

نگاهی به فدرالیسم در آلمان پس از فرم

- مصاحبه‌ی کتبی «سایت انتگرسیون ایرانیان ساکن آلمان» (www.if-id.de) با ناصر ایرانپور، مترجم و روزنامه‌نگار -

آقای ایرانپور، شما مطالب متعددی را در زمینه مسائل مربوط به فدرالیسم ترجمه کرده‌اید. بسیاری از این مطالب با مقدمه یا توضیحاتی همراه هستند که خواننده را در درک وسیعتری از این موضوع یاری می‌رسانند. ترجمه مطالبی مربوط به فدرالیسم از کشورهای مختلف، بیشتر به کاری پژوهشی شبیه است، تا ترجمه‌ای صرف. در خلال آن بخوبی میتوان سخت‌کوشی شما را در این زمینه دید. به نظر میرسد شما به این ترتیب زمینه نوعی مقایسه را در ذهن خوانندگان خود ایجاد می‌کنید. آیا این برداشت درست است و اگر آری، علت آن چیست؟

در اینجا چون مصاحبه‌ی اولی ممتنی هستیم که تا جایی که ممکن است، از بحث تجربیدی و آکادمیک خودداری ورزید، تا جمع وسیعتری از خوانندگان قادر گردند، از پاسخها و توضیحات شما بهره گیرند.

با کمال میل.

در ارتباط با ارزیابی شما باید بگویم که کاملاً صحیح می‌فرمائید. در همین قیاس است که درخواستیم یافت کجا ایستاده‌ایم. اصولاً ما عادت داریم، برای اینکه ذهن خود و دیگران را از عقب‌افتادگی امروز خود منحرف سازیم، به «تاریخ» خود برگردیم - تاریخی که ملغمه‌ای است از واقعیت و افسانه، اما تراشیده و صاف کاری شده، مجعول و تلطیف‌شده. اما من دقیقاً می‌خواهم ذهن خوانندگان را متوجه امروزمان سازم، متوجه این امر سازم که ما از کاروان پیشرفت و ترقی بشریت عقب مانده‌ایم. سخت هم عقب مانده‌ایم؛ از همه‌ی لحاظ، اما بیشتر از حیث فلسفی، جامعه‌شناختی و علوم سیاسی.

یکی از مهمترین بحثهای علوم سیاسی نظامهای سیاسی می‌باشد. من تلاش می‌ورزم، با معرفی ساختارهای معینی، ساختارهایی که به تصور من بیشترین همخوانی ممکن را با تنوع نهفته در ایران دارند، علاقمندان را متوجه این امر سازم که ما تاکنون کژراهه رفته‌ایم. الگوی نظام سیاسی حاکم در ایران فرانسه و بلژیک سنترالیستی بوده‌اند؛ کشورهایی که همواره با پذیرش تنوع و تکثر مشکل داشته‌اند. برای همین هم اولی - هر چند به تدریج، اما استوار - دارد ره تمرکززدایی در پیش می‌گیرد و دومی در اوایل دهه‌ی ۹۰ سده‌ی پیش به یک ساختار کاملاً غیرمتمرکز و فدرالیستی مبدل شد. ولی بافت سیاسی ایران که ابتدائاً غیرمتمرکز بود و توسط حکومت رضاخان بطور خودکامانه و استبدادی سنترالیستی و از این فراتر شوونیستی گردیده بود، هنوز متمرکز، غیردمکراتیک و شوونیستی باقی مانده است.

لذا می‌خواهم با ترجمه‌ی مقالات علمی، اندیشورزان را متوجه این امر سازم که درک غالب ما از «کشور»، «ملت» و «وحدت» درکی استعماری، وارداتی، استبدادی، تک‌ساختی و تصنعی بوده است. می‌خواهم بگویم که در دنیا کشورهای بسیاری وجود دارند که در آنها چنین درکی حاکم و ملاک و معیار نیست و نه تنها به این دلیل زمین به آسمان نرسیده است، بلکه موفق‌تر هم بوده‌اند. می‌خواهم به خوانندگان مقالات و ترجمه‌هایم بگویم: درحالی‌که در جهان پیشرفته (کانادا، کشورهای اسکاندیناوی، آلمان، ...) نه تنها هیچ زبانی ممنوع و محرمه نیست، نه تنها به نام «زبان مشترک»، «زبان ملی»، «زبان رسمی» هیچ یک از زبانهای مادری شهروندان این کشورها مثله نمی‌شود، بلکه در مورد این اندیشه می‌شود که آیا نباید به مهاجرین هم زبان مادری خودشان را آموخت. این اندیشه در بسیاری از کشورهای نامبرده از حالت تجربیدی و بحث آکادمیک درآمده و تا اندازه‌ی زیادی به واقعیت عینی تبدیل شده است. می‌خواهم خوانندگان مقیم این کشورها را به تأمل در مورد این سوال ترغیب کنم که آیا مایی که در کشورهای مهاجرپذیری چون سوئد حق آموزش زبان مادری خود به هزینه‌ی این دولتها را داریم، عین راسیسم و ژنوساید فرهنگی نیست که این حق را از هموطنان غیرفارس خود در ایران، در آب و خاک و ولایت و شهر و روستای خود گرفته‌ایم.

آری، تلاش آگاهانه‌ی من معطوف به جلب توجه ایرانیان به پیشرفت کشورهای غربی و عقب‌افتادگی کشور خودمان از جمله و به ویژه در این حوزه است، چه که دریافته‌ام، حتی بسیاری از ایرانیانی که در این کشورها زندگی می‌کنند، کمترین اطلاعات ممکن را در مورد ساختار سیاسی کشورهای میزبان خود ندارند. امیدوارم کارهای اندک من تلنگری کوچک بوده باشد به ذهن کدر و ایستایمان، محرکی بوده باشد برای اندیشیدن در حیطه‌های نامبرده، فراخوانی باشد برای تأمل و تأویل در علل پسرتهایمان.



بگذارید بعد از این مقدمه به آلمان نگاهی بیاندازیم. بیش از ۶۰ سال از به اجرا درآمدن قوانین مربوط به سیستم فدرال می‌گذرد. سال پیش (۲۰۰۶) آلمان با مباحث مربوط به رفرم در قوانین فدرال درگیر بود که بسیاری از سیاستمداران آنرا «مادر رفرمها» می‌نامیدند و بلاخره در پایان این مباحث، در سپتامبر سال پیش شاهد تغییراتی در قوانین مربوط به فدرالیسم شدیم. کدام ضرورت یا ضرورتها چنین تغییراتی را طلب می‌کرد؟ به عبارت دیگر چه مشکلاتی موجود بود که چنین رفرمی را ناگزیر ساخت؟

آری، این بزرگترین رفرمی بوده که تاکنون در قانون اساسی فدرال و بدین ترتیب در نظام فدرال این کشور صورت گرفته است. این رفرم به ویژه رابطه‌ی سطح فدرال با ایالتها را در زمینه‌ی قانونگذاری به شیوه‌ای نو تعریف و تنظیم نمود. نظام فدرال آلمان طوری پی‌ریزی شده که صلاحیتهای سطح فدرال و سطح ایالتی بسیار

درهم‌تنیده است، به این معنی که بطور کامل و شفاف از هم تفکیک نشده‌اند، طوری که بدون همکاری و همگانی هر دو سطح، سیاستگذاری کلان و درازمدت و به ویژه قانونگذاری حتی فدرال تقریباً ناممکن است. و چون صلاحیتهای مهم و زیادی به سطح فدرال اعطا شده، به ایالتها در عوض نقش و جایگاه بسیار نیرومندی در ساختار سیاسی و پروسه‌ی قانونگذاری فدرال داده شده است. ۶۰ درصد از قوانین فدرال بدون رأی موافق ایالتها در شمایل شورای فدرال این کشور (Bundesrat) که «مجلس دوم» خوانده می‌شود و در آن نمایندگان ایالتها عضویت دارند، تصویب‌شدنی نبودند. تاکنون غالباً تصادف روزگار هم چنین بوده که هرگاه حزب یا ائتلاف معینی (مثلاً دمکرات‌مسیحی‌ها و لیبرالها) در مجلس فدرال (Bundestag) اکثریت داشته‌اند، در شورای فدرال، اپوزیسیون دولت فدرال (مثلاً سوسیال‌دمکراتها و سبزاها) در اکثریت بوده‌اند، به این دلیل که هر چند حکومت فدرال در دست دمکرات‌مسیحی‌ها و لیبرالها بوده، اما حکومت اکثر ایالتها در دست حزب یا احزابی بوده است که در مجلس فدرال در اقلیت و اپوزیسیون بوده‌اند. نتیجه اینکه هر آینه اکثریت پارلمان فدرال درصدد بوده قانونی را به تصویب برساند، شورای فدرال با آن مخالفت کرده و این یک «ترافیک رفرمی» در آلمان ایجاد کرده بود.

در سال ۲۰۰۳ هر دو پارلمان (شورای فدرال و مجلس فدرال) کمیسیون مشترکی به سرپرستی مونتفرینگ از حزب سوسیال‌دمکرات آلمان به نمایندگی از طرف دولت فدرال (که آن هنگام اکثریت کرسیهای مجلس فدرال را در اختیار داشت) و ادموند شتوییر از حزب سوسیال‌مسیحی و دمکرات‌مسیحی به نمایندگی از طرف دولتهای ایالتی (دارنده‌ی اکثریت در شورای فدرال) تشکیل دادند تا روی رفرم نظام فدرال آلمان کار کند و طرحی را در راستای مدرنیزه کردن نظام فدرال آلمان به دو مجلس ارائه کند. هدف این بود که توان و صلاحیت تصمیم‌گیری دولت فدرال و دولتهای ایالتی تقویت گردد، مسئولیتهای دو سطح از همدیگر تفکیک و شفافتر تعریف شوند و کارایی نظام فدرال ارتقاء داده شود.

کار کمیسیون ابتدا حاصلی نداشت: سطح فدرال و سطح ایالتها در ارتباط با صلاحیتهای و اختیارات مربوط به نظام آموزش عالی و محیط زیست اختلاف نظر داشتند. اما با روی کار آمدن «ائتلاف بزرگ»، متشکل از حزب سوسیال‌دمکرات آلمان، حزب دمکرات‌مسیحی و همچنین حزب سوسیال‌مسیحی در پائیز ۲۰۰۵، دور تازه‌ای از تلاشها بر مبنای توافقات تاکنونی آغاز شد که ثمره‌ی آن لایحه‌ای شد که در ماه مارس ۲۰۰۶ به هر دو مجلس ارائه گردید. این طرح پس از سیکلها، مشاورتها و بحثهای داغی که در سطوح مختلف روی آن انجام گرفت، بلاخره در ماههای ژوئن و ژولای سال پیش به تصویب دو مجلس نامبرده رسید و از سپتامبر همان سال لازم‌الاجرا گردید.

Das Gewicht der Länder im Bundesrat

| Stimmen | Land | Regierungschef | Regierung |
|---------|------------------------|------------------------------|-----------|
| 6 | Baden-Württemberg | Günther Oettinger (CDU) | CDU/FDP |
| 6 | Bayern | Edmund Stoiber (CSU) | CSU |
| 4 | Berlin | Klaus Wowereit (SPD) | SPD/Linke |
| 4 | Brandenburg | Matthias Platzeck (SPD) | SPD/CDU |
| 3 | Bremen | Jens Böhrnsen (SPD) | SPD/CDU |
| 3 | Hamburg | Ole von Beust (CDU) | CDU |
| 5 | Hessen | Roland Koch (CDU) | CDU |
| 3 | Mecklenburg-Vorpommern | Harald Ringstorff (SPD) | SPD/Linke |
| 6 | Niedersachsen | Christian Wulff (CDU) | CDU/FDP |
| 6 | Nordrhein-Westfalen | Jürgen Rüttgers (CDU) | CDU/FDP |
| 4 | Rheinland-Pfalz | Kurt Beck (SPD) | SPD |
| 3 | Saarland | Peter Müller (CDU) | CDU |
| 4 | Sachsen | Georg Milbradt (CDU) | CDU/SPD |
| 4 | Sachsen-Anhalt | Wolfgang Böhmer (CDU) | CDU/SPD |
| 4 | Schleswig-Holstein | Peter Harry Carstensen (CDU) | CDU/SPD |
| 4 | Thüringen | Dieter Althaus (CDU) | CDU |

وزن ایالتها در شورای فدرال

تغییرات جدید بیشتر چه موضوعاتی را شامل می شوند؟ تا کجا دولت فدرال و تا کجا ایالات شانزده گانه از آن نفع برده یا متضرر می شوند؟

گفته شد که قریب ۶۰ درصد از قوانینی که در مجلس فدرال آلمان از سوی نمایندگان مردم به تصویب می رسند، نیاز به رأی موافق شورای فدرال دارد که نمایندگی ایالتها را در سطح فدرال (مرکزی) برعهده دارد. این تعداد قرار است به ۳۵ الی ۴۰ درصد کاهش یابد. اما رضایت شورای فدرال با قوانینی که هزینه های زیادی برای ایالتها در برداشته باشد، همچنان الزامی است. در مقابل این افزایش اختیارات سطح فدرال، سطح ایالتی صلاحیتهای انحصاری متعددی که تاکنون بخشاً و یا در حد چهارچوب کلی در اختیار سطح فدرال بود، را خواهد گرفت. بطور کلی هم اختیارات ایالتها در سطح فدرال کاهش یافته است و هم اختیارات سطح فدرال در ایالتها. مسئولیتها و صلاحیتهای بطور شفافتری از هم تفکیک شده اند.

از لحاظ میزان همکاری و درهم تنیدگی دو سطح فدرال و ایالتی دو نوع فدرالیسم داریم: فدرالیسم دوآل (آمریکا، کانادا، ...) و فدرالیسم تعاونی یا درهم تنیده (آلمان، ...). سمت و سوی رفرم نظام سیاسی در آلمان از فدرالیسم تعاونی به سوی فدرالیسم دوآل است که در آن هر دو سطح چنان به هم وابسته نیستند، بر همدیگر تأثیری اندکی دارند و همدیگر را کمتر بلوکه می کنند.

به عقیده ی من نمی توان گفت که کدام طرف از این رفرم نفع و کدام طرف ضرر دیده است. چه که این کار با توافق اکثریت نمایندگان هر دو سطح صورت گرفته است.

در آلمان از لحاظ صلاحیت قانونگذاری سطح فدرال و ایالتی تاکنون چند نوع قانون داشته ایم: (۱) قوانینی که تصویب آن تنها در انحصار پارلمان فدرال (مجلس نمایندگان مردم) است و نیاز به رأی موافق شورای فدرال (مجلس نمایندگان ایالتها) ندارد. (۲) قوانینی که هر چند تصویب آن در انحصار پارلمان فدرال است، اما برای تصویب نهایی و اجرا نیاز به رأی موافق شورای فدرال دارد و چنانچه این شورا به آن رأی مثبت ندهد، از اعتبار ساقط می گردد و باید به کمیسیون مشترک دو مجلس برای ترجیح و تعدیل ارجاع شود. (۳) موضوعات و قوانینی که صرفاً ایالتی هستند و تصویب آنها در انحصار پارلمانهای ایالتی قرار دارند (مانند نظام آموزش عالی، آموزش و پرورش، محیط زیست، ...). (۴) قوانینی که تهیه و تنظیم آن همزمان حق هر دو پارلمان است و اگر پارلمان فدرال از این حق خود بهره نگیرد، پارلمانهای ایالتی می توانند، به این کار دست بزنند («صلاحیت رقابتی»). (۵) قوانین چهارچوبی که در آن پارلمان فدرال تنها چهارچوبها و اصول کلی را به تصویب می رساند و جزئیات آن در اختیار و صلاحیت ایالتها می باشد. این مکانیسم آخری (قانونگذاری چهارچوبی سطح فدرال) در رفرم قانون اساسی برچیده شد. قوانینی که تاکنون از این طریق به تصویب می رسیدند، یا به طور کامل به مجلس فدرال واگذار شدند و یا به پارلمانهای ایالتی و یا جزو صلاحیتهای رقابتی اعلام گردیدند.

در کل می توان گفت که اموری که منحصراً به ایالتها برمی گردند، در حوزه ی اختیارات ایالتها قرار دارند و مسائل و موضوعاتی که فراایالتی هستند، جزو صلاحیتهای فدرال می باشند. آموزش و پرورش و آموزش عالی و فرهنگ و مطبوعات و محیط زیست و پلیس و امور امنیتی ایالتی و همچنین سیاستهای اقتصادی و کشاورزی و مالیاتی داخلی ایالتی هستند و امور دفاعی، پولی، سیاست خارجی، برنامه ریزی درازمدت اقتصادی فدرال می باشند. تاکنون در بسیاری از تصمیم گیریهای مربوط به امور فدرال هم ایالتها نقش و تأثیر داشته اند، به ویژه در مرحله ی قانونگذاری مربوطه. ایالتها حتی از سیاست خارجی خاص خود - برای نمونه با کشورهای همجوار و همچنین با اتحادیه ی اروپا - نیز برخوردار هستند.

برخی از تغییرات صورت گرفته در صلاحیتهای و اختیارات در پی رفرم اخیر به قرار زیرند:

الف) به دلیل لغو قانونگزاری چهارچوبی فدرال و تنظیم مجدد قانونگزاری رقابتی صلاحیتهای ذیل به ایالتها اعطا گردید: امور و موازین قانونی مربوط به اجرای حقوق کیفری، اجتماعات، هایمهای سالمندان، بستن مغازهها، رستورانها، سالنهای بازی و نمایش، نمایشگاهها، بازارها، بخشی از امور مربوط به منازل مسکونی، مبادلات مربوط به زمینهای کشاورزی، اجاره‌ای، حقوق و رتبه‌بندی کارمندان ایالتی، بخش بزرگی از آموزش عالی به استثنای مجوز پذیرش برای مدارس و مؤسسات عالی و مدارک عالی و مناسبات حقوقی عمومی مطبوعات.

ب) صلاحیتهای واگذار گردیده به سطح فدرال بدین قرارند: دفع خطر تروریسم بین‌المللی توسط اداره فدرال جنایی، در صورتیکه خطر فراایالتی وجود داشته باشد، موازین حقوقی مربوط به سلاح و مواد منفجره، تأمین مصدومین جنگی، تولید و بهره‌برداری از انرژی هسته‌ای، بنا و اداره‌ی دستگاهها و مجتمعات، حفاظتی در مقابل مخاطرات، محو مواد رادیواکتیو، امور کارت شناسایی و ثبت محل سکونت ساکنین، حفاظت از کالاها و آثار فرهنگی.

پ) قانونگزاری رقابتی: ایالتها - تا آنجا که پارلمان فدرال از حق خود برای قانونگزاری بهره نمی‌گیرد - حق قانونگزاری دارند. آن دسته از اموری که از قانونگزاری چهارچوبی و کلی پارلمان فدرال وارد مکانیسم قانونگزاری رقابتی شدند عبارتند از موضوعات مربوط به (۱) محیط زیست و (۲) پذیرش مؤسسات آموزش عالی و مدارک دانشگاهی. چنانچه پارلمان فدرال در این زمینه‌ها قوانینی را به تصویب رساند، ایالتها مجازند آن را اجرا نمایند و خود قوانین خود را تهیه و تصویب نمایند.

ت) نظام مالی: از میان برداشتن مکانیسم تأمین هزینه‌ی مشترک سطح فدرال و ایالتی؛ سخت‌تر کردن شرایط اعطای کمکهای مالی؛ تقویت خودمختاری مالیاتی ایالتها، تقسیم جرایم و مجازاتهایی که از سوی جامعه‌ی اروپا و ارگانهای بین‌المللی متوجه آلمان می‌شود، بین ایالتها و سطح فدرال.



شما در نوشته‌های خود، سیستم فدرال را یک سیستم توزیع قدرت می‌نامید که تمرکز را از دولت مرکزی گرفته و با بخش آن بین دولت مرکزی و ایالتها، عملاً مانع از حاکمیت دیکتاتوری یا حاکمیت یک گروه یا حزب یا قوم و مذهب خاص می‌شود. آیا تغییرات جدید با عنایت به کم‌تر شدن میزان قوانینی که به تصویب و رأی موافق ایالتها نیاز دارد، شما را نگران نمی‌کند که دولت فدرال دست بازتری نسبت به گذشته پیدا کرده و نقش و وزن بیشتری پیدا کند؟

به عقیده‌ی من نیز این تغییرات از لحاظ کاهش تأثیر و نفوذ ایالتها در «مرکز» سمت و سوی تمرکزگرایانه داشته است. اما این امر خودخواسته بوده و تقریباً همه‌ی نیروهای سیاسی مهم جامعه (اپوزیسیون و

حاکمیت) و هر دو سطح (ایالتی و فدرال) در آن نقش داشته‌اند: از ۶۹ نماینده‌ی ایالتها در شورای فدرال ۶۲ نماینده به این رفرم رأی مثبت دادند و از ۱۶ ایالت آلمان تنها ایالت مکلنبورگ فورپورمرن آن را رد کرد. علاوه بر این تنظیم نوین این روابط مهر دانشمندان و کارشناسان شناخته شده رشته‌های مختلف را نیز بر خود دارد و تنها بر پایه‌ی تأملات و الزامات سیاسی صورت نگرفته و بدین ترتیب از پشتیبانی علمی هم برخوردار است.

وانگهی از لحاظی، قدرت و نقش و وزن سطح فدرال در ایالتها نیز کاهش و نقش خود ایالتها در سطح ایالتی افزایش یافته است و بدین ترتیب تغییرات یک سویه نبوده است. به هر حال، چون اجماع عمومی برای این رفرم وجود داشته و از سطحی دیگر تحمیل نشده (چه که این کار بر اساس قانون اساسی فدرال اساساً غیرممکن است)، این روند نگرانی‌آور نیست. فراموش نکنیم که فدراتیو بودن نظام سیاسی آلمان بر اساس همین قانون اساسی «اصل ابدی» محسوب می‌شود و تغییرناپذیر است.



کشورهای فدرال (رنگ تیره)

علاوه بر اینها مکانیسمهای متعددی در این کشور وجود دارند که از تمرکز قدرت جلوگیری به عمل می آورند. نظام رسانه‌ای تصویری و صوتی کاملاً فدرال، مطبوعات مستقل و غیرمتمرکز، وجود ۶ حزب در پارلمان فدرال، حکومت احزاب غالباً اپوزیسیون دولت فدرال در ایالتها، نظام انتخاباتی تلفیقی نسبی و اکثریتی (و نه صرفاً اکثریتی)، سهم و شریک ساختن اپوزیسیون و ایالتها در بسیاری از تصمیم‌گیریهای دولت فدرال، بدون اینکه برای انجام این کار اجباری در کار باشد، همه‌ی اینها مانع از تمرکز قدرت در این کشور می‌شود.

تازه با توجه به اینکه این کشور از تنها یک گروه ملی یا قومی آلمانی‌زبان (به استثنای اقلیت کوچک دانمارکی در شمال این کشور که از خودمختاری خود برخوردار است) گروه ملی و قومی دیگری در این کشور بطور تاریخی و در منطقه‌ی جغرافیایی به هم پیوسته زندگی نمی‌کند که تمرکز از این لحاظ تبعیض‌آمیز باشد. جدایی دین از دولت در ساختار این کشور و بی‌طرفی یا عدم موضوعیت دو مذهب پروتستان و کاتولیک در نظام سیاسی و آموزشی و قضایی و حقوقی آن سلطه‌ی یکی از آنها را بر دیگری یا بر مردم منتفی ساخته است.

همچنین بر طبق نظام انتخاباتی این کشور تنها اکثریت مطلق پارلمان قادر است، دولت تشکیل دهد و نه اکثریت نسبی آن. بدین ترتیب تاکنون یک حزب قادر نبوده که دولت فدرال تشکیل دهد (آن طور که مثلاً در بریتانیا ممکن است و حزب ۳۵ درصدی هم می‌تواند کابینه تشکیل دهد).

لذا در پاسخ به پرسش شما می‌توان گفت که در آلمان «دیکتاتوری یا حاکمیت یک گروه یا حزب یا قوم یا مذهب» ممکن نیست.

در چند سال گذشته شاهد بودیم که چطور بدلیل فدرال بودن نظام سیاسی در آلمان، شورای فدرال (مجلس مایندگی ایالات آلمان در سطح فدرال) بطور مشخص نقش ترمزکننده‌ی جریان وضع یا اصلاح قوانین در آلمان را ایفا می‌کرد. سیاستمداران و ژورنالیستها در این کشور از این وضعیت با عنوان «وضعیت فلج‌کننده» یاد می‌کردند. آیا این مسئله شما را قدری سرخورده نمی‌کند که سیستم فدرال نیز نمی‌تواند «کعبه همه آرزوها» باشد و ضعف‌های خودش را دارد؟

اتفاقاً برعکس: اینکه در این کشور مکانیسمها و نیروهایی وجود دارند که نقش مهارکننده‌ی قدرت سیاسی را دارند، بسیار بسیار مثبت است. چه بهتر که این نقش را ایالتها ایفا می‌کنند. این از ملزومات دموکراسی است. طبیعتاً آن روی سکه‌ی این امر کند شدن روند اصلاحات است. من بالشخصه‌ی نظامی را که در آن چنین روندی وجود دارد به نظامی که یک رهبر و رئیس جمهور و حزب تصمیم‌گیرنده است و با یک بخشنامه یکی از مهمترین ارگانهای برنامه‌ریزی خود را منحل می‌کند و یا از سطحی به سطح دیگر منتقل می‌سازد، تعطیل عمومی اعلام می‌کند، در موقع اختلافات حریفان را به سود جناح خود از صحنه خارج می‌کند و ... ترجیح می‌دهم. من همین نظام فدرال را به سیستم سیاسی متمرکز و جامد فرانسه ترجیح می‌دهم که بر اساس «یک زبان و یک ملت و یک دولت» بنا شده است.

اساساً دموکراسی و به ویژه فدرالیسم، هم پیچیده‌تر از دیکتاتوری و نظام متمرکز است، هم پرهزینه‌تر و هم روند تصمیم‌گیری و تصمیم‌یابی کندتر. همانطور که می‌دانید، تا قانونی در آلمان تصویب می‌شود، مراحل متعددی را طی می‌کند، بارها به بحث و گفتگو و

جدل گذاشته می‌شود، ایالتها در آن دخیل داده می‌شوند، در بسیاری مواقع با اپوزیسیون مشورت می‌شود، اتحادیه‌ها و سندیکاها مورد استماع قرار می‌گیرند، چندین نظر کارشناسی و علمی تهیه می‌شود. همه‌ی اینها باعث می‌شود که روند اصلاحات آهسته شود. اما آن هنگام که رفرمی صورت می‌گیرد، قانونی به تصویب می‌رسد، از ثبات و قوام بیشتری برخوردار خواهد شد، چون در آن نظرات و مصالح بیشتر بخش از جامعه دخیل داده شده‌اند. این امر در آلمان از سنت دیرینه برخوردار بوده است. در این کشور هیچگاه مرکز چنان نیرومندی وجود نداشته است که قادر باشد، اراده‌ی خود را به مناطق دیگر دیکته کند. فراموش نکنیم که قدمت دولنداری ایالتها بسیار بیشتر از دولت فدرال است.

اینکه نظام فدرال «کعبه‌ی آرزوها» نیست، صددرصد صحیح است، چرا که اساساً «کعبه‌ی آرزوهای» وجود خارجی ندارد که فدرالیسم بخواهد باشد. نباید از نظر دور داشت که فدرالیسم یک مکتب فلسفی - سیاسی نیست، بلکه یک راه حل عقلانی - پراگماتیستی برای حل معضل تمرکز و تراکم قدرت سیاسی و تقسیم آن بین سطوح مختلف می‌باشد. نظام فدرال هم یقیناً ضعفهای خود را دارد، همانطور که دموکراسی از آنها بی‌بهره نیست. لذا باید پیوسته با توجه به نیازهای زمان نوسازی شود. و این ظرفیت در آن وجود دارد.

با همه‌ی این احوال نباید به این نظام هم تقدس بخشید، چه بسا ممکن است مشکلات در فدرالیسم بسیار بیشتر هم باشند. اما این مشکلات از آنجا ناشی می‌شوند که نظرات، منافع و طرفهای ذی‌نفع و ذی‌صلاح متعددی در تصمیم‌گیری و سمت‌دهی سیاسی دخیل داده می‌شوند. چنانچه نمی‌خواهیم این مشکلات را داشته باشیم، باید برای خود رهبری یا مرجعی برگزینیم که به جای ما بیان‌دهنده تصمیمات لازم را برای ما بگیرد.

وانگهی مگر مشکلات دولتهای متمرکز به مراتب بیشتر از دولتهای فدرال نیستند؟ از همه‌ی اینها گذشته، حتی اگر نظام فدرال «مدینه‌ی فاضله» نباشد - که صد البته نیست - بافت برخی از کشورها اجازه‌ی ساختار متمرکز و غیرفدراتیو را نمی‌دهد.

به عنوان آخرین سوال اجازه دهید به ایران نگاهی بیافکنیم. شما سیستم‌های فدرال در جهان را مورد بررسی قرار داده‌اید، از آلمان و سویس و کانادا گرفته تا اتیوپی و هند. مقالات ترجمه شده از طرف شما تجارب زیادی از این سیستم را در سراسر جهان به زبان فارسی در اختیار علاقمندان قرار میدهند. به چه دلیل فکر می‌کنید سیستم فدرال می‌تواند مدل مناسبی برای ایران باشد؟ آیا باید این مدل را "کپی‌برداری" کرد یا در مورد هر کشور و در اینجا در مورد ایران، باید به ویژه گی‌های خاصی توجه داشت؟

من در نوشته‌های قبلی‌ام برشمرده بودم که چرا فکر می‌کنم که فدرالیسم مدل مناسبی برای ایران است. همانطور که مستحضر هستید تمرکز و تراکم قدرت سیاسی و اقتصادی و فرهنگی در ایران و عدم مشارکت دادن و سهم ساختن ملیتهای ایرانی در سرنوشت سیاسی کشور و همچنین عدم دخالت ملیتهای ایران در اداره‌ی داخلی خود مشکلات زیادی را برای استقرار دموکراسی، رشد موزون آن و امنیت و ثبات کشور به وجود آورده است. در ایران صد سال اخیر به نام «ناسیونالیسم و ناسیون ایران» ضربات جبران‌ناپذیری بر همه‌ی جنبه‌های حیات جامعه وارد آمده است. در ایران جینوساید فرهنگی، سلطه‌ی سیاسی و قومی و زبانی و دینی و مذهبی باعث عقب‌افتادگی ما شده است. در ایران تنوع‌کشی شده و شوونیسم و ناسیونالیسم قومی حاکم درصدد بوده از همه‌ی آحاد کشور انسانهای یک شکل و یک زبان و یک دین و یک مذهب و یک عقیده درست کند...

فدرالیسم می‌خواهد این معضل بزرگ جامعه‌ی ما را گام به گام حل کند. ما - چنانچه می‌خواهیم یک نظام دموکراتیک و مترقی در کشورمان بنا کنیم - راهی جز برقراری نظام فدراتیو نداریم. این ساختار هم تنوع ملی - قومی نهفته در ایران را در نظر می‌گیرد و هم به نسبت نظام دموکراتیک متمرکز دموکراتیک‌تر است و هم کارآمدتر.

فدرالیسم چیزی نیست جز یک اصل و پرنسیب سازماندهی دولتی که بر مبنای آن وظایف دولتی بین دو سطح فدرال و منطقه‌ای تقسیم و توزیع می‌گردد. ما در جهان امروز ۲۴ کشور داریم که خود را نظام فدراتیو می‌نامند و شاید به همین تعداد هم نوع و گونه‌ی فدرالیسم داریم. احتمالاً نظام سیاسی فدراتیو یکی از متنوع‌ترین نظامهای سیاسی جهان باشد. هیچکدام از کشورهای فدراتیو جهان کپی‌برداری از دیگری نبوده است. همه مهر و نشان ویژگیهای کشوری که در آن پیاده شده را بر خود دارند.

ما فوقاً گفتیم که دو نوع کلی از فدرالیسم را می‌توانیم از حیث تفکیک وظایف و حقوق دولت مرکزی و ایالتها از هم متمایز ساخت: دوآل یا تعاونی. از لحاظ دیگر، توپولوژی و دست‌بندی دیگر کشورهای فدرال ممکن است. با همه‌ی این احوال، هر نظام فدراتیو الزاماً باید از مختصات و مؤلفه‌های معینی برخوردار باشند. این مؤلفه‌های حداقلی از این قرارند:

- وجود حداقل دو سطح حکومتی فدرال و ایالتی (استانی، کانتونی، ...) هر دوی این سطوح باید از ساختارهای کامل و مجزای دولتی خود چون مجلس نمایندگان، کابینه‌ی دولت و دستگاه اداری آن و دستگاه قضایی برخوردار باشند. این امر باید در

- قانون اساسی فدرال قید و تضمین گردد، طوریکه هیچکدام از این دو سطوح نتوانند سطح مقابل را منحل و محدود نماید.
- برای مواقع و موارد اختلاف باید یک مرجع داوری (حال در شمایل یک دادگاه فدرال یا رفراندوم) وجود داشته باشد.
- توزیع صلاحیتها به سه سطح محلی (شهری)، ایالتی و فدرال باید بر اساس اصل سوبسیداریتی باشد. بدین ترتیب که باید از پایین ترین مرحله و سطح دولتی (یعنی شهرها) شروع کرد و پرسید که این سطح از کل وظایف دولتی کدامیک را می تواند و می خواهد برعهده بگیرد. هر چه ماند، به سطح بالاتری، یعنی ایالتی، ارجاع می گردد. آنجا هم همین سوال مطرح می گردد و پرسیده می شود که این سطح کدام بخش از وظایف و حقوقی دولتی را می خواهد و می تواند برعهده بگیرد. آنگاه هر چه که ماند به مرحله ایالتی، یعنی سطح فدرال ارجاع و انتقال داده می شود. بنابراین فدرالیسم و اصل سوبسیداریتی و به ویژه وظایف و حقوق ایالتها از سر لطف و مرحمت ارگانهای بالاتر نیست و اینها نیستند که صلاحیتها را به پایین تفویض می کنند، بلکه دقیقاً برعکس.
 - برخورداری سطوح فدرال و ایالتی از منابع مالی هم مشترک و هم مستقل. هیچ سیاست مالی، اقتصادی، فرهنگی، آموزشی بدون برخورداری از منابع مالی کافی ممکن نیست.
 - مشارکت و دخالت دولتهای ایالتی در سیاستگزاریها و تصمیم گیریهای دولت فدرال. حال یا از طریق مجلس نمایندگان ایالتها (یا خلقها) در سطح فدرال، یا از طریق حضور دائمی آنها در کابینه بر حسب درصد جمعیتی آنها. به هر حال، دولت فدرال باید اراده ای مشترک اکثریت قریب به اتفاق هم آحاد جامعه و هم مناطق و ایالتها باشد. هیچ نظام فدراتیوی بدون حق و تو برای ایالتها معنی و مفهوم ندارد. هیچ نظام فدراتیوی که در یک کشور از لحاظ ملی، قومی، زبانی متنوع پایه گذاری شده باشد، بر اساس نظام انتخاباتی اکثریت عمل نمی کند و باید انتخابات تناسبی و دمکراسی تسهیمی را مبنای قرار داد. تصمیم گیری در نظام فدرال نه بر اساس دیکتاتوری اکثریت بر اقلیت، بلکه بر مبنای توافق و اجماع عمومی و مذاکره و بازهم مذاکره خواهد بود.
 - نوسازی تقسیمات کشوری باید بر اساس رأی گیری، داده های ملی و اتنیکی و نه تدابیر سیاسی و امنیتی صورت پذیرد.
 - از بنیادی ترین پیش شرطهای موفقیت نظام فدرال وجود فرهنگ سیاسی و تعامل بالا، پذیرش تنوع و تکثر، رد تک ساختی بودن نظام سیاسی، رد شووینیسیم و هژمونی گری، ... می باشد.
- به عقیده من اینکه ما کدام یک از مدلها و تجارب فدرالیستی را در کشورمان مبنای قرار می دهیم، در درجه ای دوم اهمیت قرار دارد. آنچه حائز اهمیت درجه اول است این مختصات برشمرده است که نظام فدراتیوی آینده ای ایران باید از آن برخوردار باشد.
- همچنین باید قائل به مرحله ای بودن این هدف بود. آمال فوق قبل از اینکه حاصل توافق روشنفکران باشد، باید نتیجه ای روند دمکراتیزه کردن گام به گام جامعه باشد. شاید درست باشد که در گام نخست که ۱۰ الی ۱۵ سال باید بطول انجامد، تقسیمات کشوری کنونی را فعلاً دست نخورده باقی گذاشت، بدین معنی که فدرالیسم را بر همین مبنای برقرار نمود. هر استانی (به مانند کانادا) پارلمان خود را داشته باشد، حکومت خود را داشته باشد، قوه قضائیه خود را داشته باشد. در گام دوم که دمکراسی اندکی نهادینه شده بود، باید تفکیک استانها و یا الحاق آنها به همدیگر و تشکیل یک ایالت مشترک بر اساس داده های قومی و ملی و صد البته رأی ساکنان آن ممکن باشد. مبنای تجدید دمکراتیک تقسیمات کشوری باید تلفیقی از حق تعیین سرنوشت خلقها (حق کلکتیو و گروهی)، صیانت از اقلیتها (در سطح کشوری و ایالتی یا استانی) و تضمین حقوق شهروندی برابر برای تک تک آحاد یک کشور در پهنه ای ایران باشد.
- بنابراین همانطور که می بینید، بحث بر سر کپی برداری نیست، بلکه مبنای قرار دادن اصول و اجرای آن بر اساس شرایط کشورمان هست. آنچه که کپی بوده نظامهای سیاسی صد سال اخیر ایران بوده و نه نظام فدرال. ایران قبل از اینکه به آزمایشگاه شووینیسیم آتاتورکی و رضاخانی تبدیل شود، یک کشور اساساً غیر متمرکز بوده و رسماً «ممالک محروسه» نامیده شده که همان ایالات متحده می باشد. شوربختی ما این بود که آن را منحل و یک ساختار تک ساختی و خشک و تنوع کش و تبعیض آمیز و سرکوبگرانه را جای آن گذاشتند. «مدرنیستهای» (!!) ایرانی کپی برداری نمودند، آنهم نه از کشوری چون سویس (که از لحاظ تنوع به ایران نزدیکتر است) و یا آلمان، بلکه از فرانسه و بلژیک که همواره با تنوع مشکل داشته اند. تازه عناصر دمکراتیک همین نظامهای متمرکز را نیز گرفتند. نتیجه اش این شد که ما امروز می بینیم. آیا اکنون که الگوهای ما خود به این نتیجه رسیده اند که ساختارهایشان پاسخگوی نیازهای جامعه و الزامات دمکراتیک نیست، نباید ما را به تأمل وادارد و در ارتباط با ساختار متمرکز به تأمل و تجدید نظر ترغیب نماید؟

با تشکر از شما

۲۸ فوریه ۲۰۰۷