

تحلیلی بر ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری در قلمرو حقوق و علوم اداری

نویسنده: مرتضی خالقی

مقدمه: الفاظ خشک و بی‌روح مواد قانون در حکم جسدی بی‌جان است. جسدی که مهر سکوت بر لب دارد. لیکن با دمیدن روحی از علم و هنر و خلاقیت می‌توان الفاظ بی‌جان را حیات بخشید. برای دمیدن روح در کالبد بی‌جان باید الفاظ و معانی را در هم آمیخته و در این راه با بهره‌گیری از علم و هنر و خلاقیت و ظرافت خاص آنها را بکار برد. به مثابه آن سنگتراشی که با مقداری سنگ جامد و خمیر مایه علم و هنر و ظرافت، مجسمه هنری و زیبایی را می‌سازد. مقاله ذیل به منظور فتح‌البابی در این زمینه درج می‌گردد. در این مقاله سعی بر آن است که ماده قانونی مذکور طبقه‌بندی و برای هریک از چراهای آن با تفکر و تدبیر پاسخی منطقی ارائه شود.

ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری مقرر می‌دارد:

«مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید. اگر مستخدم حکم یا امر مافوق را برخلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد مکلف است مغایرت دستور را با قوانین و مقررات کتباً به مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اقدام، مقام مافوق کتباً بر اجرای دستور خود تأکید کرد، مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود»

طرح سؤالات تشریحی

- ۱- مستخدم کیست؟
- ۲- ضابطه تشخیص حدود قوانین و مقررات چیست؟
- ۳- تشخیص واقعی یا ظاهری است؟
- ۴- به چه چیزهایی احکام و اوامر گفته می‌شود؟
- ۵- اوامر با احکام چه فرقی دارند؟
- ۶- چرا واژه حکم، امر، رئیس هم به شکل جمع آمده و هم به شکل مفرد؟
- ۷- رؤسای مافوق کدامند؟ آیا منظور، رؤسای مافوق مستقیم است یا رؤسای مافوق غیرمستقیم؟
- ۸- ضابطه تشخیص احکام و اوامر رؤسای مافوق در امور اداری چیست؟

ولی به نظر ما با استناد به اصول و قواعد حقوقی این تصور صحیح و منطقی نخواهد بود زیرا:

اولاً: مستخدم مورد اشاره در این ماده قانونی مطلق است و اطلاق افاده عموم می‌کند.

ثانیاً: قانونگذار در مقام بیان تکالیف عمومی مستخدمین بوده است و اگر نظر خاصی داشت باید به صراحت یا به کمک قرینه یا قرائن بیان می‌نمود. مثلاً اعلام می‌کرد مستخدم مشمول این قانون و در مقام رفع اشکال باید اطلاق را حمل بر عموم نمود و بر آن بود که کلیه مستخدمین اعم از آزمایشی، رسمی، قراردادی، خرید خدمت و ... را شامل می‌شود.

ب- مفهوم مستخدم از دیدگاه قوانین جزایی

قانون جزا موادی را به مأموران خدمات عمومی و مستخدمان دولت اختصاص داده است. در این مواد، گاه حمایت بیشتری از مستخدمان دولت که در حین انجام وظیفه یا به سبب انجام وظیفه مورد توهین یا تجاوز قرار می‌گیرند شده است و گاه در مواد دیگر کیفیتهای سخت‌تری در مقایسه با مجازاتهایی که برای جرائم افراد عادی پیش‌بینی شده برای مستخدمان دولت مقرر کرده است، ولی قوانین جزایی نیز تعریفی از مستخدم به عمل نیاورده‌اند.

الف- مفهوم مستخدم از دیدگاه

قانون استخدام کشوری

قانون استخدام کشوری در بند الف ماده یک واژه استخدام را تعریف نموده که از آن می‌توان به معنی مستخدم رسید. ماده ۴ این قانون مستخدمان را به رسمی و پیمانی تقسیم و بعد در مواد ۵ و ۶ مستخدم رسمی و پیمانی را تعریف نموده است.

ولی آنچه که به عنوان سؤال مطرح می‌شود این است که آیا مراد قانونگذار از ذکر کلمه مستخدم، مستخدم رسمی است؟ یا اینکه کلیه مستخدمین اعم از آزمایشی، پیمانی، قراردادی، خرید خدمت و ... و بالاخره انواع و اقسام مستخدمین را ولو اینکه تابع هرگونه ضوابط و مقررات باشند، شامل می‌گردد؟

در بادی امر ممکن است برخی از افراد که با تجزیه و تحلیل حقوقی آشنا نمی‌باشند، در مقام پاسخ تصور کنند مستخدم پیش‌بینی شده در این ماده فقط مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری می‌باشند و سایر مستخدمین را که مشمول مقررات خاص خود هستند شامل نمی‌شود و دلیل بیاورند اصلاً ماده ۵۴ در مجموعه قانون استخدام کشوری آمده پس چگونه می‌توان دیگران را مخاطب قرار دهد.

تعریف قانون به معنی عام

قانون شامل مصوبات مجلس، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود. به عبارت دیگر قانون شامل هرچه که ضمانت اجرایی دارد، می‌باشد.

قانون در معنی عام به تمام مقرراتی که از طرف یکی از سازمانهای صالح دولت وضع شده است، خواه این سازمان قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد، اطلاق می‌گردد. پس این معنی عام

تعریف قانون به معنی خاص

کنند: مگر نه این است که اطلاق افاده عموم می‌کند، پس شامل کلیه قوانین و مقررات اعم از جزایی، مدنی، ثبتی، مالیاتی، اداری و... خواهد بود.

انتقاد از این نظریه: اطلاق قوانین و مقررات در ماده مذکور با بکار بردن کلمه امور اداری تخصیص یافته است و جمع بین این دو امکانپذیر نمی‌باشد.

نظریه سوم: به عقیده ما در جمع بین این دو نظریه بایستی قائل به تفصیل شد باین نحو که:

۱- مرحله تشخیص حدود قوانین و مقررات

۲- مرحله اجرای قوانین و مقررات

این دو مرحله علیرغم آنکه از هم جدا هستند ولی هیچ تعارضی با هم ندارند. پس زمانیکه مرحله تشخیص قوانین و مقررات مدنظر است باید بر آن بود که عقل و منطق حکم می‌کند، به دلایل ذیل کلیه رشته‌های مختلف قوانین و مقررات را در نظر گرفت:

۱- ماده مذکور در مقام بیان تکالیف عمومی مستخدمین دولت بوده است.

۲- اطلاق ماده مذکور را با بکار بردن قوانین و مقررات باید حمل بر عموم نمود.

۳- زمانی که ما حتی به قدر وسع و توان خود اطلاعاتی ولو اجمالی از کلیه رشته‌های قوانین و مقررات به معنی اعم کلمه نداریم، چگونه می‌توانیم حدود قوانین و مقررات را شناسایی کنیم؟ و سپس در مقام تشخیص مغایرت دستور با قوانین و مقررات برآییم؟ و چگونه می‌توانیم حد و مرز امور اداری را از غیرامور اداری

در اصطلاح حقوق اساسی ما قانون به قواعدی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد (اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی). پس قانون مفهوم خاصی دارد که با تصمیمات قوه مجریه متفاوت است و نباید آنها را بجای هم استعمال کرد.

حال این سؤال مطرح می‌گردد: منظور از قوانین و مقررات چیست؟ آیا مراد قوانین و مقررات استخدامی است؟ یا اینکه مطلق قوانین و مقررات است؟ اعم از اینکه این قوانین و مقررات جزایی، حقوقی، مدنی، مالیاتی، اداری، ثبتی و... باشد، نظریات مختلفی را می‌توان فرض نمود.

نظریه اول: ممکن است برخی چنین استدلال کنند: ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری در مقام بیان ضابطه و تکالیف برای مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری بوده است نه قوانین و مقررات دیگر و در مقام تفسیر باید ماده مذکور را در موارد خاص خود بکار ببریم.

انتقاد از این نظریه: اگر بپذیریم که موارد منظور ماده مذکور قوانین و مقررات استخدامی است، این نظر با اطلاق ماده که در مقام بیان تکالیف عمومی مستخدمین بوده است و از آن گذشته خود واژه قوانین و مقررات که به طور مطلق انشاء شده است در تضاد بوده و منافات دارد.

نظریه دوم: ممکن است در مقابل، برخی چنین استدلال

معلومات و استعداد و آشنایی فرد با مبانی علمی و تسلط او در بکار بردن قواعد اصولی، منطقی، عقلی و حقوقی دارد.

زیرا اصل عقلی و شرعی بر این است که هرکس به اندازه توانایی خود تکلیف و مسئولیت دارد. لیکن در مورد تسری دادن این اصل به کلیه رشته‌های قوانین و مقررات، هرچند که در پیش پذیرفتیم که دستورات مخالف قوانین جزایی و حقوقی به وسیله مافوق قابلیت نفوذ ندارد، ولی به فرض تحقق آن باید قائل به تفصیل شویم و بگویم در زمینه تشخیص و اجرای قوانین و مقررات اداری همین قدر که دستورات مافوق مخالف بانص صریح قوانین و مقررات نباشد، کافی است، ولی زمانیکه تجاوز به حدود قوانین و مقررات جزایی و حقوقی باشد اعم از اینکه اشتباه حکمی یا اشتباه موضوعی باشد و یا اینکه اشتباه ناشی از قانون یا تفسیر قانون باشد جز در موارد خاص «آنهم در قلمرو قوانین جزایی» جهل به قانون رافع مسئولیت نیست.

تشخیص دهیم؟ مگر نه این است که تشخیص حدود، بر علم، اطلاع، داوری و انتخاب استوار است.

۴- براساس ماده ۴۱ قانون مجازات سال ۱۳۵۲ و ماده ۳۱ قانون راجع به مجازات اسلامی سال ۱۳۶۱ حدود اجرای ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری محدود گشته و این نکته حکایت از ارتباط تنگاتنگ شعب قوانین و مقررات با یکدیگر دارد.

لیکن در مرحله اجرای قوانین و مقررات باید بر آن بود که مستخدم فقط در زمینه امور اداری آن هم پس از ارزیابی، مکلف به اطاعت از دستورات مافوق است و دستورات و اوامر خلاف قوانین مافوق در موارد غیرامور اداری در رشته‌های مختلف قوانین رافع مسئولیت نخواهد بود. ولی در مورد این سؤال که آیا تشخیص واقعی قوانین و مقررات در کلیه شعب آن می‌باشد؟ یا مراد تشخیص ظاهری است؟ و تأثیر اشتباه در قانون یا تفسیر قانون در تصمیمگیری و اجرای آن به چه نحو است؟ پاسخ منطقی این است که بستگی به درجه

تعریف احکام

نهی از کار را دارد ولی امر را به اعتبار دستور دهنده آن می‌توان بدو قسمت تقسیم نمود.

۱- امر قانونی، کسی است که به حکم قانون، صلاحیت صدور دستور را به کسی که تحت امر او است دارا باشد.
۲- امر امر قانونی، ممکن است خارج از صلاحیت امر باشد ولی در عین حال مأمور قانونی مجبور به اطاعت آن باشد.

از طرز بیان ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری و قلمروهای مختلف آن چنین استنباط می‌شود که دایره وسعت این ماده برغم اجمال آن در عمل بسیار گسترده می‌باشد و نمی‌توان آن را در قالب یک نظر عام

احکام جمع حکم است، حکم در فقه و حقوق در معانی مختلف بکار می‌رود که به جهت عدم ارتباط با موضوع بحث ما از ذکر تعاریف و اقسام آن خودداری می‌شود و فقط به تعریف حکم تکلیفی اکتفاء می‌شود. «هر قانونی را که مشتمل بر امر و نهی باشد حکم تکلیفی یا حکم الزامی و الزامات قانونی می‌گویند»

ممکن است این توهم حاصل شود که امر دلالت بر انجام کار دارد و شامل نهی نخواهد شد ولی به عقیده ما، در این ماده نظر قانونگذار از بکار بردن واژه اوامر به نحو مثبت و منفی آن بوده است، یعنی هم امر به انجام کار و هم امر بر ترک کار است و امر به ترک کار همان معنی

مذکور می‌توان اینگونه استنباط کرد که احکام و اوامر مطلق است و اطلاق افاده عموم می‌کند و باید بر آن شده که هم شامل احکام و اوامر کتبی و هم احکام و اوامر شفاهی است.

لیکن برای استنباط صحیح از مفاد قانون باید عقل و منطق را به کمک طلبید و مفاد قانون را با ترازوی عقل سلیم و منطق سنجید. زیرا از نظر علم و عمل نمی‌توان از مفاد قوانین و مقررات اداری، قواعد کلی و همه گیر منطبق با وقایع خارجی مختلف ترسیم نمود، بلکه باید آثار حاصله از امر و حکم نیز مورد توجه قرار گیرد. باید دید که هر حکم یا امری چه آثار و نتایجی از خود باقی خواهد گذاشت و اثرات مادی و معنوی آن قبل از اجراء باید ارزیابی گردد. فرد تحت امر اثرات امر یا حکم مافوق را حداقل مورد به مورد با موازین قوانین و مقررات سنجیده و در صورت عدم پیش‌بینی صریح در قوانین و مقررات، عقل و منطق خود را طلب کند و با احتیاط کامل قدم بردارد.

در زمانی که قوانین و مقررات صریح نمی‌باشند باید از اصول و قواعد کلی و عقل و منطق استعانت خواست. باین نحو که بین احکام و اوامر باید قائل به تفصیل شد. زیرا آنچه که از کلمه حکم یا احکام به ذهن متبادر می‌شود نوعی سند کتبی است و ضروریست که کتبی باشد، اعم از اینکه ناظر بر انجام کار یا ترک کار در حدود امور اداری باشد ولی در مورد اوامر که هم دلالت بر انجام کار و هم ترک کار دارد (آثار و نتایجش خفیفتر از حکم است) باید اوامر مهم و حساس و آثار و نتایجش را از اوامر غیر مهم و آثار آن، جدا کرد و گفت در اوامر مهم، کتبی بودن ضرورت دارد و در اوامر غیر مهم، دستور شفاهی نیز کفایت می‌کند، منتهی ارزیابی و تشخیص مهم از غیر مهم به عهده مأموران مادون خواهد بود.

که کلیه مصادیق خارجی آنرا تحت پوشش قرار دهد، بیان نمود. لیکن می‌توان گفت اوامر و احکامی که از ناحیه رؤسای مافوق صادر می‌شود از سه اصل کلی ناشی می‌شود و آن سه اصل عبارتند از:

۱- اصل سلسله مراتب اداری ۲- اصل اطاعت از اوامر مافوق در داخل اداره ۳- اصل اطاعت از قوانین این اصول غیر قابل تجزیه از یکدیگر بوده و نمی‌توان آنها را به صورت جداگانه بکار برد.

اصل سلسله مراتب اداری سرچشمه مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود، ولی در حول و حوش اجرای آن سئوالاتی مطرح می‌گردد.

۱- آیارعایت اصل سلسله مراتب اداری از پایین به بالا است، یا اینکه این اصل از بالا به پایین را نیز شامل می‌شود؟

۲- آیا یک اصل مطلق است یا استثنایی دارد؟

۳- ضمانت اجرایی مؤثر دارد یا خیر؟

از نظر عُرف اداری و تشکیلاتی و کاربُرد عملی آن باید گفت که اصل سلسله مراتب اداری را با کمک اصل اطاعت از اوامر مافوق در داخل اداره و اطاعت از قوانین باید تفسیر نمود، اصل سلسله مراتب اداری یک جاده دوطرفه است لیکن ضعف و شدت آن از پایین به بالا و یا از بالا به پایین از نظم خاص و ضمانت اجرایی یکسان برخوردار نمی‌باشد و اصلی است استثناء پذیر، نه مطلق، ولی استثنائات آن بسیار جزئی و نادر می‌باشد.

آیا احکام و اوامر مافوق بایست کتبی صادر شود یا به صورت شفاهی نیز امکانپذیر است؟ هرچند از ظاهر ماده

رابطه ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری با قوانین جزایی

شرع محکوم می‌شوند ولی در مورد مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبولی، به تصور اینکه قانونی است، اجراء کرده باشد، فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد.

با توجه به مفاد مواد مذکور، دیگر ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری نفوذ خود را از دست داده است و مستخدم دولت در هر مورد باید با غور و تعمق مشروعیت امر صادره از مقام مافوق را احراز کند و آنگاه به اجرای آن بپردازد، البته امر آمر قانونی باید دارای شرایط زیر باشد.

۱- امر از ناحیه آمر قانونی صادر شده باشد.

۲- امر باید در سلسله مراتب اداری قرار گرفته باشد

۳- امر آمر قانونی باید واجد شرایط کتبی و رسمی باشد

پس هم چنانکه اشاره شد ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری با قوانین جزایی ارتباط نزدیک دارد و به همین منظور یک سؤال کلی و اساسی مطرح می‌گردد؛ آیا زیردست موظف است اوامری را که از طرف مقام مافوق صادر می‌شود ارزیابی نموده و قانونی و غیرقانونی بودن آنرا احراز کند؟ و فقط در صورت منطبق بودن با مستون قانون به مورد اجراء گذارد؟ یا اینکه بالعکس صرف صدور دستور از طرف مقام صلاحیتدار کفایت می‌کند، در این خصوص صاحب نظران سه عقیده ابراز نموده‌اند.

الف - نظریه کورکورانه

برای آنکه نظمی در کار باشد لازم است مأمور مادون از مقام مافوق خود اطاعت نموده و دستورات او را به مورد اجراء گذارد، زیرا اگر قرار باشد هر مأموری به نحوی قانون را تعبیر و تفسیر کند و بنا به میل و

در اینجا ضروری است قانون استخدام کشوری با تبصره ماده ۴۱ قانون مجازات سال ۱۳۵۲ و ماده ۳۱ قانون مجازات اسلامی سال ۱۳۶۱ مقایسه گردد.

ماده ۴۱ قانون مجازات سال ۱۳۵۲ مقرر می‌داشت؛ اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی‌شود:

۱- در صورتی که ارتکاب عمل به امر آمر قانونی باشد.

۲- در صورتی که ارتکاب عمل برای اجرای قانون لازم باشد.

تبصره: هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود آمر و مأمور به مجازات مباشرت در جرم محکوم می‌شوند. ولی در مورد مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول، به تصور اینکه قانونی است، اجراء کرده باشد در مجازات یک تا دو درجه تخفیف داده خواهد شد. در ماده ۳۱ قانون راجع به مجازات اسلامی سال ۱۳۶۱ که ناسخ ماده ۴۱ قانون مجازات سال ۱۳۵۲ می‌باشد، آمده است، اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی‌شود:

۱- در صورتی که ارتکاب عمل به امر آمر قانونی باشد و خلاف شرع نباشد.

۲- در صورتی که ارتکاب عمل برای اجرای قانون اهم لازم باشد.

۳- در صورتی که ارتکاب عمل به عنوان امر به معروف یا نهی از منکر باشد.

تبصره: هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود، آمر و مأمور هر دو به مجازات مقرر در

ج - نظریه بینابین

نظر به نتایج سوء و نامطلوبی که هر دو نظریه داشت برخی از علماء نظریه دیگری را مطرح نمودند. طبق نظریه مذکور بایستی میان اوامری که بطور وضوح برخلاف قانون است و دستوراتی که ظاهراً قانونی است تفاوت قائل شویم. اجرای اوامری که به طور بارز مغایر با قوانین است رافع مسئولیت نیست ولی دستوراتی که قانونی بودن و قانونی نبودن آن همراه با شک و تردید است سبب عدم مسئولیت زبردستی که مجری آن اوامر بوده، می‌گردد.

از تملیق ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری و ماده ۳۱ قانون راجع به مجازات اسلامی سال ۱۳۶۱ و سایر قوانین می‌توان گفت که در هر مورد مستخدم مکلف است اوامر و احکام رؤسای مافوق خود را ارزیابی کند اگر چنانچه دستورات مافوق مخالف قوانین باشد، باید کتباً مغایرت دستورات صادره را با قوانین و مقررات به مافوق اطلاع دهد، حال اگر رؤسای مافوق مجدداً و کتباً اجرای دستورات خلاف قوانین را تأکید کردند در اینجا می‌توان دو حالت فرض نمود.

۱- اگر در امور اداری باشد مأمور مادون مکلف به اجرای دستورات رؤسای مافوق خود خواهد بود و در این مورد مسئولیتی متوجه وی نخواهد بود.

۲- اگر در قلمرو قوانین جزایی یا حقوقی باشد مستخدم مکلف به اطاعت از مافوق نمی‌باشد و اگر مرتکب انجام آن شد مسئولیت دارد و آمر و مأمور هر دو مقصر خواهند بود.

تشخیص خود در مورد اجرای قوانین اقدام نماید، هماهنگی در امور از بین می‌رود. به طور کلی طرفداران این نظریه می‌گویند که افراد مادون حق ندارند، وارد سنجش و مطابقت حکم صادره با قوانین شوند. قبول این نظریه بسیار خطرناک است زیرا قدرت ابتکار و خلاقیت را از مادون گرفته و مأمور تبدیل به ابزار دست آمر خواهد شد.

ب - نظریه تطبیق آگاه

عده‌ای از علماء برعکس برای مادون حق و یا تکلیف ارزیابی نمودن اوامر صادره و تشخیص قانونی بودن یا قانونی نبودن آن را قائل هستند و می‌گویند که هرگاه مافوق مادون را مأمور به اجرای امری برخلاف قانون نماید مادون نباید از آن اطاعت کند، چرا که اطاعت از مافوق باید تا حدی باشد که قانون نقض نشود.

براین نظریه نیز ایرادی وارد نموده‌اند، بدین نحو که اگر مأمورین را موظف به ارزیابی و تطبیق اوامر مقامات مافوق بسا متون قانونی نماییم، حس انضباط و اطاعت از بین می‌رود و در تشخیص قانونی بودن و یا قانونی نبودن اوامر مواجه با سلیقه‌های متعدد و لزوماً برداشتها و تفاسیر متفاوت می‌شویم، زیرا هر مأموری ممکن است قانون را به میل و تشخیص خود تعبیر و تفسیر کند و به بهانه‌های مختلف از اجرای اوامر قانونی مافوق سرباز زند و با قبول این نظریه لطمه بزرگی به اصل سلسله مراتب و اصل اطاعت از اوامر مافوق وارد خواهد شد و انسجام اداری از بین می‌رود.

مشکلات عملی و اجرایی ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری

در پاره‌ای از موارد؛ قانون، تصویب‌نامه، آییننامه یا بخشنامه اداری به صورت تسخیری تعیین تکلیف می‌کند که در این مورد رؤسای مافوق می‌توانند از اختیارات قانونی خود استفاده کرده و حقی را اعطاء و یا از اعطای آن دریغ نمایند. بخصوص در دستگاههای اداری که انتصابات و دادن برخی از امتیازات رفاهی اختیاری است که در ید قدرت رؤسای مافوق قرار دارد، مادون چگونه می‌تواند نسبت به این امتیازات بی تفاوت باشد و اقدام به امری نماید که هر چند موجه و قانونی است کینه و نفرت رئیس یا رؤسای مافوق خود را فراهم می‌سازد؟ اینجاست که در مسوارد عدیده مادون قانون‌شکنی احتمالی به بهای ترقی و استفاده از مزایای مادی و معنوی را بر رعایت قانون و محرومیت از ترقی و پیشرفت و بدبختی و دربدری ناشی از آن، ترجیح می‌دهد.

نتیجه گیری

رو کارمندان از راههای گونه‌گون که ساده‌ترین آن فرمان‌بری مطلق و حتی انجام دستورهای غیرقانونی رئیس، سریع انجام دادن کارهای کسانی که رئیس می‌خواهد، انجام ندادن یا تأخیر و کارشکنی در کار آنان است که به هر انگیزه‌ای، اداره رفتار آنان را نمی‌پسندد. از این قبیل امور می‌باشند.

بنابراین هرچند از نظر متون قانونی می‌توان ضمانت اجرایی مؤثری برای این ماده فرض نمود، ولی از نظر عملی و کاربردی ضمانت اجرایی

هرچند که ماده ۵۴ قانون مذکور چنین اختیاری را به مستخدم داده است که در هر مورد به ارزیابی اوامر و احکام مقام مافوق خود بپردازد و موارد مغایرت دستورها را با قوانین و مقررات کتباً اعلام کند. اجرای این ماده در عمل با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد شد؛ از جمله اینکه هرچند رؤسای مافوق ظاهراً علاقه‌مندی خود را نسبت به اجرای صحیح قوانین و مقررات اعلام می‌کنند ولی در باطن و در موارد مختلف اغلب تمایل و پایبندی چندانی به اجرای قوانین ندارند، بدون اینکه عدم پایبندی خود را به نحوی از انحاء اعلام کنند و حاضر هم نیستند علامت قانون شکنی به ناصیه آنان نصب گردد. از اینجاست که اختلاف سلیقه و تضاد درونی مقام مافوق و مأمور مادون شروع می‌شود. مادونی که نیازهای مادی و معنوی فراوانی دارد و تأمین این نیازها همیشه الزاماً و قهراً از طرف قانونگذار انجام نمی‌شود،

به قولی «مسئله مستخدمان تنها این امتیازها که گرفتن یا دادن آنها از حقوق مسلم آنان شده است، نیست. بلکه دست یافتن به امتیازها و مقامهای بالاتر اداری و یا دست کم بدست آوردن پست رئیس مستقیمی که کارمند با او کار می‌کند، آرزوی همه مستخدمان است تا میان زن و فرزند و دوستان و آشنایان سرافرازی کند، ولی هر رئیس چندین کارمند زیر فرمان دارد و همه در یک زمان نمی‌توانند به پست یا مقام رئیس دست یابند از این

ندارد و یا با کمی مسامحه و خوشبینی می توان گفت ضمانت اجرایی بسیار ضعیفی دارد.

سلسله مراتب اداری و اطاعت از اوامر مافوق از دیدگاه علوم اداری

دانشمندان علوم اداری دربارهٔ اختیار و منشاء آن و مسئلهٔ بوروکراسی و مشروعیت اعمال قدرت اشاراتی دارند که بی ارتباط با بحث ما نمی باشد.

نظریهٔ ماکس وبر

- ماکس وبر تاریخ نویس و حقوقدان آلمانی عقیده دارد قدرت ناشی از مقام مافوق صرفاً به اعتبار اینکه وی شاغل مقام معینی است که قانون حدود اختیارات آنرا تعیین نموده برای کارمندان زیر دست لازم الاجراء است. طبق تحلیل ماکس وبر سازمان اداری یا بوروکراسی بر پایه و اصول زیر قرار دارد:
- ۱- هر سازمانی به حکم قانون ایجاد می گردد.
 - ۲- اختیارات اداری ناشی از مقام است و صلاحیت و حدود اختیارات هر مقام را قوانین موضوعه و مقررات اداری تعیین می کند.
 - ۳- سازمان اداری بر اساس سلسله مراتب رسمی قرار دارد و مادیون قانوناً ملزم به رعایت دستورات مافوق است.
 - ۴- دستورات اعم از دستورهای کلی به صورت بخشنامه یا دستورهای انفرادی باید کتبی و جامع باشد تا هر کارمندی وظایف خود را به طور صریح بداند و مجالی برای تعبیر و تفسیر نگذارد.
 - مجموعهٔ بخشنامه ها و دستورهای اداری به منزلهٔ قوانینی است که بر دستگاه حاکم است.

نظریهٔ چستر بارنارد

- چستر بارنارد نویسندهٔ معروف امریکایی عقیده دارد چنانچه دستوری مورد قبول مرنوس قرار گیرد در این صورت اختیار دستور دهنده در حدود آن محرز می گردد، لیکن سرپیچی مرنوس از اجرای دستور عملاً از دستور دهنده سلب اختیار می کند ولو اینکه قانوناً اختیار صدور آن دستور را داشته باشد.
- به نظر بارنارد برای اینکه دستوری مورد قبول مرنوسین قرار گیرد لازم است که چهار شرط زیر رعایت شود:
- ۱- دستور باید در حدود فهم و ادراک و اطلاعات دستورگیرنده باشد.
 - ۲- دستور نباید به نظر مجری مغایر با هدف و مقاصد عالیة سازمان باشد.
 - ۳- دستور نباید مخالف امیال و منافع مشروع مجری آن باشد.
 - ۴- مجری دستور باید توانایی اجرای دستور را داشته باشد.

نظریات جدید

بجث سلسله مراتب اداری و اطاعت از اوامر مافوق در اندیشه دانشمندان جدید سازمان و مدیریت بیشتر بر اصول روانشناسی مبتنی است و اختیارات قانونی مدیر به تنهایی تحقق هدفهای عالیة سازمان را تضمین نمی‌کند بلکه همکاری و همفکری بین مدیر و کارمند اساس پیشرفت امور سازمان بشمار می‌رود. آنچه در نظریات جدید مهم است، قدرت رهبری رؤسای سازمان در برانگیختن تمایل کارمند به طرف مساعی در راه تأمین هدف سازمان است.

جلب تمایل کارمندان برای تأمین هدفهای عالیة سازمان در صورتی حاصل می‌گردد که مدیران دستگاه علاوه بر اختیارات قانونی از قدرت رهبری خویش استفاده کنند، قدرت رهبری مدیر از یک طرف تابع شخصیت و هوش و تجربه و معلومات و صفات اجتماعی و اخلاقی و خصوصیات روانی وی و از طرف دیگر مربوط به چگونگی روحیه و طرز ادراک و نیازمندیهای مرنوسین او می‌باشد.

منابع و مأخذ

- ۱- حقوق اداری، دکتر عبدالحمید ابراهیم جلد اول و دوم
- ۲- مقدمه علم حقوق، دکتر ناصر کاتوزیان
- ۳- زمینه حقوق جزای عمومی، دکتر رضا نوربها
- ۴- حقوق جنایی، دکتر عبدالحمید علی آبادی جلد اول
- ۵- مبانی سیاست، دکتر عبدالحمید ابراهیم
- ۶- حقوق جزای عمومی، دکتر پرویز صانعی جلد اول
- ۷- ترمینولوژی حقوق، دکتر محمد جعفر جعفری لنگرودی
- ۸- حقوق جزای عمومی، دکتر هوشنگ مشایبانی جلد اول
- ۹- سازمان و مدیریت، دکتر علیمحمد اقتداری