

پژوهش‌های حقوقی

شماره ۱۸

هزار و سیصد و هشتاد و نه - نیمسال دوم

مقالات

- تأملی بر گستره محکومیت‌های مؤثر کیفری و نوع تأثیر آنها
- حقوق دفاعی متهم در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری
- تمیز خوانده دعوا
- تحلیل حقوقی حمایت‌های درمانی سازمان تأمین اجتماعی
- موضوع ویژه: حق شهروندان به برخورداری از محیط زیست سالم با تأکید بر مسأله آلودگی کلان‌شهرهای ایران
- پایش حمل‌ونقل شهری و کاهش آلودگی هوا: مطلوب زیست‌محیطی کلان‌شهرها
- تعهد به همکاری بین‌المللی در مقابله با هجوم ریزگردها به ایران
- مقابله با آلودگی‌های ناشی از امواج الکترومغناطیسی در کلان‌شهرها
- آلودگی هوای تهران و حق شهروندان بر محیط زیست سالم
- تأثیر نظام حقوق مالکیت فکری بر آلودگی کلان‌شهرها
- نفع عمومی در دعاوی زیست‌محیطی: رویه دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر و محاکم ملی
- حق برخورداری از محیط زیست سالم در دام گرمایش جهانی: اجلاس کنکان مکزیک (۲۰۱۰)
- حق برخورداری از محیط زیست سالم در حقوق فرانسه
- نقد و معرفی
- گروه منفعت اقتصادی در قانون برنامه پنجم توسعه





حقوق دفاعی متهم در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

احمد خسروی*، سیدسجاد کاظمی سرکانه**، مجتبی نقدی نژاد***

چکیده: در روند انجام خدمات عمومی، همواره احتمال سوءاستفاده و ارتکاب تخلف توسط مستخدمان خدمات عمومی وجود دارد که این تخلفات در مراجعی مجزا از دادگاه‌های عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. این مراجع خارج از قوه قضاییه و اکثراً در درون قوه مجریه و وابسته به دستگاه اجرایی هستند و از طرف دیگر کارمند متهم به تخلف اداری ابزار و امکاناتی همانند دستگاه متبوع خود ندارد و در سطحی برابر با آن نیست، لذا لازم است در مراحل رسیدگی، اصول دادرسی کارآمد وجود داشته باشد تا شبهه اجحاف حقوق وی نرود. ابزاری چون حق دفاع، حق برخورداری از وکیل، حق تجدیدنظرخواهی، مستند و مستدل بودن رأی و حق جبران خسارت برای عدم اجرای عدالت. در قوانین و مقررات فعلی این اصول در برخی موارد همسو با معیارهای بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته، ولی در بعضی حوزه‌ها هم با بی‌مهری و عدم اشاره روبه‌رو شده است.

کلید واژه: دادگاه اداری، دادرسی عادلانه، حقوق دفاعی، تخلفات اداری، کارمند متخلف

* دانشجوی مقطع دکترای حقوق عمومی دانشگاه تهران
** دانشجوی مقطع دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران
*** دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی
skazemi78@yahoo.com

مقدمه

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نوعی مراجع اختصاصی اداری با صلاحیت ترافعی هستند که به موجب قانون خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای نسبتاً مستقل ولی مرتبط به ادارات و سازمانهای دولتی یا مؤسسات عمومی غیردولتی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی در مورد تخلفات اداری می‌باشد که به منظور سلامت کار در دستگاههای اجرایی، یعنی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در دستگاههای اجرایی مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری وضع شده‌اند.^۱ این هیأتها دارای ویژگی‌های متمایز از محاکم عمومی بوده، از جمله رسیدگی ساده، سریع و بدون تشریفات، غیرعلنی و غیابی بودن، مجانی بودن رسیدگی، و ترکیب هیأتها که مرکب از سه نفر بوده و دارای صلاحیت تخصصی هستند، و مهم‌تر اینکه در رسیدگی‌هاشان از شیوه اثبات باز استفاده نمی‌شود یعنی بر خلاف محاکم قضایی که دادرس ملتزم به دلایل ارائه شده از سوی طرفین است، در این هیأتها اعضاء می‌توانند به هر طریق ممکن و با استفاده از کلیه ابزارها و وسایلی که اقتضاء می‌نماید نسبت به کشف حقایق و جمع‌آوری دلایل برای تمیز حق از باطل اقدام نمایند.^۲

گذشته از آنکه در این نوع دادرسی‌ها یک طرف اختلاف دولت با مقامات عمومی، و طرف دیگر کارمندان هستند که در سطح نابرابری قرار دارند و هر آن احتمال سوء استفاده از قدرت می‌رود، پاره‌ای از تخلفات محصور در قانون مزبور (ماده ۸ قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری) واجد جنبه جزایی یا کیفری بوده، یعنی علاوه بر تخلف، جرم هم محسوب می‌شوند. مثل «ایراد تهمت، افترا و هتک حیثیت»، «اخاذی»، «اختلاس»، «جعل یا مخدوش کردن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی»... علاوه بر این، پاره‌ای مجازاتهای صادره توسط این هیأتها (اخراج، انفصال دائم از خدمات دولتی) نیز اگر اهمیتی بیش از مجازاتهای کیفری نداشته باشند، 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.

۱. مهدی هداوند، «دادگاههای اختصاصی اداری در حقوق ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بهار ۱۳۷۸، ص ۱۱.

۲. الهه کاوه، «مراجع قضایی (شبه قضایی) اداری و نظارت قضایی بر آنها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، صص ۳۵-۱۱.

سعی بر آن است که بخشی از اصول دادرسی منصفانه یعنی حقوق دفاعی متهم در حین رسیدگی به تخلف وی را در هیأت‌های مزبور مورد بررسی قرار داده و جایگاه این اصول را در هیأت‌های مزبور مشخص نماییم. قبل از ورود به بحث، مختصری از تاریخچه هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در کشورمان، ما را در یافتن بینشی صحیح و تحلیلی درست از موضوع با توجه به تحولات اخیر، کمک می‌کند.

۱- پیشینه هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

ایجاد مراجعی به صورت تشکیلاتی که وظیفه رسیدگی به تخلفات کارمندان سازمانها و مراجع اداری در اجرای صحیح قوانین را به عهده داشته باشد، از تأسیساتی است که در ایران پس از ایجاد سازمانهای اداری جدید و تدوین قوانین مملکتی به وجود آمده و از پیدایش آن مدت زیادی نمی‌گذرد؛ اما نظارت حکومت بر اعضا و کارکنان خود و رسیدگی به اعمال و رفتار متخلفان والیان و مأموران دولتی از دیرباز وجود داشته و شاید بتوان گفت سابقه آن نزدیک به سابقه تشکیل حکومتها است؛ چون بقای هر دولت متوقف بر نظارت بر تمام مأموران در جهت عدم خروج از قانون بوده و این امر مستلزم آن است که در صورت ارتکاب تخلف از سوی آنها، با ایشان برخوردهای مقتضی و ضروری صورت گرفته تا از موارد تخلف بعدی از سوی شخص مأمور یا مأموران دیگر ممانعت به عمل آید.

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمند به سبک امروزی، تقریباً بعد از مشروطه تشکیل شد. اولین وزارتخانه به سبک اروپایی در سال ۱۲۱۵ ه.ق. ایجاد شد و از سوی ناصرالدین شاه دستورالعملی برای وزارت عدلیه صادر شد. اولین قانون راجع به تشکیل وزارت عدلیه بود که محاکم انضباطی را پیش‌بینی می‌کرد. بعداً در سال ۱۳۳۹ ه.ش. قرار شد، شورای دولتی به وجود آید که در قانون آن، خطاها و تنبیهات اداری پیش‌بینی شده بود، از اخطار کتبی بدون درج در پرونده گرفته تا اخراج، که متأسفانه هیچ وقت به مرحله اجرا در نیامد، تا بعد از انقلاب که دیوان عدالت اداری تشکیل شد. در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۷ اولین قانونی که وضع شد «لایحه پاکسازی و ایجاد محیط مساعد...» بود که در ابتدا برای ۶ ماه وضع شده بود و بعداً یک سال دیگر هم تمدید شد. در سال ۶۰ «قانون پاکسازی و بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت» وضع شد و پس از آن قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در سال ۶۲ وضع شد، الان نیز قانونی به همین نام

مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ اجرا می‌شود.^۳

۲- اصول دادرسی منصفانه

حق برخورداری از دادرسی منصفانه که از حقوق ذاتی انسان (نسل اول حقوق بشر) است،^۴ باید در تمام دادرسی‌ها اعم از عمومی و تخصصی مراعات شود. این حق در همه اعلامیه‌های مهم حقوق بشر از منشور کبیر انگلستان^۵ (۱۲۱۵) گرفته تا اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه (۱۷۸۹) و اعلامیه جهانی حقوق بشر وارد شده است. از جمله اسنادی که با تفصیل بیشتری این حق را بررسی کرده می‌توان به «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی»، اصول بنیادی ملل متحد راجع به استقلال قوه قضاییه و ... و اسناد منطقه‌ای چون «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر» (۱۹۵۲)، «کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر» (۱۹۶۹) و ... اشاره کرد^۶ که قابل تسری به مراجع اداری و به خصوص هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز می‌باشد.^۷

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به دلیل اینکه در درون قوه مجریه تشکیل می‌شوند و اعضای آن نیز کارمندان دولت هستند،^۸ استقلال و بی‌طرفی‌شان زیر سؤال می‌رود. شاید بتوان به دلایلی چون قابل تجدیدنظر بودن آراء در مراجع بالاتر، به خصوص مرجع قضایی مستقل از قوه مجریه (دیوان عدالت اداری)، محدود و مشروط به قانون بودن، مستند و مستدل بودن تصمیم و ... تا حدی استقلال و بی‌طرفی را توجیه کرد. ضمناً اصول دیگری نیز وجود دارد که قابل بحث و مناقشه است اما برای جلوگیری از حجیم شدن مطالب صرفاً حقوق دفاعی کارمند متهم (اصل تناظر، حق برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی، تجدیدنظر خواهی، مستند و مستدل بودن رأی و حق جبران خسارت برای عدم اجرای عدالت) را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۳. محمد جواد رضایی‌زاده، تقریرات درس حقوق اداری ایران، کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، نیمسال اول سال تحصیلی ۱۳۸۷.

۴. محمد آشوری، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، انتشارات گرایش، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۳۲۵.

5. Magna charta

۶. اردشیر امیرارجمند، مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر، جلد دوم، انتشارات جنگل، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۱۸.

۷. برای مطالعه در خصوص تسری قلمرو اصول دادرسی منصفانه به مراجع اداری، نک: «اسدالله یاور، حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، تابستان ۱۳۸۳، ص ۳۶۲.

۸. ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۱-۲- اصل تناظر

اصل تناظر یکی از اصول راهبردی دادرسی منصفانه است، که معادل Contradiction و بدین معنا است که طرف اختلاف بتواند دلایل ارائه کرده و دلایل طرف مقابل را مورد مناقشه قرار دهد.^۹

این اصل که در اسناد حقوقی بشری مورد تأکید قرار گرفته^{۱۰} در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز قابل توجه است. در این خصوص اظهار نظر دفتر هماهنگی و نظارت بر رسیدگی به تخلفات اداری، در گردهمایی هیأت‌ها در خرداد ماه ۱۳۶۸ قابل توجه است: «تفهم اتهام به متهم لازم و ضروری است، حالا متهم می‌تواند از طریق نامه، دفاعیه خود را بنویسد و یا در جلسه حاضر شود...»^{۱۱} همچنین ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری بیان می‌دارد: «متهم می‌تواند پس از اطلاع از موارد، اتهام و در مهلت تعیین شده از سوی هیأت جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد به هیأت تسلیم کند...»^{۱۲} هیأت‌های مزبور نیز موظف‌اند پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و توجه کامل به مدافعات متهم اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم نمایند.^{۱۳}

از دیگر ملزومات اصل تناظر این است که متهم بتواند در جلسه دادرسی حضور یافته و از خود دفاع نماید این امر نیز در آیین‌نامه قانون مزبور مورد تصریح قرار گرفته،^{۱۴} اما حضور متهم را منوط به تشخیص هیأت‌ها دانسته است و این احتمال سوء استفاده و تبعیض و جانبداری را بالا می‌برد و بهتر است حضور متهم اجباری باشد تا جلوی عدم استماع اظهارات متهم به واسطه عدم دعوت از وی در جلسه از این طریق گرفته شود. چنانکه در انگلیس در یکی از پرونده‌ها (۱۹۶۴) دستور وزیر برای انحلال یک انجمن ابطال شد به

۹. علی تازیکی‌نژاد، جعفر شفیعی سردشت، «آیین دادرسی مالیاتی در ایران (ساختار، اصول راهبری، مشکلات و موانع)» مجله پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۰، نیمسال دوم، ۱۳۸۵، ص ۲۶۷.

۱۰. از جمله اسنادی که این اصل را مورد اشاره قرار داده: بند ۳ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند ۱ ماده ۱۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر، پاراگراف د بند ۴ ماده ۶ کنوانسیون اروپای حقوق بشر، پاراگراف د بند ۲ ماده ۸ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، پاراگراف ج بند ۱ ماده ۷ منشور آفریقای حقوق بشر، پاراگراف د بند ۱ ماده ۶۷ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی.

۱۱. سیدحسن میرحسینی و محمود عباسی، حقوق و تخلفات اداری، انتشارات حقوقی، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۶۰.

۱۲. همان، ص ۷۰.

۱۳. ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۱۴. ماده ۹۱ آیین‌نامه مزبور.

این دلیل که فرصت کافی به رییس انجمن قبل از تصمیم‌گیری داده نشده بود تا از خود دفاع کند.^{۱۵}

۲-۲- حق برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی

امروزه یکی از مهم‌ترین اجزای فنی حق دفاع متهم، حق بهره‌مندی از وکیل یا مشاور حقوقی است. موارد زیادی وجود دارد کسانی که قادر به اظهار پرونده‌شان به بهترین وجه ممکن نشده‌اند از آراء مراجع متضرر شده‌اند. علاوه بر این تحقیقات نشان داده است که وکیل یا مشاور حقوقی در موفقیت فرد نقش داشته است. این حق در قانون اساسی به صراحت مورد اشاره قرار گرفته،^{۱۶} به ویژه که حق انتخاب وکیل در مراجع شبه قضایی مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است و شورای مذکور در تاریخ ۱۳۷۳/۲/۲۹ در مورد شمول اصل ۳۵ قانون اساسی نسبت به اینگونه مراجع صراحتاً اعلام داشته، اصل یاد شده حق انتخاب وکیل را در غیردادگاهها به ویژه هیأت‌های مورد نظر نفی نمی‌کند، و از این رو اصل مذکور نیازی به تفسیر ندارد.^{۱۷} در آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز از نماینده قانونی متهم یاد می‌کند از جمله ماده ۲۵ آیین‌نامه مزبور مقرر می‌دارد: «درخواست تجدیدنظر نسبت به آراء هیأت‌های بدوی باید به وسیله محکوم‌علیه یا «نماینده قانونی» وی ... به اداره کارگزینی مربوط تسلیم و رسید اخذ می‌شود ...».

علاوه بر این، از دیگر ملزومات حق برخورداری از وکیل که در اسناد حقوق بشری مورد تأکید قرار گرفته، حق وکیل انتخابی و برخورداری از وکیل تسخیری در صورت عدم استطاعت است. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری اشاره‌ای نشده است و فقط از اصل ۳۵ قانون اساسی، و نظریه تفسیری شورای نگهبان قابل استنباط است، منتهی حق برخورداری از وکیل تسخیری، از آنجا که در قضایای کیفری، آنهم بر حسب شدت جرم و مجازات احتمالی، پذیرفته شده، و نه در امور مدنی و نه در دادرسی اداری ذکری به میان نیامده، به نظر می‌رسد که شامل رسیدگی‌های مذکور نباشد همچنان‌که در عمل نیز وجود ندارد. البته تلاش‌های جدیدی که در کشورمان جریان یافته، و روندی که ریاست قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حقوق شهروندی» در ارتباط با متهمان پیگیری

۱۵. مهدی هداوند، «مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره هشتم، تابستان ۱۳۸۶، ص ۲۶.

۱۶. اصل ۳۵ قانون اساسی، «در همه دادگاهها، طرفین دعوا حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند و اگر توانایی انتخاب وکیل را نداشته باشند، باید برای آنها امکانات تعیین وکیل فراهم گردد».

۱۷. سیدمحمد هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۳۰۶.

شده، همچنین وجود وکلای مستقل، که لازمه حکومت قانون و ضامن حمایت از شهروندان در مقابل خودسری‌های حکومت است،^{۱۸} و می‌تواند قابل تسری به هیأت‌های مزبور نیز باشد، امید می‌رود، این اصل در حقوق کشورمان در تمامی مراجع بهبود یابد و در جهت افزایش حقوق دفاعی متهم به آن توجه افزون‌تری به عمل آید.

۳-۲- اصل تجدیدنظر

هر کسی محکوم به ارتکاب جرم یا تخلفی شده حق دارد که محکومیت وی به وسیله یک دادگاه یا هیأت عالی‌تر، طبق قانون مورد رسیدگی قرار گیرد،^{۱۹} چرا که امکان بروز اشتباه در هرگونه فعالیت بشری موضوعی اجتناب‌ناپذیر است و همان‌گونه که معروف است انسان موجودی جایز الخطاست. فرآیند دادرسی نیز از این قاعده مستثنا نیست. در آیین دادرسی، تجدیدنظر یا به طور کلی طرق اعتراض به احکام و آراء مراجع را به گونه‌های مختلفی تقسیم کرده‌اند، که در مجموع به شناسایی چهار طریق می‌انجامد، واحواهی و استیناف را که طرق عادی و اعاده دادرسی که طریق فوق‌العاده تجدیدنظر گویند و نهایتاً فرجام‌خواهی است.^{۲۰} به هر حال تجدیدنظر باعث رعایت احتیاط در امر رسیدگی، تضمین بی‌طرفی در قضاوت، دقت در رسیدگی‌ها، افزایش اعتماد و اطمینان مردم به مراجع و وحدت و هماهنگی می‌شود.

در ایران، قانون‌گذار بعد از انقلاب همواره در مقام وضع مقررات تجدیدنظر بر قطعی بودن آراء تصریح و تأکید ورزیده و قابل تجدیدنظر بودن را به عنوان استثناء بیش‌بینی کرده است.^{۲۱} در حالی که در اکثر موارد دامنه استثناء از اصل گسترده‌تر بوده، حتی در جهت مغایر با آن سیر کرده است، و در مواردی تجدیدنظر را به حدی به مراتب و موارد متعددی توسعه داده که باعث ناپایداری آراء گردیده است. البته این آشفتگی ناشی از برداشت

۱۸. محمدحسین ضیایی فر، «حق برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی، در مرحله تحقیقات مقدماتی، با تأکید بر رویه دیوان اروپایی حقوق بشر»، نشریه حقوق بشر، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۸۶، ص ۴۳۲.

۱۹. مستفاد از بند ۵ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی. از جمله اسناد دیگری که به این اصل اشاره دارد، پاراگراف ه بند ۲ ماده ۸ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، ماده ۲ پروتکل شماره ۷ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، بند الف ماده ۷ منشور آفریقایی حقوق بشر، ماده ۲۴ اساسنامه یوگسلاوی، ماده ۲۳ اساسنامه روآ نندا، شق ب ماده ۸۱ اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی.

۲۰. عباس منصورآبادی، «حق تجدید نظر در فرآیند دادرسی عادلانه»، اندیشه‌های حقوقی، سال سوم، ش ۸، بهار و تابستان ۱۳۸۴، ص ۶۴.

۲۱. به عنوان مثال در خود قانون رسیدگی به تخلفات اداری ماده ۱۰ مقرر می‌دارد، «فقط مجازات‌های بندهای د، ه، ح، ط، ی. ک ماده ۹ این قانون تجدید نظر است».

غلطی است که از احکام فقهی در این باب شده است.^{۲۲} در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ضمن محصور کردن مجازات‌های اداری،^{۲۳} موارد قابل تجدیدنظر در هیأت‌های تجدیدنظر (تجدیدنظر عادی) را ذکر کرده است. اما برخی از تنبیهات (اخطار کتبی بدون درج در پرونده، توبیخ با درج در پرونده، کسر حقوق و انفصال موقت)، توسط رییس مجلس، وزرا، بالاترین مقامات اجرایی سازمان‌های مستقل دولتی و ... رأساً و بدون مراجعه به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمند متخلف امکان‌پذیر است، که در صورت اعمال مجازات توسط مقامات مزبور، هیأت‌های تجدیدنظر حق رسیدگی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص.^{۲۴} این امر ضمن نقض اصل ۳۶ قانون اساسی،^{۲۶} حق تجدیدنظر خواهی را نیز زیر سؤال برده است. اما به هر حال تصمیمات متخذة از سوی هیأت تجدیدنظر و مقامات مذکور در ماده ۱۲ قانون در چارچوب مفاد مرقوم، وفق مقررات قابل اعتراض شکلی در دیوان عدالت اداری (فرجام‌خواهی) خواهد بود.

همچنین نوع سوم تجدیدنظر، یعنی تجدیدنظر فوق‌العاده هم در قانون رسیدگی به تخلفات اداری پیش‌بینی شده، و آن هیأت عالی نظارت است. در صورت مشاهده موارد عدم رعایت قانون، اعمال تبعیض در اجرای این قانون، کم‌کاری در امر رسیدگی و یا موارد دیگری بنا به مصالحی که هیأت مزبور ضروری تشخیص دهد، از سوی هر یک از هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر، تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال و در صورت تشخیص سهل‌انگاری در کار هر یک از هیأت‌ها، هیأت مزبور را نیز منحل می‌نماید.^{۲۷} اما در خصوص اینکه پس از قطعیت آراء، آیا کشف و ظهور مدارک جدید می‌تواند رأی را نقض کند (اعاده دادرسی)، نه در قانون و نه آیین‌نامه آن اشاره‌ای نشده، و با توجه به ماده ۲۴ قانون که «اصلاح یا تغییر آراء قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً در مواردی که

۲۲. برای مطالعه بیشتر، نک: مهدی هداوند، «دادگاه‌های اختصاصی اداری در حقوق ایران»، ص ۲۸۱.

۲۳. ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۲۴. ماده ۱۲ همان قانون.

۲۵. متأسفانه تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز اعمال مجازات «کسر یک‌سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال برای فرد متخلف» توسط بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات مربوطه را مجاز دانسته، که ضمن اینکه بر اشکال مذکور افزوده با مفاد قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز مغایر است.

۲۶. ماده ۳۶ قانون اساسی: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».

۲۷. ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

هیأت به اکثریت آراء تشخیص دهد که مفاد حکم صادر شده از لحاظ موازین قانونی (به لحاظ شکلی یا ماهوی) مخدوش می‌باشد، پس از تأیید هیأت‌های عالی نظارت در خصوص مورد امکان‌پذیر است»، به نظر می‌رسد که این نوع تجدیدنظر وجود ندارد. به هر حال با توجه به اهمیت امر لازم بود قانون‌گذار اعاده دادرسی را مورد اشاره قرار می‌داد.

۴-۲- مستند و مستدل بودن رأی

مستند و مستدل بودن رأی در مراجع دادرسی علاوه بر اینکه جنبه‌ای از دادرسی منصفانه و اصل رعایت تشریفات قانونی^{۲۸} محسوب می‌شود، یکی از بنیادهای حکمرانی مطلوب نیز می‌باشد. مطابق گزارش فرانک از سال ۱۹۵۷ در این خصوص، «جاییکه دلیل و استنادی برای رأی اتخاذ شده وجود ندارد، افرادی که از رأی متضرر شده‌اند ممکن است این ذهنیت را پیدا کنند که تحت تأثیر یک رأی خودسرانه قرار گرفته‌اند. مستند و مستدل بودن رأی این مزیت را نیز دارد که افرادی که از رأی متضرر شده‌اند را قادر می‌سازد که اگر اشتباهی در صدور رأی باشد به آن اعتراض کنند. مراجع اگر قرار است منصفانه باشند، آراءشان باید مستند باشد»^{۲۹}.

علاوه بر اینکه اصل ۶۶ قانون اساسی اعلام می‌دارد:

«احکام دادگاهها باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادره شده است».

ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقرر می‌دارد: «هیأت پس از تمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و ... اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می‌کند. رأی هیأتها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات بوده ...». علاوه بر آن، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در چندین رأی بر این موضوع تأکید کرده است.^{۳۰}

کارشناسان سازمان امور اداری و استخدامی در پاسخ به این سؤال که آیا علم اعضاء هیأت به وقوع تخلف، برای صدور رأی کافی است یا وجود مدارک مستند لازم است، گفته‌اند که «هر چند علم اعضاء هیأت به وقوع تخلف می‌تواند مبنای صدور رأی قرار گیرد ولیکن از آنجا که دفاع از رأی صادره در مراجع ذیصلاح از قبیل دیوان عدالت اداری

28. Due process of law

29. David foulkes, *Administrative law*, Butter Worths, London, Seventh edition, 1990, p. 304.

۳۰. برای نمونه به آراء شماره ۶۹/۵/۲۷-۶۸/۱۶ و ۷۸/۸/۲۰-۲۹۸/۷۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که به

طور صریح بر این امر تأکید شده، می‌توان اشاره داشت.

مستلزم ارائه مدارک و مستندات وقوع تخلف می‌باشد، لذا لازم است در صدور رأی به علم اعضاء اکتفا نشود.^{۳۱}

این اصل که مورد توجه خاص قرار گرفته، دارای اهمیت اساسی است چرا که این اصل موجب تضمین دو نفع است، ۱- نفع خصوصی ۲- نفع جامعه و دادرسی. از جانب متهم این فایده را دارد که تلقی کند خوب مورد قضاوت قرار گرفته و از سوی جامعه و عوام موجب می‌شود ثابت شود که دادرسان جانبدارانه و از روی هرج و مرج رأی نداده‌اند و موجب اعتماد بیشتر می‌گردد.^{۳۲}

۲-۵- اصل حق جبران خسارت برای عدم اجرای عدالت

این اصل که به «اشتباه قضایی» یا «دادرسی ناعادلانه» هم تعبیر می‌شود، خود یکی از حقوق بنیادی افراد است،^{۳۳} قربانیان عدم اجرای عدالت حق درخواست جبران خسارت از دولت را دارند. مکانیزم‌هایی که برای جبران خسارت ناشی از عدم اجرای عدالت در مراجع وجود دارد می‌تواند گوناگون باشد، مثل امکان پژوهش‌خواهی و اعاده دادرسی، که می‌تواند به کشف موارد نقض حقوق کمک کند و در نتیجه به رد یا اصلاح تصمیمات غیرمنصفانه بینجامد، تضمین عدم تکرار، رد دلیل حاصل از نقض حقوق، اعاده حثیت، رضایت، تضمینات ابطال تصمیم و اعاده وضعیت به حالت اول و بالاخره پرداخت غرامت و ...^{۳۴}

در قانون اساسی این امر به نحوی بیان گردیده تا ضمن تضمین امنیت شغلی قضات و حمایت آنان برای اطمینان خاطر بیشتر و رسیدگی عادلانه‌تر، جلوی سوء استفاده از قدرت گرفته شده و حقوق نقض شده افراد نیز در صورت عدم اجرای عدالت جبران گردد. بدین خاطر اصل ۱۷۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی و معنوی متوجه کسی گردد. در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین

۳۱. سیدحسن میرحسینی، محمود عباسی، پیشین، ص ۹۷.

۳۲. حسن محسنی، «اصول حاکم بر دادرسی عادلانه در دعاوی مدنی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۴، ص ۱۴۲.

۳۳. از جمله اسنادی که به این اصل اشاره دارد: بند ۲ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۱۰ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، ماده ۳ پروتکل ۷ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۷۵ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی.

۳۴. دیوید ویسبورت، فرد ریکسون، و بایرون، دادرسی عادلانه، ترجمه فریده طه و لیلا اشرفی، نشر میزان، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۶، صص ۲۶-۲۰.

اسلامی ضامن است و در غیراین صورت، خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد».

گذشته از آن، ماده ۱ قانون مسؤولیت مدنی (مصوب ۱۳۳۹/۲/۲۷) مقرر می‌دارد:

«هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامت یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجاری یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای فراهم نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسؤول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد».

مطمئناً خسارت ناشی از آراء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از این امر مستثنا نیست. از طرف دیگر با توجه به اینکه هیأت‌های مزبور داخل دستگاه‌های اجرایی (قوه مجریه) هستند و اعضای آن نیز کارمند دولت می‌باشند و همچنین هدف از ایجاد این مراجع تأمین منافع عمومی بوده است^{۳۵} در واقع عمل رسیدگی این مراجع، عمل دولت محسوب می‌شود، مطابق ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی،^{۳۶} دولت مسؤول جبران خسارت وارده در نتیجه دادرسی ناعادلانه آنان می‌باشد.

به عنوان مثال در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، راهکارهایی برای جبران خسارت ناشی از عدم اجرای عدالت پیش‌بینی شده است. تبصره ماده ۱۷۱ این قانون وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی را در مورد اخراج به دلیل غیبت در صورتی که کارمند مدعی موجه بودن آن باشد موظف به ارسال پرونده به هیأت تجدیدنظر نموده است. و در صورت بازگشت آنان به کار، مدت غیبت و عدم اشتغال آنان را در زمره مرخصی استحقاقی، استعلاجی یا بدون حقوق محسوب می‌کند. با آن دسته از کارمندانی که پرونده آنان در هیأت‌های پاکسازی و بازسازی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مطرح و صدور رأی نیافته یا توسط دیوان عدالت اداری نقض رأی شده، ولی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مورد رسیدگی قرار گرفته و منجر به برائت آنان گردیده حقوق مبنای عنوان مشابه

۳۵. الهه کاوه، پیشین، صص ۱۴-۱۱.

۳۶. ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسؤول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه مقدماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

دوران اشتغال ... پرداخت خواهد گردید.^{۳۷}

مورد دیگر در صورت عدم رعایت قانون، اعمال تبعیض در اجرای قانون هیأتها، توسط هیأت عالی نظارت منحل خواهد شد.^{۳۸} تعیین هیأتی از سوی هیأت عالی نظارت جهت رسیدگی به تخلفات اعضای هیأتهای بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری و صدور مجوز اصلاح تا تغییر آراء قطعی هیأتهای مزبور توسط هیأت عالی نظارت از موارد دیگر حق جبران ناشی از عدم اجرای عدالت توسط هیأتهای رسیدگی به تخلفات اداری است.^{۳۹}

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

یکی از حقوق کارمندان و حتی اصول حقوق اداری، بحث امنیت شغلی کارمندان است، کارمند باید این اطمینان را داشته باشد تا موقعی که مرتکب تخلف نشده تنبیه یا مجازات نخواهد شد، و اگر هم فرضاً، مرتکب تخلفی شود این اطمینان و اعتماد را داشته باشد که توسط هیأت و به نحوی مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت که در نظر تعیین شده و تناسب بین تخلف و مجازات وجود خواهد داشت، به خاطر یک اشتباه کوچک حکم اخراج وی صادر نشود یا به دلایل مغرضانه بدون هیچ تخلفی اخراج یا منتقل نشود. از آنجا که در حقوق ایران به تخلفات کارمندان در هیأتهای مقرر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود و از طرف دیگر امنیت شغلی برای کارمند خیلی مهم است، باید در این هیأتها، اصول دادرسی منصفانه، به خصوص حقوق دفاعی متهم رعایت شود تا بتواند به نحو احسن از خود دفاع نماید.

این امر نه تنها برای کارمند خیلی مفید است و وی را از موجودی که به خاطر ترس از اخراج، تحت اراده صرف دیگری است خارج می‌نماید، بلکه حتی امکان اعتراض وی را در خصوص فساد اداری مقامات بالاتر فراهم می‌کند. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حقوق دفاعی کارمند متهم تا حدودی رعایت شده است، اما در برخی موارد که اساسی هم هست، به حقوق متهم توجهی نشده است از جمله حضور اجباری متهم در جلسه رسیدگی برای دفاع از خود. هر چند در صورت تقاضا، وی فقط می‌تواند در یک جلسه حضور یابد اما این کافی نیست. حتی بسیاری از موارد مجازاتها خارج از هیأت و توسط بالاترین مقامات دستگاههای اجرایی صادر می‌شود که در قانون مدیریت خدمات کشوری این

۳۷. ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۳۸. ماده ۲۲ همان قانون.

۳۹. سیدحسین میرحسینی و محمود عباسی، پیشین، صص ۱۸۷-۱۸۵.

اختیار را گسترش داده که احتمال هر گونه سوء استفاده از قدرت مقامات را بالا می‌برد، لذا نیاز است که این موارد حذف شود و اگر هم به خاطر سلسله مراتب اداری نیازی به این کار باشد، بهتر است در حد همان مجازاتهای خفیف (مثل اخطار و توبیخ کتبی) بماند تا از قدرت مطلقه شدن رییس دستگاه جلوگیری شود.

امید می‌رود با توجه به تحولاتی که در سالهای اخیر صورت گرفته، به خصوص تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، اولاً با توسعه فناوری اطلاعات و خدمات اداری و اطلاع‌رسانی و ایجاد شبکه‌های اطلاع‌رسانی و بازرسی‌های درون‌سازمانی امکان بروز تخلف تا حد قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد و ثانیاً با خدمات و مزایای نوینی که برای کارمندان در نظر گرفته شده (حمایت قضایی، آگاهی از حقوق خود ...) کارمندان بتوانند از حقوق خود دفاع نمایند. اما به هر حال، از آنجا که هیأت‌های رسیدگی به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان شناخته شده‌اند لازم است اصلاحاتی در مورد نحوه رسیدگی آنها انجام شود.

فهرست منابع

- آشوری، محمد، **حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت**، تهران، انتشارات گرایش، چاپ اول، ۱۳۸۳.
- امیرارجمند، اردشیر، **مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر**، جلد دوم، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۱۸.
- رضایی‌زاده، محمدجواد، **تقریرات درس حقوق اداری ایران**، کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، نیمسال اول سال تحصیلی ۸۸-۱۳۸۷.
- ضیایی‌فر، محمدحسن، «حق برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی، در مرحله تحقیقات مقدماتی، با تأکید بر رویه دیوان اروپایی حقوق بشر»، **نشریه حقوق اساسی**، سال چهارم، ش ۸، تابستان ۱۳۸۶.
- کاوه، الهه، «مراجع قضایی (شبه قضایی) اداری و نظارت قضایی بر آنها»، **پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی**، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
- تازیکی‌نژاد، علی و جعفر شفیعی سردشت، «آیین دادرسی مالیاتی در ایران (ساختار، اصول راهبری، مشکلات و موانع)»، **مجله پژوهش‌های حقوقی**، سال پنجم، ش ۱۰، نیمسال دوم ۱۳۸۵، ص ۲۶۷.
- میرحسینی، حسن و محمود عباسی، **حقوق و تخلفات اداری**، تهران، انتشارات حقوقی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
- منصورآبادی، عباس، «حق تجدیدنظر در فرآیند دادرسی عادلانه»، **اندیشه‌های حقوقی**، سال سوم، ش ۸، بهار و تابستان ۱۳۸۴.
- محسنی، حسن، «اصول حاکم بر دادرسی عادلانه در دعوی مدنی»، **پایان‌نامه کارشناسی ارشد**

- حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
- ویسبورت، دیوید و بایرون فردریکسون، **دادرسی عادلانه**، ترجمه فریده طه و لیلا اشرفی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶.
- هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- هداوند، مهدی، «دادگاههای اختصاصی اداری در حقوق ایران»، **پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی**، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بهار ۱۳۷۸.
- هداوند، مهدی، «مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری»، **نشریه حقوق اساسی**، سال چهارم، ش ۸، تابستان ۱۳۸۶.
- یاوری، اسدالله، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، **نشریه حقوق اساسی**، سال دوم، ش ۲، تابستان ۱۳۸۳.
- Foulkes, David, *Administrative Law*, London, Butter Worths, Seventh Edition, 1990.

JOURNAL OF

LEGAL RESEARCH

VOL. IX, No. 2

2010-2

Articles

- Reflections on Effective Criminal Convictions and their Consequences
- The Right to Defense of Accused in Administrative Contravention Settlement Board
- Determination of Defendant
- Legal Analyses of Medical Protections of Social Security Organization

**Special Issue: Citizens Right to Healthy Environment:
Pollution of Iranian Large Cities**

- Sustainability of Urban Freight and Decreasing of Air Pollution: Environmental Ideal of Large Cities
- The Commitment to International Co-operation Countering Haze to Iran
- Deal with Electromagnetic Waves Pollutions in Metropolises
- Tehran Air Pollution and Citizen Rights on Healthy Environment
- The Effect of Intellectual Property Rights System on Metropolis Pollution
- Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Rights Courts and National Courts
- The Right To Healthy Environment as a Hostage of Global Warming: Cancun Conference (2010)
- Right to a Healthy Environment in French Legal System

Critique and Presentation

- Economic Interest Grouping in the Fifth Development Plan

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law

Research & Study