



پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در اتحادیه اروپا با تأکید بر راهبردها و ابزارهای ارزیابی تأثیرات پیشنهاد‌های قانونی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگمخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۸۳۶
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۲/۱۶

عنوان گزارش:

پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در اتحادیه اروپا
با تأکید بر راهبردها و ابزارهای ارزیابی تأثیرات پیشنهادها قانونی

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی

مدیر مطالعه:

محمد عبدالحسین زاده

تهیه و تدوین کنندگان:

عاطفه مرادی اسلامی (پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف)، مهدی زینالو

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد مهدی مهربان هلان

اظهار نظر کنندگان:

سید احسان رفیعی علوی (دفتر مطالعات حقوقی)، یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)، مصطفی دلاور پور اقدام (دفتر مطالعات سیاسی)

صفحه آرا:

انسیه بهابزرگی

ویراستار:

شیوا امین اسکندری



واژه‌های کلیدی:

- پیش‌نویس‌نگاری تقنینی
- مدل ارزیابی تأثیر
- کمیسیون اروپا
- کارآمدی مجلس
- حکمرانی پارلمانی



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	مقدمه
۹	بخش اول: قواعد شکلی حاکم بر تهیه پیش نویس قانونی
۱۲	بخش دوم: قواعد ماهوی حاکم بر تهیه پیش نویس قانون
۱۵	بخش سوم: فرایند ارزیابی تأثیر پیشنهاد های قانونی
۱۵	گفتار اول: ضرورت ارزیابی تأثیر ارزشیابی سیاستی
۱۹	گفتار دوم: آیین شکلی ارزیابی تأثیر (IA) و ارزشیابی سیاستی (EA)
۱۹	گفتار سوم: معیار های ارزیابی
۲۵	بخش چهارم: ابزار هایی برای ارزیابی اقتصادی پیش نویس های قانونی
۲۵	گفتار اول: مدل هزینه استاندارد
۲۶	گفتار دوم: نظام تهاتر قوانین
۲۸	گفتار سوم: برنامه تناسب قانون گذاری
۲۸	گفتار چهارم: پلتفرم «متناسب برای آینده»
۳۰	جمع بندی
۳۱	پیشنهاد های سیاستی
۳۲	منابع و مآخذ

فهرست اشکال

۹	شکل ۱. فرایند بررسی طرح های قانونی در کمیسیون اروپا
۱۰	شکل ۲. ساختار دبیر خانه کمیسیون اروپا
۱۲	شکل ۳. چرخه تقنینی
۱۶	شکل ۴. فرایند ارزشیابی سیاستی
۱۷	شکل ۵. نقش هیئت بررسی ارزیابی در قانون گذاری
۱۸	شکل ۶. فرایند انتخاب گزینه سیاستی



پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در اتحادیه اروپا با تأکید بر راهبردها و ابزارهای ارزیابی تأثیرات پیشنهادی قانونی

[چکیده]

را در بررسی‌های پیشینی و پسینی ایفای کند. همان‌گونه که در متن گزارش ارائه شده است، کاربرد ابزارهای ارزیابی در اتحادیه اروپا سیر تدریجی شده و در دو بعد نرم‌افزاری و سخت‌افزاری نیازمند ساختارهای سازگار با اهداف ارزیابی است. از این رو نمی‌توان انتظار داشت که این ابزارها به‌عینه کارایی لازم را در نظام قانونگذاری ما داشته باشند. بنابراین می‌بایست یک سیر اصلاحی مشخص براساس اقتضات داخلی طراحی و پیاده‌سازی شود. همچنین رویکرد کمیسیون در بهره‌گیری از نظر کارشناسان خارج از ساختار به شکلی ساختاریافته، هم در مرحله ارزیابی تأثیر و هم در مرحله مشورت‌خواهی می‌تواند برای طراحی یک سازوکار داخلی الهام‌بخش باشد.

مقررده‌گذاری‌های حقوقی و سیاستی در کمیسیون اروپا شامل فرایندهای پیشینی ساختارمند و عینی جهت ارزیابی تأثیر ابتکار عمل‌های قانونی و نسبت‌گیری میان سیاست‌های کلان اتحادیه و پیشنهادها بالقوه در راستای رفع شکاف‌های موجود بین راهبردهای سیاستی و وضعیت بالفعل قانونگذاری است. این ارزیابی‌های پیشینی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی، آینده‌پژوهی و با در نظر گرفتن ساختارهای نهادی متنوع و بعضاً مستقل همراه بوده و به‌رغم طولانی‌تر شدن روند تصویب اولیه متن قانونی در کمیسیون، به اتقان بیشتر طرح‌ها می‌انجامد. در عین حال به‌دلیل اولویت راهبردهای اقتصادی در اتحادیه، توجه به بار تشریفات تعهدات مندرج در مفاد قانونی و محاسبه کارآمدی قوانین از حیث هزینه-فایده نقش پررنگی

خلاصه مدیریتی

۲۰۲۰ راه‌اندازی کند.

کمیسیون در سال ۲۰۲۰ اقدام به تأسیس یک بستر ارزیابی - نظارتی متشکل از کارشناسان خبره سطوح محلی و منطقه‌ای اتحادیه اروپا، نمایندگان کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، فعالان اجتماعی، سازمان‌هایی در حوزه محیط زیستی، اقتصادی، سلامت و مجموعه‌های غیردولتی و کمیته‌های منطقه‌ای و اقتصادی - اجتماعی اتحادیه اروپا کرد. **به‌کارگیری این برنامه، اطمینان به کمیسیون را نسبت به ابعاد آینده‌نگری، سازگاری با نوآوری، دیجیتالی شدن و قوت حقوقی فراهم می‌کند.** هدف این گروه ارائه نظرات مبتنی بر شواهد برای اصلاح و ارتقای ارزیابی تأثیر قوانین موجود است. به‌نظر می‌رسد مجموعاً این فرایندها می‌تواند ایده‌هایی را برای ایجاد تغییرات در فرایند قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در مراحل پیشاتقنینی ایجاد کند. **ایجاد یک سازوکار عینی و نظام‌مند پیرامون سنجش تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی طرح‌ها و لوایح قانونی و همچنین تمرکز بر مسئله انسجام سیاستی و یکپارچگی قانونی در بستر تنقیح قوانین می‌تواند دو محور اصلی اصلاحات مدنظر تلقی شود.** همچنین برای افزایش بهره‌وری قوانین و کاهش بار مالی پیشنهادها، قوانین می‌توان با اصلاح آیین نامه داخلی مجلس سازوکاری برای تعیین اهداف کمی و کیفی مشخص ایده‌های قانونی و امکان ارزیابی پیشینی و پسینی آنها فراهم کرد؛ به خصوص که در وضعیت فعلی، فقدان این ترتیبات منجر به تورم قوانین و ناکارآمدی ابزار قانون شده است.

در اتحادیه اروپا نظام تقنینی، لایحه‌محور بوده و ابتکار عمل قانونگذاری با قوه مجریه یعنی کمیسیون اروپا است که با دپارتمان‌های تخصصی در هر حوزه سیاستی خاص انجام می‌گیرد. در سال ۲۰۰۱ **برای تقویت کارآمدی قوانین، ایده‌محوری تحت عنوان «ارزیابی تأثیر» به‌عنوان یکی از مراحل مقدماتی قانونگذاری به‌وجود آمد.** به‌این ترتیب آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی همه پیشنهادها باید بررسی شود.

در سال ۲۰۰۲ اولین گام‌های کمیسیون اروپا برای ساده‌سازی و ارتقای فرایند قانونگذاری با راه‌اندازی برنامه «قانونگذاری بهتر»^۱ شروع شد. از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ برنامه ساده‌سازی قوانین با اخذ ۱۶۴ معیار در برنامه کاری سالیانه کمیسیون گنجانده شد. در سال ۲۰۰۷ اولین برنامه کاهش بار اداری مفاد قانونی با رویکرد حذف تشریفات هزینه‌بر به کار گرفته شد که نتایج آن در سال ۲۰۱۲ حدود ۲۵ درصد از این تشریفات از قوانین اتحادیه حذف شده بود. در سال ۲۰۱۲ اولین **برنامه قانونگذاری متناسب^۲ راه‌اندازی شد که محاسبه هزینه تعهدات قانونی و کاهش تشریفات زائد را دنبال می‌کرد.** تا سال ۲۰۱۹، پلتفرم REFIT از تلاش‌های کمیسیون برای بهبود قوانین اتحادیه اروپا پشتیبانی می‌کرد؛ این بستر اطلاعات ارزشمندی را در مورد اجرای عملی و تأثیر قوانین ارائه می‌کرد. با این وجود، اقدامات این پلتفرم دید محدودی داشت و همیشه از پتانسیل آن به‌طور کامل استفاده نمی‌شد. این امر باعث شد تا کمیسیون برنامه Fit for Future را در ماه مه سال

1. Better Regulation
2. Refit



[مقدمه]

شاید یکی از اولین سؤال‌هایی که ذهن مردم را نسبت به وضع یک قانون درگیر می‌کند، این باشد که مجلس یا هر نهاد قانونگذار دیگر چطور درباره قانونی ساختن یک مسئله به جمع‌بندی می‌رسد؟ مسئله را چه کسی تشخیص می‌دهد؟ نهاد قانونگذار چگونه به پاسخ می‌رسد؟ و چطور راهکار قانونی طراحی می‌کند؟ این سؤال زمانی چالش‌برانگیزتر خواهد شد که به قانون‌نویسی به‌مثابه یک «فن» نگرسته شود و جنبه‌های تخصصی هر حوزه در آن پررنگ شود.

همچنین سؤال اساسی دیگر آن است که چه نسبتی میان سیاستگذاری و قانونگذاری وجود دارد؟ آیا تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون، دخالتی در امر سیاستگذاری دارند و یا اینکه صرفاً سیاست‌های ابلاغی را تبدیل به متون قانونی می‌کنند؟ در این گزارش با مطالعه موردی رویه تهیه پیش‌نویس قوانین در اتحادیه اروپا در دو بعد شکلی (فرایند اجرایی) و ماهوی (انطباق قوانین با سیاست‌های کلان تقنینی)، فرایند ارزیابی تأثیرات احتمالی طرح قانونی و به‌طور خاص ارزیابی‌های اقتصادی به‌عنوان اولویت کمیسیون اروپا در بررسی ابتکار عمل‌های پیشنهادی تبیین می‌شود. همچنین نوآوری‌های اتحادیه اروپا در عرصه حکمرانی تقنینی ذکر می‌شود.

این نوآوری‌ها در ابعاد گوناگون ارزیابی تأثیر^۱ و پیامدهای قانون در جنبه‌های مختلف زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و ارزشیابی^۲ نسبت سیاست‌های حاکم بر یک ایده قانونی با سایر سیاست‌های اتحادیه، سازوکار محاسبه هزینه تعهدات قانونی بر ذی‌نفعان و مخاطبان قانون، تسهیم ذی‌نفعان و گروه‌های اجتماعی-اقتصادی در فرایند تنظیم‌گری حقوقی، مشورت‌خواهی عمومی^۳ نسبت به ارزیابی تأثیر پیشنهادی‌های قانونی و انعطاف‌پذیری نظام حقوقی و آمادگی در مواجهه با وضعیت‌های بحرانی همچون کووید ۱۹ خود را نشان می‌دهد.

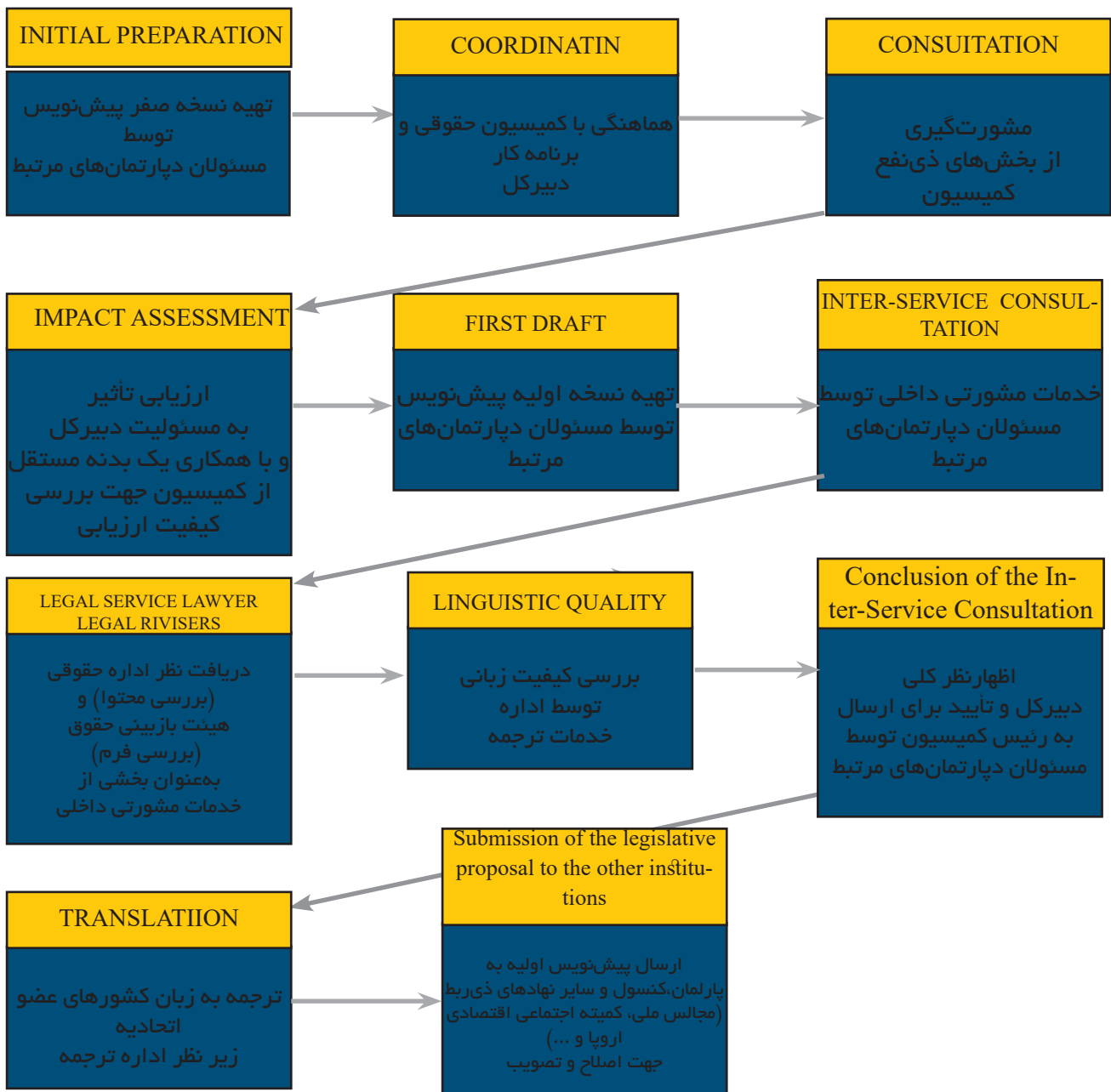
1. Impact Assessment
2. Evaluation
3. Public Consultation

[بخش اول: قواعد شکلی حاکم بر تهیه پیش‌نویس قانونی]

می‌کند.^۱ به‌طور کلی برای تصویب هر قانون ابتدا یک طرح اولیه توسط کمیسیون تهیه می‌شود و سپس به تأیید شورای وزیران و پارلمان اروپا می‌رسد.^۲ در شکل زیر مراحل پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در اتحادیه تبیین شده است:

اتحادیه اروپا از سه رکن تشکیل شده است که شامل کمیسیون، پارلمان اروپا و کنسول (شورای وزیران) است که رسالت قانونگذاری را برعهده دارند و به تدریج از میزان قدرت شورای وزیران به نفع پارلمان اروپا کاسته شده است. پارلمان اروپا نماینده منافع ملی دولت‌های عضو است. کمیسیون اروپا هم نقش قوه مجریه را بازی

شکل ۱. فرایند بررسی طرح‌های قانونی در کمیسیون اروپا



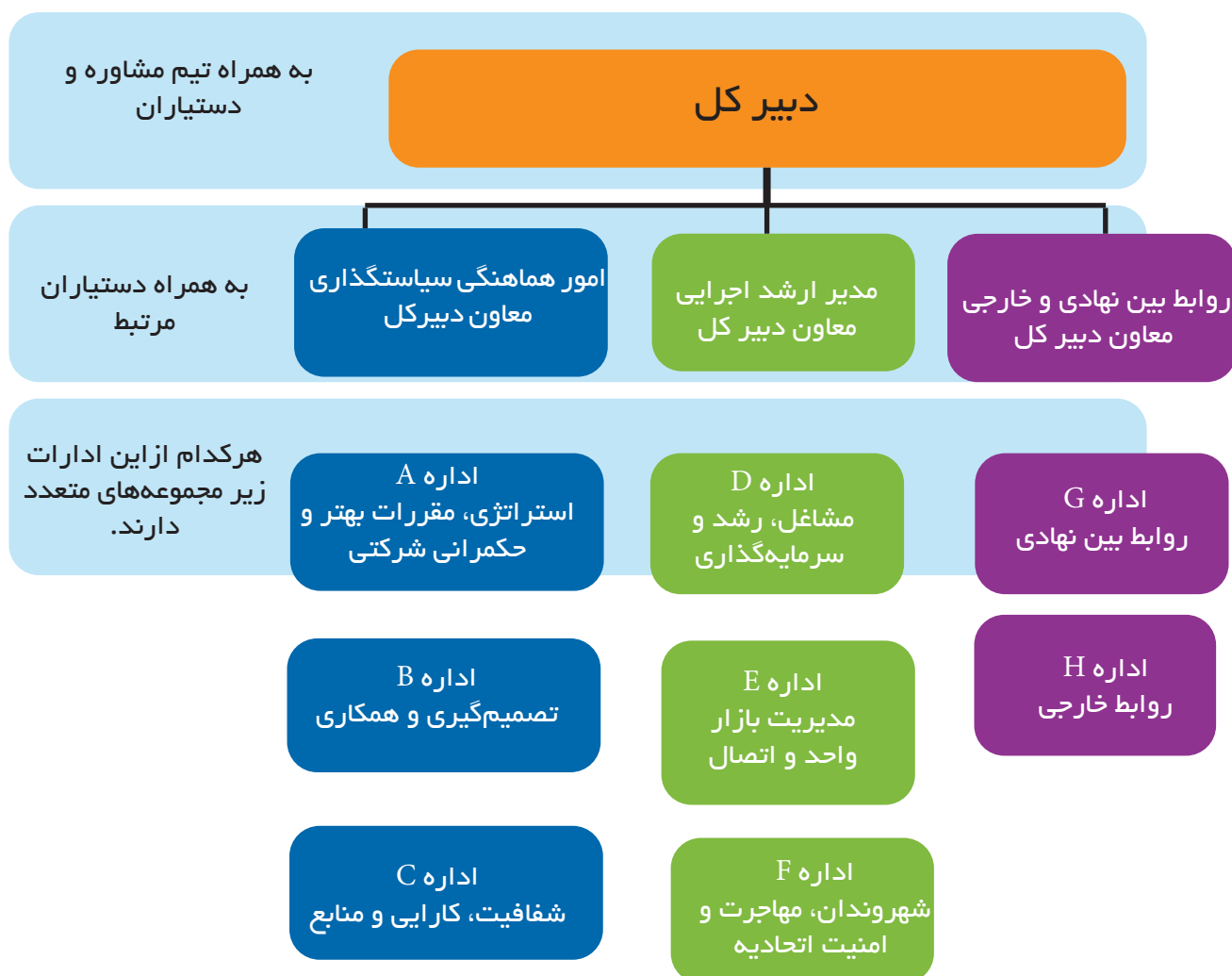
1. Document of "Drafting European Union Legislation", Internal Policy DG, Policy Department C, Legal Affairs, 2012, p: 6.
2. 6. Ibid., p: 5.



و اصلاحات آنها، سازماندهی و پیگیری جلسات عمومی، دریافت و ارجاع پیشنهادهای قانونی و سایر اسناد، بررسی سوابق اعضا، همکاری پارلمانی و روابط دوجانبه با پارلمان‌های ملی، سایر ملاحظات اصلی اداری مانند تدوین دستورالعمل‌های اداری و ارسال نامه‌های رسمی (بخش پست)، ارتباط با دولت‌های عضو و ذی‌نفعان و ارائه مشورت‌های اجرایی به دولت‌های عضو و شرکت‌های تجاری برای تحقق قوانین در عرصه عمل با توجه به امکان تفسیر به رأی و اختلافات عملیاتی است. نهاد هماهنگ‌کننده این تشکیلات عریض و طویل، دبیر کل،^۲ مسئول نظارت بر عملکرد دفترهای مختلف است.^۳

کمیسیون از دورکن عمده سیاستگذاری و امور اداری تشکیل شده و حدود ۲۳۰۰۰ عضو دارد که در بیش از ۳۰ دفتر تخصصی تحت عنوان ادارات عمومی مشغول به کار هستند.^۱ ادارات عمومی در بخش‌های اداری و سیاستی مختلفی یعنی امور ریاست جمهوری، سیاست داخلی اتحادیه، سیاست‌های خارجی اتحادیه، خدمات پژوهشی پارلمان، کمیسیون، نیروی انسانی، پشتیبانی و زیرساخت‌ها، ارتباطات، ترجمه، پشتیبانی‌های همایش‌ها، امور مالی، پشتیبانی‌های فنی و نوآوری، امنیت و ایمنی فعالیت دارند. کارکرد این نهاد شامل کمک به اعضا در تهیه پیش‌نویس متون قانونی

شکل ۲. ساختار دبیرخانه کمیسیون اروپا



1. Ibid., P: 6.

2. <https://ec.europa.eu/info/departments>

3. Secretariat- General

4. Document of "Drafting European Union Legislation", Internal Policy DG, Policy Department C, Legal Affairs, 2012, p: 7.

فرامی‌رسد. با توجه به اینکه DGها عمدتاً حقوقدان نیستند و در جایگاه کارشناس فنی فعالیت می‌کنند، و کلای کمیسیون نظرات مشورتی حقوقی خود را نسبت به پیش‌نویس اولیه ارائه می‌دهند که شامل تطابق با مبانی حقوقی و عدم تخطی از مبانی مذکور و اصول حقوقی اتحادیه اروپاست. این نظرات حقوقی مبتنی بر مقررات عمومی اتحادیه و رویه دیوان عالی اروپاست. همزمان، هیئت‌بازبینی حقوقی، چارچوب شکلی (فرم) قانونی پیش‌نویس مذکور را مورد بررسی قرار می‌دهد. این هیئت شامل ۶۰ وکیل است که در عین تسلط به زبان انگلیسی، حقوقدان هم هستند.^۸

در مرحله بعد با توجه به اینکه DGهای فنی اکثراً به زبانی غیر از زبان مادری به تهیه پیش‌نویس اقدام می‌کنند، نسخه تدوین شده نیاز به ویرایش زبانی دارد که بخش خدمات ویرایشی این کار را انجام می‌دهد. اما متأسفانه به دلیل اینکه استفاده از این بخش الزامی نیست و تعداد بسیار کمی از طراحان پیش‌نویس به آن مراجعه می‌کنند، پویس شفاف‌نویسی توسط دفاتر ترجمه، دبیرکل، خدمات حقوقی و سایرین راه‌اندازی شده است.

نهایت در بخش خدمات مشورتی داخلی، دبیرکل اظهار نظر کرده و سپس دفتر مسئول گزارش فرایند طی شده را به رئیس کمیسیون ارسال می‌کند.

به‌رغم اینکه بخش خدمات مشورتی داخلی باید کیفیت پیش‌نویس اولیه را تضمین کند، نقاط ضعفی شامل کوتاه بودن بازه زمانی تأیید نظرات، عدم ارتباط مستقیم بخش‌های مختلف، تأخیر در اطلاع از تغییرات به‌عمل آمده در پیش‌نویس به‌ویژه در بخش بازبینی حقوقی توسط سایر بخش‌ها و سردرگمی دفتر مسئول در جمع بین نظرات مختلف وجود دارد.^۹

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که کمیسیون اروپا با طراحی یک فرایند چندمرحله‌ای نظارتی با ابعاد فنی-حقوقی، بهره‌گیری از نظرات کارشناسان خارجی مستقل و شفافیت و قابل دسترس بودن فرایند برای عموم، توانسته تاحدی اصول حاکم بر نظم حقوقی و یکپارچگی سیاستی را تضمین کند؛ هر چند این فرایند چالش‌هایی از لحاظ بوروکراسی و اقتضائات تعارض آرا را به همراه دارد. در واقع اطلاع‌رسانی بازبینی ایده‌ها در عمل منجر به این می‌شود که اصلاحات وارده در هر بخش را سایر

در اتحادیه اروپا نظام تقنینی لایحه‌محور بوده و ابتکار عمل قانونگذاری با قوه مجریه است که با دپارتمان‌های تخصصی در هر حوزه سیاستی خاص انجام می‌گیرد. روند تبیین گزاره‌های سیاستی به‌عنوان مبنای پیش‌نویس قانون جدید به این صورت تعریف شده است که ابتدا دفتر تخصصی مرتبط اقدام به تهیه یک پیش‌نویس مقدماتی براساس داده‌های دفتر تخصصی خود می‌کند. سپس این نسخه مقدماتی باید به تأیید کمیسیون حقوقی و برنامه کار برسد. کارویژه این کمیسیون ارائه معیارهای قانونگذاری با نگاه چندساله جهت تضمین ثبات و کارآمدی قوانین است. بنابراین هر قانون جدید باید منطبق با معیارهای تقنینی این کمیسیون باشد.^۱

در سال ۲۰۰۱ برای تقویت کارآمدی قوانین، ایده جدیدی تحت عنوان «ارزیابی تأثیر» به‌عنوان یکی از مراحل مقدماتی قانونگذاری به‌وجود آمد. به این ترتیب آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی همه پیشنهادها باید بررسی شود.^۲

هدف اصلی ارزیابی تأثیر،^۳ ارتقای رویکرد تحلیلی-داده‌محور برای سیاستگذاری است که با بررسی ماهیت مسائل و راهکارهای موجود و اثرات کمی و کیفی راهکارهای پیشنهادی و تحلیل هزینه-فایده پیشنهادی‌های قانونی انجام می‌شود.^۴

کیفیت این فرایند توسط یک نهاد مستقل به نام «هیئت بررسی ارزیابی»^۵ با تأکید بر استقلال بیشتر آن صورت می‌گیرد که مستقیماً به رئیس کمیسیون گزارش می‌دهد. حسن این تدبیر در آن است که اگر ارزیابی اثرات از سوی بخش‌های داخلی کمیسیون صورت گیرد شائبه سوءاستفاده از جایگاه برای تأیید یک راهکار قانونی جهت نیل به منافع شخصی را به همراه خواهد داشت، اما در این حالت ارزیابی تأثیرات از سوی نهادی مستقل انجام می‌شود و همین استقلال می‌تواند تضمینی برای دقیق بودن تحلیل داده‌ها و کارآمدی بیشتر راهکارها باشد. نتایج این ارزیابی‌ها در وبسایت اروپا منعکس می‌شود. سپس پیش‌نویس اولیه برای سایر DGها جهت اظهار نظر به‌عنوان خدمات مشورتی داخلی ارسال می‌شود تا نظرات آنها در زمان کافی درج گردیده و منافع مشروع آنها لحاظ شود. این روند جهت تضمین اثربخشی و یکپارچگی اقدامات کمیسیون انجام می‌شود.^۶

بعد از دریافت مشورت‌های فنی نوبت به بررسی ابعاد حقوقی پیش‌نویس

1. Document of: "Internal Guidelines on the New Impact Assessment Procedure Developed for the Commission Services, 2002.
2. OECD-Czech Workshop on Regulatory Impact Assessment Prague, Czech Republic, 2012.
3. Impact Assessment
4. Document of "Drafting European Union Legislation", Internal Policy DG, Policy Department C, Legal Affairs, 2012, Ibid., p: 8.
5. Regulatory Scrutiny Board-RSB
6. Inter Service Consultation
7. Ibid., p: 9.
8. Ibid., p: 10
9. <http://www.europarl.europa.eu/studies>

نظرات سایرین نیست و جمع این تنوع پیشنهادها کار دشواری است که طولانی‌تر شدن پروسه بررسی ایده‌های قانونی را موجب می‌شود.

ادارات مرتبط متوجه نشده و هماهنگی کلی را دشوار می‌سازد. همچنین نظرات ابراز شده از سوی هر اداره مرتبط لزوماً هماهنگ با

بخش دوم: قواعد ماهوی حاکم بر تهیه پیش‌نویس قانون

سنجش اثربخشی از جمله اصول ماهوی است.^۲

- منظور از بعد شکلی، هنجارهای رویه‌ای مدنظر حاکمیت برای ارتقای کیفی عمل تقنین از جمله ضرورت کاهش تشریفات غیر ضروری در متن قانونی، مشورت‌خواهی از ذی‌نفعان در مرحله تهیه پیش‌نویس، لزوم حذف قانون سابق ناکارآمد در حین تصویب قانون جدید در حوزه‌های مشابه است.^۳

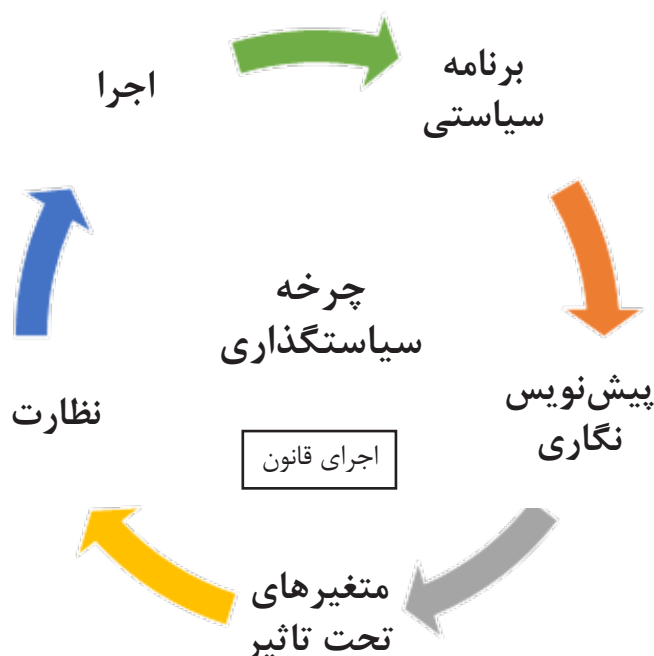
برای ظهور هر قانون ابتدا یک ایده کلی^۴ تنظیم می‌شود، سپس پیش‌نویس حقوقی متناسب با آن طراحی شده و مراحل تقنینی را طی می‌کند. سپس نظارت بر اجرای شایسته آن بررسی می‌شود. حال در این حیات حقوقی، راهبردهای سیاستی به‌عنوان هسته مرکزی نقش مهمی در ارزیابی پیشینی ایده قانونی و نظارت بر اجرای شایسته آن در مرحله پسینی بازی می‌کنند.

فرایند قانونگذاری در اتحادیه اروپا تحت تأثیر سیاست‌های کلان تنظیم‌گری بهتر^۱ قرار داشته و بسته به ایده‌های سیاستی پشتیبان، جهت‌دهی و ارزیابی می‌شود. در واقع شکاف‌های موجود بین راهبردهای سیاستی و وضعیت بالفعل قانونگذاری در اتحادیه اروپا باعث به‌روزرسانی برنامه‌ها و دستورالعمل‌های سیاستی و نسبت‌گیری مجدد میان امر سیاستی و امر قانونی شده است.

این دستورالعمل‌ها که در واقع سیاست‌های حاکم بر قانونگذاری محسوب می‌شوند، در دو بعد ماهوی و شکلی تنظیم شده‌اند.

- منظور از بعد ماهوی اصولی است که نسبت متن پیشنهادی با سیاست‌های کلان نظام حکمرانی را مورد ارزیابی قرار داده و پیامدهای احتمالی ابتکار عمل جدید را می‌سنجد. برای مثال رعایت ملاحظات محیط زیستی، کاهش بار مالی تعهدات قانونی برای کسب و کارها و

شکل ۳. چرخه تقنینی



1. Better Regulation in Europe, Strategy and Policies for Better Regulation, OECD 2010.
2. Better Regulation: Joining forces to Make Better Laws, European Commission, 2021.
3. Ibid.
4. Agenda Setting

از آزادسازی فرایندهای بسته و چارچوب‌های غیرمشارکتی قانونگذاری، ساده‌سازی اسناد و اجرای کارآمد آنها به سمت ایجاد سازوکارهایی برای خصوصی‌سازی فرایند قانونگذاری همراه با نظارت حاکمیت است. بنابراین نقش قوه قانونگذاری در این مسیر ارزیابی میزان تطابق قوانین صادره از گروه‌ها با هنجارهای حقوقی فزاین و بررسی فنی-حقوقی فرایند است.

کمیسیون اروپا برای ارزیابی تأثیر پیشنهادی قانونی بر اساس استراتژی‌های سیاستی اتحادیه اروپا و اصول ناظر به تنظیم‌گری بهتر عمل می‌کند. در واقع در این نظام حقوقی، قانونگذاری ابزاری برای تحقق سیاست‌های کلی اتحادیه بوده و قانونگذار در چارچوب صلاحیت‌های این سیاست‌های کلان اقدام می‌کند. بنابراین فرایند نگارش پیش‌نویس قانون بی‌توجه به راهبردهای سیاستی نبوده و در محدوده اهداف کلی اتحادیه انجام می‌شود.

در این سیستم، کمیسیون اروپا ماهیتاً کارکرد تنظیم‌گری دارد و به کارگیری ابزار قانونی صرفاً جزئی از کارکرد تنظیم‌گری او به‌شمار می‌رود و به فراخور صلاحدید و شرایط موجود، بهره‌گیری از ابزارهای غیرحقوقی^{۱۲} و شهروندمحور از جمله خودتنظیمی^{۱۳} و تنظیم‌گری مشترک بخش خصوصی و عمومی^{۱۴} از تعهدات کاری کمیسیون است. اتحادیه اروپا برای نیل به اهداف سیاستی خود در حوزه‌های مختلف زیست‌محیطی، اقتصاد، حقوق شهروندی، مسائل اجتماعی و ... در دهه‌های اخیر اقدام به طراحی راهبردهای سیاستی با موضوع تنظیم‌گری بهتر کرده است که به‌مرور با اصلاحات و پیشرفت‌هایی همراه بوده است. این سیاست‌ها ضمن طراحی آینده مطلوب به‌مثابه اصول حاکم بر تنظیم مقررات اتحادیه به‌شمار می‌روند.

از جمله مهم‌ترین اصول سیاستی اتحادیه در راستای تنظیم‌گری بهتر و برنامه قانونگذاری^{۱۵} شامل مبانی حقوقی مورد قبول اتحادیه اروپا از جمله رفع فقر، سیاستگذاری مبتنی بر داده، حقوق بشر و رعایت اصل تناسب، یکپارچگی سیاستی و کارکردی، شفافیت، دسترسی به اسناد، همکاری

از منظر چرخه سیاستگذاری زنجیره تنظیم‌گری^۱ شامل چهار بخش یعنی خودتنظیمی،^۲ فارغ از محدوده تنظیم،^۳ تنظیم‌گری مشترک بین حاکمیت و گروه‌های ذی‌نفع^۴ و تنظیم‌گری عمومی^۵ است که سطوح مختلفی از نقش‌آفرینی بخش خصوصی را از مشورت و بحث و اعلام نظر غیررسمی تا تنظیم مقرر در دو بعد ماهوی و شکلی (تفویض قدرت قانونی با نظارت دولت) شامل می‌شود. برای توضیح بیشتر این زنجیره مفهوم هر یک از قالب‌های مذکور بیان می‌شود.

خودتنظیمی، اعم از آزادی عمل شهروندان در تنظیم امور اجتماعی خود بر مبنای سنت‌ها و علایق ایشان و نیز تمشیت امور از رهگذار اتحادیه‌ها و نظام‌های صنفی گوناگون است. یکی از ابزارهای تنظیم‌گری و مجزا از قانونگذاری برای سامان‌دهی زندگی اجتماعی با اتکا بر اقتدار سیاسی است.^۶

منظور از بخش غیرتنظیمی یا فارغ از محدوده تنظیم، ابزارهای جایگزین مقررگذاری در پاسخ به موضوع‌های سیاسی است. قانونگذاران باید در اوایل فرایند بررسی، مقایسه آگاهانه‌ای از انواع ابزارهای سیاستی حقوقی و غیرحقوقی را با در نظر گرفتن مسائل مربوطه مانند هزینه‌ها، منافع، اثرات توزیعی و الزامات اداری انجام دهند. در واقع انتخاب گزینه پیشنهادی لزوماً به معنای مقررگذاری نیست.^۷

• تنظیم‌گری مشترک، مکانیسمی است که به موجب آن یک نهاد قانونگذاری، دستیابی به اهداف تعریف شده از تصویب یک قانون را به گروه‌های شناخته شده در این زمینه (مانند فعالان اقتصادی، شرکای اجتماعی، سازمان‌های غیردولتی یا انجمن‌ها) واگذار می‌کند.^۸

• تنظیم‌گری عمومی ناظر به مقررگذاری‌های عمومی در سطوح مختلف حاکمیتی و تنظیم حقوقی روابط انسانی توسط بخش دولتی است.

این سطوح اثرگذاری در دو ساحت پیشینی قاعده‌گذاری^۹ و پسینی یعنی اجرای قانون^{۱۰} پیش‌بینی می‌شود.^{۱۱} در واقع راهبردهای جدید نهاد‌های بین‌المللی برای جبران شکاف میان منافع عمومی و مفاد قوانین حاکمی

1. Regulatory Continuum
2. Self-regulatory
3. No-regulatory
4. Co-regulatory
5. Public Regulatory

۶. شاطریان و یحیی‌زاده، ۱۴۰۰، ص: ۱۴۷.

7. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/alternativestoregulation.htm>

8. Interinstitutional Agreement on Better Law-making, 2003.

9. Rule Making

10. Implementation

11. Document of :Best Practices in Legislative and Regulatory Processes in a Constitutional Perspective: the Case of the European Union, DG for Internal Policies, 2015.

12. Non-legislation

13. Self Regulation

14. Co-regulation

15. Better Regulatory/Law-making Agenda



کمیسیون، نظارت بر ارزش‌های این برنامه را از طریق صفحه امتیاز^۲ انجام می‌دهد که یک نمای کلی از میزان ساده‌سازی و حذف تشریفات و تعهدات زائد قانونی را نشان می‌دهد.

بر اساس توافق بین نهادی صورت گرفته^۸ در حوزه تنظیم‌گری بهتر، کمیسیون هر ساله به ارائه گزارش سالیانه^۹ از روند پیگیری برنامه در حوزه‌های سیاستی مختلف اقدام می‌کند.^{۱۰}

همچنین برنامه تنظیم‌گری هوشمند^{۱۱} در پی ایجاد طرحی در راستای نظام تقنینی برتر به اصولی همچون اجماع ذی‌نفعان و دخیل کردن نظر همه گروه‌ها، رقابت‌پذیری و ارتقای کارکرد تنظیم‌گری، استفاده حداقلی از تشریفات قانونی، مسئولیت مشترک در تحقق تنظیم‌گری هوشمند و ارزیابی نسبت قانون با فعالیت کسب و کارهای کوچک و متوسط اشاره می‌کند.

شایان ذکر است که اصول حاکم بر فرایند مشورت‌خواهی^{۱۲} از گروه‌های ذی‌نفع جهت تحقق اجماع مذکور در برنامه - که به‌عنوان یکی از مراحل بدوی تهیه پیش‌نویس قوانین در کمیسیون مطرح می‌شود - شامل مشارکت‌پذیری^{۱۳}، دسترسی عمومی^{۱۴}، پاسخگویی^{۱۵}، اثربخشی^{۱۶} و انسجام^{۱۷} است. به همین منظور راهکارهایی از جمله شفافیت موضوع، هدفمند بودن مسیر مشاوره، نشر مذاکرات، زمان‌دهی کافی و ارائه بازخورد پیشنهاد شده است.^{۱۸}

قابل تأمل است که اتحادیه اروپا سیاستگذاری‌های مکرری پیرامون پررنگ ساختن نقش گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های مردم‌نهاد اجتماعی، شرکت‌های تجاری و ... در فرایند قانونگذاری و اجرای قانون داشته است که گامی فراتر از مشورت‌خواهی صرف است. برای مثال اصول حاکم بر خودتنظیمی و تنظیم‌گری مشترک خصوصی-عمومی^{۱۹}

مشفقانه بین نهادی و امکان قانونگذاری توسط درخواست حداقل ۱ میلیون نفر از مردم است.^۱

این اصول در قالب برنامه‌های سیاستی منعکس شده و راهنمای عملکرد کمیسیون است؛ برای نمونه برنامه تنظیم‌گری متناسب^۲ با شعار تنظیم‌گری برتر برای نتایج برتر، به کمیسیون اطمینان می‌دهد که قوانین اتحادیه اروپا مزایای مورد نظر خود را برای اشخاص و مشاغل فراهم می‌کند، به‌این ترتیب که قوانین موجود اتحادیه اروپا را ساده می‌کند و هر زمان که ممکن باشد، تشریفات زائد^۳ را کاهش می‌دهد. هدف برنامه این است که قوانین اتحادیه اروپا را ساده‌تر، هدفمندتر و تطبیق با آن را آسان‌تر کند. در این میان کسب و کارهای کوچک و متوسط - حدود ۹۹٪ از کل مشاغل اتحادیه اروپا - از این برنامه بهره‌مند می‌شوند؛ زیرا به‌طور خاص تحت تأثیر فشارها و پیچیدگی قوانین قرار می‌گیرند.^۴

تلاش‌های اتحادیه برای ساده‌سازی قوانین و کاهش بار مالی اجرای آنها از طریق رصد مستمر اجرای مقررات در متن زندگی و فعالیت مردم و ارائه گزارش‌های سالانه از مزایای برنامه تنظیم‌گری متناسب است. این برنامه به کمیسیون اجازه می‌دهد تا در همه ارزیابی‌ها^۵ و در همه پیشنهادها^۶ تجدیدنظر در قانون، پتانسیل ساده‌سازی و کاهش تشریفات اداری را به‌طور سیستماتیک در نظر بگیرد.

بررسی کیفیت جنبه‌های ساده‌سازی یا کاهش بار تشریفاتی قوانین که کمیسیون ارائه داده است، تنها در صورت تحقق آنها از سوی قانونگذار و اجرایی‌سازی قوانین، قابل بررسی است. بنابراین برنامه تنظیم‌گری متناسب، یک مسئولیت مشترک بین کمیسیون، پارلمان اروپا، شورا و کشورهای عضو است.

1. The Principles for Better Self- and Co-regulation Endorsed in the Better Regulation Package, 2015.
2. Regulation FIT Programme
3. Red Tape
4. The European Union's Efforts To Simplify Legislation, Annual Burden Survey, 2020.
5. Evaluation
6. Revising Legislation
7. scoreboard REFIT
8. Interinstitutional Agreement
9. Annual Burden Survey
10. <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>
11. Smart Regulation Agenda
12. Consultation
13. Participation
14. Openness
15. Accountability
16. Effectiveness
17. Coherence
18. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EUCOM 2010.
19. Principles for Better Self and Co-regulation

حقوقی ناکارآمد، غیر قابل اجرا و بی‌توجه به نیازهای جامعه را پدید آورد. اساساً در یک نظام حقوقی هوشمند، عدم ورود آگاهانه دولت، خود نوعی مداخله به حساب می‌آید؛ بدان‌گونه که نظام حقوقی اراده کرده است که از طریق سپردن نقش فعالانه به شهروندان برای حل مشکلات از طریق خودشان، راهی را بپیماید که با وضع چندین قانون نیز هرگز چنین نتیجه‌ای به دست نمی‌آید.^۲

به شیوه‌های نوآورانه‌ای در راستای تنظیم‌گری جهت نیل به اهداف سیاستی اشاره می‌کند که گامی فراتر از مشاوره عمومی است.^۱ بر این اساس قانونگذار نمی‌تواند و نباید در هر مسئله‌ای وارد شده، در باب همه روابط انسانی وضع هنجار نموده و بی‌باکانه از ابزار بسیار حساس قانونگذاری بهره‌جوید. همچنین امر قانونگذاری نباید به‌مثابه رفع تکلیف در یک نظام حقوقی تلقی شده و از این طریق، جنگلی از قواعد

[بخش سوم: فرایند ارزیابی تأثیر پیشنهادی قانونی]

اجرای آن برای بنگاه‌ها و تأثیرات آن بر گروه‌های ویژه ارزیابی می‌شود. این ارزیابی که به‌طور ویژه در اتحادیه اروپا عملیاتی شده است، از روش‌های مختلفی صورت می‌گیرد و به‌نحو گسترده از علوم مرتبط استفاده می‌شود.^۳ شایان ذکر است که فرایند قانونگذاری چه به‌صورت تصویب قانون جدید و چه در وضعیت اصلاح قوانین موجود با لغو و نسخ قوانین ناکارآمد از روش‌های ارزیابی تأثیر بهره‌مند می‌شود.

گفتار اول: ضرورت ارزیابی تأثیر و ارزشیابی سیاستی

برای اینکه پیش‌نویس اولیه یک دفتر تخصصی به‌مثابه یک طرح قانونی مورد تأیید کمیسیون قرار گیرد، باید پیامدها و آثار حاصل از ایده اولیه پیشنهادی از جنبه‌های شکلی و ماهوی مورد بررسی قرار گیرد تا از تورم قوانین ناکارآمد و عدم انسجام میان گزاره‌های سیاستی جلوگیری کرده و هدف نهایی کمیسیون یعنی تنظیم‌گری برتر تأمین شود.

در دهه‌های اخیر، تراکم قوانین، چه در نهادهای اتحادیه اروپا و چه در کشورهای عضو، نگرانی‌هایی را در خصوص کیفیت قانون ایجاد کرده و تلاش‌هایی در قالب اتخاذ سیاست‌ها، تصویب دستورالعمل‌ها، پروتکل‌ها و نظایر آن انجام شده است.

از این‌رو علاوه بر ارتباط مستحکم با دانش حقوق، از دانش‌های اقتصاد، علوم سیاسی و اجتماعی، مدیریت، زبان‌شناسی، علوم ارتباطات و اطلاعات و سایر نیتیک برای تحلیل بهتر، متناسب‌سازی کمیت قوانین و ارتقای کیفیت قوانین استفاده می‌شود. همه این علوم و فنون در جهت پیشبرد اهداف قانون اساسی و مهندسی اجتماعی به کار می‌رود.^۱

استفاده از علوم مختلف به‌ویژه در مرحله پیش از تصویب و به‌طور خاص، فرایند ارزیابی باید به‌نحو گسترده‌ای صورت گیرد، به این معنا که در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشنهادی قانونی،^۲ با توجه به روش‌های آماری و بهره‌گیری از متخصصان علوم اقتصادی و مدیریتی، تأثیرات لوايح مطروحه در اتحادیه اروپا، بر محیط اقتصادی از حیث هزینه‌های

1. Better Regulation: Joining Forces to Make Better Laws, 2020.

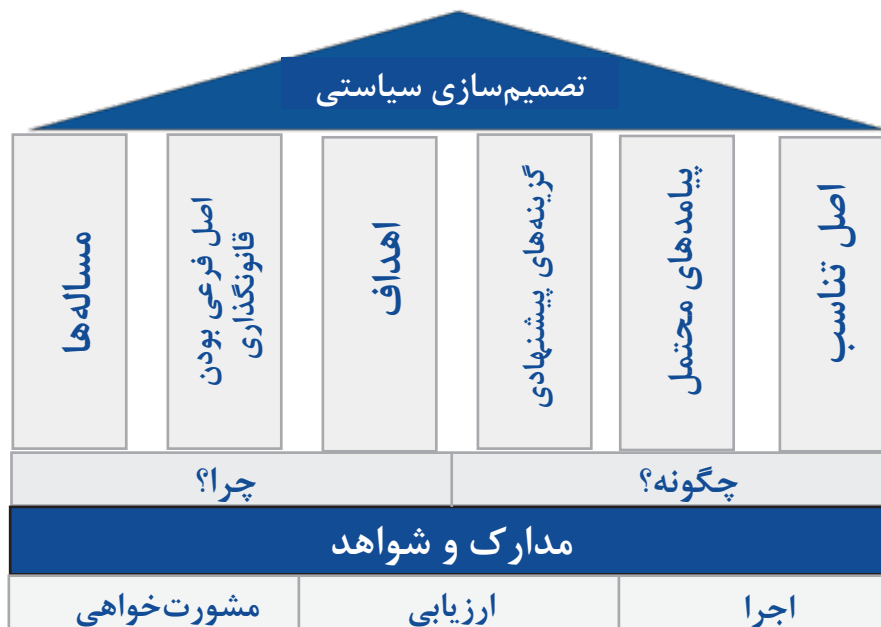
۲. یحیی‌زاده و شاطریان، همان، ص ۱۵۶.

۳. وکیلان و مالگیری، ۱۳۹۵، ص ۳۷.

2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

۵. وکیلان و مالگیری، همان، صص ۲۸-۳۶.

شکل ۴. فرایند ارزشیابی سیاستی



این نهاد (RSB) عهده‌دار بررسی داده‌ها، مبانی و معیارهایی است که با آنها دپارتمان به جمع‌بندی اولیه درباره گزینه پیشنهادی ترجیحی خود نسبت به مسئله موجود دست یافته است. بنابراین نقش اصلی هیئت، ارزشیابی سیاستی^۵ و بررسی سازگاری^۶ میان مبانی حقوقی/سیاستی کلان اتحادیه و پیشنهادهای قانونی است.

هیئت‌مدیره این نهاد متشکل از ۷ نفر شامل یکی از مدیران کل^۷ دپارتمان‌های کمیسیون اروپا که ریاست هیئت را بر عهده دارد؛ سه مقام عالی‌رتبه کمیسیون و سه کارشناس خارجی است.

همه اعضای تمام‌وقت و بدون هیچ مسئولیت سیاسی دیگری برای یک دوره غیرقابل تمدید سه‌ساله کار می‌کنند که در شرایط استثنایی تا یک سال قابل تمدید است. هیئت به‌طور مستقل از بخش‌های سیاستگذاری و از هر نهاد، ارگان، دفتر یا آژانس اروپایی عمل می‌کند.^۸

در این نمایه شرح فعالیت هیئت رسیدگی به ارزیابی ترسیم شده است:^۹

به همین منظور کمیسیون اروپا از سال ۲۰۰۱، مرحله جدیدی تحت عنوان ارزیابی تأثیر^۱ را به فرایند بررسی پروپوزال‌های دپارتمان‌های تخصصی اضافه کرد.^۲

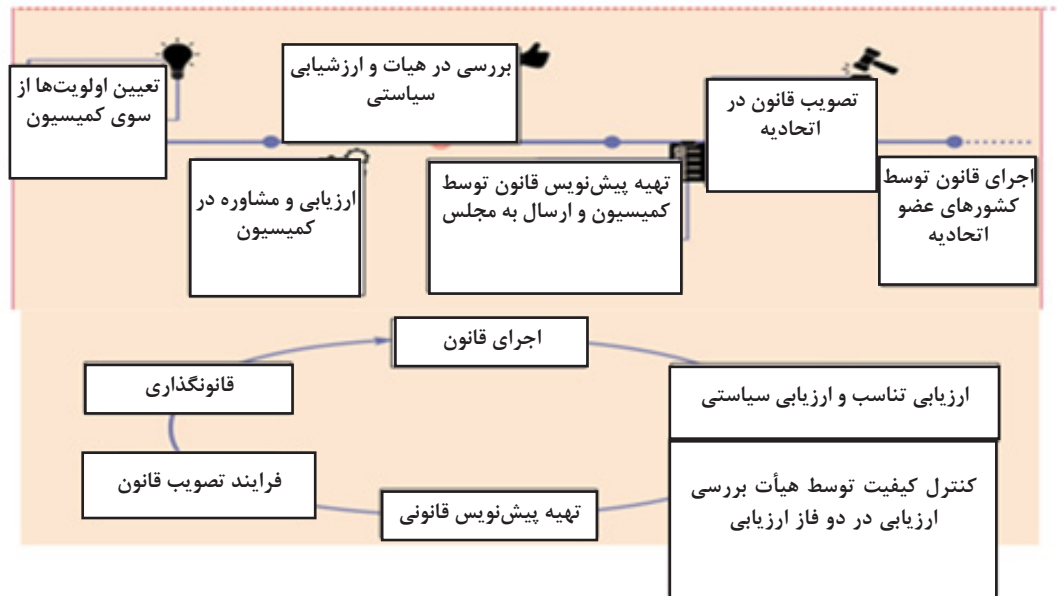
آنچه که در مرحله ارزیابی تأثیر مورد توجه قرار می‌گیرد شامل بررسی مسئله موجود، الزام ورود اتحادیه اروپا برای حل مسئله، گزینه‌های سیاستی محتمل و رعایت تناسب در تحلیل هزینه-فایده هر یک از گزینه‌های مذکور است.^۳

در واقع مهم است که ابزارهای پیشنهادی متناسب با اهداف و مسئله اصلی قانونگذار انتخاب شده باشند.

برای این منظور کمیسیون از مشورت‌گیری، جمع‌آوری داده و تحلیل داده برای حل مسئله استفاده می‌کند. نکته حائز اهمیت در این فرایند، عدم اکتفا به نظرات کارشناسی درون کمیسیونی و بهره‌گیری از نظرات «هیئت بررسی ارزیابی»^۴ به‌عنوان یک نهاد کارشناس بی‌طرف و مستقل در تکمیل ارزیابی پیشنهاد اولیه است.

1. Impact Assessment
2. Best Practices in Legislative and Regulatory Processes in a Constitutional Perspective: The Case of the European Union, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, 2015, P: 8-10.
3. OECD-Czech Workshop on Regulatory Impact Assessment Prague, Czech Republic 1 June 2012.
4. Regulatory Scrutiny Board
5. Evaluation
6. Fitness Check
7. Directorate General
8. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#composition
9. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

شکل ۵. نقش هیئت بررسی ارزیابی در قانونگذاری



و هم از نظر ارزیابی برای هیئت شد.^۲

بنابراین طبق تجربه‌های عملی گسترده مبنی بر ارتباط موضوعی میان پیش‌نویس‌های متنوع و هم‌پوشانی آنها، لزوم انسجام ماهوی^۴ میان ابتکارات قانونی/سیاستی برای تنظیم‌گری بهینه مورد تأکید فراوان هیئت RSB قرار گرفته است.

بر این اساس هیئت برای حفظ یکپارچگی سیاستی و حقوقی و انسجام ماهوی پیشنهادهایی را به کمیسیون ارائه کرده است؛^۵ از جمله:

۱. لزوم همکاری مستمر دپارتمان‌های تخصصی مختلف با یکدیگر در تهیه متون پیش‌نویس جهت درک نقاط اشتراک موضوعی و ارتباط میان ایده‌ها؛

۲. تبیین شفاف مسائل و موضوع‌ها و تعیین سهم هر ابتکار عمل در حل مسئله مشترک؛

۳. انسجام میان مبنای اولیه و ایده‌های پیشنهادی^۶ و به تبع آن درک اینکه احتمالاً ایده پیشنهادی چه انحرافی از مبنای اصلی خود یافته است؛

۴. اتخاذ رویکرد سیاست باز^۷ در تحلیل گزینه‌های پیشنهادی برای حل هر مسئله متناسب با ماهیت خاص هر ابتکار عمل؛

۵. تحلیل دقیق میزان همبستگی ایده‌ها به این معنا که میزان موفقیت

هیئت بررسی ارزیابی برای رسیدگی به پرونده‌ها معیارهایی همچون تناسب مبنای سیاستی در یک پیشنهاد قانونی با سیاست‌های کلان اتحادیه، میزان بهینه بودن پیشنهادها از نظر اقتصادی، تأثیرات محیط زیستی و غیره را به‌مثابه اصول حاکم بر پیش‌نویس‌نگاری قانونی/سیاستی تعریف کرده است که بر این اساس میزان کیفیت ارزیابی تأثیرات طرح‌های قانونی پیشنهادی^۱ را با آنها می‌سنجد.

بنابراین در نگاه اول کارکرد این نهاد بیشتر شکلی بوده و ناظر به بررسی معیارهاست، هر چند که با گذر زمان هیئت بررسی ارزیابی به این نتیجه رسیده است که لازم است با ارتباط مستمر با دپارتمان‌های تخصصی کمیسیون اروپا و سایر ذی‌نفعان و مفاهمه میان ملاحظات ذهنی تهیه‌کنندگان پیش‌نویس و ارزیابان و مخاطبانی که تحت تأثیر مفاد پیشنهاد اولیه هستند، کیفیت فرایند ارزیابی تأثیر را ارتقا بخشد.

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۲۰-۲۰۱۹ راهبردهای سیاسی کلان در زمینه‌های خدمات مالی، امور دیجیتال، وضعیت دمای هوا و تحقیقات را تعریف نمود که در ادامه دپارتمان‌های تخصصی براساس راهبردهای اعلامی شروع به طراحی ابتکارات^۳ قانونی/سیاستی کردند. در این میان تقاطع موضوعی و ارتباط زیاد میان ایده‌های مطرح شده موجب ایجاد چالش‌هایی هم از حیث پیش‌نویس‌نگاری برای دپارتمان‌های تخصصی

1. Quality of Impact Assessment
2. Initiatives
3. **Regulatory Scrutiny Board**, Annual Report, 2020.
4. Coherence
5. Ibid.
6. Baseline
7. Open Policy

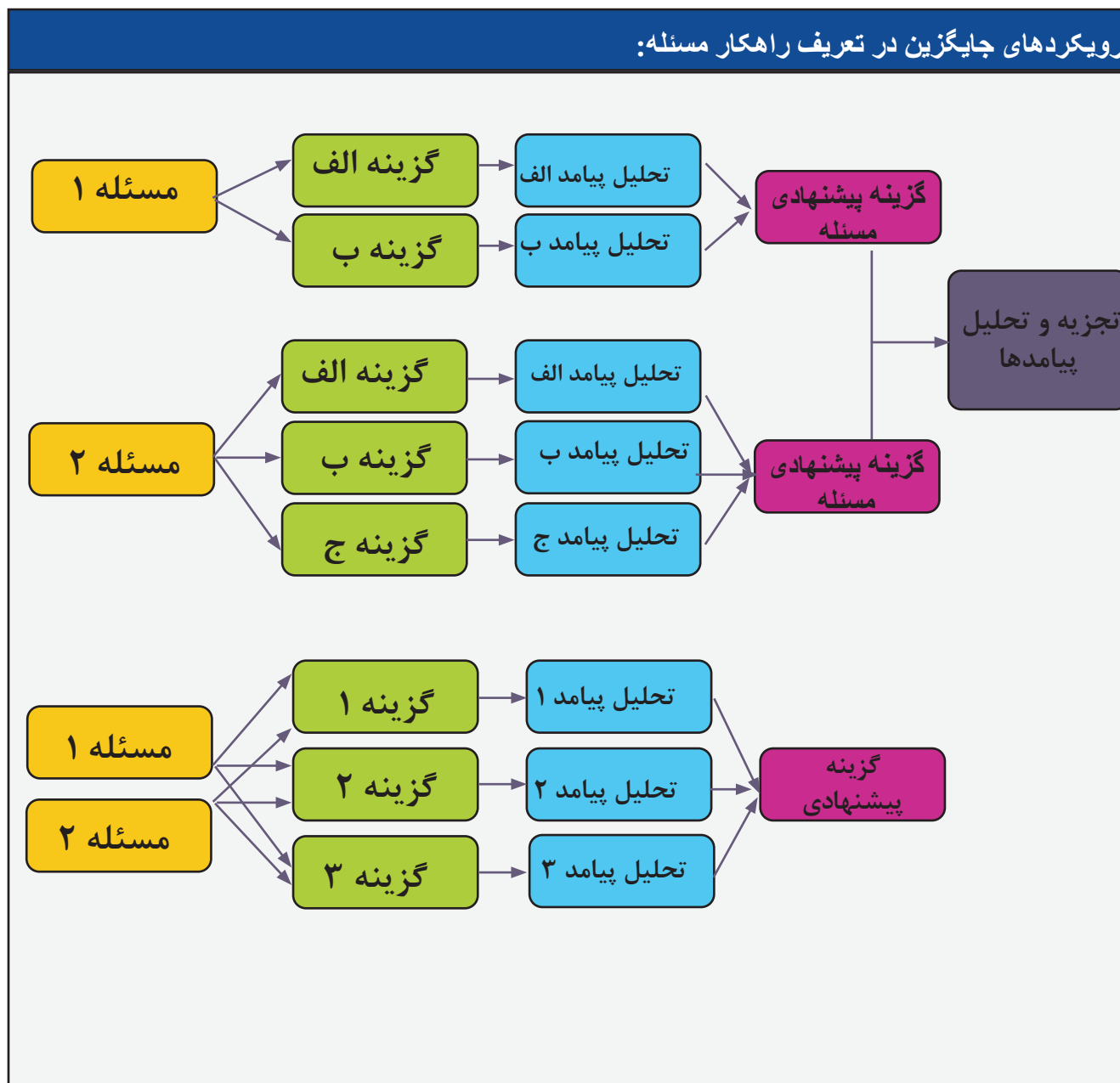


مشترک امکانی را فراهم می‌کنند تا دپارتمان‌ها برای حل چالش‌های معمول خود از راهنمایی هیئت به‌ویژه در حوزه تحلیل و کمی‌سازی داده‌ها و نظام‌مند ساختن فرایند ترجیح یک گزینه به سایر پیشنهادها استفاده کنند.
در شکل زیر این فرایند نظام‌مند و نحوه همپوشانی مسائل و ایده‌ها توضیح داده شده است:

ابتکار عمل‌ها تا چه اندازه به کارآمدی ایده‌های دیگر وابسته است.^۱ همچنین در بررسی پرونده‌های ارجاعی به هیئت، یکی از اساسی‌ترین مسائل مورد بحث میزان رعایت انسجام در ابتکار عمل‌ها و تحلیل داده‌ها به شیوه‌ای متناسب بوده است که به این منظور جلسات مستمر مشترکی میان هیئت و اعضای دپارتمان‌های تخصصی برگزار شد که دستاوردهای خوبی در زمینه تبیین معیارها ارزیابی داشته است. همچنین جلسات

شکل ۶. فرایند انتخاب گزینه سیاستی

رویکردهای جایگزین در تعریف راهکار مسئله:



1. Dependencies & Interrelation

چالش موجود در این مرحله، بعضاً عدم توجه کافی کمیسیون به اصلاحات ضروری و بازار سال سریع پروپوزال به هیئت بررسی است که عموماً به تعهدات سیاسی کمیسیون مبنی بر ایجاد ابتکار عمل‌ها در سال اول کاری کمیسیون جدید پرمی‌گردد.^۸

بررسی پرونده‌ها در هیئت معمولاً به‌موقع و ظرف سه روز کاری صورت می‌گیرد، اما برای پرونده‌هایی که مجدداً بازبینی و ارسال می‌شوند، هیئت به چهار هفته کاری برای بررسی نیاز دارد.^۹

نکته قابل تأمل آنکه در بررسی معیارهای اخذ شده در فرایند ارزیابی تأثیر^{۱۰} باید حتماً نظر مثبت هیئت جلب شود اما در ارزشیابی سیاستی،^{۱۱} کمیسیون الزامی به ارسال دوباره گزارش رد شده ندارد، در واقع ارزشیابی‌های سیاستی، فوریت و اهمیت یکسانی با ارزیابی تأثیر ندارند.^{۱۲}

لازم به توضیح است که فرایند ارزیابی تأثیر پیشنهادی‌های قانونی داخل کمیسیون طی شده و بازبینی نهایی آن داخل هیئت انجام می‌شود که طی یک بررسی دقیق معیارهای مدنظر کمیسیون در فرایند ارزیابی مورد نظارت واقع می‌شود. اما در ارزشیابی سیاستی و ارزشیابی‌سازی که نسبت به پیشنهادی‌های قانونی با سیاست‌های کلان اتحادیه و میزان سازگاری سیاست‌ها با یکدیگر سنجیده می‌شود، کار ویژه اختصاصی هیئت است که کمیسیون الزامی به تطبیق کامل مصوبات خود با آن نمی‌بیند.

گفتار سوم: معیارهای ارزیابی

هیئت بررسی ارزیابی تأثیر برای نیل به اهداف برنامه تنظیم‌گری بهتر معیارهایی را در نظر گرفته است که در ادامه تبیین می‌شود. گفتنی است که اصول برنامه تنظیم‌گری برتر اتحادیه اروپا شامل حذف قانون زائد با تصویب قانون جدید،^{۱۳} تحلیل‌های آینده‌پژوهانه،^{۱۴} در نظر گرفتن ابعاد زیست‌محیطی^{۱۵} و ... است که با راهنمایی‌ها و معیارهای ترویجی هیئت در بررسی پیشنهادی‌های قانونی مورد توجه کمیسیون جهت ارتقای تنظیم‌گری قرار می‌گیرد.

هیئت برای فهم دقیق مسائل اتحادیه و مشارکت‌دهی به گروه‌های ذی‌نفع و استفاده از ایده‌های مؤسسات مرتبط به برگزاری نشست‌های مختلف با موضوع نقش هیئت در تغییر اولویت‌های سیاسی و چالش‌های اجتماعی اقدام می‌کند. در این نشست‌ها از همفکری مؤسسات داخلی اتحادیه از جمله مرکز خدمات پژوهشی پارلمان اروپا و نهادهای مشورتی، مقامات ملی و اعضای مؤسسات دول عضو اتحادیه همچون شبکه تنظیم‌گری بهتر^۱ و مؤسسه ناظر بر تنظیم‌گری اروپا^۲ و همچنین سایر ذی‌نفعان از جمله گروه‌های اندیشکده‌ای استفاده می‌شود.^۳

همچنین این نشست‌ها محفلی برای تبادل تجربه در خصوص راهکارهای عملیاتی اعضا برای ایجاد پیوند میان ملاحظات مختلف در امر سیاست‌گذاری از جمله دیجیتال‌سیسم، مسائل محیط زیستی، اصول حاکم بر تنظیم‌گری بهینه، آینده‌نگری و بحران کروناست.^۴

در حال حاضر توافق جمعی درباره لزوم تنظیم‌گری بهتر بیش از هر زمان دیگر مطرح بوده و البته چالش اصلی بر سر آن است که سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد و داده‌های دقیق انجام شود و همچنین راهکارهایی اخذ شود که کمترین بار تنظیم‌گری حقوقی را برای اتحادیه ایجاد کند.

گفتار دوم: آیین شکلی ارزیابی تأثیر (IA) و ارزشیابی سیاستی (PE)

به‌طور کلی زمانی که پیش‌نویس اولیه وارد فاز رسیدگی می‌شود، در سه وضعیت احتمالی قرار می‌گیرد.

- در حالت اول پیش‌نویس قانونی با نظر مثبت هیئت مواجه شده و ادامه مسیر تأیید در کمیسیون را طی می‌کند.
- در حالت دوم نظر مثبت هیئت مشروط به برخی اصلاحات است که تحت عنوان پذیرش مشروط^۵ شناخته می‌شود. در این حالت دپارتمان باید اصلاحات مذکور را اعمال کند.
- حالت سوم با توجه به فقدان رعایت استانداردهای ارزیابی، پیشنهاد قانونی رد می‌شود^۶ و لازم است تا کمیسیون پس از بازبینی دوباره نسخه اصلاحی را برای هیئت ارسال کند.^۷

1. Better Regulation Network
2. Reg Watch Europe
3. Ibid.
4. Ibid.
5. Reservations
6. Resubmission
7. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en
8. **Regulatory Scrutiny Board**, Annual Report, 2020.
9. Ibid.
10. Impact Assessment
11. Evaluation
12. Ibid.
13. one in one out
14. Foresight Analysis
15. Green Deal



کسب و کارها، ادارات و ... بررسی می‌شود.^۱
موضوع‌ها و ساختار ارزیابی تأثیر در جدول زیر تبیین شده است:

همچنین درجه کمی‌سازی هزینه-فایده ایده‌ها شامل ابعاد هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم هر طرح، هزینه مستمر و مقطعی^۱ و هزینه-فایده تحمیل شده به گروه‌های مختلف (شهروندان-مصرف کنندگان،

جدول ۱. موضوعات ارزیابی تأثیر

اقتصاد کلان		تأثیرات اقتصادی
تجارت	تأثیرات محتمل بر کشورهای ثالث	
	سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	
رقابت‌پذیری	بازارهای داخلی	
	بخش‌های مختلف	
تأثیرات منطقه‌ای	کشورهای عضو	
	مناطق مختلف	
بودجه اروپا		
کسب و کارهای کوچک و متوسط		
تقلب و بدهکاری		
نوآوری‌های اقتصادی		
کار	استخدام	تأثیرات اجتماعی و حقوق شهروندی
	شرایط و کیفیت شغل	
	ایمنی و بهداشت کار	
	حکمرانی، مشارکت، گفتگوی اجتماعی	
اجتماع	توزیع درآمد، ظرفیت اجتماعی، امنیت اجتماعی	
	اداره خوب، خدمات عمومی، حقوق شهروندی	
	سلامت عمومی	
	حفاظت از حقوق مصرف‌کننده	
	فرهنگ/آموزش	
حقوق اساسی و کرامت انسانی		تأثیرات اجتماعی و حقوق اساسی
حق اساسی بر آزادی بیان		
حق اساسی بر برابری		
حق اساسی بر عدالت		
نوآوری‌های اجتماعی		

1. one-off

2. Regulatory Scrutiny Board, Annual Report 2020.

تغییرات دما	تأثیرات زیست‌محیطی
منابع طبیعی: هوا، آب، زمین، تنوع زیستی	
مدیریت مصرف	
اقتصاد دورانی	
نوآوری‌های محیط زیستی	

۲۰۰۵، مبتنی بر اهداف بلندمدت توسعه پایدار و در رویکرد پسینی بر اساس اصل کارایی اقتصادی^{۱۵} است.^۶ در واقع در این مرحله، این پیامدهای اقتصادی پیشنهادی قانونی بودند که سرنوشت تأیید یا رد از سوی متصدیان ارزیابی تأثیر را معلوم می‌ساختند و باید طرح‌های مذکور استانداردهای مربوط به کاهش بوروکراسی و تشریفات زائد تعهدات قانونی و همچنین بار مالی اجرای قوانین برای مخاطبان قانون را رعایت می‌کردند. بنابراین هزینه-فایده مالی طرح‌ها یا همان کارایی اقتصادی آنها مهم‌تر از سایر اهداف بلندمدت سیاستی بود. به همین منظور مدل مشخصی جهت تعریف، کمی‌سازی و محاسبه تشریفات اداری^۷ برای کسب‌وکارها و هزینه ناشی از پیاده‌سازی تعهدات قانونی تحت عنوان مدل هزینه استاندارد^۸ بر اساس تجربیات عملی توسط یک گروه کاری بین‌المللی متشکل از دانمارک، سوئد، نروژ، بلژیک، انگلیس و هلند تدوین شده است.^۹ ابعاد مدل هزینه استاندارد در بخش‌های بعدی گزارش به شکل تفصیلی بررسی می‌شود. در ادامه معیارهایی که هنگام ارزیابی تأثیر ابتکار عمل‌های پیشنهادی دپارتمان‌های کمیسیون مورد بررسی قرار می‌گیرد، ذکر می‌شود:^{۱۰}

قابل توجه است که هیئت به تجربه دریافت کرده است که ارتباط مستمر با مسئولان دپارتمان‌ها (DG) و سایر نهادهای ذی‌نفع می‌تواند تأثیر بسزایی در ارتقای ارزیابی‌های بعدی داشته باشد. در این جلسات، هیئت بررسی اقدام به توصیه‌هایی درباره لزوم دریافت اطلاعات از منابع مختلف و شفافیت درباره محدودیت‌های گزارش پیرامون داده‌ها و همچنین لزوم شفاف‌نویسی و قابل فهم بودن متن گزارش حتی برای غیرمتخصصان می‌کند.^۱ در واقع بدین شکل، دپارتمان‌ها پیش از ورود پرونده به مرحله ارزیابی، بر اساس ملاحظات حاصل از مباحثات پیشینی با هیئت با دقت بیشتری به تحلیل ایده‌های خود می‌پردازند. تأمل برانگیز است که کمیسیون در سال ۲۰۰۵ بر اساس راهبرد لیسبون^۲، اقدام به تغییر رویکردی مشهود در فرایند ارزیابی تأثیر کرد که به دلیل تأکید بیشتر بر مسئله اشتغال و کاهش بار اداری و مالی قانونگذاری بود. بر این اساس فرایند ارزیابی تأثیر پیش‌نویس‌های قانونی به جای توجه به توسعه پایدار و جوانب زیست‌محیطی و اجتماعی، بیشتر بر ارزیابی‌های اقتصادی و اصل رقابت‌پذیری^۳ در ابتکار عمل‌ها متمرکز است.^۴ قابل تأمل است که مبنای ارزیابی تأثیر، پیش از تغییرات راهبردی

1. Ibid.

۲. Lisbon-strategy: هدف استراتژی لیسبون، که در مارس ۲۰۰۰ توسط سران دولت و دولت اتحادیه اروپا راه‌اندازی شد، این بود که اروپا را به «رقابتی‌ترین و پویاترین اقتصاد مبتنی بر دانش در جهان، با قابلیت رشد اقتصادی پایدار با مشاغل بیشتر و بهتر انسجام اجتماعی بیشتر تبدیل کند». استراتژی تجدید شده لیسبون بر رشد و مشاغل متمرکز بود و یک چرخه سه ساله برای اقدامات متمرکزتر و مؤثرتر تعیین شد. رهنمودهای یکپارچه توسط شورای اروپای بهار در سال ۲۰۰۵ تنظیم شد که رهنمودهایی را در سطح اقتصاد خرد، اقتصاد کلان و اشتغال ارائه می‌کرد که شامل اولویت‌هایی در حوزه سرمایه‌گذاری بیشتر در دانش و نوآوری، باز کردن پتانسیل کسب‌وکار، به‌ویژه برای SMEs، افزایش فرصت‌های شغلی برای رده‌های اولویت‌دار و تغییر اقلیم و سیاستگذاری انرژی برای اروپا بود.

3. Competitiveness

4. Better Regulation for Growth And Jobs in the European Union, European Commission Communication -March 2005.

5. Efficiency

6. Best Practices in Legislative and Regulatory Processes in a Constitutional Perspective: The Case of the European Union, 2015.

7. Administrative Burden

8. Standard Cost Model

9. The Standard Cost Model, A Framework for Defining and Quantifying administrative Burdens for Businesses, 2004.

10. Regulatory Scrutiny Board, Annual Report, 2020.



ارتباط منطقی میان مسئله^۶، موضوع‌های مورد بررسی^۷ و گزینه‌های پیشنهادی^۸ ترسیم شود؛ به این فرایند مداخلات منطقی گفته می‌شود که طبق گزارش سالیانه هیئت در سال ۲۰۲۰ به دلیل فقدان انسجام، تحقق معیار در پرونده‌های ارزیابی تأثیر ضعیف بوده است.

۶. **خط مبنا:**^۹ خط مبنا نسخه ثابت و تأییدشده زمان بندی، بودجه و محدوده پروژه است. توجه شود که منظور نسخه پایانی آن نیست بلکه نسخه ثابت آنهاست. برای تحلیل هر ابتکار عمل لازم است تناسب میان برنامه ثابت و تغییرات پیشنهادی مشخص شود.

۷. **گزینه‌های محتمل:** بررسی ایده‌های ممکن برای حل مسئله بایستی به شیوه‌ای صورت گیرد که ضمن توجه به نظرات گروه‌های ذی‌نفع، جایگزین‌های مختلفی در کنار ایده ترجیحی دپارتمان که معمولاً ناشی از علاقه‌مندی‌های سیاسی آن است، ارزیابی شود.

چالش موجود در این زمینه آنکه در بررسی گزینه‌های محتمل مندرج در پرونده ارزیابی تأثیر، تمرکز ایده‌ها بر چارچوب‌های قانونی^{۱۰} آن بدون توجه به ماهیت آنها بود. در واقع بیشتر به این پرداخته می‌شد که ایده در قالب مقرر تنظیمی^{۱۱}، بخشنامه^{۱۲} یا ابتکارات غیر حقوقی^{۱۳} و ... مطرح شود. قابل ذکر است که تنظیم‌گری در اتحادیه اروپا در دو قالب معاهدات^{۱۴} - که مبنای اصلی قانونگذاری هستند - و سایر اشکال حقوقی و غیر حقوقی محقق می‌شود که بر اساس اهداف و اصول معاهدات تعریف می‌شوند.

۸. **تأثیرات گزینه‌ها:**^{۱۵} به گزارش هیئت در سال ۲۰۲۰، در فرایند ارزیابی تأثیر معمولاً توجه به برخی پیامدهای مرتبط با یک ابتکار عمل نادیده گرفته شده یا به شکلی ناقص به آن پرداخته می‌شود.

به نظر هیئت، این امر تا حدی به عدم تحلیل معیارهایی همچون رقابت پذیری با توجه به عدم پردازش درست هزینه‌های هر ایده، تأثیری که بر کسب و کارهای کوچک و متوسط (SME) می‌گذارد و تأثیرات اجتماعی ایده شامل توزیع درآمد^{۱۶}، سلامت و مصرف کنندگان است.

در واقع بررسی ارزیابی تأثیر ناظر به ملاحظات اقتصاد کلان^{۱۷}، تجارت،

۱. **پیش زمینه‌ها و محدوده مسئله:**^۱ بنا به نظر هیئت، دپارتمان‌ها معمولاً هنگام طرح ابتکار تعریف خوبی از پیش زمینه و محدوده مسائل ارائه می‌دهند، هر چند در تحلیل مسائل ضعف دارند.

۲. **تعریف دقیق مسئله و ارزیابی آن:** هنگام ترسیم دقیق مسائل باید ارزیابی دقیق از نوع و چگونگی اقدام اتحادیه در آن حوزه صورت گیرد. چالش اصلی دپارتمان‌ها در این فرایند، تطبیق راهنماهای سیاستی با معیارهای ارزیابی در موضوع‌های خاص است به نحوی که معمولاً دپارتمان‌ها به شیوه‌ای مکانیکی سعی در این تطبیق دارند که با توجه به ماهیت خاص هر پرونده ارتباط میان معیارهای ارزیابی رعایت نمی‌شود. همچنین در اکثر موارد ارزیابی توسط دپارتمان‌های اجرایی انجام می‌شود که تخصصی در حوزه ارزیابی ندارند. به علاوه تعارض منافع باعث می‌شود که دپارتمان به دلیل منافع ابتکار ترجیحی خود، تحلیل درستی از شواهد و داده‌ها انجام ندهد و همین به اختلال ارزیابی منجر می‌شود.

قابل توجه است که نظرات هیئت کمک شایانی به بهبود عملکرد ارزیابی پرونده‌ها به ویژه در پیش نویس‌هایی که برای بار دوم بارگذاری شده‌اند، داشته است هر چند که نقص‌های طراحی ابتکار عمل یعنی جمع‌آوری شواهد و تحلیل داده‌ها همچنان پابرجاست؛ چرا که دپارتمان‌ها معمولاً این امور را به پیمانکاران خارجی واگذار می‌کنند.

۳. **اصل لزوم ایجاد ارزش افزوده ایده برای اتحادیه اروپا:**^۲ این معیار نمایانگر ضرورت اقدام اتحادیه درباره یک مسئله و میزان ارزش آفرینی تنظیم‌گری حقوقی برای تحقق اهداف آن است. طبق گزارش سالیانه هیئت، فرایند ارزیابی پیش نویس‌های دپارتمان‌های تخصصی نمره خوبی را در این زمینه کسب کردند.

۴. **موضوع‌های تحت تأثیر:**^۴ اینکه ایده پیشنهادی بر چه موضوع‌هایی اثر مستقیم دارد باید مورد بررسی هیئت قرار گیرد تا تناسب میان گزینه پیشنهادی و جامعه هدف برقرار شود.

۵. **مداخلات منطقی:**^۵ برای طرح هر ابتکار عمل لازم است تا

1. Scope
2. Problem Definition and Use of Evaluation
3. Subsidiarity and EU Value Added
4. Objectives
5. Logic Intervention
6. Problem
7. Objection
8. Options
9. Baseline
10. Legal Form
11. Regulation
12. Directive
13. Non-Legal Initiatives
14. Treaties
15. Impacts
16. Income Distribution
17. Macroeconomic

و تحولات مختل کننده،

- انسجام بیشتر از طریق چشم‌انداز پویاتر و بلندمدت از تعامل و فرایند
ترجیحی^۷ بین اهداف سیاست اتحادیه اروپا.

بنابراین این مأموریت از سوی کمیسیون به هیئت واگذار شد تا نسبت به
بعد آینده‌نگری در فرایند ارزیابی تأثیر جهت اطمینان از استفاده کامل
ادارات کمیسیون از امکاناتی که ابزارهای آینده‌نگری فراهم می‌کند
توجه ویژه داشته باشد و تجزیه و تحلیل آینده‌نگری در گزارش‌های آنها
از کیفیت بالایی برخوردار باشد.

به همین مناسبت پیشنهادهای هیئت بررسی ارزیابی جهت به‌کارگیری
ابزارهای آینده‌نگری به شرح ذیل است:^۸

- ارزیابی ارتباط استراتژی‌های موجود یا پیشنهادی به‌طور انتقادی
در برابر طیف وسیعی از سناریوهای آینده با توجه به فناوری احتمالی
طولانی‌مدت یا تحولات مختل کننده؛

- تبیین بازتاب‌های جدیدی در مورد گزینه‌های سیاستی نوآورانه‌تر
جهت مواجهه بهتر با فرصت‌های نوظهور و تهدیدها و جلوگیری از
اقدامات تجویزی غیر ضروری؛

- پشتیبانی از تدارک بسته‌های سیاستی منسجم‌تر.

ارزیابی‌ها، زمانی که مدارک محکمی در مورد موفقیت‌ها و کاستی‌ها
ایجاد می‌کنند، بسیار آموزنده هستند؛ در عین حال زمینه‌هایی را برای
بهبود نظام حقوقی با توجه به روندها و چالش‌های در حال ظهور مشخص
می‌کنند. مهم‌تر از همه، آنها باید در مورد اینکه چرا این قوانین طبق
انتظار ارائه شده‌اند یا هنوز ارائه نشده‌اند، چیزهای بیشتری بگویند.

بنابراین ارزیابی‌ها باید یافته‌های مبتنی بر شواهد را در مورد چگونگی
عملکرد قانون به‌طور دقیق گزارش کرده و نتیجه‌گیری کنند، همچنین
در مورد عواقب ناخواسته یا عملکرد نامناسب قوانین اتحادیه اروپا (در
مقایسه با اهداف پیش‌بینی شده) با وضوح بیشتری گزارش دهند.
بنابراین ارزیابی‌ها می‌توانند سیاستگذاران را بهتر آگاه کنند.^۹

علاوه بر این ارزیابی تناسب سیاست‌ها با یکدیگر به‌عنوان یک مجموعه
کلی سیاستگذاری^{۱۰} می‌تواند آورده بیشتری از ارزیابی یک سیاست
خاص و با یک طرح قانونی خاص به همراه آورد، چراکه نگاه سیستمی
را تقویت می‌کند.

در مرحله ارزیابی‌های سیاستی علاوه بر ارزیابی میزان دستیابی
به اهداف یک سیاست خاص، به تأثیرات تجمیعی قوانین مختلف،

رقابت‌پذیری، ابعاد منطقه‌ای،^۱ بودجه اروپا، کسب و کارهای کوچک
و متوسط، نوآوری‌های اقتصادی-اجتماعی، امور اجتماعی، حقوق
اساسی، منابع طبیعی، نوآوری‌های زیست‌محیطی و ... است.

۹. **مقایسه گزینه‌ها مبتنی بر اصل تناسب:**^۲ برای بررسی گزینه‌های
پیشنهادی لازم است تا ساختار گزینش و نوع ارتباط میان مسائل و
راهکارها مشخص شود. در واقع ضمن تحلیل داده‌ها باید نتایج سیاستی
متناسب ترسیم شود. همچنین در صورتی که راه‌حل‌های مسائل
مختلف با هم تلاقی موضوعی دارند باید این ارتباط درونی توصیف شود
تا در نهایت بهترین گزینه‌ها انتخاب شود. به گزارش هیئت، دپارتمان‌ها
معمولاً در سازماندهی ایده‌ها^۳ دچار ضعف هستند.

۱۰. **آینده‌نگری و ارزیابی احتمالات:**^۴ در قسمت پایانی هر گزارش
ارزیابی تأثیر، مدل سنجش میزان موفقیت ایده در آینده و زمان ارزیابی
آن ذکر می‌شود. در واقع تا زمانی که در فرایند ارزیابی تأثیر، دورنمای
تحقق ایده به شکل دقیقی تعریف نشود، امکان ارزیابی این دورنما وجود
نخواهد داشت.

آینده‌نگاری رشته‌ای برای کاوش، پیش‌بینی و شکل‌دهی به آینده
برای کمک به ساخت و استفاده از هوش جمعی به روشی ساختار یافته
و سیستماتیک برای پیشرفت‌های پیش‌بینی شده است؛ آینده‌نگری
استراتژیک به دنبال گنجاندن آینده‌نگری در سیاستگذاری اروپاست.

همچنین راهبرد آینده‌نگری سعی دارد که در سیاستگذاری‌های
اروپایی نقش آفرینی کند. این راهبرد به دنبال فرایندی سیستماتیک
برای پیش‌بینی تحولات آینده است تا بدین ترتیب میان آینده‌نگری^۵ و
ساخت آینده^۶ پیوند برقرار کرده و ابتکار عمل‌های کمیسیون ناظر به
نگاه بلندمدت تعریف شود.

راهبرد آینده‌نگری بخش‌های مختلف چرخه سیاستی یعنی از تعریف
ابتدایی مسئله تا طراحی گزینه پیشنهادی و برنامه عملیاتی آن و تا
بازبینی و سیاستگذاری برای اصلاح آینده را شامل می‌شود.

این راهبرد در زمان انجام ارزیابی تأثیر و بررسی تناسب سیاستی می‌تواند
تضمین کند که بخش مهمی از ابتکار عمل‌های کمیسیون می‌توانند
مزایای ذیل را داشته باشند:

- فهم شفاف‌تر نسبت به رویه‌های محتمل در آینده، مسائل، چالش‌ها
و فرصت‌های آینده،

- طراحی سیاستی بهتر و اصلاح آینده با پیش‌بینی فناوری‌های احتمالی

1. Territorial
2. Comparison of Constants & Proportionality
3. Organization Opinions
4. Future Monitoring and Evaluation
5. Foresight
6. Futureproofing
7. Trade-off
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Fitnesscheck



لازم به توضیح است که در مواردی که به دلیل فوریت و حساسیت‌های سیاسی، امکان ارزیابی پیشینی پیشنهاد‌های قانونی از حیث پیامدهای قانونی و هزینه و فایده‌های پیش‌بینی شده وجود ندارد، کمیسیون ظرف مدت سه ماه پس از تصویب پروپوزال موظف به انتشار مدارک و منطبق تصمیم‌گیری خود است.^{۱۰}

قابل توجه است که هیئت بررسی ارزیابی نظارت مستمر بر اجرای قوانین از حیث بررسی میزان واقعی بودن برآوردهای پیش‌بینی مرحله ارزیابی را دارد و صلاحیت این نهاد صرفاً پیش‌بینی و در مرحله قبل از تصویب پیشنهاد‌های قانونی در کمیسیون نیست.^{۱۱}

۱۱. **مشاوره‌ها^{۱۲} و داده‌های مبنایی:** ذیل این معیار، چگونگی کسب داده‌ها و تعامل با بخش عمومی و گروه‌های ذی‌نفع و نحوه تحلیل داده‌ها بررسی می‌شود. همچنین درجه کمی‌سازی^{۱۳} هزینه-فایده هر ایده در این فاز بررسی می‌شود.

۱۲. **روش‌شناسی:**^{۱۴} منظور از این معیار روش‌هایی است که با آن فرایند‌گزینشگری دپارتمان در انتخاب ایده ترجیحی مبتنی بر رعایت اصل تناسب صورت می‌گیرد.

۱۳. **شفافیت و خوانا بودن:** بر این اساس ضروری است تا متون سیاستی/قانونی دپارتمان‌ها قواعد نگارشی و فنی ناظر به قابل فهم بودن متن برای عامه مردم را رعایت کند.

همپوشانی‌ها و ناهماهنگی‌ها نگاه می‌کنند و بنابراین تصویر کاملی از پیامدهای اقتصادی، اداری و سیاستی تنظیم‌گری‌های کمیسیون ارائه می‌کنند.

همچنین برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار،^۱ اصول اقدام اروپایی پیرامون حقوق اجتماعی^۲ و سنجش اصول ماهوی ارزش افزوده و تناسب، دو فرایند ارزیابی تأثیر و ارزیابی‌های سیاستی مورد توجه جدی کمیسیون قرار گرفته است. همچنین راهبردهای تحول‌آفرین در بعد دیجیتال سازی فرایندهای قانونی^۳ و ملاحظات زیست‌محیطی^۴ براساس راهبرد همه‌جانبه‌نگری و مدیریت عواقب آسیب‌زا به حداقل میزان^۵ مورد توجه ارزیابان قرار دارد.^۶

یکی از معیارهای مهم کمیسیون در بررسی ابتکار عمل‌های قانونی توجه به پیامدهای اقتصادی طرح برای ذی‌نفعان تجاری و کسب و کارهای کوچک و متوسط است.

این شیوه بررسی به عنوان “SME test” در جعبه ابزار تنظیم‌گری بهتر^۷ معرفی شده است و در بحث کنترل هزینه‌های اداری و انطباق با تشریفات اداری^۸ برای کسب و کارها مورد بررسی کمیسیون قرار می‌گیرد. در واقع کمیسیون اروپا متعهد است که قوانینی ساده و قابل تحقق برای شهروندان و کسب و کارها با ایجاد کمترین هزینه عملیاتی وضع کند و تشریفات زائد را تا حد اکثر ممکن حذف نماید.^۹

1. SDGs
2. European Pillar of Social Rights Action
3. Digital by Default
4. Environmental Impact
5. Do no Significant Harm
6. Ibid.
7. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-1_en
8. Administrative & Adjust Burden
9. **Better Regulation Toolbox 2017, Tool #22**
10. **Better Regulation: Joining forces to make better laws**, 2020.
11. Ibid.
12. Consultation
13. Quantification
14. Methodology

[بخش چهارم: ابزارهایی برای ارزیابی اقتصادی پیش‌نویس‌های قانونی]

تشریفات قانونی^۳ برای بررسی معیارهای ارزیابی در این حوزه و میزان تحقق مزایای پیش‌بینی شده در قوانین کرد. همچنین کمیسیون با دعوت از یک گروه نخبگانی، زمینه مشورت‌گیری در بستر پلتفرم REFIT را فراهم کرد. در سال ۲۰۱۷، کمیسیون با در نظر گرفتن ساده‌سازی و کاهش بار در هر ارزیابی و بازنگری در قوانین موجود، REFIT را تقویت کرد و بالاخره اولین گزارش سالیانه کمیسیون پیرامون بارهای جانبی تعهدات قانونی در سال ۲۰۱۸ منتشر شد؛ در حالی که تا قبل این انتشار گزارش سالیانه مرسوم نبوده است.^۴ در سال ۲۰۲۰ ضروریات حاکم بر ساده‌سازی قوانین و حذف تشریفات زائد موجب رونمایی از پلتفرم مناسب برای آینده^۵ شد و در ادامه استفاده از اصل حذف یک قانون زائد در برابر تصویب پیشنهاد قانونی جدید کمیسیون^۶ امکانی را در راستای تکمیل برنامه پلتفرم فراهم ساخت. بنابراین راهبرد کمیسیون برای نیل به هدف کاهش پیچیدگی قوانین و حذف هزینه‌های غیر ضرور در طول دو دهه سیر تکاملی داشته و رصد مستمر اقدامات عملیاتی، امکان ویرایش رامیسر ساخته است. در ادامه برخی از مهم‌ترین ابزارهای پیشنهادی اتحادیه جهت نیل به ارزیابی‌های دقیق اقتصادی با رویکرد کارآمدی نظام تقنینی معرفی می‌شود.

گفتار اول: مدل هزینه استاندارد

از جمله چارچوب‌های پیشنهادی برای برآورد میزان هزینه تعهدات قانونی به‌عنوان پیش‌زمینه لازم جهت اقدامات اصلاحی^۷ و کاهش بار، پروژه مدل هزینه استاندارد^۸ است. طبق تعریف این پروژه، منظور از هزینه‌های اداری،^۹ هزینه‌های تحمیل شده به کسب و کارها^{۱۰} پیرامون تعهدات اطلاعاتی^{۱۱} نسبت به مقامات عمومی و یا اشخاص ثالث ناشی از قوانین است.

به‌طور کلی هزینه‌ها، شامل هزینه‌های مالی^{۱۲} و هزینه‌های اجرای تعهد^{۱۳} می‌شود. اجرای هر تعهد قانونی مستلزم صرف هزینه در دو بعد مادی (مانند امکانات فیزیکی) و اداری (فرایندهای اداری و ارائه اطلاعات لازم)

با توجه به تغییر راهبردی صورت گرفته از سال ۲۰۰۵ مبنی بر لزوم ارتقای سطح اقتصادی اتحادیه و تمرکز ویژه کمیسیون اروپا و هیئت بررسی ارزیابی بر پیامدهای اقتصادی پیش‌نویس‌های قانونی جهت کارآمدی بیشتر طرح‌های قانونی از بعد هزینه‌های اجرایی و ملاحظات اقتصاد مولد، برنامه‌های متنوعی در خصوص ارزیابی اقتصادی ابتکار عمل‌های قانونی ایجاد شده‌اند که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد. براساس ابزار تنظیم‌گری بهتر، قوانین، مقررات اداری و فرایندها باید ساده، قابل فهم و کاربردی باشند. بنابراین بررسی منافع کسب و کارهای کوچک و متوسط باید از همان مراحل ابتدایی سیاست‌گذاری مورد توجه قرار گیرد تا به تبع آن قانون مصوب با ملاحظات کسب و کارها سازگار باشد.

سیاست کمیسیون مبتنی بر عدم شمول شرکت‌های خرد در تعهدات قانونی اتحادیه و یا به حداقل رساندن بار تعهدات قانونی با ایجاد یک نظام حقوقی خاص درباره آنهاست.^۱ این رویکرد موجب تقویت جایگاه کسب و کارهای کوچک از حیث جلوگیری از تشریفات دست‌وپاگیر اداری و یا تعهدات قانونی پیچیده می‌شود که با بررسی چهار گام انجام می‌شود:

۱. شناسایی کسب و کارهای تحت تأثیر
 ۲. مشورت‌گیری از ذی‌نفعان صاحب کسب و کار
 ۳. ارزیابی پیامدهای مؤثر بر کسب و کارها
 ۴. بررسی گزینه‌های جایگزین و کاهش بار تعهدات قانونی^۲
- اتحادیه اروپا برای کاهش بار مالی اجرای تعهدات قانونی کسب و کارها در قبال دولت به طراحی راهبردهایی با موضوع حذف تشریفات زائد و ساده‌سازی قوانین اقدام کرده است. این راهبردها در یک سیر تاریخی با برنامه تنظیم‌گری بهتر سال ۲۰۰۲ شروع شد که صرفاً کاهش هزینه‌های اداری را دنبال می‌کرد اما در ادامه، اتحادیه با درک این مسئله که برآورد دقیق مزایای یک قانون و نیل به یک تعادل میان هزینه-فایده‌ها برای بازبینی قوانین ضروری است، برنامه REFIT را در سال ۲۰۱۲ راه‌اندازی کرد. در سال ۲۰۱۵، کمیسیون اقدام به انتشار گزارش‌هایی پیرامون هزینه‌های اداری

1. Annual Burden Survey, 2020.
2. Ibid.
3. Administrative Burden Regulation
4. **Better Regulation: Joining Forces To Make Better Laws**, 2020.
5. F4F
6. One-In-One-Out
7. Renew/Amendates
8. Cost Model Standard
9. Administrative Burden
10. Business
11. Information Obligation
12. Financial
13. Compliance

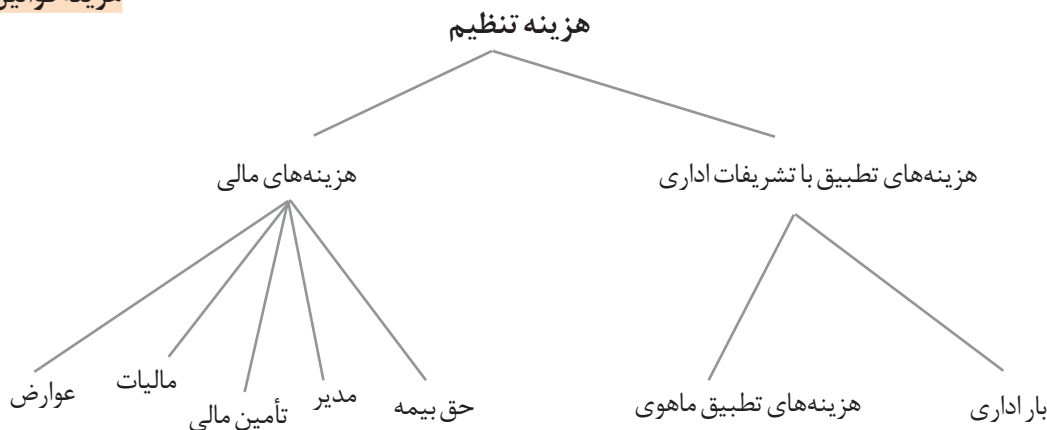


تشریفات قانونی به صورت عینی رقم می‌خورد.

است. بنابراین هزینه‌های اداری که به عنوان معیاری جهت ارزیابی کارایی قوانین در نظر گرفته می‌شود، ناظر به هزینه‌هایی است که در اعمال

نمودار ۱. مدل برآورد هزینه قانون

هزینه قوانین و مقررات



جدید انجام می‌دهند، محاسبه هزینه‌های حاصل از طی دوره‌های آموزشی جهت درک دقیق تشریفات اداری به مثابه یک هزینه اداری و ... در این مدل به تفصیل بیان شده است.^۸

محققان پروژه مدل هزینه استاندارد قانون برای دستیابی به یک مدل ارزیابی هزینه اداری شفاف و دقیق، استفاده از "solution ICT" متشکل از چهار بعد زیرساخت و برنامه‌های تکنولوژی، فرایندها، داده‌ها و مردم را جهت ساده‌سازی یا تسریع درخواست اطلاعات با استفاده از برنامه‌های ICT پیشنهاد می‌دهند. بنابراین برای تحقق کارایی قوانین و پرهیز از فشار مالی ناشی از تعهدات اطلاعاتی لازم است تا هزینه تعهدات پیشنهادی در پیش نویس قوانین مدنظر مقام ناظر قرار گیرد. به همین منظور استفاده از روش مدل هزینه استاندارد می‌تواند، هزینه تمام شده طرح‌های قانونی را محاسبه کند.

گفتار دوم: نظام تهاثر قوانین

تصور فزاینده‌ای در تعدادی از کشورها وجود دارد که تورم قانونگذاری و تنظیم‌گری حقوقی^۹ فعالیت‌های اقتصادی را متوقف می‌کند. بنابراین

برای ارزیابی این هزینه‌ها، مدل هزینه استاندارد، فرمولی را تهیه کرده است که طبق دو متغیر اصلی تعرفه‌ها^۱ و زمان صرف شده^۲ محاسبه می‌شود. منظور از تعرفه‌ها شامل نرخ حقوق و دستمزد نیروی متصدی اعمال اداری^۳، مزایای شغلی^۴ و مواد اولیه و هزینه‌های جاری^۵ مورد نیاز او، هزینه خدمات افرادی که امور اداری برون‌سپاری شده (مانند پیمانکاری، حسابداری، امور حقوقی و اداری) را انجام می‌دهند^۶ متغیر بعدی یعنی زمان، شامل دفعات تعهدات مالی و اطلاعاتی مندرج در یک قانون برای هر کسب و کار است. بر این اساس با محاسبه این دو شاخص امکان ارزیابی اقتصادی تأثیرات یک قانون بر میزان بوروکراسی اداری و هزینه‌های مالی کسب و کارها قابل اندازه‌گیری خواهد بود. قابل تأمل است که در صورت وجود نظام‌های ثبت اداری کافی، محاسبه هزینه‌های اداری به راحتی انجام خواهد گرفت.

به طور مثال عینی بودن داده‌ها، در نظر نگرفتن پیش فرض و توجه به داده‌های میدانی کسب و کارها، تفکیک هزینه‌های اداری از سایر هزینه‌ها از جمله گردش مالی از دست رفته شرکت^۷ به دلیل پرداختن به تشریفات قانونی، در نظر گرفتن هزینه‌هایی که کسب و کارها برای تطبیق با قوانین

1. Tariff
2. Time
3. Gross Wage
4. Wage Costs
5. Material & Overhead
6. E.G: Standard Cost Model Document, 2004.
7. Lost Turnover
8. Ibid.
9. Regulatory & Legislative Infation

منطق کلیدی این است که مقررات دیگر «کالای رایگان»^۵ نخواهد بود و در عوض نهاد مقررده گذار مجبور می‌شود گزینه‌های مقررده‌گذاری را بهینه‌کنند و بین امکانات مختلف معامله‌کنند.

هدف از این ابزار جبران هزینه‌های قانونگذاری^۶ با حذف یا اصلاح قوانین موجود است.

قابل تأمل است که این رویکرد ممکن است برای کشورهای با چارچوب تنظیم‌گری نوپا و ناقص مناسب نباشد، زیرا ممکن است چیزی برای تعدیل نداشته باشند.

همچنین برای اقتصادهای در حال توسعه یا در حال ظهور، ممکن است این رویکرد بیش از حد ریسک داشته باشد و آنها باید ترجیح دهند با گام‌های کوچک‌تر، مانند بررسی متمرکز مقررات موجود یا اجرای تدریجی RIA، شروع کنند.

کمیسیون اروپا با کاربست این مدل، تمرکز خود را از قوانین خاص تا حوزه‌های سیاستی خاص گسترش داده و با نگاهی کلی‌نگر به قوانین خاص هر حوزه امکان بررسی دقیق‌تر هزینه‌های تحمیل شده حاصل از هر قانون و حذف هزینه‌های غیرضروری را فراهم می‌سازد. این رویکرد به تقویت فرهنگ سیاستگذاری منجر می‌شود؛ چراکه علاوه بر آنکه توجه سیاستگذاران را به موضوع‌های خاص سیاستی جلب می‌کند، توجه به فرایند اجرای سیاست و میزان کارآمدی آنها را هم تبدیل به موضوع‌های کاری یک سیاستگذار می‌کند. این مدل علاوه بر کاهش هزینه‌های زائد به بهبود کیفی قوانین خاص با کاربرد تکنیک‌های ساده‌سازی قوانین همچون دیجیتال‌سازی فرایندهای قانونی کمک می‌کند.^۷

در این رویکرد توجه به بازدهی قوانین^۸ ملاک مهمی برای تشخیص قوانین زائد جهت حذف از سیستم حقوقی است.

قابل توجه است که بهره‌گیری از این رویکرد به معنای حذف مکانیکی قوانین زائد نیست، بلکه این فرایند با تحلیل بارهای زائد موجود در قوانین برای مردم و کسب‌وکارها در پی جبران خسارات وارده از طریق جایگزینی قوانین کارآمد و اصلاح فرایندهای بوروکراتیک است.

بنابراین اقدام‌های جبرانی با بررسی مستمر، کمی‌سازی هزینه‌های اداری و مالی ناشی از تعهدات و تصویب قوانین متناسب با منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بلندمدت اتحادیه براساس دواصل تناسب و ارزش افزوده برای اتحادیه انجام می‌گیرد.

برای انطباق با اصول تنظیم‌گری اتحادیه اروپا به‌ویژه رعایت اصل تناسب

دولت‌ها تلاش می‌کنند تا جریان هزینه‌های تنظیم‌گری حقوقی ناشی از مقررات جدید را محدود کرده و حجم مقررات موجود را کاهش دهند.^۱ برای نمونه دولت انگلیس اولین کشور OECD بود که در سال ۲۰۱۱ با معرفی سیاست «وضع قانون جدید با حذف قانون ناکارآمد در حوزه مشابه»^۲ این رویکرد را به‌عنوان سیاست رسمی اعلام کرد. سایر کشورهای OECD مانند کانادا، اسپانیا و آلمان به ترتیب در سال‌های ۲۰۱۲، ۲۰۱۳ و ۲۰۱۵ این رویکرد را دنبال کردند. کانادا اولین کشوری بود که در واقع قانون تعدیل مقررات را وضع کرد. اخیراً کره، ایالات متحده و مکزیک نسخه‌های تعدیل مقررات خود را معرفی کردند. چنین رویکردی اخیراً در فرانسه نیز مطرح شده است. فنلاند به‌تازگی یک پروژه آزمایشی را در این حوزه شروع کرده است.^۳ ریشه این رویکرد در تعیین اهداف کمی خالص برای کاهش هزینه‌های اداری و هزینه‌های تطابق با قانون است.

پیشنهادهای کلیدی در زمینه پالایش اقتصادی قوانین عبارتند از:
۱. حصول اطمینان از یک روش مناسب برای محاسبه هزینه‌های تنظیمی.

۲. لزوم محاسبه هزینه تنظیم‌گری توسط نهاد پیشنهاددهنده و تسری مسئولیت به نهادهای صاحب ایده به‌گونه‌ای که در ازای طرح ایده جدید بایستی هزینه ایجاد شده با حذف قوانین سابق رفع شود.

در برخی کشورها با تأکید بر اینکه مالکیت یک قانون و مسئولیت مقررات به وزارخانه‌ها/سازمان‌های خاص تنظیم‌گر برمی‌گردد که دست به مقررده‌گذاری زده‌اند، نظام تهاتر قوانین به‌گونه‌ای اجرا می‌شود که نهادهای متولی با محاسبه هزینه تعهدات قانونی، حجم قانونگذاری‌ها و پیامد اقتصادی آنها را کنترل کنند.

۳. ایجاد مکانیسم‌های نظارت بر کیفیت جایگزینی قانون جدید و حذف قوانین سابق

۴. تأمین تعهد و حمایت سیاسی قوی

۵. اجرای سازوکار تعدیل مقررات به‌عنوان مکمل سایر ابزارهای مدیریت تنظیم‌گری.^۴

در یک تعریف کلی طبق مدل تهاتر قوانین، براساس ارزیابی‌هایی که در مراحل پیشینی تصویب یک قانون انجام می‌شود، با بررسی قوانین مشابه در حوزه سیاستی مشابه، جهت جلوگیری از ایجاد تورم قوانین و هزینه‌های مالی برای دستگاه‌های اجرایی، قوانین سابق باید فسخ شوند.

1. Oecd Regulatory Policy Working Papers, One-in, X-Out. Regulatory Offsetting in Selected Oecd Countries, 2019.

2. One-In-One-Out

3. Ibid

4. Ibid.

5. The Key Rationale of One-in One-out, as With The Regulatory Budget Concept, is that Regulation Would No Longer be a “Free Good” and Regulators Would, Instead, be Forced to Optimise Regulatory Choices, Trading off Between Different Possibilities (Deighton-Smith, Rules For Regulatory Expenditures, 2011).

6. Regulatory Offsetting

7. Document of Annual Burden Survey, 2020.

8. Efficiency



گفتار سوم: برنامه تناسب قانونگذاری

در قالب این برنامه^۵ میزان تناسب قوانین با اهداف سیاستی اتحادیه و هزینه‌های حاصل از تعهدات قانونی و طرق صرفه‌جویی محاسبه و به‌صورت کمی ارزیابی می‌شود. قابل توجه است که تغییرات نهایی پس از مذاکرات کنسول و پارلمان انجام شده و متخصصان حاضر در کمیسیون صرفاً محاسبات را انجام می‌دهند.

همچنین از سال ۲۰۱۷ با نگاهی سیستماتیک، قوانین از دو حیث ارزیابی امکان ساده‌سازی قوانین پیچیده و شناسایی ظرفیت‌هایی برای کاهش بار اداری و مالی بررسی می‌شوند.

این برنامه برای تحقق اهداف خود اقدامات زیر را دنبال می‌کند:^۶

۱. کمک به تحقق تنظیم‌گری بهتر با طراحی و ارائه برنامه‌های سیاستی با کیفیت و کمک به اجرای آن،
۲. شناسایی هزینه‌های اداری زائد و کمک به ارزیابی دقیق‌تر کمیسیون نسبت به قوانین موجود در قالب پلتفرم تناسب برای آینده،
۳. شناسایی ابتکار عمل‌های مناسب در برنامه کار کمیسیون،^۷
۴. همکاری با مقامات محلی و منطقه‌ای و ذی‌نفعان.

گفتنی است از سال ۲۰۱۵ گزارش سالیانه این برنامه با عنوان "REFIT scoreboard" شامل اقدامات صورت گرفته در حوزه بررسی قوانین از جنبه‌های ساده‌سازی، کاهش هزینه و دیجیتالی‌سازی، مورد بررسی کمیسیون قرار می‌گیرد.

همچنین در سال ۲۰۲۰ برای ارزیابی اینکه هر بخش کمیسیون تا چه حدی به تعهد خود مبتنی بر کاهش بار در بازبینی قوانین پایبند است، برنامه REFIT به بخشی از چرخه برنامه‌ریزی و دستور کار راهبردی کمیسیون ملحق شده است.

گفتار چهارم: پلتفرم «متناسب برای آینده»

تا سال ۲۰۱۹، پلتفرم REFIT از تلاش‌های کمیسیون برای بهبود قوانین اتحادیه اروپا پشتیبانی می‌کرد؛ این بستر اطلاعات ارزشمندی را در مورد اجرای عملی و تأثیر قوانین ارائه می‌کرد. با این وجود، اقدام‌های این پلتفرم دید محدودی داشت و همیشه از پتانسیل آن به‌طور کامل استفاده نمی‌شد. این امر باعث شد تا کمیسیون برنامه Fit for Future را در ماه مه سال ۲۰۲۰ راه‌اندازی کند.

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۲۰ به تأسیس یک بستر ارزیابی - نظارتی متشکل از کارشناسان خبره سطوح محلی و منطقه‌ای اتحادیه اروپا، نمایندگان کسب و کارهای کوچک و متوسط، فعالان اجتماعی،

و لزوم ارزش‌آفرینی استفاده از ابزار قانونی برای اتحادیه به توجه به اصل فرعی بودن کاربرد قانون نسبت به سایر ابزارهای غیرحقوقی تنظیم‌گری، کسب و کارها معمولاً مجبور به سرمایه‌گذاری در به‌روزرسانی خطوط تولید، کاهش آسیب به محیط زیست، بهبود بهداشت عمومی یا بالا بردن سطح حمایت از مصرف‌کننده یا کارگر هستند. گرچه مشاغل همیشه از این تغییرات به‌طور مستقیم بهره‌مند نیستند، اما ممکن است از فرصت‌های جدید تجاری بهره ببرند، یک مزیت رقابتی کسب کنند یا از مزایای غیرمستقیم، مانند شرایط بازی در بازار واحد برخوردار شوند.^۱ در مواردی که نیازهای سرمایه‌گذاری به‌ویژه بالا باشد و اهداف مهم سیاست را منعکس کند، اتحادیه اروپا یا کشورهای عضو ابزارهای خاصی را برای همراهی با سازگاری‌های لازم ارائه می‌دهند. این ابزارها کمک می‌کند تا اقتصاد و جوامع اتحادیه اروپا پایدارتر، مقاوم‌تر و با آمادگی بهتر در برابر چالش‌ها و فرصت‌های انتقال سبز و دیجیتال قرار گیرند.

برای به حداقل رساندن هزینه‌های تحمیل شده قانونی (اطلاع/ثبت/رصد و نظارت)، در مرحله ارزیابی تأثیر، کلیه هزینه‌های مورد انتظار کمی‌سازی شده و به‌طور سیستماتیک در پرونده ارزیابی تأثیر هر پروپوزال قانونی ثبت و توسط هیئت RSB بررسی می‌شود. سپس برای بررسی جهت تصویب به پارلمان اروپا ارسال می‌شود تا وارد فرایند مذاکره بین کنسول و پارلمان شود. همچنین جبران هزینه‌های زائد وارد شده از طریق حذف و جایگزینی با قوانین کارآمد در همان حوزه سیاستی پیگیری می‌شود.^۲

کمیسیون برای مدیریت و حفظ انعطاف فرایند کاربست مدل "one-in-one-out"، شرایط ذیل را پیش‌بینی کرده است:

۱. در صورتی که در بازه یک‌ساله برنامه کاری کمیسیون، گزینه‌ای جهت حذف در گزارش سالیانه معرفی نشد، به گزارش سال بعد موکول می‌شود.

۲. در صورتی که به شکل استثنایی به جهت ضرورت قانونگذاری جدید ولو با تحمیل هزینه زیاد، گزینه‌ای برای حذف یک قانون زائد در همان حوزه سیاستی پیدا نشد، کمیسیون تصمیم می‌گیرد که به سایر حوزه‌های سیاستی مراجعه کند.

۳. اگر در حوزه سیاستی خاص، نیاز به مقرره‌گذاری وجود داشته باشد در حالی که موردی برای جبران هزینه یافت نشده باشد، کمیسیون استثنائاً از مدل تهاتر صرف‌نظر می‌کند.^۳

قابل تأمل است که یکی از موارد معافیت مدل تهاتر در کشورهای OECD، مقررات حاصل از تعهدات اتحادیه اروپاست.^۴

1. Document of Better Regulation: Joining Forces To Make Better Laws, 2020.
2. Ibid.
3. Ibid.
4. Standard Cost Model Report, 2004.
5. REFIT Programme
6. Annual Burden Survey Report, 2020.
7. Commission Work Programme

همچنین نمایندگان شبکه کسب و کارهای کوچک و متوسط^۳ و شبکه اقدام مقامات محلی و منطقه‌ای اتحادیه با ارائه گزارش‌هایی پیرامون اجرای قوانین و بار مالی حاصل از آن در بهبود فعالیت پلتفرم مشارکت دارند. ضمناً شهروندان و ذی‌نفعان اتحادیه اروپا می‌توانند با ورود به یک درگاه اینترنتی با عنوان "Have Your Say Portal"، نظرات خود را پیرامون ساده‌سازی قوانین موجود در اتحادیه ارائه دهند. بنابراین با توجه به اینکه رویکرد فعلی کمیسیون اروپا تمرکز بر ارزیابی‌های اقتصادی پیشنهادی قوانینی در دو بعد هزینه-فایده قانونگذاری و سنجش کارایی ابتکار عمل‌های جدید و نیز بار مالی حاصل از تعهدات قانونی برای جامعه هدف از حیث بوروکراسی، هزینه تشریفات قانونی و تأثیری است که بر فعالیت کسب و کارهای کوچک و متوسط می‌گذارد. ابزارهای فوق می‌توانند با مدل‌سازی و تحلیل پیشنهادی‌های قانونی و همچنین ارزیابی قوانین موجود جهت جایگزینی نقش‌آفرینی مؤثری داشته باشند.

سازمان‌هایی در حوزه محیط زیستی، اقتصادی، سلامت و مجموعه‌های غیردولتی و کمیته‌های منطقه‌ای و اقتصادی-اجتماعی اتحادیه اروپا اقدام کرد.

به کارگیری این برنامه، اطمینان به کمیسیون را نسبت به ابعاد آینده‌نگری، سازگاری با نوآوری، دیجیتالی شدن و قوت حقوقی فراهم می‌کند. هدف این گروه ارائه نظرات مبتنی بر شواهد برای اصلاح و ارتقای ارزیابی تأثیر قوانین موجود است.^۱

این گروه؛ قوانین موجود را از سه جنبه ظرفیت دیجیتالی شدن و حذف تشریفات زائد، ساده‌سازی (شفافیت، پیش‌بینی پذیر بودن، پرهیز از همپوشانی) و گزارش‌دهی مناسب ارزیابی عملکرد بررسی کرده و فرصت‌هایی را جهت ساده‌سازی قوانین شناسایی می‌کنند.^۲

درواقع این پلتفرم بخشی از برنامه تنظیم‌گری بهتر اتحادیه اروپاست که با بررسی قوانین موجود، اقدام‌هایی را برای کاهش بار مالی تعهدات قانونی پیشنهاد می‌کند.



1. Ibid,
2. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_942
3. https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-envoys_en

جمع‌بندی

کیفی عمل تقنین از جمله ضرورت کاهش تشریفات غیر ضروری در متن قانونی، مشورت‌خواهی از ذی‌نفعان در مرحله تهیه پیش‌نویس، لزوم حذف قانون سابق نا کارآمد در حین تصویب قانون جدید در حوزه‌های مشابه است.

به‌طور خلاصه سیاست تنظیم‌گری اتحادیه از سال ۲۰۰۵ با راهبرد لیسبون دچار تغییر رویکرد شده است؛ به‌گونه‌ای که بیش از شاخص‌های اجتماعی-سیاسی توسعه پایدار، شاخص‌های رشد اقتصادی و اقتصاد مولد معیار اصلی ارزیابی پیشنهادهای قانونی واقع شدند. علت این تغییر رویکرد ضرورت‌های اقتصادی جامعه، اهمیت فعالیت کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و تأثیر پررنگ قانونگذاری بر فعالیت‌های اقتصادی اتحادیه بوده است.

به همین منظور ابزارها و مدل‌هایی جهت محاسبه کمی و کیفی هزینه-فایده لوایح قانونی از حیث بهره‌روی اقتصادی و هزینه حاصل از اجرای تعهدات قانونی برای کسب‌وکارها طراحی شده است. هدف از کاربرد این ابزارها کمک به ساده‌سازی قوانین، کاهش بار مالی طرح‌های قانونی و حذف تشریفات زائد اداری است.

مدل هزینه استاندارد، تهاتر قوانین، برنامه تناسب قانونگذاری و پلتفرم متناسب برای آینده از جمله این ابزارهاست که در یک سیر تاریخی تکامل یافته‌اند.

در اتحادیه اروپا نظام تقنینی، لایحه‌محور بوده و ابتکار عمل قانونگذاری با قوه مجریه یعنی کمیسیون اروپاست که با دپارتمان‌های تخصصی در هر حوزه سیاستی خاص انجام می‌گیرد.

در سال ۲۰۰۱ برای تقویت کارآمدی قوانین، ایده‌محوری تحت عنوان «ارزیابی تأثیر» به‌عنوان یکی از مراحل مقدماتی قانونگذاری به‌وجود آمد. به این ترتیب آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی همه پیشنهادهای باید بررسی شود.

مقررگذاری‌های حقوقی و سیاستی در کمیسیون اروپا شامل فرایندهای پیشینی ساختارمند و عینی جهت ارزیابی تأثیر ابتکار عمل‌های قانونی و نسبت‌گیری میان سیاست‌های کلان اتحادیه و پیشنهادهای بالقوه در راستای رفع شکاف‌های موجود بین راهبردهای سیاستی و وضعیت بالفعل قانونگذاری است.

قابل توجه است که دستورالعمل‌های ناظر بر تنظیم‌گری اتحادیه به دو قلمرو شکلی و ماهوی تقسیم می‌شود: منظور از دستورالعمل‌های ماهوی اصولی است که نسبت متن پیشنهادی با سیاست‌های کلان نظام حکمرانی را مورد ارزیابی قرار داده و پیامدهای احتمالی ابتکار عمل جدید را می‌سنجد. برای مثال رعایت ملاحظات محیط زیستی، کاهش بار مالی تعهدات قانونی برای کسب‌وکارها و سنجش اثربخشی از جمله اصول ماهوی است.

منظور از بعد شکلی، هنجارهای رویه‌ای مدنظر حاکمیت برای ارتقای



پیشنهاد‌های سیاستی

استفاده می‌شود. این امر با اصلاح ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس و توسعه صلاحیت‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و نهادهای ذی‌نفع امکان‌پذیر است.

با توجه به اینکه دریافت نظر ذی‌نفعان در فرایند بررسی طرح‌های قانونی در مرکز پژوهش‌ها به شکل سیستماتیک و اجباری وجود ندارد همین امر از استمرار مشورت‌خواهی عمومی می‌کاهد.

استفاده از رویکردهای کمی و داده‌محور در برآورد مزیت طرح‌های قانونی شامل ابعاد هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم هر طرح، هزینه مستمر و مقطعی و هزینه - فایده تحمیل شده به گروه‌های مختلف (شهروندان مصرف‌کنندگان، کسب‌وکارها، ادارات و ...) می‌تواند گامی مثبت در قانونگذاری بهینه باشد. این مهم با اصلاح ماده (۱۲۷) و (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس و افزودن شروطی در ذیل لزوم دلایل توجیهی طرح عملیاتی است.

ضمناً استفاده از معیارهای روش‌شناسی در ارزیابی طرح‌های قانونی و رعایت اصل تناسب برای بررسی گزینه‌های پیشنهادی با ترسیم ساختار گزینش و نوع ارتباط میان مسائل و راهکارها در پیوست طرح‌ها مقتضی است.

در واقع ضمن تحلیل داده‌ها باید نتایج سیاستی متناسب ترسیم شود. همچنین در صورتی که راه‌حل‌های مسائل مختلف با هم تلاقی موضوعی دارند باید این ارتباط درونی توصیف شود تا در نهایت بهترین گزینه‌ها انتخاب شود.

ضمناً در قسمت پایانی هر گزارش ارزیابی تأثیر، باید برآوردی از مدل سنجش میزان موفقیت ایده در آینده و زمان ارزیابی آن ذکر شود. در واقع تازمانی که در فرایند ارزیابی تأثیر، دورنمای تحقق ایده به شکل دقیقی تعریف نشود، امکان ارزیابی این دورنما وجود نخواهد داشت. بنابراین استفاده از روش‌های آینده‌نگری در قانونگذاری در این زمینه بسیار مفید است.

براساس الگوی قانون‌نویسی در اتحادیه اروپا می‌توان تغییراتی را در فرایند قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در مراحل پیش از تصویب قانون ایجاد کرد.

ایجاد یک سازوکار عینی و نظام‌مند پیرامون سنجش تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی طرح‌ها و لوایح قانونی و همچنین تمرکز بر مسئله انسجام سیاستی و یکپارچگی قانونی در بستر تنقیح قوانین می‌تواند دو محور اصلی اصلاحات مدنظر تلقی شود. همچنین برای افزایش بهره‌وری قوانین و کاهش بار مالی پیشنهاد‌های قانونی می‌توان گام‌هایی را در راستای ایجاد سازوکاری برای تعیین اهداف کمی و کیفی مشخص ایده‌های قانونی و امکان ارزیابی پیشینی و پسینی آنها فراهم کرد.

همان‌گونه که در متن گزارش ارائه شد، کاربرد ابزارهای ارزیابی در اتحادیه اروپا سیر تدریجی شده و در دو بعد نرم‌افزاری و سخت‌افزاری نیازمند ساختارهای سازگار با اهداف ارزیابی است. از این رو نمی‌توان انتظار داشت که این ابزارها به عینه کارایی لازم را در نظام قانونگذاری ما داشته باشند. بنابراین می‌بایست یک سیر اصلاحی مشخص براساس اقتضانات داخلی طراحی و پیاده‌سازی شود.

همچنین رویکرد کمیسیون در بهره‌گیری از نظر کارشناسان خارجی به شکلی ساختاریافته، هم در مرحله ارزیابی تأثیر و هم در مرحله مشورت‌خواهی می‌تواند برای طراحی یک سازوکار داخلی الهام‌بخش باشد.

با هدف ساده‌سازی و کاهش تشریفات زائد در قانونگذاری می‌توان مدل‌های ارزیابی اقتصادی قوانین را حین بررسی‌های پیش از تصویب در فرایند بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس راه‌اندازی کرد.

همچنین برای فهم دقیق مسائل اولویت‌دار مجلس و مشارکت‌دهی به گروه‌های ذی‌نفع و استفاده از ایده‌های مؤسسات مرتبط، برگزاری نشست‌های مختلف با موضوع نقش مرکز پژوهش‌ها در تغییر اولویت‌های سیاسی و چالش‌های اجتماعی پیشنهاد می‌شود. در این نشست‌ها از همفکری نهادهای مدنی و اندیشکده‌ای مرتبط با موضوع‌های مجلس

[منابع و مأخذ]

۱. محمود شاطریان و جواد یحیی‌زاده. «هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی با تأملی بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق اداری، سال سوم، ش ۶، ۱۴۰۰.
۲. حسن وکیلان و احمد مالگیری. «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری، در تکاپوی ارتقای کیفیت قوانین»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، ش ۵۱، ۱۳۹۵.
3. Document of “Drafting European Union Legislation”, Internal Policy10 Dg, Policy Department C, Legal Affairs, 2012.
4. Document of: “Internal Guidelines on the New Impact Assessment Procedure Developed for the Commission Services, 2002.
5. Document of .OECD-Czech Workshop on Regulatory Impact Assessment Prague, Czech Republic, 2012.
6. Document of Annual Burden Survey Report, 2020.
7. Document of Better Regulation: Joining Forces to Make Better Laws, 2020.
8. Deighton-Smith, Rules for Regulatory Expenditures, 2011.
9. Document of Oecd Regulatory Policy Working Papers, One-In, X-Out Regulatory offsetting in Selected OECD Countries, 2019 .
10. Document of Standard Cost Model Document, 2004.
11. Document of Regulatory Scrutiny Board, Annual Report, 2020
12. OECD-Czech Workshop on Regulatory Impact Assessment Prague, Czech Republic 1 June 2012.
13. DOCUMENT OF Better Regulation Toolbox 2017, Tool .22#
14. Document of the Standard Cost Model, A framework for Defining and Quantifying administrative Burdens for Businesses, 2004.
15. Document of the Principles for better self and Co-regulation Endorsed in the Better Regulation Package, 2015.8
16. Document of Better Regulation in Europe, Strategy and Policies for Better Regulation, Oecd 2010.
17. Document of :Best practices in Legislative And Regulatory Processes in a Constitutional Perspective: the case of the European Union, DG for Internal Policies, 2015
18. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_942
19. https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-envoys_en
20. <http://www.europarl.europa.eu/studies>
21. <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>
22. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-1_en
23. https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-envoys_en



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir