

معرفی و نقد کتاب:

نقدی بر فدرالیسم

نوشته‌ی: محمدرضا خوبروی پاک

«هر سخنی با سخنان مخالف خود زنده است، هرگاه همه آمین
بگویند دعا بر میت پایان می‌پذیرد.»

محمدعابد الجابری

معرفی

کتاب «نقدی بر فدرالیسم»، از جمله آثار تألیفی در حوزه‌ی بررسی اشکال دولت - کشور است که از سوی نشر شیرازه و به قلم آقای «محمدرضا خوبروی پاک» در سال ۱۳۷۷ انتشار یافته است. این کتاب در قالب پنج فصل تدوین شده و دارای ۲۵۵ صفحه می‌باشد.

فرضیه‌ی اصلی نویسنده‌ی کتاب بر این گزاره مبتنا یافته است که «آیا ناهم‌گونی بین گروه‌های مختلف (قومی، زبانی یا مذهبی) در یک کشور باید سبب‌گزینش راه حل فدرالی شود و این که آیا فدرالیسم پاسخی قطعی به جدل همیشگی کثرت یا وحدت میان افراد و جوامع است؟» (ص ۱۱). این اثر با بررسی فدرالیسم، کارکردهای آن و نوعی نگاه تطبیقی، به بررسی این مسأله می‌پردازد که چه‌گونه دو گرایش ظاهراً متناقض «خودمختاری» و «وحدت» در این شکل از اشکال دولت - کشور به نوعی همکاری و هم‌آهنگی سیاسی یا آنچه که «وحدت در عین کثرت»^۱ نامیده می‌شود، منجر شده است. نویسنده، با بهره‌گیری از نوعی روش‌شناسی حاکم بر مطالعات جاری جامعه‌شناختی که از آن به روش «جامعه‌شناسی تاریخی»^۲ تعبیر می‌شود، به این نتیجه می‌رسد که نظر به

1- Unity with in diversity

2- Historical Sociology

تنوعات تاریخی و خصوصیات ویژه‌ی هر کشور، نمی‌توان الگوی فدرالیسم را الگویی یکه و جامع برای همه‌ی کشورها دانست و خوانندگان را به تفکر مجدد و بازبینی این مسأله دعوت می‌کند.

معرفی کتاب

فصل اول با عنوان «فدرالیسم و فرایندهای آن» به تعریف مفهوم فدرالیسم و تمایز مفهومی آن با مفاهیمی نظیر کنفدراسیون و عدم تمرکز اختصاص دارد. فدرالیسم به عنوان شکلی از سازماندهی اجتماعی، تا کنون از سوی بیست کشور مورد پذیرش قرار گرفته است (ص ۱۶).

مع هذا این سخن به معنای این نیست که فدرالیسم را به مثابه‌ی مدل و نمونه‌ای جهان‌شمول پنداشت که قابل به‌کارگیری در تمام کشورها باشد؛ بلکه متأثر از شرایط متنوع سیاسی هر کشور در نتیجه‌ی «پی‌جویی نقطه‌ی میانه‌ای بین دو وضعیت افراطی - یعنی دولت بسیط و دولت کنفدراسیونی - ظهور کرد (بلاندل، ۱۳۷۸: ۳۲۴)». «یوهان آلتوزیوس»، نخستین تئوریسین فدرالیسم، معتقد بود که فدرالیسم شکل تحقق‌یافته‌ی دولت‌های پسافئودالی است که مبتنی بر قانون اساسی و خودمختاری و آزادی عمل گروه‌ها و نیز مشارکت آن‌ها در تشکیل یک مجموعه‌ی بزرگ می‌باشد (ص ۱۸). نمونه‌ی آغازین چنین تجربه‌ای، با تشکیل ایالات متحده آغاز شد که متضمن اتحادی جدید بر پایه‌ی عنصر مردم (شهروندان) بوده نه شهرها یا دولت‌ها (صص ۱۹-۲۰). در واقع، بنیانگذاران فدرالیسم در امریکا کوشیدند تا نهادهای جدیدی با کارایی بیش‌تر و فاقد قدرت فوق‌العاده به‌وجود آورند؛ به طوری که حکومت‌های محلی نیز از اختیارات خود محروم نشوند. این امر، متضمن توجه به دوگانگی اجتماع محلی و جامعه‌ی ملی بود. فدرالیسم را می‌توان «سیاستی تعریف کرد در جست‌وجوی اتحاد همراه با تضمین استقلال» یا آن را «سیاست گروه‌های مستقلی دانست که در جست‌وجوی تضمین استقلال خود از طریق اتحاد هستند» (ص ۲۲). با این تعبیر، فدرالیسم راه حلی است برای مسأله‌ی حکومت یک دولت بر اجتماعات گوناگون، با در نظر گرفتن ملاحظات تاریخی، اجتماعی، جغرافیایی و اقتصادی هر کشور، که «ناظر است بر پیوند مردم و واحدهای سیاسی در اتحادی پایدار؛ اما محدود بر اساس رضایت متقابل، بی‌آن‌که تمامیت هر یک از آن‌ها قربانی و تعدیل» شود (ص ۲۴). در نظام فدرالی، دو گرایش متضاد با هم آشتی داده می‌شود: اول علاقه به حفظ خودمختاری و شخصیت حقوقی از

سوی دولت‌های مستقل و دوم کشش به سوی تشکیل یک قدرت جدید تا دربرگیرنده‌ی کلیه‌ی جماعات عضو باشد (قاضی، ۱۳۸۳: ۹۰). به‌طور کلی، برای تحقق دولت-کشور فدرال سه اصل «فراداشت» (ایجاد نهادهای مشترک و ملی)، «خودمختاری» (حفظ صلاحیت‌های سازمانی هر دولت) و «مشارکت» (مشارکت در سرنوشت کلی جامعه) می‌بایست مدنظر قرار گیرد (همان). بنابراین، دولت - کشور فدرال، مرکب از دولت‌های کوچکی است که هم می‌خواهند خودمختار بمانند و هم درعین‌حال میزان قابل توجهی از حاکمیت سیاسی خود را به‌صورت ارادی به دولت مرکزی می‌سپارند و هم در تحقق اراده‌ی حاکم کشور فدرال همکاری می‌نمایند.

فصل دوم به بحث پیرامون «شکل و شیوه‌ی دولت فدرال» می‌پردازد. در این فصل، مسایلی نظیر رابطه‌ی بین نیروها و تقسیم صلاحیت‌ها، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر قوانین عادی، چگونگی مشارکت واحدهای فدرال، آیین بازنگری در قانون اساسی، امور مالی و اداری و احزاب سیاسی مورد توجه قرار گرفته‌است.

یکی از واقعیت‌های اساسی پیش روی نظام فدرالیستی، تلاش برای ایجاد تعادل میان واحدهای سیاسی تشکیل دهنده‌ی آن است که منجر به طرح نوعی «دوگانگی» در زمینه‌ی اقتدار سیاسی به دو صورت محلی/ملی می‌گردد (حکومت‌های محلی/دولت فدرال)؛ اما این دوگانگی باید به‌نحوی باشد که «هم‌آهنگی کلی» همراه با کارآیی حکومت ملی را فراهم کند (ص ۵۵). درواقع یکی از دلایل عمده‌ی ناکامی نظام‌های فدرال غالباً فقدان تعادل در میان واحدهای سیاسی تشکیل دهنده‌ی آن بوده است (ر.ک: لیپست؛ ۹۹۳). این همان چیزی است که تلاش برای خودمختاری و آزادی عمل هر یک از حکومت‌های محلی و وابستگی متقابل آن‌ها به یکدیگر دانسته می‌شود. حال چه این روش به‌صورت ترسیم صلاحیت‌های اصلی در دست حکومت‌های محلی عضو فدراسیون و واگذاری برخی اختیارات شخصی به دولت فدرال باشد (ایالات متحده‌ی آمریکا) یا این‌که همه‌ی اختیارات به دولت مرکزی تفویض گردد به‌شرط آن که قانون اساسی آن را در صلاحیت حکومت‌های محلی قرار نداده باشد (هند). پی‌آمد این امر، ترسیم اختیارات و صلاحیت‌ها به دوگونه‌ی انحصاری (تعلق صرف به دولت مرکزی) یا واگذاری به حکومت‌های محلی و اعمال صلاحیت مشترک است (صص ۲-۶۱).

ضرورت انطباق قوانین عادی با قانون اساسی نیز ازجمله مسایلی است که با توجه به اهمیت سلسله‌مراتب حقوقی در دولت - کشورهای فدرال مورد توجه قرار گرفته است. در آمریکا این حق در اختیار دیوان عالی فدرال و قضات دادگاه‌ها می‌باشد

(ص ۶۸)، حال آن‌که در کشوری نظیر آلمان، نهادی مستقل تحت‌عنوان «دادگاه قانون اساسی فدرال» به این مهم می‌پردازد (صص ۳-۷۲). مسأله‌ی مشارکت همه‌ی واحدهای تشکیل‌دهنده‌ی یک فدراسیون در تصمیمات فدرال نیز مسأله‌ای مهم است که از یک سو سیاست دولت مرکزی را با احترام به خودمختاری، آزادی عمل و منافع واحدها تحت تأثیر قرار می‌دهد و از سوی دیگر از هرگونه وسوسه‌ی جدایی‌خواهی که به تمامیت کشور لطمه می‌زند، جلوگیری می‌کند (ص ۸۶). اهمیت این مسأله بیش‌تر در جریان آیین بازرنگری در قانون اساسی خود را نشان می‌دهد که موافقت اکثریت چشمگیر یا ویژه‌ای از واحدهای فدرال یا حداقل موافقت اکثریت مطلق آنان الزامی است. ضرورت تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات اداری و مالی یکی دیگر از مسایل پیش روی دولت‌های فدرال است که براساس قاعده‌ی ضرورت حفظ خودمختاری در عین اتحاد و وابستگی به دو صورت به آن پاسخ داده شده است: یکی بر اساس دوگانگی اداری است که مطابق آن، دولت فدرال مسؤول اجرای قوانین فدرال است و حکومت‌های محلی مسؤولیت اجرای قوانین خود را دارند (امریکا و کانادا) و روش دیگر براساس نمایندگی حکومت‌های محلی در مورد اجرای قوانین فدرال می‌باشد که در کشورهای آلمان و سوییس قابل مشاهده است. در رابطه با وجود احزاب سیاسی در دولت‌های فدرال، نظر به لزوم حفظ کارکردهای صحیح دموکراسی جهت تضمین مشارکت و اتحاد، نوعی نظام حزبی متکثر و چندگانه پذیرفته شده است (ص ۱۰۳). از این‌رو، گوناگونی سرزمینی در نهادهای کم‌ویش غیرمتمرکز احزاب ملی تجسم می‌یابد.

فصل سوم با عنوان «فدرالیسم همیاری» (تعاونی)، به چگونگی تحول الگوی فدرالیسم کلاسیک در قرن بیستم می‌پردازد. برخلاف نظریه‌پردازان کلاسیک فدرالیسم که بیش‌تر بر عاملیت و کارگزاری واحدهای خودمختار در عرصه‌ی ملی و تقلیل اقتدار دولت تأکید داشتند، فدرالیسم همیاری به گسترش نقش دولت مرکزی اشاره دارد.

«توسعه‌ی فدرالیسم همیاری هم‌زمان با آرایه‌ی تئوری کینز و مقارن با ایجاد نظریه‌ی بهزیستی اجتماعی و دیگر رهیافت‌هایی بود که دخالت بیش‌تر دولت رادر امور توجیه می‌کرد» (ص ۱۱۴). درواقع، این اصطلاح از زمانی رایج شد که دولت امریکا اجرای برنامه‌ی «سیاست نوین»^۱ را برای رفع بحران اقتصادی ۱۹۲۹-۱۹۳۲ در پیش گرفت و برای پیشرفت اقتصادی کشور طرح‌های ملی تهیه کرد. طبق برنامه‌ی سیاست نوین،

1- New deal

کمک‌های دولت فدرال به ایالات افزایش چشم‌گیری یافت تا بحران اقتصادی و مشکلات اجتماعی ناشی از آن مرتفع گردد. جهت جلوگیری از آثار و تبعات گسترش اقدامات دولت فدرال و جلوگیری از عدم تعادل، می‌بایست تصمیمات دولت فدرال در مورد هدف‌ها و اولویت برنامه‌ها تحمیلی نبوده و متضمن توافق همگانی میان حکومت‌های محلی باشد (ص ۱۲۰).

بنابراین، آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، روش تصمیم‌گیری دولت فدرال است. این تصمیمات هیچ‌گاه نباید یک‌سویه و بدون مشورت با حکومت‌های محلی اتخاذ شوند. برای رسیدن به فدرالیسم همیاری، سازش‌ها و توافقی‌هایی میان دولت‌های فدرال و حکومت‌های محلی، بر اساس مذاکره و یافتن راه حل همگانی مناسب، به عمل می‌آید (ص ۱۲۳). موافقین فدرالیسم همیاری، معتقدند که این نحوه عمل موجب عدول از قوانین فدرالیسم نمی‌شود؛ بلکه اقدام مشترک واحدهای عضو فدراسیون را برای یافتن راه‌حل‌های هم‌آهنگ بر مبنای توافقی‌ها و سازش‌های سیاسی تسهیل می‌نماید. درحالی‌که مخاطبین بر این باورند که فدرالیسم همیاری سبب ایجاد وابستگی می‌شود و خودمختاری و آزادی عمل حکومت‌های محلی را به حداقل می‌رساند. آن‌ها استدلال می‌کنند که نوعی ادغام در سیاست‌ها ایجاد شده است که معیارها و قواعد آن به دست مقامات فدرال تعیین می‌شود. بدین ترتیب با وجود جدایی قلمرو صلاحیت‌ها طبق قانون اساسی، تمرکز سیاسی در اجرای صلاحیت‌های قانونگذاری و وحدت در حقوق ایجاد شده که نهایت آن پایان نظام فدرالیسم خواهد بود (صص ۸-۱۳۴).

عنوان **فصل چهارم**، «دگرگونی‌ها و ترازنامه فدرالیسم» است. در این فصل به بحث پیرامون چگونگی دگرگونی‌ها و تحولات در زمینه‌هایی نظیر اصلاح قانون اساسی، نقش دولت‌ها، نقش پارلمان، جایگاه آزادی و برابری، مسأله‌ی رفاه و... پرداخته می‌شود. به‌زعم نویسندگان، آنچه تغییرات و دگرگونی‌های رخ داده را در کشورهای فدرال از کشورهای وحدت‌گرا متمایز می‌کند، لحاظ رضایت اعضای فدراسیون است که موجب می‌شود دگرگونی‌های فدراسیون نتیجه‌ی سازش و توافقی‌های صریح یا ضمنی اعضای آن باشد (ص ۱۴۷). به تعبیر بهتر، دگرگونی در فدرالی قرار دارد که از طریق هم‌آهنگ کردن عملکردها بین واحدهای عضو فدراسیون ایجاد می‌شود.

فدرالیسم در روزگار کنونی، خود را مانند ساختار و فرایندی با روش «همیاری حاصل از گفت‌وگو، درباره‌ی مسایل و برنامه‌های مشترک» نشان می‌دهد؛ زیرا این روش، همه‌ی واحدهای تشکیل‌دهنده را به گفت‌وگوهای دعوت می‌کند تا در نهایت

توافقی بر پایه‌ی اجماع حاصل گردد. در صورت عدم سازش نیز تسهیلاتی پدید می‌آید که به تمامیت اعضای فدراسیون لطمه‌ای وارد نخواهد ساخت (ص ۱۴۹). در نتیجه، فدرالیسم «در جست‌وجوی تعادلی ناپایدار میان اجتماعات، ارزش‌ها، منافع و باورهای مختلف از طریق برقراری روابط گوناگون یا یکسان است» (ص ۱۵۱).

عنوان **واپسین فصل** این کتاب، «راه‌حل ایرانی» است. نویسنده با التزام به این ایده که لازمه‌ی پذیرش هر الگویی، انطباق با اوضاع و احوال اجتماعی، تاریخی و اقتصادی هر کشور است، بر این اعتقاد است که پذیرش الگوی فدرالیسم به صورت تقلیدی محتوم به شکست است (ص ۱۸۳). به تعبیر بهتر، هر کشور باید برای نحوه‌ی اداره‌ی امور سرزمینی، مدیریت تنوعات قومی و تسهیل بهزیستی، به تاریخ، فرهنگ و سنن ملی خود مراجعه نماید. مؤلف برای پشتوانه‌دار نمودن این استدلال به واکاوی تاریخی مسأله‌ی تقسیمات کشوری و نحوه‌ی اداره‌ی سرزمینی از دوره‌ی مادها تا عصر مشروطه می‌پردازد. هدف اصلی از این بررسی تاریخی، فهم این نکته است که از گذشته‌های دور ایران همواره نوعی وحدت سرزمینی اداری را که لزوماً به معنای تمرکز متصلب نبوده، تجربه نموده است. تجربه‌ای که هیچ قومی در آن به اجبار و تحت تأثیر یک برنامه‌ریزی سخت‌گیرانه، به زندگی مشترک با دیگر اقوام ادامه نداده است (صص ۱۸۴-۱۹۲).

نقطه‌ی ثقل بحث در این فصل، بیش‌تر پیرامون «قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی» (مصوب ۱۳۲۵ هـ.ق) می‌باشد. مطالعه‌ی این قانون با هدف پی‌بردن به سابقه‌ی عدم تمرکز و شیوه‌ی واگذاری کار مردم به مردم صورت گرفته است (ص ۱۹۹). این انجمن‌ها، در ایالات، ولایات و بلوکات کشور ایجاد می‌شدند و مدت نمایندگی اعضای آن چهار سال بود. نظارت بر اجرای قوانین، رسیدگی و قرارداد در امور خاصه ایالت، اخطار و صلاح‌اندیشی در امنیت و آبادی، از جمله وظایف این انجمن‌ها بود (صص ۲۰۵-۲۱۵). در واقع، یکی از خواسته‌های اصلی مشروطه‌خواهان، جلوگیری از خودسری‌های حکمرانان و به‌دست‌گرفتن رشته‌ی امور به دست خود مردم بود (کسروی، ۱۳۵۴: ۲۱۵).

«خاک مهربانان» و چاره‌اندیشان، آخرین بحثی است که در آن برپایه‌ی درکی تاریخی، تلاش می‌شود تا راه‌هایی برای بهبود وضعیت هم‌زیستی اقوام ایرانی در زمینه‌ی آیین کشورداری ارایه شود. به‌زعم مؤلف، آنچه که برانگیزاننده‌ی گرایش‌ها و تعلقات قوم‌گرایانه در کشور شده است، جملگی به «حدیث مدعیانی» برمی‌گردد که هر

ازگاهی ترجیح‌بند همیشگی اختلاف‌اندازی را تکرار می‌کنند (ص ۲۱۷). چنان‌چه برای نخستین بار، در کنگره‌ی حزب دوم کمونیست ایران (۱۹۲۷م) برای نخستین بار میهن ما را کشوری «کثیرالمله» نامیدند! (ص ۲۱۷) این دخالت‌ها و ترغیب‌ها، منجر به طرح مسایلی نظیر استعمار داخلی (سیطره‌ی یک قوم بر اقوام دیگر)، مسلحانه‌کردن مطالبات فرهنگی، طرح مسأله‌ی اقلیت‌های ملی و... شد که چندان قرابتی با سنن تاریخی کشور ما نداشت. به‌زعم نویسنده، آنچه موجب رقابت‌جویی قدرت‌های بزرگ جهت طرح این اختلافات و افکار جدایی‌خواهانه می‌شود، اهمیت ژئوپولیتیک و منابع زیرزمینی ایران است (صص ۹-۲۲۸).

نویسنده در پایان با طرح لزوم بهره‌گیری از تجارب و سنن تاریخی ملی و گزینش روی‌کردی بومی، عدم تمرکز و روش اداره‌ی ایالات در کشور را هم ضروری و هم منطبق با تاریخ ایران می‌داند؛ زیرا موجب گسترش نقش مردم، ممانعت از خودکامگی و پیشرفت و غنای فرهنگی می‌شود (ص ۲۲۹).

نقد کتاب

۱- نقد شکلی

این کتاب از حیث چاپ، در زمره‌ی معدود آثاری است که در کشور ما با کم‌ترین اشکال و ایراد به چاپ رسیده است؛ به‌طوری‌که کم‌ترین اغلاط تایپی و ویراستاری در این اثر، خواننده را به تحسین و امیدوار دارد؛ اما از حیث سازماندهی مطالب و تقسیم‌بندی فصول، نویسنده‌ی محترم بدون فراهم آوردن زمینه‌ی لازم برای خوانندگان، صرفاً بحث خود را بر شیوه‌ی اداره‌ی کشور، به‌صورت فدرالیسم مبتنی نموده است، این درحالی است که از آن‌جایی که تلاش وی معطوف به نقد این پدیده است، می‌بایست از ابتدا با ترسیم چشم‌اندازهای بدیل در قالب اشکالی نظیر کشورهای بسیط (تک‌بافت)، کنفدراسیون و برشمردن مزایا و معایب آن‌ها بیش از پیش به این مسأله توجه نماید. هر چند به اختصار و با محوریت بحث فدرالیسم در فصل اول این بحث مورد نظر قرار گرفته است. هم‌چنین هیچ‌یک از فصول، دارای جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نیستند و در پایان اثر نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نهایی وجود ندارد. از این‌رو، این اثر را می‌توان در زمره‌ی آثاری دانست که «پایانی باز»^۱ دارند!

1- Open-end

۲- نقد روشی

فقدان یک خط سیر مشخص و روشمند از نقاط ضعف این اثر از حیث «روش‌شناسانه»^۱ است. مؤلف محترم، علی‌رغم ذکر دغدغه‌ی خاص خود در رابطه با کشورهای که برخوردار از تنوعات قومی هستند، هیچ تلاشی را برای ترسیم مفروضات، فرضیه و خط سیر اجمالی بحث مورد نظر به‌عمل نمی‌آورد. فقدان بنیان‌های روشی در این اثر، موجب شده است بسیاری از مطالب این کتاب به‌صورت جدی با هم پیوند نخورند و در برخی موارد (نظیر فصول سوم و چهارم) به تکرار همان مباحثی پرداخته شود، که در فصول پیشین مورد بحث قرار گرفته بود. بالطبع بهره‌گیری از یک روش پژوهشی منسجم، طرح یک فرضیه‌ی مناسب و تحلیل مقایسه‌ای می‌توانست بسیاری از مطالب کتاب را از حالت جزیره‌ای و کاملاً مستقل، به‌صورتی پیوستار و مرتبط با هم درآورد. هر چند ادعای نویسنده این است که با توجه به تفاوت‌ها و تنوعات تجارب تاریخی این کشورها، امکان تحلیل تطبیقی و پیوستاری وجود ندارد.

۳- نقد محتوایی

الف) عنوان «نقد فدرالیسم» برای این اثر چندان با محتوای کتاب هم‌خوانی ندارد و در بیش‌تر فصول آن (چهار فصل از پنج فصل) ماهیت و زوایای الگوی فدرالیسمیونی دولت - کشورها، مورد توصیف قرار گرفته است و چنان‌چه احیاناً نقدی هم مطرح شده است، بیش‌تر ناشی از عوامل دیگری بوده است تا سوء کارکرد ذاتی الگوی فدرالیسم. چنان‌که در صفحات ۱۵۸-۱۶۱ و ۱۷۳ و ۱۷۴ در مورد کشورهای نیجریه و کانادا آمده است، مشکلات و بحران‌های پیش روی دولت فدرال، ناشی از عدول از قوانین فدرالیسم، اتخاذ تمایلات تمرکزگرایانه، فقر فرهنگی و سیاسی، دانسته شده است. با توجه به این‌که دغدغه‌ی اصلی نویسنده بیش‌تر یافتن راه‌حل‌هایی برای مدیریت تنوعات قومی بوده است، (که به‌طور اخص در پیش‌گفتار و فصل پنجم می‌بینیم) بهتر بود، کتاب با عناوینی این‌چنینی انتشار می‌یافت. صفحات پایانی کتاب که با عنوان «خاک مهربانان و چاره‌اندیشی» آمده است (۴۰-۲۱۶) بیش‌تر به‌صورت یک بیانیه‌ی سیاسی-راهبردی جهت مدیریت منازعات قومی است تا نقد فدرالیسم.

ب) نویسنده در صفحه ۲۷، فدرالیسم و پراگماتیسم (مکتب اصالت عمل) را در

رابطه با هم می‌بیند؛ اما در هیچ‌جای کتاب، ارتباط این دو مقوله را با یکدیگر و با مفهوم دموکراسی (که در شکل دولت فدرال امریکایی مطرح شده است) مورد کندوکاو قرار نمی‌دهد.

ج) در صفحه‌ی ۴۶، عدم تمرکز در راستای توجه به رعایت ویژگی‌های منطقه‌ای و لزوم ایجاد هم‌آهنگی در سراسر کشور دانسته شده‌است؛ درحالی‌که بهتر بود از مفهوم «منطقه‌گرایی» در کشورهای یکپارچه استفاده می‌کردند. هم‌چنین در صفحه‌ی ۴۸ نیز عدم تراکم به معنای واگذاری «اختیار تصمیم‌گیری» دانسته شده‌است؛ درحالی‌که عدم تراکم، صرفاً ناظر به واگذاری «اختیارات اجرایی» و نه تصمیم‌گیری است (ر.ک: قاضی: ۸۳-۸۴).

د) در صفحه‌ی ۱۰۳، نهاد «هیأت انتخاباتی»^۱ با عنوان «مجمع (کنوانسیون) ملی» آمده است که معادل دقیق و رایجی برای معرفی این نهاد نیست. (ه) نویسنده در صفحه‌ی ۱۱۳ مدعی آن است که با بروز برخی شرایط اجتماعی و اقتصادی نظیر بحران اقتصادی ۱۹۲۹-۱۹۳۲ و لزوم مداخله‌ی دولت، تحولات بزرگی در فرایند فدرالیسم پیش‌آمده که تقریباً اهداف نخستین فدرالیسم را به فراموشی سپرده است. این درحالی است که: ۱- چنان‌که خود نویسنده اذعان دارد، این امر زمینه‌ساز تحول در کارکردهای فدرالیسم شده است نه ماهیت آن. ۲- این بحران، گذشته از دولت‌های فدرال، دامن‌گیر جملگی کشورهای اروپایی که سیستم متمرکز و یکپارچگی اختیار کرده‌اند، نیز شد. در نتیجه، این مسأله نمی‌تواند نقدی خاص بر شکل دولت‌های فدرالیستی قلمداد شود. ۳- دغدغه‌ی اصلی دولت‌های محلی/فدرال جهت حفظ و تفکیک صلاحیت‌ها باعث می‌شود که ما در به فراموشی سپردن اهداف نخستین فدرالیسم شک نماییم.

و) به‌زعم نویسنده، فدرالیسم یک میل و خواست سیاسی است که تعریف حقوقی مشخصی ندارد (ص ۱۴۸). این درحالی است که فدرالیسم به‌عنوان یک پدیده‌ی حقوقی - سیاسی، هم دارای معنایی کاملاً حقوقی است و هم کارکردها و خصلت‌های آن از چشم‌اندازهای حقوقی قابل ترسیم است؛ چنان‌که خود نویسنده به آن مبادرت ورزیده است.

1- Electeral college

ز) در صفحات ۱۷۴-۱۷۶ بدون این که ضرورتی احساس شود، نویسنده ماهیت رژیم‌های حاکم در کشورهای شبه جزیره عربستان را مورد بررسی قرار داده است. (ح) نویسنده، عدم تمرکز به معنای عام و اداره‌ی کشور را به روش اداره‌ی ایالات در کشور ما هم ضروری و هم منطبق با تاریخ ایران می‌داند و روش عدم تمرکز را در مقابل حکومت متمرکز می‌داند (ص ۲۲۹). این در حالی است که:

۱- نویسنده منظور خود را از عدم تمرکز برای ما روشن نمی‌کند.
 ۲- از تحلیل عدم تمرکز به صورت رایج در نظام‌های پیشین صرف نظر می‌کند و در صدد چرایی این مسأله بر نمی‌آید؛ زیرا عدم تمرکز در نظام‌های گذشته (تا اواخر قاجاریه) بیش تر ناشی از ضعف دولت مرکزی و فقدان دولت یکپارچه بوده است تا تدبیری اندیشیده شده.

ط) نویسنده بدون ارائه‌ی هیچ دلیل و منطق خاصی، ذیل عنوان «اصلاحات حقوقی و اداری» (ص ۲۳۰) نمایندگان مردم را به ترسیم تقسیمات کشوری بر پایه‌ی اصول قانون اساسی پیشین و بر مبنای خطوط قومی دعوت می‌کند که به زعم وی طبیعی‌ترین حالت رایج بوده است. بر پایه‌ی ادعای وی، سرزمین ویژه‌ی هر قوم که گستره‌ی زبان و فرهنگ آن قوم است، باید مشخص گردد. در این راهبردهای تجویزی چند ایراد جدی به چشم می‌خورد:

۱- نویسنده نباید فراموش کند که در کشور ما انقلابی رخ داده است که اصول قانون اساسی پیشین را منسوخ نموده و به ترسیم اصولی جدید پرداخته است. از این رو، می‌بایست توجه خود را به بررسی اصول موجود و احیاناً اصلاح آن معطوف کند نه قانون اساسی گذشته.

۲- ترسیم چشم‌اندازهای تقسیمات کشوری بر اساس خطوط و شکاف‌های قومی، خود عاملی در راستای تجزیه‌ی کشور به واحدهای متزع از هم است تا تقویت به هم پیوستگی‌های سیاسی - اداری.

۳- «مرده ریگ» قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی را اگر نفسی بود، در یک سده‌ی گذشته می‌توانست روح بخش باشد؛ اما چنان که دیده‌ایم این قانون هیچ‌گاه اجرایی نشده است تا ضعف‌های بی‌شمار آن نیز عیان شود. این قانون در سال ۱۳۱۶ با طرح تقسیمات جدید کشوری کاملاً منسوخ شد و طرح این مسأله نیز از سوی رزم‌آرا در سال ۱۳۲۹ موجب واکنش سرسختانه‌ی کسانی نظیر مصدق شد که آن را «طرح تجزیه‌ی ایران» خواندند (بیات، ۱۳۷۵: ۳۱-۴۰).

به‌طور کلی، این اثر به واسطه‌ی طرح مباحثی در حوزه‌ی نحوه‌ی سازماندهی اداری-سیاسی کشورها، ذکر تجارب برخی کشورها در قالب فدرالیسم، و تسلط کافی نویسنده به ادبیات موجود می‌تواند مورد استفاده‌ی پژوهشگران این حوزه قرارگیرد.

علی اشرف نظری

E-mail: Nazarian2004@yahoo.com

منابع :

- ۱- بلاندل، ژان (۱۳۷۸): *حکومت مقایسه‌ای*، علی مرشدی‌زاد، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۲- بیات، کاوه (۱۳۷۵): *انجمن‌های ایالتی و ولایتی به روایت رزم‌آرا، فصلنامه گفت‌وگو*، ش ۲۰.
- ۳- خوبروی‌پاک، محمدرضا (۱۳۷۷): *نقدی بر فدرالیسم*، تهران: نشر شیرازه.
- ۴- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳): *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ پانزدهم، تهران: نشر میزان.
- ۵- کسروی، احمد (۱۳۵۴): *تاریخ مشروطه ایران*، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۶- لیپست، سیمور مارتین (۱۳۸۳): *دایره‌المعارف دموکراسی*، کامران فانی - نورالله مرادی، تهران: وزارت امور خارجه.
- ۷- وره‌رام، غلامرضا (۱۳۶۷): *نظام سیاسی و سازمان اجتماعی ایران در عصر قاجار*، تهران: انتشارات معین.

