

حق تمرد کارمند از منظر اصل قانون مندی و استناد به اصول بنیادین

شبنم فهیمی^۱

سیدمجتبی واعظی^۲

محمد امامی^۳

چکیده

رابطه «فرمان دَهی» و «فرمان بَری» در علوم و حقوق اداری با اصطلاح «اصل سلسله مراتب»، شناخته شده است که از ضروریات تأسیس و برپایی اداره و تأمین نظم و انضباط اداری به حساب می آید. با این همه، پنداشت تکلیف همیشگی کارمند به اطاعت و انقیاد محض وی در برابر اداره، معایبی دارد و مانع از رواج فرهنگ گفت و گو در اداره، پاسخ گویی و تقویت فرصت های مشارکتی می گردد.

این نوشتار با هدف پرداختن به مفهوم «مقاومت» و «نافرمانی» در ساحت حقوق اداری و پذیرش مفهوم موسع از اصل قانون مندی، امکان و حق تمرد کارمند را در مصاف با دستوری بررسی می کند که به هر نحو، مغایر با قانون، شرع و اصول بنیادین به نظر می رسد. عمده منابعی که به نحوی به مقوله «امر غیر قانونی آمر» پرداخته اند، بیش تر بر مواد ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی تمرکز کرده اند. نوشتار حاضر بر آن است تا ضمن نگاه و پرداختی تازه به مواد یادشده و ارائه تحلیلی مبنایی، موضوع «مقاومت مأمور و آمر آمر» را در دیگر مواد قانونی به ویژه ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی رصد کند و انعکاس آن را در حقوق خارجی نیز در نظر گیرد.

واژگان کلیدی: مقاومت، نافرمانی، اداره، آمر، مأمور، دستور، اصل سلسله مراتب اداری.

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، (نویسنده مسئول)، fahimi.

shabnam@yahoo.com

۲. دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، mojtaba_vaezi@yahoo.com

۳. دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، shiraz دانشگاه شیراز، dr-emami27@yahoo.com

مقدمه

«نافرمانی مدنی» در زمره مفاهیمی است که وجه نظری آن در قیاس با زوایا و ابعاد عملی، بیش‌تر در نظر گرفته شده و عمده مطالعات مربوط به مفهوم «نافرمانی مدنی» یا «مقاومت در برابر قانون»، ناظر بر کاوش‌های نظری و مبنایی و یابش علل و عوامل توجیهی آن است و در حوزه اندیشه سیاسی و نگرش‌های فلسفی صورت‌بندی شده‌اند. بخش مهمی از چرایی این مسئله به خاستگاه مفهوم نافرمانی مدنی باز می‌گردد؛ چون طلوع و ظهور این مفهوم در غرب موجب شده است مسیر مطالعه و روند ملاحظه نافرمانی مدنی، منطبق با نحوه پرداخت و ذایقه تحلیلی اندیشمندان و نویسندگان غربی باشد که از ابتدا نسبت به بنیادهای نظری و شمایل فلسفی نافرمانی مدنی، دغدغه‌مندتر ظاهر شده و عمده تمرکز خود را به جلوه‌های مبنایی و رهیافت‌های فلسفی آن معطوف کرده‌اند. در این میان، پاسخ به چالش‌های بسیاری که در صحنه‌ها و عرصه‌های عملی پیش روی نافرمانی مدنی قرار گرفته و راه را بر آن پیچیده و دشوار کرده است و چه بسا به بن بست می‌کشاند، از نظرها دور مانده و پردازش بدین مفهوم به نوعی طفره‌روی عمل‌گرایانه مبتلا گشته است. از همین روست که گفته می‌شود: «نافرمانی مدنی حتی در زادگاه خویش به سرانجام مقصود نرسیده است» و چالش‌های حل‌ناشده بسیاری در این مورد وجود دارد.

پژوهش حاضر ضمن تأکید بر اهمیت ابعاد نظری و فلسفی نافرمانی مدنی و یافته‌هایی که در این فقرات به دست آمده است، در نظر دارد تا موضوع نافرمانی مدنی و مقاومت را از «منظری عملی» و در ساحت حقوق اداری به بحث و سخن‌گذارد و آن را ذیل یکی از مباحث مطرح در حقوق اداری ایران با عنوان «حق تمرّد کارمند» بررسی کند. گفتنی است اداره شایسته امور عمومی، اجرای اصل سلسله‌مراتب اداری و فرمان‌بری مادون از مافوق را اقتضا می‌کند و تبعیت مأمور از امر آمر در ردیف انتظارات بدیهی و اولیه برای برپایی یک نظم حقوقی سالم قرار می‌گیرد. با این همه، آیا می‌توان بر پایه همان ادله توجیهی که حق نافرمانی بر قانون «ناعادلانه» و «نادرست» را برای یک شهروند مطرح می‌کند، از حق تمرّد مأمور نسبت به اوامر مافوق سخن گفت؟ به عبارت بهتر، آیا کارمند می‌تواند گاهی نقض دستور کند تا از این رهگذر، نامشروع بودن یک فرمان را نشان دهد و خواهان اصلاح آن باشد. روشن است که در رهیافت اخیر، حق نافرمانی و مقاومت در سطح مادون قانون و نسبت به تصمیم‌های آمر یا مافوق مطرح می‌گردد.

غرض از تمرکز در این نوشتار، سنخ‌ی از مقاومت است که با اتکا و استناد به اصول بنیادین و در دفاع از ایده «اداره اخلاق‌گرا، خلاق و قانون‌مدار» صورت پذیرد و بتواند به منزله راه حلی برای برون‌رفت از انجماد و انفعال سیستمی در نظر گرفته شود. بر این اساس، بناست تا ضمن تحلیل مواد مربوط به مسئولیت آمر و مأمور در قوانین موضوعه داخلی و مناقشه‌هایی که از قرارگیری آن‌ها در جوار یکدیگر مطرح می‌گردد. هم‌چنین لزوم توجه به عناوینی چون دموکراسی اداری، نظام اداری سالم و کارآمد، توسعه مشارکت و ارتقای فرهنگ گفتمان و پذیرش مفهوم موشع از اصل قانون‌مندی در گستره حقوق اداری^۱ ایجاب می‌کند به چند و چون امکان نافرمانی مأمور از اوامر مافوق خویش بپردازیم.

عمده منابع موجود در موضوع «امر غیر قانونی آمر» بر مواد قانونی ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی و ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری متمرکز شده‌اند. در نوشتار حاضر تلاش می‌شود تا در کنار تبیینی تازه از مواد یادشده و اشاره به دیگر مواد قانونی مرتبط با موضوع «امر غیر قانونی آمر» به ویژه ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی که به آن‌ها کم‌تر توجه شده است، از کالبدِ ظاهری مواد عبور کنیم تا از پس آن به فلسفه حق مقاومت کارمند به ویژه در ساحت حقوق اداری دست یابیم و علاوه بر آن، بازتاب حق مقاومت مأمور را در حقوق خارجی نیز رصد کنیم.

گفتار اول. مفهوم آمر و مأمور قانونی و حدود مسئولیت آن‌ها

«امر»^۲ به لحاظ لغوی به معنای دستور دادن و فرمان است^۳ و «امر قانونی»^۴ در اصطلاح به کسی گفته می‌شود که به حکم قانون، صلاحیت صدور فرمان و دستور به مأمور تحت امر خویش را داراست.^۵ در همین راستا می‌توان «مأمور»^۶ را شخصی دانست که در سلسله‌مراتب اداری در مرتبه مادون آمر قرار گرفته و مکلف به تبعیت از اوامر آمر قانونی است و در صورت استنکاف از اجرای دستور، مسئول

۱. موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ۱۳۹۱، ص ۱۳۶.

2. Order

۳. معین، محمد، فرهنگ فارسی، تهران: ادنا، ۱۳۸۶، ص ۱۹۲.

4. Superior

۵. اردبیلی، محمدعلی، حقوق جزای عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۲۶۴.

6. Subordinate

شناخته می‌شود. بنابراین، در نگاه نخست، تشخیص آمر و مأمور قانونی، روشن و بقاعده می‌نماید. آنچه از دیرباز درباره این دو مفهوم محل مناقشه و معرکه‌آرا بوده، حدود مسئولیت آمر و مأمور نسبت به اوامری است که شایبه ایراد و اشکالی در ارتباط با آن‌هاست و سؤال آن است که در فرض و وضعیت اخیر، مأمور در مواجهه با اوامری از این دست چه تکلیفی دارد؟ حقوق دانان در پاسخ به این پرسش، رویکردهایی متفاوت در پیش گرفته‌اند.

بند اول. نظریه فرمان بری محض

گروهی بر این باورند که نظم عمومی و انضباط اداری اقتضای آن را دارد که مأمور در هر شرایطی، از دستورهای مافوق اطاعت کند و هیچ حقی مبنی بر ارزیابی فرمان و بررسی مشروعیت داشتن و نداشتن محتوای دستور را ندارد. به این ترتیب، مأمور در هر حال، مکلف به اجرای فرمان‌های مافوق خویش است و مسئولیت‌های ناشی از اجرای امر با آمر است.^۱ نقدهایی بر این تئوری وارد شده است که از جمله آن‌ها می‌توان به «عدم تصور مسئولیت برای مأمور» اشاره کرد. با این توضیح که سلب کامل مسئولیت از مأمور، موافق با اصل انصاف می‌نماید، اما موجب می‌گردد مأمور در مصاف با اعمال غیر قانونی رؤسا و مسئولان سکوت کند و مانع از اجرای آن‌ها نگردد.^۲ دیگر انتقاد وارد بر سیستم تبعیت کورکورانه از دستور، تحقق نوعی معاونت اجباری در ایفای جرم میان آمر و مأمور است و چون منجر به فقد ایده جرم‌زدایی از سیستم عدالت کیفری می‌گردد، محکوم به بطلان است. هم‌چنین چون در بستر این نظریه، کارمند یا مأمور بسان عروسک خیمه شب‌بازی و بدون اراده و اختیار در نظر گرفته شده و ملزم به اطاعت بدون تأمل است، در نهایت، منجر به ترویج نوعی دیکتاتوری سیستمی می‌گردد.^۳

بند دوم. نظریه تکلیف به ارزیابی فرمان

در رویکردی دیگر، اعتقاد بر این است که مأمور باید دستورهای مافوق خود را در چارچوب قانون اجرا کند و صرف مافوق بودن آمر، مجوزی برای اجرای دستورهای ناسازگار با قانون نیست. بر این

۱. نجفی توانا، علی و ایوب میلیکی، حقوق جزای عمومی (جلد ۱)، تهران: جنگل، ۱۳۹۳، ص ۲۴۳.

۲. صناعی، پرویز، حقوق جزای عمومی (جلد ۱)، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۲، ص ۱۸۷.

۳. محسنی، مرتضی، دوره حقوق جزای عمومی (جلد ۳)، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۲۰۸.

اساس، مأمور، مکلف است در هر مورد بررسی کند که دستور و فرمان مافوق مطابق با قانون صادر شده باشد.^۱ بنابراین، هر گاه آمر، مادون را مکلف به اجرای عمل غیر قانونی کند، مأمور، مکلف است که اطاعت نکند و در غیر این صورت، مأمور هم مسئول خواهد بود. در تأیید این نظریه گفته شده است در سیستمی که ادعای جهل شهروند نسبت به قانون استماع نمی‌شود، نمی‌توان از مأمور توقع داشت به صرف اتکا به دستورهای مافوق، مقررات و قوانین را نادیده گیرد^۲ و بسان آنتی در دستان آمر، تابع صرف هر نوع امر و فرمانی از ناحیه وی باشد. البته رویکرد اخیر نیز از نگاه منتقدان دور نمانده و ایرادهایی متوجه آن گردیده است که از بارزترین آن می‌توان به تزلزل انضباط اداری و نظم سلسله‌مراتبی اشاره کرد، با این تحلیل که واگذاری تشخیص قانونی بودن دستور آمر به شخص مأمور، با هدف استقرار نظم و امنیت اداری در تعارض است و چه بسا کارمند با اشکال تراشی‌های ناروا یا بیم ایجاد مسئولیت، دستور آمر را نادیده گیرد و نظام اداری را مختل کند.^۳ افزون بر آن، تشخیص قانونی بودن دستور آمر گاهی امری زمان‌بر و تخصصی می‌نماید که از عهده مادون خارج است و چه بسا به معطل ماندن امور در یک مجموعه اداری منتهی گردد.

بند سوم. نظریه فرمان‌بری مشروط

نظر به آثار نامطلوب دو نظریه پیش‌گفته، برخی حقوق‌دانان، نظریه سومی را مطرح کرده‌اند که به موجب آن، همین میزان که مأمور، ظاهر امر را قانونی و مشروع تشخیص دهد، مکلف به اجرای آن است.^۴ این رویکرد در قیاس با مواضع پیشین، با استقبال بیش‌تری همراه شد؛ چون به نحوی منطقی منجر به توجیه مسئولیت مأمور می‌گردد. به موجب این نظریه، مأمور باید میان اوامری که آشکارا خلاف مقررات است و اوامری که ظاهراً مشروع و قانونی می‌نماید، تمایز قائل شود و صرفاً از دستورهای اخیر پیروی کند. عمده‌ترین دلیلی که برای توجیه مسئولیت مأمور در این نظریه به آن استناد می‌شود، این است که مأمور با حسن نیت، عملی مجرمانه انجام داده است که ظاهراً قانونی به نظر می‌رسد، ولی اگر ظاهر امر، مجرمانه باشد، توجیه جهل یا اشتباه از مأمور پذیرفته نمی‌شود.

۱. نجفی توانا و میلیکی، پیشین، ص ۲۴۳.

۲. محسنی، پیشین، ص ۲۰۸.

۳. نورپها، رضا، زمینه‌های حقوق جزای عمومی، تهران: دادآفرین، ۱۳۸۸، ص ۲۵۲.

۴. همان.

در ادامه، پس از بررسی رد پای نظریه‌ها و رویکردهای یادشده در قوانین موضوعه داخلی، نمونه‌هایی از حدود مسئولیت آمر و مأمور در حقوق خارجی بیان می‌شود.

بند چهارم. حدود مسئولیت آمر و مأمور در قوانین موضوعه داخلی

گفته شد که اگر آمر، موافق با قانون باشد، تبعیت از آن الزامی است، ولی در مصاف با فرمان غیر قانونی آمر بایستی مسئولیت پیش‌بینی‌شده از ناحیه قانون‌گذار (نظام حقوقی ایران) برای مأمور بررسی گردد و معلوم شود که اگر مقام ذی‌صلاح، دستوری مخالف با قانون صادر کند، سیاست تقنینی، چه رفتاری را از مأمور انتظار دارد و بر چه اساسی، وی را مسئول تلقی می‌کند.

قانون‌گذار در بند (پ) ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی با ملاحظه دو شرط، عمل مأمور را قابل مجازات نمی‌داند؛ نخست آن‌که صدور امر از سوی آمر قانونی ذی‌صلاح باشد و شرط دوم، خلاف شرع نبودن امر است. در تکمیل این ماده و توضیح دقیق‌تر درباره مسئولیت مأمور، قانون‌گذار در ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی مقرر داشته است: «هرگاه به امر غیر قانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود، آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌گردد. لکن مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور این‌که قانونی است، اجرا کرده باشد، مجازات نمی‌شود و در دیه و ضمان تابع مقررات مربوطه است». در این موارد، ظاهراً قانون‌گذار از نظریه بررسی ظواهر پیروی کرده است و مفهوم مخالف ماده ۱۵۹ دلالت بر آن دارد که اطاعت از اوامری که به نحوی، واضح و آشکار، غیر قانونی است، موجب مسئولیت است. عبارت «اشتباه قابل قبول» در این مقرر، دلیل بر این ادعاست که اگر مأمور به تصور قانونی بودن امر، آن را انجام دهد و ظاهر امر نیز قانونی باشد، مسئولیت کیفری متوجه وی نیست و مأمور صرفاً به پرداخت جرای نقدی یا دیه محکوم می‌گردد. به این ترتیب، مأمور، مکلف به بررسی ظواهر حکم است و با ملاحظه غیر قانونی بودن آن نبایست از دستور تبعیت کند.

افزون بر نظریه فرمان‌بری مشروط، دیگر مبانی تبعیت مأمور از آمر نیز در نظام حقوقی ایران قابل ملاحظه است. در سازمان‌های نظامی و انتظامی چون هرگونه تخطی از اوامر مافوق ممکن است

۱. حسینی، سید حسن و محمد نوروزی، «مبانی مسئولیت مأمور در اجرای فرامین غیر قانونی و رویکردهای قانون‌گذار»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۶، شماره ۲۰، ص ۳۷.

به پیکره نظم و امنیت عمومی آسیب جدی وارد سازد، قانون‌گذار در قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح به طور عمده از نظریه اطاعت محض پیروی می‌کند و مأمور را مکلف به تبعیت مطلق از آمر کرده است. بر این اساس، اگر آمر و مأمور نظامی باشند، نافرمانی مادون از دستور مافوق در هر حال جرم تلقی می‌شود و برابر با مواد ۳۷ و ۳۸ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح، مأمور نافرمان، صرف نظر از ادله و عوامل نافرمانی، مستحق اعمال کیفر است.^۱

هم‌چنین به موجب ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند. اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان، مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث، مسئولیتی متوجه کارمند نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد». این ماده قانونی نیز ظاهراً تداعی‌کننده نظریه بررسی ظواهر امر است؛ چون ماده ۹۶ از تشخیص کارمند صحبت به میان می‌آورد و هر تشخیصی در قدم نخست بر پایه سنجش نشانه‌های ظاهری شکل می‌گیرد. جهت‌گیری ماده ۹۶ از آن نظر که پس از اعلام مغایرت دستور با قانون به مافوق خویش، در هر حال، مکلف به تبعیت و فرمان‌بری است، با نظریه

۱. برخی از مواد قانون مجازات اسلامی نیز به نحو موردی، متضمن تئوری اطاعت محض مأمور از آمر است. به موجب ماده ۵۷۴ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵: «اگر مسئولین و مأمورین بازداشتگاه‌ها و ندامتگاه‌ها از ارائه دادن یا تسلیم کردن زندانی به مقامات صالح ممانعت یا خودداری نمایند، مشمول ماده قبل خواهند بود؛ مگر آن‌که ثابت نمایند که به موجب امر کتبی رسمی از طرف رئیس مستقیم خود، مأمور به آن بوده‌اند که در این صورت، مجازات مزبور درباره آمر مقرر خواهد شد». هم‌چنین به موجب ماده ۵۸۰ همین قانون: «هر یک از مستخدمین و مأموران قضایی یا غیرقضایی یا کسی که خدمت دولتی به او ارجاع شده باشد، بدون ترتیب قانونی به منزل کسی بدون اجازه و رضای صاحب منزل داخل شود، به حبس از یک ماه تا یک سال محکوم خواهد شد؛ مگر این‌که ثابت نماید به امر یکی از رؤسای خود که صلاحیت حکم را داشته است و مکره به اطاعت او بوده، اقدام کرده است...». در هر دو ماده به صرف اثبات این‌که اقدامات یادشده به امر رئیس مربوط بوده است، مجازات مقرر نسبت به آمر به اجرا گذاشته می‌شود و با توجه به اطلاق دو ماده، آگاهی و ناآگاهی مأمور از غیر قانونی بودن فرمان در وضعیت وی اثری نخواهد داشت. در مواد ۵۷۸، ۵۷۹ قانون مجازات اسلامی نیز مقنن از نظریه اطاعت محض پیروی کرده است. نک: حسینی و نوروزی، پیشین، ص ۳۹.

بررسی ظواهر امر، متفاوت می‌نماید. البته اطلاع کتبی مأمور در این فقره از وی سلب مسئولیت می‌کند و در صورت اجرای دستور، مسئولیت و مجازاتی متوجه وی نخواهد بود.

در نظام حقوقی ایران، نظریه تکلیف به ارزیابی اوامر نیز قابل ملاحظه است. در نهادهای نظامی و انتظامی، اصل اولیه بر تبعیت محض مأمور از آمر استوار است. با این حال، حساسیت ویژه برای رعایت ضوابط شرعی و فرمان‌های رهبری باعث شده است که مقنن، مأمور را مکلف به بررسی بداند. به موجب تبصره ۴ ماده ۶ آیین‌نامه انضباطی ارتش: «هرگاه دستوری که صادر می‌گردد، خلاف شرع مقدس اسلام و فرامین مقام معظم فرماندهی کل قوا باشد، قابل اجرا نبوده و دستوردهنده، مسئول و قابل پی‌گرد است. ضمن آن‌که عدم اجرای این قبیل دستورات، بازخواست نداشته و مصون از تعقیب خواهد بود». بنابراین، بر اساس مقرر اخیر، کارگزاران ارتشی مکلفند اوامر صادرشده را بررسی کند تا دستوری خلاف شرع و فرمان رهبری عملیاتی نشود. چنین تکلیفی کاملاً منطبق با نظریه لزوم ارزیابی فرمان است و هر چند قانون‌گذار صراحتاً به مسئولیت مأمور در صورت اجرای فرمان‌های پیش‌گفته اشاره نداشته است، به نظر می‌رسد وصف «قابل اجرا نبودن» این فرمان‌ها بر مسئولیت مأمور مجری دلالت دارد.

در مقام جمع‌بندی می‌توان گفت که نظام حقوقی ایران در تبیین حدود مسئولیت آمر و مأمور، رویه واحدی ندارد و مقنن به فراخور موضوع و وضعیت‌های گوناگون از هر سه نظریه استفاده کرده است. به این ترتیب، برای تعیین تکلیف مسئولیت مأمور در مواجهه با امر غیر قانونی باید به قوانین حاکم بر موضوع مراجعه کرد تا مشخص گردد که تمرد و نافرمانی مأمور برای وی مسئولیت ایجاد می‌کند یا خیر. مطلوب بود تا قانون‌گذار نظام حقوقی ایران همانند دیگر نظام‌های حقوقی در خصوص مسئله تبعیت مأمور از آمر، رویه واحدی در پیش می‌گرفت تا از بروز تشتت و ابهام در عملکرد مأمور جلوگیری شود.

بند پنجم. انعکاس حدود مسئولیت آمر و مأمور در حقوق خارجی

در حقوق جزای بین‌المللی، در قرون متممادی، اصل اطاعت از سلسله‌مراتب حاکم بود و اطاعت محض از دستوره‌های آمر بر مبنای لزوم انضباط نظامی، امکان نداشتن تمرد از فرماندهان نظامی و وجود ضمانت اجراهای سخت و خشن برای متمردان توجیه می‌شد.^۱ این اطاعت محض و کورکورانه،

1. Kudo, Koji, "Command Responsibility and the Defense of superior order", The Thesis submitted for Degree or

سربازان و مأموران را به پذیرش فرض قانونی بودن همه دستورهای فرماندهان مجاب کرد و آنان را به ابزار دست مقامات عالی‌بَدَل ساخت و رفته رفته به شکل‌گیری دکترین «عدم مسئولیت مطلق» منجر شد.^۱ بر این اساس، اگر سرباز یا مأموری به حکم مافوق یا دستورهای دولت متبوع خود، مرتکب فعل یا رفتاری شده باشد، وی را به این علت نمی‌توان محاکمه کرد.

این نظریه در طول زمان و به ویژه پس از جنگ جهانی اول در سلسله محاکماتی که برای نظامیان آلمان در دیوان عالی لایپزیگ برپا گردید، تعدیل شد.^۲ نظریه «عدم مسئولیت مطلق» بر این مبنا بود که مأموران و اشخاص زیردست به دلیل اطلاع نداشتن از قوانین، فرض را بر قانونی بودن دستورها قرار می‌دهند، ولی اگر دستور صادر شده، آشکارا غیر قانونی باشد یا معلوم گردد که مأمور از غیر قانونی بودن آن مطلع بوده است، منطبق این نظریه به چالش کشیده می‌شد. بنابراین، به مرور زمان، نظریه «عدم مسئولیت مطلق»، جای خود را به «مسئولیت مشروط مأمور» داد که مطابق با آن، تنها در صورتی از مأمور رفع مسئولیت می‌گردد که دستور به نحوی آشکار، غیر قانونی نبوده یا مأمور از غیر قانونی بودن آن بی‌اطلاع باشد.^۳ این نظریه در حقیقت، خواستار برقراری آشتی میان ضرورت‌های حفظ انضباط نظامی و الزامات حقوق کیفری بوده و بر آن است که اگر فرمان به نحوی روشن و آشکارا در مغایرت با قانون صادر شده باشد یا مأمور از اشکال قانونی دستور، مطلع باشد، حقوق کیفری از تقصیر مأمور نخواهد گذشت.^۴

هم‌چنین گفتنی است که جنگ جهانی دوم و جنایات ارتكابی واقع در آن، پیدایش نظریه «مسئولیت مطلق» را به دنبال داشت. کمیسیون ملل متحد در خصوص جنایات جنگی، قاعده بین‌المللی ویژه‌ای را تدوین کرده است که این قاعده بعدها به ماده ۸ منشور اساس نامه دادگاه نظامی نورنبرگ

Doctor of philosophy at university of Leicester, 2007, p. 8.

۱. نظری نژاد، محمدرضا، «مبانی و شرایط استناد به دفاع امر آمر در حقوق جزای بین‌الملل»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، ۱۳۹۲، شماره ۲، ص ۲۲۹.

۲. کاسسه، آنتونیو، حقوق کیفری بین‌المللی، ترجمه: حسین پیران و دیگران، تهران: جنگل، ۱۳۷۵، ص ۱۴۲.

3. Geata, Paola, "The Defense or superior order: The statute to the International criminal court versus customary International Law", European Journal of International Law, Valum 10, 1999, p.175.

4. Hamid, Abdol Gohafar & Sein, khin Maung, "The Defense of superior order, Manifest illegality principle and statute the international criminal court", Asian journal of International Law, Valum 3, 2008, pp. 7-8.

تبدیل شد که مضمون آن بدین شرح است: «این موضوع که متهم طبق دستور دولت یا مافوق خود رفتار کرده است، او را از مسئولیت مبرا نمی‌سازد، ولی در صورتی که دادگاه معتقد باشد که ضرورت عدالت ایجاب می‌نماید، می‌تواند در حد دلیلی برای تخفیف مجازات مورد توجه قرار گیرد».^۱ مبنای نظریه «مسئولیت مطلق» این بود که زیردستان، آدمک‌های مصنوعی در اختیار فرماندهان نیستند، بلکه از اراده آزاد برخوردارند و موظفند در هر مورد، دستورها را تجزیه و تحلیل کنند.^۲ در غیر این صورت و در فرض غیر قانونی بودن دستور آمر، مأمور، خطر مجازات را به جان خریده است.^۳

در همه محاکم بین‌المللی تا پیش از تشکیل اساس نامه دیوان کیفری بین‌المللی، نظریه «مسئولیت مطلق» مأموران حاکم بود. در دوران حاکمیت این نظریه، آنچه در مواردی در اعمال تخفیف مجازات مأموران (و نه معافیت از مجازات) اثر می‌گذاشت، استناد مأموران و اشخاص زیردست به نداشتن آزادی معنوی یا اختیار بود.^۴ این در حالی است که در ماده ۳۳ اساس نامه دیوان کیفری بین‌المللی، تحت شرایطی، امر آمر به عنوان یکی از موجبات معافیت از کیفر به رسمیت شناخته شد. مطابق ماده ۳۳:

«۱. این واقعیت که ارتکاب یکی از جرایم مشمول صلاحیت دیوان، در اجرای دستور یک دولت یا یک مقام نظامی یا غیر نظامی انجام گرفته، شخص را از مسئولیت کیفری معاف نمی‌کند، مگر این‌که:

الف) شخص به اطاعت از دستورهای دولت یا مقام مافوق مورد بحث الزام قانونی داشته باشد.

ب) شخص نمی‌دانسته که دستور صادرشده غیر قانونی بوده است.

ج) دستور صادرشده آشکارا غیر قانونی نبوده است.

۲. مطابق این ماده، دستور ارتکاب نسل‌کشی یا دستور ارتکاب جنایت علیه بشریت، جرایمی که آشکارا غیر قانونی هستند، تلقی می‌گردد».

۱. کاسسه، پیشین، ص ۱۴۷.

2. Kudo, op.cit., p. 10.

3. Geata, op.cit., p. 178.

4. Dinstein, Yoram, *The defense of obedience to superior orders in International Law*, A.W. Sijthoff leydan, 1965, pp. 26 - 27.

بنابراین، ملاحظه می‌گردد که اساس‌نامه دیوان نیز رویکرد اطاعت مشروط مأمور از اوامر آمر را برگزیده است. در قوانین داخلی کشورهایی مانند فرانسه، انگلیس، آلمان و سوئیس هم نظریه مسئولیت مشروط مأمور قابل ملاحظه است.^۱ برای مثال، به موجب ماده ۲۸ قانون ۱۹۸۳ فرانسه (تصویب‌نامه جای‌گزین قانون شورای دولتی، مصوب ۱۹۴۵)، مأمور اداری، ملزم به تبعیت از مافوق است، مگر آن‌که امر آمر، متضمن نقض آشکار قانون و نفع عمومی باشد. هرچند در عمل عموماً زمانی برای مأمور، قائل به «حق تمرد» هستند که دستور مافوق منتهی به ارتکاب جرم گردد.^۲ در غیر این صورت، اگر دادرسی اداری، تصمیم اداری را ابطال کند، مأمور متمرد هم چنان قابل مجازات انتظامی است.^۳

در کشورهایی چون چین، ژاپن و روسیه، نظریه عدم مسئولیت مطلق مأمور حاکم است که مطابق با آن، مأمور، موظف به اجرای دستورهای مافوق است و هیچ تکلیفی به اطاعت نکردن و بررسی اوامر ندارد.^۴ برخی از کشورها از جمله آمریکا نیز نظریه مسئولیت مطلق مأمور را در سیستم حقوقی خود حاکم کرده‌اند.^۵

گفتار دوم. امکان سنجی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری از منظر «حق کارمند بر مقاومت»

پیش‌تر اشاره شد که مستند به ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان دستگاه‌های اجرایی در مواجهه با اوامری که به تشخیص آنان، مغایر با قوانین و مقررات اداری به نظر می‌رسد، تکلیف دارند مغایرت ملحوظ را کتبی به اطلاع آمر برسانند و اگر مقام مافوق بر اجرای دستور اصرار ورزد، کارمند، مکلف به اجرای امر خواهد بود. در ادامه، ضمن تبیین مفهومی و مبنایی ماده ۹۶ قانون مدیریت کشوری، رویکرد این ماده از منظر امکان مقاومت کارمند در خصوص اوامر خلاف قانون ارزیابی می‌شود.

1. Kudo, pp. 176-177.

2. Chapus René, *Droit administratif général*, Paris: Montchrestien, t2, 2001, pp. 294-295.

3. Ibid, p. 295.

4. Kudo, op.cit., pp. 51-60.

5. Ibid, pp. 40-42.

بند اول. جایگاه شرع، اخلاق و اصول بنیادین در گستره اصل قانون مندی

برداشت از یک اصطلاح در مقایسه با مفهوم مستقیم آن، گامی فراتر محسوب می‌شود. بر این اساس، اگرچه مفهوم عبارت «قوانین و مقررات» در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری ابتدائاً، روشن و واضح به نظر می‌رسد، ولی آن زمان که این تعبیر در زمین برداشت‌ها می‌نشیند، وجوه چالش‌آفرین آن یکی پس از دیگری خودنمایی می‌کند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به گستره شمول مفهوم «قوانین و مقررات» در ماده یادشده اشاره کرد.

آیا صرفاً می‌توان قوانین وضع‌شده از سوی مجلس شورای اسلامی و مصوبات دولتی را ذیل عبارت «قوانین و مقررات» در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری قرار داد و تکلیف کارمند را در اطلاع‌رسانی مغایرت فرمان‌ها با قوانین تصویبی پارلمان و مقررات دولتی احصا کرد یا این‌که می‌توان از صدق این عبارت بر قواعد دیگری نیز سخن گفت؟ برای مثال، آیا می‌توان چنین تکلیفی را برای کارمندی در نظر گرفت که با فرمان‌های خلاف شرع روبه‌رو شود؟ با توجه به مترادف نبودن شرع و قانون و این‌که قانون‌گذار در برخی مواد قانونی با رویکردی ویژه به لزوم رعایت قواعد شرعی پرداخته است، سؤال آن است که می‌توان مقرر ماده اخیر را در قبال دستورهای مخالف با شرع نیز قابل اجرا دانست و مفهوم شرع را داخل در عبارت قوانین و مقررات به حساب آورد؟ از آن جهت که ممکن است امر یا دستور صادرشده از ناحیه مافوق با هیچ یک از قوانین موجود و مستقر در سیستم حقوقی مغایرتی نداشته، اما در عین حال، متضمن ایراد و اشکالی شرعی باشد، در چنین وضعیتی آیا لازم است که کارمند را به اعلام مغایرت یادشده مکلف دانست؟

پیش‌تر گفته شد که قانون مجازات اسلامی در ماده ۱۵۸، یکی از شروط فراغت مأمور از اجرای دستور غیر قانونی آمر را مخالفت نداشتن آن با شرع اعلام کرده است. این در حالی است که موضع‌گیری ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری در این فقره صراحت ندارد.

هم‌چنین از دیگر مناقشه‌هایی که می‌توان در خصوص گستره مفهومی ماده ۹۶ مطرح کرد، بحث شمول قواعد اخلاقی و اصول بنیادین است. در توضیح باید گفت با وجود هم‌مرزی موردی حقوق و اخلاق، هر یک، قلمرویی مجزا دارد و اگرچه مطلوب است که قوانین حقوقی، هم‌راستا با قواعد

اخلاقی باشد، ولی اخلاقی کردن کامل حقوق، امری ناشدنی است.^۱ از سوی دیگر، حقوقی کردن کامل اخلاق نیز از شأن و منزلت ذاتی آن فرو می‌کاهد. چون صدور یک دستور یا فرمان در فرآیندی ساده‌تر و مختصرتر نسبت به وضع قانون انجام می‌گیرد و از سویی دیگر، نظر به اهمیت عنوان‌هایی چون «مسئولیت اخلاقی دولت و اداره» و «اداره اخلاق مدار» که در دهه‌های اخیر به آن‌ها بسیار توجه شده است، می‌توان مغایرت نداشتن دستورها و اوامر مقامات را با قواعد اخلاقی نیز انتظار داشت و بر این اساس، تکلیف ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری را به حوزه قواعد اخلاقی هم سرایت داد. البته نظر به گستردگی قلمرو اخلاق و سیالیت مضامین اخلاقی می‌توان محدوده چنین انتظاری را به رعایت اصول و قواعد بنیادین تزییق کرد و اوامر و فرمان‌های صادرشده نایست با اصول و قواعد بنیادین در تعارض باشند. منظور از اصول بنیادین، مجموعه‌ای از حقوق بدیهی، طبیعی و اولیه‌ای است که همه انبای بشری فارغ از هر نوع ملاحظه‌ای از آن برخوردارند^۲ و انتظار می‌رود که در هر سیستم حقوقی رعایت شود. امروزه حتی پوزیتیویست‌های افراطی (قائلان به مکتب اثبات‌گرایی) نیز که وضع قانون توسط مرجع صلاحیت‌دار را یگانه شرط مشروعیت قانون می‌پنداشتند، از موضع اولیه خود کوتاه آمده و زیر بار لزوم مراعات اصول بنیادین حقوقی در متن و بطن قوانین رفته‌اند. بر این اساس، توقع رعایت اصول یادشده در قالب یک دستور یا تصمیم اداری یا قضایی، منطقی به نظر می‌رسد و جا دارد که اصول و قواعد بنیادینی چون حق حیات، حق بر آزادی و برابری، حق بر تعیین سرنوشت، ممنوعیت شکنجه و خدشه برکرامت انسانی را به گستره مفهومی ماده ۹۶ راه داد.

در خاتمه بحث اخیر باید دانست که مراد از هر گونه تکلیف کارمند به اعلام مغایرت دستور با قوانین، شرع یا اصول بنیادین، نسبت به تعارض‌های واضح و روشن است، به نحوی که هر کارمند عادی در مواجهه با آن بتواند مغایرت موجود را تشخیص دهد؛ چون اگر از کارمند انتظار داشته باشیم بر یکایک قواعد حقوقی و شرعی تسلط داشته و کاشف تمامی ایرادهای اوامر مافوق و دستگاه باشد، تکلیفی مالایطاق است و کارمند را به مشقت می‌اندازد. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین دلایل

۱. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل، ۱۳۹۱، ص مقدمه.

۲. کاظمی، پریسا و اکبر بشیری، «سازوکار تضمین حقوق بنیادین بشر در نظام حقوق عمومی ایران»، فصل‌نامه علمی مطالعات حقوق بشر اسلامی، ۱۳۹۸، شماره ۱۶، ص ۱۲۰.

برای بسط گستره مفهومی ماده ۹۶، ارتقای شأن کارمند و شناسایی حق اظهار نظر و ارزیابی دستور مافوق است. بدون تردید، این مهم در ارتقای کیفیت اختیارات کارمند اثر دارد و به نوعی مانع از رواج رکود و دیکتاتوری سیستمی نیز می‌گردد.

بند دوم. مفاهیم پشتیبان «فرصت ارزیابی فرمان» توسط کارمند

با دقت در رویکردی که قانون‌گذار در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری در پیش گرفته است، ملاحظه می‌گردد که برخی اصول و موازین حقوقی از فرصت ارزیابی فرمان و امکان نظارتی که برای کارمند در نظر گرفته شده است، پشتیبانی می‌کنند. برای نمونه، منطبق ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری با مضمون اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم‌راستاست. در این اصل به لزوم نظارت همگانی از طریق «دعوت به خیر» و «بازداشت از منکر» اشاره شده است، تا بدان جا که این نظارت همگانی، «وظیفه» پنداشته شده است. با توجه به آن‌که زمامداران و مقامات امرکننده چونان هر انسان عادی دیگری از بروز خطا و اشتباه مصون نیستند، اعمال نظارت بر عملکرد آن‌ها ضروری می‌نماید.^۱ بنابراین، می‌توان وظیفه ارزیابی تصمیم مافوق در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری را در راستای ضرورت اعمال نظارت اصل هشتم قانونی اساسی به حساب آورد و آن را نوعی پشتوانه مبنایی برای ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری منظور داشت که امروزه از آن با عنوان «اساسی سازی حقوق اداری» و ورود ارزش‌های حقوق اساسی به حوزه حقوق اداری یاد می‌شود.

هم‌چنین با توجه به تحولاتی که در مفاهیم اولیه حقوق اداری صورت گرفته است و طرح عنوان‌هایی چون اداره دموکراتیک، اداره پاسخگو، اداره مشارکت طلب و تأکید بر مفهوم حاکمیت قانون می‌توان محتوای ماده ۹۶ را در بستر همان رویکرد تحولی در حقوق اداری تحلیل کرد؛ چون قانون‌گذار در این ماده به طور هم‌زمان، حق و تکلیفی را برای کارمند در نظر گرفته است که با پذیرش ایده دموکراسی مشورتی در حقوق اداری و پرهیز از خودکامگی سیستمی هم‌سو می‌نماید. الزام اداره به بیان انگیزه و توجیه عمل و تصمیم خویش، مراعات اصل شفافیت و تناظری شدن فرآیند تصمیم‌سازی ادارات،^۲

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ۱۳۸۴، ص ۲۵۵.

۲. واعظی، سید مجتبی، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۴۰۱، ص ۴۴.

اگرچه عمدتاً در ارتباط با شهروندان و خطاب به آنان مطرح می‌گردد، ولی با در نظرگیری این الزامات حتی در مواجهه اداره با مجریان خود می‌توان تکلیف پاسخ‌گویی اداره را یک مرحله به عقب کشاند و اداره را ابتدائاً در قبال مأموران و مجریان خویش، مسئول شناخت. مضاف بر آن که تکلیف اداره به پاسخ‌گویی در برابر کارمندان خود، منجر به ارتقا و توسعه امر مشارکت و مشورت در یک مجموعه اداری می‌شود و در گذار از «اداره خودکامه» به «اداره دموکراتیک»، مقبول می‌افتد. عده‌ای از صاحب‌نظران نیز در توصیف الزامات و اقتضات دموکراسی اداری، معیارهایی را ارائه داده‌اند که در این میان، تأمین مشارکت از منظر کمیّت و کیفیت اختیاراتی که برای کارمندان در نظر گرفته می‌شود، مخرج مشترک الزامات پیشنهادی از سوی تحلیلگران به حساب می‌آید. رابرت داهل ضمن تأکید بر تأمین مشارکت حداکثری در یک مجموعه اداری به صراحت از لزوم کنترل تصمیمات اداری توسط مجریان تصمیم‌سختن‌گفته و از آن به عنوان یکی از شاخص‌های تحقق دموکراسی در اداره یاد کرده است.^۱

به این ترتیب، ملاحظه می‌گردد که بسیاری از مفاهیم و ارزش‌های حقوق اداری نوین در پس منطق قانون‌گذار در تصریح ابتدایی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری ایستاده است. از همین رو، لازم است تا در کاربست دقیق و صحیح این ماده اهتمام ورزید و در صورت توجیه نشدن مقامات و مأموران در اجرای مفاد این ماده، بسترسازی لازم صورت گیرد؛ چون اگرچه ممکن است در نگاه نخست، تصریح این ماده، تکلیفی را بر دوش کارمند قرار دهد، در ورای چنین تکلیفی، حقی نهفته است که ضمن ارتقای جایگاه و توسعه اختیارات کارمند، در استقرار اداره پویا و کوشا نیز مؤثر واقع می‌گردد.

بند سوم. محدوده مضیق «حق مقاومت» کارمند در مصاف با دستورهای مخالف قانون

قانون‌گذار، ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری را در دو بخش به نگارش درآورده و در تصریح ابتدایی و انتهایی آن، تکالیفی جداگانه را برای کارمند در مواجهه با اوامر خلاف قانون در نظر گرفته است. بر همین اساس، لازم است تا «حق مقاومت» کارمند نیز در مراحل جداگانه ارزیابی گردد. به این ترتیب که تکلیف اولیه کارمند هنگام رویارویی با فرمان‌های مغایر با قانون، مقاومت در برابر اجرای فوری فرمان و اعلام دلایل مقاومت به مقام دستوردهنده است. پذیرش امکان چنین مقاومتی

1. Dahel, Robert, *A right to Workplace democracy*, University California Press, 2001, p. 250.

از ناحیه کارمند تا حد زیادی به مباحث نظری و فلسفی مربوط به «نافرمانی مدنی» پیوند خورده است و در ذکر عوامل توجیهی آن می‌توان به مواردی چون کفایت نداشتن دموکراسی نمایندگی^۱ و در نظر گرفتن حق نظارت مستمر بر فعل و تصمیم زمامداران و آمران، شکل‌گیری نوعی دیالوگ انتقادی میان دو طیف «امرکننده» و «امرشونده»، احتمال عقلی مبنی بر اصلاح تصمیم، تکریم حق آزادی بیان و لحاظ فرصت‌های مشارکتی اشاره کرد. بر این اساس، یک تصمیم غلط چه در قامت قانون و چه در رخت دستور می‌تواند محل مناقشه و مقاومت قرار گیرد.

در مباحث مربوط به نافرمانی مدنی به اقدام به نافرمانی حتی به اتکای انگیزه‌های شریف و اصلاحی واکنش صورت گرفته است و عمده نویسندگانی که در حوزه نافرمانی مدنی قلم زده‌اند، شخص نافرمان را از اعمال مجازات، مصون ندانسته‌اند. در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز قانون‌گذار از منظری دیگر، پذیرای ضرورت‌های موجود شده است. اگرچه در ماده مورد بحث، صحبت از مجازات و مسئولیت مأمور نافرمان نیامده است، ولی این ماده در اشاره پایانی خود، کارمندی را که تکلیفش را مبنی بر اعلام کتبی خطای امر یا دستور انجام داده، در صورت اصرار مافوق به اجرای آن امر، مکلف به اجرا دانسته و امکان مقاومت مجدد را از وی سلب کرده است. بنابراین، منطبق با مضمون ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، امکان مقاومت کارمند در قبال دستورهای مغایر با قانون تا آن جا پیش می‌رود که کارمند، ادله امتناع از اجرا را به اطلاع مقام مافوق برساند و وی را به قبول وجود مغایرت قانع کند و با اصراری از ناحیه مافوق، جهت امر مجدد بر اجرا مواجه نگردد که در صورت اخیر، هیچ‌گونه حق یا تکلیفی برای مقاومت کارمند در نظر گرفته نشده و کارمند صراحتاً مکلف به اجرای فرمان شده است.

گفتنی است که اگرچه در نگاه اولیه، تصریح پایانی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به انقطاع حق مقاومت کارمند می‌انجامد، نباید از نظر دور داشت که با وجود ضرورت پاسداشت ارزش‌ها و موازین حقوق اداری نوین نایست از مراقبت‌های مرتبط با استقرار نظم اداری و نظام سلسله‌مراتبی غافل شد و به استناد هم‌گامی با حقوق اداری مدرن، اصولی را کنار زد که اداره و حقوق اداری بر پایه آن‌ها بنا شده‌اند. بر این اساس، حتی اگر قرار باشد که قواعد مربوط به نظم و سلسله‌مراتب اداری

۱. کیوان فر، شهرام، مبانی فلسفی تفسیر قانون، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۰، ص ۳۰۵.

منطبق با الزامات نوظهور حقوق داری، شماییلی از تعدیل و انعطاف را به خود گیرند، ولی نبایست به طور مطلق کنار گذاشته شوند. از این رو، قانون‌گذار اگرچه در بخش ابتدایی ماده ۹۶ به لزوم اعمال نظارت و ارزیابی امر و دستور تن داده است، در بخش پایانی ماده به منظور تأمین نظم و تضمین اصل سلسله‌مراتب در حقوق اداری و توالی فاسدی که از کنارگیری کامل آن برمی‌خیزد،^۱ در نهایت، متعاقب صلاح دید مافوق مبنی بر اعمال دستور، کارمند را مکلف به تبعیت کرده است.

گفتار سوم. نسبی بودن مفهوم آمر و مسئولیت مأمور

مراد از نسبی بودن مفهوم آمر آن است که این مفهوم همواره می‌بایست در تقابل با مفهوم مأمور و صلاحیت صدور فرمان خطاب به وی (مأمور) سنجیده شود؛ به این معنا که چه بسا فردی در یک موقعیت، نظر به صلاحیت‌های تعریف‌شده قانونی نسبت به فرد دیگر، در مقام «آمر» قرار گرفته است، ولی همان فرد در موقعیت دستوری دیگر به دلیل نداشتن صلاحیت قانونی نمی‌تواند در جایگاه آمر قانونی قرار گیرد. برای مثال، رئیس یک اداره، اگرچه در محدوده صلاحیت‌های قانونی و سازمانی خود، حق صدور فرمان به مأموران و کارمندان خویش را دارد، ولی در خارج از محدوده یادشده، چنین حقی برای وی متصور نیست. به عبارت دقیق‌تر، در بیرون از این محدوده صلاحیتی، صدق عنوان «آمر قانونی» بر او ممکن نیست.

هم‌چنین گفتنی است که چون قوانین متعددی به مسئولیت کارمند یا مأمور در صورت اجرای دستورهای مغایر با قانون پرداخته‌اند، نمی‌توان در تبیین مسئولیت نهایی مأمور صرفاً بر یک ماده قانونی متمرکز گردید و لازم است با دقت در مضامین قواعد مربوط، جمع‌بندی دقیق و صحیحی در این زمینه صورت گیرد؛ چون در نگاه نخست، مواد مربوط ظاهراً دارای مضامین معارض با یکدیگرند.^۲ در ادامه به منظور تبیین هم‌جواری منطقی مواد مرتبط با موضوع و تعیین مسئولیت کارمند، فروض جداگانه‌ای از صدور دستور غیر قانونی از سوی آمر مطرح می‌گردد تا در نهایت، تکلیف کارمند به «تبعیت» یا «عدم اجرا»، روشن گردد و معلوم شود که هر فرض و موقعیت را باید مشمول مفاد کدام یک از مواد قانونی دانست.

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات سهامی عام، ۱۳۷۰، صص ۵۸، ۵۹.

۲. بابایی مهر، علی، حقوق اداری (جلد ۲)، تهران: مجد، ۱۳۹۳، ص ۱۸۴.

بند اول. فروض صدور اوامر غیر قانونی

فرض نخست مربوط به حالتی است که مقام آمر و مأمور به ترتیب برای «صدور دستور» و «اجرای امر»، صلاحیت قانونی دارند و موضوع دستور در حوزه صلاحیت سازمانی هر دو قرار می‌گیرد. با این حال، دستور در مغایرت با یک قانون و مقرر اداری صادر شده است، بی آن‌که ناظر بر انجام یک فعل مجرمانه باشد. برای مثال، رئیس یک اداره به کارگزینی یا کارشناس امور مالی اداره دستور می‌دهد حقوق کارمندی را نپردازد.

فرض دوم، حالتی است که باز هم با وجود صلاحیت قانونی آمر برای صدور فرمان و صلاحیت کارمند در اجرای دستور مافوق، نفس دستور، واجد وصف مجرمانه است، مانند وضعیتی که رئیس یک اداره به کارشناس مالی خود، دستور صدور چکی را می‌دهد که تصرف غیر مجاز در وجوه دولتی به حساب می‌آید.

فرض سوم مربوط به موقعیتی است که آمر، صالح به صدور دستور است، ولی قانون، صلاحیت اجرای دستور صادرشده را به کارمند نداده است. برای مثال، اگر یک قاضی به دلیل حضور نداشتن مأمور در شعبه خود، دستور بازداشت متهم را به منشی خویش بدهد، ذیل فرض اخیر قرار می‌گیرد.

فرض چهارم در خصوص موقعیتی است که مقام آمر و مأمور، هر دو چه از جهت فرمان‌دهی و از جهت فرمان‌بری، صلاحیت قانونی ندارند. مثال آن نیز صدور دستور مبنی بر بازداشت و حبس فردی است که در اجرای یک پروژه به اداره بدهکار گردیده و رئیس اداره به منظور اجبار وی به پرداخت بدهی، دستور حبس وی را به کارمند خویش داده و در حقیقت، دستوری صادر کرده که از حیثه صلاحیت سازمانی او خارج است. در عین حال، توقیف غیر قانونی افراد به حساب می‌آید.^۱

به نظر می‌رسد از بین فرض‌های مطرح، ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، تنها فرض و حالت نخست را پوشش می‌دهد؛ یعنی موردی که آمر و مأمور، هر دو صلاحیت‌دار باشند و صورت قضیه، سالم است. با این حال، به انجام امری دستور داده شده است که با وجود مغایرت داشتن با یک مقرر قانونی، واجد وصف مجرمانه نیست. در چنین حالتی، برابر با مفاد ماده ۹۶ قانون مدیریت

۱. واعظی، سید مجتبی، «تقریرات کلاسی حقوق تطبیقی»، دوره کارشناسی ارشد، نیم‌سال اول سال تحصیلی ۱۳۹۹-۱۴۰۰، ص ۱۲۵.

خدمات کشوری، تکلیف اولیه کارمند، اعلام مغایرت موجود به مافوق است و در صورت اصرار آمر به اجرای دستور، تکلیف ثانویه وی، تبعیت از دستور و اجرای آن است. با ذکر این نکته که بنا بر تصریح پایانی ماده ۹۶، در وضعیت یادشده، مسئولیتی از جهت اجرای امر، متوجه کارمند نخواهد بود.

در خصوص سه فرض دیگر که دستور، ناظر بر انجام فعل مجرمانه است، قطعاً می‌بایست از شمول مواد قانون مجازات اسلامی سخن گفت به این ترتیب که اگر دستور، متضمن رخدادی مجرمانه باشد، تکلیف به اطاعت برداشته می‌شود و در صورت اجرای دستور، آمر و مأمور مطابق با مفاد ماده ۱۵۹ قانون مجازات، هر دو، مسئولیت کیفری دارند، مگر آن‌که به تصریح ماده یادشده، مأمور یا کارمند بر اساس یک اشتباه قابل قبول و با تصور قانونی بودن دستور، اقدام به اجرا کرده باشد که در حالت اخیر، مسئولیت کیفری مأمور زایل می‌شود. با این حال، مسئولیت مدنی وی برقرار می‌ماند و از این جهت، هم‌چنان ضامن است. بنابراین، اجرای دستور اداری نمی‌تواند رافع مسئولیت جزایی باشد و کارمند باید از اجرای دستوری خودداری کند که متضمن ارتکاب جرم است؛ چون حکم قانون جزا، عام و حکم مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری، خاص است و قلمرو آن به ساحت حقوق اداری محدود می‌گردد.^۱

البته در کنار ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی لازم است به مفاد بند (پ) ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی نیز توجه شود. ماده ۱۵۸ قانون مجازات به بیان معاذیر قانونی رافع کیفر اختصاص یافته است و به مواردی اشاره دارد که با وجود ارتکاب فعل مجرمانه، مرتکب مجازات نمی‌شود. در همین راستا، در بند (پ) قانون مورد بحث آمده است: «در صورتی که ارتکاب رفتار به امر قانونی مقام ذی صلاح باشد و امر مذکور خلاف شرع نباشد». پیش از آن‌که به تطبیق مفاد این بند با فروض مطرح پرداخته شود و تکلیف و مسئولیت کارمند به ابتدای این بند ارزیابی گردد، لازم است ابتدا مشخص شود که چگونه امر به ارتکاب فعل مجرمانه می‌تواند امری قانونی تلقی شود؟^۲ به عبارت دیگر، چگونه ممکن است که یک مقام ذی صلاح، نیروی تحت فرمان خود را به ارتکاب جرمی امر کند و چنین امری، قانونی تلقی گردد؟

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۲۵۳.

۲. قربان‌نیا، ناصر، ملاحظاتی درباره قانون مجازات اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۳، ص ۴۲.

به نظر می‌رسد ماده ۱۵۸ قانون مجازات به نوعی تکرار مضمون ماده ۵۷ قانون مجازات سابق است و در ماده ۵۷ سابق به جای عبارت «امر قانونی مقام ذی صلاح» از تعبیر «امرِ آمرِ قانونی» استفاده شده بود. پس مقصود مقنن، صلاحیت قانونی آمر و مأمور برای صدور دستور و اجرای آن است. بر این اساس، می‌توان فرض دوم را به نوعی با مفاد این بند تطبیق داد، به این ترتیب که اگر آمر و مأمور هر دو صلاحیت‌دار باشند و به انجام فعل مجرمانه‌ای دستور داده شود که در عین حال، با احکام شرعی مغایر نیست، درست است که تکلیف به اطاعت به دلیل مجرمانه بودن دستور برداشته می‌شود، ولی در صورت اجرای امر، مأمور از اعمال مجازات معاف می‌گردد. روشن است که اگر فرمان، مخالف با قواعد شرعی نیز باشد، می‌بایست مورد را مشمول ماده ۱۵۹ قانون مجازات دانست و در صورت اجرای فرمان، برای کارمند و مافوق به صورت توأمان، مسئولیت کیفری در نظر گرفت.

بند دوم. حکم خاص ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی در مصاف با فرمان‌های مغایر با قانون

در کنار استنتاجی که از جمع مواد ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی درباره مسئولیت کارمند در مواجهه با تصمیم‌های مغایر با قانون حاصل شد، توجه به ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی نیز به دلیل موضع‌گیری قانون‌گذار به ویژه درباره مسئولیت ذی حساب در مصاف با دستور مخالف قانون سودمند است. در ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی چنین مقرر شده است: «در صورتی که ذی حساب، انجام خرجی را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادرکننده دستور اعلام می‌کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذی حساب چنان چه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی بر عهده بگیرد و مراتب را به ذی صلاح اعلام نماید، ذی حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ضمیمه نمودن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور پرداخت و مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی و رونوشت آن را به جهت اطلاع دیوان محاسبات کشور گزارش نماید...». در خصوص این ماده باید در نظر داشت که اگر ذی حساب، انجام خرجی را مخالف قانون و مقررات تشخیص دهد، در حقیقت به این معناست که به باور وی، هزینه‌کرد یادشده به منزله تصرف غیر مجاز در وجوه عمومی است؛ امری که صراحتاً به موجب ماده ۵۹۸ قانون مجازات

اسلامی از آن به عنوان رفتاری مجرمانه یاد شده است. با این همه، مطابق مفاد ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی، مأمور با وجود تشخیص مبنی بر مجرمانه بودن دستور، متعاقب اطلاع‌رسانی به مقام صادرکننده دستور و درخواست مجدد وی بر اجرای امر، مکلف به اجرا شده است. به این ترتیب، با وجود تصریح پایانی ماده که مأمور را به ارائه گزارش هزینه‌کرد مربوط به وزارت اقتصاد و دارایی و دیوان محاسبات ملزم می‌کند، حکم اصلی ماده با منطبق عدم مسئولیت مأمور در صورت اجرای دستور ناظر بر رفتار مجرمانه انشا شده است. حکمی که مغایر با مفاد مواد ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی بوده و با توجه به بیان عام مقنن در مواد یادشده به نظر می‌رسد که باید به اتخاذ موضع متمایز و ویژه قانون‌گذار در ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی قائل گردید. به عبارت دیگر، در ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی گویا مقنن با در پیش گرفتن نوعی رویکرد موردی به مسئولیت خاص ذی حساب در اجرای دستور ناظر بر فعل مجرمانه پرداخته و وی را با لحاظ جمیع شروط مطرح، معاف از مسئولیت کیفری دانسته است. چه بسا حکم ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی در مواد دیگری نیز رؤیت شود یا در آینده، قانون‌گذار در قوانین دیگری، این رویکرد موردی را در پیش بگیرد که در این صورت، در کنار فروض چهارگانه که ذکرشان رفت، می‌بایست از فرض پنجمی نیز سخن گفت که با وجود مجرمانه بودن دستور، مأمور با اعلام گزارش دستور مجرمانه به مراجع مربوط، تکلیف به تبعیت دارد.

البته پیش‌تر نیز اشاره شد که قانون‌گذار در چند ماده از قانون مجازات اسلامی^۱ و هم‌چنین در قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح^۲ به طور عمده از نظریه اطاعت محض پیروی کرده و مأمور را مکلف به تبعیت از امر کرده است، حتی اگر صحبت از ارتکاب فعل مجرمانه در میان باشد. به موجب ماده ۵۸۰ قانون مجازات اسلامی: «هر یک از مستخدمین و مأموران قضایی یا غیر قضایی یا کسی که خدمت دولتی به او ارجاع شده باشد، بدون ترتیب قانونی به منزل کسی بدون اجازه و رضای صاحب منزل داخل شود، به حبس از یک ماه تا یک سال محکوم خواهد شد، مگر این‌که ثابت نماید به امر یکی از رؤسای خود که صلاحیت حکم را داشته است و مکره به اطاعت او بوده، اقدام

۱. مواد ۵۷۹، ۵۷۸، ۵۷۴ و ۵۸۰ قانون مجازات اسلامی.

۲. برابر با مواد ۳۷ و ۳۸ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح، مأمور نافرمان، صرف نظر از ادله و عوامل نافرمانی، مستحق اعمال کیفر است و نافرمانی مادون از دستور مافوق در هر حال، جرم تلقی شده است.

کرده است...». روشن است که منظور از عبارت مکره بودن به اطاعت، نوعی معذوریت سلسله‌مراتبی است که مأمور را به ناچار در مصاف با امر غیر قانونی آمر قرار داده و به موجب نص صریح قانون، در چنین فرضی، وی از اعمال مجازات، معاف دانسته شده است. به عبارت دیگر، قسمت اخیر ماده ۵۸۰ قانون مجازات اسلامی به نحو موردی به موقعیت اکراهی مأمور در اجرای فرمان غیر قانونی آمر پرداخته و به صراحت به معافیت کیفری او اشاره کرده است؛ اشاره‌ای که در بطن آن به نوعی، تجویز اطاعت‌پذیری سلسله‌مراتبی مأمور از آمر در وضعیت اکراهی ماده یادشده ملاحظه می‌گردد.

نتیجه‌گیری

در این نوشتار، با هدف پردازش به مفهوم مقاومت و نافرمانی در بستر حقوق اداری، امکان و حق تمرد کارمند در مصاف با اوامر و دستورهایی بررسی شد که به نحوی مغایر با قوانین، شرع و اصول بنیادین به نظر می‌رسد. به همین منظور، چگونگی رابطه و حدود مسئولیت آمر و مأمور در قوانین موضوعه داخلی و حقوق خارجی ردیابی شد و توأمان به نظرهای سه‌گانه‌ای پرداخت شد که بر «فرمان‌بری محض»، «تکلیف به ارزیابی فرمان» و «فرمان‌بری مشروط» دلالت داشت. هم‌چنین بیان گردید که در نظام حقوقی ایران، در مواد قانونی مختلفی به مقوله «امر غیر قانونی آمر» پرداخته شده که بررسی مفاد این مواد در تعیین گستره حق مقاومت کارمند در مواجهه با دستورهای مخالف با قوانین و مقررات، ضروری می‌نماید. ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که به نوعی شمایل تقنین‌یافته اصل سلسله‌مراتب اداری است، ضمن پاسداشت اصل یادشده در تصریح ابتدایی و پایانی خود، برای گریز از «اطاعت‌پذیری مطلق» کارمند و انقیاد محض وی در برابر اداره، در بخش میانی خود، راه حلی بینابینی ارائه داده و موضع معتدلی را درباره تکلیف کارمند به فرمان‌بری در پیش گرفته است،^۱ به این معنا که کارمند مکلف شده است دستورهای مغایر با قوانین و مقررات اداری را کتبی به اطلاع مافوق برساند و این همان تکلیفی است که دست‌بر‌قضا از بطن آن، حق مقاومت کارمند در اداره نیز به اثبات می‌رسد.

گفتنی است اگرچه این مقاومت را تنها می‌توان تا مرحله‌ای جلو برد که آمر به اجرای دوباره دستور امر نکند و در صورت اصرار مجدد مافوق به اجرای امر، گریزی از اطاعت نیست، ولی

۱. ابوالحمد، پیشین، ص ۶۱.

به هر حال، شناسایی چنین مجالی برای کارمند به جهت کاربست اصول حقوق اداری نوین، تقویت فرصت‌های مشارکتی و به طور کلی، تمرین مهارت‌های لازم برای رسیدن به دموکراسی اداری می‌بایست غنیمت شمرده شود. به این ترتیب، یکی از زمینه‌هایی که مؤید حق نافرمانی و مقاومت کارمند در بستر حقوق اداری ایران بوده، در حقیقت، همان بخش میانی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری است.

در کنار تصریح خاص قانون مدیریت خدمات کشوری در این فقره، در مواد ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی با بیانی عام به حدود مسئولیت آمر و مأمور پرداخته شده است. بر این اساس، اگر دستوری، ناظر بر فعل مجرمانه باشد، تکلیف به اطاعت برداشته می‌شود و در صورت اجرای دستور، بنا بر حکم ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، آمر و مأمور، هر دو دارای مسئولیت کیفری خواهند بود. بنابراین، اجرای دستورهای اداری که واجد وصف مجرمانه است، نمی‌تواند رافع مسئولیت کیفری باشد و مأمور می‌بایست از اجرای دستوری خودداری کند که متضمن ارتکاب جرم است و قانوناً مکلف به تمرد است. البته مطابق با ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی، اگر آمر و مأمور برای صدور امر و اجرای فرمان، صلاحیت قانونی داشته باشند و دستور صادر شده، مغایر با احکام شرعی نباشد، مأمور از تحمل مجازات معاف شده است. روشن است که در صورت فُقد شروط مطرح در ماده ۱۵۸ می‌بایست مورد را مشمول حکم عام ماده ۱۵۹ قرار داد و از مسئولیت کیفری توأمان آمر و مأمور سخن گفت. در کنار مواد یادشده، در ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی مقنن با درپیش گرفتن نوعی رویکرد موردی به مسئولیت خاص ذی حساب در اجرای دستور ناظر بر فعل مجرمانه پرداخت و وی را با در نظر گرفتن جمیع شروط مطرح، از مسئولیت کیفری، معاف دانست. این حکم با منطق ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی در ارتباط با مسئولیت مأمور، هم‌راستا به نظر نمی‌رسد، ولی باید ملاحظه کرد که آیا می‌توان به نمونه‌های مشابه دیگری از حکم ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی در قوانینی دست یافت که در آینده به تصویب می‌رسند که در چنین حالتی حکم ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی را باید از ذیل سایه عناوین «خاص و ویژه» خارج کرد و به منزله یک فرض و حالت مستقل با شروط و شرایط مشخص مطرح ساخت.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: انتشارات سهامی عام، ۱۳۷۰.
۲. اردبیلی، محمدعلی، **حقوق جزای عمومی**، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۴. بابایی مهر، علی، **حقوق اداری (جلد ۲)**، تهران: مجد، ۱۳۹۳.
۵. زولر، الیزابت، **درآمدی بر حقوق عمومی**، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل، ۱۳۹۱.
۶. صانعی، پرویز، **حقوق جزای عمومی (جلد ۱)**، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۲.
۷. قربان نیا، ناصر، **ملاحظات دربارۀ قانون مجازات اسلامی**، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۳.
۸. کاسسه، آنتونیو، **حقوق کیفری بین‌المللی**، ترجمه: حسین پیران و دیگران، تهران: جنگل، ۱۳۷۵.
۹. کیوان فر، شهرام، **مبانی فلسفی تفسیر قانون**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۰.
۱۰. محسنی، مرتضی، **دوره حقوق جزای عمومی (جلد ۳)**، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۶.
۱۱. معین، محمد، **فرهنگ فارسی**، تهران: ادنا، ۱۳۸۶.
۱۲. موسی زاده، ابراهیم، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، ۱۳۹۱.
۱۳. نجفی توانا، علی و ایوب میلکی، **حقوق جزای عمومی (جلد ۱)**، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۱۴. نوریها، رضا، **زمینه‌های حقوق جزای عمومی**، تهران: دادآفرین، ۱۳۸۸.
۱۵. واعظی، سید مجتبی، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۴۰۱.
۱۶. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.

ب) مقاله

۱. حسینی، سید حسن و محمد نوروزی، «مبانی مسئولیت مأمور در اجرای فرامین غیر قانونی و رویکردهای قانون‌گذار»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۶، شماره ۲۰.
۲. کاظمی، پریرسا و اکبر بشیری، «سازوکار تضمین حقوق بنیادین بشر در نظام حقوق عمومی ایران»، فصل‌نامه علمی مطالعات حقوق بشر اسلامی، ۱۳۹۸، شماره ۱۶.
۳. نظری‌نژاد، محمدرضا، «مبانی و شرایط استناد به دفاع امر آمر در حقوق جزای بین‌الملل»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، ۱۳۹۲، شماره ۲.

ج) قانون

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸.
۲. قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۴. قانون مجازات اسلامی. کتاب پنجم: تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده، ۱۳۷۵.

د) تقریر کلاسی

۱. واعظی، سید مجتبی، «تقریرات کلاسی حقوق تطبیقی»، دوره کارشناسی ارشد، نیم‌سال اول سال تحصیلی ۱۴۰۰-۱۳۹۹.

2. Latin Source

1. Chapus René, **Droit administratif général**, Paris: Montchrestien, t2, 2001.
2. Dahel, Robert, **A right to Workplace democracy**, University California Press, 2001.
3. Dinstein, Yoram, **The defense of obedience to superior orders in International Law**, A.W. Sijthoff leydan, 1965.
4. Geata, Paola, "The Defense or superior order: The statute to the International criminal court versus customary International Law", European Journal of International Law, Valum 10, 1999.

5. Hamid, Abdol Gohafar & Sein, khin Maung, “**The Defense of superior order, Manifest illegality principle and statute the international criminal court**”, Asian journal of International Law, Valum 3, 2008.
6. Kudo, Koji, “**Command Responsibility and the Defense of superior order**”, The Thesis submitted for Degree or Doctor of philosophy at university of Leicester, 2007.



The Employee's Rebellion Right from the Perspective of Legality Principle and Reference to Fundamental Doctrines

Shabnam Fahimi¹

Seyyed Mojtaba Vaezi²

Mohammad Emami³

Abstract

The relationship between “commanding” and “commanding” in administrative sciences and law is known as the term “principle of hierarchy” to be one of the essentials of establishing administration and ensuring administrative order. Despite all this, the assumption of the employee’s constant duty to obey and submit to the administration has disadvantages and also prevents the spread of the discourse culture in the administration, accountability and strengthening of collaborative opportunities.

In this article, in order to study the concept of “resistance” and “disobedience” in the field of administrative law, the possibility of an employee’s disobedience in the face of orders that seem to be contrary to the law, Sharia and fundamental principles has been investigated. In most of the sources that have dealt with the category of “illegal command”, they have often focused and stopped on Articles 96 of the Civil Service Management Law and 158 and 159 of the Islamic Penal Code. The purpose of this article is to take a different attitude at the mentioned articles and present a basic analysis, to observe the issue of “resistance of the agent and the order of the agent” in other legal articles, especially Article 91 of the Public Accounts Law, and consider its reflection in foreign law.

Keywords: resistance, disobedience, administration, command, officer, principle of administrative hierarchy.

1. PhD student in public law, Faculty of Law and Political Sciences, Shiraz University, (Corresponding Author), fahimi.shabnam@yahoo.com

2. Faculty of Law and Political Science Shiraz University, mojtaba_vaezi@yahoo.com

3. Faculty of Law and Political Sciences Shiraz University, dr-emami27@yahoo.com