



The University of Tehran Press

A Reflection on the Concept and Function of Administrative Participation

Zahra Bidar¹  | Alireza Dabirnia² 

1. Corresponding Author; Ph.D. in Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: zb.zahrabidar@gmail.com
2. Associate Prof., Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: dr.dabirnia.alireza@gmail.com

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 2717-2736</p> <p>Received: 2023/10/07</p> <p>Received in Revised form: 2024/01/03</p> <p>Accepted: 2024/04/15</p> <p>Published online: 2025/12/22</p> <p>Keywords: <i>administrative democracy, administrative participation, citizens' participation, government regulation, optimal administrative system.</i></p>	<p>In dynamic administrative systems, citizens participate in decision-making through various methods, referred to as “administrative democracy” or “participatory democracy”, whereby the realization of citizens’ effective sovereignty is measured by their level of involvement in the management of public affairs. This study, conducted using a descriptive-analytical approach and library research, aims to introduce different models of citizen participation in administrative activities and their enforcement guarantees. It also seeks to answer the question: How can citizen participation in administrative decisions in our country be evaluated? In other words, what is the current state of administrative democracy in the country, and what legal capacities exist to support it? The findings indicate that administrative participation, in its specific sense, can be applied to general and non-personal administrative decisions and can lead to greater dynamism and efficiency in the administrative system. In Iran’s legal system, there are also adequate legal capacities for citizens to play an active role as the primary holders of power in various domains, and public participation in different matters is formally recognized. However, in practice, a significant gap remains between the current situation and the desired level of participation.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Bidar, Zahra; Dabirnia, Alireza (2026). A Reflection on the Concept and Function of Administrative Participation. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 55 (4), 2717-2736. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.366284.3406</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jplsqt.2024.366284.3406</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



تأملی بر مفهوم و کارکرد مشارکت اداری

زهرا بیدار^۱ | علیرضا دبیرنیا^۲

۱. نویسنده مسئول؛ دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. رایانامه: zb.zahrabidar@gmail.com

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. رایانامه: dr.dabirmia.alireza@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۷۱۷-۲۷۳۶</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۱۵</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۰/۱۳</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۱/۲۷</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: دموکراسی اداری، مشارکت اداری، مشارکت شهروندان، مقررہ‌گذاری دولتی، نظام اداری مطلوب.</p>	<p>در نظام‌های اداری پویا، مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها با روش‌های مختلف صورت می‌گیرد که از آن تحت عنوان «دموکراسی اداری» یا «دموکراسی مشارکتی» یاد می‌شود، به‌نحوی که میزان تحقق حق حاکمیت مؤثر شهروندان، با سطح مشارکت آنان در اداره امور عمومی سنجیده می‌شود. این پژوهش که با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام شده است، در راستای معرفی الگوهای مختلف مشارکت شهروندان در حوزه فعالیت‌های نظام اداری و ضمانت‌های اجرایی آن بوده و در پی پاسخ به این سؤال است که وضعیت مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری کشور ما چگونه قابل ارزیابی است؛ به عبارت دیگر دموکراسی اداری در کشور چه وضعیتی دارد و ظرفیت‌های حقوقی موجود از چه قرار است؟ یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد مشارکت اداری در مفهوم خاص خود در خصوص تصمیمات اداری عام‌الشمول و غیرشخصی قابل اعمال است و می‌تواند به پویایی و کارآمدی بیشتر نظام اداری منتهی شود. در نظام حقوقی ایران نیز ظرفیت قانونی مناسبی برای نقش‌آفرینی مردم به‌عنوان دارندگان اصلی قدرت در عرصه‌های مختلف وجود داشته و مشارکت عامه مردم در امور مختلف به رسمیت شناخته شده است، لکن در عرصه عملی فاصله زیادی تا وضعیت مطلوب وجود دارد.</p>
استناد	بیدار، زهرا؛ دبیرنیا، علیرضا (۱۴۰۴). تأملی بر مفهوم و کارکرد مشارکت اداری. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۴)، ۲۷۱۷-۲۷۳۶.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2024.366284.3406
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

آغاز مطلب با ذکر مقدمه‌ای چالش برانگیز ورای مباحث مرسوم حقوق اداری است. چالشی که نادیده گرفتن آن به نگارش آثار متعدد منجر شده، اما بدون پرداختن به مسئله مبانی و ریشه‌ای، صرفاً به بیان مطالب در سطح اکتفا شده است. بسیاری از موضوعات در حوزه حقوق اداری از این حیث به مسئله تبدیل می‌شوند و نیاز به راه‌حل دارند که در آنها «مردم» به‌عنوان دارندگان اصلی قدرت اعم از قدرت اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مورد توجه مناسب قرار نمی‌گیرند. در مواجهه با هر مسئله و در تلاش برای یافتن راه‌حلی برای آنها همواره باید این پیش‌فرض در نظر گرفته شود: «قدرت در همه جنبه‌های آن از آن مردم و متعلق به مردم است». از این‌رو راه‌حل‌های پیشنهادی باید در راستای تحقق بخشیدن به این پیش‌فرض باشند. فارغ از اینکه در عرصه سیاسی، اداری، اقتصادی یا اجتماعی هستیم، قدرت از آن مردم است و تصمیم‌گیرندگان هر عرصه امانتداران موقت این قدرت هستند.

در نظام‌های پارلمانی، عملکرد قوه مجریه و در ذیل آن نظام اداری در چارچوب قوانینی شکل می‌گرفت که از سوی پارلمان به‌عنوان نهاد دموکراتیک تصویب شده بودند. بر این اساس مشروعیت برآمده از سوی مردم برای قوه مجریه غیرمستقیم بود؛ بدین معنا که در مرحله اول، مردم به‌عنوان دارندگان اصلی قدرت اقدام به انتخاب نمایندگانی می‌کردند که صلاحیت وضع قوانین را داشتند و سپس قوه مجریه بر اساس این قوانین عمل می‌کرد. در طی سالیان اخیر و به موازات افزایش حدود صلاحیت دولت‌ها، قوه مجریه برای تنظیم و تمشیت امور مقرراتی وضع کرد که از لحاظ ماهیت و عملکرد، مشابه قوانین هستند (هداوند و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۲) و همین اقدام منجر شد که مقبولیت این قوه با چالش اساسی روبه‌رو شود.

استفاده از سازوکارهای ظرفیت مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌های اداری از جمله روش‌هایی است که برای جبران فقدان مقبولیت در نظام اداری از آن بهره‌جسته‌اند. همان‌طور که گفته شد مشارکت مردم در عرصه تصمیم‌گیری اداری ریشه در این حقیقت دارد که از نظر مبانی، حاکمیت متعلق به مردم است و دولت در جایگاه نماینده مردم قرار دارد، از این‌رو می‌توان برای مردم مشارکت‌های مختلف را در نظر گرفت؛ هرچند باید مکانیزم‌های اجرایی مناسبی هم تعریف شود و به‌نحوی سیستم مدیریت شود که به روند امور اداری خللی وارد نشود. حاکمیت مؤثر مردم در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی مستلزم این است که صاحبان قدرت یعنی شهروندان همواره از این ظرفیت برخوردار باشند که بتوانند از طریق سازوکارهای تعریف‌شده در نظام‌های سیاسی و حقوقی نسبت به برخی تصمیم‌گیری‌های دولت اعتراض کنند و خواستار اصلاح آن شوند. برای به حداقل رساندن دامنه اعتراضات به تصمیم‌های دولت، نقش مشارکت مؤثر آنان در فرایندهای تصمیم‌گیری‌های اداری حائز اهمیت است. در این وضعیت، تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اداری از فرایند یک

گفتمان عمومی عبور می‌کنند و به همین میزان از اعتبار و پشتیبانی شهروندان برخوردار خواهند بود، در نتیجه از انباشت مقررات متروک ناشی از بی‌میلی مردم در تمکین از آن، کاسته شده و تصمیم‌ها در حوزه امور عمومی با کمترین مقاومت از سوی شهروندان مورد پذیرش قرار می‌گیرند.

منابع قانونی که مشارکت شهروندان را در تصمیم‌گیری‌های اداری به رسمیت شناخته‌اند، به‌طور معمول تعریفی از این مفهوم ارائه نداده، بلکه صرفاً به تعیین سازوکار و روند مشارکت بسنده کرده‌اند. علت فقدان تعریف این مفهوم و نپرداختن به آن از سوی دکترین حقوق اداری چنین توضیح داده شده است که مفهوم مشارکت ذیل مفهوم دیگری یعنی «دموکراسی اداری»^۱ قرار دارد (Pinel, 2018: 26). در تعریف دموکراسی اداری گفته شده است: «به‌کارگیری مشارکت هرچه بیشتر شهروندان در مدیریت و تصمیم‌گیری» (Chicot, 2011: 139)، «مشارکت افراد ذی‌نفع در اتخاذ تصمیمات اداری مربوط به آنها» (Aïdan, 2011: 141) و «مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری» (Testard, 2018: 111). در تمامی این تعاریف مشارکت به‌عنوان عنصر اصلی و جدایی‌ناپذیر دموکراسی اداری حضور دارد، اما این موضوع ما را از پرداختن به مفهوم مشارکت اداری بی‌نیاز نمی‌کند.

به‌دلیل اهمیت موضوع مشارکت اداری، این تحقیق در پی پاسخ به این پرسش است که چه الگوهای برای مشارکت مؤثر مردم در عرصه تصمیم‌گیری‌های اداری وجود دارد و در این میان، نظام حقوقی ایران از چه ویژگی‌ها و ظرفیت‌هایی برخوردار است؟ برای پاسخ به این پرسش در این نوشتار با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مطالعه وضعیت کشورهای دیگر در این موضوع، مفهوم مشارکت اداری، انواع آن، جنبه الزام‌آور بودن مشارکت، سازوکار اجرای این مفهوم و روش‌های تضمین آن بررسی شده است؛ در پایان نیز به وضعیت مشارکت اداری در نظام حقوق اداری ایران (در عرصه نظری و عملی) پرداخته شده است.

۲. تعریف مشارکت اداری

مشارکت اداری نوعی از مداخله و همکاری شهروندان در آماده‌سازی تصمیم و تصمیم‌گیری اداری است که بر اساس آن هر شهروند حق اظهارنظر و همکاری در تدوین تصمیم‌ها را دارد و شیوه‌ای قانونی است در مواردی که تصمیم مرتبط با مردم است، نهاد تصمیم‌گیرنده باید در حین اتخاذ تصمیم (نه پس از اتمام آن) توضیحات و مستندات لازم را در خصوص آن تصمیم به مردم ارائه دهد (Priour, 1988: 398).

آنچه در تعریف مشارکت اهمیت دارد این است که مشارکت با وجود دیگران معنا پیدا می‌کند، چراکه مشارکت نیاز به وجود شرکای دیگر دارد، از این‌رو مشارکت شهروندان در اعمال قدرت (از هر نوعی اعم

1. administrative democracy

از اداری یا سیاسی) مستلزم اشتراک آن نوع از قدرت بین دیگر افراد است و این توضیح در توجیه هر بیشتر این موضوع است که اساساً مفهوم مشارکت به معنای خاص و مورد توجه در این نوشتار در تصمیم‌گیری‌های موردی که مختص یک فرد است موضوعیت پیدا نمی‌کند، بلکه در این‌گونه از تصمیمات «اصل استماع» موضوعیت پیدا می‌کند که در مطالب آتی به این مسئله پرداخته می‌شود.

مشارکت را می‌توان حق شهروندان برای ابراز عقاید، مواضع، نظرها و پیشنهادهای آنها در جریان تصمیم‌گیری دانست (Th Ziamou, 2001: 12). در مقابل ابراز این نظرها، اداره موظف به اعمال تمامی آنها نیست، بلکه وظیفه اداره به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیرنده پاسخگویی به نظریات مطرح‌شده است. بنابراین این حق شهروندان، حق رویه‌ای^۱ است. بر اساس این حق برای هر کس این امکان وجود دارد نظر خود را بیان کند، اما مشارکت او در تصمیم‌گیری تضمین‌شده نیست. از این‌رو گاهی از اصطلاح «حق مشورت»^۲ به جای «حق مشارکت»^۳ نیز استفاده می‌شود. این رویه بر حق عمومی برای اظهارنظر در یک بازه زمانی و دریافت پاسخ به آن نظر تأکید دارد (Gramberger, 2001: 36 – 40). این ویژگی مشارکت در تصمیم‌گیری اداری در بحث آثار مشارکت بیشتر مورد توجه قرار خواهد گرفت. از همین رهگذر می‌توان از حیث میزان دخالت افراد در فرایند تصمیم‌گیری، بین جنبه‌های مختلف مشارکت قائل به تفکیک شد و مشارکت را به دو دسته «مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم»^۴ و «مشارکت در صلاحیت»^۵ یا تصمیم‌گیری مشارکتی تقسیم کرد (Pinel, 2018: 32).

مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم به‌عنوان فرایندی تعریف می‌شود که به موجب آن شهروندان از پروژه‌ای که موضوع تصمیم‌گیری است مطلع می‌شوند و طی این فرایند به آنها اجازه داده می‌شود، مشاهدات و دیدگاه‌های خود را تدوین و ارائه کنند (Pinel, 2018: 31). همچنین در تعریف آن گفته شده است: «تشریفات رویه‌ای شامل بیان عقیده یا بیان منسجم نظریات مختلف در خصوص اصل یا روش‌های اعمال صلاحیت یک مرجع در جریان تصمیم‌گیری است» (AUBY, 1956: 5). این نوع مشارکت شامل تمام ابزارهایی است که به شهروندان اجازه می‌دهد از پیش‌نویس تصمیم و ماهیت آن اطلاع پیدا کنند با این هدف که بتوانند نظرها، پیشنهادهای و سؤالات خود را ارائه دهند. از همین رو تمامی ابزارهای لازم اعم از رویه‌های مشاوره، بحث عمومی^۶، تحقیق عمومی^۷ یا مشاوره الکترونیکی در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. از مجموع تعاریف مذکور می‌توان نتیجه گرفت که در این نوع مشارکت افراد باید قبل از اتخاذ تصمیم از

-
1. procedural
 2. right to consultation
 3. right to participation
 4. participation in the procedure
 5. participation in the competence
 6. public debate
 7. public inquiry

ماهیت، موضوع و متن پیش‌نویس تصمیم مطلع شوند و پس از آن بتوانند نظرهای خود را به روش‌های مختلف به نهاد تصمیم‌گیرنده منعکس کنند. ارائه نظرها مردم می‌تواند در خصوص این باشد که آیا نهاد تصمیم‌گیرنده اساساً صلاحیت وضع چنین تصمیمی را دارد یا خیر و آیا روش یا روش‌های مناسبی برای رسیدن به هدف خود اتخاذ کرده است. مشارکت پیش‌بینی شده در ماده ۱۰۰-۱ II L. قانون محیط زیست فرانسه از نوع مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم است. توضیحات مذکور و شناسایی مشارکت رویه‌ای به‌عنوان قسمی از اقسام مشارکت به ابهاماتی که «ارائه نظرهای مردم در مورد پیش‌نویس تصمیمات بدون تضمین اعمال آنها در نتیجه تصمیم» را مشارکت نمی‌دانند، پایان می‌دهد.

در مقابل این نوع از مشارکت، مشارکت در صلاحیت وجود دارد که به موجب آن از شهروندان دعوت می‌شود تا در مرحله نهایی تصمیم‌گیری شرکت کنند. در بسیاری از موارد با توجه به تعدد افراد متأثر از تصمیم، عملاً امکان مشارکت تمامی آنها وجود ندارد، از این رو صرفاً به نمایندگان شهروندان یا شهروندان منتخب این فرصت اعطا می‌شود. همین مسئله سبب شده است که این نوع مشارکت به‌عنوان مشارکت واقعی به حساب نیاید. در مواردی هم که برای تمامی افراد فرصت تصمیم‌گیری از طریق رأی‌گیری فراهم می‌شود، اعمال واقعی قدرت صورت نمی‌پذیرد، چراکه مردم صرفاً در مرحله پذیرش تصمیم مشارکت می‌کنند و هیچ نقشی در تدوین محتوای تصمیم ندارند. در این صورت، تنها در یک فرض امکان وجود تصمیم‌گیری در صلاحیت وجود دارد و آن زمانی است که تصمیم‌گیری تنها پس از کسب رضایت تمامی رأی‌دهندگان قابل اتخاذ باشد (Pinel, 2018: 34).

نوع دیگری از تصمیم‌گیری در صلاحیت، «حق تصمیم‌گیری مشترک در تصویب مقررات»^۱ است. مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم این امکان را به افراد می‌دهد تا نظرهای خود را در مورد متن پیشنهادی مصوبات اعلام کرده و در مقابل پاسخ موجه را از مقامات تصویب‌کننده دریافت کنند. در چنین شرایطی ادارات دولتی الزامی به اعمال و اجرای این نظرها در وضع مقررات ندارند، لیکن حق شرکت در تصمیم‌گیری یا تصمیم‌گیری مشارکتی حق گسترده‌تری است که برای عموم مردم این امکان را فراهم می‌کند تا تأثیر بیشتری در وضع مقررات داشته باشند (Delvolvé, 2002: 12). اگرچه گاهی اوقات تمایز بین مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم و سایر تصمیم‌گیری‌ها دشوار است، اما تفاوت مهمی میان این دو امر وجود دارد. در مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم مردم در مرحله ابتکار نقشی ندارند، بلکه این دولت است که موضوع قاعده‌گذاری، شکل و زمان مشارکت را تعیین می‌کند. در تصمیم‌گیری مشارکتی، هر دو طرف یعنی دولت و مردم موضوعی را که قرار است برای آن وضع مقرر انجام بگیرد، مشخص می‌کنند و برای پیشبرد آن با هم کار می‌کنند. آنچه بیشتر از همه شایان توجه است، نقش فعال مردم در تصمیم‌گیری است.

1. the right to participate in decision-making in adopting regulations

برای تقریب بیشتر مفهوم تصمیم‌گیری مشارکتی به ذهن می‌توان آن را به حق ابتکار قانونگذاری^۱ یا پیشنهاد همه‌پرسی قانون اساسی^۲ تشبیه کرد. در فرایند مشارکت در آیین اتخاذ تصمیم مردم صرفاً در چارچوب موضوع ارائه شده از سوی دولت، بر اساس روش‌های پیش‌بینی شده و در یک دوره زمانی خاص، نظرهایشان را که جنبه الزام‌آور برای دولت ندارد، ارائه می‌کنند و در مقابل اداره صرفاً ملزم است این نظرها را بررسی کند و پاسخی به آنها ارائه دهد. در تصمیم‌گیری مشارکتی، عموم مردم نقش فعال‌تر و مؤثرتری دارند و از این حق برخوردارند که موضوعاتی را جهت وضع قاعده پیشنهاد دهند و همراه با اداره عمومی نسبت به وضع قاعده در آن موضوعات کار را پیش ببرند. این نوع از مشارکت در مواردی قابل اجراء است که تعداد افراد متأثر از تصمیم یا دامنه شمول تصمیم از حیث جغرافیایی محدود باشد.

۳. موضوع مشارکت اداری

اعمال حقوقی دولت را می‌توان از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرد؛ برای مثال اعمال حقوقی دولت را از نظر هدف و غایت به اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانونگذاری، قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ شکلی به اعمال یکجانبه (ایقاع) و دوجانبه (عقد) می‌توان تقسیم کرد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۲).

بر اساس این دسته‌بندی، تصمیمات اداری را می‌توان در زمره اعمال اداری که جنبه اجرایی دارند و به صورت یکجانبه اتخاذ می‌شوند، قرار داد. در واقع اعمال حقوقی یکجانبه یا تصمیمات اداری مانند هر عمل حقوقی، اعمال اداری هستند که با قصد انشا و به منظور ایجاد یک وضع حقوقی بین اشخاص و یا اصلاح یا لغو وضع حقوقی موجود میان آنها ایجاد می‌شوند و منشأ حق یا تکلیف له یا علیه آنها هستند. اعمال حقوقی یکجانبه نیز به دو دسته تقسیم می‌شوند؛ برخی از آنها به صورت عام و غیرشخصی‌اند. عام به این معنی که حکم آنها شامل همه افراد یا گروهی از افراد است و همه آنها از نظر قانون برابرند؛ غیرشخصی به این معناست که آن حکم ناظر بر وضع حقوقی معین است نه شخص معین؛ حکم مزبور شامل یک وضع حقوقی یعنی یک رابطه حقوقی بین گروهی از افراد است، به گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد، مشمول آن شناخته می‌شود. اعمال اداری شخصی به صورت اعمال اداری انفرادی است که ناظر بر شخص یا اشخاص معینی است، مانند گواهینامه‌ها، پروانه‌ها، اخطارهای اداری و احکام استخدای (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۳ - ۳۱۴).

با عنایت به توضیحات مذکور باید گفت مشارکت تنها در خصوص تصمیمات اداری عام‌الشمول و

1. the right legislative initiative

2. the right to propose referendum

غیرشخصی قابل اعمال است و در خصوص تصمیمات اداری شخصی، استماع انفرادی صورت می‌گیرد که متفاوت از سازوکار مشارکت است. در آمریکا، دیوان عالی این کشور طی آرای صادره تفکیکی از «قاعده‌سازی»^۱ و «تصمیم‌گیری»^۲ موردی ارائه داده است که به‌طور واضح موارد استفاده استماع و مشارکت را مشخص می‌کند. نتیجه تفکیک به‌عمل آمده حاکی از این است که استماع وقتی ضرورت دارد که تنها یک فرد به‌طور خاص از تصمیم متأثر می‌شود، اما در صورتی که تصمیم متخذ خطامشی‌ساز باشد و به‌طور عام اعمال شود و نه به‌صورت موردی و اثر آن معطوف به آینده باشد، استماع انفرادی ضرورتی ندارد، در حقوق اداری به چنین تصمیماتی «قاعده‌سازی» می‌گویند (هداوند، ۱۳۸۹: ۳۰۵ - ۳۰۶).

حق بر استماع برگرفته از رسیدگی در دادگاه‌هاست. در رسیدگی به پرونده‌های حقوقی و کیفری، اصولاً در تمامی قوانین آیین دادرسی حقوقی و کیفری و حتی در محاکم اختصاصی اداری، حق استماع اظهارات ذی‌نفع‌ها و بررسی دلایل و اسناد و مدارک آنها به رسمیت شناخته شده است. استماع در واقع یکی از اصول دادرسی منصفانه یا عادلانه^۳ به‌شمار می‌رود.^۴ با اینکه این اصل حاکم بر قضات و دادگاه‌هاست، اما با توسعه حقوق اداری، دادگاه‌ها تلاش کردند آن را بر سازمان‌های اداری که در واقع آنها نیز همانند قضات پیوسته در حال تصمیم‌گیری هستند، اعمال کنند. در طول سده نوزدهم قضات مقرر کردند که سازمان‌های اداری به‌هنگام اتخاذ تصمیماتی که بر حقوق مالکانه یک فرد یا موسسه بر حقوق و منافع و امتیازات و آزادی‌های یک فرد اثر می‌گذارد، باید فرصت اظهارنظر و استماع برای آنها را فراهم کنند، حتی در صورتی که قوانین موضوعه، به‌صراحت دستگاه‌های اجرایی را مکلف به استماع نکرده باشد (رضایی، ۱۳۹۶: ۱۲۳).

مبنای توجیهی حق استماع این است که موجب می‌شود دستگاه‌ها و مقامات اداری تصمیمات اداری بهتری اتخاذ کنند، زیرا تصمیم پس از شنیدن حرف‌های ذی‌نفع و بررسی مدارک و اسناد و دلایلی که او ارائه می‌دهد و با تخصصی که مقام اداری دارد گرفته می‌شود. بدیهی است چنین تصمیمی عاری از ابهام خواهد بود. همچنین کسانی که از تصمیم مقام اداری متأثر می‌شوند و منافع و حقوقشان به خطر می‌افتد، ممکن است بتوانند ملاحظات دیگری را مطرح کنند که مورد توجه مقام اداری تصمیم‌گیرنده قرار نگرفته است، درحالی‌که این ملاحظات مربوطی است و به شکل‌گیری تصمیم صحیح کمک می‌کند (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۸۰).

با این توضیحات تصمیمات موردی از دایره شمول مشارکت خارج شده و سایر تصمیمات فارغ از عنوان آنها اعم از اینکه بخشنامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، مکاتبه، دستورالعمل و غیره نامیده شوند،

1. rulemaking
2. adjudication
3. fair trial

۴. برای اطلاعات بیشتر در خصوص اصول دادرسی منصفانه: فضائی، ۱۳۹۷.

در صورتی که جنبه عام‌الشمول داشته باشند، می‌توان از اصل مشارکت عموم مردم برای تصویب آنها استفاده کرد. علت محدود کردن اصل مشارکت به این دسته از مصوبات از این حیث است که در خصوص تصمیمات اداری شخصی و موردی و در خصوص تصمیمات قضایی که به صورت رأی صادر می‌شوند، اصل استماع جاری است و از این طریق اشخاصی که حقوق و منافعشان تحت تأثیر قرار می‌گیرد، امکانی برای ارائه نظرهایشان ایجاد شده است. در وضع قوانین نیز نظر به تصویب آنها از سوی نمایندگان منتخب مردم، اصل مشارکت به صورت غیرمستقیم اعمال می‌شود و در موارد محدودی نیز خود مردم به طور مستقیم به وضع قانون می‌پردازند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اصل مشارکت محدود به تصمیمات اداری عام‌الشمول است و سایر موارد پیش گفته را در بر نمی‌گیرد.

۴. انواع مدل مشارکت

مشارکت را می‌توان از حیث تعداد افراد دخیل در فرایند آن و بسته به اینکه آیا ذی‌نفع بودن مشارکت‌کنندگان یکی از ارکان آن است یا خیر، به دو دسته تقسیم کرد: الف) مدل مشارکت محدود، ب) مدل مشارکت آزاد^۱.

۱.۴. مدل مشارکت محدود

محدود بودن در عنوان این مدل از مشارکت به کمیت و تعداد محدود مشارکت‌کنندگان اشاره دارد. بر این اساس صرفاً افراد ذی‌نفع که شامل یک گروه خاص از افراد می‌شوند یا افرادی به نمایندگی از آنها در فرایند تصمیم‌گیری‌هایی که بر حقوق و منافع آنها تأثیرگذارند، مشارکت می‌کنند. در حالت اول مشارکت این گروه از افراد به طور مستقیم و در حالت دوم به صورت غیرمستقیم اعمال می‌شود. در صورتی که افراد ذی‌نفع و متأثر از تصمیم در فرایند اتخاذ آن شخصاً مشارکت داشته باشند، مشارکت محدود به شکل مستقیم اعمال می‌شود و منظور از مشارکت محدود غیرمستقیم، فرایندهایی است که شهروندان ذی‌نفع را در تصمیم‌گیری مشارکت می‌دهد، اما از طریق نمایندگی منافع آنها، بنابراین مشارکت در اینجا با واسطه است (Testard, 2018: 318). از جمله این نوع از تصمیم‌گیری‌ها می‌توان به تشکل‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های صنفی اشاره کرد که مسئول دفاع از منافع اقتصادی و اجتماعی اعضای خود در برابر مقامات دولتی‌اند. از آنجا که هیچ‌کدام از موارد گفته‌شده موفق به تحقق هدف مشارکت که همانا شناسایی حضور آزاد

1. restricted participation model
2. open participation model

شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری است نشدند، از این رو مدل دیگر مشارکت یعنی مشارکت آزاد مورد توجه قرار گرفت.

۲.۴. مدل مشارکت آزاد

مدل مشارکت آزاد از دهه ۱۹۸۰ با شناسایی حضور هرچه بیشتر مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری اداری مورد توجه قرار گرفت. این مدل از مشارکت به دنبال ارائه چارچوب مطلوبی برای مشارکت همگان بود، بدون اینکه این حق در انحصار افراد ذی‌نفع یا نمایندگان آنها باشد. بدین منظور دو دسته ابزار مشارکتی به صورت همزمان نهادینه شد؛ دسته اول به مشارکت افراد در فرایندهای تصمیم‌گیری محلی و دسته دوم به آیین‌های مشارکت مربوط است (Pinel, 2018: 171).

مشارکت مستقیم در تصمیم‌گیری‌های محلی مشابه فرایندهای رفاندوم در محدوده قانون اساسی یا قانونگذاری است که سابقه این دو به قرن هجدهم میلادی می‌رسد، اما این نوع از مشارکت به تدریج از آغاز دهه ۱۹۷۰، برای توسعه مشارکت مردم در تصمیمات اداری که پیامدهای محلی داشتند، ایجاد شد. آیین‌های مشارکت عمومی اما به مردم این اجازه را می‌دهد که پیش از اخذ یک تصمیم، نظرها و پیشنهادهای خود را ارائه دهند. این نوع از تصمیم‌گیری محدود به افراد ذی‌نفع یا نمایندگان آنها نیست. در این مدل، تمامی افراد در سطح ملی حق مشارکت دارند، لیکن این امر نافی استفاده از این روش در تصمیم‌گیری‌ها در عرصه محلی نیست. میزان مشارکت افراد در این نوع از مشارکت فراتر از صرف رأی دادن است، چراکه با ارائه نظریات خود، بر محتوا و چگونگی تصمیم نیز تأثیر می‌گذارند (Pinel, 2018: 171).

۵. جنبه الزام آور بودن مشارکت

ممکن است این سؤال مطرح شود در صورتی که دولت ملزم به اعمال نظریات مردم در اتخاذ تصمیمات و وضع مقررات دولتی نباشد، ارائه این نظرها چه فایده‌ای در پی دارد؟ در واقع این پرسش نشأت گرفته از پرسش دیگری است که نظریات عمومی تا چه حد برای دولت الزام‌آورند؟

در پاسخ به این پرسش باید گفت که رسیدن به پاسخ قطعی و مطلوب در خصوص اینکه نظریات عمومی تا چه حد برای دولت لازم‌الاجرا هستند یا باید لازم‌الاجرا باشند، امری دشوار و پیچیده است، زیرا تعهد بیش از حد برای در نظر گرفتن همه نظرها، کار دولت را فلج می‌کند، درحالی که نبود هیچ تعهدی نیز مشارکت را بی‌ارزش می‌کند. در روند مشارکت، وظیفه اصلی دولت ارائه پاسخ منطقی به نظرهاست (Shapiro, 2004: 101). این امر که ادارات دولتی از نظر قانونی به پیشنهادها ملزم نیستند، به هیچ وجه به معنای نادیده گرفتن نظریات عمومی نیست. نهادهای مربوطه ملزم‌اند دلایل خود را برای پذیرش یا

رد نظرهای دریافت‌شده هنگام انتشار متن نهایی بیان کنند. این شکل از تعهدات قانونی، اگر با حمایت قانونی کافی همراه باشد، می‌تواند گفت‌وگوی بین مردم و دولت را به‌طور اساسی تغییر دهد. در واقع اداره دولتی نمی‌تواند از استدلال‌های خوب و قانع‌کننده چشم‌پوشی کند و باید به استدلال‌های ارائه‌شده پاسخ دهد. مهم این است که شهروندان پاسخ قانع‌کننده‌ای در مقابل نظرهای خود دریافت کنند. به عبارت دیگر، اظهارنظرهای شهروندان نباید بدون پاسخ بمانند (Bugarcic, 2004: 515). ارائه دلایل مبنی بر پذیرش یا رد نظرهای دریافت‌شده ضمن انتشار متن نهایی مصوبات، می‌تواند چیزی شبیه مقدمه توجیهی طرح‌ها و لوایح قانونی با توضیحات مفصل‌تر باشد.

۶. آثار مشارکت

مشارکت پیامدهای شایان توجهی دارد. نخست اینکه تقریباً در این خصوص اجماع قاطعی وجود دارد که مشاوره عمومی کیفیت تصمیمات را افزایش می‌دهد؛ چراکه مشارکت عمومی در تصویب مقررات، دامنه وسیعی از اطلاعات، دیدگاه‌ها و راه‌حل‌های موجود را به مقامات ارائه می‌دهد و کیفیت تصمیمات اتخاذشده را بهبود می‌بخشد. مشارکت همچنین اعتماد عمومی به نهادهای جامعه را افزایش می‌دهد و نقش و اهمیت جامعه مدنی^۱ را تقویت می‌کند. یکی دیگر از جنبه‌های مهم مشارکت، عملکرد دموکراتیک آن است. اگر مقامات عمومی مردم را در تهیه مقررات مشارکت دهند، می‌توانند انتظار داشته باشند اعتماد عمومی افزایش یابد و سطح دموکراسی نیز بالا رود. این برداشت از حق مشارکت در واقع همان دموکراسی مشارکتی^۲ است. با این حال، دموکراسی مشارکتی جایگزینی برای دموکراسی نمایندگی نیست، بلکه مکمل آن است و دموکراتیزه‌سازی جامعه را افزایش می‌دهد (Schutter, 2002: 198-202).

در مقابل تأثیرات مثبت مشارکت، گفته شده است که مشارکت مردم سبب تضعیف کارایی قوه مجریه خواهد شد، زیرا بر اثر مشارکت، گستره وسیعی از اطلاعات و راه‌حل‌های پیشنهادی نسبت به تصمیم‌گیری در اختیار مقام عمومی قرار می‌گیرد که وی ملزم به بررسی، پاسخ و در برخی موارد لحاظ کردن آنها در مفاد تصمیمات متخذه خود است که همین جریان به کند شدن کار دولت منجر می‌شود و از تصویب سریع و مؤثر مقررات اجرایی جلوگیری می‌کند (Bugarcic, 2004: 504).

۷. فرایند کلی مشارکت

چگونگی فرایند و نحوه اجرای مشارکت از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. مسئله درخور توجه این است که اجرای اصل آن نباید به هدر رفتن منابع مالی دولت منجر شود و باید تعادل منطقی بین نحوه

1. civil society

2. participatory democracy

اجرای آن و میزان هزینه‌ای که اجرای آن به‌بار می‌آورد ایجاد شود (Rose-Ackerman, 1994: 1945). فرایند مشارکت باید تا حد ممکن ساده^۱ و برای همه شرکت‌کنندگان لازم‌الاجرا^۲ باشد. همچنین باید شفاف و واقع‌بینانه^۳ باشد. در این فرایند دولت یا به معنای دقیق کلمه، ادارات دولتی باید روش مشارکت، نحوه ارائه نظرها توسط مردم و همچنین نحوه جمع‌آوری نظرات مردم توسط دولت و پاسخ‌دهی به آنها را تعیین کند.

فرایند مشارکت با انتشار متن پیش‌نویس مقرر آغاز می‌شود. انتشار متن پیش‌نویس به روش‌های مختلفی انجام می‌گیرد؛ بسته به اینکه جریان مشارکت رسمی یا غیررسمی باشد، روش انتشار متفاوت است. در روش رسمی مشارکت، متن پیش‌نویس در روزنامه رسمی یا نشریه‌ای که تمامی مطالب سازمان‌ها و ادارات در آن چاپ می‌شود، منتشر می‌شود و در روش غیررسمی سازمانی که درصدد وضع مقرره‌ای است، صرفاً متن اولیه آن را در وب‌سایت خود در دسترس عموم قرار می‌دهد. ممکن است به‌نظر برسد که بحث در خصوص نحوه انتشار متن پیش‌نویس چندان اهمیتی ندارد، اما باید در نظر داشت که نحوه اجرای مشارکت تعیین‌کننده این است که امر جنبه رسمی دارد یا غیررسمی. در رویه‌های غیررسمی، روند مشورت و گفت‌وگو غیرمتمرکز است و بین عموم مردم و نهاد وضع‌کننده مقرر انجام می‌شود. در رویه‌های رسمی، مشورت و مذاکره بین عموم مردم و دولت انجام می‌پذیرد و به‌نحو متمرکز است (Bugarcic, 2004: 513). برای اجرای هرچه بهتر مشارکت، سازمان مربوطه باید برای هر مقرره‌ای که در جریان تصویب است، پرونده جداگانه‌ای ایجاد کند و هرگونه تغییر در متن مقرر، توضیحات و نظرهای دریافتی از افرادی که حق مشارکت در فرایند تصویب را دارند، ثبت کند. این فایل باید در دسترس عموم باشد و دسترسی باید در طول مراحل تهیه پیش‌نویس ادامه یابد. باید در نظر داشت برای نهاد وضع‌کننده مقرر این امکان وجود دارد که از سازوکار مشارکت در مراحل اولیه تدوین پیش‌نویس استفاده کرده یا اینکه استفاده از آن را به مرحله بعد از تهیه پیش‌نویس موکول کند. همچنین باید در نظر داشت این امکان وجود دارد که در یک نظام حقوقی و به موجب قانون، اجرای آیین مشارکت در خصوص وضع برخی مقررات اختیاری و در موارد دیگری اجباری پیش‌بینی شود.^۴

متن پیش‌نویسی که بر این اساس منتشر می‌شود، باید مشتمل بر مواردی باشد از جمله مبنای قانونی^۵ تصویب مقرر، متن مقرر، نام دستگاه اداری تنظیم‌کننده آن، مقدمه توجیهی و مهلت مقرری که مشارکت‌کنندگان باید نظرها یا سایر موارد لازم را ارسال کنند. در مقدمه توجیهی باید توضیح داده شود

1. as simple as possible

2. binding

3. realistic

۴. برای اطلاعات بیشتر در این موضوع ر.ک: بیژن عباسی لاهیجی، ۱۳۹۵: ۹۸-۱۰۱.

5. legal basis

که اولاً، هدف و انگیزه از وضع مقررہ چیست؛ ثانیاً، دلایل و راه‌حل‌های ارائه‌شده برای موضوع موردنظر به‌صورت دقیق بیان شود؛ ثالثاً، راه‌حل‌های جایگزین علاوه بر راه‌حل اصلی چه بوده‌اند و در نهایت مبانی کارشناسی و حقوقی مورد استفاده برای تهیه مقررہ، بیان شود. موارد مذکور باید تا حد ممکن دقیق^۱ و با جزئیات کامل^۲ بیان شوند و از ذکر دلایل و استدلالی‌های کلی اجتناب شود (Bugaric, 2004: 513).

پس از انتشار پیش‌نویس مقررہ با شرایط پیش‌گفته باید به مشارکت‌کنندگان مهلت زمانی مشخصی داده شود تا در آن بازه زمانی بتوانند نظرهای خود را در خصوص مقررات ارائه دهند. این مهلت زمانی به‌طور معمول به موجب قانون تعیین می‌شود که به‌طور میانگین بین ۳۰ تا ۶۰ روز یا بیشتر از آن پس از انتشار متن پیش‌نویس است. پس از پایان مهلت مقرر و پس از جمع‌آوری نظرهای نهاد مربوط باید تمام نظرهای ارسال‌شده را مطالعه کند. در این روش همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد نهاد وضع‌کننده مقررہ موظف به در نظر گرفتن و اعمال تمامی نظرهای در مفاد تصمیم خود نیست، چراکه ایجاد چنین الزام قانونی به فلج شدن نظام تصمیم‌گیری در ادارات دولتی و کل دولت منجر خواهد شد و از همین رو هیچ کشوری از نظر قانونی نهادهای خود را ملزم به در نظر گرفتن این نظرها نکرده است. آنچه اهمیت دارد این است که نظرهای دریافت‌شده از سوی مردم به‌طور جدی مطالعه و بررسی شود (Shapiro, 2004: 179). تنها راه‌حل حقوقی که می‌تواند نوعی تعهد قانونی، هرچند به شکل ضعیفی ایجاد کند این است که سازمان هنگام انتشار متن نهایی موظف است دلایل خود را در رد نظرهای بیان کند. در این خصوص رویه ایالات متحده با کشورهای اتحادیه اروپا متفاوت است. در آمریکا دولت موظف نیست به هر نظر جداگانه پاسخ دهد و به‌طور معمول به بیان دلایل رد نظرهای منتخب اکتفا می‌کند (Craig & Burca, 2003: 120). به این ترتیب، وضع‌کننده مقررہ به‌وضوح نشان می‌دهد که نظرها را مورد توجه قرار می‌دهد و آنها را بر اساس استدلال اساسی قبول یا رد می‌کند و از سوی دیگر جریان تصمیم‌گیری با اخلال مواجه نمی‌شود.

۸. تضمین حق مشارکت

یکی از دغدغه‌های جدی در خصوص فرایند اجرای مشارکت این است که چنانچه نظام حقوقی کشوری بر اساس منابع قانونی ملزم به اجرای سازوکار مشارکت در تصویب مقررات باشد لیکن از اجرای آن خودداری ورزد، چه اتفاقی می‌افتد؟

در فرض مذکور، روش‌های جبران حقوقی^۳ عنصر اساسی‌اند که در روند مشارکت عمومی باید

1. precise
2. detailed
3. Legal remedies

پیش‌بینی شوند. مردم به‌عنوان یک طرف مشارکت، باید حق داشته باشند که در صورت رعایت نکردن فرایندهای مشارکت توسط دستگاه‌های اداری، از روش‌های جبران حقوقی پیش‌بینی‌شده استفاده کنند و بر اساس آنها روند اتخاذ‌شده توسط ادارات را که بدون مشارکت عموم انجام شده است، متوقف سازند (Bugaric, 2004: 516).

مؤثرترین شیوه جبران، ایجاد امکان دادخواهی برای افراد در مواردی است که نهادها آیین‌های مشارکت را اجرا نمی‌کنند. حق دادخواهی نخست شامل امکان اعتراض در دادگاه‌های بدوی و سپس تجدیدنظر در دادگاه عالی است. اعطای حق دادخواهی در صورت عدم رعایت سازوکار مشارکت در وضع مقررات دولتی به دو شکل قابل پیش‌بینی است: ۱. همان‌طور که همه شهروندان حق مشارکت در روند تصویب مقرر را داشته‌اند، به همین ترتیب صرف نظر از داشتن منافع قانونی خاص، حق اعتراض و دادخواهی در دادگاه‌ها را دارند؛ ۲. حق دادخواهی صرفاً به کسانی داده می‌شود که منافع قانونی مشخصی در وضع مقرر داشته‌اند که عدم اجرای آیین‌های مشارکت از سوی مقام وضع‌کننده، موجب تضییع منافع قانونی مشخص آنها شده است (Bugaric, 2004: 516).

روش پیش‌بینی‌شده در آمریکا از نوع نخست است و بدین ترتیب حمایت حقوقی گسترده‌ای را برای افراد فراهم می‌کند که با راه‌حل‌های کشورهای اروپایی قابل مقایسه نیست. حتی نویسندگان آمریکایی اظهار کرده‌اند که این رویه قانونی سبب کندی کار دولت در این کشور شده است. بنابراین پیشنهاد شده است که حق اعتراض و دادخواهی از نوع دوم و به شکل محدودتری پیش‌بینی شود که طبق آن صرفاً افرادی که منافع قانونی مشخص آنها تضییع شده باشد، امکان مراجعه به دادگاه را داشته باشند (Bignami, 1999: 456). این روش سبب ایجاد تعادل می‌شود، به‌گونه‌ای که از یک سو حقوق افراد را تضمین می‌کند و از سوی دیگر به معطل ماندن امور دولت منجر نخواهد شد.

به رسمیت شناختن حق دادخواهی برای افراد به شیوه‌های گفته‌شده، موجبات نظارت قضایی دادگاه‌ها را بر عملکرد ادارات دولتی فراهم می‌کند. الزامات ناشی از تفکیک قوا^۱ ایجاب می‌کند نظارت قضایی بر آیین‌های مشارکت معطوف باشد و جنبه‌های محتوایی تصمیم‌گیری ارزیابی نشود. دادگاه‌ها نمی‌توانند و نباید در خصوص کیفیت و محتوای تصمیمات اتخاذ‌شده از سوی ادارات قضاوت کنند، بلکه صرفاً باید این موارد را بررسی کنند که آیا الزامات پیش‌بینی‌شده در خصوص آیین‌های مشارکت از سوی سازمان رعایت شده است یا خیر؟ برخی از این الزامات عبارت‌اند از لزوم انتشار متن پیش‌نویس مقرر همراه با مقدمه توجیهی، رعایت مهلت زمان برای دریافت نظرها و پیشنهادها از سوی مردم، جمع‌آوری نظرهای مردمی، تعهد سازمان‌ها به مطالعه نظرهای جمع‌آوری‌شده و ارائه پاسخ‌های مناسب به آنها. در صورت عدم رعایت

هریک از موارد مذکور، دادگاه مکلف است در زمینه لغو تصمیم اخذشده اقدام کند (Bignami, 1999: 517). علت تأکید بر این موضوع از این حیث است که نظام قضایی برخی کشورها از جمله دادگاه‌های ایالات متحده آمریکا از رهگذر این نوع نظارت به ارزیابی محتوای اعمال اداری می‌پردازند. این در حالی است که هدف از مشارکت و پیش‌بینی ضمانت اجرا برای عدم اجرای آن، این نیست و همان‌طور که گفته شد مخالف اصل تفکیک قواست. قوه قضاییه باید مسئول ارزیابی قانونی بودن اعمال مورد شکایت باشد، درحالی که قوه مجریه مسئول محتوای فعالیت‌های خود است (Shapiro, 2004: 109).

۹. بررسی وضعیت مشارکت اداری در نظام حقوقی ایران

وضعیت مشارکت اداری در نظام حقوقی ایران ابتدا ذیل قوانین (اعم از قانون اساسی و قانون عادی) بررسی می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت مناسبی برای نقش‌آفرینی مردم به‌عنوان دارندگان اصلی قدرت در عرصه‌های مختلف فراهم کرده و مشارکت عامه مردم در امور مختلف را به رسمیت شناخته است که از جمله می‌توان به بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی^۱ و اصل ۵۶ این قانون اشاره کرد. در سطح قوانین عادی، قوانین تصویب‌شده در حوزه نظام اداری صرفاً به تعیین چارچوب، ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اداری و نحوه استخدام و ورود به خدمت و پرداخت حقوق و مزایای کارکنان این دستگاه‌ها پرداخته‌اند و در آنها مطلقاً به نحوه تصمیم‌گیری و نقش مشارکتی مردم اشاره نشده است. یکی از علل فقدان پیش‌بینی نقش مشارکتی برای مردم در قوانین اداری کشور، ریشه در این موضوع دارد که آخرین پارادایم پیش‌بینی شده برای اداره بخش دولتی در نظام مدیریت دولتی ایران که در قانون مدیریت خدمات کشوری انعکاس یافته است، پارادایم «مدیریت دولتی نوین»^۲ است که در آن مشارکت مردمی جایگاهی ندارد. مشارکت مردمی در پارادایم «مدیریت ارزش عمومی»^۳ به رسمیت شناخته شده است که هنوز جایگاهی در مدیریت دولتی ایران چه در عرصه نظری و چه در عرصه عملی ندارد.^۴

۱. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.

2. new public management

3. Public Value Management

۴. مدیریت ارزش عمومی با تأکید بر جامعه مدنی، مردم‌سالاری، همکاری و شهروندسالاری به‌دنبال آن است که منافع عمومی جامعه را در اولویت اصلی مدیریت دولتی قرار دهد. بنابراین نقش شهروندان، نقش کنشگر خلاق و همکار در تبیین مسائل و ارائه راه‌حلی برای حل مسائل عمومی با استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی پیشرفته است. در این پارادایم بر دسترسی آزاد همه شهروندان و گروه‌های جامعه به دولت و پاسخگویی مقامات سیاسی و اجرایی تأکید می‌شود. مدیریت ارزش عمومی همان ارزش‌های پذیرفته‌شده در گفتمان حکمرانی خوب و حکمرانی مردم‌سالار را مورد توجه قرار داده است و همراستایی زیادی با حکمرانی خوب دارد.

اگرچه در قوانین اداری موضوع مشارکت مغفول مانده، لیکن در ماده ۷۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و در ذیل ماده ۷۵ آن^۱ حکمی پیش‌بینی شده است که می‌توان آن را پیش‌درآمد مشارکت یا به‌نوعی مشارکت محدود از سوی ذی‌نفعان به‌شمار آورد. در قانون به‌بود مستمر محیط کسب‌وکار نیز امکان مشارکت و ارائه پیشنهاد برای اصلاح مقررات از سوی اشخاص خصوصی بخش اقتصادی فراهم شده است که از جمله می‌توان به مواد ۲، ۱۱ و ۱۳ این قانون اشاره کرد.

علی‌رغم فقدان متن قانونی که به‌صراحت به مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری اداری اشاره کند، در بند ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۲/۰۱ مقام معظم رهبری، ظرفیتی برای مشارکت مردمی ایجاد شده است. این بند بر ضرورت «زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری» تأکید کرده است که در واقع به مشارکت مردمی اشاره دارد، هرچند به‌نظر می‌رسد تمهیداتی برای اجرایی شدن این بند صورت نگرفته است. نظر به کلی بودن مفاد این بند، می‌توان از آن هم در زمینه‌های اجرایی و هم در زمینه تصمیم‌گیری استفاده کرد، از این‌رو این بند ایجادکننده شرایط ایده‌آلی برای اجرایی ساختن مشارکت مردمی در فرایند مقررگذاشتی است؛ اگرچه اجرایی‌سازی این امر نیازمند لوازم و مقدماتی است.

در مصوبه شورای عالی اداری در خصوص حقوق شهروندی در نظام اداری مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۰۹ به این مهم اشاره‌ای نشده است. عنوان ماده ۹ این مصوبه «حق اظهارنظر آزاد و ارائه پیشنهاد در مورد تصمیمات و فرایندهای اداری» است، اما بندهای شش‌گانه ذیل این ماده صرفاً به اظهارنظر و ارائه

۱. ماده ۷۵ - به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود...

۲. ماده ۲ - دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب‌وکار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکلهای ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هر گاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید.

ماده ۱۱ (اصلاحی ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) - به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود...

ماده ۱۲ - تشکلهای اقتصادی سراسری می‌توانند درخواست‌های خود را برای اصلاح قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی محل کسب‌وکار، به‌همراه استدلال فنی و حقوقی مربوطه به دبیرخانه شورای گفت‌وگو ارسال و درخواست خود را پیگیری کنند. در صورت مخالفت شورای گفت‌وگو با درخواست ارسال‌شده، دبیرخانه شورا موظف است دلایل مخالفت با درخواست مربوطه را به‌طور کتبی به تشکل ذی‌ربط اطلاع دهد.

پیشنهاد از سوی مردم پس از اخذ تصمیمات ارتباط دارند، از این رو نمی‌توان آنها را مصداقی از مشارکت به حساب آورد.

در عرصه عملی از جمله اقدامات مفید و جالب توجه در این حوزه، ایجاد سامانه‌ای با عنوان «سامانه جمع‌نویسی» است که هدف از آن «شفافیت و مشارکت ذی‌نفعان و صاحب‌نظران»، «مشارکت‌جویی فراتر از مرزهای سامانی»، «مشارکت‌جویی فراتر از محدودیت‌ها» و «گفت‌وگو، نقد و ارزیابی خط‌مشی‌های اداری مبتنی بر خرد جمعی» بیان شده است. در خصوص این سامانه گفته شده است که: «سامانه جمع‌نویسی بستری تخصصی است که امکان مشارکت خبرگانی و عمومی را در فرایند اصلاح و ارتقای متون رسمی کشور همچون سیاست‌ها، قوانین و سایر متون هنجاری فراهم می‌کند و تلاش می‌کند نظرهای عموم، خبرگان و ذی‌نفعان را به صورت نظام‌مند گردآوری کند»^۱.

ایجاد این سامانه در ابتدا بر اساس تقاضای مجلس شورای اسلامی بوده و در نهادهایی مانند قوه قضاییه، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهرهای تهران و مشهد استفاده شده است. این سامانه و استفاده از آنچه در قوه مجریه و چه در سایر قوا گامی رو به جلو به حساب می‌آید، اما در خصوص استقرار و اجرای این سامانه در قوه مجریه توجه به نکات زیر حائز اهمیت است:

- نخست اینکه این سامانه و سازوکار آن صرفاً برای مصوبات سازمان اداری و استخدامی کشور راه‌اندازی شده است و حتی در این سازمان نیز تمامی مصوبات بر اساس سازوکار این سامانه تصویب نمی‌شوند. به گونه‌ای که بر اساس آمار موجود در این سامانه از دی‌ماه سال ۱۴۰۰ تا بهمن‌ماه ۱۴۰۱ تنها ۲۳ متن در این سامانه برای مشارکت‌جویی بارگذاری شده است.
 - نکته دیگر اینکه این سامانه بیشتر متکی بر مشارکت نخبگان و متخصصان حوزه اداری بوده است و به دنبال مشارکت عموم مردم نیست.
 - از آنجا که تأکید این سامانه بر مشارکت نخبگان و متخصصان است، از این رو اولاً اطلاع‌رسانی به عموم مردم در خصوص وجود این سامانه و پیش‌نویس‌های ارائه‌شده در آن انجام نمی‌شود و ثانیاً، الزامات مشارکت یعنی آموزش و توانمندسازی مردم رعایت نشده است.
 - سوابق موجود در این سامانه حاکی از این است که از میان نخبگان و متخصصان نیز تعداد محدود و ثابتی در این فرایند مشارکت داشته‌اند.^۲
- در مجموع اگرچه این حرکت مثبت بوده است، لیکن نواقص و خلأهای متعددی دارد که نیازمند رفع و اصلاح هستند.

1. <https://shenasname.ir/jamnevisi>

<https://jamnevisi.ir/home>

۲. برای آشنایی با این سامانه و اطلاع از سایر جزئیات به سایت زیر مراجعه فرمایید:

۱۰. نتیجه

اقتضائات جدید در نظام اداری که ناشی از افزایش حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مصوبات قانون گونه‌ای بوده که موجب حق و تکلیف برای مردم هستند؛ از یک سو به توسعه اختیارات قوه مجریه منتهی شده و در مواردی، توازن و تعادل قدرت را در حوزه‌هایی با ابهام مواجه کرده و از سوی دیگر، مقبولیت این قوه را با چالش‌هایی مواجه کرده است. استمداد از مشارکت مردم در وضع چنین مقرراتی از جمله راه‌حلی است که در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف از آن استفاده شده است. دموکراسی اداری، دموکراسی مشارکتی، مدیریت ارزش عمومی جلوه‌های مختلف مشارکت مردم در عرصه نظام اداری هستند که به این امر، از زوایای مختلف پرداخته‌اند، لکن بن‌مایه تمامی آنها «مشارکت مردم» در عرصه حقوق اداری و تصمیم‌گیری اداری است. مشارکت اداری در مفهوم خاص خود در تصمیمات اداری عام‌الشمول قابل اعمال است و بسته به روش و سازوکار انجام آن و تعداد مشارکت‌کنندگان در این فرایند، به انواع مختلفی تقسیم شده است. آنچه در خصوص مشارکت اداری حائز اهمیت است که به کارآمدی بیشتر نظام اداری منتهی می‌شود درجه الزام‌آور بودن مشارکت مردم و ضمانت اجرایی است که برای عدم رعایت فرایند مشارکت پیش‌بینی می‌شود. باید در نظر داشت یک نظام اداری کارآمد، سیستمی است که می‌تواند از طریق شبکه‌های مختلف، داده‌ها را از متن جامعه و حوزه‌های تخصصی دریافت کند و آن را به برون‌داده‌ها تبدیل کند، به نحوی که به‌عنوان پشتوانه و اعتبار سیستم مورد بهره‌برداری قرار گیرد. در مرحله اجرا، بسترهایی مانند دولت الکترونیک می‌تواند به حوزه‌های مختلف تسری یابد و در افزایش مشارکت جامعه در حوزه‌های اداری نقش آفرینی کند. این ظرفیت در شبکه‌های ارتباطی وجود دارد تا بخش شایان توجهی از شهروندان متخصص و علاقه‌مند را در مقدمات تصمیم‌گیری‌های اداری مشارکت دهد.

در نظام حقوق اداری ایران با وجود ظرفیت مناسب برای اعمال مشارکت اداری در سطح قانون اساسی، این مفهوم در ذیل قوانین عادی مورد غفلت واقع شده است؛ هرچند این مهم در برخی از اسناد موردنظر قرار گرفته و در برخی از سازمان‌ها نیز اقدامات عملی (هرچند ناقص) در این زمینه در حال انجام است. از جمله راهکارهای پیشنهادی برای بهبود این شرایط می‌توان به استفاده از ظرفیت دانشگاه‌ها در این حوزه اشاره کرد که می‌تواند به‌عنوان واسطه‌ای میان جامعه و دولت قرار گیرد. شبکه‌هایی مانند تشکل‌های مردم‌نهاد قادرند به‌عنوان واسطه میان مردم و دولت، عمل کنند و میزان مشارکت مؤثر مردم در اداره امور عمومی را افزایش دهند. در عصر الکترونیک، دولت نمی‌تواند تنها در چارچوب نهادهای رسمی عمل کند، بلکه برای کسب کارایی و اعتبار بیشتر، نیاز به شبکه ارتباطی جامع دارد که گاهی از آن تحت عنوان نظام نمایندگی غیررسمی یاد می‌شود.

منابع**۱. فارسی****الف) کتابها**

۱. رضایی، حسین (۱۳۹۶). حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری. تهران: جنگل.
۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری. چ پانزدهم، تهران: سمت.
۳. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۹۵). حقوق اداری تطبیقی. تهران: مجد.
۴. فضائلی، مصطفی (۱۳۹۷). دادرسی عادلانه «محاکمات کیفری بین‌المللی». چ چهارم، تهران: شهر دانش.
۵. فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۴). حقوق اداری تطبیقی (عدالت رویه‌ای). چ اول. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی.
۶. هداوند، مهدی (۱۳۸۹). حقوق اداری تطبیقی. ج ۱، چ ششم، تهران: سمت.
۷. هداوند، مهدی؛ نجابت‌خواه، مرتضی؛ آقایی، مسلم؛ شمس، عرفان؛ همتی، مجتبی؛ یزدانی، هرمز؛ جم، فرهاد؛ مشهدی، علی (۱۳۹۵). آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی). چ سوم، تهران: خرسندی.

ب) مقاله

۸. نرگسیان، عباس (۱۳۸۷). نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی. فرهنگ مدیریت، (۶)، ۱۵۷ - ۱۹۵.

۲. انگلیسی**A) Books**

1. Craig, Paul, de Burca, Grainne (2003). *EU law, texts, cases, and materials*, Oxford University Press.
2. Th Ziamou, T. (2001). *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*. Ashgate Pub Ltd.

B) Articles

3. Bignami, F. E. (1999). The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology. *Harvard International Law Journal*, (456), 451-515.
4. Bugaric, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin Journal of International law*, (22), 483- 521.
5. Rose-Ackerman, Susan” American Administrative Law under Siege: Is Germany a Model?. *Harvard Law Review*, 107(1994): 1279-1302.
6. Schutter, O. (2002). Europe in Search of its Civil Society. *European Law Journal*, 8, 198 -202. (In English)
7. Shapiro, M. (2004). The Institutionalization of European Administrative Space. *UC Berkeley: Center for Culture, Organizations and Politics*, Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/4b839871>.

۳. فرانسوی

A) Books

1. Delvolvé , P. (2002). *Le Droit administratif*. Dalloz.
2. Gramberger, M. (2022). *La participation public dans le cadre de l'évaluation environnementale*. commissariat général au développement durable.
3. Pinel, F. (2018). *La participation du citoyen à la décision administrative*. Français, Droit Université Rennes 1.
4. Testard, C. (2018). *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, LGDJ.

B) Articles

5. Aidan, G. (2011). De la démocratie administrative à la démocratie sanitaire dans le secteur public de la santé. *RFAP*, (137-138), 139- 153.
6. AUBY, J.-M (1956). Le régime juridique de l'avis dans la procédure consultative. *Actualité Juridique: Droit Administratif*, 53-60.
7. Chicot, Pierre-Yves (2011). La démocratie administrative: essai de conceptualization. *Revue administrative*, (64), 138-148.
8. Prieur, M. (1988). Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation. *Revue juridique de l'Environnement*, (4), 565-583.