

# نظریاتی پیرامون فدرالیسم

## ناصر ایرانیپور

مدتی است که در داخل و خارج کشور بین روشنفکران ایران بحثی پیرامون فدرالیسم در جریان است که شروع آن به جستجوی راههای پاسخگویی به «مسئله ملی» در ایران برمیگردد. این بحث هنوز در مراحل ابتدایی خود می‌باشد و پروسه تکوین نظریات در طیفهای سیاسی در ارتباط با این مقوله بسته نشده. با این وصف شاید بتوان خطوط کلی مواضع سیاسی موجود در برخورد با این مسئله را چنین ترسیم نمود: سیاسیون ایران در مخالفت یا موافقت با فدرالیسم حول دو محور اصلی بحث می‌کنند: پاسخ به مطالبات ملیتهای ایران و دموکراسی.

۱) موافقین فدرالیسم بر آنند که فدرالیسم پاسخ مناسبی به خواستههای ملی خلقهای ایران می‌باشد، در حالی که مخالفین این طیف فکری معتقدند که فدرالیسم باعث انشقاق و جدایی قومی بیشتر ملیتهای ایرانی می‌گردد و اغلب نمونه بالکان را مطرح می‌سازند. برخی از پیروان این طیف از زاویه «حفظ تمامیت ارضی ایران» می‌گویند که فدرالیسم بهانه و یا مقدمه‌ای برای جدایی ملیتها و «تجزیه» ایران می‌باشد و به این دلیل آن را رد می‌کنند و برخی هم از زاویه ایدئولوژیک و «حفظ یگانگی طبقه کارگر» آن را «ارتجاعی» می‌نامند.

۲) موافقین فدرالیسم همچنین بر جنبه تمرکززدایانه و دموکراتیکتر فدرالیسم به نسبت سیستمهای متمرکز تأکید می‌کنند، در حالی که مخالفین چپ می‌گویند که فدرالیسم الزماً دموکراتیکتر نیست، چه که فدرالیسم شکل است نه ماهیت و دموکراتیکتر بودن یا نبودن این ساختار بستگی به این دارد که ماهیت دولتی و یا ماهیت طبقاتی دولت چه باشد.

طرفداران فدرالیسم بیشتر در بین ملیتهای ایرانی بویژه کرد و آذربایجانی و همچنین در بین چپ میانه‌رو دیده می‌شوند. و مخالفین فدرالیسم طیفهای سیاسی مختلف چون طرفداران حکومت اسلامی، سلطنت‌طلبان و دیگر پان‌ایرانیستها و همچنین بخشی از چپ رادیکال را در برمی‌گیرد. در خدمت به این بحث تلاش می‌کنم نظریات خود را در این حوزه فرموله کنم.

- در پاسخ به این سوال که فدرالیسم چیست و نظام فدراتیو چه مشخصاتی دارد باید گفت که فدرالیسم به آن اصل سازماندهی دولتی اطلاق می‌شود که بر اساس آن
  - کشور به یک واحد سیاسی سراسری (دولت فدرال) و تعدادی از واحدهای سیاسی منطقه‌ای (دولتهای ایالتی) تقسیم می‌شود.
  - هم دولت فدرال و هم هر یک از دولتهای ایالتی باید از قانون اساسی مستقل خود برخوردار باشند. وظایف هر دو سطح باید دقیقاً مشخص و تعریف شده باشند.
  - هم دولت فدرال و هم دولتهای ایالتی باید ارگانهای دولتی چون پارلمان، کابینه دولت، وزارتخانه‌ها و سیستم اداری خاص خود را داشته باشند.
  - حقوق و اختیارات قانونی هم حکومت فدرال و هم بویژه حکومتهای ایالتی باید در قانون اساسی کشور تضمین شده باشند. در واقع مهمترین کاراکتر سیاسی نظام فدرالیستی این است که نه دولت فدرال و نه پارلمان فدرال قادر نباشند موجودیت و حقانیت دولتهای ایالتی را زیر سوال ببرند و یا حقوق آنها را محدود سازند. همچنین پارلمانها و دولتهای ایالتی نباید از همچون اختیاراتی به نسبت دولت فدرال برخوردار باشند. تغییر قانون اساسی کشور نباید بدون موافقت دو سوم نمایندگان مجلس فدرال و علاوه بر آن بدون موافقت دو سوم ایالتها ممکن باشد.
  - علاوه بر دولت فدرال دولتهای ایالتی نیز باید از استقلال مالی و حق اخذ مالیات و عوارض برخوردار باشند.
  - استقلال کامل ایالتها در حوزه فرهنگ باید حفظ و تضمین شود. آموزش و پرورش و نظام دانشگاهی باید بکلی فدرالیزه شوند و هر ایالتی باید بتواند از نظام آموزشی مستقل خود برخوردار باشد.
- ایالتها باید بتوانند از طریق ارگانی بر سیاست دولت و پارلمان فدرال و سیاست در بعد سراسری تأثیر داشته باشند و از مکانیسم کنترل و بلوکه کردن دولت فدرال برخوردار باشند، برای نمونه از طریق «شورای فدرال» که ترکیبی از نمایندگان دولتهای ایالتی خواهد بود و مهمترین قوانینی که پارلمان فدرال تصویب می‌کند باید از تصویب این ارگان نیز بگذرد.
- ارگانهای قضایی و امنیتی باید فدرال سازماندهی شوند و هر ایالتی باید از دستگاه قضایی و امنیتی مستقل خود برخوردار باشد. هر ایالتی باید خود قوانین کیفری و جزایی خود را تصویب کند و کلاً حقوق و دستگاه قضایی خود را داشته باشند.
- ارتش فدرال نباید به هیچ نحوی حق دخالت در امور داخلی را داشته باشد. بکارگیری نیروهای ارتش نباید بدون اطلاع و موافقت پارلمان فدرال و دولتهای ایالتی ممکن باشد. ایده آل این است که در گام اول خدمت «وظیفه» سربازی از حالت اجباری به اختیاری تبدیل گردد و در گام بعدی ارتش منحل گردد. به هر حال نباید هیچ کس را بر خلاف اراده و میل باطنی‌اش به خدمت سربازی گرفت و به نقاط دوردست فرستاد.
- رسانه‌های همگانی (رادیو و تلویزیون) نیز باید از کنترل دولت خارج و به شیوه فدرال سازماندهی شوند. بدین اعتبار هر ایالتی باید از رادیو و تلویزیون مستقل از مرکز برخوردار باشد. تلویزیون سراسری باید از جمله چند زبانه و ترکیبی از برنامه‌هایی باشد که در تلویزیونهای ایالتها برای تلویزیون سراسری تهیه شده‌اند.
- نباید ارگانها و ادارات مهم فدرال در مرکز متمرکز، بلکه باید در سراسر کشور پخش شوند. در هر ایالتی باید تعدادی از ادارات فدرال مستقر باشد، چه که این ادارات به کل کشور تعلق دارند و نه به ایالتی که دولت فدرال در آن قرار دارد.
- در سراسر کشور فدرال باید زبان اجباری و سراسری تحت عنوان «زبان رسمی» حذف و همه زبانهای کشور از اعتبار و ارج قانونی برابر

۱. نادیده گرفتن و یا انکار آن، در ضمن پافشاری بر حفظ یگانگی سیاسی دولتی بر اساس دولت متمرکز «تأکید بر «تمامیت ارضی» و یا «یگانگی طبقه کارگر».
۲. قائل شدن حق استقلال دولتی برای ملی که با این مسئله روبرو هستند (بر اساس به رسمیت شناختن «حق تعیین سرنوشت خلقها»).
۳. برقراری یک سیستم فدراتیو و در پیش گرفتن تمرکززدایی در ساختار دولتی.

به عقیده نگارنده این سطور، راه سومی مناسب‌ترین و منطقی‌ترین و عملی‌ترین راهی می‌باشد که ما می‌توانیم در ایران در پیش بگیریم. دلایل این سمت‌گیری - که بخشاً بر اساس نظریات Ursula Münch و Kerstin Meerwaldt مندرج در شماره ۲۷۵/۲۰۰۲ مجله «zur politischen Bildung» تحت عنوان «ویژگیهای فدرالیسم» فرموله شده‌اند - به شرح زیرند:

- از مهمترین وظایف هر نظام فدراتیو در کشور چند ملیتی تمرکززدایی در قدرت سیاسی، تقسیم عمودی قدرت سیاسی بین دولت فدرال و مناطق، بازسازی تقسیمات کشوری بر اساس نیازها و خواستههای ملیتهای تشکیل دهنده کشور و تشکیل واحدهای سیاسی از آنها در چهارچوب یک واحد سیاسی بزرگتر که نظام فدراتیو نام دارد، می‌باشند. به این معنی اساسی‌ترین رسالت فدرالیسم در جوامع با بافت ملی متنوع پاسخ درخور به مسئله ملی می‌باشد. تجربه دولتهای با ساختار سیاسی متمرکز نشان داده است که چنانچه کشوری با بافت قومی و زبانی متنوع تن به یک ساختار فدراتیو ندهد، دیر یا زود متلاشی خواهد گردید. نمونه یوگسلاوی سابق نشان داد که الغای سیاستها و مکانیسمهای فدراتیو و در پیش گرفتن سیاستهای شوونیستی چه عواقبی به دنبال خواهد داشت. از طرفی دیگر تجربه دولتهای ملی در گوشه و کنار دنیا نشان داده است که استقلال سیاسی و تشکیل دولتهای مستقل نیز همه مشکلات موجود را حل نمی‌کند. می‌بینیم که در اروپا بعد از قرنهای نزاع خونین و واقعیت دولتهای مستقل، جوامع این قاره در چهارچوب قراردادهای اقتصادی، مالی و سیاسی (اتحادیه اروپا) روز به روز به هم نزدیکتر می‌شوند، چرا که آنها دریافته‌اند که در جهان امروز ما مشکلات عدیده‌ای هستند که نمی‌توانند در سطح ملی حل و فصل کنند. به این خاطر آنها نوعی کنفدراسیون بین خود بوجود آورده‌اند که رفته رفته به فدراسیون تبدیل می‌شود. ما در عین حالی که در اروپا شاهد نزدیکتر شدن کشورها به هم هستیم، در همان زمان هم می‌بینیم که پیوسته از قدرت دولتهای مرکزی به نفع مناطق و دولتهای ایالتی کاسته می‌شود، تا جایی که اروپا را «اروپای مناطق» نیز نامیده‌اند. حتی در داخل کشورهای سنتاً متمرکز چون فرانسه نیز شاهد تقویت ساختارهای فدرالیستی هستیم. لذا فدرالیسم پاسخ دوراندیشانه به مسئله و خواست ملی خلقها در داخل و بین کشورهای مختلف می‌باشد.

- برخی از روشنفکران ایران در ارتباط با مسئله ملی دموکراسی را مطرح می‌کنند. اتفاقاً فدرالیسم بدون دموکراسی قابل تصور نیست. فدرالیسم از پتانسیل دموکراتیک قوی‌تری به نسبت یک سیستم متمرکز برخوردار است و در آن ارزشهای دموکراتیک بهتر به واقعیت عینی تبدیل می‌شوند. برای نمونه از طریق انتخاباتهای متعدد (انتخابات مجلس فدرال، انتخابات مجلسهای ایالتی، انتخابات شورای شهرها، انتخاب کاندیداها در داخل احزاب برای هر یک از این انتخابات) مردم امکانات بیشتری برای شرکت در سرنوشت سیاسی و به مرحله عمل

برخوردار باشند. در تمام کشور باید دولت امکانات لازم برای تحصیل به زبان مادری و یا دست کم برای آموزش زبان مادری را فراهم آورد. من باب مثال، برای کودک آذری زبانی که در اصفهان به مدرسه می‌رود، ایالت اصفهان باید امکانات آموزش زبان آذری را فراهم سازد، چنانچه والدین وی چنین تمایل و درخواستی داشته باشد.

پرسش دوم این است که فدرالیسم در پاسخ به چه نیازی طرح می‌شود. در ادبیات تخصصی مربوطه اغلب سه دلیل اصلی را برای برقراری یک نظام فدراتیو عنوان می‌کنند:

۱. دلیل تاریخی: برخی کشورها تاریخاً غیرمتمرکز و ترکیبی از واحدهای مختلف بوده‌اند. شاید بتوان آلمان، بلژیک، سوئیس و ایران را از زمره این کشورها دانست. در کشورهای نامبرده به استثنای ایران برای بوجود آوردن یک نظام سیاسی واحد نظام فدراتیو را پیاده نمودند و در ضمن توجه و پاسخ درخور به خواستههای منطقه‌ای یک واحد سیاسی بزرگتر را بین خود بوجود آوردند. در ایران با وجود ساختار قومی متنوع و جنبشهای قوی منطقه‌ای راه دیگری پیموده شد و سیستم سیاسی فرانسه که تاریخاً یک سیستم دولتی متمرکز بود، الگو قرار گرفت، البته عناصر دموکراتیک مربوطه از همین سیستم متمرکز هم زدوده شد.
  ۲. دلیل گستردگی جغرافیایی: کشورهایی که از لحاظ جغرافیایی وسیع بودند، درصدد برآمدند مکانیسمهایی برای برخورد سریع و کارا با مسائل منطقه‌ای و دوردست بوجود بیاورند، به همین دلیل فدرالیسم را که ترکیبی از دولتهای منطقه‌ای و دولت فدرال است، پیاده نمودند. کانادا، آمریکا، هند و روسیه همچون راهی در پیش گرفتند.
  ۳. دلیل وجود ملیتها و جنبشهای ملی مختلف: قریب ۹۰ درصد از کشورهای دنیا از بافت قومی متنوعی برخوردارند. در برخی از آنها تلاشهایی برای کسب استقلال سیاسی از جانب جنبشهای ملی منطقه‌ای در جریان است. برای جلوگیری از اضمحلال این کشورها و ارائه پاسخ درخور به خواستههای این جنبشها با پیاده نمودن سیستم فدراتیو راهی میانه درپیش گرفته شد. نمونه‌هایی که در مورد اول ذکر گردیدند برای این مورد هم صدق می‌کنند.
- جالب است که ایران هر سه دلیل و مشخصه برای پیاده نمودن یک نظام فدراتیو را دارد؛ ایران هم تاریخاً تمرکزپذیر نبوده است، هم از گستردگی جغرافیایی قابل ملاحظه‌ای برخوردار است و هم ملیتها و جنبشهای ملی بالفعل و بالقوه‌ای در آن وجود دارند.**

کمتر کسی است منکر این باشد که بافت ملی ایران متنوع است. حال برخی مشترکات و درهم‌تنیدگی ملیتهای ایران را عمده می‌کنند، اما برخی دیگر ضمن تأیید این به هم پیوستگی بر خواستههای ملی و معین این ملیتها نیز تأکید می‌کنند. به هر حال صرف نظر از ارزیابی ما در ارتباط با مسئله ملی، این مسئله یکی از مسائل مطرح و حل‌نشده ایران می‌باشد. در برخورد با آن پاسخها و راهکارهای مختلفی می‌توانند مطرح شوند:

- رساندن نظر و اراده سیاسی خود دارند. این فاکتور باعث این می‌شود که مردم احساس نزدیکی و یگانگی بیشتری با نظام سیاسی موجود بکنند و این به نوبه خود باعث افزایش ثبات سیاسی و همچنین کارکرد نظام سیاسی می‌شود.
- در نظام فدراتیو عملکرد دولت شفافتر و قابل درکتر است، چرا که اختیار اخذ و اجرای تصمیمات به ارگانهای دولتی در پایین‌ترین سطح ممکن تفویض می‌گردد و این باعث تسهیل اقدامات سیاسی دولت برای رسیدگی بلاواسطه به مسائل و خواسته‌های توده‌های مردم می‌گردد. بدین ترتیب امکانات مردم برای تأثیرگذاری و کنترل فعالیتهای دولت بیشتر از یک دولت واحد می‌شود که در آن همه تصمیمات در مرکز و دور از انظار مردم گرفته می‌شوند. علاوه بر این از بار دولت مرکزی نیز کاسته می‌شود و چنانچه ایالتها اختیارات کافی داشته باشند رقابت سالم را در بین آنها تقویت می‌کند.
- فدرالیسم باعث تقویت آزمونگری و تجربه‌اندوزی سیاسی می‌گردد؛ مثلاً هر یک از ایالتها می‌توانند در چهارچوب اختیارات و حوزه صلاحیت خویش تجارب خود را کسب کنند. چنانچه اقدامات آنها در زمینه‌ای معین موفقیت‌آمیز باشند، فوراً ایالتهای دیگر از آن تقلید خواهند نمود. ولی اگر این اقدامات ناموفق باشند، دیگر ایالتهای دیگر عین این رویه را در پیش نمی‌گیرند و بدین ترتیب اثرات و عواقب منفی آن تنها محدود به این ایالت خواهند ماند و تمام کشور را دربر نمی‌گیرند.
- فدرالیسم مانع تمرکز قدرت می‌گردد. تقسیم افقی قدرت (تفکیک قوای مقننه، اجرائیه و قضائیه) با تقسیم عمودی قدرت (تقسیم قدرت و اختیارات بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی) تکمیل می‌گردد. اختیارات و قدرت دولت فدرال و ایالتها محدود می‌باشد و به همین دلیل آنها نیاز به این دارند که برای انجام وظایف سیاسی‌شان با هم همکاری تنگاتنگ داشته باشند. به این ترتیب می‌توانند بر همدیگر تأثیر بگذارند، همدیگر را کنترل و حتی بلوکه کنند.
- فدرالیسم رقابت بین احزاب را تقویت می‌کند، باعث جذب اپوزیسیون و دخیل دادن آن در پروسه سیاسی می‌گردد و شانس آن را برای اینکه در حداقل تعدادی از ایالتها به حاکمیت برسد و ایده‌آلهای خود را پیاده کند افزایش می‌دهد. سیستم پارلمانتاریستی در سطح فدرال و ایالتها، احزاب را مجبور خواهد ساخت که پیوسته در تلاش باشند مردم را جذب کنند و این مستلزم طرح و ارائه نظریات تازه و معرفی شخصیتهای کارای جدید می‌باشد. معمولاً در سیستمهای فدرال چنین است که حزب یا ائتلافی که در پارلمان فدرال اکثریت دارد و دولت را تشکیل می‌دهد با احزاب و یا ائتلافهایی که در پارلمانهای ایالتی چنین وضعیتی دارند فرق دارد، بدین معنی که در حکومت فدرال اغلب حزبی حکومت می‌کند که در ایالتهای دیگر در اپوزیسیون قرار دارد. این نیز به این معنی است که حزبی که در پارلمان فدرال در اقلیت و به همین دلیل در اپوزیسیون قرار دارد، در تعدادی از ایالتها در اکثریت قرار دارد و دولت را تشکیل می‌دهد. به این ترتیب احزاب خواهند توانست به اثبات برسانند که توانایی دولتمداری دارند و در مقابل دولت فدرال عرض اندام و برنامه‌های خود را پیاده کنند.
- در یک ساختار فدرالیستی نیاز به نیروی رهبری کننده سیاسی بیشتر از یک نظام تمرکزگرا و واحد است. در بسیاری مواقع ایالتها منبعی برای تهیه و پرورش کادر سیاسی دولت فدرال می‌باشند. برعکس این نیز صادق است: بسیاری از آنانی که عضو پارلمان فدرال می‌شوند، بعدها پست‌های مهمی در سطح ایالتها می‌گیرند. گردش دورانی کادرهای سیاسی تغییر و تفویض قدرت سیاسی را آسان‌تر می‌سازد و درک حرفه‌ای وظایف دولتی را تقویت می‌سازد.
- درهم‌تنیدگی سیاست در نظام فدراتیو، انبوه مراکز قدرت و تصمیم‌گیری، همکاری نزدیک آنها با هم و اینکه دولت همیشه به رأی موافق اپوزیسیون نیازمند است، همه اینها به نفع تقویت اقتصاد نیز می‌باشد. اگر نمونه آلمان را که در آن ۱۷ پارلمان و ۱۷ دولت (یک دولت و پارلمان فدرال و ۱۶ دولت و پارلمان ایالتی) و مراکز متعدد تصمیم‌گیری وجود دارند، با انگلستان که اکثریت نمایندگان مجلس می‌تواند بدون وابستگی به اپوزیسیون یک‌تاز میدان سیاست باشد، مقایسه کنیم، خواهیم دید که بازده اقتصادی آلمان بیشتر از انگلستان بوده است.
- فدرالیسم از لحاظ اتخاذ سیاستهای اقتصادی غیرمتمرکز نیز می‌تواند کارآمدتر باشد. موقعیتهای مختلف ایالتها مثلاً از لحاظ سطح رشد اقتصادی، نوع اقتصاد، شرایط آب و هوایی و موقعیت جغرافیایی، منابع طبیعی و معدنی و غیره می‌تواند متفاوت از هم باشند و این سیاستهای متفاوت و هدفمندی را ایجاب می‌کند.
- فدرالیسم باعث تقویت دمکراسی درون حزبی نیز می‌شود. خصلت دولتی ایالتها باعث استقلال و افزایش خودآگاهی و اعتماد به نفس شاخه‌های ایالتی احزاب در مقابل مرکزیت آنها می‌گردد. این شاخه‌ها هر کدام برنامه‌های حزبی خود را برای حکومت ایالتی مربوطه مستقلاً طرح‌ریزی و اجرا می‌نمایند. مضاف بر این، رقابت بین آنها در به اجرا رسیدن آمال و اهداف تعریف شده نوآوری را در بین آنها رشد می‌دهد.
- نظام فدراتیو در خدمت تنوع فرهنگی جامعه است و باعث غنای فرهنگی و معنوی در کشور می‌شود، چرا که هر یک از دولتهای ایالتی بر اساس ویژگیها و نیازهای خود سیاستهای فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی خاص خود را دارند. «تنوع در اتحاد» کاراکنر برجسته نظام فدراتیو است. این جنبه فدراتیو در کشورهایی که بافت ملی و زبانی متنوع دارند، اهمیت باز هم بیشتری پیدا می‌کند.
- مهمترین وسیله کسب اطلاعات در نظامهای دمکراتیک وسایل ارتباط جمعی هستند که مستقل از دولت کار می‌کنند و مهمترین وظیفه آنها اطلاع‌رسانی مردم و کنترل دولت می‌باشد. تعدد مراکز قدرت در نظام فدراتیو باعث تنوع در وسایل ارتباط جمعی نیز می‌شود. تنوع در رسانه‌های همگانی تنوع در نظر و اندیشه را نیز به دنبال دارد.
- به دلیل وجود اهرمها و مکانیسمهای متعدد برای کنترل قدرت سیاسی و تعویض پی‌درپی رهبری سیاسی جامعه در سیستم فدراتیو، امکان فساد و سوءاستفاده سیاسی در این سیستم بسیار کمتر از یک نظام دولتی متمرکز و واحد است.