نظام‌های فدرال

پژوهش تطبیقی در مورد سیستم‌های فدرال در جهان معاصر

نوشته: رونالد ل. واتس



ترجمه: سرور دانش

نظام‌های فدرال

پژوهش تطبیقی در مورد سیستم‌های فدرال در جهان معاصر

نوشته: رونالد ل. واتس

ترجمه: سرور دانش

۱۴۰۵

سرشناسه	رونالد ل. واتس
عنوان	نظام‌های فدرال
پدیدآورنده	رونالد ل. واتس | مترجم: سرور دانش
مشخصات نشر	چاپ اول، ۱۴۰۵، انتشارات بنیاد اندیشه
مشخصات ظاهری	قطع رقعی، ۳۴۰ صفحه
موضوع	سیاست و حقوق
شماره مسلسل کتاب‌ها	۹۳



نظام‌های فدرال

پژوهش تطبیقی در مورد سیستم‌های فدرال در جهان معاصر

نویسنده رونالد ل. واتس

ترجمه: سرور دانش

ناشر: انتشارات بنیاد اندیشه

چاپ اول: خزان ۱۴۰۵

صفحه‌آرا: توسلی غرجستانی

طراح جلد: گروه هنری آرمیتا

شمارگان: ۲۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰ افغانی

یادآوری: در نقشه روی جلد کتاب، کشورهای با نظام فدرالی با رنگ سبز مشخص شده است.

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است

فهرست مطالب

مقدمه ناشر: در جستجوی الگوی حکمرانی مطلوب؛ چرا فدرالیسم؟ ۱۵

مقدمه مترجم..... ۱۹

مقدمه ویرایش سوم..... ۲۳

درآمد و چکیده..... ۲۹

فصل اول: مقدمه و کلیات..... ۳۵

۱.۱ اهمیت مطالعه تطبیقی نظام‌های فدرال..... ۳۷

۱.۲ مروری کوتاه بر تاریخ فدرالیسم..... ۴۰

۱.۳ اهمیت معاصر نظام فدرال..... ۴۳

۱.۴ تعریف اصطلاحات و مبانی فدرالیسم..... ۴۸

ویژگی‌های اساسی فدراسیون‌ها..... ۶۰

۱.۵ جوامع، قانون اساسی و حکومت‌های فدرال..... ۶۳

۱.۶ مسائل مربوط به طراحی و کارکرد فدراسیون‌ها..... ۶۸

۱.۷ معیار انتخاب نظام‌های فدرال مورد مطالعه..... ۷۰

تنوع گسترده فدراسیون‌های منتخب..... ۷۱

نکته تکمیلی..... ۷۲

فصل دوم: مروری بر فدراسیون‌های معاصر ۷۳

۲.۱ فدراسیون‌های بالغ..... ۷۵

ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹)..... ۷۵

کنفدراسیون سوئیس (۱۸۴۸)..... ۷۷

کانادا (۱۸۶۷)..... ۸۱

کشورهای مشترک‌المنافع استرالیا (۱۹۰۱)..... ۸۳

جمهوری فدرال اتریش (۱۹۲۰)..... ۸۵

جمهوری فدرال آلمان ۱۹۴۹..... ۸۶

جمهوری هند (۱۹۵۰)..... ۸۸

۲.۲ فدراسیون‌های نوظهور..... ۹۲

ایالات متحده مکزیک(۱۹۱۷)..... ۹۲

فدراسیون مالزیا (۱۹۶۳)..... ۹۴

جمهوری اسلامی پاکستان(۱۹۷۳)..... ۹۶

پادشاهی اسپانیا (۱۹۷۸)..... ۹۷

جمهوری فدراتیو برزیل (۱۹۸۸)..... ۱۰۰

بلژیک (۱۹۹۳)..... ۱۰۲

فدراسیون روسیه (۱۹۹۳)..... ۱۰۴

جمهوری آرژانتین (۱۹۹۴)..... ۱۰۷

جمهوری فدرال دموکراتیک اتیوپی (۱۹۹۵)..... ۱۰۹

جمهوری آفریقای جنوبی (۱۹۹۶)..... ۱۱۰
جمهوری فدرال نیجریه (۱۹۹۹)..... ۱۱۳
جمهوری بولیواری ونزوئلا (۱۹۹۹)..... ۱۱۶
۲.۳ فدراسیون‌های کوچک Micro-Federations..... ۱۱۷
ایالات فدرال میکرونزی (۱۹۷۸)..... ۱۱۷
جمهوری بلاو (۱۹۸۱)..... ۱۱۹
فدراسیون سنت کیتس و نویس (۱۹۸۵)..... ۱۱۹
اتحادیه کومور (۲۰۰۱)..... ۱۲۱
۲.۴ ترکیب‌های کنفدرال ـ فدرال..... ۱۲۲
امارات متحده عربی (۱۹۷۱)..... ۱۲۲
اتحادیه اروپا (۱۹۹۳)..... ۱۲۴
۲.۵ تجربه‌های فدرالی پس از منازعه..... ۱۲۹
جمهوری بوسنی و هرزگوین (۱۹۹۵)..... ۱۲۹
جمهوری سودان (۲۰۰۵)..... ۱۳۱
جمهوری عراق (۲۰۰۵)..... ۱۳۲
جمهوری دموکراتیک کنگو (۲۰۰۶)..... ۱۳۴
فصل سوم: شکل‌گیری نظام‌های فدرال..... ۱۳۵
۳.۱ تنوع عوامل و فرایندهای شکل‌گیری..... ۱۳۷
۳.۲ توازن فشارها..... ۱۳۸

۳.۳ فرایندهای متفاوت در ایجاد فدراسیون‌ها..... ۱.۴۰
۳.۴ عوامل محرک یکپارچگی سیاسی..... ۱.۴۱
۳.۵ عوامل محرک خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده..... ۱.۴۳
۳.۶ ظرفیت حکومت فدرال..... ۱.۴۷
۳.۷ تأثیر الگوها..... ۱.۴۸
فصل چهارم: واحدهای تشکیل‌دهنده ۱.۵۱
۴.۱ اجزای سازنده فدراسیون‌ها..... ۱.۵۳
۴.۲ تعداد واحدهای تشکیل‌دهنده..... ۱۵۴
۴.۳ اندازه و ثروت واحدهای تشکیل‌دهنده..... ۱.۵۵
۴.۴ دسته‌بندی واحدهای تشکیل‌دهنده..... ۱۵۷
۴.۵ تمایز منطقه‌ای واحدهای تشکیل‌دهنده..... ۱.۶۰
۴.۶ اصلاح مرزهای واحدهای تشکیل‌دهنده..... ۱.۶۳
۴.۷ پایتخت‌های فدرال..... ۱۶۵
فصل پنجم: توزیع قدرت‌ها و صلاحیت‌ها در اتحادیه‌های فدرالی ۱۷۳
۵.۱ مسأله توازن میان وحدت و تنوع..... ۱.۷۵
۵.۲ رابطه میان توزیع اختیارات قانون‌گذاری و اجرایی..... ۱.۷۷
۵.۳ تفاوت‌ها در ساختار توزیع قدرت قانون‌گذاری..... ۱۷۹
اختیارات قانون‌گذاری انحصاری..... ۱.۷۹
اختیارات قانون‌گذاری مشترک..... ۱.۷۹
اختیارات باقی‌مانده..... ۱۸۰

۵.۴ قلمرو صلاحیت های تقسیم شده..... ۱۸۱
۵.۵ توزیع مسئولیت‌های اداری..... ۱۸۳
فصل ششم: توزیع منابع مالی..... ۱۸۵
۶.۱ اهمیت تخصیص منابع مالی..... ۱۸۷
۶.۲ صلاحیت‌های توزیع درآمدها..... ۱۸۷
۶.۳ تخصیص صلاحیت‌های هزینه‌ای..... ۱۸۹
۶.۴ مسأله عدم توازن عمودی و افقی..... ۱۹۱
۶.۵ نقش انتقالات مالی..... ۱۹۴
۶.۶ انتقالات مشروط و غیرمشروط..... ۱۹۵
۶.۷ انتقالات هم‌ترازی (تعدیل مالی)..... ۱۹۸
۶.۸ سازوکارها و نهادهای تعدیل ترتیبات مالی..... ۲۰۳
فصل هفتم: فرایندهای انعطاف‌پذیری و تعدیل در نظام‌های فدرال..... ۲۰۹
۷.۱ اهمیت فرایندهای همکاری میان حکومت‌ها..... ۲۱۱
۷.۲ اشکال و گستره روابط میان‌حکومتی..... ۲۱۲
۷.۳ ابزارهای دیگر انعطاف‌پذیری و تعدیل در توزیع صلاحیت‌ها..... ۲۱۴
۷.۴ فدرالیسم تعاونی در برابر فدرالیسم رقابتی..... ۲۱۶
۷.۵ آثار ماهیت دموکراتیک نظام‌های فدرال..... ۲۱۷
فصل هشتم: تقارن و عدم تقارن در نظام‌های فدرال ۲۱۹
۸.۱ تمایز میان انواع عدم تقارن سیاسی و حقوقی (دستوری)..... ۲۲۱
۸.۲ الگوهای عدم تقارن سیاسی..... ۲۲۱

۸.۳ الگوهای عدم تقارن حقوقی (دستوری)..... ۲۲۸

فصل نهم: نظام‌های فدرال چندسطحی ۲۳۳

۹.۱ تأثیر عضویت در سازمان‌های فدرالی در سطحی فراتر از فدرالیسم..... ۲۳۵

۹.۲ جایگاه حکومت‌های محلی..... ۲۳۷

فصل دهم: درجات عدم‌تمرکز و تمرکززدایی در نظام‌های فدرال..... ۲۳۹

۱۰.۱ مسائل مفهومی در اندازه‌گیری عدم‌تمرکز و خودمختاری نسبی..... ۲۴۱

عدم‌تمرکز تقنینی (قانون‌گذاری)..... ۲۴۳

عدم‌تمرکز اداری..... ۲۴۴

تمرکززدایی مالی..... ۲۴۵

عدم تمرکز نهادهای غیردولتی..... ۲۴۶

محدودیت‌های قانون اساسی..... ۲۴۶

ماهیت تصمیم‌گیری فدرالی..... ۲۴۷

۱۰.۲ ارزیابی تطبیقی..... ۲۴۸

۱۰.۳ اختیارات حداقلی فدرالی..... ۲۴۹

فصل یازدهم: نهادهای نماینده حکومت‌های فدرالی ۲۵۱

۱۱.۱ اهمیت نهادهای فدرالی مشترک به‌عنوان نقطه تمرکز وحدت..... ۲۵۳

۱۱.۲ نهادهای مبتنی بر تفکیک قوا یا اصول پارلمانی..... ۲۵۴

۱۱.۳ اهمیت این اشکال برای ویژگی نمایندگی و کارآمدی در حکومت‌های فدرالی..... ۲۵۸

۱۱.۴ تأثیر نظام‌های انتخاباتی و احزاب سیاسی..... ۲۶۲

۱۱.۵ نقش مجلس‌های دوم فدرالی..... ۲۶۵
نظام دو مجلسی در اتحادیه‌های فدرال..... ۲۶۵
شیوه انتخاب اعضا..... ۲۷۰
اساس نمایندگی منطقه‌ای..... ۲۷۲
اختیارات مجلس دوم در مقایسه با مجلس اول..... ۲۷۴
نقش اصلی مجالس دوم فدرال..... ۲۷۴
فصل دوازدهم: حاکمیت قانون اساسی در نظام‌های فدرال ۲۷۷
۱۲.۱ قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر..... ۲۷۹
۱۲.۲ مسیرهای حل منازعات حقوقی و نظارت قضایی..... ۲۸۰
۱۲.۳ دادگاه‌های عالی و دادگاه‌های قانون اساسی..... ۲۸۱
۱۲.۴ سازوکارهای تعدیل قانون اساسی..... ۲۸۳
۱۲.۵ نقش منشور حقوق اساسی مندرج در قانون اساسی در حمایت از حقوق اقلیت‌های ساکن در قلمرو حکومت های ایالتی..... ۲۸۶
۱۲.۶ نصوص مربوط به جدایی رسمی (تجزیه)..... ۲۹۲
فصل سیزدهم: آسیب‌شناسی فدراسیون‌ها ۲۹۵
۱۳.۱ اهمیت بررسی آسیب‌های اتحادیه‌های فدرالی..... ۲۹۷
۱۳.۲ منابع تنش..... ۲۹۹
شکاف‌های اجتماعی داخلی..... ۲۹۹
نقش نهادها و ساختارهای فدرالی..... ۳۰۰
راهبردهای اتخاذشده برای مقابله با فروپاشی..... ۳۰۳

مسیرهای سیاسی قطبی‌کننده..... ۳۰.۴
۱۳.۳ مسأله خاص اتحادیه‌های فدرالی دوواحدی (دو قطبی)..... ۳۰.۵
۱۳.۴ فرایندها و پیامدهای فروپاشی..... ۳۰۷
۱۳.۵ وضعیت‌های پس از منازعه..... ۳۱.۱
فصل چهاردهم: یافته‌ها..... ۳۱.۳
۱۴.۱ نتایج به‌دست‌آمده از مطالعه تطبیقی..... ۳۱.۵
۱۴.۲ فدرالیسم و ارزش‌های دموکراسی لیبرال..... ۳۲.۰
منابع انتخاب شده برای مطالعه..... ۳۲۲
ضمیمه: نظام‌های بسیط یا یکپارچه بیشتر مستعد تجزیه هستند..... ۳۲۹
مصاحبه با پروفسور واتس..... ۳۲۹
اشاره..... ۳۳۰
متن مصاحبه..... ۳۳۱

فهرست جداول

جدول شماره (۱): طیف نظام‌های سیاسی فدرال..... ۵۱
جدول شماره (۲): نظام‌های فدرالی معاصر..... ۵۴
جدول شماره (۳): برخی از اتحادیه‌های کنفدرالی معاصر..... ۵۵
جدول شماره (۴): دولت‌های شریک، اتحادیه‌ها (پیمان‌های فدرالی) و کشورهای دارای حاکمیت مشترک..... ۵۶
جدول شماره (۵): نظام‌های سیاسی نامتمرکز با ترتیبات فدرالی..... ۵۷

جدل شماره (۶): مثال‌هایی از مجموعه متنوع تنظیمات فدرالی.....۵۸
جدول شماره (۷): درصد درآمدهای حکومت فدرال از مجموع درآمدهای کل حکومت‌ها (محلی، ایالتی و فدرال) پیش از انتقالات بین‌حکومتی.....۱۹۲
جدول شماره (۸): درصد هزینه‌های حکومت فدرال از مجموع هزینه‌های کل حکومت‌ها (محلی، ایالتی و فدرال) پس از انتقالات بین‌حکومتی:.....۱۹۳
جدول شماره (۹): درصد انتقالات بین‌حکومتی از درآمدهای ایالتی/منطقه‌ای: ۱۹۵
جدول شماره (۱۰): درصد انتقالات مشروط از کل انتقالات فدرالی.....۱۹۶
جدول شماره (۱۱): درصد کمک‌های مشروط از کل درآمدهای ایالتی/منطقه‌ای.....۱۹۷
جدول شماره (۱۲): سازوکارهای هم‌ترازی مالی.....۱۹۹
جدول شماره (۱۳): عرصه‌های حل مسائل مالی فدرال.....۲۰۳
جدول شماره (۱۴): عدم تقارن جمعیتی در واحدهای تشکیل‌دهنده نظام‌های فدرال (۱۹۹۴–۱۹۹۶) ۲۲۲
جدول شماره (۱۵): اشکال قوای مجریه و پارلمان ها در اتحادیه‌های فدرالی.....۲۵۷
جدول شماره (۱۶): تنوع در انتخاب، ترکیب، اختیارات و نقش مجلس دوم در فدراسیون‌ها.....۲۶۷
جدول شماره (۱۷): ترکیب و ویژگی‌های مجلس دوم در فدراسیون‌ها.....۲۶۸

مقدمه ناشر

در جستجوی الگوی حکمرانی مطلوب؛ چرا فدرالیسم؟

جهان معاصر، بیش از هر زمان دیگری با پارادوکس «وحدت در عین کثرت» دست و پنجه نرم می‌کند. از یک سو، جوامع بشری به سمت جهانی‌شدن و یکپارچگی ساختاری گام برمی‌دارند و از سوی دیگر، آگاهی‌بخشی‌های هویتی، قومی، مذهبی و منطقه‌ای، مطالبه‌گر نوعی از حکمرانی هستند که نه‌تنها تفاوت‌ها را به رسمیت بشناسد، بلکه آن‌ها را به بستری برای توسعه و ثبات بدل کند. در این میان، پرسش از «ساختار قدرت» و نحوه توزیع آن میان مرکز و پیرامون، نه یک پرسش صرفاً آکادمیک، که دغدغه‌ای حیاتی برای جوامع در حال گذار، چندقومی و جغرافیای پهناور است.

بنیاد اندیشه، با درک عمیق از این ضرورت تاریخی و با هدف ارتقای دانش سیاسی و حقوقی در فضای فارسی‌زبان، مفتخر است که ترجمه اثر ارزشمند و کلاسیک «نظام‌های فدرال» نوشتهٔ رونالد واتس را به قلم استاد سرور دانش تقدیم مخاطبان فرهیخته نماید.

رونالد واتس، بدون شک یکی از برجسته‌ترین نظریه‌پردازان و پژوهشگران حوزه فدرالیسم در دهه‌های اخیر بوده است. رویکرد واتس به فدرالیسم، رویکردی خشک و صرفاً حقوقی نیست؛ بلکه نگاهی پویا، تجربی و مقایسه‌ای دارد. او فدرالیسم را نه یک فرمول تغییرناپذیر، بلکه یک «فرآیند» و یک «ابزار حل مسأله» می‌بیند که در بسترهای گوناگون فرهنگی، تاریخی و اقتصادی، جلوه‌های متفاوتی از خود بروز می‌دهد.

اهمیت بازخوانی فدرالیسم در منظومه فکری معاصر

چرا انتشار این کتاب برای بنیاد اندیشه اولویت داشت؟ پاسخ را باید تا حدودی در فقدان ادبیات غنی و منسجم در زبان فارسی و بخصوص در افغانستان پیرامون نظریه فدرالیسم جستجو کرد. در بسیاری از گفتمان‌های سیاسی ما، فدرالیسم یا با برچسب‌های سیاسی «تجزیه‌طلبی» به حاشیه رانده شده و یا با تعاریف احساسی و بدون پشتوانه علمی مورد ستایش قرار گرفته است. واتس در این اثر، ما را از این دوقطبی‌های کاذب نجات می‌دهد. او نشان می‌دهد که فدرالیسم، پیش از آنکه یک هویت سیاسی باشد، یک «مکانیزم مدیریت تنوع» در نظام‌های سیاسی است.

این کتاب، با دقتی وسواس‌گونه، چهارده ساحت کلیدی از نظام‌های فدرالی را واکاوی می‌کند. از «توزیع قدرت و صلاحیت‌ها» (فصل پنجم) که هسته مرکزی چالش حکمرانی است، تا «توزیع منابع مالی» (فصل ششم) که رگ حیاتی پایداری یک نظام سیاسی است؛ و از مفاهیم ظریفی چون «تقارن و عدم تقارن» که پاسخی هوشمندانه به تفاوت‌های اقلیمی و قومی است، تا «آسیب‌شناسی نظام‌های فدرال» (فصل سیزددهم) که هشداری است برای سیاست‌مداران و قانون‌گذاران؛ همگی نشان از جامعیت نگاه مؤلف دارند.

ترجمه‌ای فراتر از برگردان متن

از سوی استاد سرور دانش پیش از این چندین اثر در بارهٔ نظام فدرالی و غیرمتمرکز از جمله ۱. جستاری در باره فدرالیسیم، ۲. مقدمه‌ای بر فدرالیسم، ۳. نظام فدرالی؛ راهی بسوی عدالت و ثبات در افغانستان، ۴. فدرالیسم در ترازوی نقد، ۵. تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک، ۶. چرایی فدرالیسم در افغانستان و ۷. نظام متمرکز یا فدرالیسم؟ نگارش یافته و یا ترجمه کرده است و این اثر نیز با توجه به خلق گفتمان نظام فدرالی به عنوان نظام مطلوب حکمرانی برای جوامع متکثر توسط ایشان ترجمه شده است. ایشان نه تنها به عنوان یک مترجم مسلط به زبان‌های مبدأ و مقصد، بلکه به عنوان یک پژوهشگر و کنشگر عرصه حقوق و سیاست که با چالش‌های عملی

ساختارهای قدرت در جوامع پیچیده بخصوص افغانستان کاملاً آشناست، توانسته‌اند مفاهیم انتزاعی واتس را با زبانی دقیق، تخصصی و در عین حال قابل‌فهم برای حقوق‌دانان، دانشجویان علوم سیاسی و سیاست‌گذاران بازآفرینی کنند. این ترجمه، با اشراف بر اصطلاحات حقوقی و سیاسی حوزه فدرالیسم، متن را از یک ترجمه متداول به یک منبع پژوهشی مرجع ارتقا داده است.

فصل‌بندی کتاب: نقشه‌ای برای فهم پیچیدگی

ساختار چهارده‌گانه این کتاب، بسان یک نقشه راه برای درک مهندسی قدرت است. واتس با «مقدمه و کلیات» (فصل اول) آغاز می‌کند و خواننده را با منظره‌ای کلی از آنچه پیش‌رو دارد، آشنا می‌سازد. در «مرور کلی بر فدراسیون‌ها» (فصل دوم)، ما با یک مطالعه تطبیقی شگفت‌انگیز روبرو هستیم که مرزهای جغرافیایی را درمی‌نوردد و از فدرالیسم در سوئیس و آلمان تا کانادا و هند و سایر نقاط در چهار قاره جهان سخن می‌گوید.

در فصل سوم عوامل و فرایندهای مختلفی را که منجر به انتخاب نظام فدرال شده اند و در فصل چهارم، واحدهای تشکیل‌دهنده‌ای را که به عنوان بلوک‌های سازنده در فدراسیون‌ها عمل کرده‌اند، بررسی می‌کند. بسیار حائز اهمیت است که خواننده با آگاهی از میکانیزم «توزیع قدرت‌ها و صلاحیت‌ها در نظام‌های فدرال» (فصل پنجم) درک کند که یک نظام سیاسی موفق، نظامی است که بتواند توزیع قدرت و تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات را به‌طور دقیق تنظیم کند. فصل ششم بر توزیع منابع مالی در فدراسیون‌ها تمرکز دارد. در فصل هفتم فرایندهای انعطاف‌پذیری و تعدیل در نظام‌های فدرال و در فصل هشتم مسأله تقارن و عدم تقارن بین واحدهای تشکیل‌دهنده در یک فدراسیون مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین در «نظام‌های چندسطحی» (فصل نهم) و «درجات تمرکز و تمرکز زدایی در نظام‌های فدرال» (فصل دهم)، مباحثی طرح شده‌اند که مستقیماً به چالش بازتوزیع قدرت در جوامع در حال توسعه مربوط می‌شود. «نهادهای نماینده حکومت‌های فدرالی» (فصل یازدهم) نیز تذکری است بنیادین به این نکته که

بدون یک مرکزیت قوی و مستحکم، هیچ نوع نظامی از جمله نظام فدرالی دوام نخواهد آورد.

فصل دوازدهم به بررسی حاکمیت قانون اساسی در فدراسیون‌های مختلف می‌پردازد. فصل سیزدهم با ارزیابی دقیق به آسیب‌شناسی فدراسیون‌ها پرداخته است. این فصل شامل بررسی منابع استرس در فدراسیون‌ها و مشکل خاص فدراسیون‌های دو جامعه‌ای یا دو قطبی است. واتس در اینجا، تجربیات جهانی را در قالب درس‌هایی برای آینده بازخوانی می‌کند. فصل پایانی هم به اهمیت پذیرش عمومی ارزش‌ها و فرآیندهای اساسی مورد نیاز برای عملکرد مؤثر سیستم‌های فدرال می‌پردازد و نتایج و درس‌های آموخته شده را در قالب پنج نکته کلیدی به گونه فشرده ارائه کرده است.

بنیاد اندیشه امیدوار است که انتشار این اثر، دریچه‌ای نو به سوی بحث‌های علمی، منطقی و به دور از هیجانات سیاسی و پیشدواری‌ها بگشاید. فدرالیسم، نسخه‌ای آماده برای تمام دردها نیست، اما دانشی است که ابزارهای لازم را برای «همزیستی مسالمت‌آمیز» در جوامع کثرت‌گرا فراهم می‌آورد. ما معتقدیم که خواندن این کتاب، نه تنها برای دانش‌پژوهان حقوق و سیاست، بلکه برای تمامی کسانی که دغدغه‌ی آینده‌ی سرزمین خود و ثبات سیاسی را دارند، ضروری است.

این اثر را با این امید تقدیم می‌کنیم که به فهم دقیق‌تر از سازوکارهای قدرت و حکمرانی مطلوب کمک کند؛ چرا که باور داریم توسعه، بدون درک درست از ساختارها، سرابی بیش نیست.

از تمامی عزیزانی که در فرآیند آماده‌سازی، نشر و چاپ این اثر ما را یاری کردند، سپاسگزاریم و برای استاد سرور دانش که با اهتمام خویش، این گنجینه دانشی را به گنجینه‌ی فارسی افزودند، آرزوی توفیق روزافزون داریم.

بنیاد اندیشه

سنبله ۱۴۰۵

مقدمه مترجم

با توجه به این که مطالعه در مورد فدرالیسم با نگاه علمی و بر مبنای تجربیات بین‌المللی، مبنای اصلی یک قضاوت منصفانه و تصمیم آگاهانه را تشکیل می‌دهد، در سال‌های اخیر در کنار مقالات و جستارهایی که در باره فدرالیسم و شرایط افغانستان داشته‌ام، کوشش کرده‌ام منابع متعددی را از نویسندگان و کارشناسان بین‌المللی فدرالیسم مطالعه کرده و نتایج آن را با هموطنان شریک گردانم. از جمله این کتاب که اکنون ترجمه آن در اختیار شما قرار می‌گیرد، از کتاب‌های مرجع در مطالعات فدرالیسم محسوب می‌شود. در این مقدمه کوتاه بدون ورود به مباحث مربوط به فدرالیسم، صرفا به معرفی کوتاه از کتاب و نویسنده آن می‌پردازم.

پروفسور رونالد ل. واتس Ronald Lampman Watts در ۱۰ مارچ ۱۹۲۹ از پدر و مادر کانادایی در جاپان متولد شد و در ۹ اکتبر ۲۰۱۵ در سن ۸۶ سالگی در کینگستون انتاریوی کانادا درگذشت. او مدارک لیسانس، ماستری و دکترای خود را از دانشگاه آکسفورد گرفت و در سال ۱۹۵۵ به عنوان استاد فلسفه و بعد هم به عنوان استاد علوم سیاسی و اقتصادی در دانشگاه کوئینز کانادا فعالیت کرد و در سال ۱۹۶۹ رئیس دانشکده هنر و علوم و از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۴ به عنوان پانزدهمین مدیر و معاون دانشگاه کوئینز خدمت کرد و از سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۳ مدیر مؤسسه روابط بین دولتی دانشگاه کوئینز بود.

پروفسور واتس از محققان برجسته بین‌المللی در باره فدرالیسم و نظام‌های فدرال است که ۵۰ سال از عمر خود را صرف مطالعه در مورد فدرالیسم کرده و از میان نزدیک

به ۳۰ کشور فدرال، به ۲۲ کشور فدرال سفر داشته و از نزدیک با فدرالیست‌ها کارکرده و تجربیات آن‌ها را مورد بررسی قرار داده است.

او در کانادا عضو هیأت تحریریه مجله فدرالیسم و از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ رئیس انجمن بین المللی مراکز مطالعات فدرال و همچنین از مؤسسان «مجمع فدراسیون‌ها» (Forum of Federations) بود و از ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۰۶ ریاست این مجمع را به عهده داشت.

مجمع فدراسیون‌ها به عنوان یک شبکه بین‌المللی فدرالیسم در شش قاره جهان فعالیت دارد و محصول کار آن تا کنون مطالعات و پژوهش‌های گسترده و دقیق در باره فدرالیسم است و به صورت تطبیقی کتاب‌ها و مقالات زیادی را تدوین و به زبان‌های مختلف نشر کرده است. بعد از رونالد واتس، جورج اندرسون که خود شاگرد و همکار واتس بود، از سال ۲۰۰۶ ریاست این مجمع را به عهده گرفت.

هم پروفسور واتس و هم جورج اندرسون تجربیات خود در مورد فدرالیسم را در قالب کتاب‌ها، مقالات و مصاحبه‌ها نشر کرده‌اند. کتاب اندرسون به نام «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» را در سال ۱۴۰۲ ترجمه کرده بودم و چنانکه در مقدمه آن گفته بودم، چند کتاب از انتشارات «مجمع فدراسیون‌ها» را تحت ترجمه دارم. ترجمه نخست (مقدمه‌ای بر فدرالیسم) در همان سال نشر شد و دومی کتاب حاضر است که ترجمه‌ای است از کتاب پروفسور واتس به نام: «مقایسه نظام‌های فدرال» (Comparing Federal Systems).

چاپ اول متن انگلیسی در سال ۱۹۹۶ توسط انتشارات دانشگاه مک‌گیل ـ کوئینز برای دانشکده مطالعات سیاسی دانشگاه کوئینز در کانادا منتشر شد و پس از سه سال، ویرایش دوم آن با اضافاتی نشر و پنج بار چاپ گردید و به زبان‌های مختلف ترجمه شد. از آن جمله ترجمه عربی آن به نام «الانظمه الفیدرالیه» (نظام‌های فدرال) توسط غالی برهومه، مها بسطامی و مها تکلا در سال ۲۰۰۶ از طریق مجمع فدراسیون‌ها در کانادا نشر شده است.

ویرایش سوم کتاب توسط مؤلف در اواخر ۲۰۰۷ انجام شده و در ۲۰۰۸ نشر گردیده است. در ویرایش سوم به جهت تحولات بسیاری که در مورد فدرالیسم در سطح بین‌المللی رخ داد، تغییرات زیادی در متن وارد گردیده و دو فصل جدید (فصل‌های سوم و چهارم) بر آن افزوده شده است، در حالی که چاپ قبلی و همچنین متن عربی تنها ۱۲ فصل داشت.

اما ترجمه ابتدایی چندین فصل این کتاب را در سال ۱۴۰۲ انجام داده بودم و گزیده‌ای از برخی از فصل‌های آن در سال ۱۴۰۳ در نشریه «راه عدالت» و کتاب «نظام فدرالی راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان» نشر شد، ولی متأسفانه در سال گذشته به خاطر نشر چند کتاب دیگر، برایم فرصت فراهم نشد که این ترجمه را به صورت کامل‌تر و با ویرایش دقیق‌تر آماده نشر کنم. اما از آنجا که این کتاب یکی از منابع مهم فدرالیسم در سطح بین المللی است و تا حالا تا جایی که من اطلاع دارم به فارسی ترجمه نشده است، تصمیم گرفتم که به هر ترتیب ممکن باید آن را آماده کنم.

در ترجمه ابتدایی که گاهی از متن انگلیسی (ویرایش دوم) و گاهی هم از ترجمه عربی آن و با فاصله‌های زمانی صورت گرفته بود، متأسفانه اشتباهات محتوایی و شکلی زیادی وجود داشت. از این رو این‌بار ترجمه را به طور کامل با متن عربی (الانظمه الفیدرالیه) مطابقت دادم. اما چنان‌که پیشتر گفته شد، متن عربی تنها حاوی ۱۲ فصل بود و برای این که متن جامع‌تر ارائه شود، فصل‌های سوم و چهارم که در ویرایش سوم بر کتاب افزوده شده، از متن انگلیسی (ویرایش سوم) ترجمه و اضافه گردید و همچنین فصل‌های دوم و سیزدهم و چهاردهم با متن انگلیسی مطابقت داده شد و سایر فصل‌ها مطابق متن عربی تنظیم شده است. اکنون خوشحالم که پس از ویرایش مجدد به صورت کتاب حاضر به علاقه‌مندان فدرالیسم تقدیم می‌گردد.

قابل یادآوری می‌دانم که این کتاب و کتاب قبلی (مقدمه‌ای بر فدرالیسم) ضمن این که برای عموم علاقه‌مندان فدرالیسم قابل استفاده هستند، از منابع ارزشمند آموزشی و

پژوهشی در زمینه فدرالیسم محسوب می‌شوند و با زبان آکادمیک نوشته شده‌اند و از این جهت گاهی برخی از موضوعات به صورت بسیار فشرده بیان شده که فهم آن برای خواننده ناآشنا با مفاهیم حقوقی و سیاسی، اندکی دشوار و مقتضی دقت بیشتر است.

همچنین باید اضافه کنم که این کتاب با این که حجم زیادی ندارد، اما تمام مسایل و نظریات مرتبط به فدرالیسم را مورد بحث قرار داده و نظام‌های فدرال در نزدیک به ۳۰ کشور را به صورت تطبیقی مقایسه کرده و نقاط قوت و ضعف و نحوه مواجهه با چالش‌ها در کشورهای مختلف را به صورت عینی بررسی کرده و این که فدرالیسم در کجا موفق بوده و در کجا با چالش یا ناکامی مواجه شده و دلایل و عوامل و همچنین نتایج و پیامدهای آن چه بوده است. از این جهت به تمام علاقه‌مندان فدرالیسم در افغانستان توصیه می‌کنم که این کتاب را با دقت مطالعه کنند تا در مورد فدرالیسم، با چشمان باز و با استفاده از تجربیات معاصر جهانی، به ارزیابی و قضاوت علمی و منصفانه بنشینند.

نکته آخر این که رونالد واتس در سال ۲۰۰۸ سفری به کشور نیپال داشته و مسایل مرتبط به نظام فدرال در نیپال را مورد بحث قرار داده است. در ضمیمه کتاب، مصاحبه‌ای از وی با روزنامه نیپالی کتمندو پست، The Kathmandu Post نیز ضمیمه این کتاب شده است. واتس در این مصاحبه نیز ابعاد مختلف فدرالیسم و مشکلات آن را در کشورهای مختلف بررسی کرده است.

سرور دانش

نیوزیلند- اوکلند

اسد ۱۴۰۵

آگست ۲۰۲۶

مقدمه ویرایش سوم

بسیاری از ناظران خاطرنشان کرده‌اند که در طول دهه گذشته، علاقه فزاینده‌ای در سراسر جهان به پذیرش نهادهای سیاسی فدرال وجود داشته است. در واقع، در حال حاضر حدود ۲۴ کشور وجود دارند که بیش از ۴۰ درصد از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند و ویژگی‌های اساسی یک فدراسیون را نشان می‌دهند. یکی از ویژگی‌های متمایز این محبوبیت فعلی فدرالیسم در جهان این است که کاربرد ایده فدرال اشکال بسیار متنوعی به خود گرفته و انواع جدید و نوآورانه‌ای از آن ظهور کرده است.

در این شرایط و در زمانی که آینده فدراسیون کانادا بسیار مورد سوال بود، ویرایش اول، که در سال ۱۹۹۶ با عنوان "مقایسه فدرالیسم در دهه ۱۹۹۰" منتشر شد، با هدف بررسی نظریه و عملکرد سیستم‌های فدرال در سایر نقاط جهان برای درس‌های مثبت و منفی که ممکن است برای کانادایی‌ها فراهم کنند، نوشته شده بود.

آن ویرایش بر گروهی منتخب از دوازده فدراسیون متمرکز بود که به دلیل ارتباط خاص آنها با مسائلی که در حال حاضر در کانادا برجسته بودند و درس‌هایی که ممکن است ارائه دهند، انتخاب شده بودند. چهار دسته از فدراسیون‌ها انتخاب شده بودند: دسته اول، فدراسیون‌های جوامع صنعتی توسعه‌یافته شامل ایالات متحده (۱۷۸۹)، سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷)، استرالیا (۱۹۰۱)، اتریش (۱۹۲۰) و آلمان (۱۹۴۹) بودند. دسته دوم شامل دو فدراسیون در آسیا بود که علی‌رغم تمام مشکلات‌شان، سابقه قابل توجهی در پذیرش جمعیت‌های به شدت چندزبانه، چندفرهنگی و چندنژادی خود داشته‌اند: هند

(۱۹۵۰) و مالزیا (۱۹۶۳). دسته سوم شامل دو فدراسیون تازه ظهور یافته و در حال ظهور در جوامع صنعتی توسعه‌یافته بود: بلژیک (۱۹۹۳) و اسپانیا (۱۹۷۸). این دو فدراسیون رویکردهای نوآورانه‌ای را برای به‌کارگیری ایده فدرال اتخاذ کرده‌اند، اولی در رابطه با ترتیبات دو جامعه‌ای و دومی از نظر رویکردی نامتقارن برای پذیرش جوامع خودمختار خود. دسته چهارم شامل دو فدراسیون دو قومیتی بود که شکست خورده بودند - چکسلواکی و پاکستان - که بینش‌هایی در مورد آسیب‌شناسی فدراسیون‌ها ارائه می‌دادند.

سه سال پس از انتشار اولین نسخه، با فروش تمام نسخه‌های آن، فرصتی برای به‌روزرسانی کلی متن در ویرایش دوم با عنوان «مقایسه نظام‌های فدرال» فراهم شد. اکنون هشت سال از انتشار اولیه آن نسخه می‌گذرد و با توجه به تحولات بسیاری که در سطح بین‌المللی رخ داده است، به‌روزرسانی متن بار دیگر مناسب به نظر رسید، از این رو این ویرایش سوم است که منتشر می‌شود.

علاوه بر این، از آنجایی که تقاضا، نه تنها در کانادا، بلکه در جاهای دیگر، منجر به نیاز به چاپ مجدد و مکرر ویرایش دوم (تا به امروز پنج نسخه) شده است، این ویرایش جدید اکنون کمتر به طور خاص مخاطبان کانادایی و بیشتر به درس‌هایی که می‌توان از تجربیات فدراسیون‌ها در سراسر جهان آموخت، معطوف شده است. با توجه به این موضوع، دو فصل جدید اضافه شده است:

فصل ۳ که به بررسی عوامل و فرآیندهای منجر به تشکیل فدراسیون‌ها می‌پردازد و فصل ۴ که به تشریح ویژگی‌های واحدهای تشکیل‌دهنده در فدراسیون‌ها می‌پردازد.

همچنین، طیف فدراسیون‌هایی که به‌طور خاص مورد بررسی قرار گرفته‌اند، چه در متن و چه در جداول، به‌ویژه با افزودن ارجاعات به فدراسیون‌های آمریکای لاتین و همچنین تعدادی دیگر، گسترش یافته است. همه جداول به‌طور گسترده به‌روزرسانی

شده‌اند و فهرست مطالب پیشنهادی برای مطالعه، گسترش یافته است تا کتاب‌ها و مقالات مهم متعددی را که از زمان انتشار ویرایش دوم منتشر شده‌اند، در بر بگیرد.

فصل مقدماتی، برخی از مسائل گسترده، از جمله ارتباط و محدودیت‌های مطالعات تطبیقی، تاریخچه فدرالیسم و اهمیت خاص آن در امروز، مسائل مفهومی مربوط به مفهوم فدرالیسم و شناسایی مسائل در طراحی و عملکرد فدراسیون‌ها را بررسی می‌کند.

فصل دوم، مروری مختصر بر فدراسیون‌های معاصر مورد بررسی در این مطالعه ارائه می‌دهد و ویژگی‌های متمایز هر یک را تشریح می‌کند.

فصل سوم عوامل و فرآیندهای مختلفی را که منجر به ایجاد فدراسیون‌ها شده‌اند، بررسی می‌کند. هیچ عامل واحدی وجود ندارد که همه نمونه‌ها را توضیح دهد. در هر مورد، طیف وسیعی از عوامل شتاب‌دهنده به عنوان کاتالیزورهایی برای ایجاد تعادل در فشارهای مربوط به ادغام سیاسی و خودمختاری منطقه‌ای عمل کرده‌اند.

فصل چهارم، واحدهای تشکیل‌دهنده‌ای را که به عنوان بلوک‌های سازنده در فدراسیون‌ها عمل کرده‌اند، بررسی می‌کند. تفاوت‌های قابل توجهی در اندازه و تعداد این واحدها، جوامع زبانی، قومی یا مذهبی متمایز و وجود اقلیت‌ها در آنها مشاهده می‌شود. ترتیبات مختلف برای پایتخت‌های فدرال نیز در این فصل مورد توجه قرار گرفته است.

فصل پنجم بررسی می‌کند که چگونه هدف ایجاد تعادل بین وحدت و تنوع در جوامع مختلف فدرال، در توزیع داخلی قدرت‌ها و دامنه مسئولیت‌های محول شده به هر حوزه از حکومت در فدراسیون‌های مختلف منعکس شده است. یافته‌ای که پدیدار می‌شود، تنوع زیاد بین فدراسیون‌ها، چه در شکل و چه در تخصیص مسئولیت‌های خاص در آنها است.

فصل ششم بر توزیع منابع مالی در فدراسیون‌ها تمرکز دارد. این یک جنبه مهم است زیرا آنچه را که عرصه‌های مختلف حکومت در هر فدراسیون می‌توانند در انجام مسئولیت‌های قانونگذاری و اجرایی محول شده در قانون اساسی خود انجام دهند، ممکن

یا محدود می‌کند. تخصیص درآمدها و هزینه‌های فدراسیون‌های مختلف مقایسه شده است. این نشان دهنده وجود تقریباً اجتناب‌ناپذیر عدم تعادل‌های عمودی و افقی و نیاز به انتقال‌های بین دولتی برای اصلاح آنها است. تنوع قابل توجهی در میزان استفاده از انتقال‌های مشروط یا غیرمشروط و در استفاده از طرح‌های انتقال‌های برابرسازی وجود دارد. یکی از جنبه‌های مهم مورد بررسی، فرآیندها و نهادهای مورد استفاده برای تنظیم ترتیبات مالی و تنوع اشکال آنها است.

فرآیندهایی که فدراسیون‌ها برای دستیابی به انعطاف‌پذیری و تنظیم عمومی‌تر از طریق همکاری بین دولتی اتخاذ کرده‌اند، در فصل هفتم بررسی شده است. این فصل شامل بررسی مزایای نسبی فدرالیسم مشارکتی و رقابتی و پیامدهای آنها برای پاسخگویی دموکراتیک است. به نظر می‌رسد که ترکیبی از همکاری و رقابت بین دولتی در درازمدت مطلوب‌ترین حالت است.

مسئله تقارن و عدم تقارن بین واحدهای تشکیل‌دهنده در یک فدراسیون در فصل هشتم مورد بررسی قرار گرفته است. بین عدم تقارن سیاسی و عدم تقارن قانون اساسی در بین واحدهای تشکیل‌دهنده در یک فدراسیون تمایز قائل شده و نمونه‌هایی از هر یک شناسایی شده است. در برخی از فدراسیون‌ها، عدم تقارن قانون اساسی، یا حداقل حمایت از آن، فشارهای متقابلی را برای تقارن ایجاد کرده است، که نشان می‌دهد ممکن است محدودیت‌هایی وجود داشته باشد که فراتر از آن عدم تقارن شدید ممکن است ناکارآمد شود. با این وجود، در تعدادی از فدراسیون‌ها، به رسمیت شناختن برخی عدم تقارن‌های اساسی قابل توجه، راهی مؤثر برای تطبیق تفاوت‌های عمده در منافع و فشارهای استقلال‌طلبانه بین واحدهای تشکیل‌دهنده فراهم کرده است.

یکی از ویژگی‌های قابل توجه جهان معاصر، عضویت تعدادی از فدراسیون‌ها در سازمان‌های فدرال حتی گسترده‌تر است. بنابراین، فصل نهم به اهمیت سیستم‌های فدرال

چندسطحی ناشی از تأکید فزاینده بر سازمان‌های فرافدراسیونی و نقش دولت‌های محلی می‌پردازد.

نهادهای نمایندگی دولت‌های فدرال در فصل دهم با توجه ویژه به تفاوت بین نهادهای مبتنی بر اصل تفکیک قوا بین قوای مجریه و مقننه و نهادهای مبتنی بر ادغام قوای مجریه و مقننه از طریق پذیرش مجریان پارلمانی مسئول، مقایسه شده‌اند. این تفاوت‌ها بر ویژگی خاص روابط بین دولتی، فرآیند ابراز وجود منافع منطقه‌ای در سیاست‌گذاری فدرال، ویژگی احزاب سیاسی آنها و نقش مجلس دوم فدرال تأثیر گذاشته است. یکی از ویژگی‌های بارز فدراسیون‌ها عموماً تأکید بر برتری قانون اساسی به عنوان منبع نهایی تعریف صلاحیت فدرال و ایالتی یا ولایتی است.

تعدادی از مسائل مربوط به جایگاه قوانین اساسی در فدراسیون‌ها در فصل یازدهم بررسی شده‌اند، از جمله جایگاه قوانین اساسی آنها به عنوان قانون عالی، فرآیندهای بررسی قضایی و نقش دادگاه‌ها، رویه‌های اصلاح قانون اساسی، نقش لوایح حقوقی قانون اساسی و مقررات قانون اساسی برای جدایی.

فصل دوازدهم به بررسی تمرکزگرایی و عدم تمرکزگرایی در فدراسیون‌های مختلف می‌پردازد. ضمن شناسایی مشکلات مفهومی ذاتی در تلاش برای سنجش تمرکززدایی نسبی و استقلال، تلاشی برای ارزیابی میزان تمرکززدایی در فدراسیون‌های مختلف صورت می‌گیرد.

فصل سیزدهم به آسیب‌شناسی فدراسیون‌ها می‌پردازد. این فصل شامل بررسی منابع استرس در فدراسیون‌ها و مشکل خاص فدراسیون‌های دو جامعه‌ای یا دو قطبی با اشاره ویژه به شکست‌های چکسلواکی و پاکستان است. این فصل همچنین به فرآیندها و پیامدهای فروپاشی فدراسیون‌ها می‌پردازد. خاطرنشان می‌کند که در مواردی که جدایی رخ می‌دهد، علی‌رغم اظهارات قبلی در مورد مطلوبیت ادامه پیوندهای اقتصادی پس از جدایی، در عمل احساسات برانگیخته شده در زمان جدایی معمولاً به این معنی بوده است

که برای مدت قابل توجهی پس از آن، پیوندهای اقتصادی بسیار کمتر از حد انتظار بوده است.

فصل پایانی به اهمیت پذیرش عمومی ارزش‌ها و فرآیندهای اساسی مورد نیاز برای عملکرد مؤثر سیستم‌های فدرال می‌پردازد: «به رسمیت شناختن صریح هویت‌ها و وفاداری‌های چندگانه، و حس فراگیر اهداف و مقاصد مشترک». همچنین بر تنوع عظیم روش‌هایی که می‌توان ایده فدرالیسم را برای برآورده کردن شرایط خاص به کار برد، و «ارزش پیشبرد با تنظیمات عملی و تدریجی» تأکید می‌کند. با این حال، فدراسیون‌های سفت و سخت و انعطاف‌ناپذیری که در شرایط متغیر، تنظیمات اساسی لازم را انجام نمی‌دهند، مستعد ترک خوردن و فروپاشی هستند. در نهایت، به رابطه بین ارزش‌های فدرالیسم و دموکراسی لیبرال می‌پردازد.

رونالد ل. واتس

دسامبر ۲۰۰۷

درآمد و چکیده

(ویرایش دوم)

بسیاری از ناظران و پژوهشگران خاطرنشان ساخته‌اند که در طول دهه گذشته، پذیرش و به‌کارگیری نهادهای سیاسی فدرال در سراسر جهان با استقبال و توجه فزاینده‌ای روبه‌رو شده است. در واقع، در زمان حاضر حدود ۲۴ کشور وجود دارد که بیش از ۴۰ درصد جمعیت جهان را در بر می‌گیرند و ویژگی‌های اساسی یک اتحادیه فدرال در آن‌ها مشاهده می‌شود. ویژگی برجسته این گسترش فدرالیسم در جهان معاصر آن است که اجرای ایده فدرالیسم در قالب‌هایی بسیار متنوع صورت گرفته و همراه با آن، اشکال جدید و نوآورانه‌ای نیز پدیدار شده است.

در چنین شرایطی، مطالعه نظریه و عملکرد نظام‌های فدرال در نقاط مختلف جهان می‌تواند سودمند باشد تا از رهگذر آن، درس‌ها و تجربه‌های مثبت و منفی این نظام‌ها را بشناسیم.

هدف این پژوهش، بررسی ویژگی‌های مهم اتحادیه‌های فدرال معاصر به منظور گسترش شناخت ما از امکانات و ظرفیت‌های گوناگونی است که در اجرای اصول فدرالی نهفته است. این مطالعه که مشتمل بر اصلاحات و روزآمدسازی‌هایی است، در حقیقت بازنگری و ویرایش جدیدی از چاپ دوم کتابی است که پیش‌تر به زبان انگلیسی با عنوان «مقایسه نظام‌های فدرال» منتشر شده بود. این اثر در سال ۱۹۹۹ توسط انتشارات دانشگاه

مک‌گیل ـ کوئینز برای مؤسسه مطالعات سیاست‌گذاری دانشگاه کوئینز در کانادا به چاپ رسیده بود.

به منظور انجام مطالعه تطبیقی، این پژوهش مجموعه‌ای متشکل از ۱۲ اتحادیه فدرال معاصر را برگزیده است. این اتحادیه‌ها در چهار دسته جای می‌گیرند:

دسته نخست شامل اتحادیه‌های فدرال در جوامع صنعتی پیشرفته است که عبارت‌اند از: ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹)، سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷)، استرالیا (۱۹۰۱)، اتریش (۱۹۲۰) و آلمان (۱۹۴۹).

دسته دوم شامل دو اتحادیه فدرال در آسیا است که علی‌رغم مشکلات فراوانی که با آن‌ها مواجه بوده‌اند، در سازگاری با تکثر شدید زبانی، فرهنگی و قومی، کارنامه‌ای برجسته از خود بر جای گذاشته‌اند: هند (۱۹۵۰) و مالزیا (۱۹۶۳).

دسته سوم شامل دو اتحادیه فدرال نوظهور در جوامع صنعتی پیشرفته است: بلژیک (۱۹۹۳) و اسپانیا (۱۹۷۸). این دو کشور برای اجرای ایده فدرالیسم از شیوه‌های نوآورانه‌ای بهره گرفته‌اند؛ بلژیک از طریق تدابیر مبتنی بر دو جامعه زبانی ـ فرهنگی، و اسپانیا از طریق رویکرد عدم تقارن در سازگار ساختن جوامع خودمختار خود.

اما دسته چهارم متشکل از دو اتحادیه فدرال دوگانه‌قومی است که با شکست مواجه شده‌اند: چکسلواکی و پاکستان. بررسی این دو نمونه، امکان مطالعه عمیق‌تر آسیب‌ها و بیماری‌های نظام‌های فدرال را فراهم می‌سازد.

فصل نخست کتاب به برخی از مسائل عمومی می‌پردازد؛ از جمله اهمیت و محدودیت‌های مطالعات تطبیقی، تاریخچه فدرالیسم و ارتباط ویژه آن با جهان معاصر، مسائل مفهومی مربوط به مفهوم فدرالیسم، و شناسایی موضوعات اساسی مرتبط با طراحی و عملکرد اتحادیه‌های فدرال.

فصل دوم، مروری کوتاه و کلی بر دوازده اتحادیه فدرالی دارد که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته‌اند و ویژگی‌های متمایز هر یک را مشخص می‌سازد.[۱]

فصل سوم (پنجم فعلی) بررسی می‌کند که چگونه توازن میان وحدت و تنوع در جوامع فدرال مختلف در توزیع داخلی صلاحیت‌های قانون اساسی انعکاس یافته است.

این فصل همچنین رابطه میان مسئولیت‌های تقنینی و اجرایی را در هر نظام بررسی می‌کند و تفاوت‌های موجود در شیوه توزیع اختیارات و گستره مسئولیت‌های واگذار شده به سطوح مختلف حکومتی در فدراسیون‌های گوناگون را مورد مطالعه قرار می‌دهد. برای تقویت این بررسی، تحلیلی در قالب جدول‌هایی ارائه شده است که نمونه‌ای از تنوع گسترده میان اتحادیه‌های فدرال را از حیث ساختار و نحوه تخصیص مسئولیت‌ها نشان می‌دهد.

فصل چهارم (ششم فعلی) بر توزیع منابع مالی در درون فدراسیون‌ها تمرکز دارد. این موضوع از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا تعیین می‌کند که هر یک از سطوح حکومتی در یک اتحادیه فدرال تا چه اندازه قادر خواهند بود مسئولیت‌های تقنینی و اجرایی واگذار شده به آن‌ها را بر اساس قانون اساسی به انجام رسانند.

---

۱. چنان‌که در مقدمه نویسنده برای ویرایش سوم ذکر شد، مطالعه تنها ۱۲ فدراسیون مطابق ویرایش دوم این کتاب بوده و متن عربی نیز بر همان اساس تهیه شده است، ولی چنان‌که در مقدمه مترجم یادآوری کردیم، در ویرایش سوم، در فصل دوم علاوه بر ۱۲ کشور یاد شده، تقریبا تمام کشورهای دارای نظام فدرال مورد مطالعه قرار گرفته است. ما در ترجمه فصل دوم از ویرایش سوم استفاده کرده‌ایم که جامع‌تر است و همچنین فصل سوم و چهارم کاملا فصل‌های جدیدی هستند که از ویرایش سوم گرفته شده و سایر فصل‌ها از ویرایش دوم (متن عربی) است و به همین جهت در این ترجمه شماره‌های فصل‌ها تغییر کرده و از ۱۲ فصل به ۱۴ فصل ارتقا یافته است. (مترجم)

در این فصل، مقایسه‌ای میان نحوه تخصیص درآمدها و هزینه‌های عمومی در فدراسیون‌های مختلف صورت گرفته است. این بررسی نشان می‌دهد که عدم تعادل افقی و عمودی میان سطوح حکومتی، پدیده‌ای تقریباً اجتناب‌ناپذیر است و از همین رو، نیاز به انتقالات مالی میان حکومت‌ها برای اصلاح این وضعیت وجود دارد. همچنین در زمینه دامنه استفاده از انتقالات مشروط و غیرمشروط و نیز طرح‌های برابرسازی مالی (Equalization)تنوع قابل توجهی مشاهده می‌شود. از دیگر موضوعات مهم مورد بررسی، سازوکارها و نهادهایی است که برای اصلاح ترتیبات مالی به کار گرفته می‌شوند و اشکال مختلفی که این ترتیبات به خود می‌گیرند.

فصل پنجم (هفتم فعلی) به سازوکارهایی می‌پردازد که اتحادیه‌های فدرال برای دستیابی به انعطاف‌پذیری بیشتر و سازگاری تدریجی از طریق همکاری میان حکومت‌ها اتخاذ کرده‌اند. این فصل همچنین مزیت‌های نسبی فدرالیسم تعاونی و فدرالیسم رقابتی و آثار هر یک بر پاسخگویی دموکراتیک را مورد بررسی قرار می‌دهد. نتیجه آن است که ترکیبی از همکاری و رقابت میان حکومت‌ها، مطلوب‌ترین گزینه در بلندمدت به شمار می‌رود.

موضوع تقارن و عدم تقارن میان واحدهای تشکیل‌دهنده اتحادیه فدرال در فصل ششم (هشتم) مورد بحث قرار گرفته است. در این فصل میان عدم تقارن سیاسی و عدم تقارن قانون اساسی موجود میان واحدهای تشکیل‌دهنده تمایز قائل شده و نمونه‌هایی از هر دو ارائه شده است.

عدم تقارن قانون اساسی ـ یا دست‌کم حمایت از آن ـ در برخی فدراسیون‌ها واکنش‌هایی در جهت تقارن بیشتر ایجاد کرده است؛ امری که نشان می‌دهد ممکن است حد و مرزی وجود داشته باشد که در آن، عدم تقارن شدید به وضعیت ناکارآمد منتهی شود. با این حال، پذیرش درجاتی از عدم تقارن مهم قانون اساسی در تعدادی از

اتحادیه‌های فدرال، وسیله‌ای مؤثر برای سازگاری با تفاوت‌های عمده در منافع و مطالبات خودمختاری میان واحدهای تشکیل‌دهنده بوده است.

یکی از ویژگی‌های قابل توجه جهان معاصر آن است که شماری از اتحادیه‌های فدرال عضو سازمان‌های فدرالی گسترده‌تر هستند. از این‌رو، فصل هفتم (نهم فعلی) اهمیت نظام‌های فدرال چندسطحی را که در نتیجه توجه روزافزون به سازمان‌های فراملی و همچنین نقش حکومت‌های محلی شکل گرفته‌اند، بررسی می‌کند.

فصل هشتم (دهم) میزان تمرکز و عدم تمرکز را در فدراسیون‌های مختلف ارزیابی می‌کند. در حالی که مشکلات مفهومی موجود در سنجش میزان نسبی عدم تمرکز و خودمختاری مورد توجه قرار گرفته است، تلاش شده تا درجه عدم تمرکز در فدراسیون‌های گوناگون نیز ارزیابی شود.

در فصل نهم، (یازدهم) نهادهای نمایندگی در حکومت‌های فدرال با یکدیگر مقایسه شده‌اند و توجه ویژه‌ای به تفاوت میان نهادهای مبتنی بر اصل تفکیک قوا و نهادهای مبتنی بر تلفیق قوای مجریه و مقننه از طریق نظام‌های پارلمانی مسئول معطوف شده است.

این تفاوت‌ها بر ماهیت روابط بین‌حکومتی، شیوه‌های اعطای نقش و صدا به منافع منطقه‌ای در فرآیند سیاست‌گذاری فدرال، ویژگی احزاب سیاسی و نیز جایگاه و نقش مجالس دوم فدرال تأثیرگذار بوده‌اند.

ویژگی اساسی اتحادیه‌های فدرال، به طور کلی، تأکید آن‌ها بر حاکمیت قانون اساسی است؛ به گونه‌ای که قانون اساسی منبع اصلی تعیین حدود اقتدار حقوقی حکومت فدرال و ایالت‌ها یا ولایت‌ها به شمار می‌رود.

فصل دهم (دوازدهم فعلی) به مجموعه‌ای از مسائل مرتبط با قانون اساسی در اتحادیه‌های فدرال می‌پردازد؛ از جمله جایگاه قانون اساسی به عنوان قانون برتر، نظارت و

بازنگری قضایی، نقش دادگاه‌ها، شیوه‌های اصلاح یا تعدیل قانون اساسی، نقش منشورهای حقوق و شرایط قانون اساسی مربوط به جدایی و انفصال.

فصل یازدهم (سیزدهم) به آسیب‌شناسی اتحادیه‌های فدرال اختصاص یافته است و منابع تنش در این نظام‌ها و نیز مسأله خاص فدراسیون‌های دوگانه‌قومی را بررسی می‌کند و به‌ویژه به تجربه شکست در چکسلواکی و پاکستان می‌پردازد.

این فصل همچنین فرآیندها و پیامدهای فروپاشی اتحادیه‌ها را مورد مطالعه قرار می‌دهد و نشان می‌دهد که هرچند پیش از جدایی معمولاً بر استمرار روابط اقتصادی تأکید می‌شود، اما در عمل و پس از وقوع جدایی، احساسات و تنش‌های ناشی از آن غالباً موجب می‌شود که پیوندهای اقتصادی برای مدت طولانی بسیار کمتر از آنچه انتظار می‌رفت دوام یابند.

فصل پایانی به اهمیت پذیرش عمومی ارزش‌ها و رویه‌های بنیادینی می‌پردازد که برای عملکرد مؤثر نظام‌های فدرال ضروری‌اند؛ از جمله: به رسمیت شناختن آشکار هویت‌ها و وفاداری‌های متعدد، و وجود احساس نیرومند نسبت به اهداف و مقاصد مشترک.

این فصل همچنین بر تنوع فراوان شیوه‌هایی تأکید می‌کند که ایده فدرالیسم می‌تواند از طریق آن‌ها تحقق یابد، مشروط بر آنکه شرایط لازم فراهم باشد، و نیز بر اهمیت حرکت بر اساس اصلاحات تدریجی و عمل‌گرایانه تأکید می‌ورزد.

اتحادیه‌های فدرالی که دچار جمود و سخت‌گیری می‌شوند و از انجام اصلاحات اساسی و ضروری متناسب با شرایط جدید خودداری می‌کنند، در معرض شکاف، فرسایش و نهایتاً فروپاشی قرار می‌گیرند. سرانجام، این فصل به رابطه میان ارزش‌های فدرالیسم و دموکراسی لیبرال می‌پردازد.

رونالد ل. واتس

اکتوبر ۲۰۰۵

فصل اول

مقدمه و کلیات

۱.۱ اهمیت مطالعه تطبیقی نظام‌های فدرال

به نظر می‌رسد جهان در آغاز هزاره جدید، در میانه تحولی در الگوهای رایج حکمرانی قرار دارد؛ تحولی که آن را از جهانی متشکل از دولت‌های ملی دارای حاکمیت کامل، به سوی جهانی سوق می‌دهد که در آن حاکمیت دولت‌ها رو به کاهش نهاده و پیوندهایی با ماهیت قانون اساسی فدرال میان دولت‌ها رو به گسترش است. در حال حاضر، حدود بیست و پنج کشور وجود دارند که بیش از ۴۰ درصد جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند و هر یک از آن‌ها ویژگی‌های اساسی یک دولت فدرال را منعکس می‌کنند. از این‌رو، بررسی نظریه نظام‌های فدرال و کاربردهای عملی آن‌ها از جهت درس‌های مثبت و منفی که می‌توان از تجربه این کشورها آموخت، دارای ارزش واقعی و قابل توجهی است.

در آغاز باید یادآور شد که مقایسه میان نظام‌های فدرال نیازمند احتیاط و دقت است؛ زیرا هیچ الگوی فدرالی ناب و خالصی وجود ندارد که بتوان آن را در همه جا به کار بست. در عوض، ایده بنیادی فدرالیسم ـ که بر ترکیبی از حکومت مشترک برای برخی اهداف و خودمختاری منطقه‌ای برای اهداف دیگر در چارچوب یک نظام سیاسی واحد استوار

است، به گونه‌ای که هیچ‌یک از این سطوح حکومتی تابع سطح دیگر نباشد ـ در قالب‌های گوناگون و متناسب با شرایط متفاوت به اجرا درآمده است.

نظام‌های فدرال در گذشته و حال از جهات متعددی با یکدیگر تفاوت داشته‌اند؛ از جمله:

- ماهیت و اهمیت بنیان‌های اجتماعی و اقتصادی آن‌ها؛
- تعداد واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون و میزان تقارن یا عدم تقارن در اندازه این واحدها؛
- منابع مالی موجود و جایگاه قانون اساسی آن‌ها؛
- گستره توزیع و تخصیص مسئولیت‌های تقنینی، اجرایی و مالی؛
- نحوه توزیع منابع و اختیارات مالیاتی؛
- ماهیت نهادهای حکومت فدرال و میزان تأثیر مناطق و ایالت‌ها در سیاست‌گذاری فدرال؛
- شیوه‌های حل اختلاف و تسهیل همکاری میان حکومت‌هایی که به یکدیگر وابستگی متقابل دارند؛
- و نیز سازوکارهای رسمی و غیررسمی سازگاری و تحول.

بنابراین نمی‌توان الگوهای فدرالی را به دلخواه و همچون کالاهایی آماده از قفسه برداشت و در هر جامعه‌ای به کار گرفت. حتی هنگامی که نهادهای مشابهی مورد استفاده قرار می‌گیرند، تفاوت شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ممکن است موجب شود که این نهادها عملکردهای کاملا متفاوتی داشته باشند.

نمونه کلاسیک این موضوع را می‌توان در اجرای عملی سازوکارهای مشابه اصلاح قانون اساسی در سوئیس و استرالیا مشاهده کرد. در هر دو کشور، تصویب اصلاحات و تعدیلات قانون اساسی مستلزم برگزاری همه‌پرسی عمومی و کسب «اکثریت مضاعف»

است؛ یعنی هم اکثریت آرای شهروندان در سطح کشور و هم اکثریت آرای واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون.

با وجود یکسان بودن این قواعد، در سوئیس از سال ۱۸۹۱ تاکنون بیش از ۱۱۰ اصلاحیه و تعدیل قانون اساسی رسمی با موفقیت تصویب شده است (یعنی بیش از سه چهارم اصلاحیه‌هایی که از سوی پارلمان پیشنهاد و به همه‌پرسی عمومی گذاشته شده‌اند)، در حالی که در استرالیا از سال ۱۹۰۱ تاکنون ۴۲ پیشنهاد اصلاح و تعدیل قانون اساسی مطرح شده و تنها ۸ مورد از آن‌ها به تصویب رسیده است.

با وجود این ملاحظات و هشدارها، مطالعات تطبیقی از اهمیت فراوانی برخوردارند. در واقع، بسیاری از مشکلات تقریباً در همه نظام‌های فدرال مشترک‌اند. از این‌رو، مقایسه میان این نظام‌ها می‌تواند از جهات گوناگون سودمند باشد.

این مقایسه‌ها می‌توانند:

- گزینه‌هایی را آشکار سازند که در غیاب مطالعات تطبیقی ممکن است مورد توجه قرار نگیرند؛
- امکان پیش‌بینی دقیق‌تر نتایج ترتیبات پیشنهادی را فراهم آورند؛
- از طریق شناسایی شباهت‌ها و تفاوت‌ها، اهمیت برخی ویژگی‌های نظام مورد نظر ما را که در غیر این صورت نادیده گرفته می‌شوند، برجسته سازند؛
- و در نهایت، درس‌های مثبت و منفی ارزشمندی ارائه دهند.

همان‌گونه که می‌توان از موفقیت سایر نظام‌های فدرال آموخت، از شکست‌های آن‌ها و شیوه‌هایی که برای مقابله با مشکلات برگزیده‌اند نیز می‌توان درس‌های مهمی فرا گرفت.

۱.۲ مروری کوتاه بر تاریخ فدرالیسم

اگرچه ایالات متحده آمریکا، که در سال ۱۷۸۷ قانون اساسی فدرال خود را تصویب کرد، غالباً به عنوان نخستین نظام فدرال مدرن شناخته می‌شود، اما تاریخ فدرالیسم بسیار کهن‌تر از آن است.

اسناد تاریخی نشان می‌دهند که نخستین نظام فدرال در میان قبایل قدیمی بنی‌اسرائیل بیش از ۳۲۰۰ سال پیش شکل گرفته بود.[۱] این الگو از نظر قدمت تاریخی با اتحادیه‌های کنفدرالی قبایل کوچنشین و نیز جوامع بومی آمریکای شمالی قابل مقایسه است.

همچنین اتحادیه‌های اولیه میان دولت‌شهرهای هلنی در سرزمین‌هایی که امروزه یونان و آسیای صغیر نامیده می‌شوند، به منظور گردآوردن نظام‌های دموکراتیک شهری در قالب جوامع محلی برای تقویت تجارت و تأمین دفاع مشترک طراحی شده بودند.[۲]

جمهوری روم نیز ترتیباتی نامتقارن ایجاد کرده بود که بر اساس آن، روم به یک قدرت فدرال تبدیل شد و شهرهای ضعیف‌تر به عنوان شرکای نظام فدرال با آن پیوند یافتند.[۳]

---

۱. دانیل جی. الازار، Federalism: An Overview، «فدرالیسم: یک نگاه کلی» پرتوریا HSRC ، ۱۹۹۵ ، ص ۱۹.

۲ . ئی. ای. فریمن، History of Federal Government in Greece and Italy، «تاریخ حکومت فدرالی در یونان و ایتالیا»، با بازنگری جی. بی. بری (لندن و نیویورک: Macmillan and Co، ۱۸۹۳.)

۳. همان منبع؛ الازار، Federalism، «فدرالیسم»، ص ۲۰.

در قرون وسطی نیز شهرهای خودگردان در مناطقی که امروزه شمال ایتالیا و آلمان نامیده می‌شوند پدید آمدند و کانتون‌های سوئیس برای اهداف تجاری و دفاعی، اتحادیه‌هایی کنفدرالی و نسبتاً سست و ضعیف تشکیل دادند.

کنفدراسیون سوئیس که در سال ۱۲۹۱ تأسیس شد، با وجود برخی وقفه‌ها تا سال ۱۸۴۷ ادامه یافت. در اواخر قرن شانزدهم نیز در جریان انقلاب علیه اسپانیا، کنفدراسیون مستقلی تحت عنوان «اتحاد ولایت‌های سرزمین‌های سفلی (هلند)» شکل گرفت.

کنفدراسیون‌های سوئیس و هلند هر دو تحت تأثیر جنبش اصلاح دینی (رفورماسیون) قرار داشتند؛ جنبشی که به تشدید شکاف‌های داخلی انجامید. در همین دوره بود که نخستین آثار نظری روشن درباره فدرالیسم نیز پدید آمد؛ از جمله اثر مشهور یوهانس آلتوزیوس با عنوان *Politica Methodice Digesta* و نیز تلاش‌های متفکران آلمانی برای ارائه مبانی نظری تازه‌ای برای امپراتوری مقدس روم.

در آمریکای شمالی نیز شماری از مستعمرات بریتانیا، به‌ویژه در منطقه نیوانگلند، بر پایه ترتیباتی با ماهیت فدرال شکل گرفتند که ریشه در سنت اصلاح دینی پروتستان داشت.

پس از انقلاب آمریکا، ایالت‌های تازه استقلال‌یافته در سال ۱۷۸۱ یک کنفدراسیون تشکیل دادند؛ اما ضعف‌های این نظام موجب شد که در پی کنوانسیون فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷، این ساختار در سال ۱۷۸۹ به نخستین نظام فدرال مدرن تبدیل شود.

سوئیس نیز پس از یک جنگ داخلی کوتاه، در سال ۱۸۴۸ نظام کنفدرالی خود را به یک نظام فدرال تبدیل کرد.

کانادا در سال ۱۸۶۷ سومین دولت فدرال مدرن شد.

در سال ۱۸۷۱ نیز فدراسیون آلمان شمالی که در سال ۱۸۶۷ تأسیس شده بود، با پیوستن ایالت‌های جنوبی آلمان گسترش یافت.

استرالیا نیز پس از یک دوره کوتاه از ترتیبات فدرالی، در سال ۱۹۰۱ به یک دولت فدرال کامل تبدیل شد.

علاوه بر این، برخی جمهوری‌های آمریکای لاتین در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، با الهام از تجربه ایالات متحده آمریکا، نظام‌های فدرال را پذیرفتند.

نیمه دوم قرن بیستم شاهد گسترش چشمگیر نظام‌های فدرال و سایر اشکال فدرالیسم به منظور یکپارچه‌سازی جوامع چندقومیتی در سرزمین‌های سابقاً مستعمره و نیز در اروپا بود.

در این دوره، نظام‌های فدرال و شبه‌فدرال متعددی ـ که همه آن‌ها نیز موفق نبودند ـ در آسیا، خاورمیانه، آفریقا، حوزه کارائیب و اروپا تأسیس شدند. از جمله می‌توان به هند، مالزیا، پاکستان، اندونزی، امارات متحده عربی، نیجریه، اتیوپی، کامرون، یوگسلاویا، چکسلواکیا و آلمان اشاره کرد.

در آمریکای جنوبی نیز کشورهایی مانند برزیل، ونزوئلا و آرژانتین در دهه‌های میانی قرن بیستم قانون‌های اساسی فدرال جدیدی را به تصویب رساندند.

با این حال، از دهه ۱۹۶۰ تا اواخر دهه ۱۹۸۰ به تدریج روشن شد که فدرالیسم درمانی معجزه‌آسا و جادویی برای همه مشکلات نیست. بسیاری از تجربه‌های فدرال پس از جنگ جهانی دوم با دشواری‌های جدی روبه‌رو شدند و برخی از آن‌ها متوقف یا کاملاً کنار گذاشته شدند.

این تجربه‌ها نشان دادند که حتی اگر نظام‌های فدرال با بهترین نیت‌ها و اهداف ایجاد شوند، باز هم حدود و محدودیت‌هایی برای کارآمدی راه‌حل‌های فدرال یا برخی اشکال خاص فدرالیسم در شرایط معین وجود دارد.

با وجود این، دهه ۱۹۹۰ شاهد احیای علاقه به راه‌حل‌های فدرالی بود. بلژیک، آفریقای جنوبی و اسپانیا به سوی اشکال جدید و غالباً نوآورانه فدرالیسم یا شبه‌فدرالیسم حرکت

کردند. ایتالیا نیز روندی مشابه را آغاز نمود و بریتانیا ترتیبات جدیدی برای واگذاری اختیارات به اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی به وجود آورد.

همچنین روند همگرایی اروپا و شکل‌گیری اتحادیه اروپا موجب افزایش توجه به اندیشه‌های فدرالی شد. از این رو، بسیاری از رهبران سیاسی، اندیشمندان و حتی روزنامه‌نگاران، فدرالیسم را به عنوان شکلی مثبت و پیشرو از سازمان‌دهی سیاسی مورد ستایش قرار داده‌اند.

۱.۳ اهمیت معاصر نظام فدرال

فدرالیسم را نمی‌توان شکلی کهنه و متعلق به قرن نوزدهم از حکومت دانست که دیگر با جهان معاصر سازگاری نداشته باشد. برعکس، واقعیت آن است که در طول پانزده سال گذشته، شمار فزاینده‌ای از اندیشمندان و صاحب‌نظران به این باور رسیده‌اند که مفهوم «دولت ـ ملت» که در قرن هفدهم شکل گرفت، خود به مفهومی کهنه تبدیل شده است. بسیاری از ناظران خاطرنشان کرده‌اند که به نظر می‌رسد ما در میانه تحولی در الگوهای رایج حکمرانی قرار داریم؛ تحولی که ما را از جهانی متشکل از دولت ـ ملت‌های دارای حاکمیت کامل، به سوی جهانی سوق می‌دهد که در آن حاکمیت دولت‌ها رو به کاهش نهاده و پیوندهای میان دولت‌ها، با ماهیتی دارای ویژگی‌های قانون اساسی فدرال، رو به افزایش است.

در حال حاضر، از میان حدود ۱۸۰ دولت دارای حاکمیت سیاسی در جهان، ۲۵ اتحادیه فدرال وجود دارد که نزدیک به دو میلیارد نفر، یعنی حدود ۴۰ درصد جمعیت جهان را در بر می‌گیرند و مشتمل بر حدود ۴۸۰ واحد فدرال هستند. اتحادیه اروپا تنها یکی از نمونه‌های متعدد این روند به شمار می‌آید؛ جایی که نظام‌های فدرال، اتحادیه‌ها و دولت‌های متحد، بخشی از حاکمیت خود را ـ به تعبیر رایج «تجمیع حاکمیت» ـ در یک چارچوب مشترک گرد آورده‌اند؛ چارچوبی که عناصر فدرالی و کنفدرالی را به گونه‌ای تلفیقی در خود جای داده است.

دلایل متعددی برای این گرایش جهانی به سوی تجمیع حاکمیت از طریق اشکال گوناگون فدرالیسم وجود دارد:

نخست آن‌که تحولات جدید در عرصه حمل‌ونقل، ارتباطات اجتماعی، فناوری و سازماندهی صنعتی، هم‌زمان فشارهایی را در جهت ایجاد واحدهای سیاسی بزرگ‌تر و نیز واحدهای سیاسی کوچک‌تر پدید آورده است. فشار به سوی واحدهای سیاسی بزرگ‌تر از اهداف مشترکی ناشی می‌شود که امروزه تقریباً همه جوامع، اعم از غربی و غیرغربی، در پی تحقق آن هستند؛ اهدافی مانند توسعه اقتصادی، ارتقای مستمر سطح زندگی، عدالت اجتماعی، برخورداری از نفوذ در عرصه بین‌المللی و افزایش آگاهی نسبت به وابستگی متقابل دولت‌ها در جهانی که فناوری پیشرفته در آن می‌تواند هم ابزار نابودی جمعی و هم وسیله آبادانی جمعی باشد.

در مقابل، گرایش به سوی واحدهای سیاسی کوچک‌تر و برخوردار از خودمختاری، از تمایل به نزدیک‌تر ساختن حکومت به شهروندان و فراهم کردن امکان بیان و حفظ پیوندهای اولیه انسانی سرچشمه می‌گیرد؛ پیوندهایی چون زبان، فرهنگ، دین، سنت‌های تاریخی و شیوه‌های زندگی اجتماعی که پایه‌های هویت جمعی و خواست تعیین سرنوشت را تشکیل می‌دهند.

در نتیجه این فشارهای دوگانه، شمار فزاینده‌ای از ملت‌ها و جوامع به این نتیجه رسیده‌اند که نوعی از فدرالیسم ـ که در آن حکومت مشترکی برای اهداف عمومی وجود داشته باشد و در عین حال واحدهای تشکیل‌دهنده از خودمختاری لازم برای حفظ هویت و ویژگی‌های منطقه‌ای خود برخوردار باشند ـ نزدیک‌ترین قالب نهادی به واقعیت چندملیتی جهان معاصر است.

دوم آن‌که –و این موضوع ارتباط نزدیکی با عامل نخست دارد– جهانی‌شدن اقتصاد سبب شده است نیروهای اقتصادی و سیاسی تازه‌ای پدید آیند که هم‌زمان فشارهای بین‌المللی و محلی را به زیان دولت ـ ملت سنتی تقویت می‌کنند.

گسترش ارتباطات جهانی و فرهنگ مصرفی باعث شده است حتی دورافتاده‌ترین جوامع نیز خواهان دسترسی به بازار جهانی کالاها و خدمات باشند. در نتیجه، حکومت‌ها بیش از پیش با این واقعیت مواجه شده‌اند که شهروندان‌شان می‌خواهند هم مصرف‌کنندگانی جهانی باشند و هم شهروندانی محلی.

تام کورشین این وضعیت را با اصطلاح «جهانی ـ محلی شدن» (Glocalization) توصیف کرده است.[1] بر این اساس، دولت ـ ملت سنتی به طور هم‌زمان هم کوچک‌تر از آن شده است که بتواند همه نیازهای شهروندان را برآورده سازد و هم بزرگ‌تر از آن است که بتواند به خواسته‌های محلی آنان پاسخ دهد.

در شرایط اقتصاد جهانی، دولت ـ ملت دیگر به تنهایی قادر نیست بسیاری از مزایایی را که شهروندان ارزشمند می‌دانند ـ مانند سطح بالای رفاه یا تضمین اشتغال ـ تأمین کند. خودکفایی کامل دولت ـ ملت عملاً ناممکن شده و حاکمیت صوری نیز هنگامی که به کاهش توان واقعی مردم در تأثیرگذاری بر تصمیمات اساسی منجر شود، جذابیت خود را از دست می‌دهد.

از سوی دیگر، دولت ـ ملت آن‌چنان از شهروند عادی فاصله گرفته است که دیگر نمی‌تواند زمینه کنترل مستقیم دموکراتیک یا پاسخگویی مؤثر به نگرانی‌ها و ترجیحات مشخص شهروندان را فراهم سازد. در چنین شرایطی، فدرالیسم از طریق سطوح مختلف حکومت و تعامل میان آن‌ها، راهی برای میانجی‌گری میان خواسته‌های محلی و جهانی شهروندان فراهم می‌آورد.

---

۱. توماس جی. کورشین، Glocalization: The Regional International Interface، «جهانی ـ محلی‌شدن: پیوند میان عرصه منطقه‌ای و بین‌المللی»، Canadian Journal of Regional Science، جلد ۱۸، شماره ۱ (بهار ۱۹۹۵)، ص ۱—۲۰.

سوم آن‌که گسترش اقتصاد بازار، شرایط اجتماعی و اقتصادی مساعدی برای پذیرش فدرالیسم ایجاد کرده است. این شرایط شامل تأکید بر روابط قراردادی، پذیرش ماهیت غیرمتمرکز اقتصاد بازار، تقویت استقلال اقتصادی، آگاهی از حقوق مصرف‌کنندگان، رونق بازارهایی مبتنی بر تکثر به جای یکنواختی، تحرک میان حوزه‌های قانون‌گذاری، و نیز پذیرش هم‌زمان رقابت و همکاری است.

علاوه بر این، اقتصاد بازار این آگاهی را تقویت کرده است که مردم لزوماً نیازی ندارند یکدیگر را دوست داشته باشند تا بتوانند به یکدیگر سود برسانند.

چهارم آن‌که تحولات فناورانه، الگوهای جدیدی از سازماندهی صنعتی پدید آورده است که بر ساختارهای غیرمتمرکز و شبکه‌های تعاملی استوارند. این الگوها نوعی «سلسله‌مراتب مسطح» را شکل داده‌اند که در آن روابط افقی و شبکه‌ای اهمیت بیشتری یافته است. این تحول نیز به نوبه خود نگرش‌های مثبت‌تری نسبت به سازماندهی سیاسی غیرمتمرکز ایجاد کرده است.

پنجم آن‌که در سال‌های اخیر، به‌ویژه در اروپا، توجه بیشتری به اصل تابعیت (Subsidiarity) معطوف شده است. بر اساس این اصل، یک نهاد سیاسی در سطح بالاتر تنها باید آن دسته از وظایفی را انجام دهد که واحدهای سیاسی در سطوح پایین‌تر قادر به انجام آن‌ها نیستند.

البته این اصل با مشکلاتی نیز روبه‌رو است؛ از جمله دشواری تبدیل آن به قواعد حقوقی روشن، ماهیت نسبتاً سلسله‌مراتبی آن و این واقعیت که در نهایت تشخیص این‌که یک وظیفه باید در چه سطحی انجام شود، غالباً در اختیار نهاد بالاتر قرار می‌گیرد. با وجود این، نیروی غیرمتمرکزکننده نهفته در اصل تابعیت نقش مهمی در تقویت گرایش به سوی «نظام فدرال شهروندمحور» ایفا کرده است.

عامل دیگری که در گسترش جذابیت فدرالیسم نقش داشته، انعطاف‌پذیری نظام‌های فدرال سنتی در برابر تحولات محیطی است. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹)،

سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱) از جمله قدیمی‌ترین قانون‌های اساسی جهان به شمار می‌روند. با وجود مشکلاتی که این کشورها طی چند دهه اخیر تجربه کرده‌اند، این چهار فدراسیون، همراه با آلمان، توانسته‌اند درجه قابل توجهی از انعطاف و سازگاری با شرایط جدید را از خود نشان دهند و امروزه در زمره مطلوب‌ترین کشورهای جهان برای زندگی قرار دارند.

مجموع این عوامل سبب شده است که ایده فدرالیسم امروز بیش از هر زمان دیگری در تاریخ از محبوبیت بین‌المللی برخوردار باشد. از این‌رو، سیاست‌مداران و دولت‌سازان باید در ردّ یا نادیده گرفتن راه‌حل‌های فدرالی احتیاط کنند؛ زیرا بسیاری از جوامع در نقاط مختلف جهان مزایای مهمی را در این الگوها مشاهده کرده‌اند.

یکی از ویژگی‌های برجسته فدرالیسم معاصر آن است که اجرای ایده فدرالیسم در قالب‌های بسیار متنوعی صورت گرفته است. درجه تمرکز و عدم تمرکز در فدراسیون‌ها متفاوت است؛ همان‌گونه که نظام‌های مالی، ساختار نهادهای تقنینی و اجرایی فدرال، سازوکارهای روابط بین‌حکومتی، شیوه‌های حل و فصل اختلافات و روش‌های اصلاح قانون اساسی نیز با یکدیگر تفاوت دارند.

از مهم‌ترین نوآوری‌های اخیر می‌توان به پذیرش روزافزون نوعی "عدم تقارن" در روابط میان واحدهای تشکیل‌دهنده و حکومت فدرال یا سازمان‌های فراملی اشاره کرد. نمونه‌های برجسته این روند را می‌توان در بلژیک، مالزیا، روسیه، اسپانیا و اتحادیه اروپا پس از پیمان ماستریخت مشاهده نمود.

تحول مهم دیگر آن است که برخی فدراسیون‌ها خود به واحدهای تشکیل‌دهنده نظام‌های فدرال گسترده‌تر یا سازمان‌های فراملی تبدیل شده‌اند؛ مانند آلمان، بلژیک و اتریش در چارچوب اتحادیه اروپا[۱].

همچنین شایان توجه است که هر سه عضو موافقت‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (NAFTA)، یعنی کانادا، ایالات متحده آمریکا و مکزیک، خود دولت‌های فدرال هستند. از این‌رو، روندی در حال شکل‌گیری است که بر اساس آن، به جای دو سطح سنتی حکومت، سه یا حتی چهار سطح حکمرانی فدرال برای پاسخگویی هم‌زمان به نیازهای فراملی، ملی، منطقه‌ای و محلی ایجاد می‌شود تا شهروندان از حداکثر امکان انتخاب و مشارکت برخوردار شوند.

۱.۴ تعریف اصطلاحات و مبانی فدرالیسم

در خصوص تعریف فدرالیسم، مباحث و مناقشات آکادمیک فراوانی صورت گرفته است. برای روشن شدن موضوع، می‌توان میان سه اصطلاح متمایز تفاوت قائل شد: «فدرالیسم»، «نظام‌های سیاسی فدرال» و «فدراسیون‌ها» (اتحادیه‌های فدرال).

فدرالیسم اساساً مفهومی هنجاری (Normative) است نه توصیفی. این اصطلاح به حمایت از نوعی نظام حکومتی چندسطحی اشاره دارد که در آن عناصر «حکومت مشترک» و «خودمختاری منطقه‌ای» با یکدیگر تلفیق می‌شوند. این مفهوم بر ارزش و مطلوبیت جمع میان وحدت و تکثر استوار است و بر شناسایی، حفظ و تقویت هویت‌های متمایز در درون یک اتحادیه سیاسی بزرگ‌تر تأکید می‌کند. بنابراین، جوهر فدرالیسم به عنوان یک مفهوم هنجاری، ایجاد و حفظ هم‌زمان "وحدت" و "عدم تمرکز" است.

---

۱. برای پیچیده‌تر شدن موضوع، اتحادیه Benelux که یکی از کشورهای عضو آن، یعنی بلژیک خود یک دولت فدرال است، در درون اتحادیه کنفدرالی بزرگ‌تر European Union، یک اتحادیه کنفدرالی را تشکیل می‌دهد.

اما اصطلاحات «نظام‌های سیاسی فدرال» و «فدراسیون‌ها» مفاهیمی توصیفی‌اند و به اشکال معینی از سازمان سیاسی اشاره دارند.

مقصود از "نظام سیاسی فدرال"، دسته‌ای گسترده از نظام‌های سیاسی است که در آن‌ها دو یا چند سطح حکومت وجود دارد. در این نظام‌ها، از یک سو عناصر حکومت مشترک از طریق نهادهای مشترک تحقق می‌یابد و از سوی دیگر، حکومت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده از نوعی خودمختاری منطقه‌ای برخوردارند. این وضعیت برخلاف نظام‌های یکپارچه (واحد) است که در آن‌ها تنها یک مرکز اقتدار سیاسی وجود دارد.

این طیف گسترده، مجموعه‌ای از اشکال غیر وحدوی (بسیط و تکساخت) را در بر می‌گیرد که از "شبه‌فدراسیون‌ها" تا "فدراسیون‌ها"، "کنفدراسیون‌ها" و اشکال دیگر را شامل می‌شود.

دانیل الازار (Daniel Elazar) این اشکال را در قالب دسته‌های زیر طبقه‌بندی کرده است:

- اتحادیه‌ها (Unions)
- اتحادیه‌های دارای عدم تمرکز قانون اساسی
- فدراسیون‌ها
- کنفدراسیون‌ها
- فدرالیسم نامتقارن
- دولت‌های شریک
- حاکمیت‌های مشترک
- اتحادیه‌ها یا لیگ‌ها

- نهادهای کارکردی مشترک[۱]

جدول شماره ۱ تعریف هر یک از این اصطلاحات را ارائه می‌کند. جداول ۲ تا ۶ نیز نمونه‌های معاصر این اشکال مختلف نظام‌های سیاسی فدرال را نشان می‌دهند[۲].

علاوه بر این، برخی نظام‌های سیاسی که در معنای دقیق کلمه فدرال محسوب نمی‌شوند نیز ممکن است واجد برخی ترتیبات فدرالی باشند. دلیل این امر آن است که رهبران سیاسی و دولت‌سازان معمولاً کمتر به خلوص نظری پایبند هستند و بیشتر در پی یافتن راه‌حل‌های عملی و قابل اجرا می‌باشند. همین رویکرد عمل‌گرایانه گاه به پیدایش اشکال ترکیبی و نوآورانه‌ای منجر شده است؛ از جمله "اتحادیه اروپا" که هرچند در اصل یک سازوکار کنفدرالی بود، اما در سال‌های اخیر به تدریج برخی ویژگی‌های فدرالی را نیز در خود جذب کرده است.

---

۱. الازار، Federalism، «فدرالیسم»، صص ۲ تا ۷ و ۱۶ ؛ نیز: دانیل جی. الازار (ویراستار)، Federal Systems of the World، «نظام‌های فدرالی جهان»، چاپ دوم (هارلوLtd Longman Group :، ۱۹۹۴)، ص.xvi

۲ . این جدول‌ها از کتاب الازار، Federalism، »فدرالیسم» اقتباس شده‌اند.

جدول شماره (۱): طیف نظام‌های سیاسی فدرال

۱. اتحادیه‌ها (Unions)	واحدهای سیاسی مرکبی هستند که در آن‌ها واحدهای تشکیل‌دهنده عمدتاً یا منحصراً هویت و یکپارچگی خود را از طریق نهادهای مشترک حکمرانی حفظ می‌کنند، نه از طریق وجود ساختارهای حکومتی دوگانه. از نمونه‌های آن می‌توان به "نیوزیلند" و "لبنان" اشاره کرد. همچنین "بلژیک" پیش از حرکت به سوی فدرالیسم در سال ۱۹۹۳ در این دسته قرار می‌گرفت؛ زیرا نمایندگان پارلمان مرکزی هم‌زمان به عنوان اعضای شوراهای منطقه‌ای یا جوامع زبانی نیز عمل می‌کردند.
۲. اتحادیه‌های دارای عدم تمرکز قانون اساسی Constitutionally Decentralized Unions	این نظام‌ها از لحاظ ساختاری اساساً متمرکز هستند و اختیار نهایی در آن‌ها در دست حکومت مرکزی قرار دارد، اما واحدهای فرعی حکومت از حمایت قانون اساسی برخوردارند و در حوزه‌های معینی از خودمختاری کارکردی بهره‌مند هستند. مثال‌های آن را در جدول شماره ۵ ببینید.
۳. اتحادیه فدرال یا فدراسیون‌ها Federations	فدراسیون‌ها واحدهای سیاسی مرکبی هستند که از یک حکومت عمومی نیرومند و واحدهای تشکیل‌دهنده قدرتمند تشکیل شده‌اند و هر یک از آن‌ها اختیارات خود را مستقیماً از قانون اساسی دریافت می‌کنند. هر سطح حکومت: مستقیماً با شهروندان ارتباط دارد؛ دارای اختیارات قانون‌گذاری، اجرایی و مالیاتی است و مستقیماً توسط شهروندان انتخاب می‌شود. در حال حاضر حدود ۲۵ فدراسیون در جهان وجود دارد که معیارهای اساسی فدراسیون را دارا هستند؛ هرچند قانون

	اساسی آفریقای جنوبی و اسپانیا رسماً از عنوان «فدرال» استفاده نمی‌کنند. نگاه کنید به مثال‌های بیان شده در جدول شماره (۲).
۴. کنفدراسیون‌ها Confederations	کنفدراسیون زمانی شکل می‌گیرد که چند واحد سیاسی مستقل برای تحقق اهداف مشخصی ـ مانند سیاست خارجی، دفاع یا همکاری اقتصادی ـ یک حکومت مشترک تأسیس کنند. با این حال، حکومت مشترک در کنفدراسیون وابسته به حکومت‌های عضو است و از نمایندگان آن‌ها تشکیل می‌شود. از این‌رو، تنها دارای مشروعیت انتخاباتی و مالی غیرمستقیم است. نمونه‌های تاریخی آن عبارت‌اند از: سوئیس در فاصله ۱۲۹۱ تا ۱۸۴۷ و ایالات متحده آمریکا از ۱۷۷۶ تا ۱۷۸۹. در جهان معاصر، اتحادیه اروپا همچنان عمدتاً یک ساختار کنفدرالی به شمار می‌رود، هرچند به تدریج برخی ویژگی‌های فدرالی را نیز در خود جذب کرده است. برای آشنایی با مثال‌های دیگر نگاه کنید به جدول شماره (۳).
۵. فدراسی‌ها Federacies	فدراسی نوعی رابطه سیاسی است که در آن یک واحد بزرگ‌تر با یک یا چند واحد کوچک‌تر پیوند برقرار می‌کند، اما واحد کوچک‌تر از سطح بالایی از خودمختاری برخوردار است و تنها نقش محدودی در اداره واحد بزرگ‌تر دارد. این رابطه تنها با توافق متقابل طرفین قابل تغییر یا فسخ است. نمونه‌های آن عبارت‌اند از: رابطه پورتوریکو با ایالات متحده آمریکا و رابطه کشمیر با هند. مثال‌های دیگر را در جدول شماره ۴ ببینید.

۶. دولت‌های شریک Associated states	این نوع رابطه شبیه فدراسی است، اما هر یک از طرفین می‌تواند بر اساس شرایطی که از پیش در سند یا معاهده تأسیس تعیین شده است، به صورت یک‌جانبه رابطه را خاتمه دهد. نمونه مشهور آن، رابطه میان نیوزیلند و جزایر کوک است مثال‌های دیگر را در جدول شماره ۴ ببینید.
۷. حاکمیت‌های مشترک Condominiums	این واحدهای سیاسی تحت حاکمیت مشترک دو یا چند دولت خارجی اداره می‌شوند، در حالی که ساکنان آن‌ها از خودگردانی داخلی گسترده‌ای برخوردارند. نمونه تاریخی آن آندورا است که از سال ۱۲۷۸ تا ۱۹۹۳ تحت حاکمیت مشترک فرانسه و اسپانیا قرار داشت.
۸. لیگ‌ها یا اتحادیه‌ها Leagues	این‌ها انجمن‌هایی از واحدهای سیاسی مستقل هستند که برای تحقق اهداف مشخصی با یکدیگر همکاری می‌کنند و فعالیت آن‌ها از طریق دبیرخانه‌ای مشترک صورت می‌گیرد، نه از طریق یک حکومت مشترک. اعضا نیز حق دارند به صورت یک‌جانبه از آن خارج شوند. مثال‌ها را در جدول شماره ۶ ببینید.
۹. نهادهای کارکردی مشترک Joint Functional Authorities	این نهادها توسط دو یا چند نظام سیاسی برای انجام مشترک وظایف معین تأسیس می‌شوند. از جمله نمونه‌های آن: سازمان شیلات (صید ماهی) شمال غرب اقیانوس اطلس (NAFO)، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA) و سازمان بین‌المللی کار (ILO) هستند. گاهی هم آژانس های عملیاتی مشترک، شکل سازمان های مرزی را پیدا می کند که حکومت های فرعی همسایه بین خود ایجاد می کنند مانند تجمع بین چند ولایت به منظور رشد اقتصادی که چهار منطقه در ایتالیا را شامل می شود و مثل چهار لاندر اتریش و دو جمهوری یوگسلاویا و ولایت/

	لاندر آلمان غربی که در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد و اتحاد ریدجیو بازیلیانسیس در بین ایالات که شامل همکاری بین سویس و آلمان و فرانسه در منطقه «بازل» است.

جدول شماره (۲): نظام‌های فدرالی معاصر

شماره	نام	واحدهای عضو
۱	جمهوری آرژانتین	(۲۳ ولایت + مرکز فدرالی+ ۵ منطقه)
۲	مشترک‌المنافع (کومنولث) استرالیا	(۶ ایالت+ قلمرو+ قلمرو اصلی+ ۷ منطقه اداری)
۳	جمهوری فدرال اتریش	۹ ایالت/لاندر
۴	بلژیک	۳ منطقه+ ۳ جامعه فرهنگی
۵	بوسنی و هرزگوین	دو واحد + مرکز
۶	برزیل	۲۶ ایالت+ ۱ مرکز اصلی فدرال
۷	کانادا	۱۰ ولایت+ ۳ قلمرو+ سازمان‌های باشندگان بومی
۸	جمهوری اسلامی فدرالی قمر	۳ جزیره
۹	اتیوپی	۹ ایالت+ ۲ شهر بر اساس معاهده
۱۰	جمهوری فدرال آلمان	۱۶ ولایت لاندر
۱۱	جمهوری هند	۲۸ ایالت+ ۷ قلمرو فدرال
۱۲	مالزیا	۱۳ ایالت
۱۳	ایالات متحده مکزیک	۳۱ ایالت+ ۱ مرکز فدرال
۱۴	ایالات متحده میکرونیزی	۴ ایالت
۱۵	جمهوری فدرال نیجریه	۳۶ ایالت+ ۱ قلمرو اصلی فدرال
۱۶	جمهوری اسلامی پاکستان	۴ ایالت+ ۶ منطقه قبایلی+ ۱ پایتخت فدرال
۱۷	فدراسیون روسیه	۸۹ جمهوری و منطقه

۱۸	سنت کیتس و نیویس	۲ جزیره
۱۹	صربستان و مونتی‌نگرو (کوه سیاه)	۲ جمهوری+ ۲ منطقه خودمختار در صربستان
۲۰	آفریقای جنوبی	۹ ولایت
۲۱	اسپانیا	۱۷ جامعه خودمختار
۲۲	اتحاد کنفدرالی سویس	۲۶ کانتون
۲۳	امارات متحده عربی	۷ امارت
۲۴	ایالات متحده آمریکا	۵۰ ایالت+ ۲ هم پیمان یا اتحادیه+ ۳ قلمرو خودمختار محلی+ ۳ اقلیم ناپیوسته یا ملحق ناشده+ ۱۳۰ قبیله محلی تابع آمریکائیان بومی
۲۵	جمهوری ونزوئلا	۲۳ ایالت+ مرکز فدرالی+ ۱ مرکز تابع متشکل از ۷۲ جزیره

یادآوری: آفریقای جنوبی و اسپانیا هر دو فدرال هستند ولی در قانون اساسی خود از نظام فدرال نام نبرده‌اند.

جدول شماره (۳): برخی از اتحادیه‌های کنفدرالی معاصر

شماره	نام	واحدهای عضو
۱	اتحاد اقتصادی البینالکس	۳ کشور عضو
۲	گروه کارائیب (کاریکوم)	۱۵ کشور عضو+ ۵ عضو ناظر
۳	کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (روسیه و ۱۱ کشور دیگر)	۱۲ کشور عضو
۴	اتحادیه اروپا	۲۷ کشور عضو

جدول شماره (۴): دولت‌های شریک، اتحادیه‌ها (پیمان‌های فدرالی) و کشورهای دارای حاکمیت مشترک

شماره	نام (شکل)	قدرت فدرالی
۱	جزایر الاند (اتحادیه)	فنلاند
۲	آندورا (حاکمیت مشترک)	فرانسه و اسپانیا
۳	جزایر الازور (اتحادیه)	پرتگال
۴	بوتان (حکومت مشترک یا همبسته)	هند
۵	جزایر کوک (حکومت مشترک یا همبسته)	نیوزیلند
۶	جزایر فارو (اتحادیه)	دانمارک
۷	گرینلند (اتحادیه)	دانمارک
۸	گرنیزی (اتحادیه)	انگلستان
۹	جزیره من (اتحادیه)	انگلستان
۱۰	جرزی (اتحادیه)	انگلستان
۱۱	جامو و کشمیر (اتحادیه)	هند
۱۲	لیختنشتاین (حکومت مشترک یا همبسته)	سویس
۱۳	جزایر مادرا (اتحادیه)	پرتگال
۱۴	موناکو (حکومت مشترک یا همبسته)	فرانسه
۱۵	الانتیل هولندی (حکومت مشترک)	هولند
۱۶	جزیره نیووی (حکومت مشترک)	نیوزیلند
۱۷	ماریانای شمالی (اتحادیه)	ایالات متحده آمریکا
۱۸	پورتوریکو (اتحادیه)	ایالات متحده آمریکا
۱۹	سان‌مارینو (حکومت مشترک یا همبسته)	ایتالیا

جدول شماره (۵): نظام‌های سیاسی نامتمرکز با ترتیبات فدرالی

شماره	نام	تعداد واحدهای عضو
۱	آنتیگوا و باربودا	۲ جزیره
۲	کامرون	۱۰ ولایت
۳	جمهوری خلق چین	۲۲ ولایت+ ۵ منطقه خودمختار+ ۴ شهرداری+ منطقه اداری خاص "هونگ کنگ"+ منطقه اداری خاص ماکو در دسمبر ۱۹۹۹
۴	کلمبیا	۲۳ بخش اداری+ ۴ اداره+ ۳ نمایندگی
۵	جزایر فیجی	متشکل از دو مجتمع نژادی
۶	فرانسه	۲۱ منطقه
۷	گانا	۱۰ منطقه
۸	گرجستان	دو منطقه خودمختار
۹	اندونزی	۲۷ ولایت
۱۰	ایتالیا	۲۲ منطقه
۱۱	جاپان	۴۷ منطقه
۱۲	میانمار/برمه	۷ ایالت و ۷ بخش
۱۳	نامبیا	۱۴ منطقه
۱۴	هولند	ولایت+۱۱ ایالت شریک
۱۵	بابوا گینه جدید	ولایت+ ۱۹ ناحیه اصلی
۱۶	پرتگال	ایالت دارای دو منطقه خودمختار ماورای بحار
۱۷	جزایر سلیمان	۴ ناحیه
۱۸	سودان	مناطق+۶ ولایت اداری فدرالی
۱۹	سوید	۲۱ ولایت
۲۰	تانزانیا	۲ واحد عضو

۲۱	بریتانیا و ایرلند شمالی	۴ دولت+ ۵ جزیره خودمختار
۲۲	اوکراین	۲۴ ولایت+ ۱ جمهوری خودمختار کریمیه+ دو منطقه
۲۳	وانوئاتو	جزایری که مطابق قانون اساسی منطقه بندی شده‌اند

جدل شماره (۶): مثال‌هایی از مجموعه متنوع تنظیمات فدرالی

اتحاد کنفدرالی Confederation	اتحادیه یا همپیمان فدرالی Federacy	حکومت‌های مشترک یا همبسته Associated states	دولت‌های دارای حاکمیت مشترک (CondOminiums)	لیگ‌ها (Leagues)
گروه کارائیب (کاریکوم) کشورهای مستقل مشترک المنافع اتحادیه اروپا	دانمارک-جزایر فروی فنلاند- جزایر الاند دانمارک- گرینلند هند- کشمیر پرتگال- آزور پرتگال- مادیرا انگلستان- جزیره من انگلستان – جزری ایالات متحده آمریکا- ماریانای شمالی	فرانسه- موناکو هند- بوتان ایتالیا- سان‌مارینو هولند- انتل هولند نیوزیلند- جزایر کوک نیوزیلند- جزایر نیووی سویس- لیختنشاین	آندورا- فرانسه و اسپانیا (۱۲۷۸ - ۱۹۹۳)	جامعه عرب اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا (آسه آن) اتحادیه کشورهای مشترک المنافع سازمان آتلانتیک شمالی (ناتو) شورای کشورهای شمال اروپا اتحادیه جنوب آسیا برای همکاری منطقه‌ای (سارک)

اتحاد کنفدرالی Confederation	اتحادیه یا هم‌پیمان فدرالی Federacy	حکومت‌های مشترک یا همبسته Associated states	دولت‌های دارای حاکمیت مشترک (Cond0minium)	لیگ‌ها (Leagues)	نظام‌های نامتمرکز (Decentralized Union)	اتحاد فدرالی Federations
		ایالات متحده آمریکا- بورتوریکو			آنتیگوا و باربودا کامرون چین کلمبیا ایتالیا جاپان هولند بابوا گینه جدید جزایر سلیمان	آرژانتین آسترالیا بلژیک بوسنی و هرزگوین برازیل کانادا جزایر قمر اتیوپی آلمان هند مالزیا مکزیک میکرونزی نیجریه

اتحاد فدرالی (Federations)	نظام‌های نامتمرکز (Decentralized Union)
پاکستان روسیه آفریقای جنوبی سنت کیتس و نویس صربستان و کوه سیاه (مونتی نگرو) اسپانیا سوییس امارات متحده عربی ایالات متحده آمریکا ونزوئلا	سودان سوید تئرانیا اوکراین بریتانیا وانواتو

ویژگی‌های اساسی فدراسیون‌ها

فدراسیون‌ها در میان انواع گوناگون نظام‌های سیاسی فدرال، جایگاه ویژه‌ای دارند؛ زیرا در آن‌ها نه حکومت فدرال و نه واحدهای تشکیل‌دهنده تابع یکدیگر نیستند. هر دو سطح حکومت اختیارات خود را مستقیماً از قانون اساسی دریافت می‌کنند، نه از یکدیگر.

به طور کلی، ویژگی‌های ساختاری اصلی فدراسیون‌ها عبارت‌اند از:

- وجود دو سطح یا دو لایه حکومت که هر یک مستقیماً بر شهروندان اعمال اقتدار می‌کنند؛
- تقسیم رسمی و قانون اساسی اختیارات تقنینی، اجرایی و منابع مالی میان دو سطح حکومت؛
- تضمین حوزه‌های واقعی خودمختاری برای هر سطح؛
- وجود سازوکارهایی برای مشارکت واحدهای تشکیل‌دهنده در سیاست‌گذاری فدرال، معمولاً از طریق مجلس دوم فدرال؛
- وجود قانون اساسی مکتوب و برتر که اصلاح آن مستلزم موافقت بخش قابل توجهی از واحدهای تشکیل‌دهنده باشد؛
- وجود مرجع داوری مستقل برای حل اختلافات میان حکومت‌ها؛

- وجود نهادها و سازوکارهایی برای تسهیل همکاری میان حکومت‌ها در حوزه‌های دارای مسئولیت مشترک یا متداخل.

در این جا چند نکته مهم است که باید مورد توجه قرار بگیرند:

نکته نخست آن است که باید میان شکل "حقوقی/قانونی نظام فدرال" و "واقعیت عملی" آن تمایز قائل شد. تجربه سیاسی در بسیاری از نظام‌ها نشان داده است که نحوه عملکرد واقعی یک قانون اساسی می‌تواند به‌مرور زمان تغییر کند.

برای نمونه، در کانادا و هند، قانون اساسی اولیه تا حدی دارای ویژگی‌های شبه‌فدرالی بود و اختیارات قابل توجهی در سطح مرکزی متمرکز شده بود که بیشتر با نظام‌های واحد بسیط (Unitary) شباهت داشت. با این حال، این تمرکز در کانادا عملاً دیگر کارکرد گذشته خود را از دست داده است و در هند نیز اگرچه برخی اختیارات همچنان باقی مانده‌اند، اما به‌طور قابل توجهی محدود یا اصلاح شده‌اند. در نتیجه، در هر دو کشور، واقعیت عملی نظام سیاسی به فدرالیسم کامل نزدیک‌تر شده است.

نمونه‌های برجسته دیگر از تأثیر «واقعیت عملی» بر ساختار فدرال را می‌توان در سوئیس، روسیه و بلژیک مشاهده کرد. از این‌رو، برای فهم درست نظام‌های فدرال، لازم است هم متن قوانین اساسی و هم نحوه عملکرد واقعی سیاست در کنار یکدیگر مطالعه شوند.

نکته دوم آن است که شناخت ساختار حقوقی یک نظام فدرال برای درک ماهیت آن ضروری است، اما به‌تنهایی کافی نیست. در کنار ساختار، فرآیندهای سیاسی (political processes)نیز اهمیت اساسی دارند.

از ویژگی‌های مهم این فرآیندها در نظام‌های فدرال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- گرایش قوی به دموکراسی و مشارکت مردمی، زیرا فدرالیسم بر رضایت شهروندان در واحدهای تشکیل‌دهنده استوار است؛

- تمرکززدایی و وجود مراکز متعدد تصمیم‌گیری سیاسی؛
- ماهیت مذاکره‌ای، باز و آشکار فرآیندهای تصمیم‌گیری؛
- وجود سازوکارهای نظارت و توازن (Checks and Balances) برای جلوگیری از تمرکز قدرت؛
- و پایبندی به اصول قانون اساسی، به این معنا که هر سطح از حکومت مشروعیت خود را از قانون اساسی می‌گیرد.

نکته سوم آن است که مسیرهای فدرالی می‌توانند ماهیت منطقه‌ای، ائتلافی (اتحادی)، ملی یا ترکیبی از این‌ها داشته باشند. اگرچه در برخی نظام‌های فدرال، واحدهای غیرمنطقه‌ای نیز به رسمیت شناخته شده‌اند (برای مثال، جوامع زبانی در بلژیک)، اما غالب نظام‌های فدرال بر پایه تقسیمات منطقه‌ای شکل گرفته‌اند.

در بسیاری از فدراسیون‌ها، اختیارات قانون اساسی به‌طور نسبتاً برابر میان واحدهای تشکیل‌دهنده توزیع شده است. با این حال، در برخی موارد نوعی عدم تقارن (Asymmetry)در روابط میان واحدها وجود دارد؛ مانند کانادا، مالزیا، هند، اسپانیا و روسیه.

در برخی نظام‌ها نیز واحدهای تشکیل‌دهنده در چند طبقه یا گروه متفاوت دسته‌بندی شده‌اند (برای مثال در مالزیا و روسیه). همچنین در بسیاری از فدراسیون‌ها، واحدهایی با عنوان «منطقه» یا «قلمرو» وجود دارند که نسبت به سایر واحدهای اصلی از سطح پایین‌تری از خودمختاری برخوردارند.

نکته چهارم آن است که فدراسیون‌ها می‌توانند از مسیرهای مختلف تاریخی شکل بگیرند:

۱. اتحاد واحدهای مستقل پیشین: در این الگو، واحدهای سیاسی مستقل برای تشکیل یک نظام مشترک گرد هم می‌آیند. نمونه‌های کلاسیک این مسیر عبارت‌اند از ایالات

متحده آمریکا، سوئیس و استرالیا. در این حالت، تأکید اولیه بر حفظ خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده است.

۲. تمرکززدایی از یک دولت واحد: در این الگو، یک نظام سیاسی متمرکز (واحد) بخشی از اختیارات خود را به مناطق واگذار می‌کند و به فدراسیون تبدیل می‌شود. نمونه‌های آن شامل بلژیک، آلمان (پس از رایش سوم)، نیجریه و اسپانیا است. در این حالت، در ابتدا معمولاً نقش حکومت مرکزی پررنگ‌تر است.

۳. الگوی ترکیبی: در این الگو، ترکیبی از دو مسیر فوق دیده می‌شود. نمونه‌های مهم آن کانادا و هند هستند.

برای مثال، در شکل‌گیری فدراسیون کانادا، بخشی از روند شامل تقسیم یک مستعمره سابق به دو واحد (انتاریو و کبک) و نیز الحاق مستعمرات مستقل پیشین (نوا اسکوشیا و نیوبرانزویک) بوده است. در هند نیز بر اساس قانون اساسی ۱۹۵۰، ترکیبی از واحدهای پیشین تحت استعمار و دولت‌های شاهزاده‌ای مستقل در قالب یک فدراسیون واحد ادغام شدند.

این نمونه‌ها نشان می‌دهند که فدراسیون‌ها از مسیرهای تاریخی متفاوتی شکل می‌گیرند و این تفاوت مسیرها می‌تواند بر ماهیت نهایی نظام فدرال تأثیر بگذارد. با این حال، وجه مشترک همه آن‌ها این است که در نهایت یک نظام سیاسی مرکب شکل می‌گیرد که در آن سطوح مختلف حکومت، اقتدار خود را نه از یکدیگر، بلکه مستقیماً از قانون اساسی برتر دریافت می‌کنند.

۱.۵ جوامع، قانون اساسی و حکومت‌های فدرال

در مقایسه نظام‌های فدرال، ضروری است میان جوامع (societies)، قانون اساسی‌ها (constitutions)و حکومت‌های فدرال (federal governments) تمایز قائل شویم. انگیزه‌ها و منافع اجتماعی که همزمان به فشارهایی در جهت "تکثر سیاسی" و نیز "کنش

مشترک" منجر می‌شوند، ساختار حقوقی ـ قانون اساسی و همچنین کارکرد، فرآیندها و عملکرد واقعی حکومت‌ها، همگی حوزه‌های اساسی در فهم نظام‌های فدرال هستند. درک ماهیت نظام‌های فدرال تنها از طریق مطالعه تعامل کامل این سه حوزه ممکن است.

در دوره‌هایی که مطالعات سیاسی کمتر به تحلیل نیروهای اجتماعی درون جامعه یا رفتار سیاسی و اداری توجه داشت و بیشتر بر ساختارهای حقوقی و قانون اساسی متمرکز بود، نویسندگان حوزه فدرالیسم نیز عمدتاً بر چارچوب‌های حقوقی‌ای تمرکز می‌کردند که از طریق آن حکومت‌های فدرال یا ایالتی/ ولایتی فعالیت می‌کردند. اما از دهه ۱۹۵۰ به بعد، دانشمندان علوم سیاسی دریافتند که مطالعه صرفاً حقوقی قانون اساسی نمی‌تواند الگوهای سیاسی درون نظام‌های فدرال را به‌طور کامل توضیح دهد.

در واقع، عملکرد عملی و شیوه اداره حکومت‌ها در نظام‌های فدرال، در واکنش به فشارهای سیاسی و اجتماعی، در بسیاری از موارد به شکل قابل توجهی از روابط رسمی مندرج در اسناد حقوقی فاصله گرفته است.

در نیمه دوم قرن بیستم، پژوهشگران فدرالیسم به اهمیت نیروهای اجتماعی زیربنایی این نظام‌ها توجه بیشتری پیدا کردند. حتی ک. سی. وِیر (K. C. Wheare) که کتاب کلاسیک او با عنوان حکومت فدرال (۱۹۴۶) غالباً نمونه‌ای از رویکرد نهادی تلقی می‌شود، فصلی را با عنوان «برخی پیش‌شرط‌های حکومت فدرال» گنجانده بود که در برخی جهات نوعی مطالعه جامعه‌شناختی فدرالیسم به شمار می‌رفت.[۱]

---

۱. کی. سی. ویر، Federal Government، «حکومت فدرالی» (لندن: Oxford University Press، ۱۹۴۶)، فصل سوم. همچنین بنگرید به اثر وی با عنوان Federalism and the Making of Nations، «فدرالیسم و ملت‌سازی»، در: ای. دبلیو. مک‌ماهون (ویراستار)، Federalism Mature and Emergent، «فدرالیسم‌های بالغ و نوظهور» (نیویورک: Russell & Russell Inc.، ۱۹۵۵)، ص ۲۸–۴۳.

دبلیو. س. لیوینگستون (W. S. Livingston) نیز در آثار خود در سال ۱۹۵۶ حتی پا را فراتر گذاشت و پیشنهاد کرد که نظام‌های فدرال، بیش از آنکه تابع قانون اساسی باشند، تابع ساختار جامعه‌اند:

«ماهیت بنیادین فدرالیسم باید نه در سایه اصطلاحات حقوقی و قانون اساسی، بلکه در نیروهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی‌ای جست‌وجو شود که اشکال بیرونی فدرالیسم را ضروری ساخته‌اند... جوهر فدرالیسم در خود جامعه نهفته است، نه در ساختار قانون اساسی یا نهادی آن. حکومت فدرال ابزاری است برای صورت‌بندی و حفاظت از مزایای فدرالی جامعه».[۱]

با توجه به اهمیت نیروهای اجتماعی در شکل‌دهی و عملکرد نهادهای فدرال، در این مطالعه نیز به‌طور مکرر به این نیروها و تأثیر آن‌ها اشاره خواهد شد.

با این حال، این دیدگاه که نهادهای فدرال صرفاً ابزارهایی هستند که جامعه فدرال را شکل می‌دهند، خود نیز یک‌جانبه است و رابطه علّی را بیش از حد ساده می‌کند؛ هرچند این دیدگاه اصلاح مهمی نسبت به تحلیل‌های صرفاً حقوقی و نهادی محسوب می‌شود.

همان‌گونه که نویسندگانی مانند آلن کرنز (Allan Cairns) و دونالد اسمَیلی (Donald Smiley) نشان داده‌اند، قانون اساسی‌ها و نهادها، پس از شکل‌گیری، خود نیز جامعه را شکل می‌دهند و جهت می‌بخشند. برای مثال، در ایالات متحده و سوئیس، جایگزینی ساختارهای کنفدرال با نظام‌های فدرال در سال‌های ۱۷۸۹ و ۱۸۴۸ نقطه عطفی بود که امکان سازش مؤثرتر میان فشارهای وحدت و تکثر را فراهم کرد.[۲]

---

۱. دبلیو. اس. لیوینگستون، Federalism and Constitutional Change، «فدرالیسم و تحول قانون اساسی» (آکسفورد Clarendon Press :، ۱۹۵۶)، ص ۱–۲.

۲. ای. کِرنز، The Governments and Societies of Canadian Federalism، «حکومت‌ها و جوامع در فدرالیسم کانادا»، Canadian Journal of Political Science، جلد ۱۰، شماره ۴ (دسامبر

بنابراین باید پذیرفت که رابطه علّی میان جامعه فدرال، نهادهای سیاسی و رفتار و فرآیندهای سیاسی آن‌ها، رابطه‌ای پیچیده و پویاست. فشارهای اجتماعی می‌توانند شکل خاصی از نهادها و فرآیندهای سیاسی را ایجاد کنند، اما این نهادها نیز پس از شکل‌گیری، خود به نوبه خویش جامعه را از طریق تعیین کانال‌های جریان این فشارها و فعالیت‌های سیاسی شکل می‌دهند.

در نتیجه، رابطه میان جامعه، قانون اساسی و نهادهای سیاسی رابطه‌ای ایستا نیست، بلکه نوعی "تعامل مداوم و پویا" است. بر این اساس، در مقایسه نظام‌های فدرال، نه تنها باید به میزان موفقیت نهادها در بازتاب توازن نیروهای اجتماعی و سیاسی توجه کرد، بلکه باید بررسی نمود که این نهادها تا چه حد پس از شکل‌گیری قادرند پیوند میان "وحدت و تکثر" را در جامعه هدایت و تنظیم کنند.

این تعامل در مسیر تحول نظام‌های فدرال به‌خوبی قابل مشاهده است. برخی نظام‌ها که در آغاز با ساختارهای نسبتاً غیرمتمرکز شکل گرفتند، به‌تدریج به سمت تمرکز بیشتر حرکت کردند؛ نمونه‌های کلاسیک آن ایالات متحده آمریکا و استرالیا هستند. در مقابل، برخی نظام‌ها که با ساختارهای متمرکزتر یا حتی شبه‌فدرال آغاز کردند، به‌تدریج غیرمتمرکزتر شدند؛ مانند کانادا و نیز در مواردی هند، بلژیک و اسپانیا.

همچنین برخی نظام‌های پیش‌تر واحد، تحت فشارهای داخلی به سوی فدرالیسم یا ترتیبات شبه‌فدرال حرکت کرده‌اند؛ مانند اسپانیا، آفریقای جنوبی، بریتانیا و ایتالیا. در همه این موارد، الگوی تحول نتیجه تعامل میان نیروهای اجتماعی و نهادهای سیاسی بوده است.

۱۹۷۷)، ص ۶۹۵–۷۲۵؛ همچنین: دی. وی. اسمایلی، The Federal Condition in Canada، «وضعیت فدرالی در کانادا» (تورنتو.McGraw-Hill Ryerson Ltd :، ۱۹۸۷)، ص ۳–۱۱.

مسأله مرکزی در همه این نمونه‌ها، تلاش برای ایجاد توازن میان "فشارهای وحدت‌طلبانه" و "فشارهای تکثرگرایانه" است. هرگاه تکثر اجتماعی عمیق و ریشه‌دار باشد، تلاش صرف برای تحمیل وحدت سیاسی معمولاً موفق نمی‌شود و حتی ممکن است نتیجه معکوس داشته باشد و به تجزیه‌طلبی بینجامد؛ همان‌گونه که تجربه‌های اولیه کانادا پیش از ۱۸۶۷، و نیز تجربه‌های اتحاد شوروی، چکسلواکیا و بریتانیا نشان داده‌اند.

در مقابل، به رسمیت شناختن تکثر و اعطای احساس امنیت بیشتر به گروه‌های مختلف، غالباً به کاهش تنش کمک کرده است؛ همان‌گونه که در سوئیس و در سال‌های اخیر در هند و اسپانیا مشاهده می‌شود.

با این حال، صرف اعطای خودمختاری منطقه‌ای ممکن است خود به تقویت گرایش‌های جدایی‌طلبانه منجر شود؛ نگرانی‌ای که در بلژیک، کبک و اسکاتلند نیز دیده شده است. بنابراین روشن است که خودمختاری منطقه‌ای به تنهایی کافی نیست.

این خودمختاری باید با "سازوکارهای نهادی همکاری و منافع مشترک" همراه شود؛ سازوکارهایی که نوعی «چسب» برای حفظ انسجام فدراسیون فراهم می‌کنند.

در نتیجه، دو عنصر برای پایداری نظام‌های فدرال ضروری‌اند: ۱- خودمختاری (Self-rule) واحدهای تشکیل‌دهنده و ۲- حکومت مشترک (Shared rule) از طریق نهادهای مرکزی مشترک.

این ترکیب همان ویژگی اساسی نظام‌های فدرال است و شرط اساسی برای تداوم موفقیت آن‌ها در ایجاد توازن میان وحدت و تکثر در بلندمدت به شمار می‌آید.

این ایده، محور اصلی این کتاب است و در فصل یازدهم که به «فارسایی‌ها و مشکلات نظام‌های فدرال» می‌پردازد، با تفصیل بیشتری بررسی خواهد شد.

۱.۶ مسائل مربوط به طراحی و کارکرد فدراسیون‌ها

این مطالعه بر مسائل زیر در حوزه طراحی و کارکرد فدراسیون‌ها تمرکز خواهد داشت، زیرا هدف آن استخراج درس‌هایی از سایر نظام‌های فدرال است:

۱. روابط متداخل میان جامعه، نهادها و فرایندهای سیاسی:

بررسی روابط متقابل میان ساختارهای اجتماعی، ساختارهای نهادی و فرایندهای سیاسی و تعامل میان این عوامل که بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. این ایده در سراسر این مطالعه حضور دارد و در یک بخش مستقل جداگانه بررسی نمی‌شود.

۲. ویژگی‌های مشترک و متفاوت فدراسیون‌ها:

- اهداف مشترک در ایجاد توازن میان "وحدت و تکثر"
- ساختارها و فرایندهای نهادی مشترک در فدراسیون‌ها
- تنوع در ساختارها و فرایندهای نهادی فدرال

بررسی این شباهت‌ها و تفاوت‌ها نیز یکی از محورهای اصلی کل این پژوهش است.

۳. مسائل مربوط به طراحی نظام‌های فدرال که بر کارکرد آن‌ها اثر می‌گذارند:

ویژگی‌های واحدهای تشکیل‌دهنده از نظر تعداد، اندازه نسبی و مطلق و ثروت نسبی و مطلق و این‌که مرزبندی واحدهای فدرال از تفاوت‌های اجتماعی عبور می‌کند یا آن‌ها را بازتاب می‌دهد؟

- توزیع وظایف شامل:
  - شکل کلی توزیع قدرت، از جمله اهمیت اختیارات انحصاری، هم‌زمان و باقی‌مانده در هر سطح حکومت؛
  - تخصیص مسئولیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی؛
  - گستره وظایف هر سطح حکومتی؛

- تخصیص و توزیع منابع مالی؛
- میزان تقارن یا عدم تقارن در توزیع اختیارات میان واحدها؛
- ساختارها و فرایندهای روابط بین‌دولتی در نظام‌های فدرال؛
- درجات تمرکززدایی و عدم تمرکز؛
- میزان خودمختاری یا وابستگی متقابل میان دولت‌ها؛
- تعریف آنچه به‌طور کلی «اختیارات اساسی فدرال» محسوب می‌شود.

- ماهیت نهادهای مشترک فدرال:
  - تمایز میان نظام‌های فدرال و کنفدرال
  - تمایز میان فدراسیون‌های پارلمانی و غیرپارلمانی و آثار هر یک
  - ملاحظات مربوط به نمایندگی واحدهای تشکیل‌دهنده در قوه مجریه، مقننه (به‌ویژه مجلس نمایندگان)، خدمات عمومی و نهادهای حکومتی
  - نقش نمایندگان واحدهای تشکیل‌دهنده در فرآیند تصمیم‌گیری مشترک.
- نقش و جایگاه قانون اساسی
  - قانون اساسی به عنوان قانون عالی کشور
  - نقش دادگاه‌ها و نظارت قضایی (review)
  - مسأله تعادل میان سخت‌گیری و انعطاف در قانون اساسی
  - فرایندهای رسمی اصلاح و تعدیل قانون اساسی
  - نقش همه‌پرسی‌ها
  - حمایت از حقوق فردی و جمعی.

۱.۷ معیار انتخاب نظام‌های فدرال مورد مطالعه

با وجود این‌که همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، در حال حاضر حدود ۲۵ نظام فدرال در جهان وجود دارد، برای حفظ این مطالعه تطبیقی در سطحی قابل مدیریت، تمرکز بر "۱۲ الگوی منتخب" قرار گرفته است؛ الگوهایی که به دلیل اهمیت و نیز قابلیت استخراج درس‌های مثبت و منفی انتخاب شده‌اند.

گروه اول- فدراسیون‌های کشورهای صنعتی پیشرفته:

این گروه شامل ایالات متحده آمریکا، سوئیس، کانادا، استرالیا، آلمان و اتریش است. این نظام‌ها نسبتاً قدیمی‌اند و در شرایط اقتصادی و اجتماعی مشابهی قرار دارند. برخلاف برخی فدراسیون‌های صوری در آمریکای جنوبی، آسیا و آفریقا، این کشورها نمونه‌های "فدراسیون واقعی" هستند که در آن‌ها حکومت‌های فدرال و منطقه‌ای نه تنها از نظر حقوقی، بلکه در عمل نیز دارای اختیارات واقعی هستند.

گروه دوم- فدراسیون‌های کشورهای در حال توسعه:

این گروه شامل هند و مالزیا است. هر دو کشور چندزبانه، چندفرهنگی و چندقومیتی هستند و اکنون نزدیک به نیم قرن از عمر نظام فدرال آن‌ها گذشته است. هر دو نیز در برابر تنوع شدید داخلی، ثبات نسبتاً غیرمنتظره‌ای نشان داده‌اند.

گروه سوم- فدراسیون‌های نوظهور در کشورهای توسعه‌یافته:

این گروه شامل بلژیک و اسپانیا است. در بلژیک، پس از دو دهه واگذاری تدریجی قدرت، در سال ۱۹۹۳ یک قانون اساسی فدرال مشخص اجرا شد. در اسپانیا نیز قانون اساسی ۱۹۷۸ به روندی از تمرکززدایی نامتقارن انجامید که نتیجه آن نظامی است که عملاً فدرال است، هرچند نام رسمی آن چنین نیست.

ویژگی خاص این دو کشور در آن است که هر دو از نظر اقتصادی و اجتماعی در سطح کشورهای پیشرفته قرار دارند و از این نظر به گروه اول نزدیک‌ترند تا کشورهای در

حال توسعه. علاوه بر این، ماهیت دوگانه اجتماعی بلژیک و الگوی نامتقارن اسپانیا، اهمیت تحلیلی ویژه‌ای به آن‌ها می‌دهد.

گروه چهارم- فدراسیون‌های دوجامعه‌ای یا دوقطبی (و مورد توجه ویژه):

این گروه شامل چکسلواکی و پاکستان است که هر دو در نهایت به دو کشور مستقل تجزیه شدند.

همچنین اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی نمونه‌هایی از فدراسیون‌های چندقومیتی هستند که اخیراً دچار فروپاشی شده‌اند.

نمونه‌های دیگری نیز در آفریقا و حوزه کارائیب وجود دارند که تجزیه شده‌اند، اما چکسلواکی و پاکستان به دلیل ماهیت اساساً دوجامعه‌ای و دوقطبی خود اهمیت ویژه‌ای دارند، زیرا هر یک در نهایت به دو دولت مستقل تبدیل شدند.

تنوع گسترده فدراسیون‌های منتخب

فدراسیون‌های انتخاب‌شده در این مطالعه طیف گسترده‌ای از ویژگی‌ها را پوشش می‌دهند:

- چهار فدراسیون نسبتاً پایدار اروپایی: سوئیس، اتریش، آلمان، بلژیک
- چهار فدراسیون با گستره جغرافیایی وسیع:
  - کانادا و آمریکا (آمریکای شمالی)
  - هند (جنوب آسیا)
  - استرالیا (اقیانوسیه)
- چهار فدراسیون با سابقه متفاوت تاریخی:
  - قدیمی: آمریکا، سوئیس، کانادا، استرالیا
  - بازسازی‌شده پس از جنگ جهانی دوم: اتریش، آلمان، هند، مالزیا
  - جدید: بلژیک و اسپانیا

از نظر نظام سیاسی نیز تنوع وجود دارد:

- چهار کشور با الگوی پارلمانی مبتنی بر اکثریت بریتانیایی: کانادا، استرالیا، هند، مالزیا
- شش کشور با سازوکارهای قوی‌تر مشارکت منطقه‌ای در تصمیم‌گیری فدرال
- شش کشور دارای اقلیت‌های زبانی مهم: سوئیس، هند، مالزیا، بلژیک، اسپانیا، کانادا
- دو کشور دوجامعه‌ای یا دوقطبی که فروپاشیده‌اند: پاکستان و چکسلواکی

نکته تکمیلی

اگرچه تمرکز اصلی این کتاب بر ۱۲ الگوی فوق است، در برخی موارد به نظام‌های دیگر نیز اشاره خواهد شد. برای مثال:

- روسیه: دارای فدرالیسم نامتقارن و ۸۹ واحد تشکیل‌دهنده، اما در حال تحول
- آفریقای جنوبی: نظام شبه‌فدرال نوظهور با قانون اساسی ۱۹۹۶
- نیجریه: تجربه تاریخی فدرالیسم همراه با دوره‌های نظامی
- فدراسیون‌های آمریکای لاتین (آرژانتین، برزیل، مکزیک، ونزوئلا): تحت تأثیر مدل آمریکا و تجربه‌های اقتدارگرایانه
- اتیوپی: فدرالیسم مبتنی بر قومیت (از ۱۹۹۵)
- امارات متحده عربی: ترکیبی از سنت و ساختار مدرن
- بوسنی و هرزگوین: ساختار پیچیده چندلایه
- فدراسیون‌های کوچک جزیره‌ای: کومور، میکرونزی، سنت کیتس و نویس با جمعیت‌های بسیار کم که مجموع باشندگان آن ها در حدود ۶۳۰ هزار نفر در جزایر کومور و ۴۶ هزار نفر در سنت کیتس و نویس و ۱۰۸ نفر در میکرونزی می باشد.

فصل دوم

مروری بر فدراسیون‌های معاصر

۲.۱ فدراسیون‌های بالغ

ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹)

ایالات متحده آمریکا، نخستین فدراسیون مدرن، پس از کنوانسیون فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷، در سال ۱۷۸۹ فدرالیسم را به‌عنوان اصل و مبنای سازمان‌دهنده ساختار حکومتی خود پذیرفت. این تحول در پی شکست شکل کنفدرالی حکومتی صورت گرفت که بر اساس «اصول کنفدراسیون» در سال ۱۷۸۱ ایجاد شده بود.

ایالات متحده که در ابتدا از ۱۳ ایالت تشکیل شده بود، به‌تدریج به فدراسیونی متشکل از ۵۰ ایالت، به‌علاوه دو «فدرِسی» Federacies ، سه دولت وابسته Associated States، سه سرزمین دارای خودحکومتی محلی، سه سرزمین غیرملحق و بیش از ۱۳۰ ملت بومی آمریکا با وضعیت «ملت‌های وابسته داخلی» تبدیل شده است و در مجموع حدود ۳۰۰ میلیون نفر جمعیت دارد. این کشور در نخستین قرن موجودیت خود از یک جنگ داخلی ویرانگر عبور کرد؛ اما به‌عنوان دیرپاترین فدراسیون جهان، در هر مطالعه تطبیقی درباره فدراسیون‌ها اهمیت مرجعیت بالایی دارد.

جامعه آمریکا در مقایسه با بسیاری از فدراسیون‌ها نسبتاً همگن است. اقلیت‌های قابل‌توجه سیاه‌پوست و اسپانیایی‌تبار در آن وجود دارند، اما در هیچ ایالتی اکثریت را تشکیل نمی‌دهند. بااین‌حال، تفاوت‌های منطقه‌ای در فرهنگ سیاسی وجود دارد و برای ارزش و جایگاه حکومت‌های ایالتی و محلی تأکید قابل‌توجهی وجود دارد.

از نظر تطبیقی، این فدراسیون در حد متوسطی غیرمتمرکز است. صلاحیت‌های واگذارشده به ۵۰ ایالت از الگوی نسبتاً متقارن برخوردار است، هرچند این امر درباره روابط فدرِسی‌ها و دولت‌های وابسته صدق نمی‌کند. ویژگی اصلی توزیع اختیارات آن است که قانون اساسی موضوعاتی را که در صلاحیت حکومت فدرال قرار دارند مشخص می‌کند ـ که بیشتر آنها در صلاحیت مشترک قرار دارند و برخی نیز با منع قانون‌گذاری ایالت‌ها در آن زمینه‌ها، به‌طور انحصاری در اختیار حکومت فدرال قرار گرفته‌اند- و امور باقی‌مانده و تصریح‌نشده را به ایالت‌ها واگذار می‌کند.

نهادهای فدرال بر اصل تفکیک قوا میان قوه مجریه و قوه مقننه استوارند و ساختار ریاستی ـ کنگره‌ای، همراه با نظامی از موازنه و کنترل قوا (checks and balances) را دربر می‌گیرند. کنگره دارای یک سناست که ایالت‌ها در آن به‌طور برابر نمایندگی می‌شوند و اعضای آن از سال ۱۹۱۲ به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند.

ایالات متحده در طول بیش از دو قرن فعالیت خود، به‌عنوان یک فدراسیون، به‌طور فزاینده‌ای یکپارچه شده و حکومت فدرال نیز قدرتمندتر شده است. در دهه‌های اخیر، نقش مسلط حکومت فدرال، همراه با گسترش استفاده از «الزامات بدون تأمین مالی» unfunded mandatesو پیش‌دستی یا تقدم صلاحیت فدرال federal pre-emption، به‌عنوان حرکتی از «فدرالیسم همکاری‌محور» (فدرالیسم تعاونی) به سوی «فدرالیسم

اجبارمحور» (فدرالیسم اجباری یا قهری) توصیف شده است.[۱] هم‌زمان، فشارهای سیاسی متقابلی نیز برای افزایش تمرکززدایی وجود داشته است، هرچند پیشرفت در این جهت محدود بوده است.

دولت بوش سیاست صریح و مشخصی درباره فدرالیسم ارائه نکرد؛ اما در عمل، حمایت آن از قوانین و اصلاحات قانون اساسی، سیاست‌های مالی، اقدامات اداری و سیاست‌های قضایی، ملاحظات فدرالی را در برابر اهداف مشخصی که آثار تمرکزگرایانه داشتند، در درجه دوم قرار داد.[۲]

تقریباً همه فدراسیون‌هایی که پس از آن شکل گرفته‌اند، در طراحی ساختارهای فدرالی خود به نحوی از طراحی و عملکرد قانون اساسی ایالات متحده تأثیر پذیرفته‌اند؛ ازاین‌رو ایالات متحده نمونه‌ای مهم به شمار می‌رود.

کنفدراسیون سوئیس (۱۸۴۸)

کنفدراسیون سوئیس که از سال ۱۲۹۱ به اشکال گوناگون وجود داشت، در جریان جنگ داخلی کوتاه‌مدت «زوندربوند» Sonderbund در سال ۱۸۴۷ فروپاشید. قانون اساسی جدید در سال ۱۸۴۸، تحت عنوان «قانون اساسی فدرال کنفدراسیون سوئیس»، آن را به یک فدراسیون تبدیل کرد.

---

۱. جان کینکید، From Cooperative to Coercive Federalism، «از فدرالیسم تعاونی به فدرالیسم قهری»، Annals of the American Academy of Political and Social Science، جلد ۵۰۹، ص ۱۳۹–۱۵۲.

2 .T. Conlan and J. Dinar, "Federalism, the Bush Administration and the Transformation of American Conservatism," Publius: The Journal of Federalism, 27:3 (2007): 279–303.

سوئیس، کشوری کوچک با حدود هفت میلیون نفر جمعیت، اکنون از ۲۶ واحد تشکیل‌دهنده موسوم به «کانتون» تشکیل شده است که شش واحد از آنها «نیم‌کانتون» نامیده می‌شوند.

فدراسیون سوئیس به دلیل درجه قابل‌توجه تنوع زبانی و مذهبی خود برجسته است، هرچند آلمانی‌زبانان سوئیس همچنان از نظر تعداد و قدرت اقتصادی برتری دارند. سه زبان رسمی آن ــ آلمانی، فرانسوی و ایتالیایی ــ و زبان چهارم، یعنی رومانش، که به‌عنوان «زبان ملی» شناخته می‌شود، همراه با دو مذهب مسلط، یعنی کاتولیک رومی و پروتستان، شکاف‌های سرزمینی‌ای را شکل داده‌اند که یکدیگر را قطع می‌کنند.

در میان کانتون‌های آلمانی‌زبان، برخی کاتولیک و برخی پروتستان‌اند و کانتون‌های فرانسوی‌زبان نیز به همین ترتیب تقسیم شده‌اند. بنابراین، کانتون‌ها در مسائل مختلف، ائتلاف‌ها و هم‌صف‌بندی‌های متفاوتی تشکیل می‌دهند. از میان ۲۶ کانتون، ۱۷ کانتون کاملاً آلمانی‌زبان، چهار کانتون کاملاً فرانسوی‌زبان و یک کانتون ایتالیایی‌زبان هستند؛ سه کانتون دوزبانه آلمانی ـ فرانسوی‌اند و یک کانتون، گراوبوندن Graubünden، سه‌زبانه و دارای زبان‌های آلمانی، ایتالیایی و رومانش است.

در مجموع، ۱۴ کانتون دارای اکثریت کاتولیک رومی و ۱۲ کانتون دارای اکثریت پروتستان هستند. در ۱۸ کانتون از ۲۶ کانتون، اکثریت‌های کاتولیک رومی یا پروتستان بیش از دوسوم جمعیت کانتون را تشکیل می‌دهند.

بخش قابل‌توجهی از توزیع قانون اساسی اختیارات به حکومت فدرال واگذار شده و اختیارات باقی‌مانده در اختیار کانتون‌هاست. بااین‌حال، در عمل درجه بالایی از تمرکززدایی وجود دارد؛ زیرا قانون اساسی حکومت فدرال را تا حد زیادی برای اجرای بخش بزرگی از قوانین خود به کانتون‌های خودمختار وابسته کرده است.

در صلاحیت‌های کانتون‌ها نیز نوعی تقارن نسبی وجود دارد؛ هرچند شش کانتون از ۲۶ کانتون به‌عنوان «نیم‌کانتون» طبقه‌بندی شده‌اند و بنابراین هر یک از آنها تنها نیمی از

نمایندگی معمول را در مجلس دوم قانون‌گذاری فدرال، یعنی «شورای کانتون‌ها» Council of States / Ständerat، دارند.

اصل تفکیک قوا در نهادهای فدرال اعمال شده است؛ اما قوه مجریه، یعنی «شورای فدرال»Federal Council، هیئتی جمعی است که توسط قوه مقننه فدرال برای یک دوره معین انتخاب می‌شود و از هفت عضو تشکیل شده است که ریاست در میان آنان هر ساله می‌چرخد.

قوه مقننه فدرال دو مجلسی است و از «شورای ملی»/ National Council Nationalratو «شورای کانتون‌ها» Council of States / Ständerat تشکیل می‌شود. در شورای کانتون‌ها، هر کانتون دارای دو نماینده و هر نیم‌کانتون دارای یک نماینده است.

نظام انتخاباتی مبتنی بر نمایندگی تناسبی، به شکل‌گیری نظامی چندحزبی انجامیده است؛ اما دوره ثابت قوه مجریه به ثبات سیاسی کمک کرده و سنتی شکل گرفته است که بر اساس آن قوه مجریه باید چهار حزب بزرگ سیاسی را که اکثریت قاطع اعضای قوه مقننه فدرال را نمایندگی می‌کنند، دربر گیرد.

یکی از ویژگی‌های فرایند سیاسی سوئیس، استفاده گسترده از همه‌پرسی‌ها و ابتکارهای شهروندی initiativesاست. ویژگی دیگر آن است که عضویت هم‌زمان در مجالس کانتونی و فدرال مجاز است؛ به‌گونه‌ای که حدود یک‌پنجم قانون‌گذاران فدرال هم‌زمان عضو مجالس کانتونی نیز هستند.

سنت دیرینه سیاست توافقی در سوئیس طی دهه گذشته با افزایش تنش روبه‌رو شده است. رشد حزب مردم سوئیس به رهبری کریستوف بلوخر Christoph Bloche و سیاست‌های مناقشه‌برانگیز آن، نمونه‌ای از این تحول است. این امر در کارزار شدید ضد مهاجرتی این حزب در انتخابات فدرال سال ۲۰۰۷ آشکار شد.

در آوریل ۱۹۹۹، سه دهه تلاش‌های پراکنده برای بازنگری جامع در قانون اساسی سوئیس با تصویب بازنگری کامل قانون اساسی در یک همه‌پرسی به پایان رسید. در این

همه‌پرسی، قانون اساسی جدید با حمایت ۵۹،۲ درصد رأی‌دهندگان تصویب شد؛ از جمله با کسب اکثریت در ۱۲ مورد از ۲۰ کانتون و در دو مورد از شش نیم‌کانتون.

با وجود اینکه این امر یک بازنگری کامل قانون اساسی بود، متن پیشنهادی از اصلاحات اساسی و مناقشه‌برانگیز پرهیز کرد و عمدتاً به مدرن‌سازی زبان قانون اساسی فدرال، نه تغییر محتوای آن، پرداخت. حتی همین امر نیز به رأیی نزدیک‌تر از انتظار انجامید. مخالفت عمدتاً از سوی کانتون‌های کوچک روستایی سوئیس بود که از افزایش تمرکزگرایی بیم داشتند؛ درحالی‌که شهرهای اصلی همگی از قانون اساسی جدید حمایت کردند.

قانون اساسی جدید، اگرچه عمدتاً نوسازی قانون اساسی پیشین بود، بااین‌حال حقوق بنیادین شهروندان و روابط میان حکومت فدرال، کانتون‌ها و شهرداری‌ها را دقیق‌تر و روشن‌تر کرد.

مهم‌ترین مسئله بلندمدت موجود در دستور کار فدراسیون سوئیس، رابطه آن با اتحادیه اروپا است که شهروندان سوئیس تاکنون پیوستن به آن را رد کرده‌اند. بااین‌حال، گام‌های محدودی در جهت ادغام اروپایی برداشته شده است؛ از جمله رأی موافق شهروندان سوئیس به پیوستن به پیمان شنگن در جون ۲۰۰۵.

در سال ۲۰۰۳، پارلمان اصلاح نظام همسان‌سازی مالی fiscal equalization را تصویب کرد. این اصلاح، مسئولیت‌های مربوطه را از یکدیگر تفکیک می‌کند، همکاری میان کانتون‌ها را از طریق یک نظام نهادینه تقسیم بار تقویت می‌کند، همکاری در حوزه‌های دارای مسئولیت مشترک را تشویق می‌کند و نظام جدیدی برای همسان‌سازی مستقیم مالی ایجاد می‌نماید.

اگرچه سوئیس از نظر جمعیت و مساحت کشوری کوچک است، ویژگی چندزبانی و چندفرهنگی آن، این کشور را به فدراسیونی با اهمیت ویژه تبدیل کرده است.

کانادا (۱۸۶۷)

کانادا، که از نظر وسعت سرزمینی پس از روسیه در رتبه دوم قرار دارد، در سال ۱۸۶۷ به یک فدراسیون تبدیل شد. کانادایی‌ها از اصطلاح «کنفدراسیون» Confederation استفاده می‌کنند، اما این اصطلاح به فرایند گردهم‌آوردن ولایت‌ها در قالب یک فدراسیون در سال ۱۸۶۷ اشاره دارد، نه به ایجاد یک ساختار کنفدرالی.

این فدراسیون از تلاش‌هایی برای غلبه بر مشکلات سیاسی و بن‌بست‌های موجود در «ولایت متحد کانادا» United Province of Canada که به موجب قانون اتحاد سال ۱۸۴۰ ایجاد شده بود، شکل گرفت. هدف آن بود که این واحد به دو ولایت جدید تقسیم شود: انتاریو با اکثریت انگلیسی‌زبان و کبک با اکثریت فرانسوی‌زبان؛ همچنین ولایت‌های دریایی نوا اسکوشیا و نیوبرانزویک نیز به دلایل تجاری و دفاعی به این مجموعه افزوده شدند.

فدراسیون که در آغاز اتحادی متشکل از چهار ولایت بود، به‌تدریج گسترش یافت و اکنون، پس از تقسیم سرزمین‌های شمال‌غربی در سال ۱۹۹۹، از ده ولایت و سه سرزمین شمالی تشکیل شده است. جمعیت آن بیش از ۳۰ میلیون نفر است.

یکی از ویژگی‌های متمایز فدراسیون کانادا، تداوم و پویایی اکثریت فرانسوی‌کانادایی متمرکز در یک ولایت است. تقریباً ۸۰ درصد جمعیت فرانسوی‌کانادایی در کبک زندگی می‌کنند و بیش از ۸۰ درصد جمعیت کبک را تشکیل می‌دهند. فدراسیون کانادا در سراسر تاریخ خود همواره تحت تأثیر دوگانگی فرانسوی ـ انگلیسی و نیز منطقه‌گرایی نیرومندی بوده که از طریق ولایت‌ها بیان شده است. در سال‌های اخیر نیز توجه فزاینده‌ای به جایگاه مردمان بومی در درون فدراسیون معطوف شده است.

قانون اساسی اولیه سال ۱۸۶۷ با اختیارات قدرتمند حکومت مرکزی مشخص می‌شد؛ از جمله اختیاراتی که در برخی شرایط به حکومت فدرال اجازه می‌داد بر ولایت‌ها غلبه کند. برخلاف دو فدراسیونی که پیش از آن شکل گرفته بودند، قانون اساسی کانادا

سه نوع صلاحیت قانون‌گذاری را به‌طور مشخص تعیین کرد: صلاحیت انحصاری فدرال، صلاحیت انحصاری ولایتی و صلاحیت مشترک؛ و عمده اختیارات باقی‌مانده را نیز به حکومت فدرال واگذار کرد.

با وجود ساختار اولیه نسبتاً متمرکز، ۱۴۰ سال فشار برای به‌رسمیت‌شناختن دوگانگی و منطقه‌گرایی، کانادا را به فدراسیونی نسبتاً غیرمتمرکز، هم از نظر قانون‌گذاری و هم از نظر اداری، تبدیل کرده است.

قانون اساسی ۱۹۸۲منشور حقوق و آزادی‌ها و نیز رویه‌های جدید اصلاح قانون اساسی را که در بیشتر موارد مستلزم مشارکت هر دو سطح فدرال و ولایتی است، به نظام حقوقی افزود.

قانون اساسی ۱۸۶۷ ویژگی خاص کبک را نیز با به‌رسمیت‌شناختن نوعی عدم تقارن در مقررات مربوط به زبان، آموزش و حقوق مدنی مورد توجه قرار داده بود؛ اما تلاش‌های چهار دهه اخیر برای به‌رسمیت‌شناختن واقعیت تمایز کبک از طریق افزایش عدم تقارن قانون اساسی، به‌شدت مناقشه‌برانگیز بوده است.

نوآورانه‌ترین ویژگی این فدراسیون آن بود که برخلاف فدراسیون‌های ایالات متحده و سوئیس، که در نهادهای فدرال خود بر تفکیک قوه مجریه و مقننه تأکید داشتند، کانادا نخستین فدراسیونی بود که نظام «حکومت پارلمانی مسئول» را در خود وارد کرد؛ نظامی که در آن قوه مجریه و قوه مقننه درهم‌تنیده‌اند.

این ترکیب نظام فدرال و پارلمانی بعدها در استرالیا و بسیاری از فدراسیون‌های دیگری که در این مطالعه بررسی می‌شوند نیز پذیرفته شد. ویژگی اکثریت‌گرای نهادهای فدرال پارلمانی تأثیر قابل‌توجهی بر پویایی سیاست فدرال در کانادا داشته است.

بودجه فدرال مارچ ۲۰۰۷ تغییرات گسترده‌ای در نظام همسان‌سازی ایجاد کرد. این بودجه به سمت پرداخت‌های نقدی برابر به ازای هر نفر در انتقال‌های مالی عمودی کانادا

حرکت کرد و همچنین برنامه همسان‌سازی مبتنی بر فرمول را برای انتقال‌های مالی افقی احیا نمود.

از منظر تطبیقی، فدراسیون کانادا به‌ویژه از این جهت اهمیت دارد که چگونه کوشیده است با دوگانگی انگلیسی ـ فرانسوی جامعه خود برخورد کند و نیز از این جهت که پیشگام ترکیب نهادهای فدرال و پارلمانی بوده است.

کشورهای مشترک‌المنافع استرالیا (۱۹۰۱)

قانون اساسی فدرال استرالیا در سال ۱۹۰۱ مجموعه‌ای از مستعمرات خودگردان بریتانیا را متحد کرد. امروزه این فدراسیون از شش ایالت ــ که دو ایالت پرجمعیت‌تر، یعنی نیوساوث‌ولز و ویکتوریا، ۵۹ درصد جمعیت فدرال را دربر می‌گیرند ــ به‌علاوه یک قلمرو پایتختی، قلمرو شمالی و هفت سرزمین تحت اداره فدرال تشکیل شده و در مجموع بیش از ۲۰ میلیون نفر جمعیت دارد.

استرالیا جامعه‌ای نسبتاً همگن است و حدود ۱۸ میلیون نفر جمعیت آن عمدتاً از مهاجران بریتانیایی و اروپایی‌تبار تشکیل شده‌اند؛ اما گستردگی جغرافیایی کشور و تمرکز جمعیت در پایتخت‌های ایالتی پراکنده که هر یک نواحی پیرامونی خود را پوشش می‌دهند، فدرالیسم را به شکلی طبیعی از سازمان‌دهی سیاسی تبدیل کرده است.

بنیان‌گذاران فدراسیون استرالیا الگوی کانادایی توزیع نسبتاً متمرکز اختیارات را رد کردند و از الگوی آمریکایی پیروی نمودند: فهرست محدودی از اختیارات انحصاری فدرال و فهرست قابل‌توجهی از اختیارات مشترک تعیین شد و اختیارات باقی‌مانده و تصریح‌نشده به حکومت‌های ایالتی واگذار گردید.

بااین‌حال، در عمل، فدراسیون استرالیا به فدراسیونی نسبتاً متمرکزتر تبدیل شده است؛ به‌ویژه در زمینه ترتیبات مالی. از نظر صلاحیت‌های قانونی، میان شش ایالت تقارن وجود دارد.

فدراسیون استرالیا، با وجود اتخاذ شکل متفاوتی از توزیع اختیارات، از الگوی کانادایی در ترکیب نظام فدرال و نهادهای پارلمانی نیز پیروی کرد؛ به‌گونه‌ای که حکومت کابینه‌ای مسئول در هر دو سطح فدرال و ایالتی فعالیت می‌کند.

بااین‌حال، استرالیا یک مجلس سنای نسبتاً قدرتمند و مستقیماً منتخب نیز ایجاد کرد که در آن ایالت‌ها از نمایندگی برابر برخوردارند. تأثیر نظام پارلمانی، بااین‌حال، سبب شده است که سنا بیشتر به یک «مجلس حزبی» تبدیل شود تا یک «مجلس نمایندگی منطقه‌ای».

استرالیا به‌عنوان یک فدراسیون پارلمانی، نهادها و فرایندهای «فدرالیسم اجرایی» executive federalism را بیش از هر فدراسیون دیگری، و احتمالاً به استثنای آلمان، توسعه داده است. استرالیا با میراث نهادهای پارلمانی بریتانیا و سنت فدرالیسم اجرایی، ویژگی‌هایی را نشان می‌دهد که از پیوند میان نهادهای فدرال و پارلمانی ناشی می‌شوند.

در سال ۱۹۹۹، احساسات فزاینده جمهوری‌خواهانه به برگزاری همه‌پرسی برای جایگزینی نظام سلطنتی انجامید، اما این پیشنهاد با اختلاف اندکی رد شد.

حکومت فدرال در سال ۱۹۹۹ مالیات بر ارزش افزوده را برای جایگزینی سایر مالیات‌های فروش و نیز به‌عنوان مبنای نظام همسان‌سازی مالی برقرار کرد. تمام درآمد حاصل از مالیات کالاها و خدمات (GST) که توسط حکومت فدرال وصول می‌شود، بر اساس توصیه‌های «کمیسیون کمک‌های مشترک‌المنافع» Commonwealth Grants Commission_CGC به شکل همسان‌سازی‌شده میان ایالت‌ها توزیع می‌شود.

این اصلاحات، همراه با عملکرد CGC و نیز «شورای وام استرالیا» Australian Loan Council که استقراض حکومت مشترک‌المنافع و حکومت‌های ایالتی را هماهنگ می‌کند، جایگاه استرالیا را به‌عنوان پیشگام در ترتیبات مالی و همسان‌سازی تقویت کرده است.

جمهوری فدرال اتریش (۱۹۲۰)

اتریش اندکی پس از فروپاشی امپراتوری اتریش ـ مجارستان، در سال ۱۹۲۰ قانون اساسی فدرال را پذیرفت. اصلاحاتی در سال ۱۹۲۹ و بار دیگر در سال ۱۹۴۵، هنگام احیای جمهوری اتریش، صورت گرفت؛ اما ماهیت بنیادی قانون اساسی اولیه اساساً بدون تغییر باقی ماند.

اتریش در حال حاضر با جمعیتی حدود هشت میلیون نفر، از نه «لَندر» Länder تشکیل شده است.

اتریش از نظر فرهنگی تا حد زیادی همگن است. زبان رسمی آلمانی است؛ هرچند قانون اساسی در برخی مناطق کشور، استفاده از زبان‌های اسلوونیایی و کرواتی را نیز به‌طور ویژه مورد حمایت قرار داده است.

با توجه به فرهنگ سیاسی سنتیِ دولت‌گرا و سلسله‌مراتبی، فدراسیون اتریش از نظر صلاحیت قانون‌گذاری بسیار متمرکز است، اما اجرای قوانین فدرال به‌طور گسترده به لندرها واگذار شده است. این تمرکززدایی اداری را می‌توان در اصلاحات خدمات عمومی سال ۲۰۰۱ مشاهده کرد که حکومت‌های لندر را به نخستین و تنها نقطه دسترسی شهروندان تبدیل کرد.

اتریش در میان فدراسیون‌ها یکی از متمرکزترین نظام‌ها از نظر قانون‌گذاری را دارد و واحدهای تشکیل‌دهنده آن غالباً بیشتر به‌عنوان «نمایندگان» و «تابعان» حکومت فدرال عمل می‌کنند؛ هرچند اختیار قانون‌گذاری باقی‌مانده به آنها اختصاص یافته است.

در درون فدراسیون، واحدها از نظر قدرت و وضعیت حقوقی متقارن‌اند. نهادهای حکومت فدرال ماهیت پارلمانی دارند و صدراعظم و کابینه در برابر «شورای ملی» Nationalrat مسئول‌اند؛ هرچند یک رئیس‌جمهور فدرال نیز وجود دارد که مستقیماً انتخاب می‌شود و وظایف رئیس کشور را بر عهده دارد.

قوه مقننه فدرال دو مجلسی است. اعضای مجلس دوم، یعنی «شورای فدرال» Bundesrat، به‌طور غیرمستقیم توسط مجالس لندرها انتخاب می‌شوند و نمایندگی آنها تقریباً متناسب با جمعیت است؛ با این استثنا که برای هر لندر حداقل سه نماینده تضمین شده است.

فدراسیون اتریش از این جهت اهمیت دارد که نشان می‌دهد در طیف ترتیبات فدرالی تا چه اندازه می‌توان تمرکزگرایی و وابستگی متقابل فدرال ـ ایالتی را گسترش داد.

شایان توجه است که اگرچه تلاش‌های اخیر برای اصلاح نظام فدرال در سال‌های ۱۹۸۹–۱۹۹۴ و ۲۰۰۳–۲۰۰۵ موفق نشد، در سال ۲۰۰۷ تلاش دیگری برای افزایش خودمختاری قانون اساسی لندرها و کاهش اختیارات نظارتی حکومت فدرال بر ایالت‌ها در اجرای قوانین فدرال آغاز شد. کمیته‌ای از کارشناسان نیز برای ارائه پیشنهادهایی درباره این اهداف تعیین گردید.

جمهوری فدرال آلمان ۱۹۴۹

فدراسیون آلمان تا حد زیادی مدیون تجربه‌های پیشین امپراتوری آلمان (۱۸۷۱–۱۹۱۸)، جمهوری وایمار (۱۹۱۹–۱۹۳۴) و شکست تمرکزگرایی تمامیت‌خواهانه رایش سوم (۱۹۳۴–۱۹۴۵) است. آلمان غربی در سال ۱۹۴۹ به «جمهوری فدرال آلمان» تبدیل شد و در آن زمان از ۱۱ لندر تشکیل می‌شد. اتحاد مجدد آلمان در سال ۱۹۹۰ زمینه پیوستن پنج لندر جدید را فراهم کرد. فدراسیون اکنون از ۱۶ لندر با جمعیتی بیش از ۸۲ میلیون نفر تشکیل شده است.

جمعیت فدراسیون آلمان از نظر زبانی همگن است؛ هرچند همچنان شکاف قابل‌توجهی میان فرهنگ‌های سیاسی آلمان غربی سابق و آلمان شرقی سابق وجود دارد.

یکی از ویژگی‌های برجسته فدراسیون آلمان، رابطه درهم‌تنیده میان حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی است. حکومت فدرال دامنه بسیار گسترده‌ای از اختیارات

قانون‌گذاری انحصاری، مشترک و چارچوبی دارد؛ اما لندرها طبق قانون اساسی مسئولیتی الزامی برای اجرا و اداره بخش بزرگی از این قوانین بر عهده دارند.

این ترتیبات شبیه ترتیبات موجود در اتریش و سوئیس است، هرچند کانتون‌های سوئیس در دامنه وسیع‌تری از موضوعات دارای صلاحیت قانون‌گذاری هستند. بااین‌حال، تفاوت مهم فدراسیون آلمان آن است که حکومت‌های لندر در آلمان از طریق نمایندگی نخست‌وزیران و وزرای کابینه خود در مجلس دوم فدرال، یعنی «بوندسرات» Bundesrat، مشارکت مستقیم‌تری در فرایند تصمیم‌گیری حکومت فدرال دارند. بوندسرات درباره تمام قوانین فدرالی که بر لندرها تأثیر می‌گذارند، دارای حق وتو است. (تا پیش از اصلاحات سال ۲۰۰۶، حدود ۶۰ درصد قوانین فدرال در این دسته قرار می‌گرفتند.)

بنابراین، بوندسرات نهادی کلیدی در رابطه درهم‌تنیده میان فدرال و ایالت‌ها در فدراسیون آلمان است. در این چارچوب، لندرها از نظر میزان نسبی اختیارات خود از تقارن برخوردارند؛ هرچند ترتیبات مالی ویژه‌ای به‌ویژه برای پنج لندر جدید شرقی ضرورت یافته است.

هم نهادهای فدرال و هم نهادهای لندرها از شکل پارلمانی برخوردارند. صدراعظم فدرال و کابینه در برابر بوندستاگ Bundestag مسئول‌اند؛ اما رئیس رسمی کشور، یعنی رئیس‌جمهور جمهوری فدرال، نیز وجود دارد که توسط مجمعی انتخاباتی متشکل از اعضای بوندستاگ و تعداد مساوی از نمایندگانی که مجالس قانون‌گذاری لندرها انتخاب می‌کنند، انتخاب می‌شود.

پارلمان فدرال دو مجلسی است و مجلس دوم آن از نمایندگان منصوبِ دولت‌های لندرها تشکیل می‌شود.

فدراسیون آلمان از این جهت اهمیت دارد که روابط میان حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی در آن به‌شکل درهم‌تنیده سازمان یافته است و بوندسرات نیز به‌عنوان

نهادی منحصربه‌فرد، نقش کلیدی در این فرایندهای متقابل ایفا می‌کند. شایان ذکر است که در سال‌های اخیر، میزان فشردگی این ترتیبات درهم‌تنیده مورد انتقاد و بازنگری قرار گرفته است.

نخستین مرحله اصلاحات نظام فدرال در سپتامبر ۲۰۰۶، با حمایت «ائتلاف بزرگ» احزاب سیاسی، به اجرا درآمد. هدف کلی این اصلاحات افزایش توانایی فدراسیون و لندرها برای اتخاذ تصمیمات مستقل و روشن‌تر کردن تقسیم اختیارات سیاسی بود.[۱] برآورد شده بود که این اصلاحات نسبت قوانین فدرالی را که نیازمند موافقت اکثریت بوندسرات هستند، از ۶۰ درصد به حدود ۴۰ درصد کاهش دهد.

مرحله دوم اصلاحات فدرالیسم قرار بود به موضوعاتی چون پیشگیری و مدیریت بحران‌های بودجه‌ای، ضرورت هماهنگ‌سازی توانایی‌های درآمدزایی با مسئولیت‌های هزینه‌ای، و تجمیع خدمات سیاسی ویژه و تأثیر آنها بر روابط مالی میان فدراسیون و لندرها بپردازد.

جمهوری هند (۱۹۵۰)

هند در سال ۱۹۴۷ استقلال یافت و پارلمان آن، که هم‌زمان نقش مجلس مؤسسان را نیز بر عهده داشت، قانون اساسی جدید را تدوین کرد. این قانون اساسی در ۲۶ جنوری ۱۹۵۰ به اجرا درآمد و «اتحادیه فدرال هند» را تأسیس کرد.

ویژگی‌های فدرال قانون اساسی هند تا حد زیادی از «قانون حکومت هند» مصوب ۱۹۳۵ پیروی می‌کرد؛ قانونی که حکومت بریتانیا در آن زمان برای یافتن یک راه‌حل فدرال جهت حل مشکلات پیش روی هند تدوین کرده بود و خود آن نیز از «قانون

---

۱. نگاه کنید به: Ralf Thomas Baus, Raoul Blindenbacher, and Ulrich Karpen, eds., Competition versus Cooperation: German Federalism in Need of Reform: A Comparative Perspective (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007).

آمریکای شمالی بریتانیا» مصوب ۱۸۶۷، که فدراسیون کانادا را تأسیس کرده بود، الگوبرداری شده بود.

با توجه به وسعت، جمعیت زیاد و تنوع گسترده هند، و نیز نگرانی‌های مربوط به تهدید ناامنی و فروپاشی، مجلس مؤسسان به این نتیجه رسید که مناسب‌ترین چارچوب، «فدراسیونی با یک مرکز قدرتمند» است.

امروزه این فدراسیون از ۲۸ ایالت و هفت قلمرو اتحادیه‌ای تشکیل شده است؛ یکی از این قلمروها، یعنی «قلمرو پایتخت ملی دهلی»، دارای وضعیت ویژه است. جمعیت کشور بیش از یک میلیارد نفر است.

هند جامعه‌ای متنوع و چندزبانه است. زبان هندی، که زبان رسمی است، حدود ۴۰ درصد جمعیت ـ عمدتاً در شمال ـ بدان سخن می‌گویند و ۱۸ زبان منطقه‌ای نیز از نظر قانون اساسی به رسمیت شناخته شده‌اند.

پس از گزارش «کمیسیون سازمان‌دهی مجدد ایالت‌ها» که در سال ۱۹۵۵ تشکیل شد، در فاصله سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۶ ایالت‌ها عمدتاً بر مبنای قومی ـ زبانی و در یک مورد، یعنی پنجاب، بر مبنای مذهبی ـ زبانی سازمان‌دهی مجدد شدند. پس از آن نیز اصلاحاتی در تعداد ایالت‌ها صورت گرفته است.

بنیان‌گذاران هند می‌کوشیدند نوع جدیدی از فدراسیون را ایجاد کنند که از اختیارات مرکزی کافی برای حفظ انسجام برخوردار باشد و ازاین‌رو برخی عناصر وحدت‌گرا نیز در آن وجود داشته باشد. بااین‌حال، مبنای قومی ـ زبانی بسیاری از ایالت‌ها و نیروهای قدرتمند منطقه‌گرایی در شبه‌قاره هند، در عمل فدراسیونی را به وجود آورده است که تنها تا حدی متمرکز است و ایالت‌های قدرتمندی دارد.

قانون اساسی سه فهرست جامع از اختیارات قانون‌گذاری تعیین کرده است: اختیارات انحصاری فدرال، اختیارات انحصاری ایالتی و اختیارات مشترک ـ که در آنها برتری

اختیارات فدرال وجود دارد ـ و اختیارات باقی‌مانده نیز به حکومت اتحادیه واگذار شده است.

در مورد ایالت جامو و کشمیر نوعی عدم تقارن وجود دارد؛ این ایالت اختیاراتی متفاوت از سایر ایالت‌ها داشته است. روابط نامتقارن همچنین درباره برخی ایالت‌های کوچک‌تر که در مناطق قبیله‌ای ایجاد شده‌اند، اعمال شده است.

از نظر رسمی، حکومت اتحادیه از اختیارات بسیار گسترده‌ای برخوردار است، به‌ویژه اختیارات مداخله و تقدم صلاحیت در شرایط اضطراری. اما این حکومت در چارچوبی قومی ـ سیاسی و چندحزبی فعالیت می‌کند که مستلزم آن است این اختیارات، در بیشتر موارد، برای حفظ فدرالیسم از نظر شکل و روح آن به کار گرفته شوند.

به‌تدریج، تقسیم قدرت به‌عنوان شیوه‌ای برای حل تعارضات و نیز فعالیت حکومت‌های ائتلافی، علی‌رغم برخی کاستی‌های موجود در این فرایند، به ویژگی غالب تبدیل شده است.

نهادهای حکومت اتحادیه و حکومت‌های ایالتی از نظر ساختاری پارلمانی‌اند و در هر دو سطح، حکومت‌های کابینه‌ای مسئول وجود دارند. رئیس کشور، رئیس‌جمهور است که توسط یک مجمع انتخاباتی متشکل از اعضای منتخب هر دو مجلس پارلمان و مجالس قانون‌گذاری ایالت‌ها انتخاب می‌شود.

رؤسای رسمی ایالت‌ها، یعنی فرمانداران، توسط حکومت اتحادیه منصوب می‌شوند؛ اما نخست‌وزیران ایالتی و کابینه‌های آنها در برابر مجالس قانون‌گذاری ایالت‌های خود مسئول‌اند.

در دهه‌های اخیر، شش تحول اهمیت ویژه‌ای داشته‌اند:

نخست، با کاهش سلطه حزب کنگره، که در سال‌های نخست پس از استقلال بر سیاست هند مسلط بود، شمار زیادی از احزاب منطقه‌ای شکل گرفتند. این امر حکومت فدرال را به تشکیل ائتلاف‌های چندحزبی حساس به منافع منطقه‌ای وادار کرده است.

دوم، تصویب اصلاحیه‌های هفتادوسوم و هفتادوچهارم قانون اساسی در سال ۱۹۹۱ بود که حکومت‌های محلی، یعنی پنچایت‌ها و شهرداری‌ها، را به‌عنوان «نهادهای اساسی خودحکومتی» که از نظر قانون اساسی به رسمیت شناخته شده‌اند، تأسیس کرد.

سوم، کاهش دفعاتی است که حکومت اتحادیه در ایالت‌ها «حکومت اضطراری» اعمال کرده است؛ کاهشی که از جمله تحت تأثیر رأی دیوان عالی درباره تعیین حدود این اختیار بوده است.

چهارم، تأثیر دو کمیسیون مهم و بانفوذ، یعنی کمیسیون سارکاریا Sarkaria در سال ۱۹۸۸ و کمیسیون ونکاتاشلیا Venkatachelliah در سال ۲۰۰۲، بر عملکرد قانون اساسی بوده است.

پنجم، فعال شدن «شورای بین‌ایالتی» Inter-State Council است که در قانون اساسی اولیه برای تسهیل همکاری میان‌حکومتی پیش‌بینی شده بود، اما تنها پس از توصیه‌های کمیسیون سارکاریا به اجرا درآمد.

ششم، تقویت تدریجی منابع مالی ایالت‌ها از طریق کمیسیون‌های مالی پنج‌ساله اخیر بوده است.

هند به‌عنوان یک فدراسیون از این جهت اهمیت ویژه‌ای دارد که چگونه از نهادها و فرایندهای فدرال برای حفظ یک جامعه متنوع از نظر زبانی طی بیش از نیم قرن استفاده کرده است.

در سال ۱۹۴۷ بسیاری تردید داشتند که این فدراسیون بتواند بیش از یک دهه در این کشور پهناور، فقیر و عمیقاً چندپاره دوام بیاورد؛ اما هند برخلاف این تردیدها، شصت سال بعد فدراسیونی پویا و اقتصادی رو به رشد و نقشی فزاینده در جهان داشت.

۲.۲ فدراسیون‌های نوظهور

ایالات متحده مکزیک(۱۹۱۷)

فشارهای تاریخی در جهت تمرکزگرایی بیش از حد، تأثیر عمیقی بر عملکرد فدرالیسم در مکزیک داشته‌اند. اگرچه این کشور از نظر حقوقی از سال ۱۹۱۷ به‌عنوان یک فدراسیون فعالیت کرده است، اختیارات صلاحدیدی قابل‌توجهی در اختیار حکومت مرکزی قرار داشت که در عمل، خودمختاری اندکی برای واحدهای زیرمجموعه ملی باقی می‌گذاشت.

این تمرکزگرایی بالفعل از نیاز به غلبه بر نیروهای منطقه‌ای قدرتمند ناشی شده بود. یکی از منابع عمده تمرکزگرایی، سلطه حزب «نهادی انقلابی» [Partido PRI_Revolucionario Institucional] بود که از زمان تأسیس در سال ۱۹۲۹ تا سال ۲۰۰۰ تقریباً در همه سطوح حکومت، کنترل هژمونیک داشت.

تنها پس از کاهش سلطه PRI در دهه گذشته بود که مکزیک شروع کرد به اینکه عملاً به‌صورت فدرال عمل کند.

قانون اساسی ۱۹۱۷ مکزیک را «جمهوری فدرال، دموکراتیک و نمایندگی، متشکل از ایالت‌های آزاد و دارای حاکمیت در امور داخلی خود» اعلام کرد. این کشور از ۳۱ ایالت و یک ناحیه فدرال، یعنی مکزیکوسیتی، تشکیل شده و جمعیت آن بیش از ۱۰۰ میلیون نفر است.

قانون اساسی اختیارات صلاحدیدی گسترده‌ای به حکومت فدرال و به‌ویژه رئیس‌جمهور اعطا کرده است. توزیع اختیارات نیز به‌شدت به نفع حکومت فدرال است.

اگرچه اختیار باقی‌مانده از نظر حقوقی در اختیار ایالت‌ها قرار دارد، تا پیش از اصلاحات دهه ۱۹۹۰، صلاحیت انحصاری حکومت فدرال حتی حوزه‌های مهمی مانند آموزش، بهداشت و کار را نیز دربر می‌گرفت.

در این حوزه‌ها، اکنون حکومت‌های ایالتی مسئولیت بر عهده دارند و برای ارائه این «حقوق اجتماعی» تضمین‌شده در قانون اساسی، به کمک‌های مشروط حکومت فدرال متکی هستند.

از نظر اختیارات مالی، حکومت فدرال تمام منابع اصلی درآمد را وصول می‌کند و حکومت‌های ایالتی و محلی سهمی از درآمدهای حاصل دریافت می‌کنند. بااین‌حال، معیارهای توزیع این منابع محل مناقشه بوده است؛ زیرا تخصیص آنها تا حد زیادی صلاحدیدی بوده است.

کنگره مکزیک دو مجلسی است و از مجلس نمایندگان و سنا تشکیل می‌شود. یکی از ویژگی‌های جالب آن، که با هدف جلوگیری از فساد طراحی شده، مقرره‌ای در قانون اساسی است که انتخاب مجدد همه مقامات منتخب را ممنوع می‌کند.

از سال ۱۹۸۹، با به‌دست‌آوردن قدرت توسط احزاب مخالف در برخی ایالت‌ها، فدرالیسم در مکزیک بیش از پیش به یک واقعیت تبدیل شد. با انتخاب ویسنته فوکس Vicente Fox از حزب «اقدام ملی» [Partido Acción Nacional ـ PAN] به ریاست‌جمهوری در سال ۲۰۰۰، حکومت‌های ایالتی شروع کردند به ایفای نقشی معنادارتر در فدراسیون.

این تغییر در نظام سیاسی مکزیک و احیای فدرالیسم در این کشور موجب شده است شمار قابل‌توجهی از سیاست‌مداران، دانشگاهیان و روزنامه‌نگاران ضرورت تدوین قانون اساسی جدیدی را مطرح کنند که این تحولات را منعکس کند.

فدراسیون مالزیا (۱۹۶۳)

فدراسیون مالزیا اکنون از ۱۳ ایالت با جمعیتی بیش از ۲۴ میلیون نفر تشکیل شده است. این فدراسیون در سال ۱۹۶۳ ایجاد شد؛ زمانی که سنگاپور و ایالت‌های صباح و ساراواک در بورنئو به فدراسیون موجود مالایا پیوستند؛ فدراسیونی که در سال ۱۹۵۷ استقلال یافته بود.

سنگاپور تنها دو سال بعد از فدراسیون مالزیا اخراج شد و از آن زمان، فدراسیون از ۱۱ ایالت شبه‌جزیره مالایا و دو ایالت خودمختارتر در جزیره بورنئو تشکیل شده است.

یکی از ویژگی‌های مهم سیاسی مالزیا، تنوع جمعیت آن از نظر نژاد، قومیت، زبان، مذهب و آداب اجتماعی است. جمعیت کشور تقریباً ۶۵ درصد مالایی و دیگر مردمان بومی، ۲۶ درصد چینی و ۷ درصد هندی است.

مالایی‌ها در بیشتر ایالت‌های شبه‌جزیره اکثریت دارند؛ اما در ایالت‌های ساحل غربی تمرکز قابل‌توجهی از جمعیت چینی وجود دارد و مردمان بومی دیگر، که خود از گروه‌های زبانی گوناگونی تشکیل شده‌اند، در دو ایالت بورنئو اکثریت بسیار بزرگی را تشکیل می‌دهند.

بنابراین، نظام فدرال عامل مهمی در حفظ تعادل حساس میان جوامع مختلف در این فدراسیون بوده است.

همانند هند، فدراسیون مالزیا در ابتدا با درجه بالایی از تمرکزگرایی مشخص می‌شد. در مالزیا این وضعیت از قانون اساسی پیشین مالایا ناشی شده بود؛ قانونی که خود از «قانون حکومت هند» مصوب ۱۹۳۵ و در نتیجه به‌طور غیرمستقیم از «قانون آمریکای شمالی بریتانیا» مصوب ۱۸۶۷ الگوبرداری کرده بود.

همانند هند، سه فهرست جامع اختیارات وجود دارد: اختیارات انحصاری فدرال، اختیارات انحصاری ایالتی و اختیارات مشترک؛ اما اختیارات باقی‌مانده به حکومت‌های ایالتی واگذار شده است.

یکی از ویژگی‌های متمایز توزیع اختیارات در مالزیا، عدم تقارن در میزان خودمختاری قانون‌گذاری، اجرایی و مالی برخی واحدهای تشکیل‌دهنده است. ۱۱ ایالت شبه‌جزیره مالایا ـ یعنی ایالت‌های اصلی فدراسیون مالایا ـ در رابطه‌ای متقارن با حکومت فدرال قرار دارند؛ اما دو ایالت بورنئو از خودمختاری بیشتری برخوردار شده‌اند تا از منافع خاص و «غیرمالایی» آنها حفاظت شود.

بااین‌حال، برخلاف هند، فدراسیون مالزیا به دلیل وضعیت حزب سیاسی مسلط، همچنان ویژگی نسبتاً متمرکز خود را حفظ کرده است.

با وجود این، وفاداری شهروندان به ایالت‌ها و رهبران سیاسی ایالتی و نیز وابستگی حکومت فدرال به ایالت‌ها برای اجرای بسیاری از برنامه‌های آن، امکان‌پذیری سیاسی ایالت‌ها را حفظ کرده است.[1]

مالزیا در هر دو سطح حکومتی، نهادهای کابینه‌ای مسئول در برابر قوه مقننه را پذیرفته است؛ اما برای تأمین رئیس رسمی کشور، شکل منحصربه‌فردی از سلطنت چرخشی دارد. یانگ دی‌پرتوان آگونگ Yang di-Pertuan Agong برای یک دوره پنج‌ساله از میان حاکمان موروثی ۹ ایالت مالایی انتخاب می‌شود.

فدراسیون مالزیا از این جهت اهمیت دارد که توازنی پیچیده و حساس میان جوامع متنوع را در چارچوب یک فدراسیون پارلمانی نسبتاً متمرکز برقرار کرده است؛ فدراسیونی

1 .William Case, "Semi-democracy and minimalist federalism in Malaysia," in Baogang He, Brian Galligan, Takashi Inoguchi, eds., Federalism in Asia (Cheltenham, UK: Edward Elgan, 2007), pp. 124-143, esp. pp. 127-131

که رشد اقتصادی سریعی را تجربه کرده و برای حفاظت از منافع خاص ایالت‌های بورنئو، عدم تقارن در اختیارات ایالت‌های تشکیل‌دهنده را نیز در خود گنجانده است.

جمهوری اسلامی پاکستان(۱۹۷۳)

پس از تجزیه هند در سال ۱۹۴۷، پاکستان، با جمعیتی حدود ۹۰ میلیون نفر در آن زمان، کشوری بود متشکل از دو بخش بزرگ که از ساختار هند قدیم جدا شده بودند. این دو بخش از هر جهت ـ جز مذهب ـ با یکدیگر تفاوت داشتند و هزار مایل سرزمین متخاصم آنها را از هم جدا می‌کرد.

نتیجه، فدراسیونی متشکل از دو واحد اصلی بود: پاکستان غربی، عمدتاً اردوزبان، دارای ویژگی‌های خاورمیانه‌ای و برخوردار از ثروت بیشتر؛ و پاکستان شرقی، بنگالی‌زبان، با گرایش جنوب‌شرق آسیایی و دارای جمعیت بیشتر که ۵۵ درصد کل جمعیت را تشکیل می‌داد.

قانون اساسی فدرال سال ۱۹۵۶ فدراسیونی متشکل از دو ولایت ایجاد کرد که هر یک در مجلس قانون‌گذاری فدرال تک‌مجلسی از نمایندگی برابر برخوردار بودند. بااین‌حال، تنش دوقطبی میان دو واحد به جدایی پاکستان شرقی، یعنی بنگلادش بعدی، در سال ۱۹۷۱ انجامید.

ولایت سابق پاکستان غربی سپس در سال ۱۹۷۳ به فدراسیونی متشکل از چهار ولایت تبدیل شد. جمعیت آن اکنون حدود ۱۴۵ میلیون نفر است. از میان چهار ولایت، پنجاب به‌تنهایی ۵۵٫۶ درصد جمعیت کل فدراسیون را دربر می‌گیرد و بنابراین در موقعیت سیاسی مسلط قرار دارد.

قانون اساسی ۱۹۷۳، با وجود تعلیق‌های مکرر و اصلاحات خودسرانه متعدد توسط حکومت‌های نظامی، به‌ویژه در سال‌های ۱۹۸۵ و ۲۰۰۲، همچنان برقرار است.

اگرچه قانون اساسی از نظر شکل فدرال است، عملکرد آن شبیه یک دولت وحدت‌گرای غیرمتمرکز و تفویض‌شده است.

حکومت فدرال از طریق ۶۷ صلاحیت انحصاری فهرست‌شده و ۴۷ صلاحیت مشترک، اختیارات گسترده‌ای در اختیار دارد. اگرچه اختیارات باقی‌مانده خارج از این حوزه‌های تصریح‌شده به ولایت‌ها اختصاص یافته است، حکومت فدرال توانایی مداخله در امور مربوط به صلاحیت ولایت‌ها را نیز دارد.

حکومت فدرال اختیار دارد فرمانداران ولایت‌ها را منصوب کند، انحلال مجلس قانون‌گذاری یک ولایت را تأیید نماید، وظایفی را که در حوزه اختیارات اجرایی حکومت مرکزی قرار دارند به یک ولایت واگذار کند و به ولایت‌ها دستور بدهد.

هنگامی که این اختیارات با وابستگی نسبی ولایت‌ها به حکومت فدرال برای دریافت انتقالات مالی همراه می‌شود، خودمختاری ولایت‌ها به‌شدت محدود می‌گردد.

قانون اساسی یک قوه مقننه فدرال دو مجلسی ایجاد کرده است. ۳۴۲ کرسی مجلس ملی بر اساس جمعیت میان چهار ولایت، شش منطقه قبایلی تحت اداره فدرال و قلمرو پایتخت فدرال توزیع شده و اعضای آن از حوزه‌های انتخاباتی تک‌عضوی و با نظام اکثریت نسبی انتخاب می‌شوند.

سنا برای نمایندگی واحدهای تشکیل‌دهنده در نظر گرفته شده است و هر مجلس ولایتی ۲۲ عضو ـ شامل ۱۴ عضو عمومی، چهار زن و چهار نفر دیگر ـ انتخاب می‌کند.

پادشاهی اسپانیا (۱۹۷۸)

اسپانیا درگیر فرایندی دوگانه از فدرالیزه‌شدن بوده است که یک بُعد آن به تمرکززدایی داخلی و واگذاری قدرت در داخل کشور مربوط می‌شود و بُعد دیگر آن به ادغام خارجی در چارچوب اتحادیه اروپا.

در سال ۱۹۷۸، پس از حدود چهل سال تمرکزگرایی تمام‌عیار تحت دیکتاتوری ژنرال فرانکو، اسپانیا قانون اساسی جدیدی را به تصویب رساند که نظامی مبتنی بر دموکراسی پارلمانی را برقرار کرد. اسپانیا در چارچوب دموکراتیزاسیون پس از فرانکو و به‌منظور ایجاد توازن در برابر منافع نیرومند منطقه‌ای که در پی احیای ملی‌گرایی باسک و کاتالان تقویت شده بود، فرایند منطقه‌ای‌سازی را دنبال کرد. در این چارچوب، واحدهایی تحت عنوان «جوامع خودمختار» (Autonomous Communities) ایجاد شدند که تعداد آنها در داخل کشور به ۱۷ واحد می‌رسد؛ کشوری که بیش از ۴۴ میلیون نفر جمعیت دارد.

اگرچه اسپانیا به‌طور سنتی یک دولت بسیطِ به‌شدت متمرکز بوده است، اما در واقع از تنوع قابل‌توجهی برخوردار بوده است. در حالی که فرهنگ سیاسی کاستیل‌ها گرایش داشته است که سلسله‌مراتبی و تمرکزگرا باشد، آراگونی‌ها، باسک‌ها، کاتالان‌ها، گالیسیایی‌ها، ناوارایی‌ها و والنسایی‌ها، هر یک علاقه نیرومندی به حفظ شیوه زندگی خود و به‌دست‌آوردن قدرت لازم برای پاسداری از هویت فرهنگی خویش داشته‌اند.

پاسخ اسپانیا به این وضعیت، پس از تصویب قانون اساسی ۱۹۷۸، آن بود که به‌تدریج برای هر منطقه، اساسنامهٔ خودمختاری ویژه‌ای (Statute of Autonomy) اعطا کند که متناسب با وضعیت خاص آن منطقه باشد یا بر اساس مجموعه‌ای از سازش‌ها و توافق‌هایی تنظیم شود که میان رهبران منطقه‌ای و دولت مرکزی مورد مذاکره قرار گرفته بود. با این حال، اقدامات بعدی دولت مادرید به سمت توزیع یکنواخت‌تر صلاحیت‌ها گرایش پیدا کرده است. اگرچه مناطق مختلف با سرعت‌های متفاوت به سوی خودمختاری حرکت کرده‌اند، هدف آن بوده است که در نهایت وضعیت جوامع خودمختار از عدم تقارن کمتری برخوردار باشد.

اگرچه قانون اساسی اسپانیا خود را صراحتاً فدرال تعریف نمی‌کند، اما فهرست‌هایی از صلاحیت‌ها را پیش‌بینی کرده است که برخی از آنها منحصراً در اختیار حکومت عمومی و برخی دیگر منحصراً در اختیار حکومت‌های منطقه‌ای قرار دارند؛ در حالی که اختیارات

باقی‌مانده را به حکومت مرکزی واگذار کرده است. بنابراین، اسپانیا از هر حیث فدراسیون است، جز در نام؛ زیرا ۱۷ جامعه خودمختار از اختیار قانون اساسی برای برخورداری از درجه قابل‌توجهی از خودحکومتی برخوردارند.

اسپانیا اکنون یکی از غیرمتمرکزترین کشورهای اروپا است؛ اما منطقه‌ای‌سازی سیاسی در این کشور، کمتر از الزامات قانون اساسی و بیشتر از راهبردهای احزاب، رقابت و چانه‌زنی در درون یک چارچوب نهادی نسبتاً سست ناشی شده است.[1]

حکومت مرکزی، یک پادشاهی پارلمانی است که در آن شورای وزیران در برابر مجلس سفلای کورتس، یعنی قوه مقننه دومجلسی اسپانیا، مسئول است. مجلس سنا، یعنی مجلس دوم کورتس، عمدتاً از اعضایی تشکیل می‌شود که مستقیماً انتخاب می‌شوند؛ اما ۵۱ نفر از مجموع ۲۵۹ سناتور، توسط مجالس خودمختار منصوب می‌شوند.

عدم تقارن میان جوامع خودمختار به ترتیبات مالی بین‌حکومتی نیز گسترش یافته است؛ به‌گونه‌ای که دو نظام در این زمینه وجود دارد: یک نظام «مشترک» (common) برای بیشتر جوامع خودمختار و یک نظام ویژه «فورال» (foral) که از حقوق سنتی و دیرینه ناوار و سرزمین باسک سرچشمه گرفته است. بر اساس نظام اخیر، ناوار و سرزمین باسک تمامی مالیات‌های ملی را وصول می‌کنند، اما در مقابل، برای خدماتی که دولت مرکزی ارائه می‌دهد، مبلغی را به‌عنوان یارانه یا سهم پرداخت می‌کنند.

برای مدتی، دولت مرکزی تقریباً تمامی درخواست‌ها برای افزایش بیشتر خودمختاری را رد می‌کرد و موضع خود را بر تفسیری محافظه‌کارانه از قانون اساسی مبتنی می‌ساخت؛ تفسیری که بر اساس آن، قانون اساسی به دلیل انعکاس و حفظ اجماع مدنی، غیرقابل تعرض تلقی می‌شد.

---

1 Josep M. Colomer, "The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federal ism," in P. Heywood, ed., West European Politics, 21:4 (1998), special issue on "Politics and Party Democracy in Spain: No Longer Different?" pp. 40–52.

با این حال، حزب کارگران سوسیالیست اسپانیا که در سال ۲۰۰۴ به قدرت رسید، آمادگی بیشتری برای پذیرش تمرکززدایی بیشتر نشان داد. در ژوئن ۲۰۰۶، همه‌پرسی در کاتالونیا ـ که پیشاپیش یکی از پیشرفته‌ترین مناطق از لحاظ خودحکومتی بود ـ برای گسترش بیشتر خودمختاری این منطقه به تصویب رسید و رهبران شماری از دیگر جوامع خودمختار نیز خواستار واگذاری اختیارات بیشتر شدند. در همین حال، سرزمین باسک همچنان منشأ یک جنبش جدایی‌طلبانه بوده است.

اسپانیا، به‌عنوان یک دولت بسیط که در درون مرزهای خود از طریق فرایند واگذاری قدرت، درگیر نوعی فدرالیزه‌شدن ناشی از تمرکززدایی است و این فرایند نیز با عدم تقارن قابل‌توجهی همراه است، نمونه جالبی از تلاش برای سازگار کردن تفاوت‌های موجود در شدت فشارهای منطقه‌ای برای خودمختاری به شمار می‌رود.

جمهوری فدراتیو برزیل (۱۹۸۸)

فدراسیون برزیل در شکل کنونی خود در سال ۱۹۸۸ تأسیس شد؛ اما پیش از آن نیز برزیل در دوره‌های مختلف، در سال‌های پس از کودتای نظامی سال ۱۸۸۹ که به حکومت سلطنتی پایان داد، به‌صورت فدراسیون اداره شده بود.

قانون اساسی با جمعیتی حدود ۱۸۰ میلیون نفر، ۲۶ ایالت و یک ناحیه فدرال، و همچنین حدود ۵۵۰۰ شهرداری را به رسمیت می‌شناسد. برزیل یکی از معدود کشورهای فدرالی است که در قانون اساسی خود مقررات صریحی درباره شهرداری‌ها دارد.

عملکرد این فدراسیون به‌شدت تحت تأثیر فشار منافع ایالت‌ها بر حکومت ملی قرار گرفته است. این غلبه حکومت‌های فروملی، در درجه نخست ناشی از عوامل سیاسی بوده است، نه مقررات قانون اساسی. اگرچه قانون اساسی ۱۹۸۸ اختیار باقی‌مانده را به حکومت‌های ایالتی واگذار کرده است، اما فهرستی جامع از صلاحیت‌های انحصاری

حکومت فدرال نیز در آن گنجانده شده که دامنه این قاعده مربوط به اختیارات باقی‌مانده را محدود می‌کند.

با این حال، در سطح غیررسمی، فرمانداران ایالت‌ها نقش مهمی در فرایند قانون‌گذاری فدرال ایفا می‌کنند؛ زیرا ماهیت نظام ریاستی و ضرورت کسب موافقت سه‌پنجم تمامی مجالس قانون‌گذاری ایالتی برای هرگونه اصلاح مهم قانون اساسی، چنین نقشی را برای آنان ایجاد کرده است.

روابط فدرال ـ ایالتی، به‌ویژه بر روابط مالی متمرکز است. قانون اساسی ۱۹۸۸ پایه مالیاتی قابل‌توجه ایالت‌ها و شهرداری‌ها را که از قبل نیز وجود داشت، تقویت کرد و اصلاحات بعدی نظام مالیاتی در سال ۲۰۰۳، روند تمرکززدایی مالی را بیشتر تقویت نمود.

یکی از ویژگی‌های قابل‌توجه این فرایند، تلاش برای پایان دادن به «جنگ مالی» (fiscal war) میان ایالت‌ها بوده است.

تفاوت‌های اجتماعی و اقتصادی متمرکز در مناطق مختلف این کشور پهناور، یکی از منابع عمده تعارض سیاسی بوده است. ایالت‌های مرفه جنوب، خواهان تمرکززدایی مالی بیشتر بوده‌اند. ایالت‌های کم‌برخوردار شمال و مرکز نیز از ویژگی‌هایی بهره‌مند شده‌اند که موجب نمایندگی بیش از حد این مناطق در نهادهای فدرال شده است.

یک حکم قانون اساسی تضمین می‌کند که هر ایالت دست‌کم ۸ و حداکثر ۷۰ کرسی در مجلس نمایندگان داشته باشد. بزرگ‌ترین بازنده این وضعیت، سائوپائولو است که پرجمعیت‌ترین و ثروتمندترین ایالت کشور محسوب می‌شود؛ زیرا اگر سقف تعیین‌شده برای تعداد نمایندگان وجود نداشت، این ایالت مستحق ۱۱۱ کرسی می‌بود.

ساختار مجلس سنای فدرال نیز این وضعیت را تشدید می‌کند؛ زیرا ایالت‌های شمالی، شمال‌شرقی و مرکز ـ غربی ـ که در مجموع ۴۳ درصد جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند ـ ۷۴ درصد اعضای مجلس سنا را در اختیار دارند.

اصلاحات اخیر رئیس‌جمهور لوئیز ایناسیو لولا داسیلوا شامل اصلاحات قانون اساسی برای رسیدگی به نظام تأمین اجتماعیِ ناپایدار و نیز واگذاری برخی مالیات‌ها به حکومت‌های ایالتی بوده است. همچنین تلاش‌هایی برای اصلاح روابط بین‌حکومتی صورت گرفته است تا این روابط به شیوه‌ای همکارانه‌تر عمل کنند.

با این حال، اصلاحات به دلیل مشکلات ناشی از جدایی قوه ریاست‌جمهوری از قوه قانون‌گذاری و نیز فقدان حمایت کافی در قوه مقننه از ابتکارات رئیس‌جمهور، با دشواری روبه‌رو شده است.

برزیل نمونه مفیدی برای بررسی فشارهایی است که از تفاوت‌های منطقه‌ای و تمرکززدایی مالی ناشی می‌شوند.

بلژیک (۱۹۹۳)

فرایند تبدیل بلژیک از یک دولت وحدت‌گرا به یک فدراسیون، نمونه‌ای از فدرال‌سازی تدریجی و مرحله‌ای است که در پاسخ به شکاف‌های زبانی و اجتماعی عمیق شکل گرفته است[۱].

جامعه بلژیک اساساً میان جامعه هلندی‌زبان فلاندر و جامعه فرانسوی‌زبان والونیا تقسیم شده است و بروکسل نیز دارای وضعیت زبانی ویژه‌ای است.

در جریان اصلاحات قانون اساسی، اختیارات به‌تدریج از حکومت مرکزی به جوامع و مناطق منتقل شد. ساختار جدید، ترکیبی از تقسیم‌بندی‌های سرزمینی و زبانی را ایجاد کرد. در این نظام، «جوامع» عمدتاً مسئول امور فرهنگی و برخی امور مرتبط با اشخاص‌اند، در حالی که «مناطق» مسئولیت امور سرزمینی و اقتصادی را بر عهده دارند. با وجود این،

---

۱. مطالعه نظام فدرال در بلژیک را در یک کتاب دیگر با تشریح و تفصیل بیشتر انجام داده‌ایم: نگاه کنید به: دکتر یوسف کوران، تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک، ترجمه سرور دانش، انتشارات بنیاد اندیشه، ۱۴۰۴، ص ۱۲۱ تا ۱۵۱. (مترجم)

تمرکززدایی، خدمات اجتماعی و مالیات همچنان حوزه‌های مهم مسئولیت حکومت فدرال باقی مانده‌اند.

در سال ۲۰۰۱، احزاب فرانسوی‌زبان با تمرکززدایی از کشاورزی، تجارت خارجی، بخش‌هایی از کمک‌های خارجی و حقوق محلی و ولایتی موافقت کردند و در مقابل، افزایش منابع مالی جوامع را پذیرفتند؛ اما در برابر واگذاری تأمین اجتماعی مقاومت کردند.

در فلاندر، در مقابل، درخواست‌های قاطعانه‌ای برای فدرال‌سازی بیشتر سیاست اجتماعی و حتی تهدیدهایی درباره جدایی مطرح شد.

احزاب سیاسی همگی بر اساس خطوط زبانی از یکدیگر جدا شده‌اند و در نتیجه، حکومت‌های فدرال برای ادامه فعالیت خود به ائتلاف‌های شکننده میان دو جامعه زبانی وابسته بوده‌اند. پس از انتخابات فدرال سال ۲۰۰۷، اختلاف میان احزاب فلاندری و فرانسوی‌زبان درباره اینکه آیا تأمین اجتماعی باید به مناطق واگذار شود یا خیر، به بن‌بستی انجامید که تشکیل حکومت ائتلافی فدرال را برای مدت طولانی با بحران مواجه کرد.

اگرچه فدراسیون نوظهور بلژیک هنوز آن‌قدر سابقه ندارد که بتوان درباره عملکرد آن به نتایج قطعی رسید، فرایند فدرال‌سازی مبتنی بر واگذاری اختیارات، به دلیل ماهیت شدیداً دوقطبی و زبانی آن، اهمیت ویژه‌ای دارد.

بلژیک همچنین نمونه کشوری است که همزمان به دو نوع فشار برای فدرال‌سازی پاسخ داده است: از یک سو، واگذاری داخلی اختیارات که آن را از یک دولت وحدت‌گرا به فدراسیون تبدیل کرده است و از سوی دیگر، ادغام خارجی ناشی از عضویت در اتحادیه اروپا.

فدراسیون روسیه (۱۹۹۳)

فدراسیون روسیه با مساحت ۱۷٬۰۷۵٬۰۰۰ کیلومتر مربع، از نظر سرزمینی بزرگ‌ترین فدراسیون جهان است و دو قاره و یازده منطقه زمانی را دربر می‌گیرد. جمعیت آن تقریباً ۱۴۵ میلیون نفر است.

فدراسیون روسیه از جمهوری فدراتیو سوسیالیستی شوروی روسیه RSFSR، یعنی بزرگ‌ترین جمهوری عضو اتحاد جماهیر شوروی، شکل گرفت.

پس از ۷۵ سال حکومت کمونیستی و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، فدراسیون روسیه مستقل شد و بوریس یلتسین به‌عنوان نخستین رئیس‌جمهور آن انتخاب گردید. در دوران ریاست‌جمهوری بوریس یلتسین (۱۹۹۱–۱۹۹۹)، در تلاش برای ایجاد یک دولت فدرال باثبات و یکپارچه، یلتسین امتیازاتی در جهت تمرکززدایی به مناطق پیشنهاد کرد.

تعداد و تنوع واحدهای زیرمجموعه ملی روسیه گواه این فرایند بود؛ به‌گونه‌ای که در سال ۱۹۹۱ حدود ۸۹ واحد تشکیل‌دهنده از انواع مختلف وجود داشت. اگرچه ۸۹ واحد زیرمجموعه ملی از نظر قانون اساسی اعضای برابر فدراسیون محسوب می‌شدند، تنها ۲۱ جمهوری حق داشتن قانون اساسی و قوانین خاص خود را داشتند؛ سایر انواع واحدهای تشکیل‌دهنده تنها به قوانین عادی دسترسی داشتند.

قانون اساسی هم ویژگی‌های فدرال متقارن و هم نامتقارن داشت. اگرچه قانون اساسی اعلام می‌کرد که همه ۸۹ واحد تشکیل‌دهنده در روابط خود با نهادهای فدرال برابرند، اما نه‌تنها میان انواع واحدهای تشکیل‌دهنده تفاوت قائل می‌شد، بلکه امکان مذاکره درباره پیمان‌ها و توافق‌های جداگانه برای تنظیم روابط آنها با حکومت فدرال را نیز فراهم می‌کرد.

در واقع، در دوران ریاست‌جمهوری یلتسین بیش از نیمی از واحدهای تشکیل‌دهنده پیمان‌های دوجانبه ویژه‌ای را امضا کردند که اختیارات آنها را مشخص می‌کرد. ادامه فرایند

تمرکززدایی از قدرت در دوران یلتسین، حکومت فدرال را تضعیف و توانایی آن برای هماهنگ‌سازی برنامه اصلاحات ملی را محدود کرد.

از سال ۱۹۹۹ و در دوران ریاست‌جمهوری ولادیمیر پوتین، این روند معکوس شد و مجموعه‌ای از اصلاحات تمرکزگرایانه با هدف متمرکز کردن و تثبیت قدرت فدرال به اجرا درآمد. پوتین سازمان‌دهی سیاسی روسیه را به‌طور اساسی بازسازی کرد و در نتیجه قدرت ریاست‌جمهوری در برابر اختیارات مناطق تقویت شد. تقریباً همه پیمان‌های دوجانبه با واحدهای تشکیل‌دهنده عملاً خاتمه یافتند. فدراسیون به هفت ناحیه فدرال تقسیم شد که در هر یک نماینده‌ای از حکومت فدرال برای نظارت بر فعالیت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده مستقر شد.

ادغام داوطلبانه مناطق نیز برای کاهش تعداد واحدهای تشکیل‌دهنده تشویق شد. تا آن زمان تعداد آنها از ۸۹ به ۸۶ واحد کاهش یافته بود: ۲۱ جمهوری، ۴۸ ولایت oblast، هفت منطقه خودمختار autonomous okrug، هفت سرزمین krai، دو شهر فدرال و یک ولایت خودمختار. برنامه‌هایی برای ادغام‌های بیشتر نیز وجود داشت.

به رئیس‌جمهور و نهادهای فدرال اختیار داده شد که فرمانداران منطقه‌ای را برای تأیید مجالس قانون‌گذاری مناطق معرفی کنند، به‌جای آنکه فرمانداران مستقیماً انتخاب شوند. همچنین در صورت نقض قوانین فدرال، امکان برکناری فرمانداران و مجالس قانون‌گذاری مناطق فراهم شد.

همچنین بر هماهنگ‌سازی قوانین فدرال و منطقه‌ای، که در حوزه‌های دارای صلاحیت مشترک اهمیت ویژه‌ای داشت، تأکید شد. این روند تمرکزگرایانه با افزایش کنترل فدرال بر رسانه‌های جمعی نیز همراه بود.

نظام فدرالیسم مالی نیز با اتکا به قیمت‌های جهانی منابع، به‌ویژه نفت، اصلاح شد و حکومت فدرال را از نظر مالی در موقعیتی مسلط قرار داد. دو سوم روس‌ها تمرکز قدرت

در دستان رئیس‌جمهور پوتین را مطلوب ارزیابی کرده بودند، زیرا رونق قیمت نفت به رشد اقتصادی و احساس جدیدی از ثبات منجر شده بود.

بر اساس قانون اساسی، نظام حکومتی روسیه ترکیبی از ریاستی ـ پارلمانی است. رئیس‌جمهور مستقیماً انتخاب می‌شود و نخست‌وزیر و کابینه را منصوب می‌کند؛ نخست‌وزیر و کابینه نیز در برابر مجلس فدرال مسئول‌اند.

مجلس فدرال دو مجلسی است و از «شورای فدراسیون» ۱۷۸ نفره و «دوما» ۴۵۰ نفره تشکیل می‌شود. در ابتدا شورای فدراسیون از دو نماینده هر واحد تشکیل‌دهنده تشکیل می‌شد: رؤسای نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی منطقه‌ای. اما در نتیجه اصلاحاتی که به ابتکار رئیس‌جمهور پوتین انجام شد، اکنون قوه اجرایی هر واحد یک نماینده را به شورای فدراسیون منصوب می‌کند و نماینده دیگر توسط قوه مقننه انتخاب می‌شود؛ امری که عملاً نفوذ سیاسی شورا را کاهش داده است. نیمی از اعضای دوما برای یک دوره چهار ساله بر اساس نظام نمایندگی تناسبی فهرست حزبی انتخاب می‌شوند و نیم دیگر از طریق انتخابات حوزه‌های تک‌عضوی تعیین می‌گردند.

قانون اساسی فدرال سال ۱۹۹۳ اختیارات بالقوه گسترده‌ای به رئیس‌جمهور اعطا کرد. رئیس‌جمهور اختیار صدور فرمان‌هایی را دارد که تا زمانی که قوانین موجود را نقض نکنند، دارای نیروی قانون هستند؛ هرچند قوانین تصویب‌شده توسط مجلس فدرال می‌توانند بر این فرمان‌ها غلبه کنند. در شرایط مشخص، اختیار ریاست‌جمهوری به انحلال پارلمان نیز گسترش می‌یابد.

ضعف جامعه مدنی روسیه و فقدان احزاب سیاسی مخالف مؤثر، ریاست‌جمهوری پوتین را در موقعیت مسلط قرار داده بود. بااین‌حال، دومین و آخرین دوره ریاست‌جمهوری پوتین در مارس ۲۰۰۸ به پایان می‌رسید و نشانه‌هایی وجود داشت که تداوم نفوذ او ممکن است از طریق تصدی سمت نخست‌وزیری در دوره رئیس‌جمهور بعدی حفظ شود. در صورت تحقق این امر، توازن نقش رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر تغییر می‌کرد.

اگرچه بیش از ۸۰ درصد جمعیت خود را روس می‌دانند، بیش از ۱۰۰ ملیت و گروه قومی متمایز در کشور وجود دارد. برخی از این گروه‌ها از نظر سرزمینی متمرکزند و از حقوق ویژه‌ای برای حفظ و ترویج فرهنگ و هویت خود برخوردارند.

با وجود بازگشت قدرت مرکزی، عناصر پویایی فدرال همچنان وجود دارند؛ زیرا تضمین وحدت ملی در کشوری با وسعت جغرافیایی بسیار زیاد و تنوع قومی فراوان، همچنان چالشی اساسی است.

جمهوری آرژانتین (۱۹۹۴)

فدراسیون آرژانتین نخستین بار در سال ۱۸۵۳ تأسیس شد. بااین‌حال، در ۱۴۰ سال پس از آن، دوره‌هایی از حکومت الیگارشیک یا نظامی بر کشور حاکم بود که عموماً به ایجاد دولتی متمرکز انجامید.

در سال ۱۹۸۳ ارتش آرژانتین قدرت را به مقامات غیرنظامی واگذار کرد و اصلاحات قانون اساسی سال ۱۹۹۴ بر قانون اساسی ۱۸۵۳ و تغییرات سال‌های ۱۸۶۰، ۱۸۶۶، ۱۸۸۰، ۱۸۹۸ و ۱۹۵۷ بنا شد. اصلاحات ۱۹۹۴ کوشید «فدرال‌زدایی» پیشین را معکوس و عناصر فدرال نظام را تقویت کند. بر این اساس، فدراسیون از ۲۳ ولایت و یک ناحیه فدرال تشکیل شده و بیش از ۳۸ میلیون نفر جمعیت دارد.

همه ولایت‌ها دارای قانون اساسی خاص خود و خودمختاری کامل برای رسیدگی به امور محلی هستند؛ اما باید به اصل نمایندگی و جمهوری‌خواهی مندرج در قانون اساسی ملی احترام بگذارند. افزون بر این، ولایت‌ها ملزم به رعایت قوانین فدرال‌اند و حکومت فدرال در شرایط معین می‌تواند در امور ولایت‌ها مداخله کند؛ از جمله مقامات ولایتی را برکنار و جایگزین کند.

اگرچه قاعده اختیارات باقی‌مانده به نفع حکومت‌های ولایتی است، حکومت فدرال می‌تواند در حوزه‌هایی اعمال صلاحیت کند که مقررات ولایتی در آنها ممکن است با امور

واگذارشده به حکومت فدرال تداخل پیدا کند. این ویژگی‌ها در مجموع برخی عناصر شبه‌فدرال ایجاد می‌کنند.

در حوزه ترتیبات مالی، با وجود مقررات مربوط به تقسیم منابع میان حکومت فدرال و ولایت‌ها، گرایشی وجود داشته است که حکومت فدرال از انتقالات میان‌حکومتی برای جلب حمایت ولایت‌ها از سیاست‌های ملی استفاده کند.

قانون اساسی آرژانتین تفکیک روشنی میان قوه مجریه، مقننه و قضائیه برقرار کرده است. قوه مقننه فدرال دو مجلسی است و با نمایندگی بیش از اندازه ولایت‌های کم‌جمعیت در هر دو مجلس مشخص می‌شود: مجلس نمایندگان ملی ۲۵۷ کرسی دارد و سنا ۷۲ عضو دارد که از هر ولایت و نیز ناحیه فدرال بوئنوس آیرس سه سناتور انتخاب می‌شوند.

احیای حکومت غیرنظامی از سال ۱۹۸۳ با ثبات سیاسی همراه نشد. رابطه میان حکومت فدرال و ولایت‌ها همچنان یکی از حوزه‌های عمده تنش باقی ماند.

برای مدتی، افول اقتصادی نیز به بی‌سامانی و بی‌اعتمادی گسترده به سیاست‌مداران کمک کرد؛ هرچند در دوره اخیر اقتصاد رونق گرفته است.

از جمله مسائل مؤثر بر عملکرد فدرالیسم در آرژانتین می‌توان به تأثیر نمایندگی بیش از اندازه ولایت‌های کوچک در کنگره ملی، قدرت فرمانداران ولایتی و رهبران محلی احزاب در تنظیم فهرست‌های انتخاباتی و در نتیجه تأثیر آنان بر قانون‌گذاران ملی، و استفاده صلاحدیدی قوه مجریه ملی از انتقالات مالی برای ایجاد ائتلاف با واحدهای ولایتی در جهت تحقق اهداف خود اشاره کرد.

با وجود امیدهایی که اصلاحات سال ۱۹۹۴ ایجاد کرده بود، فدراسیون آرژانتین همچنان در جست‌وجوی ثبات اقتصادی و سیاسی بلندمدت است.

جمهوری فدرال دموکراتیک اتیوپی (۱۹۹۵)

پس از پیروزی نظامی «جبهه دموکراتیک انقلابی خلق اتیوپی» EPRDF و تصویب پیشنهادهای مجلس مؤسسان از طریق همه‌پرسی، قانون اساسی جدید جمهوری فدرال دموکراتیک اتیوپی در سال ۱۹۹۵ به اجرا درآمد. این قانون اساسی نوعی واگذاری رادیکال قدرت به ۹ ایالت منطقه‌ای جدید را، عمدتاً بر اساس خطوط قومی، در خود جای داد.

فدراسیون اتیوپی با هدف سازگار کردن تنوع گسترده قومی و مذهبی طراحی شده است. اختیارات بسیاری به ایالت‌های منطقه‌ای واگذار شده تا تنوع قومی فراوان و جمعیت‌های قابل‌توجه مسلمان و مسیحی را در خود جای دهند.

اگرچه زبان رسمی کشور امهری است، هر منطقه می‌تواند زبان خود را تعیین کند تا بیش از ۸۰ زبان و ۲۰۰ گویش مورد استفاده شهروندان اتیوپی را در نظر بگیرد.

در واقع، اتیوپی با هدف سازگار کردن تنوع قومی خود، یکی از معدود قانون‌های اساسی فدرال را دارد که علاوه بر تعیین فرایندی برای تشکیل مناطق جدید توسط گروه‌های قومی در درون ایالت‌های موجود، حق جدایی واحدهای زیرمجموعه ملی از فدراسیون را نیز تصریح می‌کند.

فدراسیون اتیوپی یک دموکراسی پارلمانی است که در آن رئیس‌جمهور با رأی دوسوم نشست مشترک پارلمان انتخاب می‌شود و نخست‌وزیر در برابر مجلس نمایندگان خلق مسئول است.

پارلمان دو مجلسی است و مجلس دوم آن «مجلس فدراسیون» House of Federation نام دارد. اعضای این مجلس می‌توانند بر اساس تصمیم شوراهای ایالتی، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم انتخاب شوند و هر ملت یا ملیت، به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت خود، یک عضو اضافی دریافت می‌کند.

مجلس فدراسیون نقشی منحصربه‌فرد دارد؛ زیرا تنها نهاد پاسدار قانون اساسی است و حق انحصاری و اختیار نهایی برای تفسیر قانون اساسی را در اختیار دارد. این مجلس همچنین بودجه سالانه را از نظر نحوه تخصیص منابع به ایالت‌ها بررسی و تصویب می‌کند و به اختلافات میان ایالت‌ها، مانند اختلافات مرزی و مسائل فرامرزی، رسیدگی می‌نماید.

تفاوت در ظرفیت مالی، سطح توسعه و جمعیت ایالت‌های منطقه‌ای بر میزان بهره‌گیری این واحدهای تشکیل‌دهنده از درجه بالای خودتعیین‌گری تأثیر گذاشته است.

عملکرد فدراسیون همچنین تحت تأثیر این واقعیت قرار دارد که فرایند سیاست‌گذاری فدرال عمدتاً از طریق EPRDF ، به‌عنوان حزب سیاسی مسلط، هدایت شده است و در نتیجه، فرایندهای سیاسی در عمل بسیار متمرکزتر از شکل قانون اساسی آن بوده‌اند.[1]

تجربه اتیوپی در زمینه «فدرالیسم قومی» برای سایر فدراسیون‌هایی که با تنوع قابل‌توجه قومی، مذهبی و زبانی مواجه‌اند، نکاتی قابل‌تأمل ارائه می‌کند.

بااین‌حال، تجربه اتیوپی با چالش‌های جدی ناشی از یکی از بالاترین سطوح فقر در جهان و وابستگی اقتصاد آن به کشاورزی مبتنی بر بارندگی روبه‌رو است.

جمهوری آفریقای جنوبی (۱۹۹۶)

در سال ۱۹۱۰، «اتحادیه آفریقای جنوبی» به یک قلمرو خودگردان در درون کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا تبدیل شد که دارای نظام وحدت‌گرای غیرمتمرکز بود[2].

---

1 .Assefa Fiseha, Federalism and Accommodation of Diversity in Ethiopia: A Comparative Study, revised edition (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007), p. 450.

۲. مطالعه نظام فدرال در آفریقای جنوبی را در یک کتاب دیگر با تشریح و تفصیل بیشتر انجام داده‌ایم: نگاه کنید به: دکتر یوسف کوران، تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک، ترجمه سرور دانش، انتشارات بنیاد اندیشه، ۱۴۰۴، ص ۸۳ تا ۱۱۸. (مترجم)

نظام آپارتاید که در دهه ۱۹۵۰ شکل گرفت، تلاشی گسترده برای مهندسی اجتماعی بود که در دهه ۱۹۹۰ فروپاشید. پس از آزادی نلسون ماندلا از زندان، مذاکرات میان احزاب سیاسی به توافقی درباره یک قانون اساسی موقتِ شبه‌فدرال در سال ۱۹۹۳ انجامید.

پس از برگزاری انتخابات دموکراتیک و تشکیل حکومت ائتلافی، مجلس مؤسسان قانون اساسی جدیدی را تدوین کرد که در سال ۱۹۹۶ به اجرا درآمد. در این قانون اساسی از عنوان «فدرال» پرهیز شده و آفریقای جنوبی رسماً یک «اتحادیه واگذارشده» devolved union است؛ اما ویژگی‌های آن ماهیتی نیرومند فدرال دارند و به‌ویژه از الگوی آلمان در زمینه فدرالیسم یکپارچه تأثیر پذیرفته‌اند.

قانون اساسی ۱۹۹۶ جمهوری‌ای متشکل از ۹ ولایت برای کشوری با بیش از ۴۳ میلیون نفر جمعیت ایجاد کرد. از این جمعیت، ۷۵٫۲ درصد سیاه‌پوست، ۱۳٫۶ درصد سفیدپوست، ۸٫۶ درصد رنگین‌پوست و ۲٫۶ درصد هندی بودند. ۹ ولایت عمداً با مرزهای نژادی یا قبیله‌ای منطبق نشدند تا از مشکلاتی که ممکن بود در صورت انطباق واحدهای سیاسی با جمعیت‌های قومی متمرکز در مناطق جغرافیایی پدید آید، جلوگیری شود.

قانون اساسی سه «حوزه» spheres حکومت را به رسمیت شناخت ـ و عمداً از واژه «سطح» levels پرهیز کرد ـ و به حکومت مرکزی، ولایتی و محلی رسمیت قانون اساسی بخشید. این ساختار با هدف تقویت «فدرالیسم همکاری‌محور» به جای «فدرالیسم رقابتی» طراحی شده بود.

اختیارات قانون‌گذاری هر سه حوزه تعیین شده است؛ اما حکومت مرکزی موقعیت برتری دارد، زیرا اختیارات مشترک گسترده‌اند و حکومت مرکزی می‌تواند ولایتداردها و هنجارهای ملی تعیین کند و ولایتداردهای ولایتی را که وحدت ملی یا ولایتداردهای ملی را تهدید کنند، نادیده بگیرد.

ساختار حکومت ترکیبی از ریاستی و پارلمانی است و قوه مقننه دو مجلسی دارد. مجلس ملی National Assembly که کابینه در برابر آن مسئول است، ۴۰۰ نماینده دارد که با نظام نمایندگی تناسبی و بر اساس فهرست حزبی انتخاب می‌شوند.

مجلس دوم، یعنی «شورای ملی ولایت‌ها» [National Council of Provinces ـ NCOP، تا حدودی از بوندسرات آلمان الگوبرداری شده، اما کوشیده است با وارد کردن نمایندگان هم از قوه اجرایی ولایت‌ها و هم از مجالس قانون‌گذاری آنها، آن الگو را بهبود بخشد. این شورا ۹۰ عضو دارد که از هر ولایت ۱۰ نفر در آن حضور دارند؛ شش نفر نماینده قوه مقننه و چهار نفر نماینده قوه اجرایی ولایت هستند.

حق وتوی NCOP بسته به این‌که قوانین مرکزی تا چه اندازه بر صلاحیت ولایت‌ها تأثیر بگذارند، متفاوت است و هدف آن تضمین این امر است که منافع ولایت‌ها به‌طور جدی تضعیف نشود.

اختیارات مالیاتی به‌شدت متمرکز است؛ اما قانون اساسی «کمیسیون مالی و مالیه» Finance and Fiscal Commission را ایجاد کرده است تا درباره نحوه توزیع درآمدها توصیه‌هایی ارائه کند.

دادگاه قانون اساسی مسئول حل اختلافات قانون اساسی است؛ اما اصل ۴۱(۳) قانون اساسی حکم منحصربه‌فردی دارد که بر اساس آن همه حوزه‌های حکومت باید پیش از مراجعه به دادگاه برای حل اختلاف، تمام تلاش‌های معقول را برای حل آن از طریق مذاکره میان‌حکومتی به کار گیرند.

یکی از عوامل مهم مؤثر بر عملکرد آفریقای جنوبی از سال ۱۹۹۶، سلطه «کنگره ملی آفریقا» ANC در تقریباً همه حوزه‌های حکومت بوده است. در نتیجه، با وجود ویژگی‌های فدرال متعدد در قانون اساسی، برتری ANC در عمل به درجه بالایی از تمرکزگرایی در سیاست‌گذاری انجامیده است.

جمهوری فدرال نیجریه (۱۹۹۹)

فدراسیون نیجریه در شکل کنونی خود نسبتاً جدید است. در سال ۱۹۹۹ قانون اساسی جدیدی فدراسیونی متشکل از ۳۶ ایالت و یک قلمرو پایتخت فدرال ایجاد کرد که حدود ۱۳۲ میلیون نفر جمعیت داشت و در نتیجه پرجمعیت‌ترین کشور آفریقا بود.

بااین‌حال، تجربه نیجریه با فدرالیسم به دوران استعمار بازمی‌گردد؛ زمانی که پس از چندین مرحله واگذاری قدرت، یک قانون اساسی فدرال متعارف برای فدراسیونی متشکل از سه منطقه بزرگ تصویب شد.

در زمان استقلال در سال ۱۹۶۰، سه منطقه نیجریه ـ که یکی از آنها، یعنی منطقه شمالی، سه‌چهارم مساحت کشور و ۵۴ درصد جمعیت آن را دربر می‌گرفت ـ تقریباً از هر نظر با یکدیگر تفاوت داشتند: از زبان و مذهب و نهادهای اجتماعی گرفته تا جغرافیا، تاریخ و حتی احزاب سیاسی.

سال‌های نخست استقلال با سیاست قوم‌گرایی ـ منطقه‌گرایی تهاجمی و ناامنی مداوم اقلیت‌ها در درون هر منطقه همراه بود. در سال ۱۹۶۳ قانون اساسی جمهوری تصویب شد و در پاسخ به فشارهای اقلیت‌ها، منطقه چهارمی به نام «منطقه غرب میانه» ایجاد گردید. این امر آغاز فرایندی بود که در سال‌های بعد تعداد واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون را از سه به ۳۶ واحد افزایش داد.

پس از کودتای نظامی سال ۱۹۶۶ و به‌دنبال آن جنگ داخلی تا سال ۱۹۷۰، نیجریه مجموعه‌ای از حکومت‌های نظامی را در سال‌های ۱۹۷۰–۱۹۷۵، ۱۹۷۵–۱۹۷۶ و ۱۹۷۶–۱۹۷۹ تجربه کرد؛ اما در سال ۱۹۷۹ قانون اساسی فدرال جدیدی به اجرا درآمد. این وضعیت نیز مدت زیادی دوام نیاورد و حکومت‌های نظامی دیگری در سال‌های ۱۹۸۳–۱۹۸۵، ۱۹۸۵–۱۹۹۳، ۱۹۹۳–۱۹۹۸ و ۱۹۹۸–۱۹۹۹ بر سر کار آمدند.

بنابراین، نیجریه در بیشتر دوران پس از استقلال تحت حکومت‌های نظامی مختلف قرار داشت؛ حکومت‌هایی که ظواهر رسمی فدرالیسم را حفظ می‌کردند، اما در واقع درجه بالایی از تمرکزگرایی را اعمال می‌کردند.

قانون اساسی ۱۹۹۹ بسیاری از مقررات قانون اساسی ۱۹۷۹ را حفظ کرد، اما اصلاحات متعددی نیز در آن انجام شد. قانون اساسی جدید به‌طور مشخص وجود ۳۶ ایالت و قلمرو پایتخت فدرال را مقرر کرد، حکومت‌های محلی را به‌عنوان مرتبه سوم حکومت به رسمیت شناخت و نظام ریاستی حکومت را برقرار ساخت.

پارلمان ملی دو مجلسی است و از مجلس نمایندگان ۳۶۰ نفره و سنا تشکیل می‌شود که از هر ایالت سه نماینده دارد.

توزیع اختیارات شامل فهرست گسترده‌ای از ۶۸ صلاحیت انحصاری، ۱۲ صلاحیت عمده مشترک و واگذاری اختیارات باقی‌مانده به ایالت‌هاست.

قانون اساسی، با وجود تثبیت «ماهیت فدرال» نیجریه، میراث دوره‌های طولانی حکومت نظامی را در درجه بالای تمرکزگرایی باقی‌مانده نشان می‌دهد.

دو ویژگی در ترتیبات مالی فدرال نیجریه شایان توجه است:

نخست، اگرچه تقریباً تمام درآمدها توسط حکومت فدرال وضع و وصول می‌شوند، قانون اساسی «حساب فدراسیون» Federation Account را پیش‌بینی کرده است؛ این حساب از مفهوم «صندوق قابل توزیع» Distributable Pool که کمیسیون رایزمن Raisman Commission در سال ۱۹۵۸ مطرح کرده بود، سرچشمه گرفته است. بیشتر این درآمدها به حساب مذکور واریز می‌شود و سپس از آن میان حکومت فدرال، حکومت‌های ایالتی و حکومت‌های محلی تخصیص می‌یابد.

این تخصیص‌ها بر اساس توصیه‌های «کمیسیون ملی بسیج درآمد، تخصیص و مالیه» National Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission ـ

NRMAFCو با استفاده از معیارهایی همچون جمعیت، برابری ایالت‌ها، میزان درآمدزایی داخلی و مساحت سرزمینی انجام می‌شود.

دوم، موضوع بسیار مناقشه‌برانگیز، نحوه تخصیص درآمدهای حاصل از منابع طبیعی و نفت بوده است؛ به‌ویژه از آن جهت که این منابع تقریباً تمام درآمدهایی را تشکیل می‌دهند که حکومت فدرال وصول می‌کند، در حالی که عمدتاً در یک منطقه از کشور، یعنی ایالت‌های جنوب‌شرقی، تولید می‌شوند. نیجریه در میان فدراسیون‌های تثبیت‌شده، وابسته‌ترین کشور به نفت است و ازاین‌رو منابع نفتی هم بر امور مالی عمومی و هم بر سیاست آن سلطه دارند.

قانون اساسی مقرر می‌کند که دست‌کم ۱۳ درصد درآمد حاصل از منابع طبیعی باید بر اساس اصل «منشأ» derivation توزیع شود. در نتیجه، ایالت‌های تولیدکننده به ازای هر نفر درآمد بیشتری نسبت به سایر ایالت‌ها دریافت می‌کنند؛ اما شیوه سنگین و مسلط مدیریت منابع توسط حکومت فدرال و نیز مدیریت فاسد و ضعیف توسط ایالت‌هایی که این منابع را دریافت می‌کنند، موجب نارضایتی شدید مردم منطقه نفت‌خیز دلتای نیجر شده است؛ زیرا آنان از مزایای این منابع بهره‌مند نشده‌اند. این وضعیت منشأ ناآرامی‌های جدی و حتی خشونت بوده است.

انتخابات سال ۲۰۰۷ رئیس‌جمهور جدیدی به قدرت رساند؛ اما او با مشکلات فوری و مهمی مواجه بود: چالش‌های مربوط به اعتبار انتخابات، فساد گسترده و نهادینه‌شده، شورش و گانگستری در منطقه نفت‌خیز دلتای نیجر و عرضه بسیار نامنظم برق.

تلاش‌های کنونی نیجریه برای غلبه بر میراث حکومت‌های نظامی متمرکزگرا و تضمین وحدت ملی در جامعه‌ای به‌شدت متنوع از طریق یک نظام فدرال غیرنظامی، تلاش آن برای حل مسئله تخصیص درآمدهای منابع طبیعی، و کوشش‌ها برای کاهش فساد فراگیر، همگی مسائلی را نشان می‌دهند که در شماری از فدراسیون‌های نوظهور نیز اهمیت دارند.

جمهوری بولیواری ونزوئلا (۱۹۹۹)

فدراسیون ونزوئلا از نخستین شکل‌گیری خود در سال ۱۸۱۱ با عناصر غیردموکراتیک و تمرکزگرایی بیش از حد دست‌وپنجه نرم کرده است. اگرچه این کشور شکل فدرال خود را حفظ کرد، حکومت‌های نظامی و خودکامه مکرر در قرن‌های نوزدهم و بیستم موجب شدند توزیع سرزمینی قدرت و خودمختاری ایالت‌ها عملاً از میان برود.

اصلاحات مهمی در سال ۱۹۸۹ انجام شد که خودمختاری بیشتری به ۲۳ ایالت ونزوئلا اعطا کرد. این گام مثبت با اصلاحات انتخاباتی نیز تقویت شد که انتخاب دموکراتیک فرمانداران ایالت‌ها را الزامی می‌کرد.

اصلاحات ۱۹۸۹ تا حدی در برابر درجه بالای تمرکزگرایی پیشین ایستادگی کرد. این روند محدود با قانون اساسی جدیدی که رئیس‌جمهور هوگو چاوز در سال ۱۹۹۹ ارائه کرد، معکوس شد. این سند، نظام فدرال از پیش متمرکز ونزوئلا را با محدود کردن شدید نقش، مسئولیت‌ها و اختیارات حکومت‌های ایالتی، بیش از پیش متمرکز کرد.

قوه مقننه‌ای که پیش‌تر دو مجلسی بود، به «مجلس ملی» تک‌مجلسی تبدیل شد که ۱۶۵ عضو آن با نظام نمایندگی تناسبی انتخاب می‌شوند. لغو مجلس دوم قانون‌گذاری، نمایندگی ایالت‌ها را در نهادهای حکومت مرکزی به‌شدت کاهش داد.

منافع ایالت‌ها در ظاهر از طریق مقررات قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است؛ مقرراتی که حکومت فدرال را ملزم می‌کند پیش از تصویب هر قانونی که به ایالت‌ها مربوط می‌شود، با نهادهای ایالتی مشورت کند. بااین‌حال، این امر در عمل تحقق نیافته است.

مسئولیت‌های حکومت‌های ایالتی در نتیجه تقسیم اختیارات قانون اساسی در قانون اساسی ۱۹۹۹ به‌شدت کاهش یافت. این قانون اساسی شمار قابل‌توجهی از اختیارات انحصاری فدرال و تنها چند حوزه صلاحیت مشترک را برشمرده است. در حالی که پیش

از آن اختیار باقی‌مانده در دست حکومت‌های ایالتی بود، قانون اساسی جدید یک اختیار باقی‌مانده موازی در سطح فدرال نیز ایجاد کرد.

این تمرکزگرایی همچنین از طریق نظام فدرالیسم مالی تثبیت شده است؛ نظامی که هیچ منبع درآمدی را به حکومت‌های ایالتی اختصاص نمی‌دهد. حکومت فدرال تمام منابع مهم درآمدهای مالیاتی را در اختیار دارد و حکومت‌های شهری مسئولیت مالیات‌های محلی را بر عهده دارند. در مقابل، حکومت‌های ایالتی برای تأمین مالی مسئولیت‌های خود کاملاً به انتقالات مالی حکومت فدرال وابسته‌اند.

فرایندهای غیردموکراتیک نیز گرایش‌های تمرکزگرایانه حکومت کنونی چاوز را تقویت کرده‌اند. ترکیب تمرکزگرایی، ریاست‌گرایی و نظامی‌گری، به فدراسیون ونزوئلا گرایشی آشکارا اقتدارگرایانه بخشیده است. ماهیت به‌شدت متمرکز فدرالیسم در ونزوئلا و استقرار شکننده نهادهای دموکراتیک، همچنان دو چالش اصلی این کشور در زمان حاضر هستند.

۲.۳ فدراسیون‌های کوچک Micro-Federations[1]

ایالات فدرال میکرونزی (۱۹۷۸)

«ایالات فدرال میکرونزی» Federated States of Micronesia ـ[FSM] که در سال ۱۹۷۸ ایجاد شد، از چهار گروه جزیره‌ای ـ یاپ Yap، پونپی Pohnpei، چووک Chuuk و کوسرائه Kosrae ـ و جمعیتی حدود ۱۰۸ هزار نفر تشکیل شده است.

قانون اساسی سه سطح حکومت را به رسمیت می‌شناسد: ملی، ایالتی و محلی.

تجربه میکرونزی از فدرالیسم به‌شدت تحت تأثیر ایالات متحده قرار داشته است؛ زیرا در سال ۱۹۴۷، بر اساس توافق‌نامه قیمومت سازمان ملل متحد، اداره تمام گروه‌های

---

۱. نگاه کنید به: Dag Anckar, “Lilliput Federalism: Profiles and Varieties,” Regional and Federal Studies, 13:3 (2003): 107–124.

جزیره‌ای مجمع‌الجزایر میکرونزی به ایالات متحده واگذار شد. ایالات فدرال میکرونزی در سال ۱۹۹۱ رسماً مستقل شد، اما ایالات متحده همچنان میزان قابل‌توجهی از دخالت و حضور خود را حفظ کرده است.

اگرچه تقسیم اختیارات، حوزه‌های مسئولیت متعددی را برای حکومت فدرال مشخص می‌کند، در عمل ایالات متحده این خدمات ـ از جمله خدمات پستی، پول رایج و دفاع ـ را در چارچوب توافق‌نامه «اتحاد آزاد» Free Association Agreement که آخرین بار در سال ۲۰۰۳ مورد مذاکره قرار گرفت، ارائه می‌کند.

نظام فدرالیسم مالی، از یک سو حق هر ایالت برای دریافت ۵۰ درصد مالیات‌های وصول‌شده در قلمرو خود و از سوی دیگر، حق دریافت درصد معینی از کمک‌های توسعه‌ای را در نظر می‌گیرد.

کنگره، که قوه مقننه تک‌مجلسی فدراسیون است، ۱۴ کرسی دارد. هر ایالت یک عضو را به‌صورت «نماینده کل قلمرو» at large انتخاب می‌کند؛ ده کرسی باقی‌مانده بر اساس جمعیت انتخاب می‌شوند.

رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور توسط کنگره انتخاب می‌شوند و دوره‌ای چهار ساله دارند و امکان یک بار انتخاب مجدد نیز وجود دارد.

یکی از چالش‌های مستمرFSM ، فقدان پیوند و تعلق کافی نسبت به نهادها و مقامات حکومت مرکزی است؛ زیرا برخی شهروندان حکومت فدرال را نوع دیگری از اداره استعماری تلقی می‌کنند. افزون بر این، جزایر تشکیل‌دهنده FSM از نظر جغرافیایی پراکنده‌اند و مساحت خشکی آنها نیز بسیار اندک است.

با توجه به پراکندگی جزایر در سراسر میکرونزی و تمایل جزایر به خودمختاری، و از سوی دیگر تمایل ایالات متحده به تعامل با قلمرو تحت قیمومت به‌عنوان یک واحد واحد، راه‌حل فدرال به‌عنوان تنها راه برای حفظ انسجام این مجموعه شکل گرفت.

جمهوری بلاو (۱۹۸۱)

بلاو Belau نیز همانند میکرونزی، قلمروی تحت قیمومت سازمان ملل متحد بود که توسط ایالات متحده اداره می‌شد؛ اما مردم آن در سال ۱۹۷۸ از پیوستن به ایالات فدرال میکرونزی خودداری کردند.

بااین‌حال، بلاو اصل فدرالیسم را حفظ کرد و فدراسیونی متشکل از ۱۶ ایالت ایجاد نمود. با توجه به اندازه بسیار کوچک این فدراسیون و جمعیت ۱۷ هزار نفری آن، این ایالت‌ها در سطحی فعالیت می‌کنند که در کشورهای دیگر معمولاً به حکومت‌های محلی اختصاص دارد؛ برخی از آنها در واقع کمتر از ۲۰۰ نفر جمعیت دارند.

قانون اساسی آن از قانون اساسی ایالات متحده الگوبرداری شده است.

در میان چهار فدراسیون کوچک مورد بررسی، بلاو تنها فدراسیونی است که به‌جای قوه مقننه فدرال تک‌مجلسی، قوه مقننه دو مجلسی دارد.

قانون اساسی اختیارات ایالت‌های محلی را مشخص کرده، اما اختیار باقی‌مانده را در دست حکومت فدرال قرار داده است؛ حکومتی که می‌تواند برخی اختیارات را به ایالت‌ها تفویض کند. بااین‌حال، اختیارات تفویض‌شده به ایالت‌ها اندک است.

با توجه به اندازه کوچک و ماهیت محلی این ایالت‌ها، محدود بودن نسبی اختیارات آنها تعجب‌آور نیست. پذیرش ساختار فدرال با وجود جمعیت بسیار اندک، وسیله‌ای برای سازگار کردن سنت‌های تاریخی ۱۶ مجموعه روستایی پیشین بود که پیوندی سست با یکدیگر داشتند. بلاو در سال ۱۹۹۴ مستقل شد.

فدراسیون سنت کیتس و نویس (۱۹۸۵)

جزایر سنت کیتس و نویس در زنجیره جزایر آنتیل کوچک در شرق دریای کارائیب قرار دارند و تنها کمی بیش از سه کیلومتر از یکدیگر فاصله دارند. جمعیت مجموع آنها ۴۶ هزار نفر است که ۷۶ درصد در سنت کیتس و ۲۴ درصد در نویس زندگی می‌کنند.

این جزایر، همراه با آنگویلا، در «فدراسیون کوتاه‌عمر هند غربی» Federation of the West Indies در فاصله سال‌های ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۲ یک قلمرو واحد را تشکیل می‌دادند.

این سه جزیره در سال ۱۹۶۷ به‌صورت یک دولت در اتحاد داوطلبانه با بریتانیا درآمدند؛ اما آنگویلا که از سلطه سنت کیتس ناراضی بود، در اوایل دهه ۱۹۷۰ از این ترتیبات خارج شد.

در سال ۱۹۸۳، سنت کیتس و نویس به‌عنوان یک فدراسیون مستقل شدند. قانون اساسی جدید شکل حکومت وست‌مینستر را پذیرفت. بر این اساس، فرماندار کل نماینده پادشاه و رئیس کشور است و نخست‌وزیر، رئیس حکومت پارلمانی است که در مجلس ملی تک‌مجلسی مستقر است.

مجلس ملی در حال حاضر ۱۱ کرسی دارد که بر اساس نظام انتخاباتی «اکثریت نسبی در حوزه» first-past-the-post انتخاب می‌شوند؛ هشت کرسی به سنت کیتس و سه کرسی به نویس اختصاص دارد.

افزون بر این، فرماندار کل بنا بر توصیه نخست‌وزیر و رهبر مخالفان، سه سناتور را منصوب می‌کند. این سناتورها نیز در مجلس ملی حضور دارند و در نتیجه مجموع اعضای آن به ۱۴ نفر می‌رسد.

قانون اساسی سنت کیتس و نویس از دو جهت با بیشتر فدراسیون‌ها تفاوت دارد:

نخست، فدراسیون نامتوازن است؛ زیرا نویس دارای حکومت و مجلس مستقل خود به‌عنوان یک واحد تشکیل‌دهنده است، در حالی که سنت کیتس چنین ساختاری ندارد.

دوم، قانون اساسی صراحتاً فرایند جدایی نویس را پیش‌بینی کرده و تحقق آن را مستلزم کسب اکثریت دوسوم در یک همه‌پرسی دانسته است.

مجلس جزیره نویس از میزان قابل‌توجهی صلاحیت برخوردار است؛ اما این اختیار با الزام قانون اساسی محدود شده است، زیرا این مجلس در بسیاری از امور نمی‌تواند بدون موافقت نخست‌وزیر فدرال اقدام کند.

این عدم توازن، پویایی سیاسی‌ای ایجاد کرده است که در آن گرایش به جدایی نویس تقریباً اجتناب‌ناپذیر شده بود. در واقع، در سال ۱۹۹۸ همه‌پرسی جدایی تنها اندکی پایین‌تر از حد نصاب دوسوم قرار گرفت و ۶۲ درصد رأی آورد.

زندگی سیاسی درون فدراسیون همچنان مناقشه‌برانگیز و بی‌ثبات است و مشکلات ذاتی یک ساختار فدرال دوقطبی و نامتقارن را نشان می‌دهد.

اتحادیه کومور (۲۰۰۱)

کومور با جمعیت مجموعاً ۶۳۰ هزار نفر، بزرگ‌ترین فدراسیون در میان فدراسیون‌های کوچک است و از زمان استقلال در سال ۱۹۷۵ تاکنون سه قانون اساسی فدرال داشته است.

قوانین اساسی فدرال پیاپی در سال‌های ۱۹۷۸، ۱۹۹۲ و ۲۰۰۱ کوشیده‌اند جزایر گراند کومور، آنژوان و موهلی را متحد کنند. جزیره چهارم، یعنی مایوت، ترجیح داد وابستگی خود به فرانسه را حفظ کند. با وجود هدف این قوانین اساسی برای ایجاد وحدت همراه با درجه‌ای از خودمختاری برای هر جزیره، این فدراسیون با جنبش‌های جدایی‌طلبانه، چندین کودتای نظامی خشونت‌آمیز و بی‌ثباتی عمومی روبه‌رو بوده است.

قانون اساسی سال ۲۰۰۱ کوشید با اعطای خودمختاری بیشتر به جزایر، این مشکلات را حل کند. اگرچه قانون اساسی عنوان «اتحادیه» را به کار می‌برد، ویژگی‌های فدرال متعددی دارد.

مجلس اتحادیه تک‌مجلسی است؛ اما مجالس جزایر نیمی از ۳۰ عضو آن را انتخاب می‌کنند ـ پنج نفر از هر جزیره ـ و ۱۵ کرسی دیگر نیز ـ پنج نفر از هر جزیره ـ از طریق رأی مستقیم مردم پر می‌شوند.

فهرست کوچکی از اختیارات فدرال احصا شده است: روابط خارجی، دفاع، پول، تابعیت و مذهب. در مقابل، جزایر در امور داخلی خود از خودمختاری بیشتری برخوردار شده‌اند. بااین‌حال، رئیس اتحادیه و مجلس فدرال در عمل همچنان کنترل قابل‌توجهی بر دفاع، پست و مخابرات، حمل‌ونقل، حقوق مدنی، کیفری و صنعتی و تجارت خارجی حفظ کرده‌اند.

در حکومت‌های جزایر نیز عدم تقارن قابل‌توجهی وجود دارد. گراند کومور که ۵۱ درصد جمعیت فدراسیون را تشکیل می‌دهد، رئیس خود را دارد ـ همان‌گونه که رؤسای اجرایی هر یک از جزایر چنین عنوانی دارند ـ اما برخلاف سایر جزایر، مجلس زیرمجموعه ملی مستقل خود را ندارد.

در نتیجه، میان رئیس اتحادیه و رئیس گراند کومور بر سر اینکه کدام‌یک کنترل چه وزارتخانه‌هایی را در اختیار داشته باشند، به‌ویژه در مورد وزارتخانه‌ها و ادارات درآمدزا مانند امور مالی و گمرک، درگیری‌هایی پدید آمده است. عملکرد فدراسیون کومور تاکنون در نتیجه نگرانی درباره کفایت واگذاری اختیارات، پرتنش و آشفته بوده است.

۲.۴ ترکیب‌های کنفدرال ـ فدرال

امارات متحده عربی (۱۹۷۱)

امارات متحده عربی در منتهی‌الیه شرقی شبه‌جزیره عربستان قرار دارد، بیش از سه میلیون نفر جمعیت دارد و از هفت امارت تشکیل شده است.

قانون اساسی موقت سال ۱۹۷۱ که در سال ۱۹۹۶ دائمی شد، امارات متحده عربی را یک «دولت فدرال» اعلام می‌کند؛ اما این کشور از نظر ساختار، تا حد زیادی ماهیتی کنفدرال دارد.

شورای عالی حاکمان Supreme Council of Rulers که از هفت حاکم سنتی و غیرمنتخب امارت‌ها تشکیل شده است، عالی‌ترین مقام فدرال محسوب می‌شود و هم اختیارات قانون‌گذاری و هم اختیارات اجرایی دارد. از آنجا که امیران جایگاه خود را از موقعیت‌شان در امارت‌های مربوطه به دست می‌آورند، این امر به شورای عالی ماهیتی کنفدرال می‌بخشد.

شورای وزیران نیز وجود دارد و نخست‌وزیری که رئیس شورای عالی منصوب می‌کند، وظایف اجرایی را انجام می‌دهد؛ اما شورای عالی سیاست عمومی فدراسیون را تعیین می‌کند. قوه مقننه فدرال تک‌مجلسی است و شورای ملی فدرال Federal National Council نام دارد. نمایندگان هر امارت توسط حاکم آن منصوب می‌شوند؛ اما این شورا صرفاً نقش مشورتی دارد و اختیار قانون‌گذاری در دست شورای عالی و شورای وزیران است.

فدراسیون‌ها معمولاً با فرایندهای دموکراتیک مشخص می‌شوند؛ اما در امارات متحده عربی، جز انتخاب رئیس و معاون رئیس شورای عالی توسط حاکمان امارت‌ها، انتخاباتی وجود ندارد.

بااین‌حال، در اواخر سال ۲۰۰۷، رئیس شورای عالی برنامه‌هایی را برای برگزاری انتخابات نیمی از اعضای شورای ملی فدرال از طریق یک مجمع انتخاباتی متشکل از ۲۰۰۰ تن از شخصیت‌های برجسته امارات متحده عربی اعلام کرد؛ گامی بسیار محدود در جهت حکومت نمایندگی.

از آنجا که ابوظبی و دبی به‌ترتیب ۴۱ و ۲۶ درصد جمعیت فدراسیون را تشکیل می‌دهند، این دو امارت در شورای عالی از حق وتو برخوردارند. تمام تصمیمات مربوط به

امور اساسی نیازمند موافقت پنج نفر از هفت حاکم است و این اکثریت باید شامل ابوظبی و دبی نیز باشد.

فرایند اصلاح قانون اساسی نیز مشابه است: شورای وزیران اصلاحیه‌ای را پیشنهاد می‌کند و پس از تصویب آن توسط شورای ملی ـ در این مورد با اکثریت دوسوم ـ شورای عالی می‌تواند آن را تصویب یا رد کند و هر یک از توصیه‌های مطرح‌شده را بپذیرد یا نپذیرد؛ اما موافقت ابوظبی و دبی ضروری است.

قانون اساسی مجموعه ظاهراً گسترده‌ای از اختیارات را به حکومت فدرال واگذار کرده است؛ اما در عمل، دیدگاه‌های متفاوت تمرکزگرایانه و خودمختاری‌خواهانه ابوظبی و دبی به شکل‌گیری یک فدراسیون سست انجامیده است.

منابع مالی حکومت فدرال به وجوهی وابسته است که امارت‌های منفرد تأمین می‌کنند و بخش عمده این منابع در طول تاریخ توسط ابوظبی تأمین شده است. ثروت نفتی کشور به ثبات امارات متحده عربی و توسعه یک دولت رفاه مدرن کمک کرده است؛ در حالی که برتری حاکمان سنتی همچنان حفظ شده است.

اتحادیه اروپا (۱۹۹۳)

ریشه‌های اتحادیه اروپا اساساً کنفدرال بود؛ اما این اتحادیه در جریان تحول خود به ترکیبی منحصربه‌فرد از برخی ویژگی‌های معمول کنفدراسیون‌ها و برخی ویژگی‌های معمول فدراسیون‌ها تبدیل شده است.

فرایند یکپارچگی اروپا پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد؛ زمانی که رهبران سیاسی فرانسه، آلمان و کشورهای بنلوکس، یکپارچگی اقتصادی را برای ایجاد صلحی پایدار و برخورداری از توان رقابت اقتصادی با دو ابرقدرت آن زمان، یعنی ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی، ضروری دیدند.

آغاز این روند به «معاهده پاریس» در سال ۱۹۵۱ بازمی‌گردد که «جامعه زغال‌سنگ و فولاد اروپا» ECSC را ایجاد کرد؛ و سپس «معاهدات رم» در سال ۱۹۵۷ که «جامعه اقتصادی اروپا» EEC و «جامعه انرژی اتمی اروپا» Euratom را تأسیس کردند.

پس از دوره‌ای از رکود نسبی اقتصادی، روند یکپارچگی از طریق تبدیل بازار مشترک به بازار واحد، با امکان جابه‌جایی آزاد افراد، کالاها، خدمات و سرمایه بر اساس «قانون واحد اروپایی» سال ۱۹۸۷، و نیز از طریق «معاهده ماستریخت درباره اتحادیه اروپا» در سال ۱۹۹۳، شدت گرفت.

اتحادیه اروپا EU که در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد، بر سه ستون استوار بود: نخست، تکمیل پروژه فراملی اتحادیه اقتصادی و پولی؛ دوم، ایجاد همکاری میان‌حکومتی در زمینه سیاست خارجی و امنیتی و سوم، همکاری در زمینه عدالت و امور داخلی.

ستون نخست هسته اصلی اتحادیه اروپا و دارای ماهیتی ترکیبی از کنفدرال و فدرال بود؛ در حالی که دو ستون دیگر کمتر توسعه‌یافته و بیشتر کنفدرال بودند. در ارتباط با ستون نخست، شورای میان‌حکومتی وزیران همچنان نهاد اصلی قانون‌گذاری بود؛ اما در سال ۱۹۹۳ اختیارات پیشین و محدود پارلمان اروپا با اعطای اختیار تصمیم‌گیری مشترک co-decision در شماری از حوزه‌های مهم سیاست‌گذاری تقویت شد.

معاهدات بعدی آمستردام (۱۹۹۷) و نیس (۲۰۰۳) نیز فرایند تصمیم‌گیری بر اساس رأی اکثریت در شورای وزیران و اختیار تصمیم‌گیری مشترک پارلمان اروپا را تقویت کردند. تا سال ۲۰۰۷، فرایند گسترش اتحادیه اروپا به ۲۷ کشور عضو رسیده بود و جمعیتی بیش از ۴۹۰ میلیون نفر را دربر می‌گرفت.

از نظر نهادی، در ستون نخست اتحادیه اروپا چهار نهاد اصلی وجود داشت که دو مورد از آنها نهادهای قانون‌گذاری بودند. شورای وزیران نهاد اصلی تصمیم‌گیری است. این شورا از ۲۷ وزیر کشورهای عضو تشکیل می‌شود و تعداد آرای هر عضو تقریباً متناسب با جمعیت کشور عضو است.

همچنین «پارلمان اروپا» وجود دارد که در اول جنوری ۲۰۰۷ دارای ۷۸۵ کرسی بود. کرسی‌ها بر اساس جمعیت میان کشورهای عضو توزیع می‌شوند و اعضای آن با رأی مستقیم و عمومی مردم برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند.

نهاد سوم «کمیسیون اروپا» است که از هر یک از ۲۷ کشور عضو یک کمیسر دارد. وظیفه کمیسیون، تهیه پیشنهادها برای بررسی توسط شورای وزیران و پارلمان اروپا است. رئیس کمیسیون توسط حکومت‌های کشورهای عضو تعیین و توسط پارلمان اروپا تأیید می‌شود. رئیس کمیسیون سپس با استفاده از پیشنهادهای کشورهای عضو، «کالج» اعضای کمیسیون را تشکیل می‌دهد و کل کمیسیون برای یک دوره پنج‌ساله توسط پارلمان اروپا تأیید می‌شود.

نهاد چهارم «دادگاه دادگستری اروپا» است که احکام آن نه‌تنها رفتار و روابط کشورهای عضو را تنظیم می‌کند، بلکه مستقیماً درباره شهروندان و شرکت‌های تجاری نیز اعمال می‌شود.

توزیع اختیارات در اتحادیه اروپا با بیشتر فدراسیون‌ها متفاوت است؛ زیرا در فدراسیون‌ها توزیع اختیارات معمولاً بر اساس «صلاحیت» jurisdiction تعریف می‌شود.

در اتحادیه اروپا، توزیع اختیارات عمدتاً بر اساس «اهداف» تعریف شده است و ازاین‌رو فضای قابل‌توجهی برای تفسیر باقی می‌گذارد. اصل فرعیّت subsidiarity principle به‌عنوان معیار اساسی تعیین شده است.

بر اساس این اصل، اتحادیه اروپا تنها در مواردی باید اختیارات جدیدی به دست آورد که کشورهای عضو نتوانند به‌تنهایی و از طریق اقدامات خود، اهداف سیاست موردنظر را تحقق بخشند.

از آنجا که این معیار از طریق توافق جمعی تعریف می‌شود، در عمل محدودیتی که برای سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا ایجاد کرده، عمدتاً جنبه لفظی داشته است.

نهادها و توزیع اختیارات، اتحادیه اروپا را به ترکیبی منحصربه‌فرد از ویژگی‌های کنفدراسیون‌ها و فدراسیون‌ها تبدیل کرده‌اند.[۱]

از ریشه‌های کنفدرال آن می‌توان به برجستگی شورای میان‌حکومتی وزیران، کمیسیونی متشکل از یک کمیسر از هر کشور عضو، حداقل‌گرایی مالی و اتکای عمده به انتقالات مالی کشورهای عضو، حفظ بیشتر اختیارات سنتی در زمینه سیاست داخلی و خارجی توسط کشورهای عضو، و مبنای حقوقی آن در مجموعه‌ای از معاهدات اشاره کرد که نیازمند رضایت یکپارچه و متفق‌القول همه کشورهای عضو هستند.

از سوی دیگر، ویژگی‌هایی نیز وجود دارند که معمولاً در کنفدراسیون‌ها یافت نمی‌شوند و بیشتر به ویژگی‌های فدراسیون‌ها شباهت دارند. از جمله این ویژگی‌ها می‌توان به نقش کمیسیون اروپا ـ که از بسیاری جهات شبیه یک نهاد اجرایی است ـ نقش پارلمان اروپا که مستقیماً انتخاب می‌شود و دارای اختیار تصمیم‌گیری مشترک است، و نقش دادگاه اروپا به‌عنوان یک نهاد قضایی که برتری حقوق اتحادیه اروپا را اعمال می‌کند، اشاره کرد.

افزون بر این، رأی‌گیری در شورای وزیران درباره طیف گسترده‌ای از مسائل، بیش از پیش بر اصل «اکثریت واجد شرایط» qualified majority به جای اتفاق آرا استوار شده است.

از نظر کارکردها نیز نوعی تقسیم مسئولیت وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که تجارت و بازرگانی تا حد زیادی در اختیار اتحادیه اروپا و سیاست اجتماعی در اختیار کشورهای عضو قرار گرفته است.

---

۱ . نگاه کنید به: See David McKay, Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Expe rience (Oxford: Oxford University Press, 2001).

اتحادیه اروپا از برخی جنبه‌ها نوعی عدم تقارن رسمی میان کشورهای عضو را نیز نشان می‌دهد. مهم‌ترین نمونه، ایجاد اتحادیه پولی در سال ۱۹۹۹ با واحد پولی جدید «یورو» بود که همه کشورهای اتحادیه اروپا به‌جز بریتانیا، سوئد و دانمارک آن را پذیرفته بودند.

از سال ۲۰۰۰، جنبش قدرتمندی برای تدوین یک قانون اساسی اروپایی شکل گرفت که اتحادیه اروپا را به فدراسیونی از دولت ـ ملت‌های اروپایی تبدیل می‌کرد. در سال ۲۰۰۲ «کنوانسیون قانون اساسی اروپا» تشکیل شد و این فرایند در سال ۲۰۰۴ به تدوین «معاهده قانون اساسی» انجامید که در رم به امضا رسید و دو سال به کشورهای عضو فرصت داد تا آن را از طریق رأی پارلمان یا همه‌پرسی ملی تصویب کنند.

شکست این معاهده در همه‌پرسی‌های فرانسه و هلند در ماه‌های مه و جون ۲۰۰۵ ضربه شدیدی به فرایند تصویب آن وارد کرد.

بااین‌حال، در جون ۲۰۰۷ توافق شد که به‌جای قانون اساسی، فرایند تدوین یک معاهده ادامه یابد؛ معاهده‌ای که تقریباً تمام محتوای قانون اساسی پیشنهادی را حفظ می‌کرد، اما برخی زبان‌های بلندپروازانه و ارجاعات به نمادها را کنار می‌گذاشت.

از جمله مهم‌ترین تغییرات نهادی پیشنهادی عبارت بودند از: پایان دادن به ریاست چرخشی شورای اروپا و جایگزین کردن آن با یک رئیس واحد برای دوره‌ای متعارف، تقویت نقش نماینده عالی سیاست خارجی، کاهش تعداد کمیسرها، و اصلاح وزن آرای شورای اروپا از طریق نظام اکثریت دوگانه ــ بر اساس جمعیت و تعداد کشورهای عضو.

در دسامبر ۲۰۰۷، «معاهده لیسبون» که این مقررات را اجرا می‌کرد، در نشست سران کشورهای اروپایی رسماً به امضا رسید. بنابراین، این ترکیب منحصربه‌فرد که عناصر کنفدراسیون و فدراسیون را در خود جمع کرده است، همچنان در حال تحول است.

۲.۵ تجربه‌های فدرالی پس از منازعه

جمهوری بوسنی و هرزگوین (۱۹۹۵)

بوسنی و هرزگوین یکی از شش جمهوری تشکیل‌دهنده «جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگسلاوی» بود که در پایان جنگ جهانی دوم ایجاد شد. با جدایی اسلوونی، مقدونیه و کرواسی از فدراسیون در اوایل دهه ۱۹۹۰، بوسنی نیز در سال ۱۹۹۲ استقلال خود را اعلام کرد. جنگی که در پی آن رخ داد، به فشارهای بین‌المللی و سپس «توافق صلح دیتون» در سال ۱۹۹۵ انجامید که بر اساس آن فدراسیون جدید بوسنی و هرزگوین ایجاد شد.

این فدراسیون از دو «واحد [entities] «تشکیل شد:

نخست، «فدراسیون بوسنیایی ـ کرواتی» که خود فدراسیونی متشکل از هشت کانتون است و حکومت مرکزی قدرتمند خود را دارد، اما در فدراسیون گسترده‌تر به‌عنوان یک واحد فعالیت می‌کند و دوم، «جمهوری صربسکا Republika Srpska که ساختاری وحدت‌گرا دارد.

فدراسیون بوسنیایی ـ کرواتی و جمهوری صربسکا یک قوه مقننه مرکزی دو مجلسی را با یک «مجلس نمایندگان» و «مجلس ملت‌ها» و نیز یک ریاست جمهوری سه‌نفره مشترک تشکیل می‌دهند که متشکل از نمایندگان بوسنیایی، کروات و صرب است. در هر دو مجلس قانون‌گذاری، کرسی‌ها به‌طور مساوی میان سه گروه قومی، یعنی هر یک یک‌سوم، توزیع شده‌اند.

از جمله سازوکارهای حل اختلافات قانون اساسی، «دادگاه قانون اساسی» و یک فرایند ویژه پارلمانی است که به هر گروه قومی امکان می‌دهد قوانینی را که برای منافع حیاتی آن گروه زیان‌بار است، مسدود کند.

بوسنی و هرزگوین فدراسیونی نسبتاً غیرمتمرکز است که در آن اختیارات باقی‌مانده به واحدهای تشکیل‌دهنده واگذار شده است. صلاحیت مالیاتی به‌صراحت در تقسیم اختیارات ذکر نشده و ازاین‌رو این اختیار مهم به واحدها تعلق می‌گیرد. فدراسیون بوسنیایی ـ کرواتی دوسوم و جمهوری صربسکا یک‌سوم درآمد موردنیاز بودجه فدرال را تأمین می‌کنند.

تقسیم غیرمتمرکز اختیارات همچنین به واحدهای تشکیل‌دهنده اجازه می‌دهد در حوزه‌هایی که ممکن است با صلاحیت حکومت مرکزی در امور سیاست خارجی و تجارت تداخل داشته باشد، اقدام کنند؛ برای مثال، برقراری روابط با کشورهای همسایه و انعقاد توافق با کشورهای خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، البته با موافقت مجلس پارلمانی فدرال.

این ساختار بازتاب ضرورت سازگار کردن تنوع جمعیتی و تمرکز منطقه‌ای جمعیت‌هاست. بااین‌حال، توافق صلح دیتون امکان می‌دهد برخی اختیاراتی که به‌طور موقت به واحدها واگذار شده‌اند، سرانجام دوباره به حکومت مرکزی منتقل شوند و همچنین به حکومت مرکزی اختیار می‌دهد نهادهای اضافی‌ای برای حفظ حاکمیت، تمامیت ارضی، استقلال سیاسی و شخصیت بین‌المللی کشور ایجاد کند.

نهادهای پیچیده‌ای که برای سازگار کردن تنوع ایجاد شده‌اند، گاه بوسنی و هرزگوین را با خطر فلج سیاسی مواجه کرده‌اند. ازاین‌رو، تلاش‌های اخیر برای اصلاحات، تقویت نهادهای حکومت مرکزی را هدف قرار داده‌اند.

اینکه آیا مداخله مستمر جامعه بین‌المللی ـ که تا سال ۲۰۰۲ توسط سازمان ملل متحد و پس از آن توسط اتحادیه اروپا و ناتو اعمال شده است ـ می‌تواند در ایجاد بوسنی و هرزگوینی مرفه و باثبات موفق شود، همچنان محل آزمون و انتظار است.

جمهوری سودان (۲۰۰۵)

حکومت‌های نظامی متمایل به دولت‌های اسلام‌گرا از زمان استقلال سودان از بریتانیا در سال ۱۹۵۶ بر سیاست ملی کشور مسلط بوده‌اند. سودان در بیشتر دوران باقی‌مانده قرن بیستم گرفتار دو جنگ داخلی طولانی‌مدت بود. ریشه این منازعات در سلطه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شمال بر مردم جنوب سودان، که عمدتاً غیرمسلمان و غیرعرب بودند، قرار داشت.

جنگ داخلی نخست در سال ۱۹۷۲ پایان یافت، اما در سال ۱۹۸۳ دوباره آغاز شد. جنگ دوم و پیامدهای مرتبط با قحطی موجب آوارگی بیش از چهار میلیون نفر و کشته شدن بیش از دو میلیون نفر در طول دو دهه شد.

مذاکرات صلح در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ شتاب گرفت و چندین توافق‌نامه به امضا رسید. «توافق جامع صلح شمال ـ جنوب» که در سال ۲۰۰۵ امضا شد، به شورشیان جنوب برای مدت شش سال خودمختاری اعطا کرد و مقرر شد پس از آن همه‌پرسی درباره استقلال جنوب برگزار شود.

قانون اساسی ملی موقت سال ۲۰۰۵ فدراسیونی متشکل از ۲۵ ایالت ایجاد کرد و یک قوه مقننه فدرال دو مجلسی و رئیس‌جمهوری را پیش‌بینی نمود که هم رئیس کشور و هم رئیس حکومت باشد و از شمال انتخاب شود؛ در حالی که معاون رئیس‌جمهور از جنوب باشد. همچنین تقسیم اختیارات میان اختیارات فدرال، ایالتی و مشترک تعیین شد.

در همین زمان، منازعه‌ای جداگانه در منطقه غربی دارفور در سال ۲۰۰۳ آغاز شد که نزدیک به دو میلیون نفر را آواره کرد و برآورد می‌شود ۲۰۰ تا ۴۰۰ هزار نفر را به کام مرگ فرستاده باشد. تا سال ۲۰۰۷، نیروهای حافظ صلح برای تثبیت وضعیت تلاش می‌کردند؛ وضعیتی که دامنه‌ای روزافزون منطقه‌ای پیدا کرده و علاوه بر سودان، موجب بی‌ثباتی در شرق چاد و نیز ورود نیروهای سودانی به جمهوری آفریقای مرکزی شده بود.

سودان همچنین با ورود گسترده پناهندگان از کشورهای همسایه، عمدتاً اتیوپی و چاد، مواجه بود. درگیری مسلحانه، زیرساخت‌های ضعیف حمل‌ونقل و فقدان حمایت حکومت، ارائه کمک‌های بشردوستانه به جمعیت‌های آسیب‌دیده را به‌طور مزمن با مانع مواجه کرده بود.

اگرچه در زمینه خودمختاری وعده‌داده‌شده به جنوب پیشرفت‌هایی صورت گرفته بود، اتهام‌هایی مطرح شد مبنی بر اینکه خارطوم در زمینه تقسیم درآمدهای نفتی و شناسایی مرز میان شمال و جنوب تعلل می‌کند. در نتیجه، در اکتبر ۲۰۰۷، حزب نماینده جنوب سیاه‌پوست و عمدتاً مسیحی از ائتلاف عرب و مسلمان عمدتاً حاکم بر حکومت فدرال خارج شد.

پس از آن مذاکراتی برای رسیدگی به نارضایتی‌های جنوب انجام گرفت؛ اما گرایش شمال به عدم انعطاف ممکن بود تأثیر قابل‌توجهی بر همه‌پرسی استقلال جنوب که برای سال ۲۰۱۱ برنامه‌ریزی شده بود، داشته باشد.

جمهوری عراق (۲۰۰۵)

پس از حمله به عراق و جایگزینی حکومت صدام حسین در سال ۲۰۰۳ توسط ائتلافی به رهبری ایالات متحده، یک «مجلس ملی انتقالی» انتخاب شد که تدوین قانون اساسی را آغاز کرد. این قانون اساسی در اکتبر ۲۰۰۵ از طریق همه‌پرسی تصویب شد.[۱] هدف قانون اساسی آن بود که عراق را از نظر ساختاری به‌صورت فدرال سازمان دهد؛ هرچند شماری از ویژگی‌های آن مبهم یا ناقص باقی ماندند[۲].

---

۱ . نگاه کنید به: Markus E. Bouillon, David M. Malone and Ben Rowswell, Iraq: Preventing a New Generation of Conflict (Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 2007).

۲. عراق از آخرن کشورهایی است که به فدرالیسم پیوسته است. مطالعه نظام فدرال در این کشور را در یک کتاب دیگر با تشریح و تفصیل بیشتر انجام داده‌ایم: نگاه کنید به: دکتر یوسف کوران،

نهادهای مرکزی شامل یک «شورای ریاست‌جمهوری» موقت با یک رئیس‌جمهور و دو معاون رئیس‌جمهور نماینده جوامع شیعه، سنی و کرد، یک نخست‌وزیر و کابینه و یک قوه مقننه فدرال دو مجلسی در نظر گرفته شده است. بااین‌حال، ترکیب و اختیارات مجلس دوم، یعنی «شورای فدراسیون» Federation Council ، مشخص نشده است.

دو نوع واحد تشکیل‌دهنده نیز تعیین شدند: نخست، ۱۸ ولایت که اساساً واحدهای اداری بودند و دوم، مناطق دارای اختیارات بیشتر که از طریق پیوستن چند ولایت به یکدیگر در صورت تمایل آنها شکل می‌گرفتند و منطقه کردستان نیز از ابتدا در این چارچوب قرار گرفت.

این قانون اساسی تقسیم اختیارات، صلاحیت‌های فدرال و مشترک را تعیین کرد؛ اما درباره برخی مسائل ابهام‌های مهمی وجود دارد، به‌ویژه در زمینه کنترل منابع طبیعی مانند مالکیت نفت و گاز. در حوزه صلاحیت مشترک، برتری به قانون منطقه‌ای نسبت به قانون فدرال داده شده است.

انتخابات بر اساس قانون اساسی در دسامبر ۲۰۰۵ برگزار شد؛ اما بسیاری از ابهامات همچنان حل‌نشده باقی ماندند و با وجود ادامه حضور نیروهای ائتلاف، وضعیت شبیه جنگ داخلی در عمل همچنان ادامه داشت.

در همین حال، کمیته بازنگری قانون اساسی پیشنهادهایی ارائه کرد که در صورت پذیرش می‌توانست نقش حکومت مرکزی را روشن‌تر و تقویت کند و شماری از نهادهای کلیدی مرکزی را ایجاد نماید. بااین‌حال، این پیشنهادها هنوز به تصویب نرسیدند.

تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک، ترجمه سرور دانش، انتشارات بنیاد اندیشه، ۱۴۰۴، ص۲۲۱ الی ۲۹۱. (مترجم)

جمهوری دموکراتیک کنگو (۲۰۰۶)

پس از دوره‌ای طولانی از درگیری قومی و جنگ داخلی که از سال ۱۹۹۴ آغاز شده بود، طرف‌های درگیر در اواخر سال ۲۰۰۲ «توافق پرتوریا» را برای پایان دادن به جنگ و ایجاد حکومت وحدت ملی در این کشور امضا کردند.

کنگو حدود ۶۸ میلیون نفر جمعیت و تقریباً ۲۵۰ گروه قومی دارد.

حکومت انتقالی در دسامبر ۲۰۰۵ همه‌پرسی موفقیت‌آمیزی درباره قانون اساسی برگزار کرد و قانون اساسی جدید در فبروری ۲۰۰۶ به اجرا درآمد. مجلس ملی در سپتامبر ۲۰۰۶ تشکیل شد، رئیس‌جمهور در دسامبر ۲۰۰۶ انتخاب گردید و مجالس ولایتی، فرمانداران و سناتورهای ملی در اوایل سال ۲۰۰۷ کار خود را آغاز کردند.

فدراسیون از ۲۵ ولایت به‌اضافه کینشاسا، به‌عنوان پایتخت، تشکیل شده است. رئیس کشور برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شود و نخست‌وزیر، به‌عنوان رئیس حکومت، توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. پارلمان فدرال دو مجلسی است و اعضای سنا توسط مجالس ولایتی انتخاب می‌شوند.

توزیع اختیارات به‌شدت به نفع حکومت فدرال است؛ اما اختیار باقی‌مانده در دست ولایت‌ها قرار دارد.

شورای قانون اساسی برای تضمین انطباق قوانین با قانون اساسی وجود دارد. اصلاح قانون اساسی مستلزم تصویب آن توسط دو مجلس، در جلسه مشترک کنگره، با اکثریت دوسوم و سپس تأیید آن در همه‌پرسی است.

تا این زمان، قانون اساسی برای مدت کافی به اجرا درنیامده بود که بتوان درباره اثربخشی آن در حل منازعات پیشین این کشور قضاوت کرد.

با ادامه خشونت در ولایت کیوو شمالی در شرق کنگو در سال ۲۰۰۷، خطر بازگشت کنگو و رواندا و نیز هوتوها و توتسی‌ها به جنگ همچنان یک نگرانی جدی باقی مانده بود.

فصل سوم

شکل‌گیری نظام‌های فدرال

۳.۱ تنوع عوامل و فرایندهای شکل‌گیری

چه عواملی و چه فرایندهایی موجب پذیرش یا ایجاد نظام‌های فدرال شده‌اند؟

برخی تحلیلگران کوشیده‌اند یک عامل مشترک و واحد را شناسایی کنند. برای نمونه، W. H. Riker وجود یک تهدید مهم خارجی یا داخلی را عامل مشترک در ایجاد همه نظام‌های فدرال دانسته است.[1] بااین‌حال، هرچند این عامل در شماری از موارد، از جمله سوئیس، کانادا و مکزیک، اهمیت داشته است، در موارد دیگری مانند استرالیا آشکارا عامل اصلی نبوده است. در واقع، در بیشتر نظام‌های فدرال، ترکیبی از عوامل موجب شده است که رهبران سیاسی، فدرالیسم را به‌عنوان شکل حکومت انتخاب کنند و ترکیب خاص عوامل و همچنین فرایند شکل‌گیری در هر فدراسیون با فدراسیون دیگر متفاوت بوده است.

---

1 .W.H. Riker, "Federalism," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. eds., Hand book of Political Science: Government Institutions and Processes, vol.5 (Reading, MA: Addison Wesley, 1975).

۳.۲ توازن فشارها

اگرچه عوامل مشخصی که وحدت و خودمختاری منطقه‌ای را در شکل‌گیری فدراسیون‌ها تشویق کرده‌اند، متفاوت بوده‌اند، اما وجه مشترک همه نمونه‌های موفق، وجود نوعی "توازن نسبی میان فشارهای طرفدار یکپارچگی سیاسی و فشارهای طرفدار خودمختاری منطقه‌ای" بوده است.

باید توجه داشت که وجود یک احساس قوی نسبت به یکپارچگی در سطح جامعه گسترده‌تر، می‌تواند همزمان با یک آگاهی و هویت منطقه‌ای به همان اندازه قوی وجود داشته باشد؛ چنان‌که در هند مشاهده شده است. همچنین ممکن است هر دو نیرو نسبتاً ضعیف باشند؛ همان‌گونه که در زمان تأسیس فدراسیون استرالیا چنین وضعی وجود داشت. وجه مشترک هر دو حالت، توازن نسبی نیروهای طرفدار وحدت و خودمختاری منطقه‌ای بود.

هرگاه یکی از این فشارها قوی و دیگری ضعیف باشد، احتمالاً نتیجه یکی از این دو خواهد بود: از یک سو "یکپارچگی سیاسی در قالب دولت واحد"، و از سوی دیگر "استقلال واحدهای منطقه‌ای یا دست‌کم راه‌حل کنفدرالی". اما هنگامی که هر دو انگیزه تقریباً به یک اندازه وجود داشته باشند، فدرالیسم می‌تواند راه‌حلی جذاب باشد؛ زیرا امکان همزیستی یک حکومت فدرال مؤثر و یک خودمختاری واقعی منطقه‌ای را فراهم می‌کند.

این وضعیت از آنجا ناشی می‌شود که افراد می‌توانند همزمان عضو چندین گروه و جامعه باشند و نسبت به آنها احساس وفاداری کنند؛ برای مثال خانواده، گروه کاری، انجمن حرفه‌ای، کلیسا، جامعه قومی یا زبانی، جنبش سیاسی، روستا یا شهر، جامعه منطقه‌ای، ملت، اتحادیه فراملی یا جامعه جهانی. از آنجا که شدت وابستگی افراد به این گروه‌ها و جوامع متفاوت است و در طول زمان نیز تغییر می‌کند، این وفاداری‌ها الزاماً متعارض و انحصاری نیستند. بنابراین، امکان وجود همزمان فشارهای وحدت‌گرا و منطقه‌گرا وجود دارد.

باید تأکید کرد که اگرچه این توازن نسبی انگیزه‌ها ویژگی مشترک نظام‌های فدرال است، عوامل مشخصی که این توازن را در هر مورد ایجاد کرده‌اند، حاصل نیروهای تاریخی و اجتماعی متفاوت و انتخاب‌هایی بوده‌اند که رهبران سیاسی انجام داده‌اند. از این رو، هر فدراسیون را می‌توان به نوعی یک "آزمایش منحصربه‌فرد" دانست که در آن ساختار منطقه‌ای، توزیع صلاحیت‌ها، ترتیبات همکاری میان حکومت‌ها، سازمان حکومت مرکزی و تضمین برتری قانون اساسی، به شیوه‌ای خاص و متناسب با شرایط آن کشور با یکدیگر ترکیب شده‌اند.

همچنین باید توجه داشت که توازن عوامل مشوق وحدت و خودمختاری منطقه‌ای، تنها در ایجاد فدراسیون‌ها اهمیت ندارد، بلکه در عملکرد بعدی آنها نیز مؤثر است. با گذشت زمان، اهمیت عوامل مختلف ممکن است تغییر کند و در نتیجه توازن فشارها جابه‌جا شود. برای نمونه، در فدراسیون‌های مستعمراتی، جنبش‌های استقلال‌طلبانه معمولاً نیروی قدرتمندی برای وحدت ایجاد کرده‌اند؛ اما پس از دستیابی به استقلال، انگیزه وحدت‌گرایانه تا حد زیادی کاهش یافته است. در شماری از موارد، این امر به مشکلات بعدی و حتی فروپاشی فدراسیون‌های تازه‌استقلال‌یافته در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ انجامید.

این امر نشان می‌دهد که در ارزیابی کارآمدی یک نظام سیاسی فدرال، تنها نباید بررسی کرد که آیا در آغاز، شکل نهادی آن توانسته است مطالبات متعارض جامعه را به‌درستی منعکس و با یکدیگر سازگار کند یا نه؛ بلکه باید دید آیا این نظام در ادامه نیز قادر است تغییرات و جابه‌جایی‌های عوامل مؤثر بر خواست‌های مربوط به وحدت و خودمختاری منطقه‌ای را منعکس کند یا خیر.

تجزیه پاکستان بیش‌ازحد متمرکز در سال ۱۹۷۰ و فروپاشی فدراسیون ناکارآمد هند غربی در سال ۱۹۶۲، نمونه‌هایی از مواردی هستند که شکل خاص فدراسیون نتوانسته

است توازن واقعی میان خواست اقدام متحدانه و خواست خودمختاری منطقه‌ای را به‌درستی منعکس کند.

۳.۳ فرایندهای متفاوت در ایجاد فدراسیون‌ها

شماری از تحلیلگران متوجه شده‌اند که فدراسیون‌ها از راه‌های متفاوتی ایجاد شده‌اند . کارل فریدریش در سال ۱۹۶۸ بر اهمیت فرایندی که از طریق آن فدراسیون‌ها ایجاد می‌شوند تأکید کرد و نشان داد که برخی از آنها از طریق گردهم‌آمدن واحدهای جداگانه و برخی دیگر از طریق واگذاری قدرت به واحدهای منطقه‌ای شکل گرفته‌اند.[۱]

در سال‌های اخیر، آلفرد استپان نیز بر تمایز میان فدراسیون‌هایی تأکید کرده است که از طریق «کنار هم آمدن» (coming together) واحدهای قبلاً جدا از یکدیگر ایجاد شده‌اند و فدراسیون‌هایی که نتیجه «با هم نگه‌داشتن» (holding together) مناطق یک نظام سیاسی متحد سابق بوده‌اند.[۲]

در واقع، فدراسیون‌ها به سه شیوه متفاوت ایجاد شده‌اند:

نخست، تجمیع واحدهای قبلاً جدا از یکدیگر:

ایالات متحده آمریکا، سوئیس و استرالیا نمونه‌های کلاسیک این الگو هستند. در این کشورها، فرایند تجمیع در مراحل اولیه با تأکید فراوان بر حفظ میزان زیادی از خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون همراه بود.

دوم، واگذاری قدرت از یک نظام واحد پیشین:

---

1 .Carl J. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice (New York: Praeger, 1968).

2 .Alfred Stepan, "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism," in E.L. Gibson, ed., Federalism and De mocracy in Latin America (Balitimore & London: Johns Hopkins University Press, 2004), pp. 33–7.

بلژیک، آلمان پس از دوران رایش سوم، نیجریه و اسپانیا نمونه‌های این الگو هستند.[۱] این الگو، دست‌کم در مراحل نخست، معمولاً تأکید بیشتری بر صلاحیت‌های حکومت فدرال داشته است.

سوم، ترکیب دو فرایند فوق:

کانادا و هند نمونه‌های مهم این الگو هستند. ایجاد فدراسیون کانادا شامل واگذاری قدرت به دو ولایت جدید، یعنی انتاریو و کبک، از یک ولایت واحد قبلی کانادا و همچنین پیوستن دو مستعمره جداگانه، یعنی نیوبرانزویک و نوا اسکوشیا، به‌عنوان ولایت‌های فدراسیون جدید بود.

اتحادیه هند که بر اساس قانون اساسی ۱۹۵۰ ایجاد شد نیز شامل واگذاری قدرت به ایالت‌هایی بود که پیش‌تر ولایت‌های تحت اداره بودند و همچنین شامل ادغام دولت‌های شاهزاده‌نشین مستقلی بود که پیش از آن جدا از یکدیگر وجود داشتند.

این نمونه‌ها تنوع فرایندهایی را که از طریق آنها فدراسیون‌ها ایجاد شده‌اند نشان می‌دهند. مسیرهای متفاوت شکل‌گیری، غالباً بر ماهیت فدراسیون حاصل تأثیر گذاشته‌اند؛ اما وجه مشترک همه آنها، در نهایت، ایجاد یک "نظام سیاسی مرکب" از طریق مذاکره سیاسی بوده است؛ نظامی که در آن هر یک از سطوح مختلف حکومت، اقتدار خود را مستقیماً از یک قانون اساسی برتر دریافت می‌کند، نه از سطح دیگری از حکومت.

۳.۴ عوامل محرک یکپارچگی سیاسی

یکی از مجموعه عوامل مؤثر در شکل‌گیری فدراسیون‌ها، عواملی بوده‌اند که به "یکپارچگی سیاسی" کمک کرده‌اند. اگرچه عوامل مشخصی که گروه‌های منطقه‌ای متمایز را به گردهم‌آمدن ترغیب کرده‌اند، یا در موارد واگذاری قدرت، آنها را به حفظ

---

۱. آفریقای جنوبی و عراق نیز از همین الگو محسوب می‌شوند. (مترجم)

نهادهای مشترک و حکومت مشترک سوق داده‌اند، از یک فدراسیون تا فدراسیون دیگر متفاوت بوده‌اند، اما وجود نوعی تمایل به "حکومت مشترک" در همه آنها مشترک بوده است.

فشار برای اقدام متحدانه در دست‌کم برخی حوزه‌ها، به عوامل زیر وابسته بوده است:

نخست، شرایط زمینه‌ای و محیطی، از جمله:

الف) میزان سرریز روابط و پیوندهای ملی، اقتصادی و اجتماعی موجود میان واحدهای تشکیل‌دهنده؛

ب) میزان نزدیکی جغرافیایی واحدهای تشکیل‌دهنده؛

ج) اندازه نسبی و قدرت چانه‌زنی واحدهای تشکیل‌دهنده؛

د) میزان همدلی و نزدیکی میان نخبگان آنها.

دوم، قدرت انگیزه‌های یکپارچه‌کننده، از جمله:

الف) تمایل به امنیت در برابر تهدیدهای خارجی یا داخلی؛

ب) تمایل به بهره‌مندی اقتصادی از بازار بزرگ‌تر یا محصولات مکمل؛

ج) تمایل به افزایش نفوذ بین‌المللی؛

د) تمایل به داشتن یک هویت مشترک.

سوم، ماهیت خود فرایند یکپارچگی، از جمله:

الف) ماهیت فرایند چانه‌زنی؛

ب) نقش رهبران سیاسی؛

ج) نقش حکومت‌های خارجی یا، در فدراسیون‌های مستعمراتی، نقش حکومت امپراتوری؛

د) زمان‌بندی و ترتیب مراحل مذاکره و وحدت.

۳.۵ عوامل محرک خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده

از اواسط قرن بیستم، نیرومندترین عامل محرک اتحاد سیاسی در قالب فدراسیون‌های بزرگ‌تر، افزایش وابستگی متقابل در سطح جهان بوده است؛ در دوره‌ای که پیشرفت فناوری و ارتباطات، حتی برای دولت‌های ملی نیز خودکفایی اقتصادی یا تأمین مستقل امنیت را دشوار کرده است.

بااین‌حال، به‌صورت تناقض‌آمیز paradoxical ، آگاهی از همین روند، در بسیاری موارد موجب تقویت "آگاهی منطقه‌ای" در درون نظام‌های سیاسی نیز شده است. رشد ساختارهای سیاسی بزرگ و دور از دسترس، همراه با گسترش فزاینده ساختارها و دستگاه‌های عظیم دولتی که در زندگی شهروندان مداخله می‌کنند، غالباً واکنش متقابلی ایجاد کرده است.

مقاومت فزاینده در برابر یکپارچگی سیاسی و تقاضای نیرومند برای بیان هویت، کرامت و حکومت بر خویشتن، به‌ویژه در مناطقی شدید بوده است که گروه‌های منطقه‌ای آنها با تفاوت‌های زبانی، نژادی، دینی، ساختار اجتماعی و سنت‌های فرهنگی از یکدیگر متمایز بوده‌اند.

در کشورهایی مانند سوئیس، کانادا، هند، پاکستان، مالزیا، نیجریه، اتیوپی، بلژیک و اسپانیا، اقلیت‌های زبانی، دینی یا نژادی، که از تبعیض احتمالی اکثریت سیاسی بیم داشته‌اند، بر خودمختاری منطقه‌ای به‌عنوان راهی برای حفظ هویت متمایز خود تأکید کرده‌اند.

هرگاه تهدید علیه این تمایز بسیار جدی تلقی شده، این گروه‌های منطقه‌ای گاهی حتی به "جدایی‌طلبی کامل" روی آورده‌اند و آن را تنها راه مطمئن دفاع در برابر جذب

و همانندسازی دانسته‌اند؛ حتی اگر این امر به معنای صرف‌نظر کردن از مزایای فدراسیون گسترده‌تر باشد.

"هویت زبانی" یکی از نیرومندترین عوامل منطقه‌گرایی بوده است. این امر تعجب‌آور نیست؛ زیرا تفاوت‌های زبانی اغلب مانعی در برابر ارتباط هستند. افزون بر آن، زبان مشترک وسیله‌ای برای بیان و همبستگی است و یکی از مهم‌ترین عناصر شکل‌دهنده هویت اجتماعی و میراث مشترک تاریخی محسوب می‌شود.

طبیعی است که هر جامعه‌ای که با زبانی غیر از زبان خود اداره شود، معمولاً احساس محرومیت از حقوق و فرصت‌های خود خواهد کرد. قابل توجه است که منطقه‌گرایی زبانی در جوامع صنعتی یا در حال نوسازی، در مقایسه با جوامع کشاورزی سنتی، مسئله بزرگ‌تری بوده است؛ زیرا در جوامع صنعتی، به‌رسمیت‌شناختن رسمی یک زبان تأثیر قابل توجهی بر فرصت‌های شغلی و مسیرهای حرفه‌ای دارد.

هرگاه گروه‌های زبانی متفاوتی در یک کشور وجود داشته باشند، به نظر می‌رسد تعارض در جایی شدیدتر باشد که اعضای یک گروه زبانی با فشار نابرابری برای آموختن زبان گروه دیگر مواجه باشند.

عوامل فرهنگی دیگر نیز می‌توانند عامل تفرقه باشند. برای مثال، در سوئیس، تقسیمات سیاسی به همان اندازه که از خطوط زبانی پیروی کرده‌اند، از خطوط مذهبی نیز پیروی کرده‌اند. در شبه‌قاره هند نیز تفاوت‌های ظاهراً مذهبی گاه به اختلافات انفجاری تبدیل شده‌اند.

به‌طور کلی، آگاهی منطقه‌ای در جایی قوی‌تر بوده است که تفاوت‌های زبانی، نژادی، دینی و نهادهای اجتماعی، به جای آنکه از یکدیگر عبور کنند و موجب پیوند میان گروه‌ها شوند، یکدیگر را تقویت کرده‌اند؛ مانند سوئیس؛ یا در جایی که این تفاوت‌ها با "فرودستی اقتصادی" همراه بوده‌اند؛ مانند بلژیک و مالزیا.

از عوامل دیگری که بر شدت آگاهی منطقه‌ای تأثیر می‌گذارند، تفاوت در میزان نوسازی است. هنگامی که برخی مناطق از سایر مناطق عقب‌تر مانده‌اند، این وضعیت نه‌تنها موجب نارضایتی، بلکه موجب ترس از بهره‌کشی یا سلطه مناطق پیشرفته‌تر نیز شده است.

تفاوت در منافع اقتصادی نیز عامل مهمی بوده است. تفاوت‌های اقتصادی گاه از طریق فراهم کردن امکان مبادله محصولات متفاوت میان مناطق، به یکپارچگی کمک کرده‌اند؛ اما از سوی دیگر می‌توانند آگاهی منطقه‌ای را تقویت کنند؛ زیرا مناطق مختلف در مسائل تولید، انواع صادرات، منابع سرمایه خارجی و سیاست‌های مناسب برای توسعه اقتصادی با یکدیگر تفاوت دارند.

افزون بر این، اگرچه اتحاد سیاسی می‌تواند برای کل اتحادیه منافع اقتصادی ایجاد کند، یکپارچگی اقتصادی علاوه بر آثار «ایجاد تجارت»، ممکن است آثار «انحراف تجارت» نیز داشته باشد و برای برخی مناطق دشواری و نابرابری ایجاد کند.

قابل توجه است که بسیاری از جنبش‌هایی که در کشورهایی مانند کانادا، هند، مالزیا و نیجریه ظاهراً جنبش‌های زبانی، نژادی یا فرهنگی برای خودمختاری یا جدایی بوده‌اند، در زیرِ سطح خود، مؤلفه‌های اقتصادی نیرومندی داشته‌اند که به رقابت بر سر اشتغال و فرصت‌های اقتصادی مربوط می‌شده است.

در فدراسیون‌هایی مانند ایالات متحده، استرالیا، برزیل و آرژانتین، که تقسیمات زبانی یا فرهنگی معتدل‌تر بوده‌اند، تفاوت‌های اقتصادی و تاریخی میان واحدهای تشکیل‌دهنده، برای ایجاد فشار در جهت خودمختاری منطقه‌ای به اندازه کافی قوی بوده‌اند.

نباید تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم عوامل خارجی بر آگاهی منطقه‌ای را نیز نادیده گرفت. کبک در کانادا، بیافرا در نیجریه و ژورا در سوئیس نمونه‌های مهمی از تأثیر حمایت مستقیم یک دولت خارجی از جنبش‌های جدایی‌طلب منطقه‌ای هستند.

این بحث نشان می‌دهد که برای فهم منطقه‌گرایی، نباید صرفاً نبود عوامل مشوق اتحاد سیاسی را بررسی کرد، بلکه باید عوامل تقویت‌کننده آگاهی منطقه‌ای را نیز در نظر

گرفت.

این عوامل را می‌توان در سه دسته قرار داد:

نخست، شرایط زمینه‌ای و محیطی:

الف) میزان همگونی داخلی هر منطقه از نظر زبان، دین، نژاد و فرهنگ؛

ب) تفاوت در سطح نوسازی، توسعه اقتصادی و ایدئولوژی یا نگرش سیاسی؛

ج) میزان تفاوت در ثروت نسبی و نفوذ بالقوه میان واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون پیشنهادی؛

د) میزان رقابت نخبگان در رژیم‌های مختلف.

دوم، شدت انگیزه‌های فوری برای خودمختاری منطقه‌ای:

الف) تمایل به حفظ ویژگی‌های متمایز جامعه منطقه‌ای در برابر تهدید احتمالی همانندسازی؛

ب) تمایل به افزایش منافع اقتصادی گروه منطقه‌ای خاص؛

ج) شدت تمایل به احساس هویت منطقه‌ای یا حتی ملیت.

سوم، ماهیت فرایند مذاکره برای رسیدن به یک راه‌حل فدرال:

الف) ماهیت فرایند مذاکره، مانند استفاده از همه‌پرسی، انتخابات یا مبارزات چریکی؛

ب) نقش نخبگان منطقه‌ای؛

ج) واکنش مناطق همسایه؛

د) تأثیر مستقیم و غیرمستقیم عوامل خارجی؛

هـ) زمان‌بندی و ترتیب مراحل مذاکرات.

۳.۶ ظرفیت حکومت فدرال

K. C. Wheare در بررسی عوامل مؤثر در ایجاد فدراسیون‌ها، توجه را به تفاوت مهمی میان عواملی جلب کرد که "خواست فدرالیسم" را ایجاد می‌کنند و عواملی که "ظرفیت ایجاد و اداره یک حکومت فدرال" را فراهم می‌سازند.

خود تمایل به فدراسیون، یکی از عناصر مهم ظرفیت اداره یک نظام فدرال است. باید احساس مشترک و منافع مشترک به اندازه کافی قوی باشد تا وفاداری به یک حکومت فدرال مشترک برای برخی اهداف را ایجاد کند و امکان سازش‌های لازم برای تحقق آن را فراهم آورد. در عین حال، باید احساس هویت‌های متمایز نیز به اندازه کافی قوی باشد تا خودمختاری واقعی در سطح منطقه‌ای حفظ شود.

عوامل دیگری نیز برای ظرفیت اداره یک نظام فدرال اهمیت دارند؛ از جمله وجود منابع انسانی آموزش‌دیده و منابع مالی کافی برای پشتیبانی از فعالیت دو یا چند سطح حکومت. عامل حیاتی دیگر، وجود "فرهنگ سیاسی پشتیبان فدرالیسم" است. از آنجا که در فدراسیون‌ها هر سطح حکومت اقتدار خود را از قانون اساسی دریافت می‌کند، احترام به "قانون اساسی‌گرایی و حاکمیت قانون" پیش‌شرطی اساسی برای عملکرد مؤثر نظام است.

از آنجا که فدراسیون‌ها مستلزم سازگاری و مصالحه میان تنوعات سرزمینی هستند، فرهنگ سیاسی مبتنی بر "تحمل و سازش" نیز پیش‌شرطی به همان اندازه مهم است.

این پیش‌شرط‌ها بدان معناست که وجود فرایندهای دموکراتیک نسبتاً کارآمد نیز عامل مهمی است. ناکامی فدراسیون‌های اسمی مانند اتحاد شوروی سابق، یوگسلاوی و چکسلواکی و عملکرد ناکارآمد قانون اساسی جدید سودان و عراق، اهمیت این پیش‌شرط‌ها را نشان می‌دهد.

۳.۷ تأثیر الگوها

فدراسیون‌های پیشین اغلب به‌عنوان الگوهایی عمل کرده‌اند که سابقه‌ها و نمونه‌های نهادی را برای رهبران سیاسیِ ایجادکننده فدراسیون‌های بعدی فراهم کرده‌اند. این تأثیر هم به شکل مثبت و هم منفی وجود داشته است؛ یعنی گاهی ترتیبات نهادی خاصی از نمونه‌های پیشین اقتباس شده و گاهی نیز با توجه به تجربه‌های گذشته، عمداً از آنها اجتناب شده است.

ایالات متحده آمریکا، به‌عنوان نخستین فدراسیون مدرن که در سال ۱۷۸۹ ایجاد شد، نه‌تنها بر برخی ویژگی‌هایی که سوئیس در سال ۱۸۴۸ پذیرفت ـ از جمله قانون‌گذاری دو مجلسی، البته همراه با پرهیز از ریاست‌جمهوری غیرجمعی ـ تأثیر گذاشت، بلکه بر فدراسیون استرالیا نیز، به‌ویژه در زمینه نحوه توزیع صلاحیت‌ها، اثرگذار بود.

ایالات متحده همچنین الگوی غالب فدراسیون‌های آمریکای لاتین بود و همه آنها شکل ریاستی ـ کنگره‌ای نهادهای حکومتی را پذیرفتند.

از سوی دیگر، کانادایی‌ها در دهه ۱۸۶۰، هم‌زمان با جنگ داخلی آمریکا، عمداً شکل متمرکزتری از فدرالیسم را انتخاب کردند تا از ضعف ظاهری حکومت فدرال ایالات متحده جلوگیری کنند.

سوئیس شاید تأثیری کمتر از آنچه شایسته آن بود داشته است؛ بااین‌حال، استفاده از همه‌پرسی با "اکثریت دوگانه" ـ اکثریت در سراسر فدراسیون و اکثریت در اکثریت واحدهای تشکیل‌دهنده ـ برای اصلاح قانون اساسی، به الگویی برای استرالیا و شماری دیگر از فدراسیون‌های جدیدتر تبدیل شد.

کانادا که در سال ۱۸۶۷ به‌عنوان فدراسیون تأسیس شد، نخستین فدراسیونی بود که نهادهای پارلمانی وست‌مینستر را در خود جای داد و این الگو در بیشتر مستعمرات سابق بریتانیا که بعدها به فدراسیون تبدیل شدند، دنبال شد.

رهبران سیاسی استرالیا، با وجود ترجیح آشکار شکل غیرمتمرکزتر آمریکایی در تقسیم صلاحیت‌ها، از الگوی کانادایی در پذیرش نهادهای پارلمانی بر اساس الگوی وست‌مینستر پیروی کردند.

هند و مالزیا نیز، تا حدی از طریق تأثیر قانون حکومت هند ۱۹۳۵ که خود بر اساس قانون آمریکای شمالی بریتانیا ۱۸۶۷ الگوبرداری شده بود، به‌شدت تحت تأثیر مدل کانادا قرار گرفتند و حتی برخی عناصر شبه‌فدرال را در خود جای دادند.

همچنین شایان توجه است که بیشتر فدراسیون‌های اروپایی بعدی، به جای نهادهای ریاستی ـ کنگره‌ای، نهادهای پارلمانی را پذیرفته‌اند.

استرالیا نیز با نهادهایی مانند شورای وام، کمیسیون کمک‌های مالی مشترک‌المنافع و شورای دولت‌های استرالیا (COAG) در ایجاد شوراهای بین‌دولتی، به‌ویژه در زمینه امور مالی فدرال و همچنین در حوزه‌های گسترده‌تر، پیشگام بوده است. این نمونه بر ایجاد نهادهای مشابه در هند، پاکستان، نیجریه، مالزیا و آفریقای جنوبی تأثیر گذاشته است.

فدراسیون آلمان، با تأکید بر "تمرکززدایی اداری به جای تمرکززدایی تقنینی" و روابط درهم‌تنیده میان حکومت فدرال و ایالت‌ها، نه‌تنها بر شماری از فدراسیون‌های اروپایی، بلکه به‌طور خاص بر ماهیت تعاونی فدراسیون آفریقای جنوبی تأثیر گذاشته است.

مجلس دوم فدرال آفریقای جنوبی، یعنی "شورای ملی ولایت‌ها"، تلاشی برای بهبود مدل بوندسرات آلمان بود؛ زیرا هم نمایندگان اجرایی و هم نمایندگان تقنینی ولایت‌ها را در خود جای داد.

بنابراین، چه در قالب تقلید، چه در قالب تغییر و تطبیق، و چه در قالب اجتناب آگاهانه از برخی ویژگی‌های فدراسیون‌های پیشین، فدراسیون‌های بعدی آشکارا از نمونه‌های قبلی آگاهی داشته و آنها را در طراحی نظام خود مورد توجه قرار داده‌اند.

فصل چهارم

واحدهای تشکیل‌دهنده

۴.۱ اجزای سازنده فدراسیون‌ها

واحدهای تشکیل‌دهنده که یکی از سطوح حکومت را نمایندگی می‌کنند، "اجزای سازنده‌ای هستند که یک فدراسیون بر آنها استوار است."

این واحدهای پایه در فدراسیون‌های مختلف نام‌های متفاوتی دارند:

- «ایالت‌ها» در استرالیا، بلائو، برزیل، اتیوپی، هند، مالزیا، مکزیک، میکرونزی، نیجریه، ایالات متحده و ونزوئلا؛
- «ولایت‌ها» یا استان‌ها در آرژانتین، کانادا، پاکستان و آفریقای جنوبی؛
- لندر Länder در اتریش و آلمان؛
- «کانتون‌ها» در سوئیس؛
- «جوامع خودمختار» در اسپانیا؛
- «مناطق» و «جوامع» در بلژیک؛
- «واحدها/تابعیت‌های فدرال» (subjects) در روسیه؛
- «جزایر» در کومور و سنت‌کیتس و نویس؛

- «امارت‌ها» در امارات متحده عربی؛
- و «واحدها/موجودیت‌ها» (Entities) در بوسنی و هرزگوین.

با این همه، تمامی اینها اجزای اساسی حکومتی در این فدراسیون‌ها را تشکیل می‌دهند.

۴.۲ تعداد واحدهای تشکیل‌دهنده

تعداد واحدهای تشکیل‌دهنده نقش مهمی در شکل‌دادن به پویایی روابط سیاسی در داخل فدراسیون‌ها دارد. از این حیث، میان فدراسیون‌ها تنوع بسیار زیادی وجود دارد.

در نه فدراسیون، ۲۰ واحد یا بیشتر تشکیل‌دهنده اصلی وجود دارد. بیشترین تعداد در ابتدا ۸۹ واحد در سال ۱۹۹۳ بود که اکنون، در سال ۲۰۰۷، به ۸۶ واحد در روسیه کاهش یافته است؛ در ایالات متحده نیز ۵۰ ایالت وجود دارد. سایر نمونه‌ها عبارت‌اند از: آرژانتین با ۲۳ واحد، برزیل با ۲۶، هند با ۲۸، مکزیک با ۳۱، نیجریه با ۳۶، سوئیس با ۲۶ و ونزوئلا با ۲۳ واحد. داشتن تعداد زیادی واحد تشکیل‌دهنده معمولاً به این معنا بوده است که هیچ‌یک از آنها در موقعیتی نیست که بر سیاست درون فدراسیون مسلط شود یا به‌تنهایی بتواند در برابر حکومت فدرال موازنه ایجاد کند.

در نقطه مقابل، فدراسیون‌هایی قرار دارند که تنها ۲ تا ۴ واحد تشکیل‌دهنده دارند. سه نمونه از فدراسیون‌های کوچک عبارت‌اند از: کومور با ۳ واحد، میکرونزی با ۴ واحد و سنت کیتس و نویس با ۲ واحد. نمونه‌های دیگر عبارت‌اند از پاکستان از سال ۱۹۷۳ با ۴ ولایت؛ بوسنی و هرزگوین با ۲ واحد؛ و نیجریه در سال‌های نخست فدرالی‌شدن خود تا سال ۱۹۶۳ با ۳ منطقه.

همچنین ساختار دوگانه اجتماعی ـ قومی در پاکستان در فاصله ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۱، پیش از جدایی بنگلادش، چکسلواکی پیش از تجزیه در سال ۱۹۹۲، و صربستان و مونته‌نگرو در فاصله ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۶، قابل توجه است. در تمام این فدراسیون‌ها، تعداد اندک واحدهای منطقه‌ای، که اغلب یکی از آنها از موقعیت مسلط برخوردار بوده است،

این امکان را برای واحدهای منفرد فراهم کرده است که حکومت فدرال را به چالش بکشند و معمولاً روابط سیاسی بسیار بی‌ثباتی ایجاد کنند.

بقیه فدراسیون‌ها میان این دو حد افراطی قرار دارند: استرالیا با ۶ ایالت، اتریش با ۹ لندر، بلژیک با ۳ جامعه و ۳ منطقه اسمی، کانادا با ۱۰ ولایت، اتیوپی با ۹ ایالت، آلمان با ۱۶ لندر، مالزیا با ۱۳ ایالت، آفریقای جنوبی با ۹ ولایت، اسپانیا با ۱۷ جامعه خودمختار، و امارات متحده عربی با ۷ امارت.

در این موارد، واحدهای تشکیل‌دهنده منفرد توانسته‌اند نفوذ سیاسی بیشتری نسبت به فدراسیون‌هایی که تعداد واحدهای بیشتری دارند اعمال کنند؛ به‌ویژه در مواردی که یک یا دو واحد منطقه‌ای خود از نظر جمعیت یا ثروت بسیار بزرگ بوده‌اند. با این حال، این فدراسیون‌ها به درجه بی‌ثباتی‌ای که در فدراسیون‌های دارای تنها دو تا چهار واحد تشکیل‌دهنده مشاهده می‌شود، دچار نشده‌اند.

۴.۳ اندازه و ثروت واحدهای تشکیل‌دهنده

در میان فدراسیون‌های معاصر فعال از نظر اندازه واحدهای تشکیل‌دهنده نیز تفاوت‌های بسیار بزرگی وجود دارد. بزرگ‌ترین واحدها ـ اوتار پرادش در هند با ۱۶۶ میلیون نفر، پنجاب در پاکستان با ۸۰ میلیون نفر و کالیفرنیا در ایالات متحده با ۳۴ میلیون نفر ـ هر یک جمعیتی بیشتر از کل جمعیت بسیاری از فدراسیون‌ها دارند. در نقطه مقابل، برخی واحدهای تشکیل‌دهنده در بلائو اندکی بیش از ۲۰۰ نفر جمعیت دارند؛ در حالی که کوسرای در میکرونزی تنها ۸۰۰۰ نفر، نویس در سنت کیتس و نویس ۱۰ هزار نفر و آپنزل ـ اینرهودن در سوئیس ۱۵ هزار نفر جمعیت دارد.

اندازه مطلق واحدهای تشکیل‌دهنده از این جهت اهمیت دارد که می‌تواند بر دامنه وظایفی که آنها ظرفیت انجام آن را دارند تأثیر بگذارد. از سوی دیگر، هنگامی که واحدهای تشکیل‌دهنده، مانند اوتار پرادش در هند، پنجاب در پاکستان یا کالیفرنیا در ایالات متحده،

دارای ابعادی بسیار بزرگ باشند، این پرسش مطرح می‌شود که تا چه اندازه می‌توانند نسبت به منافع تک‌تک شهروندان یا جوامع محلی متمایز پاسخگو باشند.

جنبه مهم دیگر در ارتباط با اندازه واحدهای تشکیل‌دهنده، تفاوت نسبی میان واحدهای منطقه‌ای در درون یک فدراسیون معین است. بسیاری از فدراسیون‌ها با تفاوت‌های بسیار چشم‌گیری در این زمینه مشخص می‌شوند. این امر بدان معناست که در درون یک فدراسیون ممکن است میان واحدهای تشکیل‌دهنده، از نظر ظرفیت انجام وظایف و میزان نفوذ آنها بر سیاست‌گذاری فدرال، تفاوت گسترده‌ای وجود داشته باشد.

در این زمینه اخیر، فدراسیون‌هایی از اهمیت ویژه برخوردارند که در آنها یک یا دو واحد تشکیل‌دهنده ممکن است اکثریت یا تقریباً اکثریت جمعیت فدرال را تشکیل دهند.

نمونه‌های قابل توجهی که در آنها یک واحد تشکیل‌دهنده به‌تنهایی اکثریت جمعیت فدرال را دربر می‌گیرد عبارت‌اند از: منطقه فلاندری در بلژیک با ۵۹٫۷ درصد؛ فدراسیون بوسنیایی ـ کروات به‌عنوان یک واحد در بوسنی و هرزگوین با ۶۱ درصد؛ گراند کومور در کومور با ۵۱٫۳ درصد؛ چوئوک در میکرونزی با ۵۰٫۱ درصد؛ پنجاب در پاکستان با ۵۵٫۶ درصد؛ و سنت کیتس در سنت کیتس و نویس با ۷۵٫۸ درصد.

تنش‌هایی که چنین وضعیتی می‌تواند ایجاد کند، در فروپاشی فدراسیون‌هایی مانند فدراسیون هند غربی (۱۹۵۸ ـ ۱۹۶۲) ـ که در آن جامائیکا، یکی از ده قلمرو، ۵۲ درصد جمعیت فدرال را داشت ـ پاکستان در فاصله ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۱ ـ که در آن یک واحد، یعنی پاکستان شرقی، ۵۴ درصد جمعیت فدرال را دربر می‌گرفت ـ چکسلواکی در فاصله ۱۹۲۰ تا ۱۹۹۲ ـ که جمهوری چک ۶۶٫۴ درصد جمعیت را داشت ـ و صربستان و مونته‌نگرو از سال ۱۹۹۲ تا فروپاشی آن در سال ۲۰۰۶ ـ که صربستان ۹۱٫۸ درصد جمعیت را داشت ـ به‌خوبی نمایان شده است.

همچنین مواردی که در آنها دو واحد تشکیل‌دهنده در مجموع اکثریت یا نزدیک به اکثریت جمعیت فدرال را تشکیل داده‌اند، منبع قابل توجه دیگری از تنش بوده‌اند. نمونه‌ها

عبارت‌اند از: ابوظبی (۴۱ درصد) و دبی (۲۶ درصد)، که در مجموع ۶۷ درصد جمعیت امارات متحده عربی را تشکیل می‌دهند؛ انتاریو (۳۸ درصد) و کبک (۲۴ درصد)، که در مجموع ۶۲ درصد جمعیت کانادا را تشکیل می‌دهند؛ اورومیا (۳۵ درصد) و آمهارا (۲۶ درصد)، که در مجموع ۶۱ درصد جمعیت اتیوپی را تشکیل می‌دهند؛ نیو ساوت ولز (۳۴ درصد) و ویکتوریا (۲۵ درصد)، که در مجموع ۵۹ درصد جمعیت استرالیا را تشکیل می‌دهند؛ و بوئنوس آیرس (۳۸ درصد) و کوردوبا (۹ درصد)، که در مجموع ۴۷ درصد جمعیت آرژانتین را تشکیل می‌دهند.

این واحدها تمایل داشته‌اند در سیاست فدرال فدراسیون‌های خود نقش مسلطی ایفا کنند؛ امری که موجب نارضایتی واحدهای کوچک‌تر و پرشمارتر شده است. جالب توجه است که علی‌رغم جمعیت مطلق بسیار زیاد اوتار پرادش در هند و کالیفرنیا در ایالات متحده، این دو واحد به‌ترتیب تنها ۱۶ و ۱۲ درصد از کل جمعیت فدرال کشورهای خود را تشکیل می‌دهند و از این طریق، نفوذ آنها در سیاست فدرال تا حدی تعدیل می‌شود.

در بیشتر فدراسیون‌ها، از نظر ثروت واحدهای تشکیل‌دهنده نیز تفاوت قابل توجهی وجود دارد، به‌ویژه در ارتباط با منابع طبیعی. همانند جمعیت، این امر از حیث ظرفیت واحدها برای انجام وظایفی که قانون اساسی بر عهده آنها گذاشته است اهمیت دارد. همچنین تفاوت‌های موجود در ثروت نسبی واحدهای درون هر فدراسیون، عاملی بوده است که بر نفوذ واحدهای تشکیل‌دهنده خاص در پویایی سیاست فدرال تأثیر گذاشته است.

۴.۴ دسته‌بندی واحدهای تشکیل‌دهنده

در بیشتر فدراسیون‌ها تنها یک دسته از واحدهای قانون اساسی کامل و اصلی وجود دارد؛ هرچند، همان‌گونه که در بخش ۴.۱ اشاره شد، نام آنها ممکن است متفاوت باشد. با این حال، در موارد معدودی، این واحدهای کامل تشکیل‌دهنده ممکن است در چند دسته قرار گیرند.

برجسته‌ترین نمونه در این زمینه بلژیک است که در سال ۱۹۷۰ دو نوع واحد تشکیل‌دهنده با صلاحیت‌های متفاوت برای آنها ایجاد شد. سه واحد تشکیل‌دهنده ـ فلاندر، والونیا و بروکسل ـ "مناطق" (*Regions*) هستند که بر اساس قلمرو مشخص شده‌اند و عمدتاً مسئول توسعه اقتصادی منطقه‌ای، امور عمومی و عمرانی، حمل‌ونقل، تجارت بین‌المللی و سیاست کشاورزی هستند.

سه واحد تشکیل‌دهنده دیگر، "جوامع" (*Communities*) هستند که بر اساس هویت فرهنگی تعریف شده‌اند: جامعه فلاندری، جامعه فرانسوی و جامعه آلمانی. این جوامع بر مناطق مذکور منطبق نیستند، بلکه با آنها همپوشانی دارند و در حوزه‌هایی چون زبان، فرهنگ، آموزش و خدمات اجتماعی مانند مراقبت‌های بهداشتی دارای صلاحیت‌اند.

این وضعیت از این جهت پیچیده‌تر شده است که از سال ۱۹۸۰، منطقه فلاندری و جامعه فلاندری نهادهای خود را با یکدیگر ادغام کرده‌اند.

فدراسیون روسیه، آن‌گونه که در سال ۱۹۹۳ ایجاد شد، شامل ۸۹ واحد تشکیل‌دهنده در چندین دسته بود که از اتحاد شوروی سابق به ارث رسیده بودند. این واحدها عبارت بودند از: ۲۱ جمهوری، ۴۹ ولایت (*oblasts*)، ۶ سرزمین(*krais*)، ۱۰ ناحیه خودمختار(*autonomous okrugs*)، یک ولایت خودمختار و ۲ شهر فدرال، یعنی مسکو و سن‌پترزبورگ.

بر اساس قانون اساسی، همه آنها از اختیارات قانون‌گذاری و اجرایی برابر برخوردارند؛ اما جمهوری‌ها از این جهت متمایزند که جمعیت‌های قومی غیرروس قابل توجهی در آنها زندگی می‌کنند؛ برای مثال، تاتارها در تاتارستان و باشقیرها در باشقیرستان و مانند آن.

ولایت‌ها و سرزمین‌ها مناطق غیرقومی هستند. نواحی خودمختار، واحدهای منطقه‌ای مبتنی بر قومیت‌اند که سرزمین بومی جمعیت‌های بومی را تشکیل می‌دهند. این نواحی هم به‌عنوان اعضای مستقل فدراسیون و هم به‌عنوان بخشی از ولایت‌ها یا

سرزمین‌هایی که در محدوده آنها قرار دارند تلقی می‌شوند؛ وضعیتی که بارها به منازعات مربوط به صلاحیت‌ها منجر شده است.[1]

اسپانیا علاوه بر ۱۷ جامعه خودمختار خود، دارای ۲ جامعه خودمختار غیرسرزمینی، یعنی سئوتا و ملیلیا، است که در ساحل شمالی مراکش قرار دارند و در سال ۱۹۹۵ واجد شرایط تبدیل‌شدن به جوامع خودمختار شناخته شدند.

در شماری از فدراسیون‌ها، دسته‌های ثانویه‌ای از واحدهای تشکیل‌دهنده نیز وجود دارند که در مقایسه با واحدهای کامل و اصلی، از خودمختاری کمتری برخوردارند و ترتیبات مالی ویژه‌ای درباره آنها اعمال می‌شود.

این واحدهای کم‌خودمختار که معمولاً «سرزمین‌ها» (*territories*) نامیده می‌شوند، غالباً مناطق دورافتاده و کم‌جمعیتی هستند که منابع لازم برای حفظ خودحکومتی کامل را ندارند؛ یا مناطق قبیله‌ای خاص، سرزمین‌های ماورای بحار یا نواحی پایتخت فدرال هستند. ترتیبات مربوط به نواحی پایتخت فدرال در بخش ۴.۷ در ادامه بررسی خواهد شد.

نمونه‌هایی از سرزمین‌های غیرپایتختی عبارت‌اند از: در استرالیا، قلمرو شمالی به‌علاوه ۷ سرزمین اداری؛ در کانادا، سرزمین‌های شمال‌غربی، نوناووت و یوکان؛ در هند، ۷ سرزمین اتحادیه؛ در پاکستان، ۶ منطقه قبیله‌ای تحت اداره فدرال؛ در اسپانیا، ۳ منطقه دارای حاکمیت که مستقیماً اداره می‌شوند و در سواحل مراکش قرار دارند؛ و در ونزوئلا، یک وابستگی تحت کنترل فدرال که شامل ۱۱ گروه جزیره‌ای تحت کنترل فدرال و در مجموع ۷۲ جزیره منفرد است.

---

1 .A.L. Griffiths, ed., Handbook of Federal Countries, 2005 (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005), pp. 266–67.

در برخی موارد، به‌ویژه در ایالات متحده، برزیل، کانادا و هند، هنگامی که جمعیت و توسعه سرزمین‌های سابق مبنای لازم برای حفظ خودحکومتی در سطح واحدهای اصلی تشکیل‌دهنده را فراهم کرده است، ایالت‌های جدید و کامل از میان همین سرزمین‌های سابق ایجاد شده‌اند.

برخی فدراسیون‌ها همچنین با بعضی واحدها دارای نوعی رابطه سست‌تر فدراسیونی یا دولت وابسته (*federacy or associate state relationship*) بوده‌اند.

نمونه‌های روابط فدراسیونی عبارت‌اند از جزایر ماریانای شمالی و پورتوریکو در ارتباط با ایالات متحده. نمونه‌های دولت‌های وابسته نیز عبارت‌اند از بوتان در ارتباط با هند و لیختن‌اشتاین در ارتباط با سوئیس.

در مورد اسپانیا، آندورا تا سال ۱۹۹۳ تحت حاکمیت مشترک اسپانیا و فرانسه به‌عنوان یک کُندومینیوم (*condominium*) اداره می‌شد.

۴.۵ تمایز منطقه‌ای واحدهای تشکیل‌دهنده

در برخی فدراسیون‌ها، مانند آرژانتین، اتریش، استرالیا، برزیل، آلمان، مکزیک، امارات متحده عربی، ایالات متحده و ونزوئلا، که در آنها یک زبان غالب و سطح نسبتاً پایینی از تقسیمات دینی یا قومی وجود دارد، واحدهای تشکیل‌دهنده نماینده شکاف‌های متمایز قومی، زبانی یا دینی نبوده‌اند.

در این موارد، اغلب تفاوت‌های تاریخی و اقتصادی میان واحدهای تشکیل‌دهنده منطقه‌ای وجود داشته است، اما عمق تمایزی که از قومیت، زبان یا دین ناشی می‌شود، وجود نداشته است.

فدراسیون‌های دیگری مانند بلژیک، کانادا، اتیوپی، هند، نیجریه، روسیه، اسپانیا و سوئیس، دارای واحدهای تشکیل‌دهنده‌ای هستند که با اکثریت‌های متفاوت زبانی، قومی

یا دینی مشخص می‌شوند. در این کشورها، آگاهی از تمایز و هویت منطقه‌ای معمولاً بسیار نیرومند است.

نخستین فدراسیون از این نوع، سوئیس بود که در شکل کنونی خود در سال ۱۸۴۸ تأسیس شد و دومین مورد، کانادا بود که در سال ۱۸۶۷ تأسیس شد؛ اما تعداد چنین فدراسیون‌هایی در نیمه دوم قرن بیستم به‌طور چشمگیری افزایش یافت.

دو راهبرد برای مواجهه با چنین شکاف‌های عمیق منطقه‌ای پیشنهاد شده است.

راهبرد نخست، "تضعیف قوم‌گرایی ملی‌گرایانه بالقوه تفرقه‌انگیز" از طریق طراحی واحدهای تشکیل‌دهنده به‌گونه‌ای است که مانع تبدیل‌شدن اقلیت‌های قومی، زبانی یا دینی به اکثریت در درون واحدهای تشکیل‌دهنده شوند.

از جمله طرفداران این دیدگاه، دونالد هورووینتز و دانیل الازار هستند که بر آثار پیشین S.M. لیپست و نیز یک سنت قدیمی‌تر آمریکایی که به جیمز مدیسون بازمی‌گردد، تکیه کرده‌اند.[1]

این راهبرد از نگرانی نسبت به شکاف‌های شدید و جدایی‌طلبی‌ای ناشی می‌شود که ملی‌گرایی قومی می‌تواند ایجاد کند. هدف آن این است که، در صورت امکان، نقاط متعدد قدرت گسترش یابند تا تمرکز سیاسی بر قوم‌گرایی ملی‌گرایانه کاهش یابد.

در میان فدراسیون‌هایی که دارای تفاوت‌های قومی، زبانی و دینی هستند، این راهبرد در طراحی واحدهای تشکیل‌دهنده، ابتدا در هند در سال ۱۹۵۰ مورد آزمایش قرار گرفت

---

1 . D. Horowitz, *Ethnic Groups in* Conflict (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 601–52; D. Elazar, Federalism and the Way to Peace (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994), p. 168; S.M. Lipset, Political Man: The Social Bases of Politics (Garden City, New York: Doubleday, 1960), pp. 91–2; J. McGarry and B. O'Leary, "Federation as a Method of Ethnic Conflict Resolution," in M. Burgess, ed., Multinational Federations (London & New York: Routledge, 2007): 180–211.

ـ هرچند در سال ۱۹۵۶ کنار گذاشته شد ـ و در آفریقای جنوبی نیز هنگام تعیین مرزهای ۹ ولایت جدید آن به کار گرفته شد.

راهبرد جایگزین، "سازگار کردن گروه‌های قومی، زبانی و منطقه‌ای" از طریق ایجاد واحدهای منطقه‌ای است که در درون آنها این گروه‌ها بتوانند اکثریت تشکیل دهند و از طریق برخورداری از میزانی از خودحکومتی، قدرت حفاظت و ارتقای تمایز و هویت خود را داشته باشند.[1]

طرفداران این رویکرد معتقدند که این روش با ایجاد احساس امنیت برای هر گروه در زمینه حفاظت از تمایز و هویت خود، تنش‌های میان‌قومی را کاهش می‌دهد.

در میان فدراسیون‌هایی که به‌وضوح این مسیر را دنبال کرده‌اند، می‌توان از سوئیس، کانادا، بلژیک، اسپانیا، روسیه و اتیوپی نام برد. در سوئیس، همان‌گونه که در فصل دوم اشاره شد، بیشتر کانتون‌ها عمدتاً تک‌زبانه‌اند و یا اکثریت کاتولیک رومی دارند یا اکثریت پروتستان.

در کانادا، جمعیت فرانسوی‌زبان به‌شدت در کبک متمرکز است؛ جایی که حدود ۸۰ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهد. نیوبرانزویک رسماً دوزبانه است و هشت ولایت دیگر دارای اکثریت قاطع انگلیسی‌زبان هستند.

در بلژیک، سه واحد تشکیل‌دهنده که «جوامع» نامیده می‌شوند، به‌روشنی نماینده جمعیت‌های فلاندری، فرانسوی و آلمانی‌زبان هستند.

واحدهای تشکیل‌دهنده اسپانیا که «جوامع خودمختار» نامیده می‌شوند، امکان ظهور دوباره ملیت‌های تاریخی به‌عنوان واحدهای سیاسی را فراهم کرده‌اند.

---

1. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

در حالی که قومیت و زبان غالب در فدراسیون روسیه روسی است، جمهوری‌ها و نواحی خودمختار (*okrugs*) به‌طور مشخص نماینده جمعیت‌های قومی غیرروس هستند.

اتیوپی به‌عنوان یک فدراسیون، صراحتاً برای به‌رسمیت‌شناختن گروه‌های قومی متنوع خود تأسیس شد؛ هرچند امکان آن وجود نداشت که برای هر گروه قومی یک ایالت مستقل ایجاد شود و یکی از بزرگ‌ترین ایالت‌ها نیز دارای ترکیب قومی بسیار متنوعی است.

همچنین اهمیت دارد که هند و نیجریه نیز در گذر زمان ناگزیر شدند همین رویکرد را دنبال کنند. در ابتدا، مجلس مؤسسان هند، از بیم آنکه تعریف ایالت‌ها بر مبنای زبان موجب تشدید اختلافات شود، در برابر چنین رویکردی مقاومت کرد. اما از زمان تصویب قانون سازمان‌دهی مجدد ایالت‌ها در سال ۱۹۵۶ و در طول دهه پس از آن، مرزهای ایالت‌ها عمدتاً بر اساس خطوط زبانی دوباره ترسیم شدند و در مورد پنجاب، تفاوت‌های دینی نیز مورد توجه قرار گرفت. پس از آن، این فرایند برای به‌رسمیت‌شناختن برخی ایالت‌های کوچک‌تر جدید در شمال‌شرق کشور ادامه یافت.

نیجریه نیز که در زمان استقلال در سال ۱۹۶۰ از ۳ واحد منطقه‌ای بزرگ تشکیل شده بود، از سال ۱۹۶۳ به‌تدریج تعداد ایالت‌های خود را افزایش داد و آن را به مجموع ۳۶ ایالت رساند؛ این ایالت‌ها عمدتاً به‌گونه‌ای تعریف شدند که گروه‌های متمایز زبانی، قومی و دینی را بازتاب دهند.

۴.۶ اصلاح مرزهای واحدهای تشکیل‌دهنده

بیشتر فدراسیون‌ها برای تغییر مرزهای واحدهای تشکیل‌دهنده و ایجاد واحدهای جدید، دارای یک رویه ویژه اصلاح قانون اساسی هستند.

تغییر مرزهای واحدهای تشکیل‌دهنده معمولاً مستلزم موافقت واحدهایی است که مستقیماً تحت تأثیر قرار می‌گیرند. برای ایجاد واحدهای تشکیل‌دهنده جدید نیز معمولاً رضایت واحدهای تشکیل‌دهنده‌ای که مستقیماً متأثر می‌شوند یا کسب اکثریت ویژه در میان تمامی واحدهای تشکیل‌دهنده موجود لازم است.

هدف از این رویه‌ها آن است که به واحدهای تشکیل‌دهنده اطمینان داده شود که منافع آنها به‌عنوان واحدهایی متمایز، در برابر اقدامات حکومت فدرال آسیب‌پذیر نخواهد بود. بنابراین، به‌عنوان یک قاعده، در بیشتر فدراسیون‌ها، پس از آنکه مرزهای داخلی تثبیت شدند، ترسیم مجدد آنها فرایندی دشوار است.

با این حال، استثناهایی نیز بر این الگو وجود دارد. در ایالات متحده، کانادا، برزیل و آرژانتین، اقدامات فدرال موجب ایجاد ایالت‌ها یا ولایت‌های جدید از سرزمین‌های سابق شده یا ولایت‌ها از طریق افزودن سرزمین‌های سابق به آنها گسترش یافته‌اند.

در هند، مجلس مؤسسان با پیش‌بینی نیاز به ترسیم مجدد مرزهای ایالت‌ها پس از پشت سر گذاشتن بحران‌های فوری استقلال، تجزیه و ادغام دولت‌های شاهزاده‌نشین، فرایندی به‌ویژه انعطاف‌پذیر برای اصلاح قانون اساسی با هدف مشخص تغییر مرزهای ایالت‌ها پیش‌بینی کرد؛ یعنی تصویب قانون عادی توسط پارلمان اتحادیه.[۱] این امر، ترسیم مجدد نظام‌مند مرزهای ایالت‌ها را از سال ۱۹۵۶ به بعد تسهیل کرد.

در مورد نیجریه، بخش عمده‌ای از تحول از ۳ منطقه در سال ۱۹۶۰ به ۳۶ ایالت کنونی، با اقدامات حکومت‌های نظامی در دوره‌ای که دموکراسی به حالت تعلیق درآمده بود، تسهیل شد.

---

۱. با این حال چنین لوایحی فقط توسط دولت و تنها پس از دریافت نظرات ۳۱ مجلس قانون‌گذاری در ایالت‌های مربوطه قابل ارائه هستند.

فرایندی که سوئیس برای تعیین مرزهای کانتون جدید ژورا از کانتون برن به کار گرفت، جالب توجه است: برای تعیین ایجاد کانتون جدید و مرزهای آن، مجموعه‌ای از همه‌پرسی‌های زنجیره‌ای مورد استفاده قرار گرفت.

در تلاش‌های کنونی برای ادغام برخی واحدهای تشکیل‌دهنده در روسیه نیز از همه‌پرسی استفاده شده است. بر اساس اصلاحات قانون اساسی روسیه در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۵، تمامیت ارضی واحدهای فدراسیون تضمین شده است: مرزهای آنها بدون رضایت خود آنها و نیز شورای فدراسیون نمی‌تواند تغییر کند.

از سوی دیگر، واحدهای فدراسیون حق دارند با یک واحد دیگر از فدراسیون ادغام شوند و یک واحد تشکیل‌دهنده جدید ایجاد کنند. فرایند چنین ادغام‌هایی در قانون فدرال تعیین شده است.

تا اول جنوری ۲۰۰۷، همه‌پرسی‌ها با ادغام دو مجموعه که در مجموع ۵ واحد تشکیل‌دهنده را دربر می‌گرفت، موافقت کرده بودند؛ در نتیجه، تعداد کل واحدهای فدراسیون به ۸۶ کاهش یافت. همچنین سه ادغام دیگر شامل ۶ واحد، که می‌توانست تعداد کل را به ۸۳ واحد کاهش دهد، پیش‌بینی شده بود.

با این حال، چنین لوایحی تنها توسط دولت می‌توانند ارائه شوند و آن هم پس از آنکه نظر مجالس قانون‌گذاری ایالت‌های ذی‌ربط دریافت شده باشد.

۴.۷ پایتخت‌های فدرال

هر فدراسیونی با وظیفه دشوار تعیین نحوه اداره پایتخت فدرال خود روبه‌رو است. این مسئله دشوار است، زیرا معمولاً مستلزم تعارض میان منافع مختلف است.

حکومت فدرال معمولاً می‌خواهد پایتخت و مقر حکومت فدرال را به نفع کل فدراسیون کنترل و توسعه دهد. اگر خود پایتخت یک ایالت عضو باشد یا تحت صلاحیت

یکی از ایالت‌های عضو قرار داشته باشد، آن ایالت در موقعیتی قرار می‌گیرد که بر پایتخت فدرال مسلط شود و کنترل حکومت فدرال بر مقر حکومت خود محدود می‌گردد.

از سوی دیگر، شهروندان پایتخت معمولاً می‌خواهند تا حد امکان خودشان امور خود را اداره کنند، نه اینکه تحت کنترل حکومت فدرال باشند.

این مسائل از آن جهت پیچیده‌تر می‌شوند که پایتخت‌های فدرال اغلب شهرهایی بزرگ و به‌سرعت در حال رشد هستند و جمعیت آنها از مرزهای قانونی شهر مرکزی فراتر رفته و به سرزمین‌های مجاور گسترش می‌یابد.

اهدافی که معمولاً در سازمان‌دهی پایتخت‌های فدرال دنبال می‌شوند عبارت‌اند از: ایجاد احساس افتخار نسبت به پایتخت در سراسر فدراسیون؛ تأمین نیازهای قوه مقننه فدرال، وزارتخانه‌ها، نیروهای امنیتی و نمایندگان دیپلماتیک خارجی؛ و اجتناب از این تصور که یک ایالت یا ولایت خاص مورد ترجیح قرار گرفته است.

به‌طور کلی، سه نوع اصلی سازمان‌دهی قانون اساسی برای حکومت پایتخت‌های فدرال وجود دارد: "ناحیه فدرال"، "دولت‌شهر" و "اداره پایتخت تحت صلاحیت یکی از ایالت‌ها". هر یک از این روش‌ها مزایا و مشکلات خاص خود را دارد.

بسیاری از فدراسیون‌ها ـ هرچند نه همه آنها ـ یک ناحیه یا سرزمین فدرال را تحت صلاحیت انحصاری حکومت فدرال برای اداره پایتخت ایجاد کرده‌اند.

هشت نمونه مهم عبارت‌اند از: واشنگتن دی.سی. در ایالات متحده؛ کانبرا و قلمرو پایتختی استرالیا؛ ناحیه فدرال مکزیکوسیتی؛ ناحیه فدرال کاراکاس؛ قلمرو اتحادیه دهلی؛ قلمرو پایتختی اسلام‌آباد؛ قلمرو پایتخت فدرال ابوجا؛ و شهر پایتخت فدرال آدیس‌آبابا.

از جمله مزایای این نوع ترتیبات آن است که کنترل کافی حکومت مرکزی را بر برنامه‌ریزی و توسعه پایتخت خود فراهم می‌کند. افزون بر این، مانع آن می‌شود که قوانین یک ایالت

عضو خاص بر پایتخت کل فدراسیون مسلط شود، در امور نهادهای حکومت مرکزی مداخله کند یا سلطه حقوقی و فرهنگی خود را بر پایتخت فدرال تحمیل نماید.

از جمله معایب معمول در الگوی ناحیه فدرال، گرایش به کنترل بیش از حد مرکزی بر ساکنان محلی است. در بسیاری از این موارد ـ هرچند نه در همه آنها ـ حکومت محلی منتخب وجود ندارد و در شماری از آنها، ساکنان حتی نمایندگان خود را در کنگره یا پارلمان فدرال نیز انتخاب نمی‌کنند.

با این حال، موارد معدودی مانند کاراکاس، مکزیکوسیتی و دهلی وجود دارند که در آنها درجه قابل توجهی از خودحکومتی محلی عملاً فراهم شده است. این ترتیبات عموماً به‌خوبی عمل کرده‌اند، اما در مواردی که احزاب سیاسی متفاوتی بر حکومت فدرال و شورای محلی منتخب مسلط باشند، می‌توانند مشکلاتی ایجاد کنند.

عیب دیگر ترتیبات مربوط به ناحیه فدرال این است که اگر این ناحیه از ابتدا به اندازه کافی بزرگ تعیین نشده باشد، هنگامی که جمعیت شهری از مرزهای آن فراتر می‌رود، مشکلاتی ایجاد می‌شود؛ مانند بوئنوس آیرس، کاراکاس، مکزیکوسیتی و واشنگتن؛ به‌ویژه از آن جهت که تغییر مرزها، که معمولاً مستلزم اصلاح قانون اساسی است، به‌سختی امکان‌پذیر است.

از نظر مناسب‌بودن این شکل از سازمان‌دهی پایتخت فدرال، باید گفت که این الگو هم در فدراسیون‌های متمرکز و هم در فدراسیون‌های غیرمتمرکز و هم برای پایتخت‌های بزرگ و هم کوچک وجود دارد. این شیوه به‌ویژه زمانی محبوب بوده است که پایتخت‌های جدید در مناطقی ایجاد شده‌اند که پیش از آن جمعیت محلی قابل توجهی نداشته‌اند.

اگرچه این شکل از سازمان‌دهی پایتخت در اطراف شهرهای قدیمی و موجود نیز ایجاد شده است، تجربه عمومی نشان می‌دهد که در این نوع سازمان‌دهی، برتری قدرت حقوقی، مالی و سیاسی حکومت‌های فدرال، توازن میان کنترل مرکزی و منافع محلی را به‌شدت به سود کنترل مرکزی تغییر می‌دهد.

همچنین شایان ذکر است که در چند مورد، شهرهایی که پایتخت نیستند، وضعیتی مشابه و ویژه به‌عنوان «شهرهای دارای منشور فدرال» (federally chartered cities) دریافت کرده‌اند؛ نمونه آن دیر داوا در اتیوپی است.

در برخی موارد، به پایتخت فدرال جایگاه یک «ایالت کامل و اصلی» در داخل فدراسیون داده می‌شود. چهار نمونه برجسته عبارت‌اند از: وین در اتریش، مسکو در روسیه، برلین در آلمان از زمان اتحاد مجدد در سال ۱۹۹۰، و بروکسل در بلژیک.

منطقه پایتخت بروکسل یکی از سه منطقه بلژیک است. باید توجه داشت که بروکسل همچنین پایتخت اتحادیه اروپا است.

نمونه‌های دیگری نیز از فدراسیون‌هایی وجود دارند که در آنها شهرهای غیرپایتختی به‌عنوان ایالت‌های عضو کامل و اصلی عمل می‌کنند و این وضعیت به‌خوبی کار کرده است؛ برای مثال، برمن و هامبورگ در آلمان و سن‌پترزبورگ در روسیه.

در مقایسه با سازمان‌دهی به شکل ناحیه فدرال، اعطای جایگاه یک ایالت عضو کامل به پایتخت فدرال، خودحکومتی محلی را تضمین می‌کند و در عین حال از تابع‌شدن آن در برابر یکی از ایالت‌های دیگر عضو جلوگیری می‌نماید.

عیب این ترتیب آن است که به دلیل خودمختاری ذاتی در جایگاه یک ایالت کامل، حکومت فدرال با حداقل میزان کنترل بر مقر حکومت خود باقی می‌ماند. افزون بر این، به دلیل انعطاف‌ناپذیری معمول مرزهای ایالتی، اگر این منطقه هنگام ایجاد به اندازه کافی بزرگ نباشد، گسترش بعدی جمعیت می‌تواند در روابط آن با ایالت‌ها یا مناطق همجوار مشکل ایجاد کند.

این مسئله در گسترش جمعیت بروکسل به منطقه فلاندری و نیز در تلاش‌های تاکنون ناموفق برای ادغام برلین و براندنبورگ در آلمان نمونه‌ای روشن دارد.

هنگامی که پایتخت بسیار بزرگ است و منافع صنعتی و دیگر منافع قابل توجهی دارد که مستقیماً با وظایف آن به‌عنوان پایتخت مرتبط نیست، این نوع سازمان‌دهی قابل دفاع است.

مناسب‌بودن این شیوه تا حد زیادی به میزان تمرکززدایی در اختیاراتی که عموماً به ایالت‌ها واگذار شده‌اند بستگی دارد. هنگامی که فدراسیون نسبتاً متمرکز باشد، مانند اتریش، آلمان و روسیه، حکومت فدرال ممکن است از اختیارات کافی برای تأثیرگذاری بر اداره پایتخت برخوردار باشد، حتی اگر پایتخت یک دولت‌شهر باشد.

اما هنگامی که فدراسیون به میزان قابل توجهی غیرمتمرکز باشد، این ترتیب ممکن است دامنه اختیار حکومت فدرال برای کنترل و توسعه پایتخت خود را به‌شدت محدود کند.

در برخی فدراسیون‌ها، نوع سومی از ترتیبات وجود دارد. در این حالت، شهر پایتخت تحت صلاحیت ایالت عضوی قرار می‌گیرد که پایتخت در داخل آن واقع شده است؛ تقریباً به همان شیوه‌ای که سایر شهرهای آن ایالت اداره می‌شوند.

هشت نمونه عبارت‌اند از: برن (کانتون برن، سوئیس)، اتاوا (انتاریو، کانادا)، کوالالامپور (سلانگور، مالزیا)، بن (نوردراین ـ وستفالن، آلمان، در فاصله ۱۹۴۹ تا ۱۹۹۰)، مادرید (جامعه خودمختار مادرید، اسپانیا)، باستیر (سنت کیتس، سنت کیتس و نویس)، پرتوریا (خائوتنگ، آفریقای جنوبی)[۱] و ابوظبی (ابوظبی، امارات متحده عربی).

---

۱. پرتوریا پایتخت اداری است، کیپ‌تاون مقر پارلمان و بلومفونتین مقر دادگاه قانون اساسی است.

در بسیاری از این موارد، پایتخت فدرال در بزرگ‌ترین ایالت عضو واقع شده است و گاه، مانند برن، باستیر و ابوظبی، خود آن شهر پایتخت آن ایالت نیز هست.

دو مزیت این ترتیب عبارت‌اند از اینکه مدیریت مرزهای پایتخت فدرال با مناطق مجاور انعطاف‌پذیر است و اینکه معمولاً خودحکومتی محلی در پایتخت فدرال را به همان شیوه‌ای فراهم می‌کند که در دیگر مناطق ایالتی که پایتخت بخشی از آن است، وجود دارد.

با این حال، این ترتیب به‌روشنی میزان توانایی حکومت فدرال برای مدیریت توسعه و کنترل پایتخت خود را محدود می‌کند. این مسئله به‌ویژه در فدراسیون‌های غیرمتمرکزتری مانند سوئیس (برن) و کانادا (اتاوا) مشاهده شده است.

در کانادا، نفوذ حکومت فدرال بر ناحیه پایتخت عمدتاً از طریق هزینه‌کرد برای "کمیسیون پایتخت ملی" و امور عمرانی اعمال شده است. در چنین مواردی، سطح بالایی از همکاری داوطلبانه بین‌حکومتی میان حکومت فدرال و کانتون یا ولایتی که پایتخت فدرال در حوزه صلاحیت آن قرار دارد، ضروری بوده است.

به‌طور کلی، پایتخت‌های فدرالی که تحت اداره ایالت‌ها هستند ـ به‌ویژه در فدراسیون‌های غیرمتمرکز ـ از درجه بالایی از خودحکومتی برخوردار بوده‌اند؛ اما با مشکلاتی از قبیل تقسیم صلاحیت‌ها، ناکفایتی مالی، سلطه فرهنگی ایالت حاکم، و محدودیت توانایی حکومت فدرال برای کنترل پایتخت خود در راستای منافع کل فدراسیون مواجه بوده‌اند.

در فدراسیون‌های متمرکزتر، که دامنه صلاحیت حکومت ایالتی محدودتر است، این مسئله تا حدودی مشکل کمتری ایجاد کرده است.

یک رویکرد سازشی در مالزیا، که فدراسیونی نسبتاً متمرکز است، به کار گرفته شده است. در این کشور، حکومت فدرال از اختیاراتی که بر اساس توزیع عمومی صلاحیت‌ها در اختیار آن قرار گرفته بود، استفاده کرد تا در سال ۱۹۶۰ قانون پایتخت فدرال را برای

کوالالامپور وضع کند؛ بدون آنکه یک ناحیه یا سرزمین فدرال ایجاد شود و در حالی که کوالالامپور همچنان در سایر زمینه‌ها تحت صلاحیت ایالت سلانگور باقی ماند.

جمع‌بندی

در مجموع، هر یک از ترتیبات مربوط به سازمان‌دهی پایتخت‌های فدرال، مزایا و معایب خاص خود را دارد. این ترتیبات همچنین بر اساس توزیع عمومی صلاحیت‌ها میان حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی عضو، که بر میزان تمرکز یا تمرکززدایی در داخل فدراسیون تأثیر می‌گذارد، متفاوت هستند.

الگوی "ناحیه فدرال" از قرارگرفتن پایتخت فدرال تحت سلطه ایالتی که پایتخت در قلمرو آن واقع شده است جلوگیری می‌کند. اما به‌طور کلی، سازمان‌دهی پایتخت به شکل ناحیه فدرال به خودحکومتی محلی محدود منجر شده است؛ هرچند کاراکاس و دهلی نمونه‌هایی ارائه می‌کنند که نشان می‌دهند این امر اجتناب‌ناپذیر نیست.

به دلیل گرایش به محدودشدن خودحکومتی محلی در سرزمین‌های پایتخت فدرال، هرگاه چنین شیوه‌ای از سازمان‌دهی انتخاب شود، لازم بوده است مقررات مشخصی برای حقوق سیاسی محلی و خودحکومتی پیش‌بینی شود.

از سوی دیگر، نمونه‌های متعددی وجود دارد که در آنها پایتخت‌های فدرال یا به‌صورت دولت‌شهر عمل کرده‌اند یا تحت صلاحیت ایالتی قرار گرفته‌اند که در آن واقع شده‌اند. این موارد عموماً با درجات بیشتری از خودحکومتی محلی همراه بوده‌اند و در مورد پایتخت‌هایی که در داخل یک ایالت قرار دارند، از انعطاف بیشتری در مرزها برخوردار بوده‌اند.

اما این مزایا به بهای محدودشدن دامنه توانایی حکومت فدرال برای کنترل و توسعه پایتخت خود به دست آمده‌اند. با این حال، نمونه کوالالامپور نشان می‌دهد که حتی بدون ایجاد یک ناحیه فدرال نیز می‌توان ترتیباتی ایجاد کرد که به حکومت مرکزی صلاحیت

انحصاری یا مشترک در برخی جنبه‌های سازمان‌دهی پایتخت فدرال بدهد تا نیازهای آن تأمین شود.

فصل پنجم

توزیع قدرت‌ها و صلاحیت‌ها در اتحادیه‌های فدرالی

۵.۱ مسأله توازن میان وحدت و تنوع

در تمامی اتحادیه‌های فدرالی که در بخش پیشین به آن‌ها پرداختیم، وجه مشترک آن‌ها وجود انگیزه‌های قوی برای اتحاد به منظور اهداف معین، و در عین حال وجود انگیزه‌های ریشه‌دار برای حکومت‌های منطقه‌ای خودگردان به منظور اهداف دیگر بوده است.

این امر در طراحی این اتحادیه‌های فدرالی از طریق توزیع قدرت میان حکومت فدرالی برای اهداف مشترک و قدرت‌های واگذار شده به واحدهای حکومت منطقه‌ای برای اهداف مرتبط با بیان هویت منطقه‌ای تجلی یافته است.

بنابراین، ویژگی نهادی متمایز این اتحادیه‌های فدرالی، ترکیب «حکومت مشترک» و «حکومت خودمختار» در یک نظام سیاسی واحد از طریق توزیع قانون اساسی قدرت میان حکومت‌های فدرالی و منطقه‌ای بوده است.

شکل و تخصیص متمایز این توزیع قدرت‌ها، بسته به درجات و انواع منافع مشترک و تنوع در جامعه مورد نظر، متفاوت بوده است. عوامل جغرافیایی، تاریخی، اقتصادی، زیست‌محیطی، امنیتی، زبانی، فرهنگی، فکری، جمعیتی و بین‌المللی و روابط متقابل میان

آن‌ها نقش مهمی در تقویت انگیزه‌های اتحاد و بیان هویت منطقه‌ای داشته‌اند و در نتیجه بر الگوی خاص توزیع قدرت در اتحادیه‌های مختلف فدرالی تأثیر گذاشته‌اند

به طور معمول، هرچه درجه همگنی جامعه بیشتر باشد، قدرت‌های بیشتری به حکومت فدرالی واگذار می‌شود و هرچه درجه تنوع بیشتر باشد، قدرت‌های بیشتری به واحدهای تشکیل‌دهنده حکومت اعطا می‌گردد. با این حال، حتی در حالت اخیر نیز غالباً مطلوب است که به حکومت فدرالی اختیارات کافی برای مقابله با گرایش‌های تجزیه‌طلبانه و «بالکانیزه شدن» داده شود.

افزون بر تأکید بر توازن میان وحدت و تنوع، طراحی اتحادیه‌های فدرالی مستلزم ایجاد توازن میان استقلال و وابستگی متقابل حکومت‌های فدرالی و منطقه‌ای نسبت به یکدیگر نیز بوده است. دیدگاه سنتی درباره فدرالیسم ـ آن‌گونه که «کی. سی. ویر» مطرح کرده و در مورد ایالات متحده، سوئیس، کانادا و استرالیا نیز به آن استناد شده است ـ این است که توزیع ایده‌آل قدرت در یک نظام فدرالی آن است که هر سطح حکومت بتواند به‌طور مستقل در حوزه مسئولیت‌های خود عمل کند.[۱]

با این حال، در عمل، اتحادیه‌های فدرالی نتوانسته‌اند از هم‌پوشانی مسئولیت‌ها اجتناب کنند و در همه آن‌ها نوعی وابستگی متقابل وجود دارد. نمونه بارز آن، رابطه پیچیده در نظام فدرالی آلمان است که به دلیل اجرای بخش عمده‌ای از قوانین فدرالی توسط ایالت‌ها شکل گرفته است. این تأکید شدید بر هماهنگی از طریق مشارکت در تصمیم‌گیری می‌تواند پیامدهایی از نظر کاهش انعطاف‌پذیری و تنوع سیاست‌گذاری داشته باشد. بنابراین، نیاز به ایجاد توازن میان استقلال حکومت‌ها و وابستگی متقابل آن‌ها در چارچوب فدرالیسم وجود دارد.

---

۱. برای نمونه، بنگرید به: کی. سی. ویر، Federal Government، «حکومت فدرالی»، چاپ چهارم (لندن Oxford University Press :، ۱۹۶۳)، ص ۱۴.

شیوه تشکیل اتحادیه‌های فدرالی می‌تواند بر ماهیت توزیع قدرت‌ها تأثیر بگذارد. زمانی که تشکیل فدرالیسم از طریق گردهم‌آیی واحدهایی صورت می‌گیرد که پیش‌تر مستقل بوده‌اند و بخشی از حاکمیت خود را برای ایجاد حکومت فدرالی جدید واگذار می‌کنند، معمولاً تمرکز بر تعیین فهرستی محدود از اختیارات فدرالی و باقی گذاشتن سایر اختیارات (غیرمصرح) برای واحدهای تشکیل‌دهنده است. نمونه‌های کلاسیک آن ایالات متحده، سوئیس و استرالیا هستند.

اتریش و آلمان نیز با وجود تفاوت‌های تاریخی، تا حدی از این الگو پیروی کرده‌اند، هرچند بازسازی پس از جنگ در آن‌ها همراه با تفویض برخی اختیارات بوده است. در مقابل، در مواردی که فدرالیسم از طریق تفویض قدرت از یک دولت واحد قبلی شکل می‌گیرد، وضعیت معمولاً برعکس است؛ یعنی اختیارات واحدهای منطقه‌ای محدود و قدرت‌های باقی‌مانده در دست دولت فدرال قرار می‌گیرد، مانند بلژیک و اسپانیا.

برخی فدراسیون‌ها مانند کانادا، هند و مالزیا ترکیبی از این دو روند را تجربه کرده‌اند و سه دسته اختیارات را تعریف کرده‌اند: اختیارات فدرالی، اختیارات منطقه‌ای (ایالتی) و اختیارات مشترک، همراه با واگذاری اختیارات باقی‌مانده به دولت فدرال (در کانادا و هند و اتحاد سابق مالایا، اما نه در مالزیای کنونی).

۵.۲ رابطه میان توزیع اختیارات قانون‌گذاری و اجرایی

در برخی اتحادیه‌های فدرالی، به‌ویژه آن‌هایی که از سنت‌های آنگلوساکسون پیروی می‌کنند، هر سطح از حکومت معمولاً در همان حوزه‌هایی که دارای اختیارات قانون‌گذاری است، مسئولیت اجرایی نیز دارد. نمونه‌های کلاسیک این الگو ایالات متحده، کانادا و استرالیا هستند.

این شیوه چند مزیت دارد:

نخست، استقلال نهادهای قانون‌گذاری را تقویت می‌کند؛ دوم، تضمین می‌کند که هر حکومت توان اجرای قوانین خود را دارد؛ سوم، در نظام‌هایی مانند کانادا و استرالیا که اصل مسئولیت دولت اجرایی در برابر پارلمان پذیرفته شده است، نظارت مؤثر بر اجرای قوانین تنها در صورت انطباق حوزه قانون‌گذاری و اجرایی ممکن است.

در اتحادیه‌های فدرالی اروپایی، به‌ویژه سوئیس، اتریش و آلمان، معمولاً هم‌پوشانی میان مسئولیت اجرایی و قانون‌گذاری وجود ندارد و اجرای بسیاری از قوانین فدرالی بر عهده دولت‌های منطقه‌ای است. این امر امکان تدوین قوانین یکپارچه فدرالی را فراهم می‌کند، در حالی که اجرای آن‌ها با توجه به شرایط محلی انجام می‌شود. با این حال، این ساختار نیازمند سطح بالایی از همکاری میان سطوح مختلف حکومت است.

در عمل، تفاوت میان این دو الگو چندان مطلق نیست. حتی در نظام‌های آنگلوساکسون نیز دولت‌های فدرالی بخش زیادی از اجرای برنامه‌های خود را به دولت‌های محلی واگذار کرده‌اند، غالباً از طریق کمک‌های مالی و برنامه‌های یارانه‌ای. همچنین در کانادا، قانون اساسی در حوزه حقوق جزا استثنایی قائل شده و اجرای آن را به ولایت‌ها واگذار کرده است.

در کشورهای فدرالی جدیدتر مانند هند و مالزیا نیز قانون اساسی اجرای بسیاری از قوانین فدرالی را به دولت‌های ایالتی واگذار کرده است. در مقابل، بلژیک نمونه‌ای متفاوت است، زیرا در آن توزیع اختیارات اجرایی به‌طور کامل با توزیع اختیارات قانون‌گذاری هم‌راستا است.

در نهایت، قانون اساسی روسیه نیز نظامی یکپارچه از قوه مجریه در سطح فدرال و واحدهای تشکیل‌دهنده ایجاد کرده است.

۵.۳ تفاوت‌ها در ساختار توزیع قدرت قانون‌گذاری

اختیارات قانون‌گذاری انحصاری

در سوئیس، کانادا و اخیراً بلژیک، بیشتر اختیارات قانون‌گذاری به‌طور انحصاری به دولت فدرال یا دولت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده واگذار شده است.

با این حال، در سوئیس و بلژیک حوزه‌های اختیارات انحصاری مشخص‌تر و دقیق‌تر هستند. در مقابل، در ایالات متحده و استرالیا، اختیارات انحصاری فدرال محدودتر است و بسیاری از اختیارات به صورت مشترک تعریف شده‌اند. در اتریش، آلمان، هند و مالزیا نیز دسته‌بندی گسترده‌ای از اختیارات انحصاری و مشترک به‌صورت دقیق در قانون اساسی وجود دارد.

اختیار انحصاری دارای دو مزیت است: نخست، استقلال حکومت مربوطه را تقویت می‌کند؛ دوم، مشخص می‌سازد که چه نهادی مسئول سیاست‌گذاری در یک حوزه خاص است. با این حال، در عمل حتی در نظام‌هایی که چنین تفکیکی دارند مانند سوئیس و کانادا، تداخل صلاحیت‌ها اجتناب‌ناپذیر است.

اختیارات قانون‌گذاری مشترک

به دلیل اجتناب‌ناپذیری هم‌پوشانی وظایف، بسیاری از کشورها حوزه‌های گسترده‌ای از اختیارات مشترک را پذیرفته‌اند؛ از جمله ایالات متحده، استرالیا، آلمان، هند و مالزیا. در مقابل، در کانادا حوزه‌های مشترک محدودتر بوده و شامل موضوعاتی مانند کشاورزی، مهاجرت، مستمری سالمندی، منابع طبیعی و انرژی برق می‌شود.

اختیارات مشترک مزایایی دارند: از آن جمله این که در تقسیم اختیارات یک نوع انعطاف ایجاد می‌کند و این به حکومت فدرال فرصت می‌دهد که استفاده از صلاحیت احتمالی خود در موضوع خاصی را به تأخیر بیندازد تا زمانی که اهمیت فدرالی پیدا کند و همچنین به حکومت واحد تشکیل دهنده فدرال هم فرصت می‌دهد که در عین زمان

اقدامات خاص خود را انجام دهد. از سوی دیگر این نوع صلاحیت حکومت فدرال را قادر می‌سازد که در سطح فدرال در زمینه معیارها و قواعد عمومی به قانون‌گذاری بپردازد و حکومت محلی را قادر می‌سازد که برای جزئیات آن و برای ارائه خدمات با شیوه متناسب با شرایط محلی قانون‌گذاری کند، یعنی انعطاف‌پذیری در سیاست‌گذاری به منظور امکان ولایتداردسازی در سطح ملی و در عین حال تطبیق اجرا با شرایط محلی. در آلمان و اتریش همچنین نوعی «قانون‌گذاری چارچوبی» وجود دارد که در آن دولت فدرال اصول کلی را تعیین کرده و جزئیات به ایالت‌ها واگذار می‌شود.

در آلمان اصلاحات ۱۹۶۹ مفهوم «وظایف مشترک» را نیز در زمینه‌هایی مانند آموزش عالی، توسعه اقتصادی منطقه‌ای و کشاورزی ایجاد کرد.

در صورت تعارض قوانین، معمولاً قانون فدرال بر قانون ایالتی اولویت دارد، هرچند کانادا در برخی حوزه‌ها استثنا دارد چون از یکطرف مزایا و حقوق بازنشستگی سالمندی را از صلاحیت های مشترک شمرده و از طرف دیگر در صورت تعارض بین قوانین، قانون ایالت را بر قانون فدرال مقدم دانسته است و این حالت ایالت کیبیک را قادر ساخته است که نظام خاص خود را در مورد مزایا و حقوق حفظ کند و ایالات دیگر هم میزان تخصیص فدرال برای پرداخت حقوق را بپذیرند.

قانون اساسی پیشنهادی عراق هم که در اکتوبر ۲۰۰۵ به تصویب رسید، مخصوص به نوع خود است در این مورد که قلمرو صلاحیت‌های مشترک را بسیار گسترده در نظر گرفته و تقریبا در همه موارد اختیارات مشترک، در صورت بروز اختلاف، قانون ایالت را مقدم دانسته است.

اختیارات باقی‌مانده

اختیارات باقی‌مانده به موضوعاتی اشاره دارد که در قانون اساسی صراحتاً به هیچ سطحی واگذار نشده‌اند. در بیشتر نظام‌های فدرال که از ادغام واحدهای مستقل شکل

گرفته‌اند، این اختیارات به واحدهای تشکیل‌دهنده داده می‌شود؛ مانند ایالات متحده، استرالیا، آلمان، اتریش، مالزیا و چکسلواکی.

اما در فدراسیون‌هایی که از یک دولت واحد پیشین تفویض قدرت شده‌اند، این اختیارات معمولاً در دست دولت فدرال باقی می‌ماند؛ مانند کانادا، هند، مالزیا (در مرحله قبلی)، و بلژیک.

اهمیت اختیارات باقی‌مانده به میزان تفصیل سایر دسته‌های اختیارات بستگی دارد. هرچه قانون اساسی جزئی‌تر باشد، اهمیت این اختیارات کمتر می‌شود. در برخی کشورها، دادگاه‌ها با تفسیر گسترده از «اختیارات ضمنی» موجب تمرکز بیشتر قدرت در سطح فدرال شده‌اند، در حالی که در برخی دیگر مانند کانادا و هند، تفسیر قضایی موجب گسترش اختیارات منطقه‌ای شده است.

در برخی فدراسیون‌ها، قانون اساسی اختیارات ویژه‌ای در شرایط اضطراری یا حاکمیتی به دولت فدرال می‌دهد که می‌تواند در شرایط خاص بر اختیارات ایالتی غلبه کند. این امر معمولاً برای جلوگیری از خطر تجزیه یا بی‌ثباتی پیش‌بینی شده است.

نمونه‌های برجسته این نوع اختیارات در قوانین اساسی هند و مالزیا دیده می‌شود. قانون اساسی کانادا نیز شامل برخی اختیارات مشابه مانند حفظ نظم، امنیت عمومی و تفسیر قضایی است.

۵.۴ قلمرو صلاحیت های تقسیم شده

قطع نظر از شیوه تقسیم اختیارات در قانون اساسی، قلمرو و اندازه صلاحیت‌های معینی که برای هر سطحی از سطوح حکومت اختصاص داده می‌شود، نیز در میان فدراسیون‌ها بر اساس شرایط خاص و توازن منافع داخلی فدراسیون، متفاوت است.

به طور عموم و در اکثر فدراسیون‌ها روابط بین المللی، امور دفاعی، مدیریت امور اقتصادی و پولی، صلاحیت‌های اصلی در مورد مالیات و حمل‌ونقل بین ایالت‌ها از

صلاحیت‌های حکومت فدرال است و معمولا مسایل مربوط به شئون اجتماعی (به شمول آموزش، خدمات صحی، رفاه اجتماعی و خدمات کارگری، صیانت از قانون، امنیت و حکومت‌داری محلی در اختیار حکومت‌های ایالتی است. علی‌رغم این که برخی از این قلمروها مانند امور زراعت و منابع طبیعی از اختیارات مشترک است، باز هم در تقسیم صلاحیت‌های تعریف شده در میان فدراسیون‌ها تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای مشهود است.

تجربه به اثبات رسانده که پاره‌ای از موضوعات در ذات خود بسیار آزار دهنده و دشوار است و از آن جمله امور روابط خارجی زیرا در بسیاری از فدراسیون‌ها ممکن است استفاده از صلاحیت‌های اختصاصی حکومت فدرال برای تسلط یافتن بر صلاحیتی باشد که شایسته بود — اگر این مورد از صلاحیت‌های اختصاصی فدرال نمی‌بود- از اختیارات حکومت ایالتی باشد. در عین حال در چندین فدراسیون، صلاحیت امضای معاهدات توسط حکومت فدرال به این بستگی دارد که در مواردی که معاهدات بر صلاحیت حکومت‌های ایالتی تأثیر می‌گذارد، باید با آن‌ها مشوره شود و یا رضایت آن‌ها جلب شود.

در مورد کانادا قوانین ایالتی در مواردی اجرا می‌شود که معاهدات مربوط به حوزه صلاحیت‌های انحصاری ایالت ها باشد. در مورد آلمان این معاهدات مستلزم تصویب اکثریت شورای بوندسرات متشکل از نمایندگان حکومت‌های ایالتی است.

گاهی هماهنگی در بدهی‌های عمومی با مشکل مواجه می‌شود زیرا حکومت یکی از واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون می‌تواند از طریق استقراض، بر توان پرداخت بدهی سایر ایالات تا حدی تأثیر بگذارد که توانایی آن‌ها در استقراض کاهش یابد. این حالت باعث شد که در استرالیا هماهنگی در قرضه عمومی منوط ساخته شود به شورای قرضه‌های بین الحکومتی؛ شورایی که صلاحیت دادر تصمیمات الزام‌آور برای هر دو سطح حکومت صادر کند.

در برخی دیگر از اتحادیه‌های فدرالی، این نگرانی‌ها به ایجاد نوعی نظارت فدرال بر استقراض عمومی منجر شده است، به‌ویژه در مورد استقراض خارجی از سوی حکومت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون.

دو حوزه‌ای که به‌طور گسترده مورد فعالیت هر دو سطح حکومت قرار داشته‌اند، سیاست اقتصادی و امور اجتماعی هستند. در حوزه نخست، واحدهای منطقه‌ای علاقه‌مند بوده‌اند که رفاه اقتصادی شهروندان خود را تضمین کنند و سیاست‌هایی را در راستای منافع اقتصادی خاص خود اتخاذ نمایند. در برخی موارد، این امر شامل ایجاد دفاتر بازرگانی در کشورهای خارجی برای تشویق هم‌زمان تجارت و سرمایه‌گذاری بوده است؛ الگویی که در اتحادیه‌های فدرالی مانند ایالات متحده، کانادا، استرالیا و آلمان مشاهده می‌شود.

در حوزه امور اجتماعی، شامل بهداشت، آموزش و خدمات اجتماعی، معمولاً حکومت‌های منطقه‌ای مسئولیت اصلی قانون اساسی را بر عهده دارند. با این حال، به‌طور کلی اغلب وجود حمایت مالی گسترده ضروری بوده است، هم به دلیل هزینه‌های بالای برنامه‌ها و هم به دلیل فشارهایی که برای ایجاد ولایتداردهای خدماتی یکنواخت در سطح کل فدراسیون وجود دارد.

۵.۵ توزیع مسئولیت‌های اداری

همان‌گونه که قبلا اشاره شد، در شماری از اتحادیه‌های فدرالی، به‌ویژه در کشورهایی با سنت آنگلوساکسون مانند ایالات متحده، کانادا و استرالیا، مسئولیت‌های اداری در بیشتر امور به‌گونه‌ای توزیع می‌شود که با توزیع صلاحیت‌های قانون‌گذاری هماهنگ باشد.

با این حال، در برخی اتحادیه‌های فدرالی، بندهای خاصی در قانون اساسی وجود دارد که به تقسیم صلاحیت تقنینی و اداری میان سطوح مختلف حکومت در یک حوزه مشخص تصریح می‌کند. این تدابیر دائمی و قانون اساسی باید از تفویض‌های موقت

صلاحیت‌های تقنینی و اجرایی که در بسیاری از اتحادیه‌های فدرالی نیز وجود دارد، متمایز شوند.

نمونه‌هایی از توزیع گسترده و قانون اساسی مسئولیت‌های اجرایی و اداری که با توزیع صلاحیت‌های تقنینی متفاوت است، شامل سوئیس، اتریش، آلمان، هند و مالزیا می‌شود. در تمامی این پنج کشور، حکومت‌های کانتونی یا ایالتی مسئولیت قانون اساسی اجرای بخش وسیعی از قوانین فدرال را بر عهده دارند.

در هند و مالزیا، قانون اساسی تصریح می‌کند که ایالات مسئول اجرای تمام قوانین فدرالی هستند که در حوزه صلاحیت‌های مشترک تصویب می‌شوند.

بدین ترتیب، با وجود آنکه این اتحادیه‌های فدرالی از نظر تقنینی تا حدی متمرکز هستند، از نظر اداری درجه بسیار بالاتری از تمرکززدایی دارند.

این تجربه‌ها نشان داده‌اند که می‌توان از مزایای تمرکززدایی اداری در اجرای قوانین فدرال بهره‌مند شد، به‌ویژه از نظر تطبیق قوانین با شرایط و حساسیت‌های متفاوت مناطق گوناگون.

فصل ششم

توزیع منابع مالی

۶.۱ اهمیت تخصیص منابع مالی

تخصیص منابع مالی به هر سطح از حکومت در نظام فدرالی به دو دلیل اصلی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است:

نخست این‌که این منابع، دولت‌ها را قادر می‌سازند یا برعکس، توان آن‌ها را در اجرای مسئولیت‌های اجرایی و تقنینی که در قانون اساسی مشخص شده است محدود می‌کنند؛ دوم این‌که صلاحیت‌های مالیاتی و هزینه‌ای، خود ابزارهای مهمی برای تنظیم اقتصاد و تأثیرگذاری بر آن به شمار می‌روند.

۶.۲ صلاحیت‌های توزیع درآمدها

اکثر نظام‌های فدرال در قوانین اساسی خود (یا در قوانین خاص مانند بلژیک) صلاحیت‌های جمع‌آوری درآمد را برای هر یک از دو سطح حکومت مشخص می‌کنند.

حقوق گمرکی و عواید عمومی، مالیات بر شرکت‌ها، مالیات بر درآمد اشخاص و انواع مختلف مالیات‌های فروش و مصرف از مهم‌ترین منابع مالیاتی محسوب می‌شوند. حقوق

گمرکی و عواید عمومی تقریباً همواره در صلاحیت دولت فدرال قرار دارند تا از وضع مؤثر تعرفه‌های داخلی و ایجاد وحدت اقتصادی اطمینان حاصل شود.

مالیات بر درآمد شرکت‌ها نیز در بیشتر موارد در صلاحیت فدرال است، زیرا شرکت‌های بزرگ هنگام کسب سود معمولاً از مرزهای داخلی واحدهای منطقه‌ای عبور می‌کنند و محل دفتر مرکزی آن‌ها لزوماً منعکس‌کننده منابع جغرافیایی درآمدشان نیست. با این حال، این نوع صلاحیت‌های مالیاتی در برخی نظام‌های فدرال می‌تواند مشترک باشد و در این صورت تحت رژیم صلاحیت‌های قانونی متلازم قرار می‌گیرد.

مالیات بر درآمد افراد بیشتر با محل اقامت افراد مرتبط است و از این رو غالباً در حوزه مشترک میان دولت فدرال و دولت‌های منطقه‌ای قرار می‌گیرد، هرچند در برخی فدرالی‌ها مانند اتریش، هند و چکسلواکی سابق، این مالیات کاملاً در صلاحیت دولت فدرال بوده است. مالیات‌های مصرفی و فروش در بیشتر نظام‌های فدرال از حوزه‌های مشترک میان دو سطح حکومت محسوب می‌شوند، هرچند استثناهایی نیز وجود دارد.

یکی از ویژگی‌های کلی توزیع صلاحیت‌های مالی در تقریباً همه نظام‌های فدرال این است که بخش عمده منابع درآمدی در اختیار دولت فدرال قرار دارد. حتی در مواردی که برخی حوزه‌های مالیاتی مشترک یا دارای صلاحیت‌های متلازم هستند، دولت فدرال معمولاً دست بالا را دارد؛ زیرا می‌تواند در صورت لزوم بر صلاحیت‌های متلازم غلبه کرده یا آن‌ها را لغو کند و همچنین به دلیل محدودیت‌های ساختاری در منابع مالیاتی قابل دسترس برای دولت‌های منطقه‌ای.

دو عامل اصلی در شکل‌گیری این الگو نقش داشته‌اند:

نخست این‌که تمرکز منابع در سطح فدرال برای ایفای نقش بازتوزیعی دولت ضروری تلقی می‌شود؛ دوم تأثیر نظریه‌های اقتصادی جان مینارد کینز در زمینه سیاست‌های تثبیت و توسعه اقتصادی که در دوره شکل‌گیری بسیاری از نظام‌های مالی فدرال معاصر غالب بوده است.

در بسیاری از نظام‌های فدرال، مسأله مهم دیگری نیز وجود دارد: منابع طبیعی که به طور نامتوازن در مناطق مختلف قرار دارند. پرسش اصلی این است که آیا مالیات و عواید حاصل از این منابع باید در اختیار دولت فدرال باشد و سپس میان مناطق توزیع شود، یا این‌که باید در اختیار دولت‌های منطقه‌ای باقی بماند.

این موضوع در کشورهایی مانند کانادا، نیجریه و برزیل بسیار مناقشه‌برانگیز بوده و در مذاکرات قانون اساسی عراق نیز یکی از مسائل مهم به شمار می‌رفته است، زیرا می‌تواند منجر به نابرابری شدید میان واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون شود.

منابع مهم دیگر درآمد دولت‌ها، علاوه بر مالیات، عبارت‌اند از:

نخست: بدهی عمومی که در بیشتر نظام‌های فدرال برای هر دو سطح حکومت قابل استفاده است، هرچند بدهی خارجی در برخی کشورها مانند اتریش، هند و مالزیا کاملاً در صلاحیت فدرال قرار دارد. در استرالیا نیز تمامی انواع مهم بدهی عمومی از طریق یک شورای بین‌دولتی هماهنگ می‌شود.

دوم: فعالیت شرکت‌ها و مؤسسات عمومی که سود آن‌ها می‌تواند منبع درآمد دولت باشد و در اکثر نظام‌های فدرال برای هر دو سطح حکومت قابل دسترسی است.

۶.۳ تخصیص صلاحیت‌های هزینه‌ای

به طور کلی، توزیع صلاحیت‌های هزینه‌ای در هر نظام فدرالی با چارچوب کلی مسئولیت‌های تقنینی و اداری هر سطح حکومت هماهنگ است، اما چند نکته قابل توجه وجود دارد:

نخست، در نظام‌هایی مانند سوئیس، اتریش، آلمان، هند و مالزیا که بخش عمده‌ای از اجرای قوانین فدرال به دولت‌های منطقه‌ای واگذار شده است، صلاحیت‌های هزینه‌ای این دولت‌ها بسیار گسترده‌تر از آن چیزی است که صرفاً از تقسیم تقنینی برمی‌آید.

دوم، هزینه‌ها در حوزه‌های مختلف متفاوت است. برای مثال، خدماتی مانند آموزش، صحت و رفاه اجتماعی بسیار پرهزینه‌تر از وظایف نظارتی و تنظیمی هستند.

سوم، در اکثر نظام‌های فدرال، صلاحیت هزینه‌ای دولت‌ها تنها محدود به صلاحیت‌های قانونی‌شان نیست. دولت‌ها معمولاً دارای «قدرت هزینه‌کرد عمومی» هستند[1].

بر این اساس، دولت فدرال می‌تواند از طریق پرداخت کمک‌ها (گرنت‌ها) سیاست‌های خود را حتی در حوزه‌هایی که در صلاحیت مستقیم دولت‌های منطقه‌ای است پیش ببرد. در مقابل، دولت‌های منطقه‌ای نیز ممکن است از این قدرت برای ایجاد دفاتر تجاری در خارج از کشور و ترویج تجارت و سرمایه‌گذاری استفاده کنند، حتی اگر صلاحیت رسمی در امور خارجی نداشته باشند.

استفاده از صلاحیت هزینه‌ای فدرال در حوزه‌های تحت صلاحیت انحصاری مناطق، در کانادا موضوعی بحث‌برانگیز بوده، اما هرگز توسط دادگاه‌ها رد نشده است. دادگاه‌ها تأیید کرده‌اند که هزینه‌کرد فدرال محدود به حوزه‌های تقنینی مشخص نیست. در نتیجه، دولت فدرال کانادا از این صلاحیت برای اعطای کمک‌های مشروط به ولایت‌ها استفاده می‌کند تا آن‌ها را به پیروی از اولویت‌های فدرال تشویق کند.

این موضوع در ایالات متحده و استرالیا نیز سابقه دارد، به‌ویژه پس از بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰. در این کشورها، گرچه دولت‌های منطقه‌ای اغلب این کمک‌ها را می‌پذیرند، اما در مواردی که این کمک‌ها مشروط باشد، آن را نوعی مداخله در صلاحیت‌های خود

---

1. برای مطالعه تطبیقی جامع درباره اختیار هزینه‌کرد در نظام‌های فدرالی، بنگرید به: رونالد ل. واتس، The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study، «اختیار هزینه‌کرد در نظام‌های فدرالی: مطالعه‌ای تطبیقی» (کینگستون: مؤسسه روابط بین‌دولتی، دانشگاه کوئینز، ۱۹۹۹).

تلقی می‌کنند. در نظام‌های قدیمی‌تر مانند ایالات متحده، کانادا و استرالیا، گرچه در قانون اساسی به‌طور صریح صلاحیت هزینه‌ای عمومی ذکر نشده، دادگاه‌ها تأیید کرده‌اند که دولت فدرال می‌تواند از طریق مالیات و کمک‌های مالی بر فعالیت‌هایی فراتر از صلاحیت تقنینی مستقیم خود اثر بگذارد.

در قوانین اساسی جدیدتر مانند هند و مالزیا، به صراحت اجازه داده شده است که دولت فدرال برای هر هدفی به دولت‌های منطقه‌ای کمک مالی ارائه کند، چه آن هدف در صلاحیت فدرال باشد یا نه. در نظام‌هایی که دولت‌های منطقه‌ای مسئولیت اداری گسترده‌ای در اجرای قوانین فدرال دارند، معمولاً انتقال منابع مالی گسترده از سطح فدرال به این دولت‌ها انجام می‌شود؛ چه به شکل سهمی از درآمدهای مالیاتی و چه به شکل کمک‌های مشروط یا غیرمشروط.

۶.۴ مسأله عدم توازن عمودی و افقی

تقریباً تمامی نظام‌های فدرال با ضرورت اصلاح دو نوع عدم توازن مالی مواجه بوده‌اند. عدم توازن عمودی زمانی رخ می‌دهد که منابع مالی حکومت فدرال و واحدهای تشکیل‌دهنده‌ای که به‌صورت قانون اساسی تعریف شده‌اند، با مسئولیت‌های هزینه‌ای که برای آن‌ها تعیین شده است، هم‌خوانی نداشته باشد.

این نوع عدم توازن معمولاً به دو دلیل به‌وجود می‌آید:

نخست آن‌که تجربه نشان داده است که بهتر است صلاحیت‌های اصلی مالیاتی به حکومت فدرال واگذار شود، زیرا این صلاحیت‌ها ارتباط نزدیکی با توسعه یکپارچگی گمرکی و به‌طور گسترده‌تر با ایجاد یک اقتصاد ملی کارآمد دارند. در مقابل، برخی از پرهزینه‌ترین مسئولیت‌های هزینه‌ای، مانند آموزش، بهداشت و خدمات اجتماعی، معمولاً در صلاحیت حکومت‌های منطقه‌ای قرار می‌گیرند تا مدیریت آن‌ها با توجه به شرایط خاص منطقه‌ای بهتر انجام شود. مطالعه مشترک جدول‌های (۷) و (۸) تفاوت میان سهم

درآمدی کل (حکومت فدرال– ایالتی– محلی به‌صورت مجموع) و سهم هزینه‌ای کل همین سطوح حکومتی را در نظام‌های فدرال مختلف نشان می‌دهد.

دلیل دوم عدم توازن عمودی این است که حتی اگر طراحان اولیه نظام فدرالی تلاش کنند میان منابع درآمدی و مسئولیت‌های هزینه‌ای هر سطح از حکومت هماهنگی ایجاد کنند، با گذشت زمان اهمیت انواع مختلف مالیات (مانند مالیات بر درآمد و مالیات بر مصرف) و نیز هزینه‌های عمومی به‌گونه‌ای تغییر می‌کند که پیش‌بینی آن امکان‌پذیر نیست.

بنابراین، ضرورت ایجاد سازوکارهایی در درون نظام فدرالی وجود دارد که بتوان از طریق آن‌ها این عدم توازن‌ها را در طول زمان اصلاح کرد. عدم توازن افقی نوع دوم این مسأله است که نیاز به اصلاح دارد. این نوع عدم توازن زمانی رخ می‌دهد که توانایی درآمدی واحدهای مختلف تشکیل‌دهنده فدرالیسم تا حدی متفاوت باشد که آن‌ها نتوانند خدمات مشابهی را به شهروندان خود با سطح مالیاتی مشابه ارائه دهند.

جدول شماره (۷): درصد درآمدهای حکومت فدرال از مجموع درآمدهای کل حکومت‌ها (محلی، ایالتی و فدرال) پیش از انتقالات بین‌حکومتی

- آفریقای جنوبی: ٪۹۵
- مالزیا: ٪۹۰
- اسپانیا: ٪۸۳
- استرالیا: ٪۷۳
- برزیل: ٪۶۹
- استرالیا: ٪۶۹
- ایالات متحده: ٪۶۷

- هند: ٪۶۶
- آلمان: ٪۶۵
- کانادا: ٪۴۴
- سوئیس: ٪۴۰

یادداشت :سهم درآمدها پیش از انتقالات مالیاتی از حکومت فدرال به حکومت‌های محلی و ایالتی محاسبه شده است. ارقام به نزدیک‌ترین درصد گرد شده‌اند و کشورها بر اساس میزان تمرکزگرایی به‌صورت نزولی مرتب شده‌اند. داده‌ها مربوط به سال‌های ۲۰۰۰ یا ۲۰۰۱ است.

منبع: رونالد ال. واتس، «خودمختاری یا وابستگی: روابط مالی بین‌حکومتی در یازده کشور» (کینگستون: مؤسسه روابط بین‌حکومتی، دانشگاه کوئینز)، گزارش کاری ۲۰۰۵ (۵)؛ همچنین: رونالد ال. واتس، «قدرت هزینه‌کرد در نظام‌های فدرال: مطالعه تطبیقی» (کینگستون: مؤسسه روابط بین‌حکومتی، دانشگاه کوئینز، ۱۹۹۹).

علاوه بر عدم توازن افقی در درآمدها، ممکن است عدم توازن در سمت هزینه‌ها میان واحدهای مختلف نیز وجود داشته باشد. این امر ناشی از تفاوت در «نیازهای هزینه‌ای» واحدهای مختلف است که به تفاوت‌های اجتماعی و جمعیتی آن‌ها مربوط می‌شود؛ از جمله توزیع جمعیت، میزان شهرنشینی، ساختار اجتماعی، ترکیب سنی جمعیت، و نیز هزینه ارائه خدمات که تحت تأثیر عواملی مانند کیفیت اداره عمومی و شرایط محیطی، فیزیکی و اقتصادی قرار دارد.

جدول شماره (۸): درصد هزینه‌های حکومت فدرال از مجموع هزینه‌های کل حکومت‌ها (محلی، ایالتی و فدرال) پس از انتقالات بین‌حکومتی:

- مالزیا: ٪۸۶
- استرالیا: ٪۶۹

- برزیل: ٪۶۴
- ایالات متحده: ٪۵۴
- استرالیا: ٪۵۴
- اسپانیا: ٪۵۱
- هند: ٪۴۵
- آلمان: ٪۳۷
- کانادا: ٪۳۷
- سوئیس: ٪۳۲

یادداشت: سهم هزینه‌ها پس از انتقال درآمدهای مالیاتی و کمک‌های مالی فدرال به حکومت‌های ایالتی و محلی محاسبه شده است. ارقام به نزدیک‌ترین درصد گرد شده و کشورها بر اساس میزان عدم تمرکز مالی به‌صورت نزولی مرتب شده‌اند.

منبع: همان منابع پیشین: رونالد ال. واتس، «خودمختاری یا وابستگی...» (۲۰۰۵) و «قدرت هزینه‌کرد در نظام‌های فدرال...» (۱۹۹۹)، دانشگاه کوئینز، کینگستون.

۶.۵ نقش انتقالات مالی

بیشتر نظام‌های فدرال شامل سازوکارهایی برای انتقال منابع مالی از یک سطح حکومت به سطح دیگر هستند تا عدم توازن‌های یادشده اصلاح شود. این انتقالات معمولاً به سمت حکومت‌های ایالتی یا منطقه‌ای صورت می‌گیرد، زیرا حکومت فدرال در اغلب موارد بر منابع اصلی مالیاتی تسلط دارد.

هدف این انتقالات، رفع عدم توازن عمودی از طریق انتقال سهمی از مالیات‌ها، یا اعطای کمک‌های بلاعوض مشروط یا غیرمشروط است. هم‌زمان، این سازوکار به کاهش عدم توازن افقی نیز کمک می‌کند و از واحدهای فقیرتر در فدراسیون حمایت می‌نماید.

جدول شماره (۹): درصد انتقالات بین‌حکومتی از درآمدهای ایالتی/ منطقه‌ای:

اسپانیا: ۷۳٪

هند: ۴۶٪

آسترالیا: ۴۵٪

اتریش: ۴۴٪

آلمان: ۴۴٪

ایالات متحده آمریکا: ۳۰٪

سوئیس: ۲۵٪

کانادا: ۲۰٪

مالزیا: ۱۸٪

این آمار مربوط به سال های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ است و نزدیکترین درصد را نشان می‌دهد و کشورها به ترتیب تنازلی از نگاه وابستگی در نظر گرفته شده است.

منبع: منبع: رونالد ل. واتس، «خودمختاری یا وابستگی: روابط مالی بین الحکومتی در ۱۱ کشور» (کینگستون، مؤسسه روابط بین الحکومتی، دانشگاه کوییز، کاربرگ ۲۰۰۵ (۵) رونالد ل. واتس « نیروی هزینه در نظام های فدرال: مطالعه تطبیقی» (کنگستون، مؤسسه روابط بین الحکومتی، دانشگاه کوییز ۱۹۹۹).

۶.۶ انتقالات مشروط و غیرمشروط

میزان وابستگی مالی ایالت‌ها به حکومت فدرال بیش از آن‌که به حجم انتقالات وابسته باشد، به مشروط یا غیرمشروط بودن آن‌ها بستگی دارد. انتقالات ممکن است مشروط باشند تا حکومت فدرال بتواند بر نحوه مصرف آن‌ها نظارت و تأثیرگذاری داشته باشد.

این نوع کنترل که در آلمان با عنوان «کنترل طلایی» شناخته می‌شود، می‌تواند استقلال مالی و اداری واحدهای منطقه‌ای را کاهش دهد، به‌ویژه زمانی که سهم انتقالات مشروط بالا باشد. برای جلوگیری از این مسأله، برخی نظام‌ها از انتقالات غیرمشروط استفاده می‌کنند؛ مانند سهم مشخصی از درآمدهای مالیاتی یا کمک‌های بلاعوض ثابت.

جدول شماره (۱۰): درصد انتقالات مشروط از کل انتقالات فدرالی

ایالات متحده آمریکا: ۱۰۰٪

سوئیس: ۷۳٪

مالزیا: ۶۸٪

اسپانیا: ۶۶٪

آلمان: ۶۵٪

آسترالیا: ۴۷٪

هند: ۴۱٪

برزیل: ۲۵٪

آفریقای جنوبی: ۱۲٪

منبع: منبع: رونالد ل. واتس، «خودمختاری یا وابستگی: روابط مالی بین الحکومتی در ۱۱ کشور» (کینگستون، مؤسسه روابط بین الحکومتی، دانشگاه کوییز، کاربرگ ۲۰۰۵ (۵) رونالد ل. واتس «نیروی هزینه در نظام های فدرال: مطالعه تطبیقی» (کنگستون، مؤسسه روابط بین الحکومتی، دانشگاه کوییز ۱۹۹۹).

جدول شماره (۱۱): درصد کمک‌های مشروط از کل درآمدهای ایالتی/ منطقه‌ای

اسپانیا: ۴۲٪

ایالات متحده آمریکا: ۳۰٪

آسترالیا: ۲۱٪

هند: ۱۹٪

سوئیس: ۱۷٪

کانادا: ۱۶٪

مالزیا: ۱۲٪

آفریقای جنوبی: ۱۱٪

آلمان: ۱۰٪

برزیل: ۸٪

توضیحات و منابع:

نکته: به دلیل نبود داده‌های مقایسه‌ای برای همه کشورها در یک سال واحد، ارقام به‌صورت تقریبی ارائه شده‌اند. داده‌های مربوط به اتریش و بلژیک در دسترس نیست. با وجود آن‌که پرداخت‌های «برنامه انتقال اجتماعی و سلامت کانادا» (CHST) ماهیتی نیمه‌مشروط دارند، اما دارای شرایط غالب و تعیین‌کننده‌ای هستند و از این رو در عمل به‌عنوان پرداخت‌های مشروط در نظر گرفته می‌شوند. اگر این برنامه غیرمشروط تلقی شود، سهم آن به ۱٪ کاهش می‌یابد.

منبع: رونالد واتس، «خودمختاری یا وابستگی: روابط مالی بین‌حکومتی در یازده کشور»، دانشگاه کوئینز، مؤسسه روابط بین‌حکومتی، ۲۰۰۵؛ و «قدرت هزینه‌کرد در نظام‌های فدرال: یک مطالعه تطبیقی»، ۱۹۹۹، ص ۵۷.

با این حال، در برابر این توجیه، دیدگاه نگران‌کننده‌ای نیز در برخی نظام‌های فدرال وجود دارد. بر اساس این دیدگاه، کمک‌های مشروط می‌تواند استقلال واحدهای حکومتی منطقه‌ای را تهدید کند، زیرا آن‌ها را به انجام هزینه‌هایی سوق می‌دهد که لزوماً با اولویت‌های خودشان هم‌خوانی ندارد.

در مقابل، در نظام‌هایی که مقامات اجرایی منطقه‌ای دارای مسئولیت پارلمانی و پاسخ‌گو به مجالس قانون‌گذاری خود هستند، این استدلال مطرح می‌شود که این حکومت‌ها می‌توانند از طریق پاسخ‌گویی به مجالس و رأی‌دهندگان، مسئول استفاده از انتقالات غیرمشروط باشند. به همین دلیل، در بسیاری از نظام‌های فدرال پارلمانی، اتکای کمتری به انتقالات مشروط و سهم بیشتری از انتقالات غیرمشروط وجود دارد، در مقایسه با ایالات متحده آمریکا.

۶.۷ انتقالات هم‌ترازی (تعدیل مالی)

اهمیت انتقالات هم‌ترازی در این دیدگاه نهفته است که همه شهروندان در یک فدراسیون باید حق دسترسی به خدماتی قابل مقایسه داشته باشند، بدون آن‌که مجبور شوند نرخ‌های مالیاتی به‌شدت متفاوتی را بپردازند.

نیاز به این نوع انتقالات از این واقعیت ناشی می‌شود که تفاوت در ثروت میان مناطق مختلف در یک فدراسیون می‌تواند انسجام کلی نظام فدرال را تضعیف کند. به همین دلیل، در بسیاری از نظام‌های فدرال اروپایی، این انتقالات با عنوان «انتقالات همبستگی» (Solidarity Transfers) نیز شناخته می‌شوند.

در این رابطه لازم است به چند نکته اشاره شود:

اول: سازوکارهای هم‌ترازی در نظام‌های مختلف فدرالی متفاوت است. اغلب نظام‌های فدرال به استثنای ایالات متحده آمریکا، برنامه مشخصی برای انتقالات هم‌ترازی دارند ولی میزان این انتقالات در کشورهایی مثل آلمان و کانادا و آسترالیا بزرگتر از برخی دیگر مثل سوئیس است.

جدول شماره (۱۲): سازوکارهای هم‌ترازی مالی

ایالات متحده آمریکا	هیچ طرح جامع هم‌ترازی مالی وجود ندارد. هم‌ترازی به‌صورت غیرمستقیم و از طریق اثر تجمیعی برنامه‌های مختلف کمک‌های فدرالی که توسط کنگره تصویب می‌شود، حاصل می‌گردد.
سویس	انتقالات فدرالی بر اساس فرمولی انجام می‌شود که کانتون‌ها را بر مبنای ظرفیت مالی طبقه‌بندی می‌کند. این طبقه‌بندی مبنای تخصیص کمک‌های مشارکت مالیاتی و کمک‌های مشروط است. با این حال، نظام هم‌ترازی در سوئیس نسبت به آلمان، کانادا و آسترالیا کوچک‌تر است.
کانادا	انتقالات فدرالی از طریق برنامه هم‌ترازی انجام می‌شود که بر اساس فرمولی مشخص (قابل تعدیل دوره‌ای) ظرفیت درآمدی ولایت‌ها را از ۳۳ منبع مالیاتی و غیرمالیاتی در مقایسه با میانگین پنج ولایت معیار ارزیابی می‌کند. این برنامه شامل کمک‌های غیرمشروطی است که حدود ۴۲٪ از کل انتقالات را تشکیل می‌دهد.
استرالیا	در دوره ۱۹۳۳ تا ۱۹۸۱–۱۹۸۲، انتقالات بر اساس توصیه‌های کمیسیون کمک‌های مشترک‌المنافع انجام

	می‌شد. پس از آن، نظام تسویه مالی بر اساس برآورد ظرفیت درآمد و نیازهای هزینه‌ای ایالت‌ها شکل گرفت. از سال ۲۰۰۰، این نظام بر توزیع مالیات کالاها و خدمات (GST) مبتنی شده است. کمیسیون مربوطه بر اساس ۱۸ دسته درآمدی و ۴۱ دسته هزینه‌ای، ظرفیت مالی ایالت‌ها را ارزیابی می‌کند.
آلمان	بخش اصلی هم‌ترازی از طریق انتقالات میان ایالتی (۶۲٪) انجام می‌شود. ایالت‌های ثروتمند به صندوقی مشترک پرداخت می‌کنند و ایالت‌های فقیر از آن برداشت می‌کنند. علاوه بر آن، انتقالات فدرالی (۳۸٪) شامل پرداخت‌های تکمیلی بر اساس مالیات بر ارزش افزوده است. توزیع سهم ایالت‌ها از مالیات بر ارزش افزوده نیز نقش هم‌ترازی دارد.
اتریش	ایالت‌ها از کمک‌های فدرالی سرانه بهره‌مند می‌شوند به‌گونه‌ای که میانگین درآمد مالیاتی آن‌ها به سطح ملی نزدیک شود. همچنین توزیع سهم ایالت‌ها از درآمدهای مالیاتی فدرال نیز اثر هم‌ترازی دارد.
هند	انتقالات فدرالی بر اساس توصیه‌های کمیسیون‌های مالی مستقل (پنج‌ساله) انجام می‌شود. این انتقالات شامل تقسیم درآمد مالیاتی و کمک‌های مشروط و غیرمشروط است که برای پر کردن شکاف درآمدی ایالت‌ها طراحی شده‌اند. در این محاسبات، عواملی مانند جمعیت، درآمد سرانه، مساحت، نیازهای زیرساختی و توان مالیاتی در نظر گرفته می‌شود.

مالزیاا	انتقالات توسط دولت فدرال و با مشورت شورای مالی ملی انجام می‌شود. این نظام ترکیبی از سهم درآمدهای مالیاتی مشخص و کمک‌های سرانه مشروط و غیرمشروط است.
بلژیک	یک کمک همبستگی ملی غیرمشروط به مناطقی پرداخت می‌شود که درآمد مالیات بر درآمد شخصی در آن‌ها پایین‌تر از میانگین ملی باشد، با هدف هم‌ترازسازی درآمدهای مالیاتی میان مناطق.
اسپانیا	از سال ۱۹۸۷، دولت فدرال معیارهایی برای توزیع درآمدهای مالیاتی میان واحدهای خودمختار به کار گرفته است که شامل جمعیت، وسعت، درآمد سرانه، تلاش مالی، تعداد ولایت‌های داخلی و فاصله از پایتخت می‌شود.

دوم: در همه نظام‌های فدرال به‌جز آلمان، تحقق تعادل مالی از طریق بازتوزیع میان واحدهای حکومتی منطقه‌ای و به‌وسیله انتقال‌های فدرالی به واحدهای فقیرتر انجام می‌گیرد. آلمان در این میان یک مورد متمایز است؛ زیرا در آن، انتقال‌های میان ایالتی بر اساس قانون اساسی برای جبران بخش مهمی از عدم‌تعادل افقی پیش‌بینی شده است. در گذشته، این تنها شیوه موجود برای تحقق تعادل در آن نظام فدرالی بود، اما بعدها انتقال‌های فدرالی به شکل پرداخت‌های اضافی سرانه که از مالیات بر ارزش افزوده (VAT)تأمین می‌شد، امکان اضافی و مهمی برای بازتوزیع و تحقق تعادل فراهم کرد.

سوم: در کانادا تلاش‌های اصلی برای اصلاح عدم‌تعادل افقی از طریق پرداخت‌های تعادلی فدرالی بر رفع تفاوت‌ها در ظرفیت درآمدی ولایت‌ها متمرکز بوده است. اگرچه

این شیوه در بسیاری از نظام‌های فدرال رایج است، برخی کشورها -به‌ویژه استرالیا- تلاش‌هایی نیز برای اصلاح عدم‌تعادل در سمت هزینه‌ها انجام داده‌اند[1].

چهارم: شکل انتقال‌ها به واحدهای منطقه‌ای در کشورهای مختلف متفاوت است. برخی انتقال‌ها بر اساس فرمول‌های توافق‌شده انجام می‌شوند، مانند سوئیس، کانادا، آلمان، اتریش، مالزیا، بلژیک و اسپانیا (هرچند در برخی از این کشورها دولت فدرال نقش غالب در تعیین توافق‌ها دارد). در نظام‌های فدرال دیگر، به‌ویژه استرالیا و هند، تخصیص منابع عمدتاً بر اساس توصیه‌های کمیسیون‌های مستقل دائمی یا دوره‌ای انجام می‌شود که خود از مجموعه‌ای از فرمول‌ها برای ارائه پیشنهادات استفاده می‌کنند.

پنجم: در برخی شرایط ممکن است میان درجه عدم تمرکز در یک نظام فدرالی و نیاز به سازوکارهای تعادل رابطه‌ای وجود داشته باشد؛ به این معنا که هرچه نظام فدرالی از نظر مالی غیرمتمرکزتر باشد و تفاوت میان ایالات در ظرفیت درآمدی و نیازهای هزینه‌ای بیشتر باشد، نیاز به سازوکارهای تعادل برای تقویت توازن افقی افزایش می‌یابد.

ششم: به نظر می‌رسد که نظام‌های فدرال از نظر میزان تحمل شهروندان نسبت به عدم‌تعادل افقی نیز متفاوت‌اند. برای مثال، در استرالیا -که بر اصل برابری میان شهروندان تأکید دارد و تفاوت‌های نسبتاً محدودی میان ایالات در ظرفیت درآمدی وجود دارد- دولت تلاش گسترده‌ای برای تحقق تعادل کامل در هر دو حوزه درآمد و هزینه انجام می‌دهد. آلمان نیز تقریباً به تعادل کامل، دست‌کم در بخش درآمدها، دست یافته است. در مقابل، ایالات متحده آمریکا که در آن تفاوت‌های قابل‌توجهی میان ایالات وجود دارد اما هیچ نظام رسمی تعادلی گسترده‌ای وجود ندارد، سطح بالاتری از تحمل نسبت به

---

1. بنگرید به: داگلاس ام. براون، Equalization on the Basis of Need in Canada، «برابرسازی بر مبنای نیاز در کانادا» (مؤسسه روابط بین‌دولتی، دانشگاه کوئینز، گزارش پژوهشی شماره ۱۵، ۱۹۹۶).

عدم‌تعادل افقی نشان می‌دهد. کانادا نیز در میانه این دو قرار دارد؛ این کشور برنامه تعادل گسترده‌ای دارد، اما به دلیل تفاوت‌های شدید در ظرفیت درآمدی ولایت‌ها، تنها قادر به ایجاد تعادل نسبی است.

یکی از عوامل مؤثر بر این تفاوت‌ها در میزان تحمل عدم‌تعادل افقی در نظام‌های فدرال مختلف، وزن نسبی داده‌شده به اصل انصاف و برابری در برابر اصل خودمختاری و عدم تمرکز است.

۶.۸ سازوکارها و نهادهای تعدیل ترتیبات مالی

نظام‌های فدرال دریافته‌اند که ایجاد سازوکارها و نهادهایی برای رسیدگی منظم به عدم‌تعادل‌های افقی و عمودی ضروری است؛ زیرا همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، ارزش منابع درآمدی و مسئولیت‌های هزینه‌ای در طول زمان تغییر می‌کند. جدول ۱۳ حوزه‌هایی را خلاصه می‌کند که در آنها این مسائل در نظام‌های فدرال مختلف مورد مناقشه قرار گرفته‌اند. شایان ذکر است که در نظام‌هایی که تفکیک میان قوه مجریه و مقننه در هر سطح حکومتی وجود دارد - مانند ایالات متحده- میدان اصلی این مناقشات نهاد قانون‌گذاری است. اما در نظام‌های فدرال دیگر که دارای قوه مجریه پارلمانی یکپارچه هستند، میدان اصلی مناقشه همواره قوه مجریه فدرال است؛ یعنی مذاکرات میان مسئولان اجرایی نماینده واحدهای فدرال و منطقه‌ای.

جدول شماره (۱۳): عرصه‌های حل مسائل مالی فدرال

ایالات متحده آمریکا	کنگره: مذاکرات بین نمایندگان ایالت‌های مختلف در کنگره در مورد تخصیص برنامه‌های کمکی انجام می‌شود؛ نمایندگان ایالت‌ها به عنوان گروه‌های لابی‌گر عمل می‌کنند.
سویس	پارلمان فدرال: مذاکرات در شورای فدرال (به عنوان مرجع اجرایی فدرال) و پارلمان (که شامل نمایندگان کانتون‌ها می‌شود) انجام

	می‌شود، اما این کار با مشورت نزدیک با دولت‌های کانتون و با کمک گاه به گاه کمیسیون‌ها انجام می‌شود.
کانادا	رویه‌های اجرایی فدرال غالب هستند. تصمیم نهایی بر عهده دولت فدرال و قوه مقننه فدرال است. با این حال، در عمل، تمدید که هر پنج سال یکبار اتفاق می‌افتد، اغلب با مذاکرات گسترده بین ایالت‌ها و دولت فدرال انجام می‌شود. این مذاکرات که توسط وزرا و مقامات دارایی ایالتی و فدرال انجام می‌شود، با هدف دستیابی به یک برنامه توافق شده انجام می‌شود.
استرالیا	رویه‌های اجرایی فدرال غالب هستند. تصمیم نهایی بر عهده دولت فدرال و قوه مقننه فدرال است. با این حال، انتقال‌های برابری GST بر اساس توصیه‌های کمیسیون مستقل و باتجربه کمک‌های مالی کشورهای مشترک‌المنافع (CGC) انجام می‌شود. این توصیه‌ها معمولاً در چارچوبی که توسط شورای دولت‌ها تعیین شده است، اجرا می‌شوند.
آلمان	فدرالیسم اجرایی: اقدامات مالی عمومی نیاز به تأیید بوندسرات، متشکل از نمایندگان دولت‌های ایالتی، دارد.
اتریش	فدرالیسم اجرایی: مذاکرات بین دولتی با نقش غالب برای دولت فدرال. شورای فدرال دوم متشکل از نمایندگان مجالس قانونگذاری ایالت‌ها است.
هند	تصمیم نهایی بر عهده دولت اتحادیه است. با این حال، کمیسیون‌های مالی مستقل که طبق قانون اساسی موظف به ارائه توصیه‌هایی در مورد سهم کل اعتبارات فدرال و کمک‌های بلاعوض غیرمشروط اختصاص داده شده به ایالت‌ها هستند. در عمل، این

	توصیه‌ها معمولاً اجرا می‌شوند. علاوه بر این انتقال‌ها، کمک‌های بلاعوض مشروط قابل توجهی بر اساس توصیه کمیسیون برنامه‌ریزی اختصاص داده می‌شود.
مالزیاا	فدرالیسم اجرایی: جایی که دولت فدرال نقش غالب دارد، اما طبق قانون اساسی موظف است با شورای مالی ملی که متشکل از نماینده‌ای از هر ایالت است، مشورت کند.
بلژیک	ائتلاف احزاب برای چانه‌زنی در درون دولت فدرال و مذاکرات بین دولتی.
اسپانیا	فدرالیسم اجرایی: اقدامات مالی برای مناطق هر پنج سال یکبار در شورای امور مالی و سیاست عمومی، یک نهاد بین دولتی وزارتی که با رأی اکثریت واجد شرایط تصمیم‌گیری می‌کند، مورد مذاکره قرار می‌گیرد، که در آن آرای دو وزیر دولت مرکزی برابر با آرای همه اعضای شورای منطقه‌ای است. از نظر قانونی، این نهاد مشورتی است، اما در عمل، تصمیم‌گیری می‌کند.
برازیل	به طور کلی فقدان ساختارهای نهادی برای مدیریت مالی وجود دارد، به استثنای شورای ملی سیاست مالی عمومی(CONFAZ) ، که سیاست‌های مالی و مالیاتی عمومی را برای ایالت‌ها هماهنگ می‌کند، اگرچه وظایف آن کاملاً رسمی است.
آفریقای جنوبی	قدرت تصمیم‌گیری نهایی بر عهده دولت ملی است. با این حال، کمیسیون مستقل مالی و مالی عمومی (FFC)، متشکل از ۲۲ عضو (۹ نفر توسط ولایت‌ها و دو نفر توسط دولت‌های محلی منصوب می‌شوند)، طبق قانون اساسی مجاز است در مورد "سهم برابر" دولت‌های ایالتی و محلی و فرمول تخصیص، توصیه‌هایی ارائه دهد.

	این توصیه‌ها توسط شورای بودجه و مجمع بودجه (هر دو نهاد بین دولتی) بررسی می‌شوند. در عمل، وزارت دارایی دولت ملی، کمیسیون امور مالی و مالیه عمومی (FFC) را عمدتاً به عنوان یک نهاد مشورتی در نظر می‌گیرد.

در مجموع، چهار الگوی متمایز در خصوص سازوکارهای تعدیل مالی قابل مشاهده است:[۱]

نخست، در هند و استرالیا دولت فدرال کمیسیون‌های کارشناسی مختلفی ایجاد کرده و وظیفه اصلی تعیین فرمول‌های توزیع را به آنها واگذار کرده است. در استرالیا این کمیسیون دائمی است، در حالی که در هند هر پنج سال تشکیل می‌شود و مبنای آن نیز الزام قانون اساسی است. این کمیسیون‌ها پیشنهادهای ایالات را بررسی کرده و گزارش خود را به دولت فدرال ارائه می‌دهند که معمولاً توصیه‌های آنها را اجرا می‌کند. آفریقای جنوبی نیز از طریق کمیسیون مالی و مالیاتی از همین الگو پیروی می‌کند، هرچند در عمل این کمیسیون گاه نقش مشورتی ضعیف‌تری دارد.

الگوی دوم شامل پیش‌بینی‌های نهادی برای ایجاد شوراهای بین‌دولتی است که نمایندگان دولت فدرال و ایالت‌ها در آن حضور دارند؛ نمونه آن در مالزیا و برخی دیگر از کشورها دیده می‌شود.

---

۱. ریچارد ام. برد، A Comparative Perspective on Federal Finance، «نگاهی تطبیقی به مالیه فدرالی»، در: کیث جی. بنتینگ، داگلاس ام. براون و توماس جی. کورشین (ویراستاران)، The Future of Fiscal Federalism، «آینده فدرالیسم مالی» کینگستون: دانشکده مطالعات سیاست، مؤسسه روابط بین‌دولتی، مؤسسه John Deutsch برای مطالعات سیاست اقتصادی، دانشگاه کوئینز، ۱۹۹۴، ص ۳۰۴–۳۰۵.

الگوی سوم در کشورهایی مانند آلمان، اتریش، سوئیس، بلژیک و ایالات متحده مشاهده می‌شود که در آن‌ها دولت فدرال انتقال‌ها را تعیین می‌کند، اما نمایندگان ایالت‌ها از طریق حضور در نهادهای قانون‌گذاری یا شوراهای رسمی در فرآیند تصویب این انتقال‌ها مشارکت دارند، هرچند شکل این مشارکت در کشورهای مختلف متفاوت است.

الگوی چهارم مربوط به کاناداست که در آن تعیین فرمول‌های تعادل و سایر برنامه‌های انتقال مالی عمدتاً تحت کنترل دولت فدرال قرار دارد و نهاد قانون‌گذاری آن فاقد سازوکار رسمی برای نمایندگی ایالت‌هاست. با این حال، به دلیل اهمیت این موضوع، روابط مالی فدرال–ولایتی همواره موضوع مذاکرات گسترده در کمیته‌های متعدد و نیز بحث‌های عمومی میان دولت فدرال و ولایت‌ها بوده است[۱].

در اغلب نظام‌های فدرال، به‌ویژه در استرالیا، هند، مالزیا، آلمان و کانادا، مجموعه‌ای از شوراها، کمیسیون‌ها و نهادهای بین‌دولتی برای تسهیل اصلاح ترتیبات مالی شکل گرفته است. استرالیا در این زمینه پیشرفته‌ترین ساختار را ایجاد کرده است. شوراهای نخست‌وزیران نقش مهمی در مذاکرات مالی دارند، هرچند نهادی غیرقانونی است. شورای وام‌گیری که در سال ۱۹۲۷ ایجاد شد، هماهنگی وام‌گیری دولت فدرال و ایالت‌ها را بر عهده دارد و تصمیمات الزام‌آور اتخاذ می‌کند. کمیسیون کمک‌های مشترک‌المنافع نیز از سال ۱۹۳۳ به‌عنوان نهاد دائمی برای ارائه توصیه‌های مربوط به تعادل مالی فعالیت می‌کند.

در آلمان نیز به دلیل نقش ویژه بوندسرات (Bundesrat) ، که از نمایندگان قوه مجریه ایالات تشکیل شده است، این نهاد و کمیته‌های آن نقش محوری در مذاکرات مالی بین‌دولتی ایفا می‌کنند. در سایر نظام‌های فدرال مانند سوئیس و بلژیک نیز کمیسیون‌های دوره‌ای به دولت‌ها در زمینه اصلاح ترتیبات مالی مشاوره ارائه می‌دهند.

---

۱. برد، A Comparative Perspective، «نگاهی تطبیقی»، ص ۳۰۵.

فصل هفتم

فرایندهای انعطاف‌پذیری و تعدیل در نظام‌های فدرال

۷.۱ اهمیت فرایندهای همکاری میان حکومت‌ها

معمولاً ضرورت درهم‌تنیدگی و وابستگی متقابل در درون اتحادیه‌های فدرالی در اعمال صلاحیت‌های حکومتی، ایجاب می‌کند که سطوح مختلف حکومت یکدیگر را به‌مثابه «شریک» در نظر بگیرند. این امر به نوبه خود مستلزم میزان قابل توجهی از مشورت، همکاری و هماهنگی میان حکومت‌هاست.

نهادها و سازوکارهای همکاری میان‌حکومتی دو کارکرد اساسی دارند: حل منازعات و ایجاد ابزارهایی برای سازگاری با شرایط در حال تغییر.

افزون بر این، روابط میان‌حکومتی دارای دو بعد مهم است: یکی روابط میان حکومت فدرال و حکومت واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون، و دیگری روابط متقابل میان خودِ واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون. هر دو نوع این روابط در نظام‌های فدرال نقش مهمی ایفا می‌کنند.

در هر یک از این دو بعد، روابط می‌تواند شامل همه واحدهای فدرالی یا گروه‌هایی از واحدها باشد، یا به‌صورت دوجانبه میان حکومت فدرال و یک واحد منطقه‌ای، یا میان دو واحد منطقه‌ای شکل گیرد.

۷.۲ اشکال و گستره روابط میان‌حکومتی

بخش مهمی از روابط میان‌حکومتی در نظام‌های فدرال به‌صورت غیررسمی و از طریق ارتباطات مستقیم (مانند نامه‌نگاری، تلفن و ارتباطات اداری) میان وزرا، مسئولان و نمایندگان حکومت‌های مختلف انجام می‌شود.

علاوه بر این، در اغلب نظام‌های فدرال مجموعه‌ای از نهادهای رسمی‌تر برای تسهیل روابط میان‌حکومتی وجود دارد؛ از جمله نشست‌های منظم یا موردی که در آن وزرا، قانون‌گذاران، و مقامات اجرایی و اداری شرکت می‌کنند.

ویژگی برجسته در فدرالیسم‌های پارلمانی این است که رؤسای حکومت و وزرای پاسخگو به مجالس قانون‌گذاری معمولاً نقش مسلطی در هر دو سطح حکومت دارند. در چنین حالتی، «فدرالیسم اجرایی» (Executive Federalism) غالب می‌شود؛ یعنی روابط میان‌حکومتی عمدتاً از طریق مذاکرات میان مقامات اجرایی (وزرا و کارگزاران آنان) انجام می‌گیرد[۱].

اگرچه این نهادها معمولاً به‌صورت عمل‌گرایانه و نه بر اساس الزام قانون اساسی شکل می‌گیرند، اما در برخی کشورها مانند کانادا، استرالیا، آلمان، هند و مالزیا دامنه وسیعی از جلسات اداری تا نشست‌های سطح وزرا و نخست‌وزیران را شامل می‌شوند. در برخی موارد، سالانه صدها نشست از کمیته‌ها، شوراها و کنفرانس‌ها برگزار می‌شود که بستر گفت‌وگو، مذاکره، همکاری و گاه اجرای پروژه‌های مشترک را فراهم می‌سازند.

در نظام‌هایی که فدرالیسم اجرایی غالب است، دولت‌ها معمولاً سازمان‌های درون‌ساختاری ویژه‌ای برای هماهنگی روابط میان‌حکومتی ایجاد می‌کنند.

---

۱. برای مطالعه کامل این پدیده، بنگرید به: رونالد ال. واتس، Executive Federalism: A Comparative Analysis، «فدرالیسم اجرایی: تحلیلی تطبیقی» (کینگستون: مؤسسه روابط بین‌دولتی، دانشگاه کوئینز، گزارش پژوهشی شماره ۲۰، ۱۹۸۹).

از تحولات مهم در استرالیا ایجاد «شورای حکومت‌های استرالیا» در سال ۱۹۹۲ بود که با هدف افزایش کارآمدی اتحادیه اقتصادی شکل گرفت، هرچند در سال‌های اخیر تا حدی از پویایی آن کاسته شده است.

در کانادا نیز «چارچوب بهبود اتحادیه اجتماعی کانادایی‌ها» در ۴ فوریه ۱۹۹۹ میان دولت فدرال و نه ولایت (به‌جز کبک) امضا شد. هدف آن آغاز مرحله‌ای جدید از همکاری، هماهنگی و تبادل اطلاعات در سیاست‌های اجتماعی بود و شامل سازوکار حل اختلاف نیز می‌شد.

با این حال، عدم مشارکت کبک نشان‌دهنده به رسمیت شناختن نوعی نامتقارن بودن در روابط درون فدراسیون کانادا است.

در میان نظام‌های فدرال معاصر، فدرالیسم اجرایی در آلمان و استرالیا از پیشرفته‌ترین نمونه‌ها محسوب می‌شود؛ به‌ویژه در آلمان که «بوندسرات» (Bundesrat) نقش بسیار مهمی دارد.

در مقابل، در نظام‌هایی مانند ایالات متحده و سوئیس که تفکیک قوا میان قوه مقننه و مجریه در هر سطح وجود دارد، روابط میان‌حکومتی از مسیرهای متنوع‌تر و پراکنده‌تری انجام می‌شود؛ شامل ارتباطات اجرایی، اداری و قانون‌گذاری در قالب شبکه‌ای پیچیده و درهم‌تنیده. در این کشورها، لابی‌گری گسترده مقامات ایالتی و کانتونی در سطح فدرال از ویژگی‌های مهم محسوب می‌شود.

نیاز به روابط میان‌حکومتی گسترده در نظام‌هایی افزایش می‌یابد که در آن بخش مهمی از اجرای قوانین فدرال بر عهده واحدهای منطقه‌ای گذاشته شده است؛ امری که به شکل‌گیری «فدرالیسم درهم‌تنیده» به‌ویژه در آلمان انجامیده است.

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، در اکثر نظام‌های فدرال، روابط میان‌حکومتی نقش مهمی در تعدیل دوره‌ای ترتیبات و انتقالات مالی دارد. در تقریباً همه فدراسیون‌ها، روابط میان‌حکومتی دارای ابعاد عمودی و افقی است: هم میان حکومت فدرال و واحدهای

تشکیل‌دهنده، و هم میان خود واحدها. این روابط گاه به مسائل فرامرزی مانند رودخانه‌های مشترک، حمل‌ونقل یا مسائل زیست‌محیطی مربوط می‌شود.

در برخی موارد، گروه‌هایی از واحدهای منطقه‌ای تلاش می‌کنند همکاری‌های منطقه‌ای ایجاد کنند و حتی گاهی همه واحدهای یک فدراسیون به‌طور مشترک برای حل مسائل کلان بدون مداخله مستقیم دولت مرکزی اقدام می‌کنند. این نوع همکاری در سوئیس با عنوان «فدرالیسم بدون برن» و در ایالات متحده با عنوان «فدرالیسم بدون واشنگتن» شناخته می‌شود.

در کانادا نیز چنین ایده‌هایی اخیراً مورد توجه قرار گرفته است.[۱] همچنین در سال ۲۰۰۳، رؤسای ولایت‌های کانادا «شورای فدراسیون» را ایجاد کردند که شامل ۱۳ رئیس از ۱۰ ولایت و ۳ قلمرو است. در سوئیس نیز «کنفرانس حکومت‌های کانتونی» نقش فزاینده‌ای در هماهنگی میان کانتون‌ها ایفا کرده است.

۷.۳ ابزارهای دیگر انعطاف‌پذیری و تعدیل در توزیع صلاحیت‌ها

فرایند توزیع صلاحیت‌ها میان حکومت فدرال و حکومت‌های واحدهای منطقه‌ای در اکثر نظام‌های فدرال مبتنی بر یک قانون اساسی نسبتاً سخت و دشوار برای اصلاح است (نگاه کنید به بخش ۱۰.۴). این امر موجب شده است که از مجموعه‌ای متنوع از ابزارها برای ایجاد انعطاف و تعدیل استفاده شود.

در برخی نظام‌های فدرال مانند ایالات متحده، استرالیا، هند و مالزیا، که در آن‌ها قانون اساسی حوزه‌های گسترده‌ای از صلاحیت‌های هم‌پوشان را تعیین می‌کند، این وضعیت

---

۱. برای نمونه‌ای از چنین پیشنهادی در کانادا، بنگرید به: توماس جی. کورشین، ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems، «کنوانسیونی درباره نظام‌های اقتصادی و اجتماعی کانادا» (گزارش کاری تهیه‌شده برای وزارت امور روابط بین‌دولتی دولت انتاریو، ۱۹۹۶).

نوعی انعطاف‌پذیری و همکاری در حوزه‌های صلاحیت مشترک فراهم کرده است. با این حال باید توجه داشت که این هم‌پوشانی می‌تواند در صورت عدم توسعه سازوکارهای مشارکت، به رقابت و تعارض میان حکومت‌ها نیز منجر شود.

یکی دیگر از ابزارها، «تفویض صلاحیت‌ها» میان حکومت‌هاست. فدراسیون‌های اولیه معمولاً به‌صراحت چنین امکانی را پیش‌بینی نکرده بودند و در نتیجه، دادگاه‌ها گاه دامنه تفویض صلاحیت‌های تقنینی را محدود می‌کردند. اما استرالیا و اغلب فدراسیون‌های قرن بیستم با گنجاندن مقررات صریح قانون اساسی، انعطاف‌پذیری خود را افزایش دادند و امکان تفویض صلاحیت‌های تقنینی و اداری را در هر دو جهت فراهم کردند.

ابزار دیگر انعطاف‌پذیری، مفهوم «عدم اعمال» یا «مشارکت» یک دولت در اعمال برخی صلاحیت‌های تقنینی است. از جمله نمونه‌های آن در قانون اساسی کانادا (۱۸۶۷) می‌توان به بند ۹۴ A اشاره کرد که به قوانین ولایتی اجازه می‌دهد در حوزه مستمری‌ها و بازماندگان، قوانین فدرال را تحت شرایطی کنار بزنند. همچنین بند ۹۴ مربوط به یکنواخت‌سازی قوانین مالکیت و حقوق مدنی در ولایت‌هایی است که آن را می‌پذیرند.

نمونه دیگر در کانادا بند ۲۳(۱)(الف) منشور حقوق و آزادی‌ها است که به حقوق آموزشی اقلیت‌ها مربوط می‌شود و در کبک تنها در صورت تصویب مجلس قانون‌گذاری این ولایت قابل اجراست (بند ۵۹).

در سایر کشورها نیز سازوکارهای مشابهی وجود دارد که امکان نوعی عدم تقارن واقعی را فراهم می‌سازد، مانند اسپانیا و بلژیک.

در برخی نظام‌های فدرال، قراردادها و معاهدات رسمی میان‌حکومتی (در سطح فدرال—ولایت یا میان ولایت‌ها) توسعه یافته‌اند. این موضوع در کانادا به‌طور گسترده مورد بحث قرار گرفته است؛ به‌ویژه کمیسیون مک‌دونالد پیشنهاد کرد که این توافقات می‌توانند پشتوانه حقوق اساسی داشته باشند.

ریشه مفهوم توافقات میان‌ولایتی به قانون اساسی ایالات متحده بازمی‌گردد. در آنجا دو یا چند ایالت می‌توانند برای انجام اقدامات مشترک توافق کنند و این توافق پس از تصویب کنگره لازم‌الاجرا می‌شود. این نوع توافق‌ها در بسیاری از فدراسیون‌ها توسط واحدهای منطقه‌ای به‌عنوان ابزاری برای اقدام مشترک بدون نیاز به مداخله مستقیم دولت فدرال استفاده شده‌اند.

۷.۴ فدرالیسم تعاونی در برابر فدرالیسم رقابتی

گسترش وابستگی متقابل و نیاز به نهادها و فرایندهای میان‌حکومتی برای مدیریت آن، موجب تأکید گسترده بر «فدرالیسم تعاونی» در بیشتر نظام‌های فدرال شده است. با این حال، مفهوم «فدرالیسم رقابتی» نیز اهمیت مشابهی دارد.

تحلیل‌ها نشان می‌دهند که هر یک از این دو رویکرد دارای مزایا و معایب خاص خود است. فدرالیسم تعاونی به کاهش تعارض و افزایش هماهنگی کمک می‌کند، اما هنگامی که به سطحی از «درهم‌تنیدگی» برسد- مانند تجربه آلمان- ممکن است به آنچه «شارپف» آن را «قفس تصمیم‌گیری مشترک» می‌نامد منجر شود؛ وضعیتی که در آن استقلال و آزادی عمل دولت‌ها در هر دو سطح کاهش می‌یابد[۱]. افزون بر این، در مواردی که فدرالیسم اجرایی غالب است، ممکن است نقش مجالس قانون‌گذاری محدود شود.

با این حال، تقریباً هیچ نظام فدرالی نمی‌تواند فعالیت‌های سطوح مختلف حکومت را کاملاً از یکدیگر تفکیک کند. از آنجا که هم‌پوشانی صلاحیت‌ها اجتناب‌ناپذیر است، فدرالیسم تعاونی به شکل همکاری میان‌حکومتی در همه فدراسیون‌ها ضروری بوده است.

---

۱. فریتس شارپف، The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration، «دام تصمیم‌گیری مشترک: درس‌هایی از فدرالیسم آلمان و همگرایی اروپا»، Public Administration، جلد ۶۶ (پاییز ۱۹۸۸)، صص ۲۳۸–۲۷۸.

با این وجود، پرسش اساسی این است که این همکاری تا چه حد می‌تواند ابتکار و استقلال عمل هر سطح حکومت را محدود کند.

مدافعان فدرالیسم رقابتی استدلال می‌کنند که رقابت میان حکومت‌ها می‌تواند نتایج مفیدی برای شهروندان داشته باشد. به‌عنوان نمونه، «آلبرت بریتون» در توضیحات تکمیلی خود بر گزارش کمیسیون مک‌دونالد در کانادا بیان می‌کند که همان‌گونه که رقابت اقتصادی نسبت به انحصار مزیت دارد، رقابت میان حکومت‌هایی که به یک شهروند خدمت می‌کنند نیز می‌تواند به بهبود کیفیت خدمات عمومی منجر شود[۱]. او فدرالیسم تعاونی را تا حدی مشابه «تبانی» میان حکومت‌ها برای منافع خودشان و نه شهروندان می‌داند.

با این حال، باید توجه داشت که افراط در فدرالیسم رقابتی نیز می‌تواند پیامدهایی منفی مانند تعارض میان حکومت‌ها، نارضایتی سیاسی و ایجاد شکاف در درون اتحادیه فدرالی به همراه داشته باشد.

۷.۵ آثار ماهیت دموکراتیک نظام‌های فدرال

فدرالیسم تعاونی افراطی ممکن است پاسخ‌گویی دموکراتیک هر دولت در برابر رأی‌دهندگان خود را تضعیف کند؛ انتقادی که به‌ویژه در مورد فدرالیسم اجرایی در آلمان، استرالیا و کانادا مطرح شده است.

در مقابل، هرچند رقابت میان حکومت‌ها می‌تواند ارزش دموکراتیک داشته باشد و خدمات بهتری برای شهروندان فراهم کند، اما رقابت بیش از حد نیز می‌تواند به تفرقه و آسیب‌های سیاسی منجر شود.

---

۱ . آلبرت برتون، Supplementary Statement، «بیانیه تکمیلی»، در Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission)، «کمیسیون سلطنتی بررسی چشم‌انداز اتحاد اقتصادی و توسعه کانادا (کمیسیون مک‌دونالد)»، گزارش، جلد ۳ (اتاوا: وزارت تدارکات و خدمات کانادا، ۱۹۸۵)، صص ۴۸۶–۵۲۶.

در نتیجه، در اغلب نظام‌های فدرال، نیاز به نوعی توازن اساسی احساس می‌شود؛ یعنی ترکیبی از همکاری برای جلوگیری از تعارض در حوزه‌های وابستگی متقابل، و رقابت میان حکومت‌ها برای ارتقای عملکرد و پاسخ‌گویی. در این چارچوب، بسیاری از فدراسیون‌ها تلاش کرده‌اند از طریق توسعه سازوکارها، فرایندها و کمیته‌های پارلمانی در هر سطح حکومتی، پاسخ‌گویی نمایندگان خود در مذاکرات میان‌حکومتی را تقویت کنند، به جای آنکه صرفاً همکاری میان‌حکومتی را محدود سازند.

فصل هشتم

تقارن و عدم تقارن در نظام‌های فدرال

۸.۱ تمایز میان انواع عدم تقارن سیاسی و حقوقی (دستوری)

دو نوع عدم تقارن میان واحدهای اقلیمی وجود دارد که می‌تواند بر عملکرد فدرالیسم تأثیر بگذارد. نوع نخست که در تمامی نظام‌های فدرال وجود دارد و می‌توان آن را «عدم تقارن سیاسی» نامید، ناشی از تأثیر شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است که به نوبه خود بر قدرت نسبی، نفوذ و روابط میان واحدهای اقلیمی مختلف و همچنین رابطه آن‌ها با حکومت فدرال اثر می‌گذارد.

نوع دوم که تنها در برخی از نظام‌های فدرال وجود دارد و نه در همه آن‌ها، «عدم تقارن حقوقی/دستوری» است. این نوع عدم تقارن به‌طور مشخص به میزان عدم تطابق در صلاحیت‌ها و اختیاراتی اشاره دارد که به‌صورت قانون اساسی برای واحدهای اقلیمی تعیین شده است.

۸.۲ الگوهای عدم تقارن سیاسی

عدم تقارن سیاسی در همه نظام‌های فدرال میان واحدهای تشکیل‌دهنده آن وجود دارد. از جمله عوامل ایجادکننده این وضعیت می‌توان به تفاوت‌های ساختار جمعیتی، وسعت قلمرو، ماهیت اقتصادی، منابع و ثروت میان واحدهای اقلیمی اشاره کرد.

جدول ۱۴ تصویری از تنوع جمعیتی میان بزرگ‌ترین و کوچک‌ترین واحدهای اقلیمی در نظام‌های فدرال مورد بررسی در فاصله سال‌های ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶ ارائه می‌دهد. این جدول، نسبت جمعیت بزرگ‌ترین واحد به کوچک‌ترین واحد را به ترتیب نزولی نشان می‌دهد.

اثر این عامل در نظام‌های فدرال در قالب قدرت و نفوذ نسبی واحدهای بزرگ‌تر، به‌ویژه زمانی که یک یا دو واحد بزرگ بر کل سیستم تسلط دارند، و نیز در ضعف نسبی واحدهای کوچک‌تر ظاهر می‌شود. این وضعیت می‌تواند منبع نارضایتی و تنش درونی در ساختار فدرال باشد.

جدول شماره (۱۴): عدم تقارن جمعیتی در واحدهای تشکیل‌دهنده نظام‌های فدرال (۱۹۹۴–۱۹۹۶)

هند

- تعداد واحدها: ۲۵
- جمعیت کل: ۸۴۶.۳۰۳ میلیون
- بزرگ‌ترین واحد: اوتار پرادش (۱۳۹.۱۱۲ میلیون | ٪۱۶.۴)
- کوچک‌ترین واحد: سیکیم (۰.۴۰۶ میلیون | ٪۰.۰۵)
- نسبت: ۳۴۲۶

اتحادیه اروپا

- تعداد واحدها: ۱۵
- جمعیت کل: ۳۶۸.۰۶۷ میلیون
- بزرگ‌ترین: آلمان (۸۱.۳۳۸ میلیون | ٪۲۲.۱)
- کوچک‌ترین: لوکزامبورگ (۰.۳۷۸ میلیون | ٪۰.۱۰)

- نسبت: ۲۱۵.۲

سوئیس

- تعداد واحدها: ۲۶
- جمعیت کل: ۶۸۷۳ میلیون
- بزرگ‌ترین: زوریخ (۱.۱۷۹ میلیون | ٪۱۷.۲)
- کوچک‌ترین: آبنزل-اینررودن (۰.۰۱۴ میلیون | ٪۰.۲۰)
- نسبت: ۸۴.۲

کانادا

- تعداد واحدها: ۱۰
- جمعیت کل: ۲۹.۱۰۸ میلیون
- بزرگ‌ترین: انتاریو (۱۱.۰۰۴ میلیون | ٪۳۷.۸)
- کوچک‌ترین: پرنس ادوارد آیلند (۰.۱۳۵ میلیون | ٪۰.۴۶)
- نسبت: ۸۱.۵

ایالات متحده آمریکا

- تعداد واحدها: ۵۰
- جمعیت کل: ۲۶۵.۱۷۲ میلیون
- بزرگ‌ترین: کالیفرنیا (۳۱.۵۸۹ میلیون | ٪۱۱.۹)
- کوچک‌ترین: وایومینگ (۰.۴۸۰ میلیون | ٪۰.۱۸)
- نسبت: ۶۵.۸

اسپانیا

- تعداد واحدها: ۱۷
- جمعیت کل: ۳۸.۸۷۲ میلیون
- بزرگ‌ترین: آندلس (۶.۹۴۱ میلیون | ٪۱۷.۹)
- کوچک‌ترین: لا ریوخا (۰.۲۶۳ میلیون | ٪۰.۶۸)
- نسبت: ۲۶.۴

آلمان

- تعداد واحدها: ۱۶
- جمعیت کل: ۸۱.۳۳۸ میلیون
- بزرگ‌ترین: نوردراین–وستفالن (۱۷.۷۵۹ میلیون | ٪۲۱.۸)
- کوچک‌ترین: برمن (۰.۶۸۳ میلیون | ٪۰.۸۴)
- نسبت: ۲۶.۰

استرالیا

- تعداد واحدها: ۶
- جمعیت کل: ۱۷.۶۵۷ میلیون
- بزرگ‌ترین: نیو ساوت ولز (۵.۹۵۹ میلیون | ٪۳۳.۷)
- کوچک‌ترین: تاسمانیا (۰.۴۷۲ میلیون | ٪۲.۶۷)
- نسبت: ۱۲.۶

مالزیا

- تعداد واحدها: ۱۳
- جمعیت کل: ۱۶.۵۲۷ میلیون

- بزرگ‌ترین: بیرک (۲.۱۰۸ میلیون | ٪۱۲.۸)
- کوچک‌ترین: بیرلیس (۰.۱۷۶ میلیون | ٪۱.۰۶)
- نسبت: ۱۲.۰

بلژیک

- تعداد واحدها: ۳
- جمعیت کل: ۱۰.۰۲۲ میلیون
- بزرگ‌ترین: منطقه فلمنک (۵.۷۶۹ میلیون | ٪۵۷.۶)
- کوچک‌ترین: بروکسل (۰.۹۵۴ میلیون | ٪۹.۵۲)
- نسبت: ۶.۰

اتریش

- تعداد واحدها: ۹
- جمعیت کل: ۷.۸۱۲ میلیون
- بزرگ‌ترین: وین (۱.۵۳۳ میلیون | ٪۱۹.۶)
- کوچک‌ترین: بورگنلاند (۰.۲۷۴ میلیون | ٪۳.۵۱)
- نسبت: ۵.۶

چکسلواکی (در زمان اتحاد)

- تعداد واحدها: ۲
- جمعیت کل: ۱۵.۶ میلیون
- جمهوری چک (۱۰.۳۶۰ میلیون | ٪۶۶.۴)
- اسلواکی (۵.۲۶۴ میلیون | ٪۳۳.۷۴)

- نسبت: ۲.۰

پاکستان(۱۹۵۷–۱۹۵۸)

- تعداد واحدها: ۲
- جمعیت کل: ۹۵.۶ میلیون
- پاکستان شرقی (۵۱.۵۹۷ میلیون | ٪۵۴)
- پاکستان غربی (۴۲.۲۱۵ میلیون | ٪۴۴.۱۶)
- نسبت: ۱.۲

یادداشت: داده‌های مربوط به چکسلواکی و پاکستان مربوط به دوره‌های حل‌شدن این فدراسیون‌هاست. سایر داده‌ها مربوط به سال‌های ۱۹۹۴–۱۹۹۶ هستند. در مورد بلژیک، تنها سه منطقه محاسبه شده‌اند. اگر واحدهای «جوامع» نیز در نظر گرفته می‌شد، نسبت جمعیتی تغییر می‌کرد، زیرا جامعه آلمانی کمتر از ٪۱ جمعیت بلژیک را تشکیل می‌دهد.

در چنین شرایطی، یک منبع مهم تنش به‌ویژه در نظام‌های فدرالی‌ای وجود دارد که در آن‌ها یک واحد اقلیمی بیش از نیمی از کل جمعیت فدراسیون را در بر می‌گیرد؛ وضعیتی که تقریباً همواره می‌تواند به بی‌ثباتی منجر شود.

از نمونه‌های برجسته این وضعیت می‌توان به پروس در کنفدراسیون و سپس در فدراسیون آلمان تا دهه ۱۹۳۰، جامائیکا (با ٪۵۲ جمعیت) در فدراسیون شکست‌خورده هند غربی بین سال‌های ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۲، پاکستان شرقی در پاکستان پیش از جدایی آن (و نیز ایالت پنجاب با ٪۵۶ جمعیت در پاکستان پس از آن)، روسیه در اتحاد جماهیر شوروی سابق، جمهوری چک در چکسلواکی پیش از جدایی در ۱۹۹۲، و منطقه فلاندر در فدراسیون کنونی بلژیک اشاره کرد.

همچنین می‌توان به نمونه‌هایی اشاره کرد که در آن دو واحد بزرگ در کنار هم تسلط قابل توجهی در سطح فدراسیون دارند؛ مانند انتاریو و کبک در کانادا (با مجموع ٪۶۲ جمعیت) و ایالت‌های نیو ساوت ولز و ویکتوریا در استرالیا (با مجموع ٪۶۰ جمعیت).

در مقابل چنین وضعیت‌هایی، بسیاری از نظام‌های فدرالی دارای واحدهای بسیار کوچک نیز هستند، همان‌گونه که در جدول ۱۴ نشان داده شده است. هند، اتحادیه اروپا، سوئیس و کانادا از برجسته‌ترین نمونه‌ها در زمینه نسبت شدید جمعیتی میان بزرگ‌ترین و کوچک‌ترین واحدهای فدرال به شمار می‌روند.

در برخی نظام‌های فدرال، تمایل به کاهش میزان عدم تقارن میان اندازه واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون، موجب فشارهایی برای بازترسیم مرزهای اداری شده است؛ همان‌گونه که در نیجریه رخ داد (افزایش واحدها از ۳ منطقه به ۳۶ ایالت و یک منطقه فدرال) یا در پاکستان در سال ۱۹۵۶ (کاهش تعداد ایالت‌ها از چهار به دو). سایر فدراسیون‌هایی که شاهد بازترسیم مرزهای داخلی بوده‌اند شامل آلمان در سال‌های اولیه جمهوری فدرال آلمان، و آلمان شرقی در دوره اتحاد مجدد با آلمان غربی است.

همچنین، فرآیند ایجاد فدرالیسم در بلژیک طی سه دهه گذشته با بازتعریف مرزهای مناطق فلاندر، والون و بروکسل و نیز جوامع زبانی آلمانی، فرانسوی و هلندی همراه بوده است. آفریقای جنوبی نیز اخیراً ساختار منطقه‌ای خود را به ۹ ولایت بازسازی کرده است.

در همه این موارد، میزان عدم تقارن سیاسی میان واحدهای تشکیل‌دهنده- و در اغلب موارد تداوم آن- نتیجه بازنگری‌های قانون اساسی بوده است. علاوه بر این، عدم تقارن در اندازه سرزمینی و میزان ثروت سرانه نیز از عوامل دیگری هستند که بر تشدید عدم تقارن سیاسی در درون نظام‌های فدرال تأثیر گذاشته‌اند.

این نوع عدم تقارن‌ها از دو جهت اهمیت سیاسی دارند:

نخست آن‌که بر توان نسبی واحدهای اقلیمی در اعمال اختیارات قانونی خود تأثیر می‌گذارند و دوم آن‌که بر میزان نفوذ این واحدها در نهادهای فدرال اثر می‌گذارند، به‌ویژه

در آن نهادهایی که نمایندگی بر اساس جمعیت است (مانند مجلس دوم یا نهاد اجرایی فدرال در نظام‌های مسئولیت‌پذیر).

به‌طور کلی می‌توان گفت که نوعی از عدم تقارن سیاسی در تمامی نظام‌های فدرال وجود دارد، اما زمانی که این عدم تقارن به سطح بسیار بالا برسد، به منبعی برای تنش و بی‌ثباتی تبدیل می‌شود. افزون بر این، عدم تقارن سیاسی اغلب موجب تلاش‌هایی برای اقدامات اصلاحی نیز شده است. این اقدامات شامل اصلاح نفوذ سیاسی واحدهای بزرگ از طریق ایجاد مجلس دوم فدرال با نمایندگی تقویت‌شده برای واحدهای کوچک‌تر، و نیز کمک به واحدهای کم‌درآمد از طریق سازوکارهای «تعدیل مالی» و بازتوزیع منابع بوده است (رجوع شود به بخش ۶.۷ و جدول ۱۲).

۸.۳ الگوهای عدم تقارن حقوقی (دستوری)

عدم تقارن دستوری به‌طور مشخص به تفاوت در جایگاه حقوقی یا در صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی واحدهای اقلیمی مختلف اشاره دارد.

همان‌گونه که در مقدمه و جدول ۲ اشاره شد، بسیاری از نظام‌های فدرال شامل واحدهایی هستند که روابط آن‌ها با دولت فدرال با روابط واحدهای عادی تشکیل‌دهنده فدراسیون تفاوت اساسی دارد. این واحدها معمولاً شامل مناطق پایتختی فدرال، مناطق تحت اداره مستقیم فدرال، سرزمین‌های پیرامونی یا مناطق وابسته فدرالی هستند.

با این حال، در اکثر نظام‌های فدرال، توزیع رسمی صلاحیت‌های قانونی، اجرایی و مالی به‌صورت برابر میان تمامی ایالت‌های عضو کامل انجام می‌شود تا سطحی از یکنواختی در خودمختاری منطقه‌ای ایجاد گردد. با وجود این، در برخی موارد خاص، قانون اساسی به‌طور صریح عدم تقارن دستوری را در میان ایالت‌های عضو پیش‌بینی کرده است. این امر معمولاً برای به رسمیت شناختن تفاوت‌های مهم میان واحدها از نظر وسعت جغرافیایی، جمعیت، ساختار اجتماعی و فرهنگی، یا وضعیت اقتصادی صورت می‌گیرد.

سه مسیر اصلی برای ایجاد عدم تقارن دستوری در نظام‌های فدرال قابل شناسایی است:

مسیر نخست: افزایش اختیارات دولت فدرال در برخی ایالت‌های خاص (یعنی کاهش خودمختاری منطقه‌ای) برای اجرای وظایف ویژه. این نوع ترتیبات در هند و نیز در فدراسیون کوتاه‌عمر رودزیا و نیاسالند (۱۹۵۳–۱۹۶۳) دیده می‌شود.

مسیر دوم: افزایش اختیارات قانونی برخی ایالت‌های خاص (یعنی افزایش خودمختاری منطقه‌ای). نمونه کلاسیک آن امتیازات ویژه‌ای است که هنگام پیوستن ایالت‌های بورنئو به فدراسیون مالزیا در سال ۱۹۶۳ اعطا شد. در این چارچوب، برخی حوزه‌ها مانند حقوق بومیان، ارتباطات، حمل‌ونقل دریایی و شیلات در ایالت‌های صباح و ساراواک تحت صلاحیت گسترده‌تر یا مشترک ایالتی قرار گرفت. همچنین در برخی حوزه‌ها مانند مهاجرت، اعمال قوانین فدرال منوط به موافقت دولت ایالتی شد.

نمونه‌های مشابهی نیز در هند، به‌ویژه در جامو و کشمیر و برخی ایالت‌های کوچک‌تر با ویژگی‌های قومی خاص، مشاهده شده است. در کانادا نیز از آغاز فدراسیون، نوعی عدم تقارن حقوقی وجود داشته است، به‌ویژه در زمینه تضمین‌های زبانی و مذهبی در آموزش، استفاده از زبان فرانسوی در نهادهای قانون‌گذاری و دادگاه‌ها، و نیز در حقوق مدنی.

مسیر سوم: وجود سازوکارهای «پیوستن یا عدم مشارکت» (opt-in / opt-out) در برخی تعهدات قانونی فدرال. در این حالت، قانون اساسی در ظاهر، صلاحیت‌های برابر برای همه ایالت‌ها قائل است، اما به برخی ایالت‌ها اجازه می‌دهد از اجرای برخی قوانین کناره‌گیری کنند یا آن‌ها را با شرایط خاص اجرا نمایند.

نمونه‌های این نوع ترتیبات در کانادا، به‌ویژه در مواد ۹۴ و ۹۴ A قانون اساسی ۱۸۶۷ و ماده ۲۳(۱) (الف) منشور حقوق و آزادی‌ها (۱۹۸۲) دیده می‌شود. در عمل، این سازوکارها باعث شده‌اند کبک از درجه‌ای از عدم تقارن حقوقی و اداری برخوردار باشد؛ برای مثال در نظام بازنشستگی یا جمع‌آوری مالیات بر درآمد. پیشنهادهای میچ لیک

(۱۹۸۷) و شارلوت‌تاون (۱۹۹۲) نیز در راستای گسترش عدم تقارن برای کبک ارائه شدند، اما به تصویب نرسیدند.

در اسپانیا نیز نظام خودمختاری به‌گونه‌ای طراحی شده که هر منطقه بر اساس توافقات خاص با مادرید، قانون اساسی خودمختاری ویژه خود را دارد؛ هرچند در نهایت انتظار می‌رود که میزان عدم تقارن کاهش یابد.

نمونه‌های دیگر عدم تقارن دستوری

اتحادیه اروپا، روسیه و بلژیک نیز نمونه‌هایی از نظام‌هایی هستند که در آن‌ها عدم تقارن حقوقی وجود دارد. در اتحادیه اروپا، هنگام پذیرش اعضای جدید، معمولاً امتیازات و استثنائاتی داده شده است. همچنین در اجرای معاهده ماستریخت، کشورهایی مانند بریتانیا و دانمارک از برخی تعهدات مستثنا شدند.

در فدراسیون روسیه، در دوره یلتسین، بسیاری از واحدها توانستند از طریق توافقات دوجانبه به ترتیبات ناهمگون دست یابند؛ اما در دوره پوتین این توافقات تا حد زیادی لغو و نظامی یکپارچه‌تر جایگزین شد.

در بلژیک نیز عدم تقارن دستوری در روابط میان مناطق و جوامع زبانی و همچنین در سطح صلاحیت‌های مناطق و جوامع مختلف مشاهده می‌شود.

تأثیر مالی عدم تقارن

یکی از عوامل مهم تأثیرگذار بر میزان خودمختاری واقعی واحدهای فدرال، تخصیص منابع مالی است. تجربه فدرالیسم نشان داده است که حتی در صورت توزیع ظاهراً برابر منابع، تفاوت‌های شدید اقتصادی میان واحدها به‌وجود می‌آید.

از این رو، بسیاری از فدراسیون‌ها به سمت ایجاد نظام‌های بازتوزیع و همسان‌سازی مالی حرکت کرده‌اند تا انسجام فدرال حفظ شود (رجوع شود به بخش ۶.۷). این نظام‌ها باعث کاهش عدم تقارن مالی و افزایش همگرایی در توانایی‌های اقتصادی واحدها شده‌اند.

پیامدهای سیاسی عدم تقارن دستوری

در برخی کشورها، بحث عدم تقارن دستوری این پرسش را مطرح کرده است که آیا افزایش خودمختاری برخی واحدها باید به تغییر در نمایندگی آن‌ها در نهادهای فدرال منجر شود یا نه؛ برای مثال این‌که آیا واحدهای دارای خودمختاری بیشتر باید در تصمیم‌گیری‌های فدرال درباره موضوعات خارج از صلاحیت فدرال مشارکت کمتری داشته باشند.

این موضوع در کانادا (به‌ویژه در رابطه با کبک) و نیز در بریتانیا (در ارتباط با واگذاری اختیارات به اسکاتلند) مورد بحث جدی قرار گرفته است. با این حال، تاکنون هیچ نظام فدرالی سازوکاری رسمی برای تغییر نظام نمایندگی بر اساس سطح خودمختاری اتخاذ نکرده است.

جمع‌بندی

عدم تقارن دستوری اگرچه پیچیدگی‌هایی در ساختار فدرالی ایجاد می‌کند، اما در بسیاری از موارد به‌عنوان پاسخی عملی به تفاوت‌های واقعی میان واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون عمل کرده است. مالزیا، کانادا، هند و بلژیک از مهم‌ترین نمونه‌هایی هستند که از این الگو استفاده کرده‌اند. در برخی موارد نیز عدم تقارن به‌عنوان یک مرحله انتقالی برای پاسخ به مطالبات خودمختاری مناطق به کار رفته است؛ مانند اسپانیا یا ایده «اروپای چندسرعته».

با این حال، افزایش بیش از حد عدم تقارن می‌تواند به فشارهای معکوس برای بازگشت به یکنواختی منجر شود؛ همان‌گونه که در کانادا و اسپانیا مشاهده شده است. بنابراین به نظر می‌رسد که نوعی «حد بهینه» برای عدم تقارن وجود دارد که فراتر رفتن از آن می‌تواند کارکرد نظام فدرال را با اختلال مواجه کند.

فصل نهم

نظام‌های فدرال چندسطحی

۹.۱ تأثیر عضویت در سازمان‌های فدرالی در سطحی فراتر از فدرالیسم

در جهان معاصر پدیده‌ای قابل توجه مشاهده می‌شود که عبارت است از عضویت برخی نظام‌های فدرال در سازمان‌های فدرالی گسترده‌تر. عضویت کشورهایی مانند آلمان، بلژیک، اتریش و اسپانیا در اتحادیه اروپا نمونه مشخصی از این وضعیت است. عضویت این کشورها که خود دارای ساختار فدرالی هستند در اتحادیه اروپا، که ترکیبی است با ماهیتی عمدتاً کنفدرال اما دارای برخی ویژگی‌های فدرالی، بر روابط داخلی این کشورها تأثیر گذاشته است.

نقش واحدهای اقلیمی در درون هر یک از این نظام‌های فدرال در مذاکرات با نهادهای مختلف اتحادیه اروپا به عنوان یکی از مسائل مهم مطرح شده است. این امر موجب شده است که واحدهای اقلیمی در نظام‌های فدرال عضو اتحادیه اروپا در بروکسل، پایتخت اتحادیه اروپا، دفاتری ایجاد کنند و به طور مستقیم در کمیته مناطق اتحادیه اروپا نمایندگی داشته باشند. این وضعیت، عامل جدیدی از پیچیدگی را در روابط بین‌حکومتی این فدراسیون‌ها ایجاد کرده است.

همچنین تأثیری که انتقال بخشی از صلاحیت‌ها به بروکسل بر توازن فدرالی-اقلیمی در هر فدراسیون گذاشته است، گاه به موضوعی مناقشه‌برانگیز تبدیل شده است، به‌ویژه در آلمان، جایی که این امر منجر به طرح یک پرونده مهم در دادگاه قانون اساسی آلمان شد. همچنین باید اشاره کرد که نگرانی درباره تأثیر عضویت در اتحادیه اروپا بر ماهیت فدرالی نظام سوئیس، یکی از عوامل مخالفت در داخل سوئیس با پیوستن به اتحادیه اروپا بوده است.

از دیگر نمونه‌های نظام‌های فدرال در درون سازمان‌های فوق‌فدرالی می‌توان به عضویت کانادا، ایالات متحده و مکزیک (که همگی فدرالی هستند) در منطقه تجارت آزاد آمریکای شمالی(NAFTA) ، و مالزیا در اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا (ASEAN)، و هند و پاکستان (که در آن زمان هر دو دولت‌های فدرالی بودند) در اتحادیه همکاری منطقه‌ای جنوب آسیا (SAARC) اشاره کرد. در هر یک از این موارد، عضویت در سازمان گسترده‌تر پیامدهایی برای سازمان داخلی و توازن میان اعضای فدراسیون داشته است.

به طور سنتی، مطالعات تحلیلی فدرالیسم بر روابط میان دولت فدرال و دولت‌های ایالتی متمرکز بوده است. اما ترتیبات فدرالی در جهان معاصر به طور فزاینده‌ای ماهیت چندسطحی پیدا کرده‌اند. تلاش برای فراهم کردن بیشترین میزان انتخاب برای شهروندان یا کاهش نارضایتی آنان، منجر به ایجاد سازمان‌های فدرالی چندسطحی شده است که هر یک در حوزه‌ای خاص و برای انجام وظایف خود با بیشترین کارآمدی فعالیت می‌کنند. اما این نظام‌های چندسطحی فدرالی در عمل، محتوای پیچیده‌تری برای عملکرد فدرالیته‌های منفردی که در این ساختارهای گسترده‌تر مشارکت دارند ایجاد کرده‌اند.

۹.۲ جایگاه حکومت‌های محلی

در بررسی تحول به سوی نظام‌های فدرال چندسطحی، باید توجه داشت که در سال‌های اخیر توجه بیشتری به نقش حکومت‌های محلی در درون فدراسیون‌ها معطوف شده است. معمولاً تعیین دامنه حکومت محلی و اختیارات آن به دولت ایالتی، که در موقعیت میانی در ساختار فدرال قرار دارد، واگذار شده است.

اهمیت سطح حکومت محلی و میزان خودمختاری آن در نظام‌های مختلف فدرالی تفاوت زیادی داشته است؛ به گونه‌ای که این سطح در سوئیس و ایالات متحده آمریکا از اهمیت بیشتری برخوردار بوده و در استرالیا کمترین اهمیت نسبی را داشته است.

علاوه بر این، روابط مستقیم بین‌حکومتی میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی در برخی نظام‌های فدرال اهمیت زیادی داشته است، در حالی که در نظام‌های دیگر (از جمله کانادا) چنین روابطی از طریق دولت ایالتی یا ولایتی به عنوان سطح واسطه انجام می‌شود.

همچنین باید به تلاش‌هایی در برخی فدراسیون‌ها، به‌ویژه آلمان و هند، و نیز در قانون اساسی جدید سوئیس در سال ۱۹۹۹ اشاره کرد که در جهت به رسمیت شناختن جایگاه حکومت‌های محلی و صلاحیت‌های آن‌ها در متن قانون اساسی فدرال صورت گرفته است.

در استرالیا نیز نمایندگی حکومت‌های محلی به طور رسمی در «شورای دولت‌های استرالیا» که در سال ۱۹۹۲ برای بهبود همکاری در سیاست‌های توسعه اقتصادی تأسیس شد، پذیرفته شده است.

فصل دهم

درجات عدم‌تمرکز و تمرکززدایی در نظام‌های فدرال

۱۰.۱ مسائل مفهومی در اندازه‌گیری عدم‌تمرکز و خودمختاری نسبی

بین مفاهیم عدم‌تمرکز (Decentralization) و تمرکززدایی (Deconcentration) رابطه‌ای نزدیک وجود دارد. برخی نویسندگان ترجیح می‌دهند در مورد نظام‌های فدرال از اصطلاح «تمرکززدایی» استفاده کنند تا «عدم‌تمرکز»، با این استدلال که اصطلاح دوم به‌طور ضمنی وجود یک سلسله‌مراتب را القا می‌کند که در آن قدرت از بالا یا مرکز به پایین جریان می‌یابد، در حالی‌که اصطلاح اول به توزیع دستوری و قانون‌مند قدرت اشاره دارد و ماهیت نظام فدرالی را بهتر منعکس می‌کند.[۱] با این حال، چون اصطلاح عدم‌تمرکز در میان عموم رایج‌تر است، در اینجا هر دو اصطلاح به‌صورت مترادف به‌کار می‌روند.

در حالی‌که در زبان معمولی می‌توان به‌طور کلی درجات مختلف عدم‌تمرکز را در نظام‌های فدرال مقایسه کرد، اندازه‌گیری تطبیقی عدم‌تمرکز یا تمرکززدایی موضوعی

---

۱. دانیل جی. الازار، Exploring Federalism، «کاوشی در فدرالیسم» توسکالوسا: University of Alabama Press، ۱۹۸۷، صص ۳۴–۳۶.

پیچیده است. دست‌کم چهار مشکل در بحث درباره درجه عدم‌تمرکز (یا تمرکز) در هر نظام سیاسی وجود دارد:

نخست، این‌که چگونه مشخص کنیم مفهوم عدم‌تمرکز دقیقاً به چه چیزی اشاره دارد؛ دوم، چگونه آن را اندازه‌گیری کنیم؛ سوم، چگونه شاخص‌های مختلف اندازه‌گیری را با هم مرتبط سازیم و چهارم، چگونه این اندازه‌گیری‌ها را میان کشورها یا در طول زمان مقایسه کنیم.

در ابتدا باید میان «عدم‌تمرکز در صلاحیت یا اختیارات قانونی» و «عدم‌تمرکز در تصمیم‌گیری در سطح فدرال» تمایز قائل شد؛ یعنی میزان مشارکت واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون در تصمیم‌گیری‌های سطح فدرال.

در مورد اول، یعنی عدم‌تمرکز در صلاحیت، دو جنبه قابل تفکیک است:

نخست دامنه اختیاراتی که هر سطح حکومتی اعمال می‌کند و دوم میزان خودمختاری یا آزادی از کنترل سطوح دیگر حکومت در اجرای وظایف محوله.

برای مثال، جاپان (به‌عنوان یک دولت واحد غیرمتمرکز) از نظر حجم وظایف اداری که توسط ولایت‌ها و حکومت‌های محلی انجام می‌شود، بسیار غیرمتمرکز است؛ اما از نظر میزان کنترل دولت مرکزی بر این سطوح، نسبتاً متمرکز است. برخی نظام‌های فدرال مسئولیت‌های کمتری به ایالت‌ها یا واحدهای تشکیل‌دهنده می‌دهند، اما در مقابل آزادی بیشتری در اجرای آن مسئولیت‌ها به آن‌ها اعطا می‌کنند.

یکی از مشکلات اصلی در ارزیابی تطبیقی این است که هیچ شاخص واحد و قابل اندازه‌گیری کمی برای سنجش دامنه عدم‌تمرکز صلاحیتی مؤثر و میزان استقلال تصمیم‌گیری غیرمتمرکز در یک نظام سیاسی وجود ندارد. از میان شاخص‌های متعدد (که هم‌ارزش نیستند و باید همگی مورد توجه قرار گیرند) می‌توان به عدم‌تمرکز تقنینی، اداری، مالی، عدم‌تمرکز در نهادهای غیردولتی، محدودیت‌های قانون اساسی و ماهیت تصمیم‌گیری فدرال اشاره کرد. در ادامه هر یک از این شاخص‌ها بررسی می‌شود.

عدم‌تمرکز تقنینی (قانون‌گذاری)

- تخصیص رسمی اختیارات قانون‌گذاری طبق قانون اساسی به هر سطح حکومتی، نشان‌دهنده دامنه صلاحیت غیرمتمرکز است.

با این حال، هنگام مقایسه این تخصیص‌ها باید توجه داشت که طول فهرست اختیارات فدرال یا ایالتی به‌تنهایی تصویر کاملی ارائه نمی‌دهد، زیرا اهمیت نسبی این اختیارات متفاوت است. همچنین باید میزان اجرای واقعی این اختیارات نیز در نظر گرفته شود. با این وجود، تخصیص قانون اساسی صلاحیت‌های قانون‌گذاری یکی از شاخص‌های مهم عدم‌تمرکز است.

- همچنین باید میزان استقلال در اعمال این صلاحیت‌ها نیز بررسی شود. از این نظر، میزان صلاحیت‌های انحصاری و صلاحیت‌های مشترک یا متداخل اهمیت دارد.
- یکی دیگر از جنبه‌های استقلال تقنینی، میزان الزام واحدهای تشکیل‌دهنده به معاهدات بین‌المللی است که توسط دولت فدرال مذاکره می‌شوند و معمولاً در حوزه صلاحیت آن واحدها قرار دارند. در برخی نظام‌ها، این معاهدات استقلال ایالت‌ها را محدود می‌کند (مانند ایالات متحده، سوئیس و استرالیا). در برخی دیگر، اجرای آن‌ها در حوزه صلاحیت ایالتی نیازمند تصویب قانون ایالتی یا رضایت دولت‌های محلی است (مانند کانادا، آلمان و اتریش) یا صرفاً نیازمند مشورت غیرالزام‌آور است (مانند هند و مالزیا). در بلژیک حتی فراتر رفته و واحدهای تشکیل‌دهنده می‌توانند در حوزه صلاحیت خود به‌طور مستقل در مذاکرات بین‌المللی شرکت کنند.

عدم‌تمرکز اداری

- تخصیص مسئولیت‌های اداری که در قانون اساسی تعیین شده یا از طریق تفویض و توافقات بین‌حکومتی شکل گرفته است، شاخص دیگری برای سنجش دامنه عدم‌تمرکز است.

در حالی‌که در بسیاری از نظام‌های فدرال، توزیع اداری با توزیع تقنینی هم‌راستا است، استثناهای زیادی وجود دارد. در بسیاری از فدراسیون‌های اروپایی، قانون اساسی دولت‌های محلی را موظف می‌کند بخش بزرگی از قوانین فدرال را اجرا کنند. در این حالت، این نظام‌ها از نظر اداری غیرمتمرکزتر از سطح تقنینی هستند. همین الگو در اتحادیه اروپا نیز دیده می‌شود.

- اندازه نسبی خدمات عمومی در هر سطح حکومتی نیز یکی دیگر از شاخص‌های عدم‌تمرکز در تصمیم‌گیری است، به‌ویژه در حوزه اداری، هرچند که میزان استقلال را به‌طور دقیق نشان نمی‌دهد.

- هنگام ارزیابی استقلال اداری باید میزان وابستگی یک سطح حکومتی به سطح دیگر در اجرای سیاست‌ها نیز بررسی شود، به‌ویژه زمانی که دولت فدرال برای اجرای سیاست‌های خود به دولت‌های تشکیل‌دهنده متکی است. همچنین باید توجه شود که آیا سطحی از حکومت که مسئولیت قانونی دارد (مانند آلمان) می‌تواند برای سطح دیگر دستورالعمل صادر کند یا خیر.

برای مثال، در سوئیس، کانتون‌ها در نحوه اجرای قوانین فدرال از استقلال گسترده‌ای برخوردارند، که این امر نشان‌دهنده درجه بالای عدم‌تمرکز در این فدراسیون است. در مقابل، در نظام‌هایی که اجرای قوانین فدرال به اختیار دولت فدرال واگذار می‌شود، شرایط مالی و دستورات فدرال می‌تواند استقلال اجرایی را محدود کند.

تمرکززدایی مالی

- درآمدهای حکومت فدرال قبل از انتقالات به عنوان نسبتی از همه مخارج دولتی (حکومت های فدرال- محلی و هزینه های مناطق) معیاری از میزان تمرکز و عدم تمرکز مالی را ارائه می دهد و چون این به طور مستقیم به درآمدهای خود منبع جمع آوری شده توسط هر سطحی از سطوح حکومت مربوط می شود و انتقالات از آن جدا می شود، می تواند میزان استقلال مالی را هم نشان بدهد و جدول شماره (۷) دسته بندی مقایسه ای به ترتیب نزولی از بیشترین متمرکز به بیشترین نامتمرکز را نشان می دهد.
- هزینه های دولت فدرال بعد از انتقالات به عنوان نسبتی از مجموع هزینه های دولتی (فدرال-محلی- مناطق) معیاری را برای میزان تمرکز یا عدم تمرکز مخارج و اداره برنامه ها و هزینه ها ارائه می کند و چون شامل هزینه هایی است که انتقالات آن را تأمین می کند، نمی توان شاخص خوبی برای میزان درجه استقلال مالی باشد. جدول ۸ دسته بندی مقایسوی هزینه ها بعد از انتقالات را به ترتیب عدم تمرکز نسبی نشان می دهد.
- اندازه و ماهیت انتقالات (اعم از این که به صورت کمک های مشروط یا غیر مشروط یا سهمی از مالیات فدرال باشد) از یک سطح حکومت به سطح دیگر، شاخصی است برای نشان دادن میزان وابستگی یا استقلال سطوح مختلف حکومت برای انجام وظایف خود. جدول های ۹ و ۱۰ و ۱۱ دسته بندی مقایسوی انتقالات بین الحکومتی و اهمیت انتقالات مشروط و غیر مشروط در فدراسیون های مختلف را نشان می دهد.
- همچنین در ارزیابی گستره و درجه استقلال در عدم تمرکز در داخل یک نظام مشخص، باید در نظر گرفته شود که یکی از سطوح حکومت تا چه حد از قدرت خود در مخارج استفاده می کند و در عمل تا چه اندازه از آن کار می

گیرد برای تأثیرگذاری بر کار یا فعالیت های عملی در حیطه مسئولیت هایی که از نگاه قانون اساسی به سطح دیگر حکومت اختصاص داده شده است.

- در دسترس بودن استقراض عمومی از واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون یکی دیگر از شاخص های میزان استقلال مالی است. استقلال واحدهای تشکیل دهنده زمانی افزایش می یابد که به وجوه استقراضی دسترسی مستقیم و بدون مانع داشته باشند مشروط بر این که دولت آن ها عمیقا بدهکار نباشد. فدراسیون ها با توجه به توانایی رسمی یا عملی واحدهای تشکیل دهنده برای استقراض بسیار متفاوت هستند. در برخی از فدراسیون ها مانند اتریش، هند و مالیزیا قانون اساسی فدرال وام خارجی را به دولت فدرال محدود می کند. در ایالات متحده آمریکا درخواست های متوازن بودجه در تعدادی از ایالات وجود دارد. در استرالیا شورای وام که توسط قانون اساسی ایجاد شده است، یک نهاد هماهنگ کننده با اختیارات الزام آور برای هر سطح از حکومت است. این موارد در فدراسیون های دیگر به شمول کانادا متفاوت است چون در برخی از موارد واحدهای تشکیل دهنده فدرال می توانند به صورت گسترده و بدون مانع، به وام های محلی و بین المللی دسترسی داشته باشند.

عدم تمرکز نهادهای غیردولتی

- دامنه و گستره عدم تمرکز در نهادهای غیردولتی در مقایسه با سطوح دیگر حکومت نیز هنگام ارزیابی ماهیت و میزان عدم تمرکز در یک نظام سیاسی اهمیت دارد.

محدودیت‌های قانون اساسی

- همچنین باید محدودیت‌های قانون اساسی (مانند منشور حقوق و آزادی‌ها در کانادا) که هر یک از سطوح حکومت را از انجام برخی فعالیت‌ها منع می‌کند،

در سنجش میزان عدم تمرکز در نظر گرفته شود.

- در برخی نظام‌های فدرال، میزان استقلال سطوح حکومت (مانند سوئیس) یا ایالت‌ها (مانند برخی ایالت‌های ایالات متحده) ممکن است از طریق همه‌پرسی‌ها و ابتکارات مردمی مورد نظارت و کنترل قرار گیرد.

ماهیت تصمیم‌گیری فدرالی

- افزون بر شاخص‌های پیشین که سنجش‌های مختلفی از عدم تمرکز از نظر دامنه و استقلال اختیارات قانونی ارائه می‌دهند، میزان نیاز تصمیم‌گیری فدرالی به مشارکت سایر سطوح حکومت در فرآیند تصمیم‌گیری (مانند بوندسرات در آلمان) نیز معیار دیگری برای سنجش درجه عدم تمرکز در سیاست‌گذاری است. از عوامل مرتبط در این زمینه، ساختار نظام حزبی و میزان هم‌سویی یا وابستگی احزاب فدرال به ساختارهای حزبی ایالتی یا منطقه‌ای است .

پیچیدگی ارزیابی میزان عدم تمرکز در یک نظام سیاسی با دشواری‌های اندازه‌گیری کمی اختیارات، درجات وابستگی یا استقلال، و نقش‌های متقابل و متداخل میان دولت‌ها افزایش می‌یابد. در بسیاری از نظام‌های فدرالی که توزیع مسئولیت‌ها میان دولت‌های ایالتی یا ولایتی یکنواخت نیست، لازم است تفاوت‌ها (یعنی عدم تقارن) در اختیارات واگذارشده یا اعمال‌شده میان واحدهای مختلف، و نیز منابع و هزینه‌های در دسترس آن‌ها، مورد توجه قرار گیرد.

بنابراین روشن است که تلاش برای اندازه‌گیری دقیق درجه عدم تمرکز (یا تمرکز) در هر نظام سیاسی، فرآیندی پیچیده و دشوار است و نیازمند استفاده از چندین شاخص و ارزیابی اهمیت نسبی آن‌هاست.

۱۰.۲ ارزیابی تطبیقی

با توجه به پیچیدگی مسائل مطرح‌شده در بخش پیشین، ارزیابی تطبیقی میزان عدم تمرکز در نظام‌های فدرالی مختلف مستلزم پژوهش‌های گسترده و متمرکز بر شاخص‌های گوناگونی است که پیش‌تر اشاره شد. بخش عمده‌ای از این پژوهش‌ها هنوز توسط دانشمندان علوم سیاسی تطبیقی انجام نشده است. با این حال، می‌توان دو دسته تعمیم کلی ارائه داد.

نخست، حوزه‌های مختلف صلاحیت تقنینی- چه متمرکز و چه غیرمتمرکز- از یک نظام فدرالی به نظام دیگر متفاوت است تا با شرایط اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی خاص هر کشور سازگار شود. برای مثال، کانادا در سیاست‌های زبان، فرهنگ و تابعیت از سوئیس متمرکزتر است، اما در حوزه‌های دیگر غیرمتمرکزتر است. همچنین کانادا در مقایسه با آلمان در نظام بانکی و پخش رسانه‌ای متمرکزتر، اما در بسیاری حوزه‌های دیگر غیرمتمرکزتر است. در مقایسه با ایالات متحده نیز کانادا در نظام بانکی و حقوق کیفری متمرکزتر است، اما در حوزه‌های متعدد دیگر غیرمتمرکزتر به شمار می‌آید.

همچنین، اگرچه کانادا در بسیاری حوزه‌ها نسبت به سایر فدراسیون‌ها غیرمتمرکزتر است، اما از نظر مشارکت ولایت‌ها در سیاست‌گذاری فدرالی، در مقایسه با بسیاری از نظام‌های فدرالی دیگر از سازوکارهای قانون اساسی کمتری برخوردار است. این مثال نشان‌دهنده تفاوت الگوهای عدم تمرکز در میان فدراسیون‌هاست.

تعمیم دوم این است که اگرچه رتبه‌بندی دقیق نظام‌های فدرال بر اساس میزان عدم تمرکز کلی دشوار است (به دلیل تعدد شاخص‌ها)، اما می‌توان به برخی ارزیابی‌های کلی دست یافت.

در این راستا، جداول فصل چهارم (۷، ۸، ۹، ۱۰ و ۱۱) مبنایی کلی فراهم می‌کنند، هرچند باید سایر معیارهای اشاره‌شده نیز در نظر گرفته شوند. جدول ۸ نشان می‌دهد که از نظر هزینه‌های دولتی (پس از انتقالات)، ترتیب نظام‌های فدرال از بیشترین تمرکز به

کمترین تمرکز به این صورت است: مالزیا، اتریش، برزیل، ایالات متحده، استرالیا، هند، اسپانیا، آلمان، کانادا و سوئیس. (برای بلژیک آمار مقایسه‌ای جدید در دسترس نبوده است.)

این ترتیب باید با توجه به عوامل دیگر اصلاح شود. برای مثال، آلمان به دلیل سطح بالای عدم تمرکز اداری در این رتبه جای گرفته است، اما این شاخص به‌درستی میزان تمرکز بالای تقنینی را منعکس نمی‌کند. همچنین جداول ۷، ۹، ۱۰ و ۱۱ نشان می‌دهند که دولت‌های فدرال در برخی کشورها در حوزه مالیات‌ستانی (در مقایسه با هزینه‌ها) نقش غالب دارند، مانند اسپانیا، استرالیا، ایالات متحده، هند و آلمان. علاوه بر این، میزان وابستگی واحدهای تشکیل‌دهنده به انتقالات مالی، به‌ویژه انتقالات مشروط، نیز تفاوت‌های قابل توجهی دارد. با در نظر گرفتن همه این عوامل، کانادا و سوئیس از غیرمتمرکزترین نظام‌های فدرالی محسوب می‌شوند.

با ترکیب شاخص‌های مالی و سایر شاخص‌های مطرح‌شده در بخش ۱۰.۱ می‌توان یک رتبه‌بندی کلی از نظام‌های فدرالی مورد مطالعه ارائه داد: مالزیا، اتریش، اسپانیا، آلمان، ایالات متحده، استرالیا، هند، بلژیک، کانادا و سوئیس (از بیشترین تمرکز به کمترین تمرکز).

۱۰.۳ اختیارات حداقلی فدرالی

تحلیل پیشین نشان می‌دهد که تفاوت قابل توجهی میان نظام‌های فدرال از نظر میزان تمرکز یا عدم تمرکز در عملکردهای خاص و به‌طور کلی وجود دارد. این امر این پرسش را مطرح می‌کند که آیا تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که حداقلی از اختیارات فدرالی برای کارآمدی بلندمدت یک نظام فدرالی ضروری است یا خیر.

در پاسخ به این پرسش باید توجه داشت که جوهر نظام فدرالی، ایجاد تعادل میان تنوع و وحدت در یک نظام سیاسی واحد است؛ به‌گونه‌ای که برخی امور به ولایت‌ها یا ایالت‌ها و برخی دیگر به دولت فدرال واگذار شود و هر سطح به‌طور مستقیم در برابر رأی‌دهندگان خود پاسخ‌گو باشد. بنابراین، هرگونه واگذاری اختیارات بیشتر به ایالت‌ها باید

با در نظر گرفتن اختیاراتی باشد که دولت فدرال برای ایفای نقش خود در کل اتحاد نیاز دارد.

عدم تمرکز و تفویض اختیار، هرچند برای مدیریت تنوع زبانی، فرهنگی، تاریخی و اقتصادی و همچنین افزایش کارایی اداری ضروری است، اما به‌تنهایی برای حفظ وحدت فدراسیون کافی نیست. همه نظام‌های فدرال به یک مرکز همبستگی نیاز دارند که بتواند امور مشترک را به‌طور مؤثر مدیریت کند تا اتحاد در بلندمدت پایدار بماند.

تجربه فدرال‌ها نشان می‌دهد که معمولاً مسئولیت اصلی دفاع، سیاست خارجی، پول و ارز، بدهی عمومی و برابری مالی به دولت فدرال واگذار می‌شود، همچنین نقش اصلی (هرچند نه انحصاری) در مدیریت اقتصاد کلان نیز بر عهده آن است. در مقابل، ولایت‌ها یا ایالت‌ها معمولاً مسئولیت کامل یا اصلی آموزش، بهداشت، منابع طبیعی، امور شهری و سیاست‌های اجتماعی را بر عهده دارند.

در حوزه‌هایی مانند کشاورزی، محیط زیست، مهاجرت، زبان و فرهنگ، معمولاً نوعی تقسیم یا اشتراک صلاحیت از طریق ترتیبات مشترک، تفویض یا توافقات بین‌حکومتی وجود دارد. با این حال، در برخی نظام‌های چندفرهنگی یا چندملیتی (مانند سوئیس و بلژیک)، سیاست زبان و فرهنگ عمدتاً در اختیار دولت‌های تشکیل‌دهنده است.

همچنین در بسیاری از نظام‌های فدرال، اشکال مختلفی از عدم تقارن واقعی یا حقوقی در اختیارات واحدهای تشکیل‌دهنده وجود دارد (مانند بلژیک، مالزیا، هند، اسپانیا و روسیه). نمونه‌های اتحادیه اروپا در رابطه با بریتانیا و دانمارک و نیز تجربه پول واحد اروپایی و تفویض اختیارات در بریتانیا نیز نمونه‌های دیگری از این عدم تقارن هستند.

فصل یازدهم

نهادهای نماینده حکومت‌های فدرالی

۱۱.۱ اهمیت نهادهای فدرالی مشترک به‌عنوان نقطه تمرکز وحدت

در هر نظام فدرالی دو جنبه اساسی در طراحی و عملکرد وجود دارد: نخست، به رسمیت شناختن تنوع از طریق توزیع قانون اساسی صلاحیت‌ها که به موجب آن خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده در حوزه‌های مشخصی از صلاحیت‌های حقوقی تضمین می‌شود (که در بخش ۱۰.۳ به آن پرداخته شد)؛ و دوم، نهادهای مشترک در حکومت فدرالی که امکان اقدام جمعی را فراهم می‌سازند و عامل پیونددهنده‌ای هستند که کل نظام فدرالی را به هم متصل نگه می‌دارند (که در این بخش بررسی خواهد شد).

در خصوص نهادهای مشترک در حکومت فدرالی، تجربه نظام‌های فدرالی به‌طور کلی نشان می‌دهد که برای جلب اعتماد شهروندان در واحدهای مختلف، باید دو معیار رعایت شود:

۱) جنبه نمایندگی در نهادهای حکومت فدرالی از تنوع داخلی درون فدراسیون، و ۲) کارآمدی در فرآیند تصمیم‌گیری در حکومت فدرالی.

نهادهای مشترک در یک نظام فدرالی از حیث ماهیت با نهادهای مشابه در یک اتحاد کنفدرالی متفاوت‌اند. در کنفدراسیون، نهادهای مشترک از نمایندگان هیئت‌هایی تشکیل

می‌شوند که توسط حکومت‌های تشکیل‌دهنده فدراسیون تعیین شده‌اند و در برابر همان حکومت‌ها پاسخگو هستند. اما در نظام فدرالی، قوه مجریه و مجلس اول در نهادهای مشترک از نمایندگانی تشکیل می‌شوند که مستقیماً توسط شهروندان انتخاب شده‌اند و در برابر آنان پاسخگو هستند. همچنین در اعمال صلاحیت‌های قانون‌گذاری و مالیات‌ستانی، حکومت فدرالی معمولاً مستقیماً در برابر شهروندان عمل می‌کند.

یکی از مزیت‌های نظام‌های فدرال نسبت به کنفدراسیون‌ها این است که از طریق رابطه مستقیم حکومت فدرالی با شهروندان - که هم‌تراز با رابطه مستقیم حکومت‌های منطقه‌ای با حوزه‌های انتخاباتی خود است- حداقل «کسری دموکراتیک» و تکنوکراسی‌ای را که ویژگی نظام‌های کنفدرالی معاصر است کاهش می‌دهد؛ نظام‌هایی که در آن نهادهای مرکزی به‌طور مستقیم انتخاب نمی‌شوند، بلکه از مسئولان و وزرایی تشکیل می‌شوند که به‌عنوان اعضای هیئت‌های حکومت‌های تشکیل‌دهنده فعالیت می‌کنند.

این رابطه «غیرمستقیم» با حوزه‌های انتخاباتی در نهادهای مرکزی کنفدرالی در عمل غالباً مشکلاتی در ایجاد حمایت و وفاداری عمومی نسبت به نهادهای کنفدرالی ایجاد کرده است؛ مشکلی که برای نمونه در اتحادیه اروپا نیز آشکار شده است.

۱۱.۲ نهادهای مبتنی بر تفکیک قوا یا اصول پارلمانی

به‌طور کلی، نهادهای حکومت فدرالی در نظام‌های فدرال در دو دسته اصلی قرار می‌گیرند:

نخست، آن‌هایی که تفکیک قوه مجریه و مقننه را تجسم می‌بخشند و دوم، آن‌هایی که دربرگیرنده ادغام قوه مجریه و مقننه در قالب نظام پارلمانی هستند که در آن قوه مجریه در برابر مجلس منتخب مردم مسئول است.

تفاوت میان این دو الگو از اهمیت زیادی برخوردار است، زیرا شکل این نهادها تأثیر عمیقی بر پویایی‌های سیاسی درون یک نظام فدرالی دارد. هر یک از این دو شکل رابطه مجریه- مقننه، مبنای دموکراتیک متفاوتی دارند. تفکیک قوه مجریه و مقننه با دوره‌های ثابت برای هر یک، با هدف محدودسازی سوءاستفاده احتمالی از قدرت طراحی شده است. این امر، گسترش بیشتر اصل توزیع قدرت میان مراکز متعدد تصمیم‌گیری است که در خود مفهوم فدرالیسم نیز نهفته است. در نظام‌هایی که مبتنی بر تفکیک قوا هستند، قدرت نه‌تنها میان حکومت فدرالی و حکومت‌های منطقه‌ای تقسیم می‌شود، بلکه در درون هر سطح حکومتی نیز تفکیک می‌گردد.

در مقابل، ادغام قوا در نظام‌های پارلمانی بر این ایده دموکراتیک استوار است که با قرار دادن قوه مجریه در درون مجلس قانون‌گذاری و پاسخگو ساختن آن به‌طور مستمر در برابر مجلسی که خود از طریق انتخابات دموکراتیک کنترل می‌شود، می‌توان سیاست‌هایی هم مرتبط و هم مسئول را ممکن ساخت. در این نظام‌ها، قدرت میان سطوح فدرالی و منطقه‌ای تقسیم می‌شود، اما در درون هر سطح، قدرت در قالب یک ساختار ادغام‌شده پارلمانی متمرکز است.

یکی از اشکال رابطه مجریه—مقننه که اصل تفکیک قوا را نمایندگی می‌کند، الگوی ریاستی- کنگره‌ای است که نمونه آن ایالات متحده است؛ جایی که رئیس‌جمهور و هر دو مجلس کنگره به‌طور مستقیم برای دوره‌های ثابت انتخاب می‌شوند. نظام‌های فدرال آمریکای لاتین -آرژانتین، برزیل، مکزیک و ونزوئلا- نیز این الگو را پذیرفته‌اند، همان‌گونه که نیجریه در قانون اساسی فعلی خود چنین کرده است.

شکل دیگر، قوه مجریه جمعی در سوئیس است؛ جایی که قوه مجریه به صورت یک شورای فدرالی است که توسط مجلس فدرال انتخاب می‌شود و به‌صورت یک نهاد جمعی (نه یک فرد) عمل می‌کند. در این ساختار، ریاست به‌صورت دوره‌ای میان اعضا به گردش در می‌آید.

دو نوع قوه مجریه پارلمانی وجود دارد:

نوع نخست، الگوی مبتنی بر سنت بریتانیایی است که بر اکثریت واقعی احزاب در پارلمان تکیه دارد، مانند کانادا، استرالیا، هند و مالزیا. نوع دوم، الگوی اروپایی حکومت‌های ائتلافی و مسئول در برابر پارلمان است که در کشورهایی مانند اتریش، آلمان، بلژیک و اسپانیا مشاهده می‌شود.

برخی از این نظام‌های فدرال در هر دو نسخه، پادشاهی مشروطه هستند، مانند کانادا، استرالیا، مالزیا، بلژیک و اسپانیا؛ در حالی که برخی دیگر جمهوری‌هایی هستند با رؤسای جمهور منتخب مستقیم یا غیرمستقیم، مانند اتریش، آلمان و هند.

با وجود این تفاوت‌ها، ویژگی مشترک اساسی در همه این نظام‌های پارلمانی فدرالی، ادغام قواست؛ به این معنا که کابینه فدرالی از میان اعضای مجلس قانون‌گذاری انتخاب می‌شود و در برابر آن مسئول و وابسته به اعتماد مستمر آن است.

یک دسته سوم از اشکال وجود دارد که می‌توان آن را «شکل ترکیبی پارلمانی-ریاستی» نامید. روسیه نمونه‌ای از نظام فدرالی است که چنین ساختاری دارد؛ در آن رئیس‌جمهور منتخب مستقیم دارای اختیارات اجرایی گسترده است، در حالی که کابینه‌ای پارلمانی نیز وجود دارد که در برابر مجلس فدرال مسئول است. آفریقای جنوبی نیز نسخه دیگری از این الگو را ارائه می‌دهد. همچنین فرانسه - اگرچه یک نظام فدرالی نیست- نمونه‌ای اولیه و غیر فدرالی از این نوع رابطه مجریه - مقننه به شمار می‌رود.

جدول شماره ۱۵: اشکال قوای مجریه و پارلمان ها در اتحادیه‌های فدرالی

فدراسیون	روابط قوای مجریه و مقننه در سطح کشور	رئیس حکومت فدرال	رئیس فدراسیون	پارلمان یک یا دو اطاقه	روابط قوای مجریه و مقننه در سطح ایالت- منطقه	رئیس دولت منطقه‌ای	رئیس ایالت منطقه‌ای
ایالات متحده آمریکا	تفکیک قوا رئیس- کنگره	رئیس	رئیس	دو اطاقه	تفکیک قوا- فرماندار- قوه مقنه	فرماندار	فرماندار
سویس	تفکیک قوا شورای اجرایی جمعی	رئیس	رئیس	دو اطاقه	تفکیک قوا- شورای اجرائی فدرال	رئیس شورای کانتون‌ها	رئیس شورای کانتون‌ها
کانادا	اختلاط قوا- کابینه مسئول	نخست وزیر	پادشاهی- فرماندار	دو اطاقه	اختلاط قوا- کابینه مسئول	وزیر اول	نایب فرماندار
استرالیا	اختلاط قوا- کابنیه مسئول	نخست وزیر	پادشاهی- فرماندار	دو اطاقه	اختلاط قوا- کابینه مسئول	وزیر اول	فرماندار
اتریش	اختلاط قوا- کابینه مسئول	صدراعظم	رئیس	دو اطاقه	اختلاط قوا- کابینه مسئول	فرماندار	فرماندا
آلمان	اختلاط قوا- کابنیه مسئول	صدراعظم	رئیس	دو اطاقه	اختلاط قوا- کابینه مسئول	وزیر رئیس یا والی	وزیر رئیس یا والی
هند	اختلاط قوا- کابینه مسئول	نخست وزیر	رئیس	دو اطاقه	اختلاط قوا- کابینه مسئول	وزیر اول	فرماندار
مالیزیا	اختلاط قوا- کابینه مسئولت	نخست وزیر	پادشاهی	دو اطاقه	اختلاط قوا - کابینه مسئول	وزیر اول	فرماندار یا حاکم با وراثت

بلژیک	اختلاط قوا- کابنیه مسئول	نخست وزیر	پادشاهی	دو اطاقه	شورای اجرائی جمعی مسئول	رئیس اجرایی	رئیس اجرایی
اسپانیا	اختلاط قوا - کابنیه مسئول	نخست وزیر	پادشاهی	دو اطاقه	شورای مسئول	رئیس شورای دولت	رئیس شورای دولت

۱۱.۳ اهمیت این اشکال برای ویژگی نمایندگی و کارآمدی در حکومت‌های فدرالی

این اشکال متنوع نهادهای حکومت فدرالی تأثیرات متفاوتی بر پویایی سیاست فدرالی در این اتحادات فدرالی داشته‌اند و به‌طور خاص بر ویژگی نمایندگی و کارآمدی در حکومت‌های فدرالی اثر می‌گذارند.

برای مثال، این اشکال بر نقش‌های نسبی قوه مجریه و قوه مقننه و همچنین بر کارآمدی آن‌ها تأثیر گذاشته‌اند. شکل ریاستی-کنگره‌ای در ایالات متحده برای هر دو نهاد، یعنی رئیس‌جمهور و دو مجلس کنگره، نقش‌های برجسته‌ای ایجاد کرده و از طریق نظام کنترل و توازن میان آن‌ها مانع سلطه بیش از حد هر یک شده است؛ اما این نظام در برابر بن‌بست‌های کامل و انسداد سیاسی آسیب‌پذیر است، به‌ویژه زمانی که احزاب مختلف کنترل ریاست‌جمهوری و دو مجلس کنگره را در اختیار داشته باشند.

در مقابل، شورای فدرال جمعی در سوئیس امکان نمایندگی فراگیر را از طریق ائتلاف‌های گسترده چندحزبی فراهم کرده است که شامل همه احزاب اصلی در مجلس قانون‌گذاری می‌شود. با این حال، این امر به فرایندهای تصمیم‌گیری طولانی و پیچیده منجر شده است. از سوی دیگر، این وضعیت موجب شده است که تصمیم‌ها معمولاً از حمایت عمومی گسترده برخوردار باشند.

اشکال پارلمانی قوه مجریه در سایر نظام‌های فدرال معمولاً دولت‌هایی منسجم‌تر و قاطع‌تر ایجاد کرده‌اند، اما این امر به قیمت نیاز به انضباط حزبی قوی، سلطه قوه مجریه و تأکید بیشتر بر اکثریت حزبی بوده است، در مقایسه با نظام‌هایی که بر تفکیک قوا استوارند.

در حالی که الگوی ترکیبی ریاستی—پارلمانی در فدراسیون روسیه تلاش دارد بهترین ویژگی‌های هر دو نظام را با هم ترکیب کند، در عمل به نظر می‌رسد که بدترین ویژگی‌های هر دو را نیز در خود جمع کرده است؛ به‌طوری‌که در روسیه با پیچیدگی و تنش میان دو بخش قوه مجریه فدرال مواجه بوده‌ایم.

این اشکال مختلف همچنین بر ظرفیت نمایندگی منطقه‌ای در درون قوه مجریه فدرال اثر گذاشته‌اند. از نظر ایجاد توازن میان منافع منطقه‌ای و منافع اکثریت، الگوی ریاستی آمریکا عمدتاً به دو فرد محدود است: رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور. اگرچه بیشتر نامزدهای ریاست‌جمهوری تلاش می‌کنند در انتخاب معاون خود به توازن منطقه‌ای توجه کنند، اما این امر تنها امکان محدودی برای نمایندگی متوازن فراهم می‌کند.

در مقابل، الگوی شورای فدرال سوئیس - با وجود محدود بودن به هفت عضو- در عمل توانسته است نمایندگی بهتری را تضمین کند؛ نه تنها برای چهار حزب اصلی، بلکه همچنین برای گروه‌های زبانی و مذهبی مختلف و کانتون‌های اصلی.

در این زمینه، یکی از ابزارهای مهم برای بیان تنوع در قوه مجریه فدرال، پدیده «تناسب سوئیسی» است (یعنی اصرار بر نمایندگی نسبی گروه‌های مختلف در ترکیب هر نهاد فدرالی). قوه‌های مجریه پارلمانی در سایر نظام‌های فدرال نیز به‌طور گسترده نماینده‌محور بوده‌اند. این «پدیده تناسب» نه تنها در کانادا بلکه تقریباً در همه نظام‌های فدرال پارلمانی وجود داشته است، هرچند ترکیب احزاب در مجلس قانون‌گذاری فدرال می‌تواند دامنه این نمایندگی را کاهش یا محدود کند.

در مورد بلژیک، قانون اساسی عملاً (ماده ۹۹) تعداد برابر وزرای فرانسوی‌زبان و هلندی‌زبان را الزامی کرده است (به‌جز نخست‌وزیر). الگوی ترکیبی ریاستی—پارلمانی روسیه نیز تا حدی امکان نمایندگی را در بخش پارلمانی قوه مجریه فراهم کرده، اما این امر با توزیع پیچیده و اغلب نامشخص احزاب در دوما محدود شده است.

همچنین شکل قوه مجریه بر توانایی دولت فدرال در ایجاد اجماع در سطح فدرال تأثیر گذاشته است. الگوی ریاستی آمریکا تمرکز شخصی قوی بر رئیس‌جمهور به‌عنوان رهبر فدرال ایجاد می‌کند. افزون بر این، نیاز به کسب اکثریت در انتخابات ریاست‌جمهوری، کمپین‌هایی را تشویق می‌کند که به دنبال جذب حمایت گسترده از گروه‌های مختلف هستند.

از سوی دیگر، تکرار بن‌بست‌ها میان رئیس‌جمهور و کنگره -به‌ویژه زمانی که ریاست‌جمهوری و دو مجلس کنگره در کنترل احزاب مختلف باشند- اغلب شکاف‌های سیاسی را تشدید کرده و به تضعیف اجماع در نظام فدرالی منجر شده است.

در مقابل، الگوی شورای جمعی سوئیس به انسجام فدرالی کمک کرده است، زیرا فرایندهای سیاسی را به سمت ائتلاف‌های طولانی‌مدت و شمول‌گرایی سوق می‌دهد. با این حال، طولانی بودن روند تصمیم‌گیری گاهی موجب نارضایتی عمومی شده است.

در نظام‌های پارلمانی فدرالی، زمانی که دولت‌ها بر پایه اکثریت یک حزب یا ائتلاف‌های پایدار شکل می‌گیرند (که در فدراسیون‌های اروپایی رایج است)، این نظام‌ها معمولاً به انسجام کمک می‌کنند. اما زمانی که دولت‌ها به اکثریت‌های شکننده متکی باشند، ممکن است کمتر نماینده منافع منطقه‌ای و اقلیت‌ها به نظر برسند. برای مثال، تجربه کانادا در دوره دولت اکثریت پیر ترودو (۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴) که هیچ نماینده‌ای از ولایت‌های غربی در کابینه حضور نداشت، نمونه‌ای از این وضعیت است.

علاوه بر این، در نظام‌های پارلمانی فدرالی که چندحزبی بودن بدون ائتلاف‌های پایدار توسعه یابد، بی‌ثباتی سیاسی می‌تواند به‌طور جدی انسجام فدرالی را تضعیف کند. تجربه

پاکستان پیش از جدایی بنگال غربی نمونه‌ای از این وضعیت است و تنش‌های گاه‌به‌گاه در بلژیک نیز نمونه دیگری است.

در مقابل، توسعه نظام چندحزبی در هند همراه با احزاب منطقه‌ای قوی، به‌تدریج به پذیرش اهمیت مشارکت در قدرت برای حل منازعه و ضرورت موفقیت دولت‌های ائتلافی به‌جای سقوط مداوم آن‌ها منجر شده است.

نهادهای ترکیبی پارلمانی- ریاستی روسیه نیز که هدف آن‌ها ایجاد ثبات بیشتر بود، تاکنون در ایجاد انسجام فدرالی کارآمد نبوده‌اند.

همچنین شکل قوه مجریه در هر دو سطح فدرال و منطقه‌ای تأثیر قابل توجهی بر ماهیت و کارکرد روابط میان‌حکومتی در نظام‌های فدرال داشته است. در ایالات متحده، نظام ریاستی-کنگره‌ای در سطح فدرال و تفکیک مشابه قوا در سطح ایالت‌ها موجب توزیع قدرت در هر دو سطح شده است. این امر شبکه‌ای پیچیده از روابط میان‌حکومتی ایجاد کرده که یک محقق آمریکایی آن را «فدرالیسم کیک مرمری» نامیده‌اند[۱].

در سوئیس نیز قوه مجریه جمعی به مدیریت غیرمتمرکز روابط میان‌حکومتی منجر شده است. دو عامل دیگر نیز در این امر نقش داشته‌اند: نخست، مسئولیت کانتون‌ها در اجرای بسیاری از قوانین فدرالی که موجب مشورت گسترده آن‌ها در فرآیند قانون‌گذاری فدرال می‌شود؛ و دوم، امکان عضویت همزمان نمایندگان در مجالس کانتونی و فدرال که کانال‌های ارتباطی اضافی ایجاد می‌کند.

در سایر نظام‌های فدرال که کابینه‌های مسئول در هر دو سطح حکومت وجود دارد، ویژگی غالب، سلطه قوه مجریه در روابط میان‌حکومتی بوده است. این وضعیت به‌ویژه در

---

۱. مورتون گرودزینز، The Federal System، «نظام فدرالی»، در: آرون ویلدافسکی (ویراستار)، American Federalism in Comparative Perspective، «فدرالیسم آمریکایی در چشم‌انداز تطبیقی» بوستون Little, Brown :، ۱۹۶۷، ص ۲۵۷.

آلمان، استرالیا و کانادا برجسته است، اما در هند، مالزیا، اتریش، بلژیک و اسپانیا نیز مشاهده می‌شود. این امر نتیجه طبیعی نظام‌هایی است که در آن‌ها قوه مجریه برای حفظ قدرت به حمایت مستمر پارلمان وابسته است.

در روسیه نیز الگوی ترکیبی ریاستی- پارلمانی ظاهراً به سلطه قوه مجریه در روابط میان‌حکومتی منجر شده است، که ناشی از ضعف قوه مقننه است.

از ویژگی‌های جالب روسیه، الزام قانون اساسی است که هر واحد فدرال باید در شورای فدراسیون- مجلس دوم فدرال- دو نماینده داشته باشد: یکی از سوی مجلس قانون‌گذاری منطقه و دیگری از سوی قوه مجریه همان واحد.

در آفریقای جنوبی نیز هیئت‌های ولایتی در مجلس دوم مرکزی (شورای ملی ولایت‌ها) شامل نمایندگان هر دو قوه قانون‌گذاری و اجرایی ولایت‌ها هستند.

۱۱.۴ تأثیر نظام‌های انتخاباتی و احزاب سیاسی

نظام انتخاباتی مشخصی که برای نهادهای حکومت فدرالی به‌کار گرفته می‌شود، بر ماهیت نمایندگی این نهادها و نیز بر کارآمدی آن‌ها تأثیر می‌گذارد.

در ایالات متحده آمریکا، کانادا، هند و مالزیا از نظام‌های انتخاباتی اکثریتی در حوزه‌های انتخابیه تک‌نماینده برای مجلس اولِ منتخب مردمی در قوه مقننه فدرال استفاده شده است. در مقابل، در سوئیس، اتریش و بلژیک اشکال مختلفی از نمایندگی تناسبی برای انتخابات مجلس نمایندگان در قوه مقننه فدرال به‌کار گرفته می‌شود. در آلمان نیز نظامی مختلط وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که نیمی از اعضای بوندستاگ از طریق نمایندگی تناسبی بر اساس فهرست‌های حزبی انتخاب می‌شوند و نیم دیگر با رأی اکثریتی در حوزه‌های انتخابیه تک‌نماینده برگزیده می‌گردند. در حالی که استرالیا از نظام رأی ترجیحی در حوزه‌های انتخابیه تک‌نماینده استفاده می‌کند.

این نظام‌های انتخاباتی مختلف بر فرآیندهای تولید انسجام فدرالی، نمایندگی دیدگاه‌های منطقه‌ای و دیدگاه‌های اقلیت، و همچنین بر ثبات نسبی حکومت‌ها تأثیر گذاشته‌اند. در اتحادیه‌های فدرالی که از نظام اکثریتی در حوزه‌های تک‌نماینده استفاده می‌کنند، پدیده «بیش‌نمایی» ناشی از نوسانات الگوهای رأی‌دهی باعث شده است که این نظام‌ها به تغییرات افکار عمومی بیش از حد حساس باشند.

در ایالات متحده و کانادا، این نظام‌ها غالباً اکثریت‌های پایدار و تک‌حزبی ایجاد کرده‌اند. با این حال، همین بیش‌نمایی در نظام اکثریتی به قیمت کاهش ماهیت نمایندگی تمام شده است، زیرا احزاب اقلیت معمولاً کمتر از وزن واقعی خود نمایندگی می‌شوند. علاوه بر این، در برخی موارد مانند هند، سطح بالای تنوع اجتماعی به الگویی منجر شده است که تشکیل دولت‌های ائتلافی را ضروری ساخته است.

در مقابل، اتحادیه‌های فدرالی که از نظام‌های نمایندگی تناسبی استفاده می‌کنند، توزیع آرا را با دقت بیشتری بازتاب می‌دهند، هرچند چون نوسانات رأی را تشدید نمی‌کنند، نسبت به تغییرات افکار عمومی حساسیت کمتری دارند. همچنین این نظام‌ها معمولاً موجب تقویت نظام‌های چندحزبی می‌شوند؛ در نتیجه، دولت‌های ائتلافی در بسیاری از این کشورها، به‌ویژه سوئیس، اتریش، بلژیک و آلمان، به قاعده‌ای رایج تبدیل شده‌اند.

از عوامل مهم در پویایی هر نظام فدرالی، ماهیت و نقش احزاب سیاسی آن است. این امر تحت تأثیر ویژگی‌های نهادی، به‌ویژه رابطه قوه مجریه و مقننه و نیز نظام انتخاباتی، و همچنین ماهیت تنوع در جامعه قرار دارد. چهار جنبه از نظام‌های سیاسی به‌طور خاص بر عملکرد نظام فدرالی تأثیر می‌گذارند:

۱. رابطه سازمانی میان احزاب در سطح فدرال و احزاب ایالتی یا ولایتی،

۲. میزان همسانی یا ناهمسانی میان صف‌بندی‌های حزبی در سطح فدرال و سطح ایالت‌ها یا ولایت‌ها،

۳. تأثیر انضباط حزبی بر نمایندگی منافع در هر سطح،

٤. الگوی غالب کارکردهای سیاسی.

از نظر سازمان حزبی، احزاب فدرالی در ایالات متحده و به‌ویژه در سوئیس، بیشتر به صورت اتحادیه‌های سست و شبه‌کنفدرالی از سازمان‌های حزبی ایالتی یا کانتونی و نیز سازمان‌های محلی حزب شکل گرفته‌اند. این الگوی غیرمتمرکز سازمان حزبی به بقای حکومت غیرمتمرکز و برجسته شدن منافع منطقه‌ای و محلی در مجالس قانون‌گذاری کمک کرده است.

در اتحادیه‌های فدرالی، فشار برای ایجاد انضباط حزبی مؤثر در درون هر دولت -به منظور حفظ قدرت قوه مجریه- باعث شده است که شاخه‌های فدرال احزاب و شاخه‌های ایالتی یا ولایتی آن‌ها به سطوحی نسبتاً مستقل از سازمان حزبی تبدیل شوند. این گرایش در کانادا قوی‌تر بوده است. با این حال، پیوند میان شاخه‌های فدرال و منطقه‌ای احزاب در کشورهایی مانند آلمان، استرالیا و هند همچنان تا حدی اهمیت خود را حفظ کرده است. در بلژیک، احزاب فدرال عملاً کاملاً ماهیت منطقه‌ای یافته‌اند و هر حزب بر پایه یک منطقه یا یک گروه زبانی خاص شکل گرفته است.

در تقریباً همه این اتحادیه‌های فدرالی، درجه‌ای از ناهمسانی در صف‌بندی احزاب در سطح فدرال و در سطح واحدهای منطقه‌ای وجود دارد. در داخل مناطق مختلف، آرایش غالب احزاب در سیاست منطقه‌ای اغلب به‌طور قابل توجهی با سیاست فدرال تفاوت دارد. این تفاوت‌ها در رقابت و سلطه حزبی، معمولاً ناشی از تفاوت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مناطق است و به تقویت احساس هویت منطقه‌ای و تمایز در درون این نظام‌های فدرال کمک کرده است.

همچنین وجود یا فقدان انضباط حزبی قوی در این نظام‌ها بر نحوه بیان آشکار منافع مناطق و اقلیت‌ها در مجالس قانون‌گذاری فدرال تأثیر گذاشته است. در نظام‌های پارلمانی، معمولاً تلاش می‌شود منافع مناطق و اقلیت‌ها در پشت درهای بسته و درون احزاب

مدیریت شود، به‌گونه‌ای که در سطح عمومی، تصویر ارائه‌شده، تصویر انسجام و همبستگی میان دولت و احزاب باشد. این وضعیت با ائتلاف‌های متغیر و مواضع متفاوت نمایندگان در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا در تضاد است.

در این حالت، دغدغه‌های مناطق و اقلیت‌ها در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا آشکارتر بیان و بررسی می‌شوند، هرچند این امر لزوماً به معنای تأثیرگذاری بیشتر آن‌ها بر سیاست‌های نهایی نیست.

یکی از حوزه‌هایی که الگوهای متفاوت نمایندگی در اتحادیه‌های فدرالی را نشان می‌دهد، الگوی رایج مسیرهای شغلی سیاسی است. در برخی نظام‌ها، به‌ویژه ایالات متحده و سوئیس، مسیر طبیعی پیشرفت سیاسی از سطح محلی یا ایالتی به سطح کانتونی و سپس به مناصب فدرال است. برای مثال، نامزدهای ریاست‌جمهوری در ایالات متحده معمولاً از میان فرمانداران ایالتی یا سناتورهایی با تجربه طولانی در سیاست ایالتی انتخاب می‌شوند.

در مقابل، در کانادا تعداد اندکی از رهبران سیاسی فدرال از میان نخست‌وزیران ولایت‌ها برمی‌خیزند، زیرا معیار اصلی برای سیاست‌مداران بلندپرواز کانادایی این است که مسیر حرفه‌ای خود را به‌طور کامل در یک سطح –چه فدرال و چه ولایتی– طی کنند.

در بیشتر اتحادیه‌های فدرالی پارلمانی دیگر، الگوهای شغلی سیاسی میان این دو حالت قرار می‌گیرد. با این حال، پیوند میان تجربه ولایتی و تصدی مناصب فدرال در کشورهایی مانند آلمان، استرالیا و هند نسبت به کانادا شایع‌تر است.

۱۱.۵ نقش مجلس‌های دوم فدرالی

نظام دو مجلسی در اتحادیه‌های فدرال

اکثر نظام‌های فدرال در درون خود اصل «نظام دو مجلسی» را شامل می‌شوند. در زمان تأسیس نخستین اتحاد فدرالی مدرن، یعنی ایالات متحده، بحث شدیدی در مورد

این‌که آیا نمایندگی در مجلس فدرال باید بر اساس جمعیت باشد یا بر اساس ایالت‌ها وجود داشت. این مسأله در کنوانسیون فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ از طریق «مصالحه کنتیکت» حل شد؛ بر اساس آن یک قوه مقننه دو مجلسی ایجاد گردید که در یکی از مجلس‌ها (مجلس نمایندگان) نمایندگی بر اساس جمعیت بود، در حالی‌که در مجلس دیگر (مجلس سنا) نمایندگی به‌صورت مساوی برای ایالت‌ها در نظر گرفته شد و اعضای آن توسط مجالس ایالتی انتخاب می‌شدند. این امر تضمین کرد که دیدگاه‌های اقلیت ایالت‌ها صرفاً توسط اکثریت جمعیتی (که معمولاً ایالت‌های بزرگ را نمایندگی می‌کرد) نادیده گرفته نشود.

از آن زمان به بعد، بیشتر اتحادیه‌های فدرال بعدی نیز نظام دو مجلسی را پذیرفته‌اند. در واقع، همه ده فدراسیون ذکرشده در جدول شماره ۱۵ دارای پارلمان دو مجلسی هستند. در حال حاضر، تنها فدراسیون‌هایی که در میان ۲۵ مورد جدول شماره ۲ فاقد مجلس دوم فدرال هستند، شامل امارات متحده عربی، صربستان–مونته‌نگرو، و برخی فدراسیون‌های کوچک جزیره‌ای مانند کومور، میکرونزی و سنت کیتس و نویس می‌باشند.

با این حال، اگرچه اکثر فدراسیون‌ها وجود مجلس دوم را ضروری دانسته‌اند، میان آن‌ها در شیوه انتخاب اعضا، ترکیب، اختیارات و نقش این مجلس تفاوت‌های زیادی وجود دارد.

جدول ۱۶: تنوع در انتخاب، ترکیب، اختیارات و نقش مجلس دوم در فدراسیون‌ها

۱) شیوه انتخاب

- انتصاب توسط دولت فدرال (بدون مشورت رسمی) (مثال: کانادا ۱۸۶۷ و ٪۴۰ کرسی‌های مالزیا)
- انتصاب توسط دولت فدرال بر اساس معرفی دولت‌های ایالتی (پیشنهاد میچ‌لیک در کانادا)
- انتصاب توسط دولت‌های ایالتی به اعتبار سمت
- انتخاب غیرمستقیم توسط مجالس ایالتی (مثال: آمریکا ۱۷۸۹–۱۹۱۲، هند، ٪۶۰ کرسی‌های مالزیا، اتریش)
- انتخاب مستقیم با اکثریت ساده (آمریکا از ۱۹۱۳)
- انتخاب مستقیم با نظام تناسبی (استرالیا)
- انتخاب بر اساس روش‌های تعیین‌شده توسط کانتون‌ها (سوئیس)
- روش‌های مختلط (مالزیا، بلژیک، اسپانیا)

۲) ترکیب

- نمایندگی برابر منطقه‌ای (کانادا)
- نمایندگی برابر ایالت‌ها (آمریکا، استرالیا، ٪۶۰ مالزیا)
- دو گروه برای نمایندگی کانتون‌ها (سوئیس)
- نمایندگی بر اساس وزن جمعیتی ایالت‌ها (آلمان، اتریش، هند)
- نمایندگی اضافی برای گروه‌های خاص (از جمله بومیان) (مالزیا، هند)

- اقلیت نمایندگان منطقه‌ای (بلژیک، اسپانیا)
- ترکیب‌های مختلط (مالزیا، بلژیک، اسپانیا)

۳) اختیارات

- حق وتوی مطلق همراه با کمیته‌های سازش (آمریکا، سوئیس)
- حق وتوی مطلق در امور اداری ایالت‌ها (آلمان)
- وتوی تعلیقی با مدت محدود (مالزیا، اسپانیا)
- وتوی تعلیقی قابل لغو توسط مجلس اول (آلمان در برخی موارد)
- حل بن‌بست از طریق جلسه مشترک (هند)
- حل بن‌بست از طریق انحلال و نشست مشترک (استرالیا)
- تعلیق محدود در قوانین مالی (هند، مالزیا)

۴) نقش

- صرفاً قانون‌گذاری (کانادا، آمریکا، سوئیس، استرالیا، اتریش، هند، مالزیا)
- نقش ترکیبی قانون‌گذاری و بین‌حکومتی (آلمان، آفریقای جنوبی)

جدول ۱۷: ترکیب و ویژگی‌های مجلس دوم در فدراسیون‌ها

ایالات متحده

- انتخاب مستقیم از ۱۹۱۳ (اکثریت ساده)
- نمایندگی برابر ایالت‌ها
- حق وتوی قوی همراه با کمیته‌های سازش

سوئیس

- انتخاب مستقیم (بر اساس روش‌های کانتونی)

- نمایندگی برابر کانتون‌ها (۱ یا ۲ عضو)
- وتوی قوی با سازوکار سازش

کانادا

- انتصاب توسط دولت فدرال
- نمایندگی منطقه‌ای برابر (۴ منطقه اصلی + نیوفاندلند + مناطق شمالی)
- حق وتوی قانونی قوی

استرالیا

- انتخاب مستقیم با نظام تناسبی
- نمایندگی برابر ایالت‌ها
- وتوی قوی همراه با امکان انحلال دوگانه و نشست مشترک

اتریش

- انتخاب توسط پارلمان‌های ایالتی
- نمایندگی بر اساس وزن (۱۲ تا ۳ کرسی)
- وتوی تعلیقی قابل لغو توسط مجلس اول

- نمایندگان دولت‌های ایالتی
- رأی‌گیری وزنی (۳ تا ۶ رأی برای هر ایالت)
- وتوی تعلیقی قابل لغو با اکثریت مجلس اول
- وتوی مطلق در امور اداری ایالت‌ها (حدود ٪۶۰ قوانین فدرال)
- کمیته‌های سازش

هند

- انتخاب توسط مجالس ایالتی + برخی انتصابات ویژه
- نمایندگی وزنی (حدود ۳۱:۱)
- حل وتو از طریق نشست مشترک

مالزیا

- ۲۶ عضو منتخب ایالتی (۳۸٪) + ۴۳ عضو منصوب) ۶۲٪ (
- نمایندگی برابر ایالت‌ها (۳۸٪ کرسی‌ها)
- وتوی تعلیقی (۶ ماه)

بلژیک

- ترکیب انتخاب مستقیم، غیرمستقیم و انتصابی
- نمایندگی متفاوت برای واحدهای زبانی
- اختیارات برابر با مجلس نمایندگان در برخی امور

اسپانیا

- انتخاب مستقیم + انتصابات پارلمانی
- نمایندگی وزنی بر اساس جمعیت
- وتوی تعلیقی (۲ ماه)

شیوه انتخاب اعضا

تفاوت‌های قابل‌توجهی در روش انتخاب یا انتصاب اعضای مجالس دوم فدرال وجود دارد. در سه نظام فدرالی- استرالیا از زمان تأسیس آن در سال ۱۹۰۱، ایالات متحده از سال ۱۹۱۳، و سوئیس (که در نهایت در همه کانتون‌ها انتخاب توسط کانتون‌ها برقرار

شده است)- اعضای مجلس دوم به‌طور مستقیم توسط شهروندان در واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون انتخاب می‌شوند.

از ویژگی‌های خاص نظام سوئیس این است که به قانون‌گذاران کانتونی اجازه می‌دهد هم‌زمان در یکی از مجالس فدرال نیز عضویت داشته باشند. در واقع، حدود یک‌پنجم اعضای هر دو مجلس فدرال هم‌زمان در پارلمان کانتونی نیز کرسی دارند و بدین ترتیب، کانتون‌ها می‌توانند از طریق این افراد بر فرآیند سیاست‌گذاری فدرال تأثیر بگذارند.

در ایالات متحده (از ۱۷۸۹ تا ۱۹۱۲)، اعضای مجلس دوم به‌طور غیرمستقیم توسط مجالس ایالتی انتخاب می‌شدند. همین وضعیت اکنون در اتریش و هند نیز برای بیشتر اعضای مجلس دوم برقرار است.

در آلمان، اعضای بوندسرات (مجلس فدرال) نمایندگان دولت‌های ایالتی هستند؛ به این معنا که آنان به‌واسطه سمت خود در قوه اجرایی ایالت‌ها در مجلس دوم حضور دارند و به‌صورت جمعی و بر اساس دستورالعمل دولت‌های ایالتی رأی می‌دهند.

در کانادا، اعضای سنا توسط نخست‌وزیر فدرال منصوب می‌شوند و تا سن ۷۵ سالگی در سمت خود باقی می‌مانند. اگرچه آنان برای نمایندگی مناطق مختلف منصوب می‌شوند، اما به‌دلیل شیوه انتصاب، پاسخگویی محدودی نسبت به منافع منطقه‌ای دارند و غالباً مطابق خطوط حزبی رأی می‌دهند.

مجالس دوم در مالزیا، بلژیک و اسپانیا ترکیبی هستند. در مالزیا، تنها ۳۸ درصد کرسی‌های سنا از طریق انتخاب غیرمستقیم توسط مجالس ایالتی پر می‌شود، در حالی که ۶۲ درصد باقی‌مانده توسط دولت مرکزی منصوب می‌شوند.

در بلژیک، ۴۰ عضو سنا به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند، ۲۱ عضو به‌طور غیرمستقیم توسط مجالس جوامع فلمنکی، فرانسوی و آلمانی انتخاب می‌گردند، و ۱۰ عضو دیگر با توافق میان اعضای منتخب تعیین می‌شوند.

در اسپانیا، ۲۰۴ عضو سنا به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند و ۵۵ عضو نماینده مناطق خودمختار هستند.

در فدراسیون هایی که اعضای مجلس دوم فدرال مستقیما انتخاب میشوند، معمولا نمایندگان منافع حوزه های انتخابی منطقه ای هستند. هنگامی که به صورت غیر مستقیم انتخاب می شوند باز هم به طور عموم نمایندگان منافع منطقه ای هستند اگرچه منافع حزب سیاسی منطقه ای نیز نقش مهمی ایفا می کند. هنگامی که مثل آلمان، به حکم سمت شان نمایندگان دولت های تشکیل دهنده فدرال هستند، اساس نظرات آن دولت ها را بیان می کنند و فقط به طور غیر مستقیم نظرات حوزه های انتخابیه را بیان می دارند و هنگامی که سناتورها منصوب از سوی دولت فدرال هستند، مثل آنچه در کانادا وجود دارد و در سطح وسیع تر در مالیزیا نیز دیده می شود، آن ها کمترین اعتبار را به عنوان بیان گران منافع منطقه ای دارند، حتی زمانی که ساکنان مناطقی باشند که از آن ها نمایندگی می کنند. در عین حال انتصاب فدرال وسیله تضمین نمایندگی برای اقلیت ها و منافع خاص را فراهم می کند و به همین دلیل قانون اساسی هندی تصریح می کند بر این که از مجموع ۲۵۰ عضو در مجلس ایالات، ۱۲ نفر با همین شیوه منصوب می شوند و همچنین قانون اساسی مالیزیا در حال حاضر تصریح می کند که ۴۳ عضو از ۶۹ عضو مجلس سنا از سوی دولت فدرال منصوب می شوند. مبنای مختلط انتخاب اعضای سنا در بلژیک و اسپانیا بیانگر مواضع مصالحه سیاسی با هدف به دست آوردن مزایای اشکال مختلف انتخاب اعضای اطاق دوم فدرال است.

اساس نمایندگی منطقه‌ای

اغلب تصور می‌شود که نمایندگی برابر ایالت‌ها در مجلس دوم فدرال یک قاعده عمومی در نظام‌های فدرال است. با این حال، تنها در دو مورد از ده مجلس دوم فدرال بررسی‌شده در جدول‌های ۱۶ و ۱۷، یعنی ایالات متحده و استرالیا، ایالت‌ها دارای نمایندگی کاملاً برابر هستند.

در سایر فدراسیون‌ها تلاش شده است بین نمایندگی برابر و تأثیر جمعیتی نوعی توازن ایجاد شود، یا این‌که برای واحدهای کوچک‌تر امتیازاتی در نظر گرفته شود[۱].

در مالزیا، کرسی‌های انتخاب‌شده به‌طور غیرمستقیم به‌طور برابر میان ایالت‌ها توزیع شده‌اند، اما بخش بزرگی از اعضای منصوب‌شده به‌صورت مرکزی چنین توازنی را دنبال نکرده‌اند؛ در نتیجه، الگوی نهایی نمایندگی ایالت‌ها بسیار نامتوازن است.

در اکثر فدراسیون‌ها، جمعیت واحدهای تشکیل‌دهنده یکی از عوامل تعیین‌کننده نمایندگی در مجلس دوم است، اگرچه معمولاً نوعی توازن به نفع واحدهای کوچک‌تر نیز وجود دارد.

در سوئیس، دو گروه نمایندگی وجود دارد: ۲۰ کانتون دارای دو نماینده هستند و ۶ «نیم‌کانتون» دارای یک نماینده.

در آلمان طبق ماده ۵۱ قانون اساسی، ایالت‌ها در چهار دسته جمعیتی قرار می‌گیرند و بر اساس آن ۳ تا ۶ رأی در بوندسرات دارند.

در هند، اتریش و اسپانیا نیز دامنه نمایندگی گسترده است (برای مثال در هند نسبت تقریباً ۱ به ۳۱ و در اتریش ۳ به ۱۲).

در بلژیک، قانون اساسی نمایندگی متفاوتی برای هر جامعه و منطقه تعیین می‌کند و برای برخی موضوعات خاص (ماده ۴۳) تصویب قوانین نیازمند اکثریت جداگانه در میان نمایندگان فرانسوی‌زبان و هلندی‌زبان است.

---

۱. درباره پیامدهای نمایندگی برابر در مجلس سنای ایالات متحده، بنگرید به: فرانسیس ای. لی و بروس آی. اوپنهایمر، Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation، «ارزیابی مجلس سنا: پیامدهای نابرابرِ نمایندگی برابر» شیکاگو University of Chicago Press، ۱۹۹۸.

کانادا در میان فدراسیون‌ها وضعیت ویژه‌ای دارد؛ در این کشور نمایندگی سنا بر اساس گروه‌های منطقه‌ای تعریف شده است: چهار منطقه اصلی هرکدام ۲۴ کرسی دارند، به‌علاوه ۶ کرسی برای نیوفاندلند و ۳ کرسی برای مناطق شمالی و بومیان.

اختیارات مجلس دوم در مقایسه با مجلس اول

در نظام‌هایی که تفکیک قوا میان قوه مجریه و مقننه وجود دارد، مانند ایالات متحده و سوئیس، معمولاً هر دو مجلس از اختیارات برابر برخوردارند (اگرچه در ایالات متحده سنا اختیارات اضافی مانند تأیید انتصابات و معاهدات دارد).

در نظام‌های پارلمانی، مجلسی که از دولت پشتیبانی می‌کند (تقریباً همیشه مجلس اول) دارای قدرت بیشتری است.

در این نظام‌ها، اختیارات مجلس دوم در خصوص لوایح مالی و درآمدی معمولاً محدود است. علاوه بر این، در موارد اختلاف میان دو مجلس، ابزارهایی مانند وتوی تعلیقی، جلسات مشترک (که در آن مجلس دوم در اقلیت است)، یا انحلال دوگانه معمولاً موجب تضعیف نقش مجلس دوم شده‌اند.

این امر در برخی فدراسیون‌های پارلمانی این پرسش را ایجاد کرده است که آیا مجالس دوم واقعاً نمایندگی کافی از منافع منطقه‌ای و اقلیت‌ها ارائه می‌دهند یا خیر.

با این حال، در برخی کشورها مانند استرالیا و آلمان، مجلس دوم توانسته است نفوذ قابل‌توجهی اعمال کند. در آلمان، عضویت خاص در بوندسرات و وتوی مطلق آن در قوانین مرتبط با امور اجرایی ایالت‌ها (که بیش از ۶۰ درصد کل قوانین فدرال را شامل می‌شود) نقش تعیین‌کننده‌ای در قدرت این مجلس داشته است.

نقش اصلی مجالس دوم فدرال

نقش اصلی اکثر مجالس دوم در فدراسیون‌های مورد بررسی، نقش قانون‌گذاری است؛ به‌ویژه بررسی قوانین فدرال از منظر منافع مناطق و اقلیت‌ها.

در مقابل، بوندسرات آلمان علاوه بر نقش قانون‌گذاری، نقش مهمی در هماهنگی و همکاری میان دولت‌های ایالتی نیز ایفا می‌کند.

این امر به دلیل ترکیب خاص اعضای آن (نمایندگان دولت‌های ایالتی) و همچنین داشتن حق وتوی گسترده در قوانین مرتبط با مسئولیت‌های اجرایی ایالت‌ها ممکن شده است.

این الگو تأثیر زیادی بر طراحی «شورای ملی ولایت‌ها» در آفریقای جنوبی پس از قانون اساسی ۱۹۹۶ داشته است، هرچند با اصلاحاتی برای گنجاندن نمایندگان هر دو قوه مجریه و مقننه ولایت‌ها.

در کانادا نیز طی دو دهه اخیر بحث‌هایی درباره اصلاح سنا مطرح شده است، اما اختلاف نظر درباره مدل مناسب موجب شده است که این نهاد بدون اصلاح باقی بماند

فصل دوازدهم

حاکمیت قانون اساسی در نظام‌های فدرال

۱۲.۱ قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر

از آن‌جا که یکی از ویژگی‌های اساسی نظام‌های فدرال توزیع قانون‌مند و مبتنی بر قانون اساسیِ صلاحیت‌ها میان دو یا چند سطح حکومت است، یکی از عناصر مهم در طراحی و کارکرد مؤثر هر فدراسیون، تضمین سیادت قانون اساسی به‌عنوان منبع صلاحیت‌های حکومتی در هر سطح حکومت است. بنابراین، به‌رسمیت‌شناختن برتری قانون اساسی بر تمام سطوح حکومت و وجود فرهنگ سیاسی‌ای که بر اهمیت بنیادین احترام به قانون‌مداری تأکید کند، پیش‌شرط‌های اساسی برای کارکرد مؤثر فدرالیسم به شمار می‌روند.

در صورت فقدان این پیش‌شرط‌ها، فدرالیسم به احتمال زیاد به وضعیتی تنزل می‌یابد که در آن یکی از سطوح حکومت می‌تواند بر سطح دیگر سلطه پیدا کند و در نتیجه اصل هماهنگی قانون اساسی را که یکی از ویژگی‌های اساسی نظام‌های فدرال است، تهدید کند.

از این رو، قانون اساسی بیشتر نظام‌های فدرال، به‌صراحت یا به‌طور ضمنی، بر سیادت قانون اساسی تأکید می‌کند. این امر توضیح می‌دهد که چرا دعاوی قضایی در برابر محاکم- که در ادامه توضیح داده می‌شود- نقش مهمی در کارکرد نظام‌های فدرال دارند.

اصل سیادت قانون اساسی در نظام‌های فدرال پیامدهای متعددی دارد که شامل مسیرهای اصلاح قانون اساسی، نقش منشورهای حقوق اساسی، و سازوکارهای احتیاطی احتمالی برای جدایی رسمی می‌شود.

۱۲.۲ مسیرهای حل منازعات حقوقی و نظارت قضایی

با توجه به عدم امکان اجتناب از هم‌پوشانی و وابستگی متقابل میان حکومت‌ها در نظام‌های فدرال و رقابت‌ها و تعارض‌های ناشی از آن، اکثر فدراسیون‌ها نیاز به سازوکارهایی برای حل منازعات و اختلافات داشته‌اند.

سؤال اساسی این است که آیا ابزار اصلی حل اختلافات باید انتخاباتی باشد یا قضایی. در عمل، بیشتر نظام‌های فدرال ترکیبی از هر دو روش را به‌کار گرفته‌اند.

در نهایت، از طریق انتخابات دوره‌ای در هر دو سطح حکومت، شهروندان در صورت بروز اختلاف میان حکومت‌ها می‌توانند ترجیحات خود را از طریق انتخاب احزاب در قدرت یا خارج از قدرت در هر سطح ابراز کنند.

در سوئیس، علاوه بر انتخابات در هر سطح حکومت، شهروندان نقش مهمی در حل منازعات از طریق همه‌پرسی قانون‌گذاری دارند. بر اساس این سازوکار، هر قانون فدرالی که توسط ۵۰ هزار شهروند یا هشت کانتون مورد اعتراض قرار گیرد، باید به رأی عمومی گذاشته شود.

این سازوکار همه‌پرسی به‌عنوان مسیر حل اختلاف عمل می‌کند و اعتبار قوانین فدرالی را مورد داوری قرار می‌دهد. یکی از نتایج مهم آن، ایجاد انگیزه برای رسیدن به مصالحه و اجماع در درون حکومت فدرال و نهاد قانون‌گذاری است.

علاوه بر انتخابات، اکثر نظام‌های فدرال به محاکم نیز نقش اساسی در حل اختلافات داده‌اند. محاکم در این زمینه سه وظیفه اصلی دارند:

۱. تفسیر بی‌طرفانه قانون اساسی

۲. تطبیق قانون اساسی با شرایط متغیر (به‌ویژه زمانی که اصلاح رسمی دشوار است)

۳. حل اختلافات میان‌حکومتی

۱۲.۳ دادگاه‌های عالی و دادگاه‌های قانون اساسی

دو نوع اصلی از نهادهای قضایی نهایی برای تعیین صلاحیت‌های قانون اساسی وجود دارد:

نوع اول، دیوان عالی است که صلاحیت نهایی در مورد تمام قوانین از جمله قانون اساسی را دارد. نمونه‌ها شامل دیوان‌های عالی در ایالات متحده، کانادا، استرالیا، هند، مالزیا و اتریش است.

نوع دوم، دادگاه قانون اساسی است که به‌طور تخصصی در تفسیر قانون اساسی فعالیت می‌کند؛ مانند آلمان، بلژیک و اسپانیا.

نوع سوم در سوئیس وجود دارد که شامل یک دادگاه محدود است؛ دادگاه فدرال سوئیس می‌تواند در مورد قوانین کانتونی حکم صادر کند، اما اعتبار قوانین فدرال عمدتاً از طریق همه‌پرسی تعیین می‌شود.

برای پذیرش محاکم به‌عنوان نهادهای بی‌طرف، دو شرط ضروری است:

۱. استقلال از هر سطح حکومت

۲. نوعی نمایندگی متوازن یا نسبی در ترکیب قضات

در اغلب نظام‌های فدرال، برای تأمین استقلال قضایی، سازوکارهایی برای مشارکت حکومت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده در انتصاب قضات وجود دارد. برای مثال:

- در آمریکا، رئیس‌جمهور قضات را منصوب می‌کند و سنا آن را تأیید می‌کند .
- در کانادا و استرالیا، دولت فدرال منصوب می‌کند اما با مشورت ولایت‌ها/ایالات.
- در آلمان، نیمی از قضات دادگاه قانون اساسی توسط بوندسرات و نیمی توسط بوندستاگ تعیین می‌شوند .
- در اسپانیا و بلژیک نیز ترکیب انتخابی و انتصابی متنوعی وجود دارد .

در برخی کشورها مانند کانادا، سوئیس و بلژیک، مسأله نمایندگی اقلیمی، زبانی یا حقوقی در ترکیب دادگاه‌ها اهمیت ویژه دارد.

در نهایت، این بحث مطرح می‌شود که آیا فدرالیسم به «حکومت قضات» منتهی می‌شود یا نه. هرچند نقش محاکم در تفسیر حقوق اساسی می‌تواند بسیار گسترده باشد، اما در هیچ نظام فدرالی، اصل انتخابات و سازوکارهای دموکراتیک جای خود را به قضاوت صرف نداده‌اند.

وی گاهی این پرسش مطرح می‌شود که آیا فدرالیسم به‌عنوان یک شکل حکومت در نهایت به «حکومت توسط قضات» منتهی می‌شود، به جای آن‌که حکومت توسط نمایندگان منتخب باشد. تا حدی از حقیقت در این گزاره وجود دارد، و این امر زمانی تقویت می‌شود که قضات به تفسیر مجموعه‌ای از حقوق اساسی فردی و جمعی در قانون اساسی می‌پردازند.

این وضعیت گاهی به درخواست‌هایی برای «انتخابات مردمی قضات» یا حتی امکان برکناری قضات از طریق رأی عمومی منجر شده است، هرچند این سازوکار تاکنون در هیچ نظام فدرالی برای عالی‌ترین دادگاه قانون اساسی اجرا نشده است.

در این میان، باید به بدیل سوئیسی اشاره کرد که پیش‌تر نیز ذکر شد؛ یعنی همه‌پرسی قانون‌گذاری برای تعیین اعتبار قوانین فدرال. در این سازوکار، رأی‌دهندگان به‌عنوان مرجع داوری نهایی عمل می‌کنند. همچنین باید توجه داشت که به‌طور کلی میزان اهمیت نقش محاکم به‌عنوان نهادهای داوری، به میزان ناکامی سایر روش‌ها برای سازگاری و حل منازعات بستگی دارد؛ از جمله توافقات میان‌حکومتی، سازوکارهای میانجی‌گری میان مجالس قانون‌گذاری فدرال (مانند ایالات متحده، آلمان و آفریقای جنوبی)، تغییرات حکومتی ناشی از انتخابات، و اصلاحات رسمی قانون اساسی در حل مسائل.

۱۲.۴ سازوکارهای تعدیل قانون اساسی

در نظام‌های فدرال، این قانون اساسی است که صلاحیت هر سطح حکومت را تعیین می‌کند، به‌گونه‌ای که هیچ سطحی از حکومت به‌طور قانونی تابع سطح دیگر نیست. از این امر چنین نتیجه می‌شود که قانون اساسی مکتوب، دست‌کم در آن بخش‌هایی که به تعیین و تأثیرگذاری بر صلاحیت‌های هر سطح حکومت مربوط می‌شود، نباید به‌طور یک‌جانبه توسط یک سطح حکومت قابل تعدیل باشد؛ زیرا این امر موجب سلطه یک سطح بر سطح دیگر خواهد شد.

در عین حال، تضمین برتری قانون اساسی مستلزم وجود سازوکارهای ویژه برای اصلاح آن است، و این مسأله تعادل میان «صلابت» و «انعطاف‌پذیری» را در نظام فدرال مطرح می‌کند. از یک سو، نوعی صلابت ضروری است تا از حقوق و منافع مناطق و اقلیت‌ها که در ساختار قانون اساسی فدرال نهادینه شده‌اند محافظت شود؛ زیرا احساس ناامنی در سطح مناطق یا اقلیت‌ها معمولاً انسجام فدرال را تهدید می‌کند.

از سوی دیگر، فدرالیسم باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشد تا بتواند با شرایط در حال تغییر سازگار شود. یک قانون اساسی بیش از حد سخت و غیرقابل انعطاف می‌تواند توانایی نظام فدرال را در مواجهه با فشارهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی

به‌شدت تضعیف کند. بنابراین، هدف اساسی در طراحی قانون اساسی فدرال، ایجاد تعادل میان صلابت و انعطاف‌پذیری است.

یکی از روش‌های رایج برای ایجاد این تعادل، پیش‌بینی سازوکارهای متفاوت برای اصلاح بخش‌های مختلف قانون اساسی است؛ به‌گونه‌ای که بخش‌های مربوط به ماهیت بنیادین فدرالیسم نیازمند مشارکت هر دو سطح حکومت باشند، در حالی که سایر بخش‌ها با فرآیند ساده‌تری قابل اصلاح باشند.

این دقیقاً در بسیاری از نظام‌های فدرال دیده می‌شود. برای مثال، در کانادا (اصلاحات قانون اساسی ۱۹۸۲، مواد ۳۸ تا ۴۹) پنج روش مختلف برای اصلاح قانون اساسی در نظر گرفته شده است که درجات متفاوتی از سختی دارند:

۱. روش «عمومی» با نیاز به موافقت پارلمان و دو سوم مجالس ایالتی که نماینده حداقل نیمی از جمعیت هستند
۲. روش اجماعی برای برخی بخش‌های خاص که نیازمند موافقت همه ولایت‌ها است
۳. روش دوگانه برای موضوعات مربوط به برخی ولایت‌ها
٤. اصلاحاتی که فقط توسط پارلمان انجام می‌شود (برای موضوعات غیرمرتبط با ولایت‌ها)
٥. اصلاحات مربوط به قوانین اساسی ولایت‌ها که توسط مجالس ولایتی انجام می‌شود

در اغلب نظام‌های فدرال، اصلاح بخش‌هایی از قانون اساسی که مربوط به توزیع قدرت و تمامیت ارضی واحدهای فدرال است، معمولاً نیازمند موافقت هر دو مجلس قانون‌گذاری فدرال است (گاهی با اکثریت ویژه مانند آمریکا، هند و مالزیا، و گاهی با اکثریت ساده مانند سوئیس و کانادا).

علاوه بر آن، چنین اصلاحاتی معمولاً نیازمند یکی از موارد زیر است:

- موافقت اکثریت ویژه در مجالس ایالتی (مانند آمریکا و کانادا)، یا
- موافقت اکثریت مجالس ایالتی (مانند هند)، یا
- همه‌پرسی با اکثریت مضاعف (اکثریت کل رأی‌دهندگان و اکثریت در اکثریت واحدهای فدرال)، مانند سوئیس و استرالیا

در مالزیا نیز اصلاحات مهمی که بر ایالات بورنئو اثر می‌گذارد، نیازمند موافقت همان ایالات است.

در ادامه، تجربه برخی کشورها نشان می‌دهد که مسیرهای اصلاح قانون اساسی متفاوت است:

در ایالات متحده و استرالیا، روند اصلاح بسیار سخت‌گیرانه است. در آمریکا پس از ۱۰ اصلاح اولیه در سال ۱۷۹۱، تنها ۱۷ اصلاح در حدود دو قرن تصویب شده است. در استرالیا نیز از ۴۲ پیشنهاد اصلاحی تنها ۸ مورد موفق به کسب اکثریت مضاعف در همه‌پرسی شده‌اند.

در سوئیس، دو روش برای بازنگری کامل و جزئی قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بازنگری کامل تا مدت‌ها (تا ۱۹۹۹) موفق نشده بود. در نهایت در سال ۱۹۹۹ بازنگری کلی انجام شد، اما تغییرات آن محدود بود و بیشتر به‌عنوان نوسازی زبانی توصیف شد. این اصلاح با ٪۵۹ رأی موافق و اکثریت در ۱۲ کانتون کامل و ۲ نیم‌کانتون تصویب شد.

در مقابل، اصلاحات جزئی در سوئیس بسیار انعطاف‌پذیر بوده و بیش از ۱۱۰ بار از سال ۱۸۹۱ استفاده شده است.

در آلمان، اصلاح قانون اساسی نیازمند اکثریت ویژه در هر دو مجلس است و از آن‌جا که بوندسرات نمایندگان دولت‌های ایالتی را شامل می‌شود، موافقت اکثریت آن عملاً معادل موافقت اکثریت دولت‌های ایالتی است. این نظام نسبتاً انعطاف‌پذیر بوده و در ۵۰

سال نخست ۴۶ اصلاح قانون اساسی انجام شده است، از جمله در اصلاحات مربوط به دهه ۱۹۶۷—۱۹۶۹ و نیز در وحدت آلمان در ۱۹۹۰.

در اتریش، اصلاحات جزئی نیازمند اکثریت دوسوم در شورای ملی است، اما یک‌سوم اعضا می‌توانند درخواست همه‌پرسی برای بازنگری کامل بدهند.

در بلژیک، روند اصلاح بسیار پیچیده است و شامل انتخابات ویژه، اکثریت‌های خاص در هر دو مجلس و تأیید اکثریت هر دو گروه زبانی می‌شود.

در اسپانیا نیز اصلاحات قانون اساسی معمولاً نیازمند اکثریت سه‌پنجم در هر دو مجلس است و در برخی موارد می‌تواند به همه‌پرسی منجر شود. اصلاحات اساسی‌تر حتی نیازمند اکثریت دوسوم و تأیید عمومی است.

اکثر فدراسیون‌ها تلاش می‌کنند تمامیت ارضی واحدهای تشکیل‌دهنده را از طریق شرط رضایت آن واحدها در اصلاح مرزها محافظت کنند.

در مجموع، تجربه نشان می‌دهد که اکثر قانون اساسی‌های فدرال نسبتاً سخت و غیرقابل انعطاف هستند. تجربه سوئیس و آلمان نشان می‌دهد که اصلاحات تدریجی و جزئی معمولاً موفق‌تر از تلاش برای بازنگری کامل قانون اساسی هستند. ناکامی کانادا در چند دهه اخیر در اصلاحات جامع نیز این نکته را تأیید می‌کند.

در نتیجه، نظام‌های فدرال علاوه بر اصلاحات رسمی، به اشکال دیگری از تطبیق مانند تفسیر قضایی، ترتیبات مالی، توافقات میان‌حکومتی و همکاری‌های بین‌دولتی نیز وابسته شده‌اند.

۱۲.۵ نقش منشور حقوق اساسی مندرج در قانون اساسی در حمایت از حقوق اقلیت‌های ساکن در قلمرو حکومت های ایالتی

فدرالیسم در جوهر خود شکلی از سازمان سیاسی مبتنی بر تمایزات سرزمینی است. از این‌رو، به‌عنوان سازوکاری برای حمایت از گروه‌های متمایز یا اقلیت‌ها، زمانی بیشترین

کارآمدی را دارد که این گروه‌ها به‌صورت سرزمینی متمرکز باشند و بتوانند در قالب یک واحد خودگردان در درون ساختار فدرال از نوعی خودمختاری برخوردار شوند.

نمونه‌های روشن این وضعیت را می‌توان در کانتون‌های عمدتاً تک‌زبانه و تک‌مذهبی در سوئیس، اکثریت فرانسوی‌زبان در کبکِ کانادا، ایالات زبانی هند پس از بازسازمان‌دهی سرزمینی، جمعیت متمایز بورنئو در مالزیا، و مناطق فلاندر و والون در بلژیک، و همچنین مناطق کاتالونیا و گالیسیا در اسپانیا مشاهده کرد. در تمامی این موارد، ابزار اصلی حمایت از اقلیت‌ها، اعطای خودمختاری سرزمینی در قالب واحدهای فدرال بوده است.

با این حال، در عمل جمعیت‌ها به‌ندرت به‌صورت کاملاً همگن در واحدهای سرزمینی توزیع شده‌اند. در تقریباً همه فدراسیون‌ها، اقلیت‌هایی در درون واحدهای فدرال وجود دارند. در مواجهه با اقلیت‌های قابل توجه درون‌سرزمینی، سه راه‌حل اصلی مطرح شده است:

راه‌حل اول: بازترسیم مرزهای سرزمینی

نخستین راه‌حل، بازطراحی مرز واحدهای فدرال به‌منظور تطبیق بهتر با الگوهای قومی و زبانی است؛ مانند جدایی منطقه ژورا از برن در سوئیس، بازسازمان‌دهی گسترده ایالات هند در سال ۱۹۵۶ و اصلاحات بعدی، یا تحول نیجریه از سه منطقه به ۳۶ ایالت. هرچند این روش می‌تواند انسجام داخلی واحدها را افزایش دهد، اما به‌طور کامل قادر به حذف مسأله اقلیت‌های درون‌سرزمینی نیست.

راه‌حل دوم: نقش حمایتی دولت فدرال

در این الگو، دولت فدرال نقش «حامی اقلیت‌ها» را در برابر احتمال تبعیض اکثریت‌های محلی بر عهده می‌گیرد. برای مثال، قانون اساسی کانادا (۱۸۶۷) در زمینه آموزش اقلیت‌ها چنین نقشی را پیش‌بینی کرد. در هند نیز دولت فدرال اختیار مداخله در زمینه زبان، آموزش، قبایل و گروه‌های خاص را دارد. همچنین در مالایا (۱۹۵۷) و

پاکستان پیش از تجزیه، دولت مرکزی وظایف مشابهی در حمایت از اقلیت‌ها و مناطق خاص بر عهده داشت.

راه‌حل سوم: حقوق اساسی

روش سوم که گسترده‌تر و پرکاربردتر است، حمایت از اقلیت‌های درون ایالتی از طریق گنجاندن مجموعه‌ای از حقوق اساسی شهروندان در قانون اساسی است. البته هدف اولیه منشور حقوق اضافه شده به قانون اساسی ایالات متحده آمریکا در قالب ۱۰ اصلاحیه اول تصویب شده در سال ۱۷۹۱ این نبود که برای حمایت از اقلیت ها احکامی را در نظر بگیرد، چون هدف اصلی این بود که اقدامات دولت فدرال را محدود کنند و در ابتدا در مورد حکومت‌های ایالتی هم تطبیق نشد. اما پس از جنگ داخلی در سال‌های ۱۸۵۶-۱۸۶۱ و تصویب اصلاحیه چهاردهم در سال ۱۸۶۸ دادگاه‌ها در فرایند بازنگری قضایی، حمایت‌های حقوق فردی را گسترش دادند تا در برابر اقدامات ایالت نیز اعمال شود که در نتیجه حمایت حقوق اقلیت‌ها در درون ایالات نیز تأمین گردید. فرمول بندی این حقوق حمایت شده به شیوه‌ای که در قانون اساسی آمریکا آمده، در اساس، حقوق «افراد» را مد نظر داشته، بدون این که متن به حقوق «گروه‌ها» اشاره کند.

تعدادی از فدراسیون‌های بعدی در قوانین اساسی خود فهرست‌های گسترده‌تری از حقوق حمایت شده توسط اقدامات حکومت فدرال و حکومت منطقه‌ای یا ایالتی را تنظیم کرده‌اند و در بعض حالات (نه در همه موارد) قانون اساسی بر حقوق گروه‌های خاص نیز تصریح کرده است. فدراسیون‌هایی که قانون اساسی آن‌ها فهرستی از حقوق اساسی را در خود گنجانده اند، آلمان (۱۹۴۹)، هند (۱۹۵۰)، مالزیا (۱۹۶۳)، اسپانیا (۱۹۷۸)، کانادا (۱۹۸۲)، بلژیک (۱۹۹۳) و سویس (۱۹۹۹) هستند. در این میان قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان حقوق فردی و پاره‌ای از حقوق گروهی مربوط به اتحادیه‌های کارگری و اتحادیه‌های کاربران و خودمختاری دانشگاه‌ها را در خود گنجانده است. از سوی دیگر

قوانین اساسی فدراسیون‌های چند قومیتی در هند، مالزیا، کانادا و بلژیک احکامی را گنجانده که بر بعضی از حقوق گروه‌ها تصریح دارد.

قانون اساسی هند به عنوان یکی از متنوع‌ترین فدراسیون‌ها از نگاه زبانی و قومی، نه تنها حقوق اساسی افراد بلکه اقلیت‌های زبانی (به شمول زبان اقلیت‌ها و خدمات آموزشی آن‌ها)، انگلیسی- هندی‌ها، قبایل و کاست‌ها را نیز به رسمیت شناخته و حمایت کرده است و این شامل می‌شود انتصاب یک افسر ویژه برای اقلیت‌های زبانی و یک کمیسیون ملی برای تحقیق در همه موضوعات مربوط به حقوق و رویه‌های حمایت از کاست‌ها و قبایل و نظارت بر آن را.

همچنین قانون اساسی مالزیا نیز فهرستی از حقوق افراد و رویه‌های خاص برای گروه‌های تعیین شده در درون ایالات را تنظیم کرده است. این رویه‌ها ترتیبات کاملا روشنی است مرتبط به گروه‌های مالایی به منظور حفاظت از اراضی آنان و تعیین سهمیه مجوزهای خاص برای آنان و سهمیه استخدام آنان در خدمات عمومی ایالات. هدف از این تضمین‌ها حمایت از مالایی‌هایی است که به دلیل عقبماندگی نسبی آنان در عرصه آموزش و اقتصاد، از ناتوانی در رقابت با دیگر اقوام، حتی در آن ایالاتی که آنان اکثریت را تشکیل می‌دهند رنج می‌برند. همچنین ترتیبات حمایتی مشابهی وجود دارد که مجموعه‌های باشندگان بومی در ایالات بورنئو را شامل می‌شود، علاوه بر ترتیبات حمایتی دیگری برای تعدادی از باشندگان بومی در ایالات بورنئو که بر ادامه استفاده از زبان اصلی و حمایت از دین و تعلیمات اسلامی تمرکز دارد.

در کانادا منشور حقوق و آزادی‌ها که توسط قانون اساسی در سال ۱۹۸۲ اضافه شده است، نه تنها شامل طیف گسترده‌ای از حقوق فردی بلکه حقوق زبان اقلیت‌ها، حقوق مردمان بومی و حقوق مربوط به «حفظ و تقویت میراث چند فرهنگی» را نیز شامل می‌شود.

قانون اساسی بلژیک حقوق اساسی و آزادی‌های افراد به اضافه تضمینات قانون اساسی برای اقلیت‌های زبانی را تعریف می‌کند. در نتیجه این ترتیبات، قوانین بلژیک بر تضمین‌هایی در رابطه با شیوه استفاده از زبان در امور اداری، قضایی، نیروهای مسلح، آموزش، روابط کار، در پایتخت دو زبانه بروکسل و در منطقه آلمانی زبان، تصریح کرده است.

قانون اساسی اسپانیا در سال ۱۹۷۸ فهرست بلندی از حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را تنظیم کرده که بیشتر آن حقوق فردی است. همچنین قانون اساسی در گستره حقوق اتنیکی- زبانی، زبان کاستیلی را به عنوان زبان رسمی اسپانیا مشخص می‌کند (ماده ۳ بند ۱) اما همچنین مشخص می‌کند که ممکن است زبان‌های رسمی دیگری در جوامع محلی خودمختار وجود داشته باشد و در نتیجه قانون اساسی، ابزاری را برای تضمین حقوق منطقه‌ای دفاکتوی سیستم زبان‌ها در اسپانیا را فراهم می‌سازد.

اما قانون اساسی سویس تا زمان تعدیل آن در سال ۱۹۹۹عمدتا به سازماندهی ساختار حکومت و توزیع اختیارات در میان سطوح مختلف حکومت می‌پرداخت و به حقوق (فردی و جمعی) مگر به صورت اندک در قانون اساسی توجه صورت نگرفته بود. قانون اساسی سه زبان رسمی و چهار زبان ملی را به رسمیت شناخته و همچنین تعریف کرده که دادگاه فدرال باید شامل نمایندگانی از هر سه زبان رسمی باشد.

اما در عین حال که قانون اساسی حاوی مواد کمی در مورد حقوق بوده است ولی شماری از اصول نانوشته در مورد حقوق زبانی به تدریج توسعه یافته و اهمیت زیادی پیدا

کرده است. سه اصل اساسی مرتبط به حقوق زبانی،[۱] رایج است که عبارتند از: (۱) برابری مطلق زبان‌های سویسی؛ (۲) کانتون‌ها در مورد امور مربوط به زبان دارای صلاحیت‌های قانونی عمومی هستند مگر در حالاتی که قانون اساسی محدودیت مشخصی را به نفع دولت فدرال تعیین کرده باشد و (۳) حاکمیت و برتری اصل «حقوق منطقه‌ای».

این اصل بر این اساس تفسیر شده که «هر کانتون یا منطقه زبانی باید حق داشته باشد که از هویت زبانی متمایز خود حمایت کند و از آن در برابر هر نیروی خارجی‌ای که قصد تغییر آن را داشته باشد و یا موجودیت آن را تهدید کند دفاع نماید.»[۲] این اصل اولین تضمین برای مجموعه‌های کوچک‌تر زبانی بوده و اساس صلح زبانی در سویس شمرده می‌شود. همچنین قانون اساسی تعدیل شده سویس در سال ۱۹۹۹ علی‌رغم این که به میزان زیاد تنها به عنوان یک نوع نوسازی زبان قانون اساسی پیشین تلقی می‌شود، اما اکنون یک نوع نهادینه سازی و تثبیت حقوق اساسی را در خود گنجانده است (مواد ۶-۳۲) به اضافه ماده‌ای که اهداف اجتماعی را شامل می‌شود (ماده ۳۳).

قوانین اساسی اتریش و استرالیا هیچ توضیح مفصلی در مورد حقوق اساسی ندارد. قانون اساسی استرالیا شامل مقررات کلی در مورد حقوق افراد یا گروه‌ها نیست، اگر چه اشارات خاصی به مالکیت دارایی بر مبنای عادلانه، محاکمه توسط هیأت منصفه، آزادی نقل و انتقال بین ایالات، آزادی دینی، حمایت در برابر تبعیض بر اساس وضعیت ایالت محل سکونت و حق رأی وجود دارد. قوانینی که اخیرا از دادگاه عالی صادر شده اشاره

---

۱. کنت دی. مک‌ری، Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland، «تعارض و سازش در جوامع چندزبانه: سوئیس» واترلو Wilfrid Laurier University Press، ۱۹۸۳، ص ۲۱.

۲. همان منبع، ص ۱۲۲.

کرده که آمادگی دارد تا به برخی از حقوق ناشی از مواد قانون اساسی را نیز مورد توجه قرار دهد، ولی این موضوع مورد بحث گسترده در استرالیا بوده است.

قانون اساسی اتریش نیز شامل هیچ گونه فهرستی از هیچ نوع حقوق نیست. اما در ماده ۷ از معاهده دولت در اتریش، در سال ۱۹۵۵ که با پایان یافتن اشغال اتریش، توسط نیروهای متفقین و دولت اتریش امضا شد، اشاره‌ای به حقوق اقلیت‌ها و به طور خاص اقلیت‌های کروات و سلواک دارد.

در مجموع، تجربه فدرالیسم نشان می‌دهد که تضمین حقوق اساسی-چه فردی و چه گروهی- یکی از ابزارهای کلیدی برای حفظ تعادل میان اکثریت و اقلیت و جلوگیری از تمرکز قدرت در یک سطح حکومتی است. با این حال، کارآمدی این حقوق تا حد زیادی به تفسیر قضایی، نهادهای نظارتی و ظرفیت سیاسی نظام برای حل تعارضات بستگی دارد.

۱۲.۶ نصوص مربوط به جدایی رسمی (تجزیه)

تنها شمار اندکی از نظام‌های فدرال در قانون اساسی خود، به‌صورت صریح حق یک‌جانبه جدایی (تجزیه) را به رسمیت شناخته‌اند یا سازوکار رسمی مشخصی برای جدایی پیش‌بینی کرده‌اند. در میان این موارد، قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سابق از این جهت منحصر به‌فرد بود، زیرا تنها نظام فدرالی محسوب می‌شد که به‌طور صریح حق جدایی یک‌جانبه را در متن قانون اساسی خود به رسمیت می‌شناخت.

به‌طور کلی، سه دلیل عمده برای عدم پیش‌بینی حق جدایی یک‌جانبه در قوانین اساسی فدرال‌ها ارائه شده است:

نخست، این نگرانی وجود دارد که اعطای حق جدایی بتواند کل نظام فدرال را تضعیف کند، زیرا این حق ممکن است به ابزاری برای فشار سیاسی در دست دولت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون تبدیل شود.

دوم، این تصور وجود دارد که امکان جدایی، نوعی عدم قطعیت و بی‌اعتمادی نسبت به آینده ایجاد می‌کند و در نتیجه، تلاش‌ها برای توسعه اقتصادی و تحکیم وحدت فدرال را به‌شدت مختل می‌سازد.

سوم، از دیدگاه نظری، حق جدایی می‌تواند اصل بنیادین هماهنگی میان سطوح مختلف حکومت در فدرالیسم را تهدید کند؛ زیرا اگر هر واحد منطقه‌ای بتواند به‌صورت یک‌جانبه از فدراسیون خارج شود، یا در مقابل، دولت فدرال بتواند یک واحد را اخراج کند، در آن صورت سایر سطوح حکومتی در معرض بی‌ثباتی و تبعیت اجباری قرار خواهند گرفت.

بر این اساس، در اغلب نظام‌های فدرال، تنها مسیر حقوقی و مشروع برای امکان جدایی یا حتی اخراج یک واحد، استفاده از فرآیندهای عادی اصلاح قانون اساسی است؛ فرآیندهایی که معمولاً مستلزم موافقت قوه مقننه فدرال و درصد معینی از واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون است (رجوع شود به بخش ۱۰.۴).

در بیشتر نظام‌های فدرال، تمایلی به بحث علنی و پیشینی درباره شرایط و سازوکارهای جدایی وجود ندارد. تنها استثنای مهم در سال‌های اخیر، بحث‌هایی در کانادا پس از همه‌پرسی ناموفق کبک در سال ۱۹۹۵ بوده است. در بسیاری از فدراسیون‌های دیگر، چنین مباحثی ممکن است به‌عنوان عاملی برای تحریک احساسات جدایی‌طلبانه تلقی شود و به‌همین دلیل از آن اجتناب می‌شود، زیرا می‌تواند به تحقق پیش‌بینی‌های خودمحقق‌شونده منجر گردد.

با این حال، در اوت ۱۹۹۸، دیوان عالی کانادا در یک رأی تاریخی درباره امکان جدایی یک‌جانبه کبک اعلام کرد که کبک حق جدایی دارد، اما نه به‌صورت یک‌جانبه. این دادگاه مقرر داشت که اگر مردم کبک با اکثریت روشن و در پاسخ به پرسشی شفاف، تمایل خود به جدایی را اعلام کنند (هرچند معیار «شفافیت» به‌طور دقیق تعریف نشده است)، سایر بخش‌های کانادا موظف به مذاکره درباره شرایط جدایی خواهند بود.

در این مذاکرات باید منافع همه طرف‌ها از جمله کبک، سایر بخش‌های کانادا و اقلیت‌های داخل کبک، و همچنین اصول بنیادین فدرالیسم مانند فدرالیسم، دموکراسی، حاکمیت قانون و قانون اساسی مدنظر قرار گیرد. در نهایت، جدایی مستلزم اصلاح قانون اساسی خواهد بود.

این رأی، هرچند بسیاری از مسائل را بدون پاسخ قطعی باقی گذاشت، اما در تلاش برای ایجاد توازن میان دیدگاه‌های طرفداران فدرالیسم و جدایی‌طلبان، اصل امکان جدایی را -اما نه به‌صورت یک‌جانبه و تنها تحت شرایط خاص- به رسمیت شناخت.

در پایان باید توجه داشت که عدم ذکر حق جدایی در قوانین اساسی اکثر فدراسیون‌ها (به‌جز موارد نادر مانند اتیوپی) به این معنا نیست که هیچ‌گونه جدایی یا اخراج یک‌جانبه رخ نداده است. بلکه به این معناست که در صورت وقوع چنین مواردی، این روندها همواره خارج از چارچوب حقوق اساسی انجام شده و نتیجه فشارهای سیاسی بوده‌اند که نظم حقوقی موجود را دچار گسست کرده‌اند. نمونه‌های این موارد در فصل بعدی بررسی خواهد شد.

فصل سیزدهم

آسیب‌شناسی فدراسیون‌ها

۱۳.۱ اهمیت بررسی آسیب‌های اتحادیه‌های فدرالی

بسیاری از مطالعات تطبیقی در زمینه نظام‌های فدرال و اتحادیه‌های فدرال، بر تأسیس و کارکرد این نظام‌ها تمرکز کرده‌اند. بی‌تردید، بسیاری از اتحادیه‌های فدرالی همچنان به‌طور چشمگیری به فعالیت خود ادامه می‌دهند و شمار زیادی از نظام‌های قانون اساسی که امروز در جهان از عمر طولانی برخوردارند، اتحادیه‌های فدرالی هستند که اساساً بر پایه قانون اساسی اولیه خود همچنان عمل می‌کنند؛ مانند ایالات متحده (۱۷۸۹)، سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱). شماری از نویسندگان، دوام، ثبات و موفقیت این اتحادیه‌ها را ناشی از کارآمدی فدرالیسم به‌عنوان یک شیوه سازمان‌دهی سیاسی دانسته‌اند[۱].

---

۱. جی. آر. پیناک، Federal and Unitary Government—Disharmony and Reliability، «حکومت فدرالی و حکومت واحد: ناهماهنگی و قابلیت اعتماد»، Behavioral Science، جلد ۴، شماره ۲ (۱۹۵۹)، صص ۱۴۷–۱۵۷؛ همچنین: مارتین لاندائو، Federalism, Redundancy and System Reliability، «فدرالیسم، افزونگی و قابلیت اعتماد نظام»، Publius: The Journal of Federalism، جلد ۳، شماره ۲ (۱۹۷۳)، صص ۱۷۳–۱۹۵.

با این حال، دوره پس از ۱۹۴۵ تنها شاهد گسترش نظام‌های فدرال نبوده، بلکه هم‌زمان شاهد شکست برخی از آنها نیز بوده است. از جمله نمونه‌های برجسته این فروپاشی‌ها می‌توان به انحلال اتحادیه فدرال هند غربی (۱۹۶۲)، رودزیا و نیاسالند (۱۹۶۳)، یوگوسلاوی (۱۹۹۱) و اتحاد جمهوری‌های سوسیالیستی شوروی (۱۹۹۱) اشاره کرد؛ همچنین تجزیه پاکستان (۱۹۷۱)، چکسلواکی (۱۹۹۲)، اخراج سنگاپور از مالزیا (۱۹۶۵)، و جنگ داخلی نیجریه (۱۹۶۷—۱۹۷۰) که پس از آن نیز دوره‌هایی از حکومت‌های نظامی و غیرنظامی متناوب شکل گرفت.

بنابراین، هر مطالعه تطبیقی ناگزیر باید به این شکست‌ها و نیز به موارد تنش در اتحادیه‌های فدرالی که به فروپاشی منجر نشده‌اند، توجه کند و شرایط و فرآیندهایی را که به زوال این اتحادیه‌ها انجامیده است مورد بررسی قرار دهد.[۱]

نکته مهم در آغاز بحث درباره «آسیب‌های نظام‌های فدرال» این است که مشکلات این نظام‌ها اساساً ناشی از خود فدرالیسم به‌عنوان یک شکل حکمرانی نیست، بلکه بیشتر ناشی از تفاوت در شیوه‌های طراحی و اجرای ترتیبات فدرالی است. به عبارت دیگر،

---

۱. برای نمونه، بنگرید به: توماس فرانک، Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation، «چرا فدراسیون‌ها شکست می‌خورند: پژوهشی درباره شرایط لازم برای یک فدراسیون موفق» نیویورک New York University Press، ۱۹۶۶؛ رونالد ال. واتس، The Survival and Disintegration of Federations، «بقا و فروپاشی فدراسیون‌ها»، در: آر. سیمئون (ویراستار)، Must Canada Fail?، «آیا کانادا باید شکست بخورد؟» مونترال–McGill Queen's Press، ۱۹۷۷)، صص ۴۲—۶۰؛ اورسولا کی. هیکس، Federalism: Failure and Success: A Comparative Study، «فدرالیسم: شکست و موفقیت؛ مطالعه‌ای تطبیقی» لندن: Macmillan، ۱۹۷۸)؛ رابرت ای. یانگ، The Secession of Quebec and the Future of Canada، «جدایی کبک و آینده کانادا» مونترال و کینگستون McGill–Queen's Press.، ۱۹۹۵، فصل‌های ۱۱ و ۱۲.

دشواری‌ها نه از فدرالی بودن کشورها، بلکه از این واقعیت ناشی شده‌اند که کشورهایی ذاتاً دشوار برای حکومت، به‌سوی فدرالیسم روی آورده‌اند.

۱۳.۲ منابع تنش

چهار عامل اصلی در ایجاد تنش در اتحادیه‌های فدرالی نقش داشته‌اند:

۱. شکاف‌های شدید اجتماعی داخلی؛

۲. الگوهای خاص ترتیبات نهادی یا ساختاری؛

۳. راهبردهای خاصی که برای مقابله با فروپاشی اتخاذ شده‌اند؛

٤. فرایندهای سیاسی‌ای که موجب قطبی‌شدن شکاف‌های داخلی جامعه شده‌اند.

شکاف‌های اجتماعی داخلی

تقسیم‌بندی‌های منطقه‌ای در نگرش سیاسی و منافع، ویژگی مشترک همه اتحادیه‌های فدرالی است و اساساً یکی از دلایل شکل‌گیری فدرالیسم به شمار می‌رود. با این حال، عواملی وجود دارند که می‌توانند این اختلافات را تشدید کنند. مهم‌ترین عوامل شکاف‌زا عبارت‌اند از: زبان، دین، ساختار اجتماعی، فرهنگ و قومیت. هرگاه چندین عامل به‌طور هم‌زمان و تقویت‌کننده یکدیگر عمل کنند، احتمال بروز شکاف‌های عمیق داخلی افزایش می‌یابد؛ نمونه‌هایی از این وضعیت را می‌توان در هند، مالزیا، پاکستان پیش از تجزیه، نیجریه، رودزیا و نیاسالند، یوگوسلاوی و اتحاد شوروی مشاهده کرد.

در مقابل، در سوئیس، اختلافات زبانی، دینی و اقتصادی میان کانتون‌ها به‌گونه‌ای درهم تنیده شده‌اند که اثر یکدیگر را تا حد زیادی تعدیل می‌کنند و از تشدید شکاف‌ها جلوگیری می‌نمایند.

عوامل دیگری مانند تفاوت در سطح توسعه اقتصادی و نابرابری‌های منطقه‌ای در ثروت نیز می‌توانند موجب تشدید نارضایتی‌های منطقه‌ای شوند، به‌ویژه زمانی که با تفاوت‌های زبانی و فرهنگی همراه گردند.

در عین حال، برخی عوامل می‌توانند نقش تعدیل‌کننده داشته باشند؛ از جمله نیاز به امنیت در برابر تهدیدهای خارجی (که در تاریخ سوئیس و کانادا نقش مهمی داشته است)، اهمیت تجارت میان‌منطقه‌ای، و ضرورت هماهنگی در سیاست‌های بین‌المللی تجاری و سرمایه‌گذاری.

نقش نهادها و ساختارهای فدرالی

حل یا تشدید تنش‌های درون یک اتحادیه فدرالی تنها به شدت شکاف‌های اجتماعی بستگی ندارد، بلکه به ساختار نهادی نظام فدرال نیز وابسته است. نهادها می‌توانند به کاهش یا افزایش تنش‌های سیاسی کمک کنند؛ از طریق نحوه تعامل آنها با رأی‌دهندگان، احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع، بوروکراسی و نخبگان سیاسی.

وظیفه فدرالیسم حذف اختلافات نیست، بلکه مدیریت آنها در چارچوبی واحد است؛ یعنی حفظ هویت‌های منطقه‌ای در کنار یک نظام سیاسی مشترک. در نتیجه، موفقیت این مدیریت تا حد زیادی به طراحی نهادها بستگی دارد.

پنج عامل نهادی مهم در این زمینه عبارت‌اند از:

نخست:

تفاوت شدید در جمعیت، وسعت و ثروت واحدهای تشکیل‌دهنده، تقریباً همیشه به ایجاد تنش کمک کرده است و حتی در برخی موارد به سازمان‌دهی مجدد مرزهای واحدهای منطقه‌ای، مانند هند و نیجریه، انجامیده است.

تقریباً در همه موارد، وضعیتی که در آن یک واحد منطقه‌ای به دلیل برخورداری از اکثریت جمعیت بر فدراسیون مسلط شده است، منبع بی‌ثباتی شدید بوده است.

نمونه‌های آن عبارت‌اند از پروس در کنفدراسیون آلمان و سپس در فدراسیون آلمان تا دهه ۱۹۳۰؛ جامائیکا در فدراسیون نافرجام هند غربی در سال‌های ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۲؛ نیجریه شمالی پیش از جنگ داخلی نیجریه؛ پاکستان شرقی پیش از جدایی؛ روسیه پیش از فروپاشی اتحاد شوروی در سال ۱۹۹۱؛ جمهوری چک در چکسلواکی پیش از تجزیه آن در سال ۱۹۹۲؛ و صربستان که ۹۲ درصد جمعیت صربستان و مونته‌نگرو را تشکیل می‌داد.

این مسئله همچنان در فدراسیون بلژیک نیز وجود دارد؛ جایی که جامعه فلاندری ۵۹،۷ درصد جمعیت فدرال را تشکیل می‌دهد. در پاکستان نیز بر اساس قانون اساسی ۱۹۷۳، ولایت پنجاب ۵۵،۶ درصد کل جمعیت فدرال را دربر می‌گرفت.

دوم:

اگرچه تمایز منطقه‌ای یکی از عوامل اساسی در گرایش به پذیرش فدراسیون به‌عنوان شکل حکومت است، توانایی نهادهای فدرال برای ایجاد نوعی اجماع مثبت برای ادامه فعالیت آنها حیاتی است.

در این زمینه، نحوه نمایندگی گروه‌های منطقه‌ای در قوه مقننه فدرال، قوه مجریه، خدمات کشوری، احزاب سیاسی و زندگی سیاسی پایتخت اهمیت ویژه دارد. هنگامی که گروه‌های منطقه‌ای خاص در نهادهای فدرال از نمایندگی و نفوذ کافی برخوردار نبوده‌اند، بیگانگی حاصل از این وضعیت به جنبش‌های جدایی‌طلبانه جهت یافته است؛ مانند مورد پاکستانی‌های شرقی، چینی‌های سنگاپور، جامائیکایی‌ها در فدراسیون هند غربی، و سیاه‌پوستان آفریقایی نیاسالند و رودزیای شمالی.

وضعیت به‌ویژه خطرناک زمانی ایجاد می‌شود که احزابی که در سطح فدرال فعالیت می‌کنند، عمدتاً ماهیتی منطقه‌ای پیدا کنند؛ به‌گونه‌ای که دیگر احزاب سیاسی فدرالی وجود نداشته باشند که بتوانند به‌عنوان پل‌های مؤثر میان مناطق مختلف عمل کنند.

این عامل در بی‌ثباتی پاکستان پیش از تجزیه در سال ۱۹۷۱، در نیجریه پیش از آغاز جنگ داخلی در سال ۱۹۶۷، در فروپاشی نهایی فدراسیون یوگسلاوی در سال ۱۹۹۱ و در چکسلواکی در دوره پیش از تجزیه آن در سال ۱۹۹۲، نقش مهمی داشت.

در این زمینه، یکی از نگران‌کننده‌ترین نشانه‌ها در فدراسیون کنونی بلژیک، منطقه‌ای‌شدن همه احزاب سیاسی‌ای است که در سطح فدرال فعالیت می‌کنند و نیز دشواری تشکیل ائتلاف‌های فدرال میان این احزاب برای ایجاد پل میان شکاف‌هاست. این وضعیت پس از انتخابات سال ۲۰۰۷ به سطح بحرانی رسید.

نشانه‌های اخیر چنین روندی در کانادا، از نظر منطقه‌ای‌شدن احزاب مخالف فدرال و دشواری تشکیل دولت‌های فدرال دارای اکثریت، نیز از این نظر علامتی هشداردهنده به شمار می‌آید.

سوم:

در بیشتر فدراسیون‌های چندفرهنگی، لازم بوده است زبان‌های گروه‌های اقلیت عمده به‌عنوان زبان‌های رسمی به رسمیت شناخته شوند و تضمین‌های قانون اساسی یا سیاسی برای حقوق فردی و گروهی در برابر تبعیض فراهم شود.

هرگاه زبان یک گروه عمده منطقه‌ای از شناسایی به‌عنوان زبان فدرال محروم شده است، تلخی و تنش شدیدی پدید آمده است. پاکستان، نیجریه، هند و مالزیا نمونه‌هایی از شدت نارضایتی و فشارهایی هستند که در چنین شرایطی می‌تواند ایجاد شود.

چهارم:

هرگاه توزیع خاص اختیارات نتوانسته است به‌درستی خواست‌های موجود برای وحدت و خودمختاری منطقه‌ای را در یک جامعه بازتاب دهد، فشارهایی برای تغییر توازن اختیارات و در موارد شدیدتر، حتی برای کنار گذاشتن نظام فدرال پدید آمده است؛ مانند پاکستان بیش از حد متمرکز یا فدراسیون ناکارآمد هند غربی.

برای جلوگیری از چنین نتیجه افراطی‌ای، برخی فدراسیون‌ها، مانند مالزیا، عدم تقارن قانون اساسی در توزیع اختیارات را ایجاد و حفظ کرده‌اند.

پنجم:

مسأله ویژه فدراسیون‌های دوواحدی است که در بخش ۱۳.۳ در ادامه بررسی خواهد شد.

راهبردهای اتخاذشده برای مقابله با فروپاشی

مسأله تعیین راهبرد مناسب برای مقابله با تنش‌ها معمولاً زمانی در اولویت قرار می‌گیرد که تنش در یک اتحادیه فدرالی به سطح معینی از شدت برسد. به‌طور کلی، در چنین شرایطی معمولاً یکی از دو راهبرد بدیل مورد آزمایش قرار گرفته است.

راهبرد نخست، تقویت قدرت و اقتدار حکومت فدرال برای جلوگیری از فروپاشی و حفظ وحدت اتحادیه است. این راهبرد در واقع تلاش می‌کند وحدت را به‌صورت صریح و مستقیم تحمیل کند، اما در مواردی مانند پاکستان، نیجریه و مالزیا (در مورد سنگاپور) با شکست مواجه شده است.

راهبرد بدیل، تلاش برای تعدیل فشارهای منطقه‌ای از طریق افزایش انتقال صلاحیت‌ها از مرکز به واحدهای محلی است. اما این راهبرد نیز زمانی که بدون تقویت هم‌زمان وفاداری به کل اتحادیه اجرا شده، معمولاً ناکام مانده است؛ مانند فروپاشی اتحادیه هند غربی، اتحاد رودزیا و نیاسالند، و چکسلواکی.

از این تجربه‌ها روشن می‌شود که تمرکز صرف بر یکی از این دو راهبرد، به‌تنهایی می‌تواند به شکست منجر شود. در مقابل، تجربه‌های موفق‌تر نشان می‌دهند که لازم است راهبردی ترکیبی اتخاذ شود؛ یعنی هم تقویت وفاداری به اتحادیه فدرال و هم رسیدگی به مطالبات اساسی واحدهای منطقه‌ای ناراضی.

همچنین ایجاد فرهنگ مدارا و سازش اهمیت دارد؛ فرهنگی که از طریق سیاست‌ها و نمادهایی تقویت شود که به گروه‌های مختلف درون فدراسیون احساس تعلق بدهند.

فدراسیون‌هایی مانند سوئیس، کانادا و هند دریافته‌اند که پذیرفتن تنوع به‌عنوان یک ارزش فدرال، وحدت را تقویت کرده است.

عامل دیگری که اهمیت داشته، وجود رهبری سیاسی الهام‌بخش، مانند رهبری گاندی و نهرو در هند و ماندلا در آفریقای جنوبی، بوده است.

مسیرهای سیاسی قطبی‌کننده

بررسی‌های پیشین نشان می‌دهد که هیچ عامل یا تدبیر نهادی واحدی به‌تنهایی موجب ایجاد تنش یا حل آن در اتحادیه‌های فدرالی نشده است. بحران‌ها در هر مورد، حاصل مجموعه‌ای از عوامل انباشته بوده‌اند.

وجه مشترک این وضعیت‌ها، شکل‌گیری «فرآیندهای سیاسی قطبی‌شونده» است. هرگاه شکاف‌های اجتماعی مختلف یکدیگر را تقویت کنند، نهادهای فدرال قادر به مهار یا تعدیل این شکاف‌ها نباشند یا خود موجب تشدید آنها شوند، و راهبردهای سیاسی نیز یا بر وحدت به قیمت مصالحه منطقه‌ای یا بر مصالحه منطقه‌ای به قیمت وحدت ملی تأکید کنند، و در نهایت مذاکرات نیز بارها در دستیابی به راه‌حل شکست بخورد، معمولاً روندی از قطبی‌شدن فزاینده در درون اتحادیه شکل می‌گیرد.

در چنین شرایطی، منازعه سیاسی معمولاً شکل رقابتی با پیامدهای بسیار سنگین پیدا کرده است؛ به‌گونه‌ای که هر طرف متقاعد شده است تنها یکی از دو طرف می‌تواند پیروز شود و پیروزی آن نیز به قیمت شکست طرف دیگر تمام خواهد شد.

هنگامی که چنین وضعیت رویارویی عاطفی و تشدید هیجانات شکل گرفته است، گاهی تنها یک حادثه نسبتاً کم‌اهمیت کافی بوده است تا اقدام یک‌جانبه برای جدایی یا اخراج را به دنبال آورد و در نتیجه، جنگ داخلی یا فروپاشی فدراسیون رخ دهد.

شایان توجه است که ماهیت جنبش‌های جدایی‌طلبانه می‌تواند بر ماهیت فرایند قطبی‌شدن اثر بگذارد. هنگامی که چنین جنبش‌هایی، مانند موارد اسپانیا، سودان یا سریلانکا، به خشونت یا فعالیت‌های تروریستی متوسل شده‌اند، واکنش ناشی از آن اغلب موجب افزایش قطبی‌شدن و مقاومت در برابر جدایی شده است.

از سوی دیگر، هنگامی که جنبش‌های جدایی‌طلبانه قواعد دموکراتیک بازی را رعایت کرده‌اند، همانند کانادا و بلژیک، فدراسیون‌ها توانسته‌اند دوره‌های طولانی را حتی با وجود احزاب جدایی‌طلب در قدرت در واحدهای تشکیل‌دهنده پشت سر بگذارند؛ بخشی از این امر به این دلیل بوده است که این احزاب پذیرفته‌اند که از اختیار یا مأموریت دموکراتیک برای جدایی برخوردار نیستند.

۱۳.۳ مسأله خاص اتحادیه‌های فدرالی دوواحدی (دو قطبی)

بررسی ویژه‌ای باید به نظام‌های فدرال و اتحادیه‌هایی اختصاص یابد که تنها از دو واحد تشکیل شده‌اند. تجربه فدرالیسم‌های دو قطبی عموماً چندان موفق نبوده است.

تجربه نظام‌های فدرال دوقطبی یا دوگانه چندان امیدوارکننده نیست. پاکستان پیش از جدایی پاکستان شرقی در سال ۱۹۷۱، چکسلواکی پیش از تجزیه آن در سال ۱۹۹۲ و صربستان و مونته‌نگرو پیش از جدایی در سال ۲۰۰۶، نمونه‌هایی از مشکلات ناشی از فدراسیون‌های دوقطبی را ارائه کرده‌اند.

نمونه مرتبط دیگر، رابطه دوقطبی نژادی و ایدئولوژیک مالزیا ـ سنگاپور در درون فدراسیون مالزیا بود که پس از تنها دو سال به اخراج سنگاپور انجامید.

هر چهار مورد در نهایت به تجزیه این فدراسیون‌ها منجر شدند.

نمونه دیگری از مشکلات ناشی از فدراسیونی متشکل از تنها دو واحد، سنت‌کیتس و نویس است. این فدراسیون همچنان پابرجاست، اما در نویس فشارهای شدیدی برای جدایی وجود داشته است. این امر نشان‌دهنده آسیب‌پذیری ویژه اتحادیه‌های دوواحدی

است[۱]. اگرچه فدراسیون بلژیک از نظر قانون اساسی از شش واحد ـ سه جامعه و سه منطقه ـ تشکیل شده است، ماهیت اساساً دوقطبی سیاست فدرال میان فلاندری‌ها و فرانسوی‌زبانان، منبع تنش‌های شدید سیاسی بوده است. با این حال، تا امروز یکی از عوامل مهمی که از جدایی جلوگیری کرده، وجود بروکسل با اکثریت فرانسوی‌زبان آن، به‌عنوان پایتختی در درون فلاندر بوده است.

مشکل در فدراسیون‌های دوواحدی معمولاً این بوده است که اصرار بر برابری کامل میان دو واحد در همه امور، به بن‌بست و توقف تصمیم‌گیری منجر شده است. دلیل این امر آن است که در اینجا امکان شکل‌گیری ائتلاف‌ها و اتحادهای متغیر میان واحدهای تشکیل‌دهنده وجود ندارد؛ در حالی که یکی از راه‌های حل مسائل در فدراسیون‌های چندواحدی، همین امکان تشکیل ائتلاف‌های متغیر است.

افزون بر این، از آنجا که تقریباً همیشه یکی از دو واحد از دیگری پرجمعیت‌تر است ـ مانند پاکستان غربی، اسلواکی و مونته‌نگرو ـ واحد کوچک‌تر معمولاً نسبت به ضرورت دائمی اصرار بر برابری نفوذ در سیاست‌گذاری فدرال حساس بوده است؛ در حالی که واحد بزرگ‌تر ـ و در مورد چکسلواکی، واحد ثروتمندتر ـ نسبت به محدودیت‌هایی که برای سازگار شدن با واحد کوچک‌تر بر آن تحمیل شده، احساس نارضایتی پیدا کرده است. دوقطبی‌شدن فزاینده و انباشتی در این نمونه‌ها در نهایت به بی‌ثباتی نهایی آنها انجامید.

به نظر می‌رسد این گرایش‌ها در یک کنفدراسیون دوواحدی حتی شدیدتر باشد؛ زیرا یکی از ویژگی‌های معمول کنفدراسیون‌ها این است که هر واحد عضو در مورد همه تصمیم‌های عمده کنفدراسیون از حق وتو برخوردار است.

---

۱. برای نمونه، بنگرید به: ایوو دوشاچک، Dyadic Federations and Confederations، «فدراسیون‌ها و کنفدراسیون‌های دوتایی»، Publius: The Journal of Federalism، جلد ۱۸، شماره ۲ (۱۹۸۸)، ص ۵–۳۱.

وجود وتوهای متقابل هنگامی که تنها دو واحد وجود داشته باشند، زمینه‌ای برای بن‌بست‌ها و توقف‌های مکرر در تصمیم‌گیری ایجاد می‌کند و به افزایش انباشتی ناکامی‌ها می‌انجامد.

ازاین‌رو، به‌کارگیری الگوی ماستریخت اتحادیه اروپا ــ که با وجود دشواری‌هایش برای یک کنفدراسیون متشکل از ۲۷ کشور عضو کار می‌کند ــ احتمالاً هنگامی که بر یک کنفدراسیون دوواحدی اعمال شود، بسیار کم‌کاربردتر خواهد بود.[۱]

در اتحادیه‌های سه‌واحدی نیز مشکلات مشابهی مشاهده می‌شود، به‌ویژه زمانی که یکی از واحدها اکثریت جمعیت را در اختیار دارد. در چنین شرایطی، سایر واحدها ممکن است احساس کنند علیه آنها ائتلافی شکل گرفته است؛ امری که به تضعیف روابط درونی منجر می‌شود. نمونه‌هایی از این وضعیت را می‌توان در فدراسیون نیجریه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، و همچنین در اتحاد کوتاه‌مدت رودزیا و نیاسالند (۱۹۵۳–۱۹۶۳) مشاهده کرد.

به‌طور کلی، اتحادیه‌های فدرالی که تنها از دو یا سه واحد تشکیل شده‌اند، بیش از دیگر انواع فدراسیون‌ها در معرض بی‌ثباتی ساختاری قرار دارند.

۱۳.۴ فرایندها و پیامدهای فروپاشی

اگرچه تقریباً تمام قانون اساسی‌های نظام‌های فدرال به‌طور صریح یا ضمنی، جدایی یک‌جانبه واحدهای عضو را ممنوع کرده‌اند، اما این محدودیت‌های حقوقی به‌ندرت توانسته‌اند از اقدام گروه‌های منطقه‌ای که دچار احساس بیگانگی شده‌اند جلوگیری کنند. هنگامی که یک واحد منطقه‌ای اقدام به اعلام جدایی می‌کند، حکومت فدرال با این پرسش اساسی روبه‌رو می‌شود که آیا باید آن منطقه را به اجرای قانون اساسی فدرال وادار کند یا این‌که صرفاً جدایی را به‌عنوان یک واقعیت سیاسی ـ هرچند غیرقانونی ـ بپذیرد.

---

۱. پیتر ام. لزلی، The Maastricht Model، «الگوی ماستریخت».

در گذشته، اکثر اتحادیه‌های فدرالی مستقل (غیر استعماری) گزینه نخست را انتخاب کرده‌اند، زیرا بیم آن وجود داشت که پذیرش جدایی یک واحد، به سایر واحدها نیز این پیام را منتقل کند که می‌توانند هر زمان بخواهند از اتحادیه خارج شوند یا از تهدید جدایی به‌عنوان ابزار فشار بر دولت فدرال استفاده کنند. بر این اساس، در برخی موارد، اعلام یک‌جانبه جدایی به جنگ داخلی انجامیده است؛ به‌گونه‌ای که دولت فدرال تلاش کرده است وحدت را حفظ کند، مانند ایالات متحده (۱۸۶۱–۱۸۶۵)، سوئیس (۱۸۴۷) و نیجریه (۱۹۶۷–۱۹۷۰)، یا در مواردی ناموفق بوده است، مانند پاکستان (۱۹۷۱) و یوگوسلاوی (۱۹۹۱–۱۹۹۵)

همچنین فروپاشی اتحاد جمهوری‌های سوسیالیستی شوروی نیز به خشونت انجامید و دولت جانشین آن، فدراسیون روسیه، با درگیری‌های شدیدی در چچن مواجه شد که خود شامل تلاش‌هایی برای جدایی بود.

در مقابل، یک مورد جالب که بدون خشونت رخ داد، مربوط به استرالیای غربی است که از وضعیت خود در فدراسیون ناراضی بود و در همه‌پرسی سال ۱۹۳۳ به جدایی رأی داد. با این حال، دولت فدرال استرالیا این جدایی را اجرا نکرد (و بعدها نیز پارلمان بریتانیا با درخواست این ایالت برای جدایی موافقت نکرد). در عوض، دولت فدرال به نگرانی‌های استرالیای غربی پاسخ داد و نظامی از کمک‌های مالی ویژه برای ایالات ایجاد کرد که بر اساس توصیه «کمیسیون کمک‌های مشترک‌المنافع» (۱۹۳۳) شکل گرفت.

اگرچه جدایی‌ها معمولاً با مخالفت روبه‌رو می‌شوند، اما در تاریخ مواردی از جدایی مسالمت‌آمیز نیز وجود داشته است.[۱] دو نمونه مهم آن، فروپاشی اتحادیه فدرال هند غربی (۱۹۶۲) و اتحاد فدرال رودزیا و نیاسالند (۱۹۶۳) است که هر دو در چارچوب نظام‌های

---

۱. برای تحلیل این موارد، بنگرید به: یانگ، The Secession of Quebec، «جدایی کبک»، فصل‌های ۱۰ و ۱۱؛ و نیز: یانگ، The Breakup of Czechoslovakia، «فروپاشی چکسلواکی».

استعماری رخ دادند. در این موارد، دولت استعماری بریتانیا نه‌تنها با جدایی مخالفت نکرد، بلکه برای جلوگیری از خشونت، آن را تسهیل نمود.

در میان اتحادیه‌های فدرالی مستقل، تنها موارد جدایی مسالمت‌آمیز در نیم‌قرن اخیر مربوط به مالزیا و چکسلواکی است. در مورد نخست (۱۹۶۵)، جدایی در واقع نه یک جدایی داوطلبانه بلکه «اخراج یک‌جانبه» سنگاپور از سوی دولت فدرال مالزیا بود که در واکنش به تنش‌های سیاسی ناشی از عضویت سنگاپور در فدراسیون دو سال پیش از آن صورت گرفت.

در مورد چکسلواکی که از ۱ جنوری ۱۹۹۳ اجرایی شد، این جدایی نمونه‌ای نادر از فروپاشی مسالمت‌آمیز در یک جامعه صنعتی پیچیده و یکپارچه بود. این امر عمدتاً به این دلیل ممکن شد که روند قطبی‌شدن تدریجی و فزاینده به جایی رسید که احزاب سیاسی در هر یک از دو واحد، جدایی را از نظر سیاسی سودمند می‌دانستند و در نهایت بدون برگزاری انتخابات یا همه‌پرسی، روند انحلال فدراسیون را پیش بردند[۱].

تجزیه صربستان و مونته‌نگرو بدون خشونت در سال ۲۰۰۶، تا حدودی با امیدهایی که اتحادیه اروپا برای عضویت مستقل هر یک از آنها در آینده در این اتحادیه ایجاد کرده بود، تسهیل شد.

در سایر موارد، تجربه نشان می‌دهد که به‌رسمیت شناختن جدایی یک واحد معمولاً موجب افزایش مطالبات جدایی‌طلبانه در سایر واحدها نیز می‌شود و این امر به فروپاشی‌های زنجیره‌ای می‌انجامد؛ چنان‌که در هند غربی و رودزیا و نیاسالند رخ داد. افزون بر این، تنش‌ها و نارضایتی‌هایی که در جریان جدایی یا فروپاشی ایجاد می‌شوند، اغلب برای مدت طولانی باقی می‌مانند و امکان شکل‌گیری روابط همکاری‌آمیز بعدی میان واحدهای جداشده را دشوار می‌سازند.

---

۱. یانگ، The Breakup of Czechoslovakia، «فروپاشی چکسلواکی»، ص ۱۴۵ .

همچنین تقسیم دارایی‌ها و تعهدات میان دولت‌های جانشین معمولاً بدون ایجاد نارضایتی جدید امکان‌پذیر نیست و غالباً خود منبع تنش‌های تازه می‌شود.

در این میان، نمونه‌های نسبتاً کمتر منفی شامل اخراج سنگاپور از مالزیا و جدایی چکسلواکی است. با این حال، در هر دو مورد، علی‌رغم تمایل رسمی به حفظ روابط اقتصادی پس از جدایی، در عمل این روابط برای مدت طولانی به سطح مورد انتظار نرسید.

به‌طور کلی، تجربه نشان می‌دهد که جدایی واحدها از اتحادیه‌های فدرالی حتی در موارد معدود و مسالمت‌آمیز، هزینه‌های سنگینی در پی دارد؛ از جمله خسارات اقتصادی، تضعیف ظرفیت دیپلماتیک و دفاعی، و باقی‌ماندن احساسات منفی و تلخ میان طرف‌های درگیر.

در برخی کشورهایی که فشار برای واگذاری قدرت وجود داشته است، ایجاد فدراسیون به این دلیل با مقاومت مواجه شده که بیم آن می‌رفته است که فدراسیون صرفاً نخستین گام به سوی جدایی نهایی باشد؛ نگرانی‌ای که در سال‌های اخیر هم در بریتانیا و هم در سریلانکا ابراز شده است.

بااین‌حال، باید توجه داشت که اگرچه خطر جدایی اغلب با فدراسیون‌ها مرتبط دانسته شده است، جنبش‌های جدایی‌طلبانه از نظر تاریخی در بسیاری از کشورهای بسیط نیز رخ داده‌اند.

از جمله نمونه‌های مهم می‌توان به جدایی ایرلند از بریتانیا در اوایل قرن بیستم، شورش باسک‌ها در دوران فرانکو در اسپانیا، جنگ‌های داخلی طولانی در سودان جنوبی و شورش جاری تامیل‌ها در سریلانکا اشاره کرد.

در جوامعی که گروه‌های متنوع و متمایزی وجود دارند، تحمیل وحدت در چارچوب یک نظام بسیط، اگر چیزی نشان داده باشد، این است که چنین روشی در مقایسه با یک راه‌حل فدرال، موفقیت کمتری داشته است.

۱۳.۵ وضعیت‌های پس از منازعه

بیشتر فدراسیون‌ها پس از دوره‌ای از مذاکرات با هدف ایجاد فدراسیون شکل گرفته‌اند؛ مذاکراتی که یا شامل گردهم‌آوردن واحدهای جداگانه بوده یا واگذاری اختیارات خودمختار به واحدهای تشکیل‌دهنده را دربر داشته است.

بااین‌حال، این امر در همه موارد چنین نبوده است. برخی فدراسیون‌ها در وضعیت‌های پس از منازعه ایجاد شده‌اند یا از دوره‌هایی از منازعه داخلی جان سالم به در برده‌اند. در میان فدراسیون‌های باسابقه، سوئیس، هند و ایالات متحده نمونه‌هایی از این وضعیت هستند.

سوئیس پس از آن به فدراسیون تبدیل شد که کنفدراسیون پیشین در جنگ داخلی کوتاه «زوندربوند» در سال ۱۸۴۷ دچار درگیری شد؛ اما کوتاه‌بودن بسیار زیاد این منازعه و سازش‌هایی که میان برندگان و بازندگان جنگ در قانون اساسی فدرال جدید سال ۱۸۴۸ منعکس شد، شدت احساسات برانگیخته‌شده از جنگ داخلی را کاهش داد.

استقلال هند در سال ۱۹۴۷ در شرایط اضطراری و همراه با خشونت ناشی از تقسیم هند و پاکستان و ضرورت ادغام سریع دولت‌های شاهزاده‌نشین رخ داد؛ اما تدوین قانون اساسی فدرال جدید توسط مجلس مؤسسان در سال‌های ۱۹۴۷ تا ۱۹۴۹، در دوره‌ای انجام شد که با منازعه داخلی همراه نبود.

پذیرش قانون اساسی فدرال ایالات متحده یک دهه کامل پس از جنگ استقلال صورت گرفت؛ اما بیش از هفتاد سال بعد، ایالات متحده جنگ داخلی طولانی و شدیدی را در سال‌های ۱۸۶۱ تا ۱۸۶۵ تجربه کرد.

اگرچه نیروهای نظامی فدرال در نهایت پیروز شدند، جنگ و دوره بازسازی که در سال‌های ۱۸۶۵ تا ۱۸۷۶ بر جنوب تحمیل شد، احساس بیگانگی در جنوب ایجاد کرد که التیام آن مدت زیادی طول کشید.

در میان فدراسیون‌های نوظهورتر، شماری از کشورها پس از دوره‌های جنگ داخلی ایجاد یا مجدداً برقرار شده‌اند: مکزیک در سال ۱۹۱۷؛ آرژانتین و ونزوئلا در چندین نوبت؛ نیجریه در سال‌های ۱۹۶۷ تا ۱۹۷۰؛ و اتیوپی در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰.

چنین منازعاتی معمولاً این جوامع را عمیقاً دچار شکاف کرده‌اند و دستیابی به آشتی، مدت قابل توجهی زمان برده است.

در سال‌های اخیر، تلاش‌های متعددی برای حل منازعات از طریق ایجاد فدراسیون صورت گرفته است. نمونه‌های برجسته عبارت‌اند از بوسنی و هرزگوین، سودان، عراق و جمهوری دموکراتیک کنگو.

افزون بر این، پیشنهادهایی برای راه‌حل‌های فدرال در سریلانکا، نپال و فیلیپین به‌عنوان راهی برای پایان دادن به شورش‌ها ارائه شده است.

همه این تلاش‌ها به دلیل فقدان شرایط لازم برای ایجاد یک فدراسیون کارآمد، با دشواری‌های فراوان روبه‌رو بوده‌اند. در نتیجه، تعجب‌آور نیست که بوسنی و هرزگوین همچنان تحت نظارت بین‌المللی باقی مانده و سودان، عراق و جمهوری دموکراتیک کنگو، اگرچه رسماً به نهادهای فدرال متعهد شده‌اند، هنوز نتوانسته‌اند عملکرد خود را به‌عنوان فدراسیون تثبیت کنند.

فقدان اعتماد متقابل و سازش و نیز نبود پذیرش حاکمیت قانون و قانون‌مداری، دستیابی به توافق درباره راه‌حل‌های فدرال یا اداره نهادهای فدرال را دشوار کرده است؛ نهادهایی که برای عملکرد خود نیازمند تأکید بر اعتماد، سازش و قانون‌مداری هستند.

هنگامی که این الزامات برای یک فدراسیون کارآمد وجود نداشته باشند، چالش اصلی این است که چگونه می‌توان آنها را در فضای بی‌اعتمادی و خصومتی که از منازعه پیشین برانگیخته شده است، ایجاد کرد.

در بسیاری از موارد، توجه کافی به ضرورت ایجاد شرایط لازم نشده است. معضل اساسی این است که این شرایط چگونه می‌توانند در موقعیت‌هایی ایجاد شوند که از پیش سرشار از خصومت‌های ناشی از منازعه هستند

فصل چهاردهم

یافته‌ها

۱۴.۱ نتایج به‌دست‌آمده از مطالعه تطبیقی

در استخراج نتایج و یافته‌های این تحلیل تطبیقی از اتحادیه‌های فدرال (فدراسیون‌ها)، باید ملاحظاتی را که در آغاز درباره فواید و محدودیت‌های مقایسه با دیگر اتحادیه‌های فدرال بیان شد، در نظر داشت. مقایسه‌ها می‌توانند توجه ما را به مسائل مهم و بدیل‌های ممکن جلب کنند؛ بدیل‌هایی که تجربه سایر نظام‌های فدرال آن‌ها را روشن می‌سازد. با این حال، لازم است محدودیت‌های این مقایسه‌ها نیز به‌ویژه از حیث امکان انتقال نهادها از یک زمینه به زمینه دیگر، مورد توجه قرار گیرد.

فراتر از همه اینها، باید درک کرد که مقایسه‌ها نه تنها در روشن‌ساختن نمونه‌های مختلف ساختارهای نهادی مفیدند، بلکه در فهم شیوه تعامل میان شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با نهادهای فدرال و روندهای سیاسی نیز اهمیت دارند.

آنچه می‌توان از اتحادیه‌های فدرال موفق آموخت این است که پذیرش عمومی ارزش‌ها و فرایندهای اساسی مورد نیاز برای نظام‌های فدرال، از ساختارهای رسمی آن‌ها مهم‌تر بوده است. این ارزش‌ها شامل به رسمیت شناختن و پذیرش صریح هویت‌ها و وفاداری‌های چندگانه در درون یک احساس مشترک از اهداف و مقاصد عمومی است.

در بسیاری موارد، تلاش برای انکار یا سرکوب این هویت‌های متکثر در جامعه‌ای متنوع به آشوب، گسست یا جنگ داخلی انجامیده است.

بنابراین یکی از عناصر اساسی در هر نظام فدرالی در جوامع متنوع، پذیرش ارزش تنوع و امکان وفاداری‌های چندگانه است که از طریق ایجاد واحدهای تشکیل‌دهنده با خودمختاری واقعی در امور مرتبط با هویت خاص آنان تحقق می‌یابد. در عین حال، به همان اندازه مهم است که مزایای ناشی از اهداف و منافع مشترک نیز به رسمیت شناخته شود؛ امری که پایه‌ای برای شکل‌گیری شیوه‌های همزمان حکمرانی مشترک فراهم می‌کند.

این مطالعه تطبیقی نشان داده است که در میان نظام‌های فدرال و به‌طور خاص اتحادیه‌های فدرال، تنوع گسترده‌ای از شرایط اجتماعی، ترتیبات نهادی و مسیرهای سیاسی وجود دارد. این نظام‌ها همگی، و بسیاری از آنها با موفقیت قابل توجه، کوشیده‌اند میان خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده در برخی امور و حکومت مشترک در امور دیگر توازن برقرار کنند تا میان تنوع و وحدت سازگاری ایجاد شود.

با این حال، تفاوت‌ها نشان می‌دهد که هیچ الگوی واحد و جهانی از فدرالیسم وجود ندارد. اتحادیه‌های فدرال از نظر طراحی نهادی و عملکردی به‌شدت متفاوت‌اند تا بتوانند با شرایط خاص خود سازگار شوند. یکی دیگر از نتایج مهم این است که رهبران سیاسی نباید خود را به الگوهای سنتی یا نظریه‌های محدود فدرالیسم مقید کنند، بلکه باید آماده بررسی شیوه‌های خلاقانه و نوآورانه برای تحقق عملی روح فدرالیسم به عنوان ترکیبی از وحدت و تنوع باشند.

در این فرایند، می‌توان از تجربه دیگر نظام‌های فدرال الهام گرفت و درس‌هایی آموخت، به‌ویژه در زمینه شناسایی خطرات احتمالی، اهداف مطلوب و ابزارهای مناسب یا نامناسب برای تحقق آن اهداف. با این حال، در نهایت هر نظام فدرال برای مؤثر بودن و

پایداری بلندمدت باید راه‌حل‌های خود را بر اساس شرایط و واقعیت‌های خاص جامعه خود شکل دهد.

می‌توانیم با ذکر این نکته نتیجه بگیریم که تجربه سیستم‌های فدرال پنج درس اصلی ذیل را به به ما آموخته است:

اول:

همانطور که فدراسیون‌های بالغ به عنوان یک گروه نشان می‌دهند، سیستم‌های فدرال یک روش عملی برای ترکیب مزایای وحدت و تنوع از طریق نهادهای نمایندگی ارائه می‌دهند. برای مثال، ایالات متحده (۱۷۸۹)، سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱) از جمله طولانی‌ترین نظام‌های قانون اساسی فعال در جهان امروز هستند.

علاوه بر این، شاخص سالانه توسعه انسانی سازمان ملل متحد که در سال‌های اخیر منتشر شده است، حدود ۱۷۴ کشور را از نظر کیفیت زندگی بر اساس میانگین وزنی امید به زندگی، سواد بزرگسالان، ثبت‌نام در مکاتب و سرانه تولید ناخالص داخلی رتبه‌بندی می‌کند و به طور مداوم چهار فدراسیون - استرالیا، کانادا، ایالات متحده و سوئیس - را در بین ده کشور برتر جهان قرار داده است و چهار کشور دیگر - بلژیک، اتریش، اسپانیا و آلمان - با فاصله کمی از آنها قرار دارند.[1]

علاوه بر این، تعدادی از مطالعات تجربی اخیر، از جمله مطالعات آرنت لیجفارت، اوته واچندورفر-اشمیت و جان کینکید، نشان داده‌اند که نظام‌های سیاسی فدرال، در مجموع، در واقع، ادغام سیاسی، توسعه دموکراتیک و اثربخشی اقتصادی را بهتر از نظام‌های غیرفدرال تسهیل کرده‌اند.[2]

---

1 .United Nations Development Programme, Human Rights Report (New York: Oxford University Press, 2006).

2 . Arend Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, (New Haven: Yale University Press, 1984), and Patterns of

دوم:

همانطور که آسیب‌شناسی فدراسیون‌ها نشان داده است، با این حال، واضح است که نظام‌های فدرال، نوشدارویی برای بیماری‌های سیاسی بشریت نیستند. بنابراین، باید آسیب‌شناسی نظام‌های فدرال و انواع خاص ترتیبات ساختاری فدرال و شرایط و اوضاع اجتماعی که باعث ایجاد مشکلات و استرس‌ها در نظام‌های فدرال شده‌اند نیز در نظر گرفته شود. ممکن است اگر این شرایط و اوضاع درونی جامعه در نظر گرفته نشود و برای آن راه حل جستجو نگردد، فدرالیسم هم نتواند کارساز واقع شود.

سوم:

میزان اثربخشی یک نظام سیاسی فدرال تا حد زیادی به میزان پذیرش لزوم احترام به هنجارها و ساختارهای قانون اساسی و تأکید بر روحیه تساهل و سازش بستگی دارد. در حالاتی که این موارد وجود ندارد، مانند مواردی که در حال حاضر در سریلانکا، عراق

Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, (New Haven: Yale University Press, 1999); Ute Wachendorfer-Schmidt, ed., Federalism and Political Performance. (London & New York: Routledge, 2000); and John Kincaid "Federalism and Democracy; Comparative Empirical and Theoretical Perspectives," (forthcoming in M. Burgess, ed., Federalism and Democracy).

آرند لیجفارت، دموکراسی‌ها: الگوهای حکومت اکثریتی و اجماعی در بیست و یک کشور، (نیوهیون: انتشارات دانشگاه ییل، ۱۹۸۴)، و الگوهای دموکراسی: اشکال و عملکرد حکومت در سی و شش کشور، (نیوهیون: انتشارات دانشگاه ییل، ۱۹۹۹)؛ یوت واچندورفر-اشمیت، فدرالیسم و عملکرد سیاسی. (لندن و نیویورک: روتلج، ۲۰۰۰)؛ و جان کینکید «فدرالیسم و دموکراسی؛ دیدگاه‌های تجربی و نظری مقایسه‌ای»، (در دست انتشار در ... ام. برگس، ویراستار، فدرالیسم و دموکراسی).

و سودان وجود دارد، معمولاً حمایت از راه‌حل‌های فدرال بی‌فایده بوده است، مگر اینکه شرایط لازم نیز فراهم شده باشد.

چهارم:

میزان توانایی یک نظام فدرال در پذیرش واقعیت‌های سیاسی نه تنها به پذیرش ترتیبات فدرال، بلکه به این بستگی دارد که آیا شکل یا نوع خاصی از نهادهای فدرال که اتخاذ یا تکامل یافته‌اند، بیان کافی از خواسته‌ها و الزامات جامعه خاص را ارائه می‌دهند یا خیر. هیچ شکل فدرال ایده‌آل و واحدی وجود ندارد. تغییرات زیادی امکان‌پذیر است. به عنوان مثال، می‌توان به تغییرات در تعداد و اندازه واحدهای تشکیل‌دهنده، در شکل و دامنه توزیع اختیارات مقننه و اجرایی و منابع مالی، در میزان تمرکز یا عدم تمرکز، در ویژگی و ترکیب نهادهای مرکزی آنها و در نهادها و فرآیندهای حل اختلافات داخلی اشاره کرد. در نهایت، فدرالیسم یک تکنیک عمل‌گرایانه و محتاطانه است که کاربرد آن ممکن است به شکل خاصی که در آن اتخاذ یا اقتباس می‌شود، یا حتی به توسعه نوآوری‌های جدید در کاربرد آن بستگی داشته باشد.

پنجم:

برخی از مفسران، مانند دانیل الازار،[1] این سوال را مطرح کرده‌اند که آیا فدراسیون‌های متشکل از گروه‌های قومی یا ملت‌های مختلف قابل اجرا هستند یا صرفاً خطر جنگ داخلی را به همراه دارند. در حالی که این احتمالات وجود دارد، تداوم سیستم‌های فدرال

---

1 .D. J. Elazar, "International and Comparative Federalism," PS: Political Science and Politics, 26:2 (1993): 190–5.

دی. جی. الازار، «فدرالیسم بین‌المللی و مقایسه‌ای»، پی‌نوشت: علوم سیاسی و سیاست، ۲۶:۲ (۱۹۹۳): ۵-۱۹۰.

با وجود مشکلات آنها در کشورهای چند قومی یا چند ملیتی مانند سوئیس، کانادا، هند و مالزیا نشان می‌دهد که با نهادهای طراحی‌شده مناسب، سیستم‌های فدرال می‌توانند در چنین کشورهایی پایدار و شکوفا شوند. در تعدادی از موارد مهم که ناسیونالیسم قومی یک مسئله حیاتی بوده است، واگذاری اختیارات فدرال در واقع با ایجاد حس امنیت در گروه‌های متمایز از طریق خودگردانی خودشان، تنش را کاهش داده و در نتیجه به طور متناقضی به هماهنگی و وحدت بیشتر کمک کرده است. تجربه نشان می‌دهد که کشورهایی با شکل حکومت فدرال اغلب حکومت دشواری داشته‌اند؛ اما معمولاً به این دلیل که در وهله اول و از قبل حکومتداری در آنها دشوار بوده است، نهادهای سیاسی فدرال را پذیرفته‌اند.

۱۴.۲ فدرالیسم و ارزش‌های دموکراسی لیبرال

گاه این پرسش مطرح می‌شود که آیا نظام فدرال ذاتاً غیردموکراتیک است، زیرا حوزه‌هایی را از شمول تصمیم‌گیری اکثریت در سطح کل جامعه خارج می‌کند. اگر دموکراسی صرفاً به معنای حکومت اکثریت در نظر گرفته شود، آنگاه روشن است که هر نظام فدرالی که صلاحیت‌های حکومتی را میان سطوح مختلف توزیع می‌کند و برای واحدهای تشکیل‌دهنده اختیارات قضایی مستقل در برخی امور قائل است، در واقع محدودیت‌هایی بر اراده اکثریت در سطح کل ایجاد می‌کند. از این منظر، نظام‌های فدرال نوعی حکومت مشروط و محدودشده از طریق قانون اساسی هستند.

از سوی دیگر، می‌توان استدلال کرد که فدرالیسم خود دموکراسی اکثریتی را تقویت می‌کند، زیرا به گروه‌هایی که در سطح محلی اکثریت دارند اجازه می‌دهد درباره امور مربوط به خود بر اساس رأی اکثریت تصمیم‌گیری کنند. در این معنا، فدرالیسم نوعی «دموکراسی افزوده» است: هم شامل حکومت اکثریت در سطح کلان برای مسائل مشترک است و هم حکومت اکثریت در سطح واحدهای خودگردان برای مسائل محلی.

در سطح بنیادی، میان ارزش‌های فدرالیسم و دموکراسی لیبرال هماهنگی وجود دارد. دموکراسی لیبرال تنها بر اصل حکومت اکثریت استوار نیست، بلکه بر قانون‌گرایی، حاکمیت قانون، احترام به اقلیت‌ها و توزیع قدرت سیاسی نیز تأکید دارد. بنابراین، ارزش‌های دموکراسی لیبرال پیش‌شرط یک نظام فدرال کارآمد هستند؛ نظامی که بر احترام به قواعد قانون اساسی، حقوق اقلیت‌ها و روح مدارا و سازش استوار است.

از سوی دیگر، فدرالیسم نیز به تقویت ارزش‌های دموکراسی لیبرال کمک می‌کند، زیرا هم دولت فدرال و هم دولت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده را از طریق انتخابات مستقیم دارای مشروعیت دموکراتیک می‌سازد و آنان را در برابر رأی‌دهندگان پاسخگو نگه می‌دارد. همچنین با توزیع قدرت میان مراکز متعدد تصمیم‌گیری، از تمرکز قدرت و استبداد فردی جلوگیری می‌کند.

پایان ترجمه

۱۷ حمل ۱۴۰۲- ۱۵ رمضان ۱۴۴۴- ۶ اپریل ۲۰۲۳

منابع انتخاب‌شده برای مطالعه

Agranoff, Robert, ed., "Federal Evolution in Spain," International Political Science Review, 17:4(1996):385-401.

Alen, André and R. Erect, Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993 (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, 1993).

Bakvis, Herman and William M. Chandler, eds., Federalism and the Role of the State (Toronto: University of Toronto Press, 1987).

Beer, Samuel H., To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism (Cambridge, MA: Belknap Press, Harvard University, 1993).

Bird, Richard A., Federal Finance in Comparative Perspective (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1986).

_____,"A Comparative Perspective on Federal Finance," in K.G. Banting, D. M. Brown, T.J. Courchene, eds., The Future of Fiscal Federalism (Kingston: School of Policy Studies, Institute of Intergovernmental Relations, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1994), pp.293-322.

Brown-John, C. Lloyd, ed., Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States (London: University Press of America, 1988).

Burgess, Michael and Alain-G. Gagnon, eds., Comparative Federalism and Federation: Competing Trends and Future Directions (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993).

Burgess, Michael, ed., Federalism and the European Union. Publius: The Journal of Federalism, Special Issue, 26:4 (1996).

Bzdera, A., "A Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review," Canadian Journal of Political Science, 26:1(1993):3-29.

Cairns, Alan, "The Governments and Societies of Canadian Federalism," Canadian Journal of Political Science, 10:4(1977):695-725

Colomer, Josep M., "The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism," in Paul Heywood, ed., West European Politics, 21:4 (1998), Special Issue on Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different? pp. 40-52.

DeVilliers, Bertus, ed., Evaluating Federal Systems (Cape Town: Jutta & Co., 1994).

Duchacek, Ivo, Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics, rev. ed. (Lanham: University Press of America, 1987).

_____, ed., Bicommunal Societies and Polities. Publius: The Journal of Federalism, Special Issue, 18:2 (1988).

Elazar, Daniel J., Exploring Federalism (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987).

_____, ed., Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism. Publius: The Journal of Federalism, Special Issue, 23:2(1993).

_____, ed., Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, 2nd ed. (Harlow: Longman Group Limited, 1994).

_____, Federalism: An Overview (Pretoria: HSRC, 1995).

_____, Federalism and the Way to Peace (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994).

_____, ed., New Trends in Federalism. International Political Science Review, Special Issue, 17:4(1996).

Forsyth, Murray, Unions of States: The Theory and Practice of Confederation (Leicester: Leicester University Press, 1981).

_____, ed., Federalism and Nationalism (Leicester: Leicester University Press, 1989).

Franck, T., Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation (New York: New York University Press, 1966).

Friedrich, Carl J., Trends of Federalism in Theory and Practice (New York: Praeger, 1968).

Galligan, Brian, A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government (Oakleigh, Melbourne: Cambridge University Press, 1995).

Griffiths, A. L., ed., of Federal Countries, 2005 (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press for the Forum of Federations, 2005).

Hamilton, Alexander, John Jay and James Madison, The Federalist (1788).

Herperger, Dwight, Distribution of Powers and Functions in Federal Systems (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).

Hicks, Ursula K., Federalism: Failure and Success: A Comparative Study (London: Macmillan, 1978).

Jeffery, C., ed., Recasting German Federalism (London and New York: Pinter, 1999).

Kincaid, John, "From Cooperative to Coercive Federalism," Annals of the American Academy of Politics, 509(1990):139-152.

King, Preston, Federalism and Federation (London: Croom Helm, 1982).

Knop, K., S. Ostry, R. Simeon and K. Swinton, eds., Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World (Vancouver: UBC Press, 1995).

Landau, Martin, "Federalism, Redundancy and System Reliability," Publius: The Journal of Federalism, 3:2(1973):173-195.

Lee, Frances E. and Bruce I. Oppenheimer, Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation (Chicago: University of Chicago Press, 1998).

Leslie, Peter M., The Maastricht Model: The Canadian Perspective on the European Union (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996).

Linder, W., Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, 2nd ed. (Houndmills and London: Macmillan Press Ltd., 1998).

Lister, F.W., The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance (Westport, CT: Greenwood, 1996).

Livingston, W.S., Federalism and Constitutional Change (Oxford: Clarendon Press, 1956).

Milne, David, "Equality or Asymmetry: Why Choose?" in R.L. Watts and D. M. Brown, eds., Options for a New Canada (Toronto: University of Toronto Press, 1991), pp. 285-307.

Nathan, R.P., "Defining Modern Federalism," in H.N. Scheiber, ed., North American and Comparative Federalism: Essays for the 1990s (Berkeley: University of California Press, 1992).

Olson, David M. and C.E.S. Franks, eds., Representation and Policy Formation in Federal Systems (Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993).

Orban, E., Le Fédéralisme: SuperÉtat Fédéral? Association d'États Souverains? (Quebec: Ed. Hurtubise HMH Ltée, 1992).

Ostrom, Vincent, "Can Federalism Make a Difference," Publius: The Journal of Federalism, 3:3(1974):197-238.

_____, The Political Theory of a Compound Republic (Lincoln: University of Nebraska Press, 1986).

Pennock, J.R., "Federal and Unitary Government — Disharmony and Reliability," Behavioural Science, 4:2(1959):147-157.

Riker, William H., "Federalism," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes, Vol. 5(Reading, Mass: Addison Wesley, 1975).

Russell, Peter H., Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People? 3rded. (Toronto: University of Toronto Press, 2004).

Saunders, Cheryl, The Constitutional Framework: Hybrid, Derivative but Australian (Melbourne: Centre for Constitutional Studies, University of Melbourne, 1989).

_____, "Constitutional Arrangements of Federal Systems," Publius: The Journal of Federalism, 25:2(1995):61-79.

Sawer, Geoffrey, Modern Federalism (London: CA Watts, 1969).

Scharpf, F., "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," Public Administration, 66(1988):238-278.

Sharman, Campbell, ed., Parties and Federalism in Canada and Australia (Canberra: Federalism Research Centre, Australian National University, 1994).

Simeon, Richard and I. Robinson, State, Society and the Development of Canadian Federalism (Toronto: University of Toronto Press, 1990).

Smiley, D.V., The Federal Condition in Canada (Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987).

Smiley, Donald V. and Ronald L. Watts, Intrastate Federalism in Canada (Toronto: University of Toronto Press, 1985), ch. 4.

Stepan, A., "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model," Journal of Democracy 10:4(1999):19-33.

Stevenson, Garth, Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity, 3rd ed. (Toronto: Gage, 1989).

Stewart, W. H., Concepts of Federalism (New York: University Press of America, 1984).

Tarlton, C. D., "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation," Journal of Politics, 27:4(1965):861-874.

Task Force on Canadian Unity, A Future Together: Observations and Recommendations (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1979).

Verney, Douglas V., "Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada and India," Publius: The Journal of Federalism, 25:2 (1995):81-97.

Vijapur, A. P., ed., Dimensions of Federal Nation Building (New Delhi: Manok Publications Ltd., 1998).

Watts, Ronald L., New Federations: Experiments in the Commonwealth (Oxford: Clarendon Press, 1966).

_____, Multicultural Societies and Federalism, Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, No. 8, (Ottawa: Information Canada, 1970).

_____, "Federalism, Regionalism and Political Integration," in D. Cameron, ed., Regionalism and Supranationalism (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1981), pp. 3-19.

_____, "Divergence and Convergence: Canadian and US Federalism," in H. N. Scherber, ed., Perspectives on Federalism: Papers from the First Berkeley Seminar on Federalism (Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1987), pp.179-213.

_____, Executive Federalism: A Comparative Analysis (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989).

_____, The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999).

_____, Comparing Federal Systems, 2nd ed. (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999).

_____, Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Arrangements in Eleven Countries (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University) Working Paper 2005 (5).

Watts, Ronald L. and Douglas M. Brown, eds., Options for a New Canada (Toronto: University of Toronto Press, 1991).

Weaver, R. K., ed., The Collapse of Canada? (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1992).

Wheare, K. C. Federal Government, 4th ed. (London: Oxford University Press, 1963).

Young, Robert A., The Secession of Quebec and the Future of Canada, Revised and expanded edition (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998).

Zimmerman, J. F., Contemporary American Federalism: The Growth of National Power (Leicester, UK: Leicester University Press, 1992).

ضمیمه:

نظام‌های بسیط یا یکپارچه بیشتر مستعد تجزیه هستند

مصاحبه با پروفسور واتس

اشاره:

پروفسور واتس در سال ۲۰۰۸ سفری به کشور نیپال داشت. نیپال در سال ۲۰۰۶ میلادی شاهد پایان جنگ داخلی خشونت‌آمیز یک دهه‌ای بود که به ۲۴۰ سال حکومت سلطنتی هندوها در این کشور پایان داد و آن را تبدیل به جمهوری فدرال دموکراتیک کرد. در انتخابات ۱۰ اپریل سال ۲۰۰۸ مائوئیست‌ها برنده انتخابات مجلس مؤسسان شدند. مجلس مؤسسان نیپال در اوائل سال ۲۰۰۸ میلادی رسماً نظام پادشاهی چند صد ساله را در این کشور منحل و برقراری نظام جمهوری دموکراتیک پارلمانی چند حزبی فدرال را تصویب کرد. در جنگ داخلی نیپال علیه حکومت پادشاهی از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ نزدیک به ۱۶ هزار تن کشته شدند. مائوئیست‌ها در سال ۲۰۰۶ به ده سال جنگ داخلی پایان دادند و به روند صلح در نیپال پیوستند.

پروفسور واتس همزمان با انتخابات مجلس مؤسسان نیپال، به دعوت UNDP به کتمندو پایتخت نیپال رفت. روزنامه انگلیسی زبان کتمندو پست، The Kathmandu Post قبل از بازگشت او مصاحبه‌ای را با وی انجام داد و او در مورد موضوعاتی مانند چشم انداز و چالش‌های یک کشور واحد بسیط یا یکپارچه که تبدیل به فدرال می‌شود صحبت کرد.

این مصاحبه هرچند به بهانه بررسی مشکلات کشور نیپال انجام شده ولی حاوی نکات بسیار مهم و آموزنده است و به ابهامات یا سؤالات و انتقادات یا نگرانی‌هایی که گاهی ممکن است در مورد افغانستان هم مطرح شود پاسخ گفته است.

گزیده‌هایی از این مصاحبه مهم در مورد تجربیات بین المللی فدرالیسم را مرور می‌کنیم.

متن مصاحبه

س: شما برای هدف خاصی به نیپال آمده اید. برداشت شما چیست؟

پروفسور واتس:

تصور من این است که در حال حاضر با برگزاری انتخابات مجلس موسسان زمان بسیار مهمی برای نیپال است و نقش من در کارگاهی بود که UNDP سازماندهی کرد تا برخی از دانشگاهیان و افراد سیاسی برجسته را گردهم آورد تا در باره مسائلی که باید توسط مجلس مؤسسان در ایجاد یک سیستم فدرال رسیدگی شود، صحبت کنند.

من ۵۰ سال تمام عمرم را صرف مطالعه سیستم‌های فدرالی و مقایسه سیستم‌های فدرالی در سراسر جهان کرده‌ام. ۲۵ سیستم فدرالی در جهان وجود دارد. من از ۲۲ تای آن‌ها بازدید کرده‌ام. هدف من در این‌جا این نبود که به مردم نیپال بگویم چه کاری انجام دهند، بلکه این بود که اطلاعاتی را در مورد آنچه در جاهای دیگر از تجربه استفاده از فدرالیسم در ۲۵ کشور مختلف در سراسر جهان انجام شده است، در دسترس آن‌ها قرار دهم یعنی این که در دنیا در چه چیزهایی موفق بوده‌اند و در چه چیزهایی موفق نشده‌اند تا بتوانید از موفقیت و از شکست درس بگیرید.

س: بحث‌هایی در مورد فدرال شدن هر کشوری وجود داشته است. برخی از کشورها که سیستم فدرال را انتخاب کرده‌اند شکست خورده‌اند، در حالی که برخی دیگر موفق شده‌اند. عوامل تعیین کننده شکست و موفقیت کدامند؟

پروفسور واتس:

به طور کلی، کشورها از نظر تنوع داخلی متفاوت هستند. برخی کشورها از نظر زبان، مذهب و ... نسبتاً همگن هستند. به عنوان مثال، جاپان کشوری نسبتاً همگن است. بنابراین تفاوت کمتری بین گروه‌های داخل کشور وجود دارد. اما کشورهای دیگری مانند کانادای خود من، یا به دلیل اینکه بسیار بزرگ هستند یا به دلیل وجود گروه‌های مختلف در داخل آن، مطلوب دانسته‌اند که به آن گروه‌های مختلف تا حدودی خودگردانی یا خودمختاری در داخل یک کشور واحد بدهند.

امروزه ۲۵ فدراسیون در جهان وجود دارد که ۴۰ درصد از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند. در آغاز قرن بیست و یکم، این یک شکل بسیار محبوب از حکومت است. اما آیا همه این کشورها با موفقیت سیستم حکومتداری فدرال را اجراکرده‌اند؟ برخی از فدراسیون‌ها، مانند فدراسیون اتیوپی، پایداری نداشته‌اند. بسیاری از فدراسیون‌ها موفق بوده‌اند و برخی شکست خورده‌اند. بنابراین، مهم است که ببینیم چرا برخی از فدراسیون‌ها موفق شده‌اند و چرا برخی شکست خورده‌اند.

اولین چیز این است که فدرالیسم می‌تواند یک ترکیب دموکراتیک موفق از وحدت و تنوع را فراهم کند. شواهد من برای این ادعا چهار مورد از طولانی‌ترین نظام‌های قانون اساسی موجود در جهان امروز، فدراسیون‌های ذیل هستند: ایالات متحده، سوئیس، استرالیا و کانادا. هر یک از اینها بیش از ۱۰۰ سال است که تحت یک قانون اساسی قرار دارند. ایالات متحده، بیش از ۲۰۰ سال.

علاوه بر این، اگر به شاخص توسعه انسانی سازمان ملل نگاه کنید که سعی دارد کشورها را بر اساس رفاه اقتصادی، احترام به حقوق، کیفیت زندگی شهروندان شان اندازه‌گیری کند و در مجموع ۱۷۵ کشور را رتبه‌بندی می‌کند، می‌بینید که از ۲۰ کشور برتر، ۸ مورد آن‌ها فدراسیون‌ها هستند. بنابراین فدراسیون می‌تواند موفق باشد.

از سوی دیگر، من استدلال می‌کنم که فدرالیسم یک نوش‌دارو نیست. اتخاذ یک سیستم فدرالی به طور خودکار موفقیت ایجاد نمی‌کند. شما باید شرایط را ایجاد کنید. ساختارهای فدرالی بسیار متنوع هستند. بنابراین شما باید یک ساختار مناسب برای خود داشته باشید.

بنابراین اولین نکته من این است که فدرالیسم می‌تواند موفق باشد و به ویژه در بسیاری از کشورهایی که چند قومیتی هستند مانند سوئیس، با زبان‌ها و مذاهب مختلف، مانند کانادا با فرانسوی و انگلیسی، هند با بسیاری از گروه‌های مذهبی مختلف، نیجریه و غیره موفق بوده‌اند.

اما نکته دوم من این است که فدرالیسم یک نوشدارو نیست. در جاهای خاصی شکست خورده است. شما می‌توانید دلایل شکست را شناسایی کنید و من فکر می‌کنم درس‌های این شکست‌ها دو چیز است:

یکی این‌که حتی مهم‌تر از ساختار، وجود فرهنگ سیاسی و نگرش‌های عمومی در حمایت از فدرالیسم است. یک سیستم فدرالی مبتنی بر تعریف قانون اساسی است و مرکب از حکومت‌های فدرالی و حکومت‌های منطقه‌ای یا ایالتی است و برخلاف حکومت واحد و بسیط که در آن دولت مرکزی تصمیم می‌گیرد، در یک فدراسیون، قانون اساسی اختیارات را تعیین می‌کند. بنابراین احترام به قانون بسیار مهم است. اگر قانون رعایت نشود، اگر مردم به آنچه قانون اساسی می‌گوید توجه نکنند، فدرالیسم کارساز نخواهد بود.

همچنین فدرالیسم مستلزم آن است که همه گروه‌ها به یکدیگر اعتماد کنند، مصالحه کنند، وجود هویت‌های مختلف را در گروه‌های مختلف به رسمیت بشناسند و همدیگر را تحمل کنند. بنابراین، من همیشه استدلال می‌کنم که یک الزام اساسی برای کارکرد هر سیستم فدرالی، احترام به حاکمیت قانون، سازش، مدارا و پذیرش هویت‌های مختلف و متکثر است.

ثانیاً، من می‌خواهم استدلال کنم که ساختار باید دو عنصر اساسی حکومت مشترک مرکزی و خودمختاری منطقه‌ای یا ایالتی را به رسمیت بشناسد، زیرا یک فدراسیون شامل هر دو عنصر است. فدراسیون فقط خودمختاری منطقه‌ای یا ایالتی نیست. البته خودمختاری منطقه‌ای یا ایالتی بخش مهمی است، زیرا به افراد مختلف اجازه می‌دهد تا امور خود را در مورد موضوعاتی که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد، اداره کنند. اما عنصر حاکمیت مشترک مرکزی به همان اندازه مهم است. اگر شما قانون مشترک نداشته باشید، آن‌ها از هم خواهند پاشید. بنابراین، من تأکید می‌کنم که ساختار سیاسی و قانون اساسی باید عنصری از حکومت مشترک داشته باشد که مردم را به طور فراگیر گرد هم آورد. شما واقعاً قدرت را در مرکز به اشتراک گذاشته‌اید، اما در واحدها دارای خودمختاری هستید. در این راستا، همه گروه‌های مختلف می‌توانند احساس کنند که فرصتی برای اداره امور خود دارند، اما در دولت مرکزی نیز مشارکت دارند. بنابراین، من می‌گویم این دو عنصر بسیار مهم هستند.

اکنون جایی که شکست خورده است به دلیل فقدان یکی از آن عناصر است، یا عدم اعتماد به یکدیگر یا نرسیدن به مصالحه. اگر گروه‌ها ناسازگار باشند و هر کدام بگویند: «ما باید راه خود را داشته باشیم، ما اصلا نمی‌توانیم سازش کنیم» فدرالیسم کارساز نخواهد بود.

س: اگر به پرونده نیپال نگاه کنید، از یک سیستم واحد بسیط به یک سیستم فدرال در حال حرکت است. اما اگر به فدراسیون‌های موفقی مانند سوئیس و آمریکا نگاه کنیم، آنها از کشورهای جداگانه قبلی به سیستم فدرال منتقل شدند، نه از کشور واحد به فدرال. آیا فکر نمی‌کنید که نیپال با مشکل مواجه شود یا این که فدرال در این کشور کارساز نباشد؟ آیا می‌توانید نمونه‌ای از کشوری را ذکر کنید که از سیستم واحد بسیط به سیستم فدرال رفته باشد؟

پروفسور واتس:

کشورهای زیادی هستند که به عنوان یک سیستم واحد بسیط شروع به کار کردند

و بعد به یک فدراسیون تبدیل شدند. به عنوان مثال، کشور من، کانادا، در سال ۱۸۴۰ یک سیستم واحد بسیط بود. این سیستم به دلیل وجود گروه‌های مختلف در کشور، کار نمی‌کرد. بنابراین در سال ۱۸۶۷، کانادا را به دو دسته انتاریو، که انگلیسی‌زبان است و کبیک که فرانسوی زبان است تقسیم کردیم. بنابراین یک مورد واضح برای تفویض اختیار برای تشکیل فدراسیون وجود دارد. اما نمونه‌های دیگری نیز وجود دارد. اسپانیا یک نمونه است، بلژیک یک نمونه دیگر است. نمونه‌های زیادی از کشورهای واحد بسیط وجود دارد که به سمت فدرالیسم حرکت کرده‌اند.

س: در زمینه نیپال، هیچ مرزبندی مشخصی برای فدرال کردن کشور بر اساس کاست، مذهب، قومیت و غیره وجود ندارد. همه چیز به هم ریخته است. آیا فکر می‌کنید امکان فدرال کردن چنین کشور ناهمگونی وجود دارد؟

پروفسور واتس:

بله. من فکر می‌کنم ممکن است. به عنوان مثال آفریقای جنوبی نمونه‌ای است که از یک سیستم واحد بسیط به یک سیستم فدرال منتقل شد. آنها یک کمیسیون قانون اساسی تأسیس کردند که موارد مختلفی را در نظر گرفت؛ جمعیت شناسی، جغرافیا، توسعه اقتصادی و عوامل مختلفی را در تعریف ۹ ولایت جدید که پس از پایان آپارتاید به فدراسیون تبدیل شدند. در مورد نیپال، من نمی‌توانم بگویم که چه واحدهایی باید باشند. این چیزی است که نیپالی‌ها باید تصمیم بگیرند.

س: آیا فکر می‌کنید واحدهایی که فدرال می‌شوند بدون فعالیت‌های اقتصادی کافی می‌توانند خود را حفظ کنند؟

پروفسور واتس:

باید به آنها قدرت داده شود تا بتوانند امور خود را اداره کنند. ایجاد ظرفیت، زمان می‌برد. شما نمی‌توانید در ۲۴ ساعت از یک سیستم واحد بسیط به یک سیستم فدرال تغییر کنید. بلژیک یک نمونه کلاسیک است. قبل از تبدیل شدن به یک فدراسیون از چهار ایالت مختلف عبور کرد. اسپانیا مراحلی را پشت سر گذاشته است.

من مطمئن هستم که نیپال باید به مراحلی فکر کند که طی آن ظرفیت واحدها را افزایش دهد. من نمی‌توانم به شما بگویم که واحدها باید چه باشند، اما می‌توانم به شما در مورد کشورهای دیگری بگویم که باید واحدها را تعریف می‌کردند و در فرآیند تعریف واحدها، وقتی با تفویض اختیار پیش می‌رفتند، نه تنها قومیت، زبان و مذهب، بلکه توسعه اقتصادی، پایداری، طرح کلی جغرافیایی، سیستم ارتباطی و حمل‌ونقل و همه این‌ها را در نظر گرفته‌اند. مجلس مؤسسان باید کمیته یا کمیسیونی را تشکیل دهد که همه این موارد را بررسی کند. ایجاد یک ایالت فدرال هرگز کار ساده‌ای نیست. همیشه پیچیده است.

س: شما گفتید که چندین مدل از فدرالیسم در سرتاسر جهان وجود دارد. فکر می‌کنید چه مدلی با کشورهای ناهمگون مانند نیپال خوب پیش می‌رود؟

پروفسور واتس:

اولین چیزی که من هرگز تاکید نمی‌کنم این است که شما نمی‌توانید فقط به مدل‌ها نگاه کنید و مثل این که در یک مغازه، یک مدل را انتخاب می‌کنید، مدل فدرال را نیز به همان آسانی انتخاب کنید، زیرا هر کشور ترکیب منحصر به فرد و شرایط خاص خود را دارد. اما کاری که می‌توانید انجام دهید این است که به فدراسیون‌های دیگر نگاه کنید و ببینید چه تمهیداتی در آنجا جواب داده است و چه ترتیباتی جواب نداده است.

به عنوان مثال، اجازه دهید برای شما مثالی از انواع چیزهایی ارائه کنم که می‌توان آنها را مرتب کرد، جدا از طراحی واحدها، نه فقط قومیت، بلکه توسعه اقتصادی و همه چیز مانند اختیارات دولت فدرال و حوزه‌های انتخابیه را در نظر می‌گیرد. مالزی دارای یک حکومت نسبتا متمرکز است. اگر مجموع هزینه‌های دولت فدرال و ایالتی مالزیا را در نظر بگیرید، دولت مرکزی ۸۳ درصد از این هزینه‌ها را بر عهده می‌گیرد و تنها ۱۷ درصد توسط ایالت‌ها انجام می‌شود.

از سوی دیگر، اگر به سوئیس نگاه کنید، که در انتهای دیگر قرار دارد، دولت فدرال تنها ۳۲ درصد از هزینه‌های ترکیبی را انجام می‌دهد، ۶۸ درصد توسط واحدها یا کانتون‌ها انجام می‌شود. کانادا از این نظر شبیه به سوئیس است و فدراسیون‌های مختلف همگی در این بین قرار می‌گیرند.

بنابراین یکی از چیزهایی که باید تصمیم بگیرید این است که چه مقدار قدرت و صلاحیت و در چه حوزه‌های خاصی به دولت فدرال داده می‌شود و چه صلاحیت‌ها یا قدرت‌های خاصی به واحدها داده خواهد شد.

وقتی در مورد واحدها صحبت می‌کنید، باید تصمیم بگیرید که تعداد و اندازه نسبی واحدهای چقدر باید باشد. فدراسیون روسیه اکنون ۸۶ واحد دارد. ایالات متحده ۵۰، سوئیس، با جمعیتی تنها ۷ میلیون نفر، کوچکتر از نیپال، دارای ۲۶ واحد یا کانتون است. هند ۲۷ واحد دارد. از سوی دیگر بلژیک تنها ۶ واحد عضو دارد.

بنابراین، یکی از چیزهایی که باید تصمیم بگیرید این است که آیا شما باید تعداد زیادی واحدهای ایالتی مانند سوئیس، (۲۶ واحد) داشته باشید، یا فقط باید چند واحد داشته باشید؟ توصیه من این است که واحدهای ایالتی را خیلی کم نکنید، زیرا در جاهایی که تعداد آنها خیلی کم است، معمولاً خیلی دچار سختی‌ها می‌شوند زیرا بیش از حد با یکدیگر رقابت می‌کنند. فدراسیون‌های فروپاشیده را ببینید، پاکستان، دو واحد داشت یعنی شرق و غرب پاکستان و همچنین چکسلواکی، دو واحد، صربستان و مونته نگرو، دو واحد. فدراسیون‌های دو، سه یا چهار واحدی معمولاً ناپایدار هستند. بنابراین شما حداقل شش واحد بسازید. اما شما می‌توانید از ۶ تا ۲۶ واحد داشته باشید. این، محدوده وسیع و گزینه‌های زیادی را در اختیار شما می‌دهد.

همچنین از نظر نهادهای مرکزی و نهادهای حکومت مشترک، شما می‌توانید یک سیستم ریاست جمهوری یا تفکیک قوا داشته باشید که در اکثر فدراسیون‌های آمریکای لاتین مانند برزیل، آرژانتین، مکزیک و البته ایالات متحده وجود دارد یا می‌توانید یک

سیستم پارلمانی همراه با یک سیستم فدرال داشته باشید، مانند کانادا، استرالیا یا اکثر فدراسیون‌های اروپایی مانند اسپانیا، آلمان و غیره.

تقریباً همه فدراسیون‌ها اتاق دومی (مجلس سنا) دارند که نشان دهنده تنوع در یک کشور است. اتاق اول بر اساس جمعیت است، اما این باعث می‌شود که واحدهای بزرگتر بر دیگران غالب باشند. بنابراین اکثر فدراسیون‌ها یا نماینده برابر یا نماینده وزنی در اتاق دوم دارند. اما اختیارات اتاق دوم و روش انتصاب — این‌که آیا ایالت‌ها به طور مساوی نماینده داشته باشند و چه اختیاراتی داشته باشند - از فدراسیونی تا فدراسیون دیگر متفاوت است.

اکثر فدراسیون‌ها دارای سیستم قضایی برای داوری اختلافات بین دولت‌ها و داوری بین آن‌ها هستند. اما برخی از فدراسیون‌ها یک دادگاه عالی دارند که به همه قوانین رسیدگی می‌کند. برخی دیگر دارای یک دادگاه قانون اساسی تخصصی هستند. آلمان، بلژیک و اسپانیا نمونه‌هایی از این قبیل هستند.

رویه اصلاح یا تعدیل قانون اساسی ایجاب می‌کند که هر دو سطح دولت در اصلاح قانون اساسی مشارکت داشته باشند. اما در برخی از فدراسیون‌ها این کار توسط قوه مقننه، واحدهای منطقه‌ای و پارلمان فدرال انجام می‌شود. در برخی دیگر با رفراندوم انجام می‌شود.

س: کشورهای ناهمگونی که فدرال شده‌اند، در مقایسه با کشورهای همگن و فدرال، نتوانسته‌اند موفق شوند چه می‌گویید؟

پروفسور واتس:

یکی از درس‌هایی که از نگاه کردن به فدراسیون‌های دیگر می‌توان گرفت این است که در جایی که جمعیت دو قطبی دارید یا جایی که تنها دو واحد دارید، ناپایدار است. اما برخی دیگر از کشورهای چند قومیتی نسبتاً موفق بوده‌اند. به یاد داشته باشید که کشورهایی مانند کانادا، سوئیس و ایالات متحده اکنون بسیار مرفه هستند. اما فراموش

نکنید زمانی که آن‌ها برای اولین بار به فدراسیون تبدیل شدند، چندان رونق نداشتند. اگر به کشور من یا ایالات متحده نگاه کنید، زمانی که آن‌ها برای اولین بار به فدراسیون تبدیل شدند، آن‌ها کشورهای کاملاً عقب مانده‌ای بودند. زمانی که کانادا تبدیل به یک فدراسیون شد، هیچ راه آهنی در کانادا وجود نداشت و کشوری توسعه نیافته بود. اما در طول یک قرن و نیم توسعه یافته و اکنون رونق یافته است. پس مهم این است که بگوییم فدرال بودن باعث می‌شود که یک کشور شکوفا شود.

من نمی‌گویم هیچ مشکلی وجود ندارد. هر فدراسیونی مشکلات خودش را دارد. اما نکته مهم این است که این مشکلات کمتر است از آنچه در یک سیستم واحد بسیط وجود دارد. به یاد داشته باشید که کانادا یک سیستم فدرال را پذیرفت زیرا مشکلاتی در سیستم واحد بسیط وجود داشت. بنابراین نکته‌ای که من به آن می‌پردازم این است که اکنون به فدرالیسم فقط از منظر رفاه نگاه نکنید. اما مشکلاتی در کانادا، آمریکا و هند وجود دارد. فدرالیسم مشکلات را به طور کامل از بین نمی‌برد، اما ممکن است مشکلات را کمتر کند نسبت به آنچه که در کشور غیر فدرال وجود دارد.

در واقع، جدایی‌ها یا تجزیه در سیستم‌های بسیط واحد نسبت به سیستم‌های فدرال بیشتر بوده است، زیرا در سیستم‌های فدرال، گروه‌ها فرصت دارند تا در امور خود نظر و نقش داشته باشند. اما در کشورهای بسیط متمرکز، چون این فرصت وجود ندارد، این کشورها بیشتر مستعد تجزیه هستند. کشورها برای مقابله با مشکلات خود، فدرالیسم را پذیرفته اند. نیپال مشکلات را از بین نخواهد برد، اما ممکن است مشکلات کمتری داشته باشید نسبت به آنچه در غیر فدرال داشته باشید.

در مورد جدایی کوزوو چطور؟ این مشکل صربستان واحد بسیط است. جدایی کوزوو به این دلیل است که ساختار واحد نمی‌تواند با دیدگاه‌ها و احساسات متفاوت مردم کوزوو کنار بیاید.

اما بسیار خطرناک و بیش از حد انتظار است که فکر کنید با اتخاذ یک سیستم فدرال، همه مشکلات را حل می‌کنید. همانطور که گفتم فدرالیسم یک نوش‌دارو نیست. وظیفه فدرالیسم حذف مشکلات نیست، بلکه شما سعی می‌کنید مدیریت آن‌ها را ممکن گردانید.

بگذارید یک تصویر برای شما ارائه کنم. من اخیراً به سریلانکا رفته بودم، آنها در مورد این‌که آیا یک سیستم فدرال برای سریلانکا مناسب است یا خیر صحبت می‌کردند. برخی می‌گفتند: خوب، می‌دانید که مشکلاتی حتی در کانادای فدرال هم وجود داشته است مانندجنبش جدایی‌طلبی در کبیک.

گفتم بله درست است. ما یک جنبش جدایی‌طلبانه داشتیم. اما اکنون سریلانکا و کانادا را با هم مقایسه می‌کنیم. فکر می‌کنید در طول ۱۴۰ سال از عمر کانادا چند نفر به دلیل جدایی‌طلبی کبیک در کانادا کشته شده‌اند؟ می‌دانید چند تا؟

س: با عرض پوزش، ما نمی‌دانیم. چند تا؟

پروفسور واتس:

یک نفر. اما به من بگویید در سریلانکای واحد بسیط، چند نفر به دلیل جدایی‌طلبی تامیل‌ها کشته شده‌اند؟ ۷۰۰۰۰ نفر. این چیزی است که در مورد نحوه عملکرد سیستم‌های مختلف وجود دارد.

- به نظر می‌رسد جهان در آغاز هزاره جدید، در میانه تحولی در الگوهای رایج حکمرانی قرار دارد؛ تحولی که آن را از جهانی متشکل از دولت‌های ملی دارای حاکمیت کامل، به سوی جهانی سوق می‌دهد که در آن حاکمیت دولت‌ها رو به کاهش نهاده و پیوندهایی با ماهیت قانون اساسی فدرال میان دولت‌ها رو به گسترش است. در حال حاضر، حدود ۲۵ کشور وجود دارند که بیش از ۴۰ درصد جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند و هر یک از آن‌ها ویژگی‌های اساسی یک دولت فدرال را منعکس می‌کنند.
- سیستم‌های فدرال یک روش عملی برای ترکیب مزایای وحدت و تنوع از طریق نهادهای نمایندگی ارائه می‌دهند. برای مثال، ایالات متحده (۱۷۸۹)، سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱) از جمله طولانی‌ترین نظام‌های قانون اساسی فعال در جهان امروز هستند.
- علاوه بر این، شاخص سالانه توسعه انسانی سازمان ملل متحد که در سال‌های اخیر منتشر شده است، حدود ۱۷۴ کشور را از نظر کیفیت زندگی بر اساس میانگین امید به زندگی، سواد بزرگسالان، ثبت‌نام در مکاتب و سرانه تولید ناخالص داخلی رتبه‌بندی می کند و به طور مداوم چهار فدراسیون - استرالیا، کانادا، ایالات متحده و سوئیس - را در بین ده کشور برتر جهان قرار داده است و چهار کشور دیگر - بلژیک، اتریش، اسپانیا و آلمان - با فاصله کمی از آن ها قرار دارند.
- تعدادی از مطالعات تجربی اخیر، نشان داده‌اند که نظام‌های سیاسی فدرال، در مجموع، در واقع، ادغام سیاسی، توسعه دموکراتیک و اثربخشی اقتصادی را بهتر از نظام‌های غیرفدرال تسهیل کرده‌اند.

از: متن کتاب

بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۲