

نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران

محمد امامی*
فرشته دهقان**

چکیده

هدف اساسی از نظارت درون سازمانی دولت (دولت به معنای اخص) جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله بر دولت است. بدین ترتیب نظارت درون‌سازمانی نوعی کنترل بر خود است. برقراری ساختاری نظام‌مند و سیستمی کارا در نظارت درون سازمانی علاوه بر اینکه عملیات کارمندان دولت را از جهت تطبیق با قوانین و مقررات کنترل می‌کند به ارزیابی و ارتقا عملکرد مدیران و کارمندان دستگاه‌های دولتی کشور کمک می‌کند. با یک نظام نظارتی سلسله مراتبی که بر ساختار کلی نظارت درونی دولت حاکم است دستگاه‌های اداری مرکزی دولت کنترل می‌شوند و عملکرد کارکنان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. هدف اساسی این پژوهش اینست که مشخص نماید کنترل درونی سلسله مراتبی از چه طرق و با استفاده از چه ابزارهایی انجام می‌شود؟ آیا وجود نهادها و روش‌های کنترل درونی سلسله مراتبی در حال حاضر می‌تواند کارکرد مناسبی داشته باشد؟ به نظر می‌رسد ابهامات قانونی و پراکندگی قوانین ابعاد و نحوه نظارت سلسله مراتبی را نیز با ابهام مواجه می‌گرداند.

* عضو هیات علمی دانشکده حقوق دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول) dr_emami27@yahoo.com

** عضو هیات علمی دانشگاه پیام نور (نویسنده مسئول) dehghanlaw@pnu.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۸/۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۴/۲۱

واژه‌های کلیدی: نظارت درونی، قوه مجریه، سلسله مراتب اداری، تخلفات اداری، امر آمر قانونی.

۱. مقدمه

نیاز به نظارت در نظام‌های سیاسی و اداری پیچیده‌ی امروز، امری ضروری به نظر می‌رسد. هر یک از قوای سه‌گانه، دارای مکانیسم‌های نظارتی درونی هستند. بر قوه مجریه نیز دو نوع نظارت اعمال می‌شود: نظارت بیرونی یعنی نظارتی که از طرف دیگر قوا بر قوه مجریه اعمال می‌گردد مانند نظارت قضایی قوه قضائیه و نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی و نظارت درونی که قوه مجریه جهت جلوگیری از اشتباه و انحرافات در تصمیمات و اعمال سازمان‌های اداری تحت امر خود انجام می‌دهد که نظارت درون‌سازمانی نیز نامیده می‌شود و عمدتاً از طریق سلسله مراتب اداری اعمال می‌شود. با توجه به گستردگی بی‌حد و حصر نظام‌های اداری در دنیای امروز قوه اجرایی کشور تنها درگیر اجرای قانون نیست بلکه در سطحی فراتر مدیریت خدمات کشوری نیز بر عهده او است. نظارت بر این تشکیلات عظیم با این همه مسئولیت تنها به طریق بیرونی حاصل کفایت نمی‌کند و همچنین که نظارت برون‌سازمانی قادر به کنترل جزئیات نیست (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۶۷:۱۲) و تنها به صورت انطباق با قوانین و به صورت کلان می‌تواند اعمال نظارت صورت دهد.

در تحقیقات و تألیفات صورت گرفته پیرامون نظارت بر عملکرد دولت اغلب بر نظارت بیرونی تمرکز شده است و نظارت درون‌سازمانی قوه مجریه را غالباً به طور کلی و گذرا در ضمن مباحث کتاب‌های حقوق اداری یا مالیه عمومی به طور مختصر تشریح کرده‌اند این درحالیست که اهمیت و ضرورت نظارت سلسله‌مراتبی درونی به مراتب بیش از سایر نظارت‌ها به نظر می‌رسد و کارآمدی و پویایی سیستم اداری یک کشور، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت درون سازمانی دارد. این مطالعه تلاش دارد به پاسخ این پرسش‌ها بپردازد که با توجه به وجود کنترل سیاسی و کنترل قضایی کارکرد کنترل سلسله مراتبی در اداره مرکزی دولت از چه طرق و با استفاده از چه

ابزارهایی اعمال می‌گردد؟ ابهامات قانونی در اعمال اقتدار سلسله مراتبی در راستای نظارت درونی چیست؟ چنین به نظر می‌آید که ابزارها و طرق اعمال نظارت سلسله مراتبی به جای آنکه بیشتر بر قوانین روشن متکی باشد بر دکترین و عرف اداری متکی است و ابهاماتی در خصوص حدود مسئولیت مأمور و حدود تبعیت او از امر مأمور مافوق در قوانین و مقررات فعلی وجود دارد.

۱-۱- مفهوم، ابعاد و اهداف نظارت درونی

نظارت سلسله‌مراتبی در دستگاه‌های اداری اهداف، ابعاد و ضرورت‌هایی را ایجاد می‌کند. آنچه که در علم مدیریت از نظارت سلسله‌مراتبی بحث می‌گردد غالباً حول ارزیابی عملکرد سازمان است و مباحث حقوقی و قانونی مربوط بدان کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد این مقاله سعی نموده است مباحث قانونی و حقوقی را مورد توجه قرار دهد.

۱-۱-۱- مفهوم و ابعاد نظارت درونی

نظارت از ریشه عربی «نظر» به معنای نگرستن، مشاهده همراه با تدبیر و تفکر است (معین: ۱۳۸۷: ۱۱۶۱). معادل لاتین نظارت «کنترل» یا بازنگری است که در معنای اعمال محدودیت می‌باشد مانند کنترل سیاسی یا کنترل پارلمانی که مراقبت عمومی از مسأله یا امری را معنا می‌دهد. اما نظارت به طور خاص در علوم مدیریت دولتی، اقتصاد و بودجه‌بندی، معانی مختص خود را دارد. در علم مدیریت غالباً همراه با واژه "ارزیابی" می‌آید و به فرایندی اطلاق می‌شود که مجموعه سیاست‌ها، مراقبت‌ها و عملکردهای مدیران را به منظور مقایسه فعالیت‌های انجام شده با اصول مدون و همچنین اعمال اصلاحات لازم در جهت کاهش انحرافات احتمالی از اهداف تعیین شده تحت نظر دارند (هانگر: ۲۶۰۱۳۸۴). در اصطلاح کلی حقوقی ناظر عنوان مقامی است که به منظور بازرسی و ارزیابی اقدامات مقاماتی چون وصی و قیم تعیین می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۰: ۴۳۲). اما در اصطلاح حقوق عمومی نظارت به معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت است و عبارت است از «کنترل و بررسی

اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است» (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱).

قوه مجریه خود بر دستگاه‌های اداری متبوع، نظارتی درون‌سازمانی اعمال می‌نماید که نظارت اداری نیز گفته‌اند. نظارت درون‌سازمانی نظارتی است که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه، جلوگیری از انحرافات عملیات دولت نسبت به اهداف تعیین شده در برنامه و جلوگیری از تخلف کارمندان از مقررات و قوانین و شناسایی متخلفین صورت می‌گیرد. از این منظر اهداف نظارت بیرونی و درونی یکسان است اما از آنجا که در نظارت درون‌سازمانی شخصیت حقوقی نظارت‌کننده و نظارت‌شونده یکی است نوعی اعمال کنترل بر خود محسوب می‌گردد.

نظارت درونی سازمانی قوه مجریه را برخی حقوقدانان (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۹) از حیث مرجع ناظر به سه نوع تقسیم نموده‌اند: الف- نظارت بر خود که با اقدام و دادخواهی متضرر نسبت به عمل و رفتار اداره و مقام اداری متخلف صورت می‌گیرد و مقام اداری که تخلف نموده جهت جبران، رفتار خود را اصلاح و از رویه غیر قانونی عدول می‌نماید.

ب- نظارت مافوق که خود به سه نوع نظارت پیش از انجام عمل حین انجام عمل و پس از انجام عمل تقسیم می‌گردد.

ج- نظارت هیأت‌های اداری که طی آن گروهی از کارمندان عالیرتبه اداری که وظیفه آنها نظارت بر اعمال و اقدامات گوناگونی است بر سازمان‌های اداری نظارت می‌نمایند.

اما به طور کلی نظارت درونی بر سازمان‌های متمرکز از طریق یک ساختار سلسله مراتبی اعمال می‌گردد که بیشتر قسم دوم تقسیم‌بندی مذکور را به ذهن متبادر می‌سازد. با در نظر گرفتن اینکه در نظارت سلسله مراتبی در دانش مدیریت صرف انطباق عمل با قانون نیست که در حوزه اختیارات ناظر قرار دارد و به عبارتی نظارت فراقانونی است نظارت سلسله مراتبی درونی را می‌توان در ابعاد زیر دانست:

الف- نظارت بر قانونی بودن اعمال: این نوع نظارت در واقع بیشتر بازرسی معنا

می‌دهد و به صورت پسینی اعمال می‌گردد. در این نوع نظارت عمل مجری یا عامل اداری نباید از حدود وظایف و اختیارات مصرح در قوانین و مقررات برای وی تجاوز نموده باشد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۶۷: ۱۹). در واقع کنترل بر قانونی بودن عمل اداری و کنترل قانونی بودن صلاحیت مأمور اداری هر دو زیرمجموعه‌ای از این نوع نظارت هستند.

ب- نظارت بر مصالح سازمان: نظارت اداری فراتر از بررسی تخلفات قانونی است و ممکن است اقدامات، تصمیمات و دستورالعمل‌هایی که با وجود قانونی بودن، با مصالح عمومی سازمان هماهنگ نیست را نیز شامل گردد (همان: ۱۷).

ج- نظارت بر کارآمدی و بهره‌وری: این نظارت که همواره در علم مدیریت همراه با ارزیابی می‌آید در واقع سنجش عمل سازمان و کارکنان در جهت شناخت میزان توانایی و بهره‌وری آنها برای سازمان است (الوانی، ۱۳۷۹: ۸۰). بنابراین با وجود اهمیتی که این نوع نظارت دارد بیشتر در قالب مدیریت دولتی مهم و مطرح است و کمتر در بحث‌های حقوق عمومی و علوم سیاسی بدان توجه می‌شود، اما مبانی قانونی این نوع نظارت نیز بدون توجه به بحث‌های فنی و شیوه‌های صحیح اعمال آن باید در حقوق مورد توجه قرار گیرد. بدین ترتیب مهم است که اهداف و ضرورت نظارت درونی سلسله مراتبی تشریح شود.

۱-۱-۲- اهداف نظارت درونی

هدف از نظارت درونی را اطمینان از عملکرد و روند صحیح اداری هم از حیث مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و هم از جهت کارایی آن گفته‌اند و اینکه در نهایت باید این امر را ممکن سازد که آیا اداره با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد توانسته است وظایف خود را به خوبی انجام دهد (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۹). در واقع هدف نظارت درونی ابعاد پیش‌گفته این نوع نظارت را پوشش می‌دهد. هدف و کارکرد دیگری نیز که در نظارت درونی دنبال می‌شود اینست که به نقاط قوت و ضعف مدیریت امور پی می‌برند و به ارزیابی نظارت‌شوندگان و نهادهای تحت نظارت می‌پردازند (الوانی، ۱۳۷۹: ۷۸) با این اوصاف نظارت درونی ابزار مؤثری است برای ارتقاء

و بهبود زمامداری و مدیریت خدمات سازمان است در کنار اینها دو هدف جزئی تر نیز محقق می‌شود: اول ثبت مرحله به مرحله اقدامات جزئی و نتایج کوتاه مدت آنها و دوم الگوبرداری فرآیندهای موفق توسط سازمان‌های مشابه دیگر.

هیچ برنامه و هدفی بدون وجود کنترل محقق نمی‌شود، از این رو گاهی دانشمندان علم مدیریت کنترل درونی و مدیریت را مترادف هم می‌آورند (همان: ۸۴). در صورتی که نظارت درون‌سازمانی به خوبی اعمال گردد سازمان در مسیر صحیح حرکت نموده و اهداف را محقق خواهد نمود و به مرحله نظارت برون‌سازمانی نخواهد رسید. بعلاوه به لحاظ گستردگی حیطه‌های وظایف و اختیارات در قوه مجریه به عنوان یک سازمان، امکان کنترل کامل از طریق بیرونی وجود ندارد. در واقع کنترل بیرونی بر شیوه صحیح اعمال کنترل درونی نیز صورت می‌گیرد؛ اینکه آیا سازمان با کنترل حوزه تابع خود توانسته است اهداف را محقق و قوانین و مقررات را اجرا نماید و جلوی تخطی از قوانین و مقررات را بگیرد. نظارت درونی بخش اعظمی از «هنر مدیریت سازمان اداری دولت» است و قوه مجریه به عنوان اساسی‌ترین رکن اجرایی کشور بدون اعمال کنترل درونی و شیوه منظم و قانونمند پاسخگویی، نخواهد توانست امور کشور را اداره نماید و کشور دچار هرج و مرج و بی‌سامانی خواهد شد. از سوی دیگر ضرورت پاسخگویی به نهادها و مقامات ناظر بیرونی اقتضا دارد مسئولان قوه اجرایی ابتدا خود نظارتی سلسله مراتبی فراگیر و فعال بر دستگاه‌های اجرایی تابعه خود داشته باشند.

۲- نظارت درونی از طریق سلسله مراتب اداری

برخی حقوقدانان (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۹۳) نظام سلسله‌مراتبی را نظام تبعیت دانسته‌اند. یعنی در نظام سلسله‌مراتبی هر رتبه ملزم به تبعیت از دستورات صاحب رتبه بالاتر است بدین ترتیب مقامات مادون تابع مقامات مافوق می‌باشند و این اقتدار مقامات مرکزی، به اقتدار سلسله‌مراتبی تعبیر می‌شود. اقتدار سلسله‌مراتبی به مقامات مرکزی اولویت‌هایی بر اشخاص و تصمیمات مقامات محلی اعطاء می‌نماید. اولویت بر روی اشخاص این امکان را برای مقامات مافوق مرکزی فراهم می‌آورد که می‌توانند آنها را به

پست‌هایی بگمارند و وظایف آنها را سازماندهی نمایند (اقتدار سازماندهی (دباش، ۲۰۰۵، ص ۲۳۰) به آنها دستوراتی بدهند که محتوی قواعدی است که در اقدامات آنها بایستی مورد توجه قرار گیرد (اقتدار تعلیماتی) و آنها را در صورت قصور تحت ضمانت اجرایی قرار دهند (اقتدار انضباطی) (اوبی، ۱۹۷۳: ۱۶۲)

اهمیت سلسله مراتب اداری و نظارت از طریق آن به حدی است که بسیاری سلسله مراتبی بودن را شاخصه اصلی نظارت درونی دولت می‌دانند (انصاری، ۱۳۸۱: ۱۸۳؛ امامی، ۱۳۸۹: ۱۴۴).

گاهی مقاماتی که خارج از حیطه دستگاه‌های اجرایی مرکزی دولت قرار دارند ممکن است تحت نظارت سلسله مراتبی قرار داشته باشند این مسأله امری استثنایی است مثلاً اگر شهردار به عنوان نماینده دولت عمل کند دولت مرکزی از طریق استاندار بر اقدامات وی اقتدار سلسله مراتبی را اعمال می‌کند که بدین طریق استاندار می‌تواند تصمیمات شهردار را باطل و یا آنرا اصلاح کند ولی اگر شهردار بعنوان نماینده شورای شهر عمل کند کنترل محدودتر است. در این حالت اقتدار استاندار بر شهردار تحت عنوان قیمومت اداری ظاهر می‌شود که شبیه همان اقتداری است که بر تصمیمات شورای شهر اعمال می‌شود (ماده ۴۹ قانون شهرداری‌ها).

۲-۱. مشخصه‌های نظارت سلسله مراتبی

در نظارت سلسله‌مراتبی هر سرپرست نسبت به زیردستان خود اختیارات نظارتی وسیعی دارد. اما باید توجه داشت که کنترل سلسله مراتبی دارای مشخصات خاص خود است:

الف- سلسله مراتب ذاتاً باید طولی و عمودی باشد. اشخاص در طول هم بر اعمال مادون خود نظارت دارند. رئیس جمهور بر کار وزرا، وزرا بر کار معاونان و رؤسای سازمان‌های ذیربط، هر یک از رؤسا بر کار معاونان خود و مدیران واحدهای متبوع و مدیر هر واحدی بر کار کارمندان متبوع نظارت دارد. عمودی بودن کنترل سلسله مراتبی یک حسن مهم دارد. در این حالت نظم محکمی در امور پیدا می‌شود که

در آن هر فرد تنها در برابر یک نفر پاسخگو است و باید به او گزارش دهد و از او دستور بگیرد. بنابراین از تشتت در انجام دستورات و وظایف و سردرگمی کارمندان جلوگیری می‌گردد. با قائل گردیدن مشخصه طولی بودن برای نظام سلسله مراتب مقاماتی که برابر قانون اختیار نظارت قانونی بر سازمانی را می‌یابند در ردیف سلسله مراتب به شمار نمی‌روند چرا که این اشخاص با وجود دارا بودن مسئولیت نظارت، مقام مافوق نظارت شوندگان محسوب نمی‌گردند، کارمندان سازمان از وی دستور نمی‌گیرند و با این حساب نظارت ناظران از جهت قیمومت اداری از شمول سلسله مراتب اداری خارج است زیرا تنها به لحاظ قانونی کنترل بر دستگاه خاصی را دارند و مراقبند که از حدود قوانین خارج نگردند.

ب- در نظارت مبتنی بر سلسله مراتب مافوق تنها در قالب قوانین و مقررات و از لحاظ انطباق اعمال و نتایج کار مادون با مقررات نیست که اعمال نظارت می‌نماید بلکه نظارت مافوق می‌تواند اقتضایی باشد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۶۸:۱۴۸). یعنی مافوق مصلحت و اقتضای سازمان تحت مدیریت خود را در نظر بگیرد و مطابق با آن دستورات و اصلاحات لازم را صورت دهد. مسلم است که مقام مافوق نباید در این باره از حدود مقررات خارج شود. اما دستورالعمل‌هایی می‌تواند برای کارمندان تحت نظرش صادر کند و مسیر عمل و حرکت سازمان را به سوی اهداف سازمان هدایت نماید. از آنجا که در سلسله مراتب اداری مسئولیت تام و کامل است و مدیر مافوق در برابر عملکرد سازمان و کارکنان مسئول است مقتضی است نظارتی فراتر از کنترل قانونی صرف اعمال نماید (امامی، ۱۳۸۹: ۱۴۳ و انصاری، ۱۳۸۱: ۱۴۸).

ج- نظارت سلسله مراتبی درون سازمانی است و به نظارتی اعمال می‌گردد که سازمان مرکزی نسبت به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می‌نماید و از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت‌کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد متمرکز) یکی است بنابراین یک نظارت درونی محسوب می‌شود (عمید زنجانی، ۲۰۵:۱۳۸۹).

۲-۲. الزام قانونی در نظارت سلسله مراتبی و امر آمر قانونی

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در مورد ساختار سازمانی در دستگاه‌های اجرایی، نحوه ورود به خدمت حقوق و مزایای کارمندان و حقوق و تکالیف کارمندان، ارزیابی عملکرد و نظایر اینها مقرراتی وضع نموده است. گرچه روح اصل رعایت سلسله مراتب اداری در حقوق ایران پذیرفته شده است و جزء لاینفک سازمان متمرکز اداری است با این همه در قانون مذکور موادی در لزوم رعایت از ساختار سلسله مراتبی از سوی کارمندان و لزوم نظارت سلسله مراتبی مدیران و رؤسا اختصاص داده شده است. در فصل دوازدهم قانون مذکور در تبصره ۱ ماده ۹۱، نظارت مستقیم مدیران دستگاه‌های اجرائی را از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص پیش‌بینی نموده تا بر عدم اخذ رشوه توسط کارمندان و سوء استفاده کارمندان از موقعیت و مقام اداری خود، اخذ هر گونه امتیاز و تسهیلات و غیره نظارت نمایند.

در ماده ۹۲ این قانون نیز مدیران و سرپرستان بلافصل مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنها باید پاسخگو باشند. ماده ۹۶ این قانون نیز به صراحت کارمندان را موظف به رعایت شدید سلسله مراتب اداری نموده است. طبق این ماده «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق را در امور اداری اطاعت نمایند و اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند و در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.» البته این ماده از حیث تبعیت مطلق از سلسله مراتب اداری قابل تأمل است و بحث مسئولیت آمر و مأمور در وقوع جرم را که از حیث نظارت سلسله مراتبی نیز واجد اهمیت است مورد توجه قرار می‌دهد. همانگونه که ملاحظه می‌گردد قانونگذار

در ماده مذکور رعایت سلسله مراتب اداری را در هر صورت تکلیف مأمور اداری دانسته است. از سوی دیگر مقررات قانون مجازات اسلامی در مواد ۵۶ و ۵۷ در باب مسئولیت مأمور به گونه‌ای است که به نظر می‌رسد با این ماده در تعارض باشد. ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی‌شود: ۱- در صورتی که ارتکاب عمل به امر قانونی بوده و خلاف شرع هم نباشد...» و ماده ۵۷ نیز در ادامه مقرر نموده: «هر گاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود، امر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند ولی مأموری که امر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است اجرا کرده باشد، فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد». حقوقدانان معتقدند در نظام حقوق جزای ایران و در بحث امر آمر قانونی نظریه بینابین مورد پذیرش قرار گرفته است^۱ که طی آن، بایستی میان اوامری که به طور وضوح برخلاف قانون است و دستوراتی که ظاهراً قانونی است تفاوت قائل شد. اجرای اوامری که به طور بارز مغایر با قانون است رافع مسئولیت نیست، ولی دستوراتی که قانونی بودن یا قانونی نبودن آن همراه با شک و تردید است، عدم مسئولیت زیر دستی را که مجری آن اوامر بوده به دنبال دارد (شامبیاتی، ۱۳۷۹: ۲۹۸) اگر از حیث لزوم تبعیت محض مأمور اداری از سلسله مراتب اداری که در که ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده حکم قانون مجازات را مورد توجه قرار دهیم ظاهراً به نتیجه متناقضی می‌رسیم. رعایت سلسله مراتب اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری تکلیف دانسته شده است لذا نباید از حیث رعایت این الزام مسئولیتی نیز متوجه مأمور باشد حتی اگر امر آمر وضوحاً خلاف مقررات باشد بعلاوه بند ۱۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز سرپیچی از دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری را تخلف دانسته است. و ماده ۹۶ مقرر نیز نموده است که اگر کارمندان خلاف بودن دستور را کتباً اطلاع داده باشند هیچگونه مسئولیتی متوجه آنان نخواهد بود. حال مثلاً در صورتی که حسابدار یک سازمان دولتی به دستور مقام اداری مافوق مکلف به تنظیم بیلانی شود که آشکارا غیر قانونی و مصداق اختلاس باشد، اگر کتباً این موضوع را اطلاع دهد از مسئولیت مبرا خواهد بود؟ نظریه‌های حقوقی مختلفی در

باب مسئولیت آمر و مأمور در چنین مواردی صادر شده است و مؤلفان آثار حقوق جزا اعتقاد دارند در صورتی که غیرقانونی بودن دستور آشکار باشد مأمور نباید اطاعت کند و مسئول است و در فرض اشتباه مأمور یا تردید او در غیرقانونی بودن مسئولیتش مبرا می‌گردد.^۲ البته برخی مواردی را که در آن مأمور تحت اقتدار سلسله مراتبی آمر قرار دارد را نیز رافع مسئولیت می‌دانند (اردبیلی، ۱۳۸۴: ۱۸۴) و برخی آرای قضایی نیز در تأیید این نظر دیده می‌شود.^۳ اما اساساً موارد اخیر مربوط به امور نظامی است که اقتدار سلسله مراتبی در آن شدید و انعطاف‌ناپذیر است و سلسله مراتب نمی‌تواند منتهی به به چنین رویکردی در نظام اداری شود چرا که موجب تسلب امور اداری و عدم روحیه ابتکار و نوآوری می‌شود.

عبارت «برخلاف مقررات اداری» که در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده این تعارض ظاهری را حل میکند زیرا مبین اینست که قانونگذار در مقام بیان عدم مسئولیت اداری بوده است نه مسئولیت جزایی عمومی. چرا که عمل خلاف قوانین و مقررات الزاما جرم تلقی نمی‌شود و می‌تواند از طریق ابطال یا از طریق فسخ و استرداد اثر سوء آن زائل شود. بنابراین در جمع مواد قانون مجازات و قانون مدیریت خدمات کشوری باید گفت که آنچه در ماده ۹۶ آمده عدم مسئولیت در برابر سازمان و فقدان مسئولیت حقوق عمومی است اما آنچه در قانون مجازات آمده موضوع مسئولیت جزایی است لذا عمل خلاف قوانین و مقررات در صورتی که به عنوان جرم قلمداد نشود می‌تواند به امر آمر قانونی و اصرار وی بر آن انجام شود. اما اگر به ارتکاب جرم منتهی شود آمر و مأمور را در معرض مجازات قانونی قرار می‌دهد. مگر اینکه مأمور به علت اشتباه قابل قبول و به تصور قانونی بودن مرتکب آن شده باشد.

۳-۲. ابزارهای نظارت سلسله مراتبی

اعمال اقتدار سلسله مراتبی نیازمند استفاده از ابزارهایی قانونی دارد که مقام مافوق با تمسک بدان‌ها حوزه تحت مدیریت خود را به صورت منظم اداره کند و اهداف سازمان را محقق گرداند. این ابزارها مافوق را قادر می‌سازد که در راستای اختیارات

خود دستوراتی را کتباً برای مستخدمین مادون صادر کند و یا اینکه با بهره‌گیری از تکلیفی که مستخدم در گزارش نحوه عملکرد خود به مافوق دارد بر او نظارت داشته باشد یا اینکه از طریق گزارشات مردمی بر نحوه عمل مستخدم مادون اعمال نظارت نماید هر یک از این ابزارها را جداگانه مورد نظر قرار می‌دهیم.

۱-۳-۲. صدور بخش‌نامه

بخش‌نامه در واقع تعلیمات عام و دستوراتی کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون صادر می‌کنند. بخش‌نامه وسیله اجرایی و ابزار کار نظارت است طوری که بخش‌نامه نقش مهمی در مدیریت امور اداری بازی می‌نماید (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۰). قوانین و آیین‌نامه‌ها معمولاً به صورت بخش‌نامه به دوائر اداری متبوع وزارت‌خانه‌ها ارسال می‌گردد زیرا به لحاظ کلی بودن و گاه مبهم بودن قوانین و آیین‌نامه‌ها اجرای آن برای کارمندان دشوار است و نیاز به راهنمایی مقام مافوق دارند. مأموران اداری مکلف به تبعیت از بخش‌نامه‌های اداری هستند و برای آنها تکلیف ایجاد می‌نماید. بخش‌نامه از لحاظ ماهیت در ردیف مقررات عمومی نیست و جزء تعلیمات داخلی ادارات محسوب می‌گردد و نمی‌تواند اثر محدودکننده بر حقوق مردم داشته باشد. مراد از بخش‌نامه در اینجا به عنوان ابزار نظارت سلسله مراتبی آنهاست که ماهیتی در حد مقررات داخلی اداره و سازمان دارند و در حدود اختیارات مدیر اداره یا سازمان تهیه و ابلاغ می‌گردند این بخش‌نامه‌ها به لحاظ اینکه حق و تکلیف برای عموم ایجاد نمی‌نمایند قابل استناد در دادگاه نبوده، در روزنامه رسمی انتشار نمی‌یابند و قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیز نیستند. بنابراین بخش‌نامه‌ها ماهیتی درون‌سازمانی دارند و همانگونه که حقوقدانان اشاره نموده‌اند (طباطبائی- مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۱). بخش‌نامه‌هایی که دارای ماهیت مقررات عمومی هستند از شمول این تعریف خارجند و در ردیف تصویب‌نامه و آیین‌نامه شناخته می‌شوند.

در مورد اینکه آیا مقام مادون الزامی به تبعیت از بخش‌نامه‌هایی دارد که خلاف قانون یا خارج از صلاحیت مقام مافوق دارد یا خیر باید به نظام سلسله مراتبی حاکم بر دستگاه‌های اداری و بحث مفصل امر آمر قانونی توجه داشت که در قسمت «ب» از

این مبحث مورد توجه قرار گرفت و همان حکم نیز جاری است.

۲-۳-۲. گزارش اداری

گزارش اداری نیز در کنار بخش‌نامه ابزار دیگری برای نظارت و ارزیابی عملکرد افراد و کنترل دستگاه‌ها و جلوگیری از تخلفات است. گزارش اداری برخلاف بخش‌نامه جریانی کاملاً معکوس را طی می‌نماید و مأموران مادون به وسیله آن نتیجه اقدامات، کار و اوضاع امور را به مافوق گزارش می‌کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۱). گزارش‌ها بیشتر از جهت ارزیابی عملکرد و کیفیت انجام امور و پیشرفت کارها اهمیت دارند. بخشی از این گزارش‌ها توسط واحدهای ارزیابی عملکرد طبق ماده ۸۱ و ۸۲ قانون استخدام کشوری (شامل سه نوع ارزیابی عملکرد سازمان، کارکنان و مدیران) برای مقامات اداری مرکزی تهیه می‌گردند. گزارش این واحدها از جهت بررسی مقتضیات و مصالح اداری و تحقق اهداف سازمان اداری ابزاری در دست مقامات مافوق محسوب می‌شوند.

۲-۳-۳. کنترل از طریق شکایات مردمی

شکایت ارباب رجوع و مردم از کارمندان اداری به مافوق آنها یکی دیگر از ابزارهای نظارت سلسله مراتبی است. ارباب رجوع و هر شخص حقیقی یا حقوقی که از عملکرد کارمندی یا واحدی ناراضی باشد می‌تواند به مقام مسئول یا مافوق ناراضیتی خود را ابراز نماید. بدین وسیله مقام مافوق از کیفیت عمل مادون آگاه می‌شود و می‌تواند از طریق دادن دستورهای اداری اعمال نظارت نماید و رفتار او را اصلاح کند. در کشور ما نظارت سلسله‌مراتبی از طریق شکایت و گزارش مردمی ابزار مهمی در اعمال اینگونه نظارت است زیرا ارباب رجوع ناراضی در ابتدا به مقام مافوق کارمند مراجعه نموده و از عمل او شکایت می‌نماید و یا به مسئول اداره یا واحدی مراجعه و از عملکرد اداره شکایت می‌کند بدین وسیله رئیس و مدیر با آگاهی از نحوه عمل در صورتی که تخلفی مشاهده کند یا از کیفیت عملکرد ناراضی باشد تصمیم مقتضی اتخاذ می‌کند.

با این اوصاف نظارت از طریق شکایت و گزارش مردمی هم به ارزیابی عملکرد

کمک می‌کند و هم موارد تخلف را می‌تواند آشکار سازد و از این جهت ابزاری برای نظارت سلسله مراتبی است که مدیران بالادست را از نحوه عمل و تصمیم کارمندان خود آگاه می‌کند. قانونگذار نیز در قانون مدیریت خدمات کشوری رضایت ارباب رجوع را یکی از مصادیق عملکرد مطلوب و موجب ارتقاء شغلی دانسته است (ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری).

با وجود این ابزارها هر نظارتی نیازمند ضمانت اجرایی است باید این مطلب مورد توجه قرار گیرد که مقام مافوق برای اعمال نظارت سلسله مراتبی خود چه ضمانت اجرایی در اختیار خواهد داشت؟

۲-۴. ضمانت اجراها در نظارت سلسله مراتبی

اقتدار سلسله مراتبی متضمن اعمال ضمانت اجراست از این رو ضمانت اجرایی در منابع قانونی پیش بینی شده است که آنها را به دو شاخه ضمانت‌های نظارت بر اعمال اداره و ضمانت‌های نظارت بر اشخاص اداری می‌توان تقسیم بندی نمود.

۲-۴-۱. نسبت به اعمال و تصمیمات اداره

گفتیم که اعمال اداری یکجانبه و تصمیمات اداری عام و خاصی^۴ که مدیران و مقامات مادون اتخاذ می‌نمایند ممکن است خلاف قانون، خلاف مقتضیات و مصلحت اداره و یا خلاف اقتضانات مالی سازمان باشد. فلذا نظارت و کنترل سلسله مراتبی دارای ضمانت‌اجرایی هست. از آنجا که اعمال و تصمیمات صورت ظاهری عمل مأموران است و دارای آثار و اعتبار مستمر برای اداره و سازمان متبوع و گاه اشخاص حقوقی و حقیقی ثالث خواهد بود، مقامات مافوق اقداماتی باید انجام دهند که از استمرار اعتبار تصمیم به شکل و وضع موجود جلوگیری شود. به طور کلی مقامات مرکزی می‌توانند تصمیمات مقامات مادون را ابطال نمایند یا آن را معلق سازند و یا تغییر دهند و اصلاحاتی نسبت به آن بعمل آورند.

۲-۴-۱-۱. اصلاح: مقام مافوق می‌تواند با بخش‌نامه یا دستور مستقیم اداری

نسبت به اصلاح برخی تصمیمات موجود و رویه‌های معمول اتخاذی از سوی کارکنان

که خلاف قانون و مصلحت تلقی می‌شود اقدام نماید مقام مافوق ممکن است اصلاح را خود رأساً انجام دهد یا دستور اصلاح را بدهد.

۲-۴-۱-۲. **تغییر:** در تغییر، عمل جابجایی صورت می‌گیرد بدین معنی که تصمیم و عمل مقام مادون به وسیله عمل و تصمیم مقام مافوق تغییر داده شده اقدام جدیدی جایگزین می‌شود. بدین ترتیب تصمیم اداری توسط مقام مافوق اتخاذ می‌گردد و اقدام خلاف (مصلحت یا مقررات) مأمور قدرت تأثیر سوء خود را از دست می‌دهد و ماهیت اثر عمل اداری با تغییر ادامه می‌یابد. کنترل از طریق اصلاح و تغییر معمولاً کنترلی است که به اقتضای خلاف مصلحت بودن تصمیم و عمل اداری صورت می‌گیرد. زیرا در صورتی که عمل اداری غیرقانونی و خلاف مقررات باشد باید ابطال گردد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۲۷۷).

۲-۴-۱-۳. **تعلیق:** ممکن است تصمیمات و اعمال زیردستان در سلسله مراتب اداری به صورت تعلیق این اعمال کنترل شود. تعلیق اثر تصمیم و عمل را معلق کرده به تعویق می‌اندازد بنابراین بدون اینکه در ماهیت حقوقی خود تصمیم و عمل تغییری یا اصلاحی صورت گیرد اجرا و اثر آن موکول به حصول امری یا موکول به رفع حالتی می‌شود که مانع از اجرای تصمیم است.

۲-۴-۱-۴. **لغو و ابطال:** لغو و ابطال ماهیتی متفاوت دارند اما از حیث اینکه هر دو اعتبار تصمیم را از میان می‌برند در یک بند می‌گنجند. تصمیمات و اعمال اداری یکجانبه ایقاعاتی محسوب می‌گردند که مادام که لغو یا ابطال نشده‌اند به اعتبار و قوت خود باقی هستند و اداره و اشخاص ثالث ملزم به تبعیت و رعایت مفاد آن هستند (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۱۴۹). عوامل مختلفی ممکن است تصمیمات و اعمال عام و خاص ادارات و اشخاص را لغو کند مانند انقضای مدت یا تغییر شرایط و اوضاع و احوال که در نتیجه آن ممکن است اداره از تصمیم سابق خود عدول نماید و آن را کلاً یا جزئاً لغو و فسخ نماید. اما در مورد اعمال و تصمیماتی که خلاف مقررات و قوانین باشد اداره و مقام مسئول مافوق مکلف به ابطال است. مقام مافوق در اعمال کنترل سلسله مراتبی خود راجع به اینگونه اعمال چاره‌ای جز ابطال ندارد؛ زیرا عمل خارج از

مقررات و موازین به نحو صحیح صورت نگرفته است تا واجد اثر حقوقی باشد. ابطال شدیدترین نوع اعمال نظارت مافوق نسبت به اعمال و تصمیمات زیردستان است و معمولاً تنها در مواردی که برخلاف قانون و یا تشریفات اتخاذ شده یا انجام شده باشد اعمال می‌گردد. در مورد تصمیماتی که توسط دیوان ابطال می‌گردد تعیین تاریخ اثر ابطال به دیوان واگذار شده (ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵) مگر اینکه ابطال به لحاظ خلاف شرع بودن تصمیم باشد که در این مورد اثر ابطال از تاریخ اتخاذ تصمیم است.^۵ در مورد اینکه اگر مافوق تصمیم مادون را بلحاظ غیر قانونی بودن ابطال کند آیا حکم مشابه قابل اعمال است؟ اگر تصمیم خلاف قانون باشد با توجه به اینکه تصمیم از ابتدا به طرز صحیح اتخاذ نشده و برخلاف قانون و خارج از اختیارات مقام تصمیم گیرنده بوده بدین لحاظ باطل بوده و اصولاً اثر ابطال از تاریخ اتخاذ تصمیم خواهد بود ولی اگر مافوق به لحاظ مصلحت اداری تصمیم مادون را لغو کند به دلیل حقوق مکتسبه افراد اثر لغو از تاریخ لغو خواهد بود.

۲-۴-۲. نسبت به کارکنان و اشخاص اداره

کارکنان اداری همواره به صورتی سلسله مراتبی تحت کنترل و اقتدار مقامات مافوق اداری خود هستند. اختیاراتی که مقامات مافوق نسبت به زیردستان اداری خود اعمال می‌کنند محدود است و غالباً نمی‌تواند از موارد زیر خارج باشد.

۲-۴-۲-۱. تغییر پست سازمانی مستخدمین:

بند ب ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت سیاسی را بدون الزام به رعایت مسیر قانونی مقرر در ماده مذکور برای رعایت مسیر ارتقاء شغلی از اختیارات مقامات مافوق دانسته است. بنابراین با توجه به تعریفی که ماده ۷۱ از پست‌های سیاسی به عمل آورده است در سازمان اداری مرکزی معاون اول رئیس جمهور، وزرا و معاونین رئیس جمهور، معاونین وزرا، استانداران و سفرا صاحب پست سیاسی تلقی می‌گردند و عزل و نصب آنان توسط مقام مافوق بدون رعایت هر گونه تقییدات قانونی است اما به طور کلی باید گفت کلیه افراد در سطوح مدیریتی سازمان‌های اداری مرکزی به تبع سلسله مراتب اداری در معرض عزل و نصب

مدیریتی هستند و بنابراین مقامات مافوق می‌توانند پست‌های افراد را درون سازمان تغییر دهند هر چند نمی‌توانند مجازات‌های انفصال یا تنزل مقام یا رتبه را در حق آنها اعمال نمایند. زیرا به موجب بندهای «ز» و «و» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری این قبیل موارد تنبیهات اداری است و اعمال آنها تنها در اختیار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و سایر مقامات صالح قضایی است. در این باره آرای وحدت رویه متعددی از دیوان عدالت اداری صادر گردیده است و طی آن دیوان تأکید نموده است که اگرچه تغییر پست سازمانی مستخدمین در درون اداره از اختیارات مقامات مافوق است اما این تغییر نباید منجر به کاهش مزایای استخدامی و تنزل رتبه مستخدم گردد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آخرین آراء خود در این زمینه مقرر داشته است: «... به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، مقامات مصرح در این ماده قانونی اختیار اعمال مجازاتهای مقرر در بندهای الف-ب-ج-د ماده ۹ قانون مذکور را دارند لکن اعمال سایر مجازاتهای مقرر در آن ماده از جمله تنزل مقام و گروه منحصراً در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار دارد و آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۲-۱۳۸۸/۱/۲۵ و ۱۳۰-۱۳۸۸/۱/۳ نیز مؤید همین امر است. بنابراین تغییر پست ثابت سازمانی مستخدم بدون تنزل مقام یا گروه از اختیارات مدیریت دستگاه متبوع مستخدم می‌باشد».

۲-۲-۴. مجازات انتظامی

علاوه بر اینکه سرپیچی از دستورات اداری مقامات مافوق از سوی کارمندان تخلف اداری است و مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل رسیدگی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است (بند ۱۳ ماده ۸)؛ در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مواد ۱۲ و ۱۳ به وزرا و بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون اجازه داده است برخی مجازات‌های مقرر در قانون را رأساً نسبت به کارمندان متخلف خود اعمال نمایند. قانونگذار همچنین اجازه تفویض این اختیار را در مورد مجازات‌های خاصی به مقامات مادون

داده است. مطابق این ماده قانونی مقامات اداری می‌توانند مجازات‌هایی مانند اخطار کتبی بدون درج در پرونده (بند الف ماده ۹) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی (بند ب) کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال (بند ج) و انفصال موقت از یک ماه تا یک سال (بند د) را نسبت به کارمند متخلف اعمال نماید. مطابق اجازه مقرر در ماده ۱۲ وزرا و بالاترین مقام اجرائی دستگاه‌های دولتی می‌توانند اجازه اعمال سه مجازات نخست را به معاونان خود تفویض نمایند و استانداران، رؤسای دانشگاه‌ها و مدیران کل با تفویض این مقامات می‌توانند مجازات‌های اخطار کتبی و توبیخ کتبی (موضوع بندهای الف و ب) ماده ۹ را در مورد کارمندان متخلف خود اعمال کنند. مبنای این اقتدار مصالح اداری است که تشخیص آن به بالاترین مقام احاله شده است بنابراین بالاترین مقام می‌تواند با استفاده از اجبار سلسله مراتبی در صورت تخلف کارمند خود به اعمال ضمانت اجرا بپردازد و پرونده رسیدگی به تخلف را به هیات حل اختلاف احاله ندهد. بر همین اساس تجدیدنظر بدوی تصمیم منوط به رضایت بالاترین مقام است که ضمانت اجرا را اعمال نموده است (قسمت اخیر ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری)

علاوه بر این، مطابق ماده ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقامات مذکور می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال، بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند. در این صورت کارمند مذکور حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ حکم اخراج می‌تواند به تصمیم مقامات اعتراض نماید و مقام مربوطه موظف است پرونده وی را جهت تجدیدنظر به هیأت تجدیدنظر ارجاع نماید. هیأت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی بوده و رأی آن قطعی است.

خارج از مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقامات اداری مافوق برابر قانون مدیریت خدمات کشوری در مواردی محدود رأساً مجاز به اعمال مجازات‌های مشخصی هستند. این موارد محدود را قانونگذار در تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مشخص نموده است.^۷ مطابق این ماده مقام اداری مجاز به اعمال تنبیهات مشخصی برای کارمند رشوه‌گیرنده است، این ماده قانونی تنها موردی

است که رأساً و به طور مجزا از قانون رسیدگی به تخلفات اداری اجازه اعمال تنبیه اداری به مقام مافوق در سلسله مراتب اداری داده شده است و قانونگذار خود صراحتاً اعلام کرده است اجازه مقرر در این ماده تنها موردی است که طی آن مقام مافوق حق اعمال ضمانت اجرا انضباطی دارد و رسیدگی در سایر مواردی که قانون، کارمند را ممنوع از کاری یا مکلف به انجام تکلیفی نموده باشد باید مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ باشد (ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری) نکته‌ای که در باب این مواد قابل تأمل است امکان تجدیدنظرخواهی از آرای آنان در این باره است. آیا همانند مواد ۱۲ مرقوم تجدیدنظر بدوی تصمیم منوط به رضایت بالاترین مقام است که ضمانت اجرا را اعمال نموده است؟ در متن ماده ۹۱ قانون خدمات کشوری چنین پیش‌بینی صورت نگرفته و آیین‌نامه اجرائی ماده مذکور نیز مقررهای صریح در این زمینه ندارد. از سویی می‌توان گفت منوط بودن تجدیدنظر به تصمیم مقامات مافوق، امری استثنائی و نیازمند تصریح قانونی است چنانچه در ماده ۱۲ مذکور قانونگذار به چنین امری تصریح نموده است و در ماده ۹۱ سکوت قانونگذار در مقام بیان و به منزله امکان تجدیدنظرخواهی از آن است. از سوی دیگر اقتدار سلسله مراتبی که مبنای رأی مذکور قرار گرفته و قانونگذار از آن برای ایجاد انضباط اداری و جلوگیری از فساد اداری استفاده نموده در کنار مسئولیتی که برای مافوق نسبت به سلامت کار مادون در ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده اقتضا دارد که تجدیدنظر از تصمیم نیز منوط به نظر مقام مافوق باشد و در این زمینه باید از ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری وحدت ملاک گرفت.

به نظر می‌رسد تجدیدنظر بدوی از تصمیم مقام مافوق که در راستای ماده ۹۱ مرقوم مقرر گردیده است منوط به نظر مقام مافوق نباشد زیرا علاوه بر استدلالی که در صورت نخست مطرح گردید آیین‌نامه ماده ۹۱ نیز که مقرر داشته رسیدگی به تخلف موضوع این ماده باید بر اساس قانون رسیدگی به تخلفات اداری صورت گیرد (تبصره ۳ ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی مواد ۸۴، ... ۹۱ و ۹۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹/۴/۸ هیئت وزیران) می‌تواند قرینه‌ای بر این مسئله باشد که امکان تجدیدنظرخواهی بدوی از آن وجود دارد همچنین می‌توان از مفاد ماده ۱۷ قانون

رسیدگی به تخلفات اداری وحدت ملاک گرفت که مقرر داشته است حکم به اخراج کارمند توسط بالاترین مقامات سازمان اداری به علت غیبت طولانی قابل تجدیدنظر در هیئت تجدیدنظر است و مفاد آن را می‌توان به موردی نیز تسری داد که مقام مافوق در راستای تخلف اخذ رشوه از سوی کارمند و مطابق ماده ۹۱ حکم به کسر یک سوم از حقوق و مزایای وی برای مدت معینی صادر می‌نماید.

۳- نتیجه‌گیری

نظارت درونی در سازمان متمرکز اداری بسیار گسترده و وسیع است و طیف مختلفی از انواع نظارت‌ها و سازمان‌ها و مقامات ناظر را در برمی‌گیرد. نظام‌مند کردن و قاعده‌مند نمودن سیستم نظارتی اداری بر حجم عظیمی از فعالیت‌های اجرایی کشور که بر عهده قوه مجریه قرار گرفته نیازمند بسترهای قانونی روشن و گویایی است. نظارت از طریق سلسله مراتب اداری اگر چه یکی از مهمترین و کارآمدترین شیوه‌های نظارتی است. اما به دلیل گستردگی زیاد و عدم محدود شدن آن به قوانین و مقررات می‌تواند عاملی در جهت استبداد اداری و بروکراسی اداری قلمداد گردد و بر کارایی کارمندان و بازدهی کار اداری تأثیر گذارد. ساز و کارهای نظارت سلسله مراتبی در برخی موارد به طور روشن گویای نحوه عمل مدیران و مستخدمین نیست. اگرچه قانونگذار تلاش نموده است تا در قوانین و مقررات اداری بر رعایت سلسله مراتب اداری تأکید ورزد و حدود اطاعت از مقامات مافوق را برای مادون روشنی گرداند اما قوانین و مقررات جزایی در این زمینه به طور روشن همخوانی ندارد و ابهاماتی در میزان مسئولیت مقامات مادون در اطاعت از سلسله مراتب اداری در بحث امر آمر قانونی پدید می‌آورد. اما شاید مسئله مهمتر در نارسایی نظارت، اشکال در اجرای درست قوانین نظارتی باشد. بدیهی است با اعمال صحیح نظارت درون سازمانی و ایجاد اعتماد در شهروندان به مراجعه به مقامات مافوق اداری به جای مراجعه مستقیم به مراجع صالح قضایی، چه بسا موجب تقلیل مراجعات قضایی گردد.

پی‌نوشت:

۱. در باب اینکه آیا امر غیر قانونی به تنهایی می‌تواند علت مشروعیت جرم شناخته شود؟ علاوه بر نظریه بینابین دو نظریه ابراز شده است: الف. نظریه‌ی اطاعت کامل: طبق این نظریه مأمور مکلف است دستور مافوق خود را بی‌چون و چرا اجرا کند تا بتوان به نظم اداری دست یافت، زیرا عدم اطاعت مأمور موجب از هم‌گسیختگی کارها و اختلال در نظم اداری خواهد شد که نتیجه‌ی آن بی‌انضباطی در کار و توقف امور خواهد بود. (نوربها، ۱۳۸۳: ۲۸۰) در این سیستم اجرای یک امر، حتی غیرقانونی همیشه یک عامل توجیه کننده است، زیرا در کلیه‌ی احوال و اوضاع زبردست مکلف به اطاعت از مافوق است و باید اوامر او را بدون ارزیابی اجرا کند. (استفانی و دیگران، ۱۳۷۷: ۴۹۵)

ب. نظریه‌ی بررسی اوامر: این نظریه بالعکس نظر قبل برای مادون حق یا تکلیف ارزیابی نمودن اوامر صادره و تشخیص قانونی بودن یا قانونی نبودن آن را قائل است و بیان می‌کند که هرگاه مافوق، مادون را مأمور اجرای تمری برخلاف قانون بکند، مأمور نباید از آن اطاعت کند، چرا که اطاعت از مافوق باید تا حدی باشد که قانون نقض نشود، در نتیجه اجرای امر غیرقانونی موجب مشروعیت عمل ارتكابی نمی‌شود. (شامبیاتی، ۱۳۷۱: ۲۹۷) این نظریه به نام سیستم سرنیزه‌های باشعور نام‌گذاری شده است و باید اعتراف کرد که ممکن است انضباط را به خصوص در ارتش به خطر بیاندازد (استفانی و دیگران، ۲۸۰)

۲. درباره آرای مختلف نک اردبیلی، ۱۳۸۴: ۱۸۳ و نوربها، ۱۳۸۳: ۲۸۰

۳. در این باره یکی از شعب دیوان عالی کشور در حکم شماره‌ی ۷۲۰-۲۵/۵/۱۵-چنین نظر داده: «در مورد جرم توقیف غیرقانونی، اگر متهم در تمام مراحل عمل خود را مبتنی به دستور مافوق نموده و از بعضی اوراق نیز همین طور استنباط شود دادگاه نبایستی (به ملاحظه اینکه آمرین سمت قانونی نداشته‌اند) بدون توجه به اجبار اداری متهم به اطاعت امر آنان مبادرت به صدور حکم محکومیت کند.»

۴. تصمیمات اداری عام و خاص اعمال یکجانبه دارای دو صورت عام و خاص دارد. صورت عام که به شکل بخش نامه و دستورالعمل برای تبعیت همه یا گروهی از کارکنان اداره صادر یا اتخاذ می‌گردد و امری ناظر به وضع حقوقی و غیر شخصی است و اعمال یکجانبه خاص به صورت انفرادی است مانند مصوبه‌های اداری، گواهی‌نامه‌ها و پروانه‌های مجاز. «طباطبایی، ۱۳۸۴: ۱۷۸)

۵. شورای نگهبان طی نظریه شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ در پاسخ استفسار ریاست قوه قضائیه در مورد زمان تأثیر ابطال مصوبات مسئولین و سازمانهای اداری که بموجب اصل ۱۷۰ توسط دیوان عدالت انجام میشود، قائل به تفصیل شده و زمان اثرگذاری ابطال در مصوبات خلاف شرع را زمان تصویب مصوبه و زمان اثرگذاری ابطال به جهات دیگر (خلاف قانون بودن - خارج از اختیارات بودن مصوبه) را زمان صدور رأی ابطال توسط هیأت عمومی اعلام نمود. (نقل از سایت پایگاه اینترنتی شورای نگهبان ۱۳۹۰/۱۲/۱۱ به نشانی:

<http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx>

۶. رأی وحدت رویه شماره ۴۲۲-۱۰/۵-۱۳۹۰

۷. ماده ۹۱ قانون مذکور مقرر داشته است: «اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع می- باشد. استفاده از هرگونه امتیاز تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرائی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود.

تبصره ۱: دستگاه‌های اجرائی موظفند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجراء این ماده نظارت مستقیم نمایند چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد بالاترین مقام دستگاه اجرائی یا مقامات و مدیران مجاز می‌توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.»

منابع

الف. فارسی

- اردبیلی، محمدعلی (۱۳۸۴). *حقوق جزای عمومی (ج ۱)*. تهران: نشر میزان.
- استفانی، گاستون، ژرژ لواسور، برناربولوک (۱۳۷۷). *حقوق جزای عمومی*. ترجمه حسن دادبان. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۹). *مدیریت عمومی*. تهران: نشر نی.
- امامی، محمد و مسعود نادری باب‌اناری (۱۳۸۶). "تاملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران". *نشریه حقوق اساسی*، ۴ (۸): ۴۳-۵۸.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹). *حقوق اداری شامل مباحث ۱ و ۲*. تهران: انتشارات میزان.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۱). *کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی*. تهران: میزان.
- تمیمی، فاطمه (۱۳۸۵). *نظارت سیاسی و اداری بر اعمال دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران*. پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق.

جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۰). **ترمینولوژی حقوق**. تهران: گنج دانش.
هانگر، جی دیوید و توماس ال ویلن (۱۳۸۴). **مبانی مدیریت استراتژیک**. ترجمه محمد اعرابی و داود ایزدی. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
رابینز، استیفن (۱۳۷۸). **تئوری سازمان**. ترجمه مهدی الوانی، محمد دانائی‌فرد. تهران: نشر صفار.

راسخ، محمد (۱۳۸۸). **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران**. تهران: دراک.
شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۷۱). **حقوق جزای عمومی**. تهران: پازنگ.
طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۴). **حقوق اداری**. تهران: سمت.
طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۶۷). "مسأله کنترل و نظارت در دستگاه اداری". **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، ۲۲ (۲): ۱۲-۲۳.
عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹). **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**. تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.
معین، محمد (۱۳۸۷). **فرهنگ فارسی معین**. تهران: فرهنگ نما.
موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۸). **حقوق اداری** ۱ و ۲. تهران: میزان.
نوربها، رضا (۱۳۸۳). **زمینه حقوق جزای عمومی**. تهران: کتابخانه گنج دانش.

ب. انگلیسی

Auby, Jean- Marie (1973). **Institutions Administrative**. Dalloz, paris.
Auby, Jean- Marie (1979). **T droit administrative**. Dalloz, Paris.
Chapus, Rene (2001). **Dooit administrative Montchrestion**. Paris.
Debbasch, Charles (2005). **Administrativ publique Economica**. paris.

