

هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی؛ با تأملی بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی

محمود شاطریان*

جواد یحیی زاده**

چکیده

روابط پیچیده انسان‌ها با یکدیگر و لزوم برگزیدن مؤثرترین روش در تنظیم آن روابط از رهگذار نظام‌های حقوقی، برانگیزنده تکاپوهایی در تغییر نگرش نسبت به دلبستگی بیش از حد در بهره‌مندی از ابزار قانون‌گذاری در راستای تنظیم‌گری حقوقی بوده است. با این حال، پرسش بنیادی آن است که مؤثرترین روش‌ها در این خصوص کدام است؟ پژوهش حاضر، تلاشی در واکاوی آن روش‌های کارآمد می‌باشد. از این رو پرسش اصلی مقاله حاضر آن است که خودتنظیمی در معنای عام، چه نسبتی با امر قانون‌گذاری داشته و همچنین این آموزه تا چه میزان در نظام تقنینی جمهوری اسلامی مورد اهتمام قرار گرفته است؟ در پاسخ به پرسش مذکور در این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی و تدقیق در متون و اسناد رسمی حقوقی و گردآوری اطلاعات از طریق کتابخانه‌ای این نتیجه حاصل گردید که نخست، خودتنظیمی به‌مثابه یک ابزار کارآمد در دسترس دولت به‌ویژه در عصر کنونی، مجزا از ابزار قانون‌گذاری و نیز متفوق و مرجح بر آن می‌تواند و باید در نظر گرفته شود. همچنین تأمل در نظام تقنینی جمهوری اسلامی نشان می‌دهد که عدم توجه به اوصاف ذاتی و عرضی قانون، وجود مراجع متعدد تقنینی و نیز کثرت قواعد حقوقی، موجب غفلت از اهتمام به آموزه خودتنظیمی در تنسیق حقوقی روابط انسانی گردیده که خود می‌تواند به‌مثابه یکی از عوامل ناکارآمدی نظام تقنینی جمهوری اسلامی مورد شناسایی و تحلیل قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: خودتنظیمی، قانونگذاری، نظام تقنینی جمهوری اسلامی.

مقدمه

دانش حقوق و به طور خاص عنصر قانون، به‌مثابه یکی از اختراعات برجسته بشری در حوزه علوم انسانی، در زمینه و زمانه‌ای خاص و به منظور رفع نیازهایی معین از انسان‌ها (استقرار انتظام به جای اختلال در جامعه) به وجود آمده است. از این رو اگر تعبیر «حقوق همچون اختراع» را بپذیریم^۱، می‌توان و باید تا زمانی به آن دانش گرانبها تن در دهیم که گرهی از مشکلات کور جوامع پیچیده امروزی را گشوده و بر طبق کارویژه اصلی خود حرکت کند. دولت هم که بر مبنای یک قرارداد اجتماعی و توافق با شهروندان به منظور اعمال آن قواعد به وجود آمده^۲، به چشم یک «شر ناگزیر» نگریسته شده^۳ و از همین رو، پذیرش موجودیت دولت از جانب شهروندان به خصوص از منظر حقوق عمومی مدرن، لزوماً و عموماً حق وضع هرگونه هنجار الزام‌آور و تمشیت امور به هر روش و وسیله‌ای توسط آن را توجیه نمی‌کند. بی‌گمان قواعد حقوقی، ضمن آنکه بایستی موجب اوصافی خاص و متمایز از سایر قواعد هنجارانگار همجوار خود همچون اخلاق، سنت، دین یا مذهب، ... باشند (اوصاف ذاتی)، باید بتوانند مشکلات و حتی فراتر از آن، معضلات موجود در یک نظام حقوقی را مرتفع سازند (اوصاف عرضی). باری اگرچه صرفاً یکی از ابزارهای تنظیم‌گری^۴ دولت جهت برون‌رفت از معضلات، وضع هنجار (هنجارهای) حقوقی است، لیکن در نظام‌های دموکراتیک امروزی، راه‌های اطمینان‌بخش‌تر دیگری به‌ویژه برای پیشگیری از «بی‌اثر شدن قواعد حقوقی در عمل» مد نظر قرار گرفته که بی‌گمان می‌توان یکی از آن‌ها را «خودتنظیمی» نامید؛^۵ ابزاری که به‌ویژه در حوزه حقوق عمومی و در عصر حق‌ها، می‌توان و باید از آن به‌مثابه یک هنر و فن برتر در جهت گشایش و رتق و فتق امور یاد نمود. وضع قاعده حقوقی و اعمال قهری آن توسط دولت، علی‌العموم می‌بایستی در صورتی به کار گرفته شود که از

۱. ناگفته پیداست که مشخصه اصلی اختراع آن است که علی‌الاصول با اهدافی معین و متناسب با اقتضانات زمانی مکانی مشخصی خلق شده و لزوماً ابدی و لایتغیر نمی‌باشند. به همین خاطر، اختراعات سابق همواره در مقابل بالش مستمر جامعه انسانی مترقی، محکوم به دوبارگی و نوسازی است.

۲. روسو در این مورد اظهار می‌دارد: به وسیله قرارداد اجتماعی هیئت حاکمه را به وجود آورده، به آن جان بخشیده‌ایم. اکنون باید به وسیله عمل قانون‌گذاری به او جنبش و اراده بدهیم، زیرا سند اولی که به واسطه آن این هیأت تشکیل یافته است معین نمی‌نماید که برای حفظ خود چه باید بکند (روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، ترجمه غلامحسین زیرک‌زاده، تهران: انتشارات چهر، ۱۳۴۱، ص ۷۶).
۳. بر مبنای این دیدگاه، دولت در چنین فضایی «شر ناگزیر» است، آن را تحمل می‌کنیم، ولی سعی داریم که تا حد امکان تظاهرات و حضور آن را محدود کنیم (هداوند، مهدی، درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی، حقوق عمومی، شماره ۲، ۱۳۸۵، ص ۲۷).

4-Regulation

5-Self-Regulation

راه‌های دیگر تنظیم‌گری مؤثرتر افتاده و چنین اعمالی به وضوح قابل توجیه^۱ باشد. با این همه، تشخیص چگونگی به کارگیری نوع تنظیم‌گری در شرایط گوناگون توسط نظام حقوقی به منظور حل و فصل آن روابط، به این سهولت نبوده و مستلزم آگاهی بر مبنای نظری و بکارگیری مدبرانه و هوشمندانه آن در حوزه عمل است. امروزه توجه به مفاهیم، اصول و شیوه‌های قانون‌گذاری و احتیاط فراوان در وضع آن قواعد و پیش‌گیری از «تورم تقنینی»^۲ آنچنان مورد توجه دانشمندان حقوق و حتی سایر شاخه‌های علوم انسانی قرار گرفته که از دانش فلسفه قانون‌گذاری و مباحث نقش‌آفرین پیرامون آن سخن به میان آمده است. از این رو برای فهم خودتنظیمی به‌مثابه یکی از ابزارهای^۳ کارآمد تنظیم‌گری، به نظر می‌رسد نخست می‌بایستی با دانش فلسفه قانون‌گذاری آشنا شده و از این طریق و با پیراستن مفهوم خودتنظیمی از قانون‌گذاری، به آن هنر و فن ضروری متفطن گردیم. وضعیت نابسامان تقنینی در نظام جمهوری اسلامی و مهجورماندن فن خودتنظیمی در فیصله‌دادن و به‌سازی روابط انسانی، تلاش نظری و نیز به کارگیری آن مبنای در عمل را ناگزیر و ناگزیر ساخته است. از این رو و در واپسین قسمت مقاله حاضر با ذکر نمونه‌هایی، میزان اهتمام به آموزه خودتنظیمی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی را خواهیم سنجید.

گفتار نخست. خود تنظیمی در پر تو دانش فلسفه قانون گذاری

از آنجا که آموزه خودتنظیمی در دانش فلسفه قانون‌گذاری به نحوی جدی مورد توجه قرار گرفته است، نخست با این دانش مهم ولو به نحو اجمالی آشنا شده و سپس به فهم خودتنظیمی مبادرت خواهیم ورزید.

بند نخست. درنگی بر دانش فلسفه قانون گذاری

اساساً قانون و قانون‌گذاری چیست؟ اوصاف یک قانون شایسته کدام است؟ کدام موارد کمی و کیفی در عمل تقنینی می‌تواند و باید مورد توجه مقنن قرار بگیرد؟ قانون‌گذاری با دین، اخلاق، سنت، ... چه ارتباطی دارد؟

1-Justifiable

2-Legislative Inflation

۳. خودتنظیمی در معنای اخیر، به‌مثابه ابزاری در ید مقنن برای تنظیم و تمشیت امور در کنار سایر ابزارها از جمله ابزار قانون‌گذاری تلقی می‌گردد. موضوعی که در بند دوم گفتار پیش رو، تفصیلاً بدان اشاره خواهد شد.

به درستی می‌توان گفت «قانون» مهم‌ترین عنصر مولف نظام حقوقی است.^۱ با این حال، بحث اصلی در این حوزه بیشتر معطوف به چیستی و نیز کم و کیف وضع و اجرای آن است. برخی معتقدند قانون و امر تقنین اصولاً مفاهیمی مدرن‌اند و متکی بر نظامی فلسفی و سیاسی هستند که در عصر روشنگری رواج یافته و تمدن کنونی غرب نیز کم و بیش از همان سرچشمه می‌نوشد.^۲ از این قواعد به عنوان «هنجارهای حقوقی»^۳ نیز تعبیر شده که واجد ویژگی‌هایی معین و متمایز از سایر قواعد هنجاری همچون اخلاق، دین، ... می‌باشند.^۴ کاتوزیان قاعده حقوقی را قاعده‌ای الزام‌آور می‌داند که به منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت، بر زندگی اجتماعی انسان حکومت کرده و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌شود.^{۵،۶}

یکی از نظریه‌های قابل توجه در موضوع مورد بحث، دانش فلسفه قانون‌گذاری است که نویسندگان حقوقی غالباً به آن توجهی نداشته‌اند. فلورز^۷ در تبیین دانش مذکور معتقد است: از نظر واژه‌شناسی، فلسفه قانون‌گذاری^۸ از قانون^۹ و معرفت عملی، تفکر و حزم و احتیاط^{۱۰} ریشه می‌گیرد و مبین مطالعه و نظریه قانون‌گذاری است و به علم، نظریه و فن قانون‌گذاری یا نظریه عقلانی قانون‌گذاری اطلاق می‌شود. فلسفه قانون‌گذاری نظریه‌ای کاملاً جدید نیست، بلکه دعوت به نوعی نظریه یا رویکرد نظری جدید به حقوق است.^{۱۱} به

۱. راسخ، محمد، *حق و مصلحت*، تهران: نشرنی، جلد ۲، ۱۳۹۶، ص ۷۵.

۲. وکیلان، حسن، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*: مجموعه مقالات، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰، ص ۳.

3-Legal Norms

۴. برای آگاهی از ویژگی‌های هنجارهای حقوقی، ر.ک: ویژه، محمدرضا، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، تهران: جنگل، ۱۳۹۶، صص ۲۲۶ و ۲۲۵.

۵. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۸، ص ۵۶.

۶. به منظور آگاهی از ویژگی‌های مطلوب قوانین از دیدگاه صاحب‌نظران، ر.ک: شاطریان، محمود، ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران، رساله دکتری در رشته حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران، پردیس فارابی، ۱۳۹۳، صص ۶۷ - ۷۱.

7-Imer B. Flores

8-Legisprudence

9-Legis / Lex

10-Prudentia

۱۱. فلورز، ایمر بی، *در جست و جوی فلسفه قانون‌گذاری: مشروطه‌خواهی / قانون‌گرایی*، در «گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری: مجموعه مقالات»، پیشین: ۱۳۹۰، ص ۲۳.

زعم توری^۱ فلسفه قانون‌گذاری آن شاخه از علم حقوق است که از منظر قانون‌گذار به قانون می‌نگرد و با محدودیت‌های شاخه‌های علم حقوق مقابله می‌کند.^۲ اریکسون^۳ نیز معتقد است فلسفه قانون‌گذاری به عنوان یک رویکرد نظری جدید اساساً باید به مسائل ناظر بر پیامدهای قابل پیش‌بینی قانون‌گذاری بپردازد. به زعم وی، فلسفه قانون‌گذاری باید به جای پرداختن به مسائل مهم برای یک قاضی یا نظریه‌پرداز حقوقی، اساسی‌ترین مسائل قانون‌گذار را بررسی کند.^۴ بنابراین، دانش فلسفه قانون‌گذاری به‌مثابه یک اصل پیشرو و راهنما در چگونگی وضع قواعد حقوقی در مجالس قانون‌گذاری عمل کرده و با انگشت‌نهادن بر اوصاف قانون و جلب توجه مقنن بر فرآیند و شیوه‌های نوین قانون‌گذاری، به دنبال وضع قواعد مؤثر، کارآمد و نتیجه‌بخش است. تحلیل واژه‌هایی همچون نتیجه‌بخشی^۵، اثرگذاری^۶ و کارآمدی^۷ قوانین این ضرورت را نشان می‌دهد که به منظور توسعه توانایی مقنن جهت تقنین عقلانی، در نظر گرفتن وضعیت واقعی و فهم چگونگی حل معضلات مشکل‌آفرین با ابزارهای قانونی یک مسئله حائز اهمیت است. اگر قانون فاقد ارتباط «اثرگذاری نظری»^۸ و «اثرگذاری واقعی»^۹ باشد، خطری بزرگ در جهت رشد تورم تقنینی در یک معنای منفی که ممکن است منجر به «پوچ‌گرایی قانونی»^{۱۰} شود وجود خواهد داشت.^{۱۱}

بند دوم. خودتنظیمی به‌مثابه ضرورت گریزناپذیر در اعمال نقش تنظیم‌گری دولت

1-Kaarlo Tuori

۲. توری، کارلو، قانون‌گذاری: امری میان سیاست و حقوق، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و راهبرد، شماره ۵۵، ۱۳۸۶، ص: ۲۷۴.

3-Lars D. Eriksson

۴. اریکسون، لارس دی، مهندسی اجتماعی از طریق قانون‌گذاری، در «گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری: مجموعه مقالات»، پیشین: ص ۷۸.

5-Efficacy

6-Effective

7-Efficiency

8-Theoretical effectiveness

9-Actual effectiveness

10-Legal Nihilism

11-Sulmane, Dace, «Legislative Inflation□ An Analysis of The Phenomenon in Contemporary Legal Discourse», Baltic Journal of Law & Politics, Volume 4, Number 2, (2011), pp.91

ارسطو قرن‌ها پیش و به صواب معتقد بود همه امور به وسیله قانون منظم نمی‌گردد، چون وضع قانون درباره بعضی امور ممکن نیست. در این گونه موارد به تصمیم‌های خاصی احتیاج هست، زیرا در مورد امور نامعین، قاعده نیز نامعین است.^۱ بی‌گمان در عصر حاضر که دیدگاه پلورالیستی نسبت به حق‌ها به‌ویژه از جایگاه والایی برخوردار است، تنظیم‌گری محدود به قانون‌گذاری رنگ باخته و مدل‌های دیگری برای تنظیم روابط آدمیان در نظام‌های حقوقی مورد توجه قرار گرفته که یکی از آن‌ها خودتنظیمی است. امروزه در حکمرانی نوین، خودتنظیمی به عنوان یک ابزار بسیار حائز اهمیت است.^۲ از همین‌رو، برخی معتقدند که دموکراسی‌ها در واقع نمی‌توانند «سیاست‌گذاری»^۳ را به عمل «قانون‌گذاری»^۴ محدود کنند.^۵ امروزه قانون‌گذار بالفرض حکیم نمی‌تواند و نباید خود را در هر رابطه به نحوی مستقیم داخل کرده، در مورد هر موضوع وضع هنجار نموده و از ابزار حساس و خطرناک قانون‌گذاری بهره جوید. اساساً در یک نظام حقوقی هوشمند، عدم مداخله دولت در یک موضوع، خود نوعی اعمال نظر و مداخله به حساب می‌آید؛ توضیح آن‌که دولت به طریقی آگاهانه اراده کرده است که به نحوی سلبی و با سپردن نقش فعالانه به شهروندان برای حل مشکلات از طریق خودشان، راهی را بپیماید که با وضع چندین قاعده حقوقی چنین نتیجه‌ای هرگز به دست نمی‌آید. برخی حتی از خودتنظیمی به‌مثابه یکی از مولفه‌های نظریه تنظیم‌گری هوشمند نیز یاد کرده‌اند.^۶ طبق این دیدگاه، در یک نظام آزاد فرض بر این است که مردم بدون دخالت دولت، زندگی اقتصادی و اجتماعی خود را تمشیت کنند و بنابراین هرگونه مداخله از سوی دولت در مناسبات اقتصادی و اجتماعی شهروندان، استثنایی و خلاف اصل است و لذا بایستی توجیه شود.^۷ از سوی دیگر، افزایش بی‌رویه مقررات و قوانین تنها شهروندان را دچار سردرگمی نمی‌کند، بلکه کارمندان، مدیران آن‌ها و حتی قانون‌گذاران را از درک صحیح قوانین مختلف عاجز می‌سازد.^۸

۱. موحد، محمدعلی، **در هوای حق و عدالت**، از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، تهران: نشر کارنامه، ۱۳۹۶، صص ۹۷ و ۹۶.

۲. زارعی، محمدحسین، حسونود، محمد و سلمانی سبینی، مرضیه، **مفهوم حکمرانی تنظیمی**، جستارهای حقوق عمومی، شماره ۱، ۱۳۹۶، ص ۱۴۰.

3-Policy making

4-Legislature

5-Rose-Ackerman, Susan, «Regulation and Public Law in Comparative Perspective», Law, Economics and Public Policy: Essays in Honour of Michael Trebilcock, 2010, Vol. 60, No. 2, pp: 522

6-See for example: Baldwin, Cave and Lodge, Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice, Oxford University Press, (2012), p 3

۷. هداوند، مهدی، پیشین: ص ۴۸.

۸. شمس، عبدالحمید، **مقررات زدایی**، تهران: سمت، ۱۳۸۱: ص ۱۳۶.

به باور طرفداران دانش خودتنظیمی، هیچ ضرورتی وجود ندارد تا قانون‌گذار برای هر رفتار انسانی یک قاعده حقوقی وضع نموده و اعمال ایشان را صرفاً از طریق ابزار قانون‌گذاری پیش‌بینی و هدایت نماید. به عقیده ایشان، تنها یکی از ابزارهای تنظیم‌گری، قانون‌گذاری است و تنظیم‌گری مساوی با قانون‌گذاری نبوده و این فرصت به شهروندان داده نشده که بر اساس و مبنای روابط خودشان، وضع قانون نمایند.^۱ تورم تقنینی، بی‌گمان واجد آثار منفی و آسیب‌زای گسترده بالقوه‌ای برای هر نظام حقوقی می‌تواند باشد. افزایش مصوبات قانونی منجر به پیچیده‌تر شدن حقوق شده و در نهایت در اثر تقابل یا تعارض درونی قواعد و هنجارها، انسجام نظام حقوقی را با مشکل مواجه خواهد ساخت.^۲ از نظر سیاسی نیز تعدد متون حقوقی نشانی از گرایش به عقیم‌سازی فکری، سیادت‌طلبی و ستمگری دولت در زندگی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی است.^۳ همچنین قواعد حقوقی جدید معمولاً به یک مانع یا حتی یک علت برای بدفهمی قانون، نه تنها برای جامعه بلکه حتی برای قانون‌گذاران تبدیل شده‌اند. حقوق‌دانان تعبیر مختلفی را نسبت به این مسئله مطرح کرده‌اند؛ همچون «تورم هنجارها»^۴، «تولید بیش از حد تنظیم‌گری هنجاری»^۵، «سیل قوانین»^۶، یا حتی «بمباران اتمی متون»^۷،^۸

البته سوالات مهمی به منظور فهم دقیق‌تر آموزه خودتنظیمی قابل طرح است. اینکه اساساً مراد از خودتنظیمی چیست؟ سابقه نظری آن به چه زمانی باز می‌گردد؟ انواع آن کدام است؟ نخست لازم به ذکر است که مراد ما از خودتنظیمی در این پژوهش، خودتنظیمی همچون یک اصل راهنما در مرحله پیشاتقنینی و نه تقنینی بوده و به‌مثابه تأملی هوشمندانه پیش از امر سیاست‌گذاری و عمل تقنینی شمرده می‌شود.^۹ باری برخی معتقدند تغییر

۱. ر.ک: حسن و کیلیان؛ مدرسه حقوق پارلمانی، تابستان ۱۳۹۸، دانشگاه پردیس فارابی قم؛ قابل دسترس در:

t.me/publiclawthoughts

۲. مکای، ایجان و برجیان، علی، تورم حقوق، تحقیقات حقوقی، شماره ۸۱، ۱۳۹۷، ص ۴۵.

۳. شمس، عبدالحمید، پیشین: ص ۹۸.

4-Inflation of Norms

5-Overproduction of normative regulation

6-Law floods

7-Atom-bombing of texts

8-Sulmane, Dace, Ibid: pp 84 - 85

۹. نکته بسیار قابل تأمل آنکه نایبستی مراحل پیشاتقنینی و تقنینی را با یکدیگر خلط نمود. تالی و پیامد سخن مذکور آن است که خودتنظیمی، رسالتی در تعیین محتوای هنجارها در یک نظام حقوقی که وظیفه‌ای است بر عهده پارلمان و در تناسب با اصول و مولفه‌های متعدد فرهنگی، حقوقی، اجتماعی پذیرفته شده در یک نظام حقوقی-اجتماعی بر عهده نداشته و صرفاً به‌مثابه یک اصل هشداردهنده پیشاتقنینی، توجه مقنن را به عواقب مهلک بی‌احتیاطی در وضع قواعد حقوقی جلب می‌نماید.

سیاست تقنینی در اروپا از اوایل دهه ۱۹۹۰ از قانون‌گذاری به سوی خودتنظیمی، موجب آن گردید که از عنوان «فرهنگ جدید قانون‌گذاری» سخن به میان آید. ستون‌های این سیاست تقنینی جدید به نحوی استوار بر اصول «فرعی بودن»^۱ و «تناسب»^۲ بنا شده است.^۳ منظور از فرعی بودن، در نظر گرفتن قانون‌گذاری به‌مثابه یک امر جایگزین و مراد از تناسب، سنجش شرایط گوناگون در یک جامعه برای وضع قاعده حقوقی است. از سال ۱۹۹۰، سازمان‌های ملی و بین‌المللی مهم و متعددی به نحوی فزاینده به دنبال توسعه مفهوم خودتنظیمی بوده‌اند. در دولت مدرن، خودتنظیمی به نحو گسترده‌ای به‌مثابه یک سازوکار جانشین مهم برای تنظیم قوانین موضوعه تلقی می‌شود. در سطح اتحادیه اروپا نیز تنظیم‌گری از سال ۲۰۰۰ و با دستور کار «تنظیم‌گری برتر»^۴ به عنوان یکی از مولفه‌های ابتکاری برای تقویت حکمرانی دیده شد. ترغیب به خودتنظیمی به‌مثابه یک سازوکار ممکن، محدود به اروپا نمی‌شود. برای مثال دولت استرالیا از سال ۱۹۹۰، خودتنظیمی به منظور حمایت از مصرف‌کننده را ارتقاء داده است.^۵

تقسیم‌بندی‌های متعددی در مورد تنظیم‌گری ارائه شده است. برخی معتقدند نخست می‌بایستی میان خودتنظیمی فردی و گروهی قائل به تمیز شده و در گام بعدی، خودتنظیمی اقتصادی و اجتماعی را از یکدیگر تفکیک نمود. سوم می‌توان میان درجه دخالت دولت در خودتنظیمی که می‌تواند از خودتنظیمی داوطلبانه (بدون هیچ گونه دخالت دولت) تا خودتنظیمی الزامی متغیر باشد تفاوت گذاشت.^۶ بنا بر رویکردی دیگر، اساساً تنظیم‌گری دارای سه معنا در سه سطح گوناگون است. در سطح اول سطح عام به معنای تنظیم الزام‌آور رفتار اجتماعی است که به تمشیت و سامان‌دهی کلی زندگی اجتماعی، با اتکا به اقتدار سیاسی، اشاره دارد. سطح دوم سطح خاص به معنای نظام حقوقی ناظر بر دخالت در سازوکار آزاد اقتصاد است که هم بر نظام حقوقی تنظیم اقتصاد اطلاق می‌شود و هم بر دخالت قانون‌گذارانه در بازار. در سطح سوم سطح اخص معنای تنظیم اقتصاد با ابزار «مقرر» مد نظر

1-subsubsidiarity

2-proportionality

3-See for instance: Senden, Linda, "Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law, Where Do They Meet?", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9, (2005), p 5

4-Better regulation

5-Bartle, Ian and Vass, Peter, *Self-Regulation and The Regulatory State, A Survey of Policy and Practice*, Bath: Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath School of Management, 2005, pp 11 - 13

6-Gunningham, Neil and Rees, Joseph, *Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective*, *Law & Policy*, v19 n4, (1997), pp 364 - 36

می‌باشد. بنابراین، تنظیم‌گری در معنای اخص را می‌توان معادل مقررات‌گذاری گرفت.^۱ مراد ما از تنظیم‌گری و به طور خاص خودتنظیمی در اینجا، بی‌گمان معنای عام یا همان سطح اول بوده و تنظیم‌گری اقتصادی و اعمال خودتنظیمی در بازار مطمح نظر نمی‌باشد.^۲ حال در خود این معنا از خودتنظیمی نیز سطوح مختلفی را می‌توان شناسایی نمود که علی‌الاصول به سه دسته «خودتنظیمی محض یا خالص»^۳، «خودتنظیمی تکمیلی یا جایگزین»^۴ و «خودتنظیمی مشروط»^۵ تقسیم گردیده‌اند. در خودتنظیمی محض، ابتکار عمل کاملاً با طرفین خصوصی است، دولت دخالتی نکرده و نتایج را تا جایی که بر خلاف اصول کلی مشخصی از قبیل رقابت عادلانه نباشد می‌پذیرد. قسم جایگزین از خودتنظیمی به وضعیتی اشاره دارد که ابتکار عمل با فاعلین خصوصی است لیکن دولت، آن فرآیند را به منظور محافظت از منفعت عمومی احتمالی مورد توجه قرار می‌دهد؛ مانند حقوق مصرف‌کنندگان. خودتنظیمی مشروط نیز به معنای در هم تنیده شدن قواعد عمومی و خصوصی است.^۶ در واقع خودتنظیمی خالص، به وضوح یک رویکرد نسبتاً پایین به بالا را دنبال می‌کند؛ به این معنا که به یک سازوکار تنظیمی مربوط شده که در آن ابتکار عمل، بدو بر عهده اشخاص است.^۷ به عبارت بهتر، افراد در خودتنظیمی خالص، علی‌الاصول با مداخله دولت مواجه نمی‌شوند، مگر آنکه ضرورت قابل توجیهی توسط دولت ارائه گردد. همچنین ناگفته نماند که خودتنظیمی، اعم از آزادی عمل شهروندان در تنظیم امور اجتماعی خود بر مبنای سنت‌ها و علابق ایشان و نیز تمشیت امور از رهگذار اتحادیه‌ها و نظام‌های صنفی گوناگون می‌باشد.

بنابر آنچه مطرح شد روشن می‌گردد که خودتنظیمی، یکی از ابزارهای تنظیم‌گری و مجزا از قانون‌گذاری برای سامان‌دهی زندگی اجتماعی با اتکا بر اقتدار سیاسی و نه

۱. راسخ، محمد و حسینی کرابی، مجتبی، **مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق**، دو فصلنامه دانش‌نامه حقوق اقتصادی

(دانش و توسعه سابق)، شماره ۸، ۱۳۹۴، صص ۲۹ و ۳۰.

۲. برای آگاهی از خودتنظیمی در معنای مذکور، نک: زارعی، محمدحسین و شمس، عرفان، **مفهوم خود تنظیمی در**

نظریه‌های اقتصاد سیاسی، تحقیقات حقوقی، شماره ۱۵، ۱۳۹۲ و همچنین: زارعی، محمدحسین و شمس، عرفان،

درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات گذاری اقتصادی، شماره ۶۲، ۱۳۹۲.

3-Free or pure self-regulation

4-Substitute or alternative self-regulation

5-Conditioned self-regulation

6-Eijlander, Philip, Possibilities and Constraints in The Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands - Lessons to Be Learned for the EU? Electronic Journal of Comparative Law, vol. 9.1, 2005, p 4, accessible in: <http://www.ejcl.org/91/art91-1.html>

7-Senden, Linda, Ibid: p 12

تأکید خاص بر خودتنظیمی اقتصادی به‌مثابه ابزار تنظیم‌گر در بازار است. در همین معنا از تنظیم‌گری، پرهیز از وابستگی و تمسک بیش از حد به قانون‌گذاری برای حل و فصل مشکلات سبب می‌شود تا آنچنان اهمیت خودتنظیمی مورد توجه قرار بگیرد که می‌توان از آن به‌مثابه یک هنر و فن به‌ویژه در حقوق عمومی یاد نمود. از یک سو، خودتنظیمی یک هنر است؛ زیرا اعمال آن نشانگر فضیلت و کمال هیئت حاکمه در بهره‌جویی خردمندانه، بسیار محتاطانه و استثنائی از ابزار قانون‌گذاری برای تنظیم روابط انسانی و نیز همراه با بیشترین نتیجه‌بخشی، اثرگذاری و کارآمدی است. از سوی دیگر، خودتنظیمی یک فن است؛ به این معنی که اعمال آن به‌مثابه یکی از راه‌های با اهمیت تنظیم‌گری، مستلزم احاطه بر مبانی نظری آن و نیز فهم خطرات احتمالی استفاده بی‌حودمرز از قوانین و غفلت از حزم‌اندیشی در عرصه عمل می‌باشد. با این همه، دانش خودتنظیمی به‌مثابه اصلی راهنما در مرحله پیشاتقنینی، نقش خود را صرفاً از طریق آگاهی‌بخشی در قانون‌گذاران و تحذیر ایشان از قانون‌گذاری نسنجیده و نتایج بالقوه خطرآفرین آن و نیز اهتمام به اصل فرعی بودن قانون‌گذاری در مقابل خودتنظیمی ایفا نموده و ادعایی در تعیین محتوای هنجارهای حقوقی که عملی است تخصصی و سازگار با نظم و نظام حقوقی معین و نیز احصاء موضوعات مستلزم عمل تقنینی از غیر آن ندارد.^۱

گفتار دوم. تأملی بر رویکرد نظام تقنینی جمهوری اسلامی نسبت به آموزه خودتنظیمی

جامعه ایرانی که در کمتر از یک قرن اخیر به وضوح از فقدان قانون رنج می‌برده و از رهگذار سنت‌های اجتماعی (از قبیل مذهب و ...) گذران عمر و تمشیت امور می‌کرده است،^۲ پر بیراه نیست اگر بگوییم که اکنون دچار معضل کثرت نهادهای هنجارساز و شمار فراوان مصوبات آن‌ها شده است. اما چه عواملی موجب شکل‌یافتن چنین رغبتی نسبت به قانون‌گذاری در ما ایرانیان در طول سالیان اخیر شده است؟ آیا به‌راستی وضع قانون برای

۱. در همین راستا گفته شده است: وضع قانون از طریق تحلیل نیازهای قانونی انجام می‌شود. به عبارتی، نمایندگان پارلمان باید قبل از وضع قانون، نیازهایی را که تأمین آن‌ها مستلزم وضع قانون است تحلیل کنند تا اولاً نسبت به سطح و عمق نیازها اطمینان حاصل نمایند، ثانیاً به ضرورت وضع قانون و نه ابزارهای دیگر پاسخگویی به نیازها مطمئن شوند (جلالی، رضا، راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷: ص ۳).

۲. از همین‌رو برخی از اندیشمندان دوره مشروطه همچون میرزا یوسف‌خان مستشارالدوله در اثر معروف خود رساله «یک‌کلمه»، کلید حل همه مشکلات ایران آن روز را در یک کلمه جست و جو می‌کرد که به زعم وی قانون بود. برای آگاهی بیشتر، ر. ک: سلطانی، ناصر، قانون و محقق ثالث، قلم یاران، سال ۳، شماره ۲۲، ۱۳۹۹، صص ۳۷ و ۳۶.

هر مسئله، نمایانگر سیر آن جامعه به سمت حاکمیت قانون و ترقی و تعالی فردی و اجتماعی است؟ پاسخ بی‌گمان منفی است. این موضوع در پارادایم نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی که دارای جهان‌بینی خاص و متفاوت از سایر ملل واجد قانون اساسی می‌باشد، باید با تأمل بر خصیصه‌های منحصر به فرد آن مورد تأمل قرار گیرد. از همین رو برخی معتقدند که در جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر صلاحیت عام پارلمان در قانون‌گذاری، به جهت ماهیت انقلاب و نظام اسلامی و نوع ویژه دغدغه‌ها و آرمان‌هایش، نهادهای دیگری نیز تا حدودی مجاز به تصویب مقررات الزام‌آور هم‌وزن قانون عادی و یا برتر از آن و یا وضع قانون در موضوع و موارد خاص و مشخص شده‌اند.^۱ اکنون ضمن اشاره اجمالی به تعدد نهادهای تقنینی در نظام جمهوری اسلامی، سعی خواهد شد با ذکر نمونه‌هایی با اشاره به مسئله تورم تقنینی در نظام مذکور، ارتباط آن با موضوع اصلی پژوهش یعنی خودتنظیمی آشکار گردد.

بند اول. تعدد نهادهای تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی

وضع قانون وظیفه اصلی پارلمان است؛ یعنی آنچه در تعریف و قلمرو قانون جای می‌گیرد، قاعداً در حیطه صلاحیت‌های پارلمانی است. در رژیم‌های نماینده‌سالار و دموکراسی‌های غیرمستقیم، پارلمان مهم‌ترین رکن برای اعمال اراده عام از طریق وضع قوانین و مقررات است.^۲ با این همه و بنابر وضعیت خاص نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی که در بالا نیز اشاره گردید، در برخی موارد فراتر و برتر از پارلمان، برای نهادهای دیگری نیز حق وضع مقررات محترم شمرده شده است. ردپای برخی از آن نهادها را می‌توان در قانون اساسی جست‌وجو نمود، مانند شورای عالی امنیت ملی (اصل یکصد و هفتاد و ششم)، مجلس خبرگان رهبری (اصل یکصد و هشتم)، فرامین رهبری (اصول پنجاه و هفت و یکصد و دهم)، مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل یکصد و دهم)، برخی دیگر از آن‌ها نیز در قانون اساسی ذکر نشده است؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و ... از جمله آن‌ها هستند. دامنه نهادهای مقنن و تصمیم‌گیر در نظام جمهوری اسلامی در موضوعات گوناگون، بسیار متنوع و گسترده می‌باشد. موضوع اخیرالذکر در حوزه محیط زیست تنها یک نمونه از آن موارد بی‌شمار است. در این حوزه، علاوه بر قوانین و مقررات متعدد که حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست را بر عهده نهادهای ملی و محلی گوناگون قرار داده است،

۱. الهام، غلامحسین و نورایی، مهدی، وحدت یا تعدد مراجع مقررگذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن

بر نظام حقوق اداری، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۷، ۱۳۹۴، ص ۲۰.

۲. قاضی (شریعت پناهی). ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۸، ص ۲۱۳.

نهادهای تصمیم‌گیرنده جمعی متعددی پیش‌بینی شده که خالی از اشکال نیست: شورای عالی حفاظت از محیط زیست، کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، شورای عالی آب، کمیته توسعه پایدار، شورای سیاست‌گذاری و حفظ حقوق بیت‌المال، شورای عالی زیست‌فناوری، شورای حفاظت از منابع طبیعی، شورای حفظ نباتات، شورای ملی ایمنی زیستی، کمیته ملی طبیعت‌گردی، کمیته ملی آبیاری، کمیته ملی مصرف آب، شورای عالی اجرایی بهداشت کشور، شورای عالی انرژی، شورای عالی پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، شورای هماهنگی پروژه شهرهای سالم و... در این زمره‌اند.^۱

فارغ از جایگاه قانونی هریک از آن‌ها^۲ اکنون پرسش اصلی آن است که وجود چنین نهادهای متعدد و بعضاً موازی در یک نظام حقوقی، اساساً امری خردمندانه و شایسته است؟ آیا وجود نهادهای متعدد تقنینی با اوصاف قانون در تعارض قرار نمی‌گیرد؟ چه نسبتی بین خودتنظیمی و تعدد نهادهای تقنینی می‌تواند وجود داشته باشد؟ پرسشی که پاسخ به آن اهتمام بیشتر به خودتنظیمی را توجیه خواهد نمود.

بی‌گمان یکی از اوصاف ذاتی قانون، مصوب مرجع ذی‌صلاح و نیز مفید به قطعی بودن آن‌هاست.^۳ پرسشی که در اینجا قابل طرح است آن‌که آیا عدم شناسایی برخی نهادها در قانون اساسی، گمان الزام‌آور نبودن آن‌ها را به ذهن متبادر نمی‌سازد؟ شاید مهم‌تر از پرسش پیشین آن‌که وجود مراجع متعدد در امر قانون‌گذاری و ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان به‌مثابه موضوع اصلی قانون، موجب ایجاد سردرگمی نخواهد شد؟ آیا وجود این چنین نهادهای تقنینی، در عرصه عمل با یکدیگر هم‌پوشانی نداشته و خللی به مفید قطعی بودن قواعد حقوقی که به زعم بسیاری متفکران از ویژگی‌های ذاتی قانون است نخواهد بود؟ اساساً آیا نظام تقنینی جمهوری اسلامی با ایجاد نهادهای متعدد هنجارساز و تعیین‌کننده رفتار در ابعاد گوناگون زندگی بشری، جایی را برای خودتنظیمی باقی گذاشته است؟ پاسخ به نظر منفی می‌آید. علاوه بر نهادهای متعدد تقنینی، تأملی بر کثرت قواعد حقوقی وضع شده توسط هریک از آن مراجع نیز قابل تأمل می‌نماید.

۱. ر.ک: اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، حقوق شوراهای اداری، معاونت تدوین و تنقیح قوانین ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.

۲. برای تحلیل حوزه صلاحیت هریک از نهادهای مذکور و جایگاه قانونی آن‌ها، ر.ک: الهام و نورایی، پیشین و همچنین غمامی و کدخدامرادی و هادی زاده، آسیب شناسی تعدد نهادهای قانونگذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، شهر قانون، شماره ۱۸، ۱۳۹۵.

۳. نک: راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۴، ص ۳۸.

بند دوم. کثرت قواعد حقوقی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی علاوه بر شناسایی پارلمان به‌مثابه نهاد هنجارساز اصیل (طبق اصل ۷۱ قانون اساسی)، نهادهای دیگری حتی فراتر از مجلس شورای اسلامی بسان ماشین چاپ مقررات در باب موضوعات گوناگون، قواعد متعددی وضع نموده‌اند. در این قسمت و با توجه به ظرفیت پژوهش حاضر، به نمونه‌هایی از کثرت قواعد حقوقی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی اشاره شده و نسبت اهتمام به خودتنظیمی در مقابل آن‌ها مورد تأمل قرار خواهد گرفت.

یکی از موضوعاتی که نهادهای متعدد تقنینی در جهت تنظیم هنجاری آن، اقدام به وضع قاعده حقوقی نموده‌اند، مسئله «حجاب اسلامی» است. علاوه بر مجلس شورای اسلامی که ذیل تبصره ماده ۶۳۸ به جرم‌انگاری بی‌حجابی شرعی می‌پردازد، نهادهای دیگری نیز در این باب اقدام به وضع قاعده حقوقی نموده‌اند. برای مثال، با بررسی مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در باب حجاب و عفاف بر می‌آید که نهاد مذکور به تنهایی تعداد ۲۵ مصوبه در حوزه حجاب و عفاف و اخلاق عمومی وضع نموده‌است^۱. علاوه بر نهاد مذکور، قوای مجریه و قضائیه نیز از ابتدای انقلاب اسلامی تاکنون مبادرت به وضع مقررات فراوانی در این خصوص نموده‌اند.^۲ اکنون می‌توان پرسش‌هایی را با تأمل بر مصوبات فراوان مورد بحث مطرح نمود؛ نخست آن که آیا قوانین وضع شده در مورد حجاب اسلامی، منطبق با ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون می‌باشند؟ از سوی دیگر، آیا اساساً ضرورتی برای وضع

۱. برای آگاهی از قوانین مربوط به حجاب اسلامی، علاوه بر سایت رسمی شورای عالی انقلاب فرهنگی به آدرس <https://sccr.ir>

نک: بادران، مهناز، مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با عفاف و حجاب و اخلاق و عفت عمومی، تهران: شورای

فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده، روابط عمومی، ۱۳۹۷.

۲. مهم‌ترین مصوبه آن شورا مصوبه راهبردهای گسترش فرهنگ عفاف می‌باشد که اخیراً نیز مصوبه‌ای با عنوان «مجموعه تکمیلی اقدامات اجرایی گسترش فرهنگ عفاف و حجاب» (مصوب مورخ ۱۲ شهریور ۱۳۹۸) بر محتوای تکالیف آن افزوده است.

۳. برخی از آن‌ها عبارتند از: «رعایت حجاب اسلامی در محیط کلیه دستگاه‌های اجرایی، بخشنامه نخست وزیری»، «ابلاغیه شیوه پوشش کارمندان دولت»، «آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و مجازات فروشندگان لباس‌هایی که استفاده آن‌ها در ملاء عام خلاف شرع است و یا عفت عمومی را جریحه‌دار می‌کند»، «رسیدگی دادسرا به جرایم خلاف عفت و اخلاق عمومی بدون کیفرخواست و تحقیقات مقدماتی مگر در موارد خاص»، «رعایت ظواهر شرعی و حجاب اسلامی در محیط کار» و ...

این تعداد هنجار لازم‌الاجرا توجیه‌پذیر است؟ آیا در این مورد نمی‌توان از آموزه خودتنظیمی بهره گرفت؟ اگر یکی از ویژگی‌های عرضی قانون را پاسخگوی نیازهای جامعه و نیز اثربخش و نتیجه‌بخش بودن آن‌ها بدانیم، این پرسش قابل طرح است که آیا قواعد وضع‌شده در مورد حجاب اسلامی، نیازهای فعلی جامعه را برطرف کرده است؟ آیا اساساً کثرت مقررات و تعدد نهادهای تقنینی در این حوزه، از این فریضه دینی صیانت نموده است؟ سوالاتی که پاسخ به آن با تدقیق در مسئله مذکور منفی می‌نماید.^۱

نمونه دیگر در عدم اهتمام به آموزه خودتنظیمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی را می‌توان در نظام صدور مجوز در عرصه سینما جست‌وجو نمود که نظارت بر آن از طریق وضع مقرر و قانون، روز به روز در حال افزایش بوده و با بی‌توجهی به جامعه مدنی و نقش آن در تنظیم‌گری، چالش‌های فراوانی را به وجود آورده است. به نحوی اجمالی، شاید بتوان یکی از مهم‌ترین مسائل در بی‌توجهی مقنن در منظور کردن خواسته‌های جامعه صنفی سینمایی به‌مثابه یک نهاد خودتنظیم‌گر که بر طبق مبانی حقوق عمومی باید انتخابی و نه انتصابی باشند را ماده ۵ آیین‌نامه «نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آن‌ها» مصوب ۱۳۶۱ (ماده ۶ آیین‌نامه اصلاحی مصوب ۱۳۶۴) دانست که تأمل در آن، تفوق دیدگاه حکومتی اعضای هیأت نظارت و بی‌توجهی به آموزه خودتنظیمی را آشکار می‌سازد.^۲ در واقع سینماگران باید برای خلق و ارائه آثارشان از نماینده حکومت وزارت فرهنگ اجازه بگیرند و این یعنی حکومت، فارغ از اشتغال ذمه به امنیت داخلی و خارجی، حل و فصل اختلافات، بهداشت و آموزش، به ذوق مردم هم ورود کرده و می‌خواهد بگوید: «چی» و

۱. بنابر گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مردادماه ۱۳۹۷ تحت عنوان «عوامل مؤثر بر اجرایی شدن سیاست‌های حجاب و راهکارهای پیش‌رو»، می‌توان فقدان اهتمام به ویژگی پاسخگوی نیازهای جامعه‌بودن قوانین را در این خصوص مشاهده نمود. برای آگاهی بیشتر در این خصوص، ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «عوامل مؤثر بر اجرایی شدن سیاست‌های حجاب و راهکارهای پیش‌رو»، (۱۳۹۹/۶/۲۷) قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/1067213/show>

۲. ماده مذکور اشعار می‌دارد: «جهت بررسی و اظهارنظر در مورد نمایش هرگونه فیلم و صدور پروانه نمایش با در نظر گرفتن مقررات این آیین‌نامه هیأتی متشکل از افراد زیر با توجه به رعایت تخصص‌ها و اطلاعات لازم پیرامون فیلم و سینما به پیشنهاد حوزه معاونت سینمایی و تصویب وزیر ارشاد اسلامی از بین افراد زیر تعیین و به نام هیأت نظارت تشکیل می‌گردد: یک نفر روحانی آشنا به مسائل هنری، سه نفر دارای بینش سیاسی، اجتماعی اسلامی و آشنا به مسایل فیلم و سینما، یک نفر کارشناس امور فیلم و سینمای داخلی و خارجی».

«کی» را «چگونه» ببینید و بشنوید.^۱ ضمن این‌که اخیراً گروهی از نمایندگان با ارائه موضوع طرح «اصلاح بند (۲۹) ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲)» به مجلس شورای اسلامی، در صدد نظارت بیشتر بر شبکه نمایش خانگی و تورم قواعد حقوقی مترتب بر حوزه فیلم و سینما در نظام حقوقی جمهوری اسلامی برآمده‌اند.^۲ طرح مذکور بیان می‌دارد: «به منظور ساماندهی حوزه انتشار محتوا (صوت و تصویر) بر اساس اصول چهل چهارم و یکصد و هفتاد پنجم قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری آن و نیز مرقومه مقام معظم رهبری مبنی بر مسئولیت سازمان صدا و سیما در حوزه تنظیم مقررات، صدور مجوز و نظارت بر صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و با عنایت به ضرورت ساماندهی فرهنگی سریال‌های نمایش خانگی که بدون نظارت کافی در جامعه عرضه می‌شود، طرح تقدیم می‌شود». بی‌گمان تحلیل جامع حدود و میزان دخالت دولت‌ها در عرصه‌های هنری با تأکید بر نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی مجال دیگری می‌طلبد.

مصادق دیگری از دل‌بستگی نظام حقوقی داخلی در کاربست ابزار تقنین به جای خودتنظیمی را می‌توان به نحوی واضح، در موضوع «آیین‌نامه‌های انضباطی دانشجویی» جست‌وجو نمود.^۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی در ۱۳۶۴/۰۵/۰۱، ابتدا «آیین‌نامه انضباطی دانشجویان دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی» و سپس در ۱۳۷۴/۰۴/۲۰، «آیین‌نامه انضباطی دانشجویان جمهوری اسلامی ایران» را به تصویب رسانده و بنابر ماده ۱۳ آن، همه دانشگاه‌های کشور را ملزم به تبعیت از آن گردانید. شورای مذکور، نهایتاً در سال ۱۳۹۸ و در جدیدترین محصول تقنینی خود در موضوع مورد بحث، «شیوه‌نامه اجرایی آیین‌نامه انضباطی دانشجویان» که به به امضای وزاری علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی رسید را تصویب نمود.^۴

۱. آگاه، وحید، تحلیل نظام صدور مجوز تولید و عرضه آثار سینمایی در حقوق اداری ایران، فصلنامه حقوق اداری،

شماره ۱۳، ۱۳۹۶، ص ۵۸. همچنین برای آگاهی از نظام حقوقی حاکم بر ممنوع‌الکاری هنرمندان در ایران، نک: آگاه، وحید، بدون تاریخ، بدون امضا: حکایت ممنوع‌الکاری اداری/قضایی هنرمندان در حقوق ایران، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۳، ۱۳۹۹، صص ۹۳/۲-۱۱۷

۲. قابل دسترس در: <https://www.irna.ir/news/۸۴۰۳۱۲۲۷>

۳. پرواضح است که آیین‌نامه و شوراها انضباطی دانشجویان از جهات مختلف (وضعیت حقوقی آن‌ها به‌مثابه مراجع شبه قضایی در نظام داخلی، کم و کیف اعضاء آن، حدود رعایت اصول دادرسی منصفانه در آن‌ها و ...) قابل بررسی و تدقیق مجزا می‌باشند، لیکن آنچه در اینجا مورد اهمیت بوده، اهتمام به تعداد زیاد هنرجوها و نیز کیفیت قواعد وضع‌شده در این خصوص می‌باشد که واکاوی آن‌ها، غفلت از آموزه ضروری خودتنظیمی را نمایان می‌سازد.

۴. برای آگاهی بیشتر در این خصوص، نک: مرادخانی، فردین و محمودی، جواد، تحلیلی انتقادی بر شیوه‌نامه انضباطی دانشجویان، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۴، ۱۳۹۹، صص ۱۸۹ و ۱۸۸.

کاربست مفهومی موسع از جرم و بسط جرم‌انگاری نسبت به اعمال گوناگون دانشجویان و بالمآل نگاهی جرم‌شناختانه به ایشان، نخستین مسئله‌ای است که ایده «نادیده‌انگاری خودتنظیمی» در هنجارگذاری حقوقی راجع به مسائل انضباطی در دانشگاه‌ها را نمایان می‌سازد. چنین نگاهی در ماده پانزدهم شیوه‌نامه که «شروع به تخلف» را هم جرم دانسته^۱، ماده یکصد و سیزدهم که رسیدگی به تخلفات و جرائم دانشجو حتی در خارج از محیط دانشگاه را نیز در صلاحیت کمیته‌های انضباطی قرار داده^۲ و بالأخره ماده سی و یکم که ارتکاب قتل عمد و در نتیجه، محکومیت قضایی دانشجو را مانع از اعمال تنبیهات بندهای نوزدهم و بیستم یعنی اخراج دانشجو از دانشگاه و در عمل، محرومیت از حق تحصیل نمی‌داند، روشن و بارز است.^۳

از سوی دیگر، دیدگاه مقنن در جرایم منافی عفت در شیوه‌نامه مذکور، بدون توجه به آموزه‌های مبین اسلامی، ضمن نادیده‌انگاری خودتنظیمی، می‌تواند موجب «بی‌اثر شدن قانون در عمل» گردد. طبق ماده پنجاه و سوم و به‌ویژه تبصره آن، «عدم رعایت موازین محرز شرعی در ارتباط با نامحرم» حتی ممکن است شدیدترین تنبیه انضباطی، یعنی اخراج دانشجو از دانشگاه، علاوه بر مجازات قضایی جرایم مذکور را به همراه داشته باشد.^۴ آنچه که در مواد پنجاه و چهار (داشتن رابطه نامشروع)، پنجاه و پنج (شرکت در جلسه نامشروع) و پنجاه و ششم (انجام عمل منافی عفت) شیوه‌نامه نیز آشکار است.

همچنین یکی از موارد دیگری که در قلمرو بی‌اهتمامی به آموزه خودتنظیمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی قابل تأمل می‌نماید، «شوراهای اسلامی» می‌باشند. تعبیه شوراهای در نظام حقوقی داخلی و بنابر کارویژه و اهمیت فراوان آن‌ها و مقتضیات کنونی، به

۱. ماده ۱۵: در مواردی که قصد ارتکاب تخلف محرز باشد و دانشجو شروع به انجام آن نماید ولیکن تخلف به طور کامل واقع نشود، چنانچه اقدامات انجام‌گرفته عنوان یکی از تخلفات مصرح در شیوه‌نامه را داشته باشد، محکوم به تنبیه همان تخلف می‌شود...

۲. ماده ۱۱۳: رسیدگی به هریک از تخلفات یا جرایم ارتكابی دانشجو در داخل یا خارج از دانشگاه یا محیط‌های وابسته در محاکم قضایی، مانع از رسیدگی انضباطی دانشگاه نخواهد بود.

۳. دانشجویان که معمولاً در عنوان جوانی و برای تحصیل و کسب علم وارد دانشگاه می‌شوند، بایستی بتوانند از طریق تعامل با یکدیگر، مشکلات خویش را حل نموده و برای ورود به جامعه و مسائل جدی‌تر در آن ورزیده و مهیا شوند. در نتیجه، برخورد انضباطی می‌تواند و باید استثناً بر اصل تلقی شود. به عبارت دیگر، دانشگاه هرگز نباید به مکانی امنیتی بدل گردد. با این حال و با تدقیق در شیوه‌نامه فوق‌الذکر، به نظر می‌رسد قانون‌گذاری بر خودتنظیمی متفوق است.

۴. این در حالی است که در چنین جرایمی، اصل بر جرم‌پوشی است. دیدگاه اسلامی در این خصوص و با تأکید بر قاعده فقهی درء، بی‌گمان خودتنظیمانه است.

خصوصاً از منظر مقنن اساسی مورد توجه ویژه قرار گرفته است. علاوه بر اصل هفتم،^۱ فصل هفتم قانون اساسی نیز در اصول یکصدم تا یکصد و ششم به بحث اخیر اختصاص یافته است. حتی شاید بتوان به نحوی از انحاء و به طور خاص از اصل یکصدم قانون اساسی، مفهوم خودتنظیمی البته در معنای عام کلمه را نیز استنباط نمود. همچنین قانون عادی نیز بر اهمیت شوراها و نقش بی‌بدیل آن‌ها در تمشیت امور از طریق خود مردم تأکید ورزیده و جلب مشارکت مردم در امور را از وظایف شوراها در نظر گرفته است. با این همه، سایه سنگین وزارت کشور و سایر نهادهای حاکمیتی همچون استانداری، فرمانداری، ... بر شوراها در نظام حقوقی داخلی غیرقابل انکار می‌باشد. ترکیب نسبتاً دولتی هیئت مرکزی حل اختلاف، حق انحلال شورا، حق سلب عضویت، رد تصمیمات و حتی دخالت در انتخاب شهردار از سوی مقامات حکومتی، نمونه‌هایی از تفوق ایشان بر شوراها و بالمآل، بی‌اثر شدن کارکرد این نهاد محلی است. برون‌رفت از تمرکزگرایی شدید کنونی، تقویت حکمرانی محلی با اعمال آن از طریق شوراها و در نهایت بهره‌گیری از آموزه خودتنظیمی لازم و ضروری است. باری به نظر می‌رسد میزان توجه به آموزه خودتنظیمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، علی‌رغم اهتمام مقنن اساسی در تأکید بر مشارکت مردم در امور، بنابر وجود مراجع تقنینی متعدد و نیز کثرت و تورم تقنینی، به شدت در عمل مورد غفلت قرار گرفته و بیش از پیش می‌بایستی به‌مثابه یک اصل، فن و نهایتاً هنر در تنظیم روابط انسانی مورد توجه قرار گیرد.

نتیجه

قانون و وضع قواعد حقوقی به‌مثابه یکی از اختراعات ارزشمند بشری در راستای اعمال کارویژه اصلی دانش حقوق (تمشیت روابط انسانی و در نهایت ایجاد نظم)، نه یگانه‌راه تنظیم‌گری حقوقی بلکه صرفاً یکی از آن‌ها می‌باشد. قاعده حقوقی البته دارای آنچه‌ان اوصاف ذاتی و عرضی منحصر به فردی است که آن‌ها را از سایر قواعد هنجاری در حوزه‌های همجوار خود مجزا می‌سازد. علی‌رغم نقش انکارناپذیر قانون به منظور تحقق و استمرار حیات جمعی در جوامع، وجود خطرات بالقوه ناشی از قانون‌گذاری نسنجیده، بی‌احتیاطی در وضع قوانین و در نتیجه پوچ‌گرایی قانونی، توجه دانشمندان حقوق را به سایر ابزارهای تنظیم‌گری جلب و باعث اهتمام بیشتر ایشان به تعمق در دانش فلسفه قانون‌گذاری و به‌ویژه آموزه خودتنظیمی گردیده است. می‌توان ادعا کرد که در عصر حاضر، تنظیم‌گری محدود به قانون‌گذاری رنگ باخته و سیاست‌گذاری نمی‌تواند به عمل قانون‌گذاری محدود

۱. طبق اصل هفتم قانون اساسی، «شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند...»

شود. امروزه قانون‌گذار نمی‌تواند و نباید در هر مسئله‌ای وارد شده، در باب تمامی روابط انسانی وضع‌هنجار نموده و بی‌باکانه از ابزار بسیار حساس قانون‌گذاری بهره‌جوید. همچنین امر قانون‌گذاری نباید به‌مثابه رفع تکلیف در یک نظام حقوقی تلقی شده و از این طریق، جنگلی از قواعد حقوقی ناکارآمد، غیرقابل اجرا و بی‌توجه به نیازهای جامعه را پدید آورد. اساساً در یک نظام حقوقی هوشمند، عدم ورود آگاهانه دولت، خود نوعی مداخله به حساب می‌آید؛ بدانگونه که نظام حقوقی اراده کرده است که از طریق سپردن نقش فعالانه به شهروندان برای حل مشکلات از طریق خودشان، راهی را بییامد که با وضع چندین قاعده حقوقی نیز هرگز چنین نتیجه‌ای به دست نمی‌آید. دولت دیوان‌سالار و متمرکز از یک سو و ضعف حقوق شهروندی از سوی دیگر، توسل به خودتنظیمی را با چالش مواجه ساخته است. باری، اهتمام به خودتنظیمی به قصد برون‌رفت از قانون‌گذاری بی‌رویه، گرچه ریشه در گذشته‌های دور دارد، به‌ویژه از اوایل دهه ۱۹۹۰ و به دنبال تغییر سیاست تقنینی در اروپا و ایجاد «فرهنگ جدید قانون‌گذاری» رشد چشمگیری نمود. خودتنظیمی دارای سطوح و معانی گوناگونی است. بی‌گمان مراد ما از تنظیم‌گری در مقاله حاضر، معنای عام یا همان سطح اول از تنظیم‌گری بوده است. در این معنا از تنظیم‌گری نیز سطوح مختلفی را می‌توان شناسایی نمود که آن‌ها را به سه دسته کلی خودتنظیمی محض، جایگزین و مشروط دسته‌بندی نموده‌اند. در این مقاله نشان داده شد که خودتنظیمی در حقوق و به‌ویژه حقوق عمومی، به‌مثابه یک هنر و فن برجسته می‌تواند و باید در نظر گرفته شود. یک هنر است؛ زیرا اعمال آن نشانگر کمال نظام حقوقی در بهره‌جویی خردمندانه و استثنائی از ابزار قانون‌گذاری و همراه با بیشترین نتیجه‌بخشی، اثرگذاری و کارآمدی به منظور تنظیم روابط انسانی است. از سوی دیگر، یک فن است؛ به این معنی که اعمال آن، علاوه بر احاطه بر مبانی نظری، مستلزم فهم خطرات احتمالی استفاده بی‌حدومرز از قوانین در عرصه عمل نیز می‌باشد. همچنین تدقیق در نظام تقنینی جمهوری اسلامی نیز نمایانگر آن است که علی‌رغم تأکید مقنن اساسی در توجه به آموزه مذکور، غفلت از اهتمام به آموزه خودتنظیمی را می‌توان از رهگذار دو عامل عمده تعدد مراجع تقنینی و نیز کثرت قواعد حقوقی مورد توجه قرار داد. به دیگر سخن، بی‌توجهی به اوصاف ذاتی و عرضی قاعده حقوقی، وجود مراجع قانون‌ساز موازی و هم‌پوشان و بالأخره حجم افراطی قوانین و مصوبات وضع‌شده توسط آن نهادها، عرصه‌ای را جهت بهره‌گرفتن از این آموزه مؤثر و کارآمد باقی گذاشته است. غفلت دولتمردان و قانون‌گذاران از مقوله خودتنظیمی آسیب‌های فراوانی به



همراه داشته است؛ موضوعی که می‌تواند به‌مثابه یکی از عوامل ناکارآمدی نظام تقنینی جمهوری اسلامی مورد تأمل بیشتر قرار گیرد. ارتباط خودتنظیمی با نوع نظام سیاسی و ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی کشورها و همچنین ریشه‌های اسلامی خودتنظیمی موضوعاتی است که مجال دیگری می‌طلبد.

منابع فارسی الف. کتابها

- ۱- اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۹). **حقوق شوراهای اداری**، معاونت تدوین و تنقیح قوانین ریاست جمهوری.
- ۲- جلالی، رضا (۱۳۸۷). **راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۳- راسخ، محمد (۱۳۸۴). **بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری**، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- ۴- راسخ، محمد (۱۳۹۶). **حق و مصلحت**، تهران: نشرنی، جلد ۲.
- ۵- روسو، ژان ژاک (۱۳۴۱). **قرارداد اجتماعی**، ترجمه غلامحسین زیرک‌زاده، تهران: انتشارات چهر.
- ۶- شاطریان، محمود (۱۳۹۳). **ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران**، رساله دکتری در رشته حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران، پردیس فارابی.
- ۷- شاطریان، محمود (۱۳۹۸). **آسیب‌شناسی حقوق شهری**، تهران: انتشارات سخنوران.
- ۸- شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱). **مقررات‌زدایی**، تهران: سمت.
- ۹- قاضی (شریعت پناهی). **سید ابوالفضل (۱۳۹۸)**، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر میزان.
- ۱۰- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۸). **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ یکصد و نوزدهم.
- ۱۱- موحد، محمدعلی (۱۳۹۶). **در هوای حق و عدالت**، از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، تهران: نشر کارنامه.
- ۱۲- وکیلان، حسن (۱۳۹۰). **گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری**، مجموعه مقالات، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- ۱۳- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۶). **مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی**، تهران: جنگل.

ب. مقاله‌ها

- ۱۴- آگاه، وحید (۱۳۹۶). «**تحلیل نظام صدور مجوز تولید و عرضه آثار سینمایی**

- در حقوق اداری ایران»، مجله حقوق اداری، شماره ۱۳، صص ۳۳-۶۲.
- ۱۵- الهام، غلامحسین و نورایی، مهدی (۱۳۹۴). «وحدت یا تعدد مراجع مقررہ‌گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۷، صص ۷-۲۲.
- ۱۶- حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸). «بررسی حقوقی شوراهاى اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدايي»، فقه و حقوق، شماره ۲۰، صص ۱۱۱-۱۳۲.
- ۱۷- توری، کارلو (۱۳۸۶). «قانون‌گذاری: امری میان سیاست و حقوق»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و راهبرد، شماره ۵۵، صص ۲۷۴-۲۵۷.
- ۱۸- راسخ، محمد و حسینی کرابی، مجتبی (۱۳۹۴). «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دو فصلنامه دانش‌نامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق)، شماره ۸، صص ۲۳-۳۹.
- ۱۹- زارعی، محمدحسین، حسنونند، محمد و سلمانی سبینی، مرضیه (۱۳۹۶). «مفهوم حکمرانی تنظیمی»، جستارهای حقوق عمومی، شماره ۱، صص ۱۴۷-۱۲۴.
- ۲۰- مرادخانی، فردین و محمودی، جواد (۱۳۹۹). «تحلیلی انتقادی بر شیوه‌نامه انضباطی دانشجویان، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۴، ۱۳۹۹، صص ۲۰۷-۱۸۷.
- ۲۱- مکای، ایجان و برجیان، علی (۱۳۹۷). «تورم حقوق»، تحقیقات حقوقی، شماره ۸۱، صص ۳۵-۶۴.
- ۲۲- هداوند، مهدی (۱۳۸۵). «درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی»، حقوق عمومی، شماره ۲، صص ۴۸-۶۳.

ج. منابع اینترنتی

- ۲۳- وکیلان، حسن، «سخنرانی حسن وکیلان با موضوع شیوه‌های قانون‌گذاری در نخستین مدرسه تابستانی حقوق پارلمانی»، اندیشه‌های حقوق عمومی، (۱۳۹۹/۶/۲۷) در: t.me/publiclawthoughts.
- ۲۴- مصوبه «مجموعه تکمیلی اقدامات اجرایی گسترش فرهنگ عفاف و حجاب»، شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۹۹/۶/۲۷) در: www.sccr.ir.
- ۲۵- «عوامل مؤثر بر اجرایی شدن سیاست‌های حجاب و راهکارهای پیش‌رو»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹/۶/۲۷) در: www.rc.majlis.ir.
- ۲۶- «نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آن‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹/۸/۹) در: www.rc.majlis.ir.

انگلیسی
الف. کتابها

- 27-Baldwin, Robert and Cave, Martin and Lodge, Martin (2012), Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press
- 28-Bartle, Ian and Vass, Peter (2005), Self-Regulation and The Regulatory State, A Survey of Policy and Practice, Bath: Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath School of Management

ب. مقالهها

- 29-Eijlander, Philip (2005), « Possibilities and Constraints in The Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands - Lessons to Be Learned for the EU?» Electronic Journal of Comparative Law, vol. 9.1, accessible .in: <http://www.ejcl.org/91/art91-1.html>
- 30-Gunningham, Neil and Rees, Joseph (1997), «Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective», Law & Policy, v19 n4, pp 363-414
- 31-Rose-Ackerman, Susan (2010), «Regulation and Public Law in Comparative Perspective», Law, Economics and Public Policy: Essays in Honour of Michael Trebilcock ., Vol. 60, No. 2 pp. 519-535
- 32-Senden, Linda (2005) «Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?» Electronic Journal of Comparative Law, vol. 9.1, accessible .in: <http://www.ejcl.org/91/art91-3.html>
- 33-Sulmane, Dace (2011), «Legislative Inflation- An Analysis of The Phenomenon in Contemporary Legal Discourse», Baltic Journal of Law & Politics, Volume 4, Number 2, pp

The Art of Self-Regulation in Public Law Reflecting on the Legislative System of the Islamic Republic

Mahmood Shaterian*

Javad Yahyazadeh**

Abstract:

The complex relationships of human beings with each other and the need to choose the most effective method in regulating those relationships through legal systems, have prompted efforts to change attitudes toward over-attachment to the use of legislative tools for legal regulation. However, the fundamental question is what is the most effective method in this regard? The present study is an attempt to analyze methods of legal regulation by the government in the present era. The main question of the article is what is the relationship between self-regulation and the legislation and also to what extent this doctrine has been considered in the legislative system of the Islamic Republic? In response to the question mentioned in this study with descriptive-analytical method and using of official legal texts and documents, it was concluded that first, self-regulation as an effective tool available to the government, especially in the current era. And in terms of legal regulation, it can and should be considered separately from the legislative tools and also superior to it. Also, a review of the legislative system of the Islamic Republic shows that the lack of attention to the various elements of law, the existence of multiple legislative authorities and the inflation of legal rules, has led to neglect of the Technique of self-regulation in the legal regulation of human relations to identify and analyze the causes of inefficiency of the legislative system of the Islamic Republic.

Keywords: Self-regulation, legislation, features of law, legislative system of the Islamic Republic.

*Assistant Professor of Law, the Faculty of Law, University of Kashan

mahmood.shaterian@gmail.com

** MA. In Public Law, the Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University (Corresponding Author) javad.yahyazadeh.atu@gmail.com