

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع استاندارد»

مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

مقدمه

یکی از معضلاتی که نظام تقنینی ما با آن روبرو می‌باشد، وضعیت مبهم و عدم تعیین تکلیف قوانینی می‌باشد که در رابطه با همان موضوعات، قوانین جدیدی به تصویب رسیده است، زیرا در غالب موارد قوانین جدید وضعیت قوانین سابق در آن زمینه را به صورت صریح مشخص ننموده‌اند و صرفاً به بیان عباراتی نظیر «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون نسخ می‌گردند» بسنده شده است. این امر باعث شده است که دست‌اندرکاران و مجریان قانون اعم از مردم و دستگاه‌های عمومی و اداری کشور در مقام اجرا دچار سردرگمی و تردید شوند و تکلیف خود در رعایت و اجرای قوانینی که در رابطه با یک موضوع وجود دارد را ندانند. همچنین ازسوی دیگر این امکان وجود دارد که در برخی از موارد، دو قانون درخصوص یک موضوع وجود داشته باشد و قانونگذار قصد داشته قانون اخیر جایگزین قانون پیشین گردد، ولی قانون اخیر، تمام احکام و قواعد ضروری در آن زمینه را مشخص نکرده باشد، که این امر نیز خود باعث نوعی چالش در اجرای قانون می‌باشد. از همین رو همواره دست‌اندرکاران قانونگذاری به دنبال حل این معضل از طریق تنقیح قوانین بوده‌اند.

شماره ثبت:

۶۱۹

شماره چاپ:

۱۷۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۱۰/۴

در همین رابطه لازم به ذکر است که تنقیح قوانین اصطلاحاً به فرآیندی اطلاق می‌شود که در آن هر «مقرره» قانونی (اعم از کل یک ماده، تبصره، بند و امثال آن) و یا بخشی از یک مقرره قانونی با کلیه مقررات قانونی که صریحاً توسط مرجع صلاحیتدار نسخ نشده است، سنجیده و بررسی می‌شود تا تعارضات احتمالی کشف و در صورت وجود تعارض بین مقرره اخیر با مقرره سابق براساس قواعد و اصول فقهی و حقوقی مسلم (از قبیل «احکام سابق و لاحق»، «عام و خاص»، «مطلق و مقید»، «مفهوم مخالف و موافق»، «احکام شرط» و مانند اینها) و همچنین با عنایت به دائمی و موقت بودن مقررات قانونی و نیز مرجع تصویب آن مقررات، قوانینی که از نظر مفاد و محتوا محملی برای اجرا ندارند و به اصطلاح نسخ ضمنی شده‌اند را به صورت صریح نسخ نمایند، تا مجری قانون با تعدادی مقرره لازم‌الاجرای بدون تعارض روبرو باشد. در همین راستا دو اقدام نیز صورت می‌پذیرد؛ یکی نسخ صریح مقررات قانونی که نسخ ضمنی نگردیده‌اند، لکن موضوعاً منتفی بوده و متروک شده‌اند و دیگر اینکه شماره‌گذاری (کدگذاری) جدیدی که بعد از نسخ صریح قوانین غیرلازم‌الاجرا درخصوص قوانین نسخ نشده انجام می‌گیرد.

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

قانونگذار ما نیز در این خصوص مستثنا نبوده و به دنبال رفع این چالش در قانونگذاری و اجرای قوانین بوده است. به همین جهت «قانون تدوین و تنقیح قوانین» با هدف پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و مغایرت با سایر قوانین و مقررات، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در همین راستا بررسی و بازبینی مجدد قوانین موجود در دستور کار قرار گرفت. به موجب جزء «۴» بند «۱» ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیئت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی، از وظایف معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در امور تنقیح محسوب شده است. از جمله موضوعاتی که در همین راستا مورد توجه قرار گرفته است قوانین با موضوع استاندارد می‌باشد که عمدتاً در قوانین مربوط به «مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران» نمود پیدا کرده است. طرح پیش رو نیز تحت عنوان «طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع استاندارد» بر همین اساس و با هدف تعیین تکلیف قوانین با موضوع استاندارد ارائه شده است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۱۷۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۱۰/۱۹

بررسی طرح

«طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع استاندارد»، جهت تنقیح قوانین با موضوع استاندارد ارائه گردیده است. قوانینی که نسخ صریح آنها در این طرح پیشنهاد شده است به چهار دسته تقسیم گردیده‌اند. دسته اول تحت عنوان «مجموعه قوانین منسوخ ضمنی اصلی استاندارد» تعدادی از قوانین اصلی با موضوع استاندارد می‌باشند که به صورت کلی منسوخ اعلام گردیده‌اند. این دسته از قوانین، با تصویب قوانین جدید به صورت ضمنی نسخ گردیده‌اند و قوانین جدید جایگزین آنها شده‌اند. اصولاً در این موارد باید قوانین جدید تمامی مفاد قانون قبلی را پیش‌بینی کرده باشد، در غیر این صورت با نسخ این قوانین با خلأ قانونی روبرو خواهیم شد. بنابراین قانونگذار به هنگام تصویب قوانین جدید در زمینه‌ای که سابقاً در همان موضوع قانون وجود داشته است می‌باید به نحوی عمل کند که تمامی مفاد قانون قبلی در قانون جدید پیش‌بینی شود. در قسمت دوم طرح با عنوان «مجموعه قوانین منسوخ ضمنی مرتبط استاندارد» برخی از قوانین و مواد قانونی ذکر گردیده است که با موضوع استاندارد مرتبط می‌باشند (اما اصلی محسوب نمی‌شوند) و با تصویب قوانین جدید به صورت ضمنی نسخ گردیده‌اند. در بخش سوم طرح با عنوان «مجموعه قوانین موضوع منتفی (مرتبط) استاندارد» نیز قوانین و برخی از مواد قانونی که موضوعاً منتفی گردیده‌اند و مرتبط با استاندارد می‌باشند بیان گردیده است و در قسمت چهارم و پایانی تحت عنوان «مجموعه قوانین معارض مرتبط استاندارد» به موردی اشاره گردیده است که با قوانین موجود و اخیرالتصویب در زمینه استاندارد معارض می‌باشد و بنابراین منسوخ اعلام گردیده است. اکنون به بررسی طرح مزبور از جنبه ماهوی و شکلی می‌پردازیم.

بررسی ماهوی

در این خصوص چند مسئله عمده مطرح می‌شود:

۱. از جمله اقدامات اساسی که می‌باید در خصوص طرح پیش رو صورت پذیرد، تعیین مفهوم و چارچوب اصطلاح «استاندارد» به عنوان معیار اصلی جهت تنقیح قوانین پیرامون این موضوع می‌باشد، زیرا طرح حاضر برپایه همین امر، به ارائه فهرستی از قوانین مربوط به این اصطلاح پرداخته است. آنچه که از مفاد این طرح (به خصوص با توجه به قوانین اصلی که جهت نسخ بیان گردیده) به نظر می‌رسد این است که منظور از «استاندارد» آن دسته از استانداردها و مواردی می‌باشد که در رابطه با «مؤسسه ملی استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران» مطرح می‌باشد، اما با بررسی طرح مشاهده می‌شود که تدوین‌کنندگان طرح، معیار و چارچوب خاصی را در ارائه فهرستی جهت اعلام نسخ قوانین با موضوع مذکور، در نظر نداشته‌اند. به همین دلیل رویکردی که در طرح پیشنهادی مورد استفاده قرار گرفته است، استفاده از برخی کلیدواژه‌ها و اصطلاحات خاص جهت دستیابی به قوانین مرتبط با «استاندارد» می‌باشد. فارغ از اینکه آیا این کلیدواژه در مفهوم و ماهیت جمله ارتباطی با موضوعیت بحث دارد یا خیر. به عنوان مثال استفاده از کلیدواژه «اوزان» و «مقیاس»، یکی از راهبردهای عملیاتی طراحان محترم در انتخاب قوانین و احکام حقوقی مرتبط با موضوع «استاندارد» بوده است فارغ از اینکه عبارت «مقیاس» و «اوزان» در احکام مرتبط با رعایت «اوزان» عرضه میوه و محصولات در میدین میوه و تره‌بار هیچ سنخیتی با وظایف مؤسسه ملی استاندارد ندارد. در این خصوص می‌توان به قانون اوزان و مقیاس‌ها که به صورت کلی جهت نسخ پیشنهاد گردیده و همچنین بند «۱۴» ماده (۴۵) قانون شهرداری‌ها اشاره کرد که ارتباطی با موضوع «استاندارد» و «مؤسسه ملی استاندارد» ندارند.

۲. مطابق اصول کلی حقوقی، که می‌باید در تنقیح قوانین مد نظر واقع شود، در صورت تعارض دو قانون، قانون لاحق، قانون سابق را نسخ می‌کند، اما از جمله معیارهایی که می‌باید در این ارتباط مورد توجه قرار داد، «مفهوم عام و خاص» در خصوص قوانین مورد نظر است. براساس همین اصول کلی در صورتی که قانون لاحق (جدید) عام و قانون سابق، بیان‌کننده یک قاعده خاص باشد، قانون سابق (خاص)، قانون لاحق (جدید) را تخصیص می‌زند و قانون عام اخیرالتصویب، قانون سابق خاص را نسخ نمی‌نماید. بدون شک همان‌گونه که در ابتدا بیان شد در فرآیند تنقیح از جمله اصولی که می‌باید مورد توجه قرار بگیرند اصول مسلم فقهی و حقوقی از جمله «عام و خاص»، «احکام سابق و لاحق» و ... بود. اما در طرح پیش رو اصول مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. در همین خصوص می‌توان به ماده (۴) قانون دسترسی آزاد شبکه حمل‌ونقل دریایی اشاره کرد که به موجب این طرح از جمله موارد معارض با استاندارد در نظر گرفته است. به موجب این ماده «تعیین مقررات و استانداردهای مربوط به تولید، واردات و تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی برعهده راه‌آهن می‌باشد و دستگاه‌های نظارت‌کننده و کلیه تولیدکنندگان و واردکنندگان مربوطه مکلف به رعایت آن هستند». بدون شک این یک قاعده خاص می‌باشد. حال به نظر طراحان این طرح با وجود مؤسسه ملی استاندارد و اینکه تعیین استانداردها برعهده این نهاد واقع شده (بند «۱» ماده (۳) قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران)، حکم ماده (۴) قانون مزبور را در تعارض با قوانین مورد نظر قلمداد کرده‌اند. که این امر با توجه به اصول ذکر شده صحیح نمی‌باشد. عدم رعایت اصول مذکور را می‌توان در رابطه با سایر موارد مطروحه نیز مشاهده کرد.

۳. از جمله مسائل عمده دیگری که در خصوص طرح پیش رو وجود دارد، عدم تعیین جهت و مستمسک قانونی نسخ قوانین مذکور در طرح می‌باشد. به عبارت دیگر در هیچ‌یک از موارد مطرح شده جهت اعلام نسخ، هیچ اشاره‌ای به اینکه این موارد بر چه اساسی و مطابق کدام قانون و منطق حقوقی نسخ گردیده‌اند نشده است، لذا بهتر است در تمامی مواردی که قوانین منسوخ اعلام گردیده‌اند، قانون ناسخ صراحتاً مشخص گردد و اعلام قوانین منسوخ بدون تعیین ناسخ آنها مسلماً نمی‌تواند روشی مطلوب باشد، زیرا بررسی طرح را در مجلس با مشکل مواجه می‌کند

۴. پیش‌تر در رابطه با تنقیح قوانین به این امر تصریح شد که در جهت تنقیح قوانین و مقررات، علاوه بر نسخ صریح مقررات قانونی که نسخ ضمنی نگردیده‌اند، لکن موضوعاً منتفی بوده و متروک شده‌اند، می‌باید اقدام به شماره‌گذاری (کدگذاری) جدید قوانین نسخ نشده بعد از نسخ صریح قوانین غیرلازم‌الاجرا کرد (بند «۷» ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور)، که متأسفانه در طرح پیشنهادی این امر صورت نپذیرفته است و از این جهت دارای اشکال می‌باشد.

بررسی شکلی

۱. از جمله مسائلی که در خصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که بخشی از قوانین مذکور در طرح، ضمن منسوخ بودن، محلی از اعراب برای قابلیت ارجاع و استفاده از آن و یا اجزا آن را ندارند، که از این بابت موضوع تنقیح قوانین با موضوع استاندارد قرار بگیرند؛ به عنوان مثال ماده (۴۵) قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب سال ۱۲۸۶ و یا بند «۱۴» ماده (۴۵) قانون شهرداری‌ها (مصوب سال ۱۳۳۴) که به وظایف انجمن شهر پرداخته است، درحالی که با عنایت به تصویب قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری (مصوب سال ۱۳۶۱) و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب سال ۱۳۷۵) و اصلاحات بعدی که به کلیه موارد و وظایف شوراهای اسلامی پرداخته است، عملاً آن بخش از قانون شهرداری که به وظایف انجمن شهر می‌پردازد ابطال شده است. حال استناد و اشاره به یک تبصره و یا ماده واحده از آن قانون فارغ از توجه به اصالت کل آن مجموعه ابطال شده، نمی‌تواند راهکاری مطمئن برای تنقیح قوانین باشد. به عبارت دیگر استناد به اجزای یک کل، فارغ از توجه به اینکه آن کل از ماهیت استناد و قابلیت اعتبار خارج شده است نمی‌تواند شیوه مطلوبی در تنقیح قوانین محسوب گردد.

همچنین می‌توان به برخی قوانینی که دارای ماهیتی موقت هستند و پس از سپری شدن موعد مزبور خودبه‌خود منسوخ می‌باشند اما قسمت عمده طرح را به خود اختصاص داده‌اند، اشاره کرد. به عنوان مثال تبصره‌های غیردائمی بودجه‌های سنواتی سال‌های قبل به تعدد در طرح ذکر شده‌اند، مانند تبصره «۳۰» قانون بودجه سال ۱۳۶۶ که جهت نسخ ذکر گردیده است. گویی اینکه سایر تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۶۶ نسخ نشده و هنوز لازم‌الاجرا هستند و یا مانند برخی مواد قانون برنامه دوم توسعه که جهت اعلام نسخ پیشنهاد شده است، درحالی که قوانین برنامه دارای اعتبار پنج‌ساله بوده و پس از پایان پنج‌سال فاقد اعتبار هستند.

۲. همچنین در رابطه با این طرح باید متذکر گردید که قوانین اخیرالتصویب برخی از جوانب و موضوعات موجود در قوانینی که در طرح مزبور جهت نسخ پیشنهاد گردیده‌اند را دربر نگرفته است و از طرف دیگر طرح پیشنهادی نیز صرفاً با بیان وجود تعارض و اعلام نسخ آنها، این موارد را بالاتکلیف گذاشته است. این امر می‌تواند موجبات ایجاد خلأ در این زمینه را فراهم سازد. برای مثال می‌توان به برخی مواد «قانون مواد الحاقی به قانون تأسیس مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران» (مصوب ۱۳۴۹/۹/۲۴) که به موجب طرح مزبور منسوخ اعلام گردیده‌اند در این خصوص اشاره کرد. ماده (۲) این قانون (در رابطه با تعریف مفاهیم و اصطلاحات مربوط به استاندارد، نظیر «استاندارد» و «فرآورده»)، ماده (۶) (در تعریف و تعیین مشخصات و شرایط مصنوعات فلزات گرانبهای استاندارد شده)، ماده (۷) (در ممنوعیت و تعیین مجازات ساختن مصنوعات فلزی گرانبها که دارای عیار رسمی نباشد به وسیله کسانی که حرفه آنها ساختن این نوع فلزات و همچنین کسانی که حرفه آنها خرید و فروش مصنوعات فلزات گرانبهاست، اما مصنوعاتی را که دارای عیار رسمی نباشد بفروشند یا برای فروش عرضه نمایند)، ماده (۱۲) (در جواز ورود کارشناسان مؤسسه به کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و فروشگاه‌های محل تهیه تولید و تمرکز و عرضه فرآورده‌های استاندارد شده مشمول این قانون و پرداختن به بازرسی) از این قبیل می‌باشند.

۳. نکته دیگری که در رابطه با طرح مزبور وجود دارد این است که این طرح در مقام احصای تمامی قوانینی است که تا به حال به تصویب رسیده و به نوعی با موضوع استاندارد در ارتباط بوده و با تصویب قوانین بعدی به صورت ضمنی نسخ و یا بلاموضوع و منتفی گردیده‌اند، بدون اینکه به موجب قوانین اخیر به صورت صریح مورد نسخ واقع شده باشند. بدون شک بررسی این امر مستلزم صرف وقت و انرژی فراوانی است. به عبارت دیگر بررسی این طرح مستلزم آن است که در مرحله اول کلیه قوانین مصوب مجلس از ابتدای قانونگذاری در کشور مورد بررسی قرار گیرند تا بتوان به آن دسته از قوانینی که با موضوع استاندارد مرتبط می‌باشند پی برد و در گام بعدی به بررسی تک تک

این موارد چه از لحاظ محتوایی و چه از لحاظ این مسئله که آیا تمامی احکام و جوانب امر در قوانین اخیرالتصویب بیان شده‌اند یا خیر پرداخت که این امر بدون شک مستلزم صرف وقت و انرژی فراوانی می‌باشد.

نتیجه‌گیری

در آخر باید گفت نمونه‌های فوق‌الذکر نشان‌دهنده این امر است که طرح پیشنهادی برای تنقیح قوانین مربوط به حوزه استاندارد نه تنها دارای اشکال بوده و از جامعیت لازم برخوردار نمی‌باشد، بلکه از اصول کلی و ضروری حاکم بر امر «تنقیح قوانین» نیز فاصله زیادی دارد. آنچه از رویکرد قانون تدوین و تنقیح قوانین بر می‌آید، مقصود از تنقیح قوانین، اقداماتی است که در جهت جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین باید صورت گرفته تا بدین طریق، تعارضات، تشابهات، ناسخ و منسوخ و ... مشخص گردند. اما با عنایت به مراتب فوق، به نظر می‌رسد که طرح حاضر هم از جهت ماهوی و هم از حیث شکلی با ایرادات اساسی مواجه می‌باشد. به نحوی که این طرح با عدم توجه به فلسفه و مفهوم «تنقیح» قوانین و اصول حاکم بر این امر نمی‌تواند برآورنده مقصود قانونگذار از امر تنقیح باشد. لذا شایسته است طرح پیشنهادی که از اصل موضوع و فلسفه این امر دور مانده است. در کلیات رد شده و با رفع نواقص فوق‌الذکر مجدداً برای تصویب ارائه گردد.