

فدرالیسم در گذرگاه تاریخ

تهیه و نگارش : ضیا باری بهاری



۴ نومبر ۲۰۱۹

آغاز سخن،

فدرالیسم که به منزله یک نظریه در جوامعی چند فرهنگی غرب در قرنهای هژده و نوزده مطرح شده بود، قبل از همه بخاطر این بود که بعضی از کشورهای چند ملتی اروپا به دلایل گوناگون نمی توانستند یک حکومت مرکزی قوی را برای تا سیس دولت های ملی و یا به بیان دیگر به منظور تشکیل " دولت - ملت " واحد پایه گزاری کنند؛ از اینرو فدرالیسم را بمثابة یگانه نظام اجتماعی و سیاسی برگزیدند، تا بدین وسیله توانسته باشند تعادل لازم را در میان ساختار چندگانگی نظام های سیاسی و اجتماعی در جوامعی مرکز گریز تأمین نمایند. از آن زمان تا اکنون بیشتر از دو قرن سپری گردیده است، و این اندیشه از خاستگاه اصلی اش از درون نهضتها، جنگ ها و انقلاب های اجتماعی در گذر تاریخ مرزها را عبور نموده و در گسترده جغرافیای به مساحت 51,83 درصد در بیشتر از بیست و پنج کشور جهان حضور فعال خویش را به تجربه گرفته است .

البته با وجود این همه سیری تحولات و دگرگونی ها « فدرالیسم » الگوی نیست که مورد پذیرش همگان بوده باشد و در هر کشوری بتوان آنرا به آزمایش گرفت؛ از جانب هم تاهنوز قواعد همگانی و جهان شمول برای این نظام سیاسی وجود نداشته و تعریف های مختلفی از آن رایج گردیده است.

به عقیده زیدیانسکی :

فدرالیسم مدل یا نمونه نیست که بتوان آنرا جهان شمول انگاشت و در جوامع مختلف پیاده کرد، بلکه گونه جستجو است در حوزه سازماندهی اجتماعی - سیاسی برای یافتن راه حلی شایسته.⁽¹⁾

تا هنوز برداشت های متفاوتی از فدرالیسم، از طرف مخالفین و هم از جانب طرفداران این نظام سیاسی ارائه گردیده است؛ بعضی ها حتی مطرح نمودن آنرا خطری برای تجزیه یک کشور تلقی میکنند، عده ای بر عکس فدرالیسم را یگانه راه معقول برای تحکیم وحدت ملی و هم زیستی با همی در یک کشور کثیر المله می دانند، برخی دیگر در شرایط جهانی شدن تکنالوژی و هجوم فرهنگ های بیگانه آن را شیوه مناسبی برای حفظ مقدسات و ارزش های ملی و تاریخی خویش میدانند، و گروه های هم به این باور هستند که فدرالیسم در جوامعی قابل تطبیق است که از نظر فرهنگی و مذهبی همگون و متجانس باشد.

با این مقدمه بحث را با فشرده از تاریخچه فدرالیسم می آغازیم:

اگرچه به عقیده بعضی از پژوهشگران، اتحادیه شهرهای یونان قدیم اولین تجربه شناخته شده درباره فدرالیسم است " که قراردادهای در مسایل گوناگون از قبیل سیاسی، نظامی، تجاری، ورزشی و غیره، بین شهرهای مستقل عقد میگردد. " اما در طول تاریخ بشری همچو مشارکت ها، قراردادهای و پیوندهای اجتماعی و سیاسی، در قلمروی امپراتوری ها و دولت های مستقل و نیمه مستقل بشکل از اشکال وجود داشته است؛ حتی در جوامعی اولیه که با اساس روابط خونی، خانوادگی، طایفه یی و ایلی استوار بود، به چنین نشانه های برمی خوریم؛ طور نمونه اتحادیه پنج ملت " ایروکواز " در آمریکا در آن زمان با تقسیم وظایف متقابل در عرصه های گوناگون برقرار بود. (2) یا مثلاً آثار تاریخی که از مناطق مختلف آسیا مرکزی ایران و افغانستان بدست آمده است، این منطقه را به حیث یکی از مراکز بزرگ تمدن بشری معرفی نموده و از مشترکات فرهنگی و اجتماعی این مردمان - از روش های دولت داری و پیوندهای منطقه یی این اقوام - از همگونی ها و نا همگونی های آنان به ما حکایت میکنند.



چنانچه دکتور حسین یحیایی در اثر خود بنام " فدرالیسم " از قول ویل دورانت جامعه شناس غربی راجع به سیستم دولت داری هخامنشیها و نقش " ساتراپها " در آن زمان چنین نگاشته است: " ویل دورانت نیز به چندگانگی ملی و قومی ایرانیان در زمان کوروش اشاره می کند که در آن آزادی دین و عبادت برقرار بوده، ملل ساکن

در سرزمین ایران نهادهای سیاسی خود را بوجود آورده، به زبان خود تکلم می کردند. کتیبه های کهن که

یادگاری از آن دوران محسوب می شوند، چند زبانی بودن جامعه را نشان می دهند. بعضی از کتیبه های یادشده به دو حتی سه زبان نوشته شده است. تا مردم کشور ایران که مخلوطی از اقوام گوناگون بودند به فهم آن توفیق یابند. مهمترین آنها **کتیبه بیستون** شمرده می شود. (3)

"همچنین کتیبه های دیگری از جمله **نقش رستم** به ساتراپها اشاره می کند که براساس قوم و نژاد تاسیس شده، هر کدام ویژگی های خود را داشته، گاهی به شکل ایالت و گاهی نیز به شکل کشور اداره می شده است. ساتراپها توسط مردم منطقه خود انتخاب می شدند. به نام خود سکه ضرب می کردند و با کشورهای دیگر رابطه سیاسی برقرار کرده، آزادی عمل داشتند." (4)

البته در طول تاریخ بشری تقسیم قدرت بین امپراطوریهها، دولت ها و شهرهای بزرگ به گونه های مختلف وجود داشته است؛ اما تقسیم قدرت و حاکمیت بین مردم و دولت ها پدیده است که تا دوران دگرگونیها و انقلاب های اجتماعی وجود نداشته و محصول تلاش های خستگی نا پذیری مبارزان عصر روشنگری و انقلاب صنعتی است. نسل آن دوران آغازگر یک عصر نوینی از تحولات بزرگی اجتماعی و اقتصادی است، که مردم آگاهانه و با اراده قوی در شکل گیری دولت های ملی، نقش فعال و سازنده خویش را ایفا نموده اند؛ چنانچه "قرار داد اجتماعی" روسو چنین افاده را می رساند: "ملت ها برآستی هنگامی ملت اند که قدرت خود، یعنی دولت خود را برپا کنند." (5) و یا به گفته مونتسکیو "قدرت جلو قدرت را بگیرد." در روشنایی افکار و اندیشه های پیشرونده و سازنده، شخصیت های آزادی خواه و خیراندیش که طرفدار تحول و پیشرفت جوامعی بشری بودند (با وجود حاکمیت ظالمانه تکه داران دین و دولت داران مستبد) انقلاب اعظمی را در قلمرو سیاست - اقتصاد و اجتماع برآه انداخته و با صدور "اعلامیه جهانی حقوق بشر" به سیطره بی قانونی انگیزاسیون خاتمه داده و راه جنبش های عدالت خواهی و نهضت های روشنگری را در سراسر جهان هموار نمودند. کانون این رستاخیز بزرگ قلب اروپا بود که اندیشه های دموکراسی و آزادی خواهی و مردمسالاری آنجا به برون از مرزهای آن، راه قاره های دیگر را در پیش گرفت.

با این تسلسل، و پیوسته به گذشته های دور (دوران باستان) در امپراتوریهای چندین دولتی و در تحت حاکمیت نظامهای فیودالی (قرون وسطی) بالاخره در جریان انقلاب های اجتماعی و اقتصادی عصر روشنگری، اولین نشانه های فدرالیسم امروزی در چارچوب کنفدراسیون های قبلی جوانه زد. اما تا قرن شانزده میلادی کدام تعریف مشخص از فدرالیسم علمی به چشم نمی خورد؛ فقط در قرن شانزده میلادی برای اولین بار تاجایی به تعریف تیوریک و فلسفی فدرالیسم برمی خوریم که بواسطه یوهانس آلتوزیوس 1562-1638 مطرح گردیده است.

به عقیده یوهانس:

ساختار سلسله مراتب فیودالی دولت را باید به صورت جدیدی از فدرالیسم، مبتنی بر قانون اساسی تبدیل کرد. به نظر او، قانون اساسی باید بر پایه خودمختاری و آزادی عمل گروه ها و نیز مشارکت آنان در تشکیل یک مجموعه بزرگ تدوین گردد. این گروه ها از خانواده گرفته تا اتحادیه صنفی، صاحبان مشاغل مختلف و نیز شهرها، استان ها و دولت ها، با مشارکت خود یک امپراتوری بزرگ را تحقق می بخشند.⁽⁶⁾

بعد از آن اندیشمندان و متفکران بزرگ؛ از قبیل، کانت، مونتسکیو، ژوزف پرودون، باکونین، کروپوتکین، ریموند آرون، سن سیمون، کارلو، توکویل و دیگران در مورد جمهوری فدراتیو بحث کرده اند، که در اینجا طور نمونه، به گفته ها و اندیشه های بعضی از این مشاهیر علوم و فلاسفه قسماً اشاره مینمایم. از جمله ریموند آرون در مورد فدرالیسم چنین اظهار عقیده نموده است: " درپاره ای از کشورها، فدرالیسم پاسخی است برای مشکل همزیستی ملیت های مختلف در داخل یک کشور"⁽⁷⁾

اندیشمند دیگری بنام ریورو به این باور است که: "استقلال، میانه ای با مشارکت ندارد. یعنی، بخاطر اختلاف ها و حفظ ویژگی ها نیست که گروه های مختلف فدراسیون تشکیل می دهند، بلکه به علت مشابهتی است که بین آنان وجود دارد."⁽⁸⁾

مونتسکیو در مورد جمهوری فدراتیو چنین نظر داده است: " این شکل از حکومت عبارت از قراردادی است که بوسیله آن چند گروه سیاسی توافق می کنند تا به شهروندان دولت بزرگتری که می خواهند آنرا تشکیل دهند تبدیل شوند. این جامعه تازه مرکب از جوامعی مختلفی است که ممکن است با الحاق دیگر جوامع به آن گسترش پیدا کنند."⁽⁹⁾

توکویل در مورد فدرالیسم چنین عقیده دارد: " برای ایجاد حکومت فدرال تنها قوانین خوب و مناسب کافی نیست بلکه باید ملت های را که در نظر است آن قوانین را مورد استفاده قرار دهند دارای پاره شرایط اتحاد باشند که زندگی مشترکی را در پیش دارند برآنان آسان ساخته و بار حکومت را سبک تر نمایند. ملت های که به ایجاد حکومت فدرال مبادرت می نمایند معمولاً دارای منافع مشترکی هستند و همان منافع پیوند ذهنی و فکری مشارکت و اتحاد آنان را فراهم می نماید."⁽¹⁰⁾

بدین ترتیب، پیش زمینه های ظهور فدرالیسم جدید که در بطن کنفدراسیونهای اولی شکل گرفته بودند، با آغاز عصر روشنگری و با کسب قوانین شهروندی از اعتبار و ارزش های حقوقی و قانونی ویژه برخوردار شده و خطوط اساسی رژیم های فدرال بعدی را پایه گذاری نمودند. اما تحولات بزرگ سیاسی - اجتماعی و فلسفی در اروپا وقتی به وجود آمد که دین از سیاست جدا شده، و بسیاری از مسایل حیاتی و اجتماعی برخلاف اراده ظالمانه سلاطین مستبد و دخالت جاهلانۀ افراطیون مذهبی؛ مورد ارزیابی و

بحث قرار گرفت. در اینجا طور نمونه به دو کشور فدرال که بعد از تشکیل و ایجاد کنفدراسیون‌ها به سیستم فدرالی گذار نموده اند؛ مختصراً می پردازیم:

کشور سوئیس در سال 1291 میلادی در جریان نهضتها، جنبش‌ها و تحولات اجتماعی، برای دست یابی به صلح داخلی و دفاع از سرزمین‌های خود در مقابل "هابسبورگ‌ها" به اشتراک سه "کانتون" اولین اتحادیه را تشکیل نمود که مشابه به کنفدراسیون‌های امروزی بود؛ در قرن چهارده میلادی شهرهای؛ مانند لوسرن، زوریخ و برن با تشکیل اتحادیه‌ی توانستند در برابر هابسبورگ‌های آلمان ایستادگی نمایند و در قرن‌های پانزده و شانزده میلادی این کنفدراسیون به سیزده ناحیه ارتقا نمود، بعد از حمله فرانسویها در سال 1798 کنفدراسیون تبدیل به جمهوری گردید و اولین قانون اساسی که از روی قانون اساسی 1795 فرانسه کاپی شده بود (به دلیلی که به شیوه قانونگذاری سیستم تمرکز تدوین شده بود) به شکست مواجه گردید؛ تا اینکه در سال 1730 دومین قانون اساسی سوئیس تهیه و برای بار نخست اصطلاح کانتون، درج قانون اساسی گردید و خود مختاری آنها به رسمیت شناخته شد. اما کشور سوئیس کماکان تا سال 1815 تحت سلطه فرانسه باقی ماند. سرانجام بدنبال یک سلسله برخوردهای شدید مذهبی میان پیروان مذاهب کاتولیک و پروتستان، کشور در سال 1848 مرکب از بیست و دو کانتون یک دولت فدرال را تشکیل نمود. اما نام کنفدراسیون را تا هنوز حفظ نموده اند.

ایالات متحده آمریکا به حیث زادگاه فدرالیسم جدید، در حال حاضر متشکل از پنجاه ایالت است. این کشور تا سال 1776 مجموعه از مستعمرات اروپایی بود، با شروع جنگ‌های ضد استعماری در سال 1775 انقلاب آمریکا آغاز شد؛ کلنی‌های که تازه از زیر یوغ استعمار انگلیس آزاد شده بودند در تشکیل فدرالیسم نقش مهمی را ایفا نمودند. در آغاز سیزده مستعمره از زیر سلطه انگلیس آزاد شده و کنفدراسیون را تشکیل نمودند و "در چهارم جولای 1776 در شهر فلادلفیا اعلامیه استقلال را امضا و منتشر کردند" (11) که اعلامیه استقلال آمریکا صفحه‌ای جدیدی را در تاریخ جنبش‌های آزادخواهی و دموکراسی جهان باز نمود. در بخش از اعلامیه چنین آمده است: "ما این حقیقت مسلم را میدانیم که همه انسان‌ها برابر آفریده شده اند، و آفریدگار، آنان را از حقوق انفکاک ناپذیر چون حیات و حق آزادی و حق تأمین سعادت برخوردار برگردانیده است." (12)

در حال حاضر در حدود بیست و پنج کشور جهان با سیستم‌های متفاوت فدرال اداره می‌شوند که از مونهای موفق و بعضاً ناموفق را تجربه می‌نمایند. در قدم اول کشورهای پیشرفته صنعتی با اندوخته‌ها و تجارب تاریخی خویش راه فدرالیسم در پیش گرفتند؛ ایالات متحده آمریکا در سال 1789، سوئیس در سال 1848، کانادا در سال 1867، استرالیا در سال 1901، اتریش در سال 1920، آلمان در سال 1949 و بلژیک در سال 1970 سیستم فدرالی را پذیرفتند. در مرحله بعدی جمع از کشورهای است که بعد از دنباله استعمار کهنه و آغاز استعمار نو، در جوی غبار آلود سیاست‌های استعماری و زمین لرزه‌های ناشی از آن، ناگزیر بعضی از نمونه‌های "تحمیلی" فدرالیسم را پذیرفتند، که چندان موفقیتی در پی نداشتند و همیشه جنگ و درگیری بین اقلیت‌های قومی در این کشورها ادامه دارد؛ هند در سال 1950، نیجریه در سال

1954، پاکستان در سال 1956 و چند کشور دیگر. اما نباید هر کشوری را که از مجموعه ایالات و خود مختاری ها تشکیل شده و در قانون اساسی خود سیستم اداره فدرال را درج نموده باشد، با رژیم های دموکراتیک و مترقی فدرال خلط نموده و به اشتباه گرفت. آیا می توان کشورهای را که بوسیله کودتا گران نظامی حکومت می سازند، فعالین سیاسی را به زنجیر می کشند، مخالفین را ترور میکنند، به کشورهای همسایه دهشت افگنان حرفوی را اعزام می دارند، زنان و اطفال را از حق و حقوق انسانی محروم می سازند، و بالاخره در بخش از کشور "قانون جنگل" را حاکم می سازند؛ آنها را در جمع رژیم های دموکراتیک "فدرال" قرار دهیم؟ کشوری که در آن دموکراسی وجود نداشته باشد، فدرالیسم هرگز در آن ایجاد نخواهد شد. اما متأسفانه بعضی از دوستان این گونه نظام ها را الگوی مناسبی "فدرال سازی" برای افغانستان می دانند، که اشتباهی است بس بزرگ !

در جبهه مخالفین فدرالیسم هم هستند کسانی که فروپاشی اتحاد شوروی و بعضی کشورهای سوسیالیستی سابق را به حیث نمونه های شکست فدرالیسم مثال می آورند؛ در حالیکه فروریزی این کشورها در حقیقت شکست رژیم ها و دولت های معین سوسیالیستی است نه سیستم های فدرالی (البته عوامل و انگیزه های متعددی در سقوط این کشورها تأثیر گزار بوده است که از بحث این موضوع خارج است). اما فدرالیسم و سوسیالیسم دو پدیده متفاوتی اند که در رابطه با ساختارهای اقتصادی - اجتماعی و سیاسی کاملاً با هم مغایرت دارند. از ویژگی های اساسی تدوین نظام فدرالی در یک کشور، پلورالیسم، کسرتگرایی آزادی احزاب، آزادی عقاید و آرای مردم گفته شده است. در فدرالیسم گروه های از مردم با عقاید و اندیشه های گوناگون، احزاب سیاسی خویش را ایجاد نموده و در قالب یک نظام سیاسی، به اساس منافی فردی و جمعی اتحاد می نمایند و یک دولت حقوق البنیاد را از مجموع واحد های اداری تشکیل می نمایند. در حالیکه کشورهای سوسیالیستی سابق در پی جنگ ها، شورشهای و کودتا های خونینی بوجود آمده بودند که فقط یک حزب سیاسی (حزب کمونیست) جامعه را رهبری می کرد. احزاب و سازمان های سیاسی اجازه فعالیت نداشتند، دموکراسی وجود نداشت، دیکتاتوری حزبی بیداد میکرد. مراجع تصمیم گیری بیروی سیاسی، دارالانشأ کمیته مرکزی، کنگره، پلینوم و دیگر جلسات حزبی و دولتی بود که، بواسطه کادرها و رهبری حزب کمونیست معین می گردید. بناً با صراحت باید اظهار نمود که، در قلمروی امپراطوری بزرگ شوروی، نه از فدرالیسم خبری بود، نه از دموکراسی و هم نه از سوسیالیسم به مفهوم واقعی آن !

اما هشیار باید بود که بعد از فروپاشی اتحاد شوروی و خاموشی جنگ سرد، سیاست های نوینی در زمینه فدرالیزه سازی کشورها به مقاصد اجرای طرح های کهنه استعماری پیش برده می شود بخصوص در مناطق که از نظر قومی، مذهبی و زبانی ناهمگون بوده و دارای منابع سرشار زیرزمینی؛ از قبیل نفت، گاز، یورانیم، سنگ های قیمتی و غیره می باشند مدت هاست که تخم نفاق و بدبینی بین مردمان این مناطق کاشته شده و تلاشهای گسترده در راستا جدا سازی اقوام و ملیتهای این کشورها جریان دارد؛ گرچه در ظاهر این روند بسیار عادی به نظر می رسد، اما اگر به عمق مسأله داخل شویم درمی یابیم که روند "فدرالیزه سازی نوین" در حقیقت بهانه است در جهت تجزیه و فروپاشی بعضی از کشورهای منطقه و خاور

میانه. از جانب دیگر در همین کشورها بعضی از نخبگان سیاسی و فرهنگی صادقانه در جستجوی دریافت راه های بهتری تامین عدالت اجتماعی و حفظ ارزش های فرهنگی خویش سعی و تلاش نموده و فدرالیسم را بحیث یکی از راه های معقول، جهت رسیدن به این آرمان بزرگ مطرح می نمایند .

و در فرجام در مورد کشور عزیزم افغانستان به ارتباط فدرالیسم، فقط این حرف را گفتمی ام که افغانستان تا رسیدن به نظام فدرالی راه های دورودرازی را درپیش خواهد داشت و هنوز آماده پذیرش چنین « نظام » نیست. پس به قول معروف " قبل از آن که فیل را بیاوریم باید فیل خانه را آماده ساخت!"

ادامه دارد....

منابع و مأخذ:

1. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
2. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
3. دکتور حسین یحیایی، فدرالیسم، سویدن: مؤسسه نشر "کتاب ارزان" 1384
4. دکتور حسین یحیایی، فدرالیسم، سویدن: مؤسسه نشر "کتاب ارزان" 1384
5. دکتور حسین یحیایی، فدرالیسم، سویدن: مؤسسه نشر "کتاب ارزان" 1384
6. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
7. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
8. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
9. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
10. محمد رضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، 1377
11. دانشنامه ویکی پدیا.
12. دکتور حسین یحیایی، فدرالیسم، سویدن: مؤسسه نشر "کتاب ارزان" 1384