

گزارش پژوهشی



بزهنگده شورای نگهبان

عنوان پژوهش

معناشناسی و روش‌شناسی تنقیح قوانین و مقررات

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۴

تاریخ: ۱۴۰۱/۰۶/۲۰



## شناسنامه

عنوان:

### مدرسه قانون و قانون‌گذاری

معناشناسی و روش‌شناسی تنقیح قوانین و مقررات

ارائه:

دکتر مهدی‌زاده

تهیه و تنظیم:

محمدحسن باقری

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۶/۲۰

پژوهشکده شورای نگهبان



## پیشگفتار

قانون در مقام تبیین الزامات و باید و نبایدهای رفتاری انسان در عرصه‌ی اجتماعی است و از آن‌جا که مستلزم ایجاد محدودیت‌هایی در نحوه‌ی فعالیت‌ها و تصمیمات شهروندان در جامعه است، باید از اصول و موازین پیشینی تبعیت نماید. از سوی دیگر ملاک و معیار تمایز اصول و موازین قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی تفاوت در مبانی آن‌ها است. به بیان دقیق‌تر مبانی نظام حقوقی اصول و قواعد و ساختارها و الزامات قانون‌گذاری را تعیین می‌نماید. قانون‌گذاری در نظام مبتنی بر مردم‌سالاری مدرن دارای اقتضانات متفاوتی از قانون‌گذاری در مدار شریعت است. از همین رو نمی‌توان برای همه نظام‌های حقوقی قواعد و ضوابط و حتی ساختارهای یکسانی در حوزه قانون‌گذاری طراحی نمود. مبتنی بر این گزاره از آن‌جا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر شریعت اسلام قوام یافته است و مبنای نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است و نظام قانون‌گذاری را به‌عنوان ضابطه‌های مدیریت اجتماعی بر مدار قرآن و سنت، طراحی نموده است، مطالعه‌ی الزامات و بایسته‌های قانون‌گذاری از حیث شکل و محتوا با اتکاء به اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می‌رسد.

از همین رو پژوهشکده شورای نگهبان با همکاری پژوهشگاه قوه قضاییه اقدام به برگزاری اولین دوره مدرسه قانون و قانون‌گذاری با حضور اساتید و صاحب‌نظران این حوزه نمود تا در راستای بازخوانی بایسته‌های قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران و حل مسائل مرتبط با آن گامی جدی برداشته شود.

این گزارش حاوی ارائه‌ی آقای دکتر مهدی‌زاده با موضوع معنانشناسی و روش‌شناسی تنقیح قوانین و مقررات می‌باشد.

## مقدمه

بنده بیش از یک دهه هست که در حوزه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات متمرکز مشغول فعالیت هستم تا شاید انشاءالله بتوانیم یک گره از معضلات و مشکلات جاری کشور بگشاییم. به هر حال این مدت مدید باعث شده است که مجموعه‌ای از اطلاعات، آگاهی‌ها و مسائلی از این دست شکل بگیرد که امروز فرصتی است که در این جلسه با دوستان عزیز به اشتراک بگذاریم و البته از نقطه نظراتی که عزیزان حاضر در جلسه دارند هم بهره‌مند شویم. همان طور که عرض کردم بحث تنقیح قوانین و مقررات تا حدود بسیار زیادی یک بحث ناشناخته است. هر چند در سال‌های اخیر تلاش‌های زیادی از سوی مراکز و مراجع مختلف صورت گرفته است تا این بحث شناسانده شود. اما هنوز این مسئله حتی شاید در مجامع دانشگاهی و همچنین میان تصمیم‌گیران این حوزه به خوبی شناخته نشده است و تبیین علمی و کارشناسی مسئله بسیار ضرورت دارد؛ چرا که در واقع اگر هم همت و اراده‌ای حول این مسئله مهم و کلیدی شکل بگیرد، حتماً باید حول معنا و مفهوم کارشناسی و علمی آن شکل بگیرد؛ وگرنه می‌تواند کشور را با مشکلات جدیدتری مواجه کرده و بیراهه‌هایی را در برابر راه توسعه کشور باز بکند. مباحثی که بنده در اینجا مطرح می‌کنم، مباحث مقدماتی در باب تنقیح قوانین و مقررات هست. هر یک از بحث‌هایی که مطرح می‌شود، جای سخن بسیاری دارد. ولی از باب آشنایی با این مسئله و از باب اینکه به هر حال زوایای مختلف بحث تنقیح شناخته شود، این مباحث را مطرح می‌کنم. امیدوارم که بحث‌هایی که مطرح می‌شود ملال‌آور نباشد و مورد استفاده واقع شود.

## ۱. خاستگاه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

### ۱-۱- تحقق اصل حاکمیت قانون

نخستین بحثی که داریم، بحث این است که خاستگاه و چرایی مسئله تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، چه چیزی است. قطعاً بحث اصل حاکمیت قانون، مهم‌ترین خاستگاه بحث تنقیح قوانین و مقررات هست. همان‌طور که مستحضر هستید بیش از ۱۱۵ سال از ورود ما به دوره جدیدی از نظم اجتماعی در جامعه می‌گذرد. بعد از انقلاب مشروطیت، ما در این کشور خواستیم که همه رفتارها و کردارهای خودمان را حول

محور قانون سامان دهیم. به هر حال فارغ از مباحثی که در بیان مفهوم قانون و مسائل پیرامون آن هست، این یک خواست عمومی بین همگان هست که قانون سخن اول و آخر در کشور باشد و همه رفتارها ذیل عنوان قانون سامان پیدا کند. هر کشوری که در این فضا قرار گرفته و مسئله قانون را برای خودش در اولویت و اهمیت بالا مفروض گرفته است، برای مسئله تنقیح قوانین و مقررات هم اهمیت زیادی قائل شده است؛ چرا که اگر قانون‌گذاری به نحو غیر علمی و بدون برخورداری از یک نظام بایسته تدوین و تنقیح قوانین و مقررات باشد، خودش به یک بیراهه یا یک غل و زنجیری تبدیل می‌شود که عملاً کشور را از مسیر تعالی و توسعه باز می‌دارد. بنابراین قطعاً در کنار قانون‌گذاری، باید از یک نظام مطلوب تدوین و تنقیح برخوردار باشیم. باید همواره بتوانیم از قوانین و مقررات معتبر، به نحوی که کاملاً برای عامه مردم قابل دسترس باشد و نه فقط برای حقوقدان، برخوردار باشیم. دوستان مستحضر هستند که شرط ضروری تحقق اصل حاکمیت قانون، آگاهی مردم از قوانین و مقررات است. یعنی تا وقتی که مردم ندانند چه چیزی وضع شده و نسبت به محتوای آن آگاهی پیدا نکنند، اساساً معنای حاکمیت قانون امکان تحقق نخواهد داشت. کارکردهای قانون باید از مسیر انتشار قانون، دسترسی عمومی به قوانین و مقررات و آگاهی نسبت به مفاد قوانین و مقررات بگذرد. شاید این مسائل به ظاهر کاملاً ساده و عقلانی به نظر بیاید، اما متأسفانه ما هنوز مشکلات جدی در مورد همین مسائل در کشورمان داریم. ۱۱۵ سال از زمان قانون‌گذاری می‌گذرد و هنوز ما دسترسی لازم را به قوانین و مقررات برای عموم مردم فراهم نکردیم. هنوز مردم نمی‌دانند از چه مجاری و مسیرهایی می‌توانند به قوانین و مقررات دسترسی داشته باشند؛ چه برسد به متن قوانین و مقررات معتبر که این خود نیازمند تدابیر گسترده و عمیقی است که باید انشاءالله اتفاق بیفتد. از منظری دیگر، این از جمله حقوق مسلم شهروندان یک جامعه است که نسبت به قوانین و مقررات اولاً دسترسی داشته باشند و ثانیاً آگاهی داشته باشند. وقتی ما از حق صحبت می‌کنیم و بحث دسترسی و آگاهی نسبت به قوانین و مقررات را از حقوق شهروندان می‌دانیم، در اینجا بحث وظیفه حکومت در فراهم آوردن مقدمات لازم برای تحقق این حق مطرح می‌شود؛ به این معنا که حاکمیت باید تمام مساعی خودش را در این مسیر بگذارد که مردم بتوانند به قوانین و مقررات دسترسی داشته باشند و نسبت به آن آگاهی داشته باشند. در مورد بحث آگاهی شهروندان از

قوانین و مقررات چند نکته وجود دارد. اولاً این بحث نیازمند آن است که خود قوانین و مقررات از وضوح و شفافیت لازم برخوردار باشد. قوانین مطلوب به تصویب برسد. منظور از مطلوبیت قوانین، از حیث مباحث شکلی است؛ هر چند این بحث مطلوبیت در زمینه ماهوی هم به مراتب بحث مهم‌تری است. اما آن چیزی که از حیث آگاهی شهروندان از قوانین و مقررات مد نظرمان هست، این است که قانون چه خوب باشد و چه بد، به هر حال باید از شفافیت برخوردار بوده و قابل فهم باشد. دوم آنکه بعد از وضع یک قانون مطلوب، باید بحث انتشار قوانین و مقررات را داشته باشیم. بعد از آن باید امکان دسترسی به قوانین و مقررات را فراهم بکنیم. سپس بحث تنقیح و تدوین قوانین و مقررات باید اتفاق بیفتد که مفهوم آن را بیان خواهیم کرد. در نهایت مسئله مهم ما بحث آموزش قوانین و مقررات است. در واقع از مسیر این فرایند هست که مخاطبین و افراد می‌توانند نسبت به مفاد قوانین و مقررات آگاهی کسب کنند. بنابراین بحث دسترسی به قوانین و مقررات و آگاهی نسبت به قوانین و مقررات از جمله حقوق شهروندان است و وظیفه‌ای که حاکمیت در این مسیر دارد.

## ۲-۱- لزوم وجود اصل شفافیت در اداره امور کشور

یکی دیگر از خاستگاه‌های بحث تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، بحث لزوم وجود اصل شفافیت در اداره امور کشور هست. امروزه این کاملاً مسئله پذیرفته شده‌ای است که برای تحقق یک حکمرانی بهینه و مطلوب، اصل شفافیت باید محقق شود. اصل شفافیت در اصولی که رئیس‌جمهور محترم برای بحث مقابله با فساد مطرح کردند نیز برجسته است. بحث اصل شفافیت در زوایای مختلف و قطعاً در حوزه قوانین و مقررات از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. چون اساساً قوانین و مقررات برای جاری شدن در کشور وضع می‌شود؛ برای اینکه تمام رفتارهای حاکمان و مردم همه در ذیل قانون شکل بگیرد. پس بدون تردید باید در این حوزه شفافیت لازم وجود داشته باشد و البته بحث تنقیح و تدوین قوانین و مقررات هم شرط ضروری در تحقق اصل شفافیت هست.

## ۲. مفهوم تنقیح و تدوین قوانین و مقررات

تحقق جامعه توسعه یافته و متعالی در پرتو شهروندان آگاه از قوانین و مقررات اتفاق می‌افتد. در مورد اهمیت این موضوع، از زوایای مختلفی می‌شود بحث کرد؛ در واقع

مردم باید هم از منظر اجرای قوانین و مقررات و هم از منظر نظارت عمومی بر اجرای قوانین و مقررات، از قوانین و مقررات آگاهی داشته باشند. من فعلاً در ابتدا یک معنای اجمالی از تنقیح و تدوین را خدمت شما ارائه می‌کنم تا بحث یک مقدار شفاف‌تر جلو برود. در واقع بعد از مباحث مقدماتی دیگری که باید در این زمینه مطرح شود، مجدد این مفهوم مطرح و شکافته خواهد شد و سعی می‌کنم در حد فرصتی که داریم آن را تبیین کنم. تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، فنی است مبتنی بر دانش حقوقی که طی آن تمامی قواعد حقوقی مرتبط با یک موضوع اعم از قوانین، مقررات، آراء، نظرات لازم‌الاجرا و سایر مواردی که می‌شود راجع به آنها بحث کرد، گردآوری و پس از تعیین نسبت میان آنها، رفع تناقضات و مغایرت‌ها و تفکیک معتبر از غیر معتبر، موارد معتبر در قالب نظم جدید تنظیم می‌شود. بنده فعلاً می‌خواهم برای دوستان یک تعریف اجمالی و یک فضای کلی در این خصوص شکل بگیرد. پس بر اساس این تعریف، تنقیح و تدوین قوانین و مقررات یک فن مبتنی بر دانش حقوقی و بر مبنای نگاه موضوعی است. اساساً تنقیح قوانین و مقررات یک امر موضوع‌محور است. با یک نگاه موضوعی تمام قواعد حقوقی، یعنی تمام آن دسته از بایدها و نبایدها، اعم از اینکه در قالب قانون یا مقررات باشند، آراء لازم‌الاتباع مثل آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور باشند یا نظرات لازم‌الاتباع و لازم‌الاجرا مثل نظرات رئیس مجلس در مقام نظارت بر مصوبات هیئت وزیران باشند، اولاً تعارضات و تناقضاتی که بین این احکام وجود دارد شناسایی می‌شود و بعد معتبرها از غیر معتبرها تفکیک می‌شود و در نهایت به یک شکل و نظم جدید، تنظیم و ارائه می‌شود. پس به این ترتیب از بحث تنقیح و تدوین به عنوان یکی از مقدمات لازم برای تحقق اصل حاکمیت و نیز به عنوان یکی از شرایط لازم در جهت برخورداری حکمرانی از شفافیت یاد می‌کنیم. چنین مفهوم اجمالی مد نظرمان هست. یعنی در هر موضوعی باید شرایط به گونه‌ای فراهم شود که عموم شهروندان، قاضی، وکیل، استاد دانشگاه و حتی خود قانونگذار بتواند نسبت به واحد معتبر در آن موضوع آگاهی پیدا کند.

### ۳. مشکلات و موانع حوزه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

با همین مفهوم اجمالی که عرض کردم و بعد آن را تبیین خواهیم کرد، می‌خواهم به ضرورت‌های تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در کشور خودمان بپردازم. این ضرورت‌ها



در عین حال دشواری‌هایی است که در برابر حوزه تنقیح و تدوین وجود دارد. یعنی کسانی که در قوای سه‌گانه در حوزه تنقیح و تدوین مشغول فعالیت هستند، همه از این مباحثی که مطرح می‌شود رنج می‌برند. در واقع این‌ها موانع جدی در برابر تنقیح و تدوین مناسب قوانین و مقررات در کشورمان هستند.

### ۱-۳- تعدد مراجع وضع قوانین و مقررات

اولین مسئله و مشکل در حوزه تنقیح و تدوین، تنوع و تعدد مراجع وضع قوانین و مقررات است. ما در کشورمان هم به لحاظ انواع مختلف مراجع وضع قوانین و هم به لحاظ تعداد آن‌ها با یک وضعیت عجیبی مواجه هستیم. در یکصد و پانزده سال گذشته، حداقل ما ده مرجع وضع قانون شناسایی کردیم. بحث همه‌پرسی به عنوان یک مرجع قانونگذاری که عامه مردم بتوانند مشارکت کنند؛ هر چند موارد قوانینی که در طول این صد و پانزده سال از این طریق تصویب شده زیاد نیست، اما به هر حال یکی از مراجع وضع قانون هست. داور و وزیر عدلیه وقت و همچنین آقای مصدق که نخست‌وزیر وقت بود، بر اساس اختیاراتی که پیدا کردند، مصوباتی را در مقام قانونگذاری دارند. ما در سال‌های ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۲ دوره‌ای را شاهد هستیم که هیئت وزیران در دوره فترت قانونگذاری در مقام وضع قانون برآمد. مجلسین شورای ملی و سنا در پیش از انقلاب، شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های آن، این‌ها همه مرجع وضع قانون بودند. مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع قانون کرده است. شورای نگهبان براساس اصل ۹۸ قانون اساسی را تفسیر می‌کند. مجلس خبرگان رهبری هم طبق اصل ۲۱۰۸ قانون اساسی می‌تواند برای خودش مقرر وضع کند. باید بگویم که اولاً بیان این مواردی که عرض می‌کنم اصلاً در جهت مطلوبیت‌سنجی این مسئله نیست. به عبارتی فقط در مقام بیان آن چیزی است که اتفاق افتاده است و در برابر ما هست. حالا اینکه فلان مرجع می‌تواند قانون وضع کند یا نمی‌تواند، بحث‌هایی

۱. اصل ۹۸ قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.»

۲. اصل ۱۰۸ قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.»

هست که در جای خودش باید انجام شود. فعلاً ما به عنوان یک واقعیت با این مسئله مواجه هستیم که حداقل ده مرجع وضع قانون در طول این ۱۱۵ سال وجود داشته است. نتیجه این شده است که در طول این ۱۱۵ سال، مقرره‌های بسیار زیادی توسط شوراهای و نهادهای متعدد گذارده شده است. کمیسیون مجلسین شورا و سنا در شورای ملی و سنا در پیش از انقلاب مقرره وضع می‌کرد. همان شورای انقلابی که قانون وضع می‌کرد که حدود ۱۰۰۰ قانون وضع کرد. بیش از هفتصد مقرره در مقام هیئت وزیران وضع شده است. شما در نظر بگیرید که هیئت وزیران، کمیسیون‌های متشکل از وزیران، شوراهای عالی متعددی که در ایران داریم، شورای عالی اداری، شورای اقتصاد، شورای عالی ورزش، انواع و اقسام شوراهای عالی، یکایک شوراهای اسلامی شهر و روستا، ستاد کل نیروهای مسلح، هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، همه دارند وضع مقرره می‌کنند. همچنین دسته‌ای از مقامات هستند که از این اختیار برخوردارند. اولاً هر یک از مقامات اداری در حیطه و حدود صلاحیت خودش اختیار وضع مقرره را دارد. مهمترین مقاماتی که وضع مقرره کردند و همچنان این بحث جاری است عبارتند از مقام معظم رهبری چه به عنوان شأن رهبری و چه به عنوان شأن فرماندهی کل قوا، رئیس‌جمهور، رئیس مجلس، نخست‌وزیر، هر کدام از وزرا، نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور و رؤسای سازمان‌ها و نهادها. خب این‌ها مقاماتی هستند که وضع مقرره می‌کنند. یک دسته از مراجع هم داریم که وضع قواعد حقوقی را انجام می‌دهند؛

هر چند شاید هنوز جایگاه این نوع قواعد حقوقی از حیث اینکه این‌ها در کشور ما هم عرض قوانین هستند یا بالاتر از قوانین و یا اینکه هم‌عرض مقررات هستند به درستی تبیین نشده است، اما به هر حال شما باز نهادهایی را دارید که قاعده وضع می‌کنند. مثلاً شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی پشتیبانی جنگ در دوران جنگ، همه این‌ها وضع مقرره یا قاعده می‌کنند. پس ما این دسته از قواعد را هم داریم. در سال‌های اخیر و در حال حاضر، شما بحث ستاد مقابله با کرونا و شورای هماهنگی سران قوا را دارید که وضع مقرره می‌کنند. بنابراین ملاحظه می‌کنید که در کشور ما تعدد و تنوع مراجع وضع وجود دارد و این یکی از دشواری‌های تنقیح است. در عین حال که خودش ضرورت بحث تنقیح هم هست.

نکته دیگری که وجود دارد این است که سلسله مراتب میان این مراجع متعدد و در واقع نسبت میان آن‌ها هم چندان شفاف نیست. به همین دلیل هم هست که در بند پنج سیاست‌های قانون‌گذاری که در سال ۱۳۹۸ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد، دقیقاً در ششم مهرماه ۹۸ یعنی دو سال پیش در همین ایام، بیان شده است: «۵- تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی»

ملاحظه می‌کنید که یک بند از سیاست‌های قانون‌گذاری به این مشکل و معضل در کشور اختصاص پیدا کرده و رهبری فرمودند که این مسائل باید روشن بشود. باید هرم قانون‌گذاری کشور کاملاً شفاف و روشن باشد. معلوم باشد که هر یک از این مراجع متعدد وضع قواعد حقوقی در کشور ما در چه رتبه‌ای قرار دارند. مشخص باشد که بالاتر از چه مراجعی هستند و پایین‌تر از چه مراجع دیگری.

## ۲-۳- تورم قوانین و مقررات

نکته مهم دیگر، تعدد و حجم بیش از حد قوانین و مقررات است. بحث تورم قوانین و مقررات، بحث مهمی است که مقالات و حتی رساله‌هایی راجع به آن نوشته شده است. به هر حال اینکه اصلاً مفهوم تورم قوانین و مقررات چیست و کشورمان در چه شرایطی هست، بحث مفصلی است که باید به صورت جداگانه به آن پرداخته شود. اما اجمالاً باید عرض کنم که وقتی شما تعداد قوانین و مقررات را در کشورمان نگاه می‌کنید، یک حجم سنگینی از قوانین و مقررات در برابر شماست. به عنوان مثال، نخست‌وزیر مصدق بیش از ۲۵۰ قانون وضع کرده و همین‌طور هیئت وزیران؛ در واقع بیش از هفتصد قانون در آن دوره فترت وضع شده است. مجلسین شورای ملی و سنا بیش از ۵ هزار قانون، مجلس شورای اسلامی حدود ۳۴۰۰ قانون و شورای انقلاب بیش از هزار قانون تصویب کرده‌اند. شما این آمارها را تقریبی در نظر بگیرید. فعلاً آنها را قابل استناد علمی محسوب نکنید. اگر اطلاعات دقیق‌تری بخواهید باید از سامانه ملی

قوانین و مقررات استخراج نکنید. وضعیت در حوزه وضع مقررات هم به همین شکل است. شورای انقلاب ۷۵۵ مقرره وضع کرده است. شورای عالی انقلاب فرهنگی حدود ۲۰۰۰ مصوبه دارد. هیئت وزیران در طول این یکصد و پانزده سال گذشته، حدود نود هزار مصوبه دارد. دوستان در مورد این عدد توجه کنید که وقتی ما مجموع مصوبات هیئت وزیران، کمیسیون‌های اصل ۱۳۸ قانون اساسی آن و نمایندگان ویژه رئیس-جمهور<sup>۲</sup> را گردآوری کردیم، به عدد نود هزار مصوبه رسیدیم. حالا هر یک از این عددهایی که می‌گوییم، یعنی هر یک مصوبه یا هر یک قانون می‌تواند مشتمل بر ده‌ها یا صدها ماده و هر ماده ممکن است مشتمل بر چند حکم قانونی باشد. دیوان عالی کشور ۵۴۶ رأی وحدت رویه دارد و همین‌طور مستمراً این عددها در حال افزایش است. حالا این‌ها برخی از مراجع وضع مقررات را به شما نشان می‌دهد. شما این تعداد مراجع و این حجم از قوانین و مقررات را با نامعلوم بودن نسبت میان مراجع وضع و نامشخص بودن هرم قانونگذاری کشور در نظر بگیرید.

### ۳-۳- پراکندگی احکام راجع به موضوع واحد در قوانین و مقررات

نکته دیگر و معضل دیگری که وجود دارد و ضرورت وجود یک نظام خوب و بایسته از تفتیح و تدوین را ایجاب می‌کند، بحث پراکندگی احکام راجع به موضوع واحد در قوانین و مقررات متعدد هست. حتماً شما هم تا به حال با این موضوع مواجه شدید که در درون قانونی که فرض کنید بحث استخدای مطرح می‌کند، یک دفعه حکم

۱. اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.»

۲. اصل ۱۲۷ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.»

مالیاتی می بینید یا در دل یک قانون مالیاتی، حکم تأمین اجتماعی می بینید. این مسئله کاملاً شایع هست. شما به ندرت قوانینی را پیدا می کنید که فقط در رابطه با یک موضوع باشد و در درون آن موضوع دیگری پیدا نشود. البته بخشی از آن در اثر ناچاری و لابد است؛ مثلاً وقتی شما دارید قانونی راجع به بحث اعضای هیئت علمی وضع می کنید، طبیعتاً ممکن است که در رابطه با نحوه استخدام، بحث های پرداختی شان، بحث های مالیات بر پرداخت ها و از این قبیل مسائل هم صحبت کنید. اما نکته مهم اینجاست که قانونگذار هیچ وقت این اراده را نداشته که در دل قوانینی که راجع به یک مسئله وضع می کند، خودش را به آن موضوع اصلی ملتزم بکند. نتیجه هم این شده که الان ما قوانینی داریم که بنده از آنها به عنوان قوانین کشکولی یاد می کنم؛ چون وقتی شما داخل آن را نگاه می کنید همه چیز پیدا می شود. یعنی حتی ممکن است در یک دوره قانونگذاری، قانونگذار خواسته باشد موضوعی را که محل بحث در جامعه بوده، در میان یک عنوان کاملاً نامرتبب مخفی کند و به این ترتیب قانونی را تصویب بکند و پیش برود. این مسئله یک بحث خیلی جدی است و مشکلات جدی را برای بحث دسترسی به قوانین و مقررات ایجاد می کند. قانون کار، مثال خوبی در این زمینه است؛ چون قانونی است که در هر دوره، خیزی به سمتش برداشته شده است یا همیشه یک حساسیتی از سوی محافل و تشکل های کارگری یا کارفرمایی نسبت به آن وجود داشته است. با این حال اگر شما اصلاحات قانون کار سال ۶۹ را در سامانه های قوانین و مقررات سرچ بکنید، شاید هیچ وقت نتوانید قانونی با این عنوان پیدا کنید. اما آیا این به معنی است که این قانون در طول زمان اصلاح نشده است؟ منظورم اصلاحات ضمنی نیست؛ اصلاحات صریح را عرض می کنم. قطعاً این قانون اصلاح شده است. ولی این اصلاح در دل یک قانونی آمده که شاید شما اصلاً به طور عادی نمی توانید به آن دسترسی پیدا کرده و از آن اطلاع حاصل بکنید. به همین دلیل هم هست که در مجموعه های قوانین و مقرراتی که به صورت کاملاً غیرحرفه ای در بازار نشر پیدا می کند، با این مسئله مواجه می شوید که برخی از اصلاحات این قانون یا قوانین مهم دیگر دیده نشده و منتشر نشده است؛ چون اساساً فردی که مجموعه قوانین و مقررات مربوط به این موضوع را گردآوری می کرده، نتوانسته است نسبت به آن آگاهی پیدا کند.

#### ۴-۳- عدم رعایت قواعد شکلی مشخص در وضع قوانین و مقررات

مشکل دیگری که در حوزه تنقیح و تدوین قوانین و مقررات وجود دارد، عدم رعایت قواعد و ضوابط شکلی واحد و مشخص در وضع قوانین و مقررات است. در واقع خود قوانین و مقررات از یک نظم ساختاری و منطقی واحدی برخوردار نیستند. در استفاده از واژه‌ها و اصطلاحات تخصصی و نیز در نگارش حقوقی مشکلات جدی داریم. همین‌ها باعث می‌شود که ما در زمینه تنقیح قوانین و مقررات با مشکلات جدی مواجه شویم.

#### ۵-۳- نبود قواعد لازم‌الاتباع و مشخص برای تفسیر قوانین و مقررات

متأسفانه اصول مشخص و لازم‌الاتباعی برای وضع و تفسیر قوانین و مقررات نیز در کشور ما وجود ندارد. شما وقتی یک ماده قانونی را در یک جمع حقوقی مطرح می‌کنید، به راحتی هر کسی از یک منظری آن را تعبیر و تفسیر می‌کند؛ البته این تا حدی منطقی و درست هم هست. شما وقتی یک کتاب رمان یا تاریخی هم که بخوانید، بالاخره وجود اختلاف برداشت میان شما و فرد دیگری که آن کتاب را خوانده طبیعی است. اما این بحث در مورد متن قانون با کتابها و موضوعات دیگر متفاوت است. اولاً چون بناست که این قانون برای همگان به شکل یکسان اجرا شود و همه باید از آن تبعیت کنند، باید حتی‌الامکان از این فضا دور باشد و در عین حال اصول تفسیری مشخصی بر آن حاکم باشد. هر کسی از یک منظر ورود نکند و تفسیر بکند. شاید در جلسات مختلف با این مسئله مواجه شدید که یک بحثی که از منظر شما بسیار بدیهی است، به یکباره می‌بینید که یک فردی از منظر دیگری به همان بحث ورود می‌کند و اصلاً به شکل دیگری آن را تفسیر می‌کند؛ یعنی می‌تواند ایرادی وارد کند که شما به راحتی هم نمی‌توانید به آن پاسخ دهید. به هر حال این هم یکی از مسائل و مشکلاتی است که هم یک ضرورت ایجابی برای بحث تنقیح قوانین و مقررات کشور است و هم از دشواری‌های آن محسوب می‌شود. بنده نمونه‌هایی را از باب مثال آوردم. نسبت عام و خاص مقدم و مؤخر مشخص نشده است. یعنی همان بحث‌هایی که در علم اصول وجود دارد، همچنان در میان حقوقدانان هم جاری است. مثلاً یک جا خاص مقدم شده و برای عام مؤخر آن سه حالت و سه نگاه وجود دارد؛ این‌ها باعث می‌شود که هر کسی از یک منظر متفاوت به این مسئله ورود می‌کند. یا فرض کنید که آیا تکرار یک قاعده

حقوقی در قانون جدید به معنای نسخ آن در قانون سابق است. این یک سؤال است و یک نفر در فضای استنباط حقوقی قائل به همین مسئله می‌شود و دیگری قائل به آن نمی‌شود و این‌ها همه آثار دارد. این‌گونه نیست که فقط یک بحث صرفاً دانشگاهی باشد. این‌ها قطعاً آثار دارد. فرض کنید که قانونی با عنوان مشابه قانون قبلی به تصویب برسد، بدون اینکه آن را به صراحت نسخ کرده باشد. آیا ما می‌توانیم صرف همین که عنوان قانون مشابه است، آن را به عنوان نسخ قانون قبلی تلقی بکنیم یا خیر؟ من بزرگانی را در این بحث‌های حقوقی سراغ دارم که در پاسخ به همین سؤال، مخالف با چیزی که شما فکر می‌کنید، فکر کردند؛ یعنی برخی دقیقاً قائل به نسخ هستند و برخی قائل نیستند. این‌ها همه ناشی از نبودن قواعد لازم‌الاتباع و مشخص برای بحث تفسیر و استنباط و تنقیح قوانین و مقررات است.

### ۶-۳- وجود رویکرد نسخ ضمنی در نظام قانونگذاری کشور

یک مشکل دیگری که ما در طول ۱۱۵ سال گذشته در نظام حقوقی مان داشتیم، این مسئله هست که رویکرد قانونگذار و مقررره‌گذار عمدتاً رویکرد نسخ ضمنی است. یعنی قانونگذار و مقررره‌گذار به ندرت به این سمت حرکت کرده که با وضع قانون جدید، تکلیف قوانین پیش از آن را روشن کند. نهایتاً به این اکتفا کردند که در ماده پایانی بگویند قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود یا ملغی است؛ البته بود و نبود این جمله اثر قابل توجهی هم نداشته است. یعنی ابهامات همچنان وجود دارد. یکی از کارهای تنقیحی که ما از دو سال گذشته تا کنون انجام دادیم این بوده که تا الان هفت تصویب‌نامه تنقیحی را در هیئت وزیران تصویب کردیم و بیش از پنج هزار مصوبه هیئت وزیران را از حیث اعتبار و عدم اعتبار تعیین کردیم. البته همه امور مربوط به این کارهای تنقیحی در مجموعه‌های تنقیحی انجام شده است. نکته‌ای که می‌خواهم عرض می‌کنم این است که در این پنج هزار موردی که به تصویب مرجع وضع یا هیئت وزیران رساندیم، آمارهای جالبی در برابر ما قرار گرفت؛ از جمله اینکه تقریباً در پنج تا شش درصد از مصوبات هیئت وزیران رویکرد نسخ صریح وجود دارد. یعنی در بقیه موارد این رویکرد وجود نداشته است. به عبارت دیگر باید بگویم که شما فقط در پنج تا شش درصد از مصوبات می‌توانید ببینید که به این موضوع تصریح شده باشد که مقررره سابق نسخ می‌شود یا اینکه مقررره جدید جایگزین مقررره قبلی می‌شود. بقیه موارد و مصوبات، مجال

و معرکه استنباطات مختلف حقوقی است که افراد بیابند و بحث بکنند. حالا در ادامه اگر لازم باشد اطلاعات قابل توجه دیگری را هم از آن تصویب‌نامه‌ها خواهم گفت.

### ۷-۳- عدم دسترسی کامل و مطمئن به قوانین و مقررات

یک نکته جالب، نحوه دسترسی کامل و مطمئن به تمامی قوانین و مقررات است. البته در رابطه با قوانین، از سال ۱۳۰۷ در قوانین تصریح شد که باید قوانین در روزنامه رسمی به انتشار برسد. ولی در حوزه مقررات چنین الزاماتی وجود نداشته است؛ همین باعث شده که الان یکی از مشکلات فراروی تنقیح قوانین و مقررات، عدم دسترسی کامل و مطمئن به قوانین و مقررات است. یعنی وقتی ما می‌گوییم که توانستیم نود هزار مصوبه هیئت وزیران را در طول این ۱۱۵ سال گذشته شناسایی کنیم، باز هم نمی‌توانیم با خیال راحت و مطمئن بگوییم که همه مصوبات همین چیزی است که ما بدست آوردیم. ممکن است مصوباتی باشد که به دست ما نرسیده باشد.

به همین دلیل ما در این هفت تصویب‌نامه تنقیحی که اشاره کردم و در دو سال اخیر در دولت به تصویب رسیده، بندی را گذاشتیم و در آن تصریح کردیم که اگر شخصی مصوبه‌ای را ارائه بکند که در پیوست‌های این تصویب‌نامه‌ها و مرتبط با آن موضوع نباشد، این مصوبه تا هنگام تعیین تکلیف در هیئت وزیران غیرقابل استناد هست. البته هنگامی این حرف را زدیم که جستجوهای وسیع و تعاملات جدی را با دستگاه‌های مختلف به ویژه دستگاه اصلی موضوع مرتبط با موضوع انجام دادیم و اتمام حجت‌ها را کردیم و در نهایت این حرف را زدیم. یعنی سعی کردیم که مهر پایانی بر آن فضای مصوبات کشویی و پنهان شده در زیر میزها بگذاریم. به عبارت دیگر گفتیم که اگر کسی احیاناً مصوبه‌ای را دارد که در این جداول و پیوست‌های این تصویب‌نامه‌ها نیست و می‌خواهد از آن استفاده بکند، باید آن را به ما ارائه بکند و ما تعیین تکلیف تنقیحی بکنیم. بعد از تعیین تکلیف تنقیحی، آن مصوبه را ببریم در هیئت وزیران و تصویب بکنیم. فعلاً این کار را داریم انجام می‌دهیم تا هنگامی که این بحث کار عظیم تنقیح مصوبات هیئت وزیران به تصویب رسید، آن وقت بتوانیم به نحو قاطع اعلام بکنیم که ما نود هزار مصوبه یا نود و یک هزار مصوبه هیئت وزیران داریم و غیر از این دیگر چیزی نداریم. این عدم دسترسی کامل و مطمئن به قوانین و مقررات باعث می‌شود که ما به عنوان متولی امر تنقیح، با این مشکلات مواجه شویم؛ حالا شما حساب کنید که



یک شهروند یا یک حقوقدان چگونه می‌تواند به قوانین و مقررات مختلف دسترسی پیدا بکند. در یک چنین فضایی که خدمت دوستان عزیز ترسیم شد، اگر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات مختلف صورت نگیرد و اگر ما در کشورمان نظام شایسته و مطلوبی برای تنقیح و تدوین قوانین و مقررات طراحی و پیش‌بینی نکنیم، چه اتفاقاتی خواهد افتاد؟ اولاً عموم مردم در شناخت حقوق و تکالیف خودشان دچار سردرگمی و بلاتکلیفی خواهند شد. این اولین اثر ناصوابی است که ایجاد می‌شود. مجریان اعم از دادرسان، قضات، وکلا، کارشناسان حقوقی دستگاه‌های اجرایی، مدیران، همه و همه کسانی که به عنوان مجری از آنها یاد می‌کنیم نیز در بلاتکلیفی و اشتباهات دست و پا خواهند زد. خب شاید دوستان با این موضوع مواجه شده باشند که رأی بر مبنای یک قانون غیرمعتبر صادر شده است؛ رأی می‌تواند بر مبنای یک قانون منسوخ صریح و نه حتی یک قانون منسوخ ضمنی صادر شده باشد، فقط به این دلیل که آن قاضی محترم نتوانسته به قانون معتبر دسترسی پیدا کند. قطعاً وقتی این وضعیت شکل بگیرد، منجر به رویه‌های مختلف و ایجاد نابرابری و ناعدالتی خواهد شد.

### ۸-۳- وضع قواعد حقوقی تکراری و متناقض

مشکل دیگری که در حوزه وضع قوانین و مقررات با آن مواجه هستیم، وضع قواعد حقوقی تکراری و متناقض است. حتی مرجع وضع به اشتباه می‌افتد. ما با مواردی مواجه بودیم که مصوبه‌ای منسوخ صریح بوده و مرجع وضع بدون اینکه از این مسئله مطلع باشد، بعد از چند سال دست به اصلاح آن زده است. آن وقت کلی ابهام ایجاد شده که آیا این اصلاحی که مرجع وضع انجام داد، در این مقام هست که آن نسخ صریح مصوبه را از بین ببرد یا آن را به پای اشتباهش بگذاریم. یعنی وقتی که شما نظام مطلوبی از تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در کشور نداشته باشید، اساساً خود مرجع وضع هم اشراف کاملی نسبت به قواعد حقوقی ندارد. مجموع این‌ها زمینه‌هایی را برای ایجاد نابرابری و فساد فراهم می‌کند. یعنی شما اگر به دنبال بسترهای فساد هستید، قطعاً یکی از بسترهای اصلی فساد همین جاست. البته در نهایت این مسئله به عدم تحقق حاکمیت قانون ختم می‌شود که متأسفانه ناکارآمدی نظام سیاسی را به همراه می‌آورد. نظام سیاسی باید بتواند رفتارهای خودش را بر مبنای قواعد مشخص و شفاف سامان بدهد؛ در حالی

که این وضعیت در یک نظام حکمرانی که از نظام تنقیح و تدوین برخوردار نیست به سختی اتفاق خواهد افتاد.

#### ۴. انواع تدوین و تنقیح مقررات

در اینجا شاید لازم باشد که ما این بحث را هم داشته باشیم که موضوع تدوین و تنقیح قوانین و مقررات با همان مفهوم اولیه‌ای که ذکر کردیم در کشورهای مختلف وضعیت‌های مختلفی دارد. آثار مختلف داخلی و خارجی در این زمینه وجود دارد. انواع مختلفی از تنقیح و تدوین را برای مقررات بیان کردند که بحث مفصلی است و الان مجال پرداختن به این موضوع نیست. اما من یک تقسیم‌بندی را خدمت شما عرض می‌کنم که تا حدودی به شناخت بهتر این مقوله کمک می‌کند. ما از یک منظر تنقیح و تدوین را به دو نوع امضایی و اصلاحی تفکیک می‌کنیم. تنقیح و تدوین امضایی به این معناست که ما فقط به وضعیت موجود می‌پردازیم. یعنی مجموعه قواعد حقوقی موجود را شناسایی می‌کنیم و دست به اعتبارسنجی می‌زنیم. در نهایت به این می‌رسیم که در هر یک از موضوعات کدام یک از قواعد حقوقی حاکم هست. در نتیجه برای هر موضوع، مجموعه قواعد حقوقی معتبری در شرایط فعلی و امروزی آن پیدا می‌کنیم. به بیان دیگر، به بازتولید حقوق می‌پردازد؛ یعنی فقط مقررات موجود در همین وضعیت کنونی را مبادرت می‌کند. اما نوع دیگری از تنقیح و تدوین وجود دارد که از آن به عنوان تنقیح و تدوین اصلاحی یاد می‌کنند. این نوع تنقیح و تدوین فرع بر انجام تنقیح و تدوین امضایی است. یعنی اول شما باید وضعیت موجود را بشناسید و بعد امکان این را پیدا بکنید که همزمان با تنقیح و تدوین، دست به اصلاح هم بزنید. یعنی علاوه بر شناسایی وضعیت موجود، آن را به سمت وضعیت مطلوب هم هدایت بکنید. آن چیزی که از تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در کشور ما متبادر به ذهن می‌شود، همان نوع اول است؛ یعنی تنقیح و تدوین امضایی. به عبارتی در کشور ما شفاف کردن و اعتبارسنجی وضعیت موجود صورت می‌گیرد. البته رسیدن به وضع مطلوب هم بسیار خوب است و باید اتفاق بیفتد؛ ولی در واقع کار بسیار سنگین و پیچیده‌ای است که باید بعد از تدوین و تنقیح امضایی اتفاق بیفتد. باز هم تأکید می‌کنیم که تنقیح و تدوین یک بحث اعتبارسنجی است، نه مطلوبیت‌سنجی؛ ولی در واقع مقدمه مطلوبیت‌سنجی است. یعنی شما اول باید مشخص بکنید که مثلاً در موضوع معدن چه قوانین و مقررات معتبری در حال حاضر

دارید و بعد از اینکه توانستید این تنقیح را انجام دهید و معتبرها را شناسایی کنید، آن وقت بروید به سمت اینکه آیا اینها مطلوبیت لازم را هم دارند. آیا اینها برای حوزه معدن برای کشور ما کفایت می‌کند؟ نواقصی ندارد؟ اصلاحی نمی‌خواهد؟ اینها مراحل دیگر است.

### ۵. مراحل فرآیند تدوین و تنقیح مقررات

تنقیح و تدوین یک فرآیند است که در آن مراحل متعددی وجود دارد و این مراحل مختلف باید طی شود. در این فرآیند ما باید تمامی قواعد حقوقی مربوط به یک موضوع را گردآوری و بعد آنها را اعتبارسنجی بکنیم و در نهایت معتبرها را در قالب نظم جدیدی ارائه بکنیم. اگر آن تعریف اولیه‌ای که من از تنقیح و تدوین ارائه کردم در ذهن‌تان باشد، متوجه می‌شوید که بنده همین را عرض کردم؛ این تعریف و این نگاه، مراحل مختلفی از تنقیح و تدوین را در برابر ما قرار می‌دهد.

### ۱-۵- گردآوری کلیه قوانین و مقررات کشور

مرحله اول جمع‌آوری کلیه قوانین و مقررات کشور است. یعنی گام اول تنقیح و تدوین این است که شما باید تمامی قوانین و مقررات کشور را گردآوری بکنید. اگر هم می‌خواهید در یک موضوع خاصی تنقیح و تدوین انجام دهید، باید بتوانید تمامی قوانین و مقررات مرتبط با آن موضوع را گردآوری بکنید. پس مرحله اول تنقیح و تدوین، گردآوری قوانین و مقررات است. البته هر یک از این مراحل که عرض می‌کنم، اصول خاص خودش را دارد که مجال بیان آن نیست. مثلاً شما در بحث گردآوری قوانین و مقررات باید بتوانید متن مطمئن و قابل استناد را گردآوری بکنید. متن معتبر و قابل استناد هم متن‌های موجود در کشورهای بازاری و سایت‌ها نیست، بلکه نسخه ابلاغی قانون و مقرر است، یا نسخه‌ای است که در روزنامه رسمی منتشر شده است. حالا خود گردآوری اینها و اینکه اگر در بین این دو نسخه تعارضی واقع شد، ما باید چه کار بکنیم هم از بحث‌هایی است که شما در مرحله گردآوری با آنها مواجه هستید. عرض کردم که ما در اینجا بحث‌ها را به شکل گذرا پیش می‌بریم. وقتی شما تمامی قوانین و مقررات را گردآوری کردید، باید برای اینها شناسنامه‌ای تهیه کنید. این شناسنامه اعم

است از اینکه چه زمانی تصویب شده و چه زمانی لازم‌الاجرا شده است. این تاریخ لازم‌الاجرا شدن خیلی مهم است.

## ۲-۵- دسته‌بندی موضوعی قوانین و مقررات

مرله دوم که مرحله بسیار مهمی هم هست، دسته‌بندی موضوعی قوانین و مقررات کشور است. یعنی شما باید بتوانید قوانین و مقررات را دسته‌بندی موضوعی بکنید که وقتی می‌خواهید راجع به موضوعی تنقیح انجام دهید، مجبور نشوید که تمامی روزنامه‌های رسمی را در برابر خودتان باز کنید و بخوانید و زیرش خط بکشید که بگویید این مرتبط با آن موضوع است. این مرحله از این جهت اهمیت دارد که وقتی این دسته‌بندی انجام شود، شما بعد به راحتی وارد مرحله تنقیحی می‌شوید. همان طور که اشاره کردم خدمت شما، ما یک نظام قانونگذاری پراکنده داریم. این قانونگذاری پراکنده به این معناست که شما وقتی می‌خواهید مثلاً احکام مربوط به موضوع معدن را پیدا بکنید، این‌گونه نیست که فقط در عنوان قوانین جستجو کنید و بگویید که من هر جا کلمه معدن بود را پیدا می‌کنم و این می‌شود قوانین مربوط به بحث معدن. این بحث معدن ممکن است درون مواد، تبصره‌ها و حتی در درون یک جزء از یک ماده و در یک قانونی که هیچ ارتباطی با معدن ندارد پنهان شده باشد. پس این مرحله دوم از این جهت بسیار مهم است که شما در واقع باید بتوانید موضوع مورد نظر خودتان را در دل تمامی قوانین و مقررات پیدا بکنید و همه موارد را گرد هم بیاورید. این مرحله به قدری مهم است که اگر شما به یک مورد از قوانین و احکام قانونی مرتبط با موضوع دسترسی پیدا نکنید، حتی ممکن است مسیر تنقیح شما را به اشتباه بکشاند. ممکن است در نهایت خروجی کار تنقیح شما را با چالش مواجه کند. لذا این مرحله دوم بسیار مرحله مهمی است. شما باید اساساً موضوعات قوانین و مقررات را با دقت کارشناسی و نه صرفاً به صورت کلیدواژه‌ای تعیین کرده باشید. وقتی که قوانین به لحاظ مفهومی خوانده شده و کد زده شده باشند، یعنی دسته‌بندی موضوعی محقق شده است.

## ۲-۵- کارشناسی و تشخیص تنقیحی قوانین و مقررات

وقتی مرحله اول و دوم به درستی انجام شد، آن وقت مرحله سوم که آن هم یک مرحله جدی دیگر است شروع می‌شود. به عبارتی مرحله تشخیص‌های تنقیحی شروع

می‌شود. یعنی به عنوان مثال در موضوع گمرک، وقتی شما قوانین گمرک را با آن تفصیل و اهمیتی که در مراحل اول و دوم عرض کردم گرد هم آوردید، حالا باید تشخیص تنقیحی بدهید که آیا این حکم دوم ناسخ حکم اول هست یا نه؟ آیا آن را تخصیص زده یا نه؟ تراحم دارند یا نه؟ این‌ها بحث‌های جدی و فنی و پیچیده حقوقی است. حالا شما با یک فهرست بلند بالا از احکام قانونی از یک موضوع مواجه هستید. شما فرض کنید ما در تصویب‌نامه تنقیح هیئت وزیران در موضوع حمل و نقل ریلی یا راه‌آهن، وقتی این نود هزار مصوبه هیئت وزیران را بر اساس آن دسته‌بندی‌هایی که انجام داده بودیم بررسی کردیم، به ۱۸۰۰ مصوبه مرتبط با موضوع راه‌آهن رسیدیم. این تعداد مصوبه که ممکن بود کل آن یا بخشی از آن مرتبط با بحث راه‌آهن باشد، باید توسط کارشناسان مطالعه می‌شد و تعیین تکلیف می‌شد که آیا این نسخ شده، آیا این منقضی شده، آیا این اجرا شده و منتفی است، آیا منقضی است و زمانش به اتمام رسیده یا نه. در نهایت هم باید برسیم به اینکه آیا چیزی معتبر مانده یا نه. حالا این در فضایی است که عرض کردم ما فقط در پنج یا شش درصد از این ۱۸۰۰ مصوبه نسخ صریح اتفاق افتاده است؛ یعنی در واقع ۹۵ درصد آنها مصوباتی بوده که شما باید خودتان تشخیص می‌دادید که این‌ها چه اتفاقی برایشان افتاده است. پس یک مرحله بسیار سخت و سنگین مرحله کارشناسی تنقیحی و تشخیص‌های تنقیحی مرحله سوم هست. وقتی این مرحله به پایان می‌رسد، شما با یکسری خروجی‌ها و جداولی مواجه هستید. حالا من باز مثال تصویب‌نامه‌های تنقیحی را می‌زنم که در این تصویب‌نامه‌های تنقیحی ما چهار فهرست ارائه کردیم. یک فهرست، مواردی است که منسوخ صریح شدند یا توسط دیوان عدالت یا رئیس مجلس ابطال شدند. یک فهرست، فهرست مواردی است که منقضی شده و زمانش به پایان رسیده است؛ مثلاً آئین‌نامه اجرایی قانون بودجه سال ۹۰ بوده و ما امسال که می‌خواهیم این تصویب‌نامه را تصویب بکنیم، می‌بینیم که این آئین‌نامه منقضی شده و دیگر محل اعتبار نیست. پس یک فهرست نسخ صریح و ابطال داریم. یک فهرست انقضای زمان داریم. یک فهرست از موارد منسوخ ضمنی و یک فهرست هم از موارد با اجرای منتفی داریم. این چهار فهرست، فهرست‌های موارد غیرمعتبر ما هستند که ما این‌ها را شناسایی می‌کنیم. یک فهرست پنجمی هم تحت عنوان فهرست موارد معتبر گذاشته شده است که نشان می‌دهد چه موارد معتبری باقی مانده است. پس این

فهرست‌ها در مرحله سوم و در خلال آن کار کارشناسی بسیار دقیق و حساس بدست می‌آید؛ مرحله حساسی است چون همان‌گونه که عرض کردم حتی یک اشتباه ممکن است که حقی را از کسی ضایع بکند یا ممکن است دستگاهی را در عمل با مشکل مواجه بکند.

#### ۴-۵- به تصویب رسیدن تشخیص‌های تنقیحی در مراجع وضع قوانین و مقررات

وقتی شما این فهرست‌هایی که عرض کردم را در مرحله سوم بدست آوردید، مرحله بعدی این است که این فهرست‌ها باید به تصویب مرجع وضع مربوط برسد. این فهرست‌ها باید در قانون به تصویب مجلس برسد. در مصوبات هیئت وزیران به تصویب هیئت وزیران برسد. این مرحله چهارم را شما باید طی بکنید تا آن تشخیص‌های تنقیحی که در مرحله سوم دادید از قاطعیت برخوردار شود. در واقع لازم است که کارشناسی و تشخیص‌های تنقیحی قطعیت پیدا بکند؛ چون صرف شناسایی آن موارد که کار بسیار مهم و ارزشمندی هم هست، مشکلی را برطرف نمی‌کند. چرا که ممکن است یک قاضی یا حقوقدان یا یک مجری بگوید که این تشخیص شماست و با اینکه شما خیلی هم خوب تشخیص می‌دهید، ولی در این مورد شما اشتباه کردید. در واقع وقتی شما در مرحله چهارم این تشخیص‌ها را به مرجع وضع می‌برید، مرجع وضع می‌تواند آنها را کم و زیاد بکند و بگوید این‌جا منظور من این نبوده و این اشتباه است یا این درست است و در نهایت این‌ها را تصویب می‌کند. این تشخیص‌های تنقیحی قطعیت پیدا می‌کند. به نوعی می‌شود گفت که کار شما در همین مرحله به اتمام می‌رسد؛ اما در نهایت وقتی کار شما در این مرحله پایان می‌رسد، با یک فهرستی از موارد معتبر و موارد غیرمعتبر مواجه هستید که این فهرست باز هم به درد عامه مردم نمی‌خورد. به عنوان مثال در تصویب‌نامه حمل و نقل ریلی که عرض کردم ما بیش از ۱۸۰۰ مصوبه هیئت وزیران را بررسی و تعیین تکلیف کردیم، نکته جالب این بود که فقط شانزده درصد از این مصوبات باقی ماند. این نکته خیلی جالب است که از این ۱۸۰۰ مورد، فقط شانزده درصد معتبر باقی ماند. یعنی در واقع یک حجم سنگینی از مصوبات هیئت وزیران که همیشه دست و پای همه را بسته بود کنار رفت. این مشکل که ما نمی‌دانستیم که اگر یک مصوبه جدید وضع بکنیم با چیزی در تعارض قرار می‌گیرد یا نمی‌گیرد هم حل شد. از این ۱۸۰۰ مورد، تقریباً ۱۵۰۰ عدد کنار رفت و حدود سیصد مورد باقی ماند.

یعنی سیصد مورد معتبر است. حالا ادامه کار با همین سیصد موردی که شما با آنها مواجه هستید هم کار ساده‌ای نیست. اینکه باید بروید متن یک به یک این سیصد مورد را پیدا بکنید و بعد در کنار هم قرار بدهید و مسائلی از این دست.

### ۵-۵- بازتنظیمی مصوبات معتبر

شما در مطالعات تطبیقی و در کشورهای دیگر هم شاهد این نکاتی که اینجا مطرح شد هستید. یعنی در کشورهای دیگر هم شاهد شکل‌گیری مجموعه قوانین و مقررات یا چیزی که از آن به عنوان قانون جامع یاد می‌شود هستید. این به این معناست که شما بیا باید تمام قواعد پراکنده را در یک قالبی تحت عنوان قانون جامع گرد هم بیاورید و با یک نظم منطقی و علمی کنار هم بنشانید؛ به نحوی که هنگامی که چه خود شما، چه یک قاضی، چه یک وکیل و چه عامه مردم، مثلاً در بحث مالیاتی دنبال حکمی می‌گردند، بدانند که یک قانون داریم و آن هم قانون جامع مالیاتی است. بروند آن را باز بکنند، فهرست را نگاه بکنند و بر مبنای راهنمای فهرست به حکم مورد نظرشان برسند. به عبارت دیگر، در این مرحله یعنی در مرحله پنجم، شما مصوبات معتبر خودتان را بازتنظیم می‌کنید. یعنی آن دسته از احکام معتبری که در مرحله چهارم به آنها رسیدید را در مرحله پنجم بازتنظیم می‌کنید و در یک قالب نظم منطقی در می‌آورید. این نظم منطقی که به شکل قانون جامع در آمده است، در جایگاه پایه و مبنای قوانین قرار می‌گیرد؛ به نحوی که اگر بعد از این قرار باشد قانونی در این موضوع مثلاً مالیاتی تصویب شود، دقیقاً در این قانون جامع خواهد نشست. در نتیجه مردم دیگر با قوانین پراکنده مواجه نخواهند بود.

### ۶. تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، امری حاکمیتی و فراقوه‌ای

پس شما در فرآیند تنقیح قوانین و مقررات با این مراحل مختلف که هر مرحله دشواری‌ها، احکام و اصول خاص خودش را دارد مواجه هستید. چون در اینجا فرصت زیادی نداریم، این بحث‌های تفصیلی و جدی آن در فضا و مجال دیگری باید بررسی شود. یک نکته مهم این است که با بیان مراحل که عرض کردیم روشن می‌شود که با نگاه فرآیندی بودن تنقیح قوانین و مقررات، هر مخاطبی متوجه می‌شود که کار تنقیح قوانین و مقررات کار یک قوه به تنهایی نیست؛ کار یک بخش از حکومت هم به تنهایی

نیست. همگان باید بر مبنای صلاحیت‌های خودشان در آن ایفای نقش بکنند. تنقیح و تدوین قوانین و مقررات امری حاکمیتی، فراقوه‌ای و فرادستگاهی بوده و نیازمند مشارکت قوای سه‌گانه و تمامی دستگاه‌های حکومتی و اصناف حقوقی است. این تصور اشتباهی که یک بخش از حکومت به تنهایی بتواند این کار را انجام دهد. عملاً هم یکی از دلایل عدم توفیق آنچنان که باید و شاید ما در این حوزه همین مسئله بوده است.

## ۷. اهمیت وجود عزم و اراده سیاسی برای ایجاد نظام مطلوب تنقیح و

### تدوین قوانین

نکته مهم دیگر این هست که حتی در مطالعات تطبیقی بیان شده که اگر شما می‌خواهید تنقیح و تدوین قوانین به صورت یک نظام مطلوب در کشور شکل بگیرد، باید عزم و اراده سیاسی لازم در این خصوص شکل بگیرد. این هم نکته بسیار مهمی است که عزم و اراده از قبل به وجود آمدن آگاهی شکل می‌گیرد؛ یعنی باید اهمیت تنقیح شناخته شود تا این اراده شکل بگیرد. البته باز هم باید این تأکید را داشته باشیم که این عزم و اراده باید حول مفهوم علمی و صحیح تنقیح شکل بگیرد و اگر بخواهد تفاسیر یا تعبیر غیرکامل و غیرعلمی از تنقیح مطرح شود، کشور به بیراهه کشیده می‌شود. بنده این تأکید را در جاهای مختلف داشتم و در این جلسه هم خدمت دوستان عرض می‌کنم. امر تنقیح یک امر تخصصی و پیچیده و زمان‌بر است. یعنی در عین اینکه دقت بسیار بالایی می‌خواهد، یک امر کاملاً زمان‌بر هم هست. شما نمی‌توانید با کارهای شتاب‌زده بروید به سمت اینکه بگویید بله من ظرف یک سال یا چهار سال مسئله تنقیح را تمام می‌کنم. در کشور فرانسه که شما قطعاً در جریان مختصات حقوقی آن هستید، در سال ۱۹۴۸ بود که چنین امکانی توسط برخی از نهادهای آنها فراهم شد. این به این معنا نیست که قبل از آن در این کشور نظام تنقیحی وجود نداشته باشند. نظام تنقیحی داشتند. ولی شما باز هم می‌بینید که با اینکه از سال ۱۹۴۸ کار را شروع کرده‌اند، هنوز الان به نقطه نهایی بحث تنقیح نرسیدند؛ چون یک کار زمان‌بر است. پس نکته بسیار مهم در این مسئله این است که اولاً کشور باید در این خصوص یک عزم و اراده جدی و همگانی داشته باشد، ثانیاً باید برنامه کلان بحث تنقیح را به شکل شفاف و روشن داشته باشد و ثالثاً سعی بکند که با جدیت و با تمام قوا در آن مسیر حرکت بکند؛ ولی در عین حال باید بداند که این کار ممکن است دهه‌های متعددی طول بکشد.



## ۸. اعتبارسنجی؛ ماهیت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

در اینجا می‌خواهم چند جمله‌ای هم در باب ماهیت تدوین و تنقیح عرض بکنم؛ چرا که در بحث آشنایی با فرآیند تدوین و تنقیح، لازم است که شما به این مفهوم از باب ماهیت آن هم توجه بکنید. تنقیح و تدوین قوانین و مقررات به دنبال اعتبارسنجی است و نه مطلوبیت‌سنجی. این خیلی مهم است که یک شخصی که در مقام تنقیح برمی‌آید این را بداند که بنا نیست که قوانین و مقررات را از این جهت بررسی کند که خوب است یا بد است. آیا نقص دارد یا ندارد. کسی که در مقام تنقیح برمی‌آید فقط به دنبال اعتبارسنجی است. به دنبال این است که این قانون معتبر است یا غیر معتبر است. این را باید بتواند تشخیص دهد. این نکته از این جهت باز اهمیت دارد که یک مقام تنقیح‌کننده حتی در حد گذاشتن یک نقطه یا ویرگول حق دخالت در محتوای قوانین و مقررات را ندارد. یعنی او نمی‌تواند وقتی متن قانون را می‌خواند، بگوید که اگر من اینجا یک ویرگول بگذارم شهروند بهتر می‌تواند قانون را بخواند. یک تنقیح‌کننده قوانین و مقررات تا زمانی که چنین مجوزی به او داده نشده، چنین حقی ندارد. پس این نکته مهم است که او بداند که در مقام اعتبارسنجی است و نه در مقام مطلوبیت‌سنجی. نکته دیگر این است که قطعاً دوستان با آثار مختلفی در حوزه قوانین و مقررات در کشور مواجه شدند. نمونه خیلی بارزی که مرحوم استاد کاتوزیان ارائه کردند، قانون مدنی در نظم حقوق کنونی است. شما شاهد بودید که اساتید و حقوقدانان مختلف، کتاب‌های متعدد دیگری در حوزه‌های مختلف در رابطه با قوانین مختلف، بر این سیاق ارائه کردند. یا مرحوم کشاورز که محشی قانون تعزیر را ارائه کردند. این نکته باز خیلی مهم است که بدانیم تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، شرح و حاشیه زدن بر قوانین و مقررات نیست. شرح و حاشیه زدن کار بسیار مهم و مفیدی است و دارای کاربردهای خاص خودش هست؛ اما بحث ما تنقیح و تدوین است. تنقیح و تدوین به معنای این نیست که در قوانین و مقررات شرح و حاشیه بنویسیم. بلکه فقط بحث اعتبارسنجی و نسبت‌سنجی است. بحث پیدا کردن احکام قانونی مرتبط با یک موضوع و به درستی کنار هم قرار دادن آنهاست؛ نه به معنای شرح و حاشیه زدن بر قانون. این اعتبارسنجی نکته بسیار مهمی است که اینقدر بر آن تأکید داریم. حالا سعی می‌کنم چند جمله‌ای در این مورد عرض بکنم که به این بحث مهم از مباحث تنقیح هم اشاره کرده باشیم. این

اعتبارسنجی، هم اعتبارسنجی عرضی است و هم طولی. اعتبارسنجی عرضی به این معناست که شما وقتی قانون را تنقیح می‌کنید، باید آن را با قوانین هم‌عرضش بسنجید و نسبت آن‌ها را با هم پیدا کنید؛ یعنی مثلاً فرض کنید که ما وقتی که مصوبات هیئت وزیران را تنقیح می‌کنیم، باید نسبت مصوبه‌ای که در سال ۱۳۵۰ در هیئت وزیران تصویب شده را با سایر مصوبات هیئت وزیران قبل و بعد از خودش بسنجیم. این یک نکته است. ما بحث اعتبارسنجی طولی هم داریم. یعنی باید به صورت سلسله مراتبی این سنجیده شود. یعنی در عین حال مصوبه هیئت وزیران باید با قوانین مجلس که در بالاتر از آن قرار گرفته هم سنجیده شود. این اعتبارسنجی طولی است. مثلاً فرض کنید اگر در آئین‌نامه اجرایی انتخابات، سن رأی‌دهندگان را عددی گذاشته که در قانون بعد از آن تغییر پیدا کرده است، خوب ما باید این نسبت طولی را برقرار بکنیم و بگوییم که این مقرر با قانون بعدی که آمده سن رأی‌دهندگان را افزایش داده، غیرمعتبر شده و نسخ شده است.

اینجاست که باز آن تأکید را داریم که باید به لزوم شفافیت در هرم هنجارهای حقوقی توجه شود. تا زمانی که این شفافیت اتفاق نیفتد، کار تنقیح نمی‌تواند به نقطه پایانی خودش برسد. ما امیدواریم در پرتو بند پنجم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری این اتفاق بیفتد و این هرم هنجارهای حقوقی کشور شفاف شود.

## ۹. وجوه و موجبات عدم اعتبار قواعد حقوقی

وقتی ما از حیث اعتبار و از منظر اعتبار مسئله را نگاه می‌کنیم، یک قاعده حقوقی یا معتبر است یا غیرمعتبر. دسته سومی هم تحت عنوان متروک گذاشتیم. متروک، عنوان قاعده‌های حقوقی است که اجرا نشده باقی مانده و محل توجه و اجرا واقع نشده است. قاعده حقوقی متروک در بحث‌های تنقیحی، قاعده‌ای است که نه معتبر است و نه لزوماً غیرمعتبر. یعنی باید بررسی شود که آیا این قاعده حقوقی متروک همچنان معتبر باقی مانده یا به موجب قانون بعدی نسخ شده و اعتبارش از دست رفته است. پس صرف متروک بودن، آن را معتبر یا غیرمعتبر نمی‌کند. این نکته را گفتیم که ما صرفاً در اینجا یک یادآوری از این جهت داشته باشیم که درجه قاعده متروک، هم‌عرض قاعده معتبر یا غیرمعتبر است. وقتی هم می‌گوییم عدم اعتبار، انواع عدم اعتبار را ما داریم. هر یک

از این انواعی که اینجا گفتیم محل بحث جدی است. حرف‌های بسیار زیادی در هر یک از این‌ها نهفته است.

### ۱-۹-۱- نسخ

نسخ به عنوان شناخته شده‌ترین وجه عدم اعتبار یک قاعده حقوقی است. نسخ ناشی از اراده جدید قانونگذار است. در اینجا منظور از قانونگذار، مفهوم عام آن است؛ یعنی مجلس، مقررگذار و قانونگذار وقتی که در مقام وضع قانون جدید متعرض حکم قبلی می‌شود، در واقع دارد نسخ را انجام می‌دهد. حالا یک موقع هست که قانون را به صراحت نسخ می‌کند. یک موقع هم متأسفانه این صراحت را به خرج نمی‌دهد و در نتیجه شما وقتی به عنوان مخاطبین قوانین و مقررات، دو حکم قدیم و جدید را در برابر هم می‌گذارید، متوجه می‌شوید که این دو حکم با هم قابل جمع نیستند و در تعارض با یکدیگر هستند. وقتی که این اتفاق افتاد، آن وقت قائل به نسخ می‌شوید. نسخ ضمنی، یعنی قانونگذار با وضع قانون جدید، قانون قبلی را نسخ کرد. حرف در این حوزه بسیار زیاد است. شاید نسخ صریح از نگاه شما بسیار واضح باشد؛ اما حرف‌های زیادی در آن نهفته است. بحث‌های زیادی دارد. انواع و اقسام زیادی پیدا کرده و مسائلی از این دست.

### ۲-۹-۱- اصلاح

یکی دیگر از وجوه عدم اعتبار یک قاعده حقوقی، اصلاح آن قاعده است. در واقع اصلاح به شکل‌های مختلفی واقع می‌شود. برخی از این اصلاحات را می‌توان در معنای نسخ گنجانده؛ ولی برخی از اصلاحات به این صورت نیست. گاهی اوقات قانونگذار می‌گوید ماده پنجاه قانون نظام وظیفه به این شرط اصلاح می‌شود؛ خب این یک نوع نسخ است. وقتی که قانونگذار در مقام اصلاح، ماده‌ای را دوباره انشاء می‌کند، ما این را در حکم نسخ صریح می‌گیریم. ولی گاهی اوقات قانونگذار می‌گوید که در ماده فلان قانون نظام وظیفه، بعد از کلمه فلان، فلان کلمه را اضافه کنید یا فرض کنید می‌گوید در تمامی قوانینی که اسم وزارتخانه بازرگانی آمده، آن را به صنعت، معدن و تجارت تبدیل کنید. در مورد اینکه این را می‌توان نسخ گرفت یا خیر، می‌شود بحث کرد. اما اجمالاً آن را به عنوان یک سرفصلی در بحث عدم اعتبار قواعد حقوقی و یکی از وجوه و موجبات عدم اعتبار بیان کردیم.

### ۳-۹- ابطال

در مورد بحث ابطال باید بگویم که هر چند در حوزه قوانین محل بحث میان حقوقدانان هست؛ این بحث مورد اختلاف است که آیا می‌شود قانون را باطل کرد یا نمی‌شود. اما حداقل در حوزه مقررات محل بحث نیست. آراء دیوان عدالت اداری در مقام ابطال مصوبات مراجع وضع اجرایی کشور هستند و زیاد هم ابطال را انجام می‌دهند.

### ۴-۹- انتفاء

مورد بعدی که سبب عدم اعتبار می‌شود، انتفاء موضوع یا حکم است. اگر موضوع یا حکمی منتفی شود، حالا اینکه می‌گوییم انتفاء موضوع یا حکم، نیاز به توضیح دارد و باید بحث شکافته شود. اینجا اجمالاً عرض می‌کنم که به عنوان مثال ما قبل از انقلاب یک قوانینی در رابطه با وزارت دربار داشتیم که خب با وقوع انقلاب ما دیگر وزارت دربار نداریم. حالا می‌توانیم بگوییم آن دسته از قوانینی که ناظر به وزارت دربار هست، منتفی به انتفاء موضوع شد؛ البته این انتفاء با جمیع شرایط دیگری که باید سنجیده شود، اتفاق افتاد. حالا آیا این را ما باید معنای نسخ بگیریم یا نباید بگیریم. این‌ها بحث‌های دیگری است. ولی بنده در اینجا از باب اینکه این معانی و کلمات تبیین شود، عرض می‌کنم. یک موقع هم هست که یک حکمی اجرا شده است. به عنوان مثال، بودجه‌ای را تخصیص دادند و گفتند با این بودجه بروید ده تا آمبولانس برای فلان شهر بخرید. فرض کنید ده سال قبل این بودجه اختصاص داده شده است. در مقام اجرا هم رفتند این کار را انجام دادند و ده آمبولانس خریداری کردند و به آن شهر دادند. دیگر الان اساساً آن حکم اجرا شده است. محل رجوع برای اجرا نیست. این موارد را هم می‌توانیم از جنس منتفی با اجرا تلقی کنیم.

### ۴-۹- انقضاء زمان

انقضای زمان یا گذشت زمان در قوانین موقت و آزمایشی از موارد عدم اعتبار است. یک مثال مهم برای این مورد، قوانین بودجه است. با توجه به تأکیدی که خصوصاً از دهه شصت به این طرف وجود داشته، ما نباید در قوانین بودجه حکم دائمی وارد بکنیم؛ پس قانون بودجه از مهمترین مصادیق قوانین موقت است. هر چند در خود همین قوانین بودجه هم بحث پیش می‌آید که آیا همه قواعد آن در پایان سال دیگر منقضی می‌شوند

و همه غیرمعتبر هستند یا برخی ممکن است معتبر باشند. این‌ها آثارشان چطور خواهد شد. این‌ها هم محل بحث است. ولی اجمالاً می‌گوییم که آن چیزی که موقت بوده و زمانش به پایان رسیده، دیگر اعتبارش را از دست داده است.

### ۵-۹- موقوف الاجرا شدن

گاهی اوقات بحث موقوف الاجرا شدن هم داریم. قاعده از بین نرفته که غیرمعتبر لحاظ شود؛ بلکه برای یک مدتی موقوف الاجرا شده است. به عنوان مثال معمولاً وقتی که قوانین برنامه می‌آید، حکمی در آن هست که احکام معتبر پیش از خودش را برای مدت زمان دوره برنامه موقوف الاجرا می‌کند؛ این به این معناست که وقتی دوره برنامه به پایان رسید، آن حکم موقوف الاجرا شده، مجدداً جاری خواهد شد.

### ۱۰. لزوم ورود بخش‌های غیرحاکمیتی در امر تدوین و تنقیح

یکی از سؤالاتی که مطرح می‌گردد این است که آیا می‌توانیم امرتدوین و تنقیح قوانین و مقررات را صرفاً در شأن حاکمیت بدانیم و آیا نهادی غیر از حاکمیت امکان تنقیح می‌تواند داشته باشد یا خیر؟

در پاسخ باید بگوییم که درست است که تنقیح را باید یک امر حاکمیتی بدانیم، اما این به این معنا نیست که یک نهاد غیرحاکمیتی نتواند هیچ کدام از آن مراحل مختلفی را که گفتیم انجام دهد. در واقع وقتی تنقیح به نوعی از شئون قانونگذاری و مقرره‌گذاری فرض شود، همان طور که ما قانونگذاری را حاکمیتی فرض می‌کنیم، تنقیح را هم باید حاکمیتی بدانیم. ولی در مورد همان قانونگذاری هم می‌بینید که تدوین یک لایحه، پژوهش‌هایی که پیرامون آن انجام می‌شود و کارهای کارشناسی که در مورد آن انجام می‌شود را لزوماً بخش‌های حکومت یا حاکمیتی انجام نمی‌دهند. یکی از نکاتی که حالا بر مبنای تجربه به آن رسیدیم و وجود دارد این است که اگر می‌خواهیم در کشورمان تحولی در حوزه تنقیح قوانین و مقررات انجام دهیم و شاهد آن باشیم، قطعاً باید بخش‌های غیرحاکمیتی در امر تنقیح به کمک طلبیده شوند. قطعاً این بخش‌ها باید ورود بکنند؛ وگرنه این کار نمی‌تواند به نتیجه برسد. ولی باز اینجا تأکید می‌کنم که این ورود باید یک ورود کارشناسی و علمی باشد. در طول حداقل یک دهه گذشته، برون‌سپاری‌هایی را در بخش تنقیح انجام دادند که در موضوعات مختلف، قوانین و

مقررات تنقیح شود. ولی متأسفانه شاهد بودیم که بالای نود درصد خروجی‌هایی که بدست آمده غیرقابل استفاده و بی‌فایده بوده است. به دلیل اینکه بسترهای لازم برای برون‌سپاری در این حوزه وجود نداشته است.

### ۱۱. سابقه تنقیح قوانین و مقررات در کشور

موضوع دیگری که در این زمینه مطرح می‌شود این است که بینیم تنقیح قوانین و مقررات در کشور ما از چه زمانی شروع شده و چه وضعیتی را در طول این ۱۱۵ سال طی کرده است. اصولاً این را در نظر داشته باشیم که تنقیح از روز اول قانونگذاری مطرح نمی‌شود. به این معنا که خیلی باید یک نظام قانونگذاری و حقوقی به شکل آگاهانه به مسائل نگاه کند که از همان روز اول بتواند بحث تنقیح را به مفهوم امر وزین کلمه تعبیه کند و برایش ساختارسازی بکند. معمولاً حداقل یکی دو دهه می‌گذرد و بعد مواجه می‌شوند با قوانین و مقررات متعدد و آن زمان هست که به این نتیجه می‌رسند که باید شروع بکنند به بحث تنقیح قوانین و مقررات و ساختارهایی را برای آن پیش‌بینی بکنند. حالا من اهم سابقه تنقیح را در کشورمان بیان می‌کنم. اولین باری که کلمه تنقیح در قوانین و مقررات به کار رفته است، مربوط به سال ۱۲۸۵ است. این متنی که ملاحظه می‌کنید مربوط به «نظام‌نامه داخلی دارالشورای ملی»<sup>۱</sup> است و کلمه تنقیح برای اولین بار در این متن آمده است. در استفاده از کلمه تنقیح در ابتدای دوران قانونگذاری در کشور ما، عمدتاً مفهوم لغوی کلمه مد نظر بوده است. این اشاره هم داشته باشیم در همین جا که خب ما وقتی کلمه تنقیح و تدوین را داریم به کار می‌بریم، این را همان طور که عرض شد معادل جمع‌آوری، دسته‌بندی و تنظیم قوانین می‌دانیم. به هر حال اختلاف نظرهایی در بحث معادل‌سازی این کلمه به زبان فارسی در طول چند دهه گذشته وجود داشته است. برخی از آن به عنوان تنقیح قوانین

۱. ماده (۴۵) نظام‌نامه داخلی دارالشورای ملی ایران مصوب ۱۲۸۵/۷/۲۵: «اگر مطلب پیچیده و در هم و متوقف بر مطالب متعدده دیگر باشد مجلسیان مختارند که خودشان اطراف و حواشی مسئله را تنقیح کرده درمجلس مذاکره نمایند یا انجمن تحقیق مخصوص برای رسیدگی به آن تشکیل کنند.» ماده (۵۲): «تکلیف اعضای این انجمن آن است مطلبی که به آنها رجوع شود اول به طور صحت تنقیح کرده بعد به دقت تمام مذاکره کنند بعد از فهم مطلب نتیجه تحقیقات را راپرت کرده در موقعی که مجلس معین می‌کند به مجلس عرضه دارند.»

و مقررات معادل سازی کردند. برخی به عنوان تدوین علمی قوانین و مقررات معادل سازی کردند. این ها در واقع معادل سازی هایی بود که برای این واژه انجام شده است. در سال ۱۳۵۰ که ملاحظه خواهید کرد، قانونگذار برای اولین بار در قانون تنقیح که تصویب می کند، از عنوان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات یاد می کند. در سال ۸۹ که آخرین قانون مهم در این حوزه محسوب می شود، قانونگذار قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات را تصویب می کند.<sup>۱</sup> یعنی شما حداقل با چهار معادل یا برابر مواجه هستید؛ کلمات تدوین، تدوین علمی، تنقیح، تنقیح و تدوین یا تدوین و تنقیح برای این بحث به عنوان معادل به کار رفته است. در اینجا برای اینکه معانی لغوی کلمات تدوین و تنقیح را عرض کرده باشم، مختصری عرض می کنم. کلمه تدوین به لحاظ لغوی به معنای گرد هم آوردن است یا گردآوری. در عین حال کلمه تدوین در ادبیات

۱. قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی: « فصل اول - کلیات

ماده ۱- به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی که به اختصار معاونت نامیده می شود به شرح مندرج در این قانون می باشد.  
تبصره - اعمال و وظایف این معاونت شامل حیطه اختیارات تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد.

ماده ۲- کلیه دستگاه های حکومتی که مقررات وضع می کنند از قبیل هیأت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه هایی که مقررات آنها لزوم اجراء دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

تبصره - مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان از شمول این ماده مستثنی می باشند.

فصل دوم - وظایف

ماده ۳- وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است:

۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه های زیر:  
۱-۱- جمع آوری و تفکیک و طبقه بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست های موضوعی؛ تاریخی و سایر موارد.

۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۳- تشخیص مقرراتی که موضوع آنها منتفی شده است و اعلام آنها به مرجع تصویب کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۴- «....»





در فضای قانون‌گذاری کشور اتفاق می‌افتد و آن زمان نقطه عطفی می‌شود برای بحث تنقیح قوانین و مقررات. حالا اینکه آئین‌نامه این سازمان تصویب می‌شود یا نه؟ چه فعالیت‌هایی کرده و آیا این فعالیت‌ها جدی بوده یا نه؟ اینکه چه اتفاقاتی برای این سازمان افتاده و الان چه شده؟ این‌ها بحث‌های مفصلی است که بماند. اجمالاً عرض می‌کنم که این معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت قوانین ریاست جمهوری ادامه‌دهنده همان سازمان هست و برخوردار از دانش و تجربه‌ای است که در طول این پنجاه سال گذشته از سال ۱۳۵۰ تا ۱۴۰۰ شکل گرفته است.

در سال‌های بعد از انقلاب، کلمه تنقیح چندین جا مطرح شده است. اولاً هر جایی که بحث از شفافیت شده، یکی از مسائل جدی که مطرح می‌شود همین بحث تنقیح است؛ طبق همان تعبیری که در ابتدای جلسه داشتیم، شفافیت در حوزه قانونگذاری قطعاً در مسیر تنقیح اتفاق می‌افتد؛ لذا ما گفتیم هر جا که حرف از شفافیت بوده، آن را به پای تنقیح هم می‌شود گذاشت. جایی که تصریح شده به تنقیح، یکی در سیاستگذاری نظام اداری است و یکی هم در سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی؛ در آنجا شما می‌توانید این تصریح را ببینید. در سیاست‌های کلی قانونگذاری، در بعضی از بندها اشاراتی داریم؛ اما در بند دهم که می‌گوید تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور، این جدی‌ترین جایی است که در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به بحث تنقیح اشاره شده است. نکته بسیار مهم در این بند دهم به کار بردن کلمه قوانین جامع هست. به کار بردن این کلمه قوانین جامع، تقریباً تا حدودی مسیر تنقیح را روشن می‌کند؛ به این معنا که نقطه پایانی تنقیح را رسیدن به قانون جامع بیان کرده است.

ملی: « ماده واحده - دولت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون ظرف یک سال به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آنها سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور زیر نظر نخست وزیر تأسیس کند. این سازمان کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن بر حسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین خواهد کرد. در مورد قوانینی که با یکدیگر متناقض و مغایر هستند سازمان موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون دادگستری مجلسین که به طور مشترک تشکیل خواهد شد تقدیم می‌کند. نظر کمیسیون در این موارد لازم‌الاجرا است و مادام که تعیین تکلیف نهایی آن از طرف مجلسین به عمل نیامده به اعتبار خود باقی است. تبصره-....»

مهمترین قانونی که در قوانین بعد از انقلاب داریم، قانون سال ۸۹ است. «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه بعدی که این قانون پیدا کرد.<sup>۱</sup> این مهم‌ترین قانونی است که بعد از انقلاب

۱. قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی: «فصل اول - کلیات

ماده ۱- به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی که به اختصار معاونت نامیده می‌شود به شرح مندرج در این قانون می‌باشد.  
تبصره - اعمال و وظایف این معاونت شامل حیطه اختیارات تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد.

ماده ۲- کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند از قبیل هیأت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آنها لزوم اجراء دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

تبصره - مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.

فصل دوم - وظایف

ماده ۳- وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است:

۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه‌های زیر:  
۱-۱- جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی؛ تاریخی و سایر موارد.

۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۳- تشخیص مقرراتی که موضوع آنها منتفی شده است و اعلام آنها به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۴- تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیأت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی.

۱-۵- شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آنها در مجموعه‌های تنقیح شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار.

۱-۶- اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.

۱-۷- تهیه شناسنامه برای کلیه قوانین و مقررات کشور.

تبصره - تمام دستگاه‌های حکومتی و عمومی موضوع ماده (۲) این قانون موظفند ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه مقررات مصوب خود را تنقیح نموده و به طور مستمر ادامه دهند

همچنین ظرف شش ماه پیشنهاد تنقیح کلیه قوانین مربوط به خود را به معاونت ارسال نمایند. این معاونت می تواند حین بررسی از کارشناسان دستگاه مزبور دعوت به عمل آورد.

۲- پاسخ به استعلامات هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی؛ نمایندگان؛ دولت و شورای عالی استان ها.

تبصره - مهلت پاسخ به استعلامات در مورد طرح ها و لوایح دو فوریتی بیست و چهار ساعت و یک فوریتی چهل و هشت ساعت و در موارد عادی یک هفته خواهد بود.

۳- تدوین شیوه نامه نگارش طرح ها و لوایح براساس چارچوب های علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف جهت استفاده قانونی دستگاه های حکومتی به گونه ای که تغییر در مراد مقنن نباشد.

۴- انتشار مجموعه های تنقیح شده موضوعی تخصصی به صورت کتب و نسخ الکترونیکی.

۵- ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیون ها قبل از تصویب نهایی بدون تغییر در مراد مقنن برابر آیین نامه داخلی مجلس.

۶- اطلاع رسانی قوانین.

۷- شناسه گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی.

۸- ارائه مشاوره حقوقی و تقنینی به رئیس؛ اعضاء هیأت رئیسه؛ کمیسیون ها و نمایندگان مجلس. ماده ۴- نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می نمایند این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح ها و لوایح نخواهد شد:

۱- وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و 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 آیین نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم انداز؛ سیاست های کلی نظام و اسناد بالادستی.

تبصره ۱- نظر معاونت در مورد طرح ها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.

تبصره ۲- چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد هیأت رئیسه نظر معاونت را استعلام می نماید.

ماده ۵- معاونت موظف است حداکثر یک سال پس از اجرایی شدن هر قانون گزارشی از نحوه اجراء و موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقص و هرگونه ایراد اجرایی آن را به رئیس مجلس؛ دولت، شورای عالی تنقیح و کمیسیون های ذی ربط مجلس تقدیم و پیشنهاد اصلاحی لازم برای رفع نقایص یاد شده جهت اقدامات قانونی ارائه نماید.

ماده ۶- از ابتدای سال ۱۳۹۰، چاپ و انتشار مجموعه قوانین تنها با تأیید معاونت قوانین مجلس

داریم. من همیشه به دوستان توصیه می‌کنم که هم قانون سال ۵۷ و آئین‌نامه اجرایی آن و هم قانون سال ۸۹ و دستورالعمل اجرایی قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور را مطالعه بکنند. بحث‌های زیادی در مورد قانون سال ۵۷ وجود دارد که چه چیزی است و چگونه نظام تنقیحی کشور طراحی شد. در مورد قانون سال ۸۹ هم بحث‌های مفصلی وجود دارد.

## ۱۲. تنقیح حین وضع

نکته مهم دیگری که باید اشاره بکنم، بحث تنقیح حین وضع است. اشما به این نکته دقت بکنید که ما در بحث تنقیح، نباید نگاه خودمان را صرفاً معطوف به گذشته بکنیم.

امکانپذیر است.

تبصره - روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران از شمول این ماده مستثنی می‌باشد.

ماده ۷- به منظور اطلاع رسانی عمومی درباره آخرین قوانین و مقررات مصوب، پایگاه اطلاع رسانی در مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود این معاونت موظف است در اسرع وقت اقدام به انتشار قوانین از طریق پایگاه اطلاع رسانی مجلس نماید.

فصل سوم - مسائل متفرقه

ماده ۸- به منظور اجراء صحیح این قانون شورای عالی تنقیح قوانین مرکب از اشخاص زیر تشکیل

می‌گردد:

الف - رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان رئیس.

ب - معاون حقوقی رئیس جمهور.

ج - یکی از معاونان رئیس قوه قضائیه.

د - معاونان قوانین و نظارت مجلس.

دبیرخانه شورا بر عهده معاونت می‌باشد.

تصمیمات شورا جنبه مشورتی برای رئیس مجلس خواهدداشت.

ماده ۹- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سایر وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند دو نسخه از کتب و نسخ الکترونیکی منتشر شده حقوقی و مجموعه قوانین و مقررات خود را برای معاونت ارسال نمایند.

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

ماده ۱۱- دستورالعمل اجرایی این قانون به تصویب رئیس مجلس می‌رسد.

ماده ۱۲- این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء می‌باشد.

قانون فوق مشتمل بر دوازده ماده و هفت تبصره در جلسه علنی روز سه شنبه مورخ بیست و پنجم خرداد ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲ به تأیید شورای نگهبان رسید.»

به عبارت دیگر ما نباید منتظر بمانیم تا قانونگذار به هر نحوی که می‌خواهد یعنی به نحو پراکنده، غیرشفاف و مبهم قانونگذاری بکند و بعد یک نظام قانونگذاری با مشکلات فراوان داشته باشیم و شروع بکنیم به تصحیح کردن و پالایش قوانین. می‌گوییم حتماً تنقیح قوانین و مقررات در فرآیند تصویب قوانین و مقررات مورد توجه باشد. این حرف جدی است که وجود دارد. هر چند کار جدی هم می‌طلبد. ولی باید این اتفاق بیفتد. یعنی شما وقتی قانون جدیدی وضع می‌کنید، باید حتی‌الامکان آن را منقح وضع بکنید. یعنی تا جایی که امکان دارد باید منقح باشد.

اینکه قانون منقح چگونه وضع می‌شود و در فرآیند تصویب چگونه یک قانون منقح باشد، بحث‌های مفصل است؛ ولی حداقل نکته‌ای که باید داشته باشد این است که باید در ماده پایانی یا در مواد پایانی رویکرد نسخ صریح داشته باشد. به عبارت دیگر باید تکلیف قوانین مشابه خودش را در مواد پایانی روشن بکند و مردم و مجریان را با یک وضعیت مبهم و معماگونه رها نکند.

چند پرسش در ارتباط با تدوین و تنقیح گذاشتم که از این می‌گذرم. این پرسش‌هایی است که پیچیدگی‌های امر تنقیح را به ما نمایش می‌دهد. ما در معاونت حقوقی ریاست جمهوری در سال‌های گذشته و پیش از شرایط کروناایی اقدامات تبیینی و ترویجی را در تهران و استان‌ها شروع کردیم؛ ولی با بحث کرونا متوقف شد. این آمادگی را داریم که هر زمان بحثی یا نکته‌ای بود، در خدمت شما باشیم.

دوست عزیزی فرمودند که عدم توفیق برون‌سپاری ناشی از بی‌اعتمادی حاکمیت به بخش غیرحاکمیتی است. من به صورت کلی نمی‌توانم قضاوت بکنم. حداقل در بحث‌های تنقیحی، تنقیح یک فن مبتنی بر دانش است. یک فن است. در کشور افرادی که از این فن آگاهی داشته باشند و بتوانند عملیات تنقیح را به خوبی انجام دهند بسیار اندک هستند. این امر نیازمند آموزش و تجربه هست. این مسئله در کنار عدم شفافیت و نبودن زیرساخت‌های لازم در حوزه تنقیح، مثلاً همان اصول و ضوابطی که هنوز معلوم نیست، همه این‌ها کار برون‌سپاری را خیلی سخت می‌کند. یعنی حتی وقتی شما برون‌سپاری را به بهترین، توانمندترین و با دانش‌ترین مؤسسه حقوقی انجام می‌دهید، تا زمانی که آن اصول و ضوابط را به صورت شفاف منعکس نکرده باشید و آن مؤسسه

هم آگاهی ندارد، طبیعی است که کار به جایی نمی‌رسد. وقتی اصول و ضوابط لازم‌الاتباع و یکسانی وجود ندارد، هر مجموعه‌ای در کشور ممکن است برای خودش اصول و ضوابطی داشته باشد. برون‌سپاری باید انجام شود، اما از مسیر فراهم کردن زیرساخت‌های آن و آموزش به کسانی که می‌خواهند کار تنقیح را انجام دهند؛ در واقع درست است که جنس تنقیح، تحقیقی و پژوهشی است، اما با پژوهش‌هایی که شما با آن به صورت معمول مواجه هستید خیلی تفاوت دارد و تجربه در آن بسیار مهم است.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir