



## آثار دموکراسی مشارکتی بر تحولات حقوق اداری ایران

محمدجواد حسینی<sup>۱\*</sup>، ایرج حسینی صدرآبادی<sup>۲</sup>، مجتبی همتی<sup>۲</sup>

۱. کارشناس ارشد حقوق عمومی، حقوق دادرسی اداری و مدیریت نظارت و بازرسی، ایران.

۲. استادیار حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری دادگستری، ایران.

### چکیده

دموکراسی مشارکتی که در پی ایجاد مشارکت مستمر و روزانه مردم در اداره امور عمومی است. تحول آفرین رابطه میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان و سبب دگرذیسی کارویژه‌های دولت‌ها است. پیاده‌سازی دموکراسی مشارکتی در نظام اداری ایران تحولات عظیمی در نحوه اداره امور محلی و ارائه خدمات عمومی، نظارت عمومی، حق استماع و نقش و عملکرد شوراها پدید می‌آورد. در این نوشتار به شیوه توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای اثرگذاری این‌گونه دموکراسی در تحولات حقوق اداری ایران و نقشی که می‌تواند در گسترش دموکراسی در جامعه ایرانی داشته باشد، مورد کنکاش و تدقیق بیشتر قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اگرچه نظام حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران برای نقش مردم در اداره امور تمهیداتی اندیشیده، اما این موارد تأمین‌کننده مشارکت مستمر مردم در اداره امور عمومی و شهری نیست و باید در پی ایجاد تغییرات بنیادینی در حقوق اداری و رویکرد دولت به نقش شهروندان بود.

### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۲۹-۴۱

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد ارکید: .....

تلفن: .....

ایمیل:

hosseini.publiclaw69@gmail.com

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۲/۲۱

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۲/۰۴/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱

واژگان کلیدی:

دموکراسی مشارکتی، حقوق اداری، تحولات حقوق اداری، مشارکت عمومی، حقوق شهروندی.



## مقدمه

پس از گذار جوامع از دوران کهن و پیدایی و سامان یافتن جوامع نوین و روی کار آمدن سازمان‌ها و نهادهای جدید برای تمثیت امور به‌ویژه از عهد ناصری و دوران قاجار در ایران، نحوه اداره امور عمومی تغییرات وسیعی یافت و این تغییرات نحوه اداره امور و تعاملات اداره‌کنندگان (حکومت) و اداره‌شوندگان (شهروندان) را نیز متحول نمود، به‌گونه‌ای که وظایف و کارویژه‌های دولت (به‌معنای هر سه قوه) محدود به موازین کهن نمانده و «امروزه به‌سان گذشته، دامنه عملکرد حکومت محدود به تأمین امنیت شهرها و مبارزه با دست‌درازی سایر ذول نبوده و قلمرو حقوق اداری وسیع‌تر از گذشته گردیده و وظایف بسیار زیادی برعهده دولت قرار گرفته است» (خسروی، حسینی، ۱۳۹۹: ۱۲).

در نتیجه پیشرفت جوامع و گسترش سازمان‌های اداری و نهادهای اداره‌کننده امور عمومی، قواعد ویژه حاکم بر روابط حاکمان و شهروندان به‌وجود آمد و با پیدایی و برقراری حاکمیت قانون این روابط شکل حقوقی به خود گرفت و قانون و مقررات تنظیم‌کننده نحوه اداره جامعه گردید و سلسله‌قواعدی که حاکم بر رابطه اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان شد، تحت عنوان «حقوق اداری» سامان یافت. حقوق اداری «شاخه‌ای از حقوق عمومی است که حاکم بر سازمان‌های اداری و مأمورین آن و کیفیت روابط آن‌ها بر مردم است» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۲۱) و این حقوق «به مجموعه قواعد حقوقی متمایز و پراکنده‌ای اطلاق می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت خصوصاً سازمان‌های اجرایی آن و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند» (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۲۷). در تعریفی دیگر حقوق اداری عبارت است از «مجموع قواعد حقوقی متفاوت از قواعد حقوق خصوصی که بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده و روابط او را با افراد تنظیم و تنسيق می‌کند» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۹). درنهایت می‌توان حقوق اداری را قواعد حاکم بر اداره و روابط آن با شهروندان به‌جهت حفظ نظم عمومی و یا ارائه خدمات عمومی دانست.

رکن رکن حقوق اداری حاکمیت قانون است و اگر در گذشته صرف ارائه خدمات و حفظ نظم عمومی توسط دولت ملاک و معیار بود، اما امروزه این ارائه خدمات و برقراری نظم عمومی باید بر مبنای قانون باشد و براساس اصولی مانند رعایت سلسله

مراتب اداری، دقت، سرعت، شفافیت، رعایت حقوق شهروندی و کرامت انسانی صورت پذیرد و صرف ارائه خدمت به شهروندان معیار نهایی ارزیابی عملکرد دولت‌ها نیست. از این منظر اصول حاکم بر سازمان‌های اداری تغییر یافته و دولت نمی‌تواند به شکل دلخواه به اداره امور عمومی بپردازد. امروزه وظیفه حقوق اداری، کنترل و محدود نمودن قدرت دولت و تنظیم‌کنندگی رابطه اداره و شهروندان در جهت تعالی حقوق انبای انسانی و نیل به رعایت کامل حقوق شهروندی در یک جامعه دموکراتیک شهروندمحور است (Boughy, 2009: 26). در دموکراسی مشارکتی تأکید بر نقش شهروندان می‌شود تا اشخاص فرصت تأثیرگذاری بر تصمیمات و خط مشی‌گذاری‌های عمومی را داشته باشند (Breakfast et al, 2015: 36). دموکراسی مشارکتی گونه جدیدی از دموکراسی است که اجازه می‌دهد شهروندان نقش فعالی در تصمیم‌گیری‌های عمومی داشته باشند و امکان مشارکت مستقیم در امور سیاسی و اجتماعی جامعه خویش را به صورت مستمر پیگیری نمایند (Gilia, 2013: 255). این گونه از دموکراسی درصدد آن است که روابط میان حاکمان و شهروندان را به‌واسطه نهادهای واسطه همانند نهادهای مدنی و یا سازمان‌های مردم‌نهاد به‌وسیله در اختیارگذاشتن اطلاعات و برقراری ارتباطات بهبود بخشد (Gilia, 2013: 255).

این مقاله تأثیر دموکراسی مشارکتی بر تحول‌آفرینی در حقوق اداری ایران پرداخته شده است و در پی ترسیم اثرگذاری این‌گونه از دموکراسی بر اداره و رفتار آن است. شیوه کار توصیفی - تحلیلی است و از منابع مکتوب کتابخانه‌ای و روش فیش‌برداری در تهیه منابع استفاده شده است.

## ۱- دموکراسی مشارکتی و تحول در اداره امور محلی

دولت‌ها از حیث اداره امور عمومی و نحوه توزیع قدرت در پهنه جغرافیایی تحت سلطه خود دوگونه بسیط و مرکب هستند و «از نظر ماهیت اعمال قدرت به استبدادی و مردم‌سالار و از نظر ساختار دولت ملی به بسیط و مرکب در شقوق مختلف تقسیم می‌شوند» (هاشمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۵۵) دولت بسیط دولتی است که خط مشی‌ها و سیاست‌ها از یک مرکز سیاسی واحد بر تمامی نقاط سرزمین اعمال می‌شود و این‌گونه کشورها «دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۸۲). در مقابل دولت‌های مرکب «دارای چند مرکز

موفقیت تصمیمات را بالا می‌برد» (اشتریان و قائمی اصل، ۱۳۹۹: ۴۲۴).

یکی از راه‌های ایجاد دموکراسی مشارکتی در همین مشارکت مردم خلاصه می‌شود و مشارکت مردم در مدیریت عمومی جامعه سبب تعدیل قدرت اداره‌کنندگان به نفع شهروندان می‌گردد. «مشارکت به‌عنوان اساسی‌ترین عنصر در دستیابی به اهداف حکومت مطلوب و پویا، به‌ویژه، توسعه و پیشرفت کشور می‌باشد که در نظام اداری صحیح از اهمیت خاصی برخوردار است، هرچه توده مردم جامعه مشارکت بیشتری در امور خود داشته باشند، امکان کسب موفقیت، بیشتر خواهد بود. امروزه مشارکت شهروندان در اداره امور کشورها یک ضرورت است، ضرورتی که می‌تواند منجر به توسعه پایدار اقتصادی سیاسی فرهنگی و اجتماعی شود» (جمشیدی و پتفت، ۱۳۹۵: ۳۴). برای استقرار دموکراسی مشارکتی باید به‌سمت تمرکززدایی رفت و تا جایی که ممکن است از قدرت حاکمان به نفع شهروندان کاست. مدیریت نوین دولتی نیز به‌سمت عدم تمرکز در حرکت است و «مدیریت دولتی مشارکت‌جویانه که نهایت مشارکت مردم را در اداره امور عمومی به‌همراه دارد، پیوند مستقیمی با مردم‌سالاری مشارکتی دارد. مشارکت‌جویی در اداره امور عمومی به‌معنای اندیشیدن، بحث و جدال منطقی بر سر مسائل عمومی و تصمیم‌های عمومی است» (مهرگان و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱۶).

بیشترین جلوه تمرکززدایی از میان سه قوه، به قوه مجریه برمی‌گردد، چون قوه مجریه بیشترین ارتباط را با شهروندان دارد و ارتباط دولت با شهروندان از رهگذر قوه مجریه روزمره و مکرر است، چراکه دولت هم در برپایی نظم عمومی و هم ارائه خدمات عمومی ارتباط مستقیم و روزمره با شهروندان دارد، اما سایر قوا این ارتباط هر روزه را ندارند. از این منظر چگونگی رابطه دولت در معنای قوه مجریه با شهروندان محل مذاقه بیشتر است، اگر دولت دارای رویکردی دموکراتیک و مردم‌سالارانه باشد، باید در این رابطه رأی و نظر مردم را ملاک کار خود قرار دهد و به‌هنگام ارائه خدمات و برقراری نظم عمومی نظر شهروندان را بخواهد و ملاک عمل قرار دهد.

در نظام حقوق اداری ایران باتوجه به عملکرد دولت مرکزی مستقر در پایتخت، اداره بسیاری از امور همراه با تمرکز شدید است و اجازه فعالیت برخی از امور به‌هیچ‌عنوان به مقامات

عملکرد سیاسی می‌باشند و حاکمیت چندگانه‌ای در آن‌ها حکم‌فرماست» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۸۵). هرچقدر دولت‌ها اختیار تصمیم‌گیری را به مردم محل، منطقه، استان یا ایالت و کانتون و ... تفویض نماید و به ایشان اختیارات اجرایی، سیاسی و اداری و اخذ تصمیمات عمومی اعطاء نماید، نظام سیاسی از دولت بسیط به‌سمت دولت‌های فدرال و خودمختار حرکت می‌نماید. درحال حاضر بسیاری از کشورهای دنیا به‌سمت اعطای اختیارات امور عمومی به واحدهای کوچک‌تر و واحدهای محلی پیش می‌روند و «گرایش غالب به ویژه در اروپای غربی و نیز در کشورهای در حال توسعه به‌سوی تحکیم خودمختاری محلی حرکت کرده است» (واعظی و فدایی، ۱۳۹۶: ۱۲۳) و امروزه گرایش غالب بر تمرکززدایی است، چون «تمرکززدایی می‌تواند شرایط گسترش دموکراسی در سطح جامعه را فراهم آورد» (معلمی، ۱۳۹۶: ۷۹).

دموکراسی با تمرکزگرایی در تقابل است، چراکه در تمرکزگرایی تلاش می‌شود تا حکومت مرکزی و دولت ملی بر تمامی وجوه اداره جامعه در تمامی مراحل کنترل و احاطه همه‌جانبه داشته باشد و براین‌اساس در تمرکزگرایی اصل بر اجرای فرامین دولت مرکزی و پیاده‌سازی آن‌ها در محل است که این امر غالباً به‌وسیله نهادها و سازمان‌ها و افراد حکومت انجام می‌شود، اما در دموکراسی به‌ویژه از نوع مشارکتی آن تمامی تلاش‌ها برای مشارکت مردم و کم‌نمودن دامنه فعالیت دولت است و سعی می‌شود اداره امور به دست مردم باشد. روی آوردن به تمرکززدایی مبتنی بر باور به حق تعیین سرنوشت و مشارکت جامعه محلی در امور عمومی است (بوچانی و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۴) به‌همین‌منظور هرچه جامعه به‌سمت دموکراسی مشارکتی پیش برود، به همان میزان از تمرکزگرایی دور و به تمرکززدایی نزدیک می‌شود.

برای ایجاد دموکراسی مشارکتی باید تمرکززدایی نمود، چون «مشارکت شهروندان بدون گسترش قدرت آن‌ها در اداره امور عمومی مفهومی ندارد» (Patsias et al, 2012: 1). تمرکززدایی با روح دموکراسی آشنا تر و عجین تر است، چراکه به‌هنگام پیاده‌سازی سیاست‌های تمرکززدایی غالباً از قدرت دولت به نفع مردم و شهروندان کاسته می‌شود و مشارکت ایشان در اداره امور بیشتر می‌گردد و «مشارکت عمومی ارزش ذاتی و ابزاری برای سیستم مدیریتی دارد که سطح کیفی و

گرفته شده و بخشدار یک بخش به پیشنهاد فرماندار و تأیید استاندار و حکم وزیر کشور منصوب می‌شود.

این‌گونه انتصابات نمی‌تواند مقتضیات اداری محل را پاسخگو باشد. در دموکراسی مشارکتی علاوه بر تأکید بر مشارکت مردم، تأکید بر فراهم‌سازی زمینه مشارکت نیز می‌شود که یکی از آن‌ها انتخاب مقامات محلی در تمامی سطوح به‌ویژه مقامات سیاسی محلی است. در حال حاضر مردم مناطق گوناگون ایران نمایندگان مجلس را از میان مردم خود استان تعیین و راهی مجلس شورای اسلامی می‌نمایند که غالباً پس از انتخاب به دلیل لزوم حضور در مجلس شورای اسلامی کمتر در حوزه انتخابیه خود حاضر می‌شود، ولی استاندار و فرماندار و بخشدار به دلیل حضور مداوم در محل خدمت خود، مردم دسترسی بیشتری به ایشان دارند و مقتضیات اداره امور محلی اقتضا می‌کند که از میان مردم همان استان و یا شهرستان و توسط مردم محل انتخاب شوند و به‌هنگام برگزاری انتخابات شوراها و یا مجلس شورای اسلامی مردم به انتخاب مقامات عمومی محلی مانند استاندار و فرماندار و یا شهردار نیز اقدام نمایند.

## ۲- دموکراسی مشارکتی و تحول در ارائه خدمات عمومی

یکی از وظایف بنیادین دولت‌های مدرن ارائه خدمات عمومی به شهروندان است و «فعالیت‌هایی هستند که برای رفع نیازهای عمومی و تأمین منافع عمومی ضرورت دارند» (نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۳: ۲۲). چهار اصل انطباق با نیازهای روز، تقدم منفعت عمومی بر منافع خصوصی به‌هنگام ارائه خدمات عمومی، ثبات و استمرار ارائه و تساوی شهروندان در بهره‌مندی از خدمات جزء اصول بنیادین ارائه خدمات عمومی است که باید توسط دولت رعایت شود، اما در خصوص نحوه ارائه این خدمات و دامنه ارائه آن بین دولت‌ها و رژیم‌های سیاسی مختلف تفاوت‌هایی وجود دارد و «این که یک امر یا فعالیت خدمت عمومی هست یا خیر، بستگی به قصد قانونگذار دارد و ممکن است یک امر و فعالیت در جامعه‌ای خاص و در زمانی خاص، از جمله خدمات عمومی باشد و در جامعه‌ای دیگر نباشد» (نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۳: ۲۲). از این منظر نوع نگاه دولت و مخصوصاً قانونگذار به چیستی و چرایی خدمات عمومی در تعیین دامنه آن بسیار تأثیرگذار است. اگر دولت اجازه فعالیت و مشارکت گسترده به همه شهروندان بدهد و ارائه خدمات عمومی از رهگذر غیرحکومت (اشخاص حقیقی و حقوقی

محلی داده نشده است. تصمیمات توسط دولت مرکزی و در تهران اخذ می‌شود و به مجریان امور در سراسر کشور ابلاغ می‌گردد، مقامات اداری در سایر استان‌ها از استاندار گرفته تا فرماندار و بخشدار توسط مقامات مرکزی انتخاب می‌شوند و مأمور دولت مرکزی در محل می‌باشند و به غیر از اعضای شورای شهر و روستا، مابقی مقامات مستقر در نهادهای اداری محل توسط دولت مرکزی انتخاب، گزینش و به‌کار مشغول می‌شوند و در صورت عدم رضایت مقامات مرکز به سرعت عزل و شخص دیگری جایگزین آن‌ها می‌گردد.

برای نمونه استاندار با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و حکم رییس جمهور انتخاب می‌شود و عزل وی نیز با پیشنهاد وزیر کشور و تأیید رییس جمهور و حکم وزیر کشور است، از این منظر «استاندار صرفاً نماینده وزیر کشور نیست، بلکه نماینده دولت در استان است» (نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۳: ۵۶). این مقام سیاسی علیرغم آنکه اداره استان که دارای مقتضیات خاص محلی خود استان است، نه تنها توسط مردم محل انتخاب نمی‌شود و امکان پیشنهاد فرد موردنظر توسط مردم وجود ندارد و مردم استان در عزل و نصب آن هیچ دخالتی ندارد، بلکه در برخی موارد مقامات مرکزی فردی را به‌عنوان استاندار منصوب می‌نمایند که نه زاده آن استان است و نه در آن استان زندگی می‌کند و حتی جالب‌تر آنکه پس از قبول مسئولیت نیز همراه با خانواده در محل خدمت خود اقامت نمی‌گیرند و محل اقامت وی در استان محل خدمت نبوده و به محل خدمت خود مکرراً رفت و آمد می‌نماید. این امر سبب می‌شود که فرد استاندار شناختی از محل خدمت، فرهنگ و آداب و رسوم مردم، عقاید و سلیق و خواسته‌های مردم محل خدمت خود نداشته باشد و تا به‌دست‌آمدن این شناخت ممکن است مدت خدمت وی تمام شود.

در خصوص انتخاب فرمانداران نیز روال به‌همین صورت است و فرماندار یک شهرستان به پیشنهاد استاندار و تأیید و حکم وزیر کشور انتخاب می‌شود و در اینجا نیز مردم در انتخاب یکی از عالی‌ترین مقامات سیاسی شهرستان، هیچ‌گونه دخل و تصرفی ندارند و حتی در مورد مقامات پایین‌تر نیز همین روال پیش

<sup>۱</sup> - در سال‌های اخیر عامه مردم به‌این‌گونه مسئولان «مسئول پروازی» می‌گویند که صبح با پرواز در محل خدمت خود حاضر شده و پس از اتمام کار مجدد با پرواز دیگری به شهر محل اقامت خود بازمی‌گردد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به قانون اساسی و اصل ۴۴ آن<sup>۱</sup> مبرهن است که قانونگذار اصل را بر اقتصاد دولتی گذارده و عمده فعالیت‌های بزرگ و صنعتی را در اختیار دولت قرار داده و بعد بخش تعاونی‌ها (که غالباً وابسته به دولت است) و سپس مشارکت بخش خصوصی در منطقه‌الفراغ اقتصاد کشور را پذیرفته است. به تعبیر بهتر تقدم با بخش دولتی و تعاونی‌هاست و در صورت وجود فرصت فعالیت در بخش‌هایی که دولت و تعاونی‌ها فعالیت ندارند، نوبت به بخش خصوصی می‌رسد. این درحالی است که یکی از ابزارهای مهم مشارکت مردم در اداره جامعه خود و حاکمیت بر سرنوشت خویش با مسائل اقتصادی و معیشتی گره خورده و برقراری دموکراسی مشارکتی نیازمند فعالیت افراد در حوزه‌های اقتصادی چه به‌هنگام تصمیم‌گیری اقتصادی و چه در مرحله اجرای آن‌هاست. در حال حاضر بسیاری از صنایع بزرگ و مادر که عمدتاً آورده مالی خوبی نیز دارند، در اختیار دولت است و اشخاص خصوصی امکان ارائه و فعالیت آن‌ها را ندارند.

طی سال‌های اخیر تأکیدات فراوانی بر خصوصی‌سازی و واگذاری بسیاری از امور مرتبط با ارائه خدمات عمومی به بخش خصوصی شده است، اما در عمل یا تعداد آن‌ها بسیار محدود و کم بوده و یا شرایط واگذاری آنقدر پیچیده و دشوار بوده که هرکسی از عهده آن برنیاید و یا توسط نهادها و شرکت‌های زیرمجموعه مؤسسات دولتی دیگر خریداری گردیده است. موضوعی که در حال حاضر گریبان‌گیر خصوصی‌سازی شده، همین مورد است که بسیاری از نهادهای دولتی با تأسیس و راه‌اندازی مؤسسات در ظاهر خصوصی اقدام به جذب واگذاری‌های دولتی در حوزه‌های گوناگون می‌نمایند، پدیده‌ای که از آن تحت عنوان خصولتی<sup>۲</sup> یاد می‌شود. این اقدام سبب کمتر شدن و از بین رفتن امکان مشارکت مردم در امور اقتصادی

(خصوصی) امکان‌پذیر باشد، مسلماً از دامنه فعالیت‌های مربوط به ارائه خدمات عمومی توسط دولت کاسته و به‌همان میزان بر دامنه فعالیت اشخاص خصوصی افزوده می‌شود. این امر مستلزم این است که دولت تفکرات ناشی از انحصارطلبی را کنار گذاشته و با اعتماد به شهروندان اجازه فعالیت ایشان را در این حوزه بدهد. در کشورهای دموکراتیک و مردم‌سالار مشاهده می‌شود که بسیاری از نیازهای روزانه مردم توسط دولت تأمین نمی‌گردد، بلکه این شرکت‌های خصوصی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد و مؤسسات شخصی انواع خدمات عمومی را به مردم ارائه می‌دهند. نمونه موفق این رویکرد شرکت‌های بزرگ خودروسازی یا صنایع غذایی می‌باشند که نه تنها نیاز روزمره جوامع خود را تأمین می‌نمایند که حتی محصولات آن‌ها به سایر نقاط جهان نیز صادر می‌گردد و حتی فراتر از آن در کشورهای دیگر دارای شعبه نمایندگی و کارخانه تولید محصول نیز می‌باشند و به این صورت به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند. این امر در زمینه بهداشت عمومی و برقراری آرامش عمومی نیز صورت پذیرفته و در بسیاری از کشورهای اروپایی و برخی ایالت‌های آمریکا ارائه خدمات در حوزه بهداشت عمومی و مراکز درمانی و حتی آموزش پزشکی کاملاً در اختیار افراد غیردولتی و اشخاص خصوصی قرار گرفته است. رویکردی که سبب کاهش دخالت دولت در ارائه خدمات عمومی می‌شود و اجازه فعالیت هرچه بیشتر به مردم را فراهم می‌سازد.

درپیش‌گرفتن این رویکرد، علاوه بر تسهیل امکان مشارکت افراد در ارائه خدمات عمومی و غیردولتی کردن آن، سبب قدرت‌گرفتن این‌گونه نهادها و مؤسسات می‌شود که تاب‌آوری حکومت در برابر آن‌ها اهمیت فراوانی دارد و غالباً دولت‌های استبدادی و غیردموکراتیک با این موضوع سرسازش نداشته و از قدرت‌گرفتن نهادهای غیردولتی واهمه دارند و اجازه فعالیت گسترده به این‌گونه نهادها را نمی‌دهند. برای پیاده‌سازی دموکراسی مشارکتی باید اجازه و امکان فعالیت سازمان‌های غیردولتی و اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی را در سطح وسیع فراهم آورد.

۱- اصل چهل‌وچهارم: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران برپایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌هاست که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا برطبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

۲- آمیخته‌ای از دو واژه خصوصی و دولتی.

به‌ویژه در حوزه مسائل مالی افراد. حقی که در حقوق اداری ایران و در باب حقوق اموال چندان مورد حمایت قانونگذار قرار نگرفته است.

دموکراسی مشارکتی گشاینده باب گفتگو میان حاکمان و شهروندان است و در قالب حقوق اداری آغازکننده تعاملات میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان در بستر گفتگوی عمومی است، چراکه «نخستین شرط برقراری یک نظام دموکراتیک مطلوب، وجود فرهنگ گفتگو است» (حایک، ۱۴۰۰: ۸۰). اگر حاکمان یک جامعه شنونده حرف‌های مردم جامعه خویش باشند و از این رهگذر خواسته‌ها، نیازها، تمایلات و آمال و آرزوهای آنان را بشناسند، می‌توانند تصمیمات بهتری برای اداره جامعه اخذ نمایند.

یکی از مشکلات بزرگ جوامع استبدادی انسداد باب گفتگو میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان است و این امر سبب می‌گردد که فاصله در میان این دو ایجاد شود و نتوانند از خواسته‌ها و توانایی‌های یکدیگر آگاه شوند و درنهایت عدم گفتگوی میان ایشان سبب برهم‌خوردن رابطه و بسترسازی برای اعمال خشونت از جانب یک طرف بر طرف دیگر است. در یک جامعه دموکراتیک باب گفتگو میان این دو باز است، حاکمان دست‌نیافتنی و جدای از مردم نیستند، در بطن جامعه زندگی می‌کنند و همانند مردم عادی از امکانات عمومی و دولتی بهره‌مندند، حقوق و مزایای آن‌ها چندین برابر مردم عادی نیست و این امور سبب نزدیکی آنان به عامه مردم می‌گردد و این نزدیک مردم‌بودن سبب می‌شود شنونده حرف مردم باشند و خواسته ایشان را درک کنند که این امر سبب شکل‌گیری تصمیمات واقعی و نزدیک به خواسته مردم می‌شود نه تصمیمات آرمان‌گرایانه و دور از دسترس.

نزدیکی حاکمان به مردم سبب بهتر اداره‌نمودن امور ایشان نیز می‌گردد و اعمال و مقررات اداری با سهولت بیشتری در مرحله اجرا همراه است، قواعد حاکم بر سازمان به‌هنگام مواجهه با شهروندان با سختگیری کمتری مواجه می‌شود، چون مقامات اداری از آنچه که در جامعه رخ می‌دهند، آگاه هستند و مسائل برای ایشان ملموس‌تر است. در مقابل اگر مقامات اداری از مردم دور باشند و خواسته و حرف ایشان را نشنوند، تصمیمات اداری به‌دوراز واقعیت‌های موجود اخذ می‌شود و این امر در مرحله اجرا هم برای مردم و هم برای اداره با دشواری‌های

کلان می‌شود، برای پیاده‌سازی دموکراسی مشارکتی باید ارائه خدمات عمومی توسط دولت کاهش یابد تا منجر به افزایش کنشگری اشخاص غیردولتی (مردم) شود.

### ۳- دموکراسی مشارکتی و تحول در حق استماع

برپایی و برقراری دموکراسی مشارکتی روابط میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان را متحول می‌نماید. در صورت حرکت جامعه به سمت برقراری دموکراسی مشارکتی حقوق اداری که حقوق تنظیم‌کننده روابط شهروندان با اداره است نیز تحولاتی را پذیراست که یکی از مهم‌ترین آن‌ها تحول در حق استماع است.

حق استماع، یعنی اداره قبل از آنکه بخواهد تصمیمی در مورد وضعیت شهروندان بگیرد که این تصمیم اثر جدی بر شهروند و زندگی و اموال او دارد، ابتدا باید به استماع خواسته‌ها و نظرات شهروند پردازد و سپس تصمیم‌گیری نماید. «فلسفه و مبنای حق استماع به حق دفاع از منافع افراد منحصر نمی‌شود، بلکه مبنای دیگر آن مشارکت است، چراکه اظهارنظر مردم در فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری تنها باعث حفظ منافع و عدم لطمه به حقوق آن‌ها نمی‌شود، بلکه این نظرات می‌تواند در راستای ارتقای کیفیت این تصمیمات و ارائه راهکارهای مفید به دولتمردان نیز مؤثر باشد» (عطریان، ۱۳۹۶: ۹۷). در برخی از قوانین و مقررات اداری ایران این امر به رسمیت شناخته شده است. برای نمونه قانون راجع به حفظ آثار ملی در ماده ۳ قبل از قطعیت تصمیم دولت برای اعلام اماکن و ابنیه قدیمی به‌عنوان آثار ملی حق دفاع و اعتراض را برای مالکین در نظر گرفته بود و یا در قانون مالیات‌های مستقیم نیز کارمند دولت موظف به استماع نظرات مودی مالیاتی نموده است و در قانون امور گمرکی نیز پیش‌بینی شده است که مخاطب تصمیم گمرک قبل از قطعیت حکم می‌تواند اعتراض خود را تقدیم نماید (عطریان، ۱۳۹۶: ۱۱۲-۱۱۰). با این همه حق استماع به‌عنوان یک اصل اساسی و مهم در تمامی قوانین و مقررات اداری ایران مهجور است، این‌درحالی است که تصمیمات اداری اثر فوق‌العاده‌ای بر زندگی شخصی و کاری شهروندان دارد و باید قبل از هرگونه تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها به صورت کاملاً شفاف و روشن نظر مردم اخذ و اعمال گردد.

در دموکراسی مشارکتی تمامی تصمیمات اداری که بر حقوق شهروندان مؤثر است، باید به سمع و نظر مردم برسد، نظرات آنان اخذ شود و سپس در مورد موضوع تصمیم‌گیری شود

در حال حاضر براساس لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت و قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری اگر شهرداری برای انجام عملیات عمرانی خود نیازمند زمین باشد و این زمین در منطقه‌ای مسکونی واقع شده باشد، بر طبق این قوانین در ابتدا شهرداری باید با صاحب ملک به توافق برسد و در صورت عدم رضایت مالک، امر به کارشناس ارجاع می‌شود و در صورت عدم رضایت مالک به قیمت کارشناسی شهرداری باید قیمت مورد نظر را نزد اداره ثبت محل تودیع و نماینده دادستان به‌عنوان نماینده عمومی اسناد مربوطه به انتقال را امضا می‌نماید.

در این رابطه شهرداری بدون در نظر گرفتن خواسته شهروندان برای پیش‌بردن اهداف عمرانی خود اقدام می‌نماید. همین امر در خصوص طرح‌های عمرانی بزرگ شهرداری نیز جاری است. درجایی که شهرداری می‌خواهد اتوبانی احداث نماید یا محل‌های تجاری و اداری بنا نماید و یا در مواقعی که قصد نوسازی بناها و معابر عمومی را دارد که محل تردد و سکونت شهروندان است، خود را ملزم به نظرسنجی از ساکنین آن محل نمی‌داند و بدون آنکه نظر آن‌ها را جویا شود، فعالیت خود را آغاز می‌نماید و در نهایت با نصب آگهی در محل فعالیت‌های عمرانی از سروصدا و آلودگی‌های عمرانی به‌عمل آمده از ساکنین محل عذرخواهی می‌نماید! درحالی‌که از الزامات دموکراسی مشارکتی پرسیدن رأی و نظر مردم در چنین مواردی الزامی است و مقامات عمومی محل باید نظرات مردم را استعلام نمایند، چراکه هرگونه تغییر کاربری در محل و هرگونه ساخت‌وساز و فعالیت عمرانی به صورت مستقیم بر نحوه زندگی ساکنین و ارزش مادی و معنوی دارایی‌های آنان تأثیر می‌گذارد. احداث یک اتوبان پررفت‌وآمد مسلماً از ارزش قیمت خانه‌های مسکونی اطراف اتوبان به‌دلیل ایجاد آلودگی هوا و آلودگی صوتی می‌کاهد و شهرداری منطقه باید قبل از هر اقدامی نظر مردم را جویا شود. امری که برای شهرداری‌های ایران کاملاً ناآشنا و دور از ذهن است. این‌درحالی‌که اگر «در هر طرح مصوبی، در صورتی که مشارکت مردم به‌عنوان یک اولویت در نظر گرفته شود، زمینه‌های حضور افراد خلاق و مؤثر در امر مدیریت شهری به‌نحو مقتضی و مطلوب فراهم می‌شود» (گرگی ازندریانی و دارابی، ۱۴۰۰: ۸۴).

فراوانی همراه خواهد بود. پس داشتن تعامل و گفتگو که در دموکراسی مشارکتی تأکید فراوانی بر آن می‌شود، می‌تواند به معقول و واقعی‌تر شدن تصمیمات مقامات اداری کمک فراوانی نماید، صدور مجوزهای کسب‌وکار و یا ساخت‌وساز شرایط آسان‌تری می‌پذیرد، میزان تعیین مالیات‌ها واقعی‌تر می‌شود و...

در حقوق اداری ایران باب تعامل و گفتگوی شهروندان باید مورد تأکید بیشتری قرار بگیرد. در حال حاضر بسیاری از ادارات و نهادهای دولتی واحدهایی را تحت عنوان روابط عمومی دارند و برخی دیگر از سازمان‌های دولتی در پرتال و سایت‌های خود بخشی برای ارتباط شهروندان با آن سازمان در نظر می‌گیرند یا صندوق‌هایی را برای اخذ پیشنهادات و انتقادات در ساختمان‌های اداری خود نصب می‌نمایند تا مردم از این طریق نظرات خود را به گوش مقامات اداری و اجرایی کشور برسانند، اما در این رابطه چند نکته وجود دارد:

اول آنکه الزامی برای پاسخ‌دهی ادارات دولتی به این‌گونه نامه‌های دریافتی وجود ندارد و قانونی اداره را ملزم به پاسخ‌دهی و یا پیگیری پیشنهادات و انتقادات مردم نمی‌کند؛ دوم آنکه اصل در ادارات ایران بر حضوری‌بودن رسیدگی است و مکاتبات موصوف که بعدها در غیاب اشخاص به دست مقامات اداری می‌رسد، چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد؛ سوم آنکه غالب ادارات دولتی به‌دلیل حجم بالای مراجعین و کمبود نیروی انسانی، حتی توان پاسخ‌دهی مطالبات روزانه ارباب رجوع خویش را ندارند، چه برسد به آنکه بخواهند بخشی از زمان اداری را به بررسی و پاسخ‌دهی نظرات مردم اختصاص دهند. این امور سبب گردیده تا امروزه غالب شهروندان از برخورد و نحوه تصمیم‌گیری ادارت دولتی ناخشنود باشند.

از طرفی دیگر در حقوق اداری ایران راهکار قانونی برای استماع نظرات مردم در خصوص مقررات اداری وجود ندارد و سازمان‌ها و نهادهای گوناگون و همچنین برخی از هیأت‌ها مانند هیأت وزیران و یا شوراهای عالی اداری به‌هنگام تصویب مقررات مختلف برای دستگاه‌های اداری هیچ‌گونه نظری از مردم و شهروندان که این مقررات بر آنان اعمال می‌شود، گرفته نمی‌شود و نظرات ایشان تأثیری در نحوه مقررات‌گذاری مراجع اداری ندارد و پیدایی مقررات اداری دارای یک‌سویگی است، به این معنی که از سوی یک مرجع وضع می‌شود و به سازمان‌های اداری برای اجرا ابلاغ می‌گردد. برای نمونه

محلی و اعمال تصدی و واگذاری امور خارج از حاکمیت به جامعه محلی، حدود تصمیم‌گیری و اختیار شوراها به عنوان نمایندگان جامعه محلی است» (منوچهری و جعفری، ۱۳۹۲: ۱۴۵).

براساس قانون شوراهای اسلامی در حال حاضر مردم روستاها و شهرهای ایران به صورت مستقیم اعضای این شوراها را برای مدت چهار سال انتخاب می‌نمایند و انتخاب مجدد اعضا منع قانونی ندارد. در شهرها این شورا که با عنوان «شورای اسلامی شهر» فعالیت می‌نماید، دست به انتخاب شهردار می‌زند و از میان اعضای شورا و یا خارج از آن فردی را به عنوان شهردار شهر تعیین می‌نمایند، در نتیجه انتخاب یکی از مدیران عالی شهری به واسطه نمایندگان شهروندان صورت می‌پذیرد و این انتخاب دودرجه‌ای است، یعنی اول مردم به صورت مستقیم اعضای این شوراها را انتخاب و بعد این اعضا شهردار را انتخاب و حکم رسمی آن را وزارت کشور صادر می‌نماید، در نتیجه مردم شهر به صورت مستقیم شهردار را انتخاب نمی‌کنند.

در حال حاضر شوراهای موجود در نظام اداری ایران بیشتر از آنکه جنبه مردمی و محلی داشته باشند، جنبه حکومتی و دولتی پیدا کرده و مقامات عمومی دولت مرکزی بر عملکرد آنان نظارت و اشراف دارند. شوراهای اسلامی در ایران علیرغم تأثیر مثبتی که در کاهش قدرت حکومت به نفع مردم دارند، اما جنبه حاکمیتی این شوراها بیشتر از جنبه مردمی آنهاست و علیرغم آنکه انتخاب‌گر اعضای شورای اسلامی شهر و روستا مردم محل هستند، اما این مردم مشارکت چندانی در اداره امور شوراها ندارند. باید در نظر داشت که «در کالبدشکافی مفهومی توسعه شهری مشارکتی امر مشارکت را می‌توان در سه حوزه مشاهده کرد: ۱- مشارکت در شکل‌گیری قدرت محلی (از مردم)؛ ۲- مشارکت در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری توسعه (با مردم)؛ ۳- مشارکت در اجرای برنامه‌ها و خط‌مشی‌های توسعه (برای مردم)» (هاشمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۵۰)، اما این رویکرد در مورد شوراهای اسلامی چندان مورد رعایت نمی‌باشد. برای نمونه شوراهای اسلامی شهر به صورت مکرر و مداوم اقدام به مقررات‌گذاری در حوزه مسائل شهری می‌نمایند و تصمیمات لازم‌الاجرای فراوانی برای مدیریت شهری اتخاذ می‌کند، اما این اقدام شوراهای اسلامی همانند مجلس شورای اسلامی یک‌سویه و بدون مشارکت مردم و بدون اخذ نظرات و

مشارکت مردم از طریق نظرسنجی و اعلام نظرات و پیشنهادات خود در رابطه با یک طرح و موضوع عمرانی مرتبط با محل زندگی ایشان، علاوه بر احترام گذاشتن به رأی و نظر مردم سبب سهولت در اجرای طرح و همکاری و مشارکت مردم در آن فعالیت می‌شود که این امر می‌تواند زمینه بهبود عملکرد مدیران شهرداری و رضایتمندی بیشتری را به ارمغان آورد و «مردم به‌عنوان مشاور و ناظر مأموران دولتی آن‌ها را در اجرای قوانین همراهی نمایند» (عطریان، ۱۳۹۶: ۹۸).

#### ۴- دموکراسی مشارکتی و تحول شوراها

«شوراهای محلی از گسترده‌ترین نهادهای مردمی هستند که واسط میان مردم و دولت محسوب می‌شوند و با ایجاد مشارکت مردمی و احساس مسئولیت همگانی باعث نضج و پیشرفت جامعه مدنی می‌شوند» (گرچی ازندریانی و دارابی، ۱۴۰۰: ۸۶). با شکل‌گیری انقلاب اسلامی و پایان سلسله پادشاهی موناشری در ایران بنیان‌گذاران نظام جدید تلاش نمودند تا زمینه بیشترین مشارکت مردمی را فراهم نمایند و برخلاف نظام‌های پادشاهی که غالباً متکی بر اراده فرد بود، این‌بار اراده جمع و خردجمعی مردمان ایران مبنای اداره امور قرار گیرد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأکید فراوانی بر نقش شوراها و جایگاه آنان شده و در این راستا چندین مرتبه قوانین و مقررات گوناگونی برای چگونگی عملکرد این شوراها تصویب و ابلاغ شده است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» می‌باشد که ملاک عملکرد شوراهای موجود در کشور است.<sup>۱</sup>

فلسفه وجودی تشکیل شوراها فراهم‌ساختن امکان مشارکت مردم در اداره امور محلی و دخیل‌دانستن رأی و نظر ایشان در فرآیندهای اداری محل است تا از این طریق زمینه فعالیت مردم در امر زمامداری فراهم گردد و اداره امور محل اعم از شهر یا روستا توسط خود مردم محل صورت پذیرد. به تعبیر بهتر «علت وجودی شوراها و هدف تشکیل آن‌ها به دو رکن مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری و نظارت برمی‌گردد. به‌دیگرسخن، یکی از شاخص‌های کاهش دخالت دولت در مدیریت امور

<sup>۱</sup> البته در این نوشتار تأکید بر شوراهایی است که مردم محل اعم از شهر یا روستا در آنها عضویت دارند و اعضای آن را مشخص می‌نمایند نه شوراهای مختلف اداری که در سطح حکومت وجود دارد و به اتخاذ تصمیم در امور مختلف می‌پردازند.



نکته دیگر درخصوص شوراهای شهر در ایران یک طرفه بودن وضع قواعد شهری، از جمله عوارض ساختمان‌های مسکونی، مدیریت ساخت‌وسازهای شهری و صدور انواع مجوز برای آن و مراکز تجاری و صنعتی و تفریحی است که بدون نداشتن نظر مردم، خواست آن‌ها و بدون ملاحظه نیازهای مردمی صورت می‌پذیرد که این امر نیاز به تجدیدنظر دارد و باید جهت مشارکت هرچه بیشتر و بهتر مردم زمینه نظرسنجی و پرسش عمومی از مردم را فراهم نمود تا مشارکت مردم در اداره امور شهری صورت پذیرد.

### نتیجه‌گیری

یکی از حوزه‌های مرتبط با دموکراسی مشارکتی حقوق اداری است، چراکه این شاخه از حقوق عمومی به تنظیم روابط میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان می‌پردازد و میزان کنشگری شهروندان از رهگذر این گرایش و موازین آن تمشیت می‌شود. دموکراسی مشارکتی بر حقوق اداری تأثیرگذار است و جنبه مردمی و نقش شهروندی را در آن پررنگ‌تر و پرثمرتر می‌نماید.

پیاده‌سازی دموکراسی مشارکتی تأثیرات فراوانی بر حقوق اداری ایران دارد که مهم‌ترین آن کاهش یک‌سویگی عملکرد اداره و دخیل‌نمودن مردم در اعمال و تصمیمات اداری است. دموکراسی مشارکتی سبب ایجاد تحول در مدیریت عمومی جامعه می‌شود و تغییرات فراوانی در این زمینه ایجاد می‌نماید، مفهوم شهروندی را متحول می‌سازد و نقش شهروندان را تغییر می‌دهد و آنان را از انتخاب‌کننده صرف مقامات عمومی و اداری به فعالان عرصه عمومی جامعه تبدیل می‌نماید، آن‌ها را ناظر عملکرد مقامات عمومی قرار می‌دهد و نقش شوراهای عمومی را متحول می‌کند.

برای برقراری دموکراسی مشارکتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد تحول در عرصه مشارکت عمومی شهروندان در نحوه اداره جامعه موارد ذیل به ترتیب اولویت پیشنهاد می‌گردد:

نخستین گام برای برقراری دموکراسی مشارکتی گسترش اندیشه و فرهنگ مشارکت‌پذیری و مشارکت‌جویی اعضای جامعه است. از یک‌سو حاکمان جامعه بپذیرند که فعال مایشاه در عرصه حکمرانی و اداره امور عمومی نیستند و مردم حق

خواسته‌های ایشان و عدم برگزاری نظرسنجی عمومی است. به‌تعبیر دیگر شوراهای اسلامی شهر بنابر تشخیص خود و براساس خواسته شورا امور مربوط به شهر را تمشیت و مدیریت می‌نمایند و در این تصمیم‌گیری نیازی به اتخاذ نظر شهروندان نداشته و مقررات و مصوبات آن‌ها پس از تأیید و تصویب برای اجرا ابلاغ می‌گردد، بدون آنکه مردم محل در ایجاد آن‌ها دخالت داده شوند و یا حتی باخبر از تصویب آن‌ها باشند!

در حوزه اجرای مصوبات شهری نیز همین روال جاری است و مردم در اجرای مصوبات هیچ مشارکتی ندارند و مأموران دولت محلی و شهرداری و عوامل آن اقدام به پیاده‌سازی تصمیمات شورای شهر می‌نمایند. جالب‌تر آنکه مردم در نظارت بر اعضای شورای شهر نیز دخالتی ندارند و سازوکاری برای مشارکت مردم جهت نظارت بر اعضا و فعالیت ایشان در نظر گرفته نشده است.

در جوامع امروزی غالباً عالی‌ترین مقام شهری «شهردار» است و به‌دلیل آنکه تصمیمات مهم مدیریت شهری توسط وی اتخاذ و اجرا می‌گردد و اجرای مصوبات شورای شهر نیز برعهده وی است، یک مقامی مهم شهری به حساب می‌آید، به‌همین دلیل در بسیاری از کشورهای دنیا این مقام مستقیماً توسط مردم شهر انتخاب می‌گردد<sup>۱</sup> (آخوندزاده و همکاران، ۱۳۸۷: ۸۰-۷۹) و بسیاری از کشورهای دنیا نیز به‌همین سمت در حال حرکت‌اند و به‌دلیل اهمیت زندگی شهری و مدیریت شهری با زندگی روزمره مردم انتخاب عالی‌ترین مقام شهری را به مردم شهر سپرده‌اند، اما در ایران شورای منتخب مردم شهردار را انتخاب و وزارت کشور انتخاب وی را تأیید می‌نماید و مردم با انتخاب دودرجه‌ای شهردار را انتخاب می‌نمایند. این امر سبب می‌شود که مردم در انتخاب شهردار مستقیماً دخالتی نداشته باشند و تنها اعضای شورای شهر وی را انتخاب می‌نمایند و قطعاً مسائل و ملاحظات سیاسی در این انتخاب دخیل و تأثیرگذار است و از آنجایی که انتخاب مجدد وی بلامانع است، شهردار بیشتر از آنکه در پی کسب رضایت مردم شهر باشد، در پی به‌دست آوردن رضایتمندی اعضای شورای شهر است و غالباً در مقابل آنان باید پاسخگو باشد نه مردم شهر.

<sup>۱</sup> - برای نمونه در کشورهای ایتالیا، آلمان، پرتغال، کره جنوبی، ژاپن، بنگلادش، هندوستان، پاکستان، فیلیپین، ترکیه، آمریکا، کانادا، مکزیک، برزیل، ونزوئلا، آرژانتین، زلاندنو، روسیه و اوکراین شهرداران توسط مردم و به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند.

ادارات دولتی و نهادهای عمومی تحت نظر دولت و همچنین مدیریت بسیاری از بخش‌های بزرگ عمومی در کشور توسط دولت مرکزی سبب آنچنان تمرکز قدرت و ثروتی برای دولت گردیده که بخش‌های خصوصی جامعه را توان مقابله و یا رقابت با آن‌ها نیست و دولتی‌بودن بیشتر امور سبب شده در ایران ادارات دولتی بسیاری ایجاد و قدرت بسیاری به ایشان اعطا شود. از طرفی دیگر داشتن بودجه عمومی مصوب و مکرر و عدم وابستگی درآمدی سازمان‌های دولتی به مردم سبب تشدید قدرت در ادارات شده و آن‌ها کمتر رأی و نظر شهروندان را پذیرا هستند و بیشتر براساس خط مشی دولت مرکزی فعالیت می‌نمایند، چون این سازمان‌های دولتی استقلال عملکردی و بودجه‌ای دارند کمتر می‌توان آن‌ها را به سمت پذیرش نظر مردم هدایت کرد، چون بودجه خود را از دولت می‌گیرند و خود را بیشتر پاسخگو در برابر دولت می‌دانند تا مردم. برای گسترش دموکراسی مشارکتی و تحول در نظام اداری کشور باید به سمت خصوصی‌سازی واقعی رفت و از قدرت اداره کاست، چراکه اگر سازمان‌های اداری در ادامه فعالیت و بودجه خود نیازمند مردم باشند، مسلماً این امر نحوه تمشیت امور توسط ایشان را متحول خواهد نمود.

چهارم: امکان مشارکت شهروندان در فرآیند مقررات‌گذاری در دو سطح ملی و محلی؛ یکی دیگر از راهکارهای حرکت به سمت دموکراسی مشارکتی و ایجاد تحول در اداره امور عمومی جامعه دخیل‌نمودن آن‌ها در ایجاد و اجرایی‌نمودن قوانین و مقررات اداری در دو سطح ملی و محلی است. پذیرش نظر مردم و توجه به خواست ایشان در ایجاد مقررات اداری از رهگذر همه‌پرسی، نظرسنجی تقنینی، نظرسنجی الکترونیکی و موافقت پیشینی و پسینی شهروندان به‌هنگام تصویب مقررات اداری می‌تواند گامی مهم و اساسی در رسیدن به دموکراسی مشارکتی باشد. امری که برای ادارات ایران ناشناخته و مهجور است.

پنجم: نظرسنجی الکترونیکی؛ یکی از مواردی که برای گسترش دموکراسی مشارکتی پیشنهاد می‌شود توسل به نظرسنجی عمومی از مردم در اداره امور عمومی است. ادارات دولتی و شهرداری‌ها و سازمان‌های عمومی جامعه می‌توانند با طراحی وب‌سایت، ایجاد صفحه در شبکه‌های اجتماعی، سامانه‌های پیامکی و مواردی از این قبیل نظر مردم در مورد امور مختلف را شنونده باشند. قبل از اجرای طرحی موضوع را با

دارند تا در اداره جامعه خویش سهیم باشند و از طرفی دیگر مردم نیز به نقش شهروندی و جایگاه خود به‌عنوان یکی از اعضای جامعه آگاه باشند و بی‌تفاوت نسبت به جامعه خویش نباشند. رسیدن به این مرحله نیازمند آموزش گسترده و مداوم است که مسلماً در ایجاد زمینه موردنظر آموزش دولت نقش مهمی ایفا می‌کند و هرچه این آموزش‌ها گسترده‌تر و فراگیرتر باشد، به‌همان میزان مشارکت عموم مردم در تعیین سرنوشت سیاسی اجتماعی خویش افزایش می‌یابد. مشکل عمده نظام اداری ایران در عدم مشارکت‌پذیری اداره و مشارکت‌جویی شهروندان خلاصه می‌شود، مردم همیشه طلبکار از اداره و کارکنان آن بی‌شوق و رغبت در ارائه خدمات عمومی هستند. اگر سازمان‌های اداری ایران به سمت مردمی‌ترشدن پیش بروند و امکان مداخله مردم در اداره امور عمومی را به ایشان بدهند و تمامی مراحل اداری از وضع مقررات اداری تا اجرای دستورالعمل‌های اداری با همراهی و نظری‌پذیری از مردم صورت بگیرد، به تحقیق این نارضایتی کاهش می‌یابد و اداره امور مردم بهتر صورت می‌پذیرد.

دوم: گسترش آزادی بیان و گفتگوی میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان؛ برای یک اداره بهتر و مشارکت‌پذیرتر باید باب گفتگو میان مردم و مسئولین گشوده شود و مردم آزادی کامل در بیان نظرات و انتقادات و پیشنهادات خود و برقراری ارتباط با مسئولین و مدیران اداری داشته باشند. در نظام اداری ایران به دلیل کثرت مراجعه به ادارات دولتی و بیش از حد و اندازه‌بودن اداره و سازمان‌های عمومی دولتی امکان برقراری باب گفتگو و نظرسنجی و نظرخواهی از مردم وجود ندارد و اداره تنها به‌ارائه خدمات اداری روزمره بسنده می‌کند، چراکه نه توان و نه تمایل به شنیدن نظرات مردم دارد و یک‌سویگی در پیش گرفته است. دموکراسی اداری مستلزم پذیرش نظر مردم است؛ برای دستیابی به این مهم ادارات دولتی باید در واحدهای روابط عمومی خود تجدیدنظر نمایند و این واحدها از واحدی برای اطلاع‌رسانی عملکرد اداره به سایر بخش‌های جامعه، به واحدی برای پذیرش نظر مردم تبدیل شوند و از طرق مختلف مانند شبکه‌های اجتماعی و ابزارهای نوین ارتباطی پذیرنده و دریافت‌کننده نظر مردم گردند و این نظرات را به مقامات ارشد اداره نیز منعکس نمایند.

سوم: گسترش خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت؛ گستره

شهروندان تحرک بخشد. همچنین سایر مقامات اداری مانند رؤسای ادارات مهم دولتی اگر توسط مردم انتخاب شوند، مسلماً عملکرد بهتری خواهند داشت، چراکه می‌دانند مردم ناظر بر عملکرد و انتخاب‌کننده بعدی ایشان هستند. با اجرای موارد مطروحه می‌توان از یک‌سویگی اداره کاست، افعال و اعمال اداره را به سمت مردمی‌تر شدن به پیش برد و از این رهگذر دموکراسی مشارکتی را در جامعه پیاده‌سازی و به رأی و نظر مردم اهمیت واقعی داد و اداره امور مردم را به دست خودشان سپرد و مقامات اداری را تبدیل به کارگزارانی نمود که در پی تحقق خواسته‌های شهروندان جامعه هستند نه خواسته و نفع شخصی خویش، در این صورت می‌توان گفت که اداره ابزاری برای پیاده‌سازی دموکراسی است و دیگر دموکراسی شیوه‌ای برای حکومت‌کردن نیست، بلکه روشی برای زندگی کردن است.

**ملاحظات اخلاقی:** ملاحظات اخلاقی مربوط به نگارش متن و نیز ارجاع به منابع رعایت گردید.

**تقدیر و تشکر:** از تمام کسانی که ما را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، کمال تشکر را داریم.

**سهم نویسندگان:** نگارش این مقاله براساس اصول نگارش مقالات حقوقی در تمامی مراحل تهیه پلان، جمع‌آوری منابع و نگارش توسط نویسنده صورت گرفته است.

**تضاد منافع:** این پژوهش فاقد هرگونه تضاد منافع است.

#### منابع و مأخذ

##### الف. منابع فارسی

- احمدآخوندی، عباس، برک‌پور، ناصر، اسدی، ایرج، بصیرت، میثم و طاهرخانی، حبیب‌اله (۱۳۸۷). «بررسی تأثیر انتخاب مستقیم شهرداران در بهبود شاخص‌های حکمروایی شهری ایران». ص ۷۷-۹۰.

- اشتریان، کیومرث و قائمی اصل، باقر (۱۳۹۹). «مدل سیاستگذاری مشارکتی چندسطحی». سیاست، ۵۰(۲): ۴۲۳-۴۴۶.

- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۰). حقوق اداری. جلد اول، تهران: میزان.

مردم به اشتراک بگذارند و نظر ایشان را بپرسند و با پیشنهادات و انتقادات آنان آشنا شوند و بعد از اجرای طرح نیز نظر مردم را در مورد مفید یا غیرمفید بودن اجرای طرح جویا شوند. این امر با توسل به ابزارهای نوین ارتباطی سهولت بسیاری در اجرا دارد و اگر در گذشته نیاز بود برای دانستن نظر مردم صندوق آرا تهیه و تعداد کثیری از افراد را مأمور اخذ نظر مردم در مورد موضوعی نمود، امروزه می‌توان به تصدی‌گری یک فرد و با ایجاد صفحه‌ای در فضای مجازی، نظر هزاران و شاید میلیون‌ها نفر را در مورد موضوعی پرسید، ارزیابی و نتیجه‌گیری نمود. بنابراین نظرسنجی الکترونیکی یکی از ابزارهای مفید برای اداره جهت اخذ نظر مردم و به اشتراک‌گذاری نظرات آن‌ها است. ابزاری که ادارات دولتی ایران کمتر به آن روی خوش نشان می‌دهند.

ششم: گسترش شبکه‌های اجتماعی و دسترسی شهروندان به اینترنت، این مهم پیش‌فرض مشارکت مردم در اداره امور عمومی است. مردم از طریق شبکه‌های اجتماعی مختلف می‌توانند تبادل اطلاعات و نظرات داشته باشند و درخصوص مسائل مختلف مباحثه و اظهارنظر نمایند. آزادی شهروندان در دسترسی به اینترنت و شبکه‌های اجتماعی می‌تواند باب مشارکت مردم را باز نماید و سبب شود در مورد مسائل روز اطلاعات کسب نمایند و آن‌ها را به اشتراک بگذارند و از این طریق کنشگری اجتماعی داشته باشند. این امر از بی‌تفاوتی شهروندان می‌کاهد و آنان را علاقمند به امور اجتماعی و سیاسی می‌نماید. گسترش اینترنت و آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات توسط ادارات دولتی چندان مورد رعایت نیست و بسیاری از شبکه‌های گردش اطلاعات با فیلترینگ و محدودیت‌های جدی روبه‌رو است. آزادی دسترسی شهروندان به بسترهای تبادل اطلاعات لازمه دموکراسی مشارکتی است.

هفتم: مشارکت در انتخاب مستقیم مقامات اداری؛ غالباً انتخاب مقامات اداری در ایران برعهده مقامات اداری بالاتر و مقامات سیاسی طراز اول حکومت است و مردم به‌جز انتخاب مستقیم رییس‌جمهور به‌عنوان رییس دولت و اعضای شورای شهر و روستا امکان انتخاب سایر مقامات عمومی و اداری را ندارند. با گسترش شهرنشینی در ایران انتخاب شهردار توسط مردم می‌تواند تا حدود زیادی به گسترش کنشگری شهری

- بوچانی، محمدحسین، نظری، الهام و دلتواز، نازنین (۱۳۹۷). «واکاوی نهادی حقوقی قدرت سپاری به مدیریت محلی در ایران». *پژوهش‌های جغرافیایی سیاسی*، ۳(۱): ۵۹-۸۵.
- جمشیدی، علیرضا و پتفت، آری (۱۳۹۵). «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری». *اخلاق زیستی*، ۶(۲۱): ۲۳-۵۰.
- حایک، مریم (۱۴۰۰). «رابطه فرهنگ دموکراسی نوین مشارکتی و استفاده از شبکه‌های اجتماعی». *وسایل ارتباط جمعی رسانه*، ۳۲(۴): ۷۵-۹۸.
- خسروی، حسن و حسینی، محمدجواد (۱۳۹۹). «سرآغازی بر حقوق بشر اداری». *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۲(۵): ۱۱-۳۲.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). *حقوق اداری*. تهران: سمت.
- عطریان، فرامرز (۱۳۹۶). *حقوق اداری تطبیقی: اداره خوب مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا*. تهران: میزان.
- قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۲). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و دارابی، غلامعباس (۱۴۰۰). «صلاحیت شوراهای محلی و اصول حاکم بر ارتقای کارکرد آن‌ها در جمهوری اسلامی ایران مطالعه موردی شوراهای اسلامی شهر و روستا». *رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۱۲(۳): ۶۳-۸۸.
- معلمی، مژگان (۱۳۹۶). «تأثیر توانمندی و کارآمدی دولت‌های محلی بر اجرای سیاست تمرکززدایی». *اقتصاد تطبیقی*، ۴(۲): ۷۳-۹۹.
- منوچهری، عباس و جعفری، فیروز (۱۳۹۲). «تأثیر جهانی‌شدن بر حقوق شهروندی در ایران». *پژوهش سیاست نظری*، ۱۶: ۱-۱۰.
- مهرگان، فرهاد، فقیهی، ابوالحسن و میرسپاسی، ناصر (۱۳۹۷). «نقش مشارکت سیاسی و نظام دموکراتیک در شکل‌دهی فرهنگ سیاسی». *خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت*، ۹(۳۰): ۱-۱۹.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۷). *حقوق اداری*. تهران: میزان.
- مؤمنی راد، احمد و پتفت، آری (۱۳۹۴). «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی: از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی». *پژوهش حقوق عمومی*، ۱۷(۴۷): ۱۸۵-۲۰۴.
- نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۳). *حقوق اداری*. تهران: دوران‌دیشان.
- هاشمی، سیدمحمد، همتی، مجتبی و اسماعیل‌زاده، حسن (۱۳۸۸). «حقوق شهروندی و توسعه شهری مشارکتی». *تحقیقات حقوقی*، ۵۰: ۴۹-۸۰.
- واعظی، سیدمجتبی و فدایی، سارا (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا بانگاهی کوتاه به ایران». *حقوق اساسی*، ۱۴(۲۸): ۱۲۱-۱۵۷.

#### ب. منابع انگلیسی

- Boughy, J (2009). *The use of administrative law to enforce human rights*. AJ Admin L25.
- Breakfast, N., Meko, I & Maphazi, N (2015). "Participatory Democracy in Theory and Practice: A Case Study of Local Government in South Africa". *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*, 31-51.
- Gilia, C (2013). "The Citizen Instrument and Beneficiary of Local Participatory Democracy, Models of Good Practices". *The French Experience, Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 81: 255-258.
- Patsias, C., Latendresse, A & Bherer, L (2012). "Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: The Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance'". *International Journal of Urban and Regional Research*, 1-17.



## The Effects of Participatory Democracy on the Evolution of Administrative Law in Iran

Mohammad Javad Hosseini\*<sup>1</sup>, Iraj Hosseini Sadrabadi<sup>2</sup>, Mojtaba Hemmati<sup>2</sup>

1. Master of Public Law, Administrative Procedure Law and Supervision and Inspection Management, Iran.

2. Assistant Professor of Public and International Law at the University of Judicial Sciences and Administrative Services of Justice, Iran.

### ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 29-41

Corresponding Author's Info

ORCID: 0000-0000-0000-0000

TELL: 000000000000

Email: hosseini.publiclaw69@gmail.com

Article history:

Received: 11 May 2023

Revised: 26 Jun 2023

Accepted: 05 Aug 2023

Published online: 23 Sep 2023

Keywords:

Participatory Democracy,  
Administrative Law,  
Developments in  
Administrative Law, Public  
Participation, Citizen Rights.

### ABSTRACT

Participatory democracy, which seeks to create continuous and daily participation of people in the administration of public affairs, is a transformative relationship between the administrators and the governed and the reason for the transformation of the special functions of governments. The implementation of participatory democracy in Iran's administrative system creates huge changes in the way local affairs are administered and public services are provided, public supervision, the right to be heard and the role and performance of councils. In this article, in a descriptive and analytical way and using library sources, the influence of this type of democracy in the evolution of administrative law in Iran and the role it can play in the expansion of democracy in Iranian society have been further explored and scrutinized. The results of the research show that although the administrative law system of the Islamic Republic of Iran has thought of measures for the role of the people in the administration of affairs, these cases do not ensure the continuous participation of the people in the administration of public and urban affairs and fundamental changes should be made in administrative law and the government's approach to the role It was citizens.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2023 The Authors.

**How to Cite This Article:** Hosseini, MJ., Hosseini Sadrabadi, I & Hemmati, M (2023). "The Effects of Participatory Democracy on the Evolution of Administrative Law in Iran". *Journal of Contemporary Legal Thought*, 4(3): 29-41.