

## **Problems of drafting and revising laws and regulations in the Iranian legal system and examining its historical roots with a comparative approach**

Amir Eghbali\*

Received: 2019/09/28

Niloufar Moghaddami Khomami\*\*

Accepted: 2019/12/21

Different legal systems, according to their special circumstances, have sought to solve a problem, and that is transparency in legal norms and legal norms and creating easy access to them, and the goal was how we can distinguish valid laws from invalid ones. How can we easily provide access to valid laws for citizens and this case has emerged in different countries in different forms. Creating legal security of citizens in the shadow of a comprehensive and correct legislative system and accurate knowledge of the development and revision of laws and regulations And a historical view of it is possible with the approach of comparative study and in the present article we try to deal with the concept of formulation and revision of laws and regulations and find its roots with the approach of comparative study and its relationship with citizens' legal security. This is a library method, the causes of the failure of the system should be the revision of laws and regulations in the country, in its historical roots and semantics and not in its common pathologies that have been addressed in other articles and writings. Has been found. However, we will also mention the recent cases.

**Keywords:** legal security, drafting and revision, codification, legislative system.

---

\* MSc. Student Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

amireghbal13788@gmail.com

\*\* PhD in Public International Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.

moghaddami1986@gmail.com

## آسیب‌شناسی تاریخی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

### در نظام حقوقی ایران

امیر حسین اقبالی\*

نیلوفر مقدمی خمایی\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۹/۳۰

نوع مقاله: پژوهشی

#### چکیده

با وجود اختلاف‌های فراوان و اقتضائات خاص هر نظام حقوقی، همه نظام‌های حقوقی با مسئله شفافیت هنجارهای حقوقی و دسترسی آسان شهروندان به آنها مواجه هستند. اینکه چگونه می‌توانیم دسترسی به قوانین معتبر را برای شهروندان به آسانی ایجاد کنیم، خود در کشورهای مختلف در صورت‌های مختلف بروز و ظهور یافته است. ایجاد امنیت حقوقی شهروندان نیز در سایه داشتن نظام قانون‌گذاری جامع و کارآمد، شناخت دقیق تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و نگاه تاریخی به آن با رویکرد مطالعه تطبیقی امکان‌پذیر است و در نوشتار پیش‌رو سعی بر این است که گذاری به مفهوم‌شناسی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و ریشه‌یابی آن با رویکرد مطالعه تطبیقی و ارتباط آن با امنیت حقوقی شهروندان بپردازیم و غایت این است به روش کتابخانه‌ای، علل نافرجام نظام بایسته تنقیح قوانین و مقررات در کشور را، در ریشه‌های تاریخی و مفهوم‌شناسی آن و نه در آسیب‌شناسی‌های مرسوم و رایج آنکه در دیگر مقاله‌ها و نوشته‌ها بدان پرداخته شده است، بیابیم. هر چند موارد اخیر را هم مورد اشاره و بررسی قرار خواهیم داد.

واژگان کلیدی: امنیت حقوقی، تدوین و تنقیح، کدیفیکاسیون، نظام قانون‌گذاری.

---

\* دانشجوی دوره کارشناسی ارشد پیوسته رشته معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.  
amireghbal13788@gmail.com

\*\* دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.  
moghaddami1986@gmail.com

## مقدمه

بروز مشکلات و چالش‌های فعلی در حوزه قانون‌گذاری و تورم قوانین و نقص در ابتکار قانون‌گذاری در نظام قانون‌گذاری ایران، پیشی گرفتن چشمگیر تعداد طرح‌ها بر لوایح و کم‌تعداد بودن لوایح تقدیمی به مجلس، نشانگر مبتلابودن نظام قانون‌گذاری ایران به آسیب‌هایی است که کاهش یا ترمیم آنها، نیازمند اعمال تدابیر بایسته است. اگرچه تنظیم لوایح جدید و تصویب قوانین تا حد زیادی ناشی از نیاز است ولی مقایسه حجم قوانینی که در آغاز مشروطیت تصویب می‌شد با قوانین فعلی نشان می‌دهد در چند سال اخیر مجموعه‌های سالانه قوانین بسیار بیشتر از حد تصور است، به گونه‌ای که عدم اصلاح آنها موجب ایجاد مشکلات جدی نه تنها در حوزه قانون‌گذاری بلکه در حوزه کسب‌وکار و ساده‌سازی اداری و دیگر حوزه‌های حاکمیتی کشور خواهد شد و می‌تواند به ناکارآمدی دولت منجر شود. در سال‌های نخست شکل‌گیری، جمهوری اسلامی با تحولات بسیاری از تهدیدهای داخلی و خارجی تا تغییرها در مبانی و فلسفه قانون‌گذاری مواجه بود و برای رفع این مشکل، در نتیجه اقدام به تدوین قوانین جدید کرد و برخی از قوانین قبلی را ملغی اعلام کرد یا دستخوش نسخ و تغییرها شدند اما در ادامه با تنقیح مکرر و اصلاحیه‌های فراوان به حجم زیادی از مصوبات رسید که امروز لازم است، بازبینی و اصلاح در آنها صورت گیرد، در ایران، تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین به حدی رسیده که ابهام‌هایی را در خصوص مؤثر بودن و کارآمدی آنها پدید آورده است. عامل دیگر تورم قوانین و مقررات، فرایند قانون‌گذاری در کشور است که به عقیده برخی کارشناسان کمتر با مشورت و نظرخواهی از اساتید حوزه و دانشگاه انجام می‌گیرد؛ توجه به رویکرد مشاوره‌پذیری و استفاده از روش‌های مرسوم و استاندارد جمع‌سپاری و نظریه‌های بخش خصوصی که ذی‌نفع تصویب برخی قوانین هستند، کمک شایانی به تصویب قوانین و مقرراتی جامع و اثربخش خواهد کرد. اینکه جایگاه کدیفیکاسیون در نظام قانون‌گذاری ایران به چه نحو است و اینکه نظام قانون‌گذاری ایران به سن بلوغ و تکامل خود رسیده است یا نه و برای رسیدن به نظام بایسته تنقیح چه مراحل باید طی بشود و ترسیم قانون‌گذاری و ارتباط آن با امنیت حقوقی شهروندان برای رسیدن به یک پاسخ منطقی و شفاف در این مقاله مورد بحث قرار می‌گیرد. در واقع از آنجاکه باید و نبایدها، قلب یک نظام حقوقی هستند پس طرح این مسئله مهم است که چگونه باید

قانون‌گذاری کرد تا نتیجه موردنظر مقنن حاصل شود، نظام حقوقی محسوب می‌شود. برای رسیدن به نتیجه‌ای متن، اتخاذ رویکرد مطالعات موردی و تطبیقی با نگاهی بر نظام قانون‌گذاری فرانسه و سایر کشورها، روش مناسبی است در جهت کاستن مشکلات نظام قانون‌گذاری فعلی.

### ۱. فضای کاربردی

کشور ما درگیر بحث تورم قوانین و مقررات است. آمارهای تقریبی نشان می‌دهند که در کشور بیش از دوازده هزار قانون و صدها هزار مقرر و وجود دارد (معاونت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۹۹، ص. ۳۴). قانون مدنی با بیش از ۱۳۰۰ ماده یکی از این ۱۲۰۰۰ قانون هست یا ماده واحده بودجه با چند ده صفحه مفاد و احکام قانونی نیز یک قانون محسوب می‌شود. در فضای مقررگذاری هم قانون آن چیزی است که توسط قوه مقننه تصویب می‌شود با طی تشریفات خاص خود و مقررات، قواعد و احکامی است که غیر مجلس تصویب می‌کند مثلاً روسای قوا و هیئت وزیران که بالغ بر ۹۰ هزار مقرر مربوط به هیئت وزیران است. شوراهای عالی متعدد و شوراهای استان‌ها و شهر و روستا هر یک مصوبه‌های متعدد و خاص خود را دارند و به لحاظ کمی با موضوع تورم قوانین و مقررات به‌عنوان یک معضل مواجه هستیم. چنانچه به دسته‌بندی موضوعی قوانین و مقررات بپردازیم در برخی موضوع‌ها فقر قوانین و مقررات داریم. در موضوعی مثل استخدام کشوری اگر کارمندی بخواهد از شرایط استخدامی خود و نحوه کار و پرداخت آشنایی داشته باشد، بیش از ۳۰۰۰ عنوان قانون و بیش از ۱۷۰۰۰ مقرر داریم. در موضوعی مثل اراضی و زمین و آب به نسبت اهمیتی که دارد بیش از ۸۰۰ قانون و بیش از ۵۰۰۰ مقرر وجود دارد. درعین‌حال در موضوعی مثل ثبت احوال ۱۰۰ قانون و ۲۲۰ مقرر (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۵، ص. ۴۱) وجود دارد. برخی ریشه‌های مبنایی برای متورم شدن قوانین و مقررات وجود دارد و نوع نگرش به جایگاه دولت و اینکه آیا باید در هر موضوعی به‌صورت حداکثری قاعده‌ای وضع کند یا حداقلی، خود حائز اهمیت است (مرکزی مالگیری، ۱۳۹۹، ص. ۱۵).

## ۲. چارچوب نظری تدوین و تنقیح

### ۲-۱. مفهوم‌شناسی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

در طول دوران قانون‌گذاری چه در ایران و چه در سایر کشورها که بحث تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در همه نظام‌های حقوقی مطرح شده است و از ضروریات عرصه سیاست‌گذاری است، به لحاظ مفهومی و مصداقی در طول زمان دستخوش تغییر و تحولاتی بوده است و دلیل مواجهه با انواع اصطلاحات و تعاریف در این حوزه همین است و ما باید با ملاحظه تمام این موارد به یک مدل بومی از نظام تنقیح و تدوین قوانین دست‌یابیم که بتواند وضعیت غیرشفافی که در این حوزه داریم را سامان‌دهی کند و برای مخاطبان از شفافیت لازم برخوردار باشد. از سویی دیگر نظام قانون‌گذاری کشور ما در معنای عام در حوزه قوانین و مقررات با آسیب‌های مختلفی مواجه است. برای شناسایی این آسیب‌ها ابتدا بایستی به تعریف نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات توجه داشته باشیم که نظامی است برای مدیریت هنجارها و قواعد حقوقی که در کشور وجود دارند و لازم‌الاتباع است (علیزاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص. ۲۷). در طول دوره قانون‌گذاری در کشور تعریف مشخصی از تدوین و تنقیح قوانین ارائه نشده است. در معادل فارسی برخی کلمه تدوین و برخی تدوین علمی و تنقیح و تدوین را مطرح کرده‌اند و به لحاظ مفهومی، کلمه تدوین به معنی گردآوری است و در مطالعات قانون‌گذاری تدوین را به معنی وضع قانون هم استفاده کرده‌اند. کلمه تنقیح در لغت به معنی جدا کردن سره از ناسره است اما معنایی که ما از تدوین و تنقیح متوجه می‌شویم معنایی اصطلاحی است و نباید با معنی لغوی کلمه خلط شود و این تعریف بیشتر تعریفی فرایندی است که ما را به نظام شفاف قانون‌گذاری رهنمون می‌کند که به صورت کلی می‌توان گفت: گردآوری متون قانونی معتبر مربوط به یک موضوع در یک یا چند مجموعه قانون که از آن به عنوان کد یاد می‌کنیم و با این تعبیر با بحث گردآوری مواجه هستیم و هم در مراحل بعد نسبت‌سنجی میان آنها را انجام می‌دهیم و اعتبارشان را نسبت به یکدیگر شناسایی می‌کنیم و سپس باید آنچه به عنوان قواعد معتبر شناخته می‌شود را بتوانیم در قالب نظم جدیدی به عنوان قانون جامع ارائه دهیم. نکته مهم این است که اساساً رویکرد اصلی در خصوص تدوین و تنقیح قوانین بحث اعتبارسنجی است و نه مطلوبیت‌سنجی (مرکزی مالمیری،

۱۳۹۹، ص. ۲۲).

اعتبارسنجی بدین معناست که آیا قواعد حقوقی که با آنها مواجه هستیم همچنان معتبر و لازم‌الاجرا است یا خیر؟ اما مطلوبیت‌سنجی بدین معناست که آیا حکمی که در بحث مالیات وضع شده است مطلوب و مفید واقع شده است یا نه؟ آیا کمک به رشد و توسعه اقتصاد کشور می‌کند یا نمی‌کند؟

یکی از دستاوردهای مهمی که سیاست‌های کلی قانون‌گذاری که در سال ۹۸ توسط مقام معظم رهبری برای جامعه حقوقی ابلاغ شد، این بود که برای اولین بار تعبیر قانون جامع در سیاست‌های کلی نظام استفاده شد و به‌نوعی مسیر قانون‌گذاری کشور را روشن کرد. در بند ۱۰ این سیاست‌ها بحث تعیین عناوین قوانین جامع تدوین و تنقیح قوانین موجود کشور مطرح شده است (غمامی، ۱۳۹۸، ص. ۹۵-۱۱۸).

## ۲-۲. تعریف کدیفیکیشن

کدیفیکیشن مصدر فعل کدیفای<sup>۱</sup> است یعنی چیزهایی را که کد نیستند تبدیل کنیم به کد و ما در برابر اصطلاح کد، عنوان قانون جامع را انتخاب کرده‌ایم. برای مثال در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، قوانین زیادی با عنوان قانون یا آکت<sup>۲</sup> وجود دارد و تبدیل آنها به مجموعه قوانین می‌شود کد. در فرانسه کدهای متعددی وجود دارد اما در ایالت متحده آمریکا یک یو اس کد داریم<sup>۳</sup> که کدی است واحد دارای فصول مختلف.

کدیفیکیشن فرایندی است که بخشی از قوانین مربوط به یک موضوع مشخص باهم تجمیع و تبدیل می‌شوند به یک قانون واحد و این اتفاق یک عمل حقوقی است نه واقعه حقوقی و جنبه انشایی دارد و به‌وسیله مرجع قانون‌گذاری و یا مرجعی که از قانون‌گذار اختیار گرفته است انجام می‌شود. مثلاً در فرانسه شورای عالی تنقیح بر اساس اصل ۳۸ قانون اساسی فرانسه در قالب سازمان‌ها و تشکیلات<sup>۴</sup> کار تنقیح را انجام می‌دهد؛ بدین‌صورت که مجلس به دولت اجازه می‌دهد که برخی از موضوع‌هایی که اصولاً وضع آن باید به‌وسیله مجلس انجام بشود را دولت انجام دهد. در کشور ما قانون اساسی این ظرفیت را ندارد که در قالب تفویض به این شکلی که در فرانسه هست انجام شود (علیزاده، ۱۳۹۱، ص. ۸۶).

تبدیل کردن قوانین متعدد به قانون واحد در قالب کدیفیکیشن در دو حالت صورت

می‌گیرد:

پیور کدیفیکیشن<sup>۵</sup> یا کدیفیکیشن محض که در این حالت هیچ قانونی را اصلاح نمی‌کنیم یا حکمی را تغییر نمی‌دهیم. هدف این است که همین حکمی که در نظم حقوقی فعلی وجود دارد را به قانونی جامع که تدوین می‌شود، منتقل کنیم. کارکتیو کدیفیکیشن<sup>۶</sup> یا کدیفیکیشن اصلاحی که جنبه اصلاحی دارد یعنی یک عملیات تنقیحی است و هدف این است که همین احکام و وضعیت حقوقی موجودی که وجود دارند، شناسایی بشود و بعضی از احکامی که مورد نظر نیست و می‌خواهیم محتوای آن را اصلاح کنیم، اصلاح شود و بقیه موارد مانند پیور کدیفیکیشن با همان ملاحظه‌های مذکور منعکس می‌شود در قانون جامع.

قابل ذکر است که اصطلاح کدیفیکیشن در همه نظام‌های حقوقی به یک نوع به کار نرفته است. مثلاً در انگلستان آنچه کانسلتیشن<sup>۷</sup> یا مشورت و هم‌فکری گفته می‌شود، دقیقاً همان کدیفیکیشن است و یک ماهیت را دارا هستند (کوین بی. و کریستفردلیو، ۱۳۹۲، ص. ۲۴).

در کشورهایی که سابقه طولانی کدیفیکیشن و قانون‌گذاری دارند، امروزه مسئله ری کدیفیکیشن<sup>۸</sup> مطرح است. برای توضیح بیشتر در فرانسه کد اداری دیگر وجود ندارد و یا مستهلک شده و یا در سایر کدها متفرق شده است. البته این کار برای کشور ما زود است چراکه هنوز هم در مرحله کدیفیکیشن مشکلات و کاستی‌هایی داریم.

## ۲-۳. مفهوم‌شناسی کدیفیکاسیون

مفهوم‌شناسی کدیفیکاسیون، در نظام حقوقی ایران به تدوین و تنقیح قوانین ترجمه شده است که این مفهوم در نظام حقوقی فرانسه چهار مرحله تاریخی را پشت سر گذاشته است: در مرحله اول، کدیفیکاسیون به معنای وضع قانون یا تدوین ماهوی و در تدوین ماهوی هدف این است که حقوق به صورتی که باید باشند، گردآوری و صورت‌بندی شوند و معروف‌ترین آنها کدهای ناپلئون هست. [مدنی ۱۸۰۴ / آیین دادرسی مدنی ۱۸۰۷ / تجارت ۱۸۰۸ / آیین دادرسی کیفری ۱۸۰۸ و جزا ۱۸۱۰].

در مرحله دوم، به مرور زمان کدیفیکاسیون از معنای اولیه خود فاصله گرفته است. در یک دوره زمانی که تعداد قوانین زیاد بوده و نیاز پیدا شده که این قوانین متعدد با یک

اصول خاصی تجمیع بشوند و در صورت امکان بازنویسی و تا حد ممکن ساده‌سازی شوند (آقایی طوق، ۱۳۹۲، صص. ۱-۱۹). چون در این مرحله وضع قانونی وجود ندارد و صرفاً بحث تدوین است به کدیفیکاسیون شکلی معروف است و تمرکز آن به حقوق یا قوانین به همان صورتی که وجود دارند هست و چون این نوع کدیفیکاسیون بر اساس مصوبه شورای اداری فرانسه انجام شده به آن کدیفیکاسیون اداری هم می‌گویند و نهایت کاری که این مجموعه اداری می‌توانست انجام بدهد اصلاحات زبانی و ویرایشی و ساختاری در کدها بوده است. اما این مرحله هم معایب و محاسنی داشت. از محاسن آن عدم نیاز به تشریفات خاص اداری و سرعت عمل خوب و از مهم‌ترین معایب آن تحول‌گرا نبودن این مرحله که به ناامنی حقوقی منجر می‌شد به‌جای اینکه به امنیت حقوقی منجر بشود (کونین‌بی. و کریستفر دبلیو، ۱۳۹۲، ص. ۳۰).

در مرحله سوم، کدیفیکاسیون تعریف می‌شود به‌معنای تجمیع قوانین، تنقیح یا پالایش قوانین و تقنین که از این جهت به این مرحله کدیفیکاسیون تقنینی هم می‌گویند هر چند که تمرکز این مرحله هم اصولاً بر قوانینی است که وجود دارند و ایراد آن مشروعیت مردم‌سالاری است که به محل مناقشه دولت و مجلس تبدیل شده که این کدها مصوب دولت هستند یا مجلس.

در مرحله چهارم که در فرایند کدیفیکاسیون شروع شده به‌ویژه در خود کشور فرانسه، این است که الان کدیفیکاسیون به‌معنای تجمیع و تنقیح خود کدها استفاده می‌شود. در فرانسه از زمان تاریخ کدیفیکاسیون از ۱۹۴۸م نزدیک ۱۰۵ کد تدوین شده است و از بین آنها تا این زمان نزدیک ۳۱ کد منسوخ شده است؛ یعنی در حال حاضر چون کدها به‌صورت مجموع واحد به مجلس می‌روند، خود این کدها را نسخ می‌کنند و کدهای دیگری را جایگزین می‌کنند یا دو یا چند کد با همدیگر ادغام می‌شوند و کدهای قدیمی منسوخ اعلام می‌شوند و یا گاهی مواقع کدها تجزیه می‌شوند و اتفاقی که در سال‌های اخیر در فرانسه افتاده، این است که مدت‌ها در حقوق فرانسه به‌ویژه کدهای ناپلئون دست‌نخورده باقی مانده بودند ولی در طول زمان به این نتیجه رسیدند که این کدها را باید بنا به دلایلی اصلاح کنند و به‌روز شوند.



### ۳. ماهیت حقوقی کدیفیکاسیون

#### ۳-۱. مقدمات لازم برای کدیفیکاسیون

برای تحقق کدیفیکاسیون به مفهوم مدرن، مستلزم سه عنصر و مقدمه مهم است که در این قسمت به آن می‌پردازیم:

اول. کدیفیکاسیون حتماً باید فرایند مشخصی داشته باشد. در این فرایند باید مرجع و مقامی تشخیص دهد که کد لازم است و تصمیم بگیرد که یک کدیفیکاسیونی راجع به یک موضوع انجام شود. اشخاصی با ویژگی‌های خاصی نیز لازم هستند که این تصمیم‌ها را اجرا کنند و همچنین اشخاصی لازم‌اند که بر این اجرا نظارت کنند تا اجرا با تشخیص و تصمیم قبلی انطباق داشته باشد و در نهایت خروجی اجرا بایستی تصویب بشود و این خروجی باید در قالب خاص مکتوب یا الکترونیک منتشر بشود. دوم. کدیفیکاسیون مستلزم ابزارها و کار ماشین است که این ابزارها شامل پایگاه داده‌های تقنینی که تمامی قوانین و مقررات در آن موجود است، نرم‌افزارهای مخصوص پردازشگر با الگوریتم‌های خاصی که از پیش با مشارکت اشخاص حقوقی، طراحی شده‌اند و به‌صورت هوشمند می‌توانند خروجی بگیرند (مزی، ۱۳۹۰، ص. ۱۳۱).

سوم. همچنین متدهایی برای کدیفیکاسیون لازم است؛ از جمله متد ساختاربندی، ارجاع‌دهی، ماده‌بندی و شماره‌گذاری مواد تنظیم فهرست جداول و پیوست و... همچنین نکته قابل توجه این است که یکی از رسالت‌های کدیفیکاسیون، ساده‌سازی اداری، کوتاه‌کردن فرایندها، ساده‌سازی قوانین و شکل آنها، ارزیابی تأثیر قوانین و آثار اجرای آن‌ها هیچ‌کدام از این‌ها تنقیح قوانین نیست اما با آن در ارتباط است.

#### ۳-۲. ماهیت حقوقی کدیفیکاسیون

اگر قائل بر این باشیم که کدیفیکاسیون اداری مدنظر است یک عمل حاکمیتی است و دولت از باب وظایفش باید به آن ورود کند و اگر قائل بر این باشیم که کدیفیکاسیون تقنینی مدنظر است، یک عمل تصدی‌گری است. همچنین کدیفیکاسیون با تفسیر متفاوت است. برای مثال از نظر موضوعی در تفسیر یک ماده قانونی یا قانون یا حکمی را تفسیر می‌کنیم اما در کدیفیکاسیون، صدها قانون مورد بحث است و از نظر هدف، فرایند و

خروج محصولی نیز باهم تفاوت‌هایی دارند (بیگزاده، ۱۳۸۲، صص. ۸۰-۱۰۰). همچنین کدیفیکاسیون با بحث ساده‌سازی حقوق هم تفاوت دارد. برای مثال در کشوری مثل فرانسه که بحث ساده‌سازی را کنار کدیفیکاسیون پیش می‌برد، این دو نافی هم نیستند چراکه ساده‌سازی حقوق به‌صورت کلی شامل حذف تشریفات، کاغذبازی و شرایط زائد اصلاح رویه‌ها و سبک‌سازی بار دولت در امر حکمرانی می‌شود. حتی کدیفیکاسیون با تجمع و تنقیح قوانین نیز تفاوت دارد و اصطلاح کدیفیکاسیون در کشور ما نسبتاً وارداتی است و این کلمه در خود فرانسه با وجود اینکه با تحولات زیادی مواجه بوده و سیر تاریخی پشت‌سر گذاشته است، مورد تردید است. به‌خاطر فناوری‌های جدید ارتباطی که وجود دارند در هر حال هدف اصلی کدیفیکاسیون این بوده که قوانین و مقررات به شکل قابل‌فهم و ساده در دسترس مخاطبان قرار گیرد و در زمانی با مجموعه‌های مکتوب می‌توانست میسر بشود اما امروزه به طرق الکترونیک این امکان فراهم شده است و به‌قدری کدیفیکاسیون‌ها در نظام حقوقی فرانسه زیاد شده است که مخاطب به‌راحتی نمی‌تواند آنها را تشخیص دهد و در کل به‌سمتی حرکت می‌کنند که قوانین و مقررات را با استفاده از فناوری‌های جدید هوشمندسازی کرده تا اشخاص بتوانند در حداقل زمان، آنها را جست‌وجو کرده چراکه گردآوری‌شان در یک مجموعه و به‌صورت مکتوب با توجه به حجم گسترده میسر نمی‌شود (بیگزاده، ۱۳۸۲، صص. ۷۶-۸۳).

همچنین در بحث تدوین و تنقیح قوانین باید به این نکته توجه کنیم که تدوین خود انواعی دارد:

- تدوین شکلی: در تدوین شکلی گردآوری قوانین و مقررات مختلف در یک کتاب است و تمرکز بر نفس قوانین هست به همان صورتی که وجود دارند. بنابراین امکان دخل و تصرف هنجاری در این دسته از قوانین وجود ندارد و به اعتبار اینکه یک تشکیلات اداری یا دولت این کار را انجام می‌دهد، به آن تدوین اداری هم می‌گویند.
- تدوین ماهوی: در تدوین ماهوی با حذف تعارض‌ها، تکرارها، اشتباه‌ها و موارد غیرسرور اساساً یک نظام منسجمی از احکام و مقررات در یک مجموعه باید شکل بگیرد و تبع آن امکان دخل و تصرف هنجاری برای نیل به این هدف وجود دارد (آقای طوق، ۱۳۹۸، ص. ۵).

قانون‌گذار وقتی درصدد آن برآمده است که کدیفیکاسیون را تعریف کند، دیده است

که تدوین نمی‌تواند معرفی کاملی باشد؛ بنابراین آن را با تنقیح ترکیب کرده و با هم به کار برده است. از طرفی دیگر با توجه به قوانینی که در کشور تصویب شده است، تدوین‌کنندگان پیش‌نویس آن قوانین احتمالاً می‌خواستند آنها را کد نامیده و به مجموعه قوانین ترجمه کرده‌اند. برای مثال مجموعه قوانین مالیاتی که قبل از انقلاب تصویب شده است. همچنین اگر در قانون تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات دقت کنیم، یکی از وظایف و اهداف تشکیل این سازمان تهیه مجموعه‌های قوانین است و به‌وفور در کشور مجموعه‌های قوانین وجود دارند که از جمله آنها، تهیه مجموعه قوانین توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری هست (کاشانی، ۱۳۸۲).

#### ۴. سیر تاریخی قانون‌گذاری و تدوین و تنقیح در نظام حقوقی ایران

تا سال ۱۳۵۰ دوره اول زمانی است که نظام حقوقی ایران تازه وارد ادبیاتی به نام تنقیح و تدوین و در حقوق تطبیقی وارد کدیفیکاسیون و کدیفیکیشن می‌شود و نهادهای متولی این دو، اداره حقوقی قوه قضائیه و وزیر دادگستری می‌باشند.

در سال‌های ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۹ با رویکردی که در نظام حقوقی ایران متولی را دولت می‌داند مواجه هستیم. هر چند از ۱۳۵۰ تا ۱۳۶۰ نهاد نخست‌وزیری متولی امر تنقیح بوده و بعداً به معاونت حقوقی واگذار شده است.

از سال ۱۳۸۹ قانونی به نام تدوین و تنقیح به‌وجود می‌آید که دوره ادبیات‌پردازی است (شامبیانی، ۱۳۸۲، صص. ۳۰-۶۰).

اگر به نامه‌نگاری‌های با محوریت تدوین و تنقیح قوانین بعد از سال ۱۳۴۲ نگاه کنیم، چنین به‌نظر می‌رسد که گروه‌های اداره حقوقی قرار است همه خروجیشان به مجموعه‌ای گردآوری شده‌ای از قوانین و مقررات موضوعی که در راستای امنیت حقوقی شهروندان در اختیار مردم قرار دهند، برسد. این ادراک از مفهوم کدیفیکیشن یا تنقیح در برهه بعدی یعنی زمانی که نهاد نخست‌وزیری را درگیر می‌کنیم و سازمان تنقیح و تدوین در سال ۱۳۵۰ و آیین‌نامه ۱۳۵۳ تصویب می‌شود وظایف جدیدی را بار می‌کند که در کنار تدوین مجموعه‌های تنقیحی تکیه اصلی را بر اعلام قوانین نامعتبر می‌گذارد. زحماتی که بعد انقلاب، معاونت حقوقی کشیده است اصولاً در راستای همین مسئله بود و در سال ۱۳۸۹ می‌بینیم در ماده ۳ وقتی قانون‌گذار می‌خواهد وظایف معاونت قوانین را مطرح کند بحث

جدیدتری را مورد تأکید قرار می‌دهد و آن اعلام قوانین معتبر است؛ یعنی از مجموعه‌های تنقیحی موضوعی می‌رسیم به اعلام قوانین نامعتبر، بعد هم می‌رسیم به اعلام قوانین معتبر. شاید اقتضائاتی که در اثر کثرت تعدد و تشتت و پراکندگی قوانین به وجود آمده است علت این مسئله باشد (آقای طوق، ۱۳۹۸، ص. ۱۷).

اگر در سال ۱۳۵۰، سه هزار عنوان قانونی داشتیم امروزه حدود ۱۲ هزار عنوان قانونی و بیش از صد هزار عنوان آیین‌نامه داریم و این اقتضاء می‌کند با توجه به هدف‌گذاری تنقیح که شفافیت و رفع پراکندگی است، قانون‌گذار قوانین معتبر را اعلام کند. با همین بلوغ فکری بند ده سیاست‌های کلی قانون‌گذاری مصوب رهبری به بحث مفهوم قانون جامع تحت عنوان تنقیح می‌پردازد. به نظر این سیر تحول نشان‌دهنده اقتضائات جدید و رسیدن به اصول ضوابط و فنون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. همچنین برای رسیدن به الگوی بومی نیازمند استخراج متدیک یا روشمند تنقیح در قالب یک فرایند استاندارد با ابزارهای مطلوب هستیم.

در تفاهم‌نامه مصوب ۱۳۹۸ سه معاونت حقوقی و قوانین کشور، با توجه به آسیب‌های قانون ۱۳۸۹ تفاهم‌نامه‌ای با محوریت تنقیح حین وضع و تنقیح بعد از وضع قانون جامع و اصول ضوابط را امضا کردند اما در سال ۱۳۴۲ وقتی اداره حقوقی وارد این مسئله شد، مفاهیم اعتبار و عدم اعتبار معلوم نبود. مرحوم دکتر ناصر کاتوزیان و دکتر جعفری لنگرودی در جلوه دیگر، کتاب ترمینولوژی حقوق را می‌نویسند و واژگانی ترسیم می‌کنند که برای تنقیح ابزار کار باشند و اگر به ساختار اداره حقوقی در سال ۱۳۴۲ نگاه کنیم هم آسیب قوانین تعارض‌ها را بررسی می‌کند و هم قوانین جدید را پیشنهاد می‌دهد و کلیت فرایند بسیط اداره حقوقی سال ۱۳۴۲ هم با مجموعه‌ای به نام اداره تنقیح سامان‌دهی شده است و ابزارهای این دوره کاملاً دستی با قابلیت جست‌وجوی کتابخانه‌ای با حداقل امکانات بوده است (کوبین‌بی. و کریستفردلیو، ۱۳۹۲، ص. ۵۳).

در دوره نخست‌وزیری یعنی سال ۱۳۵۰ و ۱۳۵۳ به بعد این فرایند دیگر جوابگوی حل مشکلات تقنینی نبود و لذا برای استخراج اصول و ضوابط و فرایند استاندارد تنقیح به صورت یکپارچه از مستشاران فرانسوی و آمریکایی استفاده شده است. همچنین اگر سوابق دهه ۵۰ را بررسی کنیم متوجه می‌شویم اولین رایانه‌ها و سامانه‌های تنقیحی به صورت داخلی و اینترنتی به کار گرفته شدند. این مسئله تا سال ۱۳۸۹ با تصدی‌گری

ویژه معاونت حقوقی ریاست جمهوری و مبتنی بر همان پایه‌ای که در نخست‌وزیری وجود داشته، توسعه داده شد و روش‌ها در داخل مجموعه معاونت حقوقی سامان‌دهی شده و فرایندها بهبود یافتند و ابزارها به سمت هوشمندسازی حرکت کردند. نکته مهم این است که در حال حاضر روش‌های تدوین و تنقیح به‌نحو مطلوب وجود نیافته‌اند و در حال تکامل برای رسیدن به الگوی مشخص هستیم و حاصل همه تجارب در سامانه با عنوان پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور جمع‌آوری شده است. اگر در سال ۱۹۴۸م مفهوم قانون جامع در فرانسه جلوه ویژه‌ای می‌یابد، ما در سال ۲۰۲۱م به قانون جامع رسیده‌ایم. پس بایستی این تجربه انباشته را به‌نحو مطلوبی کسب کنیم تا از الگوهای مبدأ به الگوهای مقصد به نحو مطلوب برسیم و آن را بومی‌سازی کنیم.

واژه‌پردازی‌هایی که در تفاهم‌نامه و بعد از سال ۱۳۸۹ در ادبیات حقوقی ما مطرح می‌شود همه تراوش‌های فکری از مبدأیی است با توجه به یک نیازی که در مقصد وجود دارد و قطعاً بین مبدأ و مقصد تفاوت‌های متعددی نیز وجود دارد (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۵، صص. ۳۸-۴۶). تنقیح حین وضع و بعد از وضع در حقوق تطبیقی ما با این واژگان و با این نوع عبارت‌پردازی مرسوم نیست اما با توجه به اقتضائاتی که در تنقیح تفاهم‌نامه به‌وجود آمد، این بود که قوانینی که در حال تصویب است با رویکرد تنقیحی تصویب شود یعنی از ورود آب آلوده به باتلاق جلوگیری کنیم. تنقیح حین وضع بدین معنا است که ما قوانینی را وضع کنیم که اعتبارسنجی شده باشد در مقایسه با کلیه قوانین گذشته و تنقیح بعد از وضع به گذشته قانون‌گذاری برمی‌گردد؛ تقریباً ۱۱۰ و ۱۱۴ سال پیش. در حال حاضر اگر ۱۲۰۰۰ عنوان قانونی داریم ببینیم کدامشان معتبر است؟ شاه‌بیتی که از سال ۱۳۴۲ تا به امروز در معاونت طرح و تدوین قوانین خودمان می‌بینیم عبارت است از تمییز قوانین معتبر و نامعتبر و می‌دانیم که تنقیح صرف تشخیص و اعلام قوانین معتبر و نامعتبر نیست. اما با توجه به نیازی که در خودمان دیده‌ایم با عنایت به الگوهای مبدأ و حقوق تطبیقی بدین نتیجه رسیده‌ایم واژگان حین وضع و بعد از وضع، واژگانی هستند که ناشی از نیازسنجی در مقصد یعنی حقوق ایران با توجه به الگوهای مبدأ که در حقوق غرب وجود داشته و به‌ویژه حقوق فرانسه در تفاهم‌نامه سه قوه مطرح شد و به‌نظر می‌رسد اگر ما می‌خواهیم به این وضع و بعد از وضع بپردازیم بایستی اصول و ضوابط آن مشخص شود (وکیلیان، ۱۳۹۷، صص. ۵۰-۶۳). یکی از ابزارهایی که از سال

۱۳۴۲ تا به الان نتوانسته‌ایم تدوین کنیم بحث اصول ضوابط و فنون است و اگر این اتفاق نیفتد به نظر می‌رسد کلیت تنقیح در کشور همچنان چه به صورت دستی و چه به صورت سامانه‌ای ابتر و ناقص باشد. امروز در سن بلوغ رسیدن به تنقیح قوانین کشور هستیم و اینکه بعد از سال ۸۹ به این نتیجه رسیده‌ایم که تنقیح یک امر فرا قوه‌ای است و به قدری ضروری است که رهبری و رئیس‌جمهور و دیگر مسئولین نظام در این مسئله تأکید دارند همه نشان‌دهنده ضرورت و احساس نیاز به روشمند شدن فرایندنگاری و تهیه ابزارهای مناسب هست (علیزاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص. ۲۳۰).

#### ۵. ریشه فنی قانون‌گذاری

تعداد مراجع وضع قوانین و مقررات و بازه زمانی ۱۱۵ ساله (از سال ۱۲۸۵ شمسی که سال آغازین قانون‌گذاری در کشور تا به امروز بوده) و حدود ده مرجع قابل‌شناسایی است که به تصویب قوانین پرداخته‌اند. از جمله مجلس شورای اسلامی، مجلس سنا، شورای ملی پیش از انقلاب و شورای انقلاب در آغاز انقلاب و... .

در حوزه مقررده‌گذاری، مراجع وضع مقررات، بسیار زیاد است از جمله شوراهای اسلامی شهر و روستا، هیئت امنای دانشگاه‌ها، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای پول و اعتبار اداری. در حدود صلاحیت خود هر مقام اداری از یک‌طرف و حدود صلاحیت مراجع وضع یا مشخص نیست و یا به‌درستی رعایت نمی‌شود و این خود موجب مداخلاتی می‌شود (غمامی، کدخدا مرادی و هادی‌زاده ۱۳۹۵، ص. ۱۳).

عدم آگاهی مراجع وضع قوانین نسبت به مصوبه‌های خودشان از ریشه‌های تورم قوانین است. همچنین نگاه‌های بخشی و نبود نگاه‌های جامع در قانون‌گذاری و به تبع آن قانون‌گذاری‌های پراکنده. برای مثال در قانونی که مربوط به مالیات است، امکان مواجهه با موادی راجع به حوزه صنعت و استخدام و موضوع‌های نامربوط دیگر وجود دارد (مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴، صص. ۱۵۷-۱۸۴).

حجم انبوه قوانین و مقررات دو ویژگی دارد:

- ۱- عدم وجود نظام آدرس‌دهی مناسب و نحوه چگونگی دستیابی به احکام صادره. برای مثال یک شهروند که دنبال قانون خاصی است از نحوه دسترسی به آن باخبر شود و با کمترین هزینه و وقت به آن حکم معتبر دسترسی داشته باشد.

۲- حجم انبوه و گسترده قوانین و مقررات معتبر و غیرمعتبر. در بحث قانون جامع در هر موضوع اگر به نظام آدرسی دهی و دسترسی به احکام معتبر برسیم، نقشه‌ای مشخص و علمی به وجود می‌آید (علیزاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص. ۲۰۳).

رسیدن به نظام بایسته تنقیح مستلزم طی مراحل طی است:

- شناسایی تمامی مراجع وضع قوانین و مقررات در کشور؛
- گردآوری همه مصوب‌های مراجع وضع؛
- دسته‌بندی موضوعی مصوب‌های مراجع وضع؛
- اعتبارسنجی موضوع‌های مذکور به لحاظ حقوقی که آیا مثلاً فلان ماده قانونی نسخ صریح شده است یا ضمنی.

خروجی این مراحل بایستی به مرجع وضع مربوطه ارجاع داده شود تا مرجع مذکور آن را تأیید کند تا اعمال شود.

در مسئله تنقیح قوانین می‌توان از بروز بسیاری از معضلات و فساد جلوگیری کرد. چراکه هر مرجعی می‌تواند به میل خود قانونی را نسخ ضمنی تلقی کرده و آن را به نحوی که مایل است اجرا کند و درمی‌یابیم که مسئله تنقیح یکی از شروط لازم مبارزه با فساد هست.

## ۶. بایسته‌های نظام مطلوب تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

حکمرانی مقررات‌گذاران یکسری مؤلفه‌هایی دارد که به‌طور خاص، می‌توان آن را دیدگاه منسجم به توسعه نمادها و ابزارها و فرایندهای مقررات‌گذاری که دغدغه کارآمدی، اثربخشی و هماهنگی دارند، تعریف کرد. همچنین نظریه‌های مازمانیان و ساباتیه معروف است که چندین معیار با عنوان انسجام قانون برمی‌شمارند که این معیارها برای نیل به اهداف قانونی و اجرای آن‌ها مفید است که عبارتند از:

- اهداف روشن؛
- مشارکت رسمی حامیان اهداف سیاست؛
- تعهد سازمان‌های مجری بر اهداف سیاست؛
- اهمیت ارتباط بین سیاست‌گذاری عمومی و مقررات‌گذاری (عطارزاده، ۱۳۹۶، ص. ۲۶-۴۰).

مشکل مقررات‌گذاری صرفاً مربوط به ایران نیست و در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه هم این معضل وجود دارد که با عنوان اور رگیولیشن<sup>۹</sup> از آن یاد می‌شود. در ادامه مقررات‌گذاری بیش‌ازحد و تورم قوانین و مقررات را می‌توان در ۶ دسته تقسیم‌بندی کرد:

۱- توسعه نظام‌های اداری و نهادهای حکمرانی که در راستای آن تعدد نهادهای مقررات‌گذاری بیشتر می‌شود.

۲- غلبه قانون‌گذاری از طریق طرح بر قانون‌گذاری از طریق لایحه. در کشور ما به جای اینکه اصل قانون‌گذاری از طریق لایحه ملاحظه شود، از طریق طرح صورت می‌گیرد و دولت توجهی به این مسئله ندارد؛ در حالی که قانون‌گذاری از طریق طرح به شدت به تورم قوانین می‌انجامد و به تبع آثارش نظام قانون‌گذاری را مختل می‌کند.

۳- نگاه گذرا و سطحی به حل مسائل و مشکلات و بروز اندیشه‌ای غلط در کشور که با وضع قوانین و مقررات می‌توان مشکلات را حل کرد. برای مثال به دو نمونه اشاره می‌کنیم:

• سامان‌دهی و تسهیل در صدور مجوز کسب‌وکار

• خصوصی‌سازی

در دو مدل فوق قانون‌گذار این پیش‌فرض غلط را داشته است که به کمک ابزار قانون تمام امور را می‌توان حل کرد. در حالی که تجربه ثابت کرده است این ایده و پیش‌فرض اشتباه است و نیازمند اصلاح بنیادین هست (مالمیری مرکز، ۱۳۹۹، ص. ۶۶).

۴- بیش‌فعالی مجلس‌ها در کارکرد قانون‌گذاری. با تمرکز در حوزه تجارت خارجی متوجه می‌شویم که قانون‌گذار به کرات در این حوزه قانون و مقرره‌گذاری کرده است و چه بسا مشکل در حوزه قانون‌گذاری نباشد و باید به شناسایی مشکلات در حوزه‌های دیگر پردازیم.

۵- شرایط بحرانی و خاص. برای مثال شرایط تحریم اگر نظام مقررات‌گذاری، آیین‌نامه و بخش‌نامه‌هایی که از نظر کسب‌وکار مخل و دردسرساز محسوب می‌شوند، بررسی شود متوجه می‌شویم که بسیاری از مقررات ارزی و تکرار بیش‌ازحد و تورم زیاد آن، به عللی برمی‌گردد که می‌توان آن را مدیریت شرایط بحران نامید.

اگر بر فرض، شرایط عادی داشتیم خیلی از قوانین و مقررات لزومی به وضعشان



نمود. منتها قانون‌گذار و سیاست‌گذار این‌گونه به نظرشان می‌رسد برای اینکه شرایط را مدیریت کنند باید هر چند مدت یک‌بار، آیین‌نامه یا بخش‌نامه‌ای ارزی صادر کنند و طبیعتاً این خود باعث تورم قوانین و مقررات می‌شود.

۶- تعدد مراجع مقررات‌گذار در ایران. از جمله شوراهای عالی و اداری متعدد، نهادهای متعدد که برای رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری اخیراً در کشور به‌وجود آمده‌اند. نهادهایی که از رأس نظام و سران قوا هستند، نهادهای موجود در وزارتخانه‌ها هر کدام به وضع قوانین و مقرراتی می‌پردازند که باعث می‌شود با انبوهی از قوانین و مقررات سروکار داشته باشیم که به‌جای حل کارها، نظام‌های اداری و کشوری را با مشکل مواجه می‌سازد (غمامی، کدخدا مرادی و هادی‌زاده، ۱۳۹۵، ص. ۱۲). در واقع تقسیم‌بندی مشکلات و معضلات اجتماعی و افزایش روزمره انواع مشکلات نیازمند مقررگذاشتن به‌جا و کارشناسی‌شده و ساختارهای سازمانی و اداری متوازن با آن هست، اما بایستی دقت لازم صورت گیرد تا این گسترش ساختاری منجر به پیچیده‌تر شدن نظام اداری نشود (آقای طوق، ۱۳۹۸، ص. ۱۲).

منظور از امنیت حقوقی این است که هر انسانی در طول عمر خود، یک وضعیت حقوقی دارد. وضعیت حقوقی کارمند، کارفرما، دانشجو. نظام حقوقی مناسب، نظام حقوقی است که برای هر شخص یک وضعیت حقوقی مشخص و قابل پیش‌بینی در نظر گرفته باشد. چراکه از این وضعیت حقوقی یکسری حقوق و تکالیف ناشی می‌شود یعنی هر انسان به‌تناسب وضعیت حقوقی حق و تکلیفی دارد. بنابراین قانون‌گذاری خوب، وضعیت حقوقی، حقوق و تکالیف ناشی از آن را پیش‌بینی می‌کند. همچنین در مورد کسانی که در چندین وضعیت حقوقی در جامعه قرار می‌گیرند، پیچیدگی‌هایی وجود دارد؛ چون گاهی اوقات این وضعیت‌های حقوقی با همدیگر تعارض پیدا می‌کنند. مثلاً در یک خانواده وضعیت حقوقی زوج و زوجه با یکدیگر کاملاً درهم‌آمیخته است و حق و تکلیف متقابل به‌وجود می‌آید و در اینجاست که هنر حقوقی قانون‌گذار این است که به تبیین و تشخیص منظم و منجز وضعیت حقوقی هر شخص بپردازد و آن را تعریف کند به‌گونه‌ای که اگر حق کسی پایمال شود، از وضعیت و آثار و نحوه پیگیری آن باخبر شود (مرکز مالمیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴، ص. ۱۵۸). بدترین حالت این است که شهروندان از وضعیت حقوقی خود باخبر نباشند و اگر در آن قرار گیرند، از حقوق و

تکالیف خود باخبر نشوند و بدتر از همه این‌ها، ندانند که اگر به دادگاهی مراجعه کنند آیا قاضی بر له یا علیه‌شان رأی خواهد داد یا اینکه اصلاً امکان ایفای حق‌شان وجود دارد یا خیر؟ این از وضعیت حقوقی و نقش قانون‌گذار در این رابطه است و هر چه بتوانیم این وضعیت حقوقی را برای افراد با چهارچوب آن تعریف کنیم، حالت مطلوبی است و این چنین امنیت حقوقی نیز محقق می‌شود و به عبارت دیگر امنیت حقوقی برای یک فرد این است که در هر مرحله‌ای وضعیت حقوقی‌اش تعریف شده باشد و بتواند با توجه به آن وضعیت حقوقی، مطالبه‌گری کند یا تکالیفی به او تحمیل شود که قابل پیش‌بینی باشد. از حیث قانون‌گذاری، اصولی در خصوص امنیت حقوقی می‌باشد که باید آن‌ها را رعایت کرد و این اصول به نوعی ضامن کیفیت قوانین و نظام حقوقی هستند.

۱- اصل شفافیت قانون: در همه نظام‌های حقوقی دنیا به رسمیت شناخته شده است که مستلزم داشتن قوانین قابل شناخت توسط شهروندان و برخوردار از منطق حقوقی باشد (پارکر و کرکپاتریک، ۱۳۸۸، ص. ۱۰۸).

متأسفانه در کشورمان ایران مثال‌های متعددی داریم که قوانین از شفافیت لازم برخوردار نیستند و دارای ابهام و ایهام و ایجاز می‌باشند و کسانی که از آنها استفاده می‌کنند، مثل قضاات باید حدس بزنند که منظور قانون‌گذار چه بوده و مشکل این است که تفاسیر متعدد ایجاد می‌شود و وقتی تفاسیر متعدد ایجاد شود جا برای سوءاستفاده توسط هر کسی فراهم است و اگر این تشتت به وجود آید، امنیت حقوقی شهروندان زیر سؤال می‌رود (آقایی طوق، ۱۳۹۸، ص. ۱۹).

## ۲- انسجام قوانین

الف. انسجام درون‌قانونی یعنی مواد و اصول قانونی با یکدیگر تعارض نداشته و همخوانی داشته باشند.

ب. انسجام در کل قوانین و عدم تعارض بین آنها که در صورت حذف تعارض‌ها و ایجاد یکدستی قانون جامع ایجاد می‌شود. وقتی سمت‌وسوی قانون‌گذاری، حمایت از کسب‌وکار باشد، تبعاً زمانی مشکل به وجود می‌آید که قوانین متعارضی هستند که کسب‌وکار را به هم می‌زنند و اختلال ایجاد می‌کنند و یا شاهد اهتمام جدی اجرای قوانین حوزه کسب‌وکار نخواهیم بود. برای مثال در گزارش ۱۳ بندهی قوانین کسب‌وکار توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، حدوداً ۲۰ درصد

قوانین و مقررات در این حوزه اجرا شده است. در خصوص عملکرد نهادها و دستگاه‌ها در اجرای قانون بهبود محیط کسب و کار به عواملی نیز اشاره شده است. از جمله عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور، اصلاحیه و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام هر یک از قوانین و مقررات، همچنین تورم قوانین و مقررات و عدم دریافت نظرات بخش خصوصی و طبعاً عدم اطلاع از مواضع آنها به عنوان مهم‌ترین ذی‌نفعان هر مقرره، توسط نهادهای تهیه‌کننده لوایح و طرح‌ها.

۳- اعتماد مشروع: به معنای اینکه به‌عنوان شهروند باید به قانون‌گذاری شارع و افرادی که مقررات و قاعده‌گذاری می‌کنند اعتماد کامل داشته باشند که احقاق حق صورت خواهد گرفت و اگر به هر دلیل حس کنند قانون‌گذار به دنبال منافع شخصی و گروهی است اعتماد لازم از دست می‌رود و این آسیب زیادی به نظام حقوقی خواهد زد (مصطفایی و رحمانی، ۱۳۹۴، ص. ۱۴).

در حال حاضر طبق قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور مصوب ۱۳۸۹، معاونت قوانین مجلس مسئول تدوین و تنقیح است که همچنان کار را پیش می‌برد. یکی از دلایلی که دولت لوایح کمتر می‌دهد به این دلیل است که از تغییرهای زیاد لوایح و ایرادهای مجلس بر آنها نگران است و این ممکن است خارج از کنترل دولت باشد؛ درحالی‌که دولت تشکیلات وسیع با کارشناسان تخصصی زیادی دارد که می‌تواند در لوایح اثرگذار باشد. اگر دولت لوایح خوب و با کیفیت کارشناسی لازم را تهیه کند از حجم طرح‌ها کاسته می‌شود و در این صورت نمایندگان هم راجع به هر موضوعی طرح نمی‌دهند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷، صص. ۱۵۷-۱۸۴). همچنین به نظر می‌رسد در نظام حقوقی انگلستان که تلفیق دولت و مجلس داریم می‌تواند کمک شایانی به کاهش تورم تقنینی کند.<sup>۱۰</sup> از دیگر راه‌حل‌های ارائه‌شده می‌توان به تصویب قانون متقح هم اشاره کرد به جای رفتن به گلوگاه‌ها و مواجه شدن با پیچیدگی‌های کار قانون‌گذاری. برای مثال در سیستم قانون‌گذاری انگلستان اصطلاحی با عنوان وان این، تو آوت<sup>۱۱</sup> وجود دارد که با هر قانون دو قانون باید خارج شود و این خود حرکتی است به سمت تورم‌زدایی قوانین و مقررات (حبیب‌زاده، ۱۳۹۵، ص. ۴۲).

## نتیجه‌گیری

در این نوشتار، غلبه ابتکار قانون‌گذاری از طریق طرح، یکی از آسیب‌های اصلی و بنیادین نظام قانون‌گذاری ایران، شناسایی شده است و توضیح داده شده که اجرای مؤثر ارزیابی تأثیرات قانون، منوط به ابتکار قانون‌گذاری از طریق لایحه و به‌طور کلی، ترمیم و بازسازی روابط و تعامل قوای مقننه و مجریه در فرایند قانون‌گذاری است. فرهنگ حقوقی افراطی و عدم توجه به عرف و اخلاق نیز از دیگر عوامل تورم قوانین محسوب می‌شود؛ این موضوع به شرایطی اشاره دارد که مسئولان و تصمیم‌گیران به‌جای استفاده مؤثر از مراعات‌های عرفی و اخلاقی موجود در جامعه برای هر مشکل یا معضل نوپدید می‌شوند به قانون و قانون‌گذاری می‌شوند و آشکارا از ظرفیت‌های بزرگ موجود در فرهنگ و عرف جامعه غفلت می‌کنند. همچنین استفاده از دو منبع معرفتی مهم حوزه و دانشگاه کمک مؤثری خواهد کرد تا هر ایده‌ای به‌راحتی تبدیل به قانون نشود و در نتیجه نیازمند اصلاحات مکرر، وقت‌گیر و هزینه‌زا نباشد. با توجه به اصول لون فولر برای تضمین امنیت حقوقی شهروندان، قانون باید عام باشد؛ قوانین باید منتشر شده یا به اطلاع افراد ذی‌نفع رسانده شوند؛ قوانین نباید عطف به‌ماسبق شوند؛ قوانین باید واضح و روشن باشند؛ قوانین نباید متناقض باشند؛ قوانین نباید امر غیرممکن را مطالبه کنند؛ قوانین نباید به‌طور مکرر تغییر کنند (مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴، ص. ۱۵۸). در این زمینه می‌توان از حضور دائمی یا دوره‌ای برخی اساتید در کمیسیون‌های تخصصی قبل از ورود بحث به صحن علنی مجلس شورای اسلامی بهره برد تا حداکثر مراعات‌های قانونی، اجتماعی، عرفی و شرعی در تدوین قوانین و مقررات اعمال شود. در زمینه تولید و رفع مشکلات آن نیز با قوانین و مقررات فعلی نمی‌شود مشکلات را حل کرد. چراکه با وضع قوانین جدید امکان اضافه شدن موانع نیز وجود دارد و به‌اصطلاح حرکتی است به سمت تورم قوانین. لذا توصیه می‌شود برای اصلاح قوانین و مصوبات دست‌وپاگیر حوزه تولید تصویب هر قانون جدید مشروط به حذف تعدادی از مصوبات و مقررات گذشته باشد. همچنین توجه به کدیفیکاسیون و نظام کدگذاری قوانین بر اساس دسته‌بندی‌های علمی آن، تلفیق دولت و مجلس در جهت تورم‌زدایی قوانین و مقررات و اقدام به قانون و مقررده‌گذاری توأم با سنجش حوزه‌های مختلف و ارجاع‌بخشی از نظریه‌های کارشناسی به بخش خصوصی و ذی‌نفعان از دیگر راه‌حل‌های ارائه‌شده در جهت داشتن نظام بایسته تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است.

## یادداشت‌ها

1. Codify
2. Act
3. US
4. Organization
5. Pure Codification
6. Corrective Codification
7. Consultation
8. Recodification
9. Over Regulation
10. Legislative Inflation
11. One in two out

## کتابنامه

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۸). «تدوین شکلی؛ حلقه مفقود نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در ایران». حقوقی دادگستری، تابستان، (۱۰۶)، صص. ۱-۱۹.
۲. باقری فرد، محمدحسین (۱۳۹۵). *درآمدی بر قانون‌گذاری فرهنگی؛ اصول و مبانی*. تهران: خرسندی.
۳. بیگزاده آروق، صفر (۱۳۸۲). «تدوین و گردآوری علمی قوانین». مجلس و پژوهش، (۳۸)، صص. ۸۵-۱۱۲.
۴. پارکر، دیوید و کرکپاتریک، کالین (۱۳۸۸). «ارزیابی مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه». ترجمه مسعود فریادی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، (۱۷ و ۱۸).
۵. حبیب‌زاده، طاهر (۱۳۹۵). *حقوق بین‌الملل خصوصی؛ بایسته‌های تعارض قوانین به زبان ساده*. تهران: خرسندی.
۶. حیدری، علیرضا (۱۳۹۵). «دولت و سیاست‌گذاری سرمایه انسانی در ایران (۱۳۸۴-۱۳۹۲)». *فصلنامه سیاست*، (۴۰)، صص. ۸۶۱-۸۸۰.
۷. ساعی، علی (۱۳۸۶). *دموکراتیزاسیون در ایران*. تهران: انتشارات آگاه.
۸. شامبیانی، ژاله (۱۳۸۲). *شیوه تنقیح قوانین در ایران، در فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. عبدالله‌زاده شهرباکی، آزاده (۱۳۹۵). «قانون‌گذاری خوب در رویه قضایی: نگاهی به آرای دیوان عالی آمریکا، شورای قانون اساسی فرانسه و دادگاه‌های اروپایی». *مجلس و راهبرد*، سال بیست و سوم، (۸۸)، صص. ۳۰-۵۱.

۱۰. علیزاده، ولی؛ همتی، مجتبی؛ فلاح‌زاده، محمد؛ فتحی، جواد؛ بهادری جهرمی، علی؛ مزروعی، یحیی؛ طحان‌نظیف، هادی؛ موسی‌زاده، ابراهیم و جواهری طهرانی، محمد (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه. تهران: ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور.
۱۱. غمامی، سیدمحمد مهدی؛ کدخدا مرادی، کمال؛ هادی‌زاده، علی (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران». *شهر قانون، پاییز و زمستان، (۱۸)*، صص. ۹۵-۱۱۸.
۱۲. قربانی، موسی؛ محبی‌نیا، جهانبخش و نظری، منوچهر (۱۴۰۰). *چالش‌های قانون‌گذاری در ایران (۱۳۹۹-۱۳۵۹)*: تدوین و تصویب قوانین، جلد ۲، مجلس شورای اسلامی، موزه و مرکز اسناد.
۱۳. قره‌باغی، محسن و حبیب‌اله، شاملو (۱۳۸۵). *تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن*. مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۴. کاشانی، محمود (۱۳۸۲). *کاستی‌های نظام قانون‌گذاری در ایران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. کوین‌بی، اسمیت؛ کریستفردلیو، لریمر (۱۳۹۲). *درآمدی نظری بر سیاست عمومی*. ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۱۶. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۹). *الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار*. تهران: راه طلایی.
۱۷. مرکز مالیری، احمد و مهدی‌زاده، مهدی (۱۳۹۴). «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران». *پژوهش حقوق عمومی*، (۴۷)، صص. ۱۵۷-۱۸۴.
۱۸. مزی، مایکل (۱۳۹۰). *روابط قوه مقننه و مجریه، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*. تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. مصطفایی، لیلا و رحمانی، تهمنه (۱۳۹۴). *چالش حقوقی ناشی از تورم قوانین و مقررات و تأثیر آن بر اخفای عدالت*. دومین همایش ملی عدالت، اخلاق، فقه و حقوق، میبد: <https://civilica.com/doc/525668>
۲۰. مهربانی، وحید؛ قوام، محمدحسین؛ بذرافشان، حسین؛ آقابابایی، محمدابراهیم؛ میرزایی،

مجید؛ نوری، مهدی و مصطفوی، مرتضی (۱۳۹۱)، *تورم در اقتصاد ایران (مروری بر پژوهش‌های انجام‌شده)*. تهران: مرکز پژوهشی و آموزشی کوثر وابسته به بسیج دانشجویی دانشگاه تهران.

۲۱. والدرون، جرمی (۱۳۸۸). «اصول قانون‌گذاری». ترجمه حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، ۶(۱۲)، صص. ۵۰-۶۳.