

Philosophical and Legal Foundations of Legislative Priority Assessment: Evaluating the Conformity of the Laws of the Eleventh Parliament with the Axes of Clause (15) of the General Policies of the Legislative System

Khalilollah Parvin¹ , Sara Aminian²

1. Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

(Corresponding Author) khparvin@ut.ac.ir

2. Master's Graduate in Public Law, University of Tehran, Kish International Campus, Kish, Iran

aminian.sa@gmail.com

Abstract

Clause (15) of the General Policies of the Legislative System has established six axes for determining legislative priorities: «resolving executive affairs of the country,» «unimplemented principles of the Constitution,» «the Vision Document,» «the General Policies of the System,» «the Five-Year Development Plans,» and «the Leader's directives.» The present study addresses, on the one hand, how the necessity of legislative intervention can be distinguished from the temporal priority of an issue and, on the other hand, to what extent the laws enacted during the Eleventh Parliament conform to these axes. In terms of purpose, the study is applied, and in terms of method, it is documentary and legal-analytical. Its population comprises all 154 independent laws enacted from May 27, 2020, to May 26, 2024. Through a focused recoding process, the outcome for each law was recorded at three levels: «direct documented conformity,» «relative conformity,»

Cite this article: Aminian, Sara, Parvin, Khalilollah, V. (2025). Philosophical and Legal Foundations of Legislative Priority Assessment: Evaluating the Conformity of the Laws of the Eleventh Parliament with the Axes of Clause (15) of the General Policies of the Legislative System. *Philosophy of Law*, 5(1), p. 155-190.

<https://doi.org/10.22081/pwq.2025.72969.1251>

Received: 2026/4/9

Revised: 2026/5/12

Accepted: 2026/5/26

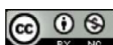
Available online: 2026/6/20

Type of article: Research Article

Publisher: Baqir al-Olum University

<https://pwq.bou.ac.ir/>

©2025/authors retain the copyright and full publishing rights



and «non-verification of conformity.» The findings indicate that 14 laws fall within the level of direct documented conformity, 60 within relative conformity, and 80 within non-verification of conformity. Within the axis of resolving executive affairs, only 4 cases of direct conformity and 64 cases of relative conformity were identified; the General Policies of the System accounted for 8 cases of direct and 5 cases of relative conformity; the Five-Year Development Plans, 6 cases of direct and 2 cases of relative conformity; the unimplemented principles of the Constitution, 3 cases of relative conformity only; the Leader's directives, 1 case of direct and 1 case of relative conformity; and the Vision Document, 1 case of direct conformity. These findings concern conformity that can be established on the basis of the available documents and, by themselves, do not establish that the Parliament, at the prior stage of setting its agenda, actually based its selection of legislative subjects on Clause (15). Accordingly, while maintaining the distinction between the validity of a law and legislative priority, the study proposes a model consisting of a «legislative necessity and priority assessment,» expert screening, documentation of the rationale for decisions, and ex post evaluation.

Keywords: Legislative Priority Assessment; Philosophy of Legislation; Legislative Rationality; Evaluation of Legal Conformity; Clause (15) of the General Policies of the Legislative System; Eleventh Parliament; Evaluation of Laws.

مبانی فلسفی و حقوقی اولویت سنجی در فرایند قانون گذاری؛ ارزیابی انطباق قوانین مجلس یازدهم با محورهای «بند پانزدهم» سیاست های کلی نظام قانون گذاری

خیرالله پروین^۱ ID، سارا امینیان^۲

۱. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

khparvin@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران پردیس بین المللی کیش، کیش، ایران

aminian.sa@gmail.com

چکیده

«بند پانزدهم» سیاست های کلی نظام قانون گذاری، تعیین اولویت های قانون گذاری را بر شش محور «گره گشایی از امور اجرایی کشور»، «اصول اجران شده قانون اساسی»، «سند چشم انداز»، «سیاست های کلی نظام»، «برنامه های پنج ساله توسعه» و «مطالبات رهبری» استوار کرده است. مسئله پژوهش حاضر آن است که از یک سو، ضرورت مداخله تقنینی چگونه از اولویت زمانی یک موضوع متمایز می شود؟ از سوی دیگر، قوانین دوره یازدهم مجلس تا چه میزان با این محورها انطباق مستند دارند؟ پژوهش از حیث هدف، کاربردی و از حیث روش، اسنادی و حقوقی - تحلیلی است و جامعه آن همه ۱۵۴ قانون مستقل مصوب از ۷ خرداد ۱۳۹۹ تا ۶ خرداد ۱۴۰۳ را دربر می گیرد. در بازکردن گذاری مضیق، نتیجه هر قانون در سه سطح «انطباق مستند مستقیم»، «انطباق نسبی» و «عدم احراز انطباق» ثبت شد. یافته های بازنگری شده نشان می دهد چهارده قانون در سطح انطباق مستند مستقیم، شصت قانون در سطح انطباق نسبی و هشتاد قانون در سطح عدم

استناد به این مقاله: امینیان، سارا، پروین، خیرالله (۱۴۰۵). مبانی فلسفی و حقوقی اولویت سنجی در فرایند قانون گذاری؛ ارزیابی انطباق قوانین مجلس یازدهم با محورهای «بند پانزدهم» سیاست های کلی نظام قانون گذاری. فلسفه حقوق، ۵(۱)، ص ۱۹۰-۱۵۵.

<https://doi.org/10.22081/pwq.2025.72969.1251>

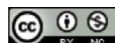
تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۷/۲۰؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۵/۲/۲۲؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۳/۵؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۵/۳/۳۰

<https://pwq.bou.ac.ir/>

ناشر: دانشگاه باقر العلوم

نوع مقاله: پژوهشی

۱۴۰۴ / نویسندگان دارنده حق مؤلف مقاله خود بدون محدودیت هستند



احراز انطباق قرار می‌گیرند. در محور گره‌گشایی اجرایی فقط چهار مورد مستقیم و شصت و چهار مورد نسبی احراز شد؛ سیاست‌های کلی هشت مستقیم و پنج‌سببی، برنامه‌های پنج‌ساله شش مستقیم و دو‌سببی، اصول اجرانشده قانون اساسی سه مورد صرفاً نسبی، مطالبات رهبری یک مورد مستقیم و یک مورد نسبی و سند چشم‌انداز یک مورد انطباق مستقیم دارد. این نتایج ناظر به انطباق قابل احراز از اسناد موجود است و به‌تنهایی اثبات نمی‌کند که مجلس در مرحله پیشینی تعیین دستور کار، «بند پانزدهم» را مبنای واقعی انتخاب موضوع قرار داده است. بر این اساس، پژوهش حاضر ضمن حفظ تفکیک اعتبار قانون از اولویت تقنینی، الگوی «پیوست ضرورت و اولویت تقنینی»، غربال کارشناسی، ثبت دلیل کمیسیون و ارزیابی پسینی را پیشنهاد می‌کند.

کلیدواژه‌ها: اولویت‌سنجی تقنینی، فلسفه قانون‌گذاری، عقلانیت تقنینی، ارزیابی انطباق قوانین، بند پانزده سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مجلس یازدهم، ارزیابی قوانین.

مقدمه

قانون‌گذاری در حقوق عمومی منحصر در تولید متن الزام‌آور نیست، بلکه تصمیم درباره اینکه کدام مسئله عمومی در چه زمانی وارد دستور کار تقنین شود، بخشی از عقلانیت و مسئولیت قانون‌گذار است. محدودیت زمان صحن و کمیسیون‌ها، ظرفیت کارشناسی، منابع مالی و توان اجرایی دستگاه‌ها سبب می‌شود هر انتخاب تقنینی دارای هزینه فرصت باشد؛ از این رو کیفیت قانون‌گذاری افزون بر وضوح، انسجام و قابلیت اجرای قانون، به کیفیت انتخاب موضوع و توجیه تقدم آن نیز وابسته است. در ادبیات تقنین پژوهی نیز بر ضرورت توجیه عقلانی مداخله قانون‌گذار و برقراری رابطه‌ای روشن میان مسئله، هدف، ابزار و نتیجه تأکید شده است (Wintgens, 2006; Mousmouti, 2014؛ همچنین ادبیات ارزیابی و طراحی قانون بر سنجش پیشینی و پسینی آثار مداخله تقنینی تأکید دارد (OECD, 2020; Mousmouti, 2019).

گفتنی است اولویت‌گذاری تقنینی صرفاً مسئله‌ای برای مدیریت دستور کار مجلس نیست، بلکه مبنایی فلسفی نیز دارد. پیش از آنکه پرسیده شود «قانون چگونه باید نوشته شود؟»، باید روشن شود «چرا باید قانون وضع شود؟»، «چرا اکنون؟» و «چرا این موضوع باید بر سایر مسائل عمومی مقدم باشد؟». از آنجا که قانون با ایجاد الزام، تخصیص منابع عمومی و در مواردی محدود کردن حوزه انتخاب اشخاص همراه است، استفاده از قدرت تقنین به توجیه نیاز دارد. در شرایط محدودیت زمان مجلس، ظرفیت کارشناسی و توان اجرایی دولت نیز انتخاب یک موضوع به معنای ایجاد هزینه فرصت برای موضوعات دیگر است. بنابراین عقلانیت تقنینی اقتضا می‌کند تقدم موضوعات بر پایه دلایل عمومی، قابل سنجش و بازبینی انجام گیرد، نه صرفاً بر اساس فوریت سیاسی یا فشارهای مقطعی (Atienza, 1992; Wintgens, 2006; Wintgens, 2013).

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام یکی از ابزارهای جهت‌دهی کلان به اعمال قوای عمومی‌اند. بندهای (۱) و (۲) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی و نظارت بر حسن اجرای آنها را در شمار وظایف و اختیارات رهبری قرار داده‌اند. در سال ۱۳۹۸ «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» ابلاغ شد و «بند پانزدهم» آن مقرر کرد اولویت‌های قانون‌گذاری بر محور شش حوزه تعیین شود: گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرانشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸، بند ۱۵). این حکم از حیث موضوع بیش از آنکه ناظر بر شیوه نگارش قانون باشد، به مرحله پیشینی انتخاب و تقدم موضوعات تقنینی مربوط است.

با وجود اهمیت «بند پانزده»، اجرای آن با دشواری روش شناختی روبروست: مفاهیمی مانند «گره‌گشایی»، «اصل اجرانشده» یا «مطالبه رهبری» در سطح سیاستی و کلان بیان شده‌اند و بدون تعریف عملیاتی، ارزیابی عملکرد یک دوره مجلس می‌تواند به برداشت‌های سلیقه‌ای منتهی شود. پژوهش‌های اخیر نیز از زوایای مختلف بر نیازسنجی تقنینی، کیفیت ابتکار قانون‌گذاری، قابلیت اعلام وصول طرح‌ها و ضرورت پیوند فرایند تقنین با اسناد بالادستی تأکید کرده‌اند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸، ص ۲۵-۴۶؛ حق‌پناهان و همکاران، ۱۴۰۲، ص ۳۵-۶۴؛ مکارم و همکاران، ۱۴۰۲، ص ۱۴۵-۱۷۰؛ جهانگیری و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۲۶۳-۲۹۱؛ حسینی یزدی و پروین، ۱۴۰۲). با وجود این، مطالعه‌ای که همه قوانین یک دوره کامل مجلس را با معیار واحد و قابل ردیابی ذیل شش محور «بند پانزدهم» غربال کند، همچنان ضرورت دارد.

پیشینه داخلی ابعاد مهمی از مسئله را روشن کرده است؛ اما هنوز خلأ مشخصی باقی گذاشته است. مطالعات مربوط به نیازسنجی تقنینی، ضعف مرحله پیش از تدوین قانون

را برجسته کرده‌اند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸)؛ پژوهش‌های ابتکار تقنینی بر ضرورت تعریف مسئله، تأکید بر سنجش ضرورت و کنترل قابلیت اعلام وصول دارند (حق‌پناهان و همکاران، ۱۴۰۲؛ مکارم و همکاران، ۱۴۰۲)؛ پژوهش‌های مربوط به سیاست‌های کلی نیز بیشتر بر ماهیت حقوقی، مرجع نظارت یا شاخص‌های انطباق متمرکز بوده‌اند (طحان‌نظیف و بکشلو، ۱۴۰۰؛ حاجی‌علی‌خمس، ۱۴۰۲؛ طحان‌نظیف و بهرامی حسن‌آبادی، ۱۴۰۳). با این وجود، ارزیابی کل جامعه قوانین یک دوره مجلس بر مبنای شش محور «بند پانزدهم»، با ضابطه‌ای که میان «هم‌موضوعی»، «رابطه قابل احراز» و «اولویت‌گذاری نظام‌مند» تمایز بگذارد، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

پرسش اصلی پژوهش دو وجه دارد:

نخست: «بند پانزدهم» با چه ضوابطی می‌تواند به یک آزمون حقوقی - تحلیلی برای سنجش اولویت تقنینی تبدیل شود؟ دوم: قوانین مصوب دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی تا چه میزان با این محورها انطباق مستند دارند؟ این بررسی در پی اثبات فرضیه آماری مستقل نیست، بلکه می‌کوشد از طریق سرشماری قوانین و تحلیل اسناد، میان انطباق محتوایی، اسناد صریح و اثبات اولویت‌گذاری واقعی تمایز بگذارد.

نوآوری پژوهش در سه سطح است: پوشش کل جامعه ۱۵۴ قانون مستقل دوره یازدهم؛ تفکیک «وجود رابطه موضوعی یا اجرایی» از «انطباق کامل و مستند با منطق اولویت‌گذاری»؛ و ارائه الگویی فرایندی که بدون ایجاد مرجع جدید، ظرفیت‌های موجود در قانون تدوین و تنقیح، آیین‌نامه داخلی مجلس و نظام نظارت بر سیاست‌های کلی را به یک زنجیره قابل ردیابی متصل می‌کند. ساختار نوشتار حاضر پس از تبیین مبانی نظری، روش کدگذاری و جامعه پژوهش را توضیح می‌دهد؛ سپس یافته‌های کمی و کیفی ارائه می‌شود؛ در پایان، نتایج را با ادبیات مرتبط مقایسه و پیشنهاد‌های اصلاحی را طرح می‌کند.

۱. مبانی نظری

۱-۱. مبانی فلسفی ضرورت اولویت‌گذاری تقنینی

اولویت‌گذاری تقنینی در بنیادی‌ترین سطح با مسئله «توجیه قانون‌گذاری» پیوند دارد. صلاحیت رسمی مجلس برای وضع قانون، شرط لازم اعمال قدرت تقنین است؛ اما برای عقلانی بودن استفاده از این صلاحیت کافی نیست. قانون قاعده‌ای الزام‌آور است که می‌تواند رفتار اشخاص را تنظیم کند، حقوق و تکالیف تازه به وجود آورد، منابع عمومی را جابجا کند و در مواردی در پی محدودکردن آزادی انتخاب باشد. بنابراین فلسفه قانون‌گذاری جدید بر آن است که خود تصمیم به مداخله قانونی نیز باید قابل توجیه باشد. در نظریه تقنین‌پژوهی وینتگنس، قانون‌گذاری عملی صرفاً ارادی یا سیاسی نیست، بلکه کنشی است که از حیث ضرورت، هدف و نسبت آن با آزادی‌کنشگران باید دلیل داشته باشد (Wintgens, 2006; Wintgens, 2013).

بر اساس این نگرش، پرسش فلسفی تقنین تنها این نیست که «چه حکمی باید وضع شود؟»، بلکه پیش از آن باید پرسید آیا مسئله مورد نظر واقعاً نیازمند مداخله قانون‌گذار است؟ آیا ابزارهای غیرتقنینی برای حل آن کفایت نمی‌کنند؟ و چرا این مسئله در مقایسه با مسائل رقیب باید زودتر وارد فرایند تقنین شود؟ هنگامی که مجلس با مجموعه‌ای گسترده از نیازهای اقتصادی، اجتماعی، اداری و حقوقی مواجه است، در حالی که زمان صحن و کمیسیون، ظرفیت کارشناسی و منابع مالی محدود است، انتخاب هر موضوع برای تقنین به طور ضمنی به معنای تأخیر در رسیدگی به موضوعی دیگر است. بنابراین اولویت‌گذاری صورت‌نهادی پذیرش «هزینه فرصت» در قانون‌گذاری است.

از همین جا باید میان دو آزمون مستقل تفکیک کرد: «ضرورت قانون‌گذاری» می‌پرسد آیا حل مسئله اصولاً به قانون جدید نیاز دارد یا با اجرای قانون موجود و ابزارهای اداری و تنظیمی حل‌شدنی است؛ «اولویت قانون‌گذاری» فقط پس از احراز ضرورت مطرح می‌شود و می‌پرسد

چرا این مسئله باید در مقایسه با سایر ضرورت‌های تقنینی زودتر در دستور کار قرار گیرد؟ بنابراین ضرورت، شرط ورود به سنجش اولویت است و با خود اولویت یکسان نیست. نظریه عقلانیت قانون‌گذاری مانوئل آتینزا نیز پیشنهاد مهمی برای این برداشت فراهم می‌آورد. آتینزا میان سطوح مختلف عقلانیت قانون‌گذاری از جمله عقلانیت زبانی، حقوقی - صوری، عملی، غایی و اخلاقی تمایز می‌گذارد و نشان می‌دهد قانون تنها زمانی عقلانی نیست که از نظر فنی منسجم باشد، بلکه اهداف آن نیز باید قابل حصول و ارزش‌های مبنای مداخله قابل دفاع باشند (Atienza, 1992, pp. 269-287). بر این مبنا، اولویت‌سنجی را می‌توان مرحله‌ای مقدم بر طراحی حکم دانست: ابتدا باید تعیین شود کدام مسئله عمومی از اهمیت، فوریت یا ضرورت حقوقی بیشتری برخوردار است؛ سپس ابزار متناسب تقنینی برای آن طراحی شود.

اولویت‌گذاری همچنین با مشروعیت و پاسخ‌گویی دموکراتیک فرایند قانون‌گذاری مرتبط است. والدرون در دفاع از شأن قانون‌گذاری، مجلس را نهادی می‌داند که اختلاف نظرهای عمومی را از طریق بحث، استدلال، نمایندگی و رأی‌گیری به تصمیم عمومی تبدیل می‌کند (Waldron, 1999). لازمه این برداشت آن است که دلایل ورود یک موضوع به دستور کار نیز تا حد امکان آشکار و توضیح‌دانی باشد. اگر تقدم یک موضوع صرفاً نتیجه فشار سیاسی، تراکم طرح‌های پراکنده یا انگیزه‌های مقطعی باشد، کیفیت شورایی و استدلالی تقنین کاهش می‌یابد؛ در مقابل، ثبت مستند دلیل اولویت، امکان نقد کارشناسی، پاسخ‌گویی عمومی و مقایسه موضوعات رقیب را افزایش می‌دهد.

از مجموع این دیدگاه‌ها می‌توان چهار مبنای فلسفی برای اولویت‌گذاری تقنینی به دست آورد:

نخست: «اصل توجیه مداخله»؛ یعنی چون قانون ابزار الزام عمومی است، اصل ورود قانون‌گذار به یک حوزه باید دلیل داشته باشد. دوم: «اصل استفاده عقلانی از ظرفیت

محدود تقنین؛ یعنی زمان و منابع نهادی باید ابتدا صرف مسائل مهم‌تر و ضروری‌تر شود. سوم: «اصل تناسب»؛ به این معنا که هر مسئله اجتماعی ضرورتاً نیازمند قانون جدید نیست و شدت مداخله باید با اهمیت مسئله متناسب باشد. چهارم: «اصل دلیل‌آوری عمومی»؛ یعنی قانون‌گذار بتواند توضیح دهد چرا یک موضوع در مقایسه با موضوعات دیگر شایسته تقدم بوده است؟

در این چارچوب، اولویت‌سنجی نه شرط مستقل اعتبار قانون و نه صرفاً یک فضیلت مدیریتی، بلکه اصلی هنجاری - فرایندی در عقلانیت تقنینی است: قانون‌گذار باید دلیل ورود به تقنین و دلیل تقدم زمانی موضوع را توضیح‌پذیر کند. در تزامن میان موضوعات، متن «بند پانزدهم» هیچ ترتیب ثابت و سلسله‌مراتبی میان شش محور ایجاد نمی‌کند؛ از این رو تقدم باید با توجه به الزام حقوقی، تهدید حقوق بنیادین، فوریت، شدت و گستره زیان، دامنه ذی‌نفعان، قابلیت حل از طریق قانون، هزینه فرصت و امکان استفاده از ابزار جایگزین سنجیده شود. به دلیل فقدان پشتوانه تجربی برای وزن‌های عددی ثابت، این معیارها در این چارچوب در قالب سلسله‌ای دلایل و نه فرمول امتیازدهی مکانیکی به کار می‌روند.

پیوند اولویت‌سنجی با حاکمیت قانون نیز از همین منظر توضیح‌دانی است. حاکمیت قانون تنها به کیفیت متن نهایی محدود نمی‌شود؛ همچنین تخصیص ظرفیت عمومی تقنین نباید صرفاً تابع فشارهای مقطعی یا دسترسی نامتوازن گروه‌ها باشد. هرگاه تأخیر در تقنین، تعرض به حق بنیادین یا تحمیل زیان شدید و گسترده را استمرار دهد، زمان ورود قانون‌گذار خود بخشی از ارزیابی حقوقی می‌شود؛ از این رو شفافیت معیارهای تقدم می‌تواند در کنار برابری، حمایت از حقوق بنیادین و پاسخ‌گویی دموکراتیک، امکان نقد عقلانی انتخاب‌های تقنینی را افزایش دهد؛ بدون آنکه اختیار سیاسی مجلس را به محاسبه‌ای صوری یا مکانیکی فروبکاهد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، «بند پانزدهم» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را می‌توان صورت حقوقی و نهادی بخشی از همین ضرورت فلسفی دانست. این بند شش «منبع شناسایی موضوعات اولویت‌دار» را معرفی می‌کند، نه شش اولویت‌دارای ترتیب ثابت. در نتیجه تعلق موضوع به یکی از محورها به تنهایی تقدم آن را بر موضوعات رقیب اثبات نمی‌کند و در صورت تزاخم، دلیل تقدم باید جداگانه ارائه شود.

۱-۲. ماهیت اولویت‌گذاری تقنینی و تمایز آن از اعتبار قانون

اولویت‌سنجی تقنینی ناظر بر تقدم نسبی موضوعات برای استفاده از ظرفیت محدود قانون‌گذاری است و باید از «اعتبار حقوقی» قانون تفکیک شود. اصل ۷۱ قانون اساسی به مجلس صلاحیت عام قانون‌گذاری در حدود قانون اساسی می‌دهد و «بند پانزدهم» این صلاحیت را به شش محور محدود نمی‌کند. از سوی دیگر، جایگاه هنجاری سیاست‌های کلی بر پایه اصل ۱۱۰، قوای عمومی را از بی‌توجهی به آنها بازمی‌دارد؛ اما از این امر نمی‌توان نتیجه گرفت که فقدان ارتباط یک مصوبه با «بند پانزدهم»، به تنهایی سبب مستقل بی‌اعتباری آن است. کارکرد خاص این بند، جهت‌دهی به مرحله انتخاب و تقدم موضوعات و تقویت دلیل‌آوری در فرایند تقنین است؛ نظارت بر مغایرت یا اعتبار مصوبه سطحی متفاوت و تابع سازوکارهای خاص خود است.

از حیث حقوقی نیز باید میان سه گزاره تفکیک کرد:

نخست: جایگاه هنجاری سیاست‌های کلی و لزوم ملاحظه آنها از سوی قوای عمومی؛
دوم: کارکرد خاص «بند پانزدهم» در هدایت انتخاب موضوعات تقنینی؛ سوم: کنترل اعتبار یا عدم مغایرت مصوبه در سازوکارهای نظارتی مربوط. پذیرش دو گزاره نخست مستلزم آن نیست که هر قانون خارج از شش محور جداگانه بی‌اعتبار تلقی شود. اثر متناسب «بند پانزدهم» در این تحلیل عمدتاً فرایندی و استدلالی است: منشأ اولویت باید

قابل شناسایی، دلیل تقدم بيان شدنی و عدول از ارزیابی کارشناسی توضیح پذیر باشد. اولویت در این معنا مفهومی نسبی و زمانی است. ممکن است موضوعی در یک دوره به دلیل بحران اجرایی، تکلیف برنامه‌ای، تحول فناوری یا ضرورت اجرای یک سیاست کلی از اولویت بالاتری برخوردار شود و همان موضوع در دوره‌ای دیگر، پس از رفع خلأ یا تصویب مقررات لازم، جایگاه متفاوتی بیابد. بنابراین ارزیابی «بند پانزدهم» باید همواره «در زمان تصویب» انجام شود و پژوهشگر نمی‌تواند با استفاده از اسنادی که پس از تصویب قانون ایجاد شده‌اند، به صورت پسینی برای آن منشأ اولویت بسازد. این قاعده زمانی به‌ویژه درباره مطالبات رهبری، برنامه‌های پنج‌ساله و سیاست‌های کلی اهمیت دارد.

همچنین باید میان اولویت تقنینی و کیفیت قانون‌نویسی تفکیک شود. بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری معیارهایی مانند قابلیت اجرا، شفافیت، نیازمحوری، ثبات، مشارکت و ارزیابی تأثیر را مطرح می‌کند، درحالی‌که «بند پانزدهم» در مرحله‌ای پیشین می‌پرسد چه موضوعی باید مقدم دانسته شود. قانونی ممکن است از نظر «بند پانزدهم» موضوعی اولویت‌دار را هدف گرفته باشد؛ ولی به دلیل ابهام، هزینه مالی نامعلوم یا ضعف ضمانت اجرا از حیث کیفیت قانون‌نویسی مطلوب نباشد؛ همان‌گونه که یک قانون از نظر فنی منسجم می‌تواند درباره موضوعی تصویب شود که رابطه مستقیم آن با اولویت‌های «بند پانزدهم» احراز نشده است.

بنابراین اصطلاح «عدم احراز» در این پژوهش، تنها بدین معناست که برای احراز انطباق قانون با یکی از شش محور، دلیل مستقیم و کافی یافت نشده است. ممکن است همان قانون از منظر سایر بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مانند تنقیح، ثبات، شفافیت یا کیفیت قانون‌نویسی، مهم و ضروری باشد. این قاعده مانع تورم مصنوعی انطباق و نیز مانع تبدیل «بند پانزدهم» به مبنایی ناموجه درباره مشروعیت قوانین می‌شود.

۳-۱. جایگاه سیاست‌های کلی در فرایند تقنین

پژوهش‌های حقوق عمومی درباره سیاست‌های کلی عمدتاً بر ماهیت هنجاری سیاست‌ها و سازوکار نظارت بر اجرای آنها متمرکز بوده‌اند. تحلیل محتوایی بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز نشان می‌دهد «بند پانزدهم» در منظومه‌ای از نیازسنجی، کیفیت و مدیریت فرایند تقنین قرار گرفته است (فراهانی، ۱۴۰۱). در سال‌های اخیر، توجه به شیوه استناد نهادهای حقوقی به سیاست‌های کلی و شاخص‌های سنجش انطباق مصوبات افزایش یافته است. بررسی رویه دیوان عدالت اداری نشان داده است که استناد مؤثر به سیاست‌ها نیازمند شناسایی دقیق سیاست و رابطه آن با حکم مورد بررسی است (بکشلو و طحان‌نظیف، ۱۴۰۰، ص ۲۱۱-۲۴۴). همچنین پژوهش درباره شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس بر ضرورت پرهیز از استندهای کلی و استفاده از بند مشخص سیاست تأکید می‌کند (طحان‌نظیف و بهرامی حسن‌آبادی، ۱۴۰۳، ص ۲۷-۵۲).

اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها را در صلاحیت رهبری قرار داده است. از این مبنا نمی‌توان نتیجه گرفت که همه بندهای سیاست‌های کلی دارای ضمانت اجرای یکسان یا کارکرد واحدند؛ برخی بندها ماهیت جهت‌دهنده، برخی ماهیت نهادی و برخی ناظر بر کیفیت یا فرایندند. «بند پانزدهم» از جنس اولویت‌گذاری است و موضوع آن «تقدم دستور کار تقنینی» است؛ از این رو سنجش آن باید بیش از آنکه به کنترل نهایی اعتبار مصوبه شبیه باشد، به ارزیابی فرایند شکل‌گیری تصمیم تقنینی نزدیک شود (حاجی‌علی‌خمس، ۱۴۰۲؛ فراهانی، ۱۴۰۱).

این تمایز در بحث نظارت نیز اثر دارد. آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، سازوکاری برای بررسی رعایت سیاست‌ها پیش‌بینی کرده است؛ با این حال، تبدیل «بند

پانزدهم» به یک معیار مستقل بطلان یا مغایرت، با متن آن و با صلاحیت عام مجلس در اصل هفتادویکم سازگار نیست. کارکرد مناسب تر آن ایجاد الزام به استدلال و مستندسازی است: پیشنهاددهنده باید به بیان منشأ اولویت بپردازد، مرجع کارشناسی آن را بررسی کند و کمیسیون تخصصی بتواند توضیح دهد چرا موضوع مورد نظر در مقایسه با سایر نیازهای تقنینی سزاوار تقدم بوده است.

از منظر نهادی، ماده چهارم قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، بررسی «لزوم یا عدم لزوم قانون گذاری» و «انطباق با اسناد بالادستی» را در فرایند کارشناسی پیش بینی کرده است. ماده ۱۴۲ آیین نامه داخلی مجلس نیز ظرفیت استفاده از ارزیابی های کارشناسی را فراهم می آورد. آیین نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی مصوب ۱۴۰۲ نیز سازوکار نظارت بر سیاست ها را تفصیل داده است؛ با این حال، این ظرفیت هادر وضع موجود به یک پرونده واحد و الزامی برای پاسخ به شش محور «بند پانزدهم» تبدیل نشده اند. مسئله اصلی، تبیین چنین پیوند تحلیلی است، نه توسعه صلاحیت های نظارتی جدید.

۱-۴. معیارهای عملیاتی شش محور «بند پانزدهم»

در محور «گره گشایی از امور اجرایی کشور»، احراز مستقیم منوط به وجود هم زمان چهار عنصر است: وجود مانع اجرایی مشخص و مستند پیش از تصویب قانون؛ احراز نقش خلأ، نقص، تعارض یا ابهام قانونی در ایجاد یا استمرار مانع؛ ناکافی بودن اجرای قانون موجود یا ابزارهای غیر تقنینی؛ و وجود حکم قانونی متناسب با رفع همان مانع. صرف اصلاح یک قانون، ایجاد سازوکار اجرایی یا تنظیم یک فرایند اداری برای احراز مستقیم این محور کافی نیست.

در محور «اصول اجرانشده قانون اساسی»، باید از تفسیر موسع پرهیز کرد. صرف ارتباط موضوعی یک قانون با حق مسکن، آموزش، تأمین اجتماعی یا دادخواهی به معنای اجرانشده بودن اصل مربوط نیست. لازم است ابتدا مشخص شود کدام بخش از اصل در سطح تقنینی فاقد سازوکار کافی یا دارای اجرای ناقص است و قانون جدید دقیقاً چه خلئی را تکمیل می‌کند. این تمایز درباره اصل ۳۱ و قانون جهش تولید مسکن اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا پیش از مجلس یازدهم نیز قوانین متعددی برای حوزه مسکن وجود داشته است و قانون جدید را باید در چارچوب «تکمیل سازوکار اجرا» تحلیل کرد، نه «نخستین اجرای اصل».

در سه محور سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج‌ساله، صرف هم‌سویی با مفاهیمی مانند توسعه، عدالت، اشتغال یا پیشرفت کافی نیست. سند یا حکم مبنا باید مشخص، معتبر در زمان تصویب و دارای رابطه مستقیم با ابزار قانونی باشد. در محور مطالبات رهبری نیز به دلیل پراکندگی منابع، معیار زمانی و محتوایی اهمیت مضاعف دارد: منبع باید رسمی، مطالبه روشن، موضوع در صلاحیت تقنین و بیان مطالبه مقدم بر تصویب یا دست‌کم هم‌زمان با فرایند تقنینی باشد. تأیید پسینی یک قانون می‌تواند مؤید هم‌سویی باشد؛ اما دلیل مستقلی برای اثبات اولویت پیشینی نیست.

این رویکرد با ادبیات جدید ابتکار تقنینی و طرح‌محوری همسوست؛ زیرا پژوهش‌های اخیر، کیفیت تقنین را وابسته به تعریف مسئله، ضرورت مداخله، بررسی قوانین موجود و ارائه استدلال قابل‌بازبینی می‌دانند (حسینی صدرآبادی و محمدپور، ۱۴۰۲، ص ۸۷-۱۱۴؛ جهانگیری و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۱۸۵-۲۰۷). بر همین اساس، واحد نهایی ارزیابی در این پژوهش «عنوان قانون» نیست، بلکه زنجیره‌ای از مسئله، مستند و حکم تقنینی است.

۲. روش پژوهش

پژوهش از حیث هدف، کاربردی و از حیث ماهیت، حقوقی - تحلیلی است و با روش اسنادی و توصیفی - تحلیلی انجام شده است. داده‌های قانونی از روزنامه رسمی، اطلاعات تقنینی دوره یازدهم مجلس، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (داتیک)، معاونت قوانین مجلس و اسناد رسمی سیاست‌های کلی گردآوری شده‌اند. تحلیل منابع ثانویه برای تبیین معیارها و مقایسه یافته‌ها به کار رفته است و در صورت تعارض، منبع حقوقی اولیه بر منبع ثانویه مقدم دانسته شده است.

از نظر طراحی پژوهش، مطالعه حاضر سرشماری است، نه نمونه‌گیری. «قانون مستقل» در این پژوهش، تصمیم تقنینی دارای هویت جداگانه و قابل استناد در منابع رسمی است؛ خواه دائمی، اصلاحی یا الحاقی، تفسیری، بودجه‌ای، برنامه‌ای، موافقت‌نامه‌ای یا تنقیحی باشد. همه قوانین مستقل دوره یازدهم مجلس وارد ماتریس شده‌اند و انتخاب نمونه فقط در مرحله تحلیل تفصیلی برای توضیح مصادیق شاخص انجام گرفته است. در قوانین اصلاحی، تغییر ایجاد شده؛ در قوانین تفسیری، ابهام رفع شده؛ و در قوانین تنقیحی، اثر پالایشی بر نظام حقوقی واحد فرعی تحلیل بوده است.

داده‌های پژوهش در دو سطح گردآوری شده است؛ سطح نخست شامل عنوان رسمی، تاریخ تصویب، نوع قانون و مواد کلیدی بود. سطح دوم به «زنجیره استناد» اختصاص یافت و برای هر کد، سند بالادستی یا مسئله اجرایی، حکم مشخص قانون و تحلیل رابطه میان آن دو ثبت شد. این ساختار سبب می‌شود نتیجه هر ردیف قابل بازبینی باشد و پژوهشگر دیگر بتواند با مراجعه به همان منابع، نتیجه کدگذاری را به گونه‌ای مستقل ارزیابی کند.

قلمرو زمانی پژوهش از هفتم خرداد ۱۳۹۹ تا ششم خرداد ۱۴۰۳ است. در مرحله گردآوری اولیه، ۱۵۷ رکورد تقنینی شناسایی شد. سه رکورد شامل «نامه اصلاحی قانون بودجه سال

۱۴۰۰ کل کشور»، «نامه اصلاحی اصلاحات قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» و «جداول کلان و پیوست‌های مربوط به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور» به دلیل نداشتن استقلال تقنینی از شمار نهایی کنار گذاشته شدند؛ در نتیجه، جامعه نهایی شامل ۱۵۴ قانون مستقل است و نمونه‌گیری انجام نشده است.

توزیع نهایی جامعه پس از حذف سه رکورد غیرمستقل، به ترتیب شامل ۳۶ قانون در سال نخست، ۳۵ قانون در سال دوم، ۳۷ قانون در سال سوم و ۴۶ قانون در سال چهارم است. منظور از سال در این تقسیم‌بندی، سال تقنینی مجلس از هفتم خرداد هر سال تا ششم خرداد سال بعد است، نه سال تقویمی. این شیوه تقسیم از یک سو با آغاز و پایان دوره نمایندگی سازگار است و از سوی دیگر امکان می‌دهد تغییر الگوی قانون‌گذاری در طول چهار سال دوره بدون خلط با مرز سال شمسی مشاهده شود.

واحد تحلیل «قانون مصوب» است؛ با این قید که در قوانین چند موضوعی، مواد و احکام کلیدی به مثابه واحد فرعی بررسی شده‌اند. برای هر قانون، عنوان و تاریخ، نوع قانون، منشأ ابتکار، مسئله و نیاز تقنینی، محور یا محورهای «بند پانزدهم»، مستند دقیق، حکم متناظر، سطح احراز، توضیح رابطه، کنترل تقدم زمانی و منبع رسمی ثبت شد. یک قانون می‌تواند بیش از یک محور داشته باشد، مشروط بر آنکه برای هر محور دلیل مستقلی وجود داشته باشد. ماتریس کامل ۱۵۴ قانون در قالب «پیوست شماره ۱» و مستقل از جدول نمونه‌های منتخب متن اصلی ارائه می‌شود.

برای کاهش ذهنیت در کدگذاری، «ضابطه احراز مستند» اعمال شد: عنوان قانون به تنهایی دلیل انطباق نیست؛ هر کد باید به منبع رسمی و مشخص متصل باشد؛ مستند باید در زمان تقنین موجود و معتبر باشد؛ و رابطه میان مستند و حکم قانون باید توضیح‌پذیر باشد. در محور گره‌گشایی، چهار شرط مضیق پیش‌گفته هم‌زمان لازم است و در محور اصول

اجرائشده قانون اساسی، صرف هم موضوعی قانون با یک اصل برای احراز مستقیم کفایت نمی‌کند. سند مؤخر فقط می‌تواند هم‌سویی پسینی را نشان دهد و برای بازسازی دلیل پیشینی اولویت به کار نمی‌رود.

نتیجه کدگذاری در سه سطح تفسیر شد: «انطباق مستند مستقیم» زمانی که زنجیره سند معتبر، حکم قانونی و رابطه میان آنها کامل باشد؛ «انطباق نسبی» زمانی که رابطه قابل دفاع است، اما یک حلقه ضروری از زنجیره مستند کامل بازبایی نشده باشد؛ و «عدم احراز انطباق» زمانی که شواهد موجود برای احراز انطباق با یکی از محورهای «بند پانزدهم» کافی نباشد. موارد نسبی در رقم مستقیم ادغام نشده‌اند و این سه سطح هیچ‌یک معادل اعتبار، مشروعیت یا اثربخشی واقعی قانون نیستند.

کدگذاری را یک پژوهشگر انجام داده است و پژوهش ادعای پایایی بین‌کدگذار ندارد؛ از این رو ضریب توافقی که در واقع محاسبه نشده باشد، گزارش نمی‌شود. برای تقویت قابلیت بازبینی، قواعد تصمیم، مستند هر کد، حکم متناظر و دلیل پذیرش یا رد در ماتریس کامل ثبت شده و نمونه‌های مستقیم، نسبی و مرزی در متن توضیح داده شده‌اند. این محدودیت در نتیجه‌گیری نیز تصریح شده است.

منشأ ابتکار نیز در ماتریس ثبت شد. بر مبنای داده تکمیلی این پژوهش، ۷۴ قانون ناشی از طرح، ۸۰ قانون ناشی از لایحه و یک مورد مربوط به اصلاح فنی مصوبه است. این تفکیک در تحلیل توصیفی گزارش می‌شود؛ اما به سبب تفاوت ماهیت انواع قوانین و محدودیت دسترسی یکسان به پرونده تقنینی، از آن برای استنتاج علی درباره کیفیت اولویت‌گذاری استفاده نمی‌شود.

برای کنترل ناهمگنی جامعه نیز قوانین از حیث ساختار تفکیک شدند: ۷۶ قانون مستقل، ۶۲ قانون اصلاحی/الحاقی، ۸ قانون تفسیری و ۸ قانون تنقیحی. این تفکیک صرفاً وصف

شکلی نیست؛ انتظار از یک قانون برنامه‌ای یا اصلاحی برای نشان دادن رابطه با منبع اولویت با یک موافقت‌نامه بین‌المللی یا قانون تنقیحی یکسان نیست؛ از این‌رو تحلیل نتایج افزون بر سطح کلی ۱۵۴ قانون، با توجه به ساختار و کارکرد قانون انجام شده است تا تفاوت ماهوی گروه‌ها موجب نتیجه‌گیری یکسان و گمراه‌کننده نشود.

جدول ۱: معیار عملیاتی احراز محورهای بند (۱۵)

محور	حداقل شاهد لازم	عامل مانع احراز
گره‌گشایی اجرایی	مانع مستند + منشأ حقوقی مانع + ناکافی بودن اجرای قانون موجود/ ابزار غیرتقنینی + حکم متناسب	صرف اصلاح، تنظیم رویه یا مشکل صرفاً مدیریتی
اصول اجرانشده قانون اساسی	اصل مشخص + بخش اجراننده/ ناقص + کاستی تقنینی + نقش قانون جدید + تأیید فرایندی در حد اسناد موجود	صرف شباهت موضوعی با اصل یا حق
سند چشم‌انداز	هدف مشخص و معتبر + رابطه قابل توضیح با حکم قانون	استناد کلی به توسعه، عدالت یا پیشرفت

محور	حداقل شاهد لازم	عامل مانع احراز
سیاست‌های کلی نظام	سیاست و بند دقیق + اعتبار زمانی + ابزار قانونی متناظر	ذکر تشریفاتی یا کلی نام سیاست
برنامه پنج‌ساله	ماده/ تکلیف مشخص برنامه معتبر + نیاز به تقنین + رابطه مستقیم	صرف هم موضوعی با حوزه برنامه
مطالبات رهبری	منبع رسمی + تقدم زمانی + موضوع روشن + رابطه تقنینی مستقیم	تأیید پسینی یا بیان عمومی فاقد مطالبه تقنینی

۳. یافته‌ها

بازکدگذاری مضیق ماتریس ۱۵۴ قانون، تصویر محتاطانه‌تری ارائه می‌دهد: ۱۴ قانون در سطح «انطباق مستند مستقیم»، ۶۰ قانون در سطح «انطباق نسبی» و ۸۰ قانون در سطح «عدم احراز انطباق» قرار گرفته‌اند. این نتیجه صرفاً درباره میزان انطباق قابل احراز با محورهای «بند پانزدهم» بر پایه اسناد موجود است و متضمن ارزیابی اعتبار، ضرورت عمومی یا کیفیت نهایی قوانین نیست.

تفکیک مستقیم و نسبی برای جلوگیری از گسترش بیش از حد شاخص ضروری است. در محور گره‌گشایی اجرایی، ۶۸ قانون دست‌کم رابطه‌ای قابل بحث دارند؛ اما فقط ۴ مورد همه شرایط احراز مستقیم را دارا هستند و ۶۴ مورد در سطح نسبی باقی می‌مانند. بدین ترتیب، صرف وجود اثر اجرایی یا اصلاح یک قانون به انطباق مستقیم با محور گره‌گشایی تبدیل نمی‌شود.

جدول ۲: نتایج بازکدگذاری مضیق ۱۵۴ قانون بر حسب سطح انطباق

محمور/وضعیت	مستقیم	نسبی	عدم احراز
وضعیت نهایی قانون	۱۴	۶۰	۸۰
گره‌گشایی از امور اجرایی کشور	۴	۶۴	۸۶
سیاست‌های کلی نظام	۸	۵	۱۴۱
برنامه‌های پنج‌ساله توسعه	۶	۲	۱۴۶
اصول اجراننده قانون اساسی	۰	۳	۱۵۱
مطالبات رهبری	۱	۱	۱۵۲
سند چشم‌انداز	۱	۰	۱۵۳

یادداشت: وضعیت نهایی هر قانون در سه سطح گزارش شده است. در ردیف‌های محورها، یک قانون می‌تواند در بیش از یک محور کد داشته باشد؛ بنابراین جمع محورها مستقیم و نسبی مانعة‌الجمع نیست.

۳-۱. توزیع محورها و غلبه گره‌گشایی اجرایی

پس از اعمال معیار مضیق، در محور گره‌گشایی اجرایی چهار مورد مستقیم و ۶۴ مورد نسبی ثبت شد. سیاست‌های کلی نظام، هشت مورد مستقیم و پنج مورد نسبی؛ برنامه‌های پنج‌ساله، شش مستقیم و دو نسبی؛ اصول اجراننده قانون اساسی، سه مورد صرفاً نسبی؛ مطالبات رهبری یک مورد مستقیم و یک مورد نسبی؛ و سند چشم‌انداز یک مورد مستقیم دارد. کاهش چشمگیر موارد مستقیم گره‌گشایی، نتیجه سخت‌گیرانه‌شدن تعریف است و قدرت تمایزبخشی محور را افزایش می‌دهد.

در توزیع سالانه، سال نخست شش مستقیم، چهارده نسبی و شانزده عدم احراز؛ سال دوم چهار مستقیم، دوازده نسبی و نوزده عدم احراز؛ سال سوم یک مستقیم، سیزده نسبی و بیست و سه عدم احراز؛ و سال چهارم سه مستقیم، بیست و یک نسبی و بیست و دو عدم احراز دارد. همچنین ۵۶ قانون تک محوری، ۱۸ قانون چند محوری و ۸۰ قانون فاقد محور احرازشدنی هستند. از حیث منشأ ابتکار، در ۵۶ طرح، ۱۱ مستقیم، ۳۰ نسبی و ۱۵ عدم احراز و در ۹۷ لایحه، ۳ مستقیم، ۳۰ نسبی و ۶۴ عدم احراز ثبت شده است؛ این داده‌ها توصیفی‌اند و به تنهایی رابطه علی میان منشأ ابتکار و کیفیت اولویت‌گذاری را اثبات نمی‌کنند.

تفکیک بر حسب ساختار قانون نیز همین ضرورت احتیاط را تأیید می‌کند. در ۷۶ قانون مستقل، ۸ مورد مستقیم، ۳۴ مورد نسبی و ۳۴ مورد عدم احراز ثبت شد؛ در ۶۲ قانون اصلاحی/الحاقی، ۳ مورد مستقیم، ۲۴ مورد نسبی و ۳۵ مورد عدم احراز؛ در ۸ قانون تفسیری، ۳ مورد مستقیم، ۲ مورد نسبی و ۳ مورد عدم احراز؛ و هر ۸ قانون تنقیحی در نسبت با «بند پانزدهم» در سطح عدم احراز قرار گرفتند. این تفاوت‌ها به معنای ارزیابی مثبت یا منفی ماهوی گروه‌ها نیست، بلکه نشان می‌دهد کارکرد بعضی انواع قانون با محورهای دیگری از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ارتباط نزدیک‌تری دارد.

نمونه مجوزهای کسب و کار نشان می‌دهد گره‌گشایی زمانی قوی‌تر است که قانون در پاسخ به تجربه ناموفق یا ناکافی اجرای مقررات پیشین شکل گرفته باشد. اصلاح مواد اول و هفتم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سپس قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، با ایجاد درگاه واحد، تفکیک مجوزهای ثبت محور و تأیید محور و محدود کردن امکان مطالبه مدارک زائد، ابزار حقوقی متناظر با مسئله را ایجاد کردند. پژوهش موردی نریمانی و همکاران (۱۴۰۲) نیز نشان می‌دهد تغییر خط‌مشی صدور

پروانه در فرایند تقنین با منازعه میان تنظیم‌گری صنفی و تسهیل ورود به بازار همراه بوده است؛ بنابراین این مصداق افزون بر نتیجه قانونی، از حیث چگونگی شکل‌گیری مسئله تقنینی نیز تحلیل‌شدنی است.

در مقابل، کم‌بودن فراوانی سند چشم‌انداز یا مطالبات رهبری لزوماً به معنای بی‌توجهی سیاسی یا موضوعی نیست؛ معیار پژوهش «انطباق قابل احراز مستند در پرونده حقوقی» است؛ برای مثال یک قانون ممکن است با هدف کلان توسعه همسو باشد، اما اگر رابطه آن با گزاره مشخص سند چشم‌انداز اثبات‌شدنی نباشد، در این محور کد نمی‌شود. همین قاعده درباره سیاست‌های کلی نیز اعمال شده است.

۲-۳. نمونه‌های دارای ارتباط مستند و چندمحوری

برخی قوانین زنجیره‌استنادی روشن‌تری دارند. «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (۱۴۰۰) در محور گره‌گشایی و سیاست‌های کلی در سطح مستقیم قرار می‌گیرد؛ زیرا مانع پیشینی، منشأ حقوقی و حکم اصلاحی مشخص قابل ردیابی است. «قانون نظام رتبه‌بندی معلمان» (۱۴۰۰) نیز در محور برنامه پنج‌ساله، به دلیل ارجاع صریح ماده اول، به جزء دوم بند «الف» ماده ۶۳ برنامه ششم، نمونه مستقیم است. جدول (۳) صرفاً نمونه‌های منتخب را نشان می‌دهد و ماتریس کامل ۱۵۴ قانون در پیوست شماره (۱) ارائه شده است.

«قانون ساماندهی صنعت خودرو» نیز از حیث چندمحوری بودن اهمیت دارد. برخی مواد آن به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سیاست‌های تولیدی استناد می‌کنند و ماده پنجم تکالیفی را با افق سند چشم‌انداز پیوند می‌دهد. در نتیجه، این قانون تنها یک مصوبه بخشی درباره بازار خودرو نیست، بلکه نمونه‌ای است که در متن خود میان سیاست کلی، افق راهبردی و ابزار تقنینی رابطه برقرار کرده است. با این حال، وجود استناد صریح به سند

چشم‌انداز در یک قانون، نباید به تعمیم فراوان این محور در کل دوره منجر شود؛ یافته‌ها نشان می‌دهد چنین تصریحی استثنایی بوده است.

در موضوع جمعیت، «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» از حیث سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج‌ساله دارای انطباق مستقیم است؛ اما در بازکدگذاری سخت‌گیرانه، صرف وجود بیانات یا تأکیدات کلی برای محور «مطالبات رهبری» کافی دانسته نشده است. تنها در صورتی این محور احراز می‌شود که مطالبه‌ای رسمی، مقدم و دارای جهت روشن تقنینی با حکم قانون رابطه قابل توضیح داشته باشد.

در محور قانون اساسی، «قانون جهش تولید مسکن» (۱۴۰۰) با اصل سی‌ویکم رابطه موضوعی قوی دارد؛ اما برای احراز مستقیم باید نشان داده شود بخش مشخصی از اصل اجرا نشده یا ناقص بوده، کاستی ماهیت تقنینی داشته و قانون جدید برای رفع همان کاستی وضع شده است. با نبود زنجیره کامل اسناد فرایند تقنین، این مورد در سطح «انطباق نسبی» باقی می‌ماند. همین احتیاط درباره اصلاح قانون دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۳ نیز اعمال شده است.

همین منطقی درباره سایر اصول قانون اساسی نیز اعمال شد. اصلاح ماده پنجم قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی با اصل ۲۹ و اصلاح قانون دیوان عدالت اداری با اصل (۱۷۳) رابطه موضوعی دارند؛ اما برای قرارگرفتن در محور «اصول اجرانشده» باید نشان داد که قانون جدید بخشی از کاستی تقنینی در تحقق اصل را برطرف کرده است؛ از این رو تعداد کدهای این محور محدود باقی ماند. این محدودیت نه ناشی از کم‌اهمیت دانستن قانون اساسی، بلکه نتیجه تعریف سخت‌گیرانه‌ای است که مانع تبدیل هر قانون مرتبط با یک حق اساسی به مصداق خودکار «بند پانزدهم» می‌شود.

در محور مطالبات رهبری، «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» (۱۳۹۹) مستند ویژه‌ای دارد؛ ماده اول قانون، برخی تکالیف هسته‌ای را «در راستای

تأمین شروط نه‌گانه مقام معظم رهبری در خصوص توافق هسته‌ای» مقرر کرده است. این تصریح، همراه با تقدم زمانی سند مورد اشاره، پیوندی قوی‌تر از تأییدهای پسینی ایجاد می‌کند. در مقابل، صرف تمجید از یک قانون پس از تصویب برای کدگذاری این محور کافی دانسته نشده است.

۳-۳. قوانین فاقد ارتباط مستقیم و مرزهای «بند پانزدهم»

هشتاد قانون در طبقه «عدم احراز انطباق» قرار گرفته‌اند. این طبقه از حیث روش شناختی اهمیت دارد؛ زیرا مانع می‌شود که برای هر مصوبه به طور مصنوعی یکی از محورهای «بند پانزدهم» ساخته شود. بخشی از این قوانین ممکن است از حیث اهداف دیگر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مانند تنقیح، انتظام بخشی یا الزامات بودجه‌ای و بین‌المللی کاملاً توجیه‌پذیر باشند؛ اما مستند کافی برای انطباق آنها با شش محور «بند پانزدهم» بازایی نشده است.

از منظر حقوق عمومی، این طبقه مرز میان «صلاحیت قانون‌گذاری» و «اولویت قانون‌گذاری» را نیز روشن می‌کند. مجلس بر اساس اصل ۷۱ در عموم مسائل صلاحیت تقنین دارد؛ «بند پانزدهم» این صلاحیت را به شش موضوع منحصر نمی‌کند. بنابراین وجود قوانینی خارج از شش محور نه تنها ممکن، بلکه در یک دوره واقعی قانون‌گذاری طبیعی است. آنچه نیازمند ارزیابی است، نسبت ظرفیت محدود تقنینی با مجموع مسائل اولویت‌دار و کیفیت استدلال مجلس درباره تقدم موضوعات است.

بنابراین «فاقد ارتباط مستقیم» نه یک برچسب منفی برای قانون، بلکه یک نتیجه تحلیلی درباره حدود موضوع «بند پانزدهم» است. این تمایز از نظر حقوقی نیز ضروری است: نظارت بر مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی، سازوکار خاص خود را دارد و نباید با سنجش اولویت تقنینی ادغام شود (طحان‌نظیف و بکشلو، ۱۴۰۰، ص ۶۱-۷۹؛ مظهری، ۱۴۰۳، ص ۲۳۳-۲۵۸).

۳-۴. فقدان زنجیره رسمی اولویت سنجی

مهم‌ترین یافته کیفی، محدودیت قابلیت بازسازی فرایند واقعی اولویت‌گذاری است. حتی وجود انطباق مستند میان قانون نهایی و یکی از محورهای «بند پانزدهم» به تنهایی ثابت نمی‌کند که مجلس در مرحله تعیین دستور کار همان محور را مبنای تقدم موضوع قرار داده است. برای چنین ادعایی باید مقدمه توجیهی، گزارش کمیسیون، گزارش‌های کارشناسی، مذاکرات و سایر اجزای پرونده تقنینی به گونه‌ای منظم بررسی شود؛ در حالی که دسترسی و ساخت‌یافتگی این اسناد برای همه ۱۵۴ قانون‌یکسان نیست.

نتیجه کیفی با مسئله «قابلیت ردیابی» پیوند مستقیم دارد. در نظام مطلوب، پرونده هر ابتکار تقنینی باید امکان پاسخ به چهار پرسش را فراهم کند: مسئله دقیق چیست؟ چرا ابزار قانونی لازم است؟ کدام منبع «بند پانزدهم»، اولویت موضوع را پشتیبانی می‌کند؟ و موفقیت قانون با چه شاخصی سنجیده خواهد شد؟ در وضعیت موجود، پاسخ این پرسش‌ها میان مقدمه توجیهی، گزارش مرکز پژوهش‌ها، مذاکرات کمیسیون، متن قانون و اسناد دستگاه‌ها پراکنده است و در بسیاری از موارد یک زنجیره مستند واحد وجود ندارد.

جدول ۳: نمونه‌های منتخب از قوانین مستقیم، نسبی و مرزی

قانون	محورهای اصلی	مبنای احراز	سطح احراز
تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار	گروه‌گشایی؛ سیاست‌های کلی	اصلاح سازوکار مجوزدهی و پیوند با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	مستقیم
نظام رتبه‌بندی معلمان	برنامه پنج‌ساله؛ گروه‌گشایی	ارجاع صریح ماده یک به جزء دوم بند «الف» ماده ۶۳ برنامه ششم	مستقیم

قانون	محورهای اصلی	مبنای احراز	سطح احراز
حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	سیاست های کلی؛ برنامه پنج ساله	پیوند مستند با سیاست های کلی جمعیت و احکام برنامه ای؛ مطالبه رهبری برای این قانون در سطح مستقیم احراز نشد	مستقیم
ساماندهی صنعت خودرو	سیاست های کلی؛ سند چشم انداز؛ گروه گشایی	ارجاع صریح برخی مواد به سیاست های کلی و افق چشم انداز	مستقیم
جهش تولید مسکن	اصل ۳۱؛ گروه گشایی	رابطه موضوعی و تقنینی قابل دفاع، اما زنجیره کامل برای «اصل اجرا نشده» بازیابی نشده است	نسبی
اقدام راهبردی برای لغو تحریم ها	مطالبات رهبری؛ گروه گشایی	تصریح ماده اول به تأمین شروط نه گانه رهبری در موضوع توافق هسته ای	مستقیم
برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت	برنامه پنج ساله؛ سیاست های کلی	ماهیت برنامه ای قانون و پیوند مستقیم با سیاست های کلی برنامه هفتم	مستقیم

۴. بحث

یافته‌های بازنگری شده نشان می‌دهد انطباق قوانین با «بند پانزدهم» باید طیفی و نه دوگانه تفسیر شود: چهارده مورد مستقیم، شصت مورد نسبی و هشتاد مورد عدم احراز. این داده‌ها از یک سو وجود نمونه‌های واقعی و مستند را نشان می‌دهد؛ از سوی دیگر مانع است که هم موضوعی یا کارکرد اجرایی هر قانون، اجرای «بند پانزدهم» تلقی شود. بر این اساس، میان «انطباق محتوایی»، «استناد صریح»، «اثبات تقدم موضوع بر مسائل رقیب»، «اجرای نظام مند بند پانزدهم» و «اثربخشی واقعی قانون پس از اجرا» تفکیک می‌کند.

مقایسه یافته‌ها با ادبیات موجود نشان می‌دهد مشکل اصلی نظام تقنین لزوماً فقدان ارتباط موضوعی قوانین با اسناد بالادستی نیست، بلکه ضعف در «اثبات و ثبت این ارتباط» است. مطالعات انطباق سیاست‌های کلی بر ضرورت شاخص روشن و استناد به بند مشخص تأکید کرده‌اند (طحان نظیف و بهرامی حسن آبادی، ۱۴۰۳) و پژوهش‌های نظارت نیز از پیچیدگی توزیع صلاحیت میان نهادهای مختلف سخن گفته‌اند (طحان نظیف و بکشلو، ۱۴۰۰؛ مظهری، ۱۴۰۳). داده‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد اگر مرحله پیشینی اولویت سنجی تقویت نشود، نظارت پسینی ناگزیر با اسنادی پراکنده و استدلال‌هایی که بعد از تصویب ساخته می‌شوند، مواجه خواهد شد.

کاهش موارد مستقیم گره‌گشایی از ۱۳۹ مورد در تعریف موسع اولیه به چهار مورد مستقیم و ۶۴ مورد نسبی، نشان می‌دهد گره‌گشایی زمانی قدرت تحلیلی دارد که به مانع حقوقی مشخص و ضرورت مداخله قانونی متصل شود. این بازکدگذاری به معنای نفی کارکرد اجرایی سایر قوانین نیست، بلکه میان «تنظیم امور اجرایی» و «رفع گره حقوقی مستند» تمایز می‌گذارد و از تورم شاخص جلوگیری می‌کند.

این نتیجه با مطالعات نیازسنجی و ابتکار تقنینی همخوان است؛ این پژوهش‌ها بر ضرورت تعریف مسئله، کنترل پیشینی و کاهش پراکندگی تقنین تأکید کرده‌اند (حبیب‌نژاد و

تقی زاده، ۱۳۹۸، ص ۲۵-۴۶؛ حق پناهان و همکاران، ۱۴۰۲، ص ۳۵-۶۴؛ جهانگیری و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۲۶۳-۲۹۱). یافته حاضر می افزاید که حتی در صورت ارتباط محتوای قانون با یک اولویت کلان، نبود ثبت رسمی دلیل تقدم موضوع، ارزیابی اجرای نظام مند «بند پانزدهم» را دشوار می کند.

از منظر فلسفه قانون گذاری نیز یافته های پژوهش مؤید آن است که اولویت سنجی نباید به یک تشریفات اداری برای تکمیل پرونده طرح یا لایحه فروکاسته شود. اولویت گذاری بخشی از توجیه خود عمل تقنین است. هنگامی که مجلس یک موضوع را وارد فرایند قانون گذاری می کند، بخشی از قدرت عمومی، زمان نهادی، ظرفیت کارشناسی و منابع اجرایی را به آن اختصاص می دهد و هم زمان رسیدگی به مسائل دیگر را به تعویق می اندازد. بنابراین همان گونه که محتوای قانون باید از حیث هدف، ضرورت و تناسب قابل دفاع باشد، انتخاب موضوع قانون نیز باید توجیه پذیر باشد. «بند پانزدهم» در این چارچوب می تواند از یک فهرست موضوعی فراتر رود و به سازوکاری برای عقلانی تر، شفاف تر و مسئولانه تر شدن انتخاب های تقنینی تبدیل شود (Atienza, 1992; Wintgens, 2013; Waldron, 1999).

در تزامن میان چند موضوع اولویت دار نیز راه حل، افزودن چند کد یا تعیین وزن های عددی ثابت نیست. ابتدا باید ضرورت تقنین هر موضوع احراز شود؛ سپس الزام حقوقی دارای مهلت، تهدید جدی حقوق بنیادین و فوریت زمانی بررسی گردد و در صورت عدم تعیین تکلیف، شدت و گستره زیان، دامنه ذی نفعان، قابلیت حل و هزینه فرصت مقایسه شود. عدول از نتیجه این مقایسه ممکن است؛ اما باید در گزارش کمیسیون مستدل و قابل بازبینی باشد.

تفکیک طرح و لایحه نیز در همین حدود تفسیر پذیر است. فراوانی بیشتر موارد مستقیم و نسبی در طرح ها، در داده حاضر یک یافته توصیفی است و به تنهایی برتری طرح بر لایحه یا ضعف لوايح را اثبات نمی کند؛ زیرا ترکیب موضوعی دو گروه، سهم بالای موافقت نامه ها

و احکام بودجه‌ای در لوایح و تفاوت دسترسی به اسناد توجیهی بر نتیجه اثر می‌گذارد. بنابراین منشأ ابتکار در این پژوهش متغیری کمکی برای توصیف الگوی تقنین است، نه مبنای استنباط علی درباره کیفیت اولویت‌سنجی.

بر پایه یافته‌ها، اصلاح مطلوب باید فرایندی باشد نه صرفاً نظارتی. تبدیل «بند پانزدهم» به سبب مستقل بی اعتباری قانون، هم با ماهیت اولویت‌گذار آن و هم با صلاحیت عام مجلس سازگار نیست. پیشنهاد نخست، الزام هر طرح و لایحه به «بیانیه ضرورت و اولویت تقنینی» است که در چند بند کوتاه مسئله، کفایت یا ناکفایتی قانون موجود، محور اصلی «بند پانزدهم»، مستند دقیق و نتیجه مورد انتظار را مشخص کند. این بیانیه باید امکان انتخاب گزینه «فاقد ارتباط مستقیم با بند پانزدهم» را نیز داشته باشد تا از استانداردسازی صوری جلوگیری شود.

الگوی پیشنهادی را می‌توان در هشت مرحله صورت‌بندی کرد: یکم: تعریف مسئله عمومی و ذی‌نفعان آن؛ دوم: بررسی قوانین موجود و اثبات اینکه مشکل صرفاً ناشی از عدم اجرا نیست؛ سوم: تعیین ضرورت مداخله تقنینی در مقایسه با ابزارهای اجرایی و تنظیمی؛ چهارم: شناسایی محورها یا محورهای «بند پانزدهم»؛ پنجم: ذکر مستند دقیق و معتبر؛ ششم: بررسی کارشناسی پیشینی توسط مراجع تخصصی؛ هفتم: ثبت تصمیم مستدل کمیسیون درباره ضرورت و تقدم؛ هشتم: تعیین شاخص ارزیابی پسینی. این زنجیره، اولویت‌گذاری را از یک عنوان کلی به فرایندی قابل حسابرسی تبدیل می‌کند.

برای اجرای عملی الگو، «پیوست ضرورت و اولویت تقنینی» می‌تواند به مثابه بخش استاندارد طرح‌ها و لوایح پیش‌بینی شود. در طرح‌ها، پیشنهاددهندگان و در لوایح، دستگاه تهیه‌کننده مسئول تکمیل آن‌اند؛ مرکز پژوهش‌ها می‌تواند تعریف مسئله و گزینه‌های جایگزین و معاونت قوانین وضعیت حقوقی و اسناد بالادستی را بررسی کند

و کمیسیون تخصصی درباره کفایت دلایل تصمیم بگیرد. نقص اساسی پیوست باید برای تکمیل بازگردانده یا دست‌کم به صراحت در گزارش کارشناسی منعکس شود؛ این سازوکار حق ابتکار نمایندگان را موضوع اصل ۷۴ محدود نمی‌کند و در موارد دارای بار مالی نیز باید در کنار الزامات اصل ۷۵ اعمال شود. پیشنهاد فاقد ارتباط مستقیم با «بند پانزدهم» نیز لزوماً مردود نیست و باید امکان ارائه دلیل مستقل برای ضرورت و تقدم آن وجود داشته باشد.

برای جلوگیری از صوری‌شدن این پیوست، مستندها باید قابل‌بازیابی باشند، گزینه‌های غیرتقنینی واقعاً بررسی شوند، کمیسیون در صورت عدول از نظر کارشناسی دلیل خود را ثبت کند و شاخص نتیجه از ابتدا تعیین شود. نمونه کوتاه این پیوست در متن اصلی ارائه شده و ماتریس ۱۵۴ قانون که ماهیتی متفاوت دارد، در پیوست شماره (۱) جداگانه ارسال می‌شود.

پیشنهاد دوم، غربال کارشناسی پیش از ورود کامل پیشنهاد به فرایند تقنین است. مرکز پژوهش‌ها می‌تواند بر تعریف مسئله و گزینه‌ها و معاونت قوانین بر وضعیت حقوقی موجود و انطباق با اسناد بالادستی تمرکز کند. کمیسیون نیز باید نتیجه اولویت‌سنجی و دلایل عدول احتمالی از نظر کارشناسی را در گزارش خود ثبت کند و پس از اجرا، نتیجه قانون بر پایه مسئله و هدف اولیه ارزیابی شود (حسینی صدرآبادی و محمدپور، ۱۴۰۲، ص ۸۷-۱۱۴؛ جهانگیری و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۱۸۵-۲۰۷).

از نظر ضمانت اجرا، مناسب‌ترین راهکار در ضمانت اجرای فرایندی و شفافیتی است؛ برای مثال طرح یا لایحه‌ای که پیوست اولویت را تکمیل نکرده است، می‌تواند برای رفع نقص بازگردانده شود؛ گزارش کارشناسی باید فقدان مستند یا تعارض میان منابع اولویت را به صراحت ذکر کند؛ همچنین کمیسیون در صورت عدول از نتیجه کارشناسی، دلیل خود

را ثبت کند. این سازوکار با صلاحیت مجلس منافات ندارد؛ زیرا تصمیم نهایی همچنان در اختیار مرجع قانون‌گذاری است، اما تصمیم باید قابل توضیح و بازبینی باشد. همچنین لازم است میان نظارت بر «عدم مغایرت با سیاست‌های کلی» و ارزیابی «اولویت موضوع» تفکیک شود. ممکن است مصوبه‌ای با سیاست‌های کلی مغایر نباشد، اما روشن نباشد چرا در آن زمان در برابر سایر نیازها مقدم شده است. بالعکس نیز ممکن است موضوعی به روشنی اولویت دار باشد؛ ولی برخی احکام قانون نهایی با یک سیاست کلی دیگر تعارض پیدا کند. ادغام این دو سطح، هم تحلیل «بند پانزدهم» را مخدوش می‌کند و هم مرز صلاحیت نهادهای نظارتی را مبهم می‌گرداند.

۵. محدودیت‌های پژوهش

محدودیت‌های پژوهش نیز باید در تفسیر نتایج لحاظ شود؛ دسترسی به پرونده‌های تقنینی برای همه قوانین یکسان نیست؛ کدگذاری را یک پژوهشگر انجام داده و توافق بین‌کدگذار سنجیده نشده است؛ منشأ طرح یا لایحه در تحلیل حاضر متغیری توصیفی است؛ و پژوهش اثربخشی قوانین پس از اجرا را اندازه‌گیری نمی‌کند. بنابراین «عدم احراز» نباید به نبود واقعی دلیل در زمان تقنین و «انطباق مستقیم» نیز نباید به اثبات کارآمدی قانون تعبیر شود.

محدودیت دیگر آن است که این پژوهش «انطباق قانون نهایی با منبع اولویت» را می‌سنجد و نه تمام فرایند رقابت موضوعات برای ورود به دستور کار. اثبات اینکه یک موضوع پس از مقایسه واقعی با همه مسائل رقیب انتخاب شده است، مستلزم دسترسی نظام‌مند به دستور کارها، گزارش‌های کمیسیون، دلایل اعلام وصول یا اولویت‌بندی و سایر اسناد فرایندی است. به همین سبب، نتایج تجربی باید به مثابه سنجش انطباق مستند مصوبات تفسیر شود و نه اندازه‌گیری کامل رفتار اولویت‌گذار مجلس.

نتیجه

برایند نظری پژوهش آن است که اولویت‌سنجی تقنینی باید بر دو پرسش متوالی استوار باشد: آیا مداخله قانون‌گذار برای حل مسئله ضرورت دارد؟ در صورت پاسخ مثبت، چرا این موضوع باید در زمان معین بر سایر نیازهای تقنینی مقدم شود؟ «بند پانزدهم» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در این چارچوب شش منبع‌شناسایی موضوعات اولویت‌دار را معرفی می‌کند؛ اما میان آنها ترتیب ثابت و ازپیش‌تعیین شده برقرار نمی‌کند؛ در نتیجه، تقدم باید با استدلالی مبتنی بر الزام حقوقی، حقوق بنیادین، فوریت، شدت و گستره زیان، قابلیت حل و هزینه فرصت توجیه شود.

نتیجه نهایی آن است که «بند پانزدهم» ظرفیت دارد که از یک معیار صرفاً پسینی برای تحلیل قوانین به مبنایی پیشینی برای شفاف‌سازی انتخاب‌های تقنینی تبدیل شود، مشروط بر اینکه «ضرورت قانون»، «منبع اولویت»، «دلیل تقدم» و «رابطه حکم با هدف» در پرونده تقنینی ثبت شوند. یافته‌های این پژوهش اثبات نمی‌کند که مجلس یازدهم در همه موارد «بند پانزدهم» را آگاهانه و نظام‌مند مبنای تعیین دستور کار قرار داده است، بلکه فقط درجات متفاوت انطباق قابل احراز قوانین نهایی با محورهای آن را نشان می‌دهد.

از حیث تجربی، بازکدگذاری مضیق نشان داد که فاصله معناداری میان هم‌سویی موضوعی و انطباق مستند وجود دارد: فقط ۱۴ قانون در سطح مستقیم قرار گرفتند، در حالی که شصت مورد نسبی و هشتاد مورد در سطح عدم احراز بودند. این نتیجه نه نفی اهمیت یا مشروعیت قوانین، بلکه تأکید بر ضرورت مستندسازی چرایی انتخاب و تقدم موضوع است. هرچه پرونده تقنینی بتواند مسئله، ضرورت قانون، منبع اولویت و دلیل تقدم را به صورت یک زنجیره روشن ثبت کند، ارزیابی اجرای «بند پانزدهم» نیز از تفسیر پسینی و حدسی فاصله خواهد گرفت.

پیام کاربردی پژوهش آن است که اجرای مؤثر «بند پانزدهم» بیش از ایجاد مرجع جدید، به ثبت منظم مسئله، ضرورت تقنین، منبع اولویت، دلیل تقدم و شاخص نتیجه نیاز دارد. چنین سازوکاری کیفیت تصمیم مجلس و امکان ارزیابی پسینی را تقویت می‌کند. در نتیجه، اولویت‌گذاری تقنینی نه محدودیتی بر صلاحیت عام مجلس، بلکه شرطی برای اعمال عقلانی، مسئولانه و توجیه‌پذیر آن است.

کتابنامه

- آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۲).
- بکشلو، رضا؛ طحان‌نظیف، هادی (۱۴۰۰). «سازوکار و کیفیت استناد به «سیاست‌های کلی نظام» در دیوان عدالت اداری». پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۲۲ (۱)، ص ۲۱۱-۲۴۴.
- جهانگیری، اله‌مراد و همکاران (۱۴۰۳). «نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی». دانش حقوق عمومی، ۱۳ (۱)، ص ۱۸۵-۲۰۷.
- جهانگیری، اله‌مراد، حبیب‌نژاد، سیداحمد، و هداوند، مهدی (۱۴۰۳). «اصول حاکم بر تقنین طرح‌محور در مجلس شورای اسلامی (نقدها و بایسته‌ها)». مجلس و راهبرد، ۳۱ (۱۲۰)، ص ۲۶۳-۲۹۱.
- حاجی‌علی‌خمس، مرتضی (۱۴۰۲). «ماهیت‌شناسی «سیاست‌های کلی نظام» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۲۴ (۳)، ص ۶۱۷-۶۴۶.
- حبیب‌نژاد، سیداحمد؛ تقی‌زاده، احمد (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». دانش حقوق عمومی، ۸ (۲۶)، ص ۲۵-۴۶.
- حسینی صدرآبادی، ایرج؛ محمدپور، محمدجواد (۱۴۰۲). «مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون». دانش حقوق عمومی، ۱۲ (۴۰)، ص ۸۷-۱۱۴.
- حسینی یزدی، سیدمحمدحمید؛ پروین، خیرالله (۱۴۰۲). «بایسته‌های ارتقای کارآمدی قانون‌گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- حق پناهان، زهره و همکاران (۱۴۰۲). «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران». پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۵ (۱۵)، ص ۳۵-۶۴.
- زمانی، امین‌اله (۱۴۰۴). «صلاحیت تکمیلی و ذاتی شورای نگهبان در نظارت بر «سیاست‌های کلی نظام»». مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۵۵ (۱)، ص ۶۷۱-۶۹۵.
- سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸). ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶، بند (۱۵).
- طحان‌نظیف، هادی؛ بکشلو، رضا (۱۴۰۰). «مرجع صالح در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ وحدت یا تعدد؟». مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۵۱ (۱)، ص ۶۱-۷۹.
- طحان‌نظیف، هادی؛ بهرامی حسن‌آبادی، مهدی (۱۴۰۳). «شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام». دانش حقوق عمومی، ۱۳ (۱)، ص ۲۷-۵۲.
- فراهانی، محمدصادق (۱۴۰۱). سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛ تحلیل محتوا و سازوکارهای اجرا. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸)، با اصلاحات و بازنگری ۱۳۶۸.
- قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران (۱۳۹۹).
- قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳).
- قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۳۸۹)، با اصلاحات بعدی.
- قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (۱۴۰۰).
- قانون جهش تولید مسکن (۱۴۰۰).
- قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (۱۴۰۰).
- قانون ساماندهی صنعت خودرو (۱۴۰۰).
- قانون نظام رتبه‌بندی معلمان (۱۴۰۰).
- مظهری، محمد (۱۴۰۳). «بررسی سازوکار نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام». مجله پژوهش‌های حقوقی، ۲۳ (۶۰)، ص ۲۳۳-۲۵۸.

مکارم، روح‌الله و همکاران (۱۴۰۲). «امکان و سازکارهای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری». دانش حقوق عمومی، ۱۲ (۴۲)، ص ۱۴۵-۱۷۰.

نریمانی، میثم و همکاران (۱۴۰۲). «تبیین تصمیم‌گیری در خصوص تغییر خط‌مشی صدور پروانه وکالت در فرایند تصویب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار». مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ش ۴۸، ص ۳۳-۷۱.

Atienza, M. (1992). Practical Reason and Legislation. *Ratio Juris*, 5(3), 269–287. DOI: 10.1111/j.1467-9337.1992.tb00129.x

Mousmouti, M. (2014). The 'Effectiveness Test' as a Tool for Law Reform. *IALS Student Law Review*, 2(1), 4–8.

Mousmouti, M. (2019). *Designing Effective Legislation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781788118231

OECD. (2020). *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/7a9638cb-en

Waldron, J. (1999). *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511621987

Wintgens, L. J. (2006). Legisprudence as a New Theory of Legislation. *Ratio Juris*, 19(1), 1–25. DOI: 10.1111/j.1467-9337.2006.00315.x

Wintgens, L. J. (2013). The Rational Legislator Revisited: Bounded Rationality and Legisprudence. In L. J. Wintgens & A. D. Oliver-Lalana (Eds.), *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence* (pp. 1–31). Cham: Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-00062-6_1