

## فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۴، بهار ۱۳۹۷

# فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران

مسلم آقایی طوق<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۶/۰۴/۰۲

پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۱۵

### چکیده

مشورت در مقررات‌گذاری به معنای جلب نظرات شهروندان و یا اشخاص و گروه‌های مشخص درباره مقررات پیشنهادی است. در این معنا، هر چند نهادهای مقررات‌گذار به نحوی از انحا نماینده شهروندان محسوب می‌شوند و در نهایت نیز در مقابل آنها پاسخگو هستند، ولی در فرایند مقررات‌گذاری نیز ملزم به کسب نظرات مردم هستند و باید مشارکت آنها و نظر مثبتشان را جلب کنند. ایده اصلی مقررات‌گذاری هوشمند این است که در مقررات‌گذاری باید بیش از پیش به خواست‌های مخاطبان بها داده شود تا از این طریق اجرای مقررات به سهولت انجام گیرد. در تمامی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، اتحادیه اروپا و نیز تمامی کشورهایی که در آنها قانون عام تصمیم‌گیری اداری به تصویب رسیده است، سازوکارهایی برای جلب مشارکت عمومی در وضع قوانین و مقررات دولتی وجود دارد. با توجه به اینکه مشورت عمومی تقریباً به یک رویکرد جهانی تبدیل شده است مناسب است در نظام مقررات‌گذاری ایران نیز از این جهت اصلاحاتی صورت بگیرد. چون هرچند کلیت مشورت عمومی در نظام سیاسی - اداری کشور مورد پذیرش واقع شده است، ولی در برخی موارد در مقررات‌گذاری‌ها رعایت نمی‌شود. روش به کار گرفته شده در این پژوهش توصیفی - تحلیلی بر پایه یافته‌های تطبیقی است.

**واژگان کلیدی:** مشورت عمومی، مقررات‌گذاری، مقررات‌گذاری هوشمند، استماع عمومی، ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری - تهران - ایران

Email: moslemtog@yahoo.com

## مقدمه

نظام مردم‌سالار در ذات خود، مبتنی بر اصل مشورت در امور است. به عنوان مهم‌ترین نمونه‌ها، تشکیل پارلمان از نمایندگان مردم و انتخاب رؤسای جمهوری و برخی دیگر از مقامات سیاسی به طور غیرمستقیم توسط مردم، همگی ریشه در اصل لزوم ابتدای امور عمومی بر نظر مردم دارد. صرف نظر از این برداشت سنتی که البته هنوز هم ارزش و اهمیت خود را حفظ کرده است، آنچه در اینجا از مشورت در مقررات‌گذاری مدنظر ما است، فراتر از این برداشت سنتی و حداقلی است. مشورت در مقررات‌گذاری به معنای جلب نظرات شهروندان و یا اشخاص و گروه‌های مشخص درباره مقررات پیشنهادی است. در این معنا، هر چند نهادهای مقررات‌گذار به نحوی از انحا نماینده شهروندان محسوب می‌شوند و در نهایت نیز در مقابل آنها پاسخگو هستند، ولی در فرایند مقررات‌گذاری نیز ملزم به کسب نظرات مردم هستند و باید مشارکت آنها و نظر مثبتشان را جلب کنند. ایده اصلی مقررات‌گذاری هوشمند<sup>۱</sup> این است که در مقررات‌گذاری باید بیش از پیش به خواست‌های مخاطبان بها داده شود تا از این طریق اجرای مقررات به سهولت انجام گیرد (Better Regulation Executive, 2010: 2). مردمی که مخاطب مقررات قرار می‌گیرند باید بدانند که چرا این مقررات تصویب شده است، چه منافعی دارد و چرا هزینه‌های احتمالی آن را باید بپردازند. مخاطبان مقررات بهترین منبعی هستند که اطلاعات دست اول و به روز در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌دهد تا آنها بتوانند براساس به‌روزترین اطلاعات به اتخاذ تصمیم بپردازند (Executive, 2010: 3). شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد شفافیت فرایندهای دولتی هزینه‌های مقررات‌گذاری را کم کرده و تأثیر مقررات را افزایش می‌دهد (European commission, 2010: 3).

عوامل متعددی باعث شده است رویکرد سنتی و منفعل مشورت به یک رویکرد فعال تبدیل شود، از جمله لزوم شفافیت دولت، افزایش مشروعیت و وجهه مقررات، افزایش کارایی مقررات (OECD, 2007: 40)، رشد جوامع مدنی، رشد و تغییر فرهنگ عمومی در نتیجه گسترش آموزش و

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۱۱

همچنین بالا رفتن سطح رفاه و بهبود شرایط زندگی، تسهیل و گسترش ارتباطات (Rodrigo, 2006: p.7) و حرکت از نظریه حاکمیت به نظریه حکمرانی (هداوند، مهدی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۲). در تمامی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup> و همچنین اتحادیه اروپا سازوکارهایی برای جلب مشارکت عمومی در وضع قوانین و مقررات دولتی وجود دارد. همچنین در تمامی کشورهایی که در آنها قانون عام تصمیم‌گیری اداری به تصویب رسیده است؛ از جمله آمریکا، کانادا، استرالیا، آلمان و اسپانیا مشورت با شهروندان و یا مخاطبان مقررات یک تعهد الزام‌آور برای نهادهای مقررات‌گذار است. همچنین در تمامی کشورهایی که در آنها نظام ارزیابی آثار قوانین<sup>۲</sup> استقرار پیدا کرده است، از جمله انگلستان، آمریکا و آلمان نظرخواهی از مخاطبان مقررات پیشنهادی یکی از الزاماتی است که عدم رعایت آن می‌تواند به ابطال مقررات بینجامد. بدین ترتیب، مشورت عمومی به یکی از عناصر نظام عدالت اداری تبدیل شده است و نهادهای قضایی می‌توانند عملکرد اداره را در این ارتباط مورد نظارت قرار دهند. برای مثال، در کانادا نهادهای مقررات‌گذار موظف هستند پیش از آنکه پیش‌نویس مقررات را مورد تصویب نهایی قرار دهند، آن را جهت اعلام نظر، در اختیار شهروندان قرار دهند. بدین منظور، نهادهای مقررات‌گذار ملزم هستند پیش‌نویس نهایی خود را در بخش اول روزنامه رسمی کانادا منتشر کنند.<sup>۳</sup> این اطلاعات که براساس وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه دسته‌بندی می‌شود، شامل موارد زیر است: عنوان مقررات، وزارت یا سازمان مربوطه، تاریخ انتشار، مهلت دریافت نظرات و سررسید آن، اطلاعات مربوط به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و نام و اطلاعات تماس مقام پاسخگو.<sup>۴</sup>

در نظام مقررات‌گذاری ایران، با آنکه اسناد بالادستی همچون قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام نسبت به نقش مردم در ساختارها و فرایندهای نظام تأکید کرده است؛ اما در قوانین و مقررات مربوط به چگونگی اتخاذ تصمیمات و نیز تصویب مقررات، الزام خاصی در این زمینه به چشم

1 . Organisation for Economic Co-operation and Development

2 . Regulatory Impact Assessment

۳ . در سایت اینترنتی روزنامه رسمی کانادا بخشی به تبیین مفهوم و فرایند مشورت عمومی اختصاص یافته است. همچنین لینک مربوط به بخش اول روزنامه رسمی که در آن، تمامی پیش‌نویس‌های مربوط به مقررات منتشر می‌شود، ارائه شده است.

<http://www.gazette.gc.ca>

4 . <http://www.gazette.gc.ca/consult/consult-eng.html>

نمی‌خورد. با توجه به اینکه عدم رعایت اصل مشورت و مشارکت شهروندان و نیز گروه‌ها و بنگاه‌های متخصص در زمینه مقررات‌گذاری می‌تواند به لحاظ سیاسی و نیز اقتصادی اثرات نامطلوبی داشته باشد، بررسی دقیق این امر در نظام مقررات‌گذاری جمهوری اسلامی ایران لازم است. در همین راستا، در این نوشته تلاش شده است پس از معرفی انواع شیوه‌های مشورت و نظرخواهی و نیز وضعیت تطبیقی بحث، جایگاه این مفهوم در نظام حقوقی - اداری کشور مورد بررسی قرار گیرد. بدین منظور با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و بر مبنای مطالعات تطبیقی، تلاش شده است طی دو بند نخست به مطالعه روش‌های مشورت در مقررات‌گذاری و سپس به بررسی تحلیلی جایگاه مشورت در نظام مقررات‌گذاری کشور بپردازیم. قابل ذکر است که تاکنون در این زمینه مطالعات حقوقی خاصی صورت نگرفته است، به جز مقاله رستمی با عنوان «مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران» (رستمی، ۱۳۸۷: ۲۰۴-۱۷۹) که رویکرد نویسنده با رویکرد پژوهش حاضر متفاوت بوده است.

### ۱. روش‌های مشورت در مقررات‌گذاری

هنگامی که نهادهای مقررات‌گذار اعم از مجلس، هیأت وزیران و یا کمیسیون‌ها و شوراهای مختلف به مقررات‌گذاری اقدام می‌کنند، از طرق مختلف می‌توانند از آرای متخصصان و نیز شهروندان یا مخاطبان اطلاع حاصل کنند. تمامی این روش‌ها را می‌توان ذیل ۵ عنوان به شرح زیر دسته‌بندی کرد (OECD, 2008: 19-20):

#### ۱-۱. مشاوره غیررسمی

مشاوره غیررسمی<sup>۱</sup> که می‌توان آن را فراگیرترین روش مشورت دانست؛ شامل تمامی انواع مشاوره‌هایی است که به خاطر عدم وجود الزام‌های قانونی خاص، نهاد مقررات‌گذار به تشخیص و صواب‌دید خود آنها را انجام می‌دهد و در انجام یا عدم انجام آن، انتخاب مخاطبان و نیز انتخاب فرایند مشاوره کاملاً آزاد هستند و براساس نظر خود عمل می‌کند. به همین خاطر، این مشاوره شکل واحدی ندارد و ممکن است از طرق مختلف و در زمان‌های متفاوتی صورت بگیرد. این مشاوره

1 . Informal consultation

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۱۳

می‌تواند به صورت تلفنی یا مکاتبه‌ای باشد یا حتی به صورت نشست یا جلسه برگزار شود. در همه این موارد، هدف اصلی این است که یکسری اطلاعات از گروه مخاطب اخذ شود. هر چند در بسیاری از کشورها انجام این دست از مشاوره‌های غیررسمی به علت سرعت و هزینه کمتر هنوز هم در کنار مشاوره‌های رسمی و قانونی ادامه دارد، ولی وضعیت در ایالات متحده آمریکا به کلی متفاوت است. در این کشور با سوء ظن نسبت به این فرایند نگریده می‌شود و حتی در برخی موارد، انجام مشاوره‌های غیررسمی برخلاف احکام قانون آیین اداری است؛ چرا که نظر حقوق اداری آمریکا بر این است که انجام مشاوره‌های غیررسمی برخلاف حق دسترسی برابر گروه‌های ذی‌نفع به فرایند مقررات‌گذاری است.

## ۲-۱. ارسال متن پیشنهادی مقررات جهت دریافت نظر

ارسال متن پیشنهادی مقررات جهت دریافت نظر<sup>۱</sup> تقریباً یک شیوه ارزان‌قیمت برای کسب نظرات اشخاصی است که می‌خواهیم سهمی در فرایند مقررات‌گذاری داشته باشند. همچنین به لحاظ زمانی و نوع سؤال و جواب تا حدودی از انعطاف قابلیت کنترل بیشتری برخوردار است. به همین خاطر، در بسیاری از کشورها مورد استفاده واقع می‌شود. تفاوت این روش با مشورت غیررسمی این است که فرایند توزیع متن پیشنهادی نظام‌مندتر از مشورت غیررسمی است. همچنین تفاوت آن با روش اعلام و نظرخواهی این است که در این روش نهادهای مقررات‌گذار، اشخاص مخاطب را از طریق ارسال نامه انتخاب می‌کنند، ولی در روش اعلام و نظرخواهی همه اشخاص حتی غیرشهروندان نیز می‌توانند نظرات خود را ارائه کنند.

هر چند در هر مرحله‌ای از فرایند مقررات‌گذاری می‌توان از این طریق مشورت خواهی کرد، ولی معمولاً از این روش هنگامی استفاده می‌شود که متن مشخص و منسجمی به عنوان پیش‌نویس تهیه شده باشد. در این روش، نظرات معمولاً به صورت کتبی ارسال می‌شود و ممکن است نهادهای مقررات‌گذار تمهیداتی را نیز در مورد دعوت از اشخاص و ملاقات حضوری با آنها تدارک دیده باشند.

---

1 . Circulation of regulatory proposals for public comment

با گسترش فناوری اطلاعات و به خصوص افزایش ضریب نفوذ اینترنت در کشورهای مختلف، استفاده از این روش با هزینه‌های کمتر و مدت زمان کوتاه‌تری میسر شده است.

البته این روش نیز مانند روش پیشین، ممکن است مورد سوء استفاده نهادهای مقررات‌گذار قرار گیرد؛ چرا که در این روش نیز انتخاب اشخاصی که قرار است پس از مطالعه متن پیشنهادی نظرات خود را ارائه کنند، در دست نهاد مقررات‌گذار است و اشخاصی که با آنها مکاتبه نشده است نمی‌توانند در این فرایند شرکت کنند. به همین خاطر، در مواردی که مقررات پیشنهادی از کیفیت لازم برخوردار نیست، ممکن است نهاد مقررات‌گذار با اشخاص خاصی که منافی در تصویب مقررات مزبور دارند، مکاتبه بکند و صرفاً نظرات غالباً مثبت آنها دریافت شود.

از این روش در کشورهای مختلف به اشکال متفاوتی استفاده می‌شود. گاه مخاطبانی که به آنها پیش‌نویس لایحه ارسال می‌شود، نهادهای دولتی هستند. برای مثال، طبق ماده ۴۶ آیین‌نامه داخلی هیأت وزیران صربستان، ارائه‌کننده پیش‌نویس لایحه باید نظر دبیرخانه قانون‌گذاری<sup>۱</sup> وابسته به قوه مجریه و وزارت دارایی را در ارتباط با پیش‌نویس اخذ کند. همچنین نظر اداره هماهنگی با اتحادیه اروپا<sup>۲</sup> نیز باید ضمیمه باشد. همچنین در مواردی که پیش‌نویس در ارتباط با روابط بین‌المللی باشد، باید نظر وزارت امور خارجه، و اگر در ارتباط با مسائل کیفری و یا تشکیلات و صلاحیت دادگاه‌ها باشد، نظر وزارت دادگستری نیز ضمیمه شده باشد. اگر پیش‌نویس در ارتباط با حقوق مالکیت، منافع ملی کشور و یا ایجاد تعهدات قراردادی برای کشور باشد، نظر دادستانی کل کشور نیز باید اخذ شود. همچنین نظرات دستگاه‌های اجرایی کشور درخصوص موضوعاتی که در صلاحیت آنها قرار دارد، باید اخذ و ضمیمه پیش‌نویس شده باشد.

طبق ماده ۴۷ آیین‌نامه مزبور، نظرات نهادهای مزبور باید توسط بالاترین مقام امضا شده و ظرف مدت ۱۰ روز ارائه شود. در مورد قوانین پایه‌ای این مهلت ۲۰ روز خواهد بود. اگر در مهلت مزبور نظرات خواسته شده ارائه نشد، به منزله تأیید و عدم اعتراض خواهد بود (OSCE/ ODIHR, 2011: 23-24). طبق ماده ۴۸ ارائه‌کننده پیش‌نویس قانون، متن پیش‌نویس را به انضمام نظرات موافق و

1 . Legislation Secretariat  
2 . EU Integration Office

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۱۵

مخالف به دبیرخانه هیأت وزیران تسلیم می‌کند. به همراه این اسناد، باید به نظراتی که در متن از آنها استفاده شده نیز اشاره شده و به صورت اختصار به علل رد برخی نظرات دیگر اشاره شود. طبق ماده ۶۸ آیین‌نامه داخلی هیأت وزیران مقدونیه نیز وزارتخانه‌ها و سایر نهادهایی که به هیأت وزیران پیش‌نویس قانون ارائه می‌کنند، باید نظرات نهادهای مسئول در این حوزه را جویا شده و به عنوان ضمیمه پیش‌نویس تقدیم نمایند. اخذ نظرات نهادهای زیر به شرحی که در بند ۱ ماده مزبور آمده است، به هر حال ضروری است:

۱. نظرات وزارت دارایی برای پیش‌نویس‌هایی که در صورت تصویب، آثار مالی بر جای خواهند گذاشت، یا مربوط به مدیریت منابع مالی دولت یا عملیات مالی دولت هستند یا تعهدات مالی دولت را تبیین می‌کنند و یا پیش‌نویس‌هایی که دارای مقررات مالی هستند؛

۲. نظرات وزارت دادگستری برای پیش‌نویس قوانینی که مربوط به اداره امور کشور و مسائل کیفری هستند؛

۳. نظرات وزارت دفاع برای پیش‌نویس قوانینی که مربوط به امور دفاعی کشور هستند؛

۴. نظرات وزارت امور خارجه برای پیش‌نویس قوانینی که مربوط به امور خارجه و روابط بین‌المللی هستند؛

۵. نظرات وزارت محیط‌زیست و برنامه‌ریزی محیطی برای پیش‌نویس قوانینی که مربوط به مسائل محیط زیستی است؛

۶. نظرات دبیر قانون‌گذاری برای تمامی پیش‌نویس‌های مربوط به قانون‌گذاری.

طبق بند ۳ ماده مزبور، پیش‌نویس‌هایی که فاقد نظرات نهادهای فوق‌الذکر باشند، غیرقابل بررسی خواهند بود. طبق بند ۴ ماده مزبور، در صورتی که فوریت امر اقتضای سرعت عمل داشته باشد، ارائه‌کننده پیش‌نویس می‌تواند بدون آنکه نظرات نهادهای ذکر شده را اخذ کند- به جز نظرات وزارت دارایی- پیش‌نویس تهیه شده را ارائه کند. ارائه‌کننده مکلف است دلایل توجیهی مناسبی در این خصوص ارائه کند. طبق ماده ۷۰ آیین‌نامه مزبور، نهادهایی که طبق ماده ۶۸ نظرات آنها باید اخذ شود، مکلف‌اند ظرف مدت ۱۰ روز و در مواردی که سرعت عمل لازم است، ظرف مدت ۵ روز نظرات خود را در ارتباط با پیش‌نویس ارائه شده، تقدیم کنند. به هر حال، ارائه‌کننده پیش‌نویس موظف است نظرات ارائه شده را

به دقت بررسی کرده و به نحوی آنها را مورد توجه قرار دهد. در صورتی که ارائه کننده نظرات ارائه شده را نپذیرفت باید دلایل مخالفت خود را به طور روشن اعلام کند.

### ۳-۱. اعلام و نظر عمومی

اعلام و جلب نظر عمومی<sup>۱</sup> یکی از اصول مهم در مشورت عمومی برابر در فرایند مشورت است، بدین معنا که وزن و اهمیت مشورت هیچ کس بیشتر یا کمتر از مشورت‌های دیگران نیست؛ چرا که هدف از ورود به فرایند مشورت، شنیدن نظرات شهروندان است که هر کدام از زاویه خاصی به موضوع می‌نگرد. در چنین فضای آزادی، گاه موارد و مسائلی مطرح می‌شود که از دید متخصصان امر کم اهمیت تلقی می‌شده است یا اصلاً به آن توجهی نشده است.

در همین راستا، اعلام و نظر عمومی یکی از روش‌های سازماندهی شده و رسمی مشورت است که شفافیت و فراگیری بیشتری نیز دارد. طبق این روش، تمامی اشخاص ذی‌نفع حق دارند از جریان تصویب مقررات آگاه شده و با در اختیار داشتن پیش‌نویس آن، نظرات خود را در مهلت مناسب ارائه کنند. در این روش، برای اخذ نتایج بهتر، علاوه بر متن پیشنهادی مقررات، اطلاعات مختلف دیگری نیز باید در اختیار مخاطبان قرار بگیرد؛ از جمله: انواع راهکارهای جایگزین که انتخاب نشده‌اند و دلایل عدم انتخاب آنها، آثار مقررات پیشنهادی و نیز آثار هر کدام از راهکارهای رد شده و همچنین، اهداف مقررات و نتایج مربوط به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری.

استفاده از این روش برای نخستین بار در سال ۱۹۴۶ در آمریکا و درخصوص تصویب مقررات دولتی مورد پذیرش واقع شد. در کانادا در سال ۱۹۸۶ و در پرتغال در سال ۱۹۹۱ استفاده از این روش مورد توجه واقع شد. در سال ۱۹۹۸ نیز طبق بررسی صورت گرفته، حدود نوزده کشور عضو سازمان همکاری اقتصادی از این روش استفاده می‌کردند. ژاپن به عنوان یکی از اعضای سازمان مزبور، این روش را در ارتباط با مقررات جدید و نیز اصلاح مقررات موجود در سال ۱۹۹۹ مورد پذیرش قرار داد. در مجارستان بدون آنکه قانونی در این باره وجود داشته باشد، وزارتخانه‌های مختلف از این روش استفاده می‌کنند.



مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۱۷

فرایند اعلام و نظرخواهی در آفریقای جنوبی به عنوان یکی از قوانین جدید در این زمینه قابل توجه است (ر.ک: آقایی طوق، ۱۳۹۱: ۱۰۵-۱۰۳). در این کشور مقررات مربوط به انجام نظرخواهی عمومی در بندهای ۱ (جزء ب) و ۳ ماده ۴ قانون گسترش عدالت اداری<sup>۱</sup> و مقررات مندرج در فصل ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب ۲۰۰۲ مورد اشاره واقع شده است. با نگاهی کلی به مقررات مزبور می‌توان گفت که انجام این آیین‌نامه در چهار گام مختلف به شرح زیر صورت می‌گیرد:

گام نخست: اداره پیش از هر چیز باید اقدام به انتشار آگهی بکند که در آن اطلاعات مربوط به ماهیت تصمیم اداری (اعم از مقررات)، به اطلاع شهروندان برسد. این آگهی باید به زبان انگلیسی و حداقل یکی از زبان‌های رسمی کشور در روزنامه رسمی دولت و یک روزنامه کثیرالانتشار که در سطح کشور منتشر می‌شود، درج شود. طی این آگهی اداره باید:

۱. از عموم شهروندان درخواست کند تا نظرات خود را در خصوص تصمیم پیشنهادی اداره ظرف مهلت مقرر - که نباید کمتر از ۳۰ روز از تاریخ انتشار آگهی باشد - به اداره ارائه کنند. اداره می‌تواند این مدت را تمدید کند.

۲. هشدار دهد که آرا و نظراتی که پس از تاریخ مقرر ارائه شوند، مورد توجه قرار نخواهند گرفت.

۳. نام، سمت و نشانی شخصی را که نظرات باید به وی فرستاده شود، تعیین کند.

۴. اداره باید اطلاعاتی در خصوص موضوع تصمیم اداری ارائه کند. همچنین در صورت امکان، اداره باید اعلام کند که کی و کجا می‌توان اطلاعات بیشتری در خصوص موضوع تصمیم کسب کرد (بندهای ۲ الی ۵ ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی).

گام دوم: ضمن اطلاع‌رسانی در خصوص ماهیت تصمیم اداری، باید تمهیداتی برای جمع‌آوری آرا و نظرات شهروندان صورت بگیرد.

گام سوم: پس از انجام مراحل دوگانه فوق، اداره باید آرا و نظرات واصله شهروندان را مورد توجه قرار دهد.

گام چهارم: اداره باید تصمیم بگیرد که متن پیشنهادی تصمیم اداری را با یا بدون تغییر تصویب کند.

#### ۴-۱. استماع عمومی

استماع عمومی به معنای برگزاری یک نشست یا جلسه مذاکره است که در آن، گروه‌ها و اشخاص ذی‌نفع می‌توانند حضور یافته و بر سر مقررات پیشنهادی بحث کنند (Malyshev, 2005: 15). استماع در اغلب موارد همراه با سایر روش‌های مشورت و نظرخواهی مورد استفاده قرار می‌گیرد و برای خود، جایگاه مستقلی ندارد.

در بررسی صورت گرفته در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی، در سال ۲۰۰۵ حدود ۱۳ کشور عضو از شیوه استماع عمومی استفاده می‌کردند (Rodrigo, 2006: 5). در کانادا، تقریباً برای تمامی موارد قانون‌گذاری، برگزاری جلسات استماع توسط کمیته‌های پارلمان الزامی است. همچنین در امریکا برگزاری جلسات استماع معمولاً بخشی از فرایند اعلام و نظرخواهی است. در آلمان نیز نهاد مقررات‌گذار هنگام انتشار پیش‌نویس مقررات‌گذاری، ممکن است اعلام کند که مخاطبان و اشخاص ذی‌نفع می‌توانند به جای ارائه نظرات کتبی، درخواست برگزاری جلسه استماع ارائه کنند. در فنلاند نیز کم و بیش چنین وضعیتی حاکم است.

طبق مواد ۸۳ و ۸۴ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی صربستان، کمیته‌های داخلی مجلس می‌توانند استماع عمومی برگزار کنند. طبق قانون اساسی اسپانیا و نیز ماده ۲۴ قانون نحوه حکومت (Ley del Gobierno, 1997) هنگام تصویب مقررات دولتی باید استماع عمومی برگزار شود. نهادهای مربوطه باید مهلت مناسبی که در موارد عادی نباید از ۱۵ روز کمتر باشد، بدهند تا شهروندان و اشخاص ذی‌نفع بتوانند در جلسه‌ای که قرار است برگزار شود، حضور پیدا کنند. در اسپانیا دعوت برای برگزاری جلسه استماع یک الزام اساسی برای دولت است و در صورت عدم رعایت، می‌تواند به ابطال تصمیمات متخذه منتهی شود (OECD, 2010: 74).

بدین ترتیب، برگزاری جلسات استماع معمولاً در کشورهای مختلف به صورت نظام‌مند و رسمی نیست و بلکه برگزاری آن وابسته به نظر اداره است؛ مگر اینکه درون فرایند اعلام و نظرخواهی قرار گرفته و تعریف شده باشد. در این جلسات، معمولاً همه شهروندان می‌توانند حضور پیدا کنند؛ ولی روشن است که این امر بستگی به محل برگزاری جلسه و نیز ابعاد مکانی آن جلسه دارد. همین مسأله یکی از ایرادات اساسی این روش می‌باشد؛ چرا که در یک تاریخ و زمان مشخص برگزار

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۱۹

می‌شود و ممکن است برخی از اشخاص علی‌رغم تمایل یا منافی که دارند، نتوانند حضور پیدا کنند. همچنین در برخی موارد ممکن است حضور همزمان افراد مختلف در یک جمع خاص، باعث بروز مشاجرات و جدلهایی شود که نتوان به خاطر آن، مقررات‌گذاری مناسبی انجام داد.

### ۵-۱. نهادهای مشورتی

یکی از روش‌های پرکاربرد در زمینه مشورت‌خواهی، استفاده از خدماتی است که نهادهای مشورتی ارائه می‌کنند. به‌خصوص در کشورهای با سابقه تمرکزگرایی و نظام‌های کورپوراتیستی استفاده از این روش بیشتر است. ۲۱ کشور عضو سازمان همکاری از وجود چنین نهادهای مشورتی استفاده می‌کنند. هر چند ممکن است از این نهادها در مراحل مختلفی از فرایند مقررات‌گذاری استفاده شود، ولی معمولاً در همان آغاز فرایند، هنگامی که اداره هنوز به جمع‌بندی خاصی نرسیده است، با نهادهای مشورتی ارتباط برقرار شود.

ترکیب این نهادها ممکن است به دو شیوه مختلف باشد. گاه تمامی اعضای این گونه نهادها، نمایندگان گروه‌ها و اصناف خصوصی هستند. حال آنکه در اغلب موارد، اعضای این نهادها ترکیبی از اعضای دولتی و غیردولتی است. همچنین، هر چند در اغلب موارد این دست از نهادها دائمی هستند، ولی برخی دیگر ممکن است برای دوره یا موضوع خاصی تشکیل شوند. نهادهای مشورتی که به صورت دائمی تشکیل می‌شوند، معمولاً در یک حوزه خاص صلاحیت ارائه مشورت به نهاد مسئول مقررات‌گذاری را دارند و بدین ترتیب، سالانه درخصوص تعداد زیادی از مقررات جدید یا اصلاحی اعلام نظر می‌کنند.

دو هدف اصلی را می‌توان در ارتباط با نهادهای مشورتی در نظر گرفت. یکی از اهداف بسیار مهم در ارتباط با تشکیل چنین نهادهایی نیل به اجماع میان نهادهای عمومی مختلف و نیز میان دولت و گروه‌های مختلف اجتماع از جمله نهادهای مدنی و شهروندان است. مهم‌ترین هدف از ایجاد نهادهای مشورتی به صورت دائمی معمولاً نیل به همین هدف است. شوراها و کمیسیون‌های مشورتی که میان وزارتخانه‌های مختلف یا با ترکیب اعضای دولتی و غیردولتی به صورت دائمی تشکیل می‌شوند، بیش از آنکه به دنبال استفاده از تخصص اعضا باشند، به دنبال نیل به هماهنگی و اجماع در خصوص موضوعات مختلف است.

هدف دیگر از ایجاد نهادهای مشورتی استفاده از تخصص اشخاص است. بدین معنا که در برخی موارد جمعی از متخصصان و اشخاصی که به واسطه دانش تجربی یا علمی اطلاعات مناسبی در یک حوزه به خصوص دارند، می‌توانند به نحو بسیار مؤثری زوایای روشن و تاریک یک مسأله را تبیین کنند و آثار مستقیم و غیرمستقیم انواع گزینه‌ها را روشن کنند. شوراها و کمیسیون‌های مشورتی که معمولاً تعداد اعضای غیردولتی آن بیشتر است، در اغلب موارد کارکرد تخصصی دارند. همچنین، در بیشتر مواردی که نهادهای مشورتی موقت ایجاد می‌شوند، به دنبال بررسی تخصصی موضوعاتی هستند که به آنها واگذار شده است.

به هر حال، استفاده از انواع نهادهای مشورتی در کشورهای مختلف طبق شرایط و ضوابطی معمول است. در همین راستا باید به انجمن‌های پارلمانی اشاره کرد که به سازماندهی مشارکت مدنی در امر قانون‌گذاری می‌پردازند. برای مثال در لبنان، به منظور ارتباط بیشتر بین پارلمان و سازمان‌های مدنی، انجمن گفتگوی پارلمانی در سال ۱۹۹۹ تأسیس شده است. این نهاد که به عنوان یک سازمان غیردولتی فعالیت می‌کند، به دنبال انتقال دیدگاه‌ها، آرمان‌ها و طرح‌های پیشنهادی از بخش مدنی به پارلمان است. از جمله اهداف آن عبارتند از: تأمین اطلاعات درباره برنامه سازمان‌های غیردولتی برای نمایندگان پارلمان، سازماندهی فعالیت‌های مشترک بین کمیسیون مشترک پارلمان و سازمان‌های جامعه مدنی و ارائه امکان دسترسی به آخرین نشریات و آثار پارلمان و غیره (بیتام، ۱۳۹۰).

## ۲. جایگاه مشورت عمومی در نظام مقررات‌گذاری ایران

مشورت یکی از وظایف حاکم اسلامی و کارگزاران حکومتی در نظام اسلامی است؛ «و شاورهم فی‌الامر» به معنای الزام پیامبر (حاکم اسلامی) به مشورت با مردم در امور مربوط به امت (امور عمومی) است و طبق این آیه، پیامبر به عنوان حاکم جامعه، مأمور شده است تا در امور مربوط به مردم از آنها نظرخواهی بکند. حضرت در این آیه نه به عنوان پیامبر، و نه به عنوان شخص بلکه به عنوان حاکم و زعیم جامعه اسلامی ملزم به رعایت مشورت در امور عمومی شده بود (ورعی، ۱۳۸۰: ۸۴ و ۸۶).

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۲۱

با توجه به اینکه پیامبر اکرم (ص) دارای عصمت بوده و از طرف دیگر، علم لدنی داشته است، پیرامون چرایی این الزام مباحث متعددی در متون اسلامی مطرح شده است. تقریباً تمامی اندیشمندان اسلامی بر این اعتقاد هستند که اینکه پیامبر ملزم به مشورت بوده‌اند، بدین معنا نیست که ایشان نیازمند عقول پیروان خود بود. شیخ مفید در این باره جهاتی را ذکر کرده است که پس از وی توسط اندیشمندان مسلمان مورد توجه و پذیرش واقع شده است: ایجاد الفت در مسلمانان، تعلیم به آنان که در امور خویش از دیگران نظرخواهی کنند و شناسایی افراد خیرخواه از بدخواه و منافق (ورعی، ۱۳۸۰: ۹۰). همچنین برخی از مفسران در فلسفه مشورت‌های پیامبر به نکته دیگری اشاره کرده‌اند. آنها مشورت پیامبر را نوعی استظهار برای آن حضرت قلمداد کرده‌اند. در واقع، در زمانی که حکومت نوپای اسلامی به یاری مسلمانان نیازمند بود و جنگ با دشمنان آغاز شده بود، اثر مشورت‌های حضرت با مسلمانان این بود که آنها در جنگ‌ها و امور مهم دیگر، احساس مسئولیت بیشتری می‌کردند و خود را سهیم در امور می‌دانستند.

بنابراین، پیامبر هر چند نیازی به نظرخواهی از دیگران نداشت، اما از این روش اهداف مهم دیگری را تعقیب می‌کرد؛ چرا که مشورت موجب الفت بیشتر میان وی و مردم می‌شد و در نهایت مردم را نیز در قبال مسائل عمومی حکومت، مسئول بار می‌آورد. حضرت، بدین وسیله، آنان را به گونه‌ای تربیت می‌کرد که از نظر فکری و اجتماعی، رشد یابند و امت اسلامی، امتی رشید باشد. پیامبر، هیچ‌گاه، روشی در پیش نگرفت تا مردم در ناآگاهی و بی‌خبری به سر برند و هیچ نقشی در سرنوشت اجتماعی خود ایفا نکنند، بلکه خواستار جامعه‌ای رشد یافته و مردمی مسئول و سرنوشت‌ساز بود (ورعی، ۱۳۸۰: ۹۲).

قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با تبعیت از این معنا، مشارکت فعال مردم در اداره امور کشور را مورد توجه و تأکید قرار داده است. در بخشی از مقدمه قانون اساسی آمده است: «چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (والی‌الله‌المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خود‌گونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه‌چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های

سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست اندرکار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود».

اصل هشتم که در آن اصل اسلامی دعوت به خیر ذکر شده است و نیز اصول ششم و هفتم که در آنها به لزوم تکیه بر آرای مردم اشاره شده است، همگی در همین زمینه فکری تدوین و تصویب شده‌اند. طبق اصل هشتم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت». دعوت به خیر عنوان عامی است که به هر نوع ارشاد به کار پسندیده‌ای را شامل می‌شود. هر چند امر به معروف در واقع به نوعی الزام محسوب می‌شود ولی دعوت به خیر صرفاً معرفی خوبی و پیشنهاد انجام آن است.

طبق اصل ششم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». طبق اصل هفتم نیز «طبق دستور قرآن کریم: و امرهم شوری بینهم و شاورهم فی الامر، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». در هر دو اصل هدف از اضافه کردن عبارت «و نظایر اینها» این بود که دست دولت در ایجاد سایر فرایندهای مشورتی بسته نباشد.

آیت‌الله خامنه‌ای یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی در جلسه شانزدهم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به این مسأله اشاره کرده است:

«در این اصل، محور و مدار حکم، اداره امور کشور است که باید با اتکاء بر آرای عمومی انجام شود. ولی این اداره امور کشور که یک مفهوم کلی است با یک جمله «به صورت همه‌پرسی انتخاب و ...» تفسیر می‌شود. در واقع دامنه تضییق می‌شود یعنی رأی و نظارت مردم فقط به همین چند مصداق منحصر می‌گردد و این اصل بر این اساس چیز جدیدی را نه فقط تأسیس یا تثبیت نمی‌کند - زیرا اینها قبلاً هم بوده - بلکه دست و پای ما را در آینده می‌بندد و نمی‌توانیم برای مردم به

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۲۳

صورت‌های دیگر حق دخالت و مشارکت قائل شویم، بهتر است جمله «نظایر آنکه در اصول دیگر این قانون خواهد آمد» به آن اضافه شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۱: ۴۰۷). در بند ۳ اصل ۴۳ نیز به عبارتی اشاره شده است که تاکنون نه در آرای شورای نگهبان و نه در قوانین و مقررات کشور نمود و جلوه خاصی پیدا نکرده است. در این بند ذکر شده است که تنظیم برنامه اقتصادی کشور باید به نحوی باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و «شرکت فعال در رهبری کشور» داشته باشد. شرکت فعال در رهبری کشور عبارت پرمعنایی است که به نظر می‌رسد تاکنون فقط در حد شرکت در انتخابات- چه به عنوان انتخاب شونده و چه به عنوان انتخابگر- ترجمه شده است. حال آنکه این عبارت را باید در پرتو اصول حقوق عمومی نوین ترجمه کرد. مشارکت فعال شهروندان در رهبری کشور، به معنای مشارکت آنها در تصمیماتی است که همه روزه توسط نهادهای مختلف در کشور اتخاذ می‌شود و بر زندگی شهروندان تأثیر می‌گذارد و گرنه صرف شرکت در انتخابات را تحت عنوان مشارکت منفعلانه می‌توان قلمداد کرد نه فعال.

به هر حال، علی‌رغم مبانی شرعی و نیز وجود ظرفیت در قانون اساسی درخصوص مشورت و نظرخواهی از مردم، به نظر می‌رسد آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، نمی‌تواند پاسخگوی انتظارات ما از اصل مشورت عمومی باشد؛ چرا که نه در آیین‌نامه داخلی مجلس، نه در آیین‌نامه داخلی هیأت وزیران، نه در آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب (۱۳۸۸/۱/۲۵)، نه در آیین‌نامه داخلی شورای عالی اداری (مصوب ۱۳۷۹/۷/۳۰) و نه در آیین‌نامه‌های داخلی سایر نهادهای مهم تصمیم‌گیری در کشور، اشاره‌ای به لزوم انجام مشورت عمومی و جلب نظرات مردم نشده است. بدین ترتیب، در وضعیت کنونی بیش از آنکه نظریه حکمرانی در ایران حکمفرما باشد، نظریه سنتی حکومت شایع است و فعلاً به آن عمل می‌شود؛ زیرا حضور گروه‌های خصوصی و نهادهای مردمی در مقررات‌گذاری کشور چندان محسوس نیست و عمل مقررات‌گذاری هنوز یک عمل ایقاعی و یک طرفه است. در برخی از قوانین و مقررات کشور تنها به اندازه بسیار محدود و کم‌رنگی مسأله مشورت و نظرخواهی رعایت شده است. در اغلب موارد هم مخاطبان مشورت، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و یا نهادهای خاص خصوصی هستند و در هر صورت، مجالی برای مشورت با مردم تقریباً در

هیچ کدام از قوانین و مقررات دیده نشده است. با نگاهی به انواع قوانین و مقررات کشور که در آنها به نوعی به مسأله مقررات‌گذاری توجه شده است، می‌توان دسته‌بندی زیر را درباره رویکرد قانون‌گذار ایران در خصوص مسأله مشورت ارائه کرد:

### ۱-۲. دعوت از مدیران دولتی و صاحب‌نظران

یکی از مدل‌های مشورت برای مقررات‌گذاری در نظام مقررات‌گذاری ایران، دعوت از مدیران ارشد دولتی و صاحب‌نظران جهت شرکت در جلسات برخی از شوراهای تصمیم‌گیر است. مانند ماده ۱۴ آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی کشور مصوب ۱۳۹۱/۴/۱۰ که طبق آن، حضور مدیران ارشد دستگاه‌ها، کارشناسان و صاحب‌نظران در جلسات شورای عالی حسب دستور جلسه با تشخیص دبیر و بدون حق رأی بلامانع است. همچنین ماده ۶ آیین‌نامه داخلی شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۷ حکم مشابهی را پیش‌بینی کرده است. طبق این ماده «رئیس جمهور یا وزیر آموزش و پرورش می‌تواند متناسب با موضوع، افراد ذی‌ربط و صاحب‌نظر را برای شرکت در جلسات تعیین نمایند ... حضور آنها بدون حق رأی خواهد بود». همچنین ماده ۱۲ آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۵ اعلام می‌کند که «حضور مدیران ارشد دستگاه‌ها، کارشناسان و صاحب‌نظران با تشخیص دبیر شورای عالی و بدون حق رأی در جلسات شورای عالی بلامانع خواهد بود».

### ۲-۲. عضویت صاحب‌نظران در شوراهای تصمیم‌گیر

یکی دیگر از راهکارهای معمول که در قوانین و مقررات ایران در ارتباط با استفاده از توان تخصصی و علمی مدنظر قرار گرفته است، عضویت صاحب‌نظران در شوراهایی است که به تصویب برخی مقررات الزام‌آور می‌پردازند.

نمونه‌های متعددی از این گونه شوراها و نهادها وجود دارد. برای مثال می‌توان به ترکیب شورای رقابت، موضوع ماده ۵۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup> مصوب

۱. طبق ماده ۵۳ مزبور در میان اعضای شورای اشخاص زیر نیز مشاهده می‌شوند:



مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۲۵

۱۳۸۷/۳/۲۵، کمیته تخصصی راهبردی نظام مدیریت کیفیت<sup>۱</sup> موضوع مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۰/۵/۳، هیأت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور، موضوع قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور<sup>۲</sup> مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷، شورای عالی اداری موضوع ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸<sup>۳</sup>، کمیسیون دائمی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری،<sup>۴</sup> شورای عالی حفاظت فنی،<sup>۵</sup> شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی موضوع ماده ۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۶</sup> و هیأت امنای صندوق توسعه ملی<sup>۷</sup> برخی دیگر از شوراها و

دو صاحب‌نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور؛

یک حقوقدان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور؛

دو صاحب‌نظر در تجارت به پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور؛

یک صاحب‌نظر در صنعت به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و حکم رئیس جمهور؛

یک صاحب‌نظر در خدمات زیربنایی به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حکم رئیس جمهور؛

یک متخصص امور مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور؛

یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران؛

یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۱. در میان اعضای این کمیته، اشخاص زیر قابل توجه هستند: سه نفر صاحب‌نظر در مسائل مدیریت کیفیت به انتخاب رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۲. در ترکیب هیأت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور اشخاص زیر قابل ذکر هستند: پنج نفر از صاحب‌نظران و شخصیت‌های علمی، فرهنگی کشور.

۳. در میان اعضای شورای عالی اداری اشخاص زیر قابل توجه هستند: دو نفر صاحب‌نظر در رشته حقوق اداری و مدیریت به انتخاب رئیس جمهور.

۴. در میان اعضای شورای مزبور اشخاص زیر قابل اشاره هستند:

سه نفر از دانشمندان و صاحب‌نظران سیاست‌گذاری علم و فناوری منتخب انجمن‌های علمی عضو شورای عالی؛

سه نفر از صاحب‌نظران بخش‌های تولیدی، خدماتی، خصوصی منتخب رئیس جمهور عضو شورای عالی؛

دو نفر از صاحب‌نظران پژوهش و فناوری، به انتخاب وزیر.

۵. در میان اعضای شورای عالی حفاظت فنی اشخاص زیر قابل توجه هستند:

دو نفر از استادان با تجربه دانشگاه در رشته‌های فنی؛ دو نفر از مدیران صنایع؛ دو نفر از نمایندگان کارگران.

۶. در میان اعضای شورای گفت‌وگو اشخاص زیر قابل ذکر هستند:

رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران؛ دبیرکل اتاق تعاون جمهوری اسلامی ایران، هشت نفر از مدیران عامل شرکت‌های برتر خصوصی و تعاونی از بخش‌ها و رشته‌های مختلف.

۷. در ترکیب هیأت امنای صندوق، اشخاص زیر قابل ذکر هستند:

رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی؛ رئیس اتاق تعاون ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی.

کمیسیون‌های کشور اشاره کرد که در هر کدام از آنها به عضویت یک یا چند نفر صاحب‌نظر اشاره شده است. همچنین، طبق ماده ۹۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ که در آن به نحوی به امکان مشورت با گروه‌های ذی‌نفع اشاره شده است، دولت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آیین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد. بدین ترتیب، بر اساس این قانون، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد، هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، هیأت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیأت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران) اضافه می‌شود. با توجه به تعلل دولت در اجرای این ماده، متعاقباً در تبصره ماده ۲ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار «مهلت اجرای حکم بند (ب) ماده ۹۱ قانون اصل ۴۴ در مورد شرکت دادن اتاق‌ها در شوراهای تصمیم‌گیری برای دولت، شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن» قانون محیط کسب و کار تعیین شد.

### ۲-۳. لزوم یا امکان مشورت با نهادهای دیگر

در تعداد بسیار محدودی از قوانین و مقررات، نهاد مسئول تصویب مقررات ملزم (یا مختار) به مشورت با نهادهای دیگر شده است. برای مثال، تبصره ۳ ماده ۶ قانون تشویق صادرات و تولید مصوب ۱۳۳۳/۱۱/۲۳ اعلام کرده بود که آیین‌نامه تنظیم دفاتر ثبت شرکت‌ها و نام بازرگانان از طرف وزارت دادگستری و وزارت اقتصاد ملی با مشورت اتاق بازرگانی تهران تدوین و به موقع اجرا گذارده خواهد شد. براساس ماده ۱۰ همان قانون نیز وزارت اقتصاد ملی مکلف است با مشورت اتاق بازرگانی تهران، آیین‌نامه اجرای این قانون و همچنین آیین‌نامه طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و محصولات صنعتی داخلی کشور را تدوین و پس از تصویب هیأت وزیران به موقع اجرا بگذارد. همچنین، طبق ماده ۲ قانون بانکی و پولی کشور مصوب ۱۳۳۹/۳/۷ دولت موظف شده بود نظر شورای پول و اعتبار را در موضوعات و تصمیمات مربوط به اقتصاد پولی و ملی کشور درخواست کند.

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۲۷

در میان قوانین و مقررات سال‌های اخیر، می‌توان به بند ۳ ماده ۳۲ آیین‌نامه داخلی شورای عالی استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیأت وزیران اشاره کرد که طبق آن، «چنانچه طرح‌های شورای عالی استان‌ها مربوط به هر یک از وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی باشد، یک نسخه از آن برای وزیر یا عالی‌ترین مقام مسئول ارسال و از آنها برای اعلام نظر یا شرکت در جلسه کمیسیون مربوط دعوت می‌شود». همچنین، بند (الف) ماده ۹۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ به عنوان یکی از معدود قوانینی که در آنها به نحوی به امکان مشورت با گروه‌های ذی‌نفع اشاره شده است، اشعار می‌دارد: «به منظور تأمین شرایط هر چه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیتهای اقتصادی، الف. کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرح‌های اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند».

نگاهی به این شیوه‌های مرسوم مشورت و نظرخواهی در نظام مقررات‌گذاری ایران نشان می‌دهد که نظام مزبور، تا چه اندازه از نمونه‌های اصلی و متعارف مشورت عمومی محروم مانده است. با نگرشی دقیق‌تر به قوانین و مقررات ایران می‌توان ادعا کرد که در نظام حقوقی ایران، در بیشتر موارد، از انواع خاصی از نهادهای مشورتی دوگانه (دولتی و خصوصی) استفاده می‌شود که اعضای آنها را مقامات دولتی و متخصصان و صاحب‌نظران مورد اعتماد دولت تشکیل می‌دهند. این مدل کورپوراتیستی که در آن، دولت به نحو کنترل شده‌ای از مشورت متخصصان استفاده می‌کند، هر چند در نهایت امر برای تقویت بنیه علمی بخشی از تصمیمات دولتی لازم است، ولی روشن است که تکیه بیش از حد به این مدل، نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای ما درخصوص اصل مشورت عمومی باشد.

یکی از مهم‌ترین خلل‌ها و آسیب‌هایی که در این گونه مشورت‌ها وجود دارد، عدم شفافیت آنها و گاه عدم ارتباط آنها با عموم مردم یا شهروندان است؛ چرا که همان‌طور که در نمونه‌های ذکر شده مشهود است، در اغلب موارد، در انتخاب و انتصاب متخصصان و صاحب‌نظران عضو نهاد مشورتی، سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های خاص دولت نیز لحاظ می‌شود و به هر حال، این انتصاب‌ها به واسطه عدم برخورداری از بی‌طرفی، نمی‌تواند پاسخگوی توقعات عمومی شهروندان باشد.

در مورد راهکارهای مهمی همچون اعلام و نظرخواهی هیچ سابقه روشنی در نظام مقررات‌گذاری کشور وجود ندارد. هیچ یک از نهادهای مقررات‌گذار اعم از مجلس، هیأت وزیران و شوراهای عالی در هیچ کدام از تصمیم‌گیری‌های خود به طور قانونی، ملزم به مشورت با مردم نیستند و الزامی ندارند که از مردم در زمینه موضوعی خاص، نظرخواهی کنند و آنها را مورد استفاده قرار دهند. همچنین در مورد ارسال پیش‌نویس مقررات به صاحب‌نظران و نیز گروه‌ها و اشخاص ذی‌نفع نیز سابقه روشنی در قوانین و مقررات جز موارد معدودی همچون ارسال پیش‌نویس طرح‌های شورای عالی استان‌ها به هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مربوطه وجود ندارد.

### نتیجه‌گیری

شناسایی سازوکارهایی برای جلب نظرات شهروندان درباره قوانین و مقررات عمومی در چند دهه اخیر به یکی از پارادایم‌های نظام‌های مختلف مقررات‌گذاری قرار گرفته است. کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به عنوان سازمانی متشکل از حدود سی کشور توسعه یافته و نیز کشورهای عضو اتحادیه اروپا به علاوه برخی کشورهای دیگر همچون آفریقای جنوبی، اقدامات مهمی در این زمینه انجام داده اند. در این کشورها هنگام مقررات‌گذاری از طرق مختلف همچون مشاوره غیررسمی، ارسال متن پیشنهادی مقررات جهت دریافت نظر، اعلام و جلب نظر عمومی و استماع عمومی جهت جلب مشارکت عموم یا متخصصان امر مبادرت می‌ورزند؛ چرا که علاوه بر اینکه مباحث مربوط به مشروعیت نظام‌های سیاسی و ابتدائی آن به نظرات مردم از اهمیت خاصی برخوردار است، پیامدهای اقتصادی و توسعه‌ای این فرایندها نیز برای این دست از کشورها کاملاً شناخته شده است.

هرچند در ایران، با توجه به سنت نبوی درباره مشورت با مردم در امور شوررداری و همچنین قانون اساسی، ظرفیت‌های بسیاری زیادی برای ترویج به کارگیری روش‌های مشورتی در مقررات‌گذاری وجود دارد، ولی تاکنون در این خصوص قانون‌گذاری مهمی صورت نگرفته است و این امر تبدیل به یک پارادایم مقررات‌گذاری نشده است. با توجه به وضعیت نامطلوب نظام مقررات‌گذاری کشور در ارتباط با جلب مشارکت عمومی و مشورت عمومی، تلاش‌های جدی در این زمینه باید صورت بگیرد. در زیر به برخی از مهم‌ترین راهکارهای بهبود وضعیت اشاره شده است:

مقاله ۱. فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران ۲۹

توجه جدی به مسأله مشورت عمومی در مقررات‌گذاری در سطوح عالی نظام. در این خصوص از قدرت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام به بهترین وجه می‌توان استفاده کرد. اشاره و تأکید بر انجام مشورت عمومی در فرایند مقررات‌گذاری در سیاست‌های کلی نظام می‌تواند این امر را به یک پارادایم سیاسی- اداری در کشور تبدیل کند و تنها از همین طریق است که می‌توان امیدوار بود که این اصل در نظام مقررات‌گذاری کشور تزریق شود.

اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، آیین‌نامه داخلی هیأت وزیران و آیین‌نامه داخلی شوراهای عالی تصمیم‌گیر و الزام به انجام نظرخواهی و مشورت عمومی حداقل در برخی حوزه‌ها. البته در حال حاضر، «اگرچه هیچ‌گونه منع قانونی برای کسب نظر و مشورت کمیسیون‌های داخلی مجلس با اشخاص حقیقی و حقوقی در مرحله بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی در کمیسیون وجود ندارد و عملاً این رویه مورد عمل آنها می‌باشد؛ اما عمده‌تأ بستگی به اختیار و ابتکار رؤسای کمیسیون‌ها و یا درخواست و پیشنهاد اعضای آنها دارد» (رستمی، ۱۳۸۷: ۲۰۲). حال آنکه امر مشورت عمومی باید به یک الزام قانونی تبدیل شود که تنها در موارد استثنایی و ضروری بتوان از انجام آن صرف‌نظر کرد.

تصویب قانون عام اداری در کشور می‌تواند پاسخگوی بخش بزرگی از نیازهای ما در امر مشورت عمومی باشد؛ چرا که در نوع قوانین است که می‌توان فرایند کامل مشورت عمومی را توضیح داد و حدود و ثغور تعهدات هر یک از نهادهای مقررات‌گذار را در امور مربوط به مشورت عمومی تبیین کرد. ایجاد نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری (RIA) نیز می‌تواند راهگشا باشد؛ چرا که بخش عمده‌ای از اطلاعاتی که باید در اسناد مربوط به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری ثبت شود، تنها از طریق مشورت عمومی و نظرخواهی از اشخاص و بنگاه‌های متعدد امکان‌پذیر است. در وضعیت کنونی که انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام مقررات‌گذاری ایران مورد شناسایی واقع نشده است، نهادهای مسئول در خود نیازی به مراجعه به نظرات مردم و بنگاه‌ها و اشخاص ذی‌نفع احساس نمی‌کنند و به همین خاطر، مشورت عمومی به یک نیاز تبدیل نشده است و در نتیجه وارد قوانین و مقررات کشور نشده است.

## فهرست منابع

### الف. فارسی

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۱): «آیین تصمیم‌گیری اداری در آفریقای جنوبی»، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: خرسندی
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۶۴): مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: مجلس شورای اسلامی.
۳. بیتام، دیوید (۱۳۹۰): «مشارکت شهروندان در روند قانونگذاری»، ترجمه حامد کرمی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۱۰۵۹.
۴. رستمی، ولی (۱۳۸۷): «مشارکت مردم در قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، شماره ۱، صص ۲۰۴-۱۷۹.
۵. هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۹۱): آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: خرسندی.
۶. ورعی، سیدجواد (۱۳۸۰): «مشورت: حق مردم و وظیفه حکومت»، حکومت اسلامی، شماره ۲۲، صص ۸۴-۱۱۴

### ب. انگلیسی

1. Better Regulation Executive (2010); Smart Regulation, Available at: [www.bis.gov.uk/smart-regulation-executive-summary-english](http://www.bis.gov.uk/smart-regulation-executive-summary-english)
2. European commission (2010); Smart Regulation in the European Union, Brussels
3. Rodrigo, Delia (2006); Background Documents on Public Consultation, Paris: OECD.
4. OECD (2008); Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis, Paris: OECD.
5. OSCE/ ODIHR (2011); Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia, - Available at: [www.parliament.gov.rs](http://www.parliament.gov.rs).
6. OECD (2007); Indicators of Regulatory Management Systems, Paris: OECD.
7. Council of Ministers of the Republic of Bulgaria (2012); Guide of Public Consultations in Bulgaria, Available at: [www.euaffairs.government.bg](http://www.euaffairs.government.bg).
8. Malyshev, Nick (2005); The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries, Paris: OECD.
9. OECD (2010); Better Regulation in Europe: Spain, Paris: OECD
10. Australian Government (2007); Best Practice Regulation Handbook, Canberra.