

نیم‌نگاهی دگر به فدرالیسم و چندزبانی در سوئیس

مترجم: ناصر ایرانیپور

اگر چه امروزه سوئیس تنها کشور فدراتیو جهان نیست، اما مدل فدرالیستی این کشور کوچک قرار گرفته در قلب اروپای مرکزی از جذابیت زیادی در عرصه بین‌المللی برخوردار است. دلایل این امر پیش از هر چیز تاریخی می‌باشند. سوئیس از ۴ گروه اتنیکی آلمانی‌زبان، فرانسوی‌زبان، ایتالیایی‌زبان و رتورومانی‌زبان (۶ دهم درصد) و همچنین ۲۶ کانتون سیاسی با استقلال داخلی وسیعی تشکیل گردیده است. این کانتونها با ایالت‌های آلمان قابل قیاس هستند. از این ۲۶ کانتون ۲۰ کانتون کامل و ۶ مورد نیمه‌کانتون می‌باشند. نیمه‌کانتونها از طریق تقسیم کانتونهای کامل بوجود آمده‌اند. کانتونهای کامل هر کدام ۲ کرسی و نیمه‌کانتونها هر کدام ۱ کرسی در مجلس کانتونها که نمایندگی کانتونها را در سطح فدرال برعهده دارد، دارند. هر کدام از این کانتونها از نهادهای دموکراتیک مستقل خود برخوردار هستند: چون قانون اساسی کانتون، پارلمان کانتون، حکومت کانتون، دادگاههای کانتون و پلیس کانتون.

پیش از تأسیس دولت فدرال مدرن سوئیس در سال ۱۸۴۸ فی‌الواقع کشوری به نام «سوئیس» وجود نداشت - هر چند که قدمت «کنفدرال قدیم» بعنوان یک سیستم فدرال به سال ۱۲۹۱ میلادی برمی‌گردد و کشور کنفدرال در صلح وستفالن ۱۶۴۸ از طرف کشورهای اروپا از لحاظ حقوق بین‌المللی به رسمیت شناخته شد. ۱۳ منطقه آن هنگام کنفدرال به شیوه‌های بسیار متفاوتی سازماندهی و بخش‌بزرگی از سوئیس امروز بعنوان مناطق رعایا نگاه‌داشته بودند و حتی دهها بار بر علیه هم به جنگ پرداختند - آن هم با ترکیب و بخشاً ائتلافهای مختلف با نیروهای خارجی.

همین امروز هم از صلاحیتها و اختیارات کانتونها با جنگ و دندان دفاع می‌شود. هر جایی که ممکن باشد کانتونها قانونهای ویژه خود را به تصویب می‌رسانند. هر چند که امروز دیگر قانونهای فدرال متعددی وجود دارند، اما بخشهای بزرگی چون آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، پلیس، آئین دادرسی کیفری، مجازات جزایی و از این قبیل همچنان در سطح کانتونها سازماندهی و تنظیم می‌شوند. آنجا که تفاوت‌های بین سیستمهای سیاسی، قضایی و آموزشی کانتونها ناهماهنگی زیادی ایجاد می‌کند، ابتدا تلاش می‌شود که بین خود کانتونها قراردادی بسته و از این طریق بدون دخالت دولت فدرال مرکزی هماهنگی و همسانی بین آنان ایجاد شود. تنها در موارد بسیار استثنائی تصویب یک قانون فدرال مد نظر قرار می‌گیرد، تازه در چنین صورتی نیز در تنظیم این قانون فدرال کانتونها نقش فعال و اساسی دارند و چگونگی اجرای آن برعهده خود آنها می‌باشد و نه دولت فدرال. بین ترقیخواهان و محافظه‌کاران پیوسته بر سر فدرالیسم بحث بوده است. اما جالب این است که با این وجود ساختار فدرالیستی این کشور در عرض ۱۵۰ سال گذشته، هر چند اندکی تعدیل یافته، اما تغییر ماهوی نگردیده است.

انکارناپذیر است که کارکردها و خدمات معین دولتی ارزاتر تمام می‌شدند، در صورتیکه هر کانتونی برای خود راه حل مستقلی را کشف و ارائه نمی‌نمود. اما از طرفی دیگر رقابتی که بین کانتونها وجود دارد احتمالاً تأثیرات مثبتی بر ارتقاء کیفیت و کاهش هزینه‌های خدمات دولتی دارد. البته باید با احتیاط با تحقیقاتی که در این زمینه انجام گرفته و منتشر شده‌اند برخورد نمود، چون استنتاجاتی که آنها بدست می‌دهند متناقض می‌باشند و از آنها می‌توان دریافت که چه نهادی (اتحادیه کارفرمایان، اتحادیه کارگران و کارمندان، احزاب...) مبتکر و تأمین‌کننده مالی این تحقیقات است و به همین میزان هم نتیجه‌گیریها فرق می‌کند. با این وصف این تحقیقات در قیاس بین‌المللی در انطباق با موضوعگیری شرکتهای بزرگ نشان می‌دهند که فاکتور جذابیت اقتصادی منطقه‌ای سوئیس با وجود (و یا حتی شاید به یمن وجود) فدرالیسم لطمه ندیده است، چنانچه صنایعی را در نظر بگیریم که تولید را از اروپا به کشورهای آسیایی برخوردار از سطح دستمزد پایین منتقل کرده‌اند.

جالبتر مقایسهٔ بازده سیاسی این کشور با کشورهای دیگر اروپایی خواهد بود. پرواضح است که در عصر جوامع چندفرهنگی نیز نمی‌توان انکار نمود که به موازات مرزهای زبانی یا بین اقوام مختلف همچون گذشته تفاوت‌های رفتاری وجود دارد. آنجا که این واقعیت انکار می‌شود و تصمیمات سیاسی بدون مشارکت اقلیتها گرفته می‌شوند یک نوع سرخوردگی خطرناک بین آحاد این ملیت‌ها به نسبت نظام سیاسی حاکم انباشت می‌شود.

دقیقاً همینجاست که سیستم بغایت فدرالیستی سوئیس نقش تشنج‌زدایی خود را ایفا می‌کند: از طریق انتقال صلاحیتها به پایین‌ترین سطح حکومتی (یعنی اعطای آنها تا جایی که ممکن است به کانتونها و یا حتی به شهرها) شفافیت هزینه‌ها و کارکردهای دولتی برای شهروندان بهبود می‌یابد - من باب مثال سرمایه‌گذاریهای دست‌و‌دل‌بازانه در بیمارستانها و مکانهای ورزشی و غیره در میزان مالیاتها انعکاس می‌یابند و عدم سرمایه‌گذاری در این زمینه‌ها با کاهش مالیات برای مردم همراه خواهد بود. مثلاً بر همگان روشن است که در بخش فرانسوی‌زبان سوئیس به نسبت بخش آلمانی‌زبان آن، آمادگی بیشتری برای پرداخت بیشتر مالیات در ازای خدمات بهتر دولتی وجود دارد. اما چنانچه این بحث در بعد سراسری انجام گیرد اقلیت فرانسوی‌زبان که تقریباً ۲۰ درصد مردم این کشور می‌باشد، در رأی‌گیری مغلوب اکثریت آلمانی‌زبان این کشور خواهد شد. بنابراین تنها سیستم فدرال است که برای این اقلیت ممکن می‌سازد که برعکس اکثریت تصمیم بگیرد و پاسخگوی هم بازده و هم هزینه‌های مطالبات رفاهی در مناطق خود باشد.

اصطکاکات زمانی ممکن است بوجود آیند که به کمک یک رفراندوم در مورد یک قانون فدرال تصمیم‌گیری شود، چه که در همه‌پرسی اکثریت تعیین‌کننده است. بسیاری اوقات چنین به نظر می‌رسد که مرز موافقت و رد یک قانون در انطباق با مرزهای جغرافیایی بین مناطق زبانی این کشور قرار دارد، درحالیکه دست کم به همان اندازه تفاوت‌های دیدگاهی بین مردم شهر و روستا نیز وجود دارند و نقش بازی می‌کنند، اما کمتر به چشم می‌آیند.

لذا فدرالیسم قادر است شکافهای بین گروههای زبانی و قومی را کاهش دهد - البته تنها آزمون که مرزهای بین دولتهای کانتونی با مناطق اسکانی این گروهها انطباق داشته باشند. آنجا که ترکیبی از گروههای مردم برخوردار از تفاوت‌های رفتاری و زبانی در یک کانتون و واحد جغرافیایی واحد زندگی می‌کنند، فدرالیسم ظرفیتهای کاهش‌دهندهٔ تضاد وسیعی را عرضه نمی‌کند. به همین دلیل نمی‌توان مدل سوئیس را بدون مقدمه و تحلیل و در نظر داشت شرایط خاص آن به کشورهای دیگر انتقال نمود.

منبع: <http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/federalismus-mehrsprachigkeit.html>

تاریخ ترجمه: ۱۱ آوریل ۲۰۰۵