

## نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای هیأت های تخلفات اداری

محمدرضا حاکم زاده<sup>۱</sup>، رضا بهرامی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>استادیار و عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم.

<sup>۲</sup>دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم.

### چکیده

هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری بر اساس قانون، به منظور رسیدگی به تخلفات کارکنان و همچنین به منظور سالم سازی محیط اداری از انحراف عملکردی سیستم اداری تشکیل شده‌اند. اجرای صحیح و دقیق تشریفات و قواعد پیش‌بینی شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و سایر قوانین و مقررات مربوطه می‌تواند نقش موثری در حفظ و ارتقاء سلامت نظام اداری داشته است. از سوی دیگر بموجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، دادخواهی‌ها و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، زیر نظر قوه قضاییه تأسیس شد. دیوان عدالت اداری مرجع قضایی است که به منظور تظلم خواهی اشخاص حقیقی یا حقوقی علیه ارگانها و نهادهای دولتی تشکیل شده، و این دادخواهی می‌تواند از آرای صادره هیات های رسیدگی کننده به تخلفات کارکنان سازمان‌ها نیز باشد. لیکن این امر زمانی قابل تحقق است که آشنایی مخاطبین قانون رسیدگی به تخلفات اداری با تشریفات و قواعد پیش‌بینی شده، توسعه یافته و توجه ویژه به استحکام و بازدارندگی کافی آراء و آثار ناشی از اجرای صحیح و دقیق در سالم سازی محیط های اداری وجود داشته باشد. از سوی دیگر به منظور کاهش دعاوی مربوط به آرای صادره هیات‌های تخلفات اداری به دیوان عدالت اداری، لزوم آشنایی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، مراجع اعلام و گزارش تخلف کارمندان، شاکیان کارمندان و خود آن‌ها با تشریفات و قواعد پیش‌بینی شده را بیش از پیش ضروری و لازم میدانند و سیر مراحل رسیدگی به این امر موجب خواهد شد که با مشکلات کمتر و سرعت بیشتری به تخلفات رسیدگی شده و از اتلاف وقت، صرف هزینه بیهوده و اطاله رسیدگی و آثار سوء آن در دستگاه ذیربط جلوگیری شود و آراء هیأت‌ها کمتر در معرض نقض قرار گیرد. عدم رعایت اصول دادرسی عادلانه (شکلی و ماهوی) در امر رسیدگی هیأت های تخلفات اداری، باعث نقض آراء صادره از سوی دیوان عدالت می‌شود.

**واژه‌های کلیدی:** هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، دیوان عدالت اداری، اصول دادرسی عادلانه

## ۱- بیان مفاهیم

### ۱-۱ دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری از دستاوردهای مهم و پر ارزش انقلاب اسلامی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش بینی شده است. این دیوان در « پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی » و « رسیدگی به تظلمات، تعدیات و شکایات و حل و فصل دعاوی و رفع خصومات » نقش مهمی ایفا می کند.<sup>۱</sup> دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت عام در دعاوی اداری می باشد. مهمترین ضابطه برای تشخیص دعاوی اداری به تبع آن دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، اولاً اداری بودن عمل مورد شکایت و ثانیاً، ادعای نقض حقوق عمومی در انجام عمل اداری است.<sup>۲</sup> به موجب ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، یکی از صلاحیت های دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن ها میباشد. براساس ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می نماید.<sup>۳</sup> رسیدگی به موضوعاتی که در صلاحیت شعب دیوان طبق ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ به این شرح می باشد؛

۱- رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب) تصمیمات و اقدامات ماموران واحدهای مذکور در بند الف) در امور راجع به وظایف آن ها.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن ها.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

درخصوص بند (۱) که مشتمل بر تصمیمات و اقدامات اداری است باید گفت تصمیمات اداری وقتی به دیوان قابل طرح و شکایت است که از مقامات اداری داخلی صادر شده باشد. اعمال قضائی مانند قرارها و احکام قضائی و اعمال قانونگذاری مانند مصوبات کمیسیون های مجلس شورا، طرح های نمایندگان مجلس و لوایح دولت و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، اعمال

۱ - طباطبائی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۹۹، چاپ نوزدهم، ص ۴۸۵.

۲ - گرجی ازندریانی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق عمومی- مجموعه مقالات سلسله نشست های تازه های حقوق عمومی، جلد اول، تهران انتشارات جنگل، ۱۳۹۳، ص ۴۵۴.

۳ - نکوئی، محمد، ابراهیم، خانزاده، اعاده به وضع سابق پس از نقض آراء محکومیت قطعی هیات های رسیدگی به تخلفات اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸، صفحات ۲۱۳ تا ۲۳۰. ص ۲۱۳.

اشخاص حقوق خصوصی اعمال مقامات خارجی و بین المللی خارج از کنترل دیوان عدالت اداری است.<sup>۴</sup> شایان ذکر است بر اساس بند (۱) ماده ۱۰ قانون، شهرداری ها و موسسات وابسته به آن ها به عنوان موسسه عمومی غیر دولتی می باشند که اقدامات آن ها قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. از سویی دیگر در بند (۲) ماده ۱۰ قانون صراحتاً رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن ها ذکر شده است. مورد دیگر در خصوص بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری باید گفت که واژه هیأت ها و کمیسیون جنبه تمثیلی دارند. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی (تحت هر عنوانی اعم از هیأت یا کمیسیون یا عنوانی دیگر) جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش بینی باشد و تصریح نشده باشد که آراء این مرجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، اصل بر این است که آراء صادر قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می باشد مگر اینکه در همان قانون آراء مذکور از شمول قانون دیوان عدالت مستثنی شده باشد.<sup>۵</sup>

## ۲-۱ آراء قابل طرح در دیوان عدالت اداری

اصل بر این است که آراء صادره قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است، مگر اینکه همان قانون آرای پیش گفته از شمول قانون دیوان عدالت اداری مستثنی شده باشد.<sup>۶</sup> در این مورد می توان به رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان اشاره کرد. بنابراین در این رأی، دیوان، مطلق مراجع شبه قضایی را مشمول نظارت خود دانسته و صلاحیت دیوان را عام تلقی کرده است، مگر در مواردی که به موجب قانون استثناء ایجاد شده باشد. لذا پاره ای از مراجع شبه قضایی که به لحاظ وابستگی صنفی و حرفه ای در محدوده دستگاه های دولتی تشکیل نمی شوند و یا زیر مجموعه دیگر قوا هستند، نظیر هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری ( زیر مجموعه قوه قضائیه)، مراجع انتظامی سر دفتران، کارشناسان رسمی دادگستری، وکلا، اصناف، پزشکان، شورای انتظامی رسیدگی به تخلفات اعضای نظام مهندسی، کمیته انضباطی دانشجویان دانشگاه آزاد اسلام، رسیدگی به اعتراض در خصوص آرای قطعی این مراجع و نهاد های مشابه، از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است.<sup>۷</sup> به موجب ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در صورتی که محکوم علیه به آرای قطعی صادره توسط هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد، می تواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رأی به دیوان عدالت اداری شکایت نماید.<sup>۸</sup> آرای هیأت ها تا به مرحله قطعیت نرسده باشد قابل شکایت در دیوان عدالت اداری

<sup>۴</sup> - مطلبی فشارکی، فهیمه، عطریان، فرامرزی، حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء اداری، فصلنامه مطالعات حقوق، شماره ۲۰، بهار ۱۳۹۷، صفحات ۴۵ تا ۵۶، ص ۵۰.

<sup>۵</sup> - امامی، محمد، کوروش، استوارسنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هجدهم، سال ۱۳۹۳، انتشارات میزان، تهران. ص ۱۶۳.

<sup>۶</sup> - به عنوان مثال: تبصره (۲) ماده ۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، عنوان می دارد: تصمیمات و آراء دادگاه ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی باشد.

<sup>۷</sup> - پورعلی اکبر، جواد؛ فرکیش و دیگران، تأملی در حدود صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی با نگاهی به آرای دیوان، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، بهار و تابستان ۱۳۹۹، شماره ۲۰، (ISC)، صفحات ۲۷ تا ۵۳، ص ۳۴.

<sup>۸</sup> - پورعلی اکبر، جواد؛ فرکیش و دیگران، ص ۳۷.

<sup>۹</sup> - بخشنامه در خصوص مهلت تقدیم دادخواست، راجع به آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان مصوب ۱۳۹۲/۷/۲۲ هیأت عالی نظارت اشعار می دارد: حسب تبصره (۲) ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مهلت تقدیم دادخواست راجع به آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ

نیست. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۱/۷۰/۰۰ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۲۶ هیأت عمومی، شکایات خارج از مهلت مقرر قابل طرح در دیوان نیست؛ از آنجا که هیأت عالی نظارت مرجعی اداری و زیر مجموعه قوه مجریه است و دیوان عدالت اداری مرجع قضایی رسیدگی به شکایات مردم علیه دستگاه های دولتی است. در مواردی که هیأت عالی نظارت خارج از حدود صلاحیت خود اقدام نماید به عنوان مثال در خصوص وضعیت استخدامی کارمندان تصمیم گیری کند و نیز در خصوص صدور بخشنامه ها و دستور العمل های خلاف قانون از سوی مرجع مزبور می توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در یک مورد ماده ۳۳ دستور العمل صادره توسط هیأت عالی نظارت را در تاریخ ۱۳۸۰/۶/۲۵ ابطال کرده است.<sup>۱۱</sup>

## ۲- قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه مربوطه

آنچه امروز در قانون رسیدگی به تخلفات اداری به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری معروف است، در قوانین قبلی تحت عنوان دادگاه اداری شناخته می شد. در ماده ۳۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱/۰۹/۲۲ و ماده ۵۸ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۳۱/۰۳/۳۱ و ۱۳۶۲ قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۰۵ و سایر قوانین مرتبط با تقصیر و تخلف اداری عنوان دادگاه اداری به کار رفته است. لیکن به موجب ماده یک قانون هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۰۹، دادگاه های اداری موضوع ماده ۶۲ قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه ها و موسسات دولتی وابسته به دولت به هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری تغییر یافت که در قوانین بعدی نیز از جمله در قانون فعلی رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷، عنوان هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری مورد استفاده قرار گرفته است.<sup>۱۲</sup> همچنین در تاریخ ۱۳۷۳/۰۷/۲۷ آیین نامه قانون مزبور در ۴۷ ماده تصویب شد و در حال حاضر قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و آیین نامه اعلامی ملاک عمل دستگاه های مشمول می باشد.<sup>۱۳</sup> بر اساس ماده (۱۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری « کلیه وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات و شرکت های دولتی، شرکت های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری ها و بانک ها و مؤسسات و شرکت های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آن ها از بودجه عمومی تأمین می شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند».

۱۱ - ابلاغ رای یا تصمیم قطعی هیأت ها مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است و هیأت ها مکلفند در رای یا تصمیم خود تصریح نمایند که رای یا تصمیم آنها ظرف مدت فوق در دیوان مزبور قابل اعتراض است.

۱۰ - صادقی مقدم، محمد حسن، میرزاده کوهشاهی، نادر، پیشین، ص ۲۱۱.

۱۱ - همان، ص ۲۲۴.

۱۲ - نکوئی، محمد، آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، چاپ تهران جاودانه، ۱۳۹۹، ص ۴.

۱۳ - فروغی نسب، شیرین، بررسی عوامل موثر بر تخلفات و فساد اداری کارکنان شهرداری و ضوابط حاکم بر آن، سومین کنفرانس بین المللی علوم انسانی و توسعه (ISC)، شیراز، تیر ماه ۱۴۰۱، ص ۲.

۱۴ - در خصوص قلمرو شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری و موضوع ماده (۱۸) قانون، می توان به دادنامه های شماره ۱۴۳ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ - ۱۴۸ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۰۶ و ۴۲۷ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ هیأت عمومی دیوان اشاره کرد.

## ۲-۱ هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و حدود وظایف آن ها

هیأت های بدوی و تجدیدنظر مقرر در این قانون، نوعی مراجع اختصاصی اداری با صلاحیت ترافعی و قضاتوی هستند که به موجب قانون خاص رسیدگی به تخلفات اداری، خارج از چهارچوب دادگاه های عمومی و زیر نظر دستگاه های دولتی شکل گرفته و صلاحیت اختصاصی و انحصاری رسیدگی به تخلفات کارکنان دستگاه های تحت شمول خود را دارند.<sup>۵</sup> ماده (۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ مقرر می دارد « به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هریک از دستگاه های مشمول این قانون، هیأت هایی تحت عنوان هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان تشکیل خواهد شد. هیأت های مزبور شامل هیأت های بدوی و تجدیدنظر می باشند». به موجب تبصره ذیل ماده (۱) آیین نامه اجرایی قانون تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳، منظور از کارمندان کلیه کارکنان رسمی، ثابت، دائم، پیمانی و قراردادی است.<sup>۷</sup> بر اساس ماده (۴)، صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان با هیأت بدوی می باشد و بر اساس تبصره ماده (۵) آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رسیدگی بدوی به تخلفات اداری کارمندان شهرداری ها در هر شهرستان در صورت عدم تشکیل هیأت بدوی با هیأت بدوی تشکل در استانداری مربوط است. بر اساس تبصره (۱) ماده (۱) قانون، هیأت تجدیدنظر در مرکز وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی و نیز تعدادی از دستگاه های مشمول این قانون که فهرست آن ها به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، تشکیل می شود و در هر صورت دارای شعبه هایی خواهد بود. همچنین با عنایت به تبصره (۲) به تشخیص هیأت عالی نظارت یک هیأت تجدیدنظر در مرکز برخی استان ها که ضرورت ایجاب نماید تشکیل می گردد. هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، فقط حق رسیدگی به تخلفات مندرج در قانون را دارند و در چهارچوب آن قانون رسیدگی می کنند.<sup>۸</sup> در قانون مذکور، قانونگذار در ماده (۸) در ۳۸ بند، مصادیق تخلفات اداری را برشمرده و بیان کرده است « تخلفات اداری به قرار زیر است: ۱- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری ۲- نقض قوانین و مقررات مربوط ۳- ایجاد ناراضیتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل و ... » و در ماده (۹) در ۱۱ بند و (۴) تبصره، مجازات هایی را برای این تخلفات مقرر کرده است: تنبیهات و مجازات های اداری عبارت اند از الف) اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ب) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی. ج) کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم، از یک ماه تا یک سال و ...<sup>۹</sup> صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان با هیأت بدوی است و آراء صادره در صورتی که قابل تجدیدنظر نباشد، از تاریخ ابلاغ، قطعی و لازم الاجرا می باشد. در مورد آرائی که قابل تجدیدنظر باشد، هرگاه کارمند ظرف مدت ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی درخواست تجدیدنظر نماید، هیأت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی است. آرای هیأت تجدیدنظر از تاریخ

<sup>۱۵</sup> - گرجی از ندریانی، فتحی، یونس، آسیب شناسی فرایند دادرسی در هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری: تاملی پیرامون یک الگوی مطلوب، دو فصلنامه حقوق اداری (علمی- پژوهشی)، سال سوم، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، ص ۴۹.

<sup>۱۶</sup> - ماده ۲- هر یک از هیأت های بدوی و تجدیدنظر دارای ۳ عضو اصلی و یک و یا دو عضو علی البدل می باشد که مستقیماً با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط برای مدت یک سال منصوب می شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است. اعضای علی البدل در غیاب اعضای اصلی به جای آنان انجام وظیفه خواهند نمود.

<sup>۱۷</sup> - سیدموسوی، میرسجاد؛ خولیا، پشیو و دیگران، تخلفات اداری و قوانین مربوط به آن، نشریه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۵، صفحات ۳۴ تا ۴۸، ص ۴۲.

<sup>۱۸</sup> - گرجی از ندریانی، علی اکبر، فتحی، پیشین، ص ۳۶.

<sup>۱۹</sup> - حسینی، سید حسین؛ حسینی، سیده ساعده و دیگران، ضرورت رعایت اصول کلی حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه دانش حقوق عمومی، تابستان ۱۴۰۰، سال دهم، شماره ۲ (ISA)، صفحات ۱ تا ۱۷، ص ۷.

ابلاغ قطعی و لازم الاجرا است.<sup>۲۰</sup> قابل ذکر است وفق ماده (۱۰) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، فقط مجازات های بنده های « د، ه، ح، ط، ی، ک » ماده (۹) قابلیت تجدید نظر در هیأت های تجدید نظر را دارند.

## ۲-۲ استثناعات رسیدگی به تخلفات اداری توسط مقامات

رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دستگاه های اجرایی علی الاصول بر عهده هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری است، اما قانونگذار چه در قانون مدیریت خدمات کشوری و چه در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رسیدگی به پاره ای از تخلفات اداری را بر عهده مدیران دستگاه اجرایی مربوط با صلاحیت صدور حکم تا انفصال از خدمات دولتی گذاشته است.

### الف) صلاحیت مدیران اجرایی جانشین صلاحیت هیأت رسیدگی به تخلفات اداری

در موارد استثنایی مدیران دستگاه اجرایی جانشین هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری شده و راساً و بدون نیاز به مراجعه به هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری صلاحیت رسیدگی و صدور حکم و اعمال تنبیهات اداری را دارند. به موجب تبصره (۱) ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری « دستگاه های اجرایی موظفند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجرای این ماده نظارت نمایند. چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تاکید مدیر مربوطه برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز می توانند دستور اعمال حقوق و مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی و ... صادر نمایند». علاوه بر این به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری « رئیس مجلس شورای اسلامی، وزراء ، بالاترین مقام اجرایی سازمان مستقل دولتی و سایر دستگاه های موضوع تبصره (۱) ماده ۱ این قانون و شهردار تهران می توانند مجازات های بندهای الف-ب-ج-د- ماده (۹) این قانون را راساً و بدون مراجعه به هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند و اختیار اعمال مجازات های بند الف-ب و ج را به معاونان خود و بند های الف و ب را به استانداران، روسای دانشگاه ها و مدیران تفویض کند. در صورت اعمال مجازات توسط مقامات و اشخاص مزبور هیأت های تجدید نظر حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص<sup>۲۱</sup> همچنین وفق ماده ۱۷ قانون مزبور نیز مقامات مطروحه، صلاحیت اخراج کارمندی که ۲ ماه متوالی یا ۴ ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع را دارند، لیکن اگر کارمند مدعی عذر موجه باشد، بالاترین مقام دستگاه موظف است پرونده وی را جهت تجدید نظر به هیأت تجدید نظر ارجاع نماید و رأی هیأت تجدید نظر قطعی و از تاریخ ابلاغ لازم الاجرا می باشد.<sup>۲۲</sup>

<sup>۲۰</sup> - ماده (۴) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.

<sup>۲۱</sup> - نکوئی، محمد، بررسی موارد توقف رسیدگی و اجرای مجازات در تخلفات اداری، فصلنامه حقوق اداری ( علمی - پژوهشی)، سال هفتم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۸، صفحات ۲۸۵ تا ۳۰۷، ص ۲۹۸.

<sup>۲۲</sup> - بابایی مهر، علی، حقوق اداری (۲ استخدام کشوری)، انتشارات مجد، تهران، ۱۴۰۰، صص ۲۱۴، ۲۱۷ و ۲۱۸.

**ب) ( تخلف و یا جرم رشوه خواری) بند (۱۷) ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری**

با توجه به عملکرد هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری مستقر در مراجع اداری، در بررسی و رسیدگی به تخلفات کارمندان مشمول قانون استخدام و قانون مدیریت خدمات کشوری، این هیأت در تخلفاتی که ماهیت کیفری دارند، براساس ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ ورود کرده و اقدام به صدور رأی می نمایند. برحسب بند (۱۷) ماده فوق « گرفتن وجوهی غیر از آن چه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هرگونه مالی که در عرف رشوه خواری تلقی می شود » یکی از تخلفات اداری محسوب می گردد که بر مبنای این بند، هیأت ها اقدام به اعلام تخلف و صدور رأی می نمایند و آرای متعددی از این قبیل صادر شده است. دیوان عدالت اداری نیز براساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آرای صادره از این هیأت ها را به لحاظ شکلی و قانونی صحیح دانسته اند و آن را ابرام می کنند. اخیراً رأی از شعبه بیست و نهم تجدید نظر دیوان عدالت اداری صادر شده است که با توجه به ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، رسیدگی به موضوع بند ۱۷ ماده ۸ قانون هیأت رسیدگی به تخلفات با موضوع اخذ رشوه را در صلاحیت این هیأت ها نمی داند.

**پ) رسیدگی به تخلفات اداری مدیران کل و بالاتر و همتران آن ها (تصویب نامه شماره ۴۴۴۴ ت ۱۳۰۱ ه مورخ**

**۱۳۹۱/۶/۲۶ هیأت وزیران)**

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۶ تصویب نمودند؛ رسیدگی به تخلفات اداری مدیران کل و بالاتر و همتران آن ها صرفاً در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری به عمل می آید. این حکم شامل رسیدگی به پرونده تخلفات اداری قبلی (قبل از تصدی پست مدیرکلی و بالاتر با همتران آن) اشخاص یاد شده در دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی در زمان تصدی پست مدیر کلی و بالاتر یا همتران آن نیز باشد و در صورتی که حکمی توسط هیأت های تخلفاتی دیگر در آن زمان برای مدیران قبل صادر شده باشد کان لم یکن می گردد. هیأت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری موظف است رأساً نسبت به همان پرونده رسیدگی و حکم صادر نماید.<sup>۲۳</sup>

**۳-۲ نظارت هیأت عالی نظارت**

منظور از نظارت اداری، نظارتی است که از سوی یک مرجع اداری اعمال می شود و تابع تشریفات قانونی نظارت قضایی نیست. نظارت اداری بر آرا و عملکرد هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری در ایران به عهده هیأت عالی نظارت است. به موجب ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت عالی نظارت متشکل از دبیر کل سازمان سازمان امور اداری و استخدامی کشور ( به عنوان رئیس)، سه نفر از نمایندگان وزرا و یا بالاترین مقام سازمان های دولتی مستقل و یک نفر نماینده رئیس قوه قضائیه است. یعنی جمعاً دارای پنج عضو است.<sup>۲۴</sup> در ادامه ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری هیأت مذکور در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هر یک از هیأت های بدوی یا تجدید نظر دستگاه های مزبور، تمام یا بعضی از تصمیمات آن ها ابطال و در صورت تشخیص سهل انگاری در کار هر یک از هیأت ها، هیأت مربوط را منحل می نماید. هیأت عالی نظارت می تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید. الف) عدم رعایت

<sup>۲۳</sup><https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=29887&tar=200&w>

<sup>۲۴</sup> - صادقی مقدم، محمد حسن، میرزاده کوهشاهی، نادر، نظارت پذیری هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه مطالعات حقوق خصوصی، زمستان ۱۳۸۹، سال چهارم، شماره ۴ ( علمی - پژوهشی)، صفحات ۲۰۷ تا ۲۲۶. ص ۲۱۲.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه. ب) اعمال تبعیض در اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری و موارد مشابه. ج) کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری. د) موارد دیگر که هیأت بنا به مصالحی ضروری تشخیص دهد.<sup>۲۵</sup>

### ۳- مفهوم تخلف اداری

مفهوم تخلف، از نظر لغوی به معنای باز ایستادن، خلاف و خلف وعده به پیمان عمل نکردن و ... می باشد. از نظر اصطلاحی و حقوق اداری به معنی سر باز زدن از مقررات انتظامی یا اداری به وسیله مردم و یا کارمندان دولت، موسسات عمومی، مانند تخلفات رانندگی و تخلفات اداری می باشد.<sup>۲۶</sup> همچنین گفته شده تخلف اداری فعل یا ترک فعلی است که ارتکاب آن مستخدم را مستحق مجازات اداری می نماید. تخلف اداری در بادی امر هر گونه اقدام غیر عمدی یا عمدی است که بر خلاف ضوابط و مقررات اداری توسط عوامل انسانی وابسته به اداره صورت می گیرد. ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۲، تخلف را نقض عمدی قوانین و مقررات اداری و کوتاهی غیر عمدی در اجرای وظایف اداری اعلام داشته است.<sup>۲۷</sup> تعریف دیگری که می توان در خصوص تقصیر یا خطای اداری عنوان نمود؛ عبارت است از نقض قوانین و مقررات اداری که عمدتاً بر محورهایی همچون اعمال حقوقی غیر قانونی، تخطی از صلاحیت ها و خودداری از انجام وظایف قانونی می باشد.<sup>۲۸</sup> لازم به ذکر است به استناد اصل ۳۶ و ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می توان نتیجه گرفت که ارتکاب جرم توسط پرسنل اداری در صلاحیت رسیدگی دادسرا و سپس دادگاه های کیفری است و در در دعاوی با ماهیت مدنی نیز اصل بر صلاحیت محاکم حقوقی است مگر این که قانونگذار مراجع دیگری را تعیین کرده باشد، لذا موضوعات مطروحه خارج از موضوع قانون رسیدگی به تخلفات اداری می باشد لازم به ذکر است عناوین مجرمانه کارمندان دولت که جنبه عمومی دارد به استناد ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، در دادسرای ویژه کارکنان دولت مورد رسیدگی قرار می گیرد.<sup>۲۹</sup>

### ۳-۱ جرم و تخلف اداری از نظر صلاحیت مرجع رسیدگی کننده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری

کنش های مثبت یا منفی مخالف نظم اجتماعی افراد در جامعه که به موجب قانون برای آن مجازات یا اقدامات تأمینی تعیین شده باشد، جرم نام دارد.<sup>۳۰</sup> اگر تعریف جرم، قانونگذار در ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ آورده است « هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می شود » که نشان دهنده اختلاف اساسی جرم با تخلف است. اصل در مجازات اداری این است که کیفرها مستقل از مجازات های قوانین جزایی است و در سرشت با آن یکی نیست. با این حال میان آن دو شباهت و نزدیکی ها بسیار است. هدف از تعقیب جزایی حمایت از منافع جامعه و

<sup>۲۵</sup> - صلاحیت های و وظایف دیگر هیأت عالی نظارت در تبصره های ماده ۲۲، مواد ۲۳ و ۲۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و دستورالعمل هیأت عالی نظارت بیان شده است.

<sup>۲۶</sup> - جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد دوم، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸، ص ۱۱۶۵.

<sup>۲۷</sup> - دهقان، علی محمد، تخلفات اداری و ساز و کار رسیدگی به آن در حقوق ایران با نگاهی بر دادرسی عادلانه، نشریه حقوق و مطالعات نوین، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۴، صفحات ۹۷ تا ۱۱۵. ص ۴.

<sup>۲۸</sup> - موسی زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲) ویرایش شوم، چاپ بیستم، تهران، نشر میزان، ۱۴۰۰، ص ۲۷۵.

<sup>۲۹</sup> - نوین، پرویز، اصول حقوق عمومی - حقوق اداری و دادرسی اداری تطبیقی ایران - فرانسه - انگلستان، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰، ص ۳۵۸.

<sup>۳۰</sup> - درویشی، بابک؛ زینالی اقدم، امیرعلی، ماهیت ضمانت اجراهای اداری در نظام حقوقی ایران، نشریه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین الملل، شماره ۲۵، زمستان ۱۳۹۳، ( علمی - پژوهشی)، صفحات ۳۶ تا ۵۸، ص ۳۸.



قصد از تعقیب اداری، پاسداری از حیثیت و منافع سازمان و دستگاه اداری است.<sup>۱</sup> اگرچه بعضاً وجوه تشابهی میان این دو وجود دارد. رابطه منطقی بین جرائم و تخلفات اداری، بعضاً مشترک و در مواردی غیر مشترک است. مقایسه موارد احصاء شده در ماده (۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری و عناوین جزایی مندرج در قانون مجازات اسلامی این رابطه را تأیید می‌کند. مثلاً اختلاس هم جرم است و هم تخلف اداری است. غیبت غیرموجه، تخلف اداری است، اما جرم نیست. به موجب اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح به رسیدگی به جرائم عمومی یعنی دادگستری صورت گیرد. در صورتی که رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. قلمرو جرائم، کلیه ساکنان کشور را شامل می‌شود، در حالی که تخلفات تنها خاص کارمندان اداری است.<sup>۲</sup> ماده (۱۹) قانون رسیدگی به تخلف اشعار می‌دارد: هرگاه تخلف کارمند عنوان یکی از جرایم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد، هیأت مکلف است مطابق قانون به تخلف، رسیدگی و رأی قانونی صادر نماید و مراتب را برای رسیدگی به اصل جرم به مرجع قضایی صالح ارسال نماید. هرگونه تصمیم مراجع قضایی مانع از اجرای مجازات‌های اداری نخواهد بود. چنانچه تصمیم مراجع قضایی مبنی بر برائت باشد، هیأت طبق ماده (۲۴) این قانون اقدام می‌نماید. (ماده ۱۶ دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری نیز بر این مهم صحنه گذاشته است) همچنین با توجه به دادنامه شماره ۳۲۶ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صدور حکم توسط مراجع قضایی الزاماً مستلزم صدور رأی برائت توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیست.

#### ۴- نحوه نظارت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری

دیوان تنها در مواردی خود را صالح به رسیدگی به اعتراض از آراء مراجع اختصاصی اداری (شبه قضایی) می‌داند که رأی در مرجع بدوی مراحل تجدیدنظر خود را طی کرده باشد و به قطعیت رسیده باشد.<sup>۳</sup> بنابراین شکایت از آرای قطعی صادره از مراجع شبه قضایی در صلاحیت دیوان است.<sup>۴</sup> رسیدگی دیوان از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن صورت می‌گیرد. رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان در رسیدگی به مراجع اختصاصی اداری و استثنا بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد که حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت، «مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها است مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنا شده باشد.»<sup>۵</sup> شکل رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری از بدو تا ختم رسیدگی و صدور و اجرای رأی بایستی مطابق اصول و قواعد شکلی باشد که تحت عنوان آیین دادرسی رسیدگی در قوانین و مقررات خاص پیش بینی شده و هر مرجع اختصاصی اداری حسب مورد با توجه به قلمرو اختیارات و وظایف قانونی ملزم به رعایت آن می‌باشد و عدم رعایت هر یک از این اصول و قواعد شکلی به عنوان

<sup>۳۱</sup> - ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران انتشارات توس، چاپ هشتم، ۱۳۸۸، ص ۲۹۰.

<sup>۳۲</sup> - موسوی فرد، سیدمحمد رضا، شمسی زاد، زهرا، فساد و تخلفات اداری در ایران با تأکید بر آموزه‌های حقوق کیفری و جامعه‌شناسی جنایی، نشریه آراء، زمستان ۱۴۰۰، صفحات ۸۴ تا ۹۹، ص ۸۹.

<sup>۳۳</sup> - ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۲۷ آیین نامه قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

<sup>۳۴</sup> - شعبانی، یاور، چینیستی مراجع شبه قضایی در آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری، نشریه جستارهای حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۳، صفحات ۹۱ تا ۱۱۰، ص ۹۸.

<sup>۳۵</sup> - مرتضی نجابتخواه، فاطمه افشاری و دیگران، آسیب شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، دوفصلنامه‌ی دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره‌های ۷۷ و ۷۸، بهار و تابستان ۱۳۹۶، صفحات ۱۹۹ تا ۲۲۴، ص ۲۰۷.

ایرادات و نواقص شکلی موجب می شود دیوان عدالت اداری مرجع اختصاصی را ملزم به رسیدگی مجدد و رفع ایراد و نقیصه ذکر شده در رأی دیوان بنماید. از جمله این موارد، عدم رعایت مواعد قانونی رسیدگی، عدم رعایت ضوابط و مقررات مربوط به ابلاغ، وجود نقص تحقیقات در رسیدگی و ... می باشد. اصول و قواعد ماهوی که مراجع اختصاصی اداری بایستی در رسیدگی مدنظر قرار دهند مجموعه ای از قوانین اعم از قانون اساسی و قانون عادی و رویه قضایی اعم از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور و قواعد حقوقی است که علاوه بر دلایل و مستندات معتبر و موثر در دعوی که مورد ترتیب اثر واقع می شود مراعات می گردد. عدم رعایت هر یک از این اصول و مقررات که اثرگذار در نتیجه دادرسی است، ایراد و نقص ماهوی محسوب و موجب خواهد شد دیوان عدالت اداری مرجع اختصاصی اداری را ملزم به رسیدگی مجدد نماید. از جمله این ایرادات می توان به ایراد و نقض در تعیین نوع و میزان مجازات، ایراد و نقض در تطبیق فعل با مواد قانون، صدور رأی یا تصمیم بدون توجه به دلایل و مدافعات طرفین و ... اشاره کرد.<sup>۳۶</sup>

#### ۴-۱ رسیدگی شکلی و ماهوی دیوان به آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری (شبه قضایی)

نکته حائز اهمیت این است که هر چند در بند (۲) ماده ۱۰، حدود صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض از آراء و تصمیمات هیأت ها و کمیسیون ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن ها اعلام شده، لیکن در ماده ۶۳، به دیوان اختیار رسیدگی و نقض تصمیمات و آرای مراجع شبه قضایی به دلیل وجود ایراد شکلی یا ماهوی در آراء و تصمیمات هیأت ها و کمیسیون های مذکور اعطا شده است.<sup>۳۷</sup> بر اساس قسمت اخیر ماده ۶۳، چنانچه تصمیم و آرای مراجع شبه قضایی در دیوان نقض شود و مرجع رسیدگی کننده پس از رفع نقض یا ایراد های اعلامی، مبادرت به صدور رأی نماید و مجدداً از آرای مذکور شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده در دیوان عدالت اداری ارجاع می شود و شعبه رسیدگی کننده چنانچه رأی یا تصمیم را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوطه، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاوران موضوع ماده ۱۷ این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می نماید.<sup>۳۸</sup> در صورت نقض رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری از سوی دیوان عدالت اداری (موضوع ماده ۱۱ قانون)، اجرای رأی و مجازات موضوع آن متوقف می شود. در این صورت، دلیل توقف اجرای رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، نقض آن توسط دیوان عدالت اداری بوده و یا نقض رأی و ارجاع آن به هیأت ذیربط جهت رسیدگی مجدد، موجبی برای ادامه اجرای رأی وجود ندارد و اجرای مجازات متوقف می شود. یکی دیگر از عوامل توقف اجرای رأی هیأت ها، صدور دستور موقت توسط شعبه رسیدگی کننده در دیوان عدالت اداری مبنی بر توقف اجرای رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری می باشد؛ با این توضیح که دستور موقت، تأثیری در اصل شکایت ندارد و در صورت رد شکایت یا صدور قرار اسقاط یا ابطال یا رد دادخواست اصلی، ملغی الاثر<sup>۳۹</sup> می گردد و توقف در این معنی، جنبه موقتی دارد که در صورت رد شکایت شاکی، ملغی الاثر گردیده و اجرای رأی ادامه می یابد و در صورت نقض رأی موضوع

<sup>۳۶</sup> - محمد رضا، دلاوری، پیشین، صص ۱۱۳ و ۱۱۴.

<sup>۳۷</sup> - در این خصوص نگاه کنید به؛ رأی شماره ۱۱۸ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و رسیدگی ماهوی به دعوا را به استناد ماده ۶۳، صحیح تلقی کرده است.

<sup>۳۸</sup> - هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، ۱۴۰۰، ص ۴۴۶.

<sup>۳۹</sup> - تبصره ماده ۳۵ قانون دیوان تشکیلات و آیین دادرسی عدالت اداری

اجراء، توقف اجرای رأی نهایی می شود و موجبی برای ادامه اجرای رأی وجود ندارد و به تبع نقض رأی، اجرای مجازات، موضوعیت خود را از دست می دهد.<sup>۴۰</sup>

## ۲-۴ تجدید نظر خواهی در دیوان عدالت اداری

کلیه آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آنها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر است. مهلت تجدیدنظرخواهی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران دو ماه از تاریخ ابلاغ است.<sup>۴۱</sup> چنانچه شعبه تجدیدنظر ایراد تجدیدنظرخواه را وارد تشخیص ندهد، رأی شعبه بدوی را تأیید و در غیر این صورت آن را نقض و پس از رسیدگی ماهوی، مبادرت به صدور رأی می نماید.<sup>۴۲</sup> همچنین، شعبه تجدیدنظر در صورتی که قرار مورد تجدیدنظرخواهی را مطابق با موازین قانونی تشخیص دهد، آن را تأیید می کند. در غیر این صورت پس از نقض قرار، پرونده را برای رسیدگی ماهوی به شعبه صادرکننده قرار عودت می نماید.<sup>۴۳</sup>

## ۵- اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی مراجع قضایی و اداری

دادرسی عادلانه، با ارائه مجموعه واحدی از تضمینات، یک دستاورد و نوآوری قابل توجه در عرصه دادرسی تلقی شده و واجد آثار حقوقی و عملی جدی بر تضمین واقعی و مؤثر حقوق شهروندان است.<sup>۴۴</sup> دادرسی عادلانه، مجموعه اصول و معیارهایی است که رعایت آن از سوی هر دادگاه و مرجعی که رأی صادر می نماید، ضروری است، تا از این طریق حقوق و آزادی های اشخاص و نیز نتایج صحیح دادرسی تضمین گردد.<sup>۴۵</sup> این تضمینات که در اسناد بین المللی حقوق بشر، چون اعلامیه جهانی حقوق بشر (مواد ۸-۱۱)، میثاق مربوط به حقوق مدنی و سیاسی (مواد ۸ و ۹) و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (ماده ۶)، به عنوان یکی از حقوق شناخته شده بشر مورد اشاره قرار گرفته است.<sup>۴۶</sup> مراجع اداری ترافیعی، همان دادگاه های اداری هستند که در خصوص اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری صلاحیت رسیدگی دارند. نکته دارای اهمیت این است که رعایت الزامات مربوط به حقوق و آزادی های بنیادین افراد در رسیدگی های این مراجع نیز مانند محاکم دادگستری ضروری است.<sup>۴۷</sup> لذا قابلیت تعمیم اصول دادرسی عادلانه به قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری امری ضروری و اجتناب ناپذیر می باشد. برخی مجازات های صادره توسط این هیأت ها (اخراج، انفصال دائم از خدمات دولتی) اگر اهمیتی بیش از مجازات های کیفری نداشته باشند،

<sup>۴۰</sup> - نکویی، محمد، بررسی موارد توقیف رسیدگی و اجرای مجازات در تخلفات اداری، نشریه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۸، شماره ۲۱ (علمی - پژوهشی)، صفحات ۲۸۵ تا ۳۰۸، ص ۳۰۱.

<sup>۴۱</sup> - ماده ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

<sup>۴۲</sup> - ماده ۷۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

<sup>۴۳</sup> - ماده ۷۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

<sup>۴۴</sup> - یآوری، اسدالله، از «دادرسی» تا «دادرسی منصفانه» تحول در مفهوم و قلمرو کلاسیک دادرسی و تضمینات آن، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۶۸، ۱۳۹۳، صفحات ۲۰۹ تا ۲۳۸، ص ۲۳۳.

<sup>۴۵</sup> - سالاری، حدیثه، تاج الدینی، معصومه، تجدید نظر خواهی در دیوان عدالت اداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه، نشریه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، بهار ۱۳۹۵، شماره ۱، صفحات ۴۹ تا ۵۵، ص ۱.

<sup>۴۶</sup> - یآوری، اسدالله، حق برخورداری از دادرسی منصفانه، نشریه حقوق اساسی، شماره دوم، تابستان ۱۳۸۳، ص ۲۵۴.

<sup>۴۷</sup> - شبیبانی، عادل، مولایبگی، غلامرضا، درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری، نشریه حقوق اداری، ص ۱۲۲.

کمتر از آن نیست. بنابراین لازم است به منظور ایجاد نظام اداری مطلوب و رسیدگی عادلانه، کارمند متخلف نیز، همانند دیگر محاکم عمومی، توسط هیأت‌هایی واجد صلاحیت و بر اساس معیارهای دادرسی منصفانه مقرر در اسناد بین‌المللی مورد محاکمه قرار گیرد.<sup>۴۸</sup> بر این اساس، برخی از اصول دادرسی عادلانه اعم از ماهوی و شکلی (حقوق دفاعی متهم)، مرتبط با قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری که به نظر می‌رسد رعایت آن‌ها اجتناب‌پذیر بوده و عدم رعایت این موارد، باعث نقض آرای هیأت‌ها در دیوان عدالت اداری می‌گردد. دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود بر لزوم رعایت اصل حقوق دفاعی تأکید نموده که برای نمونه، رأی وحدت رویه شماره ۱۱۹ دیوان عدالت اداری که در تاریخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۴ صادر شده، اشاره کرد.<sup>۴۹</sup> برخی موارد بدین شرح می‌باشد:

**اصول ماهوی:** مراد از اصول ماهوی آن اصولی است که به طور مستقیم به حقوق ماهوی افراد مرتبط است. یعنی آن زمان که با ورود به ماهیت امر جزایی، درصدد تعیین جرم (یا تخلف)، مجازات و مجرم هستیم، می‌بایست در رسیدگی‌ها مراجع قضایی و اداری، اصولی را مدنظر داشته باشیم که از آن‌ها تحت عنوان اصول ماهوی یاد می‌شود. با بررسی و مذاقه در قانون رسیدگی تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، آیین‌نامه اجرایی آن قانون مصوب ۱۳۷۳ و دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸ سازمان امور اداری و استخدامی، برخی از این اصول عبارتند از:

الف- اصل حاکمیت قانون (قانون مصوب ۱۳۷۲ مصوب مجلس شورای اسلامی) ب- اصل قضایی بودن مجازات‌ها ج- اصل براءت یا فرض بی‌گناهی متهم (تبصره ۲ ماده ۸، تبصره ۲ ماده ۱۳، تبصره ۱ ماده ۱۷، ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۲۳ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری) د- اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها (ماده ۲۴، ۸ و ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و بند الف ماده ۴۵ دستورالعمل) ه- شرعی بودن مجازات‌های اداری ۶- حقوقی بودن مجازات‌های اداری (ماده ۸ و ۹ قانون) و- قانونی بودن تخلفات اداری (ماده ۸ قانون و ماده ۲ دستورالعمل) ز- قانونی بودن مجازات‌های اداری (ماده ۹ قانون) ح- اصل منع مجازات مجدد (تبصره ۳ ماده ۹، تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون).

**اصول شکلی:** اصول شکلی ناظر به اصولی است که به واسطه جریان دادرسی ضرورت و موضوعیت پیدا می‌کند و بیشتر با نحوه هدایت و اداره محاکمه مربوط است. یعنی شکل رسیدگی در هر مرجعی تابع اصول و قواعد کلی و پذیرفته شده‌ای است تحت عنوان اصول شکلی که ناظر بر نحوه رسیدگی می‌باشد. این اصول عبارتند از:

الف- اصل استقلال و عدم نفع قاضی (تبصره ۱ ماده ۱، ماده ۳، تبصره ۳ ماده ۹، ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری و تبصره ماده ۴۵ دستورالعمل اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری) ب- اصل عدم تبعیض نسبت به طرفین دعوی (تبصره ۲ ماده ۲، ماده ۷ و تبصره ماده ۵ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی) ج- اصل امکان مشارکت و یا دخالت طرفین دعوی در فرآیند دادرسی منتهی به صدور رأی (ماده ۴، تبصره ۲ ماده ۱ قانون، ماده ۱، ۵، ۱۵ و ۱۷ آیین‌نامه اجرایی، ماده ۱۸، ۲۸، ۴۹، تبصره ۳ ماده ۳۳ دستورالعمل) د- اصل سریع بودن دادرسی (ماده ۴ و ۲۲ قانون و

<sup>۴۸</sup> - خسروی، احمد؛ کاظمی سرکانه و دیگران، حقوق دفاعی متهم در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه پژوهش‌های حقوقی، پاییز و زمستان

۱۳۸۹، شماره ۱۸، (علمی ترویجی)، صفحات ۲۲ تا ۴۲ ص ۳۰.

<sup>۴۹</sup> - خانی‌والی زاده، سعید، ضرورت اخطار قبلی در تصمیم‌گیری‌های اداری با نگاهی به حقوق اداری فرانسه، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره

۲۴، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۸، صفحات ۶۱ تا ۸۰ ص ۶۵.

ماده ۳۳ دستور العمل هیأت عالی نظارت) ه- اصل قانونی بودن رسیدگی به تخلفات اداری ۱- تشخیص خطا و شروع رسیدگی ( ماده ۵، ۱۴، ۱۶ و ۲۹ آئین نامه اجرایی، ماده ۵ و ۱۴ قانون) ۲- ابلاغ اتهام و قبول مدارک دفاعی متهم ( تبصره ۲ ماده ۴ قانون و ماده ۱۷ و ۱۸ آیین نامه اجرایی) ۳- رسیدگی و صدور رأی و نحوه ابلاغ ( مواد ۱۹، ۲۱، ۲۲، ۲۴ آئین نامه اجرایی و تبصره ۳ ماده ۱۳ قانون). ۴- اصل نظارت و تجدید نظر توسط مراجع ذیصلاح ( ماده ۲۷، ۳۴، ۳۵ و ۴۰ آئین نامه اجرایی، ماده ۲۲ و ۲۴ قانون، مواد ۱، ۲، ۳ و ۵ آئین نامه هیأت عالی نظارت، بند ۲ ماده ۱۰ و ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین داری دیوان عدالت اداری).<sup>۵۰</sup>

قابل ذکر است، عدم رعایت هر یک از اصول شکلی و ماهوی دادرسی عادلانه باعث نقض آراء و تصمیمات هیأت تخلفات اداری در دیوان می گردد.

### ۱-۵ حقوق دفاعی متهم در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری

تحلیل مفهوم و مبنای حقوق دفاعی متهم به عنوان محصول حقوق مدرن بی توجه به مبنای حقوق امکانپذیر نیست. در این رویکرد، حقوق دفاعی متهم همان امتیازها و تضمین هایی است که متهم در مقابل نماینده حکومت و جهت پاسخ دهی به ادعاهای او از آن ها بهره مند است و دولت ضمن آنکه مکلف به تمهید بستری مناسب برای استفاده از آن امتیازها ست، حق محدودسازی آنها را ندارد. زیرا، متهم به نحو پیشینی واجد این حق ها ست و دولت صرفاً آن ها را به رسمیت می شناسد.<sup>۵۱</sup> با توجه به بررسی و مذاقه در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آئین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری می توان تعدادی از مواد قانونی را با اصول زیر منطبق دانست، لذا در صورت عدم رعایت هر یک از این اصول، دیوان عدالت اداری آراء هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری را نقض می نماید. در این بخش با بررسی از برخی آراء دیوان عدالت اداری و تطبیق آن اصول دادرسی عادلانه، مشخص می گردد، عمده ایرادات دیوان عدالت به آراء هیأت های تخلفات اداری در چه زمینه هایی است و لزوم رعایت این قواعد بعضاً آمره در رسیدگی ها، ضروری به نظر می رسد.

۱- لزوم تفهیم اتهام به کارمند متهم و تضمین لازم برای دفاع وی قبل از صدور رأی ( ماده ۱۷ آئین نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری. الف) حق آگاهی از اتهام و ادله آن ( تبصره ۲ ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری). ب) فرصت و امکانات کافی برای آماده کردن دفاع ( ماده ۱۷ و ۱۸ آئین نامه اجرایی، تبصره ۱ ماده ۹ و تبصره ماده ۲۰ دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری)

۲- اصل تناظر ( ماده ۱۸ آئین نامه اجرایی قانون)

۳- اصل برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی ( ماده ۱۹ و ۲۵ آئین نامه اجرایی، تبصره ۱ ماده ۱۹ دستور العمل هیأت عالی نظارت).

۴- اصل تجدید نظر ( ماده ۱، ۴، ۱۰ و ۲۲ قانون، ماده ۳۷ آئین نامه اجرایی و ماده ۴۲ دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری)

۵- اصل مستند و مستدل بودن آراء ( ماده ۵ و ۱۴ قانون، ماده ۲۱ آئین نامه اجرایی و بند ج ماده ۴۲ دستور العمل).

<sup>۵۰</sup> - ابراهیمی، سید فتاح، اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری، تهران، شهردانش، ۱۳۹۳، صص ۱۱۶، ۱۶۲ و ۱۹۷.  
<sup>۵۱</sup> - فرح بخش، مجتبی، مفهوم و مبنای حقوق دفاعی متهم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲۶ و ۵۷، پاییز و زمستان ۱۳۸۵، صفحات ۱۱۱ تا ۱۳۶، صص ۱۳۳.

۶- اصل حق جبران خسارات برای عدم اجرای عدالت ( ماده ۱۷، ۲۰ و ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری).<sup>۵۲</sup>

## ۲-۵ لزوم رعایت اصل تناسب در تخلفات اداری

رعایت تناسب بین تخلف و مجازات توسط هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری در تعیین میزان مجازات کارمندان متخلف، به تبعیت از اصل تناسب جرم و مجازات، به عنوان یکی از اصول حاکم بر تعیین مجازات ها در حقوق کیفری، امری قطعی است و به استناد این اصل، باید گفت که میزان مجازات اداری کارمندان متخلف به شدید و خفیف بودن تخلف ارتكابی آنان بستگی دارد و با هر تخلفی باید متناسب با شرایط آن برخورد شود. براین اساس، رعایت تناسب بین تخلف و مجازات در آرای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، الزامی است و عدم رعایت تناسب، یکی از دلایل اصلی نقض آرای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری در دیوان عدالت اداری و هیأت عالی نظارت شمار می رود. در برخی آراء دیوان عدالت اداری نیز هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری مستنداً به ماده مورد اشاره آیین نامه اجرایی قانون، مکلف هستند که در تعیین نوع و میزان مجازات های اداری، تناسب بین تخلف و مجازات را لحاظ کنند و رعایت نشدن این اصل، یکی از عوامل اصلی نقض آرای هیأت ها در دیوان عدالت اداری و هیأت عالی نظارت شمار می رود.<sup>۵۳</sup>

## ۵-۲-۱ رعایت اصول دادرسی مدنی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص رعایت آئین دادرسی مدنی در مقام رسیدگی به پرونده های هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری بدین شرح رای صادر نموده است.<sup>۵۴</sup> رعایت اصول دادرسی بر امر دادرسی عادلانه تاکید می کند و رعایت آن یعنی توجه به مستندات و ادله طرفین و بی طرفی در رسیدگی حق دفاع کلیه افراد حق دارند در یک دادگاه صالح و رعایت بی طرفی و داشتن حق دفاع و رسیدگی عادلانه و برخوردار بودن از وکیل در مقام دفاع حق استماع و نیز حق دادخواهی و رعایت زمان دفاع و دادرسی هر یک از مصادیق رعایت آئین دادرسی می باشد و عدم رعایت آن از موارد نقض تصمیمات مقامات اداری محسوب می شود مجموعه این قواعد و اصول حقوق شهروندی را تشکیل می دهد.<sup>۵۵</sup>

## ۲-۲-۵ رعایت تشریفات قانونی و قواعد شکلی

طبق دادنامه بشماره ۰۰۶۸۳ مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۹ شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری در خصوص اعتراض به رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری مبنی بر انفسال موقت به مدت شش ماه بلحاظ عدم تحقیقات و عدم احراز صحت و سقم اتهام و عدم انجام تحقیق از سوی گروه تحقیق به جهت این که گزارش یک نفر از اعضای گروه تحقیق رأی معترض عنه را نقض نموده است. در تحلیل رأی شعبه با توجه به این که از نظر شکلی و عدم رعایت تشریفات قانونی و عدم انجام تحقیقات کامل رسیدگی به پرونده

<sup>۵۲</sup> - ابراهیمی، سید فتاح، پیشین، صص ۲۰۷-۲۵۹.

<sup>۵۳</sup> - نکویی، محمد، اصل تناسب جرم و مجازات در قلمرو تخلفات اداری، نشریه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۲۵ (ب/ ISC)، صفحات ۲۵۵ تا ۲۷۳، ص ۲۷۳.

<sup>۵۴</sup> - دادنامه شماره ۷۱/۷۲/ه مورخ ۱۳۷۳/۳/۲۹، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

<sup>۵۵</sup> - خسروی، وحید، بررسی و شناخت مراجع رسیدگی به تخلفات اداری و مراجع نظارتی دیوان عدالت اداری، فصلنامه بین المللی قانون یار، بهار، ۱۴۰۰، سال پنجم، شماره ۱، صفحات ۱۱۱۵ تا ۱۱۶۲، ص ۱۱۲۰.

را مورد ایراد و از موارد نقض قرار داده است با عنایت به اصل رعایت تشریفات قانونی و قواعد شکلی و عدم تحقیقات کامل علل نقض معترض عنه می باشد.

### ۳-۲-۵ توجه به دلایل و مستندات ضروری

این قاعده به صراحت در اصل ۱۶۶ قانون اساسی بیان شده است: « احکام دادگاه ها باید مستند و مستدل به مواد قانون و اصلی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است »<sup>۵۶</sup> عدم رعایت این حکم قانونی، علاوه بر نقض رأی در مراحل بالاتر دادرسی، از موجبات تخلف انتظامی قضات و مجازات انتظامی آن هاست. الزام دادگاه به نوشتن دلایل و جهات رای و مدلل نمودن آن موجباتی دارد که عبارتند از: ذکر جهات و دلایل در رای به اصحاب دعوی اجازه می دهد در صحت حکم صادره در دعوای خود نظارت کنند و خود دادرسان نیز در رسیدگی و صدور حکم منتهای دقت را به خرج دهند. ماده ۲۱ آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقرر می دارد: « هیأت پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و... اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می کند. رأی هیأت ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات بوده...» در خصوص مستدل و مستند بودن آرای هیأت های تخلفات اداری، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در چندین رأی بر این موضوع تأکید کرده است. طبق دادنامه به شماره ۱۰۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ هیأت عمومی، دیوان اشاره کرده به توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آن ها و رعایت اصول بدیهی در امر دادرسی و متکی بودن آرای هیأت ها به دلایل و مدارک معتبر و متقن و عدم رعایت آنان موجبات نقض رای هیئت ها می گردد. در تحلیل رأی می توان گفت استدلالی که در رأی هیأت عمومی عنوان شده اصل دادرسی عادلانه و منصفانه یکی از اصول مسلم و بدیهی در امر دادرسی است و نیز پذیرش ادله و بررسی مستندان طرفین از وظایف دادگاه های قضائی و اداری است و عدم رعایت آن توسط محاکم قضائی و شبه قضائی از موارد اعتراض توسط اصحاب دعوی محسوب می گردد و می تواند از موارد نقض تصمیمات متخذ به بشمار آید. هیأت عمومی دیوان در آرای متعددی در این زمینه و با این استدلال تصمیمات مقامات اداری را مورد نقض قرار داده است.<sup>۵۹</sup>

### ۴-۲-۵ رعایت اصل برأت

فرض بی گناهی متهم به عنوان یکی از اصول اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، از جایگاه ویژه ای برخوردار است. چون اصل برأت به طور مستقیم یا غیر مستقیم، سرچشمه همه اصول و حقوقی است که بایستی در یک دادرسی عادلانه اداری تضمین شود.<sup>۶۰</sup> هر چند در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه اجرایی آن صراحتاً به موضوع برأت اشاره نشده است، لیکن در دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری صراحتاً این اصل مهم اصول دادرسی عادلانه را پذیرفته و اشعار می

<sup>۵۶</sup> - اسدیان، احمد، سالاریان، جهانبخش، دادرسی عادلانه و اصول حاکم بر آن در عرصه بین المللی و داخلی با تمرکز بر تعزیرات حکومتی، پژوهش نامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی، علمی و پژوهشی، سال هجدهم، شماره پنجم، مرداد ۱۳۹۷، صفحات ۱۹ تا ۴۳. ص ۲۹.

<sup>۵۷</sup> - بامیری، مجتبی، محمدی ابراهیم، بررسی دادرسی اداری در ایران، نشریه مطالعات حقوق، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۱۸، صفحات ۱۶۱ تا ۱۷۶، ص ۱۷۰.

<sup>۵۸</sup> - برای نمونه به آراء شماره ۶۸/۱۶ مورخ ۱۳۶۹/۵/۲۷ و ۲۹۸/۷۷ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲۰، هیأت عمومی دیوان عدالت که به طور صریح بر این حق تأکید کرده است.

<sup>۵۹</sup> - خسروی، وحید، بررسی و شناخت مراجع رسیدگی به تخلفات اداری و مراجع نظارتی دیوان عدالت اداری، ص ۱۱۳۰.

<sup>۶۰</sup> - ابراهیمی، سید فتاح، پیشین، ص ۱۳۳.

دارد « اصل بر براءت است. بنابراین چنانچه پرونده کارمند در هیأت تحت رسیدگی باشد باید از طریق اقامه دلایل مستند و رسیدگی به آن ها و رعایت مقررات مربوط متخلف بودن وی احراز گردد. در غیر این صورت حکم به براءت کارمند صادر خواهد شد»<sup>۶۱</sup>

هیأت عمومی دیوان در زمینه اصل براءت و عدم فعل مجرمانه و عدم تخلف و نیز عدم محکومیت مستخدم به مجازات، آن را براءت تلقی نموده و بر اساس اصل براءت مبادرت به صدور رأی کرده است. رأی صادره در مقام بیان حکم براءت و تعریف مفهوم براءت می باشد؛ عمل ارتكابی که در قانون برای آن مجازاتی تعریف نشده باشد. در واقع اصل قانونی بودن جرائم و مجازات ها را تبیین می کند عملی که مستحق مجازاتی نباشد جرم نبوده و در قانون رسیدگی به تخلفات اداری به استناد ماده (۹) مجازات ها تعریف شده اند و هر عملی که خارج از تعاریف مجازات آن قانون باشد در قالب اصل براءت قرار می گیرد. با توجه به این که رأی صادره موضوع مطروحه را حمل بر براءت تشخیص داده است به استناد همان اصل نیز رأی معترض عنه در مقام تبیین عدم تحقق تخلف را مورد تأیید و موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده است.<sup>۶۲</sup>

### ۵-۲-۵ اصل تناسب در اعمال مجازات های اداری

با توجه به حاکمیت اصول دادرسی بر رسیدگی های اداری، اصل تناسب میان جرم و مجازات و اعمال مجازات هدفمند در هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری نیز باید رعایت گردد. در مواد ۸ و ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً تخلفات اداری در ۳۸ بند و سپس مجازات بیان شده، اما طبقه بندی بین مجازات و تخلفات و اینکه چه مجازاتی برای کدام تخلف اعمال شود، پیش بینی نشده است و همین امر موجب مخدوش شدن اصل تناسب در اعمال مجازات می گردد. اصل تناسب را می توان به صورت ضمنی در آرای متعددی از دیوان عدالت اداری مشاهده کرد.<sup>۶۳</sup> برای نمونه هیأت عمومی دیوان عدالت عمومی در رأی شماره ۱۵۰۰ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴، در مقام تعارض آراء این گونه اعلام می دارد « در صورتی که مستخدم دولت بیش از بیست سال سابقه خدمت داشته باشد طبق قانون استخدام کشوری، دستگاه اداری می تواند وی را بازنشسته کند و امکان بازخرید وی، حتی به درخواست مستخدم وجود ندارد». بنابراین با توجه به مفاد آرای شعب باید گفت چنانچه هیأت به اخراج و یا بازخرید کردن کارمندان که از مجازات های ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می باشد، بدون توجه به سابقه خدمت حکم صادر نماید، تناسبی میان جرم و مجازات وجود ندارد و از موارد نقض اصول دادرسی عادلانه محسوب می گردد.<sup>۶۴</sup>

<sup>۶۱</sup> - ماده ۲۳ دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری، موضوع بخشنامه شماره ۱۱/۴۷۷۸۴ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲۹ سازمان امور اداری و استخدامی کشور.

<sup>۶۲</sup> - دادنامه شماره ۲۰۱/۷۸ مورخ ۱۳۷۷/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

<sup>۶۳</sup> - دادنامه های شماره ۱۲۱۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ - شماره ۵۵۹ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۵ و ۱۲۳۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۸.

<sup>۶۴</sup> - میر احمدی، فاطمه، واحدی، ذبیح الله، تحلیل حقوقی مجازات اخراج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه جستارهای نوین حقوق اداری، پاییز و زمستان ۱۴۰۰، شماره ۲، صفحات ۲۵۷ تا ۲۷۸، ص ۲۷۳.



## ۶- نتیجه گیری:

هیات تخلفات اداری هر سازمان برای رسیدگی به تخلفات انضباطی کارکنان و همچنین حفظ سلامت نظام اداری در چارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری مشغول به فعالیت می‌باشد. نحوه رسیدگی به تخلفات انضباطی در چارچوب قانون و با رعایت تشریفات خاص در هر سازمان باید انجام پذیرد تا علاوه بر برقراری عدالت و برخورد قانونی با متخلفان سازمانی، سعی در حفظ سلامت و افزایش کارایی آن سازمان شود. از سوی دیگر رعایت کردن اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی‌های اداری برای تضمین حقوق کارمندان الزامی است. علاوه بر الزام به پیروی از اصول عام دادرسی عادلانه، رعایت اصول اختصاصی مربوط به قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری مانند حقوق دفاعی متهم نیز جهت تأمین رسیدگی عادلانه و تضمین حقوق کارمندان الزامی است. با این وجود جایگاه ویژه رعایت اصول دادرسی منصفانه و عادلانه در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، نیز می‌تواند موضوع مورد رسیدگی در دیوان عدالت اداری قرار گیرد. عدم رعایت تشریفات خاص دادرسی در انجام رسیدگی به تخلفات و همچنین عدم بکارگیری انصاف و عدالت در صدور آرای هیات‌های تخلفات اداری سازمان‌ها، می‌تواند به عنوان موضوع مورد طرح در دیوان عدالت اداری برای استیفای حق قرار گیرد و خود باعث تزلزل جایگاه هیات‌های رسیدگی کننده به تخلفات اداری محسوب گردد. از این رو شایسته است با نتایج حاصله از پژوهش که شامل شناسایی موارد نقض تشریفات و همچنین شناخت اهم موارد مورد طرح در دیوان بر علیه آرای صادر شده از سوی هیات‌های تخلفات اداری جهت کاهش طرح اینگونه دعاوی در دیوان و همچنین بهبود شرایط رسیدگی و کاهش اختلاف بین آرای صادره از سوی هیات‌ها و دیوان عدالت اداری اشاره کرد. البته رعایت اصول موصوف در مواردی با محدودیت‌ها و چالش‌هایی در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری مواجه است و در قوانین و مقررات مربوطه تضمینات مناسب برای رعایت این اصول پیش بینی نشده است. که خود به عنوان بزرگترین آسیب در راستای اجرای این مهم تلقی می‌شود. در مجموع می‌توان گفت که برخی آسیب‌ها، مربوط به ساختار و تشکیلات هیات‌ها و نواقص قانون رسیدگی به تخلفات اداری از نظر نداشتن ساختار یک قانون منسجم و عدم پرداخت به آیین رسیدگی در هیات‌ها و برخی دیگر، مانند عدم توجه به دفاعیات متهم، مستند و مستدل نبودن آراء، عدم استفاده از گروه تحقیق، صدور رأی خارج از صلاحیت، ناظر بر عملکرد آنها است که آراء صادره را در دیوان عدالت اداری با چالش مواجه می‌کند.

## منابع:

۱. طباطبائی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ نوزدهم، ۱۳۹۹.
۲. وارسته باقلعه، محمد، نقد و بررسی دیدگاه های مختلف درباره ی جهانی شدن حقوق اداری، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۹.
۳. گرجی ازندریانی، علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، ویراست چهارم، چاپ هفتم، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۴۰۰.
۴. نکوئی، محمد، آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، چاپ تهران جاودانه، ۱۳۹۹.
۵. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ سی یکم، ۱۴۰۰.
۶. گرجی ازندریانی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق عمومی - مجموعه مقالات سلسله نشست های تازه های حقوق عمومی، جلد اول، انتشارات جنگل، ۱۳۹۳.
۷. بابایی مهر، علی، حقوق اداری (۲) (استخدام کشوری)، انتشارات مجد، تهران، ۱۴۰۰.
۸. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد دوم، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸.
۹. موسی زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲) ویرایش شوم، چاپ بیستم، تهران، نشر میزان، ۱۴۰۰.
۱۰. نوین، پرویز، اصول حقوق عمومی - حقوق اداری و دادرسی اداری تطبیقی ایران - فرانسه - انگلستان، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰.
۱۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، چاپ هشتم، ۱۳۸۸.
۱۲. محمدی، امید، اجرای آراء مربوط به شهرداری ها، انتشارات جنگل، ۱۳۹۹.
۱۳. باقری سجیرانی، رضوان، بررسی مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری ها، انتشارات جنگل - جاودانه، ۱۳۹۷.
۱۴. مجموعه قانون مدیریت خدمات کشوری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تنقیح و انتشارات قوانین و مقررات، دی ماه ۱۳۹۱.
۱۵. محمد رضا، دلاوری، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی، انشارات جنگل - جاودانه، ۱۳۹۶.
۱۶. ابراهیمی، سید فتاح، اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری، تهران، شهردانش، ۱۳۹۳.
۱۷. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی های اساسی، نشر میزان، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۸. اصغری، محسن، نظام تخلفات اداری و انتظامی تحلیل و تطبیق، چاپ تهران، جاودانه، جنگل، ۱۳۹۷.
۱۹. ویژه، محمد رضا، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی، فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۳۷، تابستان ۱۳۹۱، صفحات ۱۷۱ تا ۲۰۲.
۲۰. منصوری نیا، زینب، اصل حاکمیت قانون در سازمان های اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، نشریه قانون یار، بهار ۱۴۰۰، سال پنجم، شماره ۱۷، صفحات ۸۷۳ تا ۸۹۶.

۲۱. صادقی مقدم، محمد حسن، میرزاده کوهشاهی، نادر، نظارت پذیری هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه مطالعات حقوق خصوصی، زمستان ۱۳۸۹، سال چهارم، شماره ۴ (علمی - پژوهشی)، صفحات ۲۰۷ تا ۲۲۶.
۲۲. نکوئی، محمد، ابراهیم، خانزاده، اعاده به وضع سابق پس از نقض آراء محکومیت قطعی هیات های رسیدگی به تخلفات اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸.
۲۳. مطلبی فشارکی، فهیمه، عطریان، فرامرزی، حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء اداری، فصلنامه مطالعات حقوق، شماره ۲۰، بهار ۱۳۹۷، صفحات ۴۵ تا ۵۶.
۲۴. امامی، محمد، کوروش، استوارسنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هجدهم، سال ۱۳۹۳، تهران، انتشارات میزان.
۲۵. پورعلی اکبر، جواد؛ فرکیش و دیگران، تأملی در حدود صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی با نگاهی به آرای دیوان، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، بهار و تابستان ۱۳۹۹، شماره ۲۰، (ISC)، صفحات ۲۷ تا ۵۳.
۲۶. فروغی نسب، شیرین، بررسی عوامل موثر بر تخلفات و فساد اداری کارکنان شهرداری و ضوابط حاکم بر آن، سومین کنفرانس بین المللی علوم انسانی و توسعه (ISC)، شیراز، تیر ماه ۱۴۰۱.
۲۷. گرجی ازندریانی، فتحی، یونس، آسیب شناسی فرایند دادرسی در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری: تاملی پیرامون یک الگوی مطلوب، دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، سال سوم، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۴.
۲۸. حسینی، سید حسین؛ حسینی، سیده ساعده و دیگران، ضرورت رعایت اصول کلی حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه دانش حقوق عمومی، تابستان ۱۴۰۰، سال دهم، شماره ۲ (ISA)، صفحات ۱ تا ۱۷.
۲۹. نکوئی، محمد، بررسی موارد توقف رسیدگی و اجرای مجازات در تخلفات اداری، فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، سال هفتم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۸، صفحات ۲۸۵ تا ۳۰۷.
۳۰. سلیم زاده کاکرودی، فایزه، صلاحیت هیات های رسیدگی به تخلفات اداری نسبت به موضوع « رشوه»، نشریه راه وکالت، پاییز و زمستان ۱۳۹۹، سال دوازدهم، شماره ۲۳، صفحات ۱۲۱ تا ۱۲۸.
۳۱. دهقان، علی محمد، تخلفات اداری و ساز و کار رسیدگی به آن در حقوق ایران با نگاهی بر دادرسی عادلانه، نشریه حقوق و مطالعات نوین، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۴، صفحات ۹۷ تا ۱۱۵.
۳۲. درویشی، بابک؛ زینالی اقدم، امیرعلی، ماهیت ضمانت اجراهای اداری در نظام حقوقی ایران، نشریه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین الملل، شماره ۲۵، زمستان ۱۳۹۳، (علمی - پژوهشی)، صفحات ۳۶ تا ۵۸.
۳۳. موسوی فرد، سیدمحمدرضا، شمسی زاد، زهرا، فساد و تخلفات اداری در ایران با تأکید بر آموزه های حقوق کیفری و جامعه شناسی جنایی، نشریه آراء، زمستان ۱۴۰۰، صفحات ۸۴ تا ۹۹.
۳۴. رستمی، ولی، عامری، معصومه، شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، شماره ۱۰، بهار و تابستان ۱۳۹۵، صفحات ۱۴۱ تا ۱۶۱.
۳۵. شعبانی، یاور، چیستی مراجع شبه قضایی در آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری، نشریه جستارهای حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۳، صفحات ۹۱ تا ۱۱۰.

۳۶. مرتضی نجابت خواه، فاطمه افشاری و دیگران، آسیب شناسی ساختار و صلاحیت های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، دوفصلنامه ی دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸، بهار و تابستان ۱۳۹۶، صفحات ۱۹۹ تا ۲۲۴.
۳۷. نکویی، محمد، بررسی موارد توقیف رسیدگی و اجرای مجازات در تخلفات اداری، نشریه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۸، شماره ۲۱ (علمی - پژوهشی)، صفحات ۲۸۵ تا ۳۰۸، ص ۳۰۱.
۳۸. یآوری، اسد الله، از «دادرسی» تا «دادرسی منصفانه» تحول در مفهوم و قلمرو کلاسیک دادرسی و تضمینات آن، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۶۸، ۱۳۹۳، صفحات ۲۰۹ تا ۲۳۸.
۳۹. سالاری، حدیثه، تاج الدینی، معصومه، تجدید نظر خواهی در دیوان عدالت اداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه، نشریه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، بهار ۱۳۹۵، شماره ۱، صفحات ۴۹ تا ۵۵.
۴۰. یآوری، اسد الله، حق برخورداری از دادرسی منصفانه، نشریه حقوق اساسی، شماره دوم، تابستان ۱۳۸۳.
۴۱. شیبانی، عادل، مولابیگی، غلامرضا، درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری، نشریه حقوق اداری.
۴۲. خسروی، احمد؛ کاظمی سرکانه و دیگران، حقوق دفاعی متهم در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه پژوهش های حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۹، شماره ۱۸، (علمی ترویجی)، صفحات ۲۲ تا ۴۲.
۴۳. خانی والی زاده، سعید، ضرورت اخطار قبلی در تصمیم گیری های اداری با نگاهی به حقوق اداری فرانسه، فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی، دوره ۲۴، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۸، صفحات ۶۱ تا ۸۰.
۴۴. فرح بخش، مجتبی، مفهوم و مبانی حقوق دفاعی متهم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲۶ و ۵۷، پاییز و زمستان ۱۳۸۵، صفحات ۱۱۱ تا ۱۳۶.
۴۵. نکویی، محمد، اصل تناسب جرم و مجازات در قلمرو تخلفات اداری، نشریه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۲۵ (ب/ISC)، صفحات ۲۵۵ تا ۲۷۳.
۴۶. خسروی، وحید، بررسی و شناخت مراجع رسیدگی به تخلفات اداری و مراجع نظارتی دیوان عدالت اداری، فصلنامه بین المللی قانون یار، بهار، ۱۴۰۰، سال پنجم، شماره ۱، صفحات ۱۱۱۵ تا ۱۱۶۲.
۴۷. اسدیان، احمد، سالاریان، جهانبخش، دادرسی عادلانه و اصول حاکم بر آن در عرصه بین المللی و داخلی با تمرکز بر تعزیرات حکومتی، پژوهش نامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی، علمی و پژوهشی، سال هجدهم، شماره پنجم، مرداد ۱۳۹۷، صفحات ۱۹ تا ۴۳.
۴۸. بامیری، مجتبی، محمدی ابراهیم، بررسی دادرسی اداری در ایران، نشریه مطالعات حقوق، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۱۸، صفحات ۱۶۱ تا ۱۷۶.
۴۹. میر احمدی، فاطمه، واحدی، ذبیح الله، تحلیل حقوقی مجازات اخراج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه جستارهای نوین حقوق اداری، پاییز و زمستان ۱۴۰۰، شماره ۲، صفحات ۲۵۷ تا ۲۷۸.
۵۰. محسن زاده، آریتا، آسیب شناسی شیوه رسیدگی به دلایل در دیوان عدالت اداری، نشریه علم و وکالت، تابستان ۱۳۹۸، سال دوم، شماره ۲، صفحات ۱۳۳ تا ۱۵۸.

۵۱. خسروی، احمد؛ کاظمی سرکانه، سید سجاد و دیگران، حقوق دفاعی متهم در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه پژوهش های حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۹، شماره ۱۸، صفحات ۲۹ تا ۴۲.
۵۲. محمدی، مختار؛ راسخ، محمد، مطالعه تطبیقی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در ایران و انگلستان از منظر اصول دادرسی عادلانه، نشریه حقوق اداری، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۲۷، علمی پژوهشی، صفحات ۱۹۱ تا ۲۱۳.
۵۳. ضیایی فر، محمد حسن، حق برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی در مرحله تحقیقات مقدماتی؛ با تاکید بر روبه دیوان اروپایی حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، تابستان ۱۳۸۶، شماره ۸، صفحات ۴۱۹ تا ۴۳۲.
۵۴. آقای طوق، مسلم و سجاد مردانی، استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری، فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، سال سوم، شماره ۶.
۵۵. نکویی، محمد، خانزاده، ابراهیم، اعاده به وضع سابق پس از نقض آراء محکومیت قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، نشریه حقوق اداری، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸ (علمی پژوهشی)، صفحات ۲۱۳ تا ۲۳۰.