

مشارکت دولتهای عضو در رهبری فدرال

ترجمه از آلمانی، ناصر ایرانچور

تالیف: VAN NIEUWENHOVE و LEROY^۱

اشاره مترجم:

مقصود نویسندگان مقاله حاضر از «دولتهای عضو» دولتهای ایالتی (آمریکا، آلمان، استانی (کانادا)، اسپانیا) یا کانتونی (سوئیس) می باشد که در کشورهای فدرال در کنار دولت مرکزی فدرال وجود دارند و در مناطق خودمختار خود حاکمیت سیاسی اعمال می کنند، در عین حال که در رهبری فدرال کشور نیز مشارکت دارند. اینکه این دولتهای عضو به چه میزان در سطح فدرال قدرت و نفوذ دارند، در درجه نخست به نوع نظام فدرالیستی برگزیده و پایه ریزی شده برمی گردد. دسته ای از کشورهای فدراتیو وجود دارند که در آن فدرالیسم نوع «دوآل» یا «دوگانه» پایه ریزی شده، و در نوع دیگری فدرالیسم «همیاری» یا «تعاونی». در دسته اول اصولاً همکاری و ارتباط دو سطح فدرال و ایالتی با هم کم می باشد و هر دو سطح کمترین نفوذ و تأثیر را بر یکدیگر دارند، درحالیکه در دسته دوم میزان همکاری و حتی درهم تنیدگی دو سطح بسیار بالاست و به تعبیری هر دو سطح به هم وابسته هستند، بدین معنی که نفوذ دولت فدرال در ایالتها (از طریق تصویب مهمترین قوانین در مجلس فدرال) بسیار بالا است و در عین حال قدرت ایالتها هم در سطح فدرال در امر اعمال نفوذ و کنترل بر دولت فدرال (مثلاً از طریق تأییدگذاری بر قوانین فدرال در همان مرحله تدوین و تصویب آن) بسیار زیاد است. فدرالیسم دوگانه را در برخی از کشورها که در آنها ایالتها از سطح استقلال و خودمختاری برابر با هم برخوردار نیستند، فدرالیسم نامتقارن نیز می نامند. و فدرالیسم در کشورهایی که صلاحیتهای ایالتها با هم برابرند و همه به صورت گروهی و همبسته در مقابل دولت فدرال ظاهر می شوند و اعمال نظر می کنند، فدرالیسم متقارن نامیده می شود. با این توضیح توجه خوانندگان گرامی مجله «ههورامان» را به مطلب ذیل جلب می کنیم که خلاصه ای است از مقاله ای^۲ طولانی که توسط دو نویسنده نامبرده در ماه مارس امسال به سومین کنفرانس بین المللی فدرالیسم در بلژیک ارائه گردیده است.

یک: مقدمه

۱. نمونه های مختلفی از کشورهای فدرال وجود دارند. اما همه آنها با وجود تنوعشان از چند وجه مشترک برخوردارند که ساماندهی غیرمتمرکز و ناکتدارگرایانه نظام دولتی و تفکیک و مخصوصاً تقسیم قدرت سیاسی و صلاحیتهای بین دولتهای عضو و دولت کل (دولت فدرال مشترک)، برخورداری دولتهای عضو از خودمختاری در مناطق خود و همچنین مشارکت آنها در شکل دهی اراده سیاسی کل کشور و رهبری دولت فدرال مرکزی از مهمترین آنها می باشند. اما این اصل مشارکت در کشورهای فدرال، بسته به منشأ تاریخی و جامعه شناختی آنها به شیوه های مختلفی پیاده گردیده و بدین سبب نمودهای مختلفی پیدا کرده است. هر چند، نوع معینی از توپولوژی آنها ممکن است، اما چون این مقوله خیلی گسترده است، باید در این مختصر گزینشی در ارتباط با اشکال مشخص و متعدد اصل مشارکت صورت گیرد. لذا بعنوان اولین موضوع «سیستم دو مجلسی» به مثابه ابزار هم فرمانی^۳، یعنی مشارکت تعیین کننده دولتهای ایالتی در تصمیم گیریهای کلان دولت فدرال، معرفی می گردد. موضوع دوم به دخیل دادن دولتهای ایالتی در تصمیم گیریهای دولت فدرال برمی گردد. خود این موضوع نیز دو جنبه به خود می گیرد: یکی دخیل بودن دولتهای عضو در هنگام تجدیدنظر در قانون اساسی کشور می باشد و دیگری شرکت آنها در فرآیند تصویب قوانین عمومی.

دو: سیستم دو مجلسی به مثابه ابزار هم فرمانی

۲. هم فرمانی یا همکاری و مشارکت تعیین کننده دولتهای عضو در روند عینی شدن صلاحیتهای فدرال اغلب از طریق دخیل دادن نظام مند آنها در ارگانهای سیاسی دولت فدرال صورت می پذیرد. در اکثر کشورهای فدرال (البته نه در همه آنها) پارلمان فدرال بر طبق سیستم دو مجلسی سازماندهی می شود که یکی از آنها از نمایندگان مردم سراسر کشور تشکیل می گردد و دومی از نمایندگان ایالتها، کانتونها یا استانهای کشور. مجلس دوم را بدین سبب اغلب «نماینده ایالتها در مرکز» می نامند. این مجلس گاهاً نیز «مجلس سنا» نامیده می شود.

۳. شیوه سازماندهی این مجلس در کشورهای فدرال می تواند با هم بسیار متفاوت باشد. این تفاوتها می توانند ریشه در نظام انتخاباتی این کشورها (سیستم انتخابات اکثریتی یا نسبی)، منشأ و فرآیند تاریخی شکل گیری ساختارهای فدرال آنها (تمرکززدایانه یا تمرکزگرایانه)، تعداد دولتهای عضو و همچنین رابطه دموگرافیک (یافت جمعیتی) و اقتصادی آنها با هم داشته باشند. در کل می توان دو نوع مختلف از مجلس دوم (یا نمایندگی ایالتها، استانها یا مناطق) را در سطح سراسری و مرکزی از هم متمایز ساخت. در برخی از کشورها نمایندگانی که در این مجلس دوم حضور دارند مستقیماً از طرف خود مردم آن مناطق برگزیده می شوند. در برخی دیگر از کشورها این نمایندگان را پارلمانهای ایالتی انتخاب نموده و به مجلس دوم می فرستند. و بالاخره دسته ای نیز وجود دارد که در آن این نمایندگان (وزیران) از طرف دولتهای ایالتی منصوب و به آن مجلس فرستاده می شوند. همچنین تعداد نمایندگان دولتهای عضو در این ارگان در کشورهای فدرال ممکن است متفاوت باشد. در برخی نسبت جمعیت در نظر گرفته می شود و در برخی دیگر صرف نظر از بزرگی و کوچکی جمعیت و مساحت

^۱ Michel LEROY und Jeroen VAN NIEUWENHOVE

^۲ عنوان آلمانی مقاله «Die Beteiligung der Teilstaaten an der föderalen Führung» می باشد.

^۳ آلمانی: Mitbestimmung، انگلیسی: co-determination










آن مناطق، همه به يك میزان نماینده به این مجلس می‌فرستند. در اینجا می‌توان این تز را مطرح ساخت که تعداد دولتهای عضو و فرآیند تاریخی ساختار فدرال (از تمرکزگرایی به تمرکززدایی یا بالعکس) فاکتورهای مهمی می‌باشند که در هر کشور میزان توزیع قدرت و توازن قوا را نشان خواهد داد. حائز اهمیت همچنین این نکته می‌باشد که آیا اشخاصی که چون نماینده ایالت به آن مجلس فرستاده می‌شوند، از وکالت انتخابی برخوردارند یا انتصابی.

سوم: دخیل دادن دولتهای عضو در قراردادهای فدرال

الف) شرکت آنها در تجدیدنظر در قانون اساسی

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

ب) مشارکت دولتهای عضو هنگام تدوین و تصویب مقررات فدرال

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

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

ب) نقش دولتهای عضو در تشکیل دولتهای فدرال و در کنترل آنها

۷. در کشورهای فدرالی که با سیستم دو مجلسی کار می‌کنند، دولتهای عضو (ایالتها، کانتونها، مناطق، کانتونها) نفوذ و اختیارات معینی در امر تشکیل دولت فدرال دارند، چون دولت فدرال باید بتوان به رأی موافق اکثریت نمایندگان مجلس دوم تکیه کند. البته این قاعده شامل همه کشورهای فدرال نمی‌شود. در برخی از کشورهای فدرال، دولت فدرال می‌تواند کار کند، بدون اینکه الزاماً نیاز به رأی موافق اکثریت نمایندگان مجلس دوم داشته باشد.

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

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

منبع: http://www.federalism2005.be/de/home/working_group3_2_intro