

# فدرالیسم و حقانیت دمکراتیک

نگارش رودولف هر بک

برگردان ناصر ایرانپور

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

ما ناظریم که همه کشورهای برخوردار از ساختار مدون فدراتیو غالباً جزء نظامهای سیاسی دمکراتیک بشمار می‌آیند، یا به هر حال غیردمکراتیک محسوب نمی‌شوند. اتحاد شوروی - اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی - بر طبق درک غالب، از ساختار واقعاً فدراتیو برخوردار نبوده است. اما آیا همچون مشاهده‌ای اجازه این استنتاج را می‌دهد که ما در رابطه با پیوند فدرالیسم و دمکراسی با یک قانون مسلم و خدشه‌ناپذیر سروکار داریم؟ قطعاً نه؛ اشاره به مورد اتحاد شوروی مضافاً نشان می‌دهد که ضروری است ابتدا عناصر بنیادین فدرالیسم و به همین ترتیب دمکراسی را مشخص سازیم. این کار در دو بخش مقدماتی (۱ و ۲) انجام می‌گیرد. سپس تلاش می‌شود بررسی شود که کدام عوامل رشدیابنده دمکراسی قادر هستند باعث شکوفایی ساختار فدراتیو بشوند (۳). چون - همانطور که بر همگان روشن است - انواع مختلف فدرالیسم وجود دارند و چون فاکتورهای معین مهم حقانیت دمکراتیک در رابطه تنشی [تز، سنتز و آنتی‌تز] با هم قرار دارند، می‌خواهیم در ادامه به رابطه بین فدرالیسم و دمکراسی تحت این سوال دقیقتر بپردازیم که آیا و تا چه میزان ساختارهای فدرالیستی تأثیرات منفی بر کیفیت دمکراتیک یک سیستم سیاسی می‌توانند داشته باشند (۴). در خاتمه یک ارزیابی مشخص و جمع‌بندی شده از رابطه بین دمکراسی و فدرالیسم ارائه می‌گردد (۵).

## ۱. مختصات دمکراسی و مشروعیت دمکراتیک

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

این ویژگی‌های کاملاً اساسی، اما بیشتر کلی یک نظام بنیادین سیاسی دموکراتیک را می‌توان با تعدادی از مختصات مفصل‌تر دیگر تکمیل نمود:

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

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



تضمین حقوق پایه‌ای شهروندان که غالباً کاتالوگی از حقوق مدون در قانون اساسی را شامل می‌شود، از مختصات حیاتی

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

ذاتی دموکراسی، نظامی از نهادها و قوائد و مکانیسمها می‌باشد که مانع اعمال متمرکز حاکمیت باشد و به جای آن اعمال تقسیم‌شده قدرت را میسر سازد، و تضمین کند که بر اساس سابقه و هدف اصلی آموزه تقسیم قوا - که البته از مدتها پیش نه تفکیک صرف قوا، بلکه کنترل متقابل و موازنه آنها را مدنظر دارد - شامل کنترل میان‌رگانی، کنترل درون‌رگانی و همچنین حقوق ویژه اقلیتها می‌شود: کنترل میان‌رگانی بعنوان نمونه شامل تقابل دو پارلمان، تقابل حکومت و پارلمان و همچنین تقابل رئیس‌جمهور و رئیس‌دولت در سیستم دو قطبی دولتی می‌شود؛ کنترل درون‌رگانی برای نمونه تقابل منافع مختلف بخشها و وزارتخانه‌های مختلف یک حکومت، یا رویارویی گروههای سیاسی یک پارلمان می‌باشد؛ منظور از حقوق ویژه اقلیتها از جمله حقوق یک اقلیت پارلمانی می‌باشد. این مکانیسم بر اساس سنت آمریکایی نظام سیاسی مبتنی بر قانون اساسی، سیستم «چکها و بالانسها» [کنترلها و موازنهها] نامیده می‌شود که قوائدی برای محدود نمودن زمانی پستها و نمایندگی‌ها و برای ناسازگاری بین سمتهای مختلف، یا بین سمت و نمایندگی می‌باشد. به ویژه یک نظام قضایی مستقل از جمله آنها می‌باشد.

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

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

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

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

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

- ◀ اولاً حقانیت می‌تواند از طریق ساختارها و مکانیسمهایی بدست آید که حاکمیت را محدود می‌سازند، یعنی از طریق تقسیم قدرت، آنهم به مفهومی که محدود به نهادهای دولتی نباشد. مهمترین آن وجود امکان برای شرکت شهروندان در سرنوشت سیاسی جامعه می‌باشد، که از سویی می‌تواند مستقیم باشد (از طریق انتخابات و ابزارهای مشابه) و از سویی دیگر غیرمستقیم (یعنی از طریق مراجع و نهادهای نمایندگی و یا از طریق فعال شدن در سازمانهای واسطه‌ای چون احزاب، اتحادیه‌های کارگران و کارفرمایان، تشکلات مردمی و سازمانهای غیردولتی).
- ◀ دوماً مشروعیت می‌تواند در رابطه با وظایفی معین از طریق انجام موفقیت آمیز این وظایف بدست آید. منظور اینجا کارکرد سیستم سیاسی به مثابه محصل پروسه سیاسی در ارتباط با مشکلات، وظایف و مطالبات ویژه مردم می‌باشد.
- ◀ و بالاخره حقانیت حاکمیت می‌تواند همچنین از طریق اقتدار معنوی، یعنی از طریق نفوذ و اعتبار شخصی متصدیان و نمایندگان مردم رشد و توسعه یابد و مدلل و موجه گردد.

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

## ۲. مختصات ساختار دولتی فدرال

فدرالیسم بعنوان اصل ساختاری و سازماندهی دولت به آن نوع از سازماندهی دولت اطلاق می‌شود که بر اساس آن انجام وظایف دولتی بین دو سطح (یعنی سطح ملی کل کشور و سطح زیرملی یا منطقه‌ای دولتهای عضو) تقسیم گردیده باشد. بنابراین فدرالیسم عبارت است از قدرت تقسیم شده. دو نقش اصلی به فدرالیسم به مثابه اصل ساختاری نسبت داده می‌شود:

- ◀ فدرالیسم در خدمت ایجاد و اعتلای اتحاد جوامع متنوع و جزء می‌باشد. در این خصوص غالباً اصطلاح «اتحاد در تنوع» بکار برده می‌شود. فرمول نامبرده معرف این هدف است که جوامعی را که از حیث ویژگی‌هایی چون قومی، دینی، زبانی، تاریخی - فرهنگی متفاوت از هم می‌باشند، زیر سقف یک نظام دولتی مشترک گرد هم آورد، طوریکه ویژگیهای آنها یک‌دست و یکنواخت نمی‌گردند، بلکه به جای خود می‌مانند. با توجه به اینکه امروزه در مواردی جوامع چندپاره و یا حتی متضاد بنای نظام سیاسی فدرال را بعنوان استراتژی و مکانیسمی برای حل تضادهایشان برگزیده‌اند، به این نقش فدرالیسم ایده‌آلیستی تگریسته می‌شود.
- ◀ با فدرالیسم باید به اهدافی رسید که با اصل تقسیم قوا مرتبط هستند. سازماندهی فدرال کشور در خدمت تقسیم عمودی قوای سه‌گانه مقننه، اجرائیه و قضائیه قرار دارد و به همین میزان باعث تعمیق اعمال تقسیم شده قدرت می‌گردد. در کنار و روبروی هم بودن دولتهای عضو تقسیم افقی قوا را میسر می‌سازد.

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

تونها یا استانها] می‌بخشد:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

◀ کشورهای فدرال غالباً از تنوع فرهنگی نیز برخوردارند. فعالیتهای فرهنگی در پایتخت کشور متمرکز نمی‌گردند، بلکه تعداد متعددی از مراکز منطقه‌ای وجود دارد که بخشاً هویت ویژه خود را دارند. لازم است که این مراکز با هم در رقابت باشند.

رسانه‌های همگانی هم می‌توانند یک همچون ساختار غیرمتمرکز داشته باشند؛ در کنار روزنامه‌های سراسری روزنامه‌های منطقه‌ای نیز با نمود مستقل وجود دارند. این امر بخشاً برای رسانه‌های همگانی الکترونیک هم صدق می‌کند.

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

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

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

< ساختارهای غیرمتمرکز کارآمدتر محسوب می‌شوند. بطور مشخص استدلال می‌شود که روندهای برنامه‌ریزی موفقیت‌آمیز و آینده‌نگر به ساختارهای غیرمتمرکز و محرکهای آن نیاز دارند؛ که تصمیمات به هر حال در سطح پایین، نزدیک به آنانی که مساله به آنها برمی‌گردد، اجرا می‌گردد؛ که راه‌حلهای مرکزگرایانه غالباً مناسب نیستند، چون از جمله از انعطاف و قدرت انطباق لازم برخوردار نمی‌باشند؛ که مخصوصاً ضروری است که مشکلات در کوتاه‌ترین زمان ممکن شناسایی شوند و این تنها در واحدهای کوچک امکان‌پذیر است.

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

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

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

این روند تمرکززدایانه، منطقه‌گرایانه و یا حتی فدرالیزاسیون، چنانچه به هر یک از فاکتورهای تعیین‌کننده آن توجه بیشتری مبذول داریم، بلاواسطه با پرسش اصلی روبروی می‌شویم که فوقاً در ارتباط با ساختار فدراتیو و کیفیت دموکراتیک مطرح کردیم و ذیلاً بطور سیستماتیک‌تر به آن خواهیم پرداخت.

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

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

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

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

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

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

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

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

◀ یکی از منشأهای مشروعیت دموکراتیک، ساختارهای هم‌بازدارنده و هم تقسیم‌کننده قدرت و همچنین مکانیسمهایی می‌باشد که در ساختار فدرال به شیوه‌های متعددی وجود دارند. برای نمونه دولتهای عضو اختیارات و صلاحیتهای مستقل خود را دارند و می‌توانند از این طریق در مناطق خود گرایش‌های سیاسی خاص خود را پیاده کنند. علاوه بر این در غالب کشورهای فدرالیستی ایالتها از طریق مجلس دوم در تصمیم‌گیریهایی دولت مشترک فدرال هم مشارکت می‌کنند. به ویژه در مورد آن قوانین فدرالی که تصویب آنها منوط و مشروط به توافق و رضایت ایالتها می‌باشد، به همین جهت دولت فدرال مجبور است رأی و نظر ایالتها، و یا دقیق‌تر: اکثریت آنها، را در همان مرحله تدوین و تنظیم قانون در نظر بگیرد. در صورتیکه آنها (یعنی دولت فدرال از طرفی و دولتهای ایالتی از طرفی دیگر) در کهای متفاوتی در مورد این مسئله معین داشته باشند، هر کدام از

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

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

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

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

از همه آنچه که گفته شد بطور خلاصه نتیجه گرفته می‌شود که با ساختار فدرال ظرفیت‌های بوجود می‌آیند تا کیفیت دموکراتیک سیستم سیاسی و پروسه سیاسی افزایش یابد. این امر اما به این معنی نیست که این تأثیرات الزاماً و بطور خودبخودی بوجود می‌آیند. با این وجود تجارب متعدد مشخص به ما می‌آموزند که این تأثیرات خیلی هم ممکن و محتمل هستند.

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

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

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

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

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

در فدرالیسم نامتقارن دولت کل [مرکزی] در برابر هر یک از دولتهای عضو [ایالتها، کانتونها، استانها] بطور جداگانه عرض اندام می‌کند [و نه در مقابل کلیت آنها]. این مساله - همانطور که نمونه اسپانیا نشان می‌دهد - می‌تواند باعث بوجود آمدن تضادهایی بین دولت مرکزی و دولتهای خودمختار شود و این خود مشروعیت نظام سیاسی را تضعیف می‌کند. چنانچه با دولتهای عضوی سروکار داشته باشیم که از لحاظ ساختار اجتماعی - اقتصادی، سطح رشد و قدرت اقتصادی خیلی زیر سطح میانگین کل کشور باشند، به دولت مرکزی وابسته خواهند بود، با این پیامد که - به ویژه در فدرالیسم نامتقارن - دولت مرکزی فدرال بر این دولت عضو [ایالت، ...] مسلط خواهد بود، بنابراین اینجا از هم‌وزن بودن و تعادل و توازن بین دولت فدرال مرکزی و دولتهای ایالتی نمی‌توان سخن راند. بنابراین اعمال تقسیم شده حاکمیت و بالانس متعادل یا وجود نخواهد داشت و یا تنها ممکن است به میزان بسیار نارضایت‌بخشی عملی گردد.

با توجه به وابستگی‌های فزاینده‌ای که بطور عام وجود دارند، فدرالیسم دوآل کمتر یافت می‌شود و یا در شکل بسیار تعدیل شده آن. برعکس، در کشورهای فدرال در کل شاهد همکاری بخشهای مختلف دولتی، هم از لحاظ عمودی و هم از لحاظ افقی، هستیم. در این همکاری بین سطوح مختلف نظام فدرال [ایالتی و فدرال] آکتورهای بسیار زیادی شرکت دارند. بدین ترتیب شکل بسیار پیچیده‌ای از تصمیم‌گیریها بوجود می‌آید. فدرالیسم تعاونی مایل است یک نوع هماهنگی را که به دلیل وابستگی‌های فزاینده سطوح به

یکدیگر الزامی شده است را سازمان دهد. و این به معنی تشکیل سیستمی از تصمیم‌گیریها و پروسه سیاسی است که قادر است بر حقانیت دموکراتیک تأثیرات منفی بگذارد، چون در چنین صورتی سیستم تصمیم‌گیریها و پروسه سیاسی کمتر شفافند و غالباً مشخص نمی‌گردد که کدام تصمیم را کدام آکتور یا سطح حکومتی گرفته است. تجربه فدرالیسم تعاونی نشان داده که در آن آکتورهای بروکرات مسلط، مؤلفه‌های پارلمانی بطور فزاینده به عقب‌رانده و مشارکت مؤثر شهروندان کمتر و کمتر می‌شود. همچون ساختاری به منزله این نیست که منافع بخشهای مختلف جامعه در نظر گرفته نمی‌شوند؛ اما منافع و آکتورهای مختلف اجتماعی دسترسی برابر به تصمیم‌گیرندگان در درجه نخست وابسته به دستگاه اداری و بروکراتیک را ندارند. لذا احتمال رعایت منافع مختلف، بطور نابرابر تقسیم شده است. بنابراین فدرالیسم تعاونی لازمه‌اش این است که در آن پروسه مذاکره غالب شود که این نیز خود هم برای مردم ناشفاف است و هم در آن تنها تعداد محدودی از آکتورها شرکت می‌کنند. جای سوال دارد که آیا تحت چنین شرایطی حل‌قانع‌کننده مشکلات ممکن خواهد بود و معلوم نیست که تکلیف پارادایم بازده که یکی از منابع حقانیت است، چه می‌شود. پروسه‌های مذاکره غالباً خیلی بطول می‌انجامند، تا جایی که مشکلات و مسائل مهم مورد اختلاف در طول این زمان لاینحل باقی می‌مانند. چون نتیجه حل مشکلات از طریق مذاکره علی‌القاعده سازش و مصالحه خواهد بود، آنچه که از آن حاصل می‌شود، تنها راه‌حلی بینابینی خواهد بود و چیزی نیست که برای هر دو طرف بطور صددرصد رضایت‌بخش و ایده‌آل باشد. چنین شرایطی دستیابی به تغییر واقعی سیاست یا استراتژی و همچنین کسب نوآوری و خلاقیت متهورانه را مشکل خواهد نمود.

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

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

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

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

باری دیگر تأکید می‌شود که منابع حقانیت متفاوتی وجود دارند که هر کدام از انواع فدرالیسم تأثیرات متفاوتی می‌توانند بر آنها داشته باشند. در فدرالیسم حقانیت از طریق مکانیسمها و شیوه‌های کارکرد از راه تقسیم قوا و تأمین میزان بالایی از مشارکت تقویت می‌گردد، اما حقانیت از طریق بازده، یعنی قدرت تصمیم‌گیری و توانایی حل مسائل، ارتقاء نمی‌یابد.

## ۵. نتیجه‌گیری و چشم‌انداز

جستارهای ما نشان دادند که تعیین رابطه فدرالیسم و دموکراسی نیاز به یک بررسی دقیق دارد. ما مشاهده کردیم که تزی که بر آن است که اصل ساختار و سازماندهی فدرالیستی فی‌نفسه بطور کاملاً همه‌جانبه و بدون هیچ گونه محدودیتی برابر دموکراسی است و از حقانیت

دموکراتیک برخوردار است، صحیح نیست. هر چند می‌توان بطور قانع‌کننده استدلال نمود که در ساختار فدرال ظرفیتهای فراوانی برای بوجود آوردن حقانیت دموکراتیک نهفته است. اما این مساله به این معنی نیست که این پتانسیل بطور اتوماتیک می‌تواند مولد حقانیت در تمام جنبه‌ها باشد. فدرالیسم در پهنه گیتی به اشکال مختلفی نمود پیدا می‌کند که تأثیرات متفاوتی را از لحاظ اجزاء دموکراسی و حقانیت دموکراتیک می‌گذارند. این مساله مخصوصاً هنگامی اتفاق خواهد افتاد که بین منابع حقانیت دموکراتیک (متدها، بازده، قدرت اعتبار و نفوذ شخصی) یک نوع رابطه تنشی وجود داشته باشد، چنانچه آنها بطور خودکار هم‌خوانی نداشته باشند. این ارزیابی بطور مشخص به این معنی است که یک ساختار فدرال امکانات مشارکت دموکراتیک دیگری را برای مردم به نسبت سیستم متمرکز فراهم می‌آورد؛ که این نظام ابزارهای کنترل‌کننده قوای سه‌گانه را تکامل بیشتری می‌بخشد؛ که این سیستم تصمیم‌گیرهای سیاسی از لحاظ محتوا قانع‌کننده و به همین جهت کارایی را ممکن می‌سازد. ساختارهای فدرال، اما، معمولاً پیچیده‌اند و به همین دلیل از شفافیت کمتری برخوردارند؛ همین مساله برای روندهای تصمیم‌گیری در یک نظام فدرال هم صدق می‌کند. فدرالیسم تعاونی و مخصوصاً درهم‌تنیدگی سیاست می‌تواند، همانطور که فوقاً جزئیات آن تشریح شد، تأثیرات منفی بر روی توانایی حل مشکلات و به همین سبب بر روی حقانیت توسط فرآوری و بازدهی داشته باشند.

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

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

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

مطلب حاضر توسط Rudolf Hrbek در سومین کنفرانس بین‌المللی فدرالیسم در بروکسل ارائه شده که در ۳ لغایت ۵ مارس ۲۰۰۵ در بروکسل برگزار گردید (<http://www.federalism2005.be>).

تاریخ ترجمه: ۶ آوریل ۲۰۰۵

## منابع:

- Benz, Arthur** (2003): *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*. Polis Nr. 57 (Arbeitspapiere aus der Fern-Universität Hagen).
- Lijphart, Arend** (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, London.
- Loewenstein, Karl** (1959): *Verfassungslehre*, Tübingen. (Englisches Original 1957: *Political Power and the Governmental Process*).
- Scharpf, Fritz W.** (1985): *Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.** (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a.M., New York.
- Schmidt, Manfred** (2000): *Demokratietheorie*, Opladen (3. Aufl.).
- Stephan, Alfred** (1999): *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, in: *Journal of Democracy* 10, 19-34.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute** (Hrsg.) (2000): *Federalism and Political Performance*. Watts, Ronald (1999): *Comparing Federal Systems*, Kingston (2. Aufl.).