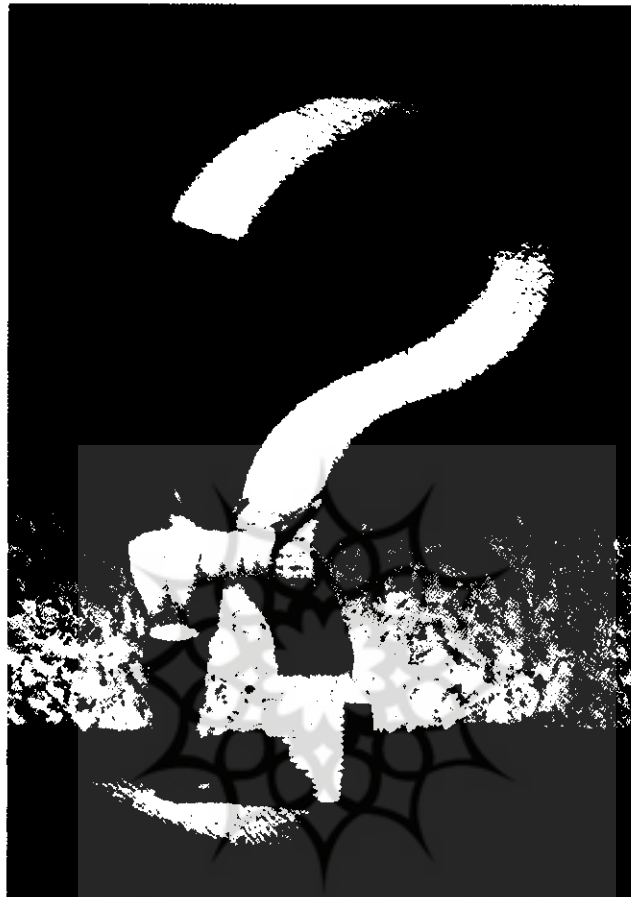


۵۰ سال فرصت برای تنقیح قوانین

دکتر عباس کریمی عضو هیأت علمی و رئیس دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران



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 عمومی هر کشوری چه در بخش قانونگذاری، چه در حوزه امور اجرایی و چه در زمینه قضائی را به خود مشغول داشته است. چنین امری در چند دهه گذشته ابتدا امری مفید به شمار می‌رفت چون موجب آشنایی همه شهروندان با حقوق و تکالیف خود می‌گردید و هم بستر اجرای قانون را برای مجریان آن و به‌ویژه 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 قضائی و گاهی امنیت

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 مثلا 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 اینکه مثلا برای وزارت کشور بیایم مجموعه قوانین امنیتی انتظامی داشته باشیم که با بعضی از دستگاه‌ها بحث مشترک است یا مجموعه 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 طبقه‌بندی است که با توجه به منشاء قانونگذاری و

قانون وجود نخواهد داشت. این در حالی است که 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 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 دو دسته اصول عمده وجود دارد: یک دسته مربوط به طبقه‌بندی قوانین و یک قسمت هم مربوط به تعیین روابط میان قوانین است. در حقیقت مهمترین کار در بحث تنقیح قوانین در دو امر خلاصه می‌شود: یکی اینکه قوانین درست طبقه‌بندی شوند، دوم اینکه روابط مختلفی که میان این قوانین وجود دارد به طور صحیح تبیین شود. در هر دو قسمت هم اصولی وجود دارد که

قانون وجود نخواهد داشت. این در حالی است که 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 ممتاز تقسیم کرد: اصول سنتی حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث اول) و اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث دوم).
قانون وجود نخواهد داشت. این در حالی است که 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 ممتاز تقسیم کرد: اصول سنتی حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث اول) و اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث دوم).
قانون وجود نخواهد داشت. این در حالی است که 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 ممتاز تقسیم کرد: اصول سنتی حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث اول) و اصول نوین حاکم بر تنقیح قوانین (مبحث دوم).

حقوقی را در معرض مخاطره قرار داد. در دو دهه اخیر، ضرورت مزبور دو چندان شد، 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 در برگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد را قانون جامع می‌نامند. قوانین پس از تجمیع و کدگذاری ذیل عناوین قرار 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 یا خیر، قانون جامع به بحث گذاشته می‌شود و بدین ترتیب قوانین لازم‌الاجرا در آن حوزه در یک قانون تجمیع و با رای 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

بحث تنقیح باید صورت بگیرد و در ادامه بحث به آن خواهیم پرداخت بحث تعیین روابط میان قوانین است. این یک قانون ناسخ ضمنی قانون دیگری بوده یا قانونی عام است، قانون دیگری مخصوص 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، (مثلا مجموعه قوانین آب) بلکه در زیرمجموعه آن هم تا آخرین بحث (مثلا 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 تقسیم‌بندی‌تان موضوعی باشد. پس بنابراین طبقه‌بندی موضوعی بهترین راه حل است، راه‌حلی 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.

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 اینکه نسخ، نسخ صریح باشد یا نسخ ضمنی. در کنار دو 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 مخصوص، 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 مانند آن است یک قانون زمان اجرای قانون دیگر را کاهش داده و یا تعدید نماید و یا اینکه 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 صرفا 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 لازم‌الاجرا نیست یعنی اگر غیر از قانونگذار هر مرجعی چه در قوه مقننه یعنی بدنه اداری مجلس، چه در قوه مجریه یا هر جای دیگر بشینند 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 اینکه نظرات شخصی کسانی که در تدوین قوانین موثر هستند می‌تواند نسبت به کسانی که اجرامی‌کنند یک مشکل درست کند که در واقع جای قانونگذار را بگیرند؛ این افراد و نظرات شخصی آنها به عنوان نظر قانونگذار قلمداد بشود در جامعه حقوقی. پس بنابراین: تعیین روابط به وسیله ارکان‌های غیر از خود قانونگذار این مشکل را به

دنبال دارد و تنها راه‌حل این قضیه این است که ما در نهایت به طرف تدوین قوانین جامع روی بیاوریم و قوانین را بریم خود مجلس و خود مجلس با نشست و برخاست تصویب کنند مجموع قوانین را در یک قانون واحد جمع‌آوری کنیم راجع به یک موضوع و قانون جامع بنویسیم.

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 قضائی مجلس در دست رسیدگی است و حاوی موادی راجع به قوانین جامع است در مجلس تصویب شود، درس هم تصویب شود و سازوکارهایش هم درست دیده بشود، ۵۰ سال وقت نیاز 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 بیایم قوانین را به صورت موضوعی طبقه‌بندی کنیم و قوانین مرتبط را به مخاطب بدهیم.

بگوییم این چند قانون مرتبطند و مخاطب خود قضاوت کند که قانونی نسخ ضمنی شده یا نشده است. آیا این مخصوص هست یا نیست و تعیین روابط مختلف قانونی را فقط تسهیل کنیم برای مخاطبان 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 دو مشکل که در واقع امتیاز است و می‌تواند تبدیل به مشکل شود روبرو هستیم: تراکم حجم قوانین (بند اول) و دخالت مابین 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 بر گیرند. تمام زوایای جامعه ضابطه‌مند شود و برایش مقررات بنویسند. این در جامعه حقوقی یک امتیاز است، متاهی در بحث تنقیح قوانین یک مشکل است و ما مجبور هستیم این مشکل را به نحوی حل کنیم و راه‌حلش هم در این قسمت بسیار ساده است. در واقع باید اقدام کنیم به استفاده 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 یا به‌ویژه در بحث مجمع تشخیص مصلحت نظام، به‌رغم نظری که شورای محترم نگهبان دارد، این بحث باید به‌طور کلی در کشور مطرح بشود که مجمع 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 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 دو شکل ممکن است: ماشینیزه کردن کور قوانین و هوشمند قوانین.

اینکه جست‌وجو در قوانین به صورت کور صورت بگیرد دو مشکل عمده دارد: یکی اینکه قوانین غیرمرتبط در اختیار مخاطب قرار می‌گیرد: وقتی طرف می‌خواهد تمام مقررات راجع به مهر را جست‌وجو کند در جست‌وجوی کور، قوانینی که در آنها کلمه مهر هم به کار رفته به او ارائه می‌کند مهر به معنای خورشید، مهر به معنای محبت، همه آنها را به او ارائه می‌کند و از آن مهمتر قوانینی که عین همان کلمه در آن به کار نرفته مانند صدق، کابین یا کلمه‌های مشابه را به او ارائه نمی‌کند و این ماشینیزه کردن می‌تواند خودش یک عیب قلمداد شود. ما باید از روش جدید برای ماشینیزه کردن استفاده کنیم. حل این مشکل، به سه طریق ممکن است. یک طبقه‌بندی موضوعی قوانین داشته باشیم. دوم تهیه شناسنامه قوانین و سوم تهیه تراوس قانونی. تراوس که در واقع فرهنگستان زبان و ادب فارسی به اصطلاح‌نامه ترجمه کرده است و پیشنهاد ما ترجمه به درخت واژه است، این است که تمام کید واژه‌های قوانین به معنای اعم کلمه (به عنوان مثال وقتی وارد قوانین آب می‌شویم، آب شرب یک اصطلاح قانونی است ممکن است اصطلاح حقوقی نباشد ولی یک اصطلاح قانونی هست) و تمام اصطلاح‌ها را جمع کنیم در تمام قوانین ۱۰۱ ساله کشور و تمام این اصطلاح‌ها را دسته‌بندی کنیم اعم و اخص را معلوم کنیم مترادفاتش را معلوم کنیم، روی قانون اعمال کنیم و به سیستم کامپیوتری هم بشناسانیم. این روابط (روابط هم‌عرض و نیز رابطه عموم و خصوص میان اصطلاح‌ها) در یک تراوس قانونی تعریف می‌شود و نه تنها در رابطه با قوانین، بلکه هر کار هوشمند نیاز دارد به تراوس.

نتیجه

با رعایت اصول حاکم به شیوه طبقه‌بندی قوانین و تعیین روابط موجود میان قوانین و با در نظر داشتن ضوابط ماشینی کردن قوانین، می‌توان تنقیح قوانین را بر پایه محکم استوار ساخت تا هم‌اکنون 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 تحت عنوان قانون جامع نویسی و Code زیر عنوان قانون جامع به وسیله اینجانب طرح شد تاکنون تحول‌های عمده‌ای 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 می‌رسد راه‌حل نهایی مشکل‌ها نیز منحصر به تدوین قوانین جامع باشد.