

**Received:** 2022/2/22

**Accepted:** 2022/4/19

from Page 1 to 25

### **Mohammad Jalali**

Assistant Professor,  
Department of Public  
Law, Faculty of Law,  
Shahid Beheshti  
University, Tehran, Iran.  
(Corresponding Author)  
mdjalali@gmail.com

### **Sogol Soodbar**

PhD Student in Public  
Law, Department of  
Public Law, Faculty of  
Law, Shahid Beheshti  
University, Tehran, Iran.  
sogolsoodbar@gmail.com

## **An Evaluation of The Relationship Between Federalism and Democracy with the emphasis on the law of Emirate and Malaysia**

### **Abstract**

Federalism refers to the distribution and configuration of power between the central government and its constituent units. As can be deduced from this definition, when studying federal systems, one must always consider the relationship between the two levels of government. In some Islamic federal states such as United Arab Emirate and Malaysia, or in some other federal states like the United States of America and Canada, the boundaries of powers between the federal state and its constituting states and provinces are blurred, and each acts independently in advancing the political life of that state (dual federalism). In others, such as Germany, there is a mechanism for cooperating and synergy of the tasks of the two levels of government (cooperative federalism). There's no doubt that the type of interaction between the federal government and its constituent units affects the implementation of democracy in a federal government. On the other hand, how a federal government adheres to the requirements of democracy, such as collective participation or guaranteeing the citizen equality principle, is a result of that state's political system type (parliamentary or presidential). Studying federalism and democracy, we realize that although federalism and democracy intersect in many aspects, they are different in conception. Federalism looks at how power is distributed between two levels of government, which is ultimately a diagram of the legal and political form of government, while regarding democracy, we move from the form of government to the realm of ensuring the political participation of equal citizens. The main concern of the present article is to examine the relationship and integration of democracy and federalism in political society. The main finding of this study is that despite the compatibility of federalism with democracy in terms of providing a platform to ensure pluralism, in federal governments, due to the existence of two levels of government, the implementation of democracy faces legal and political complications.

### **Keywords:**

Consensus Democracy, Dual Federalism, Cooperative Federalism, Majority Democracy, Presidential Democracy.

# نبت سنجی میان فدرالیسم و دموکراسی با تأکید بر حقوق کشورهای امارات و مالزی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۳  
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱/۳۰  
از صفحه ۱ تا صفحه ۲۵

## چکیده

فدرالیسم مفهومی است که بر نحوه توزیع و پیکربندی قدرت میان دولت مرکزی و واحدهای تشکیل دهنده آن دلالت می‌کند. در مطالعه دولت‌های فدرال بایستی به نحوه ارتباط میان دو سطح حاکمیت توجه داشت. در برخی از دولت‌های فدرال اسلامی همانند امارات متحده عربی و مالزی و یا سایر دولت‌های فدرال همچون ایالات متحده و کانادا مرز میان صلاحیت‌های دولت فدرال و ایالات و استان‌ها تا حد زیادی مشخص است و هر یک از آن‌ها به‌طور مستقل در جهت پیشبرد حیات سیاسی آن دولت عمل می‌کنند (فدرالیسم دوگانه). حال آنکه در برخی دیگر از دولت‌های فدرال مانند آلمان، مکانیسمی جهت همکاری و درهم‌تنیدگی وظایف دو سطح از حاکمیت پیش‌بینی شده است (فدرالیسم مشارکتی). بی‌تردید نوع تعامل میان دولت فدرال و واحدهای تشکیل دهنده آن در مسیر اعمال دموکراسی در یک دولت فدرال مؤثر است. از سوی دیگر، نحوه پیروی یک دولت فدرال از بایسته‌های برخاسته از دموکراسی همچون مشارکت جمعی یا تضمین اصل برابری، برآمدی از رژیم سیاسی (پارلمانی یا ریاستی بودن) است. در سیر مطالعه فدرالیسم و دموکراسی مشخص می‌شود که علی‌رغم آنکه در بسیاری از دولت‌ها فدرالیسم و دموکراسی با یکدیگر تلاقی دارند، لیکن هر یک از آن‌ها به لحاظ مفهومی متعلق به ساحتی متفاوت است. فدرالیسم ناظر بر چگونگی آرایش قدرت میان دو سطح از حاکمیت بوده که نهایتاً نمودار شکل حقوقی و سیاسی آن دولت است؛ حال آنکه در بحث از دموکراسی از مسئله شکل دولت عبور می‌کنیم و به قلمرو تضمین مشارکت سیاسی شهروندانی برابر وارد می‌شویم. دغدغه اصلی نوشتار پیش رو، بررسی نحوه ارتباط و تلفیق دموکراسی و فدرالیسم در جامعه‌ی سیاسی می‌باشد. یافته اصلی این پژوهش آن است که با وجود سازگاری فدرالیسم با دموکراسی به‌واسطه فراهم شدن بستری جهت تضمین تک‌رها، اعمال دموکراسی در دولت‌های فدرال با توجه به وجود دو سطح از حاکمیت با پیچیدگی‌های حقوقی و سیاسی مواجه می‌شود.

## واژگان کلیدی:

دموکراسی اجماعی، دموکراسی اکثریتی، فدرالیسم دوگانه، فدرالیسم مشارکتی، نظام ریاستی.

## محمد جلالی

استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)  
mdjalali@gmail.com

## سوگل سودبر

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.  
sogolsoodbar@gmail.com

## مقدمه

بسیاری از اندیشمندان و نویسندگان علوم سیاسی و حقوق بر این باورند که ساختار فدرال دولت، علی‌الخصوص در جوامع متکثر، زمینه را برای تحقق دموکراسی فراهم می‌کند. از سوی دیگر، این اندیشه نیز وجود دارد که دموکراسی یکی از عناصر تشکیل‌دهنده دولت فدرال است. به گفته آلفرد استپن، نظریه‌پرداز حوزه علوم سیاسی، «در عالم واقع، دموکراسی‌های بادوام در سرزمین‌هایی با ملیت‌ها و زبان‌های متنوع در قالب دولت فدرال قابل تحقق است» (Stepan, 1999: 19-20). از سویی دیگر، این باور نیز وجود دارد که فدرالیسم نیز موفقیت‌های خود را مرهون وجود نهادهای کارآمد، استقرار احزاب سیاسی در سطح ملی، نظام قضایی مستقل و نظام انتخاباتی منسجم، که از شاخصه‌های اولیه دموکراسی محسوب می‌شود، است؛ در نتیجه، برخی نویسندگان ادعا کرده‌اند که تنها دولت‌های فدرالی که در آن‌ها دموکراسی اعمال شده، موفق بوده و در غیر این صورت فدرالیسم تنها به شکلی از نظام‌بخشی به قدرت در یک سرزمین که در قانون اساسی تجلی یافته است، تقلیل می‌یابد. از منظری دیگر، برخی بر این باورند که فدرالیسم با دموکراسی‌های پرسابقه و باثبات هماهنگ بوده است؛ لیکن همین فدرالیسم در مواجهه با نظام‌های دموکراتیک تازه تأسیس‌تر، چالش‌هایی را برای دموکراسی ایجاد می‌کند. این امر به این دلیل است که در کوتاه‌مدت تأسیس دولتی به شکل فدرال با در نظر گرفتن چالش‌های مضاعف آن نسبت به دولت‌های غیرفدرال، صاحبان قدرت را بر آن می‌دارد تا در فرایند دموکراتیک‌شدن مداخله کنند؛ لذا این پیش‌فرض مطرح می‌شود که با لحاظ تساوی تمامی شرایط، دموکراسی در دولت‌های بسیط در بازه زمانی کوتاه‌تری در مقایسه با دولت‌های فدرال محقق می‌شود (Filippov and Shvetsova, 2013: 167-168).

به نظر می‌رسد در وهله نخست برای تبیین فدرالیسم بایستی قلمرو آن را در روش‌شناسی خود معین کرد. آنچه مشخص است این است که موضوع اصلی در مطالعه فدرالیسم، پیکربندی قدرت و یا به بیانی دیگر شکل تجلی اقتدار دولت است. به لحاظ منطقی در هر جامعه سیاسی از یک منظر دو راه برای اعمال قدرت وجود دارد: نخست تمرکز قدرت در دست مرجعی واحد و دیگر انتشار آن قدرت در بین واحدهای کوچک‌تر. در اینجا مفهوم فدرالیسم بر فضای میانی ساختار قدرت دلالت می‌کند؛ به این گونه که از یک سو ناظر بر قدرتی واحد و متمرکز در یک سرزمین بوده و از سوی دیگر در بردارنده قدرت‌های کوچک‌تری است که در عین استقلال، هم‌سو با مقاصد و سیاست‌های آن قدرت مرکزی حرکت می‌کنند.

به‌ترتیب فدرالیسم با نحوه انتشار قدرت سروکار دارد و نقطه مقابل آن تمرکز قدرت است. ذکر این نکته در نخستین مرحله از پژوهش ضروری است که مطالعه پدیدارشناسانه فدرالیسم ایجاب می‌کند تا این مفهوم را به‌عنوان یک موضوع خاص و نه نتیجه در کنار هم قرار دادن چند مفهوم دیگر در نظر بگیریم؛ چراکه برخی از اندیشمندان سیاسی همانند روفوس دیویس معتقدند که نظریه سیاسی فدرالیسم هیچ‌گاه به‌طور کامل جنبه واقعی پیدا نکرده؛ بلکه این تئوری تنها یک راه‌حل عملی برای فائق آمدن بر چالش‌های سیاسی است (Davis, 2021: 156). یا به‌عنوان مثالی دیگر از منظر بهار «فدرالیسم، بقایای نحوه حکمرانی شکست‌خورده موجود در قرون وسطی است» (Béhar, 1996: 4-5). به‌زعم چنین نویسندگانی فدرالیسم اساساً قابلیت مورد پژوهش قرارگرفتن به‌عنوان یک مفهوم مستقل را ندارد؛ لیکن این پژوهش بر آن است تا به فدرالیسم به‌مثابه مفهومی مستقل نگاه کند و آن را در مرکز دایره مطالعاتی خود قرار دهد. مقصود اصلی این پژوهش، مطالعه نحوه هم‌نشینی فدرالیسم به‌عنوان شکلی از حکمرانی توسط دولت و مفهوم دموکراسی است. در این راستا تلاش می‌شود تا جمع دموکراسی و فدرالیسم در یک نظام سیاسی با تمرکز بر عملکرد شش دولت فدرال دنبال شود. در انتخاب این دولت‌ها تلاش شده تا نحوه استقرار فدرالیسم در نظام‌هایی با رژیم سیاسی و سبقه ایدئولوژیک متفاوت مورد بررسی قرار گیرند.

## ۱- مفهوم فدرالیسم

بی‌تردید شناخت هر مفهوم درگرو آشنایی با مفاهیم مرتبط با آن است. در بسیاری از موارد اندیشمندانی از دولت‌های فدرال، تولیدکننده تئوری فدرالیسم با توجه به زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود هستند و گاهی نیز اندیشه‌ورزی در خصوص فدرالیسم در کشورهای غیر فدرالی همچون فرانسه که منتسکیو<sup>۱</sup> و جرج سل<sup>۲</sup> در آن پژوهش کرده‌اند، ریشه دارد. به گفته ویلیام رایکر<sup>۳</sup>؛ تعادل و توازن‌ی که در نهادهای دولت‌های فدرال وجود دارد، بر نوعی از اتحاد و پیوستگی سیاسی تکیه می‌کند. این نظام متحد و پیوسته همواره در معرض دگرگونی است و به همین دلیل است که در شناخت

1- Montesquieu

2- George Szell

3- William Riker

عملکرد دولت‌های فدرال هم‌سو با تمرکز بر متن قانون اساسی بایستی عملکرد واقعی آن دولت‌ها را مدنظر قرار داد. به دیگر سخن، رایبر دگرگونی را در ماهیت و ذات دولت فدرال می‌داند. به‌طورکلی، رایبر فدرالیسم را بر دو نوع اصلی تقسیم می‌کند: نخست دولت‌های فدرالی که اقتدار اجزای کوچک‌تر در آن‌ها بیشتر بوده و در آن نظام حقوقی اصل بر صلاحیت آن‌هاست (فدرالیسم پیرامونی)<sup>۱</sup> و دیگر دولت‌های فدرالی که در آن‌ها دولت مرکزی از صلاحیت و اقتدار اصلی برخوردار است (فدرالیسم متمرکز)<sup>۲</sup>. به گفته ادوارد مک‌وینی<sup>۳</sup> به نقل از جیمز بریس<sup>۴</sup> «فدرالیسم مرحله‌ای بر سر راه دستیابی به دولتی متحد است». چنین نظری در امور مالی و اقتصادی هم ریشه دارد؛ به‌گونه‌ای که به گفته یوهانس پایتیز<sup>۵</sup>: نظام مالیاتی غیرمتمرکز، چه در دولت‌های بسیط و چه در دولت‌های فدرال، به تأسیس نظام متمرکز مالیاتی در دست قدرت مرکزی می‌انجامد (Filippov and Shvetsova, 2013: 169). نویسندگان دیگری نظرات مشابهی با این اندیشه ارائه کرده‌اند؛ برای مثال برخی به این نتیجه رسیده‌اند که «عدم تمرکز در سطح سرزمینی، دولت را در موقعیت بسیار شکننده‌ای قرار می‌دهد که به‌سرعت موجبات حرکت اکثریت در راستای ایجاد تمرکز در آن فراهم می‌شود» (Lake and Rothchild, 2005: 113-115). در منطق رایبر سه دولت فدرال پساکمونیستی اتحادیه شوروی، چک اسلواکی و یوگوسلاوی از جمله نمونه‌های تغییر شکل دولت از فدرالیسم متمرکز به فدرالیسم پیرامونی است. این عدم تمرکز تا جایی بود که قدرت دولت فدرال بر سرزمین خود را تا حد زیادی تضعیف کرد (Bunce, 1999: 45-46). بالعکس در دولت‌های فدرال دیگری همچون روسیه آن‌چنان به سمت تمرکز حرکت شد که می‌توان گفت فدرالیسم در آن‌ها به یک امر صوری و شکلی تبدیل شده است (Gel'man, 2009: 19).

چنانچه پیش‌تر گفته شد، ماهیت فدرالیسم با گونه‌ای انعطاف عجین شده است. این امر بدان معنا است که برای ایجاد تعادل و توازن در این شکل از دولت بایستی تبادل قدرت در قالب یک قرارداد صورت گیرد. مبنای این قرارداد را باید در قانون اساسی جویا شد و هریک از توافقات بعدی در مسیر مناسبات فدرالیسم جزئی از آن قرارداد است. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، آن است که در ساحت

1- Peripheralized Federalism

2- Centralized Federalism

3- Edward McVinney

4- James Bryce

5- Johannes Popitz

عمل چه مکانیسمی برای قاعده‌مند کردن قرارداد مبنایی فدرالیسم وجود دارد؟ بسیاری از پژوهش‌ها نظام فدرالیسم را به قرارداد شرکت‌های صنعتی موسوم به قرارداد ناتمام<sup>۱</sup> تشبیه کردند؛ به این معنا که اصولاً این قراردادها همواره با موانع پیش‌بینی‌نشده‌ای مواجه شده که مستلزم تغییر مفاد این قرارداد است.

بنا بر تعریف دو اندیشمند متمرکز بر علوم سیاسی و فدرالیسم، «فدرالیسم را بایستی ناظر بر آن نحوه از آرایش قدرت دانست که به‌موجب آن دو یا چند جامعه خودفرمانروا یک فضای سیاسی را با یکدیگر به اشتراک می‌گذارند» (Karmis and Norman, 2005: 3). از تعریف ارائه‌شده می‌توان چند نکته را استخراج کرد: نخست آنکه فدرالیسم را بایستی مفهومی سیاسی دانست که بر سایر حوزه‌ها؛ از جمله اقتصاد و سیاست سایه می‌افکند. دوم؛ فدرالیسم بر روابط میان گروه‌های انسانی ساکن در واحدهای تشکیل‌دهنده یک کل دلالت می‌کند. سوم؛ هر یک از اجزای کوچک‌تر دارای قابلیت خودفرمانروایی بوده است که منجر به توانایی حقوقی و سیاسی آن‌ها برای تأسیس نهادهای سیاسی می‌شود.

در سیر مفهوم‌شناسی فدرالیسم ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا فدرالیسم تنها بر نحوه پیکربندی قدرت به لحاظ شکلی دلالت می‌کند یا آنکه درون این مفهوم ارزش‌هایی نیز مستتر است؟ بیشتر اندیشمندان، فدرالیسم را تنها ناظر بر جنبه شکلی و ساختاری دولت می‌دانند. برای مثال کنت ویر<sup>۲</sup>، اندیشمند استرالیایی علوم سیاسی و حقوق اساسی قرن بیستم، (آنجا که درصدد تعریف فدرالیسم برمی‌آید) می‌نویسد: «مقصود از اصل فدرالیسم روشی از تقسیم قدرت است که به‌موجب آن دولت مرکزی و حکمرانی متمرکز در مناطق مختلف به شکلی مستقل و درعین‌حال هماهنگ، حاکمیت می‌کنند» (Lépine, 2015: 69) و یا اندیشمند سیاسی دیگری به نام دنیل الازار، فدرالیسم را حاصل هم‌نشینی قراردادی خودفرمانروایی و حاکمیت مشترک<sup>۳</sup> می‌داند (Elazar, 1987: 12). بنا بر آنچه ذکر شد، بیشتر نویسندگان به فدرالیسم از منظر شکلی نگاه کرده‌اند. البته تعداد معدودی از آن‌ها در کنار اتخاذ رویکردی ساختاری و شکلی نسبت به این مفهوم، قائل به وجود جنبه‌هایی ماهوی در آن نیز هستند. مایکل بورگس<sup>۴</sup>، نویسنده متمرکز بر فدرالیسم

1- Incomplete Contract

2- Kenneth Wheare

3- Combination of self-rule and shared rule

4- Michael Burgess

آمریکایی، بیان می‌کند که در کنار جنبه ساختاری این مفهوم، ارزش‌های ماهوی به جهت حفظ ثبات آن نیز نهفته است. به‌زعم وی در هسته سخت فدرالیسم ارزش‌هایی وجود دارد که در قالب اصولی شکلی متبلور می‌شود. جدول زیر چکیده تفکر بورگس را روشن می‌کند (Lépine, 2015: 70- 71).

جدول ۱.			
اصول حاکم بر فدرالیسم		ارزش‌های فدرالیسم	
Autonomy	خودمختاری	Human dignity	کرامت انسانی
Partnership	مشارکت	Equality	برابری
Self-determination	تعیین سرنوشت	Liberty	آزادی
Comity	تعامل جمعی	Justice	عدالت
Loyalty (Bundestreue)	وفاداری	Empathy	همدلی
Unity in diversity	اتحاد در عین کثرت	Toleration	تسامح
Contractual entrenchment	ثبات قراردادی	Recognition	شناسایی
Reciprocity or mutuality	اشتراک یا تقابل	Respect	احترام

## ۲- سیر تطور مفهوم فدرالیسم

شکل‌گیری مفهوم فدرالیسم را می‌توان در چهارچوب سه مرحله اصلی مطالعه کرد که البته به‌زعم برخی، مرحله سوم آن همچنان ادامه دارد.

**الف) اتحاد دولت-کشورها:** نخستین تلاش در جهت تأسیس حکومتی فدرال با تدوین قراردادی میان جوامع برای به اشتراک گذاشتن منابع و ذخایر خود بدون از دست دادن اقتدار همراه بود. این شیوه از حکمرانی در عهد باستان نیز ریشه داشته و در منابعی که مونتسکیو به آن‌ها ارجاع داده است نیز ملاحظه می‌شود.

**ب) استقرار حاکمیتی بر فراز دولت‌ها:** به دنبال تدوین قانون اساسی ایالات متحده در ۱۷۸۷، شیوه‌ای از حکمرانی با پیش‌بینی قدرت مرکزی در کنار قدرت ایالات شکل گرفت. لازم به ذکر است که در این مدل در عین حفظ تمامی قواعد شیوه اتحاد دولت-کشورها، ضرورت وجود حاکمیتی مرکزی بر پیچیدگی آن افزود. در

1- The Union of Polities

2- The Polity of Polities

این مرحله، ایده فدرالیسم توانست بیش از پیش به مفهوم دولت-ملت نزدیک شود. البته که این ایده اولیه به جای انجامیدن به شکل‌گیری یک حکومت فدرال، در ابتدا منجر به تشکیل یک کنفدراسیون شد.

فلسفه این شیوه از انتشار قدرت در ایالات متحده را می‌توان در این جمله جیمز مدیسون<sup>۱</sup> ریشه‌یابی کرد که قدرت بایستی قدرت را تخصیص زند (همیلتون و دیگران، ۲۰۱۸: ۴۰۹). به‌زعم وی تنها روش قابل‌اطمینان برای تقسیم قدرت بر اساس قانون اساسی، آن است که نظام حقوقی به‌نوعی پیکربندی شود که در آن قدرت‌ها یکدیگر را محدود کنند. در نتیجه از منظر مدیسون قدرت بایستی به دو صورت افقی (تفکیک قوا) و عمودی (فدرالیسم) ساختار بندی شود (Gardner, 2018: 511).

**پ) فدرالیسم در قالب شبکه‌ای از دولت‌ها<sup>۲</sup>:** به دنبال گسترش روابط پیچیده و وسیع میان دولت‌ها این اندیشه نیز مطرح شد که هم‌اکنون ما با یک فدرالیسم جهانی متشکل از دولت‌های خودمختاری مواجه هستیم که بایستی به اتخاذ تصمیم‌های جمعی مبادرت ورزند و گاهی به‌طور مشترک با مشکلات و مسائل مواجه شوند. البته که این طرز تفکر تنها در حد فرضیه مطرح بوده و هنوز در قالب نظریه مطرح نشده است (Lépine, 2015: 66- 68).

### **۳- تقسیم‌بندی دولت‌های فدرال از منظر نحوه توزیع قدرت**

فدرالیسم ایده‌ای است که در عمل و در طول زمان از درون آن مدل‌های متفاوتی متولد شده‌اند. یکی از مهم‌ترین تقسیم‌بندی‌ها در این حوزه، جای گرفتن دولت‌های فدرال در یکی از دو دسته فدرالیسم دوگانه<sup>۳</sup> و فدرالیسم مشارکتی<sup>۴</sup> است. مبنای این دسته‌بندی، نحوه توزیع قدرت و همکاری میان دولت مرکزی و واحدهای تشکیل‌دهنده آن است. توضیح آنکه در دولت‌هایی که از مدل فدرالیسم دوگانه پیروی می‌کنند، دولت مرکزی و دولت‌های کوچک‌تر به‌مثابه دو قلمرو مستقل و منفک از یکدیگر در نظر گرفته می‌شوند. به‌علاوه، در این مدل حیات سیاسی، واحدهای کوچک‌تر زاینده اراده دولت مرکزی نیستند؛ بلکه به‌موجب قانون

1- James Maddison

2- The Network of Functional Polities

3- Dual Federalism

4- Cooperative Federalism

اساسی، هر یک از حیثیتی جداگانه برخوردارند. درحالی که بر اساس قواعد حاکم بر فدرالیسم مشارکتی، دو قدرت مذکور در امتزاج با یکدیگر به جهت پیشبرد عمل حکمرانی مشارکت می‌کنند (Kincaid, 2015: 96). به نظر می‌رسد که ایالات متحده یکی از مهم‌ترین مصادیق مدل فدرالیسم دوگانه باشد؛ چراکه بنا بر قانون اساسی این دولت، اختیارات و صلاحیت‌های دو سطح از قدرت از یکدیگر متمایز شده است. استرالیا، کانادا و سوئیس را نیز می‌توان از این منظر تا حد زیادی دارای نظامی مشابه با ایالات متحده دانست. در مقابل، نظام سیاسی آلمان از آن جهت که بر روابط انعطاف‌پذیر دولت فدرال و لندرها تأکید می‌کند، تابع نظام فدرالیسم مشارکتی محسوب می‌شود.

دلیل پرداختن نگارنده به این تقسیم‌بندی از فدرالیسم، اهمیت آن در خصوص اعمال دموکراسی در قالب دولت فدرال است که در ادامه به تفصیل به این موضوع پرداخته خواهد شد.

#### ۴- اشکال هم‌نشینی فدرالیسم و دموکراسی

همان‌طور که از عنوان این پژوهش برمی‌آید، این نوشتار به دنبال تبیین نحوه تلاقی فدرالیسم و دموکراسی است. طی سده‌ها دموکراسی از مناظر متفاوتی مفهوم‌پردازی و تعاریف متفاوتی از آن ارائه شده است. علی‌رغم رویکردهای متفاوت در تبیین این مفهوم، مشخصه‌هایی از دموکراسی قدر مشترک بیشتر تعاریف ارائه شده را به خود اختصاص می‌دهند. برای مثال خاستگاه اصلی اعمال دموکراسی، تصمیمات جمعی بوده است که در گروه‌های انسانی مختلف و در رأس آن جامعه سیاسی، اتخاذ می‌شوند. دیگر آنکه تمامی خوانش‌های ارائه شده از دموکراسی بر ضرورت وجود طیفی از برابری دلالت کرده که با توجه به واقعیت نظام‌های سیاسی مختلف، اشکال متفاوتی پیدا کرده است. یکی از مهم‌ترین جلوه‌های دموکراسی در هر دولت، نحوه عملکرد نظام انتخاباتی آن در سطوح متفاوت است. موضوعی که در بستر این پژوهش مطرح می‌شود، آن است که دموکراسی چگونه در یک دولت فدرال با توجه به وجود حاکمیتی دو سطحی در آن قابل‌اعمال است؟ و به لحاظ حقوقی و سیاسی هم‌نشینی میان فدرالیسم و دموکراسی چه چالش‌هایی را به دنبال دارد؟ نحوه هم‌نشینی دموکراسی و فدرالیسم برآمدی از چگونگی ارتباط دو سطح از حاکمیت (به لحاظ طولی) و تعامل نهادهای سیاسی موجود در یک سطح (به لحاظ عرضی) است. این مبحث به دنبال آن است تا به تبیین مدل‌های متفاوت

همراهی فدرالیسم و دموکراسی بپردازد و از این رهگذر به این پرسش پاسخ دهد که کدام مدل با چالش‌های سیاسی و حقوقی کمتری مواجه می‌شود. تقسیم‌بندی این مدل‌ها با توجه به نوع نظام فدرال (از نظر مشارکتی یا دوگانه بودن) و نحوه اعمال دموکراسی انجام شده است.

#### ۴-۱- تفکیک قلمرو فدرالیسم دوگانه و دموکراسی ریاستی: با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده

ایالات متحده یکی از نمونه‌های تلفیق فدرالیسم دوگانه و نظام ریاستی است. وضعیتی که در چنین مختصاتی پیش می‌آید، آن است که هم ماهیت ریاستی یک نظام سیاسی تا حد زیادی بر تفکیک مطلق قوا (تفکیک افقی) دلالت می‌کند و هم فدرالیسم دوگانه بر استقلال دو سطح از حاکمیت (تفکیک عمودی) تأکید دارد. در این شرایط است که اعمال دموکراسی در یک نظام ریاستی و فدرال چالش‌هایی را به همراه دارد (Beer, 1978: 9-21). تأثیر تفکیک مسیر دموکراسی و فدرالیسم در جریان دموکراتیک شدن سنا در ۱۹۱۳ قابل ملاحظه است. به موجب این تغییر، اعمال دموکراسی در مجلس سنا منجر به قطع اتصال میان ایالات و دولت فدرال شد. به این شرح که تا پیش از اصلاح متمم هفدهم قانون اساسی، نمایندگان مجلس سنا از طریق قانون‌گذاران ایالتی انتخاب می‌شدند و به این نحو ارتباط میان دولت فدرال و ایالات حفظ می‌شد. حال آنکه بر اساس اصلاح متمم هفدهم مقرر شد که انتخاب اعضای مجلس سنا در قالب رأی‌گیری همگانی و در سطح ملی انجام شود. ایجاد این تحول در نظام انتخاباتی و بازه طولانی نمایندگی سناتورها (۶ سال) تا حد زیادی ارتباط میان نمایندگان مجلس سنا و ایالت‌ها را منقطع کرد. از آن پس مجلس سنا بیش از آنکه منعکس‌کننده اراده ایالات باشد، جلوه‌ای از حاکمیت ملی است (Riker, 1955: 459-469). از دیگر سو، کاهش ارتباط متقابل میان کنگره و ایالات، مسئله تحدید قدرت توسط قدرت (به بیان جیمز مدیسون) و فرایند نظارت و تعادل را با چالش‌هایی مواجه می‌کند. وضعیت تفکیک قوا در ایالات متحده موقعیت دوگانه‌ای را به وجود می‌آورد.

تفکیک قلمرو فدرالیسم و دموکراسی به ساحت قوه مقننه محدود نشده و پیامدهای آن در سطح قوه مجریه نیز قابل ملاحظه است. توضیح آنکه وظایف تفویض‌شده به قوه مجریه در دو سطح مستقل از یکدیگر پی گرفته می‌شود و در برخی موارد مکانیسمی به‌منظور برقراری حلقه اتصالی میان نهادهای اجرایی در سطح فدرال و ایالات پیش‌بینی نشده است (Thompson, 2013: 3-25). با توجه به ضرورت وجود تعامل در حاکمیتِ دوسطحی یک نظام فدرال، در بسیاری از موارد نهادها و یا اداره‌هایی که به‌صورت

قانونی و رسمی در این زمینه صلاحیت و مسئولیتی ندارند، زمینه را برای ایجاد فضای مذاکره میان نهادهای اجرایی فراهم می‌کنند که البته بعضاً تصمیمات اتخاذ شده با توجه به فقدان مرجعی قانونی و رسمی برای آن در معرض و تو یا اصلاح مجلس قرار می‌گیرند. همچنین علی‌رغم مشارکت عمومی در فرایند انتخاب رئیس‌جمهور و فرمانداران ایالات، مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌گیری توسط آن‌ها پیش‌بینی نشده است (Bolloyer, 2006: 486- 489).

از دیگر مسائل هم‌نشینی فدرالیسم و دموکراسی در ایالات متحده، نحوه ارتباط میان ایالات است. توضیح آنکه صلاحیت‌های بسیار اعطاشده به ایالت‌ها به میزان است که برخی برای توصیف فدرالیسم ایالات متحده از عنوان فدرالیسم رقابتی<sup>۱</sup> استفاده می‌کنند. چنین شیوه‌ای باعث می‌شود تا هر یک از ایالات در تعامل و رایزنی با دولت مرکزی علی‌الخصوص به دنبال کسب امتیازات اقتصادی بیشتری باشد و این امر موجب مهاجرت ساکنین یک ایالت به ایالتی که در فرایند رقابت قادر به کسب امتیازات اقتصادی و سیاسی بیشتری است می‌شود. به نظر می‌رسد که جنبه رقابتی فدرالیسم ایالات متحده با تضمین اصل برابری که هسته سخت دموکراسی است تا حدی سازگار نیست (Benz and Sonnicksen, 2015: 13- 14).

#### ۲-۴- هم‌نشینی نسبی دموکراسی اکثریتی و فدرالیسم دوگانه: با نیم‌نگاهی بر کانادا

کانادا همانند ایالات متحده از قواعد حاکم بر فدرالیسم دوگانه پیروی می‌کند؛ با این تفاوت که برخلاف ایالات متحده، دارای نظامی پارلمانی است و از این منظر مشابهت‌های بسیاری با بریتانیا دارد. در این نظام حقوقی، اراده پارلمان ایجاب می‌کند که نهادهای اجرایی، چه در سطح فدرال و چه در سطح استان‌ها، همواره در تصمیمات خود گرایش‌های اکثریت پارلمانی را پیش‌بینی کنند؛ به‌گونه‌ای که می‌توان گفت کلیه مذاکرات و منازعات موجود میان قوه مجریه در دو سطح حاکمیت، بازخوردی از حاکمیت پارلمان است (Hueglin, 2017: 27). البته ذکر این نکته ضروری است که این ارتباط تنگاتنگ میان عملکرد پارلمان و نقش آن در مشروعیت دموکراتیک سیاست‌گذاری‌های درون دولتی، دستیابی به توافق و تصمیم‌گیری‌های مشترک را با چالش مواجه می‌کند. چنین روشی زمینه زیر سؤال بردن تصمیمات و یا خروج هر یک از استان‌ها از توافق صورت‌گرفته را فراهم می‌آورد. شایان توجه است که به‌طورکلی مسئله ایجاد توازن میان سیاست‌های

1- Competitive Federalism

اتخاذ شده توسط قوه مجریه و تأمین عنصر پاسخگویی در برابر قوه مقننه، که از ارکان اصلی دموکراسی است، در نظام‌های پارلمانی، چه در فدرالیسم دوگانه و چه در فدرالیسم مشارکتی، مطرح است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که مختصات حقوق اساسی کانادا به‌گونه‌ای است که در آن علاوه بر لزوم هم‌سویی عملکرد نهادهای اجرایی در سطح فدرال و استانی، هر دوی آن‌ها بایستی هم‌راستا با اراده قانون‌گذاران در سطح استان<sup>۱</sup> و نهایتاً پارلمان در سطح فدرال عمل کنند (Benz, 2020: 202- 203).

در کانادا صلاحیت‌های هر یک از دو سطح حاکمیت در قانون اساسی برشمرده شده است و درنهایت به‌موجب بخش (۹۱) از قانون اساسی این نظام حقوقی در صورت عدم اشاره به صلاحیتی، آن امر در حیطه اختیارات تقنینی مجلس سنا قرار می‌گیرد. البته مجلس سنای کانادا از اختیارات زیادی برخوردار نیست و همین امر بیانگر عدم انعکاس فدرالیسم در سطح دو مجلس می‌شود. علاوه بر این، بر اساس ماده (۹۰) قانون اساسی کانادا، مجلس فدرال از صلاحیت ردکردن قوانین وضع شده توسط نمایندگان مجلس استان‌ها برخوردار است که این امر مخالف تفکیک قوا در سطح عمودی و هم‌نشینی میان دموکراسی و فدرالیسم است؛ چراکه نمایندگان استان‌ها نتیجه انتخابات همگانی و دموکراتیک هستند. همچنین به‌موجب ماده ۹۲-۱۰ قانون اساسی این کشور، چنانچه دولت کانادا تشخیص دهد که سیاست‌های هر یک از استان‌ها ناظر بر موضوعاتی است که منفعت عمومی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، دولت مرکزی از صلاحیت دخالت و تغییر آن سیاست برخوردار است (Polten and Glezl, 2014: 6- 7).

به‌طورکلی با مطالعه فدرالیسم در کانادا، پیچیدگی‌ها و چالش‌های این نظام سیاسی را می‌توان در چهارچوب سه محور زیر تقسیم‌بندی کرد:

### **الف) تکثر احزاب در ساحت ملی و محلی**

با توجه به جایگاه مهم احزاب در نظام‌های پارلمانی، بررسی وضعیت احزاب از منظر فدرالیسم در کانادا حائز اهمیت است. از زمان شکل‌گیری فدراسیون کانادا، حزب لیبرال و محافظه‌کار، دو حزب اصلی و رقیب پارلمان این دولت را به خود اختصاص می‌دادند. نکته شایان توجه آن است که علی‌رغم تشابه نام احزاب فعال در سطح فدرال و استانی، احزاب استانی به‌صورتی مستقل از اراده حزب متناظر خود

1- Provincial Legislature

در سطح فدرال عمل می‌کنند. تنها حزبی که در بستر دوسطحی دولت فدرال کانادا به صورت هماهنگ عمل کرد، حزب دموکراسی نوین<sup>۱</sup> بود که در سال ۱۹۶۱ شروع به فعالیت کرد. البته هماهنگی موجود در این حزب نیز در طول زمان تضعیف شد. چنانچه ملاحظه می‌شود، هم‌سویی فدرالیسم و دموکراسی در حوزه عملکرد احزاب (که خود از مؤلفه‌های مهم دموکراسی است) با پیچیدگی‌هایی مواجه می‌شود (Benz, 2020: 209- 211).

### **ب) التقاط دموکراسی اکثریتی و دموکراسی مبتنی بر اتفاق آرا با توجه به وجود قلمروهایی برای ساکنان بومی**

سکونت گروه‌های بومی در نظام فدرال کانادا سبب ایجاد نوعی حاکمیت چند سطحی شده است. به گفته مارتین پاپیون، اندیشمند سیاسی کانادایی، فدرالیسم کانادا اساساً زمینه را برای حیات سیاسی بومیان به شکل مؤثری فراهم می‌کند. نقش بومیان در ساختار سیاسی کانادا به گونه‌ای است که فدرالیسم این دولت را بایستی تلفیقی از تفکیک قوا، مدیریت روابط میان دو سطح از حاکمیت و تضمین مشارکت سیاسی بومیان دانست (Papillon, 2012: 291). این گروه‌های بومی در بیشتر موارد به جای تبعیت از قواعد برخاسته از دموکراسی اکثریتی، برای پیشبرد امور سیاسی خود از شیوه دموکراسی اجماعی<sup>۲</sup> استفاده می‌کنند.<sup>۳</sup> در قلمروهای شمال غرب<sup>۴</sup> کانادا و نوناووت<sup>۵</sup> که محل سکونت بسیاری از بومیان است، نوعی حاکمیت پارلمانی استقرار دارد؛ با این تفاوت که در مقایسه با سایر نظام‌های پارلمانی، احزاب در انتخاب نمایندگان نقشی ایفا نمی‌کنند. در خصوص تصمیم‌گیری‌های سیاسی مشترک میان دولت مرکزی و استان‌ها در کانادا و این گروه‌های بومی باید گفت که بومیان در چنین مواردی نیز به برگزاری فراندوم اقدام و از دموکراسی اجماعی تبعیت می‌کنند. به‌طور خلاصه می‌توان گفت حقوق اساسی کانادا را باید ماحصل تلاقی اراده سه عامل دولت مرکزی، استان‌ها و گروه‌های بومی (با

1- New Democratic Party

2- Consensus Democracy

۳- در کانادا ساکنان بومی تحت‌شمول قانونی به نام «Indian Act» قرار می‌گیرند و موجودیت سیاسی آنها در قالب شوراهایی تحت‌عنوان «Band Councils» عنینت می‌یابد. رئیس این شوراها که معمولاً متشکل از کم‌تر از صد نفر هستند، در چهارچوب برگزاری انتخابات تعیین می‌شوند و در مواردی انتخاب آنها به شیوه موروثی است.

4- Northwest Territories

5- Nunavut

توجه به ملاحظات پیش‌گفته در خصوص آن؛ یعنی استقرار دموکراسی اجماعی) دانست. بی‌تردید دولت کانادا با توجه به ساختار حزبی پارلمان آن و تأثیرگذاری حاکمیت هر یک از استان‌ها در کنار مقتضیات خاص گروه‌های بومی، در مسیر هم‌سویی فدرالیسم و دموکراسی پیچیدگی‌هایی را تجربه کرده است و خواهد کرد (Benz, 2020: 211- 212).

### پ) اصلاح قانون اساسی

قانون اساسی هر دولت مهم‌ترین سند برای ارزیابی وضعیت دموکراسی در یک نظام سیاسی محسوب می‌شود. علاوه بر این، اصول حاکم بر یک نظام دموکراتیک ایجاب می‌کند تا در صورت لزوم زمینه برای اصلاح این سند فراهم باشد. در کانادا اصلاح قانون اساسی مستلزم موافقت دو مجلس و دو سوم شوراهای قانون‌گذاری استان‌ها است که دربردارنده پنجاه درصد از جمعیت این سرزمین هستند (Polten and Glezl, 2014: 7). بی‌تردید دستیابی به چنین اکثریتی با دشواری‌ها و چالش‌های بسیاری مواجه است. از سوی دیگر، نیاز به اصلاح قانون اساسی نیز در طول زمان امری اجتناب‌ناپذیر است. رویه‌ای که در عمل برای فائق آمدن بر این چالش اتخاذ شده، تفسیر قانون اساسی توسط دیوان عالی کانادا است. به این نحو که تفاسیر ارائه‌شده از قانون اساسی در رویه قضایی دیوان، به‌مرورزمان زمینه را برای ارائه خوانش‌های جدید از این سند فراهم می‌کند (Benz, 2020: 212- 214).

### ۳-۴- همگرایی نسبی دموکراسی پارلمانی و فدرالیسم مشارکتی: با تأکید بر نظام حقوقی آلمان

به‌طورکلی استقرار نظام پارلمانی در یک جامعه مبتنی بر فدرالیسم مشارکتی بر روابط میان قدرت مرکزی و واحدهای کوچک‌تر اثرگذار است. در دولت آلمان با توجه به استقرار نظام فدرالیسم مشارکتی، میان نهادهای اجرایی در سطح دولت فدرال و لندرها ارتباط تنگاتنگی وجود دارد.

در خصوص پیشینه فدرالیسم در آلمان باید گفت که برخلاف ایالات متحده که فدرالیسم و دموکراسی در آن به‌صورت هم‌زمان تطور یافته، آلمان فدرالیسم را بسیار پیش‌تر از درونی سازی دموکراسی تجربه کرده است. فدرالیسم را بایستی در نظام قانون‌گذاری انجمن امپراتوری<sup>۱</sup> جست‌وجو کرد. این انجمن پس از فروپاشی

1- Imperial Diet

امپراتوری در سال ۱۸۰۶ به‌عنوان شورای نمایندگان به حیات خود ادامه داد. این پیشینه تاریخی در نظام سیاسی فدرال کنونی آلمان مؤثر بوده است. قانون اساسی آلمان، دولت را به این سمت هدایت می‌کند که سیاست‌گذاری‌های خود را، چه در عرصه تقنینی و چه حتی در عرصه اداری، به‌صورت مشترک با لندرها<sup>۱</sup> پیش ببرد. این شکل از فدرالیسم مشارکتی با دموکراسی پارلمانی ترکیب و با قانون اساسی وایمار معرفی و توسط قانون اساسی ۱۹۴۹ بازیابی شد (Benz, 1999: 58-59). به دیگر سخن، قانون اساسی آلمان تلاش کرده است تا فدرالیسم مشارکتی و دموکراسی در قالب نظام پارلمانی را با یکدیگر هم‌سو کند. این هم‌پوشانی و رابطه تنگاتنگ دو وجهه متفاوت پیدا می‌کند. نخست ساختار دولت فدرالی است که در آن روابط بینا دولتی نهادها در همدیگر تنیده شده‌اند. این شیوه از حکمرانی، نمایندگان دولت فدرال و لندرها را بر آن می‌دارد تا با یکدیگر به مذاکره بپردازند و در تصمیم‌گیری‌ها به نتایج مشترکی دست یابند. مقتضای سازوکار حقوقی و سیاسی پیش‌بینی‌شده در آلمان آن است که در عین تفکیک کارویژه‌های دولت فدرال و لندرها از یکدیگر، وظایف هر یک از نهادهای سیاسی در هر دو سطح پیش‌گفته به‌صورت شفاف در جهت دستیابی به مدل فدرالیسم مشارکتی مشخص شود. بدین نحو است که قانون اساسی آلمان زمینه عملی برای تحقق تصمیم‌سازی مشترک<sup>۲</sup> را که رکن جدایی‌ناپذیر فدرالیسم مشارکتی است، فراهم می‌کند (اصل ۹۱-الف و اصل ۱۰۴-الف-۴) (Scharpf, 1988: 245-246). دومین ویژگی هم‌گرایی میان دموکراسی و فدرالیسم در ماهیت نظام پارلمانی این دولت جلوه‌گر می‌شود؛ چراکه در این نظام عنصر نظارت و تعادل در قالب نظارت قوه مقننه بر عملکرد قوه مجریه تأمین می‌شود. استقرار نظام پارلمانی در آلمان ایجاب می‌کند که اراده اکثریت پیروز در پارلمان، حاکم بر روابط میان دولت فدرال و لندرها باشد.

ساختار تقسیم قدرت قانون‌گذاری در نظام دو مجلسی آلمان به‌گونه‌ای است که تصمیمات پارلمان حتماً باید با موافقت مجلس بوندسرات صورت گیرد؛ چراکه از منظر حقوق اساسی آلمان، این مجلس در وهله نخست نماینده اراده لندرها است. مجلس دوم در آلمان برخلاف مجلس متناظر آن در نظام حقوقی ایالات متحده و سوئیس (Ständerat و سنا) از صلاحیت‌های تقنینی بسیاری برخوردار است؛ برای مثال

1- Länder

2- Joint Decision Making

تمامی آیین‌نامه‌های مربوط به نظام راه‌آهن دولت فدرال و پست و تلگراف و تلفن بایستی به تأیید این مجلس برسد. همچنین هرگونه اقدام دولت به منظور اجبار هر یک از ایالات به اجرای تعهدات خود منوط به موافقت شورا و تشخیص قصور یا تقصیر ایالات در انجام تعهداتشان با وی است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۸۵). در این نظام حقوقی تصمیماتی که در سطح قوه مجریه به صورت مشترک اخذ شده‌اند، تحت لوای نظارت دو مجلس مشروعیت می‌یابند. به طور خلاصه می‌توان گفت که هم‌نشینی میان فدرالیسم و دموکراسی در دو سطح تقنینی و اجرایی تضمین شده است.

#### ۴-۴- هم‌نشینی نسبی دموکراسی اجماعی و فدرالیسم مشارکتی: با نگاهی بر دولت سوئیس

کشور سوئیس از منظر نظام سیاسی حاکم از وضعیت منحصر به فردی برخوردار است. در این کشور اصل بر وجود صلاحیت کانتون‌ها برای پیش‌برد امر حکمرانی است. البته بایسته‌های حاکم بر این نظام سیاسی همانند سایر دولت‌ها برآمدی از رویه‌های نانوشته است. در مقایسه با نظام فدرالیسم کانادا، در سوئیس تعامل بیشتری میان دو سطح از حاکمیت ملاحظه می‌شود که این امر را باید نتیجه استقرار فدرالیسم مشارکتی دانست. تلفیق دموکراسی مستقیم و فدرالیسم در حقوق اساسی سوئیس موجب ایجاد چالش‌هایی شده است. توضیح آنکه بسیاری از قانون‌گذاری‌ها در این دولت به شیوه رفراندوم صورت می‌گیرد و نتیجه رأی‌گیری بایستی قدر مشترکی از اراده ساکنین هر کانتون و به طور کلی نظر مردم سوئیس باشد. توجه به لزوم جمع این دو اکثریت در کنار یکدیگر موجب می‌شود تا برخی کانتون‌هایی که در مقایسه با سایرین دارای جمعیت کمتری هستند، از اثرگذاری یکسانی با کانتون‌های پرجمعیت برخوردار باشند و این امر نهایتاً به عدم تساوی میزان تأثیرپذیری رأی شهروندان سوئسی منجر می‌شود که این امر برخلاف اصل تضمین برابری به‌عنوان اصلی جدایی‌ناپذیر از دموکراسی است و از این منظر، هم‌نشینی فدرالیسم و دموکراسی در سوئیس با شکاف‌هایی مواجه است (Linder, 2010: 81- 85).

همانند آنچه در خصوص فدرالیسم مشارکتی در آلمان اشاره شد، قانون اساسی این کشور نیز بر به اشتراک گذاشته شدن قدرت میان دولت فدرال و کانتون‌ها و همچنین در ارتباط کانتون‌ها با یکدیگر تأکید می‌کند (Linder, 2010: 18- 20).

تعامل میان کانتون‌ها با یکدیگر و با دولت فدرال به‌گونه‌ای است که اندیشمندان علوم سیاسی از آن تحت عنوان مذاکره داوطلبانه<sup>۱</sup> تعبیر می‌کنند. مذاکره‌کنندگان کانتونی و فدرالی همواره به دنبال کسب رضایت پارلمان و شهروندانی هستند که از قدرت ابتکار رفراندوم برخوردارند (Füglister and Wasserfallen, 2014: 404- 421) و درست در همین نقطه است که دموکراسی اجماعی (دموکراسی مبتنی بر رفراندوم) و فدرالیسم مشارکتی با یکدیگر گره می‌خورند. چنانچه در سطور پیشین نیز اشاره شد، تفکیک افقی قوا در سوئیس به دنبال ایجاد تعامل میان کانتون‌ها است. این اجماع شامل توافقات صورت گرفته میان دو یا چند و یا حتی تمامی کانتون‌ها است. البته این توافقات در لوای حاکمیت مرکزی صورت می‌گیرد (Scharpf, 1997: 197- 205) و در موارد شکست این توافقات، اراده دولت فدرال اولویت پیدا می‌کند. در دو دهه اخیر کانتون‌ها تلاش کردند تا با دستیابی به توافقات از مداخله دولت فدرال پیش‌گیری کنند. برای نمونه می‌توان به موافقت‌نامه هارموس<sup>۲</sup> اشاره کرد. توضیح آنکه در چند سده اخیر مدیریت نظام آموزشی از صلاحیت‌های هر کانتون به شمار می‌آمد. این امر موجب می‌شد تا نظام آموزشی سوئیس در کانتون‌های مختلف از قواعد یکسانی پیروی نکند و به‌ویژه در هنگام مهاجرت شهروندان از یک کانتون به کانتون دیگر مشکلاتی برای آن‌ها ایجاد شود. در این راستا در سال ۲۰۰۶ دولت تلاش کرد تا به ایجاد نظامی هماهنگ در حوزه آموزش اقدام کند. کانتون‌ها برای جلوگیری از مداخله دولت فدرال به تدوین موافقت‌نامه‌ای میان خود با موضوع اصول حاکم بر آموزش اقدام کردند. اهمیت تصویب این موافقت‌نامه تا به آنجاست که برخی از آن به‌عنوان «اصلاح خاموش قانون اساسی» یاد کرده‌اند (Fischer et.al, 2010: 747- 771).

#### ۵-۴- امارات؛ دولتی فدرال و بدون استقرار دموکراسی

این دولت-کشور از سال ۱۹۷۱ از بریتانیا مستقل شد و در قالب یک دولت فدرال به زیست حقوقی و سیاسی خود ادامه داد. قانون اساسی این دولت در همان سال به‌طور موقت تهیه و در سال ۱۹۹۷ به‌صورت دائمی تصویب شد. فدرالیسم در امارات در سه سطح شورای عالی اتحاد، رئیس کشور و وزارت جلوه‌گر می‌شود. این شورای

1- Voluntary Negotiations

2- HarmoS Agreement

عالی متشکل از امرای هفت امیرنشین است. اعضای این شورا به صورت موروثی انتخاب می‌شوند و همین امر از مهم‌ترین نشانه‌های عدم استقرار دموکراسی است (Constitution of United Arab Emirates, 1996).

با مطالعه پیشینه فدرالیسم در امارات به این نتیجه دست می‌یابیم که پیش از استقلال کامل امارات، امیر ابوظبی تلاش کرد که این دولت به شکل فدرال اداره شود. فدرالیسم امارات را می‌توان انعکاسی از پیشینه قبیله‌ای این جامعه دانست. موضوع حائز اهمیت در خصوص نظام سیاسی امارات آن است که وفاداری شیخ‌نشین‌های امارات نسبت به حاکمیت مرکزی به یک میزان نیست؛ برای مثال، شیخ‌نشین دویی که از منابع اقتصادی بیشتری در مقایسه با سایر شیخ‌نشین‌ها برخوردار است، به‌ویژه در حوزه اقتصاد مستقل عمل می‌کند. علاوه بر این، نظام اداری هفت شیخ‌نشین از قواعد یکسانی پیروی نمی‌کنند و مانند بسیاری از کشورهای فدرال تابع اصول و قوانین برخاسته از اراده قدرت مرکزی نیستند؛ برای مثال، اداره‌های زیر نظر شهرداری در دو شیخ‌نشین دویی و العین هم‌سو با اصول حقوق اداری در شکل مدرن آن حرکت می‌کند، حال آنکه در شش شهر دیگر نظام اداری کماکان به شیوه‌ای سنتی و حتی بعضاً مبتنی بر خویشاوندی پیش می‌رود (Yaghi, 2014: 83- 98).

از دیگر چالش‌های فدرالیسم در امارات وجود پارلمانی تک مجلسی در این دولت است. حال آنکه چنانچه ذیل مباحث مربوط به فدرالیسم در دولت‌های پیش‌گفته اشاره شد، مجلس دوم‌نمایی از به رسمیت شناختن اراده واحدهای تشکیل‌دهنده دولت فدرال است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که در امارات، فدرالیسم بر وجود قراردادی سیاسی میان چند امیرنشین برای حفظ مبانی حکمرانی قبیله‌ای و همچنین حفظ اقتدار سیاسی در جامعه بین‌الملل دلالت می‌کند. به نظر می‌رسد که علی‌رغم وجود ساختاری فدرال در این نظام سیاسی (با لحاظ نقایص آن) دموکراسی در مختصات حقوقی و سیاسی آن جایگاهی ندارد. البته برخی بر این باورند که دموکراسی و فدرالیسم دو مفهوم درهم‌تنیده‌اند و نمی‌توان فدرالیسم را بدون دموکراسی ترسیم کرد (عزیزمحمدی، ۱۳۹۱: ۳۵)؛ لیکن چنانچه فدرالیسم را مفهومی متعلق به شکل دولت و نحوه توزیع قدرت میان دولت مرکزی و قدرت‌های مستقر در واحدهای کوچک‌تر بدانیم، به این نتیجه دست می‌یابیم که اگرچه نبود دموکراسی ممکن است در ساختار فدرال یک دولت خللی ایجاد کند، لیکن هر یک از این دو مفهوم به ساحتی متفاوت تعلق دارند.

#### ۴-۶- فدرالیسم در مالزی، ساختاری فدرال با عملکردی تمرکزگرا

ریشه تشکیل دولت مالزی را می‌توان در قرن پانزدهم میلادی و رونق حکومت مالاکا جویا شد. در این حکومت هر یک از سلاطین بر ناحیه‌ای (ماندالا مانند) تسلط داشتند (7: Andya and Andya, 2001). استقرار نظام فدرال در مالزی را بایستی در تأسیس دولت فدرال مالایا<sup>۱</sup> در سال ۱۸۹۶ و پس‌از آن استقلال از بریتانیا در سال ۱۹۵۷ جویا شد. البته که از قرن پانزدهم قانون اساسی این کشور به تمییز سه سطح از حاکمیت شامل دولت فدرال، دولت ایالات و دولت محلی می‌پردازد (غفاری و افشاری، ۱۳۹۵: ۱۰۰). این تقسیم‌بندی به صورت عمودی بوده و از تفوق قدرت سطح فدرال بر سطح ایالتی و سطح ایالتی بر سطح محلی حکایت می‌کند. در رأس قدرت فدرال دولت فدرال و نخست‌وزیر قرار دارد که به‌عنوان رئیس قوه مجریه ایفای نقش می‌کند؛ و ترتیب انتخاب وی بدین صورت است که پادشاه (با نام تجلیلی Yang di-Pertuan Agong) و ری از میان اعضای مجلس نمایندگان<sup>۲</sup> انتخاب می‌نماید (Constitution of Malaysia, article 40). برخلاف امارات که دارای نظامی تک مجلسی می‌باشد کشور مالزی از دو مجلس سنا و نمایندگان برخوردار بوده که از این منظر در آن زمینه لازم برای ایجاد توازن استقرار برای یک دولت فدرال فراهم است.

بنا بر تحلیل‌های حقوقی و سیاسی صورت گرفته بر ساختار فدرال این کشور علی‌رغم آنکه ماهیت فدرال آن بایستی به انتشار قدرت به شکلی متوازن میان ایالات و دولت فدرال منجر گردد، تمرکز قدرت در دست کابینه نخست‌وزیر این هدف را تأمین نمی‌نماید. به ویژه در خصوص تصمیمات اداری و مالی دامنه عملکرد وسیعی به ایالات تفویض نگردیده به‌گونه‌ای که برخی مالزی را از منظر شکلی دولتی فدرال و به لحاظ ماهوی آن را دولتی بسیار متمرکز تلقی نموده‌اند. علت اصلی آن است که در مالزی همانند برخی دیگر از کشورهای جنوب شرق آسیا تصمیماتی همانند نحوه توزیع منابع و تفویض اختیارات و صلاحیت‌ها در سطوح حکمرانی بیشتر جنبه ملاحظات سیاسی داشته که این رویکرد در این کشور بیشتر تحت تأثیر حزب (United Malays National Organisation) قرار گرفته است. (Malesky and Hutchinson, 2016). یکی از مصادیق عدم استقرار فدرالیسم به صورت ماهوی در مالزی عدم تخصیص منصفانه بودجه میان دولت مرکزی و ایالات می‌باشد. برای مثال طبق آمار منتشر شده در سال

1- Federated Malay States

2- Dewan Rakyat

۲۰۱۲ بودجه کابینه نخست‌وزیر ۱۰ برابر بودجه تخصیص‌یافته به ایالت به لحاظ اقتصادی پراهمیت سلانگور و پانزده برابر بودجه ایالت پنانگ بوده است که این رویکرد خود از عدم استقرار دموکراسی و همسو نبودن آن با ساختار فدرال کشور مالزی حکایت می‌کند. (Ostwald, 2017: 4)

### نتیجه‌گیری

در این نوشتار تلاش شد تا ضمن پرداختن به مفهوم فدرالیسم میان آن و دموکراسی حلقه اتصال برقرار شود. روشن شد که فدرالیسم را بایستی ناظر بر شیوه‌ای از توزیع قدرت میان دولتی مرکزی و واحدهای کوچک‌تر تشکیل‌دهنده آن دانست. به‌طور خلاصه یافته‌های اصلی این پژوهش را می‌توان در چهارچوب دو محور ذیل دسته‌بندی کرد:

۱- نحوه تعامل میان دموکراسی و فدرالیسم در چهارچوب یک نظام حقوقی-سیاسی، برآمدی از نوع فدرالیسم حاکم در آن دولت و رژیم سیاسی آن است. توضیح آنکه چنانچه در ابتدای این نوشتار اشاره شد، در برخی دولت‌های فدرال همانند ایالات متحده و کانادا، قلمرو وظایف دولت فدرال و واحدهای کوچک‌تر تشکیل‌دهنده آن (ایالات یا استان‌ها) از یکدیگر منفک و مستقل است (فدرالیسم دوگانه). این در حالی است که در گروهی دیگر از دولت‌های فدرال میان دولت مرکزی و واحدهای زیرمجموعه آن نوعی همکاری و ارتباط متقابل وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که در بسیاری از موارد نمی‌توان میان حیطه وظایف آن‌ها به مرز دقیقی دست یافت. از سوی دیگر، رژیم سیاسی و نحوه تفکیک قوا در هر دولت بر جمع دموکراسی و فدرالیسم در آن نظام سیاسی تأثیرگذار است؛ برای مثال، چگونگی اعمال دموکراسی در ایالات متحده با توجه به وجود نظام ریاستی و تفکیک مطلق قوا در کنار استقرار فدرالیسم دوگانه با دولت آلمان که دارای نظامی پارلمانی و فدرالیسمی مشارکتی است، متفاوت است. در ایالات متحده شیوه تفکیک افقی قوا و استقلال نسبی دو سطح حاکمیت از یکدیگر، بعضاً مسیر فدرالیسم و دموکراسی را از یکدیگر متمایز می‌کند. البته این امر به معنای نقض دموکراسی و یا اصول حاکم بر فدرالیسم نیست.

۲- در ارتباط با این پرسش که آیا دموکراسی از مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده فدرالیسم است؟ باید گفت که با مطالعه دولت فدرال غیر دموکراتیکی همچون امارات درمی‌یابیم که اگرچه عدم استقرار دموکراسی در نظام سیاسی امارات بر تضمین عنصر نظارت و تعادل در این دولت فدرال اثرات منفی به جا گذاشته است؛ لیکن فدرالیسم به‌عنوان مفهومی مرتبط با شکل سیاسی و حقوقی یک دولت در

خصوص آن صدق می‌کند.

عملکرد یک دولت فدرال نتیجه نحوه تعامل و مواجهه حقوقی و سیاسی دو سطح از حاکمیت است. به همین دلیل است که اعمال دموکراسی در یک دولت-کشور فدرال نیازمند پیش‌بینی سازوکارهای سیاسی و حقوقی مضاعفی در مقایسه با کشورهای بسیط است؛ چراکه تمامی اصول حاکم بر دموکراسی؛ همچون مشارکت جمعی و برابری بایستی در دو ساحت حاکمیتی تضمین شود و در این مسیر نحوه ارتباط میان این دو سطح نیز اهمیت پیدا می‌کند. البته نباید فراموش کرد که مبنای شکل‌گیری یک دولت به صورت فدرال، پذیرش تکثرها و تضمین اصل برابری است که هر دو مقتضای دموکراسی‌اند؛ به این معنا که چنانچه دولتی از چالش‌های هم‌نشینی فدرالیسم و دموکراسی با یکدیگر عبور کند، این شکل از دولت ظرفی مناسب برای مظروف دموکراسی است.

## منابع

۱. عزیزمحمدی، فاطمه، ۱۳۹۱ ش، نظام حقوق اساسی فدرال با تأکید بر ایالات متحده آمریکا و جمهوری فدرال آلمان، پایان‌نامه برای اخذ درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۲. غفاری، هدی؛ افشاری، فاطمه، ۱۳۹۵ ش، «آسیب‌شناسی نظام عدم تمرکز در مالزی با رویکردی تطبیقی به نظام انگلستان»، فصلنامه دولت‌پژوهی، ش ۶.
۳. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، ۱۳۹۶ ش، حقوق اساسی تطبیقی نظام‌های پارلمانی ریاستی مختلط و اقتدارگرا، تبریز، آیدین.
۴. همیلتون، الکساندر، مدیسون، جیمز، جی، جان، ۲۰۱۸ م، مقالات فدرالیست، باقر پرهام. E-Collaborative for Civic Education.
5. Andaya, Barbara; Andaya, Leonard (2001), A History of Malaysia., second edition. Honolulu: University of Hawaii Press.
6. Béhar, Pierre (1996), "Repenser le couple franco-allemand". Le Monde diplomatique,
  - a. no. 506
7. Benz, Arthur (1999), "From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years", Publius 29, no. 4: 58- 59
  - a. doi:10.23073330908/.
8. ----- (2020), "Reconciling Federalism and Parliamentary Democracy: Political Competition and Negotiated Policy-Making in Canadian Federalism", Canadian Federalism and Its Future, edited by Alain-G. Gagnon and Johanne Poirier, 199- 222. McGill-Queen's University Press.
9. Benz, Arthur; Sonnicksen, Jared (2015), "Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions", European Political Science Review 9: 3- 25. doi:10.1017/S1755773915000259
10. IBeer, Samuel H (1978), "Federalism, Nationalism, and Democracy in America", The American Political Science Review 72, no. 1: 9- 21.
  - a. doi:10.23071953596/.
11. Bolleyer, Nicole (2006), "Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental

- Relations”, *Publius-the Journal of Federalism* 36: 471- 502.
12. Bunce, Valerie (1999), *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
  13. *Constitution of Malaysia* (1957).
  14. *Constitution of United Arab Emirates* (1996). <https://www.refworld.org/pdfid/48eca8132.pdf>
  15. Davis, S. Rufus (2021), *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*. Los Angeles: University of California Press.
  16. Elazar, Daniel J (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
  17. Filippov, Mikhail; Shvetsova, Olga (2013), “Federalism, democracy, and democratization”, *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, edited by Arthur Benz, and Jörg Broschek. 167- 184. Oxford: Oxford University Press. Doi:10.1093/acprof:oso/9780199652990.003.0008.
  18. Fischer, Manuel; Sciarini, Pascal; Treaber, Denise (2010), “The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education”, *Swiss Political Science Review* 16, no.4:747- 771. Doi:10.1002/j.1662- 6370.2010.tb00447.
  19. Katharina, Füglistner; Wasserfallen, Fabio (2014), “Swiss federalism in a changing environment”, *Comparative European Politics* 12: 404- 421.
  20. Gardner, James A (2018), “The Theory and Practice of Contestatory Federalism”, *William & Marry Law Review* 60, no.2: 507- 588.
  21. Gel'man, Vladimir (2009), “Leviathan’s return: the policy of recentralization in contemporary Russia”, *Federalism and Local Politics in Russia*, edited by Cameron Ross and Adrian Campbell, 1- 24. New York: Routledge.
  22. Hueglin, Thomas O (2017), “Federalism and Democracy: A Critical Reassessment”, *The Global Promise of Federalism*, edited by Grace Skogstad, David Cameron, Martin Papillon and Keith Banting, 17- 42. Toronto: University of Toronto Press. Doi:10.3138/ 9781442619197- 003.
  23. Karmis, Dimitrios; Noramn, Wayne (2005), “The Revival of Federalism in Normative Political theory”, *Theories of Federalism: A Reader*, edited by

- Dimitrios Karmis and Wayne Norman, 3- 21. New York: Palgrave Macmillan.
24. Kincaid, John (2015), "George W. Bush and the Spirit of Coercive Federalism", *Understanding Federalism and Federation*, edited by Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller, 82- 107. New York, Routledge.
  25. Lake, David A; Rothchild, Donald (2005), "Territorial Decentralization and Civil War Settlements", *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, edited by Philip G. Roeder and Donald Rothchild, 109- 132. Ithaca: Cornell University Press.
  26. Lépine, Frédéric (2015), "Federalism: essence, values and ideologies", *Understanding Federalism and Federation*, edited by Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller, 50- 80. New York, Routledge.
  27. Linder, Wolf (2010), *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, New York: Palgrave Macmillan.
  28. Malesky, Edmund J.; Hutchinson, Francis E (2016) "Varieties of Disappointment: Why Has Decentralization Not Delivered on Its Promises in Southeast Asia?" *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 33, no. 2, ISEAS - Yusof Ishak Institute, pp. 125- 38,.
  29. Ostwald, Kai (2017), "Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia". *Journal of Southeast Asian Economies*, 488- 506
  30. Papillon, Martin (2012), "Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States", *Publius* 42, no. 2: 289- 312.
  31. Polten, Eric P; Glezl, Peter (2014), *Federalism in Canada and Germany: Overview and Comparison*, Toronto, CA: Polten & Associates.
  32. Riker, William H (1955), "The Senate and American Federalism", *The American Political Science Review* 49, no. 2: 452- 69. doi:10.2307/1951814.
  33. Stepan, Alfred C (1999), "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy* 10, no. 4: 19- 34. doi:10.1353/jod.1999.0072.
  34. Scharpf, Fritz W (1997), *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
  35. -----(1988), "The Joint-Decision Trap: Lessons from German

- Federalism and European Integration”, *Public Administration* 66. no.3: 239- 278.  
doi:10.1111/j.1467- 9299.1988.tb00694.x.
36. Thompson, Frank J (2013), “The Rise of Executive Federalism: Implications for the Picket Fence and IGM”, *The American Review of Public Administration* 43, no. 1: 3-25. Doi:10.1177/ 0275074012461561.
37. Yaghi, Abdulfattah (2014), “Decentralization in the United Arab Emirates”, *The theories of decentralization and local government*, Stephen F. Austin States University Press: 83- 98.