

کند و کاوی درباره فدرالیسم (۲)



اشکال دولت فدرال

یکم آن که بررسی‌ها آشکار می‌سازند که در سال‌های پایانی دوران رنسانس و آغاز دوران مدرن دولت‌های فدرال پیدایش یافتند. دوم آن که بیش‌تر دولت‌های فدرال همچون دولت‌های سوئیس، ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا، امارات متحده عربی و ... از همان آغاز پیدایش خویش دارای ساختار دولت فدرال بودند. سوم آن که دولت‌های فدرال موجود دولت‌هایی هستند که دارای تاریخ کهنی نیستند، یعنی دولت‌هایی هستند جوان که طی ۴ سده گذشته پیدایش یافته‌اند. چهارم آن که همه دولت‌های فدرال دولت‌های دمکراتیک نیستند که یک نمونه آن اتحاد جماهیر شوروی در گذشته بود و نمونه دیگر آن امارات متحده عربی است که از شیخ‌نشینان خلیج فارس تشکیل شده است که دولت فدرال (مرکزی) و حکومت‌های ایالتی (امیرنشینان) آن دارای بافتی دمکراتیک نیستند.

با این حال بنا بر ساختارهای دولت‌های فدرال موجود می‌توان به این نتیجه رسید که دولت فدرال دارای ساختارهای گوناگون است و در رابطه با بررسی دولت‌های فدرالی که وجود دارند، با ژرفای بیش‌تری به این پروژه خواهیم پرداخت. در اینجا سیستم‌های فدرالی را که موجودند، بررسی می‌کنیم.

فدرالیسم تعاونی / همپاری^۱

ساختاری را که فدرالیسم تعاونی و یا همپاری می‌نامند، ساختاری است که بر اساس آن حکومت‌های ایالت‌های خودمختار یک دولت فدرال باید از طریق همکاری با هم و با حکومت فدرال (حکومت مرکزی) زمینه را برای تحقق شرایط زندگی تقریباً همگون در همه مناطق کشور فراهم آورند. به عبارت دیگر، هواداران فدرالیسم تعاونی بر این باورند مردمی که در ایالت‌های مختلف زندگی می‌کنند و به اقوام مختلف تعلق دارند، از آنجا که با هم متحد شده و دولت فدرال مشترکی را به وجود آورده‌اند، باید از سطح زندگی همسانی برخوردار باشند و این امر شدنی نیست مگر آن که حکومت‌های خودمختار ایالت‌ها از یکسو با حکومت فدرال (مرکزی) و از سوی دیگر با یکدیگر همکاری و همراهی کنند.

بیش‌تر پژوهش‌گران پروژه فدرالیسم بر این باورند که در آلمان فدرالیسم تعاونی تحقق یافته است. در این کشور بنا بر تبصره ۲ از بند ۷۷ و همچنین بنا بر تبصره ۳ از بند ۱۰۶ قانون اساسی باید در همه نقاط آلمان شرایط زندگی یکسان و همچنین «مناسبات زندگی یکنواخت» وجود داشته باشد. به همین دلیل در قانون اساسی حدود اختیارات دولت فدرال (دولت مرکزی) تعیین شده است و هر آنچه بیرون از آن سپهر قرار داشته باشد، در حوزه اختیار و اقتدار حکومت‌های ایالتی قرار می‌گیرد. در سپهر فدرالیسم تعاونی قوانین نافه هم نمی‌توانند وجود داشته باشند. در این ساختار قوانین حکومت فدرال تعیین‌کننده‌اند و مجلس‌های ایالتی نمی‌توانند قوانینی در تضاد و نافه قوانین دولت فدرال تصویب کنند.

فدرالیسم رقابتی^۲

فدرالیسم رقابتی مبتنی بر اصل رقابت میان ایالت‌های خودمختار متعلق به یک دولت فدرال است. بنا بر بررسی بسیاری از پژوهش‌گران در کشورهای سوئیس و ایالات متحده آمریکا فدرالیسم رقابتی وجود دارد و در کند و کاوهای خود از این دو کشور پروژه فدرالیسم رقابتی را بیش‌تر و همه‌جانبه‌تر مورد بررسی قرار خواهیم داد.

آفرینندگان پروژه فدرالیسم رقابتی بر این باورند که رقابت میان ایالت‌ها می‌تواند سبب شکوفائی هر چه بیش‌تر اقتصاد، فرهنگ و تعاون شود. به عبارت دیگر، فدرالیسم رقابتی از بطن روند پیدایش مناسبات تولیدی سرمایه‌داری روئیده و اصل

رقابت در بازار را به اصل رقابت ایالت‌های یک دولت فدرال به هم تنیده است. دیگر آن که فدرالیسم رقابتی در کشورهای تحقق یافته است که از اتحاد داوطلبانه چند دولت موجود به وجود آمده‌اند و از آنجا که دولت‌های مستقل پس از اتحاد داوطلبانه خویش به حکومت‌های ایالتی دولت جدید بدل گشتند، کوشیدند تا آنجا که ممکن بود، از محدود شدن حقوق پیشین خویش جلوگیری کنند و تا آنجا که ممکن بود، در تعیین سیاست ایالتی خویش از حقوق پیشین برخوردار باشند. به این ترتیب در این دولت‌ها حفظ استقلال سیاسی و اقتصادی دولت‌های پیشین در سپهر ایالت‌های نو سبب شد تا هر ایالتی در رقابت با ایالت‌های دیگر در پی تأمین منافع مردم ایالت خویش باشد. به این ترتیب حکومت‌های ایالتی در محدوده فدرالیسم رقابتی در حوزه‌های حقوق، اقتصاد، آموزش و پرورش و ... از استقلال گسترده‌ای برخوردارند. در این سیستم حکومت‌های ایالتی مسئولیتی در قبال هم ندارند و هر دولت ایالتی می‌کوشد با جذب سرمایه‌های خارجی و حتی از ایالت‌های دیگر رشد اقتصادی ایالت خود را تضمین کند، حتی اگر این تلاش سبب بدی اقتصادی ایالت‌های دیگر شود.

چکیده آن که در فدرالیسم رقابتی ایالت‌های خودمختار از اختیارات بسیاری برخوردارند و خود می‌توانند در حوزه‌های مختلف سرنوشت خویش را تعیین کنند. در فدرالیسم رقابتی ایالت‌های خودمختار از حق قانون‌گذاری بسیار گسترده‌ای برخوردارند و حتی می‌توانند در مواردی قوانینی را تصویب و اجرائی کنند که در ایالت‌های دیگر یا وجود ندارند و یا قانون آن ایالت‌ها خلاف آن است. برای نمونه می‌بینیم که در برخی از ایالت‌های دولت آمریکا قوانین اعدام و ممنوعیت سقط جنین وجود دارند و در برخی دیگر از ایالت‌ها حکم اعدام لغو شده و سقط جنین تحت شرایطی که قوانین این ایالت‌ها معین کرده‌اند، مجازند.

فدرالیسم قومی

پیروان فدرالیسم قومی بر این باورند که پیش از پیدایش دولت‌های چند قومی، دولت‌های قومی پدید آمدند و بنا بر شرایط تاریخی برخی از دولت‌های قومی برای دفاع از خود مجبور به اتحاد با اقوام دیگر شدند و به این ترتیب دولت فدرال قومی پدید آمد که یک نمونه آن پیدایش دولت سوئیس می‌باشد که از اقوامی تشکیل شده است که به چهار زبان سخن می‌گویند.

قوم گروهی از مردم است که به‌خاطر برخورداری از ویژگی‌های فرهنگی، زبان، آداب، عادات و سنن می‌توانند توفیر خود از دیگر مردم و گروه‌ها را آشکار سازند و از سوی گروه‌ها و اقوام دیگر نیز به مثابه قوم و یا گروهی ویژه پذیرفته شوند. به عبارت دیگر با پیدایش هویت قومی خودآگاهی قومی نیز پدید می‌آید که وابستگی به یک قوم تبلور آن است.

دیگر آن که پژوهش‌گران در رابطه با مشخصات قوم دارای دو بینش کلی هستند. برخی بر این باورند یک گروه انسانی فقط هنگامی می‌تواند قوم نامیده شود که دارای زبان، سرزمین، پیش‌تاریخ و نژاد مشترک باشد، عواملی که غیرقابل دگرگونی‌اند. اما پژوهش‌گران پیرو تئوری سازمگری³ بر این باورند که مشخصه‌های ذهنی در پیدایش هویت قومی از نقشی کلیدی برخوردارند، زیرا مردم در روند زندگی اجتماعی و با همزیستن وابستگی‌های گروهی و قومی خویش را می‌آفرینند، عواملی که می‌توانند دگرگون مدام دگرگون شوند. بنا بر این برداشت هویت قومی در بطن تاریخ دچار دگرگونی‌های ژرف می‌گردد، یعنی هویت‌های گروه‌های قومی می‌توانند بر اساس دگرگونی‌های زیر و روبنائی تغییر کنند و حتی سبب جذب یک قوم در قوم دیگری شوند.

به این ترتیب آشکار می‌شود فقط احزابی که هویت قومی را وابسته به زبان، سرزمین، پیش‌تاریخ و نژاد مشترک می‌پندارند، می‌توانند در پی تحقق فدرالیسم قومی باشند، زیرا با تکیه بر این عوامل غیرقابل تغییر به آسانی می‌توان خود را از دیگر اقوام جدا ساخت و با تبدیل قوم به «ملیت» و «ملت» در جهت تحقق «دولت ملی» گام برداشت. دیگر آن که هرگاه «ملت» را دربرگیرنده تبار اجتماعی ببینیم، در آن صورت پدیده «دولت-ملت» به آسانی می‌تواند با مقوله قوم در تضادی آشتی‌ناپذیر قرار گیرد، زیرا در بطن «ملت» همه گروه‌ها و اقوام جذب و محو شده‌اند. در این معنی همه وابستگی‌های فرد به یک گروه دینی، نژادی و قومی از او گرفته می‌شود تا بتواند به‌مثابه شهروند وابسته به یک «دولت-ملت» دموکراتیک از برابرقوقی شهروندی برخوردار گردد. اما پدیده فدرالیسم قومی می‌تواند به آسانی سبب آفرینش نابرابرقوقی شهروندی شود، زیرا با تقسیم یک کشور به ایالت‌های قومی که در آن‌ها وابستگی و زبان قومی نقشی تعیین‌کننده بازی می‌کنند، شهروندانی که به آن قوم تعلق ندارند، اما در آن سرزمین می‌زیند، نمی‌توانند از همه حقوق شهروندی خویش بهره‌مند شوند.

مقایسه فدرالیسم اتحادیه‌ای 4 و فدرالیسم دوگانه 5

در پیش یادآور شدیم که در آلمان «فدرالیسم تعاونی» وجود دارد که در دانش سیاسی آن را «فدرالیسم اتحادیه‌ای» نیز می‌نامند. ویژگی‌های فدرالیسم اتحادیه‌ای را می‌توان چنین برشمرد.

1 - در این سیستم تقسیم اختیارات و توانائی‌ها از بالا به پایین است، یعنی اختیارات و توانائی‌های حکومت فدرال (مرکزی) بسیار بیش‌تر از حکومت‌های ایالتی است. به عبارت دیگر، حکومت فدرال از حق قانون‌گذاری گسترده‌ای برخوردار است و حکومت‌های ایالتی موظف به پیروی از آن قوانین و اجرای آن در ایالت‌های خود هستند.

2 - حکومت‌های ایالتی نیز می‌توانند از طریق «مجلس ایالت‌ها» تا آنجا که مربوط به حقوق ایالت‌ها می‌شوند، بر سیاست‌های حکومت فدرال تأثیر نهند.

3 - با وجود «مجلس ایالت‌ها» حکومت فدرال و حکومت‌های ایالت‌ها مجبور به همکاری و همپاری با یکدیگر در همه حوزه‌های قانون‌گذاریند. به همین دلیل نیز در «فدرالیسم اتحادیه‌ای» مکانیسم‌ها و نهادهای این همکاری دو جانبه پیش‌بینی شده‌اند. دیگر آن که در سپهر این فدرالیسم حکومت‌های ایالتی نیز موظف به همکاری و همپاری با یکدیگرند. چکیده آن که در سیستم «فدرالیسم اتحادیه‌ای» باید شبکه‌ای از نهادها برای پیش‌برد پروژه همکاری میان حکومت‌های ایالتی وجود داشته باشند.

در دانش سیاسی فدرالیسم رقابتی را «فدرالیسم دوگانه» نیز می‌نامند. «فدرالیسم دوگانه» مدلی از فدرالیسم است که در سپهر آن حکومت فدرال (مرکزی) و حکومت‌های ایالتی باید تا آنجا که ممکن است، با هم از نقاط مشترک اندکی برخوردار باشند. بنا بر این الگو از آنجا که از یکسو تقسیم اختیارات میان حکومت فدرال (مرکزی) و حکومت‌های ایالتی بسیار شفاف تعیین شده است و از سوی دیگر حکومت‌های ایالتی از قوای قانون‌گذاری و اجرائی بسیار گسترده‌ای برخوردارند، در نتیجه نیاز به همکاری و تعاون میان دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی بسیار اندک است. همان‌گونه که در پیش‌نوشتم، الگوی فدرالیسم رقابتی و یا «فدرالیسم دوگانه» در ایالات متحده آمریکا و کشور سوئیس وجود دارند. با این که بنا بر قانون اساسی آمریکا جدائی میان حکومت فدرال (مرکزی) و حکومت‌های ایالتی بسیار بیش‌تر از آن سطحی است که در فدرالیسم تعاونی و یا «فدرالیسم اتحادیه‌ای» وجود دارد، با این حال ضرورت‌های اقتصادی، محیط‌زیستی و رفاه اجتماعی سبب شده‌اند تا میان حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی در ایالات متحده و همچنین در سوئیس روابط همکاری متقابلی وجود داشته باشد که این سیستم فدرال را تا اندازه‌ای به سیستم فدرالیسم تعاونی و یا «فدرالیسم اتحادیه‌ای» نزدیک می‌سازد. به این ترتیب آشکار می‌شود که زندگی واقعی همیشه با ایده‌های سیاسی همخوانی ندارد و بلکه ضرورت‌های عینی سبب می‌شوند تا ایده‌های سیاسی مجبور به تطبیق خود با واقعیت شوند. به همین دلیل نیز، از آنجا که پروژه «فدرالیسم دوگانه» نتوانسته است آن‌گونه که باید و شاید در ایالات متحده تحقق یابد، برخی از پژوهشگران سیستم سیاسی این کشور را «فدرالیسم جداگرایانه»⁶ نیز می‌نامند. بر پایه این الگو هر ایالتی در رابطه با توانائی‌های خود سیاست خویش را تعیین می‌کند و در نتیجه سیستم حقوقی ایالت‌های مختلف می‌توانند درباره یک موضوع قوانین متضادی را تصویب و در سپهر دولت ایالتی اجرائی کنند. دیگر آن که در این سیستم میان نهادهای دولت‌های ایالتی و دولت فدرال رابطه متقابلی وجود ندارد و بلکه سازمان‌های اداری دولت فدرال و دولت‌های ایالتی هر کدام حوزه کارکردی خود را دارند و نسبت به یکدیگر پاسخگو نیستند و در مواردی با هم رقابت می‌کنند. برای نمونه در ایالات متحده آمریکا پلیس دولت فدرال و همچنین دادگاه‌های دولت فدرال تابع قوانین مصوبه دو مجلس کنگره و سنا هستند، حال آن که پلیس و نهادهای قضائی دولت‌های ایالتی تابع قوانین تصویب شده در مجلس‌های ایالتی هستند و این قوانین گاهگاهی می‌توانند کاملاً هم‌دیگر را نفی کنند. در این سیستم ایالت‌ها نقشی در تموین قوانینی که در مجلس دولت فدرال تصویب می‌شوند، ندارند.

فدرالیسم یا تجزیه‌طلبی؟

برخی از سازمان‌های قومی در ایران می‌کوشند به مخالفان پروژه فدرالیسم در ایران بباوراندند هرگاه مناسبات سیاسی فدرالی همراه با برخورداری دولت‌های خودمختار قومی از حق جدائی کامل از ایران تحقق نیابد، دیر یا زود ایران به چند دولت تجزیه خواهد شد. به باور این گروه‌های قومی با تحقق فدرالیسم می‌توان وحدت ایران را حفظ و با تجزیه‌طلبی مبارزه کرد.

به باور من گروه‌های سیاسی قومی که در ایران برای تحقق دولت فدرال قومی مبارزه می‌کنند، از یکسو دارای ساختاری دموکراتیک نیستند، همان‌گونه که سازمان‌های کُرد عراق چنین نبوده‌اند. در آنجا می‌بینیم که چگونه سازمان‌های کُرد که دارای وابستگی‌های قومی هستند، بخش‌های مختلف ایالت کردستان عراق را در اختیار خود گرفته‌اند و با قانون‌شکنی می‌کوشند قدرت سیاسی خود را در آن مناطق تحکیم بخشند. دیگر آن که مسعود بارزانی که نخست‌وزیر حکومت ایالت خودمختار عراق بود، چون می‌دانست با برگزاری انتخابات اکثریت خود را در مجلس ایالتی از دست خواهد داد، از برگزاری آن خودداری کرد و برای آن که افکار عمومی را به سود خود بسیج کند، پروژه پوپولیستی رفاندوم استقلال

ایالت کردستان از عراق را پیاده کرد که در نتیجه دخالت رژیم جمهوری اسلامی آن پروژه شکست خورد و بخشی از مناطقی که تا آن زمان در اشغال نیروهای پیشمرگه بود، به دست نیروهای نظامی دولت مرکزی عراق افتاد. با آن که مسعود بارزانی مجبور به کنارگیری از قدرت سیاسی شد، اما هنوز خانواده بارزانی حکومت ایالتی را تحت کنترل خود دارد و همچنان از برگزاری انتخابات مجلس ایالتی خودداری می‌کند. به این ترتیب می‌بینیم که در ایالت خودمختار کردستان عراق چیزی که تحقق نیافته مناسبات دمکراتیک و حقوق شهروندی است.

دیگر آن که سازمان‌های قومی ایران دارای هواداران اندکی هستند و در نتیجه بدون برخورداری از پشتیبانی کشورهای که برای تحقق منافع منطقه‌ای خویش خواهان تجزیه ایرانند، نمی‌توانند در آینده سیاسی ایران نقشی داشته باشند.

بنا بر اخباری که انتشار یافته‌اند، آشکار شده است که ۴ سازمان سیاسی کُرد ایران از یکسو امکانات سیاسی خود را در اختیار دشمنان جمهوری اسلامی نهاده‌اند، به این امید که پس از حمله نظامی ارتش آمریکا به ایران و فروپاشی رژیم اسلامی بتوانند از آن نمد کلاهی به‌دست آورند و از سوی دیگر در پی مذاکره با رژیم جمهوری اسلامی‌اند. این رفتار متضاد و خلاف آمد هرگونه عرف مدنی نشان می‌دهد که رهبران این سازمان‌ها هم‌زمان می‌خواهند آخور و توبره و به عبارت دیگر خدا و خرما را داشته باشند که ناشدنی است.

ژوئیه ۲۰۱۹

ادامه دارد

www.manouchehr-salehi.de

msalehi@t-online.de

پانویشت‌ها:

¹ Kooperativer Föderalismus

² Wettbewerbsföderalismus

³ Konstruktivismen

⁴ Verbundföderalismus

⁵ Dualföderalismus

⁶ Trennföderalismus