

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم «تخلفات اداری»

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۴۲

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۹/۰۲



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی
بررسی مفهوم «تخلفات اداری»

مؤلف:

میلاد قطبی

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۴۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۹/۰۲

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	مقدمه
۳	چکیده
۴	۱- درآمد
۵	۲- مفهوم شناسی
۵	۱-۲. در لغت
۵	۲-۲. در اصطلاح
۶	۳- مفاهیم مرتبط
۶	۱-۳. جرم
۷	۲-۳. فساد
۸	۴- تاریخچه
۱۰	۵- اقسام تخلفات اداری
۱۲	۶- انواع مجازات‌های اداری
۱۴	۷- مراجع رسیدگی به تخلفات اداری
۱۴	۱-۷. مراجع اداری
۱۸	۲-۷. مرجع قضایی
۲۰	۸- مبانی اسلامی و حقوقی مسئولیت اداری
۲۱	۹- جمع‌بندی
۲۳	منابعی پیشنهادی جهت مطالعه بیشتر
۲۴	منابع و مأخذ

مقدمه

در تحقیق و تتبع پیرامون هر گرایش علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم پایه‌ای آن علم است. حقوق عمومی به عنوان شاخه و گرایشی از علم حقوق از این قاعده مستثنی نیست و آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی درگاهی برای ورود و اظهارنظر در موضوعات مرتبط با آن می‌باشد.

از سوی دیگر تأسیس حکومتی برمدار مختصات اوامر الهی نیازمند به نهادها و سازوکارهایی متناسب با آن است. بر این اساس نظام سازی اسلامی پس از تشکیل حکومتی بر مبنای اصول و احکام شریعت مقدس اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. حرکت در مسیر این امر مستلزم آشنایی با مفاهیم علمی، مطالعه مبانی و نقد و بررسی آنها بر اساس اندیشه ناب اسلامی است. در این میان مفاهیم حقوق عمومی به عنوان گرایش تخصصی رشته حقوق که به بررسی کلان موضوعات مرتبط با حوزه حکومت و حدود اختیار آن، روابط مردم با فرمانروایان و مباحث مشابه آن می‌پردازد از اهمیت والایی برخوردار است.

در همین راستا، موضوع بازخوانی مفاهیم حقوق عمومی در دستور کار دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفته است. هدف از این امر آشنایی با تعاریف مفاهیم، تاریخچه، اقسام و انواع، بررسی مبانی آن در حقوق موضوعه و مطالعه تطبیقی با مبانی اسلامی و بررسی موضوع در قوانین و سازوکارهای حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه نقد و تحلیلی اجمالی از آن است تا به این واسطه گام نخست در عرصه نظام سازی اسلامی برداشته شود.

«تخلفات اداری، المخالفات الإدارية، Administrative Violations»

چکیده

تخلف اداری در معنای عام خود به معنای تخلفی از قوانین و مقررات است که در برخی مصادیق شامل عنوان جرم هم می‌شود اما در معنای خاص، تخلفات اداری مربوط به اعمال خلاف حیثیت و مقام و وظایف حرفه‌ای هر فرد است که حاصل نقض مقررات اداری است و عنوان جرم نیز در مورد آن صادق نیست، البته تخلفات اداری در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در معنای عام به کار رفته است و برخی از مصادیق ذکر شده در قانون جرم نیز هستند. مبنای حقوقی مسئولیت اداری کارمندان دولت به اصل حاکمیت قانون برمی‌گردد که مستخدمین دولت با قبول قرارداد استخدامی خود، تعهد به قوانین اداره را می‌پذیرند و مبنای فقهی این مسئولیت نیز به قاعده لزوم وفای به عهد برمی‌گردد. هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اصلی‌ترین مرجع رسیدگی به این تخلفات هستند که در هر ارگانی تشکیل می‌شوند و آرای آنها قابل تجدید نظر می‌باشد، همچنین هیئت عالی نظارت بر عملکرد هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر نظارت داشته و اختیاراتی از جمله ابطال تصمیمات و انحلال این هیئت‌ها را بر عهده دارد. علاوه بر این مراجع اداری، دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه قضایی صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری را دارد و همچنین از آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. قابل ذکر است در ایران همه ارگان‌ها و مستخدمین دولت مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیستند، که می‌توان به مشمولین قانون کار، قضات، اعضای هیئت‌های علمی و... اشاره کرد، این موارد غالباً از قوانین خاص پیروی می‌کنند.

کلید واژه‌ها: تخلف اداری، مسئولیت اداری، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، مجازات‌های اداری، دیوان عدالت اداری.

۱- درآمد

کارکنان و مستخدمین دولت از مهمترین ارکان دستگاه‌های اجرایی هستند و در یک نقش واسطه‌ای، تدابیر و برنامه‌های دولت را اجرا نموده و به عبارت دیگر نقش مؤثری در اجرای راهبردهای دولت دارند. اینکه این کارکنان چگونه به انجام وظایف محوله می‌پردازند برای دولت‌ها بسیار مهم است. چه بسا مردم از طریق آنها به صورت غیرمستقیم با دولتمردان در ارتباط خواهند بود و اینکه مستخدمین دولت تا چه اندازه به دنبال حاکمیت قانون و خدمت‌رسانی به مردم باشند، تصور مردم از دولت را شکل می‌دهد. از طرف دیگر دولت‌ها باید سازوکارهای مختلف نظارتی را برای جلوگیری از ظلم به مردم و قانون‌گریزی در دستگاه‌های اجرایی پیش بینی کنند. رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت از جمله این سازوکارهاست که تأثیر به سزایی در اجرای صحیح قانون در ادارات داشته و موجب برقراری نظم و انضباط در اداره می‌شود و از طرف دیگر خدمات عمومی به نحو مطلوب‌تری به مردم خواهد رسید.

بنابراین ضروری است که تخلفات اداری، مجازات‌های آنها و همچنین مراجع رسیدگی کننده به آنها تبیین شود تا بتوان از وقوع تخلفات جلوگیری کرده و در صورت لزوم با کیفیت احقاق حق مردم آشنا شد، که در نوشتار پیش رو به دنبال این هدف خواهیم بود. همچنین سؤالاتی که طی این پژوهش پاسخ خواهیم داد عبارت‌اند از اینکه: مفهوم تخلف اداری چیست و چه تفاوتی با مفاهیم مشابهی مانند جرم دارد؟ انواع تخلفات اداری کدامند؟ رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی ایران چه گذشته‌ای دارد؟ رسیدگی به تخلفات اداری چه مبنای فقهی و حقوقی دارد؟ مجازات‌های اداری چه مواردی هستند و در چه مراجعی قابلیت رسیدگی دارند؟

۲- مفهوم شناسی

۲-۱. در لغت

تخلف در لغت به معنای «بازایستادن، خلاف و خلف وعده، به عهد و پیمان عمل نکردن و سرپیچی» آمده است. (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۱: ۵۴۲) همچنین برای تبیین معنای اصطلاحی تخلف اداری به چند تعریف اشاره می‌کنیم:

۲-۲. در اصطلاح

«تخلف اداری عبارت است از تجاوز مأمور دولت از مقررات اداری در حین انجام وظیفه» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: ۱۴۳)، «تخلف اداری و انضباطی عبارت است از تخلفات مربوط به حیثیت و مقام و وظایف حرفه‌ای هر فرد» (میرحسینی و عباسی، ۱۳۸۸: ۲۶) همچنین گفته شده «تخلف اداری فعل یا ترک فعلی است که ارتکاب آن مستخدم را مستحق مجازات اداری می‌نماید.» (استوارسنگری و امامی، ۱۳۹۱: ۲۵۷)

هیئت عالی نظارت در دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری، تخلف اداری را این چنین معنا کرده است:

«تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می‌شود: الف- قصور: عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله. ب- تقصیر: عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوطه. همچنین وظایف اداری اموری است که مستخدم ملزم به انجام یا رعایت آنها به موجب قوانین و مقررات و دستورات و الزامات شغلی یا شرح وظایف می‌باشد.»

البته نسبت به احصاء این مصادیق انتقاد وجود دارد و آن اینکه اساساً این مصادیق، تخلف اداری به معنای وسیعی را مد نظر قرار داده است و بسیاری از آنها مانند اختلاس و افتراء و ... از جرایم کیفری هستند که مسئولیت کیفری مستخدم را به دنبال دارند؛ هرچند این مسئله روشن است که در برخی موارد تخلف اداری منجر به تحقق یک جرم می‌شود، اما نباید مرز میان این دو را خلط کرد.

۳- مفاهیم مرتبط

تخلفات اداری از جهاتی دارای قرابت معنایی با دو واژه «جرم» و «فساد» تلقی شده است، هر چند در نهایت مفهومی متفاوت از آنهاست که طی توضیحات زیر به این مسئله می‌پردازیم:

۳-۱. جرم

جرم از مفاهیمی است که ممکن است در نگاه اول مشابهت‌هایی با تخلف داشته باشد، حال آنکه این دو مفهوم تفاوت‌های بنیادین با یکدیگر دارند. اساتید حقوق جزا جرم را اینگونه تعریف کرده‌اند: «جرم عبارت است از کنش‌های مخالف نظم اجتماعی افراد در جامعه که به موجب قانون برای آن مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی تعیین شده است.» (نوربها، ۱۳۷۴: ۵۹)

هرچند طبق تعریف ممکن است برخی از مصادیق مشترک مانند اختلاس وجود داشته باشد که هر دو عنوان تخلف و جرم در مورد آن صادق باشد، لکن مبنای آنها متفاوت است که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم. ضمن اینکه مصادیق تخلف اداری به صورت یک قرارداد بین کارمند و دولت منعقد می‌شود؛ به این معنا که اگر کسی مستخدم دولت شود و شرایط استخدام را بپذیرد، در واقع پذیرفته است که تخلفات اداری را انجام ندهد و در صورت ارتکاب آنها، مجازات مقتضی در انتظار او خواهد بود. همچنین بر خلاف جرم که جامع و همه‌گیر است تخلف اداری اینگونه نیست و ممکن است عملی در یک صنف تخلف محسوب شود ولی در صنف دیگر تخلف نباشد. همچنین ارزش‌هایی که توسط مجازات‌های مقرر برای تخلف اداری مورد دفاع قرار می‌گیرد در برخی موارد وسیع‌تر از مجازات‌های جرایم است و بعضاً ارزش‌هایی در حد قواعد اخلاقی را هم در بر می‌گیرد، اما جرایم اصولاً مربوط به حیثیت، مال و جان افراد در جامعه می‌شود. تمایز دیگر جرم و تخلف اداری اینکه در جرایم اصل قانونی بودن یک اصل اساسی و الزامی است، حال آنکه در تخلفات اداری ممکن است تمام مصادیق توسط قانون احصا نشود و فعلی مخالف شئونات یک حرفه تشخیص داده شده و تخلف اداری محسوب شود؛ مثلاً پوشش غیرآراسته و رفتار نامناسب ممکن است یک تخلف اداری شمرده شود. تفاوت اساسی دیگر در تمایز مرجع رسیدگی به جرایم و تخلف اداری است؛ چرا که مرجع صالح برای رسیدگی به جرایم

محاکم جزایی هستند، اما تخلفات اداری در دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌شود که ممکن است در خود وزارتخانه یا مؤسسه دولتی تشکیل شود. (افراسیابی، ۱۳۸۲: ۸۲)

البته دادگاه قضایی اداری صالح برای رسیدگی به تخلفات اداری هم وجود دارد که با محاکم جزایی متفاوت است.

۲-۳. فساد

فساد در لغت، به معنای «تباهی، ویرانی، نابودی، فتنه، آشوب، کینه، دشمنی، ستم و پوسیدگی» است. (عمید، ۱۳۶۹: ۷۶۹) همچنین راغب اصفهانی در کتاب مفردات چنین آورده است: «فساد، خارج شدن چیزها از حالت اعتدال است، کم باشد یا زیاد و نقطه مقابل آن «صلاح» است. فساد در نفس و بدن و چیزهایی که از اعتدال خارج می‌شوند، کاربرد دارد».^(۱) (راغب اصفهانی، ۱۴۰۴ق: ۳۷۹)

فساد در سالنامه شفاف سازی جهانی^(۲) به «سوء استفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی» تعریف شده است. با تمرکز روی واژه فساد می‌توان به کارگیری طیف وسیع و متنوعی از معیارها از قبیل نقض هنجارهای فرهنگی، سلب اعتماد عمومی، سوء استفاده از موقعیت و منصب اداری، قانون‌گریزی، مخالفت با اصول دموکراسی و ساختارهای فساد آور، سوء استفاده از قدرت، سوء استفاده از منابع مالی و ... را در تعاریف فساد مشاهده کرد.

بنابراین بسته به این که فساد را در کدام شاخه از علم حقوق یا علم سیاست و یا سایر علوم تعریف بکنیم، تعاریف مختلفی از آن به دست می‌آید. بنابراین فساد در معنای عام به هرگونه سوء استفاده از قدرت و اختیارات قانونی و حتی استفاده ناشایست و خارج از اصول قدرت تلقی می‌شود. اما در میان مصادیق مختلف فساد از جمله فساد دولتی، فساد سیاسی، فساد مالی، فساد حکومتی و ... شاخه‌ی فساد اداری و مالی دارای قرابت معنایی بیشتری با تخلف اداری است.

۱. «الفساد خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان او كثيرا، و يصاده الصلاح، و يستعمل ذلك في النفس و البدن و الاشياء الخارجة عن الاستقامة»

۲. این سالنامه توسط سازمان شفافیت جهانی منتشر می‌شود و آمار فساد و رتبه‌ی کشورها را در این زمینه مشخص می‌کند. قابل دسترسی به آدرس:

http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004

فساد اداری اینچنین تعریف شده است: «فساد اداری به مجموعه رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که در جهت منافع غیرسازمانی، ضوابط و عرف پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند». (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۹۰) همچنین در تعریف فساد مالی گفته شده: «هر نوع بهره‌گیری غیرقانونی از اختیارات و قدرت در جهت استفاده از امکانات مالی» فساد مالی تلقی می‌گردد. (منصور قناعی، ۱۳۸۸: ۴۴)

در مقایسه فساد و تخلف اداری باید این نکته را متذکر شد که فساد یک مفهوم عام است و عنوان تخلف اداری را در بر گرفته و حتی عنوان جرم را هم پوشش می‌دهد. همچنین فساد اداری و مالی نیز به تنهایی مصادیق زیادی را شامل می‌شوند. به عنوان مثال اگر کارمندان دولت علاوه بر حقوق خود درخواست هزینه‌ای اضافی از مراجعین بکنند یا اینکه وظایف خود را به تعویق بیندازند و به خوبی انجام ندهند این سیستم اداری دچار فساد شده است. تشکیلات و ساختار اداری حجیم، غیرپویا و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعدد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیرمؤثر، فقدان نظام شایسته‌سالاری، وجود تبعیضات در استخدام، انتصاب و ارتقای افراد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، نظام پاداش و تنبیه و به ویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمانی و ناآگاهی ارباب رجوع به فرایندهای اداری و حقوق خود از عوامل مورد نظر در فساد اداری و مالی هستند. (قطبی، ۱۳۹۲: ۱۲) بنابراین رابطه فساد و تخلف اداری عموم و خصوص مطلق است و تمامی تخلفات اداری را می‌توان به نوعی مصادیق فساد به حساب آورد.

۴- تاریخچه

رسیدگی به جرایم و تخلفات صاحب منصبان حکومتی و مأمورین آن از دیرباز در حکومت‌های گذشته مرسوم بوده است و به عنوان مثال داستان‌های زیادی از حکومت سلطان محمود غزنوی مبنی بر محاکمه زمامداران حکومت نقل شده است. (امین، ۱۳۹۱: ۲۵۱) اما به طور خاص شعار قانون‌خواهی و حاکمیت قانون از جمله خواسته‌های مطرح مردم ایران در انقلاب مشروطه بوده که موجب ایجاد پارلمان قانون‌گذاری در ایران نیز شد و با این وجود، در قوانین پیش از انقلاب قانونی مجزا درخصوص تخلفات اداری تدوین نشد و به صورت پراکنده این موضوع مورد توجه

قرار گرفت که به آنها خواهیم پرداخت.

قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ به تصویب رسید و در ماده ۳۲ آن، رسیدگی به تقصیرات اداری و تعیین مجازات مستخدمین و مجلس تحقیق و محاکمه اداری پیش‌بینی شد که تحت نظر وزیر یا معاون او فعالیت می‌کرد. همچنین در این قانون، شورای دولتی که در واقع مرجع رسیدگی به تظلمات مردم بود و برای رسیدگی به تخلفات اداری هم صلاحیت داشت پیش‌بینی شد و البته قانون مختص شورای دولتی هم در سال ۱۳۰۹ تصویب شد اما تشکیل این شورا هیچ‌گاه عملی نشد.

در سال ۱۳۱۵ نظام‌نامه‌ای تحت عنوان "محاکمات اداری" برای تحقق ماده ۳۲ قانون استخدام کشوری به تصویب هیئت وزیران وقت رسید^(۱) و در ماده ۲۲ این نظام‌نامه طریقه رسیدگی به تخلفات اداری بحث شد. طبق این ماده هیئت رسیدگی به تخلفات، مرکب از اعضای وزارت متبوعه و مستخدم مظنون اعم از متصدیان شغل و یا منتظرین خدمت بودند. همچنین قانون «اصول تشکیلات عدلیه» نیز سال ۱۳۰۷ مصوب شد و رسیدگی به دعاوی دولتی و تخلفات انتظامی در آن پیش‌بینی شد.

قانون استخدام کشوری دیگری در سال ۱۳۴۵ به تصویب رسید که رسیدگی به تقصیرات اداری را همچنان مورد توجه قرار داده بود. آیین‌نامه دادرسی اداری مصوب ۱۳۴۶ نیز ناظر به رسیدگی به تخلفات اداری مستخدمین دولت بود که برای تحقق ماده ۵۸ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ به تصویب رسید.

در همین زمینه می‌توان به آیین‌نامه دادرسی اداری شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۳ و قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۴ اشاره کرد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نظام اداری دچار تحولات فراوانی شد و قوانین بسیاری راجع به تخلفات اداری به تصویب رسید. مهم‌ترین این قوانین عبارت است از لایحه قانونی مربوط به پاکسازی و ایجاد محیط مساعد برای رشد نهادهای انقلاب در وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها و بانک‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و

۱. برای دیدن متن نظام‌نامه محاکمات اداری به آدرس زیر مراجعه کنید:

وابسته به دولت مصوب ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی، قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۲ و همچنین قانون مقررات انتظامی هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور مصوب ۱۳۶۴ که مسئولیت اداری در آن شناسایی شده بود. قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز که شاید اصلی‌ترین قانون در این زمینه باشد در سال‌های ۶۵، ۷۱ و ۷۲ مورد قانونگذاری قرار گرفت و در تاریخ ۱۳۷۳/۷/۲۷ آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت وزیران رسید. همچنین در سال ۱۳۷۸ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری به تصویب هیئت عالی نظارت رسید که تخلفات اداری را تعریف کرد.

۵- اقسام تخلفات اداری

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ در ماده ۸ مصادیق تخلف اداری را در سی و هشت مورد آورده است.^(۱) این موارد دارای اهمیت یکسانی نبوده

۱. اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری ۲. نقض قوانین و مقررات مربوط ۳. ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل ۴. ایراد تهمت و افترا، هتک حیثیت ۵. اخاذی ۶. اختلاس ۷. تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیراداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص ۸. ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری ۹. تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز ۱۰. تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی، ایراد خسارات به اموال دولتی ۱۱. افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری ۱۲. ارتباط و تماس غیرمجاز با اتباع بیگانه ۱۳. سرپیچی از اجرای دستورهای مقامهای بالاتر در حدود وظایف اداری ۱۴. کم کاری یا سهل انگاری در انجام وظایف محول شده ۱۵. سهل انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر ۱۶. ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری ۱۷. گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هرگونه مالی که در عرف رشوه خواری تلقی می‌شود ۱۸. تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آنرا دارند ۱۹. تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری ۲۰. رعایت نکردن حجاب اسلامی ۲۱. رعایت نکردن شئون و شعار اسلامی ۲۲. اختفاء، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر ۲۳. استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر ۲۴. داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمتهای آموزشی و تحقیقاتی ۲۵. هر نوع استفاده غیرمجاز از شئون یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی ۲۶. جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی ۲۷. دست بردن در سؤالات، اوراق، مدارک و دفاتر امتحانی، افشای سؤالات امتحانی یا تعویض آنها ۲۸. دادن نمره یا امتیاز، برخلاف ضوابط ۲۹. غیبت غیرموجه به صورت متناوب یا

و وجوه تمایز زیادی با یکدیگر دارند.

این تخلفات به دو بخش تقسیم شده اند:

اول؛ تخلفات اداری محض: این موارد شامل تخلفاتی می‌شود که عنوان مجرمانه ندارند و موجب مسئولیت کیفری نیستند. به عنوان مثال: دادن نمره یا امتیاز بر خلاف ضوابط، اعمال خلاف شئون شغل، غیبت غیرموجه به صورت متناوب یا متوالی، ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری، تعطیل کردن خدمت در اوقات مقرر اداری از جمله این تخلفات هستند.

دوم؛ تخلفات اداری واجد عنوان مجرمانه: در واقع این موارد علاوه بر اینکه یک تخلف اداری محسوب می‌شوند مصداق جرم بوده و در محاکم کیفری قابل پیگیری می‌باشند. اخاذی، افتراء، اختلاس، ارتباط و تماس غیرمجاز با اتباع بیگانه، استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر از این موارد هستند.

اما راجع به تقسیم بندی مذکور ممکن است سؤالی پیش بیاید مبنی بر اینکه در مصادیق مشترکی که هم عنوان مجرمانه دارند و هم تخلف اداری محسوب می‌شوند رسیدگی اداری و قضایی بر آنها چه تأثیری بر یکدیگر خواهد داشت؟

اولاً باید گفت طبق تبصره ۳ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری رأی به تخلف اداری کارمند تنها در محدوده مجازات‌های اداری معتبر است و به معنی اثبات جرم‌های موضوع قانون مجازات اسلامی نیست. بنابراین تصمیم هیئت‌ها برای مراجع



متوالی^{۳۰}. سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری^{۳۱}. توقیف، اختفاء، بازرسی یا بازکردن پاکتها و محمولات پستی یا معدوم کردن آنها و استراق سمع بدون مجوز قانونی^{۳۲}. کارشکنی و شایعه پراکنی، وادار ساختن یا تحریک دیگران به کارشکنی یا کم کاری و ایراد خسارت به اموال دولتی و اعمال فشارهای فردی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی^{۳۳}. شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی، یا تحریک به برپایی تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیر قانونی و اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی^{۳۴}. عضویت در یکی از فرقه‌های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده اند^{۳۵}. همکاری با ساواک منحل به عنوان مأمور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن گزارش ضد مردمی^{۳۶}. عضویت در سازمانهایی که مرامنامه یا اساسنامه آنها مبتنی بر نفی ادیان الهی است یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها^{۳۷}. عضویت در گروههای محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها^{۳۸}. عضویت در تشکیلات فراماسونری.

قضایی فاقد اثر است. مسئله دیگر اینکه طبق ماده ۱۹ قانون مذکور که مقرر کرده هرگونه تصمیم مراجع قضایی مانع اجرای مجازات‌های اداری نخواهد بود را باید ناظر به تخلفاتی دانست که ممکن است تحت عناوین مختلف بتوان از آن طرح شکایت کرد. به عنوان مثال هل دادن ارباب رجوع ممکن است تحت عنوان توهین در مرجع قضایی طرح شود و رأی برائت صادر شود و در این حالت منعی ندارد که تحت عنوان رفتار خلاف شئون شغلی به یکی از تنبیهات اداری محکوم شود. و به همین دلیل هم در قسمت اخیر ماده ۱۹ چنین آمده که «چنانچه تصمیم مراجع قضایی مبنی بر برائت باشد هیئت رسیدگی به تخلفات اداری طبق ماده ۲۴ این قانون اقدام می‌نماید.» اما اگر دادگاه در مواردی مثل اختلاس مأمور را محکوم کرد و مجازات‌های عمومی (نظیر حبس) و مجازات‌های اداری (نظیر انفصال) را برای مأمور مد نظر گرفت، خلاف عدالت است که مجدداً در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری محکوم شود. (استوارسنگری، امامی، ۱۳۸۹: ۲۷۶)

۶- انواع مجازات‌های اداری

قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ماده (۹)^(۱) مجازات‌های اداری یازده‌گانه‌ای را بر شمرده است که از چند جهت قابل تقسیم بندی هستند:

اول: از جهت تجدیدنظر خواهی

۱. ماده ۹- تنبیهات اداری به ترتیب زیر عبارتند از: الف- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ب- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی. ج- کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم، از یک ماه تا یک سال. د- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال. ه- تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال. و- تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پستهای حساس و مدیریتی در دستگاههای دولتی و دستگاههای مشمول این قانون. ز- تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال. ح- بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیئت صادرکننده رأی. ط- بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه. ی- اخراج از دستگاه متبوع. ک- انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاههای مشمول این قانون.

ماده (۱۰)^(۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً شش مورد از مجازات‌های اداری را قابل تجدیدنظرخواهی دانسته و سایر مجازات‌ها را غیرقابل تجدیدنظر معرفی کرده است:

این موارد عبارت‌اند از: ۱. انفصال موقت از یک ماه تا یک سال. ۲. تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال. ۳. بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه برای مستخدمین مرد. ۴. بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه. ۵. اخراج از دستگاه متبوع. ۶. انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.

دوم: از جهت قطع رابطه استخدامی

برخی از مجازات‌ها سبب قطع رابطه استخدامی است، مانند بازخریدی، اخراج و انفصال دائم. هر چند اخراج به معنای قطع ارتباط با یک دستگاه خاص است و فرد می‌تواند در سایر ارگان‌ها استخدام شود، لکن انفصال دائم به معنای قطع همیشگی رابطه استخدامی فرد با دولت است. (استوار سنگری و امامی، ۱۳۹۱: ۳۴۷) اما برخی دیگر سبب قطع ارتباط نیستند مانند اخطار کتبی، توبیخ، کسر حقوق، انفصال موقت، تغییر محل جغرافیایی و تنزل گروه.

قابل ذکر است که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مجازات‌ها به صورت کلی آمده و انتخاب هر یک از آنها برای تخلفات به عهده هیئت‌های رسیدگی گذاشته شده است و این موضوع می‌تواند نقطه ضعفی در قانون مزبور تلقی گردد؛ چرا که لازمه تحقق مناسب‌تر عدالت و نوعی کردن مجازات‌ها و ممانعت از دخالت دادن نظرات شخصی اعضای هیئت‌های رسیدگی در تعیین مجازات‌ها، تعیین دقیق مجازات هریک از تخلفات به صورت خاص و موردی است، چرا که مطابق قانون فعلی عملاً هرگونه تخلفی می‌تواند با هریک از موارد مجازات‌ها مواجه شده و اصل لزوم تناسب جرم و مجازات در آن رعایت نگردد.

۱. ماده ۱۰ - فقط مجازات‌های بندهای ده، ح، ط، ی، ک ماده ۹ این قانون قابل تجدیدنظر در هیئت‌های تجدیدنظر هستند.

۷- مراجع رسیدگی به تخلفات اداری

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به تخلفات اداری علاوه بر مراجع اداری، مرجع قضایی را نیز در نظر گرفته است که توضیح آنها خواهد آمد:

۱-۱. مراجع اداری

مراجع اداری رسیدگی به تخلفات اداری «هیئت رسیدگی به تخلفات اداری» و برخی «مقامات اداری» هستند. هیئت‌ها غالباً در مرکز هر دستگاه اجرایی تشکیل می‌شوند و شامل هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر هستند. و البته هیئت‌های تجدیدنظر منحصرأ در مرکز اصلی دستگاه اجرایی تشکیل می‌شوند. (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۶۲). طبق ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعضای هیئت‌های بدوی با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان برای مدت سه سال منصوب می‌گردند که تعداد آنها سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل هستند. عزل و نصب اعضای مذکور نیز با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام سازمان و تصویب شورای عالی نظارت می‌باشد.

وظایف هیئت‌های بدوی، رسیدگی اولیه به تخلفات اداری است، مگر موارد مندرج در ماده ۱۲^(۱) و ۱۷^(۲) قانون رسیدگی به تخلفات اداری که رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی، شهردار تهران و برخی از مقامات دیگر را برای رسیدگی به تخلف اداری

۱. ماده ۱۲- رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا، بالاترین مقام اجرایی سازمانهای مستقل دولتی و سایر دستگاههای موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون و شهردار تهران می‌توانند مجازاتهای بندهای الف - ب - ج - د ماده ۹ این قانون را رأساً و بدون مراجعه به هیئتهای رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند و اختیارات اعمال مجازاتهای بندهای الف، ب و ج را به معاونان خود و بندهای الف و ب را به استانداران، رؤسای دانشگاهها و مدیران کل تفویض کنند. در صورت اعمال مجازات توسط مقامات و اشخاص مزبور، هیئتهای تجدید نظر حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص.

۲. ماده ۱۷- رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا یا بالاترین مقام سازمانهای مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سازمانهای موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون، شهردار تهران، شهرداران مراکز استانها، استانداران و رؤسای دانشگاهها می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال، بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند.

صالح دانسته است و تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری^(۱) که بالاترین مقام دستگاه اجرایی را مسئول رسیدگی به تخلف اداری معرفی کرده است. انتخاب و اعزام گروه تحقیق، ارسال پرونده حاوی تخلف واجد عنوان مجرمانه به مرجع صالح قضایی^(۲)، تقاضای مجوز اصلاح و تغییر رأی قطعی از هیئت عالی نظارت^(۳) و اطلاع به مسئول هماهنگی هیئت‌ها برای رسیدگی به تخلفات مدیران از دیگر وظایف هیئت‌های بدوی است.

هیئت‌های تجدیدنظر هم مطابق با ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مرکز هر وزارتخانه، سازمان‌های مستقل دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، مراکز بعضی از استان‌ها به تشخیص هیئت 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، سازمان ثبت احوال کشور، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و بعضی از دانشگاه‌های کشور به تشخیص وزیران ذی ربط حسب مورد».

وظایف هیئت‌های تجدیدنظر عبارت است از: رسیدگی به تخلفات اداری در

۱. تبصره ۱ - ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: «دستگاه‌های اجرائی موظفند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجراء این ماده نظارت مستقیم نمایند. چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد بالاترین مقام دستگاه اجرائی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.»

۲. ماده ۱۹ - هرگاه تخلف کارمند عنوان یکی از جرایم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد هیأت رسیدگی به تخلفات اداری مکلف است مطابق این قانون به تخلف رسیدگی و رأی قانونی صادر نماید و مراتب را برای رسیدگی به اصل جرم به مرجع قضایی صالح ارسال دارد. هرگونه تصمیم مراجع قضایی مانع اجرای مجازات‌های اداری نخواهد بود. چنانچه تصمیم مراجع قضایی مبنی بر براءت باشد هیأت رسیدگی به تخلفات اداری طبق ماده ۲۴ این قانون اقدام می‌نماید.

۳. ماده ۲۴ - اصلاح یا تغییر رأی قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً در مواردیکه 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 هیأت عالی نظارت در خصوص مورد امکان پذیر است.

مرحله تجدیدنظر، رسیدگی به آرای نقض شده توسط دیوان عدالت اداری و هیئت عالی نظارت مطابق با ماده ۳۲، تقاضای مجوز اصلاح و تغییر رأی قطعی از هیئت عالی نظارت مطابق ماده ۲۴، رسیدگی و صدور رای در زمینه آرای صادره از سوی مدیران مطابق ماده ۱۲، رسیدگی به ادعای موجه بودن غیبت کارمندان بر اساس ماده ۱۷، تشخیص برقراری مستمری موضوع ماده ۱۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری^(۱) و تشخیص ترک اعتیاد معنادان به مواد مخدر موضوع تبصره ۴ ماده ۲۲ قانون.

ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری شرایط عضویت در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر را تبیین کرده است. تدین به دین اسلام و عمل به احکام آن، اعتقاد و تعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران و اصل ولایت فقیه، تأهل، سی سال سن، داشتن مدرک فوق دیپلم یا معادل آن از این شرایط است. همچنین در تبصره‌های این ماده آمده است که 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. در موارد استثنایی داشتن مدرک دیپلم حسب مورد با تأیید هیئت عالی نظارت بلامانع است.

اما همانطور که توضیح داده شد در مواردی، بالاترین مقام سازمان می‌تواند رأساً به تخلفات اداری رسیدگی کند و صلاحیت صدور برخی از مجازات‌های اداری نیز به آنها داده شده است. اما علاوه بر این موارد که خارج از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود باید گفت برخی از نهادها و سازمان‌ها از شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز خارج هستند، هر چند دایره شمول این قانون از قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری وسیع‌تر است و صرفاً مواردی که

۱. ماده ۱۱- برای کارمندانی که با حکم مراجع قضایی یا با رأی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا هیأت‌های بازسازی و پاکسازی سابق محکوم به اخراج یا انفصال دائم از خدمات دولتی شده یا می‌شوند، در صورت داشتن بیش از ۱۵ سال سابقه خدمت و ۵۰ سال سن، به تشخیص هیأت‌های تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری مربوط، برای معیشت خانواده آنان مقرری ماهانه که مبلغ آن از حداقل حقوق کارمندان دولت تجاوز نکند برقرار می‌گردد. این مقرری از محل اعتبار وزارتخانه یا مؤسسه مربوط پرداخت می‌شود و در صورت رفع ضرورت به تشخیص هیأت مزبور، قطع می‌شود. چگونگی اجرا و مدت آن طبق آیین نامه اجرایی این قانون است.

در ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اشاره شده از شمول این قانون خارج شده‌اند. موارد استثناء شده شامل: مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیئت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولین قانون کار می‌باشند.

اما علاوه بر هیئت‌های مزبور هیئت عالی نظارت نیز وظایف مهمی در زمینه تخلفات اداری بر عهده دارد. طبق ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری هیئت عالی نظارت به ریاست دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور که هم اکنون رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور جایگزین آن است و عضویت یک نفر نماینده رئیس قوه قضائیه و سه نفر از بین نمایندگان وزراء و یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی تشکیل می‌شود.^(۱) بنابراین بر خلاف هیئت‌های بدوی و

۱. ماده ۲۲- به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاههای مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیأت 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 وزراء و یا بالاترین مقام سازمانهای مستقل دولتی تشکیل می‌شود. هیأت مزبور در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هر یک از هیأت‌های بدوی یا تجدید نظر دستگاههای مزبور، تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال و در صورت تشخیص سهل انگاری در کار هر یک از هیأتها، هیأت مربوط را منحل می‌نماید.

هیأت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید.

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

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

ج- کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری.

د- موارد دیگر که هیأت بنا به مصالحی ضروری تشخیص می‌دهد.

تبصره ۱- تخلفات اداری اعضاء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری توسط هیأتی که از طرف هیأت عالی نظارت تعیین میشود رسیدگی خواهد شد.

تبصره ۲- هیچ یک از اعضاء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را نمی‌توان در رابطه با آراء صادره از سوی هیأت‌های مذکور تحت تعقیب قضایی قرار داد مگر در صورت اثبات غرض مجرمانه.

تبصره ۳- هیأت عالی نظارت می‌تواند بازرسانی را که به دستگاههای مشمول اعزام نموده و در صورت مشاهده موارد تخلف، کارکنان متخلف را جهت رسیدگی به پرونده آنان به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری معرفی نماید.

تبصره ۴- در مورد معتادان به مواد مخدر که بر اساس آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

تجدید نظر که تعدادشان ممکن است ده‌ها هیئت باشد هیئت عالی نظارت برای سراسر کشور فقط یک هیئت است و اعضای آن نمایندگی دو قوه قضائیه و اجرائیه را دارند. چنانچه در خصوص تشخیص صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های موضوع ماده ۳۲ اختلافی بین هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر پیش آید، نظر هیئت عالی نظارت در خصوص تعیین صلاحیت برای آنها لازم الاتباع است. علاوه بر این، سایر وظایف هیئت عالی نظارت عبارت است از: «ابطال تمام یا بعضی از تصمیمات هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر دستگاه‌های مشمول این قانون، انحلال هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر با احراز سهل انگاری در کار آنها، رسیدگی به تخلفات اداری اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، صدور مجوز اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتخاب و اعزام بازرسان، تهیه و ابلاغ بخشنامه‌ها و تفسیر و تبیین چگونگی اجرای قانون و آیین‌نامه‌های مربوطه».

۲-۲. مرجع قضایی

دیوان عدالت اداری یک دادگاه قضایی اداری است که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و همچنین ماده ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری^(۱) مرجع رسیدگی به شکایت مردم از دولت است و ممکن است این شکایت ناشی از یک تخلف اداری باشد که موجب ظلم به حقوق مردم شود. اگر شکایت مبنی بر وقوع تخلف در ضمن یک آیین‌نامه یا مصوبه باشد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صالح است، اما اگر یک تصمیم مأمور دولت موجب تضییع حق شده باشد و نفعی از مردم را از بین برده باشد شعب دیوان صالح هستند. همچنین اگر کسی نسبت به آراء صادره از هیئت‌های



به مجازاتهای بازخریدی خدمت، بازنشستگی با تقلیل گروه اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم شده یا می‌شوند در صورت ترک اعتیاد در مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی، به تشخیص هیأت تجدید نظر، موضوع بر اساس ماده ۲۴ این قانون به هیأت عالی نظارت ارجاع می‌شود. ماده ۲۳- اعمال مجازات شدیدتر نسبت به آرای غیر قطعی هیأت‌های بدوی یا آراء نقض شده توسط دیوان عدالت اداری با توجه به مستندات جدید پس از رسیدگی مجدد با توجه به کلیه جوانب امر بلامانع است.

۱. اولین قانون دیوان عدالت اداری مربوط به سال ۶۰ می‌باشد و بعدها در سال ۸۵ و اخیراً در سال ۱۳۹۲ قانون جدید دیوان به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

رسیدگی به تخلفات اداری و همچنین هیئت عالی نظارت شکایتی داشته باشد می‌تواند به شعب دیوان عدالت اداری مراجعه کند.

اما رسیدگی به آراء هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در هیئت عالی نظارت و دیوان عدالت اداری تفاوت‌هایی دارد که به شرح زیر است:

۱. رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء قطعی هیئت‌ها صرفاً شکلی است البته طبق ماده ۶۳ قانون جدید دیوان اگر نقص یا اشتباهی مؤثر در رأی صادر شده توسط شعب دیوان مشاهده شود جهت اصلاح به مرجع صادر کنند ارجاع داده می‌شود، اما هیئت عالی مطابق با ماده ۲۴ قانون رسیدگی به تخلفات هم ورود شکلی و هم ماهوی به آراء دارد.

۲. بر خلاف دیوان که وجود شکایت شرط رسیدگی است، ضرورتی به شکایت در هیئت عالی نظارت وجود ندارد و هیئت عالی مطابق با ماده ۲۴ اگر تشخیص دهد حکم صادره از لحاظ موازین قانونی مخدوش است می‌تواند به مسئله ورود کند.

۳. مطابق با بند دوم از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری می‌توان از آراء هیئت عالی به دیوان عدالت اداری شکایت کرد، اما از آراء دیوان به مرجع دیگری امکان شکایت وجود ندارد. (صادقی مقدم و کوهشاهی، ۱۳۹۲: ۲۹۶) البته طبق قانون دیوان عدالت اداری امکان تجدیدنظرخواهی در شعب تجدید نظر دیوان وجود دارد.

همانطور که گفته شد از آراء هیئت‌های بدوی در دو مرجع دیوان عدالت اداری و هیئت‌های تجدیدنظر می‌توان اعتراض کرد، حال این سؤال وجود دارد که آیا می‌توان بدون در نظر گرفتن هیئت تجدیدنظر مستقیماً به دیوان عدالت اداری رجوع نمود؟ به نظر می‌رسد با توجه به تدبیر قانونگذار در مورد نظارت بر آراء هیئت‌ها توسط یک مرجع اداری ابتدا باید به هیئت تجدیدنظر، شکایت و سلسله مراتب اداری را رعایت کرد، اما اگر مهلت شکایت گذشته باشد منعی برای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری وجود ندارد و لزومی ندارد که حتماً به هیئت تجدیدنظر شکایت شده باشد. تبصره ۱ ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات به وضوح اشاره می‌کند که اگر در مهلت قانونی درخواست تجدید نظر صورت نگیرد، رأی قطعی تلقی می‌شود و لذا می‌توان طبق ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات و همچنین بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری از این رأی قطعی به دیوان شکایت کرد. همچنین طبق ماده ۲۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات کلیه هیئت‌ها مکلف‌اند در متن آرای قطعی صادر شده، مهلت یک

ماهه شکایت به دیوان عدالت اداری را تصریح کنند.

۸- مبانی اسلامی و حقوقی مسئولیت اداری

در کتب حقوقی مطلب قابل توجهی راجع به مسئولیت اداری نگاشته نشده است و اساتید حقوقی غالباً به موضوع مسئولیت مدنی دولت و مأمورین آن پرداخته‌اند. لکن در اینکه کارمندان و مستخدمین دولت مسئولیت اداری دارند جای تردید نیست و به هر حال یک مستخدم دولتی موظف به رعایت نظامات اداری و قوانین مربوطه است. مسئولیت اداری اینچنین تعریف شده است: «مسئولیت ناشی از تخلف انضباطی در امور اداری» (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۶۹۴) مسئولیت اداری متوجه کسی است که از نظامات اداری روی‌گردان شده باشد، بر این اساس این مسئولیت متوجه مستخدمین دولت خواهد بود. (قاسمی و دیگران، ۱۳۹۲: ۳۱)

برای تبیین و فهم بهتر مبنای مسئولیت اداری ابتدا به صورت مختصر به مسئولیت مدنی اشاره می‌کنیم:

مبنای مسئولیت مدنی به قاعده ضمان بر می‌گردد. مسئولیت مدنی ناظر به جبران خسارت مالی است و قواعدی مانند اتلاف و تسبیب، غرور و قاعده لاضرر از موجبات مسئولیت مدنی خواهند بود. مسئولیت مدنی گاهی مبتنی به یک قرارداد است که تخلف از آن موجبات ضرر را فراهم می‌کند اما گاهی نیز مرتبط با قرارداد نیست و ممکن است طی هر فعل زیان‌باری خسارتی به دیگری وارد شود که موجب ضمان فرد است. (قاسمی و کارمزدی، ۱۳۹۲: ۲۵)

اما در مورد مسئولیت اداری باید گفت این مسئولیت مبتنی بر قرارداد معنا پیدا می‌کند، چرا که مستخدم طبق قرارداد استخدامی که با دولت امضاء کرده است، مکلف به رعایت مقررات و نظامات اداره می‌شود و به عبارتی رعایت قوانین را تضمین می‌کند. همچنین در مسئولیت اداری که ناشی از تخلف اداری است لزوماً تحقق زیان مطرح نیست، بلکه صرف اینکه خلاف قانون و نظم اداره، عملی صورت گیرد تخلف اداری محقق شده و موجب مسئولیت است. در تعریف تخلفات اداری هم که منطبق با دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری گفته شد، ایجاد خسارت مالی شرط تحقق مسئولیت اداری ذکر نشده و همین که مستخدم مقررہ ای را رعایت نکند در مقابل اداره مسئول است.

با توجه به مطالبی که گذشت می‌توان گفت که مبنای فقهی مسئولیت اداری قاعده "لزوم وفای به عهد"^(۱) می‌باشد. همچنین می‌توان گفت اختیاراتی که به مستخدمین دولتی داده شده به عنوان یک امانت است و طبق قواعد فقهی لازم است که امین در حیطه اختیارات عمل کند و در این صورت است که امین ضامن خسارات نیست (الامین لا یضمن). اما اگر شخص امین تعدی و تفریط کند ضامن خواهد بود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۸۳) با تنقیح مناط از مطلبی که گذشت می‌توان گفت کارمندان دولت نیز امین هستند و به فرض تعدی و تفریط در انجام وظایف، ضامن بوده و به نوعی شرایط امانت را رعایت نکرده‌اند و در این صورت مستحق مجازات‌های اداری خواهند بود. همچنین مبنای حقوقی آن نیز حاکمیت قانون است، چرا که دولت به دنبال رعایت کامل قوانین توسط مأمورین و مستخدمین خود بوده و به صورت مطلق نقض آن را بر نمی‌تابد.

اما تفاوتی که با مسئولیت مدنی وجود دارد اینکه در مسئولیت مدنی لزوم تحقق زیان مطرح است و این موضوع از ارکان مسئولیت مدنی است^(۲) (بجنوردی، ۱۴۰۱ق: ۲۰۳) و همانطور که گفته شد ممکن است مسئولیت مدنی خارج از قرارداد هم ایجاد شود.

۹- جمع‌بندی

همانطور که گفته شد رسیدگی به تخلفات اداری از آن جهت که به حاکمیت قانون کمک می‌کند و موجب خدمت رسانی بهتر دولت به مردم می‌شود، جایگاه مهمی خواهد داشت. تخلف اداری در معنای عام خود شامل هر عمل خلاف قانون و مقررات در اداره می‌شود که ممکن است برخی از آنها مشمول عنوان جرم شود، اما در معنای خاص باید گفت تخلف اداری هرگونه عمل خلاف شئون شغلی و

۱. این قاعده مستنداتی از آیات و روایات دارد و از جمله می‌توان به آیه «یا ایها الذین آمنوا افوا بالعقود» (مائده/۱) اشاره کرد. قاعده مذکور گستره ای عام دارد و تمامی عهود و عقود را در بر گرفته و مهمترین قاعده ایست که بر اساس آن نظام جامعه و تبعیت از قانون توسط مردم شکل می‌گیرد و البته رعایت این قاعده از طرف حکومت نیز الزامی است. (شریعتی، ۱۳۸۷: ۲۶۹)

۲. ارکان مسئولیت مدنی: ۱- وجود ضرر؛ ۲- ارتکاب فعل زیانبار؛ ۳- رابطه سببیت بین فعل شخص و ضرری که وارد شده است. (بجنوردی، ۱۴۰۱: ۲۰۳)

حرفه‌ای است که مقررات اداری را نقض کند که به آنها تخلف اداری محض هم گفته می‌شود. در هر حال این موارد در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تخلف محسوب شده‌اند. هر چند جرم و فساد ظاهراً مشابهت‌هایی با تخلف اداری دارد، اما به لحاظ حقوقی تفاوت‌های بسیاری با تخلف اداری دارند. رسیدگی به تخلفات اداری در قوانین مشروطه نیز لحاظ شده و در قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۰۱ به آن پرداخته شده است. از آنجا که اجرای کامل قوانین توسط کارمندان برای دولت مهم است و از طرفی هم مستخدم دولت با پذیرش قرارداد استخدامی تعهد به قوانین را می‌پذیرد، بنابراین مبنای حقوقی مسئولیت اداری کارکنان دولت، مبتنی بر قرارداد و بر اساس اصل حاکمیت قانون است و مبنای فقهی آن هم لزوم وفای به عهد است. برای مقابله با تخلفات اداری، مجازات‌های اداری در نظر گرفته شده است و از توبیخ کتبی بدون درج در پرونده استخدامی شروع شده و تا انفصال دائم از خدمات دولتی ادامه خواهد یافت. البته همانطور که گفته شد برخی از مصادیق تخلفات اداری عنوان مجرمانه دارند و در دادگاه صالح جزایی نیز مجازات‌های متناسب مانند حبس و ... را علاوه بر مجازات‌های اداری برای آنها در نظر خواهند گرفت. به نظر می‌رسد که جهت تحقق بیشتر عدالت مجازات‌های اداری فقط یکبار برای محکومین اعمال شود و نمی‌توان توسط مراجع اداری و قضایی به طور همزمان مجازات‌های اداری را برای افراد در نظر گرفت. برای رسیدگی به تخلفات اداری مراجع اداری و قضایی پیش‌بینی شده است. مراجع اداری شامل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است که در هر سازمانی تشکیل شده و شامل هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر می‌شود. همچنین برخی از مقامات اداری نیز، به عنوان یک مرجع اداری صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری و اعمال مجازات برای آنها را دارند. همچنین قانونگذار هیئت عالی نظارت را برای نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات در نظر گرفته است. اما جدا از این مراجع اداری، دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه قضایی صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری را دارد و همچنین می‌توان از آراء هیئت‌های رسیدگی و هیئت عالی نظارت به دیوان عدالت اداری شکایت کرد که رسیدگی به این شکایات در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است.

منابع پیشنهادی جهت مطالعه بیشتر

- خلیلی، حمزه، تخلفات اداری، قم، نشر ابتکار دانش، ۱۳۹۲.
- زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۲.
- سراج، شهناز، تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری، منتشر شده در پایگاه نشر مقالات حقوقی:
- <http://haghgostar.ir/ShowPost.aspx?id=449>
- کریمزاده، سیفالله، مبانی فقهی و حقوقی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اراک، ۱۳۷۵.
- مجموعه مؤلفان، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش کشوری رسیدگی به تخلفات اداری، تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳.
- مشهدی، علی، مجموعه قوانین و مقررات تخلفات اداری، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.

منابع و مآخذ

۱. استوارسنگری، کوروش و امامی، محمد، حقوق اداری، جلد اول، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۹.
۲. افراسیابی، اسماعیل، حقوق جزای عمومی، جلد اول، تهران، انتشارات فردوسی، ۱۳۷۴.
۳. امین، سید حسن، تاریخ حقوق ایران، تهران، انتشارات دایره المعارف ایران شناسی، ۱۳۹۱.
۴. بجنوردی، سید محمد، قواعد فقهیه، تهران، مؤسسه عروج، ۱۴۰۱ ق.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۵.
۶. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه دهخدا، جلد ۱ و ۲، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۷. راغب اصفهانی، ابی القاسم حسین بن محمد، المفردات فی غرائب القرآن، تهران، دفتر نشر کتاب، ۱۴۰۴ ق.
۸. شریعتی، روح الله، قواعد فقه سیاسی، تهران، نشر پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۷.
۹. صادقی مقدم، محمدحسن و کوهشاهی، نادر، آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۲.
۱۰. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
۱۱. عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران: مؤسسه انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۹.
۱۲. قاسمی، ناصر و کارمزدی، عبدالکریم، مسئولیت آمر و مأمور در حقوق ایران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۲.
۱۳. قطبی، میلاد، برنامه جهانی مبارزه با فساد حکومتی با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی، پایان نامه دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۲.
۱۴. منصور قناعی، جمشید، «واژه‌های اقتصاد پنهان (فساد مالی)»، دوماهنامه پژوهشی تحلیلی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شماره هشت، مرداد و شهریور ۱۳۸۸.
۱۵. میرحسینی، سید حسن و عباسی، محمود، حقوق و تخلفات اداری، تهران، انتشارات حقوقی، ۱۳۸۳.
۱۶. نورپها، رضا، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۴.
۱۷. هانتینگتون، ساموئل، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه: محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علم، ۱۳۷۰.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir