

## مقایسه ی نظام های فدرالی

در چارچوب یک «دولت» گردهم می آیند. از ویژه گی های این اتحاد، وجود یک رژیم سیاسی - قانونی سراسری است که در آن، ملت، ارتش، سرزمین، نژادنامه، سیاست خارجی و دفاع برای «حکومت مرکزی» به رسمیت شناخته شده است.

### الف: حق قانون گذاری:

در تمام دولتهای فدرال، به استثنای کامرون، قانون گذاری در دو مجلس انجام می شود، چون سیستم دو پارلمانی ویژه ی رژیم سیاسی قانون دولت فدرال است. پارلمان نخست، مجلس نمایندگان همه ی اعضا و «پارلمان ملی» است. به عنوان مثال در ایالات متحده ی امریکا «سنا» (senat)، مجلس نمایندگان کشور در آلمان، انجمن ایالتی (Bundesrat)، در سوئیس انجمن ایالات و در هندوستان «راجیا سابها» است. در اتحاد جماهیر شوروی سابق، «مجلس ملل» «پارلمان ملی» به شمار می رفت. در «پارلمان ملی»، حضور مساوی نمایندگان منتخب صرف نظر از قدرت اقتصادی یا دموکراتیک، مانع تأثیر نفوذ یک یا چند ایالت بر سایر ایالات می شود و زمینه ی مساوات اجتماعی و سیاسی را در فدراسیون فراهم می آورد.

در شیوه ی دوم حق قانون گذاری، همه ایالات، نمایندگان مساوی ندارند و تعداد نمایندگان از یک ایالت به ایالت دیگر - بر اساس فاکتورهای مشخص - تفاوت می کند. به عنوان مثال در ایالات متحده امریکا هر ایالت دارای ۱۰ نماینده در مجلس سنا و در سوئیس، هر «کانتون» دارای دو نماینده در مجلس سراسری است، اما در هندوستان، تعداد نمایندگان بر اساس جمعیت هر ایالت متفاوت است. در آلمان هر ایالت، از ۳ تا ۵ نماینده در Bundensrat دارد و در کانادا هم در حالی که ایالات «نووآ... کوشیا» و «نیو پرنس» هر یک ۲۴ عضو در پارلمان ملی دارند، سایر ایالات بین ۴ تا ۶ نماینده به پارلمان می فرستند.

اما «مجلس ملی» نمایندگان در هر فدراسیون، در انتخابات سراسری و بر اساس «جمعیت شمار» انتخاب می شوند. در ایالات متحده «مجلس نمایندگان»، در آلمان «بوندستاگ»، (Bundestag) در سوئیس «مجلس میهنی»، در هندوستان «مجلس خلق»، (لوگ سابها) «مجلس ملی» به شمار می آیند.

لازم به تذکر است که دولت های فدرالی در روند «تشکیل مجلس» متمایز از یکدیگرند. به عنوان مثال، در کانادا، اعضای مجلس ایالتی بدون برگزاری انتخابات،

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

برگزیده می‌شوند و مدت تصدی پست آن‌ها «مادام‌العمر» است. قوانین انتخابات مجالس ایالتی نیز از یک فدراسیون به فدراسیون دیگر متغیرند. در ایالات متحده و استرالیا، اعضای مجلس در انتخابات سراسری تعیین می‌شوند، در هندوستان نیز ۲۵۰ عضو «راجا سابه‌ها» در انتخابات عمومی، انتخاب می‌شوند و ۱۲ عضو مجلس توسط رئیس‌جمهور منتصب خواهند شد. در قانون فدرالی سال ۱۹۴۹ آلمان نیز به این موضوع اشاره رفته است که منتخبین مجلس عالی از نمایندگان حکومت اقلیم انتخاب می‌شوند. در امارات عربی متحده «مجلس عالی متحد» بالاترین مرجع قانون‌گذاری برای هر شش امیرتشین است.

دولت‌های فدرال هر دو مجلس، «وظایف مهمی» دارند. به عنوان مثال ایالات سویس، تقریباً واجد همه‌ی اختیارات «مجلس میهنی» هستند، اما در ایالات متحده‌ی امریکا، «مجلس سنا» اختیاراتی فراتر از «مجلس نمایندگان» دارد. علت این امر نیز به قلت تعداد اعضای مجلس بازمی‌گردد.

هنگامی که میان دو مجلس (سنا و نمایندگان) بر سر یک موضوع اختلافی ایجاد میشود، نظر مجلس سنا، در اولویت قرار خواهد گرفت. در آلمان نیز مصوبات «بوندسرات» بر اساس اصل ۸۱ قانون اساسی، نسبت به مصوبات «بوندستاگ» ارجحیت دارد.

### ۲- قوه مجریه:

قدرت اجرایی بر اساس شیوه رژیم و درجه‌ی پای بندی آن به اصول، از یک نظام به نظام دیگر متفاوت است. دولتهای معاصر سه شیوه‌ی حکومتی دارند:

۱- رژیم رهبری

۲- نظام حکومتی پارلمانی

۳- نظام پارلمانی

در مورد نظام رهبری، مشاهده می‌کنیم که در کشوری مانند ایالات متحده، رئیس بالاترین مقام تصمیم‌گیرنده است. در این کشور رئیس‌جمهور به طور مستقیم از طریق انتخابات برگزیده می‌شود. پروسه‌ی انتخابات نیز در دو مرحله انجام می‌شود:

## مقایسه ی نظام های فدرالی

– در مرحله نخست نمایندگان از سوی احزاب معرفی می شوند.  
– در مرحله دوم کاندیداهای معرفی شده توسط احزاب در انتخابات مستقیم رقابت می کنند رئیس جمهور نیز پس از به دست گرفتن قدرت، وزیرا، مشاوران، قضاوت دادگاه و... را انتخاب می کند. ایالات متحده نخست وزیر ندارد و سطح مسئولیت از رئیس جمهور به سوی معاونت رئیس جمهور (از هرم به قاعده) تغییر می کند.  
مهمترین ویژه گی رژیم سیاسی ایالات متحده امریکا تمایز قوه ها از یکدیگر است به این ترتیب که کنگره (به ویژه مجلس سنا) و دادگاه فدرال، هر یک در حوزه اختیارات خود فعالیت می کنند و در این حوزه اختیارات رئیس جمهور را کاملاً محدود کرده اند.

در برزیل و مکزیک نیز، رئیس جمهور با آرای مستقیم مردم انتخاب می شود. دوران تصدی پست ریاست جمهوری در برزیل ۵ سال و در مکزیک ۶ سال است. بر خلاف ایالات متحده که رئیس جمهور در صورت موفقیت در انتخابات دوم می تواند به مدت چهار سال دیگر بر کرسی صدارت تکیه زند (دوران تصدی چهار سال است) در برزیل و مکزیک، هر رئیس جمهور تنها یک بار حق شرکت در انتخابات دارد. اما مثال بارز حکومت پارلمانی، کشور سوئیس است. در سوئیس مجلس فدرال که از ۷ عضو تشکیل می شود، بالاترین مقام تصمیم گیرنده است. از میان این ۷ عضو، هر سال یک نفر به عنوان رئیس جمهور انتخاب می شود. در سوئیس تفکیک قوا به صورتی است که در ایالات متحده دیده می شود وجود ندارد. و اعضای ۷ گانه عالیترین مرجع پارلمانی، اجرایی و قضایی کشور به شمار می آیند.

در مورد نظام های پارلمانی می توان از آلمان، آفریقای جنوبی و هندوستان به عنوان نمونه یاد کرد. در آلمان، رئیس جمهور عالیترین مقام اجرایی کشور است. برای انتخاب رئیس جمهور، اعضای مجلس نمایندگان (بوندستاگ) و تعدادی از نمایندگان مجلس قانون گذاری، اقدام به گزینش رئیس جمهور می کنند. پس از رئیس جمهور، صدراعظم بالاترین مقام اجرایی آلمان به شمار می آید.

در آفریقای جنوبی نیز مجلس قانون گذاری، رئیس جمهور را برای مدت ۷ سال انتخاب می کند. در هندوستان رئیس جمهور که بر اساس ماده ی ۵۳ قانون اساسی، رئیس فدراسیون نیز هست، توسط پارلمان برای مدت ۵ سال انتخاب می شود.



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

رئیس حکومت نیز که نماینده‌ی حزب اکثریت است، در برابر پارلمان پاسخگو است.

### ۳- قوه‌ی قضایی فدراسیون

تقسیم‌بندی ساختار سه قوه در فدراسیون، به شیوه‌ای است که یک قوه نتواند در امور قوه‌ی دیگر دخالت کند. قوه‌ی قضاییه از جمله ساختارهایی است که در امر تصمیم‌گیری و داوری، باید استقلال کامل خود را حفظ کند.

قوه‌ی قضاییه در ایالات متحده و هندوستان، دادگاه عالی، در سویس دادگاه فدرال و در آلمان دادگاه فدراسیون است.

در ایالات متحده «دادگاه عالی» نخستین بار در سال ۱۷۸۹ تأسیس شد. رئیس و اعضای دادگاه پس از مشورت با مجلس سنا، از سوی رئیس جمهور انتخاب می‌شوند. در ایالات متحده امریکا دادگاه عالی دو وظیفه دارد:

۱- نظارت و کنترل قضایی بر تمام مسائلی که مرتبط با سفارت و کنسول‌گری و کابینه و دولت است.

۲- وظیفه‌ی استیناف، دادگاه عالی که مربوط به داوری در مورد پرونده‌های ارجاعی از سوی دادگاه فدرال است.

در هندوستان، سیستم قضایی یکپارچه است. در این کشور، سیستم دادگاه عالی آمیزه‌ای از سیستم دادگاه عالی ایالات متحده و دادگاه عالی بریتانیا است، اگرچه ورته‌ی سیستم امریکایی در نظام قضایی امریکا بیشتر به نظر می‌آید.

دادگاه عالی هندوستان، دادگاه استیناف و مشاوره است. حل اختلاف میان ایالات (مشاوره) و صدور حکم نهایی در مورد مسائل قانونی، مدنی و جنایی (استینافی) است.

انتخاب قضات دادگاه نیز اهمیت بسیاری دارد. در آلمان، انتخاب قضات دادگاه فدرال بسیار پیچیده است، چون برخی قضات به صورت مادالعمر انتخاب می‌شوند و برخی دیگر به مدت ۸ سال عهده‌دار مسأله‌ی قضایی هستند.

اما در سویس، دادگاه فدرال، فاقد اختیار قانونی برای نظارت بر قوانین فدرال است. این اختیار در قانون سویس، مستقیماً به مردم داده شده است.

مسأله به همین جا ختم نمی‌شود که دولت‌های فدرال، نظام قضایی فدرال دارند

## مقایسه ی نظام های فدرالی

یاخیر بلکه مهم اقتدار دادگاه عالی است. به عنوان مثال، در سویس دادگاه فدرال نمی تواند قوانین مرکزی را منسوخ کند اما می تواند بر قانون های اقلیمی نظارت و در صورت لزوم، آن ها را نسخ کند، در حالی که در ایالات متحده ی امریکا، قدرت دادگاه عالی از کنگره و مجلس اقلیمی قانون گذاری نشأت می گیرد.

### استقلال اقلیمی

استقلال اقلیمی ایالات هر دولت چند نژادی و چند گروهی (ملی، مذهبی، زبانی و...)، خاصیت و ویژه گی های هر ایالت را نگهداری و حفظ می کند.

هنگامی که یک دولت فدرال از چند حریم مستقل پدید آید، هر حریم تلاش می کند وجود خود را در برابر نفوذ دیگران حفظ کند. هنگامی که یک دولت متحد نیز به هر دلیل دچار فروپاشی می شود، اصل تمرکززدایی بر سیاست ایالات پیشین حاکم می شود. به همین خاطر، هیچ دولتی اجازه نمی دهد از استقلال آن کاسته شود و از قانون می خواهد مرزهای جغرافیایی و سیاسی آن را مشخص کند.

- به عنوان مثال، تا سال ۱۹۶۹، چکسلواکی یک جمهوری متحد بود. از سال ۱۹۶۹ تا میانه ی دهه ی تود به صورت فدراسیون چکسلواکی درآمد و از آن زمان به بعد به شکل دو کشور مستقل جمهوری چک و جمهوری اسلواکی اعلام موجودیت کرد.

بنیاد استقلال حریم ها و ایالات، وجود یک دستگاه قانونی ویژه است. به این معنا که نباید زیر نظر حکومت مرکزی باشند و بتوانند امور خود را هدایت کنند. به این ترتیب، هر حریم، استقلال خود را حفظ خواهد کرد.

استقلال قانونی در شرایطی محقق می شود که بنیانگران به شیوه ای آزادانه و مستقل، به دور از تأثیر حکومت مرکزی، یک قانون ایالتی تدوین و به تصویب برسانند. در کشوری مانند ایالات متحده ی امریکا قدرت موسس، یا از پارلمان اقلیمی و یا از دولتهای فدرال، استقلال قانونی ایالات، یک استقلال سنی است. در کانادا، پارلمان اقلیمی هر ایالت قادر به دگرگونی قانون اقلیمی است اما این دگرگونی باید به تأیید حکومت فدرال نیز رسیده باشد.

به لحاظ ارگانیک نیز، هر ایالتی که استقلال اقلیمی داشته باشد، از نظر قدرت

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

قانونگذاری و قضا واجد اختیارات ویژه خواهد بود:

### ۱ - مجلس اقلیمی (قوه‌ی مقننه):

جدای از پارلمان فدرال، در هر حریم، یک پارلمان اقلیمی وجود ندارد که ساکنان آن بر اساس قوانین اقلیم اعضای خود را برگزینند. پارلمان اقلیمی، پارلمان نمایندگان ساکنان حریم است، چرا که تنها این پارلمان حق وضع قانون، تصویب بودجه و رونق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی حریم را دارد. همین پارلمان است که با نظارت بر اداره و اجرای ایالت، به وضع مالیات و... می‌پردازد.

در ایالات متحده‌ی آمریکا همه‌ی ایالات دارای مجلس قانونگذاری محلی هستند (به استثنای نبراسکا) که مشتمل بر دو «مجلس سنا» و «مجلس نمایندگان» است. در هندوستان، هر ایالت دارای قوه‌ی مقننه‌ی منحصر به فرد است که در برخی ایالات از دو مجلس تشکیل شده است: «قانونگذاری» و «مجلس قانونگذاری». در برخی نیز تنها یک مجلس عهده‌دار امر قانونگذاری است.

### ۲ - قوه‌ی مجریه:

هر حریم، دارای یک انجمن اقلیمی است که به عنوان قوه‌ی مجریه شناخته می‌شود و در برابر پارلمان ایالتی پاسخگوست. حکومت حریم بالاترین مقام اجرایی ایالت است که عملیات اجرایی بودجه و مالیات را بر عهده دارد و سیاست کلی حریم را از جهات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پایه‌ریزی می‌کند. بدون رضایت قوه‌ی مجریه، ارتش فدرال حق ورود به منطقه را نخواهد داشت.

در بسیاری از موارد، اعضای قوه‌ی مجریه با انتخابات برگزیده می‌شوند یا آنکه مجالس اقلیمی قانونگذار یا مردم آن‌ها را انتخاب می‌کنند.

گاهی اوقات نیز حکومت فدرال، اعضای قوه‌ی مجریه را انتخاب می‌کند.

به عنوان مثال، در هندوستان رئیس جمهور، فرمانداران ایالتی را برمی‌گزیند. در آمریکا نیز مجلس مقننه‌ی ایالتی با انتخابات مستقیم، تعیین‌کننده‌ی فرماندار ایالتی است.

در ونزوئلا نیز استانداران و اعضای قوه‌ی مجریه از سوی رئیس جمهور به این

## مقایسه ی نظام های فدرالی

مقام انتخاب می شوند. در مکزیک فرماندار کل هر ایالت با رای ساکنان آن ایالت انتخاب می شود.

به این ترتیب مشاهده می شود که شیوه های انتخاب از یک کشور به کشور دیگر، از یک نظام فدرالی به نظام فدرالی دیگر در تغییر است.

### ۳- دادوری اقلیمی (قوه ی قضاییه):

در نظام فدرالی، هر ایالت دارای قوه ی قضاییه ی منحصر به خود است. قدرت قوه ی مقننه از قانون سرچشمه می گیرد. در ایالات متحده ی آمریکا، حکم دادگاه ایالتی توسط هیچ نظام یا مرجعی نقض نخواهد شد. در سوئیس نیز در کنار دادگاه فدراسیون، هر کانتون دادگاه و سیستم قضایی منحصر به خود دارد.

### اصل مشارکت در دولت فدرال

اصل مشارکت در دولت فدرال، شامل مجموعه عوامل و فاکتورهایی است که «اتحاد» و «استقلال اقلیمی» در کنار یکدیگر قرار دارد و ماهیتی یگانه به دولت فدرال می بخشد. جورج سل (G. seelle) درباره ی اصل مشارکت می گوید: فدرالیسم، تنها هنگامی پدید می آید که اعضای فدراسیون از طریق نمایندگان خود، در تأسیس نظام فدرالی مشارکت جسته و بر آن اتفاق نظر کنند. در هر دولت فدرال، اصل مشارکت مانند یک «اصل اولیه» ی فدراسیون در موارد زیر نمود پیدا می کند:

۱- هر ایالت دارای یک اقتدار دولتی است و حکومت مرکزی اداره ی کل فدراسیون را برعهده دارد. این نیز به چند شیوه عملی می شود مانند مشارکت در قانونگذاری از طریق پارلمان های ایالتی فدراسیون، این مشارکت، در مجالسی دیده می شود که ایالات به شیوه ای یکسان نماینده دارند (نمایندگان مساوی) مانند نظام فدرالی ایالات متحده، سوئیس و استرالیا.

۲- هنگام تغییر قانون به تمام ایالات، دیدگاه های خود را ابراز و به اتفاق نظر می رسند. در بسیاری از قوانین فدرال، بیشتر سهم قدرت به حکومت مرکزی اعطا شده است.

به عنوان مثال در اصل ۸۵ قانون سوئیس، ماده ۱۶۰ قانون یوگوسلاوی، بخش هشتم

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

از قانون اساسی ایالات متحده، ماده‌ی ۷۳ قانون آلمان، ضمیمه‌ی شماره‌ی ۷ قانون هندوستان، ماده‌ی ۵۱ قانون استرالیا مواد ۲۷ و ۶۷ قانون آرژانتین، مواد ۹۱ و ۹۲ قانون کانادا و ماده ۵۱ قانون اتریش به این موضوع اشاره شده است. در بسیاری از قوانین فدرال در مورد تغییر قانون به این نکته اشاره شده است که «تغییر قانون، باید با رای اکثریت هر دو مجلس سنا و نمایندگان تحقق یابد»، اگر در برخی قوانین فدرال به لزوم دو سوم آرای «مجالس ملی» نیز اشاره رفته است. پس از تایید تغییر قانون توسط هر دو مجلس (ستاد نمایندگان)، در نهایت، رفراندوم، رای به تغییر قانون خواهد داد.

۳- در بسیاری از موارد سازو کار ارگانیکی منسجمی برای پروسه‌ی انتخابات در قانون نظام‌های فدرالی وجود ندارد و انتخابات در کشو همسطح با شرایط انجام می‌گردد.

۴- ایالت‌های عضو فدراسیون در بوجود آمدن دولت فدرالی مشارکت می‌جویند. وظیفه‌ی ایالات، انتخاب و انتصاب نیروهای اجرایی است.

فدرالیسم، از تئوری تا عمل

بزرگترین مساله‌ی نظام‌های فدرالی، تقسیم قدرت میان ساخت‌های فدرال و ساخت‌هایی اقلیمی است. علاوه بر این، باید شیوه‌ی بکارگیری قدرت (کمی و کیفی) با تمام جزئیات مشخص شوند. در اینجا با ذکر مثالهایی عملی از نظام‌های فدرالی در جهان، وضعیت تقسیم قدرت در این نظام‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

### آلمان

پارلمان آلمان مرکب از دو مجلس است: مجلس ملی (بوندستاگ) و مجلس فدراسیون (بوندسرات) بوندستاگ که مجلس نمایندگان خلق و بوندسرات، مجلس نمایندگان ایالتی است.

اعضای نمایندگان فدراسون از سوی حکومت اقلیمی انتخاب می‌شوند به شرطی که تعداد اعضای آن‌ها از سه عضو کمتر نباشد. ایالتی که تعداد ساکنان آن دو میلیون نفر است، ۴ نماینده و ایالات با ۶ میلیون نفر جمعیت، ۵ نماینده دارند.

مجلس فدراسیون حق پیشنهاد قانون را دارد و می‌تواند نارضایتی خود را در مورد

## مقایسه ی نظام های فدرالی

قانونی که مجلس میهنی به تصویب رسانده است نشان دهد اما اگر مجلس قانون پیشنهادی را به رای گذاشته و آن را با حداکثر آرا تصویب کند «بوندسرات» نیز ناگزیر از پذیرش است. در آلمان قوهی مجریه مرکب از رئیس جمهور و صدراعظم است. برای انتخاب رئیس جمهور، کمیته‌ای مرکب از اعضای «بوندستاگ» و نمایندگان مجلس ایالتی، رئیس جمهور را انتخاب می‌کنند.

دورهی ریاست جمهوری ۵ سال است و بر اساس قانون ۱۹۴۹ قدرت اجرای محدودی دارد و حق پیشنهاد قانون ندارد. رئیس جمهور تنها در شرایط بحرانی می‌تواند مجلسین را منحل کند.

پس از انتخاب پارلمان جدید رئیس جمهور، صدراعظم را به پارلمان پیشنهاد می‌کند. در صورتی که پارلمان با انتخاب صدراعظم موافقت نماید، رئیس جمهور، آلترناتیو دیگری پیشنهاد می‌کند، در غیر اینصورت، پارلمان توسط رئیس قوهی مجریه منحل می‌شود.

بر اساس مادهی ۸۷ قانون اساسی مسئولان دستگاههای فدرال، ادارهی اتباع خارجه، دارایی مرکزی، پوست، راه آهن و کشتیرانی فدرال، توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند.

در نظام آلمان، دادگاه فدرال، ارزش منحصر به خود دارد. این دادگاه از ۲۴ عضو تشکیل می‌شود که نیمی از آنها توسط مجلس میهنی و نیم دیگر توسط مجلس فدراسیون انتخاب می‌شوند.

## ایالات متحدهی امریکا

ایالات متحده امریکا ابتدا بصورت چند «کولون» اداره می‌شد که ساکنان آن تحت تأثیر فرهنگ انگلو ساکسون، خواهان «خودگردانی» بودند ایالات متحده، ابتدا از یک کنفدراسیون ۱۳ ایالتی تشکیل شده بود اما در سال ۱۷۸۷ تبدیل به یک دولت فدرال شد. امریکا اکنون دارای ۵۰ ایالت است.

قوهی قانونگذاری ایالات متحده در کنگره متمرکز است که از دو مجلس سنا و نمایندگان نیز در انتخابات سراسری انتخاب می‌شوند. هر ایالت نیز دارای مجلس قانونگذاری و ساخت‌های اجرایی منحصر به خود است.

رئیس قوهی مجریه در ایالات متحده، رئیس جمهور است. رئیس جمهور پس از

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

معرفی توسط احزاب یا در قالب کاندیدای مستقل در انتخابات سراسری انتخاب می‌شود.

در ایالات متحده، «دادگاه عالی» بر تمام امور قضایی از جمله نظارت بر اجرای قانون، تخلفات قانونی و... نظارت می‌کند. دادگاه عالی بالاترین مرجع قضایی در ایالات متحده است.

### آرژانتین

قانون اساسی آرژانتین به سال ۱۸۵۳ بازمی‌گردد که در سالهای ۱۴۸۶۶، ۱۸۹۸ و ۱۹۵۷ تغییراتی در آن ایجاد شده است. آرژانتین از دیگر کشورهای امریکای لاتین، اروپایی‌تر و تنها سه درصد از مجموع ساکنان آن، از نژادهای دیگر هستند اما این کشور از سال ۱۸۶۰ به شیوهی فدرالی اداره می‌شود.

ماده اول قانون اساسی آرژانتین از فدرالیسم به عنوان یک نظام سیاسی نام می‌برد. در ماده‌ی پنجم نیز به این نکته اشاره شده است که هر ایالت، قانون خاص خود دارد.

حکومت فدرالی نمی‌تواند در امور داخلی ایالت‌ها دخالت کند و حق مداخله‌ی نظامی بدون موافقت حکومت ایالتی وجود ندارد.

بر اساس قانون، تأسیس ایالت جدید با رضایت سایر ایالات امکان‌پذیر است. طبق ماده‌ی ۲۷ قدرت نیروی فدرال شامل برقراری روابط سیاسی و بازرگانی خارجه و امضای پیمان‌نامه‌های بین‌المللی است. پیمان‌نامه‌ای که توسط حکومت فدرال امضا می‌شود، قابل اجرا در تمامی ایالات است حتا در صورتی که با قوانین مصوب ایالتی همخوانی نداشته باشد. قوه‌ی قضاییه و قوه‌ی مجریه‌ی فدراسیون آرژانتین نیز تفاوت چندانی با نظام فدرالی ایالات متحده ندارد.

### امارات متحده عربی

بر اساس قانون اساسی امارات، قانون فدرال، بالاتر از قانون ایالتی است و بر اساس ماده‌ی پنجم، هر ایالت، پرچم خود را دارد. ماده‌ی دهم قانون اساسی به این نکته اشاره می‌کند که هر امیرنشین، استقلال، سایر امیرنشین‌ها را به رسمیت بشناسد. در ماده‌ی ۱۱۸ نیز از امیرنشین‌ها می‌خواهد که در حوزه‌ی اختیارات امیرنشین خود

## مقایسه ی نظام های فدرالی

قانونگذاری کنند.

در بند نخست از ماده‌ی یازدهم قانون اساسی امارات، بر اتحاد اقتصادی و گمرکی کشور تاکید شده است اما سامان و منابع طبیعی هر امیرنشین بر اساس ماده‌ی ۲۳ متعلق به همان امیرنشین است.

بر اساس ماده‌ی ۴۵ ارکان حکومت فدراسیون شامل رئیس جمهور و نایب رئیس فدراسیون، هیأت وزیران، مجلس ملی فدراسیون و دادوری فدراسیون است. بالاترین قدرت نیز مجلس عالی فدراسیون است که از هفت امیرنشین ابوظبی، دبی، شارجه، عجمان، ام القوین، فجیره و راس الخیمه تشکیل شده است. قطعه‌نامه‌های مجلس عالی نیز با ۵ رای از ۷ رای ممکن به تصویب می‌رسند. (ابوظبی و دبی دارای حق وتو هستند).

رئیس دولت و نایب رئیس نیز در ردیف هفت عضو مجلس عالی قرار دارند. رئیس به مدت ۵ سال انتخاب می‌شود و دوره‌ی انتخاب نیز نامحدود است.

مجلس میهنی فدراسیون نیز حکم پارلمان کشور را دارد و از ۴۰ عضو تشکیل می‌شود که اعضای آن به شیوه‌ی نایکسان انتخاب می‌شوند؛ نمایندگان ابوظبی و دبی هشت عضو، شارجه و راس الخیمه شش عضو، عجمان، ام القوین و فجیره ۴ عضو دارند. مدت زمان فعالیت هر دوره‌ی مجلس نیز دو سال است.

ماده‌ی ۱۲۳ قانون اساسی این حق را برای امیرنشین‌ها به رسمیت می‌شناسد که قطعه‌نامه‌هایی با کشورهای همسایه به امضا برسانند. در ماده‌ی ۱۲۴ نیز آمده است: «حکومت فدراسیون پیش از امضای هر پیمان و قطعه‌نامه‌ای که در ارتباط با یک امیرنشین است باید با آن امیرنشین مشورت و در صورت عدم توافق، آن را به دادگاه عالی ارجاع نماید. در ماده‌ی ۱۴۲ هم، حق تشکیل نیروهای مسلح برای هر امیرنشین به رسمیت شناخته شده است. نظام سیاسی در امارات عربی متحده از فدراسیون بیشتر و از کنفدراسیون کمتر است به همین خاطر در سال ۱۹۷۹ نیروهای مسلح امیرنشین‌ها در قالب یک نیروی مسلح متحد شدند. اگر چه این موضوع تنها در ساز و برگ نظامی و آرم ارتش واحد تحقق یافت. بسیاری معتقدند نظام سیاسی امارات، یک کنفدراسیون کامل است. هر امیرنشین حاکم بر مرزهای زمینی و دریایی خود است، پرچم اختصاصی دارد، دارای منابع زیرزمینی مختص به خود و نیروی مسلح امیرنشین است.



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

امارات تاکنون فاقد یک ارتش یکپارچه است از یک سو و ازسوی دیگر هنوز کشاکش‌های مرزی میان امیرنشین‌های امارات حل نشده است، اینها تهدیدات پیش روی امارات آینده است.

### هندوستان

هندوستان، یک دولت فدرالی با حکومت مرکزی مستقر در دهلی‌نو پایتخت این کشور است. فدرالیسم هندوستان یک فدرالیسم منحصر به فرد است که سیمای نیمه فدرالی به این کشور بخشیده است. این کشور در شرایط عادی، به شیوهی فدرالیستی اداره می‌شود اما در شرایط ویژه سیمایی متحد به خود می‌گیرد.

سال ۱۹۴۹ هنگامی که قانون اساسی هندوستان به تصویب رسید، سه حریم برای آن در نظر گرفته شد: حریم A شامل حریم‌های دوران سلطه‌ی انگلیس- اتونومی که به این حریم‌ها اعطا شد از حریم B بیشتر بود و اختیارات حریم B نیز بالاتر از حریم C ارزیابی می‌شد.

یکپارچگی اتونومیک در سال ۱۹۵۶، سراسر حریم‌های هندوستان را دربرگرفت پارلمان هندوستان از دو مجلس تشکیل می‌شود: مجلس ایالتی (راجیاسابها) و مجلس خلق (لوک سابها).

مجلس ایالتی دارای ۲۵۰ عضو است. دوازده نفر توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند و ۲۳۸ عضو باقیمانده در انتخابات سراسری برگزیده می‌شوند. معاون رئیس جمهور، رئیس پارلمان است. بر اساس قانون اساسی هندوستان، هیچکس نمی‌تواند مجلس را متحل کند.

مجلس خلق نیرو نیز دارای ۵۲۰ عضو است که ۵۰۰ عضو آن بر اساس جمعیت توسط ایالات و ۲۰ عضو دیگر نیز توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند.

قوه‌ی مجریه از رئیس جمهور و نخست وزیر تشکیل می‌شود. رئیس جمهور، رئیس فدراسیون است و از سوی کمیته‌ای مرکب از پارلمان و مجلس ایالتی به مدت ۵ سال انتخاب می‌شود.

معاون رئیس جمهور نیز به مدت ۵ سال از سوی پارلمان انتخاب می‌شود. نخست‌وزیر نیز مانند نماینده‌ی حزب اکثریت از سوی پارلمان انتخاب می‌شود.

نظام قضایی هندوستان نیز یک سیستم ویژه است. به صورتی که دادگاه عالی از

تمام دادگاههای کشور با نفوذتر و حوزه ی اختیارات آن بیشتر است. هر ایالت دارای فرمانداری است که حکم او توسط رئیس جمهور تنفیذ می شود. حاکم هم در برابر رئیس جمهور و هم در برابر پارلمان ایالتی مسئول و پاسخگوست. هر ایالت نیز دارای کابینه ی وزیران است. نخست وزیر نیز از سوی فرماندار ایالتی و کابینه توسط نخست وزیر معرفی می شوند.

### کانادا

پارلمان کانادا از دو مجلس تشکیل شده است: مجلس عمومی و مجلس سنا. راجع به نمایندگان ایالتی در مجلس سنا، روش یکسانی وجود ندارد، به همین خاطر تعداد نمایندگان ایالات مختلف ثابت نیست. به عنوان مثال، نمایندگان کبک و اونتاریو در مجلس سنا بیشتر از سایر ایالات هستند. مجلس سنای کانادا را نمی توان یک مجلس دموکراتیک دانست چون اعضای آن توسط فرمانداری کل انتخاب می شوند و شرط انتخاب آنها در آمد ماهیانه ۴۰۰۰ دلار و بیشتر است. فرماندار کل کانادا توسط ملکه ی بریتانیا انتخاب می شود. فرماندار کل نیز به نوبه ی خود، نخست وزیر و کابینه ی وزیران را از حزب اکثریت برمیگزیند.

### سوئیس

پارلمان سوئیس متشکل از دو مجلس است: مجلس میهنی (هر ۲۲۰۰۰ نفر یک نماینده) و مجلس ایالتی (بوندسرات) که مجلس کانتون های سوئیس و مشتمل بر ۴۶ عضو - یعنی هر کانتون، ۲ نماینده - است. نمایندگان به مدت ۴ سال انجام وظیفه می کنند.

دو مجلس سوئیس به صورت مستقل عمل می کنند و قدرت یکسانی دارند اما در امور کلان کشور مانند انتخاب نخست وزیر، فرماندهی نیروهای مسلح، وزیران و... دو مجلس در قالب یک مجلس، مشاوره و تصمیم گیری می کنند.

قوه ی مجریه که اختیارات آن توسط مجلس فدراسیون تنفیذ می شود، دارای ۷ عضو است که به مدت ۴ سال انتخاب می شوند (هر ایالت یک عضو دارد). رئیس جمهور نیز از میان این ۷ نفر و به مدت یک سال انتخاب می شود. تصمیمات مجلس

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

فدراسیون با ۴ رای از ۷ رای ممکن ضمانت اجرا پیدا می‌کند. مجلس فدراسیون نیز به دو صورت انتخاب می‌شود. در سوئیس، پارلمان به جای مردم، اعضای قوه‌ی مجریه را انتخاب می‌کند. حکومت نیز تابع مصوبات پارلمان است. در مقابل، حکومت حق پیشنهاد قانون دارد و اعضای حکومت می‌توانند در نشستهای پارلمان مشارکت کنند، اما حکومت نمی‌تواند پارلمان را منحل کند. پارلمان، قضات دادگاه فدراسیون را به مدت ۶ سال انتخاب و اختیار تمدید آن را نیز دارد تغییر قانون ۱۸۴۷ بر قدرت دادگاههای سوئیس افزود. سوئیس پس از جدایی کانتون «ژورا» اکنون دارای ۲۳ کانتون است. هر کانتون در صورت تمایل می‌تواند از طریق آرای عمومی همان کانتون، رای به جدایی خود از فدراسیون دهد.

### نیجریه

در سال ۱۹۶۰ نیجریه به عنوان یک دولت فدرال در قالب سه ایالت شمال، شرق و غرب اعلام موجودیت کرد. در سال ۱۹۶۳ ایالت شمال به دو ایالت تقسیم شد. اکنون نیجریه یک دولت فدرال با چهار ایالت است. پارلمان نیجریه از دو مجلس سنا و مجلس نمایندگان تشکیل می‌شود که قانونگذاری می‌کنند. پارلمان‌های ایالتی نیز از دو مجلس نمایندگان و مجلس رهبران تشکیل می‌شوند. در هر ایالت، قوه‌ی مجریه همان ایالت، متولی اجرایی آن است. قوه‌ی مجریه‌ی فدراسیون نیز از نخست‌وزیران و کابینه تشکیل می‌شود مشروط بر آنکه نخست‌وزیران و همه‌ی وزیران عضو مجلس نمایندگان باشند. قوه‌ی قضاییه‌ی فدراسیون نیز شامل دادگاه عالی و زیر مجموعه‌های آن است.

## کردها، ایتلاف، سهم قدرت فدرالیسم مولتی ناسیونال

### برندن اولری / بهزاد خوشحالی

اشاره: پروفیسور برندن اولری، استاد علوم سیاسی دانشگاه پنسیلوانیا و مدیر مرکز مطالعات تضادهای قومی این دانشگاه است. مقاله ی حاضر به تأیید دانشگاه «کوینز» کانادا و انیستیتو صلح ایالات متحده امریکا نیز رسیده است.

آینده ی عراق، دوران تصمیم گیری مردم این کشور برای دستیابی به آزادی های قانونی، چانه زدن بر سر سهم قدرت و تصویب قانونی فراگیر در این کشور است. این بدان معناست که خارجیان تنها می توانند توصیه کنند و این مردم عراق هستند که در نهایت تصمیم گیری خواهند کرد.

با این وجود نباید از وضعیت چند ملیتی بودن مردم عراق غافل شد. آنها شاید رأی به استقلال دهند و شاید با دریافت سهم مساوی از قدرت، شهروندی مشترک عراق را بپذیرند.

سیاستمداران و حقوقدانان بین الملل به عنوان ناظران بیرونی، باید با تجزیه و تحلیل باز خوردها، از دانش خود برای اتخاذ یک استراتژی بهینه در مورد آینده ی عراق استفاده کنند.

این وظیفه ی ماست که با استفاده از ویژگیهای تخصصی خود، ستانده های مناسبی خلق و طرح بین المللی مناسبی برای آینده ی این کشور ارائه کنیم، طرحی که در بردارنده ی همه ی نیازهای سیاسی و حقوقی عراق باشد.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

بر خود می داند وظیفه ی خود را با بررسی فدرالیسم ، ماهیت و دیدگاههای موجود در مورد آن به انجام برسانم . پژوهش خود را با تمرکز روی نظریه ی « فدرالیسم مولتی ناسیونال » ادامه خواهم داد ، سپس به بررسی نظریه ی ایتلاف خواهم پرداخت و در نهایت ، نظریه ی خود را در باب مخالفت با « فدرالیسم در عراق » ارائه خواهم کرد .

فدرالیسم، یک فلسفه سیاسی است که در برگیرنده هر دو حوزه ی « مشارکت در قدرت » و « حکومت بر خود » است . سیستم های سیاسی فدرال ، آن اندازه از محیط سیاسی را در بر می گیرد که محاط کننده واژه های زیر باشد :

« کنفدرسیون ، فدراسیون ، اتحادیه ها ، ایتلاف ، ایالت ، تقسیم قدرت و ... »

فدراسیون ها سیستمهای سیاسی فدرالی ویژه ای هستند که نخستین بار در سال ۱۷۸۷ در شهر فیلادلفیا « نظریه پردازی » شدند .

در یک « فدراسیون واقعی » ، حداقل دو واحد حکومتی وجود دارد : فدرالی و منطقه ای

این دو واحد ( فدرالی و منطقه ای ) در عین تقاضا ، هر کدام سهمی از قدرت را در اختیار دارند . هر دو واحد ، سهم قدرت خود را مستقیماً از شهروندان می گیرند که این موضوع ، فدراسیون را از « کنفدراسیون » متمایز می سازد .

در یک فدراسیون دموکراتیک ، شهروندان یا شرکت در انتخابات ، به صورت مستقیم ، ضمن برگزیدن حکومتهای فدرالی و منطقه ای ، سهم هر یک از حکومتها از قدرت را نیز مشخص و تعیین می کنند . « فدراسیون ها » تجمعی هستند . در فدراسیون ها قدرت هر « حکومت » قانونی و متمایز از حکومت دیگری است .

در « فدراسیون های اعتباری » حکومت فدرالی نمی تواند به صورت یک جانبه سهم خود را از قدرت معین کند . در این فدراسیون ها ، ضوابط قانونی ، تعیین کننده سهم هر یک از حکومت های فدرالی یا منطقه ای از قدرت است . بنابراین ، فدراسیون ها به صورت خود کار ، نیازمند یک قانون مصوب هستند و معمولاً « یک دیوان عالی » به عنوان مرجع تصمیم گیری و نظارت دارند که روابط فدرالی و منطقه ای را در هر دو سطح خرد و میانه کنترل می کنند . فدراسیون ها به طور معمول ، دو قوه ی مقننه نیز دارند که یکی مجلس شورا و دیگری مجلس سنا است .

## کردها، ائتلاف، سهم قدرت

فدراسیون‌ها بسیار متغیرند. از این رو تعریف مدلی از «فدرالیسم» برای کردها و عراق، به مثابه «مدل امریکایی فدرالیسم»، امری غیر ممکن می‌نماید. این مسأله نه به خاطر آنکه من یکی از شهروندان ایالات متحده و امریکایی هستم بلکه به خاطر تمایزات بنیادینی است که بین کردها و کشور عراق از یک سو و شهروندان ایالت متحده از سوی دیگر وجود دارد.

همچنان که پیش از این گفتیم «فدراسیون»ها بسیار متغیرند: نخست: در گستره بیشینگی (جغرافیایی و جمعیتی):

تمام فدراسیون‌ها، گستره‌ی مشخصی به لحاظ جغرافیایی و جمعیتی دارند اما درجات جغرافیایی و جمعیتی آن‌ها متفاوت است. از سوی دیگر درجات اقتدار در فدراسیون‌ها نیز از یک فدراسیون به فدراسیون دیگر فرق می‌کند. ایالات متحده امریکا، استرالیا و برزیل، برای هر ایالت در سنا، تعداد نمایندگان مساوی قائل می‌شوند.

یک فدراسیون بزرگ، در سطح «فدرال»، روی قدرت سیاسی متمرکز می‌شود و در هرم عمودی، یک مجلس قانون‌گذاری و یک رئیس‌جمهور یا یک نخست‌وزیر و یک کابینه برای تمام کشور تعریف می‌کند. در این فدراسیون‌ها، رئیس هر فدراسیون، فرماندار آن فدراسیون است.

در این فدراسیون‌ها، تصویر سازی‌های کلان کشور مانند بخش عمومی، تخصیص منابع، سیاست‌های پولی، سیاست‌های نظامی و روابط خارجی در سطح کابینه صورت می‌گیرد. روی این اصل، باید از مشارکت کردها و عراقی‌ها در تأسیس یک فدراسیون، به دلایل زیر پرهیز نمود:

۱- کردها در عراق یک اقلیت در برابر عربها محسوب می‌شوند. بنابراین یک پیش‌داوری ساده با نگاهی به تاریخ این کشور مؤید این ادعا خواهد بود که در فدراسیون آتی عراق، کردها در بلند مدت، بزرگترین بازندگان سیستم فدرالی خواهند بود.

۲- اعراب و به ویژه اکثریت «عرب شیعه» در عراق ممکن است بر ملیت، هویت‌های زبانی و فرهنگی و تداوم سلطه‌ی اقتصادی و اجتماعی خود بر این کشور پافشاری کنند.

۳- اعراب سنی عراق نیز به خاطر سلطه‌ی سنتی خود بر عراق، تمایلات مذهبی

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

و ملی ویژه‌ی خود دارند که آن‌ها را به طور کلی از کردها و شیعیان متمایز می‌سازد.

در این میان اگرچه شیعیان، بیشترین تقاضا کنندگان «سیستم سیاسی تمامیت خواه» در عراق هستند، اما این نظریه در میان آن‌ها عمومیت ندارد. بخش قابل توجهی از شیعیان عراق، قائل به ایجاد یک نظام سیاسی هستند که دست آن‌ها را برای قرار گرفتن در کنار شیعیان ایران باز کند. پیروزی شیعیان عراق در بازی اخیر بسیار محتمل است.

دوم: توزیع قدرت در حکومت فدرالی:

بسیاری از اندیشمندان این تفاوت را در میان فدراسیون‌ها، بنیادین می‌دانند. سنای امریکا بسیار قدرتمند تر از کاخ سفید است زیرا «اختیارات ویژه»ی خود را از حوزه‌ی عمومی دریافت و بر اساس آن تصمیم‌سازی می‌کند. نمونه‌های دیگری از استدلال توزیع قدرت را در کانادا، هند و بلژیک می‌توان مشاهده کرد:

سوم: تمایز فدراسیون‌ها در توزیع قدرت میان حکومت فدرالی و حکومت منطقه‌ای.

در بسیاری از فدراسیون‌ها، قدرت حکومت فدرالی بسیار بیشتر از حکومت منطقه‌ای و تقریباً نامحدود است. در مقابل، در برخی دیگر از فدراسیون‌ها، قدرت حکومت منطقه‌ای توأم با ظرفیت‌ها و اختیارات ویژه است.

در مدل آلمانی فدرالیسم، حکومت فدرالی، سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری می‌کند و اداره و اجرای قانون در حوزه‌ی اختیارات حکومت‌های محلی است. با وجود این، سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های تام در فدراسیون‌ها به صورت «شمول عام» دیده نمی‌شود، بلکه در برخی از فدراسیون‌ها اختیارات تصمیم‌سازی، به حکومت‌های محلی نیز واگذار شده است. اگرچه استثنای تصمیم‌سازی در این مورد، تصمیم‌سازی‌های مالی و سیاسی در سطح کلان است. در ایالات متحده‌ی امریکا، اکنون نمونه‌هایی از تصمیم‌سازی‌های سطح میانه در ایالات این کشور، مجاز شناخته شده است.

از آنجا که موضوع نژاد و مذهب در عراق یک بحث اساسی و مرز میان کردها، اعراب شیعه و اعراب سنی، بر اساس تمایز نژادی و مذهبی تعیین می‌شود، مورد

## کردها، ایتلاف، سهم قدرت

«توزیع قدرت» در عراق با «قید بزرگ» نژاد و مذهب مواجه خواهد شد. آموزه های تاریخ سیاسی کشور عراق که برجسته ترین آن‌ها شیوه ی حکومت بعثی ها و حذف گسترده ی غیر خودی های نا هم نژاد و نا هم مذهب در این کشور است، کردها را ناگزیر می سازد که برای پرهیز از تکرار تاریخ، حوزه های اختیار قدرتمند تری برای حکومت فدرالی کردستان تعریف و تبیین کنند. آن‌ها خواهان حداکثر اختیارات در حکومت خودگردان برای تصمیم سازی های سیاسی و قانون گذاری هستند. سنی های عراق نیز همچنانکه پیش از این نیز گفته شد با توجه به اقتدار سنتی عراق، خواهان حفظ امتیازات ویژه ی خود هستند و به این راحت‌ها حاضر به دادن امتیاز نخواهند بود.

از سوی دیگر شیعیان نیز در تلاش برای تأسیس یک حکومت فدرالی مقتدر و یا یک حکومت مرکزی قدرتمند تر هستند.

اگر سازندگان «عراق آینده» در مورد سیستم فدرالی در این کشور، به اتفاق نظر دست یابند، آن گاه باید در یک «نقطه ی بحرانی» در مورد آینده ی «مونوناسیونال» یا «چند ناسیونال» در این کشور تصمیم گیری کنند. مونوناسیونال یا فدراسیون های ملی: حکومت ملی هم نواخت بدون توجه به ویژه گی های نژادی - مذهبی است. هدف هایی فدراسیون های ملی یک «ساخت ملی» خلاصه می شود. مثال هایی پارادایمیک از فدراسیون های ملی می توانند بیانگر دیدگاه نظری ما باشند. فدراسیون های ملی مکزیک، آرژانتین، برزیل و تزوئلا مدل امریکایی فدراسیون های ملی در امریکای لاتین هستند. آلمان، اتریش، استرالیا، مالزی و امارات متحده ی عربی نیز نمونه های دیگری از فدراسیون های ملی هستند.

«فدرال ناسیونالیست ها» بر این باورند که تلفیق ایده ی «یک ملت - یک فدراسیون»، کاملاً موفق خواهد بود. فدرالیست های پیشرو در هلند، سوئیس آلمانی زبان و ایالات متحده، نخستین سنگ بنای نظریه ی خود را با این جمله بنیان نهادند: «اتحاد در واحد های سیاسی متفاوت در قالب زبان و فرهنگ مشترک. از نگاه آن‌ها، فدراسیون در دفاع ملی و سیاست خارجی، یک ارگانسیم یکپارچه است.

اندیشمندان امریکایی با اعتقاد به «فدراسیون های ملی»، غالباً اندیشه ی ساختن



## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

جوامع «پسا کولونیال» و «پسا اشتراکی» را تبلیغ می کنند. آن‌ها به طور کلی مخالف نظریه ی فدراسیون های مولتی ناسیونال، یا «چند ملیتی» هستند. به اعتقاد آن‌ها سیاهان، سفیدها، کاتولیک ها، پروتستان ها و تمام هویت های نژادی، مذهبی یا قومی، باید در یک «قالب ملی» قوام پیدا کنند. اگر چه این نظریه در پاره ای موارد مانند هندی ها و اسپانیایی های ساکن فلوریدا مصداق پیدا نمی کند، اما اتفاق نظری و پراگماتیک در این مورد، همان «فدراسیون ملی» است. در مورد مهاجران و پناهندگان هم، اندیشمندان «فدراسیون ملی»، «میان این دو مفهوم تمایز قائل شده و مهاجران را در چارچوب «فدراسیون ملی» به عنوان «یک شهروند ملی» به رسمیت می شناسند. در هر حال، هدف نهایی فدراسیون ملی، ذوب نژاد، هویت، مذهب و قومیت در یک «قالب ملی» است. «میلتون گوردون» با اشاره به «فدراسیون ملی آمریکا» از اصطلاح «آنگلو سازی» برای توجیه «فدراسیون ملی» در این کشور استفاده می کند.

«جان جی» نیز می گوید: هدف نهایی «فدراسیون ملی»، به وجود آوردن انسان‌هایی است که یک مذهب، یک زبان و یک فرهنگ دارند و شانه به شانه یکدیگر علیه دشمن مشترک به مقابله بر می خیزند.

کشور عراق اگر چه بر روی نقشه یک سرزمین واحد است، اما فاقد یک «اتحادیه ی مردمی» است. در این جا سخن «جان جی» با یک نقض مواجه می شود: مردمی که به یک زبان سخن می گویند (عربی به عنوان زبان رسمی)، یک دین دارند (غالباً مسلمان) و به ظاهر تابعیت عراقی را پذیرفته اند، هرگز شانه به شانه ی یکدیگر علیه دشمن مشترک به مقاومت بر نخاستند بلکه برای به دست آوردن آزادی، حتا در کنار نیروها ی ائتلاف علیه حاکمیت کشور خود جنگیدند. در این میان، تنها سنی های بعضی علیه «ایتلاف» وارد پیکار شدند، هنگام جنگ با ایران، از صدام حسین دفاع کردند و اکنون نیز پس از سقوط صدام، هنوز مقاومت می کنند.

وضع شیعیان عراق کاملاً متفاوت بود. آن‌ها هنگام جنگ با ایران به اجبار حکومت، وارد کارزار شدند و هنگام اشغال عراق نیز ابتدا به ساکن، موضعی انفعالی اتخاذ نمودند.

اما شرایط کردها چگونه بود؟ آن‌ها - اگر چه به صورت غیر رسمی - هیچگاه

## کردها، ایتلاف، سهم قدرت

به عنوان شهروندان خودی عراق شناخته نشدند و در طول سالهای حاکمیت دولت بعث و حتا پیش از آن نیز، سهمی جز کشتار دسته جمعی و ژنیوساید نداشتند. ذکر یک نکته تاریخی در پاسخ به کسانی که معتقد به استقرار نظام فدراتیو ملی ایالات متحده در عراق به عنوان مدل فدراسیون ملی هستند، ضروری می نماید: هیچ تکیه گاه مشترکی برای در کنا رهم قرار دادن کردها، سنی ها و شیعیان در کشور عراق وجود ندارد.

بنابراین نه فقط، تشابه نژادی و مذهبی میان ساکنان عراق وجود ندارد، بلکه توزیع دموگرافیک جمعیت در عراق نیز مؤید این معناست که «ایده ی فدراسیون ملی» محلی از اعراب نخواهند داشت.

۱- اگر چه شیعیان، حدود شصت در صد جمعیت عراق را تشکیل می دهند، اما نمی توان مرز جغرافیایی کاملاً مشخصی در این کشور برای شیعیان ترسیم نمود. ۲- در مورد کردها قضیه کاملاً متفاوت است. کردها جغرافیای مشخصی از خاک عراق را اشغال کرده اند، به طوری که می توان مرز کاملاً مشخصی میان کردها و غیر کردها در عراق ترسیم کرد. در این میان، نگاهی به تاریخ عراق از زمان تأسیس نشان می دهد که کشاکش های دولت مرکزی و کردها از آغاز وجود داشته است، در حالی که نمی توان به مورد کاملاً برجسته ای از برخورد حکومت و غیر کردها در این کشور اشاره نمود.

۳- اعراب سنی نیز به عنوان بخشی از جمعیت این کشور، فاقد جغرافیای کاملاً مشخصی هستند.

۴- مورد دیگری که نباید از یادآوری آن غافل شد، مرز نامشخص کردهای سنی و اعراب سنی است که واجد ویژه گی های مشترک دینی هستند. با این اوصاف، آیا می توان به تعریف شفافی از فدرالیسم برای گروههای ساکن عراق دست یافت؟

در اینجا لازم است به بررسی استدلال هایی پیردازیم که برخی اندیشمندان امریکایی در مورد «فدرالیسم برای عراق» ارائه کرده اند.

یک اندیشمند سیاسی امریکایی استدلال کرده است که «مزرهای منطقه ای» باید بین کردها، شیعیان عرب و اعراب سنی کشیده شود تا از بحران آتی عراق جلوگیری شود.

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

این دیدگاه سنتی، ادامه‌ی نظریات «جیمز مدیسون» است که توسط «دونالد ال. هوروتیز» به کمال رسیده است. خلاصه‌ی این نظریه به این صورت است که فدراسیون، باید بر اساس «اصل توازن قوا» ایجاد شود که نقاط کانونی آن از مرکز دور باشد. بنیادهای این فدراسیون نیز بلحاظ ویژه‌گی باید مبتنی بر رقابت نژادی یا مذهبی باشند و عامل انگیزش نیرومندی برای رقابت بین گروههای نژادی و مذهبی ایجاد شوند. این موضوع شاید از نظر تیوریک نا صحیح نباشد، اما در عراق موفق نخواهد بود، زیرا برای کشیدن خطوط مرزی میان مناطق مذکور، حضور نیروهای خارجی یا سربازان سازمان ملل الزامی است از یک سو و از سوی دیگر، اصولاً عراق، یک ملت واحد نیست تا چنین نظریه‌ای در آنجا عملی شود. مسأله‌ی دیگری که باید به آن اشاره نمود، آن است که اگر قرار است گروههای نژادی و مذهبی موضوع تعیین مرزها باشند، آیا سایر اقلیتهای ساکن عراق، مدعی نخواهند شد؟

### فدرالیسم مولتی ناسیونال (۲)

«فدراسیون‌های مولتی ناسیونال» یک هدف اساسی دارند: آنها به دنبال اتحاد گروههایی هستند که هدف سیاسی واحدی دارند، اما فاقد زبان، فرهنگ و نژاد مشترکند، هدف آنها نهادینه سازی ایتلاف با دوام حداقل دو ملت بر پایه‌ی یک «دیدگاه مشترک» است.

فدراسیون‌های مولتی ناسیونال در برگرفته دو یا چند ملت هستند که مرزهای ملی را در فدراسیون به رسمیت می‌شناسند. فدرالیست‌های مولتی ناسیونال بر این باورند که فرهنگ ملتها در فدراسیون باید به همان صورت ملی باقی بماند و گروههای ملی در چهار چوب سرزمین خود دارای استقلال فکری و عملی باشند. آنها معتقدند که تلاش برای یکسان سازی در یک فدراسیون با تعاریفی چون زبان ملی، فرهنگ ملی و... اقدامی شایسته نیست و باید هویت، عرف ملل ساکن در فدراسیون را در قانون تعریف نمود.

فدرالیسم مولتی ناسیونال در هر دو دیدگاه لیبرالی و مارکسیستی تعریف شده و در اندیشه‌ی آنگلو فون نیز پذیرفته شده است. در اندیشه‌ی آنگلو فون بر این

## کردها، ایتلاف، سهم قدرت

باور صحنه گذارده شده است که فدرالیسم مولتی ناسیونال، عامل همبستگی ملتها و نزدیکی اقلیتهای ملی به یکدیگر در یک چهار چوب سرزمینی است. فدرالیسم مولتی ناسیونال، تنها شامل حوزه ی تیوریک نیست بلکه در حوزه ی عملی نیز می توان به مواردی مشابه یک فدرالیسم چند ملیتی اشاره نمود. سویس و کانادا کهن ترین کشورهایی هستند که بترتیب در سالهای ۱۸۴۸ و ۱۸۶۷ این سیستم را به عنوان نظام سیاسی کشور خود پذیرفته اند اگر چه دو کشور بر این نکته اذعان دارند که فدرالیسم مولتی ناسیونال، هنوز به مرحله ی ایده آل استقرار دست نیافته است.

اما «فدراسیون های مولتی ناسیونال» و «فدراسیون های مولتی اتنیک» در نظام های کمونیست و پسا کمونیست، با پایانی دهشتناک روبرو شدند. (یوگسلاوی سابق، چکسلواکی سابق، اتحاد جماهیر شوروی پیشین، اتیوپی واریتره). برخی از آن ها حتا در مرحله ی پسا کولونیالی نیز دچار بحران شده اند. در صحرای آفریقا، جنوب آسیا و... در جهان عرب نیز امارات متحده عربی، مدلی از فدراسیون پسا کولونیالی و یک فدراسیون ملی است که به سختی می توان، مدلی دموکراتیک برای آن تعریف کرد.

شکست این فدراسیون ها تابع عوامل مشترکی است که معماران «عراق آینده» باید ضرورتاً آن را در نظر بگیرند:

جان مک گاری و من، حداقل پنج عنصر اساسی دخیل در فرو پاشی فدراسیون را بر شمرده ایم:

- ۱ - (Coercion): رقابت های داخلی میان ملت های ساکن به جای توفیق (Coercion): رقابت های داخلی میان ملت های ساکن به جای توفیق
- ۲ - (Authoritarianism): فقدان دموکراسی در فدراسیون از بدو پیدایش و فروپاشی به محض پروسه ی دموکراتیک. مثال: بنگلادش و پاکستان، اسلوانی و کرواسی در یوگسلاوی سابق.
- ۳ - (Maltreatment of Smaller Nation): عدم توانایی فدراسیون در حل منازعات میان ملت هایی بزرگتر با ملت های کوچکتر. مثال: مالایا و چین.
- ۴ - (Distributive Conflicts): نا توانی در اجرای صحیح سیاست های توزیعی، مالیاتی، سهم در آمد و مخارج عمومی. مثال: چک و اسلواکی

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

- ۵ - (Centralizing Coups): تلاش حکومت مرکزی برای ایجاد مرکزگرایی قدرت. مثال: صربستان در یوگسلاوی سابق.
- هر کدام از پنج مورد فوق، آینده فدرالی عراق را به شدت تهدید می کنند. اما چند وضعیت موفقیت آمیز برای فدراسیون عراق شامل موارد زیر است:
- ۱ - ایجاد فدراسیون بدون نفوذ عامل خارجی امریکا یا عامل بین المللی سازمان ملل: در این حالت باید به کردها اجازه داد ابتدا پروژه ی رفراندوم خود را برگزار کنند. اگر کردها برای جدایی از عراق به توافق نرسند، آنگاه باید نقش آنها را در یک « فدرالیسم مولتی ناسیونال » تعریف نمود.
  - ۲ - فدراسیون باید کاملاً دموکراتیک باشد نهاد های دموکراتیک، انتخابات آزاد رقابتی، آزادی احزاب سیاسی، آزادی تحرک سیاسی، حقوق بشر و رسانه ی آزاد، از الزامات دموکراسی است.
  - ۳ - ارتقای روابط دموکراتیک در سطوح افقی و عمودی میان سه گروه ملی و مذهبی بزرگ عراق یعنی کردها، اعراب سنی و اعراب شیعه و تعریف حقوق ترکمن ها، مسیحیان و ...
  - ۴ - توافق بر سر توزیع منابع طبیعی عراق میان ملت های ساکن این کشور
  - ۵ - نظارت ساز و کارهای بین المللی به عنوان عامل کنترل. مثلاً، حفاظت از کردها در برابر هر گونه اقدام خصمانه ی حکومت مرکزی با ابزار تمرکز زدایی از قدرت
- در مقابل فدراسیون های از هم فروپاشیده ی سده بیستم در جهان، فدراسیون های مولتی ناسیونالی هم وجود دارند که با موفقیت، به حضور خود در پهنه جهانی ادامه دهند. بلژیک، کانادا، هند و سوئیس به دلایل تاریخی، نهادینه سازی و تمرین دموکراسی، تداوم یافته اند:
- ۱ - فدراسیون های مولتی ناسیونال، غالباً به دلیل آنکه در کنار یکدیگر ماندن را بر جدایی ترجیح داده اند، تداوم پیدا کرده اند.
  - ۲ - فدراسیون های مولتی ناسیونال به دلیل حاکمیت دموکراسی بر کشور و سهم مساوی از قدرت، به حیات خود ادامه داده اند.
  - ۳ - فدراسیون های مولتی ناسیونال به دلیل عدم فعالیت قدرت های خارجی و همسایگان تداوم یافته اند. کشاکش های مرزی و دخالت های مذهبی و اختلافات

## کردها، ایتلاف، سهم قدرت

نژادی از عوامل اصلی فروپاشی فدراسیون ها به شمار می آیند .  
۴ - حاکمیت دموکراسی بر کشور صرفنظر از نژاد ، مذهب ، زبان و ... تسهیل کننده ی تداوم نظام های فدرالیست مولتی ناسیونال خواهد بود .  
۵ - عامل توزیع اقتصادی ، یکی از مهمترین عوامل تداوم فدراسیون های مولتی ناسیونال است . کشورهای کانادا و سوئیس از ابتدا ثروتمند نبودند و هندوستان هنوز هم ثروتمند نیست اما توزیع عادلانه ی درآمد ، عامل تداوم این فدراسیون هاست .

این عوامل را در مورد آینده عراق نیز باید به بررسی گذارد :  
نخست : عراق دارای اکثریت عرب شیعه است ، شیعیان تنها دارای انسجام مذهبی هستند ، اما انسجام سیاسی ندارند . در مقابل ، اعراب سنی عراق ، فاقد انسجام مذهبی و دارای انسجام سیاسی هستند .

دوم : در صورتی که هر یک از اعراب شیعه یا اعراب سنی ، خواست فدرالیستی خود را بر اساس مذهب تعریف کنند ، آنگاه عراق فدرالی ، بدون تجربه کردن فدرالیسم ، وارد یک کشاکش مذهبی خواهد شد ، چرا که هر دو طرف مدعی حاکمیت بر مرکز عراق خواهند بود ، یکی به دلیل انسجام مذهبی و دیگری به دلیل انسجام سیاسی . با این تفاسیل ، عراق نیازمند یک فاکتور غیر مذهبی در تعریف فدرالیسم خواهد بود .

علاوه بر آنچه به صورت ظاهر در مورد کردهای ساکن عراق گفته می شود ( کردها ، اعراب سنی ، اعراب شیعه ) زیر گروه های دیگر نیز میتوان تعریف کرد : کردها ، سنی ها ، منطقه بغداد ، و دو ناحیه بزرگ شیعه نشین عرب .

با توجه به ویژه گی عرب - شیعه ، عرب - سنی ، کرد زیرگروه های موجود و علاوه بر آن ، حضور اقلیت های ترکمنی ، آشوری ، کلدانی ، نستوری و ... در کنار حاکمیت چندین دهه حکومت مرکزی بر عراق ، سیاست های دفاعی ، سیاست خارجی ، اقتصاد و مدیریت در نظام فدرالی با چالش های جدی از نظر اختلاف نظرات و ورود عوامل جانبی مواجه خواهد شد . چالش هایی که ممکن است با پایان حضور خارجی ها در عراق ، بستره ی بوجود آمدن موناشرشی دیگری را فراهم آورند .

به لحاظ انتخاب رئیس جمهور نیز ممکن است مدلی مانند سوئیس در عراق عملی

## فدرالیسم یگانه یا بهترین گزینه؟

شود، اما انتخاب رئیس جمهور از میان سناتورهای انتخابی ایالات ممکن است بهتر باشد. در مورد انتخاب وزرا نیز اتخاذ یک سیاست توزیعی میان ایالات و حضور وزرایی از همه ی حزیم ها مناسب به نظر می آید، اگر چه در این میان، اکثریت عرب شیعه ی حاکم در عراق، بالاترین سبد را بدست خواهند آورد و بازهم، چالش های مذهبی اجتناب ناپذیر خواهد بود. این مشکل در مورد ارتش، پلیس و قوه ی قضاییه به همان صورت باقی خواهد ماند.

سوم: فدرالیسم عراق، با چالش های خارجی نیز مواجه است. ترکیه، سوریه، ایران و عربستان سعودی، از تمام قدرت خود برای بسط نفوذ در عراق استفاده خواهند نمود.

در مورد فدرالیسم عراق باید گفت عوامل بنیادین شامل ملت، مذهب و منطقه هستند.

بدین ترتیب که ملت های عرب و کرد (دوناسیونال)، مذاهب شیعه، سنی، آشوری، کلدانی، مسیحی، (چند مذهبی) و مناطق شیعه نشین، سنی نشین، کرد نشین، ترکمن نشین و...

(چند منطقه ای) ساخت عراق را تشکیل می دهند. بنابراین تعریف یک دین رسمی، یک زبان رسمی یا یک فرهنگ رسمی برای عراق امری تقریباً غیر ممکن خواهد بود.

ایالات در عراق، چه تعداد خواهند بود؟ در حالت کلی، سه ناحیه متمایز از هم در عراق، می توان در نظر گرفت: کردستان، منطقه ی اعراب شیعه و منطقه ی اعراب سنی. ناحیه ی چهارمی نیز می توان به این تقسیم بندی افزود و آن منطقه بغداد با یک پنجم جمعیت کل کشور است. (بغداد را می توان با واشنگتن دی سی که مقر کاخ سفید و مجلس سناست مقایسه کرد).

تعریف چهار یا پنج ایالت برای یک فدراسیون با وسعت عراق نیز بسیار مهم می نماید.

کشوری مانند کانادا با جمعیتی تقریباً برابر با عراق، دارای ده ایالت است. از این رو قدرت بخشیدن به حکومت های ایالتی، تاثیر بیشتری بر ثبات حاکمیت عراق خواهد داشت.

سرانجام باید موضوعی را در مورد کردها و «ائتلاف» مورد بررسی قرار دهیم

## کردها، ایتلاف، سهم قدرت

کردها سالهای بسیاری است که برای استقرار نظام «کنفدراسیون» یا «فدراسیون» در عراق مبارزه می کنند. آن‌ها ظرفیت بیشتری برای پذیرش نظام فدرالی در عراق دارند اما آیا عراق، این ظرفیت را خواهد پذیرفت؟  
کردها اکنون با سه وضعیت سیاسی فوری مواجهند:

۱- ایجاد یک فدراسیون دو ملیتی (کرد - عرب) و دو نژادی (کرد - عرب) و چند

منطقه ای و تعریف یک ایالت کردی در فدراسیون آینده ی عراق.

۲- به رسمیت شناختن هویت کردی در سراسر عراق

۳- ایجاد ساز و کارهای قانونی و ضمانت اجرای داخلی و بین المللی برای جلوگیری از سلب امنیت مردم کردستان در حکومت آینده ی عراق.

اما اگر کردها بر سر ایجاد یک فدراسیون دو ملیتی در عراق به توافق نرسند، بهترین پیشنهاد برای آن‌ها پذیرش «توافقتنامه ایتلاف»، به عنوان یک راهکار است.

ایتلاف، یک نظم فدرالی است که جزو فدراسیون به شمار نمی آید. در ایتلاف، سهم قدرت بالاتر از فدراسیون و کمتر از کشور مستقل است. در ایتلاف رابطه ی منطقه ی مورد نظر با حکومت مرکزی، تحت تاثیر متغیر «وتو» برای عضو ایتلاف قرار دارد یعنی منطقه ی ایتلاف همواره این حق را خواهد داشت که در صورت تشخیص، با «وتو» از تصویب قوانین جلوگیری کند.

به طور خلاصه، در صورتی که فدراسیون آینده ی عراق عملی نشود، «ایتلاف»، یگانه دروازه کردها به سوی «حق تعیین سرنوشت ملی» خواهد بود و در این حالت، کردها در عین مشارکت در حکومت عراق، «استقلال ملی» خود را نیز حفظ خواهند نمود.

حاکم نظامی عراق گفته است نهاد سیاسی عراق نوین، به زودی تدوین خواهد شد. او باید بداند که این اقدام، در مدت چند روز یا چند هفته عملی نخواهد شد. مطالعه ی نظام سیاسی آینده ی عراق با توجه به شرایط ویژه ی آن، نیاز به زمان بیشتر و مطالعات عمیق تری دارد.



## دیگر کتاب های انتشارات کنگره ملی:

در باره فدرالیسم با مقدمه لطیف پدram

درباره خط دیورند با مقدمه لطیف پدram

خطوط اساسی کنگره ملی افغانستان

اساسنامه کنگره ملی افغانستان

خط مشی کنگره ملی افغانستان

یادداشت های یک خوابگرد، مجموعه اشعار لطیف پدram

پنج مقاله در باره ی فدرالیسم/ با مقدمه ی لطیف پدram

ACIKU

انتشارات کنگره ملی

شماره بی هم: ۷

