

اصول حاکم بر تنقیح قوانین

دکتر عباس کریمی*

چکیده

موضوع تنقیح قوانین از جمله مباحث مطرح حکومت‌های امروزی است. زیرا تراکم قوانین و تعارض‌ها و ابهامات موجود در مقررات موجب استنباط‌های متفاوت و مختلف در موضوعات واحد می‌شود و امنیت قضایی و گاه امنیت حقوقی افراد را در معرض خطر قرار می‌دهد. از این‌رو، تدوین قوانین جامع که در برگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد ضروری است و وقوع این امر نیز پیش از تنقیح قوانین و رعایت اصول حاکم بر آن میسر نمی‌باشد.

این اصول را به دو دسته متمایز می‌توان تقسیم کرد که عبارت‌اند از:

۱. اصول سنتی حاکم بر تنقیح قوانین ۲. اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین. در مبحث اصول سنتی تنقیح قوانین، اصول حاکم بر طبقه‌بندی قوانین و اصول حاکم بر تعیین روابط بین قوانین بررسی می‌شود و در مبحث اصول نوین تنقیح قوانین، اصول حاکم بر تراکم حجم قوانین و اصول حاکم بر ماشینیزه کردن قوانین تبیین می‌شود.

مقاله حاضر ضمن تأکید بر اهمیت تنقیح

* عضو هیئت علمی و رئیس دانشکده حقوق و علوم سیاسی

قوانین، اصول حاکم بر آن را توضیح می‌دهد و مشکلات موجود در فرآیند اعمال این اصول را تبیین می‌کند.

مقدمه

در جوامع امروزی کمتر دولتی را سراغ داریم که دغدغه تنقیح قوانین موجود را در کشور خود نداشته باشد. دسته‌بندی صحیح قوانین، تعیین قوانین لازم‌الاجرا در هر دسته، کنار زدن قوانین منسوخ و متروک و نیز تعیین روابط بین قوانین مجری محوری‌ترین مباحث مربوط به تنقیح قوانین هستند که فکر دست‌اندرکاران امور عمومی هر کشوری را چه در بخش قانون‌گذاری چه در حوزه امور اجرایی و چه در زمینه قضایی 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 می‌شد و هم بستر اجرای قانون را برای مجریان آن و به ویژه قضات فراهم می‌کرد. دیری نپائید که این اقدام ضروری و اجتناب‌ناپذیر نمود، زیرا تراکم قوانین در جوامع و تعارضها و ابهامات موجود در مقررات موجب استنباط‌های متفاوت و گاه متهافت در موضوع واحدی شد و امنیت قضایی و گاهی امنیت حقوقی را در معرض خطر قرار داد. در دو دهه اخیر، این ضرورت دو چندان شد، زیرا فواید تنقیح قوانین دو سویه 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.

قانونی را که در برگزیده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد قانون جامع می‌نامند. قوانین پس از تجمیع و

۱. درباره تأثیر بازار مشترک اروپایی در تسریع روند تصویب برخی از قوانین جامع ر.ک: KARIMI Abbas, Les clauses abusives et la théorie e l'abus de droit, L.G.D.J. 2001, n° 625 et s.

کدگذاری، ذیل عناوین قرار می‌گیرند و در مجلس قانون‌گذاری فقط از این حیث که تمام قوانین قابل اجرا در این قانون واحد جمع‌آوری شده‌اند یا اینکه قانون منسوخه‌ای به اشتباه در این قانون قرار داده شده است یا خیر، قانون جامع به بحث گذاشته می‌شود. 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. مصوبات هیئت وزیران نیز به همین صورت تجمیع و در بخش مصوبات قرار می‌گیرد، به نحوی که در حوزه مورد بحث هیچ قانون و یا مصوبه لازم‌الاجرائی در خارج از چارچوب این قانون وجود نخواهد داشت.^۲

تدوین قوانین جامع میسر نخواهد بود، مگر آنکه 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 دو دسته متمایز 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 دو دسته اصول عمده وجود دارد: یک دسته مربوط به طبقه‌بندی قوانین است؛ دسته دیگر مربوط به تعیین روابط بین قوانین. در حقیقت مهم‌ترین کار در بحث تنقیح قوانین در دو امر خلاصه می‌شود: یکی اینکه قوانین درست طبقه‌بندی شوند، دوم اینکه روابط مختلفی که بین این قوانین وجود دارد به طور صحیح تبیین شود. در

۲. درباره جوانب بحث «قانون جامع» ر.ک: دکتر عباس کریمی، طرح پژوهشی محوه تدوین قوانین جامع، مؤسسه حقوق تطبیقی، سال ۱۳۸۵.

هر دو قسمت هم اصولی وجود دارد که مطالعه می‌شود.

بند اول: اصول حاکم بر طبقه‌بندی قوانین

طبقه‌بندی‌های مختلفی از قوانین در دنیا داریم. در طبقه‌بندی سازمانی هر سازمانی مجموعه قوانین و مقررات مربوط به خودش را جمع‌آوری می‌کند، مثلاً مجموعه قوانین و مقررات مربوط به وزارت کشور از این نوع طبقه‌بندی است. طبقه‌بندی موضوعی که کاری به سازمان نداشته و به صورت موضوعی قوانین را طبقه‌بندی می‌کند. مثلاً برای وزارت کشور مجموعه قوانین امنیتی - انتظامی داشته باشیم که با برخی از دستگاه‌ها بحث مشترک است، مجموعه قوانین تقسیمات کشوری یا مجموعه قوانین شهری داشته باشیم. طبقه‌بندی ریشه‌ای نوع دیگر از طبقه‌بندی قوانین است که با توجه به منشأ قانون‌گذاری و مرجعی که قانون تصویب کرده است صورت می‌گیرد: مجموعه قوانین و مقررات مصوب شورای انقلاب، مجموعه قوانین و مقررات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام. به همین شکل می‌توان قوانین را به صورت ریشه‌ای تقسیم‌بندی کرد. طبقه‌بندی زمانی هم وجود دارد همانند مجموعه قوانین سالانه‌ای که روزنامه رسمی کشور چاپ می‌کند. ممکن است یک دوره قانون‌گذاری با هم قوانینش دیده شود.

طبقه‌بندی که با بحث تنقیح قوانین مناسبت دارد، 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 در کشور ما به ویژه زیاد است. بنابراین، اگر مجموعه قوانین و مقررات بر اساس سازمان آماده بشوند، تغییر و تحول می‌یابند و با تغییر و تحولات در سازمان‌های مختلف ممکن است مشکل ایجاد شود. از لحاظ ماهوی هم طبقه‌بندی موضوعی بهتر است به جهت اینکه

یکی از کارهای عمده‌ای که در بحث تنقیح باید صورت بگیرد و در ادامه بحث به آن خواهیم پرداخت، بحث تعیین روابط بین قوانین است. اینکه قانونی ناسخ ضمنی قانون دیگری بوده یا قانونی عام است، قانون دیگری مخصص آن است و تعیین روابط دیگری که در بحث بعد خواهیم دید زمانی میسر خواهد بود که تمام قوانین مربوط به یک موضوع در ذیل عنوان آورده شود. نه تنها در عنوان کلی قانون باید به صورت موضوعی طبقه‌بندی شده 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 موضوعی باشد. 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 بین قوانین

روابطی که بین قوانین می‌شناسیم یا رابطه ناسخ و منسوخ است که یک قانونی قانون دیگری را نسخ کرده است اعم از اینکه نسخ، نسخ صریح باشد یا نسخ ضمنی. در کنار دو نوع نسخ، نسخ عملی هم داریم که بدون وجود قانون ناسخ یک قانون متروک می‌ماند 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

۳. درباره تفصیل اصول حاکم بر طبقه‌بندی قوانین ر.ک: دکتر عباس‌کریمی، «طبقه‌بندی قوانین که منظور تدوین قانون جامع»، مجموعه سخنرانی‌های همایش یکصدمین سالگرد مشروطه، مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۸۵.

مقیّد و قانون مقیّد، قانون مجمل داریم و قانون مبین، رابطه حکومت بین قوانین داریم، رابطه ورود داریم و رابطه تخصص. درباره زمان اجرای قوانین نیز ممکن است يك قانون زمان اجرای قانون دیگر را کاهش دهد، تمدید نماید یا اینکه این زمان را به حالت تعلیق درآورد. این تمام روابطی است که می‌شود بین قوانین و مقررات موجود احصا کرد. بگذریم از يك سري روابط که صرفاً جنبه قانون‌گذاری دارد، از قبیل مفسر بودن يك قانون نسبت به قانون دیگر (تفسیر قانون) و روابط دیگر شکلي در این خصوص.

اگر این روابط خارج از حیطه قانون‌گذاری تعیین شود، آسیبی بزرگ دارد و آن اینکه در واقع اولاً لازم‌الاجرا 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 است و عمل نکند. دوم اینکه نظرات شخصی کسانی که در تدوین قوانین مؤثرند می‌تواند نسبت به کسانی که اجرا می‌کنند مشکلي درست کند که در واقع جای قانون‌گذار را بگیرند و در جامعه حقوقی نظرات شخصی آنها نظر قانون‌گذار قلمداد بشود. بنابراین، تعیین روابط توسط ارگانهای 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 به مجلس ببریم و خود مجلس با نشست و برخاست تصویب کنند. مجموع قوانین راجع به يك موضوع را در قانونی واحد جمع‌آوری کنیم و قانون جامع بنویسیم.^۴

۴. در رابطه با جوانب پدیده «قانون جامع‌نویسی» در کشورهای غربی ر.ک:

تا زمانی که به آنجا برسیم چند دهه وقت لازم داریم. یعنی اگر قانون تشکیل سازمان تنقیح قوانین که با تصویب يك 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 سازوکارهایش هم درست دیده بشود، پنجاه سال وقت داریم تا تمام قوانین کشورمان را در قالب قوانین جامع ارائه کنیم. پس بنابراین، تا آن زمان تصور می‌کنیم بهترین کار برای حل این مشکل و جبران این آسیب این باشد که ما قوانین را به صورت موضوعی طبقه‌بندی کنیم و قوانین مرتبط را به مخاطب بدهیم. بگوئیم این چند قانون مرتبطند و مخاطب خود قضاوت کند که قانونی نسخ ضمی شده یا نشده است. آیا این مخصص است یا نیست و تعیین روابط مختلف قانونی را فقط برای مخاطبین تسهیل کنیم و در اختیارش قرار دهیم که خودش قضاوت کند و با این روش ادامه بدهیم تا زمانی که قوانین جامع در کشور تدوین شود.

مبحث دوم: اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین

در جوامع نوین با دو مشکل که در واقع امتیاز است و امکان دارد تبدیل به مشکل شود روبرو 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 نظام‌های حقوقی تمام عرصه‌های اجتماعی کشور را در برگیرند. تمام زوایای جامعه ضابطه‌مند شود و برایش مقررات

بنویسند. این در جامعه حقوقی يك امتیاز است، منتهی در بحث تنقیح قوانین يك 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 استفاده کنیم از سیستم‌های مکانیزاسیون قوانین و ماشینیزه کردن قوانین که در بحث بعدی به آن می‌پردازیم. اگر ما درست بتوانیم از ماشین استفاده کنیم برای تنقیح قوانین، می‌توانیم 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 قسمت‌های مختلف باید سعی کنیم که مراجع را محدود کنیم. به ویژه در بحث جمع تشخیص مصلحت نظام به رغم نظری که شورای محترم نگهبان دارد، این بحث باید به طور کلی در کشور مطرح بشود که جمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند 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 بپذیرد. در بحث جمع 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 دو شکل ممکن است: ماشینیزه کردن کور و هوشمند قوانین. اینکه جستجو در قوانین به صورت کور صورت بگیرد دو مشکل عمده دارد: یکی اینکه قوانین غیر مرتبط در اختیار مخاطب قرار می‌گیرد؛ مثلاً وقتی فردی می‌خواهد تمام مقررات راجع به مهر را جستجو کند، قوانینی که در آنها کلمه مهر هم به کار رفته است به او ارائه می‌کند مهر به معنای خورشید، مهر به معنای محبت، همه آنها را به او ارائه می‌کند. از آن مهم‌تر قوانینی که عین همان کلمه در آن به کار نرفته است مثل صداق، کابین یا کلمات مشابه را به او ارائه

نی‌کند و ماشینیزه کردن می‌تواند خودش یک عیب قلمداد شود. لذا باید از روش جدید برای ماشینیزه کردن استفاده کنیم. حل این مشکل به سه طریق ممکن است: اول، طبقه‌بندی موضوعی قوانین داشته باشیم دوم، تهیه شناسنامه قوانین و سوم، تهیه تزاروس قانونی. تزاروس که در واقع فرهنگستان زبان و ادب فارسی به اصطلاح‌نامه ترجمه کرده است و پیشنهاد ما ترجمه به "درخت‌واژه" است، این است که تمام کلید واژه‌های قوانین به معنای اعم کلمه، (برای مثال وقتی وارد قوانین آب می‌شویم، آب شرب اصطلاحی قانونی است؛ ممکن است اصطلاح حقوقی نباشد، ولی اصطلاح قانونی هست) و تمام اصطلاحات را جمع کنیم در تمام قوانین صدویکساله کشور و دسته‌بندی کنیم. آنگاه اعم و اخص و مترادفاتش را معلوم و روی قانون اعمال کنیم و به سیستم کامپیوتری هم بشناسانیم. این روابط (روابط هم‌عرض و نیز رابطه عموم و خصوص بین اصطلاحات) در یک تزاروس قانونی تعریف می‌شود و نه تنها در رابطه با قوانین، بلکه هر کار هوشمندی به تزاروس نیاز دارد.

نتیجه

با رعایت اصول حاکم بر شیوه طبقه‌بندی قوانین و تعیین روابط موجود بین قوانین و با در نظر داشتن ضوابط ماشین‌نمودن قوانین، می‌توان تنقیح قوانین را بر پایه محکم استوار ساخت تا هم اکنون به نحوی 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

۵. برای مطالعه بیشتر درباره تزاروس ر.ک: A. SHREIDER, "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 1981.
۶. کدیفیکاسیون قوانین موجود که امری نوین در فرانسه است و نه کدیفیکاسیون قوانین فرعی که در زمان ناپلئون اتفاق افتاد و حدود دویست سال عمر دارد.

با عنوان قانون جامع‌نویسی و Code زیر عنوان «قانون جامع» توسط اینجانب طرح شد تاکنون تحولات عمده‌ای در این‌باره مشاهده شده است و گنجاندن مواد پیشنهادی در لایحه جدید تشکیل سازمان تنقیح قوانین کشور نمایانگر عزم عمومی برای دستیابی به این امر است. به نظر می‌رسد راه‌حل نهایی مشکلات نیز منحصر به تدوین قوانین جامع باشد.^۷



۷. در رابطه با تفاوت‌های کدیفیکاسیون نوین با کدیفیکاسیون کلاسیک یا ناپلئونی ر.ک: TERRE, Ibid, n° 376.- GHESTIN et: GOUBEÀUX, Ibid, n° 139.



پروژه نگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی