

حق تعیین سرنوشت تا سرحد جدایی یا فدرالیسم؟

بخش دوم: فدرالیسم

در بخش اول این نوشته به مشکلات و مسائل پیرامون حق تعیین سرنوشت تا سر حد جدایی پرداختم:

<http://rahekaregar.com/maghalat/2017/07/15/meli.pdf>

در بخش دوم این مقاله به راه حل آلترناتیو جدایی یعنی "فدالیسم" می پردازم. در بخش سوم این مقاله با اشاره به نیروهای سیاسی (سراسری و ملی) برخورد آنها به امر مسئله ملی را نقد خواهم کرد.

پیش از پرداختن به فدرالیسم بجا می دانم به تفاوت یک دولت فدرال و کنفدراسیون اشاره کنم چون در مواردی شاهد تعریفی از دولت فدرال هستیم که بیشتر شبیه به کنفدراسیون است.

کنفدراسیون به مجموعه ای از ایالات و یا کشورهای اتلاق می شود که برای امری مثلا عدم جنگ یا پیمان دفاعی یا تجاری یا سیاست خارجی و ... با هم همپیمان شده اند و چه بسا برای هماهنگی با هم حتی کمیته عالی برای رهبری و هدایت این اهداف را هم انتخاب کرده باشند. کشورهای مشترک المنافع و یا اتحادیه اروپا را می توان از جمله این کنفدراسیون ها برشمرد. اگر چه اتحادیه اروپا به اهدافی دست یافته است که آنرا در راه رشد برای تشکیل یک دولت فرا ملیتی و فدرال سوق می دهد. کشورهای عضو یک کنفدراسیون به احاط سیاست داخلی و سیاست خارجی و نظامی مستقل هستند. آلمان از سال 1815 تا 1866 (1) و هلند از 1580 تا 1795 و ایالات متحده آمریکا از 1776 تا 1789 کنفدراسیون بودند. بسیاری از دولت های فدرال از رشد کنفدراسیون ها و ارتقاء آن به فدرالیسم رسیده اند.

سناریوی جدایی ملی در ایران و همکاری آنها به شکل کنفدراسیون فدرالیسم نیست و همان سناریوی حق تعیین سرنوشت تا سر حد جدایی است که در بخش نخست به آن پرداختم. با روشن شدت تفاوت کنفدراسیون و یک دولت فدرال به بحث پیرامون فدرالیسم می پردازم.

در پایین پس از اختصاری شرح در رابطه با فدرالیسم چند شاخص را عمده کرده ام و به شرح آنها می پردازم و هدف از این امر آن است که در بخش سوم این مقاله با ذکر این شاخص ها به طور عملی در ایران بپردازم.

فدرالیسم

امروز 25 کشور بشکل فدرال اداره می شوند (4) البته سطح فدرالیسم در این کشورها گوناگون است. کشورهای فدرال داری یک حکومت مرکزی هستند که سیاست مالی، نظامی، امنیتی، مرزیانی - مهاجرت و خارجی کشور را اداره می کند. البته دولت مرکزی دارای وزرای گوناگون دیگری نیز هست اما عمدتا وظیفه هماهنگی امور تحت سرپرستی خود در ایالات را دارند. در کنار دولت مرکزی قوه قضائیه مرکزی و مجالس قانونگذاری مرکزی نیز وجود دارند. قوه مقننه (مجالس مرکزی) و راس قدرت اجرائیه مرکزی مستقیما توسط آحاد مردم در سراسر کشور انتخاب می شوند.

بسیاری از دولت های فدرال با تجمع داوطلبانه ایالات مستقل و کنفدراسیون ها تشکیل شده اند و از اینرو بسیاری از این ایالات نه تنها مقررات و قوانین همکاری که حتی شرایط و قوانین مدون سرپیچی و حتی انحلال دولت فدرال را هم مدون کرده اند. از جمله دولت های فدرال که قوانین انحلال دارد دولت ایالات متحده امریکاست (5). اصولا تغییر قانون اساسی با رای دو سوم در مجلس سنا و خانه نمایندگان (مجلس شورا) و یا به تقاضای سه چهارم ایالات صورت می گیرد. سه چهارم ایالات می توانند با پذیرفتن یک قانون و فرمان مرکزی آنرا کاملا از دستور خارج کرده و قانون اساسی را تا سطح انحلال حکومت فدرال و یا تغییر شرایط اتحاد فدرال تغییر دهند. این در حالی است که هر ایالت به نوبه خود در حوضه قوه مجریه (تحت نظر فرماندار) در حوضه قوه مقننه در مجلس ایالتی و در سطح قوه قضائیه خود استقلال دارند. هر ایالت دارای قوانین حقوقی و جزائی و مالیاتی و آموزشی خود را دارد. هر ایالت دارای قاضی ها و دادستان های ایالتی است که می

توانند هر حکم ایالتی و یا حتی دولتی را در ایالت خود و یا در سراسر امریکا معلق کرده و تا رسیدگی دادگاه ذی صلاح ایالتی و یا کشوری از اجرای آن جلوگیری کنند.

قوانین مرکزی: در یک کشور فدرال اگر چه ایالات قدرت وسیع و قوانین و حاکمیت خود را دارند اما قوانین مرکزی و در نهایت مصوبات دادگاه عالی کشور برای تمامی ایالات لازم الاجرا است و این بزرگترین تفاوت کنفدراسیون و یک نظام فدرال است. اگر چه ایالات مستقل هستند اما جمع آوری مالیات دولت فدرال بر عهده ادارات مالیات محلی است. برای مثال دولت کانادا برنامه برابری اقتصادی ایالتی را اجرا می کند که به معنای پرداخت مستقیم نقدی به پروینس های کشور است تا سطح برابری اقتصادی را در کشور به حالت بالانس نگاه دارد (6) اما چنین سیاستی در حکومت فدرال امریکا وجود ندارد و کمک های دولتی به ایالات فقیر تنها و تنها در صورت وقوع فجایع طبیعی و موارد خاص پرداخت می شود. البته برنامه ها و پروژه های دولتی وجود دارند که بابت اجرای آن به ایالات و شهرها کمک دولتی پرداخت می شود.

نژاد: در یک نظام فدرالی تقسیم بندی ایالتی تنها بر پایه تعلقات جغرافیایی انجام می گیرد و هر شهروندی که در ایالتی زندگی می کند جدا از تعلقات ملی و محل تولد حق رای دادن و انتخاب شدن در سطح ایالتی را دارد. البته در مواردی برای مقابله با تقلب و لشکرکشی تشکیلاتی احزاب ثبت آدرس محل زیست برای یک تا سه سال برای شرکت در انتخابات ایالتی ذکر گردیده است.

تحصیلات: در کشورهای فدرال شهروندان جدا از تعلقات ایالتی حق تحصیل در سراسر کشور را دارند و خارجی محسوب نمی شوند. اگر چه در برخی از کشورهای فدرال مثل کانادا و امریکا مدارک تحصیلی در ایالات گوناگون ارزش های متفاوت دارند و گاهی نیاز به تکمیل و یا ارزشیابی و تائید مجدد در ایالات و پروینس های دیگر هستند و دلیل آن تفاوت قوانین حقوقی و مدنی و اداری در ایالات مختلف است.

خودمختاری اقتصادی: برای مثال در کانادا و امریکا سطح مالیات بر درآمد در ایالات و پروینس های فرق دارد و هر یک دارای جدول های مالیاتی خود هستند و البته ایالاتی هم وجود دارند که برای جلب نیروی کار یا توریست کلا مالیات ایالتی بر درآمد حاصل از کار ندارند (در عوض سطح دستمزد پایین تر و مالیات بر اجناس بالاتر است) و در بعضی از ایالات و پروینس ها مالیات فروش اجناس وجود ندارد. اما همه اتباع ایالات باید مالیات فدرال بر درآمد خود را باید بپردازند.

فانون کار: کشورهای فدرال دارای قوانین کار مرکزی هستند که زیر پایه و بنای قانون یکسان را مشخص می کند و هر ایالت بر پایه فانون فدرال قوانین مکمل را تصویب می کنند. برای مثال دولت فدرال در امریکا حداقل دستمزد را تعیین کرده است و ایالات می توانند حداقل دستمزد بیشتری را در صورت تمایل تصویب کنند. حتی شوراها شهر هم در نهایت می توانند در صورت تمایل به آن بیفزایند. برای مثال حداقل دستمزد در امریکا ساعتی 9.20 دلار است و در کالیفرنیا 10.5 دلار و در سانفرانسیسکو در شمال کالیفرنیا از اول جولای 14 دلار است و در سال 2018 به 15 دلار خواهد رسید. (13) این نشان می دهد ایالاتی که اقتصاد پر رونق تری دارند حقوق بالاتری پرداخت می کنند. البته تورم و گرانی در ایالات مختلف را بایستی در رابطه با سطح حداقل دستمزد بایستی در نظر گرفت.

فرهنگ و آداب و رسوم و نشان های ملی و جغرافیایی: در بسیاری از نظام های فدرالی هر ایالت نشان و پرچم و آداب و رسوم و روزهای تاریخی خود را داشته و یا حتی دارای تعطیلات رسمی خود است.

قوانین جزایی و مدنی: هر ایالت و پروینس (در برخی از کشورهای فدرال) قوانین خاص قضایی و مدنی خود دارند. مثلا در امریکا در بعضی از ایالات حکم اعدام وجود دارد و در بعضی ایالات دیگر نه. تنها در موارد خاص که دادستانی کل فدرال تشخیص دهد متهمان توسط دادگاه فدرال و قوانین جزایی آن محاکمه خواهند شد و نه بر طبق قوانین ایالتی. از آنجمله محاکمه فدرال بمب گذار مارتن بستن و صدور حکم اعدام برای او در حالی که بستن دز ایالات ماساچوست قرار دادرد و از سا 1984 حکم اعدام در این ایالت ملغا شده است (14)

فرهنگ سیاسی: استقلال وسیع سیاسی - فرهنگی و اقتصادی بی شک موجب پدید آمدن اختلافات سیاسی و فرهنگی در میان ایالات می شود. مثلا در ایالات گوناگون امریکا شاهد شکل گیری و پا گرفتن فرهنگ سیاسی چپ و راست هستیم.

وقتی از ایالات غربی آمریکا و ایالت نیویورک صحبت می‌کنیم از ایالاتی صحبت می‌کنیم که قدرت سیاسی در آن با مقیاس اروپایی سوسیال دمکرات میانه و یا حتی سوسیال دمکرات چپ هستند. در این ایالات از وجود قوانین تکمیلی در دفاع از حقوق زنان، قانون کار، دفاع از همجنس‌گرایان و قوانین ضد نژادپرستی و کنترل سلاح گرم می‌توان نام برد. در حالی که در جنوب و شرق (بجز نیویورک و ایالات پیرامون آن) و ایالات مرکزی شاهد وجود ایالاتی با سیاست‌های شدیداً راست با گرایش‌های مذهبی و محافظه‌کار و مدافع حق خرید و فروش آزاد سلاح و ... هستیم. یا مثلاً در رابطه با پروینس‌های کانادا اکثریت سیاسی در کشوراً لزوماً به معنای اکثریت سیاسی حزب حاکم فدرال در پروینس‌ها نیست. استقلال سیاسی-حقوقی و اقتصادی ایالات در یک نظام فدرال بی‌شک با یک رشد همسان و همسویی سیاسی همراه نیست.

احزاب سیاسی سراسری: تقسیم قدرت بین دولت مرکزی و ایالات در یک نظام فدرالی به معنای انحلال احزاب سیاسی سراسری و سپردن قدرت سیاسی در ایالات به احزاب ناسیونالیست محلی نیست. در اکثریت نظام‌های فدرالی شعبه‌های ایالتی احزاب سراسری کماکان پررنگ‌ترین نقش در هدایت سیاسی را دارا بوده و احزاب ملی-نژادی در اقلیت سیاسی قرار دارند.

پیشبرد یک سیاست اقتصادی-اجتماعی یا محیط‌زیستی واحد در یک نظام فدرال: پیشبرد یک سیاست واحد اقتصادی یا اجرای یک رفرم بنیادی در یک جمهوری فدرال در جایی که ایالات و پروینس‌ها بمانند کانادا و آمریکا از اختیارات وسیع برخوردارند و هر ایالت قانون اساسی یا قوانین و فرامین حقوقی خود را دارد به موانع قانونی ایالتی برخورد کرده و اجرای آن می‌تواند سالیان به تعویق بیفتد. برای مثال سیستم بیمه درمانی همگانی معروف به اوباما کیر از آغاز بقدرت رسیدن کلینتون در دستور روز بود و تنها پس از 22 سال آنهم نه به شکل دخواه اجرایی شد. یا اکنون که دولت مرکزی در آمریکا عملاً سیاست مخالفت خود با قرارداد محیط‌زیست پاریس را اعلام کرده است. بیش از 76 شهر آمریکا (10) از جمله شهرهای بزرگی نظیر شیکاگو (8)، نیویورک (7)، لس‌آنجلس و سانفرانسیسکو (9) اعلام کرده‌اند در صورت خروج آمریکا از پیمان پاریس با ایجاد یک جبهه رسماً به این پیمان محیط‌زیستی می‌پیوندند. با تکیه بر قوانین فدرال کالیفرنیا یا فراتر گذارده و حتی سال پیش در دوران اوباما قوانینی بسیار سخت‌گیرانه در برابر آلودگی محیط‌زیست برقرار کرده که تمامی اهالی و صنایع را به اجرای آن ملزم کرده است. قوانین محیط‌زیست در کالیفرنیا بسیار سخت‌گیرانه‌تر از تمامی ایالات آمریکا و حتی در مقیاس جهانی است و نمایندگان سیاسی ایالت کالیفرنیا خارج از آمریکا سیاست مرکزی کشور را به چالش می‌کشند. از آنجمله می‌توان به سفر فرماندار کالیفرنیا به چین و ملاقات با سران آن کشور و شرکت در نشست جهانی محیط‌زیست اشاره کرد (11) یا مثال دیگر سرپیچی مدنی ده‌ها شهر بزرگ آمریکا و پلیس آنها از جمله در سانفرانسیسکو و لس‌آنجلس در همکاری با اداره مهاجرت در رابطه با دستگیری و تحویل مهاجران غیر قانونی به اداره مهاجرت (که بوسیله دولت مرکزی اداره می‌شود) است. (12). نمونه‌های نام‌برده در بالا نشان می‌دهد قبول فدرالیسم به معنای محدود کردن امکانات حکومت مرکزی است. به معنای دیگر اجرای قوانین سراسری می‌تواند دهه‌ها با مقاومت محلی روبرو شده و یا به تعویق بیفتد. نمونه محدودیت ویزای ترامپ برای اتباع 6 کشور هم از این نمونه‌هاست که بخشاً هنوز پس از حکم اولیه دادگاه عالی هنوز نهایتاً حل نشده است.

می‌توان نتیجه گرفت که یک دولت سراسری ایدئولوژیک نمی‌تواند در یک کشور فدرال جایی که فدرالیسم نهادینه شده حاکم شود. زیرا وجود شرایط اقتصادی گوناگون در ایالات به اکثریت‌ها و اقلیت‌ها و زیر-سیستم‌ها و قوانین متفاوت می‌انجامد که در نتیجه هر تلاش دولت مرکزی برای فرارفتن از حداقل مورد توافق را ناممکن می‌سازد.

نماینده‌گی سیاسی در حکومت مرکزی: در بسیاری از نظام‌های فدرالی به نسبت جمعیت در ایالات کرسی‌های مجلس مرکزی در نظر گرفته می‌شود. بسیاری از قوانین ایالات و پرووینس‌ها مستقیماً در پارلمان محلی تصویب می‌شوند و نیازی به تصویب و یا ارائه این مصوبات به مجلس کشوری وجود ندارد.

مالیات واردات و صادرات کالا: از آنجا که ایالات در چارچوب یک دولت واحد اداره می‌شوند مالیاتی بر حرکت کالا میان ایالات وجود ندارد. تنها در موارد خاصی مثلاً در آمریکا و کانادا ماموران مرزی ایالتی گاهی بر انتقال کالا در مرز ایالتی واکنش نشان می‌دهند. مثلاً در مرز میان کالیفرنیا و اورگان از آنجا که در ایالت اورگان مالیات خرید وجود ندارد برای جلوگیری از تجارت بی‌رویه و ارزان قیمت محصولات کشاورزی به کالیفرنیا مرزبانان کالیفرنیا طلب اخذ مالیات بر واردات کشاورزی را می‌کنند. نمونه مشابه این امر در مرزهای ایالتی ادمنتون و بریتیش کلمبیای کانادا وجود دارد. یا

از آنجا که قوانین خرید سلاح گرم در بعضی ایالات بسیار ساده تر از ایالات دیگر است گاهی شاهد حضور ماموران مرزی ایالتی برای کنترل حمل سلاح میان ایالات گوناگون هستیم.

کنترل مرزها: کنترل مرزهای ایالتی تا آنجا که در همسایگی با ایالات خودی باشد در اختیار و کنترل خود ایالات است. اما مرزهای کشوری و مرزهای آبی و هوایی و مرزهای فرودگاهها و مسئله مهاجرت توسط ماموران حکومت مرکزی صورت می گیرد. البته برای رفع سوء تفاهم و مقایسه با ایران وقتی صحبت از ماموران و ارگانهای دولتی است این به آن معنا نیست که دولت مرکزی افراد خود را از بیرون از ایالات استخدام کرده و روانه انجام امور دولتی در ایالات می کند. اکثریت مطلق ماموران دولتی در مرزیانی و یا اداره مهاجرت یا پلیس فدرال از میان خود مردم همان ایالات استخدام می شوند اما کارفرمای آنها دولت مرکزی است.

تابعیت: تمامی افرادی که تحت حکومت فدرال زندگی می کنند دارای حقوق برابر از سوی حکومت مرکزی قرار دارند. البته برخی از ایالات دارای امکانات بهتر تحصیلی و یا کاری و خدمات اجتماعی هستند و این امر می تواند به نابرابری بیانجامد. همچنان که ذکر شد برخی از حکومت های فدرال بمانند کانادا سعی در باز تقسیم اقتصادی میان ایالات می کنند.

در اینجا متذکر می شوم که تمامی حکومت های فدرال دارای دولت های گوناگون با سیاست های اقتصادی گوناگون هستند. هدف از این بحث تنها ترداختن به شکل و ساختار حکومتی است.

در پایان این بخش می خواهم از دو سیستم اداره اجتماعی غیر فدرال یاد کنم که شخصا آنها را تجربه کرده ام. یعنی سیستم شورایی اتحاد شوروی در دهه 80 و سیستم خودگردانی شوراهای شهری در سوئد که در آن فعالانه به عنوان نماینده سیاسی فعالیت کرده ام و شناخت درونی و عملی از امکانات و کاستی های آنها دارم.

سیستم شورایی شوروی در دهه 80 که من از طریق شوراهای کارگری شاهد و ناظر انتخابات آن بودم بدون شک نمونه ای از ساختار سیاسی بود که از پایین به بالا ولی بدون آنکه شهروندان کوچکترین نقشی در آن داشته باشند شکل می گرفت. نقش کارگران تنها رای دادن بود و اقشار غیر کارگری یا اساسا شورایی نداشتند و یا اگر داشتند در شبکه شورایی به عنوان نمایندگان اینتلیگنت سیا (روشنفکران) کم وزن و در نهایت حذف می شدند. نماینده شورا را دفتر حزبی بخش و یا کارخانه کاندیدا می کرد و عموماً کاندیداها بدون رقابت و در رای گیری علنی و به اتفاق آراء انتخاب می شدند. انتخابات شوراها عملاً انتخاب نمایندگان حزب بود که سرانجام در شبکه هرمی غیر دمکراتیک شورایی به شورای عالی اتحاد جماهیر شوروی ختم می شد و طبعاً همان اعضای کمیته مرکزی و هیئت سیاسی حزب نمایندگان آنجا هم بودند.

سیستم دیگر وجود یک دولت مرکزی و اعطای قدرت محدود به استانها و در عوض دادن اختیارات وسیع به شوراهای شهر است. برای مثال شوراهای شهری (کمون ها) در سوئد از اختیار بسیار فراتر از اجرای وظایف شهرداری برخوردار هستند. علاوه بر وظایف معمول شهرداری از قبیل نظافت شهر، خیابانهای شهری، ساخت و ساز بناها و... مالکیت زمین ها و اداره بنادر شهری، شوراهای شهر سوئد درصد مالیات بر درآمد را نیز تعیین کرده و سهم شورای شهر را مستقیماً دریافت می کند. از وظایف دیگر شورای شهر می توان از اداره مدارس، مراکز کمک های اجتماعی به بیکاران، اداره پلیس شهری، اداره شرکت های صاحب خانه های مسکونی، خرید و فروش زمین های شهری، اداره کتابخانه ها و خانه های سالمندان، کانون ها و اماکن تجمع عمومی و... نام برد. شوراهای شهر عملاً ارگانهای خود حکومتی در معیارهای کوچک هستند که در ساختارهای رقیق استانی قرار دارند بدون آنکه ارگانهای استانی یا دولت مرکزی قدرت سیاسی در اعمال و تحمیل خط مشی بر آنان را داشته باشند. شوراهای شهر (کمونها) در شهرهای بزرگ از جمله استکهلم و گوتنبرگ زیر مجموعه هایی دارند که در عمل بجز وظیفه تعیین درصد مالیات بر درآمد و خرید و فروش اراضی بقیه وظایف شورای شهر را در سطح پایین تر و محلی انجام می دهند. تمامی جلسات شوراهای شهر و یا زیر مجموعه های آن علنی است.

سیاست رفاهی، آموزشی، فرهنگی سوئد عملاً از طریق برنامه احزاب سیاسی در سطح شهری و محلی شکل می گیرد. نقش پررنگ شوراهای محلی و شوراهای شهر عملاً سیاست سیاسی ها و احزاب را در میانه انتخابات پارلمانی زنده نگاه می دارد و نمایندگان محلی همیشه فشارهای اجتماعی را حس کرده و به رده های بالاتر حزبی منتقل می کنند و از اینرو

نظام سیاسی سوئد و کشورهای اسکانديناوی را به دمکرات ترين رژيم های سياسی بدل می کند علیرغم اين که اداره اين کشورها برپایه یک فدرالیسم رایج بر پایه ایالت های فدرال نیست.

پس از اشاره به دو راه حل مسئله ملی (در بخش اول این مقاله یعنی "جدایی از ساختار ملی" و فدرالیسم در این مقاله) در بخش سوم به نمونه ایران و راه حلی که من آنرا معقولتر و محتمل تر می دانم خواهم پرداخت.

حمید موسوی پوراصل
22 جولای 2017

- (1) https://en.wikipedia.org/wiki/German_Confederation
- (2) https://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_Republic
- (3) [https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States_\(1776%E2%80%931789\)](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States_(1776%E2%80%931789))
- (4) <https://en.wikipedia.org/wiki/Federation>
- (5) https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Constitution
- (6) https://en.wikipedia.org/wiki/Equalization_payments_in_Canada
- (7) <https://chicago.curbed.com/2017/6/1/15726544/rahm-emanuel-chicago-paris-agreement>
- (8) <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/bill-deblasio-affirms-paris-climate-change-commitments-donald-trump-a7771266.html>
- (9) <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-paris-states-20170602-story.html>
- (10) <http://myviralfitness.com/76-american-cities-defy-trump-by-adopting-the-paris-agreement-will-you-support-them/>
- (11) <https://www.youtube.com/watch?v=fUas1WqjZg>
- (12) https://en.wikipedia.org/wiki/Sanctuary_city
- (13) <http://sfgov.org/olse/minimum-wage-ordinance-mwo>
- (14) https://en.wikipedia.org/wiki/Capital_punishment_in_Massachusetts