

Evaluation of the Consolidation Collections of the Vice Presidency for Legal Affairs

Rohollah Makarem *

Ph.D Student, Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Hadi Tahan Nazif 

Assistant Professor, Public International Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran

Abstract


Increase in Legislation leads to inflation of laws. Certainly, this problem causes inefficiency of laws. So, codification seems to be necessary. Despite 110 years of history of legislation in Iran, the first act of codification was enacted about 60 years ago. The legislative power should be the main legal entity that is responsible for codification. By the way, there are other legal entities –such as of the Vice Presidency for Legal Affairs - that prepares the process of codification. This deputy has published its codified laws in various forms like books, sites and applications. In this paper we tried to evaluate this collection, using the analytical-descriptive method. In conclusion, we saw two kinds of problems in this case: implementation problems and theoretical problems. Between these dual problems, implementation problems contribute more. In another way, this office is a few steps ahead of other similar institutions. Also, it has been able to apply the principles of codification equally to all laws.


Keywords: Consolidation Acts, Codification, Legislation, Pathology, The Vice Presidency for Legal Affairs.

* Corresponding Author: r.makarem1996@gmail.com

How to Cite: Makarem, R., Tahan Nazif, H, “Evaluation of the Consolidation Collections of the Vice Presidency for Legal Affairs”, The Quarterly Journal of Public Law Research, 23(74), (2022), 267-301. doi: 1022054/QJPL.2021.58358.2555

ارزیابی مجموعه‌های تنقیحی معاونت حقوقی ریاست جمهوری

روح‌اله مکارم *  دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

هادی طحان نظیف  استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

چکیده

عدم تدوین و تنقیح قوانین از چالش‌های نظام حقوقی ایران است. علی‌رغم تلاش‌ها همچنان اهداف هنجارگذاری در این بخش محقق نشده است. برای یافتن علل این ناکارآمدی، بازخوانی ثمرات نهادهای پیشرو ضروری است. حاصل این آسیب‌شناسی می‌تواند به اصلاح، تقویت و تسریع این فرایند کمک کند. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به ارزیابی مجموعه‌های تنقیحی معاونت حقوقی ریاست جمهوری می‌پردازد. بدین صورت که در مقایسه با دانش تدوین و تنقیح قوانین، دستاوردهای این نهاد چگونه است. نتیجه آنکه در این سالیان، تلاش‌های قابل توجهی در این نهاد صورت گرفته و علاوه بر این، اصول تنقیح تقریباً در تمام قوانین به صورت یکسان اعمال شده است. با این وجود برخی از گام‌های تدوین و تنقیح قوانین مطابق موازین برداشته نشده و در مواردی علی‌رغم آگاهی به موازین صواب، میزان لغزش‌های قلم در مصداق‌بایی احکام تدوینی و تنقیحی قابل توجه است. همچنین در دوگانه فعالیت‌های تنقیحی و تدوینی، بیشترین تمرکز این نهاد بر فعالیت‌های تنقیحی است.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، تدوین قوانین، تنقیح قوانین، قانونگذاری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

مقدمه

تدوین و تنقیح قوانین نیازی ضروری در حوزه تقنین است. کم‌توجهی به این نیاز ضروری باعث شده است که تورم، پراکندگی و تراکم قوانین به معضلات نظام حقوقی تبدیل شود. راهکارهای متفاوتی برای ارتقای کیفیت و کاهش تورم قوانین وجود دارد. برخی از این راهکارها متناسب با پیش از تصویب قانون و برخی دیگر برای پس از تصویب قانون هستند. توجه به هر دو این راهکارها الزامی است. فرایند تدوین و تنقیح قوانین، مجموعه‌ای از گام‌هایی برای ارتقای کیفیت و کارآمدی نظام قانون‌گذاری از پیش از شروع تقنین تا تهیه قانون جامع است.

با توجه به این ضرورت، در نظام حقوقی ایران نیز همانند اکثر نظام‌های حقوقی تلاش‌هایی در این زمینه شده است و نهادهای دولتی و غیردولتی متعدد و پراکنده‌ای مشغول فرایند تدوین و تنقیح قوانین هستند. در این میان یکی از فعال‌ترین و قدیمی‌ترین این نهادها، معاونت حقوقی ریاست جمهوری است. آغاز فعالیت این معاونت به تصویب «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» در ۲۹ اسفند ۱۳۵۰ برمی‌گردد. این سازمان در ذیل نخست وزیری تأسیس شد و بعد از انقلاب، مصوبات شورای انقلاب تغییراتی را در ساختار سازمان بوجود آورد. از سال ۱۳۸۸ تشکیلات این مجموعه با عنوان «معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» در ذیل معاونت حقوقی ریاست جمهوری ادامه یافت. در طی سالیان، این معاونت ده‌ها مجموعه قوانین بصورت فیزیکی و چندین سایت و نرم‌افزار در این زمینه تهیه کرده است. مجموعه‌های تنقیحی این معاونت معمولاً متشکل از احکام معتبر یک یا چند قانون مادر به همراه محشایی از ارتباط آن‌ها با قوانین فرعی و مقررات است.

این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با ابزار کتابخانه‌ای به این پرسش می‌پردازد که با توجه به چارچوب نظری علم تدوین و تنقیح قوانین، مجموعه قوانین این معاونت چگونه است؟^۱ پیرامون پیشینه باید گفت که اگرچه تشریح مفاهیم نظری تنقیح و تدوین

۱. با توجه به هدف این مقاله در بررسی خروجی‌های این معاونت در زمینه تدوین و تنقیح، امکان استفاده از روش‌های تجربی همانند انواع «شیوه‌های ارزیابی عملکرد» میسر نیست. در واقع در این شیوه‌ها فرایندها و رفتارهای درون یک سازمان مورد مذاقه قرار می‌گیرد و سپس این رفتارها با توجه به ارزش‌های مدنظر تحلیل می‌گردد. با این حال در این مقاله خروجی‌ها و مکتوبات فیزیکی و الکترونیکی این مجموعه ارزیابی می‌شود.

قوانین در آثار ارزشمندی صورت گرفته اما پیرامون مطالعه موردی دستاوردهای این معاونت مبتنی بر موازین، مطالعه‌ای انجام نشده است. از این رو با توجه به اهمیت موضوع تنقیح و تدوین قوانین و همچنین تلاش‌های چندین ساله این معاونت، لازم است که با مرور مجموعه قوانین این نهاد، در آن‌ها بازنگری شود تا ادامه این مسیر با کیفیت مطلوب‌تر پیموده شود.^۱ با چنین مختصاتی این مقاله سه بخش دارد. در ابتدا مبانی نظری تدوین و تنقیح قوانین مطرح و سپس با توجه به اصول تدوین و تنقیح قوانین، ارزیابی این اصول در خروجی‌های این معاونت انجام خواهد شد. در آخر نیز با توجه به مراحل تدوین و تنقیح قوانین، خروجی‌های آن ارزیابی و تحلیل شده است.

۱. چارچوب نظری تدوین و تنقیح قوانین در ایران

هدف از تدوین قوانین فهم صحیح و با سهولت از قوانین است. اگر قوانین در کدهایی مشخص جایابی شوند؛ قضات، مجریان و شهروندان می‌توانند با کمترین هزینه به قوانین مورد نیاز دسترسی پیدا کنند و امکان نادیده گرفتن ناخواسته برخی از احکام قانونی بسیار کم می‌شود؛ بنابراین شفافیت، قابلیت دسترسی و امنیت حقوقی از مزایای تدوین و تنقیح قوانین است.^۲ علی‌رغم فواید بیشمار تدوین و تنقیح قوانین، این امر بسیار دقیق و دشوار است؛ چرا که شناسایی و شمارش تمامی احکام معتبر و دسته‌بندی آن‌ها ملاحظات حقوقی و فنی زیادی دارد. توجه به تمامی این ملاحظات و اعمال آن‌ها نیازمند تخصص و زمان کافی است. با توجه به همه فواید و ملاحظات گفته شده، تنقیح و تدوین قوانین یک ضرورت غیرقابل انکار است. از این رو در این قسمت به صورت اجمالی به توضیح آن پرداخته خواهد شد.

۱-۱. تعریف و انواع تدوین و تنقیح

اصطلاح تنقیح قوانین به معنای امروزی خود از سال ۱۳۲۴ وارد نظام حقوقی ایران شد. اگرچه از این تاریخ تلاش‌هایی در قوه مجریه برای انجام تنقیح و تدوین صورت گرفته

۱. سعی شده است این تحلیل با استفاده از آمار و اطلاعات صورت گیرد؛ اما با توجه به محدودیت دسترسی به آمار و اطلاعات خروجی‌های این نهاد، اکثر بررسی‌ها با استفاده از مثال نقض صورت پذیرفته است.

۲. گی برابن، «تدوین و تنقیح قوانین: فواید و دشواری‌ها»، ترجمه علی اکبر گرجی از ندریانی، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۵۶، (۱۳۸۶)، ص ۲۰۸.

بود؛ اما اوج این فعالیت‌ها خود را در لایحه تدوین و تنقیح قوانین نشان داد. بدین صورت که با نگارش قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، نهادی برای این کار به صورت قانونی تشکیل شد.^۱ به هر حال به موازات آغاز فعالیت‌های تنقیحی در کشور، صاحب‌نظران نیز برای توسعه ادبیات آن در نظام دانشگاهی کوشیدند. بخشی از نتیجه این تلاش‌ها را می‌توان در ارائه تعاریف متعدد برای تنقیح و تدوین مشاهده کرد.

صاحب‌نظران تعاریف متفاوتی را برای تدوین و تنقیح قوانین مطرح کرده‌اند. برخی این دو را دو مفهوم متباین تلقی کرده‌اند^۲ و برخی دیگر بین آنها تقدم و تأخر قائل شده‌اند.^۳ با این حال در این نوشتار، تدوین و تنقیح همسنگ و معادل نیستند.^۴ «تدوین به مثابه فرایندی است که هدف از آن گردآوری متون معتبر قانونی حول یک موضوع مشخص است. در این فرایند با توجه به مفاد و محتوای هر یک از این متون روابط بین آنها اعم از ناسخ و منسوخ، عموم و خصوص و مطلق و مقید تعیین می‌گردد».^۵ در واقع تدوین عملیاتی است که قبل از تصویب قانون شروع می‌شود و تا تهیه قانون جامع ادامه می‌یابد. بدین گونه تدوین، بخش‌های مختلف و گوناگونی دارد و یکی از این بخش‌ها

۱. سید ناصر سلطانی، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵، (۱۳۹۳)، صص ۱۴۳ و ۱۴۵.

۲. باقر انصاری، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، نشریه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، (۱۳۸۶)، ص ۳۳.

۳. باقر انصاری، «مطالعه تطبیقی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)»، نشریه تحقیقات حقوقی، شماره ۵۴، (۱۳۹۰)، ص ۹۹.

۴. برای انتخاب تعریف درست از تدوین و تنقیح باید توجه داشت که این دو اصطلاح از دیگر نظام‌های حقوقی وارد ایران شده‌اند و برخاسته از نظام حقوقی ایران نیستند. از این رو باید به خواستگاه این اصطلاح‌ها توجه کرد. البته در استخراج این مفاهیم از نظام‌های حقوقی دیگر، باید مدنظر داشت که اصطلاح کدیفیکاسیون در گذر زمان معانی متفاوتی پیدا کرده است و هم اکنون چند معنا دارد. از سوی دیگر معادل‌سازی دقیق برای اصطلاح کدیفیکاسیون در زبان فارسی نیازمند دقت نظر است؛ زیرا انتخاب واژه درست برای درک معنا بسیار مهم است. عدم توجه به چنین نکاتی باعث شده است که معانی و واژگان مختلفی برای کدیفیکاسیون در زبان فارسی انتخاب شود.

۵. برای مشاهده تعاریف دیگر ر.ک: شفیع، حمیدرضا، (۱۳۸۷)، «تأملی بر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران، گذشته، حال و آینده»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، ص ۱۲۶.

تنقیح نامیده می‌شود.^۱ از این رو روشن می‌شود که نسبت میان تدوین و تنقیح قوانین، عموم و خصوص مطلق است.

پیرامون انواع تدوین و تنقیح قوانین باید گفت که از وجوه مختلفی می‌توان به این بحث پرداخت. یکی از این وجوه، توجه به شیوه‌های گردآوری قوانین در فرایند تدوین است. گردآوری قوانین به دو صورت ممکن است. در برخی از شیوه‌های گردآوری صرفاً قوانین موجود جمع‌آوری می‌شوند و تغییراتی در آن اعمال نمی‌شود. به این شیوه از تدوین قوانین «تدوین-گردآوری» گفته می‌شود. در گونه‌های دیگر تدوین، علاوه بر گردآوری قوانین در آن‌ها دخل و تصرف‌هایی می‌شود. در این صورت پس از اعمال تغییرات قوانین باید مجدداً به تصویب مجلس برسد. این شیوه از تدوین قوانین، «تدوین-اصلاح» نام دارد.^۲

از منظر دیگر می‌توان فرایند تدوین و تنقیح قوانین را با توجه به زمان تصویب قوانین تفکیک کرد. بدین شکل که به اقدامات تنقیحی که پس از تصویب قانون صورت می‌گیرد اقدامات واکنشی یا تنقیح پسینی گفته می‌شود. از سوی دیگر با توجه به دشواری تهیه قانون جامع، اگر اقدامات و اعمالی برای سهولت این کار پیش از تصویب قانون صورت بگیرد، راهبرد پیشگیرانه یا تنقیح پیشینی نامیده می‌شود.^۳

۲-۱. مراحل تدوین و تنقیح قوانین

همانطور که در سطور پیشین ذکر شد، تدوین و تنقیح قوانین مراحل گوناگونی دارد. در این قسمت به مهم‌ترین مراحل تدوین و تنقیح پسینی قوانین اشاره خواهد شد.^۴ اولین قدم در مسیر تدوین قوانین تعیین تعریف قانون است. در هر نظام حقوقی، سلسله‌ای از هنجارها

۱. مسلم آقایی طوق، «نگاهی مفهوم شناختی به تدوین قوانین و تمیز آن از تنقیح»، نشریه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، (۱۳۹۶)، صص ۱۰۶ و ۱۰۸.

۲. انصاری، (۱۳۹۰)، همان، صص ۱۰۳-۱۰۴.

۳. احمد مرکز مالیری و مهدی مهدی‌زاده، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، نشریه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، (۱۳۹۴)، ص ۱۸۱.

۴. برای عملیاتی کردن فرایند تنقیح باید مراحل آن به دقت پیش‌بینی کرد. بدین منظور برخی برای تدوین و تنقیح قوانین تا بیست مرحله برشمرده‌اند. ر.ک: امیدوار رضایی، گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی دوره نهم، (۱۳۹۳)، ص ۲۸.

وجود دارد که باید با در نظر گرفتن ملاک‌هایی، قانون را از سایر هنجارها تفکیک کرد. در ایران در تعیین مراجع تصویب قانون، اختلاف نظر وجود دارد. در واقع همه حقوقدانان پیرامون برخی از نهادهای قانون‌گذار اتفاق نظر دارند؛ اما در مورد شأن مصوبات برخی از نهادهای دیگر تفاوت دیدگاه وجود دارد. در واقع واژه قانون یک اصطلاحی است که چند معنای حقیقی دارد. قانون در ادبیات حقوقی گاهی به معنای عام و گاهی نیز در معنای خاص خود استفاده می‌شود. معنای عام قانون تمام گزاره‌های مکتوب که توسط مقامات صلاحیت‌دار وضع می‌شوند را در بر می‌گیرد؛ مانند آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و قانون به معنای خاص.^۱ در نظام حقوقی ایران مصوبات مراجع زیر قانون به معنای خاص آن تلقی می‌شود:

* مصوبات مجلس شورای ملی؛

* مصوبات آقای داور (وزیر عدلیه) از آذر ۱۳۰۸ تا آبان ۱۳۱۱؛^۲

* مصوبات دکتر مصدق (نخست وزیر) از مرداد ۱۳۳۱ تا مرداد ۱۳۳۲؛^۳

* مصوبات مجلسین شورای ملی و سنا؛

* مصوبات کمیسیون‌های مجلسین شورای ملی و سنا؛

* مصوبات هیئت وزیران از فروردین ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۲؛^۴

۱. ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، چاپ ۹۶ (تهران: سهامی انتشار، ۱۳۷۴)، ص ۱۲۰.

۲. به موجب بند یک ماده واحده «قانون متمم قانون دیوان جزای عمال دولت» وزیر عدلیه وقت مجاز بوده موادی راجع به اصلاح اصول محاکمات و طرز رسیدگی و صلاحیت و تشکیلات دیوان جزا تهیه و اجرا نماید. پس از شش ماه از اجرای این مواد به مجلس شورای ملی پیشنهاد می‌شود. ولی مادامی که تکلیف آن از طرف مجلس شورای ملی معین نشود به قوت خود باقی خواهد بود. از این‌رو مصوبات آقای داور در موضوعات مذکور قانون تلقی می‌شوند.

۳. در این بازه زمانی اختیار قانون‌گذاری در موضوعاتی خاص به موجب مصوبه مجلس به آقای مصدق واگذاری شده بود. نام این مصوبات بدین شرح است: «قانون مربوط به اعطای اختیارات برای مدت شش ماه بشخص آقای دکتر محمد مصدق نخست وزیر مصوب ۱۳۳۱/۰۵/۲۰» و «قانون تمدید مدت اختیارات شش ماهه اعطائی به شخص آقای دکتر محمد مصدق نخست وزیر از تاریخ انقضاء برای مدت یک سال مصوب ۱۳۳۱/۱۰/۳۰».

۴. در بازه فوق‌الذکر مجلس شورای ملی منحل می‌شود. به موجب «لایحه قانونی مربوط به تصویب‌نامه‌هایی که از تاریخ ۱۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۴۰ تا تاریخ افتتاح مجلسین (۱۴ مهرماه ۱۳۴۲) از هیئت وزیران صادر شده» مصوب ۱۳۴۲/۹/۲۰ مجلس شورای ملی، تمامی مصوبات هیئت وزیران در دوران فترت مجلس قانونگذار تا زمان تصویب در مجلس شورای ملی لازم الاجراست.

- * مصوبات هیئت وزیران مبتنی بر ماده (۲۸) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹/۱۱/۳۰؛
- * مصوبات هیئت وزیران مبتنی بر ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۲/۱۲/۱۰؛
- * مصوبات هیئت وزیران مبتنی بر ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵؛
- * مصوبات شورای انقلاب که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده‌اند؛^۴
- * مصوبات مجلس شورای اسلامی که با عنوان قانون تصویب شده‌اند؛
- * مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی که در اجرای اصل (۸۵) قانون اساسی تصویب شده‌اند؛
- * مصوبات مجلس شورای اسلامی که در اجرای اصل (۷۳) قانون اساسی و بعنوان قوانین تفسیری تصویب شده‌اند؛
- * مصوباتی که از طریق همه‌پرسی تصویب شده‌اند؛

۱. ماده (۲۸) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹ بیان می‌دارد: در موقع تعطیل مجلس شورای ملی که موافق اصل هشتم قانون اساسی معین می‌شود اعتبارات منضمه و یا فوق‌العاده که راجع به احتیاجات جدید باشد باید پس از مذاکره در مجلس وزرا بر حسب حکم شورای دولتی تصویب شود و تا زمانی که شورای دولتی تأسیس نشده است تصویب دیوان محاسبات کافی خواهد در ظرف یک ماه اول افتتاح مجلس شورای ملی احکام مزبوره باید پیشنهاد شود تا به تصویب مجلس شورای ملی برسد.

۲. ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۱ بیان می‌دارد: در موقع تعطیل مجلس شورای ملی که موافق اصل هشتم قانون اساسی معین می‌شود اعتبارات اضافی و یا فوق‌العاده موکول به تصویب هیئت وزرا و تأیید دیوان محاسبات است. در ظرف ماه اول افتتاح مجلس شورای ملی اعتبارات مزبوره باید به مجلس پیشنهاد شود.

۳. ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ بیان می‌دارد: در موقع تعطیل مجلس شورای ملی که موافق اصل هشتم قانون اساسی معین می‌شود اعتبارات اضافی و یا فوق‌العاده موکول به تصویب هیئت وزیران و تأیید دیوان محاسبات است.

ظرف ماه اول افتتاح مجلس شورای ملی لایحه مربوط به اصلاح بودجه باید به مجلس پیشنهاد شود.

۴. در ابتدا شورای انقلاب بعنوان قوه مقننه شناخته می‌شد؛ اما پس از استعفای دولت موقت علاوه بر مسئولیت قانون‌گذاری، مسئولیت اجرا را نیز بر عهده گرفت (موسی زاده، ۱۳۹۵: ۲۹۰). از این رو با مصوبات شورای انقلاب که عنوان لایحه قضایی دارند تجلی شأن تقنینی شورای انقلاب و سایر مصوبات نشان‌دهنده شأن هیئت وزیران هستند.

* مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که به استناد بند (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و با عنوان قانون تصویب شده‌اند؛

* مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که در اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی و با عنوان قانون تصویب شده‌اند.

در نظام حقوقی ایران شأن مصوبات سایر نهادها در محدوده قانون به معنای عام جای می‌گیرد؛ مانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی، آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات شورای عالی فضای مجازی، مصوبات مجلس خبرگان، مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه، سیاست‌های کلی نظام، احکام حکومتی، مصوبات شورای انقلاب با عنوانی غیر از لایحه قانونی و مانند آن.^۱

سپس با توجه به تعریف قانون باید تمام قوانین شناسایی، شمارش و گردآوری گردد. در مرحله بعد لازم است برای هر یک از قوانین شناسنامه تهیه شود. به طوری که در مورد هر قانون مشخصاتی از قبیل عنوان، مرجع تصویب، تاریخ تصویب، تاریخ لازم‌الاجرا شدن و کلید واژه‌ها مشخص گردد.^۲

در قدم بعدی باید قوانین طبقه‌بندی شوند. بدین منظور ابتدا عناوین نسبتاً کلانی انتخاب می‌گردند. شیوه‌های مختلفی برای انتخاب این عناوین وجود دارد که به شرح زیر است:

- طبقه‌بندی سازمانی: در این گونه طبقه‌بندی هر سازمان یا نهاد قوانین مربوط به خودش را گردآوری می‌کند.

- طبقه‌بندی موضوعی: دسته‌بندی قوانین بر اساس موضوعات آنها باعث می‌شود قوانین یک سازمان در چند دسته یا قوانین چند سازمان در یک طبقه جای گیرد.

۱. برای نمونه ر.ک: غلامحسین الهام؛ سید مصطفی میرمحمدی میبیدی، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، نشریه پژوهشنامه حقوق اسلامی، (۱۳۹۲)، صص ۱۵۵-۱۷۹.

۲. محمد صادق فراهانی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم «تنقیح» (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۰۶۲، ۱۳۹۶) ص ۱۳.

- طبقه‌بندی زمانی: اگر گروه‌بندی قوانین بر اساس دوره‌های زمانی باشد طبقه‌بندی زمانی صورت گرفته است؛ مثلاً انتشار قوانین به صورت سالیانه همان طبقه‌بندی زمانی است.
- طبقه‌بندی دکتین: بر این اساس مرزبندی کدها مبتنی تقسیمات علمی رشته‌ها و موضوعات دانشگاهی حقوق است.
- طبقه‌بندی حجمی: معیار حجم می‌تواند در طبقه‌بندی کد کمک کند به گونه‌ای که معقول و مورد پذیرش عرف باشد.^۱
- طبقه‌بندی ریشه‌ای: در این نوع طبقه‌بندی، قوانین بر اساس مرجع تصویب در گروه‌های مختلف قرار می‌گیرند؛ مانند قوانین مجلس، قوانین مجمع تشخیص مصلحت نظام و غیره.^۲

گام بعدی در عملیات تدوین، تنقیح قوانین است. در تنقیح باید قوانین معتبر از نامعتبر تفکیک گردد (اعتبارسنجی قوانین). در واقع باید با تعیین وضعیت‌های تنقیحی، کیفیت و میزان اعتبار هر یک از احکام قانونی مشخص شود. این وضعیت‌های تنقیحی عبارتند از: نسخ، ابطال، تخصیص، انتفاء موضوع، انتفاء مدت، انتفاء قانون با اجرا و غیره باشد.^۳ آخرین مرحله از این فرایند ایجاد قانون جامع است. در واقع در پایان فرایند تنقیح، نظم سابق قوانین تغییر می‌کند. قوانین معتبر و با موضوع مشابه در ساختاری جدید در کنار یکدیگر قرار داده می‌شوند تا در هر موضوع یک قانون جامع (کد) تهیه گردد.^۴

۳-۱. نهادهای صالح تدوین و تنقیح قوانین در ایران

نهاد صالح تدوین و تنقیح قوانین در طول تاریخ تغییر کرده است. برخی از نهادها فقط صلاحیت تنقیح قوانین دارند و برخی دیگر علاوه بر صلاحیت تنقیح، صلاحیت تدوین قوانین را نیز دارند. در کنار این موضوع، قانون با تشریفات اجازة انتشار قوانین را به کلیه اشخاص داده است.^۵ در واقع از آنجایی که انتشار قوانین معتبر به نوعی متضمن تنقیح

۱. باقر انصاری، اصول و فنون قانونگذاری: تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۸)، صص ۲۷۰-۲۶۶.

۲. عباس کریمی، «اصول حاکم بر تنقیح قوانین»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، (۱۳۸۶)، ص ۱۰.

۳. فراهانی، همان، ص ۹.

۴. انصاری، (۱۳۹۰)، همان، ص ۹۷.

۵. ماده (۶) - از ابتدای سال ۱۳۹۰، چاپ و انتشار مجموعه قوانین تنها با تأیید معاونت قوانین مجلس امکانپذیر است.

است؛ فلذا در کنار نهادهایی که صریحاً در این زمینه صلاحیت دارند، با تسامحی سایر نهادهای دولتی و غیردولتی ناشر قوانین نیز این امکان را دارند. این تعدد و پراکندگی حاصل علل مختلفی همچون سابقه تاریخی، پیشینه تقنینی و ناکارآمدی برخی نهادهای صالح در این زمینه است. اهم نهادهای صالح تنقیح قوانین در ایران «معاونت حقوقی ریاست جمهوری»، «معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی» و «معاونت حقوقی قوه قضاییه» است. در ادامه توضیح هر یک پرداخته خواهد شد.

* معاونت حقوقی ریاست جمهوری: در ۲۹ اسفند ۱۳۵۰ قانون تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور طی ماده واحده‌ای در مجلس شورای ملی تصویب شد. سپس در ۱۸ خرداد ۱۳۵۳ آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت وزیران رسید. به موجب این قانون و آیین‌نامه آن سازمان تدوین و تنقیح قوانین زیر نظر نخست‌وزیری ایجاد شد. این مجموعه پنج کد را تعیین و نسخ‌های صریح آن را اعلام کرد. این کدها شامل اداری و اساسی، تأمین اجتماعی و بودجه، تجاری و صنعتی، ارتباط جمعی و کیفری و مدنی است.^۱ بعد از انقلاب با تحولاتی این نهاد در معاونت حقوقی ریاست جمهوری ادامه یافت. به هر حال در سال ۱۳۸۹ به موجب ماده (۱۰) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور^۲ احکام قانونی مرتبط با صلاحیت چهل ساله این نهاد نسخ و قوه مقننه عهده‌دار این مسئولیت شد. از این‌رو صلاحیت این نهاد به انتشار قوانین تقلیل یافت.

* معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی: اگرچه برخی شروع اقدامات مجلس در زمینه تنقیح قوانین را به مجلس ششم بر می‌گردانند^۳؛ اما منشأ صلاحیت برای این فعالیت در آن زمان معلوم نیست. به نظر می‌رسد که اولین بار بعد از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۸۹ به موجب قانون «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» این صلاحیت ایجاد شد. وفق ماده

۱. سلطانی، همان، ص ۱۴۶.

۲. ماده (۱۰) - قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ و اصلاحات بعدی و آیین‌نامه‌های آن نسخ می‌گردد.

۳. جمعی از نویسندگان، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب نظران) (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹) صص ۱۴-۱۵.

(۱) این قانون^۱، مسئولیت تدوین و تنقیح قوانین کشور بر عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.

* معاونت حقوقی قوه قضائیه: بند «ج» ماده (۱۱۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران^۲ مصوب ۱۳۹۵ و بند «الف» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۳ مصوب ۱۳۹۵، قوه قضائیه را مکلف کرده که نسبت به تنقیح قوانین و مقررات قضایی با رعایت قانون تنقیح سال ۱۳۸۹ اقدام کند. بر این اساس این معاونت مسئولیت اجرای این تکلیف را بر عهده گرفته و اقدام به تنقیح قوانین قضایی کرده است. صلاحیت این معاونت صرفاً محدود به تنقیح قوانین قضایی است. علی‌رغم ابهام در این تعبیر، مسلم است که این معاونت صلاحیت تنقیح کل قوانین مرتبط با انتخابات یا تمامی قوانین پیرامون شوراهای شهر و روستا و شهرداری‌ها را ندارد؛ چرا که این قوانین در حیطه قوانین قضایی نیست.

همانطور که مشاهده می‌شود، یکی از نقاط عطف تدوین و تنقیح قوانین در ایران تغییر نهاد صالح به موجب قانون سال ۱۳۸۹ است. ظاهراً قانونگذار به دلیل ماهیت تقنینی امر تنقیح، بخشی‌نگری قوه مجریه و برخی تعارضات منافع این قوه در امر تنقیح آن را به قوه مقننه واگذار کرده است.^۴ با این حال با روشن شدن صعوبت کار، عدم تجربه و تخصص

۱. ماده (۱) - به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی که به اختصار معاونت نامیده می‌شود به شرح مندرج در این قانون می‌باشد.

۲. «ج» - در اجرای سیاست بازنگری در قوانین جزائی و با هدف کاهش عناوین مجرمانه قوه قضائیه مکلف است به منظور بازنگری در مصادیق عناوین مجازات‌های سالب حیات با توجه به تغییر شرایط، کاهش عناوین مجرمانه و استفاده از ضمانت اجرای انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم، نسبت به تنقیح، اصلاح و رفع خلأهای قوانین جزائی با رعایت قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن اقدام و حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه اقدامات قانونی مورد نیاز را بعمل آورد.

۳. (الف) - قوه قضائیه مکلف است نسبت به تنقیح، اصلاح و رفع خلأهای قوانین قضائی با رویکرد پیشگیری از وقوع جرم و اختلاف، کاهش عناوین مجرمانه و محکومیت حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها و جرائم، جایگزین کردن ضمانت اجرای غیر کیفری مؤثر و روزآمد از قبیل انتظامی، انضباطی، مدنی، اداری و ترمیمی اقدام و لوایح مورد نیاز را تهیه و از طریق دولت با رعایت قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

۴. مصاحبه نگارنده با دکتر سلمان عمرانی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۹/۲۳.

کافی قوه مقننه و ناکارآمدی محتوای قانون اخیر، در سال ۱۳۹۸ تفاهم‌نامه‌ای برای همکاری و تعامل سه قوه در این زمینه امضا شد. بر این اساس هر سه قوه در راستای «تدوین اصول، ضوابط و فنون تنقیح قوانین»، «تعیین چارچوب‌های موضوعی دسته‌بندی قوانین و مقررات»، «فرایند اجرایی تنقیح قوانین» و «توسعه دانش و ادبیات تنقیحی کشور» با یکدیگر همکاری خواهند داشت. بنابراین هر سه قوه برای جلوگیری از موازی‌کاری و برای هم‌افزایی بیشتر در امر تنقیح قوانین امکانات و تخصص خود را در بستر این تفاهم‌نامه به اشتراک گذاشتند.

۲. ارزیابی اصول تنقیح قوانین در معاونت حقوقی ریاست جمهوری

اصول تنقیح قوانین احکامی کلی، دائمی و الزامی‌اند که فرایند تنقیح قوانین را هدایت می‌کنند.^۱ تعداد اصول تنقیحی زیاد است و در این قسمت صرفاً به سه مورد از این اصول اشاره می‌شود.^۲ این سه اصل با دو ویژگی انتخاب شده‌اند: «پرکاربردترین اصول تنقیح قوانین» و «مورد پذیرش تمام صاحب‌نظران».^۳ این در حالی است که کمتر اصلی این دو ویژگی را دارند. در هر قسمت ابتدا هر یک از این اصول توضیح داده می‌شود و سپس وضعیت خروجی‌های معاونت حقوقی ریاست جمهوری در اعمال این اصول ارزیابی می‌گردد.

۲-۱. ارزیابی اعمال اصل تبعیت اعتبار تبصره‌ها و تفاسیر و الحاقات از

اعتبار مواد

برای قانون‌نویسی در ایران ساختار خاصی وجود دارد. هر قانون ممکن است از تعدادی فصل، ماده، بند و غیره تشکیل شود. یکی از سنت‌های قانون‌نویسی ایرانی تبصره است. در واقع تبصره زیرمجموعه ماده محسوب می‌شود و برای دیگر اجزای یک قانون بکار برده

۱. علی عباس حیاتی، «مفهوم اصل حقوقی» و مقایسه آن با «قاعده حقوقی» (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه)، دو فصلنامه دانش حقوق مدنی، شماره ۲، (۱۳۹۵)، ص ۱۹.

۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: انصاری، (۱۳۹۸)، همان، ص ۲۳۱ به بعد؛ همچنین ر.ک: کریمی، همان، ص ۱۱ به بعد.

۳. البته با این ویژگی‌ها امکان انتخاب اصول بیشتری نیز هست؛ اما به دلیل محدودیت حجم مقاله به انتخاب این اصول اکتفا شده است.

نمی‌شود. بدین صورت اگر یک «ماده» نیازمند توضیح و تشریح باشد، به دنبال آن تبصره اضافه می‌شود.^۱ از این رو تبصره، بخشی از یک ماده محسوب می‌شود و به موضوع ماده مربوطه ملحق می‌شود. چنین برداشتی از تبصره مستلزم تبعیت آن از ماده است. به اینگونه که تبصره در اعتبار، تفسیر، تقید و غیره از ماده تبعیت می‌کند. همانند تبصره، تفاسیر مواد نیز از ماده تفسیر شده تبعیت می‌کنند؛ بعبارت دیگر طبق اصل (۷۳) قانون اساسی^۲، مجلس شورای اسلامی صلاحیت تفسیر و شرح قوانین عادی را دارد. چنین مصوباتی حکم جدیدی را به مجموعه قوانین اضافه نمی‌کنند و صرفاً اصطلاحات یا ابعاد مختلف یک ماده را تشریح می‌نمایند؛ بنابراین زیرمجموعه ماده تفسیر شده تلقی می‌شوند و اعتبار آنها وابسته به اعتبار ماده مربوطه است. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ در ذیل اصل (۷۳) همین مطلب را بیان می‌دارد: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.» با این توضیح روشن می‌شود که ملحقات یک ماده از ابعاد مختلف از همان ماده تبعیت می‌کند و در صورت عدم اعتبار یک ماده ملحقات آن نیز بی‌اعتبار تلقی می‌شوند. در این زمینه فرقی بین تصریح قانون‌گذاری به این مطلب و عدم تصریح او وجود ندارد.

برای ارزیابی رعایت این اصل در خروجی‌های معاونت قوانین چاره‌ای جز بررسی مصادیق آن نیست؛ چرا که اثبات رعایت این اصل از طریق ابزارهای موجود در خروجی‌های این معاونت ممکن است. از این رو با بررسی چندین مصداق از این اصل پیروی این معاونت از آن ارزیابی می‌گردد. این مصادیق به شرح جدول (۱) است. همانطور که مشاهده می‌شود این معاونت اصل تنقیحی را به رسمیت شمرده و در موارد زیادی آن را بکار برده است؛ اما در اعمال صحیح آن دقت لازم نشده است و در برخی موارد سهل‌انگاری صورت گرفته است مانند مورد پنجم از جدول (۱).

۱. صفر بیگ‌زاده آروق، شیوه‌نامه نگارش قانون (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳) ص ۵۵.
 ۲. اصل ۷۳: شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کنند نیست.

جدول ۱.

شماره	مصادق اصل «تبعیت اعتبار تبصره‌ها، تفاسیر و الحاقات از اعتبار مواد» در قوانین	نتیجه ارزیابی
	ماده (۲۴) قانون «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» تمامی مواد قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱» را نسخ کرده است؛ به جز ماده (۱۲). ماده (۱۲) قانون اخیر دارای دو تبصره است. از این رو طبق اصل مارالاشاره ماده (۱۲) این قانون و تبصره‌هایش دارای اعتبار است.	اعمال صحیح این اصل
	به موجب «قانون تجدیدنظر آراء دادگاه‌ها» ماده (۳۵) قانون «تشکیل قانون تشکیل دادگاه‌های کیفری (یک و دو) و شعب دیوان عالی کشور» نسخ شده است. ماده (۳۵) این قانون دارای تبصره است؛ فلذا طبق این اصل تبصره آن نیز منسوخ است.	اعمال صحیح این اصل
	به موجب «قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲»، تمامی مواد «قانون دادرسی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴» به جز مواد (۴)، (۸) و (۹) آن قانون نسخ شده است. مواد (۴) و (۸) قانون اخیر دارای تبصره هستند؛ فلذا این دو ماده و تبصره‌هایشان هم چنان معتبرند.	اعمال صحیح این اصل
	به موجب «قانون تشکیل هیئت‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح مصوب ۱۳۹۵» مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) قانون ارتش نسخ شده است. این دو ماده چندین تبصره دارد. از این رو طبق این اصل مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) و تبصره‌هایشان منسوخ است.	اعمال صحیح این اصل
	طبق «قانون آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی مصوب ۱۳۹۳» اکثر مواد «قانون دادرسی نیروهای مسلح ج.ا.ا. مصوب ۱۳۶۴» از جمله ماده (۳) این قانون نسخ شده است. این در حالی است که ماده (۳) این قانون در سال ۱۳۶۸ به موجب «قانون اصلاح قانون دادرسی نیروهای مسلح ج.ا.ا. مصوب ۱۳۶۴ و ماده واحده الحاق سازمان قضایی ارتش به دادگستری مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۶۸» اصلاح شده است. فلذا با توجه به این اصل با نسخ ماده (۳) در سال ۱۳۹۳ باید مواد مرتبط با اصلاحیه این ماده در سال ۱۳۶۸ هم نسخ شود.	اعمال نادرست این اصل: ماده (۳) قانون دادرسی نیروهای مسلح ج.ا.ا. سال ۱۳۶۴ نسخ شده است؛ اما مواد مرتب با آن در اصلاحیه این قانون در سال ۱۳۶۸ نسخ نشده است.

۲-۲. ارزیابی اعمال اصل بی اعتباری احکام قانونی با نسخ صریح

نسخ به معنای اعلام بی اعتبار شدن قانون سابق با تصویب قانون جدید است.^۱ این اعلام بی اعتباری می تواند صریح یا ضمنی باشد. مسلم است که اگر مقنن در قانون ناسخ مشخصات دقیق نسخ را آورده باشد؛ نسخ صریح رخ داده است. این در حالی است که در نسخ ضمنی، مقنن به صراحت به قانون منسوخ اشاره ای نکرده است و مخاطب با تفسیر خود در مقام رفع تعارض نسخ را متوجه می شود. در مجموعه های تنقیحی معاونت حقوقی ریاست جمهوری نسخ های صریح مشخص شده است؛ اما نسخ های ضمنی اعلام نشده است؛ چرا که اعلام نسخ های ضمنی به نوعی تفسیر قانون محسوب می شود و این معاونت صلاحیت تفسیر قانون را ندارد. همچنین نظر تفسیری مجری یا قاضی لازم اتباع برای سایرین نیست و اعلام چنین نظراتی جنبه مشورتی دارد. بنابراین لازم نیست که نسخ های صریح و ضمنی به یک شکل در مجموعه های تنقیحی درج شوند.

با این حال در برخی حالات علی رغم عدم تصریح مقنن به نسخ، قرائنی وجود دارد که مخاطب قانون به روشن در می یابد که منظور مقنن نسخ قانون سابق بوده است و چنین حالاتی تفسیربردار نیست. تصویب اساسنامه جدید برای شرکت های دولتی یکی از این قرائن است. توضیح بیشتر آنکه تصویب اساسنامه شرکت ها، سازمان ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باید با اجازه مجلس شورای اسلامی باشد؛ عبارت دیگر وفق اصل (۸۵) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می تواند رأساً این چنین اساسنامه هایی را تصویب کند یا اجازه تصویب دائمی آن ها را به کمیسیون های مجلس یا به دولت تفویض نماید.^۲

۱. اقبالعلی میرزایی، «مفهوم و صورت های نسخ قانون»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۹، شماره ۹۰، (۱۳۹۴)، ص ۱۳۴.

۲. اصل ۸۵: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آن ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف

واضح است که مصوبات مجلس شورای اسلامی با هر محتوایی از جمله اساسنامه شأن قانون را دارند. همچنین مصوبات هیئت وزیران نیز شأن آیین‌نامه و مقررده دارد؛ اما پیرامون شأن اساسنامه‌های دولتی که با اجازه مجلس به تصویب کمیسیون‌ها می‌رسد اختلاف نظر است. در این موضوع دو رویکرد وجود دارد:

- برخی بر این عقیده‌اند که اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس شأن قانونی دارند؛ چرا که مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس از لحاظ ماهیت تفاوتی با یکدیگر ندارند و اعم از اینکه در مقام تصویب قانون آزمایشی بر اساس صدر اصل (۸۵) قانون اساسی باشد یا در مقام تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی مطابق فراز دوم اصل (۸۵) باشد، دارای همان ماهیت مصوبات مجلس شورای اسلامی است.^۱

- برخی دیگر بر این عقیده‌اند که اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس هم شأن مصوبات مجلس نیستند. بدین شکل که موضوع احکام صدر و ذیل اصل (۸۵) متفاوت است. چون در نهایت قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون، به تصویب مجلس می‌رسد شأن مصوبات مجلس را دارند؛ اما تصویب دائمی اساسنامه‌ها در کمیسیون‌های مجلس چنین نیست. فلذا اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس، شأن قانون ندارند.^۲

اتخاذ هر کدام از این رویکردها نه تنها ثمرات نظری دارد بلکه اثرات عملی نیز بر آن مترتب است. این اثرات عملی در حوزه‌های مختلفی از جمله حیطه وظایف رئیس مجلس، شورای نگهبان و تنقیح قوانین است. در اینجا با توجه به موضوع بحث، صرفاً به اثرات تنقیحی تعیین ماهیت اساسنامه‌ها اشاره می‌شود. در واقع اگر ماهیت اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌ها قانون دانسته شود؛ این اساسنامه‌ها می‌تواند حسب مورد سایر قوانین و مقررات را نسخ کنند و در غیر این صورت چنین اساسنامه‌هایی بر قوانین اثرگذار نیست. به هر حال به لحاظ نظری ماهیت و شأن اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس مشخص نیست؛ اما شورای نگهبان بر اساس اصل (۸۵) قانون اساسی همانند سایر مصوبات

قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۱. پژوهشکده شورای نگهبان، اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، (۱۳۹۴)، صص ۵-۶.

۲. همان، صص ۳-۴.

مجلس نسبت به آن‌ها اظهارنظر می‌کند. از سوی دیگر هر مؤسسه یا شرکت دولتی نیز صرفاً یک اساسنامه دارد و غیرمعقول است که با وجود اساسنامه جدید، همچنان اساسنامه سابق معتبر شناخته شود؛ بنابراین تصویب اساسنامه جدید چه از طریق مجلس شورای اسلامی، چه کمیسیون‌ها و چه مصوب هیئت دولت (با اجازه مجلس) باشد؛ اساسنامه‌های سابق مصوب هیئت دولت را نسخ می‌کند.

با توجه به مطالب فوق به بررسی وضعیت اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی در خروجی‌های معاونت حقوقی ریاست جمهوری پرداخته می‌شود. این اساسنامه‌ها به چند دسته تقسیم شده‌اند:

۱. اساسنامه‌های قانونی: اساسنامه‌هایی که توسط مراجع وضع قانون تصویب می‌شوند؛ اعم از مجلس یا کمیسیون‌های آن.

۲. اساسنامه‌هایی که مقرر محسوب می‌شوند: این اساسنامه‌ها از سوی سایر مراجع (غیر از مراجع قانون‌گذار) وضع شده‌اند؛ مانند اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران یا رئیس قوه قضائیه.^۲

با توجه به دسته‌بندی فوق این نتیجه حاصل می‌شود که از منظر این معاونت حقوقی تمام اساسنامه مصوب کمیسیون‌های مجلس جایگاه قانون دارند و اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران شأن مقررات دارند؛ بنابراین در صورت مغایرت، اساسنامه‌های قانونی می‌توانند باعث نسخ اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران شوند. این در حالی است که با وجود تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵ در کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی، اساسنامه سابق این شرکت همچنان معتبر شناخته شده است.^۳ از این رو اگرچه اصل بی‌اعتبار احکام قانون با نسخ صریح در برخی موارد رعایت شده؛ اما در تمام موارد اعمال نشده است. به نظر می‌رسد این عدم اعمال صرفاً یک سهل‌انگاری نیست و

۱. مراجع وضع قانون از منظر معاونت حقوقی ریاست جمهوری در ادامه به صورت تفصیلی توضیح داده می‌شود.

۲. مانند اساسنامه کانون دفاتر خدمات الکترونیک قضایی مرکزی مصوب ۱۳۹۷ یا اساسنامه مؤسسه آموزشی، پژوهشی قضا مصوب ۱۳۸۹.

۳. صفحه مربوط به قانون اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۵۶ در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، تاریخ آخرین مشاهده ۱۴۰۰/۰۳/۱۹، قابل دسترسی در:

می‌تواند ریشه در تعارض منافع دستگاه‌ها داشته باشد. همچنین برخی از اساسنامه‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی یا شورای انقلاب در زمره اساسنامه‌های قانونی است؛ مانند اساسنامه طرح شاهد و ایثارگر و برخی دیگر در زمره اساسنامه‌هایی است که شأن مقررات دارند؛ مانند اساسنامه سازمان ملی پرورش استعدادهای درخشان. از این‌رو شایسته است که این معاونت حقوقی رویه‌ای ثابت در شناسایی جایگاه اساسنامه‌های دولتی داشته باشد.

۲-۳. ارزیابی اعمال اصل عدم احیای احکام بی‌اعتبار با نسخ مجدد آنها

نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران گرفتار تورم و پراکندگی قوانین است، به این معنا که قانونگذاری موردی و متعدد بویژه اصلاحیه‌های مکرر به قوانین و الحاق مفاد جدید به قوانین پیشین، بدون توجه به حفظ کلیت و سازگاری نظام حقوقی است.^۱ این تورم و پراکندگی باعث می‌شود که قوانین دارای اعتبار و بدون اعتبار کاملاً مشخص نباشد و مقنن، مجری و مردم را به اشتباه بیندازد. از این‌رو ممکن است که تصمیم عجولانه قانونگذار به اشتباه برای بی‌اعتبار کردن قانونی، چند بار قانون وضع کند یا برای کاهش سردرگمی مخاطبان بی‌اعتباری بودن قانونی را مجدداً تصریح کند.^۲ در چنین وضعیتی اصول تنقیح قوانین بیان می‌کنند که نسخ احکام بی‌اعتبار موجب احیا و اعتبار آنها نمی‌شود.

در ارزیابی خروجی‌های این معاونت باید گفت که این اصل رعایت می‌شود؛ به عنوان مثال در ماده (۲۴) قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» مصوب ۱۳۹۸ تمام مواد قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱/ ۵/ ۱۳۹۱» نسخ شده است. این در حالی است که برخی از مواد قانون اخیر در سال ۱۳۹۴ نیز نسخ شده بود و طبق اصل مذکور نسخ مجدد آنها در

۱. مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، همان، ص ۱۵۸.

۲. پل دلونی، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، فصلی از کتاب گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۰)، ص ۳۳۴. برای مطالعه در این زمینه ر.ک: انگ، سوین، «تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۵۴، (۱۳۸۶).

سال ۱۳۹۸ موجب احیا نمی‌شود. دقیقاً همین نتیجه نیز در سایت معاونت حقوقی ریاست جمهوری نیز منعکس شده است.

۳. ارزیابی مراحل تدوین و تنقیح قوانین در معاونت حقوقی ریاست جمهوری

تمام مراحل تدوین قوانین در این معاونت به پایان نرسیده است و هنوز فاصله زیادی تا ارائه قانون جامع به جامعه حقوقی مانده است. به همین جهت صرفاً مراحل که تاکنون در این معاونت به اتمام رسیده‌اند، بررسی می‌شوند.

۱-۳. ارزیابی شیوه شناسایی مراجع وضع قانون

اولین گام برای تهیه قانون جامع، تعریف قانون است. بدین منظور، ملاک‌های ماهوی و شکلی فراوانی مطرح شده است. مهم‌ترین و واضح‌ترین ملاک، مرجع تصویب است. شناسایی مراجع و نهادهایی که صلاحیت وضع قانون دارند، در تعیین تعداد قوانین و روابط بین آنها مهم است. همانطور که پیش‌تر توضیح داده شد، مورد اتفاق است که در مجموع، قبل از انقلاب نه گونه مصوبه و بعد از انقلاب هفت گونه مصوبه شأن قانون به معنای خاص را دارند. با این توضیح به بررسی وضعیت شناسایی مراجع وضع قانون به معنای خاص در معاونت حقوقی ریاست جمهوری پرداخته می‌شود. این مراجع به شرح زیر است^۱:

مجلس شورای اسلامی	نخست وزیر (آقای مصدق)
مجلس شورای ملی	مجلس مؤسسان
مجلس سنا	مقام معظم رهبری
مجمع تشخیص مصلحت نظام	هیئت وزیران (دوره فترت)
برخی از مصوبات شورای انقلاب	انجمن موبدان تهران
وزیر عدلیه (آقای داور)	همه‌پرسی
شورای نگهبان	برخی فرامین پادشاه وقت
شورای پشتیبانی جنگ	

۱. این داده‌ها از نرم‌افزار لوح قوانین معاون حقوقی ریاست جمهوری استخراج شده است.

مقامات روحانی و هیئت‌های مدیره کلیساهای پروتستان

برخی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

اگرچه همه مصوبات نهادهای مذکور قانون محسوب شده‌اند؛ اما در معاونت حقوقی ریاست جمهوری قانون به دسته‌های خردتری نیز تقسیم شده است. انواع قانون در این سامانه عبارتند از:^۱

قانون اساسی	آیین‌نامه قانونی	قانون حکومتی
قانون عادی	اساسنامه قانونی	عادی - حکومتی
قانون ولایی		

در ارزیابی شیوه شناسایی مراجع وضع قانون در این معاونت، باید گفت اولاً پیرامون جایگاه مصوبات برخی از مراجع فوق‌الذکر، اختلاف نظر است یا تمام حقوقدانان آن‌ها را قانون نمی‌دانند^۲ مانند برخی از مصوبات شورای انقلاب که عنوان لایحه ندارند^۳ یا مصوبات مقامات روحانی و هیئت‌های مدیره کلیساهای پروتستان.^۴ ثانیاً برخی از انواع قانون در نظام حقوقی مطرح نیست و جعل اصطلاح است مانند قانون عادی - حکومتی یا آیین‌نامه قانونی یا قانون ولایی. این در حالی است که تفاوت برخی از انواع قوانین با یکدیگر روشن نیست؛ مانند تفاوت قانون ولایی و قانون حکومتی. به هر حال جعل اصطلاح بدون پشتوانه نظری مذموم است؛ چرا که معنا و مفهوم چنین اصطلاحی حتی در بین متخصصین مشخص نیست و این ابهام منجر به تعدد تفاسیر از یک اصطلاح می‌شود.

۱. نرم‌افزار لوح قوانین نسخه ۵.۱.۱

۲. مثلاً ر.ک: محمد شریف، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۱۶، (۱۳۸۴)، ص ۲۳۵. ابوالفضل درویشوند و همکاران، «بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱، (۱۳۹۷)، ص ۲۵. مهدی نجفی، «بررسی تحلیلی - انتقادی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، فصلنامه علمی - حقوقی قانون یار، شماره ۷، (۱۳۹۷)، ص ۴۳۴.

۳. بعنوان مثال در خروجی‌های این معاونت مصوبات ذیل اگرچه در ابتدای عنوان مصوبه، اصطلاح لایحه نیامده است اما بعنوان قانون معرفی شده‌اند: «بخشنامه به کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی راجع به آرم دولت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹» یا «تأمین اعتبار برای اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های جهاد سازندگی از محل اعتبار هزینه‌های ضروری عمرانی و عملیات اضطراری در روستاها مصوب ۱۳۵۸» یا «تحویل شکارگاه سابق سلطنتی قصر فیروزه و خجیر به سازمان حفاظت محیط زیست مصوب ۱۳۵۸».

این تعدد تفاسیر در میزان پابندی به اجرای احکام قانونی، چگونگی حل تعارضات بین احکام و محتوای آرای قضایی اثرگذار است. با این حال در صورتی که چاره‌ای جز این کار نیست، لازم است توضیحات آن به صورت کامل به همراه خروجی‌های این مجموعه منتشر گردد.^۱ ثالثاً معیار تمایز بین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص نیست. بدین معنا که در خروجی‌های این معاونت برخی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی جایگاه قانون و برخی دیگر شأن مقررات دارند؛ اما معیار تفکیک این دو نوع مصوبه مشخص نیست.

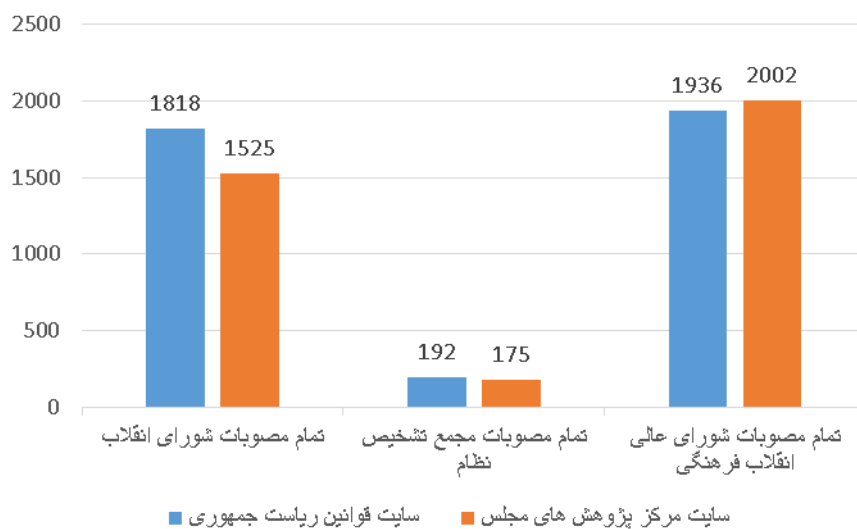
۲-۳. ارزیابی شیوه شمارش تمام قوانین

پس از تعیین تعریف قانون و مراجع قانونگذار، باید تمام مصوبات آنان گردآوری شود. شمارش تمام قوانین کاری سهل و ممتنع است؛ چرا که در ابتدا به ظاهر، صرف گردآوری تمام قوانین فعالیت پیچیده‌ای نیست اما از یک سو شمارش همه قوانین در کشورهایی که برای اولین بار فرایند تدوین و تنقیح را طی می‌کنند دشواری زیادی دارد و ممکن است درباره قوانین قدیمی اختلاف نظرهایی پدید آید. از سوی دیگر تعدد مراجع وضع بر دشواری این کار می‌افزاید. دشواری کار هنگامی مضاعف می‌گردد که مصوبات یک مرجع شئون متفاوت را داشته باشند مانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که به نظر گروهی برخی از مصوبات این شورا شأن قانون و برخی دیگر شأن آیین‌نامه و دسته سوم جایگاه سیاست‌گذاری کلان دارد.^۲ علاوه بر این، شمارش قوانین دارای وجه سلبی و وجه ایجابی است. بدین معنا که نهاد تنقیح موظف است تمام قوانین را گردآوری کند و مطمئن گردد که مصوبات مادون و مافوق قانون در مجموعه قوانین نیست؛ چرا که ممکن است عدم وجود یک مصوبه قانونی یا وجود یک مصوبه مادون قانون در این مجموعه نظم حقوقی متفاوتی را رقم بزند؛ بنابراین شمارش قوانین فعالیتی دشوار، دقیق و زمانبر است.

۱. این عبارات در مقام تعیین جایگاه برای احکام ولی فقیه نیست. در واقع تشتت اصطلاحات این معاونت موجب سردرگمی و خلاف ضوابط تنقیحی است.

۲. الهام و میرمحمدی میبیدی، همان، صص ۱۶۵-۱۶۳.

نهاد تنقیح در ایران با تمام مشکلات مذکور در شمارش قوانین مواجه است. سابقه بیش از صد و ده سال قانونگذاری از سوی مراجع متعدد، بیش از دوازده هزار مصوبه قانونی را ایجاد کرده است. این معاونت حقوقی با تلاش‌های فراوان سعی کرده است که تمام این قوانین را گردآوری و ثبت نماید. با این حال پیرامون تعداد مصوبات هر یک از مراجع قانونگذاری در ایران اختلاف نظر مشاهده می‌شود؛ مثلاً نمودار زیر نشان دهنده این اختلاف است.^۱



همانطور که مشاهده می‌شود تعداد مصوبات دو مرجع در سایت قوانین و سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با هم مقایسه شده است^۲ و تعداد مصوبات آنها با هم متفاوت است. البته این نمودار صرفاً بیانگر اختلاف در تعداد مصوبات است و تایید کننده یا رد کننده آمار هیچ کدام از دو نهاد نیست. در کنار بررسی آمار فوق، می‌توان مثال‌های نقض را نیز در خروجی‌های این معاونت برشمرد مانند قانون راجع به محاکمه انتظامی مصوب ۱۶ بهمن ۱۳۰۷. این مصوبه قانونی جزء قوانین گردآوری نشده است؛ بنابراین این

۱. در این نمودار صرفاً مصوبات تا تاریخ اول آبان ۱۳۹۸ گردآوری شده است.

۲. این مقایسه در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۶ انجام شده است.

مثال نقض نشان می‌دهد در برخی موارد در شمارش تعداد قوانین اشتباه رخ داده است. با توجه به آرشیو کامل قوانین در معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، تعامل معاونت حقوقی ریاست جمهوری با این معاونت می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد.

۳-۳. ارزیابی شیوه تهیه شناسنامه برای قوانین

همانطور که سابقاً هم اشاره شد، در مسیر شمارش قوانین، تهیه شناسنامه برای هر یک از مصوبات بسیار راهگشاست. در واقع شناسنامه قوانین، معرف مشخصات مصوبات است. اجمالاً شاخصه‌هایی که باید در شناسنامه قوانین مطرح شود، مشخص است.^۱ برخی از این شاخصه‌ها به شرح زیر است:

مرجع ابتکار	تاریخ اعلام وصول	تاریخ نسخ
عنوان قانون	وضعیت اعتبار	تاریخ ابلاغ
مرجع تصویب	تاریخ اعلام نظر شورا	تاریخ انتشار
تاریخ تصویب	کلیدواژه‌های محتوای	تاریخ لازم‌الاجرا شدن ^۲
مجری قانون	قانون	

در خروجی‌های معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای هر قانون، شناسنامه‌ای در نظر گرفته شده است. این شناسنامه تحت عنوان مشخصات کلی آمده است. این مشخصات کلی در لوح قوانین و پایگاه اطلاع‌رسانی این معاونت متفاوت است. بیشترین مؤلفه‌هایی که در سامانه‌های این معاونت بعنوان شناسنامه درج شده شامل موارد ذیل است: نوع قانون، مرجع تصویب، تاریخ سند تصویب، شماره ابلاغ، مرجع ابلاغ، شماره روزنامه رسمی، آخرین وضعیت، وضعیت اولیه، طبقه‌بندی، تاریخ تصویب، شماره سند تصویب، تاریخ ابلاغ، تاریخ اجرا، تاریخ روزنامه رسمی، دستگاه مجری و گیرندگان رونوشت.^۳ تهیه شناسنامه برای قوانین فعالیتی مهم است و به صورت کلی این معاونت این کار را در حد زیادی انجام داده است. با این وجود از دو منظر این فعالیت نقصان دارد:

۱. تعداد این شاخصه‌های بسیار متفاوت است. برخی تا ۶۰ شاخصه برای درج در شناسنامه قانون برشمرده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۸۰).

۲. انصاری، (۱۳۹۸)، همان، ص ۲۱۸.

۳. پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات: <http://qavanin.ir>

الف- تمام این شانزده مؤلفه برای تمام قوانین تکمیل نشده است. برخی از این مؤلفه‌ها برای اکثر قوانین خالی مانده است مانند مؤلفه طبقه‌بندی یا وضعیت اولیه. برخی دیگر از این مؤلفه‌ها در برخی از قوانین خالی است مانند تاریخ اجرا^۱. در تحلیل این آسیب باید گفت که این موضوع می‌تواند ناشی از عدم اجماع متخصصین بر تمامی اجزای شناسنامه قانون باشد. این عدم اجماع بر برخی از عناوین، متولیان امر را بر این مسیر سوق می‌دهد که ابتدا عناوین دارای اجماع و شهرت تکمیل شود و سایر عناوین را در اولویت بعد قرار دهند. از سوی دیگر به نظر می‌رسد که نوع نگاه به تمامی اجزای شناسنامه قانون یکسان نیست. بدین صورت که نگاه به برخی از عناوین این شناسنامه به مثابه کالای لوکس است. چنین عناوینی زینتی هستند و در صورت وجود وقت، امکانات مالی و انسانی کافی (وضعیت مطلوب) به آن‌ها پرداخته خواهد شد. فلذا این دو علت باعث شده‌اند که تمام شانزده مؤلفه برای تمامی قوانین تکمیل نگردد.

ب- برخی از شناسنامه‌های قوانین به صورت صحیح تکمیل نشده‌اند؛ مانند شناسنامه «قانون موافقت‌نامه بازرگانی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اوکراین». این قانون علی‌رغم اینکه مصوبه مجمع تشخیص است اما در مرجع تصویب آن در شناسنامه مجلس شورای اسلامی ذکر شده است.^۲ در واقع این مصوبه مجمع تشخیص عیناً همانند مصوبه مجلس شورای اسلامی است، اما با استناد به این گزاره نمی‌توان مرجع تصویب و اعتباربخشی به آن را مجلس شورای اسلامی دانست. همچنین در سایر موارد مشابه، این معاونت مرجع تصویب را مجمع تشخیص ذکر کرده است مانند قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون صدور چک مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی. مثال دیگر «ابراز اعتماد به کابینه مشیرالدوله» است که در تاریخ دوم بهمن ۱۳۰۰ به وقوع پیوست است. با این وجود این مورد به اشتباه از مصوبات مجلس شورای اسلامی درج شده است. مثال سوم قانون اصلاح مواد (۱) و (۲۵) آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۵۴ است. این مصوبه در کمیسیون اقتصاد مجلس شورای ملی به تصویب رسیده است اما به اشتباه جزء مصوبات کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ثبت شده است.^۳

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات: <http://qavanin.ir>.

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات: <http://qavanin.ir>.

۳. نرم‌افزار لوح قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری نسخه ۵.۱.۱.

۳-۴. ارزیابی شیوه شناسایی وضعیت‌های تنقیحی

برای اعتبارسنجی قوانین باید تمام حالت و وضعیت‌های ممکن از ارتباط بین قوانین شناسایی شود. در واقع وظیفه نهاد تنقیح، صرفاً شناسایی روابطی بین قوانین است که مدنظر قانون‌گذار بوده است و بدون نظر او نمی‌تواند انواع روابط بین قوانین را تغییر دهد. احصا و شناسایی وضعیت‌های تنقیحی، گام مقدماتی برای تشخیص مصادیق آن در بین قوانین است. به صورت کلی اهم وضعیت‌های تنقیحی به شرح زیر است^۱:

نسخ (اعم از صریح و ضمنی)	تخصیص احکام قانونی	انتفاء موضوع قانون
ابطال قانون	تقید احکام قانونی	تمدید زمان اجرا
انقضاء مدت قانون	الحاق احکام قانونی	اصلاح احکام قانونی
تعلیق احکام قانونی	انتفاء قانون با اجرای آن	تفسیر قانون

حکومت احکام قانونی بر یکدیگر^۲.

در توصیف خروجی‌های این معاونت باید گفت که وضعیت‌های تنقیحی زیر شناسایی شده است.

جدول ۲.

تعداد قوانین ^۳	وضعیت تنقیحی شناسایی شده در این معاونت
۷۲	تنفیذ
۶۲	تمدید
۵۴	آزمایشی
۸۵۷	موقت
۴۴۷۴	معتبر
۰	ساختار الحاقی
۲۵۶۶	منسوخه
۱۹۶۱	با اجرا منتفی می‌شود.

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: باقر انصاری، اصول و فنون قانونگذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح تنقیح و تدوین قانون‌گذاری (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۸) صص ۲۴۷-۲۲۹.

۲. کریمی، همان، صص ۱۴-۱۳.

۳. این آمارها برگرفته از نرم‌افزار قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا آبان ماه ۱۳۹۸ هست.

برای ارزیابی نحوه شناسایی وضعیت‌های تنقیحی در این معاونت باید به چند نکته توجه کرد. اولاً تعریف هر یک از این وضعیت‌های تنقیحی از منظر این معاونت مشخص نیست. اگرچه معنای برخی از این مفاهیم در نظام حقوقی کاملاً روشن است اما معانی برخی دیگر اینگونه نیست یا برای پرهیز از اشتباه باید از مفاهیم مشابه شفاف گردند. بعنوان مثال معنای تنفیذ و تفاوت آن با تمدید مشخص نیست. همچنین قوانین باید چه ویژگی داشته باشند تا در ذیل وضعیت «با اجرا منتفی می‌شود» قرار گیرند مثلاً در سال ۱۳۸۱ تعدادی از مواد قانون «تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳» از جمله ماده (۱۸) اصلاح می‌شود و مجدد در سال ۱۳۸۵ همان ماده اصلاح می‌گردد اما تمامی این اصلاحات در این قانون منعکس نشده است. بدین صورت که اکنون در این سامانه اصلاحیه سال ۱۳۸۱ معتبر و اصلاحیه سال ۱۳۸۵ بی‌اعتبار اعلام شده است. این در حالی است که قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ ماده (۱۸) این قانون را با تمامی اصلاحات و الحاقات بعدی نسخ صریح کرده است.^۱ همچنین تعدادی از قوانینی که در این معاونت همچنان آزمایشی محسوب شده‌اند، در واقع وضعیت تنقیحی دیگری مانند منسوخه یا معتبر را دارند. از سوی دیگر تمام وضعیت‌های تنقیحی شناسایی نشده است؛ مثلاً در مواد مختلف «قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران» «وضعیت تنقیحی حاکم بر آن»^۲ شناسایی شده است اما این وضعیت تنقیحی در این معاونت حقوقی احصا نشده است. یا در ماده (۲۲۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» وضعیت موقوف‌الاجرا پیش‌بینی شده است. به این معنا که اجرای برخی از احکام قوانین پیشینی در مدت اعتبار قانون برنامه پنجم متوقف شود اما چنین وضعیت در معاونت حقوق ریاست جمهوری شناسایی نشده است.

۱. صفحه مربوط به قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، آخرین مشاهده ۱۴۰۰/۰۳/۲۱، قابل دسترس در: <http://qavanin.ir/Law/StatusIndex/837522>

۲. منظور از «وضعیت تنقیحی حاکم بر آن» این است که اگر دو حکم قانونی در مسئله‌ای تعارض غیرمستقر پیدا کردند؛ به تصریح قانون یکی بر دیگری حاکم باشد؛ مثلاً در تبصره بند (ح) ماده (۷) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران این اصطلاح استفاده شده است.

۵-۳. ارزیابی شیوه دسته‌بندی قوانین در راستا ایجاد قوانین جامع

همانطور که بیان شد، طبقه‌بندی‌های متفاوتی از قوانین در نظام‌های حقوقی وجود دارد: طبقه‌بندی سازمانی، موضوعی، طبقه‌بندی زمانی، دکتین، حجمی و ریشه‌ای. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد در کشورهای مختلف، قوانین عموماً بر حسب موضوع تدوین شده‌اند. با این وجود در شیوه تهیه عناوین موضوعات، اختلاف وجود دارد. عناوین موضوعات می‌تواند به صورت یک فهرست بسته یا باز انتخاب شود. در فرانسه فهرست عناوین قوانین جامع باز است و به مرور زمان تعداد قوانین جامع افزایش یابد اما در امریکا این فهرست بسته است و تغییر نمی‌کند.^۱

معاونت قوانین ریاست جمهوری از بین انواع دسته‌بندی، دسته‌بندی موضوعی را انتخاب کرده است. بدین صورت که ۹۴ دسته موضوعی پیش‌بینی شده است و تمام قوانین حسب موضوع‌شان در این دسته‌ها قرار می‌گیرند. در واقع این معاونت ۹۴ دسته را در هفت مجموعه اصلی تقسیم کرده است و در هر مجموعه تعدادی زیرمجموعه قرار دارد. این هفت مجموعه عبارت است از مجموعه اداری، مجموعه اساسی اجتماعی، مجموعه مالی، مجموعه اقتصادی، مجموعه فرهنگی، مجموعه کیفری و مجموعه مدنی. این در حالی است که معاونت قوانین مجلس اعتقاد دارد باید قوانین در ۵۴ گروه هم عرض دسته‌بندی شوند.^۲

هر دو نهاد از این لحاظ که فهرست موضوعی بسته انتخاب کرده‌اند، مشابه هستند اما از نظر تعداد دسته‌ها اختلاف نظر دارند و تعداد طبقه‌های قوانین در معاونت حقوقی ریاست جمهوری نه تنها نسبت به معاونت قوانین مجلس بلکه نسبت به برخی دیگر از نظام‌های حقوقی بسیار بالاست.^۳ برخی در تحلیل این اختلاف نظر بیان کرده‌اند که تعداد زیاد طبقه‌های قوانین در معاونت ریاست جمهوری ناشی از جزئی‌نگری افراطی در این مجموعه است. در واقع خصلت فعالیت اجرایی باعث می‌شود که تفاوت‌های اجزا بیشتر

۱. انصاری، (۱۳۹۰)، همان، ص ۱۱۳-۱۱۲.

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی ایسنا، (۱۳۹۱)، «آخرین وضعیت تنقیح و کدگذاری قوانین در کشور از زبان معاون حقوقی رئیس جمهور»، کد خبر ۹۴۰۷۲۲۱۵۰۱۳.

۳. برای مطالعه در این زمینه ر.ک: باقر انصاری، «مطالعه تطبیقی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)»، شماره ۵۴، (۱۳۹۰)، ص ۱۱۳.

دیده شود و علاقه به افزایش تعداد مجموعه‌های قوانین ایجاد می‌گردد.^۱ در مقابل گروه دیگری بر این عقیده هستند که نوع دسته‌بندی معاونت قوانین مجلس با این معاونت متفاوت است. در واقع این معاونت قائل به دو نوع دسته‌بندی است. نوع اول پیش از تنقیح قوانین است و برای سهولت تنقیح این دسته‌بندی صورت می‌پذیرد. نوع دوم دسته‌بندی قوانین در انتها فرایند تدوین و ایجاد قانون جامع است. در نوع اول باید دسته‌بندی‌ها جزئی و خرد باشد. چنین دسته‌بندی‌هایی تا پایان کار باقی نمی‌مانند و موضوعات مشابه در یکدیگر ادغام می‌شوند و دسته‌های بزرگ‌تری را می‌سازند. با توجه به این ملاحظه، منظور از ۹۱ دسته موضوع نوع اول طبقه‌بندی قوانین است. این در حالی است که معاونت قوانین مجلس به این تفکیک عنایت ندارد.^۲

نتیجه‌گیری

معاونت حقوقی ریاست جمهوری بعنوان یکی از اولین نهادهایی است که به امر تنقیح و تدوین اشتغال و اهتمام ورزیده است اما وضعیت کنونی این عرصه در این معاونت تا گام‌های نهایی فاصله زیادی دارد. با این حال حاصل ارزیابی خروجی‌های این معاونت به شرح زیر است:

الف- کمیت و کیفیت خروجی‌ها و فعالیت‌های معاونت حقوقی ریاست جمهوری بر دانش تنقیحی این مجموعه دلالت دارد. این معاونت به صورت عملیاتی در این عرصه فعالیت کرده و با استفاده از بدنه کارشناسی، برای سؤالات و چالش‌هایش اتخاذ موضع نموده است.

ب- به نظر می‌رسد در این معاونت بیشترین تأکید بر تنقیح قوانین است و تدوین قوانین در اولویت قرار ندارد. بدین صورت که اکثر ایرادات تنقیح قوانین محدود به بی‌دقتی‌ها در اعمال اصول تنقیحی است. این در حالی است که مواضع اتخاذ شده پیرامون «شناسایی مراجع وضع»، «شمارش تمام قوانین»، «شناسایی وضعیت‌های تنقیحی» و «دسته‌بندی قوانین» قابل نقد و مناقشه فراوان است و چارچوب‌های تدوین قوانین در این معاونت

۱. مصاحبه نگارنده با دکتر سلمان عمرانی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۹/۲۳.

۲. مصاحبه نگارنده با مهدی مهدی‌زاده در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۴.

بخوبی پی‌ریزی نشده است؛ بنابراین وضعیت این معاونت در عرصه اصول تنقیحی مطلوب‌تر از پیمودن مراحل تدوین ارزیابی می‌شود.

پ- به نظر می‌رسد که تعداد سهل‌انگاری‌ها در فعالیت تدوین و تنقیح قوانین قابل ملاحظه است و باید این معاونت از این امر جلوگیری کند؛ در غیر این صورت در مراحل بعدی اشکالاتی پیدا می‌شود. بدین منظور باید نقش نظارت در این فعالیت‌های افزایش یابد و ابتدا نهاد ناظر، تمام فعالیت‌های کارشناسان را تایید کند و سپس اعمال گردند.

ت- یکی از نقاط برجسته فعالیت‌های این مجموعه پیشبرد هماهنگ و متوازن قوانین در تمام موضوعات است و همه قوانین با یک اسلوب تنقیح شوند. بدین معنا که مصوبات بیش از ۱۵ مرجع بعنوان قانون شناسایی و اصول تنقیحی بر روی آن‌ها پیاده شده‌اند.

ث- به نظر می‌رسد که کیفیت و فرایند تدوین و تنقیح قوانین در این معاونت حقوقی مکتوب نیست. لازم است این فرایند به صورت مدون و مکتوب تهیه و انتشار یابد. در این صورت تغییرات مدیریتی در این نهاد در امر تنقیح و تدوین اختلال ایجاد نمی‌کند. همچنین این کار علاوه بر انتقال تجربه به دیگر نهادها، می‌تواند راهنمای مناسبی نیز برای کاربران و مخاطبان این معاونت باشد.

ORCID

Rohollah Makarem  <https://orcid.org/0000-0003-2207-6404>

Hadi Tahan Nazif  <https://orcid.org/0000-0001-8916-2126>

منابع

کتاب‌ها

- انصاری، باقر، اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح تنقیح و تدوین قوانین (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۸).
- بیگ زاده آروق، صفر، شیوه‌نامه نگارش قانون (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳).
- جمعی از نویسندگان، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب نظران) (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹).
- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ نود و ششم (تهران: سهامی انتشار، ۱۳۹۳).

- موسی زاده، ابراهیم، مبانی، کلیات و تحولات تاریخ حقوق عمومی (تهران: میزان، ۱۳۹۵).

مقاله‌ها و گزارش‌های پژوهشی

- الهام، غلامحسین و میرمحمدی میبیدی، سیدمصطفی، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، نشریه پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۱ (پیاپی ۳۷)، (۱۳۹۲).
- انصاری، باقر، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، نشریه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، (۱۳۸۶).
- انصاری، باقر، «مطالعه تطبیقی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)»، نشریه تحقیقات حقوقی، شماره ۵۴، (۱۳۹۰).
- انگک، سوین، «تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۵۴، (۱۳۸۶).
- آقایی طوق، مسلم، «نگاهی مفهوم شناختی به تدوین قوانین و تمیز آن از تنقیح»، نشریه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، (۱۳۹۶).
- بران، گی، «تدوین و تنقیح قوانین: فواید و دشواری‌ها»، مترجم علی اکبر گرجی از ندریابی، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۵۶، (۱۳۸۶).
- پژوهشکده شورای نگهبان، «اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص اساسنامه شرکت ملی نفت ایران»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، (۱۳۹۴).
- حیاتی، علی عباس، «مفهوم اصل حقوقی» و مقایسه آن با «قاعده حقوقی» (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه)، دو فصلنامه دانش حقوق مدنی، شماره ۲، (۱۳۹۵).
- درویشوند، ابوالفضل و همکاران، «بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱، (۱۳۹۷).
- دلونی، پل، «نقش تهیه کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، فصلی از کتاب گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۰).
- رضایی، امیدوار، گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی دوره نهم، (۱۳۹۳).
- سلطانی، سید ناصر، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵، (۱۳۹۳).
- شریف، محمد، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۱۶، (۱۳۸۴).

- شفیعی، حمیدرضا، «تأملی بر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران؛ گذشته، حال و آینده»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، (۱۳۸۷).
- عمید زنجانی، عباس‌علی، «تدوین شناسنامه قوانین به منظور رشد کیفی قانونگذاری»، نشریه گواه، شماره ۱۰، (۱۳۸۶).
- فراهانی، محمدصادق، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم «تنقیح»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۰۶۲، (۱۳۹۶).
- کریمی، عباس، «اصول حاکم بر تنقیح قوانین»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، (۱۳۸۶).
- مرکز مالگیری، احمد و مهدی‌زاده، مهدی، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، نشریه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷، (۱۳۹۴).
- میرزایی، اقبال‌علی، «مفهوم و صورت‌های نسخ قانون»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۹، شماره ۹۰، (۱۳۹۴).
- نجفی، مهدی، «بررسی تحلیلی - انتقادی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، فصلنامه علمی - حقوقی قانون یار، شماره ۷، (۱۳۹۷).

Reference

Books

- Ansari, Baqer, *Principles and Techniques of Legislation; Preparation of Draft Bills For Consolidation and Regulation of Laws* (Tehran: Dargostar Publishing, 1398). [In Persian]
- Beigzadeh Arouq, Safar, *Law Writing Methodology* (Tehran: Research Center of The Islamic Parliament, 2004). [In Persian]
- A Group of Authors, *Introductions to the Principles and Laws of Consolidation (Interviews With Professors and Experts)* (Tehran: Research Center of The Islamic Parliament, 2010). [In Persian]
- Katozian, Naser, *Introduce of the Law, Ninety-Sixth Edition* (Tehran: Sahamy Publishing, 2014). [In Persian]

- Mosa Zade, Ebrahim, Principles, *Generalities and Developments in the History of Public Law* (Tehran: Mizan, 2016). [In Persian]

Articles

- Elham, Gholam Hossein and MirMohammadi Meybodi, Seyed Mostafa, "Study of the Interference of the Approvals of the Supreme Council of the Cultural Revolution with the Approvals of the Islamic Parliament and the Expediency Discernment Council", *Journal of Islamic Law*, No. 1, (37), (2013). [In Persian]
- Ansari, Baqer, "Consolidation of Laws and Regulations: A Measure to Combat Legal Ambiguity", *Journal of Legal Information*, No. 11, (2007). [In Persian]
- Ansari, Baqer, "Comparative Study of Consolidation and Codification of Laws and Regulations (Codification)", *Journal of Legal Research*, No. 54, (2011). [In Persian]
- Ang, Swin, "Legislative Inflation and the Quality of Law", Translated by Hassan Vakilian, *Quarterly Journal of Parliament and Strategy*, No. 54, (2007). [In Persian]
- Aghaee Toogh, Moslem, "A conceptual Approach at the Codification of Laws and Its Distinction from Consolidation", *Journal of Public Law Studies*, Volume. 47, (1396). [In Persian]
- Berban, Gay, "Codification and Consolidation of Laws: Benefits and Difficulties", Translated by Ali Akbar Gorji Azandriabi, *Quarterly Journal of Parliament and Research*, No. 56, (2007). [In Persian]
- Guardian Council Research Institute, "Commentary of the Legal Advisory Council on the Statute of Association of the National Iranian Oil Company", Tehran: Guardian Council Research Institute, (2015).
- Hayati, Ali Abbas, "The Concept of" Legal Principle "and its Comparison with the" Legal Rule "(Comparative Study in Iranian and French Law)", *Quarterly Journal of Civil Law Knowledge*, No. 2, (2016). [In Persian]

- Darvishvand, Abolfazl et al., “Study of the Status of Approvals of the Supreme Council of the Cultural Revolution in the Views of the Guardian Council”, Quarterly Journal of Public Law Knowledge, No. 21, (1397). [In Persian]
- Deloni, Paul, “The Role of Draft Law Authors in Determining the Content of Laws”, A Chapter in the Book of Discourses in Law and Legislation (Collection of Articles), Translated by Hassan Vakilian, Tehran: Research Center of the Islamic Parliament, (2011). [In Persian]
- Rezaei, Omidvar, “Performance Report of the Deputy of Laws of the Ninth Islamic Parliament”, (2014). [In Persian]
- Soltani, Seyed Nasser, “Causes of Failure to Codification and Consolidation Laws in Iran”, Quarterly Journal of Public Law Research, No. 45, (2014). [In Persian]
- Sharif, Mohammad, “Legal Status of the Supreme Council of the Cultural Revolution and the order of Its Approvals”, Quarterly Journal of Public Law Research, No. 16, (2005). [In Persian]
- Shafiee, Hamidreza, “Reflections on the Revision and Codification of Laws and Regulations in Iran; Past, Present and Future”, Legal Information Quarterly, No. 11, (2008). [In Persian]
- Amid Zanjani, Abbas Ali, “Compilation of a Certificate of Laws for the Qualitative Growth of Legislation”, Govah, No. 10, (2007). [In Persian]
- Farahani, Mohammad Sadegh, “Introduction to the Concepts of Public Law: A Study of the Concept of "Consolidation"”, Tehran: Guardian Council Research Institute, Office of Islamic Systematization Studies, Serial Number 13960062, (1396). [In Persian]
- Karimi, Abbas, “Principles Governing the Revision of Laws”, Legal Information Quarterly, No. 11, (2007). [In Persian]
- Markaz Malmiri, Ahmad and Mehdizadeh, Mehdi, “Scattered Legislation in the Iranian Legislative System”, Journal of Public Law Research, No. 47, (2015). [In Persian]

- Mirzaei, Iqbal Ali, "The Concept and Forms of Versions the Law", Legal Journal of Justice, Volume 79, Number 90, (2015). [In Persian]
- Najafi, Mehdi, "Analytical-Critical Review of the Decisions of the Supreme Council of the Cultural Revolution", Qanun Yar Scientific-Legal Quarterly, No. 7, (1397). [In Persian]