

11-1-1

11-1-1

11-1-1



دانشکده حقوق

پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد

رشته حقوق عمومی

عنوان:

ساختار، صلاحیت و پاسخگویی نهادهای مقررات گذار (ایران-انگلستان)

استاد راهنما:

دکتر محمد حسین زارعی

استاد مشاور:

دکتر اسدالله یآوری

نگارش:

۱۳۸۸/۱۱/۶

عرفان شمس

کتابخانه اسناد و کتابخانه ملی
جمهوری اسلامی ایران

تایپستان ۸۸

۱۳۰۳۴۰

تقدیم به پدرم برای حمایت های همیشگی اش

و

مادرم برای مهربانی اش

چکیده

در ربع آخر قرن بیستم تحقیقات در خصوص مقررات گذاری به عنوان یک روش حکومت، و در خصوص دولت مقررات گذار به عنوان بارزترین ویژگی مقررات گذاری بطور قابل توجهی افزایش یافته است. در واقع از اواسط دهه ۱۹۸۰، حکمرانی تنظیمی تبدیل به ویژگی اصلی تحولات در بسیاری از کشورها شده است. توسعه روش های تنظیمی دولت و تأثیرات آن بر زوایای مختلف زندگی شهروندان، با ایجاد تعداد گسترده ای از نهادهای مقررات گذار همراه بوده است؛ نهادهایی که وظایف تنظیمی دولت را در حوزه های مختلف اقتصادی و اجتماعی بر عهده دارند.

این رساله در پی آن است که برخی از مهمترین مسائل مرتبط با نهادهای مقررات گذار را از منظر حقوق عمومی و بطور خاص حقوق عمومی اقتصادی و حقوق اداری به بحث بگذارد. از این رو، پس از بررسی تئوری های مقررات گذاری به عنوان درآمدی بر مقررات گذاری، ساختار و صلاحیت این نهادها مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در عین حال، صلاحیت های گسترده اعطایی به نهادهای مقررات گذار، بحث های مهمی را در خصوص پاسخگویی این نهادها به دنبال دارد. همچنین، ورود مفهوم مقررات گذاری خوب و مقررات گذاری بهتر در سال های اخیر، موجب تحول در نظام پاسخگویی نهادهای مقررات گذار شده است که در این رساله تلاش می شود تا حد امکان این تحولات مورد بررسی قرار گیرد.

لغات کلیدی: مقررات گذاری، نهادهای مقررات گذار، دولت مقررات گذار، حکمرانی تنظیمی، ساختار نهادهای مقررات گذار، صلاحیت نهادهای مقررات گذار، پاسخگویی نهادهای مقررات گذار.

فهرست اجمالی

۱.....	مقدمه
۹.....	فصل اول - تئوری های مقررات گذاری
۱۱.....	گفتار اول - تئوری های منفعت عمومی
۳۶.....	گفتار دوم - تئوری های منفعت خصوصی
۵۴.....	فصل دوم - ساختار و صلاحیت نهادهای مقررات گذار
۶۵.....	گفتار اول - ساختار نهادهای مقررات گذار
۹۳.....	گفتار دوم - صلاحیت های نهادهای مقررات گذار
۱۱۱.....	فصل سوم - پاسخگویی نهادهای مقررات گذار
۱۱۲.....	گفتار اول - پاسخگویی در پرتو اصول مقررات گذاری بهتر در انگلستان
۱۲۵.....	گفتار دوم - انواع پاسخگویی نهادهای مقررات گذار در انگلستان
۱۴۵.....	نتیجه گیری

فهرست تفصیلی

۱.....	مقدمه
۹.....	فصل اول - تئوری های مقررات گذاری
۹.....	مقدمه
۱۱.....	گفتار اول - تئوری های منفعت عمومی
۱۲.....	مبحث اول - دلایل و اهداف اقتصادی تئوری های منفعت عمومی
۱۲.....	بند اول - انحصارات و انحصارات طبیعی
۱۵.....	بند دوم - عملکرد نامتوازن بازار
۱۷.....	بند سوم - مشکل اطلاعات
۱۹.....	بند چهارم - آثار جانبی و کالاهای عمومی
۲۱.....	بند پنجم - نتایج نامطلوب بازار
۲۳.....	مبحث دوم - اهداف غیر اقتصادی مقررات گذاری
۲۳.....	بند اول - عدالت توزیعی
۲۷.....	بند دوم - سیاست های پدرسالارانه
۲۹.....	بند سوم - ارزش های جامعه
۳۰.....	مبحث سوم - نقدهای وارد به تئوری منفعت عمومی
۳۵.....	مبحث چهارم - گونه پیچیده تر تئوری منفعت عمومی
۳۶.....	گفتار دوم - تئوری های منفعت خصوصی
۳۶.....	مبحث اول - تئوری اسارت

۳۸.....	مبحث دوم- تئوری شیکاگو.....
۳۹.....	بند اول- بسط تئوری شیکاگو.....
۴۲.....	بند دوم- رقابت بین گروه های فشار: پیکر.....
۴۵.....	بند سوم- نقدهای وارد به تئوری شیکاگو.....
۴۸.....	مبحث سوم- تئوری انتخاب عمومی.....
۵۴.....	فصل دوم- ساختار و صلاحیت نهادهای مقررات گذار.....
۵۴.....	مقدمه.....
۵۴.....	۱. تعریف نهاد مقررات گذار.....
۵۷.....	۲. دلایل ایجاد نهادهای مقررات گذار.....
۶۱.....	۳. پیشینه ایجاد نهادهای مقررات گذار.....
۶۵.....	گفتار اول- ساختار نهادهای مقررات گذار.....
۶۷.....	مبحث اول- مسائل اساسی در تعیین ساختار نهاد مقررات گذار.....
۶۹.....	بند اول- ویژگی های فنی صنعت مربوطه.....
۷۰.....	بند دوم- ساختار سیاسی دولت (حکومت).....
مبحث دوم- ساختار سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ایران و	
۷۱.....	سازمان ارتباطات انگلستان.....
۷۱.....	بند اول- منشأ تأسیس.....
۷۱.....	الف- منشأ تأسیس سازمان تنظیم مقررات.....
۷۳.....	ب- منشأ تأسیس سازمان ارتباطات انگلستان.....
۷۳.....	بند دوم- ارکان و ساختار سازمانی.....

- الف- ارکان و ساختار سازمانی پیشنهادی برای نهاد مقررات گذار ایران..... ۷۴
- ب- ارکان و ساختار سازمانی تصویبی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی..... ۷۵
- ج- ارکان و ساختار سازمانی سازمان ارتباطات انگلستان..... ۷۸
- بند سوم- میزان استقلال..... ۸۰
- الف- میزان استقلال سازمان تنظیم مقررات..... ۸۱
۱. سازمان تنظیم مقررات: استقلال یا انحلال؟..... ۸۵
- ۱.۱. مقدمه (دلایل توجیهی) طرح استقلال سازمان تنظیم مقررات..... ۸۵
- ۲.۱. طرح اصلاح قانون وظایف و اختیارات وزارت اطلاعات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲..... ۸۶
- ۳.۱. اظهار نظر مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی..... ۸۷
- ۱.۳.۱. طرح مسأله..... ۸۷
- ۲.۳.۱. نقاط قوت طرح..... ۸۸
- ۳.۳.۱. نقاط ضعف طرح..... ۸۹
- ۴.۳.۱. نتیجه گیری و پیشنهادها..... ۸۹
- ۵.۳.۱. پیشنهاد مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی..... ۹۰
- ب- میزان استقلال سازمان ارتباطات انگلستان..... ۹۲
- گفتار دوم- صلاحیت نهادهای مقررات گذار..... ۹۳**
- مبحث اول- وظایف نهادهای مقررات گذار..... ۹۳
- بند اول- وظایف اولیه..... ۹۵
- بند دوم- وظایف ثانویه..... ۹۷
- الف- وظایف زیست محیطی..... ۹۷
- ب- وظایف ایمنی..... ۹۷
- مبحث دوم- صلاحیت نهادهای مقررات گذار..... ۹۸

۹۹.....	بند اول - قاعده گذاری
۱۰۱.....	۱. محدودیت های قاعده گذاری
۱۰۲.....	۱.۱. هدف قواعد
۱۰۲.....	۲.۱. تأثیر قواعد
۱۰۳.....	بند دوم - صلاحیت های مربوط به مجوز (صدور، اصلاح، اجرا)
	مبحث سوم - صلاحیت های سازمان تنظیم مقررات ایران و
۱۰۴.....	سازمان ارتباطات انگلستان
۱۰۵.....	بند اول - صلاحیت های سازمان تنظیم مقررات ایران
۱۰۵.....	الف- وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات
۱۰۵.....	ب- وظایف و اختیارات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
۱۰۷.....	ج- وظایف و اختیارات رییس سازمان
۱۰۷.....	بند دوم - صلاحیت های سازمان ارتباطات انگلستان
۱۱۱.....	فصل سوم - پاسخگویی نهادهای مقررات گذار
۱۱۱.....	مقدمه
	گفتار اول - پاسخگویی در پرتو اصول مقررات گذاری بهتر
۱۱۲.....	در انگلستان
۱۱۵.....	مبحث اول - اصول مقررات گذاری بهتر
۱۱۷.....	مبحث دوم - گزارش کمیته قانون اساسی مجلس اعیان
۱۱۹.....	مبحث سوم - چارچوب مقررات گذاری: مسئولیت نسبت به همه طرف ها
۱۲۱.....	مبحث چهارم - عناصر پاسخگویی

مبحث پنجم - حکمرانی تنظیمی در عمل..... ۱۲۲

مبحث ششم - پاسخ دولت به کمیته قانون اساسی..... ۱۲۳

گفتار دوم - انواع پاسخگویی نهادهای مقررات گذار

در انگلستان..... ۱۲۵

مبحث اول - پاسخگویی به مصرف کنندگان..... ۱۲۶

مبحث دوم - پاسخگویی به نهادهای موضوع مقررات گذاری..... ۱۲۹

مبحث سوم - پاسخگویی به دولت (وزیران)..... ۱۳۲

مبحث چهارم - پاسخگویی به پارلمان..... ۱۳۴

مبحث پنجم - پاسخگویی به دادگاه ها..... ۱۳۸

الف- زمینه های گسترش صلاحیت دادگاه ها..... ۱۳۹

ب- دادگاه صلاحیتدار و گسترش معیار کنترل قضایی..... ۱۴۰

نتیجه گیری..... ۱۴۵

فهرست منابع..... ۱۴۹

الف- منابع فارسی..... ۱۴۹

ب- منابع لاتین..... ۱۵۰

طرح موضوع

نقش و کارکرد دولت در اقتصاد طی دو قرن اخیر، دستخوش تحولات عمیقی بوده است. شاید اغراق نباشد اگر قرن بیستم را تعیین کننده ترین دوره تاریخی از نظر نقش و جایگاه دولت در اداره امور اقتصادی و سیاسی بدانیم. اوایل قرن بیستم، مقارن با مواجهه اقتصادهای سرمایه داری با بحران های بزرگ اقتصادی از یک طرف، و استقرار حکومت های مبتنی بر کمونیسم از سوی دیگر بود. در این دوران بسیاری از نظرها به این سمت جلب شد که همه ناکارآمدی های نظام سرمایه داری، بصورت یک بحران فراگیر خود را نشان داده است و حکومت های کمونیستی منعکس کننده تکامل طبیعی تاریخ بشر هستند که بدیل کاملتری را برای نظام های سرمایه داری ارائه کرده اند. بر اساس این رویکرد، تصمیمات اقتصادی توسط دولت اتخاذ می شود. این تصمیمات در حالت کامل خود شامل تصمیم در مورد نوع و میزان کالاهای تولیدی و نوع و مقدار کالاهای مصرفی می شود. این نوع رویکرد به دولت از جانب کسانی است که حاصل فرآیند عملکرد بازار را «عادلان» ندانسته و با رویکردی آرمان گرایانه، تخصیص منابع و تصمیم گیری اقتصادی را در صلاحیت دولت می دانند. بنابراین بطور طبیعی، دولت جایگزین بازار می شود و از آن جا که ساز و کار بازار به عنوان رقیب تلقی می شود، سیاستگذاران و مجریان خود را موظف به مقابله با آن می بینند. این نگرش امروزه بخصوص پس از اثبات ناکارآمدی های آن در دوران پس از جنگ جهانی دوم (که همراه با اجرای سیاست های ملی سازی صنایع در بسیاری از کشورهای اروپا بود) مدافع چندان ندارد. اما در ربع پایانی قرن بیستم، بازگشت دوباره ای به سوی اندیشه های دوره اول بوجود آمد و رویکرد معروف به «نئو لیبرالیسم» توانست اندیشه های دولت گرای سوسیالیستی و رفاه را تا حدودی از صحنه خارج کند. در واقع، می توان گفت ناتوانی های دولت های سوسیالیستی در پاسخگویی به خواسته ها و تقاضاهای مصرفی افراد جامعه، ناتوانی های دولت های رفاه در حل معضل رکود تورمی در کشورهای سرمایه داری، پیش زمینه احیای این رویکرد بود. در این رویکرد، دولت نهادی است که باید از طریق اقدامات مختلف و از جمله بطور خاص وضع قوانین و مقررات، به تمشیت و تنظیم بازار بپردازد و شرایط مناسبی برای کارکرد آن فراهم آورد و در عین حال در حوزه های مختلفی که بازار قادر به پاسخگویی به خواسته های جامعه نیست، مداخله کند. آنچه در این رویکرد بیشتر بر آن تأکید می شود، تنها حوزه وظایف دولت نیست، بلکه سعی در ایجاد «کارایی» در نظام اقتصادی، یکی از مهمترین اهداف آن به شمار می رود. در ادبیات اقتصادی، حقوقی و سیاسی آن چه برای نامگذاری این اقدامات مختلف بکار می رود، اصطلاح «Regulation» است که از دهه ۱۹۸۰ به بعد، تبدیل

به شاخه مستقلی برای مطالعه شده است. در خصوص مفهوم این اصطلاح بین صاحبان نظر اتفاق نظر وجود ندارد¹، با این وجود، این مفهوم را می توان در سه سطح مورد بررسی قرار داد:

در سطح اول که مفهوم محدود Regulation نیز است، Regulation به مثابه روش و شیوه ای خاص از حکمرانی مورد توجه قرار می گیرد. در این مفهوم، Regulation مجموعه ای از قواعد و مقررات است که معمولاً به وسیله سازمانهای اداری برای کنترل و اجرای قانون به کار می رود. در واقع در این مفهوم، Regulation به معنی وضع مقررات توسط سازمان های اداری بکار می رود.

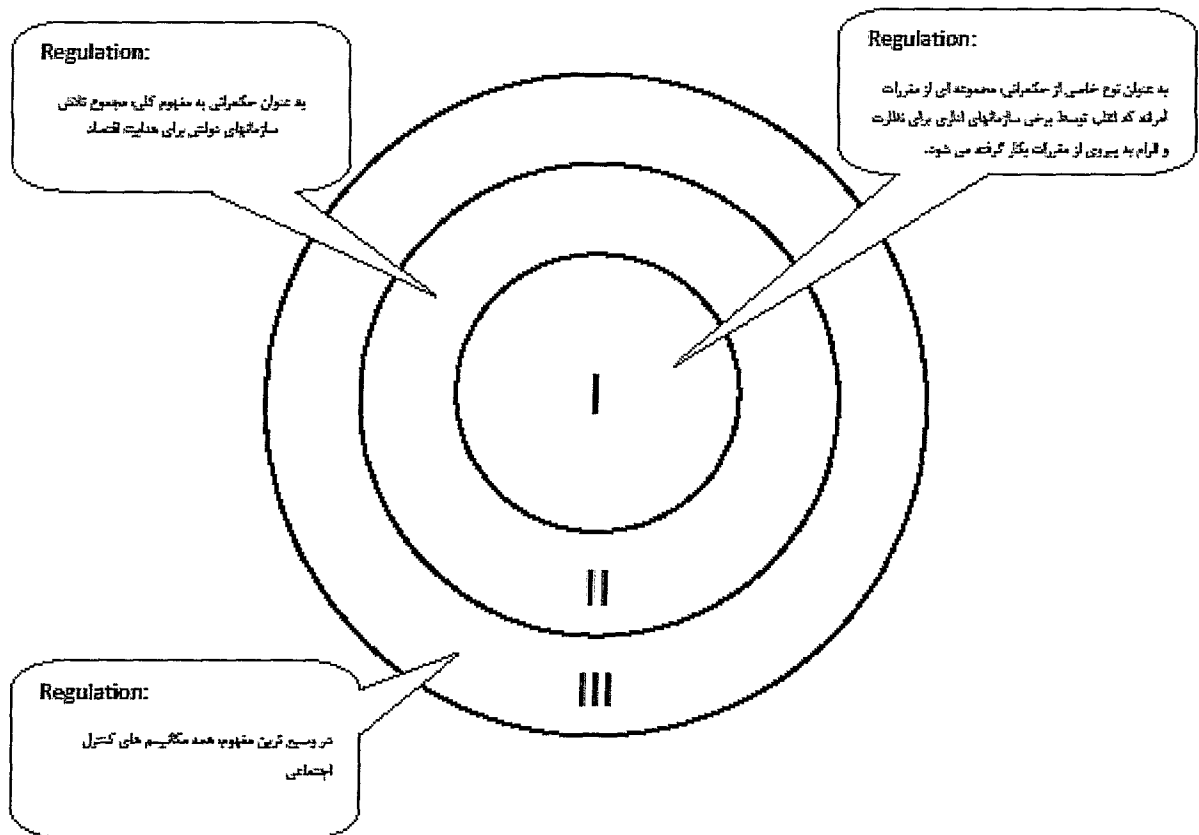
در سطح دوم یا مفهومی کلی تر، Regulation به اقدامات نهادهای دولتی برای هدایت اقتصاد اطلاق می شود. این مفهوم از Regulation را می توان به معنای مداخله دولت در اقتصاد نیز بکار برد. این معنی از مفهوم اول وسیع تر است، زیرا علاوه بر مقررات گذاری، شامل اقداماتی مانند وضع مالیات، یارانه ها، توزیع ثروت و قیمت گذاری هم می شود. در واقع مبانی و تحولات آتی مربوط به مفهوم Regulation نیز از اینجا آغاز می شود.

در سطح سوم یا وسیع ترین مفهوم، Regulation عبارت از همه مکانیسمهایی است که برای کنترل اجتماعی بکار می رود. امروزه استفاده از دانش و تکنیک های مقررات گذاری در حوزه اجتماعی توسط دولتها ترغیب می شود. با این وجود مقررات گذاری اجتماعی از مقررات گذاری اقتصادی پیشرفت کندتری داشته است.

سه معنای ذکر شده از Regulation تا حدی تغییراتی که در زمینه اقتصادی و اجتماعی این مفهوم رخ داده است را مشخص می کند. اما به جهت روشن تر شدن بحث و ارائه معادلی واحد برای واژه Regulation، لازم است به تفاوت معنایی این مفهوم در اروپا و آمریکا اشاره ای شود. تا پایان دهه ۱۹۸۰، محققین خارج از ایالات متحده آمریکا گرایش داشتند که واژه Regulation را برای نشان دادن ابزارهای کلی دولت برای کنترل اقتصاد بکار ببرند (معنای دوم). از این دیدگاه، Regulation و Intervention تقریباً بصورت مترادف هم بکار می رفت. این وضعیت در آمریکا متفاوت بود. در آمریکا، مفهوم Regulation در پاسخ به رشد بی سابقه سازمان های اداری مستقل و آیین های حاکم بر تصمیم گیری آن ها، معنای مضیق تری پیدا کرده است (معنای اول). گسترش جهانی مفهوم Regulation و مخصوصاً تأسیس نهادهای اداری مقررات گذار مستقل در بخش های مختلف اقتصاد بخصوص در حوزه خدمات

¹ See Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge University Press, 2007, p. 3., and also Anthony I. Ogus, *Regulation, Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, 2004, p. 1.

عمومی، منجر به برخی همپوشانی‌ها و تغییرات در معانی Regulation شده است: به سمت مضیق‌ترین مفهوم و دور شدن از معنای دوم. این حرکت به سمت مضیق‌ترین مفهوم با تغییری که در استفاده برخی اقتصاددانان از مفهوم Regulation صورت گرفت، تقویت شد. رشد اقتصاد نهادگرا و تحقیقات حقوقی و اقتصادی که در این زمینه صورت گرفت این تغییرات را تأیید کرد. بنابراین بنظر می‌رسد حتی در حوزه اقتصاد، معنای مضیق‌تر، یعنی مقررات‌گذاری در حال رواج و رشد است. به عبارتی، واژه «مقررات‌گذاری» را می‌توان برای دلالت بر اقدامات مختلفی که برای کنترل و هدایت اقتصاد انجام می‌شود نیز به کار برد، چند در هنگام استفاده از این معادل باید به زمینه و بستر استفاده از آن، توجه لازم را داشت.



اغلب ادعا شده است که ما در عصر «دولت مقررات گذار»^۲ زندگی می‌کنیم.^۳ در واقع، از میان عناوین زیادی که برای نشان دادن ماهیت دولت مدرن بکار رفته است^۴، اصطلاح دولت مقررات گذار رواج بیشتری یافته است. در واقع، دولت مقررات گذار حکایت از این دارد که دولت‌های مدرن به جای استفاده از سیستم مالکیت عمومی یا تأمین و عرضه مستقیم خدمات بوسیله دولت، تأکید بیشتری بر استفاده از قواعد و استانداردها دارند. به عبارتی می‌توان گفت مقررات گذاری، بخش توسعه یافته دولت مدرن است.

رشد مقررات گذاری در سال‌های اخیر بطور خاص با تعداد زیادی از «نهادهای مقررات گذار»^۵ که از طریق قانون موضوعه بوجود آمده‌اند، مورد توجه قرار گرفته است. این نهادها مستقل از دولت هستند، اما برای اجرای اهداف یا سیاست‌های تعیین شده توسط دولت بوجود می‌آیند. مطالعات اخیر در زمینه مقررات گذاری اغلب محدود به مطالعه نهادهای مقررات گذار شده است. صرفنظر از این موارد، بیشترین پیچیدگی‌هایی که در خصوص نهادهای مقررات گذار وجود دارد، مربوط به توسعه روشهای تنظیمی دولت است؛ به این معنا که استفاده دولت از نهادهای مقررات گذار، آرام آرام حوزه‌های بیشتری از زندگی و صحنه سیاسی را در بر می‌گیرد. به نحوی که می‌توان گفت در حال حاضر پیدا کردن حوزه‌ای - عمومی یا خصوصی - که تابع مقررات گذاری یک یا چند نهاد مقررات گذار نباشد، دشوار است. از سویی، به منظور اجرای سیاست‌های دولت، در برخی موارد صلاحیت‌های گسترده‌ای به این نهادها اعطا شده است. صلاحیت‌هایی از قبیل وضع قوانین و مقررات، صدور مجوزها، وضع جریمه، تعلیق شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی و... این امر، بحث مشروعیت تصمیمات این نهادها - بخصوص در مواردی که بنظر می‌رسد این نهادها از حدود صلاحیت خود فراتر می‌روند- را پیش می‌کشد. مرور ادبیات حوزه مقررات گذاری در سال‌های اخیر نشان می‌دهد، بیشترین تحقیقات حول محور صلاحیت قاعده گذاری نهادهای مقررات گذار و پاسخگویی این نهادها بوده است.

^۲ Regulatory State.

^۳ Jacint Jordans & David Levi-Faur, *The politics of Regulation in the Age of Governance*, in Jacint Jordans & David Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation*, Edward Elgar, 2004, p. 8., Tony Prosser, *Regulation, Markets and Legitimacy*, in Jeffrey Jowell & Dawn Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Sixth Edition, 2007, p. 339.

^۴ برای دیدن این عناوین ن.ک:

Christopher Pierson, *The Modern State*, Routledge, 1996, p. 94.

^۵ Regulatory Agencies.

علاوه بر این موارد، بررسی تاریخچه و زمینه های مقررات گذاری در بسیاری از کشورها بخصوص کشورهای اروپایی، نشان دهنده این است که مقررات گذاری همگام و همراه با سیاست های دولت در خصوص آزاد سازی و خصوصی سازی صنایع و خدمات عمومی بوده است. در واقع، هر چند یکی از اهداف اجرای این سیاست ها کاهش حضور دولت در اقتصاد بوده است، با این وجود دولت می بایست برای تأمین شرایط رقابت در بازار، جلوگیری از ایجاد انحصار و حمایت از مصرف کنندگان، مداخله می کرد. راه حل، ایجاد نهادهایی بود که با وجود استقلال ساختاری از دولت، و در عین حال بهره مندی از متخصصان هر حوزه، بتوانند از طریق مقررات گذاری کارآیی اقتصادی را افزایش دهند. اهمیت موضوع با توجه به مورد ایران بهتر درک می شود. بنظر می رسد که با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به دنبال آن، تدوین و تصویب «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، جهت گیری دولت در عرصه اقتصاد، واگذاری امور به بخش خصوصی خواهد بود. این در حالی است که اجرای این سیاست ها، مستلزم وجود نهادهایی برای تنظیم و کنترل بازار هر حوزه خواهد بود؛ همانطور که در انگلستان، خصوصی سازی همراه با ایجاد تعداد زیادی از نهادهای مقررات گذار مستقل، به منظور تنظیم بازار بود. این در حالی است که در ادبیات حقوقی - و بخصوص حقوق عمومی - موجود در ایران، توجه چندانی به نقش این نهادها در اجرای سیاست های خصوصی سازی نشده است.

سوالات تحقیق

با توجه به مطالب بالا، این تحقیق در پی پاسخ به یک سؤال مقدماتی و یک سؤال اصلی به شرح زیر است:

۱- چه مبانی و تئوری هایی برای مقررات گذاری وجود دارد؟

۲- ساختار و صلاحیت های نهادهای مقررات گذار چیست؟ و ساز و کارهای پاسخگویی در خصوص نهادهای مقررات گذار چگونه عمل می کند؟

پیشینه تحقیق

از دهه ۱۹۸۰، تحقیقات آکادمیک در خصوص مقررات گذاری به عنوان روش حکومت و در خصوص دولت مقررات گذار به عنوان بارزترین ویژگی مقررات گذاری، بطور قابل توجهی افزایش یافته است. در واقع این بدین دلیل بوده است که از اواسط دهه ۱۹۸۰، «حکمرانی تنظیمی»^۶ تبدیل به ویژگی مرکزی تحولات در

^۶ Regulatory Governance.

اتحادیه اروپا، آمریکای لاتین، آسیای شرقی و بطور کلی کشورهای در حال توسعه شده است و کتب مختلفی در خصوص این تحولات نوشته شده است که از آن جمله می توان به کتاب های زیر اشاره کرد: «ظهور دولت مقررات گذار در اروپا» توسط «جیان دومنیکو ماژون»^۷، «سیاست تنظیمی در آمریکای لاتین: واقعیت های پسا خصوصی سازی» توسط «مانزتی»^۸، و «حکمرانی تنظیمی در کشورهای در حال توسعه» توسط «مارتین مینوگ» و «لدوینا کارینو»^۹. با این وجود هنوز خواندن برخی آثار کلاسیک تر مانند «مقررات گذاری اقتصاد توسط کمیسیون های مستقل» توسط «مارو برنشتاین»^{۱۰}، «اقتصاد آمریکا، سیاست عمومی، مطالعه موردی و نظریه سیاسی» توسط «تئودور لووی»^{۱۱}، و «سیاست های مقررات گذاری» توسط «جیمز ویلسون»^{۱۲} مفید خواهد بود. با این وجود همانطور که گفته شد، رشد مقررات گذاری همراه با ایجاد تعداد بسیار زیادی از نهادهای مقررات گذار بوده است، به نحوی که مطالعه مقررات گذاری در سال های اخیر محدود به مطالعه نهادهای مقررات گذار بوده است. به عنوان مثال می توان به کتاب «نهادهای اداری مستقل» توسط «روبرتو کارانتا»، «مدز آندناس» و «دوناکان فرگریو»^{۱۳} اشاره کرد.

با این وجود، در ایران هنوز مطالعه مستقلی در خصوص مقررات گذاری و نهادهای مقررات گذار با رویکرد حقوق عمومی صورت نگرفته است. ردپایی از موضوع مقررات گذاری را تنها می توان در برخی کتاب های اقتصاد محض و نیز کتاب هایی که با رویکرد مدیریتی و خط مشی گذاری (بصورت ترجمه) به موضوع پرداخته اند، پیدا کرد.^{۱۴}

⁷ Giandomenico Majone, *The Rise of Regulatory State in Europe*, West European Politics, 1994.

⁸ Luigi Manzetti, *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, North-South Center Press, 2000.

⁹ Martin Minogue & Ledivina Carino (eds.), *Regulatory Governance in Developing Countries*, Edward Elgar, 2006.

¹⁰ M.H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, 1955.

¹¹ Theodore Lowi, *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, World Politics, 1964.

¹² James Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, Basic Books, 1980.

¹³ Roberto Caranta, Mads Andenas and Duncan Fairgrieve (eds.), *Independent Administrative Authorities*, British Institute of International and Comparative Law, 2004.

¹⁴ به عنوان مثال می توان به کتاب های زیر اشاره کرد:

مایکل هاوالت و ام رامش، *مطالعه خط مشی عمومی*، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

روش تحقیق

تحقیق حاضر، تحقیقی توصیفی، تحلیلی و کاربردی است. همچنین از مطالعه تطبیقی استفاده خواهد شد تا نسبت به سؤالات تحقیق پاسخی در خور فراهم گردد. به همین منظور کشور انگلستان و ایران به عنوان کشور مورد مطالعه انتخاب شده است. انتخاب کشور انگلستان از آن رو صورت گرفت که سیر تاریخی مقررات گذاری و تحول و تکامل نهادهای مقررات گذار در این کشور قابل توجه است. سیاست های خصوصی سازی در این کشور که از ابتدای دهه ۱۹۸۰ اجرا شد، منجر به ظهور و تأسیس تعداد زیادی از نهادهای مقررات گذار مستقل شد. ساختار این نهادها در انگلستان از ابتدای تأسیس در حال تحول و تکامل بوده و نقش گسترده ای را در اجرای سیاست های عمومی ایفا کرده اند. به نحوی که گفته می شود این نهادها در مواردی جایگزین وزیران شده اند. بحث های مهمی نیز در طول ده سال اخیر در خصوص صلاحیت و پاسخگویی این نهادها در انگلستان صورت گرفته و این مباحث، تحولاتی را نیز در نظام مقررات گذاری انگلستان ایجاد کرده است. مطالعه تجربه این کشور می تواند در اجرای سیاست های خصوصی سازی در ایران و همچنین ساختار، صلاحیت و نحوه پاسخگویی این نهادها مفید باشد. روش جمع آوری داده ها و اطلاعات در این مطالعه کتابخانه ای و در مواردی از طریق مراجعه به سایت های اینترنتی بوده است.

ساختار تحقیق

با توجه به مراتب فوق، موضوع تحقیق حاضر اساساً ساختار، صلاحیت و پاسخگویی نهادهای مقررات گذار خواهد بود: ساختار این نهادها از زمان ایجاد آن ها در سرتاسر دنیا، موضوعی بوده که توجه حقوقدانان حقوق اداری و اساسی را به خود جلب کرده است. جایگاه این نهادها در نظام حقوقی هر کشور و نحوه تشکیل این نهادها، به علاوه روابط این نهادها با نهادهایی مانند پارلمان و دولت همواره مورد توجه این دسته از حقوقدانان بوده است. ایجاد این نهادها، و استقلال نسبی آن ها از دولت، به معنی اعطای صلاحیت به این نهادها در اجرای سیاست های عمومی است. بحث واگذاری صلاحیت به این نهادها و حدود آن به همراه نظارت بر نحوه اعمال این صلاحیت، موضوع مطالعه حقوق اداری است. با این اوصاف، این پایان نامه در سه فصل تدوین شده است. در فصل اول، نظر به اهمیت موضوع، تئوری های مقررات گذاری به عنوان مبنای بحث مورد بررسی قرار می گیرد. در این فصل عمده ترین تئوری های مقررات گذاری - یعنی تئوری منفعت عمومی و تئوری منفعت خصوصی - به همراه نقدهای وارد به هر کدام، مطالعه می شود. فصل دوم، به بحث

ساختار و صلاحیت این نهادها اختصاص دارد. مقدمه این فصل به ارائه تعریف، پیشینه و دلایل ایجاد این نهادها می پردازد و در دو گفتار مهمترین مباحث پیرامون ساختار و صلاحیت نهادهای مقررات گذار مورد توجه قرار گرفته است. گفتنی است در این فصل تحولات اخیر دو نظام انگلستان و ایران در خصوص ساختار و صلاحیت نیز مورد اشاره قرار گرفته است. صلاحیت های گسترده اعطایی به نهادهای مقررات گذار ناگزیر مسأله پاسخگویی این نهادها را به همراه دارد. مسأله ای که موضوع فصل سوم این پایان نامه راتشکیل می دهد. در این فصل سعی شده است که پاسخگویی نهادهای مقررات گذار در پرتو اصول مقررات گذاری بهتر، که موضوعی نسبتاً جدید در نظام مقررات گذاری انگلستان است، مورد بررسی قرار گیرد. در واقع، این اصول، تا حدی موجب توسعه مسئولیت و پاسخگویی نهادهای مقررات گذار شده اند. با این وجود، جدید بودن ایجاد نهادهای مقررات گذار (و بطور خاص نهادهای مقررات گذار اقتصادی) در ایران، در کنار نبود قوانین و مقررات روشن پاسخگویی و نیز فقدان رویه در خصوص پاسخگویی این نهادها در ایران، موجب عدم امکان تطبیق در فصل سوم این رساله شده است. با این حال، برخی مسائل مربوط به پاسخگویی نهادهای مقررات گذار در ایران به جهت ارتباط آن با تعیین ساختار این نهادها، در فصل دوم، هنگام بحث از ساختار سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، بطور محدود مورد بررسی قرار گرفته است.

فصل اول - تئوری های مقررات گذاری

مقدمه

تئوری مقررات گذاری مجموعه ای از نظریات و فرضیات در خصوص این است که مقررات گذاری چرا ظهور می کند و چه بازیگرانی در ظهور آن مشارکت می کنند. همچنین تئوری مقررات گذاری الگوهای نوعی کنش متقابل بین بازیگران مقررات گذاری را بررسی می کند. در پاسخ به سؤال نخست، نظریات و فرضیات از محدوده حقوق فراتر می رود و اکثر مطالب این فصل، برگرفته از رشته های سیاسی، اقتصادی و جامعه شناسی است. برای درک بهتر موضوع، لازم است که دو ایده محوری را در ذهن داشته باشیم. این ایده ها کمک می کنند تا کانون توجه تئوریهای مقررات گذاری را تفکیک کنیم. نخست، فرض برخی تئوری ها این است که مرز نسبتاً روشنی بین بازیگران عمومی و خصوصی و نهادها وجود دارد، در حالیکه دیگر تئوری ها معتقدند که این مرز چه در تئوری و چه در عمل کمرنگ شده است. دوم، برخی تئوری ها اساساً بر اهداف، عوامل و تأثیرات به لحاظ اقتصادی مشخص، تمرکز می کنند، در حالیکه نظرات دیگر این رویکرد را با توجه به اهداف، عوامل و تأثیرات گسترده تر مشخص سیاسی تکمیل می کند. هدف این فصل این است که با بررسی تئوری های متفاوت مقررات گذاری، نقش های متفاوتی که این تئوری ها به بازیگران دولتی و عمومی و نهادها می دهند، بررسی شود. این بررسی کمک می کند تا میزان توجه این بازیگران به اهدافی مانند ارتقای کارایی، بازتوزیع و دیگر اهداف گسترده اجتماعی را درک کنیم.^{۱۵}

در این فصل، تئوری های مقررات گذاری به دو دسته عمده تقسیم می شوند: تئوری های منفعت عمومی و تئوری های منفعت خصوصی. همه این تئوری ها بطور مشترک بر یک مسئله محوری تمرکز می کنند و باز کردن این مسئله محوری است که تفاوت در اتخاذ رژیم های تنظیمی را نمایان می سازد. در جایی که مقررات گذاری در اصل به عنوان مداخله دولت در اقتصاد از طریق وضع و اعمال مقررات قانونی تلقی می شود، تئوری های مقررات گذاری می توانند به عنوان توضیح چگونگی و چرایی ظهور معیارها و استانداردهای مقررات گذاری تفسیر شوند. بطور خاص، تئوری های منفعت عمومی و منفعت خصوصی می توانند به عنوان توضیحاتی برای این امر مورد توجه قرار گیرند که چه اتفاقی بازیگران دولتی را وادار به وضع مقررات جزئی برای کنترل و اداره رفتار بازیگران خصوصی می کند. اما علم مقررات گذاری بطور فزاینده ای «فهم» مقررات گذاری به عنوان مقررات حقوقی تصویب شده توسط دولت را به چالش می کشد؛ بازیگران خصوصی و دیگر بازیگران غیر دولتی، نقش بطور فزاینده مهمی را در ایجاد و اجرای مقررات ایفا می کنند.

¹⁵ Bronwen Morgan and Karen Yeung, Op.cit, p. 16.

تئوری های منفعت عمومی مقررات گذاری خواست تعقیب اهداف جمعی با هدف ارتقای رفاه عمومی جامعه را ناشی از قانونگذاران (و دیگر اشخاص مسئول برای وضع و اجرای مقررات) می دانند. در مقابل، تئوری های منفعت خصوصی، به «منفعت عمومی گرایی» قانونگذاران و سیاست گذاران به دیده تردید می نگرند، و تأکید می کنند که مقررات گذاری اغلب گروه های خاصی از جامعه را منتفع می کند و نه همیشه گروه هایی را که بظاهر در صدد تأمین منافع آن هاست.^{۱۶}

شایان ذکر است که تئوری های مقررات گذاری اغلب شامل ترکیبی از عناصر توضیحی و تجویزی است. تمرکز عنصر توضیحی بر توضیح این است که چرا مقررات گذاری ظهور می کند و عنصر تجویزی هدف یا اهدافی را که مقررات گذاری باید تعقیب کند، تعیین می کند. بطور مثال، برخی تئوری های منفعت عمومی مقررات گذاری، ممکن است دلیل ظهور مقررات گذاری را پاسخ به کاستی های بازار^{۱۷} توضیح دهند، اما همچنین مقررات گذاری را به عنوان پاسخ «صحیح یا درست» به کاستی بازار نیز تجویز کنند، زیرا مقررات گذاری باید به دنبال دستیابی به کارایی اقتصادی باشد. در مقابل برخی تئوری های منفعت خصوصی، دلیل ظهور مقررات گذاری را نتیجه فشار گروه های منفعت خصوصی که در پی تضمین منافع خود هستند، توضیح می دهند. همچنین برخی توضیحات منفعت خصوصی (و نه همه آن ها) ممکن است همراه با اظهار نظرهای تجویزی ای باشند مبنی بر این که آیا نتایج ناشی شده از فرآیندهایی که بدان استناد می کنند، از لحاظ اقتصادی کارآمد هستند یا نه. این مثال ها روشن می کنند که نباید فرض کرد همه تئوری های منفعت عمومی تجویزی و همه تئوری های منفعت خصوصی توضیحی هستند.^{۱۸}

اغلب بین مقررات گذاری اقتصادی و اجتماعی^{۱۹} فرق گذاشته می شود. مقررات گذاری اقتصادی شامل دو نوع مقررات گذاری است: مقررات گذاری ساختار^{۲۰} و مقررات گذاری رفتار^{۲۱}. «مقررات گذاری ساختار» برای تنظیم ساختار بازار بکار می رود. مثال های مقررات گذاری ساختاری می تواند محدودیت های ورود و خروج و قوانین علیه اشخاصی باشد که بدون داشتن شرایط لازم مورد تأیید، اقدام به عرضه خدمات حرفه ای می کنند. «مقررات گذاری رفتار» برای تنظیم رفتار در بازار مورد استفاده قرار می گیرد. به عنوان مثال، کنترل

¹⁶ Ibid, pp. 16-17.

¹⁷ Market Failures.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Economic and Social Regulation.

²⁰ Structural Regulation.

²¹ Conduct Regulation.