

تدوین شناسنامه قوانین، به منظور رشد کیفی قانونگذاری

سخنرانی

آیت‌الله دکتر عباسعلی عمید زنجانی

استاد ممتاز دانشکده حقوق و علوم سیاسی و رئیس دانشگاه تهران



تعدادی از کارشناسان آمریکایی بودند که مسئله را دنبال می‌کردند و در آن زمان - سال‌های بین ۵۰ و ۵۷ - درصد مکانیزه کردن قوانین و مقررات کشور بودند. تصویری بود که آنها از تنقیح قوانین داشتند یک تصویر بسیار ساده و سطحی بود و آنها بیشتر سعی داشتند که قوانین و مقررات را بصورت الکترونیکی ذخیره‌سازی نمایند و براساس امکانات کامپیوتری آن زمان یک جستجوی ساده روی متن قوانین و مقررات قرار دهند و بدین ترتیب مسئله تنقیح قوانین را به پایان و به سامان برسانند.

۱- ابتدا مفهومی را که از تنقیح قوانین، خودم می‌فهمم و برداشت شخصی خودم است خدمت شما عرض بکنم. می‌دانید هر حقوقدانی یا هر کارشناس حقوقی برداشت خاص خودش را از تنقیح قوانین دارد. متأسفانه از روز اولی که این کار آغاز شده هوشمندانه آغاز نشده فقط به یک بعد کوچکی از مسئله توجه شده است. به نظر من تنقیح قوانین یعنی تدوین شناسنامه کامل هر کدام از قوانین. در حقیقت تنقیح قوانین عنوانی است به مثابه تدوین شناسنامه هر قانون چه قانون ما در مثل قانون مدنی یا قانون تجارت، قانون آیین دادرسی و امثال اینها و یا قوانین بسیار جزئی که حتی در گذشته قبل از انقلاب گاه در امور اشخاص وضع می‌شد. تمامی قوانین دارای شناسنامه هستند از همان آغاز که طرح یا لایحه شکل می‌گیرد و به مراکز تصمیم‌گیری ارائه می‌شود. در مراکز تصمیم‌گیری فرآیند خاصی را در بررسی و تحقیق و تصویب می‌گذرانند، در کمیسیون‌های مربوطه یا در صحن علنی مجلس و سایر مراکز تصمیم‌گیری و قانونگذاری و همچنین تاریخ فصلنامه حقوقی گواه - شماره ۱۰ / پاییز ۸۶ / ۷۷

با تشکر از معاونت حقوقی ریاست جمهوری که این فرصت را به دست دادند که یک بار دیگر مسئله تنقیح قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران مرور بشود و کارشناسانه روی مسئله تعامل بشود. من سخنم را با این آیه آغاز می‌کنم که معتقدم مسئله تنقیح قوانین در ارتباط مستقیم با این آیه شریفه است «و من لم یحکم بما انزل الله فاولئك هم الظالمون» در حقیقت جهت‌گیری اصلی در تنقیح قوانین و مقررات در راستای رسیدن به قوانین عادلانه است اگر آنگونه که از تنقیح قوانین من می‌فهمم انجام گیرد احتمال آن می‌رود که مصداقی از آیه شریفه تحقق پیدا کند. طرح ساماندهی تنقیح قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران از دیرباز مورد اهتمام نهادهای مختلف علمی، حقوقی و قضایی بوده است. من در این فرصت کوتاهی که در اختیار دارم قبلاً از آنکه به مسائل نظری و تئوریک بپردازم، می‌خواهم شمایی از آنچه که در گذشته انجام گرفته را به عرض شما برسانم. البته من اطلاعاتم تا سال ۱۳۷۵ است. از سال ۱۳۷۵ به بعد از کارهایی که در اداره قوانین مجلس شورای اسلامی یا در معاونت محترم حقوقی ریاست جمهوری و یا در قوه قضاییه انجام گرفته بی‌اطلاع هستم.

آنچه که عرض می‌کنم مروری است از آغاز کار تنقیح قوانین و مقررات در نهادهای مختلف و آنچه که من ناچیز شخصاً انجام داده‌ام. اگر به گذشته‌ها بپردازیم در اداره قوانین نخست‌وزیری سالها قبل از پیروزی انقلاب اسلامی کار به صورت سیستماتیک آغاز شد. کسانی که متصدی کار تنقیح قوانین در نخست‌وزیری قبلاً از انقلاب بودند

تصویب، ابلاغ و همچنین تغییر و تحولی که این قانون پیدا می‌کند در مراحل اجرایی و ابلاغی و همچنین مسائلی از قبیل حذف و ابطال، اصلاح و تغییر و تحولاتی که هر قانونی در مسیر خود مراحل کاملاً هوشمند و روشنی را طی می‌کند بعضی از قوانین مراحل بسیار طولانی را طی کرده، که اگر بخواهیم تدوین کنیم شاید ۴۰ تا ۵۰ صفحه مطلب را شامل می‌شود که این قانون چه مرحله‌ای را طی کرده. بعضی از قوانین ممکن است در چند خط شناسنامه‌اش خلاصه بشود. بهر حال یکی از معانی تنقیح قوانین، تدوین شناسنامه برای هر قانون است. شما الآن ملاحظه بفرمایید. حدود ۱۰۰ جلد ما کتاب قانون داریم. مجلدات روزنامه رسمی تقریباً از دوره تقنینیه تا سال ۸۴ هر سال یک جلد و بعضی از سالها دو جلد را شامل می‌شود و هر جلدی شامل صدها قانون است. ما اکنون با انبوهی از قوانین سروکار داریم چه قوانین قبل از انقلاب و چه مصوبات بعد از انقلاب، چه مربوط به مجلس شورای اسلامی چه مربوط به مرکز تصمیم‌گیری دیگر مثل مجلس سنای سابق یا مجمع تشخیص مصلحت یا شورای عالی انقلاب فرهنگی و امثال اینها، مراکز تصمیم‌گیری و مرکز تصویب که هر کدام از اینها دارای شرح و تفصیل جداگانه‌ای است. بنابراین تدوین شناسنامه و مشخصات و شاخص‌های عمده هر قانون یعنی تنقیح قوانین کار بسیار عظیمی است که اگر ۹۰ یا ۱۰۰ جلد کتاب قانون را مدنظر قرار دهیم هر کدام از مجلدات هر صفحه‌اش دارای قوانین و ماده قانونی است که دارای سیر قانونگذاری خاص می‌باشد بنابراین وقتی ما می‌گوییم تنقیح قوانین و مقررات یک کار ساده‌ای نیست یک کار زمان‌بر و یک کار گروهی و یک کار علمی و تیمی درازمدتی است.

۲- هدف از تنقیح قوانین و فلسفه وجودی آن جلوگیری از انباشت قوانین غیرضروری و قوانین تکراری و قوانین مشابه و مغایر است. من بدون اینکه نظر انتقادی داشته باشم فقط واقعیت را عرض می‌کنم. الآن در مجلس شورای اسلامی قانونی که وضع می‌شود در نهایت یک ماده اضافه می‌شود که کلیه قوانین مغایر با این قانون ملغی است، خوب این قوانین کدام هستند، معلوم نیست، انباشت قوانین در کشور ما بیش از حد متصور است، مراکز قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران یکی از فعال‌ترین مراکز

قانونگذاری دنیاست. تولید قوانینی که مشابه و مغایرش معلوم نیست. معنای تنقیح قوانین این است که قوانین مشابه شناخته بشود. فرضاً از سوی یکی از مراجع قانونی پیشنهادی برای تصویب آمده با توجه به اینکه در هشتاد و چند سال گذشته چه قوانینی در رابطه با موضوع این پیشنهاد را داشته‌ایم یا مغایر آن را داشته‌ایم الآن در اختیار نداریم. تنقیح قوانین به آن معناست که هر قانونی تصویب می‌شود کلیه قوانین مشابه‌اش و قوانین مغایرش شناخته شود. برای خاطر آنکه ممکن است ما در گذشته قانون کاملتری داشته باشیم احتیاجی به قانون جدید

هدف از تنقیح قوانین و فلسفه وجودی آن جلوگیری از انباشت قوانین غیر ضروری و قوانین تکراری و قوانین مشابه و مغایر است.

معنای تنقیح قوانین این است که قوانین مشابه شناخته بشود. فرضاً از سوی یکی از مراجع قانونی پیشنهادی برای تصویب آمده با توجه به اینکه در هشتاد و چند سال گذشته چه قوانینی در رابطه با موضوع این پیشنهاد را داشته‌ایم یا مغایر آن را داشته‌ایم الآن در اختیار نداریم. تنقیح قوانین به آن معناست که هر قانونی تصویب می‌شود کلیه قوانین مشابه‌اش و قوانین مغایرش شناخته شود.

به عبارتی تنقیح قوانین به این معناست که ما امکان دستیابی به قوانین کاملتر و یا به تعبیر دیگر روند رو به رشد کیفی قانونگذاری را داشته باشیم.

قانونگذاری احتیاج به تنقیح قوانین دارد در تنقیح قوانین به درستی روشن می‌شود که چه کسانی از تعارض قوانین سوء استفاده می‌کنند.

۴- یکی از مسائل و گرفتاری‌های حقوقی و قضایی ما این است که بسیاری از وکلا از این خلاء استفاده می‌کنند و در مقابله با آراء دادگاه‌ها متوسل به یک سلسله قوانین موازی، معارض و احیاناً مشابه می‌شوند و بر این اساس مسیر دادگاه را منحرف می‌کنند و یا کار دادگاه‌ها کند و به تعبیر نهایی به سمت بی‌عدالتی می‌رود. بنابراین با تنقیح قوانین می‌توانیم از این نوع سوء استفاده‌ها از قوانین جلوگیری کنیم.

۵- تنقیح قوانین کمکی است برای کمیسیون‌های دولت، برای نمایندگان مجلس در مورد طرح‌ها و لوایح جدید. زیرا با بینش کامل می‌توانند تشخیص بدهند که چه چیزی جدید است و چه چیزی در گذشته چه بسا بهترش وجود داشته باشد.

۶- امکان افزایش توانمندیهای معاونت‌های وزارتخانه‌ها در ارائه پیشنهادها و جدید و مورد نیاز از عواملی است که ضرورت تنقیح قوانین را ایجاب می‌کند. بهترین جا برای بازنگری در قوانین وزارتخانه‌هاست. چرا که فرضاً معاونت حقوقی ریاست جمهوری با انبوهی از قوانین روبروست ولی هر وزارتخانه‌ای با مجموعه‌ای خاص از قوانین مواجه است. بنابراین مثال معروف ماهی را در تنگ آب راحت‌تر می‌شود گرفت تا اقیانوس کبیر. وقتی محدوده وجود داشته باشد، محدوده قوانین مشخص باشد میتوان قوانینی که نیاز به تجدید نظر یا احیاناً قوانین جدیدی را که مورد نیاز است تشخیص داد. بهترین جا برای شکل‌گیری لوایح، معاونت‌های حقوقی وزارتخانه‌هاست که اگر بصورت کارشناسی عمل بشود می‌تواند در تنقیح قوانین بسیار مؤثر باشد.

۷- همبازی با دادگاه‌ها در برابر سوء استفاده از قوانین مشابه و مغایر از مسائل بسیار مهم در تنقیح قوانین است.

۸- اداره تنقیح قوانین مجلس که نیاز به بازسازی واقعا اساسی دارد، عرض کردم اطلاعات من تا سال ۱۳۷۵ است از ۷۵ به بعد اطلاعی ندارم. اداره قوانین مجلس اداره بسیار ناتوان در برابر توانمندی‌های بسیار زیاد مجلس بود و در تنقیح قوانین می‌تواند مؤثر باشد.

نباشد و قانون جدیدی که ما تصویب می‌کنیم ناقص‌تر از گذشته باشد یا احتمالاً مغایرت داشته باشد ولی مغایرتش نامعلوم باشد.

۳- به عبارتی تنقیح قوانین به این معناست که ما امکان دستیابی به قوانین کاملتر و یا به تعبیر دیگر روند رو به رشد کیفی قانونگذاری را داشته باشیم. قانونگذاری اگر روند کمی داشته باشد نمی‌تواند مفید باشد. حتی ممکن است مضر هم باشد اما روند رو به رشد کیفی

جهت تعیین عوارضی برای مدفوع حیوانات که در درشکه‌ها و گاری‌ها سابقاً استفاده می‌کردند و الآن این قانون هست لغو هم نشده، انبوهی از این قوانین داریم که در تنقیح قوانین اینها بالاخره تکلیفشان بایستی روشن شود. چیزی که نه قابل اجراست نه قابل توجه و اصولاً باید جایگزینش چیز دیگری باشد. ماشین‌های دودزا، بالاخره اینکه ما بتوانیم قوانینی که در مرحله اجراست و دست قاضی است دست حقوق‌دانان است دست کسانی است که با حقوق سروکار دارند مشخص کنیم و دسته‌بندی اینها و کنار گذاشتن قوانین متروکه، غیرقابل اجراء، غیرقابل استناد، مسئله مهم در تنقیح قوانین به شمار می‌آید. البته تنقیح قوانین ممکن است موانع مختلف دیگری همراه داشته باشد که من به جهت اختصار از آن رد می‌شوم.

مفسران آن قانون می‌تواند یک ابزار بسیار مهمی باشد. شما می‌دانید که کمیسیون که از سال ۱۳۰۷ قانون مدنی را بررسی کرده با حضور مرحوم مدرس بوده مذاکرات این کمیسیون الآن در اختیار نیست. نمی‌گویم نیست وجود دارد ولی پلمپ شده است. در اختیار نیست. اگر تاریخ تدوین و مشروح مذاکرات قانون مدنی یعنی دیدگاه و نظر قانونگذاران مشخص باشد در تفسیر صحیح و منطقی قوانین می‌تواند برای حقوق‌دانان و اساتید محترم مؤثر و مفید باشد.

۱۱- مسئله مهمی که در این رابطه در خصوص ضرورت تنقیح قوانین می‌خواهم عرض بکنم تعیین تکلیف انبوه قوانین متروکه است. ما الآن تعداد انبوهی از قوانین داریم که متروک و غیرقابل عمل است مثلاً فرض کنید قانون داریم

۹- بازنگری در قوانینی که قبلاً از انقلاب وضع شده‌اند در امر تنقیح بسیار مهم است. همچنین، کمیسیون که قبلاً در این خصوص وجود داشت و می‌توان آنرا دوباره ایجاد کرد می‌تواند در توجیه نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس در خصوص طرحها و لوایح، بسیار مفید باشد.

۱۰- تدوین مشخصات علمی برای قوانین از آثار مهم تنقیح قوانین می‌باشد که البته این قسمت بیشتر مورد استفاده حقوق‌دانان و بخش آموزش و پژوهش حقوقی قرار می‌گیرد که هر قانونی یک سری مشخصات علمی دارد صرف‌نظر از خصوصیات اجرایی که این مشخصات علمی در تفسیر قوانین بسیار می‌تواند مؤثر باشد. مثلاً فرض کنید که در تنقیح قوانین تاریخچه هر قانونی را داشته باشیم و نحوه به تصویب رسیدن و مشروح مذاکرات را داشته باشیم. برای

ما این فهرست را تدوین کردیم

در عناوین ریز و درشت که حدود ۱۳۶۵ عنوان کلی است و تمامی قوانین موجود را در برمی‌گیرد. کار دومی که ما کردیم تهیه مشخصات هر قانون بود.

در کار تنقیح قوانین سه ضلع اداره تنقیح قوانین مجلس، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و قوه قضائیه باید با هم همکاری داشته باشند.

اولین کار تدوین موضوعی عناوین قوانین و مقررات به شکل علمی و حقوقی است.



۱۲- اشاره کوتاهی باید بکنم در امور سابقه تقییح قوانین مرحله اولش را اشاره کردم که قبلاً از انقلاب در نخست‌وزیری سابق، کار توسط یک تعداد از کارشناسان آمریکایی شروع شد که نوارهای مغناطیسی آن بعدها در میان نخاله‌های دور ریخته شده پیدا شد و بالاخره پس از بررسی معلوم شد کارآیی نداشته است. همانطور که عرض کردم یک درک صحیحی از مسئله تقییح قوانین نداشتند و خواه ناخواه این عملی که انجام گرفته بود خنثی و بی‌اثر بود. دومین کاری که در مورد تقییح قوانین انجام شد در مجلس سنا بود. در مجلس سنا قبل از انقلاب برای اولین بار اداره قوانین و تقییح قوانین تأسیس شد تا تنظیم روابط مجلس سنا و مجلس شورای ملی را برعهده بگیرد که سرانجام این اداره کوچک پس از تشکیل مجلس شورای اسلامی به شکل همین اداره تقییح قوانینی که در

تقییح قوانین به این معنا که من عرض می‌کنم مثل این است که ۱۰ تن زیره را بریزند زمین و بگویند بشمارید یا ۱۰ تن عدس را بریزند زمین و بگویند بشمارید و تمام قوانین دانه‌دانه ماده به ماده بررسی بشود و شناسه‌هایش که این ۶۰ تا شناسه استخراج بشود تا بتوانیم ما به یک تقییح قوانین قابل توجهی برسیم.

مجلس شورای اسلامی هست بکار خود ادامه داد. و بالاخره تحولاتی را بعد از انقلاب در مجلس شورای اسلامی پیدا کرده که انشاء... مفید و سرانجام خوب و ساماندهی خوبی هم داشته باشد. سومین کاری که انجام گرفته در معاونت محترم حقوقی ریاست جمهوری است بعد از بازنگری قانون اساسی و سیاست تمرکز در قوه مجریه و حذف نخست‌وزیری، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری فعال شد و اداره قوانینش و همچنین تقییح قوانین تا آنجا که من تا سال ۷۵ اطلاع دارم رشد بسیار جالبی داشته و به نظر من یکی از مراکزی که خوب کار کرده معاونت محترم حقوقی ریاست‌جمهوری است و من در دوره سوم مجلس خیلی تلاش کردم که اداره قوانین مجلس را با معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری پیوند و ارتباط بدهیم جلسات مکرری گذاشتیم و مذاکرات زیادی انجام گرفت

که اعتقاد من این بود که تقییح قوانین تنها با معاضدات و همکاری دو نهاد یعنی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و مجلس می‌تواند به جایی برسد البته مشارکت ضلع سوم مثلث هم که قوه قضاییه است می‌تواند در تکمیل کار بسیار مفید باشد. انشاء... که حرکت جدیدی آغاز شده در تقییح قوانین، این سه ضلع دقیقاً همکاری و هماهنگی دارند.

۱۳- خود من شخصاً کارهایی کرده‌ام که خیلی سریع فهرست‌وار عرض می‌کنم. اولین کار من با یک تیم کوچکی از دانشجویان کارشناسی ارشد و دانشجویان دوره دکتری در دانشکده حقوق بود. کارهایی که انجام دادم. را سال‌های بین ۶۵ تا ۷۵، حدود ۱۰ سال، اولین کار تدوین موضوعی عناوین قوانین و مقررات به شکل علمی و حقوقی است. می‌دانید که دو نوع فهرست عناوین داریم یکی از ریاست‌جمهوری است، یکی هم از مجلس است. معمولاً در کتاب‌های قانونی که مجلس چاپ می‌کند این فهرست را اول کتاب قانون ارائه می‌دهد. این فهرست که الفبایی است از آب شروع می‌شود. من انتقاد نمی‌کنم و نمی‌گویم این دو ناقص هستند ولی به نظر من یک فهرست علمی حقوقی لازم بود و ما این فهرست را تدوین کردیم در عناوین ریز و درشت که حدود ۱۳۶۵ عنوان کلی است و تمامی قوانین موجود را در برمی‌گیرد. کار دومی که ما کردیم تهیه مشخصات هر قانون بود. ۶۰ شاخص انتخاب کردیم از تاریخ شکل‌گیری طرح و لایحه و نوع مرکز ارائه‌دهنده پیشنهاد تا تاریخ تصویب و ابلاغ و اصلاح و الی آخر. ۶۰ تا شاخص برای هر قانون تدوین شد که از تاریخ تدوین لایحه و طرح تا مراحل سیر و عوامل اثرگذار در طول روند قانونگذاری را مشخص می‌کند. کار سومی انجام گرفت تهیه فرم مخصوصی است که بصورت دست‌نویس تمام این ۶۰ تا عنوان برای هر قانون ثبت می‌شود چه قانون یک سطر، چه قانونی مثل قانون مدنی و قانون تجارت. این فرم‌ها در مورد ماده به ماده‌ی این قوانین تکمیل می‌شود و ابتدا بصورت دستی تا سال ۷۵ این کار را انجام دادیم. سپس این فرم‌ها وارد رایانه می‌شود. یعنی متن قانون کد می‌خورد هر کلمه شکل هر سطرش کد می‌خورد. ممکن است یک قانون صدها کد بخورد و کدگذاری مجموعه قوانین

روزنامه رسمی را ما شروع کردیم تا سال ۷۵ کدگذاری شده است. تا سال ۷۳ کدگذاری ۷۹ جلد کتاب قوانین و مقررات روزنامه رسمی پایان یافت. البته تقنینیه را هر کدام یکی جلد محاسبه کردیم یعنی مجموع تقنینیه تا ۱۳۰۶ شش جلد حساب می‌شود. آخرین کاری که انجام دادیم و مشابه‌اش را معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری انجام داده و مجلس هم انجام داده یک نرم‌افزاریست که این کدها را شناسایی می‌کند و کلیه کدهایی که به متن قوانین داده شده با نرم‌افزار شناسایی و قابل جستجو می‌باشد. البته این نرم‌افزار با نرم‌افزارهای مجلس و ریاست‌جمهوری متفاوت است و تنها روی متن جستجو نمی‌کند بلکه مشخصات قوانین را نیز اعلام می‌نماید. یادآوری این نکته لازم است کاری که تا سال ۷۳ انجام گرفته از آنجائیکه آن زمان سیستم عامل رایانه Dos بوده این نرم‌افزار نیز روی Dos انجام گرفته است. اما بالاخره عوامل دیگری ما را از سال ۷۳ از ادامه این کار باز داشت. من امیدوارم کار تقییح قوانین توسط معاونت محترم حقوقی ریاست‌جمهوری پیگیری و سرانجام سامان بگیرد.

این کاری که انجام گرفته یک تیم به ظاهر کوچکی بود ولی شبانه‌روزی. شما می‌دانید تقییح قوانین به این معنا که من عرض می‌کنم مثل این است که ۱۰ تن زیره را بریزند زمین و بگویند بشمارید یا ۱۰ تن عدس را بریزند زمین و بگویند بشمارید و تمام قوانین دانه‌دانه ماده به ماده بررسی بشود و شناسه‌هایش که این ۶۰ تا شناسه است استخراج بشود تا بتوانیم ما به یک تقییح قوانین قابل توجهی برسیم.

از اینکه حوصله کردید و عرایض بنده را استماع فرمودید خیلی تشکر می‌کنم و باز هم عرض می‌کنم امید است که هم مجلس شورای اسلامی و هم معاونت محترم حقوقی ریاست‌جمهوری و هم قوه قضاییه بصورت مشترک یک پروژه‌ای را که حداقل ۱۰ سال طول بکشد با یک بودجه بسیار کلان با یک تیم مجهز و قوی که بتوانند این پروژه را به جایی برسانند انجام دهند، و ما هم آخر عمری به آرزویمان برسیم.