



مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

سخنرانی

استاد دکتر سید حسین صفایی

استاد ممتاز دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲- گردآوری قوانین و مقررات و تهیه مجموعه‌های قانونی جامع که هدف آنها بیان منظم قواعد راجع به رشته خاصی از حقوق است. امروز تدوین، بیشتر به این معنی به کار می‌رود و نمونه بارز تدوین به این معنا که از قرن نوزدهم در اروپا شروع شده، کدهای معروف پنج‌گانه ناپلئونی است که در اروپا رواج پیدا کرده است. ما هم از همین شیوه استفاده کردیم. در زمان ناپلئون با قدرتی که ناپلئون داشته توجهی که به مسئله تدوین داشته و با پنج قانون جامع یا به تعبیری «کد»، به تصویب می‌رسد که ما هم نمونه‌اش را داریم، قانون مدنی، قانون تجارت، قانون آیین دادرسی مدنی، قانون جزا و قانون آیین دادرسی کیفری. این الگو، عرض کردم در اروپا در اروپای بزرگ یا اروپای قاره‌ای رواج پیدا می‌کند و بعضی‌ها حتی در آمریکای لاتین، بعضی از کشورها به میل خودشان، این روش را می‌پذیرند و در بعضی از کشورها هم با نفوذ ناپلئون و لشکرکشی ناپلئون این نوع تدوین پذیرفته می‌شود. در کشور ما بعد از انقلاب مشروطیت اولین قانون مهم، قانون مدنی بود که جلد اولش در سال ۱۳۰۷ به تصویب رسید و جلد‌های دوم و سوم در سال ۱۳۱۳ و ۱۳۱۴ تصویب شد. البته در تدوین به معنای دوم که من خدمتان عرض کردم باز ما گونه‌های مختلف می‌بینیم؛ گاهی در محتوی و ماهیت دگرگونی ایجاد می‌شود یعنی قوانین و مقررات به نحوی جمع‌آوری می‌شود که با مقررات سابق، هم از لحاظ شکل، هم از لحاظ ماهیت تفاوت دارد گرچه رابطه حقوق با گذشته قطع نمی‌شود مثلاً علمای حقوق فرانسه می‌گویند کدهای ناپلئونی، رابطه حقوق فرانسه را با گذشته قطع نکرده منتهی مقررات

بنده فکر می‌کنم بد نیست که ابتدا تعریفی از «تنقیح» ارائه کنیم. «تنقیح» در لغت به معنی پاکیزه کردن، خالص کردن، اصلاح کردن کلام از عیب و نقص است. بنده با استنباط و برداشتی که خودم دارم و مطالعه‌ای که خود دارم، تعریفی از تنقیح ارائه می‌کنم به ترتیب زیر: «تنقیح» عبارت است از «گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث خاصی از حقوق، با نظم منطقی و فهرستهای لازم و با تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ، در یک مجموعه».

بنابراین تنقیح، همیشه با تدوین همراه است. برای اینکه قوانین را تنقیح بکنیم باید متوسل به تدوین بشویم. به این جهت بنده بیشتر بحثم مربوط به تدوین است. تدوین مجموعه قوانین انواع و اقسامی داشته است. و به شیوه‌های مختلف انجام می‌شده است. مخصوصاً دو معنی در تدوین بسیار مهم است:

۱- گردآوری کلیه مقررات لازم‌الاجرای کشور در یک یا چند مجموعه، بدون تفکیک، بین رشته‌های مختلف.

این تدوین در قدیم بوده، کدهای «ژوستینیان» مدون بوده و از این طریقه استفاده کرده است، «ژوستینیان» امپراتور روم در قرن ششم میلادی، قوانین را تدوین کرده است. در این تدوین، رشته‌ها تفکیک نشده و پراکندگی در قوانین دیده می‌شود و نظم منطقی کافی وجود ندارد. الآن هم در بعضی از کشورهای اسکاندیناوی، تدوین به همین معنی وجود دارد.



جدیدی آورده، تحولی ایجاد کرده، نوآوری‌هایی در این نوع تدوین هست که در قوانین مهم ما همان قوانین پنج‌گانه‌ای که من خدمتتان عرض کردم باز همین وضعیت دیده می‌شود. نوع دیگر این است که قوانین و مقررات موجود با تغییراتی در شکل و اندک اصلاحاتی در ماهیت به صورت قانون جامع در یک مجموعه آورده می‌شود یعنی قوانین موجود را سعی می‌کنند که جمع‌آوری بکنند به یک شکل جدید با شماره‌گذاری جدید و قوانین منسوخ را حتی منسوخ ضمنی را کنار می‌گذارند، قوانین متروک را کنار می‌گذارند قوانین متعارض را روشن می‌کنند، تعارض را از بین می‌برند، خلاصه در شکل، تغییرات قابل توجهی داده می‌شود ولی در ماهیت، تغییرات قابل توجهی انجام نمی‌شود و این تنقیح یا این نوع تدوین و تنقیح امروز در فرانسه معمول است و کدهای جدید فرانسه، قوانین جدید فرانسه از این روش استفاده کرده‌اند. بعد از جنگ جهانی دوم، فرانسوی‌ها پی‌بردند به اینکه قوانین‌شان بسیار پراکنده است، مشتت است، ناسخ و منسوخ دارد، قوانین متروک وجود دارد و کدهای سنتی، قوانین سنتی هم کافی نیست و حجم قوانین در رشته‌های مختلف در فرانسه هم زیاد است. از ۱۹۴۸ اینها به این نوع تدوین روی آوردند که اصطلاحاً به آن کدیفیکاسیون (Codification) یعنی «تدوین حقوق موجود» می‌گویند. بدین صورت که همین قوانین را به شکل منظمی ترتیب می‌دهند و نظم منطقی به آن می‌دهند، شماره‌گذاری جدید به آن می‌دهند، قوانین متروک و منسوخ را کنار می‌گذارند و این تدوین همیشه یعنی از جنگ جهانی دوم در فرانسه مورد توجه بوده و دغدغه خاطر دولت و قوه مجریه بوده، بخشنامه‌های متعدد در این زمینه صادر شده و کارهای زیادی در این زمینه انجام شده است. تا حدی که بنده بررسی کردم امروز حدود شصت قانون جامع به این ترتیب تهیه شده است.

البته قبل از اینکه من کمی بیشتر از این شیوه جدید اگر فرصت باشد صحبت بکنم بد نیست اشاره کنم به نقشی که علمای حقوق در غرب در این شیوه تدوین داشتند. این تدوینی که ما هم الان از آن استفاده می‌کنیم یعنی همان تدوین سنتی، کدهای ناپلئونی و حتی این نوع تدوین که دنباله تدوین سنتی است، یعنی تدوین به شیوه جدید، اینها یک روزه درست نشده، اینها همه نتیجه کار علمای حقوق بوده است در

دانشگاهها، علمای حقوق، کار کردند مخصوصاً مکتب حقوق فطری، طرفدار این نوع تدوین بوده و از قرن هفدهم، مکتب حقوق فطری، نقش بسیار مهمی در تحول حقوق غرب ایجاد می‌کند. در مکتب حقوق فطری عقیده بر این است که قوانین وجود دارد، قوانینی برای جامعه می‌شود در نظر گرفت که عقل می‌تواند این قوانین را کشف بکند. این قوانین، نماد عدالت است و این قوانین باید مدون بشود. با اینکه مکتب حقوق فطری، برای دولت، اختیار کامل در وضع قوانین قائل نیست یعنی عقیده دارد که دولت باید حقوق فطری را یعنی حقوقی را که مبتنی بر فطرت و عقل هست باید رعایت کند ولی عقیده دارد برای اینکه مردم به این حقوق

«تنقیح» عبارت است از «گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث خاصی از حقوق، با نظم منطقی و فهرستهای لازم و با تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ، در یک مجموعه».

وقتی که مجموعه‌های منظمی در اختیار باشد در این مجموعه‌ها راحت‌تر می‌شود تشخیص داد که کجای آن باید اصلاح بشود یا به وسیله همین مجموعه‌ها از طریق همین مجموعه‌ها، اصلاحات انجام می‌شود. بنابراین تدوین یک وسیله مؤثری برای اصلاح قوانین هم هست.

دسترسی داشته باشند باید این حقوق، مدون بشود و کوشش‌های این مکتب بسیار مؤثر بوده در تدوین حقوق که در اروپا از قرن نوزدهم از زمان ناپلئون آغاز شده است.

اهداف و مزایای تدوین

البته فهرست‌وار عرض می‌کنم. تدوین به معنای دوم که من خدمتتان عرض کردم یعنی تدوین به معنی گردآوری قوانین و مقررات با نظم منطقی، قوانین مربوط به یک رشته خاص یا موضوع خاصی از حقوق با نظم منطقی، دارای اهداف و مزایای متعددی است.

اولاً - تدوین موجب سازماندهی، ساده‌سازی، شفافیت و روشنی قوانین و مقررات می‌شود،

قوانین پراکنده در تدوین جمع‌آوری می‌شود، ساده می‌شود، شفاف می‌شود و این بسیار مهم است. ثانیاً - تدوین سبب قابلیت درک بیشتر و دسترسی آسانتر شهروندان به قوانین و مقررات است و این تدوین باعث می‌شود که فرض اطلاع مردم از حقوق، و قانون واقعیت پیدا کند. ما می‌گوییم با انتشار قانون و انقضای مدت پانزده روز از انتشار قانون، قانون لازم‌الاجرا است، برای اینکه فرض می‌کنیم مردم از قانون مطلع شدند. این فرض باید واقعیت داشته باشد. در صورتی این فرض واقعیت دارد که قوانین مدون باشد، به صورت ساده و منظم در اختیار مردم باشد و مردم بتوانند به قوانین دسترسی پیدا بکنند و از حقوقشان و تکالیفشان آگاه بشوند در این صورت راحتتر می‌توانند روابط حقوقی با همدیگر برقرار کنند. راحتتر و با اطمینان بیشتری می‌توانند قرارداد ببندند. بنابراین تدوین باعث می‌شود که مردم از مقررات آگاهی بیشتری پیدا کنند و با امنیت بیشتری روابط خودشان را تنظیم کنند و همین امر باعث توسعه کشور می‌شود. وقتی که روابط حقوقی، مخصوصاً روابط اقتصادی گسترش پیدا می‌کند، امنیت حقوقی بیشتر می‌شود، طبیعتاً این باعث توسعه بیشتر کشور می‌شود.

رابعاً - تدوین وسیله‌ای برای تنقیح و اصلاح قوانین و حذف مقررات متروک، منسوخ ضمنی، نامناسب و مغایر با قانون اساسی و پیمانهای بین‌المللی و سیاستهای کلی نظام است. ببینید وقتی که مجموعه‌های منظمی در اختیار باشد در این مجموعه‌ها راحت‌تر می‌شود تشخیص داد که کجای آن باید اصلاح بشود یا به وسیله همین مجموعه‌ها از طریق همین مجموعه‌ها، اصلاحات انجام می‌شود. بنابراین تدوین یک وسیله مؤثری برای اصلاح قوانین هم هست.

شیوه جدید تدوین که من خدمتتان عرض کردم کدهای جدیدی که در فرانسه تدوین شده و تعداد آنها به حدود شصت کد رسیده است روششان با روش سنتی فرق می‌کند در اینها اغلب قوانین موجود، مدون می‌شود. در ماهیت تغییرات بسیار ناچیز و کم است. در گذشته - یعنی در سال ۱۹۴۸ که یک کمیسیون عالی تدوین در فرانسه تأسیس می‌شود - نظر بر این بوده که این نوع تدوین نیازی به تأیید قوه مقننه ندارد برای اینکه قوانین موجود را می‌آیند تدوین می‌کنند و منظم می‌کنند. ولی بعد از سال ۱۹۸۹ قانونگذار تجدید نظر می‌کند یک کمیسیون عالی تدوین با سازمان جدید و

فصل و مبحث:

شماره دوم معرف عنوان است حال ما باب می‌گوییم و قانون مدنی ما باب گفته است، شماره سوم، معرف فصل است، شماره چهارم معرف مبحث است. گاهی شماره‌های فرعی هم هست. شماره‌های فرعی که شماره خود ماده را نشان می‌دهد. بخش آیین‌نامه هم از لحاظ شماره‌گذاری هماهنگی دارد. مثلاً می‌گویند شماره اول از یک کد، از کد مثلاً مالکیت‌های فکری، شماره اولش، شماره ۱-۱۱۱ است که هر کدام از این ارقام، موقعیت این ماده را در کتاب و عنوان و فصل یا مبحث نشان می‌دهد. یعنی ماده اول از کتاب اول، باب اول مبحث اول. چون فرصت بیشتری نیست من دیگر در این زمینه بیشتر توضیح نمی‌دهم. فقط من این نکته را در پایان به عنوان نتیجه‌گیری عرض می‌کنم که تمام این کارها در فرانسه، کار قوه مجریه است و عقیده بر این هست که قوه مجریه، بهتر می‌تواند آسیب‌شناسی کند، عیوب این قوانین را بهتر می‌تواند تشخیص بدهد و بهتر می‌تواند این مقررات را جمع‌آوری و هماهنگ بکند، از دستگاه‌های مختلف استفاده کند اگر هم لازم باشد بعد به تأیید مجلس هم می‌رساند. من فکر می‌کنم این شیوه - حالا فرصت بحث زیاد نیست - تدوین به شیوه جدید یعنی شیوه تدوین قوانین موجود، شیوه بسیار خوبی است که ما هم می‌توانیم از آن استفاده کنیم.

وظایف جدید تأسیس می‌کند. قانونی تصویب می‌شود و در این قانون، تصویب مجلس پیش‌بینی می‌شود. چون استدلال می‌شود بر اینکه با این قوانین جدید، با این کدهای جدید، که ما بهتر است بگوییم «قانون جامع» - قوانین قبلی، منسوخ می‌شود. بنابراین، احتیاج به تصویب مجلس دارد. من فکر می‌کنم که از این روش ما می‌توانیم استفاده کنیم. از این شیوه ما خیلی خوب می‌توانیم استفاده کنیم منتهی در اثر تراکم کار پارلمان و تأخیری که پارلمان در سال ۱۹۹۶ داشته می‌آیند به قوه مجریه اجازه می‌دهند، البته نه به طور عام و مطلق، که کدهای معینی را که معطل بوده و در دستور کار مجلس بوده، با تصویب نامه این کدها را لازم الاجرا اعلام بکنند. یعنی این اختیار را قوه مقننه به قوه مجریه می‌دهد که در حقوق ما شاید نتوانیم از این روش استفاده کنیم.

من برای اینکه مطلب به ذهن دوستان، نزدیک شود چند تا از این کدها را نام می‌برم که در سال ۲۰۰۰ و بعد از ۲۰۰۰ به تصویب رسیده‌اند؛ کدهایی که حقوق موجود را تدوین کرده‌اند؛ قانون آموزش و پرورش، قانون سلامت عمومی، قانون دادرسی اداری، قانون راه، قانون فعالیت اجتماعی و خانواده‌ها، قانون پولی و مالی، قانون روستایی، اینها در سال ۲۰۰۰ تصویب شده‌اند. قانون ورود و اقامت بیگانگان و حقوق پناهندگی، قانون دفاع، قانون دادگاه‌های مالیاتی، قانون دادرسی اداری، قانون معاملات دولتی، قانون دارایی، قانون تحقیقات و قانون گردشگری.

بعضی از این قوانین حدود دو هزار صفحه است. یعنی اینطور نیست که کوتاه باشد وقتی که یک موضوعی به اندازه کافی قانون دارد که یک کتاب را و یک مجموعه را تشکیل بدهد به این شیوه متوسل می‌شوند.

این نکته را هم اضافه کنم و بحثم را خاتمه بدهم. در این شیوه قانونگذاری، این کدها و این مجموعه‌ها به دو بخش تقسیم شود؛ یک بخش قانونی هست و یک بخش آیین‌نامه‌ای، که بخش قانونی‌اش را در بعضی از دوره‌ها گفته‌اند که باید به تصویب مجلس برسد ولی بخش آیین‌نامه‌ای این از اختیارات قوه مجریه هست و شماره‌گذاری، شماره‌گذاری خاصی است که هر ماده‌ای مشتمل بر چهار شماره است:

شماره اول کتاب را نشان می‌دهد یعنی مشخص می‌کند که این، کدام کتاب است چون تقسیم می‌کنند قوانین را به کتاب و عنوان و

در اثر تراکم کار پارلمان و تأخیری که پارلمان در سال ۱۹۹۶ داشته می‌آیند به قوه مجریه اجازه می‌دهند، البته نه به طور عام و مطلق، که کدهای معینی را که معطل بوده و در دستور کار مجلس بوده، با تصویب نامه این کدها را لازم الاجرا اعلام بکنند.

تمام این کارها در فرانسه، کار قوه مجریه است و عقیده بر این هست که قوه مجریه، بهتر می‌تواند آسیب‌شناسی کند، عیوب این قوانین را بهتر می‌تواند تشخیص بدهد و بهتر می‌تواند این مقررات را جمع‌آوری و هماهنگ بکند، از دستگاه‌های مختلف استفاده کند اگر هم لازم باشد بعد به تأیید مجلس هم می‌رساند.

