

قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران

احمد مرکز مالگیری* - مهدی مهدی زاده**

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۲/۲۰ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۳/۲۶)

چکیده

قانونگذاری پراکنده را می‌توان به‌عنوان یکی از آسیب‌های مبتلابه نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران دانست. قانونگذاری پراکنده به معنای قانونگذاری موردی، متعدد و بدون توجه به دیگر اجزای نظام حقوقی است که نشانگر عملکرد تقنینی بدون کارشناسی بایسته و تعجیل قانونگذار در اعمال اختیار تصویب قانون به جای استفاده از دیگر اختیارات خود، از جمله نظارت، است. قانونگذاری پراکنده، به ویژه، به وضوح یا قابلیت دسترسی به قانون و نظام حقوقی (فهم و آگاهی شهروندان از قانون) به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون لطمه می‌زند. با تبعی در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی می‌توان به موارد متعددی برخورد کرد که از مصادیق قانونگذاری پراکنده شمرده می‌شود. در این مقاله، رویه‌های متنوع قانونگذاری ایرانی در اصلاح، لغو، نسخ و تمدید قوانین به‌عنوان مهم‌ترین شواهد قانونگذاری پراکنده مورد توجه قرار گرفته و با ذکر نمونه‌های متعدد، دسته‌بندی شده‌اند. در مجموع می‌توان گفت حاکمیت قانون در صورتی قابل تحقق است که قانونگذار در وضع قانون، ملاحظه و احتیاط قابل توجه داشته باشد و به‌نحوی اقدام به قانونگذاری کند که بتوان از شهروندان و همچنین مأموران حکومتی انتظار داشت قادر به آگاهی از آن‌ها باشند و از آن‌ها تبعیت کنند. به‌نظر می‌رسد پیامدهای ادامه رویه فعلی قانونگذاری در ایران، ابهام بیش از پیش نظام حقوقی، قابل دسترس نبودن قوانین و نظام حقوقی و کماکان، عدم تحقق بایسته حاکمیت قانون باشد.

واژگان کلیدی: قانونگذاری پراکنده؛ تورم قانونگذاری؛ حاکمیت قانون؛ نظام قانونگذاری ایران؛ مطالعات قانونگذاری.

۱- مقدمه

برای قانونگذاری، مجموعه‌ای از اصول و موازین در طی سال‌ها تجربه حکمرانی صورت‌بندی شده است. این اصول از منظرهای مختلف قابل دسته‌بندی است که یکی از مشهورترین آن‌ها، دسته‌بندی والدرون از اصول مذکور تحت عناوین اصول «ماهوی»، «شکلی» و «تشریفاتی»^۱ است. (والدرون، ۱۳۸۸: ۱۱۵-۱۳۶) در واقع این اصول، سنجه‌ای برای قانونگذاری و طبعاً قانون «خوب» محسوب شده و ملاکی برای تمیز قانونگذاری و قانون «اصولی» از قانونگذاری و قانون «غیراصولی» شمرده می‌شوند.

اصول قانونگذاری از نظر بسیاری از صاحب‌نظران در پرتو نظریه «حاکمیت قانون»^۲ تبیین و صورت‌بندی شده است. این اصول متناظر با کیفیت قانونی است که باید در خدمت شهروندان و تأمین امنیت و تضمین حقوق آن‌ها باشد. یکی از مهم‌ترین این اصول، ضرورت وضوح قانون (و بالتبع نظام حقوقی)، و به عبارت دیگر، قابل دسترس بودن^۳ قوانین و نظام حقوقی است.

مسأله مورد بحث مقاله حاضر، پس از شرح مختصر وضوح و قابل دسترس بودن نظام حقوقی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون، یکی از رویه‌های قانونگذاری در ایران است که به‌عنوان «پراکندگی» از آن یاد می‌کنیم. «قانونگذاری پراکنده»، به معنای قانونگذاری موردی و متعدد، به‌ویژه اصلاحیه‌های مکرر به قوانین و الحاق مفاد جدید به قوانین پیشین، بدون دغدغه حفظ کلیت و سازگاری نظام حقوقی و دسترسی آسان مردم به قواعد حقوقی لازم الاجرا است. این رویه به پدیده «تورم قوانین» (یا تورم قانونگذاری)^۴ دامن می‌زند و یکی از آسیب‌های شایع نظام تقنینی شمرده می‌شود. در واقع قانونگذاری پراکنده، یکی از عوامل اصلی تورم قوانین و همچنین یکی از علائم اصلی نظام‌هایی است که با آسیب تورم قوانین مواجه‌اند و باید برای مقابله با آسیب مذکور چاره‌اندیشی کنند.

پس از طرح مباحث نظری، بخش قابل توجه این نوشتار را به دسته‌بندی رویه‌هایی اختصاص داده‌ایم که به نظر می‌رسد می‌تواند پراکندگی ادعا شده در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران را تبیین کند. در ادامه، در شش عنوان، تلاش شده است قانونگذاری پراکنده با ذکر مصادیق متعدد از قوانین، تشریح شده و بر آسیب‌های جدی این نوع قانونگذاری بر تحقق حاکمیت قانون، به‌ویژه وضوح و شفافیت نظام حقوقی تأکید شود.

-
- 1 . Procedural Principle
 - 2 . Rule of Law
 - 3 . Accessibility / Accessibilité
 - 4 . Legislative inflation

۲- وضوح قانون به مثابه یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون

چنان که گفته شد، اصول قانون و قانونگذاری از منظرهای مختلف توسط صاحب‌نظران ارائه شده است. به عنوان نمونه، فهرستی برای دستیابی به قانون با کیفیت در هلند صورت‌بندی شده است؛ این فهرست در سال ۱۹۹۱ تدوین شده و از همان سال در نظام قانونگذاری هلند اعمال شده است. اصول مندرج در فهرست مذکور به این شرح است: قانونی بودن، انطباق با قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی و اعمال اصول کلی حقوقی؛ کارآمدی و اثربخشی؛ متناسب بودن؛ عملی بودن (قابلیت اجرا)؛ هماهنگی؛^۱ سادگی، وضوح و قابلیت دسترسی. (Florijn, 2008:78) موضوع این نوشتار، اصل اخیر، یعنی ضرورت وضوح و قابل دسترسی بودن قانون است. اما پیش از توضیح این اصل، مناسب به نظر می‌رسد به منشاء و نظریه متضمن اصل وضوح و قابل دسترس بودن قانون، حاکمیت قانون، و جایگاه این اصل در نظریه حاکمیت قانون پردازیم.

از مهم‌ترین صاحب‌نظرانی که - همچون دیگر طرفداران برداشت شکلی از حاکمیت قانون^۲ - در هسته نظریه‌های وی راجع به حاکمیت قانون، مؤلفه‌هایی در خصوص قانونگذاری و ویژگی‌های قانون قرار دارد، فولر^۳ است. ویژگی‌هایی که وی به عنوان هشت «اصل قانونی بودن»^۴ ارائه می‌دهد، مبتنی بر تعریفی است که وی از قانون و هدف قانون در ذهن دارد. فولر قانون را «اقدام برای تابع حکومت قواعد ساختن رفتار انسان» می‌داند. بر این مبنا، باید به خصایص متفاوت قانون از «هدایت مدیریتی»^۵ توجه کرد. از نظر وی، هدایت مدیریتی حاوی دستورالعمل‌های خاص است، اما قانون واجد ویژگی عام بودن است و هدف اصلی آن یاری رساندن به شهروندان برای همزیستی، همکاری و پیشرفت است. (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۶۳) رویکرد فولر را می‌توان به این ترتیب خلاصه کرد که بهترین راه برای فهم قانون و به‌طور کلی حاکمیت قانون این است که به اهداف آن توجه کنیم و آن را «پاسخی رسمی به انواع خاصی از مشکلات، به‌ویژه، راهنمایی و هماهنگی اعمال شهروندان در جامعه بیانگاریم». (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۶۳)

بر این اساس است که فولر هشت معیار یا اصل را به عنوان اصول درونی قانون به این ترتیب ارائه می‌دهد: «قواعد باید عام باشد، قواعد باید منتشر شود، وضع و اعمال قواعد معطوف به گذشته باید به حداقل رسانده شود، قواعد باید قابل فهم باشد، قواعد نباید متناقض باشد، پیروی از قواعد نباید ناممکن باشد، قواعد باید در طول زمان نسبتاً ثابت بماند، و بین قواعد اعلام‌شده و

1. Harmonisation

۲. برای مطالعه راجع به برداشت‌های شکلی و ماهوی از حاکمیت قانون، ر. ک.: مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، ویراست دوم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۶۱-۸۶.

3. Lon L. Fuller

4. Principle of legality

5. Managerial direction

اجرای آن همخوانی وجود داشته باشد». (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۶۳-۲۶۴-۲۶۵ و ۶۶ و تن، ۱۳۸۸: ۳۶۴-۳۶۶) رعایت این اصول حداقلی، الزامات ایجاد یک نظام حقوقی است؛ نظامی که به احتمال بسیار بتواند در هدایت رفتار شهروندانش موفق باشد (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۶۵) در چنین نظامی، قانونگذاری تابع تعدادی «هنجارهای درونی» خواهد شد؛ این معیارها گرچه «تجویزی» هستند اما در واقع «عناصر مقوم قانون، و به طور خاص تقنین» به شمار می‌روند. (کمپبل، ۱۳۸۶: ۲۳۶)

از نظر فولر، قابل فهم بودن قانون یکی از اصول درونی قانون محسوب می‌شود که معادل با وضوح، شفافیت و قابل دسترس بودن قانون است. این اصل، در کنار دیگر ویژگی‌های قانون - انتشار، ثبات، و معطوف به آینده بودن قانون - همگی در خدمت برآوردن هدف ایجاد قابلیت در قانون برای مهم‌ترین ابزار راهنمایی شهروندان در جهت برنامه‌ریزی قرار دارند. آنچه دارای اهمیت اساسی است، وجود قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته است که در واقع مؤلفه‌های تشکیل دهنده نظامی حقوقی برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری، قابلیت اتکاء قابلیت برنامه‌ریزی، اطمینان از اوضاع و احوال پیش‌رو و به بیان مختصر، الزامات ضروری برای فعالیتی در شأن انسان باشد. قانون باید چنان واضح و روشن باشد که مجریان و تابعان، منظور آن را به خوبی دریابند و با به کار بستن آن در راستای هدف قانون، امور جامعه سیاسی مطابق نظام معین اداره شود. یک قانون متناقض، مبهم، یا مغلق، موجب سردرگمی مجریان و تابعانی خواهد بود که می‌خواهند (و باید) قانون را به اجرا درآورند یا از آن پیروی کنند. (راسخ، ۱۳۸۴: ۳۳)^۱

بدین ترتیب ابهام و پیچیدگی قوانین، هم بر شهروندان و هم بر حکومت آثاری سوء دارد. مهم‌ترین آثار سوء این وضعیت بر شهروندان را می‌توان شامل دربرداشتن هزینه‌های اداری برای شهروندان به منظور فهم و بهره‌برداری از قوانین، دشوار ساختن اتخاذ تصمیمات، دامن زدن به نابرابری به‌ویژه در استفاده از خدمات عمومی و لطمه زدن به امنیت حقوقی دانست. آثار سوء ابهام و پیچیدگی قوانین بر مقامات حکومتی را نیز می‌توان در دو دسته کلی هزینه‌های مدیریتی و هزینه‌های سیاسی مورد توجه قرار داد. هزینه‌های مدیریتی به تعلل و دیوان‌سالاری بیش از حد در تصمیم‌گیری‌های اداری توسط مقامات اداری و کارمندان در صورت ابهام قوانین و مقررات، باز می‌گردد. هزینه‌های سیاسی ابهام قوانین نیز از هزینه‌های ناشی از استفاده از قوه قهریه توسط دولت برای تمکین شهروندان از قانون مربوط است؛ در حالی که چه‌بسا یکی از مهم‌ترین دلایل این عدم تمکین، پیچیدگی و ابهام قوانین باشد. (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۸-۴۱)

۱. فینیس از این ویژگی با عنوان «تعین» یاد می‌کند منظور او از تعین یا متعین بودن قانون این است که باید معلوم باشد قانون به‌طور مشخص راجع به چیست و قصد تمشیت و تنظیم چه چیزی را دارد؛ به نقل از: (راسخ، ۱۳۸۴: ۳۴).

چنان که یکی از صاحب‌نظران توضیح می‌دهد، اگر شهروندان نتوانند قواعد حقوقی حاکم بر خود را بشناسد یا درک کند، حق دارند که بپندارند هر ج و مرج حاکم است؛ «فزونی و بی‌ثباتی قوانین، بی‌دقتی در تدوین و محتوای قانون و ابهامات در شرایط اعمال آن، برای شهروندی که ناگهان با اعمال قانون رو به رو می‌شود ناامنی حقوقی ایجاد می‌کند که گاهی قابل تحمل نیست». (متیو، ۱۳۹۱: ۱۳۵)

از نظر رز،^۱ «معنای حقیقی حاکمیت قانون» را در دو جنبه این مفهوم می‌توان یافت: نخست، مردم باید تحت سلطه قانون باشند و از آن تبعیت کنند، و دوم، قانون باید به نحوی باشد که امکان راهنمایی را برای مردم فراهم کند. تبعیت هر فرد از قانون، به عدم تخطی وی از قانون بستگی دارد. اما فرد تنها زمانی از قانون پیروی می‌کند که از آن آگاه باشد. بدین ترتیب، «اگر قانون باید مورد تبعیت قرار گیرد. باید قابلیت راهنمایی رفتار تابعان خود را داشته باشد. قانون باید به شکلی باشد که تابعان، توان فهم و اقدام بر طبق آن را دارا باشند». (رز، ۱۳۸۸: ۳۹۶) از نظر وی، این گزاره که «قانون باید قابلیت راهنمایی رفتار تابعانش را داشته باشد»، «شهود اولیه ای» است که نظریه حاکمیت قانون از آن نشأت گرفته است. (رز، ۱۳۸۸: ۳۹۶)

رالز از جمله صاحب‌نظرانی است که واضح بودن قانون را شرط ضروری تضمین حقوق و آزادی‌ها، و به‌طور دقیق‌تر، «عدالت طبیعی»^۲ می‌داند. چنان که می‌نویسد: «اگر قوانین نادقیق و مبهم، قاعده [قانونی بودن جرم] را نقض کنند، آنچه قرار است در [وضعیت] آزادی انجام دهیم نیز نادقیق و پوچ خواهد بود. در این جا مرزهای آزادی، مبهم و نامعین‌اند؛ و تا آن اندازه که این گونه باشد، ... ترس و هراس معقول از اعمال آزادی، آزادی را در بند می‌کشد». (رالز، ۱۳۸۷: ۳۶۳-۳۶۴)

۳- نسبت وضوح نظام حقوقی و تورم تقنینی

هم‌زمان با توسعه بیش‌تر جوامع و پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی، قوانین و مقررات حاکم بر روابط افراد با حکومت و همچنین روابط افراد با یکدیگر فزونی می‌یابد. طبعاً این افزایش قوانین و مقررات، دسترسی به آن‌ها - به معنای آگاهی از همه قواعد حاکم را - به امری دست‌کم بسیار دشوار، اگر نگوئیم غیرممکن، تبدیل می‌کند. چنان که می‌توان گفت در پایان قرن بیستم،

1. Joseph Raz

۲. رالز با ذکر مجموعه‌ای از قواعد، مفهوم عدالت طبیعی را تعریف می‌کند؛ قواعد مربوط به تشخیص و تعیین نقض قانون و وقوع جرم، اعمال کیفر مناسب، اصول بازجویی و دادرسی و همچنین اصول مربوط به ادله اثبات دعوی؛ ر. ک.: رالز، جان، (۱۳۸۷)، *نظریه عدالت*، ترجمه سیدمحمد کمال سروریان و مرتضی بحرانی، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۲۶۳-۳۶۳.

قانونگذاری سبب تولید حجم انبوهی از مقررات^۱ شده است، و از هیچ کس نمی‌توان انتظار داشت که حجم وحشت‌انگیز مقررات را بداند و طبق گفته کاربونیر^۲، تولید قوانین به صورت تدریجی بوده است. (Harmathy, 1998:788)

به عنوان نمونه، مقامات بلندپایه فرانسه نیز از اوایل سال ۱۹۹۵ درباره فزونی قوانین هشدار داده‌اند. از جمله رنه مونوری^۳ رئیس سنا، در سال ۱۹۹۵ از «انباشتگی متون قانونی که قانون را می‌دهد و از ارزش قانونگذاری می‌کاهد» انتقاد کرد. شدیدترین انتقاد در این رابطه، رئیس‌جمهور فرانسه در نخستین پیامش به دو مجلس در ۱۹ مه ۱۹۹۵ صورت گرفت. او با انتقاد از فراوانی قوانین و آیین‌نامه‌ها، اظهار داشت «زیادی قوانین، قانون را می‌کشد». (متیو، ۱۳۹۱: ۹۴)

وضعیت وصف‌شده، آگاهی شهروندان از قوانین و دسترسی (فهم و اطلاع) نسبت به نظام حقوقی را با دشواری‌های فراوان مواجه می‌کند. توضیح این که دسترسی به اطلاعات حقوقی، و از جمله قوانین، سطوح مختلفی دارد. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران توضیح می‌دهد، این نوع دسترسی در نظام حقوقی اتحادیه اروپا به سه سطح قابل تقسیم است:

دسترسی در سطح اول؛^۴ به معنی فراهم بودن دسترسی و امکان دسترسی به اطلاعات حقوقی و امکان جست‌وجو در آن‌ها؛

دسترسی در سطح دوم؛^۵ به معنای رسیدن به معنی و مقصود متن از طریق گذاشتن عناوین و بخش‌هایی در یک سند و یا بیان ارتباطات موجود بین آن سند با سایر اسناد. به عنوان مثال، ارتباط یک قانون با رویه‌های قضایی موجود با هدف هرچه شفاف‌تر کردن معنا و مفهوم اطلاعات حقوقی؛

دسترسی در سطح سوم؛^۶ این نوع دسترسی به معنای توضیح منابع اطلاعاتی برای گروه‌های خاص با سطح دانش متفاوت است و بر سازماندهی مجدد و ترجمه اطلاعات بر اساس ارزیابی علم و دانش مخاطبین دلالت دارد. در واقع مقصود از این نوع دسترسی، قابلیت فهم و درک اطلاعات حقوقی است. (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۴۱-۴۲)^۷

آنچه در این نوشتار مد نظر است، دسترسی سطح نخست است. قوانین برای عموم مردم

1. Legal rule
2. Carbonnier
3. René Monory (1923-2009)
4. Primary Accessibility (Availability)
5. Secondary Accessibility (Meaning)
6. Tertiary Accessibility (Understandability)

۷. مشخصات منبع اصلی به شرح زیر است:

Laurens Mommers, "Access to Law in Europe", *Innovating Government Information Technology and Law Series*, Vol 20, 2011, pp. 389-390. Available at: <http://rd.springer.com/chapter/10.1007/978-90-6704-731-9_21>.

لازم‌الاتباع هستند، به شرط آن که در قالب قانونی مناسب منتشر شوند و به اطلاع شهروندان برسند. اگر حکومت از ارائه قوانین به مخاطبانانش خودداری کند، یا عملکردش، به‌ویژه در قانونگذاری، به نحوی باشد که این دسترسی را با موانعی جدی روبه‌رو کند، نمی‌تواند از شهروندانش تبعیت از قانون را انتظار داشته باشد، و چنان که گفته شد، این امر یک اصل به رسمیت شناخته شده در حاکمیت قانون است. (کاسیگناک، ۱۳۹۱: ۱۹-۲۰)

برخی رویکردها و رویه‌ها در قانونگذاری، این دسترسی را با معضلاتی جدی مواجه می‌سازد. از جمله این رویه‌ها، قانونگذاری پراکنده - به معنای قانونگذاری موردی، بیش از حد و نابجا به ویژه در اصلاح قوانین پیشین - است. قانون می‌تواند پدیده‌ای زنده تلقی شود، بدین معنی که دائماً مصوبات به وسیله برخی اصلاحات تغییر می‌یابند و برخی دیگر به موجب قانون جدید نسخ و جایگزین می‌شوند. این تغییرات که در برخی موارد با تعدد فراوان صورت می‌گیرد، دسترسی به قانونی را که لازم‌الاجراست برای مردم با دشواری مواجه می‌سازد. (کاسیگناک، ۱۳۹۱: ۲۰) توضیح این که گرچه همه نهادهای حکومتی در انباشتگی بیش از حد قوانین و مقررات سهم دارند، اما قطعاً مقصر اصلی در این معضل، قوه قانونگذاری است. گرچه وضع قوانین در زمره اختیارات قوه مقننه است، اما آنچه ضرورت دارد، قانونگذاری اصولی و متناسب است. یکی از معضلات و آسیب‌هایی که امروزه در نظام‌های قانونگذاری قابل شناسایی است، پدیده‌ای است که از آن با عنوان «تورم تقنینی» یاد می‌شود. به نظر می‌رسد یکی از معضلات نظام قانونگذاری ایران نیز مبتلا بودن به این آسیب است. آسیب تورم تقنینی زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان می‌شود که دستگاه قانونگذاری به دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون، و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانونگذاری نماید. در چنین حالتی اولاً، قانونگذار مهمترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی، نه کیفیت اجرا، نظارت بر اجرای آن‌ها و آثار و پیامدهای آن‌ها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مانند آن‌ها می‌بیند؛ ثانیاً، نظام حقوقی به نظامی فربه تبدیل می‌شود که کارآیی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، تصویب قوانین متعدد که اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام آن‌ها را نیز به دنبال دارد،^۱ نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانونگذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود؛ بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و همپوشان و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی

۱. برای نمونه در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۴، قانونی با عنوان «اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

خواهد داشت.

آسیب قانونگذاری پراکنده، مختص ایران نیست. به عنوان نمونه، چنان که یکی از متخصصان مطالعات قانونگذاری راجع به نظام قانونگذاری لهستان می نویسد: «ما به جای این که مقرراتی ثابت وضع کنیم، قانون را برای حل امور فوری و ملموس به کار می گیریم. ما قوانینی را اعمال می کنیم که... از همه اصول عامی که برای قانون پذیرفته شده است تخطی می کند. تعدادی از این مقررات خاص، اعمال اصول عام را با ابهام مواجه می کنند. ما به جای روی آوردن به راه حل های شفاف پذیرفته شده، به اتخاذ رویه های خاص جدید... گرایش داریم.» (Geotz and Zubek, 2005: 10-11) آنچه اظهار شده دلیل اصلی پدیده ای است که با عبارت «قانونگذاری پراکنده»^۱ از آن یاد شده و تأکید بر این نکته است که این قانونگذاری موردی، اغلب به نقض قواعد عام می انجامد و وقتی موارد ویژه ای با جزئیات قابل توجه توسط قوانین متعدد تمشیت و ساماندهی می شوند، نتیجه ای جز پراکندگی قانونگذاری به بار نمی آید. (Geotz and Zubek, 2005: 10-11)

در ادامه مقاله، به دسته بندی مصادیق قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران می پردازیم.

۴- مصادیق قانون گذاری پراکنده در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران

در سطور پیشین، راجع به پدیده قانونگذاری پراکنده و ارتباط آن با تورم تقنینی توضیحاتی ارائه شد. اما توضیح پدیده قانونگذاری پراکنده با برشمردن مصادیق این پدیده و دسته بندی آن ها میسر خواهد بود. با بررسی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به نظر می رسد مصادیق قانونگذاری پراکنده در ایران را می توان به ترتیب زیر دسته بندی کرد:

نخست: اصلاح یک یا چند قانون در ضمن تصویب قانون دیگر؛

دوم: حکم به عدم اجرا یا لغو یک حکم قانونی در قانون دیگر؛

سوم: رویه های متنوع نسخ قوانین؛

چهارم: استثناء شمول برخی از قوانین از حکمی قانونی؛

پنجم: شیوه های گوناگون و مبهم قانونگذار در نسخ «مقررات».

اصولاً تأثیر و تأثر قوانین بر یکدیگر، امری بدیهی به نظر می رسد؛ با وضع یک قانون ممکن است قانونی دیگر نسخ ضمنی شود و یا قانون گذار به نسخ صریح قوانین مرتبط مبادرت کند. اما آنچه که در اینجا به عنوان یک معضل و ایراد قانونگذاری مد نظر می باشد، آن است که

مقنن به گونه‌ای نامتعارف و غیرمنطقی این حق را اعمال کند؛ به نحوی که مخاطبان خاص و عام قانون، در دسترسی به احکام قانونی و آگاهی یافتن از اعتبار آنها دچار سردرگمی شوند.

۴-۱. اصلاح یک یا چند قانون در ضمن تصویب قانون دیگر

یکی از رویه‌هایی که در نظام قانونگذاری ایران رایج است، اصلاح برخی قوانین به وسیله تصویب مفادی در قوانین غیرمرتبط است. منظور از قوانین غیرمرتبط در اینجا، قوانینی است که از حیث عنوان هیچ مشابهتی با عنوان قانون اصلاح شده ندارد و مخاطبان قوانین نمی‌توانند به آسانی از وجود اصلاحیه در آن اطلاع حاصل نمایند. این رویه که یکی از مهم‌ترین دلایل «پراکندگی» قانونگذاری است، وضعیتی را پدید آورده است که نمی‌توان از اعتبار یک قانون خاص بدون آگاهی یا مراجعه به انبوهی از قوانین دیگر اطمینان داشت. نمونه‌های زیر نشانگر این وضعیت است.

■ یکی از قوانینی که به خوبی می‌تواند آسیب تورم تقنینی در ایران را از منظر مذکور به تصویر درآورد، «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» است. این قانون یکی از قوانین اصلی در نظام اقتصادی و مالی است که در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ به تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی رسید و مدت اجرای آزمایشی آن، دوره‌ای چهارساله از تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱ تعیین شد. به موجب ماده (۱۵۶) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)، مدت آزمایشی این قانون برای دوره اجرای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) تمدید شد و سپس برای یک سال دیگر (۱۳۸۹) اجرای آن تمدید گردید. در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۱۵ «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷» نیز به تصویب مجلس رسید و بالاخره طبق ماده (۲۲۴) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، این قانون و «اصلاحات و الحاقات بعدی آن» با اصلاحات و الحاقات مندرج در ماده مذکور^۱، برای دوره برنامه پنجم تنفیذ شد.^۲

منشاء تصویب این قانون، نیاز مبرم به اصلاح ساختار بودجه سالانه کشور بود؛ به این ترتیب که در سال ۱۳۸۰، لایحه‌ای به مجلس ارائه شد که در قالب ۷۳ ماده، مفادی را برای درج در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور در قالب ۱۵ تبصره پیش‌بینی کرده بود.^۳ به عبارت دیگر،

۱. ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، دارای ۲۵ بند است (از «الف» تا «ض») و نسبت به دیگر مواد این قانون ماده قانونی پر حجمی محسوب می‌شود.

۲. ر. کف: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مقررات مربوط، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری: ۱۳۹۰: ۹-۱۰.

۳. اداره کل قوانین، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ (با اعمال اصلاحات بعدی)، (تهران: دایره چاپ و تکثیر اداره کل قوانین، ۱۳۸۶: ۱).

«ضرورت شفاف‌سازی و حذف احکام بودجه از [قوانین] برنامه‌ای یا احکامی که ماهیتاً بیش از یک سال اعتبار دارند» از دلایل اصلی ارائه چنین لایحه‌ای به مجلس شمرده شده است.^۱ در واقع، مفاد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت «نوعاً از مواردی است که قانونگذار در بودجه سالیانه کل کشور مقرر و پیش‌بینی می‌نمود که پس از چند سال تصویب تکراری آن‌ها، برای یک دوره آزمایشی چهار ساله به تصویب رسید»^۲ و سپس چنان‌که گفته شد، برای اجرا تا پایان سال ۱۳۹۴ تمدید شد. این قانون و الحاقیه آن، قوانین متعددی را به‌نحو صریح اصلاح نموده که در جداول ذیل قابل ملاحظه است.

جدول ۱. فهرست قوانین اصلاحی ضمن قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰/۱۱/۲۷) و قانون الحاقی آن (مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵)^۳

ردیف	عنوان قانون	شماره مواد اصلاحی	شماره مواد قانون تنظیم
۱	محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)	۷۱ و ۲۴	۵ و ۱
۲	نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳)	۹	۴۸
۳	تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۸۴/۳/۳۱)	۱۱	۹
۴	تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور (مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶)	۱۴	۱۳
۵	بیمه همگانی خدمات درمانی کشور (مصوب ۱۳۷۳/۸/۳)	۹	۲۷
۶	تأمین اعتبارات عمرانی و عمومی (مصوب ۱۳۴۳/۹/۸)	۲	۳۹

۱. اداره کل قوانین، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ (با اعمال اصلاحات بعدی)، (تهران: دایره چاپ و تکثیر اداره کل قوانین، ۱۳۸۶: ۱).
۲. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهیه و تنظیم، مجموعه قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مقررات مربوط، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری: ۱۳۹۰: ۹.
۳. برگرفته از: اداره کل قوانین، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ (با اعمال اصلاحات بعدی)، (تهران: دایره چاپ و تکثیر اداره کل قوانین، ۱۳۸۶: ۳) (با اندکی تغییر)..
۴. این ماده به موجب تبصره ۴ ماده ۱۰۹ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) لغو شده است.

۴۹	۱	اصلاح قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۶/۹/۱۶)	۷
۶۳	۲۴	توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶)	۸
۷۳	۳۲	آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲)	۹
۷۴		نحوه تأمین بودجه سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران (مصوب ۱۳۷۸/۲/۱۲)	۱۰
۷۷	۱	برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰)	۱۱
۵۶-۵۷-۹۷	۲۷-۸۵	نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸)	۱۲
۴۳-۴۷-۴۸	۸۶-۸۴		
۱۹-۳۴-۳۵	۲۴-۲۵		
۱۱-۱۲-۱۸	۳۲-۳۱		
	۷۹-۶۱		
جدول ۲. قوانین اصلاح شده به موجب قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت			
۱۰	۱۲۳ و ۱۲۴	اصلاح قانون ثبت اسناد و املاک و قانون اشتباهات ثبتی و اسناد معارض (مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸)	۱۳
۱۰		معافیت کلیه دانشجویان بورسیه و اعضاء هیأت علمی که جهت تکمیل تحصیلات عالی یا استفاده از فرصت‌های مطالعاتی که به خارج از کشور اعزام می‌گردند از پرداخت حق‌الثبت اسناد مربوط به سپردن تعهد رسمی (مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۲)	۱۴

چنان‌که در جدول فوق قابل مشاهده است، به موجب این متن مفصل (شامل ۱۱۴ ماده در قانون اصلی و ۶۹ ماده در قانون الحاقی)^۱ بسیاری از احکام و مقررات مهم، به‌ویژه در حوزه مالی، متأثر شده است که باید به آن، احتمال نسخ‌ها و اصلاحات ضمنی را نیز افزود. گذشته از

۱. معلوم نیست به چه دلیل در مجموعه قوانین منتشره توسط اداره کل قوانین، عناوین «بخش اول» و «بخش دوم» برای قانون مورد بحث و الحاقیه آن انتخاب شده است.

آن که آگاهی نسبت به این میزان اصلاح قوانین را برای مجریان نمی‌توان امری آسان تلقی نمود، همچنین باید به تمديد‌های مکرر این قانون مهم آزمایشی اشاره کرد؛ این امر بدین معناست که قانونگذار پس از ۱۲ سال هنوز نتوانسته است به ارزیابی برای تبدیل قانون مذکور به قانونی دائمی، دست یابد.

■ در جزء «ز» بند (۷) «قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور» مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ مقرر شده است: «در سال ۱۳۸۹، در ماده (۸۵) قانون مالیات‌های مستقیم، عبارت زیر جایگزین عبارت «قانون نظام هماهنگ پرداخت دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۲» می‌گردد: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات، شرکت‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی موضوع مواد (۱)، (۲)، (۴) و قسمت اخیر ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، قضات، اعضاء هیأت علمی، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی». بدین ترتیب، در ضمن یک قانون موقتی (قانون بودجه) - که عنوان آن هیچ قرابتی با قانون مالیات‌های مستقیم ندارد - یک قانون دائمی تنها برای سال ۱۳۸۹ اصلاح شده است.

■ در جزء «الف» بند (۹) «قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور» مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴، اولاً، چنان که گفته شد، «کلیه مواد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی مصوب ۱۳۸۰ و تغییرات (الحاقیه‌ها و اصلاحیه‌های آن) در سال ۱۳۸۹ تنفیذ شده، و ثانیاً مقرر شده است: «تا تاریخ لازم‌الاجرا شدن برنامه پنجم، کلیه احکام قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و آخرین تغییرات صریح و ضمنی آن مشروط به عدم مغایرت با احکام (بندها و ردیف‌های) این قانون تنفیذ می‌گردد». بدین ترتیب به موجب این حکم قانونی، از ابتدای سال ۱۳۸۹ تا هنگام لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه پنجم توسعه، صرفاً موادی از قانون برنامه چهارم توسعه معتبر بوده که مغایر با قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نبوده است و این به معنای مقدم شدن قانون سنواتی (قانون بودجه) بر قانون برنامه توسعه است.

■ به موجب بند ۹۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۵)، صندوق تأمین خسارت‌های بدنی به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ الحاق گردیده است. گذشته از اصلاح قانون اخیرالذکر در ضمن یک قانون غیرمرتبط، این امر باعث بروز این ابهام شده که آیا این حکم با توجه به ماهیت موقتی قوانین بودجه، صرفاً ناظر به سال ۱۳۹۰ می‌باشد، یا حکمی ماندگار و دائمی است و در سال‌های آتی نیز صندوق مذکور را باید در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب کرد؟

■ به موجب «قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» (مصوب ۱۳۸۶/۵/۷ کمیسیون صنایع و معادن)^۱، که مدت زمان اجراء آزمایشی آن پنج سال تعیین شده، قوانین

۱. قانون فوق مشتمل بر چهارده ماده در جلسه ۱۳۸۶/۵/۷ کمیسیون صنایع و معادن تصویب و مواد (۱)، (۵)، (۶) و (۸) آن

متعددی به شرح زیر اصلاح شده است:

- طبق ماده (۴) قانون مذکور، مواد (۶) و (۲۰) «قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران» (مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۲۵) اصلاح شده است؛
- به موجب ماده (۷) قانون مذکور، یک تبصره به ماده (۱۳) «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» (مصوب ۱۳۷۴/۲/۳) اضافه شده است؛
- به موجب موادی از قانون مذکور، مواد (۷)، (۱۰) و (۲۱) قانون کار (مصوب ۱۳۶۹) اصلاح شده است؛
- در ماده (۹) قانون مذکور، مواد (۱۹)، (۲۴) و (۲۶) «قانون معادن» (مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳) اصلاح شده است.^۱

علاوه بر پراکندگی قابل ملاحظه فوق، دیگر نکته قابل تأمل این است که به موجب «قانون اصلاح ماده (۱) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۶» که در تاریخ ۱۳۸۸/۶/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، تاریخ اجرای این اصلاحیه از ۱۳۸۷/۷/۱ اعلام شده است؛ یعنی زمانی پیش از تصویب اصل ماده (با توجه به تصویب آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۵) و بالتبع پیش از ابلاغ و انتشار آن.

■ مفاد متعددی از «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵) به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحیه‌های آن اختصاص دارد؛ به گونه‌ای که «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید...» را می‌توان به نحوی قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم نیز محسوب نمود.

- در ماده (۶) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید...»، متن اصلاحی ماده (۱۴۳) قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) با ذکر شماره ماده قید شده است. در ابتدای ماده (۶) قانون مذکور مقرر شده است: «ماده (۱۴۳) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی آن به شرح زیر اصلاح، تبصره (۱) آن حذف و تبصره‌های (۲) و (۳) به عنوان تبصره‌های (۱) و (۲) ابقاء گردید...».
- در ماده (۷) قانون مذکور، متنی به‌عنوان ماده (۱۴۳) مکرر به همراه چهار تبصره به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق شده است.

که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود با مصوبه جایگزین در مواد (۱) و (۶) و الحاق ماده (۱۳) توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۵ موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.
۱. لازم به ذکر است که این ماده به موجب ماده (۲۵) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) صریحاً نسخ شد.

بر اساس ماده (۸) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید...»، ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نیز اصلاح شده است. همچنین شایان ذکر است که بر اساس ماده (۹) مذکور، بند (۱۱) ماده (۱۲) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۲) اصلاح شده است. به این شرح که در انواع معافیت از مالیات، «خدمات معاملات و تسویه اوراق بهادار و کالا در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس» به فهرست مذکور اضافه شده است. موارد فوق فقط ناظر بر نسخ‌ها و اصلاحات صریح قوانین مالیاتی است؛ بی‌تردید موضوع در خصوص نسخ‌های ضمنی این قانون نسبت به قواعد مالیاتی بسیار پیچیده‌تر است. موارد پیش گفته، تنها نمونه‌هایی از پراکندگی اصلاح قوانین است که بی‌تردید برای عموم مردم و مجریان، امکان آگاهی از آن‌ها به سهولت فراهم نیست.

۴-۲. حکم به عدم اجرا یا لغو حکمی قانونی در قانون دیگر

در اینجا سخن از عدم اجرا یا لغو حکم قانونی به وسیله مفادی از قوانین غیرمرتبط است. در اینجا نیز منظور از قوانین غیرمرتبط، قوانین مؤثری است که از حیث عنوان و مشخصات کلی هیچ مشابهتی با عنوان قانون متأثر ندارد و مخاطبان قوانین نمی‌توانند به آسانی از تغییرات قانونی اطلاع حاصل نمایند.

■ در بند «الف» ماده واحده «قانون اصلاح ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی - مصوب ۱۳۸۱» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۱۹)، «کلیه قوانین و مقررات مربوط به معافیت‌های حقوق ورودی به استثنای معافیت‌های ماده (۶) و... ماده (۳۷) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۷...» لغو شده است. همچنین در بند «ب» همین قانون، ماده (۳) «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶) لغو شده است.

■ در جزء «الف» ماده (۱۰) «قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور» تصریح شده است: «... در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۹ ملغی‌الثر می‌گردد». در ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است «از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی بر اساس فعالیت مشخص، قیمت هر واحد کار و ... بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون

برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد». گذشته از این که معلوم نیست به چه دلیل ماده گفته شده، به موجب قانون بودجه ۱۳۸۹، صرفاً برای سال ۱۳۸۹ ملغی الاثر شده است، این نکته مطرح می شود که عموم مردم و مجریان در بررسی و استفاده از قانون مدیریت خدمات کشوری چگونه می توانند از لغو موقت یک ماده از این قانون در قانون بودجه آن سال آگاهی یابند؟

■ در جزء «ه» بند (۱۵) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور آمده است: «قانون ممنوعیت ورود برخی از کالاهای غیر ضرور مصوب ۱۳۷۴/۶/۲۲ در مورد سیگار لازم الاجرا نمی باشد...». بدین ترتیب در یک قانون با اعتبار یک ساله، حکمی از یک قانون دائمی تخصیص خورده و در خصوص موردی خاص، غیر قابل اجرا ذکر شده است.

■ در بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)، مقرر شده است: «...قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه های کشور مصوب ۱۳۵۳/۱/۲۹ و اصلاحیه بعدی آن در طول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موقوف الاجرا می گردد». بدین ترتیب، به موجب تصویب حکمی در یک قانون موقت، یک قانون دائمی و اصلاحیه آن برای مدت پنج سال از اعتبار ساقط شده اند.

۳-۴. رویه های متنوع نسخ قوانین

چنان که پیش تر گفته شد، با وضع یک قانون ممکن است قوانین دیگر تأثیرات گوناگونی اعم از توسعه، تضییق، موقوف الاجرا شدن یا بی اعتباری پذیرند که آگاهی از آن ها، امری اساسی برای کارآمدی نظام حقوقی یک کشور تلقی می شود. مهمترین این تأثیرات را باید نسخ و بی اعتباری قوانین دانست که وجود رویه های مختلف در این زمینه، مشکلات بسیاری را برای مجریان و عامه مردم رقم می زند. هر چند نسخ صریح قوانین، بهترین شیوه نسخ محسوب می شود، اما متأسفانه این رویه در نظام قانونگذاری کشور ما جاری نیست. متداول ترین روش در این خصوص در ایران، «نسخ ضمنی» قوانین است که با عبارت هایی مشابه با «کلیه قوانین مغایر با این قانون لغو می گردد» صورت می گیرد. در واقع قانونگذار با به کار بردن عبارت هایی شبیه عبارت مذکور اذعان می کند که دقیقاً از این که قانون جدید چه قوانین و مقرراتی را نسخ می کند مطلع نیست و بدین وسیله، از زیر بار مسئولیت تعیین روابط قانون جدید با قوانین موجود طفره می رود و این تکلیف مالایطاق را بر عهده شهروندان و مجریان می نهد (سلطانی، ۱۳۸۸: ۱۵). در عین حال باید توجه داشت که در بسیاری اوقات، قانونگذار از درج عبارتی حاکی از

نسخ قوانین مغایر اجتناب کرده است که در نگاه عموم حقوقدانان، هیچ تفاوتی با درج عبارت مزبور از حیث آثار ندارد.

تبعات منفی این امر کاملاً آشکار است. رویه نسخ ضمنی، یکی از دلایل عمده آشفتگی نظام حقوقی و پراکندگی در آن محسوب می‌شود. نمونه‌هایی که در ادامه خواهد آمد، در این خصوص قابل توجه است.

■ در ماده (۱۳) «قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت» (مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸) مقرر شده است: «اجرای کلیه قوانین مغایر این قانون به جز قانون برنامه توسعه ملغی‌الاثراً می‌گردد». بدین ترتیب، چه‌بسا مفادی از قانون برنامه چهارم توسعه (قانون مقدم) با قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت (قانون مؤخر) مغایر بوده، اما از نظر قانونگذار، هم‌زمان معتبر تلقی شده است. به بیان دیگر، چنین حکمی بدین معناست که قانونگذار به دلیل برخی تحولات و مصلحت‌ها، اراده جدیدی را در قانون مورد بحث بیان می‌دارد؛ اما در عین حال آن را در برابر اراده پیشین خود (که در قالب قانون برنامه توسعه متجلی شده بود) بی‌اثر می‌داند.

■ ماده (۸۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، قانون مذکور را از شمول ماده (۱۶۱) قانون برنامه چهارم توسعه، مستثنی کرده است. در ماده اخیر تصریح شده بود: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی‌الاثراً می‌باشد». بنابراین قانونگذار با علم به این که موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی با قانون برنامه چهارم توسعه مغایر است، حکم مندرج در ماده (۸۹) را وضع کرده است. با این وضعیت می‌توان گفت که قانونگذار به این واقعیت اذعان کرده که تا پایان اعتبار قانون برنامه چهارم توسعه، چه‌بسا هم‌زمان مفادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم با قانون برنامه چهارم توسعه مغایر بوده، اما در عین حال دارای اعتبار بوده است.

■ «قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» در ۱۳۸۷/۴/۱۶ به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسید و مدت اجرای آزمایشی آن، پنج سال تعیین شد. این مصوبه، اصلاح قانون مصوب ۱۳۴۷/۱۰/۲۳ (مصوب مجلس شورای ملی) است هر چند با نگاهی به مفاد آن نمی‌توان چندان با بکارگیری واژه «اصلاح» موافق بود؛ چرا که اصولاً اصلاح یک قانون زمانی معنا می‌یابد که کلیت و ساختار آن حفظ شده و در احکام آن تغییراتی پدید آید؛ اما هنگامی که تمامی قانون پیشین لغو صریح می‌شود، به معنای عدم مقبولیت کلیت قانون سابق و کنار نهادن آن است و نه اصلاح آن. در ماده (۳۰) قانون اصلاحی مذکور مقرر شده است: «قانون بیمه مسئولیت مدنی

دارندگان وسایل موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث (مصوب ۱۳۴۷) و کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو می‌گردد. هرگونه نسخ یا اصلاح مواد این قانون باید صریحاً در قوانین بعدی قید شود».

■ در ماده (۳۴) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸) مقرر شده است: «پس از تصویب این قانون و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه، کلیه قوانین و مقررات قبلی مربوط به تخلفات راهنمایی و رانندگی لغو می‌گردد». ابهامی که از این نحوه نگارش ایجاد می‌شود آن است که آیا لغو «قوانین» پیشین نیز منوط به تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های جدید می‌باشد؟ یا قانونگذار از نوعی لف و نشر^۱ استفاده کرده است؟ لازم به ذکر است که در ماده (۳۵) همین قانون، قانونگذار تلاش کرده است برخی از قوانین و مفاد قانونی مغایر با به‌نحو صریح نسخ کند که البته تلاشی درخور تحسین است.^۲

■ یکی از قوانینی که ایرادهای متعددی از حیث اصول قانونگذاری به آن وارد است، «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)^۳ است این قانون در قالب ده فصل تدوین شده که مشتمل بر عناوینی به این شرح است: تعاریف؛ قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی؛ سیاست‌های توسعه بخش تعاون؛ ساماندهی شرکت‌های دولت؛ فرایند واگذاری بنگاه‌های دولتی؛ توزیع سهام عدالت؛ هیأت واگذاری و وظایف آن؛ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و وظایف آن؛ تسهیل رقابت و منع انحصار؛ مواد مترقیه. در واقع این قانون در قالبی شبیه قانون برنامه توسعه، حاوی موادی گسترده راجع به فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های مختلف است.

۱. لف و نشر، اصطلاحی ادبی است بدین مفهوم که نگارنده، دو یا چند واژه یا عبارت را در بخشی از متن بیاورد، و در بخش بعدی متن، واژه‌ها یا عبارات دیگری را که به نوعی با واژه‌ها و عبارات پیشین در ارتباط باشند، ذکر کند، به طوری که بتوان این واژه‌ها و عبارات را دو به دو به هم مربوط کرد.

۲. طبق ماده (۳۵)، «قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰ با اصلاحات بعدی، لایحه قانونی راجع به مجازات متخلفین از اجراء مقررات طرح جدید ترافیک (مرحله سوم) مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۷ شورای انقلاب، قانون تشدید مجازات موتورسیکلت‌سواران متخلف مصوب ۱۳۵۶/۳/۲۴، لایحه قانونی نحوه نقل و انتقالات و مسائل نقلیه موتوری مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۵ شورای انقلاب، مواد (۳۲) و (۵۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ با اصلاحات بعدی، قانون استفاده اجباری از کمربند و کلاه ایمنی مصوب ۱۳۷۶/۱۱/۲۶، ماده (۱۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ به استثنای بند (۵) از تاریخ ابلاغ این قانون لغو می‌گردد».

۳. قانون فوق مشتمل بر ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره در جلسه علنی ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

یکی از نکات کلی راجع به قانون مزبور این است که چنان که از عنوان آن برمی آید، برخی مفاد آن واجد حوزه مشترک با قانون برنامه چهارم توسعه است. گرچه هیچ یک از مفاد قانون برنامه چهارم توسعه به نحو صریح توسط این قانون اصلاح نشده است، اما این که قانونی حاوی مفاد ظاهراً غیرموقت، در قالب عنوانی مبتنی بر اصلاح قانون موقت صورت گرفته است یکی از ایراداتی که باعث شد قانونگذار در قالب ماده واحده‌ای با عنوان «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)، عنوان قانون اصلی را به قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر دهد.^۱

■ در ماده (۱۹) «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱) مقرر شده است: «از تاریخ تصویب این قانون، آن قسمت از قوانین امور بیمه‌های اجتماعی، بیمه خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی که مغایر با این قانون می‌باشد، ملغی‌الاثرب می‌گردد». این که قانونگذار حتی از فهرست کردن چنین قوانینی نیز شانه خالی کرده، نشانگر عدم اطلاع قانونگذار از ملغمه قوانینی است که پیش‌تر در حوزه‌های بیمه‌های اجتماعی، بیمه خدمات درمانی و امور حمایتی و امدادی به تصویب رسیده و معلوم نیست با تصویب قانون جدید، چه تأثیری بر دیگر مؤلفه‌های نظام حقوقی خواهد داشت.

■ در تبصره (۲) بند (۵) «قانون برقراری عدالت آموزشی در پذیرش دانشجویان در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی» (مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۹) قید شده است: «کلیه قوانین و مقررات سهمیه‌بندی برای تحصیلات تکمیلی به جز موارد مصرح در این قانون از جمله قانون تخصیص سهمیه برای زنان در پذیرش دستیاری رشته‌های تخصصی پزشکی مصوب ۱۳۷۲ لغو می‌گردد». به جز قانون تصریح‌شده در تبصره اخیر، دیگر قوانین مصرح در این قانون در بند (۱) و تبصره (۱) بند (۵) ذکر شده است که عبارتند از: «قانون ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» (مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۳۰)^۲ و

۱. پیش از اصلاح قانون مذکور با اصلاحیه مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱، دو قانون با ماهیت‌های متنوع (تفسیر و الحاق) راجع به آن به تصویب رسیده است که عبارتند از: «قانون تفسیر اجرای ماده (۳۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶» (مصوب ۱۳۸۹/۵/۳۱)، و «قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۴). پس از تغییر نام این قانون، علی‌الاصول اصلاحات و الحاقیه‌ها و تفاسیر با توجه به نام جدید قانون صورت می‌گیرد. اما نکته مبهم این است که در اشاره به این قوانین باید از کدام عنوان آن یاد کرد.

۲. این قانون به‌موجب قوانین مصوب ۱۳۶۹/۹/۵، ۱۳۷۱/۹/۱۱، ۱۳۷۳/۵/۹، ۱۳۷۵/۷/۱۵ و ۱۳۷۷/۷/۱۵ اصلاح شده یا موادی به آن الحاق شده است.

«مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص اختصاص سهمیه برای نخبگان و استعداد‌های برتر». بدین ترتیب قانونگذار در این ماده، دو قانون مصوب مجلس و یک مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی را همچنان معتبر دانسته است، اما به قوانین یا «مصوبات» دیگری که به موجب این قانون لغو یا نسخ شده‌اند، اشاره‌ای نکرده است.

■ ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نشانگر آن است که قانونگذار خود به رویه نادرست و غیراصولی نسخ ضمنی و لغو کلی «قوانین و مقررات مغایر» با قانون پی برده و به دنبال راهکاری برای اصلاح این رویه است؛ گرچه در این ماده نیز به همان رویه غیراصولی پایبند است؛ در این ماده تصریح شده است: «از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می‌گردد و مادام که در قوانین بعدی نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و ماده مورد نظر قید نشود، معتبر خواهد بود». بدین ترتیب می‌توان امیدوار بود چنان که حکم قانونگذار در این ماده اجرا شود، قانون مورد بحث تبدیل به یکی از باثبات‌ترین مؤلفه‌های نظام حقوقی خواهد شد. این روش در قوانین معدود دیگری مانند «قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶ (ماده ۳۰) نیز مشاهده می‌شود.^۱

■ ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) صرفاً با سپری شدن حدود چهار ماه به موجب «قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲) - که به «قانون تثبیت قیمت‌ها» مشهور شد - به‌نحو اساسی مورد اصلاح قرار گرفت. اما سوای مباحث ماهوی، یکی از نکاتی که به‌لحاظ اصول قانونگذاری در این اصلاحیه قابل توجه است، تبصره پایانی (تبصره ۷) این ماده است که به موجب آن مقرر شده است: «احکام مغایر با این ماده واحده در موارد آتی این قانون لغو می‌گردد». به‌نظر می‌رسد رویکرد قانونگذار در این اصلاحیه، در مقابل رویکرد کلی قانون برنامه چهارم توسعه قرار دارد - یعنی رویکرد تثبیت قیمت‌ها و محدودیت دولت در افزایش قیمت بنزین، نفت گاز و برخی خدمات اساسی در مقابل رویکرد افزایش تدریجی قیمت‌ها، حذف یارانه‌ها، آزادسازی و واقعی کردن قیمت‌های به‌ویژه حامل‌های انرژی. با وجود این، طبعاً این اصلاحیه بسیاری از مفاد قانون برنامه توسعه را متأثر نمود و بدین ترتیب، حکم کلی لغو «احکام مغایر با این ماده واحده در موارد آتی» انسجام و سازگاری قانون برنامه توسعه را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین قوانین محدودش کرد.

۱. در این ماده مقرر شده است: «قانون بیمه مسئولیت مدنی دارندگان وسایل موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث (مصوب ۱۳۴۷) و کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو می‌گردد. هرگونه نسخ یا اصلاح مواد این قانون باید صریحاً در قوانین بعدی قید شود».

■ در ماده پایانی قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۱۶۱) تصریح شده است: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی الاثر می‌باشد». معنای این حکم این است که در طول سال‌های اجرای این قانون (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹) «اثر» برخی از قوانین و مقررات مغایر با قانون مذکور (و نه اصل آن قوانین و مقررات) ملغی شده است و پس از انقضای قانون برنامه چهارم توسعه مجدداً اثر خود را باز یافته‌اند. این وضعیت را می‌توان با عبارت «شناور شدن» مؤلفه‌های نظام حقوقی توصیف کرد.

■ توجه به ماده (۲۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه نیز از حیث رویه نامناسب نسخ قوانین و تبعاً پراکنندگی قانونگذاری، قابل توجه است. در این ماده مقرر شده است: «احکام قوانین و مقرراتی که لغو یا اصلاح آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است در صورت مغایرت با احکام این قانون در طول برنامه موقوف الاجرا می‌گردد». این ادبیات در نسخ ضمنی، به ندرت توسط قانونگذار به کار گرفته شده و الگوبرداری از ادبیاتی است که قانونگذار برای تأکید بر شمول قانون بر نهادهای عمومی دارای قوانین خاص به کار می‌برد (عبارتی شبیه «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است»). منظور قانونگذار از عبارت «احکام و مقرراتی که لغو یا اصلاح آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است»، احکام یا قوانینی است که قانونگذار اصلاح یا لغو آن‌ها را منوط به اصلاح یا لغو صریح دانسته است. چنان که در نمونه‌های بیان شده در ذیل عنوان «رویه نسخ قوانین» در این نوشتار گفته شد، ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اصلاح یا نسخ قانون مذکور را صرفاً به نحو صریح و «با ذکر نام قانون و ماده مورد نظر» مجاز اعلام کرده است.^۱ گرچه این نوع صورتبندی قانون می‌تواند به ثبات قانون کمک کند، اما ماده مذکور از قانون برنامه پنجم، حتی این تمهید را بی‌اثر ساخته و چنین مفاد یا قوانینی را در طول برنامه «موقوف الاجرا» کرده است.^۲

۱. نمونه دیگر، ماده (۳۰) «قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» (مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶ کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی) است که مفاد آن پیش‌تر در همین نوشتار ذکر شد. نمونه دیگری از این نوع عبارت‌بندی در نظام قانونگذاری پیش از انقلاب، در ماده (۱۴۸) «قانون شرکت‌های تعاونی» (مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۶) به این شرح قابل مشاهده است: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی است و در قوانین بعدی نیز نسخ یا اصلاح مواد و مقررات این قانون باید صریحاً قید شود». لازم به ذکر است که «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳) مفاد متعددی از این قانون را نسخ کرده و در ماده (۷۱) آن نیز تصریح شده است: «کلیه قوانین و مقررات مغایر این قانون ملغی است».

۲. این ماده به دلیل ابهام از قابلیت تفسیرهای مختلف برخوردار است؛ چنان که یکی از صاحب‌نظران، این ماده «نوظهور» را از قانونگذاری‌های «عجیب‌الخلقه» دانسته، و در تبیین دلیل و همچنین پیامد این ماده در نظام حقوقی چنین اظهار نظر کرده است: «دلیل آوردن این ماده این است که مندرجات لایحه دولت به هیچ وجه مربوط به برنامه‌های عمرانی نبوده، بلکه قانونگذاری‌های عادی هستند که می‌بایست هر بخشی از آن‌ها در چارچوب یک لایحه مستقل به مجلس تقدیم شوند. بنابراین با تصویب این مواد پراکنده، ناهمگون و بی‌ارتباط با برنامه عمرانی پنج‌ساله که در حقیقت قانونگذاری‌های موقت هستند، مجلس تأکیر شده است به این واقعیت اعتراف کند که با تصویب این برنامه پنج‌ساله به اصطلاح توسعه، کلیه

۴-۴. استثناء شمول برخی از قوانین از حکمی قانونی

بنا بر قاعده‌ای اصولی، استثنای اکثر امری قبیح تلقی می‌شود. در برخی موارد این اصل از سوی قانونگذار مورد توجه قرار نگرفته است. به عنوان نمونه، در ماده (۵۲) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» مقرر شده است: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو...» می‌شود. «... موارد زیر از شمول حکم این قانون مستثنی می‌باشد:

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛
۲. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفند ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن؛
۳. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷؛

۴. قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۴/۵؛

۵. قانون تردد وسایل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲؛

۶. عوارض آزادراه‌ها، عوارض موضوع ماده (۱۲) قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۶؛
۷. قانون نحوه تأمین هزینه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ و اصلاحات بعدی آن؛

۸. مواد (۶۳) و (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸. همچنین در تبصره همین ماده، «هزینه، کارمزد و سایر وجوهی که از درخواست‌کننده در ازای ارائه مستقیم خدمات خاص و یا فروش کالا که طبق قانون و مقررات مربوطه دریافت می‌شود و همچنین خسارات و جرائمی که به موجب قوانین و با اختیارات قانونی لغو نشده دریافت می‌گردد»، از شمول ماده مستثنی شده است.

با این که قانونگذار در صدر ماده تلاش کرده با لغو برخی از قوانین مشابه، قانونی عام به تصویب برساند، اما استثنائات گسترده ذیل قانون، ویژگی عام بودن قانون را تحت‌الشعاع قرار

قوانینی که با ۲۳۵ ماده این لایحه مغایر هستند به گونه موقت و برای پنج سال موقوف‌الاجرا خواهند شد! این یک اصطلاح بی‌سابقه و من‌درآوردی در قانونگذاری ایران است. مجلس می‌تواند قانونی را تصویب یا قانون موجودی را نسخ کند ولی هرگز نمی‌تواند قوانین موجود و معتبر را برای پنج سال موقوف‌الاجرا نماید. ر.ک.: سیدمحمود کاشانی (گفت‌وگو)، «مجمع نفی قانون اساسی است»، مهرنامه، شماره ۹، سال اول، اسفند ۱۳۸۹، ص ۱۳۴.

داده است. در واقع وضعیت عوارض در نظام حقوقی فعلی با وجود پراکندگی ناشی از تصویب ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده، بسیار مبهم و پیچیده است.

۴-۵. شیوه‌های گوناگون و مبهم قانونگذار در نسخ «مقررات»^۱

هنگامی که قانونگذار به اصلاح یا نسخ قانونی مبادرت می‌کند، بالطبع بر این نظر است که مقررات آن قانون نیز باید دستخوش تغییر گردد. چنانکه در ادامه ملاحظه می‌شود، نحوه مواجهه قانونگذار با این امر گوناگون است و رویه واحدی بر آن حاکم نیست. این نحوه قانونگذاری در واقع به تسری پراکندگی به عرصه «مقررات» منجر می‌شود:

الف - سکوت قانونگذار: گاه در قانون جدید به مقررات پیشین هیچ اشاره‌ای نمی‌شود. این روش کاملاً متداول است. بی‌تردید تغییر در احکام قانونی، این وظیفه را متوجه مرجع وضع مقررات می‌نماید که نسبت به اصلاح مقررات مطابق با احکام قانونی جدید مبادرت کند. هرچند عدم اقدام به موقع این مراجع، مشکلاتی را در عمل باعث می‌شود، چرا که برخی مجریان، مقررات را بر قوانین مقدم می‌دارند.

ب - نسخ مقررات مغایر به‌نحو کلی: گاه قانونگذار در بیانی کلی، تمامی مقررات مغایر را ملغی اعلام می‌کند. این نحوه نسخ مقررات دارای همان ایراداتی است که پیش‌تر در خصوص نسخ ضمنی کلیه قوانین مغایر بیان شد. به عبارت دیگر، واگذار کردن تشخیص مغایرت مقررات با قوانین به مجریان و مردم، موجب تشتت برداشت‌ها و رویه‌ها خواهد شد.

ج - نسخ صریح برخی مقررات: گاه قانونگذار به نسخ صریح برخی مقررات مرتبط اقدام می‌نماید. در این نحوه اقدام دو شیوه قابل تفکیک است:

اول - نسخ بدون تقیید: قانونگذار به‌نحو مطلق و بدون هرگونه قید زمانی یا ...، مقرره‌ای را نسخ می‌نماید. نمونه‌هایی از این امر در دو مورد زیر قابل ملاحظه است:

- در بخشی از ماده (۵۲) «قانون اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون، قوانین و مقررات زیر لغو می‌گردد: ... ۱۳. آیین‌نامه اجرایی بخش معافیت پزشکی قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۴/۵/۹؛ ۱۴. آیین‌نامه اجرایی قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۴/۱۳/۵».

- در بخشی از ماده ۱۶۵ «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) مقرر شده است: «از زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون، قوانین و مقررات ذیل لغو می‌گردد: ... ب - آیین‌نامه اجرایی

۱. منظور از «مقررات» در این متن، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دیگر مصوبات مراجع ذی‌صلاح حکومتی، غیر از مجلس شورای اسلامی است.

قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۱/۱/۲۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن».

چنین اقدامی از سوی قانونگذار نتیجه‌ای را به همراه دارد که مطمئناً خود نیز خواهان آن نبوده و آن، معطل ماندن کلی یا جزئی اجرای قانون جدیدالتصویب است. چرایی این امر به نقش بسیار مهم آیین‌نامه‌های اجرایی در اجرای قوانین بازمی‌گردد. حال با نسخ این آیین‌نامه‌ها بدون در نظر گرفتن هرگونه جایگزینی در این خصوص، سردرگمی مجریان و عدم اجرای قانون جدید ایجاد خواهد شد. مناسب است قانونگذار در زمان تصویب چنین احکامی این امر را مد نظر قرار دهد و دستکم به این موضوع نیز توجه کند که آیا تمامی مواد آیین‌نامه قانون سابق با تمامی احکام قانون جدید در تعارض است که به نسخ کل آن حکم می‌نماید؟ نکته جالب توجه در نحوه حل این معضل از سوی قوه مجریه در برخی موارد آن است که به تنفیذ آیین‌نامه سابق مبادرت می‌ورزد؛ آیین‌نامه‌ای که از سوی قانونگذار نسخ صریح شده است. نمونه این امر در خصوص آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی قابل ملاحظه است: هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۳۰ تصویب کرد: «آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۵۰ - و اصلاحات بعدی آن با رعایت احکام مقرر در قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۹۰ - تا تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون اخیرالذکر برای اجرا تنفیذ می‌شود»؛ اقدامی که تعارض آن با نص صریح قانون آشکار است.

دوم - نسخ با تقیید: در این حالت، مقنن برای پرهیز از مشکلات پیش‌گفته، نسخ مقررات قانون سابق را مقید به تحقق شرایطی منوط می‌کند. دو مورد زیر، نمونه‌هایی از این رویه است:

- در ماده (۲۹) «قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» (مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶) تصریح شده است: «آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون ظرف سه ماه توسط بیمه مرکزی ایران تهیه و به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت‌وزیران خواهد رسید. تا زمانی که آیین‌نامه‌های جدید به تصویب نرسیده باشد، آیین‌نامه‌های قبلی که مغایر با مفاد این قانون نباشد لازم‌الاجرا است».

- در ماده (۳۴) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸) مقرر شده است: «پس از تصویب این قانون و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه کلیه قوانین و مقررات قبلی مربوط به تخلفات راهنمایی و رانندگی لغو می‌گردد».

بدین ترتیب گرچه قانون پیشین توسط قوانین جدید صریحاً نسخ شده، اما از آن‌جا که اجرای قانون مذکور با توسل به آیین‌نامه‌های اجرایی صورت می‌گرفته است، آیین‌نامه‌های مربوط تا تصویب آیین‌نامه‌های قانون اصلاحی معتبر دانسته شده‌اند. چنین تدبیری را باید اقدامی واقع‌بینانه نسبت به حالت پیشین دانست، اما گاه عدم دقت قانونگذار مشکلاتی را رقم می‌زند:

اولاً، در هر دو ماده پیش گفته، زمان منسوخ شدن مقررات پیشین، هنگام تصویب تمامی آیین‌نامه‌ها (و نیز دستورالعمل‌های) قانون جدید دانسته شده است. اما سؤال و ابهام در زمان تحقق این شرط است. آیا منظور هنگامی است که تمامی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها به تصویب رسیده باشد یا هر آیین‌نامه یا دستورالعمل جدید، موجب نسخ آیین‌نامه یا دستورالعمل متناظر خود خواهد شد؟ آیا منظور زمانی است که آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌های مورد نظر قانونگذار که در قوانین جدید، تصویب آن‌ها به برخی مراجع تکلیف شده است، تصویب شود یا با توجه به اختیار قوه مجریه در تصویب آیین‌نامه‌های مورد نیاز (هرچند که از سوی مقنن تکلیفی نشده باشد) باید این زمان را غیرمحقق شمرد؟ این ابهامات در عمل منجر به بی‌اثر شدن این نسخ صریح شده و به همین دلیل است که در مجموعه قوانین و مقررات بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث که توسط معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری انتشار یافته، با وجود تصویب تمامی مقررات مورد تکلیف قانونگذار، باز هم به موادی از مقررات گذشته - که در تنافی با قانون جدید و مقررات ناشی از آن نیست - به عنوان مواد معتبر اشاره شده است.^۱ استدلال در خصوص این مورد آن است که «آیین‌نامه‌های اجرایی» مورد نظر مقنن در ماده ۲۹ «قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» (مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶) به قرینه تفاوت فرایند و زمان تصویب، امری غیر از مقررات مورد تکلیف در سایر مواد قانون مذکور است.

ثانیاً، در ماده (۲۹) قانون مذکور تصریح شده که «آیین‌نامه‌های قبلی که مغایر با مفاد این قانون نباشد لازم‌الاجرا است». درج این قید از حیث شفاف‌سازی مناسب است، اما در «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸)، به‌رغم مؤخر بودن، قید مذکور مورد تصریح قرار نگرفته است.

ثالثاً، به موجب ماده (۳۴) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی»، پس از تحقق شرط مورد اشاره در ماده «کلیه قوانین و مقررات قبلی مربوط به تخلفات راهنمایی و رانندگی لغو» خواهد شد؛ این امر موجب ابهام است که آیا قوانین و مقررات قبلی باید صرفاً مربوط به موضوع «تخلفات رانندگی» باشد یا تمامی قوانین و مقررات مربوط به قانون پیشین، هرچند به‌طور مستقیم به «تخلفات» رانندگی مربوط نباشد، را شامل است؟ به عنوان مثال در ماده (۱۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مقرر شده است: «در مواردی که طبق این قانون انتقال وسیله نقلیه

۱. ر. ک.: (۱۳۹۰)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین و مقررات بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه زمینی در مقابل شخص ثالث، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

ضرورت داشته باشد، وسیله نقلیه با استفاده از وسایل مطمئنه که برای این کار معمول است حسب مورد به نزدیکترین توقفگاه یا مقرّ انتظامی یا راهنمایی و رانندگی مربوط یا تعمیرگاه انتقال می‌یابد. هزینه‌های حمل و نقل و توقف وسیله نقلیه که توسط بخش خصوصی وصول می‌شود حسب مورد به عهده متخلف، مالک، متصرف یا قائم‌مقام قانونی آنان خواهد بود. هزینه‌های یاد شده برابر تعرفه‌هایی می‌باشد که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. حال نکته مبهم این است که آیا باید تصویب‌نامه «دریافت هزینه انتقال خودروها از محل ممنوعه به توقفگاه» (مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۵ هیأت وزیران) را در زمره مقررات مربوط به «تخلفات رانندگی» دانست یا خیر؟

پیامد این نوع قانونگذاری، بلا تکلیفی مردم و مجریان در نحوه اجرای قوانین و مقررات است که با اندکی دقت و وحدت روش از سوی قانونگذار می‌توانست به راحتی حل شود.

۵- نتیجه

پیش از طرح بحث پایانی این سؤال قابل بررسی است که برای جلوگیری از شیوع رویه قانونگذاری پراکنده، و طبعاً مقابله با آسیب تورم تقنینی و تبعات سوء آن برای تحقق حاکمیت قانون چه رویه‌هایی در دیگر کشورها اتخاذ شده است. با بررسی شیوه‌هایی که اتحادیه اروپا از طریق آن‌ها سعی در مهار رشد حجم قوانین و در عین حال کاهش قوانین دارد، می‌توان دو راهبرد را از یکدیگر تفکیک کرد: راهبرد اول، راهبرد واکنشی^۱ است که از دو روش متفاوت برای بررسی تشکیل شده است، و در نتیجه بررسی، متون قانونی، الغا، ادغام یا تنقیح می‌شوند. (Voermans, Moll, Florijn and Van Lochem, 2008:72) به جای تعدد نامحدود قوانین، می‌توان از طریق تدوین و تنقیح قوانین (کدیفیکاسیون) به ایجاد مجموعه‌های محدود و مشخصی پرداخت و بدین وسیله، امکان شناخت بهتر حقوق و تکالیف و ضمانت اجرای آن را برای شهروندان مهیا ساخت (پربان، ۱۳۸۶: ۲۰۸).

راهبرد دوم، راهبرد پیشگیرانه^۲ است که مستلزم شیوه‌ها و روش‌هایی برای جلوگیری از ازدیاد قوانین است. راهبرد پیش‌گفته، دربرگیرنده روش‌هایی مانند رسیدگی دقیق‌تر و کارشناسی شده به طرح‌ها و لوایح در دست بررسی در پارلمان، ارزیابی تأثیرات پیشنهادی تقنینی، کاربرد بهتر و مناسب اسناد قانونی، و کاربرد اسناد جایگزین است. (Voermans, Moll, Florijn, Van Lochem, 2008: 72) راهبردها و توصیه‌هایی که به نظر می‌رسد می‌تواند به

1 . Reactive strategy
2 . Preventive strategy

قانونگذاری اصولی در ایران کمک کند و در پایان آمده است، بیش‌تر از جنس راهبردها و توصیه‌های پیشگیرانه است.

چنان‌که در پنج نوع رویه پیش‌گفته قابل مشاهده است، قانونگذار ایرانی به انحاء مختلف و به نحوی پراکنده و موردی، به قانونگذاری اقدام کرده است و در این اثنا، به مفادی قانونی اعتبار بخشیده و مفاد قانونی متعددی را نسخ یا لغو کرده است. این شیوه قانونگذاری، نظام حقوقی مشحون از مفاد قانونی شکل داده که آگاهی از قوانین معتبر، نه تنها برای شهروندان، بلکه برای حقوقدانان و قضات نیز در برخی مواقع به معما تبدیل می‌شود. در حالی که فرض بر آگاهی همگان به قانون است، چنین فرضی با نظام حقوقی توصیف‌شده در عالم واقعیت به هیچ وجه منطبق نیست.

نکته قابل توجه دیگر در مصادیق ذکرشده، دلایل عمده این نوع قانونگذاری است که عبارتست از شتاب و بی‌دقتی در تهیه پیش‌نویس قوانین و تصویب قانون بدون اقدامات کارشناسی بایسته. به نظر می‌رسد قانونگذار ایرانی وضع قوانین جدید را تکلیف اصلی خود می‌داند در حالی که شاید اگر تأمل و تدبیر بیش‌تری در قانونگذاری اعمال شود، گرچه از کمیت قوانین تصویب‌شده به میزان قابل توجهی کاسته می‌شود، اما احتمالاً کیفیت قوانین بهبود نسبی خواهد یافت. برای تصویب هر ماده قانونی، گریز و گزیری از بررسی همه مفاد قانونی مرتبط با آن نیست. این ضرورت پرمشقت و پرزحمت زمانی که باید در نظام‌های حقوقی فاقد تدوین و تنقیح قوانین - از جمله نظام حقوقی ایران - صورت گیرد، صدچندان ناخوشایند و زمان‌بر است. اگر قانونگذار در وضع قانون چنین مشقتی را متحمل نشود و از این بار مسئولیت‌شانه خالی کند، نه تنها به تمشیت امور کمکی نکرده است، بلکه بر بی‌سامانی نظام حقوقی و سردرگمی شهروندان و مجریان قانون دامن زده است. انتظار اجرای قوانین توسط مردم و مأموران حکومتی، و طبعاً تحقق حاکمیت قانون، صرفاً در نظامی قابل برآورده شدن است که قانونگذاران ملتزم به قانونگذاری حداقلی (به معنای قانونگذاری فقط در موارد ضروری و غیرقابل اجتناب و ترجیح اعمال اختیاراتی جز قانونگذاری، به‌ویژه نظارت)، کارشناسی‌شده و تا حد امکان نظام‌مند باشند. کم‌ترین پیامد قانونگذاری پراکنده، انباشتن بار قوانینی است که انتظار تبعیت از آن‌ها به دلیل عدم امکان آگاهی و دسترسی شهروندان و مأموران حکومتی به آن‌ها، انتظاری بیهوده است.

منابع

الف) فارسی

کتاب

- بیکس، برایان، (۱۳۸۹)، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی.
- راسخ، محمد، (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رالز، جان، (۱۳۸۷)، نظریه عدالت، ترجمه سیدمحمدکمال سروریان و مرتضی بحرانی، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- متیو، برتران، (۱۳۹۱)، قانون، ترجمه مجید ادیب، تهران، میزان.
- مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها (ویراست دوم)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مقاله

- ابراهیمی، مهسا، (۱۳۹۱)، «نظام حاکم بر انتشار و اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات در ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.
- انصاری، باقر، (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، پاییز، سال ششم.
- بریان، گی، (۱۳۸۶)، «تدوین و تنقیح قوانین: فواید و دشواری‌ها»، ترجمه علی‌اکبر گرجی‌آزندریانی، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، تابستان، شماره ۵۶.
- تن، سی. ال، (۱۳۸۸)، «مشروطه‌خواهی و حاکمیت قانون»، ترجمه سیدحسین ملکوتی‌هشجین و احمد مرکز‌المیری، حقوق اساسی، تابستان، سال ششم، شماره ۱۱.
- رز، جوزف، (۱۳۸۸)، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱.
- سلطانی، سیدناصر، (۱۳۸۸)، «علل نافرجامی تدوین قوانین در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان، شماره مسلسل ۹۹۵۷.
- کاسیگناک، جerald، (۱۳۹۱)، «قانون واضح»، ترجمه احمد مرکز‌المیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت، شماره مسلسل ۱۲۳۷۰.
- کاشانی (گفت‌وگو)، سیدمحمود، (۱۳۸۹)، «مجمع نفی قانون اساسی است»، مهرنامه، سال اول، شماره ۹.

- کمپیل، تام، (۱۳۸۶) «تقنین حقوق بشر»، ترجمه سمیه عالی، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶.
- والدرون، جرمی، (۱۳۸۸) «اصول قانونگذاری»، ترجمه حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۲.

ب) انگلیسی

Articles

- Florijn, N. A, (2008) "Quality of Legislation: A Law and Development Project", in J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects (Amsterdam: Leiden University Press).
- Geotz, Klaus H. and Zubek, Radoslaw, (2005), "Law- Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation", Sprawne Pa stwo.
- Harmathy, Attila, (1998), "Codification in a Period of Transition", Davis Law Review, Vol. 31.
- Voermans, Wim, Moll, Chris, Florijn, Nico and Lochem, Peter Van, (2008), "Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape", Statute Law Review, Vol. 29.