چرا فدرالیسم مُدل مناسب برای ایران امروز نیست؟

حنیف حیدرنژاد

فروردین ۱۴۰۵ / آپریل ۲۰۲۶

چرا به‌عنوان یک طرفدار فدرالیسم، این مدل را در حال حاضر برای ایران مناسب و عملی نمی‌دانم؟

۱. فدرالیسم با نگاهی به تجربهٔ آلمان

من طرفدار یک جمهوری فدرال پارلمانی هستم؛ نظامی شبیه جمهوری فدرال آلمان امروز. ۳۲ سال است در این کشور زندگی می‌کنم و به‌دلیل شغلی و علاقهٔ شخصی، ساختار فدرال آلمان را از نزدیک دنبال کرده‌ام. با سطوح مختلف اداری آن — از شهرداری تا ایالت و سطح فدرال — در ارتباط بوده‌ام. همچنین مصوبات حقوقی از سطح شورای شهر تا پارلمان‌های ایالتی و فدرال، و مباحث حقوقی مرتبط با آن‌ها ـ که گاه در سطوح مختلف دادگاه‌های آلمان و حتی در مواردی در سطح اتحادیه اروپا بررسی شده‌اند ـ را دنبال کرده‌ام.

سیستم فدرال، در برخی موارد تصمیم‌گیری را بسیار کُند می‌کند و بوروکراسی اداری بزرگ و پرهزینه‌ای ایجاد کرده است. با این‌حال، به سه دلیل مشخص این سیستم را مناسب و کارآمد می‌دانم:

الف) جلوگیری از تمرکز قدرت و شکل‌گیری اقتدارگرایی

تجربهٔ فروپاشی جمهوری وایمار و قدرت‌گیری فاشیسم نشان داد که تمرکز بیش از حد قدرت در دولت مرکزی می‌تواند زمینه‌ساز استبداد شود. به همین دلیل، سه قدرت اشغالگر غربی (ایالات متحده، بریتانیا و فرانسه) پس از جنگ جهانی دوم و در چارچوب سیاست «بازآموزی دموکراتیک(Reeducation) «، از دولت‌های ایالتی آلمان غربی خواستند مجلس مؤسسان تشکیل دهند و بر اساس اصول دموکراتیک و ساختار فدرال، قانون اساسی جدیدی تدوین کنند. این روند در نهایت به تصویب قانون اساسی (Grundgesetz) در ۲۳ مه ۱۹۴۹ انجامید.

فرایند تدوین قانون اساسی از ۱۹۴۸ با صدور «اسناد فرانکفورت» آغاز شد. از اهداف کلیدی متفقین جلوگیری از بازگشت نازیسم، تضمین دموکراسی و محدود کردن قدرت دولت مرکزی از طریق ساختارهای فدرال بود.

ب) مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری

در آلمان، مشارکت شهروندان در سه سطح انجام می‌شود: محلی(Gemeinde/Kommune) ، ایالتی (Land) و فدرال.(Bund)
هر ایالت قانون اساسی، دولت و پارلمان منتخب خود را دارد و هر شهر نیز شورای منتخب محلی. قوانین محلی و ایالتی نباید با قانون اساسی ایالت یا قانون اساسی فدرال در تعارض باشند. نظارت بر این اصول بر عهدهٔ دادگاه‌های قانون اساسی ایالتی و دادگاه قانون اساسی فدرال است.

پ) کارنامهٔ عملی

تجربهٔ هشتاد سال گذشته نشان می‌دهد که ساختار فدرال آلمان — با وجود کاستی‌ها — توانسته ثبات سیاسی، انسجام ملی و فرهنگ همکاری میان ایالت‌ها را تقویت کند. این نظام با توزیع عادلانهٔ ثروت و منابع، کاهش نابرابری و ایجاد توازن منطقه‌ای، نقش مهمی در عدالت اجتماعی داشته است. همچنین با توزیع قدرت، نظارت متقابل نهادها و مشارکت چندسطحی شهروندان، زمینهٔ شکل‌گیری دولتی دموکراتیک، قانون‌مدار و متعهد به حقوق بشر را فراهم کرده است.

۲. چرا موافق جمهوری فدرال پارلمانی برای ایران هستم؟

ایران هرگز تجربهٔ پایدار و نهادینه‌شده‌ای از دموکراسی نداشته است. فرهنگ دموکراتیک در جامعه شکل نگرفته و نهادهایی که بتوانند از ساختار دموکراتیک حفاظت کنند، یا وجود نداشته‌اند یا بسیار ضعیف بوده‌اند. اصولی مانند

تفکیک قوا، حاکمیت قانون و مشارکت واقعی مردم، در عمل هیچ‌گاه تحقق نیافته است.
این کمبودها زمینهٔ تبعیض، نابرابری و عقب‌ماندگی ساختاری را فراهم کرده است. تنوع قومی، مذهبی و جغرافیایی نیز باعث شده برخی مناطق با تبعیض مضاعف روبه‌رو شوند. این وضعیت بستر لازم برای انحصارطلبی، اقتدارگرایی و در دورهٔ اخیر، شکل‌گیری یک نظام تمامیت‌خواه دینی را فراهم کرده است.

در چنین شرایطی، پرسش اصلی این است: چه نوع نظامی می‌تواند مانع بازگشت استبداد شود؟

به باور من، با توجه به تجربهٔ کشورهایی مانند آلمان، یک جمهوری فدرال پارلمانی می‌تواند نگرانی‌های مربوط به تمرکز قدرت، بی‌توجهی به مطالبات فرهنگی و توزیع ناعادلانهٔ ثروت و منابع را بهتر درک کرده و برای آنها راه‌حل ارائه دهد.

۳. چرا فدرالیسم را در حال حاضر برای ایران مناسب نمی‌دانم؟

با وجود دفاع از یک نظام فدرال اداری، معتقدم اجرای یک فدرالیسم کامل در شرایط کنونی ایران عملی و مناسب نیست. زیرا؛

الف) خطر درگیری‌های قومی و منطقه‌ای

بخش مهمی از نیروهای مدافع فدرالیسم در ایران، طرح خود را بر اساس تقسیم جغرافیایی کشور بر پایهٔ قومیت ارائه می‌کنند. نقشه‌هایی که از سوی این نیروها یا منابع نزدیک به آنها منتشر می‌شود، نشان می‌دهد چنین طرحی پتانسیل بالایی برای تنش و درگیری دارد. وجود سلاح در برخی مناطق نیز خطر درگیری مسلحانه را افزایش می‌دهد.
چنین وضعیتی می‌تواند انسجام ملی را تضعیف کرده و امنیت داخلی را شکننده کند و در نتیجه توسعه اقتصادی و رفاه عمومی را تحت تأثیر قرار دهد. نتیجه: باز هم جنگ، باز هم خون و خونریزی، آوارگی و از هم پاشیده شدن خانواده ها.

ب) خطر جنگ داخلی و دخالت خارجی

بسیاری از اقوام ایرانی در آن سوی مرزها ادامه دارند و در برخی مناطق سابقهٔ و پتانسیل درگیری مسلحانه یا تلاش برای جدایی وجود دارد. برخی گروه‌ها امروز نیز خواهان استقلال‌اند و سابقهٔ همکاری نظامی با نیروهای خارج از کشور دارند.

در شرایط بی‌ثباتی سیاسی و نبود یک دولت دموکراتیک، چنین سابقه‌ای می‌تواند زمینهٔ درگیری و دخالت خارجی را فراهم کند و تمامیت ارضی کشور را به خطر بیندازد. در نتیجه توسعه اقتصادی و رفاه عمومی را تحت تأثیر قرار دهد.

پ) پیچیدگی فدرالیسم و نبود زیرساخت دموکراتیک

فدرالیسم یک نظام پیچیده است. در کشوری که هنوز دموکراسی برقرار نشده، نهادهای دموکراتیک شکل نگرفته و فرهنگ دموکراتیک جا نیفتاده، اجرای چنین سیستمی نه‌تنها عملی نیست، بلکه می‌تواند تنش‌های موجود را تشدید کند.

سیاست را «علم مُمکنات» می‌دانند؛ یعنی باید دید جدا از آرمان و آرزوها، چه چیزی در شرایط واقعا موجود، امکان‌پذیر است، نه صرفاً مطلوب.

۴. جایگزین فدرالیسم برای ایران چیست؟

برای من، نام و شکل حکومت – پادشاهی یا جمهوری، متمرکز یا فدرال – تعیین‌کننده نیست.
آنچه مهم است ماهیت و کارکرد واقعی حکومت است. اصول ضروری یک نظام دموکراتیک عبارت‌اند از:

– تأکید بر حق حیات و کرامت انسانی؛ مخالفت با اعدام و شکنجه
– دموکراتیک بودن ساختار سیاسی، حاکمیت مردم و اتکا به رأی مردم
– تفکیک واقعی قوا
– حاکمیت قانون و برابرحقوقی شهروندان

– جدایی دین از حکومت
– اولویت منافع ملی و حفظ تمامیت ارضی
– غیرمتمرکز بودن قدرت سیاسی
– خودگردانی اداری مناطق با مشارکت مستقیم مردم
– تعیین دقیق اختیارات استان‌ها
– به رسمیت شناختن حقوق فرهنگی، زبانی، مذهبی و جنسیتی
– پاسخگویی نهادهای حکومتی
– محدودیت دورهٔ مسئولیت مقامات
– مشارکت چندسطحی شهروندان
– تضمین آزادی‌های فردی و اجتماعی
– آزادی رسانه‌ها و استقلال نهادهای مدنی
– شایسته‌سالاری و مبارزه با فامیل بازی و فساد
– عدالت اجتماعی و توزیع عادلانهٔ ثروت و منابع ملی

۵. نگاهی کوتاه به سه تجربه حکومت غیر متمرکز

نگاهی به تجربه حکومت های غیر فدرال که غیرمتمرکز اداره می شوند، نشان می دهد چنین مدلی نیز می تواند خواسته ها و مطالبات همه شهروندان – از جمله اقوام – را به میزان زیاد تامین کند. ما ایرانیان نباید چرخ را از نو اختیار کنیم. می توانیم با مرور تجارب مثبت و منفی کشورهای دیگر، از آنان بیاموزیم و تلاش کنیم مدلی را بکار بگیریم که بیشترین رضایت شهروندان را تامین و همزمان، کمترین تنش را ایجاد کند.

اول: تجربه فرانسه، کشوری فوق‌متمرکز که به‌تدریج غیرمتمرکز شد

فرانسه تا دههٔ ۱۹۸۰ یکی از متمرکزترین کشورهای جهان بود. همه چیز – از آموزش و بودجه تا مدیریت شهرها – از پاریس کنترل می‌شد. اما از سال ۱۹۸۲ به بعد، با «قوانین تمرکز زدائی(Décentralisation) »، دولت فرانسه بخش بزرگی از اختیارات را به استان‌ها، شهرستان‌ها و شهرداری‌ها واگذار کرد.

سه ویژگی اصلی تمرکززدایی:

استقلال حقوقی :نهادهای محلی شخصیت حقوقی مستقلی از دولت دارند.
استقلال مالی :این نهادها بودجه مخصوص به خود را دارند و می‌توانند برای پروژه‌های محلی هزینه کنند.
انتخابات محلی :مسئولان این نهادها توسط رای مستقیم مردمِ همان منطقه انتخاب می‌شوند (نه انتصاب از سوی دولت مرکزی)

نتیجه چه شد؟

سرعت تصمیم‌گیری محلی بالا رفت، مشارکت مردم در ادارهٔ امور افزایش یافت، توسعهٔ منطقه‌ای متوازن‌تر شد، بدون ایجاد تنش قومی یا خطر تجزیه، کشور کارآمدتر شد.

فرانسه امروز همچنان یک کشور واحد و غیر فدرال است، اما با یک سیستم غیرمتمرکز موفق که به مردم اجازه می‌دهد در ادارهٔ امور محلی نقش واقعی داشته باشند.

دوم: تجربه اسپانیا، خودگردانی گسترده بدون فدرال شدن رسمی

اسپانیا پس از پایان دیکتاتوری فرانکو (۱۹۷۵)، برای جلوگیری از تنش‌های قومی و منطقه‌ای، مدل «دولت خودگردان (Estado de las Autonomías) «را ایجاد کرد. این کشور فدرال نیست، اما ۱۷ منطقهٔ خودگردان دارد که هرکدام: پارلمان، دولت محلی و اختیارات گسترده در آموزش، فرهنگ، بهداشت و اقتصاد دارند.

نتیجه چه شد؟

تنش‌های تاریخی در بسیاری مناطق کاهش یافت، توسعهٔ اقتصادی در مناطق محروم سرعت گرفت، مردم احساس مشارکت بیشتری در ادارهٔ کشور پیدا کردند، در عین حال، تمامیت ارضی اسپانیا حفظ شد و کشور وارد جنگ داخلی یا فروپاشی نشد.

سوم: ایتالیا، خودمختاری گسترده در تیرول جنوبی، بدون فدرالیسم

ایتالیا یک کشور غیرفدرال است، اما از دههٔ ۱۹۷۰ به‌بعد، برای حل تنش‌های قومی و زبانی، مدل «خودمختاری ویژه (Autonomia Speciale) «را در چند منطقه اجرا کرد.

مهم‌ترین نمونهٔ موفق آن تیرول جنوبی (South Tyrol / Alto Adige)است؛ منطقه‌ای با اکثریت آلمانی‌زبان که پس از جنگ جهانی اول به ایتالیا ملحق شد و دهه‌ها دچار تنش قومی، تبعیض زبانی و حتی درگیری‌های خشونت‌آمیز بود.

ایتالیا چه کرد؟

دولت مرکزی و نمایندگان محلی با میانجی‌گری سازمان ملل، در سال ۱۹۷۲ «قانون خودمختاری تیرول جنوبی» را تصویب کردند. این قانون:

– آموزش، فرهنگ، رسانه و زبان را به‌طور کامل به ادارهٔ محلی سپرد
– بخش بزرگی از مالیات منطقه را در اختیار خود تیرول جنوبی قرار داد
– ادارهٔ پلیس محلی، برنامه‌ریزی شهری و توسعهٔ اقتصادی را به منطقه واگذار کرد
– سازوکارهای حل اختلاف بین دولت مرکزی و منطقه را تعریف کرد

نتیجه چه شد؟

– تنش‌های قومی به‌طور چشمگیری کاهش یافت
– منطقه از یکی از محروم‌ترین نقاط ایتالیا به یکی از ثروتمندترین و توسعه‌یافته‌ترین مناطق اروپا تبدیل شد
– همزیستی مسالمت‌آمیز میان ایتالیایی‌زبان‌ها و آلمانی‌زبان‌ها تقویت شد
– بدون نیاز به فدرالیسم یا تقسیم کشور، مطالبات فرهنگی و زبانی برآورده شد
– تمامیت ارضی ایتالیا حفظ شد و خطر جدایی‌طلبی عملاً از بین رفت

٦. پایان سخن

قانون اساسی ایرانِ دموکراتیکِ آینده باید سندی زنده و قابل‌تغییر باشد. هر نسلی حق دارد قانون اساسی خود را بازنویسی یا اصلاح کند. در موضوعات بنیادین، همه‌پرسی باید به رسمیت شناخته شود تا هیچ نسلی مجبور نباشد در چارچوبی زندگی کند که آن را مناسب نمی‌داند.

در دورهٔ گذار و ۱۰ تا ۱۵ سال پس از آن، اولویت کشور باید حفظ انسجام ملی، امنیت، حاکمیت قانون، تامین رفاه عمومی، آموزش ارزش‌های دموکراتیک و ایجاد نهادهای دموکراتیک باشد. همچنین توسعهٔ اقتصادی، آموزشی و تکنولوژیک باید در مرکز توجه قرار گیرد.

با توجه به شرایط امروز ایران، یک نظام دموکراتیک غیرمتمرکز – همراه با درجات مشخصی از خودگردانی محلی – می‌تواند جایگزینی عملی‌تر و کم‌هزینه‌تر نسبت به فدرالیسم باشد و زمینهٔ توزیع عادلانهٔ قدرت و پاسخگویی بیشتر را فراهم کند. مدلی که بدون ایجاد تنش‌های هویتی، امکان توزیع قدرت و افزایش پاسخگویی را فراهم می‌کند.

نجات ایران از مسیر «نهادهای دموکراتیک» می‌گذرد، نه از نام‌ها و قالب ها. ایران امروز بیش از «نام یک نظام»، به احساس مسئولیت فردی و جمعی همه ایرانیان و ایجاد فرهنگ مدارا، متکی بر ارزش های دموکراتیک نیاز دارد.