

فدرالیسم چیست؟

هدایت سلطان زاده

کثرت گرایی (plurality) که خود را به وحدت (unity) کاهش ندهد، چیزی جز آشفتگی نیست. وحدتی که نتیجه کثرت گرایی نباشد، تنها ستمگری است.

Pascal : Pensee.(1958.p.261)

مقدمه:

همه سیستم های سیاسی ای که انسان در لحظه معینی از زمان بدان می اندیشد همانند آدمی فرزند زمانه خود است، و خواه نا خواه باز تاب محیط تاریخی ویژه ایست که در آن بسر می برد. از اینرو هیچ سیستم سیاسی ای نیست که بنحوی، بیان زندگی نامه زمانه خود نبوده و در عین حال، درجه ای از عامیت تاریخی و جهان گرایی (universalism) در آن وجود نداشته باشد.

در دنیای امروز، ایده فدرالیسم، از اهمیت برجسته ای در تئوری سیاسی برای پیوند دادن صلح آمیز کثرت گرایی تنوع ملی، قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی در جهان، با داشتن دولتی کارا و در عین حال یکپارچه و نه متمرکز، ایفاء میکند.

ایده دولت- ملت و سازمان سیاسی متعاقب آن که بعد از انقلاب فرانسه در اروپا و سپس در دیگر نقاط جهان شکل گرفت، اکنون از دو زاویه در معرض فشار جدی قرار گرفته است. نخست، فرایند اقتصاد جهانی و جهانی شدن اقتصاد، نیروهای اقتصادی و سیاسی گریز از مرکز را از طریق یک دنیای فراملی و نهاد های فراملی، نظیر ادغام های منطقه ای اقتصاد های ملی (اتحادیه اروپا، نفتا)، بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، سازمان تجارت جهانی، قرارداد های مختلف بین المللی و غیره، تقویت کرده است. این فشار، چه بر دولت- ملت های بزرگ و چه بر دولت- ملت های کوچک، البته نه بیک اندازه، اثر میگذارد.

دوم، فشار محلی بر دولت- ملت ها برای باز یابی هویت ملی و حق تعیین سرنوشت برای آن دسته از ملیت هایی که با سلطه سیاسی، فرهنگی و اقتصادی یک ملیت بر آنها، حقوق سیاسی و فرهنگی آنان نا دیده گرفته شده است. ایران نیز از این فشار دوگانه در امان نبوده است، بویژه آنکه ستم ملی مستقیم مرکز بر ملیت های غیر حاکم، ضریب چنین فشاری را افزایش میدهد.

این سلطه ملیتی بر ملیت های دیگر، در بین سیاستمداران و افکار عمومی بسیاری از روشنفکران چنان جا افتاده است که، آنرا کاملا یک امر عادی تلقی میکنند، گوئی که، جز این بودی عجب بودی. حتی بسیاری از کسانی که خود را دموکرات و یا مدافع حقوق بشر میدانند، افق ذهنی آنان در دیدن این بی حقی ها متوقف میشود.

نمیتوان امروز، یک کشور چند ملیتی را پیدا کرد که دولت- ملت در آن بر سلطه سیاسی و فرهنگی ملیتی معین استوار بوده و نابرابری اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در بین دیگر ملیت ها و یا شکلی از آپارتاید را بوجود نیاورده، و آنها را عملا به شهروندان درجه دومی تبدیل نکرده باشد. این سلطه، قبل از هر چیز، خود را از طریق مکانیسم حاکمیت سیاسی و سلطه آن بر دستگاه سیاسی نشان میدهد، لیکن در بلند مدت، از طریق ایجاد فاصله جدی در بین ملیتی که بنام آن سخن میگوید، و دیگر ملیت ها، عملا سلطه اقتصادی و اجتماعی آن ملیت را هموار میسازد، حتی اگر بخش غالب آن ملیت، درکی از این فرایند نداشته و یا از نظر سیاسی، با حاکمیت همراه نبوده باشد.

نتیجه عملی آن این واقعیت است که سلطه سیاسی حاکمیتی معین، که در جهت منافع ملیتی معین و محروم کردن ملیت های دیگر حرکت میکند، سلطه طبقاتی همان ملیت بر ملت های دیگر را تامین کرده و ستم ملی را به ستم طبقاتی نیز تبدیل میکند. از این گفته نباید باین استنتاج سریع رسید که همه ملیتی که بنام آن سخن گفته میشود، به سرمایه دار، و بقیه ملیت ها به کارگر تبدیل شده اند. بلکه فرآیندی است که بخش مهمی از ملیت های غیر حاکم را به حاشیه زندگی اقتصادی و اجتماعی می راند. چنین فرآیندی، دیر یا زود یک دینامیت انفجاری را درون ملیت ها تولید میکند.

آنچه که در دنیای سرمایه داری، بین کشورهای پیشرفته و کشورهای پیرامونی، یا باصطلاح جهان سوم ایجاد فاصله ای عظیم میکند و قطب فقر و ثروت بین آندو، و نهایتا سلطه اقتصادی و سیاسی و تکنولوژیک و فرهنگی مرکز بر پیرامون و پرتاب شدن اکثریت آنان بر حاشیه تمدن را تامین میکند، سرمایه گذاری و توسعه صنعتی و اقتصادی در مرکز و خشک کردن منابع توسعه پیرامون با تکیه بر اهرم های متفاوت مالی، سیاسی، تکنولوژیک و گاهی نیز توسل مستقیم به قهر برهنه است. فرآیند مشابهی نیز همین امروز در کشور ما جریان دارد و با یک خشونت سیاسی مستقیم، علیه ملیت های غیر فارس بکار برده میشود. این بدان معنی نیست که همه ملیت فارس بیک سان از این سیاست جمهوری اسلامی بهره میبرند و یا همه آنان بر این سیاست ها مهر تایید میزنند، لیکن نمیتوان انکار کرد که در یک توازن عمومی، معادله را بنفع آنان تغییر میدهد و تعداد حصیر آباد ها و حلبی آباد ها را در درون ملیت های غیر حاکم بشکل شتابانی افزایش میدهد و عملا آنها را به ذخیره های نیروی کار ارزان برای خود تبدیل میکند. بهمین جهت نیز ستم ملی در ایران با ستم طبقاتی منطبق شده است. تحلیل گسترده تر این فرآیند نیازمند نوشته مستقلی است که خارج موضوع اصلی این نوشته است.

ایده فدرالیسم، بی آنکه حلال مشکلی برای همه مشکلات سیاسی و اقتصادی و همه بیماریهای اجتماعی باشد، تلاشی است برای حل صلح آمیز نا برابریهای ملی در درون کشور و نزدیک کردن آنان بهمديگر در یافتن راه حل هائی مناسب در تغییر ساختار های سیاسی حکومتی، تعدیل نابرابریهای اقتصادی در بین ملیتها و ارائه پاسخی دموکراتیک بر آنها، بی آنکه شیرازه امور کشور از هم گسسته و یا از هم بپاشد.

توضیح ساده فدرالیسم

سیستم های سیاسی در جهان را، در یک شکل از رده بندی، یعنی در نحوه توزیع قدرت سیاسی در درون کشور، میتوان به حکومت های متمرکز و غیر متمرکز تقسیم بندی کرد.

در یک حکومت متمرکز، حکومت مرکزی، تنها قدرت تصمیم گیر برای سر تا سر کشور است که متضمن یک سلسله از نهادهای مرکزی است که اقتدار سیاسی و حقوقی نهائی در اختیار آن قرار دارد.

یک حکومت متمرکز ممکن است از اشکال متفاوتی از عدم تمرکز را در داخل کشور، نظیر عدم تمرکز اداری و یا خود مختاری محلی و یا مناطق فرهنگی خود مختار را بکار گیرد، لیکن همه آنها در نهایت، بازوهای اداری حکومت مرکزی هستند.^[1] این نوع از عدم تمرکز عملاً در بسیاری از امپراتوری ها در تاریخ نیز وجود داشته است و این نوع از عدم تمرکز را با سیستم فدرال نباید اشتباه گرفت، چرا که موجودیت این نوع از نهاد های غیرمتمرکز، تابعی است از اراده حکومت مرکزی که در هر لحظه ای میتواند از طرف حکومت مرکزی منحل گردیده و یا تماماً بشکل دیگری در آورده شود.

بر خلاف سیستم های متمرکز، یک سیستم فدرال بعنوان شکلی از حکومت های غیرمتمرکز^[2]، بیان نوعی از نظام سیاسی است که در آن قدرت سیاسی بشکل عمودی، بین حکومت مرکزی و زیر مجموعه های آن تقسیم میشود.

وجه مشخصه اساسی فدرالیسم را میتوان سیستم سیاسی داوطلبانه مبتنی بر خود-حکومتی (self-rule) و حکومت-شراکتی (shared-rule) تعریف کرد.^[3]

اصطلاح سیاسی فدرالیسم، مشتق از واژه لاتین *foedus* که بمعنی عهد و پیمان و قول و قرار است که در آن طرفین مساوی، پیمان شراکت تعهد آوری را ما بین خود منعقد میکنند که بر اساس این تعهد (covenant)، ضمن حفظ هویت و جامعیت فردی

[1] باید توجه داشت که حکومت های متمرکز، ضرورتاً بمعنی حکومت غیر دموکراتیک نیست.

[2] میتوان از شکل کنفدراتیو بعنوان نمونه دیگری از حکومت های غیر متمرکز نام برد که سیزده ایالت بنیانگذار آمریکا و کنفدراسیون سویس از قرن سیزده تا قرن نوزده، نمونه های تاریخی آن هستند و امروز اتحادیه اروپا فرایند مشابهی را طی میکند و در حال گذر تدریجی از شکل کنفدراتیو به فدراتیو است.

[3] -Federal systems of the world: A handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangement.

خود، هستی (entity) جمعی تر نوینی را، نظیر خانواده، نهاد سیاسی و غیره، بوجود آورند که بنوبه خود، هویت مستقل و جامعیت خاص خود را دارد.

مفهوم تعهد همچنین بدین معناست که طرفین عهد و پیمان، نه فقط بر مفاد قانونی تعهد خود، بلکه اخلاقاً بر روح عهد و پیمان خود نیز پایبند بمانند. بنابراین، توافق تعهد شده، چیزی فراتر از قرارداد ساده است، چرا که متضمن تعهد به رابطه ای پایدار و حتی دائمی در بین طرفین و تعهد به همکاری برای دستیابی به هدفهای این پیمان و حل صلح آمیز مناقشات احتمالی است.

از اینرو، فدرالیسم هم بمعنی یک ساختار و هم روش حکومتی است که وحدت و یگانگی را بر شالوده تفاهم و رضایت بر قرار میسازد، در عین حالی که از طریق یک قانون اساسی فراگیر، این تنوع مولفه های تشکیل دهنده یگانگی سیاسی را حفظ میکند.^[4]

بر پایه چنین تعریفی، فدرالیسم، شکلی از سازمان سیاسی دولت است که بر حاکمیت دوگانه مرکز و ایالت ها، و یا عبارتی دیگر، بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت (چه بشکل جغرافیائی یا استانی، چه بر اساس خطوط ملی-قومی و یا بر ترکیبی از جغرافیائی و ملی-قومی) استوار است که در آن هر یک از دو سطح حاکمیت، حدود و اختیارات مشخص خود را داشته و در حوزه های صلاحیت خود حق اعمال اقتدار مستقل خود را دارند و هیچیک از آن دو حق تعرض به حیطه حقوق و صلاحیت های دیگری را ندارد.^[5]

میزان قدرت و حدود اختیارات قدرت مرکزی و ایالت ها (زیر مجموعه ها sub-units) و یا نحوه مشارکت زیر مجموعه ها در تصمیم گیریهای قدرت مرکزی، از کشوری به کشور دیگر ممکن است فرق کند. از این نظر، از شکل واحدی از فدرالیسم نمیتوان سخن گفت. لیکن برغم تنوع در اشکال متفاوت سیستمهای فدرال، همه آنها در یک مضمون کلیدی که میتوان آنرا عیار سنج تشخیص وجود سیستم فدرال تلقی کرد، با هم مشترکند و آن عبارتست از: حاکمیت دوگانه (dual-sovereignty) بین حکومت مرکزی (یا فدرال) و ایالت ها (یا زیر مجموعه ها). این دو سطح یا دو لایه از حاکمیت در یک جغرافیای معین اگرچه استقلال خاص خود را دارند، در عین حال، منزوی از هم نیستند، بلکه هر دو سطح از حاکمیت، حقوق متقابلی نیز در یکدیگر دارند. باین ترتیب، هم ایالت ها یا زیر مجموعه ها، ضمن اینکه در حوزه معین حاکمیت خود، اعمال قدرت میکنند که از آن تحت اصطلاح خود حکومتی یا self-rule نام میبریم، در اداره حکومت مرکزی نیز مشارکت میکنند که به حکومت مشارکتی یا shared-rule معروف است.

⁴[4] John Kincaid. Handbook of federal Countries. A project of Federations. Ed. by Ann L. Griffith. McGill Queen's University Press, 2002. P 510

⁵[5] Tania A. Bozel : What Can Federalism Teach Us About the European Union? . The German Experience . Universitat Heidelberg

میزان و نحوه مشارکت زیر مجموعه ها در حکومت مرکزی نیز از کشوری به کشور دیگر فرق میکند. بعنوان مثال، در کشوری نظیر بلژیک، ایالت ها هم در قانون گذاری مرکزی (از طریق مجلس سنا و هم در کابینه وزراء با نسبت های مساوی شرکت میکنند، و این بجز مشارکت عموم شهروندان از طریق پارلمان در قانونگذاری کشور است. حال آنکه در آمریکا، ایالت ها یا زیر مجموعه ها، نقشی در گزینش مستقیم کابینه وزراء ندارند. در مقابل، این مشارکت زیر مجموعه ها در حکومت مرکزی، حکومت فدرال نیز در ایالت ها، در تمامی حکومت های فدراتیو، از حقوق معینی برخوردار است.

این تقسیم درونی حاکمیت (dual sovereignty) یکی از شاخص های اساسی نظام های سیاسی فدرال است. نکته قابل توضیح اینکه، حاکمیت دوگانه را با تفکیک قدرت (separation of powers) نباید اشتباه گرفت. در همه دموکراسی های پارلمانی، تفکیک قدرت وجود دارد و شرط لازم یک حکومت فدرال است، لیکن همه حکومت های پارلمانی، ضرورتاً فدراتیو نیستند، بلکه برای تحقق آن نیاز به تقسیم عمودی قدرت یا حاکمیت دوگانه در درون کشور نیز هست.

معمولاً در این توزیع عمودی قدرت، در چند حوزه کلیدی که خود بازتابی است از نیاز به اقدام و هم آهنگی مشترک، نظیر دفاع، سیاست خارجی، حق انتشار اسکناس و سیاست های کلی مربوط به اقتصاد کشور، و کنترل مهاجرت، در حوزه صلاحیت حکومت مرکزی قرار دارد و بقیه حوزه های مربوط به اداره کشور، به ایالت ها واگذار میگردد.

باز در این حوزه نیز، شکل واحدی از نوع و میزان صلاحیت ها در بین حکومت مرکزی و ایالت ها وجود ندارد. مثلاً در قانون اساسی کانادا، حوزه های صلاحیت ایالت ها، شمرده شده و ما بقی صلاحیت ها به دولت مرکزی تعلق دارد، حال آنکه در آمریکا درست بر عکس اینست یا در سوئیس، بر اساس قانون اساسی کشور، دولت فدرال، حق داشتن ارتش در زمان صلح را ندارد مگر اینکه ایالت ها تایید کرده باشند. البته مورد سوئیس در زمینه محدودیت داشتن ارتش را، کاملاً استثنائی باید تلقی کرد و نمونه دومی از این نظر ندارد.

باید خاطر نشان ساخت که در تاریخ بشری، حتی از زمان امپراتوریهای بزرگ عهد باستان، نظیر امپراتوری رم، تا امپراتوریهای عصر سرمایه داری، که بر نقاط بزرگ و مناطق پراکنده ای از جهان حکومت می کردند، همواره در جات متفاوتی از تفویض اختیارات به مناطق تحت حاکمیت آنها وجود داشته است، بهمین دلیل نیز اندیشه سیاسی چگونگی متصل کردن این مناطق پراکنده در جهان، زیر یک چتر حکومتی، یکی از دغدغه های فکری حکومتهای بزرگ بوده است.

گاهی نیز، اتحاد های متفاوتی، برای مقاصدی معین در تاریخ شکل گرفته است، لیکن این اتحادها بعد از برآورده شدن هدف اتحاد، نظیر دفاع متقابل در برابر یک حمله خارجی و برای دوره ای کوتاه بوده است. میتوان از اتحاد دولت شهرهای یونان در عصر باستان و یا از اتحاد شهر های ایتالیا در قرون وسطی بعنوان نمونه هائی از این اتحادها نام برد.

نخستین اتحاد های مدرن با خصلتی نسبتاً پایدار، نخست در سوئیس از قرن 13 بعد و سپس در هلند (The United Provinces) شکل گرفتند. با اینهمه، اتحاد آنان سست و با قدرتهای مرکزی ضعیفی بودند. از این نظر، هیچیک از این اتحادها را در تاریخ و یا هیچیک از امپراتوریهای بزرگ جهان را که با در جاتی از عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مناطق پراکنده تحت حکومت آنان همراه بود، نمیتوان در مفهوم امروزی خود، یک نظام سیاسی فدرال نامید.

مفهوم حاکمیت دوگانه (dual-sovereignty) که رابطه ای دو طرفه و متقاطع در بین ایالت ها (یا دولت محلی) و دولت مرکزی (دولت فدرال) برقرار می سازد، اختراع بزرگ پدران بنیانگذار آمریکا بود که چرخشی اساسی در پی ریزی یک نظام سیاسی فدرال و با تعاریفی روشن، با تصویب قانون اساسی آمریکا در 1789، بوجود آورد، که نخستین نمونه تاریخی یک نظام سیاسی فدرال در مفهوم امروزی خود بود.

سیزده ایالتی که بعد از جنگ استقلال، ایالات کنفدراتیو را بوجود آورده بودند، پیوند ضعیفی با همدیگر داشتند و فاقد یک قدرت مرکزی بودند. از این نظر، تشابه زیادی با اتحاد های پیشین در تاریخ داشتند.

قانون اساسی 1789، مدل نوینی از دولت را پی می ریخت و این ایالت ها را از یک شکل سیاسی کنفدراتیو، بیک قدرت سیاسی فدراتیو، و با یک قدرت اجرائی و حکومت مرکزی موثر، مبدل می ساخت. در این مدل سیاسی جدید، ایالت ها نه تنها اقتدار و حوزه های صلاحیت خود را داشتند، بلکه در ارگان های مرکزی حاکمیت نیز مشارکت می کردند. در مقابل، حکومت فدرال نیز، اضافه بر نقش مرکزی خود، در شاخه های اساسی مشترک برای همه ایالت ها، در حوزه های معینی نیز، حق اعمال اقتدار در ایالت ها را بر عهده می گرفت. بهمین دلیل، هیچیک از نمونه های پیشین تاریخ، از جمله کنفدراسیون نیو انگلند در 1643 (The United Colonies of New England) را که توسط امپراتوری بریتانیا، پیش از جنگ استقلال، برای اداره مستعمرات بوجود آمده بود، نمیتوان سیستم سیاسی فدرال نامید، هر چند که خود بعنوان الگوئی برای کنفدراسیون شمال آمریکا در 1774 بکار گرفته شد.^[6]

^[6] Stephen Woodward : the simple guide to the federal Idea.

در یک سال پیش از انقلاب آمریکا مستعمره نشینان آمریکائی، از اختیارات زیادی برای اداره امور داخلی خود برخوردار بودند و از طریق مجالس محلی خود، بسیاری از امور مربوط به خود، نظیر مالیات، تجارت و دادگاه ها را اداره میکردند. در مواردی نیز اختیارات آنها حتی فراتر از امور صرفاً محلی خود میرفت. [7]

در تقسیم جغرافیائی قدرت سیاسی بین حکومت فدرال که بر سر تا سر کشور حق اعمال قدرت را دارد، وزیرمجموعه ها، که هر یک منفرداً در منطقه محدود ایالت خود اعمال قدرت میکنند، که مجموعه آنها سرزمین یا جغرافیای سیاسی دولتی معین را تشکیل میدهند، ممکن است زیر مجموعه های کوچکتری در درون هر ایالتی نیز وجود آید. بعنوان مثال، ایالات متحده آمریکا، مرکب از یک دولت فدرال یا دولت عمومی آمریکا (General Government) و پنجاه ایالت (state) است. لیکن ایالت ها، خود از نود هزار حکومت های خود مختار، نظیر کانتی ها (county)، شهرداریها، و مناطق مدرسه ای (School districts) تشکیل شده اند.

تقسیم بندیهای درون ایالت ها، اساساً بشکل دولت های متمرکز است تا فدرال، از اینرو، ساختار سیاسی دولت آمریکا را باید شبیه پنجاه دولت متمرکز تلقی کرد که در درون یک دولت فدرال قرار گرفته اند.

تقسیم جغرافیائی قدرت در بین دولت فدرال و ایالت ها، اصولاً در قانون اساسی کشور، بصراحت قید میگردد و حیطة اقتدار و میزان اختیارات دولت فدرال و ایالت ها مشخص میشود. لیکن، میزان قدرت دولت فدرال و ایالت ها، باز از کشوری به کشور دیگر فرق میکند و در همه کشور های فدرال، مثل هم نیستند.

با اینهمه، مختصه دیگری نیز، کشورهای فدرال را از غیر فدرال متمایز میسازد: در یک کشور فدرال، هم تمرکز و هم جدا شدن نفی میگردد.^[8] بهمین دلیل نیز، گاهی سیستم های فدرال را بمعنی اتحاد تخریب ناپذیر واحد های تخریب ناپذیر تعریف می کنند.^[9]

در دنیای امروز، بطور رسمی بیست کشور فدرال وجود دارند که قریب به نیمی از جمعیت جهان را تشکیل میدهند، لیکن هشتاد در صد کشور ها، بنحوی از مکانیسم های فدرال استفاده میکنند، بی آنکه بطور رسمی فدرال بوده باشند. بعنوان مثال، بریتانیا، کبیر، رسماً یک کشور فدراتیو نیست، ولی مناطقی نظیر اسکاتلند ویا ویلز و تا حدی

^{7[7]} Kelly , Harbinson & Belz : The American Constitution : its origins and development. vol.1.p46

^{8[8]} Julian schofield : Federalism and Confederalism.

^{9[9]} در اکثریت غالب کشورهای فدرال، حق جدا شدن در قانون اساسی این کشور ها وجود ندارد. فقط قوانین اساسی شوروی سابق و یوگسلاوی و قانون اساسی 1957 برمه، حق جدا شدن را برسمیت می شناخت. البته، باید توجه داشت که تجزیه بعدی این کشور ها بیشتر، معلول عواملی دیگر بود تا وجود موادی در قانون اساسی برای حق جدا شدن. این کشور ها بطور فورمال، فدراتیو و بطور واقعی، بشدت فوق متمرکز و مغایر با اصول ابتدائی فدرالیسم بودند. در بین کشورهای فدرال، قانون اساسی اتیوپی، حق جدا شدن را برسمیت میشناسد که باید آنرا استثنائی بر قاعده تلقی کرد.

ایرلند شمالی، مجالس محلی خود را داشته و از اختیارات قابل ملاحظه ای برخوردار هستند.

در شکل گیری حکومت های فدرال، دو فرآیند را میتوان مشخص کرد: شکل نخست، باهم جمع شدن دولت ها و یا مناطق سیاسی مستقل (coming together)، که هویت تازه ای را چه به صورت فدرال و چه بصورت کنفدرال، بوجود می آورند.

دوم: تقسیم عمودی قدرت سیاسی در درون دولت هائی که متمرکز بوده اند، بشیوه جدید فدرال (holding together).

از نظر تاریخی، شکل اول، یعنی تجمع مناطق مستقل سیاسی در یک شکل کنفدراتیو و سپس بصورت فدراتیو، نخستین تجربه های تاریخی بوده اند. کنفدراسیون سویس، ایالت های متحد در هلند، کنفدراسیون ایالات شمال آمریکا و نیز اتحادیه اروپا در شرایط فعلی، نمونه هائی از این تجمع ایالت ها و مناطق در تشکیل یک سیستم فدراتیو و کنفدراتیو هستند. از کشورهائی نظیر برزیل، بلژیک، آرژانتین و هند و عده دیگری از کشورهای دیگر، میتوان بعنوان نمونه هائی نام برد که از طریق غیر متمرکز کردن حکومت های متمرکز خود، تقسیم عمودی قدرت و ایجاد حاکمیت های دوگانه خود-حکومتی و حکومت-شراکتی، در جهت یک نظام فدرال حرکت کرده اند که فرآیند احتمالی فدرالیسم در کشور ما، ضرورتاً از الگوی دوم تبعیت خواهد کرد.

یک سیستم فدرال ممکن است که بر یک پایه متقارن و هم وزن در زیر مجموعه های خود استوار بوده، که اصطلاحاً (symmetric federalism) نامیده میشود و در آن زیر مجموعه ها در رابطه با حکومت فدرال از یک خود-حکومتی و استقلال برابر با دیگر ایالت ها برخوردار هستند، و یا از زیر مجموعه های نامتقارنی (asymmetric federalism) تشکیل شده باشد.

مفهوم فدرالیسم نامتقارن بدین معنی است که در سطح دولت فدرال، زیر مجموعه ها از درجتهای متفاوتی از خود-حکومتی و استقلال، چه بصورت صریح و چه بطور ضمنی بهره مند هستند. بعنوان مثال، در اسپانیا، به مناطق ناوارا (Navara) و باسک، قدرت و وضع و مصرف مالیاتی بیش از آنچه که به مناطق خود مختار داده میشود، تفویض شده است. و یا، به ایالت های کاتالونی و گالیسیا، در مورد فرهنگ و زبان و آموزش، اختیارات ویژه ای داده شده است. بهمین نحو، در کانادا، ایالت کبک (Quebec) برای حفظ و پیشبرد فرهنگ زبان فرانسه، از اختیارات خاصی برخوردار است. در آلمان فدرال، سه شهر برلین، برمن و هامبورگ یا دولت-شهر Lander تلقی میشوند، حال آنکه بقیه شهرها تابع سیزده منطقه Lander هستند. یا مثلاً در چین به بندر هنگ کنگ، وضعیت سیاسی و حقوقی ویژه ای تفویض شده است.^[10]

¹⁰<http://www.rpani.gov.uk/studyvisit/germany.htm>

اشکال متقارن فدرالیسم، بمعنی این نیست که تمام مناطق و ایالت ها باید مثل هم باشند. بلکه در جه عدم تمرکز در سطح فدرال، در مورد ایالت و یا منطقه، باین دلیل متقارن تلقی میشوند که قوانین و قواعد مشابهی در آنها بکار بسته میشوند حتی اگر جمعیتی بزرگتر و یا منطقه بزرگتری را شامل شوند.^[11]

تفاوت بین عدم تمرکز و سیستم فدرال

هر سیستم فدرالی ضرورتاً بر عدم تمرکز استوار است، لیکن هر نوع عدم تمرکزی بمعنی سیستم فدرال نیست. وجه تمایز اساسی بین سیستم فدرال و سیاست عدم تمرکز در هر شکلی را باید در وجود حاکمیت دوگانه در حکومت فدراتیو که خود اساساً با عدم تمرکز نیز همراه است، و فقدان آن در عدم تمرکز اداری و یا حتی در خود مختاری، جستجو کرد. امروز، اکثر کشورها، چه پیشرفته و چه در حال توسعه، اشکال متفاوتی از سیاست عدم تمرکز را پیش میبرند و هر کدام از آنها بنا بدلایلی انجام میگیرد. سیاست عدم تمرکز، اگرچه روش تازه ای نیست و بعد از پایان جنگ جهانی دوم، غالب کشور های پیشرفته از آن استفاده کرده اند، ولی در دو دهه گذشته، عمومیت بیشتری یافته است. در سالهای 1950 و 1960، کشورهای استعمارگر، بخش قابل توجهی از اختیارات خود را به مستعمرات خود تفویض کردند ضمن آنکه هنوز به آنها استقلال کامل نداده بودند. در دهه 1980، بیشتر به دلیل تمرکز بر توسعه انسانی و ضرورت همسازی شیوه های حکومتی با آن مرتبط بود. در حال حاضر، سیاست عدم تمرکز در هر کشوری منطق خاص خود را دارد. کشورهای پیشرفته آنرا بدلیل عرضه ارزانتر و کارا تر خدمات پیش میبرند و کشورهای در حال توسعه، بدلیل جلوگیری از عدم کارائی و بی ثباتی اقتصادی، و کشورهای سابقاً کمونیستی نیز از عدم تمرکز بعنوان ابزاری برای سرمایه دارانه کردن ساختار های اقتصادی خود و گذر شتابان به اقتصاد بازار آنرا بکار میگیرند. عدم تمرکز سازمان اداری نیز برای برای مدیریت دستگاه بوروکراسی کشور، روشی است از متدتها پیش در بسیاری از کشورها بمورد اجراء گذاشته شده است. در آمریکای لاتین عدم تمرکز بر اثر فشار برای دموکراتیزه کردن بیشتر، و در قاره آفریقا، عدم تمرکز ابزاری است برای حفظ وحدت ملی. در نتیجه، حکومتها، ممکن است بدلایل متفاوت و بدرجات متفاوتی، سیاست عدم تمرکز را پیش ببرند.^[12]

^[11] Roger D. Congleton, George Mason University Andreas Kyriacou and Jordi Bacaria : Political and Economic Origins of Asymmetric Federalism: A Model of Endogenous Centralization. Universitat Autònoma de Barcelona

^[12] 2nd International Conference on Decentralisation: Federalism, The Future of Decentralisation of States? 25-27 July 2002, Manila, Philippines. United Nations Development Program.
<http://www.undp.org/governance/docsdecentral/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf>

لیکن هیچیک از اینها را نمیتوان یک روش فدراتیو تلقی کرد، چرا که فاقد مکانیسم فدراتیو، یعنی حق حاکمیت دوگانه هستند.

فرق بین سیستم فدراتیو و کنفدراتیو

یک سیستم فدراتیو و کنفدراتیو، هر دو از مقوله حکومت های غیر متمرکز هستند. تقسیم عمودی قدرت در سیستم های فدراتیو و میزان صلاحیت های حکومت فدرال و زیر مجموعه ها، بصورت مفادی از قانون اساسی کشور در می آیند و امکان تغییر آن فقط با تصویب پارلمان های محلی زیر مجموعه ها (ایالت ها) میتواند عملی شود. بعبارتی دیگر، هرگونه تغییری در معادله بین حکومت فدرال و ایالت ها، فقط با رضایت طرفین امکان پذیر است و رابطه یکطرفه نیست و حکومت مرکزی نمیتواند بنا به اراده خود، اختیارات حکومت های محلی را تغییر دهد. تغییرات جزئی و نوسان ها معمولاً از طریق تفسیر قانون اساسی از طرف دادگاه عالی فدرال که صلاحیت رسیدگی به اختلافات بین ایالت ها و نیز هریک از ایالت ها با دولت فدرال را بر عهده دارد، انجام میگردد. لیکن برای تغییر در قانون اساسی، معمولاً تایید سه چهارم پارلمان ایالت ها ضروری است.

بر خلاف حکومت فدراتیو، سیستم های کنفدراتیو، بر اساس توافق برای هدفهای معینی بوجود می آیند و قدرت اجرایی مرکزی فقط از نمایندگان زیر مجموعه ها تشکیل میشود. بر خلاف دولت فدرال، قدرت اجرایی و حکومت مرکزی ضعیفی دارد.

در یک سیستم کنفدراتیو، اولاً، زیر مجموعه ممکن است هویت قانونی کاملاً مستقل خود را حفظ کند. ثانیاً، مرکز فقط مجاز به اعمال آن قدرت و اختیاراتی است که زیر مجموعه ها (ایالت ها) به آن تفویض کرده اند. یعنی اختیارات آنها تابعی است از اختیارات ایالت ها. ثالثاً، زیر مجموعه ها در بسیاری مسائل، میتوانند تصمیمات مرکز را وتو کنند. رابعاً، تصمیمات مرکز فقط ممکن است زیر مجموعه ها را متعهد کند و نه شهروندان ایالت های کنفدرال را. بعنوان مثال، بسیاری از تصمیمات اتحادیه اروپا، بطور مستقیم به جزئی از پیکره قانونی دولت های عضو تبدیل نمیشود و نیاز به تصویب پارلمانهای دولت های عضو دارد تا رسمیت قانونی در آنها پیدا کرده و حقوق و یا تعهد قانونی برای آنها بوجود آورد. خامساً، مرکز فاقد منبع مالی و یا پایگاه انتخاباتی مستقل است. سادساً، زیر مجموعه ها، اختیارات خود را بطور دائم به مرکز تفویض نمیکنند. و سرانجام اینکه، هر زمانی ممکن است که از اتحاد خود را بیرون بکشند، حال آنکه حق جدائی در سیستم فدراتیو امکان جدائی حق یکطرفه ای نیست.

میتوان از کنفدراسیون سوئیس در فاصله 1291 تا 1847، و کنفدراسیون ایالات شمال آمریکا از 1776 تا 1787 و نیز اتحادیه اروپا در حال حاضر بعنوان نمونه های

تاریخی نام برد. با این تفاوت که اتحادیه اروپا اکنون یک هویت دورگه ایست بین سیستم فدراتیو و کنفدراتیو، و دولت سوئیس برغم حفظ نام کلاسیک کنفدراسیون خود، یک حکومت کاملاً فدراتیو است.

تفاوت خود مختاری (autonomy) با فدرالیسم

مفهوم خود مختاری در معانی متفاوتی بکار برده میشود و بیشتر متضمن اقدام به اختیار خود در حوزه های معین است. از نظر توزیع یا پخش کردن قدرت سیاسی، خود مختاری، بمعنی سیاست عدم تمرکز است، لیکن در غالب موارد، از اختیار انحصاری وضع قوانین و اداره امور محل، و گاه حق قضائی در چهار چوب کلی قانون اساسی کشور است.

در اینجا باید بین "خود مختاری اداری" که بیشتر شکلی از عدم تمرکز در سازماندهی اداری کشور است، و «خود مختاری سیاسی» که بمعنی انتقال حق قانون گذاری به یک واحد سرزمینی درحوزه هائی معین است، و همچنین «خود مختاری فرهنگی»، قائل به تمایز شد. خود مختاری فرهنگی، از خود مختاری سیاسی فرق میکند. خود حکومتی فرهنگی، معمولاً به گروه های زبانی، مذهبی و یا از نظر قومی متفاوت بکار برده میشود تا گروه های اجتماعی ای که صرفاً بر اساس تعلق سرزمینی تعریف میشوند، و دامنه خود مدیریتی آنان محدود به آموزش، فرهنگ و زبان اقلیت و امور مذهبی و رفاهی میشود. نهاد های خود مختار نیز فقط در آن حوزه های معین حق اعمال قدرت را دارند و نه بیشتر.^[13]

دامنه خود مختاری سیاسی، همانگونه که اشاره شد، وسیعتر است و درجه و وسعت اختیارات تفویض شده نیز در هر موردی ممکن است که فرق کند. قدرت خود مختار منطقه ای، عمدتاً حوزه های آموزش، فرهنگ، استفاده از زبان، محیط زیست، برنامه ریزی محلی برای منابع طبیعی، توسعه اقتصادی، امور اداری محل، مسکن، بهداشت و دیگر امور اجتماعی را در برمیگیرد. دولت مرکزی نیز امور مربوط به دفاع، سیاست خارجی، سیاست های کلان اقتصادی، نشر پول و امنیتی را بر عهده میگیرد. در این زمینه میتوان از خود مختاری جزایر آلد (Aland Islands) واقع در دریای بالتیک که تحت حاکمیت دولت فنلاند قرار دارد، لیکن بزبان سوئدی حرف میزنند، اسکاتلند، گرین لند، پورتریکو، منطقه تیروول و آلتو آدیجه در شمال ایتالیا که آلمانی زبان هستند، بعنوان نمونه هائی از خود مختاری سیاسی یا سرزمینی نام برد.^[14]

تفاوت اساسی همه اینها با سیستم فدرال در اینست که دولت مرکزی حق تغییر یا برهم زدن اختیارات تفویض شده را دارد، حال آنکه چنین حق یکطرفه ای برای آن در

^[13] -Ruth Lapidoth : Ways of diffusing Power. Special triple issue. themes of the international conference on federalism.2002.p23

-همانجا^[14]

حکومت فدرال قائل نمیشوند. دوم اینکه فاقد جنبه حاکمیت دوگانه و مشارکت متقابل آن در اداره حکومت مرکزی است.

فدرالیسم بمثابه گزینه سیاسی بهتر

ایده قدرت متمرکز سیاسی در یک کشور، دیگر موضوعیت تاریخی خود را از دست داده است. یکی از جنبه های مهم سیستم فدراتیو این است که وجود انواع مسائل مختلف در یک کشور و نیز ضرورت داشتن نهاد هائی مختلف برای پاسخگویی بر آنها را می پذیرد. پاره ای از آنها در سطح محلی اثر میگذارند و دامنه پاره ای دیگر در سطحی وسیعتر است. ساختارهای سیاسی حاکمیت، باید منعکس کننده این سطوح متفاوت باشد. اقتدار و اختیارات پرداختن این مسائل، تا حد ممکن باید به سطوح پائین انتقال یافته و در بالا تا آنجائی که لازم است تمرکز داشته باشد.

جنبه مطلوب دیگر در سیستم فدرال، در رابطه مستقیمی است که هر سطح از حاکمیت سیاسی، ارتباط مستقیمی با شهروندان برقرار میسازد. از این نظر، بار دموکراتیک بیشتری را با خود حمل میکند.

قوانین دولت فدراتیو، نه فقط ایالت های تشکیل دهنده آن، بلکه مستقیماً بر کلیه شهروندان اثر میگذارد.

در یک سیستم فدرال، قدرت سیاسی اگرچه پخش شده است، لیکن قدرت کاملاً هم آهنگی است و این هم آهنگی، انسجام درونی و قدرت واقعی بیشتری را به دولت داده و از تنش های درونی آن میکاهد. بهمین دلیل، یک دولت فدراتیو، ضمن آنکه پیوند درونی هم آهنگتری با مولفه های خود دارد، خود ابزاری است برای حفظ چندگانگی (پلورالیسم) و حراست از حقوق فردی در برابر اقتدار دولت مرکزی.^[15]

انتقال قدرت سیاسی تصمیم گیری به ایالت ها و مناطق، حق تصمیم گیری را در مورد مسائلی که بر زندگی آنان اثر میگذارد، از بوروکراتهای مرکز نشین، بیشتر به خود شهروندان آن ایالت ها انتقال میدهد.

توزیع عمودی قدرت سیاسی، نه تنها زندگی صلح آمیز تری را برای مجموعه شهروندان فراهم میسازد و امکان آنرا بوجود می آورد که بسیاری از مناقشاتی که ممکن است بین بین ایالت ها و دولت مرکزی ویا بین ملیت های مختلف بروز میکند، با استفاده از مکانیسم های سیاسی هم آهنگ کننده سیستم فدرال، از طریق گفتگو و ابزار قانونی مناسب حل و فصل شود. تجربه اروپا بعد از دو جنگ ویرانگر، که در آن ملت های آن در

¹⁵[15] - Richard Laming : An Introduction to Federalism. Published in Federal Union.

طی کمتر از سه دهه روی آورده بودند، و حرکت آنان بطرف یک سیستم کنفدراتیو و فدراتیو، خود شاهد زنده ای بر آن است.

یک حکومت فدراتیو، ضمن پخش قدرت سیاسی بشکل عمودی، هم از جامعیت قدرت مرکزی و هم از هویت و جامعیت ایالتها که مولفه های آن هستند، دفاع کرده و به هریک از آنها قدرت و اختیارات لازم برای حل مشکلات کشور را از طریق هم آهنگی باهم میدهد و شهروندان را در ارتباط نزدیکتری با تصمیم گیریها قرار میدهد. از اینرو، یک سیستم فدرال واقعا دموکراتیک را، میتوان جمهوری جمهوری ها نامید.



<http://www.mahnaaz.com/>