



## عطف بماسبق نشدن قوانین و تصمیمات اداری در ایران

فاطمه آرزومند<sup>۱</sup>، حمیدارزش<sup>۲</sup>

۱- کارشناس ارشد حقوق خصوصی

۲- کارشناس ارشد حقوق خصوصی

### چکیده

از منظر پیروان مکتب اصالت فرد قانون برای اعتبار باید به اطلاع همگان رسیده و بطور ضمنی یا صریح مورد تایید همه قرار گرفته باشد و ازدیدگاه مکتب حقوق اجتماعی که حق امتیازی اجتماعی است و فرد در برابر اجتماع فاقد هرگونه حقی است لذا پیروان این مکتب اهمیت قاعده عدم تاثیر قوانین نسبت به گذشته را قبول ندارند و می گویند که همه قواعد محدود به مصلحت اجتماعی است و اصل عطف به ماسبق نشدن جزء اصول مسلم حقوقی در حقوق ایران و اسناد بین المللی و حقوق فرانسه تلقی می گردد به گونه ای که این اصل در حقوق خصوصی، حقوق جزا، حقوق عمومی، تصمیمات اداری به عنوان اثبات حق از اهمیت خاصی برخوردار است، این اصل دارای مبنای عقلی، فقهی و قانونی می باشد و در جهت حفظ حقوق مکتسبه افراد اجرا می گردد، قانون گذار در ماده ۴ قانون مدنی عنوان می دارد که اثر قانون فقط به آینده است مگر در قانون ترتیب دیگری اتخاذ گردد، عدم رعایت این اصل در رویه قضایی دادگاه های مدنی، جزایی و اداری موجب ابطال رای در مراجع قضایی عالی و دیوان عالی کشور می گردد.

**کلید واژه:** عطف به ماسبق، حقوق مکتسبه، قانون، تصمیمات اداری



## ۱. مقدمه

عطف به ماسبق نشدن قانون و لزوم احترام به آن یکی از موضوعات مهم و شایع در فرآیند رسیدگی قضایی در محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری است و جزء اصول مسلم حقوقی تلقی می‌گردد اهمیت این اصل به اندازه‌ای است که در قانون اساسی فرانسه در زمره اصول حقوق بشری اعلام گردیده است (۱)

مطابق این اصل هرگاه مردم عملی را انجام داده باشند و سپس قانون وضع شود نمی‌توانند اعمال قبلی مردم را باطل نموده و مطابق آن مردم را مسوول قلمداد کند، این اصل یکی از ارکان اصلی و پایه ایی حاکمیت قانون محسوب می‌گردد. (۲)

رعایت ماده ۴ قانون مدنی برای دولت در وضع تصویب نامه و آیین نامه اجباری است و دادرسی می‌تواند از اجرای قواعد دولتی نسبت به گذشته با توجه به اصل ۱۶۹ و ۱۷۰ قانون اساسی خودداری کند.

رعایت این اصل و ماده ۴ ق.م در آراء دیوان عالی کشور نیز قابل مشاهده است از جمله رای وحدت رویه شماره ۷۱ مورخ ۱۳۵۳/۹/۴ هیات عمومی دیوان عالی کشور و لزوم پذیرش دعاوی تعدیل مال الاجاره قبل از وضع قانون روابط موجر و مستاجر مصوب ۵۶ با استناد به ماده ۴ این قانون مورد تاکید قرار داده است.

(۱) هداوند، مهدی- اصول حقوق اداری انتشارات خرسندی چاپ اول ۱۳۸۹ صفحه ۷۴

(۲) زارعی، محمدحسین - جزوه حقوق اداری تطبیقی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران ۱۳۷۸

## ۲. تعاریف

### ۲-۱ عطف به ماسبق نشدن قانون

مراد از این قاعده آن است که قانون لاحق نسبت به آنچه که قبل از وضع و انتشار آن جریان داشته هیچ تأثیری نداشته و تنها نسبت به وقایع و اعمال بعد از وضع و انتشار آن حاکم است. عطف به ماسبق نشدن قوانین در قوانین ماهوی اعم از جزایی، مدنی و اداری کاربرد دارد.

### ۲-۱-۱ عطف به ماسبق نشدن قوانین مدنی

در ماده ۴ ق.م آمده است که اثر قانون نسبت به آینده است و نسبت به ماقبل خود اثر ندارد، مگر به موجب قانون

### ۲-۱-۲ عطف به ماسبق نشدن قوانین جزایی



به موجب ماده ۲ قانون مجازات اسلامی هر رفتار اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود بنابراین قانون مجازات جدید تنها نسبت به کسانی اعمال می‌شود که بعد از لازم الاجرا شدن قانون جدید مرتکب عمل مجرمانه شوند به این وضعیت عطف به ماسبق نشدن قوانین جزایی یا کیفری می‌گویند.

۲-۲ حقوق مکتسبه

حقوق مکتسب مجموعه حقوقی است که در اثر رویه های اداری و در طول یک زمان معقول و به گونه ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثبات یافته است. از نظر لغوی حق مکتسب یعنی حق کسب شده، حق تحصیل شده و حق به دست آمده، در تعریف حق مکتسب می‌توان گفت: حق ناشی از قرارداد قانون و در واقع امتیازی است که به اراده و اختیار صاحب حق تملک شده و باید در مقابل تغییر قانون به عنوان حق مکتسب مورد حمایت قانون قرار گیرد و تصمیم یا اعلام موخر جدید تاثیری بر آن نداشته و امتیاز قراردادی سابق را زائل نکند، این منظر دلیل اصلی احترام به حقوق مکتسب، تجاوز ناپذیری شخصیت انسان، احترام به اراده و خواست وی و البته عدم امکان تفکیک مفهوم حق از شخص است، که آزادانه می‌اندیشد و تصمیم می‌گیرد (۱)

(۱) زارعی، محمد حسین، بهنیا، مسیح، تاملی بر امکان اعمال انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، زمستان ۱۳۹۰، شماره ۶۱، صفحه ۱۶۲

امروزه مفهوم حق مکتسب اهمیت زیادی دارد. زیرا این مفهوم در واقع ابزاری برای دخالت هر چه بیشتر، عدالت در حقوق است. حق مکتسب حقی است که اشخاص در زمان اقتدار یک قانون کسب می‌نمایند و اگر قانون صالح تغییر نکند دلیلی برای از بین رفتن آن نخواهد داشت. بنابراین حق مکتسبه مفهومی پویا می‌باشد که بر مبنای عدالت مورد پذیرش تمام سیستم های حقوقی و ملل مختلف قرار گرفته است.

در قوانین متعدد به حق مکتسبه اشخاص توجه شده است از جمله ماده ۴ قانون مدنی، آیین نامه اجرایی قانون ثبت، آیین نامه قانون ابطال اسناد فروش قنات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳

حقوق مکتسب، حقوق ثابت و مسلم هستند که اشخاص در نتیجه اجرای قانون قدیم و روابط اجتماعی خود کسب کرده اند و مقتضی است که این حقوق مصون از هرگونه تعرض قوانین جدید باشد (۱)

### ۳-۲ قانون

مجموعه قواعد و مقررات حاکم در اجتماع که به ایجاد نظم بین افراد و سکنه یک اجتماع می‌پردازد را قانون گویند که توسط مراجع خاصی تصویب می‌شود و دارای ضمانت اجرایی است.

### ۴-۲ تصمیمات اداری

به تصمیمات یکجانبه دولت تصمیم اداری گفته می‌شود که از سوی مامور اداری صلاحیت دار صادر می‌شود.



- (۱) مرادی، خدیجه، عمران شعبانپور، مبانی فقهی و حقوقی احترام به حقوق مکتسب و کنفرانس بین المللی - سابداری و مدیریت موسسه همایشگران مهر اشراق، مرکز همایش های دانشگاه تهران، ۹۳
- ۳- مبانی فقهی و قانونی قاعده عطف به ماسبق نشدن چیست؟  
این قاعده دارای دلایل فقهی، عقلی و قانونی می باشد.
- ۱-۳-۱ دلایل فقهی و عقلی  
۱-۱-۳ اصل اباحه  
مشهور نزد فقهای امامیه این است که عقل و شرع هر دو بر اصل اباحه دلالت می کند.
- ۲-۱-۳ اصل برائت  
به این معناست که چنانچه حکم و تکلیفی اعم از وجوب یا حرمت به مکلف نرسیده باشد و مکلف به واسطه عدم وصول این تکلیف مرتکب حرام یا ترک واجب شود از مسوولیت کیفری مبرا خواهد بود.
- ۲-۱-۳ قاعده قبح عقاب بلا بیان  
از قواعد عقلی مبتنی بر پذیرش حسن و قبح عقلی است و مفهوم آن این است که کیفر کردن شخصی که تکلیف به او نرسیده است نزد عقل زشت و ناپسند است.
- ۳-۱-۳ حدیث رفع  
عنوان حدیثی از پیامبر که در آن بیان شده است که نه چیز از امت اسلامی برداشته شده است: اشتباه، فراموشی، آنچه به آن اکراه شوند، آنچه نمی دانند، ...
- ۱-۲-۳ اصل ۱۶۹ قانون اساسی  
هیچ فعل یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است جرم محسوب نمی شود.
- ۲-۲-۳ ماده ۴ ق مدنی  
اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد، مگر این که در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد.
- ۳-۲-۳ ماده ۲ ق مجازات اسلامی  
هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می شود
- ۳-۲-۴ ماده ۲ آیین دادرسی کیفری  
دادرسی کیفری باید مستند به قانون باشد.
- ۴- مبنا و اعتبار قاعده



پیروان مکتب اصالت فرد که هدف از تشکیل اجتماع و قواعد حقوقی را از آزادی های انسان و حقوق طبیعی می دانند و معتقدند که قانون حاکمیت خود را مرهون اراده عمومی است و همه باید آن را محترم بشمارند و این امر وقتی تحقق می یابد که قانون به طور صریح یا ضمنی مورد قبول همگان قرار گرفته و دست کم به اطلاع آنان رسیده باشد (۱) نتیجه منطقی؛ وابسته بودن اعتبار قانونی به آگاهی اشخاص، ممنوع بودن حکومت آن، برگزیده است به همین جهت قاعده «عدم تاثیر قوانین نسبت به گذشته» یکی از اصول اساسی حکومت و ضامن حفظ آزادی های فردی در برابر تجاوز قانون است.

برعکس پیروان مکتب حقوق اجتماعی جامعه را اصیل و حق را امتیاز اجتماعی می پندارند برای فرد در برابر اجتماع حقی نمی شناسند و به همین جهت اهمیتی را که پیروان اصالت فرد به قاعده مذکور می دهند انکار کرده و می گویند اعتبار همه قواعد محدود به مصلحت اجتماعی است و در جایی که نه نفع عموم، امری را ایجاد می کند هیچ قاعده ای نمی تواند مانع از تحقق آن شود (۲)

مهمترین ثمره و فایده این بحث آن است در صورتی که قاعده بی اثر بودن قانون در گذشته در شمار قواعد حقوق طبیعی در آید و به عنوان ضامن آزادی های فردی محترم شمرده شود طبیعی است قانونگذار نیز حق تجاوز به آن را ندارد ولی هرگاه مبنای آن حفظ مصالح عمومی باشد چون این مصلحت امری نسبی است و گاه منافع اجتماعی ایجاب می کند که قاعده نو در گذشته نیز اثر کند. قانونگذار آزاد است تا مصالح گوناگون را ارزیابی کند و متناسب با مورد تصمیم بگیرد.

(۱) رحیمی نژاد، اسماعیل مقاله بررسی تطبیقی قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین جزایی

(۲) کاتوزیان ناصر، حقوق انتقالی صفحه ۸۱ و ۸۳ چاپ دوم تهران کانون وکلای دادگستری ۱۳۶۹

#### ۵- قلمرو قاعده و استثنائات آن

دقت و تأمل در قوانین ایران نشان می دهد که قانونگذار ایران هر دو مبنا را در نظر داشته است به این معنا که در این مورد قائل به تفصیل شده و عطف به ماسبق نشدن را در قلمرو قوانین جزایی به عنوان یک اصل اساسی و ضامن آزادی های فردی دانسته است، اما در سایر قوانین از جمله قوانین مدنی بیشتر نظریه پیروان حقوق اجتماعی مورد توجه بوده است بنابراین حداقل در قلمرو جرایم و مجازاتها نمی توان قوانینی را وضع کرده و به گذشته عطف کنند.

۱-۵ به طوری که از اصل ۱۶۹ قانون اساسی و ماده ۱۱ قانون مجازات اسلامی بر می آید قاعده فوق مربوط به قوانین جزایی ماهوی است و اصل در این گونه قوانین آن است که به گذشته عطف نمی شود مگر در موارد زیر:

۱-۱-۵ قوانین تفسیری

۲-۱-۵ تصریح مقنن

۳-۱-۵ قوانین ملایم تر





## ۶- عطف به ماسبق شدن در قوانین شکلی

قوانین شکلی؛ یعنی قواعد مربوط به آ.د.ک و آ.د.م که در زمینه کشف جرم، تحقیق و تعقیب آن و همین طور نحوه دادرسی و صلاحیت دادگاه ها و اجرای حکم کیفری و مدنی وضع می شود عطف به ماسبق می شوند.

## ۷. جایگاه اصل در آرا دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری در آراء متعددی تصمیمات مقامات اداری را از جهت اصل عطف به ماسبق نشدن، مورد کنترل قضایی قرار داده است و این استدلال مبنای ابطال برخی تصمیمات و اقدامات اداری قرار گرفته است. نخستین باری که دیوان در این خصوص رای صادر نموده است مربوط به قضیه ابطال و برخی از مواد آیین نامه اجرایی قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ است که دیوان با استدلال به اینکه آیین نامه در مواد ۵ و ۶ عطف بماسبق شده است را ابطال نموده است.

## ۱-۷ عطف به ماسبق نمودن قانون مختص به قانونگذار است نه مقام اداری

از جمله رای شماره ۵۶۰ مورخه ۸۵/۸/۵ دیوان در خصوص ابطال مصوبه جلسه ۵۳ شورا برنامه ریزی آموزشی و درسی علمی کاربردی معرفی ۸۴/۶/۵ می باشد، در این پرونده شکایت به شرح دادخواست و لایحه تکمیلی آن اعلام می دارند: دیوان در رای صادره ضمن تأکید بر اینکه عطف به ماسبق نمودن از وظایف اختصاصی قانونگذار است (قسمت دوم ماده ۴ ق.م) آن را به عنوان یک اصل قانونی اعلام و شناسایی می نماید.

## ۸. حقوق اداری

مقامات اداری مکلفند در فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری همواره این اصل را مد نظر قرار داده و به عبارتی مصداق مبتلا به اصل عطف به ماسبق نشدن در حقوق اداری معنا پیدا کند. مطابق این اصل قوانین و مقررات و تصمیمات اداری اثر قهقرایی ندارد، مگر اینکه ترتیبات دیگری را خود قانون معین نموده باشد. (قسمت دوم ماده ۴ ق.م) به عبارت دیگر تعیین تأثیر قهقرایی قانون خلاف اصل کلی و در حیطه صلاحیت های اختصاصی قانونگذار است و مقام اداری به هیچ وجه حق عطف به ماسبق نمودن قوانین به جز در مواردی که ماذون از طرف قانون باشد را نخواهد داشت.

## ۹. نتیجه گیری

در صورتی که قاعده بی اثر بودن قانون در گذشته در شمار قواعد حقوق طبیعی در آید و به عنوان آزادی های فردی محترم شمرده شود طبیعی است قانونگذار نیز حق تجاوز به آن را ندارد ولی هرگاه مبنای آن حفظ مصالح عمومی باشد چون این مصلحت امری نسبی است و گاه منافع اجتماعی ایجاب می کند که قاعده نو در گذشته نیز اثر کند قانونگذار آزاد است تا مصالح گوناگون را ارزیابی کند و متناسب با مورد تصمیم بگیرد که در خیلی موارد این موضوع از قاعده عدل و انصاف خارج می گردد.



### ۱۰. فهرست منابع

۱. کاتوزیان ناصر، حقوق انتقالی صفحه ۸۱ و ۸۳ چاپ دوم تهران کانون وکلای دادگستری ۱۳۶۹
۲. هداوند، مهدی- اصول حقوق اداری انتشارات خرسندی چاپ اول ۱۳۸۹ صفحه ۷۴
۳. زارعی، محمدحسین - جزوه حقوق اداری تطبیقی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران ۱۳۷۸
۴. مرادی، خدیجه، عمران شعبانپور، مبانی فقهی و حقوقی احترام به حقوق مکتسب و کنفرانس بین المللی - سابداری و مدیریت موسسه همایشگران مهر اشراق، مرکز همایش های دانشگاه تهران، ۹۳،
۵. رحیمی نژاد، اسماعیل مقاله بررسی تطبیقی قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین جزایی
۶. قانون مدنی
۷. قانون مجازات اسلامی