

حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان

جواد تقی‌زاده^{۱*}، حسن بانشی^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۴/۱۰/۳

دریافت: ۱۳۹۴/۶/۱۵

چکیده

موضوع مقاله حاضر تبیین و تحلیل حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان است. پرسش این است که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مفسر قانون عادی با چه محدودیت‌هایی از نظر شورای نگهبان به‌عنوان مفسر و ناظر قانون اساسی مواجه است. روش تحقیق، توصیفی - تحلیلی است. بررسی نظرهای شورای نگهبان نشان می‌دهد که از منظر شورا، مجلس در مقام تفسیر قوانین عادی صلاحیت مطلق ندارد. شورای نگهبان با صدور نظر تفسیری مورخ ۱۳۶۷/۳/۷ تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرده است و حال آنکه از اصل ۷۳ قانون اساسی ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون برداشت نمی‌شود. از نظر شورا عطف به ماسبق شدن تفسیر مجلس از قوانین محدود به مواردی است که موضوع مختومه نباشد و رعایت حقوق مکتسب اشخاص یکی دیگر از شرایط صحت تفسیر قانون توسط مجلس است. به‌علاوه، گاهی تفسیر صحیح مجلس از قوانین متضمن تقنین جدید نیست، اما به این دلیل که با تفسیر مجلس مغایرت محتوای قانون اصلی با شرع یا قانون اساسی آشکار شده است، توسط شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی یا شرع اعلام می‌شود.

کلیدواژه‌ها: تفسیر، تقنین، شورای نگهبان، قوانین عادی، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

«در سیر تکوین تمدن بشری، منابع محدود و خواسته‌های نامحدود، زندگی اجتماعی انسان را به صحنه دائمی اختلافات مبدل ساخته و موجب شده است، قانون به‌عنوان تنها راه‌حل پایدار منازعات و بنیادی‌ترین مؤلفه نظم جوامع شناخته شود. اما افق محدود اندیشه مقنن و تحولات مستمر اجتماعی مسائلی را پدید می‌آورد که به‌سبب اجمال یا سکوت متن، پاسخ آن‌ها را نمی‌توان در قانون یافت» (نیکوگفتار صفا، ۱۳۸۷: ۱۹۴). قانونگذار هر اندازه که نکته‌سنج و دقیق باشد و به موضوع احاطه داشته باشد، باز نمی‌تواند تمام زوایا را در نظر بگیرد و همه‌ی مسائل مربوط به زندگی روزانه‌ی مردم با موضوع قانون را پیش‌بینی کند. به‌علاوه، مقتضیات و شرایط زمانی وضع قانون کم‌کم تغییر می‌یابد و هر روز ممکن است مسائل جدیدی پیدا شود که قانون صریح و روشن مربوط به چند سال قبل برای امروز در تطبیق با مصادیق مبهم جلوه کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۰۵ - ۲۰۶). در برابر این مشکلات یا باید قانون جدید وضع کرد یا از تفسیر استفاده نمود. از این‌رو هر گاه الفاظ قانون مجمل باشد و از عبارات قانون معنای مشخص مفهوم نشود یا کلمات به‌کاررفته مبهم باشند، به‌گونه‌ای که چند معنی را برسانند، با شرح و تفسیر اجمال و ابهام برطرف می‌شود (مدنی، ۱۳۶۹: ۱۸۹).

تفسیر به معنای عام آن عبارت است از تبیین کلام اعم از لفظ و معنا و ظاهر و بطن آن (ناصریان، ۱۳۸۱: ۶۱). بهترین نهاد برای تفسیر قانون مرجعی است که آن را وضع کرده است، زیرا مقنن بیش از هر نهاد دیگری با قانون آشنایی دارد و به وجوه مختلف آن واقف است و از این‌رو در مقام تفسیر بهتر از هر مرجعی می‌تواند بخش‌های مجمل یا مبهم قانون را روشن و حدود و ثغور آن را مشخص کند. تفسیر قانونی که توسط نهاد واضع قانون انجام می‌گیرد، با اصل تفکیک قوای سه‌گانه موافق‌تر است (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۰۷؛ هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۳۶ و ۲۴۹). از همین‌رو قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران تفسیر قوانین عادی را بر عهده‌ی واضع آن‌ها قرار داده است. مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی «اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است» و براساس اصل ۷۳ قانون اساسی «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است». تفسیر قانون دارای همان اعتبار قانون اصلی است و به همین سبب لازم است مراحل تصویب قانون در مجلس را سپری کند و به تأیید شورای نگهبان برسد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۲۰۵). لزوم بررسی مصوبات تفسیری مجلس توسط شورای نگهبان مستند به اصل ۹۴ قانون اساسی است. به موجب اصل ۹۴ قانون اساسی «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و

قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است». از این رو مصوبات تفسیری مجلس از قوانین عادی به این دلیل که از جمله مصوبات مجلس است، باید برای شورای نگهبان فرستاده شوند و شورای نگهبان باید تفسیر مجلس را در صورت مغایرت با قانون اساسی یا شرع برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. شورای نگهبان نیز در نظر شماره‌ی ۹۴۰۴ مورخ ۱۳۶۲/۵/۲۴ درباره‌ی طرح تفسیر قانونی مواد ۹، ۱۴، ۱۵ و تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۱۰ قانون اراضی شهری به لزوم ارسال مصوبات مربوط به تفسیر قوانین توسط مجلس شورای اسلامی برای شورای نگهبان تصریح کرده است (ن.ک: موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۴۲).

اصل ۷۳ قانون اساسی صرفاً صلاحیت مجلس برای تفسیر قوانین عادی را بیان داشته است و در مورد جزئیات کار مجلس در این خصوص و محدودیت‌های احتمالی پیش روی مجلس به‌منظور تفسیر قانون اشاره‌ای ندارد. از آن‌جا که شورای نگهبان مفسر قانون اساسی و پاسدار قانون اساسی در برابر مصوبات تفسیری مجلس است، محدودیت‌های احتمالی بر صلاحیت اخیر مجلس را می‌توان از نظرهای شورای نگهبان به‌دست آورد. مجلس شورای اسلامی گاهی در مقام تفسیر قانون قواعد جدیدی وضع می‌کند. بررسی نظرهای شورای نگهبان در مقام تفسیر قانون اساسی و نظارت اساسی بر مصوبات تفسیری مجلس حاکی از شکل‌گیری رویه‌ای اساسی است که می‌توان از آن با عنوان «ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون» یاد کرد. شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۶۷/۳/۷ اعلام می‌دارد: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود» (مجموعه‌ی اساسی، ۱۳۹۱: ۱۱۶). تا پیش از صدور این نظریه اگر شورای نگهبان ایرادی به تقنین مجلس در مقام تفسیر قانون وارد می‌کرد، به‌سبب مغایرت محتوای آن با شرع یا اصول قانون اساسی به‌جز اصل ۷۳ بوده است (۱). پس از نظر تفسیری مذکور شورای نگهبان قانونگذاری جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام می‌کند که این نظر با تکرار به‌صورت یک رویه‌ی قانون اساسی ظاهر شده است (۲). به نظر شورای نگهبان عطف به ماسبق شدن تفسیر مجلس از قانون محدود به مواردی است که موضوع مختومه نباشد (۳) و تفسیر قانون باید با رعایت حقوق مکتسب اشخاص انجام گیرد (۴). گاهی شورای نگهبان تفسیر صحیح مجلس از قوانین را که حاوی تقنین جدید نبوده، مغایر با قانون اساسی یا شرع اعلام کرده است. ایراد شورای نگهبان به چنین مصوبات تفسیری مجلس در دسته‌ی محدودیت‌های مورد نظر شورا بر صلاحیت مجلس جهت تفسیر قانون قرار نمی‌گیرد، زیرا ایراد شورای نگهبان به این دلیل است که قانون اصلی

مغایر با قانون اساسی یا شرع بوده و مغایرت آن با شرع یا قانون اساسی با تفسیر مجلس آشکار شده است (۵).

۱. مغایرت تقنین در مقام تفسیر با شرع یا اصولی غیر از اصل ۷۳ قانون اساسی

برخی از مصوبات تفسیری مجلس که با ایراد مغایرت با شرع یا اصولی غیر از اصل ۷۳ قانون اساسی توسط شورای نگهبان مواجه شده‌اند، به شرح زیرند.

۱-۱. تفسیر مواد ۱۴ و ۱۵ قانون اراضی شهری

مواد ۹، ۱۴ و ۱۵ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ در خصوص الزام مالکان زمین‌های بایر و دایر شهری به فروش زمین‌های مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها به این نهادها هستند. به موجب ماده ۹ این قانون «مالکین زمین‌های بایر و دایر شهری موظف‌اند زمین‌های مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها را با تقویم دولت به آن‌ها بفروشند». ماده ۱۴ این قانون نیز مقرر می‌دارد: «از تاریخ تصویب این قانون هر گونه تصرف و تجاوز به اراضی شهری متعلق یا منتقل شده به دولت و شهرداری‌ها یا احداث هر گونه بنا و یا هر گونه نقل و انتقالات به موجب اسناد عادی یا رسمی و تفکیک و افراز آن اراضی و یا هر گونه عملی بر خلاف این قانون جرم شناخته می‌شود». به علاوه، مطابق ماده ۱۵ قانون اراضی شهری «وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها باید این متجاوزین را به داسرا و دادگاه‌های صالحه معرفی و از اراضی مورد تصرف و تجاوز با دخالت مستقیم قوای انتظامی رفع تصرف و تجاوز نموده و بر حسب مورد در اختیار دولت یا شهرداری‌ها قرار دهد». تفسیر مجلس از مواد ۱۴ و ۱۵ قانون اراضی شهری به شرح ذیل بوده است: «در مواد ۱۴ و ۱۵ منظور این است که تصرف و تجاوز و هر گونه عملی بر خلاف این قانون شامل تصرف و بنا و احداث ساختمان در زمین خود شخص بدون رعایت ضوابط مسکن و شهرسازی هم می‌شود» (مجموعه نظرات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۴۱۸). در ماده ۱۴ عبارت تصرف و تجاوز به اراضی شهری «متعلق یا منتقل شده به دولت و شهرداری‌ها» تصریح شده و این عبارت شامل «زمین خود شخص» نمی‌شود که در تفسیر مجلس ذکر شده است. از این رو تفسیر مذکور در واقع تقنین جدید بوده است که مجلس از این طریق حوزه شمول قانون را گسترش می‌داد. شورای نگهبان توجهی به تقنین جدید بودن مصوبه تفسیری مجلس نکرد، بلکه آن را به دلیل مغایرت با شرع رد کرد. براساس نظر شورای نگهبان «تفسیر ماده ۱۵ که در رابطه با دخالت قوای انتظامی است در

مواردی که طرف مدعی حقی برای خود می‌باشد با موازین شرعی منطبق نیست» (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۴۵).

۱-۲. تفسیر بند ۵ قانون صلاحیت دادرها و دادگاه‌های انقلاب

براساس قانون حدود صلاحیت دادرها و دادگاه‌های انقلاب مصوب ۱۳۶۲/۲/۱۱ رسیدگی به تعدادی از جرایم تحت شش عنوان از جمله عنوان غارت بیت‌المال در بند ۵ قانون در صلاحیت دادرها و دادگاه‌های انقلاب قرار گرفت. پس از تصویب قانون مذکور، مسئله‌ی وام‌هایی که بسیاری از سرمایه‌داران و متنفذان رژیم گذشته از بانک‌ها گرفته و نسبت به استرداد آن‌ها اقدام نکرده بودند و نحوه‌ی وصول و بازپرداخت و استرداد آن‌ها به بیت‌المال مطرح شد. دولت اعتقاد داشت نحوه‌ی گرفتن این وام‌ها و فعل و انفعالاتی که در آن شده و عدم استرداد آن، در واقع غارت بیت‌المال است که باید در دادرهای انقلاب رسیدگی شود. از این رو دولت درصدد برآمد موضوع را با گرفتن تفسیر از مجلس شورای اسلامی حل کند، اما مصوبه‌ی تفسیری مجلس مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۲: ۱۸). مصوبه راجع به شمول بند ۵ قانون صلاحیت دادرها و دادگاه‌های انقلاب نسبت به وام‌های دریافتی متنفذان و وابستگان رژیم گذشته از بانک‌ها مصوب ۱۳۶۲/۸/۳ مقرر می‌داشت: «وجوهی که با عنوان وام توسط وابستگان رژیم گذشته بدون رعایت ضوابط قانونی موجود آن زمان و با اعمال نفوذ از بانک‌های دولتی دریافت شده است و مسترد نگردیده در حکم غارت بیت‌المال و در صلاحیت دادرهای انقلاب می‌باشد». شورای نگهبان در نامه‌ی شماره‌ی ۹۸۶۴ مورخ ۱۳۶۲/۸/۱۶ درباره‌ی تفسیر قانونی مذکور اعلام کرد: «۱- از لحاظ موازین شرعی نظر به اینکه گرفتن وام به صورت مذکور در صورتی که قصد عدم اداء آن معلوم نباشد عرفاً غارت بیت‌المال محسوب نمی‌شود الحاق آن به غارت بیت‌المال مبنای شرعی ندارد و به تأیید اکثر فقها نرسید. ۲- از لحاظ قانون اساسی نظر به اینکه اطلاق تفسیر شامل مواردی می‌شود که وام‌گیرنده با تمکن فعلی مستنکف از پرداخت نباشد با اکثریت آرا با اصل ۱۶۹ قانون اساسی^(۱) مغایر شناخته شد». مجلس شورای اسلامی در مصوبه‌ی تفسیری مذکور تقنین جدید کرده بود، اما شورای نگهبان بدون توجه به تقنین جدید مجلس مصوبه‌ی تفسیری مزبور را مغایر با شرع و اصلی غیر از اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرد. با صدور نظر تفسیری مورخ ۱۳۶۷/۳/۷، شورای نگهبان صرف تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرده است.

۲. مغایرت تقنین در مقام تفسیر با اصل ۷۳ قانون اساسی

شورای نگهبان ابتدا به طور ضمنی به مغایرت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون با قانون اساسی اشاره کرده اما به تدریج در نظرهای خویش به ممنوعیت تقنین جدید در مقام تفسیر قانون تصریح کرده است.

۱-۲. اشاره‌ی ضمنی شورای نگهبان به ممنوعیت تقنین در مقام تفسیر

نخستین بار شورای نگهبان نظر خویش مبنی بر ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را در خصوص طرح تفسیر قانونی راجع به تعیین نماینده‌ی قوه‌ی مقننه در قانون اداره‌ی صداوسیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۱۱ اعلام کرد. تفسیر قانونی مجلس در خصوص تعیین نماینده توسط مجلس برای اداره‌ی صداوسیما به شرح زیر بود: «چنانچه دوره مجلس خاتمه یافته و دوره جدید شروع شود نماینده قوه مقننه که به موجب قانون اداره صداوسیما به عنوان عضو شورای سرپرستی به مدت ۲ سال در دوره قبل انتخاب شده و مدت عضویت او هم منقضی نشده است نمی‌تواند در دوره جدید به عنوان نماینده قوه مقننه عضو آن شورا باشد و مجلس نسبت به انتخاب نماینده اقدام خواهد کرد». شورای نگهبان درباره‌ی تفسیر مذکور اعلام کرد: «نظر به اینکه در ماده ۴ قانون اداره صداوسیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی که مدت تصدی نمایندگان قوای سه‌گانه دو سال تصریح شده است^(۲) هیچ‌گونه ابهام، اجمال و کلیتی ملحوظ نیست مورد مذکور در مصوبه از مصادیق تفسیر نبوده و با اصل ۷۳ قانون اساسی مغایرت دارد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۵، ج ۱۱: ۵۶۶). شورای نگهبان بیان داشته است که ماده‌ی ۴ قانون اداره‌ی صداوسیما در خصوص مدت تصدی نمایندگان قوای سه‌گانه در شورای سرپرستی صداوسیما بدون ابهام و صریح است و نیازمند تفسیر نیست. مصوبه‌ی مجلس تضییق دایره‌ی شمول قانون بوده که البته برای تفسیر آن ضرورت نداشته است. به عبارت دیگر، مصوبه‌ی تفسیری مجلس درباره‌ی قانون اداره‌ی صداوسیما به دلیل کوتاه کردن دوره‌ی دوساله‌ی مذکور در قانون اصلی در قالب تفسیر قانون، در واقع تقنین جدید انجام داده است. مطابق نظر تفسیری مورخ ۱۳۶۷/۳/۷ شورای نگهبان «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود» (مجموعه‌ی اساسی، ۱۳۹۱: ۱۱۶). از نظر شورای نگهبان چنین برداشت می‌شود که تفسیر قانون همان رفع ابهام از قانون است و برای رفع ابهام گاهی توسعه یا تضییق قانون ضروری می‌گردد؛ یعنی ممکن است نظر قانونگذار به گونه‌ای بیان شود که برد مفاد قانون از

آنچه تصور می‌شده بیشتر گردد یا دامنه‌اش کوتاه‌تر شود (مهرپور، ۱۳۷۶: ۴۳). به عبارت دیگر، در مقام تفسیر و رفع ابهام از قانون ممکن است توسعه و تضيیق قانون لازم باشد، اما این وضعیت متفاوت از وضعیتی است که در شرایط صراحت قانون، توسعه یا تضيیقی در آن ایجاد شود. شورای نگهبان با تبعیت از همین ملاک در نظر شماره‌ی ۷۹/۲۱/۱۳۷۰ مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۶ در خصوص طرح استفساریه‌ی مواد ۱۲ و ۱۳ قانون اقدامات تأمینی، مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی را که مؤسسه‌ی مطبوعاتی و روزنامه را از شمول عنوان «مؤسسه‌ی» مذکور در قانون خارج می‌کرد، به دلیل ایجاد تضيیق در شمول قانون و عدم شمول عنوان تفسیر بر آن، خلاف اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرد. به علاوه، شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۴۸۹۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۹ درباره‌ی طرح دوفوریتی استفساریه‌ی ماده‌ی ۶۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوبه‌ی تفسیری مجلس را که ممنوعیت الصاق و نصب پوستر در قانون اصلی را به چاپ آن توسعه می‌داد، خلاف اصل ۷۳ قانون اساسی تشخیص داد (نک. موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۱۴ - ۳۱۶).

شورای نگهبان در نظرهای مذکور به ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون تصریح نداشته است، اما از کلیت نظرهای شورا می‌توان این منظور را دریافت کرد. مؤید این برداشت موارد متعددی از نظرهای شورای نگهبان در خصوص مصوبات تفسیری مجلس از قوانین است که با استناد به اصل ۷۳ قانون اساسی به صراحت تقنین مجلس در مقام تفسیر را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است.

۲-۲. نظر صریح شورای نگهبان مبنی بر ممنوعیت تقنین در مقام تفسیر

برخی از مصوبات تفسیری مجلس که شورای نگهبان آن‌ها را به صراحت به دلیل تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرده است به شرح زیرند.

۲-۲-۱. تفسیر ماده‌ی ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

نخستین بار نظر صریح شورای نگهبان مبنی بر ممنوعیت تقنین مجلس در مقام تفسیر قانون در خصوص طرح استفساریه‌ی ماده‌ی ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۲ اعلام شد. بندهای ۱ و ۲ ماده‌ی ۲۸ قانون مذکور تعدادی از مقامات را به ترتیب از عضویت در شوراهای اسلامی در سراسر کشور و در حوزه‌های محل مأموریتشان منع می‌کردند، مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خویش استعفا کنند و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند. استفساریه‌ی ماده‌ی ۲۸ این قانون به ترتیب زیر مطرح شد: «آیا ممنوعیت تصدی مناصب اداری مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۲۸ پس از

عضویت در شوراهای یادشده نیز تسری دارد یا خیر؟ منظور از استفساریه این بوده است که آیا اعضای شوراهای اسلامی محلی در زمان عضویت در شورا نیز مانند زمان داوطلبی در انتخابات شوراها از تصدی مناصب اداری مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۲۸ منع شده‌اند؟ پاسخ مجلس به این پرسش به شرح زیر بیان شد: «بلی، عضویت همزمان در شوراهای اسلامی با تصدی مناصب اداری مذکور در ماده ۲۸ منافات دارد و در صورت ادامه مسؤلیت اداری مزبور، افراد فوق از عضویت در شوراهای اسلامی مستعفی شناخته می‌شوند» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۹۰، ج ۱۴: ۲۱۲).

یکی از قواعد تفسیر قانون آن است که قانون با توجه به اهداف آن تفسیر شود. به موجب این قاعده در موارد ابهام قانون مفسر می‌تواند با مراجعه به وضع پیش از تصویب و بررسی خلل و نواقصی که قانون مزبور به منظور تدارک و چاره‌جویی آن به تصویب رسیده است، درصدد رفع ابهام و کشف مراد مقنن برآید (امیدی، ۱۳۷۶: ۹۶). ظاهراً دلیل ارائه‌ی چنین تفسیری توسط مجلس شورای اسلامی تأمین اهدافی مانند حفظ استقلال صاحبان مشاغل و مقامات عمومی و انجام مطلوب‌تر مأموریت‌های محوله (نک. تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۵۹) یا احتراز از سوء استفاده‌ی صاحبان مناصب اداری یا اعضای شوراهای اسلامی از مقام و جایگاه خویش بوده است. بی‌تردید تصاحب بیش از یک پست یا مقام در ساختار اداری و سیاسی ممکن است عواقب سوئی مانند وقفه در کارها، اعمال نفوذ، انحصارطلبی و استبداد، تفریط در بودجه‌ی عمومی، لوٹ مسئولیت‌ها، افزایش بیکاری، تضییع حقوق مردم و تبعیض را در پی داشته باشد (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۴).

مصوبه‌ی تفسیری مجلس درباره‌ی ماده‌ی ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور قاعده‌ای را به قانون اضافه می‌کرد که از آن استنباط نمی‌شد و از این رو شورای نگهبان اعلام کرد: «قسمت اخیر ماده‌ی واحده عبارت «در صورت ادامه مسؤلیت اداری مزبور، افراد فوق از عضویت در شوراهای اسلامی مستعفی شناخته می‌شوند» از این جهت که تفسیر قانون سابق نیست بلکه تقنین جدید است مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی شناخته شد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۹۰، ج ۱۴: ۲۱۳). به عبارت دیگر، شورای نگهبان منافات عضویت همزمان در شوراهای اسلامی با تصدی مناصب اداری مذکور در ماده‌ی ۲۸ قانون را به درستی رفع ابهام و تفسیر قانون تشخیص داد که اهداف مقنن را نیز تأمین می‌کند. از این رو این بخش از مصوبه‌ی تفسیری مجلس مغایر با قانون اساسی اعلام نشد. اما بخش دوم مصوبه‌ی تفسیری مجلس که ادامه‌ی مسؤلیت‌های اداری مزبور را استعفای از عضویت در شوراهای اسلامی می‌شناخت، به درستی تقنین جدید تلقی می‌شد که به نظر شورای نگهبان با اصل ۷۳ قانون اساسی مغایرت داشته است.

۲-۲-۲. تفسیر تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۷۱ و ماده‌ی ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری

ماده‌ی ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد: الف ° رؤسای سه قوه (۱۸۰۰۰) امتیاز. ب ° معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان (۱۷۰۰۰) امتیاز. تبصره ۳- مقامات مذکور در این ماده که حداقل دو سال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام وظیفه نموده یا بنمایند پس از تصدی مقام در صورتی که به سمت پائین‌تری منصوب شوند، چنانچه حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آن‌ها در مسؤولیت جدید از هشتاد درصد حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی کمتر باشد به میزان مابه‌التفاوت تا هشتاد درصد را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق با ارتقاءهای بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد و این مابه‌التفاوت در محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه نیز ملاک عمل خواهد بود». در استفساریه‌ی تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۷۱ و ماده‌ی ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری از مجلس پرسیده شد: «۱- آیا حکم تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری در عبارت "به میزان مابه‌التفاوت تا ۸۰ درصد را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود" برای کلیه‌ی مقامات موصوف در ماده ۷۱ اعم از شاغل یا بازنشسته‌ای که تاریخ بازنشستگی آن‌ها قبل یا بعد از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون باشد شمول دارد و دولت و صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی مکلفند کلیه مطالبات مقامات موصوف ناشی از اجرای آن از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون را بر مبنای آخرین حقوق و مزایای هر سال مقام نظیر پرداخت نمایند؟ ۲- آیا حکم تبصره ۳ ماده ۷۱ شامل کارکنان دستگاه‌های مستثنی شده در ماده ۱۱۷ قانون مرقوم می‌شود یا خیر؟». مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۳۰ در مقام پاسخ به پرسش‌های مذکور اعلام کرد: «۱- بلی، باید بر مبنای آخرین ۸۰ درصد حقوق و فوق‌العاده‌های موضوع ماده ۱۰۶ مقام نظیر، به کلیه شاغلین و بازنشستگانی که حداقل ۲ سال در پستهای موضوع ماده ۷۱ یا همتراز آنان خدمت نموده یا بنمایند برای شاغلین از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون و بازنشستگان از تاریخ تصویب محاسبه و پرداخت گردد به‌طوری‌که همواره از ۸۰ درصد حقوق و مزایای مقامات نظیر و همتراز آن‌ها کمتر نباشد. ۲- حکم تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون، ناظر به مقامات موضوع ماده ۷۱ این قانون و همترازان آنان است که شامل کلیه دستگاههای اجرایی موضوع ماده ۵ همین قانون می‌شود». بند ۱ مصوبه‌ی تفسیری مجلس، با توسعه‌ی دایره‌ی شمول قانون، مقاماتی را که قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری بازنشسته شده‌اند نیز مشمول تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۷۱

قانون مذکور قرار می‌داد. از این‌رو تفسیر مجلس از آن جهت که تقنین جدید بوده و توسعه‌ی دایره‌ی شمول قانون برای تفسیر آن ضرورت نداشته است، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. شورا در نظر مورخ ۱۳۹۰/۹/۲ اعلام کرد: «با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست بلکه قانونگذاری است، لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۲).

۲-۳. تفسیر ماده‌ی ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

مطابق بند ۴ ماده‌ی ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۱۳۸۵) یکی از شرایط داوطلبان نمایندگی مجلس «داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن» است. به موجب تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۲۸ (الحاقی ۱۳۸۶/۱/۲۶) نیز «هر دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی معادل یک مقطع تحصیلی فقط برای شرکت در انتخابات محسوب می‌شود». درباره‌ی تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۲۸ قانون انتخابات مجلس به شرح زیر از مجلس استفسار شد: «با توجه به اصل ۶۳ قانون اساسی که هر دوره نمایندگی را چهار سال می‌داند آیا منظور قانونگذار در تبصره ۳ ماده ۲۸ قانون موضوع استفساریه از دوره نمایندگی طی مدت چهار سال می‌باشد یا شامل نمایندگان میاندوره‌ای هم می‌شود؟». مجلس شورای اسلامی در مقام پاسخ به استفساریه‌ی مذکور یک بار نمایندگی در هر دوره به میزان ولو کمتر از مدت چهار سال و نیز نمایندگی میاندوره‌ای را موضوع تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی اعلام کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰: ۵۴۷/۲۲۳۶۱). هدف مجلس این بوده است که نمایندگان منتخب در انتخابات میاندوره‌ای که مثلاً برای دو سال نماینده‌ی مجلس می‌شوند یا نمایندگانی که هنوز دوره‌ی نمایندگی آن‌ها تکمیل نشده است، به‌عنوان نمایندگان دارای یک دوره‌ی نمایندگی محسوب شوند تا برای داوطلبی در انتخابات مجلس با مانع مواجه نشوند. شورای نگهبان درباره‌ی تفسیر مذکور اعلام کرد: از آن‌جا که توسعه‌ی مفهوم یک دوره‌ی نمایندگی تفسیر نبوده است بلکه تقنین محسوب می‌شود، این بند مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی شناخته شد (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۲). به نظر می‌رسد که شورای نگهبان با نظر به اصل ۶۳ قانون اساسی مصوبه‌ی تفسیری مجلس را تقنین جدید محسوب کرده است. مطابق اصل ۶۳ قانون اساسی «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است» و حال آنکه مصوبه‌ی تفسیری مجلس تصدی نمایندگی کمتر از چهار سال را یک دوره‌ی نمایندگی محسوب می‌کرد. مجلس شورای اسلامی یک دوره‌ی نمایندگی را به‌گونه‌ای تفسیر کرد تا به دوره‌ی زمانی کمتر از چهار سال نیز گسترش یابد. این توسعه به نظر

شورای نگهبان تقنین جدید تلقی شده و مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام شده است. شورا می‌توانست تفسیر مجلس را مغایر با اصل ۶۳ قانون اساسی نیز اعلام کند.

شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۱۳۹۱/۳۰/۴۷۸۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ درباره‌ی طرح استفساریه‌ی تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحدی قانون اصلاح بند و ماده‌ی ۴۴ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران و در نظر شماره‌ی ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۵ مورخ ۱۳۹۲/۸/۵ درباره‌ی طرح استفساریه‌ی تبصره‌ی ماده‌ی ۷۷ قانون تأمین اجتماعی نیز مصوبات تفسیری مجلس شورای اسلامی را به دلیل اینکه تفسیر نبوده، بلکه قانونگذاری بوده است، مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرده است (ن.ک: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۳ - ۱۴).

شورای نگهبان با صدور نظرهای متعددی در مقام تفسیر یا نظارت قانون اساسی تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی اعلام کرده است و حال آنکه از اصل ۷۳ قانون اساسی ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون عادی برداشت نمی‌شود. تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون دارای وجاهت اساسی است، زیرا مفسر قانون عادی همان مقنن قانون عادی است. صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی که در اصل ۷۱ قانون اساسی شناسایی شده نیز مؤیدی برای اثبات امکان قانونگذاری جدید مجلس در مقام تفسیر قانون است. بر فرض که مجلس در مقام تفسیر قانون از حدود قوانین قبلی مصوب خویش تجاوز کند، مصوبات آن به‌عنوان قانون جدید قابل پذیرفتن است (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۰۶). شورای نگهبان برای عطف به ماسبق شدن قوانین تفسیری مصوب مجلس محدودیت قائل است.

۳. محدودیت در عطف به ماسبق شدن تفسیر مجلس از قانون

ماده‌ی ۹ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ مقرر می‌داشت: «مالکین زمین‌های بایر و دایر شهری موظف‌اند زمین‌های مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها را با تقویم دولت به آنها بفروشند و دولت می‌تواند به‌جای زمین‌هایی که مساحت آنها بیش از سه هزار متر مربع می‌باشد با رعایت ضوابط عوض آنها از سایر اراضی دولتی که ارزش معاملاتی آن معادل بهای زمین‌واگذاری به دولت باشد به فروشنده واگذار کند. تبصره‌ی ۱- مقررات این قانون نسبت به زمین‌های تملکی قبلی دولت و بانک‌ها که تمام یا قسمتی از بهای آن را پرداخت نکرده‌اند نیز قابل اجرا است. تبصره‌ی ۲- در صورت استنکاف یا عدم مراجعه یا عدم دسترسی به مالک پس از اعلام وزارت مسکن و شهرسازی و با وجود تعارض ثبتي و در وثیقه بودن ملک و هر گونه اشکالات حقوقی دیگر که مانع از انجام معامله دولت گردد دولت زمین را تملک و

حسب مورد وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری به قائم مقامی مالک سند انتقال را امضاء می‌نماید و در موقع مراجعه مالک پس از ارائه مفصاحساب‌های لازم و رفع هر گونه اشکال بهای آن پرداخت یا زمین معوض واگذار می‌گردد». مطابق ماده‌ی ۱۲ قانون مذکور «تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تمیز بایر و موات اراضی با کمیسیون مرکب از نمایندگان وزراء دادگستری و مسکن و شهرسازی و شهردار محل بر طبق آیین‌نامه اجرایی خواهد بود. تشخیص کمیسیون ظرف ده روز از تاریخ اعلام وزارت مسکن و شهرسازی قابل اعتراض در دادگاه محل است». تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۹ و ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری در تاریخ ۱۳۶۵/۱۱/۱۵ به شرح زیر توسط مجلس شورای اسلامی تفسیر شد: «در تبصره ۲ ماده ۹ و ماده ۱۲ قانون اراضی شهری منظور از «اعلام» همان «اعلان» یعنی درج آگهی در جراید کثیرالانتشار است». شورای نگهبان درباره‌ی تفسیر مذکور اعلام کرد: «در صورتی که براساس ظهور عرفی کلمه «اعلام» در گذشته از طرف محاکم قضایی و دیوان عدالت اداری احکام قطعی صادر شده باشد تفسیر قانون ناقض احکام قطعی نخواهد بود» (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۱: ۳۹۲ - ۳۹۴). دکتر حسین مهرپور در این زمینه بیان می‌کند: «نظر شورای نگهبان این بود که این تفسیر اشکالی ندارد. نهایت امر این است که مجلس تحت عنوان تفسیر قانونگذاری کرده است ولی تسری این تفسیر به گذشته به گونه‌ای که بتواند آرای قطعی محاکم قضایی و دیوان عدالت اداری را که براساس تفسیر و برداشت متفاوت خود با مجلس قبلاً صادر شده ملغی سازد صحیح نیست» (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۱: ۳۹۳).

از آنجا که با شرح و تفسیر قانون همان قانون سابق روشن و قابل فهم شده است، آثار تفسیر به گذشته یعنی زمان لازم‌الاجرا شدن قانون برمی‌گردد (مدنی، ۱۳۶۹: ۱۸۹؛ کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۰۷). به عبارت دیگر، «اصل بر این است که قوانین جز در موارد استثنایی عطف به ماسبق نمی‌شوند ولی چون قوانین تفسیری قاعده‌گذاری جدید نیستند و معنای درست قواعد گذشته را بیان می‌کنند به حکم طبیعت خود به گذشته سرایت می‌کنند» (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۸۴). از این رو 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، تصریح می‌کند که تفسیر مجلس نباید به نقض آرای قطعی محاکم قضایی و دیوان عدالت اداری که براساس تفسیر دیگری از قانون صادر شده‌اند، منجر شود. با وجود این، باید توجه داشت که عدم تصریح به نکته‌ی مذکور توسط شورای نگهبان جوازی برای تغییر احکام صادره‌ی قطعی توسط دادرسان نمی‌گردید، زیرا براساس ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی صلاحیت مجلس برای تفسیر قوانین عادی «مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند نیست».

نظر شورای نگهبان در حوزه‌ی عطف به ماسبق شدن تفسیر قانون که در این‌جا به‌طور خاص آرای قطعی محاکم قضایی و دیوان عدالت اداری را مصون از تغییر ناشی از تفسیر قانون اعلام کرده است، در سال‌های بعد دامنه‌ی شمول بیشتری یافت و با نظر تفسیری شورای نگهبان در قالب عدم تسری تفسیر مجلس از قانون به موضوعات مختومه تأیید و تکمیل شد.

شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۶۷/۳/۷ اعلام کرد: «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجرا است. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور تسری نمی‌یابد» (مجموعه‌ی اساسی، ۱۳۹۱: ۱۱۶). به‌علاوه، شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۰ در مقام تأیید و تکمیل نظر تفسیری مذکور اعلام کرد: «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجرا است با این قید که به موارد مختومه تسری نمی‌یابد. بنابراین چنانکه تا هنگام لازم‌الاجراء شدن تفسیر قانون، موضوعی مختومه نشده باشد باید مطابق نظریه تفسیری اقدام گردد» (مجموعه‌ی اساسی، ۱۳۹۱: ۱۱۶). با توجه به نظر شورای نگهبان مبنی بر اینکه تفسیر قانون باید بر موضوعاتی که هنوز مختومه نشده‌اند اعمال شود، می‌توان استنباط کرد که نه تنها عطف به ماسبق شدن تفسیر قانون ایرادی ندارد، بلکه در مواردی که هنوز موضوع مختومه نشده است، باید مطابق مصوبه‌ی تفسیری مجلس اقدام شود. به‌عبارت دیگر، اصل بر عطف به ماسبق شدن مصوبات تفسیری مجلس از قانون است، اما تفسیر قانون نباید به موارد مختومه تسری یابد تا امنیت حقوقی و قضایی تضمین شود. با تبعیت از همین منطقی است که از منظر شورای نگهبان مصوبات تفسیری مجلس نباید حقوق مکتسب اشخاص را تضییع کنند. «قوانین تفسیری به حکم طبیعت خاص خود به گذشته سرایت می‌کند و لذا ممکن است در این خلال به حقوق ثابت اشخاص تجاوز شود» (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۰۸).

۴. لزوم رعایت حقوق مکتسب اشخاص در تفسیر قانون

تبصره‌ی ۱ قانون واگذاری شهرک دانشگاه به شرکت تعاونی مسکن کارکنان دانشگاه تهران مقرر می‌داشت: «اعضای شرکت تعاونی مسکن کارکنان دانشگاه در واگذاری واحدهای مسکونی اولویت دارند». در استفساریه‌ی قانون واگذاری شهرک دانشگاه به شرکت تعاونی مسکن کارکنان دانشگاه تهران مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۱۸ از مجلس شورای اسلامی پرسیده شد که با توجه به تبصره‌ی ۱ قانون آیا واگذاری واحدهای آماده‌شده به غیر از اعضای قدیمی مجاز است؟ و آیا آن عده از اعضای تعاونی که دارای مسکن هستند، با رعایت ضوابط قانون و

اراضی شهری و سایر قوانین می‌توانند واحدی از تعاونی بگیرند و در غیر این صورت حق دریافت مبلغ دریافتی را دارند؟. در پاسخ به پرسش‌های مذکور تفسیر مجلس به شرح ذیل بیان شد: «منظور از تصویب قانون واگذاری شهرک دانشگاه به شرکت تعاونی مسکن کارکنان دانشگاه تهران این بوده است که شهرک مذکور با نظر دانشگاه در اختیار افراد فاقد مسکن دانشگاه تهران قرار گیرد و اعضای تعاونی مسکن کارکنان دانشگاه در چارچوب ضوابط مربوطه در اولویت دریافت یک واحد مسکونی قرار می‌گیرند». شورای نگهبان در نظر مرحله‌ی اول خود درباره‌ی تفسیر مذکور اعلام کرد: «نظر به اینکه با توجه به اساسنامه شرکت تعاونی مسکن دانشگاه تهران تفسیر مذکور موجب تضییع حقوق مشروع جمعی از اعضای قدیمی شرکت است خلاف موازین شرع شناخته شد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۵، ج ۱۱: ۴۹ - ۵۰). با توجه به اینکه مجلس در اصلاحیه‌ی بعدی تغییر خاصی ایجاد نکرد، شورای نگهبان در نظر مرحله‌ی دوم خویش بخش مورد ایراد از مصوبه‌ی تفسیری مجلس را مورد اشاره قرار داد و اعلام کرد: «ایراد شرعی شورای نگهبان برطرف نشده است و هر گاه عبارت «چارچوب ضوابط مربوطه» به عبارت «چارچوب اساسنامه اول شرکت» تبدیل شود اصلاح لازم به عمل می‌آید» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۵، ج ۱۱: ۵۱). به نظر می‌رسد که شورای نگهبان عبارت «چارچوب ضوابط مربوطه» را متفاوت با عبارت «چارچوب اساسنامه‌ی اول شرکت» و متضمن تقنین جدید می‌داند. با مصوبه‌ی تفسیری مجلس امکان تضییع حقوق مشروع جمعی از اعضای قدیمی شرکت وجود داشت. از این رو شورای نگهبان مصوبه‌ی تفسیری مجلس را مغایر با شرع اعلام کرد.

امکان نقض حقوق مکتسب اشخاص در صورت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون نمی‌تواند استدلالی محکم و خدشه‌ناپذیر برای اثبات مغایرت هر گونه تقنین مجلس در مقام تفسیر با قانون اساسی تلقی شود، زیرا این گونه نیست که هر نوع تقنین جدید در مقام تفسیر لزوماً به نقض حقوق مکتسب منجر شود. به علاوه، گاهی اصل قانون مورد تفسیر ناقص و خلاف شرع یا قانون اساسی است که باید با تقنین جدید در مقام تفسیر وجه غیراساسی یا غیرشرعی آن مرتفع شود. برخی از مصوبات تفسیری مجلس از قوانین به این دلیل با ایراد شورای نگهبان مواجه شده‌اند که قوانین اصلی با شرع یا قانون اساسی مغایرت داشته‌اند.

۵. مغایرت اصل قانون مورد تفسیر با قانون اساسی یا شرع

برخی از مصوبات تفسیری مجلس به‌رغم اینکه متضمن تقنین جدید نیستند، چون محتوای غیرشرعی یا غیراساسی قانون اصلی را آشکار کرده‌اند، با ایراد شورای نگهبان مواجه شده‌اند.

در این موارد تفسیر صحیح مجلس از قانون بخش‌هایی پنهان از قانون را آشکار می‌کند که مغایر با قانون اساسی یا شرع بوده‌اند. از این رو ایراد شورای نگهبان به تفسیر مجلس از قانون نیست، زیرا تفسیر مجلس از قانون صحیح است، بلکه ایراد شورا به اصل قانون مورد تفسیر است که دارای محتوای غیرشرعی یا غیراساسی بوده و با تفسیر مجلس آشکار شده است. تفسیر درباره‌ی وظیفه‌ی دادستان دیوان محاسبات کشور و تفسیر ماده‌ی ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله مصوبات تفسیری مجلس هستند که قوانین اصلی ناسازگار با قانون اساسی یا شرع بوده‌اند.

۵-۱. تفسیر درباره‌ی وظیفه‌ی دادستان دیوان محاسبات کشور

مصوبه‌ی تفسیری مجلس در مورد وظیفه‌ی دادستان دیوان محاسبات کشور به شرح ذیل است: «با توجه به بند «ه» ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور^(۳) که رسیدگی و اعلام نظر در مورد سوء استفاده را از وظایف هیأت‌های مستشاری دانسته و وظیفه دادستان در ماده ۲۵ قانون مزبور^(۴) چون ناظر به ماده ۲۳ می‌باشد وظیفه او مقید به پس از اعلام نظر هیأت مستشاری می‌شود و در ماده ۸۷ چون دادستان پس از تشخیص جرم که در صلاحیت هیأت‌های مستشاری می‌باشد مکلف به ارجاع موضوع به مراجع صالحه می‌شود، دادستان دیوان محاسبات بدون اعلام نظر هیأت‌های مستشاری نمی‌تواند جرایم عمومی را به مراجع قضایی اعلام نماید». تفسیر مجلس در پاسخ به پرسش برخی نمایندگان مربوط به دوره‌ای بوده است که هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات هنوز تشکیل نشده بودند. از این رو تعدادی از نمایندگان مجلس تفسیر مجلس را از مواد ۲۳ و ۲۵ قانون دیوان محاسبات کشور و ماده‌ی ۸۷ قانون محاسبات عمومی^(۵) به منظور ارجاع جرایم عمومی توسط دادستان دیوان محاسبات کشور بدون اعلام نظر هیأت‌های مستشاری دیوان به مراجع قضایی درخواست کردند. شورای نگهبان در خصوص تفسیر مذکور اعلام کرد: «از نظر فقها چون اطلاق این تفسیر در مواردی موجب تضییع اموال دولت و امحاء آثار جرم و خروج متهم از معرض تعقیب می‌شود مغایر موازین شرعی شناخته شد» (مهرپور، ۱۳۷۱، ج ۲: ۱۸۱ - ۱۸۲).

در حوزه‌ی حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات عمومی است (ن.ک: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۴۰۹). از این رو مفسر در مقام تفسیر مواد قانون باید به اصل صلاحیت که یک قاعده‌ی اساسی حقوق عمومی است، توجه داشته باشد و تفسیر خود را با لحاظ این اصل انجام دهد (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۸۶). با تبعیت از اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، مجلس شورای اسلامی قانون دیوان محاسبات عمومی را به صورت صحیح تفسیر کرده و

صلاحیت دادستان دیوان را محصور به حدود مصرح در قانون اعلام کرده است. اما تفسیر صحیح مجلس از قانون توسط شورای نگهبان مغایر با شرع اعلام شده است، زیرا نقص موجود در قانون اصلی زمینه‌ساز تحقق اموری غیرشرعی مانند «تضییع اموال دولت و امحای آثار جرم و خروج متهم از معرض تعقیب» می‌شد. تفسیر مجلس صرفاً نقص قانون و صفت غیرشرعی آن را آشکار کرده است. در واقع اگر مجلس به جای تفسیر، از طریق تقنین جدید قانون را اصلاح می‌کرد و با تصویب مفادی شبیه این عبارت: «در شرایط فقدان هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، دادستان دیوان رأساً مجاز به ارجاع تخلفات موضوع بند هـ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات به مراجع قضایی می‌باشد»، نقص موجود در قانون را رفع می‌کرد، مصوبه‌ی تقنینی مذکور توسط شورای نگهبان مغایر با شرع اعلام نمی‌شد. همین نقص قانون سبب شد تا تبصره‌ی ماده‌ی ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور در تاریخ ۱۳۶۳/۳/۳ اصلاح شود و دادستان دیوان محاسبات مجاز گردد در شرایط فقدان هیأت‌های مستشاری جرایم موضوع ماده‌ی ۲۳ قانون دیوان محاسبات را به مراجع قضایی ارجاع دهد.^(۶)

۵-۲. تفسیر ماده‌ی ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری

یکی دیگر از موارد ایراد شورای نگهبان به تفسیر صحیح مجلس از قانون ایراد به مصوبه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۰ مجلس در خصوص ماده‌ی ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری است. ماده‌ی ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد». در طرح استفساریه از مجلس پرسش شده بود که «آیا منظور از عبارت "اقدامات قانونی لازم" در متن ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، تهیه لایحه و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی می‌باشد؟». مجلس در مقام پاسخ به این استفساریه اعلام کرد: «منظور تهیه لایحه و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی می‌باشد». شورای نگهبان در مقام نظارت اساسی بر مصوبه‌ی مجلس الزام دولت به تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی^(۷) اعلام کرد (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۲۳). شورای نگهبان معتقد است که مطابق اصل ۷۴ قانون اساسی تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی توسط دولت از صلاحیت‌های اختیاری هیأت وزیران است و قانون مصوب مجلس نمی‌تواند دولت را مکلف به تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی کند. با توجه به برداشت شورای نگهبان متن ماده‌ی ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی بوده

است نه تفسیر آن، زیرا مجلس تفسیری صحیح از ماده‌ی مذکور ارائه کرده که این تفسیر نقص موجود در قانون را آشکار کرده است. در واقع، از ظاهر ماده‌ی ۱۱۳ چنین برداشت می‌شود که قانون دولت را ملزم به تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی کرده است، زیرا با تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی ادغام چند مؤسسه‌ی عمومی صورت می‌گرفت که براساس تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳۹ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه^(۸) این اقدام نیازمند تقدیم لایحه توسط دولت برای تصویب در مجلس شورای اسلامی بوده است. مغایرت الزام دولت به تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی با قانون اساسی از تاریخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵ در نظرهای متعددی از شورای نگهبان منعکس شده است (ن.ک: موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۱۸ - ۳۲۵).

نتیجه‌گیری

براساس اصل ۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است». اصل ۷۳ قانون اساسی نیز شرح و تفسیر قوانین عادی را به عهده‌ی مجلس شورای اسلامی قرار داده است. تفسیر قانون عادی به مجلس واگذار شده است^(۹)، زیرا بهترین مرجع برای تفسیر قانون مقام واضع آن است. مقنن مناسب‌ترین مرجعی است که می‌تواند در قالب تفسیر مراد خویش از قانون را تبیین کند، اما مجلس شورای اسلامی گاهی در مقام تفسیر قانون قانونگذاری جدید نیز کرده است. به‌رغم اینکه قانونگذاری در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، شورای نگهبان معتقد است که مجلس در مقام تفسیر قانون نمی‌تواند قانونگذاری کند و تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی است. نظر شورا مبنی بر ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون قابل تأمل است. به‌نظر می‌رسد که اصل ۷۳ قانون اساسی در مقام شناسایی صلاحیت مجلس جهت شرح و تفسیر قوانین عادی است و این صلاحیت با ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون ملازمه‌ای ندارد. فلسفه‌ی اصلی تشکیل مجلس شورای اسلامی اعمال قوه‌ی مقننه است و این نهاد باید بتواند با تفسیر قوانین گذشته یا با تقنین جدید نواقص قوانین در نظام حقوقی را رفع کند. بنابراین گاهی لازم است به‌همراه تفسیر قانون مفادی به قانون اصلی اضافه شود تا خلأ حقوقی موجود و به‌عبارت دیگر نیاز به قانون جدید مرتفع شود. این نیاز زمانی ضروری می‌شود که اصل قانون مورد تفسیر مغایر با شرع یا قانون اساسی باشد. در این موارد اگر مجلس صرفاً قانون را تفسیر کند، همان‌طور که رویه‌ی شورای نگهبان نشان می‌دهد، چنین تفسیری توسط شورا مغایر با شرع یا قانون اساسی اعلام خواهد شد. از این رو در این موارد مجلس باید به‌همراه تفسیر قانون به تقنین جدید بپردازد و از این طریق وجه غیراساسی یا غیرشرعی قانون اصلی را تنقیح

کند. با این تحلیل اطلاق نظرهای شورای نگهبان مبنی بر ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون فاقد وجاهت کافی است. با وجود این، تلقی شورای نگهبان مبنی بر ممنوعیت تقنین جدید در مقام تفسیر قانون را می‌توان از منظری دیگر توجیه کرد، زیرا قانون تفسیری به حکم طبیعت خود عطف به ماسبق می‌گردد که این امر ممکن است به سرایت محتوای تقنینی جدید (مصوبه‌ی تفسیری) نیز به گذشته منجر شود. لذا ممکن است محتوای تقنینی مزبور حقوق تثبیت‌شده‌ی اشخاص را نقض کند. بنابراین در مواردی که تقنین جدید در مقام تفسیر می‌تواند ناقض حقوق مکتسب باشد، منطقی است که با ایراد شورای نگهبان مواجه شود. از این رو شورا می‌تواند با استناد به شرع یا برخی اصول قانون اساسی مانند اصل ۱۹ تقنین‌های جدید ناقض حقوق مکتسب اشخاص در مقام تفسیر را رد کند.

در پایان به نظر می‌رسد که در جمع‌بندی کلی می‌توان تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را در شرایط زیر قابل پذیرش دانست: ۱. تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون نباید با مفاد قانون اصلی مغایر باشد؛ ۲. محتوای تقنینی جدید قانون تفسیری (حوزه‌هایی که به قانون اضافه شده است) اصولاً عطف به ماسبق نگردد، اما قانونگذار می‌تواند تصمیم بگیرد که محتوای تقنینی قانون تفسیری نیز عطف به ماسبق شود، با این شرط که حقوق مکتسب اشخاص نقض نشود؛ ۳- محتوای تفسیری قانون تفسیری (حوزه‌هایی که شرح و تفسیر قانون اصلی است) اصولاً عطف به ماسبق گردد، زیرا تفسیر قانون در حکم اصل قانون است و همان‌طور که قانون اصلی در گذشته جاری بوده است، تفسیر آن نیز می‌تواند در گذشته جاری شود. در این صورت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون باید زمانی توسط شورای نگهبان رد شود که مغایر با شرع یا اصولی به‌جز اصل ۷۳ قانون اساسی باشد یا به گذشته‌ی سرایت کرده و این سرایت به‌گونه‌ای باشد که حقوق مکتسب اشخاص را نقض کند.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۱۶۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هیچ فعل یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است جرم محسوب نمی‌شود».
۲. ماده‌ی ۴ قانون اداری صداوسیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مقرر می‌دارد: «نمایندگان قوای سه‌گانه برای دو سال تعیین می‌شوند».
۳. ماده‌ی ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ به شرح ذیل است: «- موارد ارجاعی که در هیأت‌های مستشاری مورد رسیدگی و اعلام نظر قرار می‌گیرد علاوه بر موارد مذکور در این قانون عبارتند از:
ه- سوء استفاده و غفلت و تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی و یا هر خرج نادرست که باعث اتلاف یا تضییع بیت‌المال بشود.
تبصره - این هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم و یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولین ضمن اعلام رأی پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالحه ارسال خواهند داشت».
۴. ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ به شرح ذیل است: «هر گاه دیوان محاسبات کشور ضمن انجام وظایف به یکی از جرایم عمومی برخورد نماید مکلف است موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام نماید».
۵. ماده‌ی ۸۷ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵ مقرر می‌داشت: «در صورتی که ذیحساب تشخیص داد که پرداخت وجهی مخالف مقررات است مراتب را به وزیر و یا رئیس مؤسسه مربوط یا مقامات مجاز از طرف آنان اعلام می‌کند هر گاه مراجع مزبور مسئولیت امر را کتباً به عهده گرفتند ذیحساب مکلف است وجه را پرداخت و موضوع را به وزارت دارایی گزارش دهد. وزارت دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد مراتب را برای تعقیب به دادستان دیوان محاسبات اعلام می‌دارد. در این مورد و در مواردی که ممیز حساب پرداخت وجهی را خلاف مقررات تشخیص داد دادستان دیوان محاسبات مکلف به رسیدگی و طرح موضوع در دیوان محاسبات خواهد بود و در مواردی که موضوع قابل تعقیب جزایی تشخیص داده شود مراتب از طرف دادستان دیوان محاسبات به مراجع قضایی اعلام و تعقیب می‌شود».
۶. تبصره‌ی ماده‌ی ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور اصلاحی ۱۳۶۳/۳/۳ مقرر می‌دارد: «این هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم و یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولین ضمن اعلام رأی پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالحه ارسال خواهند داشت و در زمانی که هیأت‌های مزبور وجود نداشته باشد دادستان دیوان محاسبات باید آن‌ها را پس از رسیدگی به مراجع و محاکم ذیصلاح اعلام نماید».
۷. اصل ۷۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «لوايح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی

قابل طرح است».

۸. براساس تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳۹ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه (اصلاحیه ۱۳۸۳/۶/۱۱) «هر گونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۹. البته براساس نظر تفسیری شماره‌ی ۴۵۷۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۲/۳/۳ «تفسیر مواد قانونی مصوب مجمع در محدوده تبیین مراد با مجمع است. اما اگر مجمع در مقام توسعه و تضییق مصوبه خود باشد مستقلاً نمی‌تواند اقدام نماید» (مجموعه‌ی اساسی، ۱۳۹۱: ۱۴۶ ° ۱۴۷). در واقع اگر هدف توسعه یا تضییق دایره‌ی قانون باشد، باید شیوه‌ی معمول قانونگذاری اعمال گردد که در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.



منابع و مأخذ

- امیدی، جلیل (۱۳۷۶)، «تفسیر قانون در حقوق انگلستان»، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۳۸، صص ۸۵-۱۲۲.
- بابایی مهر، علی (۱۳۸۸)، «تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی»، مجله‌ی حقوق خصوصی، سال ششم، ش ۱۴، صص ۱۶۷-۱۹۶.
- پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۴)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، اصل هفتادوسوم، شماره‌ی مسلسل ۱۱۱-۱۳۹۴.
- تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۶)، «ممنوعیت جمع مشاغل در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوقی، سال ششم، ش ۱۲، صص ۵۷-۸۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ دوازدهم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰)، مقدمه‌ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ هفتادونهم.
- معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۱)، مجموعه‌ی اساسی، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ دوم.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی اول، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، تهران: دادگستر، چ اول، ج ۱۱.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، تهران: دادگستر، چ اول، ج ۱۴.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۶۹)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سروش، چ دوم، ج ۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰/۴/۸)، مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی درباره‌ی طرح استفساریه‌ی ماده‌ی (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ش ۵۴۷/۲۲۳۶۱.
- موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

- مهرپور، حسین (۱۳۷۱)، مجموعه نظرات شورای نگهبان، تهران: کیهان. ج ۱ و ج ۲.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۶)، «تأملی در تفسیر شورای نگهبان از تفسیر قانون»، مجله‌ی حقوقی دادگستری، ش ۱۹ و ۲۰، صص ۳۹-۵۴.
- ناصحیان، علی اصغر (۱۳۸۱)، «معنی‌شناسی تفسیر و تأویل»، مجله‌ی الهیات و حقوق، ش ۴ و ۵، صص ۴۱-۶۵.
- نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، فردا.
- نیکوگفتار صفا، حمیدرضا (۱۳۸۷)، «رویکردهای تفسیر قانون اساسی در ایران و آمریکا»، مجله‌ی معارف اسلامی و حقوق، ش ۲۸، صص ۱۹۳-۲۴۴.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ نهم، ج ۲.

