

موازن حقوقی انتشار مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار در ایران

محمد صادقی • دانش‌آموخته دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه مفید، قم، ایران.

sadeqi67@gmail.com

محمدرضا مرادیان نیری • دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

(نویسنده مسئول)

چکیده

«انتشار مقررات» به موازات «انتشار قوانین» در فرایند وضع و اجرا، از جمله عناصر محوری در شناسایی حقوق ذی‌نفعان به‌شمار می‌آید. در ایران، با تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار با مقررات وابسته و مرتبط، گام‌هایی برای صورت‌بندی حقوقی این حوزه برداشته شده است. با این حال، به سبب پیچیدگی‌های ساختاری و زبانی، و پراکندگی مکانی و زمانی مقررات و نیز فقدان تبیین روشن از ماهیت و آثار عدم انتشار، هم‌چنان ابهام‌های جدی در این زمینه باقی است. پژوهش پیش‌رو با روشی توصیفی تحلیلی، از پی دیالکتیکی در میانه حقوق اقتصادی و حقوق اداری، در صدد است که نخست، مبانی، معیارها و ضوابط «انتشار مقررات» در محیط کسب‌وکار را تبیین و بررسی کند و از خلال این بستر تحلیلی، با جست‌وجو در قوانین و مقررات حاکم، به برشماری و بازسازی چارچوب نهادی و هنجاری نظام حقوقی ایران در نسبت با تنظیم‌گری انتشار مقررات نایل شود. سپس، با استناد به مقررات قانونی جاری، ضمانت‌اجراهای عدم انتشار یا انتشار ناقص مقررات را تحلیل کرده تا از رهگذر این مهم که انتشار مقررات منصرف از مقوله‌هایی چون ابلاغ بوده و این مقوله، در فرایند تدوین و تصویب مقررات از ارزش خاصی برخوردار است، نظام حقوقی انتشار مقررات حاکم بر کسب‌وکار در ایران را به وضوح و تمایز ارزیابی نماید.

واژگان کلیدی: انتشار مقررات، انتشار قوانین، تنظیم‌گری، نظارت نهادی.



مقدمه

از محورهای قانونی تطبیق و تصدیق قواعد و اصول حقوقی در تنظیم‌گری محیط کسب‌وکار، مقررہ‌گذاری و انتشار مقررات مرتبط با کسب‌وکار است. در این مرحله، نظام حقوقی با یک مقوله پیچیده و چندوجهی مواجه می‌شود و حساسیت‌های انتشار مقررات در محیط کسب‌وکار، ضرورت پابندی به اصول حقوقی را دوجندان می‌نماید. چراکه عدم انتشار یا انتشار نابهنجار و نابسامان مقررات، به‌خصوص از سه منظر «موقعیت و وقت زمانی»، «محتوا و دقت زبانی» و «شیوه و طریقت مکانی»، نه تنها شکاف و عدم تقارن اطلاعاتی گسترده‌ای میان ذی‌نفعان پدید آورده و به بی‌اطلاعی آن‌ها از حقوق و تکالیف قانونی منجر می‌شود، بلکه به شکست عملیاتی در سطوح مختلف و رانت و فساد برآمده از انحصار مبتنی بر مقررات موضوعه می‌انجامد. به‌نحو خاص در بازارهای مالی-اقتصادی که الزام به ارائه اطلاعات همیشه از سرفصل‌های اصلی مقررات راجع به فعالان و کسب‌وکارهای مرتبط با آن‌هاست (باقری، ۱۳۹۰: ۱۹۹)، دسترسی و انتشار مقررات را بایستی همسو با الزامات حرفه‌ای ارائه اطلاعات قلمداد کرد که عدم دستیابی به آن چالش‌ها و مصائب گوناگونی از قبیل افزایش هزینه‌های انطباق بنگاه‌ها تا اختلال در فرایندهای اجرایی، اخلال در رقابت و گمراهی فعالان بازار، تضعیف نظارت نهادی و تقلیل حقوق و منافع قانونی ناشی از عدم دستیابی صحیح به احکام و مقررات در پی خواهد داشت. این اثرات زنجیره‌ای در نهایت به تضعیف محیط کسب‌وکار و تسلیب حقوق مشروع ذی‌نفعان می‌انجامد.

مقوله انتشار مقررات، به‌خصوص مقررات عام‌الشمول، تعیین‌کننده، مهم و خطر اقتصاد در محیط کسب‌وکار، از حساسیت و ظرافت خاصی برخوردار بوده و مقتضی رعایت اصول و قواعدی مخصوص است تا از بروز نابرابری، ناهماهنگی و ناسازگاری جلوگیری شده و اطمینان حاصل گردد که این مقررات به‌درستی و به‌طور مؤثر ابلاغ و اجرا می‌شوند و بتواند حقوق و منافع مشروع تمامی مخاطبان و ذی‌نفعان محیط کسب‌وکار، اعم از سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و نیروی کار را تأمین نماید.

تضمین حق دسترسی عادلانه و حق اطلاع به‌موقع ذی‌نفعان از مقررات و همچنین زبان و مکان انتشار آن احکام قانونی در محیط کسب‌وکار، ازجمله حقوق بنیادین اقتصادی شهروندان است

با توجه به مباحث مطروح، نوشتار حاضر با روشی توصیفی-تحلیلی و با اتکا به منابع کتابخانه‌ای از دریچه میان‌رشته‌ای حقوق عمومی- حقوق خصوصی و به‌خصوص حقوق اقتصادی و حقوق اداری، درصدد است تا با نگاهی نظام‌مند به واکاوی ابعاد مسائل فوق و موازین مربوط به آن

بپردازد. در تشریح ابعاد حقوقی مربوط به چالش‌ها و پرسش‌های مدنظر، پژوهش پیش رو در سه بخش تنظیم شده است که در آن بدو بایستی مفهوم و مبانی انتشار، ارزیابی شده و مؤلفه‌ها یا عناصر دخیل در تمییز مقوله مورد اشاره إحصاء گردد. همچنین لازم است موضع قوانین، مقررات یا مراجع قانونی در خصوص ضمانت‌اجراهای عدم انتشار مقررات کسب‌وکار بررسی و ارزیابی شده و دامنه موضوعی و تکلیفی ماده ۳۰ قانون بهبود محیط کسب‌وکار معین گردد، بحثی که در بخش دوم نوشتار به آن پرخته شده و در نهایت، تکالیف نهادی و تدارک قانونی وضع شده ناظر به مقوله انتشار مقررات کسب‌وکار در نظام حقوقی ایران برشماری و بررسی گردد. در خاتمه، با جمع‌بندی یافته‌ها و آسیب‌شناسی‌های تقنینی و اجرایی مقتضی ارائه خواهد شد.

لازم به ذکر است در موضوع خاص این نوشتار، پیشینه پژوهشی قابل اعتنایی به چشم نمی‌خورد. از این حیث، به نظر می‌رسد در دکترین حقوقی ایران که بیش‌تر بر جنبه‌های شکلی مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری حقوقی متمرکز بوده، مسئله «نشر یا انتشار مقررات»، عمدتاً مغفول مانده است. به‌خصوص از دریچه حقوق عمومی اقتصادی و در محیط کسب‌وکار و مقررات اقتصادی که براساس تجربیات قانونی جدیدتر، ضوابط و شرایط تازه‌ای دارد. البته در برخی آثار به‌صورت پراکنده به ابعادی نزدیک از موضوع اشاره شده است؛ از جمله در مقاله محمد خزایی و هادی طحان نظیف که به بحث محرمانگی قوانین و تعارض آن با اصول حاکمیت قانون و شفافیت می‌پردازد، کتابچه سیاست‌گذاری، پایش و اصلاح نظام مقررگذاری در محیط کسب و کار تألیف فرهاد بیات و نیز در گزارشی از احمد مرکز‌مال‌میری در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که در مقام تحلیل ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، روند تدریجی توجه قانون‌گذار ایرانی به ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه‌های مجازی را پی گرفته است. با این‌همه، هیچ‌یک از این آثار، به‌طور خاص و منسجم، موضوع انتشار مقررات کسب‌وکار، مبانی و مبادی آن، چگونگی تدارک آن در نظام حقوقی ایران و همچنین ضمانت‌اجراهای آن را محور اصلی تحقیق قرار نداده‌اند. بنابراین، این پژوهش تا حد زیادی ماهیت اصطیادی و پیشگام دارد.

۱- مفهوم و مبنای انتشار مقررات قانونی

۱-۱- معنا و مفهوم انتشار قانون و مقررات

در نظام‌های حقوقی مدرن، قوانین و مقررات به‌منظور تنظیم روابط اجتماعی و تضمین اجرای هنجارهای حقوقی وضع می‌گردد. در این چارچوب ضرورت خواهد داشت که قوانین و مقررات، به نحو مؤثری به سمع و نظر شهروندان رسیده و آن‌ها از محتوا و مفاد آن اطلاع یابند چراکه آگاهی از قانون، پیش‌شرط ضروری التزام به آن است (Bailey, 1941:1059) بر این اساس، سازوکاری که شهروندان را از اراده حقوقی حاکمیت در قالب قوانین و مقررات مطلع می‌سازد «انتشار» گفته می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۲۰)؛ یعنی فرایندی رسمی، عمومی و الزام‌آور که در آن متن قوانین یا مقررات از طریق مجاری معتبر در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد. برخلاف «ابلاغ» که عمدتاً ناظر به افراد یا مترتب بر سلسله مراتب است و از نحوی تصمیمات فردی و معین دارای مخاطب خاص حکایت می‌کند (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۲۲-۱۲۵).

انتشار قانون و مقررات به‌عنوان رکنی بنیادین در تحقق اصل حاکمیت قانون، از جایگاهی اساسی برخوردار است. در قرائت متیقنی از اصل حاکمیت قانون، حکومت موظف است به شیوه‌ای عقلایی تصمیم گرفته و عمل نماید؛ بدین معنا که اتخاذ و اعمال تصمیمات باید مبتنی بر دلیل بوده و این دلایل نیز باید قانونی باشند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۴: ۳۲). به بیان دیگر، درکی حداقلی و کلی از حاکمیت قانون بر آن تکیه دارد که مقامات عمومی در اعمال صلاحیت‌های خود، ملزم به رعایت سلسله‌مراتب قواعد حقوقی از پیش تعیین شده باشند؛ اعم از قوانین عادی، مقررات اداری و موازین فراملی که در بستر قوانین داخلی لازم‌الاجرا می‌گردند. این الزام که ریشه در اصل قانون‌مندی و نظریه کرامت انسانی دارد، به معنای انقیاد کامل حاکمیت و تمامی دستگاه‌های اجرایی و اداری در برابر موازین اجتماعی، نظامات قانون‌گذاری یا مقررات‌گذاری و قواعد الزامی حقوقی است (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۳: ۸۶-۸۹).

سطوح شکلی و ماهوی کلان اصل حاکمیت قانون، از سویی حاوی مؤلفه‌های درونی و ویژگی‌هایی ذاتی و عرضی برای قوانین است، نظیر: عمومیت و شمول، دسترس‌پذیری، اعلام عمومی، صراحت و وضوح، قابلیت اجرا، دارا بودن ضمانت اجرا و ناظر به آینده بودن (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۵-۳۵) و از

سوی دیگر، بر حقوق و اصول دیگری دلالت دارد از جمله: حق بر فهم و آگاهی از قانون، اصل شفافیت، اصل تناسب، اصل امنیت حقوقی، اصل قطعیت حقوقی و اصل هماهنگی نظام حقوقی. بر این بنیاد، می‌توان ضرورت انتشار قانون را به مثابه سنگ بنای تحقق اصل حاکمیت قانون در نظر گرفت چراکه اعمال و اجرای بسیاری از عناصر و اجزای مرتبط با اصل حاکمیت قانون و اصول و حقوق منشعب از آن، چنان که ذکر شد، در گروی انتشار قانون و مقررات به نحوی قطعی و مؤثر و تحقق کارآمد و کامل این فرایند است. بدین ترتیب روشن می‌شود که انتشار قانون، نه تنها یک روند اداری ساده نبوده، بلکه بخش جدایی‌ناپذیری از مشروعیت نظام حقوقی و پیش‌نیازی اساسی برای تحقق عملی حاکمیت قانون (در معنای عام خود) محسوب می‌شود (زارعی، ۱۳۹۴: ۳۴).

علاوه بر این، با استناد به مبانی و اصول حقوقی نیز می‌توان به ضرورت و اهمیت انتشار قانون پی برد؛ چه از منظر ایجابی با تکیه بر «حق بر فهم قانون» که شهروندان را مستحق آگاهی کافی از قوانین حاکم می‌داند و دولت را مکلف می‌سازد تا قوانین و مقررات را به زبان قابل فهم و روشن نگاشته و به شیوه‌ای شفاف و از طریق سازوکارهای قابل دسترس و آسان و همچنین مجاری معتبر در اختیار عموم مردم قرار دهد (خسروی و نوروزی، ۱۳۹۹: ۶۷-۶۹) و چه از منظر سلبی با استناد به «قاعده فقهی-حقوقی قبح عقاب بلا بیان» که به عنوان اصلی مسلم در حقوق به خصوص کیفری، هرگونه اقدام سلبی و تنبیهی را بدون اعلام و انتشار پیشین قانون، ناروا دانسته و با تأکید بر اصل امنیت قضایی، بر لزوم اطلاع رسانی پیشینی قوانین تأکید می‌نماید (بهرامی احمدی، ۱۳۹۸: ۲۲۷-۲۳۱).

در تکمیل مبادی حقوقی پیش گفته، می‌توان به «حق دسترسی مؤثر به قانون»، به مثابه یکی از حق‌های جدید بشری استناد جست (simon, 2000: 20) مگر در مواردی که به جهتی حقوقی و مبتنی بر ضوابط عمومی و قانونی یا ناشی از حریم‌های خصوصی اشخاص، مجرمانه یا نهانی شمرده شده و در چارچوب حاکمیت قانون منعی حقیقی بر سر راه دسترسی مؤثر شهروندان قرار گرفته باشد. باری تحقق این اصل نیز خود مستلزم تعیین دو رکن است است؛ «انتشار رسمی» و «آگاهی عمومی». اصلی که به صورت توأمان، هم حق شهروندان بر آگاهی از قوانین را تضمین می‌نماید و هم دولت را مکلف می‌سازد تا با ایجاد سازوکارهای متناسب، این حق را به نحو مقتضی محقق سازد (Gerard,

۵۵۶: ۲۰۲۰). نظام چندلایه نظارتی و وجود ضمانت‌اجراهای مختلف حقوقی، کیفری و اداری در این زمینه، همراه با برقراری مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی در قبال نقض این اصل و حق‌های متناسب با آن، باعث می‌شود که این موارد در سطح نظری و علمی، بتواند به‌صورت جامع و نظام‌مند تحقیق و تضمین یابد.

در عالم فلسفه حقوق و مبانی حقوقی نیز مقوله انتشار قانون از جهاتی موردتوجه اندیشمندان قرار گرفته است. لون فولر آگاهی شهروندان از قوانین را امری ضروری دانسته و انتشار قانون را به‌عنوان یکی از هشت اصل متعلق به «اخلاقیات درونی قانون» بر می‌شمارد؛ به‌گونه‌ای که در فقدان انتشار مناسب، مشروعیت هنجار حقوقی از بین می‌رود (رحمت‌اللهی و یزدی‌زاده البرز، ۱۳۹۷: ۱۵۰). در مقابل، هربرت هارت، هرچند انتشار قانون را عنصر مستقلی در پرتو «قواعد ثانویه» خود قرار نمی‌دهد، اما اعلام عمومی و قابلیت دسترسی قوانین را لازمه کارکرد مؤثر «قاعده شناسایی» و شرطی فنی برای ورود هنجارها به نظم حقوقی می‌شمارد. برخلاف فولر که آن را ضرورتی اخلاقی در چارچوب حقوق طبیعی می‌پندارد. ژوزف رز نیز در چارچوب پوزیتیویسم حقوقی به مسئله انتشار قانون پرداخته است. از نگاه او کارکرد اصلی قانون، قابلیت راهنمایی رفتار شهروندان و هدایت کنش‌های اجتماعی است و این ضرورت اجتماعی مقتضی آن است که قوانین نه تنها به نحوی مؤثر منتشر شوند، بلکه از سهولت دسترسی، علنی بودن و وضوح مفهومی برخوردار باشند (رز، ۱۳۸۶: ۳۹۶). برخلاف هارت که انتشار را صرفاً یک شرط فرایندی می‌داند، بر جنبه‌های رهاوردی پیروی از قانون تأکید می‌کند و معتقد است نظام حقوقی در تحقق اهداف خود ناکام خواهد ماند اگر شهروندان نتوانند محتوای قوانین را درک کنند. جرمی والدرون بر ارتباط میان ابعاد مشروعیت دموکراتیک نظام حقوقی و فرایند انتشار قانون تأکید نموده و ضرورت حقوقی-سیاسی انتشار قوانین را به‌عنوان پیش‌شرطی اساسی برای مشارکت سیاسی شهروندان و حفظ حقوق آنان در نظام حقوقی برجسته می‌سازد (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۵-۱۳۷).

نهایت آنکه در حوزه مقررات اقتصادی و کسب‌وکار در تبعیت از اصول و موازین حاکم بر انتشار قوانین، انتشار به‌موقع، صحیح و مؤثر قوانین و مقررات و رعایت حاکمیت قانون، نه تنها یک الزام حقوقی، سیاسی، اخلاقی یا فنی محسوب گشته، بلکه شرط ضروری برای تحقق امنیت سرمایه‌گذاری و شفافیت بازار و تضمین حقوق و آزادی‌های اقتصادی ذی‌نفعان است (World Justice, 2021: 13).

لذا مقررات منتشر نشده، انتشار محدود یا انتشار یافته به نحو دیر هنگام، با ایجاد ابهام در چارچوب حقوقی فعالیت‌های اقتصادی، به افزایش ریسک معاملات، فرار یا عسر و حرج سرمایه‌گذاران، رانت و انحصار ناشی از مقررات قانونی، عدم تقارن اطلاعات، افزایش دعاوی و کاهش سلامت و رقابت‌پذیری محیط کسب‌وکار می‌انجامد. زیرا بنیان اساسی که بازار و کسب‌وکارها بر آن استوار می‌نماید، عدالت توزیعی و تخصیصی در دسترسی کنشگران (اعم از تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان، مصرف‌کنندگان، مشتریان و کارگران)، به اطلاعات یا هزینه‌ها، منافع و عواقب برآمده از آن است (باقری، ۱۳۸۵: ۵۶-۵۷) و چون مقررات نیز طیفی از این مهم شمرده می‌شود، اطلاعات ناکافی، نابرابر، ناقص و نامتقارن به اشخاص اخیرالذکر، این بنیان را تضعیف نموده یا از بین می‌برد.

۱-۲- ضوابط قانونی و نهادی انتشار مقررات کسب‌وکار در ایران

برای برآورد وضعیت حقوقی انتشار مقررات کسب‌وکار در نظام حقوقی ایران، شناسایی چارچوب‌ها و سازوکارهای حاکم بر این فرایند ضروری می‌نماید. بر این اساس، ابتدا قواعد و قوانین عمومی نظام حقوقی ایران در زمینه انتشار مقررات، به صورت کلی مورد شناسایی و بررسی قرار گرفته و سپس، به قواعد و قوانین اختصاصی ناظر بر انتشار مقررات کسب‌وکار پرداخته خواهد شد.

الف- قواعد و قوانین عمومی ناظر بر انتشار مقررات

به موجب ماده ۱ قانون مدنی: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.» همچنین به مطابقت مواد ۲ و ۳ قانون مدنی، «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراء است مگر آن که در خود قانون، ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد.» و «انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به عمل آید.»

با امعان نظر به تفکیک قانون از مقرر، چنانچه مراد از «قانون» در مواد ۲ و ۳ را به معنای کلان آن، یعنی مفهومی اعم که شامل کلیه مقررات قانونی وضع شده توسط مراجع ذیصلاح می‌شود، در نظر گرفته شود، آنگاه حکم کلی الزام به انتشار و زمان مقرر لازم‌الاجرائی، به تبعیت از این اصل بنیادین، شامل تمامی مقررات قانونی خواهد شد (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ۲۴ و جعفری لنگرودی، ۱۳۷۹،

۲). چنان‌که ماده ۳۰ «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» و تبصره آن نیز از همین مواد قانون مدنی تبعیت نموده‌اند. اگرچه در این باره استثنائاتی مقرر شده است؛ نظیر نظریه مشورتی دادگستری به شماره ۷/۲۵۳ به تاریخ ۵۹/۰۴/۲۱ «تصویب‌نامه‌هایی که صرفاً جنبه اداری داشته باشد از قاعده فوق مستثنی بوده و از تاریخ تصویب و ابلاغ آن قابل اجراء است» و بنابر رأی شماره ۱۵۴۴ شعبه ۲ دیوان عالی کشور، به تاریخ ۱۳۳۲/۰۴/۲۴ که مقرر می‌دارد «شامل لوایح قانونی که براساس اختیارات تفویض مجلس وضع می‌شود نیست». چراکه فروض اخیرالذکر ناظر به تمییز و تفکیک قانون از مقرر است که در جای خود محل توجه می‌باشد.

فارغ از ترتب الزامات فوق بر قانون به معنای خاص و محل بحث بودن سرایت آن به مقررات مادون قانون، این سازوکار دارای رویکردی معقول و منطبق با اصول حقوقی است؛ ایجاد فاصله زمانی میان ابلاغ و انتشار و همچنین اختصاص فاصله ۱۵ روزه میان انتشار و اجرا باعث می‌شود تا اشخاص حقیقی و حقوقی فرصت کافی برای کسب آگاهی، درک دقیق محتوای قوانین و آمادگی برای پایبندی به تکالیف جدید را پیدا نمایند و از اعمال مجازات‌های ناعادلانه به دلیل جهل به قانون جلوگیری کرده و به تقویت قابلیت پیش‌بینی‌پذیری محیط می‌انجامد. لذا پس از انتشار قانون در مجرای مذکور - روزنامه رسمی - عذر جهل به احکام پذیرفته نمی‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۹، ۲) چراکه این انقضای ۱۵ روزه اماره آگاهی خواهد بود. لذا خلاف آن قابل اثبات نیست مگر در جهل همگانی و جهل با عذر موجه که ناشی از کوتاهی و تقصیر جاهل نباشد (قاسم‌زاده و همکاران، ۱۳۸۲: ۱۲).

قانون‌گذار در ماده ۳ قانون مدنی، صرفاً «روزنامه رسمی» را به‌عنوان یگانه مجرای رسمی و معتبر انتشار قانون معرفی نموده است و ذکر «روزنامه رسمی»، جنبه حصری داشته و این مرجع، مبنای معتبر برای تحقق «انتشار حقوقی» در فقره قوانین محسوب می‌گردد. به عبارت دیگر، اگرچه هیچ منعی برای اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی عمومی از طریق سایر رسانه‌ها (مانند شبکه‌های اجتماعی، پایگاه‌های الکترونیک و رادیو و تلویزیون) وجود ندارد، اما این اقدامات صرفاً دارای ارزش اطلاع‌رسانی بوده و فاقد اثر معتبر حقوقی هستند. بنابراین، با اغماض از مقتضیات، محدودیت‌ها و چالش‌های متصور در این خصوص، بستر قانونی برای احراز انتشار و امکان استناد به قانون در مراجع قضایی و اداری به‌صورت عمومی، منحصرأ همان روزنامه رسمی می‌باشد. جهت شناخت بیشتر موضوع، در ادامه به سایر تکالیف قانونی و مقرراتی مترتب بر این مقوله اشاره می‌کنیم:

قانونه یا مقرره قانونی	تكاليف قانونی مترتب بر كم و كيف انتشار قوانين و مقررات
قانونه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی)	• به موجب ماده ۳: ▪ دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آنها مکلفند کلیه قوانین و مقررات مرتبط با حقوق شهروندی را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. ▪ ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به هنگام و ضروری مراجعین نیست. ▪ تأخیر در ورود اطلاعات مذکور در بندهای فوق یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در پایگاه‌های مذکور تخلف محسوب می‌شود و متخلف به شش ماه تا سه سال انقضاء موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون محکوم می‌گردد.
قانونه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی)	• به موجب ماده ۲، هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود. • به موجب ماده ۵: ▪ مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند. ▪ اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلازه عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد. • به موجب ماده ۱۰، هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در موارد طبقه‌بندی‌شده، سالانه اطلاعات عمومی خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما منتشر سازد که از جمله آن انتشار تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمانهای غیردولتی می‌تواند در اجرای اختیارات از واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند. • به موجب ماده ۱۱، مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود. • به موجب ماده ۲۱: ▪ هر شخصی که در نتیجه انتشار اطلاعات غیرواقعی درباره او به منافع مادی و معنوی وی صدمه وارد شده است حق دارد تا مطابق با قواعد عمومی مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های وارد شده را مطالبه نماید. ▪ در صورت انتشار اطلاعات واقعی برخلاف مفاد این قانون اشخاص حقیقی و حقوقی حق دارند که مطابق قواعد عمومی مسئولیت‌های مدنی، جبران خسارت‌های وارد شده را مطالبه نمایند. • به موجب ماده ۲۲، ارتکاب عمدی اعمالی از جمله ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون، هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود یا عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از ۶.۶۰۰.۰۰۰ تا ۸۲۵.۰۰۰.۰۰۰ ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد. همچنین، چنانچه هر یک از جرائم یاد شده در قوانین دیگر مستلزم مجازات بیشتری باشد همان مجازات اعمال می‌شود.
پیشننامه درخصوص دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به هنگام تکه‌داشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران - شماره ۵۳۰۰۸ (مصوب ۱۳۸۹ رئیس‌جمهور)	• به موجب ماده ۲، هدف از وضع این دستورالعمل عبارت است از شفافیت و روانسازی متن مصوبات و لوایح به‌منظور قابلیت فهم مشترک و عمومی و همچنین تسهیل دسترسی به قوانین و مقررات در هر موضوع • به موجب ماده ۴، مصوبات و لوایح باید در یک مجموعه موضوعی قابل دسترسی برای دستگاه‌های اجرایی و احاد جامعه باشد. • به موجب ماده ۸، کلیه دستگاه‌ها را موظف می‌کند حداکثر ظرف ۶ ماه، کلیه مقررات مورد عمل خود (اعم از آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی) را تنقیح کرده و وارد این سامانه نمایند. • به موجب ماده ۹: ▪ مصوبات عادی (غیرمحرمانه) بعد از انتشار در سامانه برای کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط قابل اجرا است. ▪ مصوباتی که نسبت به مردم حق یا تکلیف ایجاد می‌نماید پانزده روز بعد از انتشار در سامانه لازم‌الاجرا است. • به موجب ماده ۱۰، مهلت‌های دقیق و الزام‌آوری برای تهیه پیشنهاد مصوبات و لوایح تعیین می‌شود. • به موجب ماده ۱۵: ▪ اگر پیشنهاد مصوبه یا لایحه نیازمند نظر چند دستگاه است، باید به تأیید همه آنها برسد. در صورت عدم حصول اتفاق نظر، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور موظف است با تشکیل جلسه، موضوع را حل و فصل کند

▪ دستگاه‌ها موظف می‌شوند در مصوبات جدید، فهرست دقیق مقررات لغوشده را قید کنند و در صورت مشاهده مغایرت یا ابهام در مقررات موجود، فوراً به معاونت حقوقی گزارش دهند.	
• به موجب ماده ۷، به منظور اطلاع‌رسانی عمومی درباره آخرین قوانین و مقررات مصوب، پایگاه اطلاع‌رسانی در مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود. این معاونت موظف است در اسرع وقت اقدام به انتشار قوانین از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس نماید.	قانون تدوین و تصحیح قوانین و مقررات کشور (مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی)
• از ابتدای سال ۱۳۹۲، مقررات جدید دستگاه‌های اجرایی در صورتی برای عمومی [عموم] مردم لازم‌الاجرا خواهد بود که در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران منتشر شده باشد.	پنجاهنامه راجع به قابل اجرا شده مصوبات عادی، بعد از انتشار در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱ رئیس جمهور)
• به موجب ماده ۳، مؤسسات مشمول قانون موظف‌اند عناوین اطلاعات عمومی و غیرطبقه‌بندی شده خود و شیوه دسترسی به آنها را در درگاه خود قرار دهند. • به موجب ماده ۷، مؤسسات مشمول قانون موظف‌اند اطلاعات موضوع ماده را در درگاه خود طراحی، درج و امکان دسترسی برخط و بیست و چهار ساعته در هفت روز هفته برای مراجعه‌فراهم نمایند که یکی از این موارد، قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های مربوط است. • به موجب ماده ۹، مؤسسات مشمول قانون موظف‌اند اطلاعاتی را که بر اساس قانون ملزم به انتشار آنها هستند، بلافاصله در درگاه خود درج نمایند. • به موجب ماده ۱۰ و ماده ۱۱، مؤسسات مشمول قانون موظف‌اند نسبت به انتشار اطلاعات در بردارنده حقوق و تکالیف مردم از طریق رسانه‌های همگانی اقدام نمایند. وظایف و مسئولیت‌های مربوط به اجرای قانون و این آیین‌نامه به عهده بالاترین مقام مؤسسات مشمول قانون است.	این‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۹۳ هیات وزیران)
• به موجب ماده ۳، کلیه مصوبات و تصمیماتی که حق و تکلیفی را به صورت نوعی ایجاد می‌کنند و نوعی هستند باید علاوه بر انتشار در پایگاه اطلاع‌رسانی خود از طریق روزنامه رسمی به نشانی www.rrk.ir و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور به نشانی www.dotic.ir منتشر کرده و با سایر وسایل ارتباطی روز به اطلاع عمومی برسانند. • به موجب ماده ۱۱، برای دسترسی به متن روزآمد و حاوی آخرین اصلاحات و الحاقات تنقیحی مقررات، متقاضیان می‌توانند اطلاعات خود را از مؤسسه‌ای که از آن صادر کرده یا مسئولیت اجرای آن مصوبه را بر عهده دارد و در صورت نبود اطلاعات درخواستی، از معاونت حقوقی ریاست جمهوری مطالبه کنند. در صورتی که مقررات مورد نظر در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی موجود نباشد معاونت مذکور با همکاری مؤسسه ذی‌ربط نسبت به تأمین دسترسی متقاضی به مقررات و درج نسخه ای از آن در سامانه اقدام خواهد کرد. معاونت حقوقی با هماهنگی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تدابیر لازم برای پاسخگویی سریع و دقیق به درخواست‌های دسترسی را اتخاذ خواهد کرد. • به موجب ماده ۱۳، روزنامه رسمی و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور و سایر مؤسسات عمومی باید مصوبات و تصمیمات قابل انتشار را در قالب‌های قابل پردازش و ویرایش مانند WORD, Excel, HTML در پایگاه اطلاع‌رسانی خود بارگذاری کرده و به طور رایگان در دسترس عموم قرار دهند.	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی) موضوع تبصره ماده ۵ و ماده ۱۱ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۹۷ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات)

ب- قوانین و مقررات اختصاصی ناظر بر انتشار مقررات کسب و کار

در ادامه، مهم‌ترین مقررات قانونی و هنجارهای حقوقی که به طور خاص مترتب بر کسب و کارهای

اقتصادی است، مورد تصریح قرار می‌گیرند:

هنواز هنجار حقوقي	تكاليف قانوني مترتب بر كم و كيف انتشار قوانين
قانونه بهبود مستمر محيط كسب و كار (مصوب ۱۳۹۰ مجلس شوراي اسلامي)	• به موجب ماده ۲ و ۳، دولت و كليده دستگاه‌هاي اجرائي مكلف هستند تا در مراحل بررسي موضوعات مربوط به محيط كسب و كار از جمله تدوين يا اصلاح مقررات، نظر كتبي اتاقها و تشكيل‌هاي اقتصادي ذي ربط را درخواست نموده و مورد توجه قرار دهند. • به موجب ماده ۴، اتاقها موظف به سنجش و اعلام شاخص‌هاي محيط كسب و كار هستند. • به موجب ماده ۱۱، شوراي گفتگوي دولت و بخش خصوصي اختيار پيشنهاده اصلاح، حذف و وضع مقررات به مسئولان مربوط را دارد. • به موجب ماده ۱۲، تشكيل‌هاي اقتصادي سراسري مي‌توانند درخواست‌هاي خود در زمينه مقررات را به دبيرانخانه شورا ارسال نموده و پيگيري نمايند. • به موجب ماده ۲۴، دولت و دستگاه‌هاي اجرائي مكلفند به منظور شفاف‌سازي سياست‌ها و برنامه‌هاي اقتصادي و ايجاد ثبات و امنيت اقتصادي و سرمايه‌گذاري، هرگونه تغيير سياست‌ها، مقررات و رويه‌هاي اقتصادي را در زمانه مقتضي قبل از اجرا، از طريق رسانه‌هاي گروهي به اطلاع عموم برسانند.
قانونه مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲ مجلس شوراي اسلامي)	• به موجب ماده ۶ مكرر ۱ (الحاقی ۱۴۰۰): ▪ وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است به منظور ابلاغ مقررات تجاري در فرايندهاي تجارت نظير مقررات مذکور در اين‌نامه مقررات صادرات و واردات و ضمايم ان «سامانه مقررات تجاري» را ظرف سه ماه از تاريخ لازم‌الاجرا شدن اين قانون ايجاد، راه‌اندازي و بهره‌برداري نمايد. ▪ اين وزارت موظف است آخرين مقررات تجاري را حداكثر ظرف بيست و چهار ساعت به صورت الكترونيكي و برخط به كليده دستگاه‌هايي كه مسئوليت اعمال مقررات تجاري يا نظارت بر ان را بر عهده دارند از جمله سازمان‌هاي توسعه تجارت ايران و گمرك جمهوري اسلامي ايران ابلاغ نمايد و دستگاه‌هاي مزبور موظف‌اند به محض ابلاغ مقررات مذکور را به صورت سامانه‌اي اعمال نمايند. ▪ وزارت صنعت، معدن و تجارت مكلف است مقررات تجاري مذکور را در اسرع وقت جهت اطلاع‌رساني به عموم مردم به طريق مقتضي منتشر نمايد. ▪ پس از بهره‌برداري از سامانه موضوع اين ماده، لازم‌الاجرا شدن مقررات تجاري منوط به ابلاغ در اين سامانه و انتشار عمومي ان است و در مورد قوانين منوط به رعايت ضوابط قانونه مدني است. مقررات شرعي از شمول اين ماده و تبصره‌هاي ان خارج است و لازم‌الاجرا بوده مقررات شرعي مربوط به مسائل تجاري، منوط به درج در سامانه نيست. در صورت فراهم شدن امكان بهره‌برداري از سامانه موضوع اين ماده، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است مراتب اين امكان را از طريق روزنامه رسمي کشور اعلام كند.
تصويب‌نامه درخصوص ثبت و دريافت شناسه يكتاي مجوز بر روي درگاه ملي مجوزهاي کشور (مصوب ۱۳۹۹ هيئت وزيران)	• به موجب ماده ۶، معاونت حقوقي رئيس جمهور مكلف است با همكاري فني وزارت ارتباطات و فناوري اطلاعات و همكاري تخصصي دستگاه‌هاي ذي ربط به تشخيص معاونت ياد شده ظرف سه ماه از تاريخ ابلاغ اين تصويب‌نامه نسبت به ايجاد درگاه اختصاصي قوانين و مقررات مربوط به كسب و كار در سامانه ملي قوانين و مقررات جمهوري اسلامي ايران اقدام نمايد. دستگاه‌هاي اجرائي مكلفند مقررات موضوع اين تصويب‌نامه را با هماهنگي و نظارت معاونت حقوقي رئيس جمهور در درگاه ياد شده درج كنند و پيشنهادهاي مربوط به لوايح و مقررات مرتبط با كسب و كار را در قالب طراحي شده توسط معاونت مذکور (از جمله شامل اسناد پشتيبان قوانين و مقررات مرتبط و اثار مصوبه جديد بر انها) به مراجع وضع مربوط ارائه كنند و نسخه‌اي از ان را جهت اطلاع عمومي، در درگاه ياد شده درج نمايند.
قانونه تسهيل صدور مجوزهاي كسب و كار (مصوب ۱۴۰۰ مجلس شوراي اسلامي)	• به موجب ماده ۲: ▪ وزارت امور اقتصادي و دارايي مكلف است با همكاري معاونت ذي ربط رئيس جمهور حداكثر شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن اين قانون با استفاده از ظرفيت‌هاي موجود نسبت به اصلاح و ارتقاء «پايگاه اطلاعات قوانين و مقررات مرتبط با محيط كسب و كار» اقدام نمايد. ▪ دستگاه‌هاي اجرائي موضوع ماده (۵) قانونه مديريت خدمات كشوري مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مكلفند پيش‌نويس اين‌نامه، دستورالعمل يا بخشنامه خود را يك هفته قبل از صدور، در تارنماي (سايه) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادي برسانند تا فرصت لازم براي اعلام نظرات عموم يا فعالان اقتصادي و تشكيل‌ها وجود داشته باشد. ▪ دستگاه‌هاي اجرائي مكلفند هرگونه آيين‌نامه، دستورالعمل يا بخشنامه يا مقررده خود را بلافاصله در پايگاه مذکور ثبت نمايند و به اطلاع عموم برسانند. ▪ يك سال پس از لازم‌الاجرا شدن اين قانون مقررات تنها در صورت ثبت در پايگاه موضوع اين ماده نافذ مي‌باشد.
اين‌نامه ثبت و اطلاع‌رساني مقررات در پايگاه اطلاعات قوانين و مقررات مرتبط با محيط كسب و كار (مصوب ۱۴۰۲ هيئت وزيران)	• به موجب ماده ۲، دستگاه‌هاي اجرائي مكلفند در تدوين يا اصلاح مقررات و رويه‌هاي اجرائي مرتبط با محيط كسب و كار، نظر اتاقها و تشكيل‌هاي كارفرمايي و كارگري كه عضو اتاقها نيستند و ساير تشكيل‌هاي اقتصادي ذي ربط را اخذ و مورد توجه قرار دهند و در صورت لزوم، از انها براي شركت در جلسات دعوت كنند. در مواردی كه دستگاه اجرائي، تصويب مقررده‌اي را به مراجع ذي صلاح پيشنهاده مي‌نمايد، مكلف است پيشنهاده خود به همراه اطلاعاتي از قبيل اسناد پشتيبان قوانين و مقررات مرتبط، اثار وضع

مصوبه جدید بر مقررات پیشین، نظرات دریافتی از تشکلهای اقتصادی ذی ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد آنها را در قالب دستورالعمل ابلاغی توسط معاونت حقوقی رئیس جمهور به مراجع تصمیم گیرنده ارسال نماید. • به موجب ماده ۳، دستگاههای اجرایی مکلفند پیش نویس مقررات خود را مطابق دستورالعمل موضوع ماده (۲) این آیین نامه یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکلهای وجود داشته باشد. • به موجب ماده ۴، کلیه دستگاههای اجرایی مکلفند مقررات خود که مرتبط با محیط کسب و کار می باشند را مطابق با این آیین نامه و شیوه نامه اجرایی ورود اطلاعات که حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این آیین نامه توسط معاونت حقوقی رئیس جمهور ابلاغ می گردد، در پایگاه ثبت نمایند. مسئولیت صحت اطلاعات وارد شده، بر عهده دستگاه اجرایی وارد کننده آن به پایگاه است. • به موجب ماده ۶، از تاریخ ۲۸/ ۲/ ۱۴۰۲، لازم الاجرا شده مقررات، منوط به ثبت و انتشار آنها در پایگاه است. مقررات موجد حق یا تکلیف عمومی، قابل طبقه بندی به عنوان اسرار دولتی نیست و ثبت و انتشار آنها در پایگاه الزامی است. • به موجب ماده ۷: ▪ مقرراتی که علاوه بر دستگاههای اجرایی و کارکنان آنان برای سایر مردم حق یا تکلیف ایجاد می نماید، (۱۵) روز پس از انتشار در پایگاه، لازم الاجرا است؛ مگر اینکه در خود مقرره مهلت یا ترتیب خاص دیگری ذکر شده باشد. ▪ در مواردی که اجرای مقرر به ملاحظات اقتصادی از جمله ایجاد امنیت سرمایه گذاری، اقتضای اعطای مهلتی بیش از (۱۵) روز را دارد، دستگاه اجرایی مکلف است با رعایت ماده (۲۴) قانون مهلت بیشتری را برای لازم الاجرا شده مقرر در نظر گیرد. ▪ دستگاههای اجرایی نمی توانند اجرایی شدن احکامی از مقرر را که موجد تکلیف برای شهروندان است و یا حقی از آنها زایل می نماید را به تاریخی پیش از انتشار مقرر در پایگاه تسری دهند. رعایت حقوق مکتسبه شهروندان در هر حال الزامی است.	
• به موجب ماده ۲، کلیه دستگاههای اجرایی مکلفند ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن این آیین نامه، مراجع و مقامات صلاحیت دار جهت وضع مقرر در دستگاه خویش را با امضای بالاترین مقام دستگاه به معاونت حقوقی رئیس جمهور ارسال نمایند. ثبت و انتشار مقرر در پایگاه صرفا از سوی مراجع و مقامات ذی صلاح معرفی شده امکان پذیر است. • به موجب ماده ۳، دولت و دستگاههای اجرایی مکلفند هرگونه تغییر در سیاستها، مقررات و رویه های اقتصادی را مطابق حداقل زمان مندرج در جدول پیوست این آیین نامه که تایید شده به مهر دفتر هیئت دولت است، پیش از اجرا ضمن ارسال به مرکز (از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی)، با روش هایی مانند درج در تارنمای خویش، خبرگزاری جمهوری اسلامی، خبرگزاری صداوسیما و پایگاه ملی اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور (معاونت حقوقی رئیس جمهور) از محل اعتبارات مصوب مربوط به اطلاع عموم برسانند. مقررات صرفا پس از انتشار در پایگاه و گذشت مدت های مذکور لازم الاجرا می شوند. • به موجب ماده ۶، مواردی که محرمانه بوده آن اقتضا داشته باشد، تابع قوانین و مقررات مربوط است.	این نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۴۰۲ هیئت وزیران)
• به موجب ماده ۳، دولت و دستگاههای اجرایی مکلفند در مراحل تدوین یا اصلاح مقررات و رویه های اجرایی نظر کتبی اتاقها و اندسته از تشکلهای اقتصادی ذی ربطی که عضو اتاقها نیستند و در صورت لزوم، ذی نفعان مراکز علمی معتبر از جمله دانشگاهها، مراکز پژوهشی، بنیاد ملی نخبگان و همچنین نهادهای قانونی مردم نهاد تخصصی و صنفی را اخذ و مورد توجه قرار دهند و در صورت اقتضاء از آنها برای شرکت در جلسه دعوت کنند. پس از تدوین پیش نویس مقرر، دستگاه اجرایی مکلف است حداقل یک هفته قبل از صدور مقرر، پیش نویس اخیر را علاوه بر تارنمای خود، در پایگاه اطلاع رسانی منتشر نماید تا زمینه جمع سپاری در تدوین مقررات فراهم گردد. • به موجب ماده ۴، در مواردی که دستگاه اجرایی، تصویب مقرر را به مراجع ذی صلاح پیشنهاد می نماید مکلف است پیشنهاد خود به همراه اطلاعاتی از قبیل اسناد پشتیبان قوانین و مقررات مرتبط، آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین، نظرات دریافتی از تشکلهای اقتصادی ذی ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد آنها را در قالب جدول مقایسه ای متضمن متن فعلی مقرر (در صورت وجود)، متن پیشنهادی و نظرات واصله درخصوص هر یک از احکام پیشنهادی به نحوی که وضع یا اصلاح هر یک از احکام و دلایل توجیهی آنها مشخص باشد به مراجع تصمیم گیرنده ارسال نماید. مراجع اخیر مشمول ماده (۳۰) قانون مکلفند یک هفته قبل از صدور، پیش نویس مذکور را علاوه بر تارنمای خود در پایگاه اطلاع رسانی منتشر و به اطلاع عموم برسانند تا فرصت لازم برای دریافت نظرات عموم و تشکلهای (جمع سپاری) در تدوین مقررات فراهم شود. • به موجب ماده ۵، دستگاه اجرایی واضح مقرر مکلف است ضمن رعایت ساختار متعارف مقررات (مشمول بر تاریخ تصویب، مرجع تصویب، شماره و تاریخ ابلاغ)، تاریخ لازم الاجرا شده مقرر را با لحاظ موارد زیر در پیش نویس تعیین نماید:	دستورالعمل نحوه تدوین پیش نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (مصوب ۱۴۰۳ هیئت وزیران)

۱- مقرراتی که علاوه بر دستگاه اجرایی و کارکنان آنان برای سایر اشخاص حق یا تکلیف ایجاد می‌نماید، (۱۵) روز پس از انتشار در پایگاه کسب و کار، لازم‌الاجرا است؛ مگر این که مشمول بندهای (۲) و (۳) این ماده بوده و یا در خود مقرر، با رعایت بند (۴) مهلت یا ترتیب خاص دیگری ذکر شده باشد. ۲- در مواردی که اجرای مقرر بنا به ملاحظات اقتصادی از جمله ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری، اقتضای اعطای مهلتی بیش از (۱۵) روز را دارد، دستگاه اجرایی مکلف است با رعایت جدول پیوست این‌نامه ماده (۲۴) قانون مهلت بیشتری را برای لازم‌الاجرا شدن مقرر در نظر گرفته و تاریخ اجرایی شدن مقرر را صراحتاً در متن اذدرج نماید. در صورتی که اجرای فوری مقرر مشمول جدول پیوست این‌نامه یادشده، مساعد به حال محیط کسب‌وکار بوده و مغایر با ایمنی یا سلامت مردم نباشد، اجرای مقرر به محض انتشار در پایگاه کسب و کار، با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی بلامانع است. ۳- چنانچه در قوانین، مدت دیگری برای لازم‌الاجرا شدن مقررات لحاظ شده باشد، همان مدت ملاک عمل خواهد بود. ۴- دستگاه اجرایی نمی‌تواند اجرایی شدن احکامی از مقرر را که موجب تکلیف برای شهروندان است و یا حق از آنها زایل می‌نماید را به تاریخی پیش از انتشار مقرر در پایگاه کسب‌وکار تسری دهد. رعایت حقوق مکتسبه شهروندان در هر حال الزامی است. ۵- در محاسبه مدت زمان لازم‌الاجرا شدن مقرر، روز انتشار در پایگاه کسب و کار، جزء مدت محسوب نشده و هر ماه سی روز است. • وفق ماده ۶، ثبت و انتشار مقرر در پایگاه کسب‌وکار با رعایت آیین‌نامه‌های اجرایی مواد (۲۴) و (۳۰) قانون شیوه‌نامه ورود اطلاعات (موضوع ماده ۴ آیین‌نامه ماده ۳۰) و این دستورالعمل صورت می‌گیرد.	
• مطابق ماده ۸، سازمان باید نشان مهر و یک نشریه ویژه داشته باشد. انتشار این نشریه با رعایت مقررات قانونی مربوط با درج موارد زیر الزامی است: ▪ مقررات و ضوابط مربوط به بازار اوراق بهادار با ذکر تاریخ تصویب، مرجع یا مراجع تصویب کننده و تاریخ لازم‌الاجرا شدن آنها. ▪ مجوزهای صادر، لغو یا تعلیق شده توسط ارکان بازار اوراق بهادار به همراه سایر اطلاعاتی که در این زمینه مطابق مقررات باید به اطلاع عموم برسد. ▪ مشخصات اوراق بهادار ثبت شده نزد سازمان ▪ آراء یا اجرائیه‌های صادره سازمان هیئت داوری و یا احکام قطعی دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی درخصوص بازار اوراق بهادار، مگر این که هیئت‌مدیره نشر آنها را مغایر مصالح بازار تشخیص دهد. ▪ هرگونه تغییر در اساسنامه، نشانی مرکز اصلی، نام و محل شعب و دفاتر سازمان ▪ سایر اموری که به تشخیص سازمان انتشار آنها در نیل به اهداف سازمان مؤثر باشد. • سازمان مکلف است، ظرف دو سال از شروع فعالیت، اقدام به راه‌اندازی یک پایگاه الکترونیک نماید که حداقل حاوی موارد مذکور در این ماده باشد.	این‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۶ هیئت وزیران)
• به‌موجب بند ۱، از تغییر ناگهانی و بدون اطلاع‌رسانی قبلی مقررات و رویه‌های اقتصادی، بر خلاف ماده (۲۴) قانون مذکور خودداری نمایند. • به‌موجب بند ۲، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا، به‌صورت شفاف از طریق رسانه‌های گروهی و تشکلهای اقتصادی ذی‌ربط، به اطلاع عموم برسانند. • به‌موجب بند ۳، پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، از طریق بارگذاری در تارنمای خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم با فعالان اقتصادی و تشکلهای وجود داشته باشد. • به‌موجب بند ۴، هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود مرتبط با محیط کسب‌وکار را بلافاصله در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند. با توجه به ذیل ماده ۳۰ قانون فوق‌الذکر، که در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۲۸ لازم‌الاجرا شده است، مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار پس از یک سال از تاریخ مذکور تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد.	بخشنامه درخصوص ضرورت افزایش ثبات، امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و اطلاع‌رسانی مؤثر مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۴۰۱ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور)

۲- معیارهای حقوقی انتشار مقررات در محیط کسب و کار

با روشن شدن مفهوم و مبانی انتشار قانون به صورت عام، می توان به بررسی مؤلفه های ضروری برای تحقق مؤثر این فرایند پرداخت. در این مقام با توجه به آنکه مسئله نوشتار حاضر بر مبنای تنظیم گری اقتصادی و وضع مقررات در محیط کسب و کار می باشد و با عنایت به ماهیت تخصصی و فنی مقررات کسب و کار و تأثیر فوری، مستقیم، ملموس و سرنوشت ساز این دسته از مقررات بر حقوق و تکالیف کنشگران اقتصادی و نیز نقش بنیادینی که در ایجاد و ادراک انتظارات شهروندان از دولت ایفا می کنند (قودجانی و میدری، ۱۳۸۷: ۲۲۵)، توجه به ضوابط و شرایط انتشار قانون و تبیین مؤلفه های آن، مستلزم اتخاذ رویکردی میان رشته ای خواهد بود که در تقاطع حقوق عمومی اقتصادی و تحلیل اقتصادی حقوق قرار می گیرد. چراکه تنظیم گری محیط کسب و کار به صورت عام و مقررات گذاری این حوزه به صورت خاص، واجد ضرورت ها و ظرایف دوجندانی است و از ضوابط حقوقی ویژه ای برخوردار می باشد (مرکز مالگیری، ۱۳۹۳: ۲۱۸). بر این اساس که قانون و مقررده (در مفهوم حقوقی عام) هر دو تابعی از موازین و اهداف فلسفه تقنین است و با امعان نظر به لزوم توجه به این حقیقت که تحقق بخش های مهمی از حاکمیت قانون و هنجارها، از مجرای فهم بسترهای الزام آور می باشد (صادقی، ۱۴۰۳: ۷۰)، نظام تنظیم گری انتشار مقررات باید چنان تدارک و طراحی گردد که اهداف اساسی و کارکردی آن در بستر محیط اقتصادی کسب و کار محقق یابد. از جمله این اهداف می توان به مواردی چون «تحفظ امنیت سرمایه گذاری»، «تحقق شفافیت تنظیم گری اقتصادی»، «تنزل هزینه های مبادله و هزینه های انطباق»، «تضمین سطح معقولی از آگاهی مؤثر نزد ذی نفعان و فعالان اقتصادی»، «تدارک امکان برنامه ریزی اقتصادی مبتنی بر پیش بینی پذیری مقررات»، «تقلیل هزینه های ناشی از عدم اطمینان یا اطلاع رسانی ناکافی و عدم تقارن اطلاعات»، «تصاعد کارایی اقتصادی»، «تقویت کارآمدی نهادی»، «تحقق عدالت تخصیصی و توزیعی» و «کاهش انحصار، رانت و فساد اقتصادی» اشاره نمود که بتواند از اقدامات مشکوک و مخربی چون استثمار، انحصار، احتکار و اخلال در نظم اقتصادی جلوگیری به عمل آورد.

از این منظر و در این عرصه، انتشار بهینه و بهنجار قانون نه تنها یک تأکید و اصلی حقوقی، الزامی سیاسی و فرااخلاقی به شمار می آید که منجر به استواری مقررات و برقراری حاکمیت قانون می انجامد، بلکه در محیط کسب و کار و در مدار مقررات اقتصادی، در عالی ترین و نهایی ترین سطح

ممکن، خود به مثابه اساس ایجاد و اعتبار هرگونه هنجار حقوقی محسوب می‌شود؛ به نحوی که مشروعیت قوانین و مقررات، منوط به رعایت کامل ضوابط و شرایط استاندارد انتشار قانون خواهد بود. لذا مقتضی و معلوم است که مقررات این حوزه می‌بایست واجد استانداردهایی فراتر از قوانین عمومی و مقررات مرسوم دولتی بوده و مستلزم سطح بالاتری از «دسترسی عمومی و مؤثر»، «صریح و به موقع»، «صحیح، قابل اتکا و خالی از تردید و ایراد»، «کافی، قابل فهم و دور از تردید» و «شفافیت، واجد اطمینان و امنیت بودن» بودن باشند. از همین روست که تنظیم‌گری محیط کسب و کار، به ویژه در عرصه‌هایی چون عقلانیت قانون‌گذاری و ارتقای کیفیت مقررات، به تدریج از یک امر صرفاً ملی فاصله گرفته و به سطوح فراملی و بین‌المللی انتقال یافته است و کشورها را ناگزیر از هم‌سویی با معیارهای جهانی ساخته است. چنان‌که برایثویت و دراهوس نیز در پژوهش مبسوط و مستوفای خود با عنایت به تحقیقات و تأملات سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی و...، این تمایز بنیادین را خاطرنشان ساخته و توجیه و تقریر می‌نمایند (Braithwaite & Drahos: 2000).

با توجه به ادبیات علمی، تجارب تطبیقی و دستورالعمل‌های جهانی، انتشار مؤثر مقررات کسب و کار نیازمند مجموعه‌ای از معیارهای حقوقی و نهادی است که در تقاطع حقوق عمومی، حقوق اقتصادی و اصول تنظیم‌گری قرار دارد. مهم‌ترین این معیارها (که در راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات-مصوب ۱۴۰۳ معاون حقوقی رییس جمهور نیز به سطوح و سهمی از آن نیز اشاره شده) عبارتند از:

۲-۱- مشارکت ذی‌نفعان و نظرخواهی عمومی

ازجمله اصول حقوقی مقررات‌گذاری در محیط کسب و کار و آیین‌های مقتضی آن، مشارکت و نظرخواهی، ارشاد و راهنمایی منظم و معنادار نهادهای مقررگذار با جامعه مخاطبان قانون و ذی‌نفعان آن است، اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، اتاق‌های بازرگانی، تشکلهای صنفی یا خودانتظام، شرکت‌های خصوصی و انجمن‌های صنفی (OECD, 2012: 11). به تجربه و تحقیق دیوان محاسبات آمریکا، مشورت با ذی‌نفعان، به عنوان یکی از ارکان بنیادین تنظیم‌گری کارآمد، نه صرفاً یک رویه شکلی، بلکه سازوکاری ماهوی برای ارتقای کیفیت و مشروعیت مقررات محسوب

می‌شود (National Audit Office, 2021: 22) و بر اساس الزامات بین‌المللی و رویه Notice and Comment در حقوق اداری ایالات متحده، هر مقرر از جمله مقرراتی که بر محیط کسب‌وکار تأثیر می‌گذارد باید پیش از تصویب نهایی، در معرض مشورت عمومی و دریافت نظرات ذی‌نفعان قرار گیرد (U.S.C. § 553 & Office of the Federal Register, 2011: 5). بر این اساس، کمیسیون اروپا، (۴) اصل را به مثابه بنیان‌هایی برای این ضابطه در نظر گرفته است: نخست «مشارکت» از طریق اتخاذ رویکردی فراگیر و اتکا بر مشورت حداکثری با ذی‌نفعان؛ دوم «گشودگی و پاسخگویی» از راه شفاف‌سازی فرایند مشورت و تبیین چگونگی اثرگذاری آن بر مقررات‌گذاری برای همه مشارکت‌کنندگان، سوم «اثربخشی» بدین معنا که مشورت در زمانی انجام شود که دیدگاه‌های ذی‌نفعان هنوز می‌تواند بر مقرر اثر بگذارد و در نهایت «انجام» از طریق اطمینان از سازگاری فرایندهای مشورت، تحلیل‌ها، بازنگری‌ها و سازوکارهای کنترل فرایند تهیه و تدوین مقرر در میان همه واحدها و خدمات نهادهای مقررگذار (European Commission, 2021: 14).

رهاورد این الزام، کارکردهایی اساسی از جمله تضمین حق مشارکت و شنیده‌شدن ذی‌نفعان به عنوان بخشی از اصل شفافیت و پاسخگویی، افزایش پذیرش اجتماعی و قابلیت اجرایی مقرر و همچنین ارتقای کیفیت مقرر از طریق شناسایی پیامدهای ناخواسته و کاهش خطاها، تناقضات و چالش‌های اجرایی آن در محیط کسب‌وکار و فعالیت اقتصادی شهروندان است. در این راستا، توصیه می‌شود دستگاه‌های مقررات‌گذار حداقل یک دوره زمانی معقول برای اظهارنظر عمومی و اختصاصی فراهم کنند و هم‌زمان ارزیابی آثار مقرر (RIA^۱) را منتشر نمایند تا ذی‌نفعان و مخاطبان بتوانند درکی روشن‌تر از هزینه‌ها، منافع و پیامدهای اجتماعی و اقتصادی مقررات پیدا کنند و متن نهایی مقرر از معقولیت و مقبولیت بالاتری برخوردار شود (Kirkpatrick, 2006: 235-250).

^۱ ارزیابی تأثیر مقررات (Regulatory Impact Assessment): فرآیندی نظام‌مند و تحلیلی و یک ابزار نوین حکمرانی است که توسط نهادهای تنظیم‌گر برای انطباق اثرات بالقوه اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و حقوقی مقررات پیشنهادی کسب‌وکار، قبل از تصویب و انتشار به کار گرفته می‌شود و آنان را پیش از ابلاغ عمومی و اجرای اداری، مورد سنجش و تحلیل قرار می‌دهد. این مقوله را باید گزارشی دانست که به شهروندان اطلاع می‌دهد چرا این مقرر لازم است، چه گزینه‌های دیگری بررسی شده، چه هزینه-فایده‌ای و چه نتایجی را به ارمغان می‌آورد؟ ر.ک: OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing

۲-۲- اطلاع‌رسانی کافی، صریح، جامع و دسترس‌پذیری اثربخش

اگرچه انتشار مقررات در سامانه‌های رسمی دولتی یک الزام حقوقی و اقتضای حداقلی محسوب می‌شود، اما این اقدام به تنهایی برای تنظیم‌گری محیط کسب‌وکار کافی نبوده و اهداف مقرر گذاری را تأمین نمی‌کند. دسترس‌پذیری اثربخش مقررات اقتصادی برای ذی‌نفعان مستلزم آن است که مقررات در بسترهایی فراتر از نشریات و سامانه‌های سنتی و محدود منتشر شوند، به گونه‌ای که تمامی فعالان اقتصادی بتوانند به‌طور ساده، سریع و بدون تبعیض به آن‌ها دسترسی یابند. تحقق این امر از سویی نیازمند ایجاد سامانه‌های یکپارچه با قابلیت به‌روزرسانی پیشرفته، طبقه‌بندی موضوعی و امکان بازیابی سریع در نسخه‌هایی کاملاً قابل جست‌وجو و رایگان است (Liebwald, 2015: 193) و هم از سویی دیگر، مقتضی وجود فرهنگ سیاسی، عمومی و دولتی است که در آن حقوق مدنی و سیاسی ارجمندی و اهمیت بالایی داشته باشند (World Bank, 2012: 4). چنین الزامات و امکاناتی در نهایت زمینه درک منطق مقرر، آگاهی از انتظارات اجرایی و برنامه‌ریزی برای انطباق را برای فعالان اقتصادی فراهم می‌سازد و با بهتر شدن کیفیت مقررات کسب‌وکار نیز همبستگی بالایی می‌تواند داشته باشد (Geginat & Saltane, 2016: 12-13).

علاوه بر الزامات شکلی انتشار مقررات، آنچه در حوزه مقررات اقتصادی واجد اهمیت و اختصاصی حقوقی می‌گردد، تمهید مؤلفه ماهوی «اطلاع» و در پی آن، طراحی سازوکاری تضمین‌بخش برای محقق‌سازی اطلاع‌یابی واقعی مخاطبان از متن و محتوای مقررات است. بر این مبنا، می‌بایست میان دو ساحت تمایز تفکیکی حقوقی قائل شد: از سویی «انتشار بالقوه» که در آن صرف وقوع عمل انتشار ولو با بهترین و جدیدترین ابزارها، کفایت تلقی شده و از سویی دیگر، «اطلاع بالفعل» که مستلزم اطلاع‌رسانی مؤثر و تحقق آگاهی واقعی ذی‌نفعان است و ایجاد نظامی جامع و چندجانبه از انتشار را ضروری می‌سازد. چراکه اعتبار حقوقی مقررات اقتصادی به دومی وابسته است. در این چارچوب، عدم تحقق اطلاع مؤثر از مقررات نه صرفاً به مثابه یک آسیب یا خلأ اجرایی، بلکه به منزله فقدان شرط اعتبار مقرر تلقی می‌شود؛ چراکه در غیاب امکان اطلاع واقعی، اصل مشروعیت و الزام‌آوری مقرر و حاکمیت قانون مخدوش خواهد بود (Law Commission, 2016: 3-5). لذا عنصر اطلاع‌رسانی مؤثر به منزله رکن اعتبار و ضمانت‌اجرائی مقرر عمل می‌کند. برای مثال وزارت کسب‌وکار، انرژی و استراتژی صنعتی بریتانیا، مجموعه‌ای از چک‌لیست‌ها و الزامات فنی را برای

فرایند انتشار و اطلاع‌رسانی مقررات تدوین کرده است. از مهم‌ترین این الزامات، ایجاد یک پایگاه داده مرجع ملی است که امکان جست‌وجوی پیشرفته، نسخه‌برداری، استخراج و دسترسی آسان را فراهم کرده و دسترسی الکترونیک به متن کامل قوانین و مقررات را برای همه تضمین کند. این پایگاه باید همچنین شبکه مخاطبان و ذی‌نفعان هر مقرر را شناسایی و مشخص سازد تا مسیر ارتباطات و اطلاع‌رسانی هدفمند فراهم شود. علاوه بر این، انتشار مقررات باید به صورت هم‌زمان از طریق کانال‌های رسمی و عام‌الشمول (نظیر روزنامه رسمی) و نیز کانال‌های کاربرپسند و اثربخش (مانند پورتال‌های دولتی، سامانه‌های یکپارچه دیجیتال، اپلیکیشن‌های تلفن همراه و خبرنامه‌های الکترونیک) صورت گیرد (BEIS, 2019: 10). چنین سازوکاری اطمینان می‌دهد که تمامی ذی‌نفعان، فارغ از سطح دسترسی یا توانایی فنی، بتوانند به موقع و به سهولت از مقررات جدید مطلع شوند و بدین ترتیب پوشش حداکثری برای جامعه ذی‌نفعان تضمین گردد.

۲-۳- انتشار به موقع و زمان‌بندی به هنگام

انتشار به موقع مقررات، به‌ویژه پیش از تاریخ تصویب یا موعد لازم‌الاجرا شدن، یکی از ارکان اساسی تنظیم‌گری شایسته و مقررات‌گذاری بهینه در محیط کسب‌وکار به شمار می‌آید. این اقدام بستری حیاتی برای برنامه‌ریزی آگاهانه فعالان اقتصادی فراهم می‌کند و ضمن کاهش ریسک‌های حقوقی و اقتصادی برای ذی‌نفعان، از بروز شوک‌های ناگهانی جلوگیری به عمل می‌آورد. تصویب یا اعلام ناگهانی مقررات و انتشار دیر هنگام آن‌ها، اصول حقوقی انتظار مشروع، پیش‌بینی‌پذیری و امنیت حقوقی را نقض می‌کند. از این رو، لازم‌الاجرا شدن هیچ مقرره‌ای نباید بدون اطلاع‌رسانی قبلی و فراهم آوردن فرصت کافی برای آگاهی و تطبیق ذی‌نفعان مجاز و لازم‌الاجرا شناخته شود (World Trade Organization, 2021: 8).

از جمله الزامات این استاندارد، تعریف «دوره تنفس الزامی» برای مقررات است؛ بدین معنا که انتشار مقررات باید با در نظر گرفتن فاصله زمانی منطقی و معقول میان تاریخ تصویب، تاریخ ابلاغ، تاریخ انتشار و تاریخ لازم‌الاجرا شدن همراه باشد (انصاری، ۱۳۹۹: ۲۲۰-۲۲۰). این دوره زمانی به کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی امکان می‌دهد تا برنامه‌ریزی کنند، خود را با الزامات قانونی جدید تطبیق دهند، منافع و حقوق قانونی خود را محقق یا استیفا نموده و خسارات یا اختلال‌های احتمالی را به حداقل برسانند.

۲-۴- زبان روشن، بیان روان و خالی از ابهام، ایراد یا تکلف

مقررات باید با زبان حقوقی شفاف، روشن و قابل فهم تنظیم شوند و عاری از هرگونه ابهام، اغلاق، دیربایی، تناقض و ابهام باشند (انصاری، ۱۳۹۹: ۱۲۳)؛ به گونه‌ای که یک فعال اقتصادی متعارف و مخاطب عادی در عرصه کسب و کار نیز بتواند مقصود احکام قانونی و انتظارات حقوقی را بدون نیاز به تفسیرهای تخصصی یا تأویل‌های تودرتو درک نماید. به کارگیری اصطلاحات مبهم، ترکیب‌های سنگین و ارجاعات چندلایه، نه تنها دسترسی شهروندان به حقوق و تکالیف اقتصادی خود را دشوار می‌سازد، بلکه منجر به افزایش هزینه‌های انطباق و اتکای بیش از حد به واسطه‌های حقوقی می‌گردد. از منظر تحلیل اقتصادی حقوق، شفافیت و بساطت زبانی یک مقرر نه صرفاً یک ارزش شکلی، بلکه معیاری اقتصادی برای کاهش هزینه‌های مبادله و ارتقای کارایی بازار محسوب می‌شود. رویکردهای نوین در تدوین مقررات، بر به کارگیری «زبان ساده» (OECD, 2012: 11) و ارائه راهنمای تفسیر کاربرمحور و نسخه‌های توضیحی و اجرایی تأکید دارند (black, 1987: 20) این رویکردها، با کاهش هزینه‌های جست‌وجو، درک، تفسیر و اجرای مقررات، زمینه افزایش کارایی اقتصادی و اثربخشی نظام حقوقی را فراهم می‌کنند. در نتیجه، شفافیت و بساطت در بیان مقررات موجب ارتقای اعتماد عمومی، پیش‌بینی‌پذیری رفتار دولت و تحکیم اصل حاکمیت قانون در محیط کسب و کار می‌گردد و عدالت حقوقی و رقابت اقتصادی را میسر می‌سازد.

۲-۵- برخورداری از نظارت و ضمانت‌اجراهای متنوع

با توجه به تمایزهای ذکر شده، قطعیت یافتن انتشار محتوم و مؤثر مقررات مترتب بر کسب و کار و حتمیت یافتن ضوابط مقتضی در این محیط، علاوه بر استانداردهای حقوقی و آیین‌های قانونی، مستلزم طراحی یک الگوی نظارتی ترکیبی و تمهید گستره متنوعی از ضمانت‌اجراها و ابزارهای تضمینی است که متناسب با نوع مقرر و نحوه نقض آن نیز باشد (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 230-231) این ضوابط و شرایط زمانی اثربخش خواهد بود که اجرای آن‌ها تحت نظارت دقیق و شفاف قرار گرفته و نهادهای مقررات‌گذار، علاوه بر در اختیار داشتن ابزارهای برگرفته از صلاحیت‌های قانونی مقتضی برای تدوین و اجرای مقررات در حوزه‌های معنون در قوانین، در برابر تخطی‌ها و کوتاهی‌های احتمالی مربوط به نقض موازین راجع به تنظیم‌گری نیز مسئول و پاسخگو باشند. لذا چنین نظامی از نظارت اعمال و ضمانت‌اجرا باید تدارک دیده شوند تا تمامی هنجارها و

معیارهای پیش‌گفته عینیت یابد و تضمین‌هایی عملی برای رعایت این حق اقتصادی ناشی از کسب‌وکار، شهروندی و تکلیف عمومی وجود داشته باشد (OECD, 2012: 18).

تجربه تطبیقی نیز نشان می‌دهد که در غیاب نظام ضمانت‌اجرای همه‌جانبه، دولت‌ها و مقام‌های عمومی ذی‌صلاح ممکن است با تأخیر، گزینش‌گری یا حتی امتناع از انتشار صحیح مقررات، زمینه‌ای برای بی‌ثباتی و عدم اطمینان در بازار ایجاد کنند. بنابراین، صرف الزام قانونی به انتشار کافی نیست؛ بلکه برای تضمین اثرگذاری واقعی باید مجموعه‌ای از سازوکارهای نظارت (جمع‌آوری و تحلیل داده‌های عملکرد، گزارش‌دهی منظم، ارزیابی تطبیقی و اعمال اقدامات اصلاحی در صورت عدم انطباق) و سامانه‌ای از ضمانت‌اجراهای حقوقی و اداری متنوع و چندلایه (نظیر بطلان مقررات فاقد انتشار صحیح، مسئولیت مدنی و جبران خسارت ناشی از انتشار ناقص یا تأخیر در دسترس‌سازی قوانین و مقررات، سازوکارهای نظارت مستقل و جریمه‌های مالی و انضباطی یا حتی ضمانت‌اجراهای کیفری) پیش‌بینی گردد (OECD, 2015: 34-37).

۳- ضمانت‌اجرای مرتبط با انتشار مقررات کسب‌وکار و وضعیت تنظیم‌گری کشور

ضمانت‌اجراها به مجموعه ترتیبات و تدابیری اطلاق می‌شود که رعایت هنجارها و تعهدات قانونی را الزامی و تضمین می‌سازند و شامل واکنش‌ها و اقدامات از قبل پیش‌بینی شده و سازمان‌یافته‌ای است که از سوی منابع حقوقی و مراجع صلاحیت‌دار اعلام و اعمال می‌گردد (دانش‌پژوه، ب، ۱۳۹۱: ۱۲۹-۱۳۱)؛ این سازوکارها هم‌زمان نقش بازدارنده و الزام‌آور داشته و چارچوبی قانونی برای مواجهه با نقض هنجارهای حوزه عمومی و عدم رعایت تعهدات قانونی فراهم می‌آورند و در عین حال پاسخ و عکس‌العمل مقتضی و قانونی را در برابر متخلف به همراه دارند تا تحقق اهداف حقوقی و برقراری نظم و امنیت حقوقی تضمین شود (ویژه، ۱۴۰۳: ۷۰-۷۵) بالتبع، ضمانت‌اجراها بر اساس ماهیت، مرجع اعمال، شدت و هدف، به سه دسته اصلی اداری، کیفری و حقوقی (مدنی) تقسیم می‌شوند.

با عنایت به تجمیع و تشخیص انواع ضمانت‌اجراهای ممکن و متصور در قلمرو تکلیف دولت و نهادهای عمومی در زمینه انتشار قوانین و مقررات کسب‌وکار، لازم است تا گستره ضمانت‌اجراهای مختلف مورد برشماری و بررسی قرار گیرد تا امکان تطبیق آن مشخص گردد. جدول زیر، طبقه‌بندی

«اجمالی و کلی» ضمانت‌اجراهای مذکور را نشان می‌دهد و به فهم دقیق‌تر در تضمین اثرگذاری مقررات کمک می‌نماید.

نوع ضمانت اجرا شرایط تحقق	کیفری	اداری - انتظامی	حقوقی
مبنا و ماهیت	کیفری-تنبیهی	انضباطی-اجرایی	مسئولیت مدنی
عنصر قانونی	قانون اساسی و قوانین عادی	قوانین و مقررات قانونی	قواعد کلی و قوانین
عنصر مادی	فعل یا ترک فعل مجرمانه	تخلف اداری یا شغلی	وقوع خسارت و تقصیر
عنصر معنوی	سوء نیت شرط است	سوء نیت شرط نیست	بدون سوء نیت نیز متصور است
مرجع اعمال	دادگاه‌ها و محاکم کیفری	هیئت‌های انتظامی و مراجع اداری	دادگاه‌ها و محاکم حقوقی
هدف اصلی	بازدارندگی، اصلاح رفتار، تنبیه و مجازات	تضمین رعایت قوانین و مقررات قانونی	جبران خسارت، ایفاء تعهدات
شدت	بسیار بالا	بالا	متوسط

بنابراین، در فرض عدم رعایت ضوابط مقتضی انتشار مقررات کسب‌وکار، لازم است تا مجموعه ضمانت‌اجراها نظام حقوقی به کار گرفته شود. لذا کاربست هم‌زمان سه ضمانت‌اجرای کیفری، اداری - انتظامی و مدنی در قالب یک سیستم یکپارچه ضروری می‌نماید. این رویکرد جامع، با ایجاد بازدارندگی چندلایه، از یک سو امکان هرگونه تخلف و تخطی از ضوابط انتشار را تا حد زیادی ممتنع ساخته و از سوی دیگر، در صورت اهمال یا تخلف، با مهیا ساختن واکنش متناسب و قاطع، ضمن تعقیب و تنبیه متخلف، به اصلاح رویه اداری و جبران خسارت زیان‌دیدگان نیز می‌پردازد. در این صورت است که تحقق اهداف کلان تنظیم‌گری محیط کسب‌وکار از جمله شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری، نظم و امنیت حقوقی فعالان و ذی‌نفعان این عرصه ممکن خواهد شد.

۳-۱- ضمانت‌اجرای حقوقی متصور بر عدم انتشار مقررات مبتنی بر موازین

گام نخست در ارزیابی ضمانت‌اجرای مقررات کسب‌وکار، تحلیل ماهیت و سرنوشت حقوقی مقرراتی است که فاقد مؤلفه‌های انتشار معتبر یا کامل‌اند. هنگامی که مقرره‌ای بدون رعایت موازین انتشار، به مرحله اجرا درآید یا ناقص و خارج از ضوابط اعلام گردد، یا حتی گاه ابلاغ نشده و بدون طی فرایندهای ابلاغ و انتشار، اجرایی شود، پرسش اساسی این است که چنین مقرره‌ای از چه وضعیت حقوقی یا از چه آثاری برخوردار خواهد بود؟ تحلیل این پرسش از آن‌رو اهمیت دارد که نظام حقوقی، در برابر هر نوع اختلال در فرایند شکل‌گیری و اجرای مقررات، باید پاسخ مشخص و

قاعده‌مند ارائه دهد و هم از طرفی، حقوق و منافع ذی‌نفعان را استیفا نماید.^۲ بنابراین، شناخت وضعیت حقوقی نقض موازین انتشار مقررات کسب‌وکار، لازمه تبیین آثار حقوقی، مسئولیت‌های اداری و ضمانت‌اجرای مربوط ضروری خواهد بود. در ادامه، این مهم بررسی و ارزیابی می‌شود.

الف- عدم نفوذ یا مشروط

«عدم نفوذ» به عنوان یکی از احکام وضعی، بیانگر وضعیت حقوقی ناقصی است که در میانه «صحت» و «بطلان» قرار دارد. این مفهوم دلالت بر حالتی دارد که در آن، عمل یا رابطه حقوقی از حیث ارکان اساسی و شکل ظاهری عمدتاً تحقق‌یافته اما به دلیل فقدان یا تعلیق در تحقق یکی از شرایط اعتبار (نفوذ)، واجد اعتبار (اثر) حقوقی کامل نیست و هنوز نمی‌تواند مرجع استناد و محل استدلال قرار گرفته یا لازم‌الاجرا باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۴۸۸). در واقع، چنین عمل یا نهادی در وضعیتی ناقص و غیرفعال قرار دارد که بدان «عمل اداری معیوب» نیز گفته می‌شود که با رفع مانع یا تحقق شرط لازم، می‌تواند به وضعیت صحیح و نافذ ارتقا یابد (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰) به تعبیر دیگر، «عدم نفوذ» نه به معنای بی‌اعتباری ذاتی (مانند بطلان مطلق) و نه به معنای اعتبار بالفعل (مانند صحت)، بلکه به معنای تعلیق اعتبار حقوقی بر تحقق شرطی می‌باشد؛ شرطی که تحقق آن، وضعیت را از قابلیت به مرحله فعلیت حقوقی می‌برد. بنابراین، «عدم نفوذ» را می‌توان گذرگاهی موقت و قابل جبران از «عدم اعتبار» به «اعتبار کامل» دانست که قابلیت تدارک حیات حقوقی را در خود حفظ کرده (قبولی درفشان و محسنی، ۱۳۹۱: ۲۵-۲۹) و در صورت رعایت و التزام به موازین و تشریفات حقوقی مربوط، امکان الحاق به جرگه اعمال و وقایع حقوقی نافذ و مؤثر را خواهد یافت. به همین سبب، عناوین مرتبط دیگری مثل «اعتبار مشروط»، در واقع مصادیقی از عدم نفوذ محسوب شده و نشان‌دهنده مراتب مختلفی از این مفهوم می‌باشد.

^۲. اصول و فقه شیعه نیز در مواجهه با کیفیت و وضعیت حکم شرعی، ره‌سپار چنین طرح و طبقه‌بندی از مراحل و منازل حکم شرعی شده است؛ جایی که میان مقام‌های «اقتضا»، «انشاء»، «فعلیت» و «تنجیز»، تفکیک گذارده شده و برای هر کدام لوازم و آثار مخصوصی بیان می‌گردد و هر کدام از آن‌ها در مسئولیت‌آفرینی مشابه نیستند (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق، ج ۱: ۴۲۵؛ فاضل لنکرانی، ۱۳۸۵، ج ۴: ۲۵).

ب- بطلان

«بطلان» به عنوان قاطع‌ترین حکم وضعی، وضعیتی است که نقضی اساسی و ذاتی در ماهیت یک عمل یا رابطه حقوقی را نشان می‌دهد و به معنای بی‌اعتباری مطلق و ذاتی آن است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۹۳). در این حالت، عمل یا رابطه حقوقی از ابتدای وقوع، فاقد اثر حقوقی و اعتبار قانونی می‌باشد به نحوی که گویی هرگز در عالم حقوق تحقق نیافته است. «بطلان» معمولاً ناشی از نقض در یکی از ارکان اساسی عمل یا قواعد بنیادین نظام حقوقی بوده (شمعی و شهباز، ۱۳۹۴: ۹۳) و با مفاهیمی مانند «عدم نفوذ» متفاوت است چراکه «عدم نفوذ» وضعیتی قابل ترمیم می‌باشد، درحالی‌که «بطلان» دائمی و غیرقابل علاج بوده و هرگز امکان احیا و اجرا نمی‌تواند داشته باشد. در نتیجه، هیچ اثر معمول حقوقی از عمل باطل مترتب نمی‌شود و هیچ مقام یا مرجع صلاحیت‌داری نمی‌تواند آن را نافذ کند. به عبارت دیگر، «بطلان» حالت انتهایی و غیرقابل اصلاح عمل حقوقی است و تنها راه ایجاد اثر قانونی، از بین برداشتن مانع ذاتی و اساسی است.

ج- لغو

«لغو» به عنوان یکی از احکام وضعی، وضعیتی است که بیانگر از بین رفتن یا بی‌اثر شدن یک عمل، رابطه یا قاعده حقوقی به دلیل تصمیم مرجع صلاحیت‌دار (که در این صورت بدان «ابطال» نیز گفته می‌شود) یا زوال موضوع، مبنا، کارکرد یا محدودیت زمانی آن می‌باشد. در این حالت، عمل یا مقرره ممکن است از نظر شکل قانونی اولیه صحیح و معتبر تلقی گردد اما به دلایل خارجی نظیر فقدان صلاحیت استمرار، عدم تحقق شرایط عملی لازم یا انقضای مدت اعتبار، اعتبار حقوقی خود و ایجاد آثار حقوقی آتی را از دست می‌دهد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: صص ۱۳۹-۱۴۴). برخلاف «بطلان» که مستلزم بی‌اعتباری ذاتی و اثر قهقرایی است و در مقابل «عدم نفوذ» که وضعیتی موقت و قابل جبران را نشان می‌دهد، «لغو» ناظر بر سقوط اعتبار امری است که پیش‌تر مشروع و معتبر بوده ولی به موجب اراده مرجع ذی‌صلاح یا به دلیل تغییر اوضاع و احوال، اعتبار و اثر خود را به‌طور کلی از دست می‌دهد. ماهیت «لغو» عمدتاً کارکردی و آینده‌نگر است و منشأ آن نه نقض و نقص در ارکان اساسی اولیه، بلکه فقدان شرط لازم برای تداوم و انقضای مدت یا صدور حکم جدید از سوی مرجعی صالح می‌باشد. اصل حاکم بر «لغو»، بقای آثار گذشته است؛ بدین معنا که لغو تنها به آینده تسری می‌یابد و اثر قهقرایی ندارد، مگر اینکه صراحتاً خلاف آن مقرر شده باشد. در ادبیات حقوق اداری، اگر

مرجع صلاحیت‌دار مصوبه یا تصمیمی را به نحوی لغو کند (یا ابطال نماید) که آثار ناشی از آن از زمان ایجاد نیز زوال یابد و اراده ازاله اعتبار اولیه و آثار گذشته نیز در میان باشد، این وضعیت تحت عنوان «رجوع یا استرداد» شناخته می‌شود (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۶: ۲۷-۲۹). «رجوع یا استرداد». این فرض خاص برخلاف لغو، دارای اثر قهقرایی بوده و وضعیت را به حالت پیش از ایجاد نهاد و رابطه یا انجام عمل بازمی‌گرداند، گویی پیش از رجوع، هرگز وجود خارجی نداشته است.

د- نسخ

«نسخ» وضعیتی است که در آن اعتبار یک قاعده، قانون یا حکم حقوقی به وسیله صدور یا ظهور قاعده یا قانون جدیدی متناقض با آن پایان می‌یابد. در این حالت، قاعده یا قانون سابق از زمان «نسخ» دیگر واجد اثر قانونی و جاری نیست اما آثار گذشته آن که پیش از «نسخ» ایجاد شده‌اند، همچنان محفوظ می‌مانند. به عبارت دیگر، «نسخ» اثر قهقرایی ندارد و محدود به آینده و زمان پس از «نسخ» است (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۶: ۲۷-۲۹). برخلاف «لغو» که معمولاً ناشی از تغییر شرایط واقعی، فقدان موضوع یا تصمیم مرجع صالح می‌باشد، «نسخ» بیشتر ماهیت قانونی و اصلاحی دارد و ناشی از اراده مقنن یا مرجع صالح برای به‌روزرسانی و جایگزینی مقررات قدیمی با مقررات جدید است. آثار «نسخ» از زمان صدور مقرر جدید اعمال می‌شود و مقرر قدیمی دیگر قابل استناد یا اجرا نیست، مگر آنکه قانون تصریح کند که اثر گذشته نیز از میان می‌رود. به بیان دیگر، «نسخ» ابزاری حقوقی برای رفع تعارضات میان قوانین قدیم و جدید و اصلاح نظام مقرراتی است، بدون آنکه به اعتبار ذاتی مقرر قدیمی خدشه وارد کند (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۳۹-۱۴۴).

و- تعلیق

«تعلیق» وضعیتی میانی است که در آن اجرای یک عمل، مقرر یا تصمیم حقوقی به‌طور موقت و برای مدت‌زمان معین یا تا تحقق شرطی مخصوصی متوقف می‌گردد، درحالی‌که اعتبار حقوقی آن همچنان برقرار است. این مفهوم بیانگر حالتی است که عمل یا مقرر از نظر ارکان و شرایط قانونی صحیح و واجد اثر است و از قبل به‌صورت کامل تشکیل‌یافته اما به دلایل خاصی، از جمله حکم مقام صالح، تصمیم قضایی، بررسی اصلاحی یا محدودیت‌های عملیاتی، اجرای آن موقتاً متوقف

می‌شود (دانش پژوه، الف: ۱۳۹۱، ۵۱). به بیان دیگر، «تعلیق موقت» یک ابزار عملیاتی و نظارتی است که امکان کنترل، اصلاح یا بازبینی اجرای مقررات و تصمیمات حقوقی را بدون خدشه به اعتبار قانونی آن‌ها فراهم می‌آورد و جنبه حفاظتی-اصلاحی دارد. برخلاف «لغو» و «فسخ» که موجب زوال دائمی اثر حقوقی می‌شوند و «عدم نفوذ» که ناشی از نقص اولیه در تشکیل عمل حقوقی و هویت ناقص ابتدایی آن بوده است، «تعلیق موقت» ناظر بر توقف موقتی و پسینی آثار یک وضعیت حقوقی صحیح و نافذ است. لذا با تعلیق، عمل و رابطه حقوقی به قوت خود باقی است اما ایفای اثر و اجرای تعهدات ناشی از آن به‌طور موقت به حالت تعویق درمی‌آید (میرزایی، ۱۳۹۷: ۱۵۳).

۳-۲- جمع‌بندی و تحلیل ضمانت اجرای حقوقی (رویکرد مختار)

الف- ضمانت اجرای حقوقی در آخرین مقررات قانونی

با امعان نظر به «ماده ۳۰ قانون بهبود محیط کسب و کار» (الحاقی ۱۴۰۱)، «بند ۴ بخشنامه معاون حقوقی رئیس جمهور درخصوص ضرورت افزایش ثبات، امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و اطلاع‌رسانی مؤثر مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» و «ماده ۶ آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، در صورت عدم ثبت و انتشار مقررات، طبق نصاب‌های زمانی معتبر و مقرر در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، مقرر مزبور نسبت به اشخاص ذی‌نفع نافذ نبوده و در وضعیت عدم نفوذ، به‌همراه تمامی لوازم و پیامدهای آن، قرار می‌گیرد. اگرچه آیین‌نامه از حیث زمانی مؤخرالتصویب است و این امر می‌تواند ظاهراً به‌مثابه قرینه‌ای بر اراده مؤخر قانون‌گذار تلقی شود، اما از سوی دیگر، عبور آیین‌نامه از مفهوم «نفوذ» به «لازم‌الاجرا»، فراتر از حدود اختیارات و ظرفیت هنجارگذاری یک آیین‌نامه است. به بیان دیگر، آیین‌نامه نمی‌تواند با تغییر در وصف «نفوذ» و جایگزین کردن آن با شرط «لازم‌الاجرا» بودن، در مفاهیم مستقر حقوقی تصرف ماهوی کند و ماهیت و آثار حکم قانون را دگرگون سازد چراکه چنین تغییری در حکم، وضع قاعده‌ای تقنینی جدید بوده و به‌موجب اصل رعایت سلسله مراتب، اصل انطباق و برتری هنجارهای فرازین بر هنجارهای فرودین، خارج از صلاحیت آیین‌نامه محسوب می‌گردد. به‌خصوص در آیین‌نامه مذکور که ازجمله آیین‌نامه‌های اجرایی می‌باشد (عباسی، ۱۴۰۰: ۵۴-۵۸). حتی اگر چنین مقرراتی از سوی مراجع صالح وضع شوند و از

حیث ظاهری در منظومه هنجارهای نظام حقوقی وارد کردند، تا زمانی که تشریفات ثبت و انتشار آن‌ها مطابق نصاب‌های زمانی و ضوابط مقرر رعایت نشده باشد، از اعتبار حقوقی کافی برخوردار نبوده و قابلیت اجرا و استناد در قبال اشخاص ذی‌نفع را پیدا نخواهند کرد مگر آن‌که از رهگذر «ترمیم» شکلی و انجام صحیح فرآیند انتشار، نقص مزبور برطرف شود (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰۱) از این‌رو، نمی‌توان این‌گونه مقررات را مشمول بطلان مطلق دانست^۳ زیرا امکان ترمیم و احیای آثار آن‌ها از طریق اعمال و رعایت متأخر ضوابط انتشار وجود دارد و در حکم عدم مطلق نیستند، بلکه در وضعیت «عدم‌نفوذ» و تعلیق آثار حقوقی باقی به معنای لازم‌الاجرا نبودن می‌ماند.

از سوی دیگر، نمی‌توان وضعیت این‌گونه مقررات را ذیل مفهوم «تعلیق موقت» نیز صورت‌بندی کرد؛ چراکه تعلیق موقت، ناظر به قواعد و اعمالی است که ابتدا به‌طور کامل شکل گرفته و واجد وجود و اعتبار حقوقی ابتدایی شده‌اند و سپس، به‌موجب علت یا حکم لاحقی، اجرای آثار آن‌ها موقتاً متوقف می‌گردد. حال آنکه در بحث حاضر، این مقررات اساساً به دلیل فقدان انتشار مقتضی، به مرحله تکوین و کمال حقوقی نرسیده‌اند تا موضوع تعلیق قرار گیرند. به بیان دیگر، چیزی که هنوز به منصفه وجود حقوقی نرسیده است قابلیت تعلیق ندارد.

بنابر مقدمات ذکرشده، مقرره‌ای که بر خلاف ضوابط و نصاب‌های مقرر منتشر شده است، در زمره مقررات «باطل» به معنای خاص حقوقی ذکر شده قرار نمی‌گیرد بلکه فاقد نفوذ و اعتبار حقوقی بوده و از حیث حقوقی، «عدم نافذ»، همانا معیوب و لازم‌الاجرا نبودن محسوب می‌شود. لذا در نسبت با چنین مقرره معیوبی می‌توان به‌طور کلی دوسمیر حقوقی را ترسیم نمود:

نخست آن‌که مقرره از طریق «ترمیم» و تدارک متأخر شرایط صحت، به مرحله کمال حقوقی برسد و نفوذ و اعتبار را کسب نماید و دوم، آن‌که مقرره در چارچوب سازوکارهای نظارت قضایی و اداری، مورد «ابطال» قرار گرفته و از مجموعه هنجارهای نظام حقوقی به صورت کلی خارج گردد.

^۳. به بیانی دیگر، عمل اداری باطل اساساً به وجود نیامده و گویی مرده به دنیا آمده است. لذا با مسامحه عمل اداری نامیده می‌شود درحالی‌که در مانحن‌فیه، عمل اداری معیوب است، یعنی مقرره به وجود آمده اما همچنان مولودی ناقص است (هداوند، ۱۳۹۳: ۱۴).

همین قابلیت ابطال، موجب شده است در برخی نوشته‌ها از این وضعیت، ذیل عنوان «بطلان نسبی» نیز یاد گردد (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰۲).

از یک سو، مسیر اصلاح و ترمیم ناظر به وضعیتی است که مرجع مقررگذار با رعایت متأخر تشریفات ثبت و انتشار، نقص شکلی سابق را جبران می‌کند. در این فرض، به محض ثبت و انتشار صحیح مقرر در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار (به‌مثابه بستر تحقق الزامات حقوقی و قانونی انتشار مقررات مترتب بر کسب‌وکار)، مقدمات لازم برای نفوذ آن فراهم می‌شود و مقرر معتبرشده و تنفیذیافته، از این پس، قابلیت اجرا و استناد می‌یابد. با این حال، تا پیش از تحقق انتشار مقتضی، مقرر فاقد نفوذ بوده و نمی‌توان آثار آن را نسبت به دوره پیشین به اشخاص تحمیل کرد، به‌ویژه با توجه به اصل عدم عطف به ماسبق شدن و لزوم رعایت امنیت و قطعیت حقوقی.

ب- سایر ضمانت‌اجراها و مسئولیت‌های مترتب بر مقوله انتشار مقررات

علاوه بر ضمانت‌اجرای بحث‌شده در فوق، رفتارها و نتایج قابل قبول دیگری نیز قابل استناد و اشاره است. برای مثال، مسیر ابطال (اعلام بطلان) زمانی مطرح می‌شود که از طریق دادرسی از طریق دیوان عدالت اداری حسب ماده ۱۲ و ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری، تقاضای ابطال آن مطرح شود و در هیئت عمومی دیوان ابطال گردد. چه‌اینکه دیوان نیز می‌تواند در چارچوب وظایف نظارتی خود و اختیارات قانونی که دارد، خود نیز رأساً به شناسایی و ابطال چنین مقرراتی مبادرت ورزد. علاوه بر این، از جهت مسئولیت اداری یا انتظامی نیز می‌توان تخلف مرجع مقررگذار و مقام اداری مسئول انتشار را تحت عنوان «نقض قوانین و مقررات مربوط»، «کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول شده» یا عناوین مشابه، در چارچوب ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مورد تعقیب قرار داد. با لحاظ تبصره ۴ ماده ۱۶، این مهم را تبصره ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ بیان نموده و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱۲ آن قانون را مکلف کرده با حفظ محرمانگی طبق قوانین و مقررات مربوط یک نسخه از مصوبات خود را ظرف یک ماه پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیک دیوان عدالت قرار دهند. خودداری از اجرای این تکلیف، تخلف اداری محسوب می‌شود. از این حیث، امکان طرح دعوای الزام به انتشار مقررات توسط مراجع

مقررات گذار، نزد مراجع ذیصلاح قانونی مصداق دیگری از ضمانت اجرای حائز اهمیت است که مصادیقی از آن را می توان به موضع دیوان عدالت اداری ناظر به انتشار متن کامل آیین نامه حفظ ثبات بازار سرمایه و صیانت از حقوق سرمایه گذاران و سهامداران مصوب شورای عالی بورس و ورود دیوان عدالت اداری به شکایت و الزام به انتشار آیین نامه داخلی هیئت عالی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اشاره نمود.

درخصوص دیگر ضمانت اجرای حقوقی ناظر به موضوع مانحن فیه نیز، (حسب مورد) تصور و ترتب دعوی مسئولیت مدنی قابل طرح و اقامه خواهد بود. این امکان، با عدالت توزیعی و ترمیمی، حکمرانی خوب و قانون گذاری مسئولانه تناسب دارد (ارسطا و ممی زاده، ۱۳۹۷: ۳۳۷-۳۳۸ و ولایی، یآوری و گرجی ازدریانی، ۱۴۰۱: ۹۰۹-۹۱۱). ضمن اینکه بنا به اطلاق مترتب بر ماده ۱ مسئولیت مدنی، حسب ماده ۱۱ قانون مذکور و براساس نظریه عمومی پذیرفته شده در نظام حقوقی ایران، مطالبه زیان و جبران خسارت در صورتی که ارکان و عناصر مسئولیت مدنی محقق گردد و تقصیر و انتساب مراجع مقررات گذار مترتب بر بروز خسارت به ذی نفعان احراز شود، ازجمله، در فرض راجع به وجود تکلیف قانونی بر اقدام (ترک فعل مصرح در قانون و نقض تکلیف از طریق ترک فعل) و احراز رابطه سببیت میان ترک فعل و زیان وارده، متصور می گردد. (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۱: ۳۷۱ و زرگوش، ۱۳۹۲: ۱۶۰)

ج- وضعیت تنظیم گری از مجرای انتشار مقررات کسب و کار در نظام حقوقی ایران

اگرچه به شرح پیش گفته قوانین و مقررات مختلفی با احکام و الزاماتی پراکنده در این زمینه به تصویب رسیده و به خصوص در قوانین و مقررات و وضع شده در سالیان اخیر و همچنین اهتمام و عنایت معاونت حقوقی ریاست جمهوری،^۴ این تکامل توانسته افزوده هایی را برای نظام

^۴. راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات (ابلاغی ۱۴۰۳ معاونت حقوقی رییس جمهور) با تأکید بر حقوق مهم ذی نفعان و کسب و کارها، مواردی ازجمله حق آگاهی از مراجع وضع مقرر و حدود صلاحیت آن ها، حق آگاهی و دسترسی به مقررات، حق آگاهی از مقررات معتبر از نامعتبر، حق بر شفافیت مقررات، حق استعلام و تقاضای رفع ابهام از مقررات، حق ارائه پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، حق مشارکت در تدوین مقررات، حق آگاهی از پیش نویس مقررات قبل از تصویب، حق لازم الاجرا ندانستن مقررات منتشر نشده در پایگاه کسب و کار، حق محفوظ ماندن حقوق مکسبه شهروندان در برابر مقررات جدید، حق داشتن مهلت مقتضی جهت رعایت مقرر پس از انتشار و حق گزارش مقررات مغایر قوانین

حقوق کسب و کار ایران به ارمغان بیاورد، اما بر اساس آمارهای رسمی، رویه‌های عرفی، ارزیابی‌های میدانی و شواهد تجربی، می‌توان دریافت که برخی از این الزامات قانونی در عمل نتوانسته‌اند جایگاه مطلوبی در نظم حقوقی بیابند و در مواردی، ماهیتی شکلی و نمادین به خود گرفته‌اند و فاقد ضمانت اجرای مؤثر و متناسب هستند.

این تفاوت میان «حقوق مکتوب و وضع شده» و «حقوق در حال اجرا» را می‌توان در چند محور ردیابی کرد: نخست، نقصان در سازوکارهای نهادی است؛ به گونه‌ای که نهادهای نظارتی غالباً فاقد ظرفیت فنی، منابع کافی و اختیارات لازم برای پایش مؤثر تبعیت از این ضوابط هستند. دوم، چالش‌های فرهنگی و ساختاری در بدنه دیوان‌سالاری دولتی است که گاه منجر به مقاومت در برابر شفافیت، مشارکت‌جویی و پاسخگویی می‌شود. سوم، ابهام و تعدد مقررات است که خود به تضاد و تعارض در الزامات و در نتیجه تضعیف ضمانت اجرا می‌انجامد.

در کنار این محورهای کلی، ضعف‌های نهادی و زیرساختی «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» نیز قابل چشم‌پوشی نیست. براساس تکلیف مقرر در ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، پایگاه مزبور باید نه صرفاً یک مخزنِ صوریِ مصوبات، بلکه جزئی از «سامانه ملی قوانین و مقررات» و نقطه ارجاع واحد برای دسترسی عمومی به کلیه مقررات مؤثر بر محیط کسب و کار باشد؛ درحالی‌که ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این پایگاه هنوز از حیث پوشش کامل مقررات، یکپارچگی داده‌ها، دسته‌بندی موضوعی، و اتصال کارآمد به سامانه‌های موازی، با کاستی‌های جدی مواجه است و اجرای کامل حکم ماده ۳۰ از سال ۱۴۰۲ نیز با موانع متعدد پیش‌بینی شده است (مرکز مالیری، ۱۴۰۱: ۱۹-۲۱). افزون بر این، کیفیت طراحیِ هنجاریِ ماده ۳۰ و مقررات متاخر و مرتبط با آن نیز خالی از اشکال نیست. از یک سو، اگرچه منوط کردن نفوذ مقررات به ثبت در پایگاه، به لحاظ نظری گامی رو به جلو در جهت تحکیم اصل شفافیت و دسترسی عمومی است اما از سوی دیگر، نحوه صورت‌بندی برخی احکام - مانند مهلت‌های بسیار کوتاه برای انتشار پیش‌نویس مقررات و اخذ نظر ذی‌نفعان، یا واگذاری تشخیص ارتباط مقرر با محیط

را براساس قوانین و مقررات بالادستی احصا نموده که تحقق موارد ابلاغی در عمل مستلزم توجه شایسته به موازین حقوقی انتشار مقررات حاکم بر محیط کسب و کارها در کلیه مراحل وضع و اجرا می‌باشد.

کسب‌وکار به یک مرجع اداری بدون پیش‌بینی معیارهای روشن، می‌تواند در عمل به تقلیل این ابزارها به صورت‌گرایی اداری یا حتی دورزدن تکالیف منجر شود.

در سطحی دیگر، معضل اصلی را باید در ضعف ضمانت‌اجرا و نظارت مستمر جست‌وجو کرد. به‌رغم تصریح قانون و آیین‌نامه بر شرط بودن ثبت و انتشار برای نفوذ، هنوز رژیم منسجم و صریحی برای مسئولیت اداری، انتظامی و حتی مالی مقامات متخلف از تکلیف انتشار شکل نگرفته و بخش مهمی از فشار هنجاری بر دوش تفاسیر دکترینال و رویه احتمالی مراجع قضایی و شبه‌قضایی باقی مانده است.^۵ چه‌اینکه نظام داده و ارزیابی عملکرد در باب انتشار مقررات کسب‌وکار نیز دچار ضعف مزمن است. درحال‌حاضر، جز برخی گزارش‌های پراکنده از سوی اتاق بازرگانی، مرکز پژوهش‌های مجلس و محدود نهادهای تخصصی، تصویر منسجم و برخطی از میزان تبعیت دستگاه‌ها از ماده ۳۰، سهم مقررات ثبت‌نشده، متوسط تأخیر در انتشار، و نسبت پیش‌نویس‌های منتشرشده به مقررات نهایی در دست نیست. اگر این وضعیت را در پرتو پنج معیار هنجاری اصلی پژوهش، یعنی «مشارکت ذی‌نفعان و مشاوره عمومی»، «اطلاع‌رسانی جامع و دسترسی اثربخش»، «انتشار به‌موقع و زمان‌بندی به‌هنگام»، «زبان روشن و بیان روان»، «نظارت مضاعف و ضمانت‌اجراهای متنوع»، می‌توان به جمع‌بندی میانجی زیر رسید:

نخست، در حوزه مشارکت، اگرچه قانون و آیین‌نامه برای اخذ نظر تشکل‌ها و فعالان اقتصادی، سازوکارهایی مانند انتشار پیش‌نویس مقرر و اخذ نظر در مهلت مشخص را پیش‌بینی کرده، اما هم کوتاه‌بودن مهلت‌ها و هم نبود فرهنگ نهادینه‌شده مشارکت در دستگاه‌ها، مانع از تحقق مشارکت «معنادار» شده است. دوم، در عرصه اطلاع‌رسانی، ایجاد پایگاه اختصاصی و اتصال آن به سامانه ملی قوانین، از حیث طراحی هنجاری پیشرفت محسوب می‌شود، اما نقص در پوشش کامل مقررات و نبود رابط کاربری و جست‌وجوی پیشرفته کاربرمحور و دیگر چک‌لیست‌های مطرح‌شده، کارکرد

^۵ به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین حلقه مفقوده تحقق تام ماده ۳۰ قانون بهبود محیط کسب و کار، ضرورت توجه جدی‌تر دیوان عدالت اداری به ابزارهای نظارت خود است؛ اگر دعاوی متعددی در الزام مراجع وضع مقرر به انتشار مقررات (در فرایندهای پیش، حین و پس از تصویب) نزد دیوان عدالت به رویه محقق برسد یا دیوان از ترتیب اثر دادن به مقررات منتشر نشده خودداری کند و به‌موازات آن، ابطال‌های مؤثری در دستورکار قرار دهد، دستگاه‌های اجرایی به رعایت ماده ۳۰ مقید خواهند شد؛ چنان‌که در بند سیزدهم راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات (مصوب ۱۴۰۳ معاون حقوقی رییس جمهور) نیز تاکید شده است.

اطلاع‌رسانی مؤثر را مخدوش می‌کند. سوم، در معیار به‌موقع بودن، اگرچه قانونگذار با تعیین مواعید مشخص، ظاهراً به سمت استانداردهای بین‌المللی حرکت کرده، اما عدم رعایت این مواعید، فقدان ضمانت‌اجرای روشن برای تأخیر و نبود گزارش‌دهی عمومی، این مزیت را تا حد زیادی خنثی کرده است. در زمینه روشن و روان بودن زبانی و شفافیت محتوای مقررات نیز، هرچند آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های جدید در قالب و ساختار نسبتاً منظم‌تری نسبت به مقررات پیشین نگاشته شده‌اند، اما هنوز عدم انطباق زبان مقررات با اصول نگارش روشن و قابل‌فهم برای مخاطب غیرحقوقی محسوس است؛ به‌خصوص آن‌جا که مقررات، ترکیبی از اصطلاحات تخصصی حقوقی، اداری و اقتصادی‌اند و در عمل، بدون واسطه‌گری نهادهای تخصصی (اتاق‌ها، تشکل‌ها و مشاوران حقوقی)، به‌سختی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط قابل‌فهم‌اند. در غیاب تعهدات صریح برای ساده‌سازی زبانی، تهیه یادداشت‌های توضیحی، سوالات متداول و نسخه‌های کاربرمحور برای کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی، شفافیت شکلی ناشی از ثبت در پایگاه، الزاماً به شفافیت محتوایی و کارکردی منجر نمی‌شود. در نهایت، نقطه‌گره وضعیت کنونی را باید در اجرا و پاسخ‌گویی جست. روندهای نظارتی موجود در نظام حقوقی ایران اعم از دیوان عدالت اداری، نهادهای بازرسی و سازوکارهای پارلمانی و بخش خصوصی، هنوز به‌گونه‌ای طراحی نشده که ترک، تأخیر در انتشار مقررات یا انتشار ناکافی را به‌عنوان یک تخلف قابل اندازه‌گیری و قابل پیگیری، در دستورکار مستمر خود قرار دهند. توصیه مکرر گزارش‌های تحلیلی مبنی بر تمرکز بر پیش‌بینی ضمانت‌اجرا و نظارت مستمر، نشان می‌دهد که بدون طراحی رژیم صریحی از مسئولیت اداری، انتظامی، مدنی و در موارد شدید، کیفری برای ترک تکلیف انتشار، وضعیت عدم‌نفوذ مقررات ثبت‌نشده بیش از آن‌که محصول الزام حقوقی باشد، بر دوش تفسیرهای دکترينال و فشار پراکنده ذی‌نفعان باقی خواهد ماند.

برآیند این تحلیل انتقادی آن است که نظام حقوقی ایران، هرچند در سطح هنجارگذاری کلان و طراحی حقوقی، گام‌های مهمی به سمت الگوی مدرن تنظیم‌گری انتشار مقررات کسب‌وکار برداشته و با نوآوری‌هایی مانند منوط کردن نفوذ مقررات به ثبت در پایگاه، تحول مفهومی قابل توجهی را رقم زده، اما در سطح اجرا، نظارت و فرهنگ اداری، هنوز در ابتدای راه قرار دارد. برای عبور از این وضعیت میانجی، چاره‌ای جز تقویت ابزارهای نظارتی نهادهای ناظر، تصریح ضمانت‌اجراهای اختصاصی، توسعه زیرساخت‌های داده و پایش، نهادینه‌سازی مشارکت ذی‌نفعان و ساده‌سازی زبانی

و بیانی مقررات وجود ندارد؛ ظرفیت‌ها و اصلاحاتی که بدون آن‌ها، مقوله انتشار، همچنان با خطر فروکاستن به یک تشریفات نمادین و کم‌اثر مواجه خواهد بود.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با تمرکز بر مقوله انتشار مقررات کسب‌وکار نشان داد که انتشار، برخلاف تلقی رایج، نه یک تشریفات اداری حاشیه‌ای، بلکه بخشی جدایی‌ناپذیر از ماهیت و اعتبار هنجار حقوقی است. در پرتو مبانی نظری حاکمیت قانون، حق بر فهم و دسترسی به قانون، قاعده قبح عقاب بلا بیان و تحولات نوین در حوزه حقوق بشر و حقوق اقتصادی، روشن شد که بدون تحقق انتشار مؤثر و دسترسی عادلانه و به‌موقع ذی‌نفعان به مقررات اقتصادی، نه تنها امکان التزام واقعی به قانون مخدوش می‌شود، بلکه مشروعیت یا کارآمدی نظام حقوقی محیط کسب‌وکار نیز در معرض تردید قرار می‌گیرد. از این منظر، انتشار، شرط تحقق حاکمیت قانون و یکی از ارکان کلیدی امنیت حقوقی و اقتصادی در محیط کسب‌وکار است و نمی‌توان آن را به سطح یک الزام شکلی و صوری فروکاست. در گام بعد، با اتکا به ادبیات نظری حقوق عمومی اقتصادی، تحلیل اقتصادی حقوق و استنادهای بین‌المللی، تلاش گردید تا موازین و معیارهای اختصاصی انتشار مقررات در محیط کسب‌وکار بازسازی شود. پنج معیار محوری «مشارکت ذی‌نفعان و مشاوره عمومی»، «اطلاع‌رسانی جامع و دسترس‌پذیری اثربخش»، «انتشار به‌موقع و زمان‌بندی به‌هنگام»، «زبان روشن و بیان روان» و «نظام نظارتی مضاعف و ضمانت‌اجراه‌های متنوع» به‌عنوان مؤلفه‌های لازم برای یک نظام انتشار بهنجار در عرصه تنظیم‌گری اقتصادی صورت‌بندی شد. تحلیل‌های مقاله نشان داد که در حوزه مقررات اقتصادی، انتشار صرفاً به معنای «انتشار بالقوه» نیست، بلکه باید به سطح «اطلاع بالفعل» و آگاهی واقعی کنشگران اقتصادی ارتقا یابد؛ زیرا اعتبار مقرره‌ای که در عمل به اطلاع مخاطبان خود نمی‌رسد یا در فرایند تدوین و تصویب منصرف از نظرات و ملاحظات ذی‌نفعان باشد، از حیث کارکردی و هنجاری، با چالش جدی مواجه است.

در همین جهت، با تفکیک میان مفاهیمی همچون بطلان، عدم‌نفوذ، لغو، نسخ و تعلیق موقت، استدلال شد که در نظام حقوقی ایران، مقرره‌ای که بدون رعایت ضوابط و نصاب‌های انتشار - به‌ویژه ماده ۳۰ قانون بهبود محیط کسب‌وکار - به مرحله اجرا گذاشته می‌شود، در زمره اعمال «باطل» به‌معنای

قاطع و غیر قابل احیا قرار نمی‌گیرد، بلکه در وضعیت «عدم‌نفوذ» و «عمل اداری معیوب قابل ترمیم» مستقر است. به بیان دیگر، انتشار صحیح و به‌موقع نه صرفاً شرط اجرای مقرر، بلکه از مقومات نفوذ و امکان استناد آن در قبال اشخاص ذی‌نفع است و تا زمان تحقق انتشار مقتضی، مقرر نسبت به آنان نافذ و الزام‌آور نخواهد بود؛ هرچند امکان ترمیم و احیای آثار آن با رعایت متأخر تشریفات انتشار وجود دارد.

در ادامه، اگرچه قانون‌گذار ایرانی در سال‌های اخیر با تصویب مقرراتی مانند قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، قانون تسهیل صدور مجوزها و آیین‌نامه‌های مرتبط، در جهت نزدیک شدن به استانداردهای نوین تنظیم‌گری اقتصادی گام برداشته و نوآوری مهمی چون منوط کردن نفوذ مقررات به ثبت در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار را پذیرفته است، اما همچنان هسته مرکزی نظام انتشار، بر مدار الگوی کلاسیک و انحصار روزنامه رسمی می‌چرخد و سازوکارهای مکمل انتشار الکترونیک، در عمل نقشی تکمیلی و غیرتعیین‌کننده دارند. وانگهی، ارزیابی انتقادی وضعیت موجود نشان می‌دهد که میان «نظم حقوقی در بخش قوانین و مقررات» و «نظم حقوقی در حوزه اجرایی» در زمینه انتشار مقررات کسب‌وکار، شکافی معنادار وجود دارد. از یک سو، ماده ۳۰ قانون بهبود محیط کسب‌وکار و مقررات تبعی آن و به‌خصوص «راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات مصوب ۱۴۰۳»، در سطح هنجاری، گامی رو به جلو در جهت تحکیم شفافیت و دسترسی عمومی است و با پذیرش وضعیت «عدم‌نفوذ» و لازم‌الاجرا نبودن برای مقررات ثبت‌نشده، تحول مفهومی مهمی را در حقوق اداری ایران رقم می‌زند؛ اما از سوی دیگر، کیفیت طراحی هنجاری و ضعف‌های نهادی و زیرساختی، کارایی این سازوکار را محدود کرده است. تعارض میان مفاهیم «نفوذ» در متن قانون و بخشنامه و «لازم‌الاجرا بودن» در آیین‌نامه، واگذاری تشخیص شمول مقرر نسبت به محیط کسب‌وکار به مراجع اداری بدون تعریف معیارهای شفاف، مواعد کوتاه و بعضاً غیرواقع‌بینانه برای مشورت با ذی‌نفعان و مهم‌تر از همه، فقدان اعمال نظام نظارت منسجم و ضمانت‌اجراهای کیفری، اداری-انتظامی و مدنی به همراه ضمانت‌اجراهای اختصاصی یا حرفه‌ای برای ترک، انجام ناکافی یا تأخیر در ثبت و انتشار، موجب شده بخش قابل توجهی از ظرفیت اصلاحی این مقررات در حد یک «الزام نمادین» باقی بماند.

منابع

الف- منابع فارسی

کتاب

۱. آقایی طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۴۰۰). حقوق اداری ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۴۰۱). حقوق اداری ۱، تهران: میزان.
۳. انصاری، باقر (۱۳۹۹). اصول و فنون قانون‌گذاری، تهران: دادگستر.
۴. باقری، محمود (۱۳۹۰). نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. بهرامی احمدی، حمید (۱۳۹۸). قواعد فقه: مختصر هفتاد و هفت قاعده فقهی حقوقی (با تطبیق بر قوانین)، تهران: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۹). مجموعه محشی قانون مدنی، تهران: گنج دانش.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲). وسیط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
۸. دانش‌پژوه، مصطفی، الف (۱۳۹۱). قلمرو اجرا و تفسیر قواعد حقوقی، تهران: جنگل.
۹. دانش‌پژوه، مصطفی، ب (۱۳۹۱). شناسه حقوق، تهران: جنگل.
۱۰. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴). گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی

خرسندی

۱۱. زرگوش، مشتاق (۱۳۹۲). حقوق اداری: مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، تهران: جنگل.
۱۲. شهباز، سارا و شمعی، محمد (۱۳۹۵). حقوق اداری تطبیقی، تهران: جنگل.
۱۳. عباسی، بیژن (۱۴۰۰). حقوق اداری، ویرایش ۴، چاپ ششم، تهران: نشر دادگستر.
۱۴. فاضل لنکرانی، محمد (۱۳۸۵). ایضاح الکفایه، چاپ پنجم، قم: نشر نوح.
۱۵. فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی: عدالت رویه‌ای، تهران: پژوهشکده حقوقی شهر

دانش

۱۶. قاسم‌زاده و همکاران (۱۳۸۲). تفسیر قانون مدنی، تهران: نشر سمت.
۱۷. قبولی درافشان، سیدمحمد مهدی و محسنی، سعید (۱۳۹۱). نظریه عمومی بطلان در قراردادها: مطالعه تطبیقی در نظام حقوقی ایران و فرانسه، تهران: جنگل.
۱۸. قودجانی، اصلا و میدری، احمد (۱۳۸۷). سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار، تهران: سازمان جهاد دانشگاهی تهران.

۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). قانون مدنی در نظم کنونی، تهران: نشر دادگستر.
 ۲۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷). کلیات حقوق: نظریه عمومی، تهران: شرکت سهامی انتشار.
 ۲۱. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۳). تبیین الزامات و دستاوردهای نظریه حاکمیت قانون، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های اولین همایش بهبود فضای کسب‌وکار در ایران، نشر معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی.
 ۲۲. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۴). حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشتها، تهران: مجلس شورای اسلامی.
 ۲۳. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۷ق). دائرة المعارف فقه مقارن، قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب (ع).
 ۲۴. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۳). اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی.
 ۲۵. هداوند، مهدی (۱۳۹۳). حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، نشر سمت.
 ۲۶. والدرون، جرمی (۱۳۹۷). قانون‌گذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول. ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر.
- مقالات
۲۷. ارسطا، محمدجواد و ممی‌زاده، مهدی (۱۳۹۷). «مسئولیت مدنی ناشی از تقنین»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۹ (۲)، ۳۱۹-۳۴۲.
 ۲۸. باقری، محمود (۱۳۸۵). «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۹، صص ۴۱-۸۸.
 ۲۹. خسروی، احمد و نوروزی، حامد (۱۳۹۹). «حق بر فهم قانون»، مجله حقوقی دادگستری، ۸۴ (۱۱۱)، ۶۵-۸۷.
 ۳۰. راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، ۱۳ (۵۱)، ۱۳-۴۰.
 ۳۱. رحمت‌اللهی، حسین و یزدی‌زاده البرز، فاطمه (۱۳۹۸). «اخلاقیات درونی قانون در اندیشه فولر»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۲ (۸۶)، ۱۴۷-۱۶۸.
 ۳۲. رز، جوزف (۱۳۸۸). «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، مترجم: لیلی منفرد، حقوق اساسی، ۱۱ (۱۱۶).

ب- منابع خارجی

کتب

1. Bailey, G. (1941). The Promulgation of Law. The American Political Science Review, 35(6), 1059-1084.
2. Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge, (2015). Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, Oxford Academic.
3. Black, J. (1987). Rules and regulators. Oxford University Press
4. Braithwaite, J., & Drahos, P. (2000). Global business regulation. Cambridge University Press.
5. Geginat, C., & Saltane, V. (2016). Open for business? Transparent government and business regulation. Journal of Economics and Business, 88, 1-21.
6. Gerards, J. (2020). A Right of Access to Law – or Rather a Right of Legality and Legal Aid? In A. von Arnould... (Eds.), The Cambridge Handbook of New Human Rights (pp. 555-562).
7. Liebwald, D. (2015). On transparent law, good legislation and accessibility to legal information: Towards an integrated legal information system. Artif Intell Law 23, 301-314.
8. Rice, S. (2000). A human right to legal aid. SSRN Electronic Journal

مقالات

9. BEIS(Department for Business, Energy & Industrial Strategy). (2019). Business regulation: Understanding business' perceptions and behavior.
10. European Commission. (2021). Better regulation guidelines (SWD(2021) 305 final). European Commission.
11. Kirkpatrick, C. (2006). Regulatory impact assessment. In M. A. Crew & D. Parker (Eds.), International handbook on economic regulation (pp. 232–254). Edward Elgar.
12. Law Commission. (2016). Form and accessibility of the law applicable in Wales (Law Com No. 366). The Stationery Office.
13. National Audit Office. (2021). Principles of effective regulation: Good practice guidance. National Audit Office.
14. OECD (2025). OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing.
15. OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Publishing.
16. OECD. (2015). OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing.
17. Office of the Federal Register. (2011). A guide to the rulemaking process. National Archives and Records Administration.
18. United States Code. (2024). Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 553 (Rule making).
19. World Justice Project. (2021). Rule of law index 2021. World Justice Project.
20. World Trade Organization. (2021). Services domestic regulation: Locking in good regulatory practices – Analyzing the prevalence of services domestic regulation disciplines and their potential linkages with economic performance. Economic Research and Statistics Division.