

ارزیابی پیش‌نویس قوانین در هلند

این نوشتار، ترجمه یک بخش از اثری با مشخصات زیر است:

Symen Formsma, "Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe* (Cambridge: Kluwer Law International, 1998), pp. 213-225.

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۳۱۵۹

مردادماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	۱. رویکرد هلند: تشویق و تنبیه
۳.....	۲. خاستگاه‌ها
۷.....	۳. عناصر شاخص رویکرد هلند
۱۲.....	۴. عملکرد مثبت پس از دو سال
۱۸.....	۵. انتقادات
۲۰.....	۶. شیوه‌های تنبیهی و نیز تشویقی
۲۴.....	نتیجه‌گیری
۲۴.....	پیوست - فهرست سؤالات قابل اعمال بر پیش‌نویس قانون



ارزیابی پیش‌نویس قوانین در هلند^۱

چکیده

نظام سیاسی هلند به‌منظور پیشگیری بروز آثار ناخواسته و نامطلوب قانونگذاری، ارزیابی آثار قانونگذاری پیش از اجرای قوانین را جدی گرفته و در سال ۱۹۹۴ روش جدیدی را برای ارزیابی قانونگذاری تدوین کرده است. نویسنده (سایمن فورمزما)^۲ کوشیده است ویژگی‌های رویکرد هلند در این زمینه را شرح دهد و در بخش دیگر، نتایج رویکرد جدید را پس از دو سال اجرا تبیین کند. در بخش تشویق و تنبیه، ابزارهایی مورد توجه قرار گرفته که برای اجرای ارزیابی پیش‌نویس قوانین مفید به‌نظر می‌آیند.

یکی از نکات قابل توجه این مقاله، بررسی اقدامات مقررات‌زدایی است. مقررات‌زدایی در بیشتر کشورها تنها محدود به بررسی قوانین موجود نیست، بلکه بهبود کیفیت قوانین و مقررات جدید را نیز دربر می‌گیرد.

در راهبرد هلند برای ارزیابی پیش‌نویس قوانین، اصل بر رویکرد مشتری‌محوری است تا نهادهایی که معیارها را تدوین می‌کنند، قادر به انجام سریع و ساده کارکردهای خود باشند. عناصر شاخص رویکرد هلند در این زمینه عبارتند از:

۱. این نوشتار، ترجمه یک بخش از اثری با مشخصات زیر است:

Symen Formsma, "Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe* (Cambridge: Kluwer Law International, 1998), pp. 213-225.

۲. وزیر امور اقتصادی هلند.

«همکاری» وزارتخانه‌های مرتبط، «سؤالات خاص» در مورد تأثیرات تجاری، زیست‌محیطی و نتایج آن برای امکان تحقق و قابلیت اجرا، «گزینش» نظامی که در آن مقامات دولتی تمام مقررات بالقوه را در تمام جنبه‌های مرتبط ارزیابی می‌کنند، «اطلاعات عمومی» در مورد آثار مثبت و یا منفی مقررات که در مقدمه توجیهی آن مقررات ارائه می‌شود و تأسیس «دفتر کمک‌رسانی» برای تأمین اطلاعات و پیشنهاد کمک برای گردآوری اطلاعات مربوط به آثار قانون پیشنهادی.

در انتهای این مقاله ضمیمه‌ای جالب توجه شامل فهرست سؤالات قابل اعمال بر پیش‌نویس قانون در سه قسمت آثار تجاری، تأثیرات زیست‌محیطی، و امکان تحقق و قابلیت اجرا ذکر شده است. وزارتخانه‌های هلند مکلفند در تدوین پیش‌نویس قوانین، پاسخ به سؤالات مطرح شده را در مقدمه توجیهی یا ضمیمه توضیحی لایحه قید کنند. اگر وزارتخانه‌ای (به اندازه کافی) به سؤالات مطرحه پاسخ ندهد، وزارت دادگستری می‌تواند با ارائه لایحه پیشنهادی به شورای وزیران مخالفت کند.

۱. رویکرد هلند: تشویق و تنبیه

هدف قانونگذاری در وهله اول، دستیابی به آثار مثبت اجتماعی است. البته اغلب با آثار (جانبی) ناخواسته‌ای نیز همراه می‌شود که دامنه و ویژگی‌های آن در زمان قانونگذاری مشخص نبوده است. در نتیجه، قانونگذاری می‌تواند به صورت ناخواسته منجر به تضعیف سایر اهداف اصلی سیاست‌های دولت شود.

برای پیشگیری از چنین آثار ناخواسته‌ای، هلند تصمیم به ارزیابی آثار



قانونگذاری پیش از اجرای قوانین گرفته است. بنابراین هدف از چنین ارزشیابی، تقویت رویه تصمیم‌گیری متعادل‌تر است. در سال ۱۹۹۴ هلند، روش جدید خاص خود را برای ارزیابی قانونگذاری تدوین کرد.

نوشتار حاضر با شرح مختصری از تاریخ پیشین ارزیابی قوانین پیشنهادی در هلند آغاز می‌شود. در بخش بعد، ویژگی‌های رویکرد هلند شرح داده می‌شود و در بخش دیگر، نتایج رویکرد جدید، هم عناصر مثبت و هم نظرات انتقادی، پس از دو سال اجرا ارائه می‌شود. در بخش تشویق و تنبیه، ابزارهایی مورد بررسی قرار می‌گیرند که برای اجرای ارزیابی پیش‌نویس قوانین به‌کار می‌آیند. بخش آخر دربر دارنده مثال‌هایی از ارزشیابی موارد خاص است.

۲. خاستگاه‌ها

علاقه حکومت به نتایج اقدامات خود آرزوی جدیدی نیست، بلکه اشتیاق برای تثبیت آثار قانونگذاری در سال‌های اخیر به شکل فزاینده‌ای افزایش یافته است. تغییرات درون حکومت، تا حدی به دلیل تغییرات محیط اقتصادی و اجتماعی و همچنین نگرش‌های جدید به نقش حکومت در جامعه، موجب ترسیم نظام‌مند نتایج قانونگذاری شده است. شیوه نظارت حکومت و سطح و قالب قانونگذاری در نتیجه این جهت‌گیری‌های جدید به کلی تغییر یافته است. طرح کلی پیشرفت‌ها و مشکلات موجود در ۱۵ سال اخیر منجر به روش فعلی ارزیابی قوانین پیشنهادی شده است که در ادامه ارائه می‌شود.

۱-۲. سیاست‌ها

در اوایل دهه ۱۹۸۰ در هلند آگاهی در مورد این مسئله افزایش یافت که بسیاری از اشکال اقدامات دولت منجر به هزینه‌های پیش‌بینی نشده می‌شود: «در زمینه اقتصادی، بر مخارج عمومی و مسئولیت عمومی به‌طور دقیق نظارت می‌شود، درحالی که آثار اقتصادی بسیاری از اشکال مداخلات دولت که مخارج آنها به‌روشنی مشخص نیست مغفول باقی می‌مانند»^۱. در همین زمان بود که پارلمان از دولت خواست که توجه نظام‌مندی به نتایج تصمیمات دولت برای جامعه تجاری معطوف می‌کند.

در دهه ۱۹۹۰ بود که این آگاهی از هزینه‌ها فراگیر شد. باز هم پارلمان اولین نهادی بود که خواستار ارزیابی آثار زیست‌محیطی شد. در کمال تعجب سال‌ها طول کشید تا وزیران و وزارتخانه‌های متبوعشان به این حوزه‌ها توجه نشان دادند.

۲-۲. مقرراتگذاری فزاینده

«در طول سالیان، نقش دولت در جامعه به‌شکل روزافزونی اهمیت یافته است. این پیشرفت گاه به صورتگذاری تعریف شده است که در آن «دولت نگهبان» که وظیفه اصلی‌اش محدود به مدیریت کلی، دادگستری و امنیت داخلی و خارجی بود به دولت رفاه کنونی که در بسیاری از زمینه‌ها مقرراتگذاری می‌کند و مسئولیت مشخصی برای بازتوزیع ثروت دارد، تبدیل شده است»^۲. این گذار در تمام کشورهای صنعتی

1. See L. van der Geest, 'Verborgen Beleidskosten', ESB (7 October 1981), p 973.

2. Miljoenennota 1982, TK 17100, 1981, p 61.



غربی همراه با رشد سریع در قانونگذاری بود. «سازمان بازرسی هلند»^۱ در گزارش خود با عنوان «قانونگذاری: ساختار، رویه‌ها و محصول» آورده است که تعداد مقامات مقرراتگذار در وزارتخانه‌های مختلف در بین سال‌های ۱۹۸۳-۱۹۹۱ از ۱۹۸۱ به ۱۳۲۰ (افزایش ۳۵ درصدی) افزایش یافته است.^۲ گرچه این افزایش به‌خودی‌خود عجیب نیست، اما چنین پدیده‌ای در دوره کاهش هزینه‌های دولت اتفاق افتاده است. به‌طور کلی این موضوع مورد توافق است که بسیاری از معیارهای مقرراتگذاری از دید اجتماعی، واجد ارزشی بلندمدت هستند. اما در ده تا پانزده سال اخیر، جنبه‌های منفی مقرراتگذاری به شکل روزافزونی موجب نگرانی شده است. ممکن است کاهش دادن هزینه‌های دولت منجر به مقرراتگذاری بیشتر شده باشد. در بسیاری از موارد، «اقدامات مقرراتگذاری می‌تواند جایگزینی برای مخارج مستقیم دولت یا مقررات مالیاتی باشد».^۳

۲-۳. همه سؤال‌ها برای همه مقررات

از سال ۱۹۸۰ بسیاری از کشورها رویه‌های قانونگذاری خود را مورد بازبینی قرار دادند. در اصل این اقدامات ماهیتی حقوقی داشتند و با هدف ساده‌سازی و کاهش حجم قوانین و مقررات انجام می‌شدند. به این منظور، فهرستی از سؤالات راجع به موضوعاتی تهیه شد که تمام مقررات باید براساس آن ارائه می‌شدند. یکی از

1. General Chamber of Audit

2. Wetgeving: organisatie, proces en product, TK 23710, nos 1-2, 1994, p 10.

3. OECD, The Role of Public Sector (Paris, 1985), p 85.

اشکالات این رویکرد آن بود که این سؤالات صرفنظر از ارتباطشان با مقررات باید پاسخ داده می‌شدند. این موضوع علاوه بر این واقعیت که سؤالات به شیوه‌ای کاملاً انتزاعی طرح شده بودند، موجب پاسخ‌های کلیشه‌ای و غیرمفید می‌شد. به علاوه وزیران می‌توانستند به راحتی با پاسخ‌های سطحی مانند «آثار احتمالی این قانون قابل پذیرش است و با توجه به اهمیت آن هزینه‌های لازم قابل توجیه هستند» سؤالات را کنار بگذارند.

۴-۲. [مقررات] کمتر اما بهتر

در سال ۱۹۹۴ ائتلاف تازه [حزب] کار - لیبرال آثار منفی مقرراتگذاری افراطی^۱ را بر پیشرفت‌های استخدامی و اقتصادی و کیفیت زندگی در هلند مورد شناسایی قرار داد. در توافقنامه سال ۱۹۹۴ این ائتلاف آمده است: «با قانونگذاری کمتر و فشار اداری و پشتیبانی و درک بیشتر ابتکارات شخصی، رشد چشمگیر امور تجاری و استخدامی امکانپذیر است».^۲ چند ماه بعد کابینه برنامه رویکردی به «بازار، عملکرد، مقررات زدایی و کیفیت قانونگذاری»^۳ را ارائه کرد. در این برنامه دولت باز هم به نحو فعال به ارزیابی قانونگذاری برای تقویت کیفیت قانونگذاری در رابطه با آثار تجاری در ترکیب با نتایج آن برای محیط زیست و امکان تحقق و قابلیت اجرای قوانین ادامه داد.

1. Over-regulation

2. Regeerakkoord, TK 23715 no 11, 1994.

3. Marketwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, TK 24036 no 1, 1994.



منبع جدید اتحادیه اروپا برای قانونگذاری

بسیاری از دولت‌ها اکنون تلاش می‌کنند که گرایش خود را به مقرراتگذاری افراطی در سطح ملی کنترل کنند. اما همزمان سازوکار جدید مقرراتگذاری برای دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در بروکسل ایجاد شده است. در سال ۱۹۹۰ بروکسل ۵۹ دستور راهنما منتشر کرده است که هلند باید آنها را اجرا کند. در سال ۱۹۹۱ این رقم به ۹۶ و در سال بعد به ۱۲۰ افزایش یافت.^۱ به تأثیر فزاینده اتحادیه اروپا بر قانونگذاری ملی در پژوهش‌های دیگر نیز اشاره شده است.^۲ در سال ۱۹۹۰ در ۲۴ درصد قوانین دارای آثار تجاری هلند نشانه‌ای از دستور راهنماهای منتشره بروکسل قابل مشاهده بود، در سال ۱۹۹۳ این رقم به بیش از ۵۰ درصد افزایش یافت. این رشد سریع در قانونگذاری اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲ به دلیل وحدت اروپا، به حداکثر خود رسید. اطلاعات جدیدتر در رابطه با قوانین دارای آثار زیست‌محیطی نشانگر آن است که در واقع تعداد دستور راهنماهای منتشره توسط بروکسل از زمان وحدت کاهش یافته است.^۳

۳. عناصر شاخص رویکرد هلند

از میانه دهه ۱۹۸۰، برنامه‌های مقررات‌زدایی که در اصل واجد ماهیتی حقوقی بودند، بیشتر اقتصاد - محور شدند. نتایج قانونگذاری روز به روز مهمتر می‌شد. بعدها، هلند

1. Supra n 3.

2. EIM, Verkenning regelgeving met bedrijfseffecten 1990-1993 (Zoetermeer, 1995).

3. EIM, Verkenning regelgeving met bedrijfseffecten 1990-1993 (Zoetermeer, 1996).

زمینه را به دلیل نگرانی از آثار زیست‌محیطی و نتایج قانونگذاری برای نهادهای مجری و قضایی بیش از پیش توسعه داد.

اقدامات مقررات‌زدایی در بیشتر کشورها تنها محدود به بررسی قوانین موجود نیست. این کشورها همچنین به دنبال بهبود کیفیت قوانین و مقررات جدید هستند. در کل هر دولتی روال خود را برای ترسیم آثار قانونگذاری دنبال می‌کند. اغلب دولت‌ها اصول راهنمایی برای تهیه پیش‌نویس قوانین و مقررات تعریف می‌کنند. این موضوع در میانه دهه ۱۹۸۰ (در کشورهایی مثل کانادا، آلمان، ژاپن، هلند، بریتانیا و ایالات متحده) و در میانه دهه ۱۹۹۰ (اتحادیه اروپا، فنلاند، اتریش و اسپانیا) اتفاق افتاد.

تقریباً همه کشورها آثار قانونگذاری را در این اصول راهنما مورد توجه قرار داده‌اند. در برخی کشورها مانند هلند و بریتانیا ارزیابی این نتایج الزامی است اما در سایر کشورها این امر بسته به اختیار هر یک از وزیران است.

هلند روال خود را دو سال پیش در راهبردی برای ارزیابی پیش‌نویس قوانین بنیان کرد. در این راهبرد اصل بر رویکردی مشتری - محور گذاشته شده است تا نهادهایی که معیارها را تهیه می‌کنند قادر به انجام سریع و ساده فعالیت سازند. گاه برخی از ابزار و روش‌های رویکرد رو به تکامل توسط سایر کشورها نیز اعمال شده است اما برخی از آنها خاص هلند است.

در ادامه به عناصر شاخص رویکرد هلند می‌پردازیم.



۳-۱. همکاری

وزارتخانه‌های امور اقتصادی، محیط زیست و دادگستری برای ارزیابی قوانین پیشنهادی همکاری نزدیک دارند. این همکاری نه تنها در زمینه موضوعات ارزیابی مانند تعیین آثار قانونگذاری بر صنعت و محیط زیست، و همچنین امکان تحقق و قابلیت اجرا جهت بهبود کیفیت روند تصمیم‌گیری اهمیت دارد، بلکه سایر زمینه‌ها مانند پشتیبانی سازمانی برای گردآوری معیارها نیز موضوع همکاری است.

۳-۲. سؤالات خاص

این معیار دربرگیرنده تعدادی از سؤالات مشخص در مورد تأثیرات تجاری، زیست‌محیطی و نتایج آن برای امکان تحقق و قابلیت اجراست. روش طرح سؤالات را در دسترس بودن اطلاعات تعیین می‌کند. برای مثال حتی کسانی که متخصص محیط زیست نیستند باید بتوانند نظری در مورد کاهش یا افزایش مصرف انرژی به موجب پیش‌نویس پیشنهادی ارائه کنند. اتحادیه اروپا نیز با «گزارش تأثیر» خود رویکرد مشابهی را اتخاذ کرده است. وزارتخانه‌ها پاسخ به سؤالات را در ضمیمه توضیحی یا یادداشت توضیحی پیوست به پیش‌نویس قانون بایگانی می‌کنند.

۳-۳. گزینش

به‌طور کلی، کشورها نظامی را اعمال می‌کنند که در آن مقامات دولتی تمام مقررات بالقوه را در تمام جنبه‌های مرتبط ارزیابی می‌کنند. اتحادیه اروپا با نگاهی به گذشته،

تعداد محدودی از قوانین را به‌منظور ارزیابی آثار تجاری و زیست‌محیطی برگزیده است (به‌ترتیب، ستاره سبز و گزارش تأثیر). هلند نه تنها تصمیم دارد که در تعداد مقررات انتخابی گزینشی عمل کند بلکه در تعداد سؤالاتی نیز که برای وزارتخانه‌ها مطرح می‌شود، گزینشی عمل می‌کند. وزارتخانه‌هایی که گردآوری معیارها را انجام می‌دهند، گروهی کاری تشکیل داده‌اند که این گزینش را انجام می‌دهند. این گروه کاری معیار حاکم بر گزینش را نیز تعیین می‌کند. معیارها عبارتند از:

- قانونگذاری در سطح ملی،

- قانونگذاری که احتمال دارد آثار ماهوی بر تجارت، محیط زیست، امکان تحقق

و قابلیت اجرا داشته باشد،

- قانونگذاری اتحادیه اروپا که الزاماتی بر خط‌مشی ملی دارد،

- سازگاری سازمانی با قانونگذاری مالی (مالیات‌ها، اضافه‌بها و عوارض).

این گزینش با این واقعیت نمایان می‌شود که دولت تنها ۸ تا ۱۰ درصد مقررات

سالانه را برای ارزیابی انتخاب می‌کند. به‌علاوه، در دو سال اخیر حتی یک وزارتخانه

هم مجبور نشده است به همه سؤالات مربوط به یک مقررات پاسخ دهد.

رویکرد گزینشی همچنان نشانگر تصویر کلی است

سالانه حدود ۲۰ درصد حجم مقررات بر صنعت تأثیر دارند. این درصد برای محیط

زیست در حدود ۵ درصد است.^۱ یکی از معیارهای گزینش آن است که نتایج باید

برای دست‌کم یکی از این زمینه‌ها قابل ملاحظه باشد. در عمل، حدود نیمی از قوانین

1. See the EIM reports cited at supra nn, 8 and 9 respectively.



که بر تجارت اثر دارند و تمام قوانینی که نتایج ضمنی بر محیط زیست دارند گزینش می‌شوند. وزارتخانه‌های محیط زیست و امور اقتصادی نتایج این رویکرد گزینشی را در سال گذشته پارلمانی مورد توجه قرار داده‌اند. آنها به این نتیجه رسیدند که تنها تعداد بسیار محدودی از مقررات به اشتباه در فرآیند ارزیابی نادیده گرفته می‌شوند. این مقررات در حدود ۱۰ مقرر (۱ تا ۲ درصد) است.^۱ در رابطه با امکان تحقق و قابلیت اجرا نیز خسارتی که از رویکرد گزینشی به وجود می‌آید ناچیز است.

۳-۴. دفتر کمکرسانی

برآورده کردن نگرش دقیق بر آثار پیش‌نویس قوانین در تمام موارد آسان نیست. به‌همین دلیل وزارتخانه‌های محیط زیست، دادگستری و امور اقتصادی یک دفتر کمکرسانی برای تأمین اطلاعات و پیشنهاد کمک برای گردآوری اطلاعات مربوط به آثار قانون پیشنهادی تأسیس کرده‌اند. اگر نیاز به پژوهش باشد، تأمین مالی آن با مشارکت این دفتر کمکرسانی انجام خواهد شد.

۳-۵. اطلاعات عمومی

اطلاعات در مورد آثار مثبت و یا منفی مقررات در مقدمه توجیهی آن مقررات ارائه می‌شود. این وضعیت به دیگران اجازه می‌دهد که با استفاده از این اطلاعات قضاوت خود را در مورد پیشنهادات داشته باشند. به‌طبع، ماهیت و موقعیت عمومی این اطلاعات در

1. Research voor beleid, Evaluatie interdepartmental werkgroep voorgenomen regelgeving, de ministeriele regelingen (Leiden, 1996).

کشورهای مختلف متفاوت است. در ژاپن این اطلاعات محرمانه است درحالی که در اتحادیه اروپا گزارش تأثیر به شکل پیوست به پیش‌نویس قانون ضمیمه می‌شود.

۴. عملکرد مثبت پس از دو سال

به‌تازگی ارزیابی اولیه خارجی این روش انجام شده است.^۱ در این بخش علاوه بر نتایج این ارزیابی، برخی ملاحظات در مورد ارزیابی قانونگذاری نیز ارائه می‌شود. تفاوت اصلی با گذشته آن است که وزارتخانه‌ها اکنون به‌واقع آثار مقررات جدید را ارزیابی می‌کنند. امروزه دیگر از عبارت کلیشه‌ای «این مقررات دربر گیرنده نتایج مثبت برای محیط زیست و تجارت است» استفاده نمی‌شود. اکنون توضیح اغلب از یک پاراگراف یا بیشتر در مورد آثار تشکیل می‌شود. این توضیحات به‌عنوان دلایل اصلی انتخاب‌های صورت گرفته در مقررات مورد نظر ارائه می‌شوند. «این رویکرد تاکنون نتایجی را برای کیفیت فنی قوانین دربر داشته است: ساختار قوانین منطقی‌تر شده و مقررات ساختار بهتری دارند».^۲ توجهی که اکنون به آثار قوانین اختصاص می‌یابد به این معنا است که وزارتخانه‌ها دقیق‌تر اهداف مقررات را در نظر می‌گیرند و در نتیجه آن را بهتر طرح‌ریزی می‌کنند. نکات زیر نقاط قوت رویکرد هلند را نشان می‌دهد.

1. IME Consult, Evaluatie interdepartementale werkgroep voorgenomen regelgeving (Nijmegen, 1996).

2. **Ibid.**



۴-۱. گزینش: کمک به وزارتخانه و دفتر کمک‌رسانی

رویکرد گزینشی وزارتخانه‌ها را تشویق می‌کند که رویکردی جدی به معیارهای مورد نیاز مقررات و سؤالات منتخب دولت در پیش گیرند. این رویکرد به دفتر کمک‌رسانی از این جهت کمک می‌کند که به تمام پرونده‌ها به‌نحو مناسب رسیدگی کند و اطلاعات را جمع‌آوری کند. گزینش از دو جهت یاری‌رسان است: سازمان این فرآیند برای دفتر کمک‌رسانی و وزارتخانه‌ها و کیفیت آزمون‌هایی که انجام می‌شوند.

۴-۲. شمول (منظور کردن) تأثیرات مثبت

زمانی که ماهیت تأثیرات مطرح می‌شوند، دولت موضعی خنثی اتخاذ می‌کند. این وضعیت بدان معناست که دولت خواهان آن است که تأثیرات مثبت و منفی به‌خوبی تشریح و ارزیابی شوند. برای سایر وزارتخانه‌ها این واقعیت که منافع قاعده‌گذاری نیز مانند هزینه‌های آن در نظر گرفته می‌شوند به این معناست که فهرست قوانین منتخب برای تحلیل، به‌منزله فهرست سیاه نیست.

نسبت تأثیرات مثبت و منفی

پژوهشی که توسط EIM^۱ انجام شده است نشان می‌دهد نزدیک به ۲۰ درصد قوانین ملی هلند تأثیرات مهمی بر جامعه تجاری داشته‌اند که از آن در حدود ۷۵ درصد تأثیر اولیه منفی و حدود ۲۵ درصد مثبت بوده است (EIM, 1995)^۲.

۱. Economisch Instituut voor het Midden- en Klein Bedrijf، مؤسسه اقتصادی کسب‌وکار کوچک و متوسط.

2. EIM, op.cit n 8.

این درصد در حوزه محیط زیست کاملاً متفاوت است. در حدود ۹۰ درصد قوانین تأثیر مثبت زیست‌محیطی و بیش از ۱۰ درصد تأثیر منفی داشته‌اند. یکی از نمونه‌های تأثیر مثبتی که موجب تغییر در سیاستگذاری می‌شود، تغییر نظام مجوزدهی محیط زیستی که قابل اعمال بر شاخه‌های صنعتی بود به سیستمی از قواعد است که در حوزه گسترده‌تری قابل اعمال است. استدلال مهم وزارت محیط زیست برای این تغییر، کاهش بار اداری برای بخش صنعت بود.

۳-۴. شبکه غیررسمی

برای تضمین موفقیت این رویکرد، دفتر کمک‌رسانی علاوه بر شبکه رسمی شبکه بزرگ غیررسمی ایجاد کرده است (نک: بخش ۶). این ارتباطها زیربنای روش‌شناسی منتخب مشتری - محور را تشکیل می‌دهد. در آغاز دفتر کمک‌رسانی با برگزاری مباحثات، سخنرانی و جلسات حضوری به‌جای فرستادن نامه و استخدام کارکنانی برای ارتباط با هر وزارتخانه و ...، به‌طور قابل توجهی در این شبکه سرمایه‌گذاری کرد. این کار باعث شد که مقاومت در برابر ارزیابی و کمک گرفتن از این دفتر کمتر شود.

۴-۴. ارزش‌افزوده معیارها

ثابت شده است که رویکرد مشتری‌دوستانه در فراهم آوردن «تغییر فرهنگی» در وزارتخانه‌ها موفق بوده است. اکنون بیشتر وزارتخانه‌ها، این معیارها را به‌عنوان بخش ضروری و طبیعی گزینه‌های خط‌مشی خود تلقی می‌کنند. ارزیابی‌های مؤثر



قانونگذاری موقعیت وزارتخانه‌ها را در مشاوره‌های بین‌سازمانی و در بحث‌های پارلمانی تقویت می‌کند. وزارتخانه‌ها انتظار دارند که این وضعیت به دلیل تقویت آمادگی به تسریع روند تصمیم‌گیری در قانونگذاری در شورای وزیران کمک کند.^۱

تأثیر معیارها بر محتوای قوانین

به سختی می‌توان میزان تأثیر ارزیابی را بر قوانین اندازه‌گیری کرد. اما وزارتخانه‌ها خود اظهار کرده‌اند که این معیارها باعث شده که آنان توجه دقیق‌تری را به محتوا و اهداف قوانین اختصاص دهند.^۲

بررسی‌ای در ارتباط با قوانین موضوع این معیارها در سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۶ به عمل آمد. باید توجه داشت که این معیارها تنها نشانگر یکی از دلایل اصلاح یا پس گرفتن پیشنهاد است.

- پیشنهادات بررسی شده: ۴۵

- پیشنهادات بررسی و اصلاح شده: ۶

- پیشنهادات بررسی و پس گرفته شده: ۳

- جمع: ۵۴

1. IME Consult, op.cit. n. 13.

2. **Ibid.**

۴-۵. دفتر کمک‌رسانی بی‌طرف

ارزیابی اخیر نشان می‌دهد که به تعبیر وزارتخانه‌ها، «مرکز پشتیبانی به سرعت تبدیل به سازمانی قابل توجه می‌شود».^۱ این ارزیابی مثبت در اصل به دلیل این واقعیت ایجاد شده است که دفتر کمک‌رسانی موضعی بی‌طرف در ارتباط با محتوای پیشنهادات تقنینی اتخاذ کرده است. یکی از مشکلات اصلی در گذشته این بوده است که اعمال معیارها با بحث در مورد محتوای مقررات خلط می‌شد. وزارتخانه‌ها این معیارها را به مثابه شمشیری فرض می‌کردند که در اختیار آنان قرار داده شده تا با همین سلاح از پای درآیند. به همین دلیل دفتر کمک‌رسانی اکنون خود را محدود به گردآوری اطلاعات کرده است.

۴-۶. همکاری

تا پیش از سال ۱۹۹۴ وزارتخانه‌های امور اقتصادی، محیط زیست و دادگستری هر کدام تلاش می‌کردند که این معیارها را به عنوان بخشی از روند قانونگذاری در زمینه سیاستگذاری خود بهبود بخشند و این تلاش‌ها با موفقیت کلی همراه بود. مباحثات میان این وزارتخانه‌ها در اصل بر تفاوت میان این معیارها و غیرممکن بودن (عدم مطلوبیت پذیرش) معیار طراحی شده توسط وزارتخانه دیگر متمرکز بود. در زمان تهیه برنامه عملکرد بازار، مقررات‌زدایی و کیفیت قانونگذاری، این نگرش تغییر یافت و توجه‌ها بر تشابهات و اهداف مشترک متمرکز شد. همچنین بهبود کیفیت تصمیم‌گیری با شکل‌دهی

1. Ibid.



بهرتر نتایج قانونگذاری برای بخش صنعت و محیط زیست و امکان تحقق و قابلیت اجرای قوانین مورد توجه قرار گرفت. این همکاری دقیقاً همان نقطه قوت ارزیابی قوانین جدید است. یک نمونه آن است که اکنون وزارتخانه‌های مختلف بر یک نقطه معین توافق دارند و هر کدام جداگانه از مقامات نمی‌خواهند که همه نتایج یک قانون را ارزیابی کنند.

مقایسه ارزش‌های نابرابر

ایجاد نظامی که نشانگر تمام هزینه و فایده‌های همه مقررات باشد غیرممکن است. درحالی که *BCA* برای ارزیابی تصمیمات سرمایه‌گذاری در بخش بازرگانی به‌کار گرفته شده است، اما روشن است که مقایسه میان اصول بازرگانی و اصول حکمرانی خوب چندان صحیح نیست. بنابراین حتی *BCA* کاملی که از لحاظ نظری جامعیت داشته باشد نیز به‌طور قطع نخواهد توانست در همه زمینه‌های سیاستگذاری عمومی قابل اعمال باشد (Caesar, 1993).^۱

پس بهتر است بپذیریم تصمیم‌گیری همواره نمایانگر وزن‌کشی ارزش‌های رقیب است. هلند آگاهانه بر این موضوع با ابزاری همچون واحدهای متفاوتی که وزیران برای بیان نتایج قوانین در حوزه‌های مختلف سیاستگذاری استفاده می‌کنند، تأکید کرده است. در معیار آثار تجاری عمدتاً اصطلاحات مالی به‌کار برده شده است. معیار زیست‌محیطی تغییرات را با مقیاس درصد مرتبط با کاهش یا میزان آلودگی در یک سال می‌سنجد. در مورد امکان تحقق و قابلیت اجرا، این معیار برای مثال به تعداد رویه‌ها و میزان تبعیت خودبه‌خودی می‌پردازد.

1. R. Caesar, Cost-Benefit Analysis: The US Experience (Institute für Europäische Politik, 1993).

۵. انتقادات

تجارب مربوط به رویکرد هلند به ارزیابی قوانین پیشنهادی و ارزش آنها در کل مثبت بوده است. به‌طور قطع در مقایسه با روشی که قوانین در گذشته ارزیابی می‌شده است، پیشرفت‌های چشمگیری رخ داده است. با این وجود همچنان انتقاداتی وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها پرداخته می‌شود.

۵-۱. تأثیر صرف بر آماده‌سازی خط‌مشی

دولت قصد داشت با به‌کارگیری این معیارها به رویه‌ای متعادل‌تر برای تصمیم‌گیری در مورد قانونگذاری دست یابد. تاکنون تنها می‌توان گفت که این معیارها بر آماده‌سازی خط‌مشی تأثیر داشته است. در حدود ۲۰ درصد قوانین مورد بررسی با معیار تأثیرات تجاری در نیمه دوم سال ۱۹۹۵ و سال ۱۹۹۶ اصلاح یا مسترد شده‌اند. نمی‌توان با قطعیت گفت که نمایش آثار تنها دلیل زمینه‌ساز این مسئله بوده است. هنوز زود است که بگوییم به هدف روند تصمیم‌گیری متعادل‌تر دست یافته‌ایم یا خیر، چراکه تاکنون پارلمان صرفاً با تعداد اندکی از مقرراتی که مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند سروکار داشته است.^۱ برآورده شدن هدف این معیارها تنها در بازه زمانی حدود یک سال مشخص می‌شود.

۱ در هلند ابتدا شورای دولتی توصیه‌نامه‌ای در مورد پیش‌نویس قانون در پاسخ به حکم شورای وزیران منتشر می‌کند که پیش از ارائه به پارلمان منتشر می‌شود. این روند ممکن است از ۶ ماه تا یک سال طول بکشد.



۲-۵. دشواری کنترل کیفیت اطلاعات

پیش از اینکه مقررات ارزیابی شده‌ای به شورای وزیران ارائه شود، دفتر کمک‌رسانی و وزارتخانه دادگستری کیفیت اطلاعات مربوط به آثار آن را ارزیابی می‌کنند. ترسیم آثاری که ممکن است در آینده پیش آید بسیار دشوار است. این ارزیابی پیشینی مستلزم فرض گرفتن مسائل زیادی بوده و اغلب با عدم قطعیت قابل توجهی همراه است. این عدم قطعیت را تا حدودی می‌توان با گزارش منابع اطلاعات و فرضیات مطرح شده در مقدمه توجیهی پیش‌نویس قوانین جبران کرد.

پیچیدگی دیگر آن است که در بسیاری از موارد متخصصان دولتی که مسئول قانونگذاری هستند، تنها متخصصان موضوع در دولت هستند. درحالی که این تخصص در بخش خصوصی نیز وجود دارد، اما همیشه بی‌طرفانه نیست. به دلیل اینکه قوانین اغلب به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بر این متخصصان تأثیر می‌گذارد، تشخیص اطلاعات دشوار می‌شود.

۳-۵. ارزیابی، کاری غیرضروری است

وزارتخانه‌ها گرچه کمتر از شروع این پروژه، اما همچنان در مورد مفید بودن ارزیابی پیش‌نویس قوانین سؤال می‌کنند. استدلالی که این افراد شکاک مطرح می‌کنند آن است که پاسخ‌هایی که به سؤالات ارائه می‌شود ارزش ناچیزی دارد. به علاوه این افراد در مورد میزان احتمال تأثیر بر روند سیاسی تصمیم‌گیری تردید دارند. تصمیم‌گیری عاقلانه و واقعیت سیاسی همواره در کنار هم حرکت نمی‌کنند. یک مثال

از این وضعیت، ارائه لایحه مالیات ملی انرژی به پارلمان است. بررسی این لایحه نشان داد که مالیات تأثیر اندکی بر کاهش مصرف انرژی داشته است، درحالی که تأثیرات مثبت ادعایی بر استخدام نامشخص است. به هر حال، کابینه و پارلمان به دلیل مصالح سیاسی راجع به این لایحه توافق کردند.

۶. شیوه‌های تنبیهی و نیز تشویقی

در ابتدا، هر کدام از وزارتخانه‌هایی که مسئول ابعاد مختلف تحلیل تأثیر مقررات بودند، تلاش کردند ضمانت اجرا و رویکردی شکلی برای اجرای ترسیم آثار اعمال کنند. ابزارهای به‌کار گرفته شده عبارت بودند از اصول راهنمای قانونگذاری (اصول راهنمای فنی و رویه‌ای که مقامات باید در هنگام تهیه پیش‌نویس قانون از آنها پیروی کنند) و مدخلی ثابت در فهرست شورای وزیران (که بیان می‌کرد آثار تجاری قانون مورد نظر ترسیم شده است).

در این رویکرد نیاز به ایجاد نهاد پشتیبانی در نظر گرفته نشده بود و در نتیجه معیارها هرگز تأثیرگذار نشدند و به‌مثابه «ببرهای کاغذی» باقی ماند. در رویکرد جدید، تأکید بیشتری بر شیوه‌های تشویقی شد تا شیوه‌های تنبیهی که ضمانت اجرایی رسمی محسوب می‌شود. در این نوشتار ما در اصل به شیوه‌های تشویقی توجه کردیم که معرف رویکردی مشتری‌دوستانه هستند. گزینش، دفتر همکاری، همکاری و تقسیم کار میان گردآوری اطلاعات و دیدگاه سیاسی نمونه‌هایی از این موضوع هستند.



به هر حال چنین رویکردی باید شامل تعدادی مراحل رسمی تصمیم‌گیری در طول روند قانونگذاری باشد. این مراحل باید به‌نحوی انتخاب شوند که گردانندگان پرونده که مسئولیت ترسیم آثار قانونگذاری را برعهده دارند در حین کار با موانعی مواجه نشوند. به هر حال اگر آثار مرتبط به تفصیل مشخص نشده باشد، دفتر کمک‌رسانی و وزارت دادگستری می‌توانند برای اطلاعات بیشتر درخواست کنند یا در نهایت از بررسی آن توسط شورای وزیران به دلیل عدم کفایت تخمین آثار محتمل جلوگیری به عمل آورند.

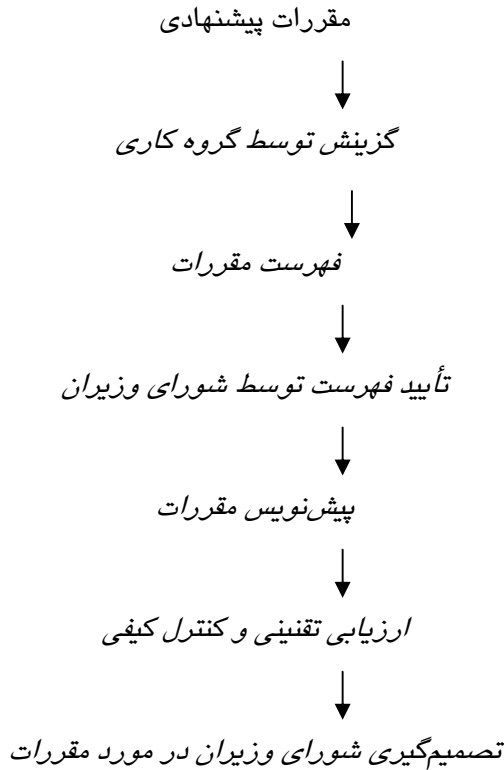
به عبارت دیگر، از شیوه‌های تنبیهی فقط در موارد اضطراری استفاده می‌شود.

۱-۶. گزینش توسط گروه کاری میان‌سازمانی

گروهی کاری که نماینده تمام وزارتخانه‌های مرتبط است، مقرراتی را که حاوی آثار مهمی برای صنعت، محیط زیست، امکان تحقق و قابلیت اجرا هستند را براساس اطلاعاتی که توسط وزارتخانه‌ها ارائه می‌شود، انتخاب می‌کند. همچنین این گروه کاری سؤالاتی را که باید در بررسی آثار پاسخ داده شوند مشخص می‌کند.

بنابراین وزارتخانه‌ها نقش مهمی در روند گزینش مقررات ایفا می‌کنند و سؤالاتی در مورد پرونده خود آنان ایجاد می‌شود. در عمل، اعضای گروه کاری نیز تا حدی با جلب توجه اعضا به پرونده سایرین، بر یکدیگر نظارت می‌کنند. بهتر است چنین گزینشی پیش از آنکه وزارتخانه شروع به بسط دادن بیشتر مقررات نماید انجام شود تا روند قانونگذاری بی‌جهت کند نشود.

مراحل رسمی در طول روند قانونگذاری



۲-۶. فهرست مقدرات برگزیده مورد تأیید شورای وزیران

شورای وزیران فهرست مقدرات برگزیده و سؤالاتی که باید پاسخ داده شوند را تأیید می‌کند. به این شکل، وزیران خود را مقید به گزینشی پیشینی می‌سازند. به‌علاوه به



این ترتیب آگاهی هر فرد از نقش خود و اینکه کدام مقررات شایسته توجه خاص است، تضمین می‌شود.

در بریتانیا نیز وزیران البته در مرحله‌ای بسیار جلوتر در روند قانونگذاری خود را متعهد به ارزیابی تقنینی کرده‌اند. وزیر باید پیش از ارائه مقررات به کابینه برای بررسی آن را «با خون خود امضا کند». به این ترتیب وزیر اعلام می‌کند که آثار آن قانون را در نظر داشته و نتایج در ملاحظات وی در نظر گرفته شده‌اند.

۳-۶. ارزیابی تقنینی به مثابه نگهبان

در هلند ارزیابی تقنینی نشانگر آخرین بازبینی پیش از تصمیم سیاسی متخذه توسط شورای وزیران است. هدف ارزیابی تقنینی این است که وزارت دادگستری مطمئن شود که مقررات با قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی، اصول راهنمای قانونگذاری و سایر اصول حقوقی در تعارض نباشد. همچنین در این چارچوب، وزارت دادگستری و دفتر کمکرسانی بررسی می‌کنند که آیا مقدمه‌های توجیهی پیش‌نویس قانون به اندازه کافی در حوزه‌های مختلف (تجاری، زیست‌محیطی، امکان تحقق و قابلیت اجرا، یادداشت‌های اصول راهنمای ۲۵۶) آگاهی‌بخش هستند. بنابراین کابینه ضمانت اجرای جدیدی وضع نکرده است، بلکه دایره رویه حاضر را گسترش داده است. اگر وزارتخانه‌ای (به‌اندازه کافی) به سؤالات مطروحه پاسخ ندهد، وزارت دادگستری می‌تواند با ارائه مقررات پیشنهادی به شورای وزیران مخالفت کند. این وضعیت منجر به تأخیر در مرحله بسیار حساس روند تصمیم‌گیری می‌شود.

نتیجه‌گیری

نظام ارزیابی تأثیر مقرراتگذاری در هلند هم گستره مقررات مورد ارزیابی و هم چارچوب ارزیابی‌های خاص اعمال شده را هدف گرفته است. همچنین به مسئله تضمین عملی شدن ارزیابی با کیفیت بالا توجه بسیار شده است. رویکرد متخذه به این هدف باید مشوق‌های مثبت و منفی را با یکدیگر جمع کند. درحالی که تاکنون تجربه بسیار کمی با نظام جدید وجود دارد، بررسی‌های ابتدایی نشانگر آن است که نگرش مثبتی میان مقرراتگذاران وجود دارد و تأثیر واقعی به‌صورت تغییر در تقنین با استفاده از روند ارزیابی رخ می‌دهد.

پیوست - فهرست سؤالات قابل اعمال بر پیش‌نویس قانون

آثار تجاری

۱. پیش‌نویس قانون در کدام شاخه‌ای از کسب‌وکار می‌تواند واجد آثار تجاری باشد؟
۲. چه تعداد کسب‌وکار به‌واقع توسط این پیش‌نویس تحت تأثیر قرار می‌گیرند؟
۳. کدام ماهیت و مقیاس هزینه و فایده برای کسب‌وکار مرتبط در این پیش‌نویس قانون مصداق دارد؟

پاسخ‌ها باید این موارد را پوشش دهند:

(الف) آثار ساختاری هستند یا تنها یک‌بار اتفاق می‌افتند.

(ب) تفکیک میان آثار پیروی از مقررات و آثار مالی.



- ج) دلیل برای هزینه و فایده، و حاشیه عدم قطعیت.
- د) تعادل در توزیع آثار میان شاخه‌های مختلف کسب‌وکار.
- ه) نتایج برای میزان هزینه‌های اداری.
۴. هزینه و فایده پیش‌نویس قانون چگونه با منابع کسب‌وکار مورد نظر قابل مقایسه است؟
۵. وضعیت قانونگذاری در زمینه سیاستگذاری مشابه در کشورهایی که می‌توان آنها را مهمترین رقیبان تجاری هلند به حساب آورد چیست (معیار خارجی)؟
۶. نتایج پیش‌نویس قانون بر عملکرد بازار چیست؟
۷. آثار اجتماعی و اقتصادی پیش‌نویس قانون مزبور (بر استخدام، تولید و ...) چیست؟

تأثیرات زیست‌محیطی

۸. نتایج پیش‌نویس قانون مزبور بر مصرف انرژی و استفاده از وسایل حمل‌ونقل چیست؟
۹. نتایج پیش‌نویس قانون مزبور بر مصرف و ذخیره مواد خام چیست؟
۱۰. نتایج پیش‌نویس قانون مزبور بر جریان ضایعات و اتمسفر، خاک و انتشار آب‌های سطحی چیست؟
۱۱. نتایج پیش‌نویس قانون مزبور بر استفاده از فضای فیزیکی موجود چیست؟

امکان تحقق و قابلیت اجرا

۱۲. گروه هدف موضوع آثار پیش‌نویس قانون چه کسانی هستند و گروه هدف تا چه اندازه بزرگ است؟

۱۳. نتایج پیش‌نویس قانون مزبور بر نیاز به اجرا چیست و تلاش‌های لازم برای رشد آن شامل چیست؟

پاسخ‌ها باید این موارد را پوشش دهند:

(الف) میزان احتمالی پیروی خودبه‌خودی.

(ب) جنبه‌های مرتبط با مقیاس و فرصت‌های نظارت بر پیروی.

(ج) جنبه‌های مرتبط با مقیاس و فرصت‌های ضمانت اجرای تحمیلی.

۱۴. باری که بر دوش مقامات قضایی قرار داده می‌شود تا چه حد است؟

پاسخ‌ها باید این موارد را پوشش دهند:

(الف) آثار ساختاری هستند یا تنها یکبار اتفاق می‌افتند.

(ب) تعداد احتمالی دعاوی (حقوق کیفری)، تصمیماتی که قابل تجدیدنظر باشند،

اعتراض‌ها و تجدیدنظرها (حقوق اداری) و احضارها و درخواست‌ها (حقوق مدنی).

(ج) نتایج احتمالی مربوط به بندهای معاضدت حقوقی.

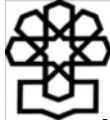
(د) عناصر موجود در پیش‌نویس قانون که می‌تواند بر پیچیدگی دعاوی حقوقی

احتمالی تأثیر بگذارد.

(ه) دلایل تأثیرات پیش گفته.

۱۵. کدام سازمان‌ها پیش‌نویس قانون را اجرا خواهند کرد و نتیجه‌گیری آنها در مورد

امکان تحقق یا هزینه‌های اجرا چیست؟



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۵۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی پیش‌نویس قوانین در هلند

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

ترجمه: لیلی منفرد

ناظر علمی: حسن وکیلان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری

۲. ارزیابی پیش‌نویس قوانین

۳. هلند

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۹