

۵۰ سال فرصت برای تنقیح قوانین



دکتر عباس کریمی

عضو هیأت علمی و رئیس دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مقدمه

ذیل عناوین قرار می‌گیرد و در مجلس قانونگذاری فقط از این حیث که تمام قوانین قابل اجرا در این قانون واحد جمع‌آوری شده‌اند یا این که قانون منسوخ‌های به اشتباه در این قانون قرار داده شده یا خیر، قانون جامع به بحث گذاشته می‌شود و بدین ترتیب قوانین لازم‌الاجرا در آن حوزه در یک قانون تجمیع و با رأی نمایندگان مجلس قانونگذاری تمام قوانین متفرقه نسخ و پس از آن نیز هر قانونی در این حوزه در قانون جامع جایابی می‌شود. مصوبه‌های هیأت وزیران نیز به همین صورت تجمیع و در بخش مصوبه‌ها قرار می‌گیرد، به نحوی که در حوزه مورد بحث هیچ قانون و یا مصوب لازم‌الاجرای در خارج از چارچوب این قانون وجود نخواهد داشت (۲).

این در حالی است که تدوین قوانین جامع میسر نخواهد بود، مگر آن که پیش از آن تنقیح قوانین با رعایت اصول حاکم بر آن انجام شود. طرح تمام اصول حاکم بر هر یک از مراحل تنقیح موضوع بحث حاضر نیست، بلکه بیشتر در نظر است اصول کلی حاکم بر تنقیح شرح داده شود. اصول کلی را می‌توان به ۲ دسته ممتاز تقسیم کرد: اصول سنتی حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث اول) و اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث دوم).

مبحث اول - اصول سنتی حاکم بر تنقیح قوانین

در بحث اصول سنتی تنقیح قوانین ۲ دسته اصول عمده وجود دارد: یک دسته مربوط به طبقه‌بندی قوانین و یک قسمت هم مربوط

در جوامع امروزی، کمتر دولتی را سراغ داریم که دغدغه تنقیح قوانین موجود در کشور خود را نداشته باشد. دسته‌بندی صحیح قوانین، تعیین قوانین لازم‌الاجرا در هر دسته و کنار زدن قوانین منسوخ و متروک و نیز تعیین روابط میان قوانین مجری، محوری‌ترین مباحث مربوط به تنقیح قوانین هستند که فکر دست‌اندرکاران امور عمومی هر کشوری چه در بخش قانونگذاری، چه در حوزه امور اجرایی و چه در زمینه قضایی را به خود مشغول داشته است. چنین امری در چند دهه گذشته ابتدا امری مفید به شمار می‌رفت چون هم موجب آشنایی شهروندان با حقوق و تکالیف خود می‌گردید و هم بستر اجرای قانون را برای مجریان آن و بویژه قضات فراهم می‌کرد. دیری نیاید که این اقدام ضروری و اجتناب‌ناپذیر نمود، زیرا تراکم قوانین در جوامع و تعارض‌ها و ابهام‌های موجود در مقررات، موجب استنباط‌های متفاوت در موضوع واحدی شد و امنیت قضایی و گاهی امنیت حقوقی را در معرض مخاطره قرار داد. در ۲ دهه اخیر، ضرورت مزبور دو چندان شد (۱)، زیرا فواید تنقیح قوانین دوسویه شد: نگاه به گذشته و فراهم‌سازی مجموعه منقح قوانین همچنان جایگاه خود را حفظ نمود و افق جدیدی در بحث تنقیح گشوده شد که همانا تدوین قوانین جامع است.

یک قانون که دربرگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد را قانون جامع می‌نامند. قوانین پس از تجمیع و کدگذاری

به تعیین روابط میان قوانین است. در حقیقت مهم‌ترین کار در بحث تنقیح قوانین در ۲ امر خلاصه می‌شود: یکی این که قوانین درست طبقه‌بندی شوند، دوم این که روابط مختلفی که میان این قوانین وجود دارد به طور صحیح تبیین شود. در هر ۲ قسمت هم اصولی وجود دارد که مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

بند اول - اصول حاکم بر طبقه‌بندی قوانین

طبقه‌بندی‌های مختلفی از قوانین در دنیا داریم. طبقه‌بندی سازمانی داریم که هر سازمانی مجموعه قوانین و مقررات مربوط به خودش را جمع‌آوری می‌کند، مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور مثلاً از این نوع طبقه‌بندی هست. طبقه‌بندی موضوعی داریم که ما کار به سازمان نداشته باشیم بیایم به صورت موضوعی قوانین را طبقه‌بندی کنیم و آن این که مثلاً برای وزارت کشور بیایم مجموعه قوانین امنیتی - انتظامی داشته باشیم که با بعضی از قوانین تقسیم‌های کشوری داشته باشیم، مجموعه قوانین شهری داشته باشیم، بحث را به صورت موضوعی و علمی طبقه‌بندی کنیم این هم یک نوع طبقه‌بندی. طبقه‌بندی ریشه‌ای نوع دیگر از طبقه‌بندی قوانین است. منظور از طبقه‌بندی ریشه‌ای طبقه‌بندی‌ای است که با توجه به منشأ قانونگذاری و مرجعی که قانون تصویب کرده است طبقه‌بندی کنیم:

مجموعه قوانین و مقررات مصوب شورای انقلاب، مجموعه قوانین و مقررات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و به همین شکل قوانین را به صورت ریشه‌ای تقسیم‌بندی کنیم. این هم یک طبقه‌بندی. طبقه‌بندی زمانی هم وجود دارد مجموعه قوانین سالیانه‌ای که روزنامه رسمی کشور چاپ می‌کند طبقه‌بندی زمانی است. ممکن است یک دوره قانونگذاری با هم قوانینش دیده شود، این هم یک طبقه‌بندی از این نوع طبقه‌بندی.

طبقه‌بندی که با بحث تنقیح قوانین مناسب است، طبقه‌بندی موضوعی است. طبقه‌بندی موضوعی هم از لحاظ ماهوی مناسب‌تر است، هم از لحاظ فنی. چون در کشورهای مختلف از جمله کشور ما سازمان‌ها در هم ادغام می‌شوند، تغییرات سازمانی بویژه در کشور ما زیاد است، بنابراین اگر مجموعه قوانین و مقررات براساس سازمان آماده بشوند، دچار

تغییر و تحول می‌شوند و با تغییر و تحولاتی که در سازمان‌های مختلف ایجاد می‌شود ممکن است مشکل ایجاد شود. از لحاظ ماهوی هم طبقه‌بندی موضوعی بهتر است به جهت این که یکی از کارهای عمده‌ای که در بحث تنقیح باید صورت بگیرد و در ادامه بحث به آن خواهیم پرداخت بحث تعیین روابط میان قوانین است. این که یک قانون ناسخ ضمنی قانون دیگری بوده یا قانونی عام است، قانون دیگری منحص آن است و تعیین روابط دیگری که در بحث بعد خواهیم دید، زمانی میسر خواهد بود که تمام قوانین مربوط به یک موضوع در زیر عنوان آورده شود. نه تنها در عنوان کلی قانون باید به صورت موضوعی طبقه‌بندی صورت گرفته باشد، (مثلاً مجموعه قوانین آب) بلکه در زیرمجموعه آن هم تا آخرین بحث (مثلاً مقررات راجع به آب شرب یا مقررات راجع به جلوگیری از آلودگی آب) باید طبقه‌بندی موضوعی ادامه یابد. یعنی تقسیم‌بندی شما به نحوی باشد که تا آخر تقسیم‌بندی موضوعی باشد. پس بنابراین طبقه‌بندی موضوعی بهترین راه حل است، راه حلی که برای پرهیز از آسیب‌های ناشی از طبقه‌بندی پیشنهاد می‌کنیم به این شرح که به طبقه‌بندی موضوعی روی بیاوریم و آن طبقه‌بندی در تمام ارکان یعنی بخش و فصل و مبحث در تمامی قسمت‌ها تقسیم‌بندی موضوعی باشد (۳).

بند دوم - اصول حاکم بر تعیین روابط میان قوانین

روابطی که میان قوانین می‌شناسیم یا رابطه ناسخ و منسوخ است، یک قانونی قانون دیگری را نسخ کرده است اعم از این که نسخ، نسخ صریح باشد یا نسخ ضمنی. در کنار ۲ نوع نسخ، نسخ عملی هم داریم که بدون وجود قانون ناسخ، یک قانونی متروک مانده و ما مطمئنیم که نظر قانونگذار دیگر بر ادامه اجرای آن نیست، قانون عام داریم و قانون مخصص، قانون مطلق داریم و قانون مقید در واقع قانون مقید و قانون مقید، قانون مجمل داریم و قانون مبین، رابطه حکومت میان قوانین داریم، رابطه ورود داریم و رابطه تخصص. در رابطه با زمان اجرای قوانین نیز ممکن است یک قانون زمان اجرای قانون دیگر را کاهش داده و یا تمدید نماید و یا این که این زمان را به حالت تعلیق درآورد. این تمام

روابطی است که می‌شود احصا کرد که میان قوانین و مقررات موجود وجود دارد. بگذریم از یک سری روابط که صرفاً جنبه قانونگذاری دارد از قبیل مفسر بودن یک قانون نسبت به قانون دیگر (تفسیر قانون) و روابط دیگر شکلی در این خصوص.

این روابط خارج از حیطه قانونگذاری اگر تعیین شود، یک آسیب بزرگ دارد، آسیب آن این است که در واقع اولاً لازم الاجرا نیست یعنی اگر غیر از قانونگذار هر مرجعی چه در قوه مقننه یعنی بدنه اداری مجلس، چه در قوه مجریه یا هر جای دیگری بنشینند و رابطه قوانین را تعیین کنند اولاً غرض حاصل نمی‌شود چون هر قاضی و مجری قانون می‌تواند این نظر را نپذیرد و بگوید به نظر من نسخ نشده و عمل نکند. دوم این که نظرات شخصی کسانی که در تدوین قوانین مؤثر هستند می‌تواند نسبت به کسانی که اجرا می‌کنند یک مشکل درست کند که در واقع جای قانونگذار را بگیرند؛ این افراد و نظرات شخصی آنها در جامعه حقوقی به عنوان نظر قانونگذار قلمداد بشود. بنابراین، تعیین روابط به وسیله ارگان‌هایی غیر از خود قانونگذار این مشکل را به دنبال دارد و تنها راه حل این قضیه این است که ما در نهایت به طرف تدوین قوانین جامع روی بیاوریم و قوانین را ببریم خود مجلس و خود مجلس با نشست و برخاست تصویب کنند مجموع قوانین راجع به یک موضوع واحد را در یک قانون واحد جمع‌آوری کنیم و قانون جامع بنویسیم (۴).

تا زمانی که به آنجا برسیم یعنی چند دهه وقت لازم داریم که اگر قانون تشکیل سازمان تنقیح قوانین که با تصویب یک فوریت آن در کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس در دست رسیدگی است و حاوی موادی راجع به قوانین جامع است در مجلس تصویب شود، درست هم تصویب شود و ساز و کارهایش هم درست دیده بشود، ۵۰ سال وقت نیاز داریم تا تمام قوانین کشورمان را در قالب قوانین جامع ارائه کنیم. بنابراین تا آن زمان، تصور می‌کنیم بهترین کار برای حل این مشکل و جبران این آسیب این باشد که ما بیایم قوانین را به صورت موضوعی طبقه‌بندی کنیم و قوانین مرتبط را به مخاطب بدهیم. بگوییم این چند قانون مرتبطاند و مخاطب خود قضاوت کند که قانونی نسخ ضمنی شده یا نشده است. آیا این مخصص



هست یا نیست و تعیین روابط مختلف قانونی را برای مخاطبان فقط تسهیل کنیم و در اختیارش قرار دهیم که خودش قضاوت کند و با این روش ما ادامه بدهیم تا زمانی که قوانین جامع در کشور تدوین شود.

مبحث دوم - اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین

در جوامع نوین با ۲ مشکل که در واقع امتیاز است و می تواند تبدیل به مشکل شود روبه رو هستیم: تراکم حجم قوانین (بند اول) و دخالت ماشین در تنقیح قوانین (بند دوم).

بند اول - اصول نوین حاکم بر تراکم حجم قوانین

مشکل اول بحث تراکم حجم قوانین است. این امر خاص نظام حقوقی کشور ما هم نیست و کار بسیار خوبی هم هست که نظام های حقوقی تمام عرصه های اجتماعی کشور را دربرگیرند. تمام زوایای جامعه ضابطه مند شود و برایش مقررات بنویسند. این در جامعه حقوقی یک امتیاز است، منتهی در بحث تنقیح قوانین یک مشکل است و ما مجبور هستیم این مشکل را به نحوی حل کنیم و راه حلش هم در این قسمت بسیار ساده است. در واقع باید اقدام کنیم به استفاده از سیستم های مکانیزاسیون قوانین و ماشینیزه کردن قوانین که در بحث بعدی به آن می پردازیم. اگر ما درست بتوانیم از ماشین استفاده کنیم برای تنقیح قوانین می توانیم به این مشکل و آسیب فائق آییم. دخالت مراجع مختلف در قانونگذاری هم در کشور ما قابل طرح است که خارج از بحث ماست و در قسمت های مختلف باید سعی کنیم که مراجع را محدود کنیم یا بویژه در بحث مجمع تشخیص مصلحت نظام، به رغم نظری که شورای محترم نگهبان دارد، این بحث باید به طور کلی در کشور مطرح بشود که مجمع تشخیص مصلحت نظام می تواند قانونگذاری بکند یا فقط برای حل اختلاف است، نظر مجلس را بپذیرد و نظر شورای نگهبان را رد کند یا نظر شورای نگهبان را صائب بداند و مصوبه مجلس را در واقع نپذیرد. در بحث مجمع شاید این بحث را بشود مطرح کرد که ارتباطی به بحث حاضر ما ندارد.

بند دوم - اصول نوین حاکم بر ماشینیزه کردن قوانین

ماشینیزه کردن قوانین کار بسیار خوبی است، لیکن ماشینیزه کردن به ۲ شکل ممکن است: ماشینیزه کردن کور قوانین و هوشمند قوانین. این که جست و جو در قوانین به صورت کور صورت بگیرد ۲ مشکل عمده دارد: یکی این که قوانین غیر مرتبط در اختیار مخاطب قرار می گیرد؛ وقتی طرف می خواهد تمام مقررات راجع به مهر را جست و جو کند در جست و جوی کور، قوانینی که در آنها کلمه مهر هم به کار رفته به او ارائه می کند مهر به معنای خورشید، مهر به معنای محبت، همه آنها را به او ارائه می کند و از آن مهم تر قوانینی که عین همان کلمه در آن به کار نرفته مانند صدق، کابین یا کلمه های مشابه را به او ارائه نمی کند و این ماشینیزه کردن می تواند خودش یک عیب قلمداد شود. ما باید از روش جدید برای ماشینیزه کردن استفاده کنیم. حل این مشکل، به ۳ طریق ممکن است یک طبقه بندی موضوعی قوانین داشته باشیم، دوم تهیه شناسنامه قوانین و سوم تهیه تزاروس قانونی. تزاروس که در واقع فرهنگستان زبان و ادب فارسی به اصطلاح نامه ترجمه کرده است و پیشنهاد ما ترجمه به «درخت واژه» است، این است که تمام کلید واژه های قوانین به معنای اعم کلمه، (به عنوان مثال وقتی وارد قوانین آب می شویم، آب شرب یک اصطلاح قانونی است ممکن است اصطلاح حقوقی نباشد ولی یک اصطلاح قانونی هست) و تمام اصطلاح ها را جمع کنیم در تمام قوانین ۱۰۱ ساله کشور و تمام این اصطلاح ها را دسته بندی کنیم اعم و اخصش را معلوم کنیم مترادفاتش را معلوم کنیم، روی قانون اعمال کنیم و به سیستم کامپیوتری هم بشناسانیم. این روابط (روابط هم عرض و نیز رابطه عموم و خصوص میان اصطلاح ها) در یک تزاروس قانونی تعریف می شود و نه تنها در رابطه با قوانین، بلکه هر کار هوشمندی نیاز دارد به تزاروس (۵).

نتیجه

با رعایت اصول حاکم بر شیوه طبقه بندی قوانین و تعیین روابط موجود میان قوانین و با در نظر داشتن ضوابط ماشینیزه کردن قوانین، می توان تنقیح قوانین را بر پایه محکم استوار ساخت تا هم اکنون به نحوه شایسته مورد استفاده قرار گیرد و در آینده نیز امیدوار باشیم تا بتواند مبنای تدوین قوانین جامع قرار گیرد. از سال ۱۳۷۴ که

پدیده Codification (۶) تحت عنوان قانون جامع نویسی و Code زیر عنوان «قانون جامع» به وسیله اینجانب طرح شد تاکنون تحول های عمده ای در این رابطه مشاهده شد و گنجاندن مواد پیشنهادی در لایحه جدید تشکیل سازمان تنقیح قوانین کشور نمایانگر عزم عمومی برای دستیابی به این امر است. به نظر می رسد راه حل نهایی مشکل ها نیز منحصر به تدوین قوانین جامع باشد (۷).

پی نوشت ها:

- ۱- در رابطه با تأثیر بازار مشترک اروپایی در تسریع روند و تصویب بعضی از قوانین جامع د.ش.:
- KARIMI Abbas. Les clauses abusives et la theorie e labus de droit. L.G.G.J 2001.n 625 et s.
- ۲- در رابطه با جوانب بحث «قانون جامع» ر.ک.: دکتر عباس کریمی، طرح پژوهشی نحوه تدوین قوانین جامع، مؤسسه حقوق تطبیقی، سال ۱۳۸۵.
- ۳- در رابطه با تفصیل اصول حاکم بر طبقه بندی قوانین ر.ک.: دکتر عباس کریمی، طبقه بندی قوانین به منظور تدوین قانون جامع، مجموعه سخنرانی های همایش یکصدمین سالگرد مشروطه، مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۸۵.
- ۴- در رابطه با جوانب پدیده «قانون جامع نویسی» در کشورهای غربی ببینید: J.GHESTIN et G.GOUBEAUX, Introduction generale L.G.D.J 1994 n242 F.TERRE. Introduction generale au droit. Dalloz 1994. no 55 et s.
- ۵- برای مطالعه بیشتر پیرامون تزاروس د.ش.:
- A. HREIDER, On the semantic characteristic of information. in Teko sarasevic. Introduction to information science 1970. New York. bowker.-Mehranigiz HARIRI, A dynamic of a thesaurus: a quantitative Methods. available at: LISA. 1891
- ۶- کدیفیکاسیون قوانین موجود که امری نوین در فرانسه است و نه کدیفیکاسیون قوانین فرعی که در زمان ناپلئون اتفاق افتاد و حدود ۲۰۰ سال عمر دارد.
- ۷- در رابطه با تفاوت های کدیفیکاسیون نوین با کدیفیکاسیون کلاسیک یا ناپلئونی د.ش.:

TERRE. Ibid. no 376-GHESTIN et: GOUBEAUX. Ibid. no 139