



نظام تنظیم‌گری در فرانسه

گزارش علمی: حکمرانی تنظیم‌گری در نظام حقوقی فرانسه



مقدمه

جایابی نهادی تنظیم‌گران در نظام حکمرانی و چگونگی تعریف لایه‌ای جدید در نظام حکمرانی با عنوان لایه تنظیم‌گری یکی از سوالات چالشی و پرمباحثه در ادبیات علمی و مباحثات سیاسی بسیاری از کشورها است که لازمه پاسخ به آن تعریف نسبت و رابطه نهادهای تنظیم‌گر با نهادهای سیاستگذار و قانون‌گذار، با نهادهای اجرایی، با نهادهای قضایی و دادگاه‌ها و چگونگی کنترل و نظارت بر آن‌ها و همچنین تعریف نوع ارتباط میان تنظیم‌گران و هماهنگی میان آن‌ها است. مطالعه و بررسی آرایش نهادی تنظیم‌گران در سایر کشورها با در نظر گرفتن اشتراکات و تفاوت‌های آن با نظام حقوقی ایران می‌تواند در جایابی نهادی کمک کند. در برخی از کشورها همچون فرانسه، این مباحثات منجر به تصویب قانون مجزا و مشخصی برای تعریف لایه تنظیم‌گری در حاکمیت شده است.

اشتراکات و شباهت‌هایی میان نظام حقوقی ایران و فرانسه وجود دارد که مطالعه تطبیقی آن‌ها می‌تواند ما را در طراحی و ترسیم از جمله این موارد اشتراک در نظام حقوقی رومی ژرمنی و به تبع آن داشتن قانون اساسی و قوانین و مقررات مدون است. همچنین مواردی مانند تفکیک قوای نسبی (نظام نیمه ریاستی)، وجود اقتدار دولت مرکزی، وجود قوه قضائیه مستقل از قوه مجریه و وابستگی زیاد تنظیم‌گری به دولت از جمله مواردی است که میان ایران و فرانسه نسبتاً مشترک است. البته تفاوت‌هایی نیز در این میان وجود دارد؛ اقتدار شورای دولتی (تحت اشراف دولت)، سالها تجربه تنظیم‌گری در بخش‌های مختلف، تنقیح قوانین نسبتاً خوب و قوانین جامع موضوعی و تجربه اجرای قوانین پایه‌ای تنظیم‌گری در زمینه‌های مختلف از جمله این موارد است.

۱. آشنایی با نهادها و هنجارهای حقوقی فرانسه

نظام حقوقی در فرانسه اکنون مبتنی بر قانون اساسی ۱۹۵۸ تعریف شده است که البته از آن زمان تا کنون چندین بار اصلاح شده است (Pactet، ۱۹۹۸: ۱۳).

۱.۱. نهادهای سیاسی و اساسی

نظام سیاسی و حقوقی فرانسه مبتنی بر قدرت توأمان پارلمان و رئیس‌جمهور شکل گرفته است که از آن با عناوینی چون "رژیم پارلمانی ریاستی"، "رژیم نیمه ریاستی" یا حتی "رژیم پارلمانی دو نماینده" یاد می‌شود:

۱. صلاحیت قانونگذاری متعلق به **پارلمان** فرانسه است که از دو مجلس ملی و سنا تشکیل شده است. مجلس ملی، از ۵۷۷ نماینده تشکیل شده است که در صورت اختلاف طولانی مدت بر سر تصویب یک قانون با مجلس سنا، قدرتمندتر است (Pactet، ۱۹۹۸: ۲۱).
۲. **رئیس جمهور** رئیس دولت و رئیس ارتش است، او قوانین را ابلاغ می کند و می تواند مجلس شورای ملی را منحل کند. او نخست وزیر و بنا به پیشنهاد او (نخست وزیر) اعضای دولت را منصوب می کند. کابینه را می توان با طرح اعتراضی که توسط مجلس ملی تصویب می شود، سرنگون کرد. وقتی اکثریت پارلمانی و رئیس جمهور متعلق به یک حزب سیاسی نیستند، قدرت میان پارلمان و رئیس جمهور تقسیم می شود (Pactet، ۱۹۹۸: ۲۲-۱۵).
۳. در این میان **قوه قضائیه** از دو قوه دیگر جداست، هرچند رئیس جمهور حق عفو محکومین را دارد. صلاحیت قضائی نیز در احکام اداری و قضائی تقسیم می شود. بالاترین صلاحیت در صدور احکام اداری متعلق به **شورای دولتی** و بالاترین صلاحیت برای صدور احکام قضائی دادگاه استیناف است (Pactet، ۱۹۹۸: ۱۰۳-۱۰۰).
۴. همچنین مطابقت قوانین با قانون اساسی، منظم بودن انتخابات و به طور کلی، احترام به نهادها توسط **شورای قانون اساسی** کنترل می شود (Pactet، ۱۹۹۸: ۲۷-۲۶).

نظام اداری فرانسه بیش از هر چیز حول مفهوم محوری خدمات عمومی^۱ شکل گرفته است. قانون اساسی ۱۹۵۸ تقسیم اختیارات اداری را بین رئیس جمهور و نخست وزیر سازمان می دهد که به همراه وزرا، مقامات اداره دولتی هستند. نقش اصلی در نظام اداری مرکزی به نخست وزیر به عنوان رئیس دولت تعلق دارد.^۲ نخست وزیر پست های غیر نظامی و نظامی را منصوب می کند و قدرت مقرر گذاری را اعمال می کند. البته رئیس جمهور نیز دارای اختیارات اداری است. اسناد و رویه های حقوقی او را یک مقام ذیصلاح در مقرر گذاری به رسمیت می شناسد، زیرا هر فرمان یا فرمانی که در شورای وزیران بررسی می شود باید دارای امضای او باشد.

اداره مرکزی متشکل از کلیه خدمات یک وزارتخانه با اختیارات ملی است که عموماً به استثنای برخی از آنها (به عنوان مثال، خدمات بازنشستگی وزارت دفاع، واقع در لاروشل) در پاریس مستقر است. آنها با همکاری دفتر وزیر، مسئول اجرای بخشنامه های دولت، تهیه لوایح یا مصوبات و تصمیمات وزیران هستند. اداره مرکزی متشکل از کارمندان دولت است که ساختارهای دائمی دولت را تشکیل می دهند و کارکنان اداری با تغییر وزیر عوض نمی شود.

در کنار اداره مرکزی، نظام عدم تمرکز نیز وجود مؤثری دارد؛ به طوری که فرآیند تمرکززدایی با انتقال قدرت ها و حوزه های اختیارات به مقامات منتخب محلی و دولت های محلی، چشم انداز را تغییر داده است. همچنین شکل های جدیدی از رابط نهادی بین دولت های مرکزی و محلی ایجاد شده است. فرانسه دارای سه سطح دولت غیرمتمرکز است: شهرداری ها (۳۶ ۶۸۶ در ۱ ژانویه ۲۰۰۹)، بخش ها (۹۶ بخش سرزمین اصلی و ۴ بخش خارج از کشور) و مناطق (۲۲ منطقه سرزمین اصلی و ۴ منطقه تک بخشی در خارج از کشور: گوادلوپ، مارتینیون فرانسه، و مارتینیک فرانسه). در سرزمین اصلی، سه سطح دولت غیرمتمرکز هر کدام دارای یک مجمع مشورتی هستند که از طریق رای مستقیم همگانی توسط شهروندان (شورای شهرداری، شورای عمومی و شورای منطقه) انتخاب می شوند و یک رئیس اجرایی که توسط مجمع مربوطه (شهردار یا رئیس آن انتخاب می شود (گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، ۲۰۱۰: ۱۶۷).

۳.۱. هنجارهای نظام حقوقی فرانسه

به صورت کلی سلسله مراتب هنجارهای رسمی در نظام حقوقی فرانسه به ترتیب ذیل است:

(۱) هنجارهای اساسی:

¹ Service Public

² ماده 20 قانون اساسی جمهوری پنجم (1958).

- a. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه سال ۱۹۵۸،
 - b. اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه سال ۱۷۸۹،
 - c. مقدمه قانون اساسی سال ۱۹۴۶،
 - d. منشور محیط زیست ۲۰۰۴،
 - e. و اصول بنیادین که توسط قوانین جمهوری فرانسه به رسمیت شناخته شده است.
- (۲) هنجارهای معاهده ای: معاهدات بین المللی از جمله قوانین و مقررات اتحادیه اروپا
- (۳) قوانین ارگانیک: قانون ارگانیک قانونی است که در متن قانون اساسی به این صورت پیش بینی شده است. در واقع هدف قانون ارگانیک به طور کلی مشخص کردن سازماندهی و عملکرد قوای عمومی در اجرای اصول قانون اساسی است.^۲
- (۴) قوانین عادی مصوب پارلمان فرانسه
- (۵) اصول کلی حقوقی / رویه قضائی
- (۶) مقررات (فرمان و حکم اجرایی)
- (۷) عمل اداری (بخشنامه ها و دستورالعمل ها)

تصویر شماره ۱: سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی فرانسه

^۱ اصل اول قانون اساسی جمهوری پنجم اصول عمده ای را که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با حقوق و آزادی ها مرتبط است، تصریح می کند؛ برابری در برابر قانون همه شهروندان بدون تمایز از اصل، نژاد و مذهب و برابری جنسیت در مناصب انتخابی از جمله آنهاست. در مقدمه قانون اساسی ۱۹۵۸، تصمیم آزادی انجمن در ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۱ به شورای قانون اساسی اجازه می دهد تا دامنه استانداردهایی را که از آن حمایت می کند، گسترش دهد. به این ترتیب، اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹، مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ و متعاقباً منشور محیط زیست را در محدوده خود گنجانده است.

^۲ <https://www.vie-publique.fr/fiches/19512-loi-organique-loi-ordinaire-queelles-differences>.



سلسله مراتب هنجاری به آن معناست که متون سطح "پایین" به هیچ وجه نباید با متن های سطح "بالا تر" تناقض داشته باشند.

۱.۳.۱. قواعد بین المللی و اروپایی الزام آور برای فرانسه

- ۱) مقررات اتحادیه اروپایی (Regulations) بدون نیاز به انتقال در قوانین و مقررات ملی (بدون نیاز به تدوین و تصویب قانون جداگانه) مستقیماً در قوانین ملی الزام آور و اعمال می شود و ارزش بیشتری نسبت به قوانین و مقررات ملی (غیر از قانون اساسی) دارد.
- ۲) دستورالعمل های اتحادیه اروپا (Directives) باید به استثنای برخی موارد به قوانین و مقررات ملی منتقل شوند و به جز در موارد بسیار خاص نمی توان از آن ها به صورت موردی علیه اشخاص یا مشاغل استفاده کرد و برای اجرایی شدن نیازمند وضع قوانین و مقررات داخلی است.
- ۳) سرانجام، تصمیمات اتحادیه اروپا (Decisions) که برای مجریان آنها در فرانسه الزامی است.

۲.۳.۱. هنجارهای الزام آور داخلی در حقوق فرانسه

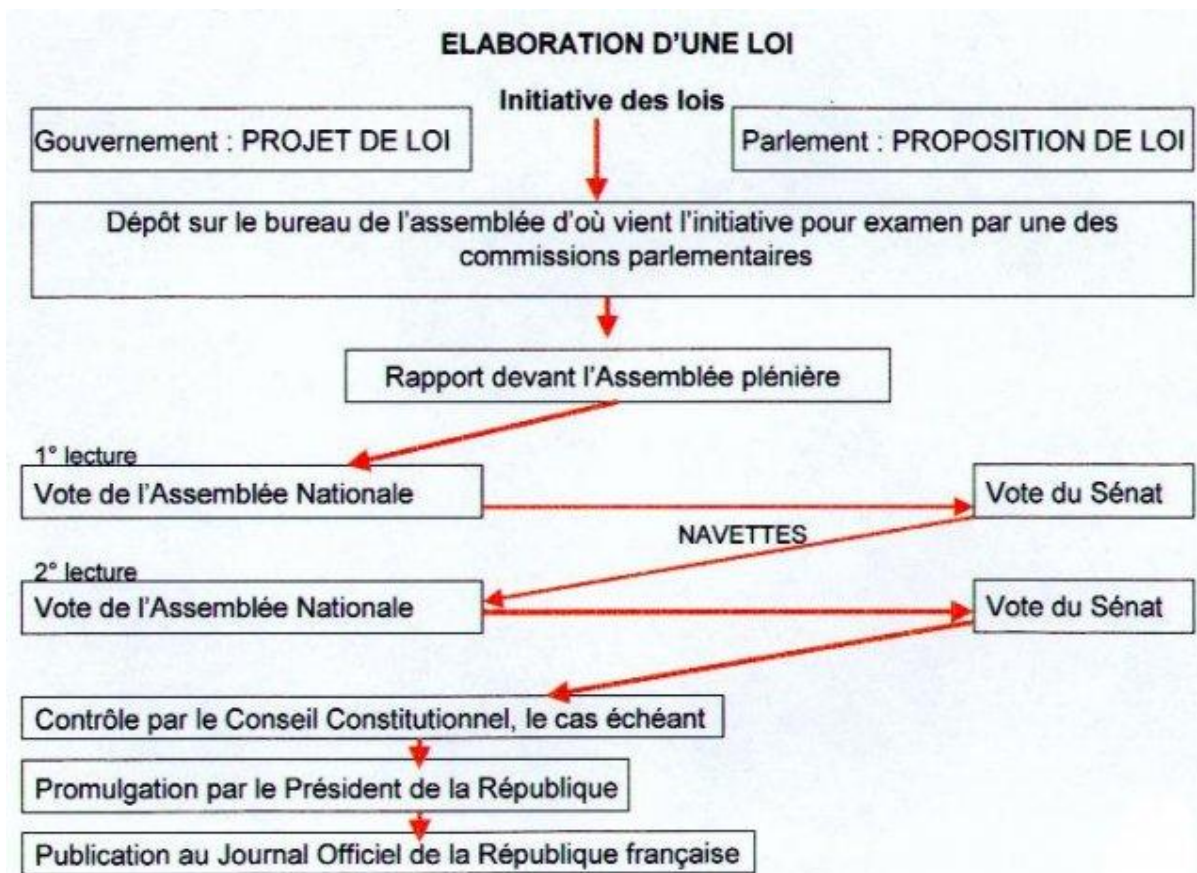
(۱) قانون اساسی^۱: هنجارهای قانون اساسی بالاترین درجه را در نظم قانونی فرانسه دارند. آنها چارچوب حاکم بر سازمان و عملکرد دولت را تشکیل می دهند. قانون اساسی زمینه هایی که پارلمان در آن محدود می تواند قانون گذاری کند و نیز دستگاه مقررات گذار می تواند مقررات گذاری کند را مشخص می کند. این مقررات گذاری توسط دولت مرکزی و یا ادارات غیرمتمرکز (مانند استانداری، فرمانداری و ...) در قالب فرمان یا حکم اتفاق می افتد.

(۲) قانون^۲: طبق رویه قانونگذاری توسط پارلمان (مجلس ملی و سنا) اتفاق می افتد؛ این قانون می تواند به ابتکار پارلمان (که به آن طرح می گویند) یا دولت (لایحه) تصویب شود. پس از انتشار و چاپ در روزنامه رسمی برای همه لازم الاجرا است. قبل از انتشار آن، مشمول بازبینی قانون اساسی است که توسط شورای قانون اساسی انجام می شود. قانون در سلسله مراتب هنجارها در بالای احکام و دستورات قرار دارد. قوانین می توانند احکامی که از سوی دولت صادر می شود را نشان دهند تا این احکام نحوه اجرای قانون را مشخص کند. در واقع قوانین تنها زمانی قابل اجراست که فرامین و احکام اجرایی آن تصویب و منتشر شده باشد و قبل از آن قابلیت اجرایی ندارد. این موضوع خود می تواند باعث فاصله طولانی میان انتشار یک قانون و احکام اجرایی آن باشد.

¹ La constitution

² La loi

تصویر شماره ۲: مراحل تدوین قانون



۳) احکام شورای وزیران^۱: در فرانسه، حکم یک سند قانونی است که توسط شورای وزیران در حوزه‌ای از قانون صادر می‌شود. آنها به عنوان قوانین موقت در انتظار تصویب توسط پارلمان عمل می‌کنند. در صورت عدم تصویب، آنها به عنوان مقررات اجرایی صرف عمل می‌کنند. این احکام را نباید با احکام صادر شده توسط نخست وزیر یا رئیس جمهور یا با دستورات وزیر (arrêtés) اشتباه گرفت. اینها یا در مواردی صادر می‌شوند که قانون اساسی اجازه می‌دهد قانون گذاری اولیه از طریق شورای وزیران صورت پذیرد و یا آن که قوانین ثانویه جهت اجرای یک قانون موضوعه هستند^۲.

۴) فرمان {اجرایی}^۳: مقررات تنظیمی دولت که بدون مشورت پارلمان (مجلس ملی و سنا) توسط رئیس جمهور یا توسط نخست وزیر امضا شده است. احکامی که تحت عنوان "احکام شورای دولتی" شناخته می‌شوند تنها پس از مشورت با شورای دولتی قابل صدور هستند. دستورات در شوراها

¹ Ordonnance

² <https://en.wikipedia.org/wiki/Ordonnance>

³ Le décret

اغلب بر اساس قانونی که آنها را تعیین می کند، صادر می شود. این فرامین می توانند با دستورات وزیران تکمیل شوند.

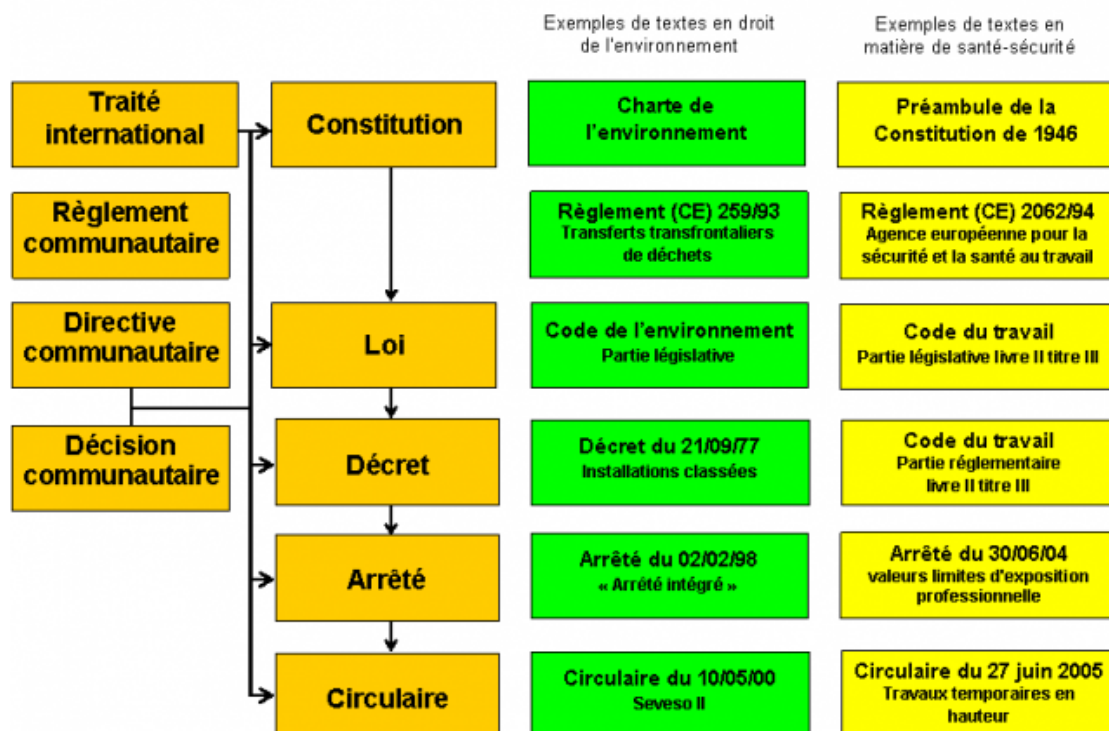
(۵) **تصمیم اداری**^۱: تصمیم اداری عمومی یا فردی (مخصوص فعالیت یا منطقه جغرافیایی). دستورات می توانند توسط وزیران (دستورات وزیران یا بین وزیران)، فرمانداران (دستورات استان) یا شهرداران (دستورات شهرداری) صادر شود.

(۶) **دستورالعمل**^۲: در انتهای سلسله مراتب بخشنامه ای قرار دارد که در اصل ارزش نظارتی ندارد. بلکه فقط نحوه استفاده از هنجارها را مشخص می کند. این یک دستورالعمل خدمات مکتوب است که توسط یک مقام بالاتر به عوامل زیرمجموعه به واسطه قدرت سلسله مراتبی خود خطاب می شود و فاقد نیروی الزام آور در مقابل اشخاص ثالث است.

^۱ L'arrêté

^۲ La circulaire

Hierarchie des textes



۲. مفهوم تنظیمگری در نظام حقوقی فرانسه^۱

اصطلاح تنظیمگری برای اولین بار در فرانسه در ۱۴۶۰م به کار گرفته شد. اما در مفهوم خاص حقوقی آن در اواخر قرن نوزدهم در این کشور برای تبیین صلاحیت و کارکردهای نهادهای خاص معادل مقامات یا مراجع اداری مستقل در حقوق کنونی به عنوان تنظیم کننده فعالیت و روابط آزاد و خصوصی در برخی حوزه ها از آن استفاده شده است (گزارش عمومی شورای دولتی، ۲۰۰۱: ۲۷۹).

اما تنظیم گری به عنوان یک تأسیس حقوقی، باوجود استفاده رایج از آن در ادبیات حقوق عمومی و اداری فرانسه، دارای ابهامات قابل توجهی در محتوا و قلمرو به نظر می رسد؛ تا حدی که در واژه نامه ها و فرهنگ های حقوقی معتبر و نسبتاً جامع (و حتی جدید) نیز به عنوان یک اصطلاح حقوقی مستقل به آن پرداخته نشده است. به بیان دیگر این مفهوم به عنوان الگو، مکانیسم، شیوه و ابزار خاص حقوقی در اداره امور به وسیله بخش عمومی به کار گرفته می شود. با تردیدهایی که نسبت به وجود تنظیم گری به عنوان یک نهاد

^۱ برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک: درآمدی بر مفهوم تنظیمگری حقوقی، یوری، اسدالله، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره پنجم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، صص ۶۴۷-۶۲۹.

حقوقی مستقل از وظایف و مأموریت های سنتی دولت در فرانسه مطرح می گردد^۱، یک پرسش اساسی قابل طرح است:

اساساً تنظیم گری و نظام حقوقی آن چه ویژگی های متمایز کننده ای نسبت به کارکرد و مأموریت های کلاسیک حقوق و دولت، یعنی تأمین نظم و امنیت و حفظ حقوق و آزادی ها و برقراری برابری و عدالت دارد؟ در پاسخ این پرسش باید تنظیم گری به عنوان یک تأسیس حقوقی خاص و به نسبت نو را در حقوق عمومی و اداری از تنظیم گری حقوقی در مفهوم عام و کلاسیک آن تفکیک نمود (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۴).

۱.۲. مفهوم عام تنظیمگری در حقوق فرانسه

در مفهوم عام، تنظیم گری حقوقی همان کارکرد و نقش حقوق موضوعه (قوانین و مقررات) را دارد که دولت از طریق آن وظایف و صلاحیت های خود را در مدیریت و اداره امر عمومی اعمال می کند. به عبارت دیگر، در این برداشت، دولت امور عمومی و تنظیم روابط میان بازیگران عرصه های مختلف را با استفاده از شیوه و ابزارهای کلاسیک قانون گذاری، وضع مقررات، حل اختلاف قضائی یا شبه قضائی و یا حکم به مجازات هنگام نقض قوانین و مقررات را ساماندهی می کند (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۵).

۲.۲. مفهوم خاص تنظیم گری در حقوق فرانسه

تنظیمگری حقوقی در مفهوم خاص، پارادایم جدیدی با کم و کیف خاص از مداخله دولت در نظم طبیعی روابط در بخشهای مختلف حیات اجتماعی است. به عبارت دیگر، تنظیمگری به عنوان یک تأسیس خاص حقوقی ناظر بر یک الگوی خاص اداره امور عمومی از طریق مجموعه ای از روشها و ابزارهای خاص است.

در این نگاه سه تفاوت عمده و بنیادی نسبت به تنظیمگری در مفهوم عام دیده میشود:

- از حیث بازیگران: در این عرصه، افزون بر حضور بخش خصوصی (اعم از شهروندان و نهادهای غیردولتی صنفی و مانند آن)، حضور دولت و اجزای آن در امر تنظیمگری با ایجاد نهادهای عمومی و اداری مستقل از قوه مجریه دستخوش تحول جدی شده است.
- از نظر نظام حقوقی حاکم بر تنظیمگری: در مفهوم خاص، تنها حقوق سخت (اعم از قوانین و مقررات و تصمیمات اداری و قضایی) قواعد بازی را تعیین نکرده، بلکه حقوق نرم نیز جای خود را در این عرصه باز نموده است.

^۱ برای مثال رک:

Jacques Chevallier, LA RÉGULATION JURIDIQUE EN QUESTION, 2001. <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2007-4-page-127.htm>.

- در نهایت، از حیث شیوه ها و ابزارهای تنظیمگری نیز اولاً تنوع و تکثر بسیاری در نظر گرفته شده، و ثانیاً یک سیر صعودی برای شیوه ها و ابزارهای تنظیم از تشویق و تحریک به خودتنظیمی تا مجازات های سخت در صورت رعایت نکردن قوانین و مقررات حاکم تعیین شده است (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۵-۶۳۶).^۱

در جمع بندی باید گفت در فرانسه با وجود این تفکیک، اصطلاح یاد شده در ادبیات حقوقی با محتوای متعدد و متفاوتی حسب مورد در درون یک نظام حقوقی و همچنین از یک نظام حقوقی به نظام حقوقی دیگر به کار می رود. به عبارت دیگر، لفظ یادشده دارای تعدد معنایی است. افزون بر آن، محتوا و قلمرو آن به طور کامل و معین، و به نحو جامع و مانع و واحد روش نشده است (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۶)؛ به نحوی که:

- گاه این مفهوم ناظر به یک نظریه دولت و مبتنی بر وضعیت خاصی از چگونگی مداخله دولت در اداره امور اقتصادی و تجاری، و بعضاً در همه حوزه ها و شئون حیات اجتماعی است،
 - و گاه به منزله یک روش و سازو کار به کار رفته در نهادهای عمومی خاص (همانند آژانس های مستقل اداری در ایالات متحده آمریکا یا مقامات اداری و عمومی مستقل در فرانسه)،
 - گاهی در خصوص برخی صلاحیت های شبه قضایی یا شبه تقنینی عمومی و یا متعلق به برخی نهادهای خاص،
 - و یا بعضاً به عنوان وضع مقررات مادون قانون (اصطلاح مقرراتگذاری)^۲ است (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۶).
- البته این تفاوت ها ناشی از گستردگی و تنوع و تعدد شیوه ها و ابزارهای تنظیم گری بوده و تنظیم گری بر همه این برداشت ها قابل اطلاق است. برخی نویسندگان تنظیم گری حقوقی را محدود به «یک مأموریت اداری خاص، با هدف منفعت عمومی و متضمن عملی از قدرت عمومی با موضوع اقتصادی» دانسته اند (تروشه، ۲۰۰۹: ۱۵).

نکته حائز اهمیت تفاوت واژه «Regulation» در ادبیات انگلیسی و فرانسوی است. در زیر در ادبیات انگلیسی برای هر دو مفهوم «مقررات گذاری» و «تنظیم گری» از عبارت «Regulation» استفاده می شود. این در حالی است که در فرانسه برای مقررات گذاری کلمه مستقل «Réglementation» استفاده می شود و «Régulation» در فرانسه اصطلاح خاص و به معنای تنظیم گری است. درواقع، با عنایت به مفهوم و

^۱ برای مطالعه بیشتر رک:

Modern F., et Marcu G., Droit de la régulation (2 Toms), Harmattan, 2005; De Rambaud R., L'institution juridique de régulation, Harmattan, 2013.

^۲ Réglementation

قلمرو خاص مفهوم مقررات گذاری در حقوق عمومی، و به عنوان یک الگو و روش خاص ورود و دخالت دولت در اداره امور عمومی در برخی بخش ها، مقررات گذاری به عنوان وضع قاعده به کار می رود (این وضع قواعد گاه در معنای عام آن شامل هر نوع هنجارگذاری از جمله وضع قوانین و مقررات مادون آن است و در معنای خاص آن تنها شامل وضع مقررات مادون قانون می شود). در معنای اخیر، مقررات گذاری تنها یکی از شیوه ها و مکانیزم های تنظیمگری از سوی دولت هاست (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۷؛ Frison-Roche, 2001: 610).

۳. نهادهای عمومی تنظیم گر مستقل و غیرمستقل در فرانسه^۱

به منظور بررسی جایگاه ساختارهای اجرایی در دولت فرانسه، میبایست به این نکته اشاره نمود که در کشور فرانسه یک سیاست مشخص که منجر به ایجاد و توسعه سازمانهای اجرایی شده باشد، وجود نداشته است. همچنین میتوان گفت کشور فرانسه برای سالیان متمادی نسبت به بکارگیری ابزارهای مدیریت دولتی نوین در ساختارهای بخش عمومی، تمایلی نشان نمیداده است. در ادامه به منظور آشنایی بیشتر با نهادهای عمومی تنظیم گر در فرانسه به تبیین انواع آن ها می پردازیم:

۱.۳. نهادهای عمومی با هویت حقوقی غیرمستقل از دولت^۲

نهادهای عمومی با هویت حقوقی غیرمستقل سه دسته هستند:

۱. مراکز مسئولیت (۱۹۸۹): با اقتباس از آژانسهای اجرایی در دولت انگلستان بودند که در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ در این کشور توسعه یافته بودند. این مراکز می بایست خدمات عمومی مشخصی را در مقیاس وسیع به عموم مردم یا نهادهای عمومی ارائه نمایند.
۲. نهادهای عملیاتی دولتی (۲۰۰۱): شکلگیری این نهادها به تصویب آیین نامه در مورد اقدامات مالی (LOLF) در سال ۲۰۰۱ بازمیگردد. تصویب این آیین نامه یکی از ویژگیهای اصلی مراکز مسئولیت را که اختیار در مدیریت منابع مالی میباشد، به تمامی نهادهای اداری که عملیات اجرایی را در سطح ملی یا منطقه ای برعهده داشتند، تعمیم داد.
۳. نهادهای خدماتی سراسری (۱۹۹۷): نهادهای خدمات سراسری نهادهایی هستند که به طور معمول به عنوان ارگانهای جدید، یا به عنوان بخشهای تغییر یافته از اداره عمومی دولت مرکزی توسط

^۱ این بخش خلاصه ای است از گزارش «طراحی و ایجاد سازمان های اجرایی نیمه مستقل؛ در جهان و ایران»، مؤده ناطقی، گزارش اندیشکده حکمرانی شریف.

^۲ Les Autorités Administratives Dépendants

وزارتخانه‌ها ایجاد می‌شوند. مراکز آموزشی برای مستخدمین عمومی، موزه‌های عمومی و ... نمونه‌هایی از این نهادها هستند. این نهادها چارچوب حقوقی و قانونی منعطفی داشته و ابزارهای بسیار منعطفی در دست وزیران می‌باشند. نهادهای خدمات سراسری را می‌توان در سطح وزارتخانه‌ها، در سطح ادارات کل یا حتی در سطوح پایین‌تر سلسله‌مراتب با توجه به عملکرد آن‌ها ایجاد نمود. بسته به وضعیت، میزان استقلال آن‌ها می‌تواند افزایش یا کاهش یابد. در مواردی که به استقلال مدیریت مالی گسترده‌تر نیاز باشد، مدیران آن‌ها معمولاً توسط هیأت وزیران به عنوان مقامات سطح دو تفویض می‌شوند. علاوه بر این، در زمینه‌ای که نهادهای خدمات سراسری به فعالیت می‌پردازند و دارای اختیار می‌باشند، اختیارشان می‌تواند با قدرت تصمیم‌گیری همراه شود اما اختیار در مدیریت منابع انسانی در نهادهای خدمات سراسری معمولاً کمتر گسترش می‌یابد.

برای کنترل نهادهای خدمات سراسری، مکانیسم‌های کنترلی توسط دولت فرانسه در نظر گرفته شده است، یکی از این مکانیسم‌ها تدوین سند توسط وزارتخانه سرپرست برای هر نهاد است. این سند می‌بایست سه موضوع اصلی را در برگیرد:

۱. توصیف کاملی از وظایفی که نهاد می‌بایست انجام دهد،
۲. تعریفی از نتایج مورد انتظار از فعالیت‌های نهاد و ابزارهای مورد نیاز آن،
۳. روش مورد پذیرش برای تخصیص منابع به نهاد.

از نقطه نظر کمی تا سال ۲۰۱۰، ۸۰ نهاد از این نوع در فرانسه شکل گرفته است. با این وجود هیچ مرور جامعی یا ارزیابی از عملکرد این دسته از آژانس‌ها وجود ندارد. از همه مهم‌تر، هیچ معیار مشخصی برای تشخیص مواردی که نیاز به ایجاد یک نهاد سراسری است، وجود ندارد؛ به ویژه تفکیک آن‌ها از مواردی که نیاز به ایجاد یک نهاد عمومی خودمختار است. البته یک پیش‌فرض برای تأسیس این نهادها وجود دارد و آن این است که ایجاد یک نهاد سراسری در کشور به تشریفات رسمی بسیار کمتر از ایجاد یک نهاد عمومی مستقل نیاز دارد. در کل می‌توان گفت نهادهای سراسری یک مدل سازمانی جدید در فرانسه است که نزدیک‌ترین نمونه به آژانس‌های اجرایی انگلستان است.

۲.۳. نهادهای عمومی با هویت حقوقی مستقل از دولت

نهادهای عمومی با هویت حقوقی مستقل، نسبت به نهادهای غیرمستقل، سابقه بسیار طولانی تری در دولت فرانسه دارند. تا سال ۲۰۱۰، حدود ۵۸۴ نهاد عمومی مستقل در فرانسه وجود داشته که این نهادها نقش مهمی را در اداره امور عمومی دولت ایفا می‌نمایند. ۳۶۶ هزار نفر از مجموع ۴,۲ میلیون نفر مستخدم عمومی، در

این نهادها مشغول فعالیت بوده و بودجه آنها حدود ۱۰ درصد از هزینه های دولت را شامل می شود. برخی از آنها در طول یک یا دو قرن گذشته ایجاد شده اند در حالی که هنوز هم هر ساله نهادهای عمومی مستقل جدیدی ایجاد میشوند، هرچند در سالهای اخیر رویکرد دولت، ادغام برخی از این نهادها بوده است.

به طور کلی میتوان دو دسته اصلی از نهادها را در ذیل این گروه تعریف نمود که عبارتند از: اداره های عمومی^۱ و سازمان های اداری مستقل^۲. در ادامه ضمن بررسی پیشران های ایجاد این نهادها در فرانسه، توضیحاتی راجع به هرکدام از آنها ارائه شده است.

۱.۲.۳. پیشرانهای ایجاد نهادهای عمومی با هویت حقوقی مستقل

به طور کلی میتوان گفت دلیل اولیه برای ایجاد این نهادها در فرانسه این بوده است که به نظر می رسد واحدهای تخصصی و کوچک تر، بهتر میتوانند فعالیتهای اجرایی تخصصی و خاص را انجام دهند. علاوه بر این میتوان گفت نهادهای عمومی مستقل به نوعی برای فرار از بار مقررات اداری ایجاد شده اند که معمولا به عنوان مانعی در مسیر انجام فعالیت ها شناخته می شوند. از نظر قانونی، نهادهای عمومی مستقل با نهادهای دولتی متفاوت بوده و قوانینی که دولت برای نهادهای ذیل خود اعمال مینماید، لزوما در مورد این نهادها اعمال نمی گردد. استقلال حقوقی این نهادها به این معناست این نهادها دارای ساختار حکمرانی و بودجه و ابزار مخصوص به خود میباشند (François, 2012).

۲.۲.۳. اداره های عمومی

اصلی ترین زیرمجموعه از نهادهای عمومی مستقل در فرانسه که ۹۱ درصد این نهادها را شامل میشود، اداره های عمومی هستند که نهادهای عمومی مستقلی هستند که در سطح ملی فعالیت می نمایند. اداره های عمومی در فرانسه سالهای زیادی برای انجام وظایف عمومی وجود داشته اند. این نهادها بسیاری از وظایف عمومی را به غیر از آنهایی که به اصطلاح در حق سلطنت بودند که شامل دفاع، امنیت، عدالت و امور خارجی میشدند را انجام میدادند. براساس تعریفی که در سال ۱۸۵۶ از اداره های عمومی شده است، این نهادها دارای ویژگی های کلی زیر هستند (Touchon & Tommasi, 2001):

- این نهاد میبایست از نظر حقوقی از نهادی که آن را ایجاد کرده است، مجزا باشد.

¹ Établissements publics (EP)

² Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

- این نهاد میبایست مشمول قوانین و مقررات مربوط به بخش عمومی و دولتی فعالیت کند، حتی در مواردی که اداره های عمومی در زمینه تولید و توزیع و یا هر یک از فعالیت های خصوصی عمل میکنند، این موضوع صادق است.
 - این نهاد میبایست دارای یک هدف مشخص و خاص به خود باشد که وجودش را توجیه می نماید. (هر فعالیتی که در محدوده این نهاد نباشد، غیرقانونی محسوب میشود).
 - این نهاد میبایست از نظر اداری و مالی خودمختار باشد دارای ساختار حکمرانی مستقل و بودجه اختصاصی خود باشد.
 - این نهاد میبایست تحت نظارت دولت ملی یا دولت منطقه ای یا محلی باشد.
- اگرچه لیست رسمی از تعداد این نهادها در کشور فرانسه وجود ندارد، اما برخی از این نهادها وظایف خاصی را در فرانسه بر عهده دارند که عبارت اند از: آژانس ملی استخدام^۱، کتابخانه ملی، آژانس حفاظت از سواحل^۲ و موسسه ملی مصرف کنندگان^۳ (Touchon & Tommasi, 2001).
- این دسته از نهادهای عمومی مستقل انواع مختلفی را در بر میگیرند:
- اصیلترین آنها اداره های عمومی اداری هستند که ۶۰ درصد کل اداره های عمومی را شامل میشوند.
 - ادارات عمومی فرهنگی، علمی، تخصصی (۲۲ درصد)،
 - ادارات عمومی تجاری و صنعتی (۷ درصد)
 - و ادارات عمومی علم و فناوری (۲درصد) تقسیم شده است.
- به طور کلی میتوان گفت ادارات عمومی عمدتاً یک ابزار اداری مناسب برای ارائه خدمات دولتی در دولت فرانسه محسوب می شود؛ زیرا این نهادها قادر هستند یک فعالیت خاص را مستقل از نهادهای دولتی دیگر انجام دهد (Touchon & Tommasi, 2001).

¹ National Employment Agency

² Seashore Conservation Agency

³ National Consumer Institute

۴. نهادهای اداری^۱ و عمومی^۲ مستقل

نهادهای اداری مستقل به لحاظ تاریخی مبتنی بر پاسخ به نیازهای جدید، عدم توانایی نهادهای سنتی دولتی در پاسخگویی، ماهیت فنی و تخصصی مسائل، نگاه جدید به دولت، ایجاد دولت میانه و رابطه جدید سیاست با اجرا^۳ شکل گرفتند و مواردی همچون ظهور هنجارهای جدید مدیریت عمومی و فشار اتحادیه اروپا نیز به شدت بر توسعه آن ها تأثیر گذاشتند. هدف این نهادها اغلب اطمینان از این است که تنظیمگری، فارغ از فشارهای سیاسی و لابیهای اقتصادی، حقوق شهروندی و منافع عمومی را به درستی در نظر خواهند گرفت. به همین دلیل مأموریت آن ها در حوزه هایی مانند تنظیم فعالیتهای اقتصادی و مالی، حمایت از مصرف کننده، تنظیم رسانه و کنترل اطلاعات، کنترل شفافیت سیاسی و حمایت از حقوق شهروندان در برابر سوء استفاده دولت از اختیاراتش میباشد. مهمترین ویژگی این نهادها عبارت است از:

- **استقلال مالی:** نهادهای اداری و عمومی مستقل اگر چه مستقل هستند اما از نظر بودجه به یک وزارتخانه مرتبط و وابسته هستند. بودجه آنها در بودجه عمومی وزارتخانه ای گنجانده شده است که نزدیکترین صلاحیت به حوزه مداخله آنها را دارد. البته این موضوع برای نهادهای عمومی مستقل مانند مرجع بازارهای مالی^۴، که به عنوان یک شخص حقوقی مستقل شناخته شده اند و بنابراین از استقلال مالی برخوردار هستند، متفاوت است^۵.
- **ساختار و تشکیلات:** نهادهای اداری و عمومی مستقل هر دو نهادهایی جمعی^۶ هستند (به استثنای نهاد مدافع حقوق^۷، میانجیگر ملی انرژی^۸ و مرجع کنترل کننده کل اماکن محرومیت از آزادی^۹). نهادهای اداری و عمومی رئیسی دارند که بر خدمات نهاد ریاست می کند، دستور کار جلسات را تعیین می کند و در موارد مختلف اختیارات دیگری هم ممکن است داشته باشد.
- **عضویت:** انتصاب اعضا و رئیس این نهادها متفاوت بوده و عمدتاً توسط رئیس جمهور یا وزارت خانه مربوطه صورت میگیرد. مدت مأموریت اعضا برای مدت سه تا شش سال، یک بار قابل تمدید

¹ Les Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

² Les Autorités Publique Indépendantes (API)

³ برای مطالعه بیشتر ر.ک:

Robert Elgie, Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of Independent Administrative Authorities in France, Ireland: Dublin City University.

⁴ Autorité des marchés financiers (AMF)

⁵ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20239-lorganisation-des-autorites-administratives-independantes-aa-et-api>

⁶ institution collégiale

⁷ Défenseur des droits

⁸ Médiateur national de l'énergie

⁹ Contrôleur général des lieux de privation de liberté

و اعضا غیر قابل عزل (به جز در صورت تخلف جدی از تعهدات قانونی یا ناتوانی دائم) هستند. عضویت در چندین نهاد اداری یا عمومی مستقل به دلیل تمرکز اختیارات در یک شخص ممنوع است، مگر در مواردی که توسط قانون یش بینی شده است. علاوه بر این، در قانون ارگانیک و قانون عادی مصوب سال ۲۰۱۷^۱ که به منظور ساماندهی و انتظام بخشی هماهنگ این نهادها وضع شد، تعدادی ناسازگاری مأموریت یک عضو نهاد اداری یا عمومی مستقل با اجرای سایر وظایف یا وظایف را پیش بینی می کند.

- **مأموریت اصلی:** اهمیت و گستردگی خدمات نهادهای اداری و عمومی مستقل بسیار متنوع و ناهمگون است. در برخی از این نهادها خدمات محدودتر و پراکنده ای ارائه می شود مانند «شورای عالی بازرسی حساب های عمومی»^۲ و در مقابل در برخی از این نهادها خدمات بسیار گسترده ای ارائه می شود مانند «مرجع تنظیم بازارهای مالی»^۳ یا «شورای عالی صوت و تصویر»^۴. اولین و مهمترین مأموریت آنها تضمین رگولاتوری، به معنای نوعی ایجاد هماهنگی در یک بخش خاص است که دولت نمی خواهد مستقیماً در آن دخالت کند. این منطقه و موضوع خاص اغلب مهم است و حساسیت بالایی در مورد آن وجود دارد که این موضوع یا به دلیل پیامدهای سیاسی احتمالی آن (به عنوان مثال حوزه صوت و تصویر)، یا به دلیل تأثیر اقتصادی آن (مثلاً مخابرات) است. این مأموریت شامل اقدام برای سازماندهی بخش، قرار دادن شرکت ها تحت قوانین و مقررات و جریمه آنها در صورت لزوم و همچنین در نظر گرفتن خواسته ها و نیازهای بازیگران این بخش است. این یکی از ویژگی های این نهادهاست که در نتیجه آن بیش از دولت «کلاسیک» باید با بازیگران حوزه هایی که مسئولیت تنظیم آن را بر عهده دارند، روابط مبتنی بر اعتماد برقرار کنند. در واقع نهادهای اداری و عمومی مستقل سه کارکرد را ایفا می کنند:

۱. ضمانت بیشتری برای بی طرفی مداخلات دولت در بخش ارائه میدهد؛
۲. اجازه مشارکت بیشتر و مؤثرتر افراد با به ویژه متخصصان بخش را فراهم می آورد؛
۳. مداخله سریع دولت، متناسب با نیازها و بازارهای در حال تغییر را تضمین می کند.

1

LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

² Haut conseil du commissariat aux comptes

³ Autorité des marchés financiers (AMF)

⁴ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)

۱.۴. نهادهای اداری مستقل

اصطلاح «نهاد اداری مستقل»، اولین بار در سال ۱۹۷۸ زمانی که کمیسیون ملی انفورماتیک، ایجاد شد، بکار گرفته شد. قانونگذار فرانسه نهادهای اداری مستقل را به ویژه در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ چند برابر کرد. بر اساس اعلام شورای دولتی، تقریباً ۳۴ نهاد اداری مستقل و مشابه آن بین ژانویه ۱۹۴۱ و ژوئن ۲۰۰۰ ایجاد شدند. در تعیین دقیق زمان تأسیس برخی مؤسسات ابهاماتی وجود دارد. به عنوان مثال، کمیسیون عملیات بورس (COB) در سپتامبر ۱۹۶۷ ایجاد شد، اما به عنوان بخشی از قانون ژوئیه ۱۹۹۶ در مورد نوسازی فعالیت های مالی (شماره ۹۶-۵۹۷) از نظر قانونی به عنوان نهاد اداری مستقل طبقه بندی شد. بر این اساس، متوجه می شویم که:

- یک نهاد اداری مستقل در دهه ۱۹۴۰؛

- دو مورد در دهه ۱۹۵۰؛

- یک مورد در دهه ۱۹۶۰؛

- پنج مورد در دهه ۱۹۷۰؛

- ۱۲ مورد در دهه ۱۹۸۰؛

- و ۱۳ مورد در دوره ۱۹۹۰-۲۰۰۰ تأسیس شده اند.^۱

آنها در حال حاضر در بسیاری از زمینه ها حضور دارند، اما به ویژه در موارد زیر نقش دارند:

- مقررات اقتصادی و مالی؛
- اطلاعات و ارتباطات؛
- دفاع از حقوق شهروندان در برابر اشتباهات اداره؛
- حفاظت از کارگران، بیماران، مردم و محیط زیست مرتبط با استفاده از انرژی هسته ای.

نهادهای اداری مستقل به گفته شورای دولتی، «نوعی هیئت اداری هستند که به نام دولت عمل میکنند و دارای قدرت واقعی هستند، بدون اینکه تحت اختیار دولت قرار گیرند»^۲. به عبارت دیگر در داخل دولت، مقامات مستقلی وجود دارند که از دولت متمایز هستند، اما متعلق به دولت و دارای قدرت تصمیم گیری هستند. این

^۱ برای مطالعه بیشتر رک:

Robert Elgie, Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of Independent Administrative Authorities in France, Ireland: Dublin City University.

^۲ «Organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement».

موضوع در حقوق فرانسه به معنای به رسمیت شناختن اصل وجود مقامات اداری است که به سلسله مراتب ادارات مرکزی و منتهی به وزیران و وزارتخانه ها تعلق ندارند (گزارش شورای دولتی، ۲۰۰۱: ۲۷۹).

اصطلاح مرجع یا نهاد اداری مستقل در نظام حقوقی فرانسه معنایی دارد که در ادامه به توضیح هر بخش از آن می پردازیم.

۱.۱.۴. اقتدار و صلاحیت ها

اولین بخش مهم در نهاد اداری مستقل، عبارت «اوتوریت» به معنای اقتدار دولتی است. آنها دارای تعداد معینی از اختیارات (توصیه، تصمیم، مقررات، جریمه) هستند. چند نوع اقتدار و صلاحیت برای این نهادها می توان در نظر گرفت:

- اقتدار در تصمیم: اقتدار این نهاد از آن جهت است که یک مقام اداری مستقل می تواند تصمیمات الزام آور اجرایی اتخاذ کند که آن را از یک نهادی که صرفاً به دولت مشورت میدهد، متمایز می کند.^۱ نهادهای اداری مستقل تحت نظارت وزیر نبوده و به طور کلی این اختیار را دارند که مقررات مربوط به حوزه صلاحیت خود را صادر کنند.
- اقتدار تنظیمی: بسیاری از نهادهای عمومی مستقل در فرانسه، در موضوعات سیاسی و تنظیمگری مشورتهای مستقل به دولت ارائه مینمایند. نهادهای اداری مستقل (AAI) بخشی از نهادهایی هستند که این نقش را برعهده دارند. قدرت تنظیمی که می تواند به مقامات اداری مستقل خاص نسبت داده شود، می تواند با قدرت نخست وزیر رقابت کند؛ بنابر نظر شورای قانون اساسی، به همین دلیل لازم است تنظیمگری مقام اداری مستقل به یک حوزه معین محدود شود. تا قدرت آن شبیه به یک قدرت تنظیمگری خودمختار نباشد، بلکه قدرت تنظیمی آن فقط به قدرت اجرای قوانین است، و علاوه بر این، برای هدف تنظیم استفاده می شود.
- اقتدار قضایی: که خود شامل قدرت تحقیق و صدور رای قضایی می شود. قاضی نهاد اداری مستقل برای انتقال اسناد، انجام جلسات استماع، انجام بررسی های اسنادی و در محل قدرت تحقیق دارد. برخی از نهادهای اداری مستقل، مانند سازمان رقابت، دارای اختیارات قهری (که معمولاً برای قاضی محفوظ است) در اعمال اختیارات تحقیقاتی خود (جستجو، ضبط اسناد) دارند. همچنین این نهادها

^۱ با این حال، یک مقام اداری مستقل ممکن است به جز صلاحیت تصمیمگیری، دارای اختیارات قضایی و مشورتی باشد، مانند کمیسیون بانکی در فرانسه.

می توانند اخطار یا رای قضایی صادر کنند و بر اساس آن جریمه مالی (AMF) یا اعلام ممنوعیت (CSA) کنند.

۲.۱.۴. اداری و تحت کنترل دولت بودن

- اگرچه آنها تابع قدرت سلسله مراتبی وزیر نیستند، با این وجود از طرف دولت عمل می کنند و مسئولیت آن را بر عهده می گیرند. این به معنای نمایندگی دولت در هیئت مدیره، مشارکت دولت در تنظیم استراتژیک و در تصمیم گیری در مورد تصمیمات اصلی استراتژیک است.
- وزارتخانه سرپرست به دلیل عدم وجود قوانین و مقررات مدون، اغلب قادر به ایجاد روش روشنی در مورد نحوه نظارت بر نهادهای ذیل خود نیست و معمولاً بیش از یک وزارتخانه مسئول یک نهاد عمومی مستقل است و از آنجا که هر وزارتخانه به دنبال اولویتهای خود و هدایت نهاد اداری به سمت اهداف خود است، این موضوع تعارضاتی را ایجاد می نماید (François, 2012). و هر نهاد عمومی مستقل، با کنترل خاص خود که معمولاً با حکم تأسیس این نهاد وضع می شود، روبه رو میباشد. کنترل اداری توسط وزارتخانه سرپرست در تصمیمات مهم اعمال می گردد. این بدان معناست که این تصمیمات برای تأیید باید توسط وزارتخانه های مربوط تصویب شود. در بعضی موارد، کنترل اداری ممکن است منجر به این شود که تصمیمی لغو گردد. از آنجا که تاکنون هیچ آیین نامه دولتی وزارتخانه ها را موظف نکرده است تا از رویکرد یکسانی برای اعمال کنترل اداری پیروی کنند، برخی نهادها تحت کنترلهای شدید بوده که آزادی عمل کمی را برای آنها باقی میگذارد در حالیکه برخی تحت کنترلهای بسیار کمی میباشند (François, ۲۰۱۲).
- علاوه بر این، روش انتصاب بسیاری از اعضای این نهادهای اداری مستقل، که شامل مقامات سیاسی (رئیس جمهور، رؤسای مجالس، نخست وزیر، وزرا) و بالاترین مقامات قضایی می شود، نیز به دادن شخصیت اداری به آنها کمک می کند.
- همچنین اکثر مقامات اداری مستقل در فرانسه عموماً بخشی جدایی ناپذیر از دولت هستند و مؤسسات عمومی با شخصیت مستقل حقوقی نیستند. در نتیجه بخش اصلی بودجه آن توسط دولت تامین می شود. در نتیجه کنترل مالی نهاد طبق قوانین و در خصوص تمامی هزینه های تصمیمات نهاد اعمال می شود.
- در نتیجه، آنها اغلب هیچ دارایی ندارند، نمی توانند اقدام قانونی انجام دهند یا قراردادی منعقد کنند^۱.

^۱ برای مطالعه بیشتر ر.ک:

۳.۱.۴. استقلال

وجه استقلال این نهادها نیز بدان معناست که نهادهای اداری مستقل تحت نظارت قیمومیتی یا سلسله مراتبی از سوی قوه مجریه نیستند و هیچ دستور یا دستورالعملی از دولت دریافت نمی کنند. دلیل این استقلال نیز آن است که اعتبار و مشروعیتی را برای این نهادها که در حوزه های حساس فعالیت می کنند، یا در معرض تغییرات عمده اقتصادی و قانونی مانند فرآیند مقررات زدایی و باز کردن فضای رقابت هستند، ارائه دهد. بنابراین این استقلال در دو سطح قابل درک است:

۱. استقلال از قدرت سیاسی: در واقع، وظیفه تنظیم برخی بخش های حساس یا مشمول تغییرات اقتصادی یا قانونی، با مدیریت سیاسی پرونده ها (تحت اشراف دولت) سازگاری ندارد. استقلال نهاد اداری مستقل به شیوه های مختلف نظیر نحوه انتصاب اعضای هیئت مدیره آن و جایگاه آنها تضمین میشود. قوانین انتصاب آنها در اساسنامه ای که نهاد اداری مستقل (AAI) بر اساس آن ایجاد میشود تعریف شده است. گاهی اوقات رئیس جمهور و روسای دو اتاق پارلمان، مدیر این نهاد را منصوب نموده و در برخی موارد نیز، مدیر این نهاد توسط بالاترین نهادهای نظارتی نظیر دیوان محاسبات و یا توسط نهادهای حرفه ای خصوصی منصوب میشوند (Touchon & Tommasi, 2001).

۲. استقلال در برابر کنشگران یا شرکت های بخش مربوطه: این برای جلوگیری از پدیده تسخیر تنظیمگر توسط برخی از منافع به منظور حفظ ظرفیت بی طرفانه برای داوری و مقررات است. علاوه بر این، در مورد مقررات اقتصادی بخش های خاص، ایجاد مقام اداری مستقل به دلیل نیاز به تفکیک عملکرد تنظیم کننده از عملکرد کنشگران در بخشی است که برای رقابت باز است.^۱

به بیان دیگر:

۱. اداره این نهادها عموماً جمعی^۲ است. اعضای مجمع نیز از یک مأموریت غیر قابل لغو بهره مند می شوند. شورای دولتی در حکمی رای داد که دولت نمی تواند از نظر قانونی ریاست یک نهاد اداری مستقل را پیش از موعد منحل کند.^۳ (با این وجود، گاهی اوقات این الزام زیر سوال می رود. به این ترتیب، قانون ۱۶ آذر ۱۳۸۵ امکان برکناری یکی از اعضای دانشکده کمیسیون تنظیم مقررات انرژی (CRE) را با مصوبه ای در هیات وزیران به پیشنهاد کالج و یا به پیشنهاد رئیس یکی از کمیته های مجلس مسئول انرژی را فراهم کرد).

^۱ همان.

^۲ Collégiale

^۳ Arrêt Ordonneau du 7 juillet 1989.

۲. این استقلال به استقلال کارکردی نیز تبدیل می‌شود، که در نتیجه آن منابع مالی هر نهاد برای مأموریت های آن نهاد در نظر گرفته می‌شود^۱.

۲.۴. نهادهای عمومی مستقل

یک نهاد عمومی مستقل یک نهاد اداری مستقل است که ویژگی های زیر را دارد:

- دارای شخصیت حقوقی مستقل است؛
- این شخصیت حقوقی به آن حق انجام اقدامات حقوقی، قرارداد، داشتن بودجه اختصاصی، چشم پوشی از تعهد به استخدام کارمندان دولت و استفاده از پرسنل حقوق خصوصی و غیره را می‌دهد؛
- بنابراین در صورت بروز چالش، آن ها خود پاسخگو و مسئول مستقیم هستند. در مقابل نهادهای اداری مستقل شخصیت حقوقی خود را ندارند و دولت کاملاً در برابر عملکرد آنان مسئول است.

همه نهادهای عمومی مستقل از سویی وابسته به دولت هستند و از سوی دیگر از آن مستقل اند. نهاد عمومی مستقل را پارلمان ایجاد می‌کند، بخش اصلی بودجه آن را دولت تأمین می‌کند و صلاحیت های دولتی را اعمال می‌کند. دو مشکل اساسی را میتوان ناشی از رابطه بین دولت و نهادهای عمومی مستقل دانست. اول اینکه وزارتخانه سرپرست اغلب قادر به ایجاد روش روشنی در مورد نحوه نظارت بر نهادهای ذیل خود نیست و دوم اینکه معمولاً بیش از یک وزارتخانه مسئول یک نهاد عمومی مستقل است و از آنجا که هر وزارتخانه به دنبال اولویتهای خود و هدایت نهاد عمومی به سمت اهداف خود است، این موضوع تعارضاتی را ایجاد مینماید (François, 2012).

۳.۴. مبنای تفکیک نهادهای اداری و عمومی مستقل

طبق گزارش شورای دولتی فرانسه ناهمگونی مقامات اداری مستقل بیش از هر چیز به دلایل تاریخی که در نتیجه آن نهاد تأسیس شده است، باز میگردد و این نهادها در واقع بیشتر نتیجه شانس هستند تا یک برنامه از پیش تعیین شده. آنها اغلب برای حل یک مشکل معین در یک زمان معین، در یک زمینه خاص متولد می‌شوند و قواعد و مقررات مربوط به آنها نیز بر همین اساس «طراحی» می‌شود. این گزارش بر ماهیت غیرواقعی یک الگوی قانونی یکسان از مقامات اداری مستقل تأکید می‌کند و بر این نکته اصرار می‌ورزد که با تلاش برای تقلیل مقامات اداری مستقل به یک شکل واحد، آنها را از آنچه که دلیل وجودی آنهاست محروم می‌کنیم. هر نهاد در راستای پاسخی متناسب برای مشکلی خاص در یک زمان معین

¹ همان

² Article 2 de la loi du 20 janvier 2017

ایجاد شده است که این نکته را یادآوری می کند که ترکیب، اختیارات، میزان استقلال و دامنه عمل هر نهاد باید بتواند بر اساس شرایط و اوضاع و احوالی که بر محیط و زمینه مورد تنظیمگری تأثیر می گذارد، تکامل یابد (گزارش شورای دولتی، ۲۰۰۱: ۲۷۹-۲۸۵).

اما در قانون سال ۲۰۱۷ مقرراتی تعیین شد که میان نهادهای اداری و عمومی مستقل تفاوت هایی را نشان می داد. همچنین در بررسی موارد مختلفی از نهادهای اداری و عمومی مستقل برخی تفاوت ها میان آن ها استخراج شد.

ویژگی (شباهتها و تفاوتها)	نهادهای اداری مستقل (AAI)	نهادهای عمومی مستقل (API)
شخصیت حقوقی	غیرمستقل (وابسته به شخصیت دولت)	مستقل و دارای شخصیت حقوقی
حق انجام اقدامات حقوقی به نام خود	ندارد	دارد
مبنای فعالیت و مداخله	مأموریت قانونی (تابع دستور اداره نیست)	مأموریت قانونی (تابع دستور اداره نیست)
انتصاب رئیس	معمولاً به پیشنهاد پارلمان و حکم رئیس جمهور	معمولاً به پیشنهاد پارلمان و حکم رئیس جمهور
انتصاب اعضا	متفاوت (معمولاً روسای مجالس ملی و سنا یا کمیسیون پارلمان)	متفاوت (معمولاً روسای مجالس ملی و سنا یا کمیسیون پارلمان)
امکان عزل اعضا	وجود ندارد	وجود ندارد
محدودیت دوره عضویت اعضا	3 تا 6 ساله با قابلیت یک دور تمدید	3 تا 6 ساله با قابلیت یک دور تمدید
بودجه	وابسته به دولت	اختصاصی و مستقل از دولت
قدرت تصمیم گیری و صدور رأی	لازم الاجرا شدن با تأیید وزارتخانه	قدرت مستقل تصمیم گیری و صدور رأی
حاکمیت قوانین دولتی	حاکمیت قوانین دولتی خاص (مانند قوانین استخدامی)	عدم حاکمیت قوانین دولتی خاص (مانند قوانین استخدامی)
پاسخگویی	ملزم به ارائه گزارش	ملزم به ارائه گزارش
الزام به انتشار اطلاعات	ملزم به انتشار گزارش فعالیت ها	ملزم به انتشار گزارش فعالیت ها

به نظر می رسد اینکه مبنای تفکیک نهادهای اداری از نهادهای عمومی چیست را باید در سنت ها و فرهنگ اداری در فرانسه جست. فرهنگی که در برابر ایجاد تنظیمگر مستقل مقاومت می کند باعث شده که تنظیمگری را در این قالبهای خاص بیاورند (گزارش OECD و گزارش شورای دولتی فرانسه). از حیث موضوعی نیز نمی توان مبنای مشخصی برای تفکیک نهادهای اداری و عمومی از یکدیگر داشت. شاید بتوان امنیتی و سیاسی بودن برخی از حوزه ها که ضرورت دارد در حیطه اختیار دولت باشد را مبنایی برای تأسیس یک نهاد اداری مستقل دانست.

۵. انواع نهادهای اداری و عمومی مستقل

نظام حقوقی فرانسه نهادهای اداری و عمومی مستقل را بر اساس مبنای قانونی حاکم بر آن ها به چند دسته تقسیم کرده است:

- نهادهای اداری مستقل مشمول قانون مصوب سال ۲۰۱۷؛
- نهادهای عمومی مستقل مشمول قانون مصوب سال ۲۰۱۷؛

- نهادهای عمومی مستقل غیرمشمول قانون مصوب سال ۲۰۱۷.

در ادامه این نهادها را معرفی میکنیم.

۱.۵. نهادهای اداری مستقل مشمول «قانون اساسنامه عمومی مصوب ۲۰۱۷»^۱

مرجع نظارت بر فرودگاه Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	مرجع رقابت Autorité de la concurrence	مرجع تنظیم مقررات ارتباطات الکترونیکی، پست و مطبوعات Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)	مرجع ملی بازی (مربوط به قمار) Autorité nationale des jeux	شورای عالی ارزیابی پژوهش و آموزش عالی Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	مرجع ایمنی هسته ای Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
کمیته جبران خسارت قربانیان آزمایش هسته‌ای Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	کمیسیون دسترسی به اسناد اداری Commission d'accès aux documents administratifs (C ADA)	کمیسیون تنظیم مقررات انرژی Commission de régulation de l'énergie (CRE)	کمیسیون امنیت دفاع ملی Commission du secret de la défense nationale (CSDN)	مرجع عالی شفافیت زندگی عمومی Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	کمیسیون ملی نظارت تکنیک های اطلاعاتی Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)
کمیسیون ملی انفورماتیک و آزادی Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	کمیسیون ملی برای حساب های کمپین و تامین مالی سیاسی Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	کمیسیون ملی بحث عمومی Commission nationale du débat public (CNDP)	کنترل کننده عمومی مکان های محرومیت از آزادی Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	مدافع حقوق Défenseur des droits	

۲/۵. نهادهای عمومی مستقل مشمول قانون اساسنامه عمومی ۲۰۱۷

شورای عالی بازرسان قانونی Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)	شورای عالی رسانه های صوت و تصویر Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	مرجع تنظیم مقررات حمل و نقل Autorité de régulation des transports (ART)	مرجع بازارهای مالی Autorité des marchés financiers (AMF)	آژانس فرانسوی مبارزه علیه دوپینگ Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)
میانجی ملی انرژی	مرجع عالی برای توزیع آثار و حفاظت از حقوق در بستر اینترنت	مرجع عالی سلامت Haute autorité de santé (HAS)		

¹ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

Médiateur national de l'énergie	Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)			
---------------------------------	---	--	--	--

۳/۵. نهادهای عمومی مستقل غیرمشمول قانون اساسنامه عمومی ۲۰۱۷

مرجع نظارت احتیاطی و شفافیت ^۱ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	دفتر مرکزی ترافیک Bureau central de tarification (BCT)	کمیته مشورتی ملی اخلاق علوم، زندگی و سلامت Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)	کمیسیون جرائم مالی Commission des infractions fiscales	کمیسیون نظرسنجی Commission des sondages
کمیسیون ملی مشورتی حقوق بشر Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	کمیسیون ملی سینما Commission nationale d'aménagement cinématographique (CNA cinématographique)	کمیسیون ملی تجارت Commission nationale d'aménagement commercial (CNA Commercial)	کمیسیون ملی برای حساب های کمپین و تامین مالی سیاسی Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEP)	کمیسیون مشترک انتشارات خبرگزاری Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)
شورای عالی خبرگزاری فرانسه Conseil supérieur de l'agence France-Presse	میانجی سینما Médiateur du cinema	کمیسیون مشارکت و نقل و انتقالات Commission des participations et des transferts		

۶. نهادهای اداری و عمومی مستقل در نظام حکمرانی

شناسایی نهادهای اداری و عمومی مستقل به عنوان بخشی از نظام حکمرانی مستلزم ترسیم نوع ارتباط و مناسبات میان آن ها با بخش های مختلف نظام حکمرانی است. طبق قوانین فرانسه به ویژه قانون ارگانیک و نیز قانون اساسنامه عمومی نهادهای اداری و عمومی مستقل مصوب ۲۰۱۷، نهادهای بالادستی تنظیم گر (هیات وزیران، مجلس، رئیس جمهور، وزیر یا وزارت خانه مربوطه، نهاد یا شورای حاکمیتی و...) با ابزارهایی مختلفی نظیر قانون گذاری حدود اختیارات انواع نهادهای اداری و عمومی مستقل را معین می کنند و بر نهاد تنظیم گر تاثیر می گذارند. در ادامه به صورت مختصر به مهمترین مناسبات میان این نهادها در فرانسه می پردازیم.

^۱ سازمان بیمه و نظارت متقابل (ACAM) در قالب یک نهاد عمومی مستقل توسط قانون شماره 706-2003 از 1 اوت 2003 در مورد امنیت مالی ایجاد شد که در سال 2010 در مرجع نظارت احتیاطی و شفافیت ادغام شد.

۱.۶. نهادهای اداری و عمومی مستقل و پارلمان

هر مقام اداری مستقل یا مقام عمومی مستقل به موجب قانون ایجاد می شود. قانون قواعد مربوط به ترکیب و اختیارات و نیز اصول اساسی مربوط به سازماندهی و عملکرد مقامات اداری مستقل و مقامات عمومی مستقل را تعیین می کند. بر اساس قانون مصوب ۲۰۱۷، پارلمان فرانسه به صورت مشخص در موضوع تأسیس، اختیارات، انتصابات، بودجه و نظارت بر عملکرد بر نهادهای اداری و عمومی مستقل اثرگذار است. بدین صورت که:

- **تأسیس قانونی:** بر اساس قانون ارگانیک مربوط به نهادهای اداری و عمومی مستقل مصوب ۲۰۱۷، هر نهاد اداری یا عمومی مستقل به موجب قانون پارلمان ایجاد، ادغام یا منحل می شود.^۱ چنانکه در قوانین و مقررات مختلف این نهادها تأسیس شده و حدود صلاحیت ها و اختیارات آنان در موضوع یا بخش نیازمند تنظیم تعیین شده است. به عنوان مثال در کد تجارت فرانسه در ماده (L461-1) در بخش ششم از کتاب چهارم قانون تا پایان این بخش راجع به صلاحیتهای مرجع رقابت در فرانسه است.^۲
- **اصول و قواعد سازماندهی و عملکرد:** این قانون پارلمان است که قواعد مربوط به ترکیب و اختیارات و نیز اصول اساسی مربوط به سازماندهی و عملکرد مقامات اداری مستقل و مقامات عمومی مستقل را تعیین می کند. چنانکه این موضوعات در قوانین مختلف (مانند کد تجارت فرانسه که در بخش ششم از کتاب چهارم، راجع به سازمان، صلاحیت ها، آئین دادرسی و نیز آراء بدوی و تجدیدنظر به صورت تفصیلی قواعدی را مقرر داشته است) و نیز در قانون مربوط به نهادهای اداری و عمومی مستقل مصوب ۲۰۱۷ در مورد آن تعیین تکلیف شده است.
- **پیشنهاد یا انتصاب رئیس و اعضا:** پیشنهاد رئیس یا تعیین اعضای نهادهای اداری و عمومی مستقل بسته به مورد با اعضای کمیسیون های پارلمان، رئیس مجلس شورای ملی و یا ریاست مجلس سناست. به طور مثال در شورای عالی صوت و تصویر فرانسه^۳ که یک نهاد عمومی مستقل است، سه نفر از اعضای آن توسط رئیس شورای ملی و سه نفر توسط رئیس مجلس سنا منصوب می شوند.^۴ یا به طور مثال تعیین رئیس مقام تنظیم مقررات مربوط به قمار با کمیسیون ذی صلاح در

^۱ LOI organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

^۲ Code de Commerce, partie législative, livre IV, titre VI (Version en vigueur au 29 août 2022).

^۳ CSA

^۴ Décret du 9 février 2021 portant nomination de membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

موضوع اموال عمومی است. همچنین تعیین رئیس کمیسیون امنیت دفاع ملی با کمیسیون ذی صلاح در موضوع دفاع است.^۱ در خصوص مرجع رقابت فرانسه که یک نهاد اداری مستقل است، ریاست این نهاد بنا به پیشنهاد کمیسیون مجلس ملی و سنا (و به حکم رئیس جمهور) تعیین می شود.^۲ همچنین پیشنهاد ریاست کمیسیون تنظیم مقررات انرژی نیز بر عهده کمیته های مسئول انرژی در پارلمان فرانسه است یعنی کمیسیون امور اقتصادی مجلس شورای ملی و کمیسیون اقتصاد، توسعه پایدار و برنامه ریزی منطقه ای کشور سنا.^۳

– **بودجه نهاد اداری و عمومی مستقل:** هیچ نهاد اداری یا عمومی مستقلی نمی تواند استقلال مالی مطلق داشته باشد. در واقع، نهادهای عمومی مستقل که منابع مالی مستقلی دارند، استقلال کاملی در تعیین نرخ وظایف یا مشارکت های تامین کننده بودجه خود ندارند و نهادهای اداری مستقل نیز مشمول مذاکرات بودجه ای هستند. یعنی بودجه آن ها در پارلمان مورد بررسی قرار میگیرد. همچنین تصمیم گیری در مورد اعتبارات اختصاص یافته به نهادهای اداری مستقل در چارچوب لایحه مالی بر عهده پارلمان است.^۴

– **نظارت و پاسخگویی:** نهادهای اداری و عمومی مستقل سطحی از پاسخگویی (حداقلی) به پارلمان دارند و به صورت سالانه گزارش می دهند؛ بدین صورت که گزارش دهی نهادهای اداری و عمومی مستقل به کمیته های دائمی مجلس شورای ملی و مجلس سنا بنا به درخواست آنان به صورت سالانه ممکن است. به عنوان نمونه مرجع عالی سلامت در فرانسه فعالیت سالانه ای را تهیه می کند که قبل از اول ژوئیه به مجلس و دولت ارسال می شود و گزارشی از اجرای برنامه کاری و کار کمیسیون های خود را ارائه می دهد.^۵ از سوی دیگر این ارتباط میان پارلمان و نهادهای اداری و عمومی مستقل

¹ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

² Rapport d'information de la mission d'information sur l'avenir du secteur aéronautique en France ; Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Benoît Cœuré" du 12 janvier 2022 n'est plus disponible en ligne.

³ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

⁴ <https://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-18.html>

⁵ Code de la sécurité sociale, partie législative, livre 1, titre 6, chapitre 1 bis.

دو سویه است؛ به عنوان مثال کمیسیون‌های مسئول رقابت در پارلمان فرانسه می‌توانند نظرات رئیس سازمان رقابت را در موضوعاتی که در حدود صلاحیت آن باشد بشنوند یا با او مشورت کنند^۱.

همانگونه ذکر شد یکی از مهمترین ابزارهای مداخله و تأثیر پارلمان بر تنظیم‌گری، تدوین و وضع قوانین حاکم بر عملکرد نهادهای اداری و عمومی مستقل است. در ادامه مهمترین قوانین پایه‌ای و مؤسس نهادهای اداری و عمومی مستقل ارائه می‌شود.

1 "L'Autorité de la concurrence peut être consultée par les commissions parlementaires sur les propositions de loi ainsi que sur toute question concernant la concurrence".

عنوان	اسناد و ارجاعات قانونی	عنوان	اسناد و ارجاعات قانونی
مرجع نظارت بر فرودگاه (ACNUSA)	Code des transports, partie législative, sixième partie, livre III, titre VI, chapitre Ier.	کمیسیون ملی نظارت تکنیک های اطلاعاتی (CNCTR)	Code de la sécurité intérieure, partie législative, livre VIII, titre III.
مرجع رقابت	Code de commerce, partie législative, livre IV, titre VI.	کمیسیون ملی اطلاعات و آزادیهای سیاسی (CNIL)	Chapitre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.
مرجع تنظیم مقررات ارتباطات الکترونیکی، پست و مطبوعات (ARCEP)	Code des postes et des communications électroniques, partie législative, livre III, titre Ier, articles L. 130 et suivants.	کمیسیون ملی برای حساب های کمپین و تامین مالی سیاسی (CNCCFP)	Articles L. 52-14 et suivants du code électoral.
مرجع ملی بازی (مربوط به قمار)	Articles 34 et suivants de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée.	کمیسیون ملی بحث عمومی (CNDP)	Code de l'environnement, partie législative, livre Ier, titre II, chapitre Ier.
مرجع ایمنی هسته ای (ASN)	Code de l'environnement, partie législative, livre V, titre IX, chapitre II.	کنترل کننده عمومی مکان های محرومیت از آزادی (CGLPL)	Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 modifiée.
کمیته غرامت قربانیان آزمایشات هسته ای (CIVEN)	Articles 4 et suivants de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 modifiée.	مدافع حقوق	Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 modifiée.
کمیسیون دسترسی به اسناد اداری (CADA)	Code des relations entre le public et l'administration, livre III, titre IV.	شورای عالی ارزیابی پژوهش و آموزش عالی (HCERES)	Code de la recherche, partie législative, livre Ier, titre Ier, chapitre IV, section 2.
کمیسیون تنظیم مقررات انرژی (CRE)	Code de l'énergie, partie législative, livre Ier, titre III.	مرجع عالی شفافیت زندگی عمومی (HATVP)	Chapitre Ier, section 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée.
کمیسیون امنیت دفاع ملی (CSDN)	Code de la défense, partie législative, partie 2, livre III, titre Ier, chapitre II.		

آژانس فرانسوی مبارزه علیه دوپینگ (AFLD)	Code du sport, partie législative, livre II, titre III, chapitre II, section 2.
مرجع بازارهای مالی (AMF)	Code monétaire et financier, partie législative, livre VI, titre II.
مرجع تنظیم مقررات حمل و نقل (ART)	Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'article L 1261-1 du code des transports.
شورای عالی رسانه های صوت و تصویر (CSA)	Articles 3-1 et suivants de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée.
شورای عالی بازرسان قانونی (H3C)	Code de commerce, partie législative, livre VIII, titre II, chapitre Ier.
مرجع عالی سلامت (HAS)	Code de la sécurité sociale, partie législative, livre 1, titre 6, chapitre 1 bis.
مرجع عالی برای توزیع آثار و حفاظت از حقوق در بستر اینترنت (HADOPI)	Code de la propriété intellectuelle, partie législative, première partie, livre III, titre III, chapitre Ier, section 3.
میانجی ملی انرژی	Code de l'énergie, partie législative, livre Ier, titre II, chapitre II.

عنوان	اسناد و ارجاعات قانونی	عنوان	اسناد و ارجاعات قانونی
مرجع نظارت (ACPR) احتیاطی و شفافیت	Code monétaire et financier, partie législative, livre VI, titre Ier, chapitre II, section 1.	(CNA Commercial) کمیسیون ملی تجارت	Code de commerce, partie législative, livre VII, titre V, chapitre Ier.
دفتر مرکزی تعرفه (BCT) گذاری	Code des assurances, partie législative, livre II, titre IV, articles L 243-4 à L 243-6.	کمیسیون ملی برای حساب های کمپین و تامین مالی سیاسی (CNCCEP)	Article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.
کمیته مشورتی ملی اخلاق علوم، زندگی و سلامت (CCNE)	Code de la santé publique, partie législative, première partie, livre IV, titre Ier, chapitre II.	(CPPAP) کمیسیون مشترک نشر و خبرگزاری	Article 1er alinéa 2 de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 modifiée par l'article 100 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012.
کمیسیون جرائم مالی	Livre des procédures fiscales, partie législative, première partie, titre III, chapitre II, article L. 228.	شورای عالی خبرگزاری فرانسه	Créé par l'article 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 modifiée portant statut de l'agence France-Presse.
کمیسیون نظرسنجی	Articles 5 et suivants de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 modifiée.	میانجی سینما	Code du cinéma et de l'image animée, partie législative, livre II, titre Ier, chapitre III, section 1.
کمیسیون (CNCDH) ملی مشورتی حقوق بشر	Article 1er de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 modifiée. La Commission nationale consultative des droits de l'homme est une institution nationale des droits de l'homme au sens de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993.	کمیسیون مشارکت و نقل و انتقالات	Ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, titre III, chapitre II, section 1.
(CNA cinématographique) کمیسیون ملی سینما	Code du cinéma et de l'image animée, partie législative, livre II, titre Ier, chapitre II, section 2, sous-section 1.		

۲.۶. نهادهای اداری و عمومی مستقل و سیاستگذار بالادستی

رئیس جمهور فرانسه به عنوان عالی ترین مقام حکومت فرانسه بر نهادهای اداری و عمومیل مستقل اثرگذار است. بدین صورت که:

- **انتصاب رئیس و اعضا:** عمده انتصاب رؤسای نهادهای اداری و عمومی مستقل به پیشنهاد پارلمان فرانسه اما با حکم رئیس جمهور اتفاق می افتد. به طور مثال در شورای عالی صوت و تصویر که یک نهاد عمومی مستقل است، قانون مشخص کرده است که ریاست این نهاد توسط رئیس جمهور منصوب می شود. یا فرضا در مورد تنظیم گر رقابت، طبق ماده (L461-1) کد تجارت فرانسه، اعضای آن توسط وزیر اقتصاد و رئیس مرجع رقابت توسط رئیس جمهور (و به پیشنهاد کمیسیون مربوط به رقابت در مجلس ملی و سنا) منصوب می شود.^۱ معاونان رئیس مرجع رقابت نیز با حکم رئیس جمهور منصوب می شوند. رئیس تنظیم گر انرژی نیز با حکم رئیس جمهور (به پیشنهاد کمیته های پارلمان مسئول انرژی یعنی کمیسیون امور اقتصادی مجلس شورای ملی و کمیسیون اقتصاد، توسعه پایدار و برنامه ریزی منطقه ای کشور سنا) منصوب می شود.

- **بودجه و دارایی های نهاد:** نهادهای اداری مستقل در فرانسه از تخصیص بودجه مشخص بهره می برند و بخش اصلی بودجه آن توسط دولت تامین می شود. به علاوه جریمه های نهادهای اداری مستقل مانند مرجع رقابت فرانسه به خزانه دولتی واریز می شود.^۲ در نتیجه کنترل مالی نسبتا زیادی بر نهاد اداری مستقل طبق قوانین و در خصوص تمامی هزینه های تصمیمات آن اعمال می شود. همچنین دولت گزارشی از عملکرد و مدیریت نهادهای اداری و عمومی مستقل به ضمیمه لایحه بودجه سالانه، ارائه می کند. این پیوست کلی به تفکیک هر نهاد و برای آخرین سال مالی مشخص، سال بودجه جاری و سال بعد ارائه می شود. همچنین نهادهای اداری مستقل به دلیل فقدان شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارایی مستقلی نیز ندارند. (در مقابل نهادهای عمومی مستقل بودجه اختصاصی دارند و آزادی عمل بیشتری نسبت به نهاد اداری مستقل دارند).

- **مکانیزم های تطابق تنظیمگر با سیاست های کلان:** در نهادهای اداری مستقل تصمیمات برای تأیید نیازمند تصویب وزارتخانه و در برخی موارد تصمیم نهاد توسط وزارتخانه لغو میگردد.

¹“Les attributions confiées à l'Autorité de la concurrence sont exercées par un collège composé de dix-sept membres, dont un président, nommés pour une durée de cinq ans par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie. Le président est nommé par décret du Président de la République en raison de ses compétences dans les domaines juridique et économique”.

² <https://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-18.html>.

- **اخذ گزارش:** هر نهاد اداری و عمومی مستقل هر ساله گزارشی از فعالیت های خود در انجام وظایف و نیز منابع مالی ارائه می کند که به صورت عمومی نیز منتشر می شود. همچنین دولت گزارشی از مدیریت نهادهای اداری و عمومی مستقل به ضمیمه لایحه بودجه سالانه، ارائه می کند. این پیوست کلی به تفکیک هر نهاد و برای آخرین سال مالی مشخص، سال بودجه جاری و سال بعد ارائه می شود.

۳.۶. نهادهای اداری و عمومی مستقل و نهادهای ناظر تنظیمگری

نهاد یا نهادهای ناظر تنظیم گری^۱ در بسیاری از نظام هایی که دارای چندین تنظیم گر هستند برای ارتقای وضعیت تنظیمگری وجود دارد. بنا به گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲، فرانسه نیز تلاش های قابل توجهی انجام داده است تا کیفیت سیستم سیاست تنظیمگری خود را در راس اولویت های خود قرار دهد. در این کشور از سال ۲۰۰۹، «ارزیابی تأثیر»^۳ یک الزام اساسی برای همه پیش نویس قوانین و مقررات تهیه شده توسط قوه مجریه بوده است. فرانسه همچنین در سال ۲۰۱۷ یک رویکرد جبرانی تنظیمگری^۴ اتخاذ کرد که بر اساس آن تعداد نهادهای تنظیمگر به طرز چشم گیری کاهش یافت. همچنین فرانسه در سال ۲۰۱۷ متعهد شد که هنگام انتقال قوانین اتحادیه اروپا، الزامات فراتر از موارد تعیین شده توسط اقدامات اتحادیه اروپا را تعیین نکند. (گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۵). این نهادها در فرانسه عبارت اند از:

۱.۳.۶. دبیرخانه عمومی دولت

دبیرخانه عمومی دولت^۵ نهاد ناظر تنظیم گر بر عملکرد وزارتخانه های دولتی است. به عنوان نهاد ناظر تنظیمگری انطباق با دستورالعملهای «ارزیابی تأثیر» را برعهده دارد و کیفیت خدمات حقوقی را تضمین می کند (مثلاً با تهیه شیوه نامه عملکرد بر اساس RIA). دولت فرانسه تصمیم گرفت به جای ایجاد یک نهاد ناظر تنظیمگری واحد که با ساختارهای نهادی موجود و فرهنگ اداری سازگاری ندارد، سیاست نظارت بر تنظیم گری را بر روی شبکه ای در سراسر وزارتخانه ها ایجاد کند. به همین منظور دبیرخانه عمومی دولت را که جایگاه مهمی در مناسبات دولتی در فرانسه داشت برای این کار برگزید. این نهاد بهترین موقعیت را برای مقابله با مسائل بین بخشی دارد. به طوری که این نهاد به عنوان یک عامل مؤثر و شریک کلیدی برای وزارتخانه

¹ Regulatory Oversight Body

² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

³ Regulatory Impact Assessment (RIA)

⁴ "one-in, two-out"

⁵ Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

ها در فرآیندهای قانون گذاری ظاهر می شود و علیرغم آن که هیچ گونه قدرت الزام آور مستقیمی ندارد، اما رابطه نزدیک آن با رئیس دولت به آن یک زمینه متقاعد کننده قوی می دهد تا به پیشرفت سیاست های تنظیم گری کمک کند و وزارتخانه ها و نهادهای اداری و عمومی مستقل را به پیشرفت در این امر تشویق کند (گزارش شاخص های سیاست تنظیمگری و حکمرانی، ۲۰۱۹). مهمترین کارکردهای این دبیرخانه عبارت است از:

- انطباق با رویه ها (از جمله ابزارهای مدیریت تنظیمگری مانند RIA و کیفیت مشارکت ذینفعان)،
- هماهنگی بین وزارتخانه ها،
- تضمین ارتباط با شورای دولتی^۱ و پارلمان
- تعیین دستورالعمل در مورد نحوه انجام RIA،
- و تضمین انتشار مناسب متون و اسناد قانونی.

دبیرخانه عمومی دولت بیشتر نقش هماهنگی ایفا می کند تا یک نهاد قدرتمند در یک شبکه حکمرانی تنظیمگری. علاوه بر این، در مقایسه با وزارتخانه ها اطلاعات و منابع کمی خوبی دارد. دولت فرانسه تصمیم گرفت به جای ایجاد یک نهاد مدیریت و نظارت تنظیمگری واحد که با ساختارهای نهادی موجود و فرهنگ اداری فرانسه سازگاری ندارد، سیاست کنترل کیفیت تنظیمگری را بر روی شبکه ای از گزارشگران در سراسر وزارتخانه ها ایجاد کند.

۲.۳.۶. شورای دولتی

شورای دولتی یکی از مهمترین نهادهای عمومی در نظام حقوق اداری فرانسه است که در سال ۱۷۹۹ توسط ناپلئون بناپارت، در چارچوب قانون اساسی ایجاد شد که در جمهوری پنجم نقش آن مشاوره به دولت بود. برای این منظور، دولت باید برای تعداد معینی از اعمال، به ویژه لوایح، با شورای دولتی مشورت میکرد. نقش دوم آن بالاترین صلاحیت حکم اداری است. به عبارت دیگر عالی ترین مرجع استیناف و تجدیدنظرخواهی در نظام حقوق اداری فرانسه، شورای دولتی است.

شورای دولتی نقش مهمی در سیاست های تنظیمی، هم در بالادست (از طریق عملکرد مشاوره ای خود برای دولت، از جمله در حوزه RIA، و کنترل کیفیت قانونی آن) و هم در پایین دست (به عنوان آخرین قاضی اداری) ایفا می کند.

¹ Conseil d'Etat

۳.۳.۶. دبیرخانه کل امور اروپا

دبیرخانه کل امور اروپا SGAE که زیرمجموعه نخست وزیر است، انتقال قوانین اتحادیه اروپا را پوشش می دهد.

۴.۳.۶. اداره کل نوسازی دولت

اداره کل نوسازی دولت DGME در وزارت بودجه که به ساده سازی اداری رسیدگی می کند.

۴.۶. نهادهای اداری و عمومی مستقل و نظام قضایی

نهادهای اداری و عمومی مستقل از سه جهت با نظام قضایی در ارتباط هستند:

۱. حوزه صلاحیت قضایی: تنظیم گر نهاد ذی صلاح رسیدگی قضایی در بخش مربوطه و برخوردار از صلاحیت های شبه قضایی است و به شکایات علیه اپراتورها رسیدگی می کند.
۲. موارد ارجاع به دادگاه عمومی: در مواردی که تنظیم گر به اپراتور تذکر می دهد و اپراتور به تخلف خود ادامه می دهد، تنظیم گر پس از تشکیل پرونده، آن را به دادسرا ارسال می کند تا مورد تعقیب قضایی قرار گیرد.
۳. نظارت قضایی بر تنظیمگر: استیناف و تجدیدنظرخواهی از آراء صادره توسط تنظیمگر در شورای دولتی مورد بررسی قرار میگیرد که در قسمت (۲.۳.۶) به آن اشاره شد (Decoopman, 1991: 211-230).

۵.۶. ارتباط و تعامل نهادهای اداری و عمومی مستقل با یکدیگر

نهادهای اداری و عمومی مستقل به صورت های زیر با یکدیگر در ارتباط و تعامل هستند:

- ارتباط و هماهنگی در رسیدگی به پرونده ها: استعلام نظر تخصصی مرجع تنظیمگر در پرونده هایی که به دو تنظیم گر مربوط می شود، یکی از مصادیق تعامل تنظیمگران است؛ به طور مثال در مواردی که پرونده مربوط به تنظیمگر رقابت و تنظیم گر رسانه است و پرونده در مرجع تنظیم رسانه رسیدگی می شود و این پرونده تأثیر قابل توجه بر بازار دارد، از مرجع رقابت استعلام نظر می شود. همچنین ارجاع پرونده به مراجع دیگر نیز یکی دیگر از نشانه های تعامل و همکاری است؛ مانند مثال فوق مواردی که به طور مثال یک پرونده مبین نوعی سوء استفاده از موقعیت مسلط و اقدامات ضد رقابتی است، پرونده جهت رسیدگی به مرجع رقابت ارجاع می شود. در برخی موارد نیز اطلاعات پرونده به مرجعی که صلاحیت دار است اطلاع رسانی می شود.

- ارتباط و هماهنگی عمومی: که شامل طیف گسترده ای از فعالیت ها میشود:

- بحث و گفتگو در مورد پروژه های مشترک (مانند گفتگو هایی که میان مرجع تنظیم گرانرژی یا مرجع رقابت فرانسه است راجع به مبارزه علیه گرمایش زمین یا مشارکت در پاسخ به تغییرات آب و هوایی) و نیز در حالت رسمی تر، تدوین و انتشار گزارش پیشرفت است.^۱
- گاه در خلال این گفتگو ها در مورد بهترین رویه هایی که باید توسط تنظیم کننده ها اجرا شود، گفتگو می شود. رویه های اداری مانند بکارگیری قواعد رفتار حرفه ای هنگام خروج کارکنان از تنظیمگر برای کار در بخش خصوصی، یا مدیریت اطلاعات از فعالیت های شرکت های بورسی که می تواند بر بازارهای مالی تأثیر بگذارد.
- انتشار تفاهم نامه مشترک یکی دیگر از راه های تعامل و همکاری است.^۲
- تدوین قوانین تشویقی، توصیه نامه ها یا شیوه نامه های مشترک جهت توسعه و هماهنگی تنظیمگری نیز از جمله مصادیق همکاری و هماهنگی است.
- مدیریت و ارائه اطلاعات بخشی/فرابخشی/بین بخشی نیز یکی دیگر از مهمترین شیو های ارتباط و همکاری مشترک است که کارایی زیادی دارد.
- نظارت بر موضوع تنظیمگری یکی از مهمترین کارکردهای تنظیم گر است که با همکاری و تعامل مناسب میان تنظیمگران بهتر ایفا می شود. به طور مثال در فرانسه تنظیمگر مالی (AMF) بر اطلاعات مالی که شرکت ها ارائه کرده اند نظارت می کند و از این طریق بخشی از نظارت بر بخش توسط تنظیم گران دیگر صورت می پذیرد.

۷. جمع بندی: درس هایی از نظام تنظیم گری فرانسه

با بررسی نظام تنظیم گری در فرانسه می توان درس هایی در چهار سطح از این مطالعات برگرفت که در ادامه به آن ها می پردازیم:

۱.۷. سطح هنجاری

مقصود از سطح هنجاری، مطالعه و بررسی نظام حقوقی و هنجارهای رسمی مانند چیدمان و صورت بندی نظام حقوقی در قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات یک کشور است که در هر نظام حقوقی ویژگی های

^۱ به طور مثال دو گزارش پیشرفت زیر مربوط به تنظیم گر رقابت و انرژی است:

- Connected speakers and vocal assistants (May 2019)
- Data-driven regulation (July 2019)

^۲ مانند:

- ACCORD DE PARIS ET URGENCE CLIMATIQUE : ENJEUX DE RÉGULATION

مختص به خود را دارد. در کشور فرانسه قانون اساسی، مقررات اتحادیه اروپا و قوانین ملی به نحوی طراحی شده است که می تواند در برخی ابعاد برای ایران نیز قابل استفاده باشد. به عنوان نمونه در خصوص نظام تنظیم گری، در قوانین ارگانیک و هنجارهای اساسی خود، اساس طراحی نهادهای عمومی مستقل (به عنوان نهاد تنظیم گر) پذیرفته شده و در مورد آن قواعد مشخصی وضع شده است. بنابراین در ایران نیز میتوان موارد زیر را لحاظ کرد:

۱.۱.۷. شناسایی لایه تنظیم گری در هنجارهای اساسی

همانگونه که ذکر گردید در کشور فرانسه نظام تنظیم گری به نوعی شناسایی شده و پذیرفته شده است و مسائلی مانند تفکیک قوا و ایرادات قانون اساسی به تنظیم گران موضوعی حل شده است. پیشنهاد می شود در ایران نیز لایه تنظیمگری در هنجارهای اساسی شناسایی شود. به عنوان نمونه می توان گفت نظام تنظیم گری می تواند از طرق زیر در حقوق اساسی شناسایی شود:

- بازنگری در قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷ قانون اساسی)^۱،
- تعیین سیاست های کلی نظام (موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰)^۲،
- حل معضلات نظام (موضوع بند ۸ اصل ۱۱۰)^۳،
- یا فرامین رهبری (حکم حکومتی مستنبط از اصل ۵۷)^۴،
- یا نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۸۵ و ۱۳۸ (موضوع اصل ۹۸).

بر این اساس حکم کلی تأسیس نهادهای تنظیم گر به موجب قانون مجلس شورای اسلامی و نیز نوع ارتباط و نسبت آن با سایر قوا و بخش های عمومی ذکر می شود. به این ترتیب ایراد اساسی به تنظیمگران و حوزه های صلاحیت آنان رفع خواهد شد.

۲.۱.۷. تعریف بخش ها و موضوعات تنظیم گری در قوانین عادی

به نظر می رسد در جهت انسجام بخشی به اکوسیستم تنظیم گری کشور لازم است برای هر بخش یا موضوع نیازمند تنظیم گری، نهاد تنظیم گر تعریف و توسط قانون گذار تأسیس شود. بدین منظور می توان محورهای زیر را در قوانین مدون مقرر کرد:

^۱ مشابه بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸.

^۲ مشابه سیاست های کلی اصل ۴۴

^۳ مشابه قانون مبارزه با مواد مخدر

^۴ مشابه تأسیس شوراها و نهادهای فراقوه ای انقلاب فرهنگی، فضای مجازی و ...

قواعد و اصول کلی حاکم بر عملکرد تنظیم گر و اختیارات و صلاحیت های آن نیز همانند فرانسه در قوانین مدون ذکر شود.^۱

۳.۱.۷. سازماندهی و همسان سازی قواعد حکمرانی در قانون جامع تنظیم گری

در فرانسه به منظور اتخاذ اصول و قواعد واحد و یکپارچه به جهت سامان دهی تکرر و تنوع نهادهای اداری و عمومی مستقل، قانون ارگانیک و قانون عادی وضع شد که در بخش های گذشته به آن اشاره شد. به نظر می رسد در ایران نیز می توان متناسب با انواع مختلف تنظیم گران، اصول و قواعد مشترک میان همه آن از حیث قواعد مربوط به ترکیب و اختیارات و نیز اصول اساسی مربوط به سازماندهی و عملکرد نهادهای تنظیم گر در یک قانون جامع تعیین کرد.

۲.۷. سطح ساختاری و نهادی

در ایران می توان به جای اصرار بر تأسیس نهادهای تنظیم گر مستقل که با مقاومت فرهنگ و نظام سیاسی-اداری می شود، وضعیتی برای دوران گذار ترسیم شود. بدین صورت که نهادهای تنظیمگر در ایران به دو دسته نهادهای مستقل و نیمه مستقل تقسیم شوند. در این میان نهادهای تنظیم گر موضوعی (مانند رقابت) کاملاً مستقل و نهادهای تنظیمگر بخشی (که سیاست گذار اجرایی بالادستی دارند) نیمه مستقل عمل می کنند. در این نظام، سیاست گذاری کلان تنظیم گری موضوعی با نهادهای فراقوه ای است. هر دو نهاد عمومی غیردولتی در نظر گرفته شوند اما در مواردی با یکدیگر تفاوت دارند که باعث می شود دو رژیم حقوقی متفاوت بر آن ها حاکم باشد. در ادامه ویژگی های این نهادها ارائه می شود.

ویژگی	نهادهای نیمه مستقل	نهادهای مستقل
شخصیت حقوقی	غیرمستقل (وابسته به شخصیت دولت)	مستقل و دارای شخصیت حقوقی
حق انجام اقدامات حقوقی به نام خود	ندارد	دارد
مبنای فعالیت و مداخله	مأموریت قانونی (تابع دستور اداره نیست)	مأموریت قانونی (تابع دستور اداره نیست)
انتصاب رئیس	به پیشنهاد مجلس شورای اسلامی و حکم رئیس جمهور	به پیشنهاد مجلس شورای اسلامی و حکم رئیس جمهور

^۱ نمونه های این قوانین در بخش مربوط به پارلمان ارائه شد.

انتصاب اعضا	به پیشنهاد کمیسیون های مجلس شورای اسلامی و حکم رئیس جمهور	به پیشنهاد کمیسیون های مجلس شورای اسلامی و حکم رئیس جمهور
امکان عزل اعضا	وجود ندارد	وجود ندارد
محدودیت دوره عضویت اعضا	۳ تا ۶ ساله با قابلیت یک دور تمدید	۳ تا ۶ ساله با قابلیت یک دور تمدید
بودجه	وابسته به دولت	اختصاصی و مستقل از دولت
قدرت تصمیم گیری و صدور رأی	لازم الاجرا شدن با تأیید وزارتخانه مربوطه	قدرت مستقل تصمیم گیری و صدور رأی
حاکمیت قوانین دولتی	حاکمیت قوانین دولتی خاص (مانند قوانین استخدامی)	عدم حاکمیت قوانین دولتی خاص (مانند قوانین استخدامی)
پاسخگویی	ملزم به ارائه گزارش	ملزم به ارائه گزارش
الزام به انتشار اطلاعات	ملزم به انتشار عمومی گزارش فعالیت ها	ملزم به انتشار عمومی گزارش فعالیت ها

۳.۷. سطح ارتباط با اجزاء نظام حکمرانی

در خصوص طراحی مناسبات و نحوه تأثیر و تأثر نهادهای تنظیم گر با بخش های مختلف حکمرانی ایده های زیر را می توان دریافت.

۱.۳.۷. مجلس شورای اسلامی

با الهام از آنچه در نظام حقوقی فرانسه در جریان است می توان گفت، در ایران نیز مجلس شورای اسلامی از راه های زیر با تنظیم گران در ارتباط خواهد بود و بر آن ها اثر می گذارد:

- وضع قانون عادی تأسیس تنظیم گر و قواعد حاکم بر آن به عنوان مهمترین ابزار؛
- پیشنهاد رئیس یا اعضای تنظیم گر؛
- نظارت بر نهادهای مستقل و نیمه مستقل و پاسخگویی آن ها در برابر مجلس با ارائه گزارش عملکرد به صورت سالانه؛
- نظارت پارلمانی از طریق تحقیق و تفحص از تنظیم گران؛
- تغییر در بودجه تنظیمگران نیمه مستقل؛

- امکان حضور و ارائه نظرات تنظیم گران در تصمیم گیری های مجلس در موضوعات مرتبط با تنظیم گر.

۲.۳.۷. قوه مجریه و دستگاه های اداری

در خصوص نحوه ارتباط میان تنظیم گران و دولت می توان گفت در ایران نیز موارد زیر قابل طرح است:

- اختصاص اختیارات کامل در حوزه های تنظیمگری بخشی و موضوعی به تنظیم گر و ممنوعیت تصمیم گیری تنظیمی اداره؛
- انتصاب رئیس و اعضا به حکم رئیس جمهور؛
- عدم امکان عزل رئیس یا اعضای تنظیمگر؛
- امکان کنترل مالی و بودجه ای نهادهای نیمه مستقل توسط سازمان برنامه و بودجه؛
- امکان کنترل تصمیمات نهادهای نیمه مستقل با ساز و کار مشخص و با دلیل موجه توسط وزارتخانه.

۳.۳.۷. قوه قضائیه و نظام قضائی

در خصوص مناسبات میان دستگاه قضائی و نهادهای تنظیم گر نیز می توان موارد زیر را پیشنهاد داد:

- **حوزه صلاحیت قضایی:** تنظیم گر، نهاد ذی صلاح در بخش مربوطه و برخوردار از صلاحیت های شبه قضایی است و به شکایات علیه اپراتورها رسیدگی می کند و قوه قضائیه به هیچ وجه ابتدائاً به دعاوی بخش یا موضوع تنظیم گری ورود نمی کند، مگر در دعاوی اشخاص حقیقی از باب حقوق شهروندی.
- **موارد ارجاع به دادگاه عمومی:** در مواردی که تنظیم گر به اپراتور تذکر می دهد و اپراتور به تخلف خود ادامه می دهد تنظیم گر به مثابه ضابط قضائی پرونده تشکیل داده و آن را به دادسرا ارسال میکند.
- **استیناف و تجدیدنظرخواهی:** تجدید نظر خواهی صرفاً از نظر شکلی (و نه ورود ماهوی) نسبت به آراء صادره از تنظیم گر در شعب ویژه دیوان عدالت اداری انجام می شود.

۴.۷. سطح تعامل و هماهنگی

تعامل و هماهنگی میان تنظیم گران از سه طریق:

- **هماهنگی قانونی:** قانون عادی برای ایجاد هماهنگی بیشتر نهادهای تنظیم گر را ادغام، منحل یا تأسیس می کند.
- **هماهنگی سیاستی:** نهاد ناظر تنظیم گری از حیث نظارت و ارزیابی عملکرد تنظیم گران در انطباق با شاخص های ارزیابی (RIA) و نیز کمک به اجرایی سازی سیاست های بالادستی در امور تنظیمی می تواند نوعی هماهنگی ایجاد کند که می تواند در قالب «دفتر ویژه نظارت بر عملکرد وزارتخانه های دولتی» ریاست جمهوری باشد. این دفتر می تواند استانداردهای بین المللی در حوزه تنظیم گری را نیز در نظام تنظیم گری پیاده کند.
- **هماهنگی در پرونده های مشترک:** در مواردی که ابعاد مختلف پرونده باعث صلاحیت موازی تنظیم گران می شود (مانند هماهنگی تنظیم گر صوت و تصویر با رقابت در پرونده مربوط به محتوای رسانه ای که ابعاد رقابتی دارد)، می توان نوعی ساز و کار هماهنگی پیشنهاد کرد:
- **نظرخواهی تنظیم گران از یکدیگر** در مواردی که تأثیر قابل توجهی بر عملکرد تنظیمی نهاد دیگر دارد (مثلاً رسیدگی به یک پرونده به جهت تأثیری که بر کل بازار رقابتی دارد از مرجع رقابت استعلام می شود)؛
- **ارجاع کل پرونده به تنظیم گر مربوطه؛**
- **مطلع ساختن تنظیم گر مربوطه از اینکه در حوزه صلاحیت آن تخلف صورت گرفته است.**
- **هماهنگی تنظیم گران در مورد موضوعات فرابخشی:** گاه موضوعاتی پیش می آید که تحت اشراف و صلاحیت هیچ یک از تنظیم گران نیست اما همکاری و هماهنگی همه یا تعدادی از آن ها را می طلبد. نمونه این موضوعات چالش های اقلیمی و محیط زیستی است. در این خصوص نیز می توان از موارد زیر بهره جست:

- بحث و گفتگوی تخصصی در مورد مسائل و چالش های مشترک (مانند چالش های اقلیمی، چالش های فرهنگی و ...) و همچنین انتشار بیانیه مشترک
- صدور توافق نامه حقوقی مشترک میان دو یا چند تنظیم گر
- تأسیس مرکز (Hub) برای هماهنگی بیشتر و تعمیق تحلیل فنی و محتوایی
- ایجاد مرکز رصد و پایش
- برگزاری برنامه های تحقیقاتی مشترک.

منابع

- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی معاونت پژوهشهای اقتصادی)، (۱۳۹۷)، نظام ملی تنظیمگری؛ مفهوم تنظیمگری و ارتباط آن با نظام حکمرانی.
- ناطقی، مزده. (بی تا)، گزارش طراحی و ایجاد سازمانهای اجرایی نیمه مستقل؛ در جهان و ایران، اندیشکده حکمرانی شریف.
- Chevallier, Jacques. (2001), LA RÉGULATION JURIDIQUE EN QUESTION, 2001.
- Decoopman, Nicole. (1991), LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES, 1991.
- Elgie, Robert. Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of Independent Administrative Authorities in France, School of Law and Government Dublin City University.
- Frison-Roche, Marie-Arme. (2001), Le droit de la regulation, LE DALLOZ, 2001, n° 7.
- Indicators of Regulatory Policy and Governance, EUROPE (France), 2019.
- OECD, Better Regulations in EU: France, 2010.
- OECD, Executive Summary – France.
- OECD, Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): France, 2021.
- OECD, Indicators of Regulatory Policy and Governance: EUROPE 2019.
- OECD, Regulatory Policy Outlook (France), 2015.
- OECD, The interface between subnational and national levels of government: France, 2010.
- Pierre Pactet, Les institutions françaises, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je? », 1998, 8e éd. (1re éd. 1976), 128 p.
- Rapport Public. (2001), Les autorités administratives indépendantes.
- Rose-Ackerman, Susan, Perroud, Thomas. POLICYMAKING AND PUBLIC LAW IN FRANCE: PUBLIC PARTICIPATION, AGENCY INDEPENDENCE, AND IMPACT ASSESSMENT. Columbia journal of European law, Transnational Juris Publications, 2013.
- <https://www.vie-publique.fr/>
- <https://www.senat.fr/>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr>

- <https://www.conseil-etat.fr/>
- <https://www.csa.fr/>
- <https://www.cre.fr/>
- <https://www.oecd.org/>