

تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور

مسلم آقای طوق*

چکیده

یکی از مشکلات بزرگ جامعه ایران از آغاز قانون‌گذاری در سال ۱۲۸۵ تاکنون که بیش از یک قرن می‌گذرد، ایرادهای مربوط به قانون‌گذاری بوده است. در این میان مسئله مدیریت حجم عظیم قوانین و مقررات همچنان باقی بوده و نیازمند توجه و بررسی است. مسئله تورم قوانین در کشور به حدی است که حتی حقوق‌دانان نیز در پیدا کردن قوانین و مقررات لازم‌الاجرا با مشکل مواجه هستند. با آنکه از دهه ۴۰ تلاش‌هایی برای مدیریت تورم قوانین در ایران صورت گرفته و در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۸۹ دو قانون در همین زمینه به تصویب رسیده است، بیشتر این تلاش‌ها مصروف تنقیح شده است. هرچند در تنقیح تلاش می‌شود قوانین منسوخ شناسایی و حذف شوند و اضافات از بدنه قوانین و مقررات کشور خارج شود، تنقیح تنها بخشی از برنامه اصلی‌تر تدوین در معنای شکلی است که در برخی از کشورها همچون آمریکا و فرانسه و آرژانتین مورد توجه واقع شده است و هدف از آن تجمیع تمام قوانین در یک موضوع معین و در متنی واحد است؛ به نحوی که هر یک از مواد متون قانونی پیشین در ساختاری واحد و جامع توزیع شود و در جای مناسب خود قرار گیرد. در این معنا، تدوین شکلی امری فراتر از تنقیح است.

واژگان کلیدی: تدوین، تنقیح، قوانین و مقررات، قانون‌گذاری، تورم قوانین

مقدمه

یکی از مشکلات بزرگ جامعه ایران از آغاز تشکیل قوه مقننه در سال ۱۲۸۵ تاکنون که بیش از یک قرن می‌گذرد، مشکل قانون و قانون‌گذاری بوده است (کاشانی، ۱۳۸۲: ۹۲). مشکلاتی از قبیل علمی نبودن فرآیند تدوین و تصویب قوانین، ناسازگاری قوانین با واقعیت‌ها و ظرفیت‌های جامعه و کم‌توجهی به آثار و پیامدهای قانون‌گذاری (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۶۶)، ناکارآمدی برخی از قوانین (مرکز مالگیری و وکیلان، ۱۳۹۵: ۵۱-۴۹)، تصویب قوانین پراکنده (مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۸۴-۱۵۷) و مسائلی از این دست، تقریباً به یک باور بین‌الذهانی تبدیل شده است و کمتر کسی است که وجود این کاستی‌ها را انکار کند. یکی از همین کاستی‌ها حجم گسترده قوانین و مقررات است که از آن در ادبیات قانون‌گذاری^۱ با عنوان «تورم قوانین»^۲ یاد می‌شود. در واقع تورم قوانین مختص نظام حقوقی ایران نیست. از نیمه دوم قرن بیستم، دولت‌ها به‌صورت روزافزونی به حاکمیت خود و نقش آن در ایجاد نظم در عرصه داخلی و خارجی توجه می‌کردند و این نظم‌اندیشی باعث می‌شد که در زمینه‌های مختلفی دست به تقنین بزنند تا بتوانند امور را در مسیر دلخواه حرکت دهند. نتیجه چنین رفتاری، گاه نامطلوب بوده و منجر به بروز وضعیتی شد که پیش از قرن بیستم هرگز دیده نشده بود: «اسهال تقنینی»^۳، «آلودگی حقوقی»^۴، «داء الفیل حقوقی»^۵، «پُر قانونی»^۶ و نهایتاً «تورم تقنینی» (آقای طوق، ۱۳۸۷: ۵۹-۵۸؛ مرکز مالگیری و وکیلان، ۱۳۹۵: ۳۰).

این تورم، نظام حقوقی را به‌حدی حجیم و پیچیده کرده که پیدا کردن پاسخ‌های قانونی برای مسائل حقوقی دشوار شده است. مثال‌های متعددی در این خصوص وجود دارد؛ برای مثال در مورد مالکیت، بیش از صد عنوان قانون وجود دارد (مصاحبه با محسن قره‌باغی در: الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۲۴). در همین ارتباط، یعنی در زمینه تملک املاک و اراضی مردم برای اجرای برنامه‌های عمرانی و عمومی وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها تا سال ۱۳۸۵، حداقل ۱۰۹ قانون وجود داشته که کوتاه‌ترین آن‌ها یک بند و طولانی‌ترین آن‌ها دارای ۳۰ ماده و در کل شامل ۳۳۰ ماده و ۱۵۷ تبصره است (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۵: ۴۱). این حجم از قوانین و احکام قانونی می‌تواند باعث شود که حقوق مالکیت به‌عنوان یکی از ارکان توسعه اقتصادی، در لابه‌لای سطور قانونی کم‌رنگ گردد. این تعدد هنجاری در موضوعات مبتلابه باعث شده است که نه مردم به راحتی بتوانند از حقوق و تکالیف خود آگاه شوند و نه مجریان به همه این مقررات تسلط کافی داشته باشند (شامبیاتی، ۱۳۸۲: ۱۸۰). طبق آماري که موسی قربانی عضو هیئت رئیسه مجلس در مقدمه افتتاحیه همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری در ایران ارائه کرده است، تا پایان سال ۱۳۸۴ تعداد ۱۱,۴۱۲ قانون در مجالس مختلف قانون‌گذاری تصویب و ۱,۴۴۲ رأی وحدت رویه در دیوان عالی کشور، دیوان

1. Legisprudence
2. Inflation of Legislation
3. Legislative Diarrhoea
4. Legal Pollution / Contaminación Legislativa
5. Legal Elephantiasis
6. Hyperlexis / Hiperinflación Normativa

محاسبات و دیوان عدالت اداری صادر شده است. تعداد ۲۰,۳۹۲ مورد نیز مصوبه دولتی وجود دارد. یعنی مردم و مسئولان اجرایی و قضایی کشور تا پایان سال ۱۳۸۴ با ۳۳,۲۵۶ عنوان مقرر موجه بودند (قربانی، ۱۳۸۶: ۱) که به واقع، حجم بسیار زیادی است.

به هر حال، با آنکه تورم قوانین و مقررات جزء ذات نظام‌های سیاسی اداری مدرن است و در نظام‌های سیاسی اداری پیشامدرن چنین چیزی وجود نداشته است (نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۱۴۳)، تردیدی نیست که مدیریت و تمشیت روابط این تل عظیم از قوانین و مقررات امری لازم و ضروری است. در همین راستا، تدوین شکلی به‌عنوان مهم‌ترین ابزار برای مدیریت انبوه قوانین و مقررات شناخته می‌شود که در کشورهایی همچون فرانسه، ایالات متحده آمریکا و آرژانتین بهره‌برداری شده است. اما در ایران با آنکه سوابق طولانی در زمینه تدوین و تنقیح وجود دارد، موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است (آقای طوق، ۱۳۹۲: ۱۶۲). در واقع، از زمانیکه جمعی مرکب از ۲۵ دانشجوی حقوق دانشگاه تهران به درخواست مجلس سنا در سال ۱۳۴۳ به نهاد قانون‌گذاری کشور راه یافتند تا مجموعه عظیم قوانین کشور را تدوین کنند، پنجاه سال می‌گذرد ولی علی‌رغم وجود چنین وضعیت نابسامانی از قوانین و مقررات، تدوین شکلی صورت نگرفته است و تمام اقدامات در حد تنقیح بوده است (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۹۸).

بدین ترتیب، مسئله اصلی پژوهش حاضر، بررسی مفهوم مغفول تدوین شکلی به‌عنوان حلقه مفقوده تلاش‌هایی است که در راستای مدیریت قوانین و مقررات در کشور حداقل از دهه ۴۰ بدین سو صورت گرفته است. منظور از تدوین شکلی، گردآوری و تجمیع قوانین و مقررات مختلف در یک متن با ساختاری جامع است؛ به‌نحوی که با تدوین و تصویب آن، متن جدید به‌عنوان متن لازم‌الاجرا و رسمی انتشار پیدا کرده و جایگزین متون قانونی قبلی شود. بدین ترتیب، آنچه در تدوین شکلی مدنظر است، مدیریت حجم بزرگ قوانین و مقررات از طریق تجمیع آن‌ها در یک متن واحد است؛ به‌نحوی که هر یک از مواد و بندهای متون قانونی پیشین در ساختار واحد توزیع شود و در جای مناسب خود قرار گیرد. در این معنا، تدوین شکلی امری فراتر از تنقیح است و علاوه بر آن، تجمیع متون قانونی حول یک فهرست منظم و جامع نیز مدنظر نهاد تدوین‌کننده قرار می‌گیرد.

بدین منظور، مباحث پژوهش در دو قسمت ارائه شده است: در قسمت اول، مفهوم تدوین شکلی در کنار تدوین ماهوی بررسی می‌شود و در قسمت دوم وضعیت تدوین در ایران به‌ویژه با تمرکز بر مسئله فقدان تدوین شکلی در کشور مطالعه خواهد شد. روشی که در این پژوهش به کار گرفته شده است، مطالعه توصیفی تحلیلی است و منابع به‌طور کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند که البته بخشی از آن‌ها نیز مصاحبه‌هایی است که پیش‌تر توسط پژوهشگران مختلف تدوین و تنظیم شده‌اند.

۱. تدوین شکلی و تمایز آن از تدوین ماهوی

یکی از مهم‌ترین دسته‌بندی‌ها در زمینه تدوین قوانین و مقررات، تقسیم تدوین به ماهوی^۱ و شکلی^۲ است (Barros Bourie, 2005: 151). تدوین ماهوی یا تدوین مدرن به معنای گردآوری و تجمیع هنجارهای حقوقی اعم از رویه‌ها، عرف‌ها، احکام و فرامین حکومتی و بازنویسی آن‌ها برای ایجاد یک نظم نوین است. قانون‌گذار در تدوین ماهوی تلاش می‌کند که متن واحدی را به‌عنوان منبع اصلی حقوق در یک زمینه خاص ارائه کرده و وحدت نظام حقوقی را تضمین کند. کد مدنی فرانسه مصوب ۱۸۰۴ یا قانون مدنی ایران از جمله نمونه‌های بارز تدوین ماهوی محسوب می‌شوند. گاه نیز ممکن است تمام حقوق موجود را مجدداً ساختار بندی کرده و تلاش کنیم قواعد مربوط به هر موضوع را در کد جداگانه‌ای بیاوریم و در واقع، حقوق کنونی را سازماندهی مجدد کنیم. به این اقدام، تدوین شکلی گفته می‌شود؛ مانند تدوین حقوق کنونی در فرانسه (Catta, 2007: 432).^۳ به کدهای مربوط به تدوین ماهوی، کدهای نوآورانه^۴ و به کدهای مربوط به تدوین شکلی کدهای تجمعی^۵ نیز اطلاق می‌شود (Dunand, 2008: 79).

۱-۱. تدوین ماهوی و ویژگی‌های آن

تدوین ماهوی با ظهور دولت‌های مدرن و استقرار دولت‌های ملی همگام است و برخلاف تدوین‌های کهن، مانند کد حمورابی و کد ژوستینین با این هدف صورت می‌گیرد که نظم منطقی و شیوه اندیشه حقوقی نوینی را در جامعه تزیق کند؛ به نحوی که یکپارچگی سیاسی و حقوقی کشور حول یک قانون منسجم و منطقی حفظ شود. این نوع از تدوین، به خاطر تأثیر شگرفی که بر فرآیند عقلانی شدن نظام حقوقی و ایجاد وحدت سیاسی و امنیت حقوقی می‌گذارد، همواره مورد توجه ویژه نویسندگان قرار گرفته است. در همین راستا، پاسکال دومیه کدهای ماهوی را کد اشرافی^۶ می‌داند و کدهای شکلی را که صرفاً به گردآوری می‌پردازند، کد عوام^۷ یا کد فقرا^۸ می‌نامد. وی اولی را کد واقعی می‌داند؛ چراکه اصلاح‌گرایانه و نوگرایانه است و به دنبال ایجاد نوعی وحدت در نظام حقوقی است، مانند قانون مدنی فرانسه. حال آنکه کدهای نوع دوم با تدوین حقوق موجود بیشتر به دنبال در دسترس قراردادن قوانین و مقررات لازم‌الاجرا هستند و می‌خواهند مجموعه قوانین و مقررات موجود در خصوص یک موضوع را دسته‌بندی کند. ولی این نوع تدوین، وظیفه اصلی را که اصلاح نظم حقوقی است، نادیده می‌گیرد (Deumier, 2008).

1. Material codification / Codification materielle / Codificación material
2. Formal codification / codification formelle / Codificación formal
3. Codification à droit constant
4. Codes-d'innovations
5. Codes-compilations
6. Codification noble
7. Codification commune
8. Codification du pauvre

به تدوین‌های ماهوی، تدوین‌های مدرن نیز اطلاق می‌شود؛ چراکه در عصر مدرن ظاهر شدند. دامیانو کانال، مقطعی از این دوران را تحت عنوان عصر تدوین (کدیفیکاسون)^۱ نامگذاری کرده است که در آن، تدوین کدها مبتنی بر اصولی بود که توسط اندیشمندان عصر روشنگری به‌عنوان اصول لازم‌الرعایه در قانون‌گذاری قلمداد شده بودند. این دوران در اروپای غربی از تصویب کد مدنی باواریا^۲ در سال ۱۷۵۶ تا ۱۸۱۱ که کد مدنی عام اتریش تصویب می‌شود، طول می‌کشد. اصول مزبور را عمدتاً می‌توان در سه اصل سادگی، انسجام و کمال خلاصه کرد. اصل اول بیان می‌کند که قانون باید ساده باشد. نویسندگان عصر نوزایی (رنسانس) همچون توماس مور، فرانسیس بیکن و کامپانلا معتقد بودند که قانون باید مکتوب، کوتاه و رسا باشد؛ به نحوی که نه تنها متخصصان و حقوق‌دانان بلکه افراد عادی نیز بتوانند آن را فهم کنند. اصل دوم به انسجام و اتلاف^۳ حقوق مربوط می‌شد که طبق آن، برای مسائل حقوقی نباید پاسخ‌های متعدد و مختلف ارائه شود. طبق اصل سوم نیز حقوق باید کامل^۴ باشد؛ به نحوی که بتواند به تمامی فروض و شقوقی که ممکن است نزد دادگاه مطرح شود، پاسخ ارائه کند و قاضی مجبور نباشد برای یافتن پاسخ به منابعی غیر از قانون مراجعه کند. از نظر اندیشمندان این عصر، کد و کدیفیکاسیون (تدوین) بهترین ابزار برای رعایت این سه اصل بود (Canale, 2009: 137).

اهمیت این اصول به حدی است که می‌توان ادعا کرد مهم‌ترین تفاوت کدهای تدوین‌شده در این عصر با کدهای کهن، اصولی بودن آن‌ها است؛ چراکه کدهای کهن، اصول خاصی را رعایت نمی‌کردند و صرفاً به گردآوری متون مختلف و تجمیع آن‌ها در یک مجموعه توجه داشتند. کدهای دوران کهن اعم از کدهای گرگوریوس، تئودوز و ژوستینین تماماً به دنبال جمع‌آوری فرامین و دستورات پراکنده‌ای بودند که پیش‌تر صادر شده بود؛ بدون آنکه لزوماً تغییری در متن آن‌ها داده شود یا تلاش شود ارتباط منطقی بین مواد مختلف ایجاد شود. حال آنکه کدهای عصر تدوین در اغلب موارد به دنبال طرح‌ریزی نظام‌های حقوقی جدیدی بودند که مبتنی بر اصول عقلانی و منطقی بود و علاوه بر آن، پراکندگی‌های نظام‌های قبلی را نیز از بین می‌بردند. به همین سیاق مورخ حقوق، فرانس ویاکر، نهضت تدوین در عصر مدرن را به دو موج تقسیم می‌کند. در موج اول از تدوین، کدهای سه‌گانه پروس (۱۷۹۴)، فرانسه (۱۸۰۴) و اتریش (۱۸۱۱) معروف به «کدهای حقوق طبیعی» (See: MacQueen, 2003: 19) و در موج دوم کدهای آلمان (۱۹۰۰) و سوئیس (۱۹۰۷) به تصویب رسیده‌اند. از نظر این مورخ حقوق نیز وجه ممیزه این کدها با کدهایی که در دور آنکهن منتشر شده بودند، اصولی بودن آن‌ها است. تعداد کدهایی که در کشورهای مختلف جهان با این رویکرد نگاشته شده‌اند،

1. Age of codification
2. Bavarian Civil Code
3. Coherence
4. Complete

کروز این کد را به‌عنوان پیشگام کدنویسی منطبق با حقوق طبیعی به شمار می‌آورد (10: Cruz Barney, 2004).

مشخص نیست؛ چراکه تعریف معینی از آنچه کد نامیده می‌شود، وجود ندارد. ولی می‌توان ادعا کرد که بعد از جنگ دوم جهانی، حدود ۴۰ کد از این دست به تصویب رسیده است (Weiss, 2000: 455).

۱-۲. تدوین شکلی و ویژگی‌های آن

تدوین در معنای شکلی عبارت است از گردآوری قواعد و هنجارهای حقوقی آنگونه که پیش‌تر تصویب شده‌اند. بنابراین، در این معنا کد به دنبال تأمل و بازبینی مجدد نظام اندیشه‌ای حقوق نیست، بلکه دسته‌بندی و تنظیم مجدد قواعد متعددی است که وجود دارند؛ البته با کمی دخل و تصرف (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۵۰). ژنی در همین باره گفته است شمار بسیاری از تدوین‌های کنونی فاقد هرگونه نوآوری خاص بوده و صرفاً تلاشی است جهت سازماندهی مجدد قوانین و مقررات بر اساس یک برنامه کلی از طریق رفع ابهامات و حذف جزئیات غیرضرور و زائد در راستای ترویج مطالعه و تسهیل دسترسی به آن‌ها (برگل، ۱۳۸۸: ۲۰). این نوع تدوین است که در جمهوری پنجم فرانسه از آن یاد می‌شود و توجه به آن بدین خاطر صورت گرفته است که تورم قوانین باعث سردرگمی شهروندان و ابهام در نظام حقوقی شده است و از این طریق، قطعیت و امنیت حقوقی کاهش پیدا کرده است. تدوین با حذف تعارضات، تکرارها، اشتباهات و مسائلی از این دست، به وحدت و انسجام نظام حقوقی و در نتیجه ارتقای امنیت حقوقی کمک می‌کند (Mattarella, 1994: 669). کمیسیون عالی تدوین فرانسه^۱ در بیان وظایف خود، به تعریف کد از همین منظر نگریسته است. از نظر این نهاد، تدوین به معنای گردآوری و تنظیم هنجارهای موجود است بدون آنکه قواعد جدیدی ایجاد شود. اقدامات تدوین‌گرایانه به غیر از تغییر شکل، نباید تحول و تغییر دیگری در متن قواعد ایجاد کند (Rapport d'activite de la CSC, 1990: 5). بنابراین، تدوین شکلی بیش از هر چیز به دنبال ساده‌سازی نظام حقوقی (آقایی طوق، ۱۳۹۲: ۱۶۴-۱۶۰؛ سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۵) و گسترش دسترسی عمومی به هنجارهای لازم‌الاجرا است. پس از تصویب نهایی تدوین شکلی، اعلام می‌شود که هیچ استنادی به قوانین، مقررات و آراء قبل از تصویب کد صورت نخواهد گرفت (Crabbe, 1994: 192) و در واقع، با تصویب کد، قانون مزبور به قانون حاکم تبدیل خواهد شد.

البته تفاوت دیگری نیز میان تدوین ماهوی و تدوین شکلی وجود دارد: تدوین ماهوی را در هر حوزه‌ای نمی‌توان انجام داد. در واقع، هر کدام از تدوین‌های شکلی و ماهوی مصادیق اختصاصی خود را نیز دارند؛ چراکه انواع قانون‌گذاری‌ها را نمی‌توان از یک سنخ دانست. قانون‌گذاری در امور مدنی دارای اصول، معیارها و ضوابطی است که نمی‌توان آن را با قانون‌گذاری در امور حفاظت از محیط زیست یکی دانست. هرچند در امور مدنی می‌توان به وجود اصول و قواعد کلی اعتماد کرد، تفسیر قانون را به قضات و مجریان واگذار کرد و به تدوین ماهوی پرداخت ولی در امور محیط زیست نمی‌توان چنین رویکردی را به‌طور کامل پذیرفت. به همین خاطر است که حقوق روم در امور مدنی بیشتر از آنکه متکی به الفاظ و عبارات باشد، متکی به معانی

1. Commission Superieure de Codification

و مفاهیمی بود که در ذهن حقوق دانان رومی حول مسائل امور مدنی شکل گرفته بود. در حقوق اساسی و حقوق کیفری نیز چنین وضعیتی کم و بیش حاکم است. برای نمونه آنچه در تعریف جرم ذکر می شود، بیش از آنکه نشأت گرفته از متن قانون باشد، منبعث از دکترین حقوقی و رویه های قضایی است که حتی ذهن قانون گذار را نیز تحت تأثیر قرار می دهد. در حقوق اساسی نیز الفاظ و عباراتی که در مسائل مربوط به حقوق ملت به کار گرفته شده است، الفاظ و عبارات عامی هستند که هدف از ذکر آنها، اخذ معانی لغت نامه ای آنها نبوده است. بلکه هر کدام از این الفاظ و عبارات نماینده یک سری اصول و قواعدی هستند که حقوق اساسی یک کشور می خواهد آنها را به رسمیت بشناسد. حال آنکه در امور زیست محیطی، قانون گذار در معنای عام خود باید به نحو صریح و بدون هرگونه ابهامی به موارد مجاز و غیر مجاز اشاره کند و درصدها را با استفاده از ارقام دقیق، مشخص کند. بر همین اساس، تدوین شکلی بیشتر زیننده چنین حوزه هایی است که به خاطر نوع و جنس موضوع نمی توان به تدوین ماهوی در آنها امیدوار بود (Barros Bourie, 2005: 154).

همچنین، با آنکه تدوین های ماهوی مبتنی بر یک سری اصول کلی و ایدئولوژی های بنیادین بودند، تدوین های شکلی فاقد این ویژگی می باشند. به عبارت دیگر، کدهای شکلی فاقد ویژگی های تاریخی و فرهنگی و ایدئولوژیک کدهای ماهوی از آن نوع که تاروی^۱ از آن صحبت می کند، هستند. بدین معنا که در این کدها، دانش حقوقی بیشتر از آنکه جزم گرا تصور شود، مبتنی بر رویه و تجربه دانسته شده است و بیشتر به معضلات و مشکلات یا نیازهای عملی توجه شده است؛ نه اصل های حقوقی که شاید کاربرد چندانی نداشته باشند (Mattarella, 1994: 669).

به هر حال، با آنکه تاریخ تدوین های ماهوی با تاریخ عصر مدرن گره خورده است، تدوین های ساده یا شکلی تاریخ کهن تری دارند (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۳). الواح دوازده گانه^۲ که در طول سال های ۴۵۰ تا ۴۴۹ قبل از میلاد ایجاد شده اند و مبنای نظری حقوق مدنی^۳ روم را تشکیل می دهد، یکی از نخستین تلاش ها در زمینه تدوین شکلی است (McClellan, 1971: 665). پس از آن می توان از کد گرگوریوس^۴ در سال ۲۹۱ میلادی، کد تئودوز^۵ در سال ۴۳۹ و از کد ژوستینین در سال های ۵۳۳ و ۵۳۴ یاد کرد که همگی تدوین شکلی محسوب می شوند. در عصر کنونی نیز که معروف به عصر بازتدوین^۶ است، بیشتر با تدوین شکلی روبه رو هستیم نه تدوین ماهوی؛ چراکه دغدغه کنونی تدوینگران، نحوه مدیریت حجم انبوه قوانین و مقررات است؛ نه ایجاد یک نظام حقوقی جدید با اصول و قواعد تازه. برای مثال، آنچه تدوین در فرانسه بعد از جنگ

1. Tarello
2. Lex Duodecim Tabularum (Twelve Tables)
3. Jus civile
4. Codex Gregorius
5. Codex Theodosianus
6. Recodification

جهانی را با قبل از آن متفاوت می‌سازد، تعداد بسیار زیاد کدها است. تعدد و تشتت قواعد حقوقی در دولت معاصر، آن‌چنان است که اندیشه ناپلئونی تدوین نمی‌تواند پاسخگوی گردآوری آن‌ها باشد؛ چراکه نمی‌توان نظم منطقی از نوع قانون مدنی را میان قواعد مختلف و پراکنده دولت مدرن برقرار کرد (Mattarella, 1994: 669). به عبارت دیگر، نخ تسمیحی که بتواند عناصر مختلف یک نظام حقوقی کنونی را به هم وصل کند و در نتیجه بتوان کدهایی مانند کد مدنی در همه زمین‌ها را ایجاد کرد، وجود ندارد.

به‌عنوان گزارشی اجمالی از وضعیت کنونی تدوین شکلی در کشورهای مختلف جهان، می‌توان به تجربه تدوین در ایالات متحده آمریکا و فرانسه اشاره کرد. در حال حاضر در فرانسه، اصل حقوق کنونی به‌عنوان تنها اصل مبنایی برای تدوین به شمار می‌رود و بدین معنا است که حقوق، آن‌چنان که هست تدوین می‌شود و نه آن‌گونه که باید باشد. به عبارت دیگر قوانین باید به همان نحو که توسط پارلمان پیش‌تر تصویب شده است، تدوین شود و تغییر اساسی در آن‌ها صورت نگیرد و در واقع، تدوین در معنای کنونی به‌خودی‌خود، به معنای تدوین نوآورانه، مانند کد مدنی نیست. بدین ترتیب، تدوین حقوق کنونی در فرانسه که به دنبال تدوین شکلی است، بیشتر به دنبال عقلانی‌تر کردن نظام حقوقی و تضمین امنیت حقوقی شهروندان از طریق در دسترس قرار دادن آخرین تحولات حقوقی در زمینه‌های مختلف می‌باشد (Accatino, 2005: 191). در نتیجه تدوینی که از همین طریق در فرانسه صورت گرفته است، پنجاه کد قانونی در موضوعات مختلف در سایت قوانین و مقررات این کشور قرار گرفته است.^۱

در آمریکا نیز باید به کد ایالات متحده آمریکا^۲ اشاره کرد که نمونه بارز یک تدوین شکلی است. این کد که به ۵۱ عنوان^۳ تقسیم شده است، مجموعه واحدی از قوانین عام و دائمی این کشور در سطح فدرال را دربرمی‌گیرد. البته در این کد، قوانین بودجه و قوانینی که موردی هستند، مانند قوانین تخصیص اعتبار، گردآوری نمی‌شود. تنظیم و به‌روزرسانی مستمر این کد برعهده «شورای بازبینی حقوق»^۴ است که در مجلس نمایندگان قرار گرفته است. پس از تهیه و تدوین کد، شورا تصویب آن را به کنگره پیشنهاد می‌کند. در صورت تصویب، کد تدوین شده بر متن قوانین اصلی که در مجموعه بزرگ قوانین فدرال^۵ آمده است، تقدم خواهد داشت. در غیر این صورت، متون اصلی قوانین بر اعتبار خود باقی خواهند بود.

۲. وضعیت تدوین قوانین و مقررات در ایران

با توجه به اینکه میان تدوین در معنای ماهوی و تدوین در معنای شکلی تفاوت‌های بارزی وجود دارد، پیشینه و وضعیت تدوین قوانین و مقررات در ایران در دو بند مجزا بررسی می‌شود.

1. Consulter: www.legifrance.gouv.fr

2. United States Code (U.S.C)

3. Title

4. Office of the Law Revision Counsel (LRC)

5. United States Statutes at Large

۲-۱. تدوین ماهوی در ایران

گاه نویسندگان تاریخ شروع تدوین ماهوی در ایران را به چندین سده پیش برمی گردانند. برای مثال از نظر برخی، کتاب جامع عباسی را که گفته می شود اولین دوره فقه غیراستدلالی به زبان فارسی است، (صفا، ۱۳۷۱) می توان نمونه ای از اولین تدوین ها در نظر گرفت. این کتاب مشتمل بر یک مقدمه و بیست باب بود و مسائل متعددی را (از طهارت تا دیات) شامل می شد و به اندازه ای نیکو و استوار تنظیم شده بود که رساله های عملیه فقهها، هر چند که به آن کتاب نظر داشتند، ولی به پای آن نرسیده اند. به همین خاطر، ادعا می شود که ممکن است «برخورد تمدن اروپایی با تمدن عصر صفویه ایران و وقوف بر جامع عباسی در اساس طراحی تدوین قوانین اروپایی اثر گذاشته باشد.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: زیر واژه جامع)

با این حال، نمی توان جامع عباسی را تدوین در معنای حقوقی آن در نظر گرفت؛ چراکه آنچه از تدوین مدنظر است، تدوینی است که مبتنی بر یک اراده سیاسی باشد. حال آنکه جامع عباسی توسط یک فقیه نگارش یافته و دولت وقت مسئولیت اجرای آن را برعهده نگرفته است. در واقع، تدوین قوانین جامع در عرصه های سنتی مدنی، تجارت، جزایی و آیین دادرسی (مدنی و کیفری) تا سال های پایانی دوران قاجار ناشناخته نبود. قبل از این تاریخ، احکام شرعی نسبت به همه معاملات و امور، مجری بود. با آنکه ناپلئون در سال ۱۸۰۵ در بحبوحه تدوین و تصویب قانون مدنی فرانسه دوبار با فتحعلی شاه مکاتبه داشته است، ولی این ارتباط باعث نشد که شاه ایران از اقدام جاه طلبانه امپراطور فرانسه چیزی بیاموزد. فقدان دغدغه های اصلاح گرانه در قاطبه شاهان قاجار باعث شد که هیچ سابقه خاصی درباره تدوین در دوران قاجار ثبت نشود. تنها قانونی که می توان آن را نوعی تدوین ماهوی در نظر گرفت، قانون موقت اصول محاکمات جزائی است که به عنوان نخستین قانون آیین دادرسی کیفری ایران در سال ۱۲۹۰ هجری شمسی به تصویب کمیسیون عدلیه مجلس شورای ملی رسید. شور دوم این قانون که دارای ۵۰۶ ماده است، به خاطر فترت قانون گذاری ناقص ماند. ولی با توجه به اینکه کشور به وجود چنین قانونی نیاز داشت و با «نظر به اهمیت و فوریت قانون مزبور و لزوم و کثرت احتیاج عمومی به آن»، از طرف وزارت عدلیه از سید نصرالله، ذکاءالملک و میرزا رضاخان طباطبایی تقاضا شد به معاونت و مشاورت سید محمدحسن مدرس و مشیرالدوله و با جلب نظر آدولف پرنی فرانسوی که سمت مستشاری عدلیه را برعهده داشت، شور دوم قانون مزبور انجام شد تا دولت بتواند آن را به طور موقت اجرا کرده و پس از افتتاح مجدد مجلس و در صورت تأیید آن، صورت قانونی به خود بگیرد.^۱

عمده اقدامات مربوط به تدوین ماهوی در ایران زمانی آغاز شد که دولت وقت قصد الغای قضاوت کنسولی یا کاپیتولاسیون را داشت و مقدمه ضروری آن وجود قوانین مدون، مشخص و مترقی و موافق با نیازها و قابل ارائه به جوامع پیشرفته بود (بهرامی احمدی، ۱۳۸۳: ۳۳). بدین ترتیب، تدوین در معنای ماهوی خود و مشابه آنچه ناپلئون در فرانسه انجام داد، در ایران به خاطر خروج از وضعیت کاپیتولاسیون صورت گرفت

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90628>

(نک: نصیری، ۱۳۸۲: ۶). در همین ارتباط، مجموعه‌های قانون تجارت (مصوب ۱۳۰۳)، قانون جزای عمومی (مصوب ۱۳۰۴) و ۹۵۵ ماده نخست قانون مدنی (مصوب ۱۳۰۷) به تصویب رسیدند.

۲-۲. پیشینه تدوین شکلی در قوانین ایران

سلطانی در گزارش خود شرح مبسوط و دقیقی از پیشینه تدوین و تنقیح قوانین در ایران به دست می‌دهد (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۴۷-۱۴۰). شامبیاتی نیز به تفصیل به بیان داستان تنقیح در ایران پرداخته است (شامبیاتی، ۱۳۸۲: ۱۸۲ به بعد). همچنین قره‌باغی و شاملو به‌عنوان اشخاصی که خود جزء اولین گروه دانشجویانی بودند که تنقیح قوانین در کشور را برعهده گرفتند، در مقاله خود شرح تقریباً مفصلی از فعالیت‌های تنقیحی در ایران ارائه کرده‌اند (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۵: ۴۰-۳۸). شفیع نیز به بیان مختصر پیشینه تنقیح و تدوین در ایران پرداخته و به‌خصوص آماری درباره تعداد قوانین و مقررات گردآوری شده به تفکیک مراجع وضع به دست می‌دهد (شفیعی، ۱۳۸۶: ۱۳۸-۱۳۳). در برخی نوشته‌ها پیشینه به‌کارگیری واژه تنقیح در لسان حقوقی سیاسی کشور، دارای قدمت بسیار ذکر شده است. برای مثال، قره‌باغی و شاملو معتقدند که اصطلاح تنقیح در ایران برای اولین بار در ماده ۴۵ نظام‌نامه داخلی شورای ملی مصوب ۱۲۸۵/۷/۲۵ در معنای بررسی و انتخاب بهترین مطالب در موضوعات محل بحث در مجلس به کار رفت. پس از آن نیز در برنامه مستوفی‌الممالک در سال ۱۲۸۹ به معنای بررسی و تنظیم به کار گرفته شد و با همین کاربرد تا سال ۱۳۲۶ که قوام به معرفی برنامه و کابینه خود پرداخت، رایج بود (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۵: ۳۸). اما بررسی این الفاظ نشان می‌دهد که معنای دیگری از تنقیح مدنظر بوده و ارتباطی با تنقیح قوانین و مقررات نداشته است.

بررسی ما نشان می‌دهد که از دهه ۴۰ بدین سو تنقیح در معنای کنونی خود مورد توجه مجلس و دولت قرار گرفته است. در واقع، به نظر می‌رسد آیین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی وزارت دادگستری مصوب آذرماه ۱۳۴۲ یکی از اولین متون قانونی است که در آن به لزوم و اهمیت تنقیح قوانین تأکید شده است. طبق ماده ۱ این آیین‌نامه، به‌منظور اجرای وظایفی که طبق ماده ۶ اصول تشکیلات دادگستری به‌عهده اداره حقوقی بود، در معیت اداره مزبور کمیسیون‌های مشورتی یازده‌گانه در زمینه‌های مختلف حقوق مدنی، آیین دادرسی مدنی، جزای عمومی و اختصاصی و غیره تشکیل می‌شد. اولین وظیفه‌ای که طبق ماده ۴ همین آیین‌نامه به کمیسیون‌های مشورتی محول شده بود، عبارت بود از تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخ و قوانین معتبر و جمع‌آوری آن‌ها به ترتیب علمی (کدیفیکاسیون) و بررسی قوانین معتبر و تطبیق آن‌ها با اصول شش‌گانه مصوب ملی در بهمن ۱۳۴۱ (اصول انقلاب سفید). ولی این مصوبه نتیجه عملی چندانی دربرداشت و به تدوین هیچ مجموعه مشخصی نینجامید (همچنین نک: بیگزاده آروق، ۱۳۸۲: ۱۰۰).

بررسی مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی نیز نشان می‌دهد که حداقل تا اوایل دهه ۴۰ برداشت کلی از تنقیح قوانین به معنای بررسی متن لوایح و طرح‌های قانونی در بستر قوانین قبلی و پیراستن ناسازگاری‌هایی

بود که ممکن بود به دلیل ناآگاهی نمایندگان میان قوانین جدید و قبلی ایجاد شود. این برداشت نیز حاصل اصل ۳۳ قانون اساسی مشروطه بود که اشعار می‌داشت: «قوانین جدید که محل حاجت باشد در وزارتخانه‌های مسئول انشا و تنقیح یافته به توسط وزرای مسئول یا از طرف صدر اعظم به مجلس شورای ملی اظهار خواهد شد.» اکثر نتایج به دست آمده از جست‌وجوی لفظ تنقیح در نرم‌افزار مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی در دوره‌های مختلف نشان می‌دهد که در این دوران، از لفظ تنقیح صرفاً در همین معنا استفاده می‌شد. به هر حال، تنقیح در لسان قانون‌گذار ایران تا مدت‌ها به مرحله‌ای از مراحل قبل از تصویب قانون اطلاق می‌شده است.

نخستین مورد در مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی که طی آن واژه تنقیح در معنای مدنظر ما، یعنی پیراستن متون قوانین مصوب و زدودن اضافات و تعیین منسوخات و تخصیصات و تقییدات و در کل، به‌عنوان بخشی از برنامه تدوین شکلی به کار رفته است، بند ۴ گزارش کمیسیون عرایض است که درباره راهکارهای انجام انقلاب اداری در جلسه مورخ ۱۳۴۶/۲/۱۰ قرائت شده است. طبق این بند، یکی از موارد ضروری برای انجام انقلاب اداری «تنقیح قوانین موجود از مواد منسوخه و تجدیدنظر در آیین‌نامه‌هایی [است] که خارج از چهارچوب قوانین موجود تنظیم و به مرحله اجرا گذارده شود و رفع هرگونه ابهام از مواد و جانشین کردن ضوابط روشن چه در قسمت مربوط به اداره سازمان و چه تکالیف هر یک از مسئولین» (مشروح مذاکرات مجلس، دوره ۲۲: ۵۶).

به‌علاوه، نخستین بار که تقریباً به‌طور مبسوط در صحن علنی مجلس شورای ملی بحث تدوین شکلی و تنقیح قوانین مطرح شده است، سخنان یکی از نمایندگان مجلس به نام وفا در جلسه ۸۷ دوره ۲۲ مجلس شورای ملی مورخ ۱۳۴۷/۹/۷ است. وی در این جلسه پس از اشاره به بحث کدیفیکاسیون در حقوق فرانسه اظهار می‌کند:

«بند فکر می‌کنم که باید از مدت‌ها قبل یک همچو سازمانی در مملکت عزیز ما ایران به وجود می‌آمد. ولی معلوم نیست به چه دلیل تا امروز هیچ توجهی به این مسئله نشده [است]... بنده عرض می‌کنم و اثبات می‌کنم که ایجاد سازمانی برای کدیفیکاسیون برای تسهیل اجرای انقلاب اداری کمک خواهد کرد و غیر از این انجام‌پذیر نیست؛ اگر قضات ما، مأمورین دستگاه‌های ما، وزارتخانه‌های ما بدانند چه قانونی حاکم است و حکمفرما است آثارش این است که هم در درجه اول ارتباط بین خود مردم با مردم روشن‌تر است و چه بسا مراجعه به دستگاه‌های قضایی کمتر خواهد شد، در درجه دوم ارتباطی است که مردم و ارباب‌رجوع با دستگاه‌های دولت دارند و باید گفت که روابط ارباب‌رجوع و مأمور دولت روشن‌تر می‌شود و البته بین خود دستگاه‌ها و سازمان‌ها نیز همین‌طور...» (مشروح مذاکرات مجلس، دوره ۲۲: ۸۷).

اظهار این نماینده مجلس مبنی بر اینکه «معلوم نیست به چه دلیل تا امروز هیچ توجهی به این مسئله نشده» است، نشانگر عدم وجود تدوین در معنای شکلی تا آن زمان است؛ چراکه پیش از آن، تدوین در معنای ماهوی با تصویب قوانین عمده از قبیل قانون مدنی و قانون تجارت صورت گرفته بود. از همین جلسه

به بعد، در جلسات دوره ۲۲ مجلس شورای ملی و دوره‌های بعدتر واژه تنقیح به صورت فزاینده‌ای به معنای کدیفیکاسیون (در معنای شکلی) به کار رفته است. نهایتاً در جلسه ۲۲۷ مورخ ۱۳۴۹/۱۱/۲۰ همین دوره از مجلس شورای ملی نیز گزارش شور اول تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور قرائت و بحث شد و کلیات آن مورد تصویب قرار گرفت. این لایحه یک ماه بعد در جلسه ۲۳۹ مجلس شورا مورخ ۱۳۴۹/۱۲/۱۸ تصویب و برای تأیید به مجلس سنا ارسال شد.

به هر حال، اولین قانونی که درباره تنقیح و تدوین قوانین کشور به تصویب رسیده است، قانون ماده واحده تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ است که در آن، دولت مکلف شده بود 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 نخست وزیر تأسیس کند. این سازمان موظف بود همه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن برحسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه‌هایی تنظیم و تدوین کند. آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در سال ۱۳۵۳ به تصویب رسید و سازمان به طور رسمی فعالیت خود را شروع کرد.

بعد از انقلاب اسلامی، قوانین و مقررات متعددی درباره تدوین و تنقیح تصویب شده است. به عنوان نخستین قانون در این زمینه، با تصویب لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۹ توسط شورای انقلاب این سازمان با تمام وظایف، تشکیلات، پرسنل، اعتبارات و تعهدات به صورت اداره کل ضمیمه نخست‌وزیری و در آن ادغام شد. متعاقب آن، با تصویب لایحه قانونی الحاقی به لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۳ واحد امور ماشین‌های الکترونیکی اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری با همه 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 گردید. تبصره ۳ این ماده واحده تمامی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را مکلف کرده بود در زمینه اجرای وظایف اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، نهایت همکاری را معمول داشته و تسهیلات لازم را در اختیار واحد مزبور قرار دهند. نهایتاً در سال ۱۳۸۹ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور به تصویب رسید که جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی و تاریخی را از وظایف معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی دانسته است.

۲-۳. فقدان عملی تدوین شکلی در ایران

نگاهی به پیشینه ذکر شده درباره تدوین و تنقیح در کشور نشانگر این واقعیت است که تلاش برای تدوین شکلی قوانین به معنای گردآوری قوانین مختلف در یک موضوع خاص بدون در انداختن طرحی نو و تلقین نظمی نوین به تل عظیم قوانین و مقررات، سابقه چندان پرباری در ایران ندارد. به همین خاطر است که برخی از فعالان عرصه تدوین و تنقیح در کشور همچون قره‌باغی و شاملو تجربه بیش از چهل سال تنقیح و تدوین

قوانین در ایران را بی حاصل دانسته‌اند.^۱ این بی حاصلی در نتیجه آسیب‌های قانونی و عملی است. بدین معنا که هم قانون‌گذار ظاهراً تأکید زیادی بر امر تدوین شکلی نداشته است و هم مجریان در عمل، انجام تنقیح را به کار دشوارتر تدوین ترجیح داده‌اند. سوابق برجای مانده از نیم قرن تلاش نیز نشان می‌دهد که همگام با رویکرد ضعیف قوانین مصوب ۱۳۵۰ و ۱۳۸۹ نسبت به تدوین شکلی، در عمل نیز اکثر این تلاش‌ها معطوف به تنقیح شده است و نه تدوین شکلی. هدف عمده این تلاش‌ها مصروف تشخیص ناسخ از منسوخ و خاص از عام و مواردی از این دست شده و کمتر توجهی به دسته‌بندی قوانین و مقررات ذیل موضوعات و ساختار بندی مجدد قوانین و مقررات در یک متن منظم صورت گرفته است؛ از آن‌گونه که در فرانسه یا در ایالات متحده آمریکا روی داده است. حال آنکه میان تنقیح و تدوین (چه ماهوی و چه شکلی) تفاوت وجود دارد. تنقیح به معنای زدودن متون قانونی از زوائد، تعیین روابط میان احکام مختلف قانونی و تعیین ناسخ و منسوخ و عام و خاص و مسائلی از این دست، تنها بخشی از یک برنامه کلان‌تر به نام تدوین است که در آن علاوه بر این اقدامات، راهبردهای دیگری برای مدیریت تل عظیم قوانین و مقررات در نظر گرفته می‌شود و به‌عنوان نتیجه و محصول، مجموعه‌های قانونی منظمی تولید و تصویب می‌شود که شهروندان با رجوع به آن‌ها از حقوق و تکالیف خود در یک حوزه موضوعی خاص آگاهی یابند (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

بررسی قوانین مربوط به تدوین و تنقیح در کشور نشانگر این است که قانون‌گذار ایران بیش از تدوین، برای تنقیح اهمیت قائل است. در متن قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹ علی‌رغم اینکه کلمه تدوین قبل از تنقیح بر عنوان آن نقش بسته است، بیش از ۱۵ بار لفظ تنقیح به کار رفته که در مقایسه با لفظ تدوین یا کد، بسیار بیشتر است. به‌علاوه، تنها یک بند از بندهای هشت‌گانه ماده ۳ قانون مزبور را که به بیان وظایف معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی پرداخته است، به‌نحوی می‌توان در ارتباط با تدوین شکلی دانست و مابقی بیشتر به تنقیح مرتبط هستند. طبق بند ۷ ماده ۳ مزبور «شناسه‌گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی» از وظایفی است که برعهده معاونت قوانین مجلس گذاشته شده است. غیر از این بند، در سایر مواد این قانون رویکرد صریحی ناظر بر لزوم تدوین شکلی مشاهده نمی‌شود و قانون مزبور بیشتر با رویکرد به تنقیح نگاه شده است. جالب اینکه عبارت آغازین ماده ۳ که به بیان وظایف معاونت قوانین پرداخته است، فقط شامل واژه تنقیح است و به تدوین اشاره نمی‌کند: «وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است.» ماده ۸ نیز که شورایی برای اجرای صحیح این قانون تشکیل داده است، نام آن را «شورای عالی تنقیح» نهاده است و از تدوین ذکری نکرده است.

۱. «گردآوری و تنقیح قوانین از وظایف اصلی و حتمی حکومت است و اینک پس از یکصد سال قانون‌گذاری و با گذشت بیش از ۴۰ سال از شروع اقدامات و فعالیت‌های اجرایی و بی‌حاصل... بستر انجام صحیح و دقیق کار فراهم شده... است.» (قره‌باغی و دیگران، ۱۳۸۵: ۵۰)

اقدامات مجریان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور را نیز می‌توان در پرتو همین رویکرد تعبیر و تفسیر کرد. اقداماتی که تاکنون مجلس شورای اسلامی در اجرای قانون مصوب ۱۳۸۹ انجام داده است، نشانگر توجه به تنقیح و بی‌توجهی به تدوین شکلی است. نمونه‌های مختلفی را می‌توان در این زمینه ذکر کرد. اما چهار قانونی که مجلس شورای اسلامی در بهار ۱۳۹۶ و به فاصله اندکی از هم تصویب کرد، مصداق بارز اتخاذ رویکرد تنقیحی به جای رویکرد تدوین‌گرانه است. مجلس شورای اسلامی در قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور مصوب ۱۳۹۶/۱/۳۰، قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۲۸۵/۶/۱۸ تا ۱۳۰۹/۱۲/۳۰ مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۶، قانون الغای برخی قوانین از ۱۳۱۰/۱/۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹ مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۷ و قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۲۹/۱/۱ تا ۱۳۳۶/۷/۳۰ مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۷ تعداد زیادی از قوانین را نسخ و الغاء کرده و از این طریق بخشی از نظام حقوقی کشور را تا حدودی تنقیح کرده است. اما روشن است که این اقدامات، تنقیح تلقی می‌شوند و تا تدوین شکلی راه درازی پیش رو دارد. مجموعه اقدامات معاونت حقوقی ریاست جمهوری را نیز صرفاً ذیل عنوان تنقیح می‌توان ذکر کرد و نه تدوین شکلی. مجموعه‌های قوانین و مقررات که تاکنون بیش از ۳۷۰ عنوان از آن‌ها در چاپ‌های مختلف^۱ توسط این معاونت منتشر شده است و به‌ویژه سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران که با تلاش زیادی در سال ۱۳۹۰ ایجاد شد، همگی از نظر علمی تنقیح تلقی می‌شوند و نه تدوین شکلی؛ چراکه مجموعه‌های منتشرشده توسط این معاونت، دارای فهرست واحدی نبوده و مواد مختلف از قوانین مختلف پشت سر هم چیده می‌شوند؛ بدون آنکه این مواد مختلف اعضای یک پیکره واحد را تشکیل دهند. به‌ویژه اینکه این مجموعه‌ها جایگزین قوانین اصلی نیستند و برخلاف تدوین‌های شکلی که اصولاً به تصویب رسیده‌اند و جایگزین قوانین و مقررات قبلی می‌شوند، فاقد این ویژگی می‌باشند.

به هر حال، آنچه از نهاد مسئول تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و نظام قانون‌گذاری کشور انتظار می‌رود، صرف تنقیح نیست. تنقیح بدون آنکه با تدوین همراه باشد، نمی‌تواند چندان راهگشا باشد. در حقیقت، مدیریت صحیح حجم انبوه قوانین و مقررات به معنای تدوین آن‌ها به صورت موضوعی است؛ به نحوی که شهروند بتواند پاسخ سؤالات حقوقی خود را در آن پیدا کند. بدیهی است برای اینکه تدوین مناسبی از قوانین و مقررات صورت بگیرد، همواره نیازمند تنقیح خواهیم بود. ولی این امر به معنای این‌همانی تنقیح و تدوین نیست و نمی‌توان با انجام تنقیح انتظار داشت به ثمرات تدوین نیز نائل شویم. «در مجموعه‌های ایرانی، بیش از آنکه اهداف تدوین‌گرانه مدنظر قرار گرفته باشد، در بهترین حالت نوعی تنقیح قوانین و مقررات مختلف به ترتیب تاریخ تصویب ارائه می‌شود و بدین ترتیب، نه فهرست منسجم و منظمی در کار است، نه نظامی از قواعد و هنجارهای حقوقی متلائم و وابسته و پیوسته به هم و نه مجموعه‌ای منظم با قواعد یا مواد متلائم و ساختارمند.» (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۱۰-۱۰۹)

۱. بر اساس اطلاعات ارائه شده در سایت سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس زیر:

موارد بسیار محدود و محدودی در تاریخ قانون‌گذاری ما وجود دارد که در آن، نوعی تدوین شکلی و البته به صورت ناقص صورت گرفته و قانون‌گذار با الغای تمامی قوانین پیشین در آن حوزه، قانون جدید را به طور کامل جایگزین قوانین قبلی کرده است. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸ نمونه‌ای از چنین قوانینی است که در آن، به صراحت لغو قوانین قبلی در بخش بزرگی از موضوعات مالیاتی مقرر شده بود. با آنکه ماده ۳۱۸ این قانون، مواد مندرج در فصل چهارم (آخرین فصل) قانون را ناسخ قوانین مغایر دانسته بود،^۱ اما ماده ۳۰۳ این قانون در یک اقدام تدوینگرانه، مقررات مندرج در فصول اول، دوم و سوم این قانون (مواد ۱ الی ۳۰۲) را جایگزین تمامی قوانین مالیاتی قبلی می‌داند.^۲ آموزگار، وزیر دارایی وقت در جلسه ۲۹۰ بیست و یکمین دوره مجلس شورای ملی مورخ ۱۳۴۵/۷/۲۴ در دفاع از لایحه همین قانون، نسخ تمامی قوانین قبلی مالیاتی را به عنوان یکی از دستاوردهای مهم این لایحه می‌داند:

«اصل چهارمی که منظور شده است برطرف کردن پیچیدگی‌های قوانین و مقررات مالیاتی است که در حال حاضر برقرار است... اولین قانون مالیات بر درآمد مادر زمان مرحوم داور در ۱۳۱۲ به تصویب رسیده و از آن تاریخ تا به امروز قوانین مختلفی به تصویب قوای مقننه رسیده و متأسفانه در هر یک از قوانین بعدی نوشته‌اند موادی که مغایر این قانون باشد از درجه اعتبار ساقط است. در نتیجه هم مؤدی و هم مأمور موظف است تمام قوانین و مقررات مالیاتی را از ۱۳۱۲ تا آخر که در سال ۱۳۴۴ به تصویب همین مجلس رسیده همیشه مطالعه بکند و در خاطر داشته باشد... و در بعضی جریان‌ها تناقضاتی دیده می‌شود که باعث پیچیدگی کار می‌شود و برای اولین بار ملاحظه می‌شود که در ماده آخر لایحه نوشته شده است با تصویب این لایحه کلیه قوانین و مقررات مالیاتی قبلی ملغی است. یعنی مؤدیان و مأمورین مالیاتی در مملکت فقط با این لایحه سروکار دارند و لاغیر و فکر خودمان هم همین بود که از این به بعد کسی نتواند یک مؤدی را مراجعه بدهد به قانون ۱۳۱۲ و یکی را به قانون ۱۳۴۱ و این مؤدی گیج بشود و نداند که به کدام قانون مراجعه بکند و نداند که کدام قانون ناظر و حاکم است.» (مشروح مذاکرات مجلس، دوره ۲۱: ۲۹۱)

این اقدام قانون‌گذار از آن جهت ناقص بود که شامل تنها بخشی از قوانین مالیاتی می‌شد (مالیات‌های مستقیم) و سایر مالیات‌ها در قوانین مختلف، پراکنده باقی می‌ماند. حال آنکه در تدوین شکلی دسته‌بندی موضوعی کدها از اهمیت خاصی برخوردار است و کدی که در یک حوزه، مثلاً آموزش یا بهداشت تدوین می‌شود باید دربرگیرنده تمام حوزه‌های فرعی آن موضوع خاص باشد و در غیر این صورت، تدوین شکلی به

۱. طبق ماده ۳۱۸ این قانون: «در اجرای باب چهارم این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر ملغی می‌گردد.»

۲. طبق ماده ۳۰۳ این قانون: «مقررات باب اول و دوم و سوم این قانون از اول فروردین ماه ۱۳۴۶ به موقع اجرا گذاشته می‌شود و مقررات آن شامل کلیه اراضی بایر و مالیات بر درآمدهایی که تاریخ تحصیل درآمد و سایر مالیات‌های مستقیم که سبب تعلق مالیات بعد از تاریخ اجرای این قانون است و همچنین مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی مربوط به سال مالی که در سال اول اجرای این قانون خاتمه می‌یابد خواهد بود و کلیه قوانین مقررات مالیاتی نسبت به آن‌ها ملغی است...»

هدف خود نخواهد رسید. به علاوه، تنها مواد سه فصل اول تا سوم را جایگزین قوانین قبلی کرده بود، نه تمام مواد قانون را.

نتیجه

بیش از یازده دهه از تاریخ قانون‌گذاری در این کشور می‌گذرد. از همان اوان این تاریخ طولانی، با مفهوم تدوین و کدیفیکاسیون آشنا بوده‌ایم. قانون مدنی، قانون تجارت، قانون مجازات عمومی و قوانین آیین دادرسی نشانه‌های بارزی از آشنایی ایرانیان با مفهوم تدوین در معنای ماهوی است. از زمانی نیز که بیست و پنج نفر از دانشجویان دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۳ به دعوت مجلس سنای وقت جهت تنقیح و تدوین قوانین شروع به کار کردند، بیش از پنج دهه می‌گذرد. همچنین، از زمانی که برای نخستین بار در سال ۱۳۵۰ قانونی در تنقیح و تدوین قوانین و مقررات وضع شد، نزدیک به پنج دهه سپری شده است. بعد از گذشت این سال‌های طولانی و تجربه‌کردن الگوهای مختلف فرانسوی (در قانون ۱۳۵۰) و آمریکایی (در قانون ۱۳۸۹) در امر تدوین و تنقیح، کارنامه چندان درخشانی در دست نداریم. با آنکه تل قوانین و مقررات روزبه‌روز عظیم‌تر و درهم تنیدگی آن‌ها بیشتر شده است، رویکرد ما همچنان یک رویکرد ساده‌انگارانه است که تصور می‌کند با چاپ و انتشار چند مجموعه موضوعی و با فهرست کردن تعداد زیادی از قوانین در آن و افزودن برخی فهرست‌ها و پاورقی‌ها، می‌تواند با این پدیده مقابله کند.

این رویکرد سنتی به مسئله‌ای بسیار پیچیده باعث شده است که روزبه‌روز سردرگمی‌های ما در امر قوانین و مقررات بیشتر و بیشتر شود. فروکاستن تدوین شکلی به تنقیح در طول این سالیان دراز باعث نوعی بدفهمی درباره اندازه و اهمیت مشکلی شده است که با آن مواجه هستیم. حقیقت این است که در حال حاضر، در برخی از حوزه‌ها همچون اموال عمومی، املاک و اراضی، شهرداری‌ها و بسیاری از حوزه‌های دیگر، دستیابی به آخرین اراده قانون‌گذار بسیار دشوار شده است و بخشی از فسادهایی نیز که گریبانمان را گرفته است، از محل همین نابسامانی‌ها تقویت می‌شوند. به علاوه، بی‌توجهی یا حداقل کم‌توجهی به تدوین شکلی باعث شده است که در بسیاری از موارد درک درستی از آنچه نظام حقوقی کشور را در یک موضوع خاص تشکیل می‌دهد، نداشته باشیم و به همین خاطر، قانون‌گذاری‌های جزیره‌ای و پاره‌پاره جایگزین قانون‌گذاری‌های کل‌نگر و مبتنی بر برنامه‌ریزی شده است؛ چراکه قانون‌گذار ما با آن ضعف‌های پژوهشی و علمی که از آن سراغ داریم و بر کسی پوشیده نیست در مقابل حجم انبوهی از قوانین و مقررات قرار گرفته است که نمی‌داند از کجای آن چه استفاده‌ای می‌تواند ببرد و ناگزیر به همین بسنده می‌کند که ماده یا موادی را پیشنهاد دهد؛ بدون آنکه از ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل همین نظام موجود برای مدیریت و تمشیت آنچه پیش آمده است، آگاهی درستی داشته باشد یا اصلاً بداند این ماده یا مواد جدید چه ارتباطی با نظام حقوقی کنونی برقرار خواهد کرد. گاه چنان مستأصل می‌شود که در عرض یک فصل (فصل بهار ۱۳۹۶) تعداد زیادی از قوانین کشور را ظاهراً بدین خاطر که بسیار قدیمی هستند، لغو می‌کند بدون آنکه معلوم شود با این کار دقیقاً چه

نفع خاصی به شهروندانی که هر روزه با مسائل واقعی دست به گریبان هستند و ماده یا مواد مربوط به سؤال خود را نمی‌یابند، رسانده است.

قانون‌گذار ما و مجریان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در کشور به جای آنکه کار دشوارتر تدوین شکلی را برعهده بگیرند، کار آسان‌تر تنقیح را انجام می‌دهند که زودبازده‌تر است. البته این ادعا هرگز به معنای بی‌ارزش دانستن تنقیح نیست. بلکه بدین معنا است که تنقیح تنها در حد خودش ارزش دارد و هرگز نمی‌تواند ما را از تدوین، از آن نوع که در ایالات متحده آمریکا و فرانسه و اخیراً آرژانتین صورت گرفته است، بی‌نیاز کند. انجام تدوین و تنظیم مجموعه‌های موضوعی و توزیع همه مواد قانونی تمامی قوانین لازم‌الاجرا در میان یک فهرست یگانه و معرفی آن‌ها به‌عنوان مجموعه‌های قانونی و لازم‌الاجرای کشور کار سترگی است که حداقل قانون‌گذار ۱۳۸۹ چندان وقعی به آن ننهاد و فرآیندی برای آن تعیین نکرده است. در عمل نیز مجریان همانند قانون‌گذار بیش از تدوین، به تنقیح توجه کرده و شهروندان را در مقابل خیل عظیمی از قوانین و مقررات رها کرده‌اند.

پیشنهاد پژوهش حاضر این است که با اصلاح قانون مصوب ۱۳۸۹ و تغییر در رویکرد آن و تقویت جنبه تدوینی آن، تلاش‌ها، بودجه‌ها و برنامه‌های تدوین و تنقیح در کشور را به سمت تدوین و تصویب کدها و مجموعه‌های موضوعی پیش ببریم. راهکار مشخصی که به نظام قانون‌گذاری ایران پیشنهاد می‌شود این است که با اتخاذ یک اراده منسجم و واحد سیاسی و همکاری قوای سه‌گانه کشور، در یک بازه زمانی مشخص تمامی قوانین و مقررات کشور را ذیل یک پلان یا فهرست موضوعی بازتعریف کند. بدون تنظیم کدهای قانونی که بتوان قوانین و مقررات کشور را با یک ساختار منظم و مشخص در آن‌ها جایابی کرد، تلاش‌های تنقیحی که در نهادهای مختلفی همچون معاونت حقوقی ریاست جمهوری یا اداره تدوین قوه قضائیه صورت می‌گیرد، آثار عملی چندانی نخواهد داشت. همان‌طور که گفته شد، چنین اقداماتی در ایالات متحده آمریکا و نیز فرانسه صورت گرفته است و می‌توان از تجربه آن‌ها در این خصوص استفاده کرد.

البته روشن است که تدوین شکلی هم به مرحله پیش از تصویب قوانین و مقررات و هم به مرحله پس از تصویب مربوط می‌شود. بدین معنا که نمی‌توان مراحل پیش از تصویب قوانین و مقررات را از گستره تدوین شکلی بیرون دانست؛ چراکه بخش مهمی از الزامات تدوین شکلی باید در مراحل پیش از تصویب مورد توجه قرار گیرد و رعایت شود. برای مثال، قانون‌گذار باید بداند در یک حوزه خاص دقیقاً چه قوانین و مقرراتی وجود دارد و چه کاستی و نقصی در این قوانین و مقررات باعث شده است که پیشنهاد جدیدی ارائه شود و اینکه این پیشنهاد جدید دقیقاً با کدام یک از مواد قانونی موجود در ارتباط است و این ارتباط از چه نوعی است. نهایتاً اینکه قانون‌گذار باید بداند که تصویب مقررۀ جدید دقیقاً چه تأثیری بر مقررات موجود خواهد گذاشت. همه این سؤالات و سؤالات مشابه دیگر، مربوط به مراحل پیش از تصویب یک قانون است و در ارتباط بسیار نزدیکی با برنامه تدوین شکلی قرار می‌گیرد؛ چراکه به‌نوبه خود هم به تقویت تدوین شکلی کمک می‌کند و هم اینکه اجرایی کردن آن نیازمند وجود یک نظام تدوین شکلی در کشور است که بتوان با

تکیه بر آن پاسخ سؤال‌های پیش‌گفته را پیدا کرد. بی‌گمان، در این صورت تنقیح نیز به‌عنوان بخشی از برنامه تدوین همچنان خواهد پذیرفت اما به هدف اصلی تبدیل نخواهد شد.

منابع

فارسی

- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، ابعاد حقوقی توانمندسازی بیمه‌شدگان، تهران: نشر آوش (سازمان بیمه سلامت).
- آقای طوق، مسلم (۱۳۸۷)، «درآمدی بر تورم قوانین»، گفتمان حقوق، سال سوم، شماره ۶ و ۷.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۲)، «ساده‌سازی اداری و راهکارهای آن»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۱.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمیز آن از تنقیح»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۱.
- الموتیان، ابوالفضل (۱۳۸۹)، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- بیگزاده آروق، صفر (۱۳۸۲)، «تدوین و گردآوری علمی قوانین»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۸.
- برگل، جان لویس (۱۳۸۸)، «روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تدوین و تنقیح قوانین»، ترجمه فائزه عامری، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۶۱۶.
- بهرامی احمدی، حمید (۱۳۸۳)، «تاریخچه تدوین قانون مدنی»، دین و ارتباطات، شماره ۲۴.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوقی، چاپ نوزدهم، تهران: گنج دانش.
- سلطانی، سیدناصر (۱۳۹۳)، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵.
- شامبیاتی، ژاله (۱۳۸۲)، «شیوه تنقیح قوانین در ایران»، در فرآیند تدوین و تنقیح قوانین در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شفیعی، حمیدرضا (۱۳۸۶) «تأملی بر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران؛ گذشته، حال و آینده»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱.
- صفا، ذبیح‌الله (۱۳۷۱)، تاریخ ادبیات در ایران، جلد ۵، تهران: انتشارات فردوسی.
- قربانی، موسی (۱۳۸۶)، «مقدمه همایش یکصدمین سال قانونگذاری»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قره‌باغی، محسن و حبیب‌اله شاملو (۱۳۸۵)، «تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کاشانی، محمود (۱۳۸۲)، «کاستی‌های نظام قانونگذاری در ایران»، فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز مالگیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴)، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷.
- مرکز مالگیری، احمد و حسن وکیلان (۱۳۹۵)، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری؛ در نکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷.
- نبی‌لو، حسین (۱۳۸۶)، «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات؛ ملاحظاتی درخصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱.
- نصیری، مرتضی (۱۳۸۲)، «تحولات تاریخی نحوه تدوین قوانین در ایران»، گزارش علمی کارگاه پژوهشی فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

غیرفارسی

- Accatino S. Daniela (2005), **Métodos de Codificación y Racionalización del Derecho**, en Wilson, Carlos Pizarro y Mauricio Tapia Rodríguez (eds.) De la Codificación a la Descodificación, Santiago: Universidad Diego Portales.
- Barros Bourie, Enique (2005), **Sentidos y Metodos de la Codificación en el Derecho**, en Wilson, Carlos Pizarro y Mauricio Tapia Rodríguez (eds.), De la Codificación a la Descodificación, Santiago: Universidad Diego Portales.
- Canale, Damiano (2009), **The Many Faces of the Codification of Law in Modern Continental Europe**, In Canale, D., Grossi, P. and H. Hofmann (eds.) A History of the Philosophy of Law from the Seventeenth Century to 1900 in the Civil-law Tradition, NY: Springer.
- Catta, Elisabeth (2007), **Codification et Qualité de la Réglementation; L'expérience Française**, Vol.18, n.3, LEGES.
- Crabbe, Vincent (1994), **Legislative Drafting**, London: Cavendish Publishing Limited.
- Cruz Barney, Oscar (2004), **La Codificación en Mexico entre 1821-1917; Una Aproximación**, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Deumier, Pascale (2008), **La Re-codification a Droit Constant: Outil de Legistique ou de Reforme**, SUBB Jurisprudentia, Vol.31.
- Dunand, J. Ph. (2008), **Le Code: Une Quête d'éternité? Analyse Historique du Concept de Code**, en Temps et le droit; Recueils de Travaux Offerts à la Journée de la Société Suisse des Juristes, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Mattarella, B. G. (1994), **La Codification du Droit: Réflexions sur L'expérience Française Contemporaine**, Revue Française de Droit Administratif, Vol.10, no.4 .
- McClellan, John L. (1971), **Codification, Reform and Revision; the Challenge of a Modern Federal Criminal Code**, 20/4 Duke Law Journal, Vol.20, no.4.
- MacQueen, Hector L.; Vaquer, Antoni and Santiago Espiau Espiau (eds.) (2003), **Regional Private Laws and Codification in Europe**, Cambridge University Press.
- Weiss, Gunther A. (2000) **The Enchantment of Codification in the Common Law World**, 25 Yale Journal of International Law.