

تاملی بر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران؛ گذشته، حال و آینده

حمید رضا شفیعی\*

#### چکیده

در این نوشتار سعی شده است ضمن بررسی اجمالی لوازم و مراحل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات به آسیب‌شناسی وضع موجود، تلاش‌های انجام گرفته در این خصوص و در نهایت نتیجه‌گیری و پیشنهاد برای حل مشکلات مورد اشاره پرداخته شود.

تنوع و تکثر قوانین و مقررات و مراجع وضع آن در کشور ما، خصوصاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی و نبود راهبردها و راهکارهای مشخص علمی برای تشخیص قوانین و مقررات قبلی و همچنین فقدان روش‌های جامع برای وضع و تفسیر قوانین و مقررات، مشکلات زیادی را برای واضعان و مجریان قانون و به طریق اولی برای قاطبه مردم ایجاد کرده است و می‌کند که برای رفع آن، اراده جدي قوای حاکم را در تمامی مراتب می‌طلبد.

می‌توان تنقیح را مدیریت در گذشته و تدوین را مدیریت در آینده قوانین و مقررات دانست و البته مسلم است که بین گذشته و آینده ارتباط تنگاتنگی وجود دارد که همواره باید مورد توجه واضعان و مجریان قوانین و مقررات قرار گیرد.

از این رو، تعیین مسیری دقیق برای تدوین

---

\* مدیر کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات معاونت پژوهشی ریاست جمهوری

قوانین و مقررات که ممکن است به شکل اصلاح و تغییر قوانین و مقررات پیشین یا وضع موارد جدید باشد، از مقولات بسیار مهمی است که به جرئت می‌توان گفت بسیاری از مشکلات نظام تقنینی، اجرایی و قضایی کشور ناشی از نبود، جامع و یا مانع بودن این مسیر می‌باشد. از ابتدا تا کنون، عمدتاً مراجعی همچون مجلس شورای ملی، مجلس سنا، هیئت وزیران و شوراهای عالی مختلف پیش از پروژي انقلاب اسلامي و بعد از آن، مراجعی همچون شورای انقلاب اسلامي ایران، مجلس خبرگان قانون اساسي، مجلس شورای اسلامي، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت وزیران و شوراهای عالی مبادرت به وضع قوانین و مقررات نموده‌اند یا می‌نمایند.

تقویت و تثبیت اراده اساسی در قوای حکومتی برای تحقق تنقیح و تدوین و تعیین راهبردها از لوازم و مراحل اصلی مشترک تنقیح و تدوین است و جمع‌آوری، تقسیم‌بندی قوانین و مقررات به موضوعات اصلی و فرعی، تشخیص موارد ناسخ و منسوخ، مغایر و متناقض، ایجاد سیستم مکانیزه برای مراحل مختلف تنقیح قوانین و مقررات از لوازم و مراحل اصلی خاص برای تنقیح قوانین و مقررات می‌باشند که در قسمت اول به آن اشاره شده است. تشکیلات سازمانی، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب، اقدامات دستگاه قضایی قبل و بعد از انقلاب موضوعات مورد بحث در قسمت دوم می‌باشد و در قسمت های سوم و چهارم به آسیب شناسی و ارائه پیشنهادها پرداخته شده است.

## مقدمه

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران انطباق قوانین و مقررات موضوعه با موازین شرعی ضروری می‌باشد و این امر در اصل چهارم قانون اساسی تبلور یافته است که توجه به این مبناي محکم در وضع و اجرای قوانین و مقررات لازم است. مضافاً اینکه در مواضع سکوت، اجمال، نقص و تعارض قوانین موضوعه رجوع به احکام شرعی امر دیگری می‌باشد که در اصل ۱۶۷ قانون اساسی بدان اشاره و در قوانین عادی موخر نیز تأکید شده است.

بدیهی است تشخیص قوانین و مقررات موضوعه معتبر و یا احراز سکوت، اجمال، نقص و تعارض در آن، مقدمه تردیدناپذیر برای رعایت اصول مذکور می‌باشد. به علاوه، وضع قوانین و مقررات جدید نیز بدون اطلاع و اثق از وضعیت قواعد موجود امری مذموم است که خود منجر به بروز مشکلات دیگری می‌شود.

تنوع و تکثر قوانین و مقررات و مراجع وضع آن در کشور ما، خصوصاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی و نبود راهبردها و راهکارهای مشخص علمی برای تشخیص قوانین و مقررات قبلی و همچنین فقدان روش‌های جامع برای وضع و تفسیر قوانین و مقررات مشکلات زیادی را برای واضعان و مجریان قانون و به طریق اولی قاطبه مردم ایجاد کرده است و می‌کند که برای رفع آن اراده جدي قوای حاکم را در تمامی مراتب می‌طلبد.

در این رهگذر، مقوله تنقیح و تدوین قوانین و مقررات موضوعیت می‌یابد. عبارت تنقیح و تدوین را می‌توان به دور از بسیاری از منازعات لفظی و اصطلاحی به گونه‌ای تعریف و ترسیم نمود که موجب حل مشکلات مذکور شود. لذا هر چند ورود به مباحث لغوی و اصطلاحی<sup>۱</sup>

1. تدوین قانون: عبارت است از جمع آوری قانون با اسلوب معین و منظم برای سهولت مراجعه. این اصطلاح دربارهٔ تدوین قوانین متداول گوناگون که درحوزه‌های مختلف یک کشور وجود داشته نیز به

می‌تواند تا حدی راه‌گشا باشد، ولی اهمیت بیش از حد به آن خود منازع جدیدی است که کمکی به حل مشکل نمی‌کند. در جمع‌بندی علمی و کاربردی می‌توان تنقیح را در این ارتباط به جمع‌آوری موضوعی قوانین و مقررات و تشخیص موارد ناسخ و منسوخ و به عبارتی تعیین قوانین و مقررات مجری و معتبر در یک موضوع خاص دانست. در چنین فرآیندی می‌توان مجموعه‌های قوانین و مقررات موضوعی منقح را شکل داد.

با تعیین قوانین و مقررات مجری و معتبر ممکن است تشخیص داده شود که قوانین و مقررات مذکور کلاً و یا جزئاً نیاز کشور را در سطوح مورد نظر به نحو مطلوب و مؤثر تأمین نمی‌کند، در چنین وضعیتی اصلاح قوانین و مقررات موجود و یا وضع قوانین و مقررات جدید ضروری است که در عین پیوستگی و وابستگی به مقوله تنقیح به معنایی که گفته شد باید آن را در مقوله دیگری با عنوان تدوین<sup>۲</sup> بررسی نمود.

به عبارتی می‌توان تنقیح را مدیریت در گذشته و تدوین را مدیریت در آینده قوانین و مقررات دانست و البته مسلم است که بین گذشته و آینده ارتباط تنگاتنگی وجود دارد

---

کار رفته است. چنان‌که قبل از کد ناپلئون در نواحی متفاوت کشور فرانسه قوانین مختلف حکومتی داشت. در نگارش کتاب جامع عباسی نظر به تدوین قانون به معنی فوق وجود داشته است. تدوین علمی قانون: این تعبیر به جای لغت **Codification** در اصطلاحات قانون‌گذاری ما نهاده شده است (ماده ۴ آیین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی). غرض از تدوین علمی عبارت است از اعمال قواعد علمی (از قبیل تشخیص ناسخ و منسوخ، عام و خاص و مطلق و مقید)، ترتب قوانین و نظامات، و کشف روابط مقررات، تصریح به این روابط و نهادن قسمت‌های مختلف در جای متناسب، به‌طوری‌که در عین اطمینان به سهولت و در کمترین وقت دسترسی به قانون مورد نظر باشد. دکتر جعفر لنگرودی، *ترمینولوژی حقوق*، تهران، ۱۳۴۶، چاپخانه خواجه، ص ۵۲۳، واژه‌های ۴۱۴۱ و ۴۱۴۲.

تنقیح: پاک کردن از زواید و عیوب، خالص کردن و در قانون، تجدید نظر اصلاحی. (سید حمید طبیبیان، فرهنگ عربی - فارسی لاروس، تهران، ۱۳۸۱، ج ۱، ص ۶۷۱.)

2. جدا از معنای لغوی و اصطلاحی مذکور، تدوین در معنای غالب اصطلاحی خود در حوزه علم حقوق به وضع قانون در مقابل قواعد عرفی برمی‌گردد. لذا در این معنی تدوین به معنای وضع می‌باشد که در این نوشتار استفاده شده است.

که همواره باید مورد توجه واضعان و مجریان قوانین و مقررات قرار گیرد. از این رو، تعیین مسیر دقیقی برای تدوین قوانین و مقررات که ممکن است به شکل اصلاح و تغییر قوانین و مقررات پیشین یا وضع موارد جدید باشد از مقولات بسیار مهمی است و به جرئت می‌توان گفت، بسیاری از مشکلات نظام تقنینی، اجرایی و قضایی کشور، ناشی از نبود جامع و مانع بودن این مسیر می‌باشد. در این نوشتار سعی شده است، ضمن بررسی اجمالی لوازم و مراحل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، به کلیات کارهای انجام شده در این ارتباط در کشور، آسیب‌شناسی وضع موجود و در نهایت نتیجه‌گیری و پیشنهاد برای حل مشکلات مورد اشاره پرداخته شود. امید است که خداوند منان این تلاش را قبول و موجبات تحقق آنچه را که به صلاح است فراهم نماید.

### **قسمت اول) لوازم و مراحل اصلی مشترک و خاص تنقیح و تدوین قوانین و مقررات**

برای تنقیح و تدوین قوانین و مقررات لوازم اصلی نیاز است که در مواردی بین مقوله تنقیح و تدوین، مشترک و در مواردی نیز خاص هر یک از این دو می‌باشد که به صورت مختصر به هر یک پرداخته خواهد شود.

#### **بند اول: لوازم و مراحل اصلی مشترک**

با توجه به ارتباط تنگاتنگ مقوله تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، برخی لوازم و مراحل کار مشترک این دو می‌باشد که اهم آن را می‌توان چنین برشمرد:

۱. **تقویت و تثبیت اراده اساسی در قوای حکومتی برای تحقق تنقیح و تدوین:** هرچند با بروز برخی مشکلات ناشی از تنوع و کثرت قوانین و مقررات ضرورت ساماندهی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات از مسلمات اغلب نظام‌های حقوقی به حساب می‌آید و کشور ما

نیز از این اصل مستثنی نیست، باید این ضرورت در نظام حقوقی ما آنچنان تبیین و تشریح شود که موجب تقویت و نهایتاً ایجاد اعتقادی اساسی در قوای کشور گردد تا در مراحل مختلف کار، حتی تخطی از قواعد و ضوابط آن به ذهن افراد نیز خطور نکند، چه رسد به اینکه بر خلاف آن عمل شود. در وضعیت کنونی نظام تقنینی کشور نداشتن اهتمام کافی به کارهای پژوهشی، تعجیل در امور و بخشی‌نگری از آفت‌هایی است که مانع از تحقق اعتقاد موصوف شده است.

**۲: تعیین راهبردها:** با توجه به اهمیت، گستردگی، استمرار و زمان‌بر بودن تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، تعیین راهبردهای دقیق و اصولی برای ساماندهی کار، از جمله مشخص شدن مرجع یا مراجع ذی‌ربط برای آن و همچنین مسیرهای کلی و اصلی کار ضروری است و الا به مانند گذشته برخی از اقدامات ناقص و یا حتی اشتباه انجام می‌شود و برخی امور نیز بدون متولی معطل می‌ماند.

### **بند دوم: لوازم و مراحل اصلی خاص برای تنقیح قوانین و مقررات**

جدای از لوازم و مراحل اصلی و مشترک مورد اشاره، لوازم و مراحل خاصی برای تنقیح قوانین و مقررات نیاز است که به اهم آن اشاره می‌شود. مسلماً برای تحقق هر یک از این موارد نیز ابزارهای متعدد دیگری لازم است که باید در جای خود به آن پرداخت.

**۱. جمع‌آوری کلیه قوانین و مقررات:** این مقوله که شروع کار می‌باشد در صورت تنوع و تکثر قوانین و مقررات و تعدد مراجع وضع آن، یکی از مراحل دشوار محسوب می‌شود که تحقق جامع آن مستلزم همکاری تعریف‌شده دقیق، مستمر و صادقانه تمامی حوزه‌های ذی‌ربط و به‌کارگیری مناسب افراد متعدد و آموزش‌دیده است.

## ۲. تقسیم‌بندی قوانین و مقررات به موضوعات

**اصلي و فرعي:** تنقیح در معنای ارائه شده، یعنی تشخیص قوانین و مقررات مجری و معتبر در موضوعات مختلف، مستلزم تقسیم‌بندی قوانین و مقررات به موضوعات اصلی و فرعی به منظور تجزیه و تحلیل دقیق آن برای تشخیص موارد معتبر و مجری است.

این کار که به تعبیر رایج به موضوع‌بندی یا کدگذاری موسوم شده کار بسیار مهم و پیچیده‌ای است که از مرحله قبلی دشوارتر است و افراد متخصص‌تری را می‌طلبد. چرا که باید کار به نحو جامع و مانع انجام شود. به عبارتی نباید هیچ‌یک از قوانین و مقررات مربوط به یک موضوع از دیده پنهان بماند و از طرفی موارد غیرمرتبط نیز وارد دسته‌بندی مربوط نگردد تا موجب دشواری و اتلاف وقت در مراحل بعدی کار نشود.

یکی از عواملی که باعث صعوبت کار در این مرحله می‌شود، تصویب‌نشدن قوانین و مقررات مرتبط به صورت یکپارچه می‌باشد. به عبارتی آوردن احکام مختلف ناظر به موضوعی واحد در عناوین قانونی متعدد و غیر مرتبط واقعیتی در برخی کشورها از جمله کشور ماست که جمع‌بندی موضوعی را با کندي و سختی بسیار همراه می‌کند.

لذا اگر این مرحله و مرحله بعدی با جامعیت و مانعیت لازم صورت گیرد، می‌توان تدوین قوانین و مقررات جامع را در خصوص موضوعات مختلف آغاز کرد تا در مراحل بعدی نیز تغییرات و اصلاحات مورد نظر مقنن در همان مجموعه اعمال شود. بدیهی است در این روش جای چندانی برای نسخ‌های ضمنی باقی نمی‌ماند که عمده‌تاً ناشی از اطلاع نداشتن مقنن از مقررات پیشین است.

## ۳. تشخیص موارد ناسخ، منسوخ، مغایر و متناقض در قوانین و مقررات: به جرئت می‌توان گفت یکی از مراحل بسیار طاقت فرسا،

حساس و مسئولیت‌آور تشخیص موارد مذکور است که منجر به تعیین قوانین و مقررات مجری و معتبر در موضوعات معین خواهد شد.

بدیهی است مشکلاتی همچون صعوبت تشخیص ارجح و مرجح بودن قواعد گوناگون و تکثر و تنوع نامناسب قواعد در موضوعات واحد و مشابه به علت تعدد مراجع، وضع قوانین و مقررات بدون شرح، وظایف جامع و مانع یا رعایت‌شدن آن به صورت ناقص، رعایت نکردن اصول وضع و نگارش قوانین و مقررات از جمله ضرورت مطالعات تطبیقی و میدانی و همچنین به‌کار نرفتن همه متخصصان ذی‌ربط، از عواملی است که دشواری این مرحله را مضاعف می‌کند.

مسئله‌ای که در این مرحله به کار گرفته می‌شوند نه تنها باید با بررسی کارشناسی و پرهیز از بخشی‌نگری انجام وظیفه نمایند، بلکه بایستی در امور اجرایی موضوع مربوط فعالیت مستمر داشته باشند تا بتوانند در تشخیص قوانین و مقررات ناسخ، منسوخ، متناقض و معارض به نحوی مطلوب عمل کنند.

ویژگی اخیر خصوصاً برای تشخیص نسخ‌های ضمنی در قوانین و مقررات که یکی از سخت‌ترین اجزای کار در این مرحله می‌باشد تردیدناپذیر است، چرا که در مقوله تنقیح، نسخ‌های ضمنی محل بسیاری از منازعات نظری و عملی است. مضافاً اینکه این ویژگی به مقوله تدوین قوانین و مقررات چه در بعد اصلاح و چه در بعد وضع قوانین و مقررات جدید کمک اساسی خواهد کرد.

**۴. ایجاد سیستم مکانیزه برای مراحل مختلف تنقیح قوانین و مقررات:** مسلماً با توجه به وسعت، تنوع، پیچیدگی و سختی کار دقت و سرعت مناسب از لوازم اصلی مراحل مختلف است. لذا استفاده از سیستم‌های مکانیزه پیشرفته که خود مستلزم طراحی دقیق و متناسب با نیازهای تعریف‌شده، می‌باشد نه تنها مفید،

بلکه ضروری است. در صورت تحقق چنین امری به قاطعیت می‌توان گفت که زمان کار چندین برابر کاهش و دقت چندین برابر افزایش خواهد یافت.

**۵. وجود قوانین و مقررات ناظر به الزام آور بودن تشخیص‌های تنقیحی:** برای اینکه بتوان تشخیص‌های تنقیحی را حسب مرجع یا مراجع تشخیص‌دهنده آن برای عموم الزام آور کرد، وجود قوانین و مقررات مربوط در این خصوص ضروری است. چرا که اگر تشخیص‌های تنقیحی صرفاً جنبه نظری و علمی داشته باشد، نمی‌تواند به صورت اساسی راهگشا شود. لذا باید با تعیین مسیر مشخصی برای الزام آوردن آن، بروز منازعات علمی و عملی بعدی را به حداقل ممکن کاهش داد.

### **بند سوم: لوازم و مراحل اصلی خاص برای تدوین قوانین و مقررات**

اگر تدوین در معنای اصلی آن یعنی وضع قوانین و مقررات «اصلاح موارد پیشین و یا وضع موارد جدید» به‌کارگرفته شود، این امر نیز مستلزم لوازم و طی مراحل خاصی است که می‌توان اهم آن را بدین شرح بر شمرد:

**۱. استفاده جامع از مجموعه‌های قوانین و مقررات موضوعی منقح:** بین تنقیح که از آن به مدیریت در قوانین و مقررات گذشته تعبیر و تدوین که از آن به مدیریت در قوانین و مقررات آینده اشاره شد، ارتباط لاینفکی وجود دارد. به عبارتی همان‌گونه که نمی‌توان تأثیر وقایع گذشته را در آینده نادیده گرفت، نمی‌توان در وضع قواعد جدید نیز از توجه به قواعد قبلی غافل شد. لذا مراجع وضع قوانین و مقررات باید همواره بدانند که در وضعیت موجود چه قواعدی در موضوعات مورد نظر معتبر است، تا با ارزیابی لازم بین آن و نیازهای کنونی و آتی جامع ضرورت و یا عدم ضرورت تدوین قوانین و مقررات را چه به شکل

اصلاح قواعد موجود یا وضع قواعد جدید تشخیص دهند.

**۲. وضع قواعد موضوعه جامع و مانع برای تعیین مسیر وضع قوانین و مقررات:** از جمله عواملی که ممکن است در هر کشوری موجب وضع قوانین و مقررات تکراری، متناقض، غیر مفید و حتی مضر شود، این است که برای وضع قوانین و مقررات مسیر یکپارچه، جامع و مانع و الزام آوری وجود نداشته باشد. لذا یک نظام حقوقی کامل آن است که برای تأمین این نیاز قوانین و مقررات جامع و مانعی داشته باشد که با تبعیت از آن ایرادات مورد اشاره به حداقل ممکن کاهش یابد. در این قواعد باید شرح وظایف هر مرجع وضع قوانین و مقررات، شروع و پایان کار با تمامی اجزای ضروری آن از جمله نحوه مطالعات پژوهشی تطبیقی و میدانی تعیین شود تا نتیجه کار بالاترین درجه صحت و دقت ممکن را داشته باشد.

**۳. وضع قواعد موضوعه جامع و مانع برای تفسیر قوانین و مقررات:** روشن است هرچند هم که در وضع قوانین و مقررات دقت شود، به علت کامل نبودن اندیشه بشری همواره ابهامات و شبهاتی درباره قواعد موضوعه مطرح می شود که راهکار سریع و مناسب برای رفع آن، تفسیر مقام ذی ربط است. حال اگر در موضع تفسیر نیز ملاک های معین و همخوانی وجود نداشته باشد، ممکن است نه تنها مشکل حل نشود، بلکه با ارائه تفسیرهای مختلف مشکلات مضاعف گردد. لذا باید در هر نظام حقوقی قواعد موضوعه برای تفسیر قوانین و مقررات وجود داشته باشد تا ابزار کار افراد ذی ربط شود. موضوعه بودن این قواعد بدین لحاظ است که اگر قواعد مذکور جنبه نظری و علمی صرف داشته باشد، همواره امکان بروز اختلاف در آن نیز وجود دارد.

**قسمت دوم) سابقه تنقیح و تدوین قوانین و**

## مقررات در ایران

سابقه تدوین یا وضع قوانین در کشور ما از طریق مجلس قانون‌گذاری به شکل مشابه کنونی به سال ۱۲۸۵ هجری شمسی در مجلس شورای ملی وقت برمی‌گردد و شاید دغدغه تنقیح قوانین و مقررات نیز دارای همین قدمت باشد، ولی تجلی تقنینی و اجرایی تنقیح به چند دهه بعد از این تاریخ مربوط می‌شود.

در ارتباط با مقوله تدوین قوانین و مقررات به همین میزان باید بسنده کرد که از ابتدا تاکنون، عمدتاً مراجعی همچون مجلس شورای ملی، مجلس سنا، هیئت وزیران و شوراهای عالی مختلف پیش از پیروزی انقلاب اسلامی و بعد از آن، مراجعی همچون شورای انقلاب اسلامی ایران، مجلس خبرگان قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت وزیران و چندین شورای عالی مبادرت به وضع قوانین و مقررات نموده‌اند یا می‌نمایند.

اما در ارتباط با مقوله تنقیح قوانین و مقررات توضیحات بیشتری ضرورت دارد که در این قسمت به صورت مختصر بدان اشاره می‌شود.

### بند اول: تشکیل اداره تنقیح قوانین در قوه مقننه وقت

در دهه چهل ابتدا در قوه مقننه وقت، حوزه‌ای برای تدوین و تنقیح قوانین شکل گرفته که بعداً به اداره فنی تخییر نام و فعالیت‌هایی را در زمینه تدوین و تنقیح انجام داده که نگارنده از تفصیل آن و محصول کار سوابق زیادی به دست نیآورده است.

### بند دوم: تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور

در تاریخ ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ به موجب مصوبه

شورای ملی وقت<sup>۳</sup> سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور زیرنظر نخست‌وزیر متولی امر تنقیح و تدوین مقررات کشور شده است. این سازمان وظیفه داشته است با تهیه مجموعه‌های قوانین و مقررات موضوعی موارد متناقض و مغایر را در قوانین مشخص کند و به کمیسیون دادگستری مجلس شورای ملی و مجلس سناي وقت تقدیم نماید تا درباره آن اظهارنظر گردد. نظر کمیسیون در این ارتباط تا تعیین تکلیف نهایی مجلسین اعتبار داشته است. در راستای مصوبه مذکور متعاقباً اقدامات دیگری صورت گرفته است که اهم آن بدین شرح می‌باشد:

#### **- تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور توسط هیئت وزیران وقت در تاریخ ۱۸/۳/۱۳۵۳:**

در این آیین‌نامه ساختار سازمان و وظایف آن به تفصیل تعیین شده است. با اندک تأمل و دقتی به ارکان و وظایف سازمان و نقش مهمی که در انجام این وظایف به متخصصان حقوقی سپرده شده بود، مشخص می‌شود که از لحاظ مبانی نظری امر تنقیح قوانین و مقررات و ایجاد سازمانی وسیع برای تحقق آن از دیدگاه مقنن وقت اهمیت ویژه‌ای داشته است.

**-** برحسب سوابق موجود مشخص می‌شود که سازمان در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی عمده‌تأ توان خود را صرف ایجاد زیرساخت‌های لازم برای انجام وظیفه مقرر کرده است. از جمله این اقدامات می‌توان به جمع‌آوری قوانین، تقسیم‌بندی و کدگذاری آن بر حسب موضوعات مختلف و برخی اقدامات در زمینه مکانیزه‌شدن روند کار اشاره نمود. بدین لحاظ سازمان در این دوران خروجی اندکی از حیث تهیه و انتشار مجموعه‌های قوانین و مقررات موضوعی منقح داشته است.

3. روزنامه رسمی ش ۷۹۱۸ مورخ ۱۳۵۱/۱/۱۷.

4. روزنامه رسمی ش ۸۵۷۳، ۱۳۵۳/۳/۲۷.

- در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۹ به موجب لایحه قانونی مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، سازمان به صورت یک اداره کل در نخست وزیری ادغام گردید.<sup>۵</sup>

- یکسال بعد در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۳ به موجب لایحه قانونی دیگری مصوب شورای انقلاب، امور ماشین‌های الکترونیکی (مکانیزه) اداره کل مذکور به سازمان برنامه و بودجه وقت منتقل شده است.<sup>۶</sup>

- از آن تاریخ به بعد و تا زمان حاضر اداره کل مذکور که یکی از ادارات کل معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری محسوب می‌شود با استفاده از نتایج فعالیت‌های قبلی و تکمیل و توسعه آن، اقداماتی را به شرح ذیل انجام داده است:<sup>۷</sup>

(۱) تهیه حدود بیست و پنج شیوه‌نامه و برنامه رایانه‌ای برای گردش کار و چگونگی تهیه و انتشار مجموعه‌های قوانین و مقررات موضوعی منقح.

(۲) جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی تمامی قوانین و اغلب مقررات کشور از ابتدای دوره قانون‌گذاری در سال ۱۲۸۵ تا کنون از طریق کدگذاری به شرح ذیل:

۲-۱- حدود ۷۹۰۰ فقره مصوبات مجلس شورای ملی، مجلس سنا و مجلس شورای اسلامی.

۲-۲- ۱۵۵۰ فقره مصوبات شورای انقلاب اسلامی ایران.

۲-۳- ۲۴۸۰۰ فقره مصوبات هیئت وزیران.

۲-۴- ۱۷۰ فقره مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۵. روزنامه رسمی ش ۱۰۰۳۱، ۱۳۵۸/۵/۹.

۶. روزنامه رسمی ش ۱۰۳۴، ۱۳۵۹/۶/۱.

۷. ذکر این نکته لازم است که قسمت عمده این آمار، روزانه تغییر می‌کند و این اطلاعات آخرین آمار جمع‌آوری شده در بهار سال ۱۳۸۶ از سوابق اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری است.

۲-۵- ۱۶۰۰ فقره مصوبات شوراي عالي انقلاب فرهنگی.

۲-۶- ۲۸۰۰ فقره مصوبات شوراي اقتصاد.

۲-۷- ۴۲۰ فقره مصوبات شوراي عالي اداري.

۳) ايجاد سيستم شناسنامه مکانیزه قوانین و مقررات با قابلیت‌های متعدد برای جستجو و گرفتن گزارش که نسخه پیشرفته آن نیز در دست تکمیل می‌باشد. در این سیستم تا کنون بیش از ۳۴۰۰۰ عنوان قانون و مقرره به شرح زیر وارد شده است:

۳-۱- حدود ۸۹۰۰ فقره فرامین مقام معظم رهبري، مصوبات مجلس شوراي ملي، مجلس سنا، مجلس شوراي اسلامي، شوراي انقلاب اسلامي ايران و جمع تشخیص مصلحت نظام.

۳-۲- حدود ۲۵۰۰۰ فقره مصوبات هیئت وزیران، شوراي عالي انقلاب فرهنگی، شوراي عالي اداري، شوراي اقتصاد و بخشنامه‌های ریاست جمهوری.

متولي اداره و تکمیل این سیستم معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری است که اگر حوزه‌های مختلف در قوای سه‌گانه حسب ترتیب مقرر مبادرت به تکمیل قسمت‌های مربوط به خود در سیستم نمایند، امید است به خواست خداوند متعال تحویلی جدی در امر تنقیح قوانین و مقررات در کشور ایجاد خواهد شد.

۱) ماحصل تمامی اقدامات مذکور تا کنون تهیه و انتشار بیش از نیمی از قوانین و مقررات کشور به صورت منقح در قالب حدود سیصد مجموعه و یک لوح فشرده است.

### **بند سوم: تشکیل مرکز پژوهش‌های مجلس شوراي اسلامي**

در تاریخ ۱۳۷۴/۹/۱۹ مجلس شوراي اسلامي قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شوراي

اسلامی را به تصویب رسانیده است<sup>۸</sup>. هرچند از مفاد این قانون چنین برداشت می‌شود که این مرکز متولی پشتیبانی علمی و پژوهشی از مجلس در تدوین قوانین است، چون انجام مؤثر این امر بدون پرداختن به مقوله تنقیح قوانین ممکن نیست، قاعدتاً این مرکز باید در حوزه قوانین به مقوله تنقیح نیز وارد شود.

حسب بررسی به عمل آمده تنها محصول این مرکز در زمینه تنقیح قوانین و مقررات به شکل مجموعه، تهیه و انتشار لوح فشرده ای بنام لوح قانون و سپس لوح حق می باشد که آن هم عمدتاً در حد جمع آوری قوانین و مقررات است و نه تعیین موارد ناسخ و منسوخ و ارائه نسخه معتبر و مجری از قوانین و مقررات موضوعی.

#### **بند چهارم: اقدامات قوه قضاییه و سایر دستگاهها**

در کنار اقدامات اشاره شده، قوه قضاییه و برخی دستگاه‌های اجرایی در جمع آوری و تنقیح قوانین و مقررات مرتبط به حوزه کاری خود اقداماتی را انجام داده و مجموعه‌هایی را منتشر نموده‌اند که درخور تقدیر است. ولی این اقدامات نیز جوابگوی نیاز وسیع مورد بحث، آنهم با کیفیت لازم نیست.

#### **بند پنجم: تقدیم طرح یک فوریتی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور**

در ۱۳۸۶/۳/۶ فوریت طرح نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با عنوان طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور به تصویب رسید و مراحل ابتدایی بررسی آن در کمیسیون‌های اصلی و فرعی مجلس شورای اسلامی در جریان می‌باشد.

با تقدیم این طرح باب دیگری در تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور باز شده است، تا با تشکیل سازمانی وابسته به مجلس شورای اسلامی این کار ساماندهی شود. مسلماً نقاط قوت و ضعف این طرح را با توجه به آسیب شناسی وضع موجود باید در جای خود بررسی نمود.

### قسمت سوم) آسیب شناسی وضع موجود

هرچند با توجه به مطالب مطرح شده در دو قسمت قبلی و فارغ از هرگونه تعصب صنفی و بخشی می‌توان به جرئت ادعا کرد که کار اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری در تنقیح قوانین و مقررات با وجود نواقص و کاستی‌های آن نسبت به اقدامات سایر حوزه‌ها کمیت و کیفیت منحصر به فردی دارد، باز هم این اقدامات با هدفی که برای امر تنقیح قوانین و مقررات کشور ضروری و قابل ترسیم است فاصله بسیاری دارد.

حسب بررسی‌ها و آسیب شناسی وضع موجود می‌توان اشکالات اصلی را در مقوله تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور بدین شکل برشمرد:

۱. نبود اراده اساسی فراگیر و هماهنگ در قوای سه‌گانه برای نظم و نسق دادن به مقوله تنقیح قوانین و مقررات و تبیین ارتباط تامی که این مقوله با تدوین قوانین و مقررات دارد.

۲. تعدد مراجع وضع قوانین و مقررات و نقصان در شرح وظایف دقیق هر یک یا تخطی از شرح وظایف خود در مقام اجرا که منجر به اقدامات موازی، ناهم‌هنگ و ناقص آنان می‌شود.

۳. نبود قواعد موضوعه جامع و مانع برای تنقیح، تدوین و تفسیر قوانین و مقررات از جمله قواعد ناظر به تعیین نقطه شروع و پایان کار در تمامی موارد، ضرورت مطالعات تطبیقی

و میدانی و پرهیز قانون‌گذار از نسخ ضمنی به‌جای نسخ صریح قوانین و مقررات.  
۴. نبود راهبرد معین برای سپردن امر تنقیح به مرجع یا مراجع مشخص با تبیین شرح وظایف هر یک خصوصاً با توجه به فرا قوه‌ای بودن مقوله تنقیح.

#### قسمت چهارم) نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با جمع‌بندی کارشناسی و فارغ از تعلقات صنفی و بخشی و با در نظر گرفتن اصول عالی‌ه حاکم بر نظام قانون‌گذاری کشور که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متجلی شده است چند راهکار اصلی برای بهبود وضع موجود در مقوله تنقیح و تدوین قوانین و مقررات به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

**اول:** با توجه به رویکرد سال‌های اخیر مسئولین قوای سه‌گانه برای ساماندهی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات باید راهبردهای لازم برای این امر از حیث تعیین روش‌های جامع و مانع تنقیح، تدوین و تفسیر قوانین و مقررات و سپردن امر تنقیح به یک یا چند حوزه، ترجیحاً یک حوزه با مشارکت تمامی قوا و محوریت قوه مجریه مشخص شود.

حسب سوابق موجود در ارتباط با وضع قوانین و مقررات در کشور، قوه مجریه بیشترین نقش را به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم داشته است. به‌گونه‌ای که حدود هفتاد درصد قوانین در قالب لایحه بوده و بیش از نودوپنجاه درصد مقررات نیز مستقیماً از طریق این قوه به تصویب رسیده است.

در عین حال با توجه به اجرای مستقیم قسمت عمده قوانین و مقررات توسط قوه مجریه، این قوه بیش از سایر قوا از موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقص و هرگونه ایراد اجرایی در قوانین و مقررات مطلع می‌شود و بر این اساس نه تنها می‌تواند در امر تنقیح نقش مهمی

ایفا کند، بلکه در مقوله تدوین قوانین و مقررات بعدی نیز تأثیر بسزایی خواهد داشت. لذا اگر از یک طرف ساماندهی مناسبی در قوه مجریه در ارتباط با تنقیح و تدوین قوانین و مقررات صورت گیرد و از طرف دیگر تعامل مناسبی بین این قوه، قوه مقننه و قوه قضائیه برقرار شود، تغییرات مثبتی در وضعیت موجود در خصوص تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور حاصل خواهد شد.

**دوم:** با تعیین راهبردهای مذکور و تعیین راهکارهای لازم برای تحقق آن در قوانین و مقررات فرعی دیگر، شکل‌گیری قوانین و مقررات جامع ممکن خواهد شد. ضمن اینکه انتخاب درست راهبردها نیز مستلزم توجه دقیق به آسیب‌شناسی صورت گرفته در فعالیت‌های گذشته و نه پاک کردن آن و شروع از نقطه صفر است. از آن به بعد، مقنن تغییر قوانین و مقررات پیشین و یا وضع مقررات جدید را در قالب و مسیر قوانین و مقررات جامع انجام خواهد داد. این امر ضمن استواری رویکرد نسخ صریح به جای نسخ ضمنی، احتمال تکرار اشکالات مورد بحث را به حداقل ممکن می‌رساند.

