

Critique of article 12 of the administrative offenses trial law with a fair trial approach

Mohammad Nekouie,¹ Ehsan Saeedi Saber²

1. Ph.D. in Private Law, Shahid Beheshti University of Tehran, Nosandeh in charge,

Corresponding Author. m.nekouie93@gmail.com

2. Ph.D. in Public Law, Qom Islamic Azad University, ehsanseedisaber@gmail.com

Date Received 2022/06/23

Date of correction 2022/02/11

Date of Release 2022/09/27

Abstract

According to article 12 of the administrative offenses trial law, administrative authorities can apply some of the punishments mentioned in Article 9 of this law directly and without referring to the Administrative offenses trial boards in the case of offender employees. However, there are ambiguities regarding the observance of the provisions of the administrative offenses trial law and its executive regulations and the adherence to the principles of fair trial in the application of punishment by administrative authorities. Therefore, the main question of this research is dedicated to the defects and shortcomings of this article. The findings of the present study, using library and documentary sources and descriptive and analytical methods, indicate that the provisions of the legal article in question, due to violation of employee defense rights, violation of the principle of neutrality of administrative authority, violation of the principle of reasoning and documented decisions Restriction of the right to appeal, inappropriate punishment, does not comply with the principles of fair trial and can lead to the violation of the rights of employees in the application of punishment by administrative authorities. Therefore, it seems necessary for the legislature to intervene to eliminate the legal gap or to extend the requirements and principles applicable to the Administrative offenses trial Boards to impose administrative penalties by administrative authorities in the relevant regulations.

Keywords: Administrative offenses, Requirements of the trial, Administrative offenses trial law, Administrative punishments, Administrative authorities

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، بهار ۱۴۰۲، شماره ۳۴

مقاله علمی پژوهشی

نقد و بررسی ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رویکرد

دادرسی عادلانه

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۰۵

محمد نکویی^۱؛ احسان سعیدی صابر^۲

چکیده

مطابق ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مقامات اداری می‌توانند، برخی مجازات‌های موضوع ماده ۹ این قانون را رأساً و بدون مراجعه به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند. این در حالی است که در خصوص رعایت مقررات مربوط به قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه اجرایی آن و تبعیت از اصول دادرسی عادلانه در اعمال مجازات توسط مقامات اداری ابهاماتی وجود دارد. از همین رو سؤال اصلی این پژوهش به نقایص و کاستی‌های ماده مزبور اختصاص یافته است. یافته‌های پژوهش حاضر با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و با روش توصیفی و تحلیلی، مبین آن است که مفاد ماده قانونی مورد بحث، به دلیل تضییع حقوق دفاعی کارمند، نقض اصل بی‌طرفی مقام اداری، نقض اصل مستدل و مستند بودن تصمیمات اداری، محدود کردن حق تجدیدنظرخواهی، اعمال مجازات نامناسب، با اصول دادرسی عادلانه انطباق ندارد و می‌تواند به تضییع حقوق کارمندان در اعمال مجازات توسط مقامات اداری منجر شود. لذا ورود قانونگذار برای رفع خلاء قانونی یا تسری الزامات و اصول لازم‌الاجرا برای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به اعمال مجازات‌های اداری بوسیله مقامات اداری در مقررات مربوطه ضروری به نظر می‌رسد.

کلید واژه‌ها: تخلفات اداری، الزامات دادرسی، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مجازات‌های اداری، مقامات اداری

۱. دانش آموخته دکتری حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی تهران، (نویسنده مسئول).

m.nekouie93@gmail.com

۲. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی قم، ehsansaeedisaber@gmail.com

مقدمه

به موجب ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون، هیأت‌هایی تحت عنوان «هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» تشکیل می‌شود و اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری درباره مستخدمین خاطی، منوط به صدور رأی قطعی از طرف هیأت‌های مذکور است که طبق تبصره ۴ این ماده، پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به کارمند و با رعایت ترتیبات و تشریفات خاص پیش‌بینی شده در مقررات مربوط، در صورت احراز تخلف یا تخلفات، یکی از مجازات‌های موضوع این قانون را اعمال خواهند نمود.

طبق ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «رئیس مجلس شورای اسلامی، وزراء، 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^۱ را رأساً و بدون مراجعه به هیأت‌های 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، هیأت‌های تجدیدنظر؛ حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند؛ مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص».

بنابراین، علاوه بر امکان اعمال مجازات درباره مستخدمین خاطی از طرف هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، امکان اعمال برخی مجازات‌ها رأساً و بدون مراجعه به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، توسط مقامات اداری پیش‌بینی شده است که مقامات اداری می‌توانند از این امکان استفاده کنند یا موضوع را به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع نمایند. لکن در صورت اعمال یکی از مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون مزبور از سوی آنان، رسیدگی به تخلف و اعمال مجازات در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری منتفی است. همچنین، چنانچه رسیدگی به اتهام کارمندی به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شده باشد، مقامات مذکور

۱. مجازات‌های بندهای الف-ب-ج-د ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به ترتیب عبارتند از: الف- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی ب- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی ج- کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یکماه تا یک سال د- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال

نمی‌توانند در مورد همان اتهام کارمند، اعمال مجازات نمایند و قبل از ارجاع اتهام کارمند به هیأت بدوی، اختیار اعمال یکی از مجازات‌های مستند مذکور را دارند (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۸).

در خصوص مفاد ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سؤالات و ابهاماتی مطرح است. از جمله سؤالات و ابهاماتی که پرداختن به آنها ضروری به نظر می‌رسد، رعایت حقوق کارمندان و اصول دادرسی عادلانه^۱ در اعمال مجازات توسط مقامات اداری است.

در این راستا سؤال اصلی پژوهش حاضر عبارت است از این که در اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری، ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری چه تناسبی با رعایت حقوق کارمندان و اصول دادرسی عادلانه دارد؟ پاسخ به این سؤال ایجاب می‌کند که ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به عنوان مستند قانونی صلاحیت مقامات اداری در اعمال مجازات‌های اداری، از حیث رعایت حقوق کارمندان و اصول دادرسی عادلانه مورد بررسی گیرد. اهمیت موضوع در آن است که اعمال مجازات بوسیله مقامات اداری، به دلیل نقایص و کاستی‌های ماده مزبور، امکان تضییع حقوق کارمندان را فراهم می‌کند و همین امر به ورود دیوان عدالت اداری و صدور آرای از دیوان مزبور در ارتباط با ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری منجر شده است.

براین اساس، در این نوشتار، خلأها، نقایص و کاستی‌های ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص چگونگی رعایت حقوق کارمندان در اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری و اصول دادرسی عادلانه تبیین می‌گردد. روش تحقیق در پژوهش حاضر با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی، توصیفی و تحلیلی خواهد بود. بدین ترتیب، خلأها، نقایص و کاستی‌های ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، با رویکرد دادرسی عادلانه و به فراخور ارتباط موضوع به اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری، به ترتیب تحت عناوین تضییع حقوق دفاعی کارمند، رعایت نشدن اصل بی

۱. دادرسی عادلانه (Fair Trial)، به مجموعه معیارها و تضمیناتی اطلاق می‌شود که جهت رعایت حقوق طرفین در فرایند دادرسی انواع دعاوی نزد دادگاهی صلاحیتدار، مستقل، بیطرف و قابل پیش بینی در مکانیزم قضایی پیش بینی شده است (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۸۹؛ فضائی، ۱۳۸۷: ۳۷) و تضمینی است که در صورت نقض هر یک از حقوق شناخته شده، فرد می‌تواند به آن اعتراض کرده یا در صورت متهم شدن به نقض حقوق دیگری یا جامعه، انتظار رسیدگی عادلانه از سوی مقام صالح را در طی مراحل قانونی رسیدگی داشته باشد (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۵۶). اصول دادرسی عادلانه، مشتمل بر تضمینات مختلفی است که هریک، قلمرو اجرایی مختلفی دارند و به فراخور، نهاد یا مرجع خاصی را درگیر می‌کنند. این اصول از جمله عبارتند از: ۱- برابری نزد مراجع قضایی ۲- دادرسی عادلانه و علنی توسط دادگاه صالح، مستقل و بی طرف ۳- تضمینات شکلی در رسیدگی کیفری، شامل اصل براءت، حق بر اطلاع از اتهام، داشتن وکیل، فرصت و امکانات مناسب برای دفاع، رسیدگی در مدت زمان متعارف... ۴- منع محاکمه مجدد ۵- حق تجدیدنظر خواهی ۶- اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها (جعفر زاده درابی، ۱۳۹۷: ۱۴)

نقد و بررسی ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رویکرد دادرسی عادلانه ۲۵۱

طرفی مقام اداری، ابهام در لزوم رعایت اصل مستدل و مستند بودن تصمیمات اداری، محدود کردن حق تجدیدنظرخواهی و رعایت نشدن اصل تناسب بین تخلف و مجازات مورد بررسی قرار گرفته و در پایان نیز نتیجه پژوهش بیان خواهد شد.

۱- تضييع حقوق دفاعي کارمند

هر چند برخی اصول دادرسی عادلانه اختصاص به دعوی کیفری و مدنی دارد و مخصوصاً در امور کیفری، دادرسی ناعادلانه آثار زیانباری را برای متهمان از جمله سلب آزادی، هتک حیثیت و حتی سلب حیات آنان در پی دارد (Clooney and Webb, 2021: 1)، با این حال رعایت اصول دادرسی عادلانه، در دادرسی‌های شبه قضایی و اداری نیز به جهت بیم از تضييع حقوق احتمالی افراد در مقام دفاع و انجام دادرسی عادلانه الزامی است. (نکوئی، ۱۴۰۰: ۱۹۱). زیرا برخی ضمانت اجرای مربوط به مراجع غیرقضایی نیز دارای جوهره‌ی کیفری بوده و پیامدهای مجازات را بر شخص بار می‌کنند (Zhang and Xiaohua, 2010:6). علاوه براین، برداشت موسع از حوزه‌های تحت شمول دادرسی منصفانه، دادگاه‌های اختصاصی اداری و حتی فرایندهای تصمیم‌گیری اداری را نیز مشمول قواعد دادرسی منصفانه می‌داند. در این دادگاه‌ها که قدرت و حاکمیت به عنوان یکی از طرفین حضور دارد، بی‌شک حاکمیت قواعد دادرسی منصفانه لازم و ضروری است (فلاح‌زاده و کامرانی، ۱۳۹۸: ۲۷۴). به این دلیل، درقوانین و مقررات مرتبط با رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، رعایت حقوق دفاعی متهم به معنی برخورداری کارمندان متهم از برخی حمایتها و امتیازات قانونی به منظور تضمین رسیدگی عادلانه به تخلفات آنها پیش‌بینی شده است که هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، در رسیدگی‌های خود باید آنها را رعایت کنند در غیر این صورت آراء آنها در دیوان عدالت اداری و هیأت عالی نظارت نقض خواهد شد.

بر اساس آنچه بیان شد، مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز همانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، باید الزامات مربوط به اصول دادرسی عادلانه در فرآیند رسیدگی و اعمال مجازات‌های اداری مربوط به بندهای الف- ب- ج- د ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف را از حیث رعایت حقوق دفاعی متهم رعایت کنند و رعایت نشدن اصول دادرسی عادلانه در اعمال مجازات‌های اداری به وسیله مقامات اداری و در نتیجه نقض، تحدید و تضييع حقوق دفاعی متهم به‌عنوان یکی از عوامل آسیب‌زا مطرح است که این موضوع

تحت دو عنوان ابهام در مورد لزوم رعایت اصل تفهیم و ابلاغ اتهام و ابهام در مورد لزوم استماع دفاعیات حضوری مورد بررسی و آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد.

۱-۱. ابهام در مورد لزوم رعایت اصل تفهیم و ابلاغ اتهام

اطلاع از ماهیت و سبب اتهام یکی از حقوق بنیادی متهم است که مورد شناسایی جهانی قرار گرفته و در اسناد بین‌المللی حقوق بشر بازگو شده است که از جمله می‌توان به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (ردیف الف از بند ۳ ماده ۱۴) و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (ردیف الف از بند ۳ ماده ۶) اشاره کرد (فضائلی، ۱۳۸۹: ۴۲۱). حق اطلاع فوری و دقیق از دلایل اتهام، از این جهت دارای اهمیت است که فرد مورد اتهام، از همان ابتدا برای دفاع آمادگی پیدا کند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۰۴). در نتیجه، ابلاغ اتهام یکی از مهم‌ترین ارکان دادرسی عادلانه محسوب و رعایت نشدن تشریفات آن موجب تضییع حقوق افراد در دادرسی می‌شود.

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، مطابق ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۱، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظفند، پس از انجام بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن ده روز مهلت برای دفاع کارمند منظور کنند. بنابراین، هیأت رسیدگی کننده مکلف است، اوراق هیأت را برابر ضوابط قانون آیین دادرسی مدنی به متهم ابلاغ نماید و با ابلاغ کتبی مصادیق تخلفات انتسابی و با ذکر جزئیات، این تکلیف عملی می‌شود و در آراء دیوان عدالت اداری، توجه به این تکلیف جزء اصول اولیه و بدیهی رسیدگی هیأت‌ها تلقی می‌شود و عدم رعایت آن نقض رأی هیأت رسیدگی کننده را در پی دارد.^۲

در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تکلیفی جهت التزام به رعایت مسائل و تشریفات شکلی و رویه‌ای از جمله تفهیم اتهام، تشکیل پرونده و اخذ دفاعیه متهم، مقرر نشده و ظاهر آیین‌نامه اجرایی، مخصوصاً مواد ۱۷ و ۱۸^۳ آن، صرفاً به تکلیف هیأت‌ها در این باره اشاره دارد. براین اساس ممکن است،

۱. ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظفند پس از انجام بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن ده روز مهلت برای دفاع کارمند منظور کنند. این هیأت‌ها در صورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را در اختیار وی قرار می‌دهند.

۲. آراء ۱۳۹۱/۸/۳۰-۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۲۳۲-۱۳۹۱/۷/۲۹-۹۰۰۴۷۹-۱۳۹۱/۷/۲۹ شعبه ۱ تشخیص دیوان عدالت اداری

۳. ماده ۱۸ - 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 نماید، در غیر این صورت هیأت می‌تواند به موارد اتهام رسیدگی و رأی لازم را صادر کند.

نقد و بررسی ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رویکرد دادرسی عادلانه ۲۵۳

استدلال شود که از ظاهر ماده ۱۲ قانون استنباط می‌شود که نیازی به ابلاغ تخلف به متهم و ارائه دفاعیه وی نباشد (ابراهیمی، ۱۳۹۳: ۲۲۱). زیرا اعمال مجازات بوسیله مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نباید با طولانی و تشریفاتی شدن همراه شود.

لکن از مقررات و اصول حاکم بر رسیدگی هیأت‌ها، اصول و قواعد مربوط به اعمال مجازات‌های کیفری و اداری و سایر عمومات قانونی، مستفاد این است که مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در اعمال مجازات، فارغ از رعایت تشریفات قانونی مربوط به ابلاغ اتهام نیستند و اعمال مجازات بدون رعایت تشریفات قانونی مربوط به ابلاغ اتهام، با معیارهای قانونی موافقتی ندارد. لذا جهت حفظ حقوق دفاعی متهم که از اصول مسلم حقوقی است و جهت جلوگیری از اعمال نظرات شخصی، اطلاع وی از داشتن مهلت و در اختیار داشتن امکانات دفاعی لازم از جمله حقوق وی می‌باشد (ابراهیمی، ۱۳۹۳: ۲۲۱) و ضروری است، در اصلاحات احتمالی قانون رسیدگی به تخلفات اداری یا ماده ۱۲ قانون مزبور، بر لزوم رعایت تشریفات قانونی مربوط به ابلاغ اتهام در اعمال مجازات به وسیله مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تصریح و تأکید شود.

۲-۱. ابهام در مورد لزوم استماع دفاعیات حضوری

حضور متهم در دادرسی، رکنی مهم در حق دفاع شخص است و از طرفی توانایی روبرو شدن با قاضی و مدعی، سبب افزایش اعتبار دادرسی و به یافتن حقیقت کمک می‌کند (Bassiouni, 2003: 614). اما در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، با عنایت به ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تبصره آن^۱، اصل بر رسیدگی هیأت‌ها بدون حضور متهم است و هیأت می‌تواند پس از ارائه مدارک دفاعی لازم از سوی کارمند متخلف، رسیدگی کرده و مبادرت به صدور رأی مقتضی نماید. اما در دو مورد رسیدگی با حضور متهم ضروری است. اول این که هیأت حضور متهم را در جلسه رسیدگی ضروری تشخیص دهد. دوم این که متهم برای دفاع حضوری، کتباً حضور در جلسه رسیدگی را درخواست نماید. در این دو صورت، هیأت موظف است یکبار وی را برای حضور در جلسه دعوت کند. بنابراین در موارد مذکور، حضور متهم در جلسه رسیدگی ضروری است (نکوئی، ۱۳۹۹، الف: ۹۱) و رأی

تبصره - کارمند متهم می‌تواند به منظور ارائه مدارک دفاعی خود از هیأت مربوط، تقاضای تمدید مهلت کند. در این مورد، اتخاذ تصمیم با هیأت مربوط است و در هر حال مدت تمدید از ۵ روز نباید تجاوز کند.

۱. ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان پس از تکمیل پرونده صورت می‌گیرد و چنانچه هیأت حضور متهم را ضروری تشخیص دهد، در جلسه حضور می‌یابد. تبصره - در صورت درخواست کتبی متهم برای دفاع حضوری، هیأت موظف است یک بار وی را برای حضور در جلسه دعوت کند.

هیأت‌ها باید پس از استماع دفاعیات حضوری متهم صادر شود و عدم توجه به درخواست کتبی متهم برای حضور در جلسه رسیدگی از دلایل نقض آراء هیأت‌ها در دیوان عدالت اداری است.^۱ این رویه دیوان، هیأت‌ها را ملزم می‌نماید که در فرآیند رسیدگی، دفاعیات حضوری متهم را استماع نمایند و عدم توجه به این مساله می‌تواند مبنایی جهت نقض آراء آنها قرار گیرد.

در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مربوط، تصریحی به تکلیف مقامات اداری در استماع دفاعیات حضوری متهم مقرر نشده است و ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تبصره آن، صرفاً به تکلیف هیأت‌ها در رسیدگی با حضور متهم در دو صورت تشخیص ضرورت توسط هیأت‌ها یا درخواست خود متهم اشاره دارد. براین اساس ممکن است استدلال شود که الزامی به استماع دفاعیات حضوری متهم توسط مقامات اداری موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مقام اعمال مجازات نیست.

لکن باید گفت که اگر کارمند نتواند دفاعیات خود را به مقام اعمال کننده مجازات اداری ارائه کند و مجازات با نادیده گرفتن امکان استماع دفاعیات حضوری وی اعمال شود، این امر به دلیل تضییع حقوق کارمند، مغایر اصول دادرسی عادلانه است. در حالی که در صورت برخورداری کارمند از فرصت ارائه دفاعیات حضوری و استماع آن نزد مقام اداری، او می‌تواند از حقوق خود دفاع کند و از مقررات و اصول حاکم بر رسیدگی هیأت‌ها، اصول و قواعد مربوط به اعمال مجازات‌های کیفری و اداری و سایر عمومات قانونی، مستفاد این است که مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در اعمال مجازات ملزم به استماع دفاعیات حضوری متهم هستند و نادیده گرفتن استماع دفاعیات حضوری کارمند، با اصول دادرسی عادلانه مغایرت دارد. مگر این که کارمند از این حق خود استفاده نکند. زیرا ارائه توضیحات و دفاعیات حضوری کارمند، به‌عنوان یکی از مصادیق برخورداری متهم از امکانات و تسهیلات کافی برای دفاع از خود و یکی از راه‌های تأمین اصل دادرسی عادلانه به شمار می‌رود. لذا برای حفظ حقوق دفاعی متهم که از اصول مسلم حقوقی است، استماع دفاعیات حضوری متهم از جمله حقوق وی می‌باشد. لکن در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اعطای فرصت لازم به کارمند برای استماع اظهارات او توسط مقامات بیان نگردیده است و نبود این امر بی شک به اصول دادرسی عادلانه در اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری لطمه وارد خواهد ساخت. پس ضروری است، در اصلاحات احتمالی قانون رسیدگی به

۱. دادنامه‌های ۱۳۹۱/۸/۳-۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۳۰۱۲۸۶ و ۱۳۹۱/۸/۳-۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۳۰۱۲۸۶ شعبه ۲۲ بدوی دیوان عدالت اداری

تخلفات اداری یا ماده ۱۲ قانون مزبور، بر لزوم رعایت آن به وسیله مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تصریح و تأکید شود.

۲. رعایت نشدن اصل بی طرفی مقام اداری

یکی از مقررات تضمین کننده اصل بی طرفی که قاضی را از رسیدگی و صدور رأی در موارد خاص منع می کند، مواردی است که در قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی از آنها به عنوان جهات رد قاضی تعبیر می شود. جهات رد قاضی در مورد اعضای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری نیز اجرا می شود. با ملاحظه موارد مذکور و به تبعیت از موارد رد قاضی در قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی، طبق ماده ۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعضای هیأت های بدوی یا تجدید نظر در موارد زیر در رسیدگی و صدور رأی شرکت نخواهند کرد:

الف) عضو هیأت با متهم قرابت نسبی یا سببی تا درجه دوم از طبقه سوم داشته باشد.

ب) عضو هیأت با متهم دعوای حقوقی یا جزایی داشته یا در دعوای طرح شده ذی نفع باشد.

فلسفه منع اعضای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری از رسیدگی و صدور رأی در موارد خاص، انجام درست وظایف محوله و رعایت بی طرفی به عنوان یکی از اصول اساسی در رسیدگی هیأت ها است تا اعضاء هیأت ها تحت تأثیر مسائل عاطفی و احساسی ناشی از قرابت و خویشاوندی با متهم یا اغراض و منافع شخصی یا اظهار نظرهای قبلی خود قرار نگرفته و در کمال بی طرفی مبادرت به صدور رأی نمایند. منع آنها از رسیدگی و صدور رأی در موارد خاص، شائبه عدم رعایت بی طرفی و جانبداری اعضاء در رسیدگی و صدور رأی را از بین می برد و در صورت محکومیت کارمند یا براءت او زمینه پذیرش رأی هیأت ها از سوی متهم یا شاکی بیشتر فراهم می گردد. لذا هیأت ها نیز باید در کمال بی طرفی و به دور از هرگونه پیش داوری و جانبداری، به تخلفات رسیدگی کنند زیرا ممکن است تحت تأثیر کینه و اختلاف قبلی با متهم قرار گرفته و در نتیجه آن، در صدور رأی تصمیمی غیر عادلانه اتخاذ نماید. لذا صدور رأی غیر عادلانه و مغرضانه متصور است (نکوئی، ۱۳۹۲: ۱۳۵ و ۱۳۶).

هر چند در باب لزوم رعایت اصل بی طرفی مقامات اداری در اعمال مجازات های اداری در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مربوط تصریحی وجود ندارد و این امر نقص بزرگی به نظر می رسد که لازم است، در بازنگری قانون مدنظر قرارگیرد، مع الوصف، لزوم رعایت اصل بی طرفی توسط مقامات اعمال کننده مجازات های موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و منع آنها از اعمال مجازات در مواردی که خود شاکی یا اعلام کننده تخلف یا مدعی تخلف هستند، از ملاک ماده ۷ قانون

رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲ و بند «ج» ماده ۷ قوانین قبلی رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۱^۱ قابل استنباط بوده و در این مورد ضرورت بیشتری می‌یابد. زیرا با توجه به سیستم تعدد اعضاء در هیأت‌ها، مطابق ماده ۲۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آراء هیأت‌ها با نظر موافق حداقل دو نفر از اعضاء معتبر است. لذا در صورت مشارکت مقام عضو هیأت در رسیدگی و صدور رأی، آراء هیأت ممکن است به اتفاق یا با اکثریت آراء اعضا صادر شود که در این حالت مقام عضو هیأت دارای یک حق رأی از سه رأی می‌باشد، در حالی که همان مقام در اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری دارای اختیار تام بوده و به تنهایی و به تشخیص خود در مورد کارمند اعمال مجازات می‌کند. در نتیجه، اعمال غرض شخصی و عدم رعایت بی طرفی توسط وی و نقض یکی معیارهای تحقق دادرسی عادلانه بیشتر متصور است. بنابراین، به طریق اولی نمی‌تواند در مواردی که خود مدعی تخلف باشد، اعمال مجازات نماید. در این صورت مقام اعمال کننده مجازات خود یک طرف دعوی بوده و طرف دیگر کارمندان هستند که در سطح نابرابری قرار دارند و هر آن احتمال سوءاستفاده از قدرت می‌رود.

۳. ابهام در لزوم رعایت اصل مستدل و مستند بودن تصمیمات اداری

یکی از الزامات مراجع اداری در مورد تصمیمات اداری، بیان مبانی تصمیمی است که گرفته شده است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۰۳) تا مخاطبان تصمیم از دلایل اتخاذ آن اطلاع یابند. این امر موجب دقت مقام اداری در تصمیم‌گیری و قابل ارزیابی شدن تصمیمات اداری و همچنین اعتماد به عملکرد نظام اداری می‌شود. (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۵۵) اگر دلیل رأی بیان نشده باشد، امکان دارد، افراد متضرر این ذهنیت را پیدا کنند که با یک رأی خودسرانه مواجه شده‌اند. لذا فایده مستند و مستدل بودن رأی، این است که افراد متضرر از رأی را قادر می‌سازد که در صورت صدور رأی اشتباه، به آن اعتراض کنند. منصف بودن مراجع ایجاب می‌کند که آراءشان مستند باشد. (foulkes,1990:304)

۱. در قانون فعلی و مصوب ۱۳۷۲ بند «ج» حذف شده است. در حالی که به نظر می‌رسد وجود بند «ج» لازم و ضروری بوده است و رعایت بی‌طرفی اقتضاء می‌نماید که اگر عضو هیأت مدعی تخلف باشد، نتواند در رسیدگی و صدور رأی شرکت نماید. بنابراین می‌توان گفت که مطابق ماده ۲۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قوانین و مقررات مغایر با قانون مصوب سال ۱۳۷۲ لغو گردیده است و چون مفاد بند «ج»، هیچ مغایرتی با قانون حاکم ندارد لذا همچنان به قوت خود باقی و معتبر است (نکوئی، ۱۳۹۲: ۱۳۹).

هرچند در خود قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تصریحی در مورد لزوم ذکر دلایل و مستندات رأی هیأت‌ها وجود ندارد ولی طبق ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «رأی هیأت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات بوده» و باید مبتنی بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رأی بدون رعایت قاعده فوق‌الذکر، که از اصول اولیه داورى می‌باشد، موافق مقررات و موازین قانونی نیست^۱ و اصل ضرورت توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آنها در تصمیمات و آراء صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که مصرحات قانونی عدیده نیز در هر یک از مواضع مربوط مؤید آن می‌باشد و عدم مراعات آن از مصادیق بارز عدول از اصول و قواعد آمره بوده و از موجبات نقض آراء هیأت‌ها به‌شمار می‌رود.^۲

به همان دلایلی که در مورد مستدل و مستند بودن تصمیمات و آراء صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری بیان شد، رعایت این امر در تصمیم مقامات اداری در اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون مزبور الزامی است. تکلیف به بیان مبانی، مستدل و مستند بودن تصمیم مقامات اداری، به خصوص در مواردی که تصمیم مقام اداری در بردارنده نوعی مجازات می‌باشد، بسیار ضروری است. علاوه بر این، الزام مقامات اداری به ذکر جهات و مبانی تصمیم خود، از این جهت ضرورت دارد که اولاً: این حق طبیعی و قانونی کارمند است که از دلایل اعمال مجازات توسط مقام اداری درباره خود مطلع شود. ثانیاً: این امر موجب می‌شود که مقامات اداری جهات و مبانی قانونی و موجه تصمیم خود را بیان کنند و یک خیال‌واهی را مبنای تصمیم خود قرار ندهند، چه بسا اتفاق می‌افتد که به واسطه عجز از استدلال و نداشتن مبنای مانند قاضی مجبور به عدول از نظر و تصمیم خود شوند. در این مورد می‌توان اینگونه ادعا کرد که چون شکایت علیه تصمیمات اداری در دیوان عدالت اداری عملاً با آگاهی و اطلاع از دلایل و مبانی تصمیم پیوند خورده است، بدون آن، شکایت عملاً غیرممکن می‌شود. بنابراین از باب مقدمه واجب، لازمه اعمال حق دادخواهی و شکایت از تصمیمات واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری، تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم اداری است (فلاح زاده، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

۱. دادنامه‌های ۶۸/۱۱۹ - ۱۳۶۸/۱۲/۲۴ و ۸۳ - ۱۳۷۸/۳/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۲. دادنامه شماره ۶۸/۱۰۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۱۴۰۱۱۳۶

۱۳۹۲/۶/۱۲ شعبه چهارده دیوان عدالت اداری

علی‌رغم اهمیت موضوع، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری یا مقررات مربوط، در مورد لزوم بیان مبانی، مستدل و مستند بودن تصمیم مقامات اداری در اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون مزبور، تکلیفی پیش‌بینی نشده است که این امر مغایر اصول دادرسی عادلانه می‌باشد و در این حوزه خلاء و نقصان وجود دارد که لازم است، بر لزوم رعایت آن به وسیله مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تصریح و تأکید شود.

۴. محدود کردن حق تجدیدنظرخواهی

قابل تجدیدنظر و دو مرحله‌ای بودن رسیدگی‌ها و تصمیمات مقامات اداری توسط مرجع تجدیدنظر موجب نظارت بیشتر شده و این خود سبب خواهد شد که تا حد زیادی از خروج مقامات اداری از بی‌طرفی، جلوگیری شود. لکن مجازات‌های اعمال شده به وسیله مقامات و اشخاص مذکور در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قابل تجدید نظر در هیأت‌های تجدید نظر نمی‌باشند، به جز مواردی که محکوم علیه اعتراض کند و شخص یا مقام مجازات‌کننده با این تجدیدنظرخواهی موافقت کند. از این رو هیأت‌های تجدید نظر رأساً نمی‌توانند در رأی صادره ورود و دخالت کنند.^۱

حکم ماده ۱۲ در منوط کردن تجدید نظر خواهی درباره مجازات اعمال شده به وسیله مقامات و اشخاص مذکور در آن به موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص، به ویژه در مورد مجازات انفصال موقت از یک ماه تا یک سال کارمند، با توجه به قابل تجدید نظر بودن این نوع مجازات در ماده ۱۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، منطقی به نظر نمی‌رسد و در واقع بین احکام ماده ۱۰ و ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مورد قابلیت تجدیدنظر خواهی از مجازات انفصال موقت نا هماهنگی وجود دارد. با توجه به آثار مجازات‌های اداری^۲، مخصوصاً مجازات انفصال موقت در زندگی و شغل کارمند و قابل تجدیدنظر

۱. نظریه شماره ۷/۱۱۱۰ - ۱۳۸۸/۰۲/۲۳ - اداره حقوقی قوه قضائیه.

۲. از جمله آثار مجازات‌های موضوع ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، این است که پاداش پایان خدمت به هنگام بازنشستگی به‌طور کامل به کارمند محکوم پرداخت نمی‌شود. حکم مقرر در ماده ۲ اصلاحی قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوبه ۱۳۸۱/۰۱/۲۱ مصرح است که «به ازای هر بار محکومیت اداری در ده سال آخر خدمت، یک ماه از پاداش خدمت کسر می‌شود». لذا پرداخت پاداش خدمت به هنگام بازنشستگی بطور کامل، مشروط و مقید به عدم محکومیت انتظامی یا اداری مضمولین قانون مزبور در ده سال آخر خدمت است (رأی وحدت رویه شماره ۹۸۰/۸۴/ه - ۱۳۸۷/۰۵/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری). به استثنای مجازات اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی، موضوع بند الف ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که باعث محرومیت مستخدم محکوم به مجازات مذکور از دریافت پاداش یاد شده نمی‌گردد. هم چنین، سابقه محکومیت انتظامی یا اداری کارمند در سرنوشت اداری و شغلی او از جمله در ارتقاعات و انتصاب در رده‌های مدیریتی تأثیرگذار است.

نقد و بررسی ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رویکرد دادرسی عادلانه ۲۵۹

بودن آن در ماده ۱۰، منوط کردن تجدیدنظرخواهی به موافقت کتبی خود مقامات و اشخاص مذکور در ماده ۱۲ قانون، تأمین کننده حقوق دفاعی متهم نیست. در حالی که پیش بینی امکان تجدیدنظرخواهی بدون موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص، می‌تواند به نحو مطلوبی تأمین کننده حقوق دفاعی کارمند باشد. لذا در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، این حق به صراحت محدود به موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص شده است و قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مورد مجازات‌های اعمال شده به وسیله مقامات و اشخاص مذکور در ماده ۱۲ قانون، در باب حق تجدیدنظر به خوبی عمل نکرده است. زیرا به نظر می‌رسد، اعمال چنین حقی برای مقامات و اشخاص فوق‌الذکر ریشه ناخشنودی‌ها و اغلب، گونه‌ای تبعیض باشد و ممکن است، چنین اشخاصی برای یک کارمند حق تجدیدنظر قائل شوند و کارمند دیگری را با شرایط برابر و مساوی از حق تجدیدنظر نسبت به آراء صادره از سوی آنان محروم نمایند (ابراهیمی، ۱۳۹۳: ۲۴۱). نتیجه ویژگی مزبور نیز تضييع حقوق کارمندان و مغایرت با اصول دادرسی عادلانه از حیث قابل تجدیدنظر بودن آراء و تصمیمات مقامات اداری می‌باشد.^۱

بنابراین، با پذیرش قابلیت تجدید نظرخواهی به عنوان بخشی از فرآیند دادرسی عادلانه، قابل تجدیدنظر بودن آراء و تصمیمات مقامات اداری نیز بایستی به عنوان یک اصل مهم مورد قبول قرار گیرد. به همین دلیل، ضروری است که در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در خواست تجدیدنظر بدون موافقت کتبی خود مقامات و اشخاص، به‌عنوان یک حق برای کارمندان در نظر گرفته شود.

۵. رعایت نشدن اصل تناسب بین تخلف و مجازات

به تبعیت از اصل تناسب جرم و مجازات در حقوق کیفری و ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۲، رعایت تناسب بین تخلف و مجازات توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

۱. با توجه به اطلاق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تصمیمات مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در دیوان عدالت اداری و هیأت عالی نظارت قابل شکایت می‌باشد.

۲. ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «هیأت پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و توجه کامل به مدافعات متهم و مواردی از جمله میزان زیان وارد شده (اعم از مادی و معنوی) به دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی، آثار سوء اجتماعی و اداری، موقعیت و سوابق کارمند و وجود یا فقدان سوء نیت وی اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می‌کنند. رأی هیأت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات مربوط بوده و حاوی تخلفات منتسب به متهم، نام و نام خانوادگی و امضای اعضای رأی دهنده در زیر رأی صادر شده باشد».

در تعیین میزان مجازات کارمندان متخلف ضروری است و رویه هیأت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری^۱ نشان می‌دهد که لزوم رعایت تناسب بین تخلف و مجازات اداری در مراجع مختلف اداری به‌عنوان یکی از اصول دادرسی عادلانه مطرح است و رعایت نشدن این اصل، یکی از عوامل اصلی نقض آراء هیأت‌ها در دیوان عدالت اداری و هیأت عالی نظارت شمار می‌رود (نکوئی، ۱۳۹۹، ب: ۲۵۸). یکی از اشکالات عمده قانون رسیدگی به تخلفات اداری این است که در بیان انواع تخلفات و مجازات‌ها، هیچ‌گونه رابطه و تناسبی بین آنها مقرر نساخته است. به‌عنوان مثال کارمندی در صورت ارتکاب تخلف اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری، به مجازات توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی محکوم می‌شود یا اخراج از محل خدمت؛ این امر بی‌شک خلاف موازین و اصول دادرسی عادلانه و یکی از معضلات و مشکلاتی است که قانون رسیدگی به تخلفات اداری با آن مواجه است که در اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری به استناد ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز موضوعیت پیدا می‌کند. زیرا در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مربوط، حکمی در این باب وضع نشده است و تلاشی برای رعایت تناسب بین این تخلفات و مجازات‌های مقرر، صورت نپذیرفته است و اعمال یکی از مجازات‌های موضوع ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا مقامات اداری به استناد ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به تشخیص آنها موکول شده است و این امر می‌تواند کارکرد یک شمشیر دولبه را داشته باشد. از یک طرف، ممکن است، مقامات اداری از این اختیار سوء استفاده کرده و مجازات سنگین را در مورد کارمندی که مستوجب مجازات خفیف‌تری بوده و برعکس مجازات خفیف‌تر را در مورد کارمندی که مستوجب مجازات سنگین‌تری است، اعمال کنند که در هر دو حالت، اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری موضوع ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، خلاف موازین و اصول دادرسی عادلانه است.

۱. در آراء صادره از دیوان عدالت اداری، موارد زیر به‌عنوان مصادیق رعایت نشدن اصل تناسب بین تخلف و مجازات تلقی و آراء مورد شکایت شده است:

الف- عدم توجه به وضعیت متهم (دادنامه‌های شماره ۳۴۱۸ / ۲۱/۹۰/ صادره از شعبه ۲۱ دیوان عدالت اداری و ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۱۹۷۱ صادره از شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری).

ب- عدم توجه به سوء نیت، موقعیت و سوابق کارمند (آراء شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۹۹۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۱، صادره از شعبه ۲۱ بدوی دیوان عدالت اداری و ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۱۰۶۶-۱۳۹۲/۶/۳ صادره از شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری و ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۱۹۷۱ صادره از شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری).

اعمال مجازات خفیف‌تر در مورد کارمندی که مستوجب مجازات سنگین‌تری است، در صورتی اهمیت پیدا می‌کند که در برخی مواقع به دلیل ابعاد گسترده تخلف ارتكابی، اقتضاء دارد به جای تنبیهات سبک مقرر در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، موضوع جهت رسیدگی و اعمال مجازات شدیدتر به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شود. ممکن است، برای خلاصی کارمند متهم از مجازات سنگین، مقام اداری با استفاده از اختیار حاصل از ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، یکی از مجازات‌های سبک مقرر در این ماده را در باره او اعمال نماید، در این صورت، طبق قاعده منع مجازات مضاعف،^۱ هیأت‌ها حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند. از طرف دیگر، طبق ملاک ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۲، درخواست تجدیدنظر نسبت به مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون، به وسیله کارمند یا نماینده قانونی وی امکان‌پذیر است که در صورت موافقت کتبی خود آن مقامات، هیأت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند به همان تخلف رسیدگی و رأی مقتضی صادر نماید (دبیرخانه هیأت عالی نظارت، ۱۳۸۳: ۳۲). در صورتی که مجازات خفیف‌تر در مورد کارمندی که مستحق مجازات سنگین‌تری است، اعمال شده باشد، طبیعی است که برای فرار از مجازات سنگین به آن اعتراض نکند.

بنابراین، چنانچه قبلاً یکی از مجازات‌های سبک مقرر در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به‌وسیله مقامات موضوع ماده مزبور، در مورد شخص متهم به ارتكاب تخلف اعمال شده باشد، به تصریح قسمت پایانی این ماده، هیأت‌های 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. هر چند که تخلف ارتكابی اقتضاء دارد به جای تنبیهات سبک مقرر در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری موضوع جهت رسیدگی و اعمال مجازات شدیدتر به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شود.^۳ در

۱. طبق قاعده منع مجازات مضاعف، هیچ‌کس به علت یک جرم دو بار قابل مجازات نیست. محاکمه دوم و اعمال دو مجازات از سوی مرجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هر گاه تخلف کارمند عنوان یکی از جرائم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد، با اصول دادرسی عادلانه سازگار به نظر نمی‌رسد. زیرا هیچ‌کس را نمی‌توان به‌خاطر مسأله‌ای که قبلاً یک بار محکوم نهایی شده یا براءت وی بر اساس قانون و آیین دادرسی کیفری هر کدام از دولت‌ها حاصل شده است، دو باره محاکمه یا مجازات کرد (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۵۲).

۲. ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: درخواست تجدیدنظر نسبت به آرای هیأت‌های بدوی باید به وسیله محکوم‌علیه یا نماینده قانونی وی ظرف (۳۰) روز از تاریخ ابلاغ رأی، با زبان فارسی و ذکر دلایل به‌طور کتبی به اداره کارگزینی مربوط تسلیم و رسید اخذ شود. ملاک دریافت به موقع درخواست، تاریخ ثبت دفترهای کارگزینی مربوط است. تبصره - درخواست تجدید نظر نسبت به احکام اخراج موضوع ماده (۱۷) قانون مطابق تبصره (۱) ماده یاد شده انجام می‌شود.

۳. مستفاد از دادنامه شماره ۱۵۰۸-۱۰/۲۳-۱۳۹۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

حالی که این امر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری رعایت نشده است و لازم است در اصلاحات بعدی مورد توجه قرارگیرد تا مشکلات ناشی از عدم تناسب بین تخلف و مجازات و امکان سوء استفاده مقامات اداری^۱ از آن مرتفع گردد.

نتیجه‌گیری

نتیجه بررسی و مطالعه مفاد ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حاکی از وجود نقایص و کاستی‌هایی در این ماده در زمینه رعایت حقوق دفاعی کارمند، رعایت اصل بی طرفی مقام اداری در اعمال مجازات، توجه به اصل مستدل و مستند بودن تصمیمات اداری، حق تجدیدنظرخواهی و اعمال مجازات مناسب می‌باشد و از این حیث، با اصول دادرسی عادلانه انطباق ندارد. با این حال، اختیار مقامات اداری در اعمال مجازات‌های بندهای الف- ب- ج- د ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف، جزء اختیاراتی است که باید در چهارچوب محدوده‌های مقرر اعمال شوند و آنان در اعمال اختیار خود در این باره، آزادی عمل کامل ندارند و از مقررات و اصول حاکم بر رسیدگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، اصول و قواعد مربوط به اعمال مجازات‌های کیفری و اداری، سایر عمومات قانونی و رویه دیوان عدالت اداری، مستفاد می‌شود که مقامات اداری در اعمال مجازات‌های مورد اشاره، همانند خود هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، فارغ از رعایت ترتیبات و تشریفات خاص پیش‌بینی شده در مقررات مربوط و اصول دادرسی عادلانه برای اعمال مجازات نیستند و این استدلال که در اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مقامات اداری به هیچ وجه ملزم نیستند کارمند را در جریان اتهامات وارده گذاشته و دفاعیات وی استماع کنند و سایر حقوق دفاعی کارمند را همانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مدنظر قرار دهند، قابل پذیرش نمی‌باشد.

با این حال، برای جلوگیری از تضییع حقوق و تضمین حقوق دفاعی کارمندان ضروری است، ابهامات از چهره ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری زدوده شده و زمینه سوء استفاده از آن مرتفع شود. لذا پیشنهاد می‌شود:

۱. مانند تغییر محل جغرافیایی خدمت مستخدم متخلف به منظور تنبیه او که طبق دادنامه شماره ۴۱۲-۱۳/۱۱/۱۳۸۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، با عنایت به محدودیت اختیارات مدیریت در اعمال مجازات‌های اداری به شرح ماده (۱۲) قانون مذکور، و جاهت قانونی ندارد.

نقد و بررسی ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رویکرد دادرسی عادلانه ۲۶۳

- ۱- اصول و قواعد اعمال مجازات‌های اداری توسط مقامات اداری، با تأکید بر رعایت الزامات دادرسی عادلانه، در اولویت اول توسط قانون گذار تدوین و تبیین شود.
- ۲- با توجه به فرآیند طولانی اجرایی شدن پیشنهاد بند یک، با الحاق ماده‌ای به آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تصریح شود که اعمال مجازات توسط مقامات اداری، مانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، باید با رعایت مقررات مربوط در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن و منطبق با الزامات دادرسی عادلانه صورت گیرد.
- ۳- پیشنهاد می‌شود، برخی موضوعات مورد بحث در این پژوهش از جمله طبقه‌بندی انواع تخلفات و مجازات‌های اداری، ضرورت و تأثیر اعمال مجازات به وسیله مقامات اداری، با وجود هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و مطالعه ماده ۱۷ و حتی ماده ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در کنار ماده ۱۲ قانون و مقارنه و تطبیق احکام و مفاد این مواد در تحقیقات پژوهشگران مورد بررسی قرار گیرد.

فهرست منابع و مآخذ

الف. منابع فارسی

- آرین، پتفت، مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۷)، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
- آقایی طوق، مسلم، مردانی، سجاد (۱۴۰۰)، «استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ششم
- ابراهیمی، فتاح (۱۳۹۳)، اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی
- امامی، محمد، استوار سنگری، کورش (۱۳۹۲)، حقوق اداری، جلد اول، میزان. چاپ شانزدهم.
- بابازاده، وحید، باوری، اسداله (۱۳۹۳)، «مفهوم صلاحیت‌گزینی در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی آزاد، دوره ۷، شماره ۲۵.
- تاریوردی، صادق، عباسی، محمود (۱۳۸۸)، «اصول دادرسی منصفانه در محاکم اداری و هیأت‌های انتظامی پزشکی»، حقوق پزشکی، سال سوم، شماره نهم.
- جعفرزاده درابی، صادق (۱۳۹۷)، «شاخص‌های دادرسی عادلانه در رویه مراجع نظارتی حقوق بشر (۱۳۹۷)»، پژوهشگاه قوه قضاییه
- دبیرخانه هیات عالی نظارت (۱۳۸۳)، مجموعه پاسخ به ۲۴۸ سؤال در مورد قانون رسیدگی به تخلفات اداری.
- رحمدل، منصور (۱۳۸۹)، تناسب جرم و مجازات، تهران: سمت.
- رحیمی‌نژاد، اسمعیل، حبیب‌زاده، محمد، (۱۳۸۷)، «مجازات‌های نامتناسب: مجازات‌های مغایر با کرامت انسانی، حقوق دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۲.
- رستمی، ولی؛ آقایی طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی. اداری ایران، تهران: گرایش.
- صادقی مقدم، محمدحسن؛ میرزاده کوهشاهی، نادر (۱۳۹۲)، آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اداری، چاپ دهم، تهران: سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی؛ موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، دانشگاه تهران.
- فضائی، مصطفی (۱۳۸۹)، دادرسی عادلانه محاکمات کیفری بین‌المللی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، تهران: شهردانش
- فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۶)، «اصل بیان دلایل، مستندات آراء، تصمیمات اداری و انعکاس آن در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۴.
- قریان‌نیا، ناصر (۱۳۷۷)، فلسفه مجازات، نقد و نظر، دوره ۴، شماره سوم و چهارم.

نقد و بررسی ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رویکرد دادرسی عادلانه ۲۶۵

گرچی، علی اکبر، یونس فتحی (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی فرایند دادرسی در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری: تاملی پیرامون یک الگوی مطلوب»، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹.

گلدوزیان، ایرج (۱۳۷۷)، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، میزان.

محمدی، مختار، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۹۵)، چاپ چهارم، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

موسی زاده، رضا (۱۳۸۲)، حقوق اداری کلیات و ایران، چاپ پنجم، تهران: میزان.

نکوئی، محمد (۱۳۹۲)، نگرشی نو و تحلیلی بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: افق اندیشه.

نکوئی، محمد (۱۳۹۹)، آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، تهران: انتشارات جنگل.

نکوئی، محمد (۱۳۹۹)، اصل تناسب جرم و مجازات در قلمرو تخلفات اداری، حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۵.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر دادگستری، چاپ دوم.

هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت

هداوند، مهدی؛ علی مشهدی (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری (همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا)، تهران: خرسندی، چاپ دوم.

هداوند؛ مهدی، مسلم آقایی طوق (۱۳۹۶)، دادگاه‌های اختصاصی اداری؛ تهران: انتشارات خرسندی، چاپ سوم.

یاوری، اسدالله (۱۳۸۲)، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، حقوق اساسی، شماره ۲.

ب. منابع انگلیسی

Bassiouni, m.cherif(2003),Introduction to International Law

Cassese.antonio(2003),International Law, Oxford.

Clooney amal and Webb philippa(2021), The Right to a Fair Trial in International Law, Oxford University Press, first Edition.

Dowrkin, ronald(1978),“Taking Rights Seriously, Cambridge. Mass. Harvard University Press.

Foulkes, D(1990), Administrative Law, Butter Worths, London, Seventh edition.

Langford, Ian(2009), “Fair Trial: The History of an Idea”, Journal of Human Rights.

Leach,p(2005),Taking case to the European Court of Human convention on Human Rights, Second Edition, Oxford University Press, 2005.

Reid, karen (2004), A Practitioners, Guide to The European Convention on Human Rights, 2nd Edition, Sweet and Maxwell.

Symonides, j, Human Rights Concept and Standards (In Association with UNESCO), November 28, 20007

Vitkauskas, D and and Grigoriy Dikov, Protecting the Rights to a fair trial under the European convention on Human Rights, 2nd edition 2017.

Zhang, Jixi & Xiaohua Liang, The scope of application of fair trial rights in criminal matters- companing I.C.C.P.R. with Chinese Law, Published online, March 14/2010