

دکتر مجید وحید \*

## سیاست‌گذاری و تصمیم بحثی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری فرانسه

چکیده:

نگاه ما در این مقاله به ابهام‌ها و پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری در عمل معطوف گشته است. نظام تصمیم‌گیری جمهوری فرانسه که از دور چهره‌ای خرد محور را نمودار می‌کند هر آینه از نزدیک به کاوش سپرده شود محیطی را به ترسیم می‌کشد که در آن هیئت‌های بزرگ دولتی، حلقه‌های تصمیم و کابینه‌های وزارتی سامانی از روابط قدرت را به نمایش می‌گذارند که از سنت‌ها و کیش دولت و استثنای فرانسوی برآمده است. روابطی که منطق آن را با مدل‌های کلاسیک خردگرایی نمی‌توان سنجید و فهمید.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، تصمیم‌گیری، فرانسه.

---

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

برای آنها که از دور نظاره می‌کنند یا نگاه خود را با آموزه‌های کلاسیک علم حقوق چارچوب می‌دهند، نظام تصمیم‌گیری در کشورهای توسعه‌یافته غربی از جمله فرانسه، نظامی سامان یافته بر قاعده خرد جلوه می‌کند؛ خردی که هر روز کامل‌تر می‌شود و نقص‌های خود را جبران می‌کند.

حقوق عمومی با دو شاخه حقوق اساسی و حقوق اداری شرایط و شیوه‌های اعمال تصمیم در دولت را به تفصیل تشریح کرده و آشکارا تمایل به نظم‌آفرینی و قاعده‌مندی در این عرصه، همچون دیگر عرصه‌های عمل و اقدام دولتی را به نمایش می‌گذارد. حقوق بین‌الملل عمومی، به چنین گرایش‌هایی بعد جهانی می‌دهد.

سیاستگذاری عمومی به دلیل خصلت میان‌رشته‌ای خود، تمایل و گرایش فوق را در بعد منطقی و نتایج به واکاوی می‌سپارد؛ با این حال، متخصصان این رشته، بی‌شک اکنون با بهره‌مندی از تائید همکاران حقوقدان خود، بر این باورند که بسترهای حقوقی اگر چه شرط لازم تصمیم و اقدام دولتی هستند ولی شرط کافی آن را تشکیل نمی‌دهند. ما در این مقاله، بنابراین، به جای بررسی اراده قانون‌گذار و باید‌ها، مطالعه واقعیت تصمیم و هست‌ها را مورد توجه قرار خواهیم داد. این روش که در هماهنگی کامل با شیوه‌های تحلیل در سیاستگذاری عمومی است، وجهی دیگر از منطقی‌کنش‌های دولتی را نمایان خواهد کرد.

### نظام تصمیم‌گیری در فرانسه

متخصصان صاحب نام فرانسوی در زمینه سیاستگذاری عمومی و اداره امور دولتی براین باورند که در فرانسه طبقه<sup>۱</sup> خاصی مرکب از گروه‌هایی از کنش‌گران وجود دارد که در عرصه تصمیم‌گیری دولتی از جایگاه ممتازی بهره‌مند است.

کاترین گرمیون (Grémion, 1979. Cazeils, Grémion) طی مطالعه دقیق دو فرایند مهم

<sup>۱</sup> - Milieu

تصمیم‌گیری در فرانسه یعنی "اصلاح تقسیمات کشوری" (۱۹۶۴) و "اصلاح تامین مالی کمک به ایجاد مسکن" سال‌های ۱۹۷۸-۱۹۷۴، سخن از وجود طبقه‌ای به میان می‌آورد که در متن آن تصمیمات گرفته می‌شوند، جایی که نظام سیاسی و نظام اداری به گونه‌ای تفکیک ناپذیر با هم ترکیب می‌شوند، طبقه‌ای که می‌توان از آن به عنوان "طبقه تصمیم‌گیری مرکزی" نام برد (Grémion, 1981, P.205).

با این حال، هر اندازه پژوهشگران در خصوص وجود این طبقه یا آنچه ژوبرو مولر "جمعیت‌های سیاست‌گذاری عمومی" نام نهاده‌اند (Jobert, Muller, P.208) هم‌نظرند، به همان اندازه نیز از دشواری بزرگ تعیین حدود آن نیز آگاه هستند؛ چرا که تعلق داشتن به مجموعه‌های پر اعتبار و صاحب آوازه‌ای نظیر مدرسه ملی اداره امور دولتی<sup>۱</sup>، هیئت‌های بزرگ دولتی<sup>۲</sup>، و کابینه‌های وزارتی<sup>۳</sup>، به رغم اهمیت بسیار، معیار کاملی برای چارچوب‌بندی این واقعیت سیال به دست نمی‌دهد.

از این رو است که گرمیون، در مقاله معروف خویش بر این نکته پا می‌فشارد که بی‌بردن به وجود طبقه تصمیم‌گیری مرکزی در بعد جایگاه سلسله‌مراتبی آن و نیز اهمیت آن در موفقیت در تصمیم‌گیری، امکان تحدید حدود آن را فراهم نمی‌آورد. تعبیر طبقه تصمیم‌گیری نیز به همین سبب بر تعابیری که حکایت از سطح بالای مسئولیت‌های سیاسی یا اداری داشته باشد ترجیح یافته است زیرا این امکان وجود دارد که فردی زندگی حرفه‌ای درخشانی را از آن خود کند و به بالاترین مناصب جمهوری فرانسه دست یازد، بدون اینکه به این طبقه تعلق داشته باشد که از ترکیب نظام‌های سیاسی و اداری فرانسه فراهم آمده و تصمیم‌های بزرگ عرصه سیاست‌گذاری عمومی در فرانسه را شکل و محتوا می‌دهد. (Grémion, 1981, P.220)

نتیجه‌گیری گرمیون ما را به پذیرش شمایی کثرت‌گرا از فرایند تصمیم‌گیری در

<sup>۱</sup> - Ecole Nationale d'Administration

<sup>۲</sup> - Les grands corps de l'Etat

<sup>۳</sup> - Les cabinets ministériels

فرانسه نیز دعوت می‌کند.

تاکید گرمیون و دیگر پژوهشگران بر نتیجه اخیر و همچنین بر ویژگی مبهم و ناروشن طبقه تصمیم‌گیری مرکزی در فرانسه البته آنها را از تعیین کنش‌گران، نهادها و حلقه‌های اصلی این طبقه که تاثیر بی‌چون و چرایی بر تصمیم‌گیری عمومی در فرانسه دارند، باز نداشته است.

### ۱- هیئت‌های بزرگ دولتی

در فرانسه، منطبق‌هایی که بر تصمیم (یا عدم تصمیم) حاکم هستند و بدان منجر می‌شوند را نمی‌توان با تصویر سیستمی اداری که تقسیماتی نظیر وزارتخانه، معاونت، اداره کل و اداره را شامل می‌شود به توضیح کشید. این منطبق‌ها با انسجام کنش‌گرانی قابل توضیح است که به حوزه‌های مختلف اداری و سیاسی تعلق دارند؛ انسجامی که بر محور پدیده "هیئت" شکل می‌پذیرد. (Muller, P.68) نماد پدیده هیئت را که از ویژگی‌های خاص سیستم اداری فرانسه است را می‌توان در "هیئت‌های بزرگ دولت" یافت. (Kessler, 1994, p.3)

باید تاکید کرد که برای "هیئت‌های بزرگ" تعریف حقوقی وجود ندارد (Quermonne, 1991 p. 177) و به منظور فهم این پدیده بیشتر باید در سنت‌ها کاوید. در حقیقت، "هیئت‌های بزرگ" در طول قرن‌ها از درون دو سنت که بر فرانسه سخت‌تاثیر گذارده‌اند برآمده‌اند: سنت اصناف<sup>۱</sup> و سنت کیش دولت. (Kessler, 1986, p. 338) اصناف خاستگاه‌های "هیئت‌های بزرگ" هستند. آنها به واسطه مهارت خود، امتیازات جمعی خویش، قواعد داخلی حاکم و روح "هیئت" از دیگر تشکلهای اجتماعی متمایز می‌شده‌اند. از دیگر سو، اندیشه غلبه و تسلط دولت بر امور کشور همواره در فرانسه قدرتمند بوده است. (Badie) در قرن بیستم اوج کیش دولت که از آن

<sup>۱</sup> - Corporations.

به عنوان نگهبان ملت و محافظ استقلال و عظمت آن یاد می‌شود را در اندیشه‌های شارل دوگل، بنیانگذار جمهوری پنجم فرانسه، می‌توان جستجو کرد. (وحید) هیئت‌های دولتی در فراز و نشیب تحول تاریخی خود توانسته‌اند از خویش نیروهای اجتماعی پرتوانی بسازند. آنها برای خود شخصیت‌های جمعی‌ای ساخته‌اند که از برجستگی و یکپارچگی خاصی برخوردار است. یکپارچگی این هیئت‌ها خصوصاً از آنجا پرنمود است که جملگی اعضایشان از مدرسه ملی اداره امور دولتی و مدرسه پلی‌تکنیک فارغ‌التحصیل شده‌اند. (Muller) به دانش‌آموختگان این مدارس این قابلیت داده می‌شود که "به مسائل سیاسی پاسخ تکنیکی دهند و به مسائل تکنیکی پاسخ سیاسی". (Ibid)

بدین‌سان، هیئت‌های بزرگ اکنون خود گردان شده‌اند و برای اعضای خود امتیازات ویژه‌ای در بعد موفقیت حرفه‌ای فراهم می‌کنند. نفوذ آنها از مرزهای طبیعی‌شان فراتر رفته و قدرتشان در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در فرانسه بلامنازع است.

امروزه در فرانسه در خصوص وجود یک "هسته مرکزی" (Quermonne, 1991, p. 178) مرکب از پنج هیئت بزرگ اتفاق نظر وجود دارد. سه هیئت بزرگ اداری شامل: - شورای دولت، - بازرسی عمومی مالی، - دادگاه حسابرسی و دو هیئت بزرگ تکنیکی شامل: - پل و شوسه، - معادن.

نخبگان گرداننده حکومت یا کارگزاران عالی عمومی (Bodiguel, Quermonne) اساساً از میان اعضای هیئت‌های بزرگ برگزیده می‌شوند. اینان بالاترین مشاغل دولتی و اقتصادی را به خود اختصاص داده‌اند و در حوزه‌های سیاسی، اداری و اجتماعی در موقعیت برتر قرار دارند. ژان لویی کرمون، نویسنده کتاب "دستگاه اداری دولت" می‌نویسد: "در طول سی سال، یک رئیس‌جمهور، هشت نخست‌وزیر، ده‌ها وزیر و تعداد بسیاری از مدیران بنگاه‌های بزرگ دولتی از اعضای هیئت‌های بزرگ دولتی بوده‌اند." (Quermonne, 1991, p. 192)

## ۲- حلقه های تصمیم گیری

طبقه تصمیم‌گیری مرکزی در قالب چهار حلقه تصمیم به ایفای نقش می‌پردازد. Muller) این حلقه‌ها نمایانگر سیستمی از تصمیم هستند که انسجام خود را در درون نظامی سلسله مراتبی تضمین می‌کنند. نظامی سلسله مراتبی بین کنشگرانی که در ارتباط با هر تصمیم مداخله می‌ورزند و آنان که به مناسبت موضوع در امر تصمیم دخیلند. بنابراین "برای یک سیاست معین، همه‌چیز به ترکیبی که این چهار حلقه پیدا می‌کنند بستگی می‌یابد." (Ibid., p. 72) این ترکیب به سیاست شکل و محتوا می‌دهد. حلقه اول، حلقه‌ای است که در تمام تصمیم‌گیری‌ها مداخله دارد. کنشگران این حلقه عبارتند از:

- رئیس جمهور: همراه با یک ساختار اداری که حول سه رکن نظم می‌یابد: کابینه رئیس‌جمهور، دفتر رئیس‌جمهور و ستاد رئیس‌جمهور که به وی در انجام وظایفش به عنوان فرمانده کل قوا خدمت می‌کند.

- نخست وزیر: به همراه کابینه و ستادهای اداری وابسته به نخست‌وزیری که اصلی‌ترین آنها دفتر نخست‌وزیر و سرویس‌های وابسته به نخست‌وزیری هستند.

- وزارت اقتصاد و دارایی: شامل وزیر، کابینه وزیر و مدیریت‌های اصلی وزارتخانه. اهمیت اساسی این حلقه در این است که به سیاست‌های عمومی مختلف کشور با ارجاع به مرجعیت کلی حاکم بر جامعه انسجام می‌بخشد و میان آنها هماهنگی برقرار می‌کند.

حلقه دوم، ادارات و مراجعی را در برمی‌گیرد که نمایندگی منافع بخشی را عهده‌دار هستند (کشاورزی، صنعت، دفاع، آموزش، فرهنگ ...). کنشگران این سازمان‌ها با سود جستن از قابلیت‌های مهارت و تخصص سرویس‌های مطالعاتی خود به تلاش برای حفظ منافع خود و هماهنگ کردن آن با ضرورت‌های مرجعیت کل سیستم مبادرت می‌ورزند. اوج این کوشش‌ها در هنگام تدوین لایحه بودجه نمود بارز پیدا می‌کند. حلقه سوم، متشکل از شریک‌های بیرونی دولت یعنی سندیکاها، سازمان‌های

کارفرمایی، انجمن‌ها و بنگاه‌های عمومی و خصوصی است. حکومت‌ها برای کامیابی در سیاست‌گذاری ناگزیر از هماهنگی با این نهادها هستند؛ به عنوان مثال، در زمینه سیاست‌های اشتغال هیچ حکومتی بدون مذاکره و کسب موافقت سازمان‌های سندیکایی و کارفرمایی نمی‌تواند امید موفقیت سیاسی را در سر ببراند.

حلقه چهارم، شامل مراجع سیاسی و حقوقی نظیر مجلس ملی، شورای قانون اساسی، شورای دولتی و دادگاه حسابرسی می‌شود که به گونه‌های مختلف از توان تأثیر بر فرایند تصمیم‌گیری برخوردار هستند. تجلی این تأثیر را می‌توان در تبصره‌ها و مواد اصلاحی بر لوایح حکومتی، ارائه توصیه به حکومت یا بازگرداندن طرح حکومت به آن به دلیل مغایرت با اصول قانون اساسی مشاهده کرد.

پیر مولر به درستی بر این نکته تأکید می‌ورزد که دسترسی به حلقه‌های تصمیم‌گیری منبع قدرت سیاسی عمده‌ای را نصیب کنشگر می‌کند و هر اندازه کنشگر به حلقه اول نزدیک‌تر شود بر تأثیر خود می‌افزاید و امکان دستیابی خود به عالی‌ترین مناصب دولتی را فراهم می‌آورد. (Ibid., p. 74)

### ۳- کابینه‌های وزارتی

درست است که وجود کابینه‌های وزارتی تنها مختص جمهوری فرانسه نیست ولی تأثیر و نفوذ کابینه‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌سازی در فرانسه با هیچ کشوری قابل مقایسه نیست. به گفته گی یویی یه، کابینه‌های وزارتی جزئی از سنت سیاسی فرانسه محسوب می‌شوند. (Thuillier, p. 17) ژان لویی کرمون به نوبه خود معتقد است که وجود کابینه‌ها از ویژگی‌هایی است که فرانسوا فوره<sup>۱</sup>، تاریخ‌شناس برجسته فرانسوی از آن به عنوان "استثنای فرانسوی" یاد می‌کند. (Quermonne, 1994, p. 62)

پیدایش کابینه‌های وزارتی در فرانسه به دوره بازگشت سلطنت بوربن‌ها در ۱۸۱۵ باز می‌گردد. کابینه‌ها در دوران امپراتوری دوم (لویی بناپارت) تحکیم شده و در

<sup>۱</sup> - François Furet

جمهوری سوم توسعه می‌یابد. (Bigaut, 1997, pp. 44-48) از سوی دیگر، قوه مقننه جمهوری فرانسه با قانون ۱۳ ژوئیه ۱۹۱۱ به وجود کابینه‌ها وجهه قانونی می‌بخشد. (Ibid., p. 12)

با ظهور جمهوری پنجم در سال ۱۹۵۸ و متعاقب آن تقویت قوه مجریه و تثبیت نقش و کارکرد وزارتخانه‌ها، نقش کابینه‌ها نیز با تحولی اساسی رو به رو می‌شود. پیر مولر می‌نویسد: "کابینه‌ها که قبلاً نهادهایی در اساس سیاسی بودند، تبدیل به ارگان‌هایی شده‌اند که به کار آماده سازی تصمیمات مبادرت می‌ورزند. در واقع، روند امور به گونه‌ای است که گویا کار تصمیم از سیستم اداری به کابینه انتقال یافته است و عملاً می‌توان گفت که هر جا تصمیم است، کابینه نیز حضور دارد." (Muller, pp. 75-76)

بنابراین در جمهوری پنجم، سیستم اداری اصولاً دو مأموریت دارد: - روشن ساختن انتخاب‌های سیاستگذاری حکومت از طریق ارائه اطلاعات و تحلیل‌های تکنیکی مورد نیاز، - اجرای تصمیمات حکومت. به عبارت دیگر، سیستم اداری، بستر را برای تصمیم‌گیری مهیا می‌کند ولی در اخذ تصمیم مشارکتی ندارد. انتخاب‌ها به وسیله وزرا صورت می‌پذیرد که بر کابینه‌های خود که مراجع سیاستگذاری شده‌اند اتکا دارند و سپس به مدیریت‌ها و سرویس‌های اداری ابلاغ می‌شود.

وزیر، مرکزی است که کابینه به طور کامل حول وی قرار می‌گیرد. اعضای کابینه را کارگزاران عالی‌منشا گرفته از هیئت‌های بزرگ دولتی تشکیل می‌دهند. (Chagnollaud, Quermonne, p. 634) اینان موظفند وزیر را در وظایف حکومتی و در کارهای شخصی یاری رسانند. چگونگی سازمان و طرز کار کابینه به وزیر، خلیقیات او، روش کار او، میزان شناخت وی از مسئولیت‌ها و وظایفش، و بالاخره اهداف و جاه طلبی‌های سیاسی او بستگی دارد. از این رو، بدیهی است که سرنوشت کابینه کاملاً در پیوند با سرنوشت وزیر است.

اکنون که اهمیت کابینه‌های وزارتی در هرم تصمیم‌گیری فرانسه آشکار شد باید افزود که کابینه‌های وزارتی در راس هرم جای ندارند و جملگی در هژمونی کابینه



نخست‌وزیر قرار دارند. این کابینه نخست وزیر است که در جمهوری پنجم به عنوان کنشگر مرکزی تصمیم نمود و بروز یافته است. کابینه نخست وزیر محل گذر اجباری تمام تصمیمات و تمام سیاست‌ها است. هر سیاستی ولو کم‌اهمیت برای تصمیم و تصویب ناگزیر از تأیید کابینه نخست وزیر است. (Muller, p. 76)

کابینه نخست‌وزیر ساختاری دو بعدی را شامل می‌شود: بعد اول آن به کابینه تکنیکی معروف است. در این بخش از کابینه، وزارتخانه‌های مختلف تحت نظارت قرار دارند. بعد دوم، کابینه سیاسی نام دارد. در این بخش به اموری همچون روابط با مجلس و احزاب سیاسی، آماده‌سازی انتخابات و نظارت بر حوزه انتخاباتی نخست‌وزیر رسیدگی می‌شود. مشاوران نخست‌وزیر در کابینه و آنها که هر یک به ماموریتی خاص در کابینه گمارده شده‌اند تمام وزارتخانه‌هایی را که نخست وزیر باید هماهنگ کند، تحت نظر و "سرپرستی" دارند.

در کتاب کرمون، برای کابینه نخست‌وزیر پنج وظیفه اساسی بر شمرده می‌شود:

- اطلاع‌رسانی به نخست وزیر و آگاه کردن او از محتوای دستور کار ،
- آماده سازی تصمیمات وی به همراه تنظیم کمیته‌ها و نشست‌های میان وزارتی،
- تهیه پروژه های میان مدت ،
- ابلاغ تصمیمات و داوری‌های نخست وزیر ،

- نظارت بر فعالیت وزرا و ایجاد هماهنگی در آن. (Quermonne, 1994, p. 43)

همان‌گونه که آمده است، از جمله وظایف کابینه نخست‌وزیر سازماندهی و اداره نشست‌ها و جلسات میان وزارتی است. این جلسات به دعوت رئیس دفتر نخست‌وزیر و به ریاست یکی از اعضای کابینه نخست‌وزیر تشکیل می‌گردد. در این جلسات کارگزاران عالی و اعضای کابینه‌های وزارتخانه‌ها شرکت می‌کنند تا فعالیت‌های وزارتخانه‌های مختلف هماهنگ شود و داوری‌های نخست‌وزیری مهیا گردد.

نشست‌های میان وزارتی هرروز به توالی در نخست‌وزیری برگزار می‌شود. شمار

این جلسات از ۵۶ در سال ۱۹۵۶ به ۱۴۱۲ در سال ۱۹۹۳ رسیده است. (Bigaut, p. 78)

گی تویی به در خصوص این جلسات می نویسد: "از ده سال پیش بدین سو، هیچ لایحه قانونی قابل ملاحظه ای شکل نگرفته است مگر اینکه طی جلسات بی شمار میان وزارتی در ماتینون<sup>۱</sup> کندوکاو، کنترل، کالبدشکافی، اصلاح و بازنویسی شده باشد." (Thuillier, p. 97)

در قالب این جلسات، روابط پایدار میان اعضای کابینه نخست وزیر و کارگزاران عالی و اعضای کابینه وزرا برقرار می شود. این روابط به هژمونی تمام و کمال کابینه نخست وزیر بر ادارات مرکزی و کابینه های وزارتی می انجامند.

مطالعه نظام تصمیم گیری در فرانسه، آشکارا نقش مرکزی کابینه ها در شکل گیری تصمیمات عمومی در این کشور را نشان می دهد. کابینه هایی که ساز و کارشان آنها را در معرض دو نقد عمده قرار می دهد:

نقد نخست معطوف به دور زدن سیستم اداری به وسیله کابینه های وزارتی و این کابینه ها به وسیله کابینه نخست وزیر است.

کابینه نخست وزیر، در واقع، نظارت و کنترل فعالیت های وزارتخانه ها را به خود اختصاص داده و در تعارض میان وزارتخانه ها و نیروهای اجتماعی، خود را در جایگاه داور قرار داده است.

به گفته تویی به "هرگونه اصلاحی ولو کم اهمیت، از نظر نخست وزیری می گذرد." (Ibid) کابینه نخست وزیر، از چنان قدرتی برخوردار شده است که اکنون "صاحب سیاستی مستقل و مجزا از وزرای مسئول است: کابینه - در بی توجهی به روابط سلسله مراتبی - با شرکای اجتماعی و برخی مدیران وزارتخانه ها روابط مستقیم برقرار می کند؛ کابینه شبکه اطلاع دهندگان خود را در وزارت خانه ها دارد؛ کابینه برای تمرکز امور در نخست وزیری از قدرت نامحدود خود در احضار [مسئولان اداری] بهره می برد، در انتصابات مداخله می کند، برآگاه شدن از کوچکترین متون رسمی

<sup>۱</sup> - مقر نخست وزیری فرانسه.

اصرار می‌ورزد، بیانیه‌های عمومی وزرا را مشروط به موافقت نخست‌وزیری کرده است، حتی در صورت نیاز - عملی که رایج شده است - خود به تدوین متون و بیانیه‌ها می‌پردازد و در نهایت از سلاح آخرین خود یعنی عدم موافقت و امضا استفاده می‌کند. هنگام تعارض با یک وزیر هیچ‌چیز قدرت اقتناع کابینه نخست‌وزیر را محدود نمی‌کند. (Ibid., p. 92)

فرایند احضار و جایگزینی فوق سبب سلب حق وزیر و به دنبال آن انتقال مسئولیت از وزارتخانه به نخست‌وزیری می‌شود. این وضع خود طبعاً به انسجام و هماهنگی دولت که حاصل تقسیم مسئولیت‌ها است صدمه می‌زند. امروزه، تویی به می‌افزاید، "یک وزیر دیگر مستقل نیست: وی برای صدور بیانیه یا انجام مذاکره باید چراغ سبز نخست‌وزیری را داشته باشد در غیر این صورت خود را در معرض تکذیب کابینه نخست‌وزیر قرار می‌دهد. یک وزیر، به عنوان مثال، نمی‌تواند بدون پوشش ماتینیون به شرکای اجتماعی تعهدی بسپارد. بدتر اینکه طرف‌های بیرونی دولت خود نیز بر این امر واقفند و قول‌های وزیر را باور نکرده و خود در مورد "اجازه" داشتن وزیر از نخست‌وزیری به تحقق می‌پردازند." (Ibid., p. 95)

کابینه‌های وزارتی که از یک سو در سلطه کابینه نخست‌وزیرند، از سوی دیگر، به نوبه خود، نسبت به سیستم اداری صاحب آزادی عمل هستند. در گزارشی که به مناسبت آماده سازی طرح یازدهم جمهوری فرانسه به وسیله کمیسیون "دولت، نظام اداری و خدمات عمومی در سال ۲۰۰۰" تهیه شده است، کریستیان بلان، از کارگزاران عالی و بنام فرانسه و رئیس کمیسیون، می‌نویسد: "امروزه بیش از ششصد نفر در کابینه‌های وزارتی به کار اشتغال دارند. وظیفه آنها دیگر فقط ارائه مشاوره به وزرا نیست. آنها بر کار سرویس‌های دولتی نظارت دارند. هماهنگی ادارات را تضمین می‌کنند و غالباً به جای آنها تصمیم می‌گیرند. کابینه‌ها، بدین ترتیب، مانعی در راه روابط مستقیم - که باید قاعده باشد - میان وزرا و مدیران هستند. آنها گرایش به جداربندی سرویس‌های دولتی و بالا رفتن سیستماتیک پرونده‌ها [به دفتر وزیر و به صورت

مستقیم] را تحکیم می‌کنند. آنها زمینه را برای توجه به الزامات کوتاه مدت به زیان رویه‌های استراتژیک فراهم می‌کنند. کابینه‌ها تقسیم مسئولیت میان سیاستمداران و مدیران را نامعین می‌سازند." (Commissariat général du plan, p. 85)

با چنین اعمالی، کابینه‌ها مدیران و روسای سرویس‌ها را دور زده، خود به طور مستقیم به اداره امور می‌پردازند و بخش‌نامه‌های خود را بر ادارات تحمیل می‌کنند.

نقد دوم به گرایش کابینه‌ها در انجام امور به صورت محرمانه مربوط می‌شود. به نظر کریستیان بیگو، کابینه‌های دولتی را به دلایل زیر به ندرت می‌توان مورد مطالعه عینی و علمی قرار داد: (Bigaut)

- ضعف آئین نامه‌ای عملکرد کابینه‌ها؛

"قاعده‌ای وجود ندارد، هرکابینه زندگی و شخصیت خاص خود را دارد. تجربه نشان می‌دهد که هیچ کابینه‌ای شبیه دیگری نیست همه‌چیز به رئیس، شرایط سیاسی، خلق و خوی مشاوران، تجربه و جاه‌طلبی‌های آنها بستگی دارد. هر کابینه تاریخ خاص خود، مشکلات خود و تعارضات داخلی مربوط به خود را دارد. کابینه در پایان کار شباهتی به کابینه در آغاز کار ندارد." (Thuiller, p.4)

- اهمیت موضع‌گیری و مذاکره به صورت شفاهی :

"طبق تعریف، موضوعات مهم نانوشته می‌مانند و به سختی می‌توان در دنیای گرفته، بسته، جداربندی شده و محرمانه کابینه نفوذ کرد. حتی رئیس کابینه همیشه نمی‌داند (یا نمی‌خواهد بداند) که در کابینه چه می‌گذارد. در حرفه‌ای که چنین به سیاست نزدیک است، زندگی در احتمال و ناپایداری می‌گذرد، هیچ چیز تضمین شده نیست، هیچ چیز معین نیست ... (Ibid)"

- از میان بردن اسناد کابینه قبل از سپردن امور به کابینه بعدی .

کاری که لئون بلوم<sup>۱</sup> برای آن تعبیر سیاست "زمین سوخته" را برگزیده است. قانون

<sup>۱</sup> - Léon Blum

۳ ژانویه ۱۹۷۹ وزیر و کابینه اش را ملزم می‌کند که اسناد خود را به آرشیو ملی دولت فرانسه تحویل دهند. باید توجه داشت که آنچه برای تحویل باقی می‌ماند مطابق قانون به عنوان اسرار حرفه‌ای حفظ می‌شود و محققان به ندرت و با موافقت وزیر وقت امکان دسترسی به این آرشیوها را به دست می‌آورند.

شایان ذکر است که کاترین گرمیون، اگر با حمایت میشل کروزیه<sup>۱</sup>، مرکز ملی تحقیقات علمی<sup>۲</sup> فرانسه، بنیاد ملی علم سیاست<sup>۳</sup> این کشور و با همکاری دانشگاه هاروارد توانست به آرشیوهای کابینه‌های وزارتی برای مطالعه اصلاح اداری ۱۹۶۴ دست یابد، از این امکان برای بررسی سیاست تامین مالی کمک به ایجاد مسکن بازماند و به همین دلیل فروتنانه سطح دقت دومین کار کلاسیک خود را خود به پرسش می‌کشد. (Grémion, 1981, p. 206)

## منابع و مأخذ:

### الف - فارسی

۱- رحید، مجید، "گردش در سیاست‌گذاری خارج بر اساس منافع ملی. بررسی سیاست‌های اروپایی ژنرال دو گل". مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، سال ۱۳۸۲، شماره ۶۱.

### ب - لاتین

- 1-Bigaud, Christian, *Les cabinets ministériels*, L.G.D.J., 1997.
- 2- Bodiguel, J.-L., Quermonne, J.-L., *La haute fonction publique sous la 5e République*, Paris, Puf, 1983.
- 3- Cazeils, J., Grémion, C., *La réforme du financement du logement: étude de décision*, Paris, CSO, 1979.
- 4- Chagnollaude, D., Quermonne, J.-L., *Le gouvernement de la France sous la 5e République*, Paris, Fayard, 1996.
- 5- Commissariat général du Plan, *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt national*,

<sup>1</sup> - Michel Crozier

<sup>2</sup> - Centre National de Recherches Scientifiques

<sup>3</sup> - Fondation National de Science Politique

- Rapport pour la préparation du 1<sup>er</sup> plan, La Documentation Française, 1993.
- 6- Grémion, C., *Profession: décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier - Villars, 1979.
- 7- Grémion, C., *Le milieu décisionnel central*, in Baecque, Francis de, Quermonne, J.-L., *Administration et politique sous la cinquième République*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1981.
- 8- Jobert, B., Muller, P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Puf, 1987.
- 9- Kessler, Marie Christine, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1986.
- 10- Kessler, Marie Christine, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Puf, 1994.
- 11- Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, Puf, 1994.
- 12- Quermonne, J.-L., *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991.
- 13- Quermonne, J. -L., *La mise en examen des cabinets ministériels*, Pouvoirs, n° 68, 1994.
- 14- Thuillier, G., *Les cabinets ministériels*, Paris, Puf, 1982.