

# 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 امریکا، 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 امریکا، 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 امریکا، 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 کنند 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؟**

**دادر:** 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 مشخسه های دمکراتیک تر و عادلانه تر، مانند: آزادی های سیاسی/مدنی، فدرالیسم و خود حکومتی حضور داشته باشند.

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

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

**مهران مصطفوی:** دولت غیر متمرکز همان دولت فدراتیو نیست. دو اختلاف بین دولت غیرمتمرکز و دولت فدرال وجود دارد یکی در پروسه شکل گرفتن و دیگری در محتوی و میزان خودمختاری واحدها. پروسه فدراتیو شدن و غیرمتمرکز شدن با یکدیگر تفاوت دارند. فدراتیو شدن عموماً پروسه مردمانی است که از هم جدا هستند و قصد دارند با یکدیگر یک سازماندهی سیاسی مشترک درست کنند. در این پروسه چند واحد مستقل سیاسی که هر کدام خود حکومتی با تأسیسات لازم و دستگاه های سیاسی مالی و اداری دارند صرفاً برای رسیدن به اهدافی که برای هر یک جداگانه قابل حصول نیست گرد هم می آیند و با تنظیم قانون اساسی مشترک مقداری از اختیارات خود را به حکومت مرکزی واگذار مینمایند. در نظامهای فدرال وحدت ملی بتدریج و با گذشت زمان مرزهای بین ولایات را در نور دیده و اشتراک چنان قوی میشود که حکومت مرکزی که نماینده همه است نقشی مهمتر می یابد. بعنوان مثال مردم آلمان و یا مردم سوئیس از هم جدا بودند و هر یک واحدهای سیاسی خود را داشتند و سپس تصمیم گرفتند یک نظامی سیاسی با یک دولت مرکزی با هم بسازند که هم مشترکات و هم اختلافات خود را حفظ کنند. این شد که دولت فدراتیو سوئیس [که البته اسم آنرا کنفدرال گذاشته اند] و یا آلمان بوجود آمدند. همین پروسه حدوداً در امریکا

هم بود و ایلات متحده آمریکا را بوجود آوردند.

اما پروسه عدم تمرکز می تواند در کشوری که وجود دارد و یک سازماندهی مشخص هم دارد در طول زمان صورت گیرد. در این کشورها برای عمیق کردن دمکراسی و ایستادن جلوی تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی و فرهنگی سازماندهی را تغییر داده و به واحدها قدرت عمل بیشتر داده می شود. بعنوان مثال در اسپانیا پس از جنگ جهانی دوم قسمتهایی صاحب خودمختاری شدند. پس اختلاف اساسی و مهم بروی پروسه است. در عموم می توان گفت که فدرالیسم پروسه نزدیک شدن برای ساختن دولت مرکزی مشترک است و عدم تمرکز پروسه فاصله گرفتن از دولت مرکزی موجود است. ولی هر دو پروسه وجود یک سیستم مشترک را می پذیرند.

اما محتوی سیستم فدرالی و دولت غیر متمرکز می تواند با هم متفاوت باشد. البته این بدان معنی نیست که همه کشورهای غیر متمرکز مانند فرانسه با کشورهای فدرال مانند آلمان نظامی یکسان دارند و در هر دو میزان غیر متمرکز بودن یکسان است. حتی میزان غیر متمرکز بودن در یک کشور نیز می تواند کم و یا زیاد باشد. در خود اسپانیا عدم تمرکز مردم کاتالان با عدم تمرکز مردم اندلوزی و یا مردم باسک یکسان نیست و بستگی به وضعیت تاریخی فرهنگی آن مردم دارد.

تفاوت اساسی و کلی بین کشور فدرال با یک کشور غیر متمرکز در این است که در اولی عدم تمرکز در قانون اساسی آمده است و پروسه تغییر آن مشکل است در حالی که در دومی طبق قانون عادی است که عدم تمرکز بوجود می آید و قانون را می توان با رای مجلس تغییر داد. چنانچه در فرانسه تاکنون چندین بار قانونی که وظایف شوراهای استانی را تعیین می کند تغییر کرده است.

**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؟

**مصطفوی:** فدرالیسم بر اساس تقسیمات جغرافیایی (استانی) و یا بر اساس زبانی- ملی/قومی؟

در ایران دولت قدرت مرکزی و از نوع استبدادی به غیر از نابرابری و فساد و خشونت چیزی بوجود نیاورده است. پس این ساختار باید عوض شود. شرط لازم برای این تغییر وجود نظامی دمکراتیک است که در آن

همه آزادانه بدون تبعیض بتوانند در باره مسایل سیاسی کشور تصمیم بگیرند. با توجه به آنکه در باره پروسه تاریخی در بالا آوردم در ایران ترجیحا نظامی غیر متمرکز راه حل است و سیستم فدارتیو معنی نمی دهد. این عدم تمرکز هم باید بر اساس تقسیمات جغرافیایی باشد. البته با این تفاوت که می توان در مورد ایران در قانون اساسی قوانین لازم برای تحکیم بستر عدم تمرکز را آورد یعنی تفاوتی که در بالا گفتم را رعایت نکرد. در نتیجه اینجا تجربه ایران می تواند چیزی بین عدم تمرکز و فدرالیسم باشد. اما قومی و یا زبانی کردن این عدم تمرکز اولاً در بسیاری از مناطق ممکن نیست ثانیاً بسیار خطرناک است. راه حل برای حفظ و تقویت هویت‌های فرهنگی مختلف به نوع دیگری قابل حل است مانند رعایت حق تعلیم و تربیت به زبان مادری. اما ما که با استبداد دینی مبارزه می کنیم و می خواهیم بنیاد دولت باید از بنیاد دین جدا باشد بسیار مهم است که دولت نیز از هویت قومی جدا باشد. هرگونه صفت قومی دادن به دولت و یا بخشی از دولت، غیر دمکراتیک است زیرا این پیش شرط را دارد که هر ایرانی تعلق قومی خود را اعلام کند تا لیست‌های انتخاباتی بر اساس این تعلق اعلام صورت گیرد. حداقل من یک نفر نمی دانم متعلق به چه قومی هستیم و با اینکه فارسی زبان مادری ام است خود را فارس نمی دانم و چنین تعلقی ندارم. از هر ایرانی خواستن که هویت قومی خود را ابراز کند به همان میزان خطرناک است که از هر ایرانی بخواهیم هویت دینی خود را مشخص کند. بجای استفاده از اختلافات برای تقسیم قدرت باید به پروژه ای دست یازید که همه همدیگر را یاری کنند و اینکار هم اول از همه با قبول حق اختلاف و حق اشتراک و با برخورد انسانی و برابری ممکن است.

اگر در قانون اساسی آینده به سه مورد با هم پردازیم:

یک : هم به حقوق شهروندان بطور جدی پردازیم

دو: هم در سطح استانها و شهرها دمکراسی محلی ایجاد کنیم و

سه: هم با باز شناختن مردمان مختلف ایران مانند کرد و لر و عرب و ... هویت آنها را بپذیریم و حقوق فرهنگی همه کسانی که خود را اقلیت می دانند را رعایت کنیم مانند استفاده از زبان مادری برای تعلیم و تربیت و فعالیت اجتماعی

بسیاری از مشکلات حل خواهند شد.

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؟

**مصطفوی:** در ایران مردمان مختلف بسیار با هم رابطه گرفته اند و مخلوط شده اند و از طرف دیگر اصولاً قوم به معنای کلاسیک آن دیگر وجود ندارد. اما هویت‌های متفاوت وجود دارند بعنوان مثال ما نمی‌توانیم وجود هویت کرد را نفی کنیم. و وجود همه این هویتها برای ایران جز ثروتی بزرگ چیز دیگری نمی‌تواند باشد. شهرستان محل تولد من همدان، هم ترک دارد هم کرد و هم لر و هم فارس زبان. دیوار کشیدن بین این مردمان بسیار خطرناک است. اما اگر نوعی عدم تمرکز بر اساس تقسیمات جغرافیایی داشته باشیم این مشکل بوجود نمی‌آید. البته اگر لازم شد می‌توان تقسیمات جغرافیایی ایران را تغییر داد تا بتوان به مشکلات راحت‌تر پاسخ داد. اما این تغییرات باید بعد از حداقل دوره ای [حدوداً 7 سال] که در ایران دمکراسی استقرار یافته باشد صورت گیرد. باید دانست که اگر حکومت مرکزی یا اصولاً تمرکز قدرت بد است باید بدانیم که حکومت‌های مرکزی محلی هم بد هستند. با تغییر مرکزیت از شهر تهران به مثلاً شهر زاهدان راه حل پیدا نمی‌شود. آنچه برای تغییر مهم است تعمیق دمکراسی است و نه بوجود آوردن قدرتهای های جدید محلی.

ندای آزادی: آیا این چند حوضه‌ای 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.

در مورد نیروی نظامی و دفاع از مرزها، روابط خارجی، بانک مرکزی و پول مشترک، سیاست مالیاتی و سیستم قضایی پاسخ مثبت است و باید قوانین در کل برای همه جا یکسان باشند. سالهاست اروپا سعی می‌کند به چنین چیزی دست پیدا کند ما چرا باید رها کنیم. کاری که باید صورت گیرد شفافیت و کنترل تصمیم‌گیریهاست که باید توسط مجلس صورت گیرد. اما حتی در مورد برنامه ریزیهای اقتصادی کلان و بلند مدت و

استخراج معادن و منابع زیر زمینی استانها نیز باید توانند مکانیسم کنترل داشته باشند و نباید این امور تنها در دست پایتخت باشد تا مرکز نتواند هر تصمیمی که خواست برای اینگونه سرمایه گذاریها انجام دهد. از اینرو وجود شاید مجلسی مانند مجلس استانها در قانون اساسی بتواند در این زمینه عمل کند. بهرحال ما باید در قانون اساسی آینده به مکانیسمهایی دست پیدا کنیم که تبعیض و نابرابری را تا آنجا که ممکن است کم کند و حق اختلاف و حق اشتراک را برسمیت بشمرد.

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

## داود احمدلو

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

داود احمدلو: يك سیستم فدرالیسم، همانطور که از معنای کلمه بر میاید، از يك پیمان و قرارداد تشکیل میشود که در آن مناطق و یا بخشهایی از يك کشور که میتواند نام ایالت و یا استان را در بر داشته باشند با یکدیگر هم پیمان شده و در قدرت و حاکمیت يك حکومت با هم سهیم میشوند.

به معنای دیگر، حق قدرت مداری بین حکومت مرکزی و این بخشها تقسیم میشود و قانون اساسی نگهبان اجرای آن است، بطوری که هیچیک از طرفین بطور یکجانبه نمی تواند این توافق را بهم بزند و به این ترتیب هر واحدی میتواند در مسائل داخلی خودش بطور مستقل تصمیم بگیرد.

البته نباید فدرالیسم را با شکل حکومتی اشتباه کنیم ، این روش

میتواند در هر نوع حکومتی، چه پادشاهی و یا جمهوری پیاده شود.

اما در نظام غیر متمرکز، تقسیم قدرت بطور عمودی میباشد و بیشتر به اختیاراتی که قانون اساسی به حکومت‌های محلی واگذار کرده اشاره مینماید، که در آن بخشی از وظایف اجرائی و نظارتی دولت مرکزی به حکومت‌های محلی واگذار میشود و هر چه قدرت حکومت‌های محلی بیشتر باشد ایجاد هماهنگی بین حکومت مرکزی و محلی پیچیده تر و دشوار تر خواهد شد.

البته انواع گوناگون در سیستم عدم تمرکز وجود دارد، میتواند به روش غیر متمرکز اداری باشد که در آن اداره امور محلی بدست نماینده گانی است که از طرف اهالی محلی انتخاب میشوند، یا اینکه پارلمانی باشد، که بطور خیلی واضح از شرکت مردم در تصمیم گیری های دولتی بوسیله نمایندگانشان میباشد، نوع دیگر آن میتواند بصورت عدم تمرکز سازمانی باشد، که حسن روابط بین مدیران رده بالا را در بهبود بخشیدن و سرعت در اجرای عملیات صحیح اداری بکار میگیرد.

**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؟**

حال باید دید که این فدرالیسم را از هر نوعش که باشد، آیا میتوان در کشوری مانند ایران پیاده نمود؟

تا زمانیکه این تفکر جایگاهش را در ایران بدست نیاورده باشد اقدام به آن میتواند خطر آفرین باشد، با پایین بودن سطح آگاهی و درک افراد جامعه، صحبت از فدرالیسم میتواند به اعلان يك درگیری بین جوامع مختلف ایران تبدیل شود و دمکراسی را نه تنها بخطر بیندازد بلکه آنرا دهه ها به عقب ببرد و با پیچیده‌گی جامعه ایرانی و پراکندگی اقوام آن و پهنآوری سرزمین ایران، فدرالیسم زبانی و قومی موفقیت چندانی نخواهد داشت و اقدام به اجرای آن میتواند برای ایران فاجعه آمیز باشد.

**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؟

ولی در يك فدرالیسم قومی هر واحدی خود را ملت مینامد و نه تنها خود را واحدی از آن کشور نمی داند، بلکه به مرور زمان بسمت خود مختاری حرکت میکند تا به آن دست یابد و در این صورت خطر تجزیه کشور همیشه پیش روی است. در مورد انتخاب کردن و یا انتخاب شدن، در هر ایالتی که هستیم باید با قوانین همانجا خود را تطبیق دهیم و نه در معیار زبانی و قومی.

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.

در مورد نظارت بر انتخابات و حسن اجرای آن و همچنین دادگاه‌ها و سیستم قضائی میتواند بطور مستقل در اختیارات واحد‌ها قرار بگیرد.

---

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

## انور میرستاری

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

**انور میرستاری:** اگر منظور از دولت غیر متمرکز، بیرون کردن قدرت از چنگ دولت مرکزی و شکستن دموکراتیک و اصولی آن باشد، آری، همان فدراتیو و اتحادیه است.

اگر منظور نمونه هایی مانند کورس فرانسه و کاتالان اسپانیا باشد، به نظرم این مناطق بسوی جدایی می روند.

من تفاوت چندانی بین دولت غیر متمرکز دموکراتیک و فدرالیسم نمی بینم و آینده و برآیند دولت های غیر متمرکز و فدرالیسم یکی است.

**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؟

**میرستاری:** با توجه به نکات زبانی، قومیتی، آب و هوایی و جغرافیایی گوناگون در ایران، فدرالیسم بهترین شیوه اداره کشور است. برای کشوری مانند ایران با مردمان و فرهنگ های گوناگون، آن چه که بسیار مهم می باشد، پذیرش اصل فدرالیسم به عنوان روش اداره کشور است. تعیین نوع فدرالیسم در مرحله دوم قرار می گیرد و وظیفه افراد کاردان و سیاستمداران محلی و مرکزی است که برای اداره بهتر و دموکراتیک کشور، با توافق یکدیگر به تفاهم برسند و نوع فدرالیسم را مشخص کنند.

اگر دیدگاه مرا به عنوان یک شهروند ایرانی با یک حق رای و کسی که در کشور فدرال بلژیک زندگی می کند، بخواهید در این باره بدانید، خیلی ساده است.

ما فدرالیسم زبانی نداریم. یعنی نمی توانیم بگوییم که چون آذری ها در تهران یا آبادان زیادند، بنا بر این باید یک دولت محلی آذری در این نواحی داشته باشند. باید به کانون و اجاق فرهنگی، زبانی و جغرافیایی کشور و مردم توجه داشته باشیم. من مخالف واژه های ملی و خلق هستم. بنا به تعاریف بین المللی، ملت به مجموعه مردمانی که در یک کشور و با یک نام و یک پرچم و یک قانون اساسی زندگی می کنند، می گوییم. برای مردمان و شهروندان یک ناحیه از کشوری، با خصوصیات و فرهنگ ویژه، واژه لاتین اتنیک به کار می رود که در زبان پارسی معادل آن، واژه « قوم » است. ملت ها یا ملل یک نماینده در سازمان ملل دارند و به عنوان یک کشور شناخته می شوند.

ما ملت های آلمان فدرال، بلژیک فدرال و آمریکای فدرال و روسیه فدرال داریم، اما ملت بایرن آلمان، ملت فلامان بلژیک، ملت تکزاس آمریکا و ملت بلاروسی روسیه نداریم. متاسفانه کسانی که گام به گام به سوی جدایی از ایران

می روند، می خواهند کم کم، ملت بلوچ، ملت کرد و ملت عرب... بسازند و از سیستم فدرالیسم سوء استفاده کنند. کاری که در اقلیم کردستان می خواست اتفاق بیافتد، از همین قماش بود. ما فدرالیسم را برای یکپارچگی و نزدیکی بیشتر مردم ایران و نه برای جدایی و تجزیه و پراکندگی می خواهیم.

بنابراین فدرالیسم را در ایران چه زبانی و فرهنگی و چه جغرافیایی در نظر بگیریم، همه آن ها بر هم منطبق می شوند و نتیجه یکی خواهد بود.

اگر بگوییم کرد زبانان یا کردها یا منطقه کردستان یک فدرال تشکیل دهند، نتیجه یکی خواهد شد. شاید عده ای کردهای کرمانشاه را با کردهای کردستان هم زبان و هم فرهنگ بدانند، اما این دو با هم تفاوت های زیادی دارند و تقریباً زبان یکدیگر را متوجه نمی شوند. منطقه بلوچستان، مردم بلوچ زبان و مردم با فرهنگ بلوچی، هر سه بر هم منطبقند.

بنابراین، بار دیگر می گویم که باید در باره بودن و نبودن فدرالیسم و سود و زیان آن گفتگو کنیم، اما ریزه کاری ها را بر عهده نمایندگان مردم در مجلس موسسان و شورای ملی آینده بگذاریم.

**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؟**

**میرستاری:** به نظرم پاسخ این پرسش را کمی بالاتر دادم. فدرالیسم انواع و اقسام ندارد ولی اگر به گفته شما از هر شکلی که باشد، دموکراتیک و خوب است، زیرا مردم در سرنوشت خود به طور مستقیم دخیل هستند و خواست های خود را از دولت محلی یا قومی خود درخواست می کنند. حقوق شهروندی و حق انتخاب کردن و انتخاب شدن در تمام

سطوح محلی و فدرال و سراسری باید برای همه ساکنان آن ناحیه، تضمین شود. هر شهروند، تنها در محل سکونت همیشگی و دائم خود رای می دهد. به عنوان مثال: یک آذری ساکن شیراز نمی تواند در انتخابات شهرستان اردبیل شرکت کند.

در این جا می خواهم به تجربه بلژیک فدرال اشاره ای کنم:

بلژیک از لحاظ جغرافیایی به ۴ منطقه فدرال تقسیم شده است.

والون ها، فلامان ها، آلمان ها و بروکسل مختلط و دو زبانه،

از لحاظ فرهنگی به سه جامعه یا فرهنگ و زبان تقسیم شده است. آلمانی ها، فلامان زبان ها شامل منطقه فلامان ها و بروکسلی ها، فرانسه زبان ها، شامل والونی ها و بروکسلی ها ( بروکسل شهر دو زبانه است ).

این اتفاقات در ایران فدرال ما هم می توانند رخ دهند. مثلا ارومیه با دو فرهنگ و دو زبان آذری و کردی اداره شود و در سرتاسر شهر مدارس آذری و کردی باشند و همه کارمندان ادارات به سه زبان آذری، کردی و پارسی با مراجعین صحبت کنند.

ندای آزادی: آیا این چند حوضه ای که نام می بریم 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؛ سیاست های مالی، پولی و مالیاتی؛ استخراج معادن و منابع زیر زمینی؛ نظارت بر انتخابات و حسن اجرای قوانین در هر ایالت؛ دادگاه ها و کل سیستم قضایی.

میرستاری: پاسخ من به همه پرسش های بالا، آری است و می خواهم وزارتخانه های ترابری، ورزش و زیستگاه را هم بر آن ها بیافزایم.

در پایان باز هم تکرار می کنم همان طوری که ایران باید به دست افراد شایسته و متخصص اداره شود، تقسیمات کشوری و شیوه های اداره کشور هم باید به دست افراد کاردان صورت گیرد که مسئله ساده ای نیست.

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

## آزاد مستوفی

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

آزاد مستوفی: دولت غیرمتمرکز یک واژه ی بسیار گسترده است که به سختی می توان مرزها و محدوده های ایران را به لحاظ حقوقی شناسایی و تبیین کرد. این واژه شاید تنها زمانی معنا پیدا کند که در برابر واژه ی حکومت متمرکز قرار بگیرد و پس از آن، معنای خود را از دست می دهد. اما واژه ی فدراتیو حقوقی تر و به لحاظ فورماسیون، بیشتر قابل بررسی، تعریف و همچنین مرز و محدوده است. در نظام های فدراتیو، شرط لازم، غیرمتمرکز بودن و شرط کافی، تعیین تمامی حدود و اختیارات بر اساس رضایت و توافق است.

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؟

مستوفی: فدرالیسم مناسب ترین نظام برای اداره ی ایران است نخست به لحاظ گستردگی جغرافیایی، دوم تنوع اقلیمی، سوم، تنوع ملی، چهارم، تنوع زبانی. از سوی دیگر با نگاهی به تاریخ سیاسی ایران به

روشنی متوجه این موضوع می شویم که یکی از مهمترین علل و عوامل توسعه نیافتگی در ایران، همین تمرکز بوده است که همواره با تعریف و نهادینه سازی مرکز-پیرامون، توسعه را تنها محدود به یک جغرافیای بسته نموده است. مورد دیگر آنکه اساسا در دوره های کوتاهی از تاریخ که ایران به شیوه ی عدم تمرکز اداره شده است بنا بر گزارش های تاریخ، هم وضعیت کشور بهبود یافته است و هم شاخص های عدالت و دادگستری صعودی بوده اند. به باور ما کوردها فدرالیسم در دسترس و در مقطع کنونی برای ایران، یک فدرالیسم ملی-جغرافیایی است و همچنانکه از نام آن پیداست پایه آن، تنوعات ملی و گستره ی جغرافیایی ساکنان آن است اما حالت ایدئال آن، فدرالیسم مولتی ناسیونال با تمام ضرورت ها و بایسته های حقوقی آن است.

**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؟**

**مستوفی:** با توجه به مناطق سایه روشن ملی در جغرافیای ایران، شاید بتوان تنها بر اساس پایانی جغرافیایی عمل کرد چون جغرافیای مورد گفتگو می تواند تبدیل به مناقشات بزرگ شود بنابراین هم موضوع جغرافیا و هم تنوعات ملی باید در گفتگوهای منجر به تصویب قوانین، مطمح نظر قرار بگیرد. در هر حال، هرچه به قانون تبدیل می شود باید بر اساس گفتگو و رضایت طرف های واقعی باشد و همین موضوع، مهمترین وجه فدرالیسم است.

**ندای آزادی:** آیا این چند حوضه ای که نام می بریم 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؛ سیاست های مالی، پولی و مالیاتی؛ استخراج معادن و منابع زیر زمینی؛ نظارت بر انتخابات و حسن اجرای قوانین در هر ایالت؛ دادگاه ها و کل سیستم قضایی.

**مستوفی:** همچنانکه مطلع هستید بیش از 70 نوع فدرالیسم را بر اساس اقتضات موجود کشورها می توان شناسایی کرد. پیش از این گفته شد اصل بر توافق و رضایت است و می توان با مطالعه ی مدل های گوناگون در کشورهای مختلف، بهترین گزینه را برای ایران فردا شناسایی کرد. به باور ما کوردها هرچه سیستم غیرمتمرکزتر باشد می توان به نتایج

بهتری در قالب یک همزیستی توافقی دست پیدا کرد. بگذارید مذاکره و توافق و اجماع، مشخص کند که کدام حوزه ها باید از اختیارات دولت فدرال باشد.

اما بدون شک مواردی را که نام بردید بر عهد دولت مرکزی فدرال است.

□□

---

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

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

احسان دهکردی: از قدیمی ترین کشورها با سیستم فدرال، سوئیس است که از کانتون‌های زیادی شکل گرفته است، و دلیل شکل‌گیری این کشور فدراتیو برعکس بسیاری از کشورهای فدراتیو دیگر، وحشت مردمان اولیه از حمله بربرها و قبایل دیگر بود، یعنی اینکه کنفدراسیون آنها آنزمان بدلیل اتحاد علیه دشمنان و تقویت بنیه دفاعی خود بوده است. رفته رفته آنها به فدراتیو و اهمیت گسترش دموکراسی و حقوق افراد با تفاوت‌های زبانی و فرهنگی رسیدند.

بنابراین فدراتیو از یک سو هم برای جلوگیری از پراکندگی و کمترضربه پذیری بوده هم ممانعت از تمرکز قدرت در دست دولت مرکزی. بر همین اساس تقسیمات کشوری شکل گرفته است.

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؟

دهکردی: در جهان کشورهای فدراتیو با تقسیمات غیر زبانی - فرهنگی، آلمان و آمریکا هستند که فدراتیوشان بدلیل عدم تمرکز قدرت سیاسی در دولت است. در آمریکا بدلیل تنوع سرزمین ها و فرهنگها و فدرال آلمان به دلیل عدم تمرکز قدرت سیاسی در دست دولت مرکزی است، که برای ممانعت از جنگهای جهانی و عدم تمرکز قدرت به آنها تحمیل شده است.

درایران به دلیل همزیستی ملیتها با هم درطول تاریخی طولانی و تا حدودی غیر متمرکز فاصله ها میان آنها زیاد نیست، اما مسئله زندگی اقوام ایرانی در کنار هم و رعایت حقوق زبانی و فرهنگی آنها اهمیت دارد. بر این اساس فدراتیو زبانی - فرهنگی همچون بسیاری از کشورها چون بلژیک، کانادا، سوئیس و .. با رعایت حقوق مردمان با زبان و فرهنگ متنوع اهمیت دارد.

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؟

دهکردی: هدف از برپائی فدراتیو در ایران چیست ؟ منظورم این است که درخواست فدراتیو برای ایران قرار است چه مشکلی از جامعه ما را حل کند؟

ستم بر ملیتهای ایران با تقسیمات کشوری بر مبنای مرزهای جدید استانی حل نمی شود.

تقسیم کشور به استانها بدون در نظر گرفتن مسئله زبان و فرهنگ مناطق مختلف اهمیت سیاسی ندارد.

تا امروز مبارزات ملیتهای ایرانی برای حفظ و تداوم زبان و فرهنگ خود بوده است و علیه هرگونه تبعیض قومی مبارزه کرده و می کنند. البته لازم به ذکر است که زبان و فرهنگ نیز باید همزمان با گذر زمان رشد کنند.

فکر می‌کنم ما در دو کشور دنیا فدراتیو به اصطلاح استانی داریم. در این کشورها زبان و فرهنگ مشکل اجتماعی و یا تبعیض‌های ملیتی یا قومی نبوده است.

دلایل استقرار فدرالیسم در دو کشور آمریکا و آلمان، در یکی به دلیل مبارزه ۱۳ ایالت این کشور برای استقلال علیه انگلیس، که به دنبال آن ایالت متحده آمریکا شکل گرفت (۱۷۸۱)، و در آلمان به دلیل ممانعت از تمرکز قدرت سیاسی - نظامی در دست دولت مرکزی بعد از جنگ جهانی دوم بوده است، در واقع فدرالیسم به این کشور تحمیل شد هرچند که زمینه‌های آن از قبل نیز وجود داشت.!

به تقریب اکثر کشورهای فدراتیو دنیا بر مبنای تفاوت‌های زبانی و فرهنگی شکل گرفته‌اند.

در ایران نیز فدراتیو می‌بایستی بر مبنای زبانها و فرهنگ‌های متنوع شکل گیرد.

طبیعی است که فدراتیو با توجه به اکثریت مردمان در هر منطقه، با زبان و فرهنگ مشترک شکل می‌گیرد.

مسئله مهم این است که تصمیم‌گیری‌های سیاسی توسط شهروندان آن منطقه صورت می‌گیرد.

هیچگونه تفاوت سیاسی بین شهروندان ایران وجود ندارد، و دخالت‌گری‌های سیاسی به هیچ وجه مبنای اتنیکی ندارد. در واقع حقوق شهروندی در سراسر کشور برابر است، ولی مردمان مناطق مختلف می‌توانند زبان و فرهنگ اکثریت ملیت خود را داشته باشند.

در واقع زبان و فرهنگ مشترک مناطق مختلف ایران مبنای تقسیمات کشوری و مبنای فدراتیو ایرانی است.

در گسترش فدراتیو زبانی و در تلاش برای تعمیق دموکراسی در بسیاری از کشورها دو یا سه گویش رسمی وجود دارد، بطور مثال یک زبان محلی و یک زبان مراوده‌ای با دیگر مردمان آن کشور.

ندای آزادی: آیا این چند حوضه‌ای که نام می‌بریم باید در اختیارات دولت مرکزی فدرال باشند؟ نیروی نظامی و دفاع از مرزها؛ روابط خارجی (وزارت امور خارجه)؛ برنامه ریزی‌های 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.

دهکدی: طبیعی است که اختیارات بالا در مسئولیت یک دولت مرکزی فدرال قرار می‌گیرد.