

# سخنی در باب تفاوت فدرالیسم با خودمختاری

## ناصر ایرانیور

دولتی ممکن تفویض گردد و تنها آن هنگام که این سطح از عهده انجام آن بر نیاید، آن را به سطوح بالاتر واگذار کنند.

۲. **تغییر ناپذیری فدرالیسم.** باید در قانون اساسی گنجاده شود که سیستم فدراتیو در ایران تغییر ناپذیر می باشد، اما ادغام چند استان یا ایالت برای تشکیل ایالتی بزرگتر و تقسیم یک ایالت به دو ایالت کوچکتر ممکن خواهد بود. شاید برای خنثی کردن دسیسه های عوامل ارتجاعی داخل و خارج اصولی باشد که ۵ الی ۱۰ سال اول بعد از پایه گذاری فدرالیسم در ایران همین تقسیمات کشوری کنونی باقی بماند و به تدریج تقسیمات کشوری کنونی را که نه بر اساس ویژگی های تاریخی، فرهنگی، ملی و رای مردم، بلکه بر پایه دیدگاه های شوونیستی و آسیمیلیستی و تمرکزگرایانه دولتی و ملاحظات امنیتی و بر مبنای دکتورین «یک ملت - یک دولت» بنا شده است تغییر داده و بر اساس داده های برشمرده مجدداً سازماندهی نمود.

۳. **مکانیسم بلوکه کردن حکومت فدرال مرکزی** توسط ایالتها و مناطق مختلف ایران. این امر می تواند به عنوان مثال از طریق وابسته کردن اعتبار قانونی یافتن قوانین مهم فدرال به رای موافق حداقل دوسوم از نمایندگان ایالتها در ارگان مشترک آنها در سطح سراسری میسر گردد.

۴. **مکانیسم برقراری توازن افقی و عمودی مالی** بین دولت فدرال و ایالتها از طرفی و بین خود ایالتها از طرفی دیگر.

۵. **تمرکززدایی در خود ایالتها.** از لحاظ اداری و اجرایی بهتر است که مثلاً ایالت کردستان به سه الی چهار حوزه اداری تقسیم گردد.

۶. **انحلال ارتش اجباری.** این مهم را می توان و باید مرحله ای پیش برد؛ نخست تبدیل خدمت «وظیفه» سربازی به خدمت اختیاری و داوطلبانه، سپس تبدیل ارتش عمومی به ارتش حرفه ای (شاغلین ارتش همه مزدبگیر و کارمند خواهند بود) و در مرحله پایانی کاهش محسوس و انحلال آن.

۷. **اعطای بخشی از صلاحیتهای مربوط به سیاست خارجی به ایالتها.** قائل شدن و تضمین حق ایجاد روابط سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، علمی، ورزشی و غیره با کشورها و یا مناطق کشورهای خارج برای ایالتها کشور.

۸. **رسمیت یافتن همه زبانهای ایران.** تمام زبانهای ملیتهای ایرانی اعم از فارسی، آذری، کردی، بلوچی، عربی، ترکمنی باید زبانهای رسمی کشور اعلام شوند و بکارگیری آنها در مراوده با حکومت فدرال مرکزی در تمام پهنه ایران آزاد باشند. حق آموزش زبان مادری در تمام ایران تضمین شود. هیچ زبانی نباید تحت هیچ عنوانی اعم از «مشترک»، «رسمی کشور»، ... اجباری باشد. زبان رسمی ایالتها زبان اکثریت ساکنین آن ایالت خواهد بود.

۹. **فدرالیزه و غیردولتی کردن وسائل ارتباط جمعی.** رسانه های همگانی به ویژه رادیو و تلویزیون و همه روزنامه ها و مجلات باید از مالکیت و کنترل دولت مرکزی خارج شوند و به ارگانهای

شاید بتوان دو نوع فدرالیسم را از لحاظ کیفیت تقسیم قدرت سیاسی بین دولت فدرال و ایالتها متمایز ساخت:

۱. «فدرالیسم دوآل» (دوگانه) که در آن حوزه فعالیت های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی سطح فدرال و سطح ایالتها به کلی از هم متمایز بوده و هیچکدام از این دو سطح در امور کاری دیگری دخالتی ندارند. نتیجه چنین ساختاری این خواهد بود که تأثیرات این دو سطح بر یکدیگر به حداقل خواهد رسید. کانادا از زمره این کشورهاست.

۲. «فدرالیسم کنوپراتیو» (به هم پیوسته، مختلط یا درهم تنیده) که در آن هم قدرت دولت مرکزی فدرال - به ویژه از طریق تدوین و تصویب تعداد خیلی زیادی از قوانین در پارلمان فدرال - زیاد است (و ایالتها اغلب مجری قوانین در پارلمان فدرال تصویب شده می باشند) و هم قدرت دولتهای ایالتی در مرکز از طریق ارگان مشترکشان (مثلاً «شورای ایالتها») محسوس می باشد، طوری که اکثریت قوانین مهم، قبل از اینکه اعتبار قانونی بیابند، باید از تصویب ارگان نامبرده نیز بگذرد. آلمان از زمره این کشورهاست. البته سمت و سوی تغییرات ساختاری در سیستم فدرالیسم آلمان در جهت تقویت قدرت ایالتها در خود ایالتها و کاستن از قدرت آنها در مرکز می باشد.

از لحاظ نوع تقسیمات کشوری و جغرافیای سیاسی داخل کشور نیز دو مدل فدرالیسم موجود است:

۱. نوع اول «فدرالیسم اداری» یا اجرایی نام دارد که به دلیل عدم وجود ملیتهای مختلف تقسیمات کشوری و مرزهای سیاسی داخل کشور تنها بر اساس الزامات فرهنگی، تاریخی و جغرافیایی مناطق بنا شده اند. آلمان و آمریکا از جمله این کشورها هستند.

۲. نوع دوم غالباً «فدرالیسم ملی» نامیده می شود که به دلیل وجود بافت متنوع ملی، تقسیمات کشوری اساساً بر مبنای شرایط اتنیکی و خواست ملیتهای ساکن آن کشور صورت می گیرد. بارزترین نمونه آن سوئیس می باشد.

به اعتقاد من سوئیس و هند از لحاظ تنوع بافت ملی و فرهنگی بیشترین شباهت را به ایران داشته و لذا درس آموزی از تجربه سیستم فدراتیو این کشورها به ویژه سوئیس برای ما از اولویت زیادی برخوردار می باشد.

صرف نظر از اینکه در ایران چه نوعی از فدرالیسم پیاده شود، مناسبات فدرالیستی کشور باید از مختصات ذیل برخوردار باشد:

۱. **بیشترین حد ممکن از تمرکززدایی.** تمرکززدایی و تقسیم و تفویض صلاحیتهای باید شامل نظام سیاسی، دستگاه اجرایی (بخش همه ادارات فدرال در سراسر کشور)، نظام قضایی، ارگانهای قانونگزاری، سازمانهای امنیتی و اطلاعاتی، آموزش و پرورش، رادیو و تلویزیون و غیره گردد. مبنای اصل سابسیداریتی باشد که به موجب آن باید بیشترین اختیارات ممکن به پایین ترین سطح

غیرانتفاعی و غیردولتی ایالتها سپرده شوند که در آن نمایندگان مهمترین گروه‌های اجتماعی و سیاسی آن ایالت عضویت خواهند داشت. تلویزیون سراسری باید مجموعه‌ای از برنامه‌های تهیه شده توسط تلویزیونهای ایالتی باشد و نه برعکس آن. انتشار مطبوعات و ایجاد فرستنده‌های رادیویی و تلویزیونی توسط بخش خصوصی نیز در چهارچوب قوانین فدرال و موازین شناخته شده دموکراتیک آزاد خواهند بود.

۱۰. **مکانیسم پیروی اختیاری از قوانین فدرال.** تصویب و اجرای بخشی از قوانینی که در پارلمان فدرال تصویب می‌شوند، باید برای پارلمان و دولت‌های ایالتی اختیاری باشند. این امر به این معنی است که هر ایالتی باید بتواند از قوانین مدنی و کیفری مستقل خود برخوردار باشد و در این موارد این قوانین نافذ باشند و نه قوانین پارلمان فدرال. همچنین پارلمان فدرال می‌تواند در بخشی از زمینه‌ها صرفاً اصول و چهارچوب قوانین را تدوین و تصویب نماید و پارلمان‌های ایالتها خود - بسته به اینکه در آنها کدام نیرو و ائتلاف سیاسی اکثریت را در اختیار داشته باشد - بتوانند جزئیات این قوانین را تنظیم و تصویب کنند.

۱۱. **ممنوعیت اعلام مذهب رسمی.** در ایران قبل و بعد از انقلاب ۵۷ علاوه بر آسیمیلاسیون ملی، غالباً ستم و شوونیسم مذهبی نیز (بر غیر مسلمانان چون بهائی‌ها، ارمنی‌ها و همه دگراندیشان لائیک و حتی بر سنی مذهب‌ها) اعمال گردیده است. به همین جهت نه تنها جدائی دین از دولت (به ویژه از دستگاه قضایی، نظام حقوقی و همچنین آموزش و پرورش)، بلکه ممنوعیت اعلام رسمی بودن یا نبودن هر دین و مذهب و مکتبی از خواستهای اصلی مردم و پیشروان جامعه بوده است و باید در قانون اساسی فدرال و ایالتها گنجانده شود.

۱۲. **سیستم انتخاباتی مناسب بافت ملی ایران.** نظام انتخابات باید تلفیقی از سیستم انتخابات اکثریتی و نسبی باشد، طوری که هم احزاب بزرگ سراسری امکان حضور مناسب را در مجلس فدرال داشته باشند و هم احزاب منطقه‌ای و یا کوچک سراسری.

۱۳. **ضرورت وجود «قانون ممنوعیت تبعیض».** تمام حقوق شهروندی افراد به ویژه آنانی که در کشورهای متعدد بین‌المللی برشمرده شده‌اند باید در گستره ایران زمین تضمین گردند. علاوه بر آن حقوق اقلیتهای ملی داخل ایالتها نیز باید تامین و تضمین شوند. نباید در ایران دموکراتیک فدرالیستی فردا کسی به خاطر عدم تعلق به یک دین یا مذهب، گروه ملی و قومی، گروه و طبقه اجتماعی، جریان و اندیشه سیاسی و جنسیت مورد تبعیض قرار گیرد و سرکوب گردد. برای پیشبرد این امر تاسیس وزارتی در سطح فدرال که وظیفه‌اش همچنین تقویت روح همبستگی در میان ملیتهای ایرانی خواهد بود، ضروری به نظر می‌رسد.

## فدرالیسم به جای خودمختاری

مسئله ملی یکی از معضله‌های بفرنج معاصر ایران می‌باشد و پاسخ می‌طلبد. در پاسخ به آن چهار راه بیشتر وجود ندارند: استقلال، کنفدرالیسم، خودمختاری. اکثریت قریب به اتفاق روشنفکران ایران آگاهانه از یک زندگی مشترک ملیتهای ایرانی در یک ایران آزاد و آباد و دموکراتیک دفاع می‌کنند. این همزیستی با توجه به بافت متنوع ملی در ایران و ضرورت رعایت اصول دموکراسی، آزادی، حقوق ملی،

فرهنگی و سیاسی ملیتها تنها در سایه یک نظام فدراتیو ممکن و میسر می‌باشد.

هر چند خودمختاری نیز مابینت زیادی با فدرالیسم ندارد و تنها جزء یا فرعی از آن است. اما با این وجود نمی‌توان گفت که آن دو یکی هستند. پارادایمهایی وجود دارند که برتری فدرالیسم بر خودمختاری را عیان می‌سازند که ذیلاً به برخی از آنها بطور خلاصه اشاره می‌گردد:

۱. خودمختاری تنها به حقوق یک خلق یا یک منطقه معین نظر دارد، درحالیکه عنایت دومی معطوف به کل کشور است. به عبارتی دیگر فدرالیسم مجموعه‌ای از ایالتها خودمختار می‌باشد.

۲. به همین جهت تعداد زیادی از سازمانهای جدی سیاسی - حتی آنهایی که از جناحهای فکری مختلف در گذشته با خودمختاری عناد می‌ورزیدند - فدرالیسم را پایه سیاست و استراتژی خود در ارتباط با حل معضل ملی قرار داده‌اند.

۳. به ویژه اینکه تحولات بین‌المللی و منطقه‌ای باعث گردیده که تعداد بیشتری از کشورهای جهان تمرکززدایی دولتی در مقیاس سراسری و بنای فدرالیسم را در دستور عمل خود قرار بدهند و صد البته این تحولات بی تأثیر بر روند رویدادها در ایران نبوده‌اند و نخواهند بود. به همین جهت ما شاهد فراگیر شدن خواست فدرالیسم در بخشهای مختلف ایران هستیم.

۴. بنابراین چنین به نظر می‌رسد که شانس مقبولیت فدرالیسم در قیاس با خودمختاری هم در مقیاس داخلی و هم در سطح بین‌المللی بیشتر می‌باشد، مخصوصاً اینکه دیده می‌شود که فدرالیسم تجربه موفق در کشورهای دموکراتیک بوده است و در نظر نگرفتن تجارب بشریت مترقی در این زمینه اشتباه خواهد بود. حتی کشورهایی چون فرانسه که نمونه تپیک و الگوی تمرکزگرایی برای کشورهایی چون ایران رضاشاهی و ترکیه آتاتورک محسوب می‌شدند، از یک دهه پیش روندهایی را در جهت فدرالیزه کردن ساختار سیاسی خود آغاز نموده‌اند.

۵. در صورت فدرالیسم میزان آسیب‌پذیری ایالتها و مناطق مختلف ایران از ناحیه دولت مرکزی کمتر می‌باشد، چرا که هر نظام فدراتیو دست کم از حداقلی از حق وتوی ایالتها برخوردار است و دولت فدرال مرکزی همه اهرمهای فشار را نمی‌تواند در اختیار داشته باشد - امکانی که در یک سیستم غیر فدراتیو و اقتدارگرا و حتی با خودمختاری صرفاً یک منطقه معین - نمی‌تواند وجود داشته باشد.

۶. با طرح شعار فدرالیسم، دموکراتیزه و فدرالیزه کردن ایران و از این طریق حل مسئله ملی دغدغه کل ایران خواهد شد و در محدوده ملیتهایی که با این معضل روبرو هستند باقی نخواهد ماند. این مسئله نیروهای بیشتری را به مصاف خواهد کشاند و هر نیروی سیاسی موظف می‌گردد به آن پاسخ گوید. بنابراین از لحاظ تجریدی و نظری تلاشهای بیشتری برای تبیین سیمای سیاسی آینده ایران فدرال و دموکراتیک فردا خواهد شد، چه دیگر این مسئله مسئله تعداد بیشتری از نیروهای سیاسی دیگر خواهد گردید.

۷. فدرالیسم نیروهای سیاسی ارتجاعی و ناسیونالیستی و شوونیستی را هم به انشقاق خواهد کشاند، چرا که آنها دیگر نخواهند توانست به سهولت گذشته تحت عناوین «ناسیونالیسم»، «قومیت‌گرایی»، «حفظ تمامیت ارضی»، «مبارزه با تجزیه‌طلبی»، «حفظ امت واحد»، «دفاع از یگانگی ملت ایران»، «توطئه بیگانگان» و از این

قبیل مردم ناآگاه را بر علیه هم تحریک و تهییج کنند. به این ترتیب فشار سیاسی وارده به مردم منطقه‌ای که برای احقاق حقوق خود پیا خواسته است کمتر خواهد شد و آن را از حالت تدافعی بیرون خواهد آورد و بر عکس، آنانی را که با دمکراتیزه کردن ایران از راه فدرالیزه کردن آن خصومت می‌ورزند، در حالت تدافعی قرار داده و بینش و منش شوونیستی و ناسیونالیستی آنها را برملا خواهد نمود.

۸. خواست فدرالیسم، ملیتهای دیگر ایران را نیز به میدان مبارزه خواهد کشاند، صفوف مبارزاتی آنها را فشرده‌تر و هم‌سرنوشتی، هماهنگی و همبستگی بین آنان را افزایش خواهد داد. در راستای این هدف باید از هم‌اکنون جبهه یا ائتلافی از ملیتهای تحت ستم ایران را بوجود آورد. نباید از نظر دور بداریم که فدرالیسم برای نمونه در سویس اثری از تنش و ستم و سرکوب ملی باقی نگذاشته است. مردم کشور ما عقب‌مانده‌تر از مردم سویس و کشورهای که نظام فدرال در آنها پیاده شده نیستند.

۹. یک جنبه برجسته دیگر فدرالیسم به نسبت خودمختاری این است که ملیتهای ایران در اولی، کم یا زیاد، در حاکمیت سیاسی فدرال نیز شرکت و بر عملکرد دولت فدرال کنترل اعمال و بر محتوی و تصویب قوانین نظارت خواهند نمود، همچون چیزی در صورت خودمختاری صرفاً یک منطقه معین بعید به نظر می‌رسد.

در خاتمه ذکر چند نکته در ارتباط با پیش‌شرطهای لازم برای دستیابی به فدرالیسم و دمکراسی ضروری به نظر می‌رسند:

۱. پیوسته باید توجه داشت که «فدرالیسم» ایدئولوژی و در انحصار یک مکتب سیاسی - فلسفی معینی نیست و به مثابه یک مفهوم و یک سیستم سیاسی معین نیز از هیچ قدوسی برخوردار نیست و هیچ حزبی نباید خود را صرفاً با آن تعریف و در آن خلاصه کند. فدرالیسم هدف نیست، بلکه یک راه است. گزینش پراگماتیستی آن صرفاً به این لحاظ باید باشد که با توجه به تجارب موجود در سطح دنیا بهترین راه ممکن برای پاسخگویی به نیازهای معین جامعه‌مان، به خصوص به معضل قدرت سیاسی و مسأله ملی می‌باشد: این نظام از تمرکز قدرت سیاسی ممانعت به عمل می‌آورد، ملیتها یا مناطق مختلف را در قدرت سیاسی مرکز سهیم می‌سازد و به آنها اختیارات و صلاحیتهای معینی را اعطا می‌کند. این ساختار با توجه به ویژگیهای ایران از پتانسیل دمکراتیک عمیق‌تری به نسبت یک ساختار متمرکز و اقتدارگرا برخوردار است.

۲. «فدرالیسم» مفهوم و ساختاری دگم و بی‌روح و بی‌تحریک نیست، بلکه حتی در صورت پیاده شدن آن، پیوسته در حال تحول و تکامل خواهد بود و بسته به نیروهای حاکم جامعه و برای پاسخگویی به نیازها و شرایط و ملزومات نو می‌تواند و باید دستخوش تغییراتی نیز گردد. بنابراین فدرالیسم همچون دمکراسی یک مقوله نسبی است و غلظت و ژرفش آن می‌تواند در این یا آن جامعه با توجه به شرایط تاریخی، سیاسی، فرهنگی، اتنیکی و اقتصادی آنها فرق کند (همانطور که دو نمونه اتریش و سویس آن را نشان می‌دهند).

۳. دستیابی به بالاترین درجه از فدرالیسم قبل از هر چیز نیاز به یک پروسه طولانی و سهم و وزن نیروهای دمکراتیک و چپ جامعه دارد و تنها با نیکخواهی انسانها و اراده سازمانهای پیشرو ممکن نخواهد شد. لذا برخورد کلیشه‌ای و مکانیکی با آن مفید نخواهد بود و ما را

از مقصود دور خواهد نمود. علاوه بر این چنانچه در نظر داشته باشیم که در جوامع چندملیتی دمکراسی و فدرالیسم رابطه ارگانیک با هم دارند و اجزاء لاینفک یک کل می‌باشند، یعنی نه دمکراسی تفاهمی بدون فدرالیسم و نه فدرالیسم بدون دمکراسی تفاهمی می‌تواند وجود داشته باشد، پی خواهیم برد که هر چه مکانیسمهای دمکراتیک در جامعه و ساختار سیاسی آن تعمیق شوند، به همان اندازه فدرالیسم ژرفش و شانس موفقیت بیشتری خواهد یافت. بنابراین ممکن‌ترین و آسان‌ترین راه دستیابی به فدرالیسم تعمیق و گسترش دمکراسی در جامعه است. بالطبع برعکس این نیز صادق است: هر چه ساختارهای فدراتیو عمیق‌تر باشند، به درجه والاتری به دمکراسی دست یافته‌ایم. اهمیت درک این نکته از اینجا ناشی می‌شود که دریابیم: نیل به فدرالیسم ایده‌آل تنها در طی یک پروسه و احتمالاً در چند مرحله امکان پذیر خواهد بود. همانطور که بسیاری از سوسیالیستها نیل به «سوسیالیسم» را منوط به پیمودن «مرحله» یا «انقلاب دمکراتیک» می‌کنند، جانبداران فدرالیسم هم باید همچون فازی را برای تثبیت مبانی اولیه دمکراسی به مثابه پیش‌شرط فدرالیسم قائل شوند. بنابراین فدرالیسم به مثابه یک ساختار دمکراتیک شرایط و فرهنگ دمکراتیک می‌طلبد. از این روی مضامین و مطالبات دمکراتیک پیشگفته یک شبه و پشت میز مذاکره بدست نمی‌آیند و قبل از هر چیز نیاز به طی یک روند دمکراتیزاسیون و نهادینه شدن فرهنگ سیاسی در جامعه دارند. بدین منظور باید در کنار توضیح آماجهای پیشگفته همگرایی، مدارا و روح دمکراتیک نیز در جامعه تقویت گردد، آن هم به ویژه به این دلیل که غلبه دیکتاتوری و شوونیسم طی سده‌ها، در افکار و اذهان مردم و روشنفکران ما بی‌تأثیر نبوده است و در بطن روند فدرالیزه کردن ایران یقیناً نقش مخرب خود را بازی خواهد نمود. همچنین عوامل ارتجاعی داخلی و خارجی که از دمکراتیزه و فدرالیزه کردن ایران و حل مسأله ملی در آن بیم دارد را نیز نباید از نظر دور داشت (به ویژه کشورهایی که خود با معضلاتی مشابه روبرو هستند و از موضع شوونیستی و ساترالیستی با راهبردهای دمکراتیک و فدرالیستی خصومت می‌ورزند).

۴. همه این واقعیات بار مسئولیتهای ما را دوچندان می‌کند: از یک طرف باید با ظرافت و دقت بیشتری به مقوله فدرالیسم بپردازیم و از برخورد عجولانه و سطحی و خودمحوارانه با آن دوری جویم و از طرفی دیگر تلاشهای بیشتری برای تدوین مبانی نظری آن و به ویژه ترسیم سیمای آینده فدرال در ایران به عمل آوریم. لذا همه احزاب و اندیشمندان و صاحب‌نظران و روشنفکران در داخل و خارج کشور فرا خوانده می‌شوند، در این راستا فعال شوند، چرا که یقیناً فردا برای اینکار دیر خواهد بود. نتیجه اینکه راهی که در پیش گرفته می‌شود مطمئناً دشوار و صعب‌العبور خواهد بود، اما پیمودن آن برای دستیابی به آماجها و آرمانهای دمکراتیک، برای جبران عقب‌ماندگی و نیل به عدالت و پیشرفت در همه زمینه‌ها، برای رسیدن به دمکراسی و رفاه و آسایش مردمان و همچنین برای بنای یک جامعه دمکراتیک و فدرال بر شالوده حل مسأله ملی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.