



University of Tehran Press

What Is the Codification and Why It Has not Been Achieved in Iran? (A comparative study of Iran, France and the United States)

Mohsen Najafikhah¹ | Omid Abdollahian² | Mohsen Hoseinzadeh³

1. Corresponding Author; Department of Medical Ethics, School of Medicine, Iran University of Medical Sciences, Tehran, Iran. Email: najafikhah.mo@iums.ac.ir
2. Department of Private Law, Researcher at National Research Center on Health Law, Tehran, Iran. Email: om.abdollahian@behdasht.gov.ir
3. Department of Private Law, Researcher at National Research Center on Health Law, Tehran, Iran. Email: mo.hoseinzadeh@behdasht.gov.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Received: 2023/06/23</p> <p>Received in revised form: 2023/12/13</p> <p>Accepted: 2023/12/28</p> <p>Published online: 2024/06/21</p> <p>Keywords: <i>Codification, Depuration, General Policies of the Legislative System, Health Code.</i></p>	<p>In Iran's legal system, the "Codification" (کودیفیکاسیون) was initially used without any translation into Persian in Article 4 of the "Regulations for the Establishment of Consultative Commissions on Legal Administration" (1963). Later, it was translated into Persian as "Tanqih" and "Tadwin" due to the lack of an exact equivalent in Persian. The use of these two words for translation of codification, led to a significant challenge in the legislative system, as it was believed that "Tanqih" referred to "Depuration" or distinguishing valid from invalid laws and regulations, while "Tadwin" referred to "Compilation" or preparation of legal collections. This resulted in confusion and misunderstanding, causing the concept of "Codification" to be forgotten for decades. This article aims to correct the interpretation and presentation of the claim that the Incorrect translation and interpretation of the term "codification", has resulted in an excessive emphasis on these two terms, leading to neglect of the actual process of "Codification". This has prevented Iran's legal system from focusing on the ultimate goal, which is the "Code". Through a comparative study, this article examines and discusses the concept, elements, characteristics, and product of the process of codification. It is based on the authors' studies and experiences in codifying "Iran's Health Code."</p>
How To Cite	Najafikhah, Mohsen; Abdollahian, Omid; Hoseinzade, Mohsen (2024). What Is the Codification and Why It Has not Been Achieved in Iran? (A comparative study of Iran, France and the United States). <i>Comparative Law Review</i> , 15 (1), 267-286. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2023.360824.634517
DOI	10.22059/jcl.2023.360824.634517
Publisher	The University of Tehran Press





چیستی قانون جامع و چرایی عدم تحقق برنامه تنقیح قوانین در ایران (مطالعه تطبیقی ایران، فرانسه و ایالات متحده آمریکا)

محسن نجفی خواه^۱ | امید عبدالهیان^۲ | محسن حسین زاده^۳

۱. نویسنده مسئول؛ گروه اخلاق پزشکی، دانشکده پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی ایران، تهران، ایران.

رایانامه: najafikhah.mo@iums.ac.ir

۲. گروه حقوق خصوصی و پژوهشگر مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت، تهران، ایران. رایانامه: om.abdolahian@behdasht.gov.ir

۳. گروه حقوق خصوصی و پژوهشگر مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت، تهران، ایران. رایانامه: mo.hoseinzadeh@behdasht.gov.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۰۲</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۹/۲۲</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۰۷</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۴/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: تدوین قوانین جامع (کودیفیکاسیون)، تنقیح قوانین، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، قانون جامع سلامت.</p>	<p>برای اولین بار واژه فرانسوی «کودیفیکاسیون» عیناً در ماده ۴ «آئین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی» مصوب ۱۳۴۲ آمده است. بعد از مدتی، کودیفیکاسیون به فارسی ترجمه شد، اما با توجه به اینکه معادل دقیقی برای آن وجود نداشت، دو واژه «تنقیح» و «تدوین» برای ترجمه آن به کار رفت. کاربرد این دو واژه برای ترجمه کودیفیکاسیون، زمینه‌ساز چالشی بزرگ در نظام قانون‌گذاری گردید. بعد از مدتی تصور شد که این دو واژه به دو مفهوم و برنامه مختلف اشاره دارند؛ «تنقیح» به شناسایی قوانین معتبر از نامعتبر و «تدوین» به تهیه مجموعه‌های قانونی. در نتیجه اشتباه در ترجمه، محصول نهایی یعنی تدوین «کد» دهه‌ها به‌فراموشی سپرده شد. هدف این مقاله، اصلاح برداشت و توضیح این امر است که مفهوم کودیفیکاسیون که در ابتدای راه در ایران به «تنقیح» و «تدوین» ترجمه شده بود، در مراحل از مسیر منحرف و تصور شد که تنقیح و تدوین دو مفهوم و عمل جداگانه هستند. سوء برداشت و ترجمه غیردقیق از مفهوم کودیفیکاسیون، منجر به غفلت از تدوین قانون جامع و تأکید بیش‌ازحد بر تنقیح و تهیه مجموعه‌های قانونی گردید که تنها می‌توانند بخش‌هایی از فرایند تدوین قانون جامع باشند. این سوء برداشت دهه‌ها طول کشید و نظام قانون‌گذاری را از رسیدن به مطلوب نهایی، یعنی قانون جامع، منحرف کرد. در این نوشتار از طریق مطالعه تطبیقی، مفهوم، عناصر، ویژگی‌ها و محصول فرایند تدوین قانون جامع بررسی شده و فروکاستن اصطلاح کودیفیکاسیون به تنقیح قوانین نقد گردیده است. این مقاله مبتنی بر مطالعات و تجربیات نویسندگان در فرایند تنقیح قوانین حوزه سلامت و تدوین قانون جامع سلامت است.</p>
استناد	نجفی خواه، محسن؛ عبدالهیان، امید؛ حسین زاده، محسن (۱۴۰۳). چیستی قانون جامع و چرایی عدم تحقق برنامه تنقیح قوانین در ایران (مطالعه تطبیقی ایران، فرانسه و ایالات متحده آمریکا). <i>مطالعات حقوق تطبیقی</i> ، ۱۵ (۱)، ۲۶۷-۲۸۶. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2023.360824.634517
DOI	10.22059/jcl.2023.360824.634517
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

برای اولین بار واژه فرانسوی کودیفیکاسیون^۱ عیناً در ماده ۴ «آئین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی» مصوب ۱۳۴۲^۲ مورد استفاده قرار گرفت. در ماده یادشده، کودیفیکاسیون همه مراحل «تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین معتبر و جمع‌آوری آنها به ترتیب علمی» را دربر می‌گرفت. چنان‌که بررسی خواهد شد، تصویب این آیین‌نامه، تشریح نظام کودیفیکاسیون فرانسه در دفتر فنی قوانین وقت و انتشار قانونی به نام «مجموعه قوانین مالیات‌های مستقیم» در مجموعه قوانین سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۵۰ روزنامه رسمی (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۹۰: ۴۳۰۲)، نشان می‌دهد که نظام حقوقی در دهه چهل متوجه مفهوم و ضرورت کودیفیکاسیون بوده است. همین برداشت جامع در «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۵۰ نیز مشاهده می‌شود. اما به‌مرور «تدوین» قوانین به حاشیه رفت و به تهیه مجموعه‌های تنقیحی قوانین محدود شد و «تنقیح» در کانون توجه قرار گرفت؛ به‌نحوی که علی‌رغم تصریح به «تدوین» در عنوان «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب سال ۱۳۸۹، متن این قانون به «تنقیح» قوانین و مقررات می‌پردازد. تصریح به «قوانین جامع» در بند ۱۰ «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» ابلاغی ۱۳۹۸^۳، بار دیگر مفهوم کودیفیکاسیون را که دهه‌ها مورد غفلت واقع شده بود، احیا کرد و تدوین «قوانین جامع» را به‌عنوان یکی از سیاست‌های اصلی نظام قانون‌گذاری مطرح نمود.

پرسش اصلی در پژوهش حاضر آن است که چگونه مسئله تورم، پراکندگی و تعارض احکام قانونی در نظام حقوقی ایران و سایر نظام‌های حقوقی حل می‌شود؟ آیا بهترین راه برای غلبه بر این چالش‌های نظام قانون‌گذاری، «تدوین قوانین جامع» و به‌عبارتی «کودیفیکاسیون» است یا «تنقیح» قوانین کفایت می‌کند؟ فرضیه نوشتار حاضر این است که مطلوب و مراد واقعی نظام قانون‌گذاری کشور در ابتدای راه،

1. Codification

- با وجود تأکید «قانون ممنوعیت به‌کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه» مصوب ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ بر منع به‌کار بردن کلمات و واژه‌های بیگانه، در این مقاله بارها از لفظ «کودیفیکاسیون» استفاده شده است. دلیل این توجه و تکرار، سابقه استفاده از این اصطلاح در مقررات موجود و استحاله معنایی آن در نظام قانون‌گذاری ایران است.
۲. آئین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی در تاریخ ۱۳۴۲/۰۹/۳۰ به تصویب وزیر وقت دادگستری رسید و با شماره ۷/۷۳۵۳ ح در تاریخ ۱۳۴۲/۰۹/۳۰ ابلاغ شد. در ماده ۴ این آیین‌نامه مقرر شد: «وظایف کمیسیون‌های مشورتی عبارتند از: الف- تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین معتبر و جمع‌آوری آنها بترتیب علمی (کودیفیکاسیون) و بررسی قوانین معتبر و تطبیق آنها با اصول ششگانه مصوب ملی در بهمن ۱۳۴۱...»
۳. بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری: «تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه».

«کودیفیکاسیون» به مفهوم تدوین «قوانین جامع» از طریق طی کردن فرایند آن بوده، اما به‌مرور به «تنقیح» قوانین که یکی از مراحل و اجزای آن است، تقلیل یافته و در نتیجه اشتباه در ترجمه و برداشت، نظام قانون‌گذاری از محصول نهایی که «قانون جامع»^۱ نام دارد و راهکار کارآمد مدیریت چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران می‌باشد، محروم مانده است. این برداشت حاصل تجربه تنقیح قوانین حوزه سلامت و تدوین «قانون جامع سلامت» در مرکز ملی تحقیقات حقوق سلامت (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) است. به این منظور، قوانین و احکام قانونی نامعتبر و غیرصریح شناسایی شد و پس از طی مسیری که از معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی و کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی می‌گذشت، در قالب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت» در سال ۱۳۹۸ به تصویب مجلس رسید. با وجود تصویب قانون یادشده و تبدیل احکام قانونی منسوخ ضمنی به منسوخ صریح در حوزه سلامت، همچنان این حوزه با حجم انبوهی از قوانین معتبر، اما پراکنده و حتی در مواردی نامعتبر، مواجه بود که چالش‌های متعددی را به‌دنبال داشت. تجربه تصویب قانون فوق نشان داد که تنقیح قوانین حتی اگر به تصویب قانونی مانند «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت» بینجامد، تنها بخش کوچکی از چالش‌های نظام قانون‌گذاری را مدیریت خواهد کرد و تا تدوین و تصویب قانون جامع، گامی اساسی برای مهار چالش‌های قانون‌گذاری برداشته نشده است.

نگارندگان این مقاله تلاش می‌کنند از طریق مطالعه تطبیقی به مفهوم و عناصر کودیفیکاسیون یا تدوین قوانین جامع به‌عنوان راهکار نظام‌های حقوقی برای مدیریت چالش‌های نظام قانون‌گذاری مانند تورم، پراکندگی و تعارض احکام قانونی دست یابند. در این پژوهش، متناسب با کارکرد و هدف مطالعه تطبیقی، «روش قانونی» و «روش کارکردی» مورد استفاده قرار گرفته است. در «روش قانونی» با هدف شناخت پیشرفت‌های صورت‌گرفته در دیگر کشورها به مطالعه متون قانونی کشورهای موردنظر و ترجمه این متون پرداخته می‌شود (محسنی، ۱۳۹۸: ۶۹۷ و ۶۹۸). با وجود این، برای اینکه دامنه تحقیق محدود و نتایج ناکافی نباشد، این مطالعات با مراجعه به دکترین تکمیل شده است. به این ترتیب، در این پژوهش با بررسی قوانین و مقررات در ایران، فرانسه، انگلستان و ایالات متحده این نتیجه حاصل آمده که برخلاف سایر کشورهای موضوع مطالعه، در ایران تدوین قانون جامع به‌مرور مهجور مانده و «تنقیح» مورد توجه نظام قانون‌گذاری ایران قرار گرفته است.

همچنین، «روش کارکردی» از روش‌های مطالعه تطبیقی نیز در پژوهش حاضر به‌کار رفته است که در آن به نقش و کارکرد نهادها و قواعد حقوقی (در اینجا نهادها و تنقیح و تدوین قانون جامع) توجه می‌شود. مطالعه تطبیقی با این روش، نشان می‌دهد که علی‌رغم تفاوت‌های موجود، نظام‌های حقوقی در

رویاری با مشکلات نظام قانون گذاری راهکارهای یکسان و مشابه ارائه می دهند. یکی از جریان های اصلی در روش کارکردی، «رویکرد حل مشکل» است که در آن، پژوهش با پرسش از این امر آغاز می شود که چگونه یک مسئله اجتماعی و حقوقی خاص در دو یا چند نظام حقوقی مختلف حل می شود (محسنی، ۱۳۹۸: ۶۹۹-۷۰۱). این مطالعه تطبیقی نشان می دهد که با توجه به تحولات اخیر به خصوص با ابلاغ سیاست های کلی نظام قانون گذاری، انتظار می رود که «تدوین قانون جامع» یا «کودیفیکاسیون» به عنوان برنامه اصلی و نیز «قانون جامع» (کد) به عنوان محصول نهایی، راهکار نهایی مدیریت چالش های نظام قانون گذاری شامل تورم، پراکندگی و تعارض احکام قانونی قرار گیرد.

۲. تدوین قانون جامع (کودیفیکاسیون) در دیگر نظام های حقوقی

بسته به زمان، مکان و دانشی که اصطلاح «کودیفیکاسیون» در آن مورد استفاده قرار می گیرد، ممکن است مفهوم آن تفاوت هایی داشته باشد. به عبارت دیگر، معنای واحد و مورد اجماعی برای آن در نظام های حقوقی مختلف وجود ندارد و برداشت های متفاوتی در طول زمان و در نظام های حقوقی ارائه شده است؛ گاه به فرایندی که از سوی دولت انجام می گیرد اطلاق می شود و گاه نتیجه عمل سازمان های بین المللی مانند مؤسسه بین المللی یکسان سازی حقوق خصوصی^۱، کنفرانس حقوق بین الملل خصوصی لاهه^۲ یا نهادهای غیردولتی مانند مؤسسه حقوقی امریکا^۳ و اتاق بازرگانی بین المللی^۴ نیز مشمول این مفهوم می شود.

بنابراین، طیف وسیعی از مفاهیم در تبیین کودیفیکاسیون مورد استفاده قرار می گیرد؛ در یک سوی این طیف، کودیفیکاسیون، تنها محدود به گردآوری و ساماندهی قواعد و هنجارهای موجود می باشد^۵ که نمونه آن «کد ژوستینین» است که حقوق رومی را ساماندهی و نظام مند کرد. سوی دیگر این طیف، همراه با عناصر نوآوری، تغییر و اصلاح است^۶ و محصول آن خلق قواعد جدید می باشد. نوع دوم کودیفیکاسیون، در پی انقلاب فرانسه و از سوی مصلحان اجتماعی مانند بیسمارک در پروس و آلمان مورد استفاده قرار گرفت. معمولاً نظام های قانون گذاری جایی در میانه این طیف قرار می گیرند و ترکیبی از هر دو را به نحوی مورد استفاده قرار می دهند (Kaufmann-Kohler, 2010: 286-287).

برای رسیدن به دریافتی از مفهوم کودیفیکاسیون، ابتدا برخی از تعاریف ارائه شده بررسی می شود و سپس ویژگی های کلیدی و مهم کودیفیکاسیون که در این تعاریف وجود دارد، استخراج می گردد.

1. UNIDROIT (Formally, the International Institute for the Unification of Private Law)
2. Hague Conference on Private International Law (HCCH)
3. American Law Institute (ALI)
4. International Chamber of Commerce (ICC)
5. Codification as Compilation
6. Codification as Innovation

۱.۲. مفهوم

کودیفیکاسیون به فرایندی اطلاق می‌شود که از طریق آن، مقام صلاحیت‌دار در یک واحد سیاسی، یک «قانون جامع» واحد با برداشت جدید و از نظر حقوقی الزام‌آور را برای نظام حقوقی آن واحد سیاسی ایجاد می‌نماید (Head, 2003: 5). در تعریفی دیگر، عملی شامل گردآوری قوانین و مقررات در ساختاری یکپارچه است (Bergel, 1988: 1074). همچنین به فرایندی اطلاق شده است که طی آن یک یا بیش از یک قانون و اصلاحیه‌های آنها در یک قانون الزام‌آور جدید گردآوری می‌شوند و این قانون جدید جایگزین قانون یا قوانین قبلی می‌گردد، بدون اینکه تغییر ماهوی در احکام قانونی به‌وجود آمده باشد (Council of the European Union, 2008: 4).

در توافقنامه مشترک پارلمان اروپا، شورای اتحادیه اروپا و کمیسیون اروپا در خصوص روش کار کودیفیکاسیون رسمی متون قانونی (مصوب ۲۰ دسامبر ۱۹۹۴)، کودیفیکاسیون رسمی^۱ به «فرایندی برای لغو قوانینی که باید در قالب قانون جامع تدوین شود و جایگزین کردن قوانین موجود با یک قانون، بدون تغییر محتوایی در این قوانین» تعریف شده است (European Parliament, 1994: para. 1). در ایالات متحده نیز کودیفیکاسیون به مجموعه‌ای رسمی از قوانین دارای دسته‌بندی موضوعی مانند «قانون جامع ایالات متحده»^۲ اطلاق می‌شود (Stevenson, 2014: 1131).

در بیشتر کشورهای اروپایی، کودیفیکاسیون فرایندی است که طی آن بخش‌های مختلف قوانین در یک موضوع واحد و در قالب یک قانون واحد تجمیع می‌شوند. بر پایه این تعریف، آن را باید یک عمل حقوقی^۳ دانست که از سوی مقام صلاحیت‌دار قانون‌گذاری^۴ انجام می‌گیرد. مقام صلاحیت‌دار قانون‌گذاری ممکن است قانون‌گذار صالح که وظیفه اصلی قانون‌گذاری را برعهده دارد، کمیسیونی که به این منظور مأموریت یافته یا مرجع دیگری باشد. با تدوین و انتشار قوانین جامع، این قوانین معتبر و لازم‌الاجرا می‌شود (Voermans, et al. 2008: 10) و جای قوانین پراکنده سابق را می‌گیرد. در این برداشت، کودیفیکاسیون دو ویژگی اصلی دارد: اولاً یک عمل حقوقی با اثر حقوقی است که در صلاحیت مقام صلاحیت‌دار قانون‌گذاری و نیز نیازمند طی فرایندهای این مرجع است؛ ثانیاً محصول نهایی این فرایند، جایگزین قوانین سابق می‌شود.

نظام حقوقی انگلستان در سال ۱۹۴۹ با تصویب قانونی^۵، ترتیب گردآوری قوانین همراه با اصلاحات و

1. Official Codification

2. U.S. Code

3. Legal Act

4. Legislative Authority

5. Consolidation of Enactments (Procedure) Act 1949, UK Public General Acts 1949 c. 33. (Regnal. 12_13_and_14_Geo_6).

تغییرات جزئی را تدارک دید. به موجب ماده ۲ این قانون، منظور از «اصلاحات و تغییرات جزئی»^۱ اصلاحاتی است که اثر آنها رفع ابهام‌ها و شبهه‌ها، جایگزین کردن احکام قانونی منسوخ با آخرین اراده قانون‌گذار، حذف مقررات غیرضروری و خلاف قاعده که اهمیت اساسی ندارند، باشد. همچنین اصطلاح یادشده اصلاحاتی را دربر می‌گیرد که به بهبود در شکل و شیوه بیان قانون‌گذار بینجامد. ماده ۱ قانون پیش‌گفته ترتیبی برای تأیید این عمل از سوی مرجع صلاحیت‌دار پیش‌بینی می‌کرد؛ مشروط به آنکه اصلاحات به هیچ تغییری در قوانین موجود منجر نشود. اما در صورتی که اصلاحات به درجه‌ای از اهمیت برسد که به تغییر ماهوی بینجامد، باید جداگانه به تصویب مجلس برسد. برای چنین فرایندی در قانون یادشده از اصطلاح Consolidation استفاده شده بود. در حال حاضر، این لوایح^۲ به شیوه‌های مختلفی تدوین می‌یابند.^۳

در فرانسه، «کودیفیکاسیون نظم حقوقی کنونی»^۴ تبدیل قوانین موجود به قانون جامع است. این فرایند از طریق دسته‌بندی مجدد و شفاف‌سازی به بهبود نظام حقوقی می‌انجامد. در این روش، اصولاً قوانین جامع از احکام قانونی که در زمان تدوین لازم‌الاجرا هستند تشکیل می‌شوند؛ بدون آنکه ماهیت احکام قانونی تغییر کند. مزیت این روش آن است که اجازه تدوین قوانین جامع را بدون گرفتار آمدن در پیچیدگی‌های مربوط به بحث و بررسی اصلاحات اساسی می‌دهد. در عوض، پس از مهیا شدن قانون جامع در نظم حقوقی کنونی که متنی روشمند، منظم و منسجم خواهد بود، مؤلفان طرح‌ها و لوایح اصلاحی می‌توانند برای انجام اصلاحات لازم اقدام نمایند. در این روش نیز انجام مجموعه‌ای از اصلاحات ویرایشی در فرایند تدوین قانون جامع گریزناپذیر خواهد بود؛ از جمله آنکه الفاظ، عبارات و مفاهیمی که به موجب قوانین بعدی نسخ یا اصلاح شده‌اند با توجه به آخرین اراده قانون‌گذار جایگزین می‌شوند.^۵

در امریکا، از اصطلاح «کودیفیکاسیون حقوق موضوعه»^۶ برای فرایند تهیه و تصویب یک لایحه

1. Corrections and Minor Improvements
2. Consolidation Bills
3. See: House of Lords, Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords, House of Lords of the United Kingdom, 2003, pp. 141-142. Available at: <<https://web.archive.org/web/20060505054241/http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ctso.pdf>>
4. Codification à Droit Constant
5. Circulaire du 30 Mai 1996 Relative à la Codification des Textes Législatifs et Réglementaires, Journal Officiel n° 0129 du 5 Juin 1996, NOR : PRMX9601534C, Para. 2.1.1.
6. Positive Law Codification

اصطلاح Positive Law در قانون جامع ایالات متحده، مفهومی مضیق‌تر از فلسفه حقوق دارد و مراد از آن عنوانی (Title) از قانون جامع است که به صورت قانون به تصویب رسیده است. برای تصویب یک عنوان، لایحه‌ای به کنگره ارائه می‌گردد. این لایحه قوانین موجود در یک موضوع خاص را لغو می‌کند و آن قوانین را در هیئت جدید و در قالب یکی از عناوین قانون جامع بازرایی می‌کند. این بازرایی و هیئت جدید در قالب عنوانی از قانون جامع ایالات متحده به تصویب کنگره می‌رسد و الا احکام قانونی مندرج در آن عنوان، قبلاً در قالب قوانین مختلف به تصویب رسیده است.

برای بازآرایی قوانین موجود در قالب عناوین «قانون جامع ایالات متحده» استفاده می‌شود. در این فرایند، سیاست‌ها، مقاصد و اهداف کنگره در قوانین موجود حفظ می‌شوند، اما ساختار قانون بهبود می‌یابد، مواد منسوخ حذف شده، از مواد مبهم ابهام‌زدایی می‌شود و تناقض‌ها و اشتباهات فنی برطرف می‌گردد.^۱ بنابراین، این تغییرات، مفهوم و ماهیت حکم قانون^۲ را تغییر نمی‌دهد.

بررسی تجربه‌های انگلستان، فرانسه و آمریکا نشان می‌دهد که هرچند نظام‌های حقوقی از واژه‌ها و اصطلاحات مختلفی برای تبدیل احکام قانونی پراکنده در موضوع معین به یک قانون جامع استفاده می‌کنند، اما عناصر و ویژگی‌های مشابهی را اراده می‌نمایند که در ایجاد نظام تدوین قانون جامع در نظام حقوقی ایران مستند به بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، قابل استفاده است.

۲.۲. عناصر و ویژگی‌ها

تعاریف پیش‌گفته نشان می‌دهد که با وجود برخی تفاوت‌ها در اصطلاحات و تعابیر، می‌توان ویژگی‌ها و عناصر مشترکی را برای کودیفیکاسیون تمییز داد که نظام‌های حقوقی به آنها پایبندند:

۱. ۲. ۱. ویژگی فرایندی. کودیفیکاسیون به «فرایند» تدوین قانون جامع گفته می‌شود و محصول نهایی آن Code نام دارد. در نتیجه، نباید مفهوم این اصطلاح را به هریک از اجزا یا مراحل این فرایند فروکاست؛ گردآوری، تنقیح، تدوین، تأیید مقام صالح قانون‌گذاری و... هرکدام به‌تنهایی نمی‌تواند معادل مناسبی باشد، بلکه فرایندی که به تهیه قانون جامع منتهی می‌شود و مراحل مختلفی از قبیل موارد یادشده دارد، همه در کنار هم کودیفیکاسیون نام می‌گیرد. در بیشتر تعاریفی که پیش از این بیان شد، بر ویژگی «فرایندی» قانون جامع تأکید شده است؛ با وجود این، فرایند تدوین قانون جامع به‌عنوان یکی از اشکال نظام‌مندسازی قانون‌گذاری، در نظام‌های حقوقی گوناگون عصر حاضر به شیوه‌های متفاوتی اجرا می‌شود (Goncharova, et al. 2022: 360).

۲. ۲. ۲. عمل حقوقی. عمل حقوقی «عملی است که از قصد انشاء ناشی می‌شود و فاعل آن عمل، قصد می‌کند که یک یا چند اثر حقوقی معین بر آن عمل، مترتب شود» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۲۶). از آنجا که رسیدگی و رأی و تصویب مجلس سبب اعتبار قانون است (مهرپور، ۱۳۷۲: ۷۷-۸۴)، عمل

عناوینی از قانون جامع که هنوز این فرایند را طی نکرده، عناوین غیرمصوب قانون جامع (Non-Positive Law Titles) هستند.

1. Office of the Law Revision Counsel, Positive Law Codification,

<<https://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml>> [Accessed 8 May 2023]

۲. منظور از حکم یا احکام قانونی در این نوشتار، حکم مندرج در قانون است. حکم قانونی ممکن است در قالب ماده، تبصره، بند، جزء و عناوین مشابه و یا بخشی از آنها باشد.

قانون گذاری در مجلس، عملی حقوقی محسوب می‌شود. تدوین قانون جامع نیز از این جهت که به تأیید مجلس می‌رسد و نیازمند اعلام اراده مجلس برای اعتبار و لزوم اجراست، ماهیتاً عملی حقوقی شناخته می‌شود. اثر این عمل حقوقی مجلس، جایگزینی قوانین متعدد با متن واحد بازنگری شده، با ساختار و شماره مواد جدید است که لازم‌الاجرا و قابل استناد می‌باشد.

۲.۲.۳. جایگزین کردن قوانین و احکام قانونی مرتبط موجود با یک قانون. در فرایند تدوین قانون جامع، تمامی احکام قانونی موجود در یک موضوع مشخص مانند «سلامت» یا «اداری و استخدامی» گردآوری می‌شوند.

احکام قانونی در موضوع سلامت ممکن است تنها چند ماده از یک قانون را تشکیل دهد؛ برای نمونه، تنها برخی از مواد «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۲۷ بهمن ۱۳۸۰ از جمله مواد ۱۰۵، ۱۰۷ و ۱۰۹ این قانون با حوزه سلامت ارتباط دارند. همچنین ممکن است تمامی احکام یک قانون با حوزه سلامت ارتباط مستقیم داشته باشد. در فرض اول، تنها احکام قانونی که ارتباط مستقیم با موضوع سلامت دارند و در فرض دوم، تمامی احکام قانونی مرتبط، در قانون جامع سلامت درج می‌گردند. در هر صورت تمامی این احکام قانونی در متن قانون جامع گردآوری می‌شوند. با این کار، مواد پراکنده در قوانین مختلف در مورد یک موضوع، در یک متن جمع‌آوری شده، پس از تصویب قانون جامع در موضوع خاص، تمامی احکام قانونی پراکنده، نسخ و یک متن واحد و یکپارچه جایگزین آنها می‌گردد.

۲.۲.۴. تأیید یا تصویب از سوی مقام صلاحیت‌دار. قانون جامع برای اینکه لازم‌الاجرا و قابل استناد باشد و جایگزین قوانین و احکام قانونی پراکنده موجود گردد، بر اساس یک فرایند مشخص باید به تأیید مقام صلاحیت‌دار در نظام حقوقی برسد. باید توجه داشت که مقام صلاحیت‌دار قانون گذاری پیش از این، مواد قانون جامع را در قالب قوانین سابق تصویب نموده است؛ لذا در نبود اصلاحات ماهوی در قانون جامع، نیازی به تصویب مجدد آنها نیست.^۱

۱. از عمل مقام صلاحیت‌دار در این خصوص، به «امضاء» نیز تعبیر شده است: «تدوین قوانین نظم حقوقی کنونی، اصولاً قاعده‌ای «تأسیس» نمی‌کند و فقط پس از گردآوری و تنقیح قوانین جاری در نظام حقوقی کنونی آن را «امضا» می‌کند» (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۵۰). احتمالاً منظور این است که «عمل وضع» یا «تصویب» قانون جامع، جنبه امضایی دارد و نه تأسیسی. اما به نظر می‌رسد این اصطلاح با توجه به خاستگاه آن در ادبیات فقهی، متناسب این حوزه نیست. در ادبیات فقهی حکم امضایی حکمی است که پیش از ظهور اسلام از شرایع پیشین، بنای عقلا یا عرف نشئت گرفته و در میان مردم رواج داشته و پس از اسلام شارع آن را «امضاء» یعنی تأیید می‌کند (نخعی‌پور و سعیدی، ۱۳۹۶: ۱۳۵). درحالی که عمل وضع قانون جامع بیش از آنکه به امضای احکام عرفی از سوی شرع شبیه باشد به وضع «قوانین تفسیری» شباهت دارد؛ بنابراین می‌توان از اصطلاح «وضع اعلامی» در مقابل «وضع تأسیسی» استفاده کرد.

در فرانسه در سال ۱۹۹۹، قانونی^۱ به استناد اصل ۳۸ قانون اساسی این کشور مصوب شد که به «دولت» اجازه می‌داد که برخی از «قوانین جامع» را به تصویب برساند. بنابراین، مقام صلاحیت‌دار در فرانسه برای تصویب قوانین جامع مستند به قانون یادشده، دولت است. اما در ایران، امکان این نوع تفویض اختیار وجود ندارد.

۲.۲.۵. نسخ قوانین سابق. با تصویب قانون جامع از سوی مقام صلاحیت‌دار، تمامی احکام قانونی که در قالب ساختار منظم و منطقی قانون جامع مدون گردیده‌اند، نسخ صریح می‌شوند و احکام قانون جامع جایگزین آن احکام قانونی پراکنده می‌گردند.

۲.۲.۶. لازم‌الاجرا بودن و قابلیت استناد. قانون جامع با تأیید مقام صلاحیت‌دار در هر نظام حقوقی تبدیل به متنی لازم‌الاجرا می‌شود. در صورتی که ویژگی لازم‌الاجرا بودن از قانون جامع سلب شود، این متن فقط می‌تواند برای اطلاع و تسهیل دسترسی شهروندان و نهادها به احکام قانونی در یک موضوع خاص مورد استفاده قرار گیرد. تأیید قانون جامع از سوی مقام صلاحیت‌دار و جایگزین شدن آن با قوانین موجود، به این معناست که قوانین منسوخ قابلیت استناد نخواهند داشت و به‌جای آنها مواد قانون جامع مورد استناد قرار خواهد گرفت.

برای مثال، «قانون جامع سلامت» فرانسه (بخش قوانین)^۲ به‌موجب «اردونانس» در سال ۲۰۰۰ به تصویب رسید^۳ و «قانون جامع سلامت»^۴ که پیوست A اردونانس یادشده است، در «روزنامه رسمی» منتشر شد و مورد استناد دادگاه‌ها و سایر مراجع رسمی قرار گرفت.

۲.۲.۷. پوشش تمام یا بخش عمده حوزه‌های اصلی یک نظام حقوقی. قانون جامع تمام یا بخش عمده‌ای از یکی از حوزه‌های اصلی حقوق در یک نظام حقوقی را پوشش می‌دهد. بنابراین، موضوعات خاص که دارای احکام متعددی نیستند، برای تبدیل شدن به قانون جامع شرایط لازم را ندارند و می‌توانند بخشی از آن را تشکیل دهند.

۲.۲.۸. اختلاف رویکرد در امکان تغییر ماهوی. یکی از اختلافات اصلی در تعریف کودیفیکاسیون، به امکان یا عدم امکان تغییر ماهوی در احکام قانونی بازمی‌گردد.

گروهی بر آن‌اند که ورود احکام قانونی موجود به قانون جامع بدون تغییر ماهوی است و برای این نوع

1. LOI no 99-1071 du 16 Décembre 1999 Portant Habilitation du Gouvernement à Procéder, par Ordonnances, à l'adoption de la Partie Législative de Certains Codes (1), JORF n°296 du 22 Décembre 1999 Page 19040, Texte n° 1, Article 1er.

2. Partie législative

3. Ordonnance n° 2000-548 du 15 Juin 2000 Relative à la Partie Législative du Code de la Santé Publique, JORF n°143 du 22 juin 2000.

4. Code de la Santé Publique, Partie Législative, Annexe à l'ordonnance n° 2000-548 du 15 Juin 2000, Journal Officiel de la République Française, Jeudi 22 Juin 2000.

از قانون جامع، از اصطلاح «تدوین قانون جامع محض یا خالص»^۱ استفاده کرده‌اند. در این روش با هدف کاهش تورم قانونی و یکپارچه‌سازی قوانین موجود در یک حوزه، مواد قوانین موجود، در ساختار موضوعی (پلان) جدیدی کنار یکدیگر قرار می‌گیرند و به تأیید مقام صلاحیت‌دار می‌رسند. پس از تصویب قانون جامع، قوانین تکمیلی و اصلاحی آن در صورت نیاز به تصویب می‌رسد. متن قانون جامع نیز بدون تغییر محتوایی و ماهوی، تنها به گردآوری این مواد می‌پردازد. باید توجه داشت، اولاً همان‌طور که در نظام حقوقی فرانسه و انگلستان توضیح داده شد، تغییرات و اصلاحاتی که به اصلاح ماهوی احکام قانونی منجر نشود در این نوع از کودیفیکاسیون مجاز و حتی گریزناپذیر است و ثانیاً این نوع قانون جامع نیز به تأیید مقام صالح می‌رسد که این ویژگی را از مجموعه‌های قانونی که تنها گردآوری احکام قانونی موجود در یک موضوع است متفاوت می‌نماید. در مقابل، تغییر ماهوی از قبیل تغییر حکم یا موضوع یا تفسیر آنها در فرایند تدوین قانون جامع مجاز نیست. این رویکرد در دکترین حقوقی ایران نیز مدافعی دارد.^۲

در برابر آن، رویکرد دیگری به کودیفیکاسیون وجود دارد که از اصلاحات ماهوی در متن قانون جامع حمایت می‌کند. در این فرایند، عناصر جدیدی به قوانین و احکام قانونی موجود افزوده می‌شود که تغییر و تحول ماهوی در نظام حقوقی را در پی دارد (Voermans, et al. 2008: 15). از اصطلاح «تدوین و تنقیح ماهوی قوانین» یا «تدوین و تنقیح به معنای واقعی» نیز برای بیان این مفهوم استفاده شده است که مراد از آن «آوردن نظام منسجمی از احکام و مقررات جدید یا اصلاح در مجموعه‌ای کامل است که هدف آن برقراری یا اصلاح نظم حقوقی است» (برگل، ۱۳۸۸: ۸). بنابراین، فارغ از اختلاف در اصطلاح مناسب برای نامیدن این رویکرد، نقطه اشتراک در این روش، اجازه انجام تغییرات ماهوی در فرایند تدوین قانون جامع است.

بررسی‌های نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و امریکا نشان داد که این کشورها به تدوین قانون جامع بدون تغییر ماهوی تمایل دارند؛ هرچند از الفاظ، عبارات و روش‌های متفاوتی برای دستیابی به آن استفاده می‌کنند. مزیت این روش، پرهیز از پیچیدگی‌های بحث و بررسی در مورد اصلاحات اساسی و تغییرات ماهوی است.

بنابراین با استفاده از تجربیات سایر نظام‌های حقوقی، می‌توان تعریف زیر را از قانون جامع به‌عنوان محصول کودیفیکاسیون ارائه داد: «قانون جامع؛ قانونی است شامل کلیه احکام قانونی مربوط به یک موضوع مصوب (عناوین قانون جامع) در قالب ساختار منظم و منطقی که با دو روش زیر قابل تدوین

۱. در «تدوین قانون جامع محض یا خالص» (Pure Codification)، قوانین معتبر موجود در یک موضوع بدون تغییر ماهوی یا اضافه کردن و کاستن از آن گردآوری می‌شوند (Voermans, et al. 2008: 9).

۲. «تدوین قانون نه خلق، که بیان حقوق است» (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۴).

است: ۱- قانون جامعی که با رویکرد تنقیحی و بدون تغییر ماهوی احکام قانونی معتبر تدوین می‌شود.
 ۲- قانون جامعی که با رویکرد اصلاحی و با انجام تغییر ماهوی در احکام قانونی تدوین می‌شود».
 فرایندی که قوانین پراکنده را تبدیل به قانون جامع با تعریف و عناصر فوق می‌کند «کودیفیکاسیون»
 یا «تدوین قانون جامع» نام دارد و تنقیح، تدوین و اصطلاحاتی از این قبیل تنها مراحل از این فرایند
 محسوب می‌شوند.

۳.۲. محصول

محصول فرایند تدوین، «قانون جامع» نام دارد که در مفهوم وسیع خود، مجموعه‌ای از قوانین و احکام
 قانونی معتبر مربوط به موضوع معینی است؛ به عبارت دیگر، مجموعه‌ای از قوانین یا احکام قانونی است
 که در یک مجموعه واحد گردآوری شده، نظام یکپارچه‌ای از احکام و قوانین پیرامون یکی از حوزه‌های
 حقوقی را شکل می‌دهد (Bergel, 1988: 1074) و هدف آن پوشش تمام یا بخش عمده‌ای از
 حوزه‌های اصلی حقوق در یک نظام حقوقی است (Head, 2003: 5). در نظام‌هایی که موفق به تدوین
 قوانین جامع شده‌اند، قانون جامع (Code) با قانون (Act/Loi) متفاوت است.

برخی نظام‌های حقوقی مانند ایالات متحده، تنها یک قانون جامع دارند و کلیه قوانین و مقررات در
 حوزه‌های مختلف ذیل عناوین این قانون جامع یکتا دسته‌بندی می‌شوند. «قانون جامع ایالات متحده»،
 دسته‌بندی موضوعی قوانین عمومی و دائمی ایالات متحده است که تصویب ساختار آن به سال ۱۹۲۶
 برمی‌گردد و با اصلاحاتی که بعدها در آن انجام شده، در حال حاضر دارای ۵۴ عنوان و ۵ ضمیمه است.^۱
 در فرانسه برخلاف ایالات متحده، قوانین موجود در قالب چندین قانون جامع بازرایی شده است.

عناصر «تأیید و یا تصویب توسط مقام صلاحیت‌دار»، «نسخ قوانین سابق»، «جایگزین کردن قوانین
 و احکام قانونی مرتبط موجود با یک قانون»، «لازم‌الاجرا بودن و قابلیت استناد» که پیش از این بررسی
 شد، «قانون جامع» را از «مجموعه‌های قانونی» متفاوت می‌نماید. بنابراین، تعریف کودیفیکاسیون به
 «گردآوری متون قانونی مربوط به یک موضوع، در یک مجموعه» (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۳) به دلیل عدم
 توجه به عناصر پیش گفته و همچنین محصول نهایی یعنی «قانون جامع» یا Code محل اشکال است.^۲

1. Office of the Law Revision Counsel, Detailed Guide to the United States Code Content and Features, <https://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml#statutory> [accessed 8 May 2023]

۲. مجموعه‌های قانونی با گردآوری احکام قانونی راجع به موضوع خاص، تلاش‌های علمی ارزشمندی هستند که در بهبود دسترسی به احکام قانونی لازم‌الاجرا مؤثرند؛ اما به دلیل فقدان عنصر «جایگزین کردن قوانین و احکام قانونی پراکنده و مرتبط موجود با یک قانون» مشکل تورم و پراکندگی قوانین را برطرف نمی‌نماید و توضیحات تنقیحی مندرج در آن، در فقدان عناصر «تأیید و یا تصویب توسط مقام صلاحیت‌دار»، و «نسخ قوانین سابق» و «قابلیت استناد»، تنها می‌تواند

۳. کودیفیکاسیون در ایران

از ابتدای دهه چهل تاکنون، تنقیح قوانین سه مرحله مختلف را سپری کرده است:

۱.۳. توجه به تفاوت میان تنقیح و کودیفیکاسیون در ابتدای راه

نخستین خصوصیت کودیفیکاسیون که پیش از این بررسی شد، ویژگی فرایندی آن بود. «تنقیح» قوانین تنها یک مرحله از این فرایند است و نمی‌تواند معادل معنایی مناسب، دقیق و کاملی برای آن باشد؛ اکتفا به کاربرد اصطلاح «تدوین» نیز به همین دلیل قابل تأمل است.

بحث در باب تدوین قانون جامع در ایران عمری به اندازه تنقیح دارد و رواج آن به دهه ۴۰ شمسی برمی‌گردد. برای اولین بار تنقیح قوانین به معنایی که امروز از آن فهمیده می‌شود در ماده ۴ «آیین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی» مصوب ۳۰ آذر ۱۳۴۲ مورد استفاده قرار گرفت. ماده ۴ مقرر می‌کرد: «وظایف کمیسیون‌های مشورتی عبارت‌اند از: الف- تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین معتبر و جمع‌آوری آنها بترتیب علمی (کودیفیکاسیون) و بررسی قوانین معتبر و تطبیق آنها با اصول ششگانه مصوب ملی در بهمن ۱۳۴۱...». در این آیین‌نامه برای نخستین بار تنقیح قوانین و کودیفیکاسیون در معنای اصطلاحی آنها به کار رفت^۱ و پس از آن در بند «الف» ماده ۴ «آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی» مصوب ۷ مهر ۱۳۴۷ بار دیگر در حکم مشابهی تکرار گردید. آیین‌نامه‌های مصوب ۱۳۴۲ و ۱۳۴۷ مصوب وزیر دادگستری وقت نشان می‌دهد که از نظر تدوین کنندگان این مقررات، تنقیح، بخشی از مراحل کودیفیکاسیون محسوب می‌شود.

تصویب آیین‌نامه سال ۱۳۴۲، هم‌زمان با تشکیل «دفتر فنی قوانین» در مجلس سنا بود. بررسی تاریخچه دفتر فنی قوانین نشان می‌دهد که نتیجه فعالیت آن در سال‌های نخست بیشتر تنسيق بوده است؛ یعنی نظم و نسق و ترتیب دادن به قوانین^۲. با تشکیل دفتر فنی قوانین، از ۵۸ سال قانون‌گذاری فیش‌برداری به عمل آمد و قوانین ذیل موضوعات مشخص (۱۰۴ عنوان) طبقه‌بندی گردید. با وجود این، تنقیح و کودیفیکاسیون نیز مورد توجه این دفتر قرار داشت؛ چنان‌که در بررسی تاریخچه آن گفته شده

راهنمای مناسبی برای رفع تعارض‌های قوانین محسوب شود، بدون اینکه در مقام اجرا، برای محاکم لازم‌الاتباع باشد. ۱. لفظ تنقیح و اصطلاحات نزدیک به آن مانند تهذیب پیش از تصویب آیین‌نامه یادشده نیز در قوانین و مقررات وجود داشت، اما هیچ‌کدام در معنای اصطلاحی به کار نرفته بود. از جمله ر.ک. بندهای ۴۵ و ۵۲ نظامنامه داخلی دارالشورای ملی، مصوب ۱۲۸۵/۰۷/۲۵، اصول ۳۳ و ۴۶ قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵/۱۰/۰۸، بند اول اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطه و بند ۵ مصوبه «تصویب پروگرام کابینه مستوفی‌الممالک» مصوب ۱۲۸۹/۰۵/۳۱ مجلس شورای ملی.

۲. نک: مصاحبه با محسن تربتی، در الموتیان، ۱۳۸۹: ۴۲-۴۳.

است: «از حقوق دانی که در فرانسه تحصیل کرده بود ... دعوت کردند تا سیستم Codification فرانسه را برای ما تشریح کند»^۱.

در کنار دفتر فنی قوانین، «کمیسیون‌های مشورتی وزارت دادگستری» نیز وجود داشت که به موجب آیین‌نامه تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی مصوب ۱۳۴۲، ایجاد گردید. آیین‌نامه یادشده به وظیفه تنقیح و تفاوت آن با کودیفیکاسیون توجه داشت، اما در بررسی تاریخچه این کمیسیون‌ها و نتایج فعالیت آن گفته شده است: «کمیسیون‌ها تشکیل شدند و شروع به کار کردند و حدود شش هفت ماه هم کار کردند و هرکدام در موضوع خود کوشش داشتند قوانین را تنقیح کنند، اما کار به سرانجام نرسید و هیچ‌یک از کمیسیون‌ها موفق به تدوین و انتشار مجموعه تنقیح قوانین موضوعی نشدند»^۲.

بنابراین، بررسی قوانین، مقررات و نهادها در کشور نشان می‌دهد که سابقه طرح موضوع کودیفیکاسیون و تنقیح قوانین به دهه ۴۰ شمسی بازمی‌گردد و در ابتدای راه، نظام حقوقی از دیدگاه «نظری»، متوجه تفاوت میان این دو اصطلاح بوده است. از جنبه «عملی» نیز در همین دهه، قانونی با عنوان «مجموعه قانون مالیات‌های مستقیم» در «روزنامه رسمی» منتشر شد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۹۰: ۴۳۰۲) که نشان می‌دهد نظام حقوقی از تنسيق و تنقیح فراتر رفته است. «مجموعه قانون مالیات‌های مستقیم» نتیجه اعمال اصلاحات و الحاقات قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۴۵ در متن اصلی قانون و انتشار مجدد متن اصلاحی در روزنامه رسمی بود^۳.

پس از آن، تا دهه‌ها تمرکز بر تنقیح قوانین بود و نظام قانون‌گذاری در این سال‌ها از مأموریت اصلی یعنی تدوین قانون جامع و محصول نهایی، یعنی قانون جامع، غافل ماند. رقابت میان دولت و مجلس برای انجام وظیفه تنقیح نیز در دهه ۴۰ پایه‌گذاری شد و تا دهه‌ها ادامه داشت. استدلال دولت در دوره یادشده این بود که قوانین دارای آیین‌نامه، تصویب‌نامه و اساسنامه‌هایی هستند که از سوی دولت تصویب می‌شود و مدارک اصلی این مقررات در دولت است. بنابراین، زمانی تنقیح کامل می‌شود که مقررات هم در نظر گرفته شود. لازمه این امر آن است که دولت وظیفه تنقیح را برعهده گیرد^۴.

۱. نک: مصاحبه با حبیب‌الله شاملو، در الموتیان، ۱۳۸۹: ۹۷-۹۸.

۲. نک: مصاحبه با حبیب‌الله شاملو، در الموتیان، ۱۳۸۹: ۹۸-۱۰۲.

۳. «قانون مالیات‌های مستقیم» در تاریخ ۱۳۴۵/۱۲/۲۸ به تصویب رسید. سپس به موجب ماده واحده «قانون اصلاح پاره‌های مواد قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸ و الحاق موادی به قانون مذکور» مصوب ۱۳۴۸/۱۲/۲۴، اصلاح شد. همه اصلاحات و الحاقات سال ۱۳۴۸ در متن اصلی قانون (مصوب ۱۳۴۵) به عمل آمد و متن اصلاحی در قانونی با عنوان «مجموعه قانون مالیات‌های مستقیم» در روزنامه رسمی منتشر گردید. بنابراین، متن قانون با اعمال اصلاحات به صورت رسمی منتشر شده است.

۴. نک: مصاحبه با حبیب‌الله شاملو، در الموتیان، ۱۳۸۹: ۹۸-۱۰۳.

۳.۲. تمرکز بر تنقیح و غفلت از تدوین قوانین جامع

«قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» در ۲۹ اسفند ۱۳۵۰ به تصویب رسید. قراین و نشانه‌هایی در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن وجود دارد که نشان می‌دهد هدف قانون‌گذار محدود به تنقیح نبوده و حرکت به سوی نظام مبتنی بر کودیفیکاسیون را نیز در نظر داشته است. در این قانون، علاوه بر وظیفه «تعیین موارد تناقض و مغایرت قوانین توسط سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور و ارسال آن به کمیسیون دادگستری مجلسین» که عمدتاً با اصطلاح «تنقیح»^۱ شناخته می‌شود، به «فهرست کردن قوانین و مقررات لازم‌الاجرا بر حسب روش موضوعی» و «تنظیم و تدوین مجموعه‌ها» نیز به‌عنوان وظایف سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور اشاره شده که فراتر از مفهوم تنقیح است. وظایف این سازمان در ماده اول «آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۸ خرداد ۱۳۵۳ با تفصیل بیشتری در هفت بند تبیین شد که در بندهای مختلف آن به اصطلاح «کد» تصریح شده است.

با وجود این، در متن قانون یادشده و آیین‌نامه اجرایی آن، تصریحی بر عناصر و ویژگی‌های تدوین قانون جامع که پیش از این بیان شد، مشاهده نمی‌شود. در نتیجه، تنظیم و تدوین مجموعه‌ها و کدها و فهرست کردن قوانین لازم‌الاجرا بر حسب روش موضوعی، به تدوین قانون جامع در معنای دقیق آن در نظام قانون‌گذاری منتهی نشد و به تهیه مجموعه‌های تنقیحی محدود گشت.

این قانون خود آغازگر مجموعه‌ای از مباحث نظری در نظام حقوقی ایران شد که دارای آثار عملی متعددی بود و همچنان نیز ادامه دارد. قانون‌گذار در صدر ماده واحده قانون یادشده میان دو اصطلاح «تدوین» و «تنقیح» تفکیک قائل شده و چنین مقرر کرده بود: «تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آنها»؛ بنابراین مباحثی در خصوص مفهوم تنقیح و تدوین، تفکیک این دو مفهوم و عملیات آنها و تقدم و تأخر آنها شکل گرفت که تاکنون ادامه دارد.^۲

۱. تعاریف مختلفی از تنقیح ارائه شده است. از جمله: «تنقیح قوانین عبارت است از اقداماتی که به منظور تشخیص قوانین معتبر و لازم‌الاجرا و استخراج آنها از قوانین بی‌اعتبار و منسوخ صورت می‌گیرد». نک: مصاحبه با محمدحسین جباری زاده، در الموتیان، ۱۳۸۹: ۶۰ «تنقیح قوانین در نگاه اجمالی عبارت است از تهذیب و پیراستن قوانین از قوانین منسوخ؛ و قانون معتبر و حاکم را به دست آوردن». نک: مصاحبه با محسن قره‌باغی، در الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۳۴.

۲. ترجمه لفظ Codification در نظام حقوقی ایران مورد اختلاف است. گاه آن را به «تنقیح و تدوین قوانین» ترجمه کرده‌اند چراکه این مفهوم در نظام حقوقی ما شناخته شده است و دو ویژگی قانون جامع یعنی گردآوری و نظم‌دهی به مجموعه متون قانونی و پیراستن درونی قوانین در دو لفظ «تدوین و تنقیح» متبلور می‌شود (مالوری، ۱۳۸۷: ۱). گاه بهترین معادل فارسی آن را «تدوین» دانسته و از همسنگ‌پنداشتن دو مفهوم کلان (تدوین) و خرد (تنقیح) برحذر داشته‌اند (آقایی طوق، ۱۳۹۶، ۹۷). به نظر می‌رسد فارغ از ترتیب درج الفاظ «تدوین» و «تنقیح»، این دو اصطلاح

«قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در ۲۵ خرداد ۱۳۸۹ تصویب شد و قانون سال ۱۳۵۰ را نسخ کرد. در این قانون، تدوین و تنقیح به شناسایی قوانین معتبر از نامعتبر محدود شد. همچنین در قانون جدید، سازوکار اجرایی کارآمد و بدون ابهامی برای فرایند تنقیح قوانین در کشور پیش‌بینی نشد. برای مثال می‌توان به فرصت یک‌ساله مقرر در قانون، برای انجام تدوین و تنقیح قوانین در کشور و تعریف نشدن برخی از مفاهیم به‌کار رفته در قانون اشاره کرد.

ویژگی اصلی این دوره زمانی که از تصویب قانون سال ۱۳۵۰ آغاز شد و تا ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در سال ۱۳۹۸ ادامه دارد، تمرکز و توجه بر تنقیح قوانین و غفلت از تدوین قانون جامع است. تمرکز بر تنقیح قوانین را نباید به‌عنوان ویژگی منفی این دوره زمانی در نظر گرفت؛ چراکه این توجه نتایج و خروجی‌های ارزشمند متعددی مانند انتشار فهرست‌های «تاریخی»^۱ و «موضوعی»^۲ قوانین نامعتبر صریح در روزنامه رسمی و تصویب قوانین الغای برخی قوانین^۳ و فهرست‌های قوانین و احکام قانونی منسوخ در حوزه‌های مختلف^۴ از سوی مجلس شورای اسلامی را به همراه داشت. علی‌رغم دستاوردهای پیش‌گفته، غفلت از تدوین قانون جامع در این دوره زمانی جای تأمل دارد؛ از جمله نشانه‌های آن، تصویب قوانین متعددی بوده که اصطلاح «قانون جامع» در عنوان آن به‌کار رفته

«ملازم» یکدیگر و بیانگر مراحل مختلف فرایند Codification یا «تدوین قانون جامع» هستند.

۱. فهرست‌های یادشده عبارت‌اند از: «فهرست قوانین منسوخ صریح در بازه زمانی ۱۳۳۵ - ۱۲۸۵ هجری شمسی» (روزنامه رسمی شماره ۱۹۵۷۸ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲)، «فهرست قوانین منسوخ صریح در بازه زمانی ۱۳۳۶ - ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ هجری شمسی» (روزنامه رسمی شماره ۱۹۵۸۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۶)، «فهرست قوانین منسوخ صریح در بازه زمانی ۱۳۵۷/۱۱/۲۳ تا ۱۳۹۰/۱۲/۲۹» (روزنامه رسمی شماره ۱۹۸۰۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۹)، فهرست قوانین منسوخ صریح در بازه زمانی ۱۳۹۰/۱/۱ تا ۱۳۹۴/۲/۱ (روزنامه رسمی شماره ۲۰۵۳۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۰) و «فهرست قوانین منسوخ و ناسخ (مربوط به بازه زمانی ۱۳۳۶/۸/۱ لغایت ۱۳۵۷/۱۱/۲۲)» (روزنامه رسمی شماره ۲۲۲۲۸ مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۰).

۲. این فهرست‌ها عبارت‌اند از: «فهرست قوانین منسوخ صریح مرتبط با کدهای انتخابات، صنعت، معدن، تجارت و محیط زیست» (روزنامه رسمی شماره ۲۱۳۹۲ مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰) و «فهرست احکام قانونی منسوخ صریح مربوط به قوانین مرتبط با کدهای شوراها و شهرداری‌ها، سلامت، احزاب سیاسی، ورزش و تکمیلی معدن» (روزنامه رسمی شماره ۲۱۹۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۹).

۳. این فهرست‌ها عبارت‌اند از: قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۲۸۵/۶/۱۸ تا ۱۳۰۹/۱۲/۳۰ مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۶، قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۱/۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹ مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷، قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۲۹/۱/۱ تا ۱۳۳۶/۷/۳۰ مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷.

۴. این قوانین عبارت‌اند از: قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۳۰، قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط‌زیست مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹، قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت مصوب ۱۳۹۹/۸/۵، قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴.

است اما ویژگی‌هایی مانند «پوشش تمام یا بخش عمده حوزه‌های اصلی یک نظام حقوقی»، «جایگزین کردن قوانین و احکام قانونی مرتبط موجود با یک قانون» و «نسخ قوانین سابق» را ندارد. در «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» مصوب ۳ تیر ۱۳۸۶، «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» مصوب ۲۰ اردیبهشت ۱۳۹۶، «قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور» مصوب ۱۲ بهمن ۱۳۹۳ و «قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات» مصوب ۱۵ شهریور ۱۳۸۵، اصطلاح قانون جامع به معنای دقیق خود به کار نرفته است؛ چراکه جامع همه احکام قانونی و معتبر پیرامون موضوع خود نیستند و بسیاری از احکام معتبر مرتبط با عناوین این قوانین در سایر قوانین پراکنده است و از سوی دیگر برخی از آنها بخش کوچکی از حوزه‌های اصلی حقوق را دربر می‌گیرد و در صورت استقرار نظام تدوین قوانین جامع در کشور عمدتاً ذیل سایر عناوین قوانین جامع درج می‌شوند.

۳.۳. بازگشت به مسیر اصلی و تمرکز بر تدوین قوانین جامع

در سال ۱۳۹۸ با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، «عناوین قوانین جامع» در بند ۱۰ این سیاست‌ها تصریح شد و هم‌زمان با آن، مباحث نظری و تلاش‌های عملی برای تدوین قوانین جامع سرعت گرفت. پیش از آن نیز در منابع موجود به تعریف تدوین قانون جامع اشاره‌هایی شده بود. از تلاش‌های انجام‌گرفته در این حوزه، تهیه پیش‌نویس «قانون جامع سلامت» است که در زمان نگارش مقاله حاضر، مراحل نهایی بازبینی و نظارت را سپری می‌کند. در تدوین این پیش‌نویس تلاش شده است از مبانی و رویکردهایی که در این مقاله مورد تأکید قرار گرفته است استفاده شود. با وجود این، به نظر می‌رسد گذر به نظام قوانین جامع، نیازمند انجام اصلاحات و تدارک پیش‌نیازهای قانونی لازم است.

۱. «کدیفیه کردن یعنی جمع‌آوری، گردآوری و به اصطلاح آوردن قوانین مشابه در زیر یک مجموعه، ولی تنقیح در واقع در درون این مجموعه، قانون حاکم را تشخیص دادن است. این دو مفهوم ضمن اینکه با هم ارتباط دارند در عین حال از هم مجزا هستند؛ اما باید توجه داشت تدوین قانون یا کدیفیکاسیون اگر بخواهد کامل باشد باید همراه با تنقیح باشد...» (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۶۷). «تنقیح عبارتست از گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث خاصی از حقوق با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و با تعیین مقررات مغایر، متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه؛ بنابراین تنقیح همیشه با تدوین همراه است. به دو شکل: ۱- گردآوری کلیه مقررات لازم‌الاجرای کشور در یک یا چند مجموعه بدون تفکیک بین رشته‌های مختلف. ۲- گردآوری قوانین و مقررات و تهیه مجموعه‌های قانونی جامع که هدف آنها بیان منظم قواعد راجع به رشته خاصی از حقوق است» (صفایی، ۱۳۸۶: ۷۴).

۴. نتیجه‌گیری

«تدوین قانون جامع» معادلی است که در این نوشتار برای کودیفیکاسیون ترجیح داده شده و مراد از آن فرایندی است که طی آن، کلیه احکام قانونی معتبر مربوط به یک موضوع (عناوین قانون جامع) در قالب ساختار منظم و منطقی که قانون جامع نام دارد، گردآوری شده، به تأیید یا تصویب مقام صلاحیت‌دار می‌رسد. محصول این فرایند، «قانون جامع» است که لازم‌الاجرا و قابل استناد بوده، تمام یا بخش عمده یکی از حوزه‌های اصلی نظام حقوقی را دربر می‌گیرد. با تأیید یا تصویب قانون جامع، قوانین و احکام قانونی پراکنده موجود، نسخ و با قانون جامع جایگزین می‌شود.

چنین قانون جامعی می‌تواند با رویکرد تنقیحی و بدون تغییر ماهوی احکام قانونی معتبر یا با رویکرد اصلاحی و با انجام تغییر ماهوی در احکام قانونی تدوین شود. مطالعه تجربه نظام‌های حقوقی فرانسه، ایالات متحده آمریکا و انگلستان در تدوین قانون جامع نشان می‌دهد که نظام‌های حقوقی در عمل، رویکرد نخست را ترجیح می‌دهند. «تنقیح»، «تدوین»، «گردآوری»، «تنسیق» و... هر کدام مرحله‌ای از فرایند تدوین قانون جامع محسوب می‌شوند.

قانون جامع در مفهومی که پیش‌تر گفته شد، چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران از قبیل تورم قوانین، خلأ قوانین، دشواری دسترسی به قوانین، اطلاع از آخرین اراده قانون‌گذار، و امنیت قضایی را مدیریت خواهد کرد. در حال حاضر، برخلاف نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا، نمونه و مصداقی برای چنین قانون جامعی در ایران وجود ندارد؛ با این همه، پیش‌نویس قانون جامع سلامت، با اتخاذ رویکرد پیش‌گفته، تدوین شده است و مراحل نهایی بررسی و نظارت را قبل از تبدیل شدن به لایحه یا طرح سپری می‌نماید.

منابع

الف) فارسی

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن از تنقیح. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۴۷ (۱)، ۹۷-۱۱۱.
۲. برگل، ژان لوئیس (۱۳۸۸). *روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تدوین و تنقیح قوانین*. ترجمه فائزه عامری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲). *تأثیر اراده در حقوق مدنی*. تهران: انتشارات گنج دانش.
۴. روزنامه رسمی کشور (۱۳۹۰). *مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۵۰ هجری شمسی*. تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۵. سلطانی، سید ناصر (۱۳۹۳). *علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران*. *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*.

- سال شانزدهم، (۴۵)، ۱۳۱ - ۱۶۴.
۶. صفایی، سید حسین (۱۳۸۶). مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات. فصلنامه حقوقی گواه، (۱۰)، ۷۶-۷۴.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). پیشنهاد تشکیل فرهنگستان حقوق به عنوان مرجع تنقیح (مصاحبه). فصلنامه حقوقی گواه، (۱۰)، ۶۶-۷۰.
۸. مالوری، فیلیپ (۱۳۸۷). آیا می‌توان تدوین و تنقیح قوانین را تعریف کرد؟ ترجمه سید ناصر سلطانی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. محسنی، الهه (۱۳۹۸). روش‌شناسی حقوق تطبیقی. مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۰ (۲)، ۶۹۵-۷۱۷.
۱۰. الموتیان، ابوالفضل (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب نظران). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. مهرپور، حسین (۱۳۷۲). بحثی در ماهیت قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران و نقش مجلس شورای اسلامی. فصلنامه مجلس و پژوهش، (۱)، ۷۷-۸۴.
۱۲. نخعی پور، قاسم و سعیدی، محمدعلی (۱۳۹۶). تبیین حکم امضایی و تأثیر آن در استنباط احکام فقهی. آموزه های فقه مدنی، ۹ (۱۶)، ۱۳۱-۱۵۶.

(ب) انگلیسی

1. Bergel, Jean Louis (1988). Principal Features and Methods of Codification. *Louisiana Law Review*, 48 (5), 1073-1097.
2. Council of the European Union, (2008). Codification of Legislation - A Practical guide, Brussels: Council of the European Union, 15993/08, CODIF 162, JUR 526.
3. European Parliament, (1994). Interinstitutional Agreement of 20 December 1994 Accelerated working method for official codification of legislative Texts, Official Journal of the European Communities 102, 4.4.1996, pp. 2-3.
4. Goncharova, Larisa; Dzidzoev, Ruslan; Petrishin, Alexey; & Thabisimov, Husen (2022). Codification of legislation in Various Legal Systems. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 34(S2), 358-364.
5. Head, John W. (2003). Codes, Cultures, Chaos, and Champions: Common Features of Legal Codification Experiences in China, Europe, and North America. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 13 (1), 1-93.
6. House of Lords, (2003). Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords, House of Lords of the United Kingdom, 19th edition, <<https://web.archive.org/web/20060505054241/http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ctso.pdf>> [accessed 22 May 2023]
7. Kaufmann-Kohler, Gabrielle (2010). Soft Law in International Arbitration: Codification and Normativity. *Journal of International Dispute Settlement*, 1 (2), 283-299.
8. Office of the Law Revision Counsel, Detailed Guide to the United States Code Content and Features, <https://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml#statutory> [accessed 8 May 2023]

9. Office of the Law Revision Counsel, Positive Law Codification, <<https://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml> > [Accessed 8 May 2023]
10. Office of the Law Revision Counsel, The Term “Positive Law”, <https://uscode.house.gov/codification/term_positive_law.htm > [Accessed 8 May 2023]
11. Stevenson, Dru (2014). Costs of Codification. *University of Illinois Law Review*, Vol. 2014, 1129-1174.
12. The UK Consolidation of Enactments (Procedure) Act of 1949, UK Public General Acts 1949 c. 33 (Regnal. 12_13_and_14_Geo_6)
13. Voermans, Wim; Moll, Chris; Florijn, Nico & Van Lochem, Peter (2008). Codification and Consolidation in Europe as Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*, 29 (2), 65-81.

(ج) فرانسه

1. Circulaire du 30 mai 1996 Relative à la Codification des Textes Législatifs et Réglementaires, Journal Officiel n° 0129 du 5 Juin 1996, NOR: PRMX9601534C.
2. Code de la Santé Publique, Partie Législative, Annexe à l’ordonnance n° 2000-548 du 15 Juin 2000, Journal Officiel de la République Française, Jeudi 22 Juin 2000.
3. LOI no 99-1071 du 16 Décembre 1999 Portant Habilitation du Gouvernement à Procéder, par Ordonnances, à l’adoption de la Partie Législative de Certains Codes (1). JORF n°296 du 22 décembre 1999, p. 19040, texte n° 1.