

مسئولیت اداری مدیران در پرتو اصل حاکمیت قانون و رابطه آن با پیشگیری از فساد

حسین شریفی^۱

* نوع مقاله: پژوهشی / تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۱۷ / تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۳۱

کدمقاله: JHVMN-۲۵۰۷-۱۳۱۱

چکیده

اصل حاکمیت قانون، از مهم‌ترین اصول بنیادین حقوق عمومی است که نه تنها مبنای مشروعیت تصمیمات اداری را تعیین می‌کند، بلکه به عنوان ابزار کنترلی، حدود اختیارات مدیران را مشخص و تصمیم‌گیری‌های خودسرانه را محدود می‌سازد. در نظام حقوقی ایران، هرچند این اصل در قانون اساسی و سایر مقررات اداری به رسمیت شناخته شده، اما اجرای عملی آن با چالش‌هایی جدی مواجه است؛ از جمله ضعف در پاسخگویی، نبود شفافیت کافی، مستندسازی ناقص و خلأهای نظارتی. در این مقاله، با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع قانونی و ادبیات نظری، به بررسی جایگاه مسئولیت اداری مدیران در پرتو اصل حاکمیت قانون و نقش آن در پیشگیری از فساد پرداخته شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که استقرار واقعی این اصل، موجب الزام مدیران به رعایت حدود قانونی، شفافیت در تصمیم‌گیری، مستندسازی اقدامات و در نتیجه، تقویت پاسخگویی می‌شود. از سوی دیگر، مسئول شناختن مدیران در قبال عملکرد خود، به ویژه در قبال تخلفات اداری، می‌تواند نقش مهمی در پیشگیری ساختاری از بروز فساد ایفا کند. در پایان، راهکارهایی همچون تقویت آموزش حقوقی مدیران، ارتقاء سامانه‌های نظارتی، الزام به شفاف‌سازی فرآیندهای اداری و اصلاح قوانین ناکارآمد به عنوان پیش‌نیازهای تحقق کامل اصل حاکمیت قانون و سلامت اداری ارائه شده است.

واژگان کلیدی: حاکمیت قانون، مسئولیت اداری، سلامت اداری، نظارت اداری.

^۱. دانشجوی کارشناسی ارشد، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، حقوق عمومی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) sharifhossein8112@gmail.com



مقدمه

در نظام‌های حقوقی مبتنی بر حاکمیت قانون، هیچ شخص یا نهادی فراتر از قانون قرار نمی‌گیرد و تمام تصمیم‌گیری‌ها، به‌ویژه در حوزه عمومی، باید در چارچوب قواعد قانونی انجام پذیرد. اصل حاکمیت قانون^۱ نه تنها زیربنای مشروعیت اعمال حاکمیت دولت است، بلکه مهم‌ترین ابزار کنترل و مهار قدرت اداری و تضمین‌کننده حقوق شهروندان در برابر تصمیمات مقامات عمومی تلقی می‌شود. در این میان، نقش مدیران دستگاه‌های اجرایی، به‌عنوان عواملان مستقیم اعمال حاکمیت در سطوح میانی و میدانی، از جایگاهی ویژه برخوردار است؛ زیرا بخش عمده‌ای از تصمیمات اجرایی، تخصیص منابع عمومی و ارائه خدمات اداری از سوی آنان اتخاذ و اجرا می‌شود. با افزایش پیچیدگی ساختارهای اداری و گسترش اختیارات مدیران، دغدغه‌ی پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری آنان نسبت به اعمال خود، به یکی از مباحث مهم در حقوق اداری و سیاست‌گذاری عمومی تبدیل شده است. مسئولیت اداری، به‌معنای الزام مقام اداری به پاسخگویی در برابر قانون و نهادهای نظارتی در صورت ارتکاب تخلف یا نقض قواعد قانونی و آیین‌نامه‌ای، یکی از جلوه‌های اصلی حاکمیت قانون در نظام اداری است. این مسئولیت نه فقط برای تنبیه مدیران متخلف، بلکه به‌عنوان ابزاری پیشگیرانه برای جلوگیری از فساد، انحراف از مأموریت‌های سازمانی و آسیب به منافع عمومی اهمیت دارد. وجود چنین مؤلفه‌ای یکی از عناصر برجسته شهروندی محسوب می‌شود (عاملی و محمدخانی، ۱۳۸۷، ۴۲).

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۲، ۳، ۸، ۲۲، ۴۴، ۱۷۳ و ۱۷۴ بر لزوم رعایت حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و نظارت تأکید دارند. همچنین قوانینی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، سازوکارهایی برای شفاف‌سازی، مستندسازی، و مسئولیت‌پذیری اداری مدیران طراحی کرده‌اند. با این حال، چالش‌هایی از جمله ضعف ضمانت اجرا، تداخل یا ناکارآمدی برخی نهادهای نظارتی، خلأهای قانونی، فرهنگ سازمانی مبتنی بر مصونیت و تصمیم‌گیری سلیقه‌ای، مانع تحقق کامل این اصول شده‌اند. در همین راستا، پیشگیری از فساد در نظام اداری، نه تنها نیازمند تدوین سیاست‌های کلان بلکه مستلزم پیاده‌سازی مؤثر اصل حاکمیت قانون در تمام سطوح تصمیم‌گیری اداری و الزام عملی مدیران به

^۱. Rule of Law



پاسخگویی حقوقی و نهادی است. در صورتی که مدیران به طور ساختاری در برابر عملکرد خود پاسخگو باشند، تصمیمات خود را مستند و قانونی اتخاذ نمایند و نظارت‌های مؤثری بر آن‌ها اعمال شود، امکان بروز فساد، تخلف و سوءاستفاده از قدرت به میزان قابل توجهی کاهش خواهد یافت.

در این مقاله تلاش می‌شود تا با تبیین ابعاد مختلف اصل حاکمیت قانون در حوزه حقوق اداری، جایگاه و ماهیت مسئولیت اداری مدیران در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار گیرد و رابطه آن با پیشگیری از فساد و ارتقاء سلامت نظام اداری تحلیل شود. همچنین، با شناسایی چالش‌های اجرایی و قانونی موجود، راهکارهایی برای نهادینه‌سازی مسئولیت اداری در چارچوب اصول حاکمیت قانون و تضمین پاسخگویی مدیران ارائه خواهد شد.

۱- مسئولیت مدنی مدیران در نظام حقوقی ایران

مسئولیت مدنی به طور کلی به معنای التزام شخص به جبران خسارتی است که بر اثر عمل یا ترک فعل زیان‌بار او به دیگری وارد شده است. در نظام حقوقی ایران، مدیران سازمان‌ها و شرکت‌ها به دلیل موقعیت و اختیارات ویژه‌ای که در اداره امور دارند، می‌توانند با تصمیمات، اقدامات یا حتی کوتاهی‌های خود، زیان‌های جدی به اشخاص، کارکنان، شرکت یا اشخاص ثالث وارد کنند. به همین دلیل، قانون‌گذار برای پیشگیری از بروز چنین خساراتی و حمایت از زیان‌دیدگان، مدیران را در برخی موارد مسئول جبران این خسارت‌ها می‌داند.

۱-۱- مسئولیت اداری

«مسئولیت اداری» یکی از شاخه‌های مهم مسئولیت حقوقی است که به معنای الزام مقامات، کارکنان و مدیران اداری به پاسخگویی در برابر اقدامات و تصمیمات خود در چارچوب قوانین و مقررات اداری است. به بیان ساده، مسئولیت اداری یعنی کارمند یا مدیر دستگاه دولتی باید در برابر نقض قوانین و مقررات اداری، سوءاستفاده از اختیار، سهل‌انگاری یا کوتاهی در انجام وظایف اداری‌اش پاسخگو باشد و عواقب ناشی از عمل یا ترک فعل خود را تحمل کند.

مسئولیت اداری بر دو اصل مهم استوار است:

اصل حاکمیت قانون: هیچ مقام یا کارمندی فراتر از قانون نیست و باید پاسخگوی تصمیمات خود باشد. بر این اساس در یک برداشت کلی، گفتمان دولت قانونمدار به معنای تابعیت تمامی نهادهای سیاسی از قواعد حقوقی پیشینی است. (۲۵۷، ۲۰۰۸، Gurji Azandriani).

بر این اساس تحقق حاکمیت قانون در یک نظام سیاسی اولاً منوط به عقلانیت در اتخاذ تصمیمات مستدل و مستند مقامات دارای قدرت عمومی و ثانیاً قانونی بودن این تصمیمات است (پشت‌دار و همکاران، ۱۴۰۲، ۲۹۴).

اصل پاسخگویی^۱ مسئولان اداری در برابر دولت، مافوق اداری و مردم، در قبال اعمال و ترک فعل‌هایشان پاسخگو هستند. این دو اصل موجب می‌شود که مدیریت اداری از تصمیمات خودسرانه و فسادزا فاصله بگیرد و حقوق مردم در برابر دولت حمایت شود.

مسئولیت اداری را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد:

۱. مسئولیت انضباطی: مربوط به تخلف از قوانین و مقررات اداری (مثل ترک خدمت، نقض نظم اداری و غیره). در این صورت مقام اداری متخلف با مجازات‌های انضباطی مانند توبیخ، کسر حقوق، تنزل مقام یا اخراج مواجه می‌شود.

۲. مسئولیت مالی: زمانی است که مدیر یا کارمند، عمداً یا در اثر سهل‌انگاری، باعث ورود خسارت مالی به دولت یا بیت‌المال شود و باید این خسارت را جبران کند. مطابق قانون محاسبات عمومی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هر کارمند یا مدیر که عمداً یا بر اثر تقصیر، موجب ضرر و زیان به دولت شود، مسئول جبران آن است.

مسئولیت اداری از جهات مختلف با مسئولیت مدنی و کیفری تفاوت دارد:

موضوع: مسئولیت اداری به تخلفات اداری مربوط می‌شود، در حالی که مسئولیت مدنی مربوط به جبران خسارت خصوصی و مسئولیت کیفری مربوط به جرایم است.

۱. Accountability



هدف: مسئولیت اداری هدفش حفظ نظم و سلامت در سازمان اداری است، مسئولیت مدنی هدفش جبران خسارت زیان دیده و مسئولیت کیفری هدفش مجازات مجرم.

مراجع رسیدگی: تخلفات اداری در هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی می‌شود، در حالی که مسئولیت مدنی در دادگاه‌های حقوقی و مسئولیت کیفری در دادگاه‌های کیفری بررسی می‌شود.

مسئولیت اداری نقش مهمی در تحقق سلامت اداری و حاکمیت قانون ایفا می‌کند: پاسخگو کردن مدیران و کارکنان اداری، جلوگیری از تصمیمات فسادزا و سوءاستفاده از قدرت، ایجاد نظم و انضباط در اداره امور عمومی، حفظ حقوق ارباب رجوع و شهروندان.

بنابراین، مسئولیت اداری یکی از ارکان کلیدی در نظام اداری مبتنی بر حاکمیت قانون است که باعث می‌شود مدیران و کارکنان دولتی در برابر اقداماتشان پاسخگو باشند و بدین ترتیب از فساد اداری، سوءاستفاده از قدرت و تضییع حقوق مردم پیشگیری شود.

۱-۲- انواع مسئولیت

در نظام حقوقی ایران، سه نوع اصلی از مسئولیت حقوقی برای اشخاص (اعم از مدیران و کارکنان اداری) قابل تصور است:

۱. مسئولیت اداری

۲. مسئولیت مدنی

۳. مسئولیت کیفری

هر یک از این مسئولیت‌ها دارای هدف، مبنا، مرجع رسیدگی و ضمانت اجرای متفاوتی هستند که در ادامه به تفصیل توضیح داده می‌شود:

مسئولیت اداری مربوط به رابطه بین کارکنان و مدیران با دستگاه اداری متبوع‌شان و تنها شامل تخلفات اداری، نقض مقررات اداری و سوءرفتار شغلی است. در حالی که، مسئولیت مدنی جبران خسارت وارده به دیگران (اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی گسترده‌تر و شامل کلیه خسارت‌های مادی و معنوی).



مسئولیت مدنی^۱، تعهد قانونی شخص بر رفع ضرری که به دیگری وارد کرده است خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود وی باشد یا ناشی از فعالیت او شده باشد (فقه) در همین معنی لفظ ضمان را به کار برده‌اند و معنی آن هر نوع مسئولیت اعم از مسئولیت مالی و مسئولیت کیفری است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴، ۶۴۲). ولی اصطلاح مسئولیت مدنی به معنای خاص، آن چنان که در مباحث حقوق دانان به کار رفته، تنها شامل مباحث اتلاف و تسبیب که ناظر بر تلف یا نقض و عیب مال (اعم از عین یا منفعت یا دارایی) یا سلامتی و تمامیت جسمانی است نمی‌باشد و شامل لطمات معنوی یا لطمه به حقوق دیگران نیز می‌شود (بابایی، ۱۳۹۹، ۱۵). مسئولیت کیفری ناشی از ارتکاب جرم که نظم عمومی و مصالح جامعه را تهدید می‌کند و شامل اعمالی که در قانون جرم‌انگاری شده است. مسئولیت مرتکب جرمی از جرایم مصرح در قانون را گویند (محسنی، انصاری، ۱۳۹۸، ۳۵۵).

هدف مسئولیت اداری حفظ نظم اداری، سلامت اداری و جلوگیری از سوءاستفاده از مقام. در مقابل، مدنی جبران خسارت و اعاده وضعیت زیان‌دیده به حالت قبل از ورود ضرر و هدف از مسئولیت کیفری هم مجازات مرتکب جرم، بازدارندگی، اصلاح مجرم و حمایت از نظم عمومی است.

مرجع رسیدگی به مسئولیت اداری، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (موضوع قانون تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲)، مسئولیت مدنی دادگاه‌های حقوقی عمومی یا تخصصی و مسئولیت کیفری هم دادسرا و دادگاه‌های کیفری است. همچنین، در مسئولیت اداری، رسیدگی غیرقضایی یا شبه‌قضایی است، در حالی که در مسئولیت مدنی و کیفری، رسیدگی قضایی توسط قاضی مستقل انجام می‌شود.

مجازات مسئولیت اداری، شامل مجازات‌های انضباطی (توبیخ، کسر حقوق، تنزل مقام، اخراج و ...)، مجازات مسئولیت مدنی الزام به جبران خسارت مالی (پرداخت دیه، ارش، غرامت) و مجازات مسئولیت کیفری هم مجازات‌هایی مانند حبس، جزای نقدی، شلاق، مصادره اموال و ... است. افزون بر این، ضمانت اجرای مسئولیت اداری معمولاً شخصی و شغلی است؛ در حالی که مسئولیت مدنی غالباً مالی، و مسئولیت کیفری اغلب محدودیت‌های آزادی یا حقوق اجتماعی فرد را در پی دارد.

طرف دعوا در مسئولیت اداری دستگاه اداری متبوع (رابطه کارمند و سازمان)، در مسئولیت مدنی زیان‌دیده (هر شخصی که از اقدام مدیر یا کارمند متضرر شده است) و در مسئولیت کیفری جامعه و

^۱. Responsabilite



دولت، نماینده آن دادستان است. به بیان دیگر، در مسئولیت اداری، کارمند یا مدیر در برابر سازمان پاسخگوست؛ در مسئولیت مدنی، در برابر زیان دیده؛ و در مسئولیت کیفری، در برابر جامعه.

شرط تحقق مسئولیت اداری، تخلف از مقررات اداری یا رفتار خلاف شئون اداری، مسئولیت مدنی، وجود ضرر، فعل زیان بار و رابطه‌ی سببیت (به استناد مواد ۱ و ۳۲۸ قانون مدنی) و شرط تحقق مسئولیت کیفری هم ارتکاب رفتاری که در قانون جرم‌انگاری شده باشد (اصل قانونی بودن جرم و مجازات) این سه نوع مسئولیت می‌توانند هم‌زمان نسبت به یک عمل واحد ایجاد شوند. مثلاً مدیری که یک تصمیم غیرقانونی می‌گیرد ممکن است: از نظر اداری در هیأت تخلفات اداری محکوم شود، از نظر مدنی ملزم به جبران خسارت شود و اگر رفتار او واجد وصف مجرمانه باشد، در دادگاه کیفری نیز محاکمه گردد. اما هر یک از این مسئولیت‌ها ماهیت مستقل دارند و وجود یا عدم وجود یکی، لزوماً موجب ایجاد یا از بین رفتن دیگری نمی‌شود.

مسئولیت اداری، مدنی و کیفری هر کدام دارای اهداف، مرجع رسیدگی، ضمانت اجرا و قلمروی متفاوت‌اند، مسئولیت اداری با هدف تضمین نظم و سلامت در دستگاه اداری وضع شده است؛ مسئولیت مدنی با هدف جبران خسارت و مسئولیت کیفری با هدف مجازات و پیشگیری عمومی. شناخت تفاوت‌ها و مرزهای این سه نوع مسئولیت، برای درک صحیح حقوق اداری و ارتقای سلامت اداری کاملاً ضروری است.

۲- اصل حاکمیت قانون و آثار آن بر رفتار مدیران

اصل حاکمیت قانون از اصول بنیادی در حقوق عمومی و اداری است که بیان می‌دارد: همه افراد و مقامات، از بالاترین مدیران تا پایین‌ترین کارکنان، تحت سلطه و تابع قانون‌اند، هیچ شخص یا نهادی فراتر از قانون نیست و تمامی تصمیمات و اقدامات باید با مجوز و در چارچوب قانون باشد. این اصل در نظام‌های حقوقی مختلف به عنوان ضامن عدالت، آزادی و جلوگیری از خودکامگی مقام‌های عمومی شناخته شده و در اسناد بین‌المللی (مثل ماده ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر) نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایران، اصل حاکمیت قانون در اصول مختلف قانون اساسی (به‌ویژه اصول ۲۲، ۳۲، ۳۶، ۳۷ و ۱۵۶) و همچنین قوانین عادی جلوه‌گر است.



۲-۱- اصل حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون اصلی است که بر اساس آن، قانون بر همه افراد و مقامات عمومی حاکم است و هیچ شخص یا نهادی نمی‌تواند خود را فراتر یا مافوق قانون بداند. این اصل به معنای نفی حکومت اراده و سلاطین شخصی و تأکید بر حکومت قواعد کلی و عام است؛ به تعبیر روشن‌تر، مدیریت جامعه باید بر اساس قوانین مصوب و عمومی انجام گیرد، نه بر پایه تصمیمات خودسرانه و شخصی. منظور از آن این است که اعمال و رفتار زمامداران و مأمورین دولتی می‌بایست بر مبنای سلسله اصول و موازین قانونی باشد نه بر اساس سلیقه شخصی افراد (منصوری نیا، ۱۴۰۰، ۸۷۵).

آلبرت ونس دایسی^۱ از برجسته‌ترین نظریه‌پردازان این اصل، سه مؤلفه اصلی برای آن ذکر می‌کند:

حاکمیت مطلق قانون بر همه افراد جامعه بدون استثنا، برابری افراد و مقامات دولتی در برابر دادگاه‌های عادی، پذیرش این که حقوق و آزادی‌های فردی نه از اراده حاکم، بلکه از عرف و قوانین تثبیت‌شده سرچشمه می‌گیرند. ممکن است جامعه‌ای قانون‌گرا، اما در عین حال حکومت آن دیکتاتور باشد (موسوی زاده مرکیه، ۱۳۹۶، ۱۸۰). جاناتان جکسن و همکارانش نیز دغدغه‌هایی در خصوص برکنار ماندن لحاظ معیارهای ماهوی در مشروعیت حکومت مطرح می‌سازند، اما تأکید می‌کنند قانون‌گرایی در نهایت بر مبنای مشروعیت شکل گرفته در ذهن و باور مردم تعیین می‌شود؛ که لزوماً ارتباطی با مردم سالاری ندارد (موسوی زاده مرکیه، ۱۳۹۶، ۱۸۰)، (Jackson and et al., ۲۰۱۰، ۱۰-۱۲).

اندیشه حاکمیت قانون ریشه‌ای کهن دارد: در یونان باستان، ارسطو در آثار خود حکومت قانون را بر حکومت انسان ترجیح می‌داد. در انگلستان، «منشور کبیر»^۲ ۱۲۱۵ م برای نخستین بار صریحاً اعلام کرد که حتی پادشاه نیز باید تابع قانون باشد. پس از آن، در دوران روشنگری اروپا، متفکرانی چون لاک و روسو این اصل را برای محدود کردن قدرت حاکمان.

^۱. A.V. Dicey

^۲. Magna Carta



و تضمین آزادی‌های فردی توسعه دادند. در قرن نوزدهم، با آثار دایسی و دیگر حقوق دانان انگلیسی و فرانسوی، اصل حاکمیت قانون به صورت یک اصل نظام‌مند درآمد.

اصل حاکمیت قانون بر پایه چند اصل فلسفی و حقوقی استوار است: برابری انسان‌ها: همه افراد از حیث کرامت انسانی برابند و این برابری در قالب برابری در برابر قانون متجلی می‌شود. عقلانیت در حکمرانی: تصمیمات دولت باید مبتنی بر قواعد کلی باشد، نه اراده فردی. امنیت حقوقی: افراد بتوانند پیش‌بینی کنند که در چه مواردی حمایت می‌شوند یا مسئولیت دارند. پاسخگویی قدرت: مقامات عمومی باید اعمال خود را توجیه کنند و نمی‌توانند بدون دلیل موجه و قانونی عمل کنند.

اصل حاکمیت قانون در عمل دارای جلوه‌های مختلفی است، لزوم تصویب و انتشار قوانین یعنی، هیچ عملی بدون پیش‌بینی قانونی نباید جرم یا تخلف شناخته شود، شفافیت قوانین: قوانین باید روشن و قابل فهم باشند، حاکمیت دادگاه‌ها و استقلال قضایی: تا در صورت تخطی از قانون، افراد و حتی دولت پاسخگو باشند، تأسیس نهادهایی برای کنترل قدرت عمومی: مانند دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات، اصل تفکیک قوا: برای جلوگیری از تمرکز قدرت و پیشگیری از نقض قانون.

در نظام حقوقی ایران، اصل حاکمیت قانون صراحتاً در قانون اساسی و قوانین عادی بیان شده است:

اصل ۳۶ قانون اساسی: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»، اصل ۳۷: «اصل، براءت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود مگر آنکه جرم او در دادگاه صالح ثابت گردد.»، اصل ۱۵۶: تعیین وظایف قوه قضائیه برای گسترش عدالت و اجرای قانون، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تخلفات اداری: محدود کردن اختیارات مدیران و کارکنان دولت به چارچوب قوانین مصوب. همچنین در عمل، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصمیمات اداری یکی از بارزترین مصادیق حاکمیت قانون است. اصل حاکمیت قانون، جوهره‌ی حکومت دموکراتیک و بنیاد نظام حقوقی عادلانه است؛ اصلی که در برابر خودکامگی و فساد قدرت ایستادگی می‌کند و چارچوبی عقلانی برای رفتار دولت، مدیران و شهروندان فراهم می‌سازد. در نظام اداری ایران نیز این اصل با محدود کردن اختیارات مدیران، تضمین نظارت و پیش‌بینی امکان اعتراض مردم به تصمیمات اداری، نقشی حیاتی در حفظ سلامت اداری و عدالت اجتماعی ایفا می‌کند.

۲-۲- نقش اصل حاکمیت قانون در محدود کردن تصمیم‌گیری سلیقه‌ای مدیران

یکی از چالش‌های اساسی در نظام‌های اداری، تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای و خودسرانه مدیران است که می‌تواند منجر به نقض عدالت، تضییع حقوق عمومی و بروز فساد شود. اصل حاکمیت قانون به عنوان یک قاعده حقوقی-سیاسی، ابزار و چارچوبی است که این امکان را فراهم می‌آورد تا تصمیمات مدیران در محدوده قوانین و مقررات محدود شود و از نفوذ اراده‌های شخصی در اداره امور عمومی جلوگیری گردد. تصمیم سلیقه‌ای، تصمیمی است که در آن مدیر بدون قید و بند قانونی مشخص، با تکیه بر اراده و نظر شخصی، انتخاب می‌کند؛ یعنی اختیارش مطلق و بدون نظارت است. آنچه به عنوان اصول حاکمیت قانون توسط اندیشمندان مطرح گردیده است تا حد زیادی به ساختار، ویژگی‌ها و عملکرد قوه قضائیه بازمی‌گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، ۵). در مقابل، تصمیم قانونی آن است که بر اساس قواعد و حدود قانونی مشخص اتخاذ شود. اصل حاکمیت قانون از سه جهت اصلی محدودکننده تصمیمات سلیقه‌ای است:

الف) الزام مدیران به رعایت قانون و مقررات

طبق اصل حاکمیت قانون: تمامی تصمیمات و اقدامات مدیران باید مستند به قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات باشند. قانون چارچوب و حدود اختیارات مدیر را مشخص می‌کند و امکان عمل خارج از این چارچوب را نمی‌دهد.

ب) نظارت قضایی و اداری بر تصمیمات مدیران

با استقرار نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری، تصمیمات مدیران قابلیت طرح در مراجع نظارتی و قضایی را دارند. این نظارت باعث می‌شود مدیران پیش از اتخاذ تصمیم، به چارچوب قانونی عمل کنند، چرا که تصمیمات سلیقه‌ای در صورت شکایت، ابطال خواهند شد.

ج) تقویت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران

اصل حاکمیت قانون مدیران را به پاسخگویی نسبت به تصمیمات خود مکلف می‌کند؛ آنها باید دلایل و مجوزهای قانونی تصمیمات خود را ارائه دهند. این پاسخگویی مانع از اتخاذ تصمیمات بر اساس سلیقه شخصی و بدون توجیه می‌شود. اما محدود کردن تصمیمات سلیقه‌ای آثاری هم دارد از جمله:

کاهش فساد و تبعیض: وقتی مدیران نمی‌توانند بر اساس سلیقه خود عمل کنند، زمینه‌های فساد و رانت‌جویی کاهش می‌یابد. حفظ حقوق شهروندان: افراد از طریق قوانین و نهادهای نظارتی، از تصمیمات ناعادلانه مصون می‌مانند. افزایش اعتماد عمومی: مردم به سیستم اداری که مبتنی بر قانون است، اعتماد بیشتری دارند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به طور ضمنی و صریح بر حاکمیت قانون تأکید کرده و مسئولیت مدیران را محدود به اجرای قانون کرده است. قوانین خاص مانند قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تخلفات اداری، به روشنی حدود اختیارات مدیران را تعیین و تصمیمات خارج از این حدود را قابل تعقیب می‌دانند. در همین راستا، قانون مدیریت خدمات کشوری تأکید می‌کند: «مدیران موظفاند تصمیمات خود را مطابق قوانین و مقررات اتخاذ نمایند و از تصمیمات خودسرانه خودداری کنند.»

اصل حاکمیت قانون، به‌عنوان سنگ‌بنای عدالت اداری، نقش کلیدی و تعیین‌کننده‌ای در جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای مدیران ایفا می‌کند. این اصل با الزام به رعایت قانون، ایجاد نظام نظارتی کارآمد و تقویت مسئولیت‌پذیری مدیران، از حقوق مردم حمایت کرده و سلامت نظام اداری را تضمین می‌کند.

۲-۳- ضمانت اجرای نقض اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران

اصل حاکمیت قانون، پایه و اساس سلامت نظام اداری است و تضمین می‌کند که همه تصمیمات و اقدامات مدیران و کارکنان دولت در چارچوب قوانین و مقررات انجام شود. اما هرگاه این اصل نقض شود، یعنی مدیر یا مرجع اداری بدون رعایت قانون، دست به تصمیم‌گیری یا اقدام زده باشد، به منظور حفظ عدالت و نظم، ضرورت دارد ضمانت اجراهای حقوقی و قضایی به کار گرفته شود تا این نقض قابل اصلاح و جبران باشد. حاکمیت قانون یک مفهوم کلی است و اساس و بنیاد آن بر دموکراسی قرار دارد (حبیب‌زاده، ۱۳۹۸، ۴۰).

مصادیق نقض اصل حاکمیت قانون در نظام اداری عبارت است از: اتخاذ تصمیمات یا اقدامات اداری خارج از حدود اختیارات قانونی (تصمیمات غیرقانونی یا سلیقه‌ای)، اجرای دستوراتی که مغایر با قانون



اساسی یا قوانین مصوب باشند، سهل‌انگاری در اجرای قانون یا نقض حقوق شهروندان در فرایند اداری، اقدام به اقدامات خودسرانه یا سوء استفاده از قدرت بدون پشتوانه قانونی،

بر اساس قانون دیوان عدالت اداری، هر فرد یا سازمانی که از تصمیمات یا اقدامات مدیران یا مراجع دولتی متضرر شود، می‌تواند شکایت کرده و درخواست ابطال آن تصمیمات را داشته باشد. دیوان عدالت اداری موظف است تصمیماتی که خلاف قانون صادر شده‌اند را لغو کند. مدیران و کارکنانی که اقدام یا تصمیم غیرقانونی گرفته باشند، مشمول تعقیب و رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌شوند. براساس قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی)، رسیدگی به تخلفات و صدور حکم تأدیبی مانند توبیخ، انفصال موقت یا دائم، برکناری و غیره انجام می‌شود.

در مواردی که نقض قانون توسط مدیران سبب ضرر و زیان به اشخاص گردد، آن‌ها طبق قانون مسئول جبران خسارت هستند. چنانچه نقض قانون در نظام اداری به گونه‌ای باشد که مصداق جرم‌های اداری مانند سوء استفاده از قدرت، ارتشاء یا تبانی باشد، متخلف تحت تعقیب کیفری قرار می‌گیرد. همچنین، قوه قضاییه از طریق دادگاه‌های عمومی و اختصاصی (مانند دادگاه‌های ویژه کارکنان دولت) نسبت به تخلفات و جرائم اداری رسیدگی می‌کند، این نظارت، جنبه بازدارنده داشته و مانع از اعمال تصمیمات سلیقه‌ای می‌شود. هیچ کس نباید به طور غیر قانونی متحمل مجازات بدنی یا مالی شود، مگر بر مبنای تخلف مشخص از قانون وضع شده به روش قانونی، نزد دادگاه‌های عرفی سرزمینی (غفاری، ۱۳۹۱، ۱۱۰).

وجود ضمانت اجراها آثاری هم بر سلامت اداری دارد من جمله: تقویت انضباط در دستگاه‌های اجرایی، افزایش اعتماد عمومی به نظام اداری و قضایی، کاهش فساد و سوء استفاده از قدرت، تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان، بهبود کیفیت تصمیم‌گیری و اجرای امور اداری. ضمانت اجرای نقض اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران مجموعه‌ای از اقدامات حقوقی، اداری، قضایی و کیفری است که در قالب نهادها و قوانین مختلف، تصمیمات و رفتارهای غیرقانونی مدیران را کنترل و اصلاح می‌کند. این ضمانت اجراها، ضمن تضمین عدالت و پاسخگویی، سلامت اداری و نظم عمومی را حفظ می‌نماید و از بروز خودکامگی و فساد پیشگیری می‌کند. پس، حداقلی‌ترین مشخصه حاکمیت شکلی قانون این است که هر آنچه دولت انجام می‌دهد، باید مبتنی بر قانون باشد، این برداشت از حاکمیت قانون



(حکومت از طریق قانون) برداشت آلمانی از حاکمیت قانون با عنوان دولت قانون مدار است. (Gustavo, ۲۰۰۷, ۲۳۷)

۳- رابطه مسئولیت اداری مدیران با پیشگیری از فساد

فساد اداری یکی از چالش‌های اساسی در مدیریت عمومی و نظام اداری است که اعتماد عمومی به دستگاه‌های دولتی را به شدت کاهش می‌دهد. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای پیشگیری از فساد، تعیین مسئولیت اداری مدیران و وادار کردن آن‌ها به پاسخگویی نسبت به تصمیمات و اقدامات خود است. مسئولیت اداری، هم جنبه بازدارنده و هم جنبه اصلاحی دارد و از راه‌های مختلف با فساد مقابله می‌کند.

۳-۱- پاسخگویی مدیران به عنوان مانع فساد

فساد اداری یکی از اصلی‌ترین تهدیدها برای مشروعیت و کارآمدی حکومت‌هاست. پژوهش‌ها و تجارب جهانی نشان داده است که یکی از مؤثرترین راهکارهای مقابله با فساد، ایجاد و تقویت نظام پاسخگویی مدیران است. در حقیقت، فساد در سطوح اداری و سایر بخش‌های جامعه مانند عفونت است که اگر به اندام و ساختار جامعه سرایت کند، اعضای آن را یک به یک فاسد کرده و از کار می‌اندازد و چه بسا گسترش این عفونت، کل پیکره جامعه را از بین ببرد (افضلی، ۱۳۹۰، ۲۳۶). پاسخگویی یعنی الزام مدیران به توضیح، توجیه و ارائه دلیل قانونی برای تصمیمات، اقدامات و عملکردشان در برابر مراجع ذی‌صلاح و در نهایت، پذیرش مسئولیت قانونی برای نتایج این اقدامات. این امر باعث شفافیت، کاهش رانت و کنترل قدرت می‌شود.

در ادبیات حقوق اداری و علم مدیریت دولتی، پاسخگویی^۱ به معنای الزام مقامات و مدیران عمومی به توضیح و توجیه اقدامات خود نزد مقامات بالاتر، مراجع نظارتی و افکار عمومی است. پاسخگویی به معنای ساده یعنی «کسی که قدرت و اختیار دارد، باید در برابر نتایج اعمالش پاسخ دهد». پاسخگویی در بخش دولتی، مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع، به شدت تاثیر می‌گذارد (داودی و همکاران،

^۱. Accountability



۱۳۹۸، ۱۴۳). وقتی مدیران بدانند باید عملکرد خود را توضیح دهند و برای هر اقدام گزارش بدهند، ناچار می‌شوند فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای خود را شفاف کنند. شفافیت، خود به‌عنوان قوی‌ترین مانع فساد عمل می‌کند، پاسخگویی موجب می‌شود مدیر نتواند بدون توجیه قانونی تصمیم بگیرد. بنابراین، اختیارات مدیر از حالت مطلق و سلیقه‌ای به اختیار «محدود و مشروط به قانون» تبدیل می‌شود. مدیر آگاه است که هر تصمیمی که بگیرد، بعدها ممکن است مورد سؤال قرار گیرد در نتیجه، این آگاهی باعث می‌شود مدیر قبل از تصمیم‌گیری، قانون، آیین‌نامه‌ها و آثار اجتماعی و اقتصادی تصمیم خود را به دقت بررسی کند. پاسخگویی بستری فراهم می‌کند که اگر مدیری از قدرت خود سوءاستفاده کند، شناسایی و مجازات شود و همین ترس از کشف و مجازات، انگیزه ارتکاب فساد را کاهش می‌دهد.

در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است: «مدیران دستگاه‌های اجرایی مسئول حسن اجرای قوانین و مقررات در حوزه مدیریت خود می‌باشند.» این ماده به‌روشنی تأکید می‌کند که مدیران نه تنها باید اجرا کنند، بلکه در برابر نتیجه اجرا نیز مسئول و پاسخگو هستند. مدیران کارکنانی که برخلاف قانون عمل کنند، در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری محاکمه و تنبیه می‌شوند، این فرآیند، مکانیزم عملی پاسخگویی و برخورد با فساد است.

هر فردی می‌تواند تصمیم یا اقدام غیرقانونی یک مدیر را به دیوان عدالت اداری شکایت کند. مدیر موظف است توضیح قانونی برای تصمیم خود ارائه کند و در صورت تخلف، حکم به ابطال تصمیم یا جبران خسارت صادر می‌شود همچنین، به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، این سازمان بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری نظارت می‌کند و مدیران باید در برابر بازرسی‌ها پاسخگو باشند.

پاسخگویی مدیران آثار مثبتی هم دارد بر سلامت نظام اداری که عبارتند از: تقویت اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری و حاکمیت، جلوگیری از خودسری و رانت‌جویی مدیران، افزایش کیفیت تصمیم‌گیری از طریق دقت و مشورت بیشتر، حفظ حقوق شهروندان در برابر اقدامات نادرست و غیرقانونی، کاهش فساد سیستماتیک با کاهش زمینه‌های تصمیمات غیرقابل‌پیگیری. پاسخگویی مدیران نه تنها یک اصل بنیادین در حقوق عمومی و حقوق اداری است، بلکه کارآمدترین ابزار پیشگیری از فساد به شمار می‌رود. این اصل با ایجاد شفافیت، محدود کردن قدرت مدیران به چارچوب قانون، و وادار کردن آن‌ها به ارائه دلیل و گزارش، امکان فساد و سوءاستفاده از قدرت را به‌طور

چشمگیری کاهش می‌دهد و سلامت اداری را تضمین می‌کند. در حقیقت پاسخگویی یکی از ارکان اصلی مدیریت دولتی است که تصویری از عدالت، برابری، اعتماد و انصاف را به دهن متبادر می‌سازد و می‌تواند برای بهبود شرایط و اثربخشی مدیریت دولتی مورد استفاده قرار گیرد (Bovens, ۲۰۰۵, ۱۸۲).

مدیران سازمان‌ها و حتی وزراء ممکن است نوسط دادگاه‌ها برای ارائه توضیحات درباره ارائه عملکردشان فراخوانده شوند (واعظی و آزمندیان، ۱۳۹۰، ۱۴۲). این دادگاه‌ها می‌توانند دادگاه‌های حقوقی هم باشند، مثل آنچه که در انگلستان وجود دارد و یا ممکن است شامل دادگاه‌های ویژه مثل دادگاه‌های مدیریتی که در کشورهای فرانسه، بلژیک و هلند وجود دارد، باشند (Harlow, ۲۰۰۲, ۱۸-۱۶).

۳-۲- تأثیر شفافیت و مستندسازی تصمیمات اداری

یکی از الزامات حکمرانی خوب و مدیریت سالم، شفافیت و مستندسازی در فرآیند تصمیم‌گیری‌های اداری است و شفافیت یعنی آشکار بودن اطلاعات، دلایل و فرآیند تصمیمات برای شهروندان و نهادهای ناظر، مستندسازی به معنای ثبت دقیق مراحل تصمیم‌گیری، دلایل و مدارک مرتبط با هر تصمیم است. این دو اصل، هم باعث ارتقای کیفیت تصمیمات می‌شوند و هم ابزاری قدرتمند برای پیشگیری از فساد و رفتارهای سلیقه‌ای مدیران هستند. در نظام‌های حقوق اداری، شفافیت و مستندسازی از اصول بنیادین حاکمیت قانون و پاسخگویی مدیران محسوب می‌شود. شفافیت افزایش جریان به موقع و قابل اتکای اطلاعات اقتصادی، مالی، اجتماعی و سیاسی است که باید در دسترس همه ذی‌نفعان مربوط قرار گیرد (کریمیان و همکاران، ۱۳۹۴، ۸۵). بسیاری از جامعه‌شناسان و تحلیلگران اجتماعی متفق‌القول هستند که جامعه ایرانی با بیماری مزمن قانون‌گریزی مواجه بوده و واژه قانون و پایبندی به آن، دست‌کم صد سال دغدغه اکثر دلسوزان و مصلحان اجتماعی در ایران بوده است (صادقی‌حقه، ۱۳۹۷، ۸). اصل حاکمیت قانون اقتضا می‌کند که هیچ تصمیمی بدون مینا و دلیل قانونی اتخاذ نشود؛ و این مینا باید مکتوب و قابل بررسی باشد. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸) نیز دستگاه‌های دولتی را موظف به ارائه اطلاعات غیرمحرمانه و اسناد تصمیمات به مردم می‌داند. وقتی دلایل و مستندات تصمیمات ثبت و منتشر شود، امکان سوءاستفاده از قدرت و فساد به شدت کاهش می‌یابد. افراد فاسد کمتر می‌توانند تصمیمات غیرقانونی بگیرند،

چون می‌دانند تصمیماتشان قابل ردیابی و بازبینی است. مستندسازی باعث می‌شود مدیران قبل از تصمیم‌گیری، همه جوانب را بررسی کنند و دلایل کافی گردآوری کنند. این امر کیفیت تصمیمات را بالا می‌برد و مشروعیت آن‌ها نزد مردم را افزایش می‌دهد.

مستندسازی اطلاعات به نهادهای نظارتی، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور این امکان را می‌دهد که تصمیمات مدیران را ارزیابی و کنترل کنند. در صورت بروز شکایت، مدیر می‌تواند با اسناد و دلایل از تصمیم خود دفاع کند. شفافیت سبب می‌شود مردم احساس کنند تصمیمات اداری پشت درهای بسته گرفته نمی‌شود. این اعتماد عمومی سرمایه اجتماعی دولت و نظام اداری را افزایش می‌دهد. مستندسازی مدیران را مجبور می‌کند بر اساس قانون و آیین‌نامه‌ها تصمیم بگیرند و نتوانند صرفاً بر اساس نظر شخصی یا فشار سیاسی عمل کنند. گالیگان، اصل حیثیت و احترام را توجیه کننده الزام مقامات و نهادهای عمومی به ارائه لایل و مبانی تصمیم می‌داند (Galligan, ۱۹۹۶: ۴۳۲).

مستندسازی علاوه بر اینکه آثار مثبتی دارد، چالش‌هایی نیز در پی دارد از جمله: مقاومت برخی مدیران در برابر شفاف‌سازی، ضعف در آموزش مستندسازی و فرهنگ‌سازی، برخی خلأهای قانونی در ضمانت اجرای عدم شفافیت. اما این چالش‌ها راهکارهایی هم دارد، آموزش مدیران در زمینه اهمیت و روش‌های مستندسازی، وضع قوانین قوی‌تر با ضمانت اجرای مؤثر، گسترش دولت الکترونیک و سامانه‌های شفافیت. شفافیت و مستندسازی تصمیمات اداری، هم ابزار حقوقی برای پیشگیری از فساد و هم ابزاری مدیریتی برای ارتقای کیفیت، عدالت و مشروعیت تصمیمات است. این دو اصل با واداشتن مدیران به رعایت قانون و ارائه دلیل مکتوب برای هر تصمیم، زمینه‌های فساد، رانت‌جویی و تصمیم‌گیری سلیقه‌ای را از بین می‌برد و اعتماد عمومی را تقویت می‌کند.

۴- چالش‌ها و راهکارها در مسیر تحقق مسئولیت اداری مدیران و پیشگیری از فساد در پرتو اصل حاکمیت قانون

۴-۱- ضعف در اجرای اصل حاکمیت قانون در عمل

هرچند اصل حاکمیت قانون در اسناد بالادستی و قوانین ایران (مانند اصول متعدد قانون اساسی و قوانین اداری مثل قانون مدیریت خدمات کشوری) به روشنی پذیرفته شده است، اما در عمل: گاهی



مدیران تحت تأثیر فشارهای سیاسی، جناحی یا منافع خاص تصمیماتی می‌گیرند که با روح قانون سازگار نیست، قوانین در برخی حوزه‌ها به صورت ناقص یا مبهم تدوین شده‌اند و همین ابهام باعث می‌شود مدیران با استناد به «سلیقه شخصی» عمل کنند، در برخی موارد، نظارت‌ها ضعیف یا غیرمؤثر است و مدیران بابت تخلفات پاسخگو نمی‌شوند.

راهکار: تقویت ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون، به معنای ایجاد نهادهای مستقل تر و مؤثرتر برای نظارت بر عملکرد مدیران، از جمله تقویت اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، تدوین دقیق تر قوانین و بازنگری در قوانین اداری و کاهش ابهام و خلأهای قانونی، ایجاد فرهنگ پایبندی به قانون، آموزش‌های تخصصی برای مدیران درباره‌ی اهمیت حاکمیت قانون و تبعات تخلف از آن.

۲-۴- مسئولیت‌گریزی و فرهنگ پاسخ‌ناپذیری برخی مدیران

در برخی دستگاه‌های اجرایی، به دلایل مختلف (مثل نبود آموزش کافی، خلأهای نظارتی یا سابقه تاریخی مدیریت متمرکز) فرهنگ مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران ضعیف است. برخی مدیران تصور می‌کنند موقعیتشان مصونیت می‌آورد و در برابر تصمیمات اشتباه یا غیرقانونی پاسخگو نخواهند بود.

راهکار: تقویت آموزش مسئولیت اداری: طراحی دوره‌های آموزشی کاربردی برای مدیران درباره‌ی مسئولیت اداری و آثار قانونی تخلف، شفاف‌سازی فرآیند انتصاب مدیران، به طوری که افراد توانمند، آگاه به قانون و متعهد به پاسخگویی در مناصب مدیریتی قرار گیرند، ترویج نظام پاسخگویی عمومی، گسترش گزارش‌دهی سالانه مدیران به رسانه‌ها و مردم.

۳-۴- ضعف در مستندسازی تصمیمات اداری

برای مسئول شناختن مدیران باید امکان ردیابی و اثبات تصمیمات وجود داشته باشد؛ اما در بسیاری از دستگاه‌ها: فرآیند تصمیم‌گیری شفاف و مکتوب نیست، دلایل و مستندات تصمیمات ثبت نمی‌شود و سامانه‌های اطلاعاتی کامل و یکپارچه وجود ندارد. این باعث می‌شود پاسخگویی واقعی دشوار شده و بستر فساد فراهم گردد.



راهکار: الزام قانونی به ثبت و مستندسازی تصمیمات و ارائه آن‌ها به مراجع نظارتی، استفاده از سامانه‌های دولت الکترونیک برای ثبت، آرشیو و دسترسی عمومی، آموزش مدیران درباره اهمیت مستندسازی به‌عنوان ابزار دفاع قانونی و شفافیت.

۴-۴- ضعف و پراکندگی نظام‌های نظارت اداری

نهادهای نظارتی متعددی وجود دارند (مانند دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دیوان عدالت اداری) اما: در برخی موارد هماهنگی لازم بین این نهادها وجود ندارد، برخی از این نهادها استقلال کافی ندارند یا گزارش‌هایشان ضمانت اجرای مؤثر ندارد و در نتیجه، مدیران خاطی گاه از پاسخگویی واقعی فرار می‌کنند.

راهکار: بازطراحی و هماهنگ‌سازی نظام نظارتی برای افزایش اثرگذاری، تقویت استقلال نهادهای نظارتی، استفاده از فناوری اطلاعات برای کشف و پیشگیری سریع از فساد. تحقق مسئولیت اداری مدیران در پرتو اصل حاکمیت قانون و پیشگیری از فساد در نظام اداری ایران، مستلزم: ارتقای فرهنگ پایبندی به قانون، تدوین و اجرای قوانین روشن و قابل نظارت، تقویت آموزش و پاسخگویی مدیران و ایجاد نظام‌های نظارتی کارآمد و شفاف است. این مسیر، سلامت اداری و اعتماد عمومی به حاکمیت را تقویت می‌کند و قدرت مدیران را در چارچوب قانون محدود و شفاف می‌سازد.



نتیجه گیری

بررسی «مسئولیت اداری مدیران» در پرتو «اصل حاکمیت قانون» نشان می‌دهد که این دو مقوله، ارتباطی تنگاتنگ و تعیین کننده در تضمین سلامت اداری و پیشگیری از فساد دارند. اصل حاکمیت قانون، به عنوان یکی از بنیادی ترین اصول حقوق عمومی و حقوق اداری، به معنای برتری و تقدم قواعد قانونی بر اراده های فردی و تصمیمات شخصی مدیران است؛ اصلی که نه تنها چارچوبی برای تصمیم گیری ها و اقدامات مدیران ایجاد می کند، بلکه زمینه ساز نظارت عمومی و پاسخگویی آنان در برابر تخلفات و انحرافات احتمالی است. در نظام حقوقی ایران، اگرچه اصل حاکمیت قانون در سطوح مختلف اسناد بالادستی (از جمله قانون اساسی و قوانین عادی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) به رسمیت شناخته شده است، اما اجرای عملی آن همچنان با چالش های قابل توجهی مواجه است. ضعف فرهنگ پاسخگویی و مسئولیت پذیری در برخی مدیران، نبود نظام منسجم مستندسازی و شفافیت تصمیمات، ضعف هماهنگی و استقلال نهادهای نظارتی و نیز خلأها یا ابهام های قانونی، از مهم ترین عواملی هستند که اجرای کامل اصل حاکمیت قانون و در نتیجه، مسئولیت پذیری واقعی مدیران را محدود می کنند. تحلیل این چالش ها نشان داد که برای تحقق واقعی اصل حاکمیت قانون و پیشگیری از فساد اداری، صرف وجود قوانین کافی نیست؛ بلکه باید با راهکارهایی مانند تقویت آموزش مدیران در زمینه حقوق اداری و مسئولیت اداری، ارتقای شفافیت و مستندسازی تصمیمات اداری، توسعه سامانه های هوشمند نظارتی، افزایش استقلال و هماهنگی بین نهادهای نظارتی و بازنگری در برخی قوانین و مقررات موجود، زمینه های اجرای مؤثر این اصل را فراهم ساخت. از سوی دیگر، مستندسازی و شفاف سازی تصمیمات اداری، به عنوان یکی از مهم ترین ابزارهای تحقق اصل حاکمیت قانون، نه تنها امکان نظارت درونی و بیرونی را فراهم می کند، بلکه مدیران را وادار می سازد تصمیمات خود را بر اساس دلایل و مستندات قانونی اتخاذ کنند و از تصمیم گیری های سلیقه ای و خودسرانه پرهیز نمایند. به این ترتیب، شفافیت و مستندسازی تصمیمات در عمل، باعث کاهش فساد، افزایش کیفیت و مشروعیت تصمیمات و نهایتاً ارتقای اعتماد عمومی به نظام اداری می شود.

همچنین، مسئولیت اداری مدیران در پرتو اصل حاکمیت قانون، رابطه ای مستقیم با پیشگیری از فساد دارد. زیرا وقتی مدیران بدانند که تصمیمات و اقداماتشان باید در چارچوب قانون باشد و در



برابر نهادهای نظارتی و حتی در برابر مردم پاسخگو هستند، انگیزه آن‌ها برای انحراف از قانون، ارتکاب فساد یا سوءاستفاده از موقعیت اداری به‌طور قابل توجهی کاهش می‌یابد. این سازوکار بازدارنده، جوهره اصلی نظام سلامت اداری است و در کنار آن، پاسخگویی مدیران، ضمانت اجرایی عینی اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شود. در نهایت، می‌توان گفت که تحقق کامل و پایدار مسئولیت اداری مدیران و کارکرد مؤثر آن در پیشگیری از فساد، نیازمند یک نگاه سیستمی و هماهنگ به سه حوزه است:

۱. تدوین و اصلاح قوانین و مقررات برای رفع خلأها و ابهامات موجود

۲. تقویت آموزش و فرهنگ‌سازی برای مدیران به‌عنوان صاحبان قدرت اداری

۳. ایجاد نهادهای کارآمد، مستقل و پاسخگو برای نظارت و پیگیری تخلفات.

تنها در سایه این اقدامات هماهنگ و هدفمند است که اصل حاکمیت قانون از یک اصل نظری و آرمانی، به یک اصل زنده و جاری در بطن نظام اداری تبدیل می‌شود و می‌تواند به‌عنوان مؤثرترین ابزار برای پیشگیری از فساد اداری و ارتقای اعتماد عمومی ایفای نقش کند. بنابراین، تقویت مسئولیت اداری مدیران، شفافیت، پاسخگویی و رعایت دقیق قوانین، نه‌تنها ضرورتی حقوقی بلکه ضرورتی اجتماعی و مدیریتی برای سلامت و کارآمدی نظام اداری و تحقق توسعه پایدار محسوب می‌شود.



منابع

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.
۳. قانون دیوان عدالت اداری.
۴. قانون رسیدگی به تخلفات اداری.
۵. قانون محاسبات عمومی.
۶. قانون مدنی.
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۸. قانون مسئولیت مدنی.
۹. اعلامیه جهانی حقوق بشر.
۱۰. منشور کبیر.
۱۱. افضل، عبدالرحمن، (۱۳۹۰)، فساد اداری و تاثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت، مجله حقوقی بین المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری، سال ۲۸، شماره ۴۵، ۲۳۵-۲۶۴.
۱۲. بابایی، ایرج، (۱۳۹۹)، مفهوم مسئولیت مدنی، تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، دوره ۳، شماره ۶، ۱۱-۲۹.
۱۳. پشتدار، حسین، تقوی فردود، زین العابدین، تقوی فردود، مریم، تقوی فردود، محمد، (۱۴۰۲)، حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه علمی پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۴، شماره ۷۸، ۲۸۹-۳۱۵.
۱۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۴)، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش.
۱۵. حبیبزاده، محمدجعفر، (۱۳۹۸)، اصل حاکمیت قانون در الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت، برنامه ریزی و آمایش فضا، دوره ۲۳، ویژه نامه بهار ۱۳۹۸، ۳۵-۴۲.
۱۶. داودی، کیومرث، ایزدی، حسین، خردیار، سینا، (۱۳۹۸)، شناسایی و اولویت بندی عوامل موثر در بهبود پاسخگویی مدیران در نظام حسابداری بخش عمومی با رویکرد تئوری زمینه بنیان، دانش حسابرسی، سال ۱۹، شماره ۷۷، ۱۴۱-۱۶۵.



۱۷. صادقی جقه، سعید، (۱۳۹۷)، شفافیت، نظارت و کارآمدی، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۲۱، شماره ۴، مسلسل ۸۲، ۷-۳۴.
۱۸. عاملی، سعیدرضا، محمدخانی، نجمه، (۱۳۸۷)، ارتباطات بین فرهنگی و گفتمان حقوقی، آموزشی و رسانه‌ای ایران، فصلنامه تحقیقات فرهنگی، دوره ۱، شماره ۴، پیاپی ۴، ۴۱-۶۶.
۱۹. غفاری، هادی، (۱۳۹۱)، نسبت میان حاکمیت شرع و حاکمیت قانون در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق، دوره ۱۴، شماره ۳۶، پیاپی ۳۶، ۱۰۷-۱۳۲.
۲۰. کریمیان، محمدوزین، کلاهی، بهاره، صفری، سعید، (۱۳۹۴)، شناسایی اولویت‌بندی عوامل موثر بر شفافیت نظام اداری ایران (ناظر بر بند ۱۸ سیاست‌های کلی نظام اداری، شماره ۲۳، ۸۳-۱۰۵).
۲۱. محسنی، فرید، انصاری، رضا، (۱۳۹۸)، تاثیر متقابل مسئولیت مدنی و مسئولیت کیفری، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۲، شماره ۸۶، ۳۵۳-۳۷۹.
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۵)، مفهوم حاکمیت قانون، شماره مسلسل ۶۸۷۱، کد موضوعی ۲۷۰.
۲۳. منصوری‌نیا، زینب، (۱۴۰۰)، اصل حاکمیت قانون در سازمان‌های اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، نشریه قانون یار، دوره ۵، شماره ۱۷، ۸۷۳-۸۹۵.
۲۴. موسوی زاده مرکیه، سید شهاب‌الدین، (۱۳۹۶)، در انتظار قانون‌گرایی: تحلیل متنی نظریه حاکمیت قانون در ایران، مجلس و راهبرد، سال ۲۴، شماره ۹۲، ۱۷۵-۲۰۳.
۲۵. واعظی، رضا، آزمندیان، محمدصادق، (۱۳۹۰)، مدل پاسخگویی سه بعدی: نگاهی متفاوت به پاسخگویی، نشریه پژوهش‌های مدیریت انتظامی، دوره ۶، شماره ۱، ۱۳۱-۱۵۶.

۲۶. Bovens, M. (۲۰۰۵). Public Accountability. In E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (eds.). The Oxford.
۲۷. D.J, Galligan, (۱۹۹۶), DueProcess and Fair Procedures, Oxford.
۲۸. Handbook of Public Management (pp. ۱۸۲-۲۰۸). Oxford: Oxford University Press.



-
۲۹. Gustavo Gozzi, (۲۰۰۷), Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History, in The Rule of Law (History, Theory and Criticism) Edited by Pietro Costa, Published by Springer.
 ۳۰. Harlow, C. (۲۰۰۲). Accountability in the European Union. Oxford: University Press.
 ۳۱. Jackson, Janathan and et al. (۲۰۱۰), Compliance with the Law and Policing by Consent: Notes on Police and Legal Legitimacy, in Legitimacy and Compliance in Criminal Justice , A. Hucklesby, eds., Routledge.



Administrative responsibility of managers in light of the principle of rule of law and its relationship with corruption prevention

Hossein Sharifi^۱

Article Number: JHVMN-۲۵۰۷-۱۳۱۱

Abstract

The principle of the rule of law is one of the most important fundamental principles of public law that not only determines the basis for the legitimacy of administrative decisions, but also, as a control tool, specifies the limits of managers' authority and limits arbitrary decision-making. In the Iranian legal system, although this principle is recognized in the Constitution and other administrative regulations, its practical implementation faces serious challenges including weak accountability, lack of sufficient transparency, incomplete documentation, and regulatory gaps. In this article, using a descriptive-analytical method and using legal sources and theoretical literature, the position of administrative responsibility of managers in light of the principle of the rule of law and its role in preventing corruption has been examined. Research findings show that the actual establishment of this principle requires managers to observe legal limits, be transparent in decision-making, document actions, and, as a result, strengthen accountability. On the other hand, holding managers accountable for their performance, especially for administrative violations, can play an important role in structurally preventing corruption. Finally, solutions such as strengthening legal education for managers, upgrading supervisory systems, requiring transparency in administrative processes, and reforming ineffective laws are presented as prerequisites for fully realizing the principle of the rule of law and administrative soundness.

Keywords: Rule of law, administrative responsibility, administrative health, administrative oversight.

^۱. Master's student, Department of Law, Faculty of Law and Political Science, Public Law, Kharazmi University, Tehran, Iran. (Corresponding author) sharifhossein^{۱۱۲}@gmail.com

