

مشارکت واحدهای فدرالیزه شده در سیاستگذاری دولت فدرال

نوشته رونالد ل. واتس

ترجمه ناصر ایرانبور

این سند بحث خود را روی شکل‌گیری سیاست فدرال در چارچوب نهادهای حکومتی فدرال متمرکز می‌سازد و بحث رابطه بین حکومتی سطح فدرال و ایالتی را برای کارورزگاه [سمینار] شماره ۳-۳ می‌گذارد. منظور از «واحدهای فدرالیزه شده» به مفهوم وسیع آن حکومتها، قوه قانونگذار و شهروندان (در سطح منطقه‌ای یعنی ایالتی، کانتونی، استانی، ...) می‌باشد. تصمیم‌گیریها در مورد ساختار، ترکیب و شرکت ایالتی یک کشور فدرال در نهادها و ارگانهای حکومت فدرال مرکزی هنگام تشکیل نظامهای فدراتیو غالباً مورد نزاع بوده است. در این مرحله پرسشهایی بوجود می‌آیند که پاسخ می‌طلبند، چون:

- به چه میزان نهادهای پارلمانی و غیر پارلمانی در قیاس با هم موجبات نمایندگی واحدهای فدرالیزه شده (قوه مقننه، اجرائیه و مردم ایالتها و مناطق) را در مراجع، ارگانها و مراحل قانونگذاری، به ویژه در مجلس دوم (شورای نمایندگی ایالتها در سطح)، در قوه مجریه دولت فدرال، در دستگاه اداری و دولتی آن و در ادارات فدرالی که وظیفه تنظیم و هماهنگ‌کننده روابط سطوح مختلف دولتی را برعهده دارند، فراهم می‌آورند؟
- چه تأثیراتی را سیستمهای مختلف انتخاباتی و یا ساختارهای مختلف احزاب سیاسی از این لحاظ دارند؟
- تا چه اندازه کسب تکلیف از ایالتها و یا موافقت آنها با موازین قانون اساسی کشور منطبق است و ضرورت دارد؟

یک جنبه پایه‌ای، مهم و متغیر دیگر این مسئله همچنین این است که آیا رابطه بین قوه مقننه و اجرائیه در سطح فدرال بر اساس اصل جدایی قوا استوار است یا اینکه این رابطه در نهادهای پارلمانی عماداً ذوب شده است، چرا که:

- چنانچه قوه مقننه و اجرائیه از هم تفکیک باشند، سیستم فدرال می‌تواند فرم سیستمهای حاوی کنگره و رئیس‌جمهور را به خود گیرد [یعنی هر دوی این دو ارگانها بطور مستقیم از طرف مردم انتخاب شوند]، آنطور که آن را در ایالات متحده و یا در فدراسیونهای آمریکای لاتین می‌بینیم؛
- قوه مجریه سطح فدرال همچنین می‌تواند به شکل «همکارانه با دوره و کالت معین شده» باشد [یعنی انتخاب اعضای کابینه دولت از طرف پارلمان برای مدت ۴ سال صورت گیرد]، آنطور که در سوئیس شاهد آن هستیم؛
- قوه مجریه سطح فدرال همچنین می‌تواند پارلمانی [یعنی حکومت فدرال برآمده از پارلمان فدرال] باشد که هم در فدراسیونهایی که سابقاً مستعمره بریتانیا بودند (چون کانادا، استرالیا، هند، مالزی) وجود دارد و هم در تعدادی از فدراسیونهای اروپایی (چون اتریش، بلژیک، آلمان و اسپانیا).

در اکثر فدراسیونها نوازن بین نمایندگی دموکراتیک اکثریت مردم و نمایندگی‌های ویژه ایالتها در ارگان قانونگذار فدرال از طریق راه حل دو مجلسی برقرار گردیده است. اما مجلسهای دوم فدرال که نمایندگی ایالتها و مناطق مختلف را در سطح فدرال این کشورها برعهده دارند، با هم بسیار متفاوتند، آن هم از لحاظ:

- انتخاب یا انتصاب اعضای آنها (برای نمونه انتخاب مستقیم آنها از طرف مردم، انتخاب آنها از طرف پارلمانهای این مناطق و ایالتها، انتصاب آنها از طرف حکومتی ایالتها یا تعیین آنها از طرف دولت فدرال)؛
 - ترکیب آنها (مثلاً یا همه ایالتها بدون در نظر گرفتن کوچکی و بزرگی و جمعیت آنها به یک میزان در این ارگان نماینده دارند، یا تعداد آنها با توجه به فاکتورهای پیشگفته متفاوتند، اما این تعداد به نفع ایالتهای کوچک تنظیم و تعیین گردیده است)؛
 - اختیارات آنها (برای مثال دارای اختیارات برابر یا ضعیفتر از پارلمان فدرال).
- این تفاوتها بر روی نقش و میزان نفوذ آنها تأثیر گذارند.

اهمیت قوه مقننه فدرال در فدراسیونهای امروزی سوالات دیگری را نیز مطرح می‌سازد:

- به چه میزان اشکال مختلف قوه مجریه فدرال - یعنی ریاست‌جمهوری، همکارانه، پارلمانی یا مخلوط - بر روی امکانات واحدهای فدرالیزه شده مناطق و ایالتها جهت مشارکت آنها در شکل‌دهی سیاست دولت فدرال تأثیر گذارند؟
- آیا واحدهای فدرالیزه شده ایالتها نقش و تأثیری بر نوع انتخاب حکومت فدرال مرکزی دارند؟
- آیا عناصری برای اعمال مشترک قدرت و کسب توافق مشترک وجود دارند که به نوعی تأثیرگذار باشند که دولت فدرال مرکزی بتواند نقش خود را ایفا کند؟
- آیا ضوابطی قراردادی یا بر اساس قانون اساسی وجود دارند، تا حکومت فدرال مرکزی از اعضای تشکیل‌گردد که نمایندگی بخشهای مختلف کشور فدرالیزه شده (ایالتها) را داشته باشند؟
- آیا آنجا که همچون ضوابطی وجود دارند، گرایش به تفاهم بیشتر است یا به اختلاف؟
- آیا در عمل ضوابطی معین و مدون برای تعیین رئیس دولت تشریفاتی و همچنین برای دستگاه اداری فدرال و ادارات فدرال ترفیع‌کننده اختلاف و ایجادکننده هماهنگی بین سطوح مختلف دولتی وجود دارند؟

مشارکت واحدهای فدرالیزه شده در سیاستگذاری دولت فدرال همچنین به درجه بالایی به سیستمهای انتخاباتی و همچنین به نوع، شیوه کار و سازماندهی درونی احزاب سیاسی بستگی دارد.

در کلیت خود بیشتر فدراسیونها به این نتیجه رسیده‌اند که برای کسب حقانیت سیاسی و حفظ وحدت فدرال میزان معینی از مشارکت و سهیم کردن واحدهای فدرالیزه شده ایالتها و مناطق از طریق حکومتی آنها، پارلمانهای آنها یا مستقیماً توسط خود اهالی آنها در شکل‌دهی سیاست فدرال مطلوب است. اما تجارب نشان می‌دهند که چنانچه اغراق‌آمیز عمل شود، ضرورت «تصمیم‌گیری مشترک و دستیابی به تفاهم مشترک» به یک دام مبدل خواهد شد، به این معنی که هر دو سطح فدرال و ایالتی بلوکه شده و بازدهی کارکرد دولتی سطوح مختلف که مولد آن در واقع همین پروسه تصمیم‌گیری فدرال برعکس نظام کنفدرال می‌باشد، کاهش خواهد یافت.

مطلب حاضر خلاصه شده سند کاملی است که توسط Roland L. Watts، استاد دانشگاه کوبین کانادا، در سومین کنفرانس بین‌المللی فدرالیسم ارائه شد که در اوایل مارس ۲۰۰۵ در بلژیک برگزار گردید (<http://www.federalism2005.be>).