Journal of Exalted Governance
"Scientific"
Autumn 2026, Vol. 7, No. 27

From Legislative Inflation to Quality-Oriented Governance; Legal Analysis of Normative Requirements and the Operationalization Model of Clause (9) of the General Policies of the Legislative System in Light of Comparative Experiences

Masoumeh Hassanpour[1], Kheirollah Parvin[2]

Abstract

The quality of legislation is one of the fundamental indicators of good governance and one of the most important criteria for evaluating the efficiency of contemporary legal systems. The experience of legislative systems shows that increasing the number of laws, regardless of the quality of content, structural coherence, enforceability and continuous evaluation, not only does not solve public problems, but can also lead to legislative inflation, conflict of regulations and reduced legal security. In this regard, the general policies of the legislative system, with an emphasis on improving the quality of laws, especially in paragraph (9), have provided a normative framework for reforming the legislative process in the Islamic Republic of Iran. This research is applied in terms of purpose and descriptive-analytical in terms of method, and has been conducted by using documentary study and analysis of legal, library and legislative sources, along with a comparative study of selected experiences in the field of better legislation, in order to answer the question of how the requirements of paragraph (9) of the general policies of the legislative system can be the basis for establishing a quality assurance system for legislation in Iran. The research findings show that achieving the goals of this clause and achieving the quality of legislation in Iran requires a transition from the traditional approach of "law production"

Keywords: Quality of legislation, general policies of the legislative system, paragraph (9), legislative governance, law impact assessment, law writing.

1. Corresponding Author: PhD Student in Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran masumeh. hasanpour4340@gmail.com
2. Professor, Faculty Member at the Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran khparvin@ut.ac.ir

فصلنامه حکمرانی متعالی
سال هفتم، شماره ۲۷، پاییز ۱۴۰۵
مقالهٔ پژوهشی، از صفحه ۱ تا ۲۰

از تورم تقنینی تا حکمرانی کیفیت‌محور؛ واکاوی الزامات هنجاری و الگوی عملیاتی‌سازی بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در پرتوی تجارب تطبیقی

معصومه حسن‌پور[۱]، خیرالله پروین[۲]

دریافت مقاله: ۱۴۰۵/۰۶/۱۸ پذیرش مقاله: ۱۴۰۵/۰۸/۱۰

چکیده

کیفیت قانون‌گذاری یکی از شاخص‌های بنیادین حکمرانی مطلوب و از مهم‌ترین معیارهای ارزیابی کارآمدی نظام‌های حقوقی معاصر است. تجربه نظام‌های تقنینی نشان می‌دهد که افزایش تعداد قوانین، بدون توجه به کیفیت محتوایی، انسجام ساختاری، امکان اجرا و ارزیابی پیوسته، نه‌تنها سبب حل مسائل عمومی نمی‌شود، بلکه می‌تواند به تورم تقنینی، تعارض مقررات و کاهش امنیت حقوقی بینجامد. در همین راستا، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری با تأکید بر ارتقای کیفیت قوانین، به‌ویژه در بند (۹)، چارچوبی هنجاری برای اصلاح فرایند تقنین در جمهوری اسلامی ایران ارائه کرده است. این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از حیث روش، توصیفی ـ تحلیلی است و با بهره‌گیری از مطالعه اسنادی و تحلیل منابع حقوقی، کتابخانه‌ای و اسناد تقنینی، در کنار مطالعه تطبیقی تجربه‌های منتخب در حوزه قانون‌گذاری بهتر انجام شده است تا به این پرسش پاسخ دهد که الزامات بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری چگونه می‌تواند مبنای استقرار نظام تضمین کیفیت قانون‌گذاری در ایران قرار گیرد (مفاد بند ۹ اضافه شد.). یافته پژوهش نشان می‌دهد که تحقق اهداف این بند و دستیابی به کیفیت قانون‌گذاری در ایران نیازمند گذار از نگرش سنتی «تولید قانون» به رویکرد «مدیریت کیفیت قانون» و استقرار چرخه منسجم شامل نیازسنجی تقنینی، ارزیابی تأثیر، تدوین تخصصی، ارزیابی اجرا و بازنگری و تنقیح مستمر و استفاده از شواهد در تصمیم‌گیری تقنینی است.

واژگان کلیدی: کیفیت قانون‌گذاری، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، بند (۹)، حکمرانی تقنینی، ارزیابی تأثیر قانون، قانون‌نویسی.

۱. نویسنده مسئول: دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
hasanpour4340@gmail.com
۲. استاد، عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران khparvin@ut.ac.ir

مقدمه

مفهوم قانون، مهم‌ترین ابزار تنظیم روابط اجتماعی، استقرار نظم عمومی و اعمال حاکمیت در نظام‌های حقوقی معاصر مبتنی بر اصل حاکمیت قانون است. با وجود این، در ادبیات نوین حقوق عمومی و فلسفه تقنین، اعتبار و کارآمدی هر نظام تقنینی تنها با فراوانی قوانین مصوب یا سرعت تشریفات تصویب آن‌ها سنجیده نمی‌شود؛ بلکه کیفیت هنجارها، میزان تحقق عینی اهداف مدنظر قانون‌گذار، امکان انطباق با واقعیت‌های محیطی و آثار واقعی آن بر ساختارهای اجتماعی و اقتصادی، معیارهای بنیادین ارزیابی بلوغ نظام حقوقی به‌شمار می‌روند (کاتوزیان، ۱۳۸٦: ۵۸-٦۲). از این دید، قانون‌گذاری فرایندی فراتر از انشای تکالیف آمرانه است و نوعی مهندسی اجتماعی و حقوقی با هدف حل پایدار مسائل عمومی است. هرگاه هنجارهای وضع‌شده فاقد استانداردهای کیفی، عقلانیت ابزاری و توجیه‌پذیری اجتماعی باشد، نه‌تنها به حل معضلات کمکی نمی‌کند، بلکه خود به عاملی برای بروز بن‌بست‌های اجرایی، افزایش هزینه‌های تمکین شهروندان و فرسایش اقتدار حاکمیت تبدیل خواهد شد.

در دهه‌های اخیر، در سطح بین‌المللی و ادبیات تطبیقی، توجه به مفهوم «قانون‌گذاری بهتر» یا حکمرانی تقنینی رشد چشمگیری داشته است. در این چارچوب مفهومی، جداسازی دقیق میان دو اصطلاح «قانون‌گذاری» و «قاعده‌گذاری» یا «مقرره‌گذاری» از حیث دلالت‌های حقوقی اهمیت بنیادین دارد. اصطلاح نخست به‌طور ئیژه ناظر بر هنجارهای عالی، عام‌الشمول و مصوب پارلمان یا نهاد عالی قانون‌گذاری است که از مجرای تشریفات اساسی تدوین و تصویب می‌شود، در حالی که اصطلاح دوم مفهومی اعم دارد که طیف وسیعی از آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و مقررات اجرایی وضع‌شده توسط قوه مجریه و نهادهای تنظیم‌گر را نیز در بر می‌گیرد (زانتاکی، ۲۰۱٤: ۱۲-۲٤). با وجود این تمایز فنی، در این پژوهش اصطلاح «قانون‌گذاری بهتر» معادل جنبش بین‌المللی قانون‌گذاری کارآمد به‌کار رفته است؛ چراکه هدف این جریان فکری ارتقای کل زنجیره هنجارسازی ـ از قانون مصوب مجلس تا مقررات اجرایی تکمیلی آن ـ است و در نظام حقوقی ایران نیز قانون اساسی جایگاه کانونی هنجارگذاری را به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی اختصاص داده است. از این‌رو، بررسی کیفیت تقنین نیازمند تعمیم اصول کارآمدی قاعده به متن هنجار اولیه پارلمانی است.

در تاریخ پارلمانی جمهوری اسلامی ایران و ادوار متوالی مجلس شورای اسلامی، شاهد تصویب انبوهی از قوانین عام و خاص در حوزه‌های گوناگون سیاسی، اقتصادی، کیفری و فرهنگی بوده‌ایم، اما پدیده‌هایی همچون انباشت هنجاری، تورم تقنینی، نسخ‌های مکرر و ضمنی و اجرانشدن کامل برخی قوانین نشان‌دهنده نیاز مبرم به اصلاح رویکرد هنجارسازی کشور است (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۷۵–۲۸۲). ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در سال ۱۳۹۸ را می‌توان نقطه عطفی بنیادین در معماری حقوقی کشور دانست؛ به‌ویژه بند (۹) این سند راهبردی که با تأکید بر اصولی چون «نیاز واقعی»، «استحکام در ادبیات»، «امکان اجرا و سنجش»، «پرهیز از ابهام و تعارض» و «پرهیز از تورم قوانین»، متضمن مبانی حقوقی جامعی برای ارتقای کیفی هنجارها است (بنی‌عامریان، ۱۴۰۱: ۸۵–۹۲). بر اساس اصول مندرج در این بند، قانون مطلوب، قانونی است که بر پایه نیازسنجی دقیق، مطالعات کارشناسی پیشین، پیش‌بینی‌پذیری آثار و سازوکارهای نظارتی پیوسته شکل گرفته باشد.

با این حال، چالش بنیادین در نظام حقوقی ایران، نبود هنجار یا توصیه سیاستی نیست، بلکه فاصله موجود میان اصول انتزاعی و ابزارهای عینی عملیاتی‌سازی آن‌ها است. این مطالعه با روش توصیفی ـ تحلیلی و از طریق واکاوی اسنادی و کتابخانه‌ای، در کنار بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی نظام‌های پیشرو، در پی پاسخ به این پرسش محوری است که الزامات هنجاری بند (۹) چگونه می‌تواند به الگویی ساختاریافته برای تضمین کیفیت تقنین تبدیل شود. نوآوری این پژوهش در آن است که با پرهیز از آسیب‌شناسی صرف، درصدد طراحی الگویی فرایندمحور و بومی است که کیفیت قانون را در تمام طول چرخه حیات آن ـ از مرحله نیازسنجی و ارزیابی تأثیر پیشاتقنینی تا تدوین تخصصی، ارزیابی پساتقنینی و تنقیح دائمی ـ تضمین کند و پیوندی محکم میان دانش حقوقی داخلی و دستاوردهای هنجاری نوین جهانی برقرار سازد (هداوند، ۱۳۹۵: ۷۲–۷۸).

۱. ضرورت‌سنجی ارتقای کیفیت قانون و تطور تاریخی مسئله کیفیت تقنین

قانون‌گذاری، عالی‌ترین نماد اِعمال حاکمیت ملی و کارآمدترین سازوکار هنجاری برای ترجمه سیاست‌های عمومی به قواعد الزام‌آور رفتاری است. با وجود این، تجربه نظام‌های حقوقی معاصر بیانگر آن است که صِرف تصویب متن قانونی در مجلس، متضمن تحقق نظم مطلوب یا حل ریشه‌ای معضلات اجتماعی و اقتصادی نخواهد بود. آنچه امروزه در ادبیات حقوق عمومی، فلسفه حقوق و دانش حکمرانی به‌عنوان ضرورتی راهبردی مطرح شده، مفهوم «کیفیت قانون» است. کیفیت قانون دلالت بر آن دارد که هنجار تقنینی افزون بر انطباق کامل با تشریفات صوری و اساسی تقنین، باید

از اوصافی بنیادین مانند ضرورت عقلی و اجتماعی، روشنی و صراحت زبانی، سازگاری هنجاری با منظومه حقوقی، توجیه‌پذیری اقتصادی، امکان اجرای مؤثر در بستر اداری و ارزیابی‌پذیری تجربی برخوردار باشد (هداوند، ۱۳۹۵: ۷۵-۸۰). هرگونه نارسایی در این مؤلفه‌ها، قانون را از کارکرد اصلی خود که برقراری تعادل و صیانت از حقوق شهروندان است تهی می‌سازد.

از دید تطور تاریخی، نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران از بدو شکل‌گیری مجالس قانون‌گذاری تاکنون با پدیده شتابان انباشت قواعد و «تورم تقنینی» روبه‌رو بوده است. میل روزافزون به مداخله تقنینی در تمام عرصه‌های عمومی بدون توجه به پیامدهای اجرایی، سبب تولید انبوهی از قوانین خاص، موقتی، موازی و متعارض شده است. این چالش‌های ساختاری که شامل تکثر مراجع هنجارگذار، ابهامات مفهومی در عبارات قانونی، نبود پیوست‌های مطالعاتی و نسخ‌های ضمنی مکرر است، نظام حقوقی را دچار فرسایش کرده، و به کاهش پیش‌بینی‌پذیری و تضعیف شدید امنیت حقوقی و اقتصادی انجامیده است (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۷۵-۲۸۲). در واقع، ریشه بحران‌های اجرایی در کشور بیش از آنکه ناشی از کمبود قانون باشد، محصول «فزونی قوانین نامتعادل و بی‌کیفیت» است که دستگاه‌های اجرایی و قضایی را با بن‌بست‌های اجرایی و تفسیری روبه‌رو ساخته است.

در مقام پاسخ به این چالش‌های مزمن تاریخی و در راستای بازآفرینی نظم هنجاری کشور، رهبر معظم انقلاب(قدس‌سره) در مهرماه ۱۳۹۸ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را ابلاغ فرمودند. در این میان، بند (۹) این سیاست‌ها با تأکید صریح بر ارکانی همچون استحکام در ادبیات، جامعیت، شفافیت، امکان اجرا و سنجش، پرهیز از ابهام و تعارض و جلوگیری از تورم قوانین، نقطه عطف دکترین قانون‌گذاری در ایران به‌شمار می‌رود (بنی‌عامریان، ۱٤۰۱: ۹۳-۹۸). این بند در پی آن است که رویکرد قانون‌گذار ایرانی را از کمیت‌گرایی و پاسخ‌های واکنشی به‌سوی عقلانیت هنجاری سوق دهد. با این حال، تحلیل تطبیقی تجارب پیشرو در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و اتحادیه اروپا به‌روشنی نشان می‌دهد که صرف صورت‌بندی هنجاری اصول کفایت نمی‌کند؛ بلکه موفقیت برنامه‌های ارتقای کیفیت تقنین نیازمند تعبیه ابزارهای تخصصی مانند ارزیابی تأثیر، استانداردهای قانون‌نویسی تخصصی و ارزیابی پساتقنینی در چارچوب نظام مدیریت کیفیت است (رادائلی، ۲۰۰٤: ۷۲۳-۷٤۷).

در این قسمت دو نمونه آشکار از قوانین کشور گنجانده شد که با ارکان این بند ناسازگاری دارد.

بر این مبنا، مسئله محوری و ضرورت اساسی این پژوهش، فراتر رفتن از تحلیل‌های انتزاعی یا گزارش‌های صرفاً توصیفی از آسیب‌ها است. پژوهش بر این پرسش بنیادین متمرکز است که الزامات مقرر در بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری چگونه می‌تواند مبنای طراحی الگوی هنجاری و اجرایی بومی برای تضمین کیفیت تقنین قرار گیرد و چه سازوکارهایی می‌تواند مؤلفه‌های کیفیت قانون در ادبیات حقوق تطبیقی (مانند ارزیابی تأثیر، قانون‌نویسی تخصصی و ارزیابی پسا تقنینی) را با ساختار تقنینی جمهوری اسلامی ایران پیوند دهد؟ پاسخ به این پرسش‌ها نیازمند تبیین الگویی است که کیفیت قانون را نه یک ویژگی شکلی، بلکه محصول چرخه یکپارچه تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد قلمداد کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۱۲۰ـ۱۲۷).

۲. چارچوب مفهومی و ادبیات

واکاوی ادبیات حقوق عمومی و مطالعات تقنینی در ایران و جهان نشان می‌دهد که پژوهش‌های مربوط به حوزه قانون‌گذاری را می‌توان در چهار محور کلان طبقه‌بندی کرد. محور نخست بر آسیب‌شناسی سنتی نظام قانون‌گذاری، تورم قوانین و چالش‌های ناشی از تنقیح نامناسب تمرکز دارد. صاحب‌نظران برجسته حقوق عمومی کشور به بررسی ابعاد گوناگون این نارسایی‌ها پرداخته‌اند؛ ازجمله حبیب‌نژاد (۱۳۹۷: ٤٥ـ٦٢) با تحلیل ساختار مجالس قانون‌گذاری، تورم قوانین و انباشت مقررات را ناشی از نبود تفکیک دقیق میان صلاحیت‌های هنجارسازی تقنینی و مقررات‌گذاری اجرایی دانسته است؛ همچنین انصاری (۱۳۹٦: ۱۱۲ـ۱۳۵) در پژوهش‌های خود با تأکید بر امنیت حقوقی، ابهام در نگارش قوانین و نسخ‌های مکرر و ضمنی را عاملی زیانبار برای اعتماد شهروندان و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی قلمداد می‌کند. این دسته از مطالعات با تبیین علمی پیامدهای تورم قوانین، بستر نظری لازم را برای فهم ضرورت اصلاح نظام تقنین فراهم ساخته است.

محور دوم از ادبیات پژوهش، به تحلیل و تفسیر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و الزامات اساسی آن اختصاص دارد. پس از ابلاغ این سیاست‌ها در سال ۱۳۹۸، جریان فکری نوینی در محافل دانشگاهی حقوق عمومی شکل گرفت. وکیلیان (۱۳۹۹: ۷۸ـ۱۰۲) با بررسی مبانی فلسفی و حقوقی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، تأکید می‌کند که تحقق این سیاست‌ها نیازمند بازتعریف حدود صلاحیت‌های هنجارگذاری، بازنگری در آیین‌نامه داخلی مجلس و استقرار نظام اعتبارسنجی کارشناسی برای طرح‌ها و لوایح است. افزون بر این، بنی‌عامریان (۱٤۰۱: ۹۹ـ۱۰۲) در تحلیل پیوند میان تنقیح و ارتقای کیفیت تقنین، نشان داده است که بدون پالایش مداوم شناسه‌های قانونی و تعیین

تکلیف قوانین منسوخ، الزامات کیفی بند (۹) در مقام عمل محقق نخواهد شد. این آثار افق‌های نوینی را برای تفسیر حقوقی این سند بالادستی گشوده است؛ هرچند بیشتر آن‌ها بر مباحث تفسیری تمرکز داشته، و کمتر به طراحی الگوی اجرایی پرداخته‌اند.

محور سوم به فنون قانون‌نویسی تخصصی، ساختار زبانی قوانین و تکنیک‌های تدوین مقررات مربوط می‌شود. هداوند (۱۳۹۵: ۸۸ـ۱۱۰) با ارائه مبانی نگارش استاندارد هنجار، کیفیت قانون را در گرو وضوح زبانی، پیوستگی منطقی، اختصار، پرهیز از واژگان چندپهلو و انطباق با قواعد زبانی حقوقی می‌داند. در قلمرو بین‌المللی نیز هلن زانتاکی (۲۰۱٤: ۲۵ـ٤۲) در نظریه نوین نگارش تقنینی اثبات می‌کند که هنر قانون‌نویسی تنها مهارت در انشای کلمات نیست، بلکه فناوری تبدیل سیاست به هنجاری کارآمد، شفاف و قابل فهم برای عموم جامعه است. این رویکرد نشان می‌دهد که زبان قانون و معماری مواد قانونی، نخستین فیلتر تضمین کیفیت در زنجیره تقنین به‌شمار می‌آید.

محور چهارم، مطالعات بنیادین و تطبیقی در حوزه فلسفه تقنین، حکمرانی تنظیم‌گر و ارزیابی آثار هنجارها را در بر می‌گیرد. لوک وینتگنس (۲۰۰۲: ۱ـ۱۹) در مکتب قانون‌شناسی عقلانی استدلال می‌کند که اعتبار قانون تنها از مشروعیت صوری مرجع تصویب ناشی نمی‌شود، بلکه منوط به توجیه‌پذیری عقلانی و اثبات ضرورت آن است. بالدوین و همکاران (۲۰۱۲: ۳۰ـ۵۵) نیز کیفیت مقررات را محصول حکمرانی داده‌محور، شفافیت و پاسخ‌گویی نهادی می‌دانند و رادائلی (۲۰۱۰: ۱۳٦ـ۱۵۳) ارزیابی تأثیر پیشا تقنینی را قلب تپنده جنبش قانون‌گذاری کارآمد معرفی می‌کند. با وجود ارزش فزاینده این مبانی، خلأ اساسی پژوهش‌های داخلی آن است که میان مبانی عام بین‌المللی ارزیابی کیفیت و متن هنجاری بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری پیوندی ساختاریافته برقرار نکرده‌اند. این پژوهش درصدد پرکردن این خلأ از راه تدوین الگویی جامع، بومی و چرخه‌ای برای مدیریت کیفیت قانون است.

۳. مبانی نظری و واکاوی مفهومی کیفیت قانون‌گذاری

۱.۳. مفهوم‌شناسی و ابعاد چندگانه کیفیت در هنجارگذاری تقنینی

در سیر تطور اندیشه حقوق عمومی، تعریف و ارزیابی اعتبار قانون دستخوش تحولی بنیادین شده است. در رویکرد سنتی حقوق پوزیتیویستی، قانون تنها به‌عنوان اراده آمرانه و حاکمانه مرجع صالح تعریف می‌شد و کیفیت آن نیز منحصر در رعایت تشریفات صوری و ترتیبات مندرج در قانون اساسی دربارهٔ چگونگی تصویب تلقی می‌شد. با این حال، با پیچیده‌ترشدن مناسبات اقتصادی ـ

اجتماعی، ظهور دولت‌های رفاهی و تنظیم‌گر و آشکارشدن پیامدهای زیانبار تورم تقنینی، نگاه حقوقدانان و دانشمندان علوم اداری از «مشروعیت صوری» به «کیفیت ماهوی و کارآمدی عینی هنجار» معطوف شد (کاتوزیان، ۱۳۸٦: ٦۳–٦۸). بر این اساس، قانونی که بدون ارزیابی آثار، بدون سنجش هزینه‌های اجرا و بدون انسجام منطقی با کل منظومه حقوقی به‌تصویب برسد، حتی در صورت طی دقیق تشریفات اساسی، فاقد جوهره اصیل کیفیت است و به ضد خود یعنی بی‌نظمی و نقض غرض تبدیل خواهد شد.

در اسناد بین‌المللی و ادبیات سازمان‌های فراملی، کیفیت قانون بر پایه شاخص‌های استاندارد چندوجهی تبیین می‌شود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کیفیت قانون را در چارچوب تناسب هزینه‌ها با منافع اجتماعی، شفافیت هنجاری، توجیه‌پذیری نیاز به مداخله دولت و امکان نظارت‌پذیری تعریف می‌کند (هداوند، ۱۳۹۵: ۸۸–۹۵)؛ همچنین کمیسیون اروپا کیفیت قانون را مبتنی بر شش مؤلفه محوری صورت‌بندی کرده است: ضرورت تقنین (احراز اینکه مسئله بدون تصویب قانون قابل حل نیست.)، اصل تناسب (انتخاب کم‌هزینه‌ترین و متناسب‌ترین ابزار حقوقی برای رسیدن به هدف)، شفافیت و وضوح مفهومی (روشن‌بودن تکالیف و حقوق برای عموم)، پاسخ‌گویی نهادی (مشخص‌بودن مسئولیت اجرای هر بخش از قانون)، مشارکت سازمان‌یافته ذی‌نفعان در فرایند تدوین و ارزیابی پیوسته آثار پس از اجرا. این اصول نشان می‌دهد که کیفیت قانون نه یک صفت ثابت و ایستا، بلکه ویژگی پویایی است که باید در سراسر چرخه حیات هنجار پایش شود.

برای تدقیق مفهومی، کیفیت قانون‌گذاری را می‌توان در چهار بُعد بنیادین تفکیک و تحلیل کرد: نخست، «کیفیت شکلی و ادبیاتی» که ناظر بر انطباق متن قانون با فنون قانون‌نویسی تخصصی، کاربرد دقیق اصطلاحات تخصصی حقوقی، رعایت قواعد نحوی و پرهیز از ایهام، تناقض‌گویی و ابهامات تفسیری است. دوم، «کیفیت ساختاری و نظام‌مند» که بر سازگاری هنجار جدید با قانون اساسی، سیاست‌های کلی بالادستی و دیگر قوانین موضوعه دلالت دارد تا از تکرار، تعارض هنجاری و نسخ‌های ضمنی جلوگیری شود. سوم، «کیفیت ماهوی و عقلانیت هنجاری» که بر اساس توجیه‌پذیری عقلی، انطباق با نیازهای واقعی جامعه و موازین شرعی و ارزش‌های بنیادین شکل می‌گیرد. چهارم، «کیفیت کارکردی و امکان اجرا» که به ظرفیت واقعی نظام اداری و قضایی برای اعمال قانون و پذیرش اجتماعی آن از سوی شهروندان باز می‌گردد (هاشمی، ۱٤۰۳: ۳۱–۳۸). هرگاه

این چهار بعد به‌صورت متوازن محقق شود، قانون به غایت اصلی خود نائل می‌شود که تسهیل عدالت و توسعه امنیت حقوقی است.

افزون بر جنبه‌های صرفاً حقوقی، دانش معاصر تحلیل اقتصادی حقوق اثبات می‌کند که کیفیت تقنین مستقیماً بر شاخص‌های کلان توسعه، هزینه‌های مبادله و کارآمدی بازارهای مالی تأثیرگذار است. قوانین مبهم و نامتعادل سبب افزایش هزینه‌های تمکین، افزایش دعاوی قضایی، فساد اداری ناشی از تفاسیر سلیقه‌ای و ایجاد نااطمینانی اقتصادی برای سرمایه‌گذاران می‌شود (بالدوین و همکاران، ۲۰۱۲: ۲۵–۳۹)؛ بنابراین، کیفیت قانون‌گذاری را باید سرمایه زیربنایی حکمرانی مطلوب تلقی کرد که از طریق شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری، اعتماد متقابل شهروندان و حاکمیت را تحکیم می‌بخشد و ثبات نظم عمومی را تضمین می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ٦٥–۷۲).

۲.۳. نظریه حکمرانی تقنینی و رویکرد چرخه حیات هنجار

نظریه حکمرانی تقنینی به‌عنوان یکی از پیشرفته‌ترین رهیافت‌ها در حقوق عمومی معاصر، فرایند قانون‌گذاری را از رویکرد سنتیِ «تصویب نقطه‌ای و ایستا» به «چرخه پویا و پیوسته از سیاست‌گذاری عمومی» ارتقا می‌دهد. در دیدگاه کلاسیک، قانون‌گذاری تنها با تقدیم طرح یا لایحه به مجلس آغاز می‌شود و با تصویب نهایی و تأیید شورای نگهبان پایان می‌یابد. در برابر، نظریه حکمرانی تقنینی استدلال می‌کند که قانون پایان کار تصمیم‌گیری نیست، بلکه خود یکی از ابزارهای مداخله حاکمیت برای دستیابی به اهداف راهبردی است (مدنی، ۱۳۹۰: ۸۸–۹۵). بر اساس این دیدگاه، تضمین کیفیت هنجارها نیازمند مدیریت یکپارچه در سه مرحله متمایز است: مرحله پیشاتقنینی (نیازسنجی و ارزیابی گزینه‌ها)، مرحله تقنینی (نگارش فنی و تصویب مردم‌سالارانه)، و مرحله پساتقنینی (اجرا، پایش آثار و بازنگری دوره‌ای)

مطالعات تجربی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد کشورهایی که توانسته‌اند بر پدیده تورم قوانین و بی‌کیفیتی مقررات غلبه کنند، مدیریت فرایند قانون‌گذاری را بر پایه زنجیره کامل سیاست‌گذاری استوار ساخته‌اند (بالدوین و همکاران، ۲۰۱۲: ٤٠–۵۸). در این رویکرد نوین، نهاد قانون‌گذار پیش از اقدام به انشای قانون موظف است احراز کند که آیا راه‌حل‌های غیرتقنینی مانند آموزش عمومی، خودتنظیم‌گری صنفی یا ابزارهای اقتصادی می‌تواند مسئله را حل کند یا خیر. هرگاه ضرورت مداخله تقنینی محرز شد، ارزیابی چندبعدی از آثار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و

محیط‌زیستی قانون الزامی می‌شود تا از تحمیل هزینه‌های پنهان بر جامعه و دستگاه اداری پیشگیری شود.

تحلیل تفصیلی چرخه هفت‌گانه حکمرانی تقنینی بیانگر آن است که هر مرحله نقشی بنیادین در ایجاد ارزش افزوده کیفی ایفا می‌کند: نخست، «تشخیص و صورت‌بندی دقیق مسئله» که مانع مداخله تقنینی در موضوعات فرعی می‌شود. دوم، «تحلیل گزینه‌های مداخله» به‌منظور مقایسه راهکارهای حقوقی و غیرحقوقی؛ سوم، «ارزیابی پیشاتقنینی آثار هنجار» به‌منظور سنجش هزینه‌ها در برابر سود مورد انتظار؛ چهارم، «تدوین و نگارش تخصصی پیش‌نویس» بر مبنای اصول زبان‌شناختی و قواعد هنجارنویسی؛ پنجم، «طی تشریفات شفاف تصویب» با مشارکت سازمان‌یافته نهادهای مدنی و دانشگاهی؛ ششم، «اجرای هماهنگ اداری» از طریق تمهید ساختارها و بودجه لازم و هفتم، «ارزیابی پساتقنینی و نظارت بر اجرا» به‌منظور سنجش میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده و انجام اصلاحات لازم (هداوند، ۱۳۹۵: ۹۵–۱۰۸).

این رویکرد چرخه‌ای، پیوند ناگسستنی میان کارآمدی تقنین و مشروعیت مردم‌سالارانه برقرار می‌سازد. کیفیت در نظریه حکمرانی تقنینی تنها یک متغیر فنی و بوروکراتیک نیست، بلکه متضمن پاسخ‌گویی نهاد قانون‌گذار در برابر آثار تصمیمات خویش است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۱۵۰–۱۵٦). زمانی که اطلاعات مربوط به چرخه تقنین به‌صورت شفاف در اختیار افکار عمومی و نخبگان علمی قرار گیرد، عقلانیت جمعی تقویت می‌شود و اعتماد عمومی به هنجارهای مصوب مجلس ارتقا می‌یابد؛ امری که انگیزه تمکین داوطلبانه شهروندان از قانون را به‌شکل چشمگیری افزایش، و هزینه‌های اجرایی و قهری دولت را کاهش می‌دهد.

۴. واکاوی جایگاه بند (۹) سیاست‌های کلی در استقرار نظام تضمین کیفیت تقنین

۱.٤. تحلیل هنجاری الزامات بند (۹) به‌عنوان معیار هنجارگذاری و خط‌مشی قانون‌گذار

ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری از سوی رهبر معظم انقلاب(قدس‌سره) در مهرماه ۱۳۹۸، نقطه عطفی در تاریخ حقوق عمومی و معماری تقنینی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود. در ساختار حقوق اساسی کشور، سیاست‌های کلی ابلاغی بر اساس بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، هنجارهای بالادستی الزام‌آوری هستند که چارچوب هدایت‌کننده و مرزهای صلاحیتی تمامی قوای سه‌گانه، به‌ویژه مجلس شورای اسلامی در فرایند وضع هنجارها، را تعیین می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۸۲–۲۷۵). در این میان، بند (۹) این سیاست‌ها را باید کانونی‌ترین و پیشرفته‌ترین بخش این سند

راهبردی در حوزه تضمین کیفیت تقنین دانست. این بند با صراحت بر اوصافی بنیادین همچون «رعایت اصول قانون‌نویسی و قانون‌گذاری و سازگاری قوانین»، «جلب مشارکت حداکثری مردم و ذی‌نفعان»، «پرهیز از ابهام و کلی‌گویی»، «استحکام در ادبیات حقوقی»، «امکان اجرا و سنجش»، و «پرهیز از تورم قوانین و نسخ‌های ضمنی» تأکید کرده است (وکیلیان، ۱۳۹۹: ۸۵–۱۰۵).

از دید نخست، بند (۹) سیاست‌های کلی در جایگاه «یک معیار هنجاری و ضابطه اعتبارسنجی برای نهاد قانون‌گذار» عمل می‌کند. در این رویکرد، الزامات مقرر در این بند به‌عنوان خط‌کش‌های سنجش انطباق طرح‌ها و لوایح با اصول عقلانیت تقنینی تلقی می‌شود. به این معنا که هیچ پیش‌نویس قانونی نباید در مسیر تصویب قرار گیرد، مگر آنکه ضرورت اجتماعی و توجیه‌پذیری اقتصادی آن بر پایه مطالعات کارشناسی اثبات شده باشد؛ متن آن از حیث ادبیات حقوقی عاری از تعقید و ابهام تفسیری باشد؛ تعارض آن با قوانین موجود مرتفع شده، و منابع مالی و بستر اداری لازم برای اجرای مؤثر آن پیش‌بینی شده باشد (انصاری، ۱۳۹۶: ۱۲۰–۱۳۸). این نگاه هنجاری مانع از تبدیل مجلس به کارخانه تولید قوانین شتاب‌زده، احساسی، واکنشی و زودگذر می‌شود و نمایندگان مجلس را ملزم می‌کند تا در چارچوب موازین تخصصی دست به وضع قاعده بزنند.

از دید دوم که رهیافت توسعه‌یافته و نوآورانه این پژوهش است، بند (۹) تنها مجموعه‌ای از نصایح اخلاقی یا هنجارهای توصیه‌ای نیست، بلکه «مبنای معماری و استقرار نظام جامع مدیریت کیفیت قانون» در کل ساختار حکمرانی تقنینی کشور به‌شمار می‌رود. تحقق واقعی مؤلفه‌هایی مانند شفافیت، قابلیت اجرا، سنجش‌پذیری و پرهیز از تورم قوانین، بدون ایجاد نهادها و ابزارهای متناظر اجرایی امکان‌پذیر نخواهد بود (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۷: ۵۵–۷۰)؛ بنابراین، بند (۹) واجد کارکردی ساختارساز و تحول‌آفرین است که ایجاب می‌کند فرایند تقنین از شکل مکانیکی و خطیِ سنتی خارج شود و به منظومه مهندسی کیفیت مجهز شود؛ منظومه‌ای که در آن ارزیابی تأثیر پیشاتقنینی، استانداردهای الزامی نگارش هنجار، مشارکت ساختاریافته نخبگان، پایش پیوسته پس از اجرا و پالایش مداوم شناسه‌های قانونی از طریق تنقیح تخصصی نهادینه شود (بنی‌عامریان، ۱۴۰۱: ۱۰۳–۱۰۸).

تمایز و تلفیق این دو دیدگاه، راز حل معمای ناکارآمدی تقنین در کشور را آشکار می‌سازد؛ چراکه آسیب‌شناسی تاریخی نشان می‌دهد نظام حقوقی ایران هرگز با کمبود اصول هنجاری روبه‌رو نبوده، بلکه همواره از نبود «سازوکارهای تبدیل هنجار به فرایند اجرایی» رنج برده است. اگر بند (۹) تنها در حد معیار متنی باقی بماند، با گذشت زمان به سرنوشت بسیاری از احکام قانونی معطل دچار

خواهد شد؛ اما اگر به‌عنوان نقشه راه استقرار نظام تضمین کیفیت تقنین تلقی شود، زمینه اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه داخلی هیئت دولت و استقرار ساختارهای مستقل ارزیابی و سنجش کیفیت قانون را فراهم خواهد آورد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۱۱۰–۱۱۷).

۲.٤. چارچوب تحلیلی و پایه‌ریزی الگوی جامع مدیریت کیفیت در چرخه تقنین

طراحی و صورت‌بندی الگوی پیشنهادی مدیریت کیفیت قانون در این پژوهش، ایده ذهنی یا اقتباس انتزاعی نیست؛ بلکه حاصل مطالعه تطبیقی عمیق تجارب پارلمانی کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (به‌ویژه انگلستان و آلمان) و سنتز یافته‌های آسیب‌شناسی نظام تقنین ایران در ادوار گوناگون است. واکاوی بیش از ۱۱۵ سال سابقه قانون‌گذاری در کشور نشان می‌دهد که بیش از ۱۲ هزار عنوان قانون اصلی و الحاقی به‌تصویب رسیده است که بیشتر آن‌ها به‌صورت طرح‌های نمایندگان و بدون برخورداری از مطالعات پشتیبان جامع ارائه شده است (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۷: ۸۸–۷۵). این حجم زیاد از انباشت هنجاری، ضرورت گذار به چارچوب مهندسی کیفیت را اثبات می‌کند؛ چارچوبی که داده‌های تجربی نشان می‌دهد باید پنج حلقه مفقوده را به‌صورت سامانمند به یکدیگر پیوند زند.

در جهان به راهکارهای زیر در حکمرانی تقنینی دقت شده است تا کار قانونگذاری کیفیت پیدا کند. به‌عنوان مثال، ایجاد مراکز مطالعاتی وابسته به مجلس، شبکه‌کردن اندیشکده‌ها به قوه قانونگذار، تعریف طرح‌های کلان ملی در دانشگاه‌ها برای اصلاح فرایندهای رسمی و غیر رسمی پارلمانی و همچنین فکر پیوست‌نگاری قانونی

پایه‌ریزی این الگو بر مبنای تحلیل پنج رکن بنیادین شکل گرفته است:

ـ در رکن نخست (نیازسنجی تقنینی)، داده‌های حقوقی اثبات می‌کند که بخش زیادی از تورم هنجاری ناشی از قانون‌گذاری برای مسائلی است که ماهیت اجرایی یا اخلاقی دارد و اساساً نیازی به وضع قاعده حقوقی عام نداشته است.

در رکن دوم (ارزیابی تأثیر پیشا تقنینی)، تجارب تطبیقی گویای آن است که استقرار فرم‌های ارزیابی اقتصادی و اجتماعی پیش از ورود طرح به صحن مجلس، هزینه‌های تمکین بخش خصوصی و اصناف را تا بیش از ۳۰ درصد کاهش می‌دهد (رادائلی، ۲۰۱۰: ۱٤۰–۱۵۵).

ـ در رکن سوم (تدوین تخصصی)، استقرار ضوابط الزام‌آور نگارش حقوقی، از تفاسیر مبهم و ناهماهنگ دادگاه‌ها جلوگیری می‌کند.

ـ در رکن چهارم (ارزیابی پسا تقنینی)، نبود پایش آثار قوانین پس از تصویب سبب شده است تا قوانین ناکارآمد دهه‌ها در نظام حقوقی باقی بمانند؛

ـ در رکن پنجم (تنقیح مستمر)، پالایش پیوسته، بستر را برای شفافیت منظومه قوانین فراهم می‌سازد (بنی‌عامریان،۱۰۵:۱۴۰۱–۱۱۲).

بر پایه این اطلاعات تحلیلی و مبانی مستخرج از متن سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، این پژوهش «الگوی پنج‌گانه مدیریت کیفیت چرخه تقنین» را به‌عنوان چارچوبی هماهنگ، فرایندمحور و بومی ارائه می‌کند. در این الگو، فرایند قانون‌گذاری از خط مستقیم یک‌سویه به چرخه بازخوردی بسته و خوداصلاح‌گر ارتقا می‌یابد که در آن خروجی هر مرحله، ورودی اعتبارسنجی‌شده مرحله بعدی است و در صورت بروز خطا در اثربخشی، سازوکارهای اصلاحی خودکار فعال می‌شود.

جدول ۱. الگوی جامع مدیریت کیفیت در چرخه تقنین (الگوی پیشنهادی پژوهش)

ردیف	رکن / مرحله	هدف راهبردی	ابزارها و سازوکارهای اجرایی	خروجی مورد انتظار	شاخص‌های اعتبارسنجی
۱	نیازسنجی تقنینی	احراز ضرورت مداخله حقوقی و پرهیز از قانون‌گذاری زائد	مطالعات پیمایشی، سامانه‌های دریافت تقاضای عمومی، تحلیل گزینه‌های غیرتقنینی	گزارش توجیه ضرورت تقنین و اثبات نبود راه‌حل جایگزین	نبود هم‌پوشانی با مقررات موجود و احراز نیاز مبرم
۲	ارزیابی تأثیر پیشاتقنینی	پیش‌بینی و الگوسازی آثار اقتصادی، اجتماعی و مالی هنجار	فرم ارزیابی تأثیر مقررات، تحلیل هزینه ـ فایده، مشورت عمومی با ذی‌نفعان	سند ارزیابی تأثیر پیشاتقنینی منضم به طرح یا لایحه	مثبت‌بودن خالص منافع اجتماعی و برآورد دقیق بار مالی
۳	تدوین و نگارش تخصصی	تضمین صراحت، استحکام و انسجام متن قانون با منظومه حقوقی	دستورالعمل جامع قانون‌نویسی، استفاده از کانون نگارش تخصصی مجلس	پیش‌نویس نهایی منطبق بر فنون هنجارنویسی	ابهام‌زدایی، پیوستگی مواد و انطباق با سیاست‌های کلی
٤	ارزیابی پساتقنینی	سنجش کارآمدی عینی قانون در عمل و پایش آثار ناخواسته	پیمایش‌های میدانی، گزارش‌های نظارتی دوره‌ای، داوری تخصصی اجرا	گزارش عملکرد سه‌ساله یا پنج‌ساله اجرای قانون	میزان تحقق اهداف مدنظر قانون‌گذار و نرخ تمکین شهروندان
٥	بازنگری و تنقیح پیوسته	پالایش منظومه حقوقی، کاهش تورم هنجاری و رفع تعارض‌ها	سامانه ملی تنقیح، شناسه‌های موضوعی جامع، لوایح تنقیحی دوره‌ای	اصلاحیه، ادغام یا اعلام زوشن نسخ قوانین منسوخ	کاهش تعارضات هنجاری و دسترسی‌پذیری آسان شناسه‌های قانونی

همان‌گونه که در جدول نمایان است، وجه تمایز بنیادین این الگو با رویکردهای سنتی در آن است که کیفیت قانون دیگر صرفاً صفت ادبیاتی یا شکلی در زمان انشای مواد نیست، بلکه «نظام پیوسته و هوشمند از تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد» است. در این ساختار، هر رکن به‌عنوان ضامن صحت رکن بعدی رفتار می‌کند و مانع ورود پیش‌نویس‌های کارشناسی‌نشده به چرخه رسیدگی مجلس می‌شود؛ همچنین پیوند میان ارزیابی پساتقنینی و تنقیح مستمر متضمن آن است که قوانین به پدیده‌هایی ابدی و مصون از اصلاح تبدیل نشود و نظام حقوقی همواره از پویایی، چابکی و انطباق با مقتضیات زمان برخوردار باشد (وکیلیان، ۱۳۹۹: ۹۲-۱۱۰).

۵. گذار پارادایمی از «کمیت‌گرایی تقنینی» به «کارآمدی هنجار و امنیت حقوقی

تحلیل تاریخی و تطبیقی منابع حقوق عمومی نشان می‌دهد که دگرگونی بنیادین در نظام‌های تقنینی معاصر، بازتعریف معیار ارزیابی عملکرد مجالس قانون‌گذاری از «فراوانی مصوبات» به «کیفیت، کارآمدی و اثربخشی هنجارها» است. در رویکرد حکمرانی کیفیت‌محور، قانونی موفق و بااعتبار شناخته می‌شود که بتواند مسائل عمومی و نیازهای واقعی شهروندان را با کمترین هزینه مبادله و بیشترین مقبولیت اجتماعی حل‌وفصل کند و در عین حال از استحکام زبانی، انسجام ساختاری و امکان اجرای بلامانع برخوردار باشد (هداوند، ۱۳۹۵: ۱۰۲-۱۱۸). واکاوی بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری گویای آن است که فلسفه حاکم بر این سند بالادستی، ترجیح قطعی کیفیت ماهوی بر توسعه کمّی مقررات است؛ چرخشی راهبردی که نظام حقوقی ایران را به‌سمت انضباط‌بخشی تقنینی هدایت می‌کند.

یکی از محوری‌ترین دستاوردهای حاکمیت کیفیت در فرایند تقنین، تحکیم و گسترش «امنیت حقوقی» به‌عنوان یکی از ارکان غیر قابل تفکیک اصل حاکمیت قانون است. امنیت حقوقی متضمن آن است که شهروندان، فعالان اقتصادی و کارگزاران اجرایی بتوانند با اطمینان کامل از ثبات، شفافیت و روشنی هنجارها، رفتارهای فردی و حقوقی خود را تنظیم و پیامدهای آن را پیش‌بینی کنند (انصاری، ۱۳۹۶: ۱۳۵-۱۵۰). در نقطه مقابل، وضع قوانین خلق‌الساعه، مبهم، متناقض و دارای نسخ‌های مکرر، پیش‌بینی‌پذیری نظام حقوقی را مخدوش می‌سازد و با ایجاد ناامنی اقتصادی، خطرپذیری سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد و دادگستری را با حجم انبوهی از دعاوی ناشی از تفاسیر متشتت روبه‌رو می‌سازد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۱۵۲-۱۶۰).

در راستای تثبیت امنیت حقوقی و تحقق عینی بند (۹)، استقرار ابزار «ارزیابی تأثیر پیشاتقنینی» نقشی بی‌بدیل ایفا می‌کند. تجارب تطبیقی در کشورهای پیشرو اثبات کرده است که انجام ارزیابی‌های همه‌جانبه پیش از تصویب، با آشکارسازی پیامدهای منفی و هزینه‌های اجرایی طرح‌ها و لوایح، از تصویب هنجارهای ناکارآمد و پرهزینه پیشگیری می‌کند (رادائلی، ۲۰۱۰: ۱٤۵–۱٦۰). در الگوی پیشنهادی این پژوهش، ارزیابی تأثیر صرفاً ضمیمه‌ای تشریفاتی نیست، بلکه پیش‌شرط قانونیِ ورود هر طرح و لایحه به صحن علنی مجلس شورای اسلامی است تا پشتوانه پژوهشی و محاسباتی قوانین تضمین شود.

۶. پیشنهادهای راهبردی برای عملیاتی‌سازی کیفیت تقنین در نظام حقوقی ایران

بر پایه یافته‌های تحلیلی این پژوهش، ارتقای کیفیت قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران تنها با تکیه بر توصیه‌های اخلاقی یا اصلاحات شکلی نگارش محقق نخواهد شد؛ بلکه نیازمند تحول در رویه‌های تقنینی، بازآفرینی سازوکارهای اساسی و استقرار الزامات نهادی تضمین کیفیت است. در این چارچوب، راهکارهای عملیاتی زیر پیشنهاد می‌شود:

نخست، الزام قانونی به ارائه «گزارش ارزیابی تأثیر تقنینی» به‌عنوان پیوست اجباری تمامی طرح‌ها و لوایح؛ به‌گونه‌ای که آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه داخلی هیئت دولت اصلاح شود و اعلام وصول هرگونه طرح یا تصویب لایحه منوط به وجود گزارش مستند کارشناسی متضمن تحلیل هزینه ـ فایده، ارزیابی آثار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و برآورد دقیق بار مالی بر بودجه عمومی شود (وکیلیان، ۱۳۹۹: ۱۰۵–۱۲۰).

دوم، نهادینه‌سازی سازوکار «ارزیابی پساتقنینی» در ساختار نظارتی مجلس؛ به‌گونه‌ای که کمیسیون‌های تخصصی مجلس مکلف شوند قوانین مادر و بنیادین را پس از گذشت سه تا پنج سال از اجرای آزمایشی یا دائمی، از حیث میزان تحقق اهداف، نرخ تمکین اجتماعی و پیامدهای ناخواسته مورد پایش میدانی قرار دهند و در صورت ناکارآمدی، لوایح یا طرح‌های اصلاحی و تنقیحی را تدوین کنند (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۷: ۸۸–۱۰٤).

سوم، تدوین و ابلاغ «دستورالعمل جامع و الزام‌آور قانون‌نویسی ملی» با تکیه بر اصول استانداردسازی اصطلاحات حقوقی، ساختاربندی مواد و انطباق متن پیش‌نویس‌ها با ادبیات فاخر حقوقی و پرهیز جدی از ارجاعات مجهول، عبارات کشسان و واگذاری‌های بی‌ضابطه اختیار به آیین‌نامه‌های اجرایی (هداوند، ۱۳۹۵: ۱۱۰–۱۲۵).

چهارم، تسریع در فرایند تنقیح تخصصی و موضوعی قوانین از طریق تقویت معاونت قوانین مجلس و معاونت حقوقی ریاست جمهوری و ایجاد بسترهای هوشمند داده‌کاوی حقوقی برای شناسایی خودکار تعارضات هنجاری و ارائه لوایح جامع تنقیحی به‌منظور پالایش شناسه‌های قانونی منسوخ (بنی‌عامریان، ۱۴۰۱: ۱۱۲–۱۲۰).

نتیجه‌گیری

کیفیت قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی معاصر، ستون فقرات حکمرانی مطلوب و سنگ بنای تحقق حاکمیت قانون و توسعه پایدار به‌شمار می‌رود. این پژوهش با واکاوی ادبیات نظری حقوق عمومی، تجارب تطبیقی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و تحلیل اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران نشان داد که هنجار تقنینی معتبر، هنجاری نیست که تنها از مجرای تشریفات صوری و شکلی مجلس عبور کرده باشد؛ بلکه متضمن عقلانیت ماهوی، توجیه‌پذیری اجتماعی، کارآمدی اقتصادی، شفافیت زبانی و امکان اجرای بدون تعارض در ساختار اداری کشور است.

تحلیل موشکافانه بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری اثبات کرد که این سند بالادستی نقطه پایانی بر دهه‌ها کمیت‌گرایی و تولید تورم‌گونه قوانین در ایران است. با این حال، مهم‌ترین یافته این پژوهش آن است که تبدیل ظرفیت‌های هنجاری این بند به دستاوردهای ملموس، نیازمند گذار بنیادین از رویکرد سنتی «تولید قانون» به رویکرد نوین «مدیریت کیفیت چرخه تقنین» است. تحقق این گذار بدون آماده‌سازی ابزارهای عملیاتی و نهادسازی هوشمند ممکن نیست و نیازمند پیوند ارگانیک میان پنج رکن نیازسنجی، ارزیابی تأثیر پیشاتقنینی، تدوین تخصصی، ارزیابی پساتقنینی و تنقیح مستمر در یک چرخه بازخوردی خوداصلاح‌گر است.

سرانجام، استقرار این الگوی پنج‌گانه نه‌تنها به مهار تورم تقنینی، زدودن قوانین زاید و کاهش چشمگیر تعارضات هنجاری در محاکم دادگستری منجر خواهد شد، بلکه با افزایش صراحت، پیش‌بینی‌پذیری و ثبات هنجارها، امنیت حقوقی شهروندان و فعالان اقتصادی را ارتقا می‌بخشد. عملیاتی‌سازی این الگو از مجرای اصلاح ساختاری آیین‌نامه داخلی مجلس و استقرار الزامات شواهدمحور در تدوین پیش‌نویس‌ها، زمینه شکل‌گیری پارلمانی کارآمد، پاسخ‌گو و کیفیت‌محور را در تراز جمهوری اسلامی ایران فراهم خواهد ساخت.

فهرست منابع

انصاری، باقر (۱۳۹۶). **حقوق اساسی، شفافیت و امنیت حقوقی در پرتو کیفیت هنجارگذاری**، تهران: نشر میزان.

انصاری، باقر (۱۳۹۸). اصل امنیت حقوقی و جایگاه آن در رویه نظارتی مراجع صیانت از قانون اساسی، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، ۲۱(۶۳): ۱۴۲-۱۱۵.

بنی‌عامریان، زهره (۱۴۰۱). **اصول و قواعد حاکم بر تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران**، تهران: نشر محراب.

بنی‌عامریان، زهره (۱۴۰۲). تحلیل تطبیقی سازوکارهای تنقیح و پالایش قوانین در حقوق عمومی ایران و فرانسه، **مجله مطالعات حقوقی**، ۱۵(۲): ۱۱۰-۸۵.

پژوهشگاه قوه قضاییه (۱۴۰۰). **مجموعه گزارش‌های ارزیابی کیفی قوانین و اثرات آن بر تراکم دعاوی در محاکم**، تهران: انتشارات پژوهشگاه قوه قضاییه.

حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۹۷). **بایسته‌های حقوق پارلمانی و آسیب‌شناسی ساختار هنجارسازی در ایران**، تهران: انتشارات مجد.

حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۹۹). نقش نظارت پساتقنینی در ارتقای کارآمدی پارلمان، **فصلنامه حقوق اساسی**، ۱۷(۳۳): ۶۸-۴۵.

حبیب‌نژاد، سید احمد و درویش‌پور، مهدی (۱۴۰۱). تحلیل ابعاد تفکیک تقنین از صلاحیت‌های مقررات‌گذاری اجرایی در پرتو سیاست‌های کلی، **مطالعات حقوق تطبیقی**، ۱۳(۱): ۱۲۵-۱۰۱.

راسخ، محمد (۱۳۹۳). **حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش**، جلد اول، تهران: نشر طرح نو.

راسخ، محمد و زاهدیان، هادی (۱۳۹۷). قانون‌شناسی عقلانی و مشروعیت هنجار تقنینی، **فصلنامه تحقیقات حقوقی**، ۲۱(۸۳): ۲۴۰-۲۱۵.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸). ابلاغیه مقام معظم رهبری، **روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران**، شماره ۲۱۷۲۵.

شاهچراغی، سید محمدحسین (۱۴۰۲). ارزیابی تأثیر مقررات (RIA) به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری عمومی، **فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی**، ۹(۳): ۹۴-۷۵.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵). **حقوق اداری**، چاپ بیستم، تهران: انتشارات سمت.

طاهری‌نسب، سید یزدالله (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی شیوه‌های نسخ قوانین در نظام قانون‌گذاری ایران، **دوفصلنامه دانشنامه‌های حقوقی**، ۳(۷): ۸٤-۵۹.

علی‌اکبری، جواد (۱٤۰۰). پدیدارشناسی تورم تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ علل و پیامدها، **مجله تحقیقات حقوقی تطبیقی**، ٤(۱۲): ۱۵۸-۱۳۳.

قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۹۰). **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر میزان.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳٦۸). مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳٦۸، **روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران**.

قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۳۸۹). مصوب ۲۵/۰۳/۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی، **روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران**.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۸٦). **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، چاپ پنجاه و ششم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). **فلسفه حقوق: منطق حقوق**، جلد سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). **گزارش راهبردی درباره چگونگی پیاده‌سازی بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری**، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱٤۰۱). **گزارش تطبیقی ارزیابی پساتقنینی در مجالس منتخب دنیا**، تهران: دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی.

مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۹۰). **کلیات حقوق اساسی**، تهران: نشر پایدار.

مهدی‌زاده، جواد (۱٤۰۱). ارزیابی اقتصادی حقوق و نقش آن در بهبود محیط کسب‌وکار، **فصلنامه مطالعات حقوق اقتصادی**، ۲(٤): ۲۱۰-۱۸۵.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد اول، اصول و مبانی کلی، تهران: نشر میزان.

هاشمی، سید محمد (۱٤۰۳). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، ویرایش جدید، تهران: نشر میزان.

هداوند، محمد (۱۳۹۵). **اصول و فنون قانون‌نویسی و قاعده‌گذاری اداری**، تهران: نشر میزان.

وکیلیان، حسن (۱۳۹۶). **کارکرد هنجارگذاری پارلمان در ترازوی دموکراسی مشورتی**، تهران: انتشارات خرسندی.

وکیلیان، حسن (۱۳۹۹). بازخوانی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در پرتو دکترین تقنین بهتر، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، ۲۲(۶۸): ۱۰۶-۷۵.

وکیلیان، حسن و صادقی، محسن (۱۴۰۰). تحلیل مفهوم عقلانیت تقنینی در فلسفه قانون‌گذاری لوک وینتگنس، **مجله مطالعات حقوق عمومی**، ۵۱(۲): ۵۰۵-۵۲۷.

Refrences

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice** (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

De Benedetto, M., Lupo, N., & Rangone, N. (2020). **The Quality of Legislation: Principles and Instruments**. Oxford: Hart Publishing.

European Commission. (2021). **Better Regulation Guidelines. Commission Staff Working Document**, SWD (2021) 305 final, Brussels.

Mader, L. (2001). Evaluating the effect: A contribution to the quality of legislation, **Statute Law Review**, 22(2), 119–131.

OECD. (2012). **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2020). **Regulatory Impact Assessment: Better Regulation Practices across the OECD**. Paris: OECD Publishing.

COPYRIGHTS
© 2024 by the authors. Published by The National Defense University. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

