

تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات:

ملاحظات در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور

حسین نیلو*

چکیده

تورم قوانین چندی پس از پیدایش نظام‌های حقوقی مدرن، به عنوان یکی از معضلات عمده این نظام‌ها مطرح شد و با وجود تلاش‌هایی چند، نظام حقوقی ایران نیز نتوانست استثنائی بر این اصل باشد. سعی نوشتار حاضر بر این است تا ابتدا با شناسائی موضوع تورم قوانین، و علل وجود این پدیده در نظام حقوقی ایران، نحوه و چگونگی تعامل و احیاناً از بین بردن این عارضه از نظام حقوقی ایران راهکارهایی ارائه کنیم؛ عارضه‌ای که در صورت تشدید می‌تواند دلیل و غرض وجودی نظام حقوقی را به چالش بکشد. در این پژوهش ملاحظه می‌شود که تورم قوانین و مقررات ریشه در دلایل متعددی دارد که هر یک در جای خود بحث‌های جداگانه را می‌طلبند. در این خصوص مقاله حاضر مدعی است که دلایل وجودی تورم قوانین را باید در زمینه‌های هشتگانه ذیل جستجو کرد: ۱. خصوصیات ذاتی و عرضی قانون ۲. پدیده قانون‌گذاری به مثابه تورم بالقوه قوانین ۳. میزان آگاهی قانون‌گذاران از قوانین موجود ۴. وجود نقائص مختلف در قانون ۵. روش‌های تفسیری گوناگون و

نقش آنها در تورم قوانین ۶. نظام سیاسی ۷. فرهنگ و سنت‌های حقوقی و سیاسی ۸. نحوه نگرش به کارکرد حقوق در نظم اجتماعی.

بخش دوم این مقاله نیز به «یکی و تنها یکی» از راهکارهای زدودن تورم قوانین از نظام حقوقی ایران، یعنی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات اختصاص دارد. در این بخش، تدوین و تنقیح قوانین از ابعاد و زوایای گوناگون بررسی می‌شود و با تأکید بر نقش قوای سه‌گانه، محقق‌چنین امری را وابسته به تلاش چندجانبه هر یک از قوای مذکور می‌داند.

مقدمه

اندیشه مدرنیته و پدیده نوسازی و پیامدهای عینی آن در پی انقلاب انفجارگونه صنعتی، موجبات تجمع گروه‌های انسانی را در شهرها فراهم آورد. از این زمان به بعد تحول بسیار مهم و ملموسی در زندگی انسان‌ها به وقوع پیوست که همانا تقسیم کار و تخصصی‌شدن امور بود. این انقلاب انفجارگونه ناگزیر انفجار در ابزارهای تمشیت روابط جدیدی را نیز که ناشی از آن بود به دنبال داشت. ابزارهایی که بنا به اقتضای زندگی در دوران مدرن جز از جنس و شکل «قانون» قالبی دیگر نمی‌توانست به خود بگردد. در پی چنین تحولاتی که منجر به پیچیدگی زندگی شهرنشینی شد، قوانین به شکل روزافزونی خاص‌تر، طویل‌تر، پیچیده‌تر، سخت‌فهم‌تر شدند و می‌شوند. از سوی دیگر دولت-ملتهایی که متعاقب دولت‌های مطلقه به ظهور رسیدند، با همان ذهنیت پیشین مطلق‌گرایانه خود، درصدد دخالت هر چه بیشتر در اداره امور جامعه برآمدند. بدین ترتیب ماشین‌های قانون‌گذاری در اغلب کشورها به راه افتاده و روز به روز بیش فعال‌تر شدند. تورم قوانین و مقررات و در پی آن تدوین و تنقیح آنها یکی از مسائلی است که در پی تحولات اخیر و با پیچیده‌تر شدن روابط انسانی و نیاز به تمشیت موقعیت‌های پیچیده نوظهور در جوامع مدرن شکل گرفته است. بنابراین می‌توان گفت که بدین معنا این مسئله قدمت چندانی ندارد و یکی از پدیده‌هایی است که حقوق در معنای مدرن آن به دنبال داشته است، چرا که نمی‌توان سوابق این امر را در امپراتوری‌های باستان که بروکراسی نسبتاً کوچکی و ناقصی داشتند، ملاحظه نمود؛ هر چند که رد پای آن را می‌

1. See for instance; Van Creveld, Martin (2002), *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 42-43

توان در آثار متعددی به شکل مختصر و بسیار جزئی یافت.^۲

تشخیص و شناسایی مسئله

می‌توان گفت که مسئله عمده‌ای که منجر به ایجاد تطوری پدیده تنقیح قوانین و مقررات شده است، همانا تورم قوانین^۳ است. بنابراین به نظر می‌رسد که برای آغاز سخنی هر چند کوتاه در این زمینه، ابتدا باید به شناسایی پدیده تورم قوانین مبادرت نمود، سپس علل تورم قوانین را شناسایی کرده، پس از آن با توجه به این علل، در پی ارائه راهکارهایی برای حل این معضل برآمد. از ماهیت راهکارهایی که برای حل این معضل ارائه می‌شود، می‌توان با استمداد و عطف توجه به سه مفهوم عمده در نظام‌های حقوق اساسی مدرن یعنی مشروطه‌خواهی، حاکمیت قانون و تفکیک قوا، نهادها یا قوایی را که باید عهده‌دار این امر باشند شناسایی کرد. واژه تورم قوانین به خودی خود به اندازه‌ای گویاست که ارائه تعریف از آن شرح‌الاسمی بیش نخواهد بود، ولی با این حال تعاریفی چند از این پدیده در ادبیات حقوقی معاصر صورت گرفته است. اولین کسی که در سال ۱۹۷۷ این پدیده را تعریف نموده است، آقای بایلس منینگ بوده است. به اعتقاد وی، تورم قانونی موقعیت بیمارگونی است که از یک غده بیش‌فعال قانون‌گذاری نشئت می‌گیرد.^۴ این غده

2. برای نمونه رک: ادوارد گیبون، *انحطاط و سقوط امپراتوری رم*، ترجمه ابوالقاسم طاهری، تهران، انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۰، صص ۸۰-۴۷۹.

3. از این پدیده عمدتاً با عناوین گوناگونی یاد می‌شود و معادل‌های گوناگونی در زبان انگلیسی می‌توان برای آن یافت، از جمله اینهاست:

Inflation of Legislation, Hyperlexis, Legal Pollution, Legal Elephantiasis and Legislative Diarrhoea, See: Parmentier, Stephan & Van Houtte, Jean (2003), "Law, Justice and Social Change in the 21st Century: the Case of Belgium", available at: http://www.kbs-frb.be/files/db/EN/PUB_1311_Law_Justice_Social_change.pdf

4. Manning, Bayless, "Hyperlexis: Our National Disease", *Northwestern University Law Review*, 1977, Vol. 71, No. 6, p. 767

بیشفعال قانون‌گذار آن‌چنان فعالیت می‌کند که سرکنگبین صفر می‌فزاید؛ قوانینی که هدف از آنها باید راهنمایی اعمال شهروندان باشد، به نتیجه‌ای کاملاً عکس منجر می‌شود، به گونه‌ای که دولت و شهروندان خود را غرق در قوانین می‌بینند. قوانین مختلف شرایطی را برای شهروند به وجود می‌آورند که آنها را به سردرگمی شدید مبتلا می‌سازند. با داشتن این نوع از نظام قانون‌گذاری، حقوق و قانون تبدیل به ضدحقوق و ضدقانون می‌گردند. همچنان که پوگو^۵ می‌گوید ما دشمنان خود را به دست خویش می‌سازیم، شهروندان نیز با اعطای اختیارات قانون‌گذاری به مجالس مقننه دشمنان نظام حقوقی را به دست خویش می‌سازند. بدین‌سان حقوق که باید گسترده‌ی زمینه‌های آزادی باشد، تبدیل به زنجیر بر پای شهروندان می‌شود.

در مورد حیطة و مصادیق مفهوم تورم قوانین نیز باید متذکر این نکته شد که در ادبیات این موضوع، هنگامی که از تورم قوانین سخن به میان می‌آید، این مفهوم تنها دربرگیرنده قانون به معنای اخص نیست، بلکه قوانین، آئین‌نامه‌ها و سایر مقررات را نیز در برمی‌گیرد.

علل ایجاد تورم قوانین

۱. خصوصیات ذاتی و عرضی قانون و تورم قوانین
به نظر می‌رسد که می‌توان نخستین علت تورم قوانین را در ذات خصوصیات یافت که اغلب برای قانون ذکر می‌شود. از یک سو گفته می‌شود که قانون باید راهنمای رفتار شهروندان باشد، از سوی دیگر قانون باید کلی یا عام باشد، در حالی که با تعمق در این دو خصیصه قانون، می‌توان به تضاد آنها پی‌برد. قوانین

5. Pogo

6. Raz, Joseph, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, New York, Oxford University Press, 1979, pp. 214-18

برای اینکه بتوانند راهنمای عمل مطلوبی برای شهروندان محسوب شوند، باید جزئی باشند و هر اندازه که قانون کلی یا عام باشد، از میزان‌کنندگی و راهنمایی آن برای رفتار شهروندان کاسته خواهد شد. از سوی دیگر سیستم‌های حقوقی دارای جامعیت هستند یا ادعای جامعیت دارند، بدین معنا که برای تمثیت هر گونه‌ای از رفتار ادعای اقتدار دارند.^۷ با اضافه شدن این خصیصه به خصوصیات نظام‌های حقوقی مشکل دوچندان می‌شود؛ بدین شکل که جامعیت یک نظام حقوقی مستلزم کلی بودن قواعد تمثیت‌کننده رفتار است، از سوی دیگر همچنان که گفته شد، کلی‌بودن قوانین و مقررات سبب می‌شود که از میزان هدایت‌کنندگی آنها کاسته شود. می‌توان گفت که عمده مسئله در تورم قوانین را می‌توان در این تناقض یافت. بنابراین شاید بتوان برقراری توازن نسبی و پایدار بین کلی و عام بودن قوانین از یکسو و جزئی و ناظر بودن بر هدایت رفتار شهروندان را یکی از مهم‌ترین راه‌حل‌های پیشگیری از تورم قوانین دانست. نکته اصلی که شاید بتواند راه‌حلی مناسب برای این معضل ارائه دهد این است که اصولاً در تشکیل هر نظام باید در نظر داشت که آن نظام نمی‌تواند به شکل افراطی فردگرا و در پی آن جزئی‌گرا باشد، چرا که فردگرایی و جزئی‌گرایی افراطی با خصوصیت ثبات که برای تشکیل هر نظام ضروری است، در تضاد و تزاخم خواهد بود. بنابراین چه بسا در بسیاری موارد ناگزیریم فردگرایی و جزئی‌گرایی را در برابر بعضی مصالح از جمله ثبات سیستم، قربانی کنیم و متوسل به وضع قوانین کلی و عام شویم و همین کلی و عام‌گرایی در قانون است که در مرحله قضاوت پای تفسیر را به میان می‌کشد؛ امری که می‌تواند یکی از

7. Ibid, pp.116-17.

دلایل عمده تورم قوانین باشد.

۲. قانون‌گذاری به مثابه تورم بالقوه قوانین

دومین علت تورم قوانین را در علل وجودی یا ایجاد قانون‌گذاری باید دید. به این صورت که دلایل اصلی قانون‌گذاری، خود می‌توانند دلایل بالقوه تورم قوانین نیز باشند. برای نمونه یکی از دلایل ایجاد قانون‌گذاری می‌تواند این امر باشد که با قانون‌گذاری، قانون‌گذار ارزش‌های خاصی را بیان و از آنها حفاظت کند؛ ارزش‌هایی که ممکن است در زمان‌های مختلف تغییر کنند یا ارزش‌هایی باشند که اغلب مورد احترام بخشی از جامعه هستند و نه کل آن. ناگفته پیداست که تغییر ارزش‌ها یا غالب آمدن گروهی که ارزش‌هایی متضاد با گروه غالب دارند، می‌تواند موجبات ایجاد قانون‌گذاری جدید گردد. از سوی دیگر قانون‌گذاری به مثابه یکی از ابزارهایی است که برای شکل‌دادن به جامعه بر طبق عقاید و نظریات سیاسی خاص استفاده می‌شود و با تغییر این عقاید و ارزش‌ها تغییر قوانین و مقررات نیز بی‌شک ضرورت می‌یابد. ثالثاً، قانون‌گذاری یکی از ابزارهای است که برای حل مسائلی که با تغییر و تحولات اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیکی به وجود می‌آیند، استفاده می‌شود. بنابراین ملاحظه می‌شود که قوانینی که روی به واقعیت دارند، با تغییر واقعیت‌های موجود تغییر خواهند یافت، و در صورتی که روش درستی برای اصلاح و جایگزین‌ساختن قوانین وجود نداشته باشد، قوانین جدید بر قوانین سابق انباشته خواهد شد. به عنوان دلیل چهارم باید عنوان کرد که قانون‌گذاری ممکن است صرفاً به دلیل وظیفه قانون‌گذاری که بر عهده

نهادي گذارده مي‌شود، صورت گيرد.^۹ هر چند صرف قانون‌گذاري جديد را نمي‌توان لزوماً از دلایل تورم قوانين دانست، با توجه به سنت قانون‌گذاري در ايران - که اغلب قوانين به شکل ضمني نسخ مي‌گردد و روابط آن با قوانين قبلي در متن قانون، يا ذکر نمي‌شود يا اگر ذکر شود به اندازه‌اي کلي است که نمي‌تواند راهگشاي هيچ يک از مشکلات حاصل از روابط بين قوانين باشد همواره ردپاي قوانيني را که به شکل ضمني نسخ شده‌اند را مي‌توان در مجموعه‌هاي قوانين يافت؛ بنابراین قوانين منسوخ گذشته همواره در مجموعه‌هاي قوانين وجود دارند و يکي از مشکلات عمده در زمينه تورم قوانين به حساب مي‌آيند.

۳. قانون‌گذار و تورم قوانين

يکي ديگر از عوامل ايجاد تورم قوانين در نحوه قانون‌گذاري و همچنين خود قانون‌گذار ريشه دارد. جهل قانون‌گذار به نظام حقوقی، چگونگي عملکرد اين نظام و قوانين موجود يکي از علل اين پديده است. در اين خصوص هر چند اين نظر که نمايندگان مجلس بايد حتماً حقوقدان باشند، به دليل اينکه گستره انتخاب مردم را به شدت محدود مي‌کند، به لحاظ مباني دموکراسي‌هاي مدرن چندان قابل دفاع به نظر نمي‌رسد، ولي بايد اشاره کرد که آموزش حقوقی براي نمايندگان منتخب مردم قبل از شروع دوره نمايندگي ضرورت دارد. از طرفي ديگر، نقص‌هاي فني^{۱۰} و ماهوي^{۱۱} و نقائص وسيله - هدف^{۱۲} يک قانون نيز مي‌تواند يکي ديگر از دلایل تورم قوانين باشد که بخشي از آن ناشي از قانون‌گذار است.

9. Eng, Svein, "Legislative Inflation and the Quality of Law", *Legisprudence; A New Theoretical Approach to Legislation*, Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002, p. 68

10. Technical Flaws
11. Substantial Flaws
12. Means-End Flaws

۴. نقائص قانون و تورم قوانین

سه نوع از نقائص را می‌توان در قوانین شناسائی کرد که می‌توانند بالقوه موجبات تورم قوانین را فراهم آورند؛ این سه نوع نقص عبارت‌اند از: ۱. نقائص فنی ۲. نقائص ماهوی ۳. نقائص وسیله - هدف.

قوانین ممکن است بنا بر معیارهای ذیل به لحاظ ماهوی نقص داشته باشند: معیار اخلاقی؛ معیار سیاسی؛ معیار حقوقی؛ نا هماهنگی عملی.

قوانینی که به لحاظ ماهوی نقص داشته باشند، همواره یکی از دلایل تورم قوانین بوده‌اند.

نقائص فنی نیز دربرگیرنده موارد ذیل هستند:

- تعارضات منطقی.
- زبان سخت و پیچیده.
- قوانین بسیار فردی و خاص^{۱۳}، یا بسیار معلوم و معین یا قوانین بسیار عام و نامعین یا قانون‌گذاری صلاحیدی.
- قانون‌گذاری بر اساس صرف کارهای مقدماتی^{۱۴} یا قانون‌گذاری با این پیش‌فرض که بسیاری از مسائل در رویه قضائی حل خواهد شد و واگذاری آنها به رویه قضائی. در این خصوص لازم به ذکر است که یکی از دلایل ناقص بودن قوانین این است که قانون‌گذار به سؤالات مطرح‌شده در متن قانون پاسخ درخوری نمی‌دهد و به عوض آن، راهکارهایی برای مسائل مطرح در پارلمان ارائه می‌کند.
- قانون‌گذاری بدون در نظر گرفتن خصوصیت سیستمی نظام حقوقی: حقوق را می‌توان یک نظام اطلاعات دانست. در صورتی که قانون‌گذار در قانون جدید کلمات کلیدی قانون‌گذاری را

13. Casuistic

14. Travaux Préparatoires

در یک یا چند معنی جدید استعمال کند، این قانون می‌تواند در این نظام حقوقی شکاف و در پی آن آشفتگی ایجاد نماید. همچنین ناهماهنگی قانون با نظام حقوقی و ابهام جایگاه قانون در نظام حقوقی نیز می‌تواند مشکلات تفسیری بسیاری را سبب می‌شود و با ایجاد تورم قوانین، نظام حقوقی را نیز مختل نماید.^{۱۰} مسلم این است که اجزای یک نظام حقوقی نباید همدیگر را نفی کنند، چرا که در این صورت خود سیستم دچار مشکل می‌شود و فرومی‌پاشد. بنابراین قانون‌گذار باید نهایت دقت نظر را به عمل آورد تا اجزای یک نظام حقوقی مؤید و نه منکر یکدیگر باشند.

در خصوص نقائص وسیله - هدف نیز باید اذعان داشت که این نقائص زمانی مطرح می‌شوند که افراد با پیشفرض قرار دادن بعضی ارزش‌های اخلاقی، سیاسی یا سایر ارزش‌ها، از قانون‌گذاری انتقاد و آن را وسیله‌ای ناکافی برای نیل بدان ارزش‌ها می‌دانند. ملاحظات وسیله - هدف دو جنبه دارند: ۱. جنبه فنی، بدین معنا که ادعا نمی‌شود که در ارزش‌هایی که قانون به دنبال آن است، کوچک‌ترین نقصی وجود دارد. ۲. در عین حال، ملاحظات وسیله - هدف جنبه ماهوی نیز دارد، بدین معنا که طبق این ملاحظات نیل به هدف، یعنی ارزش را پیشفرض می‌گیرند. این خصوصیت میانی ملاحظات وسیله - هدف موجب می‌شود که بتوان در بحث از تورم قوانین آن را به عنوان طبقه‌بندی جدید عرضه کرد.^{۱۱}

۵. متدهای تفسیر و تورم قوانین

از سوی دیگر مسئله تفسیر مطرح می‌شود، مسئله تفسیر چه از خصوصیات ذهنی بشر سرچشمه

15. رک: ناصر کاتوزیان، «اهمیت ذاتی قانون و فنون قانون‌گذاری»، معمای حاکمیت قانون در ایران، زیر نظر عباس عبدی، تهران، طرح نو، ۱۳۸۱، صص ۳۲-۲۷.

16. See Eng, Svein (2002), Op.cit, pp. 69-78

گرفته باشد و چه ریشه در خصوصیات متن داشته باشد، با تقاضای مفرط تفسیری که پس از تقنین قانون صورت می‌گیرد، مسئله تورم قوانین را تشدید می‌کند و آن را تبدیل به مسئله‌ای جاویدان برای بشر می‌سازد.^{۱۷} از آنجا که هیچ نقطه پایانی برای تفسیر وجود ندارد، بنابراین داروی قطعی نیز برای بیماری تورم قوانین نمی‌توان یافت. از اینجا است که می‌توان ادعا کرد که مسأله تورم قوانین مسئله‌ای میان‌نسلی است و برای راهکارهای مبارزه با آن حتماً باید این خصیصه بسیار مهم آن را در نظر گرفت. با در نظر گرفتن این نکته مهم، از آنجا که یکی از عمده‌ترین راه‌حلهای از میان برداشتن مشکلات میان‌نسلی، تأکید بر آموزش است، برای آموزش حقوقی در زمینه مبارزه با تورم قوانین باید توجه کافی مبذول کرد.

۶. نظام سیاسی و تورم قوانین

از دیگر عللی که می‌توان برای تعدد و تورم قوانین ذکر کرد، تعدد منابع قانون‌گذاری در جامعه سیاسی است که این امر در نظام سیاسی حاکم بر آن جامعه ریشه دارد. در گام نخست باید اشاره کرد که در کشورهای با نظام فدرال، این معضل لایه‌های دوگانه دارد و پیچیده‌تر از کشورهای با نظامهای بسیط می‌گردد. گذشته از معضل فدرالیسم، در جوامع سیاسی که هنوز اندیشه دولت مدرن شکل نگرفته و پروسه تکوین آن در نیمه راه است، تورم قوانین در آنها مشهود است؛ چرا که تعدد منابع قدرت از ویژگی‌های دولتهای پیشامدرن بوده است و این امر در

17. موضوع تفسیر از چنان اهمیتی برخوردار است که دانشمند برجسته جهان اسلام نصر حامد ابوزید، "خالق تمدن و فرهنگ" را "از یک سو، مواجهه انسان با واقعیت و از سوی دیگر گفتگوی او با متن" می‌داند. رک: نصر حامد ابوزید، معنای متن: پژوهشی در علوم قرآن، ترجمه مرتضی کریمی‌نیا، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰، ص ۴۶.

دولت‌های در حال گذار به دلیل ظهور نهادهای مدرن در موازات نهادهای سنتی به معضلی چندلایه تبدیل می‌گردد. باید به این نکته بسیار مهم اشاره کرد که دولت‌های مدرن انحصار اعمال زور را در دست دارند.^{۱۸} در این گونه دولت‌ها منبع زور یکی است و آن دولت است و لاغیر. از طرف دیگر در چنین جوامعی نیز ضرورتاً منبع قانون نیز که تنها راه اعمال زور محسوب می‌شود، واحد است. برای مثال، هوبل در این خصوص اذعان می‌دارد که خصوصیت لاینفک و اساسی برای قانون در تمامی جوامع، اعم از جوامع اولیه یا جوامع متمدن، استفاده مشروع از زور فیزیکی توسط «یک»^{۱۹} ارگان مجاز از سوی جامعه است.^{۲۰} واحد بودن منبع قانون‌گذار، خود یکی از عواملی است که از تورم قوانین جلوگیری می‌کند. این معضل در کشوری مثل ایران که منابع متعدد قانون‌گذاری دارد^{۲۱} به شکل صدچندان خود را می‌نماید. بنابراین برای جلوگیری از تورم قوانین، اصلاح در برخی ساختارهای دولتی ضروری است.

۷- فرهنگ و سنت‌های حقوقی و سیاسی و تورم قوانین

نگرش، فرهنگ و سنت‌های سیاسی مردم در هر جامعه سیاسی خاص نسبت به قانون و جایگاه آن در جامعه و اعتقاد به آن به مثابه حلال تمامی مشکلات، می‌تواند در شکل مثبت و منفی آن تأثیرات بسیاری بر تورم قوانین داشته باشد. جایگاه سنت در میان مردم و اینکه به لحاظ تاریخی جامعه بر اساس سنت شکل گرفته

18. Pierson, Christopher, *The Modern State*, London, Routledge, (1996) pp. 6-9.

19. تأکید از نویسنده است.

20. See; Borgatta, Edgar F. & J.V. Montgomery, Rhonda, "Legal Systems" in *Encyclopedia of Sociology*, Vol. 3, New York, Macmillan Reference USA, (2000) p. 1544.

21. برای نمونه رک: اردشیر امیرارجمند، کاوشی در برخی زوایای سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت، راهبرد، ۱۳۸۱، شماره ۲۶.

است یا حقوق می‌تواند تعیین‌کننده نگرش مردم به حقوق باشد و بسیاری از مؤلفه‌های زندگی اجتماعی مانند فرهنگ‌های حقوقی و سیاسی و حتی دینی می‌توانند جایگزین‌هایی برای تمشیت رفتار انسانی به غیر از حقوق و قانون ارائه نمایند. در این خصوص اشاره مختصر به سه سنت حقوقی غرب و شرق و اسلام و همچنین مقایسه آنها جالب توجه خواهد بود.

به طور کلی می‌توان گفت که در سنت حقوقی غرب شاهدیم که حقوق به عنوان مهم‌ترین و اولین ابزار برای حل و فصل اختلافات ظاهر می‌گردد.^{۲۲} برای مثال ایالات متحده آمریکا به لحاظ تاریخ سیاسی، حتی شکل‌گیری خود را نیز مدیون حقوق و حقوقدانان می‌داند. در چنین جامعه‌ای طبیعی است که شاهد حقوقی‌سازی^{۲۳} و قضائی‌سازی^{۲۴} بیشتر مسائل پیش روی جامعه باشیم. تکویل^{۲۵} در خصوص جامعه آمریکا اذعان می‌دارد که «به ندرت می‌توان مسئله‌ای سیاسی را در ایالات متحده یافت که به زودی تبدیل به مسئله‌ای حقوقی نشود.»^{۲۶} مثال عکس این امر را می‌توان در کشورهایمانند چین و ژاپن ملاحظه کرد. در ژاپن، مردم نسبت به تشبث و توسل به حقوق و قانون برای حل و فصل اختلافشان، حالتی اکراه‌گونه دارند و ترجیح می‌دهند که حتی‌الامکان به دادگاه‌ها و حقوق متوسل نشوند. آنان همواره راهکارهای موازی حل و فصل اختلاف را در کنار راهکارهای حقوقی در نظر دارند. در کشور چین نیز چنین امری را شاهدیم. از مردم چین نیز مانند مردم ژاپن، به مردمانی خودمختار یاد

22. Van Hoecke, Mark & Warrington, Mark (1998), "Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law", in *International and Comparative Law Quarterly*, Vo. 47, p. 503.

23. Juridification

24. Judicialization

25. Alexis de Tocqueville

26. See for instance: Catenacci, Richard D.(1989), "Hyperlexis or Hyperbole: Subdividing the Landscape of Disputes and Defusing the Litigation Explosion", *The Review of Litigation*, Vol. 8:297, p. 323

می‌شود، بدین معنا که اختلافات آنها بیشتر بین خودشان حل و فصل می‌شود تا در دادگاه‌های دادگستری.^{۲۷} در حقیقت تجربه ژاپن نمایانگر این امر است که حقوق هیچ‌گاه تنها مبنای حکومت و حاکمیت مشروع نبوده است.^{۲۸} این خصیصه در نظام حقوقی و سیاسی ژاپن، ریشه در تفکر کنفوسیوسی این جامعه دارد که در قرن ششم میلادی از چین وارد این کشور شده است.^{۲۹} باز متأسفانه یا خوشبختانه (در این خصوص) فرهنگ حقوقی ما حقوق‌محور نیست و همواره مسائلی از قبیل اخلاق، انصاف و دین‌گرانسنگتر از حقوق بوده‌اند و بنا به مسائل اعتقادی در اسلام و به دلیل اعتقاد به منشأ واحد و الهی قانون در اسلام و ناتوانی بشر در تقنین، قانون‌گذاری همواره جایگاهی ثانویه در فرهنگ حقوقی ما داشته است^{۳۰} و در سنت فقهی شیعه به مثابه امری حاشیه‌ای بوده است.^{۳۱} شاهد نمونه این نظر را در فقه اسلامی و میان فقهای شیعه ایران در دوران مشروطه می‌توان یافت؛ آن‌هنگام که روشنفکران در صدد برپایی حاکمیت قانون و ایجاد نظام تفکیک

27. Cheng, F.T, "Law Codification in China", *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3rd Ser., Vol. 6, No. 4, (1924), p. 285

28. Haley, John O. & Taylor, Veronica, "Rule of Law in Japan" in *Asian Discourses of Rule of Law, Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S*, Edited by: Randall Peereboom, London, Routledge. (2004) P. 461-62

29. See; Green, Carl J, "Japan: 'The Rule of Law Without Lawyers' Reconsidered", (2001) Available at: <http://www.asiasociety.org/speeches/green.html>

نگاهی به تعداد قضات و وکلا در ژاپن و مقایسه آن با دیگر کشورهای توسعه‌یافته به‌وضوح نمایانگر این واقعیت است. در این کشور برای هر ۷۳۲۵ شهروند، یک وکیل وجود دارد. در حالی که این تعداد در ایالات متحده یک نفر برای ۲۸۸ شهروند است. در این کشور یک قاضی برای ۴۳۰۰۰ نفر وجود دارد، در حالی که این تعداد در فرانسه یک قاضی برای ۱۲۰۰۰ نفر است. رک:

Nishihara, Hiroshi, "The Significance of Constitutional Values" *Constitution and Law IV: Developments in the Contemporary Constitutional State*, (2001) Available at: http://www.kas.de/proj/home/pub/32/2/year-2001/dokument_id-4904/index.html, p.12

30. See; Van Hoecke, Mark & Warrington, Mark, Op.cit, p. 507

31. البته نباید از نظر دور داشت که همواره در دین اسلام، قانون و فقهت بر الهیات چیرگی داشته است. بنگ:

Tamadonfar, Mehran (?), "Islam, Law, and Political Control in Contemporary Iran" in *Journal for the Scientific Study of Religion*, p.208

قوا در ایران برآمدند، این امر با مخالفت عده‌ای از فقهای شیعه آن عصر مواجه شد که قانون اساسی را «دستور ملعون» نامیدند و ایجاد قوایی به نام قوه مقننه را «بدعت و ضلالت محض» دانستند؛ چرا که در دیدگاه آنان «در اسلام برای احادی جایز نیست تقنین و جعل حکم، هر که باشد. و اسلام ناتمامی ندارد که کسی او را تمام نماید.»^{۳۲} از سوی دیگر سنت فقهی در اسلام با محدودیت‌هایی که طی تاریخ خود بر پای تفسیر زده است^{۳۳} که -از آن جمله بستن باب اجتهاد بوده است- به هیچ عنوان استعدادی برای تورم قوانین در خود ندارد. ولی با وجود این، متأسفانه در حال حاضر نظام حقوقی ایران دچار تورم قوانین است که البته دلیل عمده آن را باید در فرهنگ حقوقی متأثر از نظام سیویللو و حکومت‌داری جستجو کرد که میراث‌دار نظام تیولداری است و رسوب خود را در دو یا چندگانگی قطب‌ها یا منابع قدرت و حاکمیت در ایران گذارده است.^{۳۴}

۸- کمال‌گرایی^{۳۵} و حداکثرگرایی حقوقی و تورم قوانین

از دیگر عللی که می‌توان در تورم قوانین بدان اشاره نمود، تفکر داشتن یک نظام حقوقی کامل است که موجبات تورم قوانین را فراهم می‌کند. این امر اغلب با روی کار آمدن دولت‌هایی آرمان‌گرا صرف نظر از ایدئولوژی-

32. شیخ فضل‌اله نوری، "رسالة حرمت مشروطه، یا پاسخ به سؤال از علت موافقت اولیه با مشروطیت و مخالفت ثانویه با آن"، *رسائل مشروطیت: هجده رساله و لایحه درباره مشروطیت*، زیر نظر غلامحسین زرگری‌نژاد، تهران، انتشارات کویر، ۱۳۷۷، صص ۱۶۷-۱۵۱.

33. Schacht, Joseph, *An Introduction to Islamic Law*, Oxford, The Clarendon Press, 1964, pp. 69-75 & p. 202

34. البته به هیچ عنوان نمی‌توان نقش مذهب را در این خصوص منکر شد.

35. از این پدیده تحت عنوان Perfectionism یاد می‌شود، در ادبیات کسانی مانند هایک نیز پدیده-های مشابه و کم‌رنگ‌تری از این نوع از تفکر دیده می‌شود که وی از آن به Constructivist Rationalism یا Rationalist Constructivism یاد می‌کند.

های مختلف تشدید می‌شود؛ چرا که، دولت‌هایی به غلط کلید حل تمامی مسائل و مشکلات را در قانون و مصوبه می‌دانند. هایدک از جمله افرادی است که به شدت از این رویکرد در زندگی بشری انتقاد کرده است، وی کمال‌گرایی را ویران‌کننده دستاوردها و شایستگی‌های به دست آمده در جوامع بشری می‌داند. کمال‌گرایی در حقوق نیز چه بسا موجبات تخریب یا پیچیدگی مفرط نظام حقوقی را فراهم آورد.^{۳۶} همچنان که ملاحظه می‌شود، برگزیدن نظریه خاصی در فلسفه سیاسی می‌تواند تأثیری مستقیم در تورم قوانین داشته باشد. نظریه لیبرالیسم در این خصوص قابل ذکر است؛ برای مثال داشتن دیدگاه لاکه و روسوئی می‌تواند در میزان فعالیت دولت در جامعه سیاسی تأثیرات متفاوتی را برجای گذارد^{۳۷}، از آنجا که دولت نمی‌تواند در نظام سیاسی مدرن جز از طریق قانون فعالیت کند، به هر میزان که نسبت به فعال‌بودن دولت در جامعه خوشبین باشیم، حجم قوانین نیز به بالا خواهد رفت.

از جمله زیان‌هایی که از پدیده تورم قوانین ناشی می‌شود این است که پیش‌بینی‌پذیری را در زندگی جمعی یا حوزه عمومی مخدوش می‌سازد؛ امری که یکی از حقوق بنیادین شهروندان بوده است و حتی یکی از اساسی‌ترین بنیان‌های ایجاد دولت محسوب می‌شود.^{۳۸} این پدیده همچنین با مبهم‌ساختن نظام حقوقی، تابعان آن را اعم از دولت و شهروندان دچار سردرگمی می‌سازد. این امر موجب از دست رفتن یکی از گرانبهاترین

36. وی اذعان می‌دارد که ما باید این خیال باطل را که می‌توانیم «آینده بشریت» را خلق کنیم به دور اندازیم. این نتیجه نهایی است که من از زندگی خود که آن را وقف مطالعه این‌گونه مسائل نموده‌ام، گرفته‌ام. رک:

The Political Order of a Free People, page 152.

همچنین رک: فریدریش فون هایدک، "اقسام خردگرایی"، در *سنگر آزادی*، ترجمه و مقدمه عزت‌الله فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲، صص ۸۴-۱۶۳.

37. جین همپتون *فلسفه سیاسی*، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران، طرح نو، ۱۳۸۵، صص ۹۹-۲۹۷.

38. همان، صص ۹۷-۸۸.

گنجینه‌های هر نظام حقوقی یعنی اعتماد مردم به قانون و به تبع آن اطاعت ارادی آنها از قانون خواهد شد.^{۳۹} از سوی دیگر، گفته می‌شود که عدالتی که اجرائی آن به تأخیر افتد، عدالت نیست. یکی از زمینه‌های بسیار جدی که می‌تواند عدالت را به تأخیر اندازد، پرقانونی و سردرگمی قضات در اجرائی عدالت است.^{۴۰} این امر نیز می‌تواند هم در حوزه قضا و هم در حوزه اداره، موجبات خودسری و تبعیض در اجرائی قوانین را فراهم سازد. گذشته از زیان‌های اقتصادی که تورم قوانین در بر دارد، مضار این امر به اندازه‌ای است که می‌تواند کل فلسفه وجودی نظام حقوقی را به چالش بکشد.^{۴۱}

راهکارهای مبارزه با تورم قوانین تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

از جمله راهکارهایی که می‌توان از آنها در مبارزه با تورم قوانین سود جست دو مفهوم تنقیح و تدوین قوانین و مقررات است که گاهی به صورت مترادف استعمال می‌شوند. ولی باید اشاره نمود که این دو مفهوم به یک معنا نیستند، بنابراین پسندیده است در این مختصر به تفاوت تنقیح و تدوین نیز اشاره شود. به نظر می‌رسد که رابطه این دو پدیده رابطه عموم و خصوص منوجه باشد، بدین معنا که نه

39. Manning, Bayless (1977), Op.cit, p. 782

40. در یوتویپی تامس مور می‌خوانیم که "قانون‌هایشان اندک است، و نهادهایشان چنان است که جز به اندکی نیاز ندارند و ملت‌های دیگر را از این جهت سخت سرزنش می‌کنند که نمی‌توانند بدون قوانین پیچیده و تفسیرهای بی‌شمار از آن قوانین زندگی کنند. به نظر ایشان بستن دست و پای مردم در قید قوانینی که پرشمارتر از آن‌اند که بتوان خواند و مبهم‌تر از آن که بتوان همان زمان فهمید، کاری سخت بیدادگرانه است. ... اما در یوتوپیا همه در قانون واردند، زیرا قوانین، چنانکه گفتیم، اندک شمارند و ساده‌ترین تفسیر از آنها منصفانه‌ترین آنهاست." رک: تامس، مور، *آرمانشهر (یوتوپیا)*، ترجمه داریوش آشوری، نادر افشار نادری، تهران، خوارزمی، ۱۳۷۳، صص ۱۰-۱۰۹.

41. برای دیدن نمونه هائی جالب توجه از زیان‌های تورم قوانین، رک:

Manning, Bayless, "Hyperlexis and the Law of Conservation of Ambiguity: Thoughts on Section 385", *Tax Lawyer*, 1983, Vol. 36, No. 1, pp. 12-13

هر تنقیحی تدوین است و نه هر تدوینی تنقیح، اما در عوض می‌توان ادعا کرد که تنقیح می‌تواند قالب تدوین به خود گیرد و یا تدوین مقررات به منظور تنقیح انجام پذیرد. تنقیح به معنی پیراستن قوانین موضوعه است، حال آنکه تدوین به معنی ایجاد قوانین موضوعه از طرق گوناگون مانند جمع‌آوری عرف و عادت و یا رویه قضایی و سایر منابعی است که می‌توانند حقوق را تغذیه کنند. جایگاه تنقیح قوانین مرحله پس از وضع قوانین است، حال آنکه تدوین خود گونه‌ای از قانون‌گذاری است. با این حال، ممکن است هدف این هر دو پدیده یکی باشد: قطعیت دادن به قوانین موضوعه، استوار و پابرجا ساختن نظام حقوقی، و تحکیم پایه‌های دولت مدرن.

پیشینه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات:

به لحاظ تاریخی کد همورابی، که خود ریشه در کدهای سومری داشته است، کدهای ژوستینین و کدهای قانون دوره چنگیزخان^{۴۲} جزو اولین‌های تدوین قوانین به شکل جامع به شمار می‌روند. ولی تدوین قوانین به معنی مدرن آن پدیده‌ای تاریخی اجتماعی است که در نظام‌ها یا سنت‌های سیویل‌لا، طی قرن نوزدهم گسترش یافت^{۴۳}. می‌توان جرمی بنتام را اولین فیلسوف حقوقی دانست که

42. سید حسن، امین (۱۳۸۲)، *تاریخ حقوق ایران*، تهران، دائره‌المعارف ایران‌شناسی، صص ۳۰۴-۳۰۰. علاوه بر مجموعه قوانین و مقررات چنگیزخان که از آن به یاسا یا یاساق یاد می‌شد، وی عادت داشت که در مناسبات گوناگون، اظهارنظر کند که این اظهارات وی نیز ثبت و در مجموعه‌هایی نگهداری می‌شد که بیلک (Bilik) نام داشتند. مجموعه قوانین وی شامل موارد ذیل بود: قوانین راجع به حقوق بین‌الملل، قوانین راجع به حقوق عمومی که خود دربرگیرنده این موارد بود: ۱. مقام عالی (خان)، ۲. ملت، ۳. قانون بردگی، ۴. امتیازات مصونیت، ۵. قوانین نظامی، ۶. قانون شکار، ۷. مقررات اداره و اداری، ۸. مالیات، ۹- قانون جزا، ۱۰. قانون مدنی، ۱۱. قانون تجارت، ۱۲. قضا، ۱۳. تدوین و اجرای قوانین. برای جزئیات بیشتر رک:

George Vernadsky, "The Scope and Contents of Chingis Khan's Yasa", *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 1938, Vol. 3, No. 3/4, p. 344.
43. See: Murillo, Maria Luisa (2001), "The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification", *Journal of Transnational Law & Policy*, 2001, Vol. 11, No. 1, p.3

در دوران مدرن طرفدار تدوین قوانین در نظام‌های کامن‌لا بود. وی پیشنهاد تدوین قوانین را به مادیسون رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده داده بود و بدین سبب یکی از پیشگامان تدوین قوانین در نظام‌های کامن‌لا به شمار می‌رود.^{۴۴} تقریباً همزمان با تلاش‌های نافرجام بنتام در دوران مدرن، اولین تلاش برای تدوین قوانین جامع در ایالت پروس روی داد که قانون جامع زمین^{۴۵} در اروپا اولین حاصل آن بود که این امر نیز نافرجام ماند، تا اینکه در سال ۱۸۰۴ قانون مدنی جامع فرانسه تدوین شد که اولین نمونه تدوین موفق قوانین محسوب می‌شود.^{۴۶}

از همان ابتدای ظهور تدوین قوانین جامع به معنی مدرن آن در اروپا، دو رویکرد عمده در تدوین این نوع قوانین وجود داشته است. یکی شیوه قوانین جامع که تحت تأثیر کد ناپلئون که اولین نمونه موفق قوانین جامع نیز محسوب می‌شود، تلاش دارد که با عبارتهای کلی و ساده و اصول کلی حقوقی مبنایی برای تنظیم و نظارت حقوقی روابط اجتماعی فراهم آورد. در سوی دیگر این مجموعه رویکردها نیز کد فردریک کبیر پروس بود که تلاش داشت تا برای هر موقعیت و احتمال و رابطه‌ای مقررات تفصیلی وضع کند. برای مثال این کد شامل موادی بود درباره تعیین جنسیت افراد دوجنسی یا خنثی، یا مقرراتی برای چگونگی تغذیه با شیر مادر. هر دو رویکرد کدنویسی در خصوص اولویت کد و وظیفه قاضی در تفسیر مشکلات خاص خود را ایجاد می‌کرد.^{۴۷}

در ایران نیز در دوران گذر به مدرنیته یکی از اسنادی که در آن به تدوین قوانین

44. Burdick, Francis M., "A Revival of Codification", in *Columbia Law Review*, 1910, Vol. 10, No. 2, p. 118-19

45. General Land Law

46. Herman, Shael, "The Fate and the Future of Codification in America", *The American Journal of Legal History*, 1996, Vol. 40, No. 4, p. 409

47. Stychin, Carl F, *Legal Method: Text and Materials*, London, Sweet & Maxwell, 1999, p. 375

توجه شده است، سندی است که از آن به «قانون اساسی عصر ناصرالدین شاه» تعبیر می‌شود. قانون دوم این قانون اساسی راجع به شرایط شکلی و ماهوی وضع قانون است: این قانون (یا در اصطلاح کنونی آن، این ماده) اذعان می‌دارد:

«فقره اول، وضع قانون و اعتبار قانون موقوف به هفت شرط است:

شرط اول، قانون باید بیان اراده شاهنشاهی و متضمن صلاح عامه خلق باشد. شرط دوم، قانون باید در مجلس تنزیمات به اتفاق کل اجزای مجلس نوشته شده باشد. شرط سوم، قانون باید به مهر سلطنت مهور و به امضای شاهنشاه رسیده باشد. شرط چهارم، قانون باید به زبان فارسی و به عبارت واضح نوشته شده باشد. شرط پنجم، قانون باید در دفتر قانون نوشته شده باشد. شرط ششم، قانون باید اسم و عدد معین داشته باشد. شرط هفتم، قانون باید در روزنامه دولتی اعلام شده باشد.

فقره دوم، هر حکمی که خارج از این هفت شرط باشد، قانون نیست.»^{۴۸}

در عصر ناصری دو تلاش عمده برای تدوین قوانین صورت گرفت، یکی در سال ۱۲۷۹ قمری (۱۸۶۲ میلادی) مجموعه قوانینی از مقررات عرفی با عنوان «کتابچه دستورالعمل دیوانخانه عدلیه» تدوین شد و دیگر بار «شورای دولتی» کد ناپلئون و قوانین دولت عثمانی را ترجمه کرد که هیچ کدام از این اقدامات به نتیجه نرسید. مورخان تاریخ حقوق ایران، چنین امری را در تاریخ حقوق ایران بعد از صدور یاسای چنگیز و غازان و تزوکات تیمور بی‌سابقه می‌دانند.

دانند.^{۴۹}

پس از بحث گذرا و بسیار مختصر درباره تلاش‌های صورت‌گرفته در خصوص تدوین قوانین، در این مجال برای شناسایی و تحلیل راهکارهای از بین بردن پدیده تورم قوانین که پدیده‌ای در قرن بیستم است، تلاش خواهیم کرد.

یادداشت مقدماتی در خصوص مبارزه با تورم قوانین

از آنجا که مسئله تورم قوانین در مسائل متعدد و مختلفی ریشه دارد، راهکارهای متفاوتی را می‌طلبد. در راهکارهای بیان شده نقش هر یک از قوای سه‌گانه کشوری و نه یک قوه بخصوص باید مجزا و مشخص شود. چرا که مبارزه با پدیده‌ای که عوامل مختلف در ایجاد آن نقش داشته‌اند، جز با از بین بردن یا کم‌رنگ کردن این عوامل ممکن نخواهد بود.

در استراتژی‌هایی که برای مبارزه با تورم قوانین در نظر گرفته می‌شود باید به این نکته بسیار مهم نیز توجه داشت که در صورت اتخاذ رویکردی کل‌گرا، مسئله تنقیح قوانین و مقررات صرفاً موضوعی پسینی نسبت به تصویب قوانین و مقررات نیست. با دقت در صلاحیت قانون‌گذار یا قانون‌گذاران و توجه به روند و محتوای قانون‌گذاری می‌توان از تورم قوانین جلوگیری کرد. برای نمونه، حتی رویکرد اتخاذ شده نظری در خصوص حاکمیت قانون، می‌تواند در جلوگیری از تورم قوانین ثمربخش باشد. همچنان که عنوان شد، تورم قوانین یکی از امراضی است که خود را در بطن نظریه حاکمیت قانون جای می‌دهد. تکوین نظریه مدرن حاکمیت قانون که طی قرون متمادی ریشه در عوامل ذهنی و عینی متعدد داشته است، طی قرون اخیر ابزاری شده است در خدمت فردگرایی که هسته اصلی لیبرالیسم است. در اینجا است که در جامعه سیاسی از سوی بین‌نظریه عام بودن قانون،

49. سید حسن امین، همان، صص ۲۵-۲۴.

که ریشه در برابری دارد و نظریه راهنمای عمل بودن قانون و پیش‌بینی‌پذیر ساختن زندگی افراد، که ریشه در اعتقاد به آزادی انسان دارد، تعارضی عمیق مشاهده می‌شود. بنابراین پدیده تنقیح و تورم قوانین و اعتقاد به قوانین جزئی یا کلی را نیز می‌توان به دعوی قدیمی آزادی و برابری فروکاست. پس می‌توان گفت که اتخاذ موضع در این خصوص یا داشتن رویکردی خاص در خصوص آزادی و برابری به راحتی می‌تواند موجبات تورم قانونی را فراهم سازد. البته پاسخی در خور به طرفداران آزادی و حق بر تعیین سرنوشت، که یکی از پایه‌های عمده دموکراسی‌های نوین است، می‌توان داد و آن اینکه خاص‌شدن مفرط قوانین خود موجب تورم قوانین می‌شود و تورم قوانین نیز عاملی است در جهت پیچیده‌تر شدن قوانین و سردرگمی شهروندان که خود با توجه به مطالب پیش‌گفته، نقض غرض طرفداران آزادی است. بنابراین در هر حال در نظریه‌پردازی و رویکرد نظری به حاکمیت قانون و همچنین به آزادی و برابری، به عنوان دو مؤلفه توجیهی حاکمیت قانون، باید تعادل داشته باشیم تا بتوانیم درباره تورم قوانین و متعاقب آن قوانین حجیم و در عین حال درباره قوانین خاص، که همه نکات ریز زندگی در جامعه سیاسی را پیش‌بینی‌پذیر ساخته است، و نیز درباره قوانین کلی تعادل برقرار سازیم. البته همچنان که گفته شد، داشتن قوه قضائیه مستقل، دارای بینش والای حقوقی و قابل اعتماد مردم، یکی از عواملی است که می‌تواند تأثیر زیادی در حل این مشکل داشته باشد.

قانون‌گذار و تنقیح قوانین و مقررات

نخستین نکته‌ای که در خصوص قوه مقننه و نقش آن در تنقیح قوانین و مقررات به نظر می‌رسد این است که در کشورهایی که پارلمان‌های دوگانه یعنی مجالس اعلی و سفلی دارند، در

مرحله تقنین به دلیل وجود دو منبع که هر قانون باید به تصویب هر دو برسد، تولیدات قانونی این دو منبع منقح‌تر و با کیفیت بالاتری نسبت به کشورهای تک‌مجلسی عرضه می‌شوند که این امر یکی از عوامل بسیار تأثیرگذار در خصوص تورم قوانین به حساب می‌آید. در این خصوص باید گفت که در پارلمان‌هایی که تک‌مجلسی هستند، باید مبادرت به تنظیم قواعدی برای عطف توجه و دقت نظر در تدوین قوانین فراهم آورند و حتی‌الامکان آماده‌سازی قوانین بر عهده قوه مجریه باشد تا این قوه بتواند با دقت نظر بیشتری قوانین را برای تصویب در مجلس تدوین کند.^{۵۰}

شیوه ساده‌نویسی قانونی یکی از راهکارهایی است که می‌تواند از تورم قوانین جلوگیری کند. نباید پنداشت که جزئی‌کردن و ریزساختن قوانین به این دلیل که جلوی تفسیر تقنینی را خواهد گرفت، یکی از راه‌حل‌های مبارزه با تورم تقنینی است؛ بلکه درست برعکس این کار نیز می‌تواند به دلیل میزان فزاینده تفسیر همان جزئیات، به یکی از عوامل تورم‌زا تبدیل شود.^{۵۱} از سوی دیگر می‌توان محدودیتهایی بر امر قانون‌گذاری اعمال کرد که می‌تواند سازوکارهای مختلفی داشته باشد. برای مثال می‌توان اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی را نمونه‌ای از منطقی‌ساختن تصویب قوانین و همچنین محدودیت بر سر راه تصویب افراطی آنها دانست.^{۵۲}

50. رک: میرزا محمد علی خان، ذکاء الملک، "حقوق اساسی (یعنی) آداب مشروعیت دول"، در پهلوان، چنگیز (۱۳۸۲)، ریشه‌های تجدد، تهران، قطره، صص ۲۹-۱۲۸.

51. Henderson, Gordon D (1990). "Controlling Hyperlexis—The Most Important Law and ...", in *Tax Lawyer*, Vol. 43, No. 1, P. 186

52. اصل هفتاد و چهار: "لوائح قانون پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است." و اصل هفتاد و پنج: "طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی

یکی دیگر از راههایی که می‌توان با توسل بدان، از تورم قوانین جلوگیری کرد این است که قانون/مقررات‌گذار را ملزم کرد به این‌که تحقیقی بر روی هزینه‌هایی که قانون‌گذاری می‌تواند به بار آورد به انجام رساند و در گزارش توجیهی منضم به طرح یا لایحه، به مرجع نهایی تصویب، تسلیم نماید. از آنجا که اجرای قانون نیاز به زیرساخت‌های نهادین بسیار پرهزینه‌ای دارد، می‌توان با این روش از تصویب قوانین آرمانی و دور از واقعیت‌های اجتماعی و اقتصادی جامعه جلوگیری کرد.

قوه قضائیه و تنقیح قوانین و مقررات

همان‌گونه که پیشتر نیز اشاره شد، از آنجا که تورم قوانین اغلب در تفسیر قوانین ریشه دارد، نقش قوه قضائیه در تورم قوانین به وضوح نمایان می‌گردد. برای مثال یکی از عواملی که می‌تواند موجبات تورم قانونی را به وجود آورد، اتخاذ موضع تفسیری قصدگرا در قوه قضائیه است که درخواست تفسیر قانون از قانون‌گذار و کشف اراده وی در قالب قانون جدید یا تفسیر قانونی یا در بعضی موارد اصلاحات قانونی را موجب می‌شود که دخالت دوباره قانون‌گذار در امر تقنین را در پی داشته، بدین سبب از منابع عمده تورم قوانین محسوب می‌گردد.

قانون‌گذار تنها واضع قانون است و قضاوت بر اساس آن قانون را باید بر عهده قوه قضائیه و در نهایت شهروندان محول کرد. این امر به متمایز کردن نقش رویه قضائی در تنقیح قوانین و مقررات می‌انجامد، قوه مجریه و مقننه نباید بنا به هر درخواستی، برای خود در صدور قانون یا مقررات ایضاحی صلاحیت قائل باشند و قانون‌گذار را نباید همه حلال

قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد."

مشکلات دانست. در دموکراسی‌های کنونی ناچاریم گاهی بر عمومیت قانون ارج نهاده، اختصاصی کردن آن را به نفع عمومیت معامله کنیم.

نقش قوه قضائیه در زدودن پرقانونی می‌تواند به اشکال مختلف دیگری نیز مطرح شود. در ایران نیز به‌مانند بسیاری از کشورهای دیگر قوه قضائیه را باید به گونه‌ای در روند تصویب قانون شرکت داد. برای مثال شورای دولتی در کشور ترکیه می‌تواند در خصوص پیش‌نویس قانون یا مقررات شورای وزیران که نخست وزیر یا شورای وزیران تقدیم می‌کند، نظر خود را ارائه دهد.^{۴۳} از دیگر راهکارهای بسیار کارآمدی که می‌توان در خصوص تورم‌زدائی از قانون و نقش قوه قضائیه ابراز کرد، ایجاد اعتماد و اعتقاد به قضات، همراه با نقد پیاپی و بی‌وقفه آنهاست. امری که در نظام‌های حقوقی کامن‌لا بیشتر آن را می‌بینیم. اعتماد و اعتقاد به قاضی موجبات تقویت رویه قضائی می‌شود و بدین طریق بسیاری از پیچیدگی‌های تقنینی در قوه قضائیه حل و فصل می‌گردد بدون اینکه نیازی به تصویب قانون یا مقررات ایضاحی باشد؛ از طرف دیگر نیز این امر موجبات ارتقای آزادی فردی را نیز فراهم خواهد ساخت.^{۴۴}

قوه مجریه و تنقیح قوانین و مقررات

نقش قوه مجریه در خصوص تنقیح قوانین و مقررات هنگامی مشخص می‌شود که مقررات‌گذاری را به عنوان یکی از منابع تورم قوانین بررسی کنیم. به دلیل اینکه مقررات‌گذاری مفرط نیز جزئی از تورم قوانین محسوب می‌شود، قوه مجریه نیز در این زمینه باید با احتیاط

53. Council of State Act, Date of Enactment: 06.01.1982, Date of Promulgation in the Official Gazette: 20.01.1982, No: 17580. Also Available at: <http://www.danistay.gov.tr/eng/index.html>, Section 23

54. See: Hayek, Friedrich A. (1973), *Law, Legislation and Liberty*, Chic.ago, IL, The University of Chicago Press. P. 94

عمل کند. محدودسازی قوه مجریه در مقررات-گذاری یکی از راهکارهایی است که در این زمینه پیشنهاد می‌شود، هر چند که در بسیاری از زمینه‌هایی که این قوه در آنها مقررات-گذاری می‌کند ضرورت این امر توجیه می‌شود، چه با راهکارهای قانون اساسی و چه با راهکارهای قوانین این محدودیت را باید بر قوه مجریه تحمیل کرد. البته که مطالعه راهکارهای محدودسازی قوه مجریه در این خصوص، مجال و پژوهشی جداگانه می‌طلبد.

همان‌طور که پیش‌تر نیز گفته شد، از دیگر راهکارهای از بین بردن تورم تقنینی توجه لازم به آموزش حقوق است. روش‌های آموزش حقوق و تصویری که از حقوق در اثنای آموزش حقوقی در ذهن دانش‌آموزان و دانشجویان ساخته می‌شود، ارتباط وثیقی با پدیده تورم قوانین دارد. در آموزش حقوق باید نسبت به حقوق رویکردی حداقلی داشته باشیم و در نظر داشته باشیم که حقوق دواء کل داء نیست. آقای مانینگ در مقاله بسیار وزین خود در خصوص تورم قوانین، به پنج اصل بنیادین در آموزش حقوقی اشاره می‌کند که به نظر می‌رسد که هیچ یک از این اصول در اغلب کلاس‌های حقوق مراعات نمی‌شوند. این پنج اصل به ترتیب به قرار زیر هستند:

(۱) آموزش این نکته که صرف اعلان قانون بسیار کم هزینه است، اما در مقابل اجرای آن بسیار پرهزینه است. چرا که همواره شکاف بین دنیا یا زیرساخت‌های حقیقی و دنیای حقوقی بسیار فراخ‌تر از آن چیزی است که قانون‌نویسان می‌پندارند.

(۲) هزینه‌های فرعی و ثانوی هر قانون اغلب از هزینه‌های مستقیم آن بیشتر است.

(۳) توانایی یا قابلیت قانون در تغییر رفتار افراد محدود است.

(۴) هر چند ممکن است قانونی کاملاً بتواند به اهداف اولیه خود دست یابد، تأثیرات جانبی

آن شاید به اندازه‌ای باشد که نتوان به راحتی تصویب آن قانون را تضمین کرد یا از تصویب آن دفاع نمود.

۵) بسیاری از مسائل را به هیچ عنوان با راه‌حل‌های حقوقی نمی‌توان پاسخ داد.^{۵۵}

جمع‌بندی

با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان به راحتی نتیجه گرفت که تنقیح قوانین و مقررات کشور مسئله‌ای است چندبعدی و چندلایه که نمی‌توان آن را تنها با تنقیح متعاقب تقنین حل کرد؛ بلکه انجام گرفتن چنین طرحی مستلزم اقداماتی پیش، پس و حین تقنین است. هر چند قوای سه‌گانه با تورم قوانین مشکلاتی پیدا می‌کنند، آنها خود بخشی از عوامل مسئله نیز هستند. بدنه حجیم و بروکراسی سنگین دولتی یکی از عوامل تورم‌زا در قوانین است. معضل تورم قوانین به مفهوم مدرن کلمه، با قدمت نسبتاً کمی که دارد، مسئله‌ای میان‌نسلی شده است که برای مبارزه با آن نقش آموزش و پرورش در ایجاد فرهنگ نگرش صحیح به حقوق و قوانین را نباید نادیده انگاشت، بالاخص در این زمینه نقش آموزش حقوقی را نادیده انگاشتن به منزله رشته‌کردن تمامی پنبه‌هاست.

داشتن رویکردی چندبعدی به این پدیده، ما را در بازشناسی معضل تورم قوانین به مثابه معضلی بین‌قوه‌ای یاری می‌رساند و از آنجا که مشکلات بین‌قوه‌ای راهکاری بین‌قوه‌ای می‌طلبد، ساختار، شیوه و متصدیان حل و ناظران آن نیز ناگزیر باید بین‌قوه‌ای باشند. از آنجا که دو نهاد و قوه‌ای که به شکل بسیار جدی با قوانین موضوعه کشوری سروکار دارند، قوه قضائیه و مجریه هستند و هر قانونی که به قوانین کشوری افزوده می‌شود، بار مالی و

55. See; Manning, Bayless (1977), Op.cit, pp. 774-76

مسئولیت اجرای آن با این دو قوه است، به جرئت می‌توان ادعا کرد که لاجرم اگر آگاهی این دو قوه از مسائل و مشکلات قوانین موضوعه، از آگاهی واضعانی که وظایف آنها محدود به وضع قانون و نظارت بسیار خفیف بر اجرای آنهاست، بیشتر نباشد کمتر نیست. بنابراین این سه قوه در تعاملی نزدیک با یکدیگر نهاد تنقیح و تدوین قوانین و مقررات را با در نظر گرفتن سازمان‌های موازی متصدی این امر برای نظام حقوقی ایران ایجاد کنند تا خود این قانون و تشکیلاتی هم که به موجب آن ایجاد خواهد شد به مصداقی از هزاران مصداق تورم بروکراتیک دولتی، دوباره‌کاری و تورم قانونی تبدیل نگردد.