



## The Effect of Scientific Compilation and Inflation of Laws on Legislative Transparency

Alireza Rostami Tangaki<sup>1</sup>, Kourosch Ostovar Sangri<sup>2\*</sup>, Hamid Zarrabi<sup>3</sup>

1. PhD Student of Public Law, Faculty of Law and Human Sciences, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

2. Associate Professor Department of Public Law, Faculty of Law and Humanities, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

3. Assistant Professor Department of Public Law, Faculty of Law and Humanities, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

### ARTICLE INFORMATION

**Article Type:** Original Research

**Pages:** 841-858

**Article history:**

**Received:** 12 Des 2021

**Edition:** 6 Feb 2022

**Accepted:** 7 Mar 2022

**Published online:** 19 Mar 2022

### Keywords:

legislative inflation, transparency, Scientific compilation of laws.

### Corresponding Author:

Kourosch Ostovar Sangri

### Address:

Iran, Shiraz, Islamic Azad University, Shiraz Branch, Faculty of Law and Humanities, Department of Public Law.

### Orchid Code:

0000000181351360

### Tel:

### Email:

[Kourosch\\_ostovar\\_s@yahoo.com](mailto:Kourosch_ostovar_s@yahoo.com)

### ABSTRACT

**Background and Aim:** The issue of the acceptability of laws in a society by its audience is one of the results and consequences of transparency in the legislative system. The purpose of this article is to investigate the effect of scientific collection of laws and legislative inflation on legislative transparency.

**Materials and Methods:** This article is descriptive and analytical. Materials and data are also qualitative and data collection was used in collecting materials and data.

**Ethical Considerations:** In this article, the originality of the texts, honesty and trustworthiness are respected.

**Findings:** The two indicators of legislative inflation and the scientific formulation of laws work against each other in such a way that the first case causes lack of transparency and the second case causes increased transparency. There are transparency in the field of legislation, the most important of which are the specificity and uniqueness of the legislative body, the openness of the entire process of making the law, the prevention of legislative inflation, the scientific compilation of laws, and having a transparent and efficient system to resolve ambiguities.

**Conclusion:** The result is that Iran is not in a good situation in terms of legislative transparency it is suffering from legislative inflation and has not been successful in compiling laws, and as a result, continuing to move on the ambiguous path of the lack of transparency of the has faced the problem of lack of efficiency and legitimacy. And it has pushed the society towards lawlessness.

### Cite this article as:

Rostami Tangaki A, Ostovar Sangri K, Zarrabi H. The Effect of Scientific Compilation and Inflation of Laws on Legislative Transparency. *Economic Jurisprudence Studies*. 2021.



## اثر تدوین علمی و تورم قوانین بر شفافیت تقنینی

علیرضا رستمی تنگکی<sup>۱</sup>، کوروش استوار سنگری<sup>۲\*</sup>، حمید ضرابی<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

### چکیده

**زمینه و هدف:** مسئله قابل پذیرش بودن قوانین در یک جامعه از سوی مخاطبان آن یکی از آثار و تبعات شفافیت در نظام تقنینی است. به هر میزان که شفافیت در فرآیند تقنینی بیشتر اعمال شود، به همان اندازه عموم جامعه نیز بیشتر متوجه دغدغه‌های رکن قانون‌گذار می‌شوند. بر همین اساس هدف مقاله حاضر بررسی اثر تدوین علمی قوانین و تورم قوانین بر شفافیت تقنینی است.

**مواد و روش‌ها:** روش مقاله حاضر توصیفی-تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در تدوین مطالب و داده‌ها استفاده شده است.

**ملاحظات اخلاقی:** در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

**یافته‌ها:** دو شاخص تورم تقنینی و تدوین علمی قوانین مخالف یکدیگر عمل می‌کنند به نحوی که مورد اول باعث عدم شفافیت و مورد دوم باعث افزایش شفافیت می‌شود. شاخص‌هایی برای تحقق شفافیت در عرصه قانون‌گذاری وجود دارد که از مهم‌ترین آن‌ها مشخص و منحصر بودن نهاد تقنین، علنی بودن تمام فرآیند ساخته شدن قانون، منع تورم تقنینی، تدوین علمی قوانین و داشتن نظام شفاف و کارا برای رفع ابهامات می‌باشد.

**نتیجه:** نتیجه اینکه ایران از حیث شفافیت تقنینی در وضعیت مناسبی قرار نداشته به نحوی که هم دچار تورم تقنینی است و هم قانون‌گذار تدوین علمی قوانین موفق نبوده است و در نتیجه ادامه حرکت در مسیر ابهام آلود، به عدم شفافیت دامن زده و نظام قانون‌گذاری را با مشکل فقدان کارایی و مشروعیت مواجه ساخته و جامعه را به سمت قانون ستیزی سوق داده است.

### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۸۴۱-۸۵۸

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۰/۱۱/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۲۸

### واژگان کلیدی:

تورم تقنینی، شفافیت، تدوین علمی قوانین.

### نویسنده مسئول:

کوروش استوار سنگری

آدرس پستی:

ایران، شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، گروه حقوق عمومی.

کد ارکید:

0000000181351360

تلفن:

پست الکترونیک:

[Kourosh\\_ostovar\\_s@yahoo.com](mailto:Kourosh_ostovar_s@yahoo.com)

## ۱. مقدمه

تمام عیاری را نسبت به دیگر قوا داشته باشد، شفافیت عملکردی و نهادی این قوه تأثیر مستقیمی بر حکمرانی خوب و دموکراسی نوین که حتی فروکشیدن فرمانروایان از اسب قدرت به زیر نیز به نرمی و بدون خشونت صورت می‌گیرد، دارد و لازم است مکرر ماهیت شفافیت مورد بررسی قرار گیرد و همیشه موضوع روز جامعه مدنی باشد. در خصوص تدوین قوانین پژوهش‌های متعددی انجام شده است. سیدناصر سلطانی (۱۳۹۳) در مقاله‌ای، علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران را مورد بررسی قرار داده است. هم‌چنین مسلم آقایی طوق (۱۳۹۸) در مقاله‌ای به بررسی تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور پرداخته است. تمایز و نوآوری مقاله حاضر نسبت به پژوهش‌های انجام‌شده این است که هدف این مقاله، بررسی این سؤال است که اثر تدوین علمی و تورم قوانین بر شفافیت تقنینی چگونه است؟ فرضیه مقاله نیز بدین شکل قابل طرح است که «تدوین غیر علمی قوانین منجر به تورم قوانین و تورم قوانین نیز باعث عدم شفافیت تقنینی می‌شود». به‌منظور بررسی سؤال مورد اشاره ابتدا، مفهوم و اقسام شفافیت بررسی شده و در ادامه از تبیین دو شاخصه مغایر بر شفافیت در عرصه تقنین بحث شده است.

## ۲. مواد و روش‌ها

روش مقاله حاضر توصیفی-تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در تدوین مطالب و داده‌ها استفاده شده است.

با آنکه تورم قوانین و مقررات جزء ذات نظام‌های سیاسی اداری مدرن است و در نظام‌های سیاسی اداری پیشامدرن چنین چیزی وجود نداشته است. تردیدی نیست که مدیریت و تمشیت روابط این حجم عظیم از قوانین و مقررات امری لازم و ضروری است. در همین راستا، تدوین شکلی به‌عنوان مهم-ترین ابزار برای مدیریت انبوه قوانین و مقررات شناخته می‌شود که در کشورهایی همچون فرانسه، ایالات متحده آمریکا و آرژانتین بهره‌برداری شده است. در ایران با آنکه سوابق طولانی در زمینه تدوین و تنقیح وجود دارد، موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است. در واقع، از زمانی که جمعی مرکب از ۲۵ دانشجوی حقوق دانشگاه تهران به درخواست مجلس سنا در سال ۱۳۴۳ به نهاد قانون‌گذاری کشور راه یافتند تا مجموعه عظیم قوانین کشور را تدوین کنند، پنجاه سال می‌گذرد؛ ولی برخلاف وجود چنین وضعیت نابه‌سامانی از قوانین و مقررات، تدوین شکلی صورت نگرفته است و تمام اقدامات در حد تنقیح بوده است. به همین دلیل عدم شفافیت در قوانین هنوز به‌عنوان یک معضل در قوانین ایران مطرح است.

امروزه شفافیت بیش از هر زمان نقش بی‌بدیل خود را در تحقق حکمرانی خوب به اثبات رسانده است. شهروندان انتظار دارند تا اطلاعات لازم بدون محدودیت، تمام و کمال در مناسب‌ترین زمان در اختیارشان گذاشته شده تا با پایش مستمر نهاد قدرت از هر گونه خودسری و سوءاستفاده جلوگیری به عمل آید. از آنجا که قرار است سیاست‌ها در نزد قوه مقننه ساخته شود و هم‌چنین این قوه نظارت

### ۳. ملاحظات اخلاقی

در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

### ۴. یافته‌ها

دو شاخص تورم تقنینی و تدوین علمی قوانین مخالف یکدیگر عمل می‌کنند به نحوی که مورد اول باعث عدم شفافیت و مورد دوم باعث افزایش شفافیت می‌شود. شاخص‌هایی برای تحقق شفافیت در عرصه قانون‌گذاری وجود دارد که از مهم‌ترین آن‌ها مشخص و منحصر بودن نهاد تقنین، علنی بودن تمام فرایند ساخته شدن قانون، منع تورم تقنینی، تدوین علمی قوانین و داشتن نظام شفاف و کارا برای رفع ابهامات می‌باشد.

### ۵. بحث

#### ۵-۱. مفهوم شفافیت

شفافیت همانند بسیاری تعابیر دیگر بیش از آنکه در بند تعریف باشد در مقام تبیین مفهوم و ماهیت است. مفهوم شفافیت را چنین اعلام داشته‌اند که «اطلاعات برای کسانی که این تصمیمات و اجرای آن‌ها بر آنان تأثیر می‌گذارد، آزادانه در دسترس و مستقیماً قابل دستیابی باشد. علاوه بر این شفافیت بدین مفهوم نیز به کار گرفته شده که تصمیم‌گیری و اجرای آن به شیوه‌ای انجام شود که تابع قواعد و مقررات باشد» (هداوند، ۱۳۸۴، ۸۰). هم‌چنین لازم است دانسته شود که اطلاعات را از چه کسی باید مطالبه کرد چه اطلاعاتی برای چه اهداف بیشترین فایده را دارد (فلورینی، ۱۳۸۳، ۵۲۴) و اطلاعات در چه زمانی می‌باید در اختیار افراد و گروه‌های ذی‌نفع قرار داده

شود. شفافیت هم‌چنین به‌عنوان یکی از موضوعات بنیانی حکمرانی و اداره خوب قلمداد شده است (وایس و اشتاینر، ۲۰۰۷، ۱۵۴۵).

نقش شفافیت در حقوق داخلی و بین‌الملل بسیار پررنگ بوده به نحوی که فلورینی یکی از علل پایان یافتن صلح آمیز جنگ سرد را ایجاد هنجار شفافیت بین پیمان‌های ناتو و ورشو می‌داند (فلورینی، ۱۳۸۳، ۵۲۴).

دولت‌های آزاد در روابط داخلی و در ارتباط با شهروندان وقتی به چنین ضرورتی پی بردند که در عرصه بین‌الملل شاهد کاهش تنش و افزایش هم‌گرایی و در عرصه اقتصاد شاهد ارتقای کیفی کار شدند (ژنگ‌هوی و همکاران، ۲۰۲۱). در ارتباط با شهروندان در حقوق داخلی نیز متوجه نتایجی چون بهبود کیفیت زندگی شهروندان، افزایش پاسخ‌گویی نهاد قدرت، مسئولیت‌پذیری نهاد قدرت، مشارکت حداکثری و نهایتاً افزایش فرایند دموکراسی شدند. چرخش آزاد و حداکثری اطلاعات و دسترسی مردم به این اطلاعات به نحو جامع و کامل و در زمان مناسب نه بصورت قطره چکانی و نیز قابل پیش‌بینی بودن رفتار و تصمیمات نهاد قدرت در مقابل مردم و اینکه این رفتار تابع قواعد و مقررات منصفانه باشد، مفهوم شفافیت است. بر اساس اصل شفافیت، محرمانگی مربوط به موارد خاص استثنایی و غیر دائمی است و بر فرض که موضوعی در زمانی به جهتی از دید عموم پنهان می‌ماند با برطرف شدن مانع بلافاصله به اطلاع شهروندان رسانیده می‌شود و علت محرمانگی هم اعلام می‌شود. شفافیت نه تنها به‌عنوان یکی از عناصر متشکله حکمرانی خوب که به‌عنوان یکی از عناصر مؤثر متشکله آن و هم‌چنین

شفاف به لایحه شفافیت مشتمل بر ۳۶ ماده در سال ۱۳۹۸ تبدیل شد و از تصویب هیات وزیران گذشت و به مجلس تقدیم شد. مقدمه توجیهی قابل ستایش آن مشتمل بر شش صفحه حاوی نکات ارزنده، به تنها یک پاراگراف کاهش یافت و هدف را فقط به مبارزه با فساد تقلیل داد اما در هر دو پیش نویس تعریف واحدی از شفافیت ارائه شده است. بند الف ماده ۱ لایحه شفافیت مصوب ۱۳۹۸ و بند ۱ ماده ۲ و پیش‌نویس لایحه مذکور، شفافیت را مجموع تدابیری دانسته است که اطلاع افراد یا عموم مردم یا مراجع نظارتی از اطلاعات، صلاحیت‌ها و عملکرد مؤسسات، مقامات و کارمندان مشمول این قانون را محقق می‌کند. ساده و روشن بودن قوانین، تعیین دقیق مسئولیت‌ها و نقش‌ها، قابلیت اطلاع از قوانین و مقررات و دسترسی به اسناد دولتی و توانایی عمومی دسترسی به اطلاعات مالی با شیوه‌های ایجاد چرخش آزاد اطلاعات، استفاده از دانش و تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات، دولت الکترونیک، آزادی بیان و رسانه و روش‌های کنترلی اداری، تقنینی، قضایی و همچنین کنترل و نظارت توسط سازمانهای مستقل، احزاب، سمن‌ها و نهایتاً نظارت‌های بین‌المللی در شکل‌گیری مفهوم نوین شفافیت نقش دارند (یزدانی زنوز، ۱۳۸۸، ۲۷۱).

طرح شفافیت آرای نمایندگان در مجلس یازدهم شورای اسلامی با این استدلال که به جهت اینکه در آئین‌نامه داخلی مجلس تغییر به وجود می‌آورد و محتاج آرای دو سوم نمایندگان مجلس است، با سه رأی کمتر از دو سوم مذکور به جایی راه نبرد و سپس طرح شفافیت قوای سه‌گانه جایگزین آن شد که هنوز

به‌عنوان یکی از عناصر سازنده نظام حقوقی دارای آن‌چنان ارزش و اعتباری است که می‌توان گفت با فقدان شفافیت موجودیت نظام حقوقی با چالش اساسی مواجه خواهد بود.

در اقتصاد خرد نیز مزایای سازمانی شفافیت را موضوعاتی چون اعتمادسازی، سودمندی در فرایند استخدام، ایجاد انگیزه در بین کارکنان، ماندگاری بیشتر در بازار و قدرت بالاتر در ارائه نوآوری برشمرده‌اند (ژنگ هوی و دیگران، ۲۰۲۱). نهایتاً در پیش‌نویس و مقدمه توجیهی لایحه شفافیت، تنظیم‌کننده در مقام بیان تعریف از شفافیت بر آمده است و شفافیت پروژه‌ای دانسته شده که متعاقب آزادی‌های مطبوعات، بیان و اطلاعات عمدتاً از دهه ۱۹۷۰ به این سو در کشورهای مختلف توسعه یافته، تعریف شده و مفاد آن به مرور زمان اجراء تثبیت و تعریف شده است. هدف این پروژه در معرض عموم قراردادان کلیه امور عمومی جامعه است. پروژه مذکور درصدد است به جای اطلاع رسانی موردی، گزینشی، مقطعی و توأم با سوگیری در مورد مسائل و موضوعات جامعه امکان اطلاع و آگاهی عموم مردم از همه امور جامعه را به صورت بدون تبعیض، مستمر و صرفنظر از انواع تحلیل‌های ممکن فراهم کند. در نتیجه از کنشگران اجتماعی و بویژه دولت در معنای عام کلمه می‌خواهد صرف نظر از اینکه تقاضایی از جانب روزنامه‌نگاران یا افراد خاص وجود داشته باشد به‌صورت سیستماتیک اطلاعات خود را علنی یا منتشر کرده و عملکرد خود را در معرض دید و دسترس عموم قرار دهد.

هرچند لایحه شفافیت که به نحو کارشناسانه‌ای در ۱۹۲ ماده در سال ۱۳۷۹ تهیه شده بود به‌دلیل غیر

در این میان، افکار عمومی به‌ویژه رسانه‌های گروهی می‌توانند به مردم کمک کنند تا عملکرد و نحوه فعالیت حکومتی را به درستی بشناسند، امکان مشارکت در تصمیمات سیاسی را پیدا کنند و در نهایت، مقامات رسمی را وادار به پاسخ‌گویی کنند.

در تقسیم‌بندی دیگر شفافیت را به نهادی (سازمانی) و فردی تقسیم کرده‌اند (خانی، بی‌تا). در شفافیت نهادی یا سازمانی مردم باید بدانند که در جامعه چه نهادها و سازمان‌هایی به انجام امور جامعه مشغول هستند. این نهادها و سازمان‌ها چگونه فعالیت می‌کنند چه رویه و روش و آئینی ر این سازمان‌ها حاکم است بودجه این سازمان‌ها از کجا تأمین می‌شود و این سازمان‌ها نسبت به چه اموری تصمیم می‌گیرند و چگونه می‌توان از این سازمان‌ها خدمت خواست یا از آن شکایت نمود و شکایت از مقامات این تصمیمات آن‌ها چگونه و در کجا و به چه ترتیب رسیدگی می‌شود از سوی دیگر موضوعات مختلف جامعه نزد مردم شناخته شده است و مردم می‌خواهند بدانند که عهده‌دار هر یک از این امور مثل امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، نظامی، فرهنگی، دفاعی و امنیتی جامعه بر عهده چه فرد یا نهادی است. در شفافیت فردی بر خلاف شفافیت نهادی موقعیت افراد به جهت وضعیت خاص اجتماعی مورد بررسی قرار می‌گیرد. افراد به جهت موقعیت‌های خاصی که در اجتماعی پیدا می‌کنند یا متقاضی آن هستند و به لحاظ اینکه تصمیماتشان در امور سایریت تأثیرگذار است می‌پذیرند تا بیش از سایرین در مرئی و منظر باشند. مقامات سیاسی، نمایندگان مجلس، وزاری کابینه، قضات، مدیران بنگاه‌های بزرگ

مشکلات اعلامی شورای نگهبان را برطرف ن ساخته است.

در مجموع می‌توان گفت که شفافیت یعنی ارائه حق اطلاعاتی: داده‌هایی که باید، در زمانی که باید، در قالبی که باید، با کیفیتی که باید، در محلی که باید، و به مخاطبی که باید ارائه شوند. لذا وقتی همه این شروط باشند، شفافیت حاصل شده است. هر گونه باز بودن حکومت در ارائه یا کسب اطلاعات، مصداقی از شفافیت (حق اطلاعاتی) است. چنین تعریفی معنایی بسیار گسترده را ایجاد و شفافیت را به یک «کلان پارادایم» مبدل می‌سازد.

## ۵-۲. اقسام شفافیت

شفافیت را بنا به حوزه‌ای که در آن فعال است به سیاسی و اقتصادی دسته‌بندی کرده‌اند. در یکی دیگر از این تقسیم‌بندی‌ها بر اساس منفعتی که از شفافیت انتظار می‌رود، شفافیت را به سه دسته شفاف‌سازی اطلاعات، شفاف‌سازی مشارکت، شفاف‌سازی پاسخ-گویی تقسیم ساخته است (بخچالی، ۱۳۸، ۳۴). منظور از شفاف‌سازی اطلاعات این است که مردم از مسئولان، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران حکومتی مطلع بوده و هم‌چنین به اطلاعات حکومتی دسترسی داشته باشند. شفاف‌سازی مشارکتی به همه مردم توان و اختیار می‌دهد که یا شخصاً یا توسط نمایندگان قانونی خود بدون هیچ مانع و رادعی در تصمیمات سیاسی کشور شرکت داشته باشند. شفاف‌سازی پاسخ‌گویی یعنی حکومت یا هر نهاد تصمیم‌گیرنده، ناظر و جز آن، هنگام تخلف از قانون یا هنگامی که عملکرد آن تأثیر جدی بر منافع مردم دارد در برابر نظام قضایی و نیز در برابر افکار عمومی به‌طور صریح و روشن پاسخ‌گوی عملکرد خود باشد.

### ۵-۳. تبیین دو شاخصه مغایر بر شفافیت در عرصه تقنین

در این قسمت به بررسی دو شاخصه مغایر بر شفافیت در عرصه تقنین پرداخته می‌شود.

#### ۵-۳-۱. تورم تقنینی

تورم تقنینی به‌عنوان شکلی شناخته شده از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری است و در بادی امر چنین می‌نماید که تورم تقنینی ارتباط مستقیمی با شفافیت یا عدم شفافیت نظام حقوقی نداشته باشد اما وقتی به نظام حقوقی به‌مثابه نظام‌هایی از قواعد یا قوانین (رز، ۱۳۹۴، ۳۲) توجه شود این نکته که تورم تقنینی لاجرم اثر بر شفافیت گذاشته و نظام حقوقی را غیر شفاف می‌سازد پی برده می‌شود.

تورم قوانین به معنی افزایش سرسام آور میزان قوانین و مقررات تصویب می‌باشد که از چالش‌های پیش روی نظام‌های قانون‌گذاری از جمله نظام تقنینی ایران است. تصویب بدون ضرورت قوانین و مقررات و قطور نمودن بی‌رویه مجموعه قوانین جدید را تورم قوانین می‌گویند (دهخدا، ۱۳۴۶، ۱۱۰، ۸). برای خروج از این چالش، تنقیح و تدوین علمی قوانین امری ضروری است. قانون‌گذار در سال‌های اخیر اقداماتی را در این عرصه آغاز نموده است و قوانین قدیمی را نسخ نموده است. کدگذاری قوانین جدید و جایابی آن‌ها بر اساس تنقیح انجام‌شده نیز می‌تواند از سرگستگی قانون‌گذاری بکاهد و سبب سهولت دسترسی به قانون شود.

«تورم قوانین چندی پس از پیدایش نظام‌های حقوقی مدرن، به‌عنوان یکی از معضلات عمده این نظام‌ها مطرح شد مسئله عمده‌ای که منجر به ایجاد

اقتصادی یا حتی سازمان‌های غیر دولتی را می‌باید در این دسته جای داد (آقایی طوق، ۱۳۹۸، ۴).

هم‌چنین شفافیت به دو دسته کامل و ناقص تقسیم می‌شود. منظور از شفافیت کامل وجود هر دو بخش اولی و ثانوی شفافیت است. اینکه اطلاعات به‌طور کامل و آزاد و به‌هنگام در اختیار جامعه گذاشته شده، تصمیمات کاملاً منطبق بر آنچه مبنای پذیرفته‌شده قبلی است اتخاذ شود و هم‌چنین اداره امور عمومی جز در موارد استثنایی در اتاق شیشه‌ای نهاد قدرت صورت می‌پذیرد، بخش نخستین شفافیت است و بخش دوم آن مواجهه و چگونگی برخورد در زمانی است که هر کدام از این امور اتفاق نیفتاده باشد. ممکن است اطلاعات به نحو ناقص یا آمیخته با شک و تردید و خلاف به جامعه اعلام شود که نتوان کاملاً متوجه شد که چه اتفاق افتاده است و یا ممکن است برای علنی شدن امری که حادث شده شخص یا اشخاصی و یا حتی کل جامعه هزینه‌ای غیر متعارف پرداخت کنند و در نهایت تصمیم‌گیری‌ها منطبق بر اصول پذیرفته و توافق شده قبلی نباشد حال به هر میزان که در موارد مذکور نقصان وجود داشته باشد بخش نخستین شفافیت دستخوش خدشه و خلل می‌شود تا آنجا که کلاً شفافیت از بین برود و سیستم یا نظام غیر شفاف شناخته شود. بخش دوم شفافیت ناظر به برخورد با شخصی است که به نوعی بخش اول را ندیده گرفته است. هر دو بخش مذکور که دچار نقصان شوند به همان میزان شفافیت ناقص شده است.

گردد. بدین ترتیب نه تنها قوانین غیر ضروری در جامعه اعتبار خود را از دست می‌دهد که قوانین لازم نیز از سوی مردم با مقاومت مواجه می‌شود.

تصویب قوانین بی کیفیت و کثرت و پراکندگی و عدم انتظام بخشی آن، به‌ویژه قوانینی که اجرا نمی‌گردند یکی از معضلات و چالش‌های نظام تقنینی می‌باشد که در همین راستا قانون‌گذاری پراکنده را می‌توان به‌عنوان یکی از آسیب‌های مبتلا به نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران دانست. «قانون‌گذاری پراکنده به معنای قانون‌گذاری موردی، متعدد و بدون توجه به دیگر اجزای نظام حقوقی است که نشانگر عملکرد تقنینی بدون کارشناسی بایسته و تعجیل قانون‌گذار در اعمال اختیار تصویب قانون به جای استفاده از دیگر اختیارات خود، از جمله نظارت، است. قانون‌گذاری پراکنده، به‌ویژه، به وضوح یا قابلیت دسترسی به قانون و نظام حقوقی (فهم و آگاهی شهروندان از قانون) به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون لطمه می‌زند. با تتبعی در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی می‌توان به موارد متعددی برخورد کرد که از مصادیق قانون‌گذاری پراکنده شمرده می‌شود» (مرکز مالگیری و همکاران، ۱۳۹۴، ۱۵۷).

شهروندان در زندگی روزمره خود، ناگزیر از رعایت قوانین متعددی هستند که حجم آن، گاه تکلیف رعایت قوانین را با دشواری مواجه می‌سازد. هر روز مرزهای دخالت دولت به معنای اعم در زندگی عمومی و خصوصی شهروندان از طریق وضع قوانین و مقررات متنوع، درنور دیده می‌شود و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مانند این-ها، بر بال کلمات قانون، راهی به مرحله اجرا پیدا

پدیده تنقیح قوانین و مقررات شده است همانا تورم قوانین است. با وجود تلاش‌هایی چند، نظام حقوقی ایران نیز نتوانست استثنایی بر این اصل باشد. قانون‌گذاری پراکنده به معنای قانون‌گذاری موردی، متعدد و بدون توجه به دیگر اجزای نظام حقوقی، به‌عنوان یکی از آسیب‌های مبتلا به در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران است که کم‌ترین پیامد آن، انباشتن بار قوانینی است که انتظار تبعیت از آن‌ها به دلیل عدم امکان آگاهی و دسترسی شهروندان و مأمورین حکومتی به آن‌ها انتظاری بیهوده است» (برجیان و همکاران، ۱۳۹۶، ۳۵).

شهروندان در زندگی روزمره خود، ناگزیر از رعایت قوانین متعددی هستند که حجم آن، گاه تکلیف رعایت قوانین را با دشواری مواجه می‌سازد. هر روز مرزهای دخالت دولت به معنای اعم در زندگی عمومی و خصوصی شهروندان از طریق وضع قوانین و مقررات متنوع، درنور دیده می‌شود و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مانند این-ها، بر بال کلمات قانون، راهی به مرحله اجرا پیدا می‌کند. توسل مکرر به قانون‌گذاری و افزایش حجم قانون، سبب بروز آسیب‌های مهمی شده است. قدرت، نفوذ و تأثیرگذاری قوانین و تعدد توسل به قانون‌گذاری باعث شده است نقایص قانون، انعکاس گسترده‌ای در امر حکمرانی داشته باشد (وکیلان و همکاران، ۱۳۹۵، ۱۵۸).

تورم تقنینی صرف نظر از اینکه موجب عدم شفافیت قوانین می‌گردد خود سبب می‌شود تا جامعه که آزادی خود را در تعارض با قوانین غیر ضروری می‌بیند از تمکین به قوانین خودداری نموده و قانون‌گریزی و پس از آن قانون‌ستیزی در جامعه پدیدار

جست‌وجو کرد. این معنا از کثرت‌گرایی، می‌تواند به صورت سلسله‌مراتبی یا استقلالی باشد؛ منظور از کثرت‌گرایی سلسله‌مراتبی، قائل بودن به چند مبنایی است که در طول هم قرار دارند و مبنای پائین تر، اعتبار خود را از مبنای بالاتر اخذ می‌کند. منظور از کثرت‌گرایی استقلالی، قائل بودن به چند مبنایی است که در عرض یکدیگر قرار داشته و هیچ مبنایی اعتبار خود را از مبنای دیگر اخذ نمی‌کند و از یکدیگر استقلال دارند» (شهابی، ۱۳۹۴، ۱۳۵).

نکته جالب توجه این است که نقایص ماهوی قانون‌گذاری از علل عمده افزایش کمیت قانون‌گذاری محسوب می‌شود و این عقیده که محتوای قانون، از حیث سیاسی یا قواعد اخلاقی، واجد نقص و کاستی است انگیزه‌ای قوی برای وضع قانونی جدید است. تلفیقی خاص از قواعد سیاست و اخلاق، توجه ویژه‌ای را می‌طلبد و این ترکیب خاص از یک سو، سبب به وجود آمدن انگیزه‌های سیاسی تغییر در قوانین موضوعه است و از سوی دیگر، بیانگر این اصل اخلاقی هست که باید با موارد مشابه به صورت یکسان رفتار شود. همواره یکی از تجربیات قانون‌گذاران این بوده که انگیزه سیاسی تغییر در قانون موضوعه ممکن است به وضع و تصویب مقررات بسیار گسترده و پیچیده منجر شود و چنانچه اصل اخلاقی رفتار یکسان در موارد مشابه بخواهد مد نظر قرار گرفته و اعمال شود به قاعده‌ای تبدیل خواهد شد که برای بسیاری از مردم فقط دلیل الزام‌آور بودن تبعیت از قانون‌گذاران و قضات است. نگارنده معتقد است برای جلوگیری از تراکم و کمیت قوانین و مقررات، می‌بایست ضمن بازنگری و طبقه‌بندی قوانین مرتبط و بکسان نمودن طبقه آن‌ها و ویرایش قواعد و

می‌کند. توسل مکرر به قانون‌گذاری و افزایش حجم قانون، سبب بروز آسیب‌های مهمی شده است. قدرت، نفوذ و تأثیرگذاری قوانین و تعدد توسل به قانون‌گذاری باعث شده است نقایص قانون، انعکاس گسترده‌ای در امر حکمرانی داشته باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۸، ۶).

«همان‌طور که علل عمده قانون‌گذاری در عین حال علل بالقوه و محقق یافته تراکم و تورم قانون‌گذاری محسوب می‌شود فلذا در صورت مواجهه با میزانی از قانون که به حد بسیار وسیع و بزرگ بنظر می‌رسد می‌توان فرضیه قابل توجیهی مبنی بر اینکه عوامل تورم قانون‌گذاری همان علل وضع قانون بی حساب و کتاب و یا سلیقه‌ای و کوتاه مدت است. قانون وسیله‌ای است برای بیان ارزش‌هایی که مطابق با زمان تغییر می‌کنند و از سوی بخشی و نه تمام مردم، معتبر تلقی می‌نمایند. همچنین قانون را وسیله‌ای برای صورت بندی جامعه بر اساس عقاید سیاسی تلقی نموده و از آن برای حل و فصل مسائلی که به وسیله تحولات فناوری، اقتصادی و اجتماعی پدید می‌آید دانسته و اینکه این قانون است که می‌تواند وظیفه قانونی قانون‌گذاری را ایفا نماید» (انگ و کیلیان، ۱۳۹۴، ۱۹۵).

«کثرت‌گرایی حقوقی می‌تواند محدود به تحلیل و برداشتی شکلی یا فنی‌شده، به معنای حکومت مکانیسم‌های حقوقی متفاوت بر موقعیت‌های حقوقی یکسان باشد؛ باین‌حال، این معنا از کثرت‌گرایی حقوقی، مانع شناخت همه واقعات‌های نظام حقوقی و چگونگی تحولات نظام حقوقی است. کثرت‌گرایی حقوقی را باید نه در سطح مکانیسم‌های حقوقی؛ بلکه در سطح مبانی و منشأهای التزام‌آوری قاعده حقوقی

قضات و وکلای دادگستری و پژوهشگران نیز در کار خود بیش از دیگر حرف به خوبی از چنین مجموعه‌هایی استفاده می‌کنند و یکی از اهداف تدوین قوانین تسهیل و تسریع دسترسی این مشاغل به قوانین و مقررات منقح بوده است.

جامعه‌ای که به عارضه تورم قوانین دچار نشده باشد نیز ضرورت تدوین علمی قوانین غیر قابل انکار است. اینکه قوانین بنحوی منطقی در دسترس همگان قرار داشته باشد تا بتوان جهل به قانون رافع مسئولیت شناخت. چگونه می‌توان از همگان و حتی از خواص انتظار داشت علیرغم حجم گسترده قوانین از همه آن اطلاع داشته باشند و آن را محترم شمرده و رعایت نمایند. تدوین علمی قوانین (کدیفیکاسیون) یکی از راه‌حل‌های شناخته‌شده برای فروکاستن از این معضل است. تدوین علمی قوانین بنا به تعریف عبارت است از جمع‌آوری قواعد مربوط به موضوع خاص به طریق علمی که دارای ارزش و اعتبار رسمی باشد از این تعریف نتیجه می‌شود که یک قانون تدوین‌شده باید:

الف- شامل مجموع قواعد، مقررات مربوط به موضوع مد نظر باشد.

ب- مقررات این قانون طبق اصول منطقی مرتب شده باشد.

ج- به وسیله مرجع صالحی به آن ارزش و اعتبار اعطا شده باشد (عالمی، ۱۳۵۲، ۳).

منظور از تدوین قوانین تدوین قوانین جدید نیست هرچند قوانین جدید نیز می‌باید بنحوی تنظیم و تدوین شوند که به روشنی و شفافیت تکلیف قوانین پیشین را روشن نموده و از تعارض قوانین جلوگیری

مقررات زائد و بلااستفاده، نسبت به منظم نمودن و کاهش حجم قوانین غیر کاربردی و مسکوت و بعضاً منسوخ (از لحاظ روبه‌ای) اقدام گردد تا با پویایی نظام مقررات گذاری و جلوگیری از تورم آن، هم بتوان در استناد به قوانین و مقررات در آرای صادره از محاکم قضایی، با شفافیت بیشتر، از صدور آرای متفوت در مورد موضوعات یکپارچه جلوگیری کرد و هم از سردرگمی اجراکنندگان آن و تزامم اجرایی کاست.

### ۵-۳-۲. تدوین علمی قوانین

تدوین قوانین از آغاز تا امروز مراحل و منزل‌هایی را سپری کرده است. نخستین موج بزرگ تدوین قوانین در پایان قرن هجدهم در پروس آغاز شد و در ابتدای قرن نوزدهم در فرانسه با تدوین قانون مدنی در ۱۸۰۴ به اوج خود رسید. این موج در سال‌های پیش از مشروطیت در ایران بازتاب‌هایی یافت؛ اما تنها سال‌ها پس از پیروزی مشروطیت با تدوین مجموعه قوانین مدنی، کیفری، تجاری و دادرسی به سرانجام رسید. هدف تدوین و تنقیح، وضوح و روشنی بخشیدن به قوانین است. این پدیده به حقوق گرد آمده، بر مبنای طرحی منطقی، در چند مجموعه می‌انجامد. به مدد این مجموعه‌ها، حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده می‌شود یا حداقل بیشتر و ساده‌تر در دسترس است. تدوین و تنقیح قوانین کاری بس سودمند و در عین حال دقیق و دشوار است. سودمندی این کار از لحاظ تسهیل آگاهی عامه مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حدود مرز و کم‌وکیف حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی خود و بازشناخت دگرگونی‌ها آن برحسب تغییر و مقتضیات و قوانین و مقررات است. بدیهی است

برای مردم عادی کوچه و خیابان است و برای برخورداری از آن نباید حتماً حقوقدان بود و یا به حقوقدان مراجعه کرد (سلطانی، ۱۳۹۳، ۱۵۱).

#### ۴-۵. نظام حقوقی ایران و تأثیر دو شاخصه تدوین علمی و تورم قوانین بر شفافیت تقنینی

از حدود شصت سال پیش که تلاش ناموفقی برای تدوین قوانین در ایران شروع شده بود تا کنون نظام حقوقی ایران در زمینه تدوین علمی قوانین موفق نبوده و نتیجه ملموس قابل اعتنایی به دست نیاورده است. اینک در هر سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه و پژوهشگاه‌های مرتبط و حتی پژوهشگاه‌های شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام اقداماتی با هدف تدوین علمی قوانین در دست اجراست اما این تلاشها در حد دسته‌بندی کردن قوانین، اعلام عناوین مجرمانه و جمع‌آوری آرای وحدت رویه و نظرات مشورتی قوه قضائیه مرتبط با قانون در مجموعه‌ای واحد باقی مانده است (خورشیدی و همکاران، ۱۳۸۱، ۶۲).

در باب تدوین علمی قوانین و کدیفیکاسیون نیز نظام حقوقی ایران وضعیت مناسبی نداشته و این شاخصه شفافیت نظام حقوقی نیز علیرغم تلاش‌های به عمل آمده نتیجه بخش و تأثیرگذار نبوده است هر چند در مواردی چون مصوبات رهبری، مصوبات شورای عالی امنیت ملی و بسیاری شوراهای عالی دیگر عدم تدوین معلول عدم اطلاع‌رسانی و انتشار قوانین است اما موضوع در نتیجه امر تغییری ایجاد نمی‌کند و تنها می‌تواند یکی از علل عدم موفقیت تدوین علمی قوانین را توجیه کند اما از عدم شفافیت نظام حقوقی نمی‌کاهد. در این قسمت به بررسی تأثیر دو شاخصه

کرده باعث سردرگمی مردمان نیز نشود. آن‌گونه که در بسیاری از قوانین با آن موجه هستیم. به منظور آسان نمودن خدمات عمومی، ایجاد هماهنگی لازم بین اعمال حاکمیت و اداری تسهیل اصلاحات قانونی و نیز شفافیت عرصه حکومت قانون و حاکمیت قانون بر روابط اشخاص تدوین علمی قوانین ضروری است. هدف از توصیف تدوین و شفافیت، شناخت مشکلات فرار و بررسی تأثیر این دو مفهوم بر یکدیگر است. گاه از شفافیت به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی همگان به میزان کافی و در زمان لازم به اطلاعات تعبیر می‌شود و گاه این مفهوم گسترده‌تر شده و همه راهکارهایی که سبب آگاهی یافتن شهروندان در آنچه در زندگی اجتماعی‌شان مؤثر است را در بر می‌گیرد. تدوین قوانین در همین مفهوم شفافیت نقش گسترده‌ای ایفا می‌نماید. در چنین وضعیتی شهروندان با مشکلات کمتر می‌توانند از قوانین مطلع شوند و از سوی دیگر تدوین علمی قوانین در نقطه مقابل تورم تقنینی از حیث اطلاع شهروندان قرار دارد (حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۸، ۲۲). در نتیجه تورم تقنینی عموم جامعه دچار سردرگمی و تشتت فکری می‌شوند و تدوین این نقیصه را جبران کرده اطلاعات لازم و به‌هنگام را در اختیار شهروندان قرار می‌دهد. از سوی دیگر تدوین علمی قوانین عملاً توانایی پیش‌گویی رفتارهای نهادهای قدرت را به جامعه مدنی و کنشگران آن تفویض می‌کند؛ مگر آنکه تغییر سیاستی اساسی اتفاق بیفتد که در شرایط متعارف افراد و نیز نهاد قدرت منتظر وقوع آن نبوده‌اند. هم‌چنین تدوین علمی قوانین گامی به سوی ساده‌سازی حقوق است. از دیر باز این پرسش در اذهان جای گرفته که حقوق

تدوین علمی و تورم قوانین بر شفافیت تقنینی در ایران پرداخته می‌شود.

#### ۵-۴-۱. نظام حقوقی ایران و حجم قوانین غیر ضروری

تورم تقنینی به هر جهت که اتفاق بیفتد اثر آشکاری بر ابهام‌آلود ساختن فضای قانون‌گذاری و عدم شفافیت ارادهٔ مقنن را خواهد داشت. به عبارتی می‌توان تورم تقنینی و تدوین علمی قوانین را از حیث اثر شفافیت قوانین و مقررات دو جبهه مقابل هم شناخت. کدیفیکاسیون یکی از راهکارهای مطلع ساختن شهروندان از روند تقنین و پیش‌بینی مردم از وضع احتمالی قوانین شناخته شده و اگر این حجم از توجه بدان اعمال نشود، حداقل دسترسی سهل و راحت به قوانین و مقررات شهروندان به ارادهٔ مقنن تلقی می‌گردد؛ اما در مقابل تورم تقنینی مردم را با دشواری‌های فراوان هم از حیث یافتن قوانین و مقررات حاکم و هم از لحاظ تفسیر و شرح این قوانین و وجود قوانین متعارض نسبت به موضوع واحد و ابهام و اجمال اوامر و نواهی مقنن مواجه می‌سازد. امری که نظام قانون‌گذاری ایران از بعد از مشروطیت تا امروز با آن مواجه بوده و نظام حقوقی به‌جای تلاش در اجرای خردمندانهٔ قانون، همیشه به‌دنبال تغییر و اصلاح و نسخ و فسخ مقررات و قوانین بوده است این تغییرات آن‌چنان با شدت و سرعت اتفاق افتاده که گاه متن قانون و اصلاحیه آن هم‌زمان در اختیار مردم گذاشته شده است. عبارت کلیشه‌ای کلیهٔ قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو می‌شود گاه برخی از مواد یک قانون را برجای خود باقی می‌گذارد و برخی از مواد قانونی را تغییر می‌دهد لذا یافتن قانون حاکم بر روابط اجتماع نه‌تنها برای عموم مردم که برای

قضات و وکلا و حقوق‌دانان نیز به سهولت امکان‌پذیر نیست؛ به‌خصوص در مواقعی که مراجع مختلف برای حل اختلافات پیش‌بینی شده است. یکی از آثار منفی و مخرب تورم تقنینی، جدا ساختن قانون از هدف اصلی آن می‌باشد. از قانون چنین انتظار می‌رود که روابط متشدد اجتماعی را به سامان کرده و توانایی‌هایی را که افراد از آن به‌رمندهستند تضمین نماید؛ اما تورم قوانین دولت و شهروندان را آن‌چنان در خود غرقه می‌سازد که سردرگمی در روابط اجتماعی حاکم شود. اسباب متعددی پدیده تورم تقنینی را باعث می‌شوند که از پر اهمیت‌ترین آن‌ها تعدد مراجع قانون‌گذار، غیر متخصص بودن نویسندگان متون قانونی و انفعال بیش از حد قانون‌گذار از رفتارها و کنش‌های اجتماعی را می‌توان از این علل دانست. مواردی که همگی در نظام حقوقی ما حضور پررنگ دارند.

تعدد مراجع تقنینی باعث می‌شود دو یا چند مرجع بدون اطلاع از دستور کار دیگری موضوعی را بنحو موازی در دستور کار قرار داده و نسبت به موضوعی واحد یا مشابه تصمیمات متناقضی اتخاذ نمایند. از سوی دیگر مجلس قانون‌گذاری گاه خود را نهاد برتر تقنینی می‌شناسد و در مقابل مقررات لازم‌الاجرائی که سایر مراجع شبه قانون‌گذار تصویب نموده‌اند، به وضع قانونی مبادرت می‌نماید تا هم آن مصوبه را از اثر بیندازد و هم برتری خود در عرصهٔ تقنین را اعلام دارد در موارد فراوانی این امر نتیجهٔ مطلوب را به دست نداده است؛ یعنی نه مجلس بدین‌وسیله توانسته برتری تقنینی خود را به مراجع شبه تقنینی دیکته کند و نه مصوبات مجلس فراتر از مصوبات این

مراجع شناخته و یا در مقام تعارض این‌گونه مقررات بلااثر شناخته شده‌اند.

به‌طور کلی، هم‌سویی قانون با نیازهای جامعه از اساسی‌ترین ویژگی‌های قانون تلقی می‌شود. در این زمینه حقوق‌دانان معتقدند که قانون زمانی انعکاس نظرهای عامه مردم، تأمین‌کننده منافع آنان و هم‌چنین مفید، پیش‌رو و بلاخره انجام‌شده خواهد بود که ارتباط مستقیمی با نیازهای جامعه داشته باشد (راسخ، ۱۳۸۵، ۲۰) با این حال، بعضاً قانون‌گذار بر اساس معیارهای دیگری به وضع قانون می‌پردازد که با اقتضائات و مطالبات نوظهور مطابقت ندارد و عملاً اجرای آن با چالش مواجه می‌شود (خورشیدی و همکاران، ۱۳۸۱، ۶۰). از این‌رو اهتمام مقنن به کشف نیازهای واقعی شهروندان در حوزه قانون-گذاری تضمینی در جهت تحقق و اجرایی شدن قوانین به حساب می‌آید (حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۸، ۲۰) در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، این عدم تناسب قانون با نیاز و خواست جامعه عیناً به یکی از مهم‌ترین علل عدم اجرای بخشی از قوانین مبدل شده است. به عبارتی، با بررسی اجمالی قوانینی که در نظام حقوقی ایران با مشکل عدم اجرا مواجه‌اند، به راحتی می‌توان دریافت که مهم‌ترین علت عدم اجرای بخشی از قوانین، عدم تناسب با خواست و نیاز جامعه است. برای نمونه، قانون ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره مصوب ۱۳۷۳ از جمله مصادیقی است که به سبب عدم تناسب با خواست عمومی و نیاز جامعه در عمل به‌طور واقعی اجرایی نشده است. توضیح آنکه، به موجب ماده ۱ این قانون هر گونه ورود، توزیع و استفاده از تجهیزات دریافت از ماهواره جز در مواردی

که قانون مشخص کرده است، ممنوع است و در ماده ۸ این قانون برای استفاده‌کنندگان از تجهیزات دریافت از ماهواره ضمانت اجرای کیفری (ضبط و مصادره اموال مکشوفه و مجازات نقدی) تعیین شده است. هم‌چنین، ماده ۲ قانون مذکور، وزارت کشور را با استفاده از نیروی انتظامی یا نیروی مقاومت بسیج مسئول اجرای این قانون کرده است؛ ولی پس از گذشت نزدیک به سه دهه از زمان تصویب آن، در مرحله اجرا این قانون عملاً اجرا نمی‌شود.

#### ۵-۴-۲. نظام حقوقی ایران و ساده‌سازی قوانین

هدف از ساده‌سازی قوانین، افزایش قابلیت فهم و درک و اجرای آن است تا همگان بتوانند به نحو موثری از قوانین بهره ببرند. علاوه بر این قوانین ساده سبب می‌شود تا پیش‌بینی از تصمیمات ساختار قدرت و اعمال‌کنندگان حاکمیت سیاسی در همه ابعاد آن نه فقط برای اهل فن که برای عموم مردم امکان پذیر شده و قدرت تحلیل عمومی در اموری که مربوط به زندگی اجتماعی می‌باشد، افزایش یابد. ساده‌سازی قوانین در امر قانون‌نویسی یکی از امور بسیار ضروری و در عین حال دشوار است. جامعه و روابط افراد در اجتماع اعم از اینکه رابطه خصوصی اشخاص یا رابطه شهروندان و هیئت حاکمه و نهاد قدرت باشد با توجه به پیچیدگی روزافزون روابط در حال دشوار شدن هر چه بیشتر است و از سوی دیگر ساده‌سازی باعث می‌شود عموم مردم و حتی خود نهاد قدرت بتوانند با فراغ بال و آسودگی خیال بیشتری روابط خود را بر اساس قانون تدوین نمایند با پیچیده شدن موضوعات اجتماعی چندان هم‌سو و هم‌راستا نیست. جامعه در حال پیچیده شدن است و روابط و رفتارها نیز از همین امر متابعت می‌کنند و

عدالت کیفری در جامعه آسیب می‌زند و به کارگیری معیارهای روشن را از دادرسی‌ها سلب می‌کند.

### ۶. نتیجه

شاخصه‌های شفافیت در بستر قانون‌گذاری، مشخص بودن نهاد تقنینی به معنای مشخص بودن شکلی و ماهوی آن است. منحصر بودن، علنی بودن فرایند تصویب از پیشنهاد قانون که اولین گام قانون‌گذاری است تا انتشار قانون که مرحله پایانی آن است و علاوه بر این شفاف و آشکار بودن عملکرد نمایندگان از دیگر مؤلفه‌های شفافیت تقنینی است. تورم تقنینی بر شفافیت اثر معکوس دارد یعنی هر چه قوانین غیر ضروری و بیشتر از تصویب بگذرد، عرصه قانون‌گذاری را ابهام آلوده‌تر می‌سازد و در مقابل با تدوین علمی قوانین هم می‌توان از تورم تقنینی جلوگیری کرد و هم توانایی گردش کامل و لازم اطلاعات و قوانین به معنی اعم را به جامعه تفویض نمود.

کارایی ویژگی وجودی نظام حقوقی است و چنانچه نظام حقوقی فاقد این خصیصه باشد، اصلاً وجود ندارد یا مضمحل شده یا هنوز شکل نگرفته است. شفافیت سبب می‌شود نظام حقوقی کارایی بیشتری داشته باشد و ابهامات خود را به نحو قابل قبولی مرتفع سازد و برای حل ابهامات نظام حقوقی ایران در حوزه قانون‌گذاری از سازوکار مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دادرسان و مقامات اداری بهره می‌برد. طبیعی است که همه این نهادها با تفسیر منطقی و مبتنی بر موازین شناخته‌شده حقوقی قوانین، به رفع ابهامات و پاسخ‌گویی به انتظار مشروع جامعه مبادرت می‌نمایند.

در مقابل سعی می‌شود با تدوین قوانین ساده، شفافیت هر چه بیشتر بر روابط مذکور حاکم شود. در ساده‌سازی لاجرم آنچه بیشتر مطمح نظر قرار می‌گیرد ساده‌سازی شکلی است و چنانچه مقنن به ساده‌سازی ماهوی هم نظر داشته باشد مجبور است صرفاً از برداشته‌های متعدد، متناقض و متضاد از متن قانون اکتفا کند. قانون نباید تاب تفسیرهای مختلف را داشته باشد و تا حد امکان ضرورتی به تفسیر نداشته باشد.

قانون‌گذار جمهوری اسلامی در رعایت اصول مربوط به تدوین مناسب قانون موفق عمل نکرده است در بسیاری از مواقع از ادبیات مناسب و حقوقی سود نبرده (ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵)، هم-چنین به نحوی ابهام‌آلود قانون وضع نموده (اصول ۱۰۷، ۱۰۹، ۱۱۵ و ۱۵۲ قانون اساسی)، و یا بر خلاف اصول و قواعد کلی موضوع حکم خود قانون از تصویب گذرانده است (اصول ۴۴ و ۴۹ قانون اساسی). که این امر سبب شده تا مجبور به وضع مجدد تعداد زیادی عنوان و مواد قانونی مجدد شود یا درگیر تفسیرهای متعارض از متن قانون گردد. هرچند برخی از قوانین صراحتاً برخی دیگر را نسخ کرده و تعدادی نسخ ضمنی شده یا تخصیص خورده‌اند؛ اما یافتن قانون حاکم در بین انبوه قوانین ناسخ و منسوخ و تخصیص خورده و متروک خود به عدم شفافیت نظام حقوقی دامن زده است. تورم قوانین، یکپارچگی و شفافیت را از نظام حقوقی سلب می‌کند که از ارکان حکومت قانون در هر کشوری است و به دلیل آنکه امکان تفسیر و اعمال مقررات گوناگون را در هر موضوعی فراهم می‌آورد به چهره

۲- رسانه زبان جامعه مدنی است. دولت‌ها بدون پرداخت هیچ هزینه‌ای می‌توانند از نظرات کارشناسانه خبره‌ترین و واردترین اشخاص هر حوزه از طریق رسانه‌ها سود ببرند. معمولاً رسانه‌ها -جز آنان که رسانه رسمی احزاب سیاسی هستند- رسیدن به قدرت را تعقیب نمی‌کنند و هدف آنان بر خلاف گروه‌های فشار یا احزاب سیاسی سهم‌شدن در قدرت سیاسی نیست. لذا می‌توان از دیدگاه‌های مختلف با میدان دادن به آن‌ها از وضعیت اجتماع مطلع شد و هم‌چنین به فرایند اطلاع رسانی در سطح وسیع پرداخت.

۳- تدوین قانون به تنهایی کافی نیست. حتی تدوین قانون خوب هم به تنهایی کافی نیست. برای تنظیم مناسبات اجتماعی جامعه به مجموعه‌ای از قوانین مرتبط و هم‌سو نیاز است که امور را به سامان کند و به سیستمی که دسترسی همگان را به‌نحوی منطقی به اوامر و نواهی قانون‌گذار امکان‌پذیر سازد. از دیر باز این مهم بر عهده کدیفیکاسیون گذارده شده و اکنون با توجه به فناوری اطلاعات، این امر شاید با مشکلات بسیار کمتری نسبت به پیش انجام شدنی باشد و ثمره آن شفافیت بیشتر خواهد بود.

برای مشخص کردن اینکه نظام حقوقی ایران در حوزه قانون‌گذاری تا چه میزان با شاخصه‌های شفافیت انطباق دارد این بخش از نظام حقوقی را به شاخصه‌های شناخته‌شده عرضه داشته تا میزان انطباق روشن شود و از نتیجه‌ای که به دست می‌آید. میزان شفافیت نظام حقوقی ایران در عرصه قانون‌گذاری بر اساس وضعیت کیفی نه کمی مشخص می‌شود. نظام حقوقی جمهوری اسلامی در عرصه قانون‌گذاری فاقد مرجع منحصر و مشخص تقنینی و دچار مراجع متعدد وضع قانون است که به فقدان شفافیت دامن می‌زند.

تعدد مراجع تقنینی و شبهه تقنینی و اشخاص و افرادی که فراتر از قانون برای خود حق وضع قاعده آمره به رسمیت می‌شناسند، علاوه بر ایجاد تشتت از حیث احکام مختلف و گاه متعارض قانونی، باعث تورم تقنینی و وجود انبوهی قاعده در جامعه می‌شود که شهروندان را به سوی قانون‌گریزی و سپس قانون-ستیزی سوق می‌دهد.

برای داشتن شفافیت لازم در عرصه قانون‌گذاری پیشنهاد می‌شود:

۱- تفکیک روشن بین مصوبات پارلمان و سایر مراجع شبه تقنینی صورت گرفته و از حیث علنی بودن فرایند تصویب حداقل همه از قانون (مصوبه پارلمان) تبعیت کنند. حق وضع قانون و مقررات از شوراهای عالی جز در مورد موارد منصوص در قانون اساسی سلب شود. هیچ فرد و شخص و سمتی فرا قانونی انگاشته نشود و با اعمال حمایت‌های قانونی از نمایندگان مجلس، شجاعت شفافیت عملکردی را به ایشان تفویض نمود.

## ۷. سهم نویسندگان

همه نویسندگان پژوهش حاضر مشارکت برابر داشته‌اند.

## ۸. تضاد منافع

در این پژوهش تضاد منافع وجود ندارد.

## منابع

### فارسی

تحول نظام حقوقی»، مجله پژوهش‌های حقوق عمومی، شماره ۴۸، ۱۳۹۴.

- عالمی، شمس‌الدین، تدوین علمی قوانین، چاپ اول، تهران، انتشارات روزنامه رسمی، ۱۳۵۲.

- فلورینی، آن، سیاست شفافیت (آیا دست نامرئی بازار نیاز به دستکش شفافیت دارد؟ طرح پژوهشی حکمرانی خوب)، ترجمه افشین خاکباز و جعفر خیرخواهان، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳.

- مرکز مالگیری، احمد؛ مهدی‌زاده، مهدی، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، ۱۳۹۴.

- مکای، ایجان؛ برجیان، علی، «تورم حقوق»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۴، ۱۳۹۶.

- وکیلان، حسن؛ مرکز مالگیری، احمد، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، نشریه پژوهش حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۵۱، ۱۳۹۵.

- هداوند، مهدی، «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۴، ۱۳۸۴.

- یخچالی، مهدی، «شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی در نهادهای رسمی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶، ۱۳۸۱.

- یزدانی زوز، هرمز، «نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۱، ۱۳۸۸.

- انگ، سوین، «تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۵۴، ۱۳۸۶.

- آقای طوق، مسلم، «تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، مجله حقوق دادگستری، دوره ۸۳، شماره ۱۰۶، ۱۳۹۸.

- حبیب‌نژاد، سید احمد؛ تقی‌زاده، احمد، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۶، ۱۳۸۸.

- خورشیدی، عباس؛ ذوالفقاری، حسین؛ ایرج مشهدی، اسماعیل، «رابطه اجرای صحیح قانون و نظم اجتماعی»، فصلنامه مدیریت نظامی، شماره سی‌ام، ۱۳۸۱.

- دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه دهخدا، چاپ اول، تهران، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۶.

- راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۵۱، ۱۳۸۵.

- رز، ژوزف، مفهوم نظام حقوقی، ترجمه علی‌اکبر سیاپوش، چاپ اول، تهران، نشر شهر دانش، ۱۳۹۴.

- سلطانی، سید ناصر، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، مجله پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵، ۱۳۹۳.

- شهبابی، مهدی، «کثرت‌گرایی حقوقی تأملی در چیستی مبنای التزام‌آوری قاعده حقوقی و متغیرهای

## لاتین

- Weiss F, Steiner S, "Transparency As An Element Of Good Governance In The Practice Of The Eu And The Wto Overview And Comparison ", Fordham International Law Journal, No. 5, 2007.

- Zheng Hui & Others, "Workplace Financial Transparency And Distress", Journal Social Science Research No.95, 2021.