

Democratization of Administration: An Opportunity to Restore Direct Democracy

Samaneh Rahmatifar* 

Associate Professor, Department of Law,
Hamedan Branch, Islamic Azad University,
Hamedan Branch, Hamedan, Iran

Received: 30/Oct/2023

1. Introduction

In the field of public law, democracy creates a clear boundary between the political and administrative layers of the government. The model of democracy is applied in the political layer, while the administrative layer operates based on meritocracy and specialization. Democracy often remains behind at the door of the administration, mostly under the pretext of quality, complexity, expertise, and delegation (Zweifel, 2005). As a result, the legitimacy of the administration becomes questionable. Moreover, the shortcomings of representative democracy have raised serious concerns about the democracy in the political layer. One proposed solution is the restoration of direct democracy. The main objective of the present study was to adapt the components of direct democracy to the specific needs of public administration, thereby facilitating the application and restoration of democracy in this domain. Furthermore, the study tried to identify the components of direct democracy and analyze the demands of the

Accepted: 26/May/2024
ISSN:2345-6116

eISSN:2476-6216

* Corresponding Author: s.rahmatifar@iau.ir

How to Cite: Rahmatifar, S., "Democratization of Administration: An Opportunity to Restore Direct Democracy", *The Quarterly Journal of Public Law Research*, Vol. 26, No. 86, (2025), 83 – 112. Doi: [10.22054/QJPL.2024.76520.2940](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.76520.2940)

administrative system. The central question is: How can direct democracy be applied within public administration?

The underlying hypothesis suggests that the democratization of administrative processes is both plausible and achievable, just as democracy has been successfully integrated into businesses, political parties, governmental bodies (e.g., parliaments), and non-governmental organizations (NGOs). Through a series of gradual reforms, there is a strong potential to shift democracy from being merely a political ideal to becoming an integral part of everyday life.

2. Literature Review

There is extensive research on the outcomes of democratization of private organizations. Much of this literature owes to the effort of scholars in management science. These studies often revolve around key terms such as organizational democracy and workplace democracy, with a primary focus on improving human resource factors. For instance, in “Organizational Democracy and Employee Outcomes,” Ahmed et al. (2019) examined the positive effects of participatory management practices, evaluating their potential to reduce employee turnover, increase commitment, improve competence, boost job satisfaction, and enhance overall efficiency.

3. Materials and Methods

Adopting a descriptive–analytical method, the present study first identified and described the components of direct democracy and the requirements of administration. Then, a comparative approach was used to analyze the relationship between the components.

4. Results and Discussion

Democracy is often seen as a means to achieve socio-economic goals within the organization (Bilge et al., 2020). Organizational democracy entails the continuous and inclusive participation of employees in organizational affairs, influencing the organizational culture rather than

the inherent relation dynamics (Weber et al., 2023). However, there are two significant gaps in the existing literature. First, there is a noticeable lack of studies that position direct democracy as the organization's primary objective or ultimate value, while exploring a comprehensive methodology for its implementation. Second, the contextual emphasis tends to overlook the legal aspects involved in democratically managing administration. The democratization of administration is closely related to the concepts of organizational democracy and workplace democracy. It represents a key requirement of a democratic political system and serves as an example of the right to public participation, as outlined in Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). In political societies, there are significant indicators of a declining public interest in representative democracy, including reduced voter participation and a waning desire to join political parties. In response to these trends, experts advocate for strengthening mechanisms of direct democracy, akin to a revival of Athenian democracy. However, implementing such an approach on a national scale is considered impractical in today's crowded and complex societies. Instead of continuing efforts to restore direct democracy at the national level, which may lead to further disillusionment with the democratic process, a more pragmatic solution would be to ensure and promote it at sub-national levels and within smaller, less populous communities. The administration is an institution where a significant number of citizens are employed, while an even larger number interact with it daily to access public services. As a result, the adoption of democracy within the administration—particularly through direct democratic methods—not only offers an initial opportunity for a democratic experience but also helps to deepen democratic values within society. This, in turn, strengthens democracy and fosters hope for its wider application at the national level.

5. Conclusion

The components of direct democracy include the promotion of value-legal equality among citizens, pluralism, public participation and

supervision, the protection and promotion of human rights, consensus-based decision-making, the existence of a general assembly, and the rule of law derived from these principles. These components can be realized in the administration through the following ways: Establishing an inclusive assembly of employees, achieving decision-making within the assembly through consensus, eliminating administrative hierarchies, ensuring active participation, enabling all employees to monitor internal affairs, proposing employment criteria and addressing violations through legislative authorities, and establishing a consensus-based regulatory framework among employees. The participation and oversight of all citizens and their representatives in administrative affairs are made possible through the framework of administrative democracy. As a result, direct democracy in administration can take on a consultative, yet primarily binding, nature—initiated by employees—and extending beyond fundamental matters to encompass the daily issues of administration. The findings confirmed the hypothesis that suggests the possibility of democratization of public administration in a manner similar to the processes in political parties, NGOs, and international organizations. It is now evident that democratization is possible, but only with significant changes, particularly in hierarchical relations. This implies that establishing direct democracy within the administration is impossible while maintaining the current structure. A thorough examination of the hierarchy requires independent research. In Iran's administrative-legal system, there are scattered regulations that, if reinforced, could serve as a foundation for initiating the democratization process. However, the hierarchical structure and the lack of historical experience with direct democracy present significant obstacles to its implementation.

Keywords: Administrative Democracy, Administrative Hierarchy, Inclusive Assembly, Democratic Life, Organizational Democracy, Workplace Democracy



دموکراتیک‌سازی اداره: فرصتی برای احیای دموکراسی مستقیم

سمانه رحمتی‌فر*  دانشیار گروه حقوق، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران

چکیده

دموکراتیک‌سازی اداره که به مفاهیم دموکراسی سازمانی و دموکراسی در محل کار شباهت دارد، لازمه طبیعی یک نظام سیاسی دموکرات و مصداقی از حق مشارکت عمومی، موضوع ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر است. هدف پژوهش انطباق دموکراسی مستقیم بر اداره به قصد اعمال دموکراسی در اداره یا تبیین ویژگی‌های اداره دموکراتیک است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی است، مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم و اقتضائات اداره توصیف و برهم‌کنش این دو تحلیل می‌شود. مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم (برابری ارزشی-حقوقی، تکررگرایی، مشارکت و نظارت همگانی، تضمین و ترویج حقوق بشر، اجماع‌محوری، وجود مجمع عمومی و حاکمیت قانون) از طریق ایجاد مجمع فراگیر کارمندان، تصمیم‌گیری با روش اجماع، تقویت باور به لزوم مشارکت در امور میان کارمندان و ایجاد مقررات لازم در مجمع با رعایت قواعد عالی‌تر حقوقی یعنی حفظ حرمت دموکراسی نمایندگی، ممکن است. منتها این‌ها مستلزم اعمال تغییراتی در اداره است و مشخصاً با ساختار سلسله‌مراتبی قابل جمع نمی‌نماید یا حداقل بجای زیست دموکراتیک، به تمرین دموکراسی به بهای تولید بروکراسی زاید می‌انجامد.

واژگان کلیدی: دموکراسی اداری، دموکراسی در محل کار، دموکراسی سازمانی، زیست دموکراتیک، سلسله‌مراتب اداری.

مقدمه

در سنت حقوق عمومی، دموکراسی مرز شفافی میان لایه سیاسی و اداری دولت ایجاد می‌کند؛ از یک طرف لایه سیاسی تا جایی است که الگوی دموکراسی در آن پیاده می‌شود و لایه اداری آنجایی است که شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی را مبنای عمل قرار می‌دهد؛ پس مشروعیت اداره زیر سؤال است. از طرف دیگر کاستی‌های دموکراسی نمایندگی، تردیدهای جدی نسبت به دموکراتیک بودن خود لایه سیاسی ایجاد کرده است؛ یک راهکار، توسل به احیای دموکراسی مستقیم است.

دموکراسی به نام کیفیت، پیچیدگی، تخصص و تفویض اختیار^۱، پشت درهای اداره می‌ماند. این در حالی است که وظیفه تضمین و تبلیغ دموکراسی در جامعه برعهده اداره است. برای مثال وزارت کشور یا نهادهای مشابه، وظیفه اجرای بخش بزرگی از سازکارهای دموکراتیک مانند انتخابات، همه‌پرسی و تسهیل فعالیت احزاب و نهادهای مدنی را برعهده دارند یا اداره‌هایی وظیفه فرهنگ‌سازی و انجام فعالیت‌های تبلیغی و ترویجی به نفع دموکراسی را دارند یا هدف از تشکیل اداره‌هایی تأمین الزامات دموکراسی مانند برابری است. چگونه ممکن است نهادهایی که در درون خود دموکراتیک نیستند، دموکراسی را تضمین کنند و ترویج دهند؟ در دموکراسی‌های نمایندگی، انتخابات میان شهروندان و سمت‌ها پیوند برقرار می‌کند؛ پیوندی که میان شهروندان و مناصب اداری مصداق و امکان ندارد، پس نوبت به بررسی سازکارهای دموکراسی مستقیم می‌رسد.

در دهه‌های اخیر توسعه بسترهای برخط، امیدواری زیادی برای احیای دموکراسی مستقیم متناسب با جوامع پرجمعیت امروزی ایجاد کرده است.^۲ الگویی که در سطح ملی و در قوانین اساسی کماکان استثنایی و عمدتاً محدود به برگزاری همه‌پرسی است. چالش اصلی این است

1. Thomas D. Zweifel, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power* (Boulder: Lynne Rienner Pub, 2005) at 15.

۲. این زیرساخت‌ها که ایکس، فیس‌بوک و اینستاگرام نمونه‌های پرکاربرد امروزی آنها محسوب می‌شوند، در عین حال که بستر مناسبی برای گفتگوی کم‌هزینه درباره امر سیاسی را فراهم کرده‌اند، از آن‌جا که تحت سلطه غول‌های فناوری هستند، ظرفیت بالایی برای دیگرگونه جلوه دادن امور و به بیراهه کشاندن گفتگوها دارند.

Wolf Linder & Sean Mueller, "Direct Democracy", *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 4th ed (London: Palgrave Macmillan, 2021) at 158.

که همه‌پرسی مانند انتخابات و بیش از آن، ظرفیت بالایی برای تهی شدن از محتوای دموکراتیک خود و تبدیل شدن به ابزاری برای صف‌آرایی افراد، گروه‌ها و نظام‌های غیردموکراتیک یا شبه‌دموکراتیک را دارد و می‌تواند به شمارشی از اراده بی‌معنا و تغییرپذیر مردمان در وضعیت بی‌سامان یا توده‌ای باشد. بنابراین همه‌پرسی به تنهایی ظرفیت پر کردن خلاء مشارکت مستقیم در امور عمومی را ندارد؛ راهکار، تزریق مشارکت عمومی به بطن زندگی روزمره شهروندان یعنی اعمال دموکراسی مستقیم در سطح فروملی از جمله اداره است.

هدف اصلی پژوهش، انطباق مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم بر اقتضائات اداره به قصد اعمال و احیای دموکراسی در اداره است؛ اهداف فرعی عبارتند از: شناسایی مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم و تبیین اقتضائات اداره. پرسش اصلی این است که چگونه می‌توان دموکراسی را به بطن مناسبات اداری وارد کرد؟ فرضیه پژوهش است که به همان ترتیبی که امکان دموکراتیک‌سازی شرکت‌های خصوصی، احزاب، نهادهای سیاسی مانند پارلمان و سازمان‌های غیردولتی وجود دارد و در عمل هم این قبیل نهادها تا حدی دموکراتیک اداره می‌شوند، امکان دموکراتیک‌سازی اداره نیز وجود دارد و به تبع آن دموکراسی از یک ادعای سیاسی به سبکی برای زیست انسانی نزدیک می‌شود. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی است؛ به این ترتیب که مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم و اقتضائات اداره از طریق شناسایی مؤلفه‌ها توصیف می‌شوند و ارتباط میان این‌ها از طریق روش تطبیقی، تحلیل می‌شود.

پژوهش‌های قابل توجهی در رابطه با مشارکتی‌سازی سازمان‌ها انجام شده است؛ بیشتر این پژوهش‌ها توسط متخصصان علم مدیریت با کلیدواژه‌گانی چون دموکراسی سازمانی و دموکراسی در محل کار انجام شده‌اند و ارتقای ویژگی‌های نیروی انسانی را مرکز توجه دارند. برای مثال تأثیر مثبت اعمال روش‌های مدیریت مشارکتی، بر انصراف نیروی انسانی از ترک کار و افزایش سطح تعهد، توانمندی، رضایت شغلی و کارآمدی بررسی شده است.^۱ در این دیدگاه، دموکراسی به‌عنوان موهبتی برای رسیدن به اهداف اجتماعی-اقتصادی در

1. Kaleem Ahmed et al., "Organizational Democracy and Employee Outcomes: The Mediating Role of Organizational Justice", Business Strategy & Development, Vol. 2, No. 3, (2019), at 213.

سازمان فرض^۱ و تصریح می‌شود که دموکراسی سازمانی مشارکت گسترده و غیراتفاقی کارکنان در امور سازمان است و بیش از ماهیت مناسبات سازمانی بر جو سازمانی تأثیر می‌گذارد.^۲ منتها اولاً پژوهشی که در آن دموکراسی مستقیم هدف/ارزش غایی یک سازمان باشد و روش پیاده‌سازی دقیق آن را مورد توجه قرار دهد، مشاهده نشد؛ ثانیاً در پژوهش‌ها تمرکز بر سازمان‌های غیردولتی (بخش خصوصی، جامعه مدنی و احزاب) است و در خصوص مدیریت دموکراتیک اداره به معنای دقیق حقوقی آن، پژوهشی ملاحظه نشد. از این رو در مورد اعمال دموکراسی مستقیم در اداره، تجربه عملی نه در نظام‌های حقوقی خارجی و نه در حقوق ایران وجود ندارد. با این حال جهت تبیین موضوع تلاش شده است نمونه‌هایی از متن‌های مرتبط حقوقی ارائه شود.

۱. چارچوب نظری

دموکراسی مستقیم و دموکراسی سازمانی، دو مفهوم بنیادین این پژوهش هستند.

۱-۱. دموکراسی مستقیم

دموکراسی مستقیم به عنوان الگوی اولی مشارکت همگانی در حکمرانی، در سیر تطور دموکراسی به قدری محجور مانده و به روشی استثنایی تبدیل شده که چاره‌ای از تعریف سلبی آن با خلفش یعنی دموکراسی نمایندگی/غیرمستقیم، نیست: دموکراسی مستقیم هر فرایندی است که به انسان اجازه دهد مستقیم و بی‌واسطه در تصمیم‌گیری‌های عمومی مشارکت کند.^۳

۱-۱-۱. فراز و فرودهای تاریخی دموکراسی مستقیم

تاریخ دموکراسی مستقیم به دولت‌شهرهای یونان باستان به‌ویژه آتن، ۴۶۱ قبل از میلاد بازمی‌گردد؛ دولت-شهری که در آن حدود هزار نفر از شهروندان امکان/حق مشارکت

1. Hurriyet Bilge et al., "Organizational Democracy in the Private Sector: A Field Research", Sustainability, Vol. 12, No. 8, (2020), at 1.

2. Wolfgang G. Weber et al., "Editorial: Organizational Democracy, Organizational Participation, and Employee Ownership: Individual, Organizational and Societal Outcomes", Frontiers in Psychology, Vol. 14, (2023), at 1, 2.

3. Jelle But et al., "Direct Democracy in the Constitution: Good or Bad for Democracy?", The Theory and Practice of Legislation, Vol. 11, No. 1, (2022), at 57.

مستقیم/گردهم‌آبی^۱ داشتند.^۲ نمونه تاریخی دیگر با قرن‌ها فاصله، کنفدراسیون سوییس در ۱۲۹۱ میلادی است.^۳ در گذر زمان و متأثر از تحولاتی مانند غلبه نخبگان سیاسی بر دولت‌ها و افزایش فزاینده جمعیت، سازکارهای دموکراسی مستقیم به نفع انواع نظام‌های غیردموکراتیک و البته دموکراسی‌های نمایندگی رو به افول گذاشتند؛ تا جایی که حتی در دموکراسی قوام‌یافته، جز معدود اثرهایی از روش مستقیم باقی نماند که این‌ها هم عملاً در نهایت به نهادهای نمایندگی وابسته هستند.

افول دموکراسی مستقیم در همه دموکراسی‌های به یک اندازه نیست، برای مثال در کشوری مانند سوییس در یک بازه زمانی مشخص به اندازه مجموع دیگر کشورها همه‌پرسی برگزار شده است.^۴ دموکراسی مستقیم درک قالب شهروندان سوییسی از دموکراسی را تشکیل می‌دهد؛ به این معنا که آنان سازکارهای دموکراسی نمایندگی را اساساً دموکراتیک تلقی نمی‌کنند و پایان تأثیرگذاری مستقیم خود در تصمیم‌گیری‌ها را نقطه پایان دموکراسی می‌دانند.^۵ یعنی مشارکت مستقیم و میل به بیشینه‌سازی آن در سویس جزئی از فرهنگ سیاسی است.

۲-۱-۱. روش‌ها و کارکرد دموکراسی مستقیم

در قوانین اساسی امروزی دو رد پای جدی از دموکراسی مستقیم وجود دارد: یکی امکان مشارکت در تصمیم‌گیری از طریق طرح مسائل (ابتکار قانون‌گذاری) و دیگری تصمیم‌گیری درباره یک قانون/سیاست^۶ از طریق مشارکت در رأی‌گیری. روش دوم یا همان همه‌پرسی

1 Assembly.

2. Theo Schiller, (2023), "Direct Democracy", available at: [https:// www. britannica. com/ topic/direct-democracy](https://www.britannica.com/topic/direct-democracy), 10/28/2023.

3. Nicole Doerr, "Direct Democracy", in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Edited by David A. Snow, Donatella Della Porta, Bert Klandermans, and Doug McAdam, Vol. I, 2nd ed (London: Wiley-Blackwell, 2022) at 1.

4. Svetlana A. Solomonova, "Features of Direct Democracy in Switzerland", *Law Enforcement Review*, 4/1 (2020), at 49.

5. Linder & Mueller, op. cit. at 160, 161.

6. But et al, op. cit. at 58.

از حیث‌های مختلف قابل تقسیم به انواعی است؛ از آن جمله الزامی - اختیاری^۱؛ به ابتکار حکومت - به ابتکار شهروندان؛ پیشنهادی - نیمه‌پیشنهادی - غیرپیشنهادی^۲؛ تأسیسی/اساسی - تقنینی؛ مشورتی - الزام‌آور^۳. طبعاً روش‌هایی که در آن ابتکار با شهروندان است و نتیجه الزامی است به روح دموکراسی مستقیم نزدیک‌تر است.

در مورد کارکرد سازکارهای دموکراسی مستقیم تحت ساحت دموکراسی‌های نمایندگی، دو نظریه قالب وجود دارد:

الف - نظریه تزئینی: دموکراسی مستقیم مانند تزئینات درخت کریسمس برای نظام‌های سیاسی کار می‌کند و به آنها ظاهری دموکراتیک‌تر می‌بخشد، بدون اعمال تغییر در ماهیت مناسبات؛

ب - نظریه اصلاحی: دموکراسی مستقیم، کسری‌های دموکراسی نمایندگی، مشخصاً تنزل سطح مشارکت عمومی را تعدیل یا جبران می‌کند.^۴

کارکردها به همین دو مورد خلاصه نمی‌شود؛ برای مثال روش همه‌پرسی در وزن‌کشی‌های سیاسی قابل استفاده است و می‌تواند موضع یک طرف نزاع سیاسی (مثلاً رئیس‌جمهور یا حزب اکثریت) را نسبت به طرف دیگر (مثلاً پارلمان یا حزب اقلیت) تقویت کند.^۵ این نحوه نتیجه‌گیری از همه‌پرسی که به آن پله‌بیسیت هم گفته می‌شود^۶، بر هیچ یک

۱. برای نمونه در سوئیس قانون اساسی اصلاح نمی‌شود مگر اکثریت مردم به آن رأی دهند (همه‌پرسی الزامی)؛ مصوبه پارلمان قانون می‌شود مگر اکثریت مردم با آن مخالفت کنند (همه‌پرسی اختیاری).

Linder & Mueller, op. cit. at 120, 121.

۲. در پیشنهادی، آغازگر همه‌پرسی می‌تواند سیاست‌موردنظر خود را پیشنهاد دهد. در نیمه‌پیشنهادی، آغازگر می‌تواند سیاست‌مورد نظر خود را پیشنهاد دهد، منتها پیشنهاد او پیش از ارائه به رأی‌دهندگان باید به تأیید مرجع ثالثی مثل پارلمان، برسد. در غیر پیشنهادی، آغازگر، پیشنهاد مرجع ثالثی مثل معاهده را می‌تواند به رأی‌دهندگان ارائه دهد.

Laurence Morel, "Types of Referendums, Provisions and Practice at the National Level Worldwide", in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Edited by Laurence Morel & Matt Qvortrup (Abingdon: Routledge, 2018) at 31.

3. But et al., op. cit. at 58.

4. Ibid. at 60.

5. Florencia Antía & Daniela Vairo, "Direct Democracy in the Hands of the Opposition Under Alternating Ideological Coalitions in Uruguay (1985–2022)", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 15, No. 2, (2023), at 19, 20.

6. Linder & Mueller, op. cit. at 126.

از دو الگوی بالا منطبق نیست و به جای دموکراسی آکنده از پوپولیسم است. وجه مشترک این‌ها توافق بر اصالت نداشتن و عرضی بودن دموکراسی مستقیم و در عوض محوریت دموکراسی نمایندگی است.

حتی در وضعیت کنونی، سازکارهای دموکراسی مستقیم، زیرساخت مناسبی برای گفتگو در سپهر عمومی است تا در فرایندهای آن شهروندان مفصلاً به قصد ساخت سیاست، بحث و تبادل نظر کنند.^۱ مباحثی که می‌تواند منجر به دوقطبی شدن سپهر عمومی یا یکپارچگی آن شود^۲ و به هر روی در دراز مدت به تعمیق سپهر عمومی می‌انجامد. بنابراین آنچه گفته شد به‌رغم تاریخ طولانی تر دموکراسی مستقیم نسبت به الگوی نمایندگی، در نظام‌های سیاسی امروزی سازکارهای مستقیم چون وابسته به نظام نمایندگی هستند، در واقع در سطح ملی بسیار کم‌تأثیر است و آنچه هست عارضه‌هایی نوآورانه در چارچوب دموکراسی نمایندگی است.^۳ مانند همه‌پرسی مشورتی، بودجه مشارکتی، هیئت منصفه شهروندی و شوراهای ژرف‌اندیشی.^۴ سطح فروملی و مشخصاً اداره، یکی از فرصت‌های بروز خلاقیت محسوب می‌شود.

در تاریخ دموکراسی در ایران پنج مورد همه‌پرسی برگزار شده است که در واقع همه موارد به ابتکار مقامات سیاسی وقت، فرای نظام حقوقی یا ابتکار مردم بوده است. به‌رغم پیش‌بینی همه‌پرسی تقنینی در اصل ۵۹ قانون اساسی فعلی و نیز تصویب قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۶۸، تاکنون عملاً همه‌پرسی برگزار نشده است. این‌ها در کنار کم‌سابقه بودن دیگر روش‌های دموکراسی مستقیم، حکایت از این دارد که دموکراسی در ایران هنوز جزئی از فرهنگ سیاسی - حقوقی محسوب نمی‌شود.

۱. آزادی بیان نظرات یکی از ویژگی‌های همه‌پرسی، یعنی جزء ذاتی آن است؛ سید احمد حبیب‌نژاد و سمیرا خویینی، «مطالعه تطبیقی معیارهای همه‌پرسی خوب با تأکید بر قانون جامع همه‌پرسی»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۸(۴)، (۱۴۰۰)، ص ۱۲۵.

2. Ibid. at 156, 157.

3. Marc Bühlmann, "Innovations of Direct Democracy", In: *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*, Edited by Elisa Carayannis (Berlin: Springer, 2020) at 1365.

4. Doerr, op.cit. at 1.

۲-۱. دموکراسی سازمانی/دموکراسی در محل کار

اداره یک نمونه از سازمان/محل کار است و طبعاً هر توجیهی بر لزوم دموکراسی سازمانی، توجیهی برای دموکراسی اداری نیز محسوب می‌شود. به لحاظ تاریخی شکل‌گیری ایده مشارکت دموکراتیک نیروی کار، به سنت آلمانی و جمهوری وایمار بازمی‌گردد. مفاهیمی که به تبع جنبش کارگری در نیمه نخست قرن نوزدهم در انگلستان و آمریکا طرفداران جدی پیدا کردند^۱، در سوئد اجرای این دیدگاه و حقوقی‌شدن آن مرهون توافقات میان اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی و در واقع مصلحت‌اندیشی صاحبان سرمایه پس از جنگ دوم و دوران رکود جنگ سرد است.^۲

در ادامه مطالبات کارگری، علم مدیریت مفهوم دموکراسی در محل کار و با قدری تفاوت دموکراسی سازمانی^۳ را نظریه‌پردازی کرده است. به این معنا که مقامات در برابر افرادی که اداره‌شان می‌کنند مسئولیت دارند؛ این مسئولیت شامل دادن فرصت برابر مشارکت به همه، به اشتراک گذاشتن اطلاعات و نمایندگی همه افراد است تا نهایتاً فرصت مشارکت و قدرت میان همه کارکنان به طور برابر توزیع شود.^۴ هدف از طرح این مفهوم، نه تضمین و ترویج دموکراسی که کاهش ناکارآمدی و بهبود عملکرد کارکنان است و مؤلفه‌هایی مانند مشارکت انتقادی، شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت و برابری دارد.^۵ بنابراین این مقوله از تشکلهای کارگری و کارفرمایی موضوع فصل ششم قانون کار ایران که به جای دموکراسی و مشارکت در امور شغلی، بر تبلیغ، گسترش فرهنگ اسلامی، دفاع از دستاوردهای انقلاب

۱. رضا زارع و همکاران، «مفهوم‌پردازی و شناسایی ابعاد و شاخص‌های دموکراسی سازمانی در سازمان‌های بخش

عمومی»، مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۵، (۱۳۹۵)، ص ۳۱.

2. Astrid Hedin, "The Origins and Myths of the Swedish Model of Workplace Democracy", Contemporary European History, Vol. 24, No. 1, (2015), at 63.

۳. تفاوت این دو مفهوم در این است که دموکراسی سازمانی کلی‌تر و ناظر بر مشارکت نیروی انسانی در مدیریت کل سازمان است؛ در حالی که دموکراسی در محل کار نحوه تصمیم‌گیری در تیم‌های کاری درون سازمان را متأثر می‌سازد.

4. Enver Haskasap et al., "Influence of Organizational Democracy on Organizational Citizenship Behaviors in Digital Transformation: Mediating Effects of Job Satisfaction and Organizational Commitment for Smart Services", Sustainability, Vol. 15, No. 1 (2023), at 3.

۵. ناهید فتحی و محمود ذبیح‌زاده باغلوئی، «بررسی تاثیر دموکراسی سازمانی بر روی سرمایه روانشناختی زنان در سازمان

(مطالعه موردی: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی)»، پژوهش‌نامه زنان، (۱۳۹۸)، شماره ۳۰، ص ۸۱.

اسلامی، حفظ حقوق و منافع مشروع و هماهنگی در انجام وظایف متمرکز است، تفاوت دارد.

در واقع دموکراسی سازمانی فصل مشترک دموکراسی و حکمرانی خوب است و تا جایی و به نحوی دموکراسی را بسط می‌دهد که تغییر رفتار شهروندی در کارکنان ایجاد شود، یعنی سطح مؤلفه‌های شهروندی مانند ادب، نوع دوستی، وظیفه‌شناسی و اخلاق در اداره بالا رود^۱، رابطه کارمند و اداره بهینه شود و نهایتاً بازده کار به سطح مطلوب برسد. البته علاوه بر رویکرد نتیجه‌گرا که افزایش بازده را مبنا قرار می‌دهد، با دلایل دیگری چون فضیلت-مداری و اخلاق کانتی نیز توجیه می‌شود. دلایلی که نهایتاً نه خود دموکراسی که ارزش‌هایی چون عدالت، مشارکت نیروی انسانی در سود حاصل از فعالیت خود، تعدیل خصومت میان سرمایه و کار و ارتقای سطح بهزیستی اجتماع را هدف می‌گیرد.^۲ پس دو مفهوم دموکراسی سازمانی و دموکراسی در محل کار به دموکراتیک‌سازی اداره یا دموکراسی اداری مرتبط است ولی قابل تقلیل به یکدیگر نیستند.

۲. شناسایی مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم

دموکراسی دو اصل بنیادین دارد و کارآمدیش در گرو وجود چهار عنصر است که این‌ها در کل آن را از دیگر الگوهای سیاسی متمایز می‌کنند؛ ارکان عبارتند از: نظارت همگانی و برابری سیاسی^۳ و عناصر شامل وجود جامعه دموکراتیک، دولت پاسخ‌گو و شفاف، رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین و انتخابات آزاد و عادلانه است.^۴ مؤلفه اخیر مختص دموکراسی غیرمستقیم است و می‌توان آن را به ابتدای تصمیم‌ها بر اکثریت عددی ولو اکثریتی که با یک رأی بیشتر حاصل شده باشد، تعبیر کرد.

تفاوت‌های ذاتی دموکراسی مستقیم از نمایندگی، تفاوت‌هایی در مؤلفه‌هایش ایجاد می‌کند. مهم‌ترین مسأله، مبارزه با آفت اصلی دموکراسی مستقیم یعنی اوباش‌سالاری یا به قول

1. Haskasap, op. cit., at 3.

2. Daniel King & Martyn Griffin, "Nonprofits as Schools for Democracy: The Justifications for Organizational Democracy Within Nonprofit Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 48, No. 5, (2019), at 918.

3. David Beetham & Kevin Boyle, *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*, 2nd ed (Paris: UNESCO Publishing, 2009), at 14.

4. Ibid., at 39.

یونانیان باستان/اوکلوکراسی^۱ است؛ راهکار، اتکا به اصل حاکمیت قانون، اما قانون برآمده از ساختار و فرایندهای دموکراتیک است. تفاوت دوم این است که روش اصلی در دموکراسی غیرمستقیم مراجعه به صندوق رأی به قصد تشخیص نمایندگان است، طبعاً انتخاب نماینده جز با شمارش دقیق آرا ممکن نمی‌شود؛ در حالی که غایت دموکراسی مستقیم، حصول توافق جمعی، پس از گفتگوهای مفصل است. از این رو اجماع از رأی‌گیری و احراز اکثریت عددی، به دموکراسی مستقیم نزدیک‌تر است. تمایز سوم اینکه رسیدن به اجماع ممکن نیست جز با حضور و مشارکت در یک مجمع عمومی فراگیر؛ چیزی شبیه اککلسیا^۲ در یونان باستان یا مجامع عمومی سازمان‌ها و شرکت‌های امروزی. مجمع عمومی در واقع به مهم‌ترین وجه ممیز دموکراسی مستقیم از غیرمستقیم یعنی از پایین بودن یا ابتکار عمل کلی داشتن افراد در آن عینیت می‌بخشد.

با این توضیح مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم شامل جامعه دموکراتیک، برابری ارزشی - حقوقی شهروندان، (به تبع برابری) تكثرگرایی، مشارکت همگان در همه امور عمومی، نظارت همگانی، تضمین و ترویج حقوق بشر، ابتدای تصمیم‌ها بر روش اجماع، وجود مجمع عمومی و حاکمیت قانون برخاسته از مؤلفه‌های پیشین.

۱. Ochlocracy در یونان باستان، اوکلوکراسی به عنوان آفت دموکراسی طرح می‌شد و در جدال میان اولیگارش‌ی و دموکراسی کفه ترازو به نفع اولی سنگین می‌کرد؛ منظور از آن به خشونت کشیده شدن تعاملات مقابل شهروندان و اتخاذ تصمیم جمعی به صورت احساسی و غیرمنطقی است. نگرانی از اوکلوکراسی در دوران جدیدتر از جمله در فرانسه پس از سقوط سلطنت، دوباره ایجاد شد. یکی از دفاعیات از دموکراسی نمایندگی در برابر دموکراسی مستقیم، حذف ارتباط چهره‌به‌چهره و تبعاً کاسته شدن از احتمال بروز احساسات و خشونت در میان نمایندگان به عنوان نخبگان سیاسی است Ronald M. Glassman, *Can Democracy Survive in the 21st Century? Oligarchy, Tyranny, and Ochlocracy in the Age of Global Capitalism* (Berlin: Springer, 2021) at 212.

۲. Ecclesia به نوبه خود ریشه در آگورای هومری دارد.

Durbar, <https://www.britannica.com/topic/durbar>, (10/28/2023).

چنین گردهم‌آیی که رسمیت حقوقی داشته باشد، در حقوق ایران سابقه مفصل ندارد. یکی از نمونه‌ها موضوع بند ج ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است که شورای روستا را موظف به تشکیل گردهمایی عمومی کرده است. نادر بودن این قبیل نهادها تردیدهایی در زمینه تعمیق جامعه دموکراتیک در ایران ایجاد می‌کند.

۳. موجه‌سازی ضرورت اعمال دموکراسی مستقیم در اداره

برای توجیه ضرورت دموکراتیک‌سازی اداره، علاوه بر اینکه اداره یک نمونه سازمان با سازکارهای محل کار است و همان دلایل در موردش صدق می‌کند، دلایل دیگری نیز قابل ارائه است.

۳-۱. تعمیق جامعه دموکراتیک

دموکراسی در اداره با دموکراسی در سطح ملی رابطه دوسویه دارد، یعنی تنها در ساحت دولت دموکراتیک، اداره دموکراتیک ممکن می‌شود و اداره دموکراتیک با تعمیق جامعه دموکراتیک (به‌عنوان رکن دموکراسی)، مشارکت سیاسی را از فرایندی موردی و گاه‌گاه به امری عادی و یک سبک زندگی تبدیل می‌کند.^۱ بنابراین دموکراسی اداری، تمرین دموکراسی و فراتر از آن دموکراتیک زیستن است. بنابراین حتی اگر متأثر از عاملی مداخله‌گر بر دموکراسی در سطح ملی تأثیر نگذارد، به‌خودی‌خود ارزش محسوب می‌شود. به این ترتیب اولاً بخشی از جمعیت مستقیماً زیست دموکراتیک را تجربه می‌کنند و ثانیاً در یک رابطه واسطه‌ای، سطح درک عمومی از دموکراسی را ارتقا می‌دهند. چنین ارتباطی ناشی از این واقعیت است که شهروندان مدام و هرروزه با اداره در تماس هستند، در حالی که تقریباً با نمایندگان دموکراتیک خود ارتباط ندارند.^۲

۳-۲. حقی طبیعی - بشری

توجیه قابل ارائه دیگر این است که دموکراسی در اداره، ادامه طبیعی دموکراسی در مناسبات میان ملت و دولت است. اگر دولتی مدعی دموکراسی باشد، اداره در آن به‌عنوان جزئی از کل، به‌طریق اولی باید دموکراتیک باشد. در حالی که از یک طرف اداره‌های امروزی طی

۱. البته در این خصوص دیدگاه مخالف وجود دارد که معتقد است دموکراسی در محل کار هیچ تأثیری از حیث ارتقای کارایی و مشارکت سیاسی، بر دموکراسی در سطح ملی به‌ویژه در جمهوری‌ها ندارد؛ با این استدلال که اساساً جمهوری و دموکراسی دو مقوله متفاوت هستند و نمی‌توان جمهوری‌ها را به‌صرف جمهوری، نوعی دموکراسی تلقی کرد

Steven L. Schweizer, "Participation, Workplace Democracy, and the Problem of Representative Government", *Polity*, Vol. 27, No. 3, (1995), at 375.

2. B. Guy Peters, "Bureaucracy and Democracy", *Public Organize Rev*, Vol. 10, (2010), at 216.

فرایندی سه مرحله‌ای از مشارکت مستقیم شهروندان تهی شده‌اند: مرحله نخست انتخاب نماینده توسط شهروندان به جای خود است؛ مرحله دوم انتصاب افرادی (مثلاً نخست وزیر و وزیران) توسط نمایندگان در رأس امور اجرایی است و مرحله سوم انتصاب کارکنانی توسط منصوبین عالی نمایندگان است که عامدانه از آنان در برابر برکناری به دلایل سیاسی محافظت می‌شود.^۱

از طرف دیگر پارلمان‌ها یعنی نمایندگان شهروندان به عنوان نماد دموکراسی، بصیرت و ژرف بینی لازم برای تنظیم همه جزئیات امور اداری را ندارند.^۲ بنابراین مداخله نمایندگان (یا همان مشارکت غیرمستقیم شهروندان) در امور اداری دیگر نه ممکن است و نه اساساً مطلوب. این سطح از دور ماندن از فرایندها و اصول دموکراسی در یک نظام دموکراتیک قابل پذیرش نیست. رعایت الگویی از دموکراسی لازمه تضمین شرافت انسانی کارمند و نتیجه مستقیم حق مشارکت عمومی، منتج از ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۲۵ میثاق حقوق مدنی و سیاسی است. از این منظر دموکراسی در اداره، حق بشری/ذاتی کارمندان است.^۳

۴. اقتضات اداره

اداره به عنوان یک نهاد عمومی در کنار ضرورت رعایت اصولی چون استقلال از لایه سیاسی، شایسته سالاری، تخصص گرایی و تضمین امنیت شغلی، محدودیت‌ها و ویژگی‌های ذاتی دارد که اصلاحات ساختاری و مناسبات داخلی نباید آنها را تحت تأثیر قرار دهند و کارویژه‌اش، ارائه خدمت عمومی را مختل سازند.

1. Kenneth J. Meier & Laurence J. O'Toole Jr., *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006) at 5.
2. Walter F Baber & Robert V Bartlett, *Consensus and Global Environmental Governance: Deliberative Democracy in Nature's Regime (Earth System Governance)* (Cambridge: MIT Press, 2015) at 140.

۳. برای مطالعه نظر مخالف:

Tom Malleon, "Making the Case for Workplace Democracy: Exit and Voice as Mechanisms of Freedom in Social Life", *Polity*, Vol. 45, No. 4, (2013), at 613.

۴-۱. اولویت نتیجه (تأمین خدمت عمومی) بر وسیله (بروکراسی)

یکی از ویژگی‌های مهم اداره، تعریف وظایفش در قالب قانون از طریق پارلمان و هیأت وزیران است. این وضعیت تبعاً بر چشم‌انداز و اهداف اداره تأثیر می‌گذارد و اداره نمی‌تواند با آزادی صددرصدی اهداف خود را تعیین کند. یکی از انتقادات همیشگی به اداره، اولویت فرایندها بر نتیجه یا به عبارتی اعمال بروکراسی منفی است. پس اگر پیشنهاد اصلاح اداری دموکراتیک‌سازی به افزایش بروکراسی منجر شود، از پیش محکوم به رد است و پیشنهاد قابل اعتنایی محسوب نمی‌شود. نکته‌ای که در راستای بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی ج.ا.ایران است.

۴-۲. اهمیت زمان

در تکمیل مؤلفه قبلی، وظیفه اصلی اداره نه مدیریت کردن خود که ارائه خدمت عمومی است؛ پس باید در اسرع وقت از امور داخلی خود فارغ شود. راهکار، استفاده از زیرساخت‌های موجود اداره و توجه گسترده به تجربه و راه‌رفته دیگر اداره‌ها و سازمان‌ها است. برای مثال سازمان‌های ناسودبر^۱، سازمان‌های بین‌المللی^۲ و احزاب سیاسی^۳ در کنار شرکت‌های خصوصی در زمینه دموکراتیک‌سازی تجربیاتی دارند و اساساً دموکراسی، یگانه راه مشروع-سازی آنها تلقی می‌شود پس الگوهای خوبی برای اداره محسوب می‌شوند. اهمیت زمان در سه ماده ۳۶، ۶۸ و ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری دیده شده است.

۴-۳. ضرورت تأمین همه مصادیق کالاهای عمومی

در دموکراسی‌های نمایندگی، سیاستمداران تمایل به ورود به بعضی حوزه‌ها را ندارند. مثلاً کمتر پارلمانی مایل به قانون‌گذاری در مورد امنیت پرواز است؛ چون چنین قانونی اگر خوب باشد و امنیت خطوط هوایی تأمین شود؛ به عنوان امری طبیعی، تشویقی برای آنان در پی

1. King & Griffin, op. cit. at 925, 926.

2. Susanna Cafaro, "Democracy in International Organizations: Arguments in Support of a Supranational Approach", The International Journal of Interdisciplinary Global Studies, Vol. 12, No. 1, (2017), at 12-16.

3. Gabriela Borz & Kenneth Janda, "Contemporary Trends in Party Organization: Revisiting Intra-Party Democracy", Article in Party Politics, Vol. 26, No. 1, (2018), at 2.

نخواهد داشت و به محض ایجاد کوچکترین اختلال عملی، نمایندگان زیر سؤال می‌روند. مثال دیگر موضوع‌هایی است در آینده (خارج از بازه زمانی نمایندگی) به ثمر می‌نشیند و نتیجه آن در یک دوره نمایندگی دیده نمی‌شود، مثل تقویت زیرساخت‌های اقتصادی به قصد مبارزه با بیکاری. نهادهای دموکراسی غیرمستقیم مایل به وانهادن این قبیل امور یا تفویض رسمی اختیار به اداره هستند.^۱ در هر دو صورت، اداره چاره‌ای از ورود به چنین زمینه‌هایی در مقام ارائه‌دهنده خدمت عمومی ندارد. بنابراین دموکراسی درونی اداره نباید به گونه‌ای طرح‌ریزی شود که اداره را نیز مانند نمایندگان ادواری از تأمین بعضی مصادیق خدمت عمومی بازدارد.

۴-۴. نظارت‌پذیری پیشینه

نظارت‌پذیری از اصول اولی در حقوق عمومی است. نظارت بر اداره به دلیل انتخابی نبودن کارکنان و تخصصی بودن وظایفش موضوعی به مراتب پیچیده‌تر از نظارت بر نهادهای سیاسی است. برای نظارت بر اداره، سازکاری چندوجهی شامل روش‌های خودنظارتی، نظارت سیاسی، قضایی، مدنی (از طریق سازمان‌های غیردولتی، مطبوعات، آمبودزمان‌ها، نهادهای ملی حقوق بشر و نظایر آن) طراحی شده است. این سازکارها در طول زمان تکامل یافته‌اند و ایجاد تغییرات ناگهانی در آن می‌تواند کل نظارت‌پذیری اداره را مخدوش کند.

۴-۵. موجه‌سازی تصمیم‌ها

نظارت‌پذیری لوازمی دارد: یکی از آنها موجه‌سازی تصمیم‌ها است. منظور این است که اداره اولاً باید درست را انجام دهد و ثانیاً ذی‌نفعان و ناظران رسمی (مانند دادگاه) و غیررسمی (مانند افکار عمومی) را متقاعد کند که چرا آن تصمیم/اقدام درست است.^۲ تنها در فرض موجه‌سازی است که اداره می‌تواند در تعیین مصادیق و حدود منفعت عمومی با پارلمان مشارکت کند.^۳

1. Zweifel, op. cit., at 16.

2. Ibid. at P. 21.

3. Jud Mathews, "Minimally Democratic Administrative Law", Administrative Law Review, Forthcoming, Forthcoming, (2016), at 22.

موجه‌سازی به‌عنوان نمود عقلانیت تاجایی پیش می‌رود که در دعوایی که یک طرف آن اداره و طرف دیگر شهروند است، صرف‌نظر از این که کدام طرف مدعی است، بار اثبات دلیل یعنی توجیه درستی تصمیم برعهده اداره گذاشته می‌شود.^۱ موجه‌سازی از جنس تعهد به نتیجه است به این معنا که به صرف اینکه اداره توضیحاتی کلی و مبهم ارائه دهد، محقق نمی‌شود و تنها وقتی فعلیت می‌یابد که مخاطبان دلایل اداره را بپذیرند یا حداقل به خوبی متوجه آن دلایل بشوند. در نظام حقوقی ایران موجه‌سازی تصمیم اداره، برخلاف تصمیم قضایی، چندان مورد عنایت قانون‌گذار نیست.

۵. تطبیق مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم بر اقتضائات اداره

مؤلفه‌های دموکراسی مستقیم برای اعمال در اداره باید با محدودیت‌های ذاتی کار و امر اداری هماهنگ‌سازی شوند.

۵-۱. مجمع فراگیر

مجمع فراگیر در اداره در واقع بدیل منقبض‌شده سپهر عمومی است که به‌مثابه بستری برای شکل دادن به جهان مشترک و ساختن سیاست‌های سازمانی کار می‌کند؛^۲ همان نقشی که در یونان باستان اککلسیا و در سازمان‌های امروزی مجمع عمومی بازی می‌کند و به‌صورت بستری/میزی برای گفتگو و تصمیم‌گیری درباره موضوع‌ها می‌کند. صفت فراگیر، دو اصل بنیادین حقوق بشر یعنی برابری و تكثرگرایی را تأمین می‌نماید تا کارمندانی به‌سیاق دموکراسی یونانی به بهانه‌هایی مانند کم‌اهمیت بودن وظایف شغلی، نداشتن وقت یا تجربه کافی و جنسیت از حضور و مشارکت در مجمع محروم نشوند.

تصمیمات مجمع می‌تواند به‌جای دستور مافوق بنشیند تا به این ترتیب اداره ساختاری متفاوت از نیروهای مسلح پیدا کند. یعنی به‌جای سلسله‌مراتب در ترکیبی مبتنی بر مجمع فراگیر وظایف و مسئولیت‌ها تقسیم و دستورهای لازم صادر شود؛ منتها در چارچوب یک نظام قانونی- قراردادی یعنی با رعایت اصل اولی اداره: حاکمیت قانون.

1. Ibid., at 59.

۲. سمانه رحمتی‌فر، «مقایسه تطبیقی نظام حقوقی حاکم بر احزاب در جمهوری اسلامی ایران و آلمان: سنجش منزلت حقوقی سپهر عمومی»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۸، شماره ۲، (۱۴۰۰)، ص ۱۳۶-۱۳۴.

اصل ۱۰۴ قانون اساسی ج.ا.ایران، دستور تأسیس شوراهایی در واحدهای اداری، مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها را صادر کرده است. این مقرر قانون اساسی حتی در فرض اجرا گامی به سمت مشارکتی شدن اداره است ولی به معنای پیاده‌سازی دموکراسی مستقیم در اداره نیست. چون اولاً اعضای شورا نمایندگان کارکنان هستند و نه خود آنها؛ ثانیاً شورا با حفظ ساختار سلسله‌مراتبی اداره تجویز شده است نه به عنوان جایگزین آن. به علاوه صدر این اصل هدف از تشکیل شورا را نه تحقق دموکراسی که تأمین قسط/اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور بر شمرده است. بنابراین سازکاری کاملاً متفاوت از مجمع مورد نظر است.

۲-۵. تصمیم‌گیری در مجمع فراگیر با روش اجماع

در دموکراسی سازمانی، روش مطلوب تصمیم‌سازی، مذاکره است^۱ یعنی افراد شاغل در پایین هرم اداری با افراد بالا برای رسیدن به نتایج خوب، به صورت فردی یا گروهی چانه‌زنی می‌کنند. منتها این روش مستلزم پذیرش نابرابری میان کارکنان است و سطح نازلی از مشورت (به معنای شنیدن دیدگاه‌های مختلف) را پیاده‌سازی می‌کند و نه سطح عالی آن (اتخاذ تصمیم جمعی) و در واقع چنین دیدگاهی، محافظه کارانه بر لزوم حفظ سلسله‌مراتب تأکید دارد. روش جایگزین می‌تواند رأی‌گیری در مجمع باشد. منتها تصمیم‌گیری با رأی‌گیری، بستری برای ایجاد سلسله‌مراتب جدید/مضاعف درون مجمع عمومی یا در حاشیه آن (به واسطه گفتگوهای سری خارج از جلسه به قصد هدایت آرا) می‌سازد. راه جلوگیری از بروز این آفت‌ها، جایگزین کردن روش اجماع است یعنی تداوم گفتگوها تا رسیدن به توافق کلی جمعی.

۳-۵. برابری ارزشی - حقوقی کارکنان

منظور از برابری ارزشی اولویت نداشتن ذاتی کسی بر دیگری است. دموکراسی سازمانی برای تأمین این اصل به عنصر عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و ضرورت تفویض اختیار از رأس

۱. زارع، پیشین، ص ۳۹.

هرم سلسله‌مراتب به لایه‌های زیرین متوسل می‌شود.^۱ اما واقعیت این است که ذات سلسله‌مراتب، دستورپذیری است و در فرض قرارگرفتن در جو سازمانی غیردموکراتیک به اطاعت محض منجر می‌شود و با برابری تعارض می‌یابد.

حذف سلسله‌مراتب اداری در بادی امر نگاهی رادیکال، آرمان‌گرایانه یا ناممکن می‌نماید. اما توجه به چند نکته ضروری است: ۱. هزینه مالی‌ای که سلسله‌مراتب بر بودجه عمومی تحمیل می‌کند؛ ۲. هرچه مرتبه فردی بالاتر رود از میزان وظایف او کاسته می‌شود و بر میزان مسئولیت او افزوده می‌شود؛ ۳. در حسابرسی نهایی مسئولیت (اعم از انتظامی و مدنی) یا برعهده افراد پایین مرتبه‌تر گذاشته می‌شود یا شخصیت حقوقی اداره؛ ۴. سلسله‌مراتب منشأ بی‌عدالتی یا بروز احساس کاذب آن میان کارمندان است؛ ۵. مهم‌ترین کارکرد سلسله‌مراتب در امور نظامی تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم در مواقعی است که در کسر کوچکی از زمان باید اقدامی انجام شود، حساسیت و فوریتی که اساساً در اداره مصداق ندارد؛ در حالی که در تجربه امور اداری بعضاً وجود سلسله‌مراتب اداره را از انجام وظایف معمول بازمی‌دارد.^۲ بنابراین عملاً کارکردی که برای آن طراحی شده را ندارد و معایش از فوایدش بیشتر است؛ اگرچه این موضوع بحثی جداگانه و تفصیلی می‌طلبد.

۴-۵. مشارکت همه کارمندان

مجمع فراگیر در واقع فرصتی برای بروز مشارکت همگانی در اداره است متنها صرف وجود مجمع به‌تنهایی به دموکراتیک شدن اداره منجر نمی‌شود، همان‌طور که صرف برگزاری انتخابات به‌معنای تحقق دموکراسی نیست. ایجاد باور به لزوم مشارکت میان کارمندان این خلاء را پر می‌کند. این همان اصلی است که در مؤلفه‌ها از آن به تعمیق جامعه دموکراتیک یاد شد. دموکراتیک‌سازی اداری به صورت خودبه‌خودی و ناخودآگاهانه یا تحمیلی و با مصوبات از بالا، شدنی نیست چون اولی ناممکن و دومی نقض غرض است و به‌هر روی بدون باور به لزوم مشارکت، مجمع فراگیر به یکی دیگر از زواید بروکراتیک تبدیل می‌شود.

۱. حسن رنگریز و فرشید خمویی، «شناسایی و اولویت‌بندی عناصر دموکراسی سازمانی در بخش عمومی با استفاده از دلفی فازی و فرایند تحلیل شبکه»، پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، دوره ۱۰، شماره ۳، (۱۳۹۹)، ص ۹۲.

2. King & Griffin, op. cit., at 917.

جهت پیوند خوردن مشارکت کارمندان به مشارکت همگانی شهروندان در امور اداری، به قصد تعمیق دموکراسی در سطح کلان و درخود نماندن دموکراسی اداری، می‌توان جلب مشارکت نمایندگان و جامعه مدنی را پیشنهاد داد. ساز کارهای رسیدن به این چارچوب در مورد نخست با چالش کمتری مواجه است، چون بستر آن به واسطه دفتر نمایندگان، ارکان پارلمان و نیز وزارتخانه‌ها و هیأت وزیران فراهم است. بیشترین چالش در جلب مشارکت شهروندان وجود دارد. در این مورد روش‌های روی خط قابل استفاده هستند، مانند بازگذاشتن تارنمای اداره به قصد شنیدن نظرات در موضوع‌های مشخص و مختلف. به‌علاوه کماکان روش‌هایی برای ایجاد تعامل حضوری و غیرمجازی میان اداره و شهروندان قابل ارائه است مانند دعوت از فعالان مدنی یا ذی‌نفعان به مجمع فراگیر یا ایجاد فضاهایی با مبلمان شهری مناسب در کنار یا داخل اداره برای حضور فیزیکی آنان. تضمین جریان آزاد اطلاعات، مقدمه لازم تحقق مشارکت عمومی است. مقدمه لازم دیگر حذف هرگونه گفتگو و مجرای ارتباط خصوصی میان اداره و ذینفعان/شهروندان خاص است؛ چنین مجرای بر مشارکت عمومی تأثیر منفی می‌گذارد و آن را به پوسته‌ای مشروع‌نما برای تصمیم‌های سری فسادآلود مبدل می‌سازد.^۱

۵-۵. نظارت همه کارمندان

منظور، نظارت همه کارکنان اداره بر یکدیگر و بر چگونگی انجام وظایف است. نظارت اداری در ساختار سلسله‌مراتبی از طریق پاییده‌شدن توسط مافوق پیش‌می‌رود^۲ و طبعاً بر افراد عالی‌مرتبه یا اعمال نمی‌شود یا سهل‌گیرانه‌تر اعمال می‌شود. نظارت در ساختار مبتنی بر مجمع فراگیر، به ابتکار مجمع به جریان می‌افتد و همه هم‌زمان، ناظر و نظارت‌شونده هستند. مجمع به‌نوبه خود می‌تواند به نهادهای دموکراسی غیرمستقیم، جامعه مدنی و ذی‌نفعان موردی، نتیجه نظارت را گزارش دهد تا زمینه اعمال مؤثر سایر روش‌های نظارت رسمی و غیررسمی نیز فراهم شود.

1. Mathews, op. cit., at 22.

۲. برای نمونه ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران بلافصل را مسئول نظارت بر سلامت روابط کارمندان خود کرده است.

۵-۶. دموکراسی در نصب، ارتقا و رسیدگی به تخلف‌ها

اصول شایسته‌سالاری، تخصص‌گرایی و امنیت شغلی در اداره تعطیل‌بردار نیستند. طبعاً در یک فضای دموکراتیک هم نمی‌توان افراد را به اجماع برای سمت‌های تخصصی انتخاب کرد؛ به‌طریق اولی عزل افراد با روش‌های دموکراتیک با امنیت شغلی تعارض دارد. راهکار جمع میان این اصول و مؤلفه‌های اداره دموکراتیک، پیشنهاد ضوابط ناظر بر نصب و ارتقا (یعنی احراز شایستگی) و نیز قواعد راجع به تخلفات انتظامی با جلب نظر کارکنان هر بخش و اداره است. این ضوابط در ادامه توسط مقامات و نهادهای نمایندگی مانند هیأت وزیران و پارلمان قابل استفاده جهت وضع قوانین و مقررات است.

۵-۷. ایجاد چارچوبه‌ای مقرراتی - قراردادی

جمع میان حاکمیت قانون و دموکراسی برخاسته از مجمع فراگیر با توافق بر سر و تضمین یک چارچوب مقرراتی توسط مجمع ممکن می‌شود؛ توافقی با رعایت اصول حقوق اداری مانند اصل استقلال اداره از سیاست، ضرورت تداوم ارائه خدمت عمومی و حاکمیت قانون به‌ویژه احترام به قوانین بالادستی. از دریچه این مؤلفه، میان دموکراسی درونی اداره و دموکراسی نمایندگی پیوند برقرار می‌شود. وظیفه و ابتکار پیشبرد این مورد با اداره است یعنی اداره زمینه ایجاد چارچوب قانونی برای پیوند خوردن مشارکت عمومی کارکنان خود با مشارکت عمومی شهروندان و نمایندگان آن را فراهم می‌کند.

این چارچوب ناگزیر دربرگیرنده همه امور داخلی اداره می‌باشد، از جمله مسائل خود مجمع، امور پرسنلی، بودجه‌بندی و سایر امور مالی، فرایندهای اداری و تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها و البته تصمیم‌گیری در مورد وظایف ذاتی یعنی هر آن‌چه به خود اداره و انهاده شده است.

جهت تحقق دموکراسی مستقیم، تصمیم‌های مجمع باید جنبه الزام‌آور و غیرپیشنهادی داشته باشد؛ در صورتی که تأیید مصوبات توسط نهاد دیگری لازم شود، به‌معنای کاسته‌شدن از استقلال مجمع فراگیر است؛ این عدم استقلال می‌تواند تا سطح قرارگرفتن مجمع در رابطه سلسله‌مراتبی با نهاد تأییدکننده پیش‌رود. نمونه پیشنهاد غیرالزام‌آور، مقرر ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری است. به موجب این ماده به کارمندان امکان مشارکت در امور اداری از طریق ارائه پیشنهاد داده شده است. منتها صرف‌نظر از اینکه پیشنهادها به ابتکار

خلاقیت فردی است و نه مجمع فراگیر، ثانیاً به موجب آیین نامه اجرایی ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، باید به تأیید شورای تحول اداری برسد. چنین رویکردی نه تنها منجر به دموکراتیک شدن اداره نمی شود که جهت مشارکتی ساختن نیز ناکافی است.

نتیجه گیری

در جوامع سیاسی نشانه های جدی از کاهش اقبال به دموکراسی نمایندگی مانند کاهش عددی مشارکت کنندگان در انتخابات و کاهش تمایل به عضویت در احزاب سیاسی دیده می شود که اذهان را متقاعد به تقویت سازکارهای دموکراسی مستقیم، چیزی از جنس بازگشت به دموکراسی آتنی در سطح ملی کرده است؛ امری که در جوامع پرجمعیت و پیچیده امروزی ناممکن می نماید. راهکار به جای اصرار بر احیای دموکراسی مستقیم در سطح ملی که نتیجه ای جز ناامیدی مضاعف از دموکراسی ندارد، تضمین و ترویج آن در سطوح فروملی و جوامع کم شمارتر است.

اداره نهادی است که هم بخشی از شهروندان به عنوان کارمند در آن مشغول به کار هستند و هم تعداد به مراتب بیشتری برای دریافت خدمات عمومی هرروزه با آن مواجه می شوند. از این رو دموکراسی در اداره یعنی مدیریتش با روش دموکراسی مستقیم، فرصتی برای دموکراتیک زیستن به دسته نخست می دهد و با تعمیق جامعه دموکراتیک به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، موجب تقویت دموکراسی و امیدواری دوباره به آن در سطح ملی می شود.

مؤلفه های دموکراسی مستقیم شامل برابری ارزشی - حقوقی شهروندان، تکررگرایی، مشارکت و نظارت همگانی، تضمین و ترویج حقوق بشر، ابتدای تصمیم ها بر روش اجماع، وجود مجمع عمومی و حاکمیت قانون برخاسته از مؤلفه های پیشین هستند که از طریق برپایی مجمع فراگیر کارکنان، اتخاذ تصمیم در مجمع با روش اجماع، حذف سلسه مراتب اداری، مشارکت و نظارت همه کارکنان در امور داخلی، پیشنهاد ضوابط نصب، ارتقا و رسیدگی به تخلفات به مراجع قانون گذاری و نهایتاً ایجاد چارچوبی مقرراتی از طریق توافق کارکنان درباره امور اداری ممکن می شود. می توان با روش هایی مشارکت و نظارت همگانی شهروندان و نمایندگان در امور اداری در قالب دموکراسی اداری را نیز تضمین

کرد. به این ترتیب دموکراسی مستقیم در اداره گاهی مشورتی، عمدتاً الزام آور و به ابتکار کارمندان است و به امور اساسی محدود نمی ماند و مسائل روزمره اداره را نیز دربرمی گیرد. فرضیه پژوهش ناظر بر این که امکان دموکراتیک سازی اداره مانند احزاب، سازمان های غیردولتی و بین المللی وجود دارد، به این شکل تأیید و اصلاح می شود که امکان دموکراتیک سازی هست، منتها با اعمال تغییرات گسترده که مهم ترین آن در مناسبات سلسله مراتبی است. یعنی برقراری دموکراسی مستقیم در اداره با حفظ ساختار موجود ناممکن می نماید. بررسی دقیق وضعیت سلسله مراتب، پژوهشی مستقل می خواهد. در نظام حقوق اداری ایران، به طور پراکنده مقرره هایی وجود دارد که در فرض تقویت می توانند مقدمه ای بر آغاز فرایند دموکراتیک سازی اداره شوند ولی از یک طرف ساختار سلسله مراتبی و از طرف دیگر کم سابقه بودن دموکراسی مستقیم در تاریخ ایران موانع تحقق آن هستند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Samaneh Rahmatifar



<https://orcid.org/0000-0002-4586-4748>

منابع

مقاله ها

- حبیب نژاد، سید احمد و خویینی، سمیرا، «مطالعه تطبیقی معیارهای همه پرسی خوب با تأکید بر قانون جامع همه پرسی»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۸، شماره ۴، (۱۴۰۰).
- رنگریز، حسن و خمویی، فرشید، «شناسایی و اولویت بندی عناصر دموکراسی سازمانی در بخش عمومی با استفاده از دلفی فازی و فرایند تحلیل شبکه»، پژوهش های مدیریت منابع سازمانی، دوره ۱۰، شماره ۳، (۱۳۹۹).

- زارع، رضا و بهمنی چوب بستنی، اکبر و فتحی زاده، علیرضا، «مفهوم‌پردازی و شناسایی ابعاد و شاخص‌های دموکراسی سازمانی در سازمان‌های بخش عمومی»، مدیریت سازمان‌های دولتی، شماره ۱۵، (۱۳۹۵).
- رحمتی‌فر، سمانه، «مقایسه تطبیقی نظام حقوقی حاکم بر احزاب در جمهوری اسلامی ایران و آلمان: سنجش منزلت حقوقی سپهر عمومی»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۸، شماره ۲، (۱۴۰۰).
- فتحی، ناهید و ذبیح‌زاده باغلوئی، محمود، «بررسی تاثیر دموکراسی سازمانی بر روی سرمایه روانشناختی زنان در سازمان (مطالعه موردی: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی)»، پژوهش‌نامه زنان، شماره ۳۰، (۱۳۹۸).

References

Books

- Beetham, David & Boyle, Kevin, *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*, 2nd ed (Paris: UNESCO Publishing, 2009).
- Bühlmann, Marc, “Innovations of Direct Democracy”, In: *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*, edited by Elisa Carayannis (Berlin: Springer, 2020).
- Baber, Walter F & V Bartlett, Robert, *Consensus and Global Environmental Governance: Deliberative Democracy in Nature's Regime (Earth System Governance)* (Cambridge: MIT Press, 2015).
- Doerr, Nicole, “Direct Democracy”, in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Edited by David A. Snow, Donatella Della Porta, Bert Klandermans, and Doug McAdam. Vol. I, 2nd ed (London: Wiley-Blackwell, 2022).

- Glassman, Ronald M., *Can Democracy Survive in the 21st Century? Oligarchy, Tyranny, and Ochlocracy in the Age of Global Capitalism* (Berlin: Springer, 2021).
- Meier, Kenneth J. & J. O'Toole Jr., Laurence, *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).
- Morel, Laurence, "Types of Referendums, Provisions and Practice at the National Level Worldwide", in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Edited by Laurence Morel & Matt Qvortrup, (Abingdon: Routledge, 2018).
- Linder, Wolf & Mueller, Sean, "Direct Democracy", *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, 4th ed (London: Palgrave Macmillan, 2021).
- Zweifel, Thomas D., *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power* (Boulder: Lynne Rienner Pub, 2005).

Articles

- Ahmed, Kaleem et al., "Organizational Democracy and Employee Outcomes: The Mediating Role of Organizational Justice", *Business Strategy & Development*, Vol. 2, No. 3, (2019).
- Antía, Florencia & Vairo, Daniela, "Direct Democracy in the Hands of the Opposition Under Alternating Ideological Coalitions in Uruguay (1985–2022)", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 15, No 2, (2023).

- Borz, Gabriela & Janda, Kenneth, “Contemporary Trends in Party Organization: Revisiting Intra-Party Democracy”, Article in Party Politics, Vol. 26, No. 1, (2018).
- Bilge, Hurriyet et al., “Organizational Democracy in the Private Sector: A Field Research”, Sustainability, Vol. 12, No. 8, (2020).
- But, Jelle & Jongkind, Demy & Voermans, Wim, “Direct Democracy in the Constitution: Good or Bad for Democracy?”, The Theory and Practice of Legislation, Vol. 11, No. 1 (2022).
- Cafaro, Susanna, “Democracy in International Organizations: Arguments in Support of a Supranational Approach”, The International Journal of Interdisciplinary Global Studies, Vol. 12, No. 1, (2017).
- Hedin, Astrid, “The Origins and Myths of the Swedish Model of Workplace Democracy”, Contemporary European History, Vol. 24, No. 1, (2015).
- Haskasap, Enver et al., “Influence of Organizational Democracy on Organizational Citizenship Behaviors in Digital Transformation: Mediating Effects of Job Satisfaction and Organizational Commitment for Smart Services”, Sustainability, Vol. 15, No. 1, (2023).
- King, Daniel & Griffin, Martyn, “Nonprofits as Schools for Democracy: The Justifications for Organizational Democracy Within Nonprofit Organizations”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 48, No. 5, (2019).
- Mathews, Jud, “Minimally Democratic Administrative Law”, Administrative Law Review, Forthcoming, (2016).

- Malleson, Tom, "Making the Case for Workplace Democracy: Exit and Voice as Mechanisms of Freedom in Social Life", *Polity*, Vol. 45, No. 4, (2013).
- Peters, B. Guy, "Bureaucracy and Democracy", *Public Organiz Rev*, Vol. 10, (2010).
- Schweizer, Steven L., "Participation, Workplace Democracy, and the Problem of Representative Government", *Polity*, Vol. 27, No. 3, (1995).
- Solomonova, Svetlana A., "Features of Direct Democracy in Switzerland", *Law Enforcement Review*, Vol. 4, No. 1, (2020).
- Weber, Wolfgang G. & Unterrainer, Christine & Faurhold Jønsson, Thomas, "Editorial: Organizational Democracy, Organizational Participation, and Employee Ownership: Individual, Organizational and Societal Outcomes", *Frontiers in Psychology*, No. 14, (2023).

In Persian

- Fathi, Nahid & Zabih Zadeh, Mahmud, "Investigating the Impact of Organizational Democracy on Women's Psychological Capital in the Organization (Case Study: Institute of Humanities and Cultural Studies)", *Women Studies*, Vol. 10, No. 30, (2019). [In Persian]
- Rangriz, Hasan & khamoie, Farshid, "Identifying and Prioritizing Elements of Organizational Democracy in the Public Section Using Fuzzy Delphi And Network Analysis Process, (ANP)", *Organizational Resources Management Researchs*, Vol. 10, No. 3, (2021). [In Persian]

- Rhamatifar, Samaneh, "A Comparative Study on the Law Governing Political Parties in Islamic Republic of Iran and Germany: Assessment on Legal Status of the Public Sphere", Vol. 8, No. 2, (2021). [In Persian]
- Zare, Reza & Bahmani Choob Bastani, Akbar & Fathizadeh, Alireza, "Conceptualize and Identify Dimensions and Indicators of Organizational Democracy in Public Sector Organizations", Public Organizations Management, Vol. 4, No. 3, (2016). [In Persian]

استناد به این مقاله: رحمتی فر، سمانه، «دموکراتیک‌سازی اداره: فرصتی برای احیای دموکراسی مستقیم»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۶، (۱۴۰۴)، ۸۳-۱۱۲.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.76520.2940



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License