

تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی

دکتر باقر انصاری*

چکیده

تنقیح قوانین و مقررات درصدد است تا با آثار منفی ابهام، پیچیدگی و تورم قوانین و مقررات مبارزه کند. این مقاله پس از دسته‌بندی اهداف تنقیح قوانین و مقررات به اهداف شکلی (قابل دسترس ساختن قوانین و مقررات) و ماهوی (قابل فهم ساختن قوانین و مقررات)، این پرسش را طرح کرده است که: تنقیح قوانین و مقررات تا چه اندازه می‌تواند ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات را رفع کند؟ برای پاسخ به این پرسش ابتدا علل و ریشه‌های ابهام و پیچیدگی قوانین مطالعه و این گونه نتیجه‌گیری می‌شود که تنقیح قوانین و مقررات تأثیر بسیاری در دسترس‌ی به قوانین دارد، اما جز به صورت محدود نمی‌تواند از ابهام و پیچیدگی قوانین کم کند. در ادامه، این و نهاد مناسب تنقیح قوانین و مقررات در فرانسه و برخی دیگر از کشورها مطالعه تطبیقی شده است.

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

بند اول: مفهوم تنقیح قوانین و مقررات

برای سخن گفتن درباره تنقیح قوانین و مقررات ابتدا لازم است منظور خود را از این اصطلاح مشخص کنیم. زیرا در ادبیات حقوقی ما بین دو اصطلاح «تدوین» و «تنقیح» تفاوت گذاشته می‌شود. بدین منظور تعاریفی را که در این باره ارائه شده اند از نظر می‌گذرانیم.

از تنقیح قوانین و مقررات تعاریف مختلفی شده است که از جمله می‌توان به تعاریف زیر اشاره کرد:

- گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با موضوع معین بر اساس طرحی منسجم و هماهنگ.
- عملیاتی است برای تصفیه و روشن و خوانا کردن^۱ (رسایی و بلاغت) قواعد حقوقی به منظور تسهیل آگاهی عموم مردم از آنها.
- شناسایی و معرفی قواعد حقوقی حاکم بر یک موضوع به گونه متجانس، همگون، ساده‌تر و روشن‌تر، قابل فهم‌تر به تابعان حقوق.
- در ماده ۳ قانون شماره ۳۶۱-۲۰۰۰، فرانسه با عنوان «بهبودی روابط شهروندان با مراجع اداری» آمده است: تنقیح و تدوین قوانین عبارت است از جمع‌آوری دوباره و طبقه‌بندی و مرتب کردن قوانین لازم‌الاتباع و اجرا در قالب مجموعه‌های موضوعی.
- تنقیح عبارت است از گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث خاصی از حقوق با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و با تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه.^۲
- از توجه به تعاریف مذکور مشخص می‌شود که دو گرایش در تعریف تنقیح وجود دارد: بعضی

1. Lisibilité

۲. دکتر سید حسین صفایی، مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، مشروح مباحث مطرح شده در همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات، ص ۳۲، اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور، مرداد ۱۳۸۶.

کارویژه اصلی تنقیح را گردآوری می‌دانند و به طور ضمنی تنقیح را امری جدا از تدوین و ناظر بر قوانین و مقررات موجود می‌دانند. بر اساس این نظر، تنقیح عموماً به آنچه هست می‌پردازد و نمی‌تواند اصلاح یا تغییری در آنها بدهد. اما برخی دیگر با تکیه بر اهداف تنقیح (جلوگیری از تورم قوانین و مقررات، ساده و قابل فهم کردن قوانین و مقررات و...) معتقدند که تنقیح یک روند است که در جریان آن نه‌تنها باید در قوانین و مقررات دست برده شود بلکه این روند از مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین و مقررات آغاز شده و به تصویب قانون نیز ختم نمی‌شود؛ قوانین و مقررات باید پس از تصویب و در جریان اجرا نیز با استفاده از سازوکارهای نظارتی و ارزیابی خاص قوانین و مقررات، پایش شوند تا همواره به روز، ساده و قابل فهم باقی بمانند. بنابراین، تنقیح روندی است مشتمل بر تهیه پیش‌نویس قوانین و مقررات، تصویب آنها، پایش و ارزیابی آنها. در این مقاله، برداشت اخیر از تنقیح مورد نظر است.

نتایج مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که این روند در کشورهای مختلف عمدتاً به دو هدف کلی ناظر بوده است که عبارت‌اند از: تسهیل دسترسی عمومی به قوانین و مقررات، ساده‌سازی قوانین و مقررات و تسهیل فهم عمومی آنها. برای مثال، در برخی از مجموعه‌های قانونی (کد فرانسه که با روش‌های جدید تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ساخته و پرداخته شده‌اند به اهداف آنها نیز به صورت زیر تصریح شده است:

- ایجاد یک سند حقوقی منحصر به فرد برای یک موضوع معین (کد روستایی).
- روشن ساختن حقوق (کد عدالت اداری).
- گردآوری متون قانونی پراکنده در یک مجموعه (کد تجارت).

- ایجاد هماهنگی و انسجام حقوقی (کد عمومی مناطق).
 - ایجاد امنیت حقوقی و تسهیل دسترسی کاربران به قوانین (کد راه‌ها).
 - حذف ناهماهنگی‌ها یا عدم قابلیت انطباق‌ها (کد راه‌ها).
- همان‌طور که ملاحظه می‌شود اهداف مذکور را می‌توان در دو هدف پیش‌گفته خلاصه کرد. با توجه به اینکه تسهیل دسترسی به قوانین و مقررات بیشتر جنبه شکلی دارد، می‌توان آن را تنقیح شکلی نامید و با توجه به جنبه ماهوی تسهیل فهم قوانین و مقررات، می‌توان آن را تنقیح ماهوی نامید.

الف) تنقیح شکلی: قابل دسترس‌ساختن قوانین و مقررات

منظور از تنقیح شکلی آن است که قوانین و مقررات موجود به‌گونه‌ای گردآوری و سازماندهی شوند که استفاده‌کنندگان از قوانین به آسانی بتوانند قوانین و مقررات مورد نظر خود را پیدا کنند. در بسیاری از موارد پیدا کردن قوانین و مقررات برای اشخاصی که نه حقوقدان هستند و نه با نحوه پیدا کردن آنها آشنایی دارند دشوار است. تنقیح شکلی با گردآوری قواعد پراکنده و متفرق قانونی در یک مجموعه و نظم و ترتیب دادن به آنها در یک طرح منسجم و منطقی دسترسی به آنها را تسهیل می‌کند.

در تنقیح شکلی، قوانین و مقررات موجود و چرا مورد توجه هستند و در فرایند تنقیح، اصلاح یا تغییر ماهوی نسبت به آنها صورت نمی‌گیرد. صرفاً متون قانونی موجود در یک حوزه معین بازیابی می‌گردد و با سازماندهی مجدد و شکل‌دهی خاص بر اساس طرحی معقول و منطقی ارائه می‌شود. در واقع می‌توان گفت نوعی

طبقه‌بندی اسنادی^۳ نسبت به قوانین و مقررات موجود صورت می‌گیرد. از جمله آثار مثبت این تنقیح آن است که ایجاد بانک‌های قوانین و مقررات، دسترسی به قوانین و مقررات و جستجوی اطلاعات حقوقی مورد نیاز را تسهیل می‌کند.

ب) تنقیح ماهوی: قابل فهم ساختن قوانین و مقررات

برای اینکه دسترسی و آگاهی عموم از قوانین و مقررات کامل باشد نه تنها باید قواعد حقوقی را در مجموعه‌هایی تدوین و گردآوری کرد، بلکه باید آنها را با ساده‌سازی عقلانی واژگان و ارائه و نمایاندن ترکیبی و تألیفی قواعد اصلی و بزرگ حقوقی در قالب تابلو، طرح شماتیک و مانند آن برای عموم قابل فهم و واضح گرداند. این امر وضوح و روشنی حقوق را بیشتر و آنها را قابل فهم‌تر می‌سازد. پیش‌فرض تنقیح ماهوی آن است که فهم قوانین و مقررات برای مردم و حتی مسئولان اجرایی دشوار است. بنابراین، باید با ساده‌سازی قوانین و مقررات به افزایش فهم عمومی قوانین و مقررات کمک کرد. دشواری‌های موجود در فهم قوانین و مقررات عموماً عبارت‌اند از:

- قوانین و مقررات امور انتزاعی هستند و فهم امور انتزاعی برای عموم دشوار است.
- در بسیاری از موارد زبان قوانین و مقررات مبهم، مهجور، سنگین و فنی می‌باشد.
- قوانین و مقررات عموماً روزنه‌دار هستند. ممکن است یک قاعده حقوقی استثناهایی در قوانین دیگر داشته باشد یا نسبت به قانون دیگر عام باشد. شناسایی روابط بین قوانین و روزنه‌های قوانین برای شهروندان و حتی اهل فن دشوار است.

3. Classement documentaire
4. Présentation systématique

بنابراین، تنقیح ماهوی ابزاری است برای ارتقا و بهبود کیفیت و محتوای متون قوانین و مقررات و هدف آن به‌کارگیری و جایگزینی واژه‌های مناسب‌تر و رساتر و دقیق‌تر (زمان حال به جای آینده، تصحیح واژه‌های کهنه و غیره) است که با استخراج و معلوم کردن قوانین و مقررات متروک یا قوانینی که به‌طور ضمنی منسوخ شده‌اند به فهم آنها کمک کند. بدین منظور در تنقیح ماهوی اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

- ترویج استفاده از زبان و قواعد نگارشی خاص در تدوین قوانین و مقررات به گونه‌ای که آنها را برای عموم قابل فهم سازد.
- نسخ و لغو نهادینه و نظام‌مند قوانین متروک.

- تصفیه قوانین و مقررات و به روز کردن آنها با فراهم کردن زمینه نسخ متون قانونی ناکارآمد، ناسازگار و ناهمگون.

- شناسایی و مدیریت قوانین و مقرراتی که استثنا بر قواعد عمومی هستند (مشخص کردن اصلها و استثناها) یا قوانین و مقرراتی که نسبت به قوانین و مقررات دیگر جنبه خاص دارند (مشخص کردن عام و خاصها).

- معلوم ساختن و تبیین خلأها و نارسایی‌های یک نظام حقوقی و فراهم کردن زمینه وضع یا اصلاح قوانین و مقررات.

برای تحقق ساده‌سازی قوانین و افزایش کیفیت قانون‌گذاری ضروری است وضع قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها همچنین تجدیدنظر در آنها بر اساس اصولی صورت گیرد که به اصول ساده-سازی قوانین موسوم‌اند. رعایت این اصول هم برای قوه مجریه لازم است و هم برای قوه مقننه. برخی از این اصول عبارت‌اند از:

- اصل انسجام و قابلیت انطباق، که ایجاب می‌کند به هنگام وضع قاعده جدید، قواعدی که

با آن سازگار نیستند اصلاح شود.
- اصل عدم افزایش شمار قواعد حقوقی، بدین معنا که قواعد حقوقی جدید نباید وضع شود، مگر با حذف قواعد معارض.

- اصل بازنگری منظم در قواعد حقوقی پس از چند سال معین. برای مثال، پس از گذشت ۵۰ سال در فرانسه بازنگری در قوانین ضروری است.

- اصل انصاف؛ این اصل به کارگزار دولتی اجازه می‌دهد تا از حاشیه قوانین استفاده کند. یعنی همین که احساس کند اعمال یک قاعده عمومی در یک وضعیت خاص، به نتایج خلاف انصاف منجر می‌شود آن قاعده را به گونه متفاوت و استثنایی اعمال کند.

بند دوم: مفهوم و معایب پیچیدگی و ابهام قوانین و مقررات

الف. مفهوم

چنانچه شکل یا محتوای قاعده حقوقی به گونه‌ای باشد که حسب مورد دو یا چند معنا یا نتیجه حقوقی از آن قابل استنباط باشد بی‌آنکه معنا یا نتیجه درست یا مورد نظر قانون‌گذار معلوم باشد گفته می‌شود که آن قاعده حقوقی مبهم یا پیچیده است. با توجه به اینکه قوانین از قواعد حقوقی تشکیل شده‌اند هر چه میزان قواعد حقوقی مبهم بیشتر باشد به همان اندازه، قوانین نیز مبهم می‌شوند.

البته برخی حقوقدانان معتقدند که ابهام حقوقی بیش از هر چیز از ابهام قواعد ناشی می‌شود. این دسته از حقوقدانان که قواعد حقوقی را مهم‌ترین و گاه تنها عنصر تشکیل‌دهنده نظام حقوقی می‌دانند مدعی‌اند که گاه به دلیل وجود مفاهیم و اصطلاحات

6. See: Lawrence B. Solum, *On the Indeterminacy Crisis: Critiquing Critical Dogma*, University of Chicago Law Review, Spring 1987, at: <http://ssfn. Co/abstract = 500543>.

نامفهوم در قواعد حقوقی، اعمال آنها و نتیجه‌ای که از اعمال آنها به دست می‌آید نامتعیین می‌شود. گاه نیز در نتیجه نبود قواعد حقوقی قابل اعمال بر یک موضوع یا وجود چند قاعده معارض و قابل اعمال بر یک موضوع نمی‌توان بر اساس قواعد حقوقی راه حل قضیه را پیش‌بینی کرد. هارت در رأس این دسته از حقوقدانان قرار دارد. از این نوع ابهام و عدم تعین به «عدم تعین مفهومی»^۷ حقوق نیز یاد شده است.^۸

در مقابل، برخی دیگر از حقوقدانان که بر مبنای تجربه از ابهام یا عدم تعین حقوقی دفاع می‌کنند (عدم تعین‌گرایان تجربی)^۹ و در رأس آنها جرمی فرانک قرار دارد نامتعیین بودن حقوق را بیشتر معلول عدم تعین موضوعات و وقایع می‌دانند تا قواعد حقوقی.^{۱۰}

ب. معایب پیچیدگی و ابهام قوانین و مقررات^{۱۱}
پیچیدگی و ابهام قوانین و مقررات آثار سوئی بر شهروندان و حکومت دارد:

۱. آثار سوء بر شهروندان

مهم‌ترین آثار سوء پیچیدگی قوانین و مقررات بر شهروندان عبارت است از: تحمیل هزینه‌های اداری گزاف بر آنها، دشوار ساختن اتخاذ تصمیم در مسائل زندگی، دامن زدن به نابرابری و ایجاد ناامنی حقوقی.

(۱) هزینه‌های اداری. شهروندان به طور طبیعی باید برای شناخت، فهم و بهره‌برداری از قوانین و مقررات هزینه‌هایی را متحمل شوند. برای مثال، زمان و پولی را در این

7. Conceptual rule Skepticism

8. Brian Leiter, *Legal Realism and Legal Positivism Reconsidered*, Ethics, January 2001, p. 279.

9. Empirical rule skepticism

10. Raymond Wacks, *Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, 1995, pp. 139 – 140.

11. Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, pp.50-53.

راه صرف نمایند. پیچیدگی قوانین و مقررات سبب می‌شود زمان و پول مضاعفی برای انجام امور اداری هزینه شود.

(۲) دشوار ساختن اتخاذ تصمیم در مسائل زندگی. هر یک از شهروندان ممکن است در برخی از برهه‌های زمانی نیازمند اتخاذ تصمیمات سرنوشت‌ساز و مهم باشد. پیچیدگی قوانین باعث سردرگمی در اتخاذ چنین تصمیماتی می‌شود. برخی همانند ماکس وبر معتقدند که ابهام و پیچیدگی قوانین حتی مانعی است در برابر برنامه‌های دولت. ابهام و پیچیدگی قوانین افراد جامعه را نسبت به استحقاقات خود نامطمئن می‌سازد و در عین حال، اختیار بی‌حد و حصری به تصمیم‌گیران رسمی می‌دهد. هر چه ابهام و پیچیدگی قاعده‌ای بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه‌ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن قاعده دشوار می‌شود. چنانچه فعالیت مبتنی بر آن قاعده محل مناقشه قرار گیرد و به دادگاه برده شود خواننده و خواهان هر دو به یک اندازه انتظار دارند که رأی به نفع او صادر شود. همین‌طور دادرسان نیز ممکن است در معرض تأثیرات فراحقوقی نظیر تبعیض، پیش‌داوری و فساد قرار گیرند و محاکم عالی در نقض یا ابرام تصمیمات دادگاه‌های تالی، تابع قوانین نباشند و آن‌گونه که خود می‌خواهند عمل کنند.^{۱۲}

(۳) دامن زدن به نابرابری. با توجه به اینکه هزینه‌ها و دشواری‌های مذکور در بند ۱ و ۲، به طور یکسان بر شهروندان تحمیل نمی‌شوند سبب می‌شوند محیط طبقاتی در جامعه ایجاد شده و نابرابری‌ها ظاهر شود. توضیح بیشتر آنکه، از یک سو، همواره اشخاصی وجود دارند که از نظر مادی و اطلاعاتی از بقیه افراد جامعه مجهزتر هستند. در نتیجه، اینان

12. Anthony D'Amato, *Legal uncertainty*, California Law Review, Vol. 1, 1983, p.3, available at: http://anthonydamato.Law.northwestern.edu/adobefiles/A83_aleg-Uncert.pdf.

اولاً حداکثر سود و منافع ناشی از عرضه خدمات عمومی (نظیر بهداشت و آموزش) را به خود اختصاص می‌دهند. ثانیاً در وضعیتی هستند که از قوانین پیچیده بیشترین نفع را عاید خود می‌سازند. از سوی دیگر، اشخاص زیادی در وضعیت عادی و متوسط قرار دارند و در نتیجه اولاً در دسترسی به قوانین و مقررات، فهم آنها و استفاده از آنها با دشواری مواجه هستند. ثانیاً در بسیاری از موارد، حقوقی که به نفع آنها ایجاد شده و تعهداتی که برعهده طرف آنها قرار گرفته است آنچنان متغیر می‌باشد که اجازه استفاده از این حقوق و مطالبه آن تعهدات را به آنها نمی‌دهد.

۴) لطمه زدن به امنیت حقوقی. یکی از کارکردهای هر نظام حقوقی ایجاد امنیت و ثبات حقوقی است. منظور از امنیت حقوقی آن است که افراد جامعه اطمینان خاطر داشته باشند که اگر اعمال و گفتار خود را به گونه ای که مجموع قوانین و مقررات نظام حقوقی مشخص کرده است تنظیم کنند نه تنها تعرضی به آنها نخواهد شد بلکه در صورت هر گونه تعرض، قانون از آنها حمایت خواهد کرد. امنیت حقوقی به افراد جامعه امکان می‌دهد با در نظر گرفتن قوانین و مقررات به برنامه ریزی بپردازند و نتایج برنامه های خود را به نحو معقولی پیش بینی کنند. اهمیت این ارزش حقوقی به اندازه ای است که به گفته یکی از اندیشمندان، امنیت حقوقی مقدمه هر تمدن محسوب می‌شود و از همین رو بر بسیاری از ارزش های حقوقی ترجیح دارد. امنیت حقوقی تضمین کننده اعتماد اشخاص به طرح ها و برنامه ریزهای خود می‌باشد و به اشخاص جامعه این آسودگی خاطر را می‌دهد که با اطمینان لازم و با اعتماد به دیگران فعالیت کنند.^{۱۳} ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات سبب

13. Jean – Michel de Carro Silva, *La stabilité de L'entité contractuelle*, Revue de Droit écrit, no 2 – 2002, p. 81.

می‌شود شهروندان نه در کوتاه‌مدت به حقوق خود اطمینان داشته باشند و نه در میان‌مدت به ثبات وضعیت‌های حقوقی امیدوار باشند. بر این اساس، هرچه میزان ابهام قوانین بیشتر باشد جامعه از حاکمیت قانون فاصله خواهد گرفت و به سمت حاکمیت مأموران حکومت پیش خواهد رفت. زیرا قوانین مبهم نمی‌توانند این مأموران را پایبند سازند و در نتیجه، اینان به جای قانون، ترجیحات شخصی خود را در تمشیت امور دخالت خواهند داد.^{۱۴}

۲. آثار سوء پیچیدگی قوانین بر مقامات حکومتی

پیچیدگی قوانین دو نوع هزینه بر مقامات عمومی تحمیل می‌کند که عبارت‌اند از: هزینه‌های مدیریتی، هزینه‌های سیاسی.

(۱) **هزینه‌های مدیریتی.** در صورتی که قوانین و مقررات از وضوح و سادگی مناسب برخوردار باشند مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی با مراجعه به آنها به آسانی و به‌موقع می‌توانند در خصوص موضوعات و مسائل اداری خود تصمیم‌گیری کنند. در این صورت، اینان می‌دانند که تصمیم یا اقدام آنها بر طبق موازین قانونی بوده است و در نتیجه مسئولیتی اعم از مدنی یا کیفری یا اداری متوجه آنها نخواهد شد. اما چنانچه قوانین و مقررات مبهم و پیچیده باشند مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی در تصمیم‌گیریها و اقدامات خود دچار تعلل و کاغذبازی خواهند شد. زیرا اینان تصمیم یا اقدام خود را به اخذ نظر موافق مقام مافوق منوط می‌کنند تا اطمینان حاصل نکنند مسئولیتی متوجه آنها نخواهد شد.

(۲) **هزینه‌های سیاسی.** در حکومت‌های امروز

14. Ken Kress, *Legal Indeterminacy and Legitimacy*, in: *Legal Hermeneutics: History, theory and Practice* edited by Gregory Leyh, Berkeley: University of California Press, 1992, p.204.

دولتها از طریق قوانین امور مردم را تمشیت می‌کنند و مردم نیز از تصمیمات آنها به این دلیل تمکین می‌کنند که معتقدند باید به قانون احترام گذاشت. اگر قوانین و مقررات پیچیده و مبهم باشند، افراد از تکالیف قانونی خود آگاه نخواهند شد و آنها را به‌جا نخواهند آورد. در این صورت، اگر دولت بخواهد ضمانت اجرایی متوجه آنها کند، برای مثال آنها را مجازات کند یا به جریمه محکوم سازد، قاعده قبض عقاب بلا بیان مانع از این امر خواهد شد. در این صورت، چون ضمانت اجرا به موجب قانون (قابل فهم) تجویز نشده است، اعمال قوه قهریه دولتی ناموجه و برابر با زور تلقی خواهد شد و مردم خواهند پرسید: دولت طبق چه منطق و ضابطه و قاعده‌ای آنها را مجازات می‌کند یا به جریمه محکوم می‌سازد، منطق قانون یا منطق زور؟

بند سوم: آیا تنقیح قوانین و مقررات می‌تواند ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات را رفع کند؟

به نظر می‌رسد برای پاسخ به این سؤال ابتدا باید ریشه‌ها و علل پیچیدگی قوانین و مقررات را شناخت:

الف) علل پیچیدگی و ابهام حقوقی

در مورد اسباب و عوامل عدم تعین قواعد و دلایل حقوقی، استدلال‌های مختلفی داده است که ذیلاً به آنها می‌پردازیم.

۱. زبان

زبان بهترین وسیله برای بیان افکار است، گرچه کامل و بی‌عیب نیست. بشر حتی اگر آگاهانه تلاش کند از آفت‌های زبان رهایی پیدا کند، باز برخی دشواری‌ها مانع از موفقیت او خواهد شد. زیرا زبان همواره در مقایسه با فکری که در صدد بیان آن است فقیر است. معانی‌ای که بشر در صدد قالب‌بندی

آن‌هاست پیچیدگی‌هایی دارد که این پیچیدگی‌ها از احتمالات مورد نظر بیان‌کننده معانی فراتر می‌روند.^{۱۵}

صرف‌نظر از مورد فوق، زبان حتی در زمینه امری که درصد بیان آن است و توان بیان آنرا دارد نقص دارد زیرا کلماتی که به طور خاص مطرح می‌شوند گاهی با معانی معینی تطبیق و هم‌سویی ندارند. گاهی برخی از کلمات معانی واحدی دارند و گاهی یک کلمه دارای چند معناست. حتی در یک قلمرو جغرافیایی که به یک زبان صحبت می‌شود قواعد دستور زبان یکی نیست و قواعد مختلف دستور زبان مشاهده می‌شود.^{۱۶}

بر این اساس، طرفداران جنبش مطالعات انتقادی حقوق،^{۱۷} نظیر دونکن کندي،^{۱۸} دیوید کی ریس،^{۱۹} ژوزف سینگر،^{۲۰} جیمز بوپل،^{۲۱} گری پلر،^{۲۲} فلیکس کوهن^{۲۳} و مارک تاشنت^{۲۴} معتقدند که اولاً، حقوق چه از نظر درونی و چه از نظر بیرونی غیرمنسجم است و ثانیاً، حقوق جنبه ایدئولوژیکی دارد و به صورت ابزاری و جانبدارانه عمل می‌کند نه بی‌طرفانه و مستقلانه.^{۲۵}

نظریه ابهام حقوقی به دو صورت ضعیف و قوی در جنبش مذکور ظاهر شده است. در هر دو صورت، ادعای نظریه‌پردازان جنبش مطالعات انتقادی آن است که هر قاعده حقوقی حداقل

15. Radomir Lukic; *Théorie de L'état et de Droit*, Traduction Française de Marc Gjidara (Paris: Dalloz, 1974), P. 495.

16. *Ibid*, p. 496.

۱۷. برخلاف واقع‌گرایان که اکثراً از میان دادرسان بوده و بر محرمات قضایی تکیه داشته‌اند، اکثر طرفداران جنبش مطالعات انتقادی حقوق نظریه‌پرداز بوده و با مبانی نظری و نه تجربی، دکترین حقوقی را به نقد کشیده‌اند.

18. Duncan Kennedy

19. David Kairys

20. Joseph Singer

21. James Boyle

22. Gary Peller

23. Felix Cohen

24. Mark Tushnet

25. Jason E. Whitehead, *From Criticism to Critique: Preserving the Radical Potential of Critical Legal Studies through a Reexamination of Frankfurt School of Critical Theory*, Florida State University Law Review, Vol. 21, p.706.

يك قاعدة مخالف در میان قواعد حقوقی معتبر نظام حقوقی مربوط دارد. لذا، هر يك از قواعد نتیجه خاصی را که با نتیجه قاعدة دیگر در تقابل است به دنبال می‌آورد و در نتیجه، مجموعه قواعد يك نظام حقوقی نمی‌تواند يك نتیجه معین برای هر موضوع مقرر کند.^{۲۶}

در میان طرفداران صورت قوی عدم تعین، برخی نظریه‌پردازان که ژوزف سینگر در رأس آنهاست «شکاکیت درونی»^{۲۷} را که خاص قواعد حقوقی است مبنای ابهام یا عدم تعین حقوق می‌دانند و برخی دیگر که فلیکس کوهن و مارک تشرت در رأس آنها قرار دارد بر «شکاکیت بیرونی»^{۲۸} تأکید دارند که عدم تعین را معلول کارکرد زبان و در مراتب مختلف معرفت بشری و نه صرفاً در حقوق صادق می‌دانند.^{۲۹}

طرفداران مطالعات انتقادی حقوق با توسل به ماهیت نامفهوم معنا در زبان و تلقی آن به عنوان منبع ابهام در قوانین به این نتیجه می‌رسند که قواعد حقوقی از وضوح و روشنی فاصله بسیار دارند. اینکه کجا و چگونه باید به کار بسته شوند و اینکه امکان اعمال منسجم و نوعی آنها وجود دارد یا نه اصلاً معلوم نیست.^{۳۰}

در مقابل، هارت در مقام يك تحقق‌گرا، ابهام بنیادی حقوق را قبول ندارد. هارت معتقد است که هر کلمه دارای يك معنای ثابت، لایتغیر و سخت و يك سری معانی نامتعین و متغیر است که در سایه روشن قرار دارند. برای مثال «افرا» مسلماً يك «درخت» است، اما بوته‌ها و درختچه‌ها در سایه روشن کلمه «درخت» قرار می‌گیرند.^{۳۱} به عقیده وی ابهام

26. Lawrence B. Solum, *Ibid*, p.2.

27. Internal Skepticism

28. External Skepticism

29. Lawrence B. Solum, *Ibid*, p.7.

30. John P. McCormick; *Schmittian Positions on Law and Politics? CLS and Derrida*, Cardozo Law Review, vol. 21, 2000, P. 1694.

31. H.L.A Hart, *The Concept of Law*, London, Oxford University Press, 1961 p.120.

صرفاً در معانی حاشیه‌ای که در سایه روشن قرار دارند قابل پذیرش است نه در مورد معانی سخت و ثابت. به بیان دیگر، معنای متبادر از منطوق کلام روشن و معین و معانی استنباط شده، مظنون و نامتعیین است.

به اعتقاد هارت در همه گروه‌های بزرگ، قواعد کلی، ضوابط و اصول، عمده‌ترین وسایل کنترل اجتماعی به شمار می‌روند. چنانچه نتوان قواعد و ضوابط عمومی رفتار را به گونه قابل فهم برای اعضای جامعه اعلام کرد و بنا باشد که در هر مورد مقتضی دستور خاصی صادر شود، دیگر چیزی به اسم قانون وجود نخواهد داشت. لذا، قانون باید سلطه خود را بر توده اشخاص، اعمال، امور، شرایط و اوضاع و احوال تحمیل کند.^{۳۲} یعنی کلی بودن از اوصاف جوهری حقوق است و تنها در این مورد است که قاعده شکل می‌پذیرد و موضوع علم قرار می‌گیرد.

هارت در ادامه می‌افزاید دو تدبیر اساسی برای انتقال و اعلام این قواعد و ضوابط عمومی رفتار به اعضای جامعه وجود دارد. یکی از این دو تدبیر، قانون‌گذاری و دیگری رویه قضایی است. با یک مثال غیرحقوقی می‌توان وجه تمایز میان این دو تدبیر را نشان داد: پدري به فرزند خود می‌گوید: هرکس به هنگام ورود به کلیسا باید به نشانه احترام کلاه خود را بردارد (قاعده گذاری) یا به هنگام ورود به کلیسا، پدر به فرزند خود می‌گوید: نگاه کن، این درست‌ترین روش برای برداشتن کلاه از سر است (رویه سازی).^{۳۳}

انتقال یک پیام به هر شکلی که باشد ممکن است احتمالات و تردیدهایی به همراه خود داشته باشد و مخاطب پیام متوجه نشود که مقصود انتقال‌دهنده چه بوده است. برای توضیح بیشتر موضوع مثال فوق را در نظر

32. *Ibid.*, p.121.

33. *Ibid.*

بگیرید. فرزند تا چه اندازه باید از پدر تقلید کند؟ آیا با دست چپ خود کلاهش را بردارد یا با دست راست؟ آیا کلاه خود را با آرامی بر دارد یا با سرعت؟ آیا در داخل کلیسا کلاه را زیر صندلی قرار دهد یا نه؟ اینها و چندین سؤال دیگر ممکن است برای فرزند در رابطه با سخن پدرش مطرح شود.^{۳۴}

بنابراین، قواعد حقوقی خواه به موجب قانون ایجاد شده باشند و خواه به وسیله رویه قضایی، ممکن است در مقام اعمال بر موضوعات، نامفهوم شوند. قواعد حقوقی گاه حاوی وصفی هستند که ما آن را «فضای آزاد»^{۳۵} نام نهاده ایم. منظور از فضای آزاد قوانین، فضایی است که تکمیل آنها به عهده دادرسان و سایر مقامات رسمی گذاشته شده است تا متناسب با اوضاع و احوال هر قضیه، از جمله با استفاده از روشهای تفسیر، ابهامات مطرح شده را بر طرف سازند و آنها در تکمیل این فضا می‌توانند از ملاحظات اخلاقی و نظایر آن استفاده کنند.^{۳۶}

به اعتقاد هارت، ابهام و عدم تعین قوانین متأثر از ویژگی کلی زبان بشر بهایی است که باید در قبال استفاده از اصطلاحات طبقه‌بندی‌کننده کلی پرداخت شود.^{۳۷} در واقع، یکی از گرفتاری‌های بشر آن است که هرگاه می‌خواهد با استفاده از قواعد و ضوابط کلی رفتار افراد را تحت کنترل در آورد، از دو نقص و ایراد رنج می‌برد: اول، آنکه بشر همواره درباره حقایق جهل نسبی دارد و عیب دوم، به عدم قطعیت و نامعین بودن نسبی هدف او بر می‌گردد. اگر جهانی که در آن زندگی می‌کنیم مشخصه‌های معین و شناخته شده‌ای داشت و طریق ترکیب این مشخصه‌ها نیز برای ما

34. *Ibid*, p.122.

35. Open Texture

36. *Ibid*, p.127.

37. *Ibid*, p.125.

معلوم بود، در این صورت می‌توانستیم از پیش برای هر گونه احتمالی مقررات خاصی را پیش‌بینی کنیم. قانون‌گذار نیز چون دانش و آگاهی کافی درباره اوضاع و احوال و احتمالات آینده ندارد، نمی‌تواند اتفاقات آینده را پیش‌بینی کند و این ناتوانی او به عدم قطعیت و نامتعیّن شدن هدفش می‌انجامد. برای مثال، قانون‌گذار به شکل قاعده کلی اعلام می‌دارد که ورود هر نوع «وسیله نقلیه» به پارک‌ها ممنوع است. در این جمله هدف قانون‌گذار آن است که آرامش و سکوت لازم را در پارک‌ها فراهم آورد و این یک هدف متعیّن و معلوم است. از سوی دیگر، با توجه به اینکه هدف مذکور با موارد پیش‌بینی نشده‌ای که در پارک‌ها ایجاد سر و صدا می‌کنند مصادف می‌شود، از تعین و قطعیت آن کاسته می‌شود. برای مثال، در هر پارکی ممکن است برای بازی و لذت کودکان وسایل برقی پر سر و صدا نصب شده باشد. آیا با توجه به هدف قانون‌گذار از فعالیت این وسایل باید جلوگیری کرد یا اینکه فعالیت آنها مجاز است. در چنین مواردی است که هدف معین قانون‌گذار در نتیجه برخورد با قضایای پیش‌بینی نشده برای او، دچار ابهام می‌شود و تعین خود را از دست می‌دهد.^{۳۸}

۲. مفاهیم نامتعیّن

یکی دیگر از علل واضح و روشن نبودن قواعد حقوقی آن است که این قواعد از مفاهیم بسیار کلی تشکیل شده‌اند. مفاهیم حقوقی از واقعیات زندگی اجتماعی منتزع شده‌اند و باید به واسطه قواعد حقوقی بر آن واقعیات اعمال شوند. بنابراین، چون قواعد حقوقی از مفاهیم انتزاعی ساخته شده‌اند جنبه انتزاعی خواهند داشت. هر مفهومی ممکن است شامل چندین واقعیت عینی شود و اینجاست

38. *Ibid*, p.126.

که تردید پیش می‌آید آیا هر يك از این واقعیت‌ها حقیقتاً مشمول آن مفهوم قرار می‌گیرند یا نه. بر این اساس، هر چه مفاهیم کلی‌تر باشند، ابهام آنها بیشتر خواهد شد و هرچه ابهام آنها بیشتر باشد، به ابهام بیشتر آن قواعدی منجر خواهند شد که در آنها به کار رفته‌اند.^{۳۹}

در واقع، هر مفهومی يك هسته دارد که پدیده‌های عینی معینی را که همواره با آن ارتباط دارند و حول آن می‌چرخند در برمی‌گیرد. اما در کنار هسته هر مفهوم همواره حاشیه بزرگی نیز وجود دارد که شامل پدیده‌هایی می‌شود که گاهی همه آنها یا تنها بخشی از آنها تحت شمول آن مفهوم قرار می‌گیرند و گاهی از آن خارج می‌مانند.

بدین‌سان، اگر قاعده‌ای که از مفاهیم مبهم ساخته شده است به گونه مجرد و مستقل از اعمال آن بر واقعیت‌های خاص مورد توجه قرار گیرد، مبهم خواهد بود. زیرا چنین قاعده‌ای معمولاً معانی زبان‌شناختی متعددی دارد که انتخاب بهترین معنا از میان آنها غیرممکن است. اما اگر آن قاعده نسبت به واقعیت‌هایی خاص مورد توجه قرار گیرد، هر يك از معانی آن ممکن است برای يك واقعیت خاص بهترین معنا باشد. لذا، قواعد حقوقی حسب شرایط و اوضاع و احوال معانی مختلف و متعدد دارند.^{۴۰}

باید متذکر شد که هیچ قاعده‌ای حقوقی وجود ندارد که کاملاً متعین و روشن باشد. مفاهیمی نیز که سازنده قواعد هستند کم و بیش نامتعیین و تنها آن مفاهیمی کاملاً متعین هستند که اندازه‌های مشخص و دقیقی، نظیر ۱۰ متر، ۲۰ کیلو یا ۳۰ کیلومتر را بیان کنند. صرف‌نظر از عدم تعینی که حتی برای ایجاد کننده با حسن نیت قواعد حقوقی که تلاش می‌کند حداکثر وضوح و تعین را در مورد آنها رعایت

39. *Ibid.*

40. Radomir Lukic, *Ibid*, p.497.

کند اجتناب ناپذیر است، گاهی ایجاد کننده يك قاعده عمداً از برخی مفاهیم نامتعیّن استفاده می‌کند. زیرا در برخی اوضاع و احوال استفاده از مفاهیم مبهم یکی از فنون ایجاد حقوق است. در زندگی اجتماعی وضعیتهای پیچیده ای بروز می‌کند که از پیش نمی‌توان قاعده حقوقی خاصی برای آنها پیش‌بینی کرد. چنین وضعیتهایی ممکن است مشمول چند قاعده قرار گیرند و ناگزیر باید تلفیقی از چند قاعده در مورد آنها اعمال شود که این امر یا غیرممکن است یا نامناسب. از این رو، گاهی قانون‌گذار عمداً قواعد حاوی مفاهیم مبهم را مورد پذیرش قرار می‌دهد یا برای ایجاد يك قاعده عام‌الشمول تلفیقی از چند مفهوم را به‌گونه‌ای به کار می‌برد که معنای قاعده ساخته‌شده از آنها را نامتعیّن می‌سازد. این امر آزادی بیشتری جهت تفسیر آن قواعد اعطا می‌کند و به اشخاصی که موظفانند آنها را بر موارد عینی اعمال کنند یا با وضعیتهای پیچیده تطبیق دهند اجازه و امکان می‌دهد تا از میان معانی محتمل يك قاعده، معنای مناسب را برگزینند.^{۴۱}

۳. تعدد منابع حقوق

ممکن است در يك نظام حقوقی منابع حقوقی قابل استناد محدود باشد و تشریفات که محدود کننده آزادی استدلال و استنباط هستند بیشتر باشند. نظام دیگری ممکن است عکس این وضعیت را داشته باشد. در نظام اول چون منابع حقوقی قابل استناد محدود هستند، دادرس و سایر مجریان قانون ناگزیر به سراغ منابع غیرحقوقی می‌روند و هرچه رجوع به منابع غیرحقوقی بیشتر باشد ابهام حقوقی نیز افزایش می‌یابد. بر عکس، هرچه منابع حقوقی يك نظام حقوقی غنی باشد میزان مراجعه به منابع غیر-

41. *Ibid.*

حقوقی کم می‌شود و به تبع آن، تعین و قطعیت حقوقی افزایش می‌یابد. به سخن دیگر، هر اندازه منابع نظام حقوقی غنی و کامل باشند به همان اندازه خلأهای حقوقی کمتر و هر اندازه خلأهای حقوقی کمتر باشد ابهام حقوقی کمتر خواهد شد.^{۴۲}

با وجود این، غنی بودن منابع حقوقی نیز نمی‌تواند به از میان رفتن عدم ابهام کمک زیادی بکند. زیرا هر اندازه میزان منابع حقوقی قابل استناد در یک نظام حقوقی غنی‌تر باشد و تعداد اصول و قواعد حقوقی موجود در آن نامحدود باشند، دادرسان و سایر مجریان قانون از آزادی عمل بیشتری در انتخاب یکی از آنها برای حل و فصل اختلافات و پاسخ به مسائل برخوردار خواهند بود. در نتیجه، پیش‌بینی اینکه کدام قاعده یا اصل بر قضیه مطرح حاکم خواهد بود غیر ممکن می‌شود. مصداقی از این فرض در نظام حقوقی ما آنجاست که دادرس اجازه می‌یابد با توجه به منابع فقهی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را پیدا کند. در چنین وضعی معلوم نیست که دادرس از میان ده‌ها منبع معتبر فقهی یا چندین فتوای معتبر کدام یک را انتخاب خواهد کرد. اختلاف فتاوا و استنباطها در فقه چندان فراوان است که دادرس می‌تواند برای هرچه می‌پسندد مستندی در آن بیابد.^{۴۳} برای مثال، اگر برای مشخص کردن احکام ارث خیار و به ویژه ارث زن از خیار ناشی از بیع یک زمین به منابع فقهی مراجعه کند، نظریه‌های متعددی در این‌باره مشاهده می‌کند که به صورت مستدل نیز ارائه شده‌اند. او درمی‌ماند که کدام را انتخاب

42. Jules L. Colman and Brian Leiter, *Determinacy, Objectivity and Authority*, in: *Law and Interpretation* (Essays in Legal Philosophy), Edited by Andrei Marmor, Oxford: Clarendon Press, 1997, p. 218.

۴۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک به: دکتر ناصر کاتوزیان، جایگاه حقوق اسلامی در نظم حقوقی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۶، ش ۳۶، ص ۸۸.

کند و انتخاب خود را چگونه توجیه کند.^{۴۴}

۴. ابهام و پیچیدگی موضوعات

گاهی ابهام و پیچیدگی يك قانون ناشی از مبهم ساختن موضوعاتی است که علی‌الاصول باید مشمول حکم آن قانون قرار گیرند. در همه جوامع اشخاصی وجود دارند که از قواعد موجود متضرر یا بی‌بهره‌اند. اینان برای رفع ضرر یا کسب منفعت ممکن است فعالیت خود را به‌گونه‌ای تغییر دهند یا اصلاح کنند که در بین الهالین قوانین موجود قرار گیرد و در نتیجه، حکومت هر نوع قاعده‌ای بر آن فعالیت دچار ابهام شود. بنابراین، اگرچه قواعد مندرج در قوانین بی‌تغییر باقی می‌مانند، اگر تابعان حقوق رفتار خود را به‌گونه‌ای تغییر دهند که قواعد موجود با وضوح کمتری نسبت به آنچه آنها انجام می‌دهند قابل اعمال شود، می‌توان گفت که از وضوح یا تعین نظام حقوقی کاسته شده است.

(ب) پاسخ به سؤال

با توجه به آنچه درباره ریشه‌ها و علل پیچیدگی و ابهام حقوقی گفته شد روشن می‌شود که ابهام حقوقی واقعی‌تی انکارناپذیر است. اندیشمندان حقوقی نیز آن را به طور مطلق نفی نکرده و تنها در شدت و ضعف آن و مثبت یا منفی بودن آثارش مناقشه کرده‌اند.^{۴۶} برخی وجود ابهام حقوقی را از این لحاظ مطلوب دانسته‌اند که انعطاف لازم را در اعمال

۴۴. برای مطالعه احکام ارث خیار ر.ک به : شیخ مرتضی انصاری؛ *المکاسب، دهقانی، (۱۳۷۴)*، جلد سوم، ص ۵۳.
45. Anthony D Amato, *On the Connection Between Law and Justice*, Davis Law Review (1993), available at: <http://anthonydamato.Law.northwestern.edu/Adobefiles/A93b.pdf>, P.2.

۴۶. مکتبهای حقوقی مانند واقع‌گرایی حقوقی، مصلحت‌گرایی حقوقی و جنبش مطالعات انتقادی حقوق معتقدند که پیچیدگی قوانین و مقررات علاج ناپذیر است. نهایت اینکه می‌توان از شدت این امر کاست. در مقابل، بعضی حقوقدانان و مکتبهای حقوقی نظیر تحقق‌گرایان معتقدند که تنها حواشی قوانین و مقررات ابهام دارد.

قوانین و اجتناب از نتایج ناعادلانه در اختیار دادرس و سایر مجریان قانون قرار می‌دهد. در مقابل، بعضی دیگر آن را خطرناک دانسته‌اند که به ویژه می‌تواند حاکمیت دادرسان و مقامات اداری و اجرایی را جایگزین حاکمیت قانون کند و خودسری و استبداد را دامن زند. در واقع، کیفیت اعمال قوانین و مقررات مبهم و پیچیده به جری و اعمال کننده آنها بستگی دارد: اگر وی فرد بافضیلت، باتقوی و عالم باشد از قوانین مذکور در راستای اهداف عدالت استفاده می‌کند در غیر این صورت ممکن است آنها را وسیله سوء استفاده از اختیارش قرار دهد و خواست خودش را جایگزین خواست قانون کند.

همانطور که گفته شد ابهام حقوقی پدیده‌ای است که بخشی از آن از قوانین و مقررات ناشی می‌شود و بخشی دیگر از ابهام و پیچیدگی موضوعات ناشی می‌شود. تنقیح قوانین و مقررات تنها می‌تواند یکی از اسباب ابهام حقوقی را از میان بردارد. ابزارها و تدابیر دیگری لازم است که بتواند در تشخیص و تنقیح موضوعات و وقایع نیز به دادرسان و سایر مجریان قانون کمک کند. به نظر می‌رسد افزایش توان‌کارشناسی مجریان قانون و تقویت نهادکارشناسی و تسری قلمرو آن از دیگر تدابیری است که در دنیای مملو از وقایع و روابط پیچیده می‌تواند با موضوع شناسی کارشناسی به اعمال و اجرای درست قوانین و مقررات کمک شایانی بکند. بنابراین، به موازات تنقیح قوانین و مقررات باید برای اجرای این تدبیر نیز برنامه‌ریزی کرد.

بند سوم: مطالعه تطبیقی آئین و نهاد مناسب برای تنقیح قوانین و مقررات

الف) آئین و نهاد مناسب برای تنقیح در فرانسه
از ۱۹۸۹ به بعد، پروژه کدیفیکاسیون در فرانسه به پروژه سیاسی و جدی دولت تبدیل

شده است که هدف آن ایجاد سازمان حقوقی مطلوب برای تسهیل اشاعه قوانین و مقررات و دسترسی شهروندان به قوانین و مقررات است. این سیاست حقوقی در « قانون شماره ۳۲۱-۲۰۰۰، ۱۲ آوریل ۲۰۰۰ راجع به حقوق شهروندان و روابطشان با ادارات» منعکس شده است. ذیلاً با توجه به قوانین و مقرراتی که راجع به پروژه مذکور تصویب شده اند روش تنقیح قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات عهده دار تنقیح و صلاحیت آن را بررسی می‌کنیم.

۱. روش تنقیح قوانین و مقررات^{۴۷}

انتخاب و سازماندهی قوانین و مقررات در یک مجموعه قوانین (کد) باید به گونه‌ای باشد که به فراهم آمدن ابزاری مفید و مؤثر و در عین حال قابل دسترس و آسان‌یاب (خوش دست) منجر شود. از این رو، باید از گردآوری مجموعه‌های حاوی قوانین و مقررات فاقد ارتباط و پیوند واقعی و مجموعه‌هایی که عنوان آنها برخلاف محتوایشان بوده و چیزی غیر از محتوای واقعی آنها را می‌رساند پرهیز شود. همچنین باید از ایجاد مجموعه‌های بسیار حجیم و گسترده یا برعکس بسیار کم حجم اجتناب کرد. گستره و ساختار مجموعه‌ها باید در جهت مصالح کاربران و استفاده‌کنندگان تنظیم شود.

معمولاً در ابتدای یک مجموعه قوانین (کد)، اصول کلی و قواعد عام که الهام‌بخش و هادی قانون‌گذاری (قوانین و مقررات) مورد نظر هستند و سپس قواعد مربوط به سازماندهی (سازمان مجموعه) و نهادها و تأسیسات مربوطه درج می‌گردد. عموماً سعی می‌شود از قوانین و مقررات کلی و عام آغاز و به سوی قوانین و مقررات جزئی‌تر سیر شود (سیر از کلیات به جزئیات) تا شناسایی استثنائات و مقررات

47. *Codification (considérations générales)* 2005, p.2. At: http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique/Fiche142.pdf.

خاص آسان شود.

تقسیم‌بندی معمول در مجموعه‌های قوانین (کد) عبارت است از تقسیم مجموعه به کتاب^{۴۸} (یا دفتر)، عنوان^{۴۹} یا باب و فصل^{۵۰}. بدین ترتیب، ماده‌ای که در فصل ۳ از باب ۲ در کتاب اول قرار دارد شماره آن عبارت خواهد بود از

L.123 یا R.123 یا D.123

تقسیم‌بندی‌های فرعی و جزئی همانند مبحث، زیر مبحث، پاراگراف و غیره تابع قواعد معمول انشا و تحریر متون قانونی است. گرچه این نوع تقسیم‌بندی بر شماره‌گذاری مواد اثر نمی‌گذارد (شماره‌گذاری بر اساس آنها و با لحاظ آنها صورت نمی‌گیرد)، مراجعه به مجموعه را آسان ساخته و محتویات آن را روشن‌تر، قابل دسترس و آسان‌یاب می‌کند. با آنکه اسم‌گذاری و عنوان دادن به تقسیم‌بندی‌ها ماهیت حقوقی ندارد، اما می‌تواند راهنمایی برای تفسیر یک مقرره یا قانون بر اساس موقعیتش در یک مجموعه باشد. لذا ترکیب و محتوای عناوین تقسیم‌بندی‌ها باید متناسب و منطبق با محتوای هر بخش از تقسیم‌بندی‌ها باشد و درج یک مقرره بیگانه در بخش مربوط، قلمرو شمول آن را تغییر ندهد.

توازی (لزوم رعایت توازی) بین بخش قانونی و بخش مقررات یک قاعده لازم‌الاجرا است و طرح و پلان مجموعه در تمام تقسیم‌بندی‌های اصلی و فرعی و جزئی باید با متون قانونی شروع شود. سپس مقررات و شماره‌بندی اعشاری همگون و هم‌سنخ بین دو بخش رعایت و حفظ گردد.

عنوان دادن به مواد قانونی و مقررات (با حروف) امکان تشخیص مرتبه متن مورد نظر را در هرم و سلسله مراتب قوانین و مقررات امکان‌پذیر می‌سازد:

- قانون عادی با (L)

48. Livre
49. Titre
50. Chapitre

- قانون ارگانیک با (Lo)
 - در بخش مقررات سه نوع مصوبات عادی،^{۵۱} مصوبات شورای دولتی و مصوبات شورای وزیران از هم جدا می‌شود:
 - مصوبات شورای دولتی با R
 - مصوبات شورای وزیران با R*
 - مصوبات عادی با D
 - مصوبات عادی شورای وزیران با D*
- برای اطلاع‌رسانی بهتر و بیشتر به استفاده‌کننده‌ها ممکن است بخشی موسوم به بخش‌نامه‌های وزارتی و فراوزارته‌ای^{۵۲} (بین وزارتی) با عنوان A به مجموعه‌ها اضافه شود. با وجود این، ممکن است تمام قوانین و مقررات با انواع گوناگون فوق به صورت مستمر از یک تا آخر شماره‌گذاری شوند و شماره‌گذاری هر بخش خاص آن نباشد.
- در فرانسه از سال ۱۹۴۸ شیوه‌های تنقیح و تدوین تحول یافته است و اصطلاحاً دوره جدید کدنویسی آغاز شده است. در روش جدید کدنویسی به جای شماره‌گذاری به ترتیب و پشت سر هم، به هر ماده شماره‌ای داده می‌شود که موقعیت آن را در مجموعه مربوط به صورت زیر نشان می‌دهد:
- هر ماده شماره‌ای مشتمل بر سه عدد دارد:
 - اعداد صدگانه مربوط به شماره کتاب (دفتر)
 - اعداد ده‌گانه مربوط به شماره باب یا عنوان.
 - اعداد تک، مربوط به شماره فصل.
- مثلاً به مواد فصل یک از باب یک در کتاب یک شماره ۱۱۱ داده می‌شود (پیش‌شماره) و سپس یک شماره فرعی^{۵۳} به ترتیب هر یک از مواد به آنها داده می‌شود.
- شماره ماده اول مجموعه قوانین جدید همیشه 1-

51. Décret

52. Arrêtés

53. Sous - numéro

۱۱۱ است.

دومین تفاوت کدیفیکاسیون جدید با قدیم در این است که در کدیفیکاسیون کلاسیک، متون قانونی (قانون به مفهوم خاص) و مقررات^{۵۴} (مصوبات هیئت دولت: آیین‌نامه‌ها، فرامین و تصویب‌نامه‌ها) بدون تفکیک از هم می‌آمدند، اما در کدیفیکاسیون جدید منابع حقوق از هم جدا می‌شوند، به طوری که یک بخش به قانون^{۵۵} و بخش دیگر به مقررات اختصاص دارد.^{۵۶} حتی گاهی بخش مربوط به مقررات خود به بخش‌های جزئی‌تر زیر تقسیم می‌شود:

- مصوبات شورای دولتی^{۵۷}
- مصوبات ساده (معمولی)

شماره مواد مربوط به بخش قوانین تماماً با «L»، شماره مواد بخش مقررات با «R» و اگر مصوبه معمولی باشد، با حرف «D» شروع می‌شوند. لذا اولین ماده از بخش قانونی همیشه با شماره L.111-1 است و اولین ماده از بخش مقررات با شماره R.111-1.

این شیوه معقول و مناسب‌تر است، زیرا به صرف دیدن شماره یک ماده می‌توان دانست که به کدام قسمت از مجموعه قانون مورد نظر تعلق دارد و منشأ آن قانون است یا مقررات.

۲. تشکیلات و صلاحیت سازمان عهده‌دار تنقیح

۲-۱- تشکیلات سازمان عهده‌دار تنقیح

در فرانسه کمیسیون عالی تدوین و تنقیح^{۵۸} متولی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. این کمیسیون به موجب تصویب‌نامه شماره ۶۴۷-۸۹ مورخ ۱۲ سپتامبر ۱۹۸۹ تشکیل و موجب احیای مجدد امر تنقیح و تدوین قوانین در فرانسه شده است. کمیسیون مزبور مستقیماً به نخست‌وزیری وابسته است و تحت ریاست نخست‌وزیر

54. Reglements

55. Partie Législative

56. Partie réglementaire

57. Décrets pris en

58. Commission Supérieure de Codification

کار می‌کند و نخست‌وزیر مسئولیت حسن اجرای امور این نهاد را بر عهده دارد. تصویب نامه مزبور، ترکیب، اهداف، اصول و ضوابط حاکم بر عملکرد و وظایف این کمیسیون عالی تدوین و تنقیح را تعیین کرده و سپس، بخشنامه^{۵۹} ۳۰ مه ۱۹۹۶ نخست‌وزیر، شیوه‌ها و اسلوب‌های تقریر و انشا و تحریر و آماده‌سازی و تشکیل کدها را مشخص کرده است. در ترکیب این کمیسیون نمایندگان از دولت، مجلس و قوه قضائیه^{۶۰} حضور دارند. همچنین، گروه‌هایی در هر یک از وزارتخانه‌ها تشکیل شده است که تحت هدایت کمیسیون قرار دارند و کمیسیون فعالیت‌های آنها را در تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین و مقررات هماهنگ می‌کند. همچنین نتایج فعالیت آنها را بررسی، ارزیابی و بازنگری می‌نماید. آنگاه متن آماده شده را به شورای دولتی فرانسه^{۶۱} و سپس به شورای وزیران^{۶۲} و در نهایت به مجلس می‌فرستد. رئیس کمیسیون یک محرر کل^{۶۳} و دو محرر دستیار دارد. دبیرکل موظف است کمیسیون را اداره و روابط آن را با دبیرکل دولت (دبیر هیئت دولت) تنظیم کند. محررهای دستیار نماینده کمیسیون در تشکلات (جامع) فراوزارتی (بین وزارتت) داوری بوده و به‌صورت تخصصی‌تر و جزئی‌تر به ویژه فعالیت‌ها و کارهای محرران ویژه را پیگیری و هدایت می‌نمایند. محرران ویژه مأمور بررسی و پیگیری تهیه و تدوین یک مجموعه قانونی (کد) از زمان اخذ تصمیم تا انتشار در روزنامه رسمی هستند. کمیسیون در جلسه‌ای با حضور تمام اعضا، پروژه‌های (پیش‌نویس‌های) ارائه شده از سوی هر یک از وزارتخانه‌ها را بررسی می‌کند. تمام دستگاه‌های دولتی باید در این جلسات نمایندند

59. Circulaire

60. Directeur d'administration centrale

61. Conseil d'Etat

62. Conseil des ministres

63. Rapporteur général

داشته باشند که معمولاً عبارت است از رئیس اداره مرکزی صالح یا هر شخص صلاحیتداری که می‌تواند دستگاه متبوع خود را متعهد سازد و به نام و حساب آن تعهدی را قبول نماید. هدف این جلسات ایجاد هماهنگی در خصوص روش‌ها و قواعد تدوین و تنقیح کدها است.

کمیسیون عالی تدوین و تنقیح با توجه به پیشنهادهای وزارتخانه‌های مختلف، برنامه‌ریزی کلی و جامع برای فعالیت‌ها و امور مربوط به تدوین و تنقیح را صورت می‌دهد.

کمیسیون عالی تدوین و تنقیح با تهیه و تدوین تابلوها و نمودارهای کلی، مقایسه‌ای مشخص کننده قوانین و مقررات قبلی و جدید و بیان انگیزه‌ها و اهداف تغییرات و اصلاحات پیشنهادی و مورد نظر به قوا و دستگاه‌های عمومی، راجع به طرح کدهای مورد نظر و در دست اقدام اطلاع‌رسانی می‌کند.

۲-۲- صلاحیت کمیسیون عالی تنقیح و تدوین

در فرانسه ایده اعطای صلاحیت به قوه مجریه برای تنقیح و تدوین در قالب فرامین^{۶۴} با قانون خاص ناظر به اعطای صلاحیت^{۶۵} کم‌کم و به تدریج مطرح شده و به صورت یک امر ضروری جا افتاده است. عقیده بر این است که اگر در کمیسیون عالی تدوین و تنقیح نتوان از ازدحام و تراکم کارها و انسداد ناشی از آنها پرهیز کرد، در مجلس چنین کاری بسیار مشکل خواهد بود. زیرا تدوین و تنقیح قوانین و مقررات برای نمایندگان مقوله‌ای فرسایشی، وقت‌بر و سخت است. بر این اساس، کمیسیون مذکور ابتدا در خصوص مجموعه‌های قانونی (کد) مورد نظر خود مطالعه می‌کند و سپس آن را با اطلاع‌رسانی کافی به نمایندگان معرفی می‌کند (در هر سال در دو یا سه زمینه معین). کمیسیون با تهیه پیش‌نویس لازم از پارلمان درخواست

64. Ordonnances

65. Loi d'habilitation

می‌کند برای تدوین مجموعه‌های قانونی مورد نظر به دولت صلاحیت اعطا نماید. پس از اعطای صلاحیت، کمیسیون در قالب فرامین دولتی^{۶۶} به تفکیح قوانین و مقررات می‌پردازد و سپس این متون از سوی پارلمان تصویب می‌شود.

در همین راستا در نوامبر ۱۹۹۹، قانونی تصویب شد که به دولت (قوه مجریه) صلاحیت و اختیار تهیه و تدوین نه‌کد جدید را (در قالب فرامین) اعطا کرد که عبارت بودند از: کد روستایی، تعلیم و تربیت (آموزش و پرورش)، سلامت عمومی، تجارت، محیط زیست، عدالت اداری (دادگاه‌های اداری)، راه‌ها (حمل و نقل)، امور اجتماعی، پولی و مالی^{۶۷}.

در متن این قانون حوزه دخالت فرامین قوه مجریه در مقوله تفکیح و تدوین دقیقاً مشخص (۹ مجموعه مشخص) و نیز تصریح شده است که باید صرفاً ناظر به قوانین و مقررات مجری (تفکیح و تدوین آنچه موجود است) باشد (نه وضع قانون جدید یا اصلاح و تعدیل قانون) و با رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی صورت گیرد.

برخی ایراد گرفته‌اند که قانون اعطای صلاحیت تفکیح قوانین و مقررات به دولت موجب قرار گرفتن وسیع قوانین تحت سیطره مقررات مصوب قوه مجریه می‌شود. به این ایراد این گونه پاسخ داده شده است که گرچه قوانین مصوب مجلس در قالب فرامین دولتی تفکیح می‌شوند اما باید توجه داشت تا هنگام تأیید و تصدیق صریح یا ضمنی از سوی پارلمان، قوانین موجود قابل اصلاح و تغییر به واسطه مصوبات قوه مجریه نیستند و در نتیجه تفکیح، ماهیت آنها تغییر نمی‌کند و از قانون به مقررات مصوب دولت تبدیل نمی‌شود.

66. Ordonnance

67. Le code rural, Le code de la santé publique, Le code de l'éducation, Le code de justice administrative, Le code de commerce, Le code de l'environnement, Le code de la route, Le code de l'action sociale, Le code monétaire et financier

ب) کمیسیون حقوقی

در کشورهای خانواده حقوقی کامن‌لا، نهاد حقوقی موسوم به «کمیسیون حقوقی» تفاوت‌های کم و بیش جزئی بر مبنای دلایل، اهداف و ساختارهای مشابه عهده‌دار تدوین و تنقیح قوانین و مقررات شده است. استقبال کشورهای از این نهاد حقوقی روز به روز بیشتر می‌شود، به طوری که پیش‌بینی می‌شود در آینده نزدیک کشورهای زیادی تأسیس مشابهی را ایجاد کنند. زیرا تحولات اقتصادی و اجتماعی در همه کشورهای جهان به اندازه‌ای سرعت گرفته است که هر روز مسائل و نیازهای حقوقی و قانونی جدیدی را مطرح می‌سازد که پاسخگویی به این مسائل و نیازها مستلزم وجود یک نهاد حقوقی دائم، آگاه، قوی و ملی است که با در نظر گرفتن منافع ملی و به دور از جنجال‌های سیاسی و تبلیغاتی فعالیت کند.

در این میان، ایجاد کمیسیون حقوقی در کشورهای در حال توسعه بیش از کشورهای توسعه‌یافته ضروری قلمداد می‌شود. زیرا بسیاری از این کشورها همانند ایران، برنامه‌های ادواری توسعه در دست اجرا دارند که بدون وجود بسترهای حقوقی و قانونی لازم توفیق چندانی برای آنها متصور نیست. در این کشورها تأسیس کمیسیون حقوقی نه تنها برای پاسخگویی به مسائل و نیازهای ناشی از تحولات اقتصادی و اجتماعی لازم است، بلکه برای پیشبرد برنامه‌های توسعه کشور نیز بسیار ضروری است.

وجود اداره‌های مختلف حقوقی در بدنه دستگاه‌های حکومتی مختلف برای برآورده ساختن اهداف فوق‌کافی نیست و ما را از ایجاد کمیسیون حقوقی بی‌نیاز نمی‌کند. زیرا برخی از مسائل و نیازهای حقوقی یا قانونی در سطح ملی مطرح می‌شوند که به یک قوه یا وزارتخانه یا نهاد خاصی ارتباطی ندارند، بلکه همکاری همه قوا و وزارتخانه‌ها و تشریک مساعی جمیله

جهت پاسخ به آنها لازم است در چنین مواردی تنها يك متولي ملي كه مستقل از آنها باشد مي‌تواند مساعي آنها را جلب کند و راه حلي ارائه دهد كه مورد پذيرش همه دستگاہ‌هاي حكومتي واقع شود. همچنين پاسخ به برخي از مسائل و نيازهاي حقوقي يا قانوني نياز به جلب همكاري دانشكده‌هاي حقوق و شخصيت‌هاي علمي آنها دارد يا مستلزم مطالعات بين‌رشته‌اي است كه اداره‌هاي حقوقي موجود عموماً از عهده اين اهداف و ساير اهدافي كه ذيلاً به آنها اشاره خواهيم كرد بر نمي‌آيند.

از مطالعه اساسنامه كميسيون‌هاي حقوقي كشورهاي آفريقاي جنوبي^{۶۸}، هند^{۶۹}، انگلستان^{۷۰}، آمريكا^{۷۱}، كانادا^{۷۲}، استراليا^{۷۳} چنين بر مي‌آيد كه موارد زير مهم‌ترين اهداف و دلايل تاسيس آنها بوده است:

- نهادينه ساختن اصلاحات حقوقي در کشور
- مدرن‌سازي و ساده‌سازي نظام حقوقي کشور
- پاسخگويي به مسائل و نيازهاي حقوقي فراقوه‌اي
- پاسخگويي به مسائل و نيازهاي حقوقي بين‌قوه‌اي
- پاسخگويي به مسائل و نيازهاي حقوقي بين-وزارتخانه‌اي
- پاسخگويي به مسائل و نيازهاي حقوقي بين-رشته‌اي
- ايجاد ارتباط با دانشكده‌هاي حقوق و حقوقدانان ممتاز کشور و استفاده از آخرين تحولات نظري در پاسخگويي به مسائل و نيازهاي حقوقي
- استفاده از روش‌ها و فنون جديد در تنظيم پيشنويس قوانين و مقررات و تصويب آنها

68. South African Law Commission

69. Law Reform Commission of India

70. Law Commission

71. American Law Institute

72. Law Commission of Canada

73. Australian Law Reform Commission

- استفاده از فن‌آوری‌های جدید پژوهشی در پاسخگویی به مسائل و نیازهای حقوقی
 ذیلاً درباره هر یک از اهداف و دلایل فوق توضیحاتی داده می‌شود. به اعتقاد ما همین اهداف و دلایل ایجاب می‌کنند که در کشور ما نیز نهاد مشابهی تأسیس شود:

۱. برخی مسائل و نیازهای حقوقی در سطح ملی مطرح می‌شوند که پاسخ مناسب به آنها مستلزم همکاری قوای سه‌گانه است. در چنین مواردی اگر یکی از قوا متصدی امر شود و از قوای دیگر درخواست کند که با آن همکاری کنند، اگر این همکاری مستلزم هزینه‌های مادی یا معنوی باشد قوای دیگر معمولاً با بهانه‌های مختلف و از جمله با استناد به اصل استقلال قوا، از همکاری لازم خودداری می‌کنند. در نتیجه، مدت‌ها طول می‌کشد تا به یک تحول اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مقدمات یا لوازم قانونی یا قضایی آن پاسخی داده شود و آن نیز معمولاً تک‌بعدی است. برای پرهیز از چنین نتیجه‌ای است که در برخی کشورها کمیسیون حقوقی تأسیس شده است. این کمیسیون چون حالت فراقوه‌ای دارد و مستقل از همه قوا فعالیت می‌کند، به آسانی می‌تواند با جلب همکاری هر سه قوه هدف مورد نظر را برآورده سازد و با توجه به اینکه کمیسیون مذکور به طور مستقل و بی‌طرف عمل می‌کند تصمیمات و پیشنهادهای آن غرض‌های سیاسی و جناحی ندارد و از یک جایگاه کاریزماتیک نیز برخوردار است. همین امر، پذیرش تصمیمات و پیشنهادهای کمیسیون مذکور را برای همه قوا میسر می‌سازد و به صورت یک مکانیزم ایجاد تعامل میان قوا عمل می‌کند. مراجعی نیز که با تصمیمات و پیشنهادهای کمیسیون مخالف هستند در صورتی که دلایل قوی برای مخالفت خود نداشته باشند تحت فشار افکار عمومی واقع می‌شوند که عموماً در حمایت از کمیسیون شکل می‌گیرد و در نهایت از تصمیمات و پیشنهادهای کمیسیون تبعیت

می‌کنند. بدین ترتیب، برای مسائل ملی با استفاده از امکانات ملی و با جلب نظر قوای سه‌گانه، یک مرجع ثالث بی‌طرف راه حل حقوقی می‌دهد و طبیعی است که این راه حل با استقبال مواجه شود.

۲. برخی مسائل حقوقی جنبه بین‌وزارتخانه‌ای دارند، یعنی راه حل آنها مستلزم همکاری دو یا چند وزارتخانه با یکدیگر است. وجود انواع کاغذبازی‌های اداری، میل به حفظ استقلال وزارتخانه و دفاع از منافع آن که با تفسیرهای مختلف به قبض و بسط وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها منتهی می‌شود، از تحقق این همکاری به نحو چشمگیری جلوگیری می‌کند. در نتیجه در مورد یک مسئله حقوقی که به چند وزارتخانه مربوط می‌شود هر یک از وزارتخانه‌ها متناسب با منافع خود راه‌حل‌های حقوقی یا قانونی را پیشنهاد می‌کند که با راه‌حل‌های دیگر وزارتخانه‌ها در تقابل است. لذا به جای آنکه وزارتخانه‌های ذی‌ربط با بسیج امکانات خود درصدد اتخاذ یک راه حل مشترک برای مسئله حقوقی واحد باشند، هر یک با صرف بودجه‌ای خاص و در چارچوب امکانات خود و تنها از منظر خود به مسئله حقوقی نگاه می‌کنند و بی‌آنکه استراتژی مشخص را در نظر قرار دهد و به کلیات قضیه نیز توجه کند به انجام کارهای موازی دست می‌یازد.

یکی از دلایل تأسیس کمیسیون حقوقی آن است که ارائه راه‌حل حقوقی برای مسائلی که به چند وزارتخانه مربوط می‌شود به کمیسیون مذکور واگذار شود تا با جلب همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط و یک کاسه کردن هزینه‌ها و از همه مهم‌تر با اتخاذ یک استراتژی واحد با توجه به کلیات قضیه در کنار جزئیات آن بهترین راه حل را ارائه دهد.

۳. پاسخ به برخی مسائل و نیازهای حقوقی و قانونی مستلزم پژوهش‌های بین‌رشته‌ای است. مؤسسات پژوهشی که درباره موضوعات خاص

فعالیت می‌کنند غالباً از انجام دادن چنین پژوهشی ناتوان هستند. برای مثال، هر یک از وزارتخانه‌ها تنها در چارچوب موضوع فعالیت‌های آن وزارتخانه پژوهش می‌کنند و به‌ندرت به مسائل فرا موضوعی توجه می‌کنند. در حالی که در جهان کنونی پاسخ به مسائل و نیازها عموماً مستلزم پژوهش‌های بین‌رشته‌ای است. پیشگیری از جرم را در نظر بگیریم که اتخاذ سیاست‌های مناسب جهت عملی کردن آن مستلزم انجام دادن پژوهش‌هایی در حوزه قوانین، اقتصاد، سیاست، جامعه‌شناسی، روانشناسی، جرم‌شناسی، حقوق شهری، حقوق روستایی و غیره است. آیا یک مؤسسه پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌ای خاص می‌تواند از عهده چنین پژوهشی برآید؟ آیا مراجعی که منابع و اطلاعات راجع به پژوهش در اختیار آنهاست همکاری‌های لازم با آن مؤسسه را به عمل می‌آورند و آیا نتایج حاصل از پژوهش‌های آن مؤسسه را می‌پذیرند؟ در بسیاری از موارد پاسخ به این سؤالات منفی است. لذا یک مرکز پژوهشی ملی (کمسیون حقوقی) که به هیچ وزارتخانه و قوه‌ای وابستگی ندارد باید ایجاد شود تا متولی پاسخگویی به آن دسته از مسائل و نیازهای حقوقی و قانونی شود که مستلزم انجام یافتن پژوهش‌های بین‌رشته‌ای است. زیرا یکی از مهم‌ترین مشخصه‌های این مرکز آن است که علاوه بر ارتباط با مؤسسات اجرایی کشور با دانشگاه‌ها و مراکز علمی نیز ارتباط تنگاتنگی دارد و همین امر سبب می‌گردد تا درباره تمام ابعاد یک مسئله حقوقی از نظریات علمی نیز به نحو مطلوب استفاده شود.

۴. استفاده از آخرین دستاوردهای نظری و عملی دانشکده‌های حقوقی و شخصیت‌های علمی امری است که فوایدش بر کسی پوشیده نیست. بسیاری از مؤسسات اداری و اجرایی نیز خواهان این امر هستند، ولی در عمل توفیق چندانی در این زمینه نداشته‌اند. یکی از

دلایل عمده توفیق نداشتن آنها این است که حقوقدانان مشهور کشور همواره سعی دارند تا استقلال نظر خود را حفظ نمایند و از تبدیل شدن به ابزاری جهت توجیه تصمیمات و اقدامات مؤسسات اداری و اجرایی پرهیز کنند. وجود یک مرکز پژوهشی مستقل و ملی این هدف را برای دانشکده‌های حقوق و حقوقدانان معروف کشور تأمین می‌کند و در نتیجه، آنان با میل و رغبت کافی در انجام دادن پژوهش‌های کمیسیون حقوقی و مشاوره‌های لازم به آن مشارکت می‌کنند. بدین وسیله میان تحولات نظری در عرصه حقوق با تحولات عملی و اجرایی پیوند محکمی برقرار می‌شود و عقلانیت حقوقی در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات حقوقی یا قانونی متجلی می‌شود.

۵. یکی دیگر از دلایل ایجاد کمیسیون حقوقی، تحول در روش‌ها و فنون قانون‌گذاری است. در صورتی که کمیسیون مذکور وضع یک قانون جدید یا اصلاح قوانین قبلی را ضروری تشخیص دهد، چند کار اساسی صورت می‌دهد تا پیش‌نویس قوانین جدید تهیه شود. نخستین کار، انجام پژوهشی است که باید دست کم شامل مباحث زیر باشد:

- ۱-۵- ضرورت وضع یا اصلاح قوانین
- ۲-۵- مطالعه کنوانسیون‌ها و اسناد بین‌المللی که درباره آنها موضوع وجود دارند
- ۳-۵- مطالعه تطبیقی در قوانین و مقررات چند کشور
- ۴-۵- تهیه پیش‌نویس قانون جدید
- ۵-۵- توجیه تکتک مواد پیش‌نویس قانون جدید

در این پژوهش ابعاد مختلف موضوع مطالعه و در واقع پشتوانه نظری وضع یا اصلاح قوانین تبیین می‌شود. پس از این مرحله، پیش‌نویس تهیه شده از طریق انتشار رایگان در دسترس علاقه‌مندان قرار می‌گیرد تا نظر انتقادی خود را نسبت به آن اعلام دارند. کمیسیون با

ملاحظه نظرهای اصلاحی یا انتقادی، پیش‌نویس تهیه شده را بازنگری می‌کند و پیش‌نویس‌هایی را در قالب گزارش به مجلس قانون‌گذاری می‌فرستد. با توجه به پشتوانه نظری محکم پیش‌نویس و نیز لحاظ نظرهای مختلف گروه‌های ذی‌نفع در آن، عموماً پیش‌نویس‌های نهایی به همان شکل در مجلس تصویب می‌شود.

۶. نهادینه شدن اصلاحات حقوقی در کشور یکی دیگر از مهم‌ترین دلایل تشکیل کمیسیون حقوقی است. امروزه هیچ کشوری را نمی‌توان پیدا کرد که شاهد تحولات اقتصادی و اجتماعی نباشد و هیچ تحول اقتصادی و اجتماعی را نمی‌توان یافت که مسائل حقوقی متعددی را ایجاد نکرده باشد. برای پاسخگویی به این مسائل و نیازهای حقوقی مستمر، تصمیمات و اقدامات موردی و موقتی یا مقطعی کفایت نمی‌کند، بلکه نهادی دائم لازم است تا رأساً تحولات اقتصادی و اجتماعی را درک کند و به مسائل حقوقی ناشی از آنها پاسخ دهد. این نهاد دائم در سایر کشورها همان کمیسیون حقوقی است که نهاد مشابهی در ایران ندارد.

۷. ساده‌سازی و مدرن‌سازی قوانین و مقررات از دیگر دلایل ایجاد کمیسیون حقوقی است. در اساسنامه کمیسیون حقوقی کشورهای که به آنها اشاره شد شناسایی قوانین متروک و اتخاذ تدابیر قانونی جهت حذف آنها از مجموعه قواعد حقوقی، ایجاد هماهنگی میان قوانین و مقررات متعددی که درباره موضوع واحدی تصویب شده اند (Consolidation/Codification)، شناسایی خلأها و ایراداتی که در نظام قوانین و مقررات کشور وجود دارد و اقدامات لازم جهت رفع آنها و استفاده از تکنیک‌های جدید جهت آگاه‌سازی مردم از قوانین و مقررات جاری کشور به ویژه از طریق ساده‌سازی زبان قوانین و مقررات در زمره اهداف مهم کمیسیون مذکور شناخته شده است.

در کشور ما با آنکه اداره کل تدوین و

تنقیح قوانین و مقررات کشور (مستقر در نهاد ریاست جمهوری) تلاش‌های ارزنده‌ای را جهت تدوین قوانین و مقررات هم‌موضوع انجام داده است، لیکن حدود وظایف و اختیارات آن به اندازه‌ای محدود است که اجازه نمی‌دهد نقشی را که یک کمیسیون حقوقی در زمینه مدرن‌سازی و ساده‌سازی قوانین و مقررات دارد انجام دهد.