

تدوین و گردآوری

علمی قوانین^۱

صفر بیگ زاده آروق

۱. تعریف

اصطلاح «کدیفیکاسیون»^۲ در حقوق ما چنین تعریف شده است: «تنقیح قوانین و تعیین منسوخ از ناسخ و عام و خاص و تعیین ربط مقررات مختلف با یکدیگر از هر جهت و گردآوری و تدوین مقررات به سبک علمی».^۳

دکتر جعفری لنگرودی در مقابل این اصطلاح «تدوین علمی قانون» را به کار برده و در تعریف آن گفته است: «غرض از تدوین علمی عبارت است از اعمال قواعد علمی (از قبیل تشخیص ناسخ و منسوخ و عام و خاص و مطلق و مقید) و ترتیب قوانین و نظامات و کشف روابط مقررات و تصریح به این روابط و نهادن قسمت‌های مختلف در جای متناسب به طوری که در عین اطمینان به سهولت و در کم‌ترین وقت، دسترسی به قانون مورد نظر ممکن باشد».^۴

۱. در نوشتن این مقاله از مکتوبات و مقالات تالیفی مرحوم استاد شمس‌الدین عالمی استفاده کرده‌ام.

2. Codification

۳. ماده ۴ آیین نامه تشکیل کمیسیون‌های حقوق مجلس.

۴. ترمینولوژی حقوق، ش ۴۱۴۲.

در فرمینگ حقوقی بلکه در خصوص این اصطلاح چنین آمده است: «فرایند گزینش و تنظیم نظام مند - و معمولاً هدفدار - قوانین و مقررات یک ایالت یا کشور، یا قواعد و مقرراتی که به یک حوزه یا موضوع خاص از قانون یا عمل و رفتار مربوط می‌شود، مثل قانون ایالات متحده^۱، قانون محاکم نظامی^۲ یا قانون دلایل کالیفرنیا^۳. نتیجه نهایی این امر، گاه «Code» خوانده می‌شود، گاه «Revises code» و گاه «Statute»^۴.

۲. لزوم گردآوری قوانین

الف) امروزه کثرت متن‌های قانونی و مقررات عمومی به حدی رسیده است که به اصل قدیمی «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست» با اشکال می‌توان استناد کرد.

نه فقط مردم عادی از وجود بسیاری از قوانین بی‌اطلاعند، بلکه خواص و اصحاب قانون در اطلاع از قانون دچار اشکالات فراوانند. البته این امر اختصاص به کشور ما ندارد، بلکه در تمام کشورهای پیشرفته به چشم می‌خورد و به طور رسمی در گزارش و مقدمه تصویب‌نامه ۱۰ مه ۱۹۴۸ فرانسه - که اساس و پایه گردآوری قوانین در این مملکت محسوب می‌شود - نیز اعلام شده است.

وقتی مقامات عمومی و رسمی در شناختن قوانینی که مورد نیاز و عمل روزمره آن‌ها است دچار تردید شوند، چگونه می‌توان به استناد یک اصل کهنه، مردم را به علت رعایت نکردن قوانینی که واقعاً از آن اطلاعی ندارند مورد مؤاخذه قرار داد.

تردید نیست که قانون برای مردم وضع می‌شود و اطلاع عموم از آن شرط است. نمی‌توان قبول کرد که قانون فقط در دسترس قانونگذاران و یا دسته‌ای خاص باشد. به علاوه در میان انبوه قوانین و مقررات عمومی، بسیاری از قوانین ناسخ یکدیگرند یا در بسیاری از موارد با هم تعارض دارند و در این میان، تمیز قانون حاکم، نه فقط برای مردم، بلکه برای اهل فن نیز بسیار دشوار است.

1. United States Cods
2. Code of Military Justice
3. California Evidence Code
4. *Black's Law Dictionary*, Q.V. codification

امروزه حتی برخی از قانون نویسان نیز نمی‌دانند که به هنگام وضع یک قانون چه مقرراتی را نسخ می‌کنند و برای احصای موارد نسخ شده صرفاً به ذکر جمله‌ای کلی، مانند «کلیه مقرراتی که مغایر این قانون است در قسمتی که مغایرت دارد لغو می‌گردد» اکتفا می‌کنند، حال آن‌که ذکر چنین جمله‌ای زاید و بی‌مورد است.

ب) در یک جامعه منظم، از جمله وظایف اساسی دولت این است که در درجه اول مأموران و متصدیان امور عمومی را به وظایفی که قانوناً بر عهده دارند آشنا سازد و بدین منظور کلیه مقرراتی را که باید به اجرا درآورند در دسترس آن‌ها قرار دهد. همین وظیفه در قبال عموم مردم نیز وجود دارد. افزایش حجم قوانین و مقررات، بروز جنگ‌ها و انقلابات سیاسی و فنی، و طرز تفکر جدیدی که نسبت به وظایف دولت در افکار عمومی ایجاد شده، همه، دولت‌ها را مجبور ساخته که به این امر اساسی به طور بسیار جدی بیندیشند.

این نیاز عمومی به حدی است که حسب یک رویه، افراد به ابتکار خویش دست به جمع‌آوری مقررات عمومی زده و این مجموعه‌ها را در معرض فروش گذاشته‌اند. همچنین بسیاری از وزارتخانه‌ها نیز مقررات مربوط به خود را جمع‌آوری و منتشر کرده‌اند؛ ولی این کوشش‌ها پاسخگوی نیاز عمومی نیست، چه جمع‌آوری به تنهایی کفایت نمی‌کند، بلکه باید قوانین را سهل و ساده و روشن کرد و این امر پایه و اساس انقلاب اداری است. دولت مسئول اداره مملکت است و باید از نظر اداری قوانین را گردآوری کرده، سهل و ساده کند.

گفتنی است که اختلاف قدیمی بین طرفداران قانون مدون و غیرمدون یا همان طرفداران عرف و عادت در خصوص گردآوری قوانین - خواه نوشته خواه نانوشته - نیز به چشم می‌خورد؛ به این معنا که عده‌ای با توجه به تحرک روزافزون حقوق اداری و نقش غیرقابل انکار قضات در اعمال و تفسیر قوانین بر حسب مقتضیات مختلف، اصولاً معتقد به گردآوری قوانین نیستند. به عقیده این افراد، اغلب پیش از خاتمه کار گردآوری قوانین موجود در موضوع معین، تمام یا قسمت عمده این قوانین دچار تغییر می‌شوند؛ اما موافقان

با اشاره به لزوم تشخیص عناصر دائمی از عناصر زودگذر و رعایت اصول کلی و دکترین و رویه قضایی، اقدام به تدوین قوانین را ضروری می‌دانند.

در هر حال به رغم تمام این گفتگوها این امر هنوز در هیچ کشوری به نحو کامل انجام نگرفته است. در حقوق ما نمونه‌ای از این اقدام «مجموعه مقررات اصلاحات ارضی» و «مجموعه قوانین کار و بیمه» (چاپ مجلس) است.^۱

ج) ادارات و مؤسسات عمومی خواه ناخواه هر یک مجری قسمتی از قوانین مملکتی‌اند. بنابراین تعارض و پیچیدگی قوانین بدون تردید مانع گردش سریع تمام چرخ‌های فعال کشور است. تعارض و توالی دستورالعمل‌هایی که پایه و اساسی ندارد، عدم نسخ صریح مقرراتی که موضوعاً متفی شده‌اند و عدم هماهنگی قوانین و تصویب‌نامه‌هایی که بعضاً با هم تعارض دارند، از جمله موانع اساسی پیشرفت امور است. این آشفتگی، کار را به جایی رسانده که حرفه خاصی برای ارشاد مردم در پیچ و خم مقررات اداری به وجود آمده است. همچنین برای رفع ابهام قوانین تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مختلفی صادر گردیده که خود بر آشفتگی مقررات عمومی افزوده است.

در این گیرودار، شناختن قانونی که واقعاً حکومت دارد کار بسیار مشکلی است و برای فائق آمدن بر این مشکل، محاکم و مأموران خدمات عمومی ناگزیرند به مجموعه‌هایی که غالباً افراد غیرمسئول جمع‌آوری کرده‌اند رجوع کنند.

د) ضرورت گردآوری قوانین خواه قوانین حقوقی عمومی و خواه قوانین حقوق خصوصی از وظایف خطیر مراجع عمومی است؛ اما این امر نیاز به روشی قاعده‌مند دارد و محتاج به مهیا شدن لوازم آن است.

از جمله لوازم گردآوری قوانین، تغییر روش و طرز تفکر اداره‌کنندگان امور مملکت است و الا کار گردآوری آن طور که باید و شاید مفید نمی‌افتد.

بدیهی است وقتی مقررات عمومی در موضوعی گردآوری شد، تمام کسانی که با آن موضوع سروکار دارند دیگر نباید مقررات جدیدی وضع کنند، مگر این که موقع و محل

۱. ترمینولوژی حقوق، ش ۴۱۴۲.

این مقررات را در داخل قوانین سابق روشن و مشخص سازند. به عبارت دیگر، آنان هنگام تدوین و تنظیم قانون باید بگویند چه ماده یا فصل و عنوانی از چه قانونی را نسخ یا تغییر می‌دهند یا قانون تصویب شده داخل در زمره کدام دسته از قوانین است.

ایجادکنندگان قانون قبل از تدوین مقررات باید از خود پرسند:

۱. آیا در این موضوع، یک قاعده قدیمی متروک وجود ندارد که یادآوری آن بتواند

رفع احتیاج کند؟

۲. وضع قاعده جدید با چه مواد و مقرراتی تماس دارد و کدام را نسخ یا تکمیل

می‌کند و با چه مقرراتی ناسازگار است و تعارض دارد؟

گردآوری قوانین را نباید با اصلاح قوانین اشتباه کرد؛ چه گردآوری قوانین، قبل از هر چیز، تشخیص و تمیز مقرراتی است که حکومت دارد و در آن، تسهیل کار مجریان و علاقه‌مندان به قانون مورد نظر است و مفهوم اصلاح و تغییر قوانین را ندارد. البته تردید نیست که در گردآوری قوانین، تضادها و ناهماهنگی‌های مقررات عمومی آشکار می‌شود و تا آن جا که ممکن است، اصلاحاتی به عمل می‌آید؛ اما این اصلاح تا حدی است که مقررات موجود را به نحو روشن و صریح بیان کند و بدون تردید همین امر، اصلاح اساسی قوانین را نیز سهل و ساده می‌سازد.

۳. مزایای تدوین قوانین

با توجه به آن که تدوین قانون نتیجه ازدیاد قوانین و مشکلات فراوان ناشی از استناد و دستیابی به آنها است، عمده ترین مزایای آن را می‌توان چنین برشمرد:

۱. آسان ساختن دسترسی به قانون،

۲. تسهیل اصلاح قانون،

۳. مشخص شدن قوانین معتبر و کنار گذاشتن قوانین فاقد اعتبار،

۴. ایجاد وحدت و یکسانی در اجرای قوانین و مقررات،

۵. تکمیل وحدت سیاسی کشور،

۶. از میان بردن ناپایداری و عدم ثبات در قوانین و مقررات،
۷. ایجاد زمینه برای اصلاح اساسی قوانین،
۸. جلوگیری از متروک شدن قوانین،
۹. کمک به تحقق وحدت حقوقی.

۴. سابقه تدوین و گردآوری قوانین در برخی کشورهای غربی

اصطلاح «تدوین علمی قوانین» در انگلستان اول بار توسط جرمی بنتام ابداع یا دست کم معرفی گردید. در آلمان، تی بات^۱ برای نخستین بار نیاز آلمان به یک مجموعه قوانین مدنی کامل^۲ را خاطر نشان کرد؛ اما حقوقدان دیگر آلمانی، یعنی ساوینی^۳ با این نظر عمیقاً مخالف بود؛ زیرا به عقید ساوینی، حقوق باید از طریق نیروی درونی و وجدان ملی توسعه یابد.^۴

مفهوم «تدوین علمی قانون» به واسطهٔ قرابتش با نظام حقوقی نوشته که حقوق فرانسه، نمونهٔ اعلای آن به شمار می‌رود، در این نظام بسیار رشد کرده است. در فراتسه در قرن هفدهم و هجدهم تعدادی «فرمان عالی»^۵ به تصویب رسید که هر یک در حقیقت نوعی تدوین بخشی از حقوق محسوب می‌شود که عمده‌ترین آن‌ها عبارتند از: فرمان حقوقی مربوط به اصلاح تشکیلات قضایی^۶، فرمان کیفری^۷، فرمان تجارت^۸، فرمان راجع به

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Thibaut
2. General Civil Code
3. Savigy
4. C.f. *The Oxford Companion to Law*, p.237.
5. Grandes ordonnances
6. Ordonnance Civil Touchant la Reformation de la Justice (1667).

این فرمان در واقع یک مجموعه قوانین آیین دادرسی بود.

7. Ordonnance Criminelle (1970)
8. Ordonnance du Commerce(1673)

دریانوردی،^۱ فرمان راجع به هبه‌ها،^۲ فرمان مربوط به وصیت‌نامه‌ها^۳، و فرمان‌های راجع به جانشینی وراثت^۴.

پس از شروع انقلاب فرانسه، میل فراوانی به فائق آمدن بر عرف‌های محلی و اختلافات و تحکیم وحدت ملی از طریق ایجاد یک نظام حقوقی واحد ملی وجود داشت. در این خصوص پس از چندین بار کوشش‌هایی که راه به جایی نبرد، در سال ۱۸۰۰ ناپلئون کمیسینی را منصوب کرد که نتیجه فعالیتش «قانون مدنی»^۵ یا همان «کد ناپلئون»^۶ بود. این قانون در سال ۱۸۰۴ منتشر شد و متعاقب آن، مجموعه قوانین آیین دادرسی مدنی (۱۸۰۶)، قانون تجاری (۱۸۰۸)، قانون جزا (۱۸۱۰) و قانون آیین دادرسی کیفری (۱۸۰۸) تدوین گردید که همگی بعدها از طریق قانونگذاری اصلاح و تکمیل شدند.

البته قانون مدنی فرانسه که سرآمد قوانین مزبور به شمار می‌آید، قانون جدیدی نبود، بلکه به نحو بنیادی بر «فرمان‌های سابق» و نیز عرف‌های قدیم کشور فرانسه، به ویژه عرف پاریس، و مکتوبات حقوقدانان بزرگ قدیم فرانسه به خصوص پوتیه^۷ بنیاد شده بود.

در کشورهایی که امپراتوری مقدس رم^۸ را تشکیل می‌دادند، حقوق مشترک^۹ که شکل تعدیل شده‌ای از حقوق رومی مندرج در مجموعه قوانین ژوستینی^{۱۰} بود، سرانجام در ۱۴۹۵ به آلمان رسید و تحت تعدیل‌ها و تغییرهای بسیاری که حاصل اعمال عرف‌های محلی بود، در بسیاری از ایالات، جای خود را به مجموعه‌های محلی داد یا سبب تکمیل آن‌ها گردید. عمده‌ترین نمونه این قوانین عبارت بود از: «مجموعه قوانین ماکسی میلیانوس

1. Ordonnance de la Marie (1681)
2. Ordonnance sur les Donations (1731)
3. Ordonnance sur les Testaments (1735)
4. Ordonnance sur les substitutions (1747)
5. Code Civil
6. Code Napoleon
7. Pothier
8. Holy Roman Empire
9. Common Law
10. Justinian's Digest

در باواریا^۱ به سال ۱۷۵۶، «قانون مالکیت پروس»^۲ در سال ۱۷۹۴، «قانون مدنی اتریش» در سال ۱۸۱۱ و «قانون مدنی ساکسون»^۳ در ۱۸۶۳.

البته اندیشه خالص آلمانی در حقوق کیفری و آیین دادرسی مربوط به آن نیز تأثیراتی بر جای گذاشت و در سال ۱۵۳۲ منتهی به تدوین برخی قوانین شد.

تا پیش از سال ۱۸۶۶، یعنی سال تأسیس «کنفدراسیون آلمان شمالی»^۴ به واسطه کثرت ایالات مستقل، هیچ نهاد فراگیری برای قانونگذاری وجود نداشت. پس از آن در سال ۱۸۷۰ یک مجموعه قوانین کیفری برای این کنفدراسیون به تصویب رسید که در سال بعد توسط امپراتوری آلمان نیز پذیرفته شد؛ اما مجموعه‌های قوانین مدنی، آیین دادرسی کیفری و تعدادی دیگر از قوانین در ۱۸۷۹ به تصویب رسیدند. علاوه بر آنچه گفته شد در سال ۱۸۷۴ نیز کمیسونی دیگر تشکیل شد تا طرح تنظیم یک مجموعه قوانین مدنی را ارائه دهد. این کمیسیون کارش را در ۱۸۸۷ به پایان برد. در ۱۸۹۰ کمیسونی دیگر برای بررسی کمیسیون نخست تشکیل شد که در ۱۸۹۶ دست به قانونگذاری زد و مصوباتش در سال ۱۹۰۰ اعتبار قانونی یافت.

سایر کشورهای اروپایی به طور عام، بیش‌تر در نیمه دوم قرن نوزدهم دست به تدوین مجموعه‌های قانون زدند. در ایالات متحده، قانون مدنی لویزیانا که بر حقوق فرانسه استوار بود در ۱۸۰۸ به تصویب رسید و در ۱۸۲۳ اصلاح شد. در ۱۸۲۱ از ادوار لیوینگستون^۵ خواسته شد که طرح یک قانون تجاری و آیین دادرسی را برای لویزیانا ارائه دهد. بخشی از این دو طرح در ۱۸۲۴ به تصویب رسید و متعاقباً بر حقوق بسیاری از کشورهای انگلیسی زبان تأثیر گذاشت. در ایالت نیویورک از «دادلی فیلد»^۶ خواسته شد تا حقوق این ایالت را تدوین کند. حسب اقدامات فیلد و برخی دیگر، قانون آیین دادرسی مدنی در ۱۸۴۸ و قانون آیین دادرسی کیفری در ۱۸۸۲ تصویب شد؛ اما قانون مدنی پیشنهادی آنان هیچ‌گاه به اجرا

1. Bavarian Codex Maximilianus
2. Prussian Landrecht
3. Saxon
4. Notth German Confederation
5. Evdard Livingston
6. David Dudley Field

در نیامد. در سال ۱۸۷۲ در کالیفرنیا چهار مجموعه قانونی و در داکوتا^۱ هفت مجموعه قانونی به سال ۱۸۷۷ تدوین و تصویب کرد.

مجموعه‌های مذکور را نباید مخلوق نظر تدوین کنندگان آن‌ها و بیگانه با عرف و قوانین عرفی داشت، چرا که این مجموعه‌ها در حقیقت نمونه‌های عملی تدوین قانون یا به اعتبار خود غربیان کدیفیکاسیون است؛ بدین معنا که در آن‌ها، عرف‌ها و قواعد و مقررات محلی نامنظم و گاه متعارض در مجموعه‌ای واحد و با همت اهل فن، تثبیت و تنظیم می‌شدند و اعتباری فرا محلی می‌یافتند.

در مستعمرات انگلستان، کبک^۲ در سال ۱۸۶۶ قانون مدنی خود را که بر قانون مدنی فرانسه استوار بود تصویب کرد و در ۱۸۶۷ قانون آیین دادرسی‌اش را به تصویب رساند. همچنین در کانادا به سال ۱۸۸۲ یک مجموعه قوانین کیفری تصویب شد. نیوسالز ولز در ۱۸۸۳، ویکتوریا در ۱۸۹۰، نیوزیلند در ۱۹۰۰ و سری لانکا در همان ایام، قوانین کیفری و آیین دادرسی را به تصویب رساندند. وضعیت هندوستان نیز در بین سال‌های نیمه دوم سده نوزدهم چیزی کم‌تر از سایر مستعمرات انگلستان نبود و در آن جا نیز با تصویب قانون امتیازنامه در سال ۱۸۳۳ و تشکیل برخی کمیسیون‌های تدوین قانون، مثل کمیسیون سال ۱۸۳۴ که ماکائولای^۳ در آن شرکت داشت، تدوین قانون آغاز گردید.

اما در خود بریتانیا، تدوین قانون پیشرفت اندکی داشته است. مهرداد سلطنتی وست بوری^۴ «چکیده حقوق انگلستان»^۵ را فراهم آورد و در ۱۸۶۶ یک کمیسیون سلطنتی مأمور شد تا در خصوص تهیه چکیده‌ای از حقوق، تدبیرهای لازم و راهکارهای مناسب را تبیین کند. این کمیسیون در ۱۸۶۷ گزارش خود را منتشر کرد؛ اما پیشنهادها و یافته‌هایش به فراموشی سپرده شد. بعدها سر جیمز فیتز جیمز استفان^۶ طرح یک مجموعه قوانین راجع به دلایل و ادله اثبات دعوا را پی‌ریزی کرد که فقط به شور اول پارلمان رسید. به علاوه در

1. Dakota
2. Charter Act (1933)
3. T.B.Macaulay
4. Westbury
5. Digest of England Law
6. Sir James Fitzjames Stephen

سال ۱۸۷۶ یک مجموعه حقوق کیفری و آیین دادرسی کیفری نیز توسط او فراهم آمد که فقط بخش راجع به دادرسی آن به پارلمان راه یافت، لکن متروک ماند. البته در سال ۱۹۶۵ یک کمیسیون خاص به منظور تدوین قانون نیز تشکیل شد بود. اصطلاح تدوین قانون در برخی از قوانین انگلیسی نیز به کار رفته است، مثل قانون راجع به بروات (۱۸۸۲)، قانون شراکت (۱۸۹۰)، قانون بیع (۱۸۹۳) و قانون بیمه دریایی (۱۹۰۶)؛ لکن به دلیل محدود بودن قلمرو اجرایی این قوانین، نمی توان آن‌ها را تدوین قانون به معنای واقعی دانست.^۱

۵. پیشینه تدوین و گردآوری قوانین در ایران

گردآوری قوانین در ایران را می توان به دوران کهن هخامنشیان و گردآوری قوانین توسط کوروش کبیر یا فراهم آوردن مقررات و قانون‌های پراکنده زرتشتی در دوران پادشاهان ساسانی و سامانی نیز کشاند، اما منظور فعلی ما، تدوین قانون در ایران معاصر و عمدتاً پس از تأسیس مجلس شورای ملی است.

در ایران بعد از اسلام تا زمان مشروطیت، قوانین کشوری همه ناشی از شرع بودند. البته پادشاهان قدیم قوانینی وضع کرده‌اند، اما جزء منابع حقوق فعلی ما به‌شمار نمی‌روند. حقوق جدید ایران در حقیقت از ابتدای مشروطیت و از وضع قانون اساسی و متمم آن شروع می‌شود و در این دوره، مهم‌ترین قوانین عبارتند از:

۱. قانون اصول محاکمات که در ۱۹ ذی‌القعدة ۱۳۲۹ در ۸۱۲ ماده به تصویب مجلس رسیده است. قانون مزبور از اصول محاکمات فرانسه اقتباس شده و در ۱۳۰۶ شمسی در آن تجدید نظر شده است و در ۲۵ شهریور ۱۳۱۸ به نام آیین دادرسی مدنی موسوم و در ۷۸۹ ماده منتشر شده است. از ۱۳۱۸ تاکنون بارها این قانون اصلاح گردید و در تاریخ ۹ آذر ماه ۱۳۴۹ اصلاحات دیگری که هدف از آن تسریع در رسیدگی بود به تصویب

۱. برای آگاهی از وضعیت تدوین قانون در انگلستان و مستعمرات آن و کلاً اروپا رجوع کنید به:

The Oxford Companion to Law, pp.237, *Infra*.

مجلس رسید و در ۳ دی ماه در روزنامه رسمی منتشر و طبق ماده ۲ قانون مدنی از ۱۳۴۹/۱۰/۱۹ لازم الاجرا شد. پس از انقلاب اسلامی، بخشی از مواد این قانون، همچون مواد مربوط به مرور زمان و خسارت تأخیر تأدیه، از سوی شورای نگهبان، خلاف شرع اعلام شد و با تصویب قوانین زیر، بخش عمده‌ای از آن قانون، به صورت صریح یا ضمنی نسخ شد:

۱. قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی، مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۰،
۲. لایحه قانونی دادگاه مدنی خاص، مصوب ۱۳۵۸/۷/۱،
۳. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴،
۴. قانون تشکیل دادگاه‌های حقوقی ۱ و ۲، مصوب ۱۳۶۴/۹/۳،
۵. قانون تعیین موارد تجدیدنظر احکام دادگاه‌ها و نحوه رسیدگی آن‌ها، مصوب ۱۳۶۷/۷/۴ و سپس قانون تجدیدنظر آرای دادگاه‌ها مصوب ۱۳۷۲/۵/۱۷،
۶. قانون تشکیل دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲ و شعب دیوانعالی کشور، مصوب ۱۳۶۸/۳/۳۱،
۷. قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۵.

تصویب قوانین جدید که اغلب دقت‌های لازم قانون‌نویسی و قانونگذاری را نداشت، آن هم بدون در نظر گرفتن قانون آیین دادرسی مدنی و بی‌آن که روشن باشد که چه موادی از آن، نسخ می‌شود، قانون یاد شده را به صورت یکی از آشفته‌ترین و پیچیده‌ترین قوانین موجود کشور درآورد، به گونه‌ای که کاربرد آن حتی برای ورزیده‌ترین افراد اهل فن نیز خالی از اشکال نبود.

قانون آیین دادرسی مدنی، فاقد مقررات مربوط به اجرای احکام است، به همین دلیل، تا پیش از تصویب قانون اجرای احکام مدنی در سال ۱۳۵۶، مقررات مربوط به اجرای احکام قانون اصول محاکمات حقوقی (باب ششم در اجرای احکام عدلیه ماده ۵۹۹ به بعد) و قانون تسریع محاکمات سال ۱۳۰۹ (مربوط به اجرای ماده ۵۲ به بعد) اجرا می‌شد که با

تصویب قانون اجرای احکام مدنی، این قانون - بجز مقررات مربوط به مستثنیات دین - ناظر بر اجرای احکام مدنی دادگاه‌ها است.

۸. با تصویب قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۱، و لازم‌الاجرا شدن آن از تاریخ ۱۳۷۹/۲/۲۷، بخش عمده‌ای از مشکلات یاد شده پایان یافت. این قانون، در برگیرنده ۵۲۹ ماده است که در آخرین ماده آن آمده است: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸، و الحاقات و اصلاحات آن و مواد ۱۸، ۱۹، ۲۱، ۲۳ و ۳۱ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳، و سایر قوانین و مقررات، در موارد مغایر، ملغی می‌گردد».

۲. قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ این قانون و متمم آن جمعاً دارای ۲۸۹ ماده است که از ماده ۱ تا ماده ۱۶۹ در تاریخ ۲۳ دی ۱۳۰۴ و از ماده ۱۷۰ تا ماده ۲۸۰ در تاریخ ۷ بهمن ۱۳۰۴ و از ماده ۲۸۱ تا ماده ۲۸۸ در تیر ۱۳۱۰ به تصویب رسیده و مشتمل بر چهار باب است.

این قانون در ۷ خرداد ۱۳۵۲ شمسی به طور کلی در بسیاری از موارد اصلاح شده و ماده ۱ آن به طور کلی ماده ۱ قانون مجازات ۱۳۰۴ را که تعقیب و کشف جرم‌های موافق موازین اسلامی را مشمول حدود و تعزیرات اسلامی می‌دانست نسخ کرد.

با پیروزی انقلاب اسلامی این قانون دستخوش تحولات بسیار شد و قوانینی که به شرح زیر به تصویب رسیدند رنگ و چهره قانون مذکور را تغییر دادند:

۱. قانون راجع به مجازات اسلامی (۱۳۶۱/۷/۲۱)،

۲. قانون مجازات اسلامی (۱۳۷۰/۹/۷).

این قانون که از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام است در چهار صد و نود و هشت ماده و یک صد و سه تبصره در قالب چهار کتاب به مدت پنج سال به طور آزمایشی به تصویب رسید و در سال ۱۳۷۶ مجدداً به مدت ده سال دوره اجرای آن توسط مجلس شورای اسلامی تمدید شد. در واقع این قانون ماحصل کلیه تغییراتی است که در طول سال‌های پس از انقلاب از طریق قوانین متعدد، از جمله قانون حدود و قصاص

(۱۳۶۱/۶/۳) یا قانون مربوط به دیات (۱۳۶۱/۹/۲۴) در نظام جزایی کشور صورت گرفته است.

۳. قانون آیین دادرسی کیفری بعد از مشروطیت اصول محاکمات کیفری تحت عنوان قوانین موقت محاکمات جزایی در ۱۳۳۰ هجری قمری تهیه و برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی گردید که ۴۹۲ ماده آن مطرح و شور اول آن به انجام رسید. در اثنای شور دوم، مجلس منحل و کمیسیون مخصوصی از طرف وزارت دادگستری مأمور رسیدگی به آن شد و ۱۴ ماده دیگر به آن افزود و در ۵۰۶ ماده آن را تهیه کرد که طبق تصویبنامه هیأت دولت مورخ نهم رمضان ۱۳۳۰ به موقع اجرا گذاشته شد.

اساس این قانون از آیین دادرسی کیفری فرانسه گرفته شده بود که به تدریج تغییراتی یافت. در سال ۱۳۱۸ که اصلاح قوانین مملکتی مورد توجه واقع شد، لایحه آیین دادرسی کیفری تهیه و در ۲۶ خرداد ۱۳۱۹ تقدیم مجلس وقت شد و در کمیسیون دادگستری مورد شور و مذاقه واقع گردید. این قانون تا سال ۱۳۵۷ در موارد عدیده از جمله در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۳۷، ۱۳۳۹، ۱۳۴۱، ۱۳۵۲ و ۱۳۵۶ مورد جرح و تعدیل و اصلاحات فراوان قرار گرفت.

اما با پیروزی انقلاب اسلامی مقررات قانون مذکور از طریق تصویب قوانین زیر دچار تغییر و تحول شد:

الف) لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی (۱۳۵۸/۶/۲۰)،

ب) قانون اصلاح موادی از قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۶۱/۶/۶)،

ج) لایحه اصلاح قوانین آیین دادرسی کیفری و اصلاحات و ملحقات آن

(مصوب جلسه ۶۶۲ شورای عالی قضایی، مورخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۵)،

د) قانون تعیین موارد تجدیدنظر احکام دادگاه‌ها و نحوه رسیدگی آن‌ها

(۱۳۶۷/۷/۱۴)،

ه) قانون تشکیل دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲ و شعب دیوان عالی کشور (۱۳۶۸/۳/۳۱)،

و) قانون تجدیدنظر آرای دادگاه‌ها (۱۳۷۲/۵/۱۷)،

ز) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (۱۳۷۳/۴/۱۵)،

ح) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری. این قانون که در حقیقت جانشین قانون آیین دادرسی کیفری سابق است در جلسه علنی مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۲ به طور آزمایشی برای سه سال به تصویب رسید و پس از رفع ایرادات شورای نگهبان سرانجام در جلسه ۱۳۷۸/۶/۲۸ در کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس به تصویب رسید و در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۷۸/۷/۱۸ منتشر گردید.

۴. از سال ۱۳۰۳ قانونگذاران ایرانی راجع به امور تجاری قوانینی وضع کرده بودند، ولی در ۱۳ اردیبهشت ۱۳۱۱ قانون تجارت فعلی در ۶۰۰ ماده به تصویب رسید. در این قانون اصلاحات زیادی به عمل آمده است. از جمله در تاریخ ۱۳۴۷/۱۲/۲۴، ماده ۲۱ تا ۹۴ آن نسخ و به جای آن قانونی مشتمل بر ۳۰۰ ماده که شماره مواد آن از یک شروع شده تصویب گردیده است؛ اما به طوری که ملاحظه می‌شود شرط اول تدوین و گردآوری قوانین که همان شماره گذاری مسلسل باشد در این قانون رعایت نشده است و در حال حاضر دو مجموعه مواد معتبر از یک تا ۳۰۰ در این قانون وجود دارد. برای مثال ماده ۱ راجع به تعریف تاجر است و باز ماده یک همین قانون راجع به تعریف شرکت سهامی است.

۵. بی‌شک نخستین نمونه مشهور گردآوری قوانین در ایران به مفهوم امروزی آن - فارغ از برخی ملاحظات - «قانون مدنی ایران» است. این قانون که ساخته و پرداخته اهل فن است و از دسترس نمایندگان مجالس قانونگذاری ایران به دور بوده، شکل مدون، منقح و تنظیم یافته قوانین و مقررات فقه جعفری در ابواب پراکنده کتاب‌های فقیهان امامیه است که در آن به بسیاری از سؤالات پاسخ گفته شده و علاوه بر آسان ساختن مراجعه به قوانین مورد نیاز جامعه آن روز، تعارض‌ها و اختلاف نظرها نیز به گونه‌ای درخور حل و فصل شده است. این قانون از نظر تدوین و شیوه قانون‌نویسی و همچنین گردآوری مقررات موجود می‌تواند سرمشق خوبی برای قانونگذار ایرانی باشد. با این وصف نباید تصور کرد که تمام نکات قانونگذاری در وضع آن رعایت شده است.

کمیسیون تدوین قانون مدنی در دهم دی ماه ۱۳۰۶ تشکیل گردید و جلد اول این قانون مشتمل بر ۹۵۵ ماده به موجب ماده واحده‌ای در جلسه ۱۸ اردیبهشت ۱۳۰۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

پاره‌ای از نواقص این قانون ناشی از همین شتابزدگی است و نویسندگان قانون مدنی مجبور شده‌اند به جای تدوین تمام قانون به انتخاب قسمتی از آن اکتفا کنند.

کمیسیون تهیه جلد دوم و سوم قانون مدنی در آبان ماه ۱۳۱۳ تشکیل شد و ۳۸۰ ماده آن به تاریخ ششم بهمن ۱۳۱۳ تا بیستم آبان ماه ۱۳۱۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. مآخذ قانون مدنی، فقه و در موضوعات جدید، قوانین مدنی فرانسه، بلژیک و سوئیس است.

۱۳۲۵ ماده قانون مدنی به یک مقدمه و سه جلد تقسیم شده و هر جلد مشتمل بر چندین کتاب به شرح زیر است:

الف) مقدمه: ده ماده اول قانون مدنی ناظر به اقسام حقوق است و از قانون مدنی فرانسه گرفته شده است.

ب) جلد اول در اموال و مشتمل بر ۹۴۵ ماده (از ماده ۱۱ تا ۹۵۵) که به سه کتاب تقسیم شده است.

- کتاب اول در بیان اموال و مالکیت به طور کلی در ۱۲۹ ماده،

- کتاب دوم در اسباب تملک در ۸۱۰ ماده،

- کتاب سوم در مقررات مختلفه مشتمل بر ۶ ماده.

ج) جلد دوم در اشخاص است و ۳۰۱ ماده دارد که به ده کتاب تقسیم شده است. این کتاب‌ها بعضی بسیار مفصل و برخی بسیار مختصر است. مثلاً کتاب نهم در خانواده فقط مشتمل بر یک فصل ۱۲ ماده‌ای است و از تمام مسائل راجع به خانواده فقط موضوع الزام به انفاق در آن طرح شده و سایر مطالب مربوط به خانواده در کتب دیگر ذکر گردیده است.

د) جلد سوم حاوی ۹۷ ماده و به پنج کتاب تقسیم شده است.

پاره‌ای از موضوعات جلد دوم و سوم قانون مدنی، همان قوانینی است که در سابق جداگانه به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود و در حقیقت می‌توان گفت که گردآوری قانون است.

قانون مدنی در حقیقت تقلید بی‌تصرفی است از فقه و این اماره سلطه فقها بر سایر تنظیم‌کنندگان قانون مدنی است.

نباید تصور کرد که تمام قوانین راجع به حقوق مدنی در قانون مدنی جمع شده است، بلکه بعضی از قوانینی از قبیل ثبت اسناد و املاک و مرور زمان که مربوط به حقوق مدنی است جداگانه و مستقلاً یا در جزء قوانین دیگر وضع شده و در قانون مدنی نیامده است.

مع‌ذکک چون قانون مدنی اساس حقوق خصوصی داخلی و موارد عمده آن را شامل است، می‌توان آن را یک قانون گردآوری شده محسوب کرد.

اولین قدم رسمی که در راه گردآوری قوانین برداشته شده است تصویبنامه ۷/۷۳۵۳ - ۱۳۴۴/۹/۲۰ [۹] مربوط به کمیسیون‌های مشورتی اداره عمومی وزارت دادگستری است.

ماده ۴ تصویبنامه مقرر داشته است که وظایف کمیسیون‌های مشورتی عبارت است از: «الف) تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین مغایر و جمع‌آوری آن‌ها به ترتیب علمی (کدیفیکاسیون) و بررسی قوانین مغایر و تطبیق آن‌ها با اصول انقلاب».

براساس تصویبنامه مزبور، یازده کمیسیون هریک مرکب از پنج نفر از دادرسان کارآزموده در وزارت دادگستری شروع به این کار کردند؛ اما کارهای انجام شده هیچ یک چاپ و منتشر نگردید و البته برخی از کمیسیون‌ها نیز کار چشمگیری نکردند؛ شاید به این علت که با روش علمی گردآوری قوانین آشنایی نداشتند.

در دو نمودار سازمانی که از نخست وزیری پیش از انقلاب در دست است، واحد سازمانی برای این فعالیت دیده نمی‌شود. در سومین نمودار سازمانی نخست وزیری قبل از انقلاب، اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات زیر نظر معاون وزیر مشاور در امور حقوقی و پارلمانی تأسیس شد؛ لکن در مورد تاریخ این تأسیس اطلاعی در دست نیست.

به موجب قانون مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ مجلس شورای ملی، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور تأسیس گردید و آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۱۳۵۳/۳/۱۸ به تصویب هیأت وزیران رسید. آنگاه در ابتدا در تشکیلات نخست‌وزیری اداره کل تنقیح قوانین و مقررات در حوزه وزیر مشاور در امور پارلمانی تأسیس شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به موجب لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸/۴/۹ سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور با کلیه وظایف و تشکیلات، پرسنل، اعتبارات و تعهدات به صورت اداره کل، ضمیمه نخست‌وزیری گردید و در آن ادغام شد.

از این رو، در نمودار سازمانی مصوب تیرماه ۱۳۵۸ در دولت مهندس بازرگان، دفتری با نام دفتر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات زیر نظر معاون وزیر مشاور در امور حقوقی و پارلمانی نخست‌وزیر، مشتمل بر سه مدیریت با نام‌های مدیریت جمع‌آوری اطلاعات، مدیریت ماشین‌های الکترونیک و مدیریت تجزیه و تحلیل، وظایف مربوط را در این خصوص بر عهده گرفت.

متعاقباً در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۳ لایحه قانونی الحاقی به لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری به تصویب شورای انقلاب رسید که متن آن به قرار زیر است:

ماده واحده: از تاریخ تصویب این لایحه قانونی، واحد امور ماشین‌های الکترونیکی اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری با کلیه پرسنل و وظایف و وسایل و تجهیزات و همچنین اعتبارات و تعهدات مربوط به مکانیزه کردن قوانین و مقررات، به سازمان برنامه و بودجه منتقل می‌گردد.

تبصره ۱. اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری ضمن تجدیدنظر در وظایف و سازمان و تأمین کادر متخصص و استفاده از نظرهای کارشناسان، کلیه قوانین و مقررات را پس از جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل برای ثبت در ماشین‌های کامپیوتری و سایر اقدامات لازم به سازمان برنامه و بودجه ارسال خواهد داشت.

تبصره ۲. سازمان برنامه و بودجه موظف است ضمن تحویل امور مذکور در این لایحه قانونی نسبت به تسویه حساب و فسخ تعهدات موجود اقدام و انجام امور مربوط را رأساً به عهده گرفته و تسهیلات لازم در این مورد برای دسترسی به اطلاعات و اسناد و استفاده از خدمات کامپیوتری در اختیار اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری قرار دهد.

تبصره ۳. کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند در زمینه اجرای وظایف اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور نهایت همکاری را معمول داشته و تسهیلات لازم در اختیار واحد مزبور قرار دهند.

در نمودار سازمانی مصوب اسفند ماه ۱۳۵۹ (دولت شهید رجایی) دفتر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، نام «اداره کل» به خود گرفت و در حوزه معاون حقوقی و پارلمانی نخست‌وزیر سازماندهی شد. این اداره کل شامل دو اداره به نام اداره تجزیه و تحلیل قوانین و اداره جمع‌آوری اطلاعات و قوانین و مقررات بود.

در نمودار سازمانی مصوب مرداد ماه ۱۳۶۰ (دولت آقای مهدوی کنی) این اداره کل در حوزه وزیر مشاور در امور حقوقی و مجلس سازماندهی شد.

در نمودار سازمانی مصوب پاییز ۱۳۶۰، اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در حوزه معاون حقوقی و پارلمانی نخست‌وزیر سازماندهی شد. این اداره کل شامل اداره تجزیه و تحلیل قوانین و اداره جمع‌آوری اطلاعات و قوانین و مقررات بود و این وضعیت تا پایان دوره نخست‌وزیری مهندس موسوی ثابت ماند. به دنبال اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری از قوه مجریه، اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در حوزه معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور به کار خود ادامه داد.

در نمودار سازمانی مصوب آبان ماه ۱۳۶۸ فعالیت‌های مرتبط در اداره کلی با نام «اداره کل قوانین و مقررات کشور» در حوزه قائم مقام معاون رئیس‌جمهور در امور حقوقی و پارلمانی سازماندهی شد. با حذف قائم مقام معاون رئیس‌جمهور در نمودارهای بعدی، این اداره کل مستقیماً زیر نظر معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور قرار گرفت.

در این دوره، اداره کل قوانین و مقررات کشور به تدریج شامل پنج اداره: تجزیه و تحلیل قوانین و مقررات، اداره جمع‌آوری و تدوین قوانین و مقررات، اداره تحقیقات و مطالعات حقوقی بین‌الملل، اداره مکانیسم قوانین و مقررات و اداره چاپ و انتشار گردید. در سال ۱۳۷۳، پس از تشکیل اداره کل توافق‌های بین‌المللی، اداره تحقیقات و مطالعات حقوقی بین‌الملل از اداره کل قوانین و مقررات کشور، منتزع و به آن اداره کل ملحق گردید.

همچنین در سال ۱۳۷۵، اداره مکانیزه قوانین و مقررات از اداره کل قوانین و مقررات، منتزع و تحت عنوان دفتر ویژه مکانیزه، زیر نظر قائم مقام معاونت حقوقی قرار گرفت. در پایان این دوره، اداره کل قوانین و مقررات شامل سه اداره تجزیه و تحلیل قوانین و مقررات، اداره جمع‌آوری و تدوین قوانین و مقررات، و اداره چاپ و انتشار بود.

در نمودار سازمانی مصوب سال ۱۳۷۶، دفتر تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در حوزه معاون پژوهش و تدوین و تنقیح قوانین و مقررات معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور سازماندهی گردید و شرح وظایف آن به صورت زیر مورد تصویب قرار گرفت:

- جمع‌آوری و طبقه‌بندی موضوعی کلیه قوانین، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها، بخشنامه‌ها، آرای وحدت رویه و مصوبات کلیه مراجع تصمیم‌گیری قانونی و نظایر آن.
- تهیه فهرست‌های تاریخی، موضوعی و فهرست کلمات، اعلام و اشخاص از کلیه قوانین و مقررات.

- بررسی، شناخت و تجزیه و تحلیل قوانین و مقررات به منظور تشخیص و تمیز قوانین و مقررات معتبر از غیرمعتبر.

- تهیه و تدوین مجموعه‌های قوانین و مقررات و بهنگام نگهداشتن آن‌ها.

- تدوین و چاپ و انتشار مجموعه‌های قوانین و مقررات، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت، مصوبات هیأت وزیران، نظریات شورای نگهبان و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.

- تعیین موارد مغایرت و تناقض در قوانین و مقررات و ارائه پیشنهادهای اصلاحی برای رفع آنها.

- انجام اقدامات لازم در خصوص مکانیزه کردن قوانین و مقررات کشور.

- تشکیل و اداره آرشیو قوانین و مقررات برای نگاهداری و استفاده از کلیه قوانین و مقررات، کتب و اسناد و اطلاعات مورد نیاز.

- ارائه متن قوانین و مقررات به ادارات تابع ریاست جمهوری و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای انقلاب اسلامی در صورت درخواست.

- چاپ نشریات و کتب و مجموعه‌های تنظیمی ادارات کل معاونت حقوقی.

۶. اقسام گردآوری

الف) گردآوری ساده که ممکن است به نحوی انجام شود که در مقررات موجود کوچک‌ترین تغییری داده نشود یا تغییرات جزئی صرفاً از نظر شکل و ظاهر کار باشد، مثل این که در مواد آیین دادرسی، اصطلاح قدیمی مدعی العموم را تبدیل به دادستان کنیم یا در قانونی فقط شماره چند ماده عوض شود. به این نوع گردآوری در کشورهای تابع حقوق انگلوساکسون «Consolidation» می‌گویند و اصطلاح فرانسوی آن کدیفیکاسیون صوری است.

این نوع گردآوری در سیستم حقوقی کوچک‌ترین اثری نمی‌گذارد. نمونه این گردآوری، گردآوردن مقررات موجود راجع به تابعیت در قانون مدنی است. این نوع گردآوری به همان خوبی که در مورد قوانین نوشته قابل اجرا است در مورد عرف و عادت و روش قضایی نیز قابل اعمال است.

ب) گردآورندگان می‌توانند کمی جلوتر رفته، و برای هماهنگ کردن یک قانون تضادهای آن را برداشته، جملات تکراری را حذف کنند و از ذکر موارد منسوخ خودداری ورزند.

در این مورد، حداقل تغییرات ضروری رعایت می‌شود و به عبارت دیگر، هدف اصلی، بهتر نمایاندن مقررات موجود است.

این همان کاری است که در وزارت دادگستری شروع گردید و در سال ۱۳۵۱ به آن خاتمه داده شد؛ بدین معنا که در این مدت ۱۱ کمیسیون حقوقی مقررات و قوانین مربوط به کمیسیون خودرا جمع‌آوری کردند که هیچ کدام چاپ و منتشر نشده است. برای نحوه کار و صلاحیت این کمیسیون‌ها مقررات خاصی وضع نشده و حدود صلاحیت آن‌ها نیز محدود نشده بود.

تنظیم کنندگان ماده واحده مورخ ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ که اساس کار آینده گردآوری قوانین در ایران محسوب می‌شد بدون توجه یا با توجه، ظاهراً این نوع گردآوری را انتخاب کرده بودند؛ چه ماده مزبور مقرر می‌داشت:

«ماده واحده: دولت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون ظرف یک سال به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آن‌ها، سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس کند. این سازمان کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن برحسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین خواهد کرد.»

«در مورد قوانینی که با یکدیگر متناقض و مغایر هستند، سازمان موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون دادگستری مجلسین که به طور مشترک تشکیل خواهد شد تقدیم می‌کند.»

«نظر کمیسیون در این موارد لازم‌الاجرا است و مادام که تعیین تکلیف نهایی آن از طرف مجلسین به عمل نیامده به اعتبار خود باقی است.»

«تبصره: آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون پس از تصویب هیأت وزیران قابل اجرا است. قانون فوق مشتمل بر یک ماده و یک تبصره پس از تصویب مجلس سنا در تاریخ روز شنبه ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ در جلسه روز یکشنبه بیست و نهم اسفند ماه یکهزار و سیصد و پنجاه شمسی به تصویب مجلس شورای عالی رسید. رئیس مجلس شورای عالی: عباد... ریاضی.»

ج) در مرحله سوم، گردآورندگان پا را فراتر نهاده و بدون این که سیستم حقوقی موجود را تغییر دهند برحسب اقتضا به قانون، مطالبی را افزوده یا از آن کسر و حذف می‌کنند یا مطلبی را تغییر می‌دهند و تحت همین شرایط عرف و عادت و رویه قضایی را نیز به آن می‌افزایند. هدف از این اقدام آن است که قانون گردآوری شده به ضروریات موجود و تا حدی که ممکن است به احتیاجات آینده کشور پاسخ دهد.

این نوع گردآوری را گردآوری واقعی یا حقیقی قوانین می‌گویند و اگر مقررات فقه جعفری را قوانین موجود در هنگام تدوین قانون مدنی بدانیم، می‌توان قانون مدنی را نمونه این نوع گردآوری محسوب کرد.

د) گردآوری یک قانون ممکن است سیستم حقوقی را عوض کند، بدین معنا که قانون جدید به جای پیروی از اصول متداول کشور، متکی به اصول جدید و کاملاً متمایز از آن باشد.

گردآوری برحسب اقتضا ممکن است شامل تمام قوانین و مقررات کشور یا یک قسمت از آن شود و از نظر فنی ممکن است ترجیح داد شود که فقط اصول کلی گردآوری گردند و جزئیات به صورت قوانین و مقررات موجود قابل اعمال باقی بمانند.

۷. مشکلات تدوین و گردآوری

قسمتی از مشکلات کار گردآوری قوانین، همان مشکلات تدوین و انتشار قانون است و پاره‌ای از کشورها نظیر ایتالیا و اسپانیا به موجب قانونی خاص به دولت اجازه داده‌اند که پس از شور، کلیات پاره‌ای از قوانین را منتشر و اجرا کند.

در ایران نیز مجلس در موارد بسیاری اجازه داده است که لوایح پس از طرح در کمیسیون‌های خاص به شکل آزمایشی به مرحله اجرا درآید. در گردآوری قوانین نیز همین روش قابل اجرا به نظر می‌رسد، زیرا هرچه تعداد کسانی که در امر تصویب قوانین مداخله دارند کم‌تر باشد کار زودتر به سامان می‌رسد.

مشکل اساسی دیگر در گردآوری قوانین وجود احکامی در مورد مسائل و موضوعات مختلف در ضمن یک لایحه است. نمونه بارز این امر قوانین بودجه مملکتی است. مقررات این قبیل قوانین قبل از همه چیز باید برحسب موضوع تفکیک شود و همان طور که آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در ماده ۱۳ مقرر داشته است:

«... طرح‌ها نیز همانند لوایح باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.»

در همین خصوص ماده ۱۳۴ آیین نامه مذکور نیز مقرر می‌دارد:

«لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید:

۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.
 ۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.
 ۳. دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.»
- به نظر ما چون در لایحه بودجه اصولاً رعایت این ماده نمی‌شود، چاره‌ای جز تفکیک تبصره‌های بودجه برحسب موضوع وجود ندارد.
- باید توجه داشت که مجموعه‌های فعلی حتی دوره روزنامه رسمی و مجموعه‌های دوره‌های اولیه تقنینیه و مجموعه‌های سالانه مجلس شورای ملی و روزنامه رسمی حاوی همه مقررات حاکم نیست. از این رو دسترسی به بسیاری از مقررات نه فقط مشکل، بلکه تقریباً غیرمقدور است و این خود مشکل بزرگی در راه گردآوری قوانین است.
- برای رفع این مشکل باید مقرر گردد که هیچ تصویب‌نامه، آیین‌نامه و مقررره عمومی تا زمانی که در روزنامه رسمی درج نگردیده است قابل اجرا نباشد تا لااقل بدین طریق بتوان در آینده به مقررات عمومی با مراجعه به روزنامه رسمی دست یافت.

۸. شیوه‌های گردآوری قوانین

الف) شیوه قانونگذاری عادی

گردآوری قوانین گاه از طریق قانونگذاری عادی است، بدین معنا که قوه قانونگذاری رأساً اقدام به این کار می‌کند و به طور مستقیم قوانین و مقررات موجود را جمع‌آوری کرده، با توجه به هدف گردآوری که روشن و ساده کردن مقررات موجود است، آن‌ها را تدوین و تصویب می‌کند.

در این روش دستگاه قضایی مداخله‌ای ندارد و تفاوتی بین گردآوری و تدوین قانون نیز وجود ندارد و مداخله قوه مجریه در این امر نیز قابل توجه نیست.

تنها موضوعی که از نظر قضایی مورد توجه واقع می‌شود نسخ قوانین سابق است و این امر نظیر هر اصلاح قانونی دیگر مطرح می‌شود و خصوصیتی ندارد.

نمونه بارز این گردآوری تدوین قانون مدنی ایران است. چنانچه گذشت قانون مدنی ایران که همان فقه جعفری است در طی چهارده قرن تکامل خود به حدی پیچیده و مشکل شده بود که استنباط احکام از آن جز برای عده‌ای محدود میسر نبود. از طرف دیگر اوضاع و احوال جهان طوری تغییر یافته بود که دیگر قواعد فقهی برای رفع تمام نیازمندی‌های جامعه صنعتی کفایت نمی‌کردند.

آن‌ها که به این امور واقف بودند در صدد برآمدند تا قوانین شرع را به صورتی درآورند که هم فهم آن آسان باشد و هم حقوق و تکالیف مردم مشخص گردد. از این رو مقررات موجود فقهی تدوین و مورد تصویب قرار گرفت. در حقیقت این مقررات وسیله قوه مقننه گردآوری شد.

گردآوری قوانین از طریق قانونگذاری عادی تقریباً عملی نیست، زیرا فرصت بحث و مذاقه در جلسات عمومی مجلس وجود ندارد. به ناچار اکثر اوقات قوانین پس از بررسی در کمیسیون‌ها مطرح و سپس ضمن ماده واحده‌ای به تصویب می‌رسد. گاهی امر به این مرحله نیز نمی‌رسد و منحصرأ با تصویب کمیسیون به مرحله اجرا درمی‌آید.

نمونه این کار آیین دادرسی کیفری سابق است که جریان تصویب آن بعد از تقدیم به مجلس تا تصویب هیأت دولت و به موقع اجرا درآمدن آن ضمن تصویبنامه دولت این طور بیان شده است: «قوانین اصول محاکمات جزائی مشتمل بر ۵۰۶ ماده که ۴۹۲ ماده آن از طرف وزارت عدلیه پیشنهاد به کمیسیون عدلیه مجلس شورای ملی شده و در کمیسیون مزبور پس از نظرات جناب مسیو ادلف پرنی مستشار عدلیه، شور اول شده و در اثنای شور ثانی به واسطه انفصال مجلس شورای ملی مذاقه کامل در قانون مزبور به عمل نیامده بود و لزوم و ضرورت قوانین موقتی مزبور کاملاً احساس می‌شد، لهذا کمیسیون مخصوص از طرف وزارت عدلیه اعظم از آقایان مفصله ذیل حجت‌الاسلام آقای آقا سیدحسن مدرس، آقای حاجی سیدنصراله، آقای ذکاء الملک، آقای میرزارضا خان نائینی تشکیل و مذاقه شور ثانوی با حضور جناب مشیرالدوله و جناب پرنی به عمل آمد و ۱۴ ماده از ماده ۴۱۶ الی ماده ۴۲۹ از طرف کمیسیون مخصوص به قانون مزبور افزوده شد و مجموع این ۵۰۶ ماده به تصویب و امضای کمیسیون مزبور و تصدیق حضرت حجت‌الاسلام آقای مدرس که از آقایان علمای طراز اول هستند رسیده و از طرف جناب مستطاب آقای ممتازالدوله وزیر عدلیه به هیأت وزرا پیشنهاد شده بود، در جلسه نهم رمضان المبارک ۱۳۳۰ و زرا، تصویب شد که وزیر عدلیه مواد مزبور را به موقع اجرا گذارد».

ب) شیوه قانونگذاری خاص

در این شیوه قوه قانونگذاری از گروه‌های مختلف دعوت می‌شود که عرف و عادت متداول خود را تنظیم و تدوین کنند که پس از جرح و تعدیل لازم لاجرا اعلام می‌گردند. این شیوه همان شیوه گردآوری عرف‌ها در قرن پانزدهم و شانزدهم میلادی در کشورهای غربی است که ما به سوابق امر و این رویه در ایران تاکنون بر نخورده‌ایم. اشکالات این شیوه فراوان است، زیرا بسیار اتفاق افتاده است که صنفی عرف مربوط به خود را جمع‌آوری کرده، ولی دولت آن را نادیده گرفته و رأساً مبادرت به تنظیم و تدوین قانون کرده است. روش معمول در اغلب کشورها بدین نحو است که انجام دادن این

مهم را به تعدادی کارشناس می سپارند. درباره این شیوه ظاهراً کتابی منتشر نشده است یا دست کم ما به آن دسترسی پیدا نکردیم.

ج) گردآوری اداری

شیوه گردآوری اداری از لحاظ هدف با شیوه‌هایی که به آن‌ها اشاره کرده‌ایم، اساساً تفاوتی ندارد. این شیوه همواره یک مرحله ثانوی و متعاقب مرحله قانونگذاری است و وضع مقررات جدید در این شیوه اساساً مطرح نیست.

در این خصوص، موضوع این است که به مقررات موجود صورت به هم پیوسته منظمی داده شود و مسائل مختلف هر یک به جای خویش و به شکل سهل و ساده و روشن گردد.

قوانین به طور کلی شامل مسائل بسیار متنوع و مختلفند؛ از جمله راهنمای کارمندان دولت در انجام دادن وظایف و تعیین کننده روابط مردم و دولت. از این رو نظم و ترتیب دادن به این مقررات اهمیتی بسزا دارد و نباید تصور شود می توان هر مطلبی را در گوشه‌ای از قانون گنجاند. مفهوم مواد برحسب این که ضمن چه فصل و بخشی ذکر شده‌اند تغییر می کند و محاکم برحسب محل و موقع ماده قانونی از آن تفسیر خاصی ارائه می دهند. بنابراین اساس و روح کار، تمیز و تشخیص موقع و محل هر موضوع و ماده است.

گردآوری دائمی است و برای این که یک قانون گردآوری شده ارزش و اعتبار داشته باشد باید مرتباً قوانین جدیدی که به تصویب می رسد در آن داخل شود والا با گذشتن چند سال، ارزش یک قانون گردآوری شده به کلی از بین خواهد رفت.

برای هر قانون، وزارتخانه ذی ربط شخصی را به عنوان مخبر معرفی می کند که توضیحات لازم را به کمیسیون بدهد به موجب تصویب نامه ۱۱ مه ۱۹۵۴ و ۲۰ ژوئن ۱۹۶۱ و ۱۴ مه ۱۹۶۳ و ۱۸ ژانویه ۱۹۶۵ در مورد اعضا و شکل کمیسیون تغییراتی داده شده، اما کثرت اعضای کمیسیون از موانع اساسی پیشرفت کار است.

نظیر کمیسیون مزبور تقریباً با وظایف مشابه به موجب تصویبنامه ۲۰۴۰ هیأت دولت در ایران نیز تشکیل شده است. عین تصویبنامه مزبور چنین است:

«در نمره ۲۰۴۰ به تاریخ ۱۰ برج حوت ۱۳۳۴ ۱۰ اسفند ۱۲۹۴ شمسی برطبق پیشنهاد وزارت جلیله عدلیه اعظم آقایان مفصله الاسامی را هیأت وزرای (اعظام آقای مشیرالدوله، آقای ذکاء الملک، آقای معین الوزار برای عضویت کمیسیون تنقیح لوایح قانونی انتخاب فرمودند. لازم است وزارت معزی‌الیها از حضرت اجل اکرم آقای مشیرالدوله به خصوص خواهش فرمایند که محض معاضدت و همراهی این زحمت را قبول فرمایند و در موقع احتیاج مختصری از اوقات ذی قیمت خودشان را صرف این مسأله فرمایند، باعث امتنان خواهد شد سایر آقایان را نیز دعوت فرمایند و تصمیم دولت را اطلاع دهند که کمیسیون رسماً تأسیس شود.

عبدالحسین میرزا فرمانفرما، محمد علی علاء السلطنه، علی قلی خان مشاورالممالک، میرزا سید علی خان یمین الملک، محمد ولی خان سپهدار اعظم، اسدالله میرزا شهاب‌الدوله، اکبر میرزا صارم الدوله، فتح‌الله خان سردار منصور».

نخستین وظیفه کمیسیون گردآوری تعیین تعداد، نوع و قلمرو کدهایی است که باید تهیه شود. در تشخیص و تعیین این امر اصل زیر باید رعایت شود:

هر مقرراتی ناگزیر باید در یکی از کدهای معین شده وارد شود، ولی هیچ ماده‌ای نباید در چند کد درج گردد و هرگاه ماده‌ای که در کد معینی وارد شده است در قانون دیگری بدان نیاز باشد باید فقط به کد تدوین شده قبلی اشاره شود.

برای طبقه‌بندی مقررات و قوانین و تشخیص کدها باید دقت شود که ممکن است مقررات راجع به مدارس برای مثال در کد شهرداری اطفال و تعلیمات عمومی وارد شود.

در خصوص گردآوری و تدوین قوانین سه روش عمده به شرح زیر وجود دارد:

الف) مقررات برحسب اشخاصی که شامل آنها می‌شود جمع‌آوری گردد. بنابراین عناوین کدهای مواردی مثل: اطفال، جوانان، پیران، بازنشستگان، کارمندان دولت و غیره

خواهد بود. اشکال این روش آن است که مقررات زیادی وجود دارد که شامل طبقات مختلف از اطفال و جوانان و کارمندان شاغل و بازنشستگان می‌شود.

ب) مقررات برحسب، مراجعی که آن‌ها را اجرا می‌کنند جمع‌آوری شود، نظیر کد فرمانداران و شهرداران. این روش برای اداره کنندگان مفید است و یک شهردار یا یک فرماندار به آسانی می‌تواند به تکالیف خود پی‌برد؛ ولی برای اداره شونده‌گان و اکثریت یعنی کسانی که با مؤسسات عمومی سر و کار دارند مفید نیست.

ج) ممکن است پایه گردآوری قواعد را بر موضوعاتی قرار دهیم که قانون معینی در برمی‌گیرد؛ مثلاً قیومیت، بازداشت، مصادره و نظایر آن. اشکال این روش آن است که بسیاری از قوانین در تعدادی از کدها وارد نمی‌شود.

وقتی که یک قانون موضوعات مختلفی را دربردارد باید آن که از همه مهم‌تر است در نظر گرفته شود. این طبقه‌بندی با رعایت یک اصل تکمیل شده است و آن مربوط به مقررات جزایی مربوط به هر قانون است که باید در همان قانون گردآوری شود و این قبیل مقررات را نباید داخل در قانون جزا کرد و در قانون جزا به همان مقررات جزایی عمومی به معنای اخص اکتفا می‌شود.