

تنوع در فدرالیسم

مقایسه چند سیستم فدراتیو

ترجمه ناصر ایرانیپور

تالیف فرانتس فالند

«فدرالیسم» به مفهوم کلی به آن اصل سازماندهی اجتماعی گفته می‌شود که از پیوند نهادینه و پایدار واحدهای اساساً خودمختار و با مسئولیت مستقل، واحدهای بزرگتر با اهداف مشترک را بوجود می‌آورد.^۱ ساختار فدراتیو جهت پیوند دادن، حفظ و اعتلای هویت‌های مختلف در چهارچوب یک اتحادیه برگزیده می‌شود.

سیستم‌های فدراتیو از ویژگی‌های ذیل برخوردارند:^۲

- ◀ وجود [حداقل] دو سطح حکومتی فدرال و ایالتی که تحت استیلا هم و وابسته به هم نیستند، بلکه ارگان‌های مستقل خود را دارند که بطور مستقل و بلاواسطه به وظایف خود در مقابل شهروندان عمل می‌کنند؛
- ◀ تقسیم قانونی اختیارات و صلاحیت‌های قانونگذاری و اجرایی و همچنین حق وضع و اخذ مالیات‌ها بین این سطوح، طوری که هر کدام از این سطوح زمینه‌ها و حوزه‌هایی معینی که در آنها بطور خودمختار عمل کنند، داشته باشند؛
- ◀ وجود نمایندگی نظریات و منافع مناطق مختلف در سطح مرکزی که غالباً توسط مجلس سنا یا شعبه دوم مجلس فدرال صورت می‌گیرد؛
- ◀ وجود قانون اساسی فدرال مدون که هیچ کدام از سطوح قادر نباشند یک‌طرفه تغییر بدهند [به همین جهت در سیستم‌های فدراتیو نمی‌توان، آنطور که در سیستم‌های یگانه‌گرا و متمرکز ممکن است، دولتهای منطقه‌ای از طرف دولت مرکزی تشکیل گردند، تغییر داده و یا منحل شوند]؛
- ◀ وجود یک «داور» برای حل مواردی که بین سطوح مختلف اختلاف وجود دارد [این «داور» می‌تواند دادگاه صلاحیتدار و مورد قبول هر دو سطح باشد یا رفراندوم] و بالاخره
- ◀ وجود مکانیسم‌ها و نهادهایی برای همکاری در حوزه‌هایی با صلاحیت‌های جداگانه یا مشترک.

در حال حاضر ۲۴ کشور از ملاک‌های فوق برخوردارند و بدین ترتیب می‌توانند به عنوان فدراسیون نام برده شوند [آنهم بدون توجه به اینکه آنها سیستم خود را در قانون اساسی مربوطه فدراتیو نامیده باشند].^۳ رولاند ال. واتس کشورهای زیر را بعنوان فدراتیو برشمرده است:^۴

- ◀ در اروپا: بلژیک، آلمان، صربستان و منتنگرو، اتریش، اسپانیا و سویس؛
- ◀ در آمریکا: آرژانتین، برزیل، کانادا، مکزیک، جزایر سانکت کریستوفر و نویس، ایالات متحده آمریکا و ونزوئلا؛
- ◀ در آفریقا: اتیوپی، کامرون، نیجریه و آفریقای جنوبی؛
- ◀ در آسیا: هند، مالزی، میکرونزی، پاکستان، روسیه و امارات متحده عربی و

¹ Weber, Karl: Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs. Wien 1980, S. 26.

² Watts, Ronald L: Comparing federal systems. Kingston/Ontario 1999², S. 7.

^۳ طبق ارزیابی واتس ۴۴ کشور یا ائتلاف دیگر هم از عناصر فدرالیستی برخوردار هستند (همانجا، ص ۱۱ به بعد).

^۴ همانجا ص ۱۰.

◀ در اقیانوسیه: استرالیا.

فهرست بالا نشان می‌دهد که جوامع با خصائص بسیار گوناگون - کوچک و بزرگ، ثروتمند و فقیر، با بافت همگون یا متنوع - ساختمان دولتی خود را به شیوه فدراتیو سازماندهی کرده‌اند. نوشته حاضر تلاش می‌کند این تنوع را نمونه‌وار نشان دهد. برای اینکار لازم است ابتدا به کمک چند نمونه برگزیده شده مهم‌ترین انگیزه‌های بنیانگذاری سیستمهای فدراتیو و نیروهای سیاسی محرک یا بازدارنده که بر روند و شکل‌گیری این نظامها تأثیرگذار بوده‌اند، بطور کوتاه معرفی شوند. سپس چند ویژگی مهم این فدراسیونها بطور سیستماتیک با هم مقایسه می‌شوند. بخش پایانی این نوشتار حاوی توضیحاتی کلی در رابطه با تغییراتی می‌باشد که به همکاریهای بیش از پیش کشورهای متعدد در چهارچوب اتحادهای بین‌المللی و منطقه‌ای برمی‌گردند.

منشأ پیدایش و روندهای سیاسی در چند سیستم فدراتیو

با وجود ویژگیهای مشترکی که سیستمهای فدراتیو از آن برخوردارند، پارامترهایی چون شرایط تاریخی مختلف، خصائص اجتماعی - فرهنگی گوناگون و همچنین روندهای سیاسی متمایز باعث بوجود آمدن نمونه‌های مختلفی از سیستم فدراتیو شده‌اند. اینجا به دلیل اختصار تنها ۵ نمونه از آنها بطور کوتاه معرفی می‌شوند. برای اینکه کل طیف متنوع این سیستمها را در بر گرفته باشیم، همانطور که جدول زیر نیز نشان می‌دهد، جوامع و کشورهای با بافتهای سیاسی، تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی بسیار گوناگونی را انتخاب کرده‌ایم.^۵

آمریکا (۱۷۸۹)

باسابقه‌ترین قانون اساسی فدرال، قانون اساسی آمریکا می‌باشد.^۶ حین جنگهای استقلال، ۱۳ مستعمره [ایالت] انگلیسی‌زبان در شمال آمریکا در سال ۱۷۸۱ کنفدراسیونی را بین خود بوجود آوردند که در آن، هر کدام از این مناطق ابتدا استقلال خود را حفظ کردند. این اتحاد اما قادر نگشت مشکلات و عواقب جنگ را از میان ببرد، چیزی که به اعتقاد «فدرالیستها» در درجه نخست به ضعف حکومت مرکزی برمی‌گشت و به همین دلیل نیز آنها خواستار تقویت دولت مرکزی شدند و در این راستا از زاویه تئوری دموکراسی و دولتی استدلالاتی می‌کردند. به مکانیسم محدودسازی و تقسیم افقی قدرت بین رئیس‌جمهور، کنگره، دیوان عالی کشور بعد عمودی تقسیم قدرت سیاسی نیز اضافه گردید. بدین ترتیب موانع دیگری برای مقابله با گسترش قدرت سیاسی دولت ایجاد شد. اما ایده‌های فدرالیستها بالاخره در تدوین قانون اساسی ۱۷۸۹ گنجانده شدند.

فکر محدودسازی قدرت سیاسی دولت در درک روند شکل‌گیری فدرالیسم در آمریکا بسیار حائز اهمیت است. در طول زمان بدینی زیادی در بین مردم آمریکا نسبت به هر نوع مرکزگرایی و تمرکز قدرت سیاسی شکل گرفته بود. برعکس آلمان که در آن قانون اساسی «همسانسازی شرایط زندگی مردم» را چون یک هدف سیاسی تعیین کرده است^۷، اکثریت بزرگ مردم ایالات متحده دخالتهای سنترالیستی را رد می‌کنند، دخالتهایی که می‌توانند در یک سیستم فدراتیو معطوف به تقسیم ثروت و درآمدها بین تمام شهروندان نیز باشند. علاوه بر این، در آمریکا به فدرالیسم نه به مثابه یک ارزش همواره و در هر شرایطی قابل دفاع، بلکه از زاویه پراگماتیستی و ابزاری نگریسته می‌شود که باید توانایی‌هایش با سیستمهای دیگر همواره مقایسه و بازبینی شوند.

در آمریکا در صده اخیر پیوسته شاهد روندهای تمرکزگرایی و تمرکززدایی بوده‌ایم. جهتگیریهای تمرکزگرایانه و تقویت دولت مرکزی غالباً تحت ریاست جمهوری دمکراتها بوقوع پیوسته است (برای نمونه در دهه ۱۹۳۰ در پی برنامه New-Deal-Program در زمان فرانکلین د. روزولت و یا در دهه ۱۹۶۰ در زمان ریاست جمهوری جون اف. کندی). متعاقب این روندها، پیوسته روندهایی

^۵ Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik, Bd. 3. Die westlichen Länder (Hg. Von Manfred G. Schmitt), München 1992, S. 95-110.

^۶ Laslovich, Michel J.: The American Tradition: Federalism in the United States, in: Burgess, Michael/Gagnon, Alain G. (Hg.): Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions. New York u. a. 1993, S. 187-202; Walts, Wolfgang: Die bundesstaatliche Struktur. In: Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang (Hg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. München-Wien 1998², S. 80-108.

^۷ هر چند در پی تلاشی که برای رفم سیستم فدراتیو در آلمان در جریان است، چنین به نظر می‌رسد که این اصل قانون اساسی دست‌خوش تغییرات گردد و از قدرت و اهمیتهای دولت مرکزی برای یکسانسازی شرایط مردم در کل کشور کاسته و به قدرت ایالتها برای سازماندهی و ساماندهی زندگی خود افزوده شود. (مترجم)

معکوسی نیز جهت تضعیف دولت مرکزی از جانب حزب جمهوری خواه طی شده‌اند. روسای جمهوری خواه بورشهای خود به برنامه‌های دولت اجتماعی^۸ را اکثراً تحت لوای دفاع از ساختارهای فدرالیستی به پیش می‌برند. برای نمونه رئیس جمهور جمهوری خواه، رونالد ریگان، کاهش اختصاص و انتقال منابع مالی به ایالتها برای تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی در دهه ۱۹۸۰ را بعنوان «فرم سیستم فدراتیو» معرفی نمود. وی با این کار بطور غیرمنتظره‌ای باعث رنسانس [نوزایی] سیاست دولتهای ایالتیهای گردید: به ویژه ایالتیهای از لحاظ مالی و اقتصادی توانمندی که تحت حکومت دمکراتها بودند برنامه‌ها و طرحهای خود را برای اصلاح سیستم تأمین اجتماعی آمریکا ارائه کردند. بدین ترتیب سیستم فدراتیو پویایی و توانایی خود برای انطباق با شرایط سیاسی حاکم را نشان داد.

جمعیت، بافت اجتماعی و تقسیمات کشوری چند فدراسیون

کشور	وسعت (به کیلومتر مربع)	جمعیت (به میلیون)	زبانها	ادیان	تقسیمات کشوری
آمریکا	۹،۸۰۹،۱۵۵	۲۶۷،۶	انگلیسی، اسپانیولی	۲۶،۰٪ کاتولیک ۱۶،۰٪ باپتیست ۶،۰٪ متدیستها ۳،۷٪ لوتری ۲،۶٪ یهودی	۵۰ ایالت ۷ بخش ویژه ۱۳۰ منطقه سرخپوستان
سوئیس	۴۱،۲۸۴	۷،۱	۶۳،۷٪ آلمانی ۱۹،۲٪ فرانسوی ۷،۶٪ ایتالیایی ۰،۶٪ رتورومانی	۴۶،۱٪ کاتولیک ۴۰،۰٪ پروتستان ۲،۲٪ مسلمان	۲۰ کانتون کامل ۶ نیمه کانتون
آلمان	۳۵۷،۰۲۰	۸۲،۱	آلمانی	۳۴،۱٪ پروتستان ۳۳،۴٪ کاتولیک	۱۶ ایالت
بلژیک	۳۰،۵۲۸	۱۰،۲	۵۷،۰٪ هلندی ۴۲،۰٪ فرانسوی ۰،۶٪ آلمانی	۸۱،۰٪ کاتولیک	۳ منطقه ۳ جامعه زبانی
هند	۳،۲۸۷،۳۶۵	۹۶۲،۴	هندي (۳۶٪) و ۱۷ زبان رسمی دیگر	۸۰،۳٪ هندو ۱۱،۰٪ مسلمان ۲،۴٪ مسیحی ۱،۱٪ سیک	۲۵ ایالت ۷ اتحاد منطقه‌ای
اتریش	۸۳،۸۵۸	۸،۱	۹۲،۳٪ آلمانی	۷۸،۰٪ کاتولیک ۵،۰٪ پروتستان ۲،۰٪ مسلمان	۹ ایالت

در مجموع باید گفت که سیستم فدراتیو آمریکا در دهه‌های اخیر سمت و سویی تقریباً تمرکزگرایانه داشته است. نقش اصلی را در این روند دیوان عالی این کشور داشته است که موازین قانونی مربوط به صلاحیتها را خیلی به سود دولت فدرال [مرکزی] تفسیر می‌کند. علاوه بر این دولت فدرال از لحاظ مالی بر دولتهای ایالتی تفوق دارد؛ بیشتر درآمدهای مالیاتی در اختیار دولت فدرال قرار دارند و دولتهای ایالتی به بودجه دولت فدرال کم‌وبیش وابسته‌اند. تقریباً سه چهارم منابع مالی که دولت فدرال در اختیار ایالتها قرار می‌دهد کمکهای مشروط هستند و باید صرف پروژه‌های معین گردند و این مکانیسمی است که باعث می‌شود که دولت فدرال قادر گردد تصورات خود را در مقابل ایالتها به کرسی بنشانند (و به اصطلاح آنها را با «افسار طلایی» هدایت کند). در طول دهه‌های اخیر سیستم فدراتیو در آمریکا مراحل مختلفی را طی کرده است - نوع فدرالیسم در آمریکا ابتدا یک سیستم دوآل یا دوگانه با صلاحیتهای مجزا برای دولت فدرال و ایالتها بود، بعدها به «فدرالیسم کوئوپراتیو» [همکاری تنگاتنگ هر دو سطح با هم] سمت‌وسو پیدا کرد و امروز نوعی فدرالیسم «اجباری» در آنجا وجود دارد.^۹

^۸ منظور برنامه‌ها و قوانینی هستند که هدف تقسیم ثروت و گسترش تأمین اجتماعی مردم را دنبال می‌کنند. (مترجم)

^۹ توضیحات مؤلف در این رابطه اصلاً کافی نیست. در هر حال در ادبیات تخصصی دو نوع فدرالیسم متمایز می‌گردد: فدرالیسم دوآل و فدرالیسم کوئوپراتیو. در نوع اول صلاحیتها و ارگانهای دولتی فدرال تقریباً کاملاً از صلاحیتها و ارگانهای دولتی ایالتها جدا هستند. هر دو سطح هم اختیار وضع قوانین را دارند، هم

سویس (۱۸۴۸)

ریشه‌های تاریخی کنفدراسیون سویس^{۱۰} به قرن چهاردهم برمی‌گردند، آن هنگام که ۱۴ کانتون و منطقه برای در امان ماندن از تهدیدات خارجی ائتلافی را بین خود بوجود آوردند. یک سال بعد از جنگ ۱۸۴۸ بر علیه مناطق کاتولیک، یک قانون اساسی که امروز نیز اساسی‌ترین خطوطش باقی مانده تصویب گردید. یکپارچگی و یگانگی دولتی که هنوز هم با برجاست تنها با حفظ و محترم شمردن خودمختاری مناطق مختلف این کشور ممکن بوده است. تا امروز فدرالیسم برای سویسی‌ها مه‌ مثابهٔ ایک ارزش و عنصر اصلی امور دولتی باقی مانده است، دولتی که بر اساس یک تبار واحد، یک تاریخ واحد، یک زبان واحد و یک دین واحد تحت لوای «مشترک» بنا شده است. اینجا مخصوصاً ارج نهادن به تنوع در سبکها و شرایط زندگی و همچنین وجود امکان کنترل نخبگان سیاسی از بهر وجود فدرالیسم شناخته می‌شوند. به این جهت کانونتهای این کشور تفاوت‌های خیلی زیادی از لحاظ نهادها، ادارات، حقوق خلق، ساختار منطقه‌ای و میزان مالیاتها با هم دارند.

بنابراین نمونهٔ سویس برای تشریح تیپیک سیستم فدراتیو مناسب است، از جمله به این دلیل که این کشور با وجود مرزهای متعددی که در آن از لحاظ زبانی، دینی، شهری/روستایی و توانمند/بی‌بضاعتی وجود دارند، در طول دهه‌ها از نظر سیاسی با ثبات مانده است. در کنار کاهش تأثیرات منفی برخی از این مرزهای داخلی این مسئله هم که این خطوط از روی هم گذر می‌کنند، در استحکام و ثبات این نظام نقش بازی کرده است. بنابراین شهروندان سویسی در هر نزاعی «در طرفهای مختلف» نیستند. اما برعکس این، مرزهای خیلی واضحی بین گروههای زبانی مختلف در رابطه با روابط خارجی و سیاستهای مربوط به تأمین اجتماعی وجود دارند. برای نمونه مردم فرانسوی‌زبان غرب سویس در رابطه با مسائل بین‌المللی گشاده‌دل‌تر و بازترند و اکثریت آنها عضویت در اتحادیهٔ اروپا را می‌پذیرند، در حالیکه اینکار به دلیل مخالفت سویسی‌های آلمانی‌زبان تاکنون با شکست روبرو شده است. مضاف بر این مردم فرانسوی‌زبان برآند که سیاست باید بیشتر به وضعیت ضعفا در کشور توجه کند، چیزی که هر از چند گاهی باعث تنشهایی با بخش از لحاظ مالی و اقتصادی قوی‌تر آلمانی‌زبان سویس به خاطر مکانیسم تعدیل اجتماعی [کاهش فشار اقتصادی کانونتهای ضعیفتر از طریق مساعدتهای مالی کانونتهای توانمندتر] شده است.

آلمان (۱۹۴۹)

برای بنای سیستم فدراتیو در آلمان که سال ۱۹۴۹ در قانون اساسی این کشور گنجانده شد از قانون اساسی بیسمارکی رایش در سال ۱۸۷۱ الهام گرفته شد و این ساختار - بر عکس خواستهٔ آن هنگام نیروهای ظفرمند جنگ دوم جهانی - سترالیستی تنظیم شد.^{۱۱} مهمترین صلاحیتها به دولت فدرال داده شد، چرا که این اعتقاد حاکم بود که تنها چنین می‌توان به الزامات زمان بعد از جنگ (کاهش فقر اجتماعی، بازسازی اقتصاد و غیره) پاسخ درخور داد. بر طبق میل حزب سوسیال دمکرات آلمان فرمول «یکسان‌سازی شرایط زندگی مردم» بعنوان یک آماج در قانون اساسی گنجانده شد، تا بعداً به خدمت تلاشهای یگانه‌گرایانه [برابری طلبانه] گرفته شود.

امروزه سیستم فدراتیو آلمان در ادبیات علوم سیاسی اغلب بعنوان مدلی از فدرالیسم مطرح است، که در آن، نوع «فدرالیسم متحده یا به‌هم‌پیوسته» (Verbundföderalismus)، یعنی در هم‌تیدگی عرصه‌های مهم سیاسی سطح فدرال و ایالتی، بطور عمومی باعث «ترافیک

ارگانهای اجرایی مستقل خود و هم از سیستم قضایی جداگانه برخوردارند. به هر حال چنین نیست که سطحی قانون وضع کند و سطح دیگر مکلف به اجرای آن باشد. وجهه مشخصهٔ این نوع از فدرالیسم این است که هم امکان تأثیرگذاری دولت فدرال بر دولت ایالتی کم است و هم دولت‌های ایالتی از مکانیسمها و اهرمهای زیادی برای کنترل و تأثیرگذاری بر دولت فدرال برخوردار نیستند. نوع دوم (فدرالیسم کنوپراتیو) به آن سیستم فدراتیوی گفته می‌شود که هر دو سطح با هم همکاری تنگاتنگ دارند به این ترتیب هم دولت فدرال اختیارات زیادی من جمله در حوزهٔ تصویب قوانین دارد و هم ایالتها قدرت و امکان تأثیرگذاری بر دولت فدرال مثلاً به شیوهٔ تأثیرگذاری بر محتوی قوانین فدرال را دارند. آمریکا را غالباً سیستم فدراتیو دوآل نامیده‌اند و آلمان را سیستم فدراتیو کنوپراتیو. برای تسهیل در درک این مقوله مثالی می‌آوریم: اگر کل قدرت سیاسی را با عدد ۱۰۰ معین کنیم، معادلهٔ زیر را خواهیم داشت: سیستم فدراتیو نوع دوآل: در سطح فدرال ۸۰ درصد قدرت از آن دولت فدرال است و ۲۰ درصد از آن دولت‌های ایالتی و در سطح ایالتها ۸۰ درصد قدرت سیاسی از آن خود ایالتهاست و ۲۰ درصد از آن دولت فدرال. نوع کنوپراتیو فدرالیسم: در سطح فدرال ۶۰ درصد قدرت سیاسی از دولت فدرال سرچشمه می‌گیرد و ۴۰ درصد از ایالتها و در سطح ایالتها هم ۶۰ درصد از آن خود ایالتهاست و ۴۰ درصد از آن دولت ایالتی. (مترجم)

¹⁰ Freiburghaus, Dieter: Die Schweiz – Eidgenössischer Föderalismus oder die Ungleichheit der Lebensverhältnisse. In: Europäisches Zentrum für Journalismusforschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus. Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden 2000, S. 292-307

¹¹ Münch, Ursula: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 13/99, 26. März 1999, S. 3-11.

رفرم» [عدم پیشبرد اصلاحات اقتصادی] شده است. شورای ایالتها [که در آن ایالتها عضویت دارند و ارگانیکست که منافع آنها را در سطح فدرال دنبال می‌کند و بر سیاست دولت فدرال نظارت دارد] یک نقش و جایگاه نهادی مهمی در ساختار فدراتیو این کشور دارد. ۶۰ درصد کل قوانینی که در مجلس فدرال تصویب می‌شوند نیاز به موافقت شورای ایالتها دارند. این ارگان نقش مهمی در محدود کردن قدرت سیاسی دولت مرکزی فدرال دارد و قادر است - مخصوصاً آن زمان که اپوزیسیون اکثریت را در آن تشکیل می‌دهد - بزرگترین مقاصد اصلاح طلبانه دولت و مجلس فدرال را نقش بر آب کند. مذاکرات پی‌درپی دولت فدرال و ایالتها نتیجه منطقی همچون وضعیتی هستند. این مذاکرات را نیز به ویژه ارگانهای سیاسی اجرایی انجام می‌دهند، مکانیسمی که از لحاظ حقانیت دمکراتیک همواره مورد اعتراض قرار گرفته است.

به منظور بسط و تعمیق همکاری سطوح مختلف سیستم فدراتیو تقسیم وظایف دولتی در آلمان - مثلاً برعکس آمریکا - طوری بین سطح فدرال و ایالتها تنظیم شده که حداقل زمینه و موضوع وجود داشته باشد که انحصاراً در حوزه اختیارات دولت فدرال یا در اختیار ایالتها باشد، البته چنین مدلی همیشه پناسیل بلوکه کردن هر کدام از این دو سطح توسط سطح مقابل را در خود نهفته دارد. مدل فدرالیستی آلمان را شاید بتوان بطور ساده^{۱۲} چنین تصویر نمود که پارلمان فدرال مسئول وضع قوانین است و چگونگی اجرای این قوانین به عهده ایالتها می‌باشد. علاوه بر این باید یادآور شد که دولت فدرال به دلیل تفوق مالی خود، در دهه‌های اخیر بطور دم‌افزون پروژه‌هایی را مورد تأمین مالی قرار داده که اساساً در حوزه وظایف ایالتها بوده‌اند. این مسئله دو جنبه دارد: از طرفی با این مساعدهای دولت فدرال پروژه‌های نیمه‌تمام بطور کامل اجرا می‌شوند، اما از طرفی دیگر باعث این می‌شود که دولت فدرال اولویتها و برداشتهای خود را در زمینه‌هایی که اساساً به وی مربوط نیستند به دولت‌های ایالتی تحمیل و آنها را از نظر مالی وابسته کند. در پی تلاشهایی که برای رفرم فدرالیسم در آلمان جریان دارند، بنا است که از تداخل و درهم‌تنیدگی سیاسی سطح فدرال و سطح ایالتها کاسته شود و اختیارات مالی ایالتها افزایش یابد.

بلژیک (۱۹۹۳)

بلژیک یک دهه پیش (۱۹۹۳) یک قانون اساسی فدرالیستی را تصویب نمود. این قانون به ویژه از این نظر جالب است که از تبیین یک ساختار و تقسیمات کشوری صرفاً منطقه‌ای (territorial) فراتر رفته است.^{۱۳} فدرالیزه کردن این کشور که سال ۱۸۳۰ بعنوان یک دولت فرانسوی‌زبان واحد و متمرکز پایه‌گذاری شد، به این دلیل ضروری گردید، که نزاع بین دو گروه بزرگ زبانی این کشور، یعنی هلندی‌زبانها و فرانسوی‌زبانها، در ابتدای دهه ۱۹۶۰ شدت گرفت. هر چند هر دوی این زبانها بطور رسمی هم‌ارج قلمداد می‌گردند، اما در عمل استفاده از زبان فرانسوی غلبه دارد. این نیز قبل از هر چیز به این واقعیت برمی‌گردد که بخش بزرگی از هلندی‌زبانها فرانسوی نیز صحبت می‌کنند، در حالیکه فرانسوی‌زبانها غالباً یک زبانه هستند. تمایز در سطح رشد و بنیه اقتصادی بین منطقه فلاندریهای هلندی‌زبان در شمال کشور (Flemish) که در حال شکوفایی است و منطقه از نظر صنعتی کهنه‌شده والونیهای فرانسوی‌زبان در جنوب با نرخ بالای بیکاری به شدت این نزاع افزوده است.

هر دو گروه زبانی طرحهای تمرکززدایانه خاص خود را دنبال کرده‌اند و می‌کنند: طرف فلمی از گسترش «جوامع زبانی» حمایت می‌کند که بعنوان نهادهای از نظر فرهنگی ریشه‌دار قلمداد می‌گردند، در حالیکه والونی‌های فرانسوی‌زبان به دلایل اقتصادی از تقویت دامنه‌دار خودمختاری منطقه‌ها جانبداری می‌کنند. فرانسوی‌زبانها می‌خواهند با این کار بر صلاحیتهای عملی ضروری دولت تأثیر بگذارند تا بدین وسیله قادر گردند ساختار اقتصادی کهنه شده منطقه خود را تغییر دهند. البته یک راه حال صرفاً منطقه‌ای از همان ابتدا منتفی به نظر می‌رسد، چرا که پایتخت این کشور (بروکسل) در منطقه فلاندریهای هلندی‌زبان قرار دارد، در حالیکه ۸۵ درصد جمعیت آن را فرانسوی‌زبانها تشکیل می‌دهند. علاوه بر این جامعه آلمانی‌زبانهای بروکسل - هر چند که از لحاظ کمی چندان بزرگ نیست - در غیر اینصورت در منطقه والونی‌ها حل می‌شوند.

در بلژیک برای حل معضل زبانی و قومی، راه فدرالیستی در پیش گرفته شد، به نحوی که در پی چندین رفرم قانون اساسی (۱۹۷۰، ۱۹۸۰، ۱۹۹۳) این کشور دست آخر به سه منطقه فلاندریها، والونیها و بروکسل و در عین حال به سه جامعه زبانی فلمی، فرانسوی و آلمانی تقسیم شد. این مناطق اختیارات مربوط به حیطه خود را اخذ نمودند (برای نمونه توسعه مکانی [شهرسازی]، حفظ طبیعت و محیط

^{۱۲} اینجا باید متذکر شد که هم دولت فدرال ارگانهای اجرایی خود را دارد و هم ایالتها از پارلمانهای خود برخوردارند که وظیفه وضع قوانین ایالتی به عهده آنهاست. (مترجم)

^{۱۳} Deschouwer, Kris: Belgien – ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden 2000, S. 97-119.

زیست و ساختمان‌سازی). در حالیکه جوامع زبانی وظایف مربوط به اشخاص را به عهده گرفتند (مانند فرهنگ، آموزش و پرورش، شبکه بهداشت و بهداری). برای هر کدام از این واحدهای تقسیمات کشوری (منطقه‌ها از طرفی و جوامع زبانی از طرفی دیگر) ارگانها و نهادهای جداگانه تأسیس گردیدند (نهادهای منطقه فلمی‌ها در هم ادغام شدند، در حالیکه منطقه والونی‌ها چنین رویه‌ای را در پیش نگرفت). دولت مرکزی نقشهای مهمی را بعهده گرفت؛ بخش اعظم مالیاتها به خزانه وی خواهند رفت. علاوه بر این دولت فدرال مسئول سیستم تأمین اجتماعی نیز می‌باشد. وی در این نقش بودجه زیادی را از شمال توسعه یافته می‌گیرد و به جنوب کم‌بضاعت‌تر ارسال می‌دارد، چیزی که بحث‌های زیادی را برانگیخته است. هرگاه که سیاستمداران فلمی هلندی‌زبان از لحاظ مالی توانمند خواهان خودمختاری وسیع‌تر مالی برای منطقه خود می‌شوند، سیاستمداران والونی فرانسوی‌زبان از لحاظ مالی کم‌بضاعت آن را یورش به توان زندگی منطقه خود قلمداد می‌کنند.

بلژیک یک نمونه فدرالیسم غیرمتمرکز را به نمایش می‌گذارد. برای در مجرا و قالب قانونی قرار دادن و کنترل و هدایت دمکراتیک منازعات قومی بین فلمی‌ها و فرانسوی‌زبانها فدرالیزه کردن سیستم سیاسی سابقاً متمرکز بلژیک ضروری بود، در غیر اینصورت تلاشی این کشور حتمی به نظر می‌رسید. هنوز هم این واقعیت که در این کشور تنها احزاب ملی‌منطقه‌ای وجود دارند و نه احزاب سراسری، سیستم فدراتیو را با مخاطراتی روبرو ساخته است. حتی حکومت مرکزی نیز از طرف احزاب منطقه‌ای تشکیل می‌گردد. نزاعهای زبانی و قومی قبلاً در چهارچوب احزاب سراسری حل و فصل می‌گردیدند، در حالیکه امروز همین نزاعها باعث تشنج بین احزاب منطقه‌ای می‌شوند که ائتلاف سیاسی حکومتی را تشکیل می‌دهند. با این وصف یکپارچگی ارضی کشور (دست کم هنوز) به خطر نیافتاده است - مشکل حل نشده بروکسل مانع تلاشی و انحلال کشور بلژیک شده است.

هند (۱۹۵۰)

قانون اساسی فدرال هند (۱۹۵۰) که کمی پس از کسب استقلال این کشور از استعمار انگلیس (۱۹۴۷) تصویب گردید، در اساسی‌ترین اصول خود از «قانون دولت هند»^{۱۴} (۱۹۳۵) الهام گرفت که این نیز به پیروی از «قانون آمریکای شمالی انگلیسی‌زبان» در سال ۱۸۶۷ تدوین شده بود که مبنای تشکیل فدراسیون کانادا قرار گرفت.^{۱۵} برای اکثریت مجلس مؤسسان واضح بود که کشور چنین گسترده‌ای، با چنین تنوع زبانی و دینی وسیعی و با مناطقی که از هویت‌های ویژه تاریخی خود برخوردارند، را تنها می‌توان با یک نظام فدراتیو پابرجا نگه داشت. هند خود را یک کشور سکولار (غیر دینی) دانسته و می‌داند. آزادی اجرای مراسم دینی پیروان تک‌تک ادیان در قانون اساسی تضمین گردیده است. در فاصله زمانی بین ۱۹۵۶ و ۱۹۶۶ مرزهای استانهای از لحاظ زبانی ناهمگون که بازمانده تقسیمات کشوری زمان سلطه استعمار بود، تغییر یافت و مرزها بر اساس مناطق زبانی کشیده شدند، طوری که در هر استان تنها سخنوران یک زبان سکونت داشته باشند.

بطور رسمی و صوری قانون اساسی هند خیلی سترالیستی تدوین شده، تا جایی که برخی نویسندگان از سیستم شبه‌فدرالیستی هند سخن می‌رانند. به «اتحادیه»، یعنی به دولت فدرال، بیشترین و مهمترین صلاحیتها اعطا شده است - من جمله با اهمیت‌ترین مالیاتها. علاوه بر این اختیارات ویژه رئیس جمهور جایگاه دولت فدرال را به نسبت دولتهای ایالتی خیلی برجسته کرده است. رئیس جمهور با تکیه بر این حق ویژه می‌تواند - چنانچه فرمانداری که خود وی منصوب کرده است، به وی اطلاع بدهد که موازین قانون اساسی در یک ایالت معین زیر پا گذاشته شده - به توصیه نخست‌وزیر همه ارگانهای دولتی آن ایالت (به استثنای دادگاهها) را منحل و اختیارات آنها را به ارگانهای دیگر چون فرماندار واگذار کند. تا اواخر ۱۹۶۰ این حق خیلی به ندرت مورد استفاده قرار گرفت. اما این امر آن زمان تغییر نمود که حزب کنگره که تا آن زمان هم در سطح فدرال و هم در ایالتها نیروی بلامنازع حاکم بود، اکثریت خود را از دست داد. به طور رسمی اعلام شد که برای مقابله با خطر «تجزیه» و «ضرورت حفظ یکپارچگی خاک کشور»، اما در واقع امر به دلیل مغلوب شدن حزب کنگره، رئیس جمهور - به پیشنهاد غیرقابل رد دبیر کل حزب کنگره و نخست‌وزیر وقت، ایندیرا گاندی - تنها بین ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۷ ۳۹ حکومت ایالتی را از کار برکنار کرد؛ این رقم تا سال ۱۹۹۵ به ۹۵ افزایش یافت. وضعیت بغرنج سیاسی در برخی از ایالتها با دخالتهای دولت مرکزی بغرنج‌تر نیز گردید و روند معمولی رشد احزاب و سیستمهای حکومتی منطقه‌ای دچار اختلال شد.

اکنون دیگر عملاً سیستم حزبی در این کشور منطقه‌ای شده است. حاکمیت بلامنازع حزب کنگره در تعداد زیادی از ایالتها شکسته شده، احزاب منطقه‌ای قادر شده‌اند خود به حاکمیت برسند. حتی کاستهای تحتانی جامعه هم شروع کرده‌اند خود را از لحاظ سیاسی

¹⁴ Government of India Act

¹⁵ Chariton, Sue Ellen M.: Comparing Asian Politics. India, China and Japan. Boulder/Colorado 1997, S. 168 pp, 206 pp; Rajashekara, H. M.: The Nature of Indian Federalism. A. Critique. In: Asian Survey 37 (1997), 3, S. 245-253.

سازماندهی و ابراز وجود کنند، چیزی که اغلب باعث بوجود آمدن درگیریهایی خشونت‌آمیز نیز شده است. یک نمونه خاص خطرناک استان پنجاب می‌باشد که یک گروه سیزه‌جو متعلق به جامعه دینی سیکها از سال ۱۹۶۰ برای استقلال مبارزه می‌کند. این نزاع آن هنگام به اوج خود رسید که نخست‌وزیر این کشور، ایندیرا گاندی، در سال ۱۹۸۴ فرمان حمله به مقر مرکزی تروریستهای سیک در معبد طلائی امریتسار را داد. ویران کردن پرستشگاه سیکها، ترور ایندیرا گاندی که متعاقب آن انجام گرفت و قتل و عام سیکها توسط هندوها و هندوها توسط سیکها نفرت بین این گروه‌های دینی را شدت بخشید. برخی از ناظران از این تلاطمات سیاسی در برخی از استانها خاتمه تدریجی سیستم فدراتیو را استنتاج می‌کنند، درحالیکه برخی دیگر از صاحب‌نظران بر این اعتقادند که تنها یک سیستم فدراتیو قادر است استانهای متشیخ را از استانهای باثبات جدا و بدین ترتیب تمامیت ارضی کشور را حفظ کند.

تشابهات و تمایزات اصلی فدراسیونهای برگزیده شده

وجوه مشخصه سیستمهای فدراتیو که در ابتدای این نوشتار برشمردیم، در هر کدام از فدراسیونهای برگزیده متفاوتند. این تنوع در این بخش به کمک سه ملاک و معیار مهم ذیل نشان داده می‌شوند: صلاحیتهای واگذار شده به ایالتها، آزادی عمل مالی آنها و نقش نمایندگی آنها در سطح فدرال. در رابطه با این مقوله‌ها هر بار اشاره‌ای نیز به سیستم فدراتیو اتریش می‌شود.

تقسیم مسؤلیتها بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی

جوهر و دلیل وجودی هر فدراسیونی عبارت از این است که حقوق و وظایف دولتی بین سطوح حکومتی مختلف تقسیم گردد؛ وظایفی که به منافع مشترک کل جامعه برمی‌گردد را دولت فدرال انجام می‌دهد، درحالیکه وظایفی که به منافع مناطق مختلف برمی‌گردد را هر کدام از حکومتهای این مناطق انجام می‌دهند. علاوه بر این، برخی از قانونهای اساسی کشورهای فدراتیو، برای نمونه در آمریکا، آلمان و هند [و البته نه در اتریش] حاوی مکانیسم «قانونگذاری رقابتی» نیز می‌باشد که بر اساس آن ایالتها مجازند موازین قانونی را وضع کنند، چنانچه در موارد مربوطه قوانین فدرال وجود نداشته باشند و یا مجلس فدرال از حق خود برای وضع این قوانین استفاده نکند و آن را بر عهده خود ایالتها بگذارد. در اکثریت فدراسیونها سطح فدرال مسئول قانونگذاری من جمله در زمینه‌های روابط خارجی، دفاع، اقتصاد کلان و راه‌و ترابری می‌باشد و دولتهای ایالتی حق قانونگذاری در امور اجتماعی، آموزش و پرورش را دارا می‌باشند. یک مقایسه سیستماتیک نشان می‌دهد که اتریش در ارتباط با صلاحیتهای قانونی ایالتها از فدراسیونهای دیگر خیلی عقب‌تر است.^{۱۶}

چنانچه سطح اداری را نیز وارد محاسبات قیاسی خود کنیم، ضعف اختیارات قانونگذاری ایالتها در سیستم فدراتیو اتریش تا اندازه‌ای جبران می‌شود؛ در برخی از فدراسیونهای انگلیسی‌زبان (مثلاً در آمریکا) هر کدام از دو سطح، یعنی هم سطح فدرال و هم ایالتها همزمان هم از صلاحیتهای قانونگذاری برخوردارند و هم خود مسؤلیت اجرایی این قوانین را بر عهده دارند، چیزی که بعنوان فدرالیسم دوآل یا دوگانه نامیده می‌شود. اما وجه مشخصه فدراسیونهای اروپایی (سوئیس، آلمان و اتریش، منهای بلژیک) این است که بخش بزرگی از قوانین فدرال توسط ادارات ایالتی یا کانونی اجرا می‌شوند. بنابراین هر دو سطح مجبور به همکاری با هم می‌شوند که «فدرالیسم کنوپراتیو» (یا تعاونی) نامگذاری شده است. در عمل اما تفاوتها بین این فدراسیونها چندان ماهوی نیستند، چرا که حتی در آمریکا الزامات اقتصادی و اجتماعی سطح مختلف حکومتی را مجبور به همکاری ساخته‌اند.^{۱۷}

استقلال مالی دولتهای عضو

بر همگان روشن است که پول همه چیز نیست، اما بدون پول نیز خیلی کارها پیش نمی‌رود. این مسئله در فدرالیسم نیز صدق می‌کند؛ واگذاری دست‌و‌دل‌بازانه مسؤلیتها و وظایف به ایالتها بی‌معنی و بی‌فایده خواهد بود، چنانچه منابع مالی لازم برای انجام این وظایف در اختیار آنها قرار نگیرد. مقایسه فدراسیونهای برگزیده شده تفاوتهای زیادی از نظر حق وضع و اخذ مالیاتها و همچنین از نظر وابستگی آنها به مساعدتهای دولتی و حجم این کمکها به آنها (که جهت حفظ تعادل و توازن مالی کشور انجام می‌گیرد) را عیان می‌سازد. مقایسه کشورهای اینجا نامبرده شده نشان می‌دهد که اتریش بیشترین میزان از کمکهای فدرال به ایالتها را می‌پردازد و به این ترتیب

^{۱۶} رجوع کنید به منبع شماره ۲، ص ۱۲۶ به بعد.

^{۱۷} Hague, Rod/Harrop, Martin/Breslin, Shaun: Comparative Government and Politics. An Introduction, Houndmillis/Basingstocke 1998⁴, S. 173.

ایالت‌های این کشور به بیشترین میزان نیز به کمک‌های دولتی وابسته‌اند (نگاه کنید به جدول موقعیت مالی ایالت‌های کشورهای برگزیده شده)، و این خود به تنهایی حکایت از ضعف سیستم فدرالیسم در اتریش می‌کند.

موقعیت مالی سطوح مختلف فدراسیونهای منتخب		
کشور	سهم هزینه‌های دولت فدرال به نسبت کل هزینه‌های کشور (به درصد)	میزان کمک‌های دولت فدرال به ایالتها به نسبت کل درآمد ایالتها (به درصد)
آمریکا (۱۹۹۶، ۱۹۹۴)	۶۱،۲	۲۹،۶
سوئیس (۱۹۹۵)	۳۶،۷	۱۸،۹
آلمان (۱۹۹۶)	۴۱،۲	۱۸،۳
هند (۱۹۹۴)	۵۴،۸	۳۹،۴
اتریش (۱۹۹۵)	۶۸،۸	۴۳،۶

توجه: در منبع مربوطه برای بلژیک آماری قید نشده است (مراجعه کنید به منبع شماره ۲)

البته اینجا باید افزود که بخش بزرگ این مساعدها بطور مشروط و برای اجرای پروژه‌های معینی صورت می‌گیرند و نه برای تأمین هزینه‌های جاری دولت‌های ایالتی. در آمریکا در سال ۱۹۹۶ ۱۰۰ درصد این کمک‌ها، در سوئیس در سال ۱۹۹۵ ۷۳،۱ درصد، در آلمان در سال ۱۹۹۶ ۶۴،۵ درصد همچون نقشی داشته‌اند.^{۱۸} و این خود باعث کاهش آزادی عمل این ایالت‌ها می‌شود، هر چند که ایالت‌های با بینه مالی و اقتصادی ضعیف راه دیگری ندارند.

ترکیب و جایگاه نمایندگی ایالتها در سطح فدرال

«مجلس دوم»، به عنوان نمایندگی ایالتها در سطح فدرال، یک ویژگی خاص سیستم‌های فدرال می‌باشد که از طریق آن منافع مناطق و ایالت‌های مختلف در همان ابتدای تدوین قوانین فدرال مورد توجه قرار می‌گیرد.^{۱۹} از میان ۲۴ کشور برشمرده شده (به استثنای جزایر سانکت کریستوفر و نویس، میکرونزی و امارات متحده عربی) بقیه فدراسیونها از همچون مجلسی برخوردارند. بر طبق اندیشه معروف، ایه سیه^{۲۰}، از روزهای انقلاب کبیر فرانسه، چنانچه «مجلس دوم» [که نماینده مناطق مختلف کشور است] با «مجلس اول» [پارلمان فدرال] که تبلور اراده کل مردم کشور است، خیلی فرق داشته باشد، از نقطه نظر دمکراتیک مضر است، ولی اگر با وی کاملاً هم عقیده باشد، اضافی است.

ترکیب و جایگاه مجلس دوم از این کشور به آن کشور فرق می‌کند، و این، میزان مقبولیت و جدیت ارکان سیستم فدرالیسم در این کشور را عیان می‌سازد. چنانچه این ۵ کشور برگزیده را از این لحاظ زیر ذره‌بین قرار بدهیم، درخواستیم یافت که اعضای مجلس دوم به طرق مختلف برگزیده می‌شوند: در سوئیس و آمریکا آنها مستقیماً از طرف مردم انتخاب می‌شوند؛ در اتریش و هند پارلمان‌های ایالتی هستند که آنها را انتخاب می‌کنند؛ در آلمان این اعضا از طرف حکومت‌های ایالتی به این ارگان فرستاده می‌شوند؛ بلژیک مدل مخلوط را دارد. تنها در آمریکا و سوئیس هر کدام از ایالتها و کانتونها به یک تعداد نماینده به ارگان نامبرده ارسال می‌دارند، در حالیکه در بقیه فدراسیونها جمعیت هر کدام از ایالتها برای تعیین تعداد اعضا تعیین کننده است.

تا جایی که به جایگاه قانونی مجلس دوم برمی‌گردد، تنها در آمریکا و سوئیس هست که این مجلس هم‌ارج مجلس فدرال است، به این معنی که حتی هنگام تصویب قوانین ساده هم، کسب موافقت هر دو مجلس الزامی است. در سه فدراسیون باقیمانده مجلس دوم تنها هنگام تصویب موازین قانون اساسی و بخشی از قوانین فدرال ساده حق وتوی مطلق و در مابقی موارد تنها حق وتو برای به تعویق انداختن تصویب قوانین را دارد. شورای ایالت‌های اتریش تنها از حق وتو برای به تعویق انداختن تصویب قوانین برخوردار و به همین

^{۱۸} منبع شماره ۲، ص ۴۹.

^{۱۹} Watts, Ronald L: Comparing federal systems. Kingston/Ontario 1999², S. 92 pp; Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hg.): Zweite Kammern. München-Wien 2000.

^{۲۰} Abbé Sieyès

اعتبار در بین کشورهای نامبرده از ضعیف‌ترین جایگاه در سیستم فدراتیو این کشور برخوردار می‌باشد. چیزی که باعث شده که اینجا و آنجا ندهایی برای بالا بردن موقعیت این ارگان و یا انحلال آن بلند شود.

سیستمهای فدراتیو بر بستر بین‌المللی

ادغام فدراسیونها در سازمانهای میان‌دولتی به بغرنجی روابط سطوح مختلف فدرال در داخل کشورهای فدراتیو افزوده است. آلمان، بلژیک و اتریش عضو اتحادیه اروپا هستند، آمریکا به همراه مکزیک و کانادا در سال ۱۹۹۲ منطقه آزاد تجاری شمال آمریکا، «نافتا»، را بوجود آورده است، هند به اتحادیه آسیای جنوبی برای همکاریهای منطقه‌ای (SAARC) تعلق دارد که در سال ۱۹۸۵ تشکیل گردیده است. واگذاری صلاحیتها و اختیارات ایالتی و فدرال به این سازمانهای منطقه‌ای، همچنین وجود امکان ارتباط ایالتها و مناطق کشورهای مختلف با این سازمانهای منطقه‌ای (برای نمونه در آلمان و اتریش) باعث بحثهایی در ارتباط با تقسیم قدرت دولتی در داخل کشور شده است. سویس بخاطر نگرانی از تأثیر گرفتن ساختار فدراتیو خود از وارد شدن به اتحادیه اروپا خودداری کرده است.^{۲۱} در همان حال اتحادیه اروپا گرایشهای فدرالیستی از خود نشان می‌دهد: تفوق قبلی حکومتهای ملی - به ویژه در زمینه سیاست ساختاری و منطقه‌ای - جای خود را در این اتحادیه به سیستم چند سطحی غیرهرمی، منعطف و پویا داده است، به صورتی که فعالین سیاسی سطوح مختلف فدرال با هم در پیوند خواهند بود و مشترکاً راه‌حلهایی را تهیه و عرضه می‌کنند. بر طبق اصل «همکاری» (Partnerschaft) برای تهیه و اجرای برنامه‌های اتحادیه اروپا و همچنین هنگام تصمیم‌گیریها، به ویژه نمایندگان مناطق و ایالتها مختلف دخیل داده می‌شوند، و همین باعث بالا رفتن موقعیت آنها در ساختار فدرالیستی کشورهای مربوطه گشته است.

نتیجه‌گیری

فدرال معادل فدرال نیست. گونه‌گونی منشأهای پیدایش این سیستمها، تنوع شرایط سیاسی - فرهنگی سیر این نظامها و انواع مختلف این سیستمهای فدرالیستی درجه‌بندی معتبر و همه‌پسند این نظامها را مشکل می‌سازند - کشوری که در ارتباط با یک ملاک معین «جلوی» صف عرض اندام می‌کند، ممکن است با مبنا قرار دادن یک ملاک دیگر کاملاً «عقب»^{۲۲} باشد.^{۲۳} به همان نسبت اشتباه خواهد بود اگر ارزیابی‌هایی که در باره خصائل، نقطه قوت و ضعفهای یک کشور معین فدراتیو وجود دارند را عامیت ببخشیم و به بقیه تعمیم دهیم. بلکه باید بنا را بر این قرار داد که نقاط قوت و ضعف به نوع نظام فدرالیستی در آن کشور معین برمی‌گردد و نه به نفس فدرالیسم.

علاوه بر این نباید سیستم فدرالیستی را خشک و نامعطف، بلکه چون نظامی پویا درک نمود که توانایی انطباق خود با شرایط حاکم را دارد: نوع خاصی که از این نظام پیاده شده و میزان فدرالیستی آن در هیچ کشوری همواره یکسان نبوده است، بلکه با توجه به نوع و توازن نیروهای سیاسی حاکم می‌تواند تغییر کند. **اگر بخواهیم با تنوع موجود در جامعه و با هویتهای موجود منطقه‌ای آن برخورد شایسته کنیم، فدرالیسم اصل مناسب سازماندهی جامعه و دولت می‌باشد.** اما چنانچه، برعکس آنچه که گفته شد، فدرالیسم را در درجه نخست بعنوان مانع به کرسی‌نشاندن اراده سیاسی اکثریت جامعه یا موجدی برای کاهش کارآمدی اقدامات سیاسی و اقتصادی^{۲۴} درک کنیم، عناصر فدرالیستی به عقب رانده می‌شوند.

فرانتس فالند (Franz Fallend) دکترای علوم سیاسی دارد و در انستیتو علوم سیاسی دانشگاه زالتسبورگ (اتریش) تدریس می‌کند.

^{۲۱} نگاه کنید به منبع شماره ۲، ص ۶۹ به بعد.

^{۲۲} Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante: Politics and Society in Western Europe. London/Thousand Oaks/New Dehli 1999^d, S. 171 pp, 187 p.

^{۲۳} البته در نتیجه قیاس تمام کشورهای نامبرده می‌توان گفت که اتریش از حداقل خصائل فدرالیستی برخوردار است (همانجا).

^{۲۴} نویسنده به بحثهای آلمان اشاره دارد. در این کشور قدرت زیاد شورای ایالتها مورد انتقاد قرار گرفته است: چون اکثریت قوانین تصویب شده در مجلس فدرال (که به هر حال نمایندگان آن را مردم انتخاب کرده‌اند، نیاز به رأی موافق این ارگان دارند، قبل از اینکه اعتبار قانونی بیابند و چون اکثریت این ارگان را اغلب اپوزیسیون تشکیل می‌دهد و اپوزیسیون علاقه زیادی به رفم که به نفع حزب حاکم تمام می‌شود ندارد، نوعی رکود در جامعه بوجود می‌آید و این باعث بلند شدن صدای اعتراض به نوع نظام فدرالیستی در این کشور شده است. بنا است که از اختیارات شورای ایالتها کاسته، به جای آن به استقلال عمل خود ایالتها افزوده شود. (مترجم)