

از: دکتر منوچهر طباطبائی موتمنی

استاد حقوق ادادی

مشارکت مردم در تصمیم گیریهای اداری (1)

شرکت دادن مردم و مراجعان اداری در تصمیم گیری های اداری، فکر جدیدی است که در کشورهای پیشرفته بوجود آمده است، این فکر یک پدیده دموکراتیکی است که به مردم امکان میدهد که بتوانند از نزدیک، اعمال و اقدامات اداره را مورد نظارت قرار دهند.

این حق، مدتها برای مردم شناخته نشده بود. در مدیریت، تعامیل کلی برایین بوده که کارها محرمانه نگاه داشته شود و مردم در آنها دخالتی نکنند.

اما به تدریج این فکر پدید آمد که چنانچه مراجعان و اداره شوندهگان، بیش از نمایندگانشان (نمایندگان پارلمان) حق دخالت و نظارت در کارهای عمومی را ندارند، لاقبل، به اندازه آنها حق دارند در کارها و مسائل اداری، نظارت کنند، و این فکر بیشتر تقویت شد وقتی که ملاحظه گردید شرکت دادن مردم در تصمیم گیری ها و یا لاقبل نظارت آنها موجب حسن مدیریت و پیشرفت کارها است و بسیاری از مشکلات را بر طرف می سازد. دلایل شرکت دادن مردم در تصمیم گیری های اداری عبارتند از:

— رعایت آزادی دفاع: آزادی مزبور ایجاب می کند که مردم قبلا " از مقاصد اداره،

۱ — در تهیه این مقاله از کتب زیر استفاده شده است:

-Guy Braibant et autres: Le controle de L'administration et la protection des citoyens. 1973.

-Bernard: Schewartz. le droit administiatratif Americain 1952.

-Bernard: Schewartz: Law and the excutive in Britain. 1949.

-Ce line Wiener: Vers une codification de Proceedure administrative. 1975.

-Georges Langrod: La consultaion dans l' administiation contemporaine 1972.

آگاهی یابند و بتوانند بموقع از حقوق و منافع خود دفاع نمایند.

— رعایت نیازها و آمال عمومی: مصلحت عمومی اقتضاء می‌کند که در تصمیم‌گیری‌ها، نه تنها ملاحظات فنی و مالی دستگاه اداری، بلکه نیازها و آمال اداره شوندگان نیز در نظر گرفته شود و بدین ترتیب از گرفتن تصمیماتی که منطبق با افکار و آمال و نیازهای عمومی نبوده و یا در جهت آن نیست، اجتناب شود.

— ایجاد حسن تفاهم بین سازمان اداری و مراجعان آن: ایجاد چنین تفاهمی، مستلزم آنست که مراجعان اداری، حتی الامکان در جریان تصمیمات عمومی قرار داده شوند و بجای غافلگیر کردن و قرار دادن مردم در برابر کار انجام شده، کوشش شود که بین آنها و اداره، نوعی تفاهم بوجود آید و مردم، منافع عمومی را منافع خود بدانند و برای آن دلسوزی کنند.

— بالاخره دلیل دیگر، پیشرفت فکر دموکراسی است. این فکر مخالف با پنهان‌کاری و دور نگاه داشتن مردم از جریانات عمومی و اداری است. امروزه مردم از تصمیمات انفرادی و یا تصمیماتی که پشت درهای بسته و دور از نظارت آنها گرفته شود، سخت بیزارند و اغلب بزدیت و سبزه جوئی با آنها برمی‌خیزند.

مشارکت مردم در تصمیم‌گیریهای اداری بصورت‌های مختلف است: سنتی‌ترین ترتیب مشارکت، عدم تمرکز اداری است که در آن مردم، از راه انتخاب نمایندگان، در اداره کارهای خودشان شرکت می‌نمایند، ولی شیوه‌های دیگر، مشورت و تحقیق عمومی است که امروزه در بسیاری از کشورهای پیشرفته متداول است.

مشورت بگونه نظرخواهی است که اداره قبل از گرفتن تصمیم، رسماً "بدان مبادرت مینماید و معمولاً" این مشورت، با نمایندگان اشخاص و یا گروه ذینفع صورت می‌گیرد.

اما تحقیق عمومی یک مشورت همگانی است که در آن، از مردم و بویژه اشخاص ذینفع خواسته میشود که با ابراز عقاید و افکار و نظرات خود، بصورت کتبی یا شفاهی، در تصمیم‌گیری شرکت نمایند تا پس از روشن شدن نظر حقیقی مردم، براساس آن تصمیم گرفته شود. کنترل تصمیمات اداری ممکن است قبل و یا بعد از صدور تصمیم باشد، شرکت دادن افراد در اخذ تصمیمات اداری از راه نظرخواهی و یا تحقیق و یا تشکیل مجامع یا تریبون آزاد، مکانیسم‌هایی هستند که سبب کنترل قبلی تصمیمات میشوند و هدف از ایجاد مکانیسم‌های مزبور این است که دستگاه اداری قبلاً "از افکار و نظرات و پیشنهاد های مردم و احیاناً" طرزتفکر و واکنش آنها آگاهی‌یابد و در نتیجه از گرفتن تصمیم‌های نسنجیده

و بی مطالعه و با تصمیم های شتابزده و با تصمیم هائی که هم آهنگ با عقاید و امیال و نیازهای عمومی نیست ، اجتناب کند .

در کشورهای پیشرفته ، نظر خواهی و تحقیق ، قواعد و تشریفات مفصلی را تشکیل میدهند که رعایت آنها مانند سایر تشریفات اداری برای مقامات ، لازم و ضروری است . علت گسترش تشریفات مزبور و نظائر آن این است که در اوائل استقرار نظام حکومت قانون ، فکر کلی بیشتر متوجه هدف و محتوای تصمیمات و اقداماتی بود که اداره انجام میداد ولی امروزه حقوقدانان و متخصصان اداری این اقدام را برای تامین حقوق مردم و مراجعان اداری کافی نمیدانند و عقیده دارند که راهها و تشریفات و هم چنین وسائلی که منجر به اتخاذ تصمیمات اداری میشود ، نیز اهمیت فراوانی دارند و از اینرو پیشنهاد می کنند که باید " آئین و تشریفات اداری " دقیقاً " تحت قانون و ضابطه درآید (۱) و همین امر سبب شده است ، در کشورهای پیشرفته ، در این باره قوانین و مقررات متعددی وضع و تدوین شود که ما ، در این مقاله پاره ای از آنها را در مورد مشورت و تحقیق خواهیم دید .

باید دانست امروزه حقوق اداری ، در زمینه آئین و تشریفات اداری وارد عصر جدیدی از تدوین (۲) شده است که از هر حیث قابل توجه و دقت است و بسیار مناسب دارد که " آئین اداری " نیز مانند " آئین دادرسی قضایی " علیحده مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد .

در کشور ما ، تحقیق عمومی ، سابقه ای ندارد و مشورت و نظر خواهی نیز در امور ، جدی نیست ، و بر اساس درستی استوار نمی باشد . در هر جا که قانون ، مشورت قبلی را برای اخذ تصمیمات اداری ، لازم دانسته است این تشریفات یا دقیقاً رعایت نمی شود و یا فاقد ضمانت اجرای کافی است ، وانگهی دستگاه اداری ما ، با روح و فلسفه و تکنیک آن هیچگونه آشنائی ندارد .

در صورتیکه جا دارد ، در کشور ما نیز ، این شیوه ها معمول و در اداره کارها ، از عقاید و نظرات و پیشنهاد های مردم استفاده شود . ضمناً " نباید فراموش کرد که قرآن مجید به مشورت و شور تاکید فراوان دارد (و شاورهم فی الامر - و امرهم شوری بنیهم) . و دموکراسی نیز چیزی جز مشورت و شورا نیست .

1-CE LINE WIENER;Vers une codification de la Procedure administrative:1975.P.7.8

2-Codification.

اسلام با هر گونه استبداد فکر و رای مغایرت دارد .
ما ، در این مقاله ، کوشش می‌کنیم ، اصول و قواعد این دو نوع مشارکت را ، آنطور که
در کشورهای غرب متداول هستند ، مورد مطالعه و بررسی قرار دهیم :

مشورت یا نظر خواهی (۱)

تشریفات‌ی است که قانون ، در پارهای موارد آنرا مبنای تصمیمات اداری قرار
داده است و هدف ، از اقدام بآن این است که از عقاید و افکار و پیشنهاد های افراد ذینفع
استفاده شود .

امروزه ، مشورت و نظر خواهی رواج زیادی دارد تا آنجا که بعضی آنرا مرض همه گیر
عصر حاضر دانستند ، باید دانست این خرد گیری بهیچوجه از اهمیت مشورت نمی‌کاهد .
در هیچ زمانی ، اصل مشورت مورد تردید قرار نگرفته است . فقط زیاده روی در آنست که
ممکن است مورد انتقاد باشد .

بطور کلی در اغلب کشورها ، قانونگذار ، اداره بسیاری از امور ملی و منطقه ای بویژه برنامه
ریزی دولتی را بر اساس مشورت قرار داده است .

هدف های مشورت :

هدف مشورت یا نظر خواهی ، در وهله اول ، تکمیل و یا روشن کردن اطلاعات اداره
است که در مقام تصمیم گیری است .

این نوع مشاورات ، معمولا " با اهل فن و تخصص صورت می‌گیرد و هدف از آن این
است که بتوان با استفاده از عقاید و افکار اشخاص مطلع و بصیر ، تصمیم درست و مستندی
گرفت . از این قبیل است مشورت با نظام پزشکی در امور مربوط به پزشکان و یا مشورت
با کانون وکلاء دادگستری در امور وکلاء دادگستری .

هدف مشورت ، در وهله دوم ، حفظ حقوق و منافع افراد است : مشورت با افراد به
آنها امکان میدهد که بتوانند قبل از گرفتن تصمیم از طرف مقامات اداری ، آنها را از افکار
و نظرات خود آگاه سازند که مسلما " افکار و نظرات مزبور نمیتواند در امر تصمیم گیری بدون

1-Consultation.

تاثیر باشد .

مثلا " شرکت و دخالت نمایندگان مستخدمین عمومی و کارگران در تدوین قوانین استخدامی و کارگری تاثیر زیادی در حفظ حقوق طبقات مستخدمین و کارگران دارد .

در کشور فرانسه ، بموجب مقررات قانونی ، در مورد وضع عوارض و مالیاتها قبلا " باید نظر مشورتی نمایندگان افراد ذینفع و یا گروه های ذینفع جلب شود .

بالاخره هدف مشورت قبلی ، شرکت دادن افراد در تصمیم گیری ها است ، و از اینرو مشورت ، منطبق با روح دموکراسی است بشرط اینکه مشورت ، حقیقی بوده و طرف مشورت واقعا " نماینده منتخب مردم و منعکس کننده افکار و عقاید آنها باشد .

باید در نظر داشت که خواستن و دادن مشورت صرفا " کافی نیست ، بلکه مشورت باید در مرحله ای از تصمیم گیری صورت گیرد که بتواند حقیقتا " در جریان آن ، موثر واقع افتد و صادقانه افکار و عقاید افراد و یا گروه های ذینفع را منعکس نماید .

بنابراین ، تاثیر مشورت ، بر حسب اختیارات مشورت دهنده و زمان دخالت او فرق میکند ؛ چنانچه شور ، بعد از اخذ تصمیم باشد ، جنبه ارزیابی و قضاوت بعدی Postfact خواهد داشت و در این صورت نمیتوان ادعا کرد که حقیقتا " افراد ، در گرفتن تصمیم دخالتی داشته اند بویژه وقتی که مشورت ، اختیاری باشد چنانکه غالبا " هم مشورت ها به این صورت است .

بر عکس چنانچه مشورت ، در مرحله اتخاذ تصمیم باشد میتواند مفاد و محتوای تصمیم را کاملا " تحت تاثیر خود قرار دهد بدیهی است چنانچه مشورت ، در ابتدای تصمیم گیری انجام شود ، کاملا " راهنما و هادی تصمیم گیرنده خواهد بود .

باید در نظر داشت بر حسب اینکه اختیار مشورت دهنده در دادن نظرات و پیشنهادها ، محدود به موارد معینی بوده و یا آنکه شامل موارد وسیعی باشد و یا آنکه مشورت دهنده بتواند راسا " مبادرت به اظهار نظر نماید ، مشورت از اهمیت بیشتری برخوردار خواهد بود . البته در دو شق اخیر مشورت میتواند نقش بزرگی در تصمیم گیری و مالا در شرکت دادن افراد ذینفع ایفاء نماید . رضایت دادن به یک تصمیم ، شرکت در گرفتن تصمیم و حق پیشنهاد تصمیم ، درجات مختلف شرکت در تصمیم گیری است .

اصول و قواعد مشورت ؛

در کشورهای پیشرفته ، قواعد مشورت و نظر خواهی دقیقا " بموجب قانون و مقررات معین شده است که ما ذیلا " به ذکر یارهای از آنها می پردازیم .

۱- در مواردیکه بموجب قانون، برای اخذ تصمیم، مشورت قبلی صریحا "پیشبینی شده باشد، عدم جلب نظر مشورتی موجب غیرقانونی شدن تصمیم اداری و نتیجتا "سبب بطلان آن خواهد بود.

۲- مشورت، از نظر زمان، باید قبل از صدور تصمیم و به نحوی صورت گیرد که مقام مشورت دهنده، وقت کافی برای مطالعه و بررسی دقیق موضوع و احیانا "جمع آوری اطلاعات و بالاخره اظهار نظر داشته باشد در اغلب کشورها، رویه قضائی، عدم رعایت این قاعده را موجب بطلان تصمیم اداری میدانند. مطابق رویه قضائی، بعد از صدور تصمیم، ولو اینکه بعدا "نظر مشورتی نیز داده شود این امر، تاثیری در غیرقانونی بودن آن تصمیم نخواهد داشت.

۳- برای اینکه مقام مشورت دهنده، قادر به اظهار نظر باشد، باید تمام مدارک و سوابق مربوط به موضوع مشاوره در اختیار او گذاشته شود.

و بعلاوه بعد از صدور نظر مشورتی، اداره حق ندارد تغییری در ارگان مسئله ای که قبلا "به شور گذاشته شده است بدهد مگر آنکه بخواهد مشورت را تجدید نماید؛ چنانکه مثلا "وقتی که طرح قانون و یا آئین نامه آن به مشورت و نظر خواهی گذاشته شد، پس از اعلام نظر مشورتی، اداره حق ندارد در مواد و یا ارگان آن طرح، تغییری بدهد و همینطور وقتی، طرح تصمیمی به شور گذاشته شد، پس از اعلام نظر مشورتی، دیگر، اداره، حق تغییر در طرح و عوامل اصلی آن را نخواهد داشت زیرا در اینصورت نظر مشورتی با تصمیم مورد مشاوره مطابقت نخواهد داشت.

۴- در همه نظام های حقوقی، این امر، بعنوان یک قاعده پذیرفته شده است که بین مشورت و اخذ تصمیم، نباید مدت زیادی فاصله بیفتد، زیرا با گذشتن زمان، ممکن است عوامل اصلی تصمیمی که به شور گذاشته شده است، تغییر یابد و نتیجتا "نظر مشورتی با طرح اولیه تصمیم، تطبیق نکند.

تصمیم، باید دقیقا "در شرایط و اوضاع و احوالی که مورد شور قرار گرفته است، اتخاذ شود. در صورت تغییر مقتضیات زمان شور، مشورت باید تجدید شود.

در خاتمه باید دانست، در بسیاری از کشورها، برای اینکه مشورت، تضمینی داشته باشد، نظر مشورتی قانونا "باید در پرونده امر ضبط و پرونده برای مراجعه ارباب رجوع، باز باشد.

با این وجود، در بعضی کشورها، مشورت های اداری، جنبه محرمانه دارند.

تحقیق عمومی (۱)

تحقیق عمومی یا تحقیق اداری یکی از رسوم اداری کشورهای انگلوساکسن است که امروزه در پاره ای از کشورها نیز مانند نروژ، فرانسه و اسپانیا متداول شده است. در این کشورها، مقامات اداری مکلفند، در مواردی که بموجب قانون پیش بینی شده است، قبل از گرفتن تصمیم، به تشکیل جلسه تحقیق (۲) اقدام کنند و هدف از آن، این است که در تصمیم گیری ها از عقاید و افکار و پیشنهاد های مردم و بویژه اشخاص ذینفع استفاده شود و در نتیجه از اتخاذ تصمیماتی که منطبق با نیازها و تمایلات عمومی نیست جلوگیری بعمل آید.

تحقیق اداری، در حقیقت یک نوع مشاوره و نظر خواهی قبلی است که در آن، از اشخاص ذینفع دعوت میشود، عقاید و نظرات و پیشنهادهای خود را، در موضوعی که به بحث گذاشته شده است، مستقیماً ابراز نمایند تا پس از بررسی و استنتاجات لازم، براساس آن تصمیم گرفته شود.

در تحقیق اداری، برخلاف مشورت، که شرح آن گذشت، طرف شور اداره، نمایندگان منتخب اشخاص ذینفع و یا گروه های ذینفع نیست، بلکه طرف شور، همه اشخاص ذینفع هستند که میتوانند در جلسه تحقیق، حاضر شده و مستقیماً اظهار نظر نمایند. گرچه در بعضی کشورها مثل انگلستان، شرکت در تحقیق اداری مستلزم داشتن نفع شخصی است ولی در بعضی کشورها تحقیق، غالباً " شکل یک بحث و دعوی عمومی ACTION POPULAIRE را دارد چنانکه مثلاً" در فرانسه، قانون برای شرکت در تحقیق اداری، شرط معینی را لازم ندانسته است. همه افراد میتوانند در تحقیق، شرکت و آزادانه

۱ - تحقیق عمومی ترجمه تحت اللفظی اصطلاح فرانسوی ENQUETE PUBLIQUE

است. در زبان انگلیسی، آنرا اصطلاحاً " HEARING می نامند در انگلیسی، لغت مزبور به معنی گوش کردن است و از آن در ذهن، شخص مستقل و بیطرفی متبادر میشود که وظیفه اش دقیقاً " گوش کردن به اظهارات اشخاص ذینفع است.

2-Audience

- ۲

عقیده خود را ابراز کنند. در این کشور، اظهار نظر، در باره طرح های شهری هر یک از شهرهای فرانسه، برای هر فردی آزاد است.

در کشورهایی که بموجب قانون، برای اخذ تصمیمات اداری، رعایت تشریفات تحقیق لازم می باشد، سازمان های اداری میتوانند، چنانچه صلاح بدانند، راسا " نیز به تحقیق اقدام نمایند.

مثلا " در اسپانیا، چنانچه ماهیت امری اقتضاء نماید، اداره میتواند راسا " به تحقیق اقدام کند و هم چنین در انگلستان، وزیران حق دارند در قلمرو وزارتخانه های خود، چه در مسائل ملی، و چه در مسائل محلی و منطقه ای، برای گرفتن تصمیمات اداری لازم، راسا " به تشکیل جلسات تحقیق مبادرت نمایند.

اکنون که مفهوم سیستم تحقیق اداری، معلوم و روشن شد، اینک ما، ذیلا " قواعد و تشریفات، و نمونه هایی از آنرا در چند کشور مورد بررسی و مطالعه قرار میدهیم، این بررسی به ما اجازه خواهد داد که از کیفیت و چگونگی سیستم تحقیق اداری، اطلاع کامل حاصل نمائیم.

قواعد و تشریفات تحقیق عمومی

قواعد و تشریفات تحقیق عمومی در همه کشورها کم و بیش مشابه و یکسان است. در کشورهای متحده امریکای شمالی، انگلستان و فرانسه، در این باره قوانین مدونی وجود دارد که معمولا " قانونگذار در موارد لزوم، به آنها ارجاع می کند. بموجب قوانین مزبور، اصول و تشریفات تحقیق بقرار زیر است:

۱- گشایش تحقیق: تحقیق عمومی براساس اصل اطلاع عمومی گذاشته شده است؛ تاریخ و موضوع تحقیق باید از راه درج در روزنامه های محلی و یا ارسال دعوتنامه ها به اطلاع افراد ذینفع برسد بنحویکه همه از آن آگاه شوند. و ضمنا " در آگهی باید مدت کافی برای اظهار نظر افراد در نظر گرفته شود (در فرانسه، مدت تحقیق بین ده الی سی روز است).

اداره مکلف است تمام مدارک و اطلاعات لازم را در اختیار افراد ذینفع بگذارد تا آنکه آنها بتوانند با بررسی کامل اطراف و جوانب مسئله مطروحه، نظر خود را اعلام نمایند. در فرانسه مثلا " در مورد خلع مالکیت که برای انجام کارهای عمومی انجام میشود،

اداره، مکلف است طرح کار و هم چنین طرح های توجیهی و مالی آنرا در اختیار افراد بگذارد.

بطوریکه بعداً " خواهیم دید، در کشورهای انگلوساکسن، در مورد تصمیمات اداری موثر در حقوق افراد از قبیل صدور و یا لغو پروانه های کسب و یا حل مرافعات و اختلافات بین صنف و یا افراد، تحقیق اداری مانند دادرسی قضایی جنبه تدافعی (۱) داشته و کاملاً " تحت تاثیر اصول و آئین دادرسی قضائی قرار دارد.

ماموران تحقیق میتوانند ترتیبی بدهند که بین اشخاص ذینفع و نمایندگان اداره (مقام تصمیم گیرنده) لوابیحی مبادله شود و هم چنین آنها میتوانند به اقداماتی از قبیل معاینه محل، استماع شهود و استعلام از مطلعین بپردازند.

بهمین جهت قانونگذار آمریکا خواسته است شغل محقق (۲) مانند شغل قضاوت، از استقلال و حیثیت بیشتری برخوردار باشد و برای تامین این منظور، برای آن تضمینات زیادی از نظر مالی و اداری قائل شده است.

۲- گزارش تحقیق و آثار آن. بعد از ختم جلسه تحقیق مامور تحقیق مکلف است گزارش مستدلی در باره، مسئله مطروحه تنظیم و نظر خود را اثباتاً " یا نفیاً " اعلام کند. او باید اسناد و مدارکی را که در حین تحقیق بدست آورده است، پیوست گزارش خود بنماید. گر چه گزارش مزبور برای مقام تصمیم گیرنده الزام آور نیست لیکن تضمیناتی پیش بینی شده است، تا حتی الامکان، نتایج حاصل از تحقیق، در اخذ تصمیم اداری موثر واقع شود.

۱- سیستم تدافعی *Contradictoire* بر این فکراستوار است که باید قبل از گرفتن هر تصمیم اعم از قضائی یا اداری، که ممکن است با حقوق و منافع افراد ارتباط داشته باشد، به افراد فرصت داد تا بتوانند افکار و نظریات خود را اعلام و از خود دفاع نمایند.

هواداران این سیستم، مخالف آن هستند که اداره بتواند در غیاب افراد، تصمیماتی بگیرد و آنها را با عمل خود، در برابر تصمیم، و یا عمل انجام یافته قرار دهد بعبارت دیگر، این عده با هرگونه تصمیم غیابی بر علیه افراد که به آنها مجال دفاع از خود ندهد و به اصطلاح غافلگیرشان کند، مخالف هستند. امروزه این قاعده، به عنوان یک اصل مهم حقوقی در همه نظام ها، بویژه در دعاوی و مرافعات پذیرفته شده است و هدف از آن حفظ حقوق فردی و استقرار اصل حاکمیت قانون میباشد.

Hearing Officer - ۲

در نظام های حقوقی کشورهای انگلوساکسن تضمینات پیش بینی شده بسیار محکم و موثر هستند. مثلاً " در انگلستان ، گزارش تحقیق باید بوسائلی به اطلاع اشخاص ذینفع برسد . و از طرفی وزیر در تصمیم خود نمی تواند بر نکات و مسائلی که مورد تحقیق قرار نگرفته است تکیه کند ، دز غیر اینصورت ، او مکلف است چنانچه یکی از اشخاص ذینفع تقاضا نماید ، تصمیم خود را توجیه کند .

در کشورهای متحده آمریکا ، ضمانت اجرای تحقیق ، خیلی بیشتر است ؛ در این کشور این اصل پذیرفته شده است که کسی که تحقیق می کند خودش نیز تصمیم را می گیرد مگر آنکه قانون ، ترتیب دیگری را پیش بینی کرده باشد .

مقام تصمیم گیرنده معمولاً " تصمیم را بر مبنای گزارش تحقیق اتخاذ می کند . در صورت عدول از آن ، اداره باید تصمیم خود را مستدلاً " توجیه نماید .

در فرانسه ، قانون و رویه قضائی ، استقلال و بیطرفی مامور تحقیق را تضمین کرده و است : مامور تحقیق میتواند قبل از تنظیم گزارش خود ، توضیحات تکمیلی از اداره بخواهد ، اداره فقط در موارد بسیار نادری میتواند از گزارش تنظیمی مامور تحقیق عدول کند در این صورت هم اداره باید تصمیم خود را توجیه نماید .

در هر حال تمام جریانات تحقیق از جمله تصمیم اداری ، تحت کنترل قاضی قرار دارد و او مراقبت می کند ، که متن و روح تشریفات پیش بینی شده ، دقیقاً " رعایت شود و نیز تصمیم اداری متخذ با قانون و نیاز واقعی اداره مطابقت کامل داشته باشد .

بررسی سیستم تحقیق عمومی در چند کشور

۱ - کشورهای متحده امریکای شمالی :

بعد از جنگ جهانی اول ، گسترش فوق العاده سازمان اداری دولت فدرال و هم چنین ازدیاد اختیارات و صلاحیت های دولتی سبب تحول بزرگی در افکار مردم امریکا شد و مسئولان امور متوجه گردیدند که باید برای حفظ حقوق مردم در برابر قدرت دستگاه اداری اقدام جدی صورت گیرد ، از اینرو بین سالهای ۱۹۲۶ تا ۱۹۴۵ یک سلسله طرح هایی در این باره از طرف سناتور ها به مجلس سنای امریکا تقدیم شد که نتیجه آنها به تصویب قانون

"آئین اداری" در تاریخ ۱۱ ژوئن ۱۹۴۶ منجر گردید (۱).

این قانون در سال ۱۹۶۷ بوسیله قانون دیگری بنام Public Information Act تکمیل شد. قانون اخیر در باره تشریفات انتشارات رسمی و اطلاعات عمومی است (۲).
قانون آئین اداری امریکا که الهام بخش بسیاری از کشورها در تدوین قوانین آئین اداری می باشد از اهمیت ویژه ای برخوردار است؛ بسیاری از حقوقدانان امریکا معتقدند که قانون مزبور، عصر جدیدی را در حقوق عمومی امریکا گشوده است.
در اهمیت قانون مزبور همین بس که کنگره امریکا دستور داده است که تاریخ تهیه آن رسماً از طرف اداره انتشارات دولتی تنظیم و انتشار یابد.
دیوان عالی در یکی از آراء خود برای قانون آئین اداری اهمیت زیادی قائل شده و آن را یک قانون تازه، کامل و اساسی در زمینه آئین اداری دانسته است (۳).
قانون آئین اداری شامل چهار بخش مهم شرح زیر می باشد: تشریفات انتشار مدارک و اطلاعات رسمی موسسات دولتی، وضع آئین نامه ها، اخذ تصمیمات اداری، راههای شکایت بر علیه تصمیمات اداری.

قانون مزبور، رعایت آئین و تشریفات تحقیق Hearing را چه در مورد تدوین آئین نامه ها و چه در مورد اخذ تصمیمات اداری لازم دانسته است که ما ذیلاً "شرح خلاصه آن می پردازیم:

۱- تدوین آئین نامه ها: بموجب ماده ۴ قانون آئین اداری، تشریفات تدوین آئین نامه های اداری بنحوی است که مردم بتوانند فعالانه در تدوین آئین نامه ها شرکت نموده و عقاید و افکار و پیشنهادهای خود را ابراز نمایند.

برای تأمین این منظور قانون، موسسات دولتی دولت متحده امریکا (۴) را مکلف مینماید که قبل از تصویب آئین نامه مورد نیاز خود، از راه درج آگهی در روزنامه رسمی کشور، مردم را از قصد و نیت خود آگاه سازند. در آگهی، باید تاریخ و محل اجرای آئین نامه ای که تدوین آن مورد نظر است، قید شود و ضمناً "طرح و یا پروژه کلی آن و نیز مواد قانونی که به استناد آنها آئین نامه تنظیم میشود برای اطلاع عموم اعلام و مهلتی نیز

1-The FEDERAL Administrative Procedure act.1946.

2-Publicité

3-CELINE.WEINER.:Vers une codification le procedure administrative.P.172.

4-Agencies

معین شود .

اشخاص می‌توانند در طی تحقیقی که برای این منظور تشکیل میشود عقاید و نظرات و پیشنهادهای خود را کتبا " و یا شفاها " در باره طرح پیشنهادی آئین نامه ابراز نمایند . بموجب قانون آئین اداری ، مامور تحقیق (۱) مکلف است مانند داور بیطرف ، نظرات و پیشنهادهای ابراز شده را دقیقاً مورد بررسی قرار داده نتیجه استنتاجات خود را رسماً اعلام نماید که همان نیز در حقیقت ، تصمیم نهائی میشود .

زیرا مطابق قاعده ای که در حقوق امریکا مرسوم است معمولاً " همان کسی که تحقیق را انجام داده است ، خود نیز تصمیم‌رामी‌گیرد و دیگر مامور علیحده‌ای به این کار اقدام نمی‌کند .

بدیهی است چنانچه نظر مامور و یا هیئت تحقیق در باره طرح پیشنهادی آئین‌نامه مساعد نباشد در اینصورت ، اداره مجبور خواهد شد از طرح پیشنهادی خود منصرف شود . در امریکا علاوه بر تشریفات آگهی و تحقیق ، بعد از انتشار رسمی آئین نامه ، مدت سی‌روزه مردم فرصت داده میشود که چنانچه ایراد یا اعتراضی به مواد آئین نامه دارند اعلام نمایند تا قبل از قطعی شدن آئین نامه ، نسبت به رفع نواقص آن اقدام شود .

مقامات دولتی امریکا حق دارند چنانچه تشریفات اعلان و یا تحقیق اداری را برای تدوین آئین نامه ، بیهوده و یا غیر عملی و یا مخالف منافع عمومی تشخیص دهند از مبادرت به آنها خود داری کنند ولی در هر حال این تصمیم باید توجیه شود .

بموجب قانون آئین اداری ، در مورد آئین نامه های مربوط به امور نظامی و سیاست خارجی و نیز تصمیمات و آئین نامه های مربوط به سازمان و صلاحیت موسسات دولتی در این کشور ، رعایت تشریفات تحقیق اداری لازم نیست .

باید یاد آور شد که به غیر از امریکا ، در نروژ و اسپانیا نیز رعایت تشریفات تحقیق در مورد تدوین آئین نامه های اداری رعایت میشود .

پیشنهاد :

در کشور ما ، ترتیبات بخصوصی برای تدوین آئین نامه ها پیش بینی نشده است ، آئین نامه ها و نظامات عمومی ، با وجود اهمیت زیادی که از نظر حقوق و تکالیف

مردم دارند، غالباً " بسودن مشورت با مردم نوشته میشود در حالیکه ما میدانیم بین آئین نامه و قانون فرقی نیست و هر دو از جمله قواعد لازم الاجرا هستند با این وصف، هیچ دلیلی وجود ندارد که در مورد قانون، شورهای مختلفی صورت بگیرد ولی برای آئین نامه هیچگونه شوری صورت نگیرد.

در این شرایط، نباید تعجب کرد اگر می بینیم در باره یک موضوع هر روز یک آئین نامه جدید وضع میشود و آئین نامه ها با یکدیگر ضد و نقیض هستند. بسیار بجا خواهد بود در کشور ما نیز لاقلاً برای تدوین پاره ای از آئین نامه ها مانند کشور امریکا، تشریفات از قبیل انتشار آگهی، تحقیق عمومی و تعیین مهلتی برای رسیدگی به اعتراضات تا قبل از قطعی شدن آئین نامه قرار داده شود.

۲- اخذ تصمیمات اداری (۱) - موسسات دولتی دولت متحده امریکا (۲) مکلفند در مواردیکه صریحاً " بموجب قانون پیش بینی شده است پاره ای از تصمیمات اداری خود را که موثر در حقوق افراد است، براساس گزارش تحقیق اداری که ترتیب داده میشود، اتخاذ کنند و منظور از آن این است که افراد ذینفع بتوانند در مسائلی که مربوط به حقوق و منافع آنها میشود از خود دفاع نمایند تا بدینوسیله از گرفتن تصمیمات بی مطالعه و نسنجیده و یا تصمیماتی که فاقد تکیه گاه اجتماعی هستند، اجتناب شود.

امور نظامی بحری و سیاسی و انتصابات و انتخابات و مسائل استخدامی از این قاعده مستثنی هستند.

باید یاد آور شد که در کشور امریکا رعایت تشریفات تحقیق قانوناً، در مورد تصمیمات اداری است که اصولاً " موثر در حقوق افراد از قبیل آزادی و مالکیت و نظائر آنها است. از این قبیل است تصمیمات مربوط به عمران شهری و روستائی، توسعه معابر، خلع مالکیت، صدور و یا لغو پروانه های مکاسب و مشاغل.

(در حقوق امریکا این قبیل تصمیمات اداری را که از نظر ماهیت، در مرز عمل اجرا و عمل قضا قرار دارند، اصطلاحاً " تصمیمات شبه قضائی می نامند)، و همین امر بخوبی توجیه می کند که چرا اخذ تصمیم در این امور مانند امور قضائی بصورت تدافعی (۳) و تابع

1-adGudication

2-agencies

3-Contradictoire

تشریفات و تضمیناتی است و چرا قانونگذار آمریکا اداره را مکلف می‌کند باینکه قبل از گرفتن تصمیمات مزبور، جلسه تحقیقی تشکیل دهد و اظهارات و مدافعات اشخاص ذینفع را بشنود و دلائل آنها را بررسی کند و سپس به اخذ تصمیم بپردازد .

در حال در آمریکا در مورد تصمیمات شبه قضائی، تشریفات تحقیق اداری، نظیر دادرسی قضائی است و تمام کوشش قانونگذار در این باره آنست که دلائل تصمیم دقیقاً بوسیله یک مامور بیطرف رسیدگی شود .

در این مورد مامور تحقیق حق دارد اشخاص را احضار و از آنها توضیحاتی بگیرد، به استماع شهادت شهود و استعلام از مطلعین بپردازد و بالاخره موضوع را بررسی کرده و تصمیمی را پیشنهاد نماید .

معمولاً پیشنهاد مامور تحقیق، تصمیم نهائی است زیرا چنانکه قبلاً گفته شد در آمریکا طبق یک قاعده قدیمی، حتی الامکان کوشش میشود ماموری که تحقیق را انجام داده است، خود نیز به اتخاذ تصمیم بپردازد .

در خاتمه باید یادآور شد که افکار عمومی کشور آمریکا، برای سیستم تحقیق اداری Hearing بعنوان یکی از تضمینات حقوق اداره شوندگان، اهمیت زیادی قائل است و چون هدف تحقیق اداری، استفاده از سیستم تضمینات آئین دادرسی قضائی در داخل دستگاه اداری است از اینرو کوشش علماء و متخصصان حقوق و رویه قضائی بر آنست که این ترتیب، موجب فلج شدن دستگاه اداری نشود .

۲- انگلستان

در سال ۱۹۵۷ از طرف پارلمان انگلستان کمیته‌ای به ریاست فرانک Frank ماموریت یافت که مشکلات اداری و نارضائی ناشی از آنرا بررسی و راه‌هایی برای تأمین حقوق افراد در برابر دستگاهها ارائه نماید .

این کمیته که بعدبنام کمیته فرانک موسوم شد گزارشی مهمی در باره اصلاح وضع دادگاه های اداری انگلستان و آئین تحقیق عمومی به پارلمان تسلیم کرد که بعداً " اساس قانون ۱۹۵۸ قرار گرفت .

این قانون شامل دو موضوع است :

دادگاه های اداری و تحقیق عمومی .

قانون مزبور از لحاظ تضمینات مهمی که در مورد حفظ حقوق اداره شوندگان و مردم پیش بینی کرده است در حقوق انگلستان از اهمیت فراوانی برخوردار است .

بموجب قانون ۱۹۵۸ کلیه تصمیمات اداری مربوط به پیمانکارها، عمران شهری و روستایی حفظ آثار باستانی خلع مالکیت و ایجاد تاسیسات عمومی از قبیل ساختمان فرودگاه‌ها و بنادر و غیره باید بر اساس گزارش تحقیق اداری صورت گیرد.

به غیر از موارد فوق که اصولاً "مربوط به حمایت از مالکیت خصوصی است در مواردی نیز که تصمیمات اداری موثر در حقوق و آزادی‌های فردی است باید تشریفات تحقیق رعایت شود. اولین قسبل است امور مربوط به بهداشت و آموزش عمومی، ترابری، ملیت، اعطاء کمک به انجمن‌های محلی به غیر از مواردی که قانون پیش بینی می‌نماید، اداره نیز می‌تواند چنانچه صلاح بداند، در اموری راساً "به تحقیق اقدام کند، تشریفات تحقیق بدین‌قرار است.

اداره باید قبلاً "مردم را در جریان تصمیمات و سیاست‌های که می‌خواهد اتخاذ کند قراردادده و تاریخ و محل تحقیق را معین نماید. تحقیق بعهده ماموری است که مانند یک داور به آن اقدام می‌کند.

تحقیق جنبه تدافعی دارد بدین معنی که تمام اظهارات همراه با پاسخ گوئی‌ها است. مامور تحقیق می‌تواند برای کشف حقیقت از اشخاص ذینفع توضیحاتی بخواهد و شهادت شهود را استماع نماید.

در پایان تحقیق، محقق، گزارشی تنظیم و در آن، آزادانه استنتاجات و عقیده خود را ابراز می‌نماید در انگلستان رعایت گزارش تحقیق برای وزیران و مقامات اداری الزام‌آور نیست.

در صورت عدم رعایت گزارش مزبور، چنانچه شخصی، رسماً "از وزیر تقاضا کند، او قانوناً "مکلف است دلائل تصمیم خود را اعلام نماید.

در خاتمه باید یادآور شد، با تمام هزینه‌ها و کندی‌هایی که تحقیق اداری در بردارد چنانچه مثلاً "در سال ۱۹۶۷ انجام یک تحقیق در مورد برنامه ریزی شهری سه ماه طول کشید، در انگلستان، افکار عمومی برای سنت تحقیق، ارزش زیادی قائل است و آنرا وسیله مناسبی برای مشارکت اداره شندگان در تصمیم‌گیری‌های اداری و حسن اداره امور و بالاخره تضمین حقوق فردی میدانند و هیچ وقت آنرا یک تشریفات بی‌هوده و زائد تلقی نمی‌کند.

۳- فرانسه. در فرانسه، قواعد و تشریفات تحقیق اداری بموجب تصویبنامه

(DECRET) مورخ ۶ ژوئن ۱۹۵۹ معین و مقرر شده است (۱)
این تصویب نامه محتوی مقررات عام است. از اینرو قانون گذار در هر جا که اقدام به
تحقیق اداری را لازم بداند به آن ارجاع مینماید.
در فرانس بسیاری از تصمیمات اداری از قبیل سلب مالکیت ها، طرح مربوط به عمران شهری
و روستائی مستلزم تحقیق اداری است (۲)
پیشنهاد - چنانکه فوقاً گفته شد در کشور ما، تحقیق عمومی سابقه ندارد، ولی با
مزایایی که بر تحقیق مترتب است بسیار سودمند خواهد بود در کشور ما نیز، تصمیمات مهم
عمومی که از نظر جامعه و مردم حائز اهمیت است، پس از انجام تحقیق و همه پرسی عمومی
انجام شود و از افکار و نظرات و پیشنهادهای مردم استفاده شود. مثل امور مربوط به ملی
کردن، خلع مالکیت های مهم، تصویب طرح های بزرگ صنعتی و کشاورزی و تصویب طرحهای
عمران شهری و روستائی.

1-Le code administratif 1975.P.725

2-A. de Laubadere: TRAITE'ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF:1963.P214.