

بسم الله الرحمن الرحيم

دموکراسی غیر انتخابی

و
نقد یک قوای جدید

فرانک ویبر

برگردان:

دکتر علی اکبر گرجی اُزندیانی

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

با همکاری:

افسون غفوری، محمد تقی خوش بخت، احمد اعتماد، مرتضی اصغر نیا و علی بیاتی

سرشناسه	: ویبر، فرانک - Vibert, Frank
عنوان و نام پدیدآور	: دموکراسی غیرانتخابی و تفکیک قوای جدید / فرانک ویبر : برگردان علی اکبر گرجی از ندریانی، یا همکاری افسون غفوری... [و دیگران]
مشخصات نشر	: تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.
مشخصات ظاهری	: ۲۷۹ ص: جدول، نمودار.
شابک	: 978-600-114-501-8
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: عنوان اصلی:
	The rise of the unelected : democracy and the new separation of powers, 2007.
موضوع	: نهادهای شبه قضایی
موضوع	: سازمان های بین المللی
موضوع	: دموکراسی
موضوع	: تفکیک قوا
شناسه افزوده	: ۴ - علی اکبر گرجی از ندریانی، علی اکبر، ۱۳۵۲ - مترجم
شناسه افزوده	: غفوری افسون، ۱۳۶۵ - مترجم
رده بندی کنگره	: ۱۳ / ۹۵ / ۴۲۲۹ JF
رده بندی دیویی	: ۳ / ۸
شماره کتابشناسی ملی	: ۱۸۳۷۹

انتشارات خرسندی

نمایشگاه و فروشگاه کتب فقهی، حقوقی و علوم سیاسی

تهران - خیابان انقلاب - خیابان فخر رازی، خیابان ولیعقی (میدان)

نرسیده به خیابان دانشگاه، پلاک ۱۷۴، واحد ۲

تلفن: ۵ - ۶۶۹۷۱۰۳۴ و ۵ - ۶۶۴۹۰۵۸۴

پست الکترونیکی: Khorsandy.pub@gmail.com

سایت اینترنتی: WWW.Khorsandypub.com

دموکراسی غیر انتخابی و تفکیک قوای جدید

تألیف: فرانک ویبر

برگردان: دکتر علی اکبر گرجی از ندریانی و همکاران

چاپ اول - ۱۳۹۴

تیراژ: ۵۰۰ جلد

قیمت: ۲۰۰,۰۰۰ ریال

ISBN: 978- 600-114-501-8

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۴-۵۰۱-۸

۱۳	دیباچه مترجم
۱۵	مقدمه
۱۵	- نه‌دیدی علیه مردم‌سالاری؟
۱۶	- تجدید نیروی مردم‌سالاری‌ها
۱۷	- شاخه جدید
۱۷	- شهروندان شش‌گر
۱۸	- اصلاح
۱۹	- ظهور غیرمنتخبین
۲۱	- اهمیت غیرمنتخبین
۲۶	- چالشی برای نظریه و روبه مردم‌سالاری
۲۸	- تفکیک جدید قوا
۲۹	- رادیکالیسم تفکیک جدید قوا
۳۱	- تعیین نقش جدید نهادهای سنتی
۳۲	- مشروعیت شاخه جدید حکومت
۳۳	- طبقه‌بندی بحث

فصل اول - جهان غیرمنتخبین

۳۹	- جهان غیرمنتخبین
۴۱	- تنوع
۴۳	- ارائه‌دهندگان خدمات
۴۴	- ارزیابی کنندگان مخاطرات
۴۸	- ناظرین مرزها
۴۹	- مأمورین تحقیق
۵۲	- سرداوران و افشاگران
۵۳	- ویژگی‌های مشترک
۵۴	- جهانی فنی
۵۵	- گردآوری و پردازش اطلاعات تفصیلی دست‌اول
۵۵	- اجتماعات شناختی / جوامع کارشناسی
۵۶	- طبقه‌ای بی‌ادعا

فصل دوم- نیروهای محرک

- ۶۱..... نیروهای محرک
- ۶۱..... حرکت به سوی اقتصاد بخش خدمات
- ۶۳..... توجهات مدیریتی
- ۶۳..... مدیریت دولتی جدید
- ۶۴..... کاستی‌های مدیریت جدید دولتی
- ۶۶..... تفکیک قوای جدید
- ۶۶..... دو نوع قضاوت، دو نوع نهاد
- ۶۸..... الگوسازی، تساوت‌های تجربی

فصل سوم- مزیت‌های تفکیک قوای جدید

- ۷۳..... مزیت‌های تفکیک قوای جدید
- ۷۴..... گردآورندگان اطلاعات مستقل
- ۷۵..... تحلیل حقایق و سنجش شواهد
- ۷۷..... اعتماد به اطلاعات عمومی
- ۷۷..... گزینه‌ای با کمترین عیوب
- ۸۰..... جدایی‌ناپذیری قضاوت‌های ارزشی؟
- ۸۰..... چالش‌های دو گانه
- ۸۱..... ارتباط و پذیرش
- ۸۲..... قضاوت‌های آغازین
- ۸۳..... پایان دادن به قضاوت
- ۸۴..... موارد سخت
- ۸۵..... تمرکززدایی مسئولیت سازمانی در سیاست‌گذاری
- ۸۷..... تفکیک به عنوان نیروی محرکه

فصل چهارم- چالشی به نظریه‌ی سنتی متعارف دموکراسی

- ۹۱..... چالش نظریه متعارف دموکراسی
- ۹۱..... فرسایش دموکراسی مشارکتی
- ۹۲..... فضائل مشارکت
- ۹۴..... نهادهای غیرمنتخب به عنوان عوامل بازدارنده مشارکت

۹۵	سیاسی کردن مجدد
۹۶	دلایل قطع ارتباط
۹۷	شکاف‌ها در حاکمیت قانون
۹۸	تعمیم مفهوم حاکمیت قانون
۹۹	نهادهای غیرمنتخب و ضعف در حاکمیت قانون
۱۰۲	تضعیف دموکراسی مشورتی
۱۰۳	دگرگونی از طریق گفتگوی عمومی
۱۰۴	علاقه و تمایل به برقراری ارتباط
۱۰۶	نیاز به تعدیل دیدگاه‌های سنتی

فصل پنجم - تعدیل دیدگاه‌های سنتی

۱۱۱	تعدیل دیدگاه‌های سنتی
۱۱۲	سربار دموکراتیک
۱۱۲	قرارداد با صاحبان حق دموکراتیک (نمایندگان)
۱۱۴	تضاد بین قرارداد و استقلال
۱۱۶	اصیل‌های متعدد و زنجیره عامل‌ها (نمایندها)
۱۱۸	بینابین حقوق و سیاست
۱۱۸	رویه‌های (فرآیندهای) درونی
۱۱۹	قانون اساسی گرایی
۱۲۱	ارتباط دیدگاه قانون اساسی گرایی جدید
۱۲۴	مشکلات
۱۲۶	عمل گرایی
۱۲۸	مباحثه (مذاکره) و عمل گرایی
۱۲۹	ضعف‌ها (نواقص)
۱۳۱	تشخیص‌های متناقض

فصل ششم - اصل جدید تفکیک قوا و ظهور شهروندان آگاه

۱۳۵	اصل جدید تفکیک قوا و ظهور شهروندان آگاه
۱۳۵	تعارض منفعت و تفکیک قوا
۱۳۶	دکترین کلاسیک

۱۳۸	مردم و عدم تقارن اطلاعات در سیاست
۱۴۰	تغییر عوامل انگیزه‌ساز برای اطلاع‌رسانی
۱۴۴	افراطی‌گرایی در تفکیک قوای جدید
۱۴۵	تشویق شهروندان مطلع
۱۴۶	رهایی سنت‌ها از دموکراسی نمایندگی
۱۴۷	یک سؤال در خصوص اعتماد
۱۴۹	یک سؤال از قضاوت محدود
۱۵۳	سیاست سبیش؟

فصل هفتم - شهروندان آگاه و تغییر نقش سازمان‌های سستی

۱۵۹	شهروندان آگاه و نقش سازمان‌های سستی
۱۶۱	تغییر طبیعت حل مشکلات
۱۶۲	نهادهای غیرانتخابی راه‌حل مشکلات
۱۶۵	تغییر پویایی برنامه کار سیاست‌های عمومی
۱۶۶	به روز رسانی چهارچوب تصمیم‌گیری‌های شخص
۱۶۷	حوزه عملکرد
۱۶۷	زمینه اختلافات ارزشی
۱۶۹	تعریف حوزه عمل کرد
۱۷۰	انعکاس و بازتاب
۱۷۳	تحقیق، پرس و جو
۱۷۴	امتیازات تحقیق
۱۷۵	فرآیندهای قضایی و تفکیک قوا

فصل هشتم - مشروعیت شعبه جدید

۱۷۹	مشروعیت شعبه جدید
۱۸۰	قیاس شعبه جدید با قوه قضاییه
۱۸۰	مقبولیت عمومی و پاسخگویی عمومی
۱۸۲	ارتباط با شعب کلاسیک - کنترل نه احترام
۱۸۳	مشروعیت بخشی به یک قوه قضاییه مستقل - توسعه استانداردهای خود
۱۸۴	اصول و مشروعیت

۱۸۵	.....	- مشروعیّت رویه‌ای
۱۸۶	.....	- اصول و رویه‌ها
۱۸۸	.....	- اصول و روش کار شعبه جدید
۱۸۸	.....	- اصول و مشروعیّت
۱۹۰	.....	- رویه‌ها و مشروعیّت
۱۹۳	.....	- ترکیب اصول و رویه‌ها
۱۹۴	.....	- تمایز استانداردهای شعبه جدید
۱۹۴	.....	- دقیق و سخت‌گیرانه
۱۹۴	.....	- یک استاندارد چالش برانگیز
۱۹۵	.....	- اعتبارسنجی

فصل ۱۰ - تفکیک جدید قوا و اتحادیه اروپا

۱۹۹	.....	- تفکیک جدید قوا و اتحادیه اروپا
۲۰۰	.....	- مسیر تقسیم قدرت
۲۰۰	.....	- الزام معتبر (موثق)
۲۰۱	.....	- معاهدات (پیمان‌ها) به عنوان منبع تعهدات
۲۰۳	.....	- کمیسیون
۲۰۴	.....	- هزینه‌های میراث
۲۰۶	.....	- تغییر به سمت تفکیک قوای جدید
۲۰۷	.....	- آزاتس‌ها
۲۰۹	.....	- شبکه‌سازی
۲۰۹	.....	- میانی اشکار رویه‌ها
۲۱۰	.....	- ترکیب اصول مختلف سازمان دموکراتیک
۲۱۲	.....	- ماهیت تقسیم‌بندی قدرت در اتحادیه اروپا
۲۱۴	.....	- ناسازگاری
۲۱۶	.....	- هزینه ناسازگاری

فصل دهم - سازمان‌های بین‌المللی: نامشخص بودن مرزها

۲۱۹	.....	- سازمان‌های بین‌المللی: نامشخص بودن مرزها
۲۲۱	.....	- آماده کردن دانش تجربی

۲۲۴	- متخصصان و مشوقان محوسازی
۲۲۴	- سازمان‌های بین‌المللی و مداخله سیاسی
۲۲۵	- دفاع
۲۲۶	- شکل‌دهی به سیاست
۲۲۹	- چهارچوب
۲۳۰	- روش‌ها
۲۳۱	- آزادی
۲۳۲	- آیین‌ها
۲۳۳	- باز بودن
۲۳۴	- اصول
۲۳۵	- بی‌طرفی
۲۳۶	- مشروعیت‌بخشی به سازمان ملل
۲۳۷	- ستون‌های دوگانه
۲۳۷	- نگاه واقع‌گرایانه به دولت‌ها در کنار ارزش‌های مردمان
۲۳۹	- هنجارهای بین‌المللی در کنار محاسن مدارا
۲۴۰	- مشروعیت برون‌داد
۲۴۱	- کاستی‌ها
۲۴۳	- مردم‌سالار کردن سیاست جهانی
۲۴۳	- مستقیم
۲۴۴	- غیرمستقیم
۲۴۵	- تمایز میان نهادهای بین‌المللی

فصل یازدهم - نتیجه‌گیری: مسئولیت‌پذیری شاخه جدید

۲۴۹	- نتیجه‌گیری: مسئولیت‌پذیری شاخه جدید
۲۴۹	- تفکیک جدید قوا در متن
۲۵۰	- چهارچوب بحث
۲۵۲	- آثار تفکیک جدید قوا
۲۵۳	- مسئولیت‌پذیری و نظارت و توازن جدید
۲۵۴	- اجزای مسئولیت‌پذیری
۲۵۶	- پاسخ‌گو نمودن شاخه جدید

- ۲۵۶ - محدود کردن شاخه غیرمنتخب به مرزهای قدرت آن
- ۲۵۸ - ضمانت اجرای شاخه غیرمنتخب
- ۲۶۰ - افزودن به حاصل جمع
- ۲۶۱ - مشروعیت و مسئولیت پذیری در کنار هم
- ۲۶۱ - دستور کار اصلاحات
- ۲۶۲ - اصلاح نظام های مردم سالار ملی
- ۲۶۲ - تعریف کار کردهای اصلی در تفکیک جدید قوا
- ۲۶۴ - ضمانت اجرای سیاسی و غیرمنتخبین
- ۲۶۵ - توسعه مشروعیت شاخه جدید
- ۲۶۵ - اصلاح اتحادیه اروپا
- ۲۶۶ - اصلاح نظام بین المللی
- ۲۶۸ - کم خطر ترین شاخه
- ۲۷۱ - پیوست: فهرست نهادهای غیرمنتخب در متن

دیباچه مترجم

مردم‌سالاری برآید آن دسته از نظم‌های سیاسی، اجتماعی و حقوقی است که بر رضایت مستمر مردمان استوار است. رضایتی که شهروندان در همه مراحل تکوین و تاسیس، اعمال و انتقال قدرت ابراز می‌دارند. فقدان این رضایت در هر یک از این مراحل، اراده آزاد مردمان را مخدوش می‌کند و به تدریج ماهیت مردم‌سالار نظام سیاسی را دگرگون می‌نماید.

یکی از عرصه‌هایی که مردمان آزاد به نمایندگی اراده خویش می‌پردازند و بدین‌سان عیار مردم‌سالاری را بالا می‌برند، انتخابات است. انتخاب مامداران در بازه‌های زمانی معقول و حذف مناصب مادام‌العمری نماد اعمال اراده مردم در عرصه تعیین سرنوشت است. اما، پرسشی که کتاب حاضر پیش روی ما می‌نهد این است که آیا مردم‌سالار بودن نظام سیاسی مستلزم انتخابی بودن همه نهادها و مقامات سیاسی - اداری است؟ پاسخ نویسنده کتاب به این پرسش منفی است، زیرا از دیدگاه او اغلب سیاست‌مداران منتخب فاقد کفایت سیاسی لازم برای بر آوردن با مسئولیت‌های پیچیده مدیریتی هستند و همین بی‌خردی می‌تواند سرنوشت نظام‌های مردم‌سالار را با آسیب پوپولیسم و استبدادگرایی روبرو کند.

از این رو، حضور نیروهای متخصص غیرمنتخب در نهادهای انتخابی نقطه قوتی برای مردم‌سالاری است و می‌تواند به تحکیم مشروعیت و تقویت کارآمدی آن منتهی شود. از منظر نویسنده، ظهور نهادهای غیرمنتخب، در نهایت به ظهور شهروندان پرسش‌گر، تفکیک‌قوای جدید، تقویت و اصلاح دموکراسی می‌انجامد. گرچه، بهره‌گیری از دانش و تجربه نخبه‌های ناگزیده فواید پرشماری برای اداره عمومی دارد، اما سپردن شاهرگ‌های مدیریتی به غیرمنتخبین

خیانت به دموکراسی محسوب می‌شود. از این رو، نباید در به کارگیری نیروهای غیرمنتخب راه افراط پیمود و اراده آنها را جایگزین اراده مردم ساخت.

کتاب حاضر، نوشته فرانک ویبر است که در سال ۲۰۰۷ توسط انتشارات دانشگاه کمبریج به زیور طبع آراسته شده است.^۱ ویبر مشاور پیشین بانک جهانی، مدیر و یکی از بنیانگذاران انجمن سیاست‌گذاری اروپایی^۲ است. او پیشتر کتاب‌های دیگری را مانند "اروپای ساده، اروپای قوی: آینده حکمرانی اروپایی"^۳ و "اروپا: قانون اساسی برای هزاره"^۴ به زیور طبع آراسته است.

ترجمه این کتاب بدون پشتکار و همت والای دانشجویان دوره دکترای حقوق عمومی دانشگاه تهران (پریس آیس) نمی‌توانست جامه عمل به خود بیوشد. از این رو، برخود واجب می‌دانم مراتب سپاس خود را از خانم افسون غفوری و آقایان محمد تقی خوش‌بخت، احمد اعتماد، علی بیاتی و مرتضی سعیدی اعلام نمایم.

دکتر علی اکبر گرجی آذربایجانی
دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
تهران - تیرماه ۱۳۹۴

1. VIBERT (F.), *The Rise of the Unelected Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, 2007.

2. The European Policy Forum

3. Europe Simple, Europe Strong: *The Future of European Governance* (2001).

4. Europe: *A Constitution for the Millennium* (1995).

- تهدیدی علیه مردم سالار؟

امروزه در مردم سالاری های مدرن، نهادهای غیرمنتخب در خصوص بسیاری از سیاست های تفصیلی که بر زندگی مردم تأثیرگذار هستند تصمیم گیری می کنند، تعارضات منافع کلیدی در جامعه را حل می کنند، اختلافات بر سر توزیع منابع را به میانه می دهند و حتی در برخی از حساس ترین حوزه ها قضاوت های اخلاقی می کنند. در مقابل، به نظر می رسد سیاستمداران منتخب ما غالباً در برخورد با پیچیدگی های سیاست عمومی، بی کفایت هستند؛ دانشی که به کار می گیرند ناچیز است، چیره دستی آن ها به دست کاری اطلاعات و حقایق و ارائه حدیث می شود و بالاترین مهارت آنان، اجتناب از مسئول شناخته شدن در حوادث ناگوار عمومی است.

ظهور غیرمنتخبین در سراسر جهان مردم سالار اتفاق افتاده است. نهادهای غیرمنتخب، اشکال حقوقی گوناگونی دارند و در فضا های مردم سالار مختلف با عناوین مختلفی نام گذاری شده اند. این تنوع در اشکال و عناوین، افزایش اساسی میزان اهمیت آن ها را نامشخص می کند. سؤال اصلی این است که آیا وابستگی در حال افزایش جوامع مردم سالار به نهادهای غیرمنتخب خطری جدید علیه مردم سالاری هست یا نه.

زنگ خطرهایی که با ظهور غیرمنتخبین به صدا در آمده اند، هشدار نسبت به عقب گریز ناگهانی از مردم سالاری نیستند، بلکه هشدار در مورد خطرات فرسایشی^۱ می باشند. به نظر می رسد

در مقاطع خاصی از زمان، دلایلی قوی برای واگذار کردن مسأله‌ای در سیاست عمومی به یک نهاد غیرمنتخب وجود دارد، اما وقتی این امر دوباره و دوباره در مورد تعداد بسیاری از مسایل عملی که مردم در زندگی با آن مواجه هستند تکرار می‌شود، اثر ترکیبی آن انتقال انباشتی^۱ قدرت عمومی از سیاست‌مداران منتخب به مقامات غیرمنتخب است. ممکن است سیاست‌مداران بر سر اظهار نظرهای جذاب رقابت کنند، اما این غیرمنتخب‌ها هستند که نقش اصلی را در اداره مردم‌سالاری‌ها به عهده دارند. بنابراین بایستی نسبت به آثاری که وابستگی روز افزون جوامع مدرن به غیرمنتخبان برای نظریه و رویه مردم‌سالاری در پی دارد آگاه‌تر باشیم.

تقابل میان ناکارآمدی منتخبین و توانایی‌های برتر غیرمنتخبین، ریشه‌های باستانی دارد. سابقه آن به آغاز نظریه مردم‌سالاری بر می‌گردد، یعنی هنگامی که سؤال این بود که آیا بهتر است جوامع، حاکمیت را به بخارا، خرمند اعطا کنند یا به نهادهای منتخب مردم‌سالار که به وضوح ناکامل بودند. در نگاه اول به نظر می‌رسد غیرمنتخبین همین پرسش قدیمی را به شکلی جدید مطرح می‌کند. در ظاهر، ظهور غیرمنتخبین در زمان حاضر مستقیماً به مردم‌سالاری آسیب می‌زند و با افزایش اهمیت غیرمنتخبین، از اهمیت منتخبان کاسته می‌شود.

تجدید نیروی مردم‌سالاری‌ها

پیام غافل‌گیرکننده کتاب حاضر این است که ظهور میرمت‌جبین خطری برای دموکراسی نیست، بلکه می‌تواند نظام‌های حکومت مردم‌سالار را قوی‌تر کند. با این نتیجه‌گیری، پیشنهاد کتاب این است که نهادهای جدید به عنوان یک کل و شاخه‌ای جدید از حکومت که اساس تفکیک قوای جدیدی را فراهم می‌کند، در نظر گرفته شوند. این تفکیک جدید هم‌مانند تفکیک سنتی میان قوای مقننه، مجریه و قضاییه می‌تواند به استحکام کلی نظام‌های حکومت مردم‌سالار بیفزاید.

خطری که مردم‌سالاری‌های مدرن را تهدید می‌کند نه ناشی از ظهور غیرمنتخبین، بلکه نتیجه تشخیص ندادن اهمیت تفکیک قوای جدید و منطبق ساختن نظام‌های حکومت با آن است. در نظام‌های حکومتی که نتوانند از قابلیت‌های غیرمنتخبین و آنچه که آنان می‌توانند انجام دهند بهره مناسب ببرند، دولت‌های مردم‌سالار نه خواهند توانست مشکلات معاصر را به نحو مناسب مرتفع

کنند و نه مردم سالاری را محقق خواهند کرد. نهادهای منتخب و غیرمنتخب هر دو تضعیف می‌شوند، شهروندان نسبت به هر دو بدگمان می‌گردند و این امر به آسیب‌پذیر شدن مردم سالاری‌ها در مقابل پوپولیسم و اعمال قدرت‌های مستبدانه و بدون تبعیض^۱ منجر می‌شود.

- شاخه جدید

اساس تفکیک قوای جدید تمایز میان جزء تجربی سیاست عمومی و قضاوت‌های ارزشی است. سیاست‌گذاری عمومی در برگیرنده هر دو عنصر شواهد عینی^۲ و قضاوت‌های اجتماعی یا سیاسی که در رونوشت شواهد انجام می‌گیرد، است. نهادهای غیرمنتخب در برخورد با اجزای تجربی سیاست عمومی، و نهادهای منتخب در تعیین ارزش‌های منعکس شده در سیاست عمومی از امتیاز بیشتری برخوردار هستند. ما شاهد پیدایش تمایز سازمانی بنیادینی میان فرآیندهای گردآوری اطلاعات و به کار بستن جدیدترین دانش در جوامع مردم سالار از یک سو، و فرآیندهای قضاوت سیاسی در خصوص این اطلاعات و دانش از سوی دیگر هستیم.

امکان دارد قضاوت‌های اجتماعی یا خلأ به غیرمنتخب واگذار شود. این شکل از مداخله توسط آن‌ها به دلیل برتری آنان در جداسازی دقیق از اطلاعات تحریف شده و عبور از پیچیدگی‌های پیش زمینه‌های تجربی مرتبط است. حتی در همین مواردی هم اهمیت تمیز میان ارزیابی واقعیت‌ها و ارزش‌گذاری بر شواهد به قوت خود باقی می‌ماند.

- شهروندان پرسش‌گر

از آنجایی که شاخه جدید حکومت به طور قابل ملاحظه‌ای از متخذهای پیشین تشکیل شده است، به راحتی می‌توان آن را نخبه‌گرایی نهادینه شده و تهدیدی علیه مردم سالاری تلقی کرد. چنین تشخیص و سوسه آمیزی از مهم‌ترین اثر شاخه جدید عقلت می‌کند. شاخه جدید، مردم سالاری را تقویت می‌کند، چرا که محیط امن‌تری را برای بهره‌مندی مردم از تخصص و جدیدترین دانش، گردآوری اطلاعاتی که قابل اطمینان و مرتبط با خود آنان است، اعتماد کردن به اطلاعات و نتیجه‌گیری شخصی برای اقدامات خود فراهم می‌کند. هم چنین به شهروندان

1. Indiscriminate

2. Factual evidence

کمک می‌کند بین اجزای مختلف سیاست عمومی و مسئولیت‌های مختلف مشارکت‌کنندگان در سیاست عمومی قائل به تمایز شوند. هنگامی که شهروندان با نحوه تنظیم سیاست عمومی مخالف هستند، پرسش‌ها و اطلاعات آنان می‌تواند بر مبنای اطلاعات دقیق‌تر و با هدف‌گیری دقیق‌تر باشد.

شهروندان مطلع‌تر، بی‌اعتنایی به واقعیت‌ها و یا ادعای دسترسی به دانش برای سیاست‌مداران منتخب را دشوار می‌سازند. این به آن معنی است که شاخه جدید، محیط کاملاً متفاوتی را فراهم می‌کند که روش جدید و مؤثری را برای نظارت بر عمل‌کرد شاخه‌های منتخب به دست دهد. شاخه‌های منتخب در برابر آنچه می‌گویند و انجام می‌دهند با برخورد پرسش‌گرانه‌تری مواجه و ناگزیر به باز تعریف نقش‌های آنان می‌شوند.

رفتار پرسش‌گرانه شهروندان مطلع و نظارت توسط شاخه جدید، چالشی است که در حال حاضر شاخه‌های منتخب نظم‌های حکمت مردم‌سالار را به سردرگمی و حتی انزجار مبتلا کرده است. پیشنهاد کتاب حاضر این است که با ظهور غیرمنتخبین نقش سنتی نهادهای منتخب کاهش پیدا نمی‌کند اما ماهیت آن تغییر می‌یابد. تفکیک قوای جدید، نهادهای مردم‌سالاری پارلمانی^۱ بایستی در آنچه انجام می‌دهند و در شیوه اعمال اختیارات خود، تجدید نظر کنند. انزجار نسبت به آرای عمومی پرسش‌گرانه‌تر، راه حل سالم نیست.

- اصلاح

کتاب حاضر مدعی است که با درک واضح از آنچه به نهادهای غیرمنتخب مشروعیت می‌بخشد و راه‌های مسئولیت‌پذیر نمودن آن‌ها، می‌توان مزایای تفکیک قوای کسب و از تهدیدات نسبت به مردم‌سالاری اجتناب کرد. پاسخ استاندارد میان این دو قائل به تفکیک نیست و جواب واحدی را به هر دو می‌دهد: نهادهای غیرمنتخب مشروعیت خود را از نهادهای منتخب مردم‌سالاری‌ها کسب می‌کنند و در مقابل نهادهای مزبور هم پاسخ‌گو هستند. این کتاب اما میان مشروعیت و مسئولیت‌پذیری قائل به تفکیک می‌شود و پاسخی متفاوت را ارائه می‌کند. پاسخ کتاب این است که شاخه جدید، خود مدعی مشروعیت است. این مدعا بر مبنای بسط اصول و آیین‌های متناسب با بررسی تجربی مشابه آنچه در علوم اجتماعی و فیزیکی انجام

می‌شود، است. چهارچوب مسئولیت با شیوه تغییر استراتژی دیگر شاخه‌های حکومت در خصوص عمل کرد آن‌ها درون نظام جدیدی از نظارت و توازن^۱ فراهم می‌شود.

بر این اساس آنچه شاخه جدید را متمایز می‌سازد و مبنای مشروعیت آن را فراهم می‌کند سخت‌گیری بیشتر آن در پرداختن به واقعیت‌ها، کسب اطلاعات، ارزیابی وضعیت دانش تجربی و تلاش برای حصول نتایج مبتنی بر شواهد در سیاست عمومی است. این به معنای وجود خط اتصالی که گردآوری حقایق مربوط به یک موقعیت و تحلیل تجربی این وقایع را به یک نتیجه‌گیری در سیاست عمومی وصل کند، نیست. اگر تصمیم‌گیری در سیاست عمومی این چنین آسان بود سیاستمداران شغل می‌توانستند آن را انجام دهند. ظهور نهادهای غیرمنتخب، معلول عکس این مسأله است. وادیت‌ها، غالباً گمانه زنی و شواهد، اغلب ناکامل هستند، علم ممکن است محل تردید باشد و تحلیل بایستی برمسئله و احتمالات را برجسته کند. در مدیریت دشواری‌های تحلیل تجربی و غیرمسلمات موجود در دانش، زیربنای سیاست عمومی است که نهادهای غیرمنتخب امتیاز قابل توجهی نسبت به سیاستمداران دارند.

تفکیک جدید قوا و چهارچوب پاسخ‌گویی، آثار واضح متعددی برای اصلاح نظام‌های حکمرانی مردم‌سالار دارند. این پیام‌های اصلاحی نظام‌های حکومت ملی مهم هستند و به علاوه بر اتحادیه اروپا و جهان سازمان‌های بین‌المللی تأثیرگذار هستند. هر دوی آن‌ها وجوه تمایز در سیاست‌گذاری عمومی و مبنای تفکیک جدید قوا را نامشخص کرده‌اند و هر دو در معرض بازبینی اساسی قرار دارند.

- ظهور غیرمنتخبین

در سال‌های اخیر غالب مردم‌سالاری‌ها در اطراف جهان شاهد گسترش چشم‌گیر در تعداد و نقش نهادهایی در اجتماع بوده‌اند که از اقتدار رسمی برخوردار هستند، بدون آن که تحت ریاست سیاستمداری منتخب باشند و عموماً جدا از نهادهای انتخابی شناخته شده‌تر مردم‌سالاری یعنی مجلس‌ها، رؤسای جمهور و نخست‌وزیرها، تأسیس شده‌اند و یا پیوند ضعیفی با نهادهای مذکور دارند. جهان غیرمنتخبین، جهانی به غایت متنوع است. نهادهای غیرمنتخب، بانک‌های مرکزی مستقل، نهادهای مستقل مدیریت بحران، تنظیم‌کنندگان مستقل اقتصادی و اخلاقی، رژیم‌های بازرسی و حسابرسی و اشکال جدید نهادهای استیناف را در بر می‌گیرد. این

جهان، گسترده و در حال گسترش نیز هست. در حال حاضر حدود ۲۰۰ نهاد غیرمنتخب در ایالات متحده و حدود ۳۵۰ عدد در انگلستان وجود دارد. در کشورهای دیگری که گاهی سنت‌ها و ساختارهای مردم‌سالار متفاوتی دارند نیز وضعیت مشابهی در حال شکل‌گیری است. به علاوه، نقش قوه قضاییه که در بیشتر مردم‌سالاری‌ها به شکل سنتی از تکاپو و جنجال سیاست مردم‌سالاری کنار گذاشته می‌شود، افزایش یافته است. دانشمندان علوم سیاسی از چنین نهادهای غیرمنتخبی که از قدرت و اختیارات رسمی برخوردار هستند تحت عنوان «اکثریت گریز»^۱ یاد می‌کنند. از آنجا که این عنوان، دست و پاگیر و غیرمفید است، در کتاب حاضر از عنوان مبهم‌تر اما غیررسمی تر نهادهای غیرمنتخب استفاده می‌شود.

هم زمان با توجه نقش نهادهای غیرمنتخب در کشورهای مختلف جهان، آگاهی از اهمیت نقش آن‌ها در عرصه بین‌الملل و خارج از ساختارهای دولتی نیز افزایش یافته است. نهادهای غیرمنتخب در سطح جهانی، آن مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی هستند که گاهی با اظهارات خود و گاهی برای اقدامات خود اما بیشتر با همه با اختصار شناخته می‌شوند. حدود ۷۰ نهاد بین‌المللی با عضویت جهانی یا فرا قاره‌ای وجود دارند. اغلب افراد حتی اگر سطح اطلاعات آنان بالا باشد، به سختی می‌توانند نقش دقیق سازمان‌های مانند OECD و یا BIS^۲ را در جهان سازمان‌های بین‌المللی تعریف کنند، و در خصوص نهادهایی مانند FATF^۳ یا FSF^۴ این

1. Non-majoritarian institutions

تعریف رسمی نهادهای اکثریت گریز عبارت است از واحدهای دولتی که برخلاف قدرت عمومی تخصصی به آن‌ها اعطا شده، مستقیماً توسط مردم انتخاب نمی‌شوند و نیز مستقیماً توسط مقامات منتخب مدیریت نمی‌گردند. نگاه کنید به : Thatcher and Stone Sweet (2002) این عنوان به منظور حمله کردن طیفی از نهادهایی که برای توصیف اشکال مختلف نهادهای غیرمنتخب در کشورهای مختلف به کار می‌روند ایجاد شده است.

2. Bank for International Settlements. بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی

3. The Financial Action Task Force

گروه کاری اقدام مالی برای مبارزه با پول شویی. نهادی کلیدی درون سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که مقامات ملی مسئول مبارزه با پول شویی و حمایت از تروریسم در آن گرد هم می‌آیند و از جمله فعالیت‌هایش ترویج رویکردی تحت عنوان 'know your client' در بانکداری و دیگر تعاملات است.

4. The Financial Stability Forum

مجمع ثبات مالی. نهادی درون بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی که در آن رؤسای بانک‌های مرکزی، وزرای اقتصاد و ناظرین مالی گرد هم می‌آیند تا معیارهای پایه‌ای را در ارتباط با ثبات نظام مالی جهانی توسعه دهند و به هماهنگی اقدامات فوری، در صورت نیاز کمک کنند. نهادهای بین‌المللی مرتبط با آن که در حوزه‌های خاص فعالیت می‌کنند شامل کمیته بازل در خصوص نظارت بر بانکداری، BCBS، هیأت استانداردهای بین‌المللی حسابداری، IASB، اتحادیه بین‌المللی ناظرین بیمه، IAIS، و سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های بورس اوراق بهادار IOSCO است.

موضوع بیشتر واضح است. با این حال این که اهمیت آن‌ها به طور کلی و نیز در ارتباط با شبکه‌های بین‌المللی مقامات غیرمنتخب ملی نسبت به گذشته افزایش یافته است، تعبیر درستی است. نکته حائز اهمیت دیگر این است که آن‌ها در چرخه سیاست مردم‌سالار قرار نمی‌گیرند. اتحادیه اروپا بعد دیگری را برای مردم‌سالاری‌های اروپایی ایجاد می‌کند. کمیسیون که نهادی غیرمنتخب است در مرکز تمهیدات سازمانی قرار دارد و به علاوه بیش از ۳۰ نهاد غیرمنتخب در اتحادیه اروپا وجود دارند که بیشتر آن‌ها در سال‌های اخیر ایجاد شده‌اند.

- اهمیت غیرمنتخبین

اثر پیشرفت‌های مذکور در کنار هم این است که نهادهای جدا از انتخابات سیاسی، نقش بسیار پررنگ‌تری را در مقایسه با دوره‌های پیشین در حیات رژیم‌های مردم‌سالار ایفا می‌کنند. چه بسا در عمل تأثیر آن‌ها بر زندگی روزمره مردم بیشتر از سیاستمداران باشد. اظهارات یک رییس بانک مرکزی مستقل، سخن گفتن است در بازارهای مالی و زنی بیشتر از اظهارات یک وزیر اقتصاد داشته باشد، و اظهارات یک بانورم مستقل مدارس می‌تواند بیش از یک وزیر آموزش بر عموم تأثیر بگذارد. واکنش عمومی در برابر معضل غذا یا دارو یا رسوایی در ارتباط با مستمری و پس انداز ممکن است یک وسیله مستقل را به اندازه یک وزیر یا عضو کابینه که مسئولیت اسمی در برابر رأی‌دهندگان دارد، آسان‌تر د قرار دهد.^۱ ممکن است یک سیاست تغییر حسابداری که به تشویق نهادی بین‌المللی اتخاذ شده، مستمری مورد انتظار یک نسل را دچار تغییری گسترده کند بدون آن که مردم از نقش نهاد مزبور مطلع باشند.^۲ دیوان

۱. در ۱۷ نوامبر ۲۰۰۴ رؤسای دو سازمان مستقل در انگلستان که مورد انتقاد عمومی قرار گرفته بودند، همان استعفا دادند. یکی از آن‌ها مدیر سازمان ارزیابی ملی و مسئول آزمون‌های ملی بود و دیگری رییس سازمان حمایت از کودک که مسئولیت تضمین تداوم پرداخت نفقه از جانب والدین جدا شده را به عهده دارد.

۲. در سال ۲۰۰۴ هیأت استانداردهای حسابداری انگلستان (Accounting Standards Board) که وابسته به شورای گزارش مالی است، استاندارد جدیدی را تحت عنوان FRS17 اتخاذ کرد که در عمل به معنای پایان برنامه‌های بازنشتگی تعریف شده بود. هیأت در اتخاذ این استاندارد به اهمیت هم سرشدن با استاندارد بازمینی شده‌ای که ISAC به نوبه خود از استاندارد FAS87 در ایالات متحده اقتباس کرده بود، اشاره کرده است. نگاه کنید به:

Financial Reporting Standard 17. Accounting Standards Board. London. Nov. 2000. Appendix III
کشورهای دیگری نیز که از استانداردهای بین‌المللی یا ایالات متحده پیروی می‌کنند با بی‌آمدهای مشابهی در طرح‌های

داوری می‌کوشد شهردار منتخب لندن را از خدمت منفصل کند و دادگاهی در مورد نتیجه انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده تصمیم می‌گیرد.

باید امیدوار بود که نمایشی مانند تعیین نتیجه انتخابات ریاست جمهوری توسط دادگاه، اتفاقی نادر باقی بماند. در محیط ملی، نهادهای غیرمنتخب معمولاً از جلب توجه عمومی اجتناب می‌کنند. به استثنای مقامات بانک‌های مرکزی مستقل که بایستی در خصوص وضعیت کلی اقتصاد اظهار نظر کنند، غیرمنتخبین در مسائل جدی سیاسی مانند «وضعیت کشور»^۱، و یا موقعیت آن در جهان، با در مورد مسائل جنگ و صلح اظهار فضل نمی‌کنند. ریشه اهمیت آن‌ها در جایی دیگر است. آن‌ها از نزدیک و بی‌واسطه بر ساختار بنیادین زندگی‌های اشخاص اثر می‌گذارند.

در وهله نخست، تأثیر آن‌ها به بسیاری از حوزه‌های زندگی روزمره گسترش می‌یابد. هوایی که تنفس می‌کنیم، آبی که می‌نوشیم، غذایی که می‌خوریم، برقی که مصرف می‌کنیم، تماس‌های تلفنی مان، ارزش سکه‌ها و اسکناس‌ها، که در جیب داریم، دسترسی مان به رسانه‌ها، اختلافاتی که در آن‌ها درگیر می‌شویم، همگی به شکلی اساسی تحت تأثیر فعالیت‌های آن‌ها هستند. در مراحل اولیه زندگی ممکن است آن‌ها به مواد غذایی که دریافت می‌کنیم، مدرسی که در آن تحصیل می‌کنیم، و ارزش مدارک تحصیلی که دریافت می‌نماییم و آینده شغلی ما تأثیر بگذارند. در مراحل بعدی زندگی ممکن است آن‌ها تعیین کنند ساختار اطلاعاتی یا مالی باشند که مزایای بازنشستگی را مشخص می‌سازند، و ممکن است گزینه‌های دسترس در مورد داروها و درمان‌های مقابله با استهلاک مرحله آخر زندگی، مؤثر باشند. در نهایت، غیرمنتخبین ممکن است بر شیوه برخورد ما با حوادث و فرصت‌های زندگی و اقبال و بدشانسی‌های ما تأثیرگذار باشند. به عنوان مثال ممکن است آن‌ها قدرت تأثیرگذاری بر مخاطراتی را که در استفاده از اشکال مختلف حمل و نقل یا خوردن مواد غذایی مختلف با آن مواجه هستیم داشته باشند. بنابراین با در نظر گرفتن مجموع آنچه گفته شد، نهادهای غیرمنتخب را می‌توان در اکثر حوزه‌های سیاست عمومی که دولت مدرن در آن‌ها فعالیت می‌کند یافت؛ نهادهایی که به شیوه‌هایی بی‌شمار بر کیفیت زندگی روزمره، فرصت‌ها و چشم‌اندازهای ما در زندگی تأثیر می‌گذارند. (نگاه کنید به جدول ۱)