

Comparative and Critical Analysis of The Ex-ante Evaluation of Laws in The Legal Systems of Germany, France and Iran

Abstract

Ex-ante evaluation of laws, as one of the new tools of rule-based governance, is an attempt to move from the traditional “pass and then implement” approach to evidence-based and forward-looking legislative rationality. This mechanism estimates the economic, social, legal, and institutional consequences of a legal text before it is enacted, thereby enabling the amendment or redesign of plans and bills. The present comparative study shows that in recent decades, the German and French legal systems, by utilizing institutions such as the Legislative Oversight Council and the State Council, have been able to create a binding mechanism for assessing the effects of laws before they are enacted; a mechanism that has not only contributed to the transparency and accountability of the legislative process, but has also enhanced executive efficiency and public trust in the law. In contrast, the Iranian legal system, despite the stipulations in the “General Policies of Legislation” (2019) and some articles of the Internal Regulations of the Parliament, still lacks enforcement guarantees and a specialized institution to conduct ex ante evaluation. The result is the approval of laws that enter the legislative cycle without a detailed analysis of the consequences and in practice are faced with legislative inflation, institutional conflict, and inefficiency. The transition from the current situation in Iran requires institutional design, a legal requirement to prepare multidimensional analytical annexes, and the definition of a periodic review process in the internal regulations of the Majlis. Thus, ex ante evaluation will not be merely a technical mechanism, but a tool for strengthening the democratic legitimacy and efficiency of the legislative system. The path to reform does not lie through costly constitutional changes, but rather through a minimal and effective package: first, transforming existing formal requirements into a precise and measurable content standard for the impact statement. Second, establishing an independent methodological control unit in the parliament. Third, the development of bills and plans subject to the provision of legislative effects from "financial burden" to "executive burdens and distributional effects".

Keywords: *Ex-ante Evaluation of Laws, Legislative Consequence Analysis, French Council of State, German Legislative Oversight Council, Iranian Legislative System.*

پذیرفته شده | در انتظار انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited

مطالعه تطبیقی و انتقادی ارزیابی پیشینی قوانین در نظام‌های

حقوقی آلمان، فرانسه و ایران

چکیده

ارزیابی پیشینی قوانین به‌عنوان یکی از ابزارهای نوین حکمرانی قانون‌مدار، کوششی برای عبور از رویکرد سنتی «تصویب و سپس اجرا» به سوی عقلانیت تقنینی مبتنی بر شواهد و آینده‌پژوهی است. این سازوکار پیش از آنکه متن قانونی به تصویب برسد، پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و نهادی آن را برآورد می‌کند و بدین‌وسیله امکان اصلاح یا بازطراحی طرح‌ها و لوایح را فراهم می‌آورد. مطالعه تطبیقی حاضر نشان می‌دهد که نظام‌های حقوقی آلمان و فرانسه در دهه‌های اخیر با بهره‌گیری از نهادهایی همچون «شورای نظارت بر قانون‌گذاری» و «شورای دولتی» توانسته‌اند سازوکاری الزام‌آور برای سنجش آثار قوانین پیش از تصویب ایجاد کنند؛ سازوکاری که نه تنها به شفافیت و پاسخگویی فرایند تقنین کمک کرده، بلکه کارآمدی اجرایی و اعتماد عمومی به قانون را نیز ارتقا داده است. در مقابل، نظام حقوقی ایران علی‌رغم تصریح در «سیاست‌های کلی قانون‌گذاری» (۱۳۹۸) و برخی مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، همچنان فاقد ضمانت‌اجرا و نهاد تخصصی برای انجام ارزیابی پیشینی است. نتیجه آن تصویب قوانینی است که بدون تحلیل دقیق پیامدها به چرخه تقنین وارد شده و در عمل با تورم تقنینی، تعارض نهادی و ناکارآمدی مواجه شده‌اند. گذار از وضعیت موجود در ایران مستلزم طراحی نهادی، الزام قانونی به تهیه پیوست‌های تحلیلی چندبعدی و تعریف فرآیند بازبینی ادواری در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است. بدین ترتیب، ارزیابی پیشینی نه صرفاً یک سازوکار فنی، بلکه ابزاری برای تقویت مشروعیت دموکراتیک و کارآمدی نظام تقنینی خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: ارزیابی پیشینی قوانین، تحلیل پیامد تقنینی، شورای دولتی فرانسه،

شورای نظارت بر قانون‌گذاری آلمان، نظام تقنینی ایران.

مقدمه

قانون‌گذاری در دنیای امروز صرفاً به معنای صدور قواعد الزام‌آور نیست؛ بلکه بخشی از سازوکار حکمرانی عقلانی است. یکی از بنیادی‌ترین ابزارهای ارتقاء کیفیت تقنین، ارزیابی پیشینی قوانین است؛ سازوکاری که پیش از ورود هر متن قانونی به چرخه تصویب، پیامدهای آن را از منظرهای اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و نهادی می‌سنجد و امکان اصلاح یا بازطراحی آن را فراهم می‌کند. در واقع، ارزیابی پیشینی نوعی «غربالگری تقنینی» است که از انباشت قوانین ناکارآمد جلوگیری می‌کند.

نظام‌های حقوقی در مواجهه با ضرورت ارزیابی پیشینی مسیرهای متفاوتی پیموده‌اند. فرانسه پس از اصلاح قانون اساسی در سال ۲۰۰۸ و تقویت جایگاه شورای دولتی، به تدریج سازوکار رسمی برای تحلیل پیامدهای لوایح دولتی نهادینه کرده است. آلمان نیز با تأسیس نهادهایی همچون شورای نظارت بر قانون‌گذاری و الزام دولت فدرال به ارائه پیوست‌های تحلیلی، نمونه‌ای پیشرفته از کاربست نهادی این ایده ارائه می‌دهد. در هر دو کشور، ارزیابی پیشینی به عامل مهمی برای افزایش شفافیت، پاسخگویی و مشروعیت دموکراتیک فرایند قانون‌گذاری تبدیل شده است. در ایران، هرچند در دو دهه اخیر بحث ضرورت ارزیابی آثار قوانین از جمله در «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» (۱۳۹۸) و برخی مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مطرح شده است، اما این اسناد فاقد ضمانت‌اجرای مؤثر و سازوکار نهادی مستقل‌اند. نتیجه آن تصویب انبوهی از قوانین غیرقابل اجراست که نه تنها هزینه‌های اقتصادی و نهادی ایجاد می‌کند، بلکه اعتماد عمومی به فرایند قانون‌گذاری را نیز تضعیف می‌کند.

از این‌رو، مسئله اصلی این پژوهش آن است که چرا ایران با وجود تصریح اسناد بالادستی و مقررات قانونی، هنوز نتوانسته نظام مؤثر و الزام‌آوری برای ارزیابی پیشینی ایجاد کند؟ این پرسش در چارچوب یک مطالعه تطبیقی با آلمان و فرانسه پی‌گیری می‌شود تا ابعاد حقوقی، نهادی و فرهنگی مسئله آشکار گردد. فرضیه پژوهش آن است که ناکامی ایران در این حوزه نه صرفاً

ناشی از کمبود ظرفیت کارشناسی، بلکه معلول فقدان نهاد مستقل و ضعف ضمانت‌های حقوقی الزام‌آور است. روش تحقیق در این مقاله مبتنی بر تحلیل اسناد حقوقی، بررسی نهادی و مطالعه تطبیقی است.

از منظر پیشینه‌کاوی، مقالاتی مانند «ملاحظات در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در ایران» (مرکزالمیری، ۱۴۰۰)، «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری» (امامی میدی و آزادانی، ۱۳۹۹)، یا «ظرفیت‌های نظام حقوقی ایران برای ارزیابی تأثیرات قوانین در حوزه اقتصاد» (صابری و همکاران، ۱۴۰۳)، بیشتر ناظر به چالش‌های درونی ایران بوده‌اند و فاقد رویکرد تطبیقی کشورمحور هستند. همچنین کتاب «سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران» (انصاری و همکاران، ۱۳۹۰) به عنوان یکی از نخستین پژوهش‌های داخلی سعی در ورود ادبیات بحث در نظام حقوقی ایران داشته است. پژوهش حاضر، با تمرکز خاص بر تجارب حقوقی و نهادی آلمان و فرانسه و با هدف الگوسازی برای ساختار حقوق عمومی ایران، می‌کوشد خلأ موجود را با رویکردی استدلال‌محور، تحلیلی و تطبیقی پوشش دهد و سهمی در ارتقای نظریه‌پردازی در حوزه حکمرانی تقنینی در حقوق عمومی تطبیقی داشته باشد.

۱. چارچوب نظری

ارزیابی پیشینی قوانین، مفهومی است که در دهه‌های اخیر به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از چرخه سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد مطرح شده است. این سازوکار بر آن است که قانون نه محصول صرف اراده سیاسی یا مصالح مقطعی، بلکه نتیجه تحلیل عقلانی و پیش‌بینی پیامدهای چندبعدی است. از همین رو، ارزیابی پیشینی را می‌توان نقطه تلاقی میان دو بعد اساسی حکمرانی دانست: عقلانیت ابزاری در سنجش هزینه-فایده و عقلانیت هنجاری در تضمین پاسخگویی و شفافیت. بدون چنین سازوکاری، قانون‌گذاری در معرض خطر تصویب شتاب‌زده، انباشت مقررات متعارض و فقدان ضمانت‌اجرا قرار می‌گیرد (Ferejohn & Pasquino, 2004: 212).

ورود به بحث مفهوم‌شناسی و مبانی نظری ارزیابی پیشینی از این جهت ضرورت دارد که نشان دهد این ابزار صرفاً یک تکنیک کارشناسی نیست، بلکه ریشه در اصول بنیادین حقوق عمومی مانند حاکمیت قانون، شفافیت، کرامت انسانی و حق بر حکمرانی خوب دارد.

۱-۱. مفهوم‌شناسی

اصطلاح «ارزیابی پیشینی قوانین»^۱ در ادبیات حقوق عمومی به فرایندی اطلاق می‌شود که طی آن پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و حقوقی یک قانون یا مقررہ پیش از تصویب و اجرا مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. این ابزار، نقطه مقابل «تقنین دفعی» و تصمیم‌گیری‌های شتاب‌زده است و می‌کوشد تصویب قواعد الزام‌آور را بر بنیان شواهد عینی و تحلیل‌های چندبعدی استوار کند، نه صرفاً بر پایه ضرورت‌های سیاسی یا فشارهای مقطعی (Radaelli & De Francesco, 2010: 279).

در این معنا، ارزیابی پیشینی نوعی غربالگری تقنینی به شمار می‌رود؛ زیرا همچون فیلتری عمل می‌کند که لوايح و طرح‌ها را از منظر هزینه-فایده، سازگاری نهادی، امکان‌پذیری اجرایی و پیامدهای اجتماعی می‌سنجد. نتیجه آن است که تنها متونی وارد چرخه قانون‌گذاری می‌شوند که از حیث کارآمدی، عدالت و مشروعیت دموکراتیک قابل دفاع باشند (Kirkpatrick & Parker, 2007: 12). این مفهوم افزون بر کارکرد عقلانی، بُعد هنجاری نیز دارد؛ چرا که ارزیابی پیشینی به شهروندان و نهادهای مدنی این امکان را می‌دهد که از دلایل و مبانی تصویب یک قانون آگاه شوند و بر فرآیند تصمیم‌گیری نظارت کنند. بدین ترتیب، این سازوکار نه تنها ابزار ارتقای کیفیت قانون، بلکه سازوکار تضمین شفافیت و پاسخگویی در نظام‌های دموکراتیک محسوب می‌شود (Majone, 1996: 14).

۱-۲. مبانی نظری

¹ Ex-ante Regulatory Impact Assessment

ارزیابی پیشینی، بخشی از منطق درونی دولت قانونمدار است. در میان رویکردهای نظری مختلف، سه مبنای اصلی بیش از بقیه بر ضرورت این نهاد تأکید داشته‌اند: عقلانیت ابزاری، نهادگرایی و مشروعیت دموکراتیک.

خاستگاه نخست ارزیابی پیشینی را باید در عقلانیت ابزاری و سنت تحلیل اقتصادی حقوق جست‌وجو کرد. در این رویکرد، قانون‌گذاری کنشی عقلانی تلقی می‌شود که باید مبتنی بر محاسبه پیامدها، سنجش هزینه-فایده و مقایسه گزینه‌های تقنینی باشد. از این منظر، ارزیابی پیشینی همچون «پیش‌فیلتر» عمل می‌کند که امکان می‌دهد هر لایحه یا طرح پیش از ورود به نظام حقوقی از حیث ضرورت، کارآمدی و آثار اقتصادی-اجتماعی آزموده شود (Sunstein, 2002: 1053).

نکته اساسی در اینجا آن است که ارزیابی پیشینی فراتر از یک محاسبه اقتصادی صرف، ناظر به عقلانیت عمومی است؛ یعنی به دولت امکان می‌دهد تصمیمات حقوقی را از فشارهای لحظه‌ای سیاسی یا منافع بخشی رها کرده و بر بنیانی مستند به داده‌ها و برآوردهای عینی استوار سازد. نمونه بارز این عقلانیت در اتحادیه اروپا و آلمان مشاهده می‌شود، جایی که تدوین «پیوست‌های ارزیابی تأثیر»، پیش‌شرط طرح لوایح در پارلمان است. این پیوست‌ها با برآورد دقیق هزینه‌های مالی و آثار اجتماعی، ابزار سنجش کارآمدی قانون در مرحله پیشینی را فراهم می‌آورند (Renda, 2011: 923).

مبنای دوم، نظریه نهادگرایی نوین است که تأکید می‌کند کیفیت قانون‌گذاری تابعی از قواعد و رویه‌هایی است که در بستر نهادی تثبیت می‌شوند (March & Olsen, 2006: 4). بر این اساس، ارزیابی پیشینی تنها زمانی می‌تواند مؤثر واقع شود که به صورت نهادی و الزام‌آور در فرآیند تقنین تعیین گردد.

سومین مبنای نظری، مشروعیت دموکراتیک است. قانون در حقوق عمومی صرفاً ابزار تنظیم روابط نیست، بلکه نماد اراده عمومی است و تنها زمانی می‌تواند مدعی الزام‌آوری باشد که پیوند

آن با شهروندان حفظ شود. ارزیابی پیشینی در اینجا نقشی دوگانه ایفا می‌کند: نخست، با انتشار اسناد توجیهی و تحلیل‌های کارشناسی، فرآیند تقنین را شفاف‌تر می‌کند؛ دوم، با ایجاد امکان مشارکت نهادهای مدنی و شهروندان در مرحله قبل از تصویب، از خطر گسست میان «تصمیمات حقوقی» و «انتظارات اجتماعی» می‌کاهد (Majone, 1996: 14).

۲. ارزیابی پیشینی قوانین در آلمان

آلمان، به‌عنوان یکی از پیشگامان حکمرانی عقلانی و نهادمحور در اروپا، نمونه‌ای ممتاز برای تحلیل تطبیقی است. تجربه این کشور نشان می‌دهد که ارزیابی پیشینی نه صرفاً یک توصیه فنی، بلکه جزئی از منطق درونی «دولت حقوقی»^۱ است که در آن قانون‌گذاری بدون توجیه عقلانی و نهادی معتبر نمی‌تواند از مشروعیت کافی برخوردار باشد. به همین دلیل، بررسی تجربه آلمان مدخلی ضروری برای درک این نکته است که چگونه می‌توان ارزیابی پیشینی را از سطح ابزاری به سطح نهادی و دموکراتیک ارتقا داد.

۲-۱. منطق حقوق عمومی آلمان و جایگاه ارزیابی پیشینی

در سنت حقوق عمومی آلمان، دو رکن بنیادین یعنی عقلانیت حقوقی و انسجام نهادی، شالوده تقنین را شکل می‌دهند. این سنت که ریشه در آموزه دولت حقوقی دارد، قانون‌گذاری را نه یک فرآیند صرفاً سیاسی، بلکه امری حقوقی-عقلانی می‌داند که باید بر مبنای اصول عام نظارت‌پذیری و تناسب^۲ توجیه شود. اصل تناسب که از سه مؤلفه‌ی ضرورت، تناسب هدف و اعتدال تشکیل می‌شود، قانون‌گذار را مکلف می‌سازد تا پیش از وضع هر قاعده الزام‌آور، پیامدهای عملی و بارهای حقوقی-اجتماعی آن را ارزیابی کند (Schulze-Fielitz, 2013: 24-27).

¹ Recht sst aat

² Verhältnismäßigkeit

منطق درونی دولت حقوقی اقتضا دارد که پیش از تحمیل تکلیف بر شهروندان یا دستگاه اداری، دولت به نحو مستند و عقلانی نشان دهد که قانون پیشنهادی با اهداف کلان و سیاست عمومی سازگار است؛ منافع آن بر هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی می‌چربد و پیامدهای جانبی آن به‌ویژه بر حقوق بنیادین و آزادی‌های اساسی قابل کنترل و توجیه است (OECD, 2018: 72-73).

این رویکرد ریشه در فرهنگ حقوقی آلمان دارد که تقنین را بخشی از یک ساختار سلسله‌مراتبی و عقلانی می‌داند. از این منظر، هر قاعده جدید باید با نظم پیشین هم‌خوانی داشته و در عین حال، از طریق مطالعات پیشینی، قابلیت توجیه علمی و حقوقی بیابد. همین امر موجب شده است که ارزیابی پیشینی در آلمان نه به‌عنوان یک گزینه بلکه به‌مثابه یک شرط مشروعیت تلقی شود.

۲-۲. چارچوب‌های الزام‌آور و معماری نهادی

الگوی آلمان نشان می‌دهد که ارزیابی پیشینی تنها در صورتی از سطح توصیه‌های اداری فراتر می‌رود که در دو بعد «قاعده‌گذاری الزام‌آور» و «نهاد نظارتی مستقل» نهادینه شود. نخست، در سطح قاعده‌گذاری، قواعد مشترک وزارتخانه‌ها و ترتیبات آیین‌نامه‌ای دولت فدرال تصریح می‌کنند که هر لایحه باید همراه با گزارش جامع پیامدها تقدیم شود. این گزارش نه تنها ابعاد مالی و اجرایی^۱ برای شهروندان، کسب‌وکارها و دستگاه اداری را آشکار می‌سازد، بلکه از منظر حقوق عمومی، قانون‌گذار را در برابر افکار عمومی و دادگاه قانون اساسی مسئول می‌سازد (OECD, 2018: 72-75).

دوم، در سطح نهادی، تأسیس شورای ملی نظارت بر قانونگذاری^۲ در سال ۲۰۰۶ نقطه عطفی در «معماری نظارت» بود. البته شورا وارد داوری درباره مصلحت سیاسی لوایح نمی‌شود، بلکه

¹ Erfüllungsaufwand

² Nationaler Normenkontrollrat

کفایت سنجش بدیل‌ها، دقت کمی‌سازی هزینه‌ها و شفافیت فرض‌ها را بررسی می‌کند (Nationaler Normenkontrollrat, 2014: 12-15).

از این منظر، نقطه قوت الگوی آلمان در ترکیب «الزام حقوقی» و «کنترل نهادی مستقل» است. الزام حقوقی سبب می‌شود دولت نتواند از انجام ارزیابی صرف‌نظر کند و نهاد مستقل تضمین می‌کند که این ارزیابی به استانداردهای علمی وفادار بماند. همین دوگانه است که باعث شده ارزیابی پیشینی در آلمان، برخلاف برخی نظام‌ها، به بخشی از منطق مشروعیت‌ساز دولت حقوقی بدل گردد (Kloepfer, 2011: 23-25).

۲-۳. فرایند اجرایی: از دامنه‌گذاری تا کنترل کیفیت

نکته کلیدی در الگوی آلمان این است که فرایند ارزیابی پیشینی صرفاً «چک‌لیست» نیست؛ طراحی معماری تصمیم است: هر گام، گزاره‌ای آزمون‌پذیر درباره مسئله و راه‌حل می‌سازد و اگر آن گزاره اقناع‌کننده نباشد، متن لایحه باید بازطراحی شود، نه این‌که ارزیابی صرفاً ضمیمه گردد (OECD, 2009: 72-75; Nationaler Normenkontrollrat, 2014: 12-15).

کار تحلیلی با تعریف دقیق «مسئله»، اهداف قابل سنجش، شاخص‌های موفقیت و سناریوی عدم مداخله آغاز می‌شود. در خصوص مورد اخیر، پرسش آن است که اگر هیچ مداخله‌ای رخ ندهد، چه پیامدهایی محتمل است؟ (OECD, 2009: 74-75) آلمان ارزیابی را به «گزینه قانون‌گذاری» محدود نمی‌کند؛ بدیل‌های غیرتقنینی مثل خودتنظیمی، ابزارهای نرم، اصلاح رویه اداری باید کنار گزینه‌های تقنینی روی یک میز مقایسه شوند (Kloepfer, 2011: 24-25).

در سنت آلمانی، ارزیابی پیشینی با آزمون تناسب پیوند ساختاری دارد: آیا ابزار منتخب برای هدف مناسب است؟ ابزار خفیف‌تر وجود ندارد؟ بار تحمیلی متناسب با فایده عمومی است؟ (Schulze-Fielitz, 2013: 26) همچنین مشورت در الگوی آلمان «جمع‌آوری رأی» نیست بلکه ابزار کشف اطلاعات نامتقارن است. اتحادیه‌ها، اتاق‌ها، نهادهای مدنی و ایالت‌ها می‌توانند قابلیت اجرایی و ریسک‌های پیش‌بینی‌نشده را نقد کنند (Kloepfer, 2011: 23). شورای ملی نظارت بر

قانونگذاری درباره کفایت داده‌ها، قابلیت بازتولید، تناسب سطح تحلیل با بزرگی اثر، شفافیت فرض‌ها و سنجش بدیل‌ها اظهار نظر می‌کند (Nationaler Normenkontrollrat, 2014: 12-15).
نمایندگان نه فقط متن لایحه، بلکه سند تحلیلی قابل‌ممیزی و نظر شورا را دریافت می‌کنند.
بدین ترتیب «پاسخ‌گویی تحلیلی» جایگزین دفاع کلی از لایحه می‌شود و امکان مطالبه‌گری درباره فرض‌ها و اعداد فراهم می‌آید (OECD, 2009: 72-75).

۲-۴. پیوند با سطح ایالتی و یادگیری نهادی

فدرالیسم آلمان تنها تقسیم قدرت میان مرکز و ایالت‌ها نیست، بلکه «آزمایشگاه‌های تقنین» متکثر ایجاد می‌کند که در آن سیاست‌های عمومی و ابزارهای تقنینی می‌توانند آزموده، بازنگری و سپس به سطح ملی منتقل شوند. در این چارچوب، ارزیابی پیشینی نه فقط یک نهاد فدرال، بلکه سازوکاری چندسطحی است که در تعامل میان دولت مرکزی و ایالت‌ها بازتولید می‌شود. ایالت‌هایی همچون بایرن و بادن-وورتمبرگ نمونه‌های بارز این روند هستند. در این ایالت‌ها، الزامات حقوقی صریح برای تهیه گزارش اثرات تقنینی همراه لوایح ایالتی وضع شده است. افزون بر آن، شوراهای تخصصی یا واحدهای مستقلی در پارلمان ایالتی مأموریت یافته‌اند که کفایت این گزارش‌ها را از حیث داده‌ها، سنجش بدیل‌ها و برآورد هزینه-فایده کنترل کنند (Kloepfer, 2011: 65-67).

۲-۵. نقد و محدودیت‌ها

با وجود انسجام نهادی و اثرگذاری نسبی، تجربه آلمان در زمینه ارزیابی پیشینی بی‌حاشیه نمانده است. در این خصوص چند نقد مطرح شده که همگی بر ضرورت «اصلاح درون‌زا»ی این نهاد دلالت دارند. نخست، فاصله ارزیابی و سیاست است. هرچند شورای ملی نظارت بر قانونگذاری جایگاه مهمی در کنترل کیفیت دارد، اما توصیه‌های آن الزام‌آور سیاسی نیست. در نتیجه، در فرایند چانه‌زنی‌های حزبی یا فشارهای کوتاه‌مدت سیاسی، این توصیه‌ها گاه نادیده گرفته می‌شود یا صرفاً به «اصلاحات حداقلی» محدود می‌گردد (OECD, 2009: 72-73; Renda, 2011: 23-24).

نقد دوم، مربوط به زمان مداخله و کیفیت داده‌ها است. اگر ارزیابی دیر هنگام و پس از قفل شدن طراحی لایحه صورت گیرد، ظرفیت اصلاح متن به شدت کاهش می‌یابد. افزون بر آن، کیفیت داده‌های مورد استفاده همواره یکنواخت نیست و به توان کارشناسی وزارتخانه‌ها وابسته می‌ماند (Kloepfer, 2011: 25).

نقد سوم، مربوط به توازن میان سطوح فدرال و ایالتی است. با آن‌که الگوی فدرال به بازتولید ارزیابی پیشینی در سطح لندر انجامیده، اما هم‌ترازی کامل روش‌شناختی هنوز محقق نشده و گاه ناهمگنی در کیفیت و عمق گزارش‌ها به چشم می‌خورد (Kloepfer, 2011: 65-67).

البته نقدهای فوق به معنای شکست الگوی آلمان نیست، بلکه نشان می‌دهد ارزیابی پیشینی خود نیازمند ارزیابی مستمر است. پیشنهادهایی همچون ورود سنجه‌های کیفی‌تر، ادغام زود هنگام ارزیابی در چرخه تدوین، تقویت ضمانت تبعیت از توصیه‌های شورا و ارتقای عدالت توزیعی در سنجش تأثیرات، در واقع تلاش برای تکمیل همان منطق حقوق عمومی آلمان است که بر تناسب، عقلانیت و پاسخ‌گویی استوار است.

۳. ارزیابی پیشینی قوانین در فرانسه

فرانسه اگرچه با آلمان در سنت رومی-ژرمنی هم‌خانواده است، اما منطق استقرار ارزیابی پیشینی در آن مسیری متفاوت پیموده است. وجوه تمایز فرانسه با آلمان در موارد زیر است: فقدان یک نهاد مستقل و تمام‌عیار به سبک شورای ملی نظارت بر قانونگذاری، نامتقارنی شمول میان لوایح دولتی و ابتکارات نمایندگان و خطر صوری‌سازی ارزیابی در صورت نبود پیوند واقعی میان نتایج تحلیل و بازطراحی متن قانون.

۱-۳. منطق حقوق عمومی فرانسه و جایگاه ارزیابی پیشینی

منطق تقنین در فرانسه تاریخی دوگانه دارد: از یک سو، قانون به مثابه اراده عمومی^۱ شأن نمادین و اقتداری جمهوری را بازنمایی می‌کند؛ از سوی دیگر، از دهه ۱۹۹۰ به این سو، فشاری فزاینده برای عقلانی‌سازی قانون‌گذاری در برابر «تورم تقنینی» و افت کارآمدی قواعد شروع شده است^۲ (Conseil d'État, 2006: 10-14). این گذار، ارزیابی پیشینی را از یک توصیه اداری به یک الزام برای دولت تبدیل کرده است: دولتی که می‌خواهد قانون بگذارد، باید پیشاپیش نشان دهد که مسئله چیست، بدیل‌ها کدام‌اند، چرا راه‌حل برگزیده متناسب است و هزینه-فایده‌اش چگونه توجیه می‌شود (Chevallier, 2014: 55-57).

نقطه‌عطف حقوقی این چرخش، اصلاح قانون اساسی ۲۰۰۸ و الزام به تهیه پیوست‌های ارزیابی تأثیرات^۳ برای لوایح دولت در ماده ۳۹ قانون اساسی است؛ الزامی که با قانون عادی ناظر بر اجرای ماده ۳۹ و سپس قانون/مقررات سازمان‌دهنده ۲۰۰۹ جزئیاتش مشخص شد: محتوای ارزیابی (ابعاد اقتصادی، اجتماعی، بودجه‌ای و محیط‌زیستی)، بیان بدیل‌ها و نتایج مشورت، سازگاری با تعهدات اتحادیه اروپا و تبعات اجرایی. بدین‌سان، ارزیابی پیشینی در فرانسه بر این اصل استوار است: اصل بر کافی بودن «اراده سیاسی» برای تقنین نیست.

در سطح نهادی، سه نهاد دولت، شورای دولتی و پارلمان نقش کلیدی را در این عرصه ایفا می‌کنند. تحلیل این نظم نشان می‌دهد ارزیابی پیشینی در فرانسه سه کارکرد هنجاری هم‌افزا دارد: کارکرد مشروعیت‌بخش (Chevallier, 2014: 55-57) کارکرد ضد تورمی (Conseil d'État, 2006: 10-14) و کارکرد برقراری تناسب.

در عین حال، منطق فرانسوی واجد تنش‌های ساختاری است که در طراحی الگو باید دیده شود: نخست، خطر صوری‌سازی با این توضیح که تمرکز بر تکمیل فرم‌ها و نه بازطراحی متن، اگر با نظارت روش‌شناختی و مشورت معنادار همراه نشود، ارزیابی را به صرف ارائه یک

¹ Volonté Générale

² Inflation Normative

³ Etudes d'Impact

«ضمیمه» تقلیل می‌دهد. دوم، مرز دقیق اعمال کنترل است. نقش شورای دولتی ماهیتاً روشی/حقوقی است و الزام سیاسی تبعیت، در پارلمان شکل می‌گیرد؛ لذا کیفیت اثرگذاری وابسته به شدت مطالبه‌گری پارلمانی است.

۲-۳. چارچوب‌های الزام‌آور و معماری نهادی

اصلاحات قانون اساسی ۲۰۰۸ با افزودن بند دوم به ماده ۳۹ مقرر داشت که «لوائح دولتی» باید همراه با تأثیرات آن به پارلمان تقدیم شوند. این تحول بار استدلالی را از سطح سیاسی صرف به سطح حقوق اساسی ارتقا داد؛ هر لایحه باید نشان دهد چرا قانون‌گذاری ضرورت دارد، چه بدیل‌هایی بررسی شده و تناسب ابزار انتخابی با اهداف چگونه احراز می‌شود (Dumont, 2010: 770).

دبیرخانه کل دولت^۱ و دستورالعمل‌های آن، جزئیات روش شناختی ارزیابی را تنظیم کرده‌اند که شامل تعریف دقیق مسئله، برآورد هزینه‌های تبعیت و آثار اقتصادی-اجتماعی و تحلیل سازگاری با حقوق اتحادیه اروپا است. (SGG, 2017: 5-9) بدین ترتیب، مطالعه تأثیرات نه سند جانبی بلکه «شناسنامه لایحه» تلقی می‌شود؛ بدون آن، ورود لایحه به دستور کار پارلمان فاقد مشروعیت شکلی است (Conseil d'État, 2006: 11).

شورای دولتی^۲ نیز نقشی دوگانه دارد: هم «مشاور حقوقی دولت» و هم تضمین‌کننده رعایت روش. شورا در نظریه‌های خود مکرراً تأکید کرده که کیفیت مطالعات اثر شرط جدایی‌ناپذیر از کیفیت قانون است و بدون آن خطر «تورم تقنینی» و «بی‌ثباتی حقوقی» افزایش می‌یابد (Conseil d'État, 2006: 12-14) گرچه شورا نهادی مستقل مانند شورای نظارت بر قانونگذاری آلمان نیست، اما اقتدار نمادین و جایگاه قضایی-اداری آن باعث می‌شود دولت نتواند به‌سادگی از استانداردها عبور کند (Chevallier, 2014: 56).

¹ Secrétariat Général du Gouvernement – SGG

² Conseil d'État

در سطح پارلمان، کمیسیون‌های تخصصی به‌ویژه کمیسیون قوانین و کمیسیون مالی اختیار دارند در صورت ناکافی بودن مطالعات اثر، خواستار تکمیل یا حتی تعویق رسیدگی به لایحه شوند. اگرچه تجربه عملی نشان داده که این سازوکار بیشتر ابزاری نمادین است و توازن قوا اغلب به نفع دولت باقی می‌ماند، اما همین تهدید نهادی دولت‌ها را به حساسیت بیشتر نسبت به کیفیت گزارش‌ها وامی‌دارد (Popelier, 2016, 6-8).

۳-۳. فرایند اجرایی ارزیابی پیشینی در فرانسه

فرایند ارزیابی پیشینی در فرانسه از لحظه طراحی لایحه در وزارتخانه‌ها آغاز می‌شود و از همان ابتدا، «مطالعات اثر» به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از متن لایحه تعریف می‌گردد. بر اساس دستورالعمل‌های دبیرخانه کل دولت، نخستین گام شناسایی دقیق مسئله عمومی است؛ به‌گونه‌ای که روشن شود چرا قانون‌گذاری ضروری است و چه گزینه‌هایی غیرتقنینی یا تقنینی وجود دارد (SGG, 2017: 5-7).

در گام دوم، وزارتخانه موظف است ضمن برآورد هزینه‌های تبعیت^۱ آثار اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گزینه‌های مختلف را نیز محاسبه کند. به تعبیر موسا، این بخش قلب روش‌شناختی مطالعات اثر است، زیرا نشان می‌دهد انتخاب دولت حاصل مقایسه عقلانی بوده است، نه صرفاً تصمیم سیاسی (Popelier, 2016, 5-7).

در گام سوم، متن لایحه به همراه مطالعه اثر برای بررسی به شورای دولتی ارائه می‌شود. شورا نه تنها از منظر سازگاری حقوقی، بلکه از حیث کفایت روش‌شناسی نیز اظهارنظر می‌کند. گزارش‌های سالانه شورا نشان داده‌اند که بسیاری از مطالعات اثر به دلیل فقدان داده‌های کافی یا ضعف در تحلیل توزیعی (مثلاً آثار بر گروه‌های آسیب‌پذیر) بازگردانده یا نیازمند اصلاح شناخته شده‌اند (Conseil d'État, 2006: 12-14).

¹ Coûts de Conformité

گام چهارم، ورود لایحه به پارلمان است. بر اساس ماده ۱-۸۶ آیین‌نامه مجلس ملی، کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند بررسی لایحه را منوط به کفایت مطالعه تأثیرات آن کنند. اگرچه در عمل کمتر پیش آمده که لایحه به‌طور کامل استرداد شود، اما همین تهدید نهادی به‌نوعی فشار بیرونی بر دولت محسوب می‌شود و موجب ارتقای نسبی کیفیت گزارش‌ها شده است (Dumont, 2010: 778).

آخرین حلقه فرایند، انتشار عمومی مطالعات تأثیرات است. از سال ۲۰۰۹ به بعد، همه گزارش‌ها در وب‌سایت پارلمان منتشر می‌شوند و دسترسی عمومی به داده‌ها تضمین شده است. این سازوکار که در راستای اصل شفافیت جمهوری عمل می‌کند، به شهروندان و نهادهای مدنی امکان می‌دهد کیفیت ارزیابی را مستقل از دولت و پارلمان بسنجند (Chevallier, 2014: 59-60). با وجود این طراحی دقیق، تجربه عملی فرانسه نشان داده است که کیفیت فرایند به‌شدت وابسته به ظرفیت کارشناسی وزارتخانه‌ها و میزان فشار پارلمان است. اگر این دو عنصر ضعیف عمل کنند، خطر صوری‌سازی بالا می‌رود و مطالعه اثر صرفاً به ضمیمه‌ای اداری تقلیل می‌یابد (Torriti, 2007, 250).

۳-۴. نقد و محدودیت‌ها

تجربه عملی فرانسه نشان می‌دهد که ارزیابی پیشینی قوانین هنوز از «مشروعیت‌سازی عقلانی» تا «تکنیک اداری» در نوسان است. ریشه این نوسان را می‌توان در موارد زیر جست‌وجو کرد (Conseil d'État, 2006: 10-14): علت نخست، تمرکزگرایی و وابستگی به قوه مجریه است. محوریت دبیرخانه‌ی کل دولت و واحدهای وزارتخانه‌ای در تهیه‌ی مطالعات اثر، خطر صوری‌سازی را بالا می‌برد. وقتی همان نهادی که متن را می‌نویسد، روش را هم می‌سازد، «جدایی روش از سیاست» تضعیف می‌شود و ارزیابی پیشینی به همراهی توجیهی متن بدل می‌گردد (Conseil d'État, 2006: 10-14; 22-25).

علت دوم، نامتقارنی شمول است. الزام مطالعه اثر عمدتاً لوابیح دولتی را دربر می‌گیرد و طرح‌های نمایندگان از آن مستثنا هستند. پیامد آن، دو سطح کیفیت در ورودی‌های تقنین است: بخشی از قواعد با سنجش پیشینی و بخشی دیگر بدون آن وارد چرخه تصویب می‌شود؛ وضعیتی که انسجام و پیش‌بینی‌پذیری نظم حقوقی را مخدوش می‌کند و با هدف کاهش «تورم تقنینی» در تعارض می‌افتد (Conseil d'État, 2006: 26-27).

علت سوم، کیفیت نابرابر و سوگیری کمی است. گزارش‌های پارلمانی بارها نشان داده‌اند که بدیل‌ها گاه به‌صورت صوری تعریف می‌شوند، تحلیل هزینه-فایده بر داده‌های ناقص تکیه می‌کند و اثرات به‌نحو اقناع‌کننده کمی‌سازی نمی‌شود. اتکا به سنجه‌های کمی، به «قابل‌سنجش‌گرایی» می‌انجامد؛ رویکردی که کارایی را می‌سنجد اما برابری و مقبولیت را در حاشیه می‌نشانند (Chevallier, 2014: 58-60; Assemblée nationale, 2017: 11-14).

علت چهارم، ضعف در ردیابی اثر ارزیابی بر متن است. در بسیاری از موارد روشن نیست کدام یافته مطالعه اثر دقیقاً کدام اصلاح را در متن لایحه موجب شده است. فقدان «ماتریس ردیابی» (پیوند ماده به گزاره ارزیابی)، سنجش اثربخشی ارزیابی را دشوار می‌کند و یادگیری نهادی را محدود می‌سازد؛ نتیجه آن‌که حتی انتشار عمومی مطالعات اثر نیز الزاماً به پاسخ‌گویی تحلیلی بدل نمی‌شود (SGG, 2017:19-20).

علت پنجم، مشورت ساختاریافته و داده‌های باز ناکافی است. هرچند درگاه‌های مشارکت عمومی ایجاد شده، اما شواهد از اثرگذاری نظام‌مند این مشارکت‌ها بر بازنویسی متن محدود است. افزون بر آن، دسترسی پژوهشگران مستقل و جامعه مدنی به داده‌های خام و مفروضات کلیدی همیشه مهیا نیست (Conseil d'État, 2006: 28-29; Assemblée nationale, 2017: 12-13).

در نهایت، بعد عدالت اجتماعی کمتر به‌صورت ساختاری در ارزیابی‌ها نهادینه شده است. تا زمانی که اثرات توزیعی بر گروه‌های کم‌درآمد و مناطق پیرامونی به‌طور شفاف، کمی‌سازی و سناریونویسی نشود، شکاف میان «کارایی فنی» و «مقبولیت اجتماعی» پابرجا می‌ماند (Popelier, 2016, 9-11).

برای آن‌که ارزیابی پیشینی در فرانسه از «تشریفات» به «مهندسی تصمیم» ارتقا یابد، چند شرط حداقلی لازم است: ایجاد یک کنترل‌کننده روش یا تقویت نقش برون‌دولتی در کنترل کیفیت، تعمیم الزام مطالعه اثر به طرح‌های نمایندگان، نهادینه‌سازی تحلیل توزیعی در کنار هزینه-فایده و الزام به ارائه داده‌های باز و محاسبات بازتولیدپذیر. بدون انجام این اصلاحات، ارزیابی پیشینی در فرانسه در معرض بازگشت به حاشیه بوروکراتیک خواهد بود؛ حاشیه‌ای که نه تورم تقنینی را مهار می‌کند و نه مشروعیت دموکراتیک قانون را تقویت می‌کند (Assemblée nationale, 2017: 11-14; Conseil d'État, 2006: 22-29).

۴. ارزیابی پیشینی قوانین در ایران

بررسی وضعیت ایران در حوزه ارزیابی پیشینی قوانین و سیاست‌ها، با دو سطح متمایز انجام می‌شود: نخست، سطح چارچوب‌های حقوقی و هنجاری که در قوانین اساسی و عادی و نیز مقررات دولتی انعکاس یافته‌اند؛ و دوم، سطح عملکرد نهادی و رویه‌های واقعی که در فرآیندهای قانون‌گذاری، بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاری اجرایی متجلی می‌شود. در ظاهر، ایران دارای ابزارهایی است که می‌توانستند کارکردی مشابه ارزیابی پیشینی داشته باشند: از جمله الزام به تهیه پیوست‌های توجیهی در لوایح دولت، تکلیف مرکز پژوهش‌های مجلس به بررسی کارشناسی لوایح و طرح‌ها، پیش‌بینی «پیوست‌های ارزیابی اثرات» در سیاست‌های کلی برنامه و نیز نظارت دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه بر بار مالی قوانین. اما در عمل، این ابزارها کمتر به یک نظام منسجم الزام‌آور بدل شده‌اند و بیشتر در حد توصیه‌های کارشناسی یا پیوست‌های صوری باقی مانده‌اند.

چالش اصلی این است که در ایران معماری الزام‌آور و نهادی ارزیابی پیشینی شکل نگرفته و پیوند روشنی میان ارزیابی‌های کارشناسی و متن نهایی قانون وجود ندارد. از نظر برخی نویسندگان، شکل‌گیری نهادهای قانونی متأثر از دیدگاه‌ها و باروهای قانونگذاران است (داری و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۵۷). با وجود این باید اذعان داشت که سیاست‌های قانونی نسبت به ارزش‌ها، اصول عقیدتی و مبانی ایدئولوژیک نظام سیاسی، بی‌تفاوت نیستند (صادقی، ۱۵۰۵: ۱۵۸). این وضعیت

موجب شده بار اثباتِ ضرورت، تحلیل بدیل‌ها و سنجش تناسب ابزارها نه بر دوش دولت و پیشنهاددهنده لایحه، بلکه بر دوش منتقدان و نهادهای بیرونی قرار گیرد. ایران بیشتر به سمت «ارزیابی پسینی غیرنظام‌مند» میل کرده و کمتر توانسته ارزیابی پیشینی را به عنوان مرحله‌ای الزامی و تعیین‌کننده در فرایند قانون‌گذاری تثبیت کند.

۴-۱. چارچوب‌های حقوقی

در نظام حقوقی ایران، بر خلاف آلمان و فرانسه، ارزیابی پیشینی به‌مثابه یک نهاد مستقل و منسجم در قانون اساسی یا قوانین عادی پیش‌بینی نشده است. با این حال، برخی اصول و مقررات پراکنده را می‌توان به‌منزله ظرفیت‌های بالقوه برای نهادینه‌سازی آن دانست.

اصل ۷۵ قانون اساسی اگرچه صرفاً بر «بار مالی» متمرکز است، اما در واقع یک الزام بنیادین به برآورد آثار اقتصادی طرح‌ها و لوایح پیش از تصویب ایجاد می‌کند. این حکم را می‌توان «بذر اولیه» ارزیابی پیشینی در ایران دانست، هرچند دامنه آن به سایر ابعاد اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی یا نهادی گسترش نیافته است.

ماده ۱۴۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر کرده است: «رئیس جلسه مکلف است وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می‌شود با رعایت اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی در همان جلسه و یا حداکثر دو جلسه بعد مجلس اعلام و همزمان به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع نماید و به‌دستور وی فوراً تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد». این سازوکار گرچه شکلی از «غربالگری اولیه» است، اما به دلیل تمرکز صرف بر جنبه مالی و فقدان بررسی جامع پیامدها، نمی‌تواند جایگزین یک مطالعه اثر فراگیر باشد.

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در بند ۲ ماده ۸۰ بر ضرورت «تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به منظور کنترل آثار یاد شده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی با تصویب شورای اجتماعی کشور» تأکید کرده است همچنین باید به حکم جزء ۱ بند (الف) ماده ۱۰۰ قانون فوق

اشاره کرد که مقرر داشته: «تهیه و الحاق پیوست تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای کلیه طرح‌های توسعه‌ای بزرگ و مهم در حوزه‌های زیربنایی، تولیدی و خدمات دستگاه‌های موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۳ جهت تطبیق با اهداف و وظایف سازمان مذکور». این احکام اگرچه در سطح قانون عادی بیان شده، اما بیشتر جنبه سیاست‌گذاری داشته و ضمانت‌اجرای مؤثر برای آن پیش‌بینی نشده است. در نتیجه، اجرای آن در عمل پراکنده و ناپایدار بوده است.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری که از سوی رهبری ابلاغ شد، نقطه عطفی در این زمینه محسوب می‌شود. بند ۹ این سیاست‌ها به صراحت «ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» را به عنوان یکی از اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی نامبرده است. این سیاست‌ها اگرچه در سلسله‌مراتب حقوقی بالادستی قرار دارند، اما برای تبدیل شدن به الزام مؤثر نیازمند تقنین عادی و طراحی نهادی هستند.

در سطح آیین‌نامه‌ای و اجرایی، تبصره ۲ ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مقرر کرده است: «دستگاه‌های اجرایی باید پیشنهادهای خود را مطابق راهنماهای دفتر هیئت دولت در زمینه‌های مختلف از قبیل لزوم داشتن اسناد پشتیبان، مقدمه توجیهی، ارزیابی تأثیرات و پیوست‌ها به صورت الکترونیکی ارسال کنند». اجرایی شدن حکم فوق می‌تواند تا حدود قابل توجهی، از مسائل مربوط به این نوشتار، رفع دغدغه نماید. تبصره ماده ۲۴ آیین‌نامه مزبور نیز مقرر داشته است: «در موارد ضروری به تشخیص دفتر هیئت دولت، مراکز و مؤسسات پژوهشی وابسته به دستگاه‌های ذیل قوه مجریه مکلفند در زمینه ارزیابی پیشنهادها از جمله ارزیابی تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی، مطالعات و تحقیقات مورد نظر را انجام دهند یا ظرفیت استفاده از پژوهشگران خود را به صورت موقت در اختیار دفتر هیئت دولت قرار دهند».

در ایران هنوز نه پارلمان ابزار الزام‌آور مشابه فرانسه را در اختیار دارد و نه نهاد مستقلی شبیه آلمان برای پیش‌روشناسی وجود دارد. بنابراین، چارچوب حقوقی ایران را می‌توان ناقص،

تک‌بُعدی و بدون ضمانت اجرا توصیف کرد: اصل ۷۵ و قانون آیین‌نامه مجلس به جنبه مالی پرداخته‌اند؛ قانون برنامه ششم و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری افق‌های گسترده‌تری را مطرح کرده‌اند، اما فاقد پشتوانه نهادی و اجرایی‌اند؛ آیین‌نامه‌های دولت نیز با چالش عدم ضمانت اجرا و عدم اجرا مواجهند. در نتیجه، ارزیابی پیشینی در ایران بیشتر در سطح گفتمان و توصیه باقی مانده و به یک مرحله مؤثر و الزام‌آور در فرآیند قانون‌گذاری ارتقا نیافته است.

۲-۴. طراحی نهادی و بازیگران ارزیابی پیشینی

طراحی نهادی ایران در زمینه ارزیابی پیشینی بیشتر بر «تکالیف پراکنده و حداقلی» استوار است تا بر یک سازوکار منسجم و الزام‌آور. مهم‌ترین مستند حقوق اساسی، اصل ۷۵ قانون اساسی است که همانند «غریبال مالی حداقلی» عمل می‌کند و هیچ الزامی برای ارزیابی اجتماعی، زیست‌محیطی یا نهادی پیش‌بینی نمی‌کند. مرکز پژوهش‌های مجلس علی‌رغم ظرفیت بالای کارشناسی، عملاً صرفاً ارائه‌دهنده توصیه‌های غیرالزام‌آور است و هیچ مکانیسمی برای انعکاس یافته‌های آن در متن مواد قانونی وجود ندارد.

در قوه مجریه نیز بر اساس دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به هنگام نگهداشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (بخشنامه شماره ۵۳۰۰۸ مورخ ۱۳۸۹/۰۳/۰۹ رییس جمهور) دستگاه‌ها موظف به ضمیمه‌کردن گزارش توجیهی و مالی و نیز تأثیرات تشکیلاتی آنها هستند. این احکام به دلیل عدم اتصال نهادی با فرآیند تصویب لایحه و نبود ضمانت اجرا، بیشتر جنبه نمادین داشته‌اند.

شایان ذکر است در دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضاییه (مصوب ۱۳۹۹ رئیس قوه قضاییه) حکمی در مورد ارزیابی پیشینی لوایح و مقررات پیشنهادی در قوه قضاییه پیش‌بینی نشده است.

نهادهای نظارتی نیز نقش محدودی دارند: دیوان محاسبات کشور تنها در مقام نظارت پسینی بر اجرای بودجه و قوانین مالی وارد عمل می‌شود؛ شورای نگهبان صرفاً مغایرت با اصول مالی یا شرعی را بررسی می‌کند و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در مقام داوری به سیاست‌های کلی بسنده می‌کند. هیچ‌یک از این نهادها وظیفه‌ای در کنترل پیشینی کیفیت ارزیابی‌ها ندارند. ظرفیت دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها نیز، به دلیل نبود معیارهای استاندارد و الزام نهادی، وارد چرخه تصمیم‌سازی نمی‌شود.

در ایران، به دلیل فقدان دو رکن کلیدی یعنی استاندارد محتوایی الزام‌آور و نهاد مستقل کنترل‌کننده روش‌شناختی حتی گزارش‌های دقیق مرکز پژوهش‌ها یا سازمان برنامه نیز بی‌اثر باقی می‌ماند. به بیان دیگر، اگرچه ارزیابی پیشینی در اسناد متعدد به‌طور پراکنده مطرح شده، اما چون به «مرحله الزام‌آوری» نرسیده، در عمل به حاشیه رانده شده است.

از منظر حقوق عمومی، آموزه تطبیقی آلمان و فرانسه برای ایران آن است که بدون تعریف یک چارچوب شکلی و محتوایی واحد برای تهیه تأثیرات تقنینی و بدون نهاد تضمین‌کننده کیفیت، ارزیابی‌ها هرگز از سطح توصیه فراتر نمی‌روند. اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و هیئت وزیران می‌تواند نخستین گام در این مسیر باشد؛ گامی که نه نیازمند اصلاح قانون اساسی، بلکه محتاج اراده نهادی برای تبدیل ارزیابی به بخشی واقعی از فرایند قانون‌گذاری است.

کاربست ارزیابی پیشینی در ایران بیش از هر جا در لوایح بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله جلوه کرده است. دولت مکلف است همراه لایحه بودجه، گزارش توجیهی و جداول مقایسه‌ای ارائه دهد. این تکلیف در عمل منجر به تهیه پیوست‌های مالی می‌شود، اما ماهیت این پیوست‌ها بیشتر حسابداری است تا تحلیلی: تمرکز بر «محاسبه ارقام» بدون آنکه آثار اجتماعی، زیست‌محیطی یا نهادی تصمیمات مالی مورد ارزیابی قرار گیرد. به همین دلیل، بودجه به‌رغم جایگاه خطیرش در حکمرانی، فاقد یک سازوکار سنجش‌پذیر آثار پیشینی است.

در حوزه محیط‌زیست برای نمونه، در تصویب پروژه‌های سدسازی یا صنایع نفتی، دستگاه‌ها موظف‌اند گزارش اثرات زیست‌محیطی ارائه کنند. با این حال، این گزارش‌ها اغلب پس از اتخاذ تصمیم اصلی و صرفاً برای تکمیل پرونده اداری تنظیم می‌شوند. همین امر موجب می‌شود ارزیابی، کارکرد «پسینی» پیدا کند و نقش آن در تغییر یا توقف پروژه بسیار محدود باشد. از منظر حقوق عمومی، این نمونه‌ها نشان می‌دهد که حتی در حساس‌ترین حوزه‌ها مانند بودجه عمومی یا طرح‌های توسعه‌ای و زیست‌محیطی، فقدان نهاد کنترل‌کننده روش‌شناختی و ضعف ضمانت اجرا باعث شده است ارزیابی پیشینی بیشتر به یک پیوست نمادین و تشریفاتی تبدیل شود تا ابزار واقعی تضمین کیفیت قانون‌گذاری.

۳-۴. چالش‌ها و محدودیت‌ها

صورت‌بندی موجود ارزیابی پیشینی در ایران بیش از آن‌که یک «سازوکار تصمیم‌سازی» باشد، به «آیین اداری» شباهت دارد؛ آیینی که در آن پیوست‌ها و گزارش‌ها غالباً دیر هنگام و برای تکمیل پرونده ضمیمه می‌شوند و نه برای بازطراحی متن. ریشه این صوری‌سازی صرفاً در کم‌توجهی دستگاه‌ها نیست؛ مسئله، معماری انگیزشی و کمبود ضمانت‌های نهادی است: وقتی ارائه مطالعه اثر شرط ورود لایحه به دستور نیست و هیچ ناظر روش‌شناختی مستقلی کفایت آن را نمی‌سنجد، طبیعی است که گزارش‌ها به «چک‌لیست‌های قابل عبور» تقلیل یابند. در سطح معرفتی و داده‌ای، ارزیابی‌ها بر بستری انجام می‌شود که سناریوهای بدیل واقعی و تحلیل حساسیت در آن یا غایب‌اند یا به صورت حداقلی به کار می‌آیند. دسترسی ناپایدار به داده‌های خرد، ناهمگونی منابع آماری و نبود استاندارد مشترک برای کمی‌سازی پیامدها باعث می‌شود خروجی‌ها به «اعداد نقطه‌ای» بدون بازه عدم قطعیت محدود شوند؛ اعدادی که در مواجهه با تغییر فروض، به سادگی بی‌اعتبار می‌شوند. پیامد این ضعف روش‌شناختی، ناتوانی در سنجش توزیعی است: آثار بر دهک‌ها، مناطق و بنگاه‌های کوچک به ندرت با دقت و شفافیت برآورد می‌شود.

بعد سیاسی نیز به همان اندازه تعیین کننده است. در عمل، مطالبه‌گری پارلمان نسبت به کیفیت ارزیابی‌ها ضعیف است؛ نه به‌خاطر بی‌علاقگی نمایندگان، بلکه به‌واسطه برهم‌نهی سه عامل فشار زمان‌بندی تقنین، غلبه ملاحظات منطقه‌ای بر سنجش‌های ملی و نبود یک «حق توقف» مؤثر در برابر مطالعات ناکافی. تا زمانی که کمیسیون‌های تخصصی نتوانند رسیدگی به لوایح را منوط به تکمیل ارزیابی کنند، گزارش‌های کارشناسی به ندرت به چانه‌زنی ماده‌به‌ماده ترجمه می‌شوند. گسست چهارم، فقدان ضمانت اجرا و ردیابی است. نه ارائه‌نکردن ارزیابی و نه ارائه ارزیابی کم‌مایه، پیامد حقوقی ملموسی برای متن لایحه ندارد؛ همچنین هیچ «ماتریس ردیابی» که نشان دهد کدام گزاره تحلیلی، کدام اصلاح متن را برانگیخته، در فرایند جا نیفتاده است. نتیجه آن‌که حتی وقتی مرکزی پژوهشی یا دستگاهی اجرایی ارزیابی خوبی تولید می‌کند، مسیر نهادی برای انعکاس آن در متن وجود ندارد و یادگیری نهادی نیز شکل نمی‌گیرد؛ زیرا کسی نمی‌تواند نشان دهد چه چیزی دقیقاً، کجا و چگونه تغییر کرده است.

گزارش‌های ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس معمولاً بازخوردی در فرآیند اصلاح یا بازنگری قانون ایجاد نمی‌کنند (جلیلی کناری، ۱۴۰۳؛ میدری، ۱۳۹۸). نبود روش‌شناسی علمی و نهادی برای ارزیابی قوانین، به انباشت قوانین متضاد، ناکارآمد و غیرقابل اجرا منجر شده و هزینه‌های حکمرانی عمومی را به‌طرز چشمگیری افزایش داده است (حلاج، ۱۳۹۴: ۱۲۸-۱۳۱). جمع‌بندی آن‌که چالش ایران فقط «کمبود ارزیابی» نیست، بلکه عدم اتصال ارزیابی به معماری تصمیم است. تنها در این صورت است که ارزیابی پیشینی از «تشریفات اداری» به «منطق درونی تقنین» ارتقا می‌یابد و همانند تجربه فرانسه و آلمان، به ابزاری برای بازطراحی قانون پیش از تصویب بدل می‌شود.

۴-۴. نقد و ارزیابی تحلیلی

کاربست ارزیابی پیشینی در نظام حقوقی ایران، اگرچه از منظر شکلی نشان‌دهنده آگاهی نسبت به ضرورت سنجش پیامدهای تقنین است، اما از حیث محتوایی هنوز در مرحله «پیوست‌های

صوری و توصیه‌ای» متوقف مانده است. در واقع، تجربه‌های ایران را می‌توان در سه سطح نقد کرد:

نخست، از منظر نظری و حقوق اساسی، چارچوب‌های موجود (به‌ویژه اصل ۷۵ قانون اساسی و مقررات قانونی) تنها بار مالی را به‌عنوان موضوع ارزیابی الزامی شناخته‌اند و سایر ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی مغفول مانده‌اند. این محدودسازی، ارزیابی پیشینی را به «غریبال مالی حداقلی» تقلیل داده است؛ در حالی که در تجربه‌های تطبیقی، به‌ویژه در آلمان و فرانسه، ارزیابی اثر به‌مثابه ابزاری برای تضمین عقلانیت تقنینی و حمایت از کرامت شهروندان در برابر تصمیمات عمومی قلمداد می‌شود.

دوم، از منظر معماری نهادی، پراکندگی نهادهای مسئول (سازمان برنامه و بودجه، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، مرکز پژوهش‌های مجلس و شوراهای عالی تخصصی) موجب شده که هیچ «کنترل‌کننده روش‌شناختی» برای تضمین کیفیت و کفایت ارزیابی‌ها وجود نداشته باشد. این فقدان باعث شده که حتی در صورت تهیه گزارش‌های کارشناسی نسبتاً دقیق، پیوندی میان آن‌ها و متن لوایح برقرار نشود و نتایج مطالعات در فرآیند تقنین مستحیل گردد.

سوم، از منظر فرهنگ تقنینی و رفتار سیاسی، مطالبه‌گری نسبت به ارزیابی پیشینی در سطح مجلس و افکار عمومی ضعیف است. لوایح و طرح‌ها غالباً بر مبنای ضرورت‌های فوری یا ملاحظات منطقه‌ای و سیاسی پیش برده می‌شوند و نمایندگان کمتر به پیامدهای بلندمدت توجه نشان می‌دهند. این ضعف تقاضا باعث شده که عرضه‌ی گزارش‌های کارشناسی نیز به‌مرور به یک امر تشریفاتی و کم‌اثر فروکاسته شود.

برآیند این سه سطح نقد آن است که ارزیابی پیشینی در ایران، در قیاس با الگوهای آلمان و فرانسه، فاقد سه رکن اصلی است: الزام شکلی دقیق، تعیین نهاد ناظر مستقل و پیوند ساختاری میان گزارش‌های کارشناسی و مواد قانونی. بدون این سه عنصر، ارزیابی نه تنها قادر به اصلاح محتوا و فرآیند قانون‌گذاری نخواهد بود، بلکه به تدریج به ابزاری صوری بدل می‌شود که صرفاً

بار اداری دستگاه‌ها را افزایش می‌دهد بی‌آنکه تغییری واقعی در کیفیت تقنین پدید آورد. از این منظر، ایران در مرحله مقدماتی و صوری از بلوغ نهادی ارزیابی اثر قرار دارد و برای گذار به مرحله نهادینه‌سازی مؤثر، باید همزمان اصلاحات حقوقی، نهادی و فرهنگی را دنبال کند.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر آشکار ساخت که «ارزیابی پیشینی قوانین» تنها زمانی می‌تواند نقشی تعیین‌کننده در ارتقای کیفیت تقنین ایفا کند که از سطح توصیه‌های کارشناسی و گزارش‌های ضمیمه فراتر رفته و به جزئی جدایی‌ناپذیر از منطق حقوقی و نهادی قانون‌گذاری بدل شود. تجربه آلمان و فرانسه در این زمینه تصویری روشن اما متفاوت عرضه می‌کند. در آلمان، با استقرار شورای ملی نظارت بر قانونگذاری و اتصال آن به اصول دولت حقوقی شامل تناسب، پیش‌بینی‌پذیری و پاسخ‌گویی، ارزیابی پیشینی به مرحله‌ای از فرآیند تقنین ارتقا یافته که بدون تأیید آن، متن لایحه مجال ورود به پارلمان را نمی‌یابد. در فرانسه، اصلاح قانون اساسی ۲۰۰۸ و نقش آفرینی دبیرخانه کل دولت و شورای دولتی، «مطالعه اثر» را از ضمیمه‌ای اداری به پیش‌شرط ورود لایحه به صحن بدل کرد. در هر دو کشور، نقطه مشترک روشن است: ارزیابی پیشینی فقط زمانی مؤثر است که عدم انجام آن یا انجام ناقصش، پیامد نهادی بازدارنده داشته باشد؛ یعنی هزینه سیاسی و حقوقی تصویب قانون بدون ارزیابی بالا باشد.

با این حال، هر دو تجربه محدودیت‌هایی را نیز آشکار ساخته‌اند. الگوی آلمان، با وجود قدرت نهادی، گرفتار وسوسه کمی‌گرایی است: اتکای افراطی به سنجش هزینه‌های تبعیت، اگر با تحلیل حساسیت و آثار توزیعی تکمیل نشود، می‌تواند عدالت اجتماعی و مشروعیت دموکراتیک را در حاشیه بنشانند. الگوی فرانسه، در فقدان ناظر مستقل تمام‌عیار، همواره در معرض خطر صوری‌سازی باقی مانده است و کیفیت «مطالعات اثر» بیش از آنکه محصول قواعد مکتوب باشد، تابع سطح مطالبه‌گری پارلمان و جامعه مدنی است. در عین حال، این دو الگو نشان داده‌اند که

ارزیابی پیشینی می‌تواند متن قوانین را بازطراحی کند: از مرحله‌بندی تکالیف اجرایی و پیش‌بینی سازوکارهای بازبینی ادواری گرفته تا ارتقای شفافیت توزیعی و انسجام حقوقی.

آینه تطبیقی، چهره‌ای دوگانه از ایران می‌نماید. از یک‌سو، بذرهایی از منطق ارزیابی پیشینی در حقوق ایران کاشته شده است: اصل ۷۵ قانون اساسی با غربال مالی، الزام به تهیه پیوست‌های فرهنگی و زیست‌محیطی و گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس. از سوی دیگر، این بذرها به معماری الزام‌آور بدل نشده‌اند. الزامی شدن تهیه گزارش تأثیرات تقنینی همچنان محل بحث است؛ نهادی مستقل برای کنترل روش‌شناسی و کفایت گزارش‌ها پیش از ورود لوایح به صحن غایب است؛ پیوند ساختاری میان تحلیل‌های کارشناسی و اصلاح مواد قانونی (ماتریس ردیابی) نهادینه نشده است. پیامد آن، تقلیل گزارش‌های تحلیلی به پیوست‌های تشریفاتی است که در متن قانون انعکاس واقعی نمی‌یابند.

دلالت نظری این مقایسه آن است که ارزیابی پیشینی، نه تکنیکی صرفاً کارشناسی، بلکه بازتاب سه مطالبه هنجاری حقوق عمومی است: نخست، عقلانیت ابزاری در انتخاب میان بدیل‌های واقعی و آزمون تناسب؛ دوم، انسجام نهادی در جداسازی روش از مصلحت سیاسی روزمره؛ و سوم، مشروعیت دموکراتیک در شفافیت، سنجش توزیعی و پاسخ‌گویی عمومی. هرگاه یکی از این اضلاع غایب باشد، ارزیابی به یک امر صوری تقلیل می‌یابد و نمی‌تواند «محتوای تصمیم‌سازی را دگرگون سازد. از همین رو، مسئله ایران کمبود گزارش یا ظرفیت کارشناسی نیست؛ بلکه فقدان اتصال ارزیابی به سازوکارهای اقتدار حقوقی و الزام‌آور تقنین است.

بر این اساس، مسیر اصلاح نه از طریق تغییرات پرهزینه در سطح قانون اساسی، بلکه از رهگذر بسته‌ای حداقلی و مؤثر می‌گذرد: نخست، تبدیل الزام‌های شکلی موجود به یک استاندارد محتوایی دقیق و سنجش‌پذیر برای بیانیه اثر، شامل تعریف بدیل‌های واقعی (از جمله بدیل‌های غیرتقنینی)، تحلیل هزینه-فایده با دامنه حساسیت و سنجش توزیعی. دوم، استقرار یک واحد مستقل کنترل روش در مجلس که مأموریت آن صرفاً سنجش روش‌شناسی باشد و بتواند در

صورت عدم کفایت، رسیدگی به لایحه را متوقف یا تعویق کند. سوم، توسعه لوایح و طرح‌های مشمول تهیه تأثیرات تقنینی از «بار مالی» به «بارهای اجرایی و آثار توزیعی» در آیین‌نامه داخلی مجلس، بدون نیاز به اصلاح قانون اساسی.

این اصلاحات نهادی باید با دو پیش‌نیاز معرفی همراه شوند: نخست، ایجاد و گسترش پایگاه‌های داده باز و بازتولیدپذیر که امکان سنجش عدم قطعیت و تحلیل حساسیت را فراهم کند؛ دوم، ظرفیت‌سازی روش‌شناختی در وزارتخانه‌ها و مرکز پژوهش‌ها به گونه‌ای که بدیل‌های سیاستی واقعی، نه صوری، طراحی و مقایسه شوند. تحقق این دو شرط، هم از دام کمی‌گرایی تقلیل‌گرا می‌کاهد و هم اعتماد عمومی به فرآیند تقنین را تقویت می‌کند.

در جمع‌بندی، ارزیابی پیشینی برای ایران نه زینت‌المجالس گزارش‌ها، بلکه معماری تصمیم است: معماری‌ای که اگر سه قطعه‌ی «الزام محتوایی دقیق»، «ناظر مستقل روش‌شناختی» و «ردیابی در متن» در آن جاگیر شود، می‌تواند همانند تجربه آلمان و فرانسه، تقنین را از واکنش‌های مقطعی به سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد ارتقا دهد. در غیر این صورت، هر مقدار از گفتار و پیوست‌های اداری نیز تغییر معناداری در کیفیت قانون‌گذاری ایجاد نخواهد کرد. راه‌گذار روشن است؛ آنچه مانع است نه کمبود ایده و الگو، بلکه اراده‌ای برای پیوند دادن ارزیابی به اقتدار حقوقی فرایند تقنین است.

منابع و مأخذ

- امامی میبدی، راضیه و آزادانی، محمد (۱۳۹۹). پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری، *فصلنامه مطالعات سیاستگذاری عمومی*، ۱(۱۶)، ۳۲۵-۳۴۹.
- انصاری، باقر؛ بداغی، فاطمه و مسعود فریادی (۱۳۹۰). سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران: تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول.
- جلیلی کناری، محدثه (۱۴۰۳). ارزیابی قوانین، لوایح و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره گزارش ۱۹۸۸۴
- حلاج، شهرام (۱۳۹۴). پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات. مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۱)، ۱۲۷-۱۶۹.

مشهدی، علی، دارایی، علی و امرایی، محمد. (۱۴۰۳). تأملی بر فهم مواضع خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ از نظام اقتصادی: مطالعه تطبیقی نظامهای اقتصادی اسلامی، جمعگرا و خصوصی. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۷(۲۳)، ۱۵۵-۱۸۶. doi: 10.22034/law.2024.2024585.1299

صابری، علی؛ غمامی، سید محمدمهدی، و مکارم، روح‌الله (۱۴۰۳). ظرفیت نهادی نظام حقوقی ایران برای ارزیابی تأثیرات اقتصادی قوانین. *دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۳۱(۲۵)، ۳۷-۵۶.

صادقی، محمدمهدی. (۱۴۰۴). تحلیل تطبیقی نقش ایدئولوژی‌های سیاسی در تحول مفهومی اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها؛ با درنگی بر نظام حقوقی ایران. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۸(۲۶)، ۱۳۴-۱۶۶. doi: 10.22034/law.2024.2037338.1431

مرکز مالمیری، احمد (۱۴۰۰). ملاحظاتی در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در ایران. *فصلنامه حقوق اداری*، ۸(۲۶)، ۱۹۵-۲۱۷.

میدری، احمد (۱۳۸۵). نظری اجمالی بر ارزیابی قوانین و مقررات: ضرورت‌ها و پیشنهادها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره گزارش ۷۷۵۳

Ansari, B.; Badaghi, F. and Masoud F. (2011). *Legal Mechanisms For Evaluating The Effects of Regulation in The Iranian Legal System*, Tehran: Deputy for Compilation, Revision and Publication of Presidential Laws and Regulations, First Edition. (In Persian)

Assemblée Nationale (2017). *Étude d'impact des projets de loi: Guide méthodologique*. Paris: Secrétariat général du gouvernement.

Chevallier, J. (2014). *L'État post-moderne* (4e éd.). Paris: LGDJ.

Conseil d'État (2006). *Rapport public 2006: Sécurité juridique et complexité du droit*. Paris: La Documentation Française.

Constitution française du 4 octobre 1958 (modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008).

Dumont, H. (2010). L'étude d'impact en droit français : entre rationalisation et ritualisation. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 765-782. <https://doi.org/10.3917/rfap.136.0765>

Emami Maybodi, R. and Azadani, M. (2020). Suggestions for Incorporating Evaluation of Policies, Acts and Regulations into the Decision-Making Process. *Iranian Journal of Public Policy*, 6(1), 325-349. doi: 10.22059/jppolicy.2020.76996. (In Persian)

Halaj, S. (2015). Suggesting a Method for Laws and Regulations Assessment Case Study: Regulation of Tender Holding (in Public Sector). *Majlis and Rahbord*, 22(81), 127-169. https://nashr.majles.ir/article_94.html?lang=fa. (In Persian)

Jalili Kenari, M. (2024). Evaluation of Laws, Bills and Projects Related to The Issue of Transparency, Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Report number 19884. (In Persian)

Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). *Regulatory impact assessment: Towards better regulation?* Cheltenham: Edward Elgar

Kloepfer, R. (2011). *Umweltrecht* (4th ed.). München: C.H. Beck.

- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “new institutionalism”. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3–20). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>
- markazmalmir A. (2021). Considerations for Performance of Ex Ante Regulatory Impact Assessment in Iran. *qjal*; 8 (26) :195-217. <http://qjal.smtc.ac.ir/article-1-817-fa.html>. (In Persian)
- mashhadi, A. , daraee, A. and Amraei, M. (2024). An Attempt to Comprehend the Positions Taken by the Experts of the 1358 Constitution Regarding the Economic System: A Comparative Study of Islamic State Controlled and Free Market Economic Systems. *Journal of Research and Development in Comparative Law*, 7(23), 155-186. [doi: 10.22034/law.2024.2024585.1299](https://doi.org/10.22034/law.2024.2024585.1299). (In Persian)
- Midari, A. (2006). A Brief Commentary on the Evaluation of Laws and Regulations: Necessities and Suggestions, Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Issue No. 7753. (In Persian)
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR). (2014). *Annual Report 2014: Better regulation through transparency*. Berlin: Bundesregierung.
- OECD. (2009). *Regulatory impact analysis: A tool for policy coherence*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264067110-en>
- OECD. (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- Popelier, P. (2016). *A legal perspective on regulatory impact assessments*. In *Regulatory Impact Assessment Conference Proceedings* (pp. 1–14). Luxembourg: European Court of Auditors.
- Radaelli, C. M., & De Francesco, F. (2010). Regulatory impact assessment. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 279–301). Oxford: Oxford University Press.
- Renda, A. (2011). *Law and economics in the RIA world*. Cambridge: Intersentia.
- Saberi, A. , Ghamami, S. M. M. and Makarem, R. (2024). The Institutional Capacity of Iran's Legal System in Assessment the Economic Impacts of Laws. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 31(25), 37-56. [doi: 10.22067/economlaw.2024.87775.1364](https://doi.org/10.22067/economlaw.2024.87775.1364). (In Persian)
- Sadeghi, M. (2025). A Comparative Analysis of the Role of Political Ideologies in the Conceptual Evolution of the Principle of Nulla Poena Sine Lege; With a Glance at the Iranian Legal System. *Journal of Research and Development in Comparative Law*, 8(26), 134-166. [doi: 10.22034/law.2024.2037338.1431](https://doi.org/10.22034/law.2024.2037338.1431). (In Persian)
- Schulze-Fielitz, H. (2013). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In J. Isensee & P. Kirchhof (Eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Vol. VII, pp. 23–70). Heidelberg: C.F. Müller.
- Secrétariat général du Gouvernement (SGG). (2017). Guide méthodologique pour renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi. (3e éd.). Paris: Documentation française. Retrieved from <https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01858920>
- Sunstein, C. R. (2000). Cost-benefit default principles. *University of Chicago Law Review*, 99(4), 1053–1102.

Torriti, J. (2007). Impact assessment in the EU: A tool for better regulation, less regulation or less bad regulation? *Journal of Risk Research*, 10(2), 239–276
<https://doi.org/10.1080/13669870701217847>

پذیرفته شده | در انتظار انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited