

## امکان و امتناع عطف به ماسبق شدن تفسیر قوانین (با تأکید بر نقد نظرهای شورای نگهبان و رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)

محمد جواهری طهرانی<sup>۱\*</sup>، سجاد کریمی پاشاکی<sup>۲</sup>، رضا محمدی کسجین<sup>۳</sup>

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، فارس، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران
۳. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۶/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2022.1271.1241](https://doi.org/10.22034/gjplk.2022.1271.1241)

### چکیده

از ویژگی‌های قانون، وضوح و عدالت است. این ویژگی‌ها اقتضا می‌کند تا آثار قوانین، به تنظیم و تنسيق روابط اجتماعی آن هم مبتنی بر تفوق عدالت، کارکرد پیدا کند. به همین ترتیب تفسیر قوانین عادی که بنا به نظر شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی، بیان مراد مقنن است، به دلیل آنکه به طور مستقل به ایجاد قاعده جدید نمی‌انجامد، به پیروی از قانون اصلی، می‌بایست آثاری عادلانه به همراه داشته باشد. با این حال آنچه در مقام اجرا در نظام حقوقی ایران، در قالب نظرهای تفسیری شورای نگهبان و نیز در ساحت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در حال تحقق است، اعتباربخشی به برداشت مجریان، پیش از تصویب تفسیر قانون است. شورای نگهبان و به تبع آن دیوان عدالت اداری، برداشت‌های مجریان پیش از تفسیر قانون را مبنای عدم عطف به ماسبق شدن تفسیر قانون می‌داند و فعل و ترک فعل مجریان مستنبط از قانون را از شمول امور مختومه قلمداد می‌کند. در این مقاله با شیوه تحلیلی و اثبات‌گرایانه، به نقد نظرهای شورای نگهبان و نیز رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌پردازیم و آثار اجرایی این نظرها تحلیل می‌شود.

**واژگان کلیدی:** اصل ۷۳ قانون اساسی، تفسیر قانون، دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان،

عطف به ماسبق شدن، نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.





## The Possibility of Retroactive Statutory Interpretation With a Critical Emphasis on the Opinions of the Guardian Council and the Case-law of the Court of Administrative Justice

Mohammad Javaheri Tehrani <sup>1\*</sup> , Sajad Karimi Pashaki <sup>2</sup> , Reza MohammadiKasjin<sup>3</sup> 

1- Assistant Professor, Department of Public Law& International, Faculty of Law& political science, University of Shiraz, Fars, Iran

2- Ph.D. student in Public Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law, Theology and Political Sciences, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

3- MA. Student in Public Law, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran

DOI: [10.22034/qiplk.2022.1271.1241](https://doi.org/10.22034/qiplk.2022.1271.1241)

### Abstract

Clarity and justice are the characteristics of law. These characteristics require that the law regulates social relations based on justice. According to the Guardian Council, due to Article 73 of the [Iranian] Constitution, the interpretation of statutes should reflect the legislator's intention and must not lead to the creation of a new rule. As such, statutory interpretation should have fair effects. However, in the Iranian legal system, the opinions of the Guardian Council and the case-law of the Court of Administrative Justice tend to validate the statutory construction of the executive authorities as implemented before the interpretation of the statute was approved. The Guardian Council and, consequently, the Court of Administrative Justice, consider their interpretation of a statute as non-retroactive and therefore the actions and omissions of the executive related to the statute as settled. This article analyzes the views of the Guardian Council as well as the Court of Administrative Justice as regards the retroactivity of statutory interpretation in an analytical and positivist manner and examines the practical effects of these opinions.

### Keywords

Article 73 of the Constitution, Retroactivity, Interpretation of the Law, Legal System of the Islamic Republic of Iran, Court of Administrative Justice, Guardian Council.

---

\* Email: Tehrani.mj@gmail.com (Corresponding Author)



## مقدمه

وقتی محتوای قانون در مورد به‌خصوصی از اعمال آن نامتعیین باشد، قانون نیازمند تفسیر است. سه منشأ اصلی عدم تعین قانون عبارت‌اند از: تعارض میان هنجارهای حقوقی مختلفی که اعمال می‌شود، عدم تعین معنایی و برخی ویژگی‌های عملی ارتباط (مارمور، ۱۳۹۲: ۱۸۳). برخی نیز معتقدند که هر متن حقوقی نیاز به تفسیر دارد، چراکه روان بودن یک متن نیاز به تفسیر آن را از بین نمی‌برد، زیرا چنین برداشتی خود نتیجه تفسیر است و حتی متنی که معنی آن بلامنازع است نیز نیاز به تفسیر دارد، زیرا نبود اختلاف محصول تفسیر است (Barak, 2005: 4). با این حال تفسیر قانونی قانون با اینکه از شئون مقنن محسوب می‌شود، اما به حکم ایجاد قاعده‌ای جدید محسوب نمی‌شود و صرفاً شرح و بسط نص موضوع استفسار است. از این رو ویژگی‌هایی که از اوصاف قوانین محسوب می‌شود، باید بر تفسیر آن نیز حاکم باشد، زیرا هدف از بیان مراد مقنن و رفع ابهام صرفاً از این طریق و با تفسیر قانون ممکن می‌شود که این عمل، باید در قالب اقتضائات حاکم بر قانون موضوع تفسیر صورت پذیرد. تفسیر، زمانی عارض می‌شود که مجریان رویه‌های گوناگونی در مقام اجرا داشته باشند یا اینکه مراجع ذی‌ربط برای رفع ابهام از قانون موضوعه، اقدام به استفسار و مقنن نسبت به رفع ابهام از نص مبهم یا مجمل اقدام کنند. به این دلیل است که ضرورت بر تفسیر قانون عادی، در عمل تعرض به برخی ویژگی‌های قانون موضوع استفسار از جمله عدالت و وضوح است. ویژگی‌های قانون باید بر تفسیر آن نیز سرایت داشته باشد و چنانچه تفسیر به تحقق آثار عادلانه منجر نشود، عملاً ناقض ویژگی قانون اصلی خواهد بود بر همین مبنا و مبتنی بر این ویژگی‌ها، امکان و امتناع عطف به ماسبق شدن تفسیر قانون در این مقاله مورد توجه قرار می‌گیرد.

ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس است. با این حال این امر مانع از تفسیر دادرسان در مقام تمییز حق نیست. اگرچه قانونگذار باید کمال دقت و کوشش را به‌عمل آورد تا قوانین گویا، صریح و روشن و تأمین‌کننده نیازهای جامعه باشد، اما مجریان در عمل بعضاً با اجمال و ابهام یا حتی تناقض قانونی روبه‌رو می‌شوند، به‌ترتیبی که مقصود قانونگذار برای اجرای صحیح قانون کاملاً روشن نیست؛ این‌گونه ابهامات، راه را برای هرگونه تفسیر باز می‌گذارد (هاشمی، ۱۳۹۸: ۱۳۶۹). شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی ذیل اصل ۷۳، تفسیر را بیان مراد مقنن محسوب کرده و آن را قابل عطف به ماسبق شدن در اموری که مجریان برداشت‌های دیگری از قانون داشته و آن را مختومه کرده‌اند، ندانسته است. بر همین مبنا رویه قضایی مبتنی بر تبعیت از این نظرها، حاکم و علاوه بر آن تشریفات موضوع ماده ۲ قانون مدنی را در تعیین زمان اجرای خود

تفسیر قانون لازم می‌داند. آثار اجرایی متفاوت، تضييع حقوق اشخاص، برداشت‌های گوناگون و خلق قاعده توسط دیوان عدالت اداری در پرتو این نظرها، سبب شده تا قائل بودن به عدم عطف به ماسبق شدن تفسیر قانون اولاً به دلیل تعرض به برخی ویژگی‌های قانون و ثانیاً به علت شفاف نبودن نظر تفسیری شورای نگهبان که سبب برداشت‌های متفاوت و متعارضی حتی از سوی دیوان عدالت اداری می‌شود، حائز اهمیت تحقیق و بررسی باشد. در مقاله حاضر به روش تحلیلی و اثبات‌گرایانه ضمن پرداختن به سه حالت متصور برای زمان اجرای تفسیر و نیز مبحث «برداشت مجریان» از قوانین به آثار تبعیض‌آمیز و ناعادلانه ناشی از عدم عطف به ماسبق شدن تفسیر قانون پرداخته می‌شود و زوایای نظرهای شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی و نیز رویه‌های دیوان عدالت اداری منبث از آن را نقد، تحلیل و بررسی می‌کند. مهرپور در مقاله «تأملی در تفسیر شورای نگهبان از تفسیر قانون با رویکرد منتقدانه» درصد تفسیر تفاسیر اصل ۷۳ قانون اساسی توسط شورای نگهبان برآمده و به تطبیق رویه‌های مرتبط در سایر کشورها پرداخته است (مهرپور، ۱۳۷۶: ۳۹-۵۴). تقی‌زاده و بانسی (۱۳۹۴: ۱-۲۲) در مقاله «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان» به برخی زوایا و چارچوب‌های تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان پرداخته‌اند. در مقاله حاضر بدو ذیل مفاهیم و مبانی نظری، به دیدگاه‌های ناظر بر عدالت به مثابه رکن حقوق پرداخته می‌شود و سپس در بخش یافته‌های تحقیق، ضمن بررسی ابعاد تفسیر شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی نقد آن مورد توجه قرار می‌گیرد. در ادامه آثار تبعیض‌آمیز عدم عطف به ماسبق شدن تفسیر و نیز زمان لازم‌الاجرا شدن آن با توجه به نظرهای تفسیری شورای نگهبان و رویه قضایی دیوان عدالت اداری تحلیل و بررسی می‌شود و در نهایت نتیجه را بیان می‌دارد.

## ۱. مفاهیم و مبانی نظری

### ۱-۱. عدالت به مثابه رکن حقوق

عدل را به حیث لغوی در معنایی حداقلی به شایسته امر بودن معنا کرده و آن را نقطه مقابل جور دانسته‌اند (صفی‌پوری، ۱۳۹۷: ۲۰۵۵) یا در فرهنگ زبان‌های لاتینی، به نحوه وجود درست و شایسته (Webster, 1984: 766) تعریف کرده‌اند. عدل، گوهری دیرپا در نزد آدمی است و قاطبه‌ی شئون حیات انسانی با توجه به آن، سامان می‌یابد. ساحات مختلف حیات جمعی بی‌توجه به عدالت ممکن نیست قوام و دوام یابد و تکون خود را بی‌پیماید. این ارزش بنیادین حیات انسان، مورد توجه بیشتر مکاتب و نظامات حقوقی در طول تاریخ و در اقصی نقاط

جهان بوده است. دو مکتب اصلی و کلان فلسفه حقوق که عبارت‌اند از حقوق طبیعی و پوزیتیویسم حقوقی، هریک از منظر خود به عدالت توجه کرده و نسبت آن را با قانون و عناصر مختلف حقوق مورد تأمل قرار داده‌اند. اگرچه اختلاف آرا در میان متعاطیان این دو مکتب کلان، بسیار است، با تأملی موشکافانه می‌توان دریافت که عدالت در نزد هر دو مکتب مذکور و میان عموم متعاطیان آن دو، عنصری لازم و غفلت‌ناشدنی است. در استنباطی به وسع قدر متیقن در میان آرای اهل حقوق طبیعی، می‌توان دریافت که قائلان این مکتب از آنجایی که قانون والاتر (Bix, 2010: 211) را حاکم بر شئون مختلف ساخت حقوقی می‌دانند، معتقدند که قانون بماهو قانون هنگامی مشروعیت یا موجهیت می‌یابد که با ارزشی حاکم بر خود که حیثیتی اخلاقی-کارکردی و در پاره‌ای اقوال، اخلاقی-متعالی دارد، ارزیابی شود.

در نزد متعلقان این مکتب، آنچه به صورت شکلی و طی تشریفات خاص، وضع می‌شود، نمی‌تواند متصف به وصف قانون شود، الا اینکه با ارزشی والاتر از این فرایند صوری، که ارزشی است اخلاقی ارزیابی شده و در صورت حمل عناصر آن، می‌توان اتصاف به قانون را در مورد هنجار وضع شده، روا دانست. در نزد متعاطیان مشرب سنتی حقوق طبیعی، این ارزش والاتر، حیثی متافیزیکی داشته که لازمه طبیعت اشیا و امور محسوب می‌شده است. برای نمونه در نزد توماس آکوئیناس، چهار قانون ابدی، الهی، طبیعی و موضوعه وجود دارد که میان قانون موضوعه بشری با قوانین الهی و طبیعی، رابطه‌ای اشتقاقی است و آنچه قانون موضوعه را مشروعیت بخشیده، تبعیتش از اصول ارزش‌های والای الهی و خیرهای طبیعی، به‌نحو اشتقاقی است (S.T. I-IIi: 91, 2).

پیروان مشرب مدرن مکتب حقوق طبیعی اگرچه به دلیل تغییر چارچوب‌های هستی‌شناختی، انسان‌شناختی و نگرش فلسفی به عالم و طبیعت و تبعاً مباحثات خاصی که در این دوره میان اندیشمندان رواج یافت، فاصله‌ای مشهود با پیروان مشرب سنتی این مکتب دارند، در حفظ این اصل که هنجار وضع شده هنگامی اتصاف وصف قانون به خود یافته که عنصری از عناصر ارزشی والاتر از پدیدار مصوب را در و با خود حمل کند، وفاق موضع دارند. برای نمونه لون فولر با تأکیدی که بر اصول اخلاق درونی قانون داشت، معتقد بود که قانون همچون ابزاری است در راستای هدفی که حکومت در خصوص شهروندان دارد (Fuller, 1964: 96) و مادام که قانون در فرایند و تحقق کارکردهای خود، اصول هشت‌گانه اخلاق درونی قانون را با خود حمل نکند، نمی‌توان آن قاعده موضوعه را متصف به وصف قانون دانست و موصل به هدف مارالذکر در نظرش گرفت، از این‌روست که صرف هنجار وضع شده توسط قدرت قاهره به معنای اتصاف هنجار وضع شده به وصف قانونیت نیست، بلکه در فرایند

وضع و تحقق آن هنجار می‌بایست اصول اخلاقی که خاص چنین ابزاری است، رعایت شود تا عنوان قانون و لوازمش، ممکن شود. از این رو در نزد حقوقدانان مکتب حقوق طبیعی چه با مشرب سنتی و چه با مشرب مدرن، هنجار موضوعه در مقام اتصاف به وصف قانونی، نیازمند تقید و سنجه‌ای اخلاقی، و راتر از پدیدار وضع شده است.

از سوی دیگر، آنچه می‌توان در معنایی قدر متیقن از مکتب متأخر و ذی‌نفوذ حقوقی دیگر یعنی پوزیتیویسم حقوقی در خصوص نسبت ارزش‌های اخلاقی با قانون موضوعه دریافت، این است که اگرچه پوزیتیویسم حقوقی با مشارب و آرای مختلف پیروانش به خوانش‌های گونه‌گونی منقسم می‌شود، نظریه تفکیک‌پذیری به معنای جدایی و انتزاع حقوق از اخلاق و یا سیاست و... در مقام شرط اعتباربخشی به هنجارهای حقوقی و قانونی، سنگ بنای اصلی این مکتب محسوب می‌شود (Patterson, 2010: 228). به عبارت دیگر، متعاطیان پوزیتیویسم حقوقی بر این باورند که شرط قانونیت هنجارهای موضوعه، نه حمل سنجه‌های اخلاقی است و نه ارزیابی توسط آن‌ها، بلکه هنجار قانونی هنجاری است که فرایند تعیین خود را که ناشی از نیروهای اجتماعی مختلف مقبول جامعه است، می‌بایست طی کرده باشد. اگرچه در نزد فائلان به پوزیتیویسم حقوقی این نکته مورد وفاق است که مرجعیت هنجار قانونی، سنجه‌های اخلاقی نمی‌تواند محسوب شود، زیرا سنجه‌های اخلاقی، متابعت از هنجار قانونی را که اصلی‌ترین وصف قانون است، با خود به همراه نداشتند و الا تمامی ارزش‌های اخلاقی می‌بایست مورد امتثال اجتماعی قرار می‌گرفتند، اما با وجود نفی ارتباط ضروری اعتباربخشی سنجه‌های اخلاقی و هنجارهای موضوعه قانونی، قاطبه پیروان نظریه پوزیتیویسم حقوقی بر این باورند که هنجار قانونی پس از مقام تعیین، برای کارآمدی و پایداری در مقام التزام اجتماعی، نیازمند همگرایی با ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی قابل شناخت در نزد جامعه هدف است. برای نمونه، هربرت هارت از بزرگان پوزیتیویسم حقوقی بر این باور است که بنیاد اعتبار و قانونیت هر هنجار موضوعه ناشی از اصل قاعده‌شناسایی است، یعنی قاعده‌ای که تعیین‌کننده موقعیتی است که مبتنی بر آن موقعیت، هنجارهای اجتماعی اعتبار قانونی پیدا می‌کنند (هارت، ۱۳۹۵: ۳۵). به عبارت دیگر، این قاعده وجه یا جوه خاصی را تعیین می‌کند که اگر یک قاعده مدنظر (همان قواعد اولیه) واجد آن باشد، نشانه‌ای اثباتی و قطعی بر این امر خواهد بود که این قاعده از جمله قواعد مورد پذیرش گروه اجتماعی است و گروه باید با همان نیروی اجتماعی که در اختیار دارد، از آن حمایت کند (هارت، ۱۳۹۵: ۱۵۹). قواعد اولیه که همان تعهدات، تکالیف و فرامین مرسوم در یک جامعه است، هنگامی که به وسیله قاعده‌شناسایی معین شود که توسط نهاد یا مقامی خاص وضع شده یا عرف آن جامعه برای مدتی

نسبتاً طولانی به آن عمل کرده یا اینکه این قواعد مرتبط با آرای قضایی‌اند، آنگاه به‌سوی اتصاف و صف قانون گام برمی‌دارد (هارت، ۱۳۹۵: ۱۶۰). اما نکته اینجاست که اگرچه قانون بودن هنجارها در نزد هارت توسط قاعده شناسایی که ناظر به مقامات ذی‌صلاح، عرف مرسوم یا آرای قضایی سابق است، رقم می‌خورد، با وجود این عدالت نیز می‌تواند به‌عنوان ارتقادهنده خیر عمومی در هر اقدام تقنینی، ملحوظ واقع شود (هارت، ۱۳۹۵: ۲۶۲). بنابراین عدالت اگرچه در تعیین قانون بودن هنجار دخیل نیست، به حیث کارآمدی نظام تقنینی، نقش لازم و بایسته‌ای در ساختار حقوقی ایفا می‌کند و بدون آن، ارتقا و کارآمدی نظام تقنینی دچار نقصان اساسی می‌شود.

جوزف رز، از دیگر اندیشمندان برجسته مکتب پوزیتیویسم حقوقی، با اتکا به نظریه توجیه بهنجار معتقد است که اگرچه قانونیت هنجار قانونی نیازمند دلیلی بیش از دلایل معقولی است که افراد در زندگی روزمره خود برای کردارهای خود اختیار می‌کنند، باید به این نکته توجه داشت که استمرار بقای الزام‌آوری و مرجعیت قانون در میان افراد یک جامعه منوط به اثربخشی آن در میان افراد است که اثربخشی قانون نیز بسته به انطباقش با دلایل اقدامی است که مردم یک جامعه به‌عنوان دلایل معقول برای افعال خود برمی‌گزینند (Raz, 1985: 19). در این بیان، عدالت به‌عنوان ارزشی معقول و دیرپا میان قاطبه جوامع انسانی، شرط دوام قانون در معنای اثربخشی آن میان مردم یک جامعه محسوب می‌شود. بنابراین آنچه از ذکر پاره‌ای از آرای اصلی‌ترین اندیشمندان دو مکتب بزرگ حقوقی مستنبط می‌شود، این است که قانون در معنایی به وسع قدر متیقن، بی‌توجه به عدالت امکان حدوث یا استمرار بقا را در یک سامان اجتماعی نخواهد داشت.

از سوی دیگر، توجه به عدالت علاوه بر مکاتب حقوقی در میان نظامات متعین حقوقی نیز قابل مشاهده است. برای نمونه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که با توجه به مبانی مکتبی دین اسلام و ارزش‌های فرهنگ اسلامی ایرانی تنظیم شده است نیز به مفهوم عدل همچون گوهری اصلی در نظام حقوقی-سیاسی خود توجه کرده است. در بند ۹ اصل ۳ خود، برای دستیابی به اهداف مدنظر نظام جمهوری اسلامی، تصریح کرده است که دولت جمهوری اسلامی باید همه امکانات خود را برای «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» به‌کار گیرد. طبق بیان برخی محققان، مبنای این اصل قانونی، بند ۴ اصل ۲ قانون اساسی است که مشعر به این نکته است که جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه ایمان به «عدل خدا در خلقت و تشریح»، از این‌رو بر اساس عادلانه بودن تشریح احکام الهی از سویی و نیز از سوی دیگر، ابتنای تقنین مستند به اصل ۷۲ قانون اساسی بر «عدم

مغایرت با اصول و احکام مذهب»، مجلس شورای اسلامی حق وضع قوانین ناعادلانه و تبعیض‌آمیز را ندارد و نیز کلیت دولت جمهوری اسلامی مستند به بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، اقدامی تبعیض‌آمیز و ناعادلانه نمی‌تواند انجام دهد (کعبی، ۱۳۹۸: ۷۴ و ۷۵)، و الا مشروعیت اقدام مذکور به لحاظ بند ۴ اصل ۲ محل خدشه است.

## ۲-۱. تفاسیر ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی و تعریضات به آن

اصل ۷۳ قانون اساسی، شرح و تفسیر قوانین عادی را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته است. با این حال شورای نگهبان در مقام مفسر قانون اساسی ذیل این اصل بنا به استفساریه‌های رئیس‌جمهور و نیز وزیر نیرو، دو نظر صادر کرده که با توجه به برداشت‌های متفاوت از عبارات و اجمال آن‌ها، تاکنون نتوانسته در راستای شناخت حدود و ثغور اصل ۷۳ قانون اساسی آن هم در مقام اجرا، مؤثر باشد و برخی صاحب‌نظران علم حقوق بر این تفاسیر نقدهایی را نیز متذکر شده‌اند.<sup>۱</sup> شورای نگهبان در تفسیر خود که استفساریه آن ناظر بر امور استخدامی و اعاده به کار بازنشستگان دولتی در مقطع زمانی معینی بود، طی نظر شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ اصل ۷۳ را چنین تفسیر کرد:

«۱. مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است، بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

۲. تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجرا گذاشته‌اند، تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد.»

در بند ۱ این تفسیر اگرچه در مفهوم با اشاره به اینکه تضييق و توسعه قانون به حکم تفسیر نخواهد بود، اما مطابق متن، تضييق و توسعه در مقام رفع ابهام، تفسیر شناخته شده است. این فراز به تفاوت میان اصول ۷۱ و ۷۳ قانون اساسی اشاره دارد، به عبارتی مفسر قانون اساسی، به درستی معتقد است که منظور از شرح و تفسیر، تقنین نیست، زیرا اصل ۷۱ به صراحت وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را از وظایف مجلس شورای اسلامی دانسته است. شورای نگهبان در فراز دوم بند ۱ این تفسیر بیان کرده است:

«بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.»

بر مبنای نظر مذکور، این پرسش مطرح می‌شود که تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون باشد، آیا تفسیر تلقی می‌شود؟! هرچند احياناً ممکن است در تفسیر قانون، تضييق و توسعه که ملازم با بیان اراده قانونگذار باشد، پیش بیاید، یعنی نظر قانونگذار به گونه‌ای تبیین شود که شمولیت مفاد قانون از آنچه تصور می‌شده بیشتر شود یا دامنه‌اش مضیق و محدودتر



شود (مهرپور، ۱۳۷۶: ۴۳)، بنابراین این فراز، علی‌الاطلاق تمامی تفاسیر قانون را منع از تضييق و توسعه نکرده، به عبارتی پذیرفته است که در مقام اجرا، تفاسیر، مضیقات و موسعاتی به‌همراه خواهند داشت که البته می‌بایست به اقتضای نص موضوع تفسیر، باشد؛ یعنی در حدود شمول آن امکان تضييع و توسعه وجود داشته باشد. در نتیجه این فرض اشتباه است که تفاسیر قانون عادی به‌طور مطلق، منع از تضييق و توسعه دانسته شوند، زیرا مراد مقنن در تفسیر، اگر با اصل قانون انطباق کامل داشته باشد، ضرورتی برای تفسیر وجود نخواهد داشت.

در بند ۲ تفسیر مذکور که ناظر بر زمان اجرای تفسیر و کیفیت آن است، اما ابهامات کارکردی بیشتری مشاهده می‌شود. این بند از دو بخش تشکیل شده است؛ اول: «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست». این فراز خود بر اهمیت اجرای تفسیر پس از بیان مراد مقنن تأکید داشته که هرگونه اطاله زمانی را در بحث اجرا، منتفی می‌داند و فوریت در اجرای تفسیر متعاقب تصویب آن، ظهور دارد؛ دوم عبارت: «بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجرا گذاشته‌اند تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد» است. عبارت «مواردی که مربوط به گذشته است»، ناظر بر بازه زمانی لازم‌الاجرا شدن قانون تا زمان تصویب تفسیر است و اینکه مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند، عبارت «برداشت» دارای ابهام در مقام اجرا و حدود و ثغور کاربردی آن است. عبارت «برداشت کردن» در فرهنگ معین در معنای تصور کردن آمده است. در فرهنگ جامع واژگان مترادف و متضاد زبان فارسی، «برداشت»، استنباط، استنتاج، بازیافت، تلقی، درک، دریافت، معنا شده است (خداپرستی، ۱۳۷۶: ۱۵۹) و نزدیک‌ترین معنای این عبارت در لغت‌نامه دهخدا، عبارت «بهره‌برداری» است. از این رو نمی‌توان برداشت را در معنای اخص کلمه، «تفسیر» معنا کرد، با این حال هر برداشتی نیز، دربرگیرنده نوعی تفسیر، هرچند لفظی از عبارات قانون خواهد بود، به این معنا که مجریان، قانون را منطبق با اطلاعات و آگاهی‌های خود درک کرده و تلقی خویش را در مقام اجرا وارد می‌سازند. بنابراین هر برداشتی می‌تواند دربرگیرنده نوعی تفسیر هم باشد، به‌ویژه آنکه مسئولیت مجریان اقتضا می‌کند که تصمیمات خود را مبتنی بر آگاهی نسبی و دلایل کافی اخذ تا در زمان مقتضی بتوانند پاسخگو باشند. به این ترتیب است که برداشت ناظر بر عمل مجریان، مستنبط از نوعی تفسیر شخصی خواهد بود. اما با این حال، شورای نگهبان به‌درستی در نظر تفسیری یادشده، مجریان را از مقام تفسیر دور نگاه داشته و استفاده از عبارت «برداشت»، به همین دلیل است، زیرا تفسیر صرفاً از شئون مقنن و نیز دادرسان آن هم در مقام تمییز حق وفق اصل ۷۳ قانون اساسی، تصریح شده است.

نکته مهم دیگر این سؤال است که دامنه برداشت مجریان در اجرای قوانین، پیش از تصویب تفسیر، چگونه قابل تحدید است؟ همان‌طور که در بند ۱ نظر تفسیری شورای نگهبان گفته شد: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است، بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود»، با این حال تزییق و توسعه قانون، اساساً از اختیارات و تکالیف مجریان در برداشت‌های خود نیست، بنابراین حد یقف برداشت‌های مجریان از نصوص قانونی چیست؟ از سویی به نظر می‌رسد برداشت مجریان، صرفاً از منطوق قوانین باید نشأت گیرد، زیرا در غیر این صورت، مذاقه در قوانین و سعی در کشف اراده مقنن و مفهوم قانون، به ورود ایشان به ورطه تفسیر از قانون منجر خواهد شد. با این حال اصل ۱۳۸ قانون اساسی، با درج عبارت «در حدود قانون» عملاً چنین اختیاری بر تشخیص را به همه داده است. در فرازی از این اصل آمده است: «...هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد... مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.» عبارت «در محدوده قوانین» و اطلاق عبارت «نباید با متن و روح قوانین مغایرت داشته باشد»، ناظر بر امکان تشخیص توسط مجریان است. بنابراین برداشت مجریان نیز چنانچه تزییق و توسعه قانون باشد، معتبر نخواهد بود و نه به سبب تصویب تفسیر و آثار آن، بلکه پیش از تصویب نیز قابلیت اعتراض به نحوه برداشت مجریان در مراجع صالح قضایی برای تحصیل تفسیر قضایی منطبق با قانون ممکن است. از این رو برداشت مجریان محدود به قانون معتبر است و این برداشت‌ها اگر در محاکم تصدیق شوند، مختومه تلقی شده و در غیر این صورت قابل رسیدگی بنا به اراده ذی‌نفع خواهد بود.

از دیگر عبارت‌های حائز اهمیت در این نظر عبارت «به مقام اجرا گذاشته‌اند»، است. عبارت «اجرا» نیز در معنای لغوی، روا کردن امری، عمل کردن کاری طبق برنامه قبلی (معین، ۱۳۸۶: ۷۳) بیان شده است. حال مبتنی بر این عبارت، اگر مجریان برداشت خود را از طریق ترک فعل به مقام اجرا گذاشته باشند، آیا بنا به نظر تفسیری شورای نگهبان، تفسیر قانون امکان عطف به ماسبق را خواهد داشت؟ به نظر می‌رسد عبارت برداشت در این نظر، دائر بر هر دو گونه فعل و ترک فعل باشد؛ به این معنا که مجریان برداشت خود از قوانین حتی اگر ترک فعل باشد را، چنانچه به منصفه اجرا درآورده باشند، ناظر بر فراز گفته‌شده در تفسیر شورای نگهبان است و نمی‌توان از آن صرفاً افعال را مورد نظر قرار داد.

یکی دیگر از عبارات مبهم در این نظر، عبارت «مختومه» است. شورای نگهبان در نظر تفسیری خود، امور مختومه ناشی از برداشت قبل از تفسیر مجریان را، نافذ دانسته، هر چند این

برداشت مغایر تفسیر جدید باشد. قانون تفسیری درباره امر مختوم اثری ندارد. بنابراین در مواردی که حکم قدرت امر مختوم را پیدا کرده، یا دعوا به اصلاح پایان یافته، یا رأی داوری از اعتبار امر مختوم بهره‌مند شده است، جایی برای اعمال قانون تفسیری وجود ندارد (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۰۹-۱۱۰). به همین اعتبار در امور قضایی در صورتی که حکم از راه‌های اعتراض و تجدیدنظر و فرجام قابل شکایت نباشد و در زمره احکام نهایی درآید، می‌گویند دعوا مختومه است (تبصره ماده ۲۲ قانون ثبت) (کاتوزیان، ۱۳۹۶: ۱۷). با وصف مذکور حال این سؤال مطرح می‌شود که ناظر بر تقابل تفسیر قانونی و تفسیر قضایی است. با توجه به اصل حاکمیت قانون، آیا تفسیر موضوعه قانونی پس از امور مختومه قضایی که ناشی از تفسیر متفاوت قبلی دادرسی از یک نص واحد قانونی حاصل شده است، از اسباب اعاده دادرسی محسوب می‌شود؟ در کشورهایی که امر تفسیر قانون، منحصراً در اختیار دادرسان قرار دارد، هرگونه تغییری در قوانین، در حکم وضع قوانین جدید است که بنا به اصل عطف به ماسبق نشدن، نمی‌تواند متعرض به پرونده‌های مختومه شود، اما در حقوق اساسی ما، سلطه نهایی با قانونگذار است، قوه مقننه فرمان می‌دهد دادرسان اجرا می‌کنند (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۰۶). با این حال شورای نگهبان که نگران نقض اصل امنیت قضایی و حقوقی در اثر رجعت قانون به گذشته و مغایرت آرای قضایی مختومه با تفسیر مجلس است، از این حیث تصریح می‌کند که تفسیر مجلس نباید به نقض آرای قطعی محاکم قضایی و دیوان عدالت اداری که بر اساس تفسیر دیگری از قانون صادر شده‌اند، منجر شود (تقی‌زاده و بانسی، ۱۳۹۴: ۱۲). از آنجا که در قانون اساسی هم تفسیر قانونی و نیز تفسیر قضایی منبعث از اصل ۷۳، تأسیس شده، در امور کیفری، اما چون تفسیر به نفع متهم گرایش دارد و این اصل نیز اصلی عملی است و مجرای آن شک است و مبنای آن، اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌هاست (رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۲)، از این رو تفسیر قانونی مؤخر، که متعارض با تفسیر قضایی موضوع حکم است، می‌تواند از موجبات اعاده دادرسی یا فرجام‌خواهی محسوب شود، زیرا مراد مقنن با تصویب تفسیر ظهور کرده، کما اینکه مفهوم مخالف این امر را می‌توان در این عبارت دانست که اگر مجلس قانون جدیدی را که به جرم تازه مربوط است تفسیری بنامد تا به اعمال مباح گذشته حکومت بیاید، دادگاه حق دارد که آن را عادی بداند و ناظر بر آینده بشمارد (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۰۷)، از این رو نظر گفته‌شده به نوعی با مدلول اصل ۱۶۹ قانون اساسی منطبق است.

با این حال در امور حقوقی، با توجه به نظر شورای نگهبان که معطوف به اعتباربخشی برداشت مجریان و مختومه پنداشتن آن پیش از تصویب تفسیر قانونی است، عملاً آثار تفسیر قانونی مؤخر، به قبل تسری نمی‌یابد و بر این اساس به کیفیت گفته‌شده، اعاده دادرسی یا

فرجام‌خواهی، ممکن به نظر نمی‌رسد. منطبق با نظر گفته‌شده، مجریان به‌غیر از دادرسان، آزادی عمل بیشتری در برداشت خود دارند، به‌نحوی که در مقام عمل، هیچ حدودی در خصوص برداشتشان از نص قانون وجود نخواهد داشت؛ یعنی برداشت آنان از قانون پیش از تفسیر، با تصویب تفسیر معتبر دانسته شده و بنا به تصریح نظر تفسیری ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی، جایگاه مختومه را به خود می‌گیرد.

در نظر تفسیری دیگر شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ خطاب به وزیر نیرو که طی مکاتبه ۷۹/۲۱/۱۵۴۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۰ ابلاغ شد، آمده است:

«همان‌طوری که در نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۱۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ آمده است که تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست با این قید که به موارد مختومه تسری نمی‌یابد.

بنابراین چنانکه تا لازم‌الاجرا شدن تفسیر قانون، موضوعی مختومه نشده باشد باید مطابق نظریه تفسیری اقدام گردد».

نظر جاری نیز در مشابهت با نظر تفسیری قبلی، ضمن تأکید بر آن، تنها مختومه نشدن را شرط عطف به ماسبق شدن تفسیر عنوان کرده است و با توجه به ابهاماتی که از عبارت مختومه وجود دارد، فقدان تعریف مصرح این عبارت و دامنه آن، از خلأهایی است که در مقام اجرای این نظر تفسیری احساس می‌شود.

## ۲. یافته‌های تحقیق

### ۲-۱. زمان لازم‌الاجرا شدن تفسیر

در اصل ۷۳ قانون اساسی زمان لازم‌الاجرا شدن تفسیر قوانین عادی، تصریح نشده است. این امر به‌تبع اصول ناظر بر تقنین را که زمان اجرای قوانین موضوعه را مشخص نکرده، در قانون مدنی نیز تعیین حکم نشده است. در ماده ۲ قانون مدنی صرفاً زمان لازم‌الاجرا شدن قوانین مصوب مجلس، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی دانسته شده است، مگر آنکه در خود قانون، ترتیبات دیگری پیش‌بینی شده باشد. اگر به‌تبع اقتضائات حاکم بر تصویب و اجرای قوانین عادی، زمان لازم‌الاجرا شدن تفسیر قانون، ملاک گرفته شود، بر ضرورت و فوریت رفع ابهام، تعرض وارد می‌شود. این خدشه به آن علت است که ماهیت تفسیر، بیان مراد مقنن است و نه وضع قاعده جدید، ازاین‌رو رفع ابهام در راستای اجرای صحیح قوانین ماهیتاً امری فوری است که در صورت تأخیر در اجرا، عملاً استمرار اجرای ناصواب قوانین بر سیاق قبل از تفسیر را موجب خواهد شد، بدین‌علت که شفافیت از ویژگی‌های قانون محسوب

شده و تعرض به آن نقض قانونگذاری تلقی می‌شود. سه حالت در خصوص زمان لازم‌الاجرا شدن تفسیر قوانین عادی را می‌توان ممکن دانست:

**حالت اول؛** ناظر بر تطابق زمان لازم‌الاجرائی تفسیر قانون مبتنی بر قواعد موضوع ماده ۲ قانون مدنی است. به عبارتی چنین استنباط می‌شود که چون تفسیر در تبعیت از قانون عادی و شرح و بیان مراد مقنن از نص موضوعه سابق مصوب شده، از این رو می‌بایست تشریفات حاکم بر آن را بر لازم‌الاجرا شدن تفسیر معتبر شمرد. بر همین اساس تمامی تشریفات موضوع ماده ۲ قانون مدنی از جمله انتشار در روزنامه رسمی و لازم‌الاجرائی، ۱۵ روز پس از انتشار را شرط اعتبار و اجرای تفسیر قوانین دانسته است. مبتنی بر اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین، اثر قانون نسبت به آتیه است، یعنی قانون جدید همین که قابل اجرا شود، بر تمام امور حکومت می‌کند و قانون سابق سلطه خویش را از دست می‌دهد (کاتوزیان، ۱۳۹۴: ۳۹۲)، از این رو حالت مشروحه، تفسیر نیز تابع این فرایند پنداشته می‌شود. علاوه بر آن، چنانچه پنداشته شود که تصویب تفسیر خود قانون محسوب می‌شود، از این رو تشریفات سایر قوانین برای لازم‌الاجرا شدن را داراست، به عبارتی گاهی مفاد یک قانون در عمل فاقد قاطعیت و صراحت کافی از کار درمی‌آید، در این صورت قانونگذار می‌تواند به وسیله یک قانون تازه صراحت و قاطعیت لازم را به قانون اول بدهد. وضع و نشر قانون دوم هم تابع شرایط عمومی وضع و نشر همه قوانین است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۸: ۹۳).

به این حالت می‌توان ایراداتی وارد آورد که از جمله آن نقض اصل حاکمیت قانون است، چراکه برای لازم‌الاجرا شدن تفسیر، قانون حکمی نداده است و ملاک گرفتن از ماده ۲ قانون مدنی برای آن با توجه به وجود دیدگاه‌های معارض، امری موجه نیست. همچنین دلیل عقلایی برای صرف حد فاصل زمانی میان تصویب تفسیر در مجلس و تأیید شورای نگهبان، تا ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی، وجود ندارد، زیرا هدف از تفسیر قانون عادی، رفع ابهام از قاعده ایجادشده قبلی است و همانند ضرورت لازم‌الاجرا شدن رویه جدید قضایی طی آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و نیز دیوان عالی کشور، از زمان وضع رویه، که به‌طور مشابه رفع ابهام از آرای متعارض قبلی و تعیین رویه واحد است، لازم‌الاجرا شدن تفسیر باید از زمان وضع آن صورت گیرد.

**حالت دوم؛** این حالت ناظر بر اجرای تفسیر از زمان تصویب آن در مجلس و تأیید شورای نگهبان است. بر این اساس زمانی که مراد مقنن مشخص شود، دلیلی بر اطاله زمانی اجرای تفسیر وجود ندارد و چون قانون، زمانی را برای اجرای تفسیر تعیین نکرده، بنابراین رفع ابهام و تسبیح قانون، فوریت در اجرا را اقتضا می‌کند. این استدلال بر ماهیت تصویب

تفسیر استوار است که رفع ابهام در اجرای قانون، سبب اصلاح روش مجریان می‌شود. از این رو سپری شدن زمان از تصویب تا ابلاغ و انتشار و گذشت ۱۵ روز از آن، در معنای معتبر شناختن رویه پیش از تفسیر در بازه پس از تصویب آن است که این سیاق با ماهیت تفسیر قانون و اهمیت تصویب آن قابل تطبیق نیست. شورای نگهبان نیز در بند ۲ نظر شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ خود بیان کرده است: «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست...»، از این رو این امر موکول به ماده ۲ قانون مدنی نشده است و از زمان بیان مراد مقنن یعنی تصویب و تأیید شورای نگهبان، عملاً تفسیر لازم‌الاجرا خواهد شد.

از ایرادات این حالت می‌توان به عدم اطلاع مجریان و مردم به دلیل عدم انتشار تفسیر موضوعه قانون در روزنامه رسمی اشاره کرد، اما این موضوع را باید لحاظ کرد که عموم مردم و مجریان، تصویب قوانین را از مجرای روزنامه رسمی دنبال نمی‌کنند، هرچند مجریان و مستخدمان از مفاد قانون از طریق ابلاغ مقامات مافوق دولتی اطلاع حاصل می‌کنند، با این حال زمانی که حق یا تکلیفی رفع ابهام شود، عمل به سیاق قبلی مخالف اصل حاکمیت قانون خواهد بود.

**حالت سوم؛** پر مناقشه‌ترین حالت ناظر بر اجرای تفسیر، یعنی عطف به ماسبق شدن آن است. در این حالت آثار تفسیر به زمان وضع قانون باز می‌گردد. در این حالت اراده مقنن در زمان وضع قانون ملاک دانسته شده و حق و تکلیف ناشی از این اراده، عینیت می‌یابد که به دلیل شفاف نبودن نص موضوعه و برداشت متفاوت مجریان، این تفاسیر و برداشتها دلیلی بر تضییع حق، پس از تصویب تفسیر باقی نمی‌گذارد. به عبارتی، زمانی که تفسیر تصویب می‌شود، چنانچه موجد حقوقی باشد، این حقوق از زمان وضع قانون، ملاک اتباع قرار می‌گیرد و می‌بایست مجرا شود، زیرا مقنن همان‌طور که در اصل ۷۳ قانون اساسی تصریح شده، صرفاً شرح و تفسیر خود از قانون موضوعه را بیان کرده و اگر پذیرفته شود که این حقوق عطف به ماسبق نمی‌شود، از این رو در معنای ایجاد قاعده جدید خواهد بود که در چنین فرضی، با مدلول این اصل مغایرت ایجاد خواهد شد.

از مهم‌ترین ایرادات این حالت، آثار گسترده تبعی برداشتهای مجریان پیش از تصویب تفسیر قانونی است، ماهیتی متفاوت از تفسیر لاحق دارد. برای مثال اگر پس از وضع قانونی، ناشی از برداشت مجریان، انتصابی صورت پذیرد و به تبع این انتصاب اعمال حقوقی ایجاد شود و پس از سال‌ها این اعمال حقوقی، آثار متعددی به همراه داشته باشد، چگونه پس از تصویب تفسیر، متفاوت از برداشت قبلی مجریان، چنین آثاری را می‌توان باطل و اعاده کرد؟ پیچیدگی تبعات حقوقی ایجادشده، عملاً ترمیم آثار چنین برداشتهایی را غیرقابل تصور می‌کند و به این دلیل منتقدان این حالت، به عطف به ماسبق نشدن تفسیر قوانین عادی، قائل‌اند.

## ۲-۲. تفسیر قانون در رویه دیوان عدالت اداری

رویه قضایی به‌ویژه آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، ناظر بر تبعیت محض از منطوق نظرهای تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی است و حتی در نمونه‌هایی از آرای پرداخته‌شده، تصریحاً تشریفات ماده ۲ قانون مدنی برای تفسیر قانون نیز نافذ دانسته شده است. در بررسی‌های موردی، دو دسته از آرا در محورهای این مقاله حائز اهمیت‌اند؛ دسته اول ناظر بر آرای است که مقدم از تفسیر قانونی صادر شده‌اند و دسته دوم ناظر بر آرای صادره پس از تصویب تفسیر قانونی‌اند.

هیأت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری طی دادنامه ۲۲۱-۲۱۳-۱۰۶۰۱۰۹۹۷۰۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۲۵ در خصوص احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر به‌عنوان مزایای شغلی برای رزمندگان بالاتر از شش ماه خدمت داوطلبانه موضوع جزء ۶ بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه، بر اساس تفسیر قضایی مصرح در دادنامه، این مزایا را صرفاً در حقوق و مزایای اجتماعی قابل تحقق دانسته و حقوق و مزایای اجتماعی را منصرف از حقوق و مزایای مالی و استخدامی دانسته که بر همین اساس رأی به رد شکایت، صادر شده است. با این حال مقنن برای این جزء در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ تفسیری را تصویب کرد که منظور از مزایای اجتماعی مذکور در بند یادشده، مزایای مالی و استخدامی است. هرچند رأی صادره از هیأت تخصصی مذکور بنا به قواعد حاکم بر تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مانند آرای هیأت عمومی لازم‌الاتباع برای مراجع اداری نیست، اما بنا به اقتضائات حاکم، اولاً مختومه‌کننده دعوی مطروحه بوده و ثانیاً مستنبط از این رأی، برداشت متفاوت قبلی مجریان، سیاق جدید می‌یابد. از آنجایی که تفسیر قضایی می‌بایست کاشف از اراده مقنن باشد و تفسیر قانونی بعدی در نمونه اشاره‌شده، نقص تفسیر قضایی را آشکار می‌سازد، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این تفسیر قضایی از جمله مصادیق اصل ۱۷۱ قانون اساسی خواهد بود؟ وفق این اصل مقرر شده است: «هرگاه در اثر تفسیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود، و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد». اگر منطبق با نظر تفسیری شورای نگهبان، پذیرفته شود که تفسیر قانون به برداشت مجریان در امور مختومه سرایت ندارد، عملاً مستثنایی بر اصل ۱۷۱ قانون اساسی ایجاد می‌شود، چراکه در تعارض میان تفسیر قضایی دور از اراده قانونگذار در پرونده مختومه‌شده قبلی، و بیان مراد مقنن طی تفسیر جدید قانونی، برداشت‌های گذشته مجریان و به‌ویژه دادرسان، معتبر شمرده می‌شود. در نتیجه طبق موارد

گفته شده، این وهم ایجاد می‌شود که هرگاه پس از تفسیر قضایی، مقنن اراده تصویب تفسیر کند، در صورت تعارض تفسیر قانونی با تفسیر قضایی قبلی در موضوعی واحد، اجرای اصل ۱۷۱ قانون اساسی برای مقصر، موقوف‌الاجرا خواهد ماند.

رأی وحدت رویه شماره ۱۸۴۴ تا ۱۸۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ناظر بر وضعیت دوم است؛ یعنی پس از تصویب تفسیر، به ایجاد رویه مبادرت شده و علاوه بر آن به خلق قاعده جدید، یعنی تعیین زمان لازم‌الاجرا شدن تفسیر قانون نیز پرداخته شده است. در بند ۱ این دادنامه آمده است: «...بنابراین از آنجا که مراد مقنن مبنی بر اینکه منظور از مزایای اجتماعی مذکور در جزء ۶ بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مزایای مالی و استخدامی را هم در برمی‌گیرد با استفساریه مذکور بیان شده است، لذا از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون استفساریه در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۲۲ قابلیت اجرا دارد...». بر اساس رأی مذکور، مزایای یک مقطع تحصیلی مشمولان قابل تسری به بدو قانون برنامه ششم توسعه نبوده و صرفاً پس از لازم‌الاجرا شدن تفسیر، قابل اجراست و تاریخ تعیینی برای اجرای تفسیر منبعت از تشریفات ماده ۲ قانون مدنی پیش‌بینی شده است که به نظر خلاف این فراز از نظر تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ است که: «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجراست»، چراکه لازم‌الاجرای تفسیر از زمان بیان مراد مقنن، موکول به تشریفات ماده ۲ قانون مدنی نشده است.

در پرونده دیگری با تقاضای ابطال شرعی عبارت «تاریخ اجرای این دستورالعمل مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۲ خواهد بود». از فراز پایانی بخشنامه شماره ۷۱۰/۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۰ وزارت آموزش و پرورش، با موضوع جزء ۶ بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه و استفساریه مربوطه، عدم عطف به ماسبق شدن تفسیر توسط شاکی خلاف قواعد فقهی عدالت ادعا شده بود. با این حال پس از رسیدگی موضوع نزد فقهای شورای نگهبان، طی نظر شماره ۱۰۲/۲۵۱۱۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۸، مقرر مذکور، فی‌نفسه خلاف شرع دانسته نشده و تشخیص قانونی بودن موضوع موکول به تصمیم دیوان عدالت اداری شد که به تبع آن هیأت تخصصی اداری طی دادنامه خود، نسبت به رد شکایت اقدام کرد و به این ترتیب حقوق رزمندگان مشمول قانون گفته‌شده اعم از شاغل و بازنشسته (در مقطع ظهور برداشت متعارض با تفسیر بعدی قانون) تزییع شد.



### ۲-۳. مقارنه تفسیر با مدلول اصل ۷۵ قانون اساسی

حق و تکلیف موجد از قانون، تشریفات قانونی تأسیس را منطبق با اصول قانون اساسی طی کرده است. از مهم‌ترین این اصول، لزوم انطباق قوانین عادی با اصل ۷۵ قانون اساسی است که طی آن بیان شده است: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». در نصوصی که دائر بر استحقاق اشخاص است، رعایت این اصل در معنای پیش‌بینی منابع هزینه‌ای تحقق حکم قانون موضوعه است. به عبارتی از بدو صدور قانون، استحقاق متعین و بار مالی آن نیز مشخص شده است. از این‌رو در صورت ایجاد ابهام و اقدام جهت استفسار قانون عادی، اگر موضوع آن واجد بار مالی پیش‌بینی نشده باشد، بنا به سیاق، شورای نگهبان آن را مغایر اصل ۷۳ و استفسار مطروحه را به حکم قانونگذاری جدید عنوان می‌نماید. با این حال اگر پذیرفته شود که برداشت مختومه مجریان، پیش از تفسیر، نافذ است، عملاً باید باور داشت که استحقاق مشمولان قانون، بنا به برداشت‌های متفاوت مذکور، شناور و فاقد وحدت رویه است؛ یعنی طی برداشتی از حکم قانون، استحقاق مالی متصور دانسته شده و طی برداشت دیگر، این استحقاق، محدود یا در حکم عدم است. هر دو این برداشت‌ها منطبق با نظرهای گفته‌شده شورای نگهبان با حاکمیت بعدی تفسیر، دارای اعتبار دانسته شده و مختومه تلقی می‌شوند. این در حالی است که اگر مقنن در تفسیر خود، بر شمولیت استحقاق رفع ابهام کند، این در معنای آن است که با توجه به مدلول اصل ۷۵ قانون اساسی، بار مالی این استحقاق از بدو صدور قانون، پیش‌بینی شده است و اگر تفسیر مبتنی بر استحقاق مصوب نشود، برداشت‌های مخالف این تفسیر به حکم ایفای ناروا، قابل استرداد خواهد بود. حال این سؤال پیش می‌آید که برداشت‌های مجریان، مبتنی بر محرومیت از استحقاق، پس از کشف مراد مقنن دائر بر تصدیق استحقاق، آیا تضییق قانون و نیز مخالف اصل ۷۵ قانون اساسی، تلقی نمی‌شود؟ زمانی که مقنن، قانونی را تصویب می‌کند که در فرایند تقنین، مورد ایراد شورای نگهبان قرار نمی‌گیرد، تفسیر آن باید مٌضیق در اصول قانون اساسی صورت پذیرد. بر همین مبنا در صورت تصویب تفسیر جدید قانون و تطابق آن بر استحقاق، سازوکار مالی آن از بدو صدور قانون، ایجاد شده است. در نتیجه محروم یا محدود کردن مشمولان، ناشی از برداشت مجریان، با این استدلال که فعل یا ترک فعل مجریان در قالب «برداشت» ظهور یافته و امر مختومه شده است، نافی استحقاق ایشان از بدو وضع قانون نمی‌تواند باشد، زیرا تعیین بار مالی در زمان وضع، قرینه‌ای بر صحت استحقاق است.

## ۲-۴. عطف به ماسبق شدن یا نشدن تفسیر؟

هرچند شورای نگهبان پس از وضع نظریه‌های موضوع اصل ۷۳ قانون اساسی در مقام شرح و بسط آن برنیامده است، اما به نظر می‌رسد این نظرها ناشی از دو محور باشد که عبارت‌اند از: ۱. رعایت مصلحت و جلوگیری از اختلال در نظامات اداری و ۲. قانونی بودن امکان تصور معانی متعدد برای یک گزاره، مادام که یک معنای آن به‌نحو رسمی از سوی مفسر لازم‌الاتباع نشده است (اصغری شورشانی، ۱۳۹۵: ۳۷). اولین موضوع در محور رعایت مصلحت، نمی‌تواند با تکالیف شورای نگهبان در موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی منطبق باشد، چراکه شورای نگهبان وظیفه تعیین مصلحت را در تفاسیر ندارد، به‌ویژه اگر این مصالح در تعارض با حقوق و استحقاقات اشخاص باشد و به‌دلیل رفع اختلال در نظامات اداری نمی‌توان حقوق اشخاص را تضییع یا تحدید کرد. هرچند آثار برداشت در برخی نصوص قانونی، در صورت عطف به ماسبق شدن قوانین تفسیری، خود می‌تواند چنان متفاوت باشد که متعرض به اختلال در نظام اداری نیز شود و در نمونه سؤالی که رئیس‌جمهور وقت در موضوع نظر شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی مطرح کرد، این موضوع مشهود است، با این حال تعیین حدود برداشت‌های مجریان که باید محدود به نص قانون باشد و نیز تشخیص تخطی از آن که با تصویب تفسیر قابل تشخیص است، استحقاقات اشخاص را از حیز انتفا خارج نخواهد ساخت. کما اینکه به حکم کلی استرداد در ایفای ناروا، نمی‌توان تضییع حق ناشی از برداشت مجریان را، پس از تصویب تفسیر، مباح تلقی و محرومیت‌های اعمال‌شده را قابل استیفا ندانست و آن را از آثار اقتضایی ناشی از عطف به ماسبق نشدن تفسیر پنداشت. بنابراین به‌نظر می‌رسد، در خصوص تضییع حقوق و محرومیت‌های اشخاص باید به‌نحوی عمل شود که کشف مراد مقنن به زمان وضع قانون اصلی بازگردد، چراکه وضع مبهم قانونی که نیاز به تفسیر پیدا کرده، ناشی از عمل حاکمیت است و عمل حاکمیت نباید متعرض به حقوق اشخاص به‌ویژه اشخاص حقوق خصوصی شود و آن‌ها را از استحقاقات قانونی، به‌دلیل واضح نبودن قانون، محروم سازد.

در این میان این سؤال مطرح می‌شود که آیا می‌توان به صرف امکان تحقق برداشت مجریان از یک قانون، کلیه برداشت‌ها تا زمان تفسیر را منطبق با قانون برشمرد؟ بی‌تردید برداشت مجریان از قوانین می‌تواند بسیار متنوع باشد تا حدی که پا به ورطه تفسیر بگذارد. در واقع

تفسیری که مقامات اداری از قانون دارند، تفسیر اداری است (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۷۸). با این حال مقنن در ماده ۲۸۰ قانون مجازات عمومی، تفسیر قانون توسط وزرا و مستخدمان دولتی در هر درجه و رتبه‌ای را که باشند، دارای مجازات، تعیین کرده بود. این ماده تا سال ۱۳۷۷ و وضع قانون اصلاح دو ماده و الحاق یک ماده و یک تبصره به قانون مجازات اسلامی به قوت خود باقی بود و شاید نیز دلیل نسخ صریح آن طی قانون مذکور وجود ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی باب تعزیرات باشد که طی اطلاقی جلوگیری از اجرای قوانین مملکتی توسط صاحب منصبان و مستخدمان و مأموران دولتی و شهرداری‌ها را جرم‌انگاری کرده است و «تفسیر» می‌تواند از جهات این جلوگیری محسوب شود. با این حال به غیر از دادرسان، تکلیفی قانونی برای تفسیر قانون و دخالت آن در مقام اجرا به مأموران دولتی واگذار نشده است. بر همین اساس، این استدلال که هرگونه عملی ناشی از برداشت مجریان تا زمان تصویب تفسیر قابل اجراست، خود واجد تالی فاسد خواهد بود و تفسیر قانون نباید طوری باشد که مستلزم مفسده (تالی فاسد) باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵: ۳۷۸)، چراکه اولاً در اجرای متفاوت هر قانونی توسط مجریان، امکان مطالبه و تصویب تفسیر برای آن در آینده، مبهم و پیش‌بینی‌ناپذیر است و ثانیاً از این محور می‌توان چنین جواز گرفت که امکان هر برداشتی از قوانین توسط مجریان ممکن و صحیح است و اگر قانون موردنظر تفسیر شود، تمامی برداشت‌های قبلی چه منطبق با مراد مقنن و چه مخالف آن، معتبر خواهد بود. ازاین‌رو این جریان، مخالف ویژگی‌های وضوح و قطعیت و نیز ویژگی عدالت و جامعیت خواهد بود. حکومت چنین جریانی سبب می‌شود که ذی‌نفعان نتوانند به برداشت‌های متفاوت، معترض شوند و از مراجع قضایی تفسیر صحیح آن را طی آرای قضایی مطالبه و حقوق خود را استیفا کنند.

### نتیجه‌گیری

ناظر به معنا، هرچند عبارت «برداشت» با عبارت «تفسیر» متفاوت است، اما هر دو در اجرا، مقارن با یکدیگر استفاده می‌شود، چراکه نیل به هدف مقنن از وضع قانون به شیوه تفاسیر ادبی و علمی و آزاد در قیاس با فهم و درک و برداشت مجریان از قوانین در مقام اجرا، بر شکل‌گیری تفسیر اداری ظهور دارد. برخلاف دکترین‌های حقوقی و نیز مخالف سیاق تقنینی و قضایی بسیاری از کشورها، در ایران اجرای قوانین تفسیری عطف به زمان وضع قانون اصلی نمی‌شود و این موضوع در هر حالتی اعم از فعل یا ترک فعل مجریان، منبعت از نظر تفسیری

شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، منبعث از امر مختومه است. هرچند بر اساس ویژگی‌های حاکم بر قانونگذاری از جمله ویژگی وضوح، از جمله مهم‌ترین ویژگی قانون، روشنی عبارات و عدم اجمال آن است و در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ایران ابلاغی مقام رهبری، شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری و قانون‌نویسی تأکید شده است، با این حال به دلایل مختلف ممکن است که قوانین به‌ویژه با گذشت زمان، نیاز به تفسیر قانونی پیدا کنند. اگرچه تفسیر قوانین به‌نحوی تعرض به اوصاف وضوح، قطعیت و جامعیت است، زیرا جامعیت قانون اقتضا می‌کند که آن به‌طور یکسان اجرا شود، درحالی‌که برداشت متفاوت مجریان از یک قانون می‌تواند مانع از اجرای جزئی یا کلی آن شود با این حال تالی فاسد عدم عطف به ماسبق شدن قوانین تفسیری سبب می‌شود تا مجریان امر با مجوز امکان برداشت‌های متفاوت از قوانین، عامدانه از اجرای آن خودداری کرده و پس از تصویب تفسیر مخالف برداشت قبلی، مستند به نظریات شورای نگهبان ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی، فعل یا ترک فعل‌های قبل از تفسیر را از امور مختومه برشمارند.

هدف غایی قانون، تفوق عدالت است و مشمولان این عدالت را نمی‌توان به‌دلیل ابهام که توسط تفسیر موضوعه بعدی، رفع می‌شود، از استحقاق پیش‌بینی شده قانونی، محروم ساخت. بنابراین ویژگی معطوف به عدالت بودن قوانین و به‌تبع تفسیر قوانین، اقتضا می‌کند تا در تعارض میان تفسیر قضایی و تفسیر قانونی، بیان مراد مقنن اولی شود و حتی از موجبات اعاده دادرسی در پرونده‌های مختومه قضایی حسب اراده ذی‌نفع محسوب شود، زیرا در غیر این صورت اولاً تفسیر قضایی ارجح بر تفسیر قانونی خواهد بود و ثانیاً هدف غایی قانون که عدالت است، با وجود اراده مقنن، برای عده‌ای که محروم از آن شده‌اند، محقق نخواهد شد و این موضوع سبب آثار تبعیض‌آمیز اجرای قوانین خواهد شد.

## یادداشت‌ها

۱. برای آگاهی بیشتر به مقاله تأملی در تفسیر شورای نگهبان از تفسیر قانون نوشته دکتر حسین مهرپور و کتاب حقوق انتقالی دکتر ناصر کاتوزیان و مکاتبه شماره ۲۶۲۴۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲ دکتر حسین میرمحمدصادقی معاون وقت قوانین مجلس شورای اسلامی رجوع شود.

## منابع و مأخذ

### فارسی و عربی

- اصغری شورستانی، م. (۱۳۹۵). شرح مبسوط قانون اساسی - شرح اصل هفتادوسوم قانون اساسی. گزارش پژوهشی. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
- بابایی مهر، ع. (۱۳۸۸). «تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی». فصلنامه حقوق خصوصی، ۱۴(۶)، ۱۶۷-۱۹۶.
- تقی زاده، ج و بانسی، ح. (۱۳۹۴). «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظور شورای نگهبان». دوفصلنامه دانش حقوقی، ۴۴(۱۲)، ۱-۲۲.
- جعفری لنگرودی، م. ت. (۱۳۹۵). دانشنامه حقوقی. تهران: گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، م. ت. (۱۳۹۸). ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
- خداپرستی، ف. (۱۳۷۶). فرهنگ جامع واژگان مترادف و متضاد در زمان فارسی. شیراز: دانشنامه فارس.
- رحیمی، ف و منتی نژاد، ص و حقیقی، م. (۱۳۹۹). «جایگاه تفسیر مضیق قوانین در حقوق عمومی؛ با تأکید بر مقایسه تفسیر در حقوق کیفری با حقوق اساسی و اداری». فصلنامه دانش حقوق مالیه، ۴(۱۴)، ۵-۲۱.
- صفی پوری، ع. (۱۳۹۷). منتهی الارب فی لغات العرب. ترجمه علیرضا حاجیان نژاد. تهران: سخن.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۸۹). حقوق انتقالی. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۹۴). کلیات حقوق. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۹۶). اعتبار امر قضاوت شده. تهران: میزان.
- کعبی، ع. (۱۳۹۸). تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- مارمور، ا. (۱۳۹۹). فلسفه حقوق، ترجمه سعید عابدی. تهران: نگاه معاصر.
- معین، م. (۱۳۸۶). فرهنگ معین، دوره دوجلدی، گردآوری عزیزالله علیزاده. تهران: ادنا.
- مهرپور، ح. (۱۳۷۶). «تأملی در تفسیر شورای نگهبان از تفسیر قانون». مجله قضایی و حقوقی دادگستری، ۱۹(۲۰-۲۱)، ۳۹-۵۴.
- هارت، ه. (۱۳۹۵). مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی.
- هاشمی، س. م. (۱۳۹۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران - حاکمیت و نهادهای سیاسی.

تهران: میزان.

### References

- Aquinas, ST. (1947). *Summa Theologica*.
- Barak, A. (2005). *Purposive Interpretation in Law*. London: Princeton University Press Publishing.
- Barak, Aharon (2005). *Purposive Interpretation in Law*. London: Princeton University Press Publishing.
- Bix, B. (2010). *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. Article: Natural Law Theory. Blackwell Publishing.
- Fuller, L.L. (1964). *The Morality of Law*. Virginia: Yale University Publishing Ltd.
- Fuller, L.L. (1964). *The Morality of Law*. Virginia: Yale University Publishing Ltd.
- Goldin, M. P& Emundson, W.A. (2005). *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory*: Blackwell Publishing
- Merriam Webster's New World Dictionaries (1984).
- Raz, J (1985). Authority and justification. *Philosophy & Public Affairs*, 14 (1), 3-29.

