

علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران

سیدناصر سلطانی*

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۵/۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۲/۱۹)

چکیده

هرچند تلاش‌هایی برای تدوین و تنقیح قوانین در ایران انجام شده، اما این تلاش‌ها به اهداف تعیین شده نرسیده است. امروزه کوششی برای تدوین دوباره قوانین نظم حقوق کنونی آغاز شده است. در این نوشتار، به نقایص و کاستی‌های تاریخی این کوشش‌ها برای درس آموختن از گذشته در راه پیش رو، پرداخته شده است. یکی از نتایج مقاله این است که فراهم آوردن یک مجموعه، نیازمند دریافتی از نظم قوانین نظم حقوقی کنونی، در هر شاخه‌ای است. باید بر این نکته تأکید کرد که در مجموعه‌سازی، «اجزای یک پیکر» گردآوری می‌شود. شناخت این پیکر و روح مشترک قواعد آن، مستلزم شناخت اجتهادی موضوع است. شاید یکی از علل شکست گردآوری مجموعه‌ها در ایران، عدم توجه و ناآگاهی از روح مشترک مواد و عدم تسلط بر مواد یک مجموعه، بوده است.

واژگان کلیدی: تدوین قوانین، تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی، روح مشترک، قوانین لازم‌الاجرا، علل شکست تدوین قوانین.

۱. مقدمه

رئیس کمیسیون دادگستری سنای وقت، احمد متین دفتری، در پایان شکست کوشش‌هایی که برای تدوین قوانین آغاز شده بود و در پرسش از علل شکست آن گفته بود: «چرا لایحه‌ای [تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور] که قوه مقننه مدت‌ها منتظرش بوده است، هیچ‌گاه نتوانست توقع طراحانش را برآورده سازد؟». پرسش او پس از گذشت چند دهه همچنان در برابر قانون‌گذار ماست. در این نوشته می‌کوشیم برخی از علت‌های این شکست را توضیح دهیم.

در ادامه تلاش‌های گذشته و برای یافتن راه حلی برای یکی از مسائل و معضلات قانون‌گذاری در ایران امروز کوششی برای تدوین دوباره قوانین حقوق کنونی آغاز شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس از سال ۱۳۸۷ مطالعات و پژوهش‌هایی را برای نوشتن قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور آغاز کرد. نتایج این پژوهش‌ها در تصویب قانونی در این باره و دستورالعمل اجرایی آن، در بهار ۸۹، به ثمر نشست. این قانون در روزهای پایانی همان سال اصلاح شد و مجلس خود در مرداد ماه ۸۹ «دستورالعمل اجرایی» برای آن نوشت. امروز با گذشت چند سال از زمان تصویب قانون و دستورالعمل اجرایی اخیر جز نتایج اندک و ناچیزی از آن کوشش‌ها بدست نیامد.

از این‌رو مواجهه با پرسشی که یکی از کوشندگان استقرار نظام حقوقی، بیش از نیمه سده پیش، در پایان شکست طرح‌های تدوین قوانین مطرح کرده است و اهمیت این پرسش برای گشودن یکی از گره‌های نظام قانون‌گذاری در ایران، برای آگاهی از چگونگی به سرانجام نرسیدن کوشش‌های پیشینان در تدوین قوانین ضروری است. اکنون زمان طرح دوباره این پرسش است تا ژرف‌تر دریابیم که پیش از ما نیز کوشش‌های بی‌سرانجام بسیاری برای تدوین و تنقیح قوانین انجام شده است. این تلاش‌ها هرچند بی‌نتیجه نبوده، اما به اهداف تعیین شده نرسید. ما نیز اگر از نقایص و کاستی‌های تاریخی این کوشش‌ها آگاه نشویم از خیل ناکامان این راه خواهیم بود.

این سطور، تکرار و برجسته کردن پرسشی است در بیان علل ناکامی تدوین قوانین در ایران، تاراهی به سوی فهم علل شکست این کوشش‌ها باز کنیم. آیا زمانه ما آماده تحقق بخشیدن به این فکر است؟ آیا اکنون زمان تدوین دوباره قوانین فرا رسیده است؟ در آغاز باید یک اصطلاح را توضیح دهیم. مقصود از تدوین قوانین «نظم حقوقی کنونی»، قوانین و مقررات لازم

الاجرا در نظام حقوقی ایران است که هنوز در مجموعه‌ای به نحو سازمانمند و سامانمند گردآوری نشده‌اند. ما این مفهوم را در معنای، نه دقیقاً یکسان، اما نزدیک به کسانی که این اصطلاح را در عناوین برخی مجموعه‌ها آورده‌اند بکار خواهیم برد. در ادامه تفاوت‌های این دو کاربرد و منابع آن را توضیح خواهیم داد.

۲. معنای تدوین و تنقیح قوانین

تدوین قوانین از آغاز تا امروز مراحل و منزل‌هایی را سپری کرده است. نخستین موج بزرگ تدوین قوانین در پایان قرن هجدهم در پروس آغاز شد و در ابتدای قرن نوزدهم در فرانسه با تدوین قانون مدنی در ۱۸۰۴ به اوج خود رسید. این موج در سال‌های پیش از مشروطیت در ایران بازتاب‌هایی یافت اما تنها سال‌ها پس از پیروزی مشروطیت با تدوین مجموعه قوانین مدنی، کیفری، تجاری و دادرسی به سرانجام رسید. اما معنایی از تدوین قوانین که در این مقاله به آن خواهیم پرداخت مرحله‌ای است که پس از آن کوشش نخستین روی داد و تنها «تدوین قوانین حقوق کنونی» را در بر خواهد گرفت. در مرحله نخست دولت‌ها قوانین پراکنده در منابعی همچون اسناد و متون حقوقی و فقهی و هم در عرف و عادات که در هر گوشه‌ای از مملکت به شیوه متفاوتی اجرا می‌شد و احکام متعددی درباره یک موضوع معتبر بود گردآوری کردند و از میان آنها تنها یک حکم معتبر شناخته شد. مجموعه‌ای از این احکام قانون مدون و منقح جدید را ساختند. در مرحله دوم؛ پس از وضع قوانین گوناگون و بسیار در یک موضوع تعداد قوانین مربوط به یک قلمرو آنچنان بزرگ و فربه شد که ناگزیر باید همه این موارد در ذیل یک کتاب به شکلی گرد آیند که روابط قوانین و مقررات و آرای دادگاه‌ها از نظر ناسخ و منسوخ، عام و خاص و ... روشن و بدون ابهام باشد و شهروندان در «کلاف سردرگم» قوانین حیران و سرگردان نباشند و به سادگی و سرعت بتوانند حکم موضوعی که می‌جویند را بیابند. تدوین قوانین به معنای گردآوری متون قانونی مربوط به یک موضوع، در یک مجموعه است. واژه «Codification» از ریشه لاتین «Codicem Facere» و به معنای گردآوری یک مجموعه قانون است. اما در مقام یک مفهوم در سال ۱۸۱۵ و برای اولین بار در نوشته‌ای از جرمی بنتام پدیدار شد؛ در معنایی که بر طرح گردآوری مجموعه کاملی از قانون دلالت می‌کند؛ (Bureau, 2003: 26-225) اما گردآوری ساده متون قانونی، قدمت بیشتری دارد. یکی از اولین نمونه‌های آن به دو هزار سال پیش از میلاد باز می‌گردد؛ مجموعه حمورابی، پادشاه بابل از این دست است. در پایان

قرن سوم پس از میلاد افرادی شخصاً به جمع‌آوری متون فرامین امپراتور اقدام کردند. مجموعه‌های گرگور و هرموژن از این نمونه است. اولین مجموعه رسمی در سال ۴۳۸ ق.م به دستور تئودوس دوم - در اعتراض به «کلاف سردرگم فرامین» - و به منظور چاره کردن ابهام حقوق، تعارض‌ها و امنیت حقوقی تدوین شد. هدف از تدوین، ساده کردن، قابل فهم ساختن و قابل دسترس کردن متون قانونی قابل اطمینان بود. (Bureau, 2003: 226)

تدوین قانون نه خلق، که بیان حقوق است؛ بیان حقوقی که تدوین کننده، با درج در مجموعه و دادرس با درج در رأی دادگاه، به گواهی بر وجودش یا پیشینه‌اش اکتفا می‌کند و از این راه آن را به رسمیت می‌شناسد. «تنها قوانین جاری و معتبر تدوین می‌شوند و تنها مواردی امکان اصلاح دارند که اصلاحشان برای حفظ سلسله مراتب قوانین و هماهنگی و نظم و ترتیب قانون ضروری است. (Loi 16 Déc 1999) غرض از تدوین علمی عبارت است از اعمال قواعد علمی از قبیل تشخیص ناسخ از 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». (لنگرودی، مبسوط)

۳. هدف از تدوین و تنقیح قوانین

هدف تدوین و تنقیح، وضوح و روشنی بخشیدن به قوانین است. این پدیده به حقوق گرد آمده، بر مبنای طرحی منطقی، در چند مجموعه می‌انجامد. به مدد این مجموعه‌ها، حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده می‌شود یا حداقل بیشتر و ساده‌تر در دسترس است. تدوین و تنقیح قوانین کاری بس سودمند و در عین حال دقیق و دشوار است. سودمندی این کار از لحاظ تسهیل آگاهی عامه مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حد و مرز و کم و کیف حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی خود و باز شناخت دگرگونی‌ها آن بر حسب تغییر و مقتضیات و قوانین و مقررات است. بدیهی است قضاوت و وکلای دادگستری و پژوهشگران نیز در کار خود بیش از دیگر حرف به خوبی از چنین مجموعه‌هایی استفاده می‌کنند و یکی از اهداف تدوین قوانین تسهیل و تسریع دسترسی این مشاغل به قوانین و مقررات منقح بوده است. (ناصری، ۱۳۵۰: ۱۳)

تدوین و تنقیح عامل رشد اقتصادی معرفی شده است: تدوین و تنقیح قوانین امکان می‌دهد که بتوانیم تورم متون قانونی را مهار و افزایش سریع هنجارهای حقوقی را کنترل کنیم. همچنین

تدوین و تنقیح خواهد توانست سهمی در کاهش قیمت و هزینه جهانی قوانین و مقررات داشته باشد. به علاوه افزایش شفافیت به ترقی رقابت و تجارت بین الملل منجر خواهد شد. گاهی نیز موانع تدوین و تنقیح قوانین از مجرای منافع شخصی حقوق دانان به شکل حفظ ابهام و پیچیدگی حقوق بروز کرده است. (Tocqueville, 1835: 41) شاید بتوان این سخن هابز در لویاتان را دلیل دیگری بر ضرورت تدوین قوانین و یکی از اهداف آن به شمار آورد. او در فصل ۲۷ (در باب جرائم، عذر به قانون و شرایط مخففه) می نویسد: «تا وقتی که تعلیم و تفسیری درباره قانون عرضه نشود و افراد خودشان مجبور باشند با زحمت و شک و تردید و با ایجاد وقفه در کار و زندگی خویش و با کسب اطلاع و آگاهی درباره قانون از افراد خصوصی، آگاهی لازم را بدست آورند» بخشی از این کوتاهی متوجه ضعف عمومی مردم است؛ اما بخش مهم تر بیانگر بی توجهی به قانون و غفلت از آن است که به نوعی وهن قدرت حاکمه است (لویاتان، ۱۳۸۰: ۲۸۱). به همین دلیل است که گفته می شود: تدوین و تنقیح قوانین می تواند بیانگر اقتدار سیاسی باشد، همان گونه که در طول تاریخ همانند عامل قدرت نمایان شده است. در تدوین و تنقیح قوانین، حاکمان نشان حاکمیت و اقتدار خود را می دیده اند.

(Bureau, 2003 : 227) تدوین و تنقیح قوانین با اعمال قوانین یکسان در سراسر یک سرزمین، وحدت پادشاهی ها، امپراتوری ها و جمهوری ها و حتی اصلاح جامعه و تأمین آرامش و صلح عمومی را در پی داشته است. ابهام و پیچیدگی قوانین، شهروندان را درباره حق هایی که دارند نه تنها به خوبی آگاه نمی کند، بلکه در تردید نگه می دارد. این ابهام، محدوده تحرک اجتماعی و اقتصادی را محدود خواهد ساخت.

هر مجموعه، حداقل دارای یکی از کارکردهای زیر است: ساده کردن شکلی حقوق، سامان دادن و اصلاح آن. مجموعه ها، چاره پراکندگی منابع حقوق و همچنین راه آسان یاب کردن قواعد آن هستند. وحدت حقوق و امنیت حقوقی نیز از ثمراتی است که تدوین و تنقیح قوانین با خود می آورد. پژوهش های متعدد، نسبت وثیقی میان این پدیده و نیاز به شفافیت، ثبات، سادگی و هماهنگی قواعد حقوقی برقرار می کنند. تدوین قوانین در جست و جوی پاسخ به نیاز هماهنگی میان بخش های مختلف نظام حقوقی، برای کاستن از تعارضات درونی آن است. با تدوین قوانین، مواد هم پوشان، متعارض و تکراری شناسایی و حذف خواهند شد. از این دیدگاه، تدوین و تنقیح قوانین پس از گسترده و انبوه شدن متون قانونی پدیدار می شوند. یعنی هنگامی که قواعد حقوقی «کلاف سردرگمی» می شوند که نه فقط مردم، بلکه کاربران قانون و

اهل فن - دادرسان، وکلا و مشاوران حقوقی و... - به سادگی و به تنهایی نمی‌توانند بر آن تسلط یابند.

این معضل را یکی از اعضای مجلس سنای سابق چنین توصیف کرده است: «به عقیده بنده و بدون مبالغه شاید ما در دوره تقنینیه مهم‌تر از این کاری نداشته باشیم که این قوانین را تنقیح کنیم. این زیادی قوانین، مردم را مثل زنجیر گرفتار و گیج کرده است. در جزئی‌ترین معاملات مثل مالیات ساده، مردم، نه تنها مردم، هرکس حتی خود مقننین، بنده هم که یکی از اعضای هیأت مقننه هستم، در ابتدایی‌ترین مسائل مالی گرفتار و گیج می‌شوم. نه از اصلاحات سر درمی‌آورم و نه به کسی که مراجعه می‌کنم قادر است توجیه کند. که یک علت این امر همین درهم برهم و مکرر بودن قوانین است ... حتی گاهی دیده شده که به علت تعدد و تکثر قوانین، هیئت دولت در وضع تصویب‌نامه دچار سردرگمی شده و قانون ملغی را مستند قرار داده است.» (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۴۲) از نظر کسانی که در پی ساده و آسان‌یاب کردن حقوق هستند، سخن این نمایندگان یک نگرانی اصیل و واقعی و بیانگر یکی از نواقص عمده فرایند قانون‌گذاری است. امروزه تورم قوانین حتی در برخی اصول حقوقی مانند «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست» رخنه افکننده است. بنابراین ضرورت و مبنای موجهه تدوین و تنقیح قوانین اجرای قانون و نظم عمومی و به تعبیر هابز حاکمیت دولت است.

بر «سردرگمی» و گرفتار آمدن در «زنجیر قوانین»، که خود برای برگرفتن اغلال از پای شهروندان و دفاع از آزادی وضع شده‌اند فقط به مدد اصلاح در فرایند قانون‌گذاری می‌توان غلبه کرد، فرایندی که در آن قانون به نحو روشمند تدوین شود. یعنی قبل از تدوین قانون روشن باشد که قانونی که تصویب خواهد شد کدام ماده یا مواد را نسخ خواهد کرد و جای آن در کدام بخش و کدام مجموعه است. با کمک چنین روشی و چنین مجموعه‌هایی می‌توان بر این سردرگمی چیره شد. «بستن دست و پای مردم در قید قوانینی که پرشمارتر از آن است که بتوان آن را خواند و مبهم‌تر از آن، که بتوان همان زمان فهمید، کاری سخت بیدادگرانه است.» (مور، ۱۳۷۳: ۱۰-۱۰۹) این نوع قوانین و این روش قانون‌گذاری افق دید شهروندان را سخت کوتاه و نزدیک وی کند و آزادی‌هایشان را سلب می‌کند.

در چنین شرایطی تدوین و تنقیح قوانین کاری دشوار و دقیق است. فرج‌الله ناصری در مقدمه مجموعه مدون قوانین و مقررات جزایی دشواری‌های تدوین و تنقیح قوانین را در ایران این گونه شرح می‌دهد: دقیق و دشوار بودن کار از لحاظ کثرت و تورم فوق‌العاده مصوبات و

مقررات در غالب رشته‌ها و در بسیاری از موارد درهم بودن مطالب و موضوعات است. اگر گاهی شناختن مقررات معتبر در موضوعی، به سبب جوانی آن شاخه و یا روشن بودن سابقه، آسان است در برابر در بسیاری از موارد تشخیص قانون معتبر یا حدود اعتبار یک قانون یا موادی از یک قانون و هم‌چنین یک تصویب‌نامه یا آیین‌نامه - که گاهی اهمیت فوق‌العاده‌ای معادل قانون یافته‌اند - و این که چه امری جایگزین چه امر دیگری شده است در میان حجم بزرگی از مصوبات و مقررات بسیار دشوار و مبهم و مستلزم تحقیق و مطالعه و زحمت فراوان است، به خصوص این که بسیاری از نسخ‌ها به طور ضمنی است نه صریح و بیشتر پاره‌هایی از قانون و حتی جزئی از ماده‌ای نسخ یا اصلاح شده و یا به دفعات در مدت زمانی کوتاه یا دراز از موضوع و حکم و افراد و مصادیق هر امری کاسته شده و یا بدان‌ها افزوده شده است. تداخل قوانین نیز اشکال کار را بیشتر کرده است. زیرا گاهی ضمن قانون یا تصویب‌نامه‌ای مطلبی از قانون یا تصویب‌نامه دیگری که موضوعاً با آن بکلی متفاوت و مختلف است تغییر کرده، اصلاح شده و یا از اعتبار افتاده است. تفسیرهای قضایی و آراء دیوان کشور نیز به نوبه خود به وسعت دامنه مطالعه و احیاناً دشواری کار افزوده است. (ناصری، ۱۳۵۰: ۱۳)

امروزه مجموعه‌ها با ارائه «شیوه معقول»، و «ابزار کار» شاخه‌های مختلف حقوق را به گونه‌ای به دست می‌دهند «که دسترسی به قوانین مورد نیاز را آسان‌تر کند و کلیدی برای فهم و اجرای قوانین». (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۵) فراهم آورد، به‌ویژه دادرسان و دادیاوران (وکلای دادگستری) و دستگاه اداری نیازمند مجموعه‌هایی هستند که دسترسی سریع و آسان به «قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در نظم حقوقی کنونی» را امکان‌پذیر کند؛ مجموعه‌هایی که از «شاخه‌های خشکیده» پیراسته و «پیوندهای گوناگون و تازه به جای آن نشسته» باشد. رها شدن از «رنج سرگردانی» و ساختن «جعبه ابزاری مرتب» نه «جست‌وجو کردن ابزار خویش در توده‌ای از آهن و پیچ مهره بی‌مصرف» (همان جا) از جمله دلایل تدوین و تنقیح چنین مجموعه‌هایی است. از همین رو می‌توان گفت در مواردی که مجموعه‌ای مانند «قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی» در دست است بسیار زودتر می‌توان به پاسخ مسئله حقوقی رسید. این مجموعه‌ها سهمی در تسریع روند دادرسی به صورت خاص و در فرایند حل مسائل حقوقی و یافتن حکم موضوع به صورت عام داشته‌اند، معنای کاستن از قیمت و هزینه جهانی قوانین و مقررات، که بالاتر آمد، همین است، کوتاه کردن زمان حل مسائل حقوقی. درستی این ادعا را می‌توان با رواج کاربرد و چاپ این مجموعه‌ها نزد دادرسان، وکلا و مشاوران حقوقی و استقبال جامعه حقوقی از آن سنجید.

به نظر می‌رسد معنای تلاش قوه قضائیه در اقدام به تدوین «مجموعه قوانین تنقیح شده حقوقی» و کیفری در همین نکته نهفته است. دشواری «تشخیص مخصص و ناسخ از منسوخ» از علل عمده گردآوری این مجموعه‌هاست. ایشان هم در پی رهایی دادرسان از «رنج سرگردانی» در انبوه قواعد «مجرد و جدا افتاده» از هم هستند. در مقدمه این «مجموعه تنقیح شده» که از سوی قوه قضائیه چاپ شده به روشنی به این اهداف اشاره شده است: «انبوه قوانین به تصویب رسیده ... در کشور و عدم تشخیص مخصص و ناسخ از منسوخ دشواری‌های فراوانی را برای دست‌اندرکاران اجرایی کشور به‌خصوص نظام عدالت به‌وجود آورده است». یکی از علل «پراکندگی در آرای صادره از سوی محاکم دادگستری» نبود قوانین منقح و مدون است. «این واقعیت غیرقابل انکار در پرونده‌های کیفری ... موجب شده تا شاهد اعمال مجازات‌های متفاوت در موضوعات و شرایط یکسان و وجود اختلاف عمیق بین آرای صادره از محاکم بدوی و مراجع عالی باشیم». (محمدزاده، ۱۳۸۶: ۱۵۶) «امروزه به‌دلیل حجم بالای قوانین، پیدا کردن سرشاخه‌های درخت برای مجریان گاهی بسیار سخت می‌شود، لذا اجرای عدالت را مشکل می‌کند». (رئیس، ۱۳۸۶: ۱۶۹)

از علل دیگر تدوین چنین مجموعه‌هایی «عدم دسترسی به هنگام جامعه حقوقی کشور، به‌ویژه قضات، در نقاط دور از مرکز، به قوانین و مقررات لازم‌الاجرا و مورد نیاز و عدم اطمینان کامل به صحت متن مجموعه‌های غیررسمی و ضرورت رفع این مشکلات است. دسترسی بهنگام قضات به قوانین لازم‌الاجرا و اطمینان آنان از صحت متن مواد قانونی، امری است که افزون بر سرعت بخشیدن به فرایند عدالت و جلوگیری از اطاله دادرسی، مانع صدور آرای مخالف می‌شود» (مجموعه مقررات تنقیح شده حقوقی، صفحه ۷). پژوهشی در این باره می‌تواند میزان تأثیر وضعیت فعلی را بر آراء دادگاه‌ها نشان دهد.

واقعیت آن است که قضات و مجریان قانون از دغدغه اطمینان از اعتبار قانون و مقرراتی که بدان استناد می‌کنند فارغ نیستند. این وجه از مسئله یکی از مشکلات نظام دادرسی در ایران است که ریشه در نواقص فرایند قانون‌گذاری دارد. قسمتی از «اختلافات موجود در مقام اجرای قوانین ... از عدم انجام این وظیفه و عدم اعلام صریح قوانین منسوخ، ناشی شده و میزان آن به‌حدی است که موجب سردرگمی مجریان قانون و برخی سوءاستفاده‌ها و در نهایت بی‌ثباتی در شئون زندگی افراد جامعه می‌شود تا آنجا که هر مقامی براساس تشخیص خود قانونی را که از اراده ملی منبث است، بی‌اعتبار اعلام و از اجرای آن خودداری می‌کند و مسئول و مقام دیگری همان قانون را معتبر و حاکم بر روابط مردم تشخیص داده و اجرا می‌کند». (طیرانیان، ۱۳۸۳: ۵۰)

از مجموع اصولی که در قوانین اساسی ایران (مشروطه و جمهوری اسلامی) درباره حد حق‌ها آمده دو قاعده عام می‌توان استخراج کرد. نخست «حد حق‌ها همان حدودی است که قانون تعیین کرده است»؛ دوم «آنچه را که قانون منع نکرده نمی‌تواند ممنوع باشد». از همین رو برای آنکه حقوق مندرج در قانون اساسی مؤثر باشند لازم است که شهروندان از حدود حقوق خود، در میان کلاف پیچیده قوانین و مقررات آگاه باشند. یعنی امروز با چنین حجمی از قوانین و مقررات دولت‌ها ناگزیر از گردآوری مجموعه‌ها هستند. در غیاب چنین مجموعه‌هایی حتی می‌توان مدعی جریان قاعده «قبح عقاب بلا بیان» بود.

شورای قانون اساسی فرانسه در یکی از آرای خود تدوین قوانین را از اهداف قانون اساسی به شمار آورده است: «تدوین و تنقیح قوانین پاسخی به اهداف مندرج در قانون اساسی، یعنی دسترسی به قانون و وضوح آن، است». در واقع برابری در مقابل قانون که در ماده (۶) اعلامیه حقوق بشر و شهروند آمده است و همچنین ضمانت‌های حقوق مندرج در ماده (۱۶) مؤثر نخواهند بود چنانچه شهروندان از هنجارها و قواعدی که بر آنان حاکم است شناخت و آگاهی کافی نداشته باشند. از سوی دیگر چنین سطحی از شناخت برای بهره بردن از حقوق و آزادی‌های تضمین شده در ماده (۴) اعلامیه، که بنابر آن حد حق‌ها همان حدودی است که قانون تعیین کرده است، ضروری است. همچنین برای به کار گرفتن حقوقی که در ماده (۵) آمده، به این عبارت که «آنچه را که قانون منع نکرده نمی‌تواند ممنوع باشد و هیچ کسی مجبور به انجام آنچه قانون امر نکرده نیست». (Décis. N° 99-421 DC du 16 déc. 1999) برای استفاده از مزایای حق‌ها و آزادی‌های قانونی لازم است.

همچنین یکی از شروط لازم برای اجرای وظایف مندرج در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، انتشار صحیح قوانین است. اشتباهات و غلط‌های چاپی در کتاب‌ها و مجموعه‌های قوانین (حتی در نسخه‌های رسمی) و عدم انتشار آنها از سوی یک مرجع رسمی با مسئولیت، قوه قضائیه را مکلف می‌کند تا قوانین موضوعه همراه با آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، نظریه‌های شورای نگهبان و بخش‌نامه‌های مربوط را در یک مجموعه، یکسان در دسترس حقوقدانان کشور و به‌ویژه قضات قرار دهد تا هم از ابهام‌ها و نظریه‌های متعارض راجع به قوانین موضوعه کاسته شود، هم آحاد ملت به آسانی امکان دسترسی به قوانین موضوعه داشته باشند. (مجموعه مقررات تنقیح شده حقوقی، ص، ک)

۴. تحول مفهوم تنقیح قوانین

مفهوم تنقیح قوانین، از آغاز به کارگیری در متون قانونی در ایران تا به امروز دستخوش تحولاتی شده است. در کاربردهای اولیه، برای مثال در اصل ۳۳ نظام‌نامه اساسی (قانون اساسی) ۱۳۲۴ هـ. ق: «قوانین جدید ... در وزارتخانه‌ها تنقیح یافته به توسط وزرا مسئول یا از طرف صدراعظم اظهار خواهد شد»؛ یا اصل ۴۶: «[امور] ... باید اول در مجلس [سنا] تنقیح و تصحیح شده به اکثریت آرا قبول و بعد به تصویب مجلس شورای ملی برسد»؛ همچنین در جلسه سه‌شنبه ۲۹ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ هـ. ق مجلس اول: «اسامی اشخاصی که برای کمیسیون تنقیح قوانین راجع به حکام انتخاب شده بودند قرائت شد»؛ یا در برنامه مستوفی‌الممالک و همچنین احمد قوام. در همه موارد بالا، «تنقیح قوانین» مرحله‌ای «قبل از تقدیم (طرح یا لایحه قانونی) به مجلس» است. همچنین در ادبیات حقوقی مشروطه نیز «تنقیح قوانین» در همین معنی به کار می‌رود. برای مثال منصورالسلطنه عدل در کتاب حقوق اساسی یا اصول مشروطیت می‌گوید: «با وجود دو مجلس، دیگر ممکن نیست که این قبیل قوانین [بی‌مصرف و بلکه مضر مصالح مملکتی] وضع و اجرا شود و مجلس عالی یا سنا که مرکب از اشخاص مسن است مذاکرات لازمه را انجام داده، در تنقیح قوانین بیشتر دقت خواهند نمود». (منصورالسلطنه عدل، ۱۳۸۹: ۷۶-۷۷) «کمیسیون تنقیح لوایح قانونی» که در تصویب‌نامه ۲۰۴۰ هیئت دولت مورخ ۱۳۳۴ هـ ق آمده در همین معناست. در واقع ایشان وقتی از تنقیح قوانین سخن می‌گفتند اول به مرحله‌ای از مراحل قانون‌گذاری، یعنی مرحله نوشتن و تنظیم متن قانون پیش از تقدیم آن به مجلس یا پیش از تصویب آن، نظر داشتند، حال آنکه تدوین قوانین موجود پس از متورم شدن نظام حقوقی از کثرت قوانین و مقررات مصوب آغاز می‌شود.

دوم اینکه وضع قواعد جدید را از فرایند تدوین و تنقیح استثنا نمی‌کردند. حال آنکه معنایی که ما امروز از تدوین قوانین و مقررات نظم حقوقی کنونی در نظر داریم اصولاً در پی خلق قاعده تازه‌ای نیست و فقط در جست‌وجوی سامان و نظم حقوق کنونی است. خلط این دو حوزه همچنان در نظام قانون‌گذاری ما دیده می‌شود. (همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۶: ۲۰) هر چند تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی ادعایی جز گردآوری و سامان دادن به قواعد موجود ندارد، اما واقعیت این است که همه تلاش‌های تدوین قوانین، به هر روشی که با هنجار حقوقی مواجه شود، علی‌رغم همه پیش‌بینی‌ها و پیشگیری‌هایی که می‌توانیم بکنیم، در درون خود فرصت تخطی از این اصل را پیش می‌آورد. (Timsit, 1996: 83)

تنقیح قوانین در زبان حقوقی فارسی، در کاربردهای اولیه، تنها به مثابه مرحله‌ای از قانون‌گذاری است و فقط در نیم سده اخیر که نیاز به تدوین مجموعه‌ها نیز بر آن افزوده شد در هیئت مفهوم جدید «تدوین و تنقیح قوانین» به کار گرفته شده است. در همین جا باید گفت لازم است از این پس میان این دو مرحله از تنقیح، در زبان فارسی، تفکیک کرد. مرحله اول (تنقیح)، اصولاً، جزئی از فرایند قانون‌گذاری است، اما همیشه این گونه نیست و در حین تدوین قانون نیز، برای یکدستی، هماهنگی و ابهام‌زدایی و ... قوانین منقح می‌شوند، اما مرحله دوم (تدوین) پس از تصویب و اجرای قانون آغاز می‌شود.

همچنین به کار گرفتن مفهوم «تنقیح قوانین» یا «تنقیح قانون» در معنای نوشتن قانون در زبان فارسی قابل تأمل است؛ زیرا این مفهوم در معنای اخیر، حامل معنایی بیش از نوشتن صرف است و به «قانون نوشتن» نظر دارد. به عبارت دقیق‌تر، «تنقیح قانون» و «قانون منقح»، باید اوصافی چون تعین و وضوح را در متن قانون وارد کند؛ از این رو، نوع خاصی از نوشتن است.

اما این مفهوم در سیر تحول خود در «قانون تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰» به اوج وضوح خود رسید. برای اولین بار است که معنای نسبتاً دقیق و جدیدی از «تنقیح و تدوین» در متون قانونی زبان فارسی آشکار شده است. این معنا از مفاهیمی که در این قانون به کار رفته به خوبی استنباط می‌شود؛ مفاهیمی مانند «قوانین و مقررات لازم‌الاجرا»، «بر حسب روش موضوعی»، «فهرست»، «به صورت مجموعه‌ها» و ... برای مثال آنجا که به «قوانین و مقررات لازم‌الاجرا» اشاره می‌کند می‌توان گفت به مفهوم «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات نظم حقوقی کنونی» اشاره دارد. قانون‌گذار با وصف «لازم‌الاجرا» می‌خواهد به این نکته اشاره کند که در تدوین و تنقیح قوانین فقط باید قوانین و مقررات معتبر و جاری «نظم حقوقی کنونی» مدنظر باشد؛ «قوانینی که بیانگر حقوق واقعی و زنده اجتماع» باشند، یعنی «نموداری از آنچه در جهان واقعیت‌ها می‌گذرد و در عمل به کار می‌آید». قوانین و مقرراتی که فاقد این وصف باشند جایی در «مجموعه‌ها» ندارند.

بنابراین وصف «لازم‌الاجرا» در این متن حقوقی معنای دقیق و خاصی دارد. وصف «لازم‌الاجرا» برای قوانین و مقررات به تنهایی در زبان حقوقی ما برای بیان مفهوم «نظم حقوقی کنونی»، «حقوق جاری»، «حقوق موجود» یا قوانین و مقررات زنده و جاری در نظم حقوقی کنونی، کافی و رسا نیست. آنچه گفته شد ناظر بر وجه ایجابی مسئله است، اما وجهی سلبی نیز برای تدوین و تنقیح در معنای جدید آن وجود دارد و آن اینکه در تدوین و تنقیح قوانین اصولاً قاعده تازه‌ای وضع نخواهد شد. از این رو وصف «لازم‌الاجرا»، با توجه به امکانات زبان حقوقی

در زمان تدوین آن قانون، کم و بیش به هر دو وجه، ایجابی و سلبی مسئله اشاره دارد. به نظر می‌رسد نویسندگان آن قانون، این وصف را برای اشاره به همین نکته به کار برده‌اند.

۵. نخستین کوشش‌ها برای تدوین قوانین موجود

می‌توان در تلاش‌هایی که برای تدوین قوانین و سامان دادن به آن در ایران انجام شده است دوره‌هایی را شناسایی کرد. موج‌های تدوین قوانین در ایران معاصر در چند دوره دیده می‌شود:

۱- کوشش‌های نافرجامی که پیش از مشروطیت با آثاری چون قانون قزوینی که میرزا شفیع قزوینی در دوران صدارت میرزا تقی خان امیرکبیر نوشت (قزوینی، ۱۳۷۰: ۴۱) و قانون ناصری به کوشش میرزا سعیدانصاری و ... پدیدار شد (زرگری نژاد، ۱۳۸۶: ۳۲۷) و در نوشته‌های مشروطه خواهانی چون میرزایوسف خان مستشارالدوله به اوج خود رسید. هم چنین ملکم خان ناظم‌الدوله بر اهمیت آن بعنوان یکی از پایه‌های حکومت قانون تأکید می‌کرد و در دفتر تنظیمات (کتابچه غیبی) و دفتر قانون نمونه‌هایی از آن را فراهم کرد. کوشش مستشارالدوله در رساله یک کلمه از جهت تدارک مبانی تدوین قوانین در رأس همه تلاش‌های این دوره قرار دارد. این مفهوم از تدوین قوانین مربوط به نخستین موج و مرحله آغازین تدوین قوانین است که از کوشش‌های مشابه در قرن نوزدهم که در بسیاری از نقاط جهان شروع شده بود الگو می‌گرفت. مهم‌ترین نمونه این کوشش‌ها از دیدگاه استقرار نظام حقوقی تلاش‌هایی است که پس از مشروطیت به تدوین به‌ویژه قانون مدنی انجامید.

۲- در سال ۱۳۴۱ تلاش‌هایی در وزارت دادگستری برای تدوین قوانین لازم‌الاجرای موجود آغاز شد. کوششی که در سال‌های اخیر احیاء شده، ادامه این جریان است. در همه این دوره‌ها مفهوم یکسانی درباره تدوین قوانین وجود نداشته است. تحول این مفهوم در دوره‌های مختلف، تحول حقوق ایران را نشان می‌دهد. در کوشش‌های آغازین تا به تصویب رسیدن قوانین مدنی، کیفری، تجاری و آیین دادرسی مقصود از تدوین، (برای نمونه درباره قانون مدنی)، عمدتاً مدون کردن قوانین فقه امامیه بوده است. در این معنا تدوین قوانین یکی از پایه‌های استقرار نظام حقوقی است. در اینجا تدوین قوانین به معنای الزام‌آور کردن عرف و رویه یا نظر مشهور یا نظری است که به هر دلیل قانون‌گذار آن را، از میان نظرات گوناگون، برمی‌گزیند و پس از آن دیگر محکمه‌ای نمی‌تواند (چنانچه حکمی درباره موضوع وجود داشته باشد) به حکم دیگری غیر از آنکه در قانون مدون آمده استناد کند. اما

کوشش‌های پسین، ناشی از تورم دسته اول احکام و هنجارها بوده است و همه تلاش برای سامان دادن به کثرت این هنجارهاست.

گرایش به ساده و آسان‌یاب کردن حقوق نشانه تحول آن است. از نظر ماکس وبر، پیشرفت حقوق با عقلانی کردن روز افزون آن محقق می‌شود که رشد سازمان و نهادهای حقوقی را به دنبال دارد. تدوین و تنقیح قوانین اوج این تحول است. تجربه نشان داده است که موج تدوین و تنقیح قوانین همچون دوران‌های تاریخی که نظام حقوقی را می‌سازند تکرار می‌شود. بنابراین تدوین و تنقیح قوانین، یک نظام حقوقی در حال تکامل را نشان می‌دهد: (Cabrillic, 2002: 67-8) فکر تنقیح قوانین در حقوق موضوعه ایران، در تفاوت آن با حقوق شرع، به تأسیس نظام حقوقی جدید باز می‌گردد. اولین اشاره‌ها در متون قانونی در اصول ۳۳ و ۴۶ نظام‌نامه اساسی سال ۱۳۲۴ ه. ق (قانون اساسی) آمده است: پیش از پرداختن به کوشش‌های مجلس سنا در تنقیح قوانین لازم است دو متن دیگری را که از این فکر سخن گفته‌اند یادآوری کنیم.

مستوفی‌الممالک در ۴ رجب ۱۳۲۸ (۱۲۸۹ خورشیدی) با تقدیم «پروگرام» کابینه جدید به مجلس، از جمله رئوس برنامه‌های دولتش را «تنقیح و تنظیم قوانین» و «تقدیم لایحه در تشکیل (کسی دتا) برای تنقیح قوانین قبل از تقدیم به مجلس مقدس» اعلام کرده بود. احمد قوام نیز در یکی از سر فصل‌های برنامه ده ماده‌ای خود در ۱۵ مهر ۱۳۲۶ گفت: «...قوانین موجوده ایران دارای نواقص فراوان بوده و احتیاج به تجدید نظر دارد... و چون باید لوایح قوانین مذکور پس از مطالعات کافی انشا و تنقیح و به مجلس شورای ملی تقدیم گردد، لذا طرح قانونی شورای دولتی به این منظور... تقدیم مجلس خواهد شد». احمد متین دفتری نیز در مجموعه آیین‌داری مدنی در سال ۱۳۱۸ به نوعی تدوین و تنقیح قوانین پرداخته است. او در این مجموعه، قوانین معتبر را گردآوری کرد و در انتها نیز فهرست قانون‌های منسوخ را نوشت. (عراقی، ۱۹۷: ۱۳۸۶) در سال ۱۳۴۱، اولین کوشش‌های نهادمند تنقیح قوانین، در وزارت دادگستری آغاز شد و در سال ۱۳۵۱ خاتمه یافت. در این مدت ۱۱ کمیسیون حقوقی، مسائل و قوانین مربوط به کمیسیون خود را جمع‌آوری کردند که هیچ‌کدام چاپ و منتشر نشده است. تصویب‌نامه مربوط به کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی وزارت دادگستری در ماده (۴) مقرر داشته است که وظایف کمیسیون‌های مشورتی عبارت‌اند از:

۱- 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 شش‌گانه مصوب [مجلس

شورای ملی در بهمن ۱۳۴۱. این تصویب‌نامه به موجب ماده (۲۸) آیین‌نامه نسخ و ماده (۶) آیین‌نامه اخیر مقرر داشته است وظایف کمیسیون‌های مشورتی عبارتند از:

۲- تنقیح مستمر و مداوم قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و جمع‌آوری آنها به ترتیب علمی (کدیفیکاسیون) و تطبیق آنها با اصول انقلاب. بر اساس تصویب‌نامه‌های مزبور ۱۱ کمیسیون هر یک مرکب از ۵ نفر دادرسان کار آزموده در وزارت دادگستری شروع به این کار نمودند (عالمی، ۱۳۵۲) با دقت در تغییری که در این بند وارد و قیدی که بر آن افزوده شده، یعنی «تنقیح مستمر و مداوم قوانین»، به نظر می‌رسد از نکاتی است که در تجربه تدوین و تنقیح قوانین در ایران باید محل توجه باشد. این مفهوم از مفاهیم کلیدی دیگر تدوین و تنقیح قوانین است. قانون‌گذار با آگاهی و در پی‌اندیشیدن در علل شکست تدوین قوانین این مفهوم را در ماده (۶) آورده است. تدوین قوانین به هیچ‌وجه نمی‌تواند سدی در برابر پیدایش و زایش هنجارها و قواعد تازه حقوقی باشد. بنابراین همیشه قوانین و مقررات جدیدی وجود خواهد داشت که باید در مجموعه‌ها آورده شوند. بدون «تنقیح مستمر و مداوم قوانین» هدف تنقیح قوانین تأمین نمی‌شود و گسست و خللی در کار پدیدار می‌گردد. این اصلاح در پی آگاهی از ضرورت و اهمیت این استمرار و تداوم در این ماده وارد شد. مجموعه‌ها را باید دست‌کم هر سال یک بار بازنگری و تنقیح کرد. تدوین قوانین باید استمرار داشته باشد و برای اینکه قانون گردآوری شده ارزش و اعتبار خود را حفظ کند باید به‌طور مستمر و منظم قوانین جدیدی که تصویب می‌شوند در آن وارد شود در غیر این صورت مجموعه تدوین شده ارزش و اعتبار خود را در مقام متنی حاوی آخرین قوانین و مقررات لازم‌الاجرا از دست خواهد داد. تعلل و تأخیر در تدوین و تنقیح قوانین، به دلیل افزوده شدن بر حجم قوانین و مقررات و روشن نشدن موارد نسخ قوانین سابق، انجام آن را هر روز بغرنج‌تر و دشوارتر می‌کند. (Ardent, 1951: 67)

۳- تلاش دیگر برای تنقیح قوانین به سال ۱۳۴۳ باز می‌گردد؛ در آن سال در مجلس سنا دایره‌ای برای تدوین و تنقیح قوانین ایجاد شد. که بعدها با عنوان «اداره فنی قوانین» کار خود را ادامه داد. «مجموعه قوانین مربوط به صلاحیت در امور حقوقی، مراجع دادگستری، داوری اجباری و مراجع حل اختلاف غیر دادگستری» در سال ۱۳۴۶ توسط خسرو گیتی یکی از قضات با صلاحیت و بصیر دادگستری تهیه شد (گیتی، ۱۳۴۶: ۵) و «مجموعه مدون قوانین و مقررات جزایی» توسط فرح‌الله ناصری، یکی از مستشاران دیوان عالی کشور به جامعه عرضه شد (ناصری، ۱۳۵۰: ۱۳-۲۰). هر دو این آثار از ثمرات تلاش اداره فنی قوانین سنا بود. در این

دوره سازمان های دو مجلس قانون گذاری در این راه پیشگام شده بودند. وزارت دادگستری نیز تکاپوهایی را در این راه آغاز کرده بود. اوج این تلاش ها در این دوره در شکل «لایحه تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» ظاهر شد که برآیند همه تلاش ها و ضرورت هایی بود که برای تدوین و تنقیح قوانین در جامعه وجود داشت. این لایحه در نخستین روزهای سال ۱۳۴۹ پس از تصویب دولت به سنا رفت. داوری دست اندرکاران تدوین قوانین این بود که: «بیگمان چنین سازمانی می تواند موجب تمرکز و هماهنگی کردن کارهایی گردد که در زمینه تدوین علمی مجموعه های قانونی بوسیله هیات های صلاحیت دار صورت می گیرد؛ هم ضمن تحریک بیشتر در کار از تشتت و روش های گوناگون افراد یا دستگاه ها و اختلاف محتمل در نتایج کار مانع شود و هم مجموعه ها را برای صحت گذاری و اعتبار قانونی بخشیدن به آن ها هدایت کند». (ناصری، ۱۳۵۰: ۱۴)

۴- در مهرماه ۱۳۵۰ دولت امیرعباس هویدا در معرفی برنامه هایش، برای گرفتن رأی اعتماد از مجلس شورای ملی، در ذیل «خط مشی های مربوط به اصل نهم انقلاب [سفید]»، اعلام کرد: یکی از «جنبه های مختلف مترتب بر اصلاح دادگستری... تنقیح قوانین مختلف و رفع تناقض ها و ابهامات فیما بین و بالاخره ایجاد سیستمی برای تهذیب و هماهنگی ساختن آن قوانین با نیازهای عصر و مقتضیات امروز مورد عمل خواهد بود و ضمناً کوشش خواهد شد که در تنظیم قوانین آینده روال کار چنان باشد که دیگر مشکلات امروزی که ناسخ و منسوخ قوانین همواره روشن نیست و تعاریف و مفاهیم و بالجمله روش قانون گذاری [که] یک دست و یک پارچه به نظر نمی آید به کلی مرتفع گردد». بدین ترتیب، می بینیم که منقح و خالی از تناقض نبودن قوانین معضلی سابقه دار در نظام قانون گذاری ایران است.

سرانجام در ۲۹ اسفند ۱۳۵۰ قانون تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور طی ماده واحده ای از مجلس شورای ملی گذشت. «این سازمان کلیه قوانین و مقررات لازم الاجرا را با نظر متخصصان فن بر حسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه ها 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 می کند». آیین نامه اجرایی آن در شش ماده و سیزده تبصره در جلسه مورخ ۱۳۵۳/۳/۱۸ هیئت وزیران به تصویب رسید یعنی بیش از چهار سال از تصویب لایحه در هیئت دولت آیین نامه اجرایی قانون نوشته شد. یک سال بعد ماده دیگری نیز با عنوان ماده هفتم به

آیین‌نامه اجرایی آن الحاق شد.

نخستین ماده، وظایف سازمان را چنین تشریح کرد: «وظایف اصلی سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور که در این آیین‌نامه سازمان نامیده می‌شود به قرار ذیل است:

- ۱- جمع‌آوری کلیه قوانین و مقررات کشور؛
- ۲- تعیین تعداد مجموعه‌ها و کدهایی که باید تهیه و چاپ شود؛
- ۳- تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین و مقررات کشور با توجه به تعداد مجموعه‌ها و کدها و تهیه و تنظیم فهرست موضوعی و تاریخی آن‌ها؛
- ۴- تعیین قوانین و مقررات منسوخه و تفکیک آن‌ها از قوانین و مقررات لازم‌الاجرا؛
- ۵- تعیین و تفکیک قوانین و مقررات متناقض و مغایر و تهیه پیشنهادها برای اصلاحی برای تقدیم به کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین؛
- ۶- بهنگام نگه‌داشتن قوانین و مقررات کشور و چاپ آن‌ها؛
- ۷- فروش مجموعه‌ها و کدهای تهیه شده...».

تا پیش از انقلاب اسلامی، سازمان، قریب به اتفاق قوانین موجود در کمیسیون‌های پنج‌گانه اداری و اساسی، تأمین اجتماعی و بودجه، تجاری و صنعتی، ارتباط جمعی و کیفری و مدنی را کدگذاری و نسخ‌های صریح را تعیین کرد. شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۹ طی لایحه‌ای قانونی، سازمان را با تمامی وظایف، تشکیلات، نیروی انسانی و اعتبارات و تعهدات به‌صورت اداره کل در نخست‌وزیری ادغام کرد. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین ریاست‌جمهوری که امروز همچنان در کار تدوین و تنقیح قوانین خدماتی به جامعه حقوقی ایرانی ارائه داده ادامه همان سازمان است. این نهاد، اگرچه نه چندان گسترده، روشمند و مبتنی بر یک بنیاد نظری، قدم‌هایی در راه تدوین قوانین برداشت. اما مجموعه‌های موضوعی که در این نهاد چاپ شدند، از نظر روش موضوعی و آوردن مقررات مربوط به هر ماده، آرای وحدت رویه، نظریه‌های مشورتی اداره حقوقی و نمایه مفاهیم، یکی از مراحل و تجربه‌های تاریخ تدوین و تنقیح قوانین در ایران است. همچنین در اواخر دوره ششم مجلس با حکم هیئت رئیسه مجلس گروهی برای تنقیح قوانین تعیین و مشغول شدند. همچنین باید از لوح قانون و لوح حق که به ابتکار مرکز پژوهش‌های مجلس تولید شد یاد کنیم که در آن عناصری از تدوین و تنقیح وارد شده است. «مجموعه مقررات تنقیح شده حقوقی»، کیفری و تجاری که معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه چاپ کرده است نیز چنین است.

کوشش‌هایی که تاکنون انجام شده پراکنده، گسسته و غیرمداوم بوده است. هیچ‌یک از نهادهایی که به نوعی دست‌اندرکار تدوین قوانین بوده‌اند، به کانونی برای تفکر درباره الزامات و مقدمات وجود تدوین قوانین تبدیل نشدند. کوشش‌های پراکنده‌ای که ذکر شد در زمانی سر برآوردند و پس از مدتی کوتاه به فراموشی سپرده شدند و هیچ‌گاه نهادهای تدوین قوانین موفق به تدوین مجموعه‌ها نشدند و نتوانستند «سیستمی برای تهذیب و هماهنگ‌سازی قوانین» ایجاد کنند؛ بنابراین، برای «پرهیز از تکرار تجربه گذشته». (قربانی، ۱۳۸۶: ۱۴۱) باید سابقه تاریخی تدوین و تنقیح قوانین را در ایران شناخت. «ما باید در این موضوع به پیشینه این بحث نگاه کنیم ... کاری که در دهه ۱۳۴۰ انجام شده را امروز ما باید مورد توجه و بررسی قرار دهیم». (رئیس‌ی، ۱۳۸۶: ۱۶۸) در غیبت مطالعه نظام‌مند تاریخ تدوین قوانین، نمی‌توان علل شکست و نافرجامی تدوین قوانین را شناخت.

همان‌گونه که در برنامه احمد قوام آمده بود: «نواقص فراوانی که در قوانین موجود» هست ناشی از فقدان «مطالعات کافی در انشا و تنقیح قوانین پیش از تقدیم به مجلس است» این نقص در نظام قانون‌نویسی در ایران را نباید با «تدوین قوانین» در معنای امروزی آن خلط کرد و در خیال درمان آن با این روش شد. نقص فرایند قانون‌گذاری بر شکل‌گیری و دوام مجموعه‌ها اثرگذار است بنابراین، همه سخن را نمی‌توان در تدوین قوانین خلاصه کرد و لازم است برای دستیابی به مجموعه‌های ماندگار «کیفیت قانون» و فرایند تصویب آن را بازنگری کرد. کیفیت یک قانون به معنای هماهنگی با روح مشترک یک مجموعه نیز هست. قانونی که با این کیفیت تصویب می‌شود شرط لازم تدوین قوانین است. در غیاب چنین کیفیتی کشف روابط قوانین دشوار و ناممکن است. چگونه می‌توان روح مشترک قوانین را از میان این جنگل قوانین که به نظم درونی مواد تن نمی‌دهند به دست آورد؟

۶. جایگزین‌های مضر تدوین و تنقیح قوانین

نسخ‌ضمنی: این جمله را در متون قانونی به تکرار دیده‌ایم که: «کلیه مقرراتی که مغایر این قانون است در قسمتی که مغایر است لغو می‌گردد». این عبارت و عبارات مشابه آن که بیشتر از پانصد بار در قوانین و مقررات ایران تکرار شده است، به معنای فرار قانون‌گذار از وظیفه‌اش است. در واقع قانون‌گذار با این جمله به صراحت می‌گوید که دقیقاً نمی‌داند قانون جدید چه قوانین و مقرراتی را نسخ می‌کند و چشم بسته قوانین مغایر را لغو می‌کند. یعنی از زیر بار مسئولیت تعیین روابط قانون جدید با قوانین پیشین شانه خالی می‌کند و این تکلیف مالا یطاق را

برگشته و بر عهده شهروندان می‌نهد. درحالی‌که باید در هنگام وضع قانون به صراحت فهرست کامل قوانینی را که - به وسیله قانون جدید - نسخ می‌شوند تهیه کند. وظیفه قوه مقننه تنها «وضع قوانین» نیست بلکه «تهذیب قوانین» هم از وظایف اوست. رویه نادرست نسخ ضمنی «کلیه قوانین مغایر»، گریز از این وظیفه و نقص نظام قانون‌گذاری است و سبب اختلال در اجرای قانون و مجادله پایان‌ناپذیر میان سازمان‌های اداری در حفظ صلاحیت قانونی آنان می‌شود. چه کسی مرجع صالح برای تشخیص مواد لغو شده و مواد معتبر قانون مقدم است؟ اینکه گفته می‌شود: «قانون‌گذاری در ارتباط با انسجام حقوقی بیشتر عامل بی‌نظمی است تا نظم‌دهنده». (توری، ۱۳۸۶: ۲۶۶) در اینجا کاملاً معنا می‌دهد. چنین عبارتی فقط در غیبت اندیشه تدوین و تنقیح قوانین می‌تواند چنین پرکاربرد باشد و رواج و فراوانی آن با حضور اندیشه تدوین قوانین در دستگاه قانون‌گذاری رابطه عکس دارد. حضور این عبارات در قوانین و مقررات ایران، به معنای فقدان جایگاه اندیشه تدوین علمی قوانین در نظام قانون‌گذاری و همچنین نشانگر یکی از کاستی‌های عمده فرایند قانون‌گذاری است. به جای آنکه به تدریج از دل کوشش‌هایی که برای تدوین قوانین در ایران آغاز شده بود آیین و روشی برای تدوین قوانین پدیدار شود، یک جمله در متن قوانین و مقررات جای نهاد تدوین قانون را غصب کرد. دشواری‌هایی که نسخ ضمنی در برابر قضات و مجریان قانون می‌گذارد چنان است که گاهی برای حل مسئله نسخ ضمنی اجتماع و نشست‌های اهل فن و قضات لازم است و یک قاضی یا مجری به تنهایی و با تکیه بر توان فردی‌اش نمی‌تواند راهی برای حل مسئله بیابد. (موسوی مقدم، ۱۳۹۱: ۱۰۴)

اخیراً در رویه قانون‌نویسی در ایران نمونه‌هایی دیده می‌شود که نشان می‌دهد قانون‌گذار در حال فاصله گرفتن از این نقص و نارسایی است. ماده ۵۶ قانون نظارت بر رفتار قضات نمونه‌ای از این مورد است «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تمامی قوانین و مقررات زیر ملغی‌الاثرب می‌باشد» در ادامه ماده در ۱۴ بند مواد قانونی و قوانین منسوخ را اعلام کرده است. هم‌چنین قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اسفند ۱۳۹۲ در ماده ۵۷۰ فهرستی از قوانین منسوخ را برشمرده است. اما باز این فهرست جامع نیست و همه قوانین منسوخ را بیان نکرده است و در قسمت اخیر ماده ۵۷۰ گفته است: «... و سایر قوانین در موارد مغایر، نسخ می‌شود». بنابراین این رویه کاملاً از بین نرفته و قانونگذار هنوز در رعایت قواعد تدوین و تنقیح قوانین تردید دارد. ماده ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ نمونه‌ای دیگر از تردید قانونگذار است. قانونگذار با آوردن «از جمله» تنها نمونه‌هایی از موارد منسوخ را برشمرده و همه موارد را به نحو حصری احصا نکرده است.

گونه‌ای از این روش در تاریخ تدوین قوانین در فرانسه در آغاز قرن بیستم دیده می‌شود. قوانین جدیدی که تصویب می‌شد قوانین پیشین را نسخ نمی‌کرد یا به روش کلی و ضمنی نسخ می‌کرد. متن قانون جدید موضوع را کاملاً پوشش نمی‌داد، بنابراین باید تمام مواد قبلی که مغایر با قانون جدید نبودند به متن افزوده می‌شد؛ از این رو شناختن روابط مواد کاری دقیق و تخصصی بود. در این دوره با طرح‌های قانونی برای حل این مسئله مواجهیم. دو نمونه نخست به ابتکار پزشک داروسازی در سال‌های ۱۸۷۶ و ۱۸۸۱ پیشنهاد شد که خوب تنظیم نشده بودند. او در طرح خود تلاش می‌کند اعتبار قوانین پیشین را نشان دهد که به‌رغم قانون جدید معتبر بودند. در سال‌های ۱۸۹۴ و ۱۹۱۱ دو طرح قانونی دیگر که بهتر تنظیم شده بودند کوشیدند به روش حقوقدانان بلژیکی، هماهنگی و نظمی میان این مواد، برقرار کنند، یعنی انتشار روشمند قانون به‌وسیله شورای دولتی با تفویض اختیاری که پارلمان کرده است. در این روش چند قانونی که در موضوع واحدی تصویب شده بود، برای کمک به فهم و اجرای آسان‌تر، در یک متن گردآوری می‌شد.

از سال ۱۹۴۸ مجلس فرانسه این رویه را در قانون‌گذاری آغاز کرد و در پایان بسیاری از قوانین جمله‌ای می‌آورد که به‌موجب آن صلاحیت تدوین قوانین را به دولت تفویض می‌کند. «ذیل عنوان مجموعه قوانین ... [برای مثال کیفری یا مدنی] اقدام به تدوین قوانین و مقررات مربوط به این موضوع در شورای دولتی، پس از کسب نظر شورای عالی تدوین قوانین، خواهد شد... اصلاح متون قانونی تا آنجایی که کار تدوین قوانین ایجاب می‌کند ممکن است، بدون آنکه اقدام به اصلاح محتوایی مواد نماید. (Souriaux, 1988: 154) از این روش این نتیجه به‌دست می‌آید: فقط اصلاحات شکلی‌ای که ماهیت کار تدوین قوانین ایجاب می‌کند می‌تواند بر مواد قانونی لازم الاجرا اعمال شود.

۷. تخصیص ضمنی

صورت‌های دیگری از این معضل در قوانین ایران دیده می‌شود که بر پیچیدگی‌های فهم روابط قوانین می‌افزاید. به این مسئله، تحت عنوان «مخصّص»، در مقدمه «مجموعه قوانین و مقررات تنقیح شده حقوقی»، که قوه قضائیه چاپ کرده، اشاره شده است. «عدم تشخیص مخصّص» در میان «انبوه قوانین به تصویب رسیده ... در کشور» «دشواری‌های فراوانی را برای دست‌اندرکاران اجرایی کشور به‌خصوص نظام عدالت به‌وجود آورده است». در برخی از قوانین حکم ماده، از شمول قوانین مغایر مستثنا شده است: «مصرف اعتبار موضوع این قانون ... از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر

مقررات مغایر مستثناست». در این موارد قانون‌گذار قوانین عام را بدون آنکه مخصص‌ها را بر شمارد تخصیص زده است. یعنی روشن نیست این قانون کدام قوانین را تخصیص زده است. تعیین موارد را قانون‌گذار بر دوش مجریان نهاده است. در یکی از آثاری که به تازگی درباره مسئله تورم تقنینی در ایران نوشته شده، مجموعه‌ای از روش‌هایی مانند تخصیص و نسخ ضمنی و موارد مشابه دسته‌بندی و معرفی شده‌اند که به خوبی ابعاد قانون‌گذاری پریشان، آشفته و غیرمسئولانه مجلس را نشان می‌دهد. (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰، ۲۰۷ - ۲۵۲)

با نگاهی به سخنانی که در همایش علمی تنقیح‌قوانین و مقررات، ضرورت‌ها و چشم‌اندازها گفته شده بود، روشن بود که برخی از آن گفته‌ها از تدوین و تنقیح «حقوق کنونی» خارج‌اند و به وضع قواعد جدید نیز نظر دارند. یعنی ایشان نه تنها در پی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات «نظم حقوقی کنونی» اند، بلکه در پی اصلاح محتوای برخی قوانین هم هستند. درحالی‌که «تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی» (Codification à droit constant) اصولاً قاعده‌ای «تأسیس» نمی‌کند و فقط پس از گردآوری و تنقیح قوانین جاری در نظم حقوقی کنونی آن را «امضا» می‌کند. این الزام، به‌خصوص درباره قانون و نه آیین‌نامه و بخش‌نامه اطلاق دارد. «تدوین دوباره قوانین نه به معنای برقراری نظم حقوقی جدید که به معنای مبارزه با بی‌نظمی حقوقی است (Sourieux, 1988: 153). هدف تدوین قوانین نه بازاندیشی یک شاخه از حقوق بلکه گردآوری منطقی متون قانون و مقررات است (Vedel et Delvolvé, 1994: 105) در جریان تدوین و تنقیح فقط قواعدی که تعارض‌ها و تناقض‌ها را رفع می‌کنند وضع خواهد شد. همچنین هر متنی که (قانون یا آیین‌نامه) وارد مجموعه می‌شود در درجه اعتبار آن تغییری به‌وجود نخواهد آمد. این تعریف ناروشن، غیردقیق و پریشان از تدوین و تنقیح قوانین، یکی از آسیب‌های مهمی است که توفیق این نهاد جدید را درحاله‌ای از ابهام فرو می‌برد. اما قانون تدوین و تنقیح قوانین نشان داد که به چنین آسیب‌هایی آگاهی یافته و تحدیرهای اهل فن را شنیده بود. نویسندگان قانون دریافته بودند که باید به مفهومی حداقلی از تنقیح قوانین پایبند و وفادار بمانند و رفع برخی کاستی‌ها را به گذشت زمان و به تاریخ وانهند در غیر این صورت، آن کار حداقلی نیز سرانجامی نخواهد یافت.

۸. تعدد مراجع قانون‌گذاری

حاکمیت قانون و وجود سلسله مراتب روشن میان نهادهای صلاحیت‌دار وضع قانون، شرط امکان و مقدمه وجود تدوین قوانین است. علت اینکه «مجموعه‌های فعلی، حتی دوره روزنامه

رسمی و مجموعه‌های دوره‌های تقنینیه و مجموعه‌های سالیانه مجلس شورای ملی و روزنامه‌های رسمی حاوی همه مقررات نیستند» (بیگ‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۰۷) همین مسئله است. ابهام این رکن نظام حقوقی، از علل عمده نافرجامی تدوین قوانین در ایران است. در گردآوری قوانین باید همه قوانین موجود حتی در مجموعه‌ها آورده شوند تا هدف از تدوین قوانین که جمع‌آوری تمام قوانین و مقررات الزام‌آور است، تأمین شود. با ابهام در سلسله‌مراتب مراجع صلاحیت‌دار وضع قانون و وجود قوانین تعهدآور خارج از مجموعه‌ها، کار تدوین قوانین نمی‌تواند به سرانجام برسد. «نهادهای شبه تقنینی مانند شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارند که بررسی ارتباط مصوبات آنها و تأثیر حقوقی آن بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و دولت از منظر تنقیح قوانین و مقررات ضروری است». (زارعی، ۱۳۸۶: ۲۷) تدوین و تنقیح قوانین - که یکی از عناصر سازنده حاکمیت قانون و نشان‌دهنده حرکت جامعه به سوی شفافیت و ابهام‌زدایی بیشتر در روابط اجتماعی و اقتصادی است - نیازمند عزم راسخ تمامیت نظام سیاسی به سوی حاکمیت قانون است.

تدوین قوانین نتیجه عمل قانون‌گذاری است که در رأس هرم وضع‌هنجارهای حقوقی است و انحصار قانون و هنجارگذاری را در دست دارد و منبع یگانه اتصاف به وصف «قانونی» (Légalité/Legality) و «مطابقت با قانون» است. با نظر به این نکته شاید بتوان گفت که یکی از معضلات و موانع اصلی تدوین قوانین در ایران ناشی از جایگاه مجلس است که در رأس امر قانون‌گذاری نیست و به عبارت دیگر عدم وضوحی که در سلسله‌مراتب نهادهای قانونی در ایران وجود دارد مانع عمده در شناخت روابط میان قوانین است. رقابت دیگر منابع مشروعیت با مشروعیت قانونی چنین ابهامی را در سلسله‌مراتب نهادهای سیاسی ایجاد کرده است.

۹. کاستی در پژوهش دربارهٔ تدوین و تنقیح قوانین

از آغاز اولین کوشش‌ها درباره تدوین و تنقیح قوانین در ایران تا به امروز کوشش نظری چندانی در مبانی و روش تدوین و تنقیح قوانین انجام نشده است. پژوهش‌های انجام شده، یا به بخشی از مسئله توجه کرده‌اند یا تجربه کشورهای دیگر را بدون آنکه پرتوی بر کوشش‌های انجام شده در ایران بیندازد بررسی کرده‌اند. از این رو نتوانسته‌اند علل ناکامی تدوین و تنقیح حقوق موجود - به‌رغم نیم سده‌ای که از آن می‌گذرد - را روشن کنند. حتی همایش‌های برگزار شده در سال‌های اخیر نیز از دیدگاه موانع و دشواری‌های مسئله نتوانسته‌اند بر آگاهی ما

بیافزایند و علل بی‌سرانجامی و درس‌های کوشش‌های پیشین را برجسته کنند. با آغاز بحث‌های مربوط به تهیه قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور در برخی نهادهای پژوهشی وابسته به مجلس و دولت تحقیقاتی انجام شد. این کوشش‌ها برای به ثمر رسیدن تدوین و تنقیح قوانین باید ادامه پیدا کنند. به هر حال این همه نه به معنای آن است که در این نوشتار ما به راه دیگری رفته‌ایم، بلکه فقط تلاش می‌کنیم از وضعیتی که در آن هستیم آگاهانه پرسش کنیم. به عبارت دیگر درباره شرایط امکان و مقدمه وجود تدوین و تنقیح قوانین پرسشی طرح کنیم. «نیم قرن وقت برای این امر گذاشته‌ایم و هنوز بحث برایمان کاملاً روشن نیست. علی‌رغم همه زحماتی که ... کشیده‌اند در بحث تنقیح قوانین، هنوز ما دستاورد عمده‌ای نداریم». (کریمی، ۱۳۸۶: ۵۳)

پژوهشی درباره علل ناکامی کوشش‌های پیشین نشده است. این که آن تلاش‌ها با چه مشکلاتی مواجه بوده‌اند، چه دریافتی از تدوین قوانین داشته‌اند و نواقص و کاستی‌های کوشش‌های ایشان چه بوده است. تدوین و تنقیح قوانین برای «پرهیز از تکرار تجربه گذشته» و این که راهی مطمئن و متفاوت با کوشش‌های گذشته طی کند باید انباشتی از تجارب تاریخی فراهم کند و از کاستی‌های آن به دور باشد. اعطای بورس دوره دکتری تدوین قوانین، حمایت از رساله‌ها و پایان‌نامه‌های دانشجویی و طرح‌های پژوهشی برای روشن کردن هر چه بیشتر مبانی و روش‌های تدوین و تنقیح قوانین و همچنین برگزاری کارگاه‌های آموزشی و دوره‌های کارآموزی تدوین و تنقیح قوانین برای تربیت نیروهایی که قوانین را تدوین و تنقیح خواهند کرد، باید مدنظر قرار گیرد. شاید هم برگزاری دوره‌های تحصیلات تکمیلی مطالعات قانون‌گذاری بتواند به محلی برای اندیشیدن درباره این دست از مسائل و معضلات نظام قانون‌گذاری در ایران تبدیل شود.

تلاشی که با کتاب «قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی» آغاز شد، از دیدگاه تدوین و تنقیح قوانین نشان از ضرورت نیاز جامعه حقوقی به قوانین مدون و پیراسته دارد. مقدمه این اثر افق تازه‌ای بر روی تدوین و تنقیح قوانین در ایران گشوده است. می‌دانیم که این تلاش دقیقاً تدوین و تنقیح قوانین در معنایی که امروز از مجموعه‌ها (کدها) داریم نیست و میزان معتناهایی از نظریه و دکترین حقوقی در آن وارد شده (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۶۹)، عنصری که وجه تمایز «مجموعه‌ها» با «...در نظم حقوقی کنونی» هاست. تجربه تدوین‌کنندگان این آثار می‌تواند در توفیق نظام تدوین و تنقیح قوانین مؤثر واقع شود.

۱۰. نقدی بر قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور و دستورالعمل اجرایی آن

نخستین نکته‌ای که درباره این قانون باید یادآوری شود مربوط به نحوه ابلاغ آن است. این قانون از جمله قوانینی بود که رئیس جمهور وقت از ابلاغ آن خودداری کرد و بنابراین به موجب ماده یک قانون مدنی و در اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی رئیس مجلس آن را ابلاغ و برای انتشار به روزنامه رسمی فرستاد. این مسئله در اصلاح این قانون هم تکرار شد. نکته‌ای که از دیدگاه شرایط امکان مجموعه‌های قوانین اهمیت دارد. در چنین کار سترگی اجماع و اتفاق و اقناع همه دستگاه‌های حکومت و همدستی و همکاری‌شان، به‌ویژه بدنه کارشناسی دولت، ناگزیر است. به خصوص که در تبصره بند ۱ ماده ۳ این قانون گفته شده: «تمام دستگاه‌های حکومتی و عمومی موضوع ماده (۲) این قانون موظف‌اند ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه مقررات مصوب خود را تنقیح نموده و به‌طور مستمر ادامه دهند هم‌چنین ظرف شش ماه پیشنهاد تنقیح کلیه قوانین مربوط به خود را به معاونت ارسال نمایند.» آغاز راه ناهمواری که گذشتگان ما در طی کردن آن موفق و بختیار نبوده‌اند؛ نمی‌توانست در چنین شرایطی چندان سنجیده و دوراندیشانه باشد. توجه به تجربه تاریخی ما در این موضوع می‌توانست متصدیان این قانون را به برگزیدن راه دیگری راهنمایی کند که چنان اجماع و اتفاقی به بار آورد. هگل درباره شرایط تدوین قوانین گفته بود: «برای تدوین قوانین باید اراده شاهی یا وزیری در پی کار باشد و حقوقدانان به تنهایی نمی‌توانند از عهده کار برآیند.» اشاره هگل به اهمیت وجود عزم و اراده‌ای حکومتی و سیاسی در پس طرح‌های تدوین قوانین به این معناست که اهمیت و اولویت تدوین قوانین می‌بایست در همه سطوح عالی سیاسی مملکت نفوذ کرده و اقناعی در چنان سطحی برانگیخته باشد، تا طرح‌های تدوین قوانین به یاری چنان عزمی و همه امکانات به نتیجه برسند. (N.Waszek, 2006 : 172)

در مقایسه با این قانون «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰، ۱۲، ۲» راه درست‌تری را برگزیده بود. در این قانون پیش‌بینی شده بود: «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 بر حسب 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.» به نظر می‌رسد روابط مجلس و دولت در سال‌های اخیر و تنش‌هایی که میان این دو قوه روی داد در نوشتن این قانون و در توجیه این که چنین نهادی می‌بایست در درون قوه مقننه تأسیس شود نقش داشته است. این قانون در سایه چنین فضایی نوشته شد. نبودن «همدستی و همکاری» میان قوا به تصویب این قانون در چنین وضعی انجامید و بر سرنوشت و موفقیت آن سایه انداخت.

نکته دوم درباره این قانون این است که، مجلس به عنوان بزرگ‌ترین نهاد وضع قانون همچنان از وظیفه خود شانه خالی می‌کند و به معضل نسخ ضمنی و تخصیص قوانین پایان نمی‌دهد. مجلس حاضر نیست خود را ملزم کند تا دیگر چنین موضوعی را در متن قوانین پیش‌بینی نکند. یکی از مهم‌ترین گام‌ها در آغاز تدوین قوانین در ایران فراموش کردن عادت ناپسند و نکوهیده نسخ ضمنی و تخصیص است. همان‌طور که در بخش جایگزین‌های مضر تدوین قوانین، گفتیم مجلس با این راه بیشترین تشتت و سردرگمی را برای مجریان قانون، قضات، مردم و تدوین و تنقیح کنندگان قانون ایجاد می‌کند. درحالی که می‌بایست پیش از تصویب هر قانونی موادی که با قوانین مقدم به هر طریقی ارتباط پیدا خواهند کرد، اعم از نسخ صریح، ضمنی، تخصیص و ... را در فهرستی در پایان قانون یا به همراه قانون تعیین و منتشر کند. اما به نظر می‌رسد مجلس فاقد چنین توانایی است و یا از مواجهه با آن واهمه دارد و نمی‌خواهد چنین تکلیف دشواری را بر دوش نحیف خود بکشد؛ ترجیح می‌دهد تا این وظیفه شاق را به امید حقوقدانان و دانشکده‌های حقوق رها کند. چنین رفتاری از سوی مجلس غیرمسئولانه و غیرحرفه‌ای است و بازتابی از سطح مفهوم قانون‌گذاری در ایران است. این رفتار از دیدگاه شرایط تدوین و تنقیح قوانین یکی از نکاتی است که به آماده نبودن مجلس برای آغاز و گام نهادن در چنین راهی گواهی می‌دهد و تردیدهای ناظران را درباره عزم مجلس و به نتیجه رسیدن این مسئله بیشتر می‌کند.

در ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور راهی برای حل معضل نسخ ضمنی و تخصیص پیش‌بینی‌شده: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام مینمایند این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد: ۱- وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی. ۲- انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش

تخصصی قوانین ۳- لزوم یا عدم لزوم قانون‌گذاری در موضوع یاد شده. ۴- انطباق طرح و لایحه با آئیننامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی. اما با وجود تصویب این قانون مجلس همچنان به درج ماده‌ای در پایان برخی از قوانین مصوب ادامه می‌دهد که به موجب آن «کلیه مقرراتی که مغایر این قانون است در قسمتی که مغایر است لغو می‌شود».

۱۱. نتیجه

برای «پرهیز از تکرار تجربه گذشته» باید کوشش کرد تا توضیحی برای شکست‌های پیشین یافت. تشکیل سازمان جدید - وابسته به مجلس یا قوه دیگر - انتخاب راه ساده‌تر است. پیش از آن باید پاسخ آن پرسش را یافت و تشکیل سازمان و نوشتن اساسنامه آن را بدان واگذار کرد، تنقیح قوانین در پی‌اش خواهد آمد. مجلس در نوشتن قانون جدید به این دغدغه واقعی نگذاشت. نمی‌توان شکست تدوین قوانین را فقط به «بیگانه بودن نسبت به امور فنی کار تدوین قوانین» (عالمی، همان‌جا) فروکاست. پژوهشگران نسبت به ساده انگاشتن تدوین قوانین هشدار داده‌اند. «ما عادت داریم که جز دو کلمه - آن هم ساده - نگوییم و کلید اندیشه حقوقی تدوین قوانین را به وحدت و امنیت حقوقی فرو کاهیم، در حالی که مسئله به مراتب پیچیده‌تر است. پژوهشی ژرف‌تر سه بنیاد مهم تدوین قوانین را نشان خواهد داد. فکر تدوین قوانین در پی محقق کردن سه الزام جدایی‌ناپذیر از هم بوده است که در گذر زمان حیاتی تلقی شدند، این سه خواسته عمومی عبارت‌اند از: ۱- امنیت در برابر خودسری و لاحدی شاه ۲- ساده کردن و وحدت حقوقی. ۳- امنیت حقوقی در اعمال قدرت. ساده کردن و یکپارچگی در برابر چندپارگی حقوق و تکثر منابع آن در یک حوزه قضایی. وحدت و یکسان کردن قواعد، عمومیت و عقلانیت حقوق در برابر تعدد و تکثر قواعد در بخش‌های مختلف یک واحد سیاسی و قومی (Van Kan, 1926: 34) «تدوین قانون چیزی بیش از مجموعه‌ای از قوانین است که در آن روح سازمان یافتن و کلیت، اراده برای نوسازی سیاسی ... وجود دارد».

(Carbonnier, 1995 : 199) این آرا در تضاد با نظری است که به انجام نرسیدن تدوین قوانین در ایران را به «بیگانه بودن نسبت به امور فنی کار تدوین قوانین» کم می‌کند و تا وقتی که چنین اراده‌ای در افق قانون‌گذاری ایران دیده نشود نمی‌توان امیدوار بود که تدوین قوانین در ایران به نتیجه برسد. پژوهش‌های متعددی، نسبت وثیقی میان تدوین قانون و نیاز به شفافیت، ثبات،

سادگی و هماهنگی قواعد حقوقی برقرار می‌کنند. مادامی که نظام حقوقی - سیاسی اراده نیاز به قوانین شفاف، ساده و روشن را احساس نکند و از هر سو (خصوصاً از جهت اقتصادی) خود را ملزم به آن نبیند نمی‌توان به سرانجام یافتن تدوین قوانین امیدوار بود.

یکی از نگرانی‌های مهم در تدوین دوباره قوانین موجود، این نکته است که با برگزیدن معنایی موسع از تدوین، تغییراتی به وجود آید که نه تنها به انسجام و یکپارچگی پیشین قوانین لطمه بزند، بلکه نوعی پس‌روی نیز به شمار رود. از این رو پذیرفتن معنایی حداقلی از تدوین قوانین در غلبه بر این نگرانی لازم است. (Rémy, 1997: 4) تدوین مجموعه‌های جدید چنانچه بخواهد تغییراتی در محتوای مواد ایجاد کند، به سرگردانی دادگاه‌ها نیز منجر خواهد شد. زمان تدوین مجموعه‌ها به هیچ وجه فرصت مناسبی برای اصلاحات محتوایی نیست. بی‌توجهی به این مسئله به مشکلات تدوین مجموعه‌ها خواهد افزود و حتی می‌تواند اعتبار آن را در عرصه عمومی مخدوش کند. اصلاح محتوایی مواد قانون باید به تدریج و با روشن شدن توجیحات نظری آن انجام شود؛ بنابراین زمان تدوین قوانین موقع مناسبی برای این اصلاحات نیست. بالاتر یادآوری کردیم هر چند تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی ادعایی جز گردآوری و سامان دادن به قواعد موجود ندارد، اما واقعیت این است که همه تلاش‌های تدوین قوانین، به هر روشی که با هنجار حقوقی مواجه شود، علی‌رغم همه پیش‌بینی‌ها و پیشگیری‌هایی که می‌توان کرد، در درون خود فرصت تخطی از این اصل را پیش می‌آورد. (Timsit, 1996: 83) بنابراین، باید کوشید تا این تغییرات را به کمترین حد ممکن و تنها برای رفع تعارضات و تکرارها محدود کرد.

یکی از ویراستاران مشروح مذاکرات قانون مدنی آلمان در این باره نمونه‌هایی از پیشنهادهایی را که در هیئت تدوین قانون مدنی داده شده آورده که تعدی به قلمرو پژوهش‌های علمی محسوب می‌شوند. این دسته از پیشنهادها [خوشبختانه] در آن هیئت، به استناد این که بهتر است تعریف آن‌ها به پژوهش‌های «علمی و رویه قضایی» واگذار شود، رد شدند. یعنی انجام یک تقسیم کار. (Jouanjan, 1997: 83)

یکی از نتایج بحث ما دعوت به تأمل در مقدمه کتاب «قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی» از دیدگاه مبانی و مقدمات وجود مجموعه‌ها است. نکاتی که کلیدهای مهمی برای به سرانجام رسیدن این کوشش‌ها به دست می‌دهد: «مجموعه‌ها به طور معمول موارد اجرا و مصداق‌های چند اصل مهم و بنیادی است؛ هر قاعده سایه بر سر دیگری دارد و روح این ترکیب و ارتباط

راهنمای تفسیر هریک از قواعد جزئی است. به بیان دیگر هر قاعده در درون مجموعه رنگ و چهره آن روح مشترک را دارد و نباید به عنوان حکمی مجرد و جدا افتاده از اصل مورد توجه باشد. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۳) فراهم آوردن یک مجموعه نیازمند چنین دریافتی از نظم قوانین حقوق کنونی در هر شاخه‌ای است. شناختی که بتوان در پرتو آن، سایه یک قاعده را بر قاعده دیگر دید. در مجموعه‌سازی باید «اجزای یک پیکر» را گرد آورد. شناخت این پیکر و روح مشترک قواعد آن، مستلزم شناخت اجتهادی موضوع است. نشناختن روح مشترک مواد و چیرگی نداشتن بر مواد یک مجموعه، و فرو کاستن کار تدوین قوانین به موضوعی فنی، شاید یکی از علل شکست گردآوری مجموعه‌ها در ایران باشد. اگر در این سخن بهره‌ای از واقعیت شکست تجربه‌های تدوین و تنقیح قوانین باشد، به نظر می‌رسد باید تدوین هر مجموعه را به متخصصان موضوع آن مجموعه واگذار کرد.

مفسران قانون با کشف منطق درونی و روح مشترک و مذاق مواد، مقدمات تدوین پیکر مجموعه‌ها را فراهم می‌سازند. یک مجموعه با تکیه بر چنین مقدماتی تدوین می‌شود. روابط قوانین در آثار نظری روشن می‌شود و ضرورت واگذاری این کوشش به صاحب نظران آن از همین روست که منطق و مذاق مواد را مفسر قانون کشف می‌کند. وجود چنین درجه‌ای از شناخت از روابط قوانینی که قرار است در مجموعه‌ای گرد آیند و یک پیکر را بسازند، به معنای ضرورت نظریه‌ای درباره این روابط است و مادامی که مجموعه‌ها چنین شناخت و نظریه‌ای را در پشتوانه خود نداشته باشند نمی‌توانند به نتیجه برسند. از این رو گردآوری قوانین موجود در مجموعه‌ها، فقط کوششی اداری و فنی نیست که قوانین یک حوزه را در مجموعه‌ای بر روی هم تلبار کند. اهمیت این مسئله تا آنجاست که صرف صلاحیت اعضای هیئت تدوین قانون نمی‌تواند برای تدوین قانون کافی باشد و ضرورتاً اینجاست که شناخت روح مشترک و مذاق مواد، معنا می‌شود. به نظر می‌رسد مفهوم «روح مشترک»، از مفاهیم محوری در توفیق تدوین قوانین است. این مفاهیم (روح مشترک، پیکر) معطوف به یک کل هستند و این کل ظرف یک مجموعه است. هر مجموعه‌ای که در ذیل روح مشترک مواد آن تنظیم شده باشد کل و پیکر واحدی را می‌سازد. واگذاری تدوین قوانین به کسانی که در شناخت این «روح مشترک» اجتهاد می‌کنند بخت تاریخی تدوین قوانین در ایران است.

سهم نظریه حقوقی و عمل دادگاه‌ها در کشف و توضیح روابط قوانین مقدم بر تدوین قوانین است. به عبارت دیگر فقط تورم قوانین برای تدوین مجموعه‌ها کافی نیست، بلکه شرط

لازم آن تورم تفسیر مواد، نظریه‌های حقوقی و آرای دادگاه‌ها در توضیح این روابط است. قانون پیش از آنکه زیر چکش قاضی و مفسر قانون برود «ماده خام حقوق» و قاعده‌ای است که «هنوز تبدیل به حقوق کامل نشده» است. «مسیر حقوق خام و ناتمام به حقوق کامل از طریق فرایند تغییر آن، یعنی فرایند تفسیر و فرایند نظام‌مند کننده قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی می‌گذرد». (توری، ۱۳۸۶: ۲۷۰) تدوین مجموعه بر دوش تفسیر مفسران قانون و آرای دادگاه‌ها می‌ایستد.

در مشاهده مجموعه‌ها از اولین نکاتی که جلب توجه می‌کند ساختار منطقی آنهاست که مثلاً قانون مدنی به مقدمه، جلد، کتاب، باب، فصل تقسیم شده است. یعنی نظامی و دستگامی در فضای درونی آنها وجود دارد. هر مجموعه‌ای به این حداقل نظم درونی نیاز دارد. امروزه حقوق‌دانان و فیلسوفان حقوق با تأکید بر اصل هماهنگی مواد، توصیه‌هایی به دست‌اندرکاران تدوین قوانین می‌کنند که تعارض و تناقض‌ها را باید از کار خود دور کنند. درواقع قاعده این است که هر بخش از نظام و ساختار مجموعه باید با ارجاع به کل مجموعه فهمیده شود. (Carbonnier, 2005: 106) به بیان روشن‌تر «هر قاعده سایه بر سر دیگری [داشته] ... و نباید به عنوان حکمی مجرد و جدا افتاده از اصل مورد توجه باشد». (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۳) اگر منطق، کاربردی در قلمرو حقوق داشته باشد، تدوین قوانین خاک حاصلخیزی برای رشد این نهال است. پیراستن مجموعه‌ها از «شاخه‌های خشکیده» و از «آهن و پیچ مهره بی‌مصرف» و برقرار کردن «پیوندهای گوناگون و تازه به جای آن»، (همان‌جا) به معنای منطقی کردن و سازمان‌دهی نظام حقوقی است.

در سال‌های اخیر مجموعه قوانینی از سوی یکی از حقوق‌دانان علاقه‌مند به تنقیح قوانین منتشر شده که «برخی از عناصر» تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی در آن دیده می‌شود. این تلاش علی‌رغم این که نمی‌تواند در چارچوب مفهومی که از آن سخن گفتیم قرار بگیرد اما گامی به سوی تدوین و تنقیح قوانین نظم حقوقی کنونی است. همان‌طور که گردآورنده این مجموعه به درستی یادآوری کرده: در مجموعه‌هایی که گردآوری می‌شوند «معمولاً کار چندانی برای گردآوری آنها صورت نمی‌گیرد» و به همین دلیل پر غلط، بی‌قاعده و بی‌روش هستند. این مجموعه از این رو که همه «قوانین مادر» و «قوانینی که پرکاربردتر هستند» را یکجا جمع کرده تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی در معنای امروزی نیست؛ چراکه در این مفهوم یک یا چند قانون مادر که در یک حوزه‌اند به همراه قوانین و مقررات پیرامونی آن و آرای

دادگاه‌ها که درباره آن مواد صادر شده و تفسیری از آن مواد داده‌اند در یک مجموعه جمع می‌شوند، اما در مقدمه این مجموعه نکته‌ای آمده است که می‌تواند نشانه‌ای دیگر از پدیدار شدن آگاهی جامعه حقوقی ایران به یکی از علل نافرجامی تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی باشد. صفر بیگ زاده، گردآورنده این مجموعه، دو دلیل برای شرایط ناگواری که مجموعه‌های قوانین در جامعه حقوقی ایران منتشر می‌شوند می‌آورد. دلیل نخست او «بازاری کار کردن ناشران مجموعه‌های قوانین» و دلیل دوم او «بی میلی اصحاب حقوق به تنقیح و گردآوری قانون» است. (بیگ زاده، ۱۳۹۰: ۲۳-۲۴) پیش از این فرج‌الله ناصری در مجموعه مدون قوانین و مقررات جزایی به این نارسایی‌ها در نحوه تدوین و تنقیح قوانین در ایران اشاره کرده بود. او پس از بیان دشواری‌های تدوین و تنقیح قوانین که به آن اشاره کردیم گفته بود: «این مسائل درهم پیچیده مغشوش و درعین حال وسیع تهیه مجموعه‌های قانونی را به سبک علمی و دقیق، که از سطح مجموعه‌هایی که هر سال از قوانین معتبر در هر رشته‌ای آن هم به شکل ناقص منتشر می‌شود بالاتر و واجد جامعیت و فایده علمی و عملی بیشتری باشد بسیار مشکل ساخته، درحالی که وجود چنان مجموعه‌هایی با توجه به افزایش دائم قوانین و مقررات و نیاز مردم به آگاهی اطمینان‌بخش به مقررات حاکم بر زندگی فردی و اجتماعی خود و تحول و تطور آن‌ها لزوم و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر یافته است.» (ناصری، ۱۳۵۰: ۱۳-۱۴) از دیدگاه شرایط امکان مجموعه‌های منقح، چنین به نظر می‌رسد که دلیل دوم او مهم‌ترین نکته‌ای است که تأخیر افتادن در تدوین مجموعه‌های قوانین در نظم حقوقی کنونی را توضیح می‌دهد. نظام آموزش حقوق لازم است تا نیروهایی را در دانشکده‌های حقوق برای چنین مقصودی آموزش دهد. تربیت چنین کسانی می‌تواند نقش مهمی در یاری رساندن به دستگاه داد-گستری به دوش بگیرد.

در خلال این کوشش‌ها برخی از اصول و روش‌های تدوین و تنقیح قوانین در ایران ظاهر شده است. تدوین این تجارب نیز راهی به سوی دست یافتن به قوانین مدون و منقح در ایران است. دقت در روش کاری که فرج‌الله ناصری در مجموعه مدون قوانین و مقررات جزایی بکار برده می‌تواند نکاتی را به دست‌اندرکاران تدوین و تنقیح بیاموزد. کوشش او یکی از منازل تدوین و تنقیح در ایران بوده است هدف آن مجموعه «تصویر و نمایاندن همه مقررات معتبر و منسوخ جزایی از قوانین و هم‌چنین تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مهم و مؤثر در مقام» بود. او یکی از کاستی‌های بزرگ کوشش خود را فقدان نمایه موضوعی و تحلیلی می‌داند. (ناصری، ۱۳۵۰: ۱۹) برای نمونه دیگر قوه قضائیه در «مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات

کیفری» چند نکته را در نظر داشته است: ۱- «ارائه صحیح‌ترین متن قانون ... ۲- تسهیل جستجو و دسترسی به قانون از طریق انتشار مجموعه قوانین، دسته‌بندی قوانین هم‌سنخ و تنظیم فهرست دقیق ۳- اشاره به مواد مهم منسوخ و موارد عام و اختصاصی ۴- توجه به حقوق پویا و جاری در محاکم و سایر مراجع از طریق درج رویه‌ها و رویدادهای قضایی و حقوقی در ذیل هر ماده مرتبط.» (مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری، ۱۳۸۶: ل.ح). به کاربردن مجموعه‌ای گزینش شده از این ویژگی‌ها می‌تواند گام مهمی به سوی تولد یک «مجموعه» در ایران باشد.

یکی از فنون و روش‌های تدوین قوانین این نکته است که چه کسی متولی و دست‌اندرکار تدوین و تنقیح قوانین است؟ پاسخ ثابتی وجود ندارد، اما باید از تجربه‌ای اصیل یاد کرد: هرچه دست‌اندرکاران کمترند، مجموعه قوانین سریع‌تر و بهتر به نتیجه می‌رسد. برای مثال، بیشتر اصلاحات معاصر در مجموعه قوانین و مقررات مدنی فرانسه درباره خانواده را شخص ژان کربونیه، به‌تنهایی، انجام داده است. (Malaurie, 1997: 177-182) این روش کارآمد و مفید برای تدوین قوانین در کشورهای دیگر هم پیگیری شده است. در مصر سنه‌وری، در سوئیس هوبر، در هلند می‌جرز و در شیلی آندرس بللو به‌تنهایی مسئولیت تدوین مجموعه‌ای را بر دوش داشته‌اند (Rémy, 1997: 15) در سال ۱۸۲۱ از ادوارد لیونگستون خواسته شد طرح قانون تجاری و آیین دادرسی لویزیانا را تهیه کند. دادلی فیلد از سال ۱۸۴۸ تا ۱۸۸۲ قانون آیین دادرسی مدنی و کیفری ایالت نیویورک را تدوین کرد (بیگ‌زاده، ۱۳۸۲: ۹۲). دادلی فیلد پنج مجموعه تهیه کرد و کوشید آن‌ها را به ایالت‌ها بفروشد که هر کدام با موفقیت‌های متفاوتی مواجه شدند. مشهورترین آن‌ها، مجموعه قوانین آیین دادرسی مدنی سال ۱۸۴۶ بود، که با استقبال بیشتر ایالت‌ها، حتی دولت فدرال، مواجه شد؛ در دولت فدرال این قانون تا سال ۱۹۳۸ پابرجا بود که قانون آیین دادرسی مدنی فدرال جایگزین آن شد. مجموعه قوانین مدنی دادلی فیلد همچنان در شش ایالت، از جمله کالیفرنیا، معتبر است. باید یادآوری کرد که از نظر دادلی فیلد، این مجموعه‌ها تنها به حقوق عرفی سامان و نظم داده بودند بدون آنکه در آن دست‌برده و اصلاحی کرده باشند. (Tallon, 1998: 44)

در نوشته‌های مربوط به تدوین قوانین باید جایی به نقد مفهوم و دریافت ایرانیان از تدوین قوانین اختصاص داد. پژوهش‌های تاریخی و نظری درباره تدوین قوانین می‌تواند پرتوی بر این زوایای تاریک تدوین قوانین بیندازد، که توفیق نیافتن آن به «بیگانه بودن نسبت به امور فنی کار تدوین قوانین» کم می‌شود و جز دریافتی صوری از آن نداریم.

منابع

الف فارسی

کتاب

- بیگ زاده، صفر، (۱۳۹۰)، مجموعه قوانین صبا، چاپ پنجم، تهران، کلک صبا.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۷)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ اول، تهران.
- زرگری نژاد، غلامحسین، (۱۳۸۶)، سیاست نامه های قاجاری، چاپ اول، تهران، انتشارات موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- قره باغی، محسن و حبیب الله شاملو، (۱۳۸۴)، مجموعه مقررات تنقیح شده حقوقی، چاپ اول، جلد اول، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، تهران، روزنامه رسمی کشور.
- قره باغی، محسن و حبیب الله شاملو، (۱۳۸۶)، مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری، چاپ اول، جلد اول، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، تهران، روزنامه رسمی کشور.
- قزوینی، میرزا شفیق، (۱۳۷۰)، قانون فزونی، به کوشش ایرج افشار، تهران، انتشارات طلایه.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۷)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران، نشر دادگستر.
- گیتی، خسرو، (۱۳۴۶)، مجموعه قوانین مربوط به صلاحیت در امور حقوقی، مراجع دادگستری، داوری اجباری و مراجع حل اختلاف غیر دادگستری، تهران، امیرکبیر.
- لوح قانون، نسخه ۲، مرکز پژوهش های مجلس.
- مستشارالدوله تبریزی، میرزایوسف خان، (۱۳۹۳)، رساله موسوم به یک کلمه، نسخه خطی، دانشگاه تهران، کتابخانه مرکزی و مرکز اسناد، شماره-B.
- مذاکرات مجلس اول، (۱۳۸۴)، به کوشش غلام حسین میرزا صالح، تهران، انتشارات مازیار.
- ملکم خان ناظم الدوله، (۱۳۸۱)، رساله های میرزا ملکم خان ناظم الدوله، گردآوری و مقدمه حجت الله اصیل، تهران، نشر نی.
- منصورالسلطنه عدل، میرزا مصطفی خان، (۱۳۸۹)، حقوق اساسی یا اصول مشروطیت، به کوشش علی اصغر حقدار، تهران، چشمه.
- مور، تامس، (۱۳۷۳)، آرمانشهر (یوتوپیا)، ترجمه داریوش آشوری و نادر افشار نادری، تهران، خوارزمی.

- موسوی مقدم، محمد، (۱۳۹۱)، *دعوی خلع ید (چگونگی طرح، دفاع و رسیدگی)*، تهران، حقوق امروز.
- ناصری، فرج الله، (۱۳۵۰)، *مجموعه مدون قوانین و مقررات جزایی*، تهران، امیرکبیر، سنا، اداره فنی قوانین.
- هابز، تامس، (۱۳۸۰)، *لویاتان*، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشر نی، چاپ اول.

مقالات

- بیگ زاده، صفر، (۱۳۸۲)، «تدوین و گردآوری علمی قوانین»، *مجلس و پژوهش*، سال ۱۰، تابستان، شماره ۳۸.
- بیگ زاده، صفر، (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و مقررات»، *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی*، سال ششم، دوره جدید، پاییز، شماره ۱۱.
- توری، کارلو، (۱۳۸۶)، «قانون گذاری: امری میان سیاست و حقوق»، ترجمه حسن و کیلیان، *مجلس و پژوهش*، سال ۱۴، بهار، شماره ۵۵.
- زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۶)، «درآمدی بر مطالعه تطبیقی نهاد تنقیح قوانین و مقررات»، *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی*، دوره جدید، سال ششم، پاییز، شماره ۱۱.
- طیرانیان، غلامرضا، (۱۳۸۳)، «تنقیح قوانین»، *آرشیو اداره تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی*، تهران.
- عالمی، شمس الدین، (۱۳۵۲)، «گردآوری قوانین (کدیفیکاسیون)»، *بانک اطلاعات قوانین کشور*، پایگاه دادگستری تهران <http://www.ghavanin.ir>.
- عراقی، سیدعزت الله، (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و مقررات»، *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی*، دوره جدید، سال ششم، پاییز، شماره ۱۱.
- قره باغی، محسن و حبیب الله شاملو، (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و راهکارهای اجرایی آن»، در: *همایش یکصدمین سال قانون گذاری (مجموعه مقالات)*، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، پاییز.
- کریمی، عباس، (۱۳۸۶)، «آسیب شناسی تنقیح قوانین در ایران و ارائه راهکارها»، در: *همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات*، مرداد.
- محمدزاده، شهرام، (۱۳۸۶)، «نارسایی های قوانین جزایی و تأثیر آن بر آرای کیفری»، در: *همایش یکصدمین سال قانون گذاری (مجموعه مقالات)*، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، پاییز.

- ملک افضل‌لی اردکانی، مجتبی، (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین»، در: همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پاییز.

- نبی‌لو، حسین، (۱۳۸۶)، «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات: ملاحظاتی در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، پاییز، شماره ۱۱.

- نصیری، مرتضی، (۱۳۸۲)، «ملاحظاتی در باب قانون‌گذاری»، مجلس و پژوهش، سال ۱۰، تابستان، شماره ۳۸.

رساله

- مرکز مال‌میری، احمد، (۱۳۹۰)، تورم تقنینی در نظام حقوقی ایران در پرتو اصول قانون‌گذاری، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی، بهمن.

(ب) فرانسه

Books

- Bruno, Oppetit, (1998), *Essai sur la codification*, coll. Droit, Etique, Société, PUF, Paris.
- Cabrillac, Rémy, (2002), *Les codifications*, PUF, coll. Droit, éthique, société.
- Norbert Waszek, (2006), *Le débat sur codification chez Hegel et au sein de son école*, in *La codification: Perspectives Transdisciplinaires*, Ecole pratique des hautes études, Paris.
- Van Kan, Joseph, (1926), *Les Efforts de codification en France*, Paris.
- Vedel, Georges et Pierre, Delvolvé, (1994), *Droit administratif*, 12e édition, Paris, PUF.

Articles

- Ardent, G., (1951), "La codification permanents des lois, règlements et circulaires", *Revue de droit public*.
- Braibant, Guy, (1997), "La problématique de la codification", in *Revue française d'Administration publique «faut-il codifier le droit? Expériences comparée»*, avril-juin N° 82.
- Bureau, Dominique, (2003), "Codification", in *Dictionnaire de la culture juridique*, Alland, Denis et Rials, Stéphane, dir., Lamy&PUF, 1e édition.
- Carbonnier, Jean, (2005), "Codification", in *dictionnaire de philosophie politique*, Raynaud, Philippe, et Rials, Stéphane, dir. Quatrigé& PUF.
- Dufour, Alfred, (1996), "L'idée de codification et sa critique dans la pensée juridique Allemagne des XVIIIe –XIXe siècle", *Droits*, n° 24.
- Jouanjan, Olivier, (1997), "Science juridique et codification en Allemagne (1850-1900)", *Droits*, n° 27.

- Malaurie, Philippe, (1997), "Peut-on définir la codification? Éléments communs et éléments divers", Revue française d'Administration publique, N° 82, avril-juin.
- Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation.
- Rémy, Philippe, (1997), "La recodification civil", Droits, n° 26.
- Sourieux, Jean Louis, (1988), "Codification et autres formes de systématisation du droit à l'époque actuelle; le droit français", Journée de la Société de législation comparée.
- Suel, Marc, "Essai sur la codification à droit constant", journal officiel de la république française, 2e édition, Février 1995.
- Suel, Marc, (1997), "Les premières codifications à droit constant", 1901-1948, Droits, n° 26.
- Tallon, Denis, (1998), "La codification dans le système de common law", Droits, n° 27.
- Timsit, Gérard, (1996), "La codification, transcription ou transgression de la loi?", Droits, n° 24.

