

قلمروی قانون رسیدگی به تخلفات اداری با مذاقه در

مراجع رسیدگی به تخلفات اداری

(تاریخ دریافت ۱۴۰۳/۰۴/۲۹، تاریخ تصویب ۱۴۰۳/۰۶/۱۲)

پدرام زاد هوش

حقوقدان، پژوهشگر و مولف کتب حقوقی

چکیده

رسیدگی به تخلفات اداری و ابعاد حقوقی این موضوع یکی از مباحث بسیار مهم می باشد که علی رغم اهمیت بالای آن کمتر مورد تحلیل علمی و کنکاش پژوهشی قرار گرفته است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری من جمله قوانین پراستناد در این عرصه می باشد. به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه های مشمول این قانون هیأت های تحت عنوان "هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان" تشکیل شده است. هیأت های مزبور شامل هیأت های بدوی و تجدید نظر می باشد. یکی از مراجع احتمال دارد هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، هنگام رسیدگی درباره تخلف های مشابه، رأی های گوناگون صادر کرده باشد که چنین کارکردهایی بی گمان ارزش کار و رأی هیأت های رسیدگی را پایین می آورد. در مقاله حاضر قصد داریم به قلمروی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، با مذاقه در مراجع رسیدگی به تخلفات اداری پردازیم و در این راستا موضوع را تشریح نماییم. روش تحقیق از نوع تحلیلی-توصیفی بوده و ابزار گردآوری اطلاعات و داده ها فیش برداری و بهره از روش کتابخانه ای می باشد.

واژگان کلیدی: حقوق اداری، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، دیوان عدالت اداری، حقوق

عمومی، تخلفات اداری

بخش اول: بررسی و شناخت اصول کلی حقوق عمومی و اداری

بند اول: حقوق عمومی^۱

حقوق عمومی روابط میان نهاد های عمومی و روابط میان این نهادها و اشخاص خصوصی را سازماندهی می کند حقوق خصوصی نیز روابط میان اشخاص خصوص را تنظیم می کند حقوق عمومی به چند شاخه بخش بندی می شود که عبارتند از حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق مالی یا حقوق مالیه عمومی و حقوق بین الملل عمومی هر شاخه از حقوق عمومی حوزه ای از فعالیت های دولت را به طور تخصصی تنظیم می کند. حقوق عمومی^۲ حقوقی است که بر روابط فی مابین حاکمیت و اشخاص درون آن و بین دولتی با دولت دیگر حکومت می کند این بخش از حقوق مشتمل بر چندین طبقه تخصصی حقوق است مانند حقوق جزا..... حقوق اساسی این شاخه از حقوق به شیوه حکومت در کشور مربوط می شود حقوق اساسی بر همه عموم اثر می گذارد و از آن جهت که این شاخه مقرراتی در زمینه ساختار قوه مقننه و تشکیل قوه مجریه دادگاه ها و قوه قضائیه محلی و مرکزی وضع می کند حقوق اداری همچنانکه برای تدارک بخش بزرگی از مصالح اشخاص عضو کشور قانونگذاری کرده است دادگاه ها و محاکم اداری ترتیب داده شده بوسیله حکومت مجموعه ای از قوانین و اصول را برای تنظیم و کنترل نمایندگانی که مقررات مصوب را اجرا می کنند بسط داده اند حقوق اداری معمولاً به استیناف و شکایات اشخاص علیه نمایندگان اداری مربوط می شود. حقوق عمومی مسئول تهیه و ارائه خدمات عمومی public services در جهت منافع عمومی public interests خدمات عمومی مانند تهیه آب و برق و گاز و تلفن و..... برقراری نظم عمومی تامین نیز های اساسی و مستمر جامعه نان و بنزین و دارو.... تنظیم روابط افراد با دولت مهر قدرت و کنترل قدرت برقراری قانون و اعمال تصدی گری و حاکمیتی دولت .

بند دوم: حقوق اداری

حقوق اداری رشته ای از حقوق عمومی داخلی است که به بررسی قواعد حاکم بر ادارات و وظایف و اختیارات آنها می پردازد این شاخه از حقوق عمومی حقوق اجرائی است و در جزئیات امور اداری

^۱ Public law

^۲ Brown w.g, gcse law fourth edition magd publication ۱۳۷۵ page ۵

کشور وارد می شود مربوط به تشکیلات اداری است به بررسی قواعد حاکم بر وظایف و اختیارات اداره و فعالیت های اداری دولت می پردازد . حقوق اداری^۱ بخشی از حقوق است که بر اداره، اداره کردن و روابط مقامات اداری و اجرائی حکومت است بدین ترتیب حقوق اداری بخشی از حقوق عمومی است همه قواعد حقوقی که مربوط به اداره حکومت می شوند و فقط چنین قواعدی متعلق به حقوق اداری اند مکمل و ادامه حقوق اساسی است حقوق اساسی طرح کلی سازمان حکومت را ترسیم می کند حقوق اداری این طرح را با کوچک ترین جزئیاتش پیاده می کندحقوق اداری سازمان اداری را تاسیس و صلاحیت مقامات اداری را تعیین می کند و ابزار های حمایتی و جبرانی مشخص را در مقابل نقض حقوق افراد از سوی اداره در اختیار آنان قرار می دهد. حقوق اداری مجموعه ای از قوانین ومقرراتی است که ازطرف مقامات عالی اداری مانند وزیران و معاونین جهت اجرا به طبقات پائین اداره ابلاغ می نمایند با توجه به اینکه یکی از وظایف مهم دولت که مسئولیت نظم عمومی و منافع عمومی است اجرای این وظیفه دولت توسط سازمانهای اداری می باشد که در راس آن مقامات عالی اداری قرار دارند تشکیلات اداری زیر مجموعه دولت و بعنوان قوه مجریه این وظایف را اعمال می کند در تحقق و اجرای این وظیفه وجود قوانین و مقرراتی بعنوان ابزار های اولیه برای مقامات اداری و کارگزاران دستگاه ضرورت داشته تا از طریق آن مقررات تصمیمات و اقدامات خود را اعمال نماینداصل حاکمیت قانون^۲ و قانونی بودن اقدامات سازمان ها از این امر ریشه می گیرد. حقوق اداری در بستر حکومت قانون از طریق گسترش وبا ایجاد ظرفیت های جدید امکان توسعه تعمیق نظارت قضائی در جهت حمایت هر چه موثر تر از شهروندان فراهم نموده است.تئوری اصول حقوق اداری شکل و تکامل خود را به جهت عدم تکامل و گسترش کامل حقوق اداری پیدا کرده و دارای اهمیتی برای کنترل تصمیمات اداری و راهنمای برای قضات و دولت و شهروندان قرار گرفت خلا های ناشی از قانون و مقررات اداری موجب بوجود آمدن این اصول گردید و با رویه های قضائی و با اهداف حمایت از حقوق شهروندی در مقابل مقامات اداری در این زمینه نقش دادگاه های اداری در طول سالیان متمادی و بصورت نا نوشته موجب الزام مقامات اداری در رعایت آن در اتخاذ تصمیمات خود گردیده است اصول کلی حقوق اداری را نمی توان در قوانین یافت .

^۱ Administrativ law

^۲ هداوند مهدی نجابت خواه مرتضی آقائی مسلم همتی مجتبی ... آئین های تصمیم گیری در حقوق اداری انتشارات خرسندی تهران ۱۳۸۹ ص ۵۱

تصویب قانون عام اداری با عناوین مختلف بوده است این قوانین اصول کلی حقوق اداری و آئین های عام تصمیم گیری اداری را در قالب یک کد واحد مدون سازی می کنند با مدون سازی اصول و آئین های مشترک اداری قضائی که مامور نظارت قضائی بر اقدامات و تصمیمات دولت هستند از دایره تنگ معیار قانونی بودن صرف در مفهوم مضیق آن بیرون می آیند و با بکار گیری مجموعه گسترده ای از معیار ها ضوابط آئین ها و اصول شکلی و ماهوی می توانند بصورتی موثر تر و عمیق تر و انعطاف پذیر تر بر عملکرد دولت نظارت کند^۱

بخش دوم: مراجع رسیدگی به تخلفات اداری و مراجع نظارتی

بند اول: ساختار و اعضای هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری

گفتار اول: هیئت های بدوی

بمنظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاههای مشمول این قانون هیئت هایی تحت عنوان هیئات رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان تشکیل خواهد شد هیاتهای مزبور شامل هیاتهای بدوی و تجدیدنظر میباشد. هدف و چگونگی تشکیل شرایط اعضا و همچنین وظایف و اختیارات هریک از هیئتهای بدوی و تجدیدنظر مورد تجزیه و تحلیل قرار میگیرد. هیئت های بدوی دارای ۳ عنصر اصلی و یکی از دو عضو علی البدل می باشند که با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط و سایر دستگاه های ذیربط برای مدت ۳ سال منصوب می شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است.^۲ هیئت های بدوی و تجدید نظر پس از تشکیل، از بین خود یک نفر رئیس، یک نفر نایب رئیس و یک نفر دبیر جهت تنظیم صورت جلسه ها و مکاتبه های خود انتخاب و تعیین می کنند.^۳ جلسه های هیئت ها با شرکت سه نفر از اعضا رسمیت می یابد و آرای آنها بانظر موافق حداقل دو نفر از اعضا معتبر است.^۴

^۱ هداوند مهدی اصول حقوق اداری منبع پیشین ص ۲۷

^۲ ماده ۲ و تبصره ذیل قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۳ ماده ۶ آئین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۴ ماده ۲۲ آئین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر موظفند بلافاصله پس از تشکیل آغاز کار خود را به نحو مقتضی با ذکر نشانی از طریق واحد مربوط به اطلاع کارمندان خود برسانند. اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های ذیربط و تصویب هیئت‌های عالی نظارت صورت می‌گیرد.^۱ ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، طی چند بند از جمله عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه، اعمال تبعیض در اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه و کم‌کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری را به عنوان اقدامات خلاف هیئت‌ها آورده است. عضویت در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پست سازمانی پیش‌نگریده انجام وظیفه به هر عنوان در هیئت‌ها، تصدی دو پست سازمانی محسوب نمی‌شود. اعضای هیئت بدوی نمی‌توانند، هم‌زمان عضو هیئت تجدیدنظر همان دستگاه باشند و در مرحله رسیدگی به آن رأی داده شرکت نمایند، یکی از نکات مثبت قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد. ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، شرایط اعضای هیئت‌ها را احصاء و اعلام می‌دارد: اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر علاوه بر تدین به دین مبین اسلام و عمل به احکام آن و انتقال و تعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران و اصل ولایت فقیه، باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- تأهل.

۲- حداقل ۳۰ سال سن.

۳- حداقل مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن.

تبصره ۱- در موارد استثنایی داشتن مدرک دیپلم حسب مورد با تأیید هیئت عالی نظارت بلامانع است.
تبصره ۲- در هر هیئت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای اصلی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل پنج سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند.

^۱ ماده ۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در صورت شکایت یا اعلام اشخاص، مدیران، سرپرستان اداری یا بازرسان هیئت‌های نظارت شروع به رسیدگی می‌کنند.^۱

هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در صورت شکایت یا اعلام اشخاص شروع به رسیدگی می‌کنند. آیا اعلام و یا شکایات اشخاص می‌تواند به طور شفاهی طرح شود قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه اجرایی آن در این زمینه سکوت اختیار نموده‌اند و به نظر شاکی و اعلام کننده شکایت علیه کارمند، موظف به اعلام نام و مشخصات کامل خود می‌باشند، زیرا در غیر این صورت امنیت شغلی برای کارمندان وجود نخواهد داشت. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه آرای صادره از هیئت بدوی دائر بر اینکه بموجب ماده ۵ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۲ آرای قابل تجدید نظر توسط قانون گذار تصریح شده است صدور رای از ناحیه هیئت بدوی در خصوص مجازات اخراج مستخدم از خدمت دولت بر اساس ماده ۱۸ همان قانون قطعی و غیر قابل تجدید نظر می‌باشد خلاف نظر قانون گذار می‌باشد اظهار نظر نموده است.^۲ در تحلیل رای می‌توان گفت در این رای مقامات اداری خارج از حدود اختیارات خود و خروج از صلاحیت مبادرت به وضع قانون نموده اند و مبنا نقض رای معترض عنه به جهت خروج از حوزه اختیارات و ورود به حوزه قانونگذاری می‌باشد و با اصل تفکیک قوا و قانونی بودن و اصل حاکمیت منافع دارد در قانون موضوعات و نوع تخلفات و مجازات و نیز قطعی بودن و قابل اعتراض بودن آرا صراحتاً پیش بینی شده است و لذا مقام اداری حق وضع قاعده و قانونگذاری را ندارد. هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در زمره اجزای تابعه واحد های دولتی محسوب می‌گردند و طرح شکایت بطرفیت شرکت هواپیمائی جمهوری اسلامی ایران به خواسته نقض رای هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری و یا هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به جهت اینکه هر دو دارای یک شخصیت جدائی ناپذیر از یکدیگر می‌باشد اظهار نظر نموده.^۳ در تحلیل رای باید گفت نظر باینکه بموجب ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اعضا هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی برای مدت سه سال منصوب می‌شوند و این مقامات مسئول و نمایندگی سازمان مربوطه را دارند هیئت

^۱ ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون موصوف

^۲ ۲۳ - ۶۳/۷/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

^۳ دادنامه شماره ۱۹۱۳ - ۸۴/۵/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

رسیدگی کننده استقلال کامل را نداشته و جزئی از پیکده سازمانی محسوب می گردد طرفیت دعوا بر علیه سازمان و یا هیئت های مذکور در واقع یک شخصیت حقوقی واحدی را تشکیل می دهند و لذا دو شخصیت مستقل جدا از هم محسوب نمی گردند هیئت عمومی نیز با اشراف به این امر آنان را یک واحد حقوقی تشخیص داده است اساس دولت که دارای یک شخصیت حقوقی می باشد مجموعه از وزارتخانه ها و نهاد های وابسته به آن یک شخصیت واحد را تشکیل می دهد و بعنوان یک نهاد حقوقی بزرگ تعریف می گردد با استناد به اصل حاکمیت قانون و اصل قانونی بودن می توان رای دیوان را توجیه نمود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تکالیف خاص هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی به دلایل و مدارک مربوط به خطای منتسب و ضرورت صدور رای مستدل و مستند با رعایت تشریفات قانونی را متذکر گردیده است و هیئت ها را مکلف به بررسی و انجام تحقیقات و بررسی دلایل و مستندات مربوط به موضوعات تخلفاتی نموده.^۱ در تحلیل رای باید گفت براساس اصل برخورداری از یک دادرسی عادلانه و بی طرف بر اساس این اصل طرفین حق دادرسی بی طرف و منصفانه را دارند تا با امکانات برابر و مساوی در مقام دفاع بطور علنی از یکدیگر دفاع نمایند در زیر مجموعه این اصل مقوله برائت و حق دادخواهی و حق بر دفاع و ضرورت توجه به مستندات و ادله و مستند و مستدل بودن تصمیمات مرجع رسیدگی کننده حق بر مهلت عادلانه رسیدگی می توان نام برد. در زمینه مراعات قواعد شکلی و رعایت تشریفات رسیدگی در پرونده های هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری هیئت عمومی طی رای رعایت قواعد و تشریفات قانونی در رسیدگی به تخلفات اداری را مورد تاکید قرار داده است و از مبانی استحکام و استواری رای مبتنی بر قانون تشخیص داده است.^۲ در تحلیل رای می توان گفت باعنایت به اینکه بر اساس دادرسی عادلانه و تکلیف مقامات اداری به رعایت آئین ها و تشریفات پیش بینی شده در قانون هستند از نظر حقوقی تشریفات صوری و ظاهری از لحاظ اهمیت یکسان نیستند بلکه بعضی ضروری اند و رعایت نکردن آنها موجب بطلان کامل عمل حقوقی است مانند تشریفات مناقصه و مزایده و تشریفات آئین دادرسی و قید تاریخ و امضای نامه های

^۱ دادنامه شماره ۸۳-۱۳۷۸/۳/۲۶-هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

^۲ دادنامه شماره ۱-۱۳۷۸/۱/۲۱-هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

اداری بطور کلی تشریفات ضروری و اساسی آنهائی هستند که قوانین مقررات آنها را به صراحت پیش بینی کند و عدم رعایت آنها را موجب بطلان اعمال و تصمیمات حقوقی بداند .

با توجه به قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که در آن دیوان در خصوص موضوعات و آرای هیئت های تخلفات اداری مقید به رعایت و نظارت شکلی دانسته در رای شماره ۱۷۴ - ۱۳۷۱/۸/۱۶ هیئت عمومی بلحاظ تجدید نظر خواهی از رای قطعی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری در دیوان با احراز قطعیت رای از نظر شکلی اظهار نظر نموده است در قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ ورود دیوان در ماهیت موضوعات و آرای هیئت ها را به رسمیت شناخته است و عبارت منحصر از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها موضوعا منتفی گردیده است در هر حال یکی از قواعد و اصول مسلم و بدیهی در امر دادرسی و رعایت مقررات و ابلاغ و دفاع و ارائه اسناد و ادله و تشریفات قانونی از اصولی است که در صورت عدم رعایت آن موجبات تضییع حقوق افراد می باشد مبنای تصمیمات و اقدامات مقامات اداری رعایت قواعد و تشریفات قانونی و شکلی می باشد که موجب تأیید و یا ابطال آن خواهد شد . هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص رعایت آئین دادرسی مدنی در مقام رسیدگی به پرونده های هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری بشرح ذیل رای صادر نموده است.^۱ رعایت اصول دادرسی بر امر دادرسی عادلانه تأکید 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 هیک 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. رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^۲ در مورد مستخدمین و کارمندان قرار دادی و کلیه کارکنان رسمی ثابت و دائم و پیمانی و قرار دادی را مشمول صلاحیت هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری تشخیص داده در تحلیل رای با توجه به ماده یک قانون رسیدگی به تخلفات اداری شمول قانون بطور مطلق کارمندان دولت را بر اساس ماده یک آئین نامه اجرائی قانون مذکور منظور از کارمندان کلیه کارکنان رسمی

^۱ دادنامه شماره (۷۱/۷۲/۵ - ۷۳/۳/۲۹) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

^۲ دادنامه شماره ۸۰۸ و ۸۰۹ - ۱۳۸۵/۱۲/۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

ثابت دائم پیمانی و کارمندان قرار دادی تعریف نموده باستناد اصول صلاحیت و قانونی بودن اقدامات و حاکمیت قانونرای مذکور قابل توجیه است. دادنامه شماره^۱ شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری در خصوص اعتراض به رای هیئت بدوی تخلفات اداری مبنی بر بازنشستگی با تقلیل دو گروه استدلال نموده است که بر خلاف ماده ۱۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مجازات غیر قطعی بازنشستگی در رای معترض عنه قطعی اعلام گردیده در حالیکه این گونه مجازات ها قابل تجدید نظر می باشد لذا رای معترض عنه را با این استدلال مورد نقض قرار داده است با توجه به اصل تجدید نظر خواهی از آرای قابل تجدید نظر هیئت رسیدگی کننده مبادرت به وضع قاعده آمره نموده و تعیین موضوعات قطعی و غیر قطعی با قانون گذار می باشد و هیئت مذکور با خروج از حوزه صلاحیت خود مبادرت به وضع قاعده آمره نموده است با این استدلال تصمیم قابل نقض می باشد.

گفتار دوم: هیئت های تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری

برابر ماده یک قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مقام تعریف و تبیین هدف از تاسیس و تشکیل هیات های تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری است. دستگاه های مشمول قانون می توانند در مرکز خود هیئت های متعدد تجدید نظر داشته باشند تشخیص لزوم تشکیل به عهده دستگاه مربوطه می باشد مگر با تشخیص هیات عالی نظارت که می تواند در مرکز بعضی از استانها نیز تشکیل گردد.^۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رایی دائر بر اینکه مرجع رسیدگی به آرای هیئت های پاکسازی و بازسازی و همچنین آرای نقض شده از طرف دیوان عدالت اداری را هیئت تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری تعیین شده باستناد ماده ۲۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۵ و ماده ۳۰ آئین نامه اجرائی مرجع رسیدگی کننده در مقام تجدید نظر خواهی را هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری تشخیص داده است.^۳ در تحلیل رای چنین می توان استدلال کرد که بر اساس اصل دادخواهی تظلم خواهی از حقوق اولیه افراد محسوب می گردد تا نسبت به احیاء رسیدگی مجدد در خصوص حقوق خود به مراجع صالح مراجعه نمایند تحدید و محدود کردن افراد و یا سلب حقوق افراد توسط مقامات اداری تضییع حقوق افراد می باشد و عدم رعایت حقوق افراد در این زمینه منجر به نقض

^۱ دادنامه شماره ۱۸۷۵ - - ۱۸۷۶ - ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

^۲ تبصره ۲ ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۳ دادنامه شماره ۳۸ - - ۷۰/۴/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

تصمیمات مقامات اداری می باشد رعایت این اصل از اصول مسلم در دادرسی عادلانه و از قواعد بدیهی دادرسی می باشد در ماده ۸ اعلامیه حقوق بشر و در اصل ۳۴ قانون اساسی نیز به این حقوق شهر وندی اشاره شده است با توجه به اینکه دادنامه مورد بحث در هیئت عمومی دیوان مورد تأیید قرار گرفته به جهت رعایت حقوق شهروندی و مبتنی بر اصل رسیدگی عادلانه و حق تجدید نظر خواهی افراد می باشد. عزل اعضای هیئت با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام سازمان دولتی و سایر دستگاههای مشمول قانون و تصویب هیئت عالی نظارت صورت می گیرد. اعضای هیئت ها بدوی و تجدید نظر علاوه بر تدین به دین اسلام و عمل به احکام آن و اعتقاد و تعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران و اصل ولایت فقیه باید متاهل و حداقل ۳۰ سال سن و حداقل مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن باشند.^۱ آرائ صادره از هیئت ها که قابلیت اعتراض و تجدید نظر نداشته باشد قابل رسیدگی در هیئت تجدید نظر نمی باشد و همچنین آرائی که خارج از مهلت مقرر مورد اعتراض قرار گرفته باشد مهلت مقرر به آرا هیئت بدوی سی روز از تاریخ ابلاغ رای می باشد و آرا صادره از هیئت تجدید نظر قطعی و لازم الاجرا است و بر اساس ماده ۲۷ آئین نامه اجرائی مکلفند در متن رای قطعی مهلت یکماه اعتراض به دیوان عدالت اداری را تصریح نمایند (به موجب تبصره ۲ ماده ۲۱ قنون رسیدگی به تخلفات اداری آن دسته از کارمندانی که بر اساس آرا هیئت های باز سازی یا پاکسازی نیروی انسانی به محکومیت قطعی رسیده و تا تاریخ ۱۳۶۵/۷/۲ به دیوان عدالت اداری شکایت تسلیم نکرده اند دیگر حق شکایت ندارند بنابراین بموجب این تبصره باید آرا هیئت های بازسازی یا پاکسازی نیروی انسانی قطعی شده باشد و صرفاً تا تاریخ ۱۳۶۵/۷/۲ این دسته از کارمندان باید شکایت به دیوان عدالت اداری تسلیم کرده باشند در غیر اینصورت آنها حق شکایت به دیوان عدالت اداری را ندارند در رسیدگی به آرا نقض شده در دیوان عدالت اداری یا آرا غیر قطعی هیئت های پاکسازی و بازسازی گذشته^۲. شرایط برقراری مستمری جهت خانواده محکومین به اخراج یا انفصال دائم کارمندانی که با آرای هیئت ها و یا هیئت های پاکسازی و بازسازی به اخراج و یا انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم شده یا می شوند در صورت داشتن بیش از ۱۵ سال سابقه خدمت ۵۰ سال سن به تشخیص هیئت های تجدید نظر برای معیشت خانواده آنان مقرری ماهانه که مبلغ آن از حداقل حقوق کارمندان دولت تجاوز نکند برقرار می

^۱ ماده ۲۵ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۲ ماده ۳۲ آئین نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

گردد^۱ اثر غیبت اخراج شده اند. رسیدگی به پرونده هائی که مستخدمین با نظر بالاترین مقام دستگاه بر اثر غیبت اخراج شده ان دو مدعی عذر موجه می باشند کارمندانی که بیش از دو ماه متوالی و یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت حاضر نشده اند از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج می گردند هیئت تجدید نظر در این زمینه مکلف به رسیدگی بوده و رای آن قطعی است^۲ ممنوعیت رسیدگی مجدد به پرونده هائی که توسط بالاترین مقامات اجرایی منجر به اعمال مجازات شده مگر با تشخیص و موافقت کتبی آنان رئیس مجلس شورای اسلامی، وزیر، بالاترین مقام اجرایی سازمانهای مستقل دولتی و سایر دستگاه های موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون و شهردار تهران می تونند مجازات های بند های الف-ب-ج د ماده ۹ این قانون را راسا و بدون مراجعه به هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند و اختیار اعمال مجازاتهای بندهای الف، ب، و ج را به معاونان خود و بند های الف و ب را به استانداران، روسای دانشگاهها و مدیران کل تفویض کنند در صورت اعمال مجازات توسط مقامات و اشخاص مزبور هیئت های تجدید نظر حق رسیدگی و صدور رای مجدد در مورد همان تخلف را ندارند مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص.^۳

اعاده به خدمت معنادان محکوم در صورت ترک اعتیاد در مورد معنادان به مواد مخدر که بر اساس آرای قطعی هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات های بازخریدی خدمت بازنشستگی با تقلیل گروه، اخراج و انفصال دائم از خدمت دولتی محکوم شده یا می شوند در صورت ترک اعتیاد در مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ رای به تشخیص هیئت تجدید نظر موضوع بر اساس ماده ۲۴ این قانون به هیئت عالی نظارت ارجاع میشود.^۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس اصول مسلم حقوقی در باب عدم جواز تشدید مجازات متخلف معترض به رای و اینکه بند و او ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ مصرح در اعمال مجازات تنزل مقام و نتیجتا محرومیت ارتقا شغل در

^۱ ماده ۱۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۲ ماده ۱۷ و تبصره ذیل آن آئین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۳ ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

^۴ تبصره ۴ ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

تمام طول خدمت و تعیین مدت در اعمال مجازات منع قانونی ندارد رای صادر نموده است.^۱ در تحلیل رای باید گفت در بند و او ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۷۲ در مقام تعیین مجازات تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست های حساس و مدیریتی مشمول قانون اشاره شده مفهوم و مدلول این ماده بیانگر این امر است که مدت و زمان آن دائم تلقی نمیگردد میزان زمانی مجازات نامحدود نمی باشد و لذا محدودیت در تعیین زمان مجازات برابر قانون می باشد و باستناد اصل قانونی بودن و نیز اصل حاکمیت قانون و رعایت عمل ارتكابی و اصل تناسب تعیین مدت زمان خاص منع قانونی نداشته و هیئت عمومی نیز این امر را موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تجدید نظر و رسیدگی مجدد در پرونده کارمندان متخلفی که تخلف آنان علاوه بر جنبه اداری واجد عنوان جرائم مندرج در قوانین جزائی نیز بوده است و پس از رسیدگی مراجع قضائی رای بر براءت آنان صادر می شود ضروری به نظر می رسد و اظهار داشته که هیئت ها مکلف به آن اصلاح و تغیر رای قبلی خود هستند.^۲ در تحلیل رای می توان گفت با عنایت باینکه مراجع قضائی از نظر سلسله مراتب قضائی در مقایسه با دادگاه های شبه قضائی برتری دارند و قضات مراجع قضائی حرفه ای بوده و شغل و حرفه آنان قضاوت می باشد و از نظر موضوعات حقوقی و قضائی نسبت به مقامات دادگاه های اداری از توان و معلومات و تجربیات بیشتری برخوردار می باشند و در سلسله مراتب تشکیلاتی نیز برتر از داوران دادگاه های اداری می باشند نتیجتاً تصمیمات آنان آثار و تاثیرات گسترده تری در سرنوشت متهم دارد بنابه مراتب فوق هر گونه تصمیم گیری مراجع قضائی در روند پرونده و رسیدگی آن موثر می باشد و چنانچه حکم براءت از سوی مراجع قضائی صادر شده باشد و در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نیز رای صادر شده باشد در اجرای ماده ۲۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری هیئت ملزم به اصلاح و تغیر رای قطعی با هماهنگی هیئت عالی نظارت می باشد بنابراین رای هیئت عمومی با توجه به اصل حاکمیت قانون و اصل قانونی بودن قابل توجیه می باشد و بر این اساس آن را موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده است.

^۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ۲۰/۹/۶۸-۱۰۰۴ دادنامه شماره

^۲ دادنامه شماره ۱۳۳- ۷۴/۸/۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در رای^۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اعلام داشته که تشدید مجازات شاکی در مقام تجدید نظر خواهی بر اساس قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۲ موقعیت قانونی نداشته و به لزوم عدم تشدید مجازات شاکی در مقام تجدید نظر خواهی اظهار نظر نموده در تحلیل رای می توان گفت که فلسفه تجدید نظر خواهی و توسل متهم به احقاق حقوق خود از طریق دادرسی مجدد در غالب تجدید نظر خواهی یکی از اصول پذیرفته شده در کلیه نظام های حقوقی جهان می باشد با توجه باینکه به تناسب عمل ارتكابی که در میزان مجازات موثر می باشد و به همان نسبت نیز قطعیت و یا عدم قطعی بودن آرا تعین کننده است در هر حال قانونگذار تعریف نموده و باستناد اصل قانونی بودن و دادرسی عادلانه و نیز رعایت اصول آئین دادرسی مجموعه قواعد و اصولی هستند که جهت حفظ و صیانت از حقوق شهروندی مورد پذیرش قانونگذار بوده و آن را به رسمیت می شناسد بر این اساس است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تشدید مجازات از ناحیه هیئت تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری را مورد تأیید قرار نداده است و با این استدلال به عدم تشدید مجازات در مقام تجدید نظر خواهی را موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده است.

بخش سوم: هیئت عالی نظارت و دیوان عدالت اداری

بند اول: هیئت عالی نظارت

ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای ایجاد هماهنگی در کار هیات های رسیدگی به تخلفات اداری هیات عالی نظارت به ریاست دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و عضویت یک نفر نماینده رئیس قوه قضائیه و سه نفر از بین نمایندگان وزرا و یا بالاترین مقام سازمانهای مستقل دولتی تشکیل می شود هیات مذکور در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هر یک از هیات های بدوی یا تجدیدنظر دستگاه های مزبور تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال و در صورت تشخیص سهل انگاری در کار هر یک از هیات ها هیات مربوط را منحل می نماید هیات 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.

^۱ دادنامه شماره ۱۰۴- - ۱۳۶۸/۱۱/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

الف-عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه .

ب-اعمال تبعیض در اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

ج-کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری.

د-موارد دیگر که هیات بنا به مصالحی ضروری تشخیص دهد.

تخلفات اداری اعضای هیات های رسیدگی به تخلفات اداری توسط هیاتی که از طرف هیات عالی نظارت تعیین می شود رسیدگی میگردد هیات عالی نظارت می تواند بازرسانی را به دستگاه های مشمول اعزام نموده و در صورت مشاهده موارد تخلف کارکنان متخلف را جهت رسیدگی به پرونده آنان به هیات های رسیدگی به تخلفات اداری معرفی نماید.^۱

گفتار اول: صلاحیت هیئت عالی نظارت

بر اساس ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تعداد اعضای هیات پنج نفر می باشد که طبق ماده ۱ آئین نامه هیات عالی نظارت با دعوت دبیر هیات جلسات هیات تشکیل می شود که این جلسات با حضور حداقل سه نفر از اعضا رسمیت می یابد و نظر اکثریت جلسه معتبر می باشد. حل اختلاف بین هیات های بدوی و تجدید نظر بموجب ماده ۳۲ آئین نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری هیات های بدوی و تجدید نظر مکلفند در پرونده هایی که در هیات های پاکسازی و بازسازی گذشته و هیات های رسیدگی به تخلفات اداری منجر به صدور رای قطعی نشده یا آرای قطعی توسط دیوان عدالت اداری یا هیات عالی نظارت نقض شده رسیدگی کنند رسیدگی به این پرونده ها در مواردی که توسط هیات های سابق پاکسازی یا بازسازی مورد رسیدگی قرار گرفته ولی آرای صادره شده به جهاتی قطعیت نیافته یا توسط دیوان عدالت اداری یا هیات عالی نظارت نقض شده اند به عهده هیات تجدید نظر است در مواردی که توسط هیات های سابق رای لازم صادر نشده باشد این رسیدگی بر عهده هیات های بدوی است چنانچه در خصوص صلاحیت رسیدگی به پرونده های موضوع این ماده بین هیات های بدوی و تجدید نظر اختلاف باشد حل اختلاف با هیات عالی نظارت است .

^۱ تبصره ۳۰۱ آئین نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مواردی که هیات به اکثریت آرا تشخیص دهد که مفاد رای از لحاظ موازین قانونی مخدوش می‌باشد پس از تأیید هیات عالی نظارت در خصوص مورد امکان‌پذیر است. هیات‌های رسیدگی‌کننده و دستگاه‌های اجرایی مکلفند با هیات عالی نظارت هماهنگی و همکاری‌های لازم را داشته باشند و مدارک لازم را در اختیار آنان قرار دهند. در صورت انحلال هیاتی توسط هیات عالی نظارت مراتب به وزیر و یا بالاترین مقام سازمانی اعلام می‌گردد و مقام مسئول موظف به تشکیل هیات جدید ظرف ۳۰ روز می‌باشد. در دادنامه^۱ شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری در خصوص اعتراض به رای هیئت بدوی تخلفات اداری مبنی بر محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی چنین استدلال نموده موارد اتهامی به متهم کتباً ابلاغ نگردیده صرف گزارش واحد حراست کافی به کشف مقصود نمی‌باشد و با توجه به اصل ۳۷ قانون اساسی و ماده ۲۳ دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری هیئت عالی نظارت که اصل را بر براءت دانسته و بر اساس قاعده فقهی اذا تعارضا تساقطا به جهت نقص تحقیقات رای هیئت رای مورد نقض قرار داده است با توجه به استدلال شعبه به اصل انجام تحقیقات کامل اصل براءت و نیز قاعده فقهی که از اصول کلی حقوق اداری می‌باشد قابل توجیه می‌باشد.

گفتار دوم: دبیرخانه هیئت عالی نظارت

در هیات عالی نظارت بموجب ماده ۴ آئین نامه هیات عالی نظارت دبیرخانه‌ای تشکیل گردیده که نظارت و دفتر هماهنگی و بازرسی و نظارت بر امر رسیدگی به تخلفات اداری بر عهده دارد و کلیه کارهای هیات عالی نظارت از طریق این دفتر صورت وظایف ذیل را بر عهده دارد.

۱- انجام کلیه کارهای هیئت عالی نظارت

۲ - پیگیری و برخورد با متخلفین به لحاظ عدم رعایت قانون و اعمال تعیض در اجرای قانون و کم کاری از سوی هیات‌ها.

۳- نظارت و بازرسی بر کارهای هیات‌های بدوی و تجدید نظر و تهیه گزارش به هیات عالی نظارت.

^۱ دادنامه شماره ۲۰۱۲-۲۰/۸/۱۳۸۸ شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری

۴- تهیه مقدمات کار و دستور کار هیات عالی نظارت در مقام پیشنهاد هیات ها مبنی بر اصلاح یا تفسیر آرا.

۵- بررسی و تجزیه و تحلیل آرا هیات ها و بررسی شکایت کارمندان از آرا هیات ها.

۶- بررسی شکایت شاکی و هماهنگی با رئیس هیات و استماع اظهارات آنانو دعوت مسئول هماهنگی و تهیه گزارش لازم به هیات عالی نظارت.

هیئت عمومی^۱ دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به ابطال قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۹ دستور العمل رسیدگی به تخلفات اداری خصوص این که در صورت تقاضای کارمند مبنی بر استفاده از مدارک در مقام دفاع توسط کارمند منوط به تشخیص هیئت ها باشد هیئت عالی

نظارت مصوبه ای تصویب نموده که هیئت عمومی دیوان با استدلال ذیل آن را ابطال نموده است نظر باینکه دادرسی عادلانه و رعایت تشریفات شکلی از قواعد مسلم در دادخواهی و حق دفاع و حق ارائه مستندات و دلایل و مدارک لازمه یک دادرسی قانونی و موجه می باشد و محدود کردن افراد از این حق مکسب و تقید و منوط کردن آن به شرط مخالف هدف قانونگذار در جهت احقاق حقوق وی محسوب می گردد دسترسی به اطلاعات و مستندات در مقام دفاع حق طبیعی فرد می باشد مصوبه مورد ابطال بلحاظ ورود در حوزه قانونگذاری از آن باب که وضع قواعد و محدودیت در قانون نموده خلاف موازین و اصول قانونی می باشد و بر اساس آن هیئت عمومی نیز بر خلف قانون تشخیص داده و مبادرت به صدور ابطال مصوبه نموده است.

بخش چهارم: تحلیل شناختی مراجع رسیدگی کننده در دیوان عدالت اداری

در آخرین قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیدگی در دیوان از حالت یک مرحله ای بصورت دو مرحله ای تبدیل گردید و شعب بدوی و تجدید نظر تاسیس گردید که این اقدام با توجه به این که پرونده های مطروحه در دو مرحله مورد رسیدگی قرار می گیرد بسیار مطلوب و در دقت نظر و احقاق حقوق اصحاب دعوی نقش موثری خواهد داشت صلاحیت

^۱ دادنامه شماره ۳۵۰-۸۸/۴/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شعب بدوی و تجدید نظر بموجب ماده ۱۰ قانون مذکور تعریف گردیده که در حوزه صلاحیت دیوان این امر مورد توجه قرار گرفته است.

بند اول: دستور موقت

در ماده ۳۴ قانون موارد دستور موقت را پیش بینی کرده چنانچه شاکی در ضمن شکایت خود یا پس از آن مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ این قانون سبب ورود خسارتی میگردد که جبران آن غیر ممکن یا متعسر است می تواند تقاضای صدور دستور موقت نماید پس از طرح شکایت اصلی درخواست صدور دستور موقت باید تا قبل از ختم رسیدگی به دیوان ارائه شود این در خواست مستلزم پرداخت هزینه نیست شعبه رسیدگی کننده در صورت احراز ضرورت و فوریت موضوع بر حسب مورد دستور موقت اجرای اقدامات، تصمیمات و آرا مزبور یا انجام وظیفه صادر مینماید صدور دستور موقت در اصل موضوع شکایت ندارد و در صورت رد شکایت یا صدور قرار اسقاط شکایت یا ابطال یا رد دادخواست اصلی دستور موقت نیز لغو می گردد در مواردی که ضمن درخواست ابطال مصوبات از هیئت عمومی تقاضای دستور موقت نیز شده باشد بدوا به یکی از شعب پرونده ارجاع می گردد و در صورت صدور دستور موقت پرونده در هیئت عمومی خارج از نوبت رسیدگی می شود شعب دیوان نیز موظفند در صورت صدور دستور موقت نسبت به اصل دعوی خارج از نوبت رسیدگی نماید. بر اساس دادنامه شماره ^۱ هیئت عمومی اعلام داشته که قبول یا رد تقاضای دستور موقت تاثیری در اصل حکم صادره ندارد و مبانی دستور موقت با مبانی حکم صادره متفاوت می باشد. در تحلیل رای صادره می توان به اصل رسیدگی و دادرسی عادلانه و اصل مستند و مستدل بودن آرا و فراهم آوردن دفاع برابر طرفین دعوی بدون هر گونه تبعیض یا دادن امتیاز به یکی از طرفین.

بند دوم: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری یکی از ارکان مهم دیوان است که بر مبنای اصل ۱۷۰ قانون اساسی وظیفه ابطال مصوبات مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را بر

^۱ دادنامه شماره ۵۶۸-۱۴/۸/۱۳۸۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

عهده دارد قانون گذار رسیدگی به شکایت مبنی بر مخالفت نظامات دولتی با قانون و یا خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه و ضرورت بررسی و امعان نظر و همچنین صدور رای وحدت رویه در برابر آرای متعارض و مشابه اجلاس هیئت عمومی با حضور دوسوم قضات دیوان عدالت اداری محول کرده است. پس صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جهت صدور رای، برابر قانون، صلاحیتی منحصر به فرد است. این هیئت عمومی که می تواند رای وحدت رویه، رای ایجاد رویه و رای ابطالی صادر نماید نقش و جایگاه قابل توجهی در نظام حقوقی ما و به ویژه در منابع حقوق اداری و یکنواخت سازی حقوقی در این حوزه پیدا کرده است. همه سخن در این نوشته بر سر ارزش این رای ها در مراجع قضایی است؛ مراجعی که خود به همراه دیوان عدالت اداری زیر سایه نظارت دیوان عالی کشور هستند که اجرای صحیح قانون در محاکم و یکنواخت سازی اجرای قانون در کشور را می پاید. بر این بنیاد اگر رایی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شود، به ویژه رایی که وحدت رویه و ایجاد رویه است، این پرسش مطرح می شود که ارزشش در مراجع قضایی چیست. چنین به دیده می - رسد که رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مراجع قضایی به عنوان یک مستند و استدلال حقوقی قابل ترتیب اثر است که می تواند اقناع پدید آورد یا پدید نیاورد، ولی اگر این رای با رایی از مراجع قضایی در تعارض قرار بگیرد یا این که مراجع قضایی با استناد به این رای و تفسیری مشابه یا متفاوت، دچار تعارض آرا گردند، گرچه در قوانین مرجعی برای رفع تعارض میان رای مرجع قضایی و رای هیئت عمومی دیوان عدالت نیست، تنها مرجعی که می تواند این تعارض را حل کند، هیئت عمومی دیوان عالی کشور است. این هیئت عمومی با صدور رای وحدت رویه می تواند به این اختلاف پایان دهد. این نتیجه در چند رای وحدت رویه دیوان عالی کشور به شکل یک رهیافت و راهکار رویه قضایی مورد توجه بوده است.

بخش پنجم: موارد خروج از قلمروی صلاحیت دیوان عدالت اداری

در تبصره ذیل ماده ۱۲ قانون دیوان آمده رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آئین نامه ها بخشنامه ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان مجمع تشخیص مصلحت نظام مجلس خبرگان و شورای امنیت ملی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است در تفسیر شماره ۲- ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان آمده قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است در خصوص اعمال مجمع تشخیص

مصلحت بموجب دادنامه شماره ۷۰۸-۱۷/۱۰/۱۳۸۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که عنوان نموده است که مصوبات مجمع به شرح اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌گردد در خصوص اعمال شورای عالی انقلاب فرهنگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۰-الی ۱۸-۱۳۸۶/۱/۲۶ و آرای متعددی آ مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص داده است در مورد اعمال مجلس خبرگان با توجه به این که اعمال مجلس خبرگان به سه دسته تقسیم می‌گردد اعمال تقنینی به تجویز قانون اساسی به تصویب کلیه قوانین مربوط به وظایف خود می‌پردازد و عمل سیاسی نظارت بر اعمال رهبری و نهاد های تابعه آن و عمل اداری شامل سلسله مراتب درون سازمانی مدیریت دبیرخانه مجلس خبرگان کارمندان اداری مجلس در زمینه وظایف تقنینی و سیاسی مجلس خبرگان از شمول کنترل و نظارت دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد ولی در مورد اعمال لدلری مجلس خبرگان در حوزه حدود اختیارات و صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد در مورد مصوبات شورای عالی امنیت ملی با توجه به این که این شورای زیر نظر مقام رهبری انجام وظیفه می‌نماید و اعتبار مصوبات آن با تنفیذ و تائید مقام رهبری می‌باشد دیوان عدالت اداری نظارتی بر این شورای ندارد.

بخش ششم: جهات و معیار بازنگری قضائی در دیوان عدالت اداری

نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها یک عنوان کلی است که معنی وسیعی دارد و کلیت آن شامل مسائل شکلی و ماهوی به عبارت آخری امور موضوعی ماهوی و حکمی می‌شود که تفکیک و تمیز آنها از یکدیگر در مواردی خالی از اشکال نیست بشرح ذیل موارد نقض فرجامی مشخص گردیده است:

- (۱) در صورتی که مرجع صادر کننده رای با رعایت حداقل نصاب لازم تشکیل نشده و اعضای آن به تعداد کافی نباشد شعبه دهم دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۲۵-۷/۱۳۶۴ با این استدلال که تصمیم متخذه به جهت عدم رسمیت حضور اعضا فاقد اعتبار تشخیص و مورد نقض قرار گرفته است.
- (۲) هرگاه مرجع صادر کننده رای با شرکت افرادی که در قوانین و مقررات منظور گردیده تشکیل نشده باشد شعبه دهم دیوان در دادنامه ۱۶۲-۱۷/۳/۱۳۶۷ با این استدلال که بلحاظ

- عدم حضور نماینده اداره زمین شهری فارس در کمیسیون مزبور تصمیم متخذة فاقد مجوز قانونی بوده و مورد نقض قرار گرفته .
- ۳) هرگاه مرجع صادر کننده رای صلاحیت رسیدگی به موضوع را نداشته و یا خارج از حدود صلاحیتی که برای آن معین شده مبادرت به اتخاذ تصمیم نموده .
- ۴) چنانچه قواعد آمره و اصول مسلم و بدیهی دادرسی از جمله مقررات مربوط به ابلاغ اوراق و مواعد مقرر برای بیان ادعا و یا رافع از آن و یا امکان تدارک و ارائه اسناد و مدارک در دعوی رعایت نشود و موجب تضییق یا تفویض حقوق معترض به رای فراهم گردد رای معترض عنه نقض می شود.
- ۵) عدم رسیدگی بدلائل و مدارک ابرازی و یا نقض تحقیقات سبب نقض رای مورد اعتراض شد شعبه ششم دیوان در دادنامه شماره ۲۶۰-۱۳۶۵/۶/۲۰ با این استدلال که بخاطر نقص تحقیقات مورد نظر رای به نقض شکلی و طرح مجدد در کمیسیون صادر نموده است.
- ۶) ترتیب اثر ندادن بدلائل و مستندات معتبر و موثر در دعوی و یا استنتاج خلاف معمول و متعارف از مدلول آنها موجب نقض است در دادنامه شماره ۴۹۹-۱۳۶۵/۵/۲۷ دیوان با این استدلال که تکرار قراردادهای مدت دار در حکم قراردادنامحدود تلقی می گردد فاقد مبنای قانونی است مورد نقض قرار گرفته است.
- ۷) در صورتی که تصمیم یا رای مورد اعتراض موجه و مدلل نباشد نقض خواهد شد رای باید مستدل و با استدلال و مبتنی بر قرائن و امارات سست و بی اعتبار نباشد .
- ۸) صدور رای بیش از حد مورد ادعا و اعتراض و یا افزودن بر میزان و ندرج در قوانین و مقررات صحیح نیست و از موجبات نقض بشمار می رود در دادنامه شماره ۱۰۰-۱۳۶۷/۲/۲۱ تشدید مجازات مطابق با موازین و قواعد حاکم بر رسیدگی های پژوهشی نداشته و مورد نقض قرار گرفته است .
- ۹) عدم توجه به آرای قطعی مراجع قضائی که موثر در دعوی می باشد سبب نقض است.
- ۱۰) ابهام و اجمال در مفاد رای بنحوی که موجب تردید و شبه در تشخیص نتیجه رای یا قاطعیت آن در تعیین تکلیف موضوع متنازع فیه یا میزان محکومبه و امثال آن گردد از موارد نقض محسوب می گردد .

(۱۱) استنتاج مغایر با منطوق یا مدلول قوانین و مقررات و یا روح آنها اتخاذ تصمیم بر خلاف نظر و هدف مقنن از مصادیق نقض قانون بوده و از موارد نقض می باشد.

(۱۲) اشتباه در تطبیق موضوع دعوی با حکم قانون و مقررات سبب نقض رای مورد اعتراض می باشد در دادنامه شماره ۱۲۷-۱۳۶۵/۲/۲۲ با این استدلال که چون رای صادره مبنی بر بازخرید خدمت شاکی با جرم انتسابی منطبق نیست لذا رای معترض عنه نقض می گردد .

(۱۳) مرجع تجدید نظر طبق مقررات مرجعی است که صلاحیت رسیدگی به اعتراض شخص معترض نسبت به رای مرجع بدوی را دارا می باشد و نباید بعنوان یک مرجع بدوی توجه خود را به مسائل معطوف کند رسیدگی به موضوعی که در مرحله بدوی اظهار نظر نشده مجوزی ندارد .

(۱۴) در صورت نقض حکم در دیوان عدالت اداری مرجع صالح موظف است در رسیدگی بعدی دقایق و نکات مورد نظر دیوان در زمینه نقض رای را مورد توجه قرار دهد و از آن عدول نکند در غیر اینصورت علوه بر استنکاف از اجرای حکم قطعی یک مرجع عالی رائی که بدون رعایت نظرات دیوان صادر گردیده است در صورتی که مورد اعتراض قرار گیرد نقض خواهد شد. تنها موردی که استثنا رسیدگی ماهوی در دیوان تجویز شده رسیدگی به ادعای انکار ارتکاب تخلف اداری منجر به محکومیت قطعی اداری است بموجب ماده ۲۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۲۵ در صورتی که متهم به آرا قطعی صادره توسط میثت های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد می تواند حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ به دیوان عدالت اداری شکایت نماید در غیر این صورت رای قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود و طبق تبصره یک اصلاحی ماده مزبور مصوب ۱۳۶۶/۴/۱۳ هرگاه محکوم منکر اصل تخلف باشد دیوان عدالت اداری رسیدگی ماهوی خواهد نمود).^۱

^۱ صدر الحفاظی سید نصر ا... نظارت قضائی دیوان بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری چاپ اول انتشارات شهریار

نتیجه گیری

در جمع بندی و نتیجه گیری پایانی مقاله حاضر باید گفت طبق حکم ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و در راستای قلمرو قانون رسیدگی به تخلفات اداری کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند. مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات به خود خواهند بود. این ماده روشن و گویا است و آنچه را که بیرون از قلمروی قانون رسیدگی به تخلفات اداری قرار می‌گیرد، نام برده است. از ماده (۲) آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و تبصره آن، در دید نخست چنین برمی‌آید که این ماده و تبصره اش سازمان‌های دیگری به آن چه در ماده (۱۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری هست، افزوده است. ولی با دقت بیشتر چنین فهمیده می‌شود که اینها، سازمان‌هایی هستند که تصویب کنندگان این آیین نامه اجرایی یعنی هیأت وزیران، اجازه داده است در آنجا هیأت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان تشکیل شود. با وجود این با هدف زدودن هرگونه شبهه در اندیشه، ماده ۲ آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و تبصره اش، نقل می‌شود: «هیأت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، که از این پس هیأت تجدیدنظر نامیده می‌شود. در مرکز وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مستقل دولتی نهادهای انقلاب اسلامی مراکز بعضی از استان‌ها، به تشخیص هیأت عالی نظارت همچنین در مرکز هر یک از دستگاه‌های زیر تشکیل می‌شود: سازمان حج و زیارت، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شرکت مخابرات ایران، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، سازمان بهزیستی کشور و سازمان ثبت احوال کشور، بعضی از دانشگاه‌های کشور به تشخیص وزیران ذیربط و باید تو داشت احتمال دارد هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، هنگام رسیدگی درباره تخلف‌های مشابه، رأی‌های گونه‌گون صادر کرده باشد. چنین کارکردهایی بی‌گمان ارزش کار و رأی هیأت‌های رسیدگی را پایین می‌آورد و مستخدمان هم ناخشنود می‌شوند و نبودن اعتماد، هیأت‌ها را در تصمیم‌گیری سست و

متزلزل می کند. از این رو قانونگذار آگاه به این مسئله درباره هماهنگی کار هیأت های رسیدگی و نظارت بر آنها اندیشیده است. ماده ۳۶ آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری می گوید: «برای ایجاد هماهنگی و نظارت بر کار هیأت ها، هر یک از وزیران و بالاترین مقام های دستگاه های یادشده در تبصره (۱) ماده (۲) این آیین نامه یک نفر را به عنوان نماینده خود که به طور مستقیم زیر نظر آنان فعالیت می کند، برای هماهنگی هیأت های آن دستگاه تعیین و به سازمان امور اداری و استخدامی کشور معرفی می کنند. روشن و قابل فهم نیست چرا این ماده تعیین نماینده را فقط برای تبصره (۱) ماده (۲) آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری لازم دانسته است، در حالی که همه وزارتخانه ها و بیشترین سازمان های دولتی و عمومی در ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نام برده شده اند. آیا تأکید بر روی سازمان های نام برده شده در تبصره (۱) ماده (۲)، سهل انگاری یا به اشتباه بوده است. چنین تعبیری دور از ذهن است، زیرا در بند (۱) ماده (۳۰) همین آیین نامه از هیأت های وزارتخانه ها سخن می گوید که باید نشست های هماهنگی با نمایندگان وزیر داشته باشند. درست است که ماده (۳۶) آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری از نماینده هر یک از وزیران یاد کرده است، ولی این برای پاسخ پرسشی که شد، کافی نیست. چون تبصره (۱) ماده (۲) از قوه مقننه، از بانک ها و از شرکت های دولتی و از همه مؤسسه هایی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می شود... نام نبرده است. پاسخ این است که در نوشتن ماده (۳۶) آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری بی دقتی شده است.

منابع و مآخذ

الف کتب

- ۱- امامی محمد استوار سنگری کورش حقوق اداری جلد دوم انتشارات میزان چاپ چهارم تهران ۱۳۹۰
- ۲- بوشهری جعفر حقوق اساسی مشتمل بر دو جلد ناشر گنج دانش چاپ اول تهران ۱۳۷۶
- ۳- رازینی مرتضی (بررسی آرای دیوان عدالت اداری در حوزه امنیتی و انتظامی) انتشارات خرسندی تهران ۱۳۸۸
- ۴- رونق یوسف قوانین و مقررات تامین سلامت اداری و مقابله با فساد چاپ اول انتشارات فرمیش تهران ۱۳۹۲
- شریعت پناهی سید ابوالفضل قاضی حقوق اساسی و نهاد های سیاسی نشر میزان تهران ۱۳۸۳
- ۵- شیرزاد امید (دلایل ابطال مصوبات دولتی در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری ناشر خرسندی تهران ۱۳۹۲
- ۶- صدر الحفاظی سید نصر ا.... نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری ناشر شهریار تهران ۱۳۷۲
- ۷- طباطبائی موتمنی منوچهر حقوق اداری ایران چاپ سیزدهم انتشارات سمت تهران ۱۳۸۶
- ۸- طباطبائی موتمنی منوچهر حقوق اساسی چاپ دوازدهم انتشارات میزان تهران ۱۳۸۶
- ۹- عباسی بیژن حقوق اداری انتشارات دادگستر چاپ دوم تهران ۱۳۸۹
- ۱۰- قربانی فرج ا... مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری انتشارات فردوسی
- ۱۱- کاتوزیان ناصر مقدمه علم حقوق انتشارات بهنشر چاپ دهم تهران ۱۳۶۸

- ۱۲ - کرد نایب کوروش تخلفات اداری کارکنان دولت و نحوه رسیدگی به آن انتشارات آرون چاپ دوم تهران ۱۳۸۴
- ۱۴ - گرجی ازندریانی علی اکبر مبانی حقوق عمومی انتشارات جنگل جاودان چاپ دوم تهران ۱۳۸۸
- ۱۵ - فقیه نصیری فیروز مجموعه کامل آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری انتشارات صدق تهران ۱۳۸۳
- ۱۶ - قاضی ابوالفضل حقوق اساسی و نهاد های سیاسی جلد اول انتشارات دانشگاه تهران چاپ چهارم تهران ۱۳۷۲
- ۱۷ - محمدی مختار محشای رسیدگی به تخلفات اداری انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی تهران ۱۳۹۱
- ۱۸ - مدنی سید جلال الدین حقوق اداری جلد سوم انتشارات جنگل و جاودانه تهران ۱۳۸۹
- ۱۹ - میر حسینی سید حسن عباسی محمود حقوق تخلفات اداری انتشارات حقوقی چاپ دوم ۱۳۸۲
- ۲۰ - نجابت خواه مرتضی قانون دیوان عدالت اداری در نظم کنونی انتشارات جنگل جاودانه تهران ۱۳۹۰
- ۲۱ - نکویی محمد نگرشی نو و تحلیلی بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری انتشارات افق اندیشه تهران ۱۳۹۲
- ۲۲ - نوین پرویز اصول حقوق عمومی انتشارات جنگل تدریس تهران ۱۳۹۰
- ۲۳ - هداوند مهدی آئین های تصمیم گیری در حقوق اداری مطالعه تطبیقی و دیگران معاونت حقوقی و توسعه قضائی قوه قضائیه مرکز مطالعات توسعه قضائی انتشارات خرسندیتهران ۱۳۸۹
- ۲۴ - هداوند مهدی حقوق اداری تطبیقی جلد دوم انتشارات سمت چاپ دوم تهران ۱۳۹۰
- ۲۵ - هداوند مهدی حقوق اداری تطبیقی جلد اول انتشارات سم چاپ دوم تهران ۱۳۹۰

ب - مقالات حقوقی

- ۱ - پژوهشنامه ۱ دیوان عدالت اداری شریعت باقری محمد جواد بازخوانی جایگاه صلاحیت و دادرسیقضائی شماره ۱ تهران ۱۳۸۶
- ۲ - ویژه محمد رضا مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نئین نشریه حقوق اساسی سال دوم شماره دوم تابستان ۸۳ ص ۲۱۷
- ۳ - یآوری اسد ا... حق بر خورداری از دادرسی منصفانه و آئین دادرسی نوین نشریه حقوق اساسی شماره ۲ سال دوم تابستان ۱۳۸۳

ج) منابع خارجی

- ۱ - *principles of administrative law Cavendish publishing limited united kingdom first published 1997 p82*
- ۲ - *Brown w.g, gcse law fourth edition magd publication 1375 page 5*
- ۳ - *Eftekhar dr.g(law text) second edition yalda publication 1993 page 112'*
Stott david &felix Alexandra
- ۴ - *Moshfeghi farhad English for the students of international law tehran the organization for researchinh and composing university text bookin the humanities 1997 page 63*

ج - پایان نامه

- ۱) محمودی جواد نظارت قضائی بر مقررات دولتی کارشناسی ارشد حقوق عمومی پایان نامه دانشگاه شهید بهشتی استاد راهنما محمد حسین زارعی ص ۵۸
- ۲) محمودی جواد نظارت قضائی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی استا راهنما محمد حسین زارعی دانشگاه شهید بهشتی ص ۷۳ زارعی ص ۵۸