

قانون و اعتبار زمانی آن با تأکید بر مفهوم و اوصاف قانون موقت

اقبالعلی میرزایی*

چکیده

قانونی که با انقضای مدت پیش‌بینی شده در آن و بدون نسخ‌شدن، خودبه‌خود، ملغی می‌شود قانون موقت است. به دیگر سخن، اعتبار قانون موقت با پایان یافتن مدت آن و بی‌آنکه نیازی به نسخ آن توسط قانونگذار باشد زایل می‌شود؛ درحالی‌که قوانین دیگر به اراده قانونگذار لغو (= نسخ) می‌شوند.

مدت اعتبار قانون آزمایشی نیز در آن معین است و به همین جهت، قانونی موقت محسوب می‌شود اما قانون موقت، اعم از آن است یعنی ممکن است قانون موقت، مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس نبوده و به تصویب مستقیم مجلس رسیده باشد. در برابر قانون موقت، قانون دائمی قرار دارد که اعتبار آن، برخلاف قوانین موقت، محدود به زمان معین نیست و به همین جهت، تا زمانی که توسط قانونگذار نسخ نشده، همچنان معتبر و لازم‌الاجراست.

در کنار دو مفهوم قانون موقت و قانون دائمی، می‌توان از قوانین مقید سخن گفت: قوانینی که برای وضعیت‌های خاص و به‌منظور اداره امور حادث و گذرا تصویب می‌شود. قوانین زمان انقلاب، جنگ، حکومت نظامی و بحران‌های اجتماعی-اقتصادی مثال‌های مشهور در این باره است. این قوانین پس از بازگشت اوضاع به حالت عادی بدون موضوع شده و در نتیجه بلا اجرا می‌ماند. اما از آنجا که مدت اعتبار آن، برخلاف قوانین موقت، به‌صراحت تعیین نشده است، نمی‌توان مشخص کرد دقیقاً چه زمانی اعتبارشان زایل می‌شود و به همین جهت، الحاق آن‌ها به قانون موقت، دشوار می‌شود. باوجود این، وابستگی قانون مقید به اوضاع و احوال معین، آن را از قوانین دائمی، ممتاز و به قوانین موقت، نزدیک می‌کند.

واژگان کلیدی: قانون موقت، قانون آزمایشی، قانون دائمی، قانون مقید.

در دنیای واقع، آنچه همواره در حال رخ دادن است اصلاح و ترمیم نظام حقوقی از طریق تغییر قوانین موضوعه است. همه نظام‌ها، به‌ضرورت، در حال نوشدن و تطبیق‌یافتن با نیازهای زمانه‌اند. قانون نیز همچون دیگر ابزارهای موردنیاز جامعه به تبع تحولات اجتماعی در حال دگرگونی و پویایی است. هر قانونی در مقطع زمانی معین و متناسب با نیاز اجتماع، لازم‌الاجراست و به تعبیری قانون دیروز به کار امروز نمی‌آید. در مقاله حاضر، ضمن تأیید واقعیت وابستگی و ارتباط قانون با زمان، تلاش می‌شود تأثیر عنصر زمان در زندگی قانون مطالعه شود و با مذاقه در جوانب موضوع، آثار عملی آن نمایان شود. در میان انواع قوانین، ارتباط قانون موقت با زمان، تنگاتنگ و بیشتر است. از این‌رو، بررسی مفهوم و احکام قانون موقت، مرکز مطالعه این تحقیق است و سعی شده تا اندیشه‌های فقهی و حقوقی رایج درباره اوصاف این نوع قانون و تمیز آن از مفاهیم مشابه، مطرح شود. نیز پاره‌ای از نظرهای شایع و مشهور مورد نقد واقع شود.

طرح نظریه عمومی قوانین و تبیین مبانی، مفهوم، قواعد عمومی و احکام اختصاصی انواع قانون از جمله قانون موقت، در نوشته‌های حقوقی ما کمتر مورد اعتنا قرار گرفته و تنها در کتاب‌های مقدمه علم حقوق یا کلیات حقوق به مطالعه مقدماتی در این باره اکتفا شده است. این نوشتار در صدد است در جهت توسعه و فربهی این حوزه از ادبیات حقوقی گام بردارد. از این‌رو، ضمن تأملی تازه در مبانی حقوقی موضوع، سعی شده تا از جنبه‌های کاربردی بحث نیز غفلت نشود و به یاری منطق حقوقی در برابر ابهاماتی که در عمل پیش آمده یا در خلال مطالعه پیش رو قرار گرفته، پاسخی درخور داده شود.

این مقاله در سه بخش اصلی ارائه می‌شود: بخش نخست به شرح مفهوم قانون موقت و فواید عملی تفکیک آن از قانون دائمی می‌پردازد. در بخش دوم، احکام و قواعد مربوط به نوعی خاص از قوانین موقت یعنی قانون آزمایشی مطالعه می‌شود و در بخش سوم، مرز دو مفهوم قانون موقت و مقید ترسیم می‌شود تا ضمن شناخت مفهوم و احکام آن دو، جایگاه هر یک مشخص و بحث در این باره کامل شود.

۱. مبانی و مفهوم قانون موقت

۱-۱. مفهوم قانون موقت و تمیز آن از قانون دائمی

در نوشته‌های فقهی و حقوقی در بیان یکی از شرایط وقوع نسخ حکم شرع یا قانون، وجود فاصله زمانی میان احکام و قوانین ناسخ و منسوخ، شرط دانسته شده است.^۱ تعریف مشهور اصولیان از نسخ، بر همین پایه استوار شده است که مطابق آن، «رفع حکم شرعی با دلیل شرعی متأخر» را نسخ گویند.^۲ به مقتضای قید «متأخر» در تعریف نسخ، قانون ناسخ باید مدتی هرچند اندک پس از تصویب قانون منسوخ وضع شود. از اینجا نقش عنصر زمان در اعتبار قانون و الغای آن، نمایان می‌شود چون بدون گذشت زمان از تصویب یک قانون، نسخ آن غیرممکن است. با وجود این، صرف گذشت زمان برای تحقق نسخ قانون کافی نیست و نسخ حکم منسوخ به موجب قانون ناسخ واقع می‌شود. به همین جهت اگر قانونی پس از گذشت مدتی، خودبه‌خود و بدون وضع قانون ناسخ ملغی شود، نباید سخن از نسخ آن گفت.^۳ بر این مبنا، به‌کارگیری اصطلاح و عنوان نسخ در فرض پایان‌یافتن زمان اعتبار قانون موقت، نارواست.^۱

۱. ابن‌حزم؛ الاحکام فی اصول الاحکام، تصحیح احمد محمد شاکر، مطبعه السعاده، مصر، ۱۳۴۶ق، صص. ۱۰۶-۱۰۰؛ قمی، میرزا ابوالقاسم؛ قوانین‌الحکمه، مقصدالخامس فی‌النسخ، چاپ سنگی، ۱۲۷۳ق؛ میثمی‌عراقی، محمود؛ قوام‌الفضول عن وجوه حقایق‌الاصول، چاپ سنگی، ۱۳۰۵ ق، ص. ۲۹۱ و بعد. گفتنی است در کتاب‌های ناسخ و منسوخ و نوشته‌های اصول فقه، به هنگام بحث از احکام نسخ، ذیل عنوان شروط نسخ از اوصاف مقوم این مفهوم سخن گفته شده است. نویسندگان به تفاوت، تعداد این شروط را دو، سه، چهار و شش شرط دانسته‌اند. در مقام جمع نظرها، ارکان مقوم این مفهوم را در سه رکن زیر می‌توان یافت: ۱. نسخ حکم، سبب از میان رفتن اعتبار آن می‌شود. به عبارتی، حکم شرعی با وضع ایجاد و با نسخ معدوم می‌شود. ۲. وقوع نسخ، تنها به‌موجب انشای متأخر از حکم منسوخ ممکن است. بنابراین نه‌تنها تقدم زمانی حکم یا دلیل ناسخ بر حکم منسوخ عقلاً امکان ندارد، هم‌زمانی آن دو نیز ممکن نیست. ۳. نسخ تنها به اراده شارع و مقنن واقع می‌شود. همچنان که اختیار وضع حکم، فقط به دست اوست. (برای مطالعه بیشتر در این باره، ن.ک: میرزائی، اقبال علی؛ اسلام، اولین دین و آخرین شریعت، تأملی تازه در دانش ناسخ و منسوخ در فقه اسلامی، انتشارات دانشگاه شهرکرد، ۱۳۹۰، صص. ۳۸-۳۵).

۲. مجاهد طباطبائی، محمد؛ مفاتیح‌الاصول، چاپ سنگی، ۱۲۲۹ ق.

۳. در تأیید این عقیده، ن.ک: کاتوزیان، ناصر؛ فلسفه حقوق، جلد ۲، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، صص. ۳۲۶، ۳۴۴ و ۳۴۶؛ جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ حقوق اموال، گنج دانش، ۱۳۵۵، ص. ۱۳؛ و از نوشته‌های فقهی، ن.ک: میرزای قمی، قوانین‌الحکمه، مقصد الخامس فی‌النسخ؛ میثمی عراقی، همان، ص. ۲۹۰؛ غزالی، المستصفی، جلد ۲، ص. ۱۰۷؛ سیوطی، جلال‌الدین عبدالرحمن؛ الاتقان فی علوم القرآن، جلد ۱، به تحقیق فواز احمد زمرلی، الجزء‌الثانی، دارالکتب العربی، بیروت، ۱۴۲۱ق، ص. ۶۵۱.

این تفاوت مهم میان قوانین موقت و دایمی، ریشه در وابستگی تنگاتنگ قانون موقت با زمان دارد و سبب این ارتباط، اراده قانونگذار است. به دیگر سخن، اعتبار چنین قانونی، حسب انشا و اراده قانونگذار به زمان معین محدود است.

اگرچه در نوشته‌های حقوقی در باب مفهوم و اوصاف قانون موقت، کمتر بحث شده، در آثار برخی فقیهان اسلامی به هنگام بحث و کنکاش درباره قاعده «انفصال و جدایی دلیل ناسخ از حکم منسوخ» از این مفهوم و احکام آن به تفصیل یاد شده است. از نظر پاره‌ای فقیهان، شناخت کامل مفهوم نسخ حکم و ارائه تعریفی جامع از آن ممکن نیست مگر پس از فهم مقدماتی که مفهوم مذکور بر آن مبتنی است. از جمله این مقدمات، علم به اقسام تکلیف است. از یک منظر، تکلیف بر دو قسم است: تکلیف مستمر و تکلیف غیرمستمر (= مرّه)؛ در تکلیف مرّه، ورود نسخ بی‌معنی است زیرا چنین تکلیفی بر حسب طبیعت خود با یک‌بار انجام، زایل می‌شود.^۲ بنابراین تحقق نسخ، منحصر به احکام و تکالیف مستمر است؛ باید همواره و تا هر زمانی که شارع بخواهد، به این‌گونه تکلیف‌ها عمل کرد. چنانچه نظر شارع بر عدم اجرای این دسته احکام و قوانین باشد، باید نسخ‌شدن آن‌ها را اعلام کند. با وجود این، همیشه چنین نیست زیرا استمرار حکم به دو گونه متصور است: نخست) گاه به حکم نص یا از قرائن دیگر می‌توان استمرار دایمی حکم قانون را فهمید. در این صورت، علم به زوال حکم، فقط به دلایل خارجی حاصل می‌شود. چنانچه این دلیل از ادله شرعی (= نقلی) باشد و بر دستور

نویسندگان غربی نیز میان قانون منسوخ (loi abrogée) در حقوق فرانسه و abrogated or repealed act (در حقوق انگلیس) و قانون موقت (loi temporaire) در حقوق فرانسه و temporary act (در حقوق انگلیس) تفاوت نهاده‌اند. همچنان که دو مفهوم انقضاء مدت قانون (disparation de la loi) در نوشته‌های حقوقی فرانسه و laws expiring (در آثار حقوق‌دانان انگلیس) و نسخ قانون (abrogation) از هم تفکیک شده‌اند. (Allen, C. Marty et Raynaud, 1972, p.181) (Kemp, 1963, p.475;

۱. با وجود این، برخی نویسندگان معتقدند: «قانون گاهی به انقضای اجل منسوخ می‌شود مانند نظام‌نامه ثبت شرکت بیمه عمر مصوب ۱۳۱۰» (جعفری لنگرودی؛ ۱۳۵۷، ذیل واژه: نسخ). در ماده ۲۲ قانون ۱۸ ژانویه ۱۷۸۹ فرانسه نیز مقرر شده است: «این قانون برای یک سال معتبر است و پس از آن منسوخ (abrogée) می‌شود مگر اینکه به تصویب مجدد برسد». البته بعید نیست که مراد از نسخ در این عبارات، معنای عام آن یعنی الغای قانون و بی‌اعتبارشدن آن باشد.

۲. مفهوم و مثال‌های مربوط به احکام مرّه در بخش سوم این نوشتار (قانون مقید) می‌آید.

شارع مبنی بر ترک تکلیف موجود دلالت داشته باشد، وقوع نسخ محقق است. بدین سان، تنها این دسته احکام، محل وقوع نسخ هستند.^۱

دوم) گاهی مدت استمرار یا موعد زوال حکم در خود آن پیش‌بینی می‌شود. عنوان حکم موقت، ناظر بر این دسته احکام است. این نوع قوانین نیز محل نسخ واقع نمی‌شود چه بدون نیاز به نسخ، اعتبارشان با انقضای مدت آن‌ها و خودبه‌خود پایان می‌گیرد. بر این پایه، در صورتی که مدت استمرار و دوام اعتبار قانون در خود آن تعیین شود، چنین قانونی قانون موقت است. برای مثال، مدت اجرای قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷ در ماده ۵۱ آن قانون، پنج سال تعیین شده است.

نمونه‌های قوانین موقت در حقوق ایران فراوان است. تمامی قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی، قوانین بودجه، یک ساله‌اند که هر سال همچون تقویم‌های پارینه، جای خود را به قانونی نو می‌دهند و بی‌آنکه نسخ شوند کنار گذاشته می‌شوند و قوانین برنامه توسعه که برای مدت پنج سال تصویب می‌شوند از این قبیل‌اند.

چنان که اشاره شد، قانون موقت، برخلاف قانون دائمی، بدون نیاز به وضع قانون ناسخ و به‌صرف انقضای مدت پیش‌بینی شده در آن، ملغی و بی‌اعتبار می‌شود و علت این الغاء، معین‌بودن مدت اعتبار قانون در خود آن است.

۱-۲. تفاوت قانون موقت و قانون مؤجل

بی‌گمان، در علم حقوق نمی‌توان دو اصطلاح مؤجل و موقت را به‌جای یکدیگر به کار برد. در حقوق تعهدات، تعهدی را که زمان اجرای آن فرا نرسیده باشد تعهد مؤجل می‌نامند و قاعده این است که قبل از رسیدن اجل نمی‌توان اجرای چنین تعهدی را مطالبه کرد. چنان که برای مثال به‌موجب ماده ۶۵۱ قانون مدنی در اجرای این قاعده در عقد قرض، مطالبه عوض پیش از انقضای اجل مقرر ممکن نیست. اما تعهد موقت تعهدی است که در حال اجراست و پس از مدت معین، اعتبار آن پایان می‌پذیرد. در ماده ۵۵۲ قانون مدنی در این باره می‌خوانیم: «هرگاه در مضاربه برای تجارت، مدت

۱. علم‌الهدی، سیدمرتضی؛ الذریعه الی اصول الشریعه، تحقیق: ابوالقاسم گرگی، دانشگاه تهران، ۱۳۶۲، جلد ۲، صص. ۴۱۴ و بعد؛ میرزای قمی، قوانین الاصول، مقصد الخامس فی النسخ؛ میثمی عراقی؛ همان، ص. ۲۹۰؛ غزالی، امام محمد؛ المستصفی من علم الاصول، جلد ۲، المطبعه الامیریة، مصر، ۱۳۲۲ق، ص. ۱۰۷؛ سیوطی؛ همان.

تعیین شده باشد... پس از انقضای مدت، مضارب نمی‌تواند معامله بکند...» عقد اجاره را نیز باید حاوی تعهدات موقت دانست.^۱

قوانین مؤجل نیز مانند تعهدات مؤجل‌اند. این‌گونه قوانین هرچند نادرند، گاهی وضع می‌شوند. در این موارد، قانونگذار شروع اجرای قانون را مدتی به تأخیر می‌اندازد. مدت تعلیق اجرای پاره‌ای قوانین کشور به شش ماه تا یک سال می‌رسد. چنان که در ماده ۳ قانون تشکیل محکمه انتظامی قضات مصوب ۷۰/۸/۲۳ مقرر است: «این قانون از تاریخ اول خرداد ماه ۱۳۷۱... لازم‌الاجراست». نیز ماده ۱ قانون تنظیم جمعیت خانواده مقرر داشته است: «کلیه امتیازاتی که در قوانین بر اساس تعداد فرزندان یا عائله پیش‌بینی و وضع شده‌اند در مورد فرزندان چهارم و بعد که پس از یک سال از تصویب این قانون متولد می‌شوند قابل محاسبه و اعمال نخواهد بود...».

با وجود این، قوانین موقت معمولاً بدون وقفه زمانی و بلافاصله پس از انتشار رسمی لازم‌الاجرا می‌شوند و از این جهت با قوانین دائمی تفاوت ندارند. به علاوه، شروع مدت اعتبار قانون موقت از زمان لازم‌الاجرا شدن آن است؛^۲ همچنان که اعتبار قانون غیرموقت از این زمان آغاز می‌شود. بنابراین از این حیث نیز میان قوانین موقت و دائمی تفاوتی نیست.

۱-۳. تفکیک قانون موقت از قانون متناوب

قانون موقت را نباید با قانون متناوب آمیخت. قانون اخیرالذکر، دائمی است. اما برخلاف دیگر قوانین دائمی، به‌طور مستمر و پیوسته لازم‌الاجرا نیست بلکه به مقتضای موضوع خود به‌صورت ادواری و به تناوب اجرا می‌شود.^۳ قانون تغییر ساعت رسمی کشور کشور مصوب ۸۶/۶/۲۱ را می‌توان نمونه بارز قانون متناوب دانست که در هر سال، شش ماه حاکم است. به‌موجب این قانون، ساعت رسمی کشور هر سال در ساعت ۲۴ روز اول فروردین ماه، یک ساعت به جلو کشیده می‌شود و در ساعت ۲۴ سی‌ویک شهریور به

۱. برای مطالعه در این باره ن.ک: کاتوزیان، ناصر؛ نظریه عمومی تعهدات، دادگستر، ۱۳۷۹، ص. ۱۲۶ به بعد.

۲. در تأیید این قاعده در ماده ۱۲۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸ مقرر است: «مدت زمان آزمایشی این قانون، پنج سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون است.»

۳. ماده ۱۲ قانون تفسیر انگلیس مصوب ۱۹۷۸ در این باره مقرر داشته است: «تکالیف و حقوق مقرر در قوانین دائمی بوده و به‌طور متوالی در همه زمان‌ها لازم‌الرعايه است مگر اینکه به اجرای قانونی تصریح شود.»

حال سابق برمی‌گردد. همچنین، قوانین ناظر بر تعیین ساعات کاری در مشاغل اداری و کارگاه‌ها احکامی دائمی ولی متناوب‌اند.^۱

بنابراین، اعتبار قانون متناوب به صورت دائمی ولی ادواری است یعنی اعتبار آن در مدتی معین معلق می‌ماند و پس از گذشت مدت مزبور، دوباره قدرت اجرایی آن بازمی‌گردد. البته این وضعیت ناشی از اراده قانونگذار و برحسب انشای قانون است و حکمت چنین انشایی طبیعت موضوع این گونه قوانین و ضرورت‌های عملی است. در نتیجه اعتبار قانون متناوب، همچون قوانین دائمی با وضع قانون ناسخ سلب می‌شود در حالی که همان گونه که گذشت، قانون موقت با پایان یافتن مدت پیش‌بینی شده در آن، خودبه‌خود بی‌اعتبار می‌شود و به همین جهت، نیازی به نسخ آن پیدا نمی‌شود.

۱-۴. اصل موقت نبودن قانون و مبنای حقوقی آن

در نوشته‌های حقوقی، مرسوم است که از وصف دائمی بودن قانون یاد می‌شود^۲ و حتی در برخی دانشنامه‌های حقوقی به این ویژگی قانون تصریح شده است.^۳ نویسندگان حقوقی ضمن مباحث فلسفه حقوق در صدد تحلیل و توجیه این قاعده و اثبات اصل دوام و استمرار اعتبار قانون برآمده‌اند و در این مقام از اصول کلی حقوق، یاری گرفته‌اند.^۴ پاره‌ای نویسندگان کوشیده‌اند تا بر اصل عدم موقت بودن قانون در منطق

۱. همان گونه که گذشت، فقیهان اسلامی نیز به تبیین مفهوم حکم موقت پرداخته‌اند. با وجود این، از مثال‌هایی که در این باره به دست داده‌اند، چنین برمی‌آید که میان حکم موقت و واجب موقت، آمیخته‌اند. مثال معروفی که در این باره در کتاب‌های اصولی آورده شده انقضای حکم وجوب روزه با رسیدن اذان مغرب و پایان گرفتن روز است. اگرچه به نظر ما علت این اختلاط، نایاب بودن نمونه‌های حکم موقت در میان احکام شرعی است لیکن تفاوت حکم موقت با واجب موقت، چندان آشکار است که تمایز دو مفهوم را به خوبی می‌نمایاند. وجوب روزه ماه رمضان، نه حکمی موقت که دائمی است ولی به تناوب زمانی و در وقت‌های معین به آن عمل می‌شود. این حکم، محدود به عصر و زمان خاص نبوده و از صدر اسلام تاکنون باقی مانده است، هرچند فقط یک ماه از سال به آن اختصاص دارد. از این رو چنین حکمی، به واقع قانون متناوب و در لسان فقیهان، واجب موقت است.

۲. کاتوزیان، ناصر؛ فلسفه حقوق، جلد ۱، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، صص. ۵۳۰ و ۵۳۸.

3. Dalloz encyclopédie juridique, TIV, p.11: le principe étant la permanence de la loi; il n'empêche qu'un texte puisse être abrogé.

۴. اما در نوشته‌های فقهی و اصول فقه از قواعد زبان‌شناسی در این باره استمداد شده است. چنان که در کتاب‌های اصول فقه آمده است، فقیهان تاکنون درباره اینکه حکم شرعی با یکبار انجام شدن زایل می‌شود یا نه، به اتفاق نظر نرسیده‌اند. اینکه مفاد و حکم صیغه امر - برای مثال اوفوا بالعقود - با یکبار انجام شدن اجرا شده و مراد شارع از وضع چنان حکمی برآورده می‌شود یا پیوسته باید به آن عمل شود موضوع بحثی تحت عنوان مره و تکرار در مبحث الفاظ اصول فقه است. برخی نظر نخست و قول به مره

حقوق، مبنایی موجّه و مستدل بیابند. از نظر اینان اگر کارکرد اصلی حقوق، هدایت رفتار افراد است، قاعده حقوقی برای تکفل این وظیفه باید شایستگی داشته و برای رسیدن به این منظور، اوصافی داشته باشد؛ از جمله اینکه قانون باید نسبتاً پایدار و ثابت باشد. قانون نه تنها نباید محدود به زمان معین شود بلکه نباید زود به زود تغییر کند. مردم باید مطمئن شوند که قانون برای کوتاه‌مدت و موقت نیست بلکه یک برنامه بلندمدت است چون آگاهی از قوانین و اعتماد به عدم تغییر پی‌درپی آن‌ها لازمه برنامه‌ریزی‌های کلان اجتماعی-اقتصادی است. در نتیجه، دوام قانون به‌عنوان اصل و اماره‌ای ثابت است و مدعی موقت بودن آن باید دلیل بیاورد و مادام که چنین دلیلی در دست نیست، زمان اعتبار قانون، نامحدود و طریق الغای آن، نسخ قانون است.

باوجود این، ممکن است از این واقعیت که در نظام‌های سیاسی و حقوقی معاصر، سمت قانونگذاری موقتی و برای مدت محدود است نتیجه گرفته شود که اعتبار قوانین وضع شده توسط نمایندگان هر یک از دوره‌های قانونگذاری قاعداً باید محدود به همان دوره تصدی و نمایندگی آن‌ها باشد و از آن فراتر نرود. این مسئله، ذهن فیلسوفان حقوق را نیز به خود مشغول کرده است. جان آوستین^۱ با الهام از اندیشه‌های سیاسی رایج در زمان خود، نظریهٔ امر یا حکم^۲ را در فلسفه حقوق بنا نهاد. به نظر او، حقوق محصول اراده و خواست حاکم سیاسی است. به دیگر سخن، قانون عبارت است از دستورهای دارای ضمانت اجرا یا فرمان‌های متکی به تهدید و قانونگذار فرمانروایی مطاع است که خود مطیع کسی دیگر نیست. در نظر آوستین، مبنای اعتبار قانون، چیزی نیست جز عادت مردمان به اطاعت از دستورهای قانونگذار.^۳

لیکن فیلسوفان پس از او به‌درستی دریافتند که نظریهٔ آوستین در انطباق با دو واقعیت ثبات قوانین و تغییر قانونگذاران، ناموفق بوده است چه با تکیه بر اصول نظریهٔ او به دشواری می‌توان پذیرفت قوانینی را که حاکم سابق وضع کرده، مدت‌ها پس از تغییر او

را اختیار کرده‌اند و امر را ظاهر در مرّه می‌دانند. درحالی‌که مخالفان، ظهور را در تکرار مفاد حکم می‌بینند. دسته سوم از نزاع بر سر ظواهر، دست کشیده و چاره را در یاری گرفتن از قرینه‌ها و نصوص خاص هر مورد دیده‌اند و تحقیق و داوری جداگانه را در هر مورد پسندیده‌اند (علم‌الهدی، همان). باوجود این، از آنچه درباره اصل دایمی بودن قوانین گفته می‌شود می‌توان از قاعده مستمر بودن احکام شرعی دفاع کرد.

1 . John Austin.

حقوق‌دان انگلیسی (۱۸۵۹-۱۷۹۰)

2 . Command Theory.

۳ . جعفری تبار، حسن؛ مبانی فلسفی تفسیر حقوقی، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳، صص. ۵۲ و بعد.

همچنان معتبرند چرا که نمی‌توان گفت مردم هنوز به اطاعت از حاکم معزول یا متوفی عادت دارند.

به نظر هارت در رفع این نارسایی، به‌ویژه با تکیه بر قانون اساسی، می‌توان گفت: آنچه اختیار قانونگذاری و سمت‌های اداره کشور را به هیئت حاکمه اعطا می‌کند، قاعده حقوقی است. وجود این‌گونه قواعد حقوقی در نظام دموکراسی طبیعی است.^۱ از این‌رو، حاکمیت قانون به‌جای حکومت قانونگذاران، در زمانه ما عین واقعیت است. از این‌رو، با پذیرش عدم وابستگی قانون به شخص حاکم، کاملاً طبیعی است که با تغییر قانونگذاران، خللی به حکومت قانون نرسد.

می‌توان از این هم پیش‌تر رفت. حتی با وقوع انقلاب و تغییر قانون اساسی، قوانین مصوب در زمان حاکمیت قانونگذاران پیشین همچنان معتبر و لازم‌الاجرا می‌مانند. تشکیل مجلس جدید بر مبنای قانون اساسی نوین، معنایی جز این ندارد که مشروعیت مجلس پیشین از دست رفته، اما از این تغییر نمی‌توان بی‌اعتباری قوانین سابق را نتیجه گرفت بلکه باید گفت: قوانینی که قبلاً وضع شده‌اند تا زمانی که به تصمیم نمایندگان مجلس جدید و انقلابی نسخ نشوند، همچنان معتبرند. در دنیای واقع نیز معمولاً دادگاه‌ها و مردم عادی با تحقق انقلاب، در اعتبار قوانین موجود تردید نمی‌کنند. این واقعیت بدان معنی است که اعتبار قوانین مذکور هنوز باقی است.

در نتیجه تا زمانی که قوانین موجود در یک نظام حقوقی به شیوه‌های مقرر در آن نسخ و ملغی نشده‌اند اعتبار خود را از دست نمی‌دهند. این استدلال، نه تنها از شأن و شوکت قانونگذار نمی‌کاهد، بلکه بر قدر و منزلت او نیز می‌افزاید. هیچ قانونی به‌خودی‌خود بی‌اعتبار نمی‌شود و سلب اعتبار از قوانین، فقط به نیروی اراده قانونگذار و از طریق نسخ قانون محقق می‌شود.

به‌علاوه، چنان‌که برخی نویسندگان تصریح کرده‌اند: «قانون پس از تصویب، وجود مستقل پیدا می‌کند و از اراده مقامی که آن را ایجاد کرده جدا می‌شود. به همین جهت با زوال حکومت ضامن از بین نمی‌رود».^۲ به این ترتیب، قانونگذاران بی‌آنکه منبع اعتبار قانون باشند، قدرت نسخ و سلب اعتبار از آن را دارند. به دیگر سخن، با اینکه اعتبار قانون، مستقل از اراده قانونگذار است لیکن تغییر قانون به اراده او محقق می‌شود. اعمال یک قیاس حقوقی نیز می‌تواند ما را یاری دهد: قوانین نیز مانند قراردادهای و ایقاعات

۱. برای مثال، ن. ک: اصل ۶۳ قانون اساسی: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است...».
اصل ۱۱۴: «رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود...».
۲. کاتوزیان، همان، صص. ۵۳۹-۵۳۸.

لازمی هستند که به گونه صحیح انعقاد یافته‌اند. درعین حال که با ازدست‌دادن اهلیت انشاکنندگان منفسخ نمی‌شوند، هیچ مانعی نیست که طرفین عقد یا قائم‌مقامان آن‌ها در هر زمانی که اراده کنند بتوانند آن‌ها را فسخ نمایند.

باوجود این، اعتبار قوانین موضوعه، ابدی و جاودانه هم نیست. امروزه در همه نظام‌های حقوقی این اصل، بدیهی دانسته می‌شود که هیچ قانونگذاری قدرت سلب اختیار تجدیدنظر در قوانین را از آیندگان ندارد و به همین دلیل اعلام لایتغیربودن قانون، بی‌اثر است و سبب جاودانگی آن نمی‌شود.^۱

براین مبنا، اگرچه به حکایت اصل ۱۷۷ قانون اساسی، محتوای برخی اصول آن قانون، تغییرناپذیر اعلام شده است، این اعلام را باید به‌منزله استثنا بر قاعده محسوب کرد؛ به‌ویژه که چنین اعلامی درمورد قوانین عادی رایج نیست و چنان‌که برخی نویسندگان اذعان کرده‌اند، کمترین پیامد نامطلوب جاودانه اعلام‌شدن قانون، برانگیختن انقلاب و شورش عمومی است. به همین جهت، دقیق‌تر آن است که به‌جای صحبت از دایمی‌بودن قانون، از موقت‌نبودن آن سخن برود.^۲

۱-۵. فواید تفکیک قانون موقت و قانون دایمی

الف. تفاوت اثر نسخ با انقضای مدت قانون

چنانکه گذشت، سقوط اعتبار قانون موقت با انقضای مدت تعیین‌شده در آن محقق می‌شود. لیکن سلب اعتبار از قانون دایمی با نسخ آن صورت می‌گیرد. از دقت در این تفاوت، نکته‌ای ظریف نمایان می‌شود و آن اینکه اعتبار قانون منسوخ تا زمان لازم‌الاجراشدن قانون ناسخ ادامه می‌یابد؛ درحالی‌که قانون موقت با انقضای مدت آن،

۱. همان، جلد ۲، صص. ۳۳۷.

۲. باوجود این، در فقه اسلامی مسئله همچنان محل بحث و اختلاف مانده است: برخی نویسندگان، وقوع نسخ در احکام متضمن قید «ابدی‌بودن» را نپذیرفته‌اند؛ از نظر اینان، چنانچه شارع، حکمی را همیشگی و دایمی اعلام کند، مانند اینکه مقرر کند «وموا علی الصلاه یا صلوا ابدأ» در عدم امکان نسخ آن نباید تردید کرد. ولی بیشتر فقیهان، امکان نسخ حکم مؤبد را نیز پذیرفته‌اند. نظریه‌های معاصر در فلسفه فقه نیز موافق این عقیده است: مطابق این نظر سخن گفتن از جاودانگی یک حکم بیش از هر چیز به موضوع آن وابسته است. زمانی می‌توان به حکم جاودان اندیشید که مقدم بر آن بتوان امکان ابدیت را برای آن تصور کرد، به‌ویژه که وجود احکام لایتغیر در دنیای حادث و متغیر، معقول نیست (محمد مجتهد شبستری، هرمنوتیک، کتاب، سنت: فرایند تفسیر وحی، طرح نو، ۱۳۷۹، صص. ۴۲ و بعد. نیز: گفتگو با محمد مجتهد شبستری، چاپ‌شده در: گفتگوهای فلسفه فقه، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، صص. ۹۹-۵۴).

بی اعتبار می شود، هر چند هنوز قانونی در موضوع آن تصویب نشده باشد یا در صورت تصویب، زمان اجرای آن فرا نرسیده باشد.

بنابراین با اتمام مدت قانون موقت نمی توان اعتبار آن را تا زمان لازم الاجرا شدن قانون جدید استصحاب کرد مگر اینکه مدت اعتبار آن از سوی قانونگذار تمدید شود. به علاوه اگر تمدید با تأخیر انجام شود جای خالی زمان تأخیر به هیچ وجه پر نمی شود.^۱ به همین جهت به ناچار قانون راجع به تمدید باید اثر خود را نسبت به گذشته بازگرداند و تأثیر خود را از زمان انقضای مدت قانون موقت اعلام کند؛ امری که با اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین در تعارض است.^۲ شاید به منظور احتراز از همین پیامد نامطلوب است که گاه قانونگذار، پیشاپیش و در زمان اعتبار قانون موقت، قانون جدید را تصویب می کند. قانون بیمه بیکاری ۶۹/۶/۲۶ مثالی از این قبیل است. در ماده ۱۳ آن با عبارتی نارسا آمده است: «زمان اجرای این قانون از زمان اتمام قانون بیمه بیکاری مصوب ۶۹/۵/۶ لازم الاجراست».^۳

۱. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۹/۷ نمونه ای مشهور در این باره است: قانون مذکور ابتدا به صورت آزمایشی و برای پنج سال تصویب شد. با انقضای این مدت، طی ماده واحده مصوب ۷۵/۱۲/۲۶ برای ده سال دیگر تمدید شد و این تمدید اعتبار با تأخیر دوماهه از تاریخ لازم الاجرا شدن قانون ۱۳۷۰ (یعنی مورخ ۱۳۷۰/۱۰/۲۷) محقق شد. بعدها نیز این قانون در دفعات متعدد تمدید شد. چنان که طی ماده واحده ۱۳۷۵/۶/۱ به مدت یک سال، به موجب ماده واحده مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۷ برای یک سال، بر اساس ماده واحده مصوب ۱۳۸۷/۸/۲۹ برای یک سال دیگر و بالاخره طبق قانون ۱۳۸۹/۹/۲۸ تا پایان سال ۹۰ تمدید اعتبار شد.

۲. اگرچه وضع قوانین موقت با چنین دشواری هایی همراه است، در مقابل امتیازاتی هم دارد: از جمله اینکه این نوع قوانین به منظور رفع نیازهای موقت قانونگذاری وضع می شوند و با رفع نیاز مرتبط، خودبه خود و بدون تزییع وقت قانونگذاران جهت نسخ و الغای آنها مرتفع می شوند. به علاوه ممکن است موضوعاتی به نظر نمایندگان یک دوره قانونگذاری برای مقطع زمانی معین، نیازمند وضع قانون باشد و تصویب قانون دایمی بیهوده نماید. وضع قانون موقت، این منظور را نیز برآورده می کند.

۳. یکی از دو عبارت «زمان اجرای» و «لازم الاجرا» زائد است و با حذف آن، متن ماده رساتر می شود.

۴. با وجود این، منعی نیست که قانونگذار بتواند قانون موقت را قبل از انقضای مدت آن نسخ نماید. برخی فقیهان، به درستی به امکان نسخ حکم موقت در خلال مدت اعتبار آن تصریح نموده اند. (محمدحسین رحیم، فصول الغرویه فی اصول الفقهیه، چاپ سنگی بی تا، ص. ۱۸۷). بی گمان وقوع این احتمال در عمل نیز وجود دارد؛ همچنان که ممکن است قانونگذار پس از تصویب قانون بودجه سالانه، برخی موارد مصرف بودجه را تغییر دهد و به تبع آن، تبصره هایی از قانون یادشده را نسخ و اصلاح نماید. قوانین اصلاحی بودجه بسیارند. به چند نمونه اشاره می شود: قانون اصلاح قانون بودجه ۷۹ مصوب ۱۳۷۹/۴/۲۹. باید افزود: اصلاح قوانین برنامه توسعه نیز شایع است: برای نمونه می توان به «قانون اصلاح قانون برنامه سوم توسعه... مصوب ۱۳۷۹/۷/۲۷»، «قانون اصلاح

بی‌گمان، این تفاوت قانون موقت و دائمی، ریشه در مفهوم و ماهیت آن‌ها دارد؛ بدین بیان که اعتبار قانون موقت به حکم طبیعت آن از مدت تعیین‌شده فراتر نمی‌رود، در صورتی که اعتبار قانون دائمی، محدود به زمان معینی نیست بلکه تا زمان حاکمیت قانون جدید و ناسخ ادامه می‌یابد و تنها پس از اجرای قانون جایگزین، حکومت قانون سابق پایان می‌گیرد. به عبارتی اعتبار قانون دائمی که نسخ می‌شود تا زمان شروع اجرای قانون ناسخ و جانشین باقی است چون آنچه سبب سلب اعتبار از قانون دائمی می‌شود قانونی دیگر است و این معنی از زمان حاکمیت قانون اخیر محقق می‌شود. به همین جهت در فرضی که اجرای قانون جدید نیازمند امکانات مالی است و عملاً مدتی به تأخیر می‌افتد حکومت قانون سابق، ناگزیر ادامه می‌یابد. بر همین مبنا در ماده ۳۹ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب ۱۳۷۳ و اصلاحات بعدی آن مقرر است: «... از تاریخ اجرای این قانون در هر حوزه قضایی کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون... در همان حوزه ملغی می‌شود».

ب. نسخ و تعلیق اجرای قوانین با وضع قانون موقت

در فرضی که قانون دائمی به‌موجب قانون موقت صریحاً نسخ می‌شود،^۱ ممکن است این تردید پیش آید که قانون سابق فقط در مدت اعتبار و اجرای قانون جدید معلق مانده یا اینکه به کلی بی‌اعتبار و منسوخ شده است. به نظر می‌رسد، با استمداد از قاعده قطعی بودن نسخ بتوان گفت: اعتبار قانون لغوشده با قانون موقت به کلی و برای همیشه ساقط می‌شود و چنانچه نظر قانونگذار بر تعلیق اجرای قانون به صورت موقت باشد باید آن را اعلام کند وگرنه به حکومت قواعد و اصول حقوقی تن داده است. به دیگر سخن، اثر قانون موقت در نسخ یا اصلاح قانون، همانند سایر قوانین ناسخ است و قانونی که با قانون موقت نسخ می‌شود همچون دیگر قوانین منسوخ برای همیشه ملغی می‌شود.

تبصره ۲ ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه... مصوب ۱۳۸۰/۳/۹ و «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه... مصوب ۱۳۸۷» اشاره کرد.

۱. مواردی از این قبیل در قوانین ایران شایع است چنان‌که برای مثال قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی در ماده ۱۲۷ خود، تمامی قوانین و مقررات عام و خاص مغایر را بجز قانون بازنشستگی پیش از موعد (۱۳۸۶/۶/۵) لغو کرده است. همچنین، قانون آزمایشی ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب ۱۳۸۶/۸/۷ کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس که در جلسه علنی ۱۳۸۶/۱۱/۳ با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال موافقت شده به تصریح ماده ۶۶ خود، ناسخ قانون ثبت علائم و اختراعات مصوب ۱۳۱۰ است.

همین عقیده در نظریه شماره ۷/۷۹۰۸ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۰ اداره حقوقی دادگستری به‌درستی تأیید شده است. در این نظریه می‌خوانیم: «ماده ۱ قانون راجع به کارشناسان رسمی مصوب ۱۳۱۷ در خصوص انحصاری بودن انتخاب کارشناس از بین کارشناسان رسمی به‌موجب مادتين ۱۳ و ۱۴ قانون بازسازی کارشناسان رسمی مصوب ۱۳۶۵ نسخ شده و اثر این نسخ هرچند مدت [اعتبار] قانون بازسازی... [که قانون موقت بوده است] منقضی شده، به قوت خود باقی است».

باوجود این، هیچ منعی نیست که تعلیق اجرای برخی قوانین سابق در مدت اعتبار قانون موقت مقرر شود، ولی به این امر باید در قانون تصریح شود. چنان که قسمت (ل) بند ۷ قانون بودجه ۱۳۸۸ مقرر می‌دارد: «در سال ۱۳۸۸ کلیه قوانین عام و خاص مغایر با این بند از جمله تبصره ۳۸ دائمی قانون بودجه ۱۳۵۸ ملغی الاثر است...». و در بند ۶۲ همان قانون آمده است: «در سال ۱۳۸۸ وزارت آموزش و پرورش و واحدهای تابعه از پرداخت هر نوع عوارض به شهرداری‌ها معاف می‌باشد». بنابراین در این فرض، در مدت اعتبار قانون موقت، قانون سابق، در واقع، معلق و موقوف‌الاجرا مانده اما منسوخ و ملغی نشده است.

ج. ویژگی قوانین موقت کیفری

از دیگر تفاوت‌های ماهوی دو قانون موقت و غیرموقت، تفاوتی است که در حقوق کیفری ظاهر می‌شود. چنانکه می‌دانیم در حقوق جزا عطف بماسبق شدن قانون اخف در مجازات پذیرفته است. ماده ۱۱ قانون مجازات اسلامی ناظر بر همین قاعده است. باوجود این، قاعده مذکور به تصریح قسمت انتهایی ماده مرقوم درمورد قوانین موقت اعمال نمی‌شود. در نتیجه انقضای مدت قانون موقت مانع از آن نیست که دادگاه بتواند به جرایم ارتکاب‌یافته در زمان اعتبار آن رسیدگی کند، هرچند طرح شکایت پس از پایان مدت قانون موقت باشد و در قانون جدید مجازات آن جرایم تخفیف‌یافته یا ملغی شده باشد.

صرف‌نظر از دلایل و استحسان‌هایی که متخصصان حقوق کیفری آورده‌اند،^۱ به نظر می‌رسد ریشه این تفاوت قانون موقت، در ماهیت و کارکرد آن است: اگر بپذیریم که

۱. در بیان حکمت استثنای قوانین کیفری از قاعده عطف بماسبق شدن قانون اخف گفته شده پذیرش قاعده مزبور و سرایت حکم قانون خفیف به زمان اعتبار قانون موقت سبب می‌شود مجرمین با علم به اینکه اثر قانون با اتمام مدت مقرر در آن زائل می‌شود، تشویق به ارتکاب جرم شوند چه آنان مطمئن هستند که با انقضای مدت قانون موقت، مجازات‌های مقرر نیز زایل خواهد شد و چنانچه مدتی خود را

ملغی شدن قانون موقت به مجرد پایان گرفتن مدت آن محقق است و حتی اگر قانونی جدید در موضوع آن تصویب شود، قانون ناسخ محسوب نمی‌شود. بنابراین طبیعی است که قانون جدید کاملاً بی‌ارتباط با قانون موقت پیشین، تنها وقایع زمان خود را اداره کند. در حالی که قانون ناسخ و منسوخ، کاملاً به یکدیگر مربوط و ملازم‌اند و بدون تصویب قانون ناسخ، سلب اعتبار از قانون منسوخ امکان ندارد. به همین جهت می‌توان گفت: قانونگذار با وضع قانون ناسخ، نظر به الغای مجازات‌های اشد مقرر در قانون پیشین دارد و تخفیف به حال مجرمین سابق با منظور و مراد او از نسخ قانون سابق، سازگار است. لیکن چنین تفسیری در مورد دو قانون مستقل و بی‌ارتباط موجه نیست.

۱-۶. وضعیت خاص قوانین بودجه و برنامه توسعه

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، قوانین بودجه سالانه، نمونه مشهور قانون موقت‌اند. اگرچه این قوانین، به حسب موضوع خود، فقط برای یک سال وضع می‌شوند. چنان‌که برخی نویسندگان اشاره کرده‌اند: در عمل گاهی دیده شده است که قانونگذار، برخی مقررات دایمی را نیز در قانون بودجه می‌گنجاند.^۱ حال در مواردی که به موقت نبودن چنین قواعدی تصریح نشود این تردید به وجود می‌آید که آیا قاعده‌ای که به ظاهر غیرموقت است ولی در کنار دیگر مقررات موقت قانون بودجه قرار گرفته، قاعده‌ای دائمی است یا موقت؟ به عبارت دیگر آیا مفاد و مضمون یک قاعده می‌تواند آن را از میان دیگر قواعد قانون بودجه که همگی اعتبار موقت دارند، ممتاز و دوام اعتبار آن را سبب شود؟^۲ در پاسخ گفته شده: راه‌حل را باید در تفسیر اراده قانونگذار و مفاد حکم قانون جست: چنانچه تبصره‌ای مرتبط با دخل و خرج یک‌ساله باشد، قاعده‌ای موقت است. برعکس اگر مفاد قاعده‌ای چنان است که نمی‌تواند موقت تلقی شود مانند تعیین دادگاه صالح برای رسیدگی به دعوای خاص، باید قاعده مذکور را غیرموقت دانست.^۳

پنهان نمایند و تعقیب خود را به تأخیر اندازند از تحمل مجازات، مصون خواهند ماند، در حالی که این پیش‌بینی در مورد قانون دائمی به دلیل ضعف احتمال نسخ آن، محقق نیست. (جلال‌الدین قیاسی و همکاران؛ مطالعه تطبیقی حقوق جزای عمومی: اسلام و حقوق موضوعه، جلد ۱: کلیات، پژوهشکده حوزه و دانشگاه، قم، ۱۳۸۰، ص. ۲۰۹.)

۱. کاتوزیان، همان، جلد ۲، صص. ۳۴۶-۳۴۵.

۲. روشن است که محل نزاع، فرضی است که در منطوق قانون به غیرموقت بودن آن تصریح نشده باشد و گرنه با تصریح قانونگذار در این باره جای شکی نیست که مقنن می‌تواند در میان مجموعه احکام موقت، مقرره‌ای دایمی انشا کند.

۳. همان.

در تأیید این نظر باید افزود: نسخ‌شدن پاره‌ای مقررات قوانین بودجه به‌موجب قوانین بعدی نیز حکایت از موقت‌نبودن آن‌ها دارد. چنین بوده است حکم مقرر در تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ و تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ که بعدها به‌موجب تبصره ۲ ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ صریحاً نسخ شده‌اند.

باوجود این به‌عنوان قاعده باید گفت: طبیعت برنامه و بودجه و اصل سالانه‌بودن آن، قرینه محکمی بر موقت‌بودن تمامی مقررات آن است. بنابراین آن که مخالف این ظاهر سخن می‌گوید باید دلیل بیاورد. این قاعده در رویه قضائی ایران تأیید شده است چنان‌که در بخشی از رأی وحدت رویه شماره ۶۴۶-۱۳۷۸/۹/۳۰ می‌خوانیم: «... قوانین بودجه علی‌الاصول دارای اعتبار یک‌ساله می‌باشند و اجرای آن‌ها بعد از سپری‌شدن مدت یک سال، نیاز به تصویب مجدد قانونگذار دارد».

مسائلی از این دست درباره قوانین برنامه توسعه نیز مطرح است. اصول و قواعد حاکم بر قوانین برنامه چند ساله توسعه، مشابه با قوانین بودجه سالانه است. هر دو نوع قانون یادشده، قانون موقت‌اند و از احکام مشترک پیروی می‌کنند. از این‌رو، تمامی مقررات مندرج در قوانین برنامه نیز علی‌الاصول موقت‌اند^۱ و حتی گاهی قانونگذاران برای رفع هرگونه شبهه و شائبه به این اصل تصریح می‌کنند، چنان‌که در ماده ۲۳۵ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده است: «این قانون تا پایان سال ۱۳۹۴ هجری شمسی معتبر است»^۲.

به‌هرحال، گذشته از این تأکید و تصریح، به مقتضای طبیعت قانون موقت، تمامی مقررات آن را باید موقت انگاشت مگر اینکه در ماده‌ای از آن به دایمی‌بودن حکم خاصی

۱. براین اساس تبصره ماده ۱۳ قانون برنامه پنجم که مفاداً پرداخت هرگونه وجه از محل بودجه عمومی را به ورزش حرفه‌ای ممنوع ساخته و ماده ۱۴ همان قانون که جهاد کشاورزی را با شرایطی موظف به واگذاری زمین به سازمان تربیت بدنی دانسته و تبصره ماده ۲۱۱ قانون یادشده که سقف تعداد قضات قابل جذب در دستگاه قضایی کشور را ۸۰۰ نفر مقرر کرده است، همگی احکام موقت‌اند و پس از گذشت مدت اعتبار قانون فوق‌الذکر منتفی می‌شوند؛ هرچند در ضمن مقررات مزبور، موقت‌بودن آن‌ها تصریح نشده است.

۲. باید افزود: تمدید پاره‌ای مقررات و مواد قوانین برنامه پس از انقضای مدت قوانین مزبور نیز نشان از موقت‌بودن آن‌ها دارد و گرنه ضرورتی به تمدید قانون و مقرر دایمی نیست. برای نمونه ماده ۸۲ قانون برنامه پنجم، سهمیه‌های تسهیلاتی مالی را که به‌موجب قوانین برنامه سوم و چهارم اعطا و استفاده نشده‌اند در طول اجرای برنامه پنجم، معتبر و باقی دانسته است. نیز ن.ک: مواد ۳۲، ۱۶۲، ۲۲۴ قانون مذکور.

تصریح شود یا اینکه ماده‌ای معین به مقتضای موضوع آن، حاوی حکمی دایمی باشد. از این رو، چنانچه طی ماده‌ای از قانون موقت، حکمی جدید به قوانین و مقررات قبلی که دایمی هستند الحاق و اضافه شود، حکم مزبور را باید دایمی محسوب کرد. بنابراین، ماده ۹۸ قانون برنامه پنجم که عقود اسلامی استصناع، مباحه و خرید دین را به عقود مندرجه در فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا اضافه نموده، متضمن حکمی دائمی است.

همچنین ممکن است مقرره‌ای از قانون موقت، اثر دایمی داشته باشد: چنان که پیش‌تر گذشت، اصلاح و تغییر قوانین دایمی به موجب قوانین موقت بنابر مقتضای طبیعت نسخ برای همیشه و به نحو دایمی مؤثر است زیرا نمی‌توان گفت اعتبار قانون منسوخ به مجرد انقضای اعتبار قانون ناسخ و خودبه‌خود بازمی‌گردد، مگر اینکه نظر قانونگذار، صرفاً تعلیق اجرای قانون دایمی در مدت اعتبار قانون موقت باشد. لیکن چنان که ذکر شد، این منظور باید به‌طور صریح اعلام شود.^۱ بر این مبنای تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه که مقرر داشته: «مبلغ مندرج در بند ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ به دو بیست میلیون ریال افزایش می‌یابد»، حاوی مقرره‌ای دایمی است و برای همیشه قانون اخیرالذکر را اصلاح کرده است. نیز بند (ب) ماده ۱۷۵ قانون برنامه پنجم که به موجب آن، حکم تبصره ۲ ماده واحده قانون تأسیس قطار شهری تهران و حومه مصوب ۱۳۵۴ به سایر شهرداری‌ها و تونل‌های زیرزمینی آب و فاضلاب، ترافیکی و خدماتی تسری و تعمیم داده شده، حکمی موقت نیست.

به‌علاوه، مقررات حاوی تأسیس سازمان‌های جدید یا تغییر تشکیلات و نهادهای موجود به حکم طبیعت خود دارای اثر دایمی‌اند. در نتیجه حکم ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم مبنی بر تأسیس صندوق توسعه ملی و تصویب اساسنامه آن، مقرره‌ای دایمی است.^۲ همچنین ماده ۲۳ قانون برنامه پنجم توسعه که دانشکده‌ها و آموزشکده‌های حرفه‌ای وزارت آموزش و پرورش را از وزارت مذکور متنزع و به وزارت علوم ملحق ساخته است، حکمی موقت نیست و به همین جهت دشوار است بتوان گفت: پس از اتمام اعتبار قانون مذکور، دانشکده‌های یادشده، خودبه‌خود به وزارت آموزش و پرورش بازمی‌گردند.

۱. چنان‌که ماده ۱۶۱ قانون برنامه پنجم تصریح می‌کند: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی می‌باشد». مشابه این حکم در ماده ۱۹۹ قانون برنامه سوم مقرر شده بود؛ تبصره ۳ ماده ۱۰۲ قانون برنامه پنجم، ماده ۱۱۶ قانون یادشده نمونه‌های دیگر از این قبیل‌اند.

۲. با وجود این، به موجب بند ۱۱ تبصره ۳ ماده فوق‌الذکر از بابت تأکید مقرر شده است: «تغییر در اساسنامه و انحلال صندوق تنها با تصویب مجلس شورای اسلامی است».

همچنان که احکام مقرر در مواد ۱۸۷ و ۱۸۹ قانون برنامه سوم که به ترتیب، ناظر بر ایجاد نهادهای مشاوره حقوقی و شوراهای حل اختلاف بود، بنا بر طبیعت موضوع خود، احکامی دایمی‌اند.^۱ هرچند اختلاف نظر در این باره، قانونگذار را به تصویب قانون مستقل در مورد شورای حل اختلاف وادار کرد.^۲

۲. قانون آزمایشی

۲-۱. مفهوم قانون آزمایشی و علل وضع آن

از جمله مفاهیم تازه حقوقی، قانون آزمایشی است. چنین مفهومی در فقه سابقه ندارد و باید آن را از اختصاصات حقوق مدرن دانست. امروزه در همه نظام‌های حقوقی پذیرفته است که قانونگذاری فقط در صلاحیت قوه مقننه، متشکل از نمایندگان مردم است. به‌علاوه، مجلس قانونگذاری اختیار واگذاری این مهم را به قوای دیگر یا سازمان‌ها و اشخاص معین ندارد.

با وجود این، در بیشتر نظام‌های حقوقی به قوه مقننه اجازه داده شده تا در موارد ضروری و استثنایی، وضع قانون را به قوه مجریه یا کمیسیون‌های داخلی مجلس تفویض نماید. لیکن از آنجاکه چنین امری مخالف اصول دموکراسی است نه تنها نفوذ و اجرای قوانین آزمایشی منوط به تصویب نهایی مجلس است، به‌علاوه مدت اعتبار این قوانین، محدود به مدتی است که با تعیین مجلس در آن قید می‌شود.

وصف آزمایشی که در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای این دسته قوانین برگزیده شده به‌خوبی ماهیت آن‌ها را می‌نمایاند. قوانین آزمایشی برای رفع نیازهای فوری قانونگذاری وضع می‌شوند. چه بسا مراحل وضع قانون عادی مدت‌ها به طول انجامد و در زمان تصویب آن، فوریت منظور، منقضی شده باشد. قانون آزمایشی از وقوع این وضعیت نامطلوب پیشگیری می‌کند. به‌علاوه، بی‌تردید بسیاری کاستی‌ها و نارسایی‌های قانون در حین اجرای آن مشخص می‌شود و پیش‌بینی آن‌ها در زمان

۱. با وجود این، قانونگذار جانب احتیاط را رها نکرده و با اذعان به اینکه قانون برنامه سوم، توسعه قانونی موقت بوده است، پس از انقضای مدت آن قانون، در ماده ۱۳۴ قانون برنامه چهارم توسعه مقرر داشت: «ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی... مصوب ۱۳۷۹ برای دوره برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) تنفیذ می‌گردد». تا اینکه در اثنای اعتبار قانون اخیر و در سال ۱۳۷۸ قانون شوراهای حل اختلاف به‌عنوان قانونی مستقل از تصویب مجلس گذشت.

۲. گویا بیم از همین تفرقه‌افکنی‌ها بوده که سبب شده در قانون برنامه پنجم به‌جای وضع مستقیم مقرراتی از این قبیل، قوه قضائیه موظف شده تا لایحه جامع وکالت و مشاوره حقوقی و لایحه ایجاد پلیس قضائی را از طریق دولت تهیه و به مجلس تقدیم کند (ماده ۲۱۱ و ۲۱۳).

تصویب، دشوار و حتی غیرممکن می‌نماید. وضع قانون آزمایشی، وصول به این هدفها را نیز آسان می‌کند؛ به‌ویژه که در صورت ناکامی از وصول به اهداف موردنظر، قانون آزمایشی خودبه‌خود و بدون تصدیق وقت قانونگذار، ملغی می‌شود، درحالی‌که اگر قانون عادی در آن موضوع وضع شده بود ناگزیر باید با تصویب قانون دیگر لغو می‌شد.

۲-۲. ویژگی قانون آزمایشی

چنانکه گذشت، قانون آزمایشی برای مدت معین وضع می‌شود و به همین جهت، نوعی قانون موقت محسوب و تابع احکام آن است. باوجود این، قانون آزمایشی احکام خاص خود را نیز دارد که توجه به آن‌ها ضروری است: این دسته قوانین، بنا بر تعریف و طبیعت خود و برخلاف دیگر قوانین موقت و قوانین عادی به تصویب مستقیم مجلس نمی‌رسد.

به دیگر سخن، قوانین موقت نیز مانند سایر قوانین، مستقیماً در مجلس وضع می‌شود و کلیات و اجزای مقررات آن‌ها به تصویب نمایندگان می‌رسد و از این لحاظ با قوانین دائمی تفاوت ندارد. چنان‌که قوانین بودجه به‌عنوان نمونه بارز قوانین موقت در صحن علنی مطرح و تصویب می‌شود، درحالی‌که قانون آزمایشی چنین نیست بلکه کمیسیون‌های داخلی مجلس به نمایندگی اقدام به وضع آن می‌کنند و اثر این نیابت، مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی و به‌عنوان استثنایی بر قواعد نمایندگی، پس از تنفیذ منوب‌عنه (=مجلس) محقق می‌شود. بنابراین قانون آزمایشی تا زمانی که به تصویب نهایی مجلس نرسیده، قانون نیست. درنتیجه در این زمان، سخن از نسخ یا انقضای اعتبار آن بی‌مورد است. چنانکه قرارداد غیرنافذ نه قابل فسخ است و نه انفساخ آن معنی دارد بلکه تنها راه سلب اعتبار ناقص آن، رد یا عدم تنفیذ آن است.

باوجود این، برخی استادان ما از این حقیقت که قانون آزمایشی قبل از تصویب نهایی مجلس، قانون نیست امکان ابطال آن را توسط دیوان عدالت اداری نتیجه گرفته و معتقدند: «اگر بپذیریم قانون آزمایشی قبل از تنفیذ مجلس، قانونی کامل نیست، بنابراین باید آن را در شمار دیگر مصوبات یا آیین‌نامه‌های دولتی بیاوریم ... درست به همین دلیل همانند سایر مصوبات دولتی، در صورت مغایرت با قانون، امکان ابطال آن در دیوان عدالت اداری وجود دارد»^۱.

لیکن پذیرش این عقیده دشوار است زیرا همان‌گونه که گذشت، قانون آزمایشی قبل از تصویب نهایی، نفوذ و اعتبار حقوقی ندارد و به همین دلیل، بحث از ابطال آن

۱. کاتوزیان، همان، ج ۲، ص. ۸۶.

موضوعاً منتفی است. به عبارتی اگر قبل از موافقت مجلس، شروع اعتبار و اجرای قانون آزمایشی ممکن نیست، سخن از ابطال آن در این زمان بیهوده است و معنایی ندارد.

۲-۳. موعد نسخ قوانین سابق با وضع قانون آزمایشی

گاه به منظور سامان دادن به وضعیت قوانین کهنه و ناکارآمد، یک یا چند کمیسیون داخلی مجلس مأمور می‌شود قانون آزمایشی وضع کند. در این صورت، وضع مقررات جدید مستلزم نسخ و اصلاح قوانین موجود است و در نتیجه، الغای قوانین فرسوده توسط کمیسیون مأمور، باید به‌عنوان لازمهٔ عقلی و ضروری انجام مأموریت و اختیار اعطایی به او مجاز دانسته شود. لیکن این پرسش به میان می‌آید که نسخ قوانین مذکور از چه زمانی محقق می‌شود؟ از تاریخ تصویب قانون در کمیسیون مربوط یا از زمان تنفیذ نهایی آن در مجلس؟ به‌ویژه که در عمل ممکن است مدتی میان این دو تاریخ فاصله افتد.

به نظر برخی نویسندگان، نفوذ نهایی قانون آزمایشی منوط به تنفیذ آن است. نسخ نیز در همین زمان محقق می‌شود.^۱ این عقیده از آن جهت که وقوع نسخ را از زمان تصویب قانون آزمایشی در کمیسیون‌های مجلس نمی‌داند قابل تأیید است. با پذیرش این حقیقت که تا زمانی که قانون آزمایشی به تنفیذ مجلس نرسد اساساً عنوان قانون به خود نمی‌گیرد، ناسخ‌بودن آن نیز منتفی می‌شود. با وجود این، در تکمیل این نظریه باید افزود: بی‌گمان، اعتبار قانون آزمایشی، مانند دیگر قوانین، از زمان لازم‌الاجرا شدن آن آغاز می‌شود.^۲ از این رو در این زمان است که قانون منسوخ، کنار گذاشته می‌شود و این زمان به یقین پس از تنفیذ نهایی قانون آزمایشی در مجلس است.

۳. بخش سوم: تفکیک قوانین موقت و مقید

۳-۱. مفهوم قانون مقید

چنان‌که به هنگام بیان مفهوم قانون موقت گذشت، در برخی نوشته‌های فقهی از احکام و تکالیف شرعی غیرمستمر (=مره) یاد شده و با این استدلال که چنین احکامی بر

۱. همان، ص. ۸۴.

۲. چنان‌که پیش‌تر اشاره شد در ماده ۱۲۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر است: «مدت زمان آزمایشی این قانون ... از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون خواهد بود».

حسب طبیعت خود با یکبار انجام شدن زایل می‌شود، امکان نسخ آن‌ها ممنوع دانسته شده است.^۱

به نظر می‌رسد مفهوم احکام مره قابل تطبیق با قانون مقید است. بر این مبنا، چنانچه در قانونی مدت اعتبار و اجرای آن به صراحت معین نشود و تنها از قرائن برآید که قانون مزبور برای اوضاع و احوالی خاص و گذرا تصویب شده، موقت یا غیرموقت بودن آن محل بحث و اختلاف است. چنین قانونی از سویی در معنای حقیقی کلمه، موقت نیست زیرا مدت اعتبار آن به صراحت تعیین نشده و به همین جهت، عقیده به موقت نبودن آن قابل دفاع است.^۲ از سوی دیگر به فراین حالی کاملاً پیداست که در نظر قانونگذار، اعتبار و اجرای چنین قانونی محدود به همان شرایط و اوضاع و احوال استثنایی است که علت تصویب آن است و در نتیجه اعتبار همیشگی آن را نمی‌توان پذیرفت. عنوان قانون مقید، ناظر بر این دسته قوانین است و قوانین زمان انقلاب، جنگ، حکومت نظامی و بحران‌های اجتماعی-اقتصادی مثال‌های مشهور در این باره هستند.^۳

اگرچه در برخی نوشته‌های فقهی، حکم وجوب جهاد را که ناظر به زمان هجوم دشمن و ضرورت دفاع است، از این قبیل دانسته‌اند. لیکن باید گفت: مراد از قانون ویژه زمان جنگ، قانونی نیست که احکام و قواعد عمومی راجع به جنگ‌ها را معین کرده باشد. از این رو معاهدات بین‌المللی راجع به مقررات منع کشتار غیرنظامیان و نظایر آن، نه قوانین مقید، که اصول کلی و مقرراتی دایمی‌اند. لیکن منظور از قوانین مقید به اوضاع جنگ و موارد بحران، قانونی است که در زمان وقوع جنگ خاص یا حوادث غیرعادی پیش‌بینی نشده، احکام خاصی مقرر می‌دارد تا اداره امور کشور مختل نشود. برای مثال، قیمت برخی کالاها را غیرقابل افزایش اعلام می‌کند.

بی‌گمان، در این مورد و در موارد مشابه، وضع قانون مرتبط به منظور حل مقطعی مشکل بوده است و شرایط فوق‌العاده که قانونگذار را به تصویب قانون ویژه و در مقام

۱. علم‌الهدی؛ همان، ص. ۴۱۴.

۲. در حقوق فرانسه نیز از قوانینی که در اوضاع و احوال معین وضع می‌شوند با عنوان "Loi de circonstances" یاد می‌کنند و آن‌ها را از قوانین موقت تفکیک می‌نمایند (واحدی، قدرت‌الله؛ مقدمه علم حقوق، گنج‌دانش، ۱۳۸۲، ص. ۱۶۷).

۳. در نظر برخی فقیهان، حکم موقت به دو نوع صریح و ضمنی تقسیم شده و بر این مبنا، احکامی که مدت اعتبار آن‌ها از منطوق دلیل به دست می‌آید (= حکم موقت صریح) از احکامی که موقت بودن آن‌ها از سیاق متن یا اوضاع و احوال فهمیده می‌شود (= حکم موقت ضمنی) تفکیک شده‌اند (خویی، ابوالقاسم؛ البیان فی تفسیر القرآن، کتاب اول، به کوشش مرتضی الحکمی، مطبعه‌العلمیه، قم، چاپ سوم، ۱۳۹۴ق، ص. ۳۰۷).

چاره‌جویی برانگیخته، همیشگی نیست و دیری نمی‌پاید که با گذشت مدتی، کم‌وبیش دوباره وضع به حالت عادی برمی‌گردد. بنابراین باید زوال اعتبار قوانین مربوط را هم به تبع رفع معضل حادث پذیرفت. لیکن چون مدت اعتبار قانون در این موارد تعیین نمی‌شود در نتیجه نمی‌توان گفت دقیقاً چه زمانی اعتبار چنین قوانینی پایان می‌گیرد. به همین جهت میان این دسته قوانین و قانون موقت، تفاوتی آشکار است.^۱

۳-۲. ابهام در مدت اعتبار قانون مقید

مطابق آنچه گذشت، در نظر نویسندگان حقوقی، قوانین مقید از قوانین موقت تفکیک شده‌اند. باوجود این، در برابر این پرسش که اعتبار چنین قوانینی تا چه زمانی ادامه می‌یابد، پاسخی صریح در نوشته‌ها یافت نمی‌شود. برخی فقیهان به اجمال اشاره کرده‌اند که زوال اعتبار این‌گونه قوانین با انجام‌شدن موضوع آن‌ها خودبه‌خود محقق می‌شود و نیازی به نسخ آن‌ها نیست.^۲

پاره‌ای نویسندگان حقوقی در پاسخ به پرسش بالا قائل به تفکیک شده‌اند. از منظر اینان چنانچه برای مقابله با بحران‌های ویژه مانند جنگ، قوانین خاصی تصویب شود که پس از مدت‌ها حکمت وضع خود را از دست دهد، نمی‌توان قوانین مذکور را منسوخ دانست زیرا قاعده این است که کهنگی قانون سبب نسخ آن نمی‌شود. ولی اگر به طور صریح یا ضمنی قانونی مقید به وضع ویژه شود با تغییر آن وضعیت، قانون را باید از بین‌رفته شمرد. منتها در تشخیص نسخ ضمنی همین قوانین نیز باید احتیاط کرد.^۳ برخی نویسندگان حقوق فرانسو، به‌گونه‌ای دیگر به این مسئله اندیشیده‌اند، چنان‌که معتقدند با زوال وضعیت‌های خاص، قوانین مربوط به آن‌ها نیز متروک می‌شوند. بدین سان میان قانون متروک و قانون منسوخ تفاوت نمی‌گذارند و مبحث رفع اعتبار قوانین مقید را زیر عنوان ترک قانون^۴ مطالعه می‌کنند.

۱. باوجود این، پاره‌ای از قوانین مقید هستند که محدوده اعتبار آن‌ها به‌صراحت مشخص شده است. برای مثال در مقدمه لایحه قانونی انتخاب اولین رئیس جمهور کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۸ شورای انقلاب اسلامی آمده بود: «این مقررات مخصوص انتخابات اولین رئیس جمهور است و... انتخابات ادوار آینده به‌موجب قوانین مجلس... انجام خواهد گرفت».

۲. ابن حزم، ابومحمد علی؛ الاحکام فی اصول الاحکام، تصحیح احمد محمد شاکر، مطبعه السعاده، مصر، ۱۳۴۶ق. جلد ۲، ص. ۵۹.

۳. کاتوزیان، همان، جلد ۲، صص. ۳۴۶-۳۴۴.

4. Abrogation par désuétude.

در مقام داوری و جمع نظرها می‌توان گفت اگرچه عقیده به سلب اعتبار قانون با متروک‌ماندن آن دشوار است و نمی‌توان اجرانشدن قانون را موجب الغای اعتبار آن دانست،^۱ هر دو مسئله اعتبار و اجرای قوانین مقید به چگونگی تفسیر دادگاه‌ها وابسته است، چنان‌که ممکن است در نظر برخی مفسرین و مجریان قانون، شرایطی که موجب وضع قانون مقید شده به جهت تغییر زمانه دگرگون گشته و قانون مربوط نیز به تبع، منتفی و بلاموضوع دانسته شود. ولی در نظر دیگران، شرایط مذکور که قید تصویب قانون بوده‌اند کماکان پابرجا تلقی شده و قانون مربوط نیز لازم‌الاجرا محسوب می‌شود، همچنان‌که ممکن است عده‌ای قانونی را که دیگران مقید می‌پندارند دایمی تلقی کنند. به این ترتیب، همچون همه مسائل تفسیری، استمرار یا زوال اعتبار قانون مقید نیز تا زمان ایجاد وحدت رویه، محل نظر و مناقشه باقی می‌ماند و نمی‌توان در این باره معیاری قاطع به دست داد.

ماده واحده مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۰ شورای انقلاب اسلامی نمونه‌ای از این قبیل است که اختلاف‌نظر میان شعب دیوان عدالت اداری درباره آن به صدور رأی وحدت رویه شماره ۹ هیئت عمومی دیوان مذکور به تاریخ ۱۳۶۲/۸/۹ انجامید؛ بدین توضیح که قانون مزبور مقرر داشته بود: «کارمندان قضائی که تا تاریخ تصویب این قانون دارای سوابق خدمتی دولتی ... باشند این سوابق از لحاظ قضائی جزو مدت خدمت محسوب و در قبال هر چهار سال، حق یک پایه ترفیع خواهند داشت...». شعبه ۴ دیوان در مقام رسیدگی به شکایت یکی از قضات علیه دادگستری به خواسته احتساب سوابق خدمت اداری چنین رأی داد: «... نظر به صراحت ماده واحده ... ۱۳۵۸... اجرای مفاد این لایحه

۱. درباره اینکه متروک‌ماندن قانون و عدم استناد دادگاه‌ها به آن موجب زوال اعتبار آن می‌شود یا نه، صرف‌نظر از هر استدلال موافق و مخالف (برای دیدن برخی دلایل، ن.ک: کاتوزیان، همان، جلد ۲، ص ۵۱۷-۵۱۶). آنچه در عمل تجربه شده، مؤید پاسخ منفی است. برای نمونه، قانون دادگاه‌های سیار مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰ سال‌ها به خلوت رانده شده بود تا اینکه قوه قضائیه طی بخشنامه مورخ ۱۳۸۷/۵/۲۲ نحوه اجرای قانون مذکور و تشکیل و راه‌اندازی دادگاه‌های سیار را به رؤسای کل دادگستری‌ها ابلاغ کرد. نیز اگرچه در نوشته‌های حقوقی سخن از احکام لعان، بیهوده پنداشته می‌شود (ماده ۸۸۲ و ۱۰۵۲ قانون مدنی) و حتی برخی استادان معتقدند «قواعد راجع به این موضوع که در قانون مدنی مقرر شده به ندرت موردی برای اجرا داشته، در نتیجه باید چنین قواعدی را متروک و به تبع بی‌اعتبار بدانیم» (کاتوزیان، همان، جلد ۲، ص. ۵۱۷). اما در عمل می‌بینیم که به قواعد و احکام فقهی لعان هر چند در مقام استیصال و چاره‌جویی، در دادگاه‌ها استناد می‌شود، حال آنکه همه می‌دانیم استناد به قانون منسوخ و طرح دعوا بر مبنای آن در دادگاه مسموع نیست (بازگیر، یدالله؛ تشریفات دادرسی در آرای دیوان عالی کشور، صلاحیت و احکام راجع به آن، انتشارات فردوسی، ۱۳۸۱، رأی شماره ۳۸۱).

[قانونی] ... ناظر به قضاتی است که در هنگام تصویب قانون به شغل قضائی اشتغال داشته باشند... لذا...رد شکایت اعلام می‌شود. در پرونده مشابه شعبه ۷ دیوان به نحو دیگری استدلال کرد و رأی داد: «نظر به اطلاق و عموم ماده واحده... شاکی که در حال حاضر کارمند قضائی است ... استحقاق ۲ پایه ترفیع موضوع مصوبه را دارد...». تا اینکه با طرح موضوع در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به درستی استدلال شد: «ماده واحده مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب در مورد احتساب سوابق خدمت اداری و آموزشی مقید به وصف کارمندان قضائی تا تاریخ تصویب قانون می‌باشد و افاده اطلاق و عموم نمی‌کند و به کارمندانی که بعد از تاریخ تصویب ماده واحده به شغل قضائی اشتغال ورزیده‌اند تسری ندارد...».

۳-۳. طبیعت ویژه قانون مقید

طبع مخصوص قوانین مقید و وابستگی آن‌ها به اوضاع و احوال معین، نه تنها موجب تفکیک آن‌ها از قوانین موقت شده بلکه سبب تمایزشان از قوانین غیرموقت نیز می‌شود. از این رو این دسته قوانین نیز احکام و قواعد مخصوص خود را دارند: از طرفی، چنان که گذشت، قوانین دایمی با وضع قانون ناسخ لغو می‌شوند در حالی که قانون مقید با رفع شرایطی که علت وضع آن بوده بلاموضوع شده و خودبه‌خود ملغی می‌شود. اما از آنجاکه نمی‌توان زمان انقضای اعتبار قانون مقید را تعیین کرد، از قانون موقت نیز فاصله می‌گیرد. از طرف دیگر و مهم‌تر اینکه دشوار است بتوان با قیاس قوانین مقید با قانون دایمی، اشتراک احکام آن دو را نتیجه گرفت. بر این مبنا نمی‌توان گفت قانونی که در بحران‌های اقتصادی بیست سال پیش وضع شده است، امروزه نیز با وقوع حوادث مشابه قابل اجراست. همچنین اعتبار کنونی قانونی که در زمان انقلاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی را مجاز به همراه داشتن یک قبضه اسلحه می‌دانست^۱ محل تردید است. چنان که برخی نویسندگان گفته‌اند: «اگرچه اصل دایمی بودن قانون از اوصاف اساسی آن و از اصول پذیرفته شده در حقوق است، باوجود این، اصل مذکور مطلق نیست. به همین جهت مطابق نظر غالب، قوانین زمان جنگ، مقررات حکومت نظامی و قوانین عفو، همگی به‌عنوان قانون موقت شناخته می‌شوند»^۲ و به تعبیر دقیق‌تر، قوانین مزبور به قوانین موقت نزدیک‌ترند، هرچند با آن‌ها آمیخته نمی‌شوند.

۱. ن.ک: لایحه قانونی راجع به حفاظت نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی.

۲. کاتوزیان، همان، جلد ۲، ص. ۵۹۳.

به‌ویژه که در پاره‌ای موارد می‌توان الغای قانون مقید را به‌طور قطعی احراز کرد. برای مثال، در صورتی که سازمان یا تشکیلات اجرایی معینی برای همیشه برچیده شود، الغای مقررات مربوط به آن را نیز به تبع باید پذیرفت چون در این صورت مقررات مذکور برای همیشه بدون موضوع مانده و لغو می‌شوند. این است که پاره‌ای نویسندگان تصریح کرده‌اند: «به‌عنوان قاعده می‌توان گفت: جایی که اجرای حکمی به سبب حذف مرجع صالح برای رسیدگی و تمیز حق یا به سبب دیگر ممکن نباشد ناچار باید نسخ ضمنی را پذیرفت»^۱. نیز چنانچه تشکیلات سازمانی و اداری معین، جای خود را به نهادهای جدید دهد، مقررات حاکم بر آن‌ها نیز به تبع زایل می‌شود. چنان که برای مثال، تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب با انحلال دادگاه‌های حقوقی و کیفری ۱ و ۲ ملازمه داشته و به تبع مستلزم الغای قوانین و مقررات مربوط به دادگاه‌های اخیرالذکر بوده است. بر این مبناست که ماده ۳۸ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مقرر می‌دارد: «از تاریخ تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در هر حوزه قضائی، کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن در همان حوزه لغو می‌گردد».

نتیجه

با مطالعه تأثیر مقوله زمان بر زندگی و اعتبار قوانین موقت و شناخت اوصاف و قواعد ناظر بر این دسته قوانین می‌توان به پاره‌ای نتایج عملی دست یافت و راهکارهای زیر را پیش پای قانونگذاران گذاشت:

درباره موضوعات حادث و گذرا که تصمیم‌گیری مقطعی را ایجاب می‌کنند استفاده از قالب قانون موقت، گذشته از اینکه راه را بر اختلاف‌ها و تفسیرهای متفاوت می‌بندد و بدین وسیله از اتلاف وقت و نیروی دستگاه قضایی کاسته می‌شود، این مزیت عمده را نیز دارد که با سپری شدن دوره ضرورت، قانون مربوط نیز خودبه‌خود و بدون تضييع فرصت‌های قانونگذاری ملغی می‌شود و بدین وسیله موجب صرفه‌جویی در وقت قانونگذاران نیز می‌شود. سنت دیرینه وضع قوانین بودجه سالانه بر همین مبناست. بنابراین شایسته است در قوانین مقید نیز به مدت اعتبار آن‌ها تصریح شود.

به‌علاوه، قالب قانون آزمایشی، مختص مواردی است که قانونی برای اولین بار در موضوع معین تصویب می‌شود. به‌منظور روشن‌شدن کاستی‌ها و نارسایی‌های احتمالی قوانین مربوط به پدیده‌های نوظهور اجرایی، باید این قوانین به‌صورت آزمایشی مقرر شود لیکن برای موضوعات دایمی و اموری که درباره آن‌ها سابقه تقنین وجود دارد، با الهام از تجربیات گذشته می‌توان قانون دایمی و عاری از عیب و کاستی تصویب کرد.

با نظر به محدودیت مدت اعتبار قانون موقت، قانونگذاران باید از مدت‌ها پیش، خود را جهت تبدیل وضعیت قانون آزمایشی به قانون دایمی آماده کنند تا احیاناً با تأخیر در تمديد قانون و خلأ قانونی در کشور روبه‌رو نشوند. بنابراین بایسته است به‌منظور روبه‌رو نشدن با چنان وقایع ناگوار، در موضوعات همیشگی و دایمی، قانون دایمی وضع شود و به مرور زمان با انجام اصلاحیه‌های مناسب، کاستی‌های آن رفع شود. تجربه تمديد مکرر قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات اسلامی در نظام حقوقی ما عبرت‌انگیز است.

بالاخره تا حد امکان باید از وضع مقررات دایمی ضمن قوانین موقت پرهیز شود تا باب اختلاف‌نظرها در این باره نیز بسته شود. بنابراین سزاوار است اصول کلی بودجه که هرساله در قوانین بودجه تکرار می‌شود یا تبصره‌هایی از قانون بودجه که دایمی اعلام می‌شود، در قالب قانون دایمی و به‌طور جداگانه به تصویب برسد.

منابع:

- ابن حزم، ابومحمد علی؛ الاحکام فی اصول الاحکام، تصحیح احمد محمد شاکر، مطبعه السعاده، مصر، ۱۳۴۶ ق.
- بازگیر، یدالله؛ تشریفات دادرسی در آرای دیوان عالی کشور، صلاحیت و احکام راجع به آن، انتشارات فردوسی، ۱۳۸۱.
- جعفری تبار، حسن؛ مبانی فلسفی تفسیر حقوقی، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ حقوق اموال، گنج دانش، ۱۳۵۵.
- _____؛ دایره المعارف حقوق مدنی و تجارت، بنیاد استاد، ۱۳۵۷.
- خوبی، ابوالقاسم؛ البیان فی تفسیر القرآن، کتاب اول، به کوشش مرتضی الحکمی، مطبعه العلمیه، قم، چاپ سوم، ۱۳۹۴ ق.
- رحیم، محمدحسین بن محمد؛ فصول الغرویه فی اصول الفقہیہ، چاپ سنگی، بی تا.
- سیوطی، جلال الدین عبدالرحمن؛ الاتقان فی علوم القرآن، به تحقیق فواز احمد زمزلی، الجزء الثاني، دارالکتاب العربی، بیروت، الطبعة الثانية، ۱۴۲۱ ق.
- شبلی، محمد مصطفی؛ اصول الفقه الاسلامی، دارالنهضة العربیه، بیروت، ۱۹۸۶.
- علم الهدی، سیدمرتضی؛ الذریعه الی اصول الشریعه، تحقیق: ابوالقاسم گرگی، جلد ۱ و ۲، دانشگاه تهران، ۱۳۶۲.
- غزالی، امام محمد؛ المستصفی من علم الاصول، جلد ۱ و ۲، المطبعه الامیریہ، مصر، ۱۳۲۲ ق.
- قمی، میرزا ابوالقاسم؛ قوانین الحکمه، چاپ سنگی، ۱۲۷۳ ق.
- قیاسی، جلال الدین و همکاران؛ مطالعه تطبیقی حقوق جزای عمومی: اسلام و حقوق موضوعه، جلد ۱: کلیات، پژوهشکده حوزه و دانشگاه، قم، ۱۳۸۰.
- کاتوزیان، ناصر؛ فلسفه حقوق، جلد ۱ و ۲، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷.
- _____؛ نظریه عمومی تعهدات، دادگستر، ۱۳۷۹.
- مجاهد طباطبایی، سیدمحمد؛ مفاتیح الاصول، چاپ سنگی، ۱۲۲۹ ق.
- مجتهد شبستری، محمد؛ هرمنوتیک، کتاب و سنت: فرایند تفسیر وحی، طرح نو، ۱۳۷۹.

- ملکیان، مصطفی و دیگران؛ **گفتگوهای فلسفه فقه**، به کوشش مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی، قم، ۱۳۷۷.
- میثمی عراقی، محمود؛ **قوامع الفضول عن وجوه حقایق الاصول**، چاپ سنگی، ۱۳۰۵ق.
- میرزائی، اقبال علی؛ **اسلام اولین دین و آخرین شریعت**؛ تأملی تازه در دانش ناسخ و منسوخ در فقه اسلامی، انتشارات دانشگاه شهرکرد، ۱۳۹۰.
- واحدی، قدرت الله؛ **مقدمه علم حقوق**، گنج دانش، ۱۳۸۲.
- هاشمی، محمد؛ **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد ۲، میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۲.

- Hart, Herbert. L.A; **The Concept of Law**, 2nd ed, Oxford University Press, 1997.
- Johnson, Conard; **Philosophy of Law**, Macmillan, New York, 1993.
- Kemp, Allen, **Law in the Making**, Oxford University Press, 1963.
- Marty, G. and Raynaud, P. **Droit Civil**, T. 1; Introduction générale à l'étude du droit, Sirey, 1972.
- Nectoux, J. Boucly, F. and Vismard, M. **Jurisprudence Française**, T.4, Sirey, 1980.
- Weill, Alex, **Droit Civil; Introduction Générale**, Dalloz, 1992.