

## بررسی عمل حقوقی ابلاغ مصوبات با تأکید بر کاربرد آن در نیروهای مسلح

نبی ا... نعمتی، کارشناس ارشد حقوق خصوصی

مقدمه:

اداره ی امور کشور و حکومت در دو بُعد: (۱) حاکمیت، حقوق اساسی و حفظ اقتدار و تمامیت ارضی (۲) ارائه ی خدمات بخش های متعدد «دولت»<sup>(۱)</sup> به مردم و مدیریت و بهبود این خدمات در کلیه ی نظام های سیاسی مستلزم فراهم نمودن ساختارها و سازوکارهای اجرایی، برنامه ریزی، تصمیم گیری، تصمیم سازی و بالأخره حقوقی می باشد.

ابلاغ «مصوبات»<sup>(۲)</sup> که بیشتر در «حقوق اداری» از آن سخن به میان می آید، یکی از مکانیزم ها و روش های اعمال حاکمیت، اداره ی امور کشور، اصلاح نظام اداری، دعوت به قانون مداری و بالأخره اجرای «عدالت» در جامعه و بخش های متعدد حکومت است.

در این مقاله، «ابلاغ مصوبات» یک «عمل حقوقی»<sup>(۳)</sup> تلقی شده است؛ زیرا معتقدیم که با توجه به تعریف عمل حقوقی مبنی بر این که «عملی که از روی قصد واقع شود و اثر یا آثار حقوقی و قانونی بر آن مترتب باشد»، ابلاغ مصوبات نیز یک عمل حقوقی است و از این اصطلاح نه به عنوان یک «فرضیه»، بلکه به عنوان یک «نظریه» و قاعده ی اثبات شده یاد شده است.

هر چند در زمینه ی ابلاغ، اعلان و انتشار قوانین و مقررات، قواعد عمومی در قانون مدنی و اساسی وجود داشته و در نظام قضایی (کیفری و مدنی) نیز قواعد خاصی در زمینه ی ابلاغ اسناد قضایی و ابلاغ حکم دادگاه (رأی) وجود دارد، لکن در حیطه ی اداره و اعمال فرماندهی و هدایت صحیح، هم چنین در راستای انجام مطلوب مأموریت نیروهای مسلح نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، با توجه به ضرورت «سلسله مراتب» سازمانی، عمل حقوقی ابلاغ مصوبات، علاوه بر اشتراک در تشریفات و قواعد عمومی فوق الاشاره از ویژگی های خاص و قواعد اختصاصی برخوردار است که توجه به این قواعد و بستر سازی کارشناسی، ستادی و اجرایی مناسب در زمینه ی پیاده سازی قواعد مذکور، قطعاً در ساماندهی و انجام مطلوب مأموریت ها مؤثر خواهد بود.

مبحث اول: شناسایی مفهوم «ابلاغ»<sup>(۴)</sup>

۱. تعریف لغوی:

ابلاغ از ریشه «ب، ل، غ» و به معنی «بَلَّغَ» از باب «إفعال» است.

در فرهنگ لاروس چنین آمده است:<sup>(۵)</sup>

أُبْلَغَ إبْلَاحاً إِلَيْهِ: به او رسانید و ابلاغ کرد، بَلَّغَ: وصل الیه، أُبْلِغَ إِلَيْهِ: أَوْصَلَهُ و يقال بَلَّغَ عَنْهُ الرِّسَالَةَ إِلَى الْقَوْمِ: أَوْصَلَهَا إِلَيْهِ.

البلاغ جمع بلاغات: الإسم مِنَ الإبلاغ، أى الإيصال، الوصول إلى الشئ المطلوب.

با توجه به معانی فوق، ابلاغ در لغت به معنی رساندن چیزی (خبر یا سند یا...) به کسی می‌باشد.

## ۲. تعریف اصطلاحی:

۱- ابلاغ در دادرسی مدنی:

«رساندن یک سند رسمی خواه از اوراق دعوی باشد خواه از اوراق لازم الاجرای احکام یا اجرا اسناد لازم الاجرای و غیره به

اطلاع شخص یا اشخاص معین، با رعایت تشریفات قانونی مخصوص»<sup>(۶)</sup>

۲- ابلاغ قانونی یا عادی:

«هرگونه ابلاغی که مطابق مقررات قانون بوده ولی به صورت ابلاغ واقعی نباشد، اصطلاحاً ابلاغ قانونی یا عادی نامیده

می‌شود.»<sup>(۷)</sup>

۳- ابلاغ واقعی:

«ابلاغ به شخص محکوم علیه یا به طور کلی ابلاغ به شخصی که غرض از ابلاغ، اطلاع دادن به اوست یا وکیل او»<sup>(۸)</sup>

۴- ابلاغ وزارتی:

«(حقوق اداری)، هدایت ادارات و مأموران وزارتخانه‌ها و مراقبت کارهای آنان در اختیار وزیر است و بلکه تکلیف اوست؛

اگر این اختیار یا تکلیف مربوط به مورد خاص باشد، دستور وزیر را ابلاغ وزارتی و دستور وزارتی و حکم وزارتی نامند...»<sup>(۹)</sup>

۵- ابلاغ مصوبات:

با عنایت به تعاریف فوق و مستفاد از مواد قانونی مرتبط، مراد از «ابلاغ مصوبات» در این مقاله: رساندن قوانین، اساسنامه‌ها،

آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات مجلس، هیأت دولت، و مراجع ذیصلاح از طریق رئیس جمهور به

وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، دستگاه‌های اجرایی - قضایی و مجریان جهت اجرا می‌باشد.

## مبحث دوم: مبانی ابلاغ مصوبات

۳. مبانی قانونی عام:

۱\_ اصل قانون اساسی:

رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه ی همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

۲\_ ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی:

«... تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آن ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۳\_ ماده (۱) قانون مدنی:

مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه ی همه پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه ی رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.

تبصره - در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.»

۴\_ ماده «۲» قانون مدنی:

« قوانین ۱۵ روز پس از انتشار، در سراسر کشور لازم الاجرا است: مگر آن که در خود قانون، ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد.»

۴. مبانی ابلاغ در آیین دادرسی:

مبانی ابلاغ در سیستم دادرسی و قضایی متعدد است که جهت آشنایی اجمالی با موضوع به تعدادی از این مبانی اشاره می شود.

۱\_ اصل (۳۲) قانون اساسی:

هیچ کس را نمی توان دستگیر کرد، مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می کند. در صورت بازداشت، موضوع اتهام باید با ذکر دلایل بلافاصله کتباً به متهم ابلاغ و تفهیم شود و حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ساعت پرونده ی مقدماتی به مراجع صالحه ی قضایی ارسال و مقدمات محاکمه در اسرع وقت فراهم گردد، متخلف از این اصل طبق قانون، مجازات می شود.»

۲\_ اصل (۱۶۹) قانون اساسی:

هیچ فعلی یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است، جرم محسوب نمی‌شود.»

۳\_ ماده (۳۰۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱/۲/۷۹<sup>(۱)</sup>:

«هیچ حکم یا قراری را نمی‌توان اجرا نمود، مگر این که به صورت حضوری و یا به صورت دادنامه یا رونوشت گواهی شده‌ی آن، به طرفین یا وکیل آنان ابلاغ شده باشد.»

تبصره: چنان چه رأی دادگاه غیابی بوده و محکوم علیه مجهول‌المکان باشد، مفاد رأی به وسیله ی آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز یا محلی، با هزینه خواهان برای یک‌بار به محکوم علیه ابلاغ خواهد شد. تاریخ انتشار آگهی، تاریخ ابلاغ رأی محسوب می‌شود.»

## ۵. مبانی ابلاغ مصوبات در نیروهای مسلح

۱\_ بند (ی) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت دفاع مصوب ۶۸:

«... ابلاغ قوانین و مصوبات هیأت وزیران از طریق ستاد کل به نیروهای نظامی...»

۲\_ بند (۴) تدبیر مقام معظم فرماندهی کل قوا در گردش کار مورخ ۶۹/۰۲/۰۲:

«وزارت دفاع یک نسخه از قوانین و مقررات، مصوبات و تصویب نامه های مجلس و دولت را به ستاد فرماندهی کل قوا جهت ابلاغ به ارتش و سپاه ارسال دارد.»

۳\_ بند (۵) تدبیر مقام معظم فرماندهی کل قوا در گردش کار مورخ ۶۹/۰۲/۰۲:

«ستاد کل فرماندهی کل قوا یک نسخه از آیین نامه ها، دستور العمل ها و مقرراتی را که در اجرای قوانین و مقررات و مصوبات مجلس و دولت تدوین و به نیروهای نظامی جهت اجرا ابلاغ می‌نماید، جهت آگاهی و انطباق با اصل قانون مربوط، به وزارت دفاع ارسال می‌دارد.»

مبحث سوم: بررسی حقوقی «ابلاغ مصوبات»

## ۶. حق توشیح و ابلاغ مصوبات

همان گونه که در مبحث دوم ذکر شد، امضا و ابلاغ قوانین، مصوبات و...، حقی است که قانون گذار به شخص رئیس جمهور اعطاء نموده و جزو اختیارات ایشان تلقی می‌شود.

سؤالی که در اینجا قابل طرح است این است که آیا اختیار رئیس جمهوری در این خصوص تشریفاتی است یا خیر؟

به عبارت دیگر آیا رئیس جمهور در اعمال حق قانونی خود اختیار دارد یا اجبار؟

آیا رئیس جمهور می‌تواند از امضا و ابلاغ مصوبات سر باز زند و ممانعت به عمل آورد؟

پاسخ به سؤالات فوق مستلزم بررسی فلسفه ی "حق توشیح و ابلاغ مصوبات" در نظام‌های حقوقی و حقوق اساسی کشورها است.<sup>(۱۱)</sup>

اصولاً اعطای چنین امتیازی به رئیس جمهور و قوه ی مجریه، جهت واری مصوبات مبنی بر رعایت تشریفات مقرر در قانون اساسی جهت تصویب یک قانون و مصوبه است.

«توشیح قانون ممکن است اجباری یا اختیاری باشد توشیح اجباری آن است که حکومت نتواند از امضای قانون خودداری نموده و در نتیجه اجرای آن را متوقف سازد، لکن در توشیح اختیاری دولت می‌تواند از امضای قانون خودداری نموده و در نتیجه اجرای آن را متوقف سازد.

بدیهی است در شق اخیر دولت می‌تواند با استفاده از این اختیار بطور مؤثری اقدامات پارلمان را کنترل کند. در برخی از رژیم‌ها توشیح قانونی باید ظرف مدت معینی انجام شود ولی در برخی دیگر این امر مقید به زمان نیست، بلکه حکومت هر موقع بخواهد می‌تواند آن را توشیح و به موقع اجرا بگذارد.»<sup>(۱۲)</sup>

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با توجه به مفاد اصل (۱۲۳) قانون اساسی، هم چنین تعیین مدت پنج روز جهت ابلاغ مصوبات توسط رئیس جمهور در ماده (۱) قانون مدنی، رئیس جمهور موظف و مجبور به اعمال حق خود مبنی بر توشیح و امضا مصوبات است و این حق بیشتر جنبه ی تشریفاتی داشته و وی نمی‌تواند از ابلاغ و اجرای مصوبات جلوگیری نماید.

## ۷. دامنه و قلمروی ابلاغ مصوبات:

هدف از ابلاغ و انتشار قوانین، افزایش اطلاعات و آگاهی دادن به مردم در خصوص «حقوق» و «تکالیف» آنان، هم چنین تبیین حقوق و وظایف اشخاص حقوقی و دستگاه‌های اجرایی و قضایی است. از این رو بعد از ابلاغ و انتشار در روزنامه ی رسمی و گذشت مهلت مقرر [۱۵روز]، قاعده ی «جهل به قانون رافع مسئولیت نمی‌باشد» حاکم است و مصوبات، لازم الاجرا می‌باشند.

نکته‌ای که به لحاظ دامنه ی قلمروی ابلاغ مصوبات حائز اهمیت است، این است که آیا امضای قوانین، ابلاغ جهت اجرا و انتشار در روزنامه ی رسمی، منحصر به قوانین به معنای خاص (مصوبات مجلس شورای اسلامی) است یا مشمول قانون به

مفهوم عام (قوانین، آیین نامه های اجرایی، تصویب نامه ها متعلق به مجلس و دولت و...) نیز می‌شود؟

در این زمینه حقوق دانان وحدت نظر ندارند. برخی بر این باورند «درج تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و... در روزنامه‌ی رسمی قانوناً الزامی نیست و دولت در این مورد آزادی عمل دارد...»<sup>(۱۳)</sup>

اصل (۱۲۳) قانون اساسی و مفاد ماده (۱) قانون مدنی می‌تواند پشتوانه‌ی استدلالی و تحکیم نظریه فوق‌الذکر قرار گیرد. دکتر کاتوزیان از دیگر علمای برجسته‌ی علم حقوق نیز با بررسی اجمالی موضوع و تأکید بر لزوم اعلان و انتشار تصمیم‌های قوه‌ی مجریه و «قبیح عقاب بلا بیان»، رعایت تشریفات قانونی انتشار این‌گونه مصوبات را ضروری نمی‌داند.<sup>(۱۴)</sup> در مقابل بعضی دیگر از علمای حقوق اداری معتقدند: «مفهوم انتشار قانون بسیار گسترده‌تر از این مفهوم [قوانین مصوب مجلس] بوده و همه‌ی مصوبه‌های لازم‌الاجرا را در بر می‌گیرد که یک مقام صلاحیت‌دار در حدود صلاحیتش می‌گذارد» و در این مورد رأی وحدت‌رویه از «هیأت عمومی دیوان عالی کشور» به شماره و تاریخ ۳۴/۳/۱۱-۷۶۵ صادر شده که انتشار همه‌ی مصوبه‌های لازم‌الاجرا را الزامی دانسته است و نیز به تصمیم تبصره (۲) «تصویب‌نامه‌ی راجع به تاریخ لازم‌الاجرا شدن مصوبات هیأت وزیران موضوع اصل ۱۳۸ و سایر قوانین» مصوب ۱۳۶۶/۰۴/۲۴ هیأت وزیران: «مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد نماید ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه‌ی رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجرا است...»<sup>(۱۵)</sup>

به عقیده حقیر با توجه به مفاد ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی، مفاد مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون مدنی در خصوص مکانیزم حقوقی ابلاغ اجرایی مصوبات توسط رئیس دولت مبنی بر ابلاغ به روزنامه‌ی رسمی جهت انتشار، و لازم‌الاجرا شدن مصوبات بعد از انقضاء ۱۵ روز از انتشار و از طرفی دامنه‌ی صلاحیت هیأت وزیران و بعضی از مراجع ذیصلاح از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... نظریه‌ی دوم مبنی بر شمولیت قلمروی ابلاغ به کلیه‌ی مصوبات [اعم از مجلس و... ] به واقع نزدیک‌تر است و با نظام حقوقی ما نیز سازگاری دارد؛ زیرا بر اساس رویه و عرف، به‌غیر از بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی داخلی سازمان‌ها سایر مصوبات اعم از قوانین، آیین‌نامه‌های اجرایی آرای وحدت‌رویه، مصوبات مراجع خاص، عهدنامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها، و... همگی در روزنامه‌ی رسمی منتشر می‌گردند.

## ۸. تفاوت ابلاغ و اعلان مصوبات

با توجه به تعریف اصطلاحی «ابلاغ» مصوبات مندرج در بند (۲) مبحث اول، ابلاغ مصوبه صرف نظر از رعایت سلسله‌مراتب در دستگاه‌های اجرایی کشور، جنبه آمریت و الزام دارد.

به عبارت دیگر وزارتخانه ها، سازمان ها و دستگاه‌های اجرایی تنها در صورت ابلاغ رسمی مصوبات از طرف رئیس جمهور [طبق مفاد اصول (۱۲۳) و (۱۳۸) ماده (۱) قانون مدنی] یا به وسیله ی رئیس مجلس شورای اسلامی، در صورت استتکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ مصوبات [برابر تبصره ماده (۱) قانون مدنی]، ملزم به اجرا و اعمال آن در دستگاه های و ادارات تحت امر می‌باشند. لکن در صورت عدم ابلاغ از سوی دو مرجع مذکور پیش بینی شده توسط قانون گذار و صرف اعلان و انتشار مصوبات از طریق سایر مجاری غیر قانونی و غیر رسمی به لحاظ مکانیزم حقوقی ابلاغ، از قبیل سخنرانی ها، جراید، مطبوعات، صدا و سیما و... نمی‌تواند مورد استناد مسئولین در سازمان های دولتی به عنوان مبنای عمل کرد و اجرا قرار گیرد، بلکه قدر مسلم اقدامات اجرایی منوط به توشیح و ابلاغ مصوبات توسط مقامات ذی‌صلاح می‌باشد.

سؤالی که ممکن است به ذهن متبادر شود، این است که با عنایت به مفاد مادتین (۳ و ۲) قانون مدنی، انتشار مصوبات در روزنامه ی رسمی به لحاظ حقوقی ابلاغ تلقی می‌شود یا اعلان؟

توضیح این که آیا قبل از ابلاغ مصوبه توسط رئیس جمهور، امکان نشر آن در روزنامه رسمی وجود دارد؟ و آیا با فرض چنین اقدامی انتشار آن، برای مراجع و دستگاه های مرتبط جنبه ی لازم الاجرا [ابلاغ] دارد یا صرف آگاهی [اعلان] است؟ در پاسخ به این کنکاش حقوقی، به نظر می‌رسد رابطه ی انتشار مصوبات در روزنامه ی رسمی و ابلاغ همان مصوبه توسط رئیس جمهور، رابطه ی عموم و خصوص مطلق است از این رو هر مصوبه‌ای صرفاً زمانی در روزنامه ی رسمی منتشر خواهد شد که قبلاً عمل حقوقی امضا و ابلاغ در خصوص آن به عمل آمده باشد.<sup>(۱۶)</sup>

به عبارت دیگر مرحله ی ابلاغ مصوبه به لحاظ زمانی و تقدّم و تأخر قبل از مرحله ی انتشار در روزنامه ی رسمی است و روزنامه ی رسمی اصولاً مجاز به انتشار مصوبات قبل از ابلاغ نمی‌باشد. در این زمینه مفاد ماده (۱) قانون مدنی فصل الخطاب است، در این ماده قانون گذار تصریح نموده است: «مصوبات مجلس شورای اسلامی... پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه ی رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید»

نتیجه این که با توجه به مکانیزم و ضوابط مقرر، انتشار مصوبات در روزنامه ی رسمی لاجرم و قدر مسلم به تبع ابلاغ مقام ذی‌صلاح می‌باشد و به لحاظ حقوقی «ابلاغ» تلقی می‌گردد و نه «اعلان». از این رو پس از گذشت ۱۵ روز از انتشار قوانین [حسب مفاد ماده (۲) قانون مدنی]، مصوبات مذکور در سراسر کشور لازم الاجرا می‌باشد.

## ۹. آثار حقوقی ابلاغ مصوبات

### ۱\_ لازم الاجرا بودن قوانین

حقوق دانان<sup>(۱۷)</sup> امضا و ابلاغ قوانین را از «مسائل حقوق اساسی» و انتشار آن را در زمره ی مباحث «نظریه ی عمومی قوانین» می دانند. در توضیح و بررسی تفاوت ابلاغ و اعلان [مندرج در بند ۹]، یکی از ویژگی های اختصاصی ابلاغ مصوبات، لازم الاجرا بودن آن ذکر شد. به عبارت دیگر قوانین صرفاً پس از امضا و ابلاغ رئیس جمهور به صورت قاعده ی قابل اجرا ظاهر می شود و دستگاه های اجرایی و قضایی و آحاد مردم مکلف به رعایت آن می شوند.

در تأیید این مطالب یکی از اساتید علم حقوق بیان می کند:

«لزوم امضای قوانین ناشی از اصل جدایی قوه مقننه و اجراییه است. قوه ی مقننه صلاحیت وضع قانون را دارد ولی نمی تواند آن را اجرا کند یا دستوری در این باب بدهد؛ پس رئیس جمهور باید به عنوان رئیس قوه مجریه، فرمان اجرای آن را صادر کند...، معنی دیگر امضای قانون این است که رئیس دولت اعلام می کند که قانون بر طبق اصول اساسی به تصویب رسیده است و از این پس همه باید از آن اطاعت کنند»<sup>(۱۸)</sup>

از مهم ترین آثار حقوقی «ابلاغ مصوبات»، لازم الاجرا بودن آن است و پس از ابلاغ مصوبه، نه تنها دستگاه های اجرایی و قضایی بلکه سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نیز نمی توانند از اجرای آن ممانعت به عمل آورند و یا این که خود را نسبت به آن «جاهل» قلمداد نمایند؛ زیرا بر اساس قواعد حقوقی «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست»، بلکه عدم اجرای آن مستوجب مجازات و اقدامات تنبیهی است.

در سیاق آیات قرآن کریم نیز به این معنا اشاره شده است و واژه «بَلَّغُ» یا «أَبْلَغُ» در بردارنده ی دو جنبه ی کاملاً الزامی و آمرانه برای ابلاغ کننده و ابلاغ شونده است و این جنبه ها با کمی تأمل در نظام حقوق اساسی ما نیز ساری و جاری است.

در آیات کریمه «یا ایها الرسول بَلِّغْ ما أَنْزَلَ الیک مِنْ رَبِّکَ وَ إِنْ لَمْ تَفْعَلْ فَمَا بَلَّغْتَ رِسَالَتَهُ»<sup>(۱۹)</sup>

و «أَبْلَغْکُمْ رِسالاتِ رَبِّی وَ انا لَکُمْ ناصِحٌ أَمینٌ»<sup>(۲۰)</sup>، ضمن این که پیامبر عظیم الشأن اسلام، موظف به ابلاغ پیام، حکم و رسالت الهی به مردم است، مردم نیز متعاقباً موظف و مکلف به انجام و اجرای حکم الهی هستند و تخطی یا سرپیچی از آن مستوجب عقاب است.

خلاصه ی کلام آن که یکی از آثار لاینفک «ابلاغ مصوبات»، ضرورت، آمریت و الزام نسبت به اجرای آن ها در دستگاه های اجرایی - قضایی و عموم مردم است، هم چنان که، مقامات ذیصلاح برای ابلاغ مصوبات در صورت تأخیر یا استتکاف از ابلاغ، مسئول جبران زیان هایی هستند که در اثر اهمال یا استتکاف از وظایف قانونی و حاکمیتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی وارده شده است.

## ۲\_ نظارت بر قانون (قانون رسی)

از دیگر آثار حقوقی ابلاغ مصوبات، فراهم نمودن زمینه ی قانون رسی و نظارت بر اجرای دقیق، صحیح و به موقع مصوبات توسط دستگاه های اجرایی و برخی از نهادها و سازمان های تخصصی نظیر سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات عمومی می باشد.

بر اساس قاعده ی دوجانبه تأثیر و تأثر حق و تکلیف، اصولاً زمانی می توان انتظار اجرای صحیح و وفق ضوابط یک موضوعی را داشت (به عنوان تکلیف) که قبلاً تصمیمات اداری و اعمال حقوقی، در بستر خود مورد ابلاغ قرار گرفته باشد. در این مقوله، مقدمه، بستر و لازمه ی امر مهم، حیاتی و پالاینده ی «قانون رسی»، «ابلاغ مصوبات» است. قطعاً با اعمال نظارت های قانونی و بررسی نفوذ و اجرای دقیق مصوبات در حوزه های متعدد اجتماع و حکومت، ضمن این که نارسایی ها و خلأهای قانونی شناسایی می شوند، کاستی ها، تقصیرات، اهمالات و ناکارآمدی برخی از مدیران و مسئولان و صاحبان اختیار در بخش های متعدد حاکمیت، آشکار می گردد و در دراز مدت با اصلاح ضوابط نارسا و معیوب، هم چنین انتصاب مسئولین قانونمند، جامعه به سوی تحقق «عدالت» حرکت خواهد کرد.

## ۳\_ ارزیابی مصوبات

با ابلاغ اجرایی مصوبات به نهادهای اجرایی و قضایی و پیاده سازی و اجرا آن ها مکانیزم ارزیابی و سنجش قوانین و مصوبات نیز فعال می شود؛ زیرا تا یک مصوبه در عمل و در مقام اجرا قرار نگیرد، ارزیابی آن امکان پذیر نیست. هر چند مصوبات اعم از قوانین مصوب مجلس برابر قانون اساسی به لحاظ عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی [در خصوص مصوبات مجلس] و به لحاظ عدم مغایرت با نصوص قانون [در خصوص مصوبات هیأت وزیران]، مورد ارزیابی شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی (حسب مورد) قرار می گیرد، لکن برخی از نارسایی ها، معایب، اجملات، تعارضات قانونی و مشکلات اجرایی صرفاً در زمان اجرای قوانین بروز می کند و هویدا می شود.

مصوبات ابلاغی در حین اجرا مورد ارزیابی مراجع اجرایی در دستگاه‌ها و سازمانهای مختلف، دادرسان، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد و در هر مورد چنان چه نقصی مشاهده گردد از مجاری تخصصی و تعبیه شده در سیستم حقوقی کشور قابل رفع خواهد بود.

### مبحث چهارم: قواعد حقوقی ابلاغ مصوبات در نیروهای مسلح

#### ۱۰. رعایت سلسله مراتب سازمانی در ابلاغ مصوبات

برابر اصول (۱۲۳) و (۱۳۸) قانون اساسی، هم چنین ماده (۱) قانون مدنی، رئیس جمهور ضمن ابلاغ مصوبات به مجریان و روزنامه‌ی رسمی، یک نسخه نیز به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ابلاغ می‌کند.

به لحاظ ساختار نیروهای مسلح و وظایف و اختیارات فرماندهی کل قوا و مقام معظم رهبری مصرح در اصل (۱۱۰) قانون اساسی به عنوان فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها و عزل و نصب و قبول استعفای فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی و طبق تصریح قانون گذار در سال ۶۸ و تدبیر مقام معظم فرماندهی کل قوا در سال ۶۹، ابلاغ قوانین و مصوبات در نیروهای مسلح از طریق ستاد کل نیروهای مسلح در سلسله مراتب سازمانی امکان‌پذیر است.

بر این اساس رئیس جمهور نمی‌تواند رأساً قوانین و مصوبات را به سازمان‌های نیروهای مسلح ابلاغ کند، بلکه وظیفه‌ی ابلاغ در این مقوله از وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نیز سلب گردیده و صرفاً متوجه‌ی ستاد کل نیروهای مسلح می‌باشد.

#### ۱۱. بررسی حقوقی وظیفه‌ی ستاد کل ن.م در ابلاغ مصوبات

نکته‌ای که بررسی و تبیین حقوقی آن حائز اهمیت است، این است که با توجه به صراحت نصوص قانونی و تدبیر مقام معظم فرماندهی کل قوا مبنی بر وظیفه‌ی ستاد فرماندهی کل قوا در خصوص ابلاغ مصوبات به نیروهای مسلح، آیا این ستاد می‌تواند از ابلاغ خودداری نماید یا خیر؟ به عبارت دیگر آیا اعمال وظیفه ابلاغ اجباری است یا اختیاری؟

به دلیل مشابهت زیاد این بحث با بند ۶ مبحث سوم موضوع «حق توشیح و ابلاغ مصوبات» و وحدت مناسط موجود، در پاسخ می‌توان گفت همان‌گونه که رئیس جمهور نمی‌تواند از ابلاغ مصوبات خودداری نماید، بالتبع ابلاغ مصوبات توسط آن ستاد نیز اجباری است.

نکته ی مهم در این موضوع وجود حساسیت و ملاحظات خاص نظامی - امنیتی نیروهای مسلح و وحدت فرماندهی آنها، هم چنین تابعیت آنها از فرماندهی معظم کل قوا در کلیه ی امور است و قدر مسلم قانون گذار با توجه به این امر مهم، مکانیزم ابلاغ مصوبات در نیروهای مسلح را از سایر ارکان حکومت استثناء نموده و مقید به ابلاغ ستاد کل نموده است. از این رو به نظر می رسد، ستاد کل نیروهای مسلح در انجام وظیفه ی قانونی خود مکلف است و صرفاً زمانی می تواند از ابلاغ مصوبات به سازمان های نیروهای مسلح خودداری نماید یا از اجرا آنها ممانعت به عمل آورد که مستند به تدبیر و اوامر مقام معظم فرماندهی کل قوا باشد و یا این که به استقلال نیروهای مسلح و وحدت فرماندهی کل نیروهای مسلح مذکور در اصل (۱۱۰) قانون اساسی خلل وارد نماید.

## ۱۲. تراحم مبانی ابلاغ در نیروهای مسلح با مفاد ماده (۲) قانون مدنی

برابر ماده (۲) اصلاحی قانون مدنی مصوب ۴۸/۸/۲۹:<sup>(۲۱)</sup> «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجراست، مگر آن که در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد». ماده (۳) قانون مدنی در تکمیل ماده (۲) و توضیح مرجع انتشار قانون مقرر می دارد: «انتشار قوانین باید در روزنامه ی رسمی به عمل آید.»

در بند (۸) مبحث سوم، ضمن استدلال حقوقی عنوان شد، انتشار مصوبات در روزنامه ی رسمی قدر متیقن به تبع ابلاغ آنها توسط مقام ذی صلاح صورت می گیرد و به لحاظ حقوقی ابلاغ تلقی می شود و پس از گذشت ۱۵ روز لازم الاجراست. از طرفی برابر بند (ی) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت دفاع مصوب سال ۶۸ و تدابیر مقام معظم فرماندهی کل قوا در سال ۶۹، ابلاغ مصوبات به نیروهای مسلح صرفاً از طریق ستاد کل نیروهای مسلح امکان پذیر است.

با دقت در مبانی قانونی فوق اشاره، سؤالاتی قابل طرح است. آیا بند (ی) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت دفاع خاص و ماده (۲) قانون مدنی عام است؟ آیا با وجود انتشار مصوبات در روزنامه ی رسمی تا قبل از ابلاغ آنها توسط ستاد کل نیروهای مسلح با وجود انقضای ۱۵ روز از تاریخ انتشار روزنامه ی رسمی، قابلیت اجرایی در نیروهای مسلح را ندارد و به طور کلی ماده (۲) قانون مدنی شامل نیروهای مسلح نمی شود؟ مبنای رفتار سازمانی، برنامه ریزی های اداری و پرداختی های مالی سازمان های نیروهای مسلح با انقضای ۱۵ روز از انتشار رسمی یک مصوبه و عدم ابلاغ ستاد کل چیست؟ آیا در مراجع اداری، اجرایی و قضایی خارج از نیروهای مسلح با وجود انتشار رسمی یک مصوبه و لزوم اجرای مفاد آن و وظایف و حقوق و تعهدات مستقیم و غیر مستقیم نیروهای مسلح در آن مصوبه، می توان به بند (ی) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت

دفاع اشاره نمود و به استناد عدم ابلاغ توسط ستاد کل نیروهای مسلح از انجام وظایف، ایفای تعهدات و پیگیری و تأمین حقوق سازمان و کارکنان، امتناع ورزید؟ در فرض پیشین مبنای استناد و اعلام و به عبارتی اثبات عدم ابلاغ از سوی ستاد کل در مواجهه با سایر دستگاه‌ها چیست؟

سئوالات مطروحه و ابهامات مشابه از موارد «تزام حقوقی» مکانیزم ابلاغ مصوبات در نیروهای مسلح و سایر بخش‌های کشور است و در راستای ایفای مطلوب مأموریت نیروهای مسلح باید مورد موشکافی، کنکاش حقوقی و ارائه‌ی راه‌کار و پاسخ منطقی قرار گیرد.

به لحاظ تقدم و تأخر، مبانی ابلاغ در نیروهای مسلح مؤخر بر ماده (۲) قانون مدنی است، لکن به لحاظ عام و خاص بودن قوانین، ماده (۲) قانون مدنی عام و بند (ی) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت دفاع، قاعده‌ی خاص است و نمی‌تواند ماده (۲) قانون مدنی را از هر جهت نسخ کند و فقط اجرای حکم آن را در مورد نیروهای مسلح منع می‌کند؛ به عبارت دیگر مبانی قانونی ابلاغ در نیروهای مسلح «مخصّص» حکم عام مندرج در ماده (۲) قانون مدنی می‌باشد.<sup>(۲۲)</sup> دون شک استدلال فوق در درون سازمان‌های نیروهای مسلح با توجه به جایگاه و موقعیت برتر، سلسله‌مراتبی و مهم ستاد کل نیروهای مسلح و لزوم هماهنگی هر چه بیشتر فی‌مابین سازمان‌های نیروهای مسلح، وحدت فرماندهی و استقلال نیروهای مسلح در تابعیت فرماندهی معظم کل قوا، امری است منطقی، منطبق با قواعد حقوقی و مورد پذیرش، ولی در مواجهه با سایر دستگاه‌های حاکمیت، ابهامات مربوط به چگونگی رفتار سازمانی و عمل کرد نیروهای مسلح کماکان به قوت خود باقیست؛ به عنوان مثال چنان چه طی مصوبات منتشره در روزنامه‌ی رسمی مأموریت یا وظیفه‌ی خاصی در زمینه‌ی «امداد و نجات» یا «مقابله با حوادث غیر مترقبه» بر عهده‌ی نیروی مقاومت بسیج گذاشته شود و ستاد کل نیروهای مسلح نیز مصوبات مذکور را جهت اجرا ابلاغ ننماید یا با تأخیر اقدام به ابلاغ نماید و همین‌طور در مورد سایر مصوبات ناظر بر تعرفه‌های درمانی، امور مهندسی، ترابری، ضوابط مالی و اعتباری، مناقصه و...، تکلیف نیروهای مسلح چه خواهد بود؟

به نظر می‌رسد هر چند بند (ی) ماده (۴) قانون تشکیل وزارت دفاع مبنای خاص ابلاغ در درون سازمان‌های نیروهای مسلح محسوب می‌شود ولی در تعامل با سایر مراجع اجرایی و قضایی امکان استناد به بند (ی) ماده (۴) قانون مذکور در صورت عدم ابلاغ به نیروهای مسلح یا تأخیر در ابلاغ وجود ندارد، مگر آن که در زمان مقرر ۱۵ روزه از انتشار مصوبات در

روزنامه ی رسمی، ستاد کل نیروهای مسلح کتباً دستور عدم اجرای برخی از مصوبات را به دستگاه‌های نیروهای مسلح ابلاغ نماید و الا ناهماهنگی در این زمینه موجب اخلاص در اداره ی امور کشور خواهد شد.

از آن جایی که نیروهای مسلح بخش مهمی از حاکمیت محسوب می‌گردند، در مواقع سکوت ستاد کل نیروهای مسلح در خصوص مصوبات ابلاغی توسط رئیس جمهور و منتشره توسط روزنامه ی رسمی قطعاً بر اساس قاعده ی «الْجَمْعُ مَهْمَا أَمْكَنُ أَوَّلَى» بعد از انتشار مصوبات در روزنامه ی رسمی، در مواجهه و تعامل سازمان‌های نیروهای مسلح با نهادهای اجرایی و قضایی، این مصوبات لازم الاجرا می‌باشند.

### ۱۳. مکانیزم کاربردی و پیشنهادی ابلاغ مصوبات در نیروهای مسلح

با توجه به تفاوت قواعد حقوقی ابلاغ مصوبات در دو بخش کشوری و لشکری، در راستای تأکیدات مقام معظم فرماندهی کل قوا در زمینه ی قانون‌مداری و به جهت کارآمد نمودن شیوه ی معمول در ابلاغ مصوبات، هم چنین استفاده ی بهینه و مؤثر نیروهای مسلح از نظام حقوقی ابلاغ مصوبات در سایر دستگاه‌های اجرایی - قضایی و انجام مطلوب مأموریت‌های محوله ی قانونی در تعامل و ارتباط با مراجع خارج از نیروهای مسلح، مکانیزم زیر به عنوان کلام آخر در این پژوهش، پیشنهاد می‌گردد تا ان‌شاءالله با استفاده از نظرات سایر متخصصین و مسئولین امر در نیروهای مسلح، شاهد اجرای بهینه و هماهنگ مصوبات در سازمان های نیروهای مسلح باشیم.

۱\_ وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح موظف گردد حداکثر به مدت دو روز از ابلاغ مصوبات توسط رئیس جمهور به آن وزارتخانه، مصوبات مربوط را به ستاد کل نیروهای مسلح جهت ابلاغ ارسال نماید.

۲\_ ستاد کل نیروهای مسلح موظف شود، حداکثر طی مدت چهار روز از تاریخ دریافت مصوبات ارسالی توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، نسبت به بررسی آن ها، انطباق با تدابیر مقام معظم فرماندهی کل قوا و عدم مباینت با استقلال نیروهای مسلح و اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ابلاغ اجرایی مصوبات در صورت انطباق با تدابیر و ابلاغ به عدم اجرا در صورت عدم انطباق با تدابیر در سازمان‌های نیروهای مسلح اقدام نماید.

۳\_ ستادهای هر یک از سازمان‌های نیروهای مسلح مکلف شوند تا نسبت به ابلاغ مصوبات به رده های تابعه در سلسله مراتب ستاد کل نیروهای مسلح حداکثر طی مهلت دو روز اقدام نمایند.

۴\_ آن دسته از مصوباتی که اجرای آن‌ها در سازمان‌های نیروهای مسلح مستلزم تأمین اعتبار و یا هماهنگی‌های خاص و پیش‌بینی ساز و کارهای لازم از جمله تدوین دستورالعمل اجرایی و بومی سازی است، قبل از ابلاغ در گروه‌های کارشناسی معین در ستاد کل نیروهای مسلح مورد بررسی قرار گیرد و مع‌الوصف به لحاظ زمان ابلاغ، در مهلت مقرر در بند (۲) ابلاغ گردد، ضمن این که ضروری است به صورت مشخص اجرای آن‌ها منوط به طی هماهنگی‌های لازم و ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی شود.

۵\_ در متن ابلاغیه ی ستاد کل نیروهای مسلح تصریح گردد: «مصوبات پیوست جهت اجرا، ابلاغ می‌گردد و صحت اجرای آن‌ها مبنای قانون‌رسی (نظارت بر قانون) خواهد بود.»

مهلت‌های مذکور در بندهای (۱) و (۲) الزام آور تلقی گردد و در صورت سکوت، عدم ابلاغ یا تأخیر در ابلاغ توسط ستاد کل نیروهای مسلح و یا عدم ارسال به موقع توسط وزارت دفاع، به جهت رفع بلا تکلیفی سازمان‌های نیروهای مسلح در مواجهه با قوانین جدید التصویب و تعبیه ی ضمانت اجرا و سازو کارهای کنترلی و حقوقی لازم، مفاد ماده (۲) قانون مدنی مبنی بر لازم الاجرا بودن قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه ی رسمی، در نیروهای مسلح ساری و جاری گردد. توضیح این که چنان چه مراجع عالی نیروهای مسلح پس از ابلاغ ریاست جمهوری در مهلت‌های مقرر در بند‌های فوق نسبت به مصوبات جدید التصویب حول سه محور (۱) ابلاغ اجرایی (۲) ابلاغ به عدم اجرا (۳) منوط شدن اجرا به ابلاغ مجدد دستورالعمل اجرایی اقدام نمایند، توأم با انتشار روزنامه ی رسمی و انقضا ۱۵ روز از تاریخ انتشار مصوبات، قطعاً نیروهای مسلح نیز به تکالیف قانونی، حقوقی و سازمانی خود واقف خواهند بود.

مأخذ:

۱\_ قرآن کریم

۲\_ جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ ششم.

۳\_ الرَّأغِب ، الاصفهانی، مفردات الفاظ القرآن ، انتشارات دار القلم، بیروت ، چاپ اول .

۴\_ جر ، خلیل ، فرهنگ لاروس، ج اول، چاپخانه سپهر، تهران، چاپ دوم، ترجمه ی: سید حمید طبیبیان.

۵\_ قانون اساسی

۶\_ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی

۷\_ قانون مدنی

۸\_ کاتوزیان، ناصر، مقدمه ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت انتشار، چاپ چهاردهم.

۹\_ مؤتمنی، حقوق اداری، ج اول، متن منتشره توسط دانشگاه امام صادق (ع).

۱۰\_ ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، چاپ ششم.

۱۱\_ مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی ایران، نشر همراه، چاپ اول.

### پی‌نوشت‌ها:

۱\_ منظور از دولت به معنی عام مشتمل بر کلیه ی بخش های حاکمیت موجود در سه قوه ی مقننه، مجریه و قضاییه می‌باشد.

۲\_ مراد از «مصوبات»، کلیه ی تصمیمات حکومتی و دولتی است که بیشتر تحت عنوان «مقررات» از آن یاد می‌شود و اعم از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، آیین نامه ها و تصویب نامه های هیأت وزیران و سایر مصوبات مراجع ذیصلاح است.

۳\_ جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ ششم، ص ۴۷۲.

«عمل حقوقی: Acte juridique الف - هر عملی که از روی قصد واقع شود و اثر قانونی داشته باشد... عمل حقوقی در این معنی اختصاص به حقوق مدنی ندارد، بنابر این تصمیمات اداری ... نیز عمل حقوقی محسوب است... و نیز تصمیمات قانون گذاری در ضمن وضع قانون یا تصویب نامه یا آیین نامه عمل حقوقی است.

ب - هر عمل ناشی از قصد انشاء که در این صورت مخصوص حقوق مدنی است.

ج - هر عمل حقوقی در یک معنی بسیار وسیع عبارت است از هر عملی (ترک یا فعل) که موضوع یک اثر قانونی باشد...»

۴\_ برای اطلاع و وقوف به معنای لغوی ابلاغ و مشتقات (بَلَّغ) در قرآن، مراجعه شود به کتاب مفردات الفاظ القرآن، تألیف الرّآغب الاصفهانی، انتشارات دارالقلم، بیروت، چاپ اول، صص ۱۴۴ و ۱۴۵.

۵\_ جر خلیل، فرهنگ لاروس، ج اول، چاپخانه ی سپهر، تهران، چاپ دوم، ص ۲۵، مترجم سید حمید طیبیان.

۶\_ جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ ششم، صص ۲ و ۳.

۷\_ همان.

۸\_ همان.

۹\_ همان.

۱۰\_ برای مطالعه بیشتر احکام و قواعد «ابلاغ» در دادرسی مدنی، مراجعه شود به قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مواد ۶۷ الی ۸۴ و ۳۰۰ الی ۳۰۳ مراجعه شود.

۱۱\_ کاتوزیان، دکتر ناصر «مقدمه ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران». شرکت انتشار، چاپ چهارده، صص ۱۳۷ و ۱۳۸.

۱۲\_ دکتر مؤتمنی، حقوق اداری، ج ۱، ص ۱۷.

۱۳\_ دکتر مؤتمنی، حقوق اداری ۲، ص ۶۹.

۱۴\_ کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت انتشار، چاپ چهارده، صص ۱۳۹ و ۱۴۰.

۱۵\_ ابوالحمد، عبد الحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، چاپ ششم، ص ۸۱۸.

۱۶\_ در این خصوص توضیح مختصری در کتاب «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی ایران»، تألیف دکتر سید جلال الدین مدنی، نشر همراه، چاپ اول، ص ۳۱۲ آمده است که علاقه مندان می‌توانند به این منبع مراجعه نمایند.

۱۷\_ کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه ی علم حقوق، شرکت انتشار، چاپ چهارده، ص ۱۳۵.

۱۸\_ همان.

۱۹\_ قرآن کریم جزء ۶ - سوره ی مائده آیه ۶۴: «ای پیامبر آن چه از طرف پروردگارت بر تو نازل شده است، کاملاً به مردم برسان و...»

۲۰\_ قرآن کریم جزء ۸ - سوره اعراف آیه ۶۸: «رسالت های پروردگارم را به شما ابلاغ می کنم و من خیرخواه امینی برای شما هستم.»

۲۱\_ مراجعه شود به روزنامه ی رسمی شماره ۷۲۴۲ مورخ ۴۸/۹/۲۵.

۲۲\_ جهت اطلاع از مباحث حقوقی نسخ قانون، اقسام و چگونگی آن مراجعه شود به «مقدمه یس علم حقوق» دکتر ناصر کاتوزیان، شرکت انتشار، چاپ چهارده، صص ۱۸۷ - ۱۷۵.