

# همگرایی و همکاری در نظام فدرال

نوشته اورزولا ابرهالدن (دانشگاه سانت گالن سویس)

ترجمه ناصر ایرانپور

نظامهای فدرال صرفاً از طریق مرزبندی صلاحیتها بین دولتهای عضو<sup>۱</sup> (ایالتها، کانتونها، ...) و همچنین بین دولتهای عضو و دولت فدرال مرکزی عمل نمی‌کنند. همگامی و همکاری بین سطوح مختلف کشور فدرال نیز به همان اندازه از اهمیت برخوردار است.

در متن حاضر ابتدا توضیح داده می‌شود که چرا چنین است، چرا توافقات و همکاری بین دولتهای عضو از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار است. در ادامه آن بطور خلاصه اشکال مختلف همکاری تشریح می‌گردند، از کنفرانسهای دولتی گرفته تا هماهنگی‌های غیررسمی و در خاتمه به چالشها و روندهای مربوطه پرداخت می‌شود.<sup>۲</sup> بدون اینکه روندها و مکانیسمهای فدراسیونهای دیگر نادیده گرفته شوند، بر تجارب موجود در کشور فدرال سویس تکیه خواهد شد، چه که به ویژه در سویس همکاری بین دولتهای عضو (کانتونها) در سالهای اخیر از اهمیت بیش از پیش برخوردار گشته است و به کمک نمونه سویس تحولات و مشکلات در این زمینه نشان داده می‌شوند که به این یا آن شکل در کشورهای فدرال دیگر نیز وجود دارند.

## ۱. اهمیت فزاینده همکاری ارگانهای فدرال و ایالتی با هم

خواست (زندگی بر پایه احترام و ملاحظه متقابل و تنوع در [عین] اتحاد)<sup>۳</sup> بعنوان یکی از اصول پایه‌ای برای پابرجا ماندن طولانی و کارکرد مثبت کشور فدرال سویس در قانون اساسی این کشور درج گردیده است. این اصل البته تنها در این کشور از اعتبار برخوردار نیست، بلکه در هر کشوری که به شیوه فدرال سازماندهی شده باشد، صدق می‌کند. و البته این به ویژه در کشور چند زبانه و چند فرهنگی سویس چندان بدیهی نیست: سویس در سرزمین بسیار کوچک خود ۲۶ کانتون [ایالت] را دارد. در مساحت ۴۱۲۹۰ کیلومتر مربع آن هفت میلیون و چهارصد و پنجاه هزار نفر زندگی می‌کنند. در مقابل آن، مثلاً ایالت بایرن آلمان، بعنوان تنها یکی از ۱۶ ایالت این کشور، بیش از ۷۰۵۵۳ کیلومتر مربع مساحت و یازده میلیون و شش صد هزار نفر جمعیت دارد و بنابراین خیلی بزرگتر از کل ۲۶ کانتون سویس می‌باشد. این ارقام نه تنها کوچکی خاک سویس را نشان می‌دهند، بلکه همچنین تنوع و بغرنجی آن را. چون ۲۶ کانتون واحدهایی نیستند که مصنوعی و بطورخود کامانه بوجود آمده باشند، بلکه هر یک خود به تنهایی «کشورهای» (کوچکی) می‌باشند که تاریخاً شکل گرفته‌اند. هر یک از آنها نه تنها سرزمین و حوزه حاکمیت خود را دارد، بلکه همچنین هویت مستقل خود را در چهارچوب کشور فدرال. سویس کشوری است که «از پائین به بالا» شکل گرفته است: اولین واحد سیاسی سویس نه دولت مرکزی فدرال، بلکه کانتونها بوده‌اند که در سال ۱۸۴۸ پس از یک دوره آشفتگی سیاسی متحد شدند و حکومت فدرال سویس را، آنطور که امروز آن را می‌شناسیم، بوجود آوردند.<sup>۴</sup> بنابراین پیشینه و دلیل

<sup>۱</sup> در متن غالباً از «دولتهای عضو» سخن در میان است، به این دلیل که آنها در هر یک از کشورهای فدرال یک نام معین دارند، مثلاً در آلمان و آمریکا «ایالت» خوانده می‌شوند، در سویس «کانتون»، در کانادا «استان»، در بلژیک «جوامع زبانی» و غیره. و هر بار نام بردن از همه آنها ممکن نیست. در ضمن مقصود از «دولت فدرال» هم کل نظام سیاسی فدرال نیست، بلکه تنها دولت مرکزی در این نظام است. (مترجم)

<sup>۲</sup> اینجا جهت تلخیص بخش پایانی مقاله که مربوط به ارتباط اتحادیه اروپا و دولتهای عضو کشورهای فدرال می‌باشد و همچنین مربوط به امر رفم فدرالیسم در سویس و آلمان اختصاص دارد، حذف گردیده‌اند. (مترجم)

<sup>۳</sup> مقدمه قانون اساسی فدرال سویس، مصوبه ۱۸ آوریل ۱۹۹۹.

<sup>۴</sup> بنابراین کانتونهای سویس کمترین مشکل را با صلاحیتهای دولت مرکزی فدرال دارند، چون این آنها هستند که داوطلبانه این اختیارات را به سطح فدرال واگذار نموده‌اند و نه برعکس، یعنی اختیارات کانتونها نتیجه «لطف و مرحمت» «مرکز نشینان»!! (اصطلاحی که در ایران برای تطهیر ناسیونالیسم و شوونیسم اختراع شده است) نیست. هنوز هم کانتونهای سویس و ایالتهای آلمان وزن و جایگاه بسیار بالایی دارند و هر گاه اراده کنند

تاریخی شکل‌گیری سویس با خیلی از کشورها چون آلمان و اتریش که در آنها کل سرزمین بین دولتهای ایالتی تقسیم گردید، متفاوت است. هر چند تقسیمات کشوری این کشورها نیز فاقد مبنای تاریخی نبوده، به این معنی که خودسرانه بوقوع نیپوسته، اما با این وجود تقسیم داخلی متعاقب این کشورها به ایالتها یک نوع درک و خودآگاهی دیگری بخشیده است.

این واقعیت - یعنی اصیل‌تر بودن کانتونهای سویس به نسبت دولت مرکزی فدرال این کشور - در مقررات مختلف مندرج در قانون اساسی فدرال این کشور بازتاب یافته است، به ویژه در ماده ۳ آن که می‌گوید: «کانتونها مستقلند تا آنجا که استقلال آنها از طریق قانون اساسی فدرال محدود نشده باشد؛ آنها صلاحیت قانونگذاری و اجرای همه این حقوق و قانونی را دارند که فدرال نیستند». البته از این مقررره نباید چنین برداشت نمود که کانتونها به مفهوم حقوق بین‌المللی کلاسیک عالی‌ترین قدرت قانونگذاری مستمر و مطلق و تقسیم‌ناپذیر می‌باشند، بلکه بر طبق این ماده ایالتها تنها آنجا و در آن مواردی مستقل می‌باشند که قانون اساسی فدرال مسئولیتها و صلاحیتها را به سطح فدرال واگذار ننموده باشد.<sup>۵</sup>



این امر همچنین بدین مفهوم است که چنانچه در موردی معین قانون اساسی فدرال مشخص نکرده باشد که صلاحیت تصمیم‌گیری و تعیین موازین مربوطه به کدام سطح تعلق دارد، کانتونها از این صلاحیت برخوردار می‌گردند. چون در سویس برای هر تغییر قانون اساسی موافقت اکثریت مردم و همچنین اکثریت کانتونها ضروری است، پروسه تبیین و تعیین حدود و ثغور صلاحیت دولت مرکزی فدرال و یا انتقال این صلاحیت از ایالتها به دولت فدرال غالباً به درازا می‌کشد و اجرای آن پرزحمت می‌باشد. این موقعیت قوی تاریخاً شکل‌گرفته کانتونها در زمینه تغییر قانون اساسی توسط ماده ۴۶ قانون اساسی فدرال که صلاحیت پیاده کردن و اجرای قوانین فدرال را به کانتونها واگذار می‌کند، نیرومندتر نیز می‌گردد.

مقرره‌های مشابهی برای نمونه در قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان وجود دارند، برای نمونه ماده ۳۰ آن مقرر نموده که اجرای صلاحیتها و وظایف دولتی حق ایالتها می‌باشد، چنانچه قانون فدرال مربوطه مقررّه دیگری را تعیین ننموده باشد.

بنابراین می‌بینیم که کانتونها در چهارچوب سویس به مانند ایالتها در آلمان از اختیارات و صلاحیتهای وسیعی برخوردار می‌باشند، هر چند که کانتونهای سویس در قیاس بین‌المللی بسیار کوچک می‌باشند. لذا اینجا این سوال پیش می‌آید که آنها چطور به آن وظایفی که هر دولت مدرن باید از عهده‌اش برآید، عمل می‌کنند. چون در جهان مدرن و گلوبالیزه شده مسائل فراوانی وجود دارند که حتی در چهارچوب کل کشور فدرال هم حل‌شدنی نیستند (چون حفظ محیط زیست، جنایت بین‌المللی، تروریسم و غیره). این مسائل و مسئله تحرک و نقل‌مکان کردن مردم مقررات واحدی را طلب می‌کنند و نه ۲۶ نوع در داخل یک کشور واحد (مثلاً در زمینه آموزش و پرورش و امور آموزش عالی). به همین جهت نه تنها اهمیت همکاری بین کشورهای جهان، بلکه همچنین بین ایالتها داخل کشور فدرال نیز افزایش می‌یابد و علی‌الخصوص در سویس اشکال مختلف همکاری از طرفی بین کانتونها و از طرفی دیگر بین دولت فدرال و کانتونها نقش مهمتری می‌یابند.<sup>۶</sup>

قادرند دولت فدرال مرکزی را بلوکه کنند، و از این حق خود بسیاری اوقات استفاده هم می‌کنند. من در حیات بیش از دو دهه‌ام در کشور فدرال آلمان یک بار هم ندیدم که در پارلمان فدرال این کشور ایالتی شکوه کرده باشد که دولت مرکزی در فلان منطقه به اندازه کافی سرمایه‌گذاری نکرده و رئیس پارلمان (رئیس قوه مقننه) به وی بتازد و به وکالت از طرف دولت (قوه مجریه)!! بگوید که چنین نیست و با آمار و ارقام این «واقعیت» را نشان می‌دهد، بلکه همیشه چنین بوده که دولت فدرال از قدرت کم خود و وزن زیاد ایالتها نالیده است. و این یعنی دموکراسی، یعنی فدرالیسم. (مترجم)

<sup>۵</sup> رینو (۲۰۰۳)، شماره حاشیه‌ای ۵۹۰ به بعد.

<sup>۶</sup> در ارتباط با افزایش اهمیت همکاری داخل کشور فدرال مقایسه کنید: آبرهالدن (۱۹۹۹)، صص ۱۱۵.

## ۲. همکاری بین دولت فدرال و دولتهای عضو

- بطور کلی می‌توان با عنایت به مقررات مختلف در کشورهای فدرال انواع همکاریهای داخلی را در آنها از هم متمایز ساخت:
- ابتدا قراردادهای سنتی بین دولتهای عضو (ایالتها). این قراردادها به اشکال متعدد وجود دارند. دولت فدرال نیز می‌تواند در چهارچوب صلاحیتهایش در این توافقات شرکت ورزد. البته قراردادهای بین دولت فدرال و دولتهای کانتونی در سوئیس نادر هستند، چون آنها تنها در چهارچوب صلاحیتهای موازی دولت فدرال و کانتونها ممکن هستند، و چنین صلاحیتهایی تقریباً وجود ندارند.
  - یک نقش مهم را از طرفی نهادهای مشترک دولتهای عضو بازی می‌کنند و از طرفی دیگر نهادهای مشترک کانتونها و دولت فدرال. و اینها قراردادهایی هستند که از نرمهای قانونی - سازمانی برخوردار هستند و بدین وسیله ایجاد ارگانهای مشترک را موجب می‌شوند.
  - البته تمام این قراردادها جای تماسهای شخصی کارمندان و کارکنان ادارات سطوح مختلف دولت فدرال و دولتهای عضو را نمی‌گیرد. این ارتباطات نه تنها در آغاز هر قراردادی برقرار می‌گردند، بلکه یک بخش مهم از روابط سیاسی در نظام فدرال را تشکیل می‌دهند.

### ۲.۱ قراردادهای بین سطوح مختلف نظام فدرال

#### ۲.۱.۱ مبانی

در قانون اساسی فدرال سوئیس که در سال ۱۹۹۹ بطور کامل مورد بازبینی و تجدید نظر قرار گرفت، مجاز بودن، شکل و محدودیتهای قراردادهای میان کانتونی و همچنین شرکت دولت فدرال در آنها در ماده ۴۸ آن مقرر گردید که بر طبق آن کانتونها می‌توانند مابین خود قراردادهایی را عقد کنند یا در آنها شرکت کنند، چنانچه آنها به وظایف و صلاحیتهایی برمی‌گردد که به کانتونها تعلق دارند یا فدرال هستند، اما از طرف دولت فدرال به آنها تفویض گردیده‌اند. علاوه بر این کانتونها مجازند سازمانها و نهادهای مشترک بوجود آورند. در کشورهای فدرال دیگر نیز همچون توافقاتی بین ایالتها جایز می‌باشند.

#### ۲.۱.۲ محدودیتها

در سوئیس قراردادهایی بین کانتونها که حقوق دولت فدرال یا کانتونهای دیگر را خدشه‌دار سازند، مجاز نیستند. قراردادهای سیاسی میان کانتونها ممنوع می‌باشد، هر چند که این امر در قانون اساسی فدرال به این صراحت قید نشده است. مقصود از قراردادهای سیاسی قراردادهایی می‌باشند که به توازن فدرال بین کانتونها زیان وارد می‌آورد، مثلاً به این صورت که توازن قدرت بین کانتونها را به طور محسوسی تغییر بدهند.<sup>۷</sup> البته این امر بدین مفهوم نیست که کانتونها اجازه ندارند، قراردادهایی عقد کنند که آنها را در رقابتهایی بین کانتونها و یا بین دولت فدرال و دولتهای کانتونی در موقعیت بهتری قرار بدهد. این قراردادها تنها نباید به شیوه سوء استفاده از قانون، مانع عملکرد دولت فدرال و یا کانتونهای دیگر در چهارچوب صلاحیتهایشان شوند. مضاف بر آن،

<sup>۷</sup> آدبرهالدن (۱۹۹۹)، صص ۷۲.

کانتونها اجازه ندارند از اختیارات و صلاحیتهای خود دست بردارند، آن هم نه به نفع کانتونهای دیگر، نه به سود یک نهاد میان کانتونی و نه به نفع دولت فدرال.<sup>۸</sup>

با وجود اینکه قانون اساسی فدرال ذکر می کند که کانتونها به ویژه وظایفی که اهمیت و بُعد منطقه ای دارند را می توانند برعهده بگیرند، با این وصف این مساله بدین معنی نیست که همچنین قراردادی که به کل سویس برمی گردند و تمام کانتونها در آن سهیم هستند، ممنوع می باشند. به همین شکل دادگاه قانون اساسی آلمان نیز در سال ۱۹۶۱ نظر داد: «واقعیت برخورداری مشترک یا هماهنگ ایالتها از صلاحیت در یک حوزه معین (...) به خودی خود (...) دلیل این نمی باشد که بطور طبیعی صلاحیت دولت فدرال در این زمینه محق می باشد. آن تمایزی که برای هر نظام فدرال از اهمیت تعیین کننده برخوردار است این می باشد که آیا ایالتها به توافق می رسند یا آیا سطح فدرال می تواند امری را حتی بر خلاف اراده و میل ایالتها و یا چند ایالت در بعد قانونگذاری تنظیم و مقرر کند و به اجرا درآورد.»<sup>۹</sup>

## ۲.۲ شرکت سطح فدرال در همکاریهای درون کشوری

سطح فدرال می تواند در چهارچوب صلاحیتهای خود در قرارها و توافقات میان سطوحی (فدرال و ایالتی) و درون سطحی (کانتونها با هم) شرکت ورزد. وی می تواند در عقد همچون قراردادهایی شرکت کند و به دولتهای عضو (ایالت) در اجرای توافقات یاری رساند، تا جایی که اصل تقسیم صلاحیتهای که قانون اساسی آن را تعیین نموده، اجازه آن را می دهد. علاوه بر این می تواند به یک نهاد مشترک میان ارگانی و میان دولتی نظام فدرال (فدرال و ایالتی) تعلق داشته باشد که مسئول تنظیم قواعد موضوعی است که در آن هر دو سطح دولت فدرال و دولتهای ایالتی بطور موازی صلاحیتدار هستند.

یک شکل ویژه شرکت دولت فدرال در توافقات میان کانتونی در سویس «موافقت» با خود این مسئله توسط دولت فدرال می باشد: مضمون این توافقات جهت اطلاع روانه دولت فدرال می گردد. در صورت رضایت بخش بودن احتمالی آن شورای فدرال (قوة مجریه این کشور) و نه کانتونهای مربوطه، می تواند در پارلمان فدرال این کشور به آن اعتراض کند.

در قانون اساسی فدرال قبل از ۱۹۹۹، بر عکس امروز از یک اطلاع دهی صرف سخن در میان نبود، بلکه از یک «موافقت» توسط دولت فدرال. اما عملاً هیچ تفاوتی بین دو مقرر و وجود ندارد، چون در قانون قدیم موافقت شرط اعتبار توافقات میان دولتهای کانتونی نبود.

## ۲.۳ مهمترین زمینه های عملی همکاری میان سطوحی و میان ارگانی در نظام فدرال

این قراردادها می توانند در تمام بخشهای فعالیت و صلاحیت دولتهای عضو بسته شوند. آنها را می توان بر طبق اهدافی که دارند به چند دسته تقسیم نمود:

- توافقات برای اجرای مسئولیتهای مشترک دولتهای عضو: مضموناً توافقات میان کانتونی قبل از هر چیز در آن زمینه هایی از اهمیت بالا برخوردارند که باوجود اینکه جزو صلاحیتهای و اختیارات کانتونها می باشند، اما در عین حال قواعد و مقررات واحدی را در سطح سراسری ایجاب می کنند. یک نمونه برای همچون حالتی آموزش و

<sup>۸</sup> رینو (۲۰۰۳)، بند ۸۴۲ به بعد.

<sup>۹</sup> دادگاه قانون اساسی آلمان، «حکم رادیو-تلویزیون» به تاریخ ۲۸ فوریه ۱۹۶۱، مجله احکام دادگاه مربوطه شماره ۱۲، ص ۲۵۱.

- پرورش می‌باشد. این حوزه سنتاً جزو اختیارات کانتونها می‌باشد، اما بخاطر مهاجرت‌های فزاینده داخلی راه‌حلهای سراسری و مشترک هر چه بیشتر ضروری به نظر می‌رسند، به ویژه در امور آموزش عالی<sup>۱۰</sup>.
- توافق برای اجرای قوانین فدرال و یا حقوق بین‌المللی: انتگراسیون (جذب و همگرایی) دم‌افزون بین‌المللی فدراسیونها نیز بطور فزاینده راه‌حلهای واحد می‌طلبد. هر چند در سویس سطح فدرال مجاز است که در حوزه‌های صلاحیت دولتهای عضو نیز قراردادهای بین‌المللی را عقد کند و یا به چنین عقدنامه‌هایی بپیوندد<sup>۱۱</sup>، اما معمولاً چنین است که دولت فدرال اجرا و پیاده نمودن این توافقات و همچنین قوانین فدرال را برعهده ارگانهای دولتی کانتونها می‌گذارد. اما این امر غالباً و به ویژه تعهدات بین‌المللی کشور همسانی در مبانی حقوقی را ایجاب می‌کنند، به نحوی که دولتهای عضو ناچارند موازین مشترک و یا دست کم هم‌مضمونی را مقرر و تصویب کنند<sup>۱۲</sup>.
  - توافق در جهت تقویت نقش دولتهای عضو در سیاستگذاری دولت فدرال: علی‌الخصوص کنفرانسهای دولتی قادرند تأثیر مواضع دولتهای کانتونی بر دولت فدرال در سطح فدرال و سراسری را تقویت نمایند: چنانچه کانتونها از طریق کنفرانسهای دولتی در مقابل دولت فدرال یک موضع مشترک و واحد داشته باشند، طبیعتاً وزن آنها در مقابل دولت بسیار نیرومندتر از موقعی خواهد بود که هر کدام از آنها جداگانه و به ویژه با موضعگیریهای مختلفی در مقابل دولت فدرال عرض اندام کنند. این توافقات مخصوصاً هنگام تقویت نقش و تأثیر آنها بر سیاست خارجی دولت فدرال اهمیت بالایی پیدا می‌کند<sup>۱۳</sup>.

## ۲.۴ ارگانهای مشترک در چهارچوب نظام فدرال

در کنار توافقات میان سطحی (فدرال و ایالتی) و درون سطحی (مابین ایالتها) که در آنها حقوق و وظایف دولتهای عضو مشخص می‌شوند، مخصوصاً در سالهای اخیر بر اهمیت نهادهای میان‌سطحی و درون‌سطحی افزوده شده است.

### ۲.۴.۱ کنفرانسهای حکومتی

غالباً حکومتهای عضو حول و در چهارچوب کنفرانسها یا نهادهای مشترک خود متحد و متشکل می‌شوند، برای اینکه همکاری و هماهنگی بین خود را تقویت بخشند و در مقابل دولت فدرال وزن و اعتبار بیشتری داشته باشند. این مکانیسم، علاوه بر این، مخصوصاً امروزه که مناطق داخل اروپا وزنه سنگینی محسوب می‌شوند، در خدمت همکاریهای بین‌المللی در سطح دولتهای عضو می‌باشد<sup>۱۴</sup>.

انواع کنفرانسهای حکومتی را می‌توان به شکل ذیل از هم متمایز ساخت:

- ابتدا باید به کنفرانسهای حکومتی عمومی و تمام کشوری اشاره نمود که در آنها علی‌القاعده نمایندگان تمام دولتهای عضو حضور می‌یابند. این نماینده‌ها اکثراً رؤسای هر یک از این دولتها هستند. در این مجمع معمولاً در مورد موضوعات کلی بحث می‌شود.

<sup>۱۰</sup> یک مثال سویسی برای این امر توافق میان کانتونها برای پذیرش و به رسمیت شناختن پایان‌نامه‌های دوره فنی آموزشی می‌باشد.

<sup>۱۱</sup> این امر در بلژیک میسر نیست، یعنی دولت فدرال نمی‌تواند در موضوعاتی که در حوزه صلاحیت دولتهای عضو قرار دارند، با کشورهای دیگر قرارداد عقد نماید.

<sup>۱۲</sup> یک نمونه در سویس توافقات میان کانتونی برای از میان برداشتن موانع تکنیکی تجاری بین خود می‌باشد.

<sup>۱۳</sup> طبیعتاً یک قرار و توافق می‌تواند همزمان در چند گروه‌بندی فوق جایی گیرد. [...]

<sup>۱۴</sup> برای نمونه جمعیتها و گروههای کار متعددی بین کشورهای جوار کوههای آلپ وجود دارند.

- کنفرانسهای حکومتی می‌توانند همچنین در بعد منطقه‌ای نیز تشکیل شوند که در آن نه نماینده همه دولتهای عضو، بلکه دولتهای یک منطقه معین از فدراسیون شرکت می‌کنند. از ترکیب آن چنین برمی‌آید که در آنها در درجه نخست روی موضوعاتی بحث می‌شود که اهمیت منطقه‌ای دارند.
- یک نقش مهم را همچنین کنفرانس وزرا یا (در سوئیس) کنفرانس مدیران کل رشته‌های مختلف دارند که در آنها وزرای ایالتی مثلاً یک بخش معین [مثلاً وزرای اقتصاد، یا وزیران آموزش و پرورش] گرد هم می‌آیند و به تبادل نظر می‌پردازند.
- علاوه بر اینها در سالهای اخیر یک نوع و شکل دیگری از همکاری در نظام فدرال سوئیس وجود آمده است: در کنار ارگانهای میان‌کانتونی و ارگانهای مشترکی که بین دولت فدرال و دولتهای کانتونی وجود دارد، بطور فزاینده ارگانهای به اصطلاح سه‌جانبه نیز وجود می‌آیند که در آنها نه تنها نمایندگان دولت فدرال و دولتهای عضو، بلکه همچنین نمایندگان شهرها نیز شرکت می‌کنند. بدین ترتیب ساختار سیاسی سه‌سطحی و نقش ویژه شهرها در نظامهای فدرال مورد توجه قرار می‌گیرد.<sup>۱۵</sup>
- اجرای قرارها و مصوبات کنفرانسهای حکومتی (دست کم در سوئیس) اجباری نیست؛ آنها بیشتر نقش پیشنهادی و موضعگیری را دارند. بسیاری اوقات این کنفرانسها هدف هماهنگ‌سازی موازین و مقررات کانتونها را دنبال می‌کنند.

## ۲.۴.۲ کنفرانس حکومتهای کانتونها

در سال ۱۹۹۳ در سوئیس سازمان کنفرانس حکومتهای کانتونها در پی توافقی بین کانتونها بوجود آمد. برعکس کنفرانسهای فوق‌الذکر این کنفرانس هم فرارشته‌ای است و هم فرامنطقه‌ای، به این معنی که در آن همه کانتونها نماینده دارند (هر کدام یک نماینده). این کنفرانس در سالهای اخیر به مهمترین کنفرانس حکومتی ارتقاء پیدا کرده است. به ویژه در هنگام تجدید نظر کامل قانون اساسی فدرال سوئیس در سال ۱۹۹۹ و در تنظیم مجدد مناسبات مالی نقش مهمی را ایفا نمود و هنوز هم می‌نماید.

کنفرانس مزبور در این بحیوبه نه تنها نقش و نفوذ کانتونها را در سطح فدرال افزایش داد، بلکه باعث تسهیل ارتباط ادارات فدرال با حکومتهای کانتونی نیز گردید: سابقاً نمایندگان ادارات فدرال می‌بایستی با تک‌تک کانتونها تماس بگیرند، برای اینکه ببینند که این کانتونها در مورد مسائل مطروحه چه نظری دارند و یا برای اینکه دیدار نمایندگان دولت فدرال و دولتهای کانتونی را سازمان دهند، درحالیکه امروز تماس با دبیرخانه کنفرانس حکومتهای کانتونی کافی است.

آخرین نمونه تأثیرگذاری کنفرانس حکومتهای کانتونی «رفراندوم کانتونی» بر علیه لایحه مالیاتی دولت فدرال بود: بر طبق قانون اساسی فدرال هشت کانتون می‌توانند بر علیه مصوبات معین دولت فدرال برگزاری رفراندوم را طلب و به کرسی بنشانند. این ابزار کانتونها از سال ۱۸۷۴ وجود دارد، اما در تاریخ این کشور تاکنون مورد استفاده قرار نگرفته بود. این حق برای اولین بار در پائیز ۲۰۰۳ بر علیه طرح رفرم مالیاتی دولت فدرال مورد استفاده قرار گرفت. اگر چه کنفرانس وزرای دارایی در همان مراحل اولیه تدوین طرح اصلاحات مالی مورد استماع واقع شدند، مع‌الوصف آنها بر این اعتقاد بودند که منافع آنها در تنظیم این لایحه به اندازه کافی مورد عنایت قرار نگرفته<sup>۱۶</sup> و به همین دلیل به همراه کنفرانس حکومتهای کانتونی درصدد برگزاری کنفرانس بر آمدند. کنفرانس هم برگزار گردید. این امر به احتمال زیاد بدون همکاریهای مشترک کانتونها که در چند سال اخیر فشرده‌تر و

<sup>۱۵</sup> رینو (۲۰۰۳)، بند شماره ۶۱۶.

<sup>۱۶</sup> بروان (۲۰۰۴)، صص ۱۷۳.

گسترده‌تر نیز گردیده و به ویژه بدون کار و تلاش کنفرانس حکومت‌های کانتونی و کنفرانس مدیران (وزاری) دارای کانتونها میسر نمی‌بود.<sup>۱۷</sup>

### ۲.۴.۳ ارگانهای همکاری بین دولت فدرال و دولتهای عضو

به ویژه در دولتهای با صلاحیتهای مشترک و موازی سطح فدرال و سطوح ایالتی ارگانها و نهادهای مشترک دو سطح فدرال و ایالتی ممکن هستند. این ارگانها و نهادها می‌توانند در خدمت این باشند که وظایف مشترک بطور مشترک انجام داده شوند و تبادل اطلاعات بین دو سطح گسترش و تعمیق یابد. البته در سویس صلاحیتهای موازی سطح فدرال و کانتونی کمتر وجود دارند و به همین جهت نهادهای فدرال و کانتونی تقریباً وجود ندارند. البته باید اینجا اضافه کرد که ارگانهای همکاری که مابین کانتونها وجود دارد بعنوان ابزارهای همکاری بین کانتونها و دولت فدرال هم عمل می‌کنند، چون آنجا که مسئله به منافع سطح فدرال برمی‌گردد، نمایندگان دولت فدرال به جلسات کنفرانس حکومت‌های کانتونها دعوت می‌شود و در آنجا امکان این را می‌یابند، موضع سطح فدرال را نمایندگی و طرح نمایند.

علاوه بر این در سویس چند سالی است که «گفتگوی فدرالیستی» بین دولت فدرال و کانتونها وجود دارد که در آن تقریباً دو بار در سال نمایندگان شورای فدرال (کابینه سویس) و دولتهای کانتونها (از هر طرف سه نفر) گرد هم می‌آیند برای اینکه حول مسائل روز که هم به منافع کانتونها مربوط می‌شوند و هم به منافع دولت فدرال، به بحث و تبادل نظر بپردازند. این مجمع نمی‌تواند مصوبه الزام‌آور داشته باشد. اهمیت این ارگان در درجه نخست در این است که تماس و ارتباط بین دو سطح نظام فدرال را تسهیل می‌سازد.

### ۲.۴.۴ مجلس دوم در نظام فدرال بعنوان ارگان همکاری؟

«مجلس دوم»<sup>۱۸</sup> در سیستم فدرال نیز می‌تواند تا اندازه معینی یک ارگان همکاری از طرفی بین دولتهای ایالتی و از طرفی دیگر بین دولتهای ایالتی و دولت فدرال باشد. در کشورهایی که دولتهای عضو (کانتونها، ایالتها، ...) به نمایندگان خود در این مجلس می‌توانند رهنمودهایی را برای موضعگیری و رأی‌گیری بدهند، این ارگان می‌تواند کنترل و نفوذ فراوانی بر دولت فدرال اعمال کند. این امر به ویژه در آلمان صدق می‌کند، که در آن رضایت شورا یا مجلس مشترک ایالتها (نمایندگی ایالتها در سطح فدرال) برای خیلی از امور دولت فدرال الزامی است (ماده ۸۴ بند ۱ قانون اساسی فدرال این کشور). غالباً هم چنین است که این شورا دادن رضایت به لوایح قانونی را به شرط و شروطهای فراوانی وابسته می‌سازد، تا جایی که بسیاری اوقات مورد انتقاد قرار می‌گیرد که سیاست بلوکه کردن دولت فدرال را دنبال می‌کند.<sup>۱۹</sup>

<sup>۱۷</sup> البته اگر این واقعیت را که کانتونها در روند قانونگذاری فدرال شرکت داده می‌شوند، در نظر گرفت، می‌توان این نتیجه‌گیری را نیز کرد که برگزاری فراندوم بیانگر این بوده که همکاری بین دولت فدرال و کانتونها در این مورد موفق‌آمیز نبوده است.

<sup>۱۸</sup> «مجلس دوم» مجلس نمایندگان کانتونها یا ایالتها در سطح فدرال می‌باشد که وظیفه‌اش نظارت به کار دولت فدرال، سهم شدن در سیاستگذاری دولت فدرال و به ویژه تصویب قوانینی که بلاواسطه به منافع ایالتها و کانتونها برمی‌گردد، می‌باشد. این قوانین پس از اینکه از تصویب مجلس فدرال گذشتند، باید به تصویب «مجلس دوم» نیز برسند و بدین ترتیب مهر تایید ایالتها را بخورند، قبل از اینکه به امضای رئیس جمهور برسد و اعتبار قانونی و اجرایی پیدا کند. در آلمان ۶۰ درصد قوانین فدرال قوانینی هستند که از این مختصات برخوردارند، یعنی نیاز به رأی موافق مجلس نمایندگان ایالتها در سطح فدرال دارند. (مترجم)

<sup>۱۹</sup> در هفته‌های اخیر شاهد انتخابات ایالتی در پرجمعیت‌ترین ایالت آلمان، یعنی «نوردراین وستفالن»، بودیم. در این ایالت بیش از سه دهه و نیم است که حزب سوسیال دمکرات آلمان اکثریت مجلس و بدین ترتیب دولت را در اختیار دارد. چند دوره‌ای هم است که در ائتلاف با حزب سبزهای این کشور کابینه دولت این ایالت را تشکیل داده است. اما حزب سوسیال دمکرات در آخرین انتخابات این ایالت اکثریت کرسی‌های پارلمان را از دست داد و در روزهای آینده شاهد تشکیل حکومت دمکرات مسیحی‌ها و دمکراتهای آزاد در این ایالت خواهیم بود. متعاقب این شکست، صدر اعظم سوسیال دمکرات این کشور بطور غیرمترقبه انتخابات پارلمان فدرال را که قرار بود سال آینده برگزار شود یک سال به جلو انداخت. دلیل این امر این

در سویس شورای مشترک کانتونها در سطح فدرال کمتر بعنوان ابزار همکاری میان کانتونی و یا جهت تقویت کانتونها در مقابل دولت فدرال کاربرد پیدا می کند، چون در این ارگان نمایندگان کانتونها بدون رهنمود حکومتهای کانتونی رأی می دهند و تأثیر حکومتهای کانتونی بر مصوبات شورای نمایندگی کانتونها در سطح فدرال اندک است. در سویس منافع و دیدگاههای حزبی در این ارگان تأثیر بیشتری بر رفتار و برخورد نمایندگان هنگام رأی گیری دارد، تا منافع کانتونها.

## ۲.۵ ارتباطات غیررسمی و مشورتها

یک بخش از همکاریهای داخل کشور فدراتیو که نباید دست کم گرفته شود، همکاریهای غیر رسمی، یعنی از طریق ارتباطات شخصی وزرای سطحهای مختلف یا بین نمایندگان ادارات مختلف می باشد. این همکاریها در تمام سطوح کشور فدرال وجود دارند. طبیعت این روابط و همکاریها چنین است که بسختی می توان تعداد آنها را مشخص ساخت.

حتی تعداد زیادی از قرارها و توافقات نمی توانند جای ارتباطات شخصی متصدیان و نمایندگان ارگانها و سطوح مختلف را بگیرند. این امر هم برای دولتهای عضو صدق می کند و هم به درجه بالاتری بین دولت مرکزی و دولتهای ایالتی. بسیاری اوقات با یک گفتگوی تلفنی ساده یا یک دیدار، مشکلات زیادی سریع و غیربروکراتیک حل و فصل می شوند.

این مسئله طبیعتاً برای سویس هم صادق است. تماسهای شخصی می توانند این درک را تقویت بخشند که دولت فدرال و کانتونها نه تنها رقیب هم نیستند، بلکه بسیاری از مشکلات تنها با همکاری و تلاشهای مشترک آنها است که حل می شوند. بعنوان مثال می توان انتقال سازمان کنفرانس حکومتهای کانتونی به برن پایتخت را نام برد. این واقعت که دفاتر این کنفرانس تنها چند بلوک دورتر از دستگاه اداری فدرال است، ثمرات خود را خیلی سریع ببار آورد. تماسها نامتشخص تر و دوستانه تر شده اند، مشکلات موجود می توانند سر میز نهار نیز مورد بحث اولیه قرار گیرند و سوء تفاهمات احتمالی برطرف گردند، و این چیزی است که مذاکرات بعدی را آسان تر می سازد.

## ۳. مشکلات و روندها

### ۳.۱ کاهش قدرت پارلمانهای ایالتی

یکی از مشکلاتی که همواره در پیوند با همکاری بین کانتونی طرح می گردد «کاستی دمکراتیک» این مکانیسم می باشد. هر چه اهمیت همکاری ارگانها و سطوح مختلف کشور فدرال افزایش می یابد، به همان اندازه انتقاد از آن بیشتر می شود. مشکل

---

است که بزرگترین حزب اپوزیسیون در پارلمان فدرال این کشور اکثریت را در شورای ایالتها در سطح فدرال در دست دارد (و این چون اکثر دولتهای ایالتی دست آنها می باشد) این اپوزیسیون هر تلاش قانونی و اصلاحی دولت فدرال را در این ارگان بلوکه می کند. این شورا که به اصطلاح «مجلس دوم» این کشور محسوب می شود و در آن ۱۶ ایالت این کشور بسته به جمعیت خود هر کدام سه الی شش نماینده دارند، نقش بسیار مهمی را در سیاست فدرال به ویژه از طریق موافقت یا عدم موافقت با قوانین مصوبه مجلس فدرال ایفا می کند. این امر گذشته از اینکه چه ارزیابی در مورد آن داشته باشیم، حکایت از یک واقعت می کند، و آن هم این است که ایالتها وزنه بسیار سنگینی در معادلات سیاسی حتی سطح فدرال این کشور محسوب می شوند، و ایالتها نیرومند در مقابل دولت فدرال گوهر اصلی فدرالیسم و دمکراسی را تشکیل می دهند. (مترجم)

اینجاست: هر چه کمتر تصمیمات در داخل خود کانتونها و ایالتها گرفته می‌شوند، به همان اندازه تأثیر پارلمانهای این دولتها بر تصمیمات گرفته شده کاهش می‌یابد.<sup>۲۰</sup>

مصوبات پارلمانهای ایالتها در چهارچوب حقوق و وظایف داخلی دولتی این ایالتها قرار دارند. روابط خارجی این ایالتها که شامل روابط با ایالتها دیگر و با دولت فدرال نیز می‌گردد، به اندازه مسائل داخلی برای پارلمان دولتهای عضو قابل دسترسی نیستند و در آن به همان اندازه دخالت و تأثیر ندارند. اراده سیاسی در داخل دولتهای عضو بر اساس تصمیم و رأی واحد اکثریت شکل می‌گیرد و حاکم می‌گردد، و این درحالیست که قرار صادره از سوی یک کنفرانس حکومتی در واقع مصالحه و توافق جمعی بین چندین نظر و موضع می‌باشد که در پی مذاکرات سخت حاصل شده است. این مصالحه نتیجه یک روند و مکانیسم تعیین شده از سوی قانون اساسی نیست، بلکه برآمد رویارویی نیروهای غیرمستقل و میان‌رگانی می‌باشد.<sup>۲۱</sup> چنین است که مشکل تأثیرگذاری عوامل خارجی بوجود می‌آید که نه تنها دولتهای عضو کشورهای فدراتیو با آن روبرو هستند، بلکه جوامع دیگر نیز از آن مبرا نیستند: هر چه بیشتر یک کشور از شبکه‌ای از قراردادها برخوردار باشد، به همان اندازه تأثیر عوامل غیرداخلی بر روی دولت کمتر خواهد بود.

به این مشکل، معضل دیگری نیز افزوده می‌شود: بر اساس اصل دمکراتیک می‌بایستی در تصمیم‌گیریها به بیشترین حد ممکن پایه دمکراتیک، یعنی شهروندان، دخیل داده شوند. اما هر جا تصمیمات در سطح میان‌رگانی و میان‌سطحی گرفته می‌شوند، این کار از سوی حکومتها انجام می‌گیرد و بدین ترتیب فدرالیسم اداری تقویت می‌شود، چنین است که پارلمانهای دولتهای عضو کمترین تأثیر و نفوذ را بر محتوا و مضمون مصوبات می‌توانند اعمال کنند و اکثر آنها به ارگانهای صرفاً موافقت‌کننده تبدیل می‌شوند.<sup>۲۲</sup>

هر چند مشکل به اصطلاح «نقصان دمکراسی» این مکانیسم اینقدر عمیق نیست که نشان داده می‌شود، چون لزوم موافقت پارلمانها با آنها قبل از اعتبار قانونی یافتن آن به قوت خود باقی می‌ماند و چون کنفرانسهای میان‌حکومتی غالباً فقط توصیه و پیشنهاد ارائه می‌کنند و مصوبات الزام‌آور ندارند. با این وجود باید در صورت فشرده‌تر شدن همکاریهای میان‌رگانی و میان‌سطحی پارلمانهای ایالتها به دلایل ذیل تقویت شوند:

- پارلمان ایالتی بیشتر از دولت ایالتی خلق را نمایندگی می‌کند؛
- پارلمان ایالتی باید نقش کنترل‌کننده خود بر دولت را ایفا کند؛
- در پالمان بر عکس حکومت، تصمیمات علنی گرفته می‌شوند و این علنیت پایه دمکراسی می‌باشد.<sup>۲۳</sup>

اخیراً راه‌حلهای مختلفی برای این مشکل ارائه شده‌اند. در آلمان کنفرانس رؤسای پارلمانهای ایالتی نفوذی دارند که نباید کم‌بها قلمداد شوند؛ در سویس هم که این مشکل کمتر وجود دارد، تعریف و درکی که پارلمانهای کانتونی از خود ارائه می‌دهند و رسالتی که برای خود قائلند، تغییر پیدا کرده و در همین راستا نفوذ و کنترل بیشتری بر روابط میان‌رگان و میان‌سطحی، همچنین روابط خارجی دولتهای عضو، اعمال می‌کنند. برای نمونه قوانین اساسی کانتونها حاوی مقررات و موازینی است که بر طبق آنها پارلمانهای آنها به این یا آن شکل در تبیین و تدوین قراردادها و توافقات میان کانتونی شرکت داده می‌شوند.<sup>۲۴</sup>

<sup>۲۰</sup> مشکل مشابه به ویژه در بین‌المللی شدن قوانین و سیاست قد علم می‌کند. برای نمونه اتحادیه اروپا هم بخاطر غیردمکراتیک بودنش مورد انتقاد قرار می‌گیرد، چون به سود آن از صلاحیتهای پارلمانهای مرکزی و فدرال کشورهای عضو کاسته شده است، بدون اینکه به پارلمان اروپا صلاحیتهای گسترده‌ای اعطا گردد، همان صلاحیتها و اختیاراتی که هر پارلمان فدرال، ملی و مرکزی باید داشته باشد.

<sup>۲۱</sup> ایدر هالدن (۲۰۰۰)، ص ۴۶.

<sup>۲۲</sup> ایدر هالدن ۲۰۰۰، صص ۴۶؛ در سویس این مشکل به نسبت کشورهای فدرال دیگر به میزان نسبتاً کمتری نمود پیدا می‌کند، چون خود حکومتهای کانتونی هم مستقیماً از طرف خلق انتخاب می‌شوند.

<sup>۲۳</sup> ایدر هالدن (۲۰۰۰)، ص ۵۱.

<sup>۲۴</sup> مقایسه کنید برای نمونه ماده ۳۲ بند ۲ قانون اساسی کانتون گراوبوندن؛ بروئر (۲۰۰۴)، صص ۱۳۶.

یک راه حل جالبی را که کانتونهای غرب سوئیس<sup>۲۵</sup> پیدا کرده‌اند این می‌باشد که آنها قراری را بسته‌اند که بر مبنای آن روند عقد قرارداد برای توافقات میان کانتونی و به ویژه دخیل‌دادن پارلمانها در آن تنظیم و مقرر گردیده است. علی‌الخصوص یک کمیسیون دائمی برای قرارهای مربوط به مسائل روابط خارجی در نظر گرفته شده است و همچنین مقرر گردیده است که یک کمیسیون میان پارلمانی بتواند قبل از عقد یا تغییر هر قرار و توافقی در مورد نتایج مذاکرات نظر خود را بیان کند. علاوه بر این مبنای و اصول کار کمیسیون میان پارلمانی برای مشاوره و تصمیم‌گیری و همچنین چهارچوب نظارت بر نهادهای میان کانتونی تعیین و تنظیم می‌گردند.<sup>۲۶</sup>

بدیهی است که چنین راه‌حلهایی قادر نیستند، حقانیت دمکراتیکی را بوجود بیاورند که هنگام قانونگذاری «معمولی» وجود دارند، اما این گامها که در خدمت تعدیل و تضعیف نسبی فدرالیسم صرفاً اداری و تقویت وزن و جایگاه پارلمانها می‌باشند، در مسیری درست قرار دارند.

### ?????

- **ABDERHALDEN, Ursula**, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg 1999.
- **ABDERHALDEN, Ursula**: Das Spannungsverhältnis zwischen Kantonsparlamenten und interkantonalen Regierungskonferenzen: Probleme und Lösungsansätze, in Döhler Thomas/Klz Alfred/Notter Markus (Hrsg.), Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 4 – Parlament, Regierung und Volksrechte, Zürich 2000, S. 41 ff.
- **BRAUN, Canisius**: Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit? In LeGes 2004/1, S. 171 ff.
- **BRUNNER, Stephan C.**: Kantonale Staatlichkeit im Wandel: Die Kantonsparlamente vor der Herausforderung kooperativer Handlungsformen, in LeGes 2004/2, S. 131 ff.
- **HRBEK, Rudolf**: Auf dem Weg zur Föderalismusreform: Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in Jahrbuch des Föderalismus 2004 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2004.
- **RHINOW, René**: Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003.
- **SCHWEIZER, Rainer J.**: Vereinbarungen über Programme und Leistungsangebote als neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, in der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 465 ff.
- **WATTS, Ronald L**: Comparing Federal Systems, Montreal & Kingston/London/Ithaca 1999.

نوشتة : Ursula ABDERHALDEN, University of St. Gallen Switzerland

(سند ارائه شده به سومین کنفرانس بین‌المللی فدرالیسم که در ماه مارس امسال در بروکسل برگزار گردید)

<http://www.federalism2005.be/home/attachment/i/583>

تاریخ ترجمه: ۱۷ ژوئن ۲۰۰۵

<sup>۲۵</sup> فرایبورگ، وات، والی، نوینبورگ، ژنف و یورا.

<sup>۲۶</sup> برونر (۲۰۰۴)، ص ۱۳۸.