

گذری بر فدرالیسم (یک ساخت حکومتی کارآمد و پویا)

صبح مفیدی

دانشجوی کارشناسی ارشد علوم سیاسی

مقدمه:

از مشکلات و مسائل نظام‌های سیاسی که خیلی از کشورها بخصوص کشورهای جهان سوم با آن روبرو می‌باشند چگونگی توزیع قدرت و مشارکت در حاکمیت می‌باشد. در کشورهایی که از لحاظ ملی و فرهنگی یکپارچه‌اند، چنین مشکلی در سطح وسیع کمتر دیده شده و فقط به کشمکش میان احزاب، گروه‌ها و شخصیت‌های سیاسی خواهان قدرت که ادعای برنامه‌های بهتر را دارند مربوط می‌شود. اما در کشورهای چندگانه و بخصوص چندملیتی این مشکل در سطح وسیع مطرح بوده و به کشمکش بر سر قدرت، عدم مشارکت گروه‌ها و توسعه مشارکتی، عدم توجه به حقوق اقلیت‌ها (فرهنگ، زبان و...)، باعث توسعه نابرابر و ناهمسطحیهای اقتصادی بخشهای مختلف کشور و... اختلال و بی‌ثباتی و در نتیجه توسعه نیافتگی این کشورها شده است. از طرف دیگر عدم توجه حکومت‌های مرکزی به چنین مشکلات پایه‌ای سبب شده تا از کوشش‌های لازم برای طرح برنامه‌هایی برای رفع مشکلات با حضور و مشارکت گروه‌های ملی پرهیز شود (به جزء سیاست یکپارچه‌سازی و ملت‌سازی در کشورهای چندملیتی غیرممکن است). عدم توجه به چگونگی ساخت حکومت‌ها و نبود ساختی مناسب با وضعیت ملی و بافت ترکیبی کشورها و وسعت سرزمینی از دلایل دیگر حل نشدن چنین مشکلی است که هم توسعه نیافتگی و هم عدم قدرت فراگیر در تمام کشور را شامل می‌شود. در این رابطه می‌توان به طور کلی کشورها را به دو گروه تقسیم کرد ۱- کشورهای وسیع چندگانه ۲- کشورهای کوچک چندگانه. در کشورهای وسیع اکثر فدرالیسم (مانند آمریکا و شوروی سابق) و در کشورهای کوچک به دو صورت دموکراسی چند قومی (لبنان) و فدرالیسم (سوئیس) را برای حل مسائل ملی بکار برده‌اند. که در این نوشتار به راه حل پرداخته می‌شود اما فدرالیسم را راه حل نهایی برای حل مشکلات ملی ندانسته بلکه آنرا مرحله‌ای میانی (میان تمرکز و استقلال) و راه حلی اولیه و شاید موقت در زمانی که شرایط مساعد برای تجزیه کشورها نیست می‌داند، هر چند که می‌تواند نظامی پایدار و جوابگو هم باشد.

کلید واژه: نظام سیاسی، دولت، حاکمیت، حکومت، سیاست، ملت و ملیت، کشورهای چند ملیتی،

دمکراسی چند قومی، نظام فدرال

بخش اول

در ابتدا لازم است که به مفاهیم ضروری که پیش زمینه فهم فدرالیسم می باشند اشاراتی داشته

باشیم.

نظام سیاسی: «مفهوم نظام سیاسی (Political System)، رهیافتی نو در شناخت پدیده سیاسی که نه تنها در بر گیرنده نهادهای سیاسی رسمی بلکه همه انواع فعالیت سیاسی در جامعه است. نظام سیاسی بخشی از نظام عام است و برهم بستگی‌هایی درونی اجزای گوناگون این نظام دلالت می کند» (عالم، ۱۳۸۰، ۱۴۹). آلموند در تعریف نظام سیاسی گفته است: «آن نظامی از کنش و واکنش که در جامعه‌های مستقلی که از راه بکارگیری، یا تهدید به استفاده کم و زیاد اجبار مشروع (زور جسمانی)، کار ویژه‌های یکپارچه شدن و انطباق را به اجرا می گذارد، یافت می شود.»، «به نظر دال، هر نظام سیاسی، هدفی متناقض با نظام سیاسی دیگر را دنبال می کند: «تناقض و توافق دو جنبه مهم نظام سیاسی است. افرادی که با یکدیگر زندگی می کنند، هرگز درباره همه چیز با هم موافق نیستند. ولی اگر آنها بخواهند به زندگی با یکدیگر ادامه دهند نمی توانند هدف‌هایی را که با هم تناقض دارد تعقیب کنند» (همان، ۱۵۱ - ۱۴۹)

در اینجا باید اشاره کرد با کمی گسترش دامنه مفهوم، گفته آقای دال در نظام‌های سیاسی جوامع چندگانه قابل توجه است، چرا که در این جوامع، ملت‌های متخلف نمی توانند اهداف کاملاً برابر داشته و در همه چیز با هم موافق باشند لذا برای با هم بودن در چارچوب یک کشور نیاز است هدف‌های متناقض دنبال نشود، پس در همین راستا سرکوب ملیت‌ها و سیاست یکپارچه سازی ملت حاکم مورد قبول واقع نخواهد شد. نظام سیاسی، گاه با نوع حکومت مشخص شده یا به نوع حکومت‌ها محدود شده است. لذا بر این اساس به طور کلی از نظام سیاسی ریاستی، پارلمانی، فدرالی و... نام برده شده که در واقع شکل و نوع حکومت در نظام سیاسی یک کشور می باشند. بنابراین وقتی گفته می شود نظام سیاسی فدرال (به عنوان مثال) منظور نظام سیاسی است که دارای حکومتی با ساخت فدرال (Federal government) باشد و... و در نتیجه اگر نظام فدرال به صورت نظام سیاسی (به صورت

به صورت کل نسبت به اجزاء خود) در نظر گرفته شود اجزاء آن حکومت‌های محلی می‌باشد. با توجه به تعریف "آلموند" نظام سیاسی باید گفت در فدرالیسم، حکومت‌های محلی در کاربرد "مشروع زور جسمانی" در قلمرو جغرافیای خود ذی‌الحق می‌باشند یا می‌توان گفت این اجزاء نظام، کاربرد خصوصی خویش را برای خود دارند اما در نظام بین‌الملل تنها می‌توانند جزئی از نظام سیاسی کلی کشور باشند و تنها نظام سیاسی کلی است که ذی‌الحق است (همچون نهادهای دفاع، ارتش، سیاست خارجی). یکی از ویژگیهای نظام این است که، جمع شدن صرف اجزاء نیست، یعنی به عبارتی یک "هم‌افزایی" دیده می‌شود یعنی جمع بخش‌ها (اجزاء) مختلف چیزی بیشتر از جمع تک تک بخش‌ها یا کاربرد تک تک آنها است و این بار اضافی در شناسایی بین‌المللی، ارتش، سیاست خارجی، بودجه نمود می‌یابد.

دولت: دولت (state) چند شکل ندارد. ماهیت همه دولت‌ها یکسان است و همه آنها دارای عناصر بنیادی مردم، سرزمین، حکومت، (سازمان) و حاکمیت هستند. بعضی از نویسندگان تأکید بیشتری بر قانون و عدالت به عنوان مشخص‌کننده‌ی اصلی دولت نموده‌اند و برخی دیگر روی این شرط که دولت باید و حتماً قدرتی برتر و بالاتر داشته باشد تکیه کرده‌اند. "سن آگوستین" اظهار داشته است که تنها تفاوتی که دولت را از یک باند تبهکار متمایز می‌سازد وجود عدالت در فلسفه دولت است، ولی بسیاری از نویسندگان جدید قدرت را به عنوان صفت اصلی مشخص‌کننده دولت دانسته‌اند (طاهری، ۱۳۷۸، ۲۶) دولت باید برای اجرای عدالت بهتر در میان گروه‌ها و ملیت‌های مختلف تلاش کرده، شکل حکومتی را سازگار با تقاضاهای آنها در بهترین شیوه، انتخاب و برپاسازد، لذا این فلسفه عدالت است که حکومت‌های جوامع چندگانه را به سوی عدم تمرکز سوق می‌دهد. طبقه‌بندی دولتها بر پایه‌ی حاکمیت ناممکن است. همه دولت‌ها حاکمیت دارند و به طور برابر حکمران هستند و طبقه‌بندی برابرها غیر منطقی است، اما سازمان دولت‌ها فرق می‌کند. (سازمان اصلی دولت، حکومت آن است و با حکومت دولت هدف‌های خود را تدوین، بیان و متحقق می‌کند). شکل حکومت پایه واقعی طبقه‌بندی آن است. امروزه دمکراسی را بهترین شکل حکومت می‌دانند، وانگهی، خود دمکراسی شکل‌های گوناگون دارد: پارلمانی، ریاستی، سوسیالیستی، کاپیتالیستی، تک ساخت (یونیتی)، فدرالی.

میزان جمعیت، معیار موجودیت دولت نیست و با هر میزان جمعیت می توان دولت تشکیل داد. در مورد اندازه سرزمین دولت هیچ قاعده استواری وجود ندارد. اندازه دولت‌های نو بسیار گوناگون است. برخی متفکران مانند منتسکیو به تاثیر وسعت سرزمین در نظام سیاسی کشور باور داشتند و اندازه های کوچک و بزرگ سرزمین را برای نوع خاصی از نظام سیاسی مناسب می دانستند. در اینجا به تقلید از تقسیم بندی منتسکیو: بر اساس خاصیت طبیعی، می توان چنین تقسیم بندی را ارائه داد که؛ دولتهای چندگانه کوچک ادغامی (ادغام چند قوم یا مذهب یا ملیت) باید دارای حکومت دموکراسی قومی؛ دولتهای یک ملیتی، حکومت تک ساخت و دولتهای وسیع و چندگانه که اقلیتها در مناطق جغرافیایی خاص واقع شده اند حکومت فدرال باشند.

با توجه به گفته های بالا تعریف تلفیقی زیر بیشتر قابل قبول است؛ دولت به واحد سیاسی اطلاق می شود که مجموعه افراد و نهادهایی است و دارای یک شکل بوده و از عناصر بنیادی مردم، سرزمین حکومت و حاکمیت تشکیل شده و وجود عدالت و قدرت از صفات اصلی آن است.

دولت ملی (nation state): دولتی است که بر اساس وجود و خواست یک ملت موجودیت یافته باشد. در عمل و در نقشه سیاسی جهان تعداد این قبیل دولتها چندان زیاد نیست. حاکمیت (Sovereignty): حاکمیت مهمترین عنصر دولت نو دانسته می شود. حاکمیت چیزی است که دولت را از دیگر گروهها و جمع های انسانی مشخص و قضاوت می کند. "لیکاک" گفت برای اینکه حاکمیت وجود داشته باشد؛ در سرزمین و مردم نباید بخشی از واحد سیاسی دیگر باشند، سرزمین هم نباید بخش یا بخشهایی داشته باشد که از لحاظ جغرافیایی بخشی از آن باشند، از لحاظ سیاسی بخشی از آن نباشند. «خلاصه مردم باید مستقل باشند تا حاکمیت داشته باشند» (عالم، ۱۳۸۰، ۱۴۳). با توجه به تعریف حاکمیت، در حالت فدرال چون حکومت محلی بخشی از حاکمیت مرکزی است تنها در صورت حل مشکلات و تبعیضات ملی و قومی (که فلسفه وجودی حکومت فدرال است)، دولت ثبات سیاسی خواهد داشت در غیر اینصورت یعنی ادامه مشکلات مردم نواحی خواهان استقلال می شوند و مقاومت حاکمیت مرکزی در نهایت بی اثر خواهد ماند.

حکومت (government): "مردم نمی توانند به هدفهای مشترک دست یابند، مگر آنکه بدرستی سازمان یابند و قواعد معین طرز عمل را بپذیرند، کارگزاری که در سطح جامعه مسئول اجرای این

قواعد رفتار است و اطاعت را تامین می کند، حکومت نامیده می شود. سازمان یافتگی سیاسی یا حکومت برای موجودیت دولت، اساسی است. در واقع هیچ دولتی بدون حکومت وجود ندارد، گرچه حکومت بدون دولت وجود داشته است. واژه "حکومت" به سرزمین اشاره ندارد (البته سرزمین از دید دولتی و استقلال سرزمین نه تقسیمات سرزمینی و ساخت حکومت در یک دولت). حکومت کارگزاری است که بدان وسیله اراده دولت متبلور می شود، بیان می گردد و جامه عمل می پوشد (عالم، ۱۳۸۰، ۱۴۳) "دو نکته اصلی در شناختن حقیقت نوع حکومت مهم است: ۱- طرز عمل حکومت مرکزی و اینکه تا چه اندازه در اجرای قوانین و مقررات مملکتی مهم در خدمت مردم صادق القول و در رفع مشکلات ملت و تأمین آزادیهای فردی کوشا می باشد ۲- رشد عمومی مردم و درجه آمادگی آنها برای فداکاریهای مادی و معنوی به منظور ایجاد محیط مورد علاقه خود و علاقمندی آنها به مشارکت در امور مملکت و نظارت در عملیات کسانی که بنام دولت و نماینده ملت قدرت حکومت را در دست دارند" (طاهری، ۱۳۷۸، ۹۸). "در سازمان، حکومت را می توان از لحاظ سرزمینی یا تقسیمات کشوری یا از حیث کارکردی دید. از لحاظ سرزمینی، حکومتها در دو سطح گوناگون قرار دارند: مرکزی، منطقه ای یا محلی. از لحاظ کارکردی، حکومت به طور سنتی به سه شاخه تقسیم می شود: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه" (کاظمی، ۱۳۷۰، ۳۲۱) در اینجا نگاه به حکومت از لحاظ سرزمینی یا تقسیمات کشورها مد نظر است. لیکاک شکل های موجود حکومت در دولت نو را در نمودار زیر نشان داده است.

مدل لیکاک (Leacock)



سیاست (Politics): ۱- چهار چوبه های سیاسی، بیش از هر چیز گروههای اجتماعی هستند که

اقلیتهای ملی و مذهبی را نیز در بر می گیرد. ۲- "سیاست به مفهوم گسترده شامل فرایند تصمیم گیری و اجرای آن از سوی هر گروهی است که به وضع و اجرای مقرراتی برای اعضای خود می پردازد" (آستین، ۱۳۷۴، ۳۹). بر طبق این تعریف سیاست تصمیم گیری و اجرای فرایند آن توسط احزاب و سازمان های وابسته به اقوام و اقلیت ها را نیز شامل می شود ۳- یکی از ویژگی های سیاست، ستیزه است، سیاست در همه جا با ستیزه همراه است یعنی نوعی کشمکش بین افرادی که می کوشند به هدف های متفاوتی دست یابند و خواسته های متضادی را بر آورند (همان، ۴۰). ستیزه ی سیاسی در جوامع چند گانه بین قومیت ها و خواسته های متضاد آنها با هم و با قوم حاکم است. ۴- سیاست «هنر استفاده از امکانات» است (عالم، ۱۳۸۰، ۲۸) ۵- به برنامه ها و روش های افراد، گروه ها و احزاب، حکومت ها و دولت ها برای رسیدن به هدف ها نیز سیاست می گویند (همان، ۳۱) ۶- سیاست حساسترین حوزه فعالیت انسان در جامعه است و سخت تحت تاثیر فرهنگ، اندیشه مردم، منافع و نظریات گروهی و شخصی و عوامل اقتصادی هر جامعه قرار دارد و خود نیز بر آن تاثیر می گذارد (همان، ۳۱). "سیاست رهبری صلح آمیز یا غیر صلح آمیز روابط میان افراد، گروه ها، احزاب (نیروهای اجتماعی) و کارهای حکومتی در داخل یک کشور و روابط میان یک دولت با دولت های دیگر در عرصه ی جهانی است (همان، ۳۰).

طبق نظر جامعه شناسان سیاسی قدرت نه تنها در حکومت بلکه در گروه های تشکیل دهنده ی جامعه یعنی «بستر اجتماعی» هم وجود دارد و طبق تعریف دیگر سیاست که می گوید: «سیاست علمی است که همه شکل های رابطه های قدرت را در زمان و مکان های گوناگون بر می گیرد و جهت و چگونگی این قدرت را می نمایاند.» (ابوالحمد، ۱۳۸۰، ۲۹). هر جا قدرت هست حول آن سیاست هست، لذا به قول فیودور فامیله بورلانسکی: "مفهوم قدرت محور تئوری سیاسی و مطالعه جریان های سیاسی مشخص است. این مفهوم کلید درک نهادهای سیاسی، جنبش های سیاسی و خود سیاست است» (همان، ۲۶). پس سیاست برای اقلیت های قومی و ملی عبارت از واکنشی است در برابر سیاست های قدرت حاکم و بهترین راهکار و استراتژی هاست که در پیش گرفته می شود تا به اهداف خود برسند یا بر حکومت مرکزی برای رسیدن به خواسته های شان تاثیر بگذارند. و این اعمال بیشتر توسط سازمان های سیاسی اقلیت ها و با در نظر گرفتن قدرت نهفته جوامع خویش رهبری می شود که

مورد مطالعه علم سیاست هم قرار می‌گیرد. پس سیاست چه از دید دولت‌ها (برای رفع مشکلات سیاسی و توزیع قدرت) و چه از دید ملیت‌های مختلف یک کشور برای رسیدن به حقوق خویش و مشارکت در قدرت، حکومت‌ها را به سوی فدرالیسم سوق می‌دهد.

ملت و ملیت (nation & natinhood): از نظر جیمز بریس، ملیت در اشاره به مردمی بکار می‌رود که هنوز استقلال نیافته‌اند. او معتقد بود که یک ملت «ملیتی است که خود را در یک مجموعه سیاسی مستقل، یا آرزومند استقلال، سازمان داده است» (عالم، ۱۳۸۰، ۱۵۲). اما اغلب ملت و ملیت برابر دانسته می‌شوند و منظور از کشورهای چند ملیتی (که در پی خواهد آمد) کشورهایی است که چند ملت، بر طبق نظریه آلمانی ملت - که به آن اشاره خواهد شد - تشکیل دهنده آن هستند، حال اینکه آن ملت کاملاً در داخل آن کشور یا به صورت گروه‌های ملی در کشورهای دیگر هم باشند، چرا که ملت‌هایی که تمام ویژگی‌های ملت را داشته باشند قطعاً در صورت آگاهی از هویت ملی خویش آرزومند استقلال‌اند و خود را برابر با ملت‌های دیگر می‌دانند و در راه آن هم می‌کوشند. زیمرن و بارنس و اوپنهایمر، ملیت را دارای ماهیت باطنی و روانشناختی می‌دانند و همانطور که اشاره شد بریس و همچنین استالین - هر دو - ملیت را از ملت متمایز می‌کنند و ملت را مرحله پیشرفته گروه‌بندی اجتماعی بشر می‌دانند. به عقیده استالین (J. V. stalin) ملیت‌ها با داشتن زبان مشترک مشخص می‌شوند. به عقیده اوپنهایمر (oppenheimer) "آگاهی از ملیت"، ملت را بوجود می‌آورد. مکتب آلمانی به طور کلی اشتراک زبان، خاک یا سرزمین، فرهنگ و گذشته تاریخی را مهم‌ترین عناصر تشکیل دهنده ملیت می‌داند و به این عناصر، عناصر غیر ارادی یا عینی می‌گوید چون این عوامل و یا عناصر بر اراده افراد تحمیل می‌شود، مثل زبان یا تابعیت. عده دیگری از متفکران عامل و عنصر اصلی ملیت را ارادی می‌دانند که عبارت از احساس تعلق فرد به یک اجتماع معین و آگاهی به همبستگی او با سرنوشت بقیه افراد آن اجتماع و با توجه به این علایق و همبستگی‌هاست که فرد اراده می‌کند با یک گروه انسانی زندگی مشترک داشته باشد. عناصر غیر ارادی ملیت به مکتب آلمانی و عناصر ارادی ملیت به مکتب فرانسوی مشهور است (طاهری، ۱۳۷۸، ۳۸). باید اشاره کرد که اغلب و بخصوص در جهان سوم مکتب آلمانی درباره ملت بیشتر مصداق دارد چرا که اکثراً افراد احساس تعلق (در مکتب فرانسوی) به همان عناصر تشکیل دهنده ملت خویش (در مکتب آلمانی) را نشان

می‌دهد.

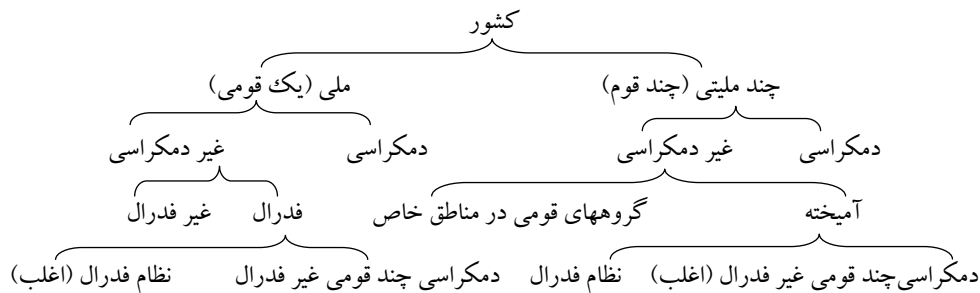
در اینجا نکته ای قابل ذکر است و آن اینکه، ملت سازی در قالب کشورهایی با جوامع چندگانه بخصوص در جهان سوم و غیر دموکرات که شامل ملیت‌های فاقد حکومت یا دولتند بیشتر به رؤیا می‌ماند، کشوری مثل سویس دارای ملیتهایی است که این ملیت‌ها در خارج از سویس، دولت‌هایی را دارا می‌باشند لذا دغدغه نابودی (فرهنگ، زبان و...) را ندارند و به دلیل دموکراسی و فدرالیت نیز در آن کشور هم دارای حقوق خویش‌اند و در عین حال ملت سویس را تشکیل داده‌اند. اما چنین موردی در کشورهای که ملیت‌های آن فاقد حکومت در داخل دولت، یا فاقد حکومت در خارج آن کشورند نمی‌تواند مصداق داشته باشد، لذا هر چند دولت سازی هم بشود ولی سخن از ملت سازی به معنای کشوری یکپارچه با یک زبان، فرهنگ، مذهب و... اشتباه محض است.

کشورهای چندملیتی: «در بعضی موارد دیده می‌شود که جمعیت یک کشور به طور کلی از چند ملیت مختلف که از لحاظ قدرت سیاسی یکسان هستند بوجود آمده است. به این معنی که اگر چه ممکن است یک گروه از نظر تعداد کوچکتر از گروه دیگری باشد ولی چون از نظر سیاسی دارای قدرت بیشتری است از این رو تعادلی بین دو دسته موجود بوده و بین ملیتهای مختلفه همزیستی مسالمت آمیز برقرار است. اینگونه کشورها را می‌توان کشورهای چند ملیتی نامید» (میر حیدر، ۱۳۷۸، ۱۲۳). این تعریف هر چند مصادیقی را دارد اما تعریف کاملتر از آن آقای دوورژه می‌باشد. وی در کتاب جامعه شناسی سیاسی در مورد مسئله جمعیت‌های چند ملیتی (multi - commurautaire) می‌نویسد: «برخی از دولت‌ها، دارای جمعیت‌های مرکبی هستند که از چندین گروه متمایز زبانی، مذهبی، سنتی و نژادی تشکیل یافته‌اند. تمایل اینست که نام را چند نژادی بنامند، نامی که زیاد خرسند کننده نیست. زیرا از مفهوم نژاد مدد می‌گیرد، مفهومی که در غالب اوقات هیچ نقشی از جهت زیستی کلمه ندارد. ما از سوی خود اصطلاح «دولت‌های چند ملیتی» را مرجع می‌داریم. گاهی این امر تنها وضعی موقتی است که به شدت به مهاجرت و خصیصه تنوع یافته آن بستگی دارد (چون احتمال حل شدن در جامعه اصلی در نسل‌های آینده وجود دارد). در موارد دیگر، وضع "چند ملیتی" قابل دوام است. هر گروهی با همگونه شدن به مخالفت بر می‌خیزد و اصالت خود را حفظ می‌کند. مثال‌های متعددی نشان می‌دهد که این امر با تشکیل ملل بسیار متحد و بسیار همگونه که احساس وطنی آنها بسیار زنده است تعارض

نیست. ولی به طور کلی باید ساخت‌های سیاسی به خصیصه چند جماعتی بودن توجه داشته باشند. فدرالیسم در این خصوص راه حلی است که بیشتر از راه حل‌های دیگر به کار گرفته می‌شود. وضع سویس نشان می‌دهد که فدرالیسم می‌تواند به بهترین وجهی توفیق یابد. گاهی کیفیت مخصوصی به اجبار توسل به راه حل‌های ظریفتری را سبب می‌شوند. مثلاً اگر گروه‌های گوناگون هر کدام بر قسمتی از سرزمین کشور مستقر نشده باشند مطالعه کشور لبنان از این جهت بسیار جالب است (همان، ۱۲۳). پس در کشورهای چند ملیتی از ملیت‌های مختلف که تمام یا بخشی از آنها در آن کشور هستند تشکیل شده‌اند. این قبیل کشورها اغلب با رژیم فدرالیسم اداره می‌شوند و اعطاء مختاری به واحدهای داخلی مشکل اختلافات زبانی و نژادی آنها را تا حدی رفع کرده است. لازم به ذکر است که کشورهای نیز وجود دارد که با وجود جمعیت چند ملیتی و مرکب خود فاقد حکومت فدرال می‌باشند. اختلاف میان این قبیل کشورها و کشورهای دسته قبل این است که در این کشورها امکان جدایی و کسب استقلال توسط یک دسته علیه یک دسته دیگر خیلی کم است ولی اختلافات بیشتر در حوزه تعلیم و تربیت و تشکیلات مذهبی و غیر مذهبی نمایان می‌گردد (دوورژه، ۱۳۷۶، ۸۴).

دمکراسی چند قومی: «دمکراسی چند قومی، نظامی سیاسی است که در آن چند گروه قومی، مذهبی، فرهنگی در قدرت سیاسی سهیم هستند و در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مشارکت دارند. چهار ویژگی اصلی برای این نوع دمکراسی ذکر می‌شود: ۱- مشارکت نمایندگان گروه‌های قومی عمده در فرایند تصمیم‌گیری ۲- برخورداری آن گروه‌ها از میزان بالایی از خود مختاری داخلی ۳- توزیع قدرت به تناسب اهمیت گروه‌ها ۴- قدرت و تو برای گروه‌های اقلیت. در خصوص خودمختاری داخلی، قدرت تصمیم‌گیری در مسائل مربوط به هر گروه قومی به همان گروه تفویض می‌شود. اگر گروه‌های قومی در مناطق جغرافیایی خاصی مستقر باشند، خودمختاری داخلی معمولاً در شکل نظام فدرال ظاهر می‌شود؛ مثلاً در کانادا اکثریت فرانسوی زبانان در ایالات کبک متمرکزند. اگر گروه‌های قومی از لحاظ جغرافیایی در آمیخته باشند، در آن صورت خود مختاری می‌تواند خصلت غیر جغرافیایی داشته باشد. لبنان نمونه عالی دمکراسی چند قومی در شکل غیر جغرافیایی آمیخته است» (بشیری، ۱۳۸۲، ۴۳۲). در کشورهای چند ملیتی، دمکراسی چند قومی بیشتر منجر به فدرالیسم در شکل جغرافیایی می‌شود، چرا که گروه‌های ملی اغلب در مناطق جغرافیایی خاصی مستقرند و

حالت غیر آمیخته دارند، مثلاً در عراق که کردها در شمال واقعند. لذا به طور خلاصه می توان نمودار زیر را ارائه کرد، که طبق آن کشوری از چند قوم و ملیت که در مناطق جغرافیایی خاص قرار گرفته اند تشکیل یافته باشد نظام حکومتی آن اغلب به صورت فدرال ظاهر می شود، که به آن خواهیم پرداخت.



بخش دوم:

نظام فدرال

اگر اقتدار حکومت در یک جا متمرکز باشد، حکومت تک ساخت (unitary) و اگر میان مرکز و چند واحد محلی تقسیم شده باشد، حکومت فدرالی (federal Government) خواهد بود (عالم، ۱۳۸۰، ۳۳۵). حکومت محلی از جمله حکومت هایی است که به مردم برای اداره امور خود ورزیدگی می بخشد و آنها را علاقه مند به امور کشور می نماید. می توان گفت که حکومت های محلی علاوه بر ریشه تاریخی یک ریشه طبیعی نیز دارند. سپردن کار مردم به دست مردم، نتیجه ای این است که مردم در عین حال که به همت و سعی خودشان مشکلات روزانه خود را حل کرده اند برای اداره امور محل و ایالات و کشور خود نیز ورزیدگی پیدا نموده و به تدریج فرد مفیدی برای جامعه خود می شوند (طاهری، ۱۳۷۸، ۹۹). امروزه اغلب کشورهای بسیار وسیع به استثنای کشور چین دارای حکومت فدرال هستند. در بعضی از کشورهای کوچک هم که احساسات محلی اختلافاتی بین افراد بوجود آمده به اجبار بصورت فدرالی اداره می شوند (میر حیدر، ۱۳۷۸، ۸۲). "میدان عمل و کارکرد فدرالیسم وسیع است: کشورهای فدرال تقریباً بر ۵۱/۸۲ درصد خاک دنیا حکومت می کنند و تقریباً نماینده ۳۹/۵۸ درصد مردم دنیا هستند" (خوبروی، ۱۳۷۷، ۱۵). این کشورها عبارتند از: آذربایجان، آرژانتین، آلمان، اتریش، ایتالیایی، استرالیا، امریکا، برزیل، بلژیک، پاکستان، روسیه، سوئیس، مالزی،

مکزیک، میکرونزی، نیجریه، ونزوئلا، هند. در کشورهای متحده یا فدرال، میان مناطق و سرزمین‌های مختلف کشور اختلاف‌های فرهنگی، اقتصادی و اداری می‌تواند بسیار باشد چنان‌که در برخی از کشورهای متحده مانند اتحاد جماهیر شوروی سابق قانون، صفت کثیرالملله را به دنبال واژه‌ی کشور آورده بود و این امر نشان می‌دهد که در عرصه یک کشور بزرگ این اصل قبول شده بود که ملت‌های گوناگونی زندگی می‌کردند (ابوالحمد، ۱۳۸۰، ۶۲). در اینجا باید گفت که بحث فدرالیسم مربوط به بحث حکومت‌هاست و تا زمانی که یک ناحیه در چهارچوب یک دولت است فدرالیسم لطمه‌ای به دولت و حاکمیتش وارد نمی‌سازد. قدیمی‌ترین و بهترین مثال برای رژیم فدرالیسم طرز حکومت امپراتوری ایران باستان می‌باشد. در آغاز قرن هفتم پیش از میلاد - مادها - نخستین سلسله ایرانی که مرکب از شش طایفه بودند به حکومت رسیدند. سرزمین ماد در واقع به کشورهای بسیار کوچکی که مستقل بودند تقسیم شده بود و هر قسمت نیز دارای شاهی بوده است. هخامنشیان سازمان‌های سیاسی و نظامی مادها را پذیرفتند (خوبروی، ۱۳۷۷، ۱۸۴). وسعت زیاد و وجود مردمی که از حیث نژاد و مذهب و موقعیت جغرافیایی با یکدیگر اختلاف فراوان داشتند. حکومت مرکزی زمان هخامنشیان را بر آن داشت که امپراتوری را بر حسب اوضاع جغرافیایی و چگونگی ملیت‌های مختلف به چندین «ساتراپی» تقسیم کند. این ساتراپی‌ها در عین اطاعت از حکومت مرکزی و پرداخت خراج و ارائه کمک نظامی در هنگام جنگ در امور داخلی خود استقلال کافی داشتند و چون مردمی که در یک ساتراپی زندگی می‌کردند دارای فرهنگ و نژاد و آداب و رسوم مشترک و مشابه بود و به میل و دلخواه خود در حفظ این ارزش می‌کوشیدند، آرامش و صلح در سراسر امپراتوری حکمروا بود (میر حیدر، ۱۳۷۸، ۷۸). رژیم فدرالیسم جدید از کشور ایالات متحده آمریکا برخاست و آن زمانی بود که در قرن هجدهم، سیزده کلنی آمریکا بعد از کسب استقلال و جدایی از کشور مادر متوجه شدند که تنها عامل مشترک بین آنها زبان و تمدن مادری و تنفر از وجود یک حکومت مرکزی قوی که محصول تسلط چندین ساله انگلستان بود، می‌باشد. در همان زمان مقالاتی چند درباره چگونگی رژیم فدرالیسم انتشار یافت و مردم را به دو دسته موافق و مخالف چنین رژیمی تقسیم نمود. موافقان معتقد بودند که در نتیجه تشکیل یک سیاست خارجی و رژیم اقتصادی مشترک می‌توان از تسلط نیویورک یا فیلادلفیا بر بقیه نواحی جلوگیری کرد و همچنین مانع از تجزیه و

استقلال شهرهایی که در نواحی کوهستانی داخلی کشور قرار دارند و خود را نسبت به شهرهای پیشرفته ساحلی بیگانه می‌پندارند، گردید (همان، ۷۸).

علل وجود فدراسیون: نخست، ترکیب جمعیتی (زبان، فرهنگ، مذهب،...) که می‌تواند مهمترین عنصر در تشکیل نظام فدرال باشد. دومین مورد اتحاد در برابر دشمن مشترک و بیگانه که یک اتحاد سیاسی است. سوم، وسعت سرزمین و چهارم جمعیت که دو مورد آخر کمتر نقش دارند. در اینجا نقش عوامل دیگر مثل جغرافیا و... انکار نمی‌شود اما ترکیب جمعیتی بخصوص در جوامع چند ملیتی عامل اصلی مشکلات و چالش‌هایی دانسته می‌شود که حکومت‌های متمرکز چنین جوامعی با آن روبرویند و در نهایت آنها را به سوی فدرالیت سوق می‌دهد.

"در فدرالیسم تفکر و منشی است در قبال «دیگران» و جامعه و شکلی است از اشکال مختلف سازماندهی اجتماعی" (خویروی، ۱۳۷۷، ۱۵). «فدرالیسم را می‌توان مجموعه‌ای از طرز تفکرها، ارزش‌ها و جهان‌بینی‌هایی دانست که بیان‌کننده‌ی «فلسفه‌ای بر اساس حفظ گوناگونی در عین وحدت و یگانگی است» فدرالیسم نوعی آشتی و آمیزش میان گوناگونی و یگانگی در ساختاری است که بر پایه‌ی «ارزیابی و تعدیل» استوار است. در چنین ساختاری قدرت نسبی است و بوسیله قوای دیگر محدود می‌شود.» (همان، ۱۴)

در چند دهه‌ی اخیر فدرالیسم به علت رعایت حقوق اقلیت‌ها و قومیت‌های گوناگون داخلی مورد توجه بوده که در یک معنا برای رسیدن به حقوق خود به عنوان راه حل اولیه و در معنای دیگر به عنوان مرحله‌ی میانی برای رسیدن به استقلال از آن استفاده می‌شود. چون در معنای اولی ایالت‌ها جزء فدرال نمی‌توانند از آن جدا شوند مگر از راه قانونی و در معنای دوم برای رسیدن به جدایی در پی فدرالیسم‌اند.

واژه فدراسیون (federation) از واژه لاتین (foeodus) به معنی قرارداد یا موافقنامه برآمده است. فدراسیون هنگامی به وجود می‌آید که: ۱- دو یا چند دولت مستقل موافقت می‌کنند یک دولت جدید تشکیل دهند و حاکمیت خود را به آن واگذارند. که در این حالات ایالات برای دفاع در برابر بیگانه متحد می‌شوند و تشکیل فدرالیسم می‌دهند که اغلب از لحاظ زبان و فرهنگ اختلاف داخلی ندارند و اختیارات بیشتری به حکومت‌های محلی می‌دهند مانند امریکا و استرالیا ۲- یا هنگامی که

واحدهای اداری در تقسیمات کشوری حکومت تک ساخت موافقت مرکز را برای اعطای خود مختاری بدست می آورند. که در این حالت به علت اختلافات زبانی و قومی داخلی مجبور به تشکیل رژیم فدرال می شوند که به دلیل ترس از استقلال ایالت‌ها، اختیارات کمتری به حکومت‌های محلی داده می شود مانند: کانادا و آفریقای جنوبی. در این مورد باید گفت این حالت‌ها یک تقسیم‌بندی بصورت حقیقی و غیر حقیقی از فدرالیسم را بیان می کنند که مورد اول در بالا حقیقی و دومی غیر حقیقی. روند نخست به «ادغام» و روند دوم به «تجزیه» نام برده شده‌اند. وقتی برخی دولت‌های از لحاظ اقتصادی عقب مانده یا از لحاظ نظامی ضعیف باشند، داوطلبانه توافق می کنند وحدت یابند و اتحادیه‌ای فدرالی به وجود می آورند. چنین اتحادیه‌ای با یک قرارداد یا موافقتنامه حاصل می شود، دولت جدیدی تاسیس می گردد و طرف‌های قرارداد حاکمیت خود را به آن واگذار می کنند و گاهی دولت‌های مقتدر نیز فدراسیون تشکیل می دهند. ایالات متحده آمریکا نمونه اینگونه فدراسیون است و کشورهای دیگر مانند جمهوری فدرال آلمان، کانادا، استرالیا و هند در این زمره قرار دارند. در حکومت فدرالی، حکومت مرکزی در مورد مسائل عمده مربوط به منافع عمومی یا مشترک مانند ارتش و امنیت، اقتصاد و مسائل مالی و پولی، نشان‌های ملی و سیاست خارجی، تصمیم‌گیری و اقدام می کند. واحد های محلی تشکیل دهنده فدراسیون، به مسائلی که از لحاظ محلی اهمیت دارند، می پردازند. توزیع اختیارات میان مرکز و واحدها را قرارداد تشکیل فدراسیون یا قانون اساسی فدرال معین می کند. در این گونه فدراسیون‌ها جدایی از فدراسیون تنها از راه یک روند رسمی و قانونی مقرر در قانون اساسی میسر است (عالم، ۱۳۸۰، ۳۳۸). این به نحوی فدرالیسم را در مرحله میانی نمایان می کند.

همانطور که گفته شد، فدراسیون از راه روند «تجزیه» هم وجود می آید. وقتی دولت تک ساختی دارای سرزمین وسیع بخواهد ضمن قبول گوناگونی، وحدت سراسری را حفظ کند یا وقتی بخش‌های آن آرزوی خود مختاری دارند، فدراسیونی بوجود می آید. حکومت مرکزی مسائل مربوط به منافع عمومی را برای خود نگاه می دارد در حالی که بقیه اختیارات را به واحدهای خود مختار انتقال می دهد. این وضعیت با یک قانون اساسی به وجود می آید و فقط از راه روند عادی اصلاح قانون اساسی قابل تغییر است. کانادا نمونه‌ی این نوع فدراسیون است (عالم، ۱۳۸۰، ۳۳۹). در مورد عراق بعد

از صدام باید گفت، عراقی که از ۲ ناحیه فدرال کردی و عربی تشکیل شود از نوع "ادغامی" است، اما اگر خود عرب به صورت سنی و شیعه دو ناحیه جدا تشکیل دهند این بخش از نوع "تجزیه‌ای" است، لذا عراق فدرال یک ترکیبی ادغامی - تجزیه‌ای است. چرا که کردها اول به حالتی نزدیک استقلال رسیده بودند و دوباره بعد از صدام نظام فدرال عراق و تا اندازه‌ای محدودیت را پذیرفتند.

شکل فدراسیون هر چه باشد، ادغامی یا تجزیه‌ای، نظام فدرالی دو رشته حکومت دارد؛ حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی. در فدراسیون‌ها اختیارات میان مرکز و واحدها بنا به قانون اساسی تقسیم شده است و نمی‌توان این تقسیم را یک جانبه تغییر داد. موننتسکیو فدراسیون را چنین تعریف کرد: «قراردادی که بدان وسیله چند دولت کوچک موافقت می‌کنند عضو دولت بزرگی شوند که می‌خواهند بوجود بیاورند». به عقیده گارنر (garner)، حکومت فدرال، حکومتی است که «در آن حاکمیت یا قدرت سیاسی میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی به نحوی تقسیم شده است که هر یک از آنها در حوزه‌ی خود مستقل از دیگری است» (همان، ۳۳۹).

تفاوت فدراسیون کنفدراسیون: تفاوت‌های مهمی میان فدراسیون و کنفدراسیون (confederation) وجود دارد که عبدالرحمن عالم آنها را اینچنین بر می‌شمارد:

نخست، کنفدراسیون اتحاد دولت‌های مستقل و حکمران است که بنا به برخی مقاصد مشترک متحد شده‌اند از نظر حقوقی هر یک از این دولت‌ها هر گاه بخواهند حق دارند از آن بیرون آیند. به دیگر سخن کنفدراسیون دائمی و غیر قابل انحلال نیست. اما فدراسیون دولت واحدی است، چنین اتحادی از نظر حقوقی قابل انحلال نیست. دوم، در فدراسیون حاکمیت جدیدی ایجاد می‌شود. وقتی دولت‌ها دست از حاکمیت‌های فردی خود بردارند و فدراسیونی ایجاد کنند، حاکمیت تازه‌ای موجودیت می‌یابد. در کنفدراسیون چنین نیست. سوم، در کنفدراسیون، قانون هر کشوری به هر صورت که هست بر جای می‌ماند، اما در فدراسیون قوانین تازه‌ای وضع می‌شود. چهارم، در کنفدراسیون شهروندی یگانه وجود دارد، زیرا هر فردی شهروند دولت خود می‌ماند. اما در فدراسیون قوانین تازه‌ای وضع می‌شود. فرد ضمن آنکه شهروند واحد تشکیل دهنده فدراسیون است، شهروندی دولت فدرال جدید را که به وجود آمده است، خود بخود کسب می‌کند. پنجم، در فدراسیون دولت جدیدی بوجود می‌آید. بنابراین برای همه دولت‌های بوجود آورنده که دیگر دولت نیستند حکومت

مشترکی موجودیت می‌یابد. قوه مقننه و قوه مجریه مشترکی تاسیس می‌شود. اما کنفدراسیون، صرفاً اجتماع دولتهاست و قوه مجریه یا مقننه جداگانه‌ای بوجود نمی‌آورد. در تاریخ نمونه‌هایی از کنفدراسیون بوده است. کنفدراسیون ۱۸۶۷-۱۸۱۵ آلمان، ۸۹-۱۷۸۱ آمریکا، - سویس ۱۸۱۵-۱۸۴۰ مثالهای برجسته کنفدراسیون هستند (همان، ۳۴۰).

شکل فدراسیونی حکومت در کشورهای بزرگی مثل ایالات متحده آمریکا موفقیت‌های زیادی بدست آورد. در این نوع کشورها، گوناگونی فرهنگ‌ها و زبان‌ها، خواست‌های سیاسی و هدف‌های نامتجانس مردم، خودمختاری منطقه‌ای را در کنار وحدت ملی ضروری می‌کرد. افزون بر آن، فدراسیون، منشأ آموزش سیاسی مردم است و توجه آنها را به مسائل خودشان برمی‌انگیزد. مزیت‌های اقتصادی فدراسیون هم قابل تأکید و توجه است. اعتبار بین‌المللی کشورهای بزرگ مانند آمریکا و کانادا به واسطه اتحادیه فدرالی بزرگ آنها حفظ شده است (همان، ۳۴۱).

عبدالرحمن عالم اشاره می‌کند که بسیاری از نگرانی‌های منتقدان فدراسیون بی‌مورد بوده است. برای سیاست خارجی آمریکا اتفاقی نیفتاده است و هیچ هرج و مرج یا اغتشاش داخلی نیز در این کشور طی سال‌هایی که ساختار فدرالی را برگزیده، دیده نشده است. در آمریکا، ایالت‌های جنوبی در راه جدایی یا انفصال کوشیدند، اما بیهوده بود و چشم بقیه ایالت‌ها را باز کرد. بنابراین ترس از تجزیه، خیالی است، و می‌توان نتیجه گرفت که شکل فدرالی حکومت نه تنها برای دولت‌های انتخاب‌کننده آن سودمند بوده است، بلکه برای جهان بی‌سامانی که سرانجام ممکن است با دادن خود مختاری به دولت‌های مستقل و حکمران اندیشه حکومت جهانی را بپذیرد، شعله امید را بر افروخته است (همان، ۳۴۱). البته باید در این وضعیت ترکیب جمعیتی و پدید آمدن شرایط و فرصت‌های مناسب خیلی مهم است. موفقیت ایالات متحده بخاطر وجود دموکراسی بوده است لذا وقتی ایالت‌ها حقوق خویش را دارا می‌باشند و منافع خویش را در پیوستگی با هم می‌بینند تا انفصال، لزومی ندارد به دنبال جدایی باشند، هر چند ایالات متحده جدایی ایالت‌ها را مجاز می‌شناسد، پس رسیدن مردم به خواسته‌هایشان در چنان نظامی جای نگرانی ندارد و این یعنی دموکراسی.

فلسفه فدرالیسم با ادغام و وحدت سیاسی اداری و اختیاری مرتبط است. به عبارت دیگر وحدت‌های اجباری و زوری در قالب‌های استعمارگرایی و امپریالیسم چنین مفهوم و مقصودی را

حاصل نمی‌کند. یکی از پژوهشگران موضوع فدرالیسم با استناد به شواهد تاریخی مدعی است که به ندرت کشورهای کاملاً مستقل توانسته‌اند یک حکومت فدرالی را به مفهوم واقعی آن تشکیل بدهند. شواهد او حکومت‌های فدرال ایالت متحده آمریکا، فدراسیون سویس، کانادا و استرالیا می‌باشد که همگی آنها قبل از تشکیل حکومت فدرال به نحوی تحت انقیاد و سلطه و حتی مستعمره یک قدرت خارجی بوده‌اند. به این عبارت که این حکومت‌های وحدت یافته و ادغام شده قبلاً تجربیات همکاری و همگرایی در یک مرحله «پیش فدرالی» (prefederal) کسب نموده‌اند. در یک فراگرد کم و بیش ساده به مرحله تشکیل فدرالی رسیده‌اند (کاظمی، ۱۳۷۰، ۱۰۳-۹۴) مدل فوق را می‌توان در یک مثال مربوط به حکومت فدرال معاصر بخوبی مشاهده نمود. بعد از آنکه استعمار انگلیس در سال ۱۹۶۸ تصمیم به تخلیه قوای خود از شرق سوئز گرفت، شیخ نشین‌های دست‌نشانده آن در خلیج فارس به یک چنین اتحادی کشیده شدند و از ترکیب و ادغام سیاسی آنها دولت جدید و مستقل فدرالی تحت عنوان امارات متحده عربی متشکل از شیخ نشین‌های رأس الخیمه، شارجه، ام القوین، عجمان، فجیره، دبی در سال ۱۹۷۱ تشکیل گردید. شیخ نشین‌های شش‌گانه خلیج فارس هر کدام در امور داخلی خود مستقل هستند ولی روابط خارجی و سیستم دفاعی و سایر امور مشترک آنها به وسیله حکومت مرکزی اداره می‌شود. مرحله پیش فدرالی این شیخ نشین‌ها همان سلطه مستمر استعمار انگلیس طی سالیان دراز در خلیج فارس به حساب می‌آید. این شیوخ با وجود اختلافات داخلی تاکنون توانسته‌اند وحدت نسبی خود را در همان قالب ریخته شده به وسیله انگلیسی‌ها حفظ کنند. از آنجا که شیخ نشین‌های کوچک سالیان دراز تحت قیومیت انگلیس قرار داشتند، فاقد توانایی لازم برای ادامه حیات به صورت واحدهای مستقل سیاسی بودند. انگیزه مضاعفی از داخل و خارج آنها را وادار به وحدت سیاسی تحت یک فدراسیون کرد (همان، ۱۰۳-۹۴).

معمولاً چارچوب اصولی روابط دولت‌های وحدت یافته فدرال و طرز اداره امور داخلی و خارجی وظایف قوای سه‌گانه مقننه، مجریه، قضاییه و سایر امور مشترک در قانون اساسی که همه دولت‌های عضو آن را تأیید کرده‌اند، تعیین می‌گردد (همان، ۱۰۳-۹۴). در این سیستم علاوه بر تفکیک قوای سه‌گانه حکومتی، به موجب قوانین اساسی ملی و ایالتی و یا قوانین عادی، اعمال قوای حکومتی بین مرکز و حکومت‌های ایالتی و ولایتی و محلی تقسیم می‌شود و ایالات و ولایات و

واحدهای کوچک‌تر کشوری حتی دهکده، تا حدی که قانون اجازه دهد در امور داخلی خود آزادند و می‌توانند امور مربوط به محل خود را متناسب با اوضاع و احوال و رسوم و شرایط محلی و تمایلات خود انجام دهند. در سیستم حکومت فدرال آمریکا، ایالات فقط از اعمال حقوق و اختیاراتی که به موجب قانون اساسی به حکومت فدرال داده شده محروم و در مورد سایر مسائل دارای استقلال و اختیار می‌باشند. ولی در سیستم حکومت فدرال کانادا حکومت فدرال فقط قدرت‌های را می‌تواند اعمال کند که به حکومت‌های ایالتی داده نشده است (طاهری، ۱۳۷۸، ۹۴). در کشورهای فدرال فقط یک عرصه برای سیاست نداریم بلکه با عرصه‌های مختلف روبرویم و همچنین تصمیم‌های سیاسی که میان همه دولت‌های متحده مشترک باشد، کم است.

خصوصیات دولت فدرال: بنابراین خصوصیات عمده دولت‌های متحده فدرال به شرح زیر است:

- ۱- دولت مرکزی متحده دارای حاکمیت، استقلال و مافوق دول جزء قرار گرفته و دارای قوای سه گانه تشکیلات اداری، دفاعی و قضایی در سطح فدرال می‌باشد. ۲- هر یک از دول یا ایالت‌های جزء نیز دارای قانون اساسی و قوای سه گانه مجریه، مقننه، قضاییه و تشکیلات حکومتی و قضایی ایالتی می‌باشد. این دولتهای ایالتی فاقد شخصیت بین‌المللی به مفهوم حقوقی آن می‌باشند.
- ۳- اساس و مبنای تشکیل حکومت فدرال و وحدت سیاسی و روابط بین اجزاء و سایر امور مربوط به روابط خارجی در قانون اساسی آن تبیین می‌گردد (کاظمی، ۱۳۷۰).

از جمله مهمترین و با سابقه‌ترین وحدت‌های سیاسی که در قالب حکومت و دولت متحده تشکیل گردیده، موارد زیر می‌باشد: ۱- ایالات متحده آمریکای شمالی بر حسب قانون اساسی ۱۷۸۷. ۲- آرژانتین که تشکیلات کنونی آن طبق قانون اساسی ۱۸۵۳ و ۱۸۶۰ شکل گرفته است. ۳- برزیل به موجب قانون اساسی ۱۹۴۶. ۴- کانادا به موجب قانون اساسی ۱۸۶۷. ۵- مکزیک به موجب قانون اساسی ۱۸۴۶. ۶- ونزوئلا به موجب قانون اساسی ۱۹۵۳. ضمناً اتحاد جماهیر شوروی، سوئیس، یوگسلاوی، هند، اتحادیه آفریقای جنوبی، استرالیا، آلمان غربی همگی دارای نوعی حکومت متحده فدرالی بودند یا هستند که تعهدات آنها به موجب قانون اساسی به تصویب رسیده است.

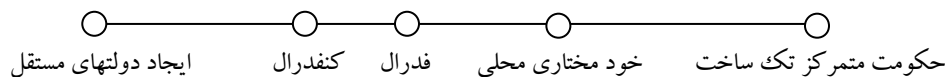
کاظمی در یک جمع‌بندی کلی نظریه پردازان فدرالیست (federalist) به دو گروه تقسیم کرده‌اند: «یک دسته آنهایی که ایدئولوژی را محور وحدت سیاسی در قالب حکومت فدرال قرار

می‌دهند. دسته دیگر آنها که بیشتر عمل‌گرا هستند و نیز وحدت را در ضرورت‌های اقتصادی و جغرافیایی و تاریخی و... جستجو می‌کنند. گروه اخیر سعی در تقسیم و توزیع قدرت بین حکومت‌های ایالتی و حکومت فدرال دارند و عامل بسیار مهم در کنترل و موازنه (checks and Balance) را در اداره حکومت به کار می‌گیرند. شاید بتوان ایالات متحده آمریکا را مظهر و نماینده چنین طرز فکر فدرالی معرفی نمود. هر دو گروه دارای وجوه مشترکی هستند، از جمله نیاز برای ایجاد یک دولت متمرکز، فعال و مؤثر در یک سیستم دمکراتیک با تقسیم قدرت متعادل و کنترل متقابل از طرف دولت‌های محلی یا ایالتی و حکومت فدرال. گروهی که بیشتر روی مسائل ایدئولوژیکی تکیه می‌کنند، در واقع از این ابزار برای ایجاد انگیزه و علائق مشترک سود می‌جویند. مثلاً دولت‌های سرمایه‌داری غرب از اروپا، با وجود گوناگونی اشکال حکومتی (مانند سلطنتی، سنتی، جمهوری‌های سوسیالیستی و فدرال) خود را در چارچوب اتحادیه اروپایی و بازار مشترک و غیره بر اساس یک نوع تبری ایدئولوژیکی از رژیم‌های کمونیستی قرار داده‌اند. کشورهای افریقای نیز از این ابزار برای رهایی از سلطه استعمارگران غرب استفاده کرده‌اند» (همان، ۱۰۳-۹۴).

فدرالیسم یک مرحله میانی: بسیاری معتقدند که فدرالیسم بیشتر یک فراگرد و یک حالت پویا و سیال است تا یک مرحله ساکن و متحجر که وسیله قوانین و قواعد خشک، تنظیم و متشکل گردد. به عبارت دیگر شکل دولتهای فدرال ممکن است با اراده و اختیار ایالت‌ها یا دولت‌ها وحدت یافته تغییر یابد. معمولاً دولتهای فدرال در پیچه‌های اطمینان برای تغییر و تکامل در قوانین اساسی خود قرار داده‌اند. ایالات متحده آمریکا جدا شدن دولت‌های ایالتی را بدون توسل به زور و قوه مجریه مجاز می‌شناسد. اتحاد شوروی سابق نیز چنین شرطی را در قانون اساسی خود ملحوظ داشته بود (همان، ۱۰۳-۹۴).

سیستم فدرالی آمریکا سیستم حفظ تعادل قدرت سیاسی است. جدا از این سیستم حکومتی آمریکا تنها فدرالی نیست، بلکه سیستم خودمختاری (اتونومی) در چند ناحیه آمریکا مثل «خلیج کاربین»، «ناحیه کانال پاناما» و برخی نواحی که مردم اصیل آمریکایی ایندیانی در آن زندگی می‌کنند. همچنان که در مباحث قبلی اشاره‌هایی شد خیلی اوقات فدرالیسم (federalism) راهکار ابتدایی و اولیه و موقتی برای حل مسئله است نه راهکار نهایی و نیز آخرین راه. لذا در صورت دوام

مشکلات و یا خواسته بخش‌های فدرال چنانچه اشاره شد در برخی قوانین اساسی راه‌هایی مشخص شده تا به جدایی ملیت‌ها و قومیت‌ها منجر شود. یعنی فدرالیست مرحله میانی است، مثل کشورهای شوروی، چکسلواکی، یوگسلاوی، و... شکل زیر موقعیت نظام فدرال را نشان می‌دهد:



در این شکل، فدرالیسم نظام پویایست، یعنی می‌تواند به سه حالت وجود داشته باشد: نزدیکی به طرفین (دو حالت) و نظامی با ثبات نسبی. در برخی کشورها شاید تمایل همگرایانه به سمت مرکز باشد که احتمالش اندک است و در برخی دیگر تمایلی واگرایانه به استقلال، اما در اکثر موارد به صورت نظامی با ثبات نمود یافته است.

محاسن حکومت فدرال: ۱- در سیستم فدرال بعضی اوقات واحد های ارضی کوچکتر به منزله آزمایشگاهی هستند که بعضی از برنامه های دولتی قبلاً در آن به مرحله آزمایش گذاشته می‌شوند تا چنانچه نتیجه آن رضایت بخش باشد آن را در تمام مملکت به مرحله اجرا بگذارند. در ایالات متحده آمریکا، بودجه‌ی قوه مجریه، پرداخت حقوق زمان بیکاری و تضمین برای سپرده‌های بانکی از جمله برنامه‌هایی بودند که قبلاً در بعضی ایالات اجرا شده و سپس حکومت مرکزی آن را اتخاذ و در تمام کشور اجرا کرده است. ۲- در سیستم حکومت فدرال، حکومت مرکزی می‌تواند بدون لطمه زدن به حق حاکمیت ایالات و یا واحدهای تابعه در اداره امور داخلی خود، قوانین متحدالشکلی برای یکنواخت کردن امور اداری کشور در موضوعات مربوط به منافع عمومی تصویب و اجرا کند. ۳- سیستم کنترل و موازنه که در حکومت فدرال وجود دارد از تمرکز قوا جلوگیری نموده و مانع از محدود کردن و یا از بین بردن آزادیهای فردی می‌گردد. ۴- عدم تمرکز اختیارات و قوا که از خواص اصلی سیستم حکومت فدرال است از فشار زیاد کار بر دوش حکومت مرکزی، بخصوص در کشورهای وسیع و پرجمعیت که اشکالات گوناگونی تولید می‌نماید جلوگیری می‌کند. ۵- سیستم حکومت فدرال مانند یک مدرسه تعلیم و تربیت است و اهالی کشور را آماده و اداره می‌کند که در اداره‌ی امور کشور نظارت و دخالت کنند. در این سیستم مردم تشویق می‌شوند که به

طور وسیع‌تری در اداره امور حکومتی شرکت نمایند. ولی وقتی آنها ببینند که ایالات یا محل آنها دارای اختیارات قانونی است و آنها می‌توانند به وسیله انتخابات نمایندگان این اختیارات را انتخاب نمایند بیشتر برای مشارکت در اداره امور محل خود علاقه و شوق نشان می‌دهند. معمولاً مأمورینی که ابتدای کار خود را از مشاغل محلی و ایالتی شروع می‌کنند دارای ورزیدگی و صلاحیت بیشتر برای قبول مسئولیت‌های مهم‌تر و پیچیده‌تر در حکومت مرکزی می‌شوند. به طور کلی یکی از اصول مهم دمکراسی این است که قدرت نبایستی خیلی زیاد متمرکز شود و مأمورین حکومت‌های محلی که در نقاط مختلف کشور پراکنده شده‌اند یکی از مهمترین عوامل تضمین اصول دمکراسی می‌باشند و این هدف در سیستم حکومت فدرال بهتر تأمین می‌شود (همان، ۱۰۳ - ۹۴) به موارد بالا که آقای دکتر طاهری اشاره کرده‌اند باید مواردی را اضافه کرد: ۷- رسیدن گروه‌های ملی و قومی به خواسته‌های خویش و رفع ناخرسندی و رنجشی که آنها از گروه ملی یا قوم حاکم دارند و ایجاد عدالت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی. ۸- سیستم فدرال حکومتی است که در آن با توجه به نظریه تحلیل سیستمی و الگوی دیوید استون، تألیف و تصریح منافع با ایجاد حکومت‌ها و سازمان و احزاب محلی بهتر صورت گرفته و به تقاضاهای بیشتری از سوی نظام سیاسی پاسخ داده می‌شود. و این سیستم می‌تواند بر اثر بازخورد این تصمیمات حمایت‌های بیشتری را ایجاد کند، فرصتی مناسب برای اقلیت‌ها ایجاد کند تا خواسته‌هایشان را تألیف و تصریح کند ۹- رفع نسبی بحران‌ها، مشارکت، توزیع قدرت، مشروعیت، با مشارکت‌های گروه‌های ملی در ساختار قدرت و بهره‌مندی آنها از منابع، منافع و امکانات مادی و معنوی.

مخالفین سیستم فدرال معتقدند که این سیستم دارای مضراتی است اما باید گفت که نخست، هیچ سیستم حکومتی کاملاً عاری از مشکل نیست، دوم، در مقایسه با مشکلات جوامع چندگانه‌ی دارای حکومت تک ساخت و متمرکز، مضرات آن چندان حائز اهمیت نمی‌باشند. در مقایسه زیاد معایب فدرالیت، مزایای آن خیلی بیشتر است.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب ارائه شده باید گفت در کشورهایی که بر طبق نظریه مکتب آلمانی دارای گروه‌های ملی یا ملت‌های مختلف هستند، هیچ وقت یک نظام تک ساخت متمرکز کارایی کافی و مناسب نداشته و همیشه گروه‌ها از عملکرد مرکز ناراضی بوده که سبب تضاد و رنجش‌های سیاسی

می‌شود و از تصمیم‌گیری یک سویه حکومت و عدم مشارکت آنها در حکومت ناخشنود هستند. لذا عدم پاسخگویی مناسب نظام سیاسی و بازخورد تصمیم‌های آن، حکومت را با چالش جدی عدم توسعه اقتصادی، اجتماعی و... مواجه ساخته و چاره‌ای نیست جز پذیرش یک نظام حکومتی که متناسب با شرایط چندگانگی کشور باشد. این نظام در جوامع چندملیتی در بهترین شیوه یک نظام فدرال می‌تواند باشد، چرا که در حال حاضر شرایط مساعد برای تجزیه کشورها وجود ندارد. در فرانسه زمانی فرصت ملت‌سازی پیش آمد و توانستند قومیت‌ها را نابود سازند، اما در بلژیک با وجود آمدن تضاد میان قومیت‌ها، بدون هیچ انقلاب و خونریزی حکومت فدرالی ایجاد شد. بعد از جنگ جهانی اول و دوم فرصتی پیش آمد و خیلی از گروه‌های ملی مستقل شدند. اما در صورت عدم فرصت مناسب برای تجزیه، فدرالیسم بهترین راه احقاق حق گروه‌های ملی تشخیص داده شده است. از طرفی دیگر، با توجه به مسائل بین‌المللی، جهانی شدن و آگاهی اقلیت‌های ملی، دیگر سیاست سرکوب، یکپارچه‌سازی و... پایان یافته تلقی می‌شود و تنها راه مصالحه و مدارا با گروه‌های ملی است.

فهرست منابع

- ۱- ابوالحمید، عبدالحمید، ۱۳۸۰، "مبانی سیاست"، تهران، انتشارات توس، چاپ هشتم.
- ۲- بختیاری، سعید، ۱۳۷۹، "اطلس کامل گیتا شناسی"، تهران، چاپ چهاردهم.
- ۳- بشیریه، حسین، ۱۳۸۲، "آموزش دانش سیاسی"، تهران، مؤسسه نگاه معاصر، چاپ سوم.
- ۴- خوبروی پاک، محمد رضا، ۱۳۷۷، "نقدی بر فدرالیسم"، تهران، مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، چاپ اول.
- ۵- دووژره، موریس، ۱۳۷۶، "جامعه شناسی سیاسی"، ترجمه ابوالفضل قاضی، دانشگاه تهران، چاپ چهارم.
- ۶- رنی، آستین، ۱۳۷۴، "حکومت"، ترجمه لیلا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
- ۷- عالم، عبدالرحمن، ۱۳۸۰، "بنیادهای علم سیاست"، تهران، نشرنی، چاپ هفتم.
- ۸- کاظمی، سید علی اصغر، ۱۳۷۰، "نظریه همگرایی در روابط بین الملل"، تهران، نشر قومس، چاپ اول.
- ۹- طاهری، ابوالقاسم، ۱۳۷۸، "حکومت‌های محلی و عدم تمرکز"، تهران، نشر قومس، چاپ چهارم.
- ۱۰- میرحیدر، درّه، ۱۳۷۸، "اصول و مبانی جغرافیایی سیاسی"، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ سوم تیر ماه.