Limits and Conditions of Duty of Obeying in Administrative Organizations in Islamic Republic of Iran (Analyzing the Legal Challenges)

Mohammad Vazin Karimian[1]

Associate Professor of the University of Judicial Sciences and Administrative Services.Tehran, Iran, mv_karimian@ujsas.ac.ir

Date Received 2023/02/24
Date of correction 2023/04/28
Date of Release 2023/05/09

Abstract

The duty of the member of the administrative organization is obeying the order of his or her managers. This duty is conditioned and limited. The most important condition is based on this rule that the order must not be in contrast with the law, and the most important limit is this rule that the order must be within the limits of administrative affairs. There are some legal problems about these conditions and limits. The subject of this research is analyzing the articles of the laws of our country about the duty of the employee for obeying the order of his or her boss, and the object of the research is proposing some ways for solving the problems of ambiguity of these articles. This research, according to the object is applied and according to the subject is descriptive-analytic and prescriptive. Information collecting is based on the library method. Analyzing the information is based on the modern legal logic. In this direction, based on the fact that the order not accorded with the law, may be an order to commit a behavior against the disciplinary standards or to commit a crime, these states will be analyzed too, and based on the laws of our country, the duty of the employee will be reviewed. Potential actual problems will be discovered, and finally, a solution is proposed on the base of the results.

Key words: employee of an administrative organization, hierarchy, administrative affairs, law, ethics, science, technology.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۳۵

مقاله علمی پژوهشی

حدود و شرایط تکلیف کارمند به اطاعت از دستور مافوق در جمهوری اسلامی ایران (تحلیل چالش‌های حقوقی)

محمدوزین کریمیان[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۰۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۲/۱۹

چکیده

تکلیف کارمند اداره به اطاعت از دستور مافوقِ خود، مشروط و دارای حدود است. مهم‌ترین شرط، این است که دستور، خلاف قانون نباشد و مهم‌ترین حدّ این است که دستور، خارج از امور اداری نباشد. در زمینه این شرایط و حدود، مسائلی حقوقی قابل طرح است. هدف پژوهش حاضر، تجزیه و تحلیل قوانین کشورمان در خصوص تکلیف کارمند به اطاعت از دستور مافوق و ارائه پیشنهاد برای حلّ مسائل ناشی از جنبه‌های ابهام‌آلود این ماده‌ها است. این پژوهش، از نظر هدف، کاربردی، و از نظر نوع روش، توصیفی- تحلیلی و تجویزی است. چالش‌های حقوقی ماده‌های حاکم بر تکلیف کارمند به اطاعت از دستور مافوق روشن و مورد تجزیه و تحلیل واقع شده‌اند و اجمالاً، این نتایج حاصل شده است که ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۹۶ از نظر شمول موضوعی و در بعضی از عبارت‌ها، دارای ابهام است و نسبت این ماده و ماده ۹۱ قانون محاسبات کشور، ۱۳۸۶ با ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، کتاب اول-کلیات، ۱۳۹۲ و با بعضی از مواد قانونی دیگرِ مرتبط با موضوع، دارای ابهاماتی است و سر انجام، پیشنهاد شده است که با وضع قانون، این ابهام‌ها رفع شود.

واژگان کلیدی: امر اداری، اطاعت، کارمند، دستور خلاف قانون.

۱. دانشیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران mv_karimian@ujsas.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

مقدمه

در حقوق اداری، حقوق رسیدگی به تخلّفات اداری، و حقوق جزا، تکلیف زیر دست در مقابل دستور خلاف قانون و یا دستوری که به نظر زیردست خلاف قانون است، مسئله‌ای مهم است.

در سطح نظر، ضرورت تبعیت کارمند از دستورات مدیر خود، محدود است به قانون و سایر قواعد حقوقی؛ ولی در نظام حقوقی کشور ما، مسئله اصلی، ابهاماتی است که در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و نسبت این ماده و نسبت ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور با ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی و دیگر مواد قانونی مرتبط وجود دارد.

در این راستا، بعضی از مسائلی که در عمل ظاهر می‌شوند، نیز به شرح زیر است:

– مسئولیت کارمندی که دستور خلاف قانون مافوق خود را با علم به خلاف قانون بودن و بدون اعلام این خلاف قانون بودن به دستور دهنده، اجرا کرده است، چیست؟

– اگر کارمند ادعا کند که نمی‌دانسته که دستور ابلاغ شده به او خلاف قانون بوده است، حقیقت، با چه روشی کشف قضایی[1] شود؟

– اگر کارمند بگوید این کار، شخصی است و مافوق بگوید امری اداری است یا کارمند بگوید این کار، کار شخصی شما هم هست و مدیر بگوید نیست، تکلیف چیست؟

– در حالتی که مراحل قانونی (تعیین شده در ماده ۹۶) طی شود و دستور تأکیدی مدیر، خطاب به کارمند صادر شود، آیا کارمند دستورگیرنده می‌تواند نسخه‌ای یا تصویری (با تصدیق رسمی برابری با اصل)، از سوابق دستور اولیه، اظهار نظر کتبی (مستند و مستدلّ) خود، و دستور تأکیدی مدیر دستور دهنده را نزد خود نگه دارد؟ اگر نه، در حالتی که بنا بر پاسخگویی او (در این مورد) به مرجع صالح (قضایی و یا اداری) باشد، و این بنا در زمانی باشد که او دیگر شاغل آن پست نیست یا اصلاً در آن اداره نیست یا با ترتیب قانونی موقّتا از اداره جدا شده است یا در فرایند رسیدگی به پرونده همین مسأله، مثلاً در دوران تعلیق از خدمت به سر می‌برد، چگونه اطمینان کند که این اسناد که احتمالاً، می‌تواند مبنای برائت او واقع شود، در اختیار مرجع رسیدگی قرار می‌گیرد؟– البته راه حلّ این مسأله در درستی و بی‌نقصی سیستم ثبت و ضبط (بایگانی) اسناد اداری (کاغذی – الکترونیکی) در اداره و امانت‌داری کامل متصدّیان امور است.

---

۱. در این جا مراد از کشف قضایی این است که حقیقت، برای مرجع رسیدگی قضایی و یا برای دادگاه اداری با رعایت آئین رسیدگی مربوط، به صورت مستند و مستدلّ کشف شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

– اگر دستور یک مدیر به کارمند زیر دست خود، انجام رفتار جرم‌آلود باشد، و کارمند، کتباً، به صورت مستند و مستدلّ، به مدیر مذکور، جرم بودن موضوع دستور را اعلام کند، و دستور دهنده کتباً اجرای دستور را تأکید کند، کارمند می‌تواند این تأکید را موجب اجرای دستور (ارتکاب جرم) قرار دهد؟

– با توجه به این که دستور خلاف قانون و خلاف قاعده اخلاقی، از جهت خلاف قانون بودن، مشمول همان قاعده رفتار زیردست در مقابل دستور خلاف قانون زبردست است، این پرسش باقی است که اگر دستور زبردست، تنها خلاف قاعده‌ای باشد که صرفاً اخلاقی است، رفتار زیردست باید مطابق چه قاعده‌ای باشد؟

اینک، چنین به نظر می‌رسد که بازبینی و بازتحلیلِ ماده‌هایی از قوانین اداری کشور – مثل قانون مدیریت خدمات کشوری– و تشخیص نقاط قوّت و ضعف این قوانین، به ویژه، ماده‌هایی که منعکس کنندهٔ اصول نظام اداری هستند – مثل ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری– و اعمال نکات اصلاحی و تکمیلی لازم، راهی است که باید پیموده شود. البتّه گرایش به طرحی نو (بنا بر تصوّر طرفداران این گرایش) نیز وجود دارد – مثل این نظر: «شایسته است جهت پیاده‌سازی تئوری مدیریت دولتی نوین در نظام اداری قانون جامع نظام اداری هر چه سریع‌تر به تصویب برسد». (کریمی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۱۵)

پاسخ بعضی از پرسش‌های بالا را با استناد به قوانین و سایر قواعد حقوقی می‌توان یافت. هدف پژوهش حاضر، روشن ساختن جنبه‌های ابهام‌آلود در بعضی از این قواعد و ارائه پیشنهادهایی برای حلّ بعضی از مسائلی است که در نظام قواعد حقوقی جاری جمهوری اسلامی ایران، راه حلّ تنقیح شده و شفّافی برای آنان یافت نشود.

برای پژوهشِ موضوعِ حدود و شرایط تکلیف کارمند به اطاعت از دستور مافوق و مسائل حقوقی ناشی از آن، وضعیت جاری قوانین و سایر قواعد حقوقی در قلمروهای مذکور در بالا مطرح خواهد بود. رجوع به زمان پیش از قاعده حقوقی تا جایی خواهد بود که برای کامل شدن درک قواعد حقوقی جاری لازم تشخیص داده شود.

این پژوهش، از نظر هدف، کاربردی[1] (مسأله محور)، و از نظر نوع روش، توصیفی – تحلیلی و تجویزی[2] است.

1. Applied
2. Descriptive, prescriptive

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

گردآوری اطّلاعات با روش کتابخانه‌ای و رجوع به اسناد و مدارک بوده است و برای تحلیل اطلاعات، در تفسیر قانون، فنون تفسیر پویا[۱] و برای تحلیل مسائل و ارائه راه حلّ، منطق حقوقی مدرن[۲] به کار برده شده است.

ساختار مقاله به این صورت است که مطالب اصلی مقاله ذیل دو عنوان تنظیم خواهد شد:

۱. تکلیف کارمند در مقابل دستور خلاف قانون مافوق.

۲. تکلیف کارمند در مقابل دستور خلاف اخلاق مافوق.

در انتها، نتایج، بازتنظیم، و بر آن مبنا، پیشنهاد ارائه می‌شود.

۱. تکلیف کارمند در مقابل دستور خلاف قانون مافوق

در جمهوری اسلامی ایران، در موضوع الزام کارمند به اطاعت از دستور مافوق و رفتار کارمند در مقابل دستور خلاف قانون مدیر، قانون‌های متعدّدی دارای ماده قانونی می‌باشند. در این موضوع، قانون مدیریت خدمات کشوری دارای قاعده‌ای مبنایی است. برای تکمیل بحث، باید به قاعده مخصوص ذیحسابان در قانون محاسبات عمومی کشور نیز پرداخته شود و در خصوص منع اجرای دستور به ارتکاب جرم نیز باید به قانون مجازات اسلامی رجوع شود.

۱-۱. قانون مدیریت خدمات کشوری

ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرّر می‌دارد:

«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 برخلاف 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 کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد».

---

۱. در تفسیر پویا dynamic interpretation، قانون، موجودی قائم به ذات و زنده تلقّی می‌شود که با تحوّلات زمان و مکان در تحوّل است.

۲. منظور از منطق حقوقی مدرن، به کار بردن روش شناسی علم مدرن در حقوق است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

اینک، برای پی بردن به ابهامات ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری (منقول در بالا) باید به تفسیر علمی این ماده مبادرت ورزیم و در این راستا، در بدو امر، به تجزیه و تحلیل مهمّ ترین واژه‌های متن ماده بپردازیم.

«امور اداری»: اداره در لغت به معنای [... بگردانیدن، گرداندن ...] است.[۱] در زبان فارسی، «اداره» در معناهای مصدری و اسمی به کار می‌رود. در معنای مصدری، «اداره کردن» هم گفته می‌شود؛ در معنای اسمی، جایی است که امر یا اموری معین در آن جا جریان دارد – مثل «اداره آموزش و پرورش». در کشور ما معمولاً به جای معنای مصدری اداره، واژه «مدیریت» به کار برده می‌شود.

اما در زبان انگلیسی، برای معنای اسمی اداره، کلمه office و برای معنای مصدری آن، کلمه administer به کار برده می‌شود. (آریانپور کاشانی و آریانپور کاشانی، ۱۳۶۵: ۳۶)

در ادبیات علمی، ضمن این که بین معنای اصطلاحی کلمه اداره با معنای لغتی آن رابطه برقرار است– مثل هر کلمه دیگر دارای معنای لغتی و اصطلاحی– معناهای اصطلاحی (واژه‌ای) خاصّی مدنظر است.

واژه اداره، در رشته‌های مختلف حقوق به کار برده می‌شود: از جمله، در رشته‌های حقوق خصوصی و حقوق عمومی.

باید توجّه داشت که در بخش عمومی کشور دو دسته اداره وجود دارد: اداره دولتی، اداره عمومی غیر دولتی.

«اداری»، در حقوق اداری در مفهومی با وسعت زیاد به کار برده می‌شود. اداره، بیش از صِرف عملیات واحدهای دولتی و اجرای برنامه‌های دولت است. قوه مجریه در برگیرنده همه مراجع عمومی، جز دادگاه‌ها و پارلمان است. (Endicott, 2009: 9)

با توجّه به مطالب بالا، کنار گذاشتن «دادگاه‌ها و پارلمان» از قلمرو معنایی «اداره»، درست به نظر نمی‌رسد. «امور اداری» در همه ارکان نظام حاکمیت – از جمله، در قوه مقننه و در قوه قضائیه– وجود دارد.

کارمند: کسی که در استخدام یک سازمان عمومی است و متصدّی یکی از پست‌های سازمانی اداری است. پست سازمانی جایگاهی تشکیلاتی است، متشکل از مجموعه‌ای منسجم و هم هدف از

۱. https://www.vajehyab.com/dehkhoda/ تاریخ رجوع: ۱۴۰۰/۱۰/۱۶.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

وظایف[1]، اختیارات[2]، و مسئولیت‌ها[3] برای یک فرد دارای شرایط احراز شغل که در استخدام تمام وقتِ مطابق قانون کشور باشد.

منظور از واژه کارمند در پژوهش حاضر، همان تعریفی است که قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ از این واژه کرده است:

ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری: کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.

ماده ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری: پست سازمانی: عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد.

ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری: دستگاه اجرایی: 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.

اطاعت: اجرای دستور و اعمال و رعایت روش‌هایی که مافوق به کارمند برای انجام وظایف و اعمال اختیارات پست سازمانی کارمند به او ابلاغ می‌کند.

ضرورت اطاعت عضو سازمان از مدیر خود، که روی دیگر آن ضرورت اختیار مدیر در صدور دستورالعمل و دستور و هماهنگ کردن و نظارت است، امری ذاتیِ ساختار سازمانی است. این نکته در تحلیل رفتار اداری باید مدّ نظر باشد که رفتار، جریان عملی ساختار است. (کریمیان، ۱۴۰۱: ۱۴۴) ساختار، دارای ابعاد سخت و نرم است و مجموعه قوانین و مقرّرات از جهت ایجاد و حفظ نظم، مهمّ ترین بخش ساختار نرم است.

ساختار سازمانی با تفکیک کارهای سازمان در جهات افقی (و جغرافیایی) و عمودی به وجود می‌آید و استمرار می‌یابد. تفکیک عمودی موجب سلسله مراتب سازمانی است. تفکیک‌های عمودی و

1. Duties
2. Authorities
3. Responsibilities

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

افقی نباید مستقل از هم تصور شوند. درک بهتر از تفکیک عمودی وقتی ممکن است که به صورت واکنشِ نسبت به افزایش در تفکیک افقی دیده شود. (Robbins, 1990: 87)

سلسله مراتب، از اصول فنّی و دموکراتیکِ سازمان‌های اداری کشور است. اصولی که در استقرار انضباط در دستگاه اداری کشور، انسجام و یکپاچگی و قانونمندی و مردمی بودن آن نقش مهمی ایفا می‌کنند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۲۹) رعایت درست و کامل قواعد و ضوابط سلسله مراتب، از سوی مدیران و زیردستان لازمه استقرار عدالت سازمانی است. از سوی دیگر، عدالت سازمانی بر اعتماد سازمانی و تعلّق خاطر شغلی تأثیر مثبت دارد (شریعتی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۵۹) و این نیز به نوبه خود، رعایت اصل سلسله مراتب را ارتقا می‌بخشد. البتّه، امروزه، در سازمان‌های پیشرفتهٔ دنیا، زمانهٔ نگاه مکانیکی صرف به سلسله مراتب گذشته است و رویکرد مذاکره، همفکری و رسیدن به فکر واحد اعمال می‌شود.

به‌علاوه، عصری که ما در آن زندگی می‌کنیم، عصر پیچیدگی و تغییر است. در این شرایط پیچیده و متغیر، با پارادایم جدیدی در حوزه مدیریت و سازمان روبرو هستیم و آن، «پارادایم معنویت» است. (مقدم پور و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۲-۱۳) در چنین فضا و با چنین رویکردی، تحکّمِ با اتّکا به قانون به کارمند، به اجرای دستوری که آن را خلاف قانون می‌داند، تنها در شرایط استثنایی ممکن است موجّه دانسته شود.

به‌علاوه، امروزه، تحت تأثیر اسناد بین‌المللی حقوق بشر، به سمت جهانی شدن و به هماهنگی و نزدیک شدن مرزهای حقوقی کشورها گام بر می‌داریم. (تاری وردی و عباسی، ۱۳۸۸: ۱۱۵) در نظام‌های اداری مبتنی بر شایستگی – به معنای اصطلاحی آن Merit System، زمینه فرهنگیِ cultural context اصل سلسله مراتب در سطح تمدّنی پیشرفته‌تری قراد دارد– نسبت به نظام‌های اداری بدون نظام شایستگی یا دارای نظام شایستگی نیم‌بند.

در مقابلِ مفهوم اطاعت، مفهوم تمرّد قرار دارد. در نظام اداری، تمرّد از اجرای دستور مافوق، تخلّف اداری است. تخلف اداری، هر تخلفِ، نقضِ یا هر گونه تخطّیِ (که ممکن است شامل یک تخلف انتظامی باشد) قابل مجازات از هر طریقِ به موجبِ و مطایقِ قانون [به معنای عام]، غیر از طریق فرایندهای رسیدگی کیفری، است. (https://www.lawinsider.com>dictionary/ تاریخ رجوع: ۱۴۰۰/۶/۱۷). البتّه، یک نظر هم این است که تخلّف، نوعی جرم است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

جرم از دیدگاه برخی حقوقدانان سه نوع است: جرم انتظامی (خطای انتظامی)، جرم مدنی و جرم جزایی. (ساولانی، ۱۳۹۷: ۶۳-۶۲) با این وجود، از دیدگاه حقوق کیفری، انواع رفتارهایی که جزایی دانسته می‌شوند، در میان جوامع، متفاوت است؛ تعریف مطلقی از رفتار جزایی وجود ندارد- «جزایی» چیزی بیش از یک برچسب نیست که بر انواع متفاوتی از رفتار در زمان‌های متفاوت در جوامع گوناگون الصاق می‌شود. (Elliot and Quinn,2006:1)

خلاصه، آن که، «تمرُّد» که در مقابل اطاعت قرار دارد، ذیل عنوانِ «تخلف اداری» ظاهر می‌شود و حتّی برحسب مورد، ممکن است ذیل عنوان «جرم» نیز قرار گیرد.

در ادامه‌ی تجزیه و تحلیل و تفسیر علمی این ماده باید به نکاتی چند توجه شود. این نکات، به همان ترتیب متن ماده، به شرح زیر می‌باشند:

این ماده تکلیفی برای «کارمندان دستگاه‌های اجرایی» تعیین کرده است. ماده ۷ همین قانون، به تعریف «کارمند دستگاه اجرایی» اختصاص یافته است (منقول در بالا).

این تعریف، کاملاً روشن نیست و این ابهام، شمول موضوعی ماده ۹۶ را نیز تا حدودی مبهم کرده است. ماده ۴۵ همین قانون[۱] استخدام در دستگاه‌های اجرایی را به دو روش «استخدام رسمی» و «استخدام پیمانی» تعیین کرده است. به این ترتیب، این پرسش قابل طرح است که آیا مثلاً، افرادی که با اجازه حاصله از تبصره ماده ۳۲ همین قانون[۲] به صورت «کار معین» به کار گرفته شده‌اند نیز مشمول ماده ۹۶ (منقول در بالا) هستند؟ باید توجه داشت که «کار» ی که این افراد باید انجام دهند، باید در «قرارداد» بین فرد به کار گرفته شده و دستگاه اجرایی، «معین» شده باشد.

به‌علاوه، برای روشن شدن دامنه شمول تعریف «کارمند دستگاه اجرایی» باید تعریف دستگاه اجرایی هم مدّ نظر باشد: ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (منقول در بالا).[۳]

---

۱. ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری: از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرائی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد. الف. استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی. ب- استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

تبصره ۱- کارمندانی که به موجب قوانین مورد عمل به استخدام رسمی در آمده‌اند با رعایت مقررات این قانون به صورت استخدام رسمی ادامه خواهند داد...

۲. تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری: دستگاه‌های اجرائی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.

۳. برای درک کامل تعریف «دستگاه اجرایی» (ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری) نیز باید به تعریف «وزارتخانه»، «موسسه دولتی»، «موسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی»، «شرکت دولتی» در همین قانون رجوع شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

در تعریف دستگاه اجرایی نیز ابهام در تعریف «موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» (کریمیان، مرداد ۱۴۰۱) و در تعریف «شرکت دولتی» (کریمیان، فروردین ۱۴۰۱)، دامنه شمول تعریف «دستگاه اجرایی» را تا حدودی مبهم نموده و به این ترتیب، با تسرّی ابهام به دامنه شمول تعریف کارمند دستگاه اجرایی، شمول موضوعی ماده ۹۶ نیز تا حدودی مبهم شده است.

تکلیف مقرر در ابتدای ماده ۹۶ (منقول در بالا) محدود است به «حدود قوانین و مقررات». منظور واضع این ماده قانونی از واژ «قوانین و مقررات» در این ماده چیست؟ با توجّه به زمینه موضوعی این ماده و با توجّه به وضعیت فعلی قوانین و مقرّرات در کشور ما، دامنه شمول این واژه آن قدرها که در بدو امر به نظر می‌رسد، روشن نیست. تفصیل و چرایی این ابهام، از قلمرو موضوعی مقاله حاضر خارج است و از این روی، به ذکر چند مثال، تنها برای طرح مسأله، بسنده می‌شود.

– واژه «قوانین» شامل قانون اساسی هم هست؟ در این جا باید قائل به تفصیل بود. اگر در موضوع دستوری که مافوق به کارمند می‌دهد، و فرضاً، کارمند آن را غیرقانونی می‌داند، «قانون» موجود باشد، کارمند باید در اظهارنظر خود به «قانون» استناد کند؛ و از آن جا که با توجه به اصل نودوچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران [۱]، فرض قانونی این است که «قانون» کشور، مغایر موازین اسلام و قانون اساسی نیست، این اظهار نظر متضمن تقیّد به قانون اساسی هم هست. ولی اگر به نظر کارمند مخاطب دستور، در موضوع دستور مطرح بحث، «قانون» ی موجود نباشد، آیا کارمند می‌تواند مغایرت دستور را با اصلی از قانون اساسی، «به مقام مافوق اطلاع» دهد؟

– اگر کارمند در وضعیت مشابه وضعیت بالا قرار گیرد، آیا می‌تواند با استناد به یکی از «سیاست‌های کلی نظام» – که مقام معظم رهبری به موجب وظیفه بند «۱» از اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین می‌کند [۲] –«کتباً مغایرت دستور را با» یک سیاست کلّی «به مقام مافوق اطلاع» دهد؟

---

۱. اصل نود و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس باز گرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.

۲. اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری سالامی ایران: وظایف و اختیارات رهبر:

۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

...

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

سؤال مربوط به امکان‌پذیری استناد به قانون اساسی و یا به سیاست‌های کلّی نظام در وضعیت‌های مشابه وضعیت مورد نظر در بحث حاضر، از دیدگاه تفسیر لفظی و با اتکاء به واژه «مقررات» در قید «در حدود قوانین و مقررات» در ماده مذکور، نیز قابلیت طرح دارد. به عبارت متناسب با این دیدگاه، – آیا «مقررات» مذکور در قید بالا، مقرّرات قانون اساسی و هر مقرّره رسمی دیگر راهم در بر می‌گیرد؟

به موجب یک نظر، منظور از واژه «مقررات» در عبارت «قوانین و مقررات» در متن قانون، معمولاً، مقررات پایین‌تر از سطح «قانون» است: آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها (،...).

ولی باید چنین منظوری در «قانون» به صراحت بیان شده باشد تا با قاطعیت بتوان به آن استناد کرد.

در حمل واژه مقرّرات بر آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، مسأله‌های فرعی دیگری هم ظاهر می‌شوند:

معنای دقیق واژه «بخشنامه» در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران[۱] چیست و این واژه چه نسبتی با واژه «دستورالعمل» دارد؟ در این اصل، از جمله، مقرر شده است که «هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد».

آیا عنوان «مقررات» علاوه بر مقرّراتِ با حوزه شمول کلّ کشور، مقرّرات محلّی (مقرّرات مصوب شوراها – با توجّه به اصل یکصد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران – و مقررات مصوب سایر مقامات محلّی[۲]) را هم در بر می‌گیرد؟

---

۱. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: علاوه بر مواردی که هیات وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیات وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیات وزیران بفرستند.

۲. شوراها و مقامات محلّی: شوراها و مقاماتِ یکی از واحدهای تقسیمات کشوری– مثل شورای اسلامی شهر، و شهردار.

– به موجب ماده «۱» قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ مجلس شورای اسلامی، عناصر تقسیمات کشوری عبارتند از: روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «... هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد...». آیا اگر وزیری بر خلاف آیین نامه‌ای که خودش وضع کرده است یا بخشنامه‌ای که خودش صادر کرده است، دستور داده باشد - کارمند مخاطب دستور، مدعی چنین مخالفتی شود – در این حالت هم کارمند موظّف است مغایرت را کتباً به وزیر دستور دهنده اطلاع دهد؟ این نکته باید مدّ نظر باشد که اگر وزیر یا هر مقام دیگر تصمیم بگیرد که مقرّرات مصوب خود را تغییر دهد، باید تمام فرایند وضع آن سطح از مقرّرات را طی کند.

«احکام و اوامر» در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، دقیقاً، چه معنایی دارند؟ و فرایند صدور و ابلاغ آن‌ها چگونه است؟ این نکته محلّ توجه است که دستورات رئیس مافوق به کارمند زیر دست خود، ممکن است موردی باشد – مثلاً، کار مشخّص شده در دستور انجام شود- و یا ممکن است دستورالعمل (روش) باشد-یعنی هر گاه کار مورد نظر انجام می‌شود، با این روش باشد. از سوی دیگر، مسأله کتبی یا شفاهی بودن دستور مطرح می‌شود و ضرورت ثبت و ضبط دستور مطرح می‌گردد.

معنای «در امور اداری» در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری دقیقاً چیست؟ معنای عبارت «در امور اداری» از این جهت نیز قابل طرح است که آیا رئیس می‌تواند به همکار تحت مدیریت خود دستوری بدهد که محتوای علمی - فنّی دارد؟

آیا با مکتب تفسیر لفظی، می‌توان گفت که «امور اداری» امور علمی- فنّی را در بر نمی‌گیرد؟ البته، مسأله اصلی و فراگیرِ تفسیر قانون در کشور ما این است که قانون را باید با کدام مکتب، تفسیر کرد؟[1]

- به موجب ماده «۱» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی، «مقصود از «شورا» در این قانون، شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک می‌باشد.»
- به موجب اصل یکصد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «اسانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند.»

۱. در مبحث تفسیر قانون، مکاتب و روش‌های آن، علاوه بر مطالب نظری و فنّی موجود در کتاب‌ها و مقاله‌های مربوط به این موضوع، به منبع زیر نیز می‌توان رجوع کرد:
کریمیان، محمدوزین (آذر ۱۳۹۹)، «دست‌یابی به رویه واحد تطبیق حکم قانون بر مورد»، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز توسعه دانش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]
[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

یک مسأله دیگر: علمی- فنّی و یا اداری بودن یک دستور، همیشه و همه جا و در همه موارد آشکار و یا مورد اتّفاق نظر نیست.

در هر صورت، توجّه به قید «اداری» در عبارت «قوانین و مقررات اداری» نیز نشانگر این است که «موضوع» ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، «امور اداری»، نه امور علمی و فنّی است.

در خصوص حکم «مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند» تصریح نشده است که این اطلاع‌رسانیِ کتبی باید ثبت و ضبط شود. البته، اصل، این است که دستورات و این گونه نوشته‌های اداری ثبت و ضبط شوند. با این وجود، حساسیت این گونه امور مقتضی این است که در قانون، حکم ثبت و ضبط چنین نوشته و چنین تأییدی با صراحت کامل درج شده باشد.

۱-۲. قانون محاسبات عمومی کشور

اقدام ذیحساب در مقابل دستور خلاف قانون مقام صادر کننده دستور خرج، باید منطبق بر ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور باشد.

ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور: در صورتی که ذیحساب انجام خرجی را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام‌صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذیحساب چنانچه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات‌تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذیحساب اعلام نماید ذیحساب 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 به‌وزارت امور اقتصادی و دارایی و رونوشت آن را جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت.

متن ماده منقول نشان می‌دهد که این ماده تنها در رابطه ذیحساب با مقام صادر کننده دستور خرج، موضوعیت دارد. به بیان دیگر، ذیحساب نیز در رفتار اداری عمومی خود، تابع ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری است؛ ولی در خصوص رابطه مذکور، تابع ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

مقایسه متن ماده مذکور با متن ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد که در ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور، ترتیبات دقیق‌تری تعیین شده است.

مقایسه حکم «در صورتی که ذیحساب انجام خرجی را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادر کننده دستور خرج اعلام می‌کند» (از ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور) با حکم «اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند» (از ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری)، نشان دهنده این است که قانون‌گذار «ذکر مستند قانونی مربوط» را در مورد تشخیص موصوف ذیحساب ضروری دیده است؛ در حالی که در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند را صراحتاً مکلف به ذکر مستند قانونی مربوط نکرده است.

مقایسه متن «مقام صادر کننده دستور پس از وصول گزارش ذیحساب چنانچه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهد بگیرد و مراتب را به ذیحساب اعلام نماید» (از ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور) با متن «در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد» (از ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری)، نشان دهنده این است که قانون‌گذار به عهده گرفتن «مسئولیت قانونی بودن دستور خود» «با ذکر مستند قانونی» از سوی مقام صادر کننده دستور خرج را ضروری دیده است. به‌علاوه، «ضمیمه نمودن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور» از سوی ذیحساب ضرورت دارد.

به‌علاوه، ذیحساب مکلف است «مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی و رونوشت آن را جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید».

۱-۳. قانون مجازات اسلامی

تکلیف مأمور در مقابل دستور خلاف قانون آمر از مسائل حقوق کیفری است؛ و مسأله‌ای با قلمرو خیلی فراتر از قلمرو موضوعی تکلیف کارمند سازمان اداری در مقابل دستور خلاف قانون مافوق خود است. قانون مجازات اسلامی، کتاب اول – کلیات، مصوب ۱۳۹۲ در یک ماده کلّی مقرّر کرده است:

ماده ۱۵۹– هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند، لکن مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

تصور این که قانونی است، اجراء کرده باشد، مجازات نمی‌شود و در دیه و ضمان تابع مقررات مربوطه است.

در این جا، نسبت بین این ماده با ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، و ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور، تجزیه و تحلیل می‌شود.

نسبت بین ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، کتاب اول- کلیات با ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری: نسبت مورد نظر، از جهت موضوع ماده و از جهت حکم ماده تجزیه و تحلیل می‌شود:

موضوع ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، این «رفتار» است: وقوع جرم با اجراء امر غیرقانونی یک مقام رسمی از سوی یک مأمور؛ و حکم ماده مذکور، ممنوعیت آن رفتار را اعلام داشته است و برای مقام رسمی امر کننده و مأمور اجرا کننده (اگر اجراء، «به علت اشتباه قابل قبول و به تصور این که قانونی است» نبوده باشد) مجازات تعیین کرده است. جمله آخر ماده («در دیه و ضمان تابع مقررات مربوطه است») ارشادی است.

ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری از نظر موضوع و حکم شامل دو بخش است: بخش اول («کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند») متناظر (صریح) در ماده ۱۵۹ مذکور ندارد. لذا به بررسی بخش دوم ماده ۹۶ و مقایسه آن با ماده ۱۵۹ اکتفا می‌شود:

موضوع بخش دوم ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری این است: «اگر کارمندان، حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند» و حکم موضوع بخش دوم ماده مذکور این است: «مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند.».

بخش دوم ماده ۹۶ دارای یک موضوع تبعی است: «در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد»؛ حکم این موضوع: «کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود».

باید توجه داشت که موضوع بخش دوم ماده ۹۶ (موضوع تبعی)، دارای دو حالت است:

بعد از اجراء دستور صادره، مسأله قانونی بودن یا قانونی نبودن این دستور، در محضر یک مرجع صالح رسیدگی مطرح نشده باشد؛

بعد از اجراء دستور صادره، مسأله قانونی بودن یا قانونی نبودن این دستور، در محضر یک مرجع صالح رسیدگی مطرح شده باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

اینک، باید توجه شود که حالت شماره ۲، دارای دو حالت فرعی است:

الف. مرجع صالح رسیدگی، حکم به قانونی بودن آن دستور داده است؛

ب. مرجع صالح رسیدگی، حکم به غیرقانونی بودن آن دستور داده است.

حالت «ب» نیز به نوبه خود، دارای دو حالت فرعی است:

– به حکم آن مرجع صالح رسیدگی، اجرای دستور غیرقانونی اثبات شده، متضمن وقوع جرم نبوده است؛

– به حکم آن مرجع صالح رسیدگی، اجرای دستور غیرقانونی اثبات شده، متضمن وقوع جرم هم بوده است.

به این ترتیب، روشن است که تنها حالت ۲–۲–۲، در موضوع ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی می‌گنجد. با این وجود، باید از سه جهت بین این دو موضوع (موضوع ۲–۲–۲– از ماده ۹۶ و موضوع ماده ۱۵۹) نسبت عموم و خصوص برقرار دانست:

ماده ۱۵۹: مأمور – مقام رسمی؛ در مقایسه با ماده ۹۶: کارمند دستگاه اجرایی– رئیس مافوق کارمند.

ماده ۱۵۹: امر؛ در مقایسه با ماده ۹۶: حکم یا امر در امور اداری.

ماده ۹۶: مغایرت با قوانین و مقررات؛ در مقایسه با ماده ۱۵۹: جرم.

اینک، باید به این پرسش پاسخ داده شود: اگر حالت ۲–۲–۲– بالا واقع شده باشد، باز هم «مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستور دهنده می‌باشد» (آخرین حکم ماده ۹۶)؟

در این جا باید به قید «از این حیث»، قبل از حکم «مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود» در آخر ماده ۹۶ توجه کرد. در عین حال، از آن جایی که ممکن است منظور از «این» در قید «از این حیث» کاملاً روشن نباشد، پاسخ پرسش بالا، کاملاً روشن نشده است.

در سیر متن این ماده قانونی، ظاهراً، «از این حیث»، یعنی از این حیث که دستور صادره موصوف را با طی این ترتیبات معین شده در ماده اجرا کرده است. لذا، این پرسش مطرح می‌شود که اگر از حیث اجرای این دستور مسئولیتی متوجه کارمند نخواهد بود، پس از کدام حیث (ها) ممکن است مسئولیتی متوجه کارمند شود؟ باید توجه داشت که اگر با اجرای این دستور، کارمند مسئولیت نخواهد داشت، هر مسئولیت احتمالی دیگر، به موجب حکمی احتمالی است که برای موضوعی دیگر – که در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

این ماده (ماده ۹۶) مطرح نیست – شده است؛ و چون از حکمت (فرض) قانون‌گذار به دور است که حکمی بدون موضوع وضع کند، پرسش مطرح شده – کدام حیث (ها) – باقی خواهد ماند.

البته، چنین حکمی ممکن است برای جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی از حکم نبود مسئولیت وضع شده باشد؛ ولی باید این نکته را مد نظر داشت که اولاً، هر حکم مسئولیتی در هر قانون و ماده قانونی دیگر، موضوع خودش را دارد، و ثانیاً، این عبارت، ممکن است با طرح نکات زیر، موجب ابهام قانون باشد:

موضوع و حکم ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، حدوداً، همان موضوع و حکم ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵[۱] است (فارغ از ادبیات بیان ماده) الّا این که در ماده ۹۶ این حکم اضافه شده است: «از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستور دهنده می‌باشد.». با این حکم اضافه شده، به ویژه، با قید «از این حیث»، ماده دچار ابهام شده است. باید توجّه داشت که ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، جای ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری را گرفته است.

کارمندی که با طی ترتیبات مقّرر در ماده ۹۶، مکلّف به اجرای دستور صادره می‌شود، ممکن است چنین اندیشه کند که شاید از حیث (های) دیگر مسئولیت متوجّه او شود. اینک، اگر کارمند دستگاه اجرایی، نتواند به این حکم (حکم آخر ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری)، اتّکا کند و در نتیجه این بی اعتمادی، دستوری را که بر خلاف قوانین و مقرّرات تشخیص داده است، اجرا نکند، در این بی‌اعتمادی، محقّ است یا نه؟

کارمند دستگاه اجرایی نمی‌تواند با اتّکا به ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری دستوری را که «در امور اداری» نیست و جرم است مرتکب شود و در صورت ارتکاب، نمی‌تواند انتظار داشته باشد که مسئولیتی متوجه او نخواهد بود. مسأله، در این جا است که اگر دستور «در امور اداری» باشد و در عین حال، اجرای آن متضمن جرم هم باشد، تکلیف کارمند چیست و در صورت اجراء (با تقیّد عملی به ترتیبات مقرر در ماده ۹۶)، «مسئولیتی متوجه کارمند» خواهد بود؟ برای روشن‌تر شدن موضوع، توجّه به این مثال مفید خواهد بود: کارمندی به امر مقام مافوق خود «... اموال متعلق به هر

---

۱. ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ کمیسیون خاص مشترک مجلسین: 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 مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی‌که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستورخود را تأیید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

یک از سازمان‌ها و مؤسسات» مذکور در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم- تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده را «مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آن که قصد تملک آن‌ها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد».

در تفسیر علمی ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری، که به حکم «... در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود.» - که به صورت ضمنی، متضمّن حکم نبود مسئولیتی برای کارمند («در صورت» مذکور) بود، قیدی مثل «از این حیث» اضافه نشده بود، با منطق حقوقی، این نتیجه حاصل می‌شود:

کارمندی که رفتار او در موضوع ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری، منطبق بر حکم این ماده بوده است، اساساً، مسئولیتی نداشته است. روشن است که اگر دستور، «در امور اداری» نبود، مسأله، اساساً از شمول ماده ۵۴ خارج بوده است.

این نتیجه‌ی مبتنی بر منطق حقوقی، از رویکرد جامعه‌شناسی حقوق اداری نیز قابل تأیید به نظر می‌رسد. اگر چنین راه حلّی کنار گذاشته شود، فرض کنید که در مواردی (در مورد بعضی از دستورها)، کارمند از نظر قانونی، بتواند بگوید که تشخیص او این است که دستور مافوق او، هر چند «در امور اداری» است، ولی انجام آن متضمّن جرم است- مثال بالا (شمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی ـ تعزیرات) - و به این دلیل، او نه تنها مکلّف به اجرای آن نیست، بلکه مکلّف به اجرا نکردن آن است؛ در این صورت، حکم اصلی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، مبنی بر تکلیف به اطاعت کارمند از رئیس مافوق خود، تقریباً کان لم‌یکن نیست؟ و چه تضمینی برای این احتمال وجود دارد که کارمندانِ وارد به این جزئیات قانون، در مواردی، با طرح نا به حقّ ادعای جرم آلود بودن دستور، از اجرای آن سر باز نزنند؟

در این جا، چنان که پیرو این اصل باشیم که نتیجه تفسیر قانون نمی‌تواند خلاف مصلحت جامعه باشد و اگر تفسیر قانون به نتیجه‌ای خلاف مصلحت اصیل جامعه رسیده باشد (ولو با رعایت فنون تفسیر)، باید آن نتیجه را کناری نهاد، در مورد ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری، حتّی اگر از نظر فنون تفسیر، نتیجه‌ای مغایر آن چه در بالا در خصوص این ماده بیان شد به دست می‌آمد، نامعتبر بود. خلاصه آن که ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری، مسأله تبعی مورد بحث ناشی از اصل اطاعت «در امور اداری» را حلّ کرده بود، ولی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، این مسأله را به‌طور ناروا،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

زنده کرده است؛ به ویژه آن که به موجب ماده ۱۲۷[۱] همین قانون، باید ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری را لغو شده [منسوخ] دانست.

نکته تکمیلی در مورد تخلف اداری: دستوری که اجرای آن متضمّن وقوع تخلّف اداری باشد، ممکن است «در امور اداری» هم باشد. بنابراین کارمند مخاطب چنین دستوری، ممکن است با استناد به ممنوعیت ارتکاب به تخلّف اداری در قانون رسیدگی به تخلّفات اداری، ۱۳۷۲ و تعیین مجازات در همان قانون برای مرتکب تخلّف، نه تنها تکلیفی به اجرای چنین دستوری برای خود قائل نباشد، بلکه خود را مکلّف بداند که چنین دستوری را اجرا نکند. در چنین وضعیتی، با توجّه به دامنه گسترده و سیّال بعضی از تخلّفات مذکور در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلّفات اداری[۲]، این احتمال که کارمند مخاطب دستور، به اشتباه، اجرای دستور را متضمّن ارتکاب تخلّف اداری- که بعضی از آنها جرم هم هستند، مثل اختلاس – بداند و یا بهانه آورد که چینن فکر می‌کند، بالا می‌رود.

با توجّه به توضیحات و دلایل بالا، قید «از این حیث»، در حکم آخر ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، نه تنها حکم «در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود» را کم اثر کرده است، بلکه حکم اصلی ماده را که «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند» را نیز از استحکام خارج کرده و اثربخشی آن را کاهش داده است.

از رویکرد مدیریت رفتار سازمانی نیز، ابهامات ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، ممکن است موجب کاهش چابکی منابع انسانی سازمان شود.

یکی از بهترین راهبردهای مدیریتی، که به سازمان امکان پاسخگویی مؤثر و مداوم به فرصت‌ها و تهدیدات محیطی را می‌دهد، چابکی منابع انسانی است (مرادی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۶۳).

---

۱. ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری،۱۳۸۶: کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون لغو می‌گردد.

۲. به ویژه، تخلّفاتی مثل «اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی با اداری» (بند ۱) و «ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع» (در بند ۳) ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

۲. تکلیف کارمند در مقابل دستور خلاف اخلاق مافوق

در تجزیه و تحلیل تکلیف کارمند در مقابل دستور خلاف اخلاق مافوق، باید مجموعه نکات زیر مدّنظر باشد:

۲-۱. در قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیران و سایر کارمندان دستگاه‌های اجرایی به رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری مکلّف شده‌اند (ماده ۲۵).

۲-۲. بعضی از قواعد حقوقی، در عین حال، قواعد اخلاقی هم، هستند و از سوی دیگر، بعضی از قواعد اخلاقی، در عین حال، قواعد حقوقی هم، هستند. به بیان دیگر، بعضی از قواعد، حقوقی و اخلاقی‌اند (از جمله، بعضی از قوانین) [۱]. مثلاً، این قسمت از ماده ۲۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ که «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند» در واقع قاعده اخلاقی ممنوعیت تبعیض ناروا است که به علت اهمیت آن در نظام اداری، به صورت ماده قانونی نیز نوشته شده و به تصویب قانونگذار رسیده است.

۲-۳. رفتار مدیران و سایر کارمندان دستگاه‌های اجرایی نباید خلاف شئون اداری و یا شغلی آن‌ها باشد. به موجب بند «۱» ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات ادرای، مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی «اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری« تخلف اداری است.

بر این مبنا، چنین به نظر می‌رسد که اگر انجام دستور مدیر، متضمّن رفتاری باشد که خلافشان اداری و یا شغلی کارمند زیردست باشد، این دستور هم مشمول عنوان دستور خلاف قانون است؛ به این دلیل که انجام آن خلاف ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلّفات اداری است که رفتار خلاف شئون اداری و یا شغلی را با تخلّف دانستن آن، در واقع، ممنوع اعلام کرده است.

اینک، باید مساله، در مورد قواعد صرفاً اخلاقی مطرح و تجزیه و تحلیل شود. با منطق حقوقی، اگر قاعده‌ای اخلاقی، دارای آن چنان اهمیت و حساسیتی نباشد که به صورت قاعده حقوقی نیز درآمده باشد، نمی‌توان برای آن در قانون، به صورت بی‌واسطه، دنبال «ضمانت اجرا»[۲] بود. تضمین قاعده اخلاقی از سوی وجدان فردی و افکار عمومی است.[۳]

---

۱. در منبع زیر، قواعد حقوقی و قواعد اخلاقی و همپوشانی بین آن‌ها، با مثال‌هایی گویا به خوبی بیان شده است:
2. David, B. & Colin, P. (1998). law made simple, MADE SIMPLE BOOKS, p. 2.

۲. ضمانت اجرا: اقدام متضمّن قوّه قهریه (از سوی نظام حاکمیت) حاصل از تضمین رعایت و اجرای قاعده حقوقی، بر علیه قانون شکن.

۳. برای مطالعه مقایسه نظری بین «ضمانت اجراء» با تضمین پشتیبان قاعده اخلاقی، به ویژه از نظر اثربخشی، و ضرورت هماهنگی این دو پشتیبان قواعد روابط اشخاص، از جمله می‌توان به منبع زیر رجوع کرد:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

مدیر صادر کننده دستور خلاف اخلاق، ولو آن که انجام این دستور، خلاف قانون نباشد، حتّی اگر از سوی وجدان خودش مورد سرزنش واقع نشود، با تقبیح از سوی جمع همکاران خود و همه مطّلعین از ماجرا مواجه خواهد شد. مدیر، با بی‌پروایی در صدور چنین دستوراتی ممکن است مورد تنفّر عمومی واقع شود و حتّی ممکن است پست خود را از دست دهد. این رفتار از خردمندی به دور است.

سازمان‌ها باید برای موفقیت در زمینه ارتقای توانمندی، تاب آوری اخلاقی، نگهداری کارکنان، چابکی سازمانی، سبک رهبری خردمند را مد نظر داشته باشند. (جمادی و همکاران، ۱۴۰۰: ۷۳)

علاوه بر آن، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به نظر می‌رسد که صدور دستور خلاف اخلاق – و انجام آن

۴-۲. اعم از آن که خلاف قانون هم باشد یا نه، از مصادیق واژه «منکر» در «وظیفه» «نهی از منکر» در اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران («در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل ....»)[1] است و در صورتی که «به عنوان احکام اولی و یا ثانونی در شرع مقدس و یا قوانین» «منع شده باشد» مشمول قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴/۱/۲۳ مجلس است. به این ترتیب، حتّی قواعد صرفاً اخلاقی هم انعکاسی در نظام قوانین کشور یافته‌اند؛ ولو آن که در قوانین، حکم به حکم و به صراحت ذکر نشده باشند. یکی از نتایج چنین استنباطی این است که رفتار خلاف اصول و ضوابط اخلاقی مسلّم و خلاف شرع به این دلیل که خلاف شئون اداری کارمند است، اگر بسته به مصداق، جرم نباشد، دست کم، تخلّف اداری است.

کریمیان، محمدوزین (۱۳۸۵): ضرورت مهندسی قوانین و مقررات، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱ متن کامل اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. «و المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

نتیجه‌گیری

تحلیل‌های بالا منتج به نتایجی شده‌اند. در اینجا این نتایج بازتنظیم می‌شوند.

بعضی از حدود و شرایط تکلیف کارمند به اطاعت از دستورهای مافوق، آن چنان که در قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده‌اند، دارای مسائلی حقوقی است که بعضاً، در سطح چالش به نظر می‌رسند:

– تعریف «کارمند دستگاه اجرایی» در قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ کاملاً روشن نیست و این ابهام، شمول موضوعی ماده ۹۶ قانون مذکور را نیز تا حدودی مبهم کرده است.

– منظور قانونگذار از «قوانین و مقررات» در ماده ۹۶ کاملاً روشن نیست. مثلاً، جای این پرسش باقی است که آیا کارمند مخاطب دستور می‌تواند راجع به مخالفت احتمالی آن با قانون اساسی و یا سیاست‌های کلّی نظام نظر دهد؟ و آیا واژه «مقررات» در این ماده شامل مقرّرات مصوّب شوراهای محلّی هم می‌شود؟

– «احکام و اوامر» در ماده ۹۶ دقیقاً، چه معنایی دارند و فرایند صدور و ابلاغ آن‌ها باید چگونه باشد؟

– در ماده ۹۶، تکلیف کارمند در صورتی که دستور مافوق متضمّن ارتکاب جرم باشد، و کارمند به وظیفه خود مبنی بر اطّلاع دادن به مقام مافوق عمل کرده باشد و مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرده باشد، صریحاً روشن نیست. این ابهام به ویژه در مورد جرم‌های اداری – مثل تصرّف غیر قانونی در اموال عمومی – و با توجه به ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی، ۱۳۹۲ مضاعف است.

– در ماده ۹۶، تکلیف کارمند در صورتی که دستور مافوق متضمّن ارتکاب تخلّف اداری باشد، و کارمند به وظیفه خود مبنی بر اطّلاع دادن به مافوق عمل کرده باشد و مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرده باشد، روشن نیست.

پیشنهاد

با وضع قانون، ابهام‌های ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶ (به ترتیب مشخّص شده در بالا) و ابهام در نسبت این ماده و نسبت ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور با ماده ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی و با دیگر مواد قانونی مرتبط رفع شوند و حالت‌های تفصیلی موضوع مورد نظر در ماده مذکور و احکام آن‌ها باصراحت و شفافیت کامل بیان گردند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

فهرست منابع و مآخذ

الف. منابع و مآخذ فارسی

آریانپور کاشانی، عباس؛ آریانپور کاشانی، منوچهر (۱۳۶۵)، فرهنگ دانشگاهی انگلیسی – فارسی، تهران: چاپخانه سپهر.

تاری وردی، صادق، عباسی، محمود (۱۳۸۸)، «اصول دادرسی منصفانه در محاکم اداری و هیات‌های انتظامی پزشکی»، مجله علمی پژوهشی حقوق پزشکی، ۳(۹).

جمادی، فرزاد؛ نعمتی، لیلا؛ همتی، شهرام (دی ۱۴۰۰). «شناسایی نقش رهبری خردمند بر توانمندی، تاب آوری اخلاقی، حفظ و نگهداری منابع انسانی، با واسطه گری چابکی سازمانی»، فصلنامه نظارت و بازرسی، شماره ۵۸، صفحه ۹۸-۷۳

[لغتنامه] دهخدا، https://www.vajehyab.com/dehkhoda/

شریعتی، فرشته؛ جلالیان، نجمه؛ حیدرزاده، زینب (بهار ۱۴۰۱). «بررسی تأثیر عدالت سازمانی براحساس تعلق کارکنان با توجه به نقش واسطه‌ای آنومی سازمانی و اعتماد سازمانی»، فصلنامه نظارت و بازرسی، شماره ۵۹، صفحه ۱۴۰-۱۱۵

ساولانی، اسماعیل (۱۳۹۷)، حقوق جزای عمومی، چاپ هشتم، تهران: مشاهیر دادآفرین.

طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۹). حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

کریمی، محمود؛ واعظی، سید مجتبی؛ فقیه حبیبی، علی (زمستان ۱۴۰۰). «ظرفیت‌ها و الگوهای قابل اجرا در نظام اداری ایران به منظور کاربست الگوی مدیریت دولتی نوین»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۹، صفحه ۲۱۸-۱۹۵.

کریمیان، محمد وزین (بهار ۱۴۰۱). «چالش رویکرد و سطح تحلیل در طرح‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۳۰، صفحه ۱۵۶-۱۴۱.

کریمیان، محمدوزین، «ابهام دکترینی در مفهوم شرکت دولتی در جمهوری اسلامی ایران، در نوبت چاپ در فصلنامه مطالعات حقوق عمومی» (با گواهی تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۸).

کریمیان، محمدوزین، «سرگردانی تئوریک در تبیین و نوع شناسی حقوقی مؤسسات و/یا نهادهای عمومی غیردولتی، فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، (با گواهی تاریخ ۱۴۰۱/۵/۳۰).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]

مرادی، بهمن؛ محمدی مقدم، یوسف؛ مجیدی، عبدالله؛ امیرلی، حسین (خرداد ۱۴۰۱). «ارائه مدل چابکی منابع انسانی در سازمان‌های دولتی با رویکرد کیفی»، فصلنامه نظارت و بازرسی، شماره ۵۹ ، صفحه ۹۰-۶۳.

مقدم پور، جابر؛ کریمیان، محمّدوزین، رستگار، عباس علی (۱۴۰۰)، معنویت در محیط کار و رفتار شهروندی سازمانی مشتری مدار، قم: انتشارات هم میهن.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵ هجری شمسی.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵.

قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲.

قانون حمایت از امران به معروف و ناهیان از منکر، مصوب ۱۳۹۴.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲.

قانون مجازات اسلامی، کتاب اول-کلیات، مصوب ۱۳۹۲، و کتاب پنجم-تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده.

قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.

ب. منابع انگلیسی

Robbins, Stephen p. (1990), Organization Theory structure, design, and applications, prentice-Hall,Inc.

Elliott, Catherine, Quinn, Francess (2006), Criminal Law, sixth edition, PEARSON Longman.

Endicott, Timothy(2009), Administrative Law, OXFORD UNIVERSITY PRESS.

https://www.lawinsider.com>dictionary/.

Limits and conditions of duty of obeying in administrative organizations in Islamic Republic of Iran (analyzing the legal challenges)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-10-31]

[DOI: 10.61186/qjal.10.35.137]