

نقدی و نظری بر دموکراسی‌های غربی

# نهادها و تأسیسات دموکراسی

● بخش دوم

● نوشته: دکتر احمد نقیب‌زاده دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه تهران

جمهوری سوم فرانسه مجلس شورا و سنا با قدرت مساوی به انتخاب رئیس جمهور می‌پرداختند. ولی در قرن بیستم به تدریج مجلس شورا قدرت تصمیم‌گیری را در اکثر کشورها در دست خود گرفت. این مجلس در حقیقت تبلور نتیجه مبارزات سیاسی مردم و رکن رکن نظامهای دموکراسی به شمار می‌رود. ترکیب اعضای این مجلس از نظر تحرك و موضع‌گیریها بسیار مهم است. علیرغم نظر میخلز (جامعه‌شناسی احزاب سیاسی) که معتقد به تشکیل دیر یا زود يك طبقه الیگارشوی در بالای نظام دموکراسی است، همین که نمایندگان از اکناف کشور و از سطوح مختلف به مجلس راه می‌یابند به آن تحرك و شور خاصی می‌بخشند. حداقل در سالهای اول اعتلای نظامهای دموکراسی چنین بود. با وجود این، مجلس بسته به ترکیب اجتماعی آن، ویژگی خاصی پیدا می‌کند. «مجالسی که از حقوق‌دانان تشکیل شود به همان شیوه عمل نمی‌کند که مجالس تشکیل شده از کارگران یا کشاورزان و کارمندان... به همین ترتیب، سن آنان نیز در موضع‌گیریهایشان مؤثر است.»<sup>۱</sup> از اینرو، حالت‌های سیاسی حاکم بر مجلس در طول حیات آن تفاوت‌های فاحشی داشته، زیرا وضع مجلس رابطه نزدیکی با وضع حق رای در طول قرن نوزدهم داشته است. به همان میزان که اقشار وسیع‌تری حق رای می‌یافتند، ترکیب شغلی و اجتماعی و سنی مجلس نیز دگرگون می‌شد. ترکیب امروزی مجالس شورا بستگی تام به میزان آراء احزاب مختلف يك کشور دارد. زیرا نقش احزاب در انتخابات و ترکیب نمایندگان و سپس حکومت به اندازه‌ای است که اصل تفکیک‌قوا را نیز زیر سؤال می‌برد. حزب پیروز، هم قوه مقننه و هم قوه مجریه را در دست می‌گیرد.

مجلس سنا:

این مجلس به لحاظ پیشینه تاریخی، بسیار ریشه‌دارتر از مجلس شورا است، زیرا شروع آزادیها و فعالیت سیاسی مردم با دعوای سلطان و اشراف همراه بود و کسب قدرت اشراف باعث تعدد مراکز قدرت یعنی همان پدیده‌ای شد که «رابرت دال» آنرا «پلی آرشوی» می‌نامد و معتقد است اغلب این پدیده را دموکراسی می‌پندارند، درحالی که دموکراسی تحقق‌پذیر نیست و کمال مطلوب، وجود مراکز متعدد قدرت است که باعث فضای باز سیاسی می‌شود. به هر تقدیر، در آغاز این اشراف بودند که حق مشارکت در تصمیمات سیاسی را پیدا کردند و در قالب مشاوران سلطان یا شورای بزرگان به نوعی بر تصمیمات سلطان اثر می‌گذاشتند. ولی با استقرار نظامهای دموکراسی و رژیم نمایندگی، وجود مجلس اشراف یا يك گروه ممتاز به هر نام که خوانده شود در کنار مجلس نمایندگان عامه، از بُعد نظری یعنی مغایرت و چندگانگی در هیئت نمایندگی با یکپارچگی ملی و تفکیک‌ناپذیر بودن اراده عمومی، توجیه محکمی پیدا نمی‌کرد. با وجود این تعارض نظری، پارلمان بیشتر کشورهایی که رژیم نمایندگی را پذیرا شدند از دو مجلس ترکیب یافت. میتوان مجالس دوم را از نظر فلسفه وجودی به دو گروه تقسیم کرد. يك گروه، کشورهایی که مجالس دوم آنها از ساختار

● طبعاً اصول و اسلوبهای مشترك در دموکراسیهای غربی موجود نهادهای مشابه نیز می‌گردد. ولی باید توجه داشت که اگر دموکراسیهای غربی در اصول اشتراك وجه دارند، در نهادها و مؤسسات حکومتی فقط شباهت دارند و همین نکته مبین تفاوت‌هایی است که بین نظامهای سیاسی کشورهای غربی وجود دارد. عامل این تفاوتها نیز پیشینه متفاوت تاریخی و تنوعهای ملی است که سنت‌های متنوع اجتماعی، سلیقه‌ها و شیوه‌های متفاوت در زندگی فردی و اجتماعی را به دنبال داشته است. با وجود تمام این احوال، حوادث و خصوصاً غلبه صنعت و سرمایه‌داری از يك طرف و فرهنگ سیاسی نسبتاً مشترك از طرف دیگر سبب شده است که دموکراسیهای غربی در مجموع صاحب نهادهای مشابهی باشند که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم.

۱) پارلمان

الف - ساختار:

در اکثر دموکراسیهای غربی (بجز سوئد و دانمارک) قوه مقننه از دو مجلس ترکیب شده است که به نامهای متفاوتی خوانده می‌شوند و هر يك از آنها نیز از يك سنت یا حرکت تاریخی ریشه گرفته‌اند. یکی مجلس سنا (در انگلستان به مجلس لردان معروف است، و در آلمان بوندسرات یعنی مجلس نمایندگان دولتهای عضو فدرال جای آنرا می‌گیرد) و دیگری مجلس شورای ملی که در بعضی از کشورها بنام اتاق نمایندگان (فرانسه)، مجلس عوام (انگلستان) و غیره نامیده می‌شود. نحوه تقسیم قدرت پارلمان بین دو مجلس سالها موضوع بحث‌های داغ و طولانی بوده ولی امروزه با کاهش قدرت مجلس سنا این بحثها نیز فرو خوابیده است و حتی در بعضی از کشورها از جمله سوئد و دانمارک تا حذف این مجلس پیش رفته است درحالی‌که گمان می‌رفت وجود مجلس سنایی از وجوه تفاوت‌های ساختاری بین دموکراسیهای غربی و دموکراسیهای خلقی باشد. لازم است به ریشه‌های فکری و تاریخی هر يك از این دو مجلس در نظام دموکراسی

بپردازیم.

مجلس شورا یا مجلس نمایندگان عامه:

این مجلس که مرکز انعکاس نظریات عامه و اقشار مختلف جامعه به شمار می‌رود، هسته اصلی قوه مقننه و جزء لاینفک رژیم نمایندگی را تشکیل می‌دهد. به همین دلیل تولد این مجلس نیز با ظهور رژیم نمایندگی در قرون ۱۷ و ۱۸ مقارن بوده است. بجز در ایتالیا که مجلس سنا هم عرض مجلس شورا تلقی می‌شود، در سایر کشورهای اروپای باختری این مجلس به دلیل داشتن خصیصه نمایندگی عامه و سمبل اراده عمومی بودن، از صلاحیت گسترده و قدرت فوق‌العاده‌ای نسبت به سنا برخوردار است. یقیناً مجلس شورا این قدرت را یکبارہ کسب نکرده است. در قرن نوزدهم که هنوز توده‌های مردم حق رای پیدا نکرده بودند، مجلس شورا، گاه تحت الشعاع مجلس سنا و گاه هم عرض آن قرار می‌گرفت. چنانکه در

تمهیداتی چیده شد تا موازنه‌ای بین دو قوه مقننه و مجریه به وجود آید ولی این موازنه هیچگاه به طور دقیق ایجاد نشد و در بعضی از کشورها قدرت قوه مقننه و در بعضی دیگر قدرت قوه مجریه بر قوه دیگر فزونی گرفت.

و همین امر یکی از وجوه افتراق بین عملکرد نظامهای سیاسی (رژیم) کشورهای مختلف غربی را به وجود می‌آورد تا جایی که بتوان آنها را به نظام ریاستی و نظام پارلمانی تقسیم کرد. ولی این امر خلی به چارچوبه اصلی دموکراسی یعنی حاکمیت مردم وارد نمی‌سازد. برای مدتی گمان می‌رفت که اقتدار پارلمان نشانه قوت دموکراسی و ضعف آن نشانه ضعف دموکراسی است، ولی از آنجا که حاکمیت از آن مردم است، نهادی که بتواند مستظهر به پشتوانه آراء مردم باشد جنبه دموکراتیک پیدا می‌کند. از اینرو اگر رئیس جمهور با آراء مستقیم مردم انتخاب شد همانقدر متکی به دموکراسی است که نمایندگان مردم. بدین ترتیب، تغییر میزان قدرت قوه مقننه نسبت به قوه مجریه فقط سبب تفاوتی در ساختار سیاسی کشور می‌گردد و به اصول دموکراسی لطمه‌ای وارد نمی‌سازد. پارلمان فرانسه در زمان جمهوری سوم (۱۹۴۰-۱۸۷۱) و جمهوری چهارم (۱۹۴۶-۵۸) به مراتب قوی‌تر از پارلمان در زمان جمهوری پنجم بود ولی این امر علاوه بر آن که هیچ مزیتی به بار نمی‌آورد موجب عدم ثبات سیاسی نیز می‌شد. امروز فرانسه نمونه کشوری است که در آن اقتدار سیاسی قوه مجریه بر قوه مقننه می‌چربد و انگلستان و ایتالیا نمونه کشورهایی هستند که قدرت قوه مقننه بر قوه مجریه فزونی دارد. ولی چنانکه می‌دانیم ایتالیا فاقد ثباتی سیاسی است که امروزه فرانسه از آن برخوردار است. با وجود تمام این احوال این نکته قابل یادآوری است که قدرت نسبی پارلمان در دموکراسی‌های غربی در مقایسه با نقش سمبولیک پارلمانها در دیگر نظامهای مدعی دموکراسی، قابل تشخیص است. زیرا با وجود آنکه نقش پارلمان تحت تاثیر اقتدار احزاب رو به کاهش نهاده و اصولاً به دلایل فنی و روانشناسی جمعی که «میخلز» نیز در کتاب جامعه‌شناسی احزاب از آن یاد می‌کند و می‌گوید هیچگاه پارلمانهای قدرتمندی در اروپا شکل نگرفتند که بتوانند برای مدتی طولانی به طور واقعی اعمال حکومت را زیر نظر بگیرند، و با وجود آنکه اغلب پیشنهادهای دولتی مورد تأیید پارلمان قرار می‌گیرد و کمتر اتفاق می‌افتد که دولتی موفق به تصویب برنامه‌های خود نگردد، و همچنین با وجود استفاده از همه‌پرسی که یکی دیگر از راههای کاهش قدرت پارلمان است، وضع حقوقی پارلمان و بویایی نظام دموکراسی آن را به صورت ستون اصلی نظامهای سیاسی غربی درآورده است.

نقش عملی پارلمان را می‌توان از سه زاویه مورد مذاقه قرار داد. یکی از بُعد رابطه وکیلان و موکلان که علیرغم رد و کالت امری (اینکه نمایندگان فقط نظرات موکلان خود را منعکس نمایند) رابطه‌ای ضروری است تا اولاً وکلا از نظرات مردم در حوزه انتخابیه آگاه باشند و نیز موکلان با ابراز حوائج و نظرات خود به نمایندگانشان درخود احساس نوعی رضایت کنند که باعث قوام نظام سیاسی می‌گردد. این نقش پارلمان آن را به صورت حد واسطی بین توده‌های مردم و نظام سیاسی درمی‌آورد. دوم، از بُعد نظارت و دخالتی که اعضای پارلمان بر تصمیمات دولت دارند و می‌توانند با یک اقدام گروهی از جریانی پشتیبانی یا جلو آن را سد نمایند. اگر در بُعد اول نوعی رابطه شخصی بین نماینده و رأی دهنده مستفاد می‌شد، این قسمت یادآور نوعی رابطه گروهی بین گروههای ذینفوذ و گروههای پارلمانی است. کمیسیونهای مجلس و فراکسیونهای مختلف نمونه‌های خوبی از این نوع گروههای پارلمانی است. و بالاخره از بُعد کلی و عمومی یعنی همان نقشی که در نظریه دموکراسی مبتنی بر اکثریت و رژیم نمایندگی مورد نظر بوده است و آن اینکه پارلمان به عنوان مظهر اراده همگانی، سیاست کلی کشور را تعیین و بر اجرای آن نظارت نماید. اتفاقاً بیشترین ضعف پارلمان در همین قسمت مشهود است.<sup>(۳)</sup> اگر از عبارت «اربرت کینگ مرتن» استفاده کنیم، باید فعالیت پارلمان را در بُعد سوم، فونکسیون آشکار و در ابعاد اول و دوم، فونکسیون پنهان قلمداد کنیم و همانطور که «مرتن» معتقد است،

● اگر دموکراسیهای غربی در اصول و اسلوب‌ها اشتراك وجه دارند، از لحاظ نهادها و مؤسسات حکومتی تنها به یکدیگر شبیه هستند. سیر حوادث و خصوصاً غلبه صنعت و سرمایه‌داری از یکسو، و فرهنگ سیاسی نسبتاً مشترك از سوی دیگر، سبب شده است که این دموکراسی‌ها در مجموع صاحب نهادهای مشابه شوند.

● برخلاف نظر «میخلز» که معتقد بود دیر یا زود يك طبقه لیگارشی در بالای نظام دموکراسی تشکیل خواهد شد، راه یافتن نمایندگان مردم از اکناف کشور و از سطوح گوناگون به مجلس، تحرك و شور خاصی به دموکراسی می‌بخشد.

● گرچه در طول زمان نقش پارلمان در برابر اقتدار احزاب رو به کاهش نهاده و هر چند در مواردی از همه‌پرسی که یکی از راههای کاهش قدرت پارلمان است استفاده می‌شود، لکن وضع حقوقی پارلمان و بویایی نظام دموکراسی آن را به صورت ستون اصلی نظامهای سیاسی غربی درآورده است.

فدرال یا منطقه‌ای آنها ناشی می‌شود (مانند بوندسرات آلمان) و گروه دیگر، کشورهای که بنا به سنت تاریخی و دنباله تاریخ تقنینی کشور خود پذیرای مجلس دوم شدند (مانند فرانسه و انگلستان).<sup>۲</sup> از بُعد حصول دموکراسی باید گفت حالت و خصیصه نمایندگی دسته دوم بسیار اندک است زیرا معمولاً دخالت مردم در انتخاب اعضای آن بسیار کم و شاید هیچ باشد. چنانکه مردم در انتخاب اعضای مجلس لردان در انگلستان هیچ نقشی ندارند، یا اعضای مجلس سنای فرانسه با آراء غیر مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. قدرت این دسته از مجالس سنا هم به تدریج در پایان قرن نوزدهم و قرن بیستم کاهش یافت و بیشتر جنبه تشریفاتی پیدا کرد تا آنجا که عده‌ای این مجالس را از نظر تقنینی زاید و از نظر مالی پر خرج توصیف کرده و خواهان حذف آنها شدند. در مقابل، عده‌ای وجود آنها را برای جلوگیری از افراط کاریهای مجلس اول ضروری می‌دانند و حتی معتقدند به دلیل ترکیب سنی و اجتماعی و شغلی نمایندگان در مجلس سنا، مسایل مختلف در این مجلس با خبرگی و تعقل بیشتر مورد بررسی قرار می‌گیرد و در مقابل هیجانان و احساسات مجلس اول نوعی موازنه برقرار می‌شود. به همین دلیل مجالس سنا به مجالس محافظه کار مشهورند. علت اصلی کاهش قدرت مجالس سنا، دور شدن آنها از منبع اصلی قدرت یعنی رأی مردم است. از اینرو، مجالس سنا در کشورهای فدرال یا در کشورهایهایی که سنا بنا به سنت تاریخی وجود دارد ولی اعضاء آن با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند از قدرت بیشتری، حداقل همعرض مجالس اول، برخوردارند. نمونه آن، مجلس سنای امریکا، بوندسرات آلمان و سنای ایتالیا (که فدرال نیست ولی اعضای آن با رأی مردم انتخاب می‌شوند) است.

ب - نقش و عملکرد پارلمان:

نه تنها بحث رابطه قدرت در درون پارلمان یعنی بین دو مجلس یکی از موضوعات داغ سیاسی در قرن نوزدهم بوده بلکه رابطه قدرت بین پارلمان و حکومت یعنی بین قوه مقننه و قوه مجریه نیز یکی از مناقشه‌انگیزترین مباحث تاریخ دموکراسی بوده است. از بُعد نظری، قاعدتاً پارلمان به عنوان مرکز تجلی اراده همگانی باید مرکز اصلی قدرت و تصمیم‌گیری نیز محسوب شود ولی به دلایلی که ذکر آن رفت (در بحث رژیم نمایندگی) یعنی ایجاد ثبات حکومتی و جلوگیری از تشکیل گروه متنفذ نمایندگان

سازمانهای اجتماعی را بیشتر فونکسیون‌های پنهان‌شان یعنی عملکردهایی که از آنها انتظار نمی‌رفته است نگه می‌دارد تا فونکسیون‌های آشکار آنها. باید اذعان کرد که در مورد پارلمان اکثر کشورهای جهان نیز این مطلب مصداق پیدا می‌کند.

## ۲- حکومت و نهادهای اجرایی

قوه مجریه خود از دو قسمت عمده یعنی حکومت و دستگاه اداری تشکیل می‌شود. در خصوص حکومت به نظر می‌رسد یک توضیح عبارت شناسانه لازم باشد و آن اینکه واژه دولت که معادل انگلیسی آن State و معادل فرانسه آن Etat است، در محاورات متداول بجای کلمه Government انگلیسی یا Gouvernement فرانسه که همان حکومت باشد به کار می‌رود. درحالیکه در زبان علمی، دولت خود مرکب از سرزمین، مردم، حاکمیت و حکومت (کارگزار حاکمیت) است. از اینرو ما همان واژه حکومت را که شامل رئیس قوه مجریه و هیئت وزیران است و در واقع عنصر اصلی یک نظام سیاسی را تشکیل می‌دهد به کار می‌بریم. در بحث پیرامون حکومت کشورهای غربی دو نکته که معمولاً باعث تفاوتی در رژیمهای سیاسی این کشورها گردیده است قابل توجه است: یکی ساختار حکومت و دیگری رابطه آن با پارلمان. نظر به اینکه در بحث مربوط به پارلمان به رابطه قدرت بین قوه مقننه و مجریه نیز اشاره شد، در این قسمت به ساختار حکومت و دستگاه دیوانی و دیوانسالاری می‌پردازیم.

### الف - ساختار حکومت:

در بحث ساختار حکومت ابتدا باید به ریاست حکومت و سپس هیئت وزیران و نوع رابطه‌ای که بین اعضای حکومت برقرار است توجه کرد. ریاست حکومت، رهبری یا ریاست حکومت در کشورهای غربی از دو حالت خارج نیست: یا حالت «تک‌سری»<sup>۴</sup> دارد یعنی رئیس‌جمهور (یا پادشاه در نظامهای مشروطه) خود رهبری دولت و حکومت را در دست دارد مثل امریکا، یا حالت «دوسری»<sup>۵</sup> مثل کشورهای اروپای باختری که پادشاه یا رئیس‌جمهور، رئیس دولت و نخست‌وزیر، رئیس حکومت محسوب می‌شود. در این حالت باید دید قدرت کدام بر دیگری می‌چربد. شاه یا رئیس‌جمهور (در کشورهایی که رژیم جمهوری را پذیرا شده‌اند) به عنوان قدرتی سمبولیک در ورای منازعات سیاسی، وحدت کشور را حفظ و پیوستگی و تداوم کار نهادها را تضمین می‌کند. از اینرو رئیس‌جمهور، و پادشاه در رژیم مشروطه، اغلب نقشی کم و بیش تشریفاتی دارند. ولی در عین حال در مواقع بحرانی که وحدت و کلیت جامعه در خطر است می‌توانند از تجزیه و گسیختگی کشور جلوگیری کنند یا در منازعات حاد سیاسی نقش یک حکم را ایفا نموده و مانع بروز حوادث زیانبار شوند. در رژیمهای جمهوری، گرچه اقتدار رئیس‌جمهور در واقع تداوم سنت اقتدار پادشاهیهای گذشته محسوب می‌شود، ولی میزان نفوذ و قدرت او تا حد زیادی به نحوه انتخاب او بستگی دارد. رؤسای جمهوری که به وسیله پارلمان (مثل رئیس‌جمهور در جمهوری سوم فرانسه) یا گروههای محدود دیگر (مثل جمهوری چهارم فرانسه و آلمان فدرال) انتخاب می‌شوند از قدرتی به مراتب کمتر از رؤسای جمهوری منتخب مردم (با آراء عمومی) برخوردارند. نقش رؤسای جمهوری منتخب مردم در امور حکومتی، از تعیین وزراء تا تعیین خط‌مشی کلی سیاست کشور قابل توجه است درحالیکه رؤسای جمهوری منتخب پارلمان یا گروههای دیگر نقشی صرفاً تشریفاتی دارند.

نخست‌وزیر رسماً بوسیله رییس دولت (پادشاه یا رئیس‌جمهور) منصوب می‌شود، ولی این انتصاب از خودرأیی کامل برخوردار نیست. برای مثال در انگلستان ظاهراً حق انتصاب نخست‌وزیر با ملکه این کشور و در فرانسه با رئیس‌جمهور است، ولی در عمل کار در دست کسی جز رهبر حزبی که در پارلمان حایز اکثریت آراء می‌شود نیست و چنانچه رییس دولت غیر از این عمل کند عمل او ضد دموکراتیک و خودسرانه تلقی شده و زنگ خطری برای دموکراسی محسوب می‌شود و با عکس العمل مردم روبرو خواهد شد مگر آنکه تشتت آراء وضعیتی به وجود آورد که رهبر اکثریت به

● ترکیب امروزی مجالس شورا در کشورها، بستگی تام به میزان آراء احزاب گوناگون دارد زیرا نقش احزاب در انتخابات و ترکیب نمایندگان و سپس حکومت به اندازه‌ایست که اصل تفکیک قوا را نیز زیر سؤال می‌برد؛ حزب پیروز، هم قوه مقننه و هم قوه مجریه را در دست می‌گیرد.

● برای مدتی گمان می‌رفت که اقتدار پارلمان نشانه قدرت دموکراسی و ضعف آن نشانه دموکراسی است، ولی از آنجا که حاکمیت از آن مردم است، هر نهادی که بتواند مستظهر به پشتوانه آراء مردم باشد جنبه دموکراتیک پیدا می‌کند. از اینرو اگر رئیس‌جمهور با آراء مستقیم مردم انتخاب شد، همانقدر متکی به دموکراسی است که نمایندگان مردم.

● سازمانهای اجتماعی را بیشتر «فونکسیون»های پنهان‌شان، یعنی عملکردهایی که از آنها انتظار نمی‌رفته است، نگه می‌دارد تا فونکسیون‌های آشکار آنها. در مورد پارلمان اکثر کشورهای جهان نیز این مطلب مصداق پیدا می‌کند.

وضوح مشخص نباشد یا وضعیت دیگری حکمفرما باشد. چنانکه جورج پنجم پادشاه انگلستان در سال ۱۹۳۱ فرمان نخست‌وزیری «رمزی مک‌دونالد» لیدر حزب کارگر را صادر کرد که در اقلیت بود، ولی حزب محافظه کار هم با حضور حزب لیبرال توان احراز اکثریت قاطع را نداشت. یا گاه رئیس‌جمهور ایتالیا با توجه به افکار عمومی و نقش حکمیتی که بر عهده دارد ممکن است نخست‌وزیر را بطور استثنایی برخلاف روال معمول انتخاب کند، مثل سال ۱۹۸۱ یا ۱۹۸۳ که نخست‌وزیر خارج از حزب حاکم انتخاب شد. در غیرحالاتی از این قبیل، رئیس‌دولت مجبور به انتخاب رهبر اکثریت پارلمانی خواهد بود، حتی اگر شدیداً مخالف شخص مزبور باشد (نمونه: انتخاب ژاک شیراک در سال ۱۹۸۶ بوسیله فرانسوامیتران). هم از اینرو در اکثر کشورهای اروپای باختری از پادشاهیهای مشروطه تا رژیمهای جمهوری، اعم از اینکه رییس‌جمهور منتخب پارلمان باشد یا مردم، نقش رئیس‌دولت در انتخاب نخست‌وزیر تشریفاتی و قدرت مانور او محدود و مشروط به اوضاع خاص و استثنایی است. ولی مسئولیت نخست‌وزیر بسته به رژیم ریاستی یا پارلمانی متفاوت است. در رژیمهای ریاستی نخست‌وزیر هم در مقابل رییس‌جمهور مسئول است و هم در مقابل مجلس. لکن در رژیمهای پارلمانی مسئولیت نخست‌وزیر عمدتاً در مقابل پارلمان بوده و در برابر رییس‌دولت صرفاً از نظر تشریفاتی مسئول محسوب می‌شود. میزان قدرت نخست‌وزیر در عمل بسته به سیستم کنترل پارلمان، قدرت احزاب غیر حاکم که گاه منجر به حکومت ائتلافی می‌شود و حتی بسته به ساختار درونی حزب حاکم متفاوت است. قدرت صدر اعظم آلمان که عموماً از طریق ائتلاف قدرت را در دست می‌گیرد، با قدرت نخست‌وزیر انگلستان متفاوت است. در انگلستان نیز بسته به اینکه نخست‌وزیر از حزب کارگر باشد (که سلطه حزب زیاد است) تا حزب محافظه کار (که قدرت لیدر زیاد است) فرق می‌کند.

### هیأت وزیران

پیش از آنکه به نحوه انتخاب وزیران اشاره شود، در خصوص موقعیت اجتماعی آنها ذکر چند نکته ضروری است. اولاً، علیرغم ادعای آزادی زنان، اکثر قریب به اتفاق وزیران از میان مردان انتخاب می‌شوند. ثانیاً، بیشتر آنان از اقلات بالای بورژوازی هستند که به مدد ارتباطات اجتماعی و امکانات ترقی به این مناصب دست می‌یابند. در عین حال، راه بر افراد

مطلقه و ریاستی - معمولاً يك سلسله مراتب - قدرت بین رئیس حکومت و وزیران وجود دارد. یعنی وزراء فقط تابع رییس حکومتند.<sup>۶</sup> ولی این نوع رابطه در جهان روبه زوال است و حتی در آمریکا که نمونه يك نظام ریاستی است و وزیران زیر نظارت کاخ سفید هستند، ملاحظات دیگری غیر از خواست رییس جمهور، از جمله گرایش کنگره مطرح است. ولی در نظامهای پارلمانی و نیمه ریاستی (فرانسه) که شامل همه کشورهای اروپای باختری می شود، نوعی حالت شورایی و هم‌رایی وجود دارد که در قالب نظام کابینه‌ای قابل طرح است.

پایه گذار نظام کابینه‌ای، انگلستان بود. این روش به تدریج به سایر کشورهای اروپایی نیز سرایت کرد، از جمله به فرانسه که در آن به نخست‌وزیر عنوان رییس شورای وزیران می‌دادند. در این نظام، تصمیمات دولتی به وسیله شورایی از وزیران اتخاذ می‌شود. این امر مستلزم آنست که وزراء از استقلال رأی برخوردار باشند و بجای سلسله مراتب عمودی، رابطه‌ای افقی بین آنها برقرار باشد و نخست‌وزیر هم نقش هماهنگ کننده را ایفا کند. ولی در این رابطه باید به دو نکته توجه کرد. یکی نقش همیشه برتر رییس حکومت که در هر حال امری گریزناپذیر است. در عین حال، همان طور که اشاره شد، میزان قدرت نخست‌وزیر در عمل بسته به سیستم کنترل پارلمان، قدرت احزاب دیگر که گاه حکومت از ائتلاف با آنها شکل می‌گیرد و حتی بسته به ساختار درونی حزب حاکم متفاوت است. چنانکه دیدیم قدرت صدر اعظم آلمان یا نخست‌وزیر ایتالیا که عموماً از طریق ائتلاف قدرت را به دست می‌گیرد، با قدرت نخست‌وزیر انگلستان متفاوت است و در انگلستان هم بسته به اینکه نخست‌وزیر از حزب کارگر باشد (که سلطه حزب زیاد است) یا حزب محافظه کار (که قدرت لیدر زیاد است) فرق می‌کند. موارد استثنایی را نیز که اشخاص متنفذی در رأس حکومت قرار می‌گیرند و بر کل تصمیمات اثر قاطعی اعمال می‌کنند نباید از نظر دور داشت (مثل دوگل در فرانسه یا آدنایر در آلمان). دوم، اینکه در نظام دستجمعی هم مدارج گریزناپذیر وزارتخانه‌ها نسبت به یکدیگر وجود دارد و بر همین اساس ممکن است تمام وزراء در تصمیمات کلی و تعیین خط مشی سیاسی شرکت نداشته باشند. برای مثال کابینه انگلستان اغلب از نخست‌وزیر و چند وزیر از وزارتخانه‌های مهم تشکیل می‌شود. در موارد بسیار نادر ممکن است تمامی وزراء عضو کابینه باشند. و مهمتر اینکه این رییس حکومت است که تعیین می‌کند کدام وزیران عضو کابینه باشند. بنابراین در سیستم کابینه‌ای فقط نوع تعدیل شده‌ای از سلسله مراتب حکومتی وجود دارد، نه سیستم دستجمعی واقعی. در واقع بیشتر باید صحبت از هیئت حکومتی<sup>۷</sup> کرد تا سیستم شورایی و دستجمعی که مستلزم مساوات، استقلال رأی و مشارکت تمامی وزیران است.

## ب - دستگاه اداری و دیوانسالاری

دستگاه اداری هر کشور در حکم دستگاه عصبی در بدن انسان است و از آنرو که اجرا کننده تصمیمات است قوه اجراییه واقعی به شمار می‌رود. در حقیقت می‌توان به تشبیه با سازمان نظامی گفت که حکومت از دو بخش «ستاد» و «صف» تشکیل می‌شود. نخست‌وزیر و هیئت وزیران در حکم ستاداند یعنی جایی که مسائل به شور گذاشته می‌شود و سپس طرح یا تصمیمی به تصویب می‌رسد. این تصمیم یا طرح را «صف» یعنی دستگاه اداری به اجرا می‌گذارد. در همان حال، وزیر بر «صف» نیز نظارت دارد. ۱- ویژگی‌های دیوانسالاری در کشورهای غربی:

در خصوص دستگاه اداری کشورهای صنعتی اروپا یادآوری دو نکته حائز اهمیت است: یکی گسترش کمی و دیگری تحول کیفی در جهت عقلایی شدن سیستم اداری. اغلب کشورهای غربی در مقایسه با قرن نوزدهم شاهد گسترش بی سابقه کارمندان اداری خود در قرن بیستم هستند. دستگاه اداری ایتالیا که در پایان قرن نوزدهم حدود پنجاه هزار کارمند اداری داشت امروزه دو میلیون نفر را شامل می‌شود، همچنانکه بیست هزار

باهوش و با پشت کار طبقه متوسط هم باز است. چنانکه خانم تاجر خود از طبقه متوسط بود ولی به ندرت کسی از میان کارگران یا دهقانان و اقشار دیگر به مقام وزارت دست می‌یابد. ثالثاً، خصوصیت بارزی که نقطه قوت حکومت‌های غربی است، حضور اشخاص با سابقه و سیاستمداران حرفه‌ای در پست‌های وزارت است. اعضای حکومت از میان دانشگاهیان برجسته، صاحب منصبان کشوری و لشگری و خصوصاً از میان افراد با سابقه حزبی انتخاب می‌شوند. سن متوسط اغلب آنها بالای چهل است و بدون استثناء دارای سابقه شغلی (carrière) در فعالیت‌های سیاسی هستند. برعکس آنچه در برخی از کشورهای جهان سوم مشاهده می‌شود، هرگز اتفاق نمی‌افتد که وزارتخانه‌ای را بدست اشخاص نالایق و ناوارد بسپارند و به همین دلیل نیز تصمیمات از بختگی خاصی برخوردار است:

(گرت مملکت باید آراسته مده کار معظم به نخواستہ) فردوسی.  
و این گوشه‌ای از دیوانسالاری عقلایی است. گرچه از نظر اجتماعی وزیران از بین کسانی با خصوصیتی که در بالا به آن اشاره شد انتخاب می‌شوند، ولی محدودیت و الزامات دیگری نیز در انتخاب وزیران دخیل است. در بعضی از کشورها تعلقات منطقه‌ای وزیر اهمیت دارد ولی این شرط رو به افول است و بجای آن تعلقات حزبی و اینکه وزراء، از حزب اکثریت باشند، از اهمیت برخوردار است. این قرینه با نظارت پارلمان بر انتخاب وزیران که در رأی اعتماد مستتر است همخوانی دارد، زیرا نمایندگان حزب اکثریت، وزیران را نیز از میان حزب خود می‌پسندند. مسئله زمانی پیچیده‌تر می‌شود که حکومت از ائتلاف احزاب تشکیل شود. در مرحله دقیقتر یعنی تعیین اسمی وزراء باز برحسب اینکه رژیم ریاستی باشد یا پارلمانی، وضع فرق می‌کند. در رژیم‌های ریاستی معمولاً رییس جمهور در تعیین وزیران نقش اساسی دارد. برای مثال در نظام آمریکا، وزیران حکم افراد وابسته به رییس جمهور را دارند و در نظام نیمه ریاستی فرانسه که رییس جمهور در تعیین نخست‌وزیر از اختیارات زیاد برخوردار است (تنها محدودیت آن اکثریت مجلس است) در تعیین وزراء نیز نقش اساسی دارد. ولی در نظامهای پارلمانی، نخست‌وزیر با توجه به شرایط سیاسی کشور و وضعیت نیروهای سیاسی در پارلمان، خود به تعیین وزراء می‌پردازد. معمولاً وزیران هم در مقابل کسی که ایشان را انتخاب می‌کند (رییس دولت یا رییس حکومت) مسئولیت دارند و هم در برابر مجلس که مجبور به کسب رأی اعتماد آنند. ولی میزان نظارت و سلطه رییس حکومت بر وزیران در همه کشورها یکسان نیست. چنانکه در ایتالیا وزیران به علت ترکیب ائتلافی حکومت تقریباً از استقلال کامل برخوردارند. این موضوع را زیر عنوان سلسله مراتب حکومتی بررسی می‌کنیم.

سلسله مراتب حکومتی:  
از نظر رابطه قدرت در درون حکومت بین نظامهای ریاستی و نظامهای پارلمانی تفاوت اساسی وجود دارد.

چنانکه ملاحظه شد، حکومت از رییس و وزراء تشکیل شده است ولی بین وزارتخانه‌های مختلف از نظر اهمیت سیاسی و اجتماعی تفاوت فاحشی وجود دارد. شاید بتوان وزیران را از نظر قدرت سیاسی (فونکسیونل و نه شخصی) به سه گروه تقسیم کرد. اول، وزیرانی که وزارتخانه مهم و حساسی مثل وزارت اقتصاد، وزارت خارجه، و وزارت کشور و دفاع را تصدی می‌کنند. البته ممکن است در برهه‌ای خاص وزارتخانه‌های عادی هم جزو وزارتخانه‌های مهم قرار گیرند. مثلاً در زمان اعتصابات کارگری وزارت کار و تأمین اجتماعی اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند ولی این اهمیت دائمی نیست. دوم، وزیرانی که وزارتخانه‌های عادی مثل وزارت معادن، کار و غیره را تصدی می‌کنند و بالاخره وزیرانی که جنبه مشاور دارند و در بعضی از کشورها مانند فرانسه به آنها وزیر بی کرسی می‌گویند. حال باید دید چه نوع رابطه قدرتی در درون حکومت برقرار می‌گردد.

از نظر رابطه قدرت در درون حکومت بین نظامهای ریاستی و نظامهای پارلمانی تفاوت اساسی وجود دارد. به این عبارت که در نظامهای پادشاهی

● در رژیمهای جمهوری، گرچه اقتدار رئیس جمهور در واقع تداوم سنت اقتدار پادشاهان گذشته محسوب می شود، لکن میزان نفوذ و قدرت او تا اندازه زیادی به نحوه انتخاب شدنش بستگی پیدا می کند.

● یکی از تحولات عمده ناشی از توسعه صنعت و سلطه ماشین بر زندگی انسان که پس از جنگ جهانی دوم سرعت بی سابقه ای یافته، این است که در اداره امور اجتماعی مدیران جای سیاستمداران، و دانشمندان جای روشنفکران را می گیرند؛ روندی که به تکنوکراسی شهرت یافته است.

● دستگاه اداری هر کشور در حکم دستگاه عصبی در بدن انسان است و از آن رو که اجرا کننده تصمیمات است، قوه اجرائیه واقعی به شمار می رود. تحولی که طی یک قرن اخیر در دستگاه دیوانی کشورهای غربی حاصل گردیده، عقلانی شدن نظام اداری است که «ماکس وبر» آن را رکن اصلی توسعه سیاسی و اجتماعی تلقی می کند زیرا استقلال دستگاه اداری که برای حسن اجرای امور و غیر شخصی شدن مسائل اجتماعی ضرورت دارد، در گرو این تحول است.

جنگ جهانی دوم سرعت بی سابقه ای به خود گرفت و همانطور که «بورنهام» در کتاب «انقلاب مدیریت» نشان داده است، از این پس مدیران جای سیاستمداران و دانشمندان جای روشنفکران را در اداره امور اجتماعی می گیرند. و این همانست که به تکنوکراسی شهرت یافته است. (۲) ساختار دستگاه اداری در کشورهای غربی:

دستگاه اداری کشورهای اروپایی مانند اغلب کشورهای مدرن دنیا از دو بخش تشکیل می شود: یکی بخش مرکزی و دیگری بخش محلی. بخش مرکزی که عبارت است از وزارتخانه ها و سازمانهای مرکزی مستقر در پایتخت کشورها، کار اداره امور در سطح ملی را بر عهده دارد و زیر نظر شخص وزیر یا کابینه او (کابینه داخلی وزارتخانه ها) اداره و هدایت می شود. مسئول وزارتخانه شخص وزیر است ولی همیشه معاون و مشاوران وی او را در اتخاذ تصمیمات همراهی می کنند. در تمام کشورها اعم از فدرال و غیر آن، بخش مرکزی دستگاه اداری هسته اصلی را تشکیل می دهد زیرا تصمیمات اساسی، طرح و بودجه در این قسمت تعیین می شود.

بخش محلی دستگاه اداری در واقع شعبه ای از بخش مرکزی است که هم نماینده حکومت در نقاط مختلف کشور محسوب می شود و هم بخشی از فونکسیون حکومت را بر عهده دارد. تشکیلات محلی معمولاً مینیاتوری از تشکیلات مرکزی است و به همین دلیل تفاوت آنها بر سرباعاد و مقیاس است.

در خصوص رابطه بخش مرکزی دستگاه اداری و بخش محلی، عمدتاً دو حالت متصور است: متمرکز یا سلسله مراتبی، و غیر متمرکز که در اروپای باختری هر دو مدل وجود دارد. البته ممکن است نوعی حالت مساوات هم بین مرکز و پیرامون بوجود آید (امریکا).

مدل متمرکز: در مدل متمرکز اداری تصمیمات در مرکز اتخاذ و به ولایات ابلاغ می شود. خودمختاری ولایات بسیار محدود بوده و جنبه کلی نخواهد داشت. در اروپای باختری، فرانسه از قدیم نمونه بارز سیستم متمرکز بوده که در سالهای دهه ۱۹۶۰ تا حدی تعدیل و اندکی به نظام غیر

نفر کارگزاران مرکزی انگلستان امروزه به پانصد هزار نفر بالغ شده اند (بدون احتساب نظامیان و فرهنگیان) و اگر در آلمان غربی سابق این رقم به سیصد هزار نفر محدود می شد، علتش تشکیلات اداری «لاندرها» بوده است.<sup>۸</sup> این توسعه کمی یعنی ازدیاد نفرات اداری، آنها را به صورت یک وزن سیاسی - اجتماعی و حتی اقتصادی بسیار مهم در جوامع غربی درآورده است. به گونه ای که می توان آنها را جزو گروههای ذینفوذ فعال به حساب آورد. اعضای بالای دستگاه اداری اغلب به پست های مهم سیاسی نیز دست پیدا می کنند.

از طرف دیگر، تحولی که در دستگاه دیوانی غرب حاصل شده است سیر عقلایی نظام اداری است که «ماکس وبر» آنرا رکن اصلی توسعه سیاسی و اجتماعی تلقی می کند. زیرا استقلال دستگاه اداری که برای حسن اجرای امور و غیر شخصی شدن مسائل اجتماعی ضرورت دارد در گرو این تحول است. هر چه مسائل اجتماعی پیچیده تر می شود، تخصصی شدن کادر اداری نیز ضرورت بیشتری پیدا می کند و تخصصی شدن که همراه با تنوع ساختاری نظام اداری صورت می گیرد، این دستگاه را از وابستگی های اجتماعی، قومی و طبقاتی می رهاند.

آغاز این تحول در غرب با شکل گیری سرمایه داری و دولت های جدید همراه بود و همانطور که «ماکس وبر» می گوید از دعوای سلطان و اشراف شروع شد.<sup>۹</sup> این مشی امروزه با برگزاری کنکورهای سخت استخدامی ادامه دارد. کارمند از بدو استخدام سه مرحله را پشت سر می گذارد.<sup>۱۰</sup> ابتدا عضوگیری می شود و همانطور که اشاره شد این کار از طریق کنکورهای استخدامی که توان علمی و هوشی داوطلب را سنجش می کنند صورت می گیرد و طبعاً زبده ترین اشخاص که از صلاحیت علمی بالایی برخوردار باشند جذب می شوند، حتی برای تشکیلات بازار متحد ۹۳ هم پست ها را به سه قسمت A, B, C تقسیم کرده اند که هر یک از آنها به مدارجی از یک تا ده تقسیم می شود. کسی که پست A1 را اشغال می کند (یعنی در خدمت ریاست کمیسرین و غیره) باید دارای عالیترین مدرک تحصیلی و ده سال سابقه کار مهم سیاسی و از شخصیتهای برجسته در ردیف ریاست جمهوری و غیره باشد. این امر علاوه بر آنکه بر استحکام دستگاه اداری می افزاید سلامت آنرا نیز تضمین می کند. زیرا بجای جذب اشخاص نالایق که دارای روابط اجتماعی یا خویشاوندی با اشخاص متنفذ هستند، افراد شایسته انتخاب می شوند و این امر به نوبه خود در سلامت جامعه نقش مهمی دارد. در عین حال، نباید تصور کرد که ضوابط کاملاً جای روابط را در غرب گرفته است؛ هنوز صاحب منصبان پست هایی را به منسوبین خود محول می کنند و حتی مواردی از رشوه و اختلاس هم در مسائل استخدامی مشاهده شده است. ولی حتی در همین موارد هم حداقلی از تخصص اجتناب ناپذیر است. مرحله بعد، آموزش کارمند است. علاوه بر آنکه دانشکده ها و مؤسسات آموزشی عمومی وجود دارد که کارآموزش را قبل از استخدام انجام می دهد و حتی فارغ التحصیلان بعضی از این مراکز مثل پلی تکنیک فرانسه یا مدرسه امور حزبی شوروی سابق از اقبال ویژه ای برای جذب شدن در ارگانهای دولتی برخوردار بوده اند. بعد از استخدام نیز کارمندان به فراخور شغل خود آموزش های لازم را دریافت می کنند و برای این منظور نیز مراکز آموزشی خاصی مثل مرکز مدیریت دولتی یا مدرسه دولتی هاروارد را به وجود آورده اند. و بالاخره مرحله زندگی شغلی یا *carrière* که فرد بعنوان متخصص، صاحب نظر و با تجربه مورد استفاده دستگاه اداری قرار می گیرد. این فرد همانست که «ویلیام وایت»<sup>۱۱</sup> در کتاب «انسان سازمانی» از او به همین نام یاد می کند: یعنی انسانی ماشینی، استاندارد شده و آماده تطبیق با هرگونه شرایط کاری دستگاه دیوانسالاری. و این دستگاه دیوانسالاری نیز همانست که «کنت گالبرایت» از آن به عذر آن «ساختار تکنیکی» یاد می کند<sup>۱۲</sup> که شامل مهندسی، دانشمندان، مدیران، خبرگان و غیره می شود. در حقیقت این تحول عمدتاً ناشی از توسعه صنعت و سلطه ماشین بر زندگی انسان است که بعد از

از نظر نهادهای قضایی در کشورهای غربی باید بین دو نوع محکمه فرق قائل شد. یکی محکمه یا شورای قانون اساسی (که شبیه شورای نگهبان در جمهوری اسلامی ایران است) و دیگر محاکم عمومی. شورای قانون اساسی:

این شورا، ارگانی است که احترام و رعایت پاره‌ای از اصول مهم قانون اساسی را تضمین می‌کند... و قاعدتاً تمام کشورها باید دارای چنین شورایی باشند... ولی چنین نیست...<sup>۱۴</sup>. این شورا عمدتاً در قرن بیستم در کشورهای اروپایی شکل گرفت. در سالهای بین دو جنگ در کشورهایی مثل پرتغال، اسپانیا و اتریش شورای قانون اساسی با قدرتی محدود به وجود آمد. بعد از جنگ جهانی دوم با تجربه تلخی که از پایمال شدن حقوق اساسی به دست آمده بود، این شورا خصوصاً در کشورهایی که اسیر فاشیسم بودند مورد توجه قرار گرفت. اتریش در سال ۱۹۴۵ شورای قانون اساسی را مجدداً برپا ساخت و ایتالیا در سال ۱۹۴۸ آنرا برای اولین بار تأسیس کرد و قانون پایه ۱۹۴۹ آلمان نیز جایگاه چنین ارگانی را مشخص نمود. در فرانسه که بسال ۱۹۴۶ کمیته قانون اساسی به وجود آمده بود، برای اولین بار در قانون اساسی جمهوری پنجم بود که به طور واقعی شورای قانون اساسی نظارت بر رعایت انطباق قوانین عادی با قانون اساسی را برعهده گرفت.

این نهاد در سالهای دهه ۱۹۷۰ نیز در کشورهای پرتغال (۱۹۷۶) و اسپانیا (۱۹۷۸) و در دهه ۱۹۸۰ در کشورهای سوند، کانادا و بلژیک (۱۹۸۴) به منصه ظهور رسید. در انگلستان نیز که می‌توان گفت وظیفه این شورا تا اندازه‌ای برعهده مجلس لردان است، بارها وجوب چنین ارگانی مطرح شده است.<sup>۱۵</sup>

گرچه سیستم انتخاب قضات شورای قانون اساسی و نحوه نظارت آن در کشورهای مختلف متفاوت است، اما وظیفه آنها یعنی حفاظت از اصول قانون اساسی و مرجعیت آن در تفسیر قوانین اساسی و همچنین استقلال آن از قوه مقننه و مجریه کم و بیش یکسان است.

محاکم عمومی: طبعاً وقتی دموکراسیهای غربی را به حکومت قانون تعبیر می‌کنند، این امر مستلزم وجود یک نظام قضایی بسیار کارآمد و قضات بسیار ورزیده و عدل گستر است. استقلال قوه قضائیه، استقلال قضات و نحوه انتخاب آنها از بین کارشناسان ورزیده حقوقی از یک طرف، و سازماندهی دستگاههای قضایی از طرف دیگر، می‌تواند جوابگوی این مهم باشد. کشورهای اروپایی دارای نظام قابل قبولی از نظر حقوق اثباتی و آئین دادرسی هستند و به همین دلیل نیز می‌توانند همکاریهای نزدیکی با یکدیگر داشته باشند.

● زیر نویس ها: \_\_\_\_\_ (دنباله دارد)

- 1- Jean Blondel, «Gouvernement et Executif, Parlement et Legislatif» in Grawitz et Leca, op.cit., p.398.
- 2- Y. Meny, op.cit., p.207.
- 3- J. Blondel, op. cit., pp. 338-404.
- 4- Monocephale
- 5- Bicephale
- 6- Ibid, p.37.
- 7- Equipe gouvernementale.
8. Y. Meny, op.cit., p. 326.
- ۹- ر. ک به «دانشمند و سیاستمدار»، صص ۱۳۹-۱۰۹.
- 10- Meny, op.cit., pp. 339-345.
- 11- William Whyte, «L'Homme de l'organisation», 1959.
- 12- J.K. Galbraith, «Le Nouvel Etat Industriel», Paris, Gallimard, 1968.
- 13- Y. Mény, op.cit., p. 372.
- 14- Loic Philip «Les Cours Constitutionnelles» in Grawitz, op.cit., pp. 406-407.
- 15- Ibid, p. 409.

متمرکز نزدیک شده است. یکی از دلایل عمده وجود این نظام در فرانسه شاید این باشد که براساس نزاعهای تاریخی مورد نظر رکان دعوی مرکز و پیرامون هیچگاه در این کشور به صورت جدی وجود نداشته است. این مدل با تفاوتی در بلژیک، ایتالیا و اسپانیا نیز وجود دارد. مدل غیر متمرکز:

در مدل غیر متمرکز بخش‌های محلی دستگاه اداری از اختیارات وسیعی برخوردارند و بسیاری از تصمیمات بجای آنکه در مرکز و بصورت متمرکز و یکسان برای تمامی کشور اتخاذ شود در ولایات و منطبق با مقتضیات آنها اتخاذ می‌شود. این مدل بیشتر الگوی اداری کشورهایی است که شکل گیری آنها در گذشته به صورت ترکیبی از ایالات مستقل بوده و این استقلال طلبی نسبتاً جزئی از فرهنگ ملی آنها شده است. به عبارت دیگر از نزاع‌های تاریخی مورد نظر رکان دعوی مرکز و پیرامون از نزاعهای عمده این کشورها بوده است. غالباً اینگونه کشورها در دوران دموکراسی به نوعی فدرالیسم گرایش پیدا می‌کنند. آلمان فدرال نمونه بارز سیستم اداری غیر متمرکز و فدرال است که در آن «لاندها» در امور داخلی از استقلال کامل برخوردارند. نمونه دیگر نظام غیر متمرکز اداری انگلستان است که گرچه به شیوه فدرال اداره نمی‌شود ولی استانها (County) و نواحی (District) در اداره امور خود مستقلاً عمل می‌کنند. در عین حال باید در نظر داشت، همانطور که در نظام اداری متمرکز نوعی عدم تمرکز هم مشاهده می‌شد در نظامهای اداری غیر متمرکز هم نوعی سلسله مراتب حفظ می‌شود، یا به عبارتی نظارت مرکز بر ولایات وجود دارد. حداقل در پاره‌ای امور که ذاتاً جنبه ملی داشته و نمی‌تواند جزو مسایل محلی تلقی شود، اختیار عمل در دست بخش مرکزی دستگاه اداری باقی است. از جمله این مسایل سیاست خارجی و امور دفاعی است که همیشه در صلاحیت بخش مرکزی و وزارتخانه‌های مربوطه است. حتی در کشورهایی که خود مختاری یک یا چند ایالت را به رسمیت می‌شناسند، در این مورد حق تصمیم گیری را مختص دولت مرکزی می‌دانند. نکته دیگر آنکه نقش احزاب در ارتباط بین بخش مرکزی و محلی دستگاه اداری را نباید از یاد برد. حزب اکثریت در انتخابات محلی ولایاتی که حایز اکثریت شده است خودبخود رابطه مرکز و ولایات را نیز تنظیم می‌کند و در ولایاتی که حایز اکثریت نشده است با توسل به موازین قانونی حداقل ارتباط لازم را حفظ می‌کند.

### ۳- نهادهای قضایی

همانطور که پارلمان تجسم عینی اراده مردم تلقی می‌شود و حکومت تبلور عینی حاکمیت و در همان حال مجری اراده مردم، نهادهایی نیز برای حفظ حقوق مردم و در همان حال برای جلوگیری از انحراف از قانون اساسی و اجحاف احتمالی حکومت به حقوق مردم ضرورت دارد. این مهم برعهده محاکم قضایی است که لازمه انجام وظیفه آنها استقلال است. از همین رو اصل استقلال قوه قضائیه در دموکراسیهای غربی جزء لاینجزای این نظامها قرار گرفته است. با وجود این، در عمل علیرغم استقلال قضات، قوه سوم نسبت به دو قوه دیگر از اقتدار کمتری برخوردار بوده است که علت آنرا باید در اصول دموکراسی یعنی حاکمیت ملی و اصل نمایندگی جستجو کرد.<sup>۱۳</sup> ولی قصد ما در اینجا بررسی این مطلب یا مبانی قانونگذاری نیست بلکه هدف آشنایی با نهادهای قضایی است که خود کمتر از این پیچیده نیست. زیرا از یک طرف مسئله استقلال قوه قضائیه مطرح است و از طرف دیگر تمام این تأسیسات جزئی از تشکیلات دولتی محسوب می‌شود. طبیعی است که سیستم قضایی هر کشور حافظ ارزشهای نظام حاکم بر آن کشور است و از اینرو جزئی از نظام سیاسی به حساب می‌آید. چنانکه قانون اساسی و سیستم قضایی جمهوری اسلامی ایران با نظام قضایی رژیم قبل از آن متفاوت است. بر این اساس نظامهای قضایی کشورهای غربی نیز قاعدتاً حافظ ارزشهای دموکراسی غربی، یعنی لیبرالیسم و آزادیهای فردی و اجتماعی است.