

رعایت اصول دادرسی عادلانه در تخلفات اداری و انتظامی؛ ایران و انگلستان با تاکید بر اصل منع محاکمه و مجازات مجدد*

حکیمه فرنام

دانشجوی دکترای حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده فقه، حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
ha.farnam@yahoo.com

محمدعلی مهدوی ثابت (نویسنده مسؤول)

استادیار، گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. ali@mahdavi.fr

محمد آشوری

استاد، گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده فقه، حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.
ashouri_mohammad@yahoo.com

علی صفاری

دانشیار، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
alisaffary2020@gmail.com

قابل انتشار در دوره ۲۳ شماره ۶۰ (زمستان ۱۴۰۳) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده

اصل ممنوعیت محاکمه و مجازات مجدد، به عنوان یکی از اصول دادرسی منصفانه ریشه در پذیرش اثر سلبی احکام کیفری خارجی دارد و برگرفته از مهمترین اهداف حقوق کیفری بین‌المللی، یعنی جلوگیری از مجازات مجدد متهم برای عمل مجرمانه واحد است. این ممنوعیت، یادآور قاعده مهمی در آیین دادرسی کیفری، با عنوان اعتبار قضیه قضاوت شده کیفری در دادگاه کیفری است.

تخلفات اداری و انتظامی نیز هرچند با جرایم کیفری تفاوت‌های معنایی از جهت ماهیت، منابع و مصادیق دارند اما در مقام مقایسه، شباهت‌های آنان بویژه در پیش‌بینی ضمانت‌اجراه‌های سرکوبگر، قابل توجه است چنانکه نمی‌توان آنها را به دو حوزه کاملاً مستقل و بیگانه از هم دانست. از طرفی امروزه ورود به بحث قلمرو کیفری، توجه به این شباهت‌ها را که زمینه‌ساز برخورداری مرتکب از تضمینات اصول دادرسی عادلانه است هم در جرایم و هم در تخلفات اداری و انتظامی، بیش از پیش ضروری کرده است. در ایران در رابطه با تخلفات اداری و انتظامی برخی از اصول دادرسی منصفانه، بویژه اصل مهم منع محاکمه و مجازات مجدد، نه تنها رعایت نمی‌گردد بلکه به موجب ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، حتی خلاف آن مقرر گردیده است. فلذا نگارنده در این مقاله ضمن مقایسه اجمالی جرایم و تخلفات، با این فرض که نظام کیفری انگلستان در این زمینه الگوی مناسبی است مختصراً به روبه‌دادگاه‌های اداری این کشور نیز پرداخته است. روش مطالعه در این مقاله تحلیلی – توصیفی و بر اساس بررسی متون داخلی و خارجی مرتبط می‌باشد.

کلمات کلیدی: تخلفات اداری و انتظامی، اصول دادرسی عادلانه، اصل منع محاکمه و مجازات مجدد.

*این مقاله مستخرج از رساله دکتری با عنوان « اصل منع محاکمه و مجازات مجدد در تخلفات اداری و انتظامی » می‌باشد.

احیای نظم در اجتماع از طریق اعمال ضمانت اجراهای کیفری در جامعه، یکی از سازوکارهایی است که در حقوق پیش بینی شده است. در کنار این ابزار قهرآمیز الزام آور، قانونگذار تدابیر دیگری از جمله تدابیر اداری و انتظامی را پیش بینی نموده که به واسطه نقض قواعد خاص گروه های اجتماعی یا حرفه ای بر متخلفان بار می شوند.^۲ هنگامی که مقامات رسمی و غیر رسمی نظیر قضات، پزشکان و سایر صنوف، با توجه به مسئولیت شغلی خود و در مقام یک مأمور اقدام زیانباری را انجام می دهند از یکسو، رعایت قواعد ویژه مسئولیت حرفه ای و شغلی ضرورت پیدا می کند و از سوی دیگر، ممکن است مسئولیت کیفری نیز متوجه آنان باشد.^۳ مقصود از تقصیر شغلی، خطایی است که صاحبان مشاغل در اجرای کاری که حرفه آنان است، مرتکب می شوند.^۴ این افراد در ایفای وظیفه خود، تابع قوانین و مقررات گوناگون هستند و بنابراین، در صورت تخلفی از آن ها، به هنگام کار یا به مناسبت آن و ایراد خسارت، مقصر شناخته می شوند. رویه قضایی برخی کشورها، عدم رعایت برخی از اصول بنیادین دادرسی را مصداق تقصیر سنگین و فاحش مأمور دانسته است. منظور از این نوع تقصیر خطایی است که تحت تأثیر یک مسئولیت کیفری، مدنی و انتظامی ارتکاب یافته و مأموری که به طور معمولی، مقید به وظایف و تکالیف خود است، آن را نادیده انگاشته است.^۵

عناصر تشکیل دهنده دو جرم انتظامی و کیفری از هم متفاوت هستند. تخلف انتظامی عبارت از نقض مقررات صنفی یا گروهی اشخاص عضو در گروه است که حافظ نظم و نهایتاً بقای گروه یا اتحادیه صنفی و حرفه ای است بدون آن که عمد یا سهوی در ارتکاب آن شرط باشد. در حالی که تقصیر کیفری متضمن نقض قوانین کیفری است که جنبه عمومی دارند.^۶

رسیدگی به تخلفات اداری و رعایت اصول دادرسی عادلانه، به عنوان جلوه های حیات مدرن بشری در حقوق مدرن جای می گیرند.^۷ فلذا انتظار می رود اصول دادرسی عادلانه و تضمینات اساسی حقوق بشری همانند رسیدگی های کیفری در آن ها رعایت گردد. نگارنده در این مقاله درصدد است ضمن مقایسه ماهوی و شکلی مبانی، منابع و مصادیق تخلفات و جرایم، رویه نظام کیفری کشور انگلستان را نیز به عنوان یک نظام کیفری مدرن مورد بررسی قرار دهد تا در صورت عدم وجود موانع شرعی و قانون اساسی، از نکات مثبت آن گرته برداری شود.

بدیهی است مباحث مربوط به تخلفات اداری و انتظامی بیشتر در حیطه حقوق اداری مطرح شده اند، حیطه ای که شاید بیش از آن که مطالبه گر این اصول در رسیدگی های اداری باشد، توجیه گر آن است. از این رو مقاله حاضر که نتیجه مطالعه تطبیقی نگارنده است، مسبوق به سابقه نبوده و از این جهت بدیع است. از آنجا که در حقوق کیفری کمتر به تخلف پرداخته شده و جرم، موضوع اصلی می باشد لازم است در ابتدا به برخی مفاهیم در حوزه تخلفات حقوق اداری پرداخته شود.

۲. گلدوست جویباری و باقری نژاد، «مسئولیت کیفری، مدنی و انتظامی ناقضین اصول بنیادین دادرسی کیفری»، ۸۲،

۳. اردبیلی، حقوق جزای عمومی، ج ۱، ۱۷۷.

۴. کاتوزیان، الزام های خارج از قرارداد، مسئولیت مدنی، قواعد عمومی، ج ۱، ۳۶۵.

۵. گلدوست جویباری و باقری نژاد، پیشین، ۸۳-۸۲.

۶. اردبیلی، پیشین، ۱۷۷.

۷. محمدی و راسخ و یاوری، «مطالعه تطبیقی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در ایران و انگلستان از منظر اصول دادرسی عادلانه»، ۱۹۲.

- مفهوم تخلف اداری^۸ و تخلف انتظامی^۹. از منظر حقوق اداری، تخلف عبارت است از تجاوز مأمور دولت از مقررات اداری در حین انجام وظیفه. تخلف اداری و انضباطی عبارت است از تخلفات مربوط به حیثیت و مقام و وظایف حرفه ای هر فرد.^{۱۰}

تخلف انتظامی معمولاً مترادف با تخلف اداری و هم معنی و نیز هم هدف با آن به کار برده شده است اما تمایز دقیقی بین تخلف اداری و انتظامی از جهت سمت مرتکب وجود دارد بدین توضیح که تخلف اداری تنها از مستخدم دولت قابل صدور است در حالی که تخلف انتظامی در برخی موارد مرتکبی غیر مستخدم دولت دارد و از این جهت به عمل وی تخلف اطلاق می شود که مقررات مربوط به صنف خود را رعایت ننموده است.

- اصول دادرسی منصفانه^{۱۱}.

اصولی از قبیل تضمینات عمومی که شامل حق دادخواهی، استقلال و بی طرفی مرجع رسیدگی، برابری امکانات دفاع، برخورداری از تسهیلات و مهلت کافی دفاع، حق رسیدگی حضوری، حق تجدیدنظرخواهی، حق رسیدگی علنی، حق رسیدگی در مهلت معقول و اصل تقابل یا تناظر، اصل قانونی بودن جرم و مجازات، اصل برائت، حق اطلاع یافتن از اتهامات با ذکر دلایل آن، حق سکوت در تحقیقات و دادرسی، منع شکنجه و دیگر اذیت و آزار در هنگام تحقیقات و رسیدگی، حق مواجهه و طرح سؤال از شهود طرف مقابل و... است.^{۱۲} ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر فهرست گسترده ای از مقررات آیین دادرسی را برای کسی که درگیر در یک محاکمه در معنای وسیع آن شود، منظور کرده است.^{۱۳} مدل دادرسی عادلانه نمونه آرمانی از نحوه عملکرد سیستم عدالت کیفری است که بر مبنای حاکمیت قانون بنا شده است.^{۱۴}

۱- مبانی نظری

در حوزه حقوق اداری قوانین مختلفی به منظور ایجاد و تقویت نظم و انضباط اداری به تصویب رسیده است. قوانین مذکور باید متضمن قواعدی به منظور تأمین امنیت قضایی کارمندان در فرایند دادرسی باشد. بخشی از این رسالت مهم را اصول کلی حقوق کیفری برعهده دارند. این اصول که مقتضای دادرسی عادلانه در جهت احترام به شأن و کرامت انسانی افرادند، در گستره راهبردهای بین المللی مورد توجه سیاستگذار جنایی بین المللی قرار گرفته اند و تحت تأثیر الزامات فرائقینی، ضرورت رعایت آنها از قلمرو حقوق کیفری به قلمرو حقوق اداری نیز تسری یافته است. کنوانسیون اروپایی حمایت از آزادی های اساسی، در ماده ۶ حق برخورداری از دادرسی عادلانه را به رسمیت می شناسد.^{۱۵} از مقررات این ماده استنباط می شود، حقوق مندرج در آن برای افرادی است که فقط موضوع تعقیب کیفری قرار می گیرند. به ظاهر مقررات این ماده برای رسیدگی های دهه های ۱۹۵۰

^۸. Administrative violation

^۹. Disciplinary violation

^{۱۰}. غفاریان و ساسانی کورعباسلو، « مطالعه تطبیقی تخلفات کارکنان آموزش و پرورش ایران، انگلستان و جمهوری آذربایجان»، ۴۸.

^{۱۱}. Principles of fair trial

^{۱۲}. محمدعلی زاده اشکلک و رشیدی، « بررسی اصول دادرسی منصفانه در محاکم کیفری با توجه به قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲»، ۱۵۳.

^{۱۳}. آشوری، مترجم، حقوق کیفری شورای اروپا، ۵۱۳.

^{۱۴}. مهرا، دایره المعارف عدالت کیفری انگلستان، ۳۲۵.

^{۱۵}. افراسیابی و ساریخانی، « قلمرو کیفری در رسیدگی های انضباطی پلیس ایران»، ص ۶۴.

و ۱۹۶۰ مناسب بود.^{۱۶} ولی از دهه ۱۹۷۰ به بعد، افزایش میزان ورودی پرونده ها به مراجع قضایی، نظام عدالت کیفری را با پدیده ای تحت عنوان بحران سیاست جنایی مواجه کرد. این بحران از یک سو در قالب استغراق تدریجی نظام های سیاست جنایی تا مرز انسداد و وقفه این نظام ها جلو رفت و از سوی دیگر در قالب جدایی تدریجی این سیاست ها از واقعیت جنایی تا آنجا که آنها را کاملاً بی تاثیر کرده بود، تجلی نمود.^{۱۷} این نظام برای خروج از بحران مذکور، برخی عناوین مجرمانه را از قلمرو حقوق کیفری خارج کرده و به قلمرو حقوق اداری، انتظامی، مدنی، انضباطی و ... وارد کرد. در برخی موارد نیز دولت های عضو برای فرار از هزینه های اقتصادی رسیدگی های کیفری و تشریفات موجود در آن، برخی جرایم را از حقوق کیفری به حقوق اداری - انضباطی منتقل کردند. این در حالی بود که ضمانت اجرای این جرایم همچنان دارای وصف مجازات بود.^{۱۸} هرچند این انتقال، منجر به چالش های جدیدی دست کم در کشور انگلستان گردیده^{۱۹} اما این تحول موجب شد که پرونده های مذکور بدون رعایت تشریفات دادرسی عادلانه، در مراجع اداری رسیدگی شوند. دیوان اروپایی حقوق بشر با آگاهی از این تحول و تقلب برخی دولت ها نسبت به رعایت استانداردهای دادرسی عادلانه در رسیدگی های کیفری، اصطلاح « قلمروهای کیفری^{۲۰} » را در دهه ۸۰ ابداع نمود. با این مقدمه یکی از مهمترین مبانی نظری ضرورت رعایت اصول دادرسی عادلانه در مورد تخلفات اداری و انتظامی، مبنای حقوق بشری آن است. همچنین می توان مبانی دیگری چون حقوق اساسی^{۲۱}، حاکمیت قانون^{۲۲}، اصل تداوم خدمات عمومی و اداری^{۲۳}، پاسخ گویی و مسئولیت پذیری^{۲۴}، نظارت^{۲۵} و حق بر دادخواهی^{۲۶} را نیز برشمرد.

۱-۱. مبنای حقوق بشری

طبق اسنادی مانند میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی های اساسی، رعایت اصول دادرسی عادلانه در محاکم دادگستری و مراجع کیفری ضروری است و دلیل اصلی آن را باید در نوع ضمانت اجراهای صادره از سوی مراجع فوق دانست. لذا تسری اصول دادرسی عادلانه به این گونه تخلفات، که ذیل عنوان « مفهوم قلمرو کیفری » جای می گیرند، می تواند مظلونان به تخلفات غیر کیفری را همانند متهمان جزایی از تضمینات دادرسی عادلانه

۱۶. شورای اروپا که می توان آن را سازمان ملل اروپایی نامید چهار سال پس از تاسیس سازمان ملل متحد و با همان اهداف سازمان ملل مندرج در منشور شداین سانفرانسیسکو ۱۹۴۵ تشکیل شد و از آنجا که بزهکاری در سطح کشورهای اروپایی خطر بزرگی برای امنیت و شکوفایی اقتصاد اروپا محسوب می شورا کمیته ویژه تحت عنوان کمیته اروپایی موضوعات کیفری در ۱۹۵۷ ایجاد کرد که وظیفه آن هماهنگ کردن مقابله با بزهکاری در سطح کشورهای کشورهای عضو انجام شد و منجر به رویه های اروپایی اعلام شد. اقدامات و مطالعات گسترده ای در رابطه با علل ارتکاب جرم در ابعاد مختلف توسط مختلف گردید که برای کشورهای اروپایی لازم الاجرا می باشد. مجموعه این اعلامیه ها، قطعنامه ها و رهنمودهایی که بار کیفری دارند را می توان سیاست جنایی اروپا نامید. (محمدعلی مهدوی ثابت، جزوه سیاست جنایی، دوره دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی علوم و تحقیقات تهران، ۱۳۹۸)

۱۷. گسن ترجمه نجفی ابرنآبادی، « بحران سیاست های جنایی کشورهای غربی »، ۲۹۰، ۲۹۱، ۲۹۳ و ۳۰۵.

۱۸. افراسیابی و ساریخانی، « قلمرو کیفری در رسیدگی های انضباطی پلیس ایران »، ۶۴ و ۶۵.

۱۹. چالش هایی نظیر دسترسی به تجدیدنظر، توازن میان روش های حقوقی و سیاسی پاسخگویی، قابلیت اعمال حقوق رویه ای و محدودیت های ماهوی تجدیدنظر.

Craig, UK, EU and global administrative law foundations and Challenges, 311.
20. criminal matters.

21. حسینی، حسینی و صالح آبادی، پیشین، ۲.

22. ۲۳ و ۲۴ و ۲۵ و ۲۶. درویشی و زینالی اقدم، « ماهیت ضمانت اجرای اداری در نظام حقوقی ایران »، ۴۳-۴۴

بهره مند سازد و بدین ترتیب مانع تضییع حقوق مدنی و سیاسی شهروندان در جریان این گونه رسیدگی ها شود. رویه دیوان اروپایی حقوق بشر برای ایفای نقش نگهبانی و پاسداری از منفعت و مصلحت عمومی در منطقه اروپا به دولت ها اجازه نمی دهد برای فرار از مفاد ماده ۶ کنوانسیون مزبور، تخلفی را از مجموعه قوانین کیفری خارج سازند و به تخلف اداری تبدیل نمایند و یا تخلفاتی را که ماهیت تلفیقی و وصف کیفری و اداری توأمان دارند، صرفاً از جنبه اداری تعقیب کنند و بدین طریق از اعمال تضمینات لازم در انجام دادرسی عادلانه شانه خالی کنند. (ممانعت از تقلب نسبت به کنوانسیون^{۲۷})

با توجه به نظر شورای حقوق بشر در ماده ۱۴ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی باید اذعان نمود که این شورا نیز به طور تلویحی قلمرو کیفری را مد نظر داشته و آن را به رسمیت شناخته است. بنابراین کشورهای عضو این میثاق از جمله ایران نه تنها در رسیدگی های کیفری بلکه در دعاوی غیر کیفری نیز مکلف به اعمال این اصول خواهند بود. البته شورای حقوق بشر در خصوص مراجع غیر قضایی، دیدگاهی را بیان نکرده است، اما با توجه به هدف دیوان اروپایی حقوق بشر در تأسیس قلمرو کیفری (پرونده اوزترک علیه دولت آلمان را باید سرآغاز پیدایش آن دانست^{۲۸})، تفسیر شورای حقوق بشر از ماده ۱۴ میثاق را باید به مراجع فوق نیز تسری داد و به استناد ماده ۹ قانون مدنی، مقررات آن مانند قانون داخلی لازم الاجراست و قضات مکلفند در آرای خود بدان استناد کنند^{۲۹}.

۲-۱. مبنای حقوق اساسی

از مهمترین اصول حاکم بر حقوق جزا، اصل قانونی بودن جرم و مجازات و فرض برائت است که در اصول ۳۶، ۳۷ و ۱۶۹ قانون اساسی بدان توجه شده است. لزوم تأمین امنیت قضایی، اقتضای پیش بینی تضمیناتی را برای افراد دارد که این تضمینات همان اصول کلی حقوق کیفری که تضمین کننده حقوق و آزادی های اشخاص در فرایند دادرسی اند، هستند و حمایت قضایی مؤثر از افراد در پی تحولات حقوق بشری است که رعایت این تضمینات را در تمام دادرسی ها، اعم از اینکه دعوی مدنی، کیفری یا اداری باشد، توجیه می کند.

۳-۱. حاکمیت قانون

توسل به مفهوم قانون به مثابه ابزاری جهت کنترل قدرت حکومت (و البته در کشورهایی که چندان به موازین دموکراسی پایبند نیستند، بویژه در خصوص قوانین عادی ابزاری جهت تحدید حقوق شهروندان) از دیرباز مورد توجه قرار گرفته است. قانون بایستی در کلیت سازمان ها و دستگاه های اداری اجرا و اعمال شود. کارگزاران و مقامات اداری به عنوان بازوان اجرایی نهادهای مذکور نقش به سزایی در این راستا ایفا می نمایند. بحث ضمانت اجراهای اداری در زمانی مطرح می شوند که قانون

۲۷. بابایی و مهدوی، «قلمرو کیفری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران»، ۱۰۲ و ۱۰۷.

۲۸. اوزترک یک کارگر ترک تبعه آلمان که در اثر تخلف رانندگی تحت تعقیب و محاکمه قرار گرفت و دادگاه پس از استخدام مترجم برای وی، حق الزحمه اش را مطالبه نمود این استدلال که تخلف وی فرایندی اداری است و مشمول ماده ۶ کنوانسیون نمی گردد و مستحق مترجم رایگان نیست. وی از دولت آلمان در دیوان اروپایی حقوق بشر شکایت کرد و دیوان با این استدلال که حقوق تضییع شده شهروندان تابع دولت های عضو اتحادیه اروپا علاوه بر قوانین و مقررات ملی، باید در متون و اسناد فراملی بویژه کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی های اساسی جستجو شود، رای به محکومیت دولت آلمان داد و با این تفسیر خاص از ماده ۶ کنوانسیون، قلمرو کیفری متولد شد. بابایی و مهدوی، «قلمرو کیفری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران»، ۱۰۶ - ۱۰۵.

۲۹. پیشین، ۱۱۹.

توسط ارکان اجرایی سازمان ها و تشکیلات اداری یعنی کارگزاران اداری نقض و نادیده گرفته شود. بنابر این به اهمیت موضوع حاکمیت قانون در بحث ضمانت اجراهای اداری پی می بریم.

۱-۴. اصل تداوم خدمات عمومی واداری

این اصل ناشی از ضرورت های مربوط به اداره اجتماع است و درخصوص موضوعاتی که برای تداوم جماعات انسانی ضرورت دارد اهمیت بسیاری دارد و تکلیفی را بر مقامات عمومی و اداری بار می نماید که به موجب آن باید تداوم خدمات اداری به نحو مناسبی تضمین گردد. در حقوق اداری ایران می توان گفت که مفهوم خدمات عمومی به عنوان یکی از مبانی وجود دستگاه اداری دولت محسوب می شود که در اصول ۳، ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی بدان اشاره شده و از نتایج آن این که پاره ای از کار شکنی های ماموران دولتی در ارایه خدمات اداری مستمر و مداوم، ماهیت تخلف اداری داشته و طبق قوانین و مقررات اداری مجازات می شوند و پاره ای دیگر از اعمال خلاف قانون کارگزاران و ماموران دولتی در این حوزه ماهیت جرم داشته و طبق قوانین و مقررات جزایی در دادگاه های عمومی جزایی به آن رسیدگی می شود.

۱-۵. پاسخ گویی و مسوولیت پذیری

دولت ها از آنجا که به عنوان نمایندگان مردم به ایفای وظایف و تکالیف قانونی خود می پردازند، موظفند که درباره تصمیمات و اقدامات خود به شهروندان توضیح کافی بدهند. پاسخ گویی یکی از مبانی مهم موضوع ماهیت ضمانت اجراهای اداری است. یکی از تخلفات مهم کارگزاران و کارمندان اداری عدم پاسخ گویی به شهروندان می باشد. و همین امر زمینه ساز مجازات مقامات و کارکنان دولتی را فراهم می نماید.

۱-۶. نظارت

نظارت به معنی کنترل کردن اعمال و تصمیمات مقامات و کارگزاران مادون از سوی مقامات و کارگزاران عالی رتبه در همان سلسله مراتب اداری می باشد. آنچه که نظارت های اداری مذکور را در نهادها و سازمان های اداری توجیه می نماید اصل کنترل یا سلسله مراتب اداری است. نظارت سلسله مراتبی نظامی است که در آن مقامات مافوق به کارکنان مادون خود دستور می دهند و بر آن ها نظارت می کنند و کارکنان مرئوس مکلف به اطاعت از دستورات و اوامر مافوق خود هستند.

۱-۷. حق بر دادخواهی

حق بر دادخواهی عنوان جامعی است که می تواند شامل حق بر دسترسی افراد به مراجع قضایی و یا در صورت لزوم مراجع اداری و صنفی جهت دادخواهی نسبت به نقض حق ها و آزادی هایشان باشد. ماده هشتم اعلامیه حقوق بشر که در اصل سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز متجلی شده در این رابطه است. مقامات حکومتی و دولتی علاوه بر اینکه در شناسایی موارد تخلف و بعضاً اعمال مجرمانه کارگزاران خود بایستی کوشا باشند بلکه در شناسایی ضمانت اجراهای اداری، حق بر دادخواهی به عنوان یک حق مسلم و تضمین شده بایستی وجود داشته باشد. به عبارت دیگر حق دادخواهی به عنوان یک عنصر و جزء ضمانت اجراهای اداری می تواند تلقی شود که متعاقب آن صرفاً به دنبال برقراری نظم و انضباط در دستگاه های اداری نباید بود

بلکه نقض حقوق و آزادی های شهروندان نیز باید آن ها را برانگیخته و به شناسایی و اجرای ضمانت اجراهای مختلف اداری بپردازند.

همان طور که در حقوق کیفری بررسی و شناسایی ارکان جرم از مباحث اساسی به شمار می رود، برای شناخت تخلفات اداری و انتظامی، بررسی ارکان تخلف محض بدین معنا که هیچ عنوان مجرمانه کیفری نداشته باشد، ضروری است. بنابراین در اینجا مختصراً به تبیین ارکان تخلف اداری می پردازیم.

۲. مقایسه تخلف با جرم^{۳۰}

هرچند شباهت هایی نظیر منشأ واحد برخی تخلفات و جرایم وجود دارد اما وجوه تمایز بین این دو پدیده بیشتر است بطوری که می توان رابطه منطقی بین جرایم و تخلفات اداری را عموم و خصوص من وجه دانست. برخی وجوه تمایز عبارتند از:

- هدف. آنچه در حقوق جزا ضرورت مقابله با جرم را توجیه می کند، دفاع از نظم عمومی است، حال آنکه سبب رسیدگی به تخلفات اداری، تخلف از نظم سازمان متبوع کارمند است.

- مرجع رسیدگی. جرایم در محاکم قضایی دادگستری رسیدگی می شوند در صورتی که رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، در صلاحیت هیات های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان است که مطابق ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نمایندگان دولت در هر یک از دستگاه های مشمول قانون هستند^{۳۱}. در انگلستان در حال حاضر به موجب قانون مصوب ۲۰۰۷ و ترسیم یک ساختار جدید، دو دیوان سطح یک و سطح دو به عنوان مهم ترین نهادهای قضایی نظام جدید عدالت اداری، به شمار می روند که جایگزین اغلب ۸۳ دیوان اداری قبلی این کشور گردیده اند^{۳۲}.

- قلمرو. تخلف از مقررات خاص مربوط به یک جمعیت یا شغل معین، تخلف انتظامی است در حالی که جرم جزایی، نقض قانون جزای قابل اجرا نسبت به تمامی افراد یک کشور است^{۳۳}.

- میزان ضمانت اجرا. مجازات پیش بینی شده در قوانین کیفری شدید است، در حالی که مجازات های انضباطی معمولاً خفیف بوده و تنها شامل موارد استخدای می شود.

- اصول حاکم. قواعد و اصول معمول در حقوق جزا عیناً در مورد قواعد انضباطی و اداری اجرا نمی شود، به عنوان مثال هر عملی که خلاف شئون کارمند باشد، قابل مجازات است و این اعمال از قبل قابل پیش بینی نیستند و نمی توان همه آنها را تعیین و توصیف نمود.

۳۰. جاسی، «تفاوت تخلف اداری با جرم».

۳۱. لازم به توضیح است سرکوبی اداری برای مثال در فرانسه پس از جنگ جهانی دوم و به موازات گسترش مداخله مستقیم دولت در قالب دولت رفاه گر یا مداخله در چارچوب مقام های اداری مستقل یا دولت ناظم، بطور قابل توجهی توسعه یافته است. (می ری دلماس مارتی، نظام های بزرگ سیاست جنایی، ۳۶) منظور از دولت ناظم، نظامی است که در آن رابطه با قانون مبتنی بر استدلال با استفاده از قیاس و تمثیل است که بر اساس آن قاضی مجاز است بر اساس متن ماده قانونی که نزدیک به مورد تحت رسیدگی است، قضاوت کند. (کریستین لازرژ، درآمدی به سیاست جنایی، ۷۱).

۳۲. هداوند و آقای طوق، دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، ۱۸۸.

۳۳. شهسوار، حقوق تخلفات اداری (مصادیق تخلفات اداری)، ۳۶.

- تأثیر/اعتبار/امر مختومه. در ایران اعتبار قضیه مختومه در جرایم از موارد سقوط دعوی عمومی است اما این قاعده در مقررات اداری به استناد ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری جاری نیست. بنابراین کسی که از نظر اتهام اخذ رشوه در دادگاه تبرئه شده، ممکن است به علت ارتکاب همان عمل در دادگاه اداری محکوم شود. دیوان اروپایی حقوق بشر به استناد ماده ۴ پروتکل شماره ۷ الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر^{۳۴} در پرونده هایی که مشتمل بر تعقیب کیفری و اداری توأمان بودند، مواضع مختلفی اتخاذ کرده است^{۳۵}؛ در پرونده های گراندیه^{۳۶} علیه اتریش^{۳۷}، الیویرا^{۳۸} علیه سوئیس، فیشر^{۳۹} و نهایتاً سرگی زولوتوخین^{۴۰} علیه روسیه به نفع شاکی تصمیم گرفته است اما در پرونده دو پزشک متخلف علیه دولت فرانسه در ۲۰۲۰، تنبیه انتظامی آنها را مکمل مجازات کیفری دانسته است^{۴۱} و به طور کلی همه مواردی که جریمه قابل توجهی توسط یک مقام اداری اعمال می شود^{۴۲}

و یا با توجه به ماهیت و درجه شدت مجازات بویژه میزان بالای جریمه های اعمال شده، به این نتیجه منتهی شد که علی رغم تصمیم مخالف اتخاذ شده توسط قانون برخی کشورها نظیر ایتالیا (در پرونده شرکت فیات)، مجازات های اعمال شده ماهیت کیفری دارند^{۴۳}.

در حقوق اداری انگلستان، منصفانه بودن دیوان های اداری به موجب توصیه های فرانکز^{۴۴} که در مجموعه ای تحت عنوان «چارچوب قواعد دیوان ها» در سال ۲۰۰۲ اصلاحی ۲۰۰۶، صادر شده است، مورد توجه قرار گرفته است. همچنین در مقرراتی که کمیته آیین رسیدگی دیوان ها در سال ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ برای سه شعبه از شعب دیوان سطح یک، تصویب کرده بود، حاوی تأکید بر ضرورت منصفانه بودن رسیدگی دیوان هاست^{۴۵} که اصل منع محاکمه و مجازات مجدد که نتیجه قبول قاعده اعتبار امر مختومه است، از آن جمله می باشد.

۳۴. ماده ۴ پروتکل شماره ۷ الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر: ۱. هیچ کس نباید تحت تعقیب کیفری یا مجازات از سوی مراجع قضایی همان دولت، به علت ارتکاب جرمی که قبلاً از آن براءت حاصل کرده است و یا به موجب حکم قطعی طبق موازین و آیین و تشریفات دادرسی آن دولت محکوم شده است، مورد تعقیب کیفری مجدد قرار گیرد. ۲. مقررات بند ۱ فوق الذکر مانع از آن نیست که در صورت کشف دلایل جدید و یا عیب و ایراد اساسی در دادرسی قبلی که موثر بر حکم صادر شده باشد، رسیدگی مجدد طبق موازین قانونی و آیین دادرسی کیفری همان دولت صورت پذیرد. ۳. هیچگونه سرپیچی از مقررات این ماده به استناد ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مجاز نیست.

۳۵. Chacornac, L'articulation des repressions Comment résoudre le problème de non bis in idem?, 333.

۳۶. Grande

۳۷. گراندیه بهنگام رانندگی در حال مستی مرتکب قتل غیر عمدی شد و هم از سوی دادگاه کیفری و هم اداری جداگانه محکوم به جزای نقدی گردید. قضات استراسبورگ به اتفاق آراء معتقد بودند با توجه به این که هر دو تصمیم مربوط به رفتاری واحد بوده ماده ۴ پروتکل ۷ مورد تعرض واقع شده است. آشوری، پیشین، ۵۹۶.

۳۸. Olviriye

۳۹. Fisher

۴۰. Zolotokhin

۴۱. CEDH 29 sept. 2020, Faller et Steinmetz v. France.

۴۲. Fucini, Principe non bis in idem: inapplicabilité aux procédures disciplinaires, 22.

۴۳. Pierre Marguénaud, L'affirmation du principe du non-cumul des sanctions administratives et des sanctions pénales en matière économique, 172.

۴۴. Franks

۴۵. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ۲۰۶.

- حجیت دلایل . اگر دلیلی که متهم در دادگاه کیفری ارائه می کند مورد قبول واقع نشود، مانع از پذیرش همین دلیل در دادگاه انتظامی نیست.

- مرجع/اعتراض و نحوه رسیدگی. احکام صادره از دادگاه‌های اداری، تنها در دیوان عدالت اداری قابل شکایت و منحصر از لحاظ شکلی قابل رسیدگی هستند. همچنین «هیچ یک از نهادهای شرکت کننده در سرکوبی اداری در اعمال آن تخصصی ندارند.»^{۴۶} در انگلستان، دیوان‌های سطح یک و سطح دو، بدنه قضایی دیوان‌های اداری انگلیس را تشکیل می دهند. اما نهادهای اداری و نظارتی شامل شورای دیوان‌ها و عدالت اداری، رئیس کل دیوان‌ها و کمیته آیین رسیدگی دیوان‌ها به موجب قانون مصوب ۲۰۰۷ بوجود آمده اند که وظایف اداری، نظارتی و در مواردی وضع مقررات در خصوص آیین رسیدگی دیوان‌ها را بر عهده دارند.^{۴۷}

-/اختیارات مدعی العموم. مدعی العموم در جرایم به نمایندگی از سوی جامعه مرتکبان جرایم را تحت پیگرد قرار می دهد، لیکن دادستان اداری و انتظامی به نمایندگی از همان جمعیت و کانون، تعقیب و تنبیه متخلف را تقاضا می کند. در انگلستان، یک قاضی ارشد با عنوان «رئیس کل دیوان‌ها»^{۴۸}، ریاست نظام دیوان‌های اداری سطح یک و دو را برعهده دارد. این شخص طبق بند یک ماده ۲ قانون دیوان‌ها، دادگاه‌ها و اجرای احکام مصوب ۲۰۰۷، به پیشنهاد لرد چانسلر و توسط ملکه منصوب می شود و موظف است هرسال گزارشی از وضعیت پرونده‌های دیوان‌های اداری را به لرد چانسلر ارائه کند.^{۴۹}

- طبع ضمانت/اجراها. پدیده جنایی به وسیله ضمانت اجراهایی سزادهی می شود که تحت عنوان مجازات تا مرحله اعدام و سلب حیات مرتکب، پیش می رود. لیکن طبع ضمانت اجراهای اداری سبک‌تر و گاهی در حد توبیخ و اخطار کتبی، کسرحقوق و فوق العاده شغل است. اما برخی تنبیهات اداری نظیر انفصال از خدمت دولتی می تواند در زمره مجازات‌های منع از اشتغال به حرفه یا کار معین نیز احصاء شود. همچنین تغییر محل جغرافیایی خدمت که به مجازات‌های اقامت اجباری در محل معین و یا ممنوعیت از اقامت در محل یا محل‌های معین شبیه است.

- عنصر قانونی. در جرایم، معمولاً عناصر مجرمانه دقیقاً تعریف می گردد، در حالی که در تعریف تخلفات انضباطی، صراحت و تنجیز پدیده جنایی وجود ندارد و این تعریف معمولاً به بخشنامه و گاهی هیات‌های رسیدگی کننده سپرده شده است.

- عنصر روانی. تفاوت مسئولیت مجرمین بیش از هر شاخص دیگری در حقوق کیفری تابع عنصر روانی آنها از حیث عمدی و یا غیرعمدی بودن رفتار ارتكابی است.^{۵۰} براین اساس قصد و سوء نیت، عنصر روانی جرایم عمدی و خطای کیفری عنصر روانی جرایم غیرعمدی است. عنصر روانی، حالت ذهنی قابل سرزنش است که مقام تعقیب باید ثابت کند متهم در زمان ارتكاب جرم داشته است.^{۵۱} در خصوص تخلف چنانکه قابل باشیم از جهت درجه اختلال هم پایه جرایم خرد که در گذشته خلاف نامیده می

46. مارتی، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ۳۹.

47. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ۱۹۴.

48. Senior President Of Tribunals

49. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ۱۹۶.

50. لشکری آذر و آشوری، «بازپژوهی جرم مادی صرف؛ مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا»، ۱۱.

51. احدی، مفهوم خطای کیفری در حقوق ایران و انگلستان، ۹۰.

شد، است بنابراین عنصر روانی آن نیز همان خطاست اما خطایی که همانند جرایم مادی صرف، قاضی معاف از احراز آن بوده و وجود عنصر روانی در اکثریت قریب به اتفاق موارد، مفروض در نظر گرفته می شود.

در انگلستان برخلاف محاکم قضایی اروپایی، دسته مجزایی بنام تخلف از جرایم اداری که مسوولیت مطلق^{۵۲} بر آن تحمیل شده باشد، ایجاد نشده است^{۵۳}.

در حقوق کامن لا دو حالت اصلی از ذهن وجود دارد که جداگانه یا باهم می توانند عنصر روانی لازم برای یک جرم کیفری را تشکیل دهند: قصد و بی پروایی (سهل انگاری)^{۵۴}. در بحث عنصر روانی معمولاً به تفاوت بین دو معیار شخصی و نوعی پرداخته می شود. ضابطه شخصی به معنی آنچه که متهم می اندیشیده یا درحقیقت آنچه که قضات دادگاه صلح یا هیات منصفه معتقدند متهم می توانسته حدس بزند و ضابطه نوعی آن چیزی است که یک شخص متعارف چنانچه در آن اوضاع و احوال متهم قرار بگیرد آن را حدس خواهد زد^{۵۵}.

- رعایت اصول دادرسی عادلانه در مرحله رسیدگی.

علیرغم این که برخی معتقدند «از آنجا که مقامات اجرایی ذیصلاح به رسیدگی به تخلفات اداری در ایران، مکلف به طی تشریفات رسیدگی نیستند، بنابراین بحث از رعایت اصول دادرسی عادلانه در مورد نحوه رسیدگی این مقامات، موضوعیت ندارد^{۵۶}»، اما بنظر می رسد از زمان شکل گیری «قلمرو کیفری» متعاقب رسیدگی و تصمیم گیری دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده اوزترک کارگر ترک تبعه آلمان^{۵۷}، رعایت این اصول که در ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر بدان پرداخته شده به دلایلی از قبیل ماهیت سلب حق در ضمانت اجراهای اداری و نیز ماهیت ضمانت اجراهای اداری از حیث تحمیل محدودیت^{۵۸}، در مورد رسیدگی های اداری نیز قابل اعمال بوده و موضوعیت داشته باشد.

مصادیق جرایم متنوع و متعدد هستند در حالی که تخلفات محدودترند. اما از جهت منابع، علیرغم حقوق انگلیس، و جوه مشترک زیادی در حقوق ایران دارند. بنابراین در این بخش مختصراً به مصادیق و منابع تخلفات، پرداخته می شود.

۳- مصادیق و منابع

۳-۱. مصادیق تخلفات اداری

ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصادیق را در ۳۸ شماره متذکر گردیده که می توان آنها را در دو دسته مصادیق فاقد عنوان مجرمانه و مصادیق دارای وصف مجرمانه تقسیم کرد. به نظر می رسد رعایت اصول دادرسی منصفانه بویژه اصل منع

⁵² . strict liability

⁵³ . Ormerod QC & Laird , Smith & Hogan,s Criminal Law, 188.

⁵⁴ .Elliot &Quinn, Criminal Law, sixth Ed ,16.

⁵⁵ .Elliot& Quinn, Criminal Law , Tird, Ed, 12-13.

⁵⁶ .محمدی، راسخ و یآوری، پیشین، ۱۹۳.

⁵⁷ . یوسفی، قلمرو کیفری در آرای دیوان اروپایی حقوق بشر و مقررات موضوعه کیفری ایران، ۱۸.

⁵⁸ . خیاط مقدم، اعمال اصول دادرسی منصفانه حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۷-۵۲.

محاكمه و مجازات مجدد، حداقل در دسته دوم که عناوین متعددی را نیز شامل می شوند، منصفانه، ضروری و مبتنی بر حفظ حقوق اساسی و آزادی های فردی باشد.

۱-۳. تخلفات اداری فاقد عنوان مجرمانه^{۵۹}: نقض قوانین و مقررات مربوط، اعمال و رفتار خلاف شوؤن شغلی یا اداری، ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل، ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری، تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز، غیبت غیر موجه به صورت متناوب یا متوالی، سرپیچی از اجرای دستورهای مقام های بالاتر در حدود وظایف اداری، کم کاری یا سهل انگاری در اجرای وظایف محول شده، تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری، عضویت در یکی از فرقه های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده اند، عضویت در تشکیلات فراماسونری، داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت های آموزشی و تحقیقاتی.

۲-۳. تخلفات اداری دارای عنوان مجرمانه^{۶۰}: ایراد تهمت، افترا و هتک حیثیت، اخاذی، اختلاس، تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص، تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی، ایراد خسارت به اموال دولتی، افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری، ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه، ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری، گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هر گونه مالی که در عرف رشوه خواری تلقی شود، تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند، رعایت نکردن حجاب اسلامی، رعایت نکردن شوؤن و شعائر اسلامی، اختفاء، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر، استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر، هرگونه استفاده غیر مجاز از شوؤن یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی، جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی، دست بردن در سوالات، اوراق، مدارک و دفاتر امتحانی، افشای سوالات امتحانی یا تعویض آنها، سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری، دادن نمره یا امتیاز بر خلاف ضوابط، توقیف، اختفاء، بازرسی یا باز کردن پاکت ها و محصولات پستی یا معدوم کردن آنها و استراق سمع بدون مجوز قانونی، کارشکنی و شایعه پراکنی، یا تحریک دیگران به کارشکنی و کم کاری و ایراد خسارت به اموال دولتی و اعمال فشارهای گروهی برای مقاصد غیر قانونی، عضویت در گروه های محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها، همکاری با ساواک منحل به عنوان مأمور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن گزارش. عضویت در سازمان هایی که مرامنامه یا اساسنامه آنها مبتنی بر نفی ادیان الهی است و یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها، سهل انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر، شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیر قانونی و اعمال فشارهای گروهی برای مقاصد غیر قانونی.

در انگلستان دیوان های اداری معمولاً متشکل از افراد فاقد تخصص حقوقی است و فقط رییس آنها تا حدودی مطلع حقوقی محسوب می شود. دیوان های اداری هفت گانه قانونی عبارتند از: دیوان های اداری تامین اجتماعی در رابطه با امور مربوط به مقرری بگیران، دیوان رسیدگی کننده به اختلافات مالیاتی مربوط به اظهارنامه های مالیاتی و دیگر موارد مرتبط، دیوان های املاک برای موضوعات مربوط به املاک، دیوان های حمل و نقل برای موضوعات مربوط به احداث راه، دیوان های امور

^{۵۹} ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.

^{۶۰} ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.

استخدامی در رابطه با امور استخدام و اخراج و موضوعات مرتبط استخدامی، دیوان های بازنگری سلامت روان در مورد موضوعات مرتبط با موارد تحت شمول قانون سلامت روان ۱۹۸۳ و دیوان های استیناف مهاجرت^{۶۱}.

البته دیوان های صالح در امور داخلی انگلستان نیز قابل ذکر هستند که به موضوعات خصوصی و نه مسایل عمومی مرتبط بوده و می توانند توسط قانون تاسیس شوند. مثل چهار کانون وکلای لندن^{۶۲}.

برخی نویسندگان دلیل تاسیس محاکم اداری در انگلستان را کاهش بارمحاکم قضایی، هزینه های سنگین رسیدگی های قضایی، کند و دقیق بودن رسیدگی های قضایی، لزوم تخصصی شدن امور مربوط به خدمات عمومی و حل و فصل مناسب تر این گونه امور توسط یک مقام اداری، دانسته اند^{۶۳}.

۳-۲. منابع

در ایران در خصوص دادگاه های اداری، نظام فرانسوی با تغییراتی پذیرفته شده است و رسیدگی به شکایات اداری بر عهده دیوان عدالت اداری است و دادگاه های اداری اختصاصی و مراجع شبه قضایی دیگر تحت نظارت این دیوان قرار دارند. فلذا منابع متداول در نظام حقوق موضوعه، منبع تخلفات اداری نیز هست.

۳-۲-۱. قانون^{۶۴}

قانون اساسی: در ایران، پایه و اساس حقوق اداری را قانون اساسی تشکیل می دهد. برای آگاهی از حدود اختیارات مقامات عالیله کشوری باید به قانون اساسی مراجعه کرد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی اصول ششم (اصل حاکمیت مردم و اداره امور کشور با اتکاء بر آراء عمومی)، پنجاه و هفتم (تفکیک قوا)، هفتماد (اصل انطباق تصمیمات اداری با قوانین موضوعه)، هشتاد و هفتم تا هشتاد و نهم (نظارت قوه مقننه و مجریه)، یکصد و هفتاد و سوم و یکصد و هفتاد و چهارم (نظارت قوه قضائیه بر قوه مجریه) و یکصد و سیزدهم تا یکصد و چهل و دوم (ریاست جمهوری و وزراء) قابل ذکر است.

قوانین عادی: قوانین عادی مستند حقوق اداری ایران بسیار متنوع و پراکنده است. قانون عادی محوری و واحدی وجود ندارد و از سوی دیگر دارای تغییرات و نوسانات زیادی است.

مقررات دولتی: آیین نامه، تصویب نامه، بخشنامه، دستورالعمل، مصوبه، اعلامیه یا تصمیمات صادره از قوه مجریه در نظام اداری ایران کاربرد زیادی دارند و اغلب مورد استناد مأموران قرار می گیرند.

در انگلستان قوانین حاکم بر محاکم اداری که شیوه رسیدگی آنها را تعیین می کنند عبارتند از سه قانون محاکم و رسیدگی ها که در سال های ۱۹۵۸، ۱۹۷۱ و ۱۹۹۲ به تصویب رسیدند^{۶۵}.

۳-۲-۲. عرف^{۶۶}

⁶¹. مهرا، نظام حقوقی انگلستان، ۱۹۳.

⁶². پیشین، ۱۹۴.

⁶³. Barker & Padfield, Law Made Simple, 58.

⁶⁴. Law

⁶⁵. مهرا، نظام حقوقی انگلستان، ۱۹۴.

کاربرد و استناد به عرف در حقوق اداری بسیار محدود و ناچیز بوده و در حد رویه و رفتار اداری برای تشخیص چگونگی و شیوه اجرای قوانین قابل استناد است. اساساً در حقوق اداری اصل بر حاکمیت مقررات موضوعه است.

۳-۲-۳. رویه قضایی^{۶۷}

تا قبل از تشکیل دیوان عدالت اداری، رویه قضایی جایگاه چندانی در حقوق اداری ایران نداشت، اما از زمان تشکیل، آراء ارزشمندی از دیوان در خصوص اصل منع محاکمه و مجازات مجدد و اعتبار امر مختومه صادر شده که نشان از ظرفیت این نهاد برای ایجاد رویه واحد در این خصوص برای مراجع شبه قضایی دارد^{۶۸} و^{۶۹}.

در حقوق انگلستان متبع از سیستم حقوقی کامن لا، مهمترین منابع حقوق از جمله حقوق اداری، حقوق کامن لا، انصاف، رویه قضایی و سپس قانون می باشد^{۷۰}.

در سیستم حقوقی انگلستان شبکه ای از دیوان های اداری ایجاد شده اند. اختلافات موجود در این زمینه ها، فنی و تخصصی هستند و به همین جهت دادگاه های عمومی قادر به رسیدگی نمی باشند. از طرفی تصمیمات اداری که برای سودمند بودن باید سریع اتخاذ گردند در دادگاه های معمول به کندی اتخاذ می شوند. بنابراین دادگاه های اداری با وجود پرهزینه بودن تشکیل شدند و البته سهم مهمی در کاستن بار کاری دادگاه ها نیز داشته اند^{۷۱}.

در حقوق کامن لا اختیارات مفوض به مقامات دولتی و اجرائی بوسیله پارلمان یا قانون اساسی محدود و صریح است و اگر این مقامات از چهار چوب این اختیارات تجاوز کنند عملشان را تخطی از اختیارات و قابل ابطال می دانند. بدین معنی که تمام حقوق متعلق به مردم است مگر آنچه را که قوانین اساسی و سنن حقوقی از آنها انتزاع نموده باشد و سیستم حقوقی انگلستان از این دست است در حالیکه در مجموعه قواعد کشورهای تابع حقوق موضوعه حقوق مردم محدود به همان قسمت هائی است که در متن قوانین اساسی متبلور شده است و لذا اقتدارات و اختیارات مسئولین اداری آن چنان مرزبندی نشده و حد و حدودی ندارد^{۷۲}.

به اعتقاد برخی حقوقدانان انگلیسی، الگوی وحدت رسیدگی، رسیدگی به کلیه دعاوی را در صلاحیت عام مراجع قضایی قرار داده و بر این اساس دادگاه های عمومی می توانند به دعاوی مربوط به اعمال و تصمیمات اداری نیز رسیدگی نمایند. این رویکرد، مبتنی بر مؤلفه های تاریخی حاکم بر نظام حقوقی انگلستان و تکوین نظام حقوقی این کشور بر پایه وجود دادگاه های مقتدری است که در طول تاریخ حیات خود بیش از آنکه وابسته به قوه مقننه باشند، بر حاکمیت قضات تکیه داشته اند^{۷۳}.

اساساً در نظام حقوقی انگلستان وجود حقوق عمومی و حقوق اداری در ابتدا محل تردید بود و پذیرش دیر هنگام حقوق اداری و دادرسی اداری در این کشور موجب شده است که در اینجا با نظام حقوقی فربهی رویه رو نباشیم. البته پیوستن انگلستان به

⁶⁶. Custom

⁶⁷. judicial precedent

⁶⁸. تصمیم شماره هـ ۲۲۴۷۶ مورخ ۱۳۷۷/۴/۱۴ به نقل از شماره ۱۵۵۹۹ - ۱۳۷۷/۶/۲۵ روزنامه رسمی کشور.

⁶⁹. رای شماره هـ ۲۹۸۷۷ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲ به نقل از شماره ۱۶۰۱۶-۱۳۷۸/۱۱/۲۸ روزنامه رسمی کشور.

⁷⁰. عسگری ده آبادی و عباسی، سازمان های اداری و محلی و دادرسی اداری در انگلستان، ۴۴-۴۵.

⁷¹. مهرا، نظام حقوقی انگلستان، ۱۹۶.

⁷². غفاریان و ساسانی کورعباسلو، پیشین، ۶۲-۶۱.

⁷³. رضایی زاده، اکبری و روزی طلب، « مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان»، ۶۸.

اتحادیه اروپا باعث گردید که این کشور اصلاحاتی را در مقررات مربوط به دادرسی اداری انجام دهد^{۷۴} و خروج این کشور از اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۰ نیز خللی به این امر وارد نکرده است. بنابراین نظم اداری انگلیس بر مبنای سه شاخصه اصلی شکل گرفته است.^{۷۵}

۴. جمع بندی

۱-۴. در ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ایران، علاوه بر تنبیهات ماده ۹، هرگاه عمل کارمند متخلف، وصف جزایی جداگانه نیز داشته باشد، بطور مستقل در دادگاه کیفری به آن رسیدگی می شود و مجازات مستقل از تنبیه انضباطی بر متخلف تحمیل می گردد که علاوه بر مغایرت با اصل منع محاکمه و مجازات مجدد، به نوعی تشدید مجازات نیز محسوب می گردد. چراکه ممکن است کارمند متخلف، به عنوان مثال به دلیل ارتکاب عمل خلاف واحد، از جانب دو مرجع قضایی و اداری به انفصال های موقت جداگانه محکوم شود که مجموع آنها نوعی تشدید به نظر می رسد.

۲-۴. مبنای حقوق بشری، مبنای حقوق اساسی، حاکمیت قانون، اصل تداوم خدمات عمومی و اداری، پاسخگویی و مسوولیت پذیری، نظارت و حق بر دادخواهی، مبنای نظری تخلفات اداری و انتظامی شمرده شده اند و بدان مشروعیت می بخشند.

۳-۴. منابع در حقوق ایران عبارتند از: قانون اعم از قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی، عرف و رویه قضایی. اما در حقوق انگلستان به لحاظ حاکمیت نظام حقوقی کامن لا، مهمترین منابع حقوق از جمله حقوق اداری، حقوق کامن لا، انصاف، رویه قضایی و سپس قانون می باشد.

۴-۴. علیرغم وجود شباهت هایی نظیر منشأ واحد برخی تخلفات و جرایم و جوه تمایز نظیر تمایز در هدف، مرجع رسیدگی، قلمرو، میزان ضمانت اجرا، اصول حاکم، تاثیر اعتبار امر مختومه، حجیت دلایل، مرجع اعتراض و نحوه رسیدگی، اختیارات مدعی العموم، طبع ضمانت اجراها، عنصر قانونی و عنصر روانی و رعایت اصول دادرسی عادلانه نیز وجود دارد. مطالعه تطبیقی نشان دهنده تفاوت هایی در مرجع رسیدگی، تاثیر اعتبار امر مختومه، مرجع اعتراض و نحوه رسیدگی، تاثیرگذاری اختیارات مدعی العموم، عنصر روانی و نهایتاً رعایت اصول دادرسی عادلانه در حقوق انگلستان نسبت به حقوق اداری ایران است.

۵-۴. مصادیق تخلفات در ایران را طبق ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می توان به دو دسته تخلفات فاقد عنوان مجرمانه و دارای وصف مجرمانه تقسیم کرد که برخی، تخلفات اداری محض بوده و برخی واجد همان اوصاف مجرمانه مندرج در قوانین کیفری هستند.

۵. پیشنهادات

۱-۵. نگارنده معتقد است دست کم در تخلفات اداری که هم زمان وصف کیفری نیز دارند بایستی کلیه اصول یک دادرسی منصفانه از جمله اصل منع محاکمه و مجازات مجدد، مرعی بوده و بدون هیچ استثنائی در قانون گنجانده شود. این امر مستلزم تجدیدنظر قوه مقننه در ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است. در حقوق انگلستان، نظام جدید دیوان های اداری با

۷۴. استوارسنگری، «چیستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره یا دادرسی بر اداره»، ۱۴۱.

۷۵. سوادکوهی فر، «بررسی تطبیقی اصل وحدت یا تفکیک قوا در دادرسی ایران و سه سیستم حقوق خارجی»، ۱۱۹.

هدف رعایت انصاف در دادرسی بوجود آمده است. «قانون دیوان ها ، دادگاه ها و اجرای احکام» در موارد متعدد بر لزوم رعایت منصفانه بودن آیین ها توجه کرده است^{۷۶} که به نظر می رسد علت طراحی و وضع این نظام جدید ، نقش ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در مقوله رعایت اصول دادرسی منصفانه و تأثیر گذاری این ماده از کنوانسیون در حقوق داخلی این کشور از جمله حقوق اداری باشد . امری که در حقوق اداری ایران می توان علاوه بر الگوبرداری از رویه انگلستان ، از شمول ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی بهره مند گردید . جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از اعضای میثاق حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ ، با اصلاح قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی در این راستا تلاش کرده و فاصله خود را با استانداردهای بین المللی دادرسی عادلانه ، کاهش داده است اما به نظر می رسد در این میان رسیدگی به تخلفات اداری از حیث نوع تخلف و موقعیت طرفین پرونده ، چالشی جدید در مقابل اصل دادرسی عادلانه محسوب می شود^{۷۷}؛ چالشی که با همت قانونگذار باید برطرف شود .

۲-۵. در حقوق انگلستان حاکمیت وحدت حقوق و وحدت قضائی است که تبعیت از آن می تواند راهکاری در جلوگیری از پراکندگی و تنوع بیش از حد مراجع شبه قضائی در ایران توأم با رعایت کلیه اصول پیش بینی شده در رسیدگی های حاوی ضمانت اجراهای سرکوبگراز جمله اصل منع محاکمه و مجازات مجدد باشد. در این رهگذر دیوان عدالت اداری که نهاد نظارتی بر مراجع شبه کیفری ایران است می تواند به ایجاد رویه واحد در رسیدگی های شبه قضایی مبادرت نموده و نقشی همانند دیوان اروپایی حقوق بشر ایفا نماید و منجر به پررنگ تر شدن نقش رویه قضایی همانند حقوق انگلستان ، دست کم در رسیدگی های اداری و انتظامی در حقوق اداری ایران گردد .

76. هداوند و آقای طوق ، پیشین ، ۱۹۹ .

سیدقاسم زمانی ، دیباچه بر اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری ، تألیف سید فتح ابراهیمی (تهران : موسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش ۱۳۹۳) ، ۱۵ و ۱۴ .

منابع

- آشوری ، محمد ، مترجم . حقوق کیفری شورای اروپا . تهران : خرسندی ، ۱۳۹۵ .
- احدی، فاطمه . « مفهوم خطای کیفری در حقوق ایران وانگلستان » . رساله دکترا . تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات ، ۱۳۹۱ .
- اردبیلی، محمدعلی. حقوق جزای عمومی ، جلدنخست ، ویراست چهارم . تهران : میزان ، ۱۳۹۸ .
- افراسیابی ، علی. ساریخانی ، عادل . « قلمرو کیفری در رسیدگیهای انضباطی پلیس ایران » ، پژوهش حقوق کیفری ۱۱ (۱۳۹۴) : ۶۳-۸۳ :
- استوارسنگری، کوروش. « چستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره یادادرسی بر اداره » ، فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری ۴ (۱۳۹۹) : ۱۶۵-۱۳۵ .
- بابایی ، محمدعلی . مهدوی ، داور. « قلمرو کیفری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران » ، آموزه های حقوق کیفری ۳ (۱۳۹۱) : ۱۰۱-۱۲۸ :
- حسینی ، سیدحسین .حسینی ، سیده ساعده . صالح آبادی ، زهرا. « ضرورت رعایت اصول کلی حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری » ، فصلنامه دانش حقوق عمومی ۳۲ (۱۴۰۰) : ۱۸-۱ .
- جاسبی، محمد . « تفاوت تخلف اداری با جرم » ، روزنامه دنیای اقتصاد ، ۱۳۸۵/۶/۲۰ .
- خیاط مقدم ، سمانه . « اعمال اصول دادرسی منصفانه حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری » . پایان نامه کارشناسی ارشد . تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات ، ۱۳۹۷ .

- درویشی ، بابک. زینالی اقدم ، امیرعلی. « ماهیت ضمانت اجراهای اداری در نظام حقوقی ایران » ، نشریه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین الملل ۲۵ (۱۳۹۳) : ۳۶-۵۸.
- رضایی زاده ، محمدجواد. اکبری ، احسان . روزی طلب ، محمد محسن. « مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان » ، دو فصلنامه حقوق اداری ۱۳ (۱۳۹۶) : ۶۳-۸۱.
- زمانی، سیدقاسم . دیباچه بر اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری ، تألیف سید فتاح ابراهیمی، ۱۶-۱۳، تهران : موسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش ، ۱۳۹۳ .
- سوادکوهی فر، سام . « بررسی تطبیقی اصل وحدت یا تفکیک قوا در دادرسی ایران و سه سیستم حقوق خارجی »، نشریه حقوق اساسی ۳ (۱۳۸۴) : ۱۲۷-۱۱۷.
- شهسوار، ساعد. حقوق تخلفات اداری (مصادیق تخلفات اداری) ، تهران : مجمع علمی و فرهنگی مجد ، ۱۴۰۱ .
- عسگری ده آبادی ، امیرعباسی ، بیژن . سازمان های اداری و محلی و دادرسی اداری در انگلستان، تهران : انتشارات مجد ، ۱۴۰۱ .
- غفاریان ، محمد . ساسانی کورعباسلو ، ولی . « مطالعه تطبیقی تخلفات کارکنان آموزش و پرورش ایران ، انگلستان و جمهوری آذربایجان » فصلنامه پژوهش های حقوق تطبیقی عدل و انصاف ۱ (۱۳۹۷) : ۴۶-۷۳.
- کاتوزیان ، ناصر . الزام های خارج از قرارداد، مسئولیت مدنی، قواعد عمومی، جلد اول . تهران : انتشارات دانشگاه تهران ، ۱۳۹۱ .
- گسن ، رمون . ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی ، « بحران سیاست های جنایی کشورهای غربی » ، تحقیقات حقوقی ، شماره ۱۰ (۱۳۷۱) : ۳۳۵ - ۲۷۵ .
- گلدوست جویباری ، رجب . باقری نژاد ، زینب . « مسئولیت کیفری، مدنی و انتظامی ناقضین اصول بنیادین دادرسی کیفری » ، مجله پژوهش حقوق کیفری ۵ (۱۳۹۲) : ۷۳-۹۲.
- لازرژ ، کریستین. درآمدی به سیاست جنایی . اول . ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی . تهران : نشر میزان ، ۱۳۸۲.
- لشکری آذر، سجاد . آشوری ، محمد . « بازپژوهی جرم مادی صرف؛ مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا » ، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری ۴۸ (۱۴۰۰) : ۱۱-۳۶ .
- مارتی ، می ری دلماس. نظام های بزرگ سیاست جنایی . اول ، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی ، تهران : نشر میزان ، ۱۳۸۱ .
- محمدعلی زاده اشکلک ، حبیب . رشیدی ، یاسر . « بررسی اصول دادرسی منصفانه در محاکم کیفری با توجه به قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ » ، آموزه های حقوقی گواه ۱ (۱۳۹۹) : ۱۷۶-۱۵۳ .

- محمدی، مختار . راسخ ، محمد. یوری، اسدالله. « مطالعه تطبیقی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در ایران وانگلستان از منظر اصول دادرسی عادلانه » فصلنامه حقوق اداری ۲۷ (۱۴۰۰) : ۲۱۳-۱۹۱.
- مهدوی ثابت ، محمدعلی. جزوه سیاست جنایی ، دوره دکتری ، دانشگاه آزاد اسلامی علوم و تحقیقات تهران ، ۱۳۹۸
- مهرا ، نسرین . نظام حقوقی انگلستان ، تهران : بنیاد حقوقی میزان ، ۱۳۹۴.
- مهرا ، نسرین . دایره المعارف عدالت کیفری انگلستان ، تهران : بنیاد حقوقی میزان ، ۱۳۹۸.
- هداوند ، مهدی . آقای طوق ، مسلم . دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی) ، تهران : خرسندی ، ۱۳۹۶ .
- یوسفی ، محمدرضا . « قلمرو کیفری در آرای دیوان اروپایی حقوق بشر و مقررات موضوعه کیفری ایران ». رساله دکتری . تهران : دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات ، ۱۳۹۵.
- Barker David L.A. & Padfield Colin . Law Made Simple.12Th ED .Elsevier Ltd , 2007 .
- Catherine Elliott and Frances Quinn, Criminal law, 3TH ED. London: Pearson Education , 2000 .
- Catherine Elliott and Frances Quinn, Criminal law,6TH Ed.London : Pearson Longman, 2006 .
- Chacornac , Jerome.2019. L'articulation des repressions Comment résoudre le problème de non bis in idem?. <https://www.cairn.info/revue-de-science-criminelle-et-de-droit-penal-compare-2019-2-page-333.htm&wt.src=pdf>. Accessed 4/4/2023.
- Craig , Paul . UK, EU and global administrative law foundations and Challenges. Cambridge University Press , 2015 .
- Fucini , Sebastian. 2020 . Principe non bis in idem: inapplicabilité aux procédures disciplinaires . <https://www.dalloz-actualite.fr> . Accessed 22/11/2020.
- Ormerod QC, David & Laird, Karl . Smith & Hogan,s Criminal Law.14TH Ed. Oxford university press , 2015 .
- Pierre Marguénaud, Jean. 2015. L'affirmation du principe du non-cumul des sanctions administratives et des sanctions pénales en matière économique. Revue de science criminelle et de droit pénal compare (RSC), Doctrine.

Abstract

The principle *ne bis in idem*, as one of the principles of fair proceedings, is rooted in the acceptance of the negative effect of foreign criminal sentences and is derived from the most important goals of international criminal law, i.e. preventing re-punishment of the accused for a single criminal act. This prohibition is a reminder of an important rule in the Criminal proceedings are called the validity of the judged criminal case in the criminal court.

Even though administrative and disciplinary violations have significant differences with criminal offenses in terms of their nature, sources and examples, but in terms of comparison, their similarities, especially in predicting the guarantee of repressive executions, are significant, as they cannot be divided into two completely independent areas. On the other hand, entering the discussion of the criminal matters has made it more necessary to pay attention to these similarities, which are the basis for the perpetrator to enjoy the guarantees of fair trial principles, both in crimes and in administrative and disciplinary violations. In Iran, in relation to administrative and disciplinary violations, some of the principles of fair proceedings, especially the important principle *ne bis in idem*, are not only not observed, but according to Article 19 of the Administrative Violations Law 1372, it is even stipulated against it. Therefore, in this article, while comparing the crimes and violations, with the assumption that the English criminal system is a good model in this field, researcher has also briefly discussed the procedure of the administrative courts of this country. The study method in this article is analytical-descriptive and based on the review of related domestic and foreign texts.

Keywords: Administrative and disciplinary violations, Principles of fair trial , The non bis in idem principle .