

بخشنامه‌های ثبتي و مقتضيات زمان (بخش اول)

مرتضى مشهدى^۱

جايگاه بخشنامه در حقوق ادارى ايران

فصل اول - مفهوم و منشأ قانونى بخشنامه

بخشنامه چيست؟

جامعه بشرى جهت ادامه حيات همراه با رشد و ترقى و تعالى و ايجاد تمدن، نياز به نظم و انضباط دارد. قوانين و مقررات موجد نظم و بستر ساز جامعه متمدن است. كه انواع و مراتب متنوعى دارند و برخى نوشته و بعضى ديگر نانوشته مى‌باشند مقررات نانوشته از باورهاي محكم دينى و اعتقادى گرفته تا عادات اجتماعى و اخلاقى را شامل مى‌شوند. مقررات نوشته و مدون از قانون اساسى شروع و به بخشنامه‌ها ختم مى‌گردد. البته در بسيارى از كشورها احكام دينى هم نوشته و مدون هستند ولى خصوصيات قانون را ندارند، تحمىلى نبوده و نيز ضمانت اجراى قانون را به دنبال خود ندارند. رتبه مقررات با حجم آنها رابطه معكوس دارد به طورى كه مهم‌ترين قوانين، قانون اساسى است در حالى كه مختصرترين قانون هم، همان قانون است. از ديده‌گاه

۱. سردفتر اسناد رسمى شماره ۴۶ تبريز، نايب رئيس جامعه سردفتران و دفتر باران آذربايجان شرقى.

مرتبه، پایین‌ترین بخش مقررات که تحت حاکمیت قوانین اساسی، عادی، آیین‌نامه‌ها، مصوبات دولت و حتی آراء وحدت رویه می‌باشند، بخشنامه‌ها هستند. در عوض حجیم‌ترین مقررات هم بخشنامه‌ها می‌باشند به طوری که اگر بگوییم نقش اصلی در اداره امور کشور از آن بخشنامه‌هاست، حرف گزافی نگفته‌ایم.

مفهوم لغوی بخشنامه:

بخشنامه ترکیبی از دو کلمه بخش و نامه است یعنی نامه و نوشته‌ای که به یک بخش (اداری) ارسال می‌شود. در معنی آن گفته شده که بخشنامه حکم یا دستور یا هر مطلب دیگری است که از طرف وزارتخانه یا اداره‌ای در چندین نسخه بنویسند و برای شعبه‌ها و ادارات یا کارمندان بفرستند؛ سابقاً متحدال‌مال می‌گفتند.^۱

مفهوم حقوقی بخشنامه:

بخشنامه عبارت است از تعلیم یا تعلیمات کلی و یکنواخت (به صورت کتبی) که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه داده شود و نباید مخالف قانون و آیین‌نامه باشد و مادام که مخالف صریح با آنها نباشد از حیث لزوم پیروی مرئوس از رئیس لازم‌الاتباع است. بخشنامه قابل استناد در دادگاه نیست و فی حد ذاته منشاء حق و تکلیف جدید نمی‌باشد و در صورت تعارض با قانون یا آیین‌نامه نباید به آن عمل کرد.^۲

ماهیت حقوقی بخشنامه:

بخشنامه یک عمل حقوقی یکجانبه (ایقاع) عام و غیرشخصی است که مقام صلاحیتدار مطابق اختیارات ناشی از قانون انجام می‌دهد.^۳

۱. فرهنگ عمید.

۲. جعفری لنگرودی، دکتر جعفر، *ترمینولوژی حقوق*.

۳. مؤتمنی طباطبایی، دکتر منوچهر، *حقوق اداری*، چاپ هشتم، ص ۲۷۷.

الف - بخشنامه عمل حقوقی است زیرا: برای ایجاد آن اراده‌ای لازم است تا در چهارچوب قانون اقدام نماید.

ب - ایقاع است زیرا: عملی ناشی از اراده و قصد انشای یک طرف است یعنی در تکوین آن فقط یک اراده دخالت دارد و چنانچه چند اراده هم در تکوین آن دخالت داشته باشند، یک اراده و یک طرف محسوب می‌شوند و هدف آنها یکی است و مثل عقود از توافق دو طرف ایجاب و قبول حاصل نمی‌گردد.

ج - عام است یعنی: حکم آن شامل همه افراد و یا گروهی از افراد است و همه آنها از نظر قانون برابرند.

د - غیر شخصی است: به این معنا که حکم آن ناظر بر وضع حقوقی معینی است نه شخص معینی، به عبارت دیگر حکم مزبور شامل وضع حقوقی یعنی یک رابطه حقوقی بین گروهی از افراد است به گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد، مشمول آن شناخته می‌شود (مثل رابطه موجر و مستأجر، رابطه کارگر و کارفرما، رابطه زن و شوهر و...)^۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

منشأ اختیار صدور بخشنامه: رتال جامع علوم انسانی

صدور بخشنامه عملی مهم است که دارای آثار بسیاری می‌باشد (موجد حق و تکلیف بر له و علیه کارمندان یک بخش اداری به شرحی که خواهد آمد) لذا مقامی که اقدام به چنین کار با اهمیتی می‌کند بایستی اختیار و اجازه این کار را داشته باشد. در میان قوانین ایران، اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این اختیار را به برخی از مقامات اعطا کرده است. اصل ۱۳۸ به شرح زیر است:

«علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی

قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هر یک 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.

دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است.

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

دلایل صدور بخشنامه:

دستگاه‌های اداری قسمت‌ها و بخش‌های مختلفی دارند و برای انجام امور خود کارمندی با تخصص‌های گوناگون استخدام می‌کنند. همه کارکنان با هر گونه تخصص قادر نیستند از قوانین و مقررات سردرآورده و به نحوه اجرای صحیح آنها مسلط باشند. این مهم تنها از عهده کسانی برمی‌آید که تحصیل کرده حقوق بوده و فوت و فن تقنین و خصوصیات و انواع و طرز اجرایی شدن و سایر جوانب آنها را در دانشکده‌های حقوق یاد گرفته باشند. رؤسای دستگاه‌های اداری با درک این موضوع، مجبورند تعلیمات لازم را در اجرای صحیح هر قانون و آیین‌نامه و تصویب‌نامه به مرئوسین خود بدهند و یا چنانچه از نقض قانون یا اجرای غلط آن مطلع شدند آنان را برحذر دارند. و یا دستورهای مدیریتی خودشان را به زیرمجموعه‌های خود ابلاغ کرده

و همه واحدهای وابسته را از دور کنترل نمایند. چون جمع کردن همه کارکنان و همکاران در یک جا و به صورت حضوری مقدور نمی‌باشد، لاجرم لازم است وسیله‌ای برای این کار ابداع گردد که همان بخشنامه می‌باشد. بخشنامه در دستگاه‌های اداری از جایگاه والایی برخوردار است به طوری که تا قانونی با بخشنامه سازمانی، ابلاغ نشود معمولاً اجرای آن در ادارات شروع نمی‌شود و پس از ابلاغ آن توسط بخشنامه و اعلام درک و فهم بالاترین مقام اداری از قانون است که کارکنان اقدام به اجرا می‌کنند.

تفسیر قوانین توسط وزیران و رؤسای دستگاه‌های اداری:

گفته شد که وزیران و بالاترین مقامات اداری نظر و استنباط خودشان را از قوانین در قالب بخشنامه جهت اجرا به زیرمجموعه‌های خودشان القاء می‌کنند، به بیان دیگر اقدام به تفسیر قوانین به همکاران خود می‌کنند در حالی که برابر اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که آیا وزرا و رؤسای دستگاه‌های اداری حق تفسیر قوانین را دارند یا خیر؟ و تفسیر آنها در تعارض با اصل ۷۳ قانون اساسی می‌باشد یا خیر؟

باید گفت هر مجری قانون به ناچار تصور و فهمی از قانون دارد و بدون داشتن تصور از آن اجرای قانون میسر نیست مثال بارز آن تفسیر دادرسان از قوانین است که خود اصل مذکور هم آن را به رسمیت شناخته است. منتهی تفسیر هر کس از قانون فقط متعلق به همان شخص است و نمی‌تواند به دیگری تحمیل نماید حتی تفسیر هر دادرس از قانون فقط برای خود و انجام وظایف خودش می‌باشد و هر دادرسی تفسیر

۱. اصل ۷۳ قانون اساسی: شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این

اول مانع از تفسیر هر دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین نمی‌کنند نیست.

خودش را دارد و براساس آن حکم می‌کند در حالی که دادرس دیگر ممکن است تفسیر متفاوتی داشته باشد و نمی‌توانند نظراتشان را به همدیگر تحمیل نمایند.

وزرا و رؤسای دستگاه‌های اداری مستقل هم علی‌الاصول از چنین اختیاری برخوردارند و قانون و عقل برحسب ضرورت ایجاد نظم و انضباط اداری و جلوگیری از هرج و مرج سازمانی، چنین اختیاری را به آنان می‌دهد و چون نامبردگان در اصل ۱۳۸ قانون اساسی برای صدور بخشنامه مجاز شمرده شده‌اند بنابراین همان اصل تلویحاً حق تفسیر قوانین را برای آنها به رسمیت شناخته است، ولی تفسیر وزرا و رؤسای دستگاه‌ها فقط برای همکاران همان دستگاه اداری و صرفاً برای انجام وظایف اداری ملاک و معتبر می‌باشد. فرق اساسی تفسیر مجلس شورای اسلامی با تفسیر دیگران از قوانین عادی در این است که تفسیر مجلس تفسیری رسمی بوده و برای همه الزام‌آور است در حالی که تفسیر دیگران اگرچه قانونی است ولی برای غیر از خودشان رسمیت ندارد.

فصل دوم - شرایط صحت بخشنامه

۱ - صدور آن توسط مقام صلاحیت‌دار:

چون بخشنامه مقرراتی را وضع می‌کند و ملاک عمل کارکنان بخش‌های اداری است لازم است از طرف مقام صلاحیت‌دار صادر شود و اگر هر واحد مقام و منصبی حق صدور بخشنامه را داشته باشد، باعث هرج و مرج در یک بخش اداری خواهد شد، زیرا سلیق و نظرات اشخاص با هم متفاوت است. مقام صالح برای صدور بخشنامه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر یک از وزیران اعلام شده است و به جز وزیران آن هم به صورت انفرادی (نه هیأت وزیران) از هیچ شخص و مقامی نام برده نشده است. در اینجا این سؤال پیش می‌آید که اگر تنها مقام

صالح جهت صدور بخشنامه وزیر می‌باشد، پس برخی از مقامات دیگر از جمله رؤسای سازمان‌های مستقل دولتی و نهادهای دولتی و عمومی چگونه مبادرت به این کار می‌کنند؟ بخشنامه‌های صادره از جانب آنها چه حکمی دارد؟ از شرط صحت مورد بحث برخوردارند یا خیر؟ در پاسخ باید گفت وزرا نسبت به وزارتخانه خودشان از حق صدور بخشنامه برخوردارند و سازمان‌ها و مؤسسات و ارگان‌ها و نهادهایی که مستقل بوده و زیر لوای هیچ وزارتخانه‌ای نیستند بالاترین مقام آنها در حکم وزیر بوده و از این حق برخوردار می‌باشد و انگهی مقام وزارت فقط در قوه مجریه دارای معنا و مفهوم است و در دو قوه دیگر پست وزارت وجود ندارد. در دو قوه مقننه و قضاییه مقاماتی که در حکم وزیر می‌باشند قاعدتاً از این اختیار وزیر می‌بایست برخوردار باشند و منظور از وزیر همان رؤسای دستگاه‌ها می‌باشد.^۱

پس بخشنامه‌های صادره از جانب چنین مقاماتی هم از شرط صحت مورد بحث برخوردار می‌باشند و اشکالی بر آنها از این حیث وارد نمی‌باشد.

۲ - صدور بخشنامه در حدود وظایف مقام صادرکننده و مصوبات:

برابر اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صدور بخشنامه بایستی:
اولاً - در حدود وظایف مقام صادرکننده باشد، پس چنانچه بالاترین مقام اداری و یا هر یک از وزیران بخشنامه‌ای صادر کنند که به واسطه آن در حدود وظایف دیگران دخالت نمایند بخشنامه مذکور صحیح و قابل عمل نخواهد بود.
ثانیاً - بخشنامه صادره بایستی در حدود مصوبات بالاتر از خودش که در قوه مجریه مصوبات هیأت وزیران (آیین‌نامه‌ها و نظام‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها) می‌باشد بوده و اگر برخلاف و یا مافوق آنها باشد قابل ایراد خواهد بود.

۳- عدم مخالفت با قوانین:

یکی از حدود و ثغور بخشنامه‌ها عدم مخالفت آن با قوانین است. این عدم مخالفت نه تنها بایستی نسبت به ظاهر و صریح و نص قانون رعایت شود بلکه روح قوانین نیز بایستی مورد توجه باشد و بخشنامه‌ای که با ظاهر قانون یا روح قانون مخالف باشد از شرط صحت برخوردار نیست و این موضوع نیز در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح گردیده. به طور کلی در صدور بخشنامه سلسله مراتب مقررات باید رعایت شوند. در اینجا سؤالی مطرح می‌شود که: در صورت مواجهه کارمندان با بخشنامه خلاف قانون و آیین‌نامه و سایر مقررات مافوق، تکلیف آنها چیست؟

تکلیف کارکنان دستگاه‌ها در صورت مواجهه با بخشنامه‌های مخالف قانون:

بخشنامه برای همکاران ایجاد تکلیف می‌کند، این بدان معناست که کارکنان به حکم انضباط مبتنی بر سلسله مراتب موظف به اطاعت از دستور مقام مافوق محسوب می‌شوند و رسیدگی به این تخلف در صلاحیت دادگاه‌های اداری است، البته اصل ۱۳۸ تأکید بر آن دارد که بخشنامه همانند آیین‌نامه نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد، بدین ترتیب ممکن است کارکنان در مقابل دو الزام (اطاعت از قانون و اطاعت از امر مافوق) دچار سرگردانی شوند. ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری بدین صورت چاره‌گشایی نموده که: اگر مستخدم حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأکید کرد، مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود.^۱

قانون استخدام کشوری حاکم بر وضع مستخدمین کشوری است و شامل غیر آنها نمی‌شود. البته قوانین استخدام لشکری و قوانین خاص هم کمابیش احکامی در این خصوص پیش‌بینی کرده‌اند. اما آنچه در این میان مبهم باقی مانده است تکلیف غیر مستخدمین از جمله سردفتران و دفتریاران است و به روشنی معلوم نیست که آنها زمانی که با بخشنامه خلاف قانون و مقررات مواجه می‌شوند (که مورد آن هم کم نیست) چه تکلیفی دارند. به نظر می‌رسد سردفتران و دفتریاران و افراد مشابه نیز می‌توانند حکم مندرج در ماده ۵۴ فوق‌الذکر را حکمی عام محسوب نموده و از آن پیروی کرده و در مواقع لازم بدان استناد کنند.

۴ - عدم مغایرت با شرع:

اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشعار می‌دارد: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است. براساس این اصل که مقررات اداری و سایر مقررات هم در آن تصریح گردیده است هیچ مقامی حق صدور بخشنامه مغایر با شرع ندارد و در صورت مغایرت با تشخیص شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری آنها را ابطال خواهد کرد.^۱

۵ - عدم ایجاد حق و تکلیف جدید:

چنانکه قبلاً هم گفته شد، بخشنامه به خودی خود منشأ حق و تکلیف جدید نیست و نمی‌تواند تکلیف جدیدی غیر از آنچه که قبلاً در مقررات وضع و ایجاد گردیده

است ایجاد کند، در این موضوع حقوقدان‌ها تقریباً متفق‌القول می‌باشند.^۱ ولی مفهوم این سخن این نیست که بخشنامه اصلاً ایجاد حق و تکلیف نمی‌کند در این خصوص باید قائل به تکلیف بود.

اولاً - بخشنامه چون خطاب به کارکنان یک دستگاه دولتی و به منظور بیان شیوه اجرای قوانین و مقررات و یا انجام تعالیم و تنظیم امور داخلی یک سازمان صادر می‌شود، برای همکاران آن دستگاه دولتی ایجاد حق و تکلیف می‌کند و کارکنان آن سازمان به حکم انضباط مبتنی بر سلسله مراتب مکلف به اطاعت از دستور مقام مافوق خود هستند و اگر بخشنامه حقی برای آنها در انجام وظایف اداری ایجاد کرده باشد می‌توانند از مزایای آن استفاده نمایند. اما همین ایجاد حق و تکلیف هم بایستی در چهارچوب مقررات و در توضیح و روشن ساختن آنها باشد و خود بخشنامه ابتدا به ساکن بدون هرگونه سابقه‌ای نمی‌تواند ایجاد حق و تکلیف نماید و اگر چنین کند قابل ابطال خواهد بود.

ثانیاً - بخشنامه در مقام خطاب به همکاران کاربرد داخلی دارد و از زمره مقررات عمومی خارج است و اصولاً برای مردم ایجاد حق و تکلیف نمی‌نماید. فلذا اگر دستگاه‌های دولتی با استناد به یک بخشنامه اثر محدود کننده و یا بازدارنده بر حقوق مردم وارد نماید، خسارت دیدگان حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری برای جبران خسارت را خواهند داشت.^۲

۶ - عطف به ماسبق نشدن:

برابر اصل پذیرفته شده تمامی مکاتب حقوقی، قانون نسبت به گذشته اثر ندارد و

۱. غلامعلی پور، ناصر، *حدود قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران، ص ۶۸.

۲. هاشمی، دکتر سیدمحمد، همان مأخذ، جعفری لنگرودی، دکتر جعفر، *ترمینولوژی حقوق*، مؤتمنی طباطبائی، دکتر منوچهر، همان، مأخذ، ص ۴۰.

حکومت آن نسبت به آینده است و این اصل در مقررات کشور ما نیز صادق و رایج است و قوانین پس از تصویب آنها در مرجع صالح و انتشار آن و گذشت مهلت مقرر اجرا می‌گردد و اثر آن نسبت به گذشته نیست بلکه نسبت به آتی است.^۱ مگر آنکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع وضع شده باشد. این قاعده دو استثنا دارد؛ یکی قوانین تفسیری است، این دسته از قوانین معنی درست مقررات تصویب شده در گذشته را بیان می‌کنند و به حکم طبیعت خود در گذشته اثر دارند، زیرا قوانین تفسیری وضع قانون جدید نیستند بلکه آنچه تصویب شده معنی درست قانون سابق است. دومی قوانین مربوط به حذف یا تخفیف مجازات‌هاست، هیچ فعل یا ترک فعلی را که در گذشته اتفاق افتاده برابر قانون جدید نمی‌توان جرم تلقی کرد ولی به جهت رعایت عدل و انسان دوستی هرگاه قانون بعد از ارتکاب جرم مجازات آن را تخفیف دهد یا با حذف کیفر مقرر، آن را در زمره اعمال مباح درآورد، مقررات جدید درباره اعمال گذشته نیز رعایت خواهد شد.^۲ بخشنامه‌ها هم به دلیل آنکه، تحت نفوذ و سلطه قوانین هستند و در راستای اجرای آنها صادر می‌شوند، بایستی از اصول حاکم بر آنها تبعیت نمایند. پس هیچ بخشنامه‌ای نمی‌تواند حاکم بر اعمال گذشته باشد مگر آنکه، دارای یکی از خصوصیات ذکر شده (تفسیری، تخفیفی) باشد، در چنین صورتی سرایت آن به گذشته صحیح خواهد بود.

۷ - ابلاغ

هر قاعده جدیدی که در جامعه وضع و تصویب می‌گردد بایستی به اطلاع عموم برسد. براساس قاعده قبح عقاب بلایان، نمی‌توان فردی را به استناد قانونی که به آن جاهل است و بیان نشده و به اطلاع او نرسیده مسئول دانست. برای حل این مشکل و

۱. هاشمی، دکتر سیدمحمد، همان، ص ۳۳۹.

۲. ماده ۴ قانون مدنی.

اطلاع عموم از آن طرق مختلفی اعمال می‌گردد که یکی از آنها بخش مذاکرات مجلس از رسانه‌های عمومی است، ولی رسمی‌ترین شیوه انتشار قانون و مقررات انتشار آن در روزنامه رسمی است.^۱

بخشنامه همچنان که قبلاً ذکر شد برای کارمندان یک سازمان اداری صادر می‌شود و برای عموم مردم الزام‌آور نیست و در عداد مقررات عمومی نبوده و نیاز به انتشار ندارد. شیوه‌ای که برای اطلاع کارکنان یک سازمان از متن بخشنامه اعمال می‌گردد ابلاغ آن از طریق سلسله مراتب اداری است. اگر بخشنامه‌ای ابلاغ نشده باشد یا ابلاغ آن به شیوه درستی انجام نشده و یا علی‌رغم ارسال آن به یک واحد اداری توسط مسئول آن واحد به اطلاع کارکنان نرسیده باشد کارکنان در قبال عدم اجرای آن قابل بازخواست نخواهند بود.

۸- رعایت تشریفات صدور بخشنامه:

هرچند تشریفات پیچیده و طولانی تصویب قوانین در صدور بخشنامه‌ها لازم نبوده و بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها از تشریفات ساده‌تری پیروی می‌کنند، ولی با این حال برای اینکه بخشنامه‌ای به صورت درست صادر شده و معتبر تلقی شود بایستی از مقدمات و تشریفات تبعیت نماید از جمله بخشنامه باید به صورت کتبی درآید (مگر در موارد استثنایی که به دلیل فوریت موضوع بدو از طریق رسانه‌های جمعی مثل رادیو به اطلاع رساننده می‌شود).

همچنین بخشنامه دارای شماره و تاریخ بوده و به امضای مقام صادر کننده می‌رسد و در اوراق مخصوص سازمان مربوطه صادر می‌شود و از طریق سلسله مراتب اداری همان سازمان ابلاغ می‌شود عدم رعایت هر یک از موارد گفته شده می‌تواند بخشنامه

را مخدوش سازد.^۱

فصل سوم - طرق انحلال بخشنامه

بخشنامه‌ها هم مثل موجودات دیگر از قاعده طبیعی تولد، حیات و زوال پیروی می‌کند. هر بخشنامه‌ای لاجرم روزی زوال پیدا خواهد کرد هرچند عمر آن طولانی شده باشد. راه‌های زوال و انحلال بخشنامه گوناگون است که در زیر به بررسی آنها می‌پردازیم:

۱ - لغو بخشنامه از طرف مرجع صادرکننده:

مقام و مرجع صادرکننده بخشنامه حق از بین بردن آن را دارد همچنان که مجلس می‌تواند قوانین را از بین برده و به عمر آنها پایان دهد. لغو بخشنامه از طرف مقام ذی‌ربط به دو روش صریح و ضمنی صورت می‌گیرد. اگر رئیس سازمان یا وزیر اعلام نماید که بخشنامه‌ای از تاریخ معینی باطل اعلام می‌گردد، این بطلان صریح است و اگر با صدور بخشنامه‌ای دیگر مغایر با بخشنامه قبلی، شیوه جدیدی را اتخاذ نماید باید دانست که به صورت ضمنی دستور سابق را پس گرفته و ملغی کرده است.

۲ - ابطال بخشنامه توسط دیوان عدالت اداری:

مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،^۲ آیین‌نامه و سایر مقررات دولتی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری می‌باشد. دیوان عدالت اداری مطابق قانون به شکایات مردم رسیدگی کرده و چنانچه آیین‌نامه یا بخشنامه و یا عمل و اقدام و دستور مورد شکایت را مغایر با قانون یا سایر ایراداتی که در صلاحیت رسیدگی دیوان

۱. اصل ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مواد ۲ و ۳ قانون مدنی.

۲. غلامعلی پور، ناصر، *حدود قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده

است، ملاحظه کرد، آن را ابطال خواهد نمود.^۱ امروزه دیوان عدالت اداری به یکی از مراجع و مراکز مهم تظلم‌خواهی مردم تبدیل شده است و روزانه دادخواست‌های فراوانی به دیوان تقدیم می‌گردد که بیانگر عدم دقت ارگان‌های دولتی در انجام وظایف خویش می‌باشد و باید گفت که یکی از ارکان قوه قضاییه که وظیفه خطیری هم به عهده دارد دیوان عدالت اداری است.

۳- لغو بخشنامه توسط قانون یا آیین‌نامه:

مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بخشنامه نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. اگر بخشنامه‌ای حتی به صورت صحیح صادر شده باشد و پس از صدور آن قانونی تصویب شود که بخشنامه با متن یا روح قانون مؤخر منافات داشته باشد در این صورت قانون، بخشنامه را لغو خواهد کرد. آیین‌نامه‌ها و مصوبات هم که در سلسله مراتب اداری بالاتر از بخشنامه هستند چنین اثری را بر بخشنامه دارند. بخشنامه‌های زیادی به این روش باطل می‌شود و چه بسا مأموران دولتی غافل از آن مدت‌های متمادی نسبت به اجرای آن اقدام می‌نمایند و این ناشی از سهل‌انگاری وزارتخانه و سازمان‌های اداری در تعیین و اعلام بخشنامه‌های باطله می‌باشد.

۴- اتمام موضوع بخشنامه

اگر بخشنامه‌ای برای موضوع خاصی صادر شده باشد که آن موضوع انجام و پایان یافته است در این صورت بخشنامه هم پایان یافته تلقی می‌گردد.

۵- مقتضیات زمان

اگر اوضاع و احوال زمان تغییر کند و وضعیت جدیدی حاکم شود به طوری که

۱. اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین

نتوان مقررات را با اوضاع و احوال جدید وفق داد آن مقررات را پایان یافته باید تلقی کرد. چنانچه تمامی مقرراتی که خاص نظام سلطنتی بود با تغییر نظام به جمهوری اسلامی ایران اعتبار خود را از دست داد و باطل شد بخشنامه‌ها هم از این قاعده تبعیت می‌کنند و اگر با تغییر زمان از حیز انتفاع خارج شوند باطل محسوب می‌گردند. در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که آیا متروکه شدن بخشنامه باعث زوال آن می‌شود یا خیر؟

بخشنامه‌های متروکه

برخی از مقررات از جمله قوانین و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها پس از تصویب متروک باقی می‌مانند بدون آنکه به صورت صریح یا ضمنی نسخ شده باشد، این موضوع حتی در مورد اصول قانون اساسی هم بعضاً اتفاق می‌افتد. این گونه قوانین در عرف متروک می‌شود و بدون اجرا می‌ماند در نتیجه این بحث به میان می‌آید که آیا ترک قانون و کهنگی آن می‌تواند نوعی نسخ ضمنی تلقی شود؟ پاسخ به این سؤال بستگی به نقشی دارد که عرف در ساختن قواعد حقوقی عهده‌دار است اگر عرف در ردیف قانون به شمار آید همان طور که قانون جدید می‌تواند اعتبار قانون سابق را در حدودی که با آن مخالف است از بین ببرد، عرف نیز قادر به نسخ ضمنی قانون است و در صورتی که منبع اصلی حقوق قانون فرض شود و عرف پیرو و مکمل آن باشد، هیچگاه نمی‌تواند قانون را نسخ کند.^۱ در نظام حقوقی ما درست است که عرف را از نظر ماهوی باید یکی از منابع مهم حقوق به شمار آورد، ولی قدرت آن هیچ‌گاه با قانون برابر نیست و دادرس نیز وقتی می‌تواند به طور مستقیم به آن استناد کند که قانون مجاز شناخته باشد و هیچ قانونی اقتدار نسخ قانون را به عرف نمی‌دهد.^۲ به تبع

۱. کاتوزیان، دکتر ناصر، همان مأخذ، ص ۱۰۷.

۲. همان مأخذ، ص ۱۱۵.

قانون در خصوص بخشنامه‌ها هم همین قاعده جاری و ساری است و در عمل هم اتفاق افتاده است که بخشنامه‌ها پس از مدتی متروک شدن بعضاً مورد عمل واقع گردیده‌اند.

ادامه دارد



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی