

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع ثبت احوال کشور»

مقدمه

یکی از معضلاتی که نظام تقنینی ما با آن روبرو است، وضعیت مبهم و عدم تعیین تکلیف قوانینی است که در رابطه با همان موضوعات، قوانین جدیدی به تصویب رسیده است. چراکه در غالب موارد قوانین جدید وضعیت قوانین سابق در آن زمینه را به صورت صریح مشخص نکرده‌اند 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 از سوی 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 باشد ولی قانون اخیر، تمام احکام و قواعد ضروری در آن زمینه را مشخص ننموده 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.

در این رابطه 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 و همچنین کلیه مقررات قانونی که صریحاً توسط مرجع صلاحیتدار نسخ نشده است، سنجیده و بررسی می‌گردد 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 محمولی 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.

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 مغایر 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 گردیده است. همچنین می‌توان به اقداماتی نظیر شناسه‌گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و

شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی، تهیه شناسنامه قوانین و... اشاره کرد که معاونت مزبور جهت امر تنقیح باید به آنها مبادرت ورزد.

از جمله موضوعاتی که در همین راستا مورد توجه قرار گرفته است قوانین با موضوع ثبت احوال می‌باشد که در طرح پیش رو تحت عنوان «طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع ثبت احوال کشور» با هدف تعیین تکلیف قوانین با موضوع مزبور ارائه شده است که در اینجا به بررسی مفاد این طرح خواهیم پرداخت.

بررسی طرح

طرح پیشنهادی جهت نسخ صریح برخی قوانین با موضوع ثبت احوال کشور به ارائه فهرستی از موادی که با موضوع مزبور به صورت ضمنی نسخ گردیده‌اند و یا با قوانین جدید در تعارض می‌باشند، پرداخته است. در فهرست نخست آن دسته از مواد قانونی که به صورت ضمنی مورد نسخ واقع شده در پنج ردیف ذکر شده‌اند. در فهرست دوم نیز برخی مواد قانونی که در تعارض با قوانین اخیرالتصویب می‌باشند در چهار ردیف ارائه شده است.

اما در خصوص طرح پیش رو صرفنظر از ضرورتی که در خصوص تنقیح و پالایش قوانین وجود دارد، نکاتی وجود دارد که متأسفانه نشانگر بی‌توجهی و عدم دقت تهیه‌کنندگان طرح در خصوص این موضوع می‌باشد که ضمن بررسی ماهوی و شکلی طرح به چند نمونه از این موارد اشاره خواهیم داشت:

الف) بررسی ماهوی

۱. یکی از مواردی که باید به موجب جزء «۴» بند «۱» ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) جهت تنقیح قوانین صورت پذیرد «تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی ... شده» می‌باشد. در حالی که طرح مزبور اصلاً به این موضوع نپرداخته است. در این خصوص می‌توان به برخی قوانین اشاره داشت که وضعیت آنها در این طرح مشخص نگردیده است، در حالی که موضوعاً منتفی می‌باشند. نظیر: قانون اجازه پرداخت بیست هزار تومان اعتبار به‌طور علی‌الحساب برای احتیاجات سجل احوال مصوب ۱۶ اردیبهشت‌ماه ۱۳۰۷ شمسی، قانون ۲۴۶ هزار و ۱۲ تومان اعتبار برای تشکیلات سجل احوال در سنه ۱۳۰۷ مصوب ۲۳ اردیبهشت‌ماه ۱۳۰۷ شمسی، قانون اعتبار جهت تأمین و احتساب وجوهی که علاوه بر اعتبار سجل احوال در سنوات ۱۳۰۵ و ۱۳۰۶ پرداخت شده مصوب ۲۴ تیرماه ۱۳۰۹، قانون اجازه استقراض ۲۵ هزار تومان برای ساختمان محل مخصوص احصاییه و سجل احوال مصوب ۴ آذرماه ۱۳۱۰ شمسی، قانون اجازه پرداخت دیون معوقه اداره احصاییه و سجل احوال مصوب ۲۱ مهرماه ۱۳۱۱ شمسی، قانون راجع به متخلفین از اجرای تکالیف مقرر در قانون ثبت احوال مصوب ۲ اسفندماه ۱۳۱۵، تصمیم کمیسیون بودجه دایر به اجازه خرید بیست دستگاه اتومبیل برای اداره آمار و ثبت احوال، تصمیم متخذ کمیسیون بودجه نسبت به اتومبیل‌های اداره کل آمار و ثبت احوال مصوب ۱۷ آبان‌ماه ۱۳۳۴ (کمیسیون بودجه) و... بنابراین طرح حاضر را نمی‌توان از این حیث جامع دانست.

۲. از جمله مسائل عمده‌ای که در خصوص طرح پیش رو وجود دارد، عدم تعیین دقیق مستند قانونی نسخ قوانین مذکور در برخی موارد می‌باشد. به عبارت دیگر در موارد مطرح شده جهت اعلام نسخ، هیچ اشاره‌ای به اینکه این موارد بر چه اساسی و مطابق کدام قانون و منطق حقوقی نسخ شده‌اند، نشده است و صرفاً با بیان وجود تعارض و اعلام نسخ آنها، این موارد بلا تکلیف گذاشته است. به عبارت دیگر در هر مورد ضروری است که قوانین ناسخ ذکر شده و مشخص گردد که هر قانون و یا ماده قانونی، به موجب کدام قانون یا ماده قانونی به صورت ضمنی نسخ شده است.

۳. از جمله ایرادات اساسی دیگر که در طرح حاضر وجود دارد، عدم توجه به اصول حاکم بر تنقیح می‌باشد، نظیر «احکام سابق و لاحق»، «عام و خاص»، «مطلق و مقید»، «مفهوم مخالف و موافق»، «احکام شرط»، برای مثال، ردیف اول جدول دوم ماده (۷) قانون ثبت احوال را در تعارض با ماده (۱۲۱۰) قانون مدنی دانسته شده است. ماده (۷) قانون ثبت احوال مقرر داشته: «سن گواه و اعلام‌کننده نباید کمتر از ۱۸ سال تمام باشد. پدر و مادری که قبل از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام ازدواج کرده‌اند

می‌توانند ولادت یا مرگ فرزند خود را اعلام نمایند». ماده (۱۲۱۰) قانون مدنی نیز مقرر داشته: «هیچکس را نمی‌توان بعد از رسیدن به سن بلوغ به‌عنوان جنون یا عدم رشد محجور نمود مگر آنکه عدم رشد یا جنون او ثابت شده باشد».

تبصره «۱» این ماده نیز مقرر داشته «سن بلوغ در پسر ۱۵ سال تمام و در دختر ۹ سال تمام قمری است». حال آیا می‌توان ماده (۱۲۱۰) قانون مدنی که یک حکم عام را بیان داشته است در تعارض با ماده (۷) قانون ثبت احوال دانست؟ آنچه که مسلم است در تعیین ناسخ و منسوخ باید به اصول پیش‌گفته در زمینه تنقیح قوانین توجه داشت. از جمله این اصول «اصل عام و خاص» و «احکام سابق و لاحق» می‌باشد. مطابق این اصول 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، اما در طرح پیش رو اصول مزبور مورد توجه قرار نگرفته‌اند. همین ایراد را در ردیف سوم جدول مذکور نیز می‌توان مشاهده کرد.

۴. از جمله اقدامات اساسی که باید درخصوص طرح پیش رو صورت پذیرد، تعیین مفهوم و چارچوب جهت تنقیح قوانین پیرامون این موضوع می‌باشد، چراکه طرح حاضر بر پایه همین امر، به ارائه فهرستی از قوانین مربوط به این موضوع پرداخته است، 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 عبارت دیگر مشخص نیست که چه مواردی در چارچوب موضوع مذکور قرار خواهند گرفت، تا با توجه به موضوعات مزبور به بررسی قوانین مربوطه پرداخت. به نظر می‌رسد طرح حاضر صرفاً قانون ثبت احوال کشور را مدنظر قرار داده است. درحالی که نمی‌توان قوانین با موضوع ثبت احوال کشور را محدود به همین قانون دانست. برای مثال می‌توان به قسمت‌هایی از قوانینی اشاره کرد که احکامی مشابه آنچه در قانون ثبت احوال کشور را مقرر نموده‌اند، نظیر «قانون راجع به ازدواج» که حاوی احکامی است که در قانون ثبت احوال نیز بیان شده، اما در طرح حاضر مورد توجه قرار نگرفته است. به هر صورت جهت بررسی و ارزیابی طرح لازم است چارچوب و محدوده‌ای که قوانین با موضوع ثبت احوال در آن قرار می‌گیرند، دقیقاً مشخص گردد.

ب) بررسی شکلی

۱. از اشکالات عمده دیگر طرح ابهام و عدم تعیین مفاد طرح می‌باشد. در جدول دوم که فهرست قوانین متعارض ذکر شده؛ مشخص نیست که منظور چیست. به‌عنوان مثال در ردیف اول بیان شده «ماده (۷) قانون ثبت احوال با ماده (۱۲۱۰) قانون مدنی» حال آیا منظور نسخ ماده (۷) قانون ثبت احوال به‌وسیله ماده (۱۲۱۰) قانون مدنی است یا بالعکس؟ این مسئله درخصوص سایر ردیف‌های این جدول نیز وجود دارد. بدون شک در هنگام نسخ قوانین متعارض باید اصول حقوقی و فقهی که پیش‌تر ذکر شد، نیز مورد لحاظ واقع شوند.

۲. اشکال دیگر، مربوط به ردیف دوم از جدول دوم طرح مزبور است. به‌موجب این ردیف ماده (۷) قانون ثبت احوال با تبصره «۱» ماده (۶) همان قانون در تعارض دانسته شده است. مسئله‌ای که در اینجا وجود دارد این است که چگونه ممکن است دو مقرر از یک قانون واحد که در یک تاریخ به تصویب یک مرجع رسیده باشند، در تعارض باشند. مضافاً اینکه این دو مقرر از لحاظ محتوایی نیز با هم تعارضی ندارند. ماده (۶) قانون ثبت احوال مقرر داشته است نماینده یا مأمور ثبت احوال کسی است که از طرف سازمان ثبت احوال کشور و یا ادارات تابعه برای ثبت وقایع یا دریافت اطلاعات منصوب شده باشد.

به‌موجب تبصره «۱» این ماده، اعلام‌کننده کسی است که مکلف به اعلام واقعه می‌باشد و می‌تواند به شخص دیگری رسماً وکالت دهد تا از طرف او واقعه را اعلام نماید.

ماده (۷) قانون فوق مقرر داشته است سن گواه و اعلام‌کننده نباید کمتر از ۱۸ سال تمام باشد. پدر و مادری که قبل از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام ازدواج کرده‌اند می‌توانند ولادت یا وفات فرزند خود را اعلام نمایند. مشخص نیست بر چه مبنایی حکم به تعارض این دو مقرر قانونی با یکدیگر شده است.

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 ثبت احوال کشور 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 نسخ شده باشند. درحالی که طرح فاقد جامعیت لازم در این خصوص است که البته بررسی دقیق این امر مستلزم صرف وقت 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 مزبور 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. بر این اساس چنانچه طرح پیشنهادی بخواهد توسط مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد باید فرصت کافی در اختیار این مرکز برای این امر قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مراتب فوق، آنچه از رویکرد قانون تدوین و تنقیح قوانین برمی‌آید این است که مقصود از تنقیح قوانین اقداماتی است که در جهت جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین، باید صورت بگیرد تا بدین طریق، تعارضات، تشابهات، ناسخ و منسوخ و... مشخص گردند. این درحالی است که به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی بدون توجه به حداقل معیارهای مربوط به قانونگذاری و اصول حاکم بر تنقیح تهیه شده است. ایرادات طرح که برخی از آنها در این گزارش مورد اشاره قرار گرفت، جملگی می‌تواند بیانگر عدم وجود یک بررسی کارشناسی در تهیه طرح مزبور باشد که بدون شک با بررسی بیشتر، ایراداتی از این دست در طرح مزبور اندک نخواهد بود. به عبارت دیگر این طرح با عدم توجه به فلسفه و مفهوم «تنقیح» قوانین و اصول حاکم بر این امر نمی‌تواند تأمین‌کننده مقصود قانونگذار از امر تنقیح باشد. بنابراین شایسته است با توجه به عدم جامعیت طرح پیشنهادی و نقص تنقیح صورت گرفته و نظر به اینکه اصلاح طرح پیشنهادی مستلزم بررسی و مطالعه کلیه قوانین از ابتدای دوره قانونگذاری و سپس پیدا کردن ناسخ و منسوخ در آنها بوده و انجام این کار به نحو احسن و با توجه به اشکالات متعددی که این طرح با آن مواجه است، نیازمند فرصت و توان کارشناسی فراوان می‌باشد، کلیات طرح پیشنهادی رد گردد.