

تمرکززدایی و فرسایش حاکمیت

دکتر عبدالحمید شمس

چکیده

موضوع حاکمیت پیش از مقوله دولت مطرح شده است که تحلیل این موضوع، بحث در باره قدرت و مبانی مشروعیت، به مانند گیاهی است که، همچون قارچ، بی ریشه (در تاریخ) است.

از دیگر سوی بحث حاکمیت، امروزه به مرحله بلوغ و گاه پختگی رسیده است. در گذشته هنگامی که از حاکمیت سخن به میان می آمد، بی درنگ یاد حاکم، حاکمیت شاهی و... در خاطر نقش می بست، در حالی که امروزه حاکمیت پارلمانی، حاکمیت محلی،... نشان از کنترل قدرت در قالب حاکمیت جمعی است: حتی هنگامی که سخن از حاکمیت دولت، حاکمیت ملی به میان می آید، به نظر می رسد که قدرت در دست یک شخص حقوقی انتزاعی است.

در رویکرد جدید از حاکمیت دولت، به تلویح حاکمیت های ملی، حاکمیت قانون و غیره وجود دارند. آن گاه که جامعه به سطحی از توسعه یافتگی فرهنگی و سیاسی می رسد که از دو حاکمیت فوق برخوردار می شود بی تردید حکومت متمرکز و متمرکز را نمی پذیرد و انتقال بخشی از حاکمیت به سطح محلی را می طلبد. در این مقاله به مباحثی عام در این خصوص می پردازیم.

واژه های کلیدی: دولت^۱، حاکمیت^۲، حاکمیت پارلمانی^۳، حاکمیت ملی^۴، حاکمیت مردمی^۵، حاکمیت قانون^۶، حاکمیت شاهی^۷، حاکمیت محلی^۸، تمرکز زدایی^۹، تراکم زایی^{۱۰}.

1. état

2. souveraineté

3. souveraineté parlementaire

4. souveraineté Nationalé

5. souveraineté populaire

6. souveraineté de la loi

7. souveraineté royal

8. souveraineté locale

9. décentralisation.

10. déconcentration

مقدمه

در بحث در باره قدرت به اشکال مختلفی از آن می‌رسیم همچون، قدرت جسمی، قدرت اقتصادی، قدرت معنوی، قدرت ناشی از جذابیت، قدرت علمی و غیره. برای این که قدرت مورد پذیرش جمعی از جامعه یا قومی قرار گیرد، باید توجیه پذیر باشد. این توجیه را در علوم سیاسی مشروعیت^۱ اطلاق می‌کنند (دورژه ۱۹۷۰) که در کشور ما برخی در مورد آن حساسیت نشان می‌دهند و بر «مقبولیت» تأکید می‌ورزند. برای نمونه هنگامی که از مردم پرسیده می‌شود، «چرا باید از قدرت اطاعت کرد؟» در پاسخ ممکن است جوابهای مختلفی بدهند که هر یک بیانگر، سطح توسعه یافتگی آن ملت است. برای مثال جملاتی همچون: «برای این که او قویترین است»، «برای این که از فرهمندی بالایی برخوردار است»، «برای این که او فرزند ارشد پدرش است»... نشانه جامعه‌ای کم و بیش توسعه نیافته است. «در حالی که پاسخهایی همچون «برای این که او از تخصص بالایی برخوردار است»، افزون بر این «از کالبد انتخاباتی مردم سالار بیرون آمده است»، نشان از جامعه‌ای دارد که به مرحله خردورزی رسیده است. مجموعه این دلایل مبانی مشروعیت سیاسی و حاکمیت را به وجود می‌آورند.

به طور کلی، حاکمیت ممکن است مشروع و قانونی باشد و گاه نیز نامقبول و نامشروع، اما قانونی؛ یا برعکس ممکن است مقبول و مشروع باشد، اما قانونی نباشد. تأکید بر قانونی بودن و مقبول بودن است که حاکمیت در مفهوم جدید را تحقق می‌بخشد. امروزه گاه دولتمردان، برای رسیدن به قدرت از یک یا چند منبع مشروعیت، همچون، فرهمندی (کریزماتیک)، شرکت در انتخابات... سود می‌برند.

از سوی دیگر، گسترش میزان آگاهی در نزد مردم، همراه با توسعه فناوری اطلاعات و سیالیت اطلاعات به ویژه در سرزمینها و کشورهایی که قومیت‌های مختلفی دارند، گرایش به تقسیم حاکمیت و انتقال بخشی از آن به سطوح محلی را افزایش داده است.

مقدمه فوق زمینه را برای طرح چند مبحث فراهم می‌آورد:

● مفهوم حاکمیت

● شکل‌گیری دولت و گونه‌های حاکمیت

● تمرکززدایی و انتقال خردگرایانه حاکمیت به سطح محلی

مفهوم حاکمیت

در برداشت سنتی از حاکمیت، سلاطین و امپراتوران گذشته، ضمن پیوند خویش با قدرت‌الهی، بر این باور بودند که «حاکمیت حقیقی است برای هدایت جامعه» که به آنان واگذار شده است برای مثال در ایران باستان، میان قدرتهای حاکم و باورهای دینی، رابطه نزدیکی وجود داشت. این نظر در ایران به میزانی بود که حکیم ابوالقاسم فردوسی با سرودن اشعاری آبخشور حاکمیت و دین را یکی می‌داند:

چنان دین و شاهی به یکدیگرند تو گویی که فرزند یک مادرند

در حالی که در اندیشه جدید از حاکمیت که اسلام نیز بر آن باور دارد، افزون بر حق هدایت جامعه، «موردقبول اکثریت اعضای جامعه بودن» نیز تأکید می‌شود.

افزون بر دو استدلال فوق، برای این که از حاکمیت اطاعت کنند و از مشروعیت نیز برخوردار باشد و مشروعیت آن استمرار یابد، باید «توانایی اعمال قدرت» و مقابله با قدرتهای اقلیت را نیز داشته باشد.

با تلفیق این سه عنصر نگارنده حاکمیت را چنین تعریف می‌کند: «حاکمیت مشروع عبارت است از حق هدایت و مدیریت جامعه، که اکثریت آن به یک شخص یا اشخاصی که قدرت اعمال اجبار و مدیریت دارند، انتقال می‌یابد».

بر اساس تعریفی دیگر «حاکمیت حقیقی انحصاری، برای اعمال اقتدار سیاسی، به صورت وضع قوانین، داوری و اجرای قدرت، روی یک محدوده جغرافیایی و در قبال یک گروه از مردم است» (Badash 1982). در زمینه سیاسی، حاکمیت نشانه ویژگی مستقلانه یک قدرت یا به عبارت بهتر، دولت است که تحت اقتدار هیچ قدرت بیرونی (چه در شکل یک دولت خارجی و چه به صورت نهادهای بین‌المللی) نیست، مگر اقتدار آنانی که خود آزادانه (و در کالبد یک پیمان) پذیرفته است. البته بی‌درنگ باید گفت که این نظر برداشتی سنتی از حاکمیت دولت است که امروزه چندان اعتباری ندارد. امروزه حاکمیت ممکن است در دست یک فرد یا طبقه یا برگزیدگان اکثریت یک ملت

قرار گیرد، اما به طور کلی هنگامی که در برابر یک پدیده «دولت - ملت» قرار داریم. سخن از حاکمیت دولت می‌شود که در واقع اصطلاح عامی برای تبیین دولت قانونی است.

شکل‌گیری دولت و گونه‌های جدید حاکمیت

۱) حاکمیت نوین

با فرارسیدن قرن هجدهم، فلاسفه عصر روشنایی، اصول جدید حاکمیت را چنین تعریف کردند:

در این عصر بود که تفکیک قوای سه‌گانه را ژان لوک مونتسکیو^۱ و حقوق طبیعی را ژان ژاک روسو^۲ و ساموئل، ون. پوفن دورف^۳ مطرح کردند. از این اصول بعدها کشورها به مثابه منبع قوانین اساسی امریکا و فرانسه بهره‌برداری بسیاری کردند.

در قرن نوزدهم و بیستم نظریه‌های «حقوق عمومی»، همچون نظریه‌های «دولت قدرتمند»، را موریس هوریو^۴ و «دولت حقوقی»^۵ و «پوزیتیویسم قضایی»^۶ را هانس کلسان^۷ و «دولت خدمت‌گذار»^۸ را لئون دوگیت، مطرح کردند. در این میان، نظریه دولت قدرتمند که متأثر از رای ژان بَدن و ماکیاول بود، بهتر از دیگر نظریه‌ها روی برداشت مدرن از حاکمیت تأثیر گذاشت.

دولت جمهوری فرانسه که گامهای آغازین از مردم سالاری، پس از انقلاب خود، را برمی‌داشت، با تفسیری غیرخردگرایانه از «دولت قانونی» و دموکراسی غیرمستقیم و حاکمیت ملی، مبادرت به برپایی جمهوری سوم کرد. در این برهه از تاریخ، پارلمان متشکل از احزاب این کشور، بدون داشتن نظم فواکسیون، حاکمیت را از قوه مجریه گرفته، بی‌ثباتی را بر این قوه حاکم کردند. در جریان جمهوری چهارم نیز حاکمیت نامنظم پارلمانی و ساختارشکنی در قبال مجریه، سکه رایج در قلمرو فعالیت‌های پارلمانی بود. جمهوری پنجم و قانون اساسی آن را ژنرال دوگل (در سال ۱۹۵۸) ارائه کرد و تلاش موفقیت‌آمیزی را برای اصلاح خطاهای ساختاری در دو جمهوری پیشین، آغاز کرد. هدف از این قانون، برپایی موازنه قوا میان مجریه و مقننه بود: در این جهت دو نوع از حاکمیت

1. J.L.Montesquieu

2. J.J.Rousseau

3. S.V.Pufondorf

4. M.Houriou

5. Etat de droit

6. positivisme juridique

7. H.Kelsen

8. Etat Serviteur

ملی (مبتنی بر مجلس نمایندگان متکی بر کثرت احزاب) و حاکمیت مردمی (که بر انتخاب مستقیم رئیس جمهور و برپایی انتخابات تأکید دارد) مورد توجه قانون اساسی قرار دارد. انقلاب مشروطیت، سبب گذر کشور ایران از حاکمیت مطلق شاهنشاهی، به حاکمیت مبتنی بر قانون و در نهایت ظهور موقت حاکمیت پارلمانی شد. در ایران همانند آنچه در فرانسه گذشت، برهم خوردن موازنه قوا، به نفع مجلس، سبب واکنش‌های تند و تمرکزگرایانه (چون به توپ بسته شدن مجلس) برای احیای حاکمیت مطلق شاهی شد. مجلس در این مقطع از تاریخ ایران توانست، در مدت کوتاهی از حاکمیت پارلمانی، قوانین مترقی مربوط به تقسیمات کشوری و مرتبط با نظام تمرکززدایی اداری را به تصویب رساند. در سالهای آغازین انقلاب، بنیان قانون اساسی ۱۳۵۷ کوشیدند تا ضمن تأثیرپذیری از قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، حاکمیت ملی و مردمی را با حاکمیت الهی، که در مقوله ولایت فقیه تبلور می‌یابد تلفیق کنند.

ب) حاکمیت در دولت و حاکمیت دولت

دولت در مفهوم نظام حاکم بر یک کشور (و نه به معنی هیئت دولت)، همان شخص حقوقی است که متشکل از سه قوه است. به باور نگارنده دولت در مفهوم جدید دنباله تکامل جامعه ملی است، از این رو، می‌توان آن را «شکل‌نهایی سازماندهی فردگرایانه جامعه ملی» تعریف کرد. به نظر مورس دورژه، نظریه دولت و حاکمیت، همزمان در قرون وسطی شکل گرفتند (Duverger). پیش از آن پدیده قدرت وجود داشت که در تمامی گروه‌های انسانی (چون قبیله، قوم و طایفه...) خود را نشان می‌داد. دولت به مثابه قدرتی برتر، موفق شد تمامی قدرتهای کوچک در جامعه ملی را تحت یک پوشش قرار دهد. بر این اساس، جوامع گوناگون، به تدریج، این قاعده عام را که «فقط دولت حاکمیت داشته باشد» پذیرفتند.

در مورد مفهوم حاکمیت و دولت می‌توان دو موضوع را از یکدیگر جدا کرد: «حاکمیت در دولت» و «حاکمیت دولت»: حاکمیت در دولت مربوط است به سلسله مراتب میان مقامات عمومی. در این جا حاکم کسی است که در رأس این سلسله مراتب است و بقیه مقامات به او وابسته‌اند. در اینجا سؤالی قدیمی مطرح می‌شود که اگر همه مقامات به حاکم وابسته‌اند،

خود وی به چه مقامی متصل است و به اصطلاح مشروعیت خود را از کجا به دست می‌آورد؟ در واقع مبانی و رویکردهای مختلف از مشروعیت، یا نظریه‌های حاکمیت، از همین نشئت می‌گیرد و سبب پیدایش گونه‌های حاکمیت فردی، تا حاکمیت ملی و مردمی می‌شود.

اما «حاکمیت دولت»، با سلسله مراتب نهادها و مقامات دولتی کاری ندارد، بلکه به جایگاه دولت، در سلسله مراتب گروه‌های انسانی می‌پردازد: این که گفته شود، دولت حاکمیت دارد، به معنی آن است که تمامی گروه‌های انسانی دیگر، از خانواده تا شهر، قوم و انجمن، اتحادیه، احزاب و غیره، وابسته و تحت پوشش آن‌اند و حاکمیت دولت باید اعمال شود. استیلا و سیادت دولت عنصری از نظام ارزشها، در برداشت اولیه از حاکمیت دولت، است که در آن سیادت دولت، پدیده‌ای پسندیده و ارزشمند است (Duverger 1970).

ج) توسعه رویکرد حاکمیت دولت

به نظر موریس دورژه آموزه حاکمیت و دولت، هم‌زمان مطرح و توسعه یافته است: این دو مفهوم در کشور فرانسه و در پایان قرون وسطا، شکل گرفتند. در آن تاریخ، حقوقدانان حاکمیت را یکی از ویژگیهای اساسی دولت تلقی می‌کردند. این همه در آغاز قرن بیستم، حقوقدانان جدید آمدند و حاکمیت را از آن جامعه بین‌الملل قلمداد کردند البته این موضع بیشتر برای پشتیبانی از پیدایش «جامعه ملل» و پس از آن، «سازمان ملل» بود. از سوی دیگر، جریانهای فکری دینی، به سبب باور به اندیشه «جهان‌گرایی»^۱ خویش، نظریه کلاسیک از حاکمیت دولت را نقد کردند؛ و این درست در زمانی بود که طرفداران سنتی نظریه حاکمیت، هیچ مقامی را بالاتر از حاکمیت دولت قبول نداشتند.

بر اساس همین نظر، در داخل کشورها، هیچ یک از تقسیمات کشوری و مجامع محلی (چون استانها و شهرستانها...) نباید در مقابل اراده حاکمیت دولت قدهلم کنند؛ خود - اداری و خودمختاری در سطح محلی، فقط از طریق تساهل و اراده دولت مرکزی امکان داشت که آن نیز در هر لحظه ابطال‌پذیر بود (Badash 1982).

بدین سان برداشت کلاسیک از حاکمیت دولتی، به تمرکز، به تمرکز بیشتر قدرت در

دست حاکمیتها و تثبیت حاکمیت فردی، با هدفهایی چون مقابله با رقبای دشمنان... منتهی می‌شود؛ در حالی که در برداشت جدید از حاکمیت دولت، این مفهوم از کالبد ملی و مردمی بیرون آمده و از اقتدار مطلق برخوردار نیست. در قرن بیستم به حاکمیت دولتی از دو سو تهاجم شد: از یک سو نهادهای بین‌المللی و فراملیتی که طالب انتقال بخشی از امتیازات حاکمیت دولتی به خود بودند، و از سوی دیگر، نهادها و سازمانهای مادون ملی، چون مجامع و سازمانهای محلی که آنها نیز خواستار تقسیم حاکمیت دولت مرکزی‌اند.

انتقال حاکمیت به سطح محلی

از محتوای گفتارهای پیش چنین برمی‌آید که به موازات فاصله گرفتن از رویکرد سنتی حاکمیت دولت، انحصار قدرت و متمرکز بودن آن، به نفع دو قطب فراملیتی و مادون ملیتی (محلی)، تردیدهایی صورت گرفته است: در چارچوب ملی، انتقال هر یک از صلاحیتهای وابسته به حاکمیت دولت، به نهادهای منتخب محلی، به معنی قدمی کم و بیش بزرگ در تقسیم حاکمیت به سود سازمانها و اجتماعات محلی است. در چنین شرایطی دو وضعیت عام ممکن است به وجود آید:

۱. در صورتی که برخی از امتیازات حاکمیتی دولت، همچون کنترل بازار، آموزش کارکنان، افزایش قدرت کنترل مبتنی بر مصلحت (و نه قانونیت)، و... به نمایندگان دولت مرکزی در سطح محلی (مانند استاندار، فرماندار...) واگذار شود، دولت حاکمیت را حفظ و نظام فقط به تراکم‌زایی دیوان‌سالاری اقدام می‌کند؛

۲. در صورتی که برخی از امتیازات و صلاحیتهای مهم، اما محدود، چون برنامه‌ریزی منطقه‌ای حسابداری عمومی محلی، آمایش سرزمین، تنظیم مقررات و غیره، به اشخاص منتخب محلی واگذار شود و به موازات آن نظارت‌های قیم‌گونه مرکز بر اجتماعات محلی تعدیل یابد و بخشی از مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم به سطح محلی انتقال یابد (Alterpresse 2006)، و در یک کلام بخشی از حاکمیت به سطح محلی واگذار شود، بدون آن که نظام از وضعیت یگانه بودن خارج شود. در چنین شرایطی است که نظام نامتمرکز به وجود می‌آید. افزون بر این، در صورت پذیرش نظام نامتمرکز پیشرفته،

همچون منطقه‌گرایی^۱ و «وحدت درهم آمیخته»^۲، که نزدیک به نظام فدرال‌اند، بخش درخور توجهی از حاکمیت دولت به سطح محلی انتقال می‌یابد (شمس ۱۳۷۷)

در صورتی که برخی صلاحیتها و امتیازات راهبردی دولت، همچون امتیاز برخورداری از قوای سه‌گانه، زبان رسمی محلی (در کنار زبان ملی)، اخذ مالیات و ایجاد منابع مالی محلی، برقراری محدود روابط در زمینه‌های خاص، با دیگر کشورها... به اجتماعات محلی انتخایی انتقال یابد، نظام در وضعیت فدرال (یا دولت مرکب) قرار گرفته، حاکمیت محلی در مفهوم خاص کلمه، تحقیق می‌یابد.


نتیجه‌گیری

امروز سرنوشت حاکمیت دولتی، تقریباً همان راهی را طی می‌کند که مقوله مالکیت طی کرده است: هنگامی که شخصی زمینی را می‌خرد، نمی‌تواند ادعا کند که کاملاً بر آن استیلا دارد، چرا که از یک سو، از نظر ارتفاع، تا بی‌نهایت متعلق به او نیست، و از نظر عمق نیز حاکمیت مالک صد درصد نیست؛ افزون بر این در چارچوبی که شهرداری برای وی تعیین کرده نیز باید موازینی را رعایت کند.

همان‌طور که گفته شد، حاکمیت متمرکز دولت نیز در قلمرو داخلی مورد سؤال است، به طوری که گرایشهای منطقه‌ای که بر «هویت‌گرایی محلی»^۳ تأکید دارند، گرایش به تراکم قدرت را مورد تهاجم قرار داده، تلاشی بی‌وقفه و گاه خشنی را برای تقسیم حاکمیت دولت، به کار می‌گیرند.

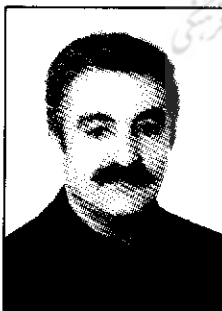
اما این تمام ماجرا نیست، نهادهای بین‌المللی، چون سازمان ملل متحد، کمیسریای انرژی اتمی و دیگر سازمانهای جهانی، حتی فدراسیون جهانی فوتبال (فیفا) نیز می‌کوشند تا با سیادت کامل دولتی در محدوده جغرافیایی خویش را از «ارزش بودن» (در رویکرد کلاسیک از حاکمیت دولت) به ضد ارزش تبدیل کرده، این نظر را که «دولتها نباید در چارچوب سرزمین خود از حاکمیت کامل برخوردار باشند»، تعمیم بخشند.

یکی از بزرگترین پدیده‌های بعد از دهه شصت، جهانی شدن مسائل و مشکلات است. افزون بر این، توسعه و رشد فناوری اطلاعات و ارتباطات و به‌ویژه با پیدایش پدیده جهانی

شدن اقتصاد، سیاست و فرهنگ، جهان را به سویی حرکت می‌دهد که در آینده نزدیک شاید چیزی به نام «دولت حاکم»، در مفهوم سنتی باقی نماند و ما شاهد تحقق بیشتر پدیده‌ای باشیم که لئون دوکیت نام آن را «دولت خدمت‌گزار» نامید. 

منابع و مأخذ

- عبدالحمید شمس (۱۳۷۷) «نظری به مبانی نظام مدیریت منطقه‌ای» مدیریت دولتی، ش ۳۹، بهار.
- Alterpresse (2006), "Pour une décentralisation véritable et efficace. 28 Nov 2006. V alterpresse. org/spip
- Badash. M. (1982) *Droit. Constitutionnel et Institution Politique. Cours Universitaire. Faculté de droit de Caen.*
- Duverger. M. (1970) *Institution Politiques et Droit Constitutionnel. Ed. puf. 1970.*



عبدالحمید شمس

دکترای حقوق اقتصادی و اجتماعی از دانشگاه دوفین فرانسه، عضو هیئت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، مدرس دانشگاه‌های مختلف کشور در دروس نظریه‌های مدیریت، مدیریت استراتژیک و حقوق و... تألیف و ارائه چندین مقاله در زمینه رابطه دولت و شرکتهای عمومی، عدم تراکم منطقه‌ای و... در مجلات علمی و همایشهای کشوری و نیز هفت کتاب در زمینه‌های پیشگفته و دولت الکترونیک.



پڙو، شڪاھ علوم انسانی و مطالعات فریبگی
پرتال جامع علوم انسانی