

مقدمه‌ای بر فدرالیسم

نویسنده: جورج اندرسون

ترجمه: سرور دانش

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمه‌ای بر فدرالیسم

نوشته: جورج اندرسون

ترجمه: سرور دانش

۱۴۰۲

اندرسون، جورج	سرشناسه
مقدمه‌ای بر فدرالیسم	عنوان
جورج اندرسون	پدیدآورنده
سرور دانش	مترجم
چاپ اول، انتشارات بنیاد اندیشه	مشخصات نشر
رقعی، ۱۵۱ صفحه	مشخصات ظاهری
سیاست	موضوع
۸۱	شماره مسلسل کتاب‌ها



مقدمه‌ای بر فدرالیسم

جورج اندرسون

مترجم: سرور دانش

ناشر: انتشارات بنیاد اندیشه

چاپ اول: ۱۴۰۲

صفحه آرا و طراح جلد: توسلی غرjestانی

شمارگان: ۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۰۰ افغانی

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

فهرست مطالب

۹.....	مقدمه مترجم.....
۱۶.....	پیشگفتار.....
۱۹.....	فصل اول: مرور اجمالی بر فدرالیسم.....
۲۱.....	اهمیت فدرالیسم.....
۲۲.....	سیستم‌های فدرال در جهان.....
۲۲.....	تنوع فدرالیسم.....
۲۳.....	ویژگی‌های مشترک فدرالیسم.....
۲۳.....	مثال‌هایی از نام‌های واحدهای تشکیل دهنده دولت فدرال.....
۲۶.....	فدرالیسم و حکومت‌های دارای اختیارات تفویضی.....
۲۸.....	نظام‌های تکساخت انتقال دهنده اختیارات به مناطق.....
۲۹.....	فصل دوم: انتخاب فدرالیسم.....
۳۱.....	پیدایش فدرالیسم.....
۳۳.....	جریان‌های تاریخی فدرالیسم.....
۳۶.....	تکامل فدرالیسم.....
۳۸.....	آیا سیستم فدرال مناسب‌ترین و بهترین است؟.....
۳۹.....	فدرالیسم و دموکراسی.....
۴۱.....	فصل سوم: واحدهای تشکیل دهنده فدرال.....
۴۳.....	مهندسی سیاسی فدرالیسم.....
۴۵.....	فدراسیون‌هایی با تعداد بسیار کمی از واحدهای تشکیل دهنده.....
۴۶.....	انواع واحدهای تشکیل دهنده.....

۴۷..... مناطق در سیستم‌های فدرال

۴۷..... تنوع اجتماعی (پلورالیسم اجتماعی) واحدهای تشکیل دهنده

۴۹..... انعکاس تنوع در ترکیب واحدهای تشکیل دهنده

۵۰..... تعیین و تغییر مرزها

۵۱..... ترسیم مجدد مرزهای واحدهای تشکیل دهنده موجود

فصل چهارم: تقسیم قدرت (صلاحیت‌ها) ۵۳

۵۵..... چه کسی چه کاری انجام می‌دهد؟ چگونه؟

۵۵..... دو مدل برای توزیع صلاحیت‌های قانونی

۵۸..... منابع قانونی صلاحیت‌ها

۵۹..... تنوع توزیع صلاحیت‌ها در فدرال‌ها

۶۰..... الگوهای توزیع برخی از صلاحیت‌ها در سیستم‌های فدرال

۶۲..... معیارهای توزیع صلاحیت‌ها

۶۳..... عدم تقارن در تقسیم صلاحیت‌ها

۶۴..... نمونه‌هایی از توزیع نامتقارن اختیارات در نظام‌های فدرال

۶۵..... برخورد با تضاد بر سر قدرت

فصل پنجم: پول و صلاحیت‌های مالی ۶۷

۶۹..... اهمیت پول

۷۰..... تعیین صلاحیت‌های وصول درآمدها

۷۳..... درآمدهای منابع طبیعی در برخی از سیستم‌های فدرال

۷۴..... درآمد دولت مرکزی در مقایسه با کل درآمد دولت در سراسر فدراسیون

۷۴..... سهم مخارج یا هزینه بین سطوح دولت

۷۵..... هزینه‌های مستقیم دولت مرکزی نسبت به کل هزینه‌های دولت در سراسر فدراسیون

۷۵..... انتقالات مرکزی به واحدهای تشکیل دهنده

۷۶..... نقل و انتقالات مرکزی نسبت به مخارج واحدهای تشکیل دهنده

۷۷..... نابرابری مالی و توزیع مجدد

۸۰..... صلاحیت هزینه کردن

۸۱..... مواد قانونی خاص در مورد قدرت هزینه در برخی از سیستم‌های فدرال

۸۳..... مشروط بودن و اختیارات مصرف در برخی از نظام‌های فدرال

فصل ششم: نهادهای دولت مرکزی ۸۵

۸۷..... تنوع و اهمیت نهادهای مرکزی

۸۸..... نظام‌های پارلمانی، ریاست جمهوری و مختلط

۹۰..... طراحی نهادهای مقننه و مجریه در داخل برخی از سیستم‌های فدرال

۹۱..... قدرت شدیداً متمرکز در دولت مرکزی برخی از نظام‌های فدرال

۹۱..... مجالس دوم پارلمانی و نمایندگی منطقه‌ای

۹۲..... اصول نمایندگی

۹۴.....	نماینده‌گی در داخل مجالس اول و دوم در برخی از نظام‌های فدرال
۹۵.....	اختیارات مجلس دوم/علیا
۹۷.....	اختیارات مجالس دوم در برخی از نظام‌های فدرال
۹۷.....	احزاب سیاسی
۱۰۱.....	نظام‌های حزبی در برخی از نظام‌های فدرال
۱۰۲.....	اقدامات در قبال اقلیت‌ها
۱۰۴.....	سازگاری اقلیت داخل دولت مرکزی یا برخی از نظام‌های فدرال چند قومی یا چند زبانی و یا چند دینی
۱۰۵.....	فصل هفتم: ارکان قانونی فدرالیسم
۱۰۷.....	اساس قانون اساسی فدرالیسم
۱۰۸.....	داوری قانون اساسی
۱۱۰.....	صلاحیت‌های حالات اضطرار و صلاحیت‌های خاص غیر فدرالی
۱۱۲.....	اختیارات حالات اضطراری و قدرت تصمیم‌گیری برتر در برخی از سیستم‌های فدرال
۱۱۲.....	تعدیل قانون اساسی
۱۱۴.....	حقوق در قوانین اساسی فدرال
۱۱۷.....	نقش و ویژگی دادگاه‌ها
۱۱۹.....	فصل هشتم: روابط بین دولتی و سیاست
۱۲۱.....	وابستگی متقابل و تعامل
۱۲۲.....	نقش قوای مجریه و مقننه
۱۲۴.....	نقش مجالس دوم در روابط بین دولتی
۱۲۵.....	نهادهای و فرایندها
۱۲۷.....	فدرالیسم اجباری در مقابل فدرالیسم مشورتی
۱۲۹.....	فصل نهم: وحدت و تنوع
۱۳۱.....	چالش‌های وحدت
۱۳۲.....	سرکوب تنوع
۱۳۳.....	پذیرش تنوع (پلورالیسم)
۱۳۴.....	رویکرد متعادل به تنوع (پلورالیسم)
۱۳۵.....	ساختن از بیرون: تفویض صلاحیت‌ها
۱۳۷.....	ساختن از درون: مرکزی که از همگی نمایندگی کند
۱۳۹.....	ابعاد سیاست و پالیسی‌های زبانی در برخی از نظام‌های فدرال
۱۴۱.....	اتحاد پس از یک دوره منازعه مسلحانه
۱۴۲.....	مسأله جدایی
۱۴۵.....	فصل دهم: اندیشیدن در باره فدرالیسم
۱۴۷.....	نقاط قوت و محدودیت‌های فدرالیسم
۱۴۸.....	فدرالیسم اکنون بیش از هر زمان دیگری به یک نظام مناسب بدل شده است
۱۴۸.....	شرایط موفقیت فدرالیسم

۸ | مقدمه‌ای بر فدرالیسم

۱۴۹	آموختن از فدرالیسم تطبیقی
۱۵۱	تشکر و تقدیر

مقدمه مترجم

چنان که خوانندگان محترم در جریان هستند، جستار اول تحت عنوان (جستاری در باره فدرالیسم) که در ابتدا به صورت مطالب فشرده در فیسبوک و سپس به صورت یک کتاب منتشر شد، مشتمل بر دو بخش بود: یکی کلیات و مباحث عمومی در باره فدرالیسم که به طور کلی و فهرست‌وار، توضیحاتی در باره فدرالیسم به عنوان یک اندیشه و یک نظام سیاسی ارائه شد و بخش دوم در مورد سیر تاریخی طرح فدرال در افغانستان و بررسی دیدگاه‌ها و دلایل موافقان و مخالفان این طرح بود که حد اقل پیشینه این موضوع را در طی ۶۰ سال اخیر به تفصیل بیان کردیم. بخش اول کتاب بسیار مختصر و بخش دوم نسبتاً یک روایت مشروح و مفصل مشتمل بر نقد و نظر در باره ضرورت فدرالیسم در افغانستان و چالش‌ها و موانع آن بود. نشر این کتاب مورد استقبال خوانندگان مخصوصاً طرفداران فدرالیسم قرار گرفت. بدون شک کاستی‌های زیاد شکلی و محتوایی در این کتاب وجود دارد که امیدوارم در آینده بتوانم آن را بازنگری کرده و چاپ دوم با اضافات و اصلاحات نشر شود.

اما سخن در باره فدرالیسم در این جا خاتمه نمی‌یابد. هنوز هم ناگفته‌ها و مسایل زیادی باقی مانده است که باید شکافته شود. ما بر این باور هستیم که در

شرایط کشوری مانند افغانستان نباید هیچ کسی طرح و دیدگاه خود را بر دیگران تحمیل کند. باید همه مسایل از زوایای گوناگون و با دید منصفانه و علمی مورد بحث و گفتگو و ارزیابی قرار گیرد تا به یک گفتمان ملی و رویکرد عمومی تبدیل شود.

فدرالیسم در سه عرصه و از سه زاویه قابل بحث است:

۱. فدرالیسم به عنوان یک نظام سیاسی در مباحث آکادمیک دانشگاهی در رشته حقوق و علوم سیاسی:

فدرالیسم از این زاویه هم اکنون در سطح جهانی و در تمام دانشگاه‌های دنیا از سوی استادان و دانشجویان این رشته از نگاه نظری و تئوریک در هر دو بعد آموزشی و پژوهشی مورد بحث قرار می‌گیرد و هیچ کتابی را در موضوع حقوق اساسی و علوم سیاسی نمی‌توان پیدا کرد که از فدرالیسم بحث نکرده باشد.

۲. فدرالیسم به عنوان یک تجربه جهانی در دولت‌داری و حکومت‌داری:

از فدرالیسم از این زاویه فعلاً در جوامع مختلف و حد اقل در ۲۸ کشور با نفوس بیش از چهل درصد جمعیت کره زمین، به عنوان بهترین سیستم دولت‌داری استفاده می‌شود. بحث در این عرصه بیشتر جنبه تطبیقی و مقایسه‌ای دارد و شیوه‌های تطبیق این نظام و چالش‌ها و موانع و راه‌حل‌های آن در کشورهای مختلف مورد بحث و مقایسه قرار می‌گیرد. بحث در این عرصه بسیار جذاب و در عین حال مفید و راهگشا است و پرداختن به فدرالیسم از این زاویه برای موافقان و مخالفان فدرالیسم در افغانستان، یک ضرورت است.

۳. فدرالیسم به عنوان یک طرح پیشنهادی برای نظام سیاسی و اداری افغانستان:

از همین زاویه، نقاط قوت و ضعف و بررسی دلایل موافقان و مخالفان فدرالیسم را در جستار ۱ مورد مطالعه قرار دادیم و بحث در باره آن در میان سیاستمداران و حلقات سیاسی و فکری همچنان جریان دارد.

در سلسله مباحث «جستار ۲ - تجربه جهانی فدرالیسم» که از هم اکنون در اختیار خوانندگان گرامی قرار می‌گیرد، فدرالیسم را از زاویه دوم به عنوان یک تجربه جهانی و بین‌المللی به مطالعه می‌گیریم. خوشبختانه سال‌ها است که در سطح بین‌المللی نهادهای ویژه و معتبر پژوهشی، مطالعاتی و نشراتی ایجاد شده که دانشمندان و پژوهشگران از این زاویه یعنی فدرالیسم را در میدان عمل و تطبیق (و نه صرفاً از نگاه تئوریک و علمی) به صورت مقایسوی و تطبیقی و به گونه منصفانه و بی‌طرفانه مورد بررسی قرار داده و مزایا، نواقص، معایب و مشکلات عملی آن را در کشورهای مختلف مطالعه می‌کنند.

یکی از این نهادها «مجمع فدراسیون‌ها یا انجمن سیستم‌های فدرال - Forum of Federation» است که به عنوان یک شبکه بین‌المللی فدرالیسم در کانادا تأسیس شده و چنان که نویسنده در پیشگفتار کتاب گفته است این نهاد در همه شش قاره جهان فعال است و محصول کار آن مطالعات و پژوهش‌های گسترده و دقیق در باره فدرالیسم است که به صورت تطبیقی و مقایسوی، تدوین و به زبان‌های مختلف نشر شده است. این جانب در سال گذشته، حسب ضرورت و نیاز، سه جلد از آثار این نهاد را ترجمه کرده بودم که در این جستار، در ابتدا کتاب نخست به نام «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» را با شما شریک می‌گردانم و امیدوارم در آینده هر سه ترجمه به صورت کتاب مستقل نیز نشر گردد. قابل یادآوری است که در ترجمه این کتاب از هر دو متن عربی و انگلیسی استفاده شده است.

نویسنده در مقدمه در باره این کتاب گفته است:

«این کتاب در اساس برای دست اندرکاران دولت یعنی سیاستمداران، مسئولان دولتی، روزنامه نگاران، اعضای سازمان‌های غیر دولتی و بین‌المللی، شهروندان مربوطه و کسانی که علاقه عملی به فدرالیسم دارند و چه بسا در مورد فدرالیسم در کشورشان یا کشورهای مشخص دیگری تمرکز دارند، نوشته شده است... همچنین امیدوارم که در عین زمان، دانشجویانی که در مورد فدرالیسم تحقیق می‌کنند نیز از این کتاب که یک مرور کلی و مختصر است، بهره‌مند شوند. زبان کتاب، ساده و با حداقل اصطلاحات فنی، بدون پاورقی و بدون ارجاع به نویسندگان مشخص است و نکات اساسی را به طور مستقیم، فشرده و مفید برای افراد درگیر در بحث‌های سیاسی و یا سیاست‌گذاری ارائه می‌کند.»

کتاب «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» دارای مشخصات ذیل می‌باشد:
متن انگلیسی:

An Introduction Federalism:

نوشته:

George Anderson
President and CEO,
Forum of Federations

متن عربی:

مقدمه عن الفدرالیه

ماهی الفدرالیه؟ و کیف تنجح حول العالم؟

جورج اندرسون رئیس و مدیر اجرایی منتدی الانظمه الفدرالیه (مجمع سیستم‌های فدرال)

از انتشارات: دانشگاه آکسفورد، نمایندگی کانادا، اوتاوا، ۲۰۰۸م

اما پیش از ورود به متن ترجمه و برای تصحیح برداشت‌ها و ذهنیت‌های منفی برخی از حلقات و اشخاص، چند نکته‌ای را که در گذشته نیز تذکر داده بودم، مجدداً در این جا تکرار می‌کنم:

اول: پیشنهاد طرح فدرالیسم برای افغانستان به هیچ صورت به معنای «تجزیه» نیست. برچسب تجزیه یک اتهام ناروا و کاملاً بی‌پایه و اساس است که از سوی مخالفان به عنوان یک حربه علیه فدرالیست‌ها استفاده می‌شود. مطالعاتی که من انجام دادم در طول ۶۰ سال اخیر که طرح فدرالیسم در میان حلقات سیاسی مطرح شده، هیچ‌کسی را در میان فدرالیست‌ها نمی‌توان یافت که طرفدار تجزیه افغانستان باشد.

دوم: فدرالیسم به ضرر هیچ قومی نیست. سیستم فدرال اگر منافی داشته باشد برای همه است و اگر چالش‌هایی هم داشته باشد برای همه است و بلکه کاملاً برعکس تصویری که گاهی مطرح می‌شود که فدرالیسم در افغانستان به ضرر فلان قوم است، اگر این نظام تطبیق شود، بیشتر از هر گروه دیگر، همان قوم از آن سود خواهند برد. این بحث را می‌توان در فرصت مناسب به صورت مستدل توضیح داد.

سوم: هدف اصلی ما از طرح فدرالیسم، تحقق عدالت است. عدالت خواستن نه جرم است و نه تجزیه‌طلبی و نه نفاق‌افکنی. ما بر این باور هستیم که از نگاه سیاسی و اداری، عدالت از طریق نظام فدرال، بهتر و سهل‌تر، برای همه قابل دسترس خواهد بود و تا زمانی که ساختار نظام سیاسی کشور از ریشه و اساس تجدید نظر نشود، عدالت همچنان غیرقابل دسترس خواهد بود، چنان که در طول یک قرن اخیر همه نظام‌های دیگر آزمایش خود را داده و هیچ‌کدام نتوانسته در افغانستان، پروسه دولت-ملت سازی را به پایه اكمال برساند.

چهارم: ما به هیچ صورت طرفدار تشدید عصبیت‌ها، شکاف‌ها و تضادهای قومی نیستیم. رهبر شهید ما استاد مزاری گفته بود: «وحدت ملی برای ما یک اصل و تفرقه بین اقوام یک فاجعه است». ما همچنان به این رهنمود پایبند و وفادار هستیم. ما بر این باور هستیم که افراطیت قومی و افراطیت مذهبی، عامل اصلی بحران کشور بوده و به هیچ صورت با این نوع اندیشه‌های افراطی نمی‌توان به

عدالت دست پیدا کرد. اعتدال، پیروی از منطق و خرد، تکیه بر گفتگو، بحث، استدلال و سرانجام پیروی از اراده مردم افغانستان از طریق یک گفت‌وگو ملی و اکثریت آرای شهروندان، تنها راه اصولی رسیدن به تفاهم، توافق و رضایت همگانی است.

ما در افغانستان مجبور هستیم که اصل «وحدت در کثرت» را بپذیریم یعنی با پذیرفتن ساختار متکثر قومی، زبانی و مذهبی به صورت معنادار و سازمان یافته و احترام و رعایت حقوق همه اقوام، وحدت ملی و میهنی خود را حفظ و تقویت کنیم و گر نه وحدت ملی نه با زور و تغلب و یکسان‌سازی‌های اجباری تأمین می‌شود و نه با فریب و نیرنگ و طرح‌های صرفاً شعاری و غیر عملی که سال‌های سال از آن‌ها استفاده شده و سودی در پی نداشته است. ما در افغانستان تافته جدا بافته از همه تمدن و تجربه بشریت نیستیم. ما باید ببینیم که سایر ملت‌ها و کشورها، چنین بحران‌ها و چالش‌ها را با چه مکانیزم سیاسی و حقوقی و با چه سازوکار عملی حل کرده‌اند و به صلح و ثبات پایدار و به توسعه و رفاه دست یافته‌اند تا ما هم از همان تجربه استفاده کنیم و کشور و مردم خود را از بحران مژمن تاریخی و از گسست‌ها و انقطاع‌های مداوم و ناتمام نجات بدهیم.

نکته قابل ذکر دیگر در مورد این ترجمه این است که در متن ترجمه دو اصطلاح ذیل به یک معنا به کار برده شده‌اند: دولت مرکزی / حکومت مرکزی و همچنین دولت ایالتی و محلی / حکومت ایالتی و محلی. منظور از هر دو اصطلاح این است که در رأس کشورهای فدرال یکی دولت / حکومت مرکزی با هر سه قوه خود قرار دارد که از کل کشور نمایندگی می‌کند و ممثل همه ملت است و دوم دولت / حکومت ایالتی و محلی با هر سه قوه خود است که در رأس رهبری و اداره ایالت قرار دارد. اصطلاح دولت در دولت ایالتی به معنای یک کشور مستقل نیست. دلیل استفاده از هر دو اصطلاح هم این است که در اصطلاحات حقوقی رایج در

افغانستان، حکومت تنها بر قوه مجریه و دولت به معنای هر سه قوه به کار برده می‌شود، در حالی که در اصطلاحات رایج در ایران و همچنین در زبان انگلیسی و عربی، کاربرد هر دو واژه، با آنچه در افغانستان استفاده می‌شود، اندکی متفاوت است. البته که طبق گفته معروف: لامشاحه فی الاصطلاح.

امیدوارم اکنون که این ترجمه بعد از نشر در فیسبوک، به صورت کتاب نیز منتشر می‌شود، اطلاعات مفیدی در مورد فدرالیسم به عنوان یک تجربه جهانی و نحوه کارکرد آن در سطح بین‌المللی را در اختیار خوانندگان محترم قرار دهد.

سرور دانش

نیوزیلند- اوکلند

۳۰ سرطان ۱۴۰۲

۲۱ جولای ۲۰۲۳

پیشگفتار

این «مقدمه بر فدرالیسم» در اساس برای دست اندرکاران دولت یعنی سیاستمداران، مسئولان دولتی، روزنامه نگاران، اعضای سازمان‌های غیر دولتی و بین‌المللی، شهروندان مربوطه و کسانی که علاقه عملی به فدرالیسم دارند و چه بسا در مورد فدرالیسم در کشورشان یا کشورهای مشخص دیگری تمرکز دارند، نوشته شده است. آنان ممکن است بپرسند: «چه چیزی را می‌توانیم از تجربه سایر کشورهای فدرال بیاموزیم که به ما کمک کند در درک بهتر از ماهیت امور، انتخاب‌ها و بلکه محدودیت‌ها و کمبودهایی که ممکن است این کشور در تلاش برای تعدیل یا توسعه شکل فدرالیسم خود، با آن‌ها مواجه شود؟» همچنین امیدوارم که در عین زمان، دانشجویانی که در مورد فدرالیسم تحقیق می‌کنند نیز از این کتاب که یک مرور کلی و مختصر است، بهره‌مند شوند.

زبان کتاب، ساده و با حداقل اصطلاحات فنی، بدون پاورقی و بدون ارجاع به نویسندگان مشخص است و نکات اساسی را به طور مستقیم، فشرده و مفید برای افراد درگیر در بحث‌های سیاسی و یا سیاست‌گذاری ارائه می‌کند.

برای فدرالیسم هیچ دستورالعمل واحدی وجود ندارد. هر جامعه‌ای پیچیدگی‌های خود را دارد و عوامل زیادی در شکل‌گیری شخصیت آن سهم دارد. از این رو این کتاب بر «بر چگونگی انجام کار» تمرکز ندارد بلکه بیشتر به این توجه دارد که «چه چیزی را باید در نظر گرفت». کتاب عواملی را تعریف می‌کند که ممکن است برای جامعه مناسب باشند و در مورد چگونگی امکان عملی ساختن آن، طرح‌هایی را ارائه می‌کند. فهرست تفصیلی این عوامل ممکن است

کامل نباشد و همچنین برخی از عوامل ممکن است که مطابق با زمینه و شرایط، تعامل‌های کاملاً متفاوت داشته باشند. بدین ترتیب اطلاعاتی را که در این جا ارائه می‌کنیم باید با شناخت دقیق از کشور مورد نظر همراه باشد. با این حال تدوین‌کنندگان با تجربه قانون اساسی، گاهی از شیوه تطبیق و عملکرد طرح‌های آن‌ها در میدان عمل شگفت زده شده‌اند.

این کتاب به ۱۰ فصل و هر فصل به چند بخش تقسیم می‌گردد. هر بخش با بیان مختصر و با **حروف درشت** آغاز می‌شود تا نکات کلیدی را در همان بخش مشخص کند و امکان دارد که با خواندن همین بیانات کوتاه، به سادگی یک برداشت کلی سریع از همه کتاب به دست آید. سپس این بیانات مختصر با شرح بیشتر افکار و مواد اضافی دنبال می‌شود. علاوه بر این، در بیشتر اوقات کادرهایی را می‌بینید که در باره یکی از عناصر مرتبط به فدرالیسم، مثال‌هایی را از تجربیات نظام‌های مختلف فدرال ارائه می‌کند. کادرها فراگیر نیستند و بیشتر جنبه توضیحی دارد و به خواننده طیفی از احتمالات و انتخاب‌ها را ارائه می‌کند و خواننده آزاد است که مطالب داخل این کادرها را بخواند یا از آن صرف نظر کند.

ما امیدواریم این شیوه ارائه مطالب، باعث استفاده انعطاف‌پذیر از اطلاعات، تسهیل درک مطلب و پاسخ‌گویی به نیازهای متفاوت خوانندگان شود. طبیعی است این کتاب تنها یک مقدمه است و بسیاری از خوانندگان علاقه مندند که شناخت و دانش خود را عمیق‌تر بسازند و اگر این کتاب بتواند تشویق‌کننده مطالعه بیشتر باشد، هدف ما حاصل شده است. در پایان کتاب فهرست کوتاهی از منابع پیشنهادی برای مطالعه ارائه شده است.

«مجمع نظام‌های فدرال» در شش قاره فعال است، آرزومند است که در سطح گسترده از این کتاب استفاده شود. این کتابی است که آن را نوشتم برای پاسخ به نیازی که فعلاً وجود دارد در مورد یک کتاب مختصری که یک دیدگاه و

چشم انداز کلی و غیرآکادمیک در مورد فدرالیسم ارائه کند. ما از هر نوع پیشنهاداتی که در بهبود چاپ‌های بعدی کمک کند استقبال و قدردانی می‌کنیم.

جورج اندرسون

رئیس و مدیر اجرایی مجمع نظام‌های فدرال

فصل اول

مرور اجمالی بر فدرالیسم

اهمیت فدرالیسم

اهمیت فدرالیسم در جهان رو به افزایش است:

- ۲۸ کشور که ۴۰٪ از کل جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند، خود را فدرال می‌خوانند و یا به‌طور کلی فدرال محسوب می‌شوند.
- تقریباً همه دموکراسی‌هایی که دارای مساحت و مناطق بزرگ هستند یا شمار بزرگی از جمعیت جهان را در خود دارند، فدرال می‌باشند.
- هر یک از آرژانتین، برزیل و مکزیک با اجرای پروسه دموکراتیک، به‌طور فزاینده به فدرال تبدیل می‌شوند.
- هر یک از بلژیک، اتیوپی و اسپانیا (و همچنین عراق) در گذشته، کشورهای بسیط و تک‌ساخت بودند که اکنون فدرال هستند.
- مناطقی که در گذشته شاهد منازعات مسلحانه بودند، اکنون در دوره پسا منازعه، فدرالیسم را به عنوان یک راه‌حل پذیرفته‌اند مانند بوسنی، جمهوری دموکراتیک کنگو، عراق، سودان و آفریقای جنوبی. هم اکنون در سریلانکا و نیپال نیز امکان تطبیق فدرالیسم تحت بحث قرار دارد.
- اتحادیه اروپا شماری از ویژگی‌های فدرالیسم را با خود دارد.

سیستم‌های فدرال در جهان

آرژانتین، استرالیا، اتریش، پالاتو^۱، بلژیک، بوسنی و هرزگوین، برزیل، کانادا، جزایر قمر، جمهوری دموکراتیک کنگو، اتیوپی، آلمان، هند، عراق، مالیزی، مکزیک، میکرونیزی، نیجریه، پاکستان، روسیه، سانت کیتس ونیویس، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سودان، سوئیس، امارات متحده عربی، ایالات متحده آمریکا و ونزوئلا.

تنوع فدرالیسم

فدرالیسم دارای اشکال متنوع و محتوای مختلف است.

سیستم‌های فدرال از نگاه ترکیب اقتصادی و اجتماعی و نهادهای آن تفاوت‌های بزرگی در بین خود دارند. در کشورهای بسیار بزرگ هم فدرالیسم وجود دارد و در کشورهای بسیار کوچک نیز. همچنین در کشورهای ثروتمند و در کشورهای فقیر؛ در کشورهای دارای جمعیت همگن و کشورهای دارای جمعیت متنوع و متکثر. برخی از نظام‌های فدرال از گذشته‌های دور تا کنون، دموکراسی‌های محکم و باثبات هستند و برخی دیگر هم دارای دموکراسی‌های نوپا و آشفته می‌باشند.

همچنین پیکربندی فدرالیسم و ترتیبات نهادی داخلی سیستم‌های فدرال نیز تفاوت‌های زیادی با همدیگر دارند. امکان دارد که برخی از فدرال‌ها تنها دارای دو واحد عضو منطقه‌ای باشد و برخی دیگر هم تا بیش از ۸۰ واحد عضو. برخی از سیستم‌های فدرال دارای تمرکز شدید است و قدرت به صورت متمرکز در اختیار تشکیل دهنده خود، استقلال و آزادی وسیعی قایل است. در برخی از

۱. جمهوری پالاتو در زبان پالاتویی *Beluu er a Belau* کشوری جزیره‌ای در اقیانوس

آرام در قاره اقیانوسیه، واقع در ۸۰۰ کیلومتری شرق فیلیپین است. (مترجم)

این نظام‌ها تقسیمات روشن اختیارات بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی وجود دارد، در حالی که در برخی دیگر صلاحیت‌ها در حد خیلی زیاد همپوشانی دارد. برخی از آن‌ها رئیس دولت و نخست وزیر و حکومت پارلمانی دارد و برخی دیگر تنها رئیس جمهور و نهادهای قانونگذار. برخی از نظام‌های فدرال، نظام انتخاباتی مبتنی بر نمایندگی تناسبی یا قوانین انتخاباتی کثرت‌گرا دارد با نظام دو حزبی یا چند حزبی. همچنین برخی از سیستم‌های فدرال از پایداری و هماهنگی برخوردار است و برخی دیگر ناپایدار و دارای شکاف‌ها. همه عوامل فوق در عملکرد نظام‌های مختلف فدرال تأثیر گذار هستند و امکان ندارد که الگوی واحدی از فدرالیسم، با همه شرایط متغیر سازگار باشد و شاید یکی از عوامل قوت فدرالیسم، قدرت آن بر سازگاری با تنوع و تکثر است.

ویژگی‌های مشترک فدرالیسم

سیستم‌های فدرال علی‌رغم تفاوت‌های زیاد، از ویژگی‌های مشترکی برخوردار هستند که آن را از سایر انواع حکومت‌ها متمایز می‌سازد.

معمولاً باور بر این است که وجود ویژگی‌های ذیل در یک نظام، آن را فدرال می‌گرداند:

- وجود حد اقل دو سطح/ لایه‌ای از حکومت؛ یکی برای همه کشور و دیگری برای ایالات و مناطق. هر حکومت رابطه انتخاباتی مستقیم با شهروندان خود دارد. اما مناطق که واحدهای تشکیل دهنده نظام فدرالی هستند، نام‌های زیادی دارد که به آن‌ها اشاره خواهیم کرد.

مثال‌هایی از نام‌های واحدهای تشکیل دهنده دولت فدرال:

ایالات؛ رایج‌ترین نام واحدهای تشکیل دهنده است (استرالیا، برزیل، ایتوی، هند، مالیزیا، مکزیک، نیجریه و ایالات متحده آمریکا).

ولایات؛ نام بعدی است (آرژانتین، کانادا، پاکستان و جنوب آفریقا).

لاندر (lander)؛ اصطلاح دیگری است که در اتریش و آلمان استفاده می‌شود.

کانتون؛ در سوئیس از این اصطلاح استفاده می‌شود.

قلمرو و جوامع؛ در بلژیک رایج است.

مناطق خودمختار؛ در اسپانیا به کار برده می‌شود.

در روسیه از نام‌های: مناطق و جمهوری‌ها و مناطق خودمختار و قلمرو و شهرهای دارای اهمیت فدرالی استفاده می‌شود.

در برخی از سیستم‌های فدرال کوچک از نام «جزایر» کار گرفته می‌شود.

- داشتن قانون اساسی مکتوب که هیچ بخشی از آن توسط دولت فدرال به تنهایی قابل تعدیل نیست. تعدیلات اساسی که به طور عموم بر واحدهای تشکیل دهنده تأثیرگذار باشد، علاوه بر موافقت حکومت مرکزی به موافقت ایالات نیز نیاز دارد.
- تنها قانون اساسی است که به‌طور رسمی صلاحیت‌های قانونگذاری به شمول اختیارات مالی برای هر دو سطح دولت را تعیین می‌کند، به گونه‌ای که اندازه معینی از خودمختاری واقعی را برای هر دو سطح دولت تضمین کند. اما سیستم‌های فدرال در روش و این‌که تا چه حد صلاحیت‌های هر دو سطح دولت را تعریف می‌کند، تفاوت‌های زیادی با همدیگر دارند.

- برای تمثیل و نمایندگی واحدهای تشکیل دهنده، در نهادهای اصلی دولت، معمولاً ترتیبات ویژه‌ای وجود دارد که به‌طور خاص در مجالس پارلمانی دوم (سنا) در نظر گرفته شده است، به گونه‌ای که به قلمروها و مناطق اجازه می‌دهد که در تصمیم‌گیری‌های مرکزی چگونه مشارکت پیدا کنند و معمولاً برای واحدهای کم‌وزن و کوچک‌تر، بیش از آن که تعداد جمعیت آن ایجاب می‌کند، صلاحیت داده می‌شود.
- برای حل اختلافات و منازعات ناشی از قانون اساسی در بین دولت‌ها، از پروسه داوری یا حکم دادگاه‌ها و گاهی هم از طریق همه‌پرسی یا مجالس پارلمانی دوم استفاده می‌شود.
- برای تسهیل و هماهنگی در روابط بین دولت‌ها از میکانیزم‌ها و نهادهای خاص استفاده می‌شود.

اگر بنا باشد که برای فدرالیسم محتوای ماهوی خاصی در نظر گرفته شود، می‌توان گفت: فدرالیسم آن است که در آن دو لایه از حکومت وجود دارد که هر دو برخوردار از استقلال و خودمختاری واقعی بوده و به صورت بنیادی در برابر همه رأی دهندگان خود مسئول و پاسخگو هستند.

ویژگی‌های خیلی خاص طراحی هر فدراسیون، سنت‌های نهادی محلی و سطح دل‌خواه و نوع خودمختاری مورد نظر آن کشور را انعکاس می‌دهد. فدرالیسم غالباً مقتضی دموکراسی و حاکمیت قانون است زیرا نظام‌های غیردموکراتیک، معمولاً به واحدهای تشکیل دهنده خود اجازه خودمختاری حقیقی نمی‌دهند.

البته همه ۲۸ کشور مذکور در سطور فوق، به طور کامل از معیارهای دموکراتیک برخوردار نیستند. زیرا برخی از آن‌ها شدیداً متمرکز با سیستم فدرالی ضعیف هستند و برخی دیگر نشانه‌های دولت بسیط تک‌ساخت را دارد که احیاناً به

حکومت مرکزی اجازه می‌دهد که به حریم خودمختاری واحدهای تشکیل دهنده تجاوز کند. ولی آیا این بدان معنا است که این نوع کشورها فدرال نیستند؟ جواب قاطع وجود ندارد. سؤال اصلی از نگاه عملی این است که آیا دولت معمولاً با روش فدرالی عمل می‌کند که خودمختاری واقعی مبتنی بر قانون اساسی در هر دو سطح حکومت وجود داشته باشد یا خیر؟

نکته اخیر این که برخی از کشورها به دلایل سیاسی نمادین تاریخی، از به کار بردن کلمه «فدرال» اجتناب می‌کنند و به همین جهت کارشناسان می‌گویند که هر یک از اسپانیا و آفریقای جنوبی دو کشور فدرال هستند ولی شماری در این دو کشور در برابر این اصطلاح مقاومت می‌کنند زیرا آن را فروکاستن از شأن وحدت ملی و یا مرتبط به فدراسیون آپارتاید نژادی تلقی می‌کنند. اندونزی نیز قبل از استقلال، فدرالیسمی را که هالندی‌ها تلاش کردند تحمیل کنند، رد کردند و غیر محتمل است که این اصطلاح را به کار بگیرند با این که از نگاه عملی به سوی فدرالیسم پیش می‌رود.

فدرالیسم و حکومت‌های دارای اختیارات تفویضی

حکومت مرکزی در نظام کنفدرالی، نهاد قانونی‌ای است که واحدهای تشکیل دهنده کنفدرال آن را ایجاد کرده‌اند. اما در نظام‌های تکساخت، حکومت‌های محلی نهادهای قانونی‌ای هستند که حکومت مرکزی آن‌ها را ساخته است. اما در نظام‌های فدرال، هر سطحی از سطوح دولت از یک قانون اساسی مستقل برخوردار است. اما برخی از کشورهای تکساخت نیز در عمل در آن حد نامتمرکز هستند که در این جهت از نظام‌های فدرال نیز بالاتر می‌باشند.

دو قدیمی‌ترین نظام فدرال یعنی ایالات متحده آمریکا و سوئیس، در ابتدا به عنوان دو نظام کنفدرال آغاز به کار کردند. اما نظام‌های کنفدرالی ضعف و

ناپایداری خود را به اثبات رساندند. باور بر این است که فعلا در جهان معاصر هیچ نظام کنفدرالی واقعی وجود ندارد. اما اتحادیه اروپا نهاد سیاسی مختص به خود است که همزمان از ویژگی‌های کنفدرال و فدرال برخوردار است. اما بنیلوکس^۲ یک ترتیب کنفدرالی از نوع خاص است، چنان‌که گروه کارائیب CARICOM^۳ در منطقه کارائیب نیز یک ترتیب کنفدرالی است. اما دولت امارات متحده عربی خود را فدرال می‌خواند ولی دارای شماری از ویژگی‌های کنفدرال می‌باشد.

بسیاری از کشورها دارای نظام‌های بسیط تکساخت و معمولا دارای ساختار اداری محلی ولی بدون حکومت منتخب محلی هستند و ممکن است در موارد دیگر واحدهای تشکیل دهنده به نام منطقه یا سرزمین هم داشته باشند که حکومت‌های منتخب به صورت مستقل داشته و دارای مسئولیت‌های مهم باشند ولی چنین حکومت‌هایی همه صلاحیت‌های خود را از حکومت مرکزی یا پارلمان می‌گیرند که از نگاه اصول این صلاحیت‌ها از آن‌ها قابل سلب یا استرداد است،

۲. بنیلوکس نام یک اتحادیه همکاری در اروپا شامل کشورهای بلژیک، هلند و لوکزامبورگ است. این اتحادیه در سپتامبر سال ۱۹۴۴ میلادی بنیان گذارده شد. (مترجم)

۳. جامعه و بازار مشترک کارائیب (کاریکوم) از طریق امضای معاهده چاگواراماس در ترینیداد در سال ۱۹۷۳ میلادی در حوزه کارائیب شکل گرفت و جایگزین نهاد تجارت آزاد کارائیب شد که در سال ۱۹۶۵ تأسیس شده بود. در دهه ۹۰ تجدید نظر در معاهده چاگواراماس به منظور نهادینه‌سازی گسترده‌تر همگرایی منطقه‌ای و ایجاد اقتصاد و بازار واحد کارائیب آغاز شد و در ۲۰۰۱ اتمام یافت.

کشورهای عضو این اتحادیه عبارتند از: آنتیگوآ و باربودا، بهاماس، باربادوس، بلیز، دومینیکا، گرانادا، گویان، جامائیکا، مونتسرات، سنت کیتس و نویس، سنت لوسیا، سنت وینسنت و گرنادین‌ها، ترینیداد و توباگو. (مترجم)

هرچند که در بسیاری از حالات تصور چنین بازگشت سیاسی یعنی استرداد صلاحیت‌های تفویض شده، دشوار است. بنا بر این ممکن است برخی از دولت‌های بسیط تکساخت، شباهت‌های قوی به نظام‌های فدرال داشته باشند و بلکه برخی از دولت‌های تکساخت در عمل صلاحیت‌های مهمی را به واحدهای تشکیل دهنده خود انتقال داده‌اند، به گونه‌ای که از آنچه برخی از نظام‌های فدرال انجام داده‌اند هم بزرگ‌تر و مهم‌تر است. بنا بر این نظام‌های فدرال معمولاً - و نه همیشه - از نگاه عملی نسبت به نظام‌های تکساخت، بیشتر غیرمتمرکز هستند.

نظام‌های تکساخت انتقال دهنده اختیارات به مناطق

برخی از کشورهای تکساخت مانند ایتالیا، کلمبیا و جاپان، دارای حکومت‌های نسبتاً نیرومند منطقه‌ای هستند و شماری از نظام‌های تکساخت پیشین مثل فرانسه و پرو متمایل هستند که به صورت اساسی از طریق انتقال یا تفویض صلاحیت‌ها، به حکومت‌های منطقه‌ای منتخب تبدیل شوند. در برخی از مناطق در حالات خاص، فشارهای سیاسی قوی برای حرکت به سمت انتقال صلاحیت‌ها وجود دارد. به همین جهت بریتانیا اختیارات ماهوی مهمی را به پارلمان اسکاتلند به ویژه در زمینه‌های آموزش، صحت و شئون محلی و صلاحیت‌های کمتری را هم به منطقه ویلز و ایرلند شمالی انتقال داده است. در اندونزی نیز اخیراً این تمایل وجود دارد که شماری از مسئولیت‌ها را به مناطق و ادارات محلی و با یک ترتیبات خاص در منطقه آنچه انتقال دهد. بسیاری از تحلیل‌های موجود در این کتاب بر این کشورها نیز قابل انطباق است، در حالی که برخی از آن‌ها به صورت کامل فدرالی خواهند شد.

فصل دوم

انتخاب فدراليسم

پیدایش فدرالیسم

نظام‌های فدرال در شرایط کاملا متفاوت پدید آمده‌اند. هریکی از آن‌ها نتیجه منحصر به فرد انتخاب‌هایی بوده که رهبران سیاسی و نیروهای بزرگ تاریخی انجام ده‌اند. انتخاب فدرالیسم به منظور گردهم آوردن واحدهایی که قبلا مجزا بوده‌اند در کشور واحد و یا تنظیم مجدد کشورهایی که قبلا واحد بوده‌اند و گاهی هم با ترکیب هر دو فرایند باهم، بوده است.

هر فدراسیون در نوع خود منحصر به فرد است. در مورد چگونگی پیدایش و توسعه نظام‌های فدرال و چرایی آن، بدون هیچ مبالغه‌ای تعمیمات اندکی را می‌توان انجام داد، اما در همه حالات فدرال‌سازی، رهبران سیاسی، دو لایه‌ای از حکومت را به‌عنوان راهی برای تحقق اهداف‌شان و آشتی دادن بین آن‌ها و در عین حال به حداقل رساندن خشونت یا در برخی از موارد به منظور پایان دادن به آن، در قانون اساسی خود گنجانند.

امروزه ۱۹۲ کشور عضو ملل متحد وجود دارند که تقریباً ۲۸ کشور آن‌ها فدرال هستند. اکثر کشورها در یک قرن گذشته با مرزهای کنونی خود نبودند و شماری اندک از آن‌ها در طول دو قرن گذشته با همین مرزهای فعلی خود

بوده‌اند. هر کشور در مورد ریشه، خاستگاه و توسعه سرزمینی و سیاسی خود روایت خاص خود را دارد. این روایات شامل جنگ‌ها، انقلاب‌ها، ازدواج‌های بین خانواده‌های حاکم، امپراطوری‌های استعماری، معاهدات بین‌المللی و مسیرهای مسالمت‌آمیز دموکراتیک است.

سیستم‌های فدرال در سایه این فرایندهای بزرگ هدفمند برای ایجاد یا توسعه یک کشور با شیوه‌های ذیل ایجاد شده‌اند:

- فرایند «باهم متحد بودن» در برخی از موارد یک عامل محوری برای پیدایش دولت فدرال جدید بوده است. در این موارد واحدهایی که قبلاً مجزا بوده‌اند – ایالات مستقل یا مستعمرات – باهم به این نتیجه می‌رسند که در بین آن‌ها برای پیوستن به همدیگر در یک اتحاد فدرالی، به اندازه کافی منافع مشترک و هویت مشترک وجود دارد. اما چرا فدرالی؟ چون پیکربندی فدرالی برای هر واحد اجازه می‌دهد که هم استقلال داخلی خود را حفظ کند و هم عناصر دیگری را در جامعه جدید گردهم بیاورد.
- در موارد دیگر، گاهی کشور در اصل از طریق یک ساختار واحد بسیط و شدیداً متمرکز (غالباً هم اقتدارگرا و غیر دموکراتیک) پدید آمده ولی انتخاب نهایی فدرالیسم، پاسخ به فشارهای سیاسی دموکراتیک، به منظور تفویض یا انتقال قدرت به جهت ترکیب متنوع زبانی یا دینی یا اتنیکی کشور و چه بسا به دلیل تفاوت‌های بزرگ اقتصادی در بین مناطق، بوده است و گاهی در بعض کشورها مناطقی که در جهت کسب خودمختاری فشار می‌آورند، در گذشته نهادهای سیاسی متمایز داشته‌اند.
- در موارد دیگر هم فدرالیسم با ترکیب هر دو فرایند ایجاد می‌شود. کانادا از طریق ایجاد دو ایالت انتاریو و کبیک از یک نظام واحد پیشین و اضافه شدن مناطق جدید پدید آمد و هند نیز با ترکیب هر دو فرآیند پدید آمد.

جریان‌های تاریخی فدرالیسم

سیستم‌های فدرال در طول دو قرن گذشته از طریق یک سلسله موج‌های تاریخی شکل گرفته است.

موج نخست از پایان قرن ۱۸ تا آغاز قرن ۲۰ شاهد ظهور دولت‌های جدیدی بود متشکل از واحدهایی که در گذشته مستقل بودند و اکنون در قالب فدرالی باهم متحد شده بودند.

سوئیس و ایالات متحده آمریکا در ابتدا به عنوان یک نظام کنفدرالی ظهور کردند. تجربه آمریکا با سیستم کنفدرال تنها ۸ سال دوام یافت از سال ۱۷۸۱ تا ۱۷۸۹. سپس ۱۳ ایالت با تشکیل اولین نظام فدرال معاصر به درمان وضعی پرداختند که در دولت مرکزی وجود داشت. نظام کنفدرالی سوئیس هم در خلال مدتی بیش از پنج قرن توسعه یافت ولی بعد از یک جنگ کوتاه داخلی، در سال ۱۸۴۸ بر اساس نمونه آمریکا، قانون اساسی فدرال را پذیرفت. اولین قانون اساسی فدرالی آلمان در سال ۱۸۷۱ ظهور کرد تا جایگزین ترتیبات متزلزل کنفدرالی شود. علی‌رغم این‌که کانادا در ابتدا در سال ۱۸۶۷ از اتحاد سه مستعمره بریتانیایی در شمال آمریکا شکل گرفت (و به مرور زمان با اضافه شدن مستعمرات دیگر توسعه یافت) ولی توافقنامه مؤسس فدرال، بزرگترین مستعمره را به دو منطقه تقسیم کرد، به گونه‌ای که کانادا همزمان از هر دو روش استفاده کرد یعنی هم اتحاد و هم انتقال قدرت. اما در استرالیا مستعمرات شش‌گانه در سال ۱۹۰۱ در قالب اتحاد فدرالی گردهم آمدند.

در آمریکای لاتین در پایان قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰ چهار فدراسیون پدید آمدند. همه این کشورها به تعقیب جنگ‌های ناپلئون در شبه جزیره ایبری^۴ به

۴. شبه‌جزیره ایبری در جنوب غربی اروپا قرار دارد و کشورهای اسپانیا، پرتغال، آندورا و جبل‌طارق را در بر می‌گیرد. این شبه‌جزیره در لبه غربی اوراسیا قرار دارد و اکنون

استقلال دست یافتند که تحولات مختلف قانون اساسی را در دوره‌هایی از حاکمیت دیکتاتوری و ناآرامی‌های مدنی در پی داشت و به مرور زمان و گاهی بعد از تجربیات اولیه هر یک از نظام‌های فدرال و تکساخت، قوانین اساسی فدرال در این کشورها شکل گرفت. تحولات دموکراتیک واقعی در خلال ۲۰ سال گذشته در آرژانتین، برزیل و مکزیک، بر ترتیبات قانون اساسی فدرالی این کشورها حیات واقعی بخشید. اما ونزوئلا اکنون شدیداً متمرکز است.

با انقسام امپراطوری‌های اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم، علاوه بر برخی از تلاش‌های ناکام، شماری از نظام‌های فدرالی مابعد استعمار ظهور کردند و هر یک از هند و پاکستان و مالیزیا و نیجریه نیز به عنوان اتحادهای فدرال باقی ماندند ولی تلاش‌های نیروهای استعماری‌ای که در حال رفتن بودند، برای توحید مستعمراتی که قبلاً مجزا بودند در قالب دولت‌های جدید فدرال، در هر یک از جزایر غربی هند، آفریقای میانه، آفریقای غربی فرانسوی و آفریقای شمالی به کامیابی نرسید. همچنین اقدامات وارد ساختن ترتیبات فدرالی در اندونزی و مالی و اوگاندا نیز ناکام شد و فدرال‌های بسیار کوچک در پالاتو، جزایر قمر (کومور)، میکرونیزی و سنت کیتس ونیویس نیز در پی از هم پاشیدن مستعمرات ایجاد شدند.

موج مهم بعدی با برپایی نظام‌های جدید فدرال بعد از فروپاشی کمونیزم فرا رسید. هر یک از اتحاد شوروی، چکسلواکیا و یوگسلاویا که همگی نظام‌های کمونیستی بودند، تنها در نام، قوانین اساسی فدرالی داشتند ولی همه آن‌ها در

بیشتر قلمرو آن بین اسپانیا و پرتغال تقسیم شده و همچنین منطقه کوچکی از جنوب فرانسه، آندورا و جبل الطارق را شامل می‌شود. مساحت تقریبی این منطقه ۵۸۳۰۲۵۴ کیلومتر مربع (۲۲۵۰۱۹۶ مایل مربع) است و جمعیتی در حدود ۵۳ میلیون نفر دارد. ایبریا دومین شبه‌جزیره بزرگ اروپا از نظر مساحت، پس از شبه‌جزیره اسکاندیناوی است. (مترجم)

حقیقت نظام‌های حکومتی متمرکز بودند که یک حزب بر آن‌ها حکومت می‌کرد ولی با پذیرش نظام دموکراسی از سوی این کشورها ساختار فدرالی آن‌ها اهمیت سیاسی واقعی پیدا کرد. البته علت ناکامی همه این نظام‌های فدرال، تجربه محدود آن‌ها در زمینه دموکراسی و تنش‌های بزرگ همراه با پروسه تحول بود، ولی فدراسیون روسیه که به نوبه خود، در داخل ساختار قبلی اتحاد شوروی نیز فدرال بود، بعد از دوره کمونیسم به عنوان یک کشور فدرال ایجاد شد، چنان که بوسنی و هرزگوین نیز با این که تحت وصایت شدید بین‌المللی قرار داشت، با ساختار فدرال، از یوگسلاویا جدا شد.

در عین زمان فدراسیون‌های جدیدی هم از میان کشورهای واحد بسیط برخاستند و بلژیک از واضح‌ترین مثال‌های آن است که در سال ۱۹۹۳ به طور رسمی قانون اساسی فدرال را پذیرفت و اسپانیا بعد از فرانکو با تحول دموکراتیک، اختیارات مهمی را به مناطق خودمختار انتقال داد و در عمل به یک دولت فدرال تبدیل شد. همچنین آفریقای جنوبی بعد از نظام آپارتاید نژادی و تحول به دموکراسی، در بنیاد خود، ساختار فدرالی (با طراز آلمانی) را پذیرفت و کشورهای دیگری مثل ایتالیا، اندونزی، پرو و بریتانیا به انتقال صلاحیت‌های بنیادی به حکومت‌های منطقه‌ای رو آوردند ولی هنوز به شکل کامل فدرال نشده‌اند. همچنین در بولیوی و فلیپین در باره پذیرفتن فدرالیسم بحث جریان دارد.

از موارد بسیار دشوار، نظام‌های فدرال جدیدی است که در اوضاع و احوال پسمانازعات مسلحانه ایجاد شده‌اند. مطابق توافقنامه دایتون بوسنی هرزگوین به عنوان یک فدراسیون ایجاد شد ولی همچنان تحت نوعی از وصایت بین‌المللی باقی مانده است. اما اتیوپی که هیچ وقت یک دولت دموکراتیک نبوده است، بعد از هزیمت رژیم منگیستو هایله ماریام، فدرالیسم را پذیرفت و سودان نیز همین کار را انجام داد، به عنوان بخشی از توافقنامه صلح که به جنگ داخلی طولانی مدت با سودان جنوبی پایان داد. قانون اساسی جدید کشور کنگو که به مقتضای

آن اولین انتخابات در سطح کشور برگزار شد، نیز به طور اساسی فدرال شمرده می‌شود. همچنین رأی دهندگان عراقی نیز در سال ۲۰۰۵ به قانون اساسی فدرال رأی دادند ولی تطبیق آن با چالش‌های زیادی مواجه است. بدین جهت همه این موارد با دشواری مواجه است. همچنین تا کنون تلاش‌ها برای ایجاد فرمول فدرال در موارد دیگر مثل سریلانکا و قبرس ناکام شده است و دولت نیپال نیز بعد از پایان شورش مائوئیست‌ها امکان برقراری فدرالیسم را بررسی می‌کند.

شاید مورد اخیر که باید در تاریخ فدرالیسم ذکر شود اتحادیه اروپا است. اتحادیه اروپا یک نهاد سیاسی منحصر به فرد شمرده می‌شود و چه بسا ممکن است که آن را کنفدرال حساب کرد تا فدرال ولی شمار زیادی از ویژگی‌های فدرال را نیز در خود گنجانده است و یک بحث دوامدار در میان اروپایی‌ها جریان دارد در باره این‌که آیا لازم است که باید به طور کامل به سوی فدرالیسم رفت؟ برای محققان موضوع فدرالیسم، تجربه اتحادیه اروپا در هر حالت از اهمیت فراوانی برخوردار است.

تکامل فدرالیسم

همه نظام‌های فدرال با مرور زمان تکامل یافته‌اند. برخی از آن‌ها دستخوش تغییرات بنیادی در قانون اساسی خود شده‌اند و برخی دیگر علی‌رغم داشتن قوانین اساسی نسبتاً با ثبات، بازهم به طور بنیادی تغییر کرده‌اند. عوامل مختلفی در شکل دادن به تجربیات فدرال نقش بسیار مهم داشته‌اند مانند ایجاد واحدهای تشکیل دهنده جدید فدرال، رشد و توسعه شهرها، تغییرات عمده اقتصادی و جمعیتی، تکنالوژی جدید، تحولات سیاسی بین‌المللی و محلی و اعمال دموکراسی.

قدیمی‌ترین اتحاد فدرالی یعنی ایالات متحده آمریکا در طول بیش از ۲۰۰ سال قانون اساسی خود را حفظ کرده و تنها ۲۷ تعدیل در آن انجام داده است و هند در طول ۶۰ سال، ۹۴ تعدیل در قانون اساسی خود داشته است. برزیل

از زمان استقلال ۷ قانون اساسی و مکزیک ۶ قانون اساسی داشته‌اند. ونزوئلا ۲۶ تعدیل در قانون اساسی خود وارد کرده است. برخی از نظام‌ها دوام قانون اساسی خود را حفظ کرده، در حالی که فدراسیون‌های دیگر به جهت انقلاب‌ها یا حکومت‌های نظامی با دوره‌های گسست قانونی مواجه شده‌اند. تعداد واحدهای تشکیل دهنده فدرال و ویژگی‌های آن‌ها در بسیاری از نظام‌های فدرال، چنان که در مطالب بعدی روشن خواهد شد، به مرور زمان، تغییرات چشمگیری یافته‌اند. میزان تغییرات رسمی قانون اساسی هرچه باشد، هر فدراسیون در طول زمان تکامل یافته است و اغلب اوقات با روش‌هایی تغییر کرده که حتی خود مؤسسان را غافلگیر کرده است. به عنوان مثال قرار بود هر یک از ایالات متحده و استرالیا فدراسیون‌های غیرمتمرکز باشند اما متمرکز شدند، در حالی که کانادا در جهت مخالف یعنی عدم تمرکز تکامل پیدا کرد در حالی که فرض بر این بود که متمرکز باشد.

تکنالوژی حمل و نقل و ارتباطات در همه فدراسیون‌های قدیمی‌تر، باعث شد که فاصله‌ها کاهش یابد و توسعه جوامع آگاه سیاسی در داخل فدرال‌ها شکل بگیرد. همچنین برخی از بخش‌های این کشورها که در آغاز تاریخ فدرالیسم وجود نداشتند و یا بسیار کم اهمیت محسوب می‌شدند مثل غرب ایالات متحده و کانادا و بخش‌های داخلی و شمالی برزیل، با مرور زمان وزنه بیشتری پیدا کردند و دو جنگ جهانی که باعث بسیج تلاش‌های عظیم ملی و پیدایش دولت‌های رفاه شدند، برخی از دولت‌های مرکزی در سیستم‌های فدرال را نیز به شدت تقویت کردند.

تجربه دموکراسی در تغییر شکل شماری از فدراسیون‌ها اهمیت زیادی داشته است. مکزیک و برزیل فدرال‌تر شدند زیرا دموکراسی، قدرت را به شماری از مراکز و احزاب انتقال داد. هند شکاکان را به مبارزه طلبید و از بزرگترین دموکراسی در جهان محافظت کرد، ولی امروز نسبت به دوره مابعد استقلال به

صورت متفاوت عمل می‌کند زیرا در آن دوره حزب کنگره بر هر یک از حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی به طول کامل مسلط بود.

آیا سیستم فدرال مناسب‌ترین و بهترین است؟

فدرالیسم برای همیشه بهترین نیست و هیچ نسخه‌ای از فدرالیسم هم وجود ندارد که آن را بهترین دانست. فدرالیسم سازگاری ویژه دارد با دموکراسی‌هایی که دارای شمار زیاد جمعیت یا سرزمین وسیع هستند و یا جمعیت خیلی متنوع دارند که در مناطق متمرکز شده‌اند. فدرالیسم می‌طلبد که بخش زیادی از جمعیت، با مرور زمان، با همه کشور به عنوان یک کل، احساس هویت مشترک داشته باشند و در عین حال در سطح منطقوی، جوامع محلی‌ای پویا، سرزنده و برخوردار از مشارکت سیاسی باشند.

فدرالیسم با بعضی از کشورها سازگار است و نه با همه. فدرالیسم در میان اشکال مختلف حکومتداری، یک شکلی از دموکراسی است که مبتنی بر قانون اساسی و حاکمیت قانون است. گاهی در کشورهای غیر دموکراتیک، فدرالیسم یک چیز ساختگی می‌باشد، علی‌رغم وجود موارد جزئی از دموکراسی یا آزادی‌خواهی که در چارچوب آن نهادهای فدرال توانسته از قسمتی از حیات حقیقی بهره ببرد.

فدرالیسم و دموکراسی

هیچ کدام از اتحاد شوروی، یوگسلاویا و چکسلواکیا در دوره حکومت کمونیستی با این که این کشورها قوانین اساسی فدرال داشتند، فدرال واقعی نبودند. قدرت واقعی به طور کامل متمرکز در دست حزب کمونیست بود. در آمریکای لاتین وضعیت پیچیده تر بود. زیرا هر یک از برزیل و آرژانتین در دوره‌هایی، در مرکز کشور حکومت نظامی را پشت سر گذاشته‌اند. البته این حکومت‌های نظامی گاهی اجازه می‌دادند که در ایالات یا مناطق، انتخابات نسبتاً آزاد برگزار گردد، مخصوصاً در هنگام انتقال از حکومت نظامی در برزیل، ایالات در طراحی قانون اساسی برای پایان دادن به این نوع حکومت، نقش اصلی داشتند.

در مکزیک، حزب انقلابی نهادی (PRI) برای چندین سال (۷۱ سال) در حد خیلی زیاد بر انتخابات تسلط داشت ولی با مرور زمان و در ایالات خاص، از تسلط آن کاسته شد. نیجریه و پاکستان نیز با تجربیات مشابه، در دوره‌های متناوب حکومت نظامی و دموکراسی‌های فدرال داشته‌اند.

بدین ترتیب روشن می‌گردد که برخی از سیستم‌های فدرال غیردموکراتیک صرفاً برای نمایش هستند. ولی در فدراسیون‌های دیگر گاهی در ساختار فدرال آن‌ها درجه‌ای از واقع‌گرایی نیز مشاهده می‌شود. همچنین ترتیبات قانون اساسی فدرال در همه این کشورها در هنگام انتقال به دموکراسی دارای اهمیت واقعی بودند زیرا واحدهای تشکیل دهنده‌ای که قبلاً تابع مرکز بودند، تقویت شدند. ساختار فدرالی در کشورهای کمونیستی پیشین، در تقسیم آن‌ها نقش ایفا کرد.

بنا بر این تصادفی و عجیب نیست که می‌بینیم همه دموکراسی‌ها با جمعیت بسیار بیشتر از یکصد میلیون، فدرال هستند. (جاپان و اندونزی بزرگترین دموکراسی‌های غیرفدرال هستند ولی هر دو دارای نظام منطقه‌ای (غیرمتمرکز) هستند) و همه دموکراسی‌هایی قاره‌ای (که جغرافیای وسیعی به اندازه قاره‌ها دارند)، فدرال هستند. چنین پیدا است برای این که یک حکومت واحد منتخب مردم، بتواند به صورت مؤثر کشور را مدیریت کند، اندازه جمعیت و مناطق باید محدود باشد. همچنین دموکراسی‌هایی که شدیداً متنوع و متکثر هستند،

مخصوصاً آن دموکراسی‌هایی که جمعیت متمایز (متنوع) و متمرکز منطقی دارند، معمولاً تحت فشار هستند که به جوامع اجازه دهند که به منظور اهداف خاص، دولت‌های محلی ویژه خود را داشته باشند. از این رو فدرالیسم به صورت فزاینده جذابیت می‌یابد برای کشورهایی که قبلاً تحت نظام واحد تکساخت بوده‌اند و یا کشورهای در حال توسعه و یا آن‌هایی که در دوره انتقالی به سر می‌برند و در جستجوی شکلی از اشکال قابل تطبیق دموکراسی هستند.

طبیعی است که دموکراسی‌های فدرال نیز مانند نظام‌های واحد بسیط، به برخی از ویژگی‌های فرهنگی و سایر ویژگی‌ها به شمول احترام به حاکمیت قانون، حقوق اقلیت‌ها و عنصر هویت مشترک، نیاز دارند. ممکن است قضاوت ما در مورد جایی که دموکراسی می‌تواند زنده بماند (و کامیاب شود) اشتباه باشد. امروزه دموکراسی‌های بیشتری نسبت به ۲۰ یا ۴۰ سال پیش وجود دارد. شصت سال پیش بسیاری‌ها تردید داشتند که هند بتواند به عنوان یک دموکراسی صلح آمیز، در کنار هم و منسجم باقی بماند ولی هند باقی ماند. علاوه بر آن، موفقیت بقای هند به عنوان یک کشور واقعا دموکراتیک، به پذیرش فدرالیسم بستگی داشت.

با این حال شماری از نظام‌های فدرال به ویژه در ابتدای تأسیس خود شکست خورده‌اند چون اکثر آن‌ها تجربه کمی از دموکراسی و سابقه کوتاه به عنوان یک کشور با مشارکت همگانی و یا احساس ضعیف هویت مشترک داشتند. فدرال‌های پساکمونیسم و پسااستعمار در استمرار خود شکست خوردند به دلیل فشارهای دموکراسی، به اضافه عوامل دیگر مثل عدم تعادل شدید در میان واحدهای تشکیل دهنده یا وجود دولت‌های مرکزی به شدت ضعیف در حدی که نابود شدند و یا این‌که هویت‌های منطقه‌ای یا محلی، قوی‌تر از هویت ملی بزرگتر بودند و با چنین هویتی ناسازگار یا مخالف تلقی می‌شدند و لذا نظام فدرال به شکل انقسام یا جدایی و یا حتی اخراج (در مورد سنگاپور از مالیزیا) با شکست مواجه شد.

فصل سوم

واحدهای تشکیل دهنده فدرال

مهندسی سیاسی فدرالیسم

سیستم‌های فدرال از طریق مهندسی سیاسی شان شکل می‌گیرند. آن‌ها می‌توانند بین دو تا ۸۰ واحد عضو داشته باشند.^۵ یک یا دو واحد بزرگ ممکن است اکثریت واضحی را در کشور تشکیل بدهند یا وزن نسبی کوچک‌تری داشته باشند. بزرگترین واحدها می‌تواند بسیار بزرگتر از کوچک‌ترین‌ها یا از نظر اندازه نسبتاً نزدیک باشند. واحدهای بسیار کوچک یا کمتر توسعه‌یافته ممکن است فاقد ظرفیت برای برعهده گرفتن برخی از مسئولیت‌های دولتی باشند.

جمعیت فدراسیون‌ها از بیش از یک میلیارد نفر در هند تا تنها ۴۶ هزار نفر در سنت کیتس ونویس متغیر است. بزرگترین واحد تشکیل دهنده در برخی از فدراسیون‌ها از بسیاری از کشورها بزرگتر است. اوتار پرادش در هند ۱۶۰ میلیون جمعیت دارد، در حالی که کالیفرنیا ۳۴ میلیون نفر جمعیت دارد. در جانب مقابل

۵. روسیه تا سال ۱۹۹۳ تعداد ۸۹ واحد فدرال داشته و در سال ۲۰۰۸ با ادغام برخی از واحدها تعداد آن‌ها به ۸۳ کاهش یافت و در سال ۲۰۱۴ با الحاق چند ولایت دیگر مانند کریمه و مانند آن اکنون تعداد واحدها به ۸۹ واحد افزایش یافته است. (مترجم)

هم برخی از واحدهای تشکیل دهنده بسیار کوچک نیز وجود دارد (به استثنای واحدهای ویژه). نویس تنها ۱۲ هزار نفر جمعیت دارد. اما حتی در یک فدراسیون بزرگ مانند روسیه منطقه خودمختار افنکی تنها ۱۴ هزار نفر جمعیت دارد. بدیهی است که مسأله اندازه، بر ظرفیت حکومت و پویایی سیاسی تأثیر می‌گذارد.

تعداد و اندازه نسبی واحدهای تشکیل دهنده، به شکل‌گیری سیاست‌های یک فدراسیون کمک می‌کند. روسیه و ایالات متحده آمریکا بیشترین تعداد واحد را دارند: به ترتیب ۸۶ و ۵۰ و بزرگترین واحدها بخش نسبتاً کمی از جمعیت ملی را تشکیل می‌دهند. (مسکو ۷ درصد، کالیفرنیا ۱۲ درصد). وجود واحدهای بسیار زیاد که هیچ کدام نسبتاً بزرگ نیستند، ممکن است تمرکز قدرت را در این کشورها تسهیل کند. عین این سخن در نیجریه نیز صادق است. نیجریه از زمان بازگشت به حکومت مدنی از ۳۶ ایالت تشکیل شده و شمار جمعیت هیچ کدام از آن‌ها از ۷٪ کل جمعیت کشور بیشتر نیست.

از سوی دیگر فدراسیون‌هایی با ۲ تا ۴ واحد معمولاً دارای یک منطقه مسلط و سیاست کاملاً بی‌ثبات هستند که اغلب شامل یک جنبش جدایی‌طلب می‌شود، هر چند فرق می‌کند که واحد بزرگتر یا کوچکتر، جدایی‌طلب باشد.

فدراسیون‌هایی با تعداد بسیار کمی از واحدهای تشکیل دهنده

سنت کیتس و نویس از دو جزیره تشکیل شده که ۷۵ درصد از جمعیت آن در سنت کیتس هستند. بوسنی و هرزگوین دارای دو نهاد عضو است که فدراسیون بوسنیایی کراوات ۶۱ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهد. جزیره بزرگ از سه جزیره تشکل دهنده کمور ۵۱ درصد جمعیت را دارد. میکرونیزی دارای چهار ایالت است که ۵۹ درصد از جمعیت آن در چوک است. بلژیک دارای سه منطقه با سه جامعه فرهنگی است که ۵۸ درصد جمعیت آن در فلاندر هستند. پاکستان امروز دارای چهار ولایت با ۵۶ درصد جمعیت در پنجاب است. پاکستان اصلی تنها دو ایالت شرقی و غربی داشت (که هند آن دو را از همدیگر جدا می‌کرد) و بنگلادش پس از یک جنگ داخلی کوتاه در سال ۱۹۷۱ از آن جدا شد. همچنین چکسلواکیا به عنوان یک نظام فدرال مرکب از چک و سلواک، از نظام کمونیستی خارج شد ولی در خلال سه سال شکست خورد (و تجزیه شد). نیجریه هم در اصل سه منطقه داشت و شمال آن بیش از ۵۰ درصد کل جمعیت را شامل می‌شد. تاریخ اولیه این کشور با تنش‌های بین منطقه‌ای دایمی شناخته شده که با فروپاشی حکومت مدنی و یک جنگ داخلی غم‌انگیز به اوج خود رسید. نیجریه اکنون ۳۶ ایالت دارد. در همه این موارد تعداد کم واحدها و قرار گرفتن نیم یا بیشتر جمعیت در یک واحد، تنش و بی‌ثباتی ایجاد کرده است. سیستم‌های فدرال دو واحدی به طور خاص، قربانی خواسته‌های واحد کوچکتر مبنی بر برابری در تصمیم‌گیری مرکزی هستند و این چیزی است که واحد بزرگتر، اغلب اوقات در برابر آن مقاومت می‌کند.

اکثر نظام‌های فدرال بین این افراط‌ها یا دو حالت متناقض قرار می‌گیرند، مانند استرالیا که ۶ واحد تشکیل دهنده و مکزیک که ۳۱ واحد تشکیل دهنده دارد. چنین پیدا است که چنین اعدادی روابط بین دولتی را به صورت بهتر قابل مدیریت می‌گرداند و نظام هم به طور نسبی از ثبات برخوردار خواهد بود (جای بسیار تعجب است که جامعه اروپا بر تقویت رژیم تصمیم‌گیری خود تمرکز کرده است با این‌که شمار اعضای آن از شش کشور به ۲۷ کشور ارتقا یافته است). تعداد کمی از فدراسیون‌ها دارای واحد پرجمعیت خاصی هستند (ولایت انتاریو ۳۹٪ از جمعیت کانادا، ولایت بوینس آیرس ۳۸٪ جمعیت آرژانتین و نیوساوت

ویلز ۳۴٪ از جمعیت استرالیا) که می‌تواند نقش محوری در سیاست‌های دولت و خلق تنش‌ها با بخش‌های دیگر دولت ایفا کند. البته عوامل دیگری نیز بر تنش‌ها در درون فدراسیون‌ها تأثیر می‌گذارد، به ویژه تنوع و تعدد داخلی در این نظام‌ها.

انواع واحدهای تشکیل دهنده

سیستم‌های فدرال در زیر مجموعه ملی خود، معمولاً از یک دسته اصلی از واحدهای تشکیل دهنده - که اغلب ایالت‌ها یا ولایت‌ها نامیده می‌شوند - تشکیل می‌شوند. اغلب اوقات دسته‌های ثانویه نیز وجود دارد به ویژه برای مناطق کمتر توسعه‌یافته و مناطق پایتخت. این مناطق، اغلب اوقات، با مرور زمان، وضعیت واحدهای تشکیل دهنده کامل را به دست می‌آورند. برخی از سیستم‌های فدرال، با دادن وصف قانون اساسی به دولت‌های شهری (شهرداری) آن‌ها را به‌عنوان سطح سوم حکومت قرار داده‌اند.

سیستم‌های فدرال معمولاً مناطق خود را به یک سطح اصلی از واحدهای تشکیل دهنده مانند ایالت‌ها یا ولایت‌ها تقسیم می‌کنند. با این حال، برخی از سیستم‌های فدرال، دارای واحدهای سرزمینی ویژه‌ای نیز هستند که وضعیت قانونی پایین‌تری نسبت به سایرین دارند و بدین جهت معمولاً آنها را از نظر قانونی تابع دولت مرکزی قرار می‌دهند. این واحدها ممکن است شامل منطقه پایتخت ملی، مناطق دورافتاده و کم‌جمعیت یا خالی از سکنه، مکان‌های قبیله‌ای خاص یا سرزمین‌های خارج از کشور باشند. آنها ممکن است ترتیبات مالی خاصی داشته باشند. این واحدهای سرزمینی ویژه، به استثنای مناطق پایتخت ملی، معمولاً جمعیت نسبتاً کمی دارند و وزن کمی در عملکرد سیستم فدرال دارند. برخی از سیستم‌های فدرال، به‌ویژه آن‌هایی که تعداد زیادی مهاجر در آن زندگی می‌کنند، از این مناطق پس از توسعه یافتگی و زیاد شدن جمعیت آن‌ها، واحدهای

تشکیل دهنده جدیدی را ایجاد کردند. (مساله پذیرش ایالت‌های جدید به عنوان عضو فدرال یکی از دلایل اصلی جنگ داخلی آمریکا بود.)

مناطق در سیستم‌های فدرال

ایالات متحده آمریکا از ۱۳ ایالت به ۵۰ ایالت ارتقا یافت و این افزایش عمدتاً از طریق افزودن قلمروهای جدید که ایالت‌ها از آن‌ها پدید آمده بودند صورت گرفت. کانادا از قلمروهای سابق، دو ولایت جدید ایجاد کرد و چهار ولایت دیگر را توسعه داد. امروزه ۳ قلمرو یا منطقه در کانادا، یکی در استرالیا و ۷ قلمرو در هند وجود دارند که همگی دارای جمعیت محدودی در بافت ملی هستند.

آرژانتین، استرالیا، برزیل، اتیوپی، مکزیک، نیجریه و ایالات متحده ترتیباتی دارند که به موجب آن منطقه پایتخت ملی جزء یکی از واحدهای تشکیل دهنده عادی نیست.

روسیه دارای تنوع پیچیده‌ای از واحدهای تشکیل دهنده - جمهوری‌ها و مناطق (اوبلاست) و قلمروها (کریس) و مناطق خودمختار (اوکرجس) و شهرهای دارای اهمیت فدرالی - است اما همه آن‌ها تحت رژیم ولادیمیر پوتین رئیس جمهور روسیه از نگاه وضعیت یا اختیارات، تفاوتی ندارند.

در اکثر فدراسیون‌ها، تعریف و اختیارات شهرداری و دولت محلی در صلاحیت قانونی دولت‌های واحد تشکیل دهنده است. برخی از فدراسیون‌ها (برازیل، هند، مکزیک، آفریقای جنوبی) به این نظم حکومتی، صفت قانون اساسی بخشیده‌اند و از این طریق به آن وضعیت مستقلی داده‌اند، هرچند کمتر از واحدهای تشکیل دهنده در سطح ایالات یا ولایات.

تنوع اجتماعی (پلورالیسم اجتماعی) واحدهای تشکیل دهنده

فدراسیون‌ها در این‌که تا چه حد در تشکیل واحدهای تشکیل دهنده، وجود جمعیت‌های متمایز منطقه‌ای را منعکس می‌کنند، متفاوت هستند.

برخی از فدراسیون‌ها (آرژانتین، اتریش، استرالیا، برزیل، آلمان، مکزیک، ایالات متحده آمریکا) دارای زبانی آشکارا غالب هستند و سطوح نسبتاً پایینی از تنوع مذهبی یا قومی دارند. این کشورها می‌توانند تفاوت‌های منطقه‌ای مهمی داشته باشند اما تعریف و ساختار بندی واحدهای فدرال آن‌ها بر محور مدیریت تقسیمات قومی، مذهبی یا زبانی ساخته نشده است. در فدراسیون‌های بسیار متنوع، شهروندان می‌توانند هویت‌های متمایز خود را به شدت احساس کنند و تقسیمات بر مبنای آن هویت‌ها معمولاً یکی از ویژگی‌های اصلی زندگی سیاسی است. هنگامی که چنین گروه‌هایی در منطقه‌ای متمرکز می‌شوند، ویژگی‌ها و ترکیب واحدهای تشکیل دهنده، می‌تواند عنصر مهمی در سیستم فدرال تلقی شود.

برخی از فدراسیون‌ها دارای اکثریت زبانی یا قومی واضح هستند (بلژیک، کانادا، اسپانیا و روسیه) اما با یک اقلیت بزرگ (بلژیک و کانادا) یا چندین اقلیت کوچکتر (اسپانیا و روسیه)، در حالی که برخی دیگر (اتیوپی، هند و نیجریه) دارای تعداد استثنایی از زبان‌ها و مذاهب و قومیت‌ها هستند، بدون این‌که هیچ کدام آن‌ها اکثریت ملی را تشکیل بدهند. غالباً انقسامات قومی و زبانی و مذهبی باهم تلاقی می‌کنند یعنی به شکل متقاطع بر روی یکدیگر قرار می‌گیرند - سوئیس مورد کلاسیک آن است - و این می‌تواند به کاهش دوقطبی شدن اجتماعی کمک کند. اغلب اوقات برای یک جامعه، مدیریت یک تقسیم بندی مسلط و حاکم یا قویا مورد حمایت بین دو گروه متمایز از جمعیت، دشوارتر از تعامل با تقسیم بندی‌های متعدد در تعداد زیادی از جوامع باشندگان است.

فدرالیسم می‌تواند در برآوردن خواسته‌های چنین تعدد و کثرتی مفید باشد زیرا ممکن است جمعیت‌های مهمی که در مناطق متمرکز هستند، در واحدهای تشکیل دهنده، اکثریت را تشکیل بدهند. با این حال همه گروه‌ها به اندازه کافی بزرگ یا متمرکز نیستند که یکی از واحدهای تشکیل دهنده را به طور کامل فرا

بگیرد و به خود اختصاص بدهد و مطلقاً هیچ واحدی بر اساس منطقه ای از وجود همگنی کامل جمعیت برخوردار نیست. بنا بر این حقوق اقلیت‌ها در داخل واحدها و خواسته‌های ایجاد واحدهای تشکیل دهنده جدید برای «اقلیت‌های درون اقلیت‌ها» باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین در برخی از کشورها فشارهای جدایی طلبانه‌ای وجود دارد که می‌تواند تحت تأثیر ماهیت واحدهای تشکیل دهنده قرار گیرد (همانطور که در فصل نهم بیشتر بحث خواهد شد). اهمیت سیاسی تفاوت‌ها چه از نظر دین، زبان یا قومیت، به قوت هویت‌ها و نگرش‌های عمومی جامعه بستگی دارد. چون مواردی وجود دارد که تفاوت‌هایی که در گذشته موجب انقسام می‌شده مثل حالت بین پروتستان و کاتولیک، در حال حاضر از جهت سرشماری و احصائیه مهم است ولی به مرور زمان اهمیت سیاسی خود را از دست داده است.

انعکاس تنوع در ترکیب واحدهای تشکیل دهنده

سویس با سه زبان اصلی، دو مذهب و یک منطقه روستایی کوهستانی به ۲۰ کانتون کامل و ۶ نیم کانتون تقسیم شده است که اکثر آن‌ها یک زبانه هستند و اکثریت واضح پروتستان یا کاتولیک دارند. هند در ابتدا در برابر تعریف ایالت‌های خود بر اساس قومیت و زبان مقاومت می‌کرد زیرا می‌ترسید که این امر، به تشدید شکاف‌ها منجر شود. ولی بین سال‌های ۱۹۵۶ و ۱۹۶۶ مرزهای ایالتی بر همین اساس (قومیت و زبان) ترسیم شد، با یک ایالت پنجاب که بعد مذهبی مشخص نیز داشت. جمعیت فرانسوی زبان کانادا به شدت در کبیک متمرکز است، در حالی که نه ولایت دیگر اکثریت انگلیسی زبان دارند. فدراسیون اتیوپی به صورت واضح در امتداد خطوط قومی ایجاد شد اما برخی از ایالات آن ترکیب شدیدا متنوع دارد که همچنان فشارهایی را ایجاد می‌کند. در اسپانیا رویکرد فدرالیستی اجازه داد که قومیت‌های تاریخی به عنوان واحدهای سیاسی ظهور کنند. بلژیک از این جهت منحصر به فرد است که دارای دو سطحی از فدرال است که نشان دهنده تنوع منطقه‌ای و تنوع فرهنگی به صورت برابر

است. هر چند که تقسیماتمنطقه‌ای، تفاوت‌های زبانی را نیز انعکاس می‌دهد، به استثنای بروکسل. در نیجریه تعریف ۳۶ ایالت تا حد زیادی مطابق تنوع و تفاوت‌های بزرگ زبانی و قومی و دینی صورت گرفته است. در روسیه قومیت و زبان رایج و حاکم، زبان و قومیت روس است ولی بسیاری از واحدهای تشکیل دهنده کوچک در روسیه، از اکثریت قومی یا زبانی متمایز و متفاوت برخوردار هستند.

تعیین و تغییر مرزها

معمولا کم کردن مساحت واحدهای تشکیل دهنده موجود در فدراسیون‌ها پس از تعیین و تأسیس آن‌ها دشوار است. ایجاد واحدهای جدید یا گسترش آن‌ها با اضافه کردن مناطق تابع دولت فدرال معمولا آسان است. تعریف و ترسیم مجدد مرزها گاهی اوقات در دوره‌های استثنایی جنگ داخلی یا حکومت نظامی اتفاق افتاده است. کشورهای واحد تکساختی که به نظام فدرال رو می‌آورند و فدرال می‌شوند، ممکن است از مرزهای تاریخی خود پیروی کنند یا نیاز به ایجاد معیارهای جدیدی برای ترسیم مرزها داشته باشند.

در حالی که تعداد و ویژگی واحدهای تشکیل دهنده یک فدراسیون می‌تواند به شدت بر عملکرد و ثبات آن تأثیر بگذارد، معمولا کم کردن قلمرو واحدهای تشکیل دهنده موجود، در طول دوره‌های عادی حکومت دموکراتیک بسیار دشوار است. غالبا واحدهای تشکیل دهنده باید خودشان موافقه کنند که گاهی اوقات این موافقه از طریق روشی انجام می‌شود که شامل فراندوم ملی است. بارزترین مثال آن هند است که ایالات دیگر در این زمینه هیچ رأیی نداشتند و همچنین نیجریه که رژیم‌های نظامی به ترسیم ریشه‌ای مجدد مرزها پرداختند.

یک رویه دموکراتیک معمول‌تر، ایجاد ایالت‌ها و ولایت‌های جدید از قلمرو سابق ایالات متحده آمریکا، برزیل، آرژانتین و کانادا بوده است. اکثر فدراسیون‌ها رویه‌های اصلاحی ویژه‌ای برای ایجاد واحدهای تشکیل دهنده جدید دارند که اغلب مستلزم رضایت واحدهای موجود یا حد اقل موافقه اکثریت ویژه در مجلس دوم (سنا/اعیان) است.

ترسیم مجدد مرزهای واحدهای تشکیل دهنده موجود

پارلمان مرکزی در هند در اواسط دهه پنجاه قرن گذشته تصمیم گرفت که به طور سیستماتیک مرزهای ایالتی را از نو ترسیم کند تا تفاوت‌های بزرگ زبانی را به طور مشخص انعکاس دهد. پارلمان هند از نگاه قانون اساسی صلاحیت داشت که بدون موافقه ایالات به این کار اقدام کند که در نتیجه آن هند از ۱۴ به ۲۸ ایالت ارتقا یافت. نیجریه در هنگام استقلال با سه ایالت آغاز شده بود و امروز بر اساس تقسیمات اتنیکی، به ۳۶ ایالت رسیده است. این کار تقریباً همیشه به امر رژیم‌های نظامی و زمانی که دموکراسی به حالت تعلیق درآمده انجام شده است. سوئیس کانتون جدید ژورا را از کانتون موجود برن پس از یک روند پیچیده رفراندوم ایجاد کرد. روسیه ۱۱ واحد را از پنج واحد بعد از انجام رفراندوم ادغام کرده است. آلمان مدت کوتاهی پس از ایجاد فدراسیون جدید خود، دو لاند را ادغام کرد. کانادا با افزودن اراضی سرزمینی سابق خود به آن‌ها ولایت‌های خاصی را به طور قابل ملاحظه‌ای بزرگ ساخت. در ایالات متحده آمریکا ویرجینیای غربی زمانی ایجاد شد که ویرجینیا در هنگام جنگ داخلی تجزیه شد.

اما کشورهایی که در گذشته واحد و تکساخت بوده‌اند، در صورت فدرال شدن باید تعداد و مرزهای واحدها را تعیین کنند. مرزهای واحدهای جدید ممکن است از مرزهای سنتی واحدهای اداری یا واحدهای سیاسی سابق (مانند اسپانیا) پیروی کنند. همچنین در برخی از موارد، تقسیم بندی می‌تواند بر اساس داده‌های سرشماری مربوط به ویژگی‌های جمعیت محلی یا بر اساس یک رفراندوم باشد. موضوع تعداد واحدها و مرزهای آن‌ها ممکن است به ویژه در کشورهایی که به

سمت فدرالیسم حرکت می‌کنند اما فاقد هر گونه میراث و سنت قبلی در رابطه با واحدهای داخلی یا مرزها هستند، چالش برانگیز باشد. این یک موضوع بسیار مهم در عراق است و در بحث جاری در نیپال در باره فدرالیسم.

فصل چهارم

تقسیم قدرت (صلاحیت‌ها)

چه کسی چه کاری انجام می‌دهد؟ و چگونه؟

دو مدل برای توزیع صلاحیت‌های قانونی

در درون سیستم‌های فدرال در مورد تقسیم اختیارات و صلاحیت‌ها دو رویکرد کاملاً متفاوت وجود دارد: مدل دوگانه و مدل ترکیبی و تلفیقی. در بسیاری از کشورها عناصری از هر دو مدل وجود دارد. معمولاً در مدل دوگانه، صلاحیت‌های مختلف را برای هر سطح از سطوح دولت اختصاص می‌دهند تا هر کدام در جای خود برنامه‌های خود را طرح و مدیریت کند. اما مدل ترکیبی شامل صلاحیت‌های مشترک است و اغلب دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده اداره قوانین یا برنامه‌هایی را به عهده دارند که در سطح مرکز قانونگذاری می‌شود.

مطابق الگوی دوگانه یا کلاسیک فدرالیسم، معمولاً صلاحیت‌های قانون اساسی متعلق به یکی از دو سطح دولت در زمینه‌های مختلف، به طور انحصاری تعیین می‌شود و هر سطحی از سطوح دولت مطابق این مدل، در محدوده مسئولیت‌های خود با استخدام دستگاه‌ها و ادارات خدمات ملکی به ارائه برنامه‌های خود می‌پردازد و به این ترتیب ادارات دولت فدرال در همه بخش‌های کشور حضور خواهند شد.

الگوی دوگانه در عمل نمی‌تواند اختیارات را به طور کامل و خالص تفکیک کند زیرا بسیاری از مسایل ابعاد منطقه‌ای، قومی و بین‌المللی نیز دارد و شمار زیادی از مسئولیت‌های مختلف دولت‌ها در هم تنیده هستند.

- در همه قوانین اساسی مدل دوگانه صلاحیت‌های مشترک یا همزمان وجود دارد که در آن هر یک از سطوح دولت می‌تواند قوانین وضع کند. در کانادا و بلژیک صلاحیت‌های همزمان اندک است، در حالی که در استرالیا صلاحیت‌های همزمان زیادی وجود دارد. در مواردی که اختیارات همزمان وجود دارد، به طور اغلب و نه همیشه، حاکمیت یا برتری با قانون فدرال است، بدین معنی که در موارد اختلاف، قانون فدرال حاکم است.

- در زمانی که هر دو نظام دولتی دارای اختیارات متفاوتی هستند که هر دو در یک مسأله تأثیرگذار هستند، عملاً همزمانی وجود دارد. این یک نوع صلاحیت مشترک است و معمولاً حاکمیت یک سطح حکومت بر سطح دیگر را در بر ندارد. به عنوان مثال در قوانین اساسی قدیمی، محیط زیست معمولاً در قلمرو اختیارات هیچ یک از دو سطح دولت نیست، اما هر دو دولت صلاحیت‌های قانونی مختلف دارند که به آن‌ها اجازه می‌دهد اثرات زیست محیطی یک پروژه زیربنایی بزرگ را بررسی و تنظیم کنند. نتیجه چنین حالتی این است که اجرای این نوع پروژه‌ها بدون موافقت هر دو سطح دولت امکان ندارد.

بر اساس مدل ترکیبی (یا درهم تنیده) فدرالیسم که نمونه آن آلمان است، برخی موضوعات به طور انحصاری به یک دولت اختصاص داده می‌شود (مثلاً موضوع دفاع برای دولت فدرال) اما اکثر موضوعات همزمان یا مشترک خواهند بود زیرا دولت مرکزی قوانین عمومی چارچوبی را وضع می‌کند و واحدهای تشکیل دهنده از طریق وضع قوانین خاص خود، به تکمیل آن (و نه در تعارض با آن) می‌پردازند. همچنین دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده برنامه‌هایی را در

زمینه‌های مشترک اجرا می‌کنند. بنا بر این دولت مرکزی دارای ادارات خدمات ملکی کوچکی در مناطق است که عمدتاً به حوزه‌های صلاحیت انحصاری آن محدود می‌شود. این مدل گاهی اوقات به نام «فدرالیسم اداری» نیز نامیده می‌شود، زیرا اختیارات اصلی واحدهای تشکیل دهنده، جنبه اداری دارد. محدود کردن جزئیات سیاست‌گذاری مرکزی به منظور واگذار کردن فرصت واقعی تصمیم‌گیری‌ها و قوانین برای سطح واحدهای تشکیل دهنده، یکی از چالش‌های بزرگ این مدل است. مدل آلمانی همچنین تصمیم‌گیری مشترکی را که بر حوزه‌های همزمانی تأثیر می‌گذارد ارائه می‌کند، به این صورت که قوانین فدرال مربوطه باید به تصویب اکثریت نمایندگان ایالات در بوندسرات برسد. آفریقای جنوبی نیز جنبه‌هایی از این مدل را پذیرفته است.

کانادا، برزیل و ایالات متحده آمریکا نمونه‌هایی از فدراسیون‌های عمدتاً دوگانه هستند. آلمان، اتریش، آفریقای جنوبی و اسپانیا از مدل درهم تنیده یا ترکیبی پیروی می‌کنند. هند و سوئیس ویژگی‌های قوی از هر دو مدل را دارند. استرالیا در ترتیبات اداری تا حد زیادی دوگانه‌گرا است اما آن‌قدر زمینه‌های همزمانی دارد که دارای ویژگی‌های قوی نظام ترکیبی یا درهم تنیده می‌باشد. البته هیچ فدراسیونی پیدا نمی‌شود که به طور کامل از یک الگو پیروی کند.

اختیارات و صلاحیت‌های قانونی باید با ترتیبات مالی در یک فدراسیون ترکیب شود که در فصل بعدی این بحث را توضیح خواهیم داد که تسلط بر درآمدها و توزیع آن‌ها یک نقطه محوری برای توزیع حقیقی اختیارات در سیستم فدرال شمرده می‌شود.

منابع قانونی صلاحیت‌ها

معمولا قانون اساسی سیستم توزیع صلاحیت‌های قانونگذاری و مالی را مشخص می‌سازد. در برخی از فدراسیون‌ها، اختیارات تک تک دولت‌های واحد تشکیل دهنده می‌تواند اساسا از طریق توافق‌های دوجانبه با دولت فدرال تعیین شود. برخی از فدراسیون‌ها تفویض مسئولیت‌های قانونی در بین سطوح دولتی را مجاز می‌دانند، در حالی که در برخی دیگر این اجازه را نمی‌دهند.

همه فدراسیون‌ها در مورد تخصیص اختیارات بین دولت مرکزی و دولت واحد تشکیل دهنده، در قوانین اساسی خود مقرراتی دارند. قوانین اساسی در سطح جزئیات و رویکردها بسیار متفاوت هستند. به عنوان مثال قانون اساسی ایالات متحده آمریکا تنها دارای ۱۸ عنوان اختیارات انحصاری برای دولت فدرال است و اکثر آن‌ها با حفظ برتری تصمیم فدرال، همزمان هم هستند و بقیه همه اختیارات دیگر (صلاحیت‌های باقی مانده) برای ایالات است. قانون اساسی هند بر عکس، دارای سه فهرست طولانی است: فهرست صلاحیت‌های دولت فدرال با ۹۷ عنوان اصلی و فهرست صلاحیت‌های همزمان یا مشترک شامل ۴۷ عنوان و لیست صلاحیت‌های ایالات که ۶۶ عنوان را شامل می‌شود. قانون اساسی اسپانیا صلاحیت‌هایی را ذکر می‌کند که ممکن است به جوامع خودمختار تخصیص داده شود، اما این امر به طور قانونی از طریق تصویب قوانین خودگردانی برای هر جامعه انجام می‌شود و این قوانین ممکن است از یک جامعه تا جامعه دیگر متفاوت باشد.

در بسیاری از سیستم‌های فدرال، تفاسیر دادگاه‌ها از قوانین و نیز رویه‌های موجود در میدان عمل، تقسیم واقعی اختیارات را از مقصود اصلی قانونگذاران دور ساخته است و این امر نظام فدرال را کم و بیش متمرکزتر از

آنچه در ابتدا تصور می‌شد ساخته است و این به طور اغلب در قوانین قدیمی‌تر و کمتر تفصیل یافته، صادق است.

تنوع توزیع صلاحیت‌ها در فدرال‌ها

در حالی که بعضی امور مشترک بین فدراسیون‌ها وجود دارد در مورد این که کدام صلاحیت به کدام سطح از سطوح دولت اختصاص داده می‌شود ولی در عین حال تفاوت‌های بسیار اساسی در میان آن‌ها وجود دارد. قوانین اساسی فدرال چنان که دیدیم در خلال ۲۳۰ سال گذشته با محتوای بسیار متفاوت نوشته شده است و اکثر قوانین اساسی جدید درس‌های استفاده شده از تجربیات قوانین اساسی گذشته را چه خوب یا بد انعکاس داده است و بدین ترتیب وجود تفاوت‌های زیاد در شیوه‌های توزیع اختیارات در نظام‌های فدرال، چندان غافلگیر کننده نیست. معمولاً تعدادی از صلاحیت‌ها به دولت فدرال و تعداد دیگر به طور غالب به دولت‌های تشکیل دهنده اختصاص داده می‌شود ولی ما می‌بینیم که تعداد از صلاحیت‌های خارج از مدل رایج باقی می‌ماند و گاهی هیچ‌الگوی روشنی وجود ندارد. کادر زیر یک تصویر اولیه از این مدل‌ها را نشان می‌دهد. فرایند توزیع اختیارات در هر فدراسیون در عمل پیچیده است و نه تنها متن قانون اساسی بلکه تصمیمات دادگاه‌ها و تحولات دیگر را نیز منعکس می‌کند.

الگوهای توزیع برخی از صلاحیت‌ها در سیستم‌های فدرال

موارد زیر تمایلات مربوط به تخصیص اختیارات در اکثر فدراسیون‌ها را نشان می‌دهد. (واژه «همزمان» بدین معنی است که هر سطح از دو سطح دولت می‌تواند در زمینه‌های معین قانون وضع کند و معمولاً برتری با قانون فدرال است. واژه «همبستگی» بدین معنی است که هر دو سطح دولت به طور مساوی می‌توانند به طور همزمان تصمیم بگیرند. کلمه «مشترک» به این معنی است که در سطح گسترده، هر سطح از سطوح دولت دارای اختیارات قانونی متفاوت است و تصمیم به صورت مستقل اتخاذ می‌گردد.)

- واحد پول: همیشه مربوط به دولت فدرال است.
- دفاع: همیشه فدرالی است و گاهی اوقات نقشی برای واحد تشکیل دهنده نیز وجود دارد.
- تصویب معاهدات: تقریباً همیشه فدرالی است و گاهی اوقات نقشی برای واحد تشکیل دهنده وجود دارد.
- تجارت خارجی: معمولاً فدرالی و گاهی به طور همزمان یا همبسته یا مشترک.
- تجارت بین ایالات: معمولاً فدرالی و گاهی به طور همزمان یا همبسته و یا مشترک.
- تجارت داخل ایالات: معمولاً برای واحد تشکیل دهنده و گاهی به طور همزمان.
- زیرساخت اصلی: معمولاً فدرالی و گاهی به طور همزمان یا همبسته یا مشترک و یا برای واحد تشکیل دهنده.
- آموزش ابتدایی / متوسطه: معمولاً مربوط به واحد تشکیل دهنده است و گاهی همزمان و به ندرت فدرالی.
- آموزش و پژوهش بعد از متوسطه: الگوی مشخصی وجود ندارد.
- بیمه درآمد: ترکیبی از فدرالی و همزمانی و همبستگی و مشارکت.
- حقوق باننشستگی: یا همزمان یا همبسته یا مشترک یا فدرالی.
- مراقبت بهداشتی: معمولاً برای واحد تشکیل دهنده است و گاهی همزمان یا

- همبسته یا مشترک.
- منابع معدنی: بدون الگوی واضح.
- زراعت: بدون الگوی واضح.
- محیط زیست: معمولاً همزمان یا همبسته و به ندرت برای واحد تشکیل دهنده.
- امور شهرداری: معمولاً برای واحد تشکیل دهنده و گاهی همبسته یا مشترک.
- سیستم دادگاهها: معمولاً همبسته یا همزمان و گاهی فدرالی و به ندرت برای واحد تشکیل دهنده.
- قانون جنایی: الگوی واضح وجود ندارد.
- پولیس: معمولاً مشترک و گاهی همزمان یا همبسته و به ندرت فدرالی یا برای واحد تشکیل دهنده.
- گمرکات و عوارض و مالیات: تقریباً همیشه فدرالی و گاهی همزمان.
- مالیات شرکتها و مالیات شخصی: معمولاً همبسته یا مشترک یا همزمان و گاهی فدرالی.

قوانین اساسی نه تنها در تخصیص اختیارات بلکه در تعیین ویژگی دقیق آنها نیز متفاوت هستند. حتی کاملترین فهرست صلاحیتها نیز می‌تواند از چیزی غفلت کرده باشد. بنا بر این قوانین اساسی باید اختیارات و صلاحیت‌های

۶. ۸. اکثر اوقات تأسیس دادگاه‌های عالی و دادگاه قانون اساسی در متن قانون اساسی درج می‌شود و لذا این دادگاه‌ها خارج از چارچوب تقسیم صلاحیتها هستند. همچنین حکومت‌های محلی و شهرداری در برخی از نظام‌های فدرال در متن قانون اساسی تعریف شده ولی دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده یا دولت فدرال نیز نوعی از تسلط خود بر آنها را اعمال می‌کنند.

باقی مانده را تعیین کنند و مشخص کنند که صلاحیت‌هایی که ذکر نشده مربوط به کدام سطحی از دولت است. معمولاً اختیارات باقی مانده، در فدراسیون‌هایی که از دولت‌های واحد و تکساخت قبلی ایجاد شده‌اند، به دولت فدرال می‌رسد، اما در فدراسیون‌هایی که از تجمیع واحدهای قبلاً مستقل تشکیل شده است، به دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده می‌رسد. ممکن است فقرات خاص اختیارات باقی مانده خیلی مهم باشند مخصوصاً در قوانین اساسی‌ای مانند قانون اساسی آمریکا که صلاحیت‌های دولت فدرال در یک فهرست کوتاه بیان شده و اختیارات باقی مانده تنها منبع اختیارات واحدهای تشکیل دهنده است. با این حال دادگاه‌ها گرایش دارند که در مورد اختیارات تعیین شده اعم از فدرال یا واحدهای تشکیل دهنده، تفسیرهای موسع ارائه دهند. از این جهت تأثیر فقرات اختیارات باقی مانده اکنون کمتر از آن چیزی است که واضعان قانون اساسی تصور کرده بودند.

معیارهای توزیع صلاحیت‌ها

هیچ فرمول ساده‌ای برای تقسیم مناسب صلاحیت‌ها بین سطوح دولت وجود ندارد.

در حالی که الگوهایی در توزیع اختیارات در فدراسیون‌ها وجود دارد ولی تنوع و تفاوت‌های زیاد نیز وجود دارد. در اتحادیه اروپا یک بحث مستمر جریان دارد در مورد این که کدام اختیارات را برای بروکسل اختصاص دهد و کدام اختیارات را برای کشورهای عضو بگذارد. اروپائیان در این رابطه مفهوم تابعیت صلاحیت‌ها را ایجاد کرده‌اند یعنی این اصل را که دولت مرکزی تنها زمانی صلاحیت‌ها را در اختیار خود بگیرد که برای دستیابی به هدفی ضروری باشد و یا در مقایسه با آنچه که دولت‌های واحد تشکیل دهنده می‌توانستند به تنهایی به آن‌ها برسند، ارزش افزوده‌ای داشته باشد. اگرچه این اصل مفید است اما در عمل ثابت شده است که نکته قابل توجه این است که اتحادیه اروپا به بروکسل در زمینه دفاع و سیاست خارجی تفویض صلاحیت نکرده است؛ چیزی که از

اختیارات کلاسیک دولت مرکزی فدراسیون‌ها شمرده می‌شود و ناگزیر در هر کشوری بحث‌های خاص در مورد تقسیم صلاحیت‌ها وجود دارد. تصمیمات، مسایل مربوط به کارآیی و اثربخشی را منعکس خواهد کرد اما مهم‌تر از همه این‌که نظریات در مورد تعیین اهداف مشترک در سیستم فدرال را نیز منعکس خواهد کرد.

عدم تقارن در تقسیم صلاحیت‌ها

سیستم‌های فدرال معمولاً عین صلاحیت‌ها را به همه دولت‌های عضو تشکیل دهنده اختصاص می‌دهد ولی با این حال در برخی از فدراسیون‌ها برخی از واحدهای تشکیل دهنده، صلاحیت‌های متفاوتی نسبت به سایرین دریافت می‌کنند. این نوع عدم تقارن قانون اساسی معمولاً محدود است زیرا عدم تقارن زیاد، چالش‌هایی را در مدیریت فدراسیون ایجاد می‌کند. همچنین گاهی ممکن است انواعی از عدم تقارن وجود داشته باشد که بیشتر عمل‌گرایانه است.

اصطلاح «عدم تقارن» به بسیاری از عناصر موجب تفاوت بین واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون‌ها اطلاق می‌شود مانند: وزن سیاسی نامتقارن، عدم تقارن حقوق برای گروهی یا زبانی، عدم تقارن در موقعیت و جایگاه و یا صلاحیت‌های نامتقارن. هر کدام از این‌ها مسایل مختلفی را انعکاس می‌دهد. واضح است که واحدهای تشکیل دهنده مختلف به دلیل جمعیت، ثروت یا موقعیت استراتژیک، وزن سیاسی متفاوتی دارند. برخی از فدراسیون‌ها سعی می‌کنند با دادن وزن بیشتر به نمایندگی واحدهای کوچکتر در نهادهای مرکزی این امر را محدود کنند. مقررات ویژه و متمایز در مورد حقوق گروه‌ها، یا حقوق زبان یا مذهب در واحدهای تشکیل دهنده خاص، ویژگی متداول در فدراسیون‌های بسیار متنوع است.

توزیع نامتقارن اختیارات بین واحدهای تشکیل دهنده در یک فدراسیون امر غیر معمول است. این امر به ویژه در مورد عدم تقارن‌های مشخص شده در قانون اساسی صادق است. انعطاف پذیری از این نوع می‌تواند خواسته‌های مطرح شده از یک منطقه خاص را برای تحقق عدم تمرکز در مورد یک صلاحیت یا صلاحیت‌هایی که واحدهای تشکیل دهنده دیگر آن را برای خود اولویت تلقی نمی‌کنند برآورده سازد. با این حال تعامل خاص با یکی از واحدهای تشکیل دهنده، گاهی این فشار را خلق می‌کند که با سایر واحدها نیز تعامل مشابه صورت گیرد. همچنین اگر صلاحیت‌هایی که به طور نامتقارن واگذار می‌شوند بسیار مهم باشند یا به یک واحد تشکیل دهنده بسیار بزرگ داده شوند، این می‌تواند فشاری برای محدود کردن وزن نمایندگان آن واحد در پروسه تصمیم‌گیری‌های دولت مرکزی در مورد این موضوعات ایجاد کند. در عمل اکثر عدم تقارن در صلاحیت‌هایی ناشی از قانون اساسی در فدراسیون‌ها، دارای قدرت نسبتاً ثانویه یا ترتیبیات ویژه برای واحدهای تشکیل دهنده بسیار کوچک و کاملاً متمایز هستند. (این با وضعیت حقوقی پایین رتبه‌تر قلمروها یا مناطق قبیله‌ای و پایتخت‌های ملی در برخی فدراسیون‌ها متفاوت است.) تعدادی از فدراسیون‌ها دارای ترتیبیاتی هستند که در قانون اساسی تعریف نشده و در عین حال اجازه می‌دهد تا حدی عدم تقارن در مسئولیت‌های اداری یا سیاسی واحدهای تشکیل دهنده، وجود داشته باشد.

نمونه‌هایی از توزیع نامتقارن اختیارات در نظام‌های فدرال

تقریباً همه فدراسیون‌های قدیمی و با سابقه، عین اختیارات قانون‌گذاری را به همه واحدهای تشکیل دهنده خود می‌دهد. با این حال در کانادا به عنوان مثال کبییک در عمل از ترتیبیاتی برخوردار است که در قانون اساسی تعریف نشده ولی در عین حال دولت فدرال بر اساس این ترتیبیات، اختیارات متفاوتی نسبت به آن اختیاراتی که سایر ولایات به دست می‌آورند، به کبییک می‌دهد هر چند معمولاً با آن‌ها هماهنگ است. (به عنوان مثال، حقوق بازنشستگی، مالیات و برنامه‌های اجتماعی.)

از میان فدراسیون‌های جدیدتر، مالزی به ایالت‌های بورنو اختیارات ویژه‌ای در زمینه قوانین بومی، ارتباطات، ماهی‌گیری، جنگل‌داری و مهاجرت می‌دهد. در هند نیز اختیارات مشابهی برای جامو و کشمیر و برخی از ایالت‌های کوچک‌تر داده است. روسیه از توافقات دوجانبه بسیار متفاوت با واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون که در قانون اساسی تعریف نشده و به برتر دانستن واحدهای قدرتمند مشخص مایل بوده، استفاده گسترده کرده است. اما این تفاوت‌ها اکنون تا حد زیادی حذف شده است. اسپانیا همچنین درگیر ترتیبات دوجانبه بود به ویژه در اعطای اختیارات ویژه به جوامع خودمختاری که دارای ملیت‌های تاریخی بودند. بازهم به استثنای حقوق مالی تاریخی باستانی برای منطقه باسک و ناوارا، تفاوت‌ها در طول زمان بسیار کاهش یافته است.

بلژیک، کومور، بوسنی و هرزگوین و سنت کیتس و نویس نیز دارای برخی ترتیبات نامتقارن قانون اساسی هستند. شاید مهم‌ترین این ترتیبات نامتقارن مربوط به اسکاتلند در بریتانیا باشد که یک فدراسیون نیست. پیامدهای این موضوع هنوز در بریتانیا مورد بحث است. در اتحادیه اروپا چندین کشور عضو هستند که در اتحادیه پولی اشتراک ندارند.

برخورد با تضاد بر سر قدرت

فدراسیون‌ها می‌توانند با استفاده از دادگاه‌ها، اختیارات حالت اضطراری، تعدیل قانون اساسی، حل و فصل سیاسی و انتخابات با مناقشات و اختلافات بر سر توزیع اختیارات مقابله کنند.

شیوه کلاسیک برای حل اختلافات در مورد چگونگی تفسیر تقسیم اختیارات، مراجعه به دادگاه است، اگر چه برخی از سیستم‌های فدرال دارای روندها و مسیرهای سیاسی بیشتری مانند رفراندوم و پارلمان‌های مجلس علیا (مجلس سنا یا اعیان) هستند. و بسیاری از سیستم‌های فدرال دارای مقررات ویژه‌ای هستند – شاید شدیدترین آن‌ها صلاحیت‌های حالت اضطرار باشد – که به دولت فدرال در شرایط خاص به ویژه شرایط اضطراری، اجازه می‌دهد تا قدرت عادی دولت در یک واحد تشکیل دهنده را به تعلیق در آورد.

اغلب تعارض بر سر تفسیر حقوقی اختیارات نیست، بلکه بیشتر بر سر این است که چه اختیارات یا نقش‌هایی برای هر سطح از اختیارات باید اعمال شود. این نوع منازعات باید از طریق سیاسی حل شود. دولت‌ها می‌توانند برای رسیدن به توافق در مورد چگونگی عملکرد، در چارچوب قانون اساسی موجود مذاکره کنند. و ممکن است بر تعدیل قانون اساسی توافق کنند که تصویب آن در اکثر فدراسیون‌ها مستلزم اکثریت خاص است (و نه همیشه موافقت دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده) و هنگامی که دولت‌ها به ایجاد توافق قادر نشوند، می‌توانند مسایل خود را در جریان انتخابات به شهروندان عرضه کنند تا آرای آنان را برای حمایت از خود به دست آورند.

فصل پنجم

پول و صلاحیت‌های مالی

اهمیت پول

ترتیبات مربوط به جمع آوری، تقسیم و خرج کردن پول برای عملکرد سیستم‌های فدرال، هم از نظر سیاسی و هم از نظر اقتصادی، بسیار مهم است. این سخن که «پول مهم است» به همان اندازه که برای زندگی صدق می‌کند، به طور کلی در مورد سیستم‌های فدرال نیز صدق می‌کند.

اول: ترتیبات ویژه در مورد این که چه کسی مالیات و سایر درآمدها را تعیین و جمع آوری می‌کند و چه کسی آن‌ها را خرج می‌کند و چگونه و در چه موردی، برای تقسیم واقعی اختیارات در نظام فدرال، امور محوری محسوب می‌شوند. زیرا آن‌ها می‌توانند به طور قابل توجهی صلاحیت‌های واضح قانون‌گذاری برای هر دو سطح دولت را تغییر دهند و دولت‌های مرکزی به طور اغلب از صلاحیت‌های مالی بسیار قوی خود برای تأثیرگذاری یا کنترل بر دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده به روش‌های مختلف استفاده می‌کنند.

دوم: روش‌های جمع‌آوری و خرج کردن پول می‌تواند بر سلامت وضع اقتصادی یک فدراسیون تأثیر بگذارد:

• مالیات‌ها و مشوق‌های هزینه، بر کارایی و عملکرد اقتصاد تأثیر می‌گذارد. آن‌ها می‌توانند توسط واحدهای تشکیل دهنده برای جذب شرکت‌ها و شهروندان برای اقامت و سرمایه‌گذاری در داخل مرزهای خود استفاده شوند. در حالی که برخی رقابت‌ها در مالیات و هزینه می‌تواند چیز خوبی باشد، همچنین می‌تواند از جهت کشاندن فعالیت‌های اقتصادی به مکان نامناسب، پرهزینه باشد و منجر به از دست دادن یا سوء استفاده از درآمد شود.

• جمع‌آوری درآمدها (مالیات‌ها، کارمزدها، بدهی‌ها، انتشار پول) و مخارج دولت‌ها بر سطح کلی فعالیت در یک اقتصاد تأثیر می‌گذارد، خواه این سیاست انبساطی یا انقباضی باشد. برخی از فدراسیون‌ها در مدیریت سیاست‌های مالی و پولی منسجم در هنگام مواجه شدن با دوره‌های خطرناک تورم و چرخه‌های اقتصادی اغراق آمیز رونق یا رکود، مشکلات عمده‌ای داشته‌اند.

اختیارات مالی و پولی از نظر اقتصادی و هم از نظر تأثیر زیاد آن بر وظایف و نقش هر یک از هر دو سطح دولت مهم هستند.

تعیین صلاحیت‌های وصول درآمدها

اصولی برای تخصیص مؤثر اختیارات جمع‌آوری و افزایش درآمد برای دولت‌های منطقه‌ای در فدراسیون‌ها وجود دارد. با این حال در عمل، تنوع و تفاوت زیادی وجود دارد، عمدتاً به این دلیل که ترتیبات قانون اساسی، تجربیات قبلی افزایش و جمع‌آوری درآمد و فرهنگ سیاسی کشورها می‌توانند بسیار متفاوت باشند.

بسیاری از اقتصاددانان استدلال می‌کنند که یک فدراسیون باید میزان استفاده واحدهای تشکیل دهنده از رقابت مالیاتی را برای تأثیر گذاری بر

شرکت‌ها و افراد برای استقرار در یک منطقه خاص به حداقل برسانند. این نشان می‌دهد که واحدهای تشکیل دهنده (و دولت‌های محلی) باید کنترل محدودی بر مالیات دهندگان سیار و پایه‌های مالیاتی (مانند مالیات بر درآمد شرکت‌ها و مالیات بر درآمد شخصی و مالیات فروش) داشته باشند. در عوض باید به آن‌ها اختیار در مالیات بر املاک (عقار) داده شود زیرا املاک ثابت و غیر منقول هستند. در عمل تحرک مالیات دهندگان و فعالیت‌های مالیاتی، به عوامل فرهنگی (آیا شهروندان به زندگی در واحد خود وابسته هستند؟)، مسافت (آیا کار یا حرکت و گردش در مناطق دارای صلاحیت‌های قانونی دیگر آسان است؟)، مواهب جغرافیایی (منابع طبیعی) و به تکنالوژی (تکنالوژی جدید فرصت انتخاب موقعیت‌های جدید را می‌دهد) بستگی دارد.

در عین حال برخی اقتصاددانان از رقابت مالیاتی نسبتاً گسترده (همراه با انواع دیگر رقابت در سیاست‌های عمومی) حمایت می‌کنند، زیرا معتقدند که این نوع رقابت می‌تواند سیاست‌های بهتری را ترویج کند. این یک مزیت بالقوه فدرالیسم است. برخی از اقتصاددانان استدلال می‌کنند که واحدهای تشکیل دهنده باید حق تغییر نرخ مالیات اشخاص و شرکت‌ها را داشته باشند، اما از نظر اقتصادی، بهتر این است که یک تعریف واحد از پایه مالیاتی در این موارد داشته باشیم (دولت فدرال یا در همکاری با دولت‌های منطقه‌ای آن را تعریف کنند).

هیچ پاسخ واحدی در مورد بهترین تقسیم اختیارات مالیاتی در سیستم‌های فدرال وجود ندارد. اما رقابت بیش از حد بین سطوح مختلف دولت در مورد مالیات‌داری‌های منقول، می‌تواند منجر به نزول زیاد نرخ مالیات یا از دست دادن درآمدهای برخی از پایه‌های مالیاتی و نیاز به تمرکز بیشتر بر مالیات بر سایر پایه‌های مالیاتی شود. اما برخی رقابت‌ها می‌توانند مثبت باشند.

ملاحظات دیگری در مورد بهترین نحوه تخصیص اختیارات خاص مالیات و درآمدها وجود دارد:

• مسئولیت‌پذیری دولت‌ها در قبال پولی که خرج می‌کنند مزایایی دارد و معمولاً استدلال می‌شود که اگر مجبور باشند بیشتر درآمدهای شان را خودشان افزایش دهند، در مقابل رأی دهندگان شان پاسخگوتر خواهند بود.

• همچنین در آنجا ملاحظات برابری و انصاف هم مطرح است مربوط به این‌که آیا واحدهای تشکیل دهنده فقیرتر، تلاش مالیاتی بیشتری داشته باشند یا برای آن‌ها خدمات کمتری تخصیص داده شود و یا نقل و انتقالات مالی برای کمک به آن‌ها صورت گیرد.

• متمرکز کردن انواع خاصی از جمع‌آوری درآمدها می‌تواند مزایای اداری داشته باشد حتی اگر پایه درآمدها مربوط به واحدهای تشکیل دهنده باشد.

برخی از سیستم‌های فدرال از نظر منابع طبیعی، غنی هستند که می‌توانند درآمد یا رانت و امتیازات زیادی به ویژه از گاز، نفت، الماس و برخی معادن فراهم کنند. این منابع معمولاً بین واحدهای تشکیل دهنده بسیار نابرابر توزیع می‌شود که باعث ایجاد تنش در فدراسیون می‌شود. در برخی موارد دولت مرکزی مالک این منابع است. در برخی دیگر این دولت‌های تشکیل دهنده (و به ندرت مالکان بخش خصوصی اراضی) مالک هستند. در هر دو حالت بحث و جدل وجود دارد که چه کسی به جمع‌آوری درآمدهایی ناشی از منابع طبیعی می‌پردازد و این درآمدها چگونه باید توزیع شود و توزیع درآمدهای منابع طبیعی بر توزیع سایر درآمدها چه تأثیری دارد؟

درآمدهای منابع طبیعی در برخی از سیستم‌های فدرال

درآمدهای منابع طبیعی عمدتاً از حقوق مالکیت، هزینه‌های صدور مجوز، مالیات صادرات و مالیات شرکت‌ها به دست می‌آید و تا حد زیادی بزرگترین منبع در نیجریه است زیرا توسط دولت مرکزی جمع‌آوری می‌شود و سپس به ایالات توزیع می‌گردد بر اساس مجموعه‌ای از اصول که شامل مساوات بین ایالات می‌شود و تعداد جمعیت و اصل عدالت و اشتقاق (در نظر گرفتن مبالغ بیشتر برای ایالات تولیدکننده) است. در روسیه هم حقوق ملکیت‌ها و مالیات صادراتی مهم هستند و دولت مرکزی بر مجموع آن‌ها تسلط دارد و مزایای اندکی به واحدهای تشکیل دهنده تولیدکننده تعلق می‌گیرد. آرژانتین منابع را به ولایات منتقل کرد. در این کشور برخی از ولایت‌های کوچک و غنی از منابع، اکنون از مزیت مالی قابل توجهی برخوردار هستند. در کانادا آلبرتا (مانند سایر مناطق) دارای منابع خود است و تقریباً دو برابر مناطق دیگر ظرفیت افزایش درآمد دارد و دولت فدرال قدرت خود را بر صادرات انرژی از دست داده است. در ایالات متحده بیشتر منابع در اختیار ایالت‌ها یا افراد خصوصی است. اما زمین‌های فدرال وسیعی در ایالت‌های غربی و آلاسکا وجود دارد. سودان دارای ترتیبات تقسیم درآمد نفتی است که سهم بیشتری را به سودان جنوبی می‌دهد که جمعیت کمتری دارد اما منبع اصلی تولید است. در اکثر فدراسیون‌ها دولت فدرال، مالک منابع طبیعی دریایی و درآمدهای آن‌ها است و بر آن‌ها کنترل دارد. در کانادا، ولایات اقیانوسی از درآمدهای دریایی برخوردار است.

سیستم‌های فدرال در واقع تحت تأثیر عوامل بسیاری قرار گرفته‌اند، اگرچه اصول و ملاحظات مختلف می‌توانند به شکل دهی سیستم جمع‌آوری درآمد در یک سیستم فدرال کمک کند. از جمله این عوامل می‌توان به تعیین و توزیع درآمدها بر اساس متن قانون اساسی، تاریخ کشور که نشان می‌دهد کدام یک از دولت‌ها کدام حوزه مالیاتی را کنترل می‌کرده و فرهنگ سیاسی دولت که ممکن است به نفع رقابت یا اجماع باشد، به علاوه سؤال مربوط به تطبیق تمرکز بیشتر یا بر عکس، اشاره کرد. ترتیبات درآمد حاصل به طور قابل توجهی بین

سیستم‌های فدرال متفاوت است. در برخی از سیستم‌ها دولت مرکزی وضع درآمدها و جمع‌آوری آن‌ها را کنترل می‌کند، در حالی که در نظام‌های دیگر دولت مرکزی، دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده و دولت‌های محلی، همگی نقش مهمی را ایفا می‌کنند.

درآمد دولت مرکزی در مقایسه با کل درآمد دولت در سراسر فدراسیون

دولت مرکزی در کانادا و سوئیس حدود ۴۵٪ از کل درآمد را جمع‌آوری می‌کنند، در حالی که این درصد در ایالات متحده آمریکا به ۵۴٪ درآمد کل می‌رسد. در گروهی از سیستم‌های فدرال (اتریش، استرالیا، بلژیک، برزیل، هند، آلمان و اسپانیا) دولت مرکزی به جمع‌آوری ۶۰ تا ۷۵ درصد کل درآمدها می‌پردازند. تعدادی از سیستم‌های فدرال (آرژانتین، مالیزیا، مکزیک، نیجریه، روسیه، آفریقای جنوبی و ونزوئلا) وجود دارند که در آن‌ها دولت فدرال بیش از ۸۰٪ از درآمدها را اخذ و جمع‌آوری می‌کنند. نیجریه و ونزوئلا دو شدیدترین مورد هستند که درآمدهای مرکزی آن‌ها به ترتیب به ۹۸ و ۹۷ درصد می‌رسد. اتحادیه اروپا یک سیستم فدرالی نیست و درآمدهای متمرکز آن کمتر از ۲٪ کل درآمدهای دولتی است. بعضی از سیستم‌های غیر فدرال در مقایسه با برخی از سیستم‌های فدرال بسیار متمرکز، از نظر درآمدزایی، غیر متمرکزتر هستند.

سهم مخارج یا هزینه بین سطوح دولت

سیستم‌های فدرال در میزان هزینه‌های مستقیم دولت که به ترتیب توسط دولت‌های مرکزی، واحدهای تشکل دهنده و محلی انجام می‌شود، بسیار متفاوت هستند.

در برخی از فدراسیون‌ها، دولت فدرال بر ارائه برنامه‌ها کنترل دارد، در حالی که در برخی دیگر، هزینه‌های واحد تشکیل دهنده و دولت محلی بیشتر است. این تفاوت‌ها منعکس‌کننده ترتیبات قانون اساسی، اولویت‌ها در هزینه‌های دولت (به عنوان مثال امور دفاع و امنیت در مقابل برنامه‌های اجتماعی) و تاریخ و فرهنگ سیاسی است.

هزینه‌های مستقیم دولت مرکزی نسبت به کل هزینه‌های دولت در سراسر فدراسیون

سوئیس، کانادا، بلژیک و آلمان فدراسیون‌هایی هستند که هزینه‌های دولت مرکزی کمترین در صد (۳۰ تا ۴۰ درصد) را به عنوان سهم کل مخارج دولت دارند. در مورد آلمان این به این دلیل است که لاندر یا ایالت مسئول ارائه بسیاری از برنامه‌های قانونی دولت فدرال است، در حالی که در مورد سوئیس، کانادا و بلژیک این موضوع نشان دهنده اهمیت مسئولیت‌های واحدهای تشکیل دهنده است. هزینه‌های مستقیم مرکزی در اکثر فدراسیون‌ها (آرژانتین، استرالیا، اتریش، برزیل، هند، مکزیک، نیجریه، روسیه، اسپانیا، آفریقای جنوبی و ایالات متحده آمریکا) بین ۴۵ تا ۶۰ درصد کاهش می‌یابد. در نهایت مالزی (۸۴ درصد) و ونزوئلا (۷۸ درصد) قرار دارند. مکزیک، نیجریه و اسپانیا بسیار متمرکز بودند اما در سال‌های اخیر هزینه‌های خود را به طور قابل توجهی به دولت‌های منطقه‌ای واگذار کرده‌اند.

انتقالات مرکزی به واحدهای تشکیل دهنده

در تمام فدراسیون‌ها دولت مرکزی بیش از آن که برای نیازهای خود هزینه می‌کند، درآمد کسب می‌کند. این امر آن را قادر می‌سازد تا نقل و انتقالات مالی را به دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده انجام دهد.

فدراسیون‌ها از نظر میزان متمرکز بودن جمع آوری درآمد و هزینه‌های برنامه متفاوت هستند. اما در همه فدراسیون‌ها دولت مرکزی بیش از آنچه که برای هزینه‌های مستقیم خود نیاز دارد، درآمد را (از جمله از طریق استقراض) افزایش می‌دهد. دلیل این امر تا حدی به مزایای حاصل از جمع‌آوری درآمدها به روش متمرکز بر می‌گردد. دولت‌های مرکزی انتقالات مالی را به واحدهای تشکیل دهنده و گاهی مستقیماً به دولت‌های محلی انجام می‌دهند تا آنان بتوانند مسئولیت‌های خود را بهتر انجام دهند. اهمیت این انتقال‌ها متفاوت است: در حالی که در برخی فدراسیون‌ها واحدهای تشکیل دهنده به طور عمده به نقل و

انتقالات وابسته هستند، در اکثر فدراسیون‌ها انتقال مرکزی به واحدهای تشکیل دهنده به طور متوسط کمتر از نیمی از هزینه‌های آن‌ها را پوشش می‌دهد. در نتیجه در اکثر سیستم‌های فدرال در مورد درآمدهایی که نسبت به برنامه‌ها به دست می‌آورند، معیارهای منصفانه پاسخگویی برای دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده در قبال شهروندان ایجاد می‌شود.

در داخل سیستم‌های فدرال ممکن است بحث‌های داغ در مورد عادلانه بودن تقسیم درآمد، نقل و انتقالات و مسئولیت‌ها مطرح شود. هیچ راه‌حل فنی ساده‌ای وجود ندارد زیرا این امر به شدت به تصمیمات سیاسی در مورد اولویت‌های هزینه‌های عمومی وابسته است. شکاف مالی عمودی اصطلاحی است که برای تفاوت بین مخارج واحدهای تشکیل دهنده و منابع درآمدهای خود به کار می‌رود.

نقل و انتقالات مرکزی نسبت به مخارج واحدهای تشکیل دهنده

کوچک‌ترین انتقال مرکزی نسبت به کل هزینه‌های واحد تشکیل دهنده در کانادا، سوئیس و ایالات متحده (حدود ۱۳ تا ۲۶ درصد) است. روسیه و مالزی نقل و انتقالات نسبتاً کمی دارند (به ترتیب ۲۳ و ۳۰ درصد) در شرایطی که هزینه‌های برنامه به شدت متمرکز است که نشان دهنده ضعف واحدهای تشکیل دهنده آن‌ها است. آلمان سهم قابل توجهی در درآمد دارد که کل نقل و انتقالات را به ۴۴ درصد می‌رساند. دولت‌های مرکزی استرالیا و هند سرمایه‌گذاران بزرگ واحدهای تشکیل دهنده هستند (۴۶ درصد در هر دو). اسپانیا (۷۳ درصد) و بلژیک (۶۸ درصد) نقل و انتقالات بزرگی را ارائه می‌دهند به عنوان سیستم‌های فدرال تازه تأسیسی که مسئولیت‌های برنامه‌ای را بسیار بیشتر از اختیارات درآمدی به واحدهای تشکیل دهنده واگذار کردند. در نهایت آفریقای ب جنوبی، نیجریه و مکزیک قرار دارند که واحدهای تشکیل دهنده آن‌ها بیش از ۸۷ درصد از درآمد خود را به نقل و انتقالات مرکزی وابسته هستند.

نابرابری مالی و توزیع مجدد

ثروت واحدهای تشکیل دهنده در فدراسیون‌ها بسیار متفاوت است و بر توانایی آن‌ها در افزایش درآمدهای خود تأثیر می‌گذارد. اکثر فدراسیون‌ها برای رسیدگی به این تفاوت‌ها، ترتیبات خاصی از طریق انتقال بیشتر به واحدهای تشکیل دهنده فقیرتر دارند. تنوع زیادی در طراحی و اصول اساسی برای ترتیبات خاص انتقالات وجود دارد.

همه کشورها از نظر ثروت دارای تفاوت‌های منطقه‌ای هستند. فدراسیون‌ها با چالش خاصی روبرو هستند از این جهت که دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده معمولاً وظایف یکسان یا تقریباً یکسانی دارند، اما توانایی آن‌ها برای تأمین درآمدهای مورد نیاز، بسیار زیاد متفاوت است و در نتیجه اگر این دولت‌ها محدود به درآمدهای خودشان باشند، ممکن است بتوانند برنامه‌هایی را ارائه دهند که از نگاه اندازه و کیفیت بسیار متفاوت باشند.

سیستم‌های فدرال این مشکل را به روش‌های مختلف حل می‌کنند. اکثر سیستم‌های فدرال (ایالات متحده یک استثنای قابل توجه است) از اصل بازتوزیع استفاده می‌کنند یعنی باید میکانیسم‌هایی برای توزیع متعادل درآمدها در دسترس دولت‌های واحد تشکیل دهنده باشد. در مقابل، اصل اشتقاق نیز وجود دارد، یعنی آن سطح دولتی که منبع درآمد معینی است، ممکن است حق ویژه‌ای بر بخشی یا تمام این درآمد داشته باشد و معمولاً در زمینه منابع طبیعی (ترتیبات قانون اساسی هرچه باشد) به این اصل استدلال می‌شود و روشن است که بین اصول برابری و اشتقاق تعارض وجود دارد و نظام‌های فدرال در اهمیت و وزنی که به هر یک از این دو اصل قایل هستند بسیار متفاوت است.

در اکثر فدراسیون‌ها نوعی برنامه همسان‌سازی یا ترتیبات تقسیم درآمد شامل انتقال از دولت مرکزی به دولت‌های واحد تشکیل دهنده وجود دارد (اگرچه

در آلمان و سوئیس این شامل انتقال مستقیم از دولت‌های تشکیل دهنده ثروتمندتر به هم‌تایان فقیر آن‌ها می‌شود.)

این برنامه‌ها در رویکرد اساسی و روش‌های‌شان متفاوت هستند.

- برخی از برنامه‌ها شکاف‌ها را فقط در ظرفیت برای درآمد کاهش می‌دهند به منظور ایجاد قدرت برای افزایش درآمد، در حالی که برخی دیگر سعی می‌کنند به تلاش‌های انجام شده برای افزایش درآمد و نیازهای درآمدی رسیدگی کنند.

- برخی از فدراسیون‌های ثروتمند طوری عمل می‌کنند که همه واحدها در یک سطح (مساوات ۱۰۰ درصدی) قرار گیرند، در حالی که نظام‌های دیگر آن‌ها را فقط در محدوده وسیعی قرار می‌دهند. (آلمان با نقل و انتقالات انبوه – عملاً فوق العاده سازی – کارهای بیشتری انجام داد تا به ایالات شرقی اجازه بازسازی پس از اتحاد مجدد داده شود.)

- برخی از فدراسیون‌ها فقط واحدهای تشکیل دهنده ضعیف را تا یک سطح مشخص (استاندارد) متعادل می‌سازند، در حالی که برخی دیگر همه واحدها را، بالا و پایین، تا یک سطح معین (استاندارد) متعادل می‌سازند.

برنامه‌های برابری و توزیع مجدد و ترتیبات مشارکت در درآمدها، زمینه نقل و انتقالات بدون قید و شرط را فراهم می‌کند که دولت گیرنده می‌تواند برای هر هدفی که بخواهد از آن استفاده کند. اما نقل و انتقالات مشروط نیز نقش مهمی را ایفا می‌کند. دولت مرکزی برای اهداف و نحوه استفاده از این نقل و انتقالات شرایطی قایل می‌شود. نقل و انتقالات مشروط مختص برنامه است، بنا بر این ممکن است به توازن و یکسان کردن دولت‌های واحد تشکیل دهنده کمک کند یا نکند.

در بسیاری از سیستم‌های فدرال بحث بر سر اندازه انتقال‌های بدون قید و شرط در مقابل مشروط وجود دارد. انتقالات بدون قید و شرط به نفع استقلال دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده است، در حالی که واگذاری‌های مشروط باعث دستیابی به اهداف و استانداردهای ملی مثل مراقبت‌های بهداشتی می‌شود. ایالات متحده آمریکا در نداشتن برنامه تساوی و بازتوزیع یک استثنا بزرگ است. در آمریکا همه نقل و انتقالات مشروط هستند و برخی از آن‌ها در عمل به یک شکلی نشانه‌های یکسان سازی یا بازتوزیع را دارد ولی مجموع نقل و انتقالات فدرال، هیچ تأثیری برای تحقق توازن پایدار ندارد.

دولت‌های مرکزی نیز مبالغ قابل توجهی را صرف برنامه‌های مستقیم خود می‌کنند، بنا بر این موقعیت منطقه‌ای مخارج دولت مرکزی می‌تواند بر توزیع مجدد مالی تأثیر بگذارد. هیچ فدراسیونی قوانین و قواعد روشنی در این مورد ندارد و به دست آوردن آمار خوب دشوار است در مورد این که دقیقاً کجا پول خرج می‌شود یا چه کسی از یک هزینه خاص سود می‌برد. (مثلاً یک پایگاه نظامی در یکی از واحدهای تشکیل دهنده که از کل کشور محافظت می‌کند یا یک قطعه ماشین آلات خریداری شده در یک منطقه برای استفاده در منطقه دیگر که برای هر دو فایده دارد). با این حال تأثیر منطقه‌ای هزینه‌های دولت مرکزی به ویژه سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک بزرگ، در نظام‌های فدرال اغلب به یک مسأله سیاسی تبدیل می‌شود. همچنین پرداخت‌های اجتماعی توسط دولت مرکزی مانند حقوق بازنشستگی و بیمه بیکاری تأثیر زیادی بر حاصل انتقالات بین مناطق و سطوح نابرابری به جا می‌گذارد.

در نهایت، دیدگاه‌ها در مورد پیامدهای اقتصادی برنامه‌های همسان‌سازی یا بازتوزیع و تقسیم درآمد متفاوت است:

- مدافعان یا مؤیدان استدلال می‌کنند که برنامه‌های برابری و بازتوزیع، تناسب در زیرساخت‌ها و خدمات قابل مقایسه را در سراسر فدراسیون

تضمین می‌کنند و این امر برای توسعه منطقه‌ای و همچنین نیروی کار با کیفیت بالا مهم است. این برنامه‌ها همچنین می‌توانند کمبود تحرک نیروی کار ناشی از تفاوت‌های زبانی منطقه‌ای را جبران کنند.

- منتقدان می‌گویند که این امر پول را از رقابتی‌ترین بخش تخلیه می‌کند و تعدیل‌های ساختاری عمیق‌تر مانند جابجایی مردم از مناطق فقیرتر را کند می‌سازد.

به نظر می‌رسد اکثر فدراسیون‌ها نسبت به هر دو بحث حساس هستند و اکثر این نظام‌ها در جایی بین برابری «بیش از حد جاه‌طلبانه یا ایده‌آلی» یا «اصلاً بدون برابری» قرار می‌گیرند. فدراسیون‌های ثروتمندتر معمولاً به دلیل تفاوت‌ها می‌توانند استانداردهای بالاتری را برای برابری فراهم کنند زیرا تفاوت‌های ثروت بین واحدهای تشکیل دهنده آن‌ها بسیار کمتر از فدراسیون‌های در حال گذار و کشورهای در حال توسعه است. طراحی برنامه‌های مساوات یا همسان‌سازی می‌تواند بر انگیزه‌های دولت‌های تشکیل دهنده برای افزایش مالیات‌های خود و ارتقای رشد اقتصادی تأثیر بگذارد.

صلاحیت هزینه کردن

فدراسیون‌ها در رویکرد هزینه کردن توسط دولت‌های مرکزی در حوزه‌های خارج از صلاحیت قانونگذاری آن‌ها متفاوت هستند. قدرت هزینه یک دولت می‌تواند پیامدهای مهمی برای شخصیت و ویژگی‌های یک فدراسیون داشته باشد.

همه فدراسیون‌ها دارای تقسیم‌بندی اختیارات بر اساس قانون اساسی هستند که حد اقل تا حدی هر یک از دولت‌ها را از وضع قوانین در حوزه‌های صلاحیت دولت دیگری محدود می‌گرداند. با این حال آن‌ها اغلب اجازه می‌دهند در حوزه صلاحیت قانونگذاری انحصاری دولت دیگری هزینه شود. دولت‌های

مرکزی اغلب از این قدرت هزینه برای تأثیر گذاری بر برنامه‌ها و فعالیت‌های واحدهای تشکیل دهنده، به ویژه از طریق کمک‌های مالی مشروط و برنامه‌های هزینه مشترک استفاده می‌کنند.

مواد قانونی خاص در مورد قدرت هزینه در برخی از سیستم‌های فدرال

قوانین اساسی استرالیا، هند، مالزی و اسپانیا صراحتاً به دولت مرکزی این حق را می‌دهد که در مناطقی خارج از صلاحیت‌های آن‌ها هزینه کند. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به دولت مرکزی این اختیار را می‌دهد که برای رفاه عمومی مالیات وضع کند، که به طور گسترده به عنوان عدم محدودیت قانونی برای هزینه‌های فدرال تفسیر شده است. در کانادا تفسیر دادگاه به هر دو سطح حکومت اختیارات مخارج نامحدود داده است. اما یک توافقنامه فدرال-ایالات وجود دارد که ابتکارات هزینه‌ای فدرال در حوزه‌های صلاحیت مناطق، به حمایت و تأیید اکثریت مطلق این مناطق به علاوه مجاز بودن انتخاب انصراف منطقه از این ابتکارات در چارچوب شرایط خاص، نیاز دارد. قانون اساسی سوئیس به طور کلی هزینه‌های مرکزی را در حوزه‌های انحصاری صلاحیت کانتون‌ها اجازه نمی‌دهد. اما در عمل کنترل این گونه هزینه‌ها با توسل به فراندوم است نه تصمیمات دادگاه و تا کنون این اتفاق نیفتاده است. آلمان با داشتن زمینه‌های وسیعی از صلاحیت‌های همزمان یا مشترک متمایز است و ایالات (لاندرها) به مدیریت شماری از قوانین فدرال می‌پردازند. همه تصمیم‌گیری‌ها در مورد چنین هزینه‌هایی نیاز به تأیید اکثریت لاندر در مجلس علیا دارد، جایی که آرای هر ایالت در آن جا وزن خود را دارد. بلژیک از این نظر یک نمونه نادر است که دادگاه قانون اساسی آن به صراحت مخارج را به حوزه‌های صلاحیت قانونگذاری منحصر کرده است.

در حالی که استفاده از قدرت هزینه برای نقل و انتقالات بدون قید و شرط معمولاً به طور نسبی بحث برانگیز نیست ولی واحدهای تشکیل دهنده اغلب به استفاده از آن برای نقل و انتقالات مشروط اعتراض می‌کنند. در این‌جا چند دلیل وجود دارد:

- دولت مرکزی می‌تواند به طور مؤثر شرایط خود را بر برنامه‌های واحدهای تشکیل دهنده در محدوده اختیارات انحصاری آن‌ها دیکته و تحمیل کند.
 - کمک‌های بلاعوض از سوی دولت مرکزی می‌تواند اولویت‌های واحدهای تشکیل دهنده را با درخواست بودجه مشابه به عنوان شرط دریافت کمک‌های بلاعوض مخدوش سازد.
 - دولت مرکزی می‌تواند پس از پایان یافتن برنامه توسط واحدهای تشکیل دهنده این انتقالات را پس بگیرد یا کاهش دهد و آن واحدها را برای مواجهه با (برآورده ساختن) توقعات و انتظارات مردم تنها بگذارد.
 - دولت مرکزی می‌تواند از کمک‌های بلاعوض به واحدهای تشکیل دهنده برای حمایت از دوستان خود و مجازات مخالفان خود و حتی برای مخدوش کردن نتایج انتخابات استفاده کند.
- از سوی دیگر مدافعان قدرت مصرفی معتقدند که این قدرت با قوه مقننه تفاوت دارد. نیازی به تثبیت حق تصمیم‌گیری نهایی و قاطع در زمینه هزینه‌ها نیست زیرا هر دو سطح دولت می‌توانند بدون تعارض و بن بست در یک زمینه هزینه کنند. اما دفاع اساسی این است که قدرت خرج کردن، فدراسیون را قادر می‌سازد تا با شرایط متغیر و نیازهای ملی سازگار شود و به آن پاسخ بدهد.
- هر دو دسته از استدلال‌ها تا حدی اعتبار دارند اما در عمل قدرت خرج کردن یکی از ویژگی‌های اصلی عملکرد تقریباً همه فدراسیون‌ها است. بنا بر این اغلب اوقات، مسأله بر سر نحوه استفاده از آن است نه این که آیا استفاده شود یا نه.
- ممکن است قوانین رسمی (آلمان) یا غیر رسمی (کانادا) وجود داشته باشد که داشتن سطحی از رضایت و موافقت واحد تشکیل دهنده را لازم بدانند، بلکه کانادا ترتیباتی را تجربه کرده است که به ولایاتی که با آن ابتکار عمل موافق نیستند، اجازه می‌دهد که در آن اشتراک نکنند و این ولایات

در مقابل آن ابتکارات، برای تمویل برنامه خاص خود، بودجه مساوی را دریافت می‌کنند.

- گاهی درجات متفاوتی از مشروط بودن وجود دارد تا بتوان به واحدهای تشکیل دهنده، برای برنامه‌ریزی برنامه‌های همسو با یک استاندارد یا هدف ملی گسترده، انعطاف بیشتری داد و به مجردی که برنامه‌ها تثبیت شود این حتی می‌تواند به تبدیل کمک‌های مالی مشروط به انتقالات بزرگ غیر مشروط گسترش یابد.

مشروط بودن و اختیارات مصرف در برخی از نظام‌های فدرال

در ایالات متحده آمریکا تمام نقل و انتقالات به ایالت‌ها مشروط است و آن‌ها حدود ۲۶ درصد از درآمدهای سطح ایالت را تشکیل می‌دهند. در مکزیک ۴۹ درصد از درآمدهای دولتی و در اسپانیا ۴۲ درصد از درآمدهای ایالات، نقل و انتقالات مشروط است. در مقابل، کانادا، بلژیک و روسیه در طرف مقابل قرار دارند که در حدود ۴ درصد یا کمتر نقل و انتقالات آن‌ها مشروط است (اگرچه در کانادا بسیاری از برنامه‌های اجتماعی مهم در ابتدا به صورت مشروط آغاز شده‌اند و برخی از نقل و انتقالات فعلی تابع اصول زیاد و الزامات ارائه گزارش از مصرف این انتقالات هستند.) انتقالات مشروط در استرالیا، هند و سوئیس مهم هستند تا جایی که ۱۷ تا ۲۰ درصد از کل درآمدهای واحدهای تشکیل دهنده را تشکیل می‌دهند. این نوع انتقالات همچنین به میزان کمتری در آلمان و مالزی نیز استفاده می‌شوند.

فصل ششم

نهادهای دولت مرکزی

تنوع و اهمیت نهادهای مرکزی

نهادهای سیاسی - که نهادهای قانونگذاری، اجرایی، اداری و حزبی را شامل می‌شود- موجود در مرکز اتحاد فدرالی، بر تعریف و شکل‌گیری ویژگی‌های دولت فدرال کمک می‌کند و معمولاً ترتیبات نهادی در داخل واحدهای تشکیل دهنده و دولت مرکزی از یک نوع هستند.

دولت مرکزی در داخل سیستم‌های فدرال از یک سلسله نهادها و رویه‌های رسمی و غیر رسمی تشکیل یافته که معمولاً در جای خود نه تنها بر ماهیت و عملکرد دولت مرکزی بلکه بر سیستم فدرال به عنوان یک کل، به شدت تأثیر می‌گذارد.

این نهادها:

- از نگاه شکلی پارلمانی هستند یا ریاستی؛
- به نمایندگی منطقه‌ای یا نمایندگی گروه‌های خاص اهمیت زیادی قایل هستند؛
- از نظام‌های انتخاباتی مبتنی بر اکثریت یا بر اساس نمایندگی تناسبی استفاده می‌کنند؛

- دارای یک حزب سیاسی مسلط هستند یا دو حزبی که به تناوب قدرت را به دست می‌گیرند و یا شماری از احزاب کوچک با اندازه‌های بسیار متفاوت؛ و
- از یک فرهنگ سیاسی حزبی‌ای بهره می‌گیرند که معتقد است به اصل «برنده همه چیز را می‌گیرد» و یا فرهنگ اجماع و توافق که مبتنی است بر حکومتداری و اقدامات تصمیم‌ساز که متکی بر پایه‌های وسیع مردمی است.

دولت مرکزی برای حفظ مشروعیت و اثر بخشی خود، باید به مسئولیت‌های قانون اساسی خود عمل کند، وحدت ملی را تحکیم کند، هویت ملی را ارتقا ببخشد، از حقوق اقلیت‌ها حمایت به عمل آورد و عملکرد سالم دولت فدرال را ارتقا دهد. اما در عمل کامیابی بالای این دولت‌ها - یا حتی ملتزم بودن آنها به این اهداف - به شدت به انتخاب ترتیبات و شیوه‌های سازمانی و نهادی بستگی دارد.

نظام‌های فدرال معمولاً از نوع واحد و یکسان نهادهای قانونگذاری و اجرایی (پارلمانی یا ریاستی) برای هر دو سطح حکومت استفاده می‌کنند (اگرچه اطلاق دوم پارلمان یا مجلس فوقانی در داخل واحدهای تشکیل دهنده یک استثنا شمرده می‌شود). اما در مقابل ممکن است که سیستم‌های انتخاباتی و حزبی در هر دو سطح دولت متفاوت باشند علی‌رغم این‌که هنجارهای رایج در قواعد انتخاباتی مشابه و احزاب سیاسی، در هر دو سطح دولت وجود دارد.

نظام‌های پارلمانی، ریاست جمهوری و مختلط

هر دو نظام پارلمانی و ریاست جمهوری - کنگره و نیز انواع مختلط، از نظر عملکرد واقعی خود تنوع زیادی را نشان می‌دهد. در عمل هر یک

می‌تواند منجر به تمرکز قدرت در قوه مجریه یا پراکندگی قدرت شود زیرا هر دو قوه مجریه و مقننه نقش مستقل مهمی ایفا می‌کنند.

ممکن است نظام‌های فدرال شامل نهادهای پارلمانی یا ریاستی - تابع کنگره یا نهادهای مختلط در هر دو سطح دولت باشند. در نظام‌های پارلمانی، اعضای شورای وزیران (هیأت اجرائیه) تا حد زیادی از میان قوه مقننه انتخاب می‌شوند و برای این‌که حکومت در قدرت بماند، اعضای آن باید اعتماد مجلس نخست پارلمان را همچنان حفظ کند. اما در نظام‌های ریاستی انتخاب رئیس جمهور توسط مردم صورت می‌گیرد و رئیس اعضای شورای وزیران را تعیین می‌کند (و گاهی با برخی از اجرائات تأییدی پارلمان) و رئیس و اعضای شورای وزیران برای بقا در قدرت نیاز به رأی اعتماد پارلمان ندارند. در روسیه و آفریقای جنوبی و سوئیس در این نمونه‌ها تنوعات مهمی دیده می‌شود.

الگوی ریاستی - کنگره در اساس مبتنی بر تفکیک قوا بین قوای مجریه و مقننه است در حالی که الگوی پارلمانی، مبتنی بر اختلاط دو قوه است. در نظام‌های پارلمانی زمانی که حزب واحد در مجلس پارلمان اکثریت داشته باشد، یک هیأت اجرائیه بسیار نیرومند ظهور می‌کند و در این صورت شورای وزیران مطمئن است که طرح‌های پیشنهادی آن در پارلمان مورد تأیید قرار می‌گیرد و حتی اگر حکومت ائتلافی هم باشد، سران احزاب در شورای وزیران بر اعضای حزب خود در پارلمان تسلط کامل دارند. اما نظام‌های ریاستی گاهی از وجود یک هیأت اجرایی ضعیف رنج می‌برد زیرا حزب رئیس بر پارلمان کنترل ندارد و حتی اگر کنترل هم داشته باشد، اعضای حزب او در آرا و نظریات خود، نسبت به هم‌تایان خود در نظام پارلمانی، از استقلال بیشتر برخوردار هستند.

اما در عمل ممکن است هر دو نظام، هیأت‌های اجرائیه قوی داشته باشند که تا حد زیادی بر قوه مقننه کنترل داشته باشد و یا ضعیف و بسیار وابسته به پارلمان باشند. وضعیت عملی علاوه بر وضعیت نظام حزبی، به قواعد قانون اساسی بستگی دارد (مثلا اختیارات هیأت اجرائیه در مقابل هیأت پارلمانی). برخی از قوانین اساسی در مقایسه به قوه مقننه، به قوه مجریه مخصوصا رئیس جمهور صلاحیت‌های استثنایی می‌دهد مانند صدور فرمان‌های ریاستی. اما در پهنه‌های سیاست رقابتی، نظام احزاب عامل محوری شمرده می‌شود. اگر حزب حاکم، حزب مسلط باشد، امکان خواهد داشت که بر هر دو دستگاه تقنینی و اجرایی کنترل داشته باشد. اما اگر ضعیف باشد نیاز به همکاری احزاب دیگر پیدا خواهد کرد. بدین ترتیب ممکن است که قوای مجریه و مقننه به طور برابر در داخل نظام‌های ریاستی و پارلمانی قوی یا ضعیف باشند.

طراحی نهادهای مقننه و مجریه در داخل برخی از سیستم‌های فدرال

هر یک از ایالات متحده آمریکا، آرژانتین، برزیل، مکزیک، ونزوئلا و نیجریه، مبتنی بر نظام‌های ریاستی هستند (نیجریه قبلا پارلمانی بود) ولی این نظام‌ها به شکل بنیادی باهم متفاوت هستند. در آرژانتین و ونزوئلا می‌بینیم که نسبت به دولت‌های دیگر، تا حد استثنایی رئیس بسیار قوی دارند. در استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، آلمان، هند، مالزی و اسپانیا، نهادهای پارلمانی حاکم هستند. در آفریقای جنوبی نظام مختلط حاکم است زیرا پارلمان رئیس را به عنوان رئیس دولت و حکومت انتخاب می‌کند ولی او عضو پارلمان نیست. همچنین روسیه نیز نظام مختلط دارد و رئیس از سوی مردم انتخاب می‌شود ولی حکومت باید از پارلمان رأی اعتماد بگیرد.

در سوئیس شورای اجرائیه وجود دارد که مرکب از ۹ عضو است که توسط پارلمان انتخاب می‌شوند و بعد از آن در طول مدت حکومت خود به صورت مستقل از پارلمان عمل می‌کند و قوه مجریه از همه احزاب اصلی نمایندگی می‌کند.

در نظام‌های فدرال که هیأت اجراییه آن نیرومند است، هیأت اجراییه متمایل است که روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده را کنترل کند و این حالت منجر می‌شود به آنچه که به نام «فدرالیسم اجرائی» شناخته می‌شود.

قدرت شدیداً متمرکز در دولت مرکزی برخی از نظام‌های فدرال

به آرژانتین و ونزوئلا گاهی نام نظام‌های فوق ریاستی به کار برده می‌شود زیرا رئیس بر شمار زیادی از امور کنترل دارد. رئیس در آرژانتین در مورد صدور فرمان‌های تقنینی و هدایت انتقالات مالی به ولایات قدرت گسترده‌ای دارد. اما در نظام‌های فدرالی‌ای که یک حزب نیرومند بر همه امور دولت مرکزی و دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده کنترل دارد (مانند آفریقای جنوبی، اتیوپی، هند در دوره بعد از استقلال و مکزیک تحت سلطه حزب انقلابی نهادهی (PRI))، تصمیم‌گیری‌های مهم معمولاً در داخل حزب حاکم اتخاذ می‌گردد اعم از این که نظام پارلمانی باشد یا ریاستی یا مختلط و مؤسسات رسمی در حد خیلی زیاد به اجرای تصامیم رهبران حزب می‌پردازند. در روسیه هم روند به سمت حزب واحد مسلط بر هر دو سطح دولت و رئیس نسبتاً استثنایی قوی، در حال افزایش است. در حالی که مالزی از تسلط یک حزب قوی در مرکز برخوردار است و یک حزب مخالف تنها بر یک ولایت تسلط دارد.

مجالس دوم پارلمانی و نمایندگی منطقه‌ای

پارلمان‌های مرکزی فدراسیون‌ها معمولاً دارای توازن است بین نمایندگی بر اساس تعداد جمعیت و نمایندگی بر اساس واحدهای تشکیل دهنده فدرال. این بعد فدرالی را معمولاً در اطاق‌های دوم پارلمان‌ها شاهد هستیم و ممکن است در اطاق‌های اول نیز دیده شود. شیوه انتخاب اعضای اطاق یا مجلس دوم و اختیارات آن در کشورهای مختلف فدرال متفاوت است و پیامدهای مهمی برای عملکرد سیستم‌های فدرال دارد.

پارلمان شماری از کشورها اعم از فدرال و غیر فدرال در داخل خود داری دو اطاق است. این دو اطاق در نظام‌های فدرال:

- همواره مطابق با اصول نمایندگی متفاوت تشکیل می‌شوند. زیرا اطاق یا مجلس دوم معمولاً از فرمولی متکی بر اساس واحدهای تشکیل دهنده فدرال کار می‌گیرد اما اعضای مجلس اول بر اساس نمایندگی از جمعیت کشور انتخاب می‌شوند.
- انتخاب یا تعیین اعضای هر دو مجلس با شیوه‌های متفاوت صورت می‌گیرد.
- ممکن است هر دو مجلس دارای صلاحیت‌های کاملاً مشابه و یا کاملاً متفاوت باشند.

در سیستم‌های فدرال یک طراز ثابت در این مسایل وجود ندارد ولی مجلس اول در نظام‌های پارلمانی، مجلسی است که به اعضای قوه مجریه رأی اعتماد می‌دهد و در نتیجه مشخص می‌سازد که چه کسی باید حکومت را تشکیل بدهد.

اصول نمایندگی

تقریباً همه نظام‌های فدرال دارای مجلس دوم (سنا / اعیان) است که عضویت در آن به یک ترتیبی از واحدهای تشکیل دهنده فدرال نمایندگی می‌کند. رواج و گسترش مجالس دوم در نظام‌های فدرال به این اندیشه ارتباط دارد که هم باشندگان یعنی جمعیت کشور و هم واحدهای تشکیل دهنده، هر دو از عناصر تشکیل دهنده فدرال هستند و هر دو عنصر نیاز دارند که نهادهای مرکزی این اندیشه را انعکاس دهند. بسیاری اوقات نمایندگی در داخل مجلس دوم بر اساس نمایندگی مساوی از هر یک از واحدهای تشکیل دهنده شکل می‌گیرد، ولی بسیاری از نظام‌های فدرال آن شکلی از توزیع عضویت را در نظر

می‌گیرند که تفاوت‌های جمعیتی واحدهای تشکیل دهنده را هم رعایت کند. (به عنوان مثال تعداد نمایندگان واحدهای بزرگ معادل دو یا چند برابر نمایندگان واحدهای کوچک می‌باشند) و گروهی از کشورهای فدرال، بعضی از اعضای مجلس دوم را به عنوان نمایندگان واحد تشکیل دهنده و بقیه را به عنوان نمایندگان یک یا چند حوزه انتخابیه بدیل (همه کشور به عنوان یک جامعه بدون تقسیمات جغرافیایی) انتخاب می‌کنند.

اعضای مجلس دوم زمانی که به طور مستقیم انتخاب می‌شوند، معمولاً برای مدت طولانی‌تر از اعضای مجلس اول خدمت می‌کنند. حوزه انتخابیه اعضای مجلس دوم معمولاً همه واحد تشکیل دهنده است در حالی که اعضای مجلس اول از حوزه‌های کوچک‌تر می‌آیند و این برای اعضای منتخب هر دو مجلس ماهیت سیاسی متفاوت می‌بخشد.

در برخی از سیستم‌های فدرال اعضای مجلس دوم به صورت غیر مستقیم، توسط پارلمان واحد تشکیل دهنده، انتخاب می‌شوند. (یا در شماری کم از کشورها، از طریق جمع بین انتخاب مستقیم و غیر مستقیم انتخاب می‌شوند) و معمولاً مجالس دوم که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم انتخاب شده‌اند، برای نمایندگی از منافع و نظریات حکومت‌های واحدهای تشکیل دهنده، نقش نسبتاً کمتر ایفا می‌کنند (در مقایسه با منافع و نظریات جمعیت باشند کشور).

اما مجلس دوم/علیا که نقش فدرالی متمایزتر ایفا می‌کند، مجلس بوندسرات در آلمان است که غیر انتخابی است، زیرا نمایندگان ایالات (لاندرها) از طریق حکومت‌های آن‌ها تعیین می‌شوند و در سطح رسمی، نخست وزیر آنان را رهبری می‌کند. هر قانونی که بر لاندرها (ایالات) تأثیر گذار باشد (یعنی ۴۰٪ از کل قوانین) باید از سوی بوندسرات تأیید شود و این بدان معنی است که حکومت مرکزی برای تصویب این قوانین به یک اکثریت مؤثر از سوی این حکومت‌ها نیاز دارد و لذا مجلس بوندسرات در روابط بین‌الحکومتی یک عامل محوری است.

ماهیت درهم‌تنیده منحصر به فرد فدرالیسم آلمان به هر دو سطح دولت نقش بزرگی بخشیده که کدام دولت بر دولت‌های دیگر می‌تواند کنترل پیدا کند با توجه به پیوندهای بین احزاب سیاسی فدرالی و منطقه‌ای.

نکته اخیر این است که در میان شماری از نظام‌های فدرال مقررات و تدابیر احتیاطی و پیش‌گیرانه‌ای نیز وجود دارد که به نمایندگی واحدهای تشکیل دهنده کوچک‌تر در مجلس اول/ سفلا اهمیت بیشتری می‌دهد. بر اساس این مقررات و تدابیر حد اقل (یا حد اکثر) تعداد نمایندگان واحدهای کوچک‌تر در مجلس اول تضمین می‌شود. اگر چه این تدابیر برای واحدهای کوچک‌تر در مقایسه با مجالس دوم، در مجالس اول به نسبت کمتر اتفاق می‌افتد ولی در عین حال اهمیت خود را دارد و برزیل در این مورد یک مثال بسیار روشن است. چه در مجلس اول یا دوم، به اعضای منتخب بیشتر بر اساس انتساب حزبی شان رأی داده می‌شود تا نسبت منطقه‌ای آنان و امتیازی که واحدهای کوچک‌تر در مورد نمایندگی اضافی‌شان در مجالس قانون‌گذاری از آن بهره‌مند هستند این است که آن‌ها می‌توانند موازنه یا کفه ترازوی آرا را به نفع احزاب مورد تأیید خود بالا ببرند.

نمایندگی در داخل مجالس اول و دوم در برخی از نظام‌های فدرال

در هر یک از آرژانتین، استرالیا، برزیل، نیجریه، مکزیک، روسیه، آفریقای جنوبی، سوئیس و ایالات متحده آمریکا، هر یک از واحدهای تشکیل دهنده فدرال که عضویت کامل در فدرال را دارد، در مجلس دوم اعضای مساوی دارند. ولی اتریش، بلژیک، کانادا، ایتویپی، آلمان و هند برای واحدها نظر به تعداد جمعیت آن‌ها نمایندگی نابرابر در نظر گرفته‌اند و در اسپانیا همه مناطق اصلی (واحدهای اداری) نمایندگی مساوی دارند ولی برای جوامع خودمختار (واحدهای تشکیل دهنده) به تناسب نفوس آن‌ها نماینده در نظر گرفته است. اما مکزیک برای همه ایالات نمایندگی مساوی دارد مگر این که یک چهارم اعضای مجلس سنا در سطح ملی بر اساس نمایندگی تناسبی انتخاب می‌شوند.

اکثر نظام‌های فدرال اعضای مجلس دوم را به طور مستقیم انتخاب می‌کنند، در حالی که شماری از کشورها مانند اتریش، بلژیک، هند و اسپانیا، همه یا برخی از اعضا را به گونه غیر مستقیم بر می‌گزینند. همچنین مجلس دوم / علیا در هر یک از روسیه و آفریقای جنوبی نمایندگان واحدهای تشکیل دهنده از سوی مقامات اجرائی و تقنینی در این واحدها به صورت مساوی کاندید می‌شوند و در آلمان حکومت‌های ایالات (لاندرها) نمایندگان در مجلس بوندسرات را تعیین می‌کنند. همچنین در مالزی مجالس پارلمانی ایالات ۳۸٪ اعضای مجلس دوم/علیا و اقلیت‌ها اعضای باقی مانده را تعیین می‌کنند. اما کانادا اصلا موفق نشده که در مجلس سنای غیر منتخب اصلاحات مهمی را اعمال کند. در کانادا اعضای این مجلس از سوی دولت فدرال تعیین می‌شوند تا زمانی که به سن ۷۵ برسند. اما در سوئیس و ایتوبی پارلمان‌های واحدهای تشکیل دهنده تصمیم می‌گیرند که اعضای مجلس دوم/علیا را چگونه انتخاب کنند. اما ونزوئلا مجلس علیا ندارد.

اهمیت واقعی نمایندگان واحدهای کوچک تشکیل دهنده فدرال به حسب نوع نظام فدرال خیلی زیاد متفاوت است. برزیل حد اکثر را نشان می‌دهد زیرا در ایالاتی که هشت در صد جمعیت را تشکیل می‌دهند، بیش از ۵۰٪ کرسی‌ها در مجلس سنا را از خود می‌سازند. اما در روسیه کوچک ترین واحد معادل حدود ۱/۴۵۰ از اندازه بزرگترین واحد است ولی هر دو در مجلس دوم نسبت مساوی از نمایندگی را به دست می‌آورند. برخی از نظام‌های فدرال برای تعداد نمایندگان واحدهای تشکیل دهنده در مجلس اول تدابیر موقت خاص را نیز در نظر می‌گیرند و این برزیل است که در تصویر بار دیگر به صورت قابل توجه ظاهر می‌شود زیرا برای بزرگ‌ترین ایالات در ساوپاولو حد اکثر تعداد نماینده و برای کوچک‌ترین ایالات نیز حداقل تعداد نماینده را تضمین کرده است.

اختیارات مجلس دوم/علیا

برای اختیاراتی که در نظام‌های فدرال به مجلس دوم (علیا) سپرده می‌شود هیچ الگوی ثابت و یکسان وجود ندارد. در برخی از نظام‌های فدرال، این مجلس تمام اختیاراتی را که مجلس اول (سفلا) از آن برخوردار است به اضافه

اختیارات خاص دیگری را نیز به دست می‌آورند، به عنوان مثال در معاهدات بین‌المللی و در اعلان جنگ و تعیین در مقامات عالی. در طرف دیگر هم می‌بینیم که بعضی از مجالس دوم فقط مجالس تجدید نظر یا بازنگری هستند با اختیارات محدود برای تعدیل یا به تعویق انداختن برخی از قوانین (و امکان دارد که تصمیمات آن از سوی مجلس اول لغو شود). طیفی وسیعی از ترتیباتی است که بر دامنه اختیارات مجلس دوم/ علیا (مانند انواع قانونگذاری و اقدامات دولت که ممکن است تأثیر بگذارد) و همچنین بر قوت این اختیارات (مانند حق وتو، حق به تعویق انداختن، حق اجبار به نشست مشترک هر دو مجلس برای حل یک بن بست که به نفع مجلس اول تمام می‌شود چون تعداد آن بیشتر است) تأثیر می‌گذارد. گاهی طراحی برخی از مجالس دوم بدین منظور صورت می‌گیرد که در مسایل فدرال نقشی بازی کند، مانند قوانینی که بر واحدهای تشکیل دهنده یا اقلیت‌های خاص یا حقوق کسی تأثیر می‌گذارد. در حالی که اکثر نظام‌های فدرال (به استثنای ونزوئلا) به یک شکلی مجالس دوم را دارد ولی برخی از آن‌ها کاملاً اختیارات محدودی دارند و برخی دیگر هم به خاطر روش انتخاب اعضای آن مشروعیت ضعیفی دارند. عامل اصلی ضعف مجالس دوم در نظام‌های پارلمانی، نقشی است که مجالس اول به عنوان مجلس رأی اعتماد بازی می‌کنند. البته این وضعیت که قدرت مجالس دوم را محدود می‌سازد در در نظام‌های ریاستی-کنگره‌ای وجود ندارد.

اختیارات مجالس دوم در برخی از نظام‌های فدرال

مجلس سنای آمریکا از همه صلاحیت‌های مجلس نمایندگان برخوردار است ولی تنها سنا است که از حق تأیید تعیینات عمده و اصلی و اعلان جنگ و تأیید معاهدات بین‌المللی بهره‌مند است. مجالس دوم در آرژانتین، استرالیا، برزیل و سوئیس در برابر همه قوانین از حق وتوی مطلق برخوردار هستند. در استرالیا می‌توان برای عبور از بحران‌های دشوار، جلسه مشترک هر دو مجلس را بعد از انتخابات خاص برگزار کرد. همچنین مجلس بوندسرات آلمان در مورد همه مسایلی که بر لاندرها تأثیر می‌گذارد که فعلاً ۴۰٪ قوانین را شامل می‌شود، حق وتو دارد و همچنین در مورد برخی دیگر از مسایل نیز حق وتوی تعلیقی دارد. مجالس دوم در هند و نیجریه دارای حق وتو هستند ولی می‌توان آن را با رأی اکثریت در جلسه مشترک هر دو مجلس لغو کرد. اما مجالس دوم در اتریش، مالزی و اسپانیا تنها از حق وتوی تعلیقی برخوردار هستند. مجلس سنای کانادا از اختیارات قانونی گسترده‌ای برخوردار است ولی به خاطر نیاز به مشروعیت سیاسی از آن اختیارات تنها در بازنگری و به تعویق انداختن استفاده می‌کند. مجلس فدرال اتیوپی هیچ نقشی در قوانین عادی ندارد جز این که می‌تواند بودجه را بر اساس تخصیصات مالی ایالات رد کند. همچنین به حل اختلافات و منازعات بین ایالات می‌پردازد و به عنوان مفسر نهایی قانون اساسی نیز عمل می‌کند. مجلس سنای بلژیک در هر مسأله‌ای که تأثیر بر نظام فدرال داشته باشد، حق وتو دارد.

احزاب سیاسی

احزاب سیاسی، عنصر اساسی در عملکرد نظام‌های فدرال محسوب می‌شود. ویژگی‌های احزاب و نظام حزبی، علاوه بر تاریخ احزاب، فاصله‌ها و شکاف‌های سیاسی در میان شهروندان را نیز انعکاس می‌دهد. احزاب همچنین به طور عمده بر اساس قوانین انتخابات و تدابیر قانون اساسی متشکل می‌شوند. نظام‌های فدرال به حسب این که دارای یک حزب مسلط باشند یا دو حزب یا بیشتر و یا شماری از احزاب کوچک، متفاوت هستند و معمولاً بین احزابی که در سطح فدرال عمل

می‌کنند با احزاب موجود در داخل واحدهای تشکیل دهنده فدرال ارتباط وجود دارد ولی بعضی استثناها نیز دیده می‌شود.

احزاب سیاسی و قوانین انتخاباتی در داخل نظام‌های فدرال، در تعریف چگونگی تطبیق قانون اساسی مکتوب در میدان عمل، نقش قاطع دارند اگرچه معمولاً آن‌ها بخشی از قانون اساسی نیستند. احزاب سیاسی نسبت به قانون اساسی مکتوب، سریع‌تر در معرض تحول و توسعه هستند و گاهی با تحول و توسعه نظام سیاسی حزبی، اگرچه قانون اساسی تغییر نکرده باشد، ویژگی‌های برخی از نظام‌های فدرال و شیوه عمل آن‌ها به اندازه قابل توجه تغییر کرده است. این امر به صورت خاص بر کشورهای انطباق می‌یابد که از نظام حزب مسلط به نظام حزبی رقابتی‌تر و تعددگراتر تبدیل شده باشند مانند حزب کنگره هند یا حزب انقلابی نهادی (PRI) در مکزیک.

دو شکل اساسی نظام‌های انتخاباتی عبارتند از: نمایندگی تناسبی و نظام انتخاباتی مبتنی بر اکثریت. در این‌جا نظام‌های مختلط نیز وجود دارد.

- نظام‌های تناسبی (PR) متکی بر حوزه‌های انتخاباتی نسبتاً وسیع و چند عضوی هستند که رأی دهندگان علی‌رغم همه تفاوت‌ها از میان لیست‌های حزبی انتخاب می‌کنند. مسأله اساسی در این نظام‌ها موضوع حد اقل یا میزان آرای لازم برای انتخاب یک نماینده است. این حداقل احیاناً مثبت است مانند نسبت مشخص رأی در سطح ملی (به عنوان مثال ۵٪) و در موارد دیگر نتیجه تعداد نمایندگانی است که از یک حوزه انتخابیه معین انتخاب می‌شوند و هرچند تعداد نمایندگان زیادتر باشد، فی‌صدی آرای لازم برای انتخاب شدن کمتر خواهد بود.

- اما نظام‌های مبتنی بر اکثریت، متکی بر حوزه‌های انتخاباتی تک‌کرسی هستند و کاندیدی که بیشترین نسبت آرا را کسب کند کاندید برنده

شناخته می‌شود و در برخی اوقات دو کاندید دارای بیشترین رأی برای دور دوم به رقابت می‌پردازند تا کاندید برنده مشخص شود.

- در نظام‌های مختلط بعضی از اعضا با شیوه اکثریت از حوزه‌های تک‌عضوی و بعض دیگر هم بر اساس آرای تخصیص داده شده به احزاب انتخاب می‌شوند. همچنین در مورد تأثیر بر نمایندگی کلی در داخل قوه مقننه معمولاً قواعد تناسبی حاکم است.

نظام‌های فدرالی که حقوق کامن‌لا را تطبیق می‌کنند و پیشینه حقوقی بریتانیایی دارند، در طول تاریخ تمایل داشته‌اند که از قوانین انتخاباتی مبتنی بر اکثریت کار بگیرند، در حالی که نظام‌های فدرال قاره اروپا و آنانی که حقوق مدنی را تطبیق می‌کنند، نظام انتخاباتی نمایندگی تناسبی (PR) را ترجیح می‌دهند، اگرچه در این جا استثناهایی نیز وجود دارد. علاوه بر آن برای رؤسای کشورها باید انتخابات مستقیم برگزار گردد با برخی تغییرات در نظام‌های مبتنی بر اکثریت، حتی اگر که در انتخابات پارلمانی از نمایندگی تناسبی استفاده شود. برخی از نظام‌های فدرال در صورتی که هر دو اطاق پارلمان انتخابی باشند، از قواعد انتخاباتی متفاوت برای هر یک از مجلس اول و مجلس دوم استفاده می‌کنند.

گفته می‌شود که معمولاً نظام‌های نمایندگی تناسبی (PR) بیشتر از نظام‌های مبتنی بر اکثریت، به پراکندگی و منشعب شدن بیشتر نظام‌های حزبی می‌انجامد. ولی این نظام تا حد زیادی بر قواعد دقیق مثل حد اقل آرا و همچنین قواعد رأی دهندگان حامی احزاب مختلف وابسته است و از همین رو برخی از نظام‌های فدرال با نظام نمایندگی تناسبی، دارای دو یا سه حزب مهم هستند. اما بسیار به ندرت اتفاق می‌افتد که در نظام تناسبی یک حزب بتواند به تنهایی برای دست یافتن به اکثریت، آرای کافی کسب کند و از همین رو نظام‌های فدرال

پارلمانی که از نظام تناسبی استفاده می‌کند، معمولاً حکومت‌های ائتلافی چند حزبی دارند.

اما در نظام‌های مبتنی بر اکثریت در اکثر اوقات، یکی از احزاب می‌تواند با کسب حداقل اکثریت آراء، اکثریت کرسی‌ها را از آن خود بسازد و بیشتر اوقات نظام‌های فدرال پارلمانی‌ای که از نظام انتخاباتی اکثریت پیروی می‌کنند، حکومت تک حزبی دارند هرچند حزب بر سر قدرت تغییر می‌کند. اگرچه نظام‌های انتخاباتی مبتنی بر اکثریت باعث می‌شود که حزب دارای بیشترین آراء، کرسی‌های زیادی را که با حجم و جایگاه واقعی آن تناسب ندارد، از آن خود سازد، ولی این سیستم تکیه بیشتر بر توزیع منطقه‌ای آراء دارد و همچنین در این حالت امکان دارد که احزاب کوچکی که تمرکز منطقه‌ای دارند نیز از نظام انتخاباتی اکثریت بهره ببرند و گاهی در برخی از نظام‌های فدرال مانند هند و کانادا برخی از احزابی که پایگاه منطقه‌ای دارند، کرسی‌های بیشتر از تناسب تعداد آراء خود به دست می‌آورند؛ امری که اهمیت مطالبات منطقه‌ای (یا نژادی یا دینی یا زبانی محلی) را در سطح ملی نشان می‌دهد.

در نظام فدرال پایگاه انتخاباتی احزاب مختلف اهمیت بسزایی دارد. ممکن است این احزاب روابط قوی یا ضعیف با هر یک از طبقات اجتماعی، یا گروه‌های دینی یا نژادی یا منطقه‌ای داشته باشند و از پایگاه گسترده یا محدود برخوردار باشند و به طور کلی برای اداره نظام فدرال زمانی چالش برانگیز خواهد بود که احزاب مبتنی بر پایگاه منطقوی، به صورت چشمگیر نیرومند باشند.

نظام‌های حزبی در برخی از نظام‌های فدرال

با این‌که در سیاست ایالات متحده آمریکا در طول بیش از یک قرن، فقط دو حزب مسلط هستند (هیچ حزب سومی نتوانسته در قدرت بماند) ولی در عین حال ویژگی‌ها و قواعد انتخاباتی به شکل قابل توجه تغییر کرده است و به ویژه در جنوب که بعد از تصویب قانون حقوق مدنی در دهه ۶۰ قرن گذشته، از دموکرات‌ها جدا شده است. اما نظام حزبی در استرالیا که تنها دو حزب مسلط هستند، از ثبات قابل توجه بهره‌مند است. اما نظام حزبی کانادا نائباتی بیشتری را نشان داده است با توجه به تحولات زیادی که در حمایت از دو حزب اصلی پدید آمده و اهمیتی که در دوره‌های طولانی برخی از احزاب منطقه‌ای یا ملی به دست آورده‌اند. همچنین آلمان نیز از طریق دو حزب از احزاب بزرگ، ثبات نسبی یافته است هرچند احزاب کوچک نیز با توجه به شماری از مسایل جدید (محیط زیست) و اتحاد با آلمان شرقی، به طور فزاینده در حیات سیاسی نقش مهمی پیدا کرده‌اند.

اما در هر یک از هند و مکزیک یک حزب برای مدت طولانی در هر دو سطح حکومت تسلط داشته‌اند. هند در زمان حاضر نظامی دارد که تا حد زیادی تقسیم شده است و این می‌طلبد که برای تشکیل حکومت، ائتلاف‌های بزرگی از چندین حزب شکل بگیرد. اما رهبران کنونی مکزیک مجبور شده‌اند که با قوه مقننه (کنگره) ای که در اختیار مخالفین است کار کند.

در آفریقای جنوبی حزب کنگره ملی آفریقا همچنان به کنترل خود بر هر دو سطح دولت ادامه می‌دهد. تاریخ نوین سیاست‌های انتخاباتی در نیجریه، یک حزب بزرگ و مخالفین متفرق اما قابل توجه را شاهد بوده است. اما در اسپانیا یک نظام رقابتی بین دو حزب اصلی وجود دارد، ولی هر دو حزب برای تشکیل حکومت، بر احزاب کوچک منطقه‌ای متکی هستند. اما نظام حزبی قدیمی موجود در بلژیک و مبنی بر دسته‌بندی‌های چپ و راست، به میزان زیاد بر اساس مرزبندی‌های جوامع محلی تقسیم شده است، ولی بر اساس قانون اساسی این ائتلاف‌ها باید از این تقسیمات عبور کنند.

هم اکنون نظام سوئیس که متکی بر اجماع و ائتلاف‌های بزرگ است، در مقابل صعود حزب مردم سوئیس با یک آزمایش مواجه شده است. اما در آرژانتین هرچند فرایند

دموکراسی در خلال مدت‌های حکومت نظامی با وقفه مواجه شد، ولی نظام حزبی با یک بی‌ثباتی مواجه است که ماهیت ریاستی سیاست‌های آن کشور را انعکاس می‌دهد. در روسیه نیز از نظام حزبی شکست خورده گذشته، یک حزب ریاستی مسلط ظهور کرده است.

اقدامات در قبال اقلیت‌ها

دولت‌های فدرال صرف نظر از نظام حزبی‌شان، از نگاه شیوه‌های شامل ساختن اقلیت‌های منطقه‌ای و قومی در داخل نهادهای مرکزی تصمیم‌گیری متفاوت هستند. این امر ممکن است نشان دهنده میزان قدرت اقلیت‌ها در ائتلاف‌سازی باشد یا صرفاً مسأله فرهنگ سیاسی یا رویه حقوقی و یا متن قانون اساسی باشد. دادن صدای واقعی به اقلیت‌ها در داخل نهادهای مرکزی در تحکیم سازگاری اجتماعی و ثبات سیاسی نقش مهمی دارد.

ما دیدیم که شکل‌گیری واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون از این جهت مهم است که به نیرومند شدن باشندگان متمرکز در یک منطقه که از یک هویت متمایز نیرومند برخوردارند، کمک می‌کند. ولی حتی اگر این باشندگان در یکی از واحدهای تشکیل دهنده، اکثریت منطقه‌ای را هم تشکیل بدهند، اگر این احساس را داشته باشند که با آنان به درستی رفتار نشده و در نهادهای سیاسی و اداری و مرکزی فدرال حضور ندارند، ممکن است نتوانند با فدراسیون به عنوان یک کل هم‌نوا و برابر یا هم‌هویت شوند.

فدراسیون‌ها در میزانی که چنین اقلیت‌هایی صدای سیاسی مؤثرتری در نهادهای مرکزی پیدا می‌کنند، چه از طریق احزاب سیاسی و چه از راه‌های دیگر متفاوت هستند. برخی از فدراسیون‌ها رویکرد اجماع نسبی یا توافق آمیز به سیاست دارند، در حالی که برخی دیگر تا حد زیادی رویکرد اکثریتی دارند (که

گاهی «برنده همه چیز را می‌برد» بر آن اطلاق می‌گردد. تفاوت بین کشورها در این زمینه نشان دهنده نه تنها فرهنگ سیاسی بلکه انعکاس دهنده نهادهای آن‌ها نیز است.

سؤال کلیدی این است که آیا سیستم‌های ریاستی یا پارلمانی برای تسهیل ادغام، شمول و سازگاری اقلیت‌ها در دولت مرکزی بهتر طراحی شده‌اند؟

- نظام‌های ریاستی شامل یک برنده به عنوان رئیس دولت است ولی می‌تواند برخی از اقدامات یا قوانینی داشته باشند که شورای وزیران و سایر پست‌های عالی در یک پهنه وسیع از کشور نمایندگی کند. همچنین ممکن است در صورت وجود یک پارلمان مستقل – مخصوصاً که اگر احزاب اپوزیسیون مهم در پارلمان باشند – و دارای صلاحیت‌های واقعی ویژه خود، می‌توان قدرت رئیس جمهور را محدود کرد. چنان‌که اکثر نظام‌های فدرالی که دارای تعدد و تنوع قومی هستند، نظام‌های ریاستی ندارند مگر نیجریه که یک استثنا است.

- ممکن است که نظام‌های ریاستی بر اساس اکثریت شکل بگیرد به ویژه با داشتن نظام‌های انتخاباتی اکثریتی و حوزه‌های انتخاباتی تک عضوی که یک حزب می‌تواند به تنهایی با کسب اکثریت برنده شود، ولی در عین حال احزاب بزرگ حاکم معمولاً نمایندگی وسیعی را ایجاد می‌کنند و از همین رو چه بسا اقلیت‌ها ممکن است که جزء پایگاه انتخاباتی آن‌ها باشند. همچنین امکان دارد که نظام‌های پارلمانی، تعدادی از احزاب کوچک را نیز با خود داشته باشند که بر اساس جوامع قومی یا دینی یا زبانی ایجاد شده‌اند و در این حالت، مشکل، چگونگی تشکیل یک حکومت ائتلافی با این احزاب خواهد بود.

سازگاری اقلیت داخل دولت مرکزی با برخی از نظام‌های فدرال چند قومی یا چند زبانی و یا چند دینی

در کانادا یک نظام پارلمانی مبتنی بر اکثریت وجود دارد ولی اقلیت فرانسوی زبان کانادایی معمولاً در تشکیل هر حکومتی نقش مهمی ایفا می‌کند. حکومت هند نیز به طور فزاینده از ائتلاف‌های بزرگ مشتمل بر احزاب کوچکی که از جوامع مختلف نمایندگی می‌کنند، تشکیل می‌گردد. اما سوئیس در میزان بالایی از شیوه مبتنی بر اجماع پیروی می‌کند و همه احزاب اصلی با هم در تشکیل حکومت مشارکت می‌کنند. در بلژیک قانون اساسی حکومت را مجبور می‌سازد که ائتلاف فرازبانی باشد. حکومت‌های پارلمانی در اسپانیا کوشش می‌کنند که در کنار یکی از دو حزب ملی بزرگ، حداقل حمایت یک حزب مبتنی بر پایه منطقه‌ای را با خود داشته باشد. نظام ریاستی در نیجریه مبتنی بر این اصل است که رئیس و معاون او از مناطق مختلف (و در واقع از ادیان مختلف باشند) و شورای وزیران هم از هر ایالت عضو داشته باشد.

اگر از نهادهای سیاسی مرکزی بگذریم، سیاست‌ها و پالیسی‌های مختلف دیگر وجود دارد که می‌تواند مشارکت اقلیت‌ها یا نمایندگی آن‌ها در ارتش، خدمات ملکی و محاکم را تقویت کند و یا به تعویق بیندازد و همچنین می‌توان زبان اقلیت‌ها را رسمیت داد تا خدمات برای شهروندان متعلق به اقلیت‌ها در محاکم یا دولت مرکزی به زبان خود آن‌ها ارائه شود و در برخی از موارد به آن‌ها فرصت داده شود که در داخل نهادها با زبان خود فعالیت کنند.

فصل هفتم

ارکان قانونی فدرالیسم

اساس قانون اساسی فدرالیسم

دولت فدرال مؤثر باید استوار بر اساس قانون اساسی مکتوب و حاکمیت قانون باشد. قانون اساسی چارچوب و اصول اساسی فدراسیون را تعیین می‌کند. قانون اساسی می‌تواند به طور نمادین در ایجاد وحدت یا اختلاف و شکاف در داخل کشور مهم باشد. قوانین اساسی از نظر طول و تفصیل، میزان مشخص بودن و روشن بودن مواد آنها و سهولت استفاده شهروندان از آنها بسیار متفاوت است.

قوانین اساسی مکتوب در سیستم‌های فدرال برای ایجاد چارچوبی که هر سطح از دولت مطابق آن عمل می‌کند ضروری است. قانون اساسی باید حداقل، نهادهای مهم کلیدی را ایجاد و مسئولیت‌ها را در سیستم فدرال تعریف کند.

قوانین اساسی فدرال بسیار زیاد متفاوت هستند. سیستم‌های فدرال قدیمی‌تر، معمولاً قوانین اساسی‌ای دارند که مختصرتر از قوانینی هستند که از اواسط قرن بیستم به بعد وضع شده‌اند. قوانین اساسی قدیمی‌تر قبل از نظام‌های مدرن حکومتی وضع شده‌اند و اغلب در مورد برخی از مسئولیت‌های اصلی‌ای دولت مانند مدیریت محیط زیست، ناکارآمدی یا ناروشن هستند. همچنین توزیع اختیارات در این قوانین می‌تواند به میزان زیاد به برخی از اصول اساسی (مانند

صلاحیت‌های باقی مانده، منافع ملی، صنعت و تجارت) متکی باشد که تفسیر آن‌ها ممکن است بسیار متفاوت از مقاصد اصلی تدوین کنندگان باشد. قوانین اساسی مختصرتر، انعطاف بیشتر دارند، نسبت به قوانینی که شامل فهرست‌های مفصل در مورد صلاحیت‌های سطوح مختلف دولت می‌باشند.

در مورد این‌که چه چیزی در قانون اساسی درج می‌شود یا به قوانین عادی واگذار می‌گردد، میزان انتخاب زیادی وجود دارد. این می‌تواند منجر به بحث‌های بزرگ شود زیرا مدافعان منافع یک گروه می‌توانند به دنبال تدابیری در قانون اساسی باشند تا برای آن‌ها به رسمیت شناختن نمادین یا حمایت اضافی قانون اساسی و یا هر دو را در پی داشته باشد. همچنین ترتیبات قانون اساسی پیرامون تعریف دولت، به رسمیت شناختن هویت اقلیت‌ها و حقوق زبانی و دینی آنان می‌تواند در انقسام یا اتحاد جمعیت کشور حول محور قانون اساسی بسیار مهم می‌باشد. در قوانین اساسی اخیر و جدید به طور اغلب بخش‌های مفصل در مورد حقوق اقتصادی و اجتماعی وجود دارد. در حالت ایده‌آل باید اجماع گسترده‌ای در مورد تدابیر قانون اساسی وجود داشته باشد زیرا این، «قانون اساسی» (یا قانون برتر) است و به همین جهت است که برای تعدیل قانون اساسی احکامی بسیار سخت از نگاه نصاب اکثریت مطلوب، در نظر گرفته می‌شود.

داوری قانون اساسی

وجود دو سطح مستقل دولت در نظام فدرال، مقتضی است که برای حل اختلافات و تعارضات بر سر صلاحیت‌های قانونی هر کدام آن‌ها، یک مقام داوری مبتنی بر قانون اساسی وجود داشته باشد. این نقش معمولاً به دادگاه‌ها واگذار می‌شود.

قانون اساسی فدرال باید روشی را برای حل تعارضات احتمالی بین دو سطح دولت ارائه کند. یک شهروند یا یک شرکت، حق دارد که یکی از دو قانون متعارض را رعایت کند. تعارضات حقوقی به طرق مختلف ایجاد می‌شوند:

- هنگامی که هر دو سطح دولت در یک موضوع معین دارای صلاحیت قانونی همزمان هستند، در حالات تعارض باید قوانین یکی از دو دولت حاکم باشد. در نتیجه قوانین اساسی روشن می‌سازند که برتری با کدام قانون است. طبیعی است که برتری با قوانین دولت مرکزی است ولی استثناهایی نیز وجود دارد (به عنوان مثال در کانادا در مورد حقوق بازنشستگی قوانین ولایات حاکم است).
- ممکن است هر دو سطح دولت، قوانینی را تصویب کنند که باهم در تعارض باشند و هر دو طرف به دفاع از قوانین خود بپردازند چون از صلاحیت‌های متفاوت ناشی می‌شوند. به عنوان مثال دولت مرکزی دارای صلاحیت در تجارت داخلی است، در حالی که دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده، از صلاحیت در امور مربوط به مالکیت عقار (اموال غیر منقول) برخوردار می‌باشند و هر دو جانب قوانین متعارضی را در خصوص این دو مورد به تصویب می‌رسانند، در چنین حالتی حل اختلاف می‌طلبد که مشخص شود کدام یکی از این دو صلاحیت – تجارت داخلی یا مالکیت عقار – مهم‌تر است.
- گاهی هم ممکن است تعارض واقعی بین دو قانون نباشد ولی دولت یا بخش خصوصی، بر قانونی که توسط دولت دیگر به تصویب رسیده اعتراض می‌کند مبنی بر این که آن قانون، فراتر از صلاحیت قانونی آن دولت به تصویب رسیده است.

- گاهی هم اعتراض بر این اساس است که ممکن است قانون تصویب شده، یکی از حقوق تثبیت شده در قانون اساسی را نقض می‌کند.

قوه قضائیه قوی و مستقل برای حاکمیت قانون یک عامل بسیار قاطع و مهم شمرده می‌شود. قوه قضائیه در اکثر سیستم‌های فدرال - و به طور خاص دادگاه عالی یا دادگاه قانون اساسی - از صلاحیت نهایی برای حل و فصل اختلافات مرتبط به قانون اساسی برخوردار است و حل این اختلافات می‌تواند گهگاه دادگاه عالی را در موقعیت دشوار رد یک عمل یا قانونی قرار دهد که یک دولت قدرتمند آن را برای خود مهم می‌پندارد. دادگاه‌ها در نظام‌های مبتنی بر قانون عرفی یا «کامن‌لا» که به احکام و رویه قضایی و پرونده‌های مشابه قبلی اهمیت زیادی می‌دهند، در مقایسه با دادگاه‌های نظام‌های قانون اساسی، از آزادی گسترده‌ای در زمینه تفسیر قوانین برخوردارند.

حد اقل دو نظام فدرال است که تمام جنبه‌های داوری نهایی پیرامون قانون اساسی را به دادگاه عالی واگذار نمی‌کنند. فدراسیون سوئیس بر اساس این اصل که قدرت نهایی به دست مردم است، در باره اعتبار قوانین فدرال (به استثنای قوانین کانتون‌ها) با فراندوم در موضوع مورد اختلاف تصمیم می‌گیرد. در اتیوپی شورای فدراسیون که توسط پارلمان‌های ایالات انتخاب می‌شود، دارای صلاحیت نهایی است که مشروط به مشاوره حقوقی از سوی قضات است.

صلاحیت‌های حالات اضطرار و صلاحیت‌های خاص غیر فدرالی

در برخی از سیستم‌های فدرال، دولت مرکزی یا هیأت اجرائیه آن، می‌تواند تحت شرایط خاص، مانند حالات اضطراری، اقدامات عادی مبتنی بر قانون اساسی را لغو کند. اگرچه این اختیارات در شرایط خاص قابل توجیه هستند اما می‌توان از آن برای دور زدن روح و ماهیت حکومت مبتنی بر قانون اساسی (حکومت مشروطه) سوء استفاده کرد. توسعه

سیستم سیاسی برخی از نظام‌های فدرال، استفاده از این اختیارات را محدود کرده و یا استفاده از آن‌ها را به کلی منسوخ کرده است.

برخی از سیستم‌های فدرال، شبه فدرال تلقی می‌شوند از این نگاه که دولت مرکزی آن‌ها دارای اختیارات استثنایی برای دخالت در حوزه اختصاصی واحدهای تشکیل دهنده هستند. این اختیارات ممکن است به شکل یک قدرت حالات اضطرار باشد که از طریق آن دولت مرکزی می‌تواند یک دولت واحد تشکیل دهنده را به حالت تعلیق درآورد و یا ممکن است به شکل یک صلاحیت کلی دستوردهنده یا تعلیق کننده یا رد کامل باشد. در هر یک از این موارد این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توان استفاده دولت مرکزی از این اختیارات را محدود کرد. ممکن است دادگاه‌ها نقشی در قضاوت در مورد حالات اضطرار داشته باشند یا این‌که استفاده از زور مستلزم موافقه قانونگذاران باشد، ولی این، تأثیر محدود خواهد داشت اگر متحدان رئیس دولت به صورت فعال بر قوه مقننه مسلط باشند. قانون اساسی آفریقای جنوبی یکی از توسعه یافته‌ترین قوانین در محدود ساختن ابزارها و اقدامات حمایت از چنین حالات است. با مرور زمان کشورهایی که در اساس شبه فدرال بودند مثل کانادا و هند، از استفاده از این صلاحیت‌ها فاصله گرفتند. در عین حال برای تضعیف برخی از نظام‌های فدرال مثل آرژانتین، از این صلاحیت‌ها به شکل گسترده استفاده صورت گرفته است.

اختیارات حالات اضطراری و قدرت تصمیم‌گیری برتر در برخی از سیستم‌های فدرال

از نگاه قانون اساسی، دولت مرکزی کانادا می‌تواند قوانین مناطق و ولایات را قبل از اجرایی شدن رد کند و هر کار یا تعهدی را در صلاحیت فدرال اعلام کند اما در عمل این اختیارات منسوخ شده‌اند. در هند امکان دارد که دولت ایالت خاص سرنگون شود و با فرمان ریاست جمهوری، دولت دیگری جایگزین آن شود. اگرچه هدف از این اختیارات، استفاده از آن در حالات اضطرار یا فروپاشی دولت مبتنی بر قانون اساسی است ولی برای اهداف حزبی از آن استفاده می‌شد و اکنون تحت نظارت بیشتر دادگاه‌ها و سنت‌های سیاسی هند قرار گرفته است. مطابق قانون اساسی جدید نیجریه، رئیس‌جمهور می‌تواند در هر ایالت حالت اضطرار اعلان کند و دولت آن را برای مدتی به تعلیق آورد و تا کنون یکبار اتفاق افتاده است. اما در روسیه رئیس‌جمهور از اختیارات وسیعی برخوردار است برای اعلان حالت اضطرار در هر بخشی از کشور و به تعلیق درآوردن هر قانون واحدهای فدرال که با قانون اساسی یا قانون فدرال یا معاهدات یا حقوق و آزادی‌های اساسی انسان در تعارض باشد. آرژانتین شاهد بیش از ۱۷۵ مداخله دولت فدرال در امور مناطق بود به شمول سرنگون کردن دولت‌های مناطق، ولی دادگاه‌ها از صدور حکم در این موارد ابا ورزیدند و این امور را سیاسی تلقی کردند. دولت فدرال پاکستان می‌تواند فرمانداران مناطق (ایالات) را تعیین کند و با انحلال پارلمان منطقه به وسیله فرماندار آن منطقه، موافقت کند و حکومت‌های موقت منطقه‌ای را تعیین نماید و هدایات خاصی را برای هر منطقه صادر کند. قانون اساسی جدید آفریقای جنوبی برای دولت مرکزی اجازه می‌دهد که دستورالعمل‌ها و هدایاتی را برای هر ایالت صادر کند و یا مسئولیت ایالت را به طور مستقیم به عهده بگیرد در هر زمانی که ایالت تعهدات قانون اساسی یا تعهدات قانونی خود را نقض کند، ولی این اقدامات برای این که ادامه پیدا کند، باید برای کسب تأیید به مجلس دوم احاله شود و به صورت دوره‌ای از طرف آن نظارت شود.

تعدیل قانون اساسی

قوانین اساسی فدرال برای تعدیل شامل رویه‌های خاصی است و نیاز به اکثریت خاصی دارد و اغلب نیاز به موافقت نهادهای قانونگذاری (هر دو مجلس) یا باشندگان واحدهای تشکیل دهنده دارد. بنا بر این تعدیل قوانین اساسی دشوار است و همواره برای این که نظام‌های فدرال با

شرایط متغیر سازگاری پیدا کند، بدیل‌های تعدیل رسمی قانون اساسی جستجو می‌شود.

دموکراسی‌ها معمولاً برای تعدیل قانون اساسی رویه‌ها و اکثریت‌های خاصی را در نظر می‌گیرند و این امر به طور خاص در نظام‌های فدرالی‌ای تطبیق می‌شود که در نتیجه اصل فدرالی، به واحدهای تشکیل دهنده، نقشی در تعدیل قانون اساسی داده می‌شود. این اصل به طور خاص در نظام‌های فدرالی‌ای که از اتحاد واحدهای تشکیل دهنده قبلاً مجزا، ایجاد شده‌اند، بیشتر رعایت می‌شود تا نظام‌های فدرالی‌ای که در گذشته کشور واحد تکساخت بوده‌اند. اکثر اوقات نظام‌های فدرال به واحدهای تشکیل دهنده در مورد مسایل خاصی که به طور مستقیم کاملاً بر آن‌ها تأثیر گذار است، به ویژه تغییرات در مرزها یا ادغام آن‌ها با واحد دیگر، حق مطلق و تو قایل هستند.

سیستم‌های فدرال از نظر میزان رضایت لازم برای تغییر اختیارات همه واحدهای تشکیل دهنده بسیار متفاوت هستند. این می‌تواند از اکثریت ساده تا تقریباً اتفاق آرا متغیر باشد. تصویب تعدیلات قانون اساسی معمولاً مستلزم مشارکت هر دو نهاد مقننه و مجریه است، اما ممکن است نوعی اکثریت یا اکثریت ویژه در فرآیند نیز لازم باشد. به علاوه واحدهای تشکیل دهنده ممکن است نقش کمی داشته باشند یا در خصوص تعدیلاتی که مستقیماً بر آن‌ها تأثیر نمی‌گذارد، اصلاً هیچ نقشی نداشته باشند. واحدهای تشکیل دهنده در مورد تعدیل قوانین اساسی خاص خود، اغلب آزاد هستند که قانون اساسی خاص خود را تعدیل کنند، تا جایی که تعدیلات اعمال شده در چارچوب مرزهای مجاز تعیین شده در قانون اساسی فدرال باشد.

قوانین تعدیل، تغییر قانون اساسی را غالباً دشوار ساخته است و سیاست‌های تعدیل می‌تواند بسیار تفرقه انگیز باشد. در نتیجه فدراسیون‌ها همیشه به دنبال این هستند که به جای تعدیل قانون اساسی، جایگزین دیگری پیدا کنند.

تعدیلات قانون اساسی در برخی از نظام‌های فدرال

تعدیل در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مستلزم تأیید دو سوم اعضا در هر دو مجلس ملی و سه چهارم ایالت‌ها است. تعدیل در برزیل به ۶۰ درصد در هر دو مجلس نیاز دارد، اما با توجه به تسلط سناتورهای ایالت‌های کوچک، این اکثریت، خیلی بالا به نظر می‌رسد. تعدیل قانون اساسی در اسپانیا به اکثریت ویژه در دو مجلس نیاز دارد اما هیچ نقشی برای جوامع خودمختار وجود ندارد. اتریش معمولاً فقط به اکثریت ویژه در مجلس اول / سفلا یا اکثریت ملی در فراندوم نیاز دارد. بلژیک اگرچه متمرکز نیست اما رویه مفصلی دارد که به نیاز به اکثریت دو سوم در هر دو مجلس به اضافه اکثریت هر گروه زبانی منجر می‌شود. روسیه به طور معمول نیاز به اکثریت فوق العاده در هر دو مجلس و دو سوم شهروندان فدراسیون دارد. اما آفریقای جنوبی به اکثریت ویژه در مجلس اول / سفلا به اضافه رضایت شش ولایت از نه ولایت برای تعدیلاتی که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد نیاز دارد. استرالیا به اکثریت مضاعف کسانی که در فراندوم ملی در مورد تغییرات قانون اساسی فدرال رأی می‌دهند یعنی اکثریت ملی به اضافه اکثریت در چهار ایالت از شش ایالت، نیاز دارد.

برخی از نظام‌های فدرال قوانین تعدیل متفاوتی برای بخش‌های مختلف قانون اساسی دارند. به عنوان مثال کانادا حد اقل از پنج قانون استفاده می‌کند زیرا برخی از مسایل مستلزم توافق به صورت اجماع است و هند هم قوانین مختلف برای بخش‌های مختلف دارد و قانونگذاران به طور غیر معمول تصمیم گرفتند که ایالت‌ها را در هیچ تغییری در مرزهای ایالتی دخالت ندهند با این انتظار که ممکن است تعدیل‌های اولیه برای مرزهای ایالتی ضروری باشد.

حقوق در قوانین اساسی فدرال

اکثر قوانین اساسی فدرال حاوی مواد مربوط به حقوقی است که ممکن است در ارتباط با قوانین یا اقدامات دولت‌ها مورد استناد قرار گیرد. حقوق ممکن است سیاسی، حقوقی، اجتماعی، زبانی یا اقتصادی باشد. آن‌ها ممکن است به عنوان نمادهای سیاسی، مهم باشند. همچنین

ممکن است به طور مساوی در سراسر فدراسیون اعمال شود یا ممکن است مختص یک واحد تشکیل دهنده یا برای بخش خاصی از جمعیت کشور باشد. در بسیاری از سیستم‌های فدرال، نقش اساسی دادگاه‌ها تفسیر حقوق است.

در حالی که سیستم‌های فدرال مبتنی بر توزیع اختیارات در دو سطح دولت هستند، این اختیارات عمدتاً توسط مواد مربوط به حقوق مندرج قانون اساسی، محدود شده است. قدرت قانون‌گذاری بر قوانین جزایی را می‌توان با حقوق قانونی مختلف و متعدد محدود کرد، در حالی که قدرت قانون‌گذاری بر آموزش را می‌توان با حق قانون اساسی جمعیت‌های خاص برای دسترسی به خدمات آموزشی یا مکاتب به زبان یا مذهب خودشان محدود کرد. این نوع مصونیت قانون اساسی برای حقوق، ممکن است به بخش مهمی از یک قرارداد یا توافقنامه فدرال تبدیل شود، زیرا در زمان تشکیل فدراسیون و در هنگام واگذاری اختیارات به دولت مرکزی یا دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده، حمایت‌های خاصی را فراهم می‌کند.

ابزارهای حمایت از حقوق اقلیت‌ها ممکن است در این زمینه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار باشد. قوانین اساسی نمادهای مهمی در تعریف یک کشور محسوب می‌شوند و متون مربوط به حقوق از اهمیت ویژه‌ای برای عموم مردم برخوردار است. به طور خاص مواد مربوط به حقوق اقلیت‌ها ممکن است مایه غرور و افتخار و اتحاد یا منشاء اختلاف در دولت باشد. بسیاری از مواد مرتبط به حقوق به طور یکسان برای تمام سطوح حکومتی در یک فدراسیون اعمال می‌شود اما برخی از آن‌ها به ویژه حقوق اقلیت‌ها ممکن است به حسب مناطق با صلاحیت‌های قانونی مختلف، بسیار متفاوت باشند. علاوه بر آن برخی از واحدهای تشکیل دهنده، قوانین اساسی مخصوص خود را دارند که مواد مربوط به

حقوق آن‌ها ممکن است با موادی که در قانون اساسی ملی آمده متفاوت باشند ولی نباید با آن‌ها تعارض داشته باشند.

در این‌جا تنوع بسیار زیادی در انواع حقوق مدون در قانون اساسی و همچنین نحوه بیان آن‌ها وجود دارد. اما در مورد حقوق کلاسیک باید گفت که بعضی از آن‌ها سیاسی است (آزادی بیان، آزادی تجمعات، آزادی رسانه و آزادی مذهبی) و برخی دیگر حقوقی (حمایت در برابر دست‌گیری و بازداشت خودسرانه و قواعد آیین دادرسی) و برخی دیگر هم اقتصادی (حق مالکیت). برخی از قوانین اساسی فدرال همچنین حقوق خاصی را در مورد زبان‌ها یا مذاهب مشخص (زبان دولت و زبان مکاتب مربوط به فرقه‌ها) حمایت می‌کنند و آن‌ها را مصون می‌سازند. برخی دیگر از حق برابری (بر ضد تبعیض از هر نوع و بر هر مبنایی که باشد) حمایت می‌کنند. برخی هم بیانات بلندپروازانه در مورد حقوق اقتصادی و اجتماعی (حق کار و تحصیل) دارند که ممکن است به دلیل محدودیت ابزارهای دولت، به ویژه در کشورهای فقیر، بیشتر به عنوان اهداف تلقی شوند تا حقوق قابل اجرا.

برزلی حقوق بسیار ویژه‌ای دارد، مانند عدم توقیف اموال خانواده روستایی به خاطر بدهی یا حق پرداخت دستمزد بالاتر برای شیفت شب. چند فدراسیون حقوق ویژه‌ای برای جمعیت‌های بومی در نظر گرفته‌اند. قانون اساسی بوسنی و هرزگوین اسناد بین‌المللی حقوق بشر را در قوانین محلی خود گنجانده است.

گاهی تفسیر دادگاه‌ها در مورد مواد قانون اساسی مربوط به حقوق، می‌تواند پیامدهای بسیار گسترده‌ای برای عملکرد یک فدراسیون داشته باشد. قوانین اساسی قدیمی‌تر معمولاً حاوی فهرست‌های مختصرتر و کلاسیک‌تری از حقوق دارند. در حالی که قوانین اساسی جدیدتر (یا آن‌هایی که اخیراً تعدیل شده‌اند) فهرست‌های طولانی‌تری دارند که نه تنها حقوق کلاسیک را پوشش می‌دهد

بلکه حقوق‌های مختلفی را که برای گروه‌های اصلی مهم است نیز پوشش می‌دهند.

نقش و ویژگی دادگاه‌ها

با توجه به اهمیت تفسیر قضایی قانون اساسی، مشروعیت دادگاه‌ها موضوع کلیدی است. نحوه تعیین قضات و دوره تصدی آنان و همچنین نقشی که دادگاه‌ها بر عهده می‌گیرند تأثیر خواهد داشت. بحث‌های مکرر در مورد نقش مناسب قوه قضائیه وجود دارد زیرا قضات در برابر مردم پاسخگو نیستند. همچنین رویه‌های قضایی برای حل اختلاف باید با رویه‌های سیاسی متعادل شود.

اکثر سیستم‌های فدرال شامل رویه‌هایی هستند که برای اطمینان از انتخاب نامزدها برای سمت قضاوت (به ویژه برای دادگاه عالی) بر اساس صلاحیت حرفه‌ای آن‌ها طراحی شده‌اند. برخی سیستم‌ها به ویژه نظام‌های ریاست جمهوری ایجاب می‌کند که انتصاب‌های قضایی حد اقل توسط یک مجلس از قوه مقننه بررسی شود. برخی در چنین انتصابات با واحدهای تشکیل دهنده مشورت می‌کنند و حتی گاهی به دنبال تأیید آن‌ها هستند. تعدادی از سیستم‌های فدرال علاقه‌مندند که مناصب دادگاه عالی را به قضات واحدهای تشکیل دهنده یا زبان‌ها یا برای کسانی با زمینه‌ها یا پیشینه‌های حقوقی خاص (زمانی که در یک کشور بیش از یک نظام قضایی وجود دارد) به صورت رسمی یا غیر رسمی توزیع نمایند. در نهایت تأمین استقلال قضایی و حمایت از آن از طریق قوت و قدرت افرادی است که این سمت‌ها را به عهده می‌گیرند و همچنین مدت طولانی تصدی وظیفه قضاوت - و این خود برکناری یک قاضی را دشوار می‌گرداند - همچنین حقوق و معاشات مناسب می‌تواند قضات را کمتر در معرض رشوه قرار دهد.

در تعیین قضات همیشه ابعادی از انتخاب سیاسی نیز وجود دارد و به

همین جهت ممکن است تعادل داخل دادگاه تحت تأثیر دیدگاه‌ها و ترجیحات سیاسی انتخاب کنندگان قضات قرار گیرد. جایگزینی متناوب احزاب در داخل دولت منجر به ایجاد دادگاه‌های کاملاً متعادل‌تر می‌شود، همان‌طور که رویه‌هایی برای تضمین صلاحیت بالای حرفه‌ای نیز تأثیرات خود را دارد.

هیچ دادگاه عالی پیدا نمی‌شود که از اتهام تعصب و وابستگی (عدم بی‌طرفی) و عدم مدارا مصون باشد. بنا بر این لازم است دادگاه در رسیدگی به پرونده‌های مورد مناقشه، دارای اعتبار و مشروعیت داشته باشد. در حالی که برخی از سیستم‌های فدرال در این زمینه بسیار موفق هستند، در برخی دیگر متوجه می‌شویم که استقلال یا کارایی دادگاه‌ها ضعیف است و حتی بیشتر تحت تأثیر قوه اجرایی قرار دارد و یا در برابر رشوه آسیب‌پذیر هستند.

تشکیل دادگاه‌ها هر طور که باشد، سیستم قضایی ممکن است در هنگام برخورد با موضوعاتی که باعث اختلافات و منازعات زیادی می‌شود، تحت فشار و استرس قرار گیرد. دادگاه‌ها در ایالات متحده آمریکا به شدت تحت تأثیر نبردهای سیاسی بر سر سقط جنین و حقوق مدنی قرار گرفتند. اما در هند شهروندان ناامید به‌طور فزاینده‌ای در مواردی مانند آلودگی هوا و جمعیت میمون‌ها در دهلی به دادگاه مراجعه می‌کنند. این‌ها موضوعاتی هستند که محتوای برابر سیاسی و حقوقی زیادی دارند. گاهی اوقات دادگاه‌ها می‌توانند در این‌گونه موارد بدون توجه به جنبه عملی آن‌ها احکام سنگین و پرهزینه را صادر کنند.

نقش دادگاه‌ها در برخی از سیستم‌های فدرال ممکن است در رابطه با موارد خاص محدود باشد، زیرا اختلافات در این موارد به نهاد دیگری (مانند کمیسیون آب‌ها در هند) ارجاع داده می‌شود یا این‌که توافقات اصلی مهم، سیاسی هستند و نه حقوقی (مثل بسیاری از توافقاتنامه‌های فدرالی - ایالتی در کانادا) و یا این‌که دولت‌ها موظفند قبل از مراجعه به دادگاه‌ها (مثل آفریقای جنوبی) اختلافات، حتی اختلافات مربوط به قانون اساسی را از طریق رویه‌های سیاسی حل کنند.

فصل هشتم

روابط بین دولتی و سیاست

وابستگی متقابل و تعامل

همه نظام‌های فدرال اصل "وابستگی متقابل" را در حد خیلی زیاد در روابط بین دولت‌ها تطبیق می‌کنند. تلاش سیاستمداران، مقامات دولتی، شهروندان و سایر ذی‌نفعان برای تأثیر گذاری بر نتایج در حوزه اختیارات قانونی، غیر از حوزه اختیارات خاص خود، قلب حیات سیاسی هر فدراسیون را تشکیل می‌دهد.

وابستگی متقابل در همه سیستم‌های فدرال اجتناب ناپذیر و مهم است. این وابستگی به ویژه در سیستم‌های فدرالی که در آن دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده، بسیاری از برنامه‌ها و یا قوانین مصوب فدرال را اجرا می‌کنند و هر جایی که در بسیاری از زمینه‌ها، مشارکت گسترده یا مسئولیت‌های مشترک وجود دارد و هر جایی که واحدهای تشکیل دهنده به شدت به بودجه مشروط دولت مرکزی وابسته هستند مورد توجه قرار می‌گیرد.

فدراسیون‌ها می‌توانند از طریق میکانیسم‌های رسمی و حتی سازوکارهای قانون اساسی یا ترتیبات موقت و غیر رسمی با این وابستگی تعامل کنند. رؤسای دولت‌ها و وزیران می‌توانند تسلط خود را اعمال کنند یا قوه مقننه می‌تواند نقش مهمی بازی کند و احزاب سیاسی می‌توانند مهم باشند زیرا سطوح مشاوره،

هماهنگی و همکاری می‌تواند بسیار متفاوت باشد و این نه تنها بین فدراسیون‌ها و شهروندان بلکه بین مسایل سیاسی بحث برانگیز و مدیریت روتین و معمولی نیز متفاوت خواهد بود. همه فدراسیون‌ها تا حدودی همکاری و درگیری دارند. گاهی دولت مرکزی تلاش می‌کند که در مسایل بحث برانگیز از طریق اختیارات مالی یا قانونی خود بر دولت‌های تشکیل دهنده تأثیر بگذارد، در حالی که واحدهای تشکیل دهنده در صورت امکان قانونی می‌توانند از موافقه و رضایت خود امتناع بورزد و هر دو طرف می‌توانند برای پیشبرد هدف خود، حمایت عمومی مردم را به دست آورند.

نقش قوای مجریه و مقننه

قوه مجریه قوی منجر به تمرکز بر «فدرالیسم اجرایی» در روابط بین دولتی می‌شود، در حالی که قوه مجریه ضعیف‌تر منجر به نقش بیشتر قوه مقننه می‌گردد. با این‌که رژیم‌های پارلمانی معمولاً مدیران اجرایی قوی‌تری نسبت به رژیم‌های ریاست جمهوری-کنگره دارند، اما هیچ قاعده محکم و ثابتی وجود ندارد. نقش و قدرت قوه مجریه یا مقننه می‌تواند به طور قابل توجهی تغییر کند حتی بدون اصلاحات رسمی در نهادها به ویژه به دلیل تغییرات در سیستم احزاب سیاسی.

در سیستم‌های فدرال مدرن، معمولاً قوه مجریه در مقایسه با قوه مقننه غالب و مسلط است. این امر به ویژه در نظام‌های پارلمانی صادق است زیرا احزاب برای تشکیل دولت به نظم و انضباط و حمایت قوه مقننه نیاز دارند، اما دولت‌های درون رژیم‌های پارلمانی می‌توانند ضعیف باشند، زیرا فاقد اکثریت پایدار هستند یا از یک ائتلاف سست تشکیل شده‌اند. رژیم‌های ریاست جمهوری - کنگره دارای تقسیم اختیارات میان قوه مجریه و قوه مقننه هستند و این می‌تواند منجر به پراکندگی و توزیع قدرت شود و قوه مقننه نقش مستقلی داشته باشد و مستقیماً وارد روابط با دولت‌های تشکیل دهنده (که به نوبه خود بر اعضای قوه مقننه

اعمال فشار می‌کنند) شوند. اما برخی از رژیم‌های ریاست جمهوری دارای مدیران اجرایی قوی هستند، به ویژه زمانی که حزب ریاست جمهوری منضبط باشد و کنترل مجلس قانونگذاری را در دست داشته باشد. همچنین در برخی موارد مانند آرژانتین، ریاست جمهوری دارای اختیارات شبه قانون‌گذاری مهمی برای صدور فرمان‌ها است.

نظام حزبی بسیار مهم است. در سیستم‌های فدرال که احزاب سیاسی بین دو سطح دولت ادغام می‌شوند، رهبران احزاب ملی ممکن است نفوذ قابل توجهی بر نامزدها و رهبران واحدهای تشکیل دهنده داشته باشند. رهبران منطقه به نوبه خود از طریق حضور پایگاه‌های قدرت خود در واحدهای تشکیل دهنده می‌توانند نقش مهمی در روند انتخاب رهبران در مرکز ایفا کنند (و شاه‌ساز باشند). هند و مکزیک هر دو زمانی یک حزب مسلط واحد با کنترل مرکزی قوی داشتند و اکنون هر دو به یک رژیم چند حزبی با احزاب غیر متمرکزتر و قوه اجرایی ضعیف تبدیل شده‌اند (گرچه هند دارای نظام پارلمانی و مکزیک دارای نظام ریاست جمهوری - کنگره است). آفریقای جنوبی و اتیوپی هر کدام یک حزب متمرکز دارند که به طور مؤثر بر سیاست‌های واحدهای تشکیل دهنده تسلط دارند. احزاب آلمانی به دلیل نقش لندر در دولت مرکزی در هر دو سطح باهم مرتبط هستند و بسیاری از مسایل مهم بین دولتی هم در درون احزاب خود لندر و هم بین دولت‌های لندر حل و فصل می‌شود و حتی در سیستم‌های فدرالی با نظام‌های حزبی بسیار یکپارچه، سیاستمداران در یک سطح دارای حوزه‌های انتخاباتی و علایق و منافع متفاوتی با همتایان حزبی در سطح دیگر هستند. برخی از این اختلافات ممکن است در داخل حزب حل شود و برخی دیگر در مجامع بین دولتی.

کانادا و ایالات متحده آمریکا فدراسیون‌هایی هستند که احزاب آن‌ها پیوندهای ضعیفی بین این دو سطح دارند. اما احزاب کانادایی در هر سطح، کاملاً

منضبط و دارای نهادهای اجرایی قوی هستند، بنا بر این شاید این مورد، حالت کلاسیک فدرالیسم اجرایی بین دولت‌ها باشد. اما احزاب آمریکایی بسیار کمتر منضبط هستند و مدیران اجرایی ضعیف‌تر دارند. بنا بر این روابط بین دولتی عمدتاً از طریق اعمال فشارهای دولت‌های ایالتی و لابی‌گری بسیار زیاد فردی با ساختارهای کمی از فدرالیسم اجرایی انجام می‌شود.

نقش مجالس دوم در روابط بین دولتی

مجالس دوم (سنا/ علیا) اغلب به عنوان شوراهای «فدرال» یا خانه‌های فدرال تلقی می‌شوند. چون ترکیب آن‌ها به نوعی منعکس‌کننده عوامل منطقه‌ای است. اما در عمل تعداد کمی از این شوراها در روابط بین دولتی از اهمیت برخوردار هستند. با این حال آن‌ها می‌توانند وزن نسبی واحدهای تشکیل‌دهنده در نهادهای مرکزی را تحت تأثیر قرار دهند، به ویژه زمانی که مجلس دوم از قدرت قابل توجهی برخوردار باشد. این مجلس می‌تواند با ترکیب خود واحدهای تشکیل‌دهنده کوچک را حمایت کند.

در آلمان مجلس دوم از نمایندگان دولت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده، تشکیل می‌شود. بوندسرات به طور رسمی فدرالیسم اجرایی را وارد فرایند قانونگذاری می‌کند و نمایندگان دولت‌های لندرها در باره موضوعاتی که مستقیماً بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد رأی می‌دهند. آفریقای جنوبی تا حد زیادی این مدل را با حضور دولت‌های ولایتی در شورای ملی ولایت‌ها اتخاذ کرده است ولی نقش آن تا کنون به دلیل کنترل کنگره ملی آفریقا بر همه دولت‌ها محدود باقی مانده است.

اما مجالس دوم که به طور غیر مستقیم انتخاب می‌شوند (به واسطه پارلمان‌های واحدهای تشکیل‌دهنده) معمولاً نقش نسبتاً ناچیزی در روابط بین دولتی ایفا می‌کنند (در مقایسه با امور دیگر). زیرا پارلمان‌ها هم نمایندگان دولت و

هم نمایندگان اپوزیسیون را به طور برابر به مجلس دوم می‌فرستند، هرچند نمایندگان دولت همیشه نظریات دولت خود را منعکس می‌کنند. اما هر جا که شهروندان اعضای مجلس دوم را به طور مستقیم انتخاب می‌کنند، آنان مایل هستند که به حسب سیاست‌های احزاب رأی بدهند و نه به حسب سیاست‌های منطقه‌ای و در این صورت آنان کاملاً از دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده مستقل خواهند بود. البته گاهی اوقات رهبران احزاب در یکی از دو سطح دولت می‌توانند بر انتخاب نامزدهای خاص در سطح دیگر تأثیر بگذارند و سپس از آن‌ها برای پیگیری اهداف بین دولتی استفاده کنند. همچنین برخی از رهبران دولت دارای قدرت حمایتی هستند که می‌توانند بر اعضای مجلس قانون‌گذاری دیگر تأثیر بگذارند. با این حال اکثر مجالس دوم نقش محدودی در روابط بین دولتی ایفا می‌کنند. جایی که ممکن است آن‌ها تأثیر فدرال بیشتری داشته باشند در فدراسیون‌هایی است که به واحدهای تشکیل دهنده کوچک، نمایندگی مساوی یا وزن نامتناسب در مجلس دوم می‌دهند و این مجلس از اختیارات زیادی برخوردار می‌شود. این وضعیت می‌تواند به نفع واحدهای کوچکتر در روند تصمیم‌گیری‌های مرکزی باشد و برزیل نمونه کامل آن است.

نهادها و فرایندها

فدراسیون‌ها از نهادها و فرایندهای مختلفی برای روابط بین دولتی استفاده می‌کنند. این فرایندها می‌توانند رسمی یا حتی مبتنی بر قانون اساسی باشند اما اغلب غیر رسمی هستند. اکثر فدراسیون‌ها روابط بین دولتی را از طریق انواع ابزارهای سیاسی و حقوقی مدیریت می‌کنند.

تمرکز اصلی روابط بین دولتی معمولاً در روابط عمودی بین دولت مرکزی و واحدهای تشکیل دهنده است. اما روابط افقی بین واحدهای تشکیل دهنده، کمتر اهمیت و توسعه یافته است. در برخی از فدراسیون‌ها (سوئیس و کانادا) واحدهای تشکیل دهنده میکانیسم‌هایی برای هماهنگ کردن فعالیت‌های

خود و ترویج توسعه، مواضع مشترک در برخورد با دولت مرکزی دارند (اما این می‌تواند در حالات تضاد منافع دشوار باشد).

مشخصه اکثر فدراسیون‌ها شبکه‌ای متراکم از روابط بین دولت‌ها است: بین سران دولت، وزیران و غیر آنان از مسئولان منتخب، مقامات عالی دولتی، مشاوران سیاسی و مدیران محلی. رئیس دولت و برخی از وزیران مهم در بالاترین سطح در اکثر دولت‌های مرکزی و دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده، در این روابط در حد زیادی مشارکت دارند.

- سران دولت معمولاً یک دفتر روابط بین دولتی در نزدیکی خود دارند (در دفتر هیأت وزیران یا وزارت داخله و معمولاً توسط وزیر مسئول اداره می‌شود). در بسیاری از سیستم‌های فدرال، جلسات منظمی بین سران دولت وجود دارد که می‌تواند در حل مشکلات و توسعه روابط کمک کند.
- وزرای مالیه همیشه نقش مهمی در فدرالیسم مالی و سایر مسایل اقتصادی دارند. وزارت‌خانه‌های آن‌ها معمولاً شامل پرسنل متخصص برای انجام این مسئولیت‌ها هستند و ارتباطات بین مقامات مالی اغلب تا درجه عالی پیش رفته و توسعه یافته است.
- سایر وزرا نیز در هر سطح بر اساس منافع خود مشارکت می‌کنند.

ایالات متحده آمریکا در این زمینه استثنا است زیرا سیستم ساختارمند ثابت برای فدرالیسم مالی و به طور خاص بین مدیران ارشد اجرایی ندارد. اما نظام‌های ریاست جمهوری - کنگره، در آمریکای لاتین و نیجریه معمولاً برخی از ترتیبات مبتنی بر ساختار ثابت را دارند.

سیاستمداران ارشد تمایل دارند در مسایل مهم، رهبری را به عهده بگیرند و برای موفقیت در جلسات، آنان باید به خوبی آماده شوند و تصمیمات آنان تعقیب گردد. بنا بر این در رده‌های خدمات ملکی‌ای که از این سیاستمداران پیروی می‌کنند، انواع روابط را می‌یابیم که گاهی اوقات جزئیات یک سیاست را شرح

می‌دهد و در مواقع دیگر با اداره تعامل دارند و می‌کانیسم‌هایی که از این روابط حمایت می‌کند طیف وسیعی از روابط و امکانات سازمانی، حقوقی و سیاسی را در بر می‌گیرد.

تعدادی از سیستم‌های فدرال نوآوری‌های نظارتی را پذیرفته‌اند که توجه بین‌المللی را به خود جلب کرده است. به عنوان مثال در استرالیا یک "کمیسیون مستقل کمک‌های مالی" با تعداد زیادی کارمند، مسئول ارزیابی نیازها و ظرفیت مالی ایالت‌ها و ارائه توصیه‌هایی در مورد کمک‌های مالی وجود دارد و همچنین "شورای وام یا قرضه" برای تصویب قرضه به ایالت‌ها و "شورای دولت‌های استرالیایی" که در آن نخست وزیران و وزیران دیگر گرد هم می‌آیند با کمک دبیرخانه‌ای که برای این کار اختصاص یافته است. کانتون‌های سوئیس شورای کانتون‌ها را برای رسیدگی به مشکلاتی که بین آنان ایجاد می‌شود تشکیل می‌دهند. و همچنین موضع کانتون‌ها را در قبال دولت مرکزی هماهنگ می‌کند. با این حال تجربیات نشان می‌دهد که کامیابی و موفقیت هر نهاد موجود از این نوع، بستگی زیادی به زمینه‌های سیاسی و عینی‌ای دارد که این نهادها در آن فعالیت می‌کنند.

فدرالیسم اجباری در مقابل فدرالیسم مشورتی

در برخی از سیستم‌های فدرال، دولت مرکزی بسیار مسلط است و می‌تواند اقدامات قهرآمیز را در روابط با واحدهای تشکیل دهنده اعمال کند. در برخی دیگر، برابری بیشتر و تأکید بیشتر بر مشورت و توافقات از طریق مذاکره وجود دارد. در حالی که شاخصه همه سیستم‌های فدرال، همکاری دولت‌ها در بعض موارد و اختلاف آنان در موارد دیگر است، فضای سیاسی روابط بین دولتی در سیستم‌های فدرال تفاوت‌های بسیار زیادی با همدیگر دارد.

در برخی از سیستم‌های فدرال دولت مرکزی دارای اختیارات قانون‌گذاری قوی (مثل صلاحیت‌های همزمان) بر واحدهای تشکیل دهنده یا اختیارات قوی در مورد هزینه‌ها است و بنا بر این می‌تواند از نگاه قانونگذاری کاملاً به طور یک‌جانبه عمل کند یا از کمک‌های مالی مشروط برای وادار کردن واحدهای تشکیل دهنده به تسلیم و اطاعت استفاده کند. واحدهای تشکیل دهنده می‌توانند کوشش کنند از روابط دولتی برای محدود کردن این قدرت‌ها استفاده کند اما موفقیت آن‌ها به توانایی آن‌ها برای جلب حمایت سیاسی بستگی دارد. ایالات متحده آمریکا بسیاری از ویژگی‌های فدرالیسم اجباری را در خود جمع کرده است و در غیاب نسبی نهادهای بین دولتی، ایالت‌ها برای پیشبرد منافع خود به شدت به اعمال فشار در داخل کنگره متکی هستند. برخی از نظام‌های فدرال شدیداً متمرکز مانند مالزی، گفتگوی کمی مبتنی بر ساختار ثابت بین دولت‌ها دارند زیرا واحدهای تشکیل دهنده بسیار ضعیف هستند.

با این حال در سایر فدراسیون‌ها دولت مرکزی، محدودتر است و باید به میزان زیادی رویکرد همکاری و مشورتی اتخاذ کند. این معمولاً منعکس‌کننده منابع مهم قدرت سیاسی برای دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده (مقامات، تأییدیه‌ها، منابع تأمین مالی) و شاید شکاف‌های شدید سرزمینی در کشور (کانادا و هند) است. در برخی موارد (آلمان، سوئیس و آفریقای جنوبی) فرهنگ همکاری گسترش می‌یابد که خود یک اصل قانون اساسی نیز است اما آلمان نشان می‌دهد که چگونه این فرهنگ توسط درگیری‌های حزبی متلاشی شده است. کانادا، استرالیا، هند، مکزیک و برزیل تمایل به سیاست‌های بسیار متضاد دارند که ریشه در عملکرد نهادهای خاص آن‌ها و ویژگی‌های جوامع آن‌ها دارد. اما در همه این موارد متوجه می‌شویم که هر دو سطح حکومت در مورد مسایل خاصی، دستیابی به توافق را منفعت و مصلحت مشترک همه می‌دانند.

فصل نهم

وحدت و تنوع

چالش‌های وحدت

«وحدت» یک مسأله یا چالش اصلی در بسیاری از نظام‌های فدرال است، به ویژه سیستم‌هایی که تقسیمات هویتی زیادی بر اساس خطوط طبقاتی، زبانی، قومی و مذهبی و غیره را شاهد هستند. ما می‌توانیم چالش بزرگی برای وحدت در هر دو سیستم فدرال و غیر فدرال پیدا کنیم. در برخی موارد این چالش به شکل یک جنبش جدایی طلبانه ظاهر می‌شود.

ما دیده‌ایم که سیستم‌های فدرال در نهادها و ترکیب اجتماعی شان بسیار متفاوت هستند:

- برخی از آن‌ها نسبتاً همگن هستند و شهروندان احساس قوی و غالبی از هویت ملی دارند. اتحاد مشکل اساسی در این فدراسیون‌ها نیست و نیروهای اجتماعی در فدراسیون معمولاً برای تمرکز بیشتر فشار می‌آورند.
- برخی دیگر به شدت تنوع داشته و کثرت‌گرا هستند و شهروندان هویت خود را در قالب گروه‌های بسیار متمایز با اهداف و نظریات متضاد می‌یابند و ممکن است گروهی در برخی موارد ببیند که هویتش با

هویت ملی در تضاد است و این منجر به تنش بر سر وحدت ملی می‌شود. این امر به ویژه زمانی صادق است که این گروه از جمعیت‌های متمایز در یک منطقه متمرکز شده باشند.

«جنبش ایرلند برای حکومت محلی» در بریتانیا در قرن نوزدهم، جنگ داخلی طولانی در سودان جنوبی، شورش باسک در دوران فرانکو در اسپانیا و شورش کنونی تامیل در سریلانکا همگی نمونه‌هایی از چالش‌های مهم در برابر مفهوم وحدت در کشورهای تکساخت و یکپارچه هستند. ایالات متحده آمریکا، نیجریه و پاکستان در طول جنگ‌های داخلی خود و کانادا که با جنبش جدایی‌طلبانه در کبیک مواجه بود، نیز نمونه‌هایی از چالش‌های پیش روی وحدت در سیستم‌های فدرال هستند. در حالی که تهدید «جدایی‌طلبی» معمولاً با فدرالیسم همراه است اما جنبش‌های جدایی‌طلب در بسیاری از کشورهای بسیط یا تکساخت نیز در طول تاریخ رواج داشته است.

سرکوب تنوع

با چالش‌های بزرگ وحدت می‌توان با سیاست‌های سرکوب، طرد و انزوا یا ادغام گروه‌ها مقابله کرد، اما این سیاست‌ها معمولاً مشکل را بیشتر تشدید می‌کنند و در نتیجه خطر لغزش به سمت خشونت را افزایش را می‌دهد.

برخی از دولت‌ها به ویژه دولت‌های غیر دموکراتیک، با تلاش برای ادغام گروه‌های کوچک و متمایز در جریان اصلی جامعه یا سرکوب آزادی‌های سیاسی این جمعیت‌ها، به چالش‌های وحدت پاسخ می‌دهند. اگرچه برخی از سیاست‌های ادغام در طول تاریخ، به ادغام اقلیت در پایگاه بزرگتر جمعیت (با پذیرش زبان اکثریت) موفق شده‌اند ولی چنین سیاست‌هایی با خطر ایجاد احساسات شدید ناراضی و احساس انزوا و بیگانگی مواجه هستند. برخی از گروه‌ها مانند مهاجران ممکن است سیاست‌های ادغام مانند پذیرش زبان اکثریت را بپذیرند ولی

گروه‌های دیگری که در داخل کشور، قدیمی‌تر هستند، در مقابل این سیاست‌ها مقاومت خواهند کرد. اگر گروهی که هدف سیاست‌های سرکوب‌گرانه است، عمیقا احساس بیگانگی شدید کند و امید چندانی به راه‌حل مسالمت‌آمیز نداشته باشد، ممکن است متوسل به خشونت شود.

پذیرش تنوع (پلورالیسم)

دموکراسی‌ها از جمله سیستم‌های فدرال که با چالش وحدت روبرو هستند، می‌توانند یک ناسیونالیسم سیاسی مثبت را تقویت و ترویج کنند به گونه‌ای که شهروندان احساس کنند در فضایی از مدارا و سازگاری با دیگر هویت‌های مهم خود همسو هستند. پذیرش تنوع به عنوان یک ارزش ملی می‌تواند وحدت را تقویت کند.

پایداری وحدت در دراز مدت در یک نظام دموکراتیک می‌طلبید که اکثریت قابل توجهی از شهروندان آن، احساس هویت ملی و دلبستگی به کشور داشته باشند. این امر زمانی بسیار بعید و غیر محتمل می‌شود که یک گروه مهم در میان جمعیت معتقد باشد که هویت ملی با هویت منطقه‌ای یا قومی یا مذهبی یا زبانی که با آن احساس قوت می‌کند در تضاد است، به این دلیل که از آن گروه به حد کافی در داخل دولت نمایندگی نشده است یا علیه مذهبش تبعیض روا داشته می‌شود و یا به زبانش احترام گذاشته نمی‌شود و یا اجازه استفاده از آن داده نمی‌شود.

چالش وحدت در بسیاری اوقات تنها شامل پرداختن به نگرانی‌های اقلیت‌ها نیست بلکه ترویج و تقویت فرهنگ سیاسی مبتنی بر همدیگرپذیری و اجماع در میان جوامع اقلیت و اکثریت را نیز شامل می‌شود. برخی از اکثریت‌ها کشور خود را به عنوان کشوری تعریف می‌کنند که تنها هویت این اکثریت را انعکاس می‌دهد و اقلیت‌ها را جدا و حذف می‌کنند. یک فرهنگ مثبت می‌تواند حداقل روحیه سازگاری با تفاوت‌ها و همدیگرپذیری را تشویق کند، اما این

فرهنگ مؤثرتر خواهد بود اگر یک آغوش جمعی برای پذیرش تکثرگرایی به عنوان جزئی از شخصیت ملی از طریق نمادها و سیاست‌هایی که طنین نیرومند در میان جریان‌های مختلف جامعه دارد، وجود داشته باشد. هند، نیجریه، اتیوپی، کانادا، سوئیس و آفریقای جنوبی همگی نمونه‌هایی از فدراسیون‌هایی هستند که رویکردشان برای ارتقای وحدت، شامل باور به تنوع و تطبیق آن است.

اگر سیاستمداران یا رهبران جوامع مختلف (اکثریت و اقلیت) سعی کنند که احساسات و ترس‌های شدید خصمانه را بین گروه‌ها برانگیزند، موفقیت در توسعه چنین فرهنگی دشوار خواهد بود. و گاهی اکثریت غالب مانند یک گروه مذهبی یا زبانی، ممکن است تمایلی به چشم‌پوشی از امتیازات تاریخی خود نداشته باشد. یوگسلاویا یک نمونه غم‌انگیز این حالت است. اما یک رهبری مثبت اندیش می‌تواند یک عامل حیاتی شمرده شود، چنان‌که به وضوح در نمونه‌هایی که ماندیلا و گاندی و نهر و ارائه کردند دیده می‌شود.

رویکرد متعادل به تنوع (پلورالیسم)

پذیرش تنوع و پلورالیسم مستلزم رویکرد متوازن بین «ساختن از بیرون» و «ساختن از درون» است. ساختن از بیرون شامل برآوردن تقاضا برای ایجاد دولت منطقه‌ای است. اما ساختن از درون مستلزم حصول اطمینان از ادغام اقلیت‌های کلیدی در نمادها، نهادها و سیاست‌های دولت مرکزی و همچنین از طریق تدابیر و دیگر مقررات قانون اساسی است.

ایجاد یا تقویت دولت‌های منطقه‌ای که توسط جمعیت‌های محلی کنترل می‌شوند، می‌تواند جمعیت منطقه‌ای را برای تصمیمی که برای آنان مهم است توانمند بسازد. همچنین به چنین جمعیت‌هایی اجازه می‌دهد تا شخصیت خاص خود را در نهادهای دولتی محلی منعکس کند. این‌ها ویژگی‌های اصلی یک

توافق فدرالی و فرهنگی است که به جوامع سیاسی ملی و منطقه‌ای اجازه می‌دهد که تا در کنار همدیگر با هماهنگی و توافق زندگی کنند.

همچنین اتخاذ سیاست تقویت قدرت دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده، تا آن حدی که مسأله توافق با اقلیت‌های عمده منطقه‌ای در نهادهای مرکزی کنار گذاشته شود، ممکن است خطر تسریع تجزیه و فروپاشی در کشور را در پی داشته باشد. اگر گروه‌هایی دارای هویت‌های اصلی، حضور خود را به صورت مناسب در نهادهای مرکزی نبینند، احتمال تداوم یا افزایش حس هویت ملی کمتر می‌شود و احتمال بیشتر می‌رود که این گروه‌ها خواستار تفویض صلاحیت بیشتر یا جدایی شوند.

ساختن از بیرون: تفویض صلاحیت‌ها

ساختن از بیرون مستلزم ایجاد واحدهای تشکیل دهنده تعریف شده به صورت منطقه‌ای یا افزایش صلاحیت‌های آن‌ها به منظور پاسخگویی به مطالبات جمعیت متمرکز در منطقه است و این در قلب اقدامات فدرالیسم قرار دارد. با این حال برخی از مشکلات عملی نیز وجود دارد. ممکن است در یک دولت فدرال موجود، ایجاد واحدهای جدید دشوار باشد. مرزهای سرزمینی به ندرت شامل یک جمعیت یکدست و بسیار همگن در داخل آن‌ها می‌شود و به همین جهت ممکن است اقلیت‌های قابل توجهی در داخل مناطق وجود داشته باشند. همچنین ممکن است برای تعداد واحدهای سرزمینی که می‌توان در عمل ایجاد کرد، نیز محدودیت وجود داشته باشد. همچنین برخی از جمعیت‌هایی که حس قوی هویت متمایز دارند، ممکن است از نظر جغرافیایی، در مناطق مختلف پراکنده باشند و گاهی ادامه هر گونه اقدامی که بین این گروه‌ها بسیار نامتعادل باشد، دشوار خواهد بود.

ثبات بسیاری از نظام‌های فدرال، به ویژه سیستم‌های بسیار متکثر مانند هند، کانادا و سوئیس، بر آن شکل حکومت فدرالی متکی هستند که از مسیر انتقال قدرت از مرکز به اطراف به وجود آمده است. ولی به مجردی که فدراسیون قالب خاص خود را پیدا کرده است، قواعد قانون اساسی ترسیم مجدد مرزها برای ایجاد واحدهای جدید را یک کار دشوار می‌گرداند. هند قابل توجه‌ترین استثنا است که نقشه ایالت‌های خود را دوباره ترسیم کرده و به صورت دوره‌ای ایالت‌های جدید ایجاد می‌کند و سوئیس نیز کانتون جدید ژورا را پس از یک رفراندوم پیچیده ایجاد کرد و مرزهای ایالتی در نیجریه نیز به طور ریشه‌ای توسط رژیم نظامی با استفاده از روش‌های غیر قانونی ترسیم شد.

همچنین برخی از سیستم‌های فدرال مانند هند، نیجریه و ا تیوپی، گروه‌های زبانی و قومی بسیار بزرگتر و بیشتری نسبت به واحدهای تشکیل دهنده موجودشان دارند و تصور این که همه گروه‌های کوچک می‌توانند واحدهای تشکیل دهنده خود را داشته باشند عملی نیست. (اگرچه برخی از ایالت‌های هند دارای واحدهای فرعی هستند یعنی واحدهایی در درون واحدهای تشکیل دهنده که دارای اکثریت متمایز جمعیت هستند). علاوه بر این، جمعیت‌ها به طور مرتب و دایمی در در میان گروه‌های مانند خود، زندگی نمی‌کنند (بلکه افراد آن‌ها ممکن است در واحدهای تشکیل دهنده گروه‌های متمایز دیگر هم زندگی کنند)، بنابراین این حتی واحدهای تشکیل دهنده‌ای که محل زندگی یک جمعیت متمایز است، ممکن است شامل همه افراد آن جمعیت که در کشور موجود هستند نباشند. همچنین آن‌ها معمولاً یک یا چند اقلیت مهم دیگر را نیز در واحد تشکیل دهنده خاص خود دارند. در نهایت می‌بینیم که برخی از گروه‌های قومی یا زبانی یا مذهبی کاملاً متمایز، از نگاه جغرافیایی پراکنده هستند به گونه‌ای که امکان ندارد در هیچ واحد تشکیل دهنده، اکثریت را تشکیل بدهد. بنا بر این ایجاد واحدهای تشکیل دهنده می‌تواند بخشی از پاسخ به مسأله تنوع و کثرت گرای باشد و نمی‌تواند یک پاسخ کامل باشد و همه مشکل را به طور کامل حل کند.

گاهی در برخی موارد می‌بینیم که یکی از بخش‌های فدراسیون، طرفدار واگذاری بیشتر اختیارات برای خود نسبت به بخش‌های دیگر فدراسیون است که احتمال اجرای اقدامات نامتقارن و نامتعادل را افزایش می‌دهد ولی همان طور که در بالا ذکر شد ممکن است ادامه این نوع اقدامات دشوار باشد در صورتی که به اعطای اختیارات قانون اساسی شدیداً متفاوت برای واحدهای تشکیل دهنده بینجامد به خصوص زمانی که واحد دریافت کننده این اختیارات، نسبتاً بزرگ باشد.

ساختن از درون: مرکزی که از همگی نمایندگی کند

ساختن از درون از طریق به رسمیت شناختن جمعیت‌های کلیدی و نقش آنان در نهادهای دولت مرکزی و حمایت از اقلیت‌ها و پاسخگویی مؤثر به اولویت‌های اصلی در سطح ملی، وحدت فدراسیون را تقویت می‌کند.

رویکرد متوازن برای برخورد با هر چالش در برابر وحدت ملی، معمولاً شامل اقدامات درون ساز یا ساختن از درون می‌شود، بدین معنی که باید اطمینان حاصل شود که هر گروه عمده جمعیتی با هویت متمایز احساس کند که در نهادهای دولت مرکزی و در متن قانون اساسی و پروسه‌های ناشی از آن، به رسمیت شناخته شده و از آنان به صورت درست نمایندگی صورت می‌گیرد.

این اقدامات ممکن است موارد ذیل را شامل شود:

- تعریف دولت یا جامعه ملی با استفاده از نمادهای پذیرفته شده در سطح ملی (حقوق، پرچم و غیره) و گنجاندن مناسب نمادها، تاریخ، مذهب و زبان خاص جمعیت‌های اصلی کشور (تعریف نکردن دولت در چارچوب تنها اکثریت باشندگان کشور).

- تشویق برنامه‌های خاص ملی‌ای (مثل بازار مشترک، سیستم ملی مراقبت‌های بهداشتی، طرح ملی حقوق بازنشستگی) که اکثریت مردم آن‌ها را پروژه‌های ملی یکپارچه با منافع متقابل بدانند.
- حصول اطمینان از این‌که جمعیت‌های کلیدی به اندازه مناسب در نهادهای مرکزی نمایندگی دارند. رویه‌های رسمی و غیر رسمی می‌تواند نمایندگی متناسب گروه‌های مختلف را در ترکیب دولت، خدمات ملکی و ارتش تضمین کند. در موارد حاد و خطرناک (به طور مثال در پی منازعات مسلحانه) ممکن است دولت بر اساس تقسیم قدرت بین گروه‌های اصلی از طریق مذاکره تشکیل شود.
- حمایت از اقلیت‌ها در داخل واحدهای تشکیل دهنده؛ چون نظام‌های فدرال معمولاً شامل اکثریت‌ها و اقلیت‌ها در سطح ملی و در سطح واحدهای تشکیل دهنده است و حمایت از اقلیت‌ها در داخل واحدها (زبان، مذهب، حقوق آموزشی، خدمات ملکی و غیره) بخشی از توان در حقوق و اشکال حمایت در کل فدراسیون باشد.

سیاست و پالیسی زبانی معمولاً مسأله بسیار حساس است. یکی از مزایای زیبای فدرالیسم در کشورهایی که از نگاه زبانی متنوع هستند این است که اجازه می‌دهد زبان‌های مختلف در مناطق مختلف رایج باشد (ساختن از بیرون) ولی لازم است که به نگرانی‌های زبانی اقلیت‌ها در سطوح ملی و واحدهای تشکیل دهنده نیز رسیدگی کند (ساختن از درون). سیاست زبانی در عمل با ترتیبات خاص بسیار پیچیده همراه است. در برخی از فدراسیون‌ها (هند، نیجریه، مالزی و اتیوپی) می‌بینیم که علاوه بر تدابیر مرتبط به زبان‌های محلی، یک زبان غیر اصلی به عنوان ابزار اساسی ارتباط در نظر گرفته می‌شود، چون بی‌طرف‌تر دیده می‌شود (انگلیسی نیز این مزیت را دارد که یک زبان اصلی بین‌المللی است). پاکستان اردو یعنی زبان اقلیت کوچک را به عنوان زبان رسمی پذیرفته است،

هرچند انگلیسی و پنجابی همچنان دو زبان مهم هستند (اندونزی نیز که یک کشور فدرال نیست، یک زبان اقلیت کوچک را زبان رسمی اندونزی انتخاب کرده است).

گروه‌های اکثریت ممکن است از نیاز به انطباق با زبان‌های اقلیت ناراضی باشند، درست به همان اندازه‌ای که اقلیت‌ها بر ضرورت پاسخ به نیازهای شان اصرار دارند. هر کشوری باید تعادل خاص خود را پیدا کند. به طور غالب (کانادا، هند، سوئیس و ایتویپی) برخی از حقوق زبان در هر دو سطح مرکزی و واحدهای تشکیل دهنده در قالب قانون اساسی فدرال حمایت می‌شود. اما در موارد دیگر چنین حقوقی مربوط به قانون یا رویه‌ها است و به طور جداگانه به هر سطح دولت واگذار می‌شود که تصمیم بگیرند. فلسفه‌ای که اساس سیاست‌های زبانی در فدراسیون‌ها را تشکیل می‌دهد متفاوت است. برخی بر حقوق افراد در هر جای که باشند تأکید دارند و برخی دیگر حقوق زبان را به موقعیت‌های زبانی مشخص (یا به سطوح حکومت) پیوند می‌زنند.

ابعاد سیاست و پالیسی‌های زبانی در برخی از نظام‌های فدرال

در هند ۴۰ زبان وجود دارد که هر کدام بیش از یک میلیون گویشور دارد و ۲۲ زبان بر اساس قانون اساسی دارد. زبان هندی (زبان مادری ۱۸٪ است و بیش از ۴۰٪ جمعیت هند گویشوران آن هستند) زبان رسمی است. اما انگلیسی نیز در بسیاری از عرصه‌ها زبان رسمی است. ایالت‌ها می‌توانند زبان رسمی خود را از بین ۲۲ زبان قانون اساسی هند انتخاب کنند و می‌توانند خدمات خود را به زبان‌های رسمی یا سایر زبان‌ها ارائه دهند. اما نیجریه دارای سه زبان رسمی مهم با حد اقل ۴۵۰ زبان دیگر است. انگلیسی زبان اصلی دولت و آموزش است اگرچه می‌توان از زبان‌های محلی استفاده کرد. برخی از حقوق شهروندان به عنوان مثال در دادگاه‌ها متکی بر زبانی است که قابل درک باشد، نه زبانی که ترجیح داده می‌شود. اما ایتویپی دارای دو زبان اصلی بومی و همچنین ۱۱ زبان دومی و شماری از زبان‌های قبایلی است و زبان رسمی وجود ندارد و همه زبان‌ها

در اصل به رسمیت شناخته می‌شوند. انگلیسی نیز در آموزش و دولت استفاده می‌شود. اما زبان امهری زبان کار دولت فدرال و زبان کار برخی از دولت‌های ایالتی است و هر ایالت می‌تواند زبان (یا زبان‌ها) خاص کار خود را انتخاب کند. در آفریقای جنوبی دو زبان اروپایی و ۹ زبان بومی اساسی وجود دارد (که بیش از یک چهارم جمعیت به هیچ یک از آن‌ها صحبت نمی‌کنند). انگلیسی زبان رایج است اگرچه زبان‌های محلی برای استفاده شفاهی در ادارات محلی و در برخی از آموزش‌ها تشویق می‌شود. در مالزی مالایی زبان مادری ۶۲ درصد جمعیت کشور و زبان رسمی است اگرچه انگلیسی به عنوان زبان مورد استفاده در دولت و دادگاه‌ها، برجسته است. حقوق زبانی اقلیت‌ها بسیار محدود است. سوئیس دارای ۳ زبان رسمی و یک زبان ملی در سطح فدرال است با ۱۹ کانتون یک زبانه و سه کانتون دو زبانه و یک کانتون سه زبانه. در کانتون‌های تک‌زبانه تمام خدمات عمومی و آموزش فقط به زبان محلی است. بلژیک نیز بر حقوق زبانی سرزمینی تأکید دارد و خدمات فقط به زبان مورد نظر هر منطقه زبانی ارائه می‌شود و بروکسل دو زبانه است. کانادا در سطح فدرال و در منطقه نیوبرانزویک، از دو زبان رسمی استفاده می‌کند و ولایات دیگر حقوق مختلفی را برای اقلیت‌ها فراهم می‌کنند. حقوق خدمات فدرال به زبان انتخاب شده «هرجا که اعداد اجازه می‌دهد» است. قانون کانادا و قانون اتحادیه اروپا شامل شرایط زبانی لازم در رابطه به اطلاعاتی است که در برچسب کالاهای تجارتي درج می‌شود. در اسپانیا زبان اسپانیایی (کاستیلیایی) زبان ملی منحصر به فردی است که «همه اسپانیایی‌ها باید بدانند و از آن استفاده کنند» و زبان مادری ۷۵٪ از جمعیت کشور است و در عین حال ۷ زبان برای «ملیت‌ها» وجود دارد که بزرگترین آن‌ها زبان کاتالونی، زبان اول ۶۰ درصد کاتالان‌ها است. زبان کاتالانی و والنسیایی (عملاً یک زبان) و زبان باسک و زبان گالیسیایی تنها زبان‌های ملیت‌ها هستند که می‌توانند در کنار زبان اسپانیایی در جوامع خودمختار مربوطه با حقوق و وظایف متفاوت، رسمی باشند.

اتحاد پس از یک دوره منازعه مسلحانه

روند ایجاد وحدت بعد از دوره‌های منازعه مسلحانه چالش‌های خاصی را به همراه دارد. فدرالیسم ممکن است بخشی از طرح یا استراتژی صلح باشد.

اکثر فدراسیون‌هایی که سابقه طولانی دارند به صورت مسالمت‌آمیز ظهور کردند. سوئیس یک استثنا است که پس از یک درگیری کوتاه، میان کانتون‌های کنفدراسیون قبلی، به یک فدراسیون تبدیل شد. تعدادی از فدراسیون‌ها، دوره‌های خشونت داخلی را تجربه کرده‌اند مانند: جنگ‌های داخلی بر سر جدایی در ایالات متحده آمریکا و نیجریه، انقلاب مکزیک، درگیری‌های مختلف آرژانتین و برزیل، مقاومت در باسک اسپانیا. معمولاً پس از چنین درگیری‌هایی، جوامع به شدت دچار دودستگی می‌شوند و ممکن است زمان زیادی طول بکشد تا سیاست به وضع عادی خود برگردد. اما در همه کشورهای یادشده مشکل جدایی یا حل شده است و یا از شدت آن تا حد زیادی کاسته شده است.

در سال‌های اخیر آزمایش‌های مختلفی برای معرفی ترتیبات فدرالی به عنوان بخشی از طرح‌های صلح پس از درگیری‌ها صورت گرفته است. بوسنی و هرزگوین، سودان، جمهوری دموکراتیک کنگو و عراق، همگی نهادهای فدرال را پذیرفته‌اند و یا به آن متعهد شده‌اند ولی اجرای آن دشوار بوده و شرایط شکننده و ناپایدار دارند. در حال حاضر فدرالیسم در نیپال پس از پایان شورش مائوئیست‌ها و به عنوان راه‌حلی ممکن برای درگیری در سریلانکا مورد بررسی قرار گرفته است. در حالی که ترتیبات فدرال در چنین مواردی منطقی است، چالش اصلی در این موارد، دستیابی به سطح اعتماد یا سازگاری متقابل مورد نیاز برای اجازه دادن به نهادهای سیاسی برای عملکرد با درجات خاصی از ثبات است.

مسأله جدایی

هیچ رویکرد استاندارد قانون اساسی برای مقابله با امکان جدایی وجود ندارد. بسیاری از قوانین اساسی این امکان را رد می‌کنند اما استثناهایی وجود دارد. توسعه رویه‌های دموکراتیک برای جدایی مسایل مهمی را مطرح می‌کند.

بسیاری از نظام‌های فدرال موادی در قانون اساسی دارند که بر وحدت داخلی کشور تأکید می‌کند یا امکان جدایی را منع می‌کند. ایالات متحده آمریکا (که یک اتحاد نابود نشدنی را تمثیل می‌کند)، مکزیک، برزیل، نیجریه، هند و اسپانیا نمونه‌های این مورد هستند. (اسپانیا همچنین جوامع خودمختار را از برگزاری رفراندوم در مورد جدایی منع می‌کند). د رموارد دیگر مانند استرالیا، آلمان و سوئیس، قانون اساسی در مورد این موضوع سکوت کرده است. قانون اساسی اتیوپی در ارائه حق رسمی جدایی، غیر عادی و منحصر به فرد است اگرچه این موضوع بحث برانگیز و آزمایش نشده باقی مانده است. سودان امکان رفراندوم استقلال سودان جنوبی را پس از دوره موقت انتقالی ده ساله موافقتنامه صلح فراهم می‌کند که طی آن ترتیبات تقسیم قدرت و تطبیق فدرالیسم انجام خواهد شد.

حقوق بین‌الملل حق جدایی را فقط در مورد نقض شدید حقوق بشر یک جمعیت و موارد استعمارزدایی به رسمیت می‌شناسد. جامعه بین‌الملل معمولاً با جدایی موقف خصمانه دارد زیرا جدایی می‌تواند روابط بین‌المللی را بی‌ثبات بسازد. در آفریقا جایی که مرزهای سیاسی از میان بسیاری از گروه‌های قومی می‌گذرد، حق جدایی می‌تواند کل ساختار دولتی این قاره را نابود کند. با وجود این، در دهه‌های اخیر مواردی از جدایی یا انحلال کشورها از جمله اتحاد جماهیر شوروی، یوگسلاویا، چکسلواکیا، پاکستان، مالزی (در واقع اخراج سنگاپور) و اتیوپی (اریتره) وجود داشته است.

حق جدایی برای فدراسیون‌های دموکراتیک یک معضل ایجاد می‌کند. چنین حقی می‌تواند به تنش‌های خاصی منجر شود زیرا همبستگی جامعه ملی را زیر سؤال می‌برد و می‌تواند خطر باج‌خواهی منطقه‌ای را به همراه داشته باشد. سیستم‌های فدرال بر این مفهوم استوار هستند که شهروندان به طور برابر هم به جوامع ملی و هم به جوامع منطقه‌ای (واحدهای تشکیل دهنده) تعلق دارند و با گذشت زمان در می‌یابیم که امکان اتخاذ تصمیمات، تعهدات و مصالحه‌های بسیاری وجود دارد که به همه بخش‌های دولت در مورد تداوم و بقای آن منفعت اخلاقی می‌بخشد. با این حال اگر اکثریت واضح به نفع جدایی وجود داشته باشد، آنگاه این موضوع به یک موضوع مهم و دشواری برای نظام فدرال تبدیل می‌شود. دادگاه عالی کانادا حکم صادر کرد که اگر اکثریت قاطع یک ولایت به یک سؤال واضح به نفع جدایی رأی دهند، این به آن ولایت حق می‌دهد که جدایی را از طریق مذاکره، بدون هیچ نتیجه از قبل تعیین شده و توسط قانون دنبال کند و مذاکرات باید حقوق دو اکثریت مشروع را باهم آشتی دهد و تصمیم نهایی برای این مذاکرات، سیاسی خواهد بود. بنا بر این دادگاه به چیزی کمتر از حق جدایی دست یافت اما برای رأی روشن به نفع جدایی وزن اخلاقی داد. در سال ۲۰۰۶ مونته‌نگرو با کسب ۵۵ درصد آرای موافق جدایی که از قبل با آن موافقه شده بود، از یوگسلاویا جدا شد.

فصل دهم

اندیشیدن در باره فدرالیسم

نقاط قوت و محدودیت‌های فدرالیسم

فدرالیسم در مجموعه میکانیزم‌های لازم جهانی برای حکومت دموکراتیک، از جایگاه مهمی برخوردار است و خود را در میان شماری از دموکراسی‌های شکوفا و با سابقه تثبیت کرده است. با این حال فدرالیسم نمی‌تواند دموکراسی یا حکمرانی خوب را بیش از دولت واحد تکساخت تضمین کند.

در حالی که فدرالیسم به وضوح نشان دهنده یک شکلی از حکومت است که صلاحیت و شایستگی آن به اثبات رسیده است ولی بسیاری از نقاط قوت و ضعف سایر اشکال حکومت دموکراتیک را نیز با خود دارد. فدرالیسم از درگیری، فساد یا فروپاشی نظم دموکراتیک مصون نیست. با این حال به وضوح با شرایط بسیاری از کشورها به ویژه دموکراسی‌هایی با جمعیت زیاد یا سرزمین‌های پهناور یا دارای تنوع زیاد جمعیتی، مناسب است. تعدادی از نظام‌های فدرال با سابقه طولانی مانند ایالات متحده آمریکا و استرالیا به دلیل ارتباطات مدرن، توجه به سیاست‌های هماهنگ و فشار جهانی شدن، متمرکزتر شده‌اند، در حالی که برخی دیگر از نظام‌های فدرال مانند کانادا، هند و سوئیس همچنان غیرمتمرکز باقی مانده‌اند و یا کاملاً غیرمتمرکز شده‌اند.

فدرالیسم اکنون بیش از هر زمان دیگری به یک نظام مناسب بدل شده است.

علاقه فزاینده به فدرالیسم عمدتاً به دلیل گسترش نظام‌های حکومتی دموکراتیک، رشد سیاست‌های مبتنی بر هویت خاص در برخی از کشورها و تجربیات جدید مبتنی بر اتحاد کشورهای سابقاً مستقل بایکدیگر است و همچنین به دلیل تلاش‌ها برای جستجوی فرم‌های حکومت باثبات در شرایطی که بعد از دوره‌های منازعات مسلحانه ایجاد می‌شود.

در این جا مجموعه‌ای از عوامل است که به فدرالیسم در دنیای مدرن اهمیت بیشتر می‌بخشد. شاید مهم‌ترین عامل اصلی، گسترش دموکراسی‌سازی باشد که به برخی از رژیم‌های فدرال اقتدارگرای سابق جان می‌بخشد و یا در برخی از نظام‌های واحد تک‌ساخت گذشته فشار می‌آورد که به فدرالیسم رو بیاورند. همچنین بعد از حالات منازعات مسلحانه که قوای خارجی یا داخلی قوی بر ضد جدایی وجود دارد، نیز تحول به سمت فدرالیسم ایجاد می‌شود.

شرایط موفقیت فدرالیسم

فدرالیسم زمانی بهتر عمل می‌کند که احترام گسترده‌ای برای حاکمیت قانون، فرهنگ رواداری و سازگاری بین گروه‌های باثبند کشور و عناصر مهم هویت مشترک فراهم شود. اقدامات سازمانی نیز ممکن است نقش مهمی در این امر ایفا کند.

اگرچه برخی از سیستم‌های فدرال موفق شده‌اند دوره‌های بسیار دشواری را پشت سر بگذارند ولی نظام فدرال مطمئناً در جامعه‌ای که به حاکمیت قانون و استقلال دادگاه‌ها احترام می‌گذارد به صورت بسیار بهتر عمل خواهد کرد. در جوامع به شدت متکثر و متنوع، فرهنگ سیاسی مدارا و سازگاری مورد نیاز است. در نظام‌های فدرال با شکاف‌ها و تقسیم‌بندی‌های شدید منطقه‌ای در امتداد خطوط

قومی، زبانی یا مذهبی، اگر فرهنگ عمومی از صرف تحمل تنوع، فراتر رود و تنوع را به عنوان بخشی از ارزش‌هایی که یک کشور را معرفی می‌کند و به آن ارزش می‌بخشد، به طور فعال و عمیق بپذیرد، ثبات فدرالیسم را می‌توان افزایش داد. همچنین ترتیبات نهادی می‌تواند به جوامع کمک کند تا تضادهای خود را مدیریت کند اما نهادها به تنهایی کافی نیستند زیرا باید تعهد گسترده‌تری در درون جامعه نسبت به روح تنوع و کثرت‌گرایی وجود داشته باشد.

زامداران و رهبران در این رابطه می‌توانند مهم باشند. آیا مانند آنچه میلو سویچ در یوگسلاویا انجام داد، باعث تقسیم و شکاف جامعه می‌شوند و یا همچون گاندی و نهرودیندر در هند و ماندیلا در آفریقای جنوبی، روح مشارکت ملی را پی می‌ریزند؟ بسیاری از تجربیات فدرالیسم در گذشته با ناکامی مواجه شدند، اما این ناکامی‌ها معمولاً در مواردی بود که آن کشورها دموکراسی‌های نابالغ داشتند یا از سابقه اندکی در مشارکت عمومی برخوردار بودند و یا ساختار فدرالی متشکل از تنها دو یا سه واحد تشکیل دهنده داشتند که هر یک جوامع بسیار متمایزی را نشان می‌داد. در برخی از کشورهای بسیار متنوع، فدرالیسم تنها شکل حکومت مبتنی بر قانون اساسی است که با ثبات دموکراتیک سازگار است.

آموختن از فدرالیسم تطبیقی

هیچ فرمول آسانی برای طراحی یا درک نهادهای فدرال وجود ندارد. با این حال دانش مقایسه بین نظام‌های مختلف فدرال می‌تواند به اندیشیدن در مورد چگونگی اعمال ترتیبات مختلف فدرالی در یک زمینه و شرایط خاص کمک کند.

سیاست جوامع پیچیده اجازه نمی‌دهد که از رویکردهای ساده «کتاب‌های آشپزی» در طراحی نهادی استفاده کرد. دیده‌ایم که نهادهای مشابه در بسیاری از زمینه‌های سیاسی یا اجتماعی می‌توانند بسیار متفاوت عمل کنند و خود همین تدابیر فدرال اگر در مقایسه با جامعه بسیار متنوع، برای جامعه همگن‌تر اعمال

شود، بسیار متفاوت‌تر عمل خواهد کرد. علاوه بر این، مشکلات معمولاً در جزئیات است. بنابر این، دیدگاه ما باید فراتر از اقدامات نهادی اصلی – تعداد واحدهای تشکیل دهنده، توزیع اختیارات، ساختار قوای مقننه و مجریه – باشد، تا قواعد و شیوه‌های دقیق‌تری را درک کنیم؛ قواعدی که تکامل می‌یابند تا فرمول خاص خود را برای انجام مسئولیت‌هایش ایجاد کند.

مطالعه تطبیقی فدرالیسم به ما درک بهتری می‌دهد از سؤالاتی که پرسیده می‌شود و ارتباطاتی که باید آن‌ها را جستجو کنیم و تأثیرات احتمالی اقدامات خاصی که انجام می‌شود. مطالعات تطبیقی نگاه و دیدگاه مان را بهتر می‌سازد و قضاوت ما را دقیق‌تر و شفاف‌تر می‌گرداند.

پایان ترجمه

۲۳ حمل ۱۴۰۲ - ۲۱ رمضان ۱۴۴۴

۱۲ اپریل ۲۰۲۳

اوکلند - نیوزیلند

تشکر و تقدیر

این کتاب هرگز نمی‌توانست بدون بهره‌مندی از آثار اصلی و کلیدی در مورد فدرالیسم، جامه وجود بیوشد. اول به طور ویژه باید یاد کنم از کتاب آقای رون واتس به نام «مقایسه‌نظام‌های فدرال» که منبع نخست من در بسیاری از خلاصه‌های مقایسه‌ای و متون ذکر شده در کادرها بوده است. آقای رون که استاد پیشین من و مدیر مؤسس «مجمع نظام‌های فدرال» است، متن این کتاب را نیز مرور کرده و نکات مفیدی را برداشت کرده و سخاوتمندانه نتایج تحقیقات خود در مورد ترتیبات مالی جاری در فدراسیون‌ها را که در حین آماده‌سازی چاپ سوم کتاب کلاسیک خود جمع‌آوری کرده بود در اختیارم گذاشت. من همچنین از کارهای بزرگی که «مجمع نظام‌های فدرال» تولید کرده و به ویژه برنامه «گفتگوی جهانی» که تا کنون چهار جلد به اضافه شش جزوه را منتشر کرده است، بسیار بهره‌بردم و همچنین کمک گرفتم از منابع اصلی دیگری که در قسمت «مطالعات بیشتر» توضیح داده شده است.

متن پیش‌نویس کتاب را تعدادی از دوستان محقق من ... و کارمندان مجمع ... خواندند و نظریات خود را ارائه کردند و همچنین کسان دیگری که در بخش‌های مختلف ویرایش و ترجمه همکاری کردند... و نمی‌توانم سهم همسر را فراموش کنم که نمونه یک نوشته روان را به من آموخت... و خیلی چیزهای دیگر.

مقدمه‌ای بر فدرالیسم

در حدود چهل درصد از جمعیت جهان در کشورهای فدرال زندگی می‌کنند. کشورهای فدرال که ۲۸ کشور هستند تنوع شگفت‌آوری دارند: این کشورها در کنار ثروتمندترین کشور دنیا (ایالات متحده آمریکا) کشورهای کوچکی از جزایر مانند میکرونیزی و سنت کیتس و نویس را نیز شامل می‌شوند. شش کشور از ده کشور پرجمعیت جهان و هشت کشور از ده کشور بزرگ جهان از نظر مساحت، فدرال هستند. سخن تنها در این نیست که اهمیت فدرالیسم در جهان، پیوسته رو به افزایش است، بلکه آگاهی از اصول فدرالیسم و ارکان و ویژگی‌های آن نیز رو به افزایش است. این کتاب مختصر با شیوه‌ای که اعجاب برانگیز است و جورج اندرسون، یکی از فدرالیست‌های برجسته و رئیس «مجمع نظام‌های فدرال» آن را نوشته است، مقدمه‌ای بر موضوع فدرالیسم با زبان ساده و روان و عاری از عبارات پیچیده و اصطلاحات تخصصی است. این کتاب یکی از خواندنی‌های اساسی نه تنها برای دانشجویان و مقامات دولتی بلکه برای هر شهروندی در کشورهای فدرال جهان است.

جورج اندرسون در سال ۲۰۰۵ پس از سال‌های طولانی خدمت در حوزه خدمات مدنی فدرال در کانادا به مدت بیش از سه دهه و از جمله ده سال معاون وزیر، ریاست «مجمع نظام‌های فدرال» را بر عهده گرفت. وی تحصیلات خود را در کوبینز، دانشگاه اکسفورد، دانشکده ملی اداره عامه در پاریس فرانسه به پایان رساند و عضو همکار در روابط بین‌المللی دانشگاه هاروارد بوده است.

مجمع فدراسیون‌ها یک سازمان بین‌المللی غیر انتفاعی مستقر در اوتاوا کانادا است که برای حمایت از بهترین شیوه‌ها و رویه‌ها در سیستم حکومتی فدرال از طریق برنامه‌های آگاهی‌دهی، نشر اطلاعات، آموزش و ایجاد شبکه روابط بین‌المللی فعالیت می‌کند.

مجمع فدراسیون‌ها

یک شبکه بین‌المللی در باره فدرالیسم است.

