



حقّ بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری (حقوق عمومی)



تألیف

دکتر حسین رعنائی

قاضی دادگستری و مدرّس دانشگاه

انتشارات مجل

سرشناسه

: رضائی، حسین، ۱۳۴۸ -

عنوان و نام پدیدآور : حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری (حقوق عمومی)

تألیف: حسین رضائی

مشخصات نشر : تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۶

مشخصات ظاهری : ۴۵۶ ص.

شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۷۸۰-۳

وضعیت فهرست‌نویسی : فیبا

موضوع : حقوق اداری

Administrative Law : موضوع

موضوع : حقوق اداری - ایران

Administrative Law- - Iran : موضوع

موضوع : حقوق مدنی - ایران

Civil Rights- - Iran : موضوع

موضوع : صلاح‌دید اداری - مطالعات تطبیقی

Administrative Discretion- - Comparative Studies : موضوع

موضوع : مدیریت - مشارکت کارکنان - قوانین و مقررات

Management- - Employee Participation- - Law and Legislation : موضوع

موضوع : حقوق مدنی - مطالعات تطبیقی

Civil Rights- - Comparative Studies : موضوع

موضوع : حقوق تطبیقی

Comparative Law : موضوع

رده‌بندی کنگره : K ۱۳۹۶ م ۵۰۰/۱

رده‌بندی دیویی : ۳۴۲

شماره کتابشناسی ملی : ۴۹۳۸۸۱۹



عنوان کتاب: حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری (حقوق عمومی)

مؤلف: دکتر حسین رضائی

ناشر: انتشارات جنگل، جاودانه

ناظر فنی: امین لشکری

نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۶

قطع و تیراژ: وزیری، ۵۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۷۸۰-۳

[http:// www.jangal.com](http://www.jangal.com)

تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۸۶۱۱۵-۹-۶۶۴۸۲۸۳۰

[email: info@junglepub.org](mailto:info@junglepub.org)

۰۳۱-۳۳۲۰۵۰۰۵-۳۳۲۰۳۸۰۰-۹

«حق چاپ برای مؤلف محفوظ است»

فهرست مطالب

چکیده

مقدمه

فصل اول: تصمیمات اداری و مبانی و مفاهیم نظری مشارکت

۲	مبحث اول - مفاهیم نظری مشارکت در تصمیمات اداری
۲	گفتار اول - مفهوم مشارکت
۳	بند اول - تحلیل مفهومی مشارکت
۴	بند دوم - کاربریت مفهوم مشارکت
۶	الف - مشارکت مفهومی
۹	ب - مشارکت مفاهیم
۱۳	گفتار دوم - مفهوم کلاسیک مشارکت
۱۳	بند اول - یونان باستان
۱۵	بند دوم - در حقوق روم
۱۶	بند سوم - قرون وسطی
۱۸	بند چهارم - مشارکت در منظر اندیشه‌های اسلامی
۱۸	الف - قرآن
۲۰	ب - سنت نبوی و ائمه‌ی معصومین (ع)
۲۱	گفتار سوم - مفهوم مدرن مشارکت
۲۵	مبحث دوم - تصمیمات اداری
۲۸	گفتار اول - منابع تصمیمات اداری
۳۰	بند اول - شکل تصمیمات
۳۱	بند دوم - کیفیت تصمیمات
۳۲	گفتار دوم - صلاحیت و انواع آن
۳۳	بند اول - صلاحیت شخصی
۳۳	بند دوم - صلاحیت نوعی
۳۴	بند سوم - صلاحیت زمانی
۳۵	بند چهارم - صلاحیت مکانی

۳۶	گفتار سوم- انواع تصمیمات اداری
۳۶	بند اول- تصمیمات فردی
۳۷	بند دوم- تصمیمات نوعی
۳۹	گفتار چهارم- تصمیم‌های اداری از حیث شکل‌گیری
۳۹	گفتار پنجم- تصمیم‌های اداری از حیث آثار
۴۰	مبحث سوم- وجوه افتراق تصمیم‌های اداری از سایر تصمیم‌ها
۴۱	گفتار اول- تعریف تصمیم اداری
۴۳	گفتار دوم- آیین‌های تصمیم‌گیری
۴۴	مبحث چهارم- بانی موجهه مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری
۴۴	گفتار اول- مبانی فلسفی
۴۶	گفتار دوم- موانع ممانعتی مشارکت
۴۶	بند اول- اصل حاکمیت بر سر نوشت خویش
۴۷	بند دوم- حاکمیت قانون
۵۱	بند سوم- پاسخگویی
۵۲	بند چهارم- مسئولیت
	مبحث پنجم- دلایل موجهه حق مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و در نظام‌های حقوقی
۵۴	مفاوت
۵۴	گفتار اول- اصل منع جانبداری یا بی‌طرفی
۵۶	گفتار دوم- اصل انتظارات مشروع
۶۱	گفتار سوم- اصل تناسب
۶۴	گفتار چهارم- کارآمدی
۶۷	گفتار پنجم- تمرکز زدایی
۷۱	گفتار ششم- تحقیق عمومی
۷۶	مبحث ششم- نظام تدافعی یا اصل تناظر

فصل دوم: مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری و شکل‌گیری نظام اداری

مطلوب در نظام‌های حقوقی متفاوت

۸۴	مبحث اول- ساختار تصمیم‌گیری مشارکتی
۸۷	گفتار اول- مشارکت از دیدگاه بانک جهانی
۸۸	گفتار دوم- نقش مشارکت در تحقق حقوق شهروندی

گفتار سوم- اهمیت مشارکت شهروندان ذینفع در تصمیمات اداری.....	۹۰
گفتار چهارم- نقش مشارکت در ایجاد شهروندان فعال و مشارکت جو	۹۳
مبحث دوم- مشارکت شهروندان ذینفع در تصمیم‌های اداری در صلاحیت‌های مقامات اداری.....	۹۷
مبحث سوم- مشارکت شهروندان ذینفع از منظر مدل حکمرانی مطلوب.....	۱۰۵
گفتار اول- مفهوم حکمرانی خوب از دیدگاه مشارکت شهروندان ذینفع در تصمیم‌گیری‌های اداری.....	۱۰۸
گفتار دوم- نقش دولت در حکمرانی خوب با تکیه بر مشارکت شهروندان ذینفع در تصمیم‌گیری‌های اداری.....	۱۱۲
بند اول- اسنادهای بین‌المللی حکمرانی خوب و تأثیر آن بر حقوق عمومی و اداری ایران با توجه به اصل مشارکت.....	۱۱۴
بند دوم- اصلاح قوانین و مقررات اداری بر اساس شاخصه‌های حکمرانی خوب.....	۱۱۵
مبحث چهارم- حق بر استماع منصفانه در فرآیندهای تصمیم‌گیری‌های اداری.....	۱۱۹
گفتار اول- توسعه‌ی تاریخی حق استماع.....	۱۲۰
گفتار دوم- مفهوم حق استماع.....	۱۲۴
گفتار سوم- مبانی توجیهی حق استماع.....	۱۲۷
گفتار چهارم- اصول کلی حق بر استماع.....	۱۳۱
گفتار پنجم- محدودیت‌های حق بر استماع.....	۱۳۳
گفتار ششم- شرایط تحقق حق بر استماع منصفانه.....	۱۳۷
مبحث پنجم- حق بر استماع منصفانه در نظام‌های حقوقی.....	۱۵۸
گفتار اول- حق بر استماع منصفانه در نظام حقوقی انگلستان.....	۱۵۹
گفتار دوم- حق استماع در نظام اداری آلمان.....	۱۷۲
گفتار سوم- حق استماع در نظام حقوقی ایتالیا.....	۱۷۵
گفتار چهارم- حق بر استماع منصفانه در نظام حقوقی دانمارک.....	۱۷۸
گفتار پنجم- حق استماع منصفانه در نظام حقوقی سوئد.....	۱۸۲
گفتار ششم- حق استماع در نظام حقوقی هلند.....	۱۸۴
گفتار هفتم- حق استماع در نظام اداری فرانسه.....	۱۸۴
گفتار هشتم- حق استماع در نظام اداری ایالات متحده آمریکا.....	۱۹۰
مبحث ششم- حق استماع در نظام اداری ایران و نقش آن در شکل‌گیری نظام اداری مطلوب.....	۱۹۵
گفتار اول- نقصان حق استماع در دادرسی دادگاه‌های اداری و نهادهای شبه قضایی.....	۱۹۵
گفتار دوم- فقدان استماع در تصمیمات اداری و عدم جبران با بازنگری قضایی.....	۱۹۹

گفتار سوم- اصل قانونی بودن مبنایی گسترده در رویه‌ی دیوان عدالت اداری (پیامد نقض حق استماع).....	۲۰۰
مبحث هفتم- موانع رفتاری مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های اداری در نظام حقوقی ایران و راه‌های رفع این موانع.....	۲۰۳

فصل سوم: بنیان‌های نظام اداری مطلوب مبتنی بر مشارکت کارمندان در تصمیمات اداری

مبحث اول- مدیریت مشارکتی.....	۲۳۰
گفتار اول- تعاریف و مفاهیم مدیریت مشارکتی.....	۲۳۱
گفتار دوم- عناصر مدیریت مشارکتی.....	۲۳۵
گفتار سوم- پدیده‌های مدیریت مشارکتی.....	۲۳۶
گفتار چهارم- پیش‌نیازهای نظام مدیریت مشارکتی.....	۲۳۷
گفتار پنجم- ویژگی‌های نظام مدیریت مشارکتی.....	۲۳۷
گفتار ششم- فواید نظام مدیریت مشارکتی در نظام اداری و سازمان‌های اداری و خصوصی.....	۲۳۸
گفتار هفتم- شیوه‌های اجرایی مدیریت مشارکتی.....	۲۳۹
مبحث دوم- نقش نظام پیشنهادها در شکل‌گیری نظام اداری مطلوب.....	۲۴۰
گفتار اول- تعریف نظام پیشنهادها در نظام اداری.....	۲۴۱
گفتار دوم- اهداف نظام پیشنهادها در شکل‌گیری نظام اداری مطلوب.....	۲۴۴

فصل چهارم: مشارکت کارمندان در تصمیم‌های اداری و شکل‌گیری نظام اداری مطلوب

مبحث اول- تعاریف و مفاهیم مشارکت کارمندان در تصمیمات اداری.....	۲۵۵
گفتار اول- اهمیت تصمیم‌گیری مشارکتی کارمندان.....	۲۵۶
گفتار دوم- تعاریف مشارکت و اصطلاحات و متغیرهای تحقیق.....	۲۵۸
گفتار سوم- ریشه‌های مشارکت کارمندان در تصمیم‌های اداری.....	۲۶۳
مبحث دوم- پیش شرط‌های لازم برای موفقیت کارمندان در مشارکت در تصمیم‌گیری‌های اداری.....	۲۶۵
گفتار اول- مزایای مشارکت کارمندان در تصمیم‌گیری‌های اداری.....	۲۶۸
گفتار دوم- محدودیت‌های مشارکت کارمندان در تصمیم‌های اداری.....	۲۷۳
گفتار سوم- دلایل عدم مشارکت کارمندان در تصمیمات اداری.....	۲۷۶
گفتار چهارم- نقش مشارکت در تصمیم‌گیری کارمندان.....	۲۷۹

۲۸۱	مبحث سوم- کارکردهای مشارکت کارمندان در تصمیم‌گیری
۲۸۷	- از نظر کیفیت و اثر بخشی
۲۸۷	- از نظر کارایی و هزینه

فصل پنجم: اجرای نظام پیشنهادها در رشد مشارکت کارمندان در تصمیمات اداری در نظام‌های حقوقی آمریکا، ژاپن و ایران

۲۹۲	مبحث اول- اجرای نظام پیشنهادها در نظام حقوقی ژاپن
۲۹۷	مبحث دوم- اجرای نظام پیشنهادها در نظام حقوقی آمریکا
۳۰۱	مبحث سوم- اجرای نظام پیشنهادها در نظام حقوقی فرانسه
	مبحث چهارم- اجرای نظام پیشنهادها و مشارکت کارمندان در تصمیمات اداری و سایر تصمیمات
۳۰۵	در ایران
۳۲۴	گفتار اول- نگاهی آسیب شناسانه به مشارکت کارکنان و نظام پیشنهادها
۳۲۶	گفتار دوم- نظام پیشنهادها در نظام اداری ایران
۳۲۷	گفتار سوم- الزامات و پیش زمینه‌های نظام پیشنهادها در سازمان‌های اداری ایران
۳۲۸	گفتار چهارم- چالش‌های فرا روی نظام پیشنهادها در نظام اداری ایران
۳۲۸	گفتار پنجم- راهکارهایی برای غلبه بر چالش‌ها
۳۳۱	گفتار ششم- نقش پاداش در نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها
۳۳۳	نتیجه‌گیری و پیشنهادها
۳۵۱	منابع و مآخذ

اصل «مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» در بیشتر قوانین اساسی کشورهای توسعه یافته و مردم سالار پذیرفته و درج شده است. این اصل یکی از اصول بنیادین در قوانین اساسی این گونه نظام‌های حقوقی بوده و به رسمیت شناخته شده است.

مشارکت دیری شهروندان ریشه در نظریه‌ی «قرارداد اجتماعی» دارد. مشارکت‌های مردمی در شرایطی حادث می‌شود که میان شهروندان و دولت، فضای سرشار از اعتماد و تفاهم وجود داشته باشد. مشارکت، دولت و شهروندان را در تصمیم‌گیری‌های اداری درگیر می‌سازد و شرکت آزادانه مردم در تصمیمات اداری و اداره امور عمومی موجب توسعه پایدار دولت می‌گردد.

امام علی(ع) در اهمیت مشارکت و مشارکت در تصمیم‌گیری می‌فرماید: «هیچ پشتیبانی جز مشاوره نیست».

حق حاکمیت مردم یکی از بنیادی‌ترین اصول «زامداری و یا حکمرانی خوب»^۱ و یکی از اصول ریشه دار دموکراسی است و موجب مشروعیت یک نظام حقوقی و سیاسی می‌گردد، به‌طوری که فقدان حق مشارکت، نظام دیکتاتوری و سیاسی را از «به زمام‌داری» دور می‌کند.

بزرگ‌ترین اندیشمندان و سیاست‌مدارانی مانند هانا آرنت و فردریش فون هایک، دیوید هلد و یورگن هابرماس و دیگران، آشکارا به تأثیر مشارکت مردم و اجتماع اظهارات آن‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری اشاره کرده‌اند و یا با انتقاد از عملکرد نظام‌های غیردموکراتیک به اهمیت بنیادین مشارکت اصرار ورزیده‌اند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نظام مبتنی بر پاسداشت حقوق شهروندی، حاکمیت قانون، مشارکت‌پذیری دولت، جامعه‌ی مشارکتی و حکمرانی خوب تأکید دارد. در بند هشتم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کنار گسترش ارزش‌هایی چون آزادی، برابری، عدالت، به ضرورت مشارکت عامه‌ی مردم در تعیین

سرنوشت خویش تأکید کرده است و در اصل هفتم به اهمیت شورا و مشورت با اتکای بر آیات قرآن مجید «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ» و «شاورهم فی الأمر» اشاره رفته است.

دولت اثر بخش‌ترین و کارآمدترین نهاد سیاسی- اجتماعی برای افزایش میزان مشارکت مردم در تصمیمات اداری و اداره‌ی امور عمومی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بند هشتم اصل سوم با تأکید بر مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود در ابعاد گوناگون نظامی است مبتنی بر مردم سالاری و شهروند مدار که ریشه در اسناد حقوق بشری نظیر اعلامیه‌ها، منشورها و میثاق‌ها دارد.

طبق این اصل مشارکت شهروندان و اهمیت دادن به دخالت و شرکت مردم در تصمیمات داری مربوط به خود، رسالتی بنیادین برای دولت و اداره شمرده شده است. دولت باید تلاش کند تا مشارکت مردم در تصمیمات اداری را در سازمان و ادارات دولتی نهادینه نماید، زیرا قابلیت دارد، موجود در اصل سوم موجب بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی و سهم دانس شهروندان در اعمال حق حاکمیت که در حقیقت به خود مردم تعلق دارد می‌گردد.

متأسفانه از زمان تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و سپس بازنگری آن در ۱۳۶۸، دولت‌ها یکی پس از دیگری آگاهانه یا ناآگاهانه توجهی به نهادینه کردن حق مشارکت شهروندان عموماً و ذینفع‌ها خصوصاً در تصمیمات داری نکرده‌اند. مجلس شورای اسلامی نیز بدون توجه به بند هشتم اصل سوم قانون اساسی تلاش در خوری در قانونی کردن حق مشارکت و یا حق استماع اظهارات ذینفع‌ها، البته قبل از اتخاذ تصمیم‌ها مبذول نداشته است.

در واقع در حال حاضر، دولت عموماً و اداره‌ها خصوصاً، به جای تصمیم‌سازی^۱ که متکی به مشارکت ذینفع‌ها در فرآیندهای تصمیم‌گیری مربوط به حقوق و منافع خود است، مبادرت به تصمیم‌گیری که متکی به اقتدار اداره یعنی بدون حق استماع اظهارات ذینفع‌ها است، می‌کنند.^۲

علت اصلی ناکارآمدی دولت‌ها و اداره‌ها در تصمیمات اداری و در اداره‌ی شایسته‌ی امور عمومی، معلول رفتارهایی این چنینی است:

1- decision – making

2- decision – taking

الف- از تعامل با مردم گریختن

ب- حق مشارکت مردم در تصمیم اداری یا تصمیم‌سازی را نپذیرفتن یا محدود نمودن حق مشارکت مردم

ج- گریز از اعطای همه جانبه‌ی حق تصمیم‌سازی به دست شهروندان و به جای مشارکت‌پذیری مشارکت گریزی اداره.

بنیادی‌ترین عامل توجیه کننده‌ی حق مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری مربوط به حقوق و منافع خود و مشارکت‌پذیری مردم، برابر دانستن شهروندان در برخورداری از حق‌های رومیانه مانند حق استماع اظهارات و حق اعمال قدرت است. همین که در قانون اساسی از واژه «حق تعیین سرنوشت مردم» استفاده شده است، حکایت از بنیادی بودن این حق دارد.

حق مشارکت ذینفعان در تصمیمات اداری، بیان کننده‌ی موضوعاتی است چون ۱- مردم همه برابرند و از حقوق شهروندی برخوردار هستند. ۲- در حقیقت مردم صاحب قدرت واقعی هستند و باید در تصمیماتی که مربوط به خود آنهاست در حکمرانی شریک و سهیم باشند. ۳- مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری، کنترل اعمال اداره و مقامات اداری توسط خود شهروندان است و لذا از سرنوشت آن‌ها و استبداد اداری جلوگیری می‌شود.

موضوع مهم در مشارکت شهروندان در اتخاذ تصمیمات اداری، تکلیفی بودن آن است، زیرا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بند هشتم اصل ششم، دولت را مکلف به این امر کرده است. لذا دخالت دادن مردم در تصمیم‌گیری مربوط به حقوق و منافع آنها منتفی نیست که دولت و حکومت بر مردم نهد.

در بحث مشارکت کارمندان در تصمیم‌گیری‌های اداری باید گفت این بحث به «مدیریت مشارکتی»^۱ یکی از رویکردهای نسبتاً جدید مدیریت است، که با به رسمیت شناختن اهمیت نیروی انسانی تلاش می‌کند راهکارهایی برای حضور فعال کلیه‌ی افراد اداره یا سازمان اداری بیابد.

این رویکرد که هم مبتنی بر مبانی نظری محکم است و هم از ارزش‌های اجرایی قابل استفاده‌ای بهره می‌برد، در سال‌های اخیر در بسیاری از سازمان‌های تولیدی، خدماتی و اداری به کار گرفته شده است و با پیامدهای مادی و معنوی، همراه بوده است.

نظام مدیریت مشارکتی اداره که بر اساس نظام تشکر بنا می‌شود دقیقاً نقطه‌ی مقابل مدیریت آمرانه قرار دارد و موجب بسط روابط محبت آمیز کارکنان و مدیریت افراد با یکدیگر می‌شود. در نظام مدیریت آمرانه و زور مدار و سلسله مراتبی که در حال حاضر در نظام اداری کشور ما نیز حاکم است، روابط اجتماعی به سمت روابط دشمنانه و کینه توزانه و تخاصم سوق پیدا می‌کند.

نظام مشارکتی می‌گوید: «همه فکر کنید. همه موظف و مسئول هستید و تکلیف شما است که فکر کنید و مشارکت کنید».

به طرک نظام مشارکتی از یک مجموعه متغیرهای بومی و سازمانی تبعیت می‌کند که یکی از این متغیرهای تأثیر گذار، فرهنگ سازمانی است. از طرف دیگر مدیریت مشارکتی پیام‌ها و داوردهای مستقیم و غیر مستقیمی دارد که از آن جمله می‌توان به کارآیی و اثر بخشی کارکنان اشاره کرد.

نظام مدیریت مشارکتی ابزار است بسیار کارآمد بر پایه‌ی انگیزش تحول ساز در مدیریت، به گونه‌ای که به سرگیری از در کشورهای توسعه یافته و نظام‌های حقوقی متفاوت، موجب گام‌های بسیار بلند و سریع در مسیر توسعه و رشد شده است.

صاحب نظران مدیریت عقیده دارند که مهم‌ترین جهش تکنولوژیکی و اقتصادی در کشورهای نظیر ژاپن، آمریکا و برخی کشورهای اروپایی استفاده‌ی فراگیر از نظام مدیریت مشارکتی در اداره‌ی سازمان‌ها بوده است. (طوبی، ۱۳۷۲: ۱۴)

به علت تأثیر مدیریت مشارکتی در تصمیم‌گیری‌های بهتر و مؤثر و کارآمد در کشورهای توسعه یافته در سازمان‌های اداری و حتی در بخش خصوصی و وا‌نگذار ما در تدوین و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده‌ی ۲۰ برای اتخاذ تصمیمات کارآمد با نتایج بهتر مدیریت مشارکتی را در سازمان‌های اداری نهادینه کرده است. در جای خود جای امیدواری است که قانونگذار ما با تصویب و تدوین آیین اداری، به‌طور کلی «حق مشارکت شهروندان و کارمندان» را برای سازمان‌های اداری الزامی نماید، به‌طوری که نقض این اصل، از طریق دادرسی اداری، موجب ابطال تصمیم اداری گردد.

بیان مسأله و ضرورت تحقیق

مشارکت در اتخاذ تصمیمات اداری در حقیقت توسعه‌ی اصول دموکراسی در حقوق اداری یا تحقق حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش می‌باشد که منبعث از خود

آیینی^۱ بشر است. اما توسعه‌ی این حق در حقوق اداری همواره محل مناقشه و اختلاف بوده است. مشارکت در تصمیمات اداری را می‌توان در ذیل مردم سالاری در دیوان سالاری دنبال کرد، جایی که اداره در اخذ تصمیمات خویش نظرات ذینفع‌ها و حقوق و منافع آنان را هم در نظر می‌گیرد.

بوروکراسی زمانی مشروعیت می‌یابد که ادارات و مراجع عمومی مردم را در تصمیمات خود دخیل نمایند.

مشارکت همگانی و تصمیم اکثریت که از اصول دموکراسی به شمار می‌آیند با ورود به عرصه‌ی حقوق اداری علاوه بر آنکه موجب افزایش رضایت عمومی شده منجر به کارایی بهتر اداره نیز می‌گردد. از این رو باید شهروندان، حق مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری‌های اداری را که مرتبط با حقوق آزادی هایشان هست را از طریق زیر به یاد داشته باشند:

۱- بدین گونه که شهروندان، در ققرات گذاری‌های اداری به‌طور دموکراتیک شرکت نمایند.

۲- اداره مبنا و دلایل تصمیمات خویش را به‌طور آشکاری برای آنان توضیح دهد.

بدین صورت مشارکتی عمومی در اتخاذ تصمیمات اداری اعمال می‌گردد. آنچه که در دموکراسی مفاهیم^۲ نیز مطرح می‌گردد:

دموکراسی مفاهیم‌ای یکی از اشکال سراسری است که مفاهیم بنیان تصمیم‌گیری

است، و در آن هم عناصر تصمیم‌گیری همگانی^۳ و هم غاعده‌ی اکثریت^۴ پذیرفته شده است.

دموکراسی مفاهیم‌ای هم با دموکراسی نمایندگی^۵ و هم دموکراسی مستقیم سازگاری دارد.

هابرماس در نظریه‌ی دموکراسی مفاهیم‌ای از سراسر حوزه‌ی عمومی^۶ یک دولت ملی

بهره می‌برد. ترغیب شهروندان فعال و عدم محروم نمودن هیچ‌کس از آنان، مشارکت

سیاسی را از بنیان‌های دموکراسی مفاهیم‌ای ذکر می‌کند. هابرماس از چهارچوبی لیبرال

برای نظریه‌ی دموکراسی خویش استفاده می‌کند که همراه با حاکمیت قانون و مشروطه

خواهی به عنوان مفاهیمی کلیدی می‌باشد. برخلاف راولز که مشروطه خواهی و قانون را بر

1- Autonomy

2- Deliberative democracy

3- Consensus decision – making

4- Majority rule

5- Representative democracy

6- Public sphere

عقل جمعی^۱ مبتنی می‌داند. وی نظریه‌ی دموکراسی مفاهمه‌ای را در جایی که مشارکت سیاسی محدود به نخبگان سیاسی نیست و هم حوزه‌ی عمومی و هم حوزه‌ی خصوصی به عنوان بخشی از فرایند سیاسی کنش‌گری می‌کنند، مطرح می‌نماید.

مبنای دموکراسی مفاهمه‌ای از دیدگاه هابرماس مبتنی بر ایده‌ی خود سازمان دهی جامعه‌ی آزاد و برای شهروندان است که هماهنگی امور جمعی از طریق خرد همگانی صورت می‌پذیرد.

جیمز کین^۲، پنج ویژگی برای مشروعیت دموکراسی مفاهمه‌ای بر می‌شمارد:^۳

۱- اطلاعات^۴ ده‌های مربوط به‌طور دقیق در اختیار کلیه‌ی مشارکت‌کنندگان قرار گیرد.
۲- نظارت^۵ بنیادین: تصمیمات مختلف بر اساس مدارک حمایتی آنها سنجیده و ارزیابی شود.

۳- کثرت‌گرایی: تمام تصمیمات مهم توسط مردم اخذ و اجرا گردد.

۴- پیروی از وجدان: مشارکت‌کنندگان تمامی مباحث را به‌طور صادقانه ارزیابی کنند.
۵- برابری نظرات: نظرات و ارزیابی‌ها بر اساس شواهد باشد و نه در دفاع از یک دیدگاه خاص (باصری، ۱۳۹۲، ۳۳)

اصل استماع^۶ از لوازم مشارکت است به‌لایمهی آن دو امر اطلاع‌قبلی^۵ و افشای اطلاعات^۴ است. اصلی‌ترین توجیه برای اصل استماع، رفتار منصفانه و عادلانه است. اگر چه اصل استماع مشروط و ابزاری است بدین مفهوم که جایگاه آن در فرایند تصمیم‌گیری به میزان اثرگذاری آن بستگی دارد، اما اصل استماع را در درجه‌ی ابزاری و غیر ابزاری می‌توان مورد مذاقه قرار داد. وجه ابزاری به مشارکت مردم در تصمیمات اداری منوط به میزان تأثیر آن در نتیجه‌ی نهایی تصمیم است و در نگرش غیر ابزاری به اصل استماع احترام به کرامت ذاتی انسان و حق تعیین سرنوشت مد نظر است. (فلاح‌زاده، ۱۳۹۰، ۱۷۳-۱۷۴)

در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی و..... و همچنین ایجاد نظام اداری صحیح از وظایف دولت به شمار رفته است. به

1- Communicative reason

2- James kin

3- <http://en.wikipedia.org/wiki/Deleberativedemocracy>

4- Hearing

5- Notice

6- Disclosure

نظر می‌رسد که قوه‌ی مؤسس جمهوری اسلامی ایران با ذکر دو مورد فوق در اصل سوم، اهتمام به مشارکت مردم در ابعاد مختلف را راهکاری جهت شکل‌گیری نظام اداری صحیح دانسته است که در حوزه‌ی حقوق اداری به‌طور جدی مورد بررسی قرار نگرفته است. در این تحقیق و رساله سعی خواهیم نمود تا ضمن تشریح مشارکت در اتخاذ تصمیمات اداری و لزوم مشارکت کارمندان در تصمیمات اداری متبوع خود به بررسی نظام اداری صحیح در این قالب بپردازیم. لذا هدف نهایی تحقیق ارائه‌ی الگویی اداری مطلوب بر مبنای مشارکت مردم و کارمندان در تصمیمات اداری است.

پیشینه‌ی تحقیق و جنبه‌ی نوآوری

نقش روز افزون ادارات راتی به عنوان بازوی اجرایی دولت مدرن در زندگی شهروندان غیر قابل انکار است. هم‌نین، جنبش‌های مردمی که خواهان آزادی و مشارکت در کلیه‌ی امور زندگی اجتماعی خویش هستند، بیش از پیش مشارکت در تصمیمات اداری را طلب می‌کند.

طرح مشارکت و حتی توسعه‌ی «مواکاتی» در بوروکراسی اداری از خلاءهای موجود در نظام حقوق اداری ایران است که نیازمند بسط مفهومی آن و ارائه‌ی الگویی متناسب با ساختار حقوقی - سیاسی کشور می‌باشد.

امروزه عدالت رویه‌ای به یکی از اجزای اداره مطلوب تبدیل شده است. ورود این ایده از ساخت رسیدگی قضایی به تصمیم‌گیری اداری متأثر از توسعه ارتقای جایگاه حق‌های رویه‌ای بوده است. با این حال، عدالت رویه‌ای در تصمیمات اداری در فضایی متفاوت از تصمیمات قضایی معنا می‌یابد، به همین اعتبار عدالت رویه‌ای به‌رمینه‌ها و شرایط حاکم بر هر موضوع اداری حساس و وابسته است. فارغ از نگاه مقدماتی و غیرمقدم به عدالت رویه‌ای، اعمال آن باعث ارتقای درستی نتایج و منصفانه شدن فرایند اتخاذ تصمیم می‌شود. در حقیقت، عدالت رویه‌ای بر برجسته‌سازی وجوه انسانی حقوق اداری تأکید دارد. (فلاح‌زاده، ۱۳۹۰، ۱۷۲-۱۷۳)

در بازخوانی عدالت قضایی می‌توان به عدالت اداری که نقش حیاتی در حوزه‌ی حقوق اداری و به ویژه دادرسی اداری دارد، اشاره نمود. عدالت اداری مفهومی بنیادین و چالش برانگیز در توسعه‌ی عدالت قضایی است که قرائت‌های مختلفی را می‌توان در بر داشته باشد. مقوله‌ی دادرسی اداری و به تبع آن عدالت اداری در نظام حقوقی ایران، پس از پیروزی

انقلاب اسلامی و با تشکیل دیوان عدالت اداری آغاز شده است. یکی از راه‌های رسیدن به عدالت اداری در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری و هیات‌های اداری توجه به نحوه رسیدگی و اتخاذ تصمیمات توسط سازمان‌های اداری است، عدالت اداری را باید در مقررات شکلی و آیین رسیدگی اداری جست و جو کرد نه در مقررات ماهوی هرچند نظام اداری ایران فاقد آیین دادرسی اداری است ولی می‌توان برخی الزامات شکلی را در قوانین عادی و اساسی یافت بعنوان مثال اصل تعیین سرنوشت توسط خود مردم و اصل شورا و دخالت دادن شهروندان در سرنوشت‌های متعدد خود.

در این کتاب تأکید بر آن است که در خصوص شرکت دادن شهروندان ذینفع در تصمیمات اداری که بر حقوق و منافع و آزادی‌های ایشان تأثیر می‌گذارد، بحث شود. نظام اداری ما مستطع به بند ۸ اصل سوم قانون اساسی و اصل ششم و هفتم و خصوصاً اصل پنجاه و ششم می‌باشد. لذا اولاً سازمان‌های اداری با استناد به این اصول مکلف هستند شهروندان ذینفع را در تصمیم‌گیری‌های اداری شرکت دهند. در مورد دخالت کارمندان در تصمیمات که ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری اداره را مکلف کرده است بنابراین ادارات با مشکلی مواجه نیستند نه از آن جهت دیوان عدالت اداری جرات کنند با استناد به این اصول از قانون اساسی و یا اصول عدالت ریاضی، تصمیمات اداری را که بدون رعایت حق استماع اظهارات ذینفع و دخالت دادن کارمندان اتخاذ گردیده است را ابطال نموده و به مقام اولیه اعاده نمایند در بررسی آرای شعب در این عدالت اداری، متأسفانه با رایی مواجه نشده‌ایم که یک تصمیم اداری را به علت عدم استماع اظهارات ذینفع و یا عدم دخالت کارمندان در اتخاذ یک تصمیم مهم ابطال نمایند.

آنچه که در حق استماع و مشارکت ذینفع‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری‌های اداری حائز اهمیت است، این است، زمانی که اداره در مورد حقوق و منافع شهروندی تصمیم می‌گیرد، قبل از اتخاذ تصمیم، حرف‌ها و دفاعیات او را بشنود و دلایل و مدارک او را بررسی کند و در حقیقت به کرامت انسانی او احترام بگذارد، فارغ از هر تصمیمی که اداره در مورد او بگیرد، موجب اقناع وجدانی او خواهد شد و در نتیجه نوبت به اعتراض به تصمیم اداری و بازنگری قضایی نخواهد رسید.

در خاتمه می‌توان گفت، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش همواره از موضوعات اصلی مورد نظر محققان حقوق اساسی بوده است. اما مشارکت در تصمیمات اداری که خود موجب خروج دموکراسی از انفعال می‌باشد، در حوزه حقوق اداری کمتر مورد توجه قرار گرفته است.