

# DEMOKRATIYA

*məqalələri*

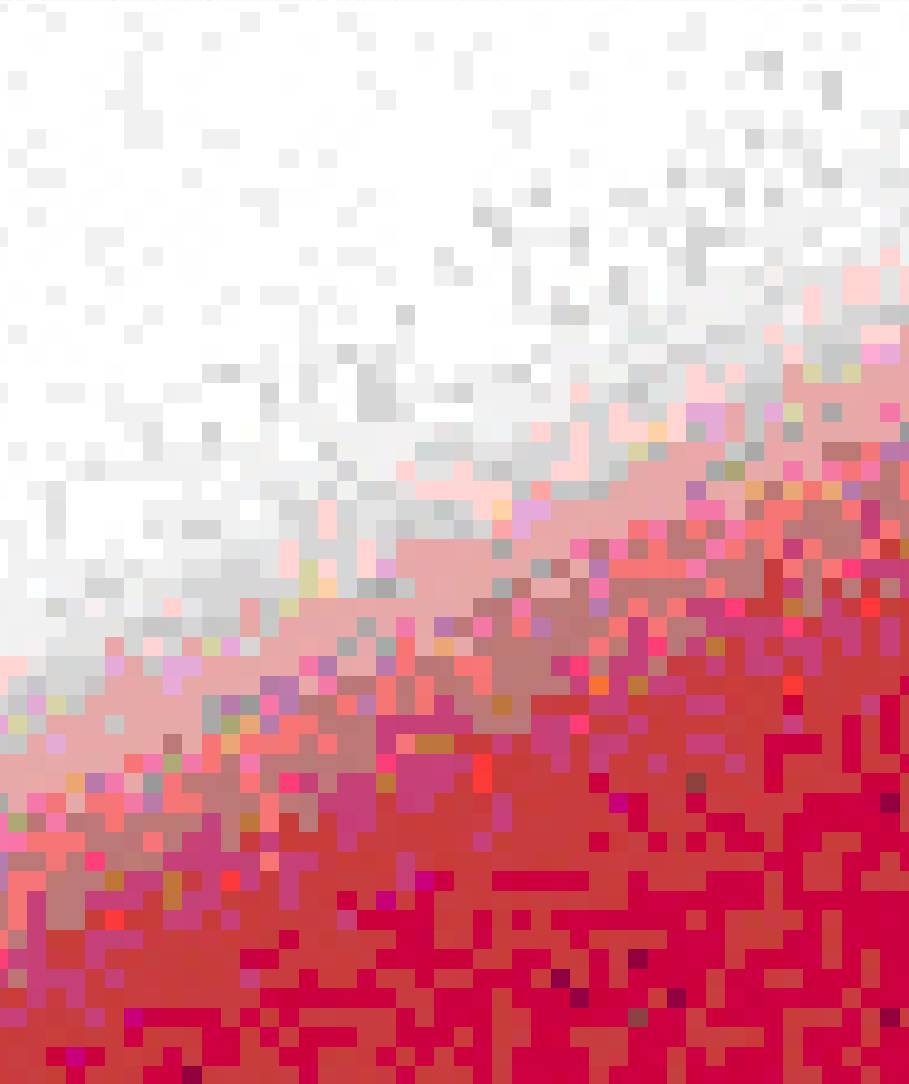
4

*Federalizm*

*vs*

*Demokratiya*

*David J. Henderson*



# DEMOKRATIYA

## məqalələri

--

«Federal və ştat dövlətləri əslində  
xədcən fərqli səlahiyyətlər verilmiş  
və fərqli məqsədlər üçün yaradılmış,  
fərqli agentləri və qayyumları  
olmaqdan başqa bir şey deyildir».

Ceyms Medison

46 sayılı «Federalist» məqaləsi

**İcraçı redaktor:** Corc Klak / **Redaktor:** Melvin Urofski  
**Baş redaktor:** Pol Malamud / **Bədii tərtibatçı:** Tadeuş Miksinski

«İnam» Plüralizm Mərkəzində tərcümə olunub. [www.inamcfp.org](http://www.inamcfp.org)  
**Tərcüməçi:** Cahan Əliyeva / **Redaktor:** Vahid Qazi / **Korrektor:** Kəmalə Cəfərova

### MÜƏLLİF HAQQINDA:

Devid Y. Bodenhəmer tarixçi professor və İndianapolisdəki İndiana Universiteti-Purdyu Universitetinin Polis Mərkəzinin icraçı direktorudur. O, altı kitabın müəllifi və redaktorudur. «Fair Trial: Rights of the Accused in American History» (1992) və Ceyms W. Eli ilə birlikdə yazdıqları «The Bill of Rights in Modern America: After 200 Years» (1993) bu kitablar arasındadır.

# 2000

-ci ilin prezident seçkisi Amerika tarixində ən parçalanmış

– həm də ən çəşndirici seçkilərdən biri oldu. Əhali səs verdikdən yalnız bir ay sonra respublikaçı namizəd Corc Buşun ölkənin 43-cü prezident olacağı aydınlaşdı. Bu ay ərzində dünya ictimaiyyəti Floridadakı səs uğrunda mübahisənin təkrar-təkrar yerli məhkəmədən ştat məhkəməsinə, oradan da federal məhkəməyə yenidən geri qaytarıldığı və nəhayət, ABŞ Ali Məhkəməsinin bu mübahisəyə son qoyduğunun şahidi oldu. Xarici müşahidəçilərin əksəriyyətini heyrətə gətirən isə səsvermə standartlarının ərazidən-əraziyə bu qədər fərqli olması və yerli səlahiyyətli şəxslərin prezident seçkilərində bu qədər həlledici rol oynaya bilmələri idi.

Amerika vətəndaşlarının özləri də seçki prosedurlarının ştatdan-ştata bu qədər fərqli olduğuna təəccüblənə bilərdilər, ancaq yerli, ştat və milli hakimiyyətlərin qarşılıqlı fəaliyyəti, çətin ki, onlara qeyri-adi görünə bilərdi. Adi insanlar yalnız bir neçə gün hakimiyyətin hər üç səviyyəsinin heç bir qanun və ya hərəkəti ilə rastlaşmıdılar. Zonalaşdırma, nəqliyyata nəzarət, sanitariya, küçələrin abadlaşdırılması, təhsil və yüzlərlə digər xidmət sahələrini ştat tərəfindən səlahiyyət verilən yerli məmurlar idarə edir. Ştat hökuməti daha geniş təhsil siyasəti, cinayət hüququ, biznes və peşə qaydaları, səhiyyə və o cümlədən, bir çox digər mühüm sahələrə nəzarət edir. Müdafiə və xarici işlərlə bağlı məsələlərdən tutmuş iqtisadiyyat, pul siyasəti və sosial islahatlarla bağlı milli hökumətin fəaliyyəti isə geniş təsir gücünə malik olduğundan hər yerdə gündəlik xəbərlərin əsas mövzunu təşkil edir.

İndi bunu çox az adam anlasa da, həm son prezident seçkisində yaranmış dramatik vəziyyət, həm də gündəlik həyatdakı sayısız-hesabsız mübahisələr ABŞ Konstitusiyasının yaradıcıları tərəfindən 200 il bundan əvvəl quraşdırılan səhnədə öz həllini tapır. Bütün kolonistlər kimi, Qurucu Atalar da uzaq Britaniyanın imperiya hakimiyyətindən qıcıqlanırdı və mərkəzləşdirilmiş hakimiyyət formasına öz hüquq və azadlıqlarına qarşı bir təhlükə kimi baxırdılar. Bu səbəbdən 1787-ci ildə Filadelfiyada Konstitusiya konventinin üzvləşdiyi əsas problem



yni yaradılacaq mərkəzi hakimiyyəti milli mənafehləri qorumaq üçün kifayət qədər səlahiyyətlərlə təmin etməklə yanaşı, onun təsir gücünü necə məhdudlaşdırmaqdan ibarət idi. Hakimiyyəti iki – milli və ştat hökumətləri arasında bölüşdürmək bu problemin həlli yollarından biri idi. Bu cür bölünmüş hakimiyyət sistemi, yəni federalizm təkcə Amerikanın dövlətçilik nəzəriyyəsinə verdiyi unikal töhfə kimi deyil, eyni zamanda Amerika konstitusiyası sisteminin özünün dahiyənəliyinin bir hissəsi kimi geniş etiraf edilir.

## Federalizm nədir

Federalizm hakimiyyətin eyni insanlar və coğrafi ərazi üzərində səlahiyyətə malik iki və daha çox hökumət arasında bölüşdürülməsi sistemidir. Unitar dövlət sistemi bütün dünyada ən çox yayılan bir forma kimi yalnız bir – mərkəzi və ya milli hakimiyyət mənbəyinə malikdir. Demokratianın istənilən sistem daxilində inkişaf tapa bilməsinə baxmayaraq, bu iki dövlət tipi arasındakı fərqlər realdır və böyük əhəmiyyət daşıyır. Məsələn, Böyük Britaniya unitar dövlət quruluşuna malikdir. Burada parlament Birləşmiş Krallıq daxilində baş verən bütün məsələlər üzərində mütləq səlahiyyətə sahibdir. Hətta o, müəyyən səlahiyyətləri yerli orqanlara həvalə etmiş olsa belə, münasib hesab etdiyi istənilən fəaliyyəti və qərarı şəhər və qraflıqlardan həyata keçirməyi tələb edə bilər; parlament hətta lazım bildiyi təqdirdə onları ləğv edə, yaxud onların sərhədlərini dəyişdirə bilər.

Birləşmiş Ştatlarda isə vəziyyət tamamilə fərqlidir. Qərargahı Vaşinqton şəhərində yerləşən hökumətin qanunları ABŞ dövlətinin sərhədləri daxilində, 50 ştatın hər birindəki qanunlar isə yalnız ştatda yaşayan hər bir şəxsə şamil edilir. ABŞ Konstitusiyasına görə, Konqresin ştatı ləğv etmək səlahiyyəti olmadığı kimi, heç bir ştat da təklikdə mərkəzi hakimiyyətin

səlahiyyətlərini öz üzərinə götürə bilməz. Amerika federalizminə görə, ABŞ Konstitusiyası faktiki olaraq həm mərkəzi, həm də ştat hakimiyyətlərinin səlahiyyət mənbəyi hesab edilir. Öz növbəsində bu sənəd demokratik cəmiyyətdə mütləq səlahiyyətə malik Amerika xalqının iradəsini əks etdirir.

Federal dövlət sistemində mərkəzi hakimiyyət xarici məsələlərdə tamamilə müstəqil səlahiyyətə malikdir. Daxili məsələlərlə bağlı səlahiyyətin icrası isə xeyli mürəkkəbdir. Konstitusiyaya uyğun olaraq mərkəzi hakimiyyət ştatlararası və xarici ticarət əlaqələrinin tənzimlənməsində, pul kəsilməsində, mühacirlərin naturalizasiyasında (*əcnəbilərin vətəndaşlığa qəbul edilməsində*), ordu və donanmanın saxlanılmasında və s. müstəsna səlahiyyətə malikdir. Birləşmiş Ştatlar hər bir ştat üçün respublika quruluşlu dövlət formasına təminat verir, yəni heç bir ştat, məsələn, monarxiya yarada bilməz. Bu elə səhərdirdi ki, burada milli maraqlar ştat maraqlarını açıq-aşkar əvəz edir və onlar doğru olaraq mərkəzi hakimiyyətin ixtiyarına verilir. Mərkəzi hakimiyyət, həmçinin, iki və daha çox ştat arasında və müxtəlif ştatların vətəndaşları arasında meydana çıxan mübahisələri həll etmək üçün məhkəmə səlahiyyətinə malikdir.

Ancaq daxili siyasətin digər sahələrində mərkəzi və ştat hakimiyyətləri paralel, yaxud üst-üstə düşən maraqlar və ehtiyaclarla malik ola bilər. Burada hakimiyyət eyni zamanda həm ştat, həm də mərkəzi hökumət tərəfindən həyata keçirilə bilər: bir-biri ilə rəqabətdə olan bu iki hakimiyyətin hansının harada üstün mövqe tutması vergi səlahiyyətinin kimin əlində olmasından asılıdır. Konstitusianın bilavasitə mərkəzi hakimiyyətə aid etmədiyi, yəni üstündən sükutla keçdiyi səlahiyyətlərlə bağlı sahələrdə isə ştatlar həmin səlahiyyətləri, mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətləri ilə ziddiyyət təşkil etməmək şərtilə, qanuni şəkildə həyata keçirə bilərlər. Belə ki, təhsil, cinayət və cəza, səhiyyə və insan təhlükəsizliyi kimi bir çox vacib məsələlərdə məsuliyyətin birbaşa kimə aid olması barədə Konstitusiyada heç nə deyilmir. Qurucu Ataların əldə rəhbər tutduqları respublika quruluşu prinsiplərinə, xüsusilə də Con Lokkun nəzəriyyələrinə görə isə, xalq bu səla-

hiyyətləri özündə saxlayaraq müxtəlif ştat konstitusiyaları vasitəsilə ştat hökumətlərinə həvalə edir.

Konstitusiyanın müəllifləri hakimiyyətin bu iki səviyyəsi arasında potensial münaqişəni – xüsusilə də bir-biri ilə rəqabətdə olan səlahiyyətlərdən istifadə zamanı yarana biləcək münaqişəni qabaqcadan görürdülər və onu aradan qaldırmaq üçün müxtəlif strategiyalar qəbul etmişdilər. Əvvəla, ABŞ Konstitusiyası ştat konstitusiyalarından üstün mövqeyə malikdir və bu üstünlük federal məhkəmələr vasitəsilə həyata keçirilir. Konstitusiyaya daxil edilən müddəada bildirilir ki, mərkəzi hakimiyyətin Konstitusiyaya uyğun hər hansı bir aktı səlahiyyətlərdən istifadə baxımından ştatların qanuni aktları ilə ziddiyyət təşkil etdikdə üstün qüvvəyə malikdir. Bu sənəd, həmçinin, ştatların mərkəzi hakimiyyətə həvalə olunmuş səlahiyyətləri mənimsəməsinə birmənalı şəkildə qadağan edir. Konstitusiyanın ratifikasiyasına nail olmaq üçün aparılan kampaniyanın bir hissəsi kimi sənədin müəllifləri mərkəzi hökumətin fərdi azadlıqlara müdaxiləsini məhdudlaşdırmaq məqsədilə Hüquqlar haqqında Billi – ilk on əlavəni dəstəkləməyə razı olmuşdular. Konstitusiya ştatlardan hər birinin qarşılıqlı öhdəliklərini sadalamaqla ştatlar arasında münasibətlərin əsasını qoymuş və ittifaqa yeni qəbul edilən hər bir ştatın əvvəlkilərlə bərabər hüquqa malik olduğunu təsbit etmişdir. Nəhayət, ştatlar Konqresin yuxarı palatası olan ABŞ Senatında bərabər şəkildə təmsil edilməklə mərkəzi hökumətin özündə təmsil olunublar. Bütün bu vasitələrlə Qurucu Atalar Birləşmiş Ştatlarda müxtəlif səviyyəli hakimiyyətlər arasındakı münaqişəni yumşaltmağa çalışmışlar.

Amerikanın kəşf etdiyi federalizm suverenliyin yeni – idarəçiliyin mütləq səlahiyyət konsepsiyasına əsaslanırdı. İngilis və Avropa siyasi nəzəriyyələrinə suverenlik unitar və bölünməz səciyyə daşıyırdı. 1776-cı ildə Amerikanın Böyük Britaniya ilə əlaqələrinin qırılmasına gətirib çıxaran böhrandan əvvəlki illərdə kolonistlər belə bir fikirlə razılaşmışdılar ki, ingilis parlamenti imperiya ilə bağlı bütün məsələlərə bütövləhdə nəzarət etsə də, praktikada koloniyalar üçün qanunları onların qanunverici orqanları qəbul edir. Buna



baxmayaraq, İnqilabi müharibə dövrünün ilkin Amerika hakimiyyətləri köhnə, bölünməz suverenlik nəzəriyyəsinə uyğun fəaliyyət göstərirdilər. Ölkənin ilk konstitusiyası hesab olunan Konfederasiya Maddələrinə (1783) görə, hər bir ştat, yaxud keçmiş koloniya ayrıca müstəqil dövlət sayılırdı; bu ştatlar yalnız «dostluq liqası» əsasında ümummilli məsələlərdə əməkdaşlıq edirdilər. Lakin konfederativ dövlət forması təcrübəsi özünü doğrultmırdı və bir çoxlarına görə, hətta təhlükəliydi. Ştatlar təkcə özlərinin bəzi vətəndaşlarının azadlıqlarını inkar etməklə qalmırdı, həm də çox vaxt öz maraqlarını ümummilli mənafehlərdən üstün tutaraq onlara xələf gətirirdilər. Konfederasiya Maddələri ilə bağlı yaranan geniş narazılıq 1787-ci ildə ştat nümayəndələrinin yeni konstitusiya yaratmaq üçün Konventə toplaşmasına səbəb oldu.

VUDRO VILSON



**B**u Konventdə qəbul edilən yeni sənəd məşhur «Biz, Amerika Birləşmiş Ştatları xalqı...» sözləriylə başlayır və beləliklə də yeni dövlətdə suverenliyin mənbəyinə işarə vurur. Xalqın yaratdığı Konstitusiya həm mərkəzi, həm də ştat hakimiyyətlərinin mütləq suverenliyini inkar edir. Bir vaxtlar məntiqsiz görünən dövlət içində dövlət konsepsiyası artıq reallığa çevrilmişdi, çünki həm mərkəzi, həm də ştat hökumətləri öz səlahiyyətlərini onlardan daha üstün mövqedə dayanan xalqdan almışdılar. Bu səlahiyyətlər hakimiyyətin ayrı-ayrı separat səviyyələrinə müxtəlif rolları həvalə edən Konstitusiyada yazılı şəkildə öz ifadəsini tapmışdı. Ştat və mərkəzi hakimiyyət eyni ərazi və eyni əhali üzərində eyni vaxtda fəaliyyət göstərə bilirdi, çünki onların diqqəti fərqli – ştatların yerli, mərkəzi hakimiyyətininki isə daha ümumi məsələlərə

yönəldilmişdi.

Amerikanın dövlətçilik təcrübəsi həm ştatlara, həm də mərkəzi hakimiyyətə, hər birinin müstəqil səlahiyyət sferası olan separat və müstəqil idarəçilik vahidləri kimi yanaşı yaşamaq imkanı verir, çünki ikisi də xalqa xidmət üçün mövcuddur.

### Təkamül dərsləri

Bəs bu günə qədər federalizm Birləşmiş Ştatlarda necə işləyib? Bu sualın asan cavabı yoxdur. Federalizm, faktiki olaraq, dövlətin dinamik strukturuna, Amerika cəmiyyətinin özünün dəyişkən təbiətinə yaxşı cavab verən səciyyəvi xüsusiyyətə çevrilmişdir. 200 illik tarixi boyunca Amerika federalizmi əsasında hakimiyyətin bölüşdürülməsi sistemi həm qanun, həm də təcrübə vasitəsilə dəfələrlə dəyişikliklərə məruz qalıb. ABŞ Konstitusiyası ölkəyə daim dəyişkən şəraitlərə uyğunlaşmaq imkanı vermək baxımından çevik bir sənəddir. Konstitusiyaya edilən əlavələr bəzi vaxtlarda mərkəzi və ştat hakimiyyətlərinə onun ilkin variantı ilə müqayisədə fərqli rollar həvalə edib, bəzən isə məhkəmələr həmin rolları fərqli şəkildə şərh ediblər. Mərkəzi və ştat hakimiyyətləri arasında münasib balansın yaradılması Amerika siyasətində davamlı müzakirə olunan məsələlərdəndir. Prezident Vudro Vilsona görə (1913–1920), bu məsələ «hər bir növbəti nəslin rəyi» ucbatından öz həllini birdəfəlik tapa bilmir. Sosial-iqtisadi və siyasi dəyişikliklər, siyasi dəyərlərin, dövlətin dünyadakı rolunun daim dəyişməsi – bütün bu məsələlər, Vilsonun fikrincə, hər bir nəsildən federalizmə «yeni məsələ» kimi baxmağı tələb edir.

Konstitusiya ilə ilk səthi tanışlıq adamda belə bir təəssürat yaradır ki, mərkəzi hakimiyyət gündəlik işlərin icrasına təsir göstərən funksiyaların yalnız cüzi bir qisminə görə məsuliyyət daşıyır. Şübhəsiz ki, bu, yalnız dövlətçiliyin ilk əsri üçün doğru idi. Həmin dövrdə ştatlar öz vətəndaşlarının həyatına təsir göstərən bütün lazımi qərarları özləri qəbul etdilər. Onlar bütün cinayətləri və cəzaları onlar müəyyənləşdirdilər, muqavilə qanunlarını yaratdılar, səhiyyə və insan təhlükəsizliyi məsələlərini nizamladılar, təhsil, rifah və əxlaqın hüquqi standartlarını müəyyən etdilər.

Ştatların gündəlik həyatda daha

vacib rol oynamalarına baxmayaraq, Vətəndaş Müharibəsindən əvvəl (1861–65) Amerikada dövlət siyasətinə dair ən təxirəsalınmaz məsələlər mərkəzi hakimiyyətin hüddulları ilə bağlı mübahisələrdən ibarət idi, çünki, çoxlarının fikrincə, bu hüddudlar məhdudd qalmalıydı. Ancaq bir çox təzyiqlər federalizmin siyasi müzakirələrin əsas məsələsi olaraq qalmaqda davam etməsinə yardımçı oldu. Konstitusiya konventi və ratifikasiya dövründəki mübahisələrdən qalma qeyri-müəyyənlik kimi mərkəzi hakimiyyətdən qorxduğu üçün ona ehtiyatlı münasibət bəsləyən inqilabi irs də güclü təsirə malik idi. Konstitusiyanın dili ümumi səciyyə daşıyırdı və ştatların mərkəzi hakimiyyətə həvalə olunmuş səlahiyyətlər daxilində hər hansı bir əlavə suverenlik alıb-almamalarına aydınlıq gətirmirdi. Problemi qəlizləşdirən fakt ondan ibarət idi ki, ştatlar ilk dövrlərdə idarəçilik funksiyalarını mərkəzi hökumətə nisbətən daha yaxşı icra etmək səriştəsinə malik olsalar da, problemlərin ümummilli həllini tələb edəcək sonrakı illərdə onların bu səriştəsi o qədər də qənaətbəxş olmayacaqdı.

Köləliyin ləğvi ilə nəticələnən Vətəndaş Müharibəsi ittifaqın təbiəti və mərkəzi hakimiyyətin aliliyi haqqındakı mübahisələri həll etdi. Ancaq 1868-ci ildə ratifikasiya edilən 14-cü Əlavənin mərkəzi hakimiyyətin legitim yolla genişlənməsini təsbit etməsinə baxmayaraq, mərkəzi və ştat hakimiyyətləri arasındakı məsuliyyətin konkret şəkildə bölünməsi ilə bağlı bütün suallara cavab vermədi. Bununla belə, mübahisələrin məzmunu dəyişdi. 19-cu yüzilliyin ikinci yarısında Birləşmiş Ştatlar qüdrətli sənaye ölkəsinə çevrildi. Bu inkişaf daxili bazarın genişlənməsi, böyük şəhərlərin meydana gəlməsi, sərvətlərin təmərküzləşməsi və ciddi sosial problemlərin meydana çıxması ilə müşayiət olundu. 19-cu əsrin sonu, 20-ci əsrin əvvəllərində mal və xidmətlərin istehsalı sahəsində korporativ inhisarların yüksəlişi nəzarətdən kənarda qalan iqtisadi güc spektrini genişləndirdi ki, bu da əksər amerikalılar tərəfindən nəzarət olunmayan hakimiyyət təhlükəsi kimi qəbul edildi.

Hec bir ştat, yaxud ştatlar birliyi bu ticarət gücünün yüksəlişini və onun nəticələrini aradan qaldırmaq və ona nəzarət etmək üçün əlverişli şərait yaratma bilməzdi. Beləliklə, artıq federal



hökumət adlandırılan mərkəzi hakimiyyət əvvəlcə «ştatlararası ticarət» müddəası əsasında bu məsuliyyəti öz üzərinə götürməyə başladı. Çünki Konstitusiyada Konqresə verilən səlahiyyətlər arasında «xarici dövlətlərlə və bəzi ştatlar arasında ticarət əlaqələrini tənzimləmək» səlahiyyəti də vardı. 1887-ci ildən etibarən milli qanunverici orqan inhisarları ştatlararası ticarət səlahiyyəti vasitəsilə tənzimləməyə başlamışdı. İyirmi il ərzində Konqres milli lotereyadan tutmuş içki ticarətinə, ərzaq və dərman sənayesinə qədər hər şeyi tənzimləyən çoxlu qanun qəbul etmişdi. Bu qanunların əksər qisminin məqsədi ştatları daim artmaqda olan sənaye gücləriylə toqquşmadan qorumaq olsa da, sürətli sənayeləşmə erasında sağlamlığı və rifahı müdafiə etmək məqsədilə sonda mərkəzi hakimiyyətin əvvəllər ştatların məsuliyyətində olan sahələrə genişlənməsiylə



TEODOR RUZVELT

nəticələndi.

Yeni əsrin əvvəlində prezident Teodor Ruzveltin (1901–1909) rəhbərliyi ilə gerçəkləşdirilən mütərəqqi fəaliyyətlər belə bir müdaxiləyə qarşı əks mövqedə dayanırdı, onlar belə güman edirdilər ki, ştatlar yalnız öz məqsədlərini həyata keçirə bilmək üçün federal köməyə ehtiyac duyurlar. Konstitusiya şərhinin mütləq arbitri sayılan Ali Məhkəmə bu düşüncəni qəbul edib inkişaf etdirdi də, federal hakimiyyəti hələ də öz nəzarətində saxlayır. Buna baxmayaraq, ümumi tendensiya aydın idi: federal hakimiyyət milli ehtiyacları uyğun olaraq böyüyüb artır, ştat hakimiyyətinin təsir dairəsi isə buna müvafiq surətdə daralırdı.

30-cu illərdə prezident Franklin Ruzveltin «Yeni kurs» adlı iqtisadi islahatlar proqramı ştat və federal maraqlar arasındakı konservativ ta-

razlığa Böyük Depressiya dövrünün iqtisadi böhranlarını qarşılamaq üçün daha geniş səlahiyyətli mərkəzi hakimiyyət tələb etməklə meydan oxudu. Konqres sosial rifah (*sosial müdafiə sisteminin yaradılması*), kənd təsərrüfatı, minimum əməkhaqqı və əmək münasibətlərinin ümummilli səviyyədə idarə olunmasına yol açan tədbirlərlə bərabər, nəqliyyat, rabitə, bank və maliyyə kimi digər vacib sahələrdə federal tənzimləməyə imkan verən qanunlar qəbul etdi. Əhaliyə yardım proqramları və müxtəlif sosial təcrübələrlə birlikdə «Yeni kurs» proqramı ümummilli administrativ dövlət formalaşdırdı ki, bu da II Dünya müharibəsi və «soyuq müharibə»nin meydana gətirdiyi fəvqəladə vəziyyət şəraitində daha da gücləndi. Bu, ilk növbədə, konstitusional bir inqilab idi: indi mərkəzi hökumət, məsələn, əmək qanunu, yaxud bank işinin tənzimlənməsi kimi, əvvəllər yalnız ştatların icra etdiyi səlahiyyətləri həyata keçirirdi.

Federal sistem daxilində mərkəzi hakimiyyətin rolu XX yüzilliyin sonlarında böyüməkdə davam etdi. Ali Məhkəmə mərkəzi hakimiyyətin imkanlarını dar çərçivədə müəyyənləşdirən 14-cü Əlavənin şərhində dəyişiklik edərək cinayət və cəza, sosial rifah, irqi münasibətlər və qanunla bərabər hüquqda müdafiə olunma sahələrinə federal nəzarəti genişləndirdi. Əsrin sonuna yaxın mərkəzi hakimiyyətin nüfuz etmədiyi sahə, demək olar ki, qalmamışdı. Bunun təsiri, yəqin ki, özünü əksər insanlara vətəndaşlıq haqqında verilən sualın cavabında göstərirdi. Dövlətin keçdiyi böyük bir tarix boyu vətəndaşların böyük əksəriyyəti öz mənsubiyyətlərini çox vaxt mənsub olduqları ştatla bağlayırdılar; XX əsrin sonunda milli vətəndaşlığa daha çox üstünlük verilməyə başlandı.

Federalizm sistemindəki inqilab səlahiyyətlərin ştatlar və mərkəzi hakimiyyət arasında münasib şəkildə paylaşdırılması haqqındakı mübahisələrə son qoymadı. Federal sistem daxilində mərkəzi və ştat hakimiyyətlərinin münasib rolu haqqındakı fikir ayrılıqları Amerika siyasətinin ən vacib hissəsi olaraq qalır. Faktiki olaraq elə bir daxili məsələ yoxdur ki, onun formalaşdırılması və yaxud onunla əlaqədar siyasətlərin həyata keçirilməsinin hansı hakimiyyət səviyyəsinin səlahiyyətinə aid olması barədə münaqişə yaran-

mamış olsun. Ştat və mərkəzi hakimiyyətin funksiyaları arasındakı fərqi artıq ayırd etmək elə də asan deyil, çünki hazırkı federal sistem mürəkkəb sosial-iqtisadi problemləri həll etmək naminə məsuliyyətləri birləşdirməyə və səlahiyyət bölgüsündəki fərqlərin konturlarının tədricən itirilməsinə meyllidir.

### **Hakimiyyətin bölüşdürülməsinin üstün cəhətləri**

Hakimiyyət və siyasətlə bağlı bugünkü təyinatlar, ekspertlərin təbirincə, kooperativ federalizm kimi təsnif olunur. Amerika həyatının bu özəlliyi o qədər yaxşı qurulub ki, bu təsnifat hətta hakimiyyətin iki səviyyəsi arasında münaqişə baş verəndə də özünü doğruldur: məsələn, 60-cı illərdə cənub ştatları federal hökumətin irqi integrasiya ilə bağlı sərəncamlarına inadla müqavimət göstərsələr də, ştatlararası şosse yolu şəbəkəsinin tikintisində onunla uğurlu əməkdaşlıq etmişdilər. Kooperativ federalizmin mümkünlüyünü müştərək xərclər, federal təlimatlar və müştərək administrasiya sistemi daxil olmaqla, bir sıra işlək prosedurlar təmin edir.

Konqres milli maraqlara cavab verən, lakin başlıca olaraq tək bir ştatın və ya regionun əhalisi üçün xeyirli olan proqramlara çəkilən xərclərin bir hissəsini ödəməyə razılıq verir. Bu cür proqramlara şosse yolları, çirkab sularını təmizləmə qurğuları, hava limanlarının tikilməsi, ştat və yerli infraqurumda aid olan başqa işlər daxildir. Federal qrant məbləğini ala bilmək üçün ştat göstərilən təlimatlara əməl etməli və onları həyata keçirməlidir. Məsələn, avtomaşınların sərxoş vəziyyətdə idarə edilməsindən narahat olan Konqres bu yaxınlarda, yol hərəkəti qaydalarının bir hissəsi kimi, ştatın qanda spirtin minimum miqdarı qaydasına federal şosse yolları fonduna müəyyən haqq ödənilməsi tələbini əlavə edib. Nəhayət, ştat və yerli səviyyəli rəsmi məmurlar federal siyasətləri özlərinin tərtib etdikləri proqramlara uyğun olaraq və öz işçilərinin gücü ilə həyata keçirirlər. Yeni ixtisas treninqləri belə proqramlardan biridir, hər bir ştatın özünün tərtib və idarə etdiyi bu proqram ştat vətəndaşlarının xüsusi ehtiyaclarını ödəmək məqsədilə federal vəsait hesabına maliyyələşdirilir.

**F**ederalizmlə bağlı Amerika təcrübəsi dünyanın başqa yerlərindəki demokratik dövlətlərə hansı dərsləri təklif edir? Federal dövlətlər nə ümumidir – əksər xalqlar mərkəzləşdirilmiş unitar dövlət tipini qəbul edir, nə də

federalizm, parlament tipli dövlətlərin təcrübəsindən görüldüyü kimi, demokratiyanın əsasını təşkil edir. Amma federalizm prinsipləri dünyanın hər yerindəki demokratik dövlətlər üçün mühüm əhəmiyyət daşıyır. Bu prinsiplər arasında ən vacibi isə hakimiyyətin bölüşdürülməsi və bir-birindən ayrılması, fəaliyyətlərin və siyasətlərin desentralizasiyasıdır.

Amerikalılar uzun müddət mərkəzləşdirilmiş hakimiyyətin azadlıq üçün təhlükə olduğuna inanıblar və onlar ənənəvi olaraq uzaqdakı milli hökumətin hakimiyyətdən həddən artıq istifadə edəcəyindən çəkiniblər. Hakimiyyətin dövlətin iki səviyyəsinə həvalə edilməsi, bu iki səviyyənin də hər birinə ayrı-ayrı sferalarda daha üstün mövqe verilməsi azadlığı təhlükə altına ala biləcək mərkəzləşdirilmiş hakimiyyət yaratmadan dövlətə lazımı səlahiyyətlərin hansı şəkildə verilməsi probleminin həlli yollarından biri oldu.

Ştatlar – hakimiyyətin əhaliyə ən yaxın səviyyəsi, faktiki olaraq, mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətlərinə nəzarət üçün xidmət göstərir. Bu yenilik qurucu nəsil üçün böyük məna kəsb edirdi; Amerika təmsilçilik nəzəriyyəsi əslində təmsilədənə təmsilolunan arasında bir-başa coğrafi əlaqənin mövcudluğunu tələb edir. Lokalizm müasir düşüncəyə nüfuz etməkdə ona görə davam edir ki, bir alimin dediyi kimi, o, «yaxın və tanış olanın üstünlüyündən» təbii olaraq razı qalır, «uzaq və mücərrəd olana isə şübhə ilə yanaşır». «Ştatların hüquqları» – ştatlara verilmiş səlahiyyətlər çox vaxt

belə adlanır – bu qənaətə əsaslanır ki, lokalizm mühüm əhəmiyyət kəsb edir və insanlar nəzarət edə bildikləri hakimiyyətə daha həvəslə güvənirlər. Ştat hakimiyyətləri bu tələbi intuitiv olaraq mərkəzi hakimiyyətdən daha yaxşı şəkildə təmin edir. Bu qənaət amerikalıların onların gündəlik həyatına birbaşa təsir edən, məsələn, polis, məktəb və xəstəxana kimi lokal nəzarət institutlarına nə üçün üstünlük

verdiklərinin

səbəbini açıqlayır və eyni zamanda, vətəndaşların hüquqlarının ümummilliləşməsinə və ştatdan-ştata fərqlənməməsinə israrla tələb edir. Həm nəzəriyyədə, həm də təcrübədə federalizm məhdud səlahiyyətlər çərçivəsində həm yerli, həm də ümummilliləşmə ehtiyaclarını təmin etməyə çalışır.

Federalizmin yerli məsələlərə uyğunlaşma bacarığı, həmçinin, fəaliyyətlərin və siyasətlərin desentralizasiyası vasitəsilə demokratiyanın inkişafına öz töhfəsini verir. Birləşmiş Ştatlar coğrafi baxımdan böyük və mürəkkəb dövlətdir. O, həm də sosial, iqtisadi və siyasi məsələlərə fərqli mənəvi və mədəni dəyərlər gətirən müxtəlif ölkəsidir. Bütün bu fərqliliklər öz əksini tapmasaydı və asanlıqla uyğunlaşdırılmasaydı, belə bir ölkənin demokratik cəmiyyət kimi idarə edilməsi çox çətin olardı. Ştatlar eyni problem haqqında bir-birindən fərqli siyasətlər yürüdə və bununla da öz vətəndaşlarının mənəvi və ya mədəni dəyərlərini təmin edən yaşayış şəraitini yarada bilirlər. Məsələn, qumar oyunu məsələsinə nəzərdən keçirək. Ona bəzi ştatlarda icazə verilir, digərlərində isə qadağan olunur. Hər bir ştatın siyasəti, ştat qanunlarında da ifadə olunduğu kimi, buradakı çoxluğun ehtiyac, təcrübə və dəyərlərinə uyğunlaşdırılır. Bu nümunədə ştat təcrübəsindəki fərqlilik faydalıdır, çünki bu məsələ ilə bağlı vahid bir siyasətin seçilməsində ümummilliləşmə konsensusu mövcud deyil.

Şübhəsiz ki, ictimai siyasətə yanaşmalarda fərqlilik heç də həmişə bəyənilən keyfiyyət deyil. O, heç zaman vətəndaşların əsas hüquq və imtiyazlarına şamil edilməməlidir. Məsələn, ədalətli mühakimə olunmaq hüququ coğrafi şəraitdən asılı vəziyyətdə salınmamalıdır. Fərqlilik, həmçinin, təcrübədə də qeyri-bərabər münasibətə aparıb çıxara bilər. Məsələn, hansısa kasıb ştat varlı ştatdan fərqli olaraq ümumi bir proqramı, deyək ki, təhsil proqramını maliyyələşdirmək imkânına malik olmaya bilər. Lakin əsas hüquqlar istisna edilməklə, digər məsələlərdə fərqli həll üsullarını sınaqdan keçirmək qabiliyyəti federal sistemin yüksək qiymətləndirilən xarakterik xüsusiyyətlərindən biridir.

Ştatları tez-tez, həm də yaxşı mənada demokratiyanın laboratoriyası

adlandırılır. Sosial rifah proqramlarından tutmuş təhsil islahatları, sağlamlıq və insan təhlükəsizliyi qaydalarına qədər bütün yenilikçi proqramlar ilk dəfə ştatlar tərəfindən irəli sürülüb. Hələ mərkəzi hökumət fəaliyyətə başlamazdan çox-çox əvvəl əksər ştatlar quldarlığı ləğv etmiş, qadınları, Afrika mənşəli amerikalıları və 18 yaşına çatmış vətəndaşları səsvermə hüququ ilə təmin etmiş, ABŞ senatorlarının birbaşa əhali tərəfindən seçilməsini təşkil etməklə yanaşı, başqa islahatları da həyata keçirmişlər. Ştatların gördüyü bütün bu işlər hələ heç bir milli konsensusun olmadığı bir vaxtda demokratiya ümidini genişləndirmişdir. Bu mənada ştatlar həm siyasi islahatçılar, həm də yeni ideyaları sınaqdan keçirən, ştat və ümummilli çoxluqlar arasında qəbul ediləcək kompromislərin əldə edilməsinə yardım göstərən vasitəçi kimi xidmət göstərirdi.

Federal sistem həm də siyasətdə və idarəçilikdə iştirakı genişləndirir. Hakimiyyət səviyyələri nə qədər çox olarsa, səsvermə və vəzifə tutmaq imkanları da bir o qədər genişlənər. Ümumölkə səviyyəsində seçilən prezident və vitse-prezidentlə müqasibədə ştat və yerli hakimiyyətlərə minlərlə vəzifəli şəxs seçilir (*Qanun baxımından həm prezident, həm də vitse-prezident ölkə seçiciləri tərəfindən seçilmir, onlar hər ştatın seçib təyin etdiyi seçicilər vasitəsilə seçilir. Buna baxmayaraq, bu seçkilər həqiqətən ümummilli seçkilərdir*).

Ştat və yerli səviyyələrdəki vəzifələrin çoxu gələcəkdə daha böyük vəzifələri tutmaq üçün, bir növ, sınaq rolunu oynayır. Məsələn, Amerikanın son beş prezidenti arasında yalnız ata Corc Buşun (1989–93) ştat səviyyəsində vəzifə təcrübəsi olmuşdur. Prezidentlər Cimmi Karter, Ronald Reyqan, Klinton və oğul Corc Buş isə əvvəlcə ştatların qubernatorları vəzifələrinə seçiliblər. Ştat və yerli vəzifə sahiblərinin çoxu ümummilli səviyyədə vəzifələr tuta bilməsələr də, onların hər biri demokratik cəmiyyətdə hakimiyyətin rolu barədə faydalı dərslər alır və bu dərslər dövlətlə vətəndaşlar arasında əlaqələri mütləq şəkildə möhkəmləndirir. Cəmiyyətin özü də bundan fayda götürür, çünki bu halda yüksək dövlət vəzifəsində işləyən bilən səriştəli şəxslərin sayı xeyli artmış olur.

Hakimiyyətin əlavə səviyyələrinin mövcudluğu həm də vəzifə sahibliyi olmadan da qərarçıxarma prosesində iştirak imkanını genişləndirir. Hakimiyyətin hər hansı bir səviyyəsinə təsirdən təcrid olunmuş maraq qrupları öz ideyalarını qəbul etdirmək üçün başqa bir səviyyədə geniş istifadə edə bilirlər. 1950–60-cı illərdə cənub ştatlarında irqi inteqrasiyaya qarşı çıxan çox güclü müxalif qüvvə ilə üz-üzə gələn vətəndaş hüquqları müdafiəçiləri irqi bərabərliyə nail olmaq niyyətlərini həyata keçirmək üçün mərkəzi hakimiyyətdən geniş dəstək ala bildilər. XX yüzilliyin əvvəllərində



əmək və ətraf mühiti mühafizə tərəfdarları mərkəzi hakimiyyət səviyyəsində maneələrlə üzləşdikləri halda çox vaxt ştatların qanunverici orqanlarında müvafiq qanunların qəbul olunmasına nail ola bildilər. Buna görə də federal sistem fərqli ştatların müxtəlif və bəzən də bir-biri ilə rəqabətdə olan sosial-iqtisadi maraqlarına cavab verə bilmək üçün geniş potensiala malikdir. Bu baxımdan o, geniş respublika daxilində sağlam demokratik plüraliz-

min idarə olunmasına böyük dəstək verir və köməklik göstərir. Konstitusiyanın digər müəllifləri kimi, Ceyms Medison da fərqli maraq qruplarının çoxluğunu yüksək qiymətləndirirdi, çünki bu, azlığın hüquqlarını tapdalamaq potensialı olan daimi çoxluğun formalaşmasının qarşısını alır.

Nəhayət, federalizm dövlət siyasəti və praktikalarının faydalı şəkildə tənqiddən və ona qarşı səmərəli müxalifətin formalaşması üçün platforma təmin etməklə demokratiyanı gücləndirir. Mərkəzi hakimiyyətdən kənarda qalan siyasi partiya hələ də ştat və yerli səviyyəli vəzifələri ələ keçirə bilər ki, bu da ona ümummilli prioritetlər və qərarlara təsir etmək imkanı verir. Belə bir müxalifətin az bir hissəsi müəyyən mənada «partizanlıq» etsə də, onun əksəriyyəti, heç şübhəsiz ki, konkret siyasətin və ya fəaliyyət kursunun yeridilməsi ilə bağlı ağıllı təkliflər irəli sürür. Bu mənada federal sistem vətəndaşların dövlətin yanlış hesab etdikləri siyasətlərinə qarşı çıxmaq azadlığını qoruyur və bu yolla hakimiyyətin faydalı və zəruri tənqidinə şərait yaradır ki, bu da demokratiyanın özünün güclənməsinə aparıb çıxarır.

### Yaradıcı gərginlik

200 ildən artıqdır ki, federalizm Amerika demokratiyasının inkişafı üçün təməl daşı rolunu oynayır. Federal hakimiyyətlə ştat hakimiyyətləri daim bir-biri ilə gərgin çəkişmə şəraitində yaşamışdır. Bu, indi də belədir. Bu gərginliyin həlli dövlətin roluna və hakimiyyətin iki hökumət səviyyəsi arasında müvafiq şəkildə bölüşdürülməsinin davamlı olaraq yenidən qiymətləndirilməsinə ciddi diqqət yetirilməsini tələb edir. Bu dəyişən və daha çox yaradıcı xarakter daşıyan balans xalq suverenliyi prinsipinə söykənir, belə ki, federalizmə dair bütün fikir ayrılıqları hansı hakimiyyətin – mərkəzi və yaxud ştat hakimiyyətinin xalqın iradəsini daha yaxşı ifadə etməsiylə bağlıdır. Bu fikir ayrılıqları həm də siyasi ideyalar bazarında hansı dəyərlərin üstünlük qazanacağı ilə bağlıdır. Bu suallara heç zaman mütləq cavab tapılmayacaq və federalizmin bətnindəki gərginlik heç zaman yox olmayacaqdır.

Hakimiyyətlər arasındakı bu gərgin çəkişməni – bu, praktikada çirkin

şəkil də ala bilər – amerikalılar bəlkə də, hər şeydən əvvəl, azadlığın ən yaxşı zəmanəti hesab edir, ikincisi isə, ona öz sayıqlıqlarının və nəzarət-cilliklərinin bir vasitəsi kimi baxırlar. Şübhəsiz ki, qurucu nəsil də elə buna ümid bəsləyirdi. Ceyms Medison 1792-ci ildə yazırdı ki, «əgər azad dövlət nəzəriyyəsinin bu inkişafı icra prosesində yanlışlıqlara düşər olmasa, onda onun, qanunvericilərin öz ölkələrinə bəxş etdiyi ən yaxşı miras və ondan faydalananların dünyaya verdiyi ən yaxşı dərs olduğu sübut edilə bilər».

Azadlığı ən yaxşı şəkildə inkişaf etdirən hakimiyyət forması axtarışında olan ölkələr üçün bu federal irs ən dəyərli nümunə ola bilər. ■



#### Əlavə oxu üçün ədəbiyyat:

*James Madison, Alexander Hamilton and John Jay, The Federalist Papers (Penguin, 1987)*

*Michael Les Benedict, The Blessings of Liberty: A Concise Constitutional History of the United States (D.C. Heath and Company, 1996)*

*Daniel J. Elazar, American Federalism: The View from the States (3rd ed., Harper&Row, 1984)*

*Daniel J. Elazar, Exploring Federalism (University of Alabama Press, 1987)*

*Jack P. Greene, Peripheries and Center: Constitutional Development in the Extended Politics of the British Empire and United States, 1607–1788 (University of Georgia Press, 1986)*

*Michael Lienesch, New Order of the Ages: Time, the Constitution, and the Making of Modern American Political Thought (Oxford University Press, 1964)*

*Peter Onuf, The Origins of the Federal Republic (University of Pennsylvania Press, 1983)*

*James T. Patterson, The New Deal and the States (Princeton University Press, 1969)*

*Jack N. Rakove, Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution (Vintage Books, 1997)*

# DEMOKRATIYA

## məqəlləri

