

مسئولیت رؤسا و مدیران در سلسله مراتب اداری

تألیف:

خداداد جعفری

شرکت نشر بهینه فراگیر

سرشناسه	: جعفری، خداداد، ۱۳۵۵ -
عنوان قراردادی	: ایران، قوانین و احکام
عنوان و نام پدیدآور	: مسئولیت روسا و مدیران در سلسله مراتب اداری / تألیف خداداد جعفری.
مشخصات نشر	: تهران: شرکت نشر بهینه فراگیر، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۱۲۲ ص.
شابک	: 978-964-9935-89-8
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
پادداشت	: کتابخانه.
موضوع	: مدیران دولتی - وضع حقوقی و قوانین - ایران
موضوع	: تحولات اداری - ایران
موضوع	: مسئولیت اجرایی - ایران
رده بندی کنگره	: ۲۷۲۰/۲۷۲۰ KMH ۵م۷ج ۱۳۹۱
رده بندی دیویی	: ۲۲۲/۵۵۰۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۰۱۸۶۱۱

- نام کتاب : مسئولیت روسا و مدیران در سلسله مراتب اداری
- ناشر : شرکت نشر بهینه فراگیر
- مؤلف : خداداد جعفری
- ناظر چاپ : مهدی اکبری
- چاپخانه : پنج رنگ
- لیتوگرافی : آرش
- حروف‌نگاری : بنیامین غفاری
- نوبت چاپ : اول ۱۳۹۱
- تیراژ : ۱۰۰۰ نسخه

ISBN : 978-964-9935-89-8

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۹۹۳۵-۸۹-۸

تهران: میدان انقلاب، خیابان منیری جاوید، ساختمان ۲۵۳، طبقه سوم، واحد ۳۰۳

تلفن مرکز پخش: ۶۶۹۵۰۰۸۱

کلیه حقوق قانونی و شرعی برای ناشر محفوظ است. تکثیر تماماً یا قسمتی از این اثر به صورت حروفچینی و چاپ مجدد، چاپ افست، پلی‌کپی، فتوکپی و انواع دیگر چاپ ممنوع است. نقل مطالب به صورت معمول در مقاله‌های تحقیقاتی با ذکر نام کامل ناشر و کتاب آزاد است. متخلفان به موجب بند ۵ از ماده ۲ قانون حمایت از مؤلفان، مصنفان و هنرمندان تحت پیگرد قانونی قرار می‌گیرند.

دیباچه:

تحصیل در مقطع کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، منظر روشتری از کلیه گرایشهای مختلف حقوقی را برایم فراهم آورد و علاقه‌ام را نسبت به تحقیق و پژوهش بیشتر نمود. در هنگام انتخاب موضوع پایان‌نامه، مبحث مسئولیت رؤسا و مدیران به صورت کاملاً اتفاقی در ذهنم خطور نمود و با مشورت رئیس گروه و سپس استاد راهنما نسبت به ارائه آن به عنوان یکی از موضوعات پیشنهادی اقدام و مورد پذیرش قرار گرفت. خوشبختانه علی‌رغم طولانی شدن زمان، متوجه شدم که درباره موضوع مورد نظر به نکات جدیدی دست یافته‌ام. به همین علت درصدد عرضه آن به علاقمندان در قالب یک کتاب درآمدم که امید است چاپ آن پیش‌رآمدی در جهت استفاده بیشتر صاحب‌نظران در این زمینه باشد.

البته آنچه نگاشته‌ام با بهره‌مندی از محضر اساتید محترم، جناب آقایان دکتر زرگوش (استاد و رئیس گروه حقوق دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات فارس)، دکتر ویژه استاد راهنما که اگر راهنمایی‌های ایشان و اساتید دیگر همچون دکتر یآوری (استاد مشاور) و دکتر ماندگار (رئیس گروه حقوق دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات فارس) نبود هرگز ارائه این مطلب از عهده بنده بر نمی‌آمد. که باید سپاسگزار آنها باشم.

در خاتمه از ناشر محترم، جنای آقای مهدی اکبری که زحمت نشر و ارائه این کتاب را متقبل گردیده‌اند، تشکر و قدردانی می‌نمایم.

خداداد جمفری

علائم اختصاری

- آ.ا.د.د.و.م.آ.ع.ک. (آیین نامه‌ی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور)
- آ.ق.ا.ا.م.و.ط.ن.آ. (آیین نامه‌ی قانون افشای اسناد محرمانه و سری دولتی و طرز نگهداری آن)
- آ.ل.ق.ا.ک.و.د. (آیین نامه‌ی لایحه قانونی استقلال کانون وکلاء دادگستری)
- ق.آ.د.ک. (قانون آیین دادرسی کیفری)
- ق.آ.د.م. (قانون آیین دادرسی مدنی)
- ق.ا.ا.م. (قانون اجرای احکام مدنی)
- ق.ا.ا.م.و.س.د. (قانون افشای اسناد محرمانه و سری دولتی)
- ق.ا.ق. (قانون استخدام قضات)
- ق.ا.ک. (قانون استخدام کشوری)
- ق.ب.س.ت.م.م.د.م.ض. (قانون بکارگیری سلاح توسط مأمورین مسلح در موارد ضروری)
- ق.د.ا.ر.و.ک.س.و.د. (قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران)
- ق.د.ع.ا. (قانون دیوان عدالت اداری)
- ق.ر.ب.ت.ا. (قانون رسیدگی به تخلفات اداری)

- ق.ر.ب.ت.ا.ه.ع.د.و.م.آ.ع.ک. (قانون رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور)
- ق.م. (قانون مدنی)
- ق.م.ا. (قانون مجازات اسلامی)
- ق.م.ج.ن.م. (قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح)
- ق.م.خ.ک. (قانون مدیریت خدمات کشوری)
- ق.م.م. (قانون مسئولیت مدنی)
- ل.ق.ا.س.ا.و.م.ب.ف. (لایحه قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد)
- ل.ق.م.ا. (لایحه قانون مجازات اسلامی)

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱۱	چکیده
۱۳	مقدمه
۱۷	فصل مقدماتی: مبانی و مفاهیم
۱۸	مبحث اول: مبانی نظری مسئولیت مدیران
۲۴	مبحث دوم: مفهوم رؤسا و مدیران
۲۷	مبحث سوم: مفهوم سلسله مراتب اداری
۳۱	مبحث چهارم: رابطه مسئولیت اداری (انضباطی)، کیفری و مدنی
۳۳	بخش اول: مسئولیت اداری رؤسا در سلسله مراتب اداری
۳۵	فصل اول: اشکال مسئولیت اداری مدیران
۳۵	مبحث اول: مسئولیت ناشی از دستورات اداری
۳۹	مبحث دوم: مسئولیت مبتنی بر انتقال اختیارات
۴۰	گفتار اول: تفویض اختیار
۴۱	بند اول: شرایط صحت تفویض اختیار
۴۲	بند دوم: آثار تفویض اختیار
۴۴	گفتار دوم: کفالت
۴۷	فصل دوم: چارچوب قانونی مسئولیت اداری
۴۸	مبحث اول: تحلیل قانون رسیدگی به تخلفات اداری
۵۲	گفتار اول: عدم گزارش تخلف کارمندان تحت امر
۶۳	گفتار دوم: دادن نمره یا امتیاز، برخلاف ضوابط

گفتار سوم: سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری	۶۳
مبحث دوم: مسئولیت ناشی از صدور اوامر غیرقانونی	۶۴
مبحث سوم: مسئولیت اداری مدیران در سیاست‌های کلی نظام اداری	۶۷
مبحث چهارم: مسئولیت نظارتی	۷۰
گفتار اول: نظارت سلسله مراتبی بر فعالیت‌ها و اعمال اداری	۷۲
گفتار دوم: نظارت سلسله مراتبی بر اشخاص اداری (کارکنان واحد متمرکز)	۷۲
گفتار سوم: نظارت قسومی	۷۳
گفتار چهارم: حدود و ثغور اختیارات مقام مافوق، شیوه، محتوی و آثار	نظار ۷۵۶۱
گفتار پنجم: انواع نظارت در سلسله مراتب اداری	۷۶
بند اول: نظارت ارشادی یا نظارت پشتیبانی	۷۶
بند دوم: نظارت تعقیبی	۷۷
مبحث پنجم: تفاوت مسئولیت اداری مافوق و مادی	۸۰
گفتار اول: تعارض اصل اطاعت از اوامر مافوق با اصل مسئولیت مأموران	۸۰
گفتار دوم: جهت‌گیری قانونگذار در راستای افزایش مسئولیت مدیران نسبت به زیردستان	۸۲
بخش دوم: ویژگیهای مسئولیت کیفری و مدنی مدیران در سلسله مراتب اداری	۸۵
فصل اول: مسئولیت کیفری مدیران در سلسله مراتب اداری	۸۷
مبحث اول- چارچوب قانونی	۸۸
گفتار اول: مسئولیت عام کیفری	۸۸

گفتار دوم: مسئولیت کیفری مدیران در موارد خاص.....	۱۱۰
مبحث دوم- تفاوت مسئولیت کیفری آمر و مأمور.....	۱۱۸
گفتار اول: اجتماع سبب و مباشر.....	۱۱۸
گفتار دوم: اکراه، اضطرار و اجبار.....	۱۱۹
مبحث سوم: مسئولیت جزایی دستورات مافوق.....	۱۲۱
مبحث چهارم: تعارض مسئولیت کیفری رئیس و کارمند.....	۱۲۳
فصل دوم: مسئولیت مدنی مدیران در سلسله مراتب اداری.....	۱۲۵
مبحث اول: مفهوم مسئولیت مدنی.....	۱۲۵
مبحث دوم: چارچوب قانونی مسئولیت مدنی مدیران.....	۱۳۰
مبحث سوم: مسئولیت مدنی دستورات مافوق.....	۱۳۸
مبحث چهارم: تفاوت و تعارض مسئولیت مدنی رئیس و مرئوس.....	۱۴۱
گفتار اول: اجتماع سبب و مباشر.....	۱۴۲
گفتار دوم: اکراه، اضطرار و اجبار.....	۱۴۵
نتیجه گیری.....	۱۵۱
منابع و مآخذ.....	۱۵۵

چکیده:

در واقع تاکنون مبحث مسئولیت رؤسا و مدیران در سلسله مراتب اداری به صورت مجزا مورد تحقیق و پژوهش قرار نگرفته است. این مسئولیت مشتمل بر انواع مسئولیت اداری، مدنی و کیفری می‌باشد. در مسئولیت اداری مدیران علاوه بر نظارت ارشادی، مبادرت به نظارت تعقیبی را عهده‌دار هستند. مسئولیت دستورات به ریروستان اعم از اداری، مدنی و کیفری به جهت اختیارات قانونی به رئیس، قابل توجیه است. البته اجرای اوامر آمر قانونی توسط کارمندان بدون قید و شرط نبوده و تحت شرایطی و با رعایت حدود صلاحیت و اختیارات رؤسا ملزم به اطاعت هستند. در این صورت می‌توان مافوق را در خصوص دستورات صادره به مادیون مورد بازخواست و در معرض پاسخگویی قرار داد.

سیاست قانونگذار در رابطه با اتخاذ یک رویه متناسب در زمینه مسئولیت اداری، کیفری و مدنی به رؤسا دارای تناقضات و ابهاماتی است. به عنوان مثال در ماده ۵۷ قانون (مجازات اسلامی) مسئولیت اداری را در اوامر غیر قانونی بر عهده مدیر، در بعد کیفری مجازات را با وجود علم و آگاهی کارمند بر غیرقانونی بودن دستور، برای آمر و مأمور و در غیر این صورت صرفاً برای رئیس مقرر نموده است. نهایتاً مسئولیت مدنی (جبران دیه و ضمان مالی)، به مادیون تحمیل شده است.

عمده قوانین موضوعه کشور در ارتباط با مسئولیت رؤسا و مدیران در سلسله مراتب اداری را باید در قانون استخدامی کشور، قانون مدیریت خدمات

کشوری، قانون مجازات اسلامی، قانون مسئولیت مدنی و قانون مسئولیت مدنی جستجو نمود. البته لایحه قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد هم اکنون در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار داشته و در آن موادی راجع به مسئولیت رؤسا و مدیران در سلسله مراتب اداری وجود دارد.

www.ketab.ir

مقدمه:

موفقیت در رسیدن به نظام اداری سالم، بستگی به انتخاب مدیران و رؤسا و همچنین اعمال و اجرای مسئولیت‌های آنان در سلسله مراتب اداری دارد. نیروی انسانی یا همان کارمند عنصر مهم و اساسی در دواير و دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها محسوب می‌شود. دولت در جهت کارآمدی خویش و در نهایت جلب رضایت مردم سعی می‌کند که بر رفتار و کردار کارکنان خود نظارت داشته باشد. این خواسته به واسطه مدیران و مسئولین در سلسله مراتب اداری تأمین می‌شود. بی‌تردید علم مدیریت صحیح و مشخص نبودن حدود مسئولیت هر یک از مأمورین و آمرین در وصول اهداف سازمانی، مؤثر خواهد بود. نامشخص بودن مسئولیت رؤسا و مدیران در سلسله مراتب اداری موجبات مسئولیت‌گریزی از سوی پرسنل دواير دولتی را فراهم می‌آورد. زیرا در صورت وجود خلأ نمی‌توان میزان و محدوده‌ی مسئولیت هر یک از کارمند و رئیس را مشخص نمود. می‌توان گفت یکی از عوامل بروز و ظهور مفاسد اداری و اقتصادی در دستگاه‌های دولتی، بی‌توجهی رؤسا و مدیران نسبت به مسئولیت خویش در خصوص روش انجام وظایف زیردستان است. که علاوه بر جنبه پیشگیری آن، در صورت اعمال و اجرای مسئولتی قانونی توسط مدیران، امکان تحمیل مجازات متناسب برای هر یک از رئیس و مرئوس در مفاسد اداری و اقتصادی فراهم می‌گردد.

نتیجه سیستم اداری نادرست، چیزی جز فساد اداری را در پی نخواهد داشت. ناهنجاری در ادارات علاوه بر ایجاد نارضایتی عمومی مردم از دولت، باعث تضییع حقوق افراد و تعدی عمال دولت می‌شود. ضمانت اجرای مفید و مؤثر در این خصوص لازم است که در صورت بروز اشکال و انجام تخلف از

سوی مدیران یا کارمندان حق حاکمیت و مردم تأمین شود. رؤسا در سلسله مراتب اداری در راستای پیشگیری از بروز ایراد و اشکال باید تبعیت از قانون داشته و در مورد زیر دستان بر طبق ضوابط و مقررات رفتار نمایند. در این صورت معضلات اداری کاهش یافته و ایراد به هیأت حاکمه از سوی مردم کمتر می‌گردد. عمل به قانون سبب اعتماد سازی و امنیت می‌شود.

مسئولیت پاسخگویی یکی از عناصر بنیادین یک نظام سیاسی- اداری از منظر حکمرانی مطلوب است. زیرا در چارچوب مفهوم حکمرانی مطلوب هر مقام و مأمور عمومی در قبال اعمال و رفتار خود مسئول بوده و مورد بازخواست قرار می‌گیرد، و باید پاسخگو باشد. چنانچه مسئولیت رؤسا و مدیران به خوبی تبیین شده و آنان در اجرای مسئولیت قانونی خویش اهتمام ورزند و در این زمینه ضمانت‌های اجرای متناسب پیش‌بینی شود، زمینه حکمرانی خوب فراهم می‌شود.

یکی از اصول حاکم بر روابط کارکنان دولت اصل سلسله مراتب اداری است که بنیادی‌ترین اصل در حفظ نظم و کارآیی و کارآمدی نظام اداری است. بدون سلسله مراتب اداری، نظام و دستگاه اداری نمی‌تواند به حیات خود ادامه دهد و شیرازه امور از هم گسسته می‌شود. در روابط مافوق و مادیون این اصل برقرار است. در حوزه‌هایی مانند انجام وظایف محوله، تصمیم‌گیری، اجرای ضوابط و مقررات و تصمیمات و همچنین رسیدگی به شکایات مردم از کارکنان، اصل سلسله مراتبی وجود دارد. به نظر می‌رسد پاسخگویی و ضمانت اجرای آن برای نظارت سلسله مراتب اداری مدیران ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و آنان در همین راستا مسئولیت دارند. قلمرو مسئولیت رؤسا در حوزه اداری،

کیفری و حقوقی (مدنی) قابل تصور است. علاوه بر این نظام حقوقی حاکم بر مسئولیت مدیران در سلسله مراتب اداری متنوع خواهد بود.

آنچه در این تحقیق مشخص خواهد شد این است که حدود و ثغور مسئولیت مدیران در نظارت سلسله مراتبی برای کارکنان تحت امر کجاست؟ مباحث دیگری از جمله محتوی، شیوه‌ها و انواع نظارت سلسله مراتبی کدامند؟ آثار تخلف مدیران در عدم رعایت وظایف خود در نظارت سلسله مراتبی چیست؟ مسئولیت انضباطی، مدنی و کیفری در خصوص نظارت سلسله مراتبی و رابطه میان آنها کدامند؟ دیگر اینکه آیا اجمال یا ابهام قانونی مسئولیت مدیران در سلسله مراتب اداری وجود دارد؟

با توجه به فقدان منبع خاص در زمینه موضوع مربوطه و جمع بندی قوانین و مقررات متفرقه و بهره‌گیری از مباحث پراکنده در مجموع کتب حقوقی، انجام پژوهش به آسانی صورت نپذیرفته است. مابعدا پیشینه و سابقه‌ی خاص و تحت عنوان یا محتوای موضوعات مطروحه در این پژوهش وجود ندارد. زیرا در عموم تحقیقات و کتب حقوقی تدوین یافته مطالب بیشتر در زمینه مسئولیت مأمورین نگاشته شده و به تشریح مسئولیت کارمند یا مأمور پرداخته‌اند. به علاوه اینکه در بعضی از این مباحث روابط آمر و مأمور در حقوق نظامی و در سلسله مراتب اداری تفکیک نشده و یکسان انگاشته شده است. البته می‌توان گفت تحقیق در این حوزه به علت کمبود منابع داخلی و به عبارتی فقدان انسجام در بیان مطالب مربوط به موضوع به آسانی میسر نشده و نظریات و مطالب پراکنده بوده و با استتاج و استنباط و بهره‌گیری از مباحث

مطروح و مطابقت منطقی و اصولی با عناوین و محتوای پژوهش ارائه گردیده است. بنابراین می‌تواند به عنوان مدخل ورودی در راستای انجام تحقیقات جامع توسط اندیشمندان حقوقی باشد.

مسئولیت‌های مسئولین مافوق در سه موضوع اداری، جزایی و مدنی تقسیم شده و با عنایت به ظرفیت‌های قانونی موجود به آن پرداخته شده است. در بعضی از موارد ابهامات یا اشکالاتی که در اجرای موازین و در عمل پدید می‌آید، به‌طور مختصر اشاره شده است.

مباحث مطروحه متشکل از یک فصل مقدماتی و دو بخش می‌باشد. فصل مقدماتی تحت عنوان مبانی و مفاهیم بوده که در آن چهار مبحث مبانی نظری مسئولیت مدیران، مفهوم رؤسا و مدیران، مفهوم سلسله مراتب اداری و در مبحث آخر رابطه مسئولیت اداری (انضباطی)، کیفری و مدنی گنجانیده شده است. بخش نخست به مسئولیت اداری رؤسا و مدیران در سلسله مراتب اداری اختصاص یافته و ابعاد مختلف مسئولیت اداری مدیران اعم از نظارتی و انضباطی مطرح می‌شود. این بخش در قالب دو فصل ارائه شده که در فصل نخست اشکال مسئولیت اداری مدیران و در فصل دوم بارچوب قانونی مسئولیت اداری مورد بحث قرار گرفته است. بخش دوم مسئولیت کیفری و مدنی مدیران در ارتباط با کارمندان پرداخته می‌شود. این بخش مشتمل بر دو فصل می‌باشد. فصل اول مسئولیت کیفری و فصل دوم مسئولیت مدنی رؤسا را مورد بررسی قرار می‌دهد.