

پرسش و پاسخ ندای آزادی از فعالان سیاسی درباره‌ی فدرالیسم در ایران

فرامرز دادور

ندای آزادی: آیا دولت غیر متمرکز همان دولت فدراتیو است؟ اگر نه تفاوت آن‌ها چیست؟

فرامرز دادور: بین یک ساختار سیاسی غیر متمرکز و سیستم فدرال، تا حدی فرق است. در چارچوب دولت فدرال، بر مبنای تدوین قانون اساسی بر پایه اصل فدرالیسم، قدرت سیاسی بین حکومت‌های محلی، حول محور حکومت مرکزی، تقسیم میگردد. تاریخا ساختار سیاسی فدرال در کشورهایی که دارای وسعت جغرافیایی وسیع و عمدتاً دارای زبان رسمی مشترک مانند آمریکا، مکزیک، آلمان، کانادا، استرالیا، برزیل بوده اند، شکل گرفته است، گرچه در کشورهای کوچکتر مانند سوئیس، نیز، با وجود فرهنگ‌های مختلف (آلمانی، فرانسوی و ایتالیائی)، سیستم فدرال، از 26 منطقه جغرافیائی بنام کانتون متشکل شده است. در سیستم فدرال آمریکا، بر مبنای سه قوه قانونگذار (مجلس نمایندگان و سنا)، اجرایی (نهاد ریاست جمهوری و قضایی (دیوان عالی کشور)، حوزه اختیارات حکومت مرکزی عمدتاً بخشهایی مانند سیاست خارجی، قرارداد با دیگر کشورها، سیستم دفاع از مرزهایی کشور، اعلان جنگ، ضوابط جمع آوری مالیات، مناسبات پولی/بانکی و اعتبارات، نظارت بر بازرگانی و سیاستهای گمرکی در قبال واردات و صادرات، سیستم پست و فعالیتهای معطوف به مخابرات و مطبوعات را در بر میگیرد. در عین حال 50 ایالت تشکیل دهنده آمریکا، نیز دارای نهاد های قانونگذار (مجلس محلی)، اجرائی (فرمانداری) و قضایی (دادگاه عالی ایالتی) هستند که امورات محلی و بیرون از اختیارات حکومت مرکزی را اداره میکنند. البته بخشی از عرصه های عمومی مانند وضع مالیات، درجاتی از ضوابط اقتصادی، مسائل مربوط به محیط زیست و حقوق مدنی در حوزه مشترک بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی قرار دارند.

یک نظام سیاسی غیر متمرکز در عین اینکه شباهتهای زیادی به سیستم

فدرال دارد، اما بر اساس مشاهدات تاریخی تا به کنون، واژه غیر متمرکز بیشتر به واگذار نمودن مسئولیتها در حیطه وظایف مدیریت دولتی (اجرائی) به ارگانهای محلی در چارچوب یک کشور و یا به بلوکی از یک اتحاد متشکل از دولت-ملتها، دلالت میکند. نمونه واضح آن اتحادیه اروپا است که از 27 عضو تشکیل یافته و حکومتهای موجود در این کشورها، در عین تبعیت از واحد پول یورو، سیاستهای اقتصادی/اجتماعی نسبتاً مستقل و متناسب با مشخصات و فرایند برآمده از نیروهای داخل کشور را به پیش میبرند. ایده تمرکز زدایی اداری، تا حد زیادی، از عروج اقتصاد نئولیبرالیسم و روند خصوصی سازی و تکیه بر "موثرتر نمودن" مناسبات در موسسات اقتصادی موجود در سطوح مختلف جامعه مدنی، متأثر بوده است. در واقع این شکل از تمرکززدائی، بیشتر به حیطه فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی مبتنی بر مکانیسم بازار و تقسیم کار اداری بین ارگانهای بوروکراتیک دولتی (و نه افزایش در توانمندی و سطح مشارکت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خود) مربوط میشود.

خلاصه اینکه، سیستم فدرال که مبنای آن را قرارداد اجتماعی نهفته شده در قانون اساسی تشکیل میدهد از تمرکز زدائی دولتی که همواره متأثر از سیاستهای حاکم میباشد؛ معتبر تر و دمکراتیک تر است. روشن است که در ایران، برقراری سیستم فدرال با توجه به ویژگیهای فرهنگی و اجتماعی جامعه شکل میگیرد. اما استفاده از تجربه در سایر کشورها میتوانند مفید باشند.

ندای آزادی: در کشوری مانند ایران با توجه به تنوع زبانی، ملی و قومی آیا نظام فدرالیسم نظام مناسبی است. اگر آری چه نوع فدرالیسمی برای کشور ما مناسب است: فدرالیسم بر اساس تقسیمات جغرافیایی (استانی) و یا بر اساس زبانی-ملی/قومی؟

دادر: در عین اینکه، هر نوع تغییر در موازین مبتنی بر تمرکز قدرت سیاسی در یک یا چند نهاد اجتماعی و سلسله مراتب ناشی از آن در جهت تمرکز زدائی مثبت است، بر اساس نگاه عدالتجویانه، اما، معضل اصلی، ایجاد تحول بنیادی غیر ستمگرانه، افقی و مساوات گرانه در روابط اجتماعی بین افراد در جامعه میباشد. در آن صورت فدرالیسم به مثابه یک نوع سیستم سیاسی غیر متمرکز، میتواند شروع مناسبی برای استقرار دمکراسی در ایران بکار گرفته شود. اگر هدف اصلی، توزیع دمکراتیک قدرت سیاسی در مناطق گوناگون جغرافیایی، بخاطر جلوگیری از تمرکز اقتدار سیاسی در مرکز است، در آن صورت، استقرار فدرالیسم، بخودی خود قدمی بجلو خواهد بود.

از دوره انقلاب مشروطیت ببعده و بویژه بعد از شروع سلسله پهلوی و تمرکز قدرت سیاسی در تهران، یکی از گزینه‌ها برای پیشبرد مبارزات ضد استبدادی و دمکراتیک، توسل به ایده‌حق تعیین سرنوشت، خود مختاری و استقرار جمهوری‌های محلی، از جمله در آذربایجان، گیلان، کردستان و خراسان در چارچوب ایران یکپارچه بوده است. البته، تداوم اعمال دیکتاتوری از سوی دولت مرکزی و عدم وجود (یا سیر کند در) پیشرفت اجتماعی مدرن؛ و در مقابل، رجوع به گرایش فرهنگی در میان خلق‌های ایران، جهت تقویت عنصر ذهنی در مبارزات دمکراتیک، باعث شده‌اند که ایجاد ساختار سیاسی غیر متمرکز و خودگردان (فدرال)، عمدتاً بر اساس مرزهای جغرافیایی منطبق با تنوع فرهنگی و زبانی، مطالبه گردند. با توجه به تداوم سیاسی سرکوب از سوی جمهوری اسلامی و ویژگی فرهنگی/مذهبی در ایالات مختلف ایران، سیستم فدرالیسم، به احتمال زیاد بر مبنای مشخصه‌های جغرافیایی و فرهنگی ایجاد میگردد.

ندای آزادی: ساختار و محتوای نظام فدرالیسم براساس تقسیمات جغرافیایی چه تفاوتی با فدرالیسم بر اساس ملی/قومی دارد؟ بعنوان مثال شرط برخورداری از حقوق شهروندی (مانند حق انتخاب کردن و انتخاب شدن) در هر کدام از ایالات، ساکن بودن هر شهروند ایرانی در آن شهر و منطقه است، یا داشتن تعلقات قومی و ملی آن منطقه؟

دادور: در صورت برقراری فدرالیسم در ایران، گرچه به احتمال زیاد، ایالات (جمهوری‌های محلی) بر اساس مرزهای جغرافیایی و مشخصه‌های فرهنگی و قومی تعیین خواهند گردید، اما در عین حال، برغم وجود تفاوت در پیشینه فرهنگی و قومی، میباید همه ساکنان در آن منطقه از حقوق دمکراتیک یکسان برخوردار باشند. روشن است که عرصه‌هایی از زندگی اجتماعی در ایالت محلی، بویژه در حیطه فعالیت‌های آموزشی، فرهنگی و هنری و زبان رایج در ادارات و نهادهای خدماتی، دارای چاشنی و رنگ بومی خواهد بود و از جمله اینکه امکان دارد که یک یا چند زبان محلی به مثابه زبان (و یا زبان‌های) رسمی، در کنار زبان فارسی انتخاب شود. برای مثال، در کشور سوئیس در برخی ایالات (کانتون)، 2 و یا 3 زبان رسمی (انتخاب گشته از میان زبان‌های آلمانی، فرانسوی، ایتالیایی و رومانی) وجود دارند. در ایران نیز امکان دارد که در صورت برقراری فدرالیسم، در برخی ایالات بیش از دو زبان (از میان زبان‌های فارسی، ترکی، کردی، ترکمنی، غیره) بطور رسمی نهادینه گردند. در این رابطه، باید اذعان نمود با اینکه در چارچوب فدرالیسم مورد نظر،

از حالا مشکل است که معیار های اصلی جهتِ تشخیصِ مرزهایِ جغرافیاییِ مناطق، دقیقا تعیین گردند، اما میتوان گفت که احتمالا، تقسیمات منطقه ای با ویژگیهای فرهنگی قرابت زیادی خواهند داشت.

ندای آزادی: آیا این چند حوضه ای که نام می‌بریم باید در اختیارات دولت مرکزی فدرال باشند؟: نیروی نظامی و دفاع از مرزها؛ روابط خارجی (وزارت امور خارجه)؛ برنامه ریزی های کلان و بلند مدت اقتصادی؛ سیاستهای مالی، پولی و مالیاتی؛ استخراج معادن و منابع زیر زمینی؛ نظارت بر انتخابات و حسن اجرای قوانین در هر ایالت؛ دادگاهها و کل سیستم قضایی.

دادور: جواب به سوالات در این بخش مشکل است. اما میتوان با توجه به تجربیاتِ حاصل شده از سایر کشورها گفت که در چارچوب نظام فدرالِ مورد نظر؛ نیروی نظامی و وظیفه دفاع از مرزها در حوزه اختیارات دولت مرکزی خواهد بود، در عین اینکه انتظامات محلی بر عهده حکومت محلی قرار میگیرد. همچنین سیاست خارجی، نظارت بر فعالیتهای صنایع کلیدی مانند بانک، تجارت و البته در ایران صنایع نفت و پتروشیمی و معادن، کنترل انحصاری بر سیاستهای پولی و مالیاتی و اداره بخشی از نهاد های قضایی، انتخاباتی و قوانین سراسری (و نه انتخابات و قوانین محلی) در حیطه اختیارات حکومت مرکزی قرار میگیرند. در حیطه اختیارات حکومت محلی، فعالیتهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی از قبیل تعیین ضوابط مربوط به سیستم آموزشی، درمان، مطبوعات، احداث جاده های محلی و تنظیم قوانین برای نظارت بر فعالیتهای تجارتي درون ایالتی، در اختیار حکومت محلی قرار میگیرند. بدیهی است که برخی از این مسائل و مناسبات، در حیطه اختیارات مشترک حکومت مرکزی و محلی خواهند بود که بگونه ای دمکراتیک در قانون اساسی کشور و قوانین اساسی ایالات محلی قید می گردند.

در پایان، مهم است اشاره گردد که ایده های موجود در پاسخ ها به سوالات در بالا، لزوما با مسیر تحولات در آینده همخوانی نخواهند داشت و ظهور آنگونه روند تحول گرا سرنوشت ساز است که به پیروزی انقلاب اجتماعی و استقرار یک جامعه انسانی، مبتنی بر تعهد به حقوق پایه ای انسانی و بدور از موازین ستمگرانه و غیر دمکراتیک (و بدون احتیاج به اشکال مختلف حکومتی و از جمله فدرالیسم)، منتهی گردد. اما متاسفانه، تاریخ نشان داده است که در بیشتر مواقع، واقعیات اجتماعی به گونه ای دیگر و بدور از ایده آنها سیر میکند. در آنصورت، مهم است که برای دوران گذار، موازین

و نهاد های حاملِ مشخصه های دموکراتیک تر و عادلانه تر، مانند:
آزادی های سیاسی/مدنی، فدرالیسم و خود حکومتی حضور داشته باشند.