



بامقدمه‌ی لطیف پدram

پنج مقاله درباره‌ی فدرالیسم

ACKU

به نام خداوند بخشاینده مهربان

ACKU

# پنج مقاله در باره ی فدرالیسم

با مقدمه ی لطیف پDRAM



بخش آموزش و فرهنگ کنگره ی ملی افغانستان

AFGHANISTAN CENTRE AT KABUL UNIVERSITY



3 ACKU 00042237 7

## شناسنامه کتاب:

نام کتاب:	پنج مقاله در باره ی فدرالیسم
ناشر:	کنگره ی ملی افغانستان
شماره ی پی هم:	کتاب هفتم
شماره گان:	۲۰۰۰ نسخه
سال چاپ:	زمستان ۱۳۸۹
چاپ و صحافی:	مؤسسه انتشارات حلیمی

نشانی دفتر مرکزی کنگره ی ملی افغانستان: کارته سه، چهارراهی پل

سرخ

## فهرست

مقدمه

برگ ۹

لطیف پدارم

فدرالیسم چیست؟

برگ ۱۳

هدایت سلطان زاده

فدرالیسم نوین: پاسخی صحیح به تنوع ملی و فرهنگی

برگ ۳۵

ترجمه و تلخیص از ناصر ایرانپور

همگرایی و همکاری در نظام فدرال

اورزولا ابدر هالدن (دانشگاه سانت گالن سویس)

برگ ۴۳

برگردان: ناصر ایرانپور

فدرالیسم و حقانیت دمکراتیک

برگ ۷۱

نگارش: رودولف هرپک / ناصر ایرانپور

ساختار نظام قانونی در جمهوری فدرال آلمان

برگ ۱۰۹

بصیر کامجو

ACKU



## به نام خداوند جان و خرد

از روز هایی که، در نخستین دور انتخابات ریاست جمهوری افغانستان، نظام دموکراتیک فدرال را به عنوان یکی از اصلی ترین و مهم ترین اهداف سیاسی حزب ما (کنگره ی ملی افغانستان) و بدیلی برای «وضع موجود» و جلوگیری از تجزیه ی میهن مان پیشکش کردم چند سالی می گذرد. نظریه ی فدرالیستی ما، با موافقت ها و مخالفت هایی روبرو گردید.

از همان آغاز، با توجه به تنوع قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی افغانستان و نیز نا متوازن بودن سطح رشد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ولایات کشور و حتا ساختار جغرافیایی افغانستان، به سلامتی و درستی برنامه ی که مطرح کرده بودیم، باور داشتیم. هر چه زمان می گذرد یقین و باور ما محکم تر و غنی تر می گردد؛ نخبگان و هم وطنان زیادی به این نظریه می پیوندند و جبهه ی فدرالیست ها هر چه افزون تر، گسترده می شود. در سطح شماری از حلقات سیاسی و کشورهای منطقه و جهان نیز به مثابه راه حلی برای برون رفت از بحران موجود پذیرفته شده است. گزارشگران «گزارش رشد انسانی ۲۰۰۴، آزادی فرهنگی در جهان متنوع ما» {ی} تاریخ ۱۵ ژولای ۲۰۰۴، بروکسل، سازمان ملل متحد چنین می نگارند: «... نظام های نا متقارن فدرال به گروه های مختلف در کشورهای چند قومی یاری می رساند. در یک فضای با ثبات و احترام متقابل با هم زیست کنند». «مالوش براون» متولی برنامه ی توسعه ملل

متحد به این باور است که «راه حل، در ایجاد نهادها و طرح های عملی ای نهفته است که هم اجازه ی حق تعیین سر نوشت را می دهند - که از طریق آن احساس تعلق و افتخار به گروه ملی خودی را به وجود می آورد- و هم امکان برای ایجاد یک نظم مشترک را؛ نظمی که موجب دل بستگی به نهادها و نمادهای مشترک باشد».

گفتم جبهه ی هواداران فدرالیسم گسترش یافته است. این موفقیت را به کوشش های اعضا و هوا داران کنگره ی ملی، اندیشمندان مستقل، متفکران امور اجتماعی، سیاسی به ویژه کوشش های خسته گی ناپذیر جوان های کنگره ی ملی مدیون هستم. کنگره ی ملی به علت مشکل های مالی نتوانسته است رسانه ی قدرتمندی ایجاد کند. یا مجله ی «کنگره» پایگاه نشراتی حزب، به علت همان مشکلات مالی مدت زمانی است که متوقف شده است؛ نشریه ی دو هفته گی «فدرال» را جوان های حزب با خون جگر و تحمل رنج های زیاد آماده می کنند. ما ناخواسته و از سر ناگزیری به پرسش های پرسش گران، بعضی گفت و گوهای تلویزیونی، جلسه های درسی کنگره ی ملی، و دیدارهای رویا روی با علاقه مندان اکتفا کرده ایم؛ عناد ورزی معاندان و مخالفت های مخالفان، توطیه های توطیه گران و جعل جااعلان بعضا اندیشه های ما را تحریف شده به خورد مردم داده اند، که به ناگزیر موجب کج اندیشی بیشتر کج اندیشان شده و به قصد، موجب دامن زدن سوء تفاهم هایی نیز گردیده اند. عده یی از برنامه های ما استفاده کرده اند، بی آن که به ما استناد کنند. شماری از اندیشه ها و شعارهای ما را به

عنوان شعارها و تزیینات اصلی برنامه‌های انتخاباتی خود علم کردند؛ اما هیچ نشانی ندارند. مجموعه‌های سیاسی قابل اعتنایی اندیشه‌های ما و به ویژه طرح فدرالیزه شدن افغانستان را به مثابه‌ی دموکراتیک‌ترین شکل همزیستی توان پذیرفته‌اند. اما به خاطر چشم داشت به جاه و مال و نیز عادت به «روز مراه‌گی» و نداشتن جرات اخلاقی و انسان‌واره‌ی، فدرالیسم را بر زبان جاری نمی‌کنند، و قادر نیستند صدای شان را از غشی‌ها (پارازیت‌ها) پاک کنند. صریح و شفاف سخن بگویند؛ من این عده و مجموعه را «فدرالیست‌های شرمگین» می‌نامم، بگذارید همین جا بگویم این «جماعت» با نشان دادن یاره‌یی اشتراکات لفظی و معنوی با ما آن هم به صورت فصلی و موسمی، امور را مثبت می‌سازند. زمانی «با رژیم» اند و روز گاری «بر رژیم»، این بالا و پایین رفتن‌ها و «پشتک و وارو» زدن‌ها، کاملاً فصل گردانه است؛ به این معنا که در زمان حضور در قدرت مداحان رژیم‌اند و هنگام خلع از قدرت ناقدان رژیم. این آدم‌ها با امیدهای کاذبی که در میان هواداران ما یا جریان فکری ما ایجاد کنند، هرازگاه باعث معطل شدن کارهای ما می‌شوند و فرصت‌های زیادی را از دست ما و مردم ما می‌ریزند و حرام می‌کنند.

### فدرالیسم چیست؟

چندین سال است سعی کرده‌ایم تا به این پرسش پاسخ شایسته و درخور بگوییم. به اضافه‌ی درس‌های شفاهی، بخش آموزش و فرهنگ کنگره‌ی ملی افغانستان رساله‌ی «درس‌هایی در باره‌ی فدرالیسم» را منتشر کرد. تشریحی فدرال

هم در هر شماره مقالاتی برای پاسخ دادن به این پرسش ارایه کرده است. «پنج مقاله در باره ی فدرالیسم» کوشش دیگری در همان راستا (روشنگری) می باشد. دو مجموعه مقالات دیگر نیز آماده ی چاپ داریم؛ که به زودی در دسترس خواننده گان و علاقه مندان قرار خواهند گرفت.

این سلسله بحث ها و نوشتارها از طرف نهاد جوان های کنگره ی ملی در نشست های «آدینه روز» و بخش آموزش و فرهنگ حزب و رشته درس های کناریی دیگر ادامه خواهند یافت. از دانشمندان و پژوهشگران کشور مان، چه در داخل و چه در خارج تمنا داریم در جهت یافتن و دادن پاسخ های آگاهی بخش در باره ی این پرسش که فدرالیسم چیست؟ ما را یاری برسانند.

لطیف پدرام

مهر ماه ۱۳۸۹

## فدرالیسم چیست؟

### هدایت سلطان زاده

کثرت گرایی (plurality) که خود را به وحدت (unity) کاهش ندهد، چیزی جز آشفتگی نیست. وحدتی که نتیجه کثرت گرایی نباشد، تنها ستمگری است.

مقدمه: همه نظام‌های سیاسی‌ای که انسان در لحظه‌ی معینی از زمان بدان می‌اندیشد همانند آدمی فرزند زمانه‌ی خود است، و خواه ناخواه باز تاب محیط تاریخی ویژه‌ی است که در آن به سر می‌برد. از این رو هیچ نظام سیاسی‌ای نیست که به نحوی، بیان زندگی‌نامه زمانه‌ی خود نبوده و در عین حال، درجه‌ی از عامیت تاریخی و جهان گرایی در آن وجود نداشته باشد. در دنیای امروز، ایده‌ی فدرالیسم، از اهمیت برجسته‌ی در تیوری سیاسی برای پیوند دادن صلح آمیز کثرت گرایی تنوع ملی، قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی در جهان، با داشتن دولتی کارا و در عین حال یک پارچه و نه متمرکز، ایفاء می‌کند.

ایده‌ی دولت= ملت و سازمان سیاسی متعاقب آن که بعد از انقلاب فرانسه در اروپا و سپس در دیگر نقاط جهان شکل گرفت، اکنون از دو زاویه در معرض فشار جدی قرار گرفته است:

نخست، فرایند اقتصاد جهانی و جهانی شدن اقتصاد، نیروهای اقتصادی و سیاسی گریز از مرکز را از طریق یک دنیای فرا ملی و نهادهای فراملی، نظیر ادغام‌های منطقه‌یی اقتصادهای ملی (اتحادیه اروپا، نفتا)، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان تجارت جهانی، قراردادهای مختلف بین‌المللی و غیره، تقویت کرده است. این فشار، چه بر دولت-ملت‌های بزرگ و چه بر دولت-ملت‌های کوچک، البته نه به یک اندازه، اثر می‌گذارد.

دوم، فشار محلی بر دولت-ملت‌ها برای باز یابی هویت ملی و حق تعیین سرنوشت برای آن دسته از ملیت‌هایی که با سلطه‌ی سیاسی، فرهنگی و اقتصادی یک ملیت بر آن‌ها، حقوق سیاسی و فرهنگی آنان نا دیده گرفته شده است. ایران نیز از این فشار دوگانه در امان نبوده است، بویژه آن که ستم ملی مستقیم مرکز بر ملیت‌های غیر حاکم، ضریب چنین فشاری را افزایش می‌دهد. این سلطه ملیتی بر ملیت‌های دیگر، در بین سیاستمداران و افکار عمومی بسیاری از روشنفکران چنان جا افتاده است که، آن را کاملاً یک امر عادی تلقی می‌کنند، گویی که، جز این بودی عجب بودی. حنا بسیاری از کسانی که خود را دموکرات و یا مدافع حقوق بشر می‌دانند، افق ذهنی آنان در دیدن این بی‌حقی‌ها متوقف می‌شود.

نمی‌توان امروز، یک کشور چند ملیتی را پیدا کرد که دولت-ملت در آن بر سلطه سیاسی و فرهنگی ملیتی معین استوار بوده و نا برابری اقتصادی، سیاسی

و فرهنگی در بین دیگر ملیت‌ها و یا شکلی از آپارتاید را بوجود نیاورده، و آن‌ها را عملاً به شهروندان درجه دومی تبدیل نکرده باشد. این سلطه، قبل از هر چیز، خود را از طریق مکانیسم حاکمیت سیاسی و سلطه آن بر دستگاه سیاسی نشان می‌دهد، لیکن در بلند مدت، از طریق ایجاد فاصله جدی در بین ملیتی که به‌نام آن سخن می‌گوید، و دیگر ملیت‌ها، عملاً سلطه‌ی اقتصادی و اجتماعی آن ملیت را هموار می‌سازد. حتی اگر بخش غالب آن ملیت، درکی از این فرایند نداشته و یا از نظر سیاسی، با حاکمیت همراه نبوده باشد؛ نتیجه عملی آن این واقعیت است که سلطه سیاسی حاکمیتی معین، که در جهت منافع ملیتی معین و محروم کردن ملیت‌های دیگر حرکت می‌کند، سلطه طبقاتی همان ملیت بر ملت‌های دیگر را تأمین کرده و ستم ملی را به ستم طبقاتی نیز تبدیل می‌کند. از این گفته نباید به این استنتاج سریع رسید که همه ملیتی که به‌نام آن سخن گفته می‌شود، به سرمایه‌دار، و بقیه ملیت‌ها به کارگر تبدیل شده‌اند. بلکه فرایندی است که بخش مهمی از ملیت‌های غیر حاکم را به حاشیه زندگی اقتصادی و اجتماعی می‌راند. چنین فرآیندی، دیر یا زود یک دینامیت انفجاری را درون ملیت‌ها تولید می‌کند.

آنچه که در دنیای سرمایه‌داری، بین کشورهای پیشرفته و کشورهای پیرامونی، یا به اصطلاح جهان سوم ایجاد فاصله‌ی عظیم می‌کند و قطب فقر و ثروت بین

آن دو، و نهایتاً سلطه‌ی اقتصادی و سیاسی تکنولوژیک و فرهنگی مرکز بر پیرامون و پرتاب شدن اکثریت آنان بر حاشیه تمدن را تامین می‌کند.

سرمایه‌گذاری و توسعه صنعتی و اقتصادی در مرکز و خشک کردن منابع توسعه پیرامون با تکیه بر اهرم‌های متفاوت مالی، سیاسی، تکنولوژیک و گاهی نیز توسل مستقیم به قهر برهنه است. فرآیند مشابهی نیز همین امروز در کشور ما جریان دارد و با یک خشونت سیاسی مستقیم، علیه ملیت‌های غیر فارس به کار برده می‌شود. این بدان معنا نیست که همه ملیت فارس به یک‌سان از این سیاست جمهوری اسلامی بهره می‌برند و یا همه آنان بر این سیاست‌ها مهر تایید می‌زنند، لیکن نمی‌توان انکار کرد که در یک توازن عمومی، معادله را به نفع آنان تغییر می‌دهد و تعداد حصیر آبادها و حلبی آبادها را در درون ملیت‌های غیر حاکم به شکل شتابانی افزایش می‌دهد و عملاً آن‌ها را به ذخیره‌های نیروی کار ارزان برای خود تبدیل می‌کند. به همین جهت نیز ستم ملی در ایران با ستم طبقاتی منطبق شده است. تحلیل گسترده‌تر این فرایند نیازمند نوشته‌ی مستقلی است که خارج موضوع اصلی این نوشته است، ایده‌ی فدرالیسم، بی‌آن که حلال مشکلی برای همه مشکلات سیاسی و اقتصادی و همه بیماری‌های اجتماعی باشد، تلاشی است برای حل صلح‌آمیز نابرابری‌های ملی در درون کشور و نزدیک کردن آنان به همدیگر در یافتن راه‌حلی مناسب در تغییر ساختارهای سیاسی حکومتی، تعدیل نابرابری‌های اقتصادی در بین ملیت‌ها و ارایه‌ی پاسخی



دموکراتیک بر آن‌ها، بی آن‌که شیرازه امور کشور از هم گسسته و یا از هم بپاشد.

### توضیح ساده‌ی فدرالیسم

نظام‌های سیاسی در جهان را، در یک شکل از رده بندی، یعنی در گونه‌ی توزیع قدرت سیاسی در درون کشور، می‌توان به حکومت‌های متمرکز و غیر متمرکز تقسیم بندی کرد. در یک حکومت متمرکز، حکومت مرکزی، تنها قدرت تصمیم گیر برای سر تا سر کشور است که متضمن یک سلسله از نهادهای مرکزی است که اقتدار سیاسی و حقوقی نهایی در اختیار آن قرار دارد. یک حکومت متمرکز ممکن است از اشکال متفاوتی از عدم تمرکز را در داخل کشور، نظیر عدم تمرکز اداری و یا خود مختاری محلی و یا مناطق فرهنگی خود مختار را به کار گیرد، لیکن همه آن‌ها در نهایت، بازوهای اداری حکومت مرکزی هستند. این نوع از عدم تمرکز عملاً در بسیاری از امپراتوری‌ها در تاریخ نیز وجود داشته است و این نوع از عدم تمرکز را با سیستم فدرال نباید اشتباه گرفت، چرا که موجودیت این نوع از نهادهای غیرمتمرکز، تابعی است از اراده‌ی حکومت مرکزی که در هر لحظه‌ی می‌تواند از طرف حکومت مرکزی منحل گردیده و یا تماماً به شکل دیگری در آورده شود.

بر خلاف نظام‌های متمرکز، یک نظام فدرال به عنوان شکلی از حکومت‌های غیرمتمرکز بیان نوعی از نظام سیاسی است که در آن قدرت سیاسی بشکل عمودی، بین حکومت مرکزی و زیر مجموعه‌های آن تقسیم می‌شود. وجه مشخصه‌ی اساسی فدرالیسم را می‌توان سیستم سیاسی داوطلبانه مبتنی بر خود-حکومتی و حکومت-شرکتی تعریف کرد.

اصطلاح سیاسی فدرالیسم، مشتق‌ایست از واژه لاتین **foedus** که به معنای عهد، پیمان، قول و قرار است که در آن طرفین مساوی، پیمان شرکت تعهد آوری را مابین خود منعقد می‌کنند که بر اساس این تعهد، ضمن حفظ هویت و جامعیت فردی خود، هستی جمعی تر نوینی را، نظیر خانواده، نهاد سیاسی و غیره، به وجود آورند که به نوبه‌ی خود، هویت مستقل و جامعیت خاص خود را دارد. مفهوم تعهد همچنین بدین معناست که طرفین عهد و پیمان، نه فقط بر مفاد قانونی تعهد خود، بلکه اخلاقاً بر روح عهد و پیمان خود نیز پایبند بمانند. بنابراین، توافق تعهد شده، چیزی فراتر از قرارداد ساده است، چرا که متضمن تعهد به رابطه‌ی پایدار و حتا دایمی در بین طرفین و تعهد به همکاری برای دستیابی به هدف‌های این پیمان و حل صلح آمیز مناقشات احتمالی است.

از این رو، فدرالیسم هم به معنای یک ساختار و هم روش حکومتی است که وحدت و یگانگی را بر شالوده‌ی تفاهم و رضایت بر قرار می‌سازد، در عین حالی که از طریق یک قانون اساسی فراگیر، این تنوع مولفه‌های تشکیل

دهنده‌ی یگانگی سیاسی را حفظ می‌کند. بر پایه چنین تعریفی، فدرالیسم، شکلی از سازمان سیاسی دولت است که بر حاکمیت دوگانه مرکز و ایالت‌ها، و یا به عبارت دیگر، بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت (چه به شکل جغرافیایی یا استانی، چه بر اساس خطوط ملی-قومی و یا بر ترکیبی از جغرافیایی و ملی-قومی) استوار است که در آن هر یک از دو سطح حاکمیت، حدود و اختیارات مشخص خود را داشته و در حوزه‌های صلاحیت خود حق اعمال اقتدار مستقل خود را دارند و هیچ یک از آن دو حق تعرض به حیطه‌ی حقوق و صلاحیت‌های دیگری را ندارد.

میزان قدرت و حدود اختیارات قدرت مرکزی و ایالت‌ها (زیر مجموعه‌ها) و یا نحوه‌ی مشارکت زیر مجموعه‌ها در تصمیم‌گیری‌های قدرت مرکزی، از کشوری به کشور دیگر ممکن است فرق کند. از این نظر، از شکل واحدی از فدرالیسم نمی‌توان سخن گفت. لیکن بر رغم تنوع در اشکال متفاوت نظام‌های فدرال، همه آن‌ها در یک مضمون کلیدی که می‌توان آن را عبار سنج تشخیص وجود سیستم فدرال تلقی کرد، با هم مشترکند و آن عبارتست از: حاکمیت دوگانه بین حکومت مرکزی (یا فدرال) و ایالت‌ها یا زیر مجموعه‌ها. این دو سطح یا دو لایه از حاکمیت در یک جغرافیای معین اگرچه استقلال خاص خود را دارند، در عین حال منزوی از هم نیستند، بلکه هر دو سطح از حاکمیت، حقوق متقابلی نیز در یکدیگر دارند، به این ترتیب، هم ایالت‌ها یا زیر

مجموعه‌ها، ضمن این که در حوزه‌ی معین حاکمیت خود، اعمال قدرت می‌کنند که از آن تحت اصطلاح خود حکومتی نام می‌بریم، در اداره حکومت مرکزی نیز مشارکت می‌کنند که به حکومت مشارکتی معروف است. میزان و نحوه مشارکت زیر مجموعه‌ها در حکومت مرکزی نیز از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. به عنوان مثال، در کشوری نظیر بلژیک، ایالت‌ها هم در قانون‌گذاری مرکزی از طریق مجلس سنا و هم در کابینه وزراء با نسبت‌های مساوی شرکت می‌کنند، و این به جز مشارکت عموم شهروندان از طریق پارلمان در قانون‌گذاری کشور است. حال آن‌که در امریکا، ایالت‌ها یا زیر مجموعه‌ها، نقشی در گزینش مستقیم کابینه وزراء ندارند. در مقابل، این مشارکت زیر مجموعه‌ها در حکومت مرکزی، حکومت فدرال نیز در ایالت‌ها، در تمامی حکومت‌های فدراتیو، از حقوق معینی برخوردار است.

این تقسیم درونی حاکمیت یکی از شاخص‌های اساسی نظام‌های سیاسی فدرال است. نکته‌ی قابل توضیح این که، حاکمیت دوگانه را با تفکیک قدرت نباید اشتباه گرفت. در همه دموکراسی‌های پارلمانی، تفکیک قدرت وجود دارد و شرط لازم یک حکومت فدرال است، لیکن همه حکومت‌های پارلمانی، ضرورتاً فدراتیو نیستند، بلکه برای تحقق آن نیاز به تقسیم عمودی قدرت یا حاکمیت دوگانه در درون کشور نیز هست. معمولاً در این توزیع عمودی قدرت، در چند حوزه‌ی کلیدی که خود بازتابی است از نیاز به اقدام و هم‌آهنگی مشترک، نظیر

دفاع، سیاست خارجی، حق انتشار اسکناس و سیاست‌های کلی مربوط به اقتصاد کشور و کنترل مهاجرت، در حوزه‌ی صلاحیت حکومت مرکزی قرار دارد و بقیه حوزه‌های مربوط به اداره کشور، به ایالت‌ها واگذار می‌گردد. باز در این حوزه نیز، شکل واحدی از نوع و میزان صلاحیت‌ها در بین حکومت مرکزی و ایالت‌ها وجود ندارد. مثلاً در قانون اساسی کانادا، حوزه‌های صلاحیت ایالت‌ها، شمرده شده و ما بقی صلاحیت‌ها به دولت مرکزی تعلق دارد، حال آن‌که در امریکا درست بر عکس این است. یا در سوئیس، بر اساس قانون اساسی کشور، دولت فدرال، حق داشتن ارتش در زمان صلح را ندارد مگر این‌که ایالت‌ها تایید کرده باشند. البته مورد سوئیس در زمینه محدودیت داشتن ارتش راه کاملاً استثنایی باید تلقی کرد و نمونه دومی از این نظر ندارد. باید خاطر نشان ساخت که در تاریخ بشری، حتا از زمان امپراتوری‌های بزرگ عهد باستان، نظیر امپراتوری روم. تا امپراتوری‌های عصر سرمایه‌داری، که بر نقاط بزرگ و مناطق پراکنده‌یی از جهان حکومت می‌کردند، همواره درجات متفاوتی از تفویض اختیارات به مناطق تحت حاکمیت آن‌ها وجود داشته است. به همین دلیل نیز اندیشه‌ی سیاسی چگونگی متصل کردن این مناطق پراکنده در جهان، زیر یک چتر حکومتی، یکی از دغدغه‌های فکری حکومت‌گران بوده است.

گاهی نیز، اتحادهای متفاوتی، برای مقاصدی معین در تاریخ شکل گرفته است، لیکن این اتحادها پس از بر آورده شدن هدف اتحاد، نظیر دفاع متقابل در برابر

یک حمله خارجی و برای دوره‌یی کوتاه بوده است. می‌توان از اتحاد دولت شهرهای یونان در عصر باستان و یا از اتحاد شهرهای ایتالیا در قرون وسطی به‌عنوان نمونه‌هایی از این اتحادها نام برد. نخستین اتحادهای مدرن با خصلتی نسبتاً پایدار، نخست در سوئیس از قرن ۱۳ به بعد و سپس در هلند شکل گرفتند. با این همه، اتحاد آن‌ها سست و یا قدرت‌های مرکزی ضعیفی بودند. از این نظر، هیچ یک از این اتحادها را در تاریخ و یا هیچ یک از امپراتوری‌های بزرگ جهان را که با درجه‌هایی از عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مناطق پراکنده تحت حکومت آنان همراه بود، نمی‌توان در مفهوم امروزی خود، یک نظام سیاسی فدرال نامید.

مفهوم حاکمیت دوگانه که رابطه‌یی دو طرفه و متقاطع در بین ایالت‌ها (یا دولت محلی) و دولت مرکزی (دولت فدرال) برقرار می‌سازد، اختراع بزرگ پدران بنیان‌گذار امریکا بود که چرخشی اساسی در پی‌ریزی یک نظام سیاسی فدرال و با تعاریفی روشن، با تصویب قانون اساسی امریکا در ۱۷۸۹، به‌وجود آورد، که نخستین نمونه‌ی تاریخی یک نظام سیاسی فدرال در مفهوم امروزی خود بود.

سیزده ایالتی که بعد از جنگ استقلال، ایالات کنفدراتیو را به‌وجود آورده بودند، پیوند ضعیفی با همدیگر داشتند و فاقد یک قدرت مرکزی بودند. از این نظر، تشابه زیادی با اتحادهای پیشین در تاریخ داشتند. قانون اساسی ۱۷۸۹، مدل نویسی از دولت را پی‌می‌ریخت و این ایالت‌ها را از یک شکل سیاسی



کنفدراتیو، به یک قدرت سیاسی فدراتیو، و با یک قدرت اجرایی و حکومت مرکزی موثر، مبدل می‌ساخت.

در این مدل سیاسی جدید، ایالت‌ها نه تنها اقتدار و حوزه‌های صلاحیت خود را داشتند، بلکه در ارگان‌های مرکزی حاکمیت نیز مشارکت می‌کردند. در مقابل، حکومت فدرال نیز، اضافه بر نقش مرکزی خود، در شاخه‌های اساسی مشترک برای همه ایالت‌ها، در حوزه‌های معینی نیز، حق اعمال اقتدار در ایالت‌ها را بر عهده می‌گرفت. به همین دلیل، هیچ یک از نمونه‌های پیشین تاریخ، از جمله کنفدراسیون نیوانگلند در ۱۶۴۳ را که توسط امپراتوری بریتانیا، پیش از جنگ استقلال، برای اداره‌ی مستعمرات به وجود آمده بود، نمی‌توان سیستم سیاسی فدرال نامید، هرچند که خود به‌عنوان الگویی برای کنفدراسیون شمال آمریکا در ۱۷۷۴ به کار گرفته شد. در یک سال پیش از انقلاب آمریکا مستعمره نشینان آمریکایی، از اختیارات زیادی برای اداره‌ی امور داخلی خود برخوردار بودند و از طریق مجالس محلی خود، بسیاری از امور مربوط به خود، نظیر مالیات، تجارت و دادگاه‌ها را اداره می‌کردند. در مواردی نیز اختیارات آن‌ها حتی فراتر از امور صرفاً محلی خود می‌رفت.

در تقسیم جغرافیایی قدرت سیاسی بین حکومت فدرال که بر سر تا سر کشور حق اعمال قدرت را دارد، و زیرمجموعه‌ها که هر یک منفرداً در منطقه‌ی محدود ایالت خود اعمال قدرت می‌کنند، که مجموعه‌ی آن‌ها سرزمین یا جغرافیای

سیاسی دولتی معین را تشکیل می‌دهند، ممکن است زیر مجموعه‌های کوچکتری در درون هر ایالتی نیز بوجود آید. به‌عنوان مثال، ایالات متحده آمریکا، مرکب از یک دولت فدرال یا دولت عمومی آمریکا و پنجاه ایالت است. لیکن ایالت‌ها، خود از نود هزار حکومت‌های خود مختار، نظیر کانتی‌ها، شهرداری‌ها، و مناطق مدرسه‌یی تشکیل شده‌اند. تقسیم بندی‌های درون ایالت‌ها، اساساً به شکل دولت‌های متمرکز است تا فدرال، از این رو، ساختار سیاسی دولت آمریکا را باید شبیه پنجاه دولت متمرکز تلقی کرد که در درون یک دولت فدرال قرار گرفته‌اند. تقسیم جغرافیایی قدرت در بین دولت فدرال و ایالت‌ها، اصولاً در قانون اساسی کشور، به‌صراحت قید می‌گردد و حیظه اقتدار و میزان اختیارات دولت فدرال و ایالت‌ها مشخص می‌شود. لیکن، میزان قدرت دولت فدرال و ایالت‌ها، باز از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند و در همه کشورهای فدرال، مثل هم نیستند.

با این همه، مختصه دیگری نیز، کشورهای فدرال را از غیر فدرال متمایز می‌سازد: در یک کشور فدرال، هم تمرکز و هم جدا شدن نفی می‌گردد. به‌همین دلیل نیز، گاهی نظام‌های فدرال را به معنای اتحاد تخریب ناپذیر واحدهای تخریب ناپذیر تعریف می‌کنند. در دنیای امروز، به‌طور رسمی بیست کشور فدرال وجود دارند که قریب به نیمی از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند، لیکن هشتاد درصد کشورها، به گونه‌ی از مکانیسم‌های فدرال استفاده می‌کنند، بی آن



که به‌طور رسمی فدرال بوده باشند. به‌عنوان مثال، بریتانیای کبیر، رسماً یک کشور فدراتیو نیست، ولی مناطقی نظیر اسکاتلند و یا ویلز و تا حدی ایرلند شمالی، مجالس محلی خود را داشته و از اختیارات قابل ملاحظه‌یی برخوردار هستند. در شکل‌گیری حکومت‌های فدرال، دو فرآیند را می‌توان مشخص کرد: شکل نخست، باهم جمع شدن دولت‌ها و یا مناطق سیاسی مستقل، که هویت تازه‌ای را چه به صورت فدرال و چه به صورت کنفدرال، به‌وجود می‌آورند.

**دوم:** تقسیم عمودی قدرت سیاسی در درون دولت‌هایی که متمرکز بوده‌اند، به شیوه جدید فدرال). از نظر تاریخی، شکل اول، یعنی تجمع مناطق مستقل سیاسی در یک شکل کنفدراتیو و سپس به‌صورت فدراتیو، نخستین تجربه‌های تاریخی بوده‌اند. کنفدراسیون سویس، ایالت‌های متحد در هلند، کنفدراسیون ایالات شمال آمریکا و نیز اتحادیه اروپا در شرایط فعلی، نمونه‌هایی از این تجمع ایالت‌ها و مناطق در تشکیل یک سیستم فدراتیو و کنفدراتیو هستند. از کشورهای نظیر برزیل، بلژیک، آرژانتین و هند و عده‌ی دیگری از کشورهای دیگر، می‌توان به‌عنوان نمونه‌هایی نام برد که از طریق غیر متمرکز کردن حکومت‌های متمرکز خود، تقسیم عمودی قدرت و ایجاد حاکمیت‌های دوگانه خود-حکومتی و حکومت-شرکتی، در جهت یک نظام فدرال حرکت کرده‌اند که فرآیند احتمالی فدرالیسم در کشور ما، ضرورتاً از الگوی دوم تبعیت خواهد کرد.

یک سیستم فدرال ممکن است که بر یک پایه مقارن و هم وزن در زیر مجموعه های خود استوار بوده، که اصطلاحاً نامیده می شود و در آن زیر مجموعه ها در رابطه با حکومت فدرال از یک خود- حکومتی و استقلال برابر با دیگر ایالت ها برخوردار هستند، و یا از زیر مجموعه های نا مقارنی تشکیل شده باشد. مفهوم فدرالیسم نا مقارن بدین معنا است که در سطح دولت فدرال، زیر مجموعه ها از در جات متفاوتی از خود- حکومتی و استقلال، چه بصورت صریح و چه بطور ضمنی بهره مند هستند. به عنوان نمونه، در اسپانیا، به مناطق ناوارا (Navara) و باسک، قدرت و وضع و مصرف مالیاتی بیش از آن چه که به مناطق خود مختار داده می شود، تفویض شده است. و یا، به ایالت های کاتا لونی و گالیسیا، در مورد فرهنگ و زبان و آموزش، اختیارات ویژه ای داده شده است. بهمین گونه، در کانادا، ایالت کبک (Quebec) برای حفظ و پیشبرد فرهنگ زبان فرانسه، از اختیارات خاصی برخوردار است. در آلمان فدرال، سه شهر برلین، برمن و هامبورگ یا دولت- شهر Lander تلقی می شوند، حال آن که بقیه شهرها تابع سیزده منطقه Lander هستند. یا مثلاً در چین به بندر هنگ کنگ، وضعیت سیاسی و حقوقی ویژه های تفویض شده است. اشکال مقارن فدرالیسم، به معنای این نیست که تمام مناطق و ایالت ها باید مثل هم باشند. بلکه درجه ی عدم تمرکز در سطح فدرال، در مورد ایالت و یا منطقه، با این دلیل مقارن تلقی می شوند که قوانین و قواعد مشابهی در آن ها به کار بسته می شوند. حتی اگر جمعیتی بزرگتر و یا منطقه بزرگتری را شامل شوند.

## تفاوت بین عدم تمرکز و نظام فدرال

هر نظام فدرالی ضرورتاً بر عدم تمرکز استوار است، لیکن هر نوع عدم تمرکزی به معنای سیستم فدرال نیست. وجه تمایز اساسی بین سیستم فدرال و سیاست عدم تمرکز در هر شکلی را باید در وجود حاکمیت دوگانه در حکومت فدراتیو که خود اساساً با عدم تمرکز نیز همراه است، و فقدان آن در عدم تمرکز اداری و یا حتی در خود مختاری، جستجو کرد. امروز، اکثر کشورها، چه پیشرفته و چه در حال توسعه، اشکال متفاوتی از سیاست عدم تمرکز را پیش می‌برند و هر کدام از آنها بنا به دلایلی انجام می‌گیرد. سیاست عدم تمرکز، اگرچه روش تازه‌یی نیست و بعد از پایان جنگ جهانی دوم، غالب کشورهای پیشرفته از آن استفاده کرده‌اند، ولی در دو دهه‌ی گذشته، عمومیت بیشتری یافته است. در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، کشورهای استعمارگر، بخش قابل توجهی از اختیارات خود را به مستعمرات خود تفویض کردند. ضمن آن‌که هنوز به آن‌ها استقلال کامل نداده بودند. در دهه ۱۹۸۰ بیشتر به دلیل تمرکز بر توسعه انسانی و ضرورت همسازی شیوه‌های حکومتی با آن مرتبط بود. در حال حاضر، سیاست عدم تمرکز در هر کشوری منطبق خاص خود را دارد. کشورهای پیشرفته آن را بدلیل عرضه ارزان تر و کارا تر خدمات پیش می‌برند و کشورهای در حال توسعه، به دلیل جلوگیری از عدم کارایی و بی ثباتی اقتصادی، و کشورهای سابقاً کمونیستی نیز از عدم تمرکز به عنوان ابزاری برای سرمایه دارانه کردن

ساختارهای اقتصادی خود و گذر شتابان به اقتصاد بازار آن را به کار می‌گیرند. عدم تمرکز سازمان اداری نیز برای مدیریت دستگاه اداره بازی کشور، روشی است از مدت‌ها پیش در بسیاری از کشورها به‌مورد اجراء گذاشته شده است. در امریکای لاتین عدم تمرکز بر اثر فشار برای دموکراتیزه کردن و در قاره افریقا، عدم تمرکز ابزاری است برای حفظ وحدت ملی. در نتیجه، حکومت‌ها، ممکن است به دلایل متفاوت و به درجات متفاوتی، سیاست عدم تمرکز را پیش ببرند. لیکن هیچ یک از این‌ها را نمی‌توان یک روش فدراتیو تلقی کرد، چرا که فاقد مکانیسم فدراتیو، یعنی حق حاکمیت دوگانه هستند.

### فرق بین نظام فدراتیو و کنفدراتیو

یک نظام فدراتیو و کنفدراتیو، هر دو از مقوله‌ی حکومت‌های غیر متمرکز هستند. تقسیم عمودی قدرت در سیستم‌های فدراتیو و میزان صلاحیت‌های حکومت فدرال و زیر مجموعه‌ها، به صورت مفادی از قانون اساسی کشور در می‌آیند و امکان تغییر آن فقط با تصویب پارلمان‌های محلی زیر مجموعه‌ها (ایالت‌ها) می‌تواند عملی شود. به عبارتی دیگر، هرگونه تغییری در معادله بین حکومت فدرال و ایالت‌ها، فقط با رضایت طرفین امکان پذیر است و رابطه‌ی یک طرفه نیست و حکومت مرکزی نمی‌تواند بنایه آزاده‌ی خود، اختیارات حکومت‌های محلی را تغییر دهد. تغییرات جزئی و نوسان‌ها معمولاً از طریق

تفسیر قانون اساسی از طرف دادگاه عالی فدرال که صلاحیت رسیدگی به اختلافات بین ایالت‌ها و نیز هریک از ایالت‌ها با دولت فدرال را بر عهده دارد، انجام می‌گیرد. لیکن برای تغییر در قانون اساسی، معمولاً تایید سه چهارم پارلمان ایالت‌ها ضروری است.

بر خلاف حکومت فدراتیو، نظام‌های کنفدراتیو، بر اساس توافق برای هدف‌های معینی بوجود می‌آیند و قدرت اجرایی مرکزی فقط از نمایندگان زیر مجموعه‌ها تشکیل می‌شود. بر خلاف دولت فدرال، قدرت اجرایی و حکومت مرکزی ضعیفی دارد. در یک سیستم فدراتیو

اول، زیر مجموعه ممکن است هویت قانونی کاملاً مستقل خود را حفظ کند.

دوم، مرکز فقط مجاز به اعمال آن قدرت و اختیاراتی است که زیر مجموعه‌ها (ایالت‌ها) به آن تفویض کرده‌اند. یعنی اختیارات آن‌ها تابعی است از اختیارات ایالت‌ها.

سوم، زیر مجموعه‌ها در بسیاری مسائل، می‌توانند تصمیمت مرکز را وتو کنند.

چهارم، تصمیمات مرکز فقط ممکن است زیر مجموعه‌ها را متعهد کند و نه شهروندان ایالت‌های کنفدرال را. به گونه‌ی نمونه، بسیاری از تصمیمات اتحادیه اروپا، به‌طور مستقیم به جزیی از پیکره قانونی دولت‌های عضو تبدیل نمی‌شود و

نیاز به تصویب پارلمان‌های دولت‌های عضو دارد تا رسمیت قانونی در آن‌ها پیدا کرده و حقوق و یا تعهد قانونی برای آن‌ها به وجود آورد.

پنجم، مرکز فاقد منبع مالی و یا پایگاه انتخاباتی مستقل است.

ششم، زیر مجموعه‌ها، اختیارات خود را به‌طور دائم به مرکز تفویض نمی‌کنند. و سرانجام اینکه، هر زمانی ممکن است که از اتحاد خود را بیرون بکشند، حال آن‌که حق جدایی در سیستم فدراتیو امکان جدایی حق یک‌طرفه‌یی نیست.

می‌توان از کنفدراسیون سوئیس در فاصله ۱۲۹۱ تا ۱۸۴۷، و کنفدراسیون ایالات شمال آمریکا از ۱۷۷۶ تا ۱۷۸۷ و نیز اتحادیه اروپا در حال حاضر بعنوان نمونه‌های تاریخی نام برد. با این تفاوت که اتحادیه اروپا اکنون یک هویت دو رگه ایست بین نظام فدراتیو و کنفدراتیو. و دولت سوئیس برغم حفظ نام کلاسیک کنفدراسیون خود، یک حکومت کاملاً فدراتیو است.

### تفاوت خود مختاری (autonomy) با فدرالیسم

مفهوم خود مختاری در معانی متفاوتی به کار برده می‌شود و بیشتر متضمن اقدام به اختیار خود در حوزه‌های معین است. از نظر توزیع یا پخش کردن قدرت

سیاسی، خود مختاری، به معنای سیاست عدم تمرکز است، لیکن در غالب موارد، از اختیار انحصاری وضع قوانین و اداره ی امور محل، و گاه حق قضایی در چهار چوب کلی قانون اساسی کشور است. در اینجا باید بین «خود مختاری اداری» که بیشتر شکلی از عدم تمرکز در سازماندهی اداری کشور است، و «خود مختاری سیاسی» که به معنای انتقال حق قانون گذاری به یک واحد سرسزمینی در حوزه هایی معین است، و همچنین «خود مختاری فرهنگی»، قایل به تمایز شد. خود مختاری فرهنگی، از خود مختاری سیاسی فرق می کند. خود حکومتی فرهنگی، معمولا به گروه های زبانی، مذهبی و یا از نظر قومی متفاوت به کار برده می شود تا گروه های اجتماعی ای که صرفا بر اساس تعلق سرسزمینی تعریف می شوند، و دامنه خود مدیریتی آنان محدود به آموزش، فرهنگ و زبان اقلیت و امور مذهبی و رفاهی می شود. نهادهای خود مختار نیز فقط در آن حوزه های معین حق اعمال قدرت را دارند و نه بیشتر.

دامنه خود مختاری سیاسی، همان گونه ی که اشاره شد، وسیع تر است و درجه و وسعت اختیارات تفویض شده نیز در هر موردی ممکن است که فرق کند. قدرت خود مختار منطقه ای، عمدتا حوزه های آموزش، فرهنگ، استفاده از زبان، محیط زیست، برنامه ریزی محلی برای منابع طبیعی، توسعه اقتصادی، امور اداری محل، مسکن، بهداشت و دیگر امور اجتماعی را در بر می گیرد. دولت مرکزی نیز امور مربوط به دفاع، سیاست خارجی، سیاست های کلان اقتصادی،

نشر پول و امنیتی را بر عهده می‌گیرد. در این زمینه می‌توان از خود مختاری جزایر آلد ( Aland Ilands) واقع در دریای بالتیک که تحت حاکمیت دولت فنلاند قرار دارد، لیکن بزبان سویدی حرف می‌زنند، اسکاتلند، گرین لند، پورتریکو، منطقه تیرول و آلتو آدیجه در شمال ایتالیا که آلمانی زبان هستند، به‌عنوان نمونه‌هایی از خود مختاری سیاسی یا سرزمینی نام برد.

تفاوت اساسی همه این‌ها با سیستم فدرال در این است که دولت مرکزی حق تغییر یا برهم زدن اختیارات تفویض شده را دارد، حال آن که چنین حق یک‌طرفه‌یی برای آن در حکومت فدرال قایل نمی‌شوند. دوم این که فاقد جنبه حاکمیت دوگانه و مشارکت متقابل آن در اداره حکومت مرکزی است.

### فدرالیسم به مثابه گزینه سیاسی بهتر

ایده‌ی قدرت متمرکز سیاسی در یک کشور، دیگر موضوعیت تاریخی خود را از دست داده است. یکی از جنبه‌های مهم نظام فدراتیو این است که وجود انواع مسایل مختلف در یک کشور و نیز ضرورت داشتن نهادهایی مختلف برای پاسخگویی بر آن‌ها را می‌پذیرد. پاره‌ای از آن‌ها در سطح محلی اثر می‌گذارند و دامنه پاره‌ای دیگر در سطحی وسیع‌تر است. ساختارهای سیاسی حاکمیت، باید منعکس کننده‌ی این سطوح متفاوت باشد. اقتدار و اختیارات پرداختن این مسایل، تا حد ممکن باید به سطوح پایین انتقال یافته و در بالا تا آن جایی که



لازم است تمرکز داشته باشد. نه به مطلوب دیگر در سیستم فدرال، در رابطه مستقیمی است که هر سطح از حاکمیت سیاسی، ارتباط مستقیمی با شهروندان برقرار می‌سازد. از این نظر، بار دموکراتیک بیشتری را با خود حمل می‌کند.

قوانین دولت فدراتیو، نه فقط ایالت‌های تشکیل دهنده آن، بلکه مستقیماً بر کلیه شهروندان اثر می‌گذارد. در یک نظام فدرال، قدرت سیاسی اگرچه پخش شده است، لیکن قدرت کاملاً هم‌آهنگی است و این هم‌آهنگی، انسجام درونی و قدرت واقعی بیشتری را به دولت داده و از تنش‌های درونی آن می‌کاهد. به همین دلیل، یک دولت فدراتیو، ضمن آن که پیوند درونی هم‌آهنگتری با مولفه‌های خود دارد، خود ایزاری است برای حفظ چندگانگی (پلورالیسم) و حراست از حقوق فردی در برابر اقتدار دولت مرکزی. انتقال قدرت سیاسی تصمیم‌گیری به ایالت‌ها و مناطق، حق تصمیم‌گیری را در مورد مسائلی که بر زندگی آنان اثر می‌گذارد، از بوروکرات‌های مرکز نشین، بیشتر به خود شهروندان آن ایالت‌ها انتقال می‌دهد.

توزیع عمودی قدرت سیاسی، نه تنها زندگی صلح‌آمیز تری را برای مجموعه شهروندان فراهم می‌سازد و امکان آن را به وجود می‌آورد که بسیاری از مناقشاتی که ممکن است بین ایالت‌ها و دولت مرکزی و یا بین ملیت‌های مختلف بروز می‌کند، با استفاده از مکانیسم‌های سیاسی هم‌آهنگ کننده سیستم فدرال، از طریق گفت‌وگو و ابزار قانونی مناسب حل و فصل شود. تجربه اروپا

بعد از دو جنگ ویرانگر، که در آن ملت‌های آن طی کمتر از سه دهه روی آورده بودند، و حرکت آنان به طرف یک سیستم کنفدراتیو و فدراتیو، خود شاهد زنده‌یی بر آن است. یک حکومت فدراتیو، ضمن پخش قدرت سیاسی به شکل عمودی، هم از جامعیت قدرت مرکزی و هم از هویت و جامعیت ایالت‌ها که مولفه‌های آن هستند، دفاع کرده و به هریک از آن‌ها قدرت و اختیارات لازم برای حل مشکلات کشور را از طریق هم‌آهنگی باهم می‌دهد و شهروندان را در ارتباط نزدیکتری با تصمیم‌گیری‌ها قرار می‌دهد. از این رو، یک سیستم فدرال واقعا دموکراتیک را، می‌توان جمهوری‌ها نامید.

گزارش سازمان ملل متحد:

## فدرالیسم نوین: پاسخی

### صحیح به تنوع ملی و فرهنگی

ترجمه و تلخیص از ناصر ایرانپور

بروکسل، ۱۵ ژولای ۲۰۰۴ - طرح‌های نوآور فدرالیستی می‌توانند نزاع‌های بین ادیان، گروه‌های قومی و نژادی را کاهش دهند یا مرتفع سازند. این نتیجه‌گیری است که نویسندگان «گزارش رشد/ انسانی ۲۰۰۴، آزادی فرهنگی در جهان متنوع ما» به آن دست یافته‌اند.

در این گزارش سازمان ملل استدلال می‌شود که نظام‌های «نامتقارن» فدرال به گروه‌های مختلف در کشورهای چند قومی یاری می‌رساند، در یک فضای باثبات و احترام متقابل با هم زیست کنند. مؤلفین گزارش مورد بحث همچنین دولت‌ها را از برخورد بسیار شدید سیاسی بر علیه جنبش‌های حتماً افراطی برحذر می‌دارند که در برخی از کشورها به مخالفت با پذیرش فرهنگ‌های مختلف برمی‌خیزند.

**Malloch Brown**، متولی برنامه توسعه سازمان ملل متحد، بر آن است که «راه حل، در ایجاد نهادها و طرح‌های عملی‌ای نهفته است که هم اجازه حق تعیین سرنوشت را می‌دهند - که از طریق آن احساس تعلق و افتخار به گروه ملی خودی را بوجود می‌آورد - و هم امکان برای ایجاد یک نظم مشترک را، نظمی که موجد دل‌بستگی به نهادها و نمادهای مشترک باشد.»

جهان در برابر وظایف بغرنجی برای ایجاد ساختارهای دولتی در افغانستان و عراق قرار دارد. با توجه به این مساله گزارش مزبور پیشنهادات مشخصی در خصوص تشنج‌زدایی بین گروه‌های قومی و دینی و همچنین در مورد چگونگی ایجاد احساس تعلق مشترک گروه‌ها با وجود تنوع آن‌ها به یک جامعه واحد ارایه نموده است. فدرالیسم فضای لازم را برای تنوع ایجاد می‌کند، به نحوی که یک نوع توازن و هم‌سنگی در قانون سیاسی تضمین شده بین تقسیم قوا و حق تعیین سرنوشت ایجاد می‌کند. در چنین ساختاری دست کم دو سطح حکومتی وجود دارد: حکومت فدرال مرکزی و حکومت‌های منطقه‌ای. حکومت‌های منطقه‌ای از خودمختاری و صلاحیت‌هایی در زمینه‌های تعیین شده در قانون اساسی برخوردار می‌شوند. آن‌ها همچنین می‌توانند در تبیین طرح‌ها و برنامه‌های سیاسی دولت مرکزی هم ایفای نقش کنند. در نظام فدراتیو نامتقارن که در گزارش برای اشکال معینی از کشورهای چند فرهنگی توصیه می‌گردد، برخی از استان‌ها از صلاحیت‌های متفاوتی برخوردارند.

در کانادا صلاحیت‌های نامتقارن فدرال امکانی برای جذب و ادغام استان کبک (Quebec) در سیستم فدرال را عرضه می‌کند. به نحوی که به استان نامبرده اختیارات و حقوق ویژه‌ای در ارتباط با حفظ و رشد فرهنگ و زبان فرانسوی آن اعطا شده است.

فدراسیون‌های چند ملیتی چون بلژیک و اسپانیا در قانون اساسی شان چیزی فراتر از یک هویت فرهنگی را برای مناطق خود به رسمیت شناخته‌اند.

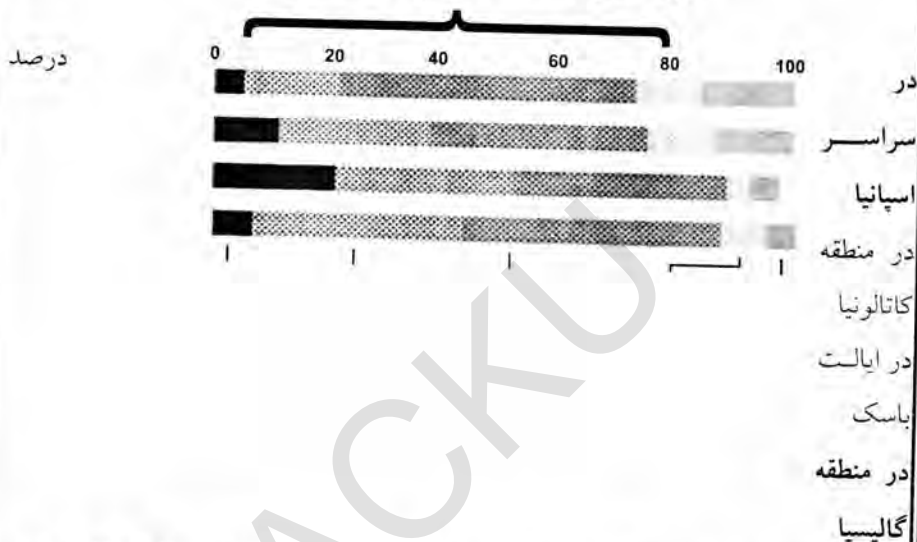
\* مالزی و آفریقای جنوبی صراحتاً تلاش نموده‌اند، به حذف گروه‌های مختلف ملی و نژادی از حوزه‌ی قدرت سیاسی خاتمه دهند و برای شهروندان خود هویت‌های چندگانه را ایجاد نمایند، هویت‌هایی که همدیگر را نه تنها دفع نمی‌نمایند، بلکه حتی تکمیل نیز می‌کنند.

\* هر چند هندوستان برای خود تنها یک هویت ملی قابل است، اما پذیرفته است که مردمش به‌غایت گونه‌گون است. قانون اساسی این کشور چنین تنظیم شده که در آن مطالبات ویژه‌ی گروه‌ها به رسمیت شناخته شده و این، دولت این کشور را در موقعیتی قرار داده که با وجود تنوع زبانی و فرهنگی منطقه‌ای فراوانی که در آن وجود دارد، پابرجا بماند. چنین است که شهروندان این کشور با وجود جامعه بغایت متنوع و گروه‌بندی شده آن قاطعانه به کشور و دموکراسی علاقه دارند.

در قانون اساسی افغانستان که اخیراً به تصویب رسید، در کنار دو زبان اصلی کشور، پشتو و پارسی دری، ۶ زبان دیگر نیز در مناطقی که سخنوران این زبان‌ها زندگی می‌کنند، به‌عنوان زبان‌های رسمی به رسمیت شناخته شدند. حامد کرزای، رئیس جمهور افغانستان، در یک مقاله ویژه که برای این گزارش نوشته است، اظهار می‌دارند: «این امر که امروز هموطنان افغانی بلوچ، نورستانی، پامیری، پشایی، ترکمنی و ازبک حق این را دارند، زبان خود را به‌کار ببرند و این زبان‌ها از لحاظ قانونی به رسمیت شناخته شده‌اند، ما را سرافراز می‌سازد. من اطمینان دارم که این گام، افغانستان را به یک ملت راسخ مبدل خواهد نمود.»

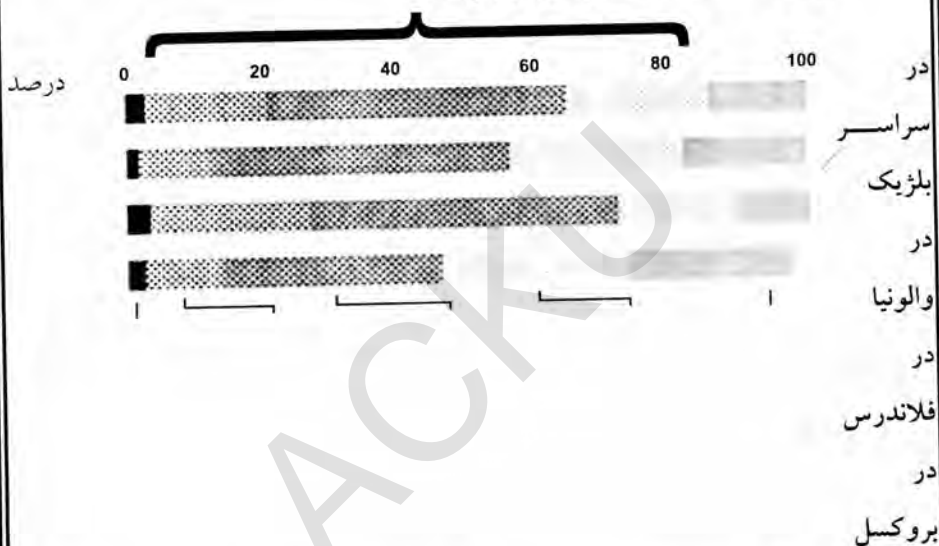
برای بوجود آوردن یک جامعه چند ملیتی دوام‌دار باید حکومت‌ها بپذیرند که هویت‌های چندگانه متمدن و مکمل همدیگر تهدیدی برای حاکمیت آن‌ها نمی‌باشند. آن‌ها باید همزمان از طریق شناسایی و برسمیت شناسی هویت ملیت‌ها، از طریق ایجاد اعتماد در آن‌ها و همچنین حمایت از آن‌ها موجبات وفاداری به کشور در آن‌ها را فراهم آورند.

هویت های چندگانه و مکمل ملی در اسپانیا



فقط اسپانیایی / بیشتر به عنوان اسپانیایی بیشتر فقط کاتالونی /  
 اسپانیایی اسپانیایی به عنوان کاتالونی / باسکی / گالیسیایی / کاتالونی / باسکی / گالیسیایی  
 تا باسکی / گالیسیایی تا اسپانیایی و کاتالونی / باسکی / گالیسیایی  
 کاتالونی / باسکی / گالیسیایی

هویت‌های چندگانه و مکمل ملی در بلژیک



فقط بلژیکی بیشتر بعنوان بلژیکی و بیشتر فلمی یا فقط فلمی  
 بلژیکی بعنوان فلمی یا والنوی تا بلژیکی یا  
 تا فلمی والنوی  
 یا والنوی



جریانات و طیف‌های سیاسی افراطی که از ویژگی اعتقاد به برتری فرهنگ خودی و رد فرهنگ‌های دیگر برخوردارند و - گاه‌ها - به شیوه‌ی زورمدارانه - بر اساس این اعتقاد عمل می‌کنند، می‌توانند ثبات سیاسی هر کشوری را به خطر بیندازند. گزارش مزبور قاطعانه توصیه می‌کند که جنبش‌های حتا افراطی ملی نیز در پروسه دموکراتیک و سیاسی جامعه دخیل داده شوند. در گزارش در این ارتباط استدلال می‌شود که بحث‌های دموکراتیک و ارزش‌های دموکراتیک بهترین ابزارها برای خنثی نمودن جریانات افراطی حاکم و غیرحاکم در کشورهای برخوردار از ترکیب اتنیک‌ی و دینی متنوع می‌باشد. **Malloch Brown** می‌گوید: «فقدان دموکراسی غالباً باعث بوجود آوردن کاروساز و شرایط رشد جریانات افراطی می‌گردد، درحالی‌که دخیل دادن محتاطانه آن‌ها می‌تواند سرچشمه‌های تشنج و نزاع را تعدیل دهد و دموکراسی را تقویت نماید.»

نویسندگان گزارش برآنند که برای دستیابی به همبستگی ملی لزوماً نباید یک هویت واحد را به آحاد جامعه تحمیل و تنوع را انکار یا نقطه ضعف توصیف نمود. راهبردهای موفق برای بوجود آوردن به اصطلاح «ملل دولتی» می‌توانند به شیوه سازنده‌ی بازتاب تنوع ملی و فرهنگی جامعه نیز گردند، به نحوی که آن‌ها باید برنامه‌ها و راهبردهای سیاسی برای به رسمیت شناختن و انجام تغییرات در ساختار سیاسی، در راستای این تنوع را تدوین و اجرا کنند. تنها برنامه‌های

سیاسی‌ای که بر مبنای برسمیت‌شناسی و دخیل‌دادن این تنوع در جامعه تدوین شده باشند، قادر هستند، احساس اتحاد و یگانگی را در جامعه تقویت کنند، چه که بدون شرکت دادن و سهیم کردن فعال همه اقوام و ملیت‌ها در ساختار سیاسی و تعیین سرنوشت کل جامعه، بوجود آوردن «احساس ما» در شهروندان آحاد این گروه‌های ملی و قومی غیرممکن است و این منشأ بسیاری از بغرنجی‌ها و بی‌اعتمادی‌ها در جامعه می‌شود.

تاریخ ترجمه: ۲۰ اپریل ۲۰۰۵

## همگرایی و همکاری در نظام فدرال

نویسنده: اورزولا ابدر هالدن (دانشگاه سانت گالن سویس)

گزارنده: ناصر ایرانپور

نظام‌های فدرال صرفاً از طریق مرزبندی صلاحیت‌ها بین دولت‌های عضو<sup>[۱]</sup> (ایالت‌ها، کانتون‌ها ...) و همچنین بین دولت‌های عضو و دولت فدرال مرکزی عمل نمی‌کنند. همگامی و همکاری بین سطوح مختلف کشور فدرال نیز به همان اندازه از اهمیت برخوردار است.

در متن حاضر ابتدا توضیح داده می‌شود که چرا چنین است، چرا توافقات و همکاری بین دولت‌های عضو از اهمیت فزاینده‌یی برخوردار است. در ادامه ی آن به‌طور خلاصه اشکال مختلف همکاری تشریح می‌گردند، از نشست‌های دولتی گرفته تا هماهنگی‌های غیررسمی و در پایان به چالش‌ها و روندهای مربوطه پرداخت می‌شود.<sup>[۱]</sup> بدون این که روندها و مکانیسم‌های قدراسیون‌های دیگر نادیده گرفته شوند، بر تجارب موجود در کشور فدرال سویس تکیه خواهد شد، چه که به ویژه در سویس همکاری بین دولت‌های عضو (کانتون‌ها) در سال‌های اخیر از اهمیت بیش از پیش برخوردار گشته است و به کمک نمونه سویس تحولات و مشکل‌ها در این زمینه نشان داده می‌شوند که به این یا آن شکل در کشورهای فدرال دیگر نیز وجود دارند.

#### ۱. اهمیت فزاینده‌ی همکاری ارگان‌های فدرال و ایالتی با هم

خواست «زندگی بر پایه‌ی احترام و ملاحظه‌ی متقابل و تنوع در [عین] اتحاد»<sup>[۲]</sup> بعنوان یکی از اصول پایه‌یی برای پابرجا ماندن طولانی و کارکرد مثبت کشور فدرال سویس در قانون اساسی این کشور درج گردیده است. این اصل البته تنها در این کشور از اعتبار برخوردار نیست، بلکه در هر کشوری که به شیوه فدرال سازماندهی شده باشد، صدق می‌کند. و البته این به ویژه در کشور چند زبانه و چند فرهنگی سویس چندان بدیهی نیست: سویس در سرزمین بسیار کوچک خود ۲۶ کانتون [ایالت] را دارد. در مساحت ۴۱۲۹۰ کیلومتر مربع آن هفت میلیون و چهارصد و پنجاه هزار نفر زندگی می‌کنند. در مقابل آن، مثلا ایالت

بایرن آلمان، بعنوان تنها یکی از ۱۶ ایالت این کشور، بیش از ۷۰۵۵۳ کیلومتر مربع مساحت و یازده میلیون و شش صد هزار نفر جمعیت دارد و بنابراین خیلی بزرگتر از کل ۲۶ کانتون سوئیس می باشد. این ارقام نه تنها کوچکی خاک سوئیس را نشان می دهند، بلکه همچنین تنوع و بغرنجی آن را. چون ۲۶ کانتون واحدهایی نیستند که مصنوعی و بطور خودکامانه بوجود آمده باشند، بلکه هر یک خود به تنهایی «کشورهای» (کوچکی) می باشند که تاریخا شکل گرفته اند. هر یک از آن ها نه تنها سرزمین و حوزه حاکمیت خود را دارد، بلکه همچنین هویت مستقل خود را در چهارچوب کشور فدرال دارد. سوئیس کشوری است که «از پایین به بالا» شکل گرفته است: اولین واحد سیاسی سوئیس نه دولت مرکزی فدرال، بلکه کانتون ها بوده اند که در سال ۱۸۴۸ پس از یک دوره آشفتگی سیاسی متحد شدند و حکومت فدرال سوئیس را، آن طور که امروز آن را می شناسیم، بوجود آوردند.<sup>[۱]</sup> بنابراین، پیشینه و دلیل تاریخی شکل گیری سوئیس با خیلی از کشورها چون آلمان و اتریش که در آن ها کل سرزمین بین دولت های ایالتی تقسیم گردید، متفاوت است. هر چند تقسیمات کشوری این کشورها نیز فاقد مبنای تاریخی نبوده، به این معنای که خودسرانه بوقوع نیبوسته، اما با این وجود تقسیم داخلی متعاقب این کشورها به ایالت ها یک نوع درک و خود آگاهی دیگری بخشیده است.

این واقعیت - یعنی اصیل تر بودن کانتون های سوئیس به نسبت دولت مرکزی فدرال این کشور - در مقررات مختلف مندرج در قانون اساسی فدرال این کشور

بازتاب یافته است، به ویژه در ماده ۳ آن که می‌گوید: «کانتون‌ها مستقلند تا آن جا که استقلال آن‌ها از طریق قانون اساسی فدرال محدود نشده باشد؛ آن‌ها صلاحیت قانونگذاری و اجرای همه ی این حقوق و قانونی را دارند که فدرال نیستند». البته از این مقررہ نباید چنین برداشت نمود که کانتون‌ها به مفهوم حقوق بین‌المللی کلاسیک عالی‌ترین قدرت قانونگذاری مستمر و مطلق و تقسیم‌ناپذیر می‌باشند، بلکه بر طبق این ماده ایالت‌ها تنها آن جا و در آن مواردی مستقل می‌باشند که قانون اساسی فدرال مسوولیت‌ها و صلاحیت‌ها را به سطح فدرال واگذار ننموده باشد.<sup>[۵]</sup>

این امر همچنین بدین مفهوم است که چنانچه در موردی معین قانون اساسی فدرال مشخص نکرده باشد که صلاحیت تصمیم‌گیری و تعیین موازین مربوطه به کدام سطح تعلق دارد، کانتون‌ها از این صلاحیت برخوردار می‌گردند. چون در سویس برای هر تغییر قانون اساسی موافقت اکثریت مردم و همچنین اکثریت کانتون‌ها ضروری است، فرایند تبیین و تعیین حدود و ثغور صلاحیت دولت مرکزی فدرال و یا انتقال این صلاحیت از ایالتها به دولت فدرال غالباً به درازا می‌کشد و اجرای آن پرزحمت می‌باشد. این موقعیت قوی تاریخاً شکل‌گرفته کانتون‌ها در زمینه‌ی تغییر قانون اساسی توسط ماه ی ۴۶ قانون اساسی فدرال که صلاحیت پیاده کردن و اجرای قوانین فدرال را به کانتون‌ها واگذار می‌کند، نیرومندتر نیز می‌گردد.

مقرره‌های مشابهی برای نمونه در قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان وجود دارند، برای نمونه ماده ی ۳۰ آن مقرر نموده که اجرای صلاحیت‌ها و وظایف دولتی حق ایالت‌ها می‌باشد، چنانچه قانون فدرال مربوطه مقرره ی دیگری را تعیین نموده باشد. بنابراین می‌بینیم که کانتون‌ها در چهارچوب سویس به مانند ایالتها در آلمان از اختیارات و صلاحیت‌های وسیعی برخوردار می‌باشند، هر چند که کانتون‌های سویس در قیاس بین‌المللی بسیار کوچک می‌باشند. لذا اینجا این سوال پیش می‌آید که آن‌ها چطوری به آن وظایفی که هر دولت مدرن باید از عهده‌اش برآید، عمل می‌کنند. چون در جهان مدرن و جهانی شدن مسایل فراوانی وجود دارند که حتا در چهارچوب کل کشور فدرال هم حل‌شدنی نیستند (چون حفظ محیط زیست، جنایت بین‌المللی، تروریسم و غیره). این مسایل و مساله تحرک و نقل مکان کردن مردم مقررات واحدی را طلب می‌کنند و نه ۲۶ نوع در داخل یک کشور واحد (مثلا در زمینه ی آموزش و پرورش و امور آموزش عالی). به همین جهت نه تنها اهمیت همکاری بین کشورهای جهان، بلکه همچنین بین ایالت‌های داخل کشور فدرال نیز افزایش می‌یابد و علی‌الخصوص در سویس اشکال مختلف همکاری از طرفی بین کانتونها و از طرفی دیگر بین دولت فدرال و کانتونها نقش مهمتری می‌یابند.<sup>[۱]</sup>

## ۲. همکاری بین دولت فدرال و دولتهای عضو

بطور کلی می توان با عنایت به مقررات مختلف در کشورهای فدرال اشوع همکاری های داخلی را در آن ها از هم متمایز ساخت:

ابتدا قرارهای سستی بین دولتهای عضو (ایالتها). این قرارها به اشکال متعدد وجود دارند. دولت فدرال نیز می تواند در چهارچوب صلاحیت هایش در این توافقات شرکت ورزد. البته قرارهای بین دولت فدرال و دولت های کانتونی در سویس نادر هستند، چون آن ها تنها در چهارچوب صلاحیت های موازی دولت فدرال و کانتون ها ممکن هستند، و چنین صلاحیت هایی تقریبا وجود ندارند.

یک نقش مهم را از طرفی نهادهای مشترک دولت های عضو بازی می کنند و از طرفی دیگر نهادهای مشترک کانتون ها و دولت فدرال. این ها قرارهایی هستند که از نرملهای قانونی - سازمانی برخوردار هستند و بدین وسیله ایجاد ارگان های مشترک را موجب می شوند.

البته تمام این قرارها جای تماسهای شخصی کارمندان و کارکنان ادارات سطوح مختلف دولت فدرال و دولتهای عضو را نمی گیرد. این ارتباطات نه تنها در آغاز هر قراری برقرار می گردند، بلکه یک بخش مهم از روابط سیاسی در نظام فدرال را تشکیل می دهند.



## ۲.۱ قراردادهای بین سطوح مختلف نظام فدرال

### ۲.۱.۱ مبانی

در قانون اساسی فدرال سوئیس که در سال ۱۹۹۹ به صورت کامل مورد بازبینی و تجدید نظر قرار گرفت، مجاز بودن، شکل و محدودیت های قراردادهای میان کانتونی و هم چنین شرکت دولت فدرال در آن ها در ماده ی ۴۸ آن مقرر گردید که بر طبق آن کانتونها می توانند مابین خود قراردادهایی را عقد کنند یا در آن ها شرکت کنند، چنانچه آن ها به وظایف و صلاحیت هایی برمی گردد که به کانتونها تعلق دارند یا فدرال هستند. اما از طرف دولت فدرال به آن ها تفویض گردیده اند. افزون بر این کانتونها مجازند سازمانها و نهادهای مشترک بوجود آورند. در کشورهای فدرال دیگر نیز همچون توافقاتی بین ایالتها جایز می باشند.

### ۲.۱.۲ محدودیتها

در سوئیس قراردادهایی بین کانتونها که حقوق دولت فدرال یا کانتونهای دیگر را خدشه دار سازند، مجاز نیستند. قراردادهای سیاسی میان کانتونها ممنوع می باشد. هر چند که این امر در قانون اساسی فدرال به این صراحت قید نشده است. مقصود از قراردادهای سیاسی قراردادهایی می باشند که به توازن فدرال بین کانتونها زیان وارد می آورد. مثلا به این صورت که توازن قدرت بین کانتونها را به طور محسوسی تغییر بدهند.<sup>[۷]</sup> البته این امر بدین مفهوم نیست که کانتون ها اجازه ندارند، قراردادهایی عقد کنند که آن ها را در رقابتهایی بین کانتونها و یا

بین دولت فدرال و دولتهای کانتونی در موقعیت بهتری قرار بدهد. این قراردادها تنها نباید به شیوه ی سوء استفاده از قانون، مانع عملکرد دولت فدرال و یا کانتون های دیگر در چهارچوب صلاحیت هایشان شوند. مضاف بر آن، کانتونها اجازه ندارند از اختیارات و صلاحیتهای خود دست بردارند، آن هم نه به نفع کانتونهای دیگر، نه به سود یک نهاد میان کانتونی و نه به نفع دولت فدرال<sup>[۸]</sup>.

با وجود اینکه قانون اساسی فدرال ذکر می کند که کانتونها به ویژه وظایفی که اهمیت و بُعد منطقه یی دارند را می توانند برعهده بگیرند، با این وصف این مساله بدین معنی نیست که همچنین قرارهایی که به کل سویس برمی گردند و تمام کانتونها در آن سهیم هستند، ممنوع می باشند. به همین شکل دادگاه قانون اساسی آلمان نیز در سال ۱۹۶۱ نظر داد: «واقعیت برخورداری مشترک یا هماهنگ ایالتها از صلاحیت در یک حوزه ی معین (...) به خودی خود (...) دلیل این نمی باشد که بطور طبیعی صلاحیت دولت فدرال در این زمینه محق می باشد. آن تمایزی که برای هر نظام فدرال از اهمیت تعیین کننده برخوردار است این می باشد که آیا ایالتها به توافق می رسند یا آیا سطح فدرال می تواند امری را حتا بر خلاف اراده و میل ایالتها و یا چند ایالت در بعد قانونگذاری تنظیم و مقرر کند و به اجرا در آورد.»<sup>[۹]</sup>

سطح فدرال می‌تواند در چهارچوب صلاحیتهای خود در فرارها و توافقات میان سطوحی (فدرال و ایالتی) و درون‌سطحی (کانتون‌ها با هم) شرکت ورزد. وی می‌تواند در عقد همچون قراردادهایی شرکت کند و به دولتهای عضو (ایالت‌ه) در اجرای توافقات یازی رساند، تا جایی که اصل تقسیم صلاحیت‌ها که قانون اساسی آن را تعیین نموده، اجازه ی آن را می‌دهد. علاوه بر این می‌تواند به یک نهاد مشترک میان ارگانی و میان دولتی نظام فدرال (فدرال و ایالتی) تعلق داشته باشد که مسوول تنظیم قواعد موضوعی است که در آن هر دو سطح دولت فدرال و دولتهای ایالتی بطور موازی صلاحیت‌دار هستند.

یک شکل ویژه ی شرکت دولت فدرال در توافقات میان کانتونی در سوئیس «موافقت» با خود این مساله توسط دولت فدرال می‌باشد: مضمون این توافقات جهت اطلاع روانه دولت فدرال می‌گردد. در صورت رضایت‌بخش نبودن احتمالی آن شورای فدرال (قوه ی مجریه این کشور) و نه کانتون‌های مربوطه، می‌تواند در پارلمان فدرال این کشور به آن اعتراض کند.

در قانون اساسی فدرال قبل از ۱۹۹۹، بر عکس امروز از یک اطلاع دهی صرف سخن در میان نبود، بلکه از یک «موافقت» توسط دولت فدرال بحث شود. اما عملاً هیچ تفاوتی بین دو مقررره وجود ندارد، چون در قانون قدیم موافقت شرط اعتبار توافقات میان دولتهای کانتونی نبود.

### ۲.۳ مهم‌ترین زمینه‌های عملی همکاری میان سطوحی و میان ارگانی در نظام فدرال

این قراردادها می‌توانند در تمام بخشهای فعالیت و صلاحیت دولتهای عضو بسته شوند. آنها را می‌توان بر طبق اهدافی که دارند به چند دسته تقسیم نمود:

\* توافقات برای اجرای مسوولیت های مشترک دولتهای عضو:  
مضموناً توافقات میان کانتونی قبل از هر چیز در آن زمینه‌هایی از اهمیت بالا برخوردارند که با وجود اینکه جزو صلاحیت ها و اختیارات کانتونها می‌باشند، اما در عین حال قواعد و مقررات واحدی را در سطح سراسری ایجاد می‌کنند. یک نمونه برای همچون حالتی آموزش و پرورش می‌باشد. این حوزه سستا جزو اختیارات کانتون ها می‌باشد، اما بخاطر مهاجرت های فزاینده داخلی راه‌حلهای سراسری و مشترک هر چه بیشتر ضروری به نظر می‌رسند، به ویژه در امور آموزش عالی<sup>[۱۰]</sup>

\* توافق برای اجرای قوانین فدرال و یا حقوق بین‌المللی: انتگراسیون (جذب و همگرایی) دم‌افزون بین‌المللی فدراسیون ها نیز بطور فزاینده راه‌حلهای واحد می‌طلبند. هر چند در سویس سطح فدرال مجاز است که در حوزه‌های صلاحیت دولت های عضو نیز قراردادهای بین‌المللی را عقد کند و یا به چنین عقده‌نامه‌هایی

پیوند<sup>[۱۱]</sup>، اما معمولاً چنین است که دولت فدرال اجرا و پیاده نمودن این توافقات و همچنین قوانین فدرال را برعهده ارگان های دولتی کانتونها می گذارد. اما این امر غالباً و به ویژه تعهدات بین المللی کشور همسانی در مبانی حقوقی را ایجاب می کنند، به نحوی که دولتهای عضو ناچارند موازین مشترک و یا دست کم هم مضمونی را مقرر و تصویب کنند<sup>[۱۲]</sup>.

توافق در جهت تقویت نقش دولتهای عضو در سیاستگذاری دولت فدرال: علی الخصوص نشست های دولتی قادرند تأثیر مواضع دولتهای کانتونی بر دولت فدرال در سطح فدرال و سراسری را تقویت نمایند؛ چنانچه کانتونها از طریق کنفرانسهای دولتی در مقابل دولت فدرال یک موضع مشترک و واحد داشته باشند، طبیعتاً وزن آنها در مقابل دولت بسیار نیرومندتر از موقعی خواهد بود که هر کدام از آنها جداگانه و به ویژه با موضعگیریهای مختلفی در مقابل دولت فدرال عرض اندام کنند. این توافقات مخصوصاً هنگام تقویت نقش و تأثیر آنها بر سیاست خارجی دولت فدرال اهمیت بالایی پیدا می کند<sup>[۱۳]</sup>.

در کنار توافقات میان سطحی (فدرال و ایالتی) و درون سطحی (مابین ایالتها) که در آنها حقوق و وظایف دولتهای عضو مشخص می‌شوند، مخصوصا در سالهای اخیر بر اهمیت تهادهای میان سطحی و درون سطحی افزوده شده است.

#### ۱. ۲. ۴. کنفرانسهای حکومتی

غالباً حکومتهای عضو حول و در چهارچوب کنفرانسها یا نهادهای مشترک خود متحد و متشکل می‌شوند، برای اینکه همکاری و هماهنگی بین خود را تقویت بخشند و در مقابل دولت فدرال وزن و اعتبار بیشتری داشته باشند. این مکانیسم، علاوه بر این، مخصوصا امروزه که مناطق داخل اروپا وزنه سنگینی محسوب می‌شوند، در خدمت همکاری های بین‌المللی در سطح دولت های عضو می‌باشد<sup>[۱۴]</sup>.

انواع نشست های حکومتی را می‌توان به شکل زیر از هم متمایز ساخت:

ابتدا باید به کنفرانسهای حکومتی عمومی و تمام کشوری اشاره نمود که در آنها علی‌القاعده نمایندگان تمام دولتهای عضو حضور می‌یابند. این نماینده‌ها اکثرا رؤسای هر یک از این دولتها هستند. در این مجمع معمولا در مورد موضوعات کلی بحث می‌شود.

کنفرانسهای حکومتی می‌توانند همچنین در بعد منطقه‌یی نیز تشکیل شوند که در آن نه نماینده همه ی دولتهای عضو، بلکه دولتهای یک منطقه معین از فدراسیون شرکت می‌کنند. از ترکیب آن چنین برمی‌آید

که در آن‌ها در درجه ی نخست روی موضوعاتی بحث می‌شود که اهمیت منطقی‌بی دارند.

یک نقش مهم را همچنین کنفرانس وزرا یا (در سوئیس) کنفرانس مدیران کل رشته‌های مختلف دارند که در آنها وزرای ایالتی مثلاً یک بخش معین [مثلاً وزرای اقتصاد، یا وزیران آموزش و پرورش] گرد هم می‌آیند و به تبادل نظر می‌پردازند.

علاوه بر اینها در سالهای اخیر یک نوع و شکل دیگری از همکاری در نظام فدرال سوئیس بوجود آمده است: در کنار ارگانهای میان‌کانتونی و ارگانهای مشترکی که بین دولت فدرال و دولتهای کانتونی وجود دارد، بطور فزاینده ارگانهای به اصطلاح سه‌جانبه نیز بوجود می‌آیند که در آنها نه تنها نمایندگان دولت فدرال و دولتهای عضو، بلکه همچنین نمایندگان شهرها نیز شرکت می‌کنند. بدین ترتیب ساختار سیاسی سه‌سطحی و نقش ویژه ی شهرها در نظام های فدرال مورد توجه قرار می‌گیرد [۱۵]

اجرای قرارها و مصوبات کنفرانسهای حکومتی (دست کم در سوئیس) اجباری نیست: آنها بیشتر نقش پیشنهادی و موضعگیری را دارند. بسیاری اوقات این کنفرانسها هدف هماهنگ‌سازی موازین و مقررات کانتونها را دنبال می‌کنند.

## ۲. ۴. ۲ کنفرانس حکومت‌های کانتونها

در سال ۱۹۹۳ در سویس سازمان کنفرانس حکومت‌های کانتونها در پی توافقی بین کانتونها بوجود آمد. برعکس نشست های یاد شده این کنفرانس هم فرارشته بی است و هم فرامنطقه‌یی، به این معنای که در آن همه ی کانتونها نماینده دارند (هر کدام یک نماینده). این کنفرانس در سالهای اخیر به مهمترین کنفرانس حکومتی ارتقاء پیدا کرده است. به ویژه در هنگام تجدید نظر کامل قانون اساسی فدرال سویس در سال ۱۹۹۹ و در تنظیم مجدد مناسبات مالی نقش مهمی را ایفا نمود و هنوز هم می‌نماید.

کنفرانس مزبور در این بحبویه نه تنها نقش و نفوذ کانتونها را در سطح فدرال افزایش داد، بلکه باعث تسهیل ارتباط ادارات فدرال با حکومت‌های کانتونی نیز گردید: سابقاً نمایندگان ادارات فدرال می‌بایستی با تک‌تک کانتونها تماس بگیرند، برای اینکه ببینند که این کانتونها در مورد مسائل مطروحه چه نظری دارند و یا برای اینکه دیدار نمایندگان دولت فدرال و دولتهای کانتونی را سازمان دهند، درحالی که امروز تماس با دبیرخانه ی کنفرانس حکومت‌های کانتونی کافی است. آخرین نمونه ی تأثیرگذاری کنفرانس حکومت‌های کانتونی «همه پرسى کانتونی» علیه لایحه ی مالیاتی دولت فدرال بود؛ بر طبق قانون اساسی فدرال هشت کانتون می‌توانند بر علیه مصوبات معین دولت فدرال برگزاری رفراندوم را طلب و به کرسی بنشانند. این ابزار کانتونها از سال ۱۸۷۴



وجود دارد، اما در تاریخ این کشور تاکنون مورد استفاده قرار نگرفته بود. این حق برای اولین بار در پائیز ۲۰۰۳ بر علیه طرح رفرم مالیاتی دولت فدرال مورد استفاده قرار گرفت. اگر چه کنفرانس وزرای دارایی در همان مراحل اولیه تدوین طرح اصلاحات مالی مورد استماع واقع شدند، مع الوصف آنها بر این اعتقاد بودند که منافع آنها در تنظیم این لایحه به اندازه کافی مورد عنایت قرار نگرفته<sup>[۱۶]</sup> و به همین دلیل به همراه کنفرانس حکومتهای کانتونی در صدد برگزاری کنفرانس بر آمدند. کنفرانس هم برگزار گردید. این امر به احتمال زیاد بدون همکاریهای مشترک کانتونها که در چند سال اخیر فشرده تر و گسترده تر نیز گردیده و به ویژه بدون کار و تلاش کنفرانس حکومتهای کانتونی و کنفرانس مدیران (وزاری) دارایی کانتونها میسر نمی بود<sup>[۱۷]</sup>.

### ۳. ۴. ۲ ارگانهای همکاری بین دولت فدرال و دولتهای عضو

به ویژه در دولتهای با صلاحیتهای مشترک و موازی سطح فدرال و سطوح ایالتی ارگانها و نهادهای مشترک دو سطح فدرال و ایالتی ممکن هستند. این ارگانها و نهادها می توانند در خدمت این باشند که وظایف مشترک بطور مشترک انجام داده شوند و تبادل اطلاعات بین دو سطح گسترش و تعمیق یابد. البته در سویس صلاحیتهای موازی سطح فدرال و کانتونی کمتر وجود دارند و به همین جهت نهادهای فدرال و کانتونی تقریباً وجود ندارند. البته باید اینجا اضافه کرد که ارگانهای همکاری که مابین کانتونها وجود دارد بعنوان ابزارهای همکاری بین

کانتونها و دولت فدرال هم عمل می‌کنند، چون آنجا که مساله به منافع سطح فدرال برمی‌گردد، نمایندگان دولت فدرال به جلسات کنفرانس حکومت‌های کانتونها دعوت می‌شود و در آنجا امکان این را می‌یابند، موضع سطح فدرال را نمایندگی و طرح نمایند.

افزون براین در سویس چند سالی است که «گفت و گوی فدرالیستی» بین دولت فدرال و کانتونها وجود دارد که در آن تقریباً دو بار در سال نمایندگان شورای فدرال (کابینه ی سویس) و دولتهای کانتونها (از هر طرف سه نفر) گرد هم می‌آیند برای این که حول مسایل روز که هم به منافع کانتونها مربوط می‌شوند و هم به منافع دولت فدرال، به بحث و تبادل نظر بپردازند. این مجمع نمی‌تواند مصوبه ی الزام‌آور داشته باشد. اهمیت این ارگان در درجه ی نخست در این است که تماس و ارتباط بین دو سطح نظام فدرال را تسهیل می‌سازد.

#### ۴.۴.۲ مجلس دوم در نظام فدرال بعنوان ارگان همکاری

«مجلس دوم»<sup>[۱۸]</sup> در سیستم فدرال نیز می‌تواند تا اندازه ی معینی یک ارگان همکاری از طرفی بین دولتهای ایالتی و از طرفی دیگر بین دولتهای ایالتی و دولت فدرال باشد. در کشورهایی که دولتهای عضو (کانتونها، ایالتها، ...) به نمایندگان خود در این مجلس می‌توانند رهنمودهایی را برای موضعگیری و رأیگیری بدهند، این ارگان می‌تواند کنترل و نفوذ فراوانی بر دولت فدرال اعمال کند. این امر به ویژه در آلمان صدق می‌کند، که در آن رضایت شورا یا

مجلس مشترک ایالتها (نماینده‌گی ایالتها در سطح فدرال) برای خیلی از امور دولت فدرال الزامی است (ماده ۸۴ بند ۱ قانون اساسی فدرال این کشور). غالباً هم چنین است که این شورا دادن رضایت به لایح قانونی را به شرط و شروطهای فراوانی وابسته می‌سازد، تا جایی که بسیاری اوقات مورد انتقاد قرار می‌گیرد که سیاست بلوکه کردن دولت فدرال را دنبال می‌کند.<sup>[۱۹]</sup>

در سویس شورای مشترک کانتونها در سطح فدرال کمتر بعنوان ابزار همکاری میان کانتونی و یا جهت تقویت کانتونها در مقابل دولت فدرال کاربرد پیدا می‌کند، چون در این ارگان نمایندگان کانتونها بدون رهنمود حکومت های کانتونی رأی می‌دهند و تأثیر حکومت‌های کانتونی بر مصوبات شورای نمایندگی کانتونها در سطح فدرال اندک است. در سویس منافع و دیدگاه‌های حزبی در این ارگان تأثیر بیشتری بر رفتار و برخورد نمایندگان هنگام رأی‌گیری دارد، تا منافع کانتونها.

### ۲.۵ ارتباطات غیررسمی و مشورتها

یک بخش از همکاریهای داخل کشور فدراتیو که نباید دست کم گرفته شود، همکاریهای غیر رسمی، یعنی از طریق ارتباطات شخصی وزرای سطح های مختلف یا بین نمایندگان ادارات مختلف می‌باشد. این همکاریها در تمام سطوح کشور فدرال وجود دارند. طبیعت این روابط و همکاریها چنین است که بسختی می‌توان تعداد آنها را مشخص ساخت.

حتا تعداد زیادی از قرارها و توافقات نمی‌توانند جای ارتباطات شخصی متصدیان و نمایندگان ارگانها و سطوح مختلف را بگیرند. این امر هم برای دولتهای عضو صدق می‌کند و هم به درجه بالاتری بین دولت مرکزی و دولتهای ایالتی. بسیاری اوقات با یک گفتگوی تلفنی ساده یا یک دیدار، مشکل‌ها زیادی سریع و غیر بروکراتیک حل و فصل می‌شوند.

این مساله طبیعتا برای سوئیس هم صادق است. تماسهای شخصی می‌توانند این درک را تقویت بخشند که دولت فدرال و کانتونها نه تنها رقیب هم نیستند، بلکه بسیاری از مشکل‌ها تنها با همکاری و تلاشهای مشترک آنها است که حل می‌شوند. بعنوان مثال می‌توان انتقال سازمان کنفرانس حکومتهای کانتونی به برن پایتخت را نام برد. این واقیعت که دفاتر این کنفرانس تنها چند بلوک دورتر از دستگاه اداری فدرال است، ثمرات خود را خیلی سریع بیار آورد. تماسها نامتشج‌تر و دوستانه‌تر شده‌اند، مشکل‌ها موجود می‌توانند سر میز نهار نیز مورد بحث اولیه قرار گیرند و سوء تفاهمات احتمالی برطرف گردند، و این چیزی است که مذاکرات بعدی را آسان‌تر می‌سازد.

۳. مشکل‌ها و روندها

۳.۱ کاهش قدرت پارلمانهای ایالتی

یکی از مشکل های که همواره در پیوند با همکاری بین کانتونی طرح می گردد «کاستی دمکراتیک» این مکانیسم می باشد. هر چه اهمیت همکاری از گانهها و سطوح مختلف کشور فدرال افزایش می یابد، به همان اندازه انتقاد از آن بیشتر می شود. مشکل اینجاست: هر چه کمتر تصمیمات در داخل خود کانتونها و ایالتها گرفته می شوند، به همان اندازه تأثیر پارلمانهای این دولتها بر تصمیمات گرفته شده کاهش می یابد.<sup>[۲۰]</sup>

مصوبات پارلمانهای ایالتها در چهارچوب حقوق و وظایف داخلی دولتی این ایالتها قرار دارند. روابط خارجی این ایالتها که شامل روابط با ایالتها دیگر و با دولت فدرال نیز می گردد، به اندازه مسائل داخلی برای پارلمان دولتهای عضو قابل دسترسی نیستند و در آن به همان اندازه دخالت و تأثیر ندارند. اراده سیاسی در داخل دولتهای عضو بر اساس تصمیم و رأی واحد اکثریت شکل می گیرد و حاکم می گردد. و این درحالیست که قرار صادره از سوی یک کنفرانس حکومتی در واقع مصالحه و توافق جمعی بین چندین نظر و موضع می باشد که در پی مذاکرات سخت حاصل شده است. این مصالحه نتیجه یک روند و مکانیسم تعیین شده از سوی قانون اساسی نیست، بلکه برآمد رویارویی نیروهای غیرمستقل و میان‌رگانی می باشد.<sup>[۲۱]</sup> چنین است که مشکل تأثیرگذاری عوامل خارجی بوجود می آید که نه تنها دولتهای عضو کشورهای فدراتیو با آن روبرو هستند، بلکه جوامع دیگر نیز از آن مبرا نیستند؛ هر چه بیشتر یک کشور از

شبکه‌یی از قراردادهای برخوردار باشد، به همان اندازه تأثیر عوامل غیرداخلی بر روی دولت کمتر خواهد بود.

به این مشکل، معضل دیگری نیز افزوده می‌شود: بر اساس اصل دموکراتیک می‌بایستی در تصمیم‌گیریها به بیشترین حد ممکن پایه دموکراتیک، یعنی شهروندان، دخیل داده شوند. اما هر جا تصمیمات در سطح میان ارگانی و میان سطحی گرفته می‌شوند، این کار از سوی حکومتها انجام می‌گیرد و بدین ترتیب فدرالیسم اداری تقویت می‌شود، چنین است که پارلمانهای دولتهای عضو کمترین تأثیر و نفوذ را بر محتوا و مضمون مصوبات می‌توانند اعمال کنند و اکثر آنها به ارگانهای صرفاً موافقت‌کننده تبدیل می‌شوند.<sup>[۲۲]</sup>

هر چند مشکل به اصطلاح «نقصان دموکراسی» این مکانیسم اینقدر عمیق نیست که نشان داده می‌شود، چون لزوم موافقت پارلمانها با آنها قبل از اعتبار قانونی یافتن آن به قوت خود باقی می‌ماند و چون کنفرانسهای میان حکومتی غالباً فقط توصیه و پیشنهاد ارائه می‌کنند و مصوبات الزام‌آور ندارند. با این وجود باید در صورت فشرده‌تر شدن همکاریهای میان ارگانی و میان سطحی پارلمانهای ایالتها به دلایل ذیل تقویت شوند:

- پارلمان ایالتی بیشتر از دولت ایالتی خلق را نمایندگی می‌کند؛
- پارلمان ایالتی باید نقش کنترل‌کننده خود بر دولت را ایفا کند؛
- در پالمان بر عکس حکومت، تصمیمات علنی گرفته می‌شوند و

این علنیت پایه دموکراسی می‌باشد.<sup>[۲۳]</sup>

اخیرا راه‌حلهای مختلفی برای این مشکل ارائه شده‌اند. در آلمان کنفرانس رؤسای پارلمانهای ایالتی نفوذی دارند که نباید کم‌بها قلمداد شوند؛ در سوئیس هم که این مشکل کمتر وجود دارد، تعریف و درکی که پارلمانهای کانتونی از خود ارائه می‌دهند و رسالتی که برای خود قائلند، تغییر پیدا کرده و در همین راستا نفوذ و کنترل بیشتری بر روابط میان‌ارگان و میان‌سطحی، همچنین روابط خارجی دولتهای عضو، اعمال می‌کنند. برای نمونه قوانین اساسی کانتونها حاوی مقررات و موازینی است که بر طبق آنها پارلمانهای آنها به این یا آن شکل در تبیین و تدوین قراردادها و توافقات میان کانتونی شرکت داده می‌شوند<sup>[۲۴]</sup>.

یک راه حل جالبی را که کانتونهای غرب سوئیس<sup>[۲۵]</sup> پیدا کرده‌اند این می‌باشد که آنها قراری را بسته‌اند که بر مبنای آن روند عقد قرارداد برای توافقات میان کانتونی و به ویژه دخیل دادن پارلمانها در آن تنظیم و مقرر گردیده است. به ویژه یک کمیسیون دائمی برای قرارهای مربوط به مسائل روابط خارجی در نظر گرفته شده است و همچنین مقرر گردیده است که یک کمیسیون میان پارلمانی بتواند قبل از عقد یا تغییر هر قرار و توافقی در مورد نتایج مذاکرات نظر خود را بیان کند. علاوه بر این مبانی و اصول کار کمیسیون میان پارلمانی برای مشاوره و تصمیم‌گیری و همچنین چهارچوب نظارت بر نهادهای میان کانتونی تعیین و تنظیم می‌گردند<sup>[۲۶]</sup>. بدیهی است که چنین راه‌حلهایی قادر نیستند، حقانیت دمکراتیکی را بوجود بیاورند که هنگام قانونگذاری «معمولی» وجود دارند، اما این گامها که در خدمت تعدیل و تضعیف نسبی فدرالیسم

صرفاً اداری و تقویت وزن و جایگاه پارلمان‌ها می‌باشند، در مسیری درست قرار دارند.

رویکرد‌ها:

öglichkeiten und - ABDERHALDEN, Ursula, M

Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit,  
Diss. Freiburg ۱۹۹۹.

- ABDERHALDEN, Ursula: Das Spannungsverhältnis  
und interkantonalen zwischen Kantonsparlamenten  
Regierungskonferenzen: Probleme und  
Iz Alfred/Notter hler Thomas/Klein D tze, usungsansL

Markus (Hrsg.), Materialien zur Zürcher  
Verfassungsreform, Band ۴ – Parlament,

Regierung und Volksrechte, Zürich ۲۰۰۰, S. ۴۱ ff.

- BRAUN, Canisius: Historisches  
Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen  
Zusammenarbeit? In LeGes ۲۰۰۴/۱, S. ۱۷۱ ff.

- BRUNNER, Stephan C.: Kantonale Staatlichkeit im  
Wandel: Die Kantonsparlamente vor der  
Herausforderung kooperativer Handlungsformen,  
in LeGes ۲۰۰۴/۲, S. ۱۳۱ ff.

- HRBEK, Rudolf: Auf dem Weg zur  
deralismusreform: Die Kommission zur Fö



Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in  
deralismus, deralismus ۲۰۰۴ – FöJahrbuch des Fö  
Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-  
Baden ۲۰۰۴.

- RHINOW, René: Grundzüge des  
Schweizerischen Verfassungsrechts,  
Basel/Genf/München ۲۰۰۳.
- SCHWEIZER, Rainer J.: Vereinbarungen über  
Programme und Leistungsangebote als neue Form  
der Zusammenarbeit zwischen Bund und  
Kantonen, in der Verfassungsstaat vor neuen  
Herausforderungen, Festschrift für Yvo  
Hangartner, St. Gallen/Lachen ۱۹۹۸, S. ۴۶۵ ff.
- WATTS, Ronald L: Comparing Federal Systems,  
Montreal & Kingston/London/Ithaca ۱۹۹۹.

توضیح گزارنده:

[۱] در متن غالباً از «دولتهای عضو» سخن در میان است، به این دلیل که آنها  
در هر یک از کشورهای فدرال یک نام معین دارند، مثلاً در آلمان و آمریکا  
«ایالت» خوانده می‌شوند، در سوئیس «کانتون»، در کانادا «استان»، در بلژیک  
«جوامع زبانی» و غیره. و هر بار نام بردن از همه اینها ممکن نیست. در ضمن

مقصود از «دولت فدرال» هم کل نظام سیاسی فدرال نیست، بلکه تنها دولت مرکزی در این نظام است. (مترجم)

[۱] اینجا جهت تلخیص بخش پایانی مقاله که مربوط به ارتباط اتحادیه اروپا و دولتهای عضو کشورهای فدرال می‌باشد و همچنین مربوط به امر رفرم فدرالیسم در سوئیس و آلمان اختصاص دارد. حذف گردیده‌اند. (مترجم)

[۲] مقدمه قانون اساسی فدرال سوئیس، مصوبه ۱۸ آوریل ۱۹۹۹.

[۳] بنابراین کانتونهای سوئیس کمترین مشکل را با صلاحیتهای دولت مرکزی فدرال دارند، چون این آنها هستند که داوطلبانه این اختیارات را به سطح فدرال واگذار نموده‌اند و نه برعکس، یعنی اختیارات کانتونها نتیجه ی «لطف و مرحمت» «مرکز نشینان»!! (اصطلاحی که در ایران برای تظهير ناسیونالیسم و شوونیسم اختراع شده است) نیست. هنوز هم کانتونهای سوئیس و ایالتهای آلمان وزن و جایگاه بسیار بالایی دارند و هر گاه اراده کنند قادرند دولت فدرال مرکزی را بلوکه کنند، و از این حق خود بسیاری اوقات استفاده هم می‌کنند. من در حیات بیش از دو دهه‌ام در کشور فدرال آلمان یک بار هم ندیدم که در پارلمان فدرال این کشور ایالتی شکوه کرده باشد که دولت مرکزی در فلان منطقه به اندازه ی کافی سرمایه‌گذاری نکرده و رییس پارلمان (رییس قوه ی مقننه) به وی بتازد و به وکالت از طرف دولت (قوه ی مجریه) بگوید که چنین نیست و با آمار و ارقام این «واقعیت» را نشان می‌دهد، بلکه

همیشه چنین بوده که دولت فدرال از قدرت کم خود و وزن زیاد ایالتها نالیده است. و این یعنی دمکراسی، یعنی فدرالیسم. (مترجم)

[۵] رینو (۲۰۰۳)، شماره حاشیه‌یی ۵۹۰ به بعد.

[۶] در ارتباط با افزایش اهمیت همکاری داخل کشور فدرال مقایسه کنید:

آبدرهالدن (۱۹۹۹)، صص ۱۱۵.

[۷] آبدرهالدن (۱۹۹۹)، صص ۷۲.

[۸] رینو (۲۰۰۳)، بند ۸۴۲ به بعد.

[۹] دادگاه قانون اساسی آلمان، «حکم رادیو-تلویزیون» به تاریخ ۲۸ فوریه

۱۹۶۱، مجله احکام دادگاه مربوطه شماره ۱۲، ص ۲۵۱.

[۱۰] یک مثال سوئیسی برای این امر توافق میان کانتونها برای پذیرش و به

رسمیت شناختن پایان‌نامه‌های دوره فنی آموزشی می‌باشد.

[۱۱] این امر در بلژیک میسر نیست، یعنی دولت فدرال نمی‌تواند در موضوعاتی

که در حوزه ی صلاحیت دولتهای عضو قرار دارند، با کشورهای دیگر

قرارداد عقد نماید.

[۱۲] یک نمونه در سوئیس توافقات میان کانتونی برای از میان برداشتن موانع

تکنیکی تجاری بین خود می‌باشد.

[۱۳] طبیعتاً یک قرار و توافق می‌تواند همزمان در چند گروه‌بندی فوق جایی

گیرد. [...]

[۱۴]

برای نمونه جمعیتها و گروههای کار متعددی بین کشورهای جوار کوههای آلپ وجود دارند.

[۱۵]

رینو (۲۰۰۳)، بند شماره ۶۱۶.

[۱۶]

بروان (۲۰۰۴)، صص ۱۷۳.

[۱۷]

البته اگر این واقعیت را که کانتونها در روند قانونگذاری فدرال شرکت داده می‌شوند، در نظر گرفت، می‌توان این نتیجه‌گیری را نیز کرد که برگزاری رفراندوم بیانگر این بوده که همکاری بین دولت فدرال و کانتونها در این مورد موفق‌آمیز نبوده است.

[۱۸]

«مجلس دوم» مجلس نمایندگان کانتونها یا ایالتها در سطح فدرال می‌باشد که وظیفه‌اش نظارت به کار دولت فدرال، سهم شدن در سیاستگذاری دولت فدرال و به ویژه تصویب قوانینی که بلاواسطه به منافع ایالتها و کانتونها برمی‌گردد، می‌باشد. این قوانین پس از این که از تصویب مجلس فدرال گذشتند، باید به تصویب «مجلس دوم» نیز برسند و بدین ترتیب مهر تایید ایالتها را بخورند، قبل از اینکه به امضای رئیس جمهور برسد و اعتبار قانونی و اجرایی پیدا کند. در آلمان ۶۰ درصد قوانین فدرال قوانینی هستند که از این مختصات برخوردارند، یعنی نیاز به رأی موافق مجلس نمایندگان ایالتها در سطح فدرال دارند. (مترجم)

[۱۹]

در هفته‌های اخیر شاهد انتخابات ایالتی در پرجمعیت‌ترین ایالت آلمان، یعنی «نوردراین وستفالن»، بودیم. در این ایالت بیش از سه دهه و نیم است که

حزب سوسیال دمکرات آلمان اکثریت مجلس و بدین ترتیب دولت را در اختیار دارد. چند دوره‌ای هم است که در ائتلاف با حزب سبزهای این کشور کابینه دولت این ایالت را تشکیل داده است. اما حزب سوسیال دمکرات در آخرین انتخابات این ایالت اکثریت کرسی‌های پارلمان را از دست داد و در روزهای آینده شاهد تشکیل حکومت دمکرات مسیحی‌ها و دمکرات‌های آزاد در این ایالت خواهیم بود. متعاقب این شکست، نخست سوسیال دمکرات این کشور بطور غیرمترقبه انتخابات پارلمان فدرال را که قرار بود سال آینده برگزار شود یک سال به جلو انداخت. دلیل این امر این است که بزرگترین حزب اپوزیسیون در پارلمان فدرال این کشور اکثریت را در شورای ایالتها در سطح فدرال در دست دارد (و این چون اکثر دولتهای ایالتی دست آنها می‌باشد) این اپوزیسیون هر تلاش قانونی و اصلاحی دولت فدرال را در این ارگان بلوکه می‌کند. این شورا که به اصطلاح «مجلس دوم» این کشور محسوب می‌شود و در آن ۱۶ ایالت این کشور بسته به جمعیت خود هر کدام سه الی شش نماینده دارند، نقش بسیار مهمی را در سیاست فدرال به ویژه از طریق موافقت یا عدم موافقت با قوانین مصوبه مجلس فدرال ایفا می‌کند. این امر گذشته از اینکه چه ارزیابی در مورد آن داشته باشیم، حکایت از یک واقعیت می‌کند، و آن هم این است که ایالتها وزنه بسیار سنگینی در معادلات سیاسی حتماً سطح فدرال این کشور محسوب می‌شوند، و ایالتها نیرومند در

مقابل دولت فدرال گوهر اصلی فدرالیسم و دموکراسی را تشکیل می‌دهند.  
(مترجم)

[۲۰] مشکل مشابه به ویژه در بین‌المللی شدن قوانین و سیاست قد علم می‌کند. برای نمونه اتحادیه ی اروپا هم بنحاطر غیردموکراتیک بودنش مورد انتقاد قرار می‌گیرد، چون به سود آن از صلاحیتهای پارلمانهای مرکزی و فدرال کشورهای عضو کاسته شده است، بدون اینکه به پارلمان اروپا صلاحیتهای گسترده‌یی اعطا گردد، همان صلاحیتهای و اختیاراتی که هر پارلمان فدرال، ملی و مرکزی باید داشته باشد.

## فدرالیسم و حقانیت دمکراتیک

نگارش: رودولف هریک

گزارنده: ناصر ایرانپور

عنوان نوشته حاضر موضوع رابطه فدرالیسم با دموکراسی را طرح می‌سازد، هر چند که تیتز مزبور، اولاً، ممکن است به عنوان یک تن درک و برداشت شود، مبنی بر این که سازماندهی و ساختار سیاسی اصولاً به صرف فدراتیو بودن آن تخصیص و کیفیت دمکراتیک دارد و یا دست‌کم، ساختار فدراتیو باعث رشد و اعتلای دموکراسی در سیستم مربوطه می‌شود؛ بر طبق چنین درکی، فدرالیسم و دموکراسی عناصر مکمل نظام سیاسی فدرال می‌باشند. دوم، عنوان بالا، ممکن است همچنین به عنوان یک پرسش درک شود و آن این که آیا، تحت چه شرایطی و به چه میزان یک ساختار فدراتیو ظرفیت بخشیدن حقانیت دمکراتیک به سیستم سیاسی را دارد؟ سطور زیر مایلند هم درست یا نادرست بودن تن

فرموله شده بالا را مدلل سازند و هم پرسش طرح شده در مورد تاثیر اعتلا بخش یا بازدارنده ی ساختار فدراتیو بر دموکراسی را مورد بحث و بررسی قرار دهند.

ما ناظریم که همه کشورهای برخوردار از ساختار مدون فدراتیو غالباً جزء نظامهای سیاسی دمکراتیک بشمار می آیند، یا به هر حال غیردمکراتیک محسوب نمی شوند. اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی - بر طبق درک غالب، از ساختار واقعا فدراتیو برخوردار نبوده است. اما آیا همچون مشاهده یی اجازه این استنتاج را می دهد که ما در رابطه با پیوند فدرالیسم و دموکراسی با یک قانون مسلم و خدشه ناپذیر سروکار داریم؟ قطعاً نه؛ اشاره به مورد اتحاد شوروی مضائق نشان می دهد که ضروری است ابتدا عناصر بنیادین فدرالیسم و به همین ترتیب دموکراسی را مشخص سازیم. این کار در دو بخش مقدماتی (۱ و ۲) انجام می گیرد. سپس تلاش می شود بررسی شود که کدام عوامل رشد یابنده دموکراسی قادر هستند باعث شکوفایی ساختار فدراتیو بشوند (۳). چون - همانطور که بر همگان روشن است - انواع مختلف فدرالیسم وجود دارند و چون فاکتورهای معین مهم حقانیت دمکراتیک در رابطه تنشی [تیز، سستز و آنتی تز] با هم قرار دارند، می خواهیم در ادامه به رابطه بین فدرالیسم و دموکراسی تحت این سوال دقیقتر بپردازیم که آیا و تا چه میزان ساختارهای فدرالیستی تأثیرات منفی بر کیفیت دمکراتیک یک سیستم سیاسی می توانند



داشته باشند(۴). در خاتمه یک ارزیابی مشخص و جمع‌بندی شده از رابطه بین دموکراسی و فدرالیسم ارایه می‌گردد (۵).

#### ۱. مختصات دموکراسی و مشروعیت دمکراتیک

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

حمایت شهروندان - هم به عنوان رأی دهندگان و هم به عنوان اعضای حزب - جهت کسب و اشغال مقام ها و نمایندگی های سیاسی رقابت داشته باشند.

این ویژگی های کاملن اساسی، اما بیشتر کلی یک نظام بنیادین سیاسی دمکراتیک را می توان با تعدادی از مختصات مفصل تر دیگر تکمیل نمود:

x مبانی بنیادین نظام سیاسی هر کشور دمکراتیک در قانون اساسی یا در ضوابط مربوط به قانون اساسی آن کشور درج و ثبت شده اند که نوع فرموله ان ها به تصمیمات (مستقیم یا غیر مستقیم) خود شهروندان برمی گردد؛ که تنها با رای مردم، بدست آمده در انتخابات مبتنی بر اکثریت مرکب (یعنی بیشتر از اکثریت مطلق) می تواند تغییر یابد و تفسیر آن در صورت اختلاف بر عهده یک نهاد ویژه است که مستقل از سیاست روز و رقابت بین فعالین مهم سیاسی می باشد. این نهاد غالبن دادگاه قانون اساسی یا مرجع هم طراز می باشد.

x ذاتی دموکراسی همچنین حق انتخابات عمومی، آزاد، مساوی و مخفی شهروندان به عنوان شکل کاملن بنیادین شرکت آن ها در سرنوشت جامعه می باشد؛ در این راستا طبیعی است که انتخاب ها باید در فواصل زمانی منظم برگزار شوند، چون نمایندگی تنها برای زمان محدود و معینی واگذار می شود. شرکت شهروندان در این برنامه به گونه ی مستمر، هم چنین به شکل تصمیم گیری های دمکراتیک

(همه‌پرسی و فعالیت های مشابه) صورت می‌گیرد، که تصمیمات نهادها و ارگان های نمایندگی را کامل می‌سازند.

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

x ذاتی دموکراسی، نظامی از نهادها و قواعد و مکانیسم ها می‌باشد که مانع اعمال متمرکز حاکمیت باشد و به جای آن اعمال تقسیم‌شده قدرت را میسر سازد، و تضمین کند که بر اساس سابقه و هدف اصلی آموزه تقسیم قوا - که البته از مدت ها پیش نه تفکیک صرف قوا، بلکه کنترل متقابل و موازنه آن ها را مدنظر دارد - شامل کنترل میان‌ارگانی، کنترل درون‌ارگانی و هم چنین حقوق ویژه اقلیت ها می‌شود: کنترل میان‌ارگانی بعنوان نمونه شامل تقابل دو پارلمان، تقابل حکومت و

پارلمان و هم چنین تقابل رییس جمهور و رییس دولت در سیستم دو قطبی دولتی می شود؛ کنترل درون ارگانی برای نمونه تقابل منافع مختلف بخشها و وزارتخانه های مختلف یک حکومت، یا رویارویی گروه های سیاسی یک پارلمان می باشد؛ منظور از حقوق ویژه اقلیت ها از جمله حقوق یک اقلیت پارلمانی می باشد. این مکانیسم بر اساس سنت امریکایی نظام سیاسی مبتنی بر قانون اساسی، سیستم «چکها و بالانسها» [کنترلها و موازنه ها] نامیده می شود که قوایندی برای محدود نمودن زمانی پست ها و نمایندگی ها و برای ناسازگاری بین سمتهای مختلف، یا بین سمت و نمایندگی می باشد. به ویژه یک نظام قضایی مستقل از جمله آن ها می باشد.

x در دموکراسی مدرن، احزاب سیاسی که با هم در رقابت باشند، نقش مهمی را بازی می کنند؛ سیستم های تک حزبی با نظام دموکراتیک هم خوانی ندارند. تشکیل احزاب آزاد و فعالیت بلامانع احزاب در چارچوب نظام بنیادین سیاسی تعیین و تبیین شده در قانون اساسی باید تضمین شوند.

x ذاتی برنامه سیاسی دموکراتیک هم چنین وجود اتحادیه ها و انجمن ها می باشد که به عنوان یکی دیگر از اشکال ابراز وجود نیروها و فعالان به اصطلاح بینابینی و واسطه گر منافع متعدد (برای مثال اصناف و مشاغل، اتحادیه های کارگری، بخش های گونه گونه اقتصاد و یا

مطالبات ویژه اجتماعی) را سازمان داده و وارد برنامه سیاسی می نمایند. این یکی از جنبه های ویژه جامعه مدنی می باشد. این اتحادیه ها و انجمن ها باید قادر باشند، آزادانه تشکیل گردند.

x وجود رسانه های همگانی آزاد هم برای دموکراسی مدرن از اهمیت ویژه برخوردار است. نقش آن ها برای آزادی اطلاعات و عقیده و هم چنین برای تشریح عمومی سیاست و برنامه و فرآیند سیاسی بسیار حیاتی است. آن ها به میزان زیادی باعث روشن و شفاف شدن برنامه سیاسی و آگاه کردن مردم در این ارتباط می شوند و بدین ترتیب سهم بسزایی در کنترل دولت دارند.

در تمام تأملات انجام شده روی دموکراسی پیوسته به مهمترین شرایط لازم برای کارکرد موفقیت آمیز آن اشاره می شود. این جا بیشتر شرایط اجتماعی- اقتصادی از شرایط سیاسی - فرهنگی متمایز می گردد. دسته نخست شامل سطح معینی از رفاه و به ویژه تضمین این امر است که منابع و ذخایر اصلی کشور گسترده پخش شده و به یک میزان تقسیم شده باشند، چون در غیر این صورت فعالان سیاسی با امکانات نابرابر در برنامه سیاسی شرکت خواهند نمود. دسته دوم از شرایط به ویژگی های فرهنگ سیاسی برمی گردد. بنابراین ضرورت هر دموکراسی یک فرهنگ سیاسی، یعنی ارزش ها و دیدگاه های احاد یک جامعه، می باشد، که بر طبق آن آمادگی برای حل منازعات بر طبق موازین و قواعد

تعیین شده باید وجود داشته باشد، حال از طریق رقابت بر طبق اصول تعیین شده برای همه یا بر اساس توافق، همکاری یا مصالحه که از طریق مذاکره بدست می آیند. همچنین وجود اعتماد متقابل در این ارتباط شرط مهم می باشد. ما دو نوع اساسی از سیستم های دموکراتیک را از هم متمایز می سازیم: دموکراسی رقابتی (که به شیوه کلاسیک در بریتانیا و همچنین در کانادا یا آلمان وجود دارد) و دموکراسی تفاهمی یا توافقی (که غالباً دموکراسی مذاکره خوانده می شود و نمونه کلاسیک آن سویس می باشد).

تا آن جایی که مساله به حقانیت دموکراتیک برمی گردد، نباید مشروع بودن حاکمیت تنها به دولت و ارگان ها و رویکردهای تصمیم گیری آن تنگ و محدود گردد، بلکه باید به مفهومی وسیعتر درک و برداشت شود. حقانیت از سه منبع تغذیه می کند و بر سه بعد کاملن متفاوت استوار است:

x نخست، حقانیت می تواند از طریق ساختارها و مکانیسم هایی بدست آید که حاکمیت را محدود می سازند، یعنی از طریق تقسیم قدرت، آن هم به مفهومی که محدود به نهادهای دولتی نباشد. مهمترین آن وجود امکان برای شرکت شهروندان در سرنوشت سیاسی جامعه می باشد، که از سویی می تواند مستقیم باشد (از طریق انتخابات و ابزارهای مشابه) و از سویی دیگر غیرمستقیم (یعنی از طریق مراجع و نهادهای نمایندگی و یا از طریق فعال شدن در سازمان های واسطه یی

چون احزاب، اتحادیه‌های کارگران و کارفرمایان، تشکلات مردمی و سازمانهای غیردولتی).

x دوم مشروعیت می‌تواند در رابطه با وظایفی معین از طریق انجام موفقیت‌آمیز این وظایف بدست آید. منظور اینجا کارکرد سیستم سیاسی به مثابه ماحصل برنامه سیاسی در ارتباط با مشکلات، وظایف و مطالبات ویژه مردم می‌باشد.

x و سرانجام حقانیت حاکمیت می‌تواند هم چنین از طریق اقتدار معنوی، یعنی از طریق نفوذ و اعتبار شخصی متصدیان و نمایندگان مردم رشد و توسعه یابد و مدلل و موجه گردد.

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

## ۲. مختصات ساختار دولتی فدرال

فدرالیسم به عنوان اصل ساختاری و سازماندهی دولت به آن نوع از سازماندهی دولت اطلاق می‌شود که بر اساس آن انجام وظایف دولتی بین دو سطح (سطح ملی کل کشور و سطح زیرملی یا منطقه‌یی دولت‌های عضو) تقسیم گردیده

باشد. بنابراین فدرالیسم عبارت است از قدرت تقسیم شده. دو نقش اصلی به فدرالیسم به مثابه اصل ساختاری نسبت داده می‌شود:

× فدرالیسم در خدمت ایجاد و اعتلای اتحاد جوامع متنوع و جزء می‌باشد. در این خصوص غالبین اصطلاح «اتحاد در تنوع» بکار برده می‌شود. فرمول نامبرده معرف این هدف است که جوامعی را که از حیث ویژگی‌هایی چون قومی، دینی، زبانی، تاریخی - فرهنگی متفاوت از هم می‌باشند، زیر سقف یک نظام دولتی مشترک گرد هم آورد، طوری که ویژگی‌های آن‌ها یک دست و یک نواخت نمی‌گردند، بل، به جای خود می‌مانند. با توجه به این که امروزه در مواردی جوامع چندپاره و یا حتی متضاد بنای نظام سیاسی فدرال را به عنوان استراتژی و راهکار برای حل تضادهایشان برگزیده‌اند، به این نقش فدرالیسم ایده‌آلیستی نگریسته می‌شود.

× با فدرالیسم باید به اهدافی رسید که با اصل تقسیم قوا مرتبط هستند. سازماندهی فدرال کشور در خدمت تقسیم عمودی قوای سه‌گانه مقننه، اجراییه و قضاییه قرار دارد و به همین میزان باعث تعمیق اعمال تقسیم شده قدرت می‌گردد. درکنار و روبروی هم بودن دولت‌های عضو تقسیم افقی قوا را میسر می‌سازد.



بنابراین، موضوع در سازماندهی ساختار فدرال دولت به - برای این که یک مفهوم دیگر را بکار ببریم - یک سیستم چند سطحی برمی‌گردد که در آن در کنار سطح ملی دولت مشترک (و سطح محلی شهرها و شهرک‌ها) یک زیرسطح ملی از دولت‌های عضو [ایالت‌ها، کانتون‌ها، استان‌ها] نیز با مختصات معینی وجود دارند که روی هم رفته کیفیت و ماهیت دولت بودن به آن‌ها [یعنی به ایالت‌ها یا کانتون‌ها یا استان‌ها] می‌بخشد:

x واحدهای سیاسی و جغرافیایی دولت‌های جزء [ایالت‌ها، کانتون‌ها، ...] باید نظامی نهادی [یعنی شبکه‌ی از نهادها و ارگان‌های مستقل] خود را به موازات و هم‌سان نهادهای دولت کل [دولت فدرال مرکزی] داشته باشند. به این معنای که هر یک از این دولت‌های عضو باید همانند دولت مرکزی فدرال از یک مجلس منتخب، از یک قوه اجراییه مسوول در مقابل پارلمان و هم چنین یک قوه قضاییه مستقل برخوردار باشند. این نظام نهادی باید تا جایی که ممکن است در یک نرم‌عالی‌ترتبه، و بنابراین نه فقط در یک قانون ساده، بل، در قانون اساسی کل کشور قید و ثبت و تضمین شود.

x واحدهای ارضی [سیاسی - جغرافیایی] در سطح مادون ملی [ایالت‌ها] باید از حداقلی از صلاحیتهای مستقل خود، یعنی انحصاری، برخوردار باشند. جهت پیشبرد صلاحیتهای مشترک و رقابتی [به مفهوم وجود همزمان امکان قانونگذاری هم در سطح فدرال و هم در سطح

ایالت ها در یک زمینه معین] باید ظوابطی برای این وجود داشته باشد که چه هنگام دولت فدرال و چه هنگام دولت ایالتی محق هستند که در این خصوص فعال شوند. این جاست که خیلی اوقات به «اصل سابسیدیاریتی» اشاره می گردد. به موجب این اصل دولت فدرال مرکزی تنها آن زمانی مجاز است که دست بکار شود و در موردی معین قانونی را تصویب نماید که دولت های عضو قادر نگردند به نحو بهتری و کارآمد تری از عهده یک وظیفه معین برآیند. بر اساس این اصل هم چنین باید از آن اقدامات منفرد و سرخود ایالتها جلوگیری بعمل آید که به زیان ایالتهای دیگر تمام شوند و آن کم از کم از وحدت حقوقی و اقتصادی را که برای کل کشور ضروری تشخیص داده می شود زیر پریش برود.

x جزء صلاحیت های مستقل دولت های عضو هم چنین منابع مالی مکمل و مستقل می باشند، برای این که آن ها بتوانند از صلاحیت های خود استفاده مفید بنمایند. برای این که این شالوده مالی تامین و تضمین گردد، علی القاعده راهکار ایجاد توازن نه فقط عمودی، بلکه افقی مالی نیز در پیش گرفته می شود [یعنی علی الاصول در فدرالیسم نه تنها همیاری مالی مابین دولت فدرال و ایالت ها وجود دارد، بلکه هم چنین مابین خود ایالت ها].

- x واحدهای ارضی در سطح مادون ملی [ایالت ها] باید حق شرکت در تصمیم گیریهای دولت فدرال مرکزی را داشته باشند. این کار اکثرین از طریق مجلس دوم انجام می پذیرد که از نمایندگان ایالت ها تشکیل می گردد. این شرکت مجلس دوم می تواند [بسته به نوع فدرالیسم] شامل مشورت در مسایل دولت فدرال شود تا تصمیم گیری واقعی، یعنی امکان حق وتو. این شرکت معمولاً خصلت برنامه مذاکره نمایندگی دولت های ایالتی با دولت فدرال را دارد و در خدمت جست و جوی توافق و مصالحه، غالباً به مفهوم «سیستم کونکوردانس»، یعنی در خدمت ایجاد رضایت هر دو طرف، قرار دارد.
- x تغییرات در قانون اساسی کل کشور بدون شرکت دولت های ایالتی نمی توانند به تصویب برسند.
- x برای حالتی که بین دولت فدرال و دولت یا دولت های ایالتی [کانتونی، منطقه یی، یا استانی کشور] نزاع و اختلافی بوجود بیاید، باید راهکار معین و مدون حل اختلاف وجود داشته باشند. این امر غالباً بر عهده یک مرجع مستقل داور و حل اختلاف، مثلن یک دادگاه عالی فدرال است.
- x ایالت ها باید از یک شالوده و زیرساخت مستقل سیاسی - اجتماعی برخوردار باشند. این زیرساخت - مرکب از احزاب، گروه های صنفی، نهادهای و یا اکتورهای جامعه مدنی - باید با دولت فدرال در پیوند بوده،

اما در عین حال به اندازه کافی خودمختار باشد و به عنوان زیربنایی مستقل نمود پیدا کند.

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

البته هدفی که اصل فدراتیو جهت ممکن ساختن و پابرجا نگه داشتن تنوع و ممانعت از مرکزگرایی و تمرکزگرایی همه گیر دنبال می کند صرفن در سازماندهی دولتی خود را نشان نمی دهد و فراتر از آن می رود:

× نیروهای سیاسی اجتماعی، به ویژه احزاب سیاسی یا گروه های صنفی نیز در کشورهای فدراتیو ب شکل فدرال سازماندهی شده اند. برای نمونه در چارچوب احزاب سیاسی در سطح ایالت ها غالبن سازمان ها و شاخه هایی تشکیل می گردند که قطعه ن مسایل و سیاست های مستقل خود را دارند و این جاست که آن ها با سازمان های برخوردار از سازماندهی هرمی و سلسله مراتبی فرق می کنند. این جا نیز اصل راهنما «اتحاد در تنوع» می باشد.

x کشورهای فدرال غالباً از تنوع فرهنگی نیز برخوردارند. فعالیت های فرهنگی در پایتخت کشور متمرکز نمی گردند، بلکه تعداد متعددی از مراکز منطقه یی وجود دارد که بخش هویت ویژه خود را دارند. لازم است که این مراکز با هم در رقابت باشند. رسانه های همگانی هم می توانند یک هم چون ساختار غیرمتمرکزی داشته باشد؛ در کنار روزنامه های سراسری روزنامه های منطقه یی نیز با نمود مستقل وجود دارند. این امر بخش برای رسانه های همگانی الکترونیک هم صادق می کند.

بنابراین، لازمه فدرالیسم یک فرهنگ سیاسی معین، یعنی آن بنیادهای فکری نخبگان سیاسی و هم چنین احاد جامعه است که به ساختار فدرال نظام سیاسی و مشخصات برنامه سیاسی در یک هم چون سیستمی پیوند دارند، از جمله آمادگی برای تقبل و محترم شمردن یک میزان معین از تفاوت ها و این اعتقاد که همواره باید توازنی بین عناصر و سطوح مختلف جست و جو و یافت شود و این یعنی وجود آمادگی برای شرکت در برنامه مذاکره و جستجوی توافق. این مساله در حالت ایده آل به معنی موافقت با اصل به اصطلاح «پایبندی به سیستم فدرال» و آمادگی برای رعایت و اجرای همیشگی آن در عملکرد سیاسی می باشد. هم چنین جا دارد در این جا به ویژه بر ضرورت وجود این اعتقاد مشترک تأکید نمود که همبستگی و وحدت کل کشور در خطر خواهد افتاد و یا

زیر سوال می‌رود، چنانچه مناطق گونه‌گون از لحاظ اجتماعی - اقتصادی از سطح رشد بسیار متفاوتی برخوردار باشند. به همین جهت ذاتی فدرالیسم وجود آمادگی علی‌الاصول برای همبستگی به انضمام موازنه مالی بین دولت فدرال و ایالت‌ها و بین خود ایالت‌ها می‌باشد، تا از بوجود آمدن شکاف‌ها و نابرابری‌های زیاد اقتصادی جلوگیری بعمل آید. یک هم‌چون نگرشی با جدل در باره این‌که این تفاوت‌ها و شکاف‌های اقتصادی بین ایالت‌ها تا کجا جایز و قابل تحمل هستند و کجا باید به ایالت‌های با بنیه مالی ضعیف یاری رساند و چه استنتاجی باید از اصل همبستگی بشود، قطعاً هم خوانی دارد.

روشن است که کشورهای فدرال از لحاظ شکل پیاپی‌شدن نشان تفاوت‌های نه‌چندان کم‌اهمیتی با هم دارند. کشورهای فدراتیوی وجود دارند که در آن‌ها گرایش‌شان مرکزگرایانه قوی‌تر از کشورهای ایالتی است که در آن‌ها تمایلات تمرکززدایانه - محتمل‌تر تا جریانات جدایی‌طلبانه - مسلط هستند. ما سیستم فدرال دوآل را داریم که در آن‌ها دولت‌های عضو [ایالت‌ها، کانتون‌ها، ...] بیشترین خودمختاری ممکن برای خود را طلب می‌کنند؛ در مقابل این نمونه، فدرالیسم تعاونی را هم داریم که در آن هم به لحاظ افقی و هم به لحاظ عمودی درجه بالای از همکاری بین سطح دولت فدرال مرکزی و دولت‌های ایالتی دیده می‌شود که در حالت اغماض ممکن است به در هم تنیدگی زیاد سطوح فدرال و ایالتی بی‌انجامد. ما هم چنین نمونه‌های از فدرالیسم نامتقارن را داریم که در

آن ها هویت و موقعیت سیاسی و حقوقی دولت های عضو بسیار متغیر است که در نتیجه آن دولت مرکزی هر بار در مقابل تک تک دولت های عضو عرض اندام می کند و نه در مقابل کلیت دولت های هم طراز و برابر حقوق ایالتی. این که هر کشور فدرال کدام یک از این سیستم ها را دارد، بستگی به بخش های ویژه دارد.

در دو ائی سه دهه گذشته، به ویژه در اروپا (و این از ۱۹۸۹/۹۰ هم چنین شامل کشورهای انتقالی و در حال تحول اروپای میانه و شرقی نیز می شود)، شاهد تحول و رونای هستیم به سوی دوری از مرکزگرایی، در جهت تمرکززدایی بسیار محسوس و ایجاد ساختارهای منطقه یی و حتا فدرالیستی. منشأ این برنامه که در صدد افزایش و تقویت سهم و وزن واحدهای مادون ملی (ایالتی، منطقه یی، استانی، کانتونی) می باشد به چند فاکتور اصلی برمی گردد:

x ساختارهای غیرمتمرکز کارآمدتر محسوب می شوند. بطور مشخص استدلال می شود که روندهای برنامه ریزی موفقیت آمیز و آینده نگر به ساختارهای غیرمتمرکز و محرک های آن نیاز دارند؛ که تصمیمات به هر حال در سطح پایین، نزدیک به آنانی که مساله به آن ها برمی گردد، اجرا می گردد؛ که راه حل های مرکزگرایانه غالبین مناسب نیستند، چون از جمله از انعطاف و قدرت انطباق لازم برخوردار نمی باشند؛ که

مخصوصن ضروری است که مشکلات در کوتاه‌ترین زمان ممکن شناسایی شوند و این تنها در واحدهای کوچک امکان‌پذیر است.

× دوم ساختارهای متمرکز به لحاظ کیفیت دمکراتیک برتر محسوب می‌شوند. چنین استدلال می‌شود که تصمیماتی که در مرکز اتخاذ می‌گردند، از یک طرف به این دلیل از حقانیت دمکراتیک کمتری برخوردار است. چون تمایلات گاهی خیلی متغیر مردم به اندازه کافی در نظر نمی‌گیرد و از طرفی دیگر امکاناتی که برای شرکت مردم در حاکمیت و سرنوشت سیاسی جامعه وجود دارد در یک نظام متمرکز خیلی کمتر است.

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

× در چارچوب اتحادیه اروپا و روند همگرایی (انتگراسیون) اروپا بخش دیگری به عوامل فوق اضافه می‌گردد: با بازار داخلی یک منطقه اقتصادی واحد ایجاد شده است که اهمیت مرزهای کشورهای را بعنوان خط جداکننده تا اندازه زیادی کاهش داده و به مناطق کوچکتری از لحاظ اقتصادی اهمیت بیشتری بخشیده است.



این روند تمرکززدایانه، منطقه‌گرایانه و یا حتا فدرالیزاسیون، چنانچه به هر یک از فاکتورهای تعیین‌کننده آن توجه بیشتری مبذول داریم، بلاواسطه با پرسش اصلی روبروی می‌شویم که فوقن در پیوند با ساختار فدراتیو و کیفیت دموکراتیک مطرح کردیم و ذیلن بطور سیستماتیک تر به آن خواهیم پرداخت.

### ۳. فدرالیسم و دموکراسی (۱): ساختار فدراتیو در خدمت تقویت دموکراسی

چنین به نظر می‌رسد که ساختار فدراتیو قادر است خصلت دموکراتیک هر کشوری را حفظ و تقویت کند. غالبین هم چون نقش تقویت‌کننده دموکراسی چون یک قاعده به نظم فدرال هر کشوری نسبت داده می‌شود. این امر در درجه نخست به مختصات عمومی هر نظم سیاسی دموکراتیکی برمی‌گردد که فوقن در بخش یک از آن‌ها سخن رفت.

x نتیجه ساختار فدرال گسترش مشارکت شهروندان در برنامه تصمیم‌گیری سیاسی کشور می‌باشد، چه که آن‌ها هم در سطح سراسری و فدرال هم چون امکاناتی خواهند یافت و هم در سطح کشورهای عضو [ایالت‌ها]. این مشارکت - همان‌طور که بالا شرح آن رفت - هم چنین شامل انتظار پاسخگویی از متصدیان امور و حاملان نمایندگی می‌شود. این‌ها در مقابل شهروندان مکلف به پاسخگویی هستند.

x اصل تقسیم قوا، یعنی اعمال تقسیم شده حاکمیت، که این چنین برای دموکراسی حایز اهمیت می باشد، در فدرالیسم از طریق تقسیم اعمال حاکمیت بین دولت سراسری و دولت های عضو به واقعیت مبدل می شود. این امر به تقسیم صلاحیت ها، هم چنین به فعالیت های نهادها و قواعد و ساختکار ها نظام برمی گردد که شرایط کنترل قدرت و ایجاد توازن قوا را مورد رشد و حمایت قرار می دهد.

x و سرانجام رقابت احزاب سیاسی برای جلب رای شهروندان و کسب مناصب و نمایندگی ها نه تنها در سطح سراسری صورت می گیرد. بلکه هم چنین در سطح ایالت ها.

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

x شهروندان نه تنها می توانند از حق انتخاب و رای خود، به مثابه شکل پایه یی مشارکت مردم در رویدادهای سیاسی جامعه، در سطح سراسری و فدرال بهره گیرند، بلکه این امکان هم چنین در سطح ایالت ها که در آن ها مستمرا انتخابات برگزار می شود نیز فراهم می گردد. شهروندان از این طریق این امکان را خواهند یافت، در مقابل سیاست احزاب در سطح کل کشور عکس العمل از خود نشان دهند؛ انتخابات در سطح ایالتی هم چنین بعنوان ابزاری برای سنجش تغییرات در

تمایلات سیاسی رای دهندگان در کل نگریسته می‌شود. بدین ترتیب انتخاب در ایالت‌ها این امکان را در اختیار شهروند رای‌دهنده قرار می‌دهد که کم یا بیش بطور مستمر از نمایندگان سیاسی خواستار پاسخگویی و مواخذه شوند و آن‌ها را برای کارکردشان مورد تسویق و تنبیه قرار دهند. احزاب و نمایندگان سیاسی تلاش خواهند نمود، به این امر توجه کنند. رابطه فشرده انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شده‌ها یک جنبه مهم دموکراسی بشمار می‌آید. چنانچه در سطح ایالتی حکومتی در پی انتخابات تغییر یابد، تأثیر این روند با تمام تغییرات احتمالی که در سمتگیری و تمایلات سیاسی می‌تواند در پی داشته باشد، فراتر از آن ایالت خواهد بود و جان تازه‌ای به دیسکورس سیاسی در ایالت‌های دیگر و کل کشور خواهد داد.

x تصمیم‌گیری‌های بلاواسطه دمکراتیک - مثلن به صورت رفراندوم یا ابتکار عمل مردمی - تصمیمات مجامع نمایندگی را تکمیل می‌سازند. در کشورهای با ساختار فدرال هم چون ابزارهای دموکراسی مستقیم بسیاری اوقات در سطح ایالت‌ها نیز وجود دارند. آن‌ها به شهروندان امکانات بیشتری برای مشارکت در حاکمیت خود را اعطا می‌کنند. صرف وجود این مکانیسم‌ها، یعنی این امکان که ممکن است شهروندان بخواهند از حقوق خود در این زمینه بهره‌گیرند، تأثیرات بسزایی بر روی برنامه سیاسی دارد، همانطور که نمونه‌های متعددی آن

را نشان داده است: حاملان مناصب و نمایندگی در تلاش خواهند بود که تصمیماتی بگیرند که بطور وسیعی مورد اقبال عمومی قرار گیرد و توسط یک رفتارندوم زیر سوال نرفته و رد نشود. وجود امکان مشارکت نهادی شهروندان در تصمیم گیریها بلاشک در خدمت رشد پیوند و مراوده بین نمایندگان و موکلین نیز قرار دارد، و این یکی از اهداف مهم دموکراسی می باشد.

× یکی از مشأهای مشروعیت دمکراتیک، ساختارهای هم بازدارنده و هم تقسیم کننده قدرت و همچنین مکانیسم هایی می باشد که در ساختار فدرال به شیوهای متعددی وجود دارند. برای نمونه دولت های عضو اختیارات و صلاحیت های مستقل خود را دارند و می توانند از این طریق در مناطق خود گرایشات سیاسی خاص خود را پیاده کنند. افزون بر این در غالب کشورهای فدرالیستی ایالت ها از طریق مجلس دوم در تصمیم گیری های دولت مشترک فدرال هم مشارکت می کنند. به ویژه در مورد آن قوانین فدرالی که تصویب آن ها منوط و مشروط به توافق و رضایت ایالت ها می باشد، به همین جهت دولت فدرال مجبور است رأی و نظر ایالت ها، و یا دقیق تر: اکثریت آن ها، را در همان مرحله تدوین و تنظیم قانون در نظر بگیرد. در صورتی که آن ها (یعنی دولت فدرال از طرفی و دولت های ایالتی از طرفی دیگر) درک های متفاوتی در مورد این مسئله معین داشته باشند، هر کدام از دستجات و

آکتورهای سیاسی که در رقابت سیاسی با هم قرار دارند بشدت تلاش می‌کنند. مواضع خود را برای مردم روشن و آن‌ها را در مورد درستی این نظرات قانع سازند. و این باعث فعالیت شدن بحث عمومی سیاسی در جامعه می‌گردد. تغییرات در قانون اساسی کل کشور در بیشتر کشورهای فدرال نیاز به اکثریت مرکب ایالت‌ها دارد، و این باعث محدود شدن قدرت دولت فدرال می‌شود و تلاش برای توافق دو طرف را ایجاب می‌کند. احزاب سیاسی که در عرصه کل کشور در اپوزیسیون و اقلیت قرار دارند، به این شیوه امکان این را خواهند یافت در ایالت‌ها در حاکمیت قرار گیرند و از این طریق در تصمیم‌گیری‌های دولت فدرال که به کل کشور برمی‌گردد مشارکت کنند. ماحصل هم چون فعالیت و مشارکت نهادی و مکانیسمی اعتدال و میانه‌روی خواهد بود: تغییرات رادیکال تحت چنین شرایطی تقریباً غیرممکن می‌باشند. از این طریق از به حاشیه راندن اقلیت‌ها که در معرض از دست دادن حقانیت خود توسط اکثریت قرار دارند، به میزان زیادی جلوگیری بعمل خواهد آمد. و سرانجام در این ارتباط قابل ذکر است که در تعیین اعضای قانون اساسی فدرال، نمایندگان ایالت‌ها هم نقش تعیین‌کننده دارند [از جمله به این دلیل که یکی از رسالت‌های دادگاه مزبور داوری بین ایالت‌ها و دولت فدرال هنگام بروز اختلاف بین آن‌ها می‌باشد].

× ساختار فدرال دولت خود را هم چنین در نوع سازماندهی احزاب سیاسی و گروه های صنفی نیز می یابد. برای نمونه چنانچه حزبی در سطح ایالتی با یک تشکیلات مستقل ظاهر شود، این مساله دموکراسی درون حزبی را نیز تقویت می کند. آن جریانات و گرایشات سیاسی که در بعد سراسری حزب تنها در نقش یک اقلیت ظهور می یابند، می توانند در ایالت ها مسلط گردند و بدین وسیله رقابت درون حزبی و بحث های مربوطه را روحی تازه بخشد. از این طریق اعضای حزب هم هر کدام خود فعالتر و برای مشارکت نیرومندتر در چارچوب سازمان حزبی تشویق می شوند. از این طریق که مواضع اقلیت در حزب عرصه یی برای حضور خواهند یافت، خطر به حاشیه راندن آن ها به میزان زیادی دفع می گردد. و بالاخره در عرصه ایالتی همچنین این امکان وجود دارد که احزاب جدیدی چون احزاب منطقه یی ریشه داری که اینجا و آن جا بوجود آمده اند، تشکیل شوند و فعالیت های خود را محدود به یک منطقه یا ایالت مشخص کنند. احزابی که خواسته ها و تمایلات یک منطقه را نمایندگی می کنند تنوع پیوندخورده با فدرالیسم را رشد و اعتلا می بخشند. آن چه در مورد احزاب سیاسی گفته شد، به همان میزان برای انجمن ها و گروه های صنفی نیز صدق می کند. تشکیلات مستقل منطقه یی باعث نیرومندتر شدن دموکراسی

درون تشکیلاتی می‌گردد و می‌تواند اعضای این جمعیت‌ها و گروه‌ها را نیز تشویق کند، فعالیت‌ها را شتاب دهد.

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

× فوقن به عنوان یکی از منابع دیگر حقانیت دمکراتیک، قدرت نفوذ شخصی سیاستمداران را نام بردیم. ساختار فدرال در این ارتباط چارچوبی را عرضه می‌کند که در آن رهبران سیاسی منطقه بی‌خود را می‌توانند نشان دهند و وجهه و اعتبار خود را کسب کنند. این امر

مطمینن در درجه نخست برای صاحبان مناصب حکومتی، مخصوصن رؤسای دولت های ایالتی، هم چنین برای رهبران احزاب منطقه یی صدق می کند. همواره دیده شده که شخصیت های سیاسی واقعن نیرومندی که در عرصه فدرال و سراسری ایفای نقش کرده اند، سابقن در سطح ایالتی از لحاظ سیاسی عرض اندام نموده، پست های حکومتی ایالتی داشته و برای مسوولیت های «بالا تر» تجربه اندوخته و آبدیده شده اند. امکاناتی که از این طریق بوجود می آیند، قادرند اعضای حزب در ایالت های مختلف را نیز ترغیب کنند که از طریق فعالیت در سطح منطقه یی و ایالتی برای پذیرش پست های سیاسی در عرصه فدرال خودسازی کنند. بدین وسیده گستره و تعداد نخبگان سیاسی افزایش می یابد. چنانچه تعداد بیشتری متقاضی برای پستهای رهبری سیاسی وجود داشته باشد، امکان برای گردش و تعویض بیشتر شخصیت ها افزایش می یابد و از ساختار الیگارشسی ممانعت بعمل می آید.

از همه آن چه که گفته شد بطور خلاصه نتیجه گرفته می شود که با ساختار فدرال ظرفیت های بوجود می آیند تا کیفیت دمکراتیک سیستم سیاسی و برنامه سیاسی افزایش یابد. این امر اما به این معنی نیست که این تأثیرات الزامن و



بطور خودبخودی بوجود می‌آیند. با این وجود تجارب متعدد مشخص به ما می‌آموزند که این تأثیرات خیلی هم ممکن و محتمل هستند.

#### ۴. فدرالیسم و دموکراسی (۲): تأثیرات منفی ساختار فدرال برای دموکراسی

آن چه که در بخش پیش در ارتباط با رابطه فدرالیسم و دموکراسی مورد تأکید قرار گرفت، ظرفیت و پناسیلی است که ساختارهای فدرال برای ارتقاء کیفیت دموکراتیک سیستم مربوطه سیاسی دارد؛ در اظهارات فوق انتظارات نرما تیوی بازتاب یافته است مبنی بر اینکه فدرالیسم چه خدماتی به بنا و تضمین حقانیت دموکراتیک باید بکند. اشاره به ظرفیت هایی که فدرالیسم جهت تقویت دموکراسی دارد، درست است، اما بعنوان استدلالاتی استاندارد کافی نیست. رابطه دموکراسی و فدرالیسم - چنانچه سیستم های مشخص سیاسی با ساختار فدرال آن را نشان می دهند - خیلی پیچیده تر می باشد. بررسی دقیق سیستم های فدرال این استنباط را به دست می دهند که برنامه سیاسی در برخی از سیستم های فدرال قطعاً می تواند تأثیر منفی نیز بر این یا آن مشخصه نظم دموکراتیک داشته باشد. به عبارتی دیگر: ممکن است ظرفیت های دموکراتیک ساختارهای فدرال تحت شرایط معینی نتوانند آن طور که از آن ها به لحاظ نرما تیو انتظار می رود خود را شکوفا سازند.

این امر از طرفی - همان طور که نمونه وار نشان داده می شود - به اشکال و انواع مختلف ساختارهای فدرال برمی گردد و از طرفی دیگر به این معضل که برخی از مختصات نظم دمکراتیک به خودی خود و بطور بدیهی با هم هم خوانی ندارند. لذا ممکن است بین حل موفقیت آمیز مسایل (یعنی بازده کار)، بعنوان یکی از منابع حقانیت دمکراتیک، و انتظارات موجود در ارتباط با ضرورت وجود شفافیت و میزان بالایی از مشارکت، بعنوان منبع دیگر حقانیت دمکراتیک یک رابطه تنشی و ناسازگارانه وجود داشته باشد. از این نکته نتیجه گرفته می شود که اظهارات کلی و عمومی در مورد رابطه دموکراسی و فدرالیسم کافی نیستند؛ که شیوه نگرش دقیق تر و ریزبینانه تری لازم است. تلاش می شود این پدیده ذیلن به کمک چند نمونه توضیح داده شود.

ساختار فدرال مشروعیت و دلیل وجودی خود را در مواردی در این می یابد، جامعه‌یی را که از اجزای متنوع [مثلن ملی، فرهنگی، قومی، ...] تشکیل گردیده زیر یک سقف سیاسی مشترک گردهم آورد و بر طبق فرمول «اتحاد در تنوع» متحد سازد. تقسیمات ارضی، یعنی مرزهای بین دولت های عضو [ایالت ها، کانتونها] این ناهمگونی را عیان می سازد و ممکن است حتما تحت شرایط آن را تقویت نیز کند. چنانچه این مساله باعث رویارویی و اختلاف بین آنها شود، ممکن است تمایلات جدایی طلبانه را تقویت بخشد و مشروعیت نظام سیاسی را زیر سوال ببرد؛ تلاشهای استقلال طلبانه نشانه واضح این امر است که نظام

سیاسی غالب به رسمیت شناخته نمی شود. البته بدون این تلاش ها هم، رودرویی می تواند عواقب مخربی در این ارتباط داشته باشد. راهبردهای مشترک و توافقی حل و فصل مشکلات که حداقلی از آن ضرورت هر کشور فدرال می باشد، در این حالت توسط بخش های مختلف دولت کل پیوسته کاهش خواهد یافت، با این نتیجه که مشکلات و مسایل هر چه بیشتری لاینحل می مانند و به آینده موکول می شوند. این مساله به ویژه زمان روی خواهد داد که تضاد موجود کارکرد نهاد ها را مختل و بلوکه کند و این زمانی است که اصل وفاداری به نظام فدرال، که از همه طرفین رعایت همدیگر را می طلبد، مراعات نگردد.

در فدرالیسم دو آل نقش تقسیم کننده قوا بسیار اساسی است؛ اما این نوع از فدرالیسم ممکن است قدرت عمل و کارایی دولت مرکزی فدرال را به میزان زیادی کاهش دهد. حق و تویی که هر یک از طرفین دارند قادر است موجب بلوکه شدن تصمیم گیرها شود، که نتیجه آن هم مشکلات و مسایل حل نشده و موازنه منفی بازدهی - که فوقن چون منبعی برای حقانیت دمکراتیک از آن یاد شد - خواهد بود. در فدرالیسم نامتقارن دولت کل [مرکزی] در برابر هر یک از دولتهای عضو [ایالت ها، کانتونها، استانها] بطور جداگانه عرض اندام می کند [و نه در مقابل کلیت آن ها]. این مساله - همانطور که نمونه اسپانیا نشان می دهد - می تواند باعث بوجود آمدن تضادهایی بین دولت مرکزی و دولت های

خودمختار شود و این خود مشروعیت نظام سیاسی را تضعیف می‌کند. چنانچه با دولت های عضوی سروکار داشته باشیم که از لحاظ ساختار اجتماعی - اقتصادی، سطح رشد و قدرت اقتصادی خیلی زیر سطح میانگین کل کشور باشند، به دولت مرکزی وابسته خواهند بود، با این پیامد که - به ویژه در فدرالیسم نامتقارن - دولت مرکزی فدرال بر این دولت عضو [ایالت، ...] مسلط خواهد بود. بنابراین این جا از هم وزن بودن و تعادل و توازن بین دولت فدرال مرکزی و دولت های ایالتی نمی‌توان سخن راند. بنابراین اعمال تقسیم شده حاکمیت و بالانس متعادل یا وجود نخواهد داشت و یا تنها ممکن است به میزان بسیار نارضایت بخشی عملی گردد.

با توجه به وابستگی های فزاینده یی که بطور عام وجود دارند، فدرالیسم دوآل کمتر یافت می‌شود و یا در شکل بسیار تعدیل شده آن. برعکس، در کشورهای فدرال در کل شاهد همکاری بخشهای مختلف دولتی، هم از لحاظ عمودی و هم از لحاظ افقی، هستیم. در این همکاری بین سطوح مختلف نظام فدرال [ایالتی و فدرال] آکتورهای بسیار زیادی شرکت دارند. بدین ترتیب شکل بسیار پیچیده‌یی از تصمیم گیری ها بوجود می‌آید. فدرالیسم تعاونی مایل است یک نوع هماهنگی را که به دلیل وابستگی های فزاینده سطوح به یکدیگر الزامی شده است را سازمان دهد. و این به معنی تشکیل سیستمی از تصمیم گیری ها و برنامه سیاسی است که قادر است بر حقانیت دمکراتیک تأثیرات منفی بگذارد،

چون در چنین صورتی سیستم تصمیم گیری ها و برنامه سیاسی کمتر شفافند و غالبین مشخص نمی گردد که کدام تصمیم را کدام آکتور یا سطح حکومتی گرفته است. تجربه فدرالیسم تعاونی نشان داده که در آن آکتورهای بروکرات مسلط، مؤلفه های پارلمانی بطور فزاینده به عقب رانده و مشارکت مؤثر شهروندان کمتر و کمتر می شود. همچون ساختاری به منزله این نیست که منافع بخش های مختلف جامعه در نظر گرفته نمی شوند؛ اما منافع و آکتورهای مختلف اجتماعی دسترسی برابر به تصمیم گیرندگان در درجه نخست وابسته به دستگاه اداری و بروکراتیک را ندارند. لذا احتمال رعایت منافع مختلف، بطور نابرابر تقسیم شده است. بنابراین فدرالیسم تعاونی لازمه اش این است که در آن برنامه مذاکره غالب شود که این نیز خود هم برای مردم ناشفاف است و هم در آن تنها تعداد محدودی از آکتورها شرکت می کنند. جای سوال دارد که آیا تحت چنین شرایطی حل قانع کننده مشکلات ممکن خواهد بود و معلوم نیست که تکلیف پارادایم بازده که یکی از منابع حقانیت است، چه می شود. برنامه های مذاکره غالبین خیلی بطول می انجامند، تا جایی که مشکلات و مسایل مهم مورد اختلاف در طول این زمان لاینحل باقی می مانند. چون نتیجه حل مشکلات از طریق مذاکره علی القاعده سازش و مصالحه خواهد بود، آن چه که از آن حاصل می شود، تنها راه حلی بینابینی خواهد بود و چیزی نیست که برای هر دو طرف بطور صددرصد رضایت بخش و ایده آل باشد. چنین شرایطی دستیابی به تغییر

واقعی سیاست یا استراتژی و همچنین کسب نوآوری و خلاقیت متهورانه را مشکل خواهد نمود.

این امر به ویژه آن زمان صدق می کند که این مدل فدرالیسم تعاونی زیاد از حد ریشه بدواند و به اصطلاح به درهم تنیدگی سیاست منجر شود، به نحوی که سطوح مختلف (دولت فدرال و دولتهای عضو) با هم پیوند عمیق می خورند، از لحاظ زیستی به هم وابسته می شوند و استقلال عمل هر یک از دو سطح دیگر ناممکن می گردد. در حالت درهم تنیدگی سیاست وظایف معینی بعنوان به اصطلاح وظایف مشترک تعریف می شوند، و انجام این وظایف مشترک از طرف همه طرفین در چارچوب یک سیستم بسیار پیچیده تصمیم گیری اجازه نمی دهد، مسوولیت ها را به طور دقیق به طرفی معین نسبت و مورد قضاوت منفی یا مثبت قرار داد. در هم تنیدگی سیاست از دو لحاظ از مشروعیت برخوردار نیست؛ از نظر نهادها و شیوه ها (شفافیت و امکانات مشارکت مردمی) و از لحاظ بازدهی (یعنی توانایی حل معضلات. هم چون سازماندهی ممکن است باعث برآمدن و رشد گرایشات رادیکالی بشود که هسته اصلی کاراکتر دموکراتیک نظم سیاسی را به خطر می اندازند. هر نظم فدرالیستی باید سطحی مادون ملی مرکب از دولت های عضو مستقل (ایالت ها، کانتونها، ...) داشته باشد. این که آیا این مساله به خودی خود برای تأمین و تضمین مشارکت بیشتر و عمیق شهروندان

## پنج مقاله در باره ی فدرالیسم ■ ۱۰۳

کافی می‌باشد و پناسیلی از کنترل مؤثر را بوجود آورد، احتیاج به بررسی دقیق‌تری دارد:

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

x و تا آن جایی که مساله به انتظارات نورماتیو از نظام فدرال برمی‌گردد، مشارکت مردم در سطح ایالتی تنها زمانی افزایش خواهد یافت که ساختارهای الیگارشی (جرگه‌سالاری) غالب نشوند. ساختارهای قدرت جزمگرا و انعطاف‌ناپذیر مانع مشارکت پویا و کارا می‌شوند. این نکته به ویژه برای زمانی صدق می‌کند که مسایل بفرنجی باید حل و فصل شوند.

باری دیگر تاکید می‌شود که منابع حقانیت متفاوتی وجود دارند که هر کدام از انواع فدرالیسم تأثیرات متفاوتی می‌توانند بر آنها داشته باشند. در فدرالیسم

حقانیت از طریق مکانیسم ها و شیوه‌های کارکرد از راه تقسیم قوا و تأمین میزان بالایی از مشارکت تقویت می‌گردد، اما حقانیت از طریق بازده، یعنی قدرت تصمیم‌گیری و توانایی حل مسایل، ارتقاء نمی‌یابد.

### ۵. نتیجه‌گیری و چشم‌انداز

جستارهای ما نشان دادند که تعیین رابطه فدرالیسم و دموکراسی نیاز به یک بررسی دقیق دارد. ما مشاهده کردیم که تزی که بر آن است که اصل ساختار و سازماندهی فدرالیستی فی‌نفسه بطور کاملن همه‌جانبه و بدون هیچ‌گونه محدودیتی برابر دموکراسی است و از حقانیت دمکراتیک برخوردار است، صحیح نیست. هر چند می‌توان بطور قانع‌کننده استدلال نمود که در ساختار فدرال ظرفیت‌های فراوانی برای بوجود آوردن حقانیت دمکراتیک نهفته است. اما این مساله به این معنای نیست که این پتانسیل بطور اتوماتیک می‌تواند مولد حقانیت در تمام جنبه‌ها باشد. فدرالیسم در پهنه گیتی به اشکال مختلفی نمود پیدا می‌کند که تاثیرات متفاوتی را از لحاظ اجزاء دموکراسی و حقانیت دمکراتیک می‌گذارند. این مساله مخصوصن هنگامی اتفاق خواهد افتاد که بین منابع حقانیت دمکراتیک (متدها، بازده، قدرت اعتبار و نفوذ شخصی) یک نوع رابطه تنشی وجود داشته باشد، چنان چه آن‌ها بطور خودکار هم‌خوانی نداشته باشند. این ارزیابی بطور مشخص به این معنی است که یک ساختار فدرال امکانات مشارکت دمکراتیک دیگری را برای مردم به نسبت سیستم متمرکز



فراهم می‌آورد؛ که این نظام ابزارهای کنترل‌کننده قوای سه‌گانه را تکامل بیشتری می‌بخشد؛ که این سیستم تصمیم‌گیری‌های سیاسی از لحاظ محتوا قانع‌کننده و به همین جهت کارایی را ممکن می‌سازد. ساختارهای فدرال، اما، معمولن پیچیده‌اند و به همین دلیل از شفافیت کمتری برخوردارند؛ همین مساله برای روندهای تصمیم‌گیری در یک نظام فدرال هم صدق می‌کند. فدرالیسم تعاونی و مخصوصن درهم‌تنیدگی سیاست می‌تواند، همانطور که فوقن جزئیات آن تشریح شد، تأثیرات منفی بر روی توانایی حل مشکلات و به همین سبب بر روی حقانیت توسط فرآوری و بازدهی داشته باشد.

بنابراین، فدرالیسم در ارتباط با تأثیرات رشددهنده دموکراسی دوسویه می‌باشد. با این وجود؛ در نظام‌های فدرال، دموکراسی و فدرالیسم به عنوان عناصر مکمل و متمم نظام سیاسی عمل می‌کنند، و این دلیلی است برای در پیش گرفتن تلاش‌های پیوسته جهت رفم ساختارهای فدرال که در آن دو معیار تعیین‌کننده می‌باشد: حقانیت دموکراتیک و کارآمدی. بنابراین تلاش می‌شود نظام‌های فدرالی سازماندهی شوند که کمبودهای احتمالی دموکراتیک را کاهش داده یا از میان برداشته، در ضمن اینکه افزایش کارایی آن را در رویارویی با مسائل تأمین و تضمین کند. و این، اجازه این استنتاج را به ما می‌دهد که دموکراسی و فدرالیسم در نهایت و بنیادین عطف عمیقی به هم داشته و پیوند ژرفی باهم دارند. اما چون این پدیده، به مانند یک قانون طبیعت، امری خود بخودی نیست،

نظم فدرال نیاز به انطباق پیگیر و در صورت لزوم هم چنین رفرمهای عمیقی دارد، برای این که به الزامات و انتظارات تغییرنیافته نورماتیوی پاسخ دهد که هم در زمینه قابلیت های رشددهنده دموکراسی و هم در ارتباط با تأثیرات ارتقاءبخش دموکراسی از آن می‌رود، و یا دست کم به این اهداف نزدیک شود.

توضیح: تأکیدات در متن توسط گزارنده به جهت تسهیل آن انجام گرفته‌اند.

مطلب حاضر توسط «رودولف هرپک» در سومین کنفرانس بین المللی فدرالیسم در بروکسل ارائه شده که در ۳ لغایت ۵ مارس ۲۰۰۵ در بروکسل برگزار گردید.

رویکردهای خارجی:

Benz, Arthur (۲۰۰۳): *Föderalismus und Demokratie.*

*Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien.* Polis Nr. ۵۷

(Arbeitspapiere aus der Fern-Universität Hagen).

Lijphart, Arend (۱۹۹۹): *Patterns of Democracy:*

*Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,* New Haven, London.



ACKU

## ساختار نظام قانونی

### در جمهوری فدرال آلمان

بصیر کامجو

با ارزش ترین و مهمترین پدیده ی حیاتی، در زندگی انسان صلح و آزادی است. فقط در موجودیت شرایط امن - صلح و صفا است که زندگی هم آهنگ مملو از جمال و زیبایی که غایتی از سعادت و خوشبختی انسان می باشد، تجلی می نماید. اکنون فرآورده ی جبری وضع سیاسی و اجتماعی جوامع بشری مبنی بر احواء و ایجاد زیرساخت های مادی صلح فرا قاره یی از یک ناهمگونی متضاد درد می کشند. رشته همه ی این مشاکل که جسم نفیس صلح و آزادی وهمبستگی بشریت را تهدید می کند نه در ناهمسانی ساختار صورت بندی های اقتصادی و اجتماعی و سطح تکامل زیست جوامع عقب مانده جا دارد، بلکه در مایه گیری و یکه تازی پیشبرد سیاست تصاحب و غصب «اقتصاد جهانی» بوسیله ی قدرت های جهان صنعتی، تبلور حاصل می کند. باید بیان کرد که هفت کشور پر قدرت صنعتی جهان و اعمار وابسته به آن ها، در راه رفت بسوی بهره

برداری انرژی و اقتصاد جهان به نفع جوامع خویش از یک اصول واحد پیروی می کنند. و این سیاست و روش استثمار نوین اقتصاد جهانی، پس از جنگ جهانی دوم توسط قدرت های جهان سرمایهداری تدوین و از طریق نهاد های سیاسی، فرهنگی، و حقوقی بوسیله همکاری مستقیم «ملل متحد» در جوامع عقب نگهداشته شده بنمایش گذاشته شد.

اکنون جهان صنعتی پس از بخاک سپاری «سیستم سویالیزم سرخ روسی» به ویژه پس از واقعه دلخراش تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، چگونه ی؟ تکراری همان سیاست استعمار نوین از طرف امریکا و همقطاران صنعتی اش تحت نام «مبارزه علیه تروریزم بین المللی» و صدور دموکراسی، باری در لباس بشر دوستانه یکسره دارایی کشورهای جهان دوم و سوم و چهارم را آشکارا به بلعیدن گرفته است. طلسم مرموز و پیچیده سیاست جهان سرمایه و تطبیق آن در مرحله کنونی در دو چهره متجلی می گردد:

یکی تأمین دموکراسی و عدالت اجتماعی و حاکمیت قانون برای شهروندان جامعه خویش می باشد، که این سیاست الگویست در فراهم آوری حس اعتماد و حمایت مردم از حاکمیت سیاسی منتخب و نقش تعیین کننده ی را در پیشبرد تطبیق سیاست های نظامی برون مرزی این کشورها نیز ایفا می کند. چرا؟ زیرا! وقتی که حاکمیت مردمی معطوف بر تحقق نیاز های حقوق فردی و اجتماعی شهروندی عمل نماید، بدون قید و شرط حس اعتراض و مخالفت آن ها را با

سیاست‌گذاری‌های دولت مرهون بر غصب و تصاحب اقتصاد جهان روبه انکشاف، بی‌اثر و کم‌رنگ می‌سازد. دیگری در چهره مدافع صلح به اصطلاح «ماشین تولیدکننده ی نظام دموکراسی» برای جهان روبه انکشاف می‌باشد. ادامه همان سیاستی است که از صد ها سال بدین سو با تغییر تکتیک و حفظ راهبرد پیر «سرمایه» خاصا در افریقا و آسیا بوسیله ی قدرت‌های صنعتی با وسایل نظامی ستم گستر به تطبیق گرفته شده است.

تحقق چنین سیاست‌های خود پرور بیگانه‌کش فرا قاره‌یی جهان صنعتی، پیوسته حیات اجتماعی شهروندان ایشان را مرفه‌تر، غنامندتر، خوشبخت‌تر و پیر سعادت‌مند تر ساخته. برعکس زندگی و حیات اجتماعی مردمان کشور های تحت ستم و استعمار را به بدبختی، فقر و غربت، بیسوادی، دربدری و احتیاج و گدایی - سوق داده‌اند؛ و صلح و ثبات را در چنین جوامع به یأس و درد تبدیل نموده است. اینک به گونه ی نمونه ساختار نظام قانونی در جمهوری فدرال آلمان را که یکی از پر قدرت ترین هفت کشور صنعتی جهان می‌باشد و در هنجارها و سیاست‌سازی‌های کلان مقرون به تأمین صلح و ثبات جهان، یکجا با امریکا از یک گلو نعره ی دموکراسی می‌زند، مورد ارزیابی قرار می‌دهیم، و می‌آموزیم که چقدر جهان پیشرفته در تأمین صلح و آزادی مردم خویش و رفا و آسایش حیات اجتماعی اعضای جامعه‌شان، تلاش عقلانی و انسانی نموده‌اند.

## نخست - قانون اساسی:

در جمهوری فدرال آلمان نظام حکومتی منعکس در قانون اساسی یکی از مردمی ترین و آزاد ترین و قابل اعتماد ترین حکومت هایی است که بعد از جنگ دوم جهانی در این سر زمین ایجاد گردیده است. قانون اساسی آلمان نقش تعیین کننده ی در این تحول سازنده ایفا نموده است.

قانون اساسی آلمان در ۷ سپتامبر ۱۹۴۹ میلادی به عنوان قانون موقتی طرح و تدوین شد، این قانون می بایست در یک دوران گذار جهت ایجاد زیر ساخت های مادی و معنوی به حکومت، نظم نوین قانونی آزاد و دموکراتیک بدهد. (۱) از این رو این وثیقه ی ملی را «قانون پایه» خواندند. در دیباچه ی این قانون از مردم آلمان خواسته شده بود، «در فرآیند خود مختار و آزادانه، وحدت و آزادی آلمان را به فرجام برسانند.» سرزمینی که در جنگ دوم جهانی جبرا به مناطق غربی و شرقی تقسیم شده بود، می بایستی در اسرع وقت دوباره متحد و پس از آن قانون اساسی مشترک و آزادی خواهانه بی تدوین شود. چنانچه که دیده شد بعد از سپری شدن حدود چهل و پنج سال از جدایی این سر زمین و بر اثر تلاش هدفمند سیاسی و تحقق خواسته های بر حق قانونی و تاریخی مردم آلمان و مجامع بین المللی وحدت دو باره این کشور بتاريخ سوم اکتوبر ۱۹۹۰ بوقوع پیوست.



## دوم - ارکان قانون اساسی

### ریس جمهور:

ریس جمهور عالی ترین مقام جمهوری فدرال آلمان است. او توسط مجمع فدرال انتخاب می شود که ارگانی پیش بینی شده در قانون اساسی است و تنها به همین منظور تشکیل می شود. این مجمع متشکل از اعضای از مجلس فدرال (بوندس تاگ) به همین تعداد اعضای از مجالس ایالتی است که بنا بر اصل انتخاب نسبی با اکثریت آرای مجمع فدرال برای دوره پنج سال انتخاب می شود. و انتخاب مجدد آن برای یک بار بلامانع است. رییس جمهور به عنوان مقام بیطرف و حافظ قانون اساسی نقش متعادل کننده داشته و تجسم وحدت سیاسی جامعه به شیوه ویژه است. او به عنوان مقام فرا جناحی و مافوق احزاب، نقش متعادل کننده و بی طرف را ایفا می کند و به این ترتیب می تواند معیار هایی برای جهت گیری سیاسی و اخلاقی شهروندان تعیین کند.

رؤسای جمهوری آلمان از سال ۱۹۴۹ به بعد، از این قرار است:

۱ - تئودور هویس از: حزب دموکرات آزاد ( ۱۹۴۹ - ۱۹۵۹ )

۲ - هاینریش لوبگه از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۵۹ - ۱۹۶۹ )

- ۳ - گوستاو هاینهمان از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۶۹ - ۱۹۷۴ )
- ۴ - والتر شل از: حزب دموکرات آزاد ( ۱۹۷۴ - ۱۹۷۹ )
- ۵ - کارل کاستنس از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۷۹ - ۱۹۸۴ )
- ۶ - ریچارد و. وایسکرا از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۸۴ - ۱۹۹۴ )
- ۷ - رومان هرتسوگ از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۹۴ - ۱۹۹۹ )
- ۸ - بو هانس راتو از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۹۹ - ۲۰۰۴ )
- ۹ - هورست کوهلر از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۲۰۰۴ تا امروز ) ( ۲ )

### مجلس فدرال ( بوندس تاگ):

مجمع نمایندگان جمهوری فدرال را بنام مجلس فدرال یا (بوندس تاگ) گویند. نمایندگان پارلمان طی انتخابات عمومی، مستقیم، آزاد، برابر و مخفی توسط ملت و برای مدت چهار سال انتخاب می شوند. آن‌ها نمایندگان تمام ملت هستند، پای بند دستور و مأموریتی نبوده و فقط با حفظ کرامت انسانی در برابر وجدان پاکیزه ی خود مسوول اند. از همین رو اخراج و یا استعفا از عضویت

در یک حزب، تأثیری بر عضویت در پارلمان ندارد. رئیس مجلس فدرال بنا بر سنت دموکراتیک، از صفوف اعضای بزرگ‌ترین فراکسیون انتخاب می‌شود. او جلسات علنی را اداره و بر حفظ نظم پارلمان نظارت می‌کند. در انتخابات مجلس فدرال آلمان ترکیبی از حق انتخاب اکثریت و انتخاب نسبی به کار برده می‌شود. هر رأی دهنده حق دو رأی دارد. با رأی نخست نامزد حوزه انتخابیه خود را براساس اکثریت نسبی انتخاب می‌کند. هر که بیش‌ترین آراء را کسب کند، انتخاب شده است. رأی دهنده با رأی دوم، فهرست ایالتی یک حزب را انتخاب می‌کند که نامزد ها را در سطح هر ایالت و با ترتیبی خاص معرفی می‌کند. سپس در هنگام استخراج نتیجه انتخابات، رأی اول و دوم هر دو در نظر گرفته می‌شوند. مجلس فدرال از نمایندگان تشکیل می‌شود که ۲۹۹ تن آنان در حوزه‌های انتخابات به طور مستقیم انتخاب شده‌اند. ۲۹۹ نفر نماینده ی دیگر از طریق فهرست های ایالتی احزاب به مجلس فدرال راه می‌یابند.

وظایف و اولویت های کاری مجلس فدرال ( پارلمان ) قانون گذاری، انتخاب نخست وزیر و نظارت بر کار دولت است. صحن علنی مجلس فدرال محل مباحثات عمده ی پارلمانی، به ویژه در زمانی است که مسایل مهم سیاست خارجی و داخلی مورد بررسی قرار می‌گیرند. کار اصلی برای تدوین لایحه ها و قوانین، در جلسات کمیسیون های پارلمانی که اغلب بصورت غیر علنی برگزار می‌شوند، انجام می‌گیرد. در کمیسیون ها اراهِ سیاسی و ملی یا شناخت

تخصص کارشناسان هر رشته و با شنیدن نظرات آنان، هماهنگ می شوند. کمیسیون ها از (کمیسیون سیاست خارجی گرفته تا کمیسیون بودجه) همچنین مرکز اصلی کنترل فعالیت های دولت هستند. هر شهروند آلمانی می تواند نظریات و شکایات خود را بطور مستقیم به کمیسیون شکایات پارلمان تسلیم کند.

پارلمان آلمان از سال ۱۹۴۹ تا سال ۲۰۰۲ بیشتر از ۹۲۰۰ لایحه قانونی را مورد بحث و بررسی قرار داده و ۵۶۴۰ قانون را تصویب کرده است. این مصوبات بیشتر شامل تغییراتی در قوانین موجود جهت متعادل سازی حقوقی شهروندان و دموکراتیزه سازی حیات اجتماعی جامعه بوده اند. اکثر لوایح قانونی توسط دولت فدرال ارایه می شوند. بخش کمی از آن ها نیز توسط مجلس فدرال (بوندس تاگ) و یا شورای ایالتی (بوندس رات) پیشنهاد می شوند. هر لایحه قانونی در پارلمان در سه شور یا روند مورد بازبینی قرار گرفته و به تصویب می رسد.

رؤسای مجلس فدرال (بوندس تاگ) آلمان از سال ۱۹۴۹ به این سو عبارت اند از:

۱ - ایریخ کوهلر از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۴۹ - ۱۹۵۰ )

- ۲- هیرمن ایپلرس از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۵۰ - ۱۹۵۴ )
- ۳- لایوگین گیرستن مای از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۵۴ - ۱۹۶۹ )
- ۴- کای - اووی فن هاسیل از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۶۹ - ۱۹۷۲ )
- ۵- آنی مازی رینگر از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۷۲ - ۱۹۷۶ )
- ۶- کارل کارستنس از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۷۶ - ۱۹۷۹ )
- ۷- ریچارد اشتوک لین از: حزب اتحادیه سوسیال مسیحی ( ۱۹۷۹ - ۱۹۸۳ )
- ۸- رانی تر بازسیل از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۸۳ - ۱۹۸۴ )
- ۹- فیلیپ ایننگر از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۸۴ - ۱۹۸۸ )
- ۱۰- ریتا سوس مونت از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۸۸ - ۱۹۹۸ )
- ۱۱- ولف گسنگ تیرزی از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۹۸ - ۲۰۰۵ )
- ۱۲- نوربرت لام مرت از: حزب اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۲۰۰۵ تا امروز )

شورای فدرال ( بوندس رات )

نمایندگی ۱۶ ایالت که عبارت اند از :

۱- شلیسویگ هولشتین

۲- هامبورگ

۳- بریمن

۴- نیدر زاکسن

۵- میکلین بزرگ فورپومیرن

۶- زاکسن انحالت

۷- برندن بزرگ

۸- برلین

۹- تورد رین ویست فالن

۱۰- رین لند فلس

۱۱ - تورین گین

۱۲ - زاخسن

۱۳ - هیسن

۱۴ - زار لند

۱۵ - بادن وُرتن برگ

۱۶ - بایرن - ، در شورای فدرال (بوندس رات) تجسم جزء فدراتیف نظام فدرالی کشور بوده و از اعضای دولت های ایالتی تشکیل می شود. در شورای فدرال هر ایالت به نسبت تعداد ساکنان آن از ۳ تا ۶ رأی دارد. ایالات از طریق شورای فدرال در قانون گذاری و اداره ی دولت مرکزی نقش دارند. شورای فدرال پایگاه ایالات نیست، بلکه پایگاه فدراتیف دولت مرکزیتست. به هنگام بروز اختلاف ناشی از تفاوت بین سیاست های احزاب در مراجع فدرال و ایالتی، شورای فدرال می تواند به عنوان وزنه ی متعادل کننده عمل کند و به این ترتیب به ابزاری در اختیار اقلیت مخالف تبدیل شود، بدون این که این امر اتهامی را به دنبال داشته باشد. رییس شورای فدرال از میان نمایندگان ایالات با چرخش معین و هر بار برای مدت یک سال انتخاب می شود. رییس شورای فدرال در غیاب رییس جمهور انجام وظایف او را به عهده دارد.

## دولت فدرال:

نخست وزیر و وزیرای فدرال، دولت فدرال و یا کابینه فدرال را تشکیل می دهد. صدر اعظم به حیث رئیس دولت، ریاست جلسات کابینه را به عهده دارد و حق تعیین خط مشی سیاسی دولت با او ست. او وزرا را انتخاب می کند و پیش نهاد انتصاب یا عزل آنان را به رئیس جمهور می دهد. نخست وزیر هم چنین در مورد تعداد وزرا تصمیم می گیرد و حوزه ی وظایف آنها را تعیین می کند. رئیس دولت می بایست در عمل با احزاب مؤتلف در کابینه مشورت کند و در سیاست های خود دیدگاه های آنان را نیز مورد ملاحظه قرار بدهد، او همچنان اعضای فراکسیون اکثریت در پارلمان را نسبت به برنامه هایش متقاعد سازد.

نخست وزیر های آلمان از سال ۱۹۴۹ تا کنون از این قرار اند :

۱ - کنراد آدناوئراز: اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۴۹ - ۱۹۶۳ )

۲ - لودویگ ارهارد از: اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۶۳ - ۱۹۶۶ )

۳ - گورت گئورگ کیسینجر از: اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۶۶ - ۱۹۶۹ )

۴ - ویلی برانت از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۶۹ - ۱۹۷۴ )



۵ - هلموت شمید از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۷۴ - ۱۹۸۲ )

۶ - هلموت کههل از: اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۱۹۸۲ - ۱۹۹۸ )

۷ - گرهارد شرودر از: حزب سوسیال دموکرات ( ۱۹۹۸ - ۲۰۰۵ )

۸ - انگلا مرکل از: اتحادیه دموکرات مسیحی ( ۲۰۰۵ تا امروز )

### دادگاه قانون اساسی فدرال:

دادگاه قانون اساسی فدرال پایگاه با صلاحیت ایست که بر رعایت قانون اساسی نظارت می کند. بر اساس داشته های تجارب تلخ تاریخی دهه یی ۱۹۳۰ (سال های پایانی جمهوری وایمار) تا ۱۹۴۵ باعث شد تا تدوین کنندگان قانون اساسی قدرت سیاسی دولت را محدود سازند. از این رو مجمع پارلمانی، تشکیل دادگاه قانون اساسی فدرال را با اختیارات گسترده در قانون اساسی آلمان پیش بینی کرد. بنابراین فقط «دادگاه قانون اساسی» حق دارد تشخیص دهد که یک حزب بنیاد های نظام آزادی خواهانه و دموکراتیک را با خطر مواجه ساخته و از اینرو ضد قانون اساسی عمل می کند. در این صورت این دادگاه به انحلال این حزب حکم می دهد. با داشتن چنین صلاحیت های ارزشمند محکمه قانون اساسی افزون بر این در هنگام بروز اختلافات میان دولت مرکزی و ایالات و یا دیگر ارکان های دولت مرکزی برای پیشبرد و تثبیت نظام قانونی

مبتنی بر قانون اساسی، تصمیم گیری می کند. این دادگاه از ۱۹۴۹ تاکنون در ۱۴۱۰۰۰ مورد تصمیم گیری کرده است. از این تعداد ۱۲۵۰۰۰ مورد آن شکایات مربوط به رعایت نکردن قانون اساسی بوده که از میان آن ها ۳۳۶۰ مورد با موفقیت همراه بوده است.

مجموعه قوانین فدرال نزدیک به ۱۹۰۰ قانون و ۳۰۰۰ آیین نامه و دستورالعمل را در بر می گیرد. قوانین توسط مجلس فدرال تصویب می شوند و آیین نامه ها، براساس قوانین، توسط دولت فدرال ابلاغ می شوند. قوانین ایالتی در کنار مسایل مربوط به حوزه ی پلیس و قوانین نواحی، حوزه های مدارس و دانشگاه ها هم چنین مطبوعات و رادیو را در بر می گیرند. ضمانت های حقوقی و حاکمیت قانون مداری در قوانین جزایی و هم قوانین مربوط به آیین نامه های داد رسی آلمان قابل مشاهده است. در قانون اساسی برجسته شده است که یک عمل زمانی قابل کیفر است که انجام دادن آن طبق قانون جرم باشد. محدودیت آزادی افراد فقط براساس یک قانون رسمی امکان پذیر است. البته پلیس حق دارد به طور موقت فرد مظنون را دستگیر کند، ولی نمی تواند او را بیش از پایان روز بعد از دست گیری نگه دارد. هر کس حق دارد در دادگاه خواستار عمل به قانون باشد. این نیز از جمله مؤلفه های حکومت قانونی است که در قانون اساسی آلمان قید شده است. صدور حکم فقط در دست قدرت قضات مستقلی است

که تنها مقید به قانون هستند. قضات را اساساً نمی توان عزل کرد و یا برخلاف نظر ایشان به محلی دیگر انتقال داد. تشکیل محاکم ویژه ممنوع است.

در پهنه ی قانون و در نظام حقوقی جمهوری فدرال آلمان، محاکم مختلفی نظیر محاکم عادی، محاکم کار، محاکم اداری، محاکم جزایی و... در دفاع از حقوق و آزادی های شهروندان به فعالیت مشغول اند. صدور حکم در جمهوری فدرال آلمان حدوداً توسط ۲۱۰۰۰ قاضی حرفه یی انجام می گیرد. قضات در صدور حکم فقط به حق و قانون متکی هستند. در آلمان ۵۰۰۰ وکلایی مدافع بطور عمده در محاکم جزایی و اجرای احکام جزایی فعالیت می کنند و ۱۰۰۰۰۰ وکیل حقوقی به عنوان مشاورین و وکلایی مستقل در تمام ارگان های حقوقی اشتغال دارند.

### سوم - احزاب سیاسی

یک دموکراسی مدرن بدون داشت احزاب سیاسی رقیب کارآیی ندارد. در چنین یک نظام متعادل حقوقی، نمایندگانی که برای مدت معین از طرف مردم انتخاب می شوند، افزون بر ادایی رسالت ملی، راهبردی سیاسی و وظایف نظارتی را از جانب احزاب به عهده می گیرند. قانون اساسی آلمان همگون با خواست جامعه مدرن در شکل دادن به حیات سیاسی جامعه برای احزاب نقش مهمی را قایل شده و در ماده بیست و یک خود تصریح کرده است: "احزاب در شکل گیری

اراده ی سیاسی ملت نقش دارند... "(۴) از ۳۶ حزبی که در انتخابات ۱۹۴۹ مجلس فدرال شرکت کرده بودند، فقط ۶ حزب موفق شدند به پارلمان راه یابند. اما امروز نیز پس از آخرین انتخابات در سپتامبر ۲۰۰۲، در شورای فدرال (پارلمان) شش حزب عبارت اند از: اتحادیه دموکرات مسیحی آلمان (CDU)، حزب سوسیال دموکرات آلمان (SPD) حزب دموکرات آزاد (FDP)، اتحادیه سوسیال مسیحی (CSU)، اتحادیه ۹۰ - سبزها، حزب چپ ها و چند نماینده ی منفرد حضور دارند.

تمرکز بر تعداد کمی از احزاب ناشی از یک قید محدود کننده ی است که بر اساس آن صرف احزابی به پارلمان راه می یابند که ۵ درصد از آرای معتبر دوم را کسب کرده و یا سه تن از نامزد های آنان بطور مستقیم به مجلس را یافته باشند. هدف از این مقررات ایجاد امکان برای شکل گیری اکثریتی است که قادر به تشکیل دولت باشد.

نظام خودگردانی و فدرالیسم آلمان که ترکیبی از اتحاد چند دولت ایالتی است، و اتحاد آن ها در جمهوری فدرالیسم در این واقعیت تجلی می یابد که ایالت ها، «استان ها» نیستند بلکه دولت هایی با قدرت مستقل هستند. آن ها دارای قانون اساسی ایالتی هستند که با اصول یک دولت قانونی، جمهوری دموکرات و اجتماعی در مفهومی که در قانون اساسی آلمان آمده منطبق است. افزون بر این تقسیم وظایف بین دولت مرکزی و ایالات، عنصر اساسی در نظام تفکیک قوا و

تبادل قدرت است. با فدرالیسم می توان تنوع منطقه یی را بسیار بهتر حفظ کرد و هم‌رنگی شهروندان را در مناطق مختلف با سیاست‌ها و شکل‌دهی به محیط اطراف خود تسهیل کرد. نظام فدرالیسم همچنان زمینه ساز برای رقابت‌های مشروع بین ایالات و تجربه در حوزه های مختلف است. بگونه نمونه یک ایالت می تواند در عرصه مالیات و یا صحت روش های جدیدی را تجربه کند و الگویی برای اصلاحات در سراسر کشور بدست دهد. در کنار نظام فدرالی، خودگردانی محلی نیز در آلمان دارای سنت دیرینه است. قانون اساسی با بهره‌گیری از این سنت، به صراحت حق خودگردانی محلی در شهرها، بخش‌ها و حوزه‌ها را تضمین کرده است. صُبق این قانون آن‌ها حق دارند کلیه ی امور محلی خود را در چارچوب قوانین و با مسوولیت خود تنظیم کنند. همه ی شهرها، بخش‌ها و حوزه‌ها باید ساختاری دموکراتیک داشته باشند. تصویب قوانین محلی در صلاحیت ایالات قرار دارد. قوانین محلی در هر ایالت به دلایل تاریخی متفاوت است. ولی امروز اجرایی محلی در همه ی ایالات یک سان است. خودگردانی محلی برای شهروندان فرصت مشارکت و نظارت را ایجاد می کند. شهروندان می توانند با نمایندگان منتخب خود در شورای هر بخش در اجتماعات شهروندی سخن گفته، بر بودجه ی بخش نظارت داشته باشند و یا درباره ی طرح‌های ساختمانی، ساخت جاده‌های محلی و پل‌ها، تأمین برق و آب و گاز، دفع فاضلاب و طرح‌های ساخت و اداره مدارس، تئاتر‌ها، موزه‌ها، بیمارستان‌ها، ورزشگاه‌ها و... را بحث کنند. شهرها و ناحیه‌ها و قریه‌ها و

قصبات، اجزای حیات مشترک سیاسی هستند. آن‌ها می‌بایست به صورت پویا و زنده به تکامل خود ادامه دهند تا آزادی و دموکراسی در کشور و جامعه تداوم یابد.

واحد های دولت فدرال می‌توان چنین نظام انسانی را اصل تنوع در اتحاد خواند یعنی در این نظام بجای اصل «یک ملت - یک دولت» به مفهوم واقعی کسرتگرایی و تنوع (ملی، قومی، فرهنگی، دینی ...) است، که مبنا و ملاک حاکمیت سیاسی قرار گرفته است. (۱) بتأسی از این اصل دولت فدرال آلمان، در تیوری های سیاسی وظایف مهم معیاری دارد. مگر هیچ گاه از این وظایف، تعیین سیر فرهنگی مردم نیست. دولت بر اصل رعایت واقعی آزادی مدنی و فرهنگی در نظام سیاسی فدرال نمی‌تواند و نباید به عنوان متولی فرهنگ، هنر و اندیشه عمل کند. چرا که فرهنگ یک سیر جاری تاریخی است، اما دولت برای تأمین منافع ملی، و برای حمایت از حقوق شهروندی مردمش تشکیل می‌شود. این مسیر تکامل تاریخی فرهنگ است که در راه رفت بسوی جاویدانه سازی نماد هستی مردم، هویت ملی شان را نهادینه می‌سازد.

## نظام مالیاتی در دولت فدرالی آلمان

بر اساس قانون توسعه ی ثبات و رشد اقتصادی مصوب سال ۱۹۶۷، دولت فدرال موافق به اهداف اصلی سیاست های اقتصادی و ایالات در یک قرآیند دایمی موظف است تا بین درآمد ها و هزینه ها تعادل برقرار کند و بر این اصل سیاست بودجه یی خود را تنظیم نماید (۲). این اهداف عبارت اند از:

- ۱ - تثبیت سطح قیمت ها.
- ۲ - افزایش میزان اشتغال.
- ۳ - حفظ تعادل در تراز پرداخت ها،
- ۴ - رشد دایمی و متعادل اقتصادی.

بر اساس سیاست رشد متعادل اقتصادی دولت فدرال و ایالات در برنامه ریزی مالی باید بودجه یی طراحی نمایند که در آن درآمد ها و هزینه های بودجه در یک ظرف زمانی پنج ساله با یک دیگر برابر و هم آهنگ باشند. مهمترین منبع تأمین درآمد در دولت فدرال مالیات است. براساس آمار دست داشته درآمد های مراجع فدرال، ایالات و بخش ها در سال ۲۰۰۲ بصورت کل به ۴۴۱/۷ میلیارد یورو بالغ گردید. از این مقدار ۴۳/۵ درصد در اختیار دولت فدرال، ۴۰/۴ در صد

در اختیار ایالات و ۱۱/۹ درصد در اختیار بخش ها قرار گرفت. سهم اتحادیه ی اروپا در درآمد های مالیاتی در این سال ۴/۲ در صد بود. برای شهروندان، به ویژه مالیات بر حقوق و مشاغل دارای اهمیت است. مالیات کارگران، کارمندان قراردادی و کارمندان رسمی هنگام پرداخت حقوق ماهوار توسط کارفرما کسر و به اداره ی مالیات پرداخت می شود. در سال ۲۰۰۳ عاید سالانه یی معادل ۷۲۳۵ یورو برای افراد مجرد و ۱۴۴۷۰ یورو برای افراد متأهل از مالیات معاف بوده است. از مازاد عایدات بیش از این مقدار، به تناسب درآمد، بین ۱۹/۹ تا ۴۸/۵ درصد مالیات اخذ می شود.

در سیستم مالیاتی دولت فدرال افزون بر پرداخت مالیات بر حقوق و مشاغل، مالیات های اختصاصی مانند، مالیات بیمه و کلیه مالیات های بر مصرف (مانند مالیات مواد نفتی و مالیات کالاهای دحانی)، به استثنای مالیات آب جو وجود دارد. ایالات عایدات حاصل از عراده جات، مالیات بر ارث، مالیات آب جو، مالیات خرید املاک، مالیات شرط بندی ها و لائری ها و لاغیر را در اختیار دارند. بهترین سهم درآمد های مالیاتی با ۴۵ درصد از محل مالیات بر عایدات به انضمام مالیات ها بر شرکت ها کسب می شود. دیوان محاسبات فدرال که در قانون اساسی بر آن تأکید شده به عنوان یک مرجع بیطرف برای کنترل امور مالی دولت بر مدیریت بودجه یی و اقتصادی دولت فدرال مراقبت و نظارت می کند. دولت فدرال در سال ۲۰۰۳ نکات اصلی کاهش اداره بازی را تحت عنوان



«حمایت از اقشار میانی - افزایش اشتغال - تقویت جامعه مدنی» مورد تصویب قرار داد. با اعلام کاهش بوروکراسی به مثابه فرآیند پویا و پیوسته می بایست از یکسو توان سرمایه گذاری و نوآوری آزاد شود و از سوی دیگر شهروندان از مقررات اداری غیر ضروری رها گردند. از جمله ی دیگر نکات مهم این اصل تجدید و ساختارهای اداری و روند اجرای امور و استفاده بری از فناوری اطلاعات و همچنین توزیع مسوولیت به همه سطوح. یعنی امور اجرایی فدرال نوسازی شود، فشار بر طبقه متوسط تقلیل یابد و بودجه های عمومی تثبیت شوند.

### تأمینات اجتماعی:

در جمهوری فدرال آلمان دموکراسی و تعادل حقوق شهروندی و نظام تأمین اجتماعی باهم مرتبط و دو هم مؤثر اند. اصول اساسی دولت فدرال در امر تحقق اهداف دموکراسی همبستگی و مسوولیت پذیری قبول شده است. دولت برای تطبیق این اصول شبکه یی گسترده از خدمات اجتماعی را ایجاد کرده است. با تصویب قوانین بیمه ی صحی در سال ۱۸۸۳ و بیمه ی حوادث در سال ۱۸۸۴ و بیمه ی معلولیت و پیری در سال ۱۸۸۹، تأمین اجتماعی دولتی آغاز شد و بیمه ی بیکاری به عنوان تعهد اجباری کار آفرینان علیه بیکاری در سال ۱۹۲۷ به اجرا درآمد. از برکت حاکمیت قانون امروز حدود ۹۰ درصد مردم تحت پوشش

شبکه تأمین اجتماعی قانونی قرار دارند. عرضه ی خدمات اجتماعی دولت حفاظت از آزادی های شهروندی و تحقق وظیفه دولت برای تأمین اجتماعی است. شبکه تأمین اجتماعی در پهلوی پنج شاخه ی تأمین اجتماعی که توسط کارگران و کار فرمایان تأمین مالی می شود (بیمه ی تقاعد، بیمه ی صحتی، بیمه ی نگهداری و مراقبت، بیمه ی حوادث، بیمه ی بیکاری)، همچنین با استفاده از عایدات مالیاتی خدماتی مانند ایجاد تعادل در مصارف و هزینه ی خانوار یا مساعدت های اجتماعی را ارائه می کند.

#### ۱ - بیمه تقاعد:

در دولت فدرال آلمان بیمه ی تقاعد هسته ی اصلی تأمین اجتماعی حق شهروندی تلقی می شود. جهت تأمین حیات کارمندان در دوران تقاعد، در آلمان سیستمی با ۵۰ میلیون عضو بیمه شده و با بودجه سالانه یی افزون بر ۲۳۰ میلیارد یورو ایجاد شده است. حدود ۸۰ درصد از جمعیت شاغل کشور عضو صندوق بیمه ی تقاعد هستند. پرداخت حق تقاعد بطور معمول با پایان شصت و پنج سال زندگی آغاز می شود. از سال ۲۰۰۲ پرداخت حق تقاعد با یک سرمایه گذاری که توسط دولت مورد حمایت قرار می گیرد، تکمیل می شود. این سرمایه گذاری می بایست در دراز مدت کاهش قابل پیش بینی سطح پرداخت حق تقاعد را جبران وزمینه را برای حفظ سطح درآمدی که بیمه شده در دوره

اشتغال داشته، فراهم کند. تأمین دوران پیری بصورت دواطلبانه، توسط کارگاه و یا بصورت شخصی، با حمایت دولت پوشش داده می شود.

## ۲ - بیمه ی صحی:

در جمهوری فدرال آلمان ۳۱۵ صندوق بیمه ی صحی قانونی وجود دارد و همه ی شهروندان جمهوری فدرال آلمان بایست عضویکی از این صندوق های بیمه ی صحی باشند. همه ی بیمه شده گان صندوق های بیمه ی قانونی فارغ از سن، عاید و جنسیت حق استفاده از خدمات ضروری صحی را دارند. حق بیمه ی صحی نیمی توسط کار آفرین و نیمی دیگر توسط کارفرما پرداخت می شود. میزان حق بیمه ی صحی در سال ۲۰۰۲ به طور متوسط ۱۴ در صد از دستمزد ناخالص را تشکیل می داده است. اعضای خانواده ی بیمه شده، که شاغل نباشند، مجبور به پرداخت حق بیمه ی جداگانه نیستند. به این ترتیب شاغلین دارای خانواده از امتیاز بیش تری نسبت به شاغلین مجرد برخوردارند.

## ۳ - بیمه ی نگهداری:

در مورد بیمه ی نگهداری این اصل حقوقی قابل ستایش است که هر فردی که از طریق یک صندوق بیمه ی صحی قانونی بیمه شده باشد، قانوناً می تواند از حقوق بیمه ی نگهداری برخوردار گردد. حق بیمه ی نگهداری، به میزان ۱/۷

٪ دستمزد ناخالص، نیز نیمی از طرف بیمه شونده و نیم دیگر توسط کارفرما پرداخت می شود. در حال حاضر حدود ۲ میلیون نفر در آلمان از خدمات نگهداری صندوق های بیمه در منزل و آسایشگاه ها بصورت خدمات جنسی یا نقدی استفاده می نمایند. اولویت های دیگر راهبرد تعادل حقوق شهروندی در سیاست گذاری های نظام تأمین اجتماعی، تأدیه حقوق خسارات اجتماعی است که قربانیان جنگ، سربازان قوای مسلح، قربانیان خشونت و به صورت عموم همه ی صدمه دیدگان در عرصه های گونه گونه حیات اجتماعی از آن برخوردار می شوند.

#### ۴ - بیمه ی حوادث:

پرداخت کمک های مالی به هنگام حوادث ناشی از کار توسط بیمه ی حوادث پرداخت می شود. و حق بیمه برای این منظور صرف توسط کارفرما پرداخت می شود. در صورت بروز حادثه، صندوق بیمه، مصارف درمان و هم چنین تأدیه خسارت از کار افتادگی را به عهده می گیرد.

#### ۵ - بیمه ی بیکاری:

هر کارآفرین ای که حد اقل ۱۸ ساعت در هفته نزد یک کار فرما بکار مشغول باشد می بایست در برابر بیکاری بیمه شده باشند. حق بیمه ی بیکاری، که در

حال حاضر ۶/۵٪ دستمزد ناخالص است، به گونه مساوی توسط کار فرما و کارآفرین تأدیه می شود. کار آفرینی از حقوق ایام بیکاری برخوردار است که در دو سال پیش از دوران بیکاری حداقل ۱۲ ماه حق بیمه ی بیکاری پرداخت کرده باشد. بیکارانی که حد اقل یک فرزند داشته باشند ۶۷ درصد متوسط دستمزد خالص ایام اشتغال خود را به عنوان حقوق ایام بیکاری دریافت می کنند. این میزان برای افراد بدون فرزند ۶۰ درصد است. مدت دریافت حقوق بیکاری بطور معمول تا ۱۲ ماه است ولی برای افراد بالای سن ۵۵ سال تا ۱۸ ماه، و بواسطه ی طرح جدید مقررات موقت سال ۲۰۰۶ بیکاران مسن بالای ۵۷ ساله تا ۳۲ ماه حقوق ایام بیکاری دریافت می کنند.

### مساعدت به خانواده ها:

در جمهوری فدرال آلمان سالانه ۵۳ میلیارد یورو از ناحیه ی عایدات عمومی جهت کمک به خانواده ها پرداخت می شود (۳). برای فرزند اول، دوم، سوم هر ماه ۱۵۴ یورو حق اولاد پرداخت می شود. برای هر فرزند دیگر این رقم به ۱۷۹ یورو افزایش می یابد. افزون براین به فرزندان تا ۲۷ سالگی مبلغی به میزان ۲۱۶۰ یورو به منظور نگهداری، آموزش و پرورش تأدیه می شود. برای فرزندان بالغ در حال تحصیل که نزد والدین خود اقامت ندارند، مبلغ اضافه یی به میزان ۹۲۴ یورو پرداخت می شود. برای هر فرزند تا دوسالگی، با در نظر داشت میزان

عایدات، مستمری تربیت و پرورش فرزند تا کمیت ۳۰۷ یورو در ماه پرداخت می شود.

## امنیت ملی

تأمین امنیت و نظم عمومی در آلمان فدرال از اولویت های اصلی وظایف دولت است. قانون اساسی حوزه های خاصی از وظایف پلیس را در اختیار دولت مرکزی قرار داده است.

نیروی های حفظ امنیت عمومی در ایالات متشکل از:

۱ - پلیس حفاظتی

۲ - پلیس جنایی

۳ - نیرو های ویژه ی پلیس (آماده باش)

۴ - پلیس حفاظت از منابع آبی

پلیس در تعقیب جرایم تحت نظر دادستان انجام وظیفه می کند که هدایت جریان رسیدگی را به عهده دارد. هر یک از ایالات در بین نیروهای پلیس خود دارای واحدهایی از نیروهای آماده است که با وسایل و امکانات لازم توسط دولت مرکزی تجهیز می شوند. (۴) این نیروها مسوول مقابله با خطرها در شرایط خاص و خطرهای ناشی از حوادث طبیعی یا تصادفاتی هستند که از مرزهای امنیتی یک ایالت فراتر می روند. «به منظور اجتناب از خطر عاجل نسبت به هستی و نظم آزاد دموکراتیک حکومت فدرال یا ایالت، هر بخش ها می تواند از نیروهای پلیس ولایات دیگر استمداد کند».

در نیروی آماده پلیس ایالات بین سالها ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۷ اصلاحات عمیقی صورت گرفت. در حال حاضر در نیروی آماده ی پلیس ایالات ۱۵۵۸۷۱ کارمند پلیس عضویت دارند. در پهلوی این نیروها، تیروی مرزبانی فدرال (BGS) که واحدهای آماده ویژه خود را در اختیار دارد بالغ به ۳۸۵۰۰ نفر میرسد قرار دارد. این نیروی ویژه تحت نظر وزیر داخله انجام وظیفه می کند. از جمله وظایف نیروهای مرزبانی فدرال، حفاظت از ساختمانهای خاص دولت فدرال وزارتخانهها را به عهده دارد. به این موارد باید انجام وظایف پلیسی جهت حفظ محیط زیست، حفاظت از حمل و نقل دریایی در دریای شمال و بالتیک و همچنین به گونه ی روزافزونی مشارکت در مأموریتهای صلح نیروهای پلیس در خارج از آلمان را اضافه کرد.

## اداره جنایی فدرال

اداره جنایی فدرال وظیفه دارد به عنوان پلیس جنایی مرکزی در آلمان، مبارزه با جنایت در سطح ملی و بین‌المللی را هماهنگ سازد. به این ترتیب نحوه ی برخورد یک‌سان با جنایت تحقق می‌یابد. مهم‌ترین همکاران اداره ی جنایی فدرال در این زمینه ۱۶ اداره ی پلیس جنایی ایالتی هستند. اداره جنایی فدرال بعنوان مرکز مدیریت اطلاعاتی پلیس، حجم عظیمی از اطلاعات مهم و ارزنده را جمع‌آوری و در مبارزه با جرم و جنایت و تحلیل تحولات مجرمانه و تدوین سیاست‌های راهبردی استفاده می‌کند. در مورد جرایم بسنگین علیه امنیت داخلی آلمان، اداره جنایی فدرال با مأموریت از جانب وزیر داخله و یا قاضی القضاات مجرمان را تحت تعقیب قرار می‌دهد. حفاظت از جان اعضای ارکان دولت فدرال نیز از جمله مسوولیت‌های این اداره است، واحد‌های ویژه جنایی فدرال که متشکل از ۴۸۰۰ کارمند است تحت نظر وزیر داخله در پیشبرد



مأموریت های امنیت عمومی از کمک های نیرو های مرزبانی فدرال برخوردار است.

### قوای نظامی آلمان ( بوندس وهر )

نیروهای مسلح آلمان در تاریخ ۹ می ۱۹۵۵ بعد از عضویت جمهوری فدرال آلمان در پیمان اتلانتیک شمالی تأسیس گردید. طبق آمار دست داشته ی وزارت دفاع در سال ۲۰۰۴ حدود ۲۶۷۰۰۰ سرباز زن و مرد را در برمی گرفت. قوای نظامی آلمان از رسته های زمینی، هوایی و دریایی وهم چنین دو بخش سازمانی نیروهای مسلح و مرکز خدمات صحتی تشکیل می شود، و در کمیت ساختاری آن در سالهای ۲۰۰۳ شامل ۲۸۵۰۰۰ نیرو بود که از آن جمله حدود ۲۰۲۰۰۰ افراد آن را نیروهای کادر و یا افرادی تحت قرارداد های زمانی محدود و ۵۳۰۰۰ سرباز در حال گذراندن دوره ی مکلفیت و ۲۷۰۰۰ آن را نیرو های دواطلب برای گذراندن خدمت و وظیفه، تشکیل می دادند. نمونه ساختاری کمیت افراد در قوای نظامی آلمان فدرال در آغاز سال ۲۰۰۲ متشکل از ۳۱۰۶۰۰ سرباز بود. بر اساس فیصله ی مجلس فدرال کمیت این نیروی نظامی تا سال ۲۰۱۰ به ۲۵۰۰۰۰ سرباز پیش بینی گردیده است، که از آن جمله ۱۶۲۳۰۰ نیروهای مسلح، و ۶۲۷۰۰ نیروهای هوایی و ۲۵۰۰۰ سرباز را نیروهای بحری تشکیل میدهند.(۵)

در راستای همبستگی حقوقی زن و مرد، ارتش آلمان از سال ۲۰۰۱ درهای خود را روی دواطلبان زن در همه ی رسته ها گشوده است. به این سلسله از آغاز سال ۲۰۰۳، ۸۳۶۵ زن در صفوف ارتش خدمت می کردند. منشأ وظایف و مأموریت های قوای نظامی، مأموریت و اهداف مندرج در قانون اساسی و سیاست امنیت ملی و دفاعی آلمان فدرال است. قوای نظامی آلمان فیصله ها و کارآمدی سیاست دولت فدرال را تأمین و تحقق می بخشد، امنیت و دفاع ملی را تأمین می کند، در حفظ ثبات در اروپا و جهان سهم دارد، در دفاع از هم پیمانان آلمان - مشارکت می کند، همکاری های چند ملیتی و ادغام آن ها را مورد پشتیبانی قرار می دهد، سهم صلح خواهانه ی خود را در دفاع از آزادی و دموکراسی در زمینه ی ملی و بین المللی به وجه شایسته انجام میدهد. چنانچه از سال ۱۹۹۸ حدود ۱۲۰۰۰۰ تن از نیرو های مسلح آلمان در مأموریت های خارجی در چارچوب تأمین صلح بین المللی در منطقه و جهان شرکت نموده اند. افزون بر این قوای نظامی آلمان در اتحاد های چند ملیتی متنوعی ادغام شده است. مانند: نیرو های مشترک دفاعی هالندی - آلمانی در مونسستر، نیرو های مشترک اروپایی در اشتراسبورگ، نیرو های مشترک آلمانی - دنمارکی - پولندی در استین، نیرو های مشترک آلمانی - فرانسوی در مولهایم و... است.

در خصوص حفظ معیار های اخلاقی، سربازان به عنوان شهروند کشور به جامعه ی خود و اطاعت از ویژگیهای طرح هدایت نفسانی قوای نظامی، جایگاه

خود را حفظ خواهند کرد. آزادی و مسوولیت نکته‌های اساسی سیاسی — اخلاقی طرح هدایت نفسانی و سرمشق شهروندان اونیفورم پوش است. قوای نظامی آلمان از اولویت سیاست اطاعت می‌کند. یعنی ارتشی است در دموکراسی و برای دموکراسی. نماینده ی مجلس فدرال آلمان در قوای نظامی عمل کرد نظارتی مهمی به عهده دارد. او بر رعایت حقوق قانونی سربازان و تحقق قانون مندرج در قانون اساسی نظارت می‌کند. این نماینده می‌تواند از تمام مراجع نظامی خواستار رؤیت اسناد شود و بدون اطلاع قبلی از کلیه جزواتم های قوای مسلح کنترل و بازدید کند.

رویکرد ها:

(۱) - [www.if-id.de/ifidsite/FAQ/Iranpour/index\\_iran.php](http://www.if-id.de/ifidsite/FAQ/Iranpour/index_iran.php)

- ۴۷k

(۲) رجوع شود به : راهبردی مفاد قانون اساسی آلمان فدرال ، ناشر: مرکز تعلیمات سیاسی بن - آلمان ، سال ۱۹۹۸ ، ماده ۱۰۶ بند ۱ - ۹ ، بزبان آلمانی .

(۳) همانجا : قانون اساسی آلمان فدرال ، ناشر: مرکز تعلیمات سیاسی بن - آلمان ، سال ۱۹۹۸ ، ماده ۶ بند ۱ تا ۵ ، بزبان آلمانی.

## راهبردی حفظ محیط زیست

حفاظت مؤثر از محیط زیست این آگاهی را گواست که مبارزه برای جلوگیری از افزایش بلایای طبیعی و صنعتی در طرح راهبردی سیاست های حمایت از صحت و سلامتی شهروندان، فقط زندگی اقتصادی با دوام، تضمینی برای آینده زیست خواهد بود. حفظ محیط زیست یکی از شاخص های مهم سیاست خارجی آلمان را تشکیل می دهد. زیرا تخریب و آلودگی محیط زیست در محدوده ی مرز های ملی متوقف نخواهد ماند. تخریب جنگل ها و گسترش بیابان ها، آلودگی دریاها، تغییرات آب و هوا، سوراخ لایه اوزون، دارایی پیامد های جهانی است. با این درک، حفظ محیط زیست یکی از اولویت های با ارزش وظایف تطبیقی جامعه ی جهانی است. واضح است که اقتصاد سرمایه داری کشورهای صنعتی در جهان به سوخت انرژی نفت وابسته است، که مقصر اصلی سیستم گرم شدن دمای اتمسفر و زمین هستند.

بنابراین، در زمینه تلاش های جهانی برای مقابله با تغییرات آب و هوا و صاف نگه داشتن محیط زیست، سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۷ اجلاس پیمان کیوتو را در مونترال کانادا دایر نمود. کارشناسان هواشناسی ملل متحد در اجلاس کیوتو هشدار دادند که پیش بینی می شود که در صد سال آینده گرمای عمومی دمای اتمسفر و زمین به میزان متوسط بین ۱/۲ تا ۶ درجه سانتیگراد نسبت به

سده دوهزار افزوده خواهد شد. برخی از پژوهشگران پیشتر پدیده گرمایش زمین را ناشی از فعالیت های کوههای آتشفشانی و خورشیدی می دانستند ولیکن امروزه اثبات شده است که مشکل افزایش آلودگی ناشی از سوزاندن بی رویه سوخت های فسیلی نفت و ذغال سنگ در فعالیت های اقتصادی صنعتی و انسانی در جوامع، عامل اصلی و مهم ایجاد گاز هایی بخصوص دی اکسید کربن، بخار آب و متان شده است، که ترکیب و غلظت طبیعی گازهای اتمسفر را تغییر داده است. می دانید ۹۹/۹ درصد هوا را نیتروژن، بخار آب، اکسیژن و میزان ناچیزی دیگر گازها تشکیل داده است. پخش گازهای ناشی از سوخت نفتی در این ترکیب منجر می شود که لایه ی اطراف زمین را احاطه کند و با حبس گرما در جو بالای کره زمین یک موقعیت و شرایط شبیه گلخانه یی را به وجود آورد.

البته تأثیرات و عوارض افزایش دمای زمین بسیار فاجعه آور است. برهم خوردن تعادل های زیست محیطی، اختلال در روند بارش باران، ازدیاد سیل و طوفان ها و گرداب های استوایی، بیابانی شدن مزارع حاصل خیز زراعتی، ذوب شدن کوههای یخی و یخچال ها در مناطق قطب شمال، افزایش سطح آب دریاها و اقیانوس ها، گسترش بیماریهای زیست محیطی، عفونی و واگیر دار، و هم چنین مرگ و میر وسیع جانوران، گیاهان و حیات وحش و دیگر معضلات و مصایب زیست محیطی که طبیعتا اصلی ترین و مهمترین قربانیان آن نیز در وهله

فقیرترین مردم کشورهای جهان و نهایتاً تمامی بشریت و نسلهای آینده در کره زمین می باشند. جهان متأسفانه شاهد خسارات عظیم وارده سال ۲۰۰۴ «سونامی» به مردم، مناطق مسکونی و منابع طبیعی و اقتصادی کشورهای حاشیه نشین در اقیانوس هند بوده است. طبق اذعان دانشمندان مهمترین دلایل و عوامل بروز طوفان های سال ۲۰۰۵ در امریکا را ناشی از میزان مصرف انرژی و دگرگونیهای سریع جوی کره زمین در دهه های گذشته دانسته اند. امریکا بزرگترین مصرف کننده سوخت فسیلی و تولید کننده میزان ۳۶٪ گازهای گلخانه یی (آلاینده) جهان است، متأسفانه در سال ۲۰۰۱ از پیمان کیوتو خارج شد. ولی متعاقباً روسیه با درک اهمیت مفاد پیمان کیوتو، که ضمناً تولید کننده ۱۷٪ از گازهای گلخانه یی جهان است، با تصویب پارلمانی وارد این پیمان شد. کشورهای اروپایی که مجموعاً ۲۳٪ گاز های آلاینده (گلخانه یی) را تولید می کنند، قصد کرده بودند که تا سال ۲۰۱۲ حدوداً ۸٪ گازهای گلخانه یی خود را نسبت به سال ۱۹۹۰ کاهش دهند، که بنابر اظهارات کارشناسان، اروپای ها تا سال ۲۰۱۲ تنها قادر خواهند بود، نیم درصد از تعهدات بالا را عملی کنند. در هر صورت هم اکنون کشور چین ۱۲٪ و ایران ۱/۳٪ مجموع گازهای گلخانه یی جهان را تولید می کنند. با ابراز درد باید گفت که تاکنون، امریکا، چین، هندوستان، عربستان، برازیل، مکزیکو، استرالیا به پیمان کیوتو ملحق نشده اند و با اجرای آن مخالفت می ورزند.

تولید کنندگان گازهای آلاینده در جهان از این قرار است:

۱ - امریکا: ۳۶٪

۲ - اروپا: ۲۳٪

۳ - روسیه: ۱۷٪

۴ - چین: ۱۲٪

۵ - ایران: ۱/۳٪

۶ - باقی کشور های جهان کمتر از ۱۱٪

آلمان فدرال تحت چنین الگویی، بطور فعال و همه جانبه در مذاکرات و اجرای معاهدات بین المللی و تدارک کنفرانسها جهت حفظ محیط زیست مشارکت فعال دارد. از جمله اقدامات عملی آن در این استقامت، شرکت عملیش در کنفرانس های محیط زیست و توسعه در: ریودوژانیرو ۱۴ جون ۱۹۹۲ (۱)، و کنفرانس جهانی سران برای توسعه ی پایدار در یوهانسبورگ ۲۰۰۲، تدویر کنفرانس منابع جدید انرژی سال ۲۰۰۴، که بهمت وزارت محیط زیست در «بن» تشکیل شده بود را می توان نام برد. نشست مذکور با موفقیت کامل در

زمینه ی همکاری کشورهای مختلف برای حفظ محیط زیست به پایان رسید. شرکت کنندگان این نشست از آلمان بعنوان کشور پیشتاز در تطبیق راهبردی سیاست حفظ محیط زیست در جهان تقدیر و اعلام کردند که ۱۳ فیصد انرژی در آلمان از طریق منابع جدید چون استفاده از نیروی باد و خورشید تأمین می شود.

گرهارد شرودر نخست وزیر سابق آلمان در این نشست گفت: باید منابع جدید انرژی توسعه یابند تا کشورهای را از نفت بی نیاز کنند. با اجرای طرحهای جدید تا سال ۲۰۱۵ یک میلیارد انسان از منابع غیر نفتی استفاده خواهند کرد. منبع جدید انرژی سهم بزرگی در کمک به کشورهای در حال توسعه برای رفاه مردم این مناطق دارد. دولت آلمان اعلام کرد که ۵۰۰ میلیون یورو بصورت وام به کشورهای در حال توسعه برای تولید انرژی جدید پرداخت خواهد کرد. هم چنین بانک جهانی حاضر شد تا ۶ سال دیگر ۴۰۰ میلیون یورو به صورت وام در اختیار این کشورها قرار دهد. طبق آمار کمیته انرژی اتحادیه اروپا، تنها پرداخت کمک درآمد (سوبسید) برای تولید ذغال سنگ ۲۹ میلیارد یورو در سال است که آن را می توان برای تحقیقات و تولید منابع جدید انرژی پرداخت کرد. (۲)



## حفاظت از آب و هوا

آلمان فدرال برای تضمین حیات نسل های آینده و تأمین شرایط آب و هوای پاک و ثابت برای زیست، حفظ تنوع موجودات در طبیعت، تقویه ی حاصل خیزی زمین و کافی بودن منابع آبی — با توجه به منابع زیست محیطی محدود مانند انرژی، مواد خام، زمین و آب صرفه جویانه برخورد می کند. برای تحول مستدام در زمینه حفاظت از طبیعت و تداوم تنوع آن، در آلمان نزدیک به ۵۰۰۰ منطقه ی سرسبز طبیعی حفاظت شده وجود دارد که ۲/۳٪ از مساحت کشور را تشکیل می دهند، که بر اصل توجه استفاده بری از روش های منطبق بر حفظ محیط زیست استوار است. یکی از رویکرد های راهبردی سیاست زیست محیطی آلمان، حفظ شرایط صحتی آب و هوا است. دولت فدرال به تعهدات بین المللی خود در زمینه ی کاهش گاز های آلاینده در چارچوب معاهده ی کیوتو، پایبند است. براساس پیش بینی های دولت میزان این آلاینده ها بین سال های ۱۹۹۰ تا دوره ی زمانی ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲، ۲۱٪ بایست کاهش یابد. چنانی که تا سال ۲۰۰۲ کاهش معادل ۱۹٪ که منابع ایجاد آلاینده های منوکسید کربن را شامل می شود، حاصل شده است. در این کاهش افزون بر بخش تولید انرژی و بخش خصوصی اقتصاد، ساختمان ها، منازل و حمل و نقل سهم بوده اند. استفاده از انرژی های تجدید شونده و گسترش شبکه متصل گرما — انرژی، از طرف دولت مورد حمایت قرار گرفته و پیش بینی شده بود که تا سال ۲۰۰۵

میزان گاز منوکسید کاربن تا ۱۰ میلیون تن کاهش یابد. با استفاده از این سیاست تنها در سال های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ تأسیسات جدیدی برای استفاده از انرژی باد به قدرت ۵۸۹۱ مگاوات نصب شده است. برای تحقق این اهداف دولت فدرال تا سال ۲۰۰۵ به میزان یک میلیارد یورو منابع مالی را بمصرف گذاشته است. مسلم است که هوای آلمان توسط صنایع، حمل و نقل عراده جات، تأسیسات حرارتی ساختمان ها و نیرو گاه ها در معرض آلودگی قرار دارد؛ که این آلودگی تأثیرات ویژه یی را در تخریب جنگل ها و بر آثار هنری نشان می دهد. دولت آلمان جهت جلوگیری از آلودگی هوا برنامه ی علمی را تدوین نموده که طبق آن، آلاینده هایی که از طریق نیرو گاه ها و واحد های بزرگ تولید گرما و گردش عراده جات وارد هوا می شوند، با نصب فیلتر و کاتالیزاتور به طور مؤثر کاهش خواهند یافت. میزان آلودگی هوا از سال ۱۹۹۰ در مورد دی اکسید گوگرد تا ۸۵٪ و هیدروکاربن های فرآر (VOC) تا ۵۰٪ کاهش یافته است. در اواسط ماه مارچ ۲۰۰۳ دولت فدرال برنامه ی ملی و گسترده را جهت کاهش باز هم بیش تر آلاینده هایی نظیر دی اکسید گوگرد، اکسیدازت، آمونیاک و VOC ارائه داد.

## مبارزه در مقابل آلودگی صوتی

آلودگی صوتی برای شهروندان آلمان به ویژه در مناطق متراکم به فشار شدیدی تبدیل شده است. از این رو مبارزه علیه آلودگی صوتی یکی از اولویت هایی تطبیقی و ظایف دولت را تشکیل می دهد. طرح برنامه ریزی در مناطق مسکونی، حمل و نقل تأسیسات صنعتی، ایجاد مناطق کم رفت و آمد نظیر تعیین مقررات جدید برای سرو صدای عراده جات، آسفالت های کاهش دهنده صدا و یا ساخت هوا پیمای های کم صدا، مؤلفه هایست در خدمت مقابله با آلودگی صوتی. با معیار های پسندیده مربوط به حفاظت در برابر سرو صدای ماشین آلات و دستگاه ها مصوب سپتامبر ۲۰۰۲، فهرست ۵۷ دستگاه مختلف تدوین شده است که میزان تولید صدای آن ها نباید از مرز معینی فراتر رود. از جمله این ماشین آلات، مخلوط کننده های بتون، چکش های هیدرولیکی، بونکرهای بتون، عراده جات ویژه ی نظافت خیابان ها، اره های برقی و هم چنین دستگاه های جمع آوری برگ های خشک با باد و دستگاه های چمن زنی هستند. براساس اقدامات تازه دولت از سال جاری ۲۰۰۶ باید میزان تولید صدای این نوع ماشین آلات پر سروصدا، کاهش بیش تری یابد.

## زباله:

مردم آلمان در سال های ۱۹۸۰ از این وحشت داشتند که ممکن در آتیه ی قریب در طی انبار زباله ها خفه شوند. محل های دفن زباله لبریز شده بودند و تأسیسات کمی برای سوزاندن زباله وجود داشت. دولت با ابتکار انجمن های شهروندی راهرفتی را مبنی بر تصویب معیار هایی در مورد نحوه ی از بین بردن زباله های مختلف، کاهش آلاینده های حاصل از سوزاندن زباله و دفن آن ها را، انتخاب کرد. دولت آلمان در همسویی تحقق مفاد قانون اساسی، در این دوره ی ۲۶ سال پسین، برای دفع زباله با توجه به معیار های زیست محیطی، میلیارد ها یورو سرمایه گذاری کرده است. رویکرد های نوین سیاست حفظ محیط زیست بدین باورست که دفع مطمئن زباله کافی نیست و زباله باید به مثابه منبع جدید مورد بهره برداری قرار گیرد. وزارت محیط زیست در سال ۱۹۹۱ مقررات بسته بندی را تنظیم و به اجرا گذاشت. بدین ترتیب برای نخستین بار فروشندگان قانوناً موظف به تحویل گرفتن بسته بندی های مصرف شده گردیدند، که به نام «سیستم دوگانه ی نقطه سبز» یاد می شود. این سیستم در سال ۱۹۹۲ به اجرا گذاشته شد و تاکنون زیاده از ۳۶ میلیون تن بسته بندی بصورت جداگانه جمع آوری و جهت باز یافت ارایه گردیده است. آلمان سعی دارد با تحقق برنامه های مختلف میزان زباله را کاهش دهد و یا با حفظ جنبه

های زیست محیطی استفاده ی هدفمند نماید. قانون اقتصاد بازیافت و دفع زباله در سال ۱۹۹۶ این امر را امکان پذیر ساخت.

## رودخانه ها

کیفیت رودخانه های آلمان در سال های اخیر با تصویب مقررات متعدد در مورد نحوه ی هدایت فاضلاب ها، به گونه ی مؤثری بهبود یافته است. از جمله وجود مواد آلاینده در فاضلاب ها در ۵۰ رشته مختلف تولیدی محدود شده اند. علاوه بر این برای روانه ساختن فاضلاب به رودخانه ها عوارضی پیش بینی شده که برای حفاظت از رودخانه ها مورد استفاده قرار می گیرد. این اقدامات باعث گسترش نصب دستگاه های تصفیه و استفاده از روش هایی برای تولید در صنایع شد که فاضلاب کمتری ایجاد می کند. به این ترتیب آلودگی بسیاری از رودخانه ها مانند: (راین، ماین و البه) به نحو چشم گیری کم شد و تعداد انواع آب زیان در آن ها افزایش یافت. در آخرین بررسی ها، در رودخانه راین بین سال های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰، بار دیگر ۶۳ نوع ماهی شناسایی شد. بین سال های ۱۹۵۱ تا ۱۹۷۵ این تعداد به ۲۳ نوع ماهی کاهش یافته بود. از برنامه های مرکزی برای حفاظت از رودخانه ها، کاهش باز هم بیش تر آلاینده هایی است که به صورت پراکنده و به طور عمده توسط فعالیت های زراعتی و بهبود ترکیب آلی رودخانه ها وارد آن ها می شوند. این اقدامات به ویژه در خدمت اجرای خط

مسی اتحادیه اروپا در مورد منابع آبی قرار دارند. مشکل دیگری ای که در بازساختی سیاست حفظ محیط زیست مورد توجه کشور آلمان قرار دارد، به مقیاس کل افزایش آب رودخانه ها در نتیجه افزایش CO<sub>2</sub> است. بررسی هایی علمی اروپا و مجاری منابع وزارت محیط زیست حاکی از آنست که افزایش CO<sub>2</sub> اتمسفر منجر به افزایش آب رودخانه ها می شود. چنانچه که گفته آمدیم، مقدار اضافی «دی اکسیدکربن» موجود در جو حاصل سوزاندن سوخت های فسیلی است. از این رو افزایش غلظت این گاز باعث گرم شدن اتمسفر می شود. البته این موضوع باعث می شود که گیاهان راحت تر این گاز را جذب کرده و از طریق فتوسنتز به بافت های گیاهی تبدیل کنند و برای این فرآیند از رطوبت کمتری بهره جویند. تحقیقات اخیر واضح می سازد که گیاهان موجود در جهان به دلیل افزایش مقدار «دی اکسید کربن» به آب کمتری برای رشد نیاز دارند. نتایج این تحقیق جدید بیانگر آن است که مقدار آب رودخانه ها شدیداً افزایش خواهد یافت و ریسک جاری شدن سیل بیشتر خواهد شد. «نیکولا جدنی» از مرکز پیشگویی و تحقیق آب و هوای هادلی در انگلستان مسوول این تحقیق بوده است و در این باره اظهار می دارد که «ما فکر می کنیم که این موضوع باعث می شود سالانه ۲۰۰۰ کیلو متر مکعب به روان آب های جهان اضافه شود که این عدد نسبتاً زیادی است.» سالانه در رودخانه های جهان حدود ۴۰ هزار کیلومتر مکعب آب جریان می یابد و این رقمی است که طی قرن بیستم حدود ۳٪ افزایش داشته است. تاکنون اکثر محققین این تقصیر

را بر گردن تغییرات آب و هوا انداخته اند. «نیکولا جدنی» (۳) در مصاحبه خود اظهار داشته است که «تغییرات آب و هوا به خودی خود باعث کاهش مقداری از روان آب ها خواهد شد ولی تاثیر دی اکسیدکربن روی گیاهان باعث افزایش حدود ۵٪ روان آب ها می شود.» حال اگر این دو موضوع را با یکدیگر ترکیب کنیم می توان افزایش حدود ۳٪ را مشاهده کرد که این با الگوهای منطقه ای همخوانی دارد. «پیتر کاکس» از مرکز اکولوژی و هیدرولوژی وین فریت انگلستان می گوید که «این برای اولین بار است که اثر دی اکسیدکربن بر روی گیاهان در مقیاس های بزرگ مورد بررسی قرار می گیرد.»

## نظام اقتصادی آلمان

هدف کلی سیاست اقتصادی در آلمان فدرال تثبیت قیمت ها، تضمین اشتغال بیشتر، حفظ تعادل در تجارت خارجی و تضمین رشد مستمر و متناسب در اقتصاد است. وظیفه ی اصلی سیاست اقتصادی کماکان کاهش بیکاری است. ایجاد فرصت های شغلی جدید و مطمئن فقط از طریق سرمایه گذاری و نوآوری امکان پذیر است. با چشم انداز عینی از نظام اقتصادی آلمان، باید اذعان کرد که این کشور از پیشتازترین کشورهای صنعتی در جهان است. ویژگی زیر ساختهای اقتصادی آلمان عبارت اند. از وجود شرکت های مدرن و دارای توان رقابت بین المللی، توانمندی بالا در عرصه تحقیقات و توسعه و میزان بالایی از

آرامش اجتماعی که بدلیل وجود کارکرد مشارکت متوازن میان اتحادیه های کارگری و کارفرمایان حاصل شده است. میزان تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۳ بالغ بر ۲۱۳۰ میلیارد یورو بود. بدین مناسبت آلمان افزون بر مجموع بازدهی اقتصادی خود، به عنوان سومین اقتصاد ملی قدرتمند جهان نقش پیشرونده ی در عرصه بین المللی داشته و در تجارت جهانی با توجه به میزان صادرات آن در جایگاه اول ایستاده است .

هدف از راه جو اقتصادی آلمان اصلاح نظام تأمین اجتماعی و اصلاح مکانیزم بازار کار، کاهش هزینه های جانبی دستمزد و تحرک و تکامل بیشتر اقتصاد است. در عرصه ی داخلی سیاست راه جو اقتصادی آلمان با تحول مناسب در زمینه ی قیمت ها و هزینه های تولید روبرو است و از فضای اجتماعی با ثباتی سود می برد. یکی از مزیت های آلمان در زمینه ی اقتصادی، بهره داشتن از کارگران متخصصی است که می توانند در بخش های مختلف به کار گمارده شوند. براساس آخرین سرشماری ها، ۸۴٫۱ درصد از کار آفرینان در آلمان دارای مدرک آموزش حرفه یی هستند و ۱۶ درصد آنان یا یک مکتب حرفه یی را به پایان رسانده اند و یا دارای تحصیلات عالی هستند. نظام آموزش دوگانه در کارگاه و مدرسه، به عنوان نظام موفق و کارا اعتبار خود را حفظ کرده است. از سوی دیگر جهت گیری بین المللی حیات اقتصادی در آلمان با کمتر کشور بزرگ صنعتی در جهان قابل مقایسه است. شرکت های آلمانی تقریباً یک سوم درآمد



خود را از محل صادرات کسب می کنند و از هر چهار شغل، یکی به تجارت خارجی وابسته است.

### تجارت و سرمایه گذاری:

سهم آلمان از تجارت جهانی ۱۰ / ۵ در صد است. حتا این سهم در سال ۲۰۰۳ از ایالات متحده ی امریکا پیشی گرفت و به این ترتیب «قهرمان جهان در تجارت» شد. مهم ترین شرکای تجارت خارجی آلمان کشورهای صنعتی غرب هستند. بیش از نیمی از عایدات حاصل از تجارت خارجی از این کشورها به دست می آید. در سال ۲۰۰۳ کشور فرانسه از مهمترین شریک تجاری آلمان بوده است. در عرصه ی واردات، هالند و امریکا جایگاه های نخست را اشغال می کنند. مهمترین خریدار خدمات آلمان پس از فرانسه، امریکا و انگلستان بوده اند. علل رشد نشانه های بارز توان رقابت بالا شرکت های آلمان در عرصه ملی و بین المللی، مازاد تجارت خارجی است. این مازاد از ۱۱ میلیارد یورو در سال ۱۹۹۹ به حدود ۱۳۰ میلیارد یورو در سال ۲۰۰۳ رسید و در مقابل حدود ۵۳۲ میلیارد یورو واردات، کالاها و خدماتی به ارزش ۶۶۱ میلیارد یورو صادر شد. بدین سلسله در سال های بعد از ۲۰۰۱ عمل کرد اقتصاد آلمان افزایش ارقام مثبتی را بنمایش می گذارد. در سال ۲۰۰۳ کالاهایی به ارزش ۵۶/۵ میلیارد

یورو از آلمان به کشور هایی که به تازگی به اتحادیه ی اروپا ملحق شده اند صادر شد کالاهایی به ارزش ۵۷/۳ میلیارد یورو از این کشور ها وارد گردید.

امروز موقعیت اقتصادی در عرصه جهانی کاملا تغییر کرده است. البته هنوز سرمایه گذاری های آلمان در خارج بیش از سرمایه گذاری های مستقیم خارجی در آلمان است، ولی این امر برای کشوری با صادرات قوی کاملا عادی است. سرانجام سرمایه گذاری در خارج برای دست یافتن به بازارهای جدید و یا گسترش امکانات توزیع و خدمات پس از فروش ضروری است. مهم تر این است که نحوه ی تحول سالانه ی ورود سرمایه از خارج به آلمان را، بین سال های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۲، مدنظر قرار دهیم. خارجیان تنها در سال ۲۰۰۲ بیش از مجموع سال های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷ نزدیک به ۳۵ میلیارد یورو در آلمان سرمایه گذاری کردند. در چهار سال ۱۹۹۸ - ۲۰۰۲، یعنی بدون در نظر گرفتن تملک شرکت «مانسمان توسط ودافن Vodafone» در سال ۲۰۰۰، که رقم سرمایه گذاری خارجی در آلمان به بیش از ۲۲۰ میلیارد یورو افزایش داد، خارجیان ۱۵۳ میلیارد یورو در آلمان سرمایه گذاری کردند. این مقدار افزایش سه برابر سرمایه گذاری خارجی را در دوره ی پنج ساله ی قبل نشان می دهد. براساس مطالعات مؤسسه ی بین المللی مدیریت (IMD)، آلمان از نظر جذب سرمایه گذاری خارجی پس از امریکا در جایگاه دوم قرار دارد. در نتیجه ی ورود گسترده ی سرمایه به آلمان، سرمایه گذاری های مستقیم خارجی از آغاز

دهه ۹۰ میلادی، از حدود ۱۰۰ میلیارد یورو به ۲۸۰ میلیارد یورو در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت و به این ترتیب تقریباً سه برابر شد، تداوم افزایش میزان سرمایه‌گذاری های مستقیم آلمان در خارج در سالهای بعد از ۲۰۰۰ از حدود ۱۵۰ میلیارد یورو به ۵۷۰ میلیارد یورو رسید، یعنی تقریباً چهار برابر شد، که بیش‌تر جهت دست یافتن به بازارهای جدید بود.

مقام مسوول سرمایه‌گذاری خارجی در دولت فدرال آلمان، ارایه ی مشاوره به سرمایه‌گذاران خارجی را به عهده دارد. سیاست اقتصادی آلمان به ارزش آموزه جهانی شدن اقتصاد پی برده و خود را با آن وفق داده است، زیرا سرمایه‌گذاری های خارجی هم چنین باعث امنیت اشتغال می شوند. به سبب درک هنجارهای جهانی سازی اقتصاد شرکت های آلمانی قریب ۴ میلیون شغل در سراسر جهان ایجاد کرده اند. این سرمایه‌گذاری ها بر اشتغال در داخل کشور نیز تأثیر مثبت دارند. براساس تخمین‌هایی به ازای هر سه شغل در خارج، یک فرصت شغلی در آلمان تثبیت می شود. همگون بر این، کشور آلمان در فرآیند تحقق مستدام سیاست سرمایه‌گذاری ها بر اشتغال در خارج، با ایجاد ۱۶ میلیون شغل در سراسر جهان، برای همیشه مشکل بیکاری شهروندانش را منتفی خواهد ساخت. افزایش کیفیت در صنایع، به ویژه در ماشین‌سازی، عراده جات، الکترونیک و صنایع شیمیایی بوده است. اما رشته‌های جدیدتر مانند فناوری بیولوژیک نیز در تولید این کیفیت سهم داشته‌اند. بر علاوه صنایع آلمان موفق شدند به خصوص

در مقایسه ی اروپایی، در مهم ترین بخش ها، موقعیت قوی خود را گسترش بیش تری دهند. به این ترتیب بین سال های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۱ سهم آلمان در تولید اتحادیه ی اروپا در صنایع عراده جات از ۴۸/۲ درصد به ۵۲/۶ درصد، در صنایع ماشین سازی از ۳/۳ به ۴/۴ درصد و در زمینه ی تولید ماشین های اداری و دستگاه های داده پردازای اطلاعات از ۹/۲۴ درصد به ۷/۲۹ درصد رسید.

### تحقیق توسعه و اختراعات:

در عرصه تحقیق و توسعه و اختراع، آلمان در جهان از جایگاه قدرت مند برخوردار است. در این زمینه، نقش فعال شرکت های بزرگ تولیدی قابل ستایش است. هزینه های این شرکت ها برای تحقیق و توسعه و اختراع در سال های پسین افزایش قابل ملاحظه داشته باوجود وضعیت مشکل اقتصادی ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳ از قریب ۱۰ میلیارد یورو به ۳۶/۸ میلیارد یورو افزایش یافته است. از سال ۱۹۹۷ به این سو، در بخش های اقتصادی که فعالیت گسترده ی تحقیقاتی داشته اند، ۹۰ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده است. بین سال های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ در بخش هایی از خدمات که نیازمند دانش گسترده تری بوده است، حدود ۴۰۰ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده است. صنایع تولید عراده جات در عرصه ی تحقیق و توسعه جای گاه مهمی را اشغال می کنند. این صنایع در سال ۲۰۰۳ با ۱۷/۷۳ میلیارد یورو، پرداخت ۴۰ درصد از هزینه های

تحقیق و توسعه در صنایع را به عهده داشت. پس از آن صنایع الکتریک با ۲۰ درصد و صنایع شیمیایی با حدود ۱۷ درصد قرار داشتند. از نشانه‌های مهم برای تشخیص توان بالای اقتصاد آلمان در زمینه تحقیق و توسعه، تحولات در عرصه ثبت اختراعات است. کارآمدی تحقیق، که براساس تعداد اختراعات ثبت شده به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت محاسبه می شود، طبق آمار اداره ی ثبت اختراعات اروپا از سال ۱۹۹۱ از ۱۴۵ به ۳۰۱ در سال ۲۰۰۲ افزایش یافته است. به موازات آن تعداد اختراعات ثبت شده از آلمان در اداره ی ثبت اختراعات اروپا به ۲۲۷۰۱ مورد در سال ۲۰۰۳ افزایش یافت. این رقم برابر با ۱۹/۴۷ درصد کلیه ی تقاضاهای ثبت اختراع در این اداره بوده است. به این ترتیب آلمان قهرمان اروپا در زمینه ی ثبت اختراع و در مقایسه‌ی جهانی در مرتبه ی دوم قرار دارد. در ثبت سه‌گانه ی اختراعات، یعنی اختراعاتی که در اروپا، امریکا و جاپان به ثبت می رسند، نیز آلمان همان میزان از تلاش برای تحقیق را نشان می دهد که امریکا از آن برخوردار بوده است. در قانون اساسی آلمان نظام اقتصادی معینی پیش‌بینی نشده است. ولی در این قانون یک اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد ناب، با تثبیت اصل دولت اجتماعی، محدود شده است. محدودیت نیروهای بازار با اقدامات اجتماعی، ضامن حفظ اقتصاد اجتماعی بازار بوده است که چارچوب اقتصادی این کشور را از نیمه ی قرن گذشته تشکیل می دهد..

## اقتصاد اجتماعی بازار:

پدر اقتصاد اجتماعی بازار و معجزه اقتصادی آلمان و شکوفایی آن پس از جنگ جهانی دوم «لودویگ ارهارد (۱)» بود. او نخستین وزیر اقتصاد جمهوری فدرال آلمان و بعد از آن در سال های ( ۱۹۶۳ - ۱۹۶۶) مدتی نخست وزیر بود. شایستگی اندیشه او این بود که طرح «اقتصاد اجتماعی بازار» را ارائه و در نظام اقتصادی مشخصی در آلمان غربی پیاده کرد. بر اساس این طرح می بایستی فعالیت آزادانه نیروها در بازار امکان پذیر شود، زیرا امکانات مصرف را افزایش داده، عرضه کننده گان کالا را به نوآوری و پیشرفت های فنی تشویق می کند و درآمد و سود را براساس توانایی فردی تقسیم می کند. چنین نظام اقتصادی مطروحه مانع تراکم قدرت در بازار می شود. اولویت های دولت ایجاد زیرساخت هایی برای یک رقابت فعال است که تا توانایی و آمادگی پذیرش مسوولیت اعمال را در انسان ها بالا برده و استقلال آنان را افزایش دهد. دولت نباید اقتصاد و جامعه را با مالیات و عوارض تحت فشار قرار دهد و همکاری متعادل این دو نیرو را فلج کند.

در دولت فدرال آلمان طی مدتی طولانی یک نظام تأمین اجتماعی برای مقابله با خطر های ناشی از بیکاری، عدم توانایی کار و اشتغال، حوادث، بیماری، پیری و خدمات صحی و سایر عوارض احتمالی اجتماعی ایجاد شده است. پر

اثر همکاری شرکای اجتماعی (کار آفرینان و کارفرمایان) است که در نظام اجتماعی آلمان حق پرداخت بیمه ی تقاعد، بیماری، نگهداری و سرپرستی و بیکاری بطور متساوی تأمین و تادیه می گردد. همکاری مشارکت آمیز اتحادیه های کارگری و کارفرمایان هم چنین با تعیین نحوه ی حل اختلافات در چارچوب یک قانون کار جمعی نهادینه شده است. قانون اساسی آلمان در ماده نهم (۲) خود استقلال برای تعیین تعرفه ها، یعنی حق شرکای اجتماعی برای تعیین شرایط کار با مسوولیت و توسط خود آنان را تأمین کرده است. در قانون انعقاد قرارداد تعرفه و قانون نظام درونی کارگاه، که هر دو توسط خود کارآفرینان و کارفرمایان تدوین شده اند، نظام کار در کارگاه و مسایل مرتبط با آن تعیین شده است. امتیازات دیگر آلمان نسبت با سایر کشورها وجود زیرساخت های لجستیکی و حمل و نقل شبکه ی جاده ها و راه آهن و سیستم مخابراتی بسیار با اطمینان است. استفاده از مدرن ترین فناوری ها، باعث ازدیاد سرمایه گذاری در زمینه ی توسعه زیر ساخت ها شده است. در سال ۲۰۰۴ بیش از نیمی از جمعیت آلمان از اینترنت استفاده می کردند و حدود دو سوم آنان تلفن همراه در اختیار داشتند. پیشرفت قابل ستایش سیاست «اقتصاد اجتماعی بازار» آلمان با لیبرالیزه کردن بخش مخابرات، تأمین انرژی و برق و گاز بوده است. آلمان با اقدامات سنجیده بازارهای خود را با سرعت زیاد گشوده و از این جهت پیشگامی خود را در عرصه بین المللی و اروپا حفظ کرده است. این سیاست باعث سرفه جویی در هزینه ها در مجموعه ی اقتصاد شده است.

در ساختار سیستم اقتصاد اجتماعی بازار دولت فدرال، اتحادیه ی سندیکا‌های آلمان (DGB) (۳) از بزرگترین تشکیلات اتحادیه های کارگری می باشد که در پایان سال ۲۰۰۲ حدود ۷/۷ میلیون عضو داشته است. سندیکا های آلمان از نظر حزبی و مذهبی بیطرف اند و عضویت به آن ها رضا کارانه است. مشارکت کارآفرینان در تصمیمات مربوط به کارگاه موافق به ماده نهم قانون اساسی از جمله ستون های اصلی نظام اقتصادی آلمان است. قانون مقررات کارگاه، که در سال ۲۰۰۱ اصلاح شد، نحوه ی همکاری بین کارکنان، شورای کارگاه، سندیکاها و اتحادیه های کارفرمایان را تنظیم می کند. هدف از این قانون مشارکت شورای کارگاه، به نمایندگی از جانب کارکنان، در تصمیمات مربوط به کارگاه است. در قانون حقوق مربوط به مشارکت در تصمیم گیری، مسایل مربوط به ساعت کار، سازمان دهی کار و نحوه تقسیم مشاغل در کارگاه قرار دارد. در یکی از مقررات مهم مربوط به مشارکت در تصمیم گیری پیش بینی شده است که کارفرما قبل از اخراج هر یک از کارکنان، باید نظر شورای کارگاه را جویا شود. چنانچه این امر صورت نگیرد، اخراج غیر قانونی است. از جمله وظایف شورای کارگاه نظارت بر رعایت قوانین و مقررات مربوط به کارآفرینان، مقررات مربوط به جلوگیری از بروز حوادث ناشی از کار، اجرای قراردادهای تعرفه و تصمیم های اتخاذ شده در کارگاه است. یکی از ویژگی ها برای سنجش میزان کار آفرینان و وجو خوب ناشی از مشارکت میان اتحادیه سندیکا‌های کار آفرینان و کارفرمایان، فشار ناچیزی است که بدلیل اعتصابات



## پنج مقاله در باره ی فدرالیسم ■ ۱۶۱

کارگری و در مقایسه با سایر کشور ها بر اقتصاد وارد می شود. در آلمان طی سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۸ بطور میانگین به ازای هر هزار کارگر شاغل در یک رشته از صنعت یا خدمات فقط ۴/۸ روز کاری اعتصاب وجود داشته است. در حالی که طی همین مدت در انگلستان ۲۶/۴، در امریکا ۴۲/۵، در دانمارک ۴۴/۶، و درایتالیا ۱۷۷/۱ روز کاری بر اثر اعتصابات کارگری از بین رفته است.

رویکرد ها:

(۱) کتاب سده بیستم ( ۱۹۰۰ - ۱۹۹۹ )، مؤلف: یوهانس ایبرت و اندریاس شمت، انتشارات: مطبعه ی ( آی - دی - آی - سه ) آلمان، سال ۱۹۹۹ میلادی، ص ۵۶۲، ۶۲۳، ۶۳۰، ۷۳۹، ۷۴۵، ۷۴۷، ۷۷۶، ۷۷۹، ۸۰۰ - ۸۳۹.

(۲) قانون اساسی آلمان فدرال، ناشر: مرکز تعلیمات سیاسی بن - آلمان، سال ۱۹۹۸، ماده ۹ بند ۱ تا ۳، ترتیب دهنده: نوربرت یوسف ریسی، بزبان آلمانی.

(۳) رجوع شود به: [www.dgb.de](http://www.dgb.de) و کتاب سده ی بیستم ( ۱۹۰۰ - ۱۹۹۹ )، مؤلف: یوهانس ایبرت و اندریاس شمت، انتشارات: مطبعه ی ( آی - دی - آی - سه ) آلمان، سال ۱۹۹۹ میلادی، ص ۶۲۵.

ACKU



JC  
355  
93 پ  
1389



بخش آموزش و فرهنگ حزب کنگره ملی