



نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی

الله‌مراد جهانگیری^۱، احمد حبیب‌نژاد^{۲*}، مهدی هداوند^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد زاهدان، دانشگاه آزاد اسلامی،

زاهدان، ایران

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

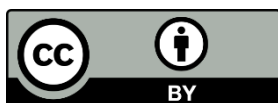
DOI: [10.22034/giplk.2024.1848.1677](https://doi.org/10.22034/giplk.2024.1848.1677)

چکیده

نظام حقوقی ایران در حال حاضر با انبوهی از قوانین متورم، پراکنده، و غیر منقح مواجه است. این حجم از قوانین، علاوه بر ایجاد چالش‌هایی برای نظام حقوقی کشور، دسترسی مجریان و عموم مردم به قوانین معتبر را سخت کرده و بعضاً باعث تفاسیر متعدد و اختلاف نظر مجریان در زمینه وضعیت تنقیحی قوانین متعارض شده است. در این پژوهش تحلیلی-توصیفی که با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مصاحبه با صاحب‌نظران و مشاهده و مطالعات میدانی انجام شده، ضمن پاسخ به این سؤال که اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌های تقنینی چگونه می‌تواند منجر به ساماندهی قوانین و نظام حقوقی ایران شود، نشان داده شده است که برای ارتقای حقوق قانون‌گذاری و ساماندهی نظام حقوقی ایران و ایجاد نظم نوین قانون‌گذاری لازم است: اولاً، استفاده از تنقیح قوانین در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی به مثابه یکی از بایسته‌های فرایند قانون‌گذاری الزام‌آور شود؛ ثانیاً، تنقیح حین وضع یا نسبت‌سنجی (تعارض) وضعیت تنقیحی قوانین مؤخر در زمینه قوانین مقدم در زمان تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی به صورت نسخ صریح (نه ضمنی) انجام شود؛ ثالثاً، برای دستیابی به وضعیت مطلوب قوانین باید ضمن دسته‌بندی موضوعی قوانین (کدهای تنقیحی) به صورت یکسان و مشابه در سه قوه و انجام دادن تنقیح پسینی به سمت و سوی تهیه و تدوین قانون جامع تأسیسی در موضوعات مختلف حرکت کرد. **کلیدواژگان:** پیش‌نویس‌های تقنینی، تدوین قانون جامع، تنقیح پسینی، تنقیح حین وضع، حقوق قانون‌گذاری، قانون‌گذاری کارآمد، مجلس شورای اسلامی.

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir





The Role and Place Of Deputation in Legislative Drafting

Allahmorad Jahangiri ¹, Syed Ahmad Habibnejhad ^{2*}, Mahdi Hadavnd ³

PhD, Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Zahedan Branch, Islamic Azad University, Zahedan, Iran

2- Associate Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Farabi Campus of University, Tehran, Iran

3- Assistant Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qiplk.2024.1848.1677](https://doi.org/10.22034/qiplk.2024.1848.1677)

Abstract

Iran's legal system is currently facing a lot of inflated, scattered and unrevised laws. This volume of laws, in addition to creating a number of challenges for the country's legal system, has made it difficult for executive officers and citizens to access valid laws. Also, in some cases, It has caused multiple interpretations and as a result, disagreements between the enforcers regarding the status of the conflicting laws. In this analytical-descriptive research, which was conducted using the library method and interviews with experts, observation and field studies, the question is: how revisions in legislative drafts can lead to the reorganization of laws and the Iranian legal system. This research shows that it is necessary to improve the legislative system and organize the legal system of Iran and create a new legislative order; first, the use of revision of laws in the drafting of legislation should be made mandatory as one of the requirements of the legislative process. Second, the revision during the formulation or the comparison (conflict) of the status of later laws compared to the earlier ones should be done as an explicit (not implicit) abrogation during the drafting of legislative drafts. Third, in order to achieve the desired state of the laws, while categorizing the laws (and creating codes) in the same and similar manner in the three branches and performing subsequent revisions, we should move towards the preparation and formulation of a comprehensive legal codes in various subjects.

Keywords

Islamic Council, Draft Law, Pre Legislative Deputation, Post Legislative Deputation, Compilation of Comprehensive Laws, , Legislation Rights, Efficient Legislation.

* Email: a.habibnejhad@ut.ac.ir (Corresponding Author)



مقدمه

یکی از ابعاد مهم حقوق قانون‌گذاری تنقیح قوانین است. قانون‌گذاری در مفهوم امروزی در کشور ایران از سال ۱۲۸۵ شروع شده و به‌رغم گذشت بیش از یک قرن از سابقه قانون‌گذاری نظام حقوقی کشور در حال حاضر با انبوهی از قوانین متورم و پراکنده و غیرمنقح مواجه است که ساماندهی این حجم از قوانین هم از نظر قانون‌گذاری هم از نظر تنقیحی نیازمند تهیه و تدوین یک برنامه جامع و تقویت و توسعه نظام قانون‌گذاری است. قوانین باید از شفافیت^۱ و روشنی کافی برخوردار باشند و قابلیت دسترسی^۲ به متون قانونی برای عموم مردم تسهیل شود.

هرچند سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸ برخی از مشکلات حوزه قانون‌گذاری را از جهت شکلی و ماهوی به‌درستی مورد اشاره قرار داده‌اند و یک نقشه راه اولیه برای نظام قانون‌گذاری کشور تبیین کرده‌اند و سه قوه هم مکلف به هماهنگی‌های لازم جهت اجرایی کردن این سیاست‌ها شده‌اند، به دلیل عدم برخورداری از ضمانت اجرای کافی و فقدان قانونی برای اجرایی شدن، بعضاً اجرایی نشده‌اند و مغفول مانده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح، و تعیین شناسه قوانین موجود در کشور اشاره کرد (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸: بند ۱۰).

تدوین^۳ قوانین در معنای سنتی عام در نظام حقوق موضوعه (که تنقیح را هم در بر می‌گیرد) فرایندی است که به موجب آن قوانین جدید و موجود تحت یک ساختار مشترک و اصول منسجم گرد هم می‌آیند (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۳۸). یکی از موضوعات بسیار مهم در نظم نوین قانون‌گذاری تنقیح و تدوین قوانین است که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری هم به‌درستی مورد اشاره قرار گرفته است. تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی مبتنی بر تنقیح و تدوین قوانین (گردآوری و نسبت‌سنجی قوانین مختلف در یک موضوع خاص) از نظر شکلی و ماهوی تحت عناوین موضوعی واحد منجر به «نظم نوین قانون‌گذاری» می‌شود که آثاری مهم از جمله ارتقای اصل لزوم پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی مردم را در پی خواهد داشت. تنقیح قوانین عبارت است از اقداماتی که به منظور تشخیص قوانین معتبر و لازم‌الاجرا و استخراج آن‌ها از قوانین بی‌اعتبار و منسوخ صورت می‌گیرد (الموتیان، ۱۳۸۹: ۶۰) یا می‌توان گفت مجموعه اقدامات مشتمل بر طبقه‌بندی، جمع‌آوری، و پالایش قوانین تنقیح نامیده می‌شود.

در تنقیح تلاش می‌شود قوانین منسوخ شناسایی و حذف شوند و اضافات از بدنه قوانین و مقررات کشور خارج شود. هدف از تنقیح تجمیع همه قوانین در یک موضوع معین در متنی

واحد است؛ طوری که هر یک از متون قانونی پیشین در ساختاری واحد و جامع توزیع شود و در جای مناسب خود قرار گیرد (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۱). تنقیح قوانین موجب آشنایی شهروندان با حقوق خود می‌شود. تنقیح تشخیص قانون حاکم و لازم‌الاجرا است در جایی که تورم قوانین، تعارض چند قانون با هم، پیچیدگی قوانین، و ... مجریان و مخاطبان اصلی حقوق را با دشواری تشخیص قانون حاکم مواجه می‌کند. تنقیح این امکان را فراهم می‌کند تا نظامی سازمان‌یافته از قوانین ایجاد و به واسطه آن حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده شود. زیرا تسهیل آگاهی مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی موجب امنیت حقوقی است (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۵).

در فرهنگ دهخدا آمده است که تنقیح واژه‌ای است عربی و به معنی پاکیزه کردن و اصلاح نمودن کلام، نیک پیراستن (کاستن و نه افزودن) و پاکیزه کردن شعر از کلام رکیک. فرهنگ عمید هم آن را به معنای پاکیزه کردن و خالص ساختن، پاکیزه کردن کلام از عیب و نقص، و فرهنگ معاصر آن را پیرایش، پیرایش یک نوشتار ... تعریف کرده است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۴۳). تقنین دارای ارتباط تنگاتنگ با تنقیح است؛ طوری که می‌توان گفت مکمل همدیگر هستند. «تدوین» یعنی مدون کردن قوانینی که پس از تنقیح معتبر تشخیص داده شده‌اند در یک ساختار جدید. تجمیع قوانین معتبر در یک مجموعه با نظم و ترتیب خاص هم «تدوین» نامیده می‌شود. در حقیقت باید گفت «تنقیح» مقدم بر «تدوین» است و تدوین در ارتباط با قوانین منقح‌شده انجام می‌شود. به همین منظور در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی ابتدا باید قوانین مرتبط با موضوع لایحه یا طرح تنقیح و سپس تدوین شوند. هر زمان که در خصوص قانون حاکم بر یک موضوع خاص ابهام و اختلاف وجود داشته باشد جست‌وجو و پیدا کردن قانون حاکم در میان قوانین متعدد و توجیه اعتبار آن مستلزم استفاده از اصول و فنونی است که می‌توان آن‌ها را «اصول و فنون تنقیح» نامید (انصاری، ۱۳۹۹: ۲۱۴).

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد چنانچه تهیه‌کنندگان پیش‌نویس‌های تقنینی با اصول و قواعد تنقیح و تدوین قوانین آشنایی کامل داشته باشند با اجرایی کردن اصول قانون‌نویسی و تنقیح حین وضع (نسبت‌سنجی قوانین مؤخر و مقدم) ضمن جلوگیری از تعارضات بعدی قوانین باعث ارتقای کیفیت، اثربخشی، و کارآمدی هر چه بهتر قوانین می‌شوند.

با توجه به نوپایی مبحث تنقیح قوانین در مقایسه با سایر موضوعات حقوقی، این موضوع کمتر از دیگر مباحث و عناوین حقوق قانون‌گذاری محل بحث و گفت‌وگوی اندیشمندان حقوقی قرار گرفته و منابع کافی در این زمینه شناخته نشده است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۳). تنقیح و تدوین قوانین از اقدامات اساسی و راهبردی کشور و از ضرورت‌های عرصه سیاست‌گذاری

حقوقی محسوب می‌شود که علاوه بر ایجاد زمینه‌های شفافیت، سلامت، ثبات، و امنیت حقوقی موجبات توسعه حقوقی، ارتقا، و کارآمدی نظام حکمرانی را فراهم می‌آورد. تنقیح به منزله امری ملی (فراقوه‌ای) نیازمند تعامل و اقدام مشترک قوای سه‌گانه است و عدم توجه به این مهم نه تنها اقدامات را از بایسته‌های علمی و اجرایی دور می‌سازد بلکه تبعات زیادی را متوجه حقوق و تکالیف شهروندان و نیز صلاحیت‌ها و کارآمدی نهادهای حاکمیتی و دستگاه‌های اجرایی می‌سازد. تحقق تعامل مثبت و مؤثر در زمینه تنقیح و تدوین قوانین نیازمند ترسیم مسیر علمی و کاربردی همکاری قوای سه‌گانه کشور در این خصوص، بهره‌گیری از همه ظرفیت‌ها و تجربیات کشور، پرهیز از دوباره‌کاری و اقدامات موازی، و نهادینه شدن این رویکرد در قالب پیش‌بینی سازکارهای مناسب حقوقی است (تفاهم‌نامه همکاری قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۹۸: ۱).

می‌توان گفت یکی از علل تورم و پراکندگی نظام حقوقی کشور عدم ترسیم درست هرم هنجارهای حقوقی است؛ در صورتی که طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها و قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از وظایف مجلس شورای اسلامی است (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸: بند ۵). بر اساس مطالعات انجام‌شده، تعیین سلسله‌مراتب قوانین و مقررات و مشخص بودن شأن هنجاری قوانین و مقررات نسبت به یکدیگر (به دلیل اثرگذاری و تعیین ناسخ و منسوخ) از مقدمات امر تنقیح و متعاقباً تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی محسوب می‌شود. مثلاً در بررسی شأن هنجاری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوانین مجلس شورای اسلامی رویه واحدی بین کارشناسان امر تنقیح وجود ندارد.

در خصوص تنقیح قوانین، افراد مختلف - از جمله الموتیان، انصاری، وکیلان، آقای طوق، سلطانی - مطالعاتی انجام داده‌اند که بیشتر به لحاظ ساختاری و شکلی به موضوع تنقیح و تدوین (تنقیح پسینی) پرداخته‌اند. اما در این پژوهش که با هدف کاربردی و بر اساس داده‌های کیفی به روش تحلیلی - توصیفی با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای، مصاحبه با صاحب‌نظران، بررسی آمار و نمودار طرح‌ها و لوايح، مشاهده و مطالعات میدانی، و با تمرکز بر اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی (تنقیح حین وضع) انجام شده است ضمن ارائه پیشنهادهایی کاربردی جهت نائل شدن به وضعیت مطلوب از طریق استفاده از تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و مالاً ارتقای کیفیت و اثربخشی و کارآمدی هر چه بهتر نظام تقنینی کشور ابتدا وضعیت موجود آسیب‌شناسی شده و سپس به تبیین آثار اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌های تقنینی (حین وضع) و نقش تنقیح در تدوین قوانین جامع تأسیسی (تنقیح

پسینی) در جهت ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور و دسترسی به نظم نوین قانون‌گذاری پرداخته شده است.

۱. وضعیت‌شناسی پیش‌نویس‌نگاری تقنینی

تورم و پراکندگی قوانین در نظام حقوقی ایران را باید متأثر از عوامل مختلفی دانست؛ طوری که فقدان کار کارشناسی دقیق در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، به‌خصوص تقنین طرح‌محور، یکی از این عوامل محسوب می‌شود. از دیگر عوامل وضعیت موجود قوانین موقت، مانند برنامه و بودجه، است که می‌توانند به بی‌ثباتی نظام حقوقی- قانونی کشور بینجامند و در موارد مختلف باعث اصلاح یا نسخ یا موقوف‌الاجرا شدن قوانین دائمی شده‌اند. در صورتی که اصولاً قوانین موقت نباید قوانین دائمی را تغییر دهند. اینکه قوانین موقتی قوانین دائمی را تغییر می‌دهند به دلیل ذات قوانین موقتی نیست، بلکه به دلیل ضعف قانون‌گذاری مجلس است؛ طوری که در زمان بررسی قوانین موقتی در صحن علنی مجلس بعضی از نمایندگان مستقیم یا با واسطه مدیران اجرایی سطوح میانی دولت با طرح پیشنهادهایی باعث تصویب مصوباتی می‌شوند که در فرایند عادی قانون‌گذاری ممکن است به تصویب نرسند و از این طریق باعث تغییر قوانین دائمی می‌شوند. اصل امنیت حقوقی به عنوان یکی از عناصر مهم نظم نوین قانون‌گذاری اقتضا می‌کند قوانین از ثبات و نگاه بلندمدت و ملی برخوردار باشند و تصمیمات حکومت و مقامات عمومی پیش‌بینی‌پذیر باشند.

قانون‌گذار در قوانین برنامه که حتی عنوان قانون به مفهوم خاص در مورد آن‌ها محل بحث است (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۵) برخلاف مفهوم و فلسفه وجودی آن حتی به وضع قواعد حقوقی در خصوص امور ماهوی نظیر اصلاح قوانین مالیاتی و مجازات اسلامی مبادرت کرده است. عدم تعیین ماهیت حقوقی قوانین برنامه در تاریخ نظام حقوقی برنامه موجب شد قوه مقننه در خلال این قوانین موقت در خصوص موضوعات دائمی قانون‌گذاری کند و در بسیاری از موارد قوانین دائمی را اصلاح و نسخ کند (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۷) که این خود باعث پراکندگی قوانین شده است. نظام قانون‌نویسی در جمهوری اسلامی از نوع پراکنده است و با وجود کاستی‌های ساختاری و هنجاری در این حوزه تدوین الگوی شایسته برای قانون‌نویسی مورد توجه جامعه دانشگاهی یا مراکز حمایتی مرتبط قرار نگرفته است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۱). این مطالعه نشان می‌دهد نبود یک رویه واحد در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در سه قوه باعث به‌هم‌ریختگی نظام تقنینی کشور و عدم دسترسی نظام حقوقی به یک قاعده منطقی شده است.

علمی نبودن فرایند تدوین و تصویب قوانین، ناسازگاری قوانین با واقعیت‌ها و ظرفیت‌های جامعه، و کم‌توجهی به آثار و پیامدهای قانون‌گذاری (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۶۶) از علل وضعیت متورم و پراکنده نظام حقوقی است و باعث شده حتی حقوقدانان و قضات و وکلا در دستیابی به قوانین معتبر با مشکل مواجه شوند. با وضع قوانین گوناگون و بسیار در یک موضوع، تعداد قوانین مربوط به یک قلمرو چنان بزرگ و فربه شد که ناگزیر باید این موارد در ذیل یک کتاب به شکلی گرد آیند که روابط بین قوانین و مقررات و آرای دادگاه‌ها از نظر ناسخ و منسوخ و عام و خاص و ... روشن و بدون ابهام باشد و شهروندان در «کلاف سردرگم» قوانین حیران و سرگردان نباشند و ساده و سریع بتوانند حکم موضوعی را که می‌جویند بیابند (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۳).

۱-۱. سیر تحول وضعیت‌شناسی تدوین طرح‌ها

تا قبل از دوره چهارم مجلس، هیچ رویه خاصی برای تدوین طرح‌ها وجود نداشت. از دوره چهارم بود که دفتری تحت عنوان «دفتر مشاورت‌های حقوقی و تخصصی»^۴ تشکیل و «فرم طرح‌های قانونی» منبعث از آیین‌نامه داخلی مجلس تهیه شد و نمایندگان مکلف شدند طرح‌ها را در این فرم‌ها تنظیم کنند. در این رویه هم طرح‌ها به صرف داشتن پانزده امضا و بدون هیچ‌گونه نظارت خاصی ابتدا توسط رئیس جلسه در صحن علنی مجلس اعلام وصول و سپس جهت بررسی شکلی و ماهوی به معاونت قوانین ارجاع می‌شد و نظرات و ایرادات کارشناسان معاونت قوانین از جهات عدم مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی و سایر جهات از جمله: ۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح یا لایحه پیشنهادی؛ ۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین؛ ۳. لزوم یا عدم لزوم قانون‌گذاری در موضوع یادشده؛ ۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، و اسناد بالادستی (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۹: ماده ۴) همراه طرح یا لایحه پیشنهادی جهت اطلاع نمایندگان تقدیم مجلس می‌شد. نظرات و ایرادات کارشناسان معاونت قوانین الزام‌آوری خاصی نداشت و طرح به‌رغم ایرادات مختلف مسیر خود را ادامه می‌داد و چه‌بسا با همان ایرادها تصویب و تبدیل به قانون می‌شد.

۱-۲. بررسی آمار طرح‌ها و لوایح از دوره اول تا دوره یازدهم مجلس

شورای اسلامی

مطالعه و بررسی تحقیقی و آماری طرح‌ها و لوایح یازده مجلس شورای اسلامی، تا تاریخ ۱۴۰۲/۰۱/۳۰ (اداره کل تدوین قوانین، گزارش شماره ۳۸: ۱۴۰۲/۰۳/۰۷)، نشان می‌دهد ارائه این حجم از طرح‌ها بدون رعایت اصول قانون‌نویسی و قواعد تنقیحی، ضمن اینکه باعث نزل

کیفیت قوانین می‌شود، نیازهای واقعی تقنینی جامعه را هم برآورده نمی‌کند و این بیشتر ناشی از عدم استفاده از نظرات کارشناسی و مشارکت عمومی در تقنین طرح‌محور است. مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون از دو جهت موجب بهبود کیفیت تصمیمات خواهد شد؛ اول اینکه به واسطه استفاده از خرد جمعی راه‌حل‌های بهتری برای مشکلات عمومی پیشنهاد می‌شود. و دوم اینکه با کسب نظر عموم به شناسایی نیازهای واقعی جامعه که قانون‌گذاری بر اساس آن از عناصر مؤثر بر ارتقای کیفیت قانون است کمک می‌کند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵).

ادوار مجلس	طرح	لایحه	مجموع طرح‌ها و لوایح	قانون	رد صحن	مسترد	بایگانی	مسکوت
دوره اول	۱۶۱	۴۵۷	۶۱۸	۳۸۱	۹۶	۱۰۵	۲۹	۷
دوره دوم	۱۸۵	۳۱۷	۵۰۲	۳۱۶	۱۰۱	۴۲	۳۹	۴
دوره سوم	۲۰۶	۲۲۲	۴۲۸	۲۵۶	۹۱	۱۸	۶۲	۱
دوره چهارم	۲۲۰	۲۸۸	۵۰۸	۳۴۵	۷۵	۲۲	۶۶	۰
دوره پنجم	۱۸۰	۲۸۷	۴۶۷	۳۶۱	۸۲	۱۱	۱۱	۲
دوره ششم	۱۹۴	۳۶۰	۵۵۴	۳۹۷	۶۱	۸۵	۱۰	۱
دوره هفتم	۳۸۰	۳۹۵	۷۷۵	۳۳۹	۷۲	۵۳	۲۴	۰
دوره هشتم	۳۲۸	۳۵۱	۶۷۹	۳۵۳	۳۵	۱۷	۸۷	۰
دوره نهم	۴۸۱	۲۱۶	۶۹۷	۲۰۰	۲۷	۱۹	۱۱۴	۱
دوره دهم	۵۰۵	۲۲۸	۷۳۳	۱۸۸	۲۰	۲۵	۹۷	۰
دوره یازدهم	۶۷۵	۲۰۸	۸۸۳	۱۰۱	۱۴	۲۸	۶۸	۰

هرچند اصل در تقنین باید بر لایحه‌محوری باشد، در این مطالعه تحلیلی-تفسیری، بررسی و مشاهده آماری قوانین ادوار گذشته نشان می‌دهد تناسب چندانی در این خصوص رعایت نمی‌شود و نمی‌توان گفت قانون‌گذاری در کشور مبتنی بر لوایح است، بلکه قوانین طرح بنیان هم تعداد قابل توجهی از آمار قانون‌گذاری را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین آمار طرح‌های اعلام‌وصول‌شده نسبت به لوایح در ادوار اخیر افزایش چشمگیری داشته است. بعضاً

قوانین طرح محور به دلیل عدم برخورداری از اصول و ضوابط نوین قانون‌نویسی، ابتدا بر نظرات کارشناسی، استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی و شیوه‌نامه‌های تنقیحی چالش‌هایی را برای نظام حقوقی کشور به وجود آورده‌اند. به باور جان استوارت میل^۵ قانون‌گذاری علاوه بر آنکه کاری هوشمندانه است نیازمند ذهنی تربیت‌شده در اثر مطالعات طولانی و تلاش‌های مستمر است. وی به صراحت استدلال می‌کند که مجلس قانون‌گذاری جایی برای تهیه پیش‌نویس نیست. نمایندگان اغلب تخصص تهیه پیش‌نویس یا اصلاحیه‌های آن را ندارند (کوئن جی، ۱۳۹۰: ۲۸۷).

این بررسی نشان می‌دهد یکی از عوامل مهم تورم و پراکندگی فعلی قوانین انجام ندادن «تنقیح قوانین» یا نسبت‌سنجی تنقیحی قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و اصلاح یا نسخ بدون برنامه و پراکنده قوانین دائمی به وسیله قوانین موقت یا سایر قوانین است؛ طوری که نه تنها فرایند تنقیح در تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی مغفول مانده بلکه صرفاً به استفاده از عبارت‌های کلی همانند «کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود» یا «کلیه قوانین مربوط به ... نسخ می‌شود» در مواد انتهایی مصوبات اکتفا شده است که این خود باعث نسخ ضمنی قوانین متعارض و ایجاد اختلاف نظر به دلیل تفاسیر متعدد بین مجریان شده است. در این زمینه اثرگذاری قوانین موقت مانند برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سنواتی به دلیل عدم رعایت بحث‌های تنقیحی و ... چالش‌هایی جدی برای قوانین دائمی و نظام حقوقی کشور به وجود آورده است.

بر اساس مطالعات آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری ایران، آسیب‌های مربوط به کلیت نظام قانون‌گذاری ناشی از تعدد مراجع قانون‌گذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آن‌ها، عدم تبیین صحیح جایگاه نهادهای پژوهشی در فرایند تقنین و نبود نظام تنقیح قوانین، آسیب‌های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان که در برخی موارد امکان ورود نمایندگان متخصص به مجلس را با چالش مواجه می‌کند، عدم رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی، فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس‌های متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم، عدم استفاده صحیح از تجربیات داخلی و سایر نظام‌های حقوقی در قانون‌گذاری ذکر شده است (معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۱).

۱-۳. سامانه قانون‌گذاری و نقش آن در فرایند بررسی پیش‌نویس‌های

تقنینی

برای جلوگیری از ارائه بی‌رویه طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی سامانه‌ای تحت عنوان «سامانه قانون‌گذاری»^۶ از سال ۱۴۰۱ در مجلس راه‌اندازی شد و بنا بر این شد که همه فرایند

بررسی پیش‌طرح در این سامانه انجام شود. سامانه به نوعی آیین‌نامه دیجیتال مجلس است که در این فرایند نمایندگان طراح باید پیش‌طرح را در سامانه قانون‌گذاری بارگذاری کنند و بلافاصله شماره‌ای تحت عنوان شماره ثبت پیش‌طرح به آن اختصاص می‌یابد. برخلاف رویه سابق، بدون ثبت پیش‌طرح در سامانه قانون‌گذاری (غیر از طرح‌ها و لوایح فوری) امکان بررسی مراحل اداری آن در مجموعه معاونت قوانین و اعلام وصول آن در صحن وجود ندارد. راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری تا حدودی باعث جلوگیری از ارائه بی‌رویه طرح‌ها به مجلس شده است؛ طوری که در اجلاس اول دوره یازدهم مجلس تعداد ۳۵۷ طرح، در اجلاس دوم تعداد ۲۶۳ طرح، و در اجلاس سوم که این سامانه اجرایی شده است تعداد ۵۵ طرح در صحن علنی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. هرچند راه‌اندازی این سامانه باعث جلوگیری از ارائه طرح‌های متعدد و بعضاً مشابه شده است، باید توجه داشت این سامانه بیشتر جنبه شکلی دارد و از نظر ماهوی و رعایت قواعد تنقیحی نیاز به برنامه‌ریزی گسترده‌تری وجود دارد. چون باید اعمال تنقیح حین وضع یا نسبت‌سنجی تنقیحی و رفع تعارض‌ها (اثرسنجی قوانین مؤخر نسبت به مقدم) در پیش‌نویس‌های تقنینی، نیز در فرایند سامانه قانون‌گذاری دیده شود و سامانه از این جهت نیاز به بازبینی و بررسی دارد.

به هر حال تأثیر ایجاد سامانه قانون‌گذاری به مثابه تصمیمی کارشناسی و اصولی در ساماندهی بخشی از وضعیت فعلی تدوین و تنقیح طرح‌محور در جدول زیر به‌وضوح پیداست.

قبل از راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری			
۳۵۷	تعداد طرح‌های اعلام‌وصول‌شده	از تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۰/۰۳/۰۶	اجلاس اول دوره یازدهم
۲۶۳	تعداد طرح‌های اعلام‌وصول‌شده	از تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۱/۳۰/۰۶	اجلاس دوم دوره یازدهم
بعد از راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری			
۵۵	تعداد طرح‌های اعلام‌وصول‌شده	از تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۲/۰۱/۳۱	اجلاس سوم دوره یازدهم

۲. تبیین وضعیت مطلوب تنقیح و تدوین

قانون‌گذاری کارآمد از عناصر مهم پیشرفت و توسعه یک کشور و دستیابی به حکمرانی

مطلوب به شمار می‌رود که با اعمال تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی محقق می‌شود. در خصوص تنقیح قوانین دو دسته اصول عمده وجود دارد؛ یک دسته مربوط به طبقه‌بندی قوانین است و دسته دیگر مربوط به تعیین روابط بین قوانین. در حقیقت مهم‌ترین کار در بحث تنقیح قوانین در دو موضوع خلاصه می‌شود؛ یکی اینکه قوانین تحت عناوین موضوعه درست دسته‌بندی شوند (کدهای تنقیحی) و دوم اینکه روابط مختلفی که بین این قوانین وجود دارد به طور صحیح تبیین شود (کریمی، ۱۳۸۶: ۹). از جمله معیارهای نظام‌دهی فنی قوانین موضوعه قابل فهم بودن^۷ و قابلیت دسترسی از یک سو و کارآمدی^۸ از سوی دیگر است (کارپن و زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۰۲). به همین منظور و در جهت ساماندهی نظام حقوقی کشور بر اساس نظم نوین قانون‌گذاری، ابتدا باید عناوین موضوعی قوانین (کدهای تنقیحی) در سه قوه به صورت یکسان و مشابه تهیه و تدوین شود. تعیین عناوین موضوعی واحد در سه قوه از مقدمات تدوین بر اساس نظامات جدید و ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور است.

در این فرایند، برای دسته‌بندی موضوعی قوانین، معیار «موضوع» شاخص اصلی این دسته‌بندی قرار گرفته است و حسب مورد می‌توان از معیارهای دیگر- نظیر میزان حجم قوانین مربوط، دستگاه‌محوری، سابقه تاریخی، اهمیت، و... نیز استفاده کرد. اگر این عناوین بر اساس سازمان یا دستگاه‌ها تعیین شود با گذشت زمان و تغییر ساختارها نظم عناوین هم تغییر می‌کند. بر اساس ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵، تهیه و تدوین عناوین موضوعات (کدهای) تنقیحی از وظایف معاونت قوانین و مستند به ماده ۶ دستورالعمل اجرایی این قانون بر عهده شورای راهبردی است. همچنین از اهم وظایف هیئت مشاورین تدوین تنقیح و تفسیر قوانین مستند به ماده ۹ آیین‌نامه این هیئت، مصوب ۱۳۹۱/۰۵/۲۱، و تهیه و تنظیم عناوین موضوعات اصلی مجموعه‌های قوانین (کد) و پیشنهاد به معاون قوانین ذکر شده است.

هدف از این دسته‌بندی‌ها ابهام‌زدایی و ایجاد دسترسی آسان شهروندان به قوانین و مقررات منقح و فراهم آوردن امکان تنقیح قوانین است. در این نظم جدید، تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی بدون بررسی سوابق تقنینی و نسبت‌سنجی‌های تنقیحی امکان‌پذیر نیست.

۱-۲. استفاده از تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی (تنقیح حین وضع یا تنقیح پیشینی)

نقش و جایگاه تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی از اهمیت بسزایی برخوردار است. تنقیح و تقنین ارتباط تنگاتنگی دارند و به نوعی مکمل یک‌دیگر محسوب می‌شوند. تنقیح را از

لحاظ زمان اعمال قواعد تنقیحی می‌توان به پیشینی یا حین وضع و پسینی تقسیم کرد. تنقیح پیشینی یا حین وضع به منظور اثرسنجی صریح قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم و برای جلوگیری از تصویب قوانین مبهم و مکرر و غیر منقح در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در حین وضع در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس اعمال می‌شود.

ضرورت انجام دادن تنقیح جهت تشخیص وضعیت‌های تنقیحی قوانین در حین تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها امری اجتناب‌ناپذیر و گامی مهم در جهت نظم نوین قانون‌گذاری است که همگان بر آن واقف‌اند. نویسندگان برای تدوین پیش‌نویس یک قانون باید به سوابق قانونی مرتبط با موضوع جهت اعمال تنقیح حین وضع دسترسی کامل داشته باشند. در این خصوص استفاده از سیستم «بانک قوانین» و ابزارهای فنی مانند «هوش مصنوعی» و ... برای کمک به کارشناسان جهت تشخیص هر چه بهتر تعارضات قانونی بسیار گره‌گشا و حائز اهمیت است. هیئت رئیسه مجلس می‌تواند در چارچوب امکانات موجود و بودجه مصوب تشکیلاتی مناسب جهت تدوین، نگارش، ویرایش حقوقی و ادبی طرح‌ها و لوایح ایجاد کند (قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹، ماده ۷۱).

تنقیح ضمن نظم‌دهی به نظام قانون‌گذاری دارای یک رابطه تام با مطلوبیت نظام حکمرانی است که به ساماندهی مدیریت کشور می‌انجامد. چون تنقیح در مقام تبیین و تمیز نسبت بین قوانین مؤخر و مقدم است. با انجام دادن تنقیح حین وضع در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، هم‌پوشانی مواد قانونی و تعارض و تکرار احکام و مواد قانونی شناسایی و حذف می‌شود. این باعث شفافیت، ساده‌سازی، رفع ابهام، و دسترسی سریع شهروندان به قوانین می‌شود که خود در جهت برقراری عدالت و دستیابی به حکمرانی مطلوب است. اعمال تنقیح قوانین در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، جهت تشخیص وضعیت‌های تنقیحی، باید به صورت نسخ صریح انجام شود. در حال حاضر قوانینی که تصویب می‌شوند قوانین مقدم را به صورت صریح نسخ نمی‌کنند بلکه موارد نسخ صریح بسیار محدود است و بیشتر این قوانین به صورت ضمنی نسخ می‌شوند؛ طوری که در ماده آخر اکثر قوانین از عبارات کلی «قوانین مغایر لغو می‌گردد» یا «قوانین مغایر نسخ می‌گردد» استفاده می‌شود و ضمن ایجاد ابهام در وضعیت تنقیحی قوانین مقدم باعث تفاسیر متعدد نسبت به این قوانین و مشکلات بعدی برای مجریان قانون شده است.

از آنجا که هدف از وضع قانون تضمین اهداف غایی نظیر عدالت، شناسایی حق بر امنیت حقوقی اشخاص، پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی شهروندان، برقراری نظم عمومی، و اخلاق حسنه است، میزان دستیابی به اهداف نخستین زمانی قابل پیش‌بینی است که متن قانون در سایه اصول

و قواعد مطلوب و شایسته حوزه ابتکارات تقنینی تهیه و نگارش شود. در واقع چنانچه در هنگام تهیه ابتکارات تقنینی اهمیت حوزه تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون، اصول و قواعد ماهوی، شکلی، محتوایی، فنی، و الزامات زبان‌شناسی آن به طور هم‌زمان و در کل متن رعایت نشود بی‌تردید، پس از تصویب، قوانینی بی‌کیفیت و ناکارآمد و غیراثربخش موجودیت می‌یابد. بی‌توجهی به این الزامات ما را با وضع قوانین پیچیده، مبهم، غیر شفاف، غیر منسجم، ناسازگار، ناقص، مکرر، و پراکنده مواجه خواهد کرد که نتیجه‌ای جز عدم اجرای قانون ندارد (حبیب‌نژاد و حق‌پناهان، ۱۴۰۱: ۷۲ و ۷۳). ارزیابی پیش از تصویب قوانین ارزیابی معطوف به آینده است. در این ارزیابی، پیش از اتخاذ تصمیم‌های تقنینی، آثار بالقوه و احتمالی قانون بررسی می‌شود و این امکان فراهم می‌آید که راه‌حل مناسب‌تری برای رفع مشکلی که قانون در پی رفع آن است توسط قانون‌گذار ارائه شود (صابری و طحان‌نظیف، ۱۴۰۰: ۱۱۴). لازمه تحقق اصل امنیت حقوقی انتشار قوانین، سهولت دسترسی به آنها، انسجام قوانین، شفافیت قوانین و به دور از هر گونه ابهام و تشتت، و قابل فهم بودن قوانین و مقررات است که در سایه تنقیح قابل تحقق خواهد بود (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۶). فرایند تهیه پیش‌نویس به طور طبیعی شامل چهار مرحله اصلی است: طراحی، نگارش، بازنگری، ویرایش. تهیه یک متن قانونی فرایندی ذاتاً مشارکتی و میان‌رشته‌ای است که به انواع مختلفی از تخصص‌ها نیازمند است که در یک مسیر برگشت‌پذیر و بحث‌محور با وجود همه دیدگاه‌ها از جهات کیفیت فنی و حقوقی و زبانی و با رویه‌های تصمیم‌گیری روشن مورد بازبینی قرار می‌گیرد (کارپن و زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۶۴). در انگلستان، سازکارهای تنقیح قوانین عبارت است از ادغام، نسخ^۹، بازنویسی، شرح، بازنشر^{۱۰}، و تجدیدنظر (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۳۷).

بر اساس ضوابط مقدماتی تنقیح- از جمله تعیین و ترسیم هرم هنجارهای حقوقی یا سلسله‌مراتب قوانین و مقررات کشور و نسبت‌سنجی تنقیحی قوانین و اصل ضرورت- مرجع تنظیم موظف است پیش از تهیه پیش‌نویس، ضمن بررسی قوانین پیشین و تشخیص ارتباط موضوعی آنها با پیش‌نویس تقنینی، ضرورت تقنینی تصویب احکام جدید را بررسی کند. در بعضی موضوعات نیاز به تصویب قانون جدید وجود ندارد یا اینکه از طریق مقررگذاشتی مرتفع می‌شود. دلایل تشخیص ضرورت تقنینی عبارت‌اند از: ۱. خلأ قانونی؛ ۲. تعارض؛ ۳. ضرورت اصلاح؛ ۴. اجمال و ابهام؛ ۵. متناسب‌سازی ضمانت اجرا؛ ۶. عدم کفایت ابزارها و راهکارهای قانونی دیگر نظیر صدور تصویب‌نامه (اصول و ضوابط تنقیح قوانین، ۱۴۰۱: ۴). آرتور جی رینرسون^{۱۱} بر آن است که قانون‌نویسی یک کار حرفه‌ای است و نباید آن را ساده و سهل بشماریم. قانون‌نویسان باید به نظام حقوقی و قانون‌گذاری کشور خود کاملاً مسلط باشند.

نویسنده قانون باید هم به زبان ملی خود و فنون ادبی مسلط باشد هم نظام حقوقی کشور خود را بشناسد. چنانچه جمع بین هر دو در یک فرد ممکن نباشد لازم است متخصصان زبان‌شناس و متبحر در امر نگارش در کنار متخصصان حقوقی به نوشتن قانون اهتمام ورزند (قانون‌نویسی گام‌به‌گام، ۱۳۹۹: ۳). نویسندگان پیش‌نویس قانون باید علاوه بر آموزش‌های آکادمیک به صورت عملی نیز زیر نظر کارمندان باتجربه مهارت‌های لازم را کسب کنند.

ساختاربندهی پیش‌نویس‌های تقنینی بر اساس اصول و فنون و ضوابط تنقیح حین وضع مشخص می‌کند چه قوانین یا احکام قانونی از قوانین موجود تحت تأثیر قوانین در دست تهیه قرار می‌گیرند. این نسبت‌سنجی‌های تنقیحی باید توسط متولیان امر به صورت نسخ «صریح» انجام شود نه نسخ «ضمنی». نسخ ضمنی مقابل نسخ صریح است و به این معناست که قانون‌گذار در موضوع واحد بدون اشاره به حکم سابق حکم دیگری را وضع می‌کند که باعث اختلاف در تفسیر و سردرگمی مجریان می‌شود. چون اجرای یک قانون به نحوه تدوین آن بستگی دارد.

عدم رعایت قواعد تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی موجب «اجمال، ابهام» و نیز «تعارض» متون قانونی می‌شود. اجمال و تعارض و سکوت متون قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم به ناامنی قضایی و حقوقی منجر می‌شود و فساد اداری و اقتصادی با استفاده از موارد سکوت و اجمال و تعارض قوانین بر کشور حاکم خواهد شد (کمیته تنقیح قوانین، ۱۳۹۸: گزارش عملکرد سالانه). کارایی و اثربخشی عملکرد قوانین مستلزم استفاده از مهارت‌های فنی و تنقیحی یا دانش تخصصی تنقیح در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی است.

انجام ندادن تنقیح قوانین در حین تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی و بدون مداخله خود قانون‌گذار باعث می‌شود هیچ‌گاه تنقیح به جایگاه مطلوب خود دست پیدا نکند. تدوین اصول و ضوابط تنقیح قوانین و دستورالعمل تنقیح و تدوین قوانین می‌تواند در تدوین لوایح و طرح‌ها بسیار گره‌گشا باشد و به منزله یک متن مبنا و راهنما برای کاربران جهت اثرسنجی و نسبت‌سنجی دقیق و صریح قوانین تعیین شود (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۹). به منظور انجام دادن تنقیح به شکل فنی و اصولی و پرهیز از انجام دادن سلیقه‌ای آن، ابتدا باید اصول حاکم بر آن مشخص شود تا از اعمال رویه‌های مختلف جلوگیری شود و قاعده‌گذاری در این زمینه یعنی تهیه این اصول و ضوابط جز از طریق مجلس ممکن نیست (بنی‌عامریان و اسلامی‌پناه، ۱۳۹۴: ۱).

یکی از مزیت‌های تنقیح این است که باید تکلیف قوانین مقدم در حین تدوین طرح یا لایحه جدید مبنی بر نسخ یا عدم نسخ آن‌ها صریحاً مشخص شود. قانون‌گذار باید روشن و شفاف و با صراحت تمام نسخ‌ها را اعلام کند. قواعد تنقیحی که در تهیه و تدوین

پیش‌نویس‌های تقنینی کاربردی و لازمه‌الرعايه هستند باید به صورت «اصول و ضوابط تنقیح» تهیه شوند و در اختیار متولیان امر قرار گیرند. تهیه اصول و ضوابط تنقیح باعث ایجاد رویکرد یکسان مبتنی بر روش علمی در مراحل تنقیح و تدوین قوانین از طریق تعیین معیارهای تنقیح و تدوین می‌شود.

نتایج مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد تنقیح قوانین مستلزم شناسایی و اعمال اصول و فنون خاصی است که باید از سوی مراجع صلاحیت‌دار تصویب شوند. این اصول و فنون گاهی در قالب قانون تفسیر قوانین، گاهی در قالب قانون نسخ قوانین، و گاهی نیز در قالب راهنمای عمل تنقیح و تدوین شناسایی و اعلام شده‌اند (معاونت قوانین مجلس، ۱۳۹۷: اصول و ضوابط تنقیح قوانین، ۱۰). همان‌طور که با راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری طرح‌ها در این سامانه بارگذاری می‌شوند و در فرایند بررسی در صورت داشتن ایراد شکلی و انشایی و عدم رفع این ایرادها ضمانت خروج طرح از فرایند بررسی را در پی خواهد داشت، تنقیح حین وضع و نسبت‌سنجی دقیق قوانین مؤخر و مقدم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی نیز باید الزام‌آور شود؛ طوری که عدم اعمال قواعد تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی با ضمانت اجرایی خروج از فرایند بررسی در سامانه قانون‌گذاری و عدم اعلام وصول در صحن علنی مجلس همراه باشد. از طرفی کار تنقیح قوانین کاری فنی و تخصصی است و اکثر نمایندگان مجلس در خصوص مسائل فنی و تخصصی تنقیح اطلاع کافی ندارند. لازم است:

۱. «دفتر تنقیح قوانین» با حضور کارشناسان متخصص و زیر نظر معاونت قوانین مجلس جهت بررسی و اعمال تنقیح حین وضع نسبت به پیش‌نویس‌های تقنینی تشکیل شود.
 ۲. به دلیل اهمیت تنقیح در تدوین قوانین و نظم نوین قانون‌گذاری کشور، تشکیل «کمیسیون تنقیح قوانین» به مثابه یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس تصویب شود.
- مطالعات میدانی نشان می‌دهد رعایت قواعد و معیارهای تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی ضمن ارتقای کیفیت قانون‌گذاری و ایجاد امنیت حقوقی و تسهیل دسترسی به قوانین باعث دستیابی قوانین به اهداف نهایی خود در اجرا می‌شود.

۲-۲. نقش تنقیح در تدوین قانون جامع

در طول تاریخ قانون‌گذاری حجم عظیمی از قوانین به وسیله قوانین بعدی مکرر مورد تغییر و اصلاح واقع شده‌اند؛ طوری که وضع بیش از ۱۲۵۱۳ عنوان قانون (سامانه ملی قوانین و مقررات کشور، داتیک) ۱۵ که بعضاً متعارض و منسوخ و ... هستند دستیابی مطمئن و آسان به قوانین و احکام قانونی معتبر را برای مجریان و قضات و شهروندان بسیار دشوار و بعضاً ناممکن کرده است. راهکار برون‌رفت از وضعیت نابه‌سامان موجود تبدیل این قوانین پراکنده

به یک «کد» قانون جامع است.

در این زمینه تدوین شکلی مهم‌ترین ابزار برای مدیریت انبوه قوانین و مقررات شناخته می‌شود. اما در ایران با آنکه سوابق طولانی در زمینه تدوین و تنقیح وجود دارد موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است. منظور از تدوین شکلی گردآوری و تجمیع قوانین و مقررات مختلف در یک متن یا ساختار جامع است، به نحوی که با تدوین و تصویب آن متن جدید به عنوان متن لازم‌الاجرا و رسمی انتشار پیدا کند و جایگزین متون قانونی قبلی شود. بدین ترتیب آنچه در تدوین شکلی مد نظر است مدیریت حجم بزرگ قوانین و مقررات از طریق تجمیع آنها در یک متن واحد است. در این معنا تدوین شکلی امری فراتر از تنقیح است و علاوه بر آن تجمیع متون قانونی حول یک فهرست منظم و جامع نیز مد نظر نهاد تدوین‌کننده قرار می‌گیرد (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۳).

تبدیل قوانین پراکنده در موضوعات مختلف به کد جامع در مرحله اول نیازمند تعیین عناوین موضوعی قوانین جامع در هر یک از موضوعات مختلف است و در مرحله دوم نیازمند عملیات تنقیح و تدوین است. در این زمینه با دو نوع قانون جامع مواجهیم: ۱. قانون جامع تنقیحی که در این نوع قانون جامع کارشناسان امر تنقیح بدون هر گونه تغییر ماهوی قانون از نظر شکلی هم در حدودی که تبدیل به کد بشود صرفاً اقدام به تعیین وضعیت‌های تنقیحی قوانین مربوط به یک موضوع می‌کنند. تهیه قانون جامع تنقیحی مربوط به مرحله بعد از وضع قانون است و شامل پیش‌نویس‌نگاری تقنینی نمی‌شود (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۹: بند ۷، ماده ۳)؛ ۲. قانون جامع تأسیسی (اصلاحی) که در این فرایند کارشناسان امر تنقیح ضمن تعیین وضعیت‌های تنقیحی قوانین مرتبط با یک موضوع اصلاحات لازم را نیز در متن قانون انجام می‌دهند که به صورت یک لایحه یا طرح جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. این مطالعه نشان می‌دهد تدوین قانون جامع اصلاحی با اعمال تنقیح در تهیه و تدوین آن، ضمن ساماندهی نظام حقوقی کشور، حرکت به سمت نظم نوین قانون‌گذاری است که همان نگاه مطلوب مد نظر است.

بنابراین سیاست‌گذاری بر پایه حکمرانی مطلوب ایجاب می‌کند با توجه به گسترش حجم قوانین و مقررات از یک سو و مشکلات دسترسی به قوانین معتبر از سوی دیگر، با حذف قوانین غیر معتبر یا تعیین قوانین معتبر از نامعتبر، مبتنی بر اصول و قواعد تنقیح، با هدف بهبود کیفیت قوانین و کاهش کمیت آنها از طریق فرایند تنقیحی تشخیص قوانین و احکام قانونی معتبر در موضوعات واحد به سمت تدوین قانون جامع تأسیسی حرکت کرد؛ یعنی قوانین معتبر و لازم‌الاجرا در موضوعات مختلف یا کدهای موضوعی (تدوین یک کد؛ یعنی تجمیع قوانین

معتبر در یک مجموعه با نظم و ترتیب خاص) به صورت مجموعه‌ای تحت عنوان قانون جامع تأسیسی گردآوری شوند.

گردآوری قوانین و مقررات هم‌موضوع در یک مجموعه دارای ساختار و نظم جدید را کد یا قانون جامع می‌گویند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: مدخل ۱۵۰۰). فرایند تدوین قانون جامع تأسیسی شامل طبقه‌بندی (تهیه فهرست‌های موضوعی قوانین یا کدهای تقییحی)، گردآوری قوانین مرتبط با هر موضوع، و سپس پالایش (اعتبارسنجی) قوانین مربوط به یک موضوع خاص با نظم منطقی به منظور تدوین قانون جامع و ارائه به مجلس جهت تصویب است. در نظم نوین قانون‌گذاری باید متناسب با عناوین موضوعات تقییحی (کدهای تقییحی) قوانین جامع در کشور تصویب شوند و همه قوانین پراکنده قبلی در هر موضوع گردآوری و اعتبارسنجی و بر اساس نظم منطقی و علمی به گونه‌ای هماهنگ و منسجم تدوین و به قانون جامع واحد تبدیل شوند؛ طوری که با تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون جامع در هر یک از موضوعات تعیینی همه قوانین پراکنده قبلی سریعاً منسوخ شوند. در این نظم نوین قانون‌گذاری، نظام حقوقی از طریق کنار گذاشتن قوانین منسوخ، تکراری، متفی با موضوع، متفی با اجرا، و متروک شفاف می‌شود و خلأهای موجود در یک موضوع خاص نیز آشکار می‌شود و مقدمات بهبود و اصلاح نظام حقوقی فراهم می‌شود و هر گونه اصلاح و تغییر یا الحاق و تصویب قوانین جدید باید در همین قانون دیده شود تا دوباره قوانین پراکنده در کنار قانون واحد موجب تشتت وضعیت قانون‌گذاری نشود. رفع ابهام وضعیت‌های تقییحی قوانین متعارض و دسترسی سریع و نظام‌مند کاربران به قوانین معتبر و لازم‌الاجرا، ایجاد امنیت حقوقی، جلوگیری از فساد اداری، افزایش کیفیت و کاهش کمیت قوانین از جمله اهداف تنقیح است که با تدوین قانون جامع فراهم می‌آید و منجر به حکمرانی مطلوب در یک کشور می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نقش و جایگاه تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی به دلیل آثاری که می‌تواند در افزایش کیفیت و کاهش کمیت قوانین از طریق ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور داشته باشد بر هیچ‌کس پوشیده نیست. تنقیح قوانین به منزله یکی از ارکان در حقوق قانون‌گذاری باعث ارتقای کیفیت قانون‌گذاری از طریق رفع ابهام، دسترسی آسان به قوانین، ایجاد امنیت حقوقی، جلوگیری از فساد اداری، کارایی و اثربخشی اجرایی در جهت ساماندهی نظام حقوقی کشور می‌شود که متعاقباً به حکمرانی مطلوب منجر خواهد شد.

رسیدن به اهداف وضع قانون از جمله در پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی شهروندان نیازمند

تحولاتی در همه لایه‌های نظام قانون‌گذاری است و در این خصوص مرحله تنقیح و تدوین نقشی اساسی دارند. از این رو، اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در امر قانون‌گذاری بسیار مهم است و نباید فرصت‌ها را در این موضوع از دست داد.

به همین منظور پیشنهادهایی در سه لایه ساختاری، هنجاری، رفتاری با تأکید بر اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بدین شرح ارائه می‌شود:

آموزش کارگزاران تقنینی اعم از نمایندگان، دبیران کمیسیون‌ها، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و دیگر مراکز تحقیقاتی مرتبط با قانون در قوای دیگر در حوزه تنقیح بسیار اهمیت دارد. این آموزش حداقل باید جزئی از فرایند جذب همکاران علمی در این مراکز تحقیقاتی تقنینی باشد.

الزامی کردن اعمال تنقیح حین وضع در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی باید مورد توجه قرار گیرد؛ طوری که اعلام وصول هر گونه لایحه یا طرح مشتمل بر تغییر قوانین مقدم (از جمله نسخ، اصلاح، الحاق، تفسیر) یا قانون‌گذاری جدید منوط به تعیین وضعیت تنقیحی تعارضات قوانین مؤخر و مقدم باشد. همچنین عدم رعایت اصول و ضوابط تنقیح حین وضع در پیش‌نویس‌های تقنینی منجر به ضمانت اجرای عدم وصول در صحن علنی مجلس شورای اسلامی شود؛ همان‌طور که در حال حاضر در خصوص ایرادهای شکلی و انشایی نسبت به پیش‌نویس‌های تقنینی در سامانه قانون‌گذاری انجام می‌شود و نتایج خوبی به همراه داشته است.

باید سند «اصول و ضوابط تنقیح قوانین» مبنی بر تهیه و تدوین قواعد کاربردی و لازم‌الرعایه تنقیحی در حوزه «تنقیح حین وضع»، «تنقیح پسینی»، و «تدوین قانون جامع» در جهت ایجاد رویکرد یکسان در سه قوه مبتنی بر روش‌های علمی در تنقیح و تدوین قوانین به منزله یک متن مبنا، جهت راهنمایی کارشناسان امر تنقیح، تهیه و تدوین شود.

تنقیح و تدوین قوانین بر اساس نظم نوین قانون‌گذاری باید منجر به تدوین قوانین جامع («تنقیحی» و «تأسیسی») در همه کدهای تنقیحی شود. سپس در هر یک از موضوعاتی که قانون جامع تصویب شده باشد اعلام وصول لایحه یا طرح توسط رئیس جلسه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی منوط به تعیین جایگاه و نسبت‌سنجی مواد لایحه یا طرح با قانون جامع باشد.

تقویت و توسعه «بانک قوانین» در مجلس شورای اسلامی و استفاده از فناوری «هوش مصنوعی» جهت دسترسی هر چه بهتر به سوابق قانونی مرتبط و شناسایی قوانین متعارض و جلوگیری از تصویب قوانین تکراری و مشابه در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی، تنقیح حین وضع (تنقیح پیشینی)، یا نسبت‌سنجی دقیق قوانین به صورت نسخ صریح (نه ضمنی) باید در دستور کار قرار گیرد.

از نظر ساختاری نیز، به دلیل اهمیت تنقیح در ساماندهی قوانین و ایجاد نظم نوین قانون‌گذاری و با توجه به اینکه تنقیح قوانین یک عمل فنی و تخصصی است و اکثر نمایندگان مجلس در خصوص مسائل فنی و تخصصی تنقیح اطلاع کافی ندارند، لازم است «دفتر تنقیح قوانین» با حضور کارشناسان متخصص امر تنقیح قوانین زیر نظر معاونت قوانین مجلس جهت بررسی و اعمال تنقیح حین وضع تشکیل شود. در این زمینه تشکیل و تصویب «کمیسیون تنقیح قوانین» به عنوان یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز پیشنهاد می‌شود.

یادداشت‌ها

1. transparency
2. accessibility
3. codification

۴. مصاحبه با ابوالفضل الموتیان، مدیرکل اداره اسناد و تنقیح قوانین.

5. Johan Stuart Mill

۶. مصاحبه با حسین رفسنجانی‌مقدم، مدیرکل تدوین قوانین.

7. intelligibility
8. efficiency
9. abrogate
10. reprint
11. Arthur J. Rynearson
12. Dotic.ir

منابع

کتاب

- انصاری، ب. (۱۳۹۹). *اصول و فنون قانون‌گذاری تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح، و تدوین قوانین*. تهران: دادگستر.
- الموتیان، ا. (۱۳۸۹). *مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین «مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران»*. تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جعفری لنگرودی، م. (۱۳۷۶). *ترمینولوژی حقوق*. تهران: گنج دانش.
- رینرسون آ.ج. (۱۳۹۹). *قانون‌نویسی گام‌به‌گام*. مترجم: آزاده عبدالله‌زاده شهربابکی. تهران: سمت.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: سمت.
- کوئن‌جی، م. (۱۳۹۰). *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان)*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مقالات

- آقایی طوق، م. (۱۳۹۸). «تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور». *حقوقی دادگستری*، ۱۳ (۱۰۶)، ۱ - ۱۹.
- پروین، خ. و فرامرزی، ر. و پاشایی امیری، ا. (۱۳۹۹). «تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی». *دانش حقوق عمومی*، ۹ (۳۰)، ۹۵ - ۱۱۶.

حبیب‌نژاد، ا. و حق‌پناهان، ز. (۱۴۰۱). «فرایند ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های مؤثر در آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی». *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ۱۳ (۲۷)، ۷۱ - ۱۰۰.

حبیب‌نژاد، ا. و عامری، ز. (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی». *مجلس و راهبرد*، (۱۰۲)، ۲۴۱ - ۲۶۵.

حبیب‌نژاد، ا. و سعید، ز. (۱۳۹۹). «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی در برنامه‌های توسعه»، *دانش حقوق عمومی*، ۹ (۲۸)، ۹۳ - ۱۱۴.

حبیب‌نژاد، ا. و تقی‌زاده، ا. (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». *دانش حقوق عمومی*، ۲۶، ۲۵ - ۴۶.

سلطانی، س.ن. (۱۳۹۳). «علل نافرجامی تدوین و تنقیح در ایران». *پژوهش حقوق عمومی*، ۱۶ (۴۵)، ۱۳۱ - ۱۶۴.

صابری، ع. و طحان‌نظیف، ه. (۱۴۰۰). «مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین». *دانش حقوق عمومی*، ۱۰ (۳۴)، ۱۱۳ - ۱۳۲.

طحان‌نظیف، ه. و هادی‌زاده، ع. (۱۳۹۷). «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران». *دانش حقوق عمومی*، ۷ (۲۱)، ۱۰۱ - ۱۲۴.

کریمی، ع. (۱۳۸۶). «اصول حاکم بر تنقیح قوانین». *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور*، (۱۱)، ۷ - ۱۷.

اسناد و مدارک

بنی‌عامریان، ز. و اسلامی‌پناه، ع. (۱۳۹۴). «اصول و قواعد حاکم بر تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران». *پایان‌نامه دانشجویی*.

سامانه ملی قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۱/۰۷/۲۰). داتیک.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸).

شورای راهبردی تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۱). «تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور». اصول و ضوابط تنقیح قوانین (تنقیح پسینی).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸).

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹).

قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۳۸۹).

گروه تخصصی تدوین قانون جامع (۱۴۰۰). «تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور». دستورالعمل تدوین قانون جامع.

گزارش اداره کل تدوین (۱۴۰۲/۰۳/۰۷). «آمار طرح‌ها و لوایح یازده دوره مجلس شورای اسلامی، شماره ۳۸.

معاونت پژوهش‌های سیاسی- حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری ایران (ویرایش دوم). دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.

معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). شیوه‌نامه تنقیح قوانین (۱۰).

هیئت مشاورین تدوین، تنقیح، و تفسیر قوانین (۱۳۹۸/۱۲/۱۵). «گزارش عملکرد سالانه». کمیته تنقیح قوانین.

References

Books

- Alamutian, A. (2010). *Moghadameyi bar Osool va Qavaede Tanqih Qavanin, Asatid va Saheb-Nazaran*. Tehran: Research Deputy of Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Ansari, B. (2020). *Osool va Fonoon Qanungozari Tanzim Pishnevis Tarh'ha va Lavayeh, Tanqih va Tadvin Qavanin*. Tehran: Dadgostar. (in Persian)
- Jafari Langarudi, M. (1997). *Terminology Hoquq*. Tehran: Ganj Danesh. (in Persian)
- Koen-J, M (2011). *Goftarhayi dar Qanun va Qanungozari*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Rynearson-A.J. (2020). *Qanungozari Gam-be-Gam, Legislative drafting: Step-by-Step, translated by Azadeh Abdulazadeh Shahrabaki*. Tehran: Samt. (in Persian)
- Xanthaki, H. (2022). *Qanun Nevisi: Honar va Fanavari Qavaed Tanzimgari, Drafting legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Samt. (in Persian)

Articles

- Aghaei-touq, M. (2018). Formal Codification; a missing link in the codification of laws and regulations in Iran. *The Judiciarys Law Journal*, 83 (106), 1-19.
- Habibnejad, A. and Ameri, Z. (2019). Law-making in the Iranian Legislative System in the Light of Legislative-Drafting Models. *Parliament and Strategy*, (102), 241-265.

- Habibnejad, A., Haghpanahan, Z. (2022). Comparative Study of The Process of the Legislative Initiative and its Effective Components with Emphasize on the Legislative Audience. *Studies in Contemporary Comparative Law*, 13(27), 71-100.
- Habibnejad, A., Saeid, Z. (2019). The Challenges of the Parliamentary Oversight on the Development Plans, *Scientific Research Quarterly of Knowledge of Public Law*, 9 (28), 93-114.
- Habibnejad, A., Taghizadeh, A. (2018). Legislative Needs Assessment; A Required Element in Competent Legislation. *Public Law Knowledge*, 26, 25-46.
- Karimi, A. (2007). Osoole Hakem bar Tanqihe Qavanin. *Legal Information Quarterly of the Deputy Legal and Affairs of the President's Parliament*, (11), 7-17. (in Persian)
- Parvin, Kh., Faramarizi, R. & Pashaei-Amiri, A. (2019). Expurgation of Laws and Regulations; a Step in Ensuring the Principle of Legal Certainty. *Public Law Knowledge*, 9(30), 95-116.
- Saberi, A., Tahannazeef, H. (2021). Islamic Consultative Assembly & the Necessity of Regulatory Impact Assessment in the Legislative Stage. *Public Law Knowledge*, 10 (34), 113-132.
- Soltani, S.N. (2013). Causes of Failures in Codification of Laws in Iran Legal System, *Public Law Research Quarterly*, 16 (45), 131-164.
- Tahannazeef, H., Hadizadeh, A. (2017). The Nature of the Development Plan Laws in the Legal System of Iran. *Public Law Knowledge*, 7(21), 101-124.

Documents

- Bani Amrian, Z., Eslamipannah, A. (2014). Osool va Qavaede Hakem bar Tanghih Ghavanin va Moghararat dar Nezame Hoquqi Iran, student Thesis. (in Persian)
- General policies of the legislative system (2018).
- National system of laws and regulations of the country (2022). Datik, October12.
- Report of the advisory board for drafting, revision and interpretation of laws (2018). revision committee of laws, annual performance report, March 5, 2020.
- Report of the General Directorate of Compilation (2023). statistics of plans and bills of the eleventh period of the Islamic Council, No. 38, May 28.

The memorandum of understanding of the three powers in the field of revising the laws and regulations of the country (1400). guidelines for drafting a comprehensive law. specialized group for drafting a comprehensive law.

The memorandum of understanding of the tripartite powers in the field of revision of laws and regulations of the country (2022). principles and rules of revision of laws (post revision). strategic council for revision of laws and regulations of the country.

The Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979).

The Law of Internal Regulations of the Islamic Council (2000).

The Law on Compilation and Revision of the Laws and Regulations of the Country (2010).

Vice President of Political-Legal Researches of the Parliament Research Center (2018). Pathology of the Legislative System of the Republic of Iran (2nd Edition). Legal Studies Office of the Islamic Council Research Center. serial number 16080.