



## برداشت بریتانیایی از تمرکززدایی

امیر عسگری ده آبادی\*

عرفان شمس\*\*

### چکیده

در دهه‌های اخیر، بسیاری از دولت - کشورها به دنبال طرح‌ریزی یا اصلاح نظام واگذاری و تفویض اختیارات به واحدهای محلی خود بوده‌اند. با توجه به پیشینه دیرینه فرانسه در زمینه تمرکززدایی، بسیاری از دولت - کشورها از الگوی فرانسوی تمرکززدایی پیروی می‌کنند. با این حال، برداشتی متفاوت از تمرکززدایی در بریتانیا سبب متمایز شدن ساختار حقوقی و سیاسی این کشور از دیگر کشورها شده است. این پژوهش با مطالعه نظام تمرکززدایی در بریتانیا و در نظر گرفتن ابعاد مختلف موضوع، تمرکززدایی در بریتانیا را واگذاری اختیارات سیاسی و قانون‌گذاری یا به تعبیر دقیق‌تر، «اختیارسپاری» در بسیاری از امور محلی به واحدهای تشکیل‌دهنده «پادشاهی متحد» می‌داند. این سخن به آن معناست که در بریتانیا، نگرش متفاوت و خاصی از تمرکززدایی در قیاس با الگوی فرانسوی حاکم است و نظام تمرکززدایی در این کشور از اعطای اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی صرف به واحدهای محلی فراتر رفته و به واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری در امور محلی به واحدهای تشکیل‌دهنده رسیده است. بر همین اساس، نبود تقارن، حکومت مطلق اصل حاکمیت پارلمانی، اعطای درجه بالایی از آزادی عملکرد به واحدهای محلی، نظام تأمین مالی منحصر به فرد و طراحی پایین به بالا از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام تمرکززدایی در بریتانیاست.

**کلیدواژه‌ها:** تمرکززدایی، شکل حقوقی دولت - کشور، اختیارسپاری، واحد محلی.

\*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

a\_asgaridehabadi@sbu.ac.ir

E\_shams@sbu.ac.ir

\*\* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

۱. در این جا باید به غلط مصطلح و اشتباه رایج درباره نام «انگلیس» و «بریتانیا» اشاره کنیم. عموم مردم، «بریتانیای کبیر»، «پادشاهی متحد» یا «جزایر بریتانیایی» را نیز همانند سرزمین انگلستان، «انگلیس» خطاب می‌کنند که این خطاب نه تنها خطاست، بلکه می‌تواند اهانتی نسبت به مردم دیگر بخش‌های پادشاهی متحد تلقی شود.

## مقدمه

در سال‌های اخیر، مطالعه دولت - کشورها تحت تأثیر دو نگرش مهم جهانی شدن<sup>۱</sup> و تمرکززدایی<sup>۲</sup> قرار گرفته است.<sup>۳</sup> برخی صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که تمرکززدایی و تشکیل نهادهای غیر دولتی از جمله معیارهای نوینی است که در پی جهانی شدن به منظور ارزیابی مشروعیت دولت‌ها بر معیارهای پیشین افزوده شده است. یکی از دستاوردهای فراگیر جهانی شدن در عرصه حقوق داخلی این است که تصمیم‌گیرندگان دیگری را در کنار دولت وارد عرصه حقوقی می‌کند. نهادهای تصمیم‌ساز محلی از نمونه‌های این تصمیم‌گیرندگان هستند. این موضوع موجب مطرح شدن مفهومی نو از حاکمیت در حقوقی عمومی شده است.<sup>۴</sup>

در پنجاه سال گذشته، شاهد روند سریع و گسترده جهانی در راستای تمرکززدایی هستیم و قدرت متمرکز جای خود را به اشکال مختلف حکمرانی داده که در آن، اقتدار رسمی هم به نهادهای فراملی و هم به دولت‌های منطقه‌ای و محلی واگذار شده است.<sup>۵</sup> امروزه تمرکززدایی، یکی از شاخص‌های کاهش فاصله قدرت به شمار می‌رود. طبق گزارش سازمان‌هایی چون بانک جهانی، توجه به تمرکززدایی، استراتژی توسعه محسوب می‌شود.<sup>۶</sup> تمرکززدایی با نزدیک کردن دولت به مردم می‌تواند در کاهش ناکارآمدی دولت و توسعه دموکراسی تأثیری مثبت داشته باشد. رابطه میان تمرکززدایی و دموکراسی، رابطه‌ای دوطرفه است، به گونه‌ای که از یک طرف، تمرکززدایی می‌تواند شرایط گسترش دموکراسی را در سطح جامعه فراهم آورد و از طرف دیگر، برای موفقیت سیاست‌های تمرکززدایی باید حداقلی از سطح دموکراسی فراهم شده باشد.<sup>۷</sup>

1-Globalisation.

2-Decentralisation.

3-Smith, D. & Enid Wiſtrich, *Devolution and Localism in England*, Farnham: Ashgate Publishing, 2014, p. 2.

۴. رضایی‌زاده، ملیحه، «مطالعه تطبیقی حکومت‌های محلی انگلستان، فرانسه، ایران»، رساله دوره دکتری، رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰، ص ۳.

5-Cheema, D. S. & Dennis A. Rondinelli, *From Government Decentralisation to Decentralised Governance, Decentralising Governance: Emerging Concepts and Practice*, Washington DC: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation/ Brookings Institution Press, 2007, p. 3

6-Barankay, I. & Ben Lockwood, "Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons", *Journal of Public Economics*, 2007, Vol. 91, Paper No. 2477, p. 19

۷. معلمی، مرگان، «تأثیر توان‌مندی و کارآمدی دولت‌های محلی بر اجرای سیاست تمرکززدایی»، دوفصل‌نامه اقتصاد تطبیقی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، ۱۳۹۶، شماره ۲، ص ۸۷.

در حال حاضر، دولت‌های یک‌پارچه در جهان فراوانند، ولی ریشه و ایده شکل‌گیری آن‌ها به سازمان‌دهی سرزمینی دولت فرانسه توسط ناپلئون در اوایل سده نوزدهم برمی‌گردد. نظام تمرکززدایی در این دولت‌های یک‌پارچه نیز از نظام فرانسه پیروی می‌کند؛ زیرا تاریخچه شکل‌گیری قدرت‌های محلی به انقلاب فرانسه برمی‌گردد. فرانسه، الگو و پیشرو نظام تمرکززدایی است، به گونه‌ای که امروزه می‌توان از «الگو یا رویکرد فرانسوی» تمرکززدایی سخن گفت. شاخصه اصلی رویکرد فرانسه به عنوان یکی از کشورهای شاخص اروپایی و نظام حقوقی رومی ژرمنی، نگاه خوش‌بینانه به اقتدار دولتی و سازمان مرکزی در فرهنگ حقوقی سیاسی آن است که باعث بروز گرایش قوی‌تر به تمرکزگرایی در آن شده است. به دیگر سخن، الگوی فرانسوی بیش‌تر تمرکزگراست و دغدغه حفظ اقتدار مرکزی را دارد. در این رویکرد، تأکید زیادی بر وحدت ملی صورت می‌گیرد و با این‌که در پی توسعه اداره مرکزی مقتدر است، به تمرکززدایی نیز تن می‌دهد.<sup>۱</sup>

امروزه با بررسی ساختار و سیاست‌های حاکم بر بسیاری از دولت‌های توسعه‌یافته می‌توان فارغ از دسته‌بندی‌های سنتی، از دسته‌بندی دیگری سخن گفت که بر اساس آن، اشکال حقوقی دولت‌ها بر مبنای تمرکز داشتن یا نداشتن آن‌ها در امور اداری، سیاسی و محلی تعیین می‌شود. به دیگر سخن، امروزه تمرکز داشتن یا نداشتن، تعیین‌کننده شکل حقوقی یک دولت - کشور است. اشکال حقوقی دولت‌ها را از منظر تمرکز داشتن یا نداشتن می‌توان در دو دسته کلی دولت‌های متمرکز و دولت‌های نامتمرکز دسته‌بندی کرد که این دو دسته کلی به دو گونه سیاسی و اداری تقسیم می‌شوند.

با وجود این دسته‌بندی شاید بتوان اذعان کرد که در دنیای امروز به ازای هر دولت - کشور، یک ره‌یافت نسبت به تمرکززدایی وجود دارد. این سخن به آن معناست که هر دولت با توجه به ساختار سرزمینی، ترکیب قومی و نژادی و مذهبی خود، سیاست‌های تمرکززدایی را در سطح کشور اجرا می‌کند که از آن به نام‌های «منطقه‌گرایی» یا «فدرالیسم» یاد می‌شود.

در پس همه این سیاست‌های گوناگون و متنوع، در نهایت، به یک الگو یا ره‌یافت مادر می‌رسیم و همان‌گونه که اشاره شد، یکی از این الگوهای مادر، مدل فرانسوی است. افزون بر این الگو، می‌توان از الگوی مهم دیگری به نام الگو یا ره‌یافت کامن‌لایی سخن به میان آورد که بریتانیا، سردمدار آن است و از آن به نام «الگوی بریتانیایی تمرکززدایی» می‌توان یاد کرد. به دیگر سخن، کامن‌لا با نام بریتانیا عجین شده است و این دو از هم جدایی‌ناپذیرند. موضوع اصلی این پژوهش، بررسی پیشینه، ریشه‌ها، ساختار، حدود صلاحیت‌های

۱. واعظی، سید مجتبی و سارا فدایی، «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و امریکا با نگاهی کوتاه به ایران»، دوفصل‌نامه حقوق اساسی، سال چهاردهم، ۱۳۹۶، شماره ۲۸، صص ۱۲۱،

واگذار شده به واحدهای محلی و ویژگی‌های تمرکززدایی در بریتانیاست. پرسش اصلی تحقیق حاضر این است که تمرکززدایی در بریتانیا به چه صورتی سامان یافته است و ویژگی‌های آن چیست؟ این تحقیق به دو گفتار تقسیم شده است. نخست، چارچوب نظری تحقیق (گفتار یکم) تبیین می‌شود و سپس به ره‌یافت بریتانیایی تمرکززدایی (گفتار دوم) خواهیم پرداخت.

## گفتار یکم – چارچوب نظری

### بند یکم – دلایل انتخاب بریتانیا

در کشورهای کامن‌لا به ویژه بریتانیا که تمایل اصلی فرهنگ حقوقی و سیاسی آن‌ها به سوی حقوق و آزادی‌های فردی و محلی است و از نظر سنتی، به قدرت مرکزی اعتماد چندانی نشان ندهاند، زمینه‌های تمرکززدایی همواره قوی‌تر بوده است.<sup>۱</sup> بریتانیا از نظر نظام حقوقی و به ویژه ساختار حقوق اساسی، ویژگی‌های منحصر به فردی دارد، مانند این که:

۱. نظام حقوقی حاکم بر بریتانیا، نظام کامن‌لاست که پیچیدگی‌های خاص خود را دارد و موجب پیچیده شدن نظام تمرکززدایی این دولت - کشور نیز شده است.
۲. بریتانیا برخلاف دیگر دولت - کشورها قانون اساسی مدوّن ندارد.
۳. به لحاظ نظری، قانون مصوب پارلمان بریتانیا بر تمامی شئون کشور حاکم است و امکان تغییر، اصلاح و لغو هر قانون دیگری را دارد. در واقع، اصل «حاکمیت پارلمانی»،<sup>۲</sup> اصل بنیادین قانون اساسی بریتانیاست.

به این ترتیب، ایجاد یا انحلال هر گونه دولت یا مجلس محلی و تعیین حدود اختیارات و صلاحیت آن‌ها در اختیار پارلمان وست‌مینستر قرار دارد و این موضوع در قانون اساسی نامدوّن بریتانیا تضمین شده است. به دیگر سخن، حاکمیت در بریتانیا، نه از توابع آن، بلکه از زمان انقلاب شکوهمند ۱۶۸۸، از دو نهاد سلطنت و پارلمان ریشه می‌گیرد. دکترین حاکمیت مطلق پارلمانی از ویژگی‌های بدیهی زندگی سیاسی بریتانیاست. در نظریه‌های کلاسیک قانون اساسی بریتانیا، چنین جنبه‌هایی به عنوان ویژگی‌های دیرینه - اگر نه ابدی - از زندگی بریتانیایی‌ها شناخته می‌شود. دایسی می‌گوید: «دو ویژگی عمده از زمان پیروزی نورمن‌ها جزو شاخصه‌های اصلی نهادهای سیاسی بریتانیا بوده است... نخستین ویژگی، قدرت مطلق یا برتری بی چون و چرای دولت مرکزی در سراسر کشور [است]... و ویژگی دوم که با ویژگی نخست ارتباط تنگاتنگی دارد، حاکمیت یا برتری قانون است».<sup>۲</sup>

۱. همان، ص ۱۴۴.

2-Parliamentary Sovereignty.

3-Weir, S. & David Beetham, Political Power and Democratic Control in Britain, London: Routledge, 1999, p. 34.

بنا بر این، ویژگی‌های خاص نظام حقوقی، حقوق اساسی و اداری بریتانیا، در کنار عناصری هم‌چون قومیت، نژاد و فرهنگ به متمایز شدن نظام تمرکززدایی آن از مدل‌های رایج در سراسر دنیا منجر شده است، تا حدی که می‌توان گفت تمرکززدایی در بریتانیا دارای الگویی خاص و منحصر به فرد است که در ادبیات حقوقی داخلی توجه چندانی به آن نشده است.

## بند دوم - وحدت انضمامی؛ تمرکزگرایی سیاسی یا تمرکززدایی اداری؟

دولت با وحدت انضمامی، مفهومی است که نویسندگان در ادبیات حقوق عمومی ایران آن را ذیل عنوان «دولت - کشورهای یک‌پارچه» قرار داده و معادل انگلیسی آن را «Incorporated Union» شمرده‌اند.<sup>۱</sup> مطابق تعریف‌های موجود، دولت با وحدت انضمامی، دولتی است که قوه قانون‌گذاری واحدی دارد، ولی قوانین همه مناطق کشور یکسان و مشابه نیست. قانون‌گذار بر حسب موقعیت و اوضاع اجتماعی و سیاسی برخی مناطق کشور و بر پایه قانون خاصی، نوعی خودگردانی و استقلال اداری و استقلال تقنینی در بسیاری از امور محلی اعطا می‌کند. این استقلال به گونه‌ای نیست که به وحدت فرماندهی و سیاسی کشور آسیب بزند.<sup>۲</sup> به باور این نویسندگان، تنها نمونه‌ای که برای این نوع از اشکال حقوقی در دولت - کشورهای یک‌پارچه پیچیده می‌توان ذکر کرد، کشور بریتانیاست. برخی از نویسندگان می‌گویند که در فرانسه نیز به شکل خفیف‌تری در قیاس با بریتانیا، شاهد نظام وحدت انضمامی هستیم.<sup>۳</sup>

با جست‌وجو و بررسی در ادبیات حقوقی خارجی به ویژه ادبیات جدید، چنین مفهومی - دست کم با این معادل - به ندرت یافت شده است و بیش‌تر در حد یک اشاره باقی می‌ماند و مانند نظام حقوقی داخلی، اجماعی بر سر شکل حقوقی دولت - کشور بریتانیا وجود ندارد. در برخی متون جدیدتر انگلیسی‌زبان، دولت - کشور بریتانیا، دولتی منطقه‌گرا توصیف شده است. تعریف‌های موجود از وحدت انضمامی در ادبیات حقوقی داخلی نیز با تعریف‌های موجود از منطقه‌گرایی تفاوت چندانی ندارند.

۱. برای نمونه نک: قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: میزان، چاپ چهل و

پنجم، ۱۳۹۱، پاورقی ص ۸۴؛ موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: میزان، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۳، پاورقی ص ۹۲.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اساسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۴۲.

۳. برای نمونه نک: قاضی شریعت‌پناهی، پیشین، پاورقی ص ۸۴؛ عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر،

چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۷۸.

به راستی، در تقسیم‌بندی‌های مربوط به تمرکزگرایی و تمرکززدایی، شکل حقوقی دولت بریتانیا در کدام یک از دسته‌های دولت ساده یا مرکب قرار می‌گیرد؟ آیا هم‌چون نظر برخی صاحب‌نظران، شکل آن همانند منطقه‌گرایی، گونه‌ای از تمرکزگرایی سیاسی و به طور هم‌زمان، یکی از اشکال تمرکززدایی اداری و متعاقب آن، دولتی یک‌پارچه است یا این که آن را باید دولتی مرکب بدانیم؟

بی‌تردید، همان گونه که از اختلاف دیدگاه میان صاحب‌نظران خارجی پیداست، یافتن پاسخی قطعی برای این پرسش چندان آسان نیست. برای پاسخ‌گویی به این پرسش لازم است که در بخش بعدی به بررسی ساختار تمرکززدایی در بریتانیا و حدود صلاحیت‌های محلی بپردازیم. مفروض ما این است که وحدت انضمامی نیز نوعی تمرکززدایی اداری و در عین حال، ضعیف‌ترین شکل تمرکز سیاسی است. حتی ضعیف‌تر از منطقه‌گرایی و در طیف تمرکز سیاسی، پس از وحدت انضمامی، تمرکززدایی سیاسی و در پی آن، فدرالیسم قرار می‌گیرد.

## گفتار دوم – ره‌یافت بریتانیایی به تمرکززدایی

### بند یکم – تمرکززدایی در بریتانیا؛ Decentralization یا Devolution؟

تمرکززدایی در ادبیات حقوقی بریتانیا با واژه «Devolution» عجین شده است. مطابق تعریف فرهنگ واژگان سیاسی پنگوئن،<sup>۱</sup> به فرآیند انتقال قدرت از دولت مرکزی به دولت‌های مادون آن یا دولت‌های منطقه‌ای و محلی، «Devolution» اطلاق می‌شود.<sup>۲</sup> جان هاپکینز،<sup>۳</sup> استاد حقوق دانشگاه هال انگلستان می‌گوید: «Devolution، واژه‌ای است که در بریتانیا برای توصیف یک پدیده متمایز اروپایی به کار می‌رود که به Decentralization - یعنی تمرکززدایی و اعطای اختیارات به واحدهای محلی - شناخته می‌شود».<sup>۴</sup>

شاخصه اصلی «Devolution»، تمرکززدایی در امور تقنینی است؛ خواه قدرت قانون‌گذاری نخستین<sup>۵</sup> و خواه ثانویه<sup>۶</sup> باشد.<sup>۷</sup> قوانین نخستین، قوانینی هستند که از یک منبع و مرجع

1-Penguin Dictionary of Politics.

2-Deacon, R., Devolution in the United Kingdom, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012, p. 2.

3-John Hopkins.

4-Hopkins, J., Devolution in Context: Regional, Federal & Devolved Government in the Member States of the European Union, London: Cavendish Publishing, 2002, p. 17

5-Primary Legislation.

6-Secondary Legislation.

7-Bradbury, J., Devolution, Regionalism and Regional Development; The UK Experience, New York: Routledge Publications, 2008, p. 3

قانون‌گذاری سرچشمه می‌گیرند و مرجع دیگری در فرآیند تصویب آن دخالتی ندارد.<sup>۱</sup> از تعبیرهای پیش‌گفته این گونه برمی‌آید که تمرکززدایی در بریتانیا، متمایز از الگوهای رایج در میان دیگر دولت - کشورهاست؛ چون چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، اگر تمرکززدایی را معادل واژه «Decentralization» بدانیم، در این معنا، در ادبیات حقوقی جهان، تنها اختیارات اداری و اجرایی به واحدهای محلی اعطا می‌شد. این در حالی است که در بریتانیا، صحبت از «Devolution» به معنای سپردن قدرت تقنینی - علاوه بر قدرت اداری و اجرایی - در بسیاری از امور محلی به ملت‌های تشکیل‌دهنده پادشاهی متحد است.

بنا بر این، به نظر می‌رسد که الگوی تمرکززدایی بریتانیا علاوه بر تفویض اختیارات اداری و اجرایی به واحدهای تشکیل‌دهنده، بر پایه سپردن قدرت قانون‌گذاری، اجرایی، مالیاتی و سیاست‌گذاری در امور محلی به این واحدها شکل گرفته است. در واقع، «Devolution»، یکی از گونه‌های «Administrative Decentralization» - به معنای تمرکززدایی اداری - و شاید عالی‌ترین و بالاترین سطح آن باشد.<sup>۲</sup> در این روش، از تمرکززدایی اداری که به آن، «قدرت‌سپاری» یا «اختیارسپاری» نیز اطلاق می‌شود،<sup>۳</sup> این امکان برای ملت‌ها فراهم می‌آید تا متناسب با شرایط خود، به طرح‌ریزی و شکل دادن قوانین محلی سرزمین خویش دست بزنند.<sup>۴</sup>

برخی صاحب‌نظران، اختیارسپاری را به صراحت، یک عمل قانون اساسی دانسته‌اند که شامل انتقال وظایف فعلی وزیران و پارلمان به یک نهاد انتخابی محلی بر اساس معیار جغرافیایی است.<sup>۵</sup> مشخصه اصلی اختیارسپاری، تمرکززدایی در حوزه قانون‌گذاری اعم از اختیارات قانون‌گذاری نخستین یا ثانویه است. در مورد اخیر، اختیارات نخستین با پارلمان است، اما اختیارات ایجاد قوانین ثانویه از طریق ابزارها و فرمان‌های قانونی واگذار می‌شود.

### بند دوم - سیر تطور و مؤلفه‌های تمرکززدایی در بریتانیا

روند تمرکززدایی، واکنش دولت بریتانیاست به نیازهای برآمده از واقعیت چندملیتی بودن و تکثر فرهنگی و نژادی این کشور.<sup>۶</sup> چون این کشور از وحدت هم‌زمان و آزادانه ملت‌های

1-Deacon, op.cit, p. 76.

۲. بوچانی محمدحسین، الهام نظری و نازنین دل‌نواز، «واکاوی نهادی - حقوقی قدرت‌سپاری به مدیریت محلی در ایران»، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال سوم، ۱۳۹۷، شماره ۱، ص ۶۴.  
۳. خوبروی پاک، محمدرضا، تمرکززدایی و خودمدیری، تهران: چشمه، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۳۷.

4-Deacon, op.cit, p. 4.

5-Bogdanor, V., Devolution in the United Kingdom, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 2.

6-Greer, S., Devolution and Social Citizenship in the UK, London: The Policy Press; University of Bristol, 2009, p. 73.



داخل آن به وجود نیامده است، همه این ملیت‌ها به یک نسبت، هویت بریتانیایی برای خود قائل نیستند و با آن احساس یگانگی نمی‌کنند.<sup>۱</sup> هر یک از سرزمین‌های عضو پادشاهی متحد تقریباً از همان آغاز اتحاد خود بر مبنای اختلافات و تمایزات فرهنگی، هویتی، قومی، نژادی و مذهبی به دنبال کسب درجه‌ای از خودگردانی بودند که بر اساس آن بتوانند سرنوشت و زمام امور خود را در بسیاری از موضوعات داخلی به دست بگیرند.

این امر به ویژه از اواخر سده نوزدهم میلادی و با «جنبش خودگردانی ایرلند»<sup>۲</sup> شدت بیش‌تری گرفت. درگیری‌ها در ایرلند شمالی ناشی از تاریخ حکومت بریتانیا، دشمنی تاریخی میان کاتولیک‌ها و پروتستان‌ها و تلاش‌های مختلف سیاسی و نظامی برای یکی کردن ایرلند شمالی با باقی جزیره ایرلند بود. پس از آن، رفته رفته، اسکاتلند و ولز (البته با شدت کم‌تری در قیاس با ایرلند و اسکاتلند) نیز خواسته‌ها و تمایلات خود را مبنی بر داشتن نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی مستقل از بریتانیا با صدایی رساتر از گذشته مطرح کردند. حتی انگلستان نیز از این موضوع مستثنا نبود.

بی‌تردید، مسئله هویت فرهنگی و ملی در زمینه اختیارسپاری از اهمیت بالایی برخوردار است؛ چون فرهنگ در ستون فقرات دولت - ملت قرار دارد. به طور کلی، اجماع وجود دارد که تعداد کمی از مردم بریتانیا که خارج از سرزمین انگلستان زندگی می‌کنند، احساس واقعی هویت بریتانیایی دارند و در عوض، خود را به ملیت‌های سازنده‌ای که در آن زندگی می‌کنند، نزدیک‌تر می‌دانند. همین نکته، شاید یکی از تفاوت‌های مهم بریتانیا با دیگر دولت‌های چندملیتی باشد.

برای نمونه، در کانادا و اسپانیا به عنوان دو کشور چندملیتی، در کنار یک یا چند هویت ملی اقلیت، هویت ملی غالب در دیگر نقاط دولت نیز به عنوان یک هویت دولتی (کانادایی؛ اسپانیایی) مضاعف می‌شود. این در حالی است که هویت ملی غالب در بریتانیا به طرز نامحسوسی ترکیبی است از هویت یک ملت مادون دولت (sub-state) یعنی انگلیسی بودن و یک هویت دولتی (state) یعنی بریتانیایی بودن. البته این به آن معنا نیست که مسئله ترکیب و اختلاط هویت‌های فرهنگی یا درهم‌آمیخته در کانادا، اسپانیا و دیگر دولت‌های چندملیتی وجود ندارد. فقط باید اشاره کرد که ترکیبات هویتی از نظر ماهیت، از دولتی به دولت دیگر بسیار متفاوت است.

توجه به این سطح از ویژگی بسیار مهم است؛ زیرا این الگوهای هویتی متمایز، ما را نسبت به خواسته‌های مشروطه‌خواهانه بسیار متفاوتی که در میان ملت‌های مادون دولت

1-Smith, D. & Enid Wištrich, *Devolution and Localism in England*, Farnham: Ashgate Publishing, 2014, p. 32.

2-Irish Home Rule movement.



وجود دارد، آگاه می‌سازد. نظرسنجی‌هایی که به طور منظم انجام می‌شوند، بیانگر آن است که وقتی از مردم درباره ملیت آن‌ها سؤال می‌شود، آن‌ها بیش‌تر، خود را اسکاتلندی یا ولزی می‌دانند تا بریتانیایی. این ملت‌ها نیز به دنبال تعریف فرهنگ‌ها و ارزش‌های خود هستند.<sup>۱</sup> از آغاز سده بیستم، بریتانیایی بودن به عنوان یک هویت ملی و فرهنگی بر اثر بسیاری از حوادث و تغییرات تضعیف شده است. آنتونی هیت،<sup>۲</sup> استاد دانشگاه آکسفورد در یکی از تألیفات خود، این دلایل را برای تضعیف هویت فرهنگی بریتانیایی ذکر کرده است:

۱. مرگ امپراتوری بریتانیا که در نتیجه از دست دادن نفوذ آن و توقف به عنوان یک قدرت جهانی بود؛

۲. کاهش نقش و جایگاه مذهب پروتستان در زندگی روزمره مردم بریتانیا؛

۳. پایان جنگ‌های جهانی اول و دوم که ملت بریتانیا را علیه یک دشمن مشترک گرد هم آورده و موجب اتحاد و همدلی مردم شده بود؛

۴. افول اقتصادی پس از جنگ که زوال امپراتوری بریتانیا را به عنوان یک کشور بزرگ تولیدکننده رقم زد؛

۵. پایان یگانگی بریتانیا در برخی حوزه‌ها به دلیل گسترش دموکراسی پارلمانی، آزادی‌های مدنی و دولت‌های رفاه در سراسر جهان غرب و سپس فراتر از آن؛

۶. ظهور ملی‌گرایی انگلیسی، ایرلندی، ولزی و اسکاتلندی که باعث تضعیف حس عمومی بریتانیایی بودن شد؛

۷. حرکت اروپا به سمت یک‌پارچگی بیش‌تر و تبدیل شدن بریتانیا به یک کشور اروپایی با تمرکز بر اروپایی شدن؛

۸. جهانی شدن رسانه‌ها که سلطه فرهنگ و ارزش‌های آمریکایی را به همراه داشت و متعاقب آن، موجب تنزل ارزش‌های فرهنگی بریتانیایی در جهان گردید؛

۹. کاهش نقش مقام سلطنت به عنوان نهادی که ملت‌ها را به هم پیوند می‌دهد و میهن‌پرستی مرتبط با آن.<sup>۳</sup>

با این حال، تمرکززدایی در بریتانیا نباید به عنوان جنبش یا جریان مبتنی بر قومیت‌گرایی و هویت فرهنگی صرف، بدون توجه به دلایل اقتصادی پنداشته شود. هویت فرهنگی و ملی به تنهایی نمی‌تواند عامل پیدایش جریان‌های سیاسی شود که به دنبال دستیابی به خودگردانی محلی هستند.<sup>۴</sup>

1-Deacon, op.cit., p. 19.

2-Anthony Heath.

3-Heath, A., The Political Integration of Ethnic Minorities in Britain, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 93.

4-Keating, M., John Loughlin & Kris Deschouwer, Culture, Institutions and Economic Development: A study of Eight European Regions, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2003, p. 53

نابرابری اقتصادی، یکی دیگر از محرک‌های تمرکززدایی در بریتانیا بوده و هست. از نظر اقتصادی، بریتانیا یکی از نابرابرترین کشورهای اروپایی است که در زمان عضویت در اتحادیه اروپا در میان کشورهای عضو این اتحادیه در «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»<sup>۱</sup> پس از کشور استونی قرار داشت. سطح نابرابری درآمد در بریتانیا در سه دهه گذشته بسیار بالاتر از میانگین سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بوده است.<sup>۲</sup> آمار هم‌چنان نشان‌دهنده تأثیر نه‌چندان زیاد اختیارسپاری بر کاهش سطح نابرابری در بریتانیاست. به همین دلیل، سرزمین‌های تشکیل‌دهنده پادشاهی متحد به منظور کاهش سطح نابرابری هم‌چنان خواهان دستیابی به اختیارات بیش‌تر در حوزه مالیات هستند.

بر اساس همین مؤلفه‌ها، مدت‌هاست که تفاوت‌های مهمی در شیوه کار و اداره بخش‌های مختلف بریتانیا وجود دارد. برای نمونه، نظام‌های حقوقی و آموزشی جداگانه‌ای در اسکاتلند حاکم است. در اواخر دهه ۹۰ سده بیستم، روند تمرکززدایی در بریتانیا پس از به قدرت رسیدن حزب کارگر به رهبری تونی بلر تحرك تازه‌ای یافت. در سال ۱۹۹۷، موضوع انتقال بخشی از قدرت و اختیارات پارلمان وست‌مینستر به سرزمین‌های تشکیل‌دهنده پادشاهی متحد وارد مرحله جدیدی شد. در این سال، همه‌پرسی‌هایی در اسکاتلند و ولز و به دنبال آن‌ها در سال ۱۹۹۸ در ایرلند شمالی برگزار گردید که منجر به شکل‌گیری قوای مقننه و مجریه در اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی شد.

### بند سوم - ساختار و حدود صلاحیت‌های دولت‌های محلی در بریتانیا

اشاره شد که بر مبنای قوانین مربوط به اختیارسپاری در بریتانیا، قوای مقننه و مجریه جداگانه‌ای در سه سرزمین اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی تأسیس شد. می‌توان گفت این نوع از تمرکززدایی در نوع خود منحصر به فرد است. برای نشان دادن متمایز بودن تمرکززدایی در بریتانیا و ویژگی‌های خاص آن باید به طور مختصر به صلاحیت‌ها و اختیارات سپرده‌شده به قوای مقننه و مجریه این کشور بپردازیم.

به موجب «قانون اسکاتلند»<sup>۳</sup> (مصوب ۱۹۹۸)، اعمال قوه مقننه در اسکاتلند به صورت پارلمان تک‌مجلسی است. ۱۲۹ عضو این مجلس از طریق انتخابات با آرای مردم و برای مدت چهار سال انتخاب می‌شدند که در حال حاضر، این مدت بر اساس «اصلاح قانون انتخابات اسکاتلند» (مصوب ۲۰۲۰)<sup>۴</sup> به پنج سال افزایش یافته است. پارلمان اسکاتلند اختیار

1-Organisation for Economic Co-operation and Development.

2-OECD, "Income inequality data update and policies impacting income distribution: United Kingdom", February 2015, Retrieved: [www.oecd.org/unitedkingdom/OECD-Income-Inequality-UK.pdf](http://www.oecd.org/unitedkingdom/OECD-Income-Inequality-UK.pdf), 3 December 2021, p. 2

3-Scotland Act.

4-Scottish Elections (Reform) Act 2020.

قانون‌گذاری در هر موضوعی را دارد به جز موضوعاتی که بر اساس ضمیمه پنجم قانون اسکاتلند<sup>۱</sup> از صلاحیت‌های این پارلمان مستثنا شده و در صلاحیت پارلمان وست‌مینستر باشد که از این موارد به عنوان «Reserved Powers» یاد می‌شود.

این روش تعیین صلاحیت، نشان‌دهنده به رسمیت شناختن اصل آزادی عملکرد واحدهای محلی و «اختیار یا شرط عمومی صلاحیت‌ها»<sup>۲</sup> در حقوق بریتانیاست. ضمیمه چهارم قانون اسکاتلند (مصوب ۱۹۹۸)، فهرست قوانینی را تعیین کرده است که مجلس اسکاتلند صلاحیت اصلاح یا نسخ آن‌ها را ندارد. در این قانون، سازوکار حل اختلاف میان صلاحیت‌های قانون‌گذاری پارلمان و اختیارات قوه مجریه اسکاتلند نیز پیش‌بینی شده است.

قوه مجریه اسکاتلند به ریاست و مدیریت یک «سر وزیر یا وزیر اول»<sup>۳</sup> اداره می‌شود. وی به پیشنهاد مجلس اسکاتلند و از جانب مقام سلطنت نصب می‌شود. کابینه دولت اسکاتلند متشکل از تعدادی وزیر<sup>۴</sup> است که به پیشنهاد وزیر اول و موافقت پارلمان اسکاتلند منصوب می‌شوند. پارلمان اسکاتلند در سال ۲۰۰۷، «کمسیون اختیارسپاری اسکاتلند»<sup>۵</sup> یا «کمسیون کالمن»<sup>۶</sup> را مأمور بررسی قانون اسکاتلند (مصوب ۱۹۹۸) و نتایج تمرکززدایی در اسکاتلند کرد. گزارش نهایی کمیسیون کالمن در تاریخ ۱۵ ژوئن ۲۰۰۹ منتشر شد که بر اساس ارزیابی‌های مثبت و پیشنهادی آن، قانون سال ۱۹۹۸ به موجب «قانون اسکاتلند» مصوب ۲۰۱۲ دچار اصلاحاتی شد. هدف از این اصلاحات، اعطای اختیارات بیش‌تر به مجلس و دولت اسکاتلند بود.

در سال ۲۰۱۱، مایکل مور، وزیر وقت اسکاتلند در کابینه دولت بریتانیا<sup>۷</sup> در اظهارنظری در خصوص لایحه پیشنهادی این قانون، میزان اختیارات و قدرت منتقل‌شده در امور مالی از دولت مرکزی به اسکاتلند در این قانون را از زمان تشکیل پادشاهی متحد تاکنون بی‌سابقه دانست.<sup>۸</sup> در میان عامه مردم و حتی سیاستمداران، بیش‌تر از عبارت «دولت اسکاتلند» به

1-Schedule.

۲. به فرانسوی: La clause générale de compétence و به انگلیسی: The General Power of Competence. برای مطالعه بیش‌تر نک: جلالی، محمد، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۹۲-۹۶.

3-First Minister.

۴. در بریتانیا، «وزیران کابینه» به جای واژه «Minister»، با واژه «Secretary» شناخته می‌شوند.

5-Commission on Scottish Devolution.

6-Calman Commission.

7-Her Majesty's Principal Secretary of State for Scotland.

8-The Herald, "Commons clears transfer of powers", 28 January 2011, Retrieved: [www.heraldsotland.com/breaking-news/?mode=article&site=hs&id=N0403941296156340260A](http://www.heraldsotland.com/breaking-news/?mode=article&site=hs&id=N0403941296156340260A), 9 April 2020

جای «قوه مجریه اسکاتلند» استفاده می‌شود. به موجب این قانون، قوه مجریه اسکاتلند به طور رسمی به «دولت اسکاتلند» تغییر عنوان یافت.

با توجه به گسترش روزافزون داعیه استقلال‌طلبی اسکاتلند که موجب برگزاری همه‌پرسی استقلال این کشور شد و بر اساس پیشنهادهای کمیته اسمیث، در سال ۲۰۱۶ نیز قانون اسکاتلند دیگری تصویب شد که صلاحیت‌های جدیدی را به پارلمان و دولت اسکاتلند اعطا کرد. بر اساس این قانون، اسکاتلند اخیراً به خودگردانی مالی بسیاری دست یافته که اختیار افزایش ۱۰۰ درصد مالیات بر درآمدهای مرتبط با شغل همه ساکنان اسکاتلند را به دولت اسکاتلند می‌دهد. همچنین برای نخستین بار، اختیارات و مسئولیت‌های قابل توجهی در حوزه تأمین اجتماعی به اسکاتلند اعطا شده است.

در حال حاضر، با توجه به قوانین موجود، مهم‌ترین حوزه‌های باقی‌مانده در صلاحیت پارلمان و دولت اسکاتلند عبارتند از: حوزه بهداشت و سلامت، آموزش و پرورش، حکومت‌های محلی، مسکن، گردشگری، نظام حقوقی، پلیس، آتش‌نشانی، محیط زیست، میراث طبیعی و ساخته‌شده، بهره‌وری انرژی، سقط جنین، نفت و گاز ساحلی، ورزش و هنر، بهداشت و درمان، کشاورزی، جنگل‌بانی و صید آبیان، مالیات بر درآمد، مالیات بر حق تمیر و مالیات بر دفن زباله، عوارض خروج از کشور و برخی جنبه‌های مربوط به حمل و نقل و تأمین اجتماعی.

به موجب «قانون ایرلند شمالی»<sup>۱</sup> (مصوب ۱۹۹۸)، ایرلند شمالی نیز مانند اسکاتلند و ولز دارای قوه مقننه مستقل تک‌مجلسی با ۹۰ کرسی است. قوه مجریه این کشور با عنوان «شورای ایرلند شمالی»<sup>۲</sup> و به ریاست یک وزیر اول فعالیت می‌کند. قوای مقننه و مجریه ایرلند شمالی نیز دارای اختیارات گسترده‌ای در زمینه قانون‌گذاری و اداره امور این کشورند. همچنین ایرلند شمالی دارای قوه قضاییه نسبتاً مستقلی از بریتانیا است.

در ولز، مطابق «قانون حکومت ولز»<sup>۳</sup> (مصوب ۱۹۹۸ پارلمان بریتانیا)، «پارلمان ولز» که تا پیش از تصویب قانون ژانویه سال ۲۰۲۰<sup>۴</sup> «مجلس شورای ملی ولز» نام داشت، قوه مقننه تک‌مجلسی این کشور را تشکیل می‌دهد. این مجلس دارای ۶۰ کرسی است که اعضای آن را مردم برای پنج سال انتخاب می‌کنند. قانون حکومت ولز (مصوب ۲۰۰۶) دچار اصلاحاتی شد که نتیجه آن، اعطای صلاحیت‌هایی بیش‌تر به قوه مقننه و ایجاد قوه مجریه ولز است. دولت ولز نیز هم‌چون دولت اسکاتلند تحت ریاست یک وزیر اول و تعدادی وزیر اداره می‌شود. مطابق ضمیمه هفتم قانون حکومت ولز (مصوب ۲۰۰۶)، پارلمان ولز، صلاحیت

1-Northern Ireland Act.

2-Northern Ireland Assembly.

3-Government of Wales Act.

4-Senedd and Elections (Wales) Act 2020.

قانون‌گذاری در حدود ۲۰ حوزه گسترده و مهم از جمله توسعه اقتصادی، حمل و نقل، بهداشت، حکومت‌های محلی، مسکن، پلیس و آتش‌نشانی را دارد. دولت ولز نیز می‌تواند لوایح پیشنهادی خود را در این زمینه‌ها به مجلس ارائه دهد. بر خلاف اسکاتلند، ولز نظام حقوقی جداگانه ندارد.

انگلستان، مرکز ثقل و قدرت سیاسی بریتانیا به شمار می‌آید. مردم سرزمین انگلستان بریتانیا نیز احساس نزدیکی و هم‌گرایی بیش‌تری با ملیت بریتانیایی دارند که بیش‌تر با ملیت انگلیسی یکی انگاشته می‌شود. همین امر باعث شده است که انگیزه به مراتب کم‌تری برای تمرکززدایی داشته باشند. البته این سخن به آن معنا نیست که این موضوع هیچ‌گاه مطرح نشده است. در اواخر قرن نوزدهم، تدبیرهایی برای واگذاری اختیارات در انگلستان هم صورت گرفت، اما هیچ‌گاه به نتیجه عملی نرسید.

حزب کارگر انگلستان از دهه ۷۰ میلادی به این سو در این مسئله تأمل‌هایی کرد، ولی دولت حزب کارگر تونی بلر به سه سرزمین دیگر اولویت داد. لندن بزرگ تنها استثنا بود. در همه‌پرسی ۱۹۹۸، از تمامی شهروندان لندنی خواسته شد که در مورد ایجاد یک اقتدار راهبردی جدید در لندن بزرگ، انتخاب مستقیم شهردار و اعضای شورای شهر، ایجاد تشکیلات مناسب برای حمل و نقل، توسعه اقتصادی، پلیس مستقل، آتش‌نشانی و اورژانس نظر بدهند. اجماع نظر شهروندان لندنی بر این بود که شهردار و اعضای شورای شهر، به طور مستقیم و جداگانه انتخاب شوند.<sup>۱</sup> بر همین اساس، به موجب قانون «مقام لندن بزرگ»<sup>۲</sup> (مصوب ۱۹۹۸)، نهاد «مقام لندن بزرگ» در لندن ایجاد شد. این نهاد متشکل از شهرداری و شورای لندن بزرگ است که ۲۵ عضو دارد و اعضای شورا و شهردار را مردم به صورت مستقیم انتخاب می‌کنند. «مقام لندن بزرگ» با نهادهای ایجادشده ناشی از تمرکززدایی در اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی مقایسه می‌شود،<sup>۳</sup> اما واقعیت این است که اختیارات و صلاحیت‌های این نهاد در قیاس با صلاحیت‌های سپرده‌شده به قوای مقننه و مجریه این سه سرزمین بسیار محدودتر است.

از نظر حقوقی، حق دخالت در قانون‌گذاری واحدهای تشکیل‌دهنده پادشاهی متحد از طریق وضع، نسخ یا اصلاح قوانین مصوب مجالس آن‌ها برای پارلمان وست‌مینستر بریتانیا محفوظ مانده است. برای نمونه، ماده ۲۸ قانون اسکاتلند (مصوب ۱۹۹۸) اشعار می‌دارد که صلاحیت‌های قانون‌گذاری پارلمان اسکاتلند نسبت به امور داخلی این کشور، بر صلاحیت

1-Sandford, M., "The Greater London Authority", Briefing Paper, Number 058177, **House of Commons**, 2018, p. 4.

2-Greater London Authority Act.

3-Ibid.

قانون‌گذاری پارلمان بریتانیا (وست‌مینستر) برای اسکاتلند خدشه وارد نمی‌آورد. با این حال، حتی اگر چنین اعمال قدرتی به صورت قانونی امکان‌پذیر باشد، در عمل و از نظر سیاسی، اعمال آن در خصوص صلاحیت‌ها و اختیاراتی که به صورت مشروع و از طریق همه‌پرسی‌ها به اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی سپرده شده‌اند، امکان‌پذیر نیست. به عبارت بهتر، درست است که از اصل حاکمیت پارلمانی به عنوان یکی از اصول بنیادین قانون اساسی بریتانیا یاد می‌شود، اما ویژگی متمرکز این اصل در عمل تعدیل شده است.<sup>۱</sup> برای نمونه، در روند تصویب لایحه قانون اسکاتلند (مصوب ۲۰۱۲)، پارلمان وست‌مینستر اعلام کرد در صورتی با تصویب آن موافقت خواهد کرد که این لایحه، نخست در پارلمان اسکاتلند به تصویب اکثریت نمایندگان برسد. این در حالی است که پارلمان وست‌مینستر می‌توانست آن را بدون نیاز به تصویب پارلمان اسکاتلند تصویب کند.

اگر قوای مقننه و مجریه هر یک از سه سرزمین تشکیل‌دهنده بریتانیا، خارج از صلاحیت‌های سپرده‌شده به آن‌ها عمل نکنند، بر اساس قاعده «Ultra vires»، اعمالشان تحت نظارت قضایی قرار می‌گیرد. قرار گرفتن تصمیم و اقدام دولت‌های مادون تحت شمول این قاعده نشان‌دهنده ماهیت اداری و نه سیاسی تصمیم آن‌هاست. سؤالی که پاسخ روشنی برای آن وجود ندارد، این است که اگر قوه مقننه هر یک از سه سرزمین، قانونی در حوزه صلاحیت خویش وضع کند که با قانون مصوب پارلمان بریتانیا - خواه هم‌زمان و خواه با تقدم یا تأخر زمانی - در تعارض باشد، کدام یک از این قوانین معتبر خواهند بود؟ در نظام‌های فدرال، در چنین مواردی، تحت شرایطی معمولاً به قانون فدرال تفویض می‌دهند، اما در بریتانیا، سازوکار مشخصی برای حل این معضل وجود ندارد.<sup>۲</sup> به باور برخی صاحب‌نظران، چون قانون مصوب قوه مقننه این سه سرزمین از نوع قانون‌گذاری ثانویه است یعنی اختیار قانون‌گذاری این نهادها از نهاد دیگری ریشه می‌گیرد که همان پارلمان بریتانیاست، در چنین حالتی، قانون مصوب وست‌مینستر بر قانون متعارض با آن برتری دارد. این عقیده درست نیست؛ چون به استثنای ولز، قوای مقننه اسکاتلند و ایرلند به موجب قوانین و اسناد موجود در بیش‌تر موارد و حوزه‌های در صلاحیت خود دارای صلاحیت قانون‌گذاری نخستین هستند.<sup>۳</sup> به نظر می‌رسد که پاسخ درست و عملی به این پرسش آن است که بر اساس دکترین نسخ ضمنی، قانون مؤخر، قانون مقدم را نسخ می‌کند و بر آن رجحان دارد.

1-Bogdanor, V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 153.

2-Trench, A., *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester University Press, 2007, p. 67.

3-Winetrobe, B., "Scottish Devolved Legislation and the Courts", *Public Law*, 2002, No. Autumn 2002, p. 21.

## بند چهارم - ویژگی‌های تمرکززدایی در بریتانیا

بر مبنای آنچه تاکنون بیان شد، می‌توان گفت که مهم‌ترین ویژگی‌های تمرکززدایی در بریتانیا چنین است:

### ۱. نامتقارن بودن

تمرکززدایی در بریتانیا دارای ماهیت «نامتقارن»<sup>۱</sup> است که زمینه‌ساز چالش‌ها و مشکلاتی جدی است. تقارن نداشتن به معنای نامتوازن و یکسان نبودن صلاحیت‌ها و اختیارات سپرده‌شده به واحدهای محلی از نظر کیفی و زمانی است یعنی روند واگذاری اختیارات به طور هم‌زمان در همه سرزمین‌های بریتانیا جریان ندارد و شیوه واگذاری و میزان آن نیز در هر سرزمین بسیار متفاوت است.

نبود تقارن زمانی در روند تمرکززدایی در بریتانیا با سیاست واگذاری اختیارات دولت بلر تا اندازه زیادی برطرف گردید و قوانین مربوط به تمرکززدایی برای نخستین بار وارد بستر کلی نهادی و قانون اساسی شد. با این حال، این کار برای برطرف کردن نامتقارن بودن کیفی کفایت نمی‌کند. در بریتانیای کنونی، حدود اختیارات و صلاحیت‌های اعطایی به اسکاتلند، بیش‌تر از ایرلند شمالی و به ایرلند شمالی، بیش‌تر از ولز است و قدرت اصلی همچنان در انگلستان باقی مانده است. تمایل به خودگردانی بیش‌تر برای اسکاتلند و حتی استقلال آن از بریتانیا و نیز مطالبات روزافزون ولز و ایرلند شمالی در تقابل با گرایش به تمرکزگرایی بیش‌تر و حذف نهادهای منطقه‌ای و محلی در انگلستان موجب برجسته‌تر شدن نامتقارن بودن تمرکززدایی در بریتانیا شده است. این تضادها برخی پرسش‌های اساسی را در مورد یک‌پارچگی کشور و انحلال احتمالی اتحاد بریتانیا ایجاد می‌کند.<sup>۲</sup>

شواهد بسیاری وجود دارد که ممکن است اتحاد بریتانیا به دلیل ناتوانی دولت مرکزی در ایجاد تعادل میان تنوع ملیتی و حس هم‌بستگی و برقراری توازن و عدالت میان دولت‌های محلی دچار فروپاشی شود. در واقع، پادشاهی متحد با عقد قرارداد میان چهار سرزمین شکل گرفته است. این چهار سرزمین، هویت‌های ملی و گاه زبانی متفاوتی دارند. این کشور هویت واحد ملی مانند فرانسه یا آلمان ندارد.<sup>۳</sup> شاهد مثال این مدعا نیز برگزاری همه‌پرسی استقلال اسکاتلند در سال ۲۰۱۴ است که هر چند با رأی منفی مردم روبه‌رو شد، اما اتحاد بریتانیا را تا مرز انحلال پیش برد.

1-Asymmetric.

2-Trench, Op.cit., p. 28.

۳. واعظ‌زاده، حسام‌الدین و یغما کعبی، «سرنوشت اتحاد اسکاتلند و بریتانیا: هویت ملی و فرآیند واگذاری اختیارات به اسکاتلند»، مطالعات سیاسی - اجتماعی جهان، دوره سوم، ۱۳۹۲، شماره ۲، ص ۳۱۳.



عامل مهمی که تا حدودی از احساسات استقلال طلبی اسکاتلندی‌ها در دهه اخیر کاسته، آغاز فعالیت پارلمان اسکاتلند است که در روند تمرکززدایی، اختیارات گسترده‌تری به ویژه در امور مالی و بودجه‌ای نسبت به مجلس ولز و ایرلند شمالی کسب کرد. به همین دلیل، در سال‌های اخیر شاهد بیش‌تر شدن گرایش‌های استقلال طلبانه در میان ولزی‌ها و ایرلندی‌ها بودیم که می‌تواند از پی‌آمدهای نامتقارن بودن تمرکززدایی در بریتانیا باشد، هر چند آتش داعیه استقلال طلبی اسکاتلندی‌ها نیز هرگز خاموش‌شدنی نیست.

## ۲. حکومت مطلق اصل «حاکمیت پارلمانی» و عرفی بودن نظام حقوقی و

### سیاسی بریتانیا

اشاره شد که با وجود واگذاری گسترده صلاحیت‌های تقنینی در حوزه‌های مختلف به مجالس سه سرزمین عضو بریتانیا، از نظر حقوقی، پارلمان وست‌مینستر هم‌چنان در مواردی حق انحصاری وضع یا دخالت در قانون‌گذاری کشورهای عضو را از طریق نسخ یا اصلاح قوانین مصوب مجالس این کشورها دارد. بریتانیا قانون اساسی مدون ندارد. به همین دلیل، قوه مؤسس یا نهاد تعیین‌شده توسط آن به تمرکززدایی و واگذاری صلاحیت‌ها به کشورهای عضو دست نزنده است که تنها توسط همان نهاد قابلیت بازپس‌گیری و انحلال داشته باشد. به جای آن، اصل «حاکمیت پارلمانی» به عنوان اصلی بنیادین بر نظام حقوقی این کشور حاکم است و تمرکززدایی در بریتانیا از طریق قوانین مصوب پارلمان وست‌مینستر صورت پذیرفته است. از این رو، همین نهاد امکان دخل و تصرف در قوانین مصوب مجالس محلی یا بازستاندن صلاحیت‌های اعطایی را دارد. در واقع، تحدیدکننده اصلی تمرکززدایی در بریتانیا، پارلمان وست‌مینستر است؛ چون هم حدود صلاحیت سه سرزمین را معین می‌کند و هم از حق دخالت در امور داخلی آن‌ها از طریق وضع و نسخ قوانین برخوردار است.

## ۳. اعطای درجه بالایی از آزادی عملکرد به واحدهای محلی

شالوده اصلی تمرکززدایی، اعطای حجمی از «آزادی عملکرد» و «صلاحیت» به واحدهای محلی است، به گونه‌ای که بتوانند در امور محلی خود با عنایت به اقتضائات ویژه آن به «رایزنی»، «گفت‌وگو»، «تصمیم‌سازی»، «تصمیم‌گیری»، «مدیریت» و «راهبری» بپردازند.<sup>۱</sup> این آزادی عملکرد از باب مدیریت بر امور محلی است، نه از باب حکومت کردن.<sup>۲</sup> بر همین

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۱۰۴.

۲. ناصحی، میثم، علی‌فقیه حبیبی و کیوان صداقتی، «تأملی بر استقلال واحدهای محلی از منظر آرای هیئت

عمومی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، ۱۴۰۰، شماره ۹، ص ۴۷.

اساس، اصل «آزادی اداری واحدهای محلی»، یکی از اصول مهم تمرکززدایی است که در حقوق فرانسه ریشه دارد و کشورهای پیرو الگوی فرانسوی نیز به آن پای‌بندند.

منظور از آزادی اداری، طبق نظر مستر، به گونه‌ای مطالبه‌گری نهادهای محلی اطلاق می‌شود که به نوعی، از نیاز آن‌ها به برخی آزادی‌ها در اداره امور خود حکایت دارد.<sup>۱</sup> این اصل مانند هر اصل دیگری مطلق و بدون استثنا نیست و محدودیت‌هایی بر آن اعمال می‌شود. واحدهای سرزمینی، واحدهای برخوردار از حاکمیت نیستند. در نتیجه، نمی‌توانند سازمان اداری، حدود صلاحیت‌ها، منابع مالی و نظام انتخاباتی خود را آزادانه انتخاب کنند و سازمان دهند؛ زیرا قدرت تقنینی از طریق قوه مقننه و به طریق اولی، قدرت تأسیسی از طریق قوه مؤسس ندارند. تعیین تمام این موارد در صلاحیت قوه مقننه‌ای است که خود تحت نظارت نهاد ناظر بر قانون اساسی است. به طور کلی، آزادی اداری در فرانسه به معنای آزادی حکومت کردن نیست. در این جا باید الزاماً میان عمل عمومی سیاسی و اداری تفکیک قائل شد تا معنای صحیح گزاره قبلی به درستی و به روشنی فهمیده شود. لویی فاوورو، صاحب‌نظر بزرگ حقوق اساسی فرانسه این مسئله را به خوبی چنین بیان می‌دارد: «آزادی اداری به معنای برخورداری از اداره‌ای حاکم نیست».<sup>۲</sup>

در بریتانیا، واحدهای محلی که از آن‌ها با عنوان مجلس و دولت یاد می‌شود، از آزادی عملکرد و صلاحیت‌های بیش‌تری در قیاس با واحدهای محلی در دیگر الگوهای تمرکززدایی برخوردارند و صلاحیت‌های تقنینی، اداری و اجرایی متعددی دارند. در بریتانیا، مقامات محلی اختیار دارند هر کاری را انجام دهند که اشخاص حقیقی می‌توانند انجام دهند و در قوانین موضوعه نیز معنی برای آن وجود ندارد. این موضوع که به موجب مواد ۱ تا ۸ قانون «محلی‌گرایی»<sup>۳</sup> (مصوب ۲۰۱۱) به صورت رسمی وارد نظام حقوقی حاکم بر واحدهای محلی در بریتانیا شد، به عنوان «اختیار عمومی صلاحیت‌ها» شناخته می‌شود.

بعضی از صاحب‌نظران، بر اساس نظام حقوقی فرانسه، میان اصل آزادی اداری واحدهای محلی و اختیار عمومی صلاحیت‌ها قائل به تفکیک هستند.<sup>۴</sup> با این حال، به نظر نگارندگان، اختیار عمومی صلاحیت‌ها و اصل آزادی عملکرد یا آزادی اداری واحدهای محلی در واقع از یک جنس هستند و هر دو در پی تفکیک میان امر ملی و امر محلی ظهور پیدا می‌کنند. پس به تفکیک این دو از یکدیگر نیازی نیست و اجرای درست هم‌زمان آن‌ها یک نتیجه در پی خواهد داشت: اعطای صلاحیت‌های لازم به واحد محلی برای اداره امر محلی بدون نیاز

۱. جلالی، پیشین، ص ۷۲.

۲. همان، ص ۷۸.

3-Localism Act.

۴. نک: جلالی، پیشین، ص ۸۹.

به احصای این صلاحیت‌ها در قانون، محدود نشدن این صلاحیت‌ها از طریق وضع قوانین متعدد و فراتر نرفتن واحد محلی از چارچوب‌های قانونی.

برخلاف فرانسه، با بررسی ادبیات حقوقی بریتانیا، با چنین تفکیکی روبه‌رو نمی‌شویم و می‌توان گفت که در بریتانیا، اصل آزادی اداری واحدهای محلی (به مفهوم فرانسوی آن) در دل اختیار عمومی صلاحیت‌ها جای دارد. جالب این جاست که بر خلاف فرانسه که در آن، شرط عمومی صلاحیت‌ها بیش‌تر، موضوعی مبتنی بر دکترین است، موضوع اختیار عمومی صلاحیت‌ها به صورت رسمی وارد قوانین موضوعه بریتانیا شده است.

نکته دیگری که نشان‌دهنده تمایز ساختار نظام تمرکززدایی در بریتانیاست، این است که انحلال پارلمان و دولت‌های محلی جز از طریق برگزاری رفراندوم محلی امکان‌پذیر نیست. این در حالی است که برای نمونه، در اسپانیا به عنوان یک دولت - کشور منطقه‌گرا، منطقه کاتالونیا تنها دارای اختیارات محدودی در زمینه سیاست‌گذاری‌های فرهنگی، زیست‌محیطی، ارتباطاتی، حمل و نقل، بازرگانی و امنیتی است و دولت مرکزی، اختیار انحلال دولت و مجلس کاتالونیا را دارد. به همین دلیل بود که ماریانو راجوی، نخست‌وزیر اسپانیا، پارلمان کاتالونیا را در سال ۲۰۱۷ منحل اعلام کرد.

#### ۴. نظام تأمین مالی منحصر به فرد

خودگردانی مالی، یکی از مهم‌ترین - اگر نگوییم مهم‌ترین - مؤلفه‌های ایجاد تمرکززدایی مطلوب و اصولی است که آزادی عملکرد یک واحد محلی را در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در امور محلی تضمین می‌کند. اگر انتقال مسئولیت‌ها از دولت مرکزی با توانایی تأمین مالی انجام این مسئولیت‌ها مطابقت نداشته باشد، خطر ایجاد تمرکززدایی تا حد زیادی خیالی وجود دارد. با این حال، بسیاری از دولت‌های مرکزی و محلی در برابر این رویکرد مقاومت می‌کنند.

بخش بزرگی از بودجه واحدهای محلی در بریتانیا، از طریق روشی معروف به «فرمول بارنت»<sup>۱</sup> تأمین می‌شود. این فرمول، سازوکاری است که وزارت خزانه‌داری بریتانیا برای تنظیم خودکار میزان منابع مالی تخصیص‌یافته به ایرلند شمالی، اسکاتلند و ولز به کار می‌برد تا تغییرات در سطوح منابع تخصیص‌یافته به خدمات عمومی در انگلستان (یا در برخی موارد، انگلستان و ولز) که وزارت‌خانه‌های بریتانیا در آن جا فعالیت می‌کنند، مشخص شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که فرمول بارنت، یک روش تخصیص بودجه منحصر به فرد در دنیای توسعه‌یافته است و هیچ دولتی جز بریتانیا از چنین شیوه‌ای برای تخصیص بودجه

1-Barnett Formula.

به دولت‌های محلی استفاده نمی‌کند. روش رایج، همان روش نیازسنجی است که بر اساس آن، تخصیص سطوح منابع به هر واحد محلی بر مبنای سنجش و ارزیابی نیازها صورت می‌گیرد، نه بر اساس تغییرات هزینه‌ای در جایی (ایالت، دولت و منطقه) دیگر. استفاده از فرمول بارنت در بریتانیا موجب وابستگی شدید دولت‌های محلی به منابع و کمک‌های مالی تخصیص یافته از سوی دولت مرکزی شده است. با این حال، ویژگی اصلی نظام تأمین مالی در بریتانیا همین جا مشخص می‌شود؛ چون واحدهای محلی با وجود این وابستگی، هم‌چنان در قیاس با بسیاری از دولت‌های توسعه یافته، از نظر مالی، درجه بالایی از خودگردانی را دارند. این امر به ویژه در اسکاتلند نمود بیشتری دارد؛ چون اسکاتلند در وضع و جمع‌آوری مالیات‌های گوناگون برای خود اختیارات گسترده دارد که روزبه‌روز بر میزان آن افزوده می‌شود و این امر، دست دولت و مجلس اسکاتلند را برای اعمال سیاست‌های محلی خود باز می‌گذارد.

### ۵. طراحی پایین به بالا

با در نظر گرفتن بریتانیا به عنوان مورد مطالعه این پژوهش، نکته قابل توجه نه تنها این است که چهار سرزمین جداگانه آن دارای پنج گروه با هویت ملی بسیار متفاوت (اسکاتلندی، انگلیسی، ولزی، بریتانیایی ایرلند شمالی و ایرلندی ایرلند شمالی) است، بلکه در اواخر دهه ۱۹۹۰ آن‌چه در هر قلمرو پدید آمد، مجموعه‌های متفاوتی از خواسته‌های مشروطه بود. در پاسخ به این خواسته‌ها، «مدل تمرکززدایی (اختیارسپاری) بریتانیا که... بسیار متمایز است، عمدتاً به صورت پایین به بالا طراحی شده است که این امر با توجه به اینکه اختیارسپاری در شرایط رسمی قانون اساسی شامل اعطای اختیارات از بالا به پایین از جانب مرکز است، خود، یک پارادوکس است»<sup>۱</sup>.

این طراحی ساختار از پایین به بالا، منعکس‌کننده پیچیدگی‌ها و درهم‌تنیدگی‌های هویتی در بریتانیاست. برای مثال، در طول تاریخ، میل و اشتیاق به اختیارسپاری در ولز بسیار کم‌تر از اسکاتلند بوده است. این واقعیت که فشار برای واگذاری در گروه‌های سیاسی و مدنی ولز پیش از سال ۱۹۹۷ با مخالفت شدید روبه‌رو شد، یکی از دلایل اصلی ضعیف بودن اختیارسپاری در ولز است. در مقابل، اسکاتلند و ایرلند شمالی که از درجه خودگردانی بالاتری در قیاس با ولز برخوردارند، همواره بر هویت متمایز خود تأکید ورزیده و انگیزه بیشتری برای اختیارسپاری از خود نشان داده‌اند.

1-Tierney, S., "Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far?", *Regional & Federal Studies*, Vol. 19, No. 2, 2009,

## نتیجه گیری

تمرکززدایی پیشینه‌ای پر فراز و نشیب دارد. فرانسه را می‌توان کشور پیشرو و الگو در این زمینه دانست تا جایی که امروزه بیش‌تر کشورهای جهان از الگوی تمرکززدایی فرانسوی پیروی می‌کنند. چون شکل حقوقی دولت - کشور بریتانیا و تمرکززدایی در این کشور، از الگوهای رایج در دنیا، متفاوت به نظر می‌رسد، موضوع و پرسش اصلی این تحقیق، سازمان‌دهی تمرکززدایی بریتانیاست.

در ترتیبات حقوق اساسی بریتانیا همواره هم «تغییر» و هم «تداوم» وجود داشته است. از زمان روی کار آمدن حزب کارگر در پی انتخابات سراسری سال ۱۹۹۷ تاکنون، شاهد تغییرات سریعی در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بریتانیا هستیم. در سرتاسر پادشاهی متحد و ایرلند شمالی، نهادهای سیاسی ملی به سرعت، ساختارهای خود را تغییر داده‌اند تا شرایط را برای اجرای اختیارسپاری فراهم کنند. بر اساس یافته‌های این تحقیق، وحدت انضمامی که از آن در ادبیات حقوقی داخل به عنوان شکل حقوقی دولت - کشور بریتانیا یاد می‌شود، همانند منطقه‌گرایی، نوعی تمرکزگرایی سیاسی و هم‌زمان، تمرکززدایی اداری است. با این حال، در قیاس با منطقه‌گرایی به تمرکززدایی سیاسی و فدرالیسم نزدیک‌تر است. تمرکززدایی در بریتانیا که با واژه «Devolution» شناخته می‌شود، دارای روندی نسبتاً طولانی است، نه اتفاقی آنی. عوامل مختلفی هم‌چون فرهنگ، ملیت، قومیت، نژاد و نابرابری اقتصادی، روند تمرکززدایی در بریتانیا را با چالش‌های متعددی مواجه کرده و تأثیر بسیاری بر آن گذاشته است. دامنه این اثرگذاری هم‌اکنون و با توجه به دامنه صلاحیت کشورهای عضو پادشاهی متحد به وضوح نمایان است. در واقع، این عوامل و میزان اهمیت آن‌ها برای کشورهای عضو، زمینه‌ساز بروز تفاوت‌هایی - از نظر زمانی و کیفی - در تعیین حدود صلاحیت‌های کشورهای عضو است.

این موضوع شاید یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد تمرکززدایی در بریتانیا باشد که از آن به عنوان ویژگی «نامتقارن بودن» یاد می‌شود. نامتقارن بودن به معنای یکسان و مشابه نبودن اختیارات و صلاحیت‌های واگذارشده از نظر زمانی و کیفی است. در همین راستا، صلاحیت‌های سپرده‌شده به اسکاتلند، بیش از صلاحیت‌های ایرلند شمالی و صلاحیت‌های واگذارشده به ایرلند شمالی نیز بیش از ولز است و بالاتر از این سه کشور، انگلستان قرار دارد که در واقع، مرکز ثقل سیاسی و اداری بریتانیا به شمار می‌آید.

دیگر ویژگی تمرکززدایی در بریتانیا، حکومت مطلق اصل «حاکمیت پارلمانی» است. پارلمان وست‌مینستر بر تمام قوانین مصوب مجالس اسکاتلند، ایرلند شمالی و ولز، ناظر و حاکم است و می‌تواند زمینه‌ساز یا اصلاح این قوانین را فراهم آورد. اعطای درجه بالایی از

آزادی عملکرد به واحدهای محلی، نظام تأمین مالی منحصر به فرد و طراحی پایین به بالا از دیگر ویژگی‌های نظام تمرکززدایی در بریتانیاست. بر اساس همین ویژگی‌ها می‌توان گفت که برداشت بریتانیایی از مفهوم تمرکززدایی با الگوهای رایج در سراسر دنیا متفاوت است، به گونه‌ای که تمرکززدایی در بریتانیا را به الگویی خاص و منحصر به فرد بدل کرده است. در این میان، پرسش این است که آیا بررسی و تحلیل الگوی تمرکززدایی بریتانیا می‌تواند پیشنهادهایی برای بازطراحی نظام نامتمرکز در ایران داشته باشد؟ در نگاه اول، چون نظام حقوقی و سیاسی ایران از نظر ساختاری هیچ گونه قرابتی با نظام حقوقی و سیاسی بریتانیا ندارد، مقایسه میان این دو امری بیهوده به نظر می‌رسد. با این حال، مسائلی نظیر قومیت‌گرایی، مذهب و نژاد در هر دو کشور همواره زمینه‌ساز بروز چالش‌های گوناگونی بوده است. در کشورهای چندقومیتی، اگر قدرت مرکزی نتواند «وفاق ملی» را به درستی هدایت و تقویت کند، در زمان بی‌ثباتی، زمینه واگرایی کشور فراهم خواهد شد.

به نظر می‌رسد با توجه به جغرافیای سیاسی و مطالبات قومیت‌های مختلف در ایران که گاهی ادعاهای جدایی‌طلبانه نیز دارند، اکنون زمان ایجاد تحولی اساسی برای تغییر وضعیت نهادهای نامتمرکز در ایران فرارسیده است، تا از محلی برای توزیع رانت و فساد به امکانی برای مشارکت هر چه بیش‌تر مردم در تصمیم‌سازی‌های محلی و منطقه‌ای و گسترش دموکراسی مشارکتی در همه مناطق و برای همه قومیت‌ها بدل شوند.

به دیگر سخن، شاید تجربه بریتانیا برای در کنار هم نگاه داشتن چهار سرزمین (کشور) با چهار فرهنگ، نژاد، قومیت و ملیت متفاوت با استفاده از ابزار تمرکززدایی آن هم با برداشت خاص خود بتواند الگوی خوبی برای سامان‌دهی اوضاع نابسامان نهادهای نامتمرکز در ایران باشد. از یک‌سو، در ایران نیز مسائلی هم‌چون قومیت‌گرایی، مذهب و نژاد و توجه نه‌چندان زیاد دولت مرکزی به این مسائل همواره موجب بروز تنش‌هایی در مناطق مختلف کشور شده است. از سوی دیگر، پیروی از برداشت فرانسوی از تمرکززدایی تاکنون کارآمدی چندانی برای نظام حقوقی و تمرکززدایی ایران نداشته است. فدرالیسم نیز با جغرافیای سیاسی و بافت سرزمینی ایران سازگاری چندانی ندارد و می‌تواند اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی ایران را مخدوش کند.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. خوب‌روی پاک، محمدرضا، **تمرکز زدایی و خودمدیری**، تهران: چشمه، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اساسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۳. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۴. قاضی شریعتپناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: میزان، چاپ چهل و پنجم، ۱۳۹۱.
۵. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۶. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: میزان، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۳.

#### ب) مقاله

۱. بوچانی محمدحسین، الهام نظری و نازنین دل‌نواز، «**واکاوی نهادی - حقوقی قدرت‌سپاری به مدیریت محلی در ایران**»، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال سوم، ۱۳۹۷، شماره ۱، صص ۵۹-۸۴.
۲. جلالی، محمد، «**اصول کلی راهنمای تمرکز زدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۷۱-۱۰۰.
۳. معلمی، مژگان، «**تأثیر توان‌مندی و کارآمدی دولت‌های محلی بر اجرای سیاست تمرکز زدایی**»، دوفصل‌نامه اقتصاد تطبیقی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، ۱۳۹۶، شماره ۲.
۴. ناصحی، میثم، علی فقیه حبیبی و کیوان صداقتی، «**تأملی بر استقلال واحدهای محلی از منظر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری**»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، ۱۴۰۰، شماره ۹، صص ۳۹-۶۴.
۵. واعظ‌زاده، حسام‌الدین و یغما کعبی، «**سرنوشت اتحاد اسکاتلند و بریتانیا: هویت ملی و فرآیند واگذاری اختیارات به اسکاتلند**»، مطالعات سیاسی - اجتماعی جهان، دوره سوم، ۱۳۹۲، شماره ۲، صص ۳۰۳-۳۲۳.



۶. واعظی، سید مجتبی و سارا فدایی، «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و امریکا با نگاهی کوتاه به ایران»، دوفصل‌نامه حقوق اساسی، سال چهاردهم، ۱۳۹۶، شماره ۲۸، صص ۱۲۱-۱۵۷.

## 2-Latin

### a)Book

- 1-Bogdanor, V., Devolution in the United Kingdom, Oxford: Oxford University Press, 2001
- 2-Bradbury, J., Devolution, Regionalism and Regional Development; The UK Experience, NewYork: Routledge Publications, 2008
- 3-Burrows, B. & Geoffrey Denton, Devolution or Federalism?; Options for a United Kingdom, London: Macmillan Press, 1980
- 4-Cheema, D. S. & Dennis A. Rondinelli, From Government Decentralisation to Decentralised Governance, Decentralising Governance: Emerging Concepts and Practice, Washington DC: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation/ Brookings Institution Press, 2007
- 5-Deacon, R., Devolution in the United Kingdom, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012
- 6-Gibson, E., Federalism and Democracy in Latin America, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004
- 7-Greer, S., Devolution and Social Citizenship in the UK, London: The Policy Press; University of Bristol, 2009
- 8-Heath, A., The Political Integration of Ethnic Minorities in Britain, Oxford: Oxford University Press, 2013
- 9-Hopkins, J., Devolution in Context: Regional, Federal & Devolved Government in the Member States of the European Union, London: Cavendish Publishing, 2002
- 10-Jeffery, Ch. & Daniel Wincott, Citizenship after the Nation State: Regionalism, Nationalism and Public Attitudes in Europe (Comparative Territorial Politics), London: Palgrave Macmillan, 2014
- 11-Keating, M., John Loughlin & Kris Deschouwer, Culture, Institutions and Economic

Development: A study of Eight European Regions, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2003

12-Mitchell, J., Governing Scotland: The Invention of Administrative Devolution, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003

13-Nairn, T., The break-up of Britain: crisis and neo-nationalism, London: Verso Books, 2003

14-Schmidt, V.A., Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization, Cambridge: Cambridge University Press, 2007

15-Smith, D. & Enid Wiŝtrich, Devolution and Localism in England, Farnham: Ashgate Publishing, 2014

16-Trench, A., Devolution and power in the United Kingdom, Manchester: Manchester University Press, 2007

17-Weir, S. & David Beetham, Political Power and Democratic Control in Britain, London: Routledge, 1999

#### **b)Article**

1-Barankay, I. & Ben Lockwood, “Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons”, Journal of Public Economics, Vol. 91, Paper No. 2477, 2007

2-Sandford, M., “The Greater London Authority”, Briefing Paper, Number 058177, House of Commons, 2018

3-Tierney, S., “Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far?”, Regional & Federal Studies, 2009, Vol. 19, No. 2, p.p. 237\_253

4-Winetrobe, B., “Scottish Devolved Legislation and the Courts”, Public Law, 2002, Vol. ?, No. Autumn 2002, p.p. 8\_31

#### **c)website**

1-OECD, “Income inequality data update and policies impacting income distribution: United Kingdom”, February 2015, Retrieved:[www.oecd.org/unitedkingdom/OECD-Income-Inequality-UK.pdf](http://www.oecd.org/unitedkingdom/OECD-Income-Inequality-UK.pdf), 3 December 2021



2-The Herald, “Commons clears transfer of powers”, 28 January 2011, Retrieved:www.heraldscotland.com/breakingnews/?mode=article&site=hs&id=N040394



# British perception of decentralization

Amir Asgaridehabadi\*

Erfan Shams\*\*

## Abstract:

In recent decades, many nation-states have sought to plan or reform the system of devolution and delegation of authority to their local units. Given France's long history of decentralization, many nation-states follow the French model of decentralization. In Britain, however, a different perception of decentralization has made its legal-political structure different from other countries. In this study, we study the decentralization system in the UK. Given the various dimensions of the issue, decentralization in Britain can be seen as the transfer of political and legislative powers, or more accurately, the "devolution" in many local affairs to the constituent units of the United Kingdom. This means that in Britain a different and specific view of decentralization prevails compared to the French model, and the decentralization system in this country goes beyond giving mere administrative and executive decision-making authority to local units and reach to devolving legislative competence in local affairs to constituent units. Accordingly, asymmetry, the granting of a high degree of freedom of action to local units, a unique financing system and a bottom-up design are among the most important features of the decentralization system in the UK.

**Keywords:** : Decentralization, The legal form of the nation-state, Devolution, Local units.

---

\*. Ph.D. Student in Public Law, Shahid Beheshti University And Assistant Prosecutor

(Corresponding Author)

a\_asgaridehabadi@sbu.ac.ir

\*\* . Assistant Prof, Faculty of Law, Shahid Beheshti University

E\_shams@sbu.ac.ir