

اصول و مبانی تحقق انضباط اداری در نظام حقوقی ایران

بابک درویشی^۱
مهناز مددکار حق جو^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۹/۱۰
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۲/۱۲

چکیده

حقوق اداری یکی از شعبات حقوق عمومی است که اصول و مبانی آن می‌بایست از سوی اداره و متصدیان اداری محقق گردد؛ از جمله این اصول، اصل انضباط اداری - برگرفته از حقوق اداری - است که رعایت آن منجر به حُسن جریان امور در دستگاه‌های اجرایی می‌شود. در این راستا، انضباط اداری و مبانی تحقق آن در نظام حقوقی ایران، موضوع مقاله حاضر می‌باشد. در این نوشتار سعی بر دستیابی به معانی و ماهیت انضباط اداری از طریق بررسی مفاهیمی است که هر یک به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم با این موضوع دارای ارتباط بوده نظیر حاکمیت قانون، صلاحیت، سلسله مراتب اداری و مسئولیت که همگی مؤثر در تحقق انضباط اداری هستند.

هدف غایی، درک این موضوع است که متصدیان امور عمومی از مستخدمین مادون گرفته تا مافوق در فرض ایفای وظایف اداری به موجب قانون، مطابق صلاحیت‌های اعطایی، با رعایت کامل سلسله مراتب اداری و عدم ارتکاب به قصور و تقصیر در جهت تبری از مسئولیت‌های اداری و قضایی، موجبات تحقق و رعایت انضباط اداری را فراهم می‌سازند.

کلیدواژه‌ها: انضباط اداری، تخلف اداری، مبانی تحقق انضباط اداری، مستخدم، اداره

babakdarvishi@yahoo.fr

۱. استادیار دانشگاه (نویسنده‌ی مسئول)

۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی
mah_madadkar@yahoo.com

مقدمه

دستگاه عظیم دولت، راهبر عرصه قدرت عمومی در هر کشوری به حساب می‌آید. از این رو برای انجام امور عمومی نیازمند ایجاد ساختارهای سازمانی نظیر وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها و به‌طور کلی دستگاه‌های اجرایی بوده که هسته اصلی دولت را تشکیل می‌دهند و در کنار امور حاکمیتی، به ارائه خدمات عمومی در حیطه امور تصدی نیز می‌پردازند. لذا به‌منظور حسن جریان امور در این گونه نهادها، کلیه متصدیان امور دولتی اعم از کارکنان و مقامات اداری می‌بایست در انجام تکالیف و وظایف شغلی محوله، به موجب اصول متعدد نظیر حاکمیت قانون، صلاحیت‌های تکلیفی و تشخیصی، سلسله مراتب اداری، مسئولیت و نظارت عمل نمایند تا بدین طریق، اعمال و رفتار مطلوب اداری در اداره شکل گرفته و نظم و انضباط اداری به مفهوم واقعی تحقق یابد. عدم رعایت اصول موصوف، قوانین و مقررات مربوطه در اجرای امور و وظایف محوله از سوی کارکنان و مقامات مافوق می‌تواند منجر به بروز مسئولیت‌های اداری و یا بعضاً قضایی گردد که نتیجه نقض قوانین و مقررات اداری، تخلف اداری و نقض قوانین و مقررات کیفری، جرم تحقق می‌یابد و در هر حالت حسب مورد این نقض از سوی مراجع اداری و قضایی صالحه قابل پیگرد و تعقیب می‌باشند. اعمال چنین حاکمیتی در نظام حقوق اداری موجب پیشگیری و کاهش تخلفات و هم‌چنین تحقق مفهوم انضباط اداری می‌گردد.

علی‌رغم آن که تعقیب متخلفین به موجب قوانین متعددی از جمله قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت و آیین‌نامه اجرایی آن به‌منظور اعمال نظم و انضباط اداری مورد تأکید قانون‌گذار مورد قرار گرفته است، با این حال بعضاً شاهد عدم رعایت قوانین و مقررات در برخی دستگاه‌های اجرایی هستیم؛ چرا که متأسفانه تعداد قلیلی از متصدیان امور تسلط چندانی نسبت به قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه مورد تصدی خود نداشته و یا در رعایت انضباط اداری مرتکب سهل‌انگاری می‌شوند.

بعضاً مشاهده می‌شود که در منابع متعدد مدیریتی و حقوقی، اصطلاح انضباط اداری مورد استعمال قرار گرفته و چه بسا در همین منابع به معنای واژه انضباط در سازمان‌ها و ارگان‌های اداری پرداخته شده، لکن شاید بتوان اذعان داشت که پیش از این در هیچ منبعی به مفهوم این اصطلاح، هم‌چنین اصول و عواملی که حاکم بر انضباط اداری بوده و در واقع بسترساز تحقق آن می‌باشند، آن هم به گونه‌ای منسجم و مبین اشاره نگردیده و در حقیقت چنین مقوله‌ای به دور از نگاه‌ها مانده؛ همین نکته، خود انگیزه‌ای برای انتخاب این موضوع به‌عنوان موضوع مقاله مربوطه بوده است تا بدین منظور مشخصاً در صدد تبیین مفهوم و مبانی تحقق آن در نظام حقوق موضوعه ایران برآییم.

۱- بررسی مفهوم انضباط اداری در نظام حقوقی ایران

۲- بررسی مبانی حاکم بر انضباط اداری

۳- بررسی اعمال ناقض انضباط اداری

علی‌رغم آنکه در ارتباط با حفظ نظم و انضباط اداری و رسیدگی به جرایم، مفاسد و تخلفات اداری مستخدمین عمومی قوانین و مقررات متعددی وضع گردیده است با این حال در برخی دستگاه‌های اجرایی مشمول این قوانین شاهد عدم رعایت کامل و همه‌جانبه قوانین اداری می‌باشیم؛ چرا که اکثر مأمورین و حتی مقامات اداری آگاهی کافی نسبت اصل مذکور و اصول زمینه‌ساز آن نداشته و یا در رعایت نظم و انضباط اداری- که هدف غایی قوانین و مقررات اداری می‌باشد کوتاهی و سهل‌انگاری می‌نمایند.

در جهت پاسخ به سؤالات مطرح شده، ساختاری در قالب دو گفتار در نظر گرفته شده؛ در گفتار اول برای آشنایی با اصل انضباط اداری به بررسی معنا و مفهوم این اصل و عوامل ناقض آن، در دو بند مجزا پرداخته شده و در گفتار دوم برای شناخت کافی با

اصول حاکم بر انضباط اداری، چهار اصل کلی در این رابطه مورد بررسی قرار گرفته است.

گفتار اول: مفهوم انضباط اداری و عوامل نقض کننده آن

اول - مفهوم انضباط اداری

انضباط در فرهنگ لغات مترادف با مفاهیمی نظیر تربیت، کنترل، نظم و نظارت، حس فرمانبری، خوی اطاعت و مانند آنها آورده شده است (میرسپاسی، ۱۳۶۶: ۱۴۳). واژه‌ی انضباط در زبان انگلیسی ترجمه (Discipline) و از کلمه (Disciple) که به معنای شاگرد و مرید می‌باشد گرفته شده و مؤید نقش رهبری مؤثر رییس در شکل‌گیری رفتار مرئوس (مرید) است. در ارتباط با تبیین مفهوم انضباط سه نظریه به شرح زیر قابل بیان می‌باشد:

۱- قدرتی که به وسیله آن، کارکنانی که قوانین و مقررات اداری را نقض می‌نمایند تنبیه می‌شوند.

۲- قضا و شرایط خاصی که الزام‌کننده کارکنان است تا رفتاری معقول و مقبول را در چارچوب قوانین و مقررات سازمانی در پیش گیرند.

۳- ابزاری که مدیر از آن برای اصلاح رفتار نامطلوب استفاده می‌کند.

بنابراین (قدرتی برای تنبیه)، (قضایی برای رفتار معقول) و (ابزاری برای اصلاح رفتار)، می‌توانند سه برداشت از مفهوم انضباط محسوب شوند و اما نگرش سوم که تفسیری اصلاح‌گرایانه از مفهوم انضباط است، طرفداران بیشتری دارد و با معنای لغوی انضباط که ترجمه (Discipline) است، نزدیک‌تر می‌باشد. اصل عدالت اقتضاء می‌کند که (قوامی، ۱۳۸۴: ۱۷):

اولاً؛ در آغاز ورود به سازمان برای کارکنان تشریح شود که چه انتظاری از آنها وجود دارد.

ثانیاً؛ قوانین و مقررات معقول و منطقی باشد (عدالت در تقنین).

ثالثاً؛ عادلانه اجرا شود (عدالت به معنای عدم تبعیض).

به طور کلی، هر سازمانی تابع هنجارهای ویژه‌ای است که رعایت آنها برای حفظ نظم و انضباط آن سازمان امری ضروری و اجتناب ناپذیر است. در واقع کارکنان می‌بایست وظایف و مسئولیت‌های اداری تعریف شده در شغل و پست سازمانی محوله را مطابق قوانین و مقررات مربوط، بدون سهل‌انگاری به نحو صحیح و دقیق انجام دهند. ایفای تکالیف و وظایف قانونی و عدم ارتکاب به قصور و تقصیر از جانب متصدیان امور به تحقق نظم و انضباط اداری منتهی می‌گردد. به عبارت دیگر انضباط اداری تابع اعمال و رفتار صحیح و مطلوب مستخدمین دستگاه‌های اجرایی در حیطه وظایف اداری محوله می‌باشد که قانونی بودن و صحت افعال در قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اجرایی تعریف و تبیین می‌نماید که بعضاً توسط مدیران برای کارکنان تشریح می‌شود تا بدین طریق به مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های خود واقف شوند. البته این اصطلاح تنها مربوط به کارکنان مادون نبوده بلکه حاکم بر همه مقامات اداری می‌باشد؛ بدین نحو که وزرا و مدیران عالی در راستای تحقق انضباط اداری مکلف به اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات اداری - در حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی خویش - به موجب اصل حاکمیت قانون می‌باشند. فلسفه تأکید بر رعایت مقررات انضباطی در دستگاه‌های اجرایی از سوی مقنن، همواره در راستای تحقق چهار هدف عمده به شرح ذیل می‌باشد (حاجی کریمی، رنگریز، ۱۳۷۹: ۴۸۸):

۱- حفظ و حراست از منافع کلی سازمان؛

۲- حمایت از حقوق کارکنان؛

۳- رفع ناهنجاری‌های محیط کاری و ایجاد محیط آرام برای کارکنان؛

۴- بالا بردن کیفیت کاری کارکنان.

در کشور ما، به منظور تقویت نظم و انضباط اداری و مالی در اداره امور کشور و صرفه‌جویی در منابع و جلوگیری از هدر رفت آن و افزایش بهره‌وری و کارایی نظام اداری چه ضوابطی به طور مستقل در جهت تبیین مفهوم انضباط اداری تاکنون تدوین و اجرایی شده همواره می‌تواند محل بحث و بررسی باشد. به طور مسلم استفاده مؤثر از تخصیص منابع با توجه به اولویت‌ها و کاهش هزینه‌های غیرضروری مستلزم وجود انضباط مالی و هم‌چنین افزایش بهره‌وری نیروی انسانی، مستلزم وجود انضباط اداری است. در این راستا ماده (۱۴۹) قانون برنامه چهارم چنین مقرر داشته است:

«معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است به منظور تقویت نظم و انضباط اداری و مالی در نظام اداره امور کشور و صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای دولت، نسبت به تدوین ضوابط مربوط اقدام تا پس از تصویب هیأت وزیران، توسط دستگاه‌های اجرایی به مورد اجرا گذاشته شود. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) مکلف است با تدوین شاخص‌هایی، نحوه اجرای ضوابط یادشده را در دستگاه‌های اجرایی مورد ارزیابی قرار دهد و هر ساله گزارش آن را به هیأت وزیران تقدیم کند».

در ارتباط با تکالیف موصوف، هیأت وزیران به موجب تصویب نامه شماره ۶۹۸۰۳ ت ۳۲۳۹۶ ه مورخ ۱۵/۱۲/۱۳۸۳، شانزده مورد از مصادیق نظم و انضباط در نظام اداری را تعیین و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) را با همکاری برخی از دستگاه‌های اجرایی مکلف به تدوین استانداردهای و شاخص‌های لازم به منظور ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با مصادیق شانزده‌گانه زیر نمود:

- ۱- ضوابط و استانداردهای مربوط به خرید و فروش‌های دستگاه‌های دولتی (منافسه‌ها، مزایده‌ها و امور کارپردازی‌ها).
- ۲- ضوابط و استانداردهای مربوط به سیستم‌های انبار داری برای جلوگیری از خرید کالاهای غیرضروری، حفظ، نگهداری و جلوگیری از ضایعات کالاهای فسادپذیر، کنترل علمی سطح موجودی‌ها، تأمین امنیت و جلوگیری از وقوع حوادث در انبارها.
- ۳- ضوابط و استانداردهای مربوط به نحوه استفاده، تعمیرات و نگهداری خودروهای دولتی و خودروهای در اختیار مدیران و کارکنان دولت.
- ۴- ضوابط و استانداردهای مربوط به نحوه واگذاری کارهای خدماتی، رستوران، نظافت، تعمیرات و ... به بخش خصوصی.
- ۵- برنامه‌ریزی و توزیع ساعات کار دستگاه‌های اجرایی، به‌منظور کاهش فشارهای عصبی و هدر رفتن اوقات کارکنان در مسیرهای رفت و آمد، کاهش ترافیک شهری و استهلاک وسایل حمل و نقل، عوارض زیست محیطی و کاهش سایر عوارض اقتصادی و اجتماعی آن.
- ۶- ضوابط و استانداردهای مربوط به چاپ، نشر و توزیع روزنامه، خبرنامه، نشریات، مجله‌ها، کتاب‌ها و سایر موارد با عناوین مشابه.
- ۷- ضوابط و استانداردهای مربوط به استفاده بهینه از فضاها و ساختمان‌های دولتی، فروش ساختمان‌های مازاد، توزیع منطقی و مناسب ساختمان‌ها و فضاها، اداری بین دستگاه‌های اجرایی.
- ۸- ضوابط و استانداردهای مربوط به مأموریت و مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت.
- ۹- ضوابط و استانداردهای مربوط به ساماندهی برگزاری، مشارکت و حمایت از همایش‌ها، کنفرانس‌ها، جشن‌ها، گردهمایی‌ها و سایر تجمع‌ها با عناوین مشابه.

- ۱۰- ضوابط و استانداردهای مربوط به مأموریت‌های روزانه کارکنان دولت.
- ۱۱- ضوابط و استانداردهای مربوط به الگوی بهره‌برداری از تجهیزات اداری، رایانه‌ای، لوازم صوتی و تصویری.
- ۱۲- ضوابط و استانداردهای مربوط به برگزاری و حضور در نمایشگاه‌های داخلی و خارجی.
- ۱۳- ضوابط و استانداردهای مربوط به حضور و غیاب مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی و برگزاری جلسه‌ها.
- ۱۴- ضوابط و استانداردهای مربوط به نحوه بهره‌برداری و مصرف آب، برق، سوخت، تلفن و موبایل.
- ۱۵- ضوابط و استانداردهای مربوط به اهدای هدایا توسط مقام‌ها و مدیران دستگاه‌های اجرایی.
- ۱۶- ضوابط و استانداردهای مربوط به نحوه تشکیل تیم‌های ورزشی توسط دستگاه‌های اجرایی و انجام حمایت‌های مالی از آنها.
- به‌منظور تسریع در تصویب و ابلاغ استانداردهای مزبور، در تصویب نامه مذکور مرجع تأیید استانداردها و شاخص‌های مورد نیاز شورای عالی اداری - بدون ارجاع به کمیسیون‌های دولت - تعیین گردیده بود که پس تأیید آن مرجع شاخص‌های تعیین شده به تصویب هیأت وزیران می‌رسید.
- علی‌رغم تأکید قانون‌گذار بر تعیین شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با انضباط اداری در طول مدت زمان اجرای قانون برنامه چهارم توسعه هیچ‌گونه اقدام موثری تحقق پیدا ننمود و با خاتمه دوران حاکمیت قانون موصوف و عدم تنفیذ موضوع در قانون برنامه پنجم توسعه عملاً تعیین شاخص‌های ارزیابی انضباط اداری و مالی مسکوت باقی ماند.

دوم - عوامل ناقض انضباط اداری

۱- تخلف اداری

تخلف اداری به عنوان نقطه مقابل انضباط اداری از منظر حقوق اداری عبارت است از تجاوز مأمور دولت از مقررات اداری در حین انجام وظیفه و یا نقض مقررات صنفی به وسیله یک نفر از افراد آن صنف می باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۷: ۱۴۳). در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و همچنین سایر قوانین و مقررات ناظر و سابق تعریفی از تخلف اداری ارائه نموده اند و تنها قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ماده (۸) به ذکر مصادیق سی و هشت گانه تخلف به منظور ایجاد رویه واحد اکتفا گردیده است.

ماده (۲) دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸/۸/۴ هیأت عالی نظارت، در مقام بیان مفهوم تخلف اداری چنین مقرر می دارد:

«تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می شود:

الف: قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله.

ب: تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوطه.»

با این وصف، عنوان تخلف اداری همواره در مقابل اصطلاح انضباط اداری به کار گرفته شده است چرا که رابطه معکوسی میان قصور و تقصیر مستخدمین و رعایت انضباط اداری در اداره وجود دارد. حال با توجه به مراتب، می توان گفت: قلمروی مقررات انضباطی عام نبوده و تنها محدود به کارکنان دستگاه های اجرایی می باشد؛ در این راستا، نقض کنندگان انضباط اداری از سوی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری به یکی از تنبیهات یازده گانه انضباطی مندرج در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری محکوم می گردد.

تنبیهات اداری مواردی کلی بوده که تشخیص و تعیین تنبیه یا تنبیهات مقتضی به عهده هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. لذا، اعمالی که در برگیرنده‌ی موارد مصرح در ماده (۲) دستورالعمل موصوف نمی‌باشند، مشمول عنوان تخلف اداری نبوده و نمی‌توانند ناقض انضباط اداری محسوب شوند.

۲- جرم

ماده (۲) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۰ در تعریف جرم چنین مقرر می‌دارد: « هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود.» جرم دارای سه عنصر: قانونی (وصف مجرمانه که باید به‌وسیله قانون تعیین شود)، معنوی (رفتار مجرمانه که همراه با قصد مجرمانه یا تقصیر جزایی می‌باشد) و مادی (که با عملیات خارجی ناشی از رفتار مجرمانه همراه است)، می‌باشد (محسنی ثانی، ۱۳۸۶: ۹۰).

قلمروی حقوق کیفری عام و مشمول کلیه اقشار جامعه می‌شود؛^۱ از این‌رو رسیدگی به جرایم کارکنان دولت همانند عموم افراد در مراجع قضایی صالحه امکان‌پذیر است و در صورت اثبات جرم، مرتکب به یکی از مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی که دارای ضمانت اجراهای مناسب هستند محکوم می‌گردند؛ چرا که مطابق اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، مصادیق جرم و انواع مجازات‌ها در قانون موصوف احصاء گردیده است،

لذا برای هر‌عنوان مجرمانه مجازات مقرر قانونی تعریف شده است. بسیاری از تخلفات احصاء شده در ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، دارای ماهیت دوگانه اداری- کیفری هستند؛ بدین معنا که، از سویی به موجب قانون

۱. ماده (۳) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۰ - قوانین جزائی ایران درباره کلیه اشخاصی که در قلمرو حاکمیت زمینی، دریایی و هوایی جمهوری اسلامی ایران مرتکب جرم شوند اعمال می‌شود مگر آنکه به موجب قانون ترتیب دیگری مقرر شده باشد.

فوق، واجد عنوان تخلف اداری و ازسوی دیگر مطابق قانون مجازات اسلامی دارای وصف مجرمانه هستند که به هر حال ناقض انضباط اداری می‌باشند.

۳- فساد اداری

اصطلاح فساد از فعل لاتین (Rump ere) و به معنای (شکستن) می‌باشد. بنابر این در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. این چیز ممکن است یک رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد. (حشمتی نژاد، ۱۳۸۴: ۴) مطابق بند (الف) ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷:

«هر گونه فعل یا ترک فعل توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیر قانونی، جعل، تخریب، یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی در این قانون فساد تلقی می‌گردد.»

البته بعضاً ممکن است افراد فساد اداری را با اصطلاح تخلف اداری خلط نموده و به جای یکدیگر استفاده نمایند، در صورتی که این دو لازم و ملزوم یکدیگرند و صرفاً دو مفهوم مرتبط؛ چرا که هر تخلفی موجب فساد اداری نمی‌شود، بلکه باید ویژگی‌های خاصی داشته باشد که مهم‌ترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تأثیر نسبتاً زیاد داشتن در سطوح مختلف سازمانی است (نجار، ۱۳۷۹: ۹۲). به علاوه، در حالی که تخلف اداری به هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم و یا غیرمستقیم برای مرتکب یا دیگری باشد، به مفهوم فساد اداری بوده و یا زمینه‌ساز آن می‌باشد. فقدان هر

یک از این ویژگی‌ها، مانع تحقق فساد اداری بوده لکن عنوان تخلف اداری کماکان به قوت خود باقی خواهد ماند.

با این اوصاف، رابطه‌ی میان تخلف و فساد اداری، عموم و خصوص من وجه است؛ به عبارت دیگر، هر گونه تخلف اداری منجر به فساد اداری نمی‌شود هر چند فساد اداری معلول تخلفات اداری است که در آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی می‌بایست به فرآیند شکل‌گیری تخلفات توجه گردد؛ از این رو فساد اداری می‌تواند به مثابه تخلفات، رابطه معکوسی با انضباط اداری داشته و در واقع ناقض آن محسوب گردد.

گفتار دوم: اصول حاکم بر انضباط اداری

اول - اصل حاکمیت قانون

قانون از لحاظ ماهیت، قاعده‌ای است که وضع رابطه حق و تکلیف به‌طور نوعی و کلی می‌کند اعم از آنکه منشاء آن قانون‌گذار به معنی خاص باشد و یا مقامات اداری و دولتی و یا رویه قضایی دادگاه‌های دادگستری. ولی از جهت صورت، قانون حکمی است که از مقام قانون‌گذار صادر می‌شود (سنجایی، ۱۳۴۲: ۱۸۹).

به‌طور کلی قواعد حقوقی حاکم بر دستگاه‌های اداری شامل قانون اساسی، قوانین عادی، اصول عمومی حقوق، مقررات دولتی، رویه قضایی، معاهدات بین‌المللی (در حکم قانون عادی)، عرف و عادات و منابع معتبر اسلامی است؛ (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۴۰۶-۴۰۴) چرا که در اینجا قانون در کلیت آن مورد نظر است.

۱- مفهوم حاکمیت قانون بر اداره

اتخاذ هر قسم تصمیم و اقدام اداری که حقوق، منافع و آزادی‌های شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد، باید دارای مبنای قانونی باشد. مقامات اداری مکلف به انجام اقدامات اداری و اعمال اختیارات و صلاحیت‌ها مطابق ضوابط و آیین‌های پیش‌بینی‌شده توسط قوانین و مقررات هستند (هداوند، مشهدی، ۱۳۸۹: ۳۸۱).

مقصود از اداره همان دستگاه اجرایی می‌باشد که بنا به حکم مصرح در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.»

«وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.»^۱

«مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.»^۲

«مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»^۳

«شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی،

۱. ماده (۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

۲. ماده (۲) همان

۳. ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت باشد...»^۱

ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در تبیین قلمروی شمول قانون مذکور چنین مقرر می‌دارد:

«کلیه دستگاه‌های اجرائی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیأت علمی و قضات هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و درخصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.»

اداره (دستگاه اجرایی) و کارکنان دستگاه اجرایی مکمل یکدیگر بوده و در کنار هم معنا و مفهوم می‌یابند. چرا که مطابق ماده (۷) قانون مدیریت خدمات کشوری کارمند دستگاه اجرایی:

«فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.» «منظور از کارمندان، کلیه کارکنان رسمی، ثابت، قراردادی و پیمانی است.»^۲

۲- نتایج اصل قانونی بودن اعمال اداره

اعمال اصل حاکمیت قانون بر اداره دو دستاورد در بر خواهد داشت:

الف - اداره نمی‌تواند دست به انجام عملی بزند که مغایر با قانون باشد و هرگونه

۱. ماده (۴) همان

۲. تبصره ذیل ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳.

عمل حقوقی اداره که مغایر با قانون باشد غیر قانونی تلقی می‌شود و می‌توان اضافه کرد که اصل قانونی بودن تصمیمات دستگاه اداری این نتیجه را هم به دست می‌دهد، که دستگاه دولتی و مقامات اداری تا جایی که قانون‌گذار به آنها اجازه داده است صلاحیت اتخاذ تصمیم و انجام اعمال را دارند. بنابراین نمی‌توان از موارد سکوت یا ابهام یا نقص قانون استفاده نمود و امری را در صلاحیت دستگاه دولتی قرار داد. دستگاه‌های دولتی تنها در مواردی که قانون مشخص کرده دارای اختیارات هستند مگر اینکه بتوان از روح قوانین، حق و تکلیف دستگاه اداری را استنباط کرد.

ب - نتیجه دوم این است که اعمال اداری ماهیت حقوقی یافته و حقوق و تکالیفی که در نتیجه این اعمال برای افراد خصوصی و اداری ایجاد می‌شود، ضمانت اجرای حقوقی پیدا می‌کنند (امامی، استوار سنگری، ۱۳۸۶: ۴۴).

۳- ضمانت اجرای اصل قانونی بودن اعمال اداری

الف - دادخواهی اداری: شامل دادخواهی‌های ارفاقی که به خود مقام تصمیم‌گیرنده تصمیم معترضه، اعتراض می‌شود و یا اینکه به مقام مافوق شخصی که تصمیم را اخذ نموده است، شکایت زده می‌شود که به آن دادخواهی سلسله مراتبی می‌گویند که می‌توانند تصمیم معترضه را حذف یا اصلاح کنند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۱۴).

ب - دادخواهی ترافعی (کنترل قضایی): منظور از کنترل قضایی این است که اگر اصل قانونی اعمال اداری رعایت نشود و متعاقباً علیه آن سازمان یا مقام اداری شکایت گردد، مرجع قضایی ذیصلاح ضمن رسیدگی آنها را ملزم به رعایت قانون کرده و در غیر این صورت تحت تعقیب قرار می‌دهد. در این گونه دادرسی، دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری مراجع رسیدگی به این قبیل شکایات و تظلمات می‌باشند. بنابراین، به موجب بند (۱) ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰:

«رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.» و مطابق ماده (۸۸) قانون مذکور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در اجرای بند (۱) ماده (۱۲) این قانون می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید. همچنین، محکومیت کیفری و یا مدنی (پرداخت خسارت به اشخاص) در محاکم عمومی دادگستری در نتیجه اعمال و رفتار غیر قانونی مستخدمین عمومی، دیگر ضمانت اجرای این اصل می‌باشد.

ج - رسیدگی شبه قضایی: مراجع و دادگاه‌های اختصاصی و اداری غالباً تحت عنوان دادگاه، کمیسیون، شورا، هیأت و جزء این‌ها در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها فعالیت دارند. این مراجع که برخی از مؤلفان آنها را مراجع شبه قضایی خوانده‌اند (طباطبایی موتنی، ۱۳۸۵: ۴۵۲)، در بند (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ ذکر شده‌اند؛ از جمله آنها می‌توان به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اشاره نمود، که به تخلفات اداری کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۱۸)^۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ رسیدگی کرده و حکم مقتضی صادر می‌کند.

۱. «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند، مشمولان استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود.»

دوم- اصل صلاحیت

یکی از عناصر تعیین‌کننده صلاحیت مقامات دولتی، اصل حاکمیت قانون است و صلاحیت مجموعه اختیاراتی است که از سوی مقنن برای انجام وظایف به مقامات اعطاء می‌گردد. بنابراین در یک نظام مبتنی بر قانون‌مداری اصل بر عدم صلاحیت بوده و این قانون است که ضمن شناسایی صلاحیت، حدود و قلمروی آن را برای مقامات مشخص و بیان می‌دارد (درویشی، ۱۳۹۱: ۱).

صلاحیت اعطایی - که اعمال و رعایت آن موجب تحقق انضباط اداری می‌گردد- بر دو قسم است:

۱- صلاحیت تکلیفی (وابسته)

صلاحیت، وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور دولت باید اتخاذ کند، معین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه‌حل (از بین چند تصمیم و راه‌حلی که ممکن است وجود داشته باشد) آزاد نگذارد. به عبارت دیگر مأمور مکلف باشد به محض اینکه برای کاری، شرایط و موجبات معینی فراهم شد، تصمیم معینی را که قانون قبلاً تعیین کرده اتخاذ کند؛ برای مثال، دادن گواهینامه رانندگی و پروانه شکار و کسب و کار از صلاحیت‌های تکلیفی است؛ یعنی مأمور دولت مکلف است آنها را برای متقاضیانی که واجد شرایط قانونی هستند، صادر کند. او نمی‌تواند به عنوان مقتضیات اداری از دادن گواهینامه و پروانه خودداری کند. عمل بر خلاف این تکلیف، غیر قانونی خواهد بود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۴۱۰).

۲- صلاحیت تخییری (تشخیصی)

صلاحیتی تشخیصی است که دارنده آن صلاحیت، امکان ارزیابی موقعیت مناسب عمل خود را داشته باشد و قوانین و مقررات، به اداره، آزادی انجام عمل یا اتخاذ تصمیمی را طبق سلیقه‌اش و بنابر اوضاع و احوال بدهند؛ البته این بدین معنی نیست که تصمیم

اداری منطبق بر قوانین و مقررات نباشد. اداره باید بر طبق قانون تصمیم بگیرد ولی متون قانونی از قبل محتوای قانون را به وی تحمیل نمی‌نماید. بدین ترتیب اداره به علت فایده عمومی، تصمیم به سلب مالکیت یک زمین را می‌گیرد و یا پروانه ساخت را به شخصی که تقاضا کرده است نمی‌دهد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۱۴).

سوم - اصل سلسله مراتب اداری

اصل فوق یکی از اصول کلی حاکم بر تشکیلات اداری است؛ چرا که رابطه فرمانبری و فرماندهی در علوم اداری و حقوق اداری با اصطلاح سلسله مراتب اداری شناخته شده است. سلسله مراتب اداری یکی از گونه‌های سازمان‌یافته روابط اجتماعی است که نمونه کهن و روشن آن سازمان‌های نظامی است (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۱۱۴). طبق این اصل که از آن تحت عنوان نظام تبعیت (موسی‌زاده، ۱۳۸۱: ۹۳) یاد می‌کنند، هر مأموری که تحت نظر مأمور دیگری انجام وظیفه می‌کند، مکلف به تبعیت از اوامر مافوق خود می‌باشد، البته در نظام سلسله مراتب اداری که امروزه مطرح است مأمورین مکلف به اطاعت از دستورات مافوق در حیطة وظایف اداری خویش، آن هم در حدود مقررات قانونی هستند؛ چون رعایت انضباط و سلسله مراتب اداری از وظایف مستخدمین بوده و با نادیده انگاشتن این دو جریان امور مختل می‌گردد؛ لذا برای تلفیق لزوم رعایت اصل سلسله مراتبی و تبعیت از قوانین، مستخدم می‌بایست مطابق ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری رفتار نماید. به موجب این ماده: «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 اجراء دستور

خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد». البته رعایت قوانین و مقررات اداری مصرح در این ماده، هم از لحاظ شکلی و هم ماهوی مورد توجه می‌باشد.

چهارم - اصل مسئولیت

عدم رعایت وظایف و تکالیفی که قوانین و مقررات برای مقام اداری تعیین نموده است، موجب سه نوع مسئولیت می‌گردد: مسئولیت اداری، مسئولیت کیفری و مسئولیت مدنی (مالی)، از این رو اصل مسئولیت می‌تواند به‌عنوان ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون بر اداره تلقی گردد.

۱- مسئولیت اداری (انتظامی)

مستخدمین عمومی علاوه بر آنکه مانند همه افراد مکلف به رعایت تکالیف و وظایف ناشی از قوانین و مقررات کشور هستند و از این حیث مسئولیت جزایی و مدنی دارند، مکلفند انتظامات داخلی اداری را نیز رعایت کنند که تخطی از آن موجب مسئولیت اداری یا انتظامی آنها خواهد بود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۱۸۰).

با این اوصاف، کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۱۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در صورت عدم رعایت قوانین و مقررات و نظامات داخلی اداره مرتکب نقض انضباط اداری گردیده و از سوی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (اعم از بدوی و تجدیدنظر) مورد تعقیب قرار گرفته و یکی از تنبیهات یازده‌گانه انضباطی مندرج در ماده (۹) این قانون به موجب مسئولیت‌های اداری - انتظامی در مورد آنها اعمال می‌گردد.

۲- مسئولیت کیفری

مستخدمین عمومی ممکن است ضمن انجام وظیفه و یا به مناسبت آن از حدود قانون

تجاوز کنند و نسبت به دولت و یا افراد مرتکب جرایمی شوند که در قانون مجازات اسلامی به تفصیل پیش‌بینی شده است. رسیدگی به جرایم مزبور در صلاحیت دادسرا و دادگاه‌های کیفری دادگستری و تابع تشریفات آیین دادرسی کیفری است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۱۷۹).

اگر فعل واحدی هم عنوان جزایی و هم عنوان انضباطی داشته باشد، هم از حیث جزایی و هم از حیث انضباطی در مرجع مربوطه قابل تعقیب است (اداره کل حقوقی و امور مترجمین قوه قضاییه، ۱۳۹۰: ۴۰). بنابراین، افعالی که به هر صورت مرتبط با وظایف و صلاحیت‌های کارکنان و متعاقباً ناقض انضباط اداری هستند از حیث جزایی می‌بایست در مراجع صالحه قضایی مورد رسیدگی قرار گیرند که وظیفه ارجاع و انعکاس این موضوع به مراجع قضایی را ماده (۱۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری به عهده هیأت‌های رسیدگی کننده به تخلفات اداری قرار داده است.

۳- مسئولیت مدنی

مطابق حکم مصرح در قسمت اول ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده‌اند...». بنابراین، مسئولیت مستخدم وقتی تحقق پیدا می‌کند که تقصیر از طرف او ارتکاب یافته باشد، حال، عمداً و یا از روی بی‌احتیاطی؛ در هر صورت، اشخاص زیان دیده می‌توانند کارمندان مسئول را در دادگاه‌های حقوقی دادگستری به پرداخت خسارت محکوم کنند. به موجب مندرجات قسمت دوم ماده (۱۱) قانون موصوف: «... هر گاه خسارت وارده مستند به عمل کارمندان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است...». اگر خسارت مذکور به عهده اداره باشد، ممکن است. اداره در

تجهیز خود به وسایل صحیح کار، که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح آن را ایجاب می‌کند، مرتکب تقصیراتی شده باشد (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۳۸۷).

براساس تأکید قسمت اخیر این ماده: «... در مورد اعمال حاکمیت دولت، هر گاه اقداماتی برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» در این قسمت، اعمال حاکمیت و تصدی دولت از هم متمایز شده و به‌طور معمول در تفاوت آنها گفته می‌شود که در اعمال حاکمیت، دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای جبران وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود. ولی در اعمال تصدی، دولت به کارهایی می‌پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند، در این گونه اعمال، دولت در نقش تاجر و صنعت‌گر ظاهر می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۷۱-۱۷۰). لذا دولت بسان اشخاص حقیقی و حقوقی حقیقی و حقوقی، مسئول ضرر و زیان ناشی از اعمال خویش است. اعمال این مسئولیت هیچ گونه منافاتی با مسئولیت‌های اداری و یا کیفری ندارد؛ در نتیجه، ارتکاب به اعمالی که منجر به دو یا چند مسئولیت می‌گردد، همزمان از سوی مراجع مربوطه قابل پیگرد و تعقیب می‌باشد.

نتیجه‌گیری

به‌طور کلی، انضباط اداری به مفهوم اعمال و رفتار مناسب و مطلوب متصدیان دستگاه‌های اجرایی (اعم از مستخدمین مادون، مدیران عالی و وزرا) در حین انجام وظیفه و یا به مناسبت انجام تکالیف، مسئولیت‌ها، اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات اداری در حیطه پست سازمانی خویش بر طبق قوانین و مقررات مربوطه می‌باشد و تبعاً تخلفات اداری (اعم از قصور و تقصیر در اجرای وظایف قانونی محوله)، مفاسد

اداری (معلول تخلفات) و یا جرایم کارکنان - چه در زمان و مکان اداری و چه خارج از آن، در صورتی که به طور مستقیم و یا غیرمستقیم موثر در وظایف و شئون اداری باشند - ناقض نظم و انضباط اداری محسوب می‌گردند. در نتیجه، انضباط اداری مفهومی است دو جانبه؛ از یک سو به شخص مستخدم (رسمی و غیر رسمی) و از سوی دیگر به اداره (مقامات عالی دستگاه اجرایی) مرتبط می‌باشد.

تکالیف، اعمال، اقدامات مستخدمین دولت، اولاً: به موجب قواعد حقوقی که حاکم بر دستگاه اداری هستند، یعنی قواعدی چون: قانون اساسی، قوانین عادی، اصول حقوق عمومی، مقررات دولتی، رویه قضایی و امثالهم، تعریف شده است.

ثانیاً: اختیارات یا همان صلاحیت‌های اعطایی (تکلیفی و تخییری) که بر حسب امر و هدف مقنن برای مقامات اداری تعریف و تعیین شده، خود به‌عنوان تکالیف و وظایف اداری این اشخاص به حساب می‌آید و آنها می‌بایست در حیطه صلاحیتی که به موجب قانون و به طور مطلق مکلف به اعمال آن بوده (تکلیفی) و یا صلاحیتی که در قالب آن دارای اختیار عمل قانونی می‌باشند (تخییری) انجام وظیفه نموده و در انجام اقدامات و اتخاذ تصمیمات اداری از حوزه اختیارات قانونی خویش تجاوز نمایند؛ چرا که در قلمرو حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت مقام اداری می‌باشد مگر بنا به تجویز قانون.

ثالثاً: اصل سلسله مراتب اداری به‌عنوان یکی از اصول کلی حاکم بر تشکیلات اداری و زیر بنای تنظیم روابط اداری رؤسا و کارکنان تحت امر آنان، از تدابیری است که تحقق انضباط اداری در روابط بین رئیس و مرئوس در دستگاه‌های اداری را تضمین می‌کند.

رابعاً: مسئولیت‌های سه گانه (اداری، کیفری و مدنی) مستخدمین عمومی که موجب تنبیهات انضباطی، جزایی و یا پرداخت خسارت آنها به اشخاص حقیقی و حقوقی می‌گردد، به‌عنوان ضمانت اجرایی جهت اعمال قانون بر اعمال اداری و تبعاً

عدم تخطی مأمورین و مقامات دولتی از صلاحیت‌های اعطایی می‌باشد. البته هیچ یک از مسئولیت‌های سه گانه ناقض یکدیگر نبوده و در واقع اعمال هر یک از آنها از سوی مراجع ذیصلاح مانع از احراز و اعمال دیگر مسئولیت‌ها نخواهد بود. بنابراین اصول چهارگانه (حاکمیت قانون، صلاحیت؛ سلسله مراتب اداری و مسئولیت) مبانی تحقق اصل انضباط اداری می‌باشند و توجه به آنها و رعایت آنها در در دستگاه‌های اداری در نهایت تحقق انضباط اداری در دستگاه‌های موصوف را به همراه دارد.

فهرست منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۹)؛ حقوق اداری ایران، چاپ ششم، تهران، انتشارات توس.
- امامی، محمد و کورش استوار سَنگَری (۱۳۸۶)؛ حقوق اداری، جلد اول، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۷)؛ ترمینولوژی حقوق، چاپ نهم، تهران، انتشارات گنج دانش.
- حاجی کریمی، عباسعلی و حسن رنگریز (۱۳۷۹)؛ مدیریت منابع انسانی، چاپ اول، تهران، انتشارات شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- حشمتی نژاد، حجت (۱۳۸۴)؛ گزارش خلاصه کتاب برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل ۷۳۲۶، اردیبهشت ۱۳۸۴، صص ۲۰-۱
- درویشی، بابک (۱۳۹۱)؛ جزوه حقوق مالی، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.
- رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری ۱، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
- سنجابی، کریم (۱۳۴۲)؛ حقوق اداری ایران، چاپ سوم، تهران، چاپ زهره.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری، چاپ هشتم، تهران، انتشارات سمت.
- قوامی، سید صمصام‌الدین (۱۳۸۴)؛ نقش عدالت در مدیریت، مجله فقه، اصول و حکومت اسلامی، شماره ۳۵، بهار ۱۳۸۴
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)؛ مبانی حقوق عمومی، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.

- محسنی ثانی، مصطفی (۱۳۸۶)؛ تخلفات اداری و نحوه رسیدگی به آن با تأکید بر صلاحیت و آراء دیوان عدالت اداری، به راهنمایی، محمود براتی نیا، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، کارشناسی ارشد حقوق عمومی.
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۱)؛ حقوق اداری ۲ کلیات و ایران، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
- میرسپاسی، ناصر (۱۳۶۶)؛ مدیریت منابع انسانی و روابط کار، چاپ پنجم، تهران، چاپ نقش جهان.
- نجاری، رضا (۱۳۷۹)؛ علل تخلفات اداری و چگونگی پیشگیری از آنها، ارتقای سلامت نظام اداری، مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری خرداد ۱۳۷۸، صص ۹۱-۱۰۶.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)؛ اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت، چاپ اول، تهران، نشر خرسندی.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲
- آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳
- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۰
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰

