



University of Tabriz

Contemporary Comparative Legal Studies

Online ISSN: 2821-0514

Volum: 14 Issue: 32

Autumn 2023

Article Type: Research Article

Pages: 281-310

Causes and Indicators of Annulment of Government Regulations in the Field of Administrative Offenses of Government Employees in the Administrative Justice Court

Mohammad Nekouie³

1. Ph.D. in Private Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

m.nekouie93@gmail.com

Abstract

Judicial supervision of the Administrative Justice Court on government regulations in the field of administrative offenses is considered as the important executive guaranty to ensure the rule of law and the prevention of the loss of rights of the accused employees. The findings of the present research, in response to the question related to the causes and Indicators of annulment of government regulations in the field of administrative offenses, using library and documentary sources and descriptive and analytical methods, show that the Administrative Justice Court, in the judicial review of government regulations, considers their contradiction with the law and incompetence or going beyond the scope of authority as the reasons for invalidation. Thus, in the nullifier rulings of the General Assembly of the Administrative Justice Court in this area, approval of any mandatory rule, determining the authority and criteria for dealing with administrative offenses, detection of offenses and determination of administrative penalties and prescription of prosecution and investigation are considered as indicators of contradiction with the law. Incompetence or going beyond the scope of authority and the monopoly of the legislator and the document of annulment of government regulations have been placed in the field of the administrative offenses of employees.

Keywords: *Annulment of Regulations, Administrative Offenses, Administrative Justice Court, Contradiction with the Law, Going Beyond the Scope of Authority.*

Received: 2022/10/28 Received in revised form: 2023/02/09 Accepted: 2023/03/19 Published: 2023/09/30

DOI: 10.22034/LAW.2023.53938.3196

Publisher: University of Tabriz

Tabrizulaw@gmail.com

جهت و شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در زمینه تخلفات اداری کارمندان دولت در دیوان عدالت اداری

محمد نکویی^۱

m.nekouie93@gmail.com

۱. دکتری حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

چکیده

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی در حوزه تخلفات اداری، یکی از ضمانت‌اجراهای مهم برای تضمین حاکمیت قانون و جلوگیری از تضییع حقوق کارمندان متهم به شمار می‌رود. یافته‌های پژوهش حاضر در پاسخ به سؤال مربوط به جهت و شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در حوزه تخلفات اداری کارمندان، با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و با روش توصیفی و تحلیلی، مبین آن است که دیوان عدالت اداری در بازنگری قضایی مقررات دولتی در این حوزه، به مغایرت آنها با قانون و عدم صلاحیت یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده به‌عنوان جهت ابطال نظر دارد. بر این اساس، در آرای ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه تخلفات اداری کارمندان، وضع هرگونه قاعدهٔ آمره، تعیین مرجع و ضوابط رسیدگی به تخلفات اداری، تعیین تخلف و تنبیهات اداری و مرور زمان تعقیب و رسیدگی، به‌عنوان شاخص‌های مغایرت با قانون و عدم صلاحیت یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده و در انحصار قانون‌گذار تلقی شده و مستند ابطال مقررات دولتی در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: ابطال مقررات، تخلفات اداری، خروج از صلاحیت، دیوان عدالت اداری، مغایرت با قانون.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۰۶ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۷/۰۸

DOI: 10.22034/LAW.2023.53938.3196

Tabrizulaw@gmail.com

ناشر: دانشگاه تبریز

مقدمه

برابر اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد، برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...».

مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات یادشده به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، در حیطه صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد که طبق ماده ۸۰ قانون پیش‌گفته، با تقدیم درخواست و با تصریح به حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده و بیان دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده، تقاضای ابطال مصوبات در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد.

نگارنده مقاله حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که جهات و شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت در دیوان عدالت اداری کدام‌اند؟ شناسایی جهات و شاخص‌های ابطال مقررات دولتی مرتبط با تخلفات اداری کارمندان در دیوان عدالت اداری، برای جلوگیری از تضییع حقوق کارمندان دولت و ارتقای سطح آگاهی مقامات اداری به‌منظور توجه آنان به قوانین در وضع مقررات دولتی است که ضرورت بحث حاضر را نمایان می‌سازد.

با توجه به تأثیر مقررات دولتی در سرنوشت خدمتی، موقعیت و جایگاه اجتماعی کارکنان دولت و امکان سوءاستفاده مقامات اداری از اختیارات خود علیه کارمندان متهم یا عدم توجه آنان به قوانین در وضع این مقررات، اهمیت پژوهش حاضر در این است که شناسایی جهات و شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در این حوزه، به رعایت هرچه بیشتر قانون در وضع مقررات دولتی، تضمین حقوق کارمندان دولت و کاهش موارد ابطال آنها در دیوان عدالت اداری کمک خواهد کرد. شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری، شامل وضع هرگونه قاعدهٔ امره، تعیین مرجع و ضوابط رسیدگی به تخلفات اداری، تعیین تخلف و تنبیهات اداری و مرور زمان تعقیب و رسیدگی در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری می‌شود. نوآوری پژوهش کنونی در این است که به‌طور خاص به جهات و شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت پرداخته است.

ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری به صورت عام، بر مبنای موارد سه‌گانهٔ مغایرت با قانون، مغایرت با شرع و خروج از صلاحیت مرجع تصویب‌کننده صورت می‌گیرد. لکن در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، به صورت خاص، ابطال مقررات دولتی بر مغایرت آنها با قانون یا عدم صلاحیت یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده مبتنی است که آرای ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این حوزه نیز بر این اساس مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

ساماندهی پژوهش حاضر که با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به ادلهٔ حقوقی و آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت انجام شده است، به این صورت خواهد بود که در گفتار اول، جهات ابطال مقررات دولتی و در گفتار دوم شاخص‌های جهات ابطال مقررات دولتی در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری بررسی می‌شود و در پایان نیز نتیجهٔ پژوهش بیان خواهد شد.

۱. جهات ابطال

مستفاد از اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، مادهٔ ۱ و نیز بند «ت» مادهٔ ۸۰ قانون

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری در بازنگری قضایی مقررات دولتی عمدتاً به سه مورد مغایرت با قانون، مغایرت با شرع (بر اساس نظر شورای نگهبان) و خروج از صلاحیت مرجع تصویب‌کننده نظر دارد.^۱ این رویکرد دیوان عدالت اداری، در ابطال مقررات دولتی در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت نیز صدق می‌کند. لکن در مورد ابطال مقررات دولتی به دلیل مغایرت با شرع در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تاکنون رأی صادر نکرده است؛ لذا ابطال مقررات دولتی در این حوزه بر مبنای مغایرت آنها با قانون یا عدم صلاحیت و خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده، به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۱. مغایرت با قانون

به‌موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی نباید با متن و روح قوانین مخالف باشند. به استناد این اصل از قانون اساسی و اصل حاکمیت قانون، مقامات اداری مکلف‌اند در تصمیمات و اعمال خود مانند آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری، قوانین و مقررات را رعایت کنند.^۲

مغایرت و مخالفت با قانون به این معناست که مقررات دولتی، مفاد قانون یا قوانین خاصی را رعایت نکرده باشد. برای مثال، ممکن است قانون بازه زمانی خاصی را برای انجام یک عمل اداری خاص در نظر گرفته، حال آنکه مصوبه دولت بازه زمانی یادشده را بیشتر یا کمتر تعیین کرده باشد^۳ و یا حوزه اعمال قانون را محدود کند.^۴ به تعبیر دیگر، می‌توان مغایرت و مخالفت نداشتن با متن قانون را برداشت شکلی از حاکمیت قانون تلقی نمود. در برداشت شکلی، قوانین باید مطابق با قواعد برتر از خود باشند و یکی از نتایج این اصل،

۱. غلامرضا مولایی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، (تهران: انتشارات جنگل، چ ۲، ۱۳۹۴) صص ۱۲۱-۱۲۶؛ مسلم آقای طوق، «تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون»، *مطالعات حقوق عمومی*، ش ۲ (۱۳۹۷)، ص ۳۴۵.

۲. منوچهر طباطبایی موتمنی، *حقوق اداری*، (تهران: انتشارات سمت، چ ۱۰، ۱۳۸۴) ص ۴۰۱.

۳. مسلم آقای طوق، پیشین، ص ۳۴۶.

۴. محمدرضا ویژه، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، *پژوهش حقوق عمومی (پژوهش حقوق)*، ش ۳۷ (۱۳۹۱)، ص ۱۹۳.

رعایت سلسله‌مراتب میان قوانین است.^۵ بر این اساس، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی باید تابع سلسله‌مراتب قوانین بوده، مطابق قانون به‌عنوان قاعده برتر از خود باشند. در نتیجه، مغایرت با قانون، یکی از مبانی و دلایل ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری است.

همچنین، در آرای دیوان عدالت اداری، توسعه، تضییق دامنه شمول قانون و تفسیر آن، یکی دیگر از موارد مغایرت با قانون و در نتیجه از دلایل ابطال مقررات دولتی از جمله در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری است. توسعه و تضییق دامنه شمول قانون به معنی آن است که احکام مندرج در یک قانون گسترش یافته یا محدود شود و از این طریق موضوع یا موضوعات غیرمشمول در شمول آن قرار گیرد یا موضوع و یا موضوعات مشمول قانون، خارج از شمول آن قرار گیرد. مقررات دولتی که دارای چنین وصفی باشند، به دلیل مغایرت با قانون و یا خروج از صلاحیت اداری باطل می‌شوند.^۶ همچنین، احتمال دارد توسعه یا تضییق دامنه شمول قانون از طریق تفسیر آن برای بیان مراد مقنن و پیش‌بینی شاخص‌ها و معیارهایی برای تعیین مفهوم و هدف قانون صورت گیرد که در این شرایط مطابق اظهار نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۰ خرداد ۱۳۷۶ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۳ قانون اساسی، «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است. بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود»، بلکه قانون‌گذاری جدید خواهد بود. لذا هرگونه توسعه و تضییق دامنه شمول قانون در مصوبات دولت، به‌وسیله گسترش یا محدود کردن یا تفسیر احکام مندرج در یک قانون، مغایر با قانون تلقی می‌شود و در مواردی که دیوان عدالت اداری تشخیص دهد مقامات اجرایی در آیین‌نامه خود از محدوده اجرای قانون فراتر رفته و قانون را تفسیر نموده‌اند، مبادرت به ابطال آن موارد می‌نماید.^۷ زیرا آیین‌نامه باید در طریق بیان و توضیح برای وصول به قانون باشد، بدون

۵. غلامحسن مزارعی، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، (تهران: انتشارات خرسندی، چ ۱، ۱۳۹۲)، ص ۶۵

۶. مسلم آقای طوق، «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان» (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۷ و ۱۸ (۱۳۸۸)، ص ۱۵.

۷. غلامحسن مزارعی، پیشین، ص ۶۸.

اینکه دایره قانون را توسعه دهد یا تضییق نماید و یا از محدوده آن تجاوز کند.^۸

۱.۲. عدم صلاحیت یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده

دومین مبنا و جهت ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، فقدان صلاحیت یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده است.^۹

صلاحیت در حقوق اداری دربرگیرنده مجموع اختیارات مقام عمومی است^{۱۰} که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی داده شده است^{۱۱} تا بتوانند به نام سازمان و برای سازمان اعمال حقوقی انجام دهند^{۱۲}. لذا صلاحیت باید بر مبنای قانون ایجاد و با رعایت شرایط پیش‌بینی شده در آن اعمال و اجرا شود. منظور از مبنای قانونی برای ایجاد صلاحیت، وجود دلیل و مستند قانونی برای آن و چیزی است که به مقامات اجرایی اجازه می‌دهد در قالب قانونی و مجاز، تصمیم موردی یا عام‌الشمول اتخاذ کنند.

ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری به علت فقدان صلاحیت مرجع تصویب‌کننده، در صورتی مصداق پیدا می‌کند که مرجع تصویب‌کننده اصولاً اختیاری در

۸. دادنامه شماره ۸ مورخ ۱۳۶۲/۸/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مواد ۲ و ۱۳ و ۱۵ آیین‌نامه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری؛ دادنامه شماره ۶۷ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بخشنامه شماره ۵۱۱/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۸ معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی وزارت جهاد کشاورزی به علت توسعه دامنۀ حکم مصوبۀ شماره ۱۲۴۳۲۰ت/۴۷۰۲۲هـ به تاریخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ هیئت وزیران به ذی‌حسابان وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های وابسته؛ دادنامه شماره ۹۲۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بند «الف» ردیف ۳ تصویب‌نامه شماره ۷۶۲۵۴/ت/۳۶۰۹۵هـ به تاریخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران در تضییق دایره شمول قانون به دلیل محدود کردن مدت ده ساله معافیت از مالیات؛ دادنامه شماره ۴۶۴ مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال ماده ۳ دستورالعمل اجرایی ماده ۸ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت درخصوص افزایش شرایط قانونی برای حقوق و فوق‌العاده شغل مشمولین ماده ۸ قانون یادشده به دلیل فراهم ساختن تضییق یا توسعه هم زمان دایره شمول قانون.

۹. در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دو عنوان فقدان صلاحیت یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده، تحت عنوان تجاوز از حدود اختیارات قوه مجریه مطرح گردیده است.

۱۰. علی‌مشهدی، صلاحیت تخییری «نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه»، (تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ ۱، ۱۳۹۱)، ص ۲۱.

۱۱. منوچهر طباطبایی مومنی، پیشین، ص ۴۰۸.

۱۲. مهدی‌هداوند و علی‌مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری (همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سویس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا)، (تهران: خرسندی، چ ۲، ۱۳۹۱)، ص ۱۱۱.

وضع مصوبه نداشته^{۱۳} و در قانون مرجع، صلاحیتی به مقام اجرایی اعطا نشده باشد^{۱۴}؛ چراکه در حقوق اداری، اصل بر عدم صلاحیت مقام اداری است، مگر اینکه قانون چنین اختیاری به وی اعطا کرده باشد^{۱۵}؛ در غیر این صورت، اقدامات مقامات اجرایی مغایر قانون خواهد بود.

ممکن است مرجع تصویب‌کننده، صلاحیت وضع مصوبه را داشته باشد، ولی از اختیارهای ناشی از صلاحیت فراتر رود. در این شرایط، ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری به علت خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده خواهد بود؛ به‌ویژه در تداخل با صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مقننه تا مقررات اجرایی جنبه قانون نیابند و قوه مجریه به قانون‌گذار تبدیل نشود^{۱۶}. بنابراین، مقامات اداری باید حدود صلاحیتی خود را در اتخاذ تصمیم رعایت کنند و خارج از موارد مطرح‌شده، حق اتخاذ تصمیم و اقدام ندارند.

همچنین، با توجه به لزوم رعایت سلسله‌مراتب بین قوانین به‌عنوان یکی از نتایج اصل حاکمیت قانون، سلسله‌مراتب تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی در درون قوه مجریه نیز برحسب مرجع تصویب آنها، تابع سلسله‌مراتب اداری است؛ یعنی مصوبات هیئت وزیران بر مصوبات پایین‌تر حاکم است؛ هرچند دیوان عدالت اداری سلسله‌مراتب قواعد درونی قوه مجریه را خارج از صلاحیت خود می‌داند^{۱۷} و مغایرت مقررات دولتی با یکدیگر موجب ابطال با عنوان مغایرت قانونی نمی‌شود. لیکن اگر مصوبه مقام مادون مغایر مصوبه مقام مافوق یا اینکه مصوبه وزیر مغایر با مصوبه هیئت وزیران باشد، به استناد اصل سلسله‌مراتب اداری، چون مقام مادون خارج از محدوده تعیین‌شده از سوی مقام مافوق اختیاری ندارد، در این گونه موارد، شکایت در خصوص ابطال مصوبه مقام مادون به جهت خروج از حدود اختیار، قابل استماع در دیوان عدالت اداری خواهد بود.

۱۳. مانند ابطال بخشنامه شماره ۵۳۶۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ وزیر وقت کار و امور اجتماعی طی رأی شماره ۱۸۷ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، با این استدلال که بخشنامه پیش‌گفته موجب ورود در قلمرو صلاحیت و اختیارات هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف و تشخیص و اظهار نظر و رأی آنها شده و خارج از حدود اختیارات وزارت کار در تصویب مقررات دولتی مربوط است. (ابوالفضل رنجبری، «بررسی وضعیت استخدامی کارگران شاغل در بخش عمومی»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ش ۵ (۱۳۹۱)، ص ۶۵).

۱۴. محمدرضا ویژه، پیشین، ص ۱۹۰.

۱۵. آرین پنتفت و احمد مرکز مالگیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۷)، ص ۱۹۵.

۱۶. محمدرضا ویژه، پیشین، ص ۱۸۹.

۱۷. غلامحسین مزارعی، پیشین، صص ۶۵-۶۶.

۲. شاخص‌های جهات ابطال مقررات دولتی در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری

با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، شاخص‌های مغایرت قانونی یا عدم صلاحیت و خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده، به‌عنوان مستند ابطال مقررات دولتی در این حوزه قابل شناسایی و استخراج است. این شاخص‌ها به شرحی که توضیح داده می‌شود، دارای موضوعیت بوده، مقامات اداری در وضع مقررات دولتی باید از آنها پیروی کنند و عدم رعایت آنها، ابطال مقررات مربوط را در دیوان عدالت اداری در پی خواهد داشت.

۲.۱. وضع قاعدهٔ آمره

در رویهٔ قضایی دیوان عدالت اداری به قواعد حقوقی متضمن حق و تکلیف تحت عنوان قواعد آمره اشاره شده است که وضع آنها به قوهٔ مقننه و مأذون از سوی قانون‌گذار اختصاص دارد.^{۱۸} و خارج از حدود اختیارات قوهٔ مجریه در وضع مقررات دولتی است. لذا طبق رأی شمارهٔ ۴۵۳ مورخ ۲۶ بهمن ۱۳۸۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مادهٔ ۱۳ آیین‌نامهٔ اصلاحی اجرای قانون ثبت علائم تجاری و اختراعات^{۱۹} در خصوص مدت اعتبار حقوق مکتسب قانونی و ایجاد حق اعتراض و تعیین مرجع رسیدگی جهت علامت ثبت‌شده برای محصولات، وضع قاعدهٔ آمره به مقنن اختصاص دارد. همچنین، برابر رأی شمارهٔ ۲۰۵ مورخ ۲ تیر ۱۳۸۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مادهٔ ۷۰ آیین‌نامهٔ اجرایی قانون کارشناسان رسمی دادگستری^{۲۰}، وضع قاعدهٔ آمره که موجد یا

۱۸. آربین پتفت و احمد مرکز مالگیری، پیشین، ص ۲۳۲.

۱۹. مادهٔ ۱۳ آیین‌نامهٔ اصلاحی اجرای قانون ثبت علائم تجاری و اختراعات: «در صورتی که علامت ثبت‌شده برای محصولات مقرر در ماده یک قانون ثبت علائم و اختراعات مصوب اول تیرماه ۱۳۱۰ ظرف مدت ۳ سال از تاریخ ثبت آن از طرف صاحب علامت یا قائم مقام یا نمایندهٔ قانونی او بدون عذر موجه مورد استفاده تجاری در ایران یا در خارجه قرارنگیرد هر ذینفعی می‌تواند ابطال آن را از دادگاه شهرستان تقاضا نماید.»

۲۰. مادهٔ ۷۰ آیین‌نامهٔ اجرایی قانون کارشناسان رسمی دادگستری: «در تخلفات انتظامی که دو سال از تاریخ وقوع آن منقضی گردیده و تعقیب نشده باشد و یا دو سال از تاریخ آخرین اقدام انتظامی آن گذشته و منتهی به صدور حکم نشده، تعقیب موقوف خواهد شد.»

سالب حق و تکلیف و الزامات و تعیین جرایم و تخلفات و نوع و میزان مجازات و تعیین موارد اسقاط مراحل تعقیب و مجازات و از مصادیق بارز قانون‌گذاری است، به قوه مقننه یا مقام مآذون از سوی قوه مقننه اختصاص دارد.

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری نیز به صورت خاص، مقررات دولتی متضمن وضع قاعده آمره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باطل شده است. در این خصوص می‌توان به ابطال ماده ۳۳ و تبصره‌های ۱ و ۲ آن ماده و همچنین بند «ز» ماده ۴۶ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۴ آبان ۱۳۷۸ هیئت عالی نظارت اشاره کرد. طبق ماده ۳۳ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری: «حداکثر مدت رسیدگی هر هیأت به پرونده متهم از تاریخ ارجاع یا وصول پرونده یا اعلام اتهام تا زمان صدور رأی سه ماه می‌باشد و هیأت‌ها موظفند ترتیبات لازم را در این زمینه اتخاذ نمایند». برابر تبصره ۱ این ماده: «در موارد خاص که رسیدگی نیازمند مدت بیشتری باشد، حداکثر یک ماه به مهلت مقرر در این ماده افزوده می‌گردد؛ لکن در این قبیل موارد، مراتب و ادله لازم باید حسب مورد به اطلاع نماینده موضوع ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی برسد». مطابق تبصره ۲ ماده یادشده: «عدم رسیدگی هیأت‌ها در مهلت مقرر، سهل‌انگاری محسوب شده و موضوع بر اساس ماده ۲۲ قانون، قابل پیگیری خواهد بود». همچنین، حسب بند «ز» ماده ۴۶ دستورالعمل یادشده: چنانچه «رأی هیأت در خارج از مواعد و مهلت مقرر صادر شده باشد»، این امر یکی از موارد نقض یا ابطال رأی قطعی هیئت‌ها خواهد بود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۳۸۰/۶/۲۵-۲۰۴، با موضوع شکایت و خواسته ابطال قسمتی از دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۴ آبان ۱۳۷۸ هیئت عالی نظارت قانون رسیدگی به تخلفات اداری، این چنین رأی داده است: «هرچند هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری موظفند، به تخلفات اداری مستخدمین دولت و تعیین تکلیف آنان به فوریت و در حداقل زمان ممکن رسیدگی و رأی مقتضی صادر کنند و به شرح ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب آذر ماه ۱۳۷۲، در صورت احراز هر یک از موارد مندرج در ماده مذکور از جمله کم‌کاری و سهل‌انگاری هیأت‌ها در امر رسیدگی و صدور رأی، حسب مورد ابطال تمام یا بعضی از آراء

صادره و یا انحلال هیأت‌های مزبور توسط هیأت عالی تجویز شده است؛ لیکن تعیین مدت معین و محدود علاوه بر اینکه همواره متضمن رعایت دقت در رسیدگی و صدور رأی مبتنی بر مقررات قانونی نمی‌باشد و انتساب سهل‌انگاری به اعضاء هیأت‌های مذکور و یا قابلیت نقض و ابطال آراء آنها، منحصرأً به لحاظ عدم صدور رأی در مدت معین بدون توجه قصور یا تقصیر موقعیت قانونی ندارد؛ اساساً وضع قاعدهٔ آمره در باب ضرورت رسیدگی به تخلفات اداری و صدور رأی در مدت معین و محدود و آثار مترتب بر تخطی از آن، از اختیارات خاص قانونگذار و یا مأذون از قبل مقنن بوده و از حدود اختیارات هیأت عالی نظارت خارج است؛ بنابراین، مادهٔ ۳۳ و تبصره‌های ۱ و ۲ آن ماده و همچنین بند (ز) مادهٔ ۴۶ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸/۸/۴ هیأت عالی نظارت، مستنداً به قسمت دوم مادهٔ ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

در این دادنامه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قسمتی از دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری را به دلیل خروج هیئت عالی نظارت از حدود اختیارات خود و وضع قاعدهٔ آمره در باب ضرورت رسیدگی به تخلفات اداری و صدور رأی در مدت معین و محدود و آثار مترتب بر تخطی از آن که از اختیارات خاص قانونگذار و یا مأذون از سوی مقنن می‌باشد، باطل کرده است. بنابراین، مقررات دولتی در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری همانند سایر حوزه‌های مرتبط با وضع این‌گونه مقررات نباید متضمن وضع قواعد آمره باشد؛ زیرا همان‌گونه که اشاره شد، این امر ورود به حوزهٔ تقنینی تلقی می‌شود.

۲.۲. تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری

هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، یک نهاد شبه قضایی محسوب می‌شوند. لذا با لحاظ رأی وحدت رویهٔ شمارهٔ ۷۸۶-۲۴ به تاریخ دی ۱۳۹۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مبنی بر اینکه مطابق قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی، تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است، صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز به موجب قانون ایجاد می‌شود و فصل مشترک معیار تعیین صلاحیت در مراجع قضایی و شبه قضایی این است که در همهٔ آنها صلاحیت به موجب قانون ایجاد می‌گردد.

مقتضای این اصل آن است که مرجع رسیدگی نباید وابسته به صلاحدید قوه مجریه باشد، بلکه باید از طریق قانون مصوب پارلمان تعیین گردد و به عبارت دیگر، تعیین صلاحیت مرجع رسیدگی باید به موجب قانون باشد.^{۲۱} بر این اساس، در دادگاه‌های اختصاصی اداری نیز تعیین صلاحیت مرجع رسیدگی باید به موجب قانون صورت گیرد و در این دادگاه‌ها، عدم صلاحیت محتاج دلیل نیست، بلکه صلاحیت آنان به نص قانونی نیاز دارد؛ به همین لحاظ، نصوص راجع به صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی اداری در صورت تردید در میزان شمول مدلول آنها، مورد تفسیر مضیق قرار می‌گیرد.^{۲۲}

بنابراین، تعیین مراجع ذیصلاح به منظور رسیدگی به جرایم و تخلفات متعدد، مختص قانون‌گذار یا مآذون از طرف وی بوده و این امر اصولاً خارج از حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است و دیوان در آرای متعددی به این اصل صحنه گذارده است.^{۲۳} از جمله طبق بند «الف» رأی شماره ۴۳۶ مورخ ۲۵ شهریور ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بندهای ۱۰ و ۱۱ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر تهران به تاریخ ۵ بهمن ۱۳۸۲^{۲۴}: «با عنایت مدلول احکام مقرر در اصل‌های ۳۶ و ۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دو ماده ۲ و ۱۷ قانون مجازات اسلامی، تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات و میزان مجازات هر یک از آنها و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح به

۲۱. علی خالقی و نجمه غفاری الهی کاشانی، «لزوم قانونی بودن مرجع رسیدگی در دادرسی کیفری»، پژوهش‌های دانش انتظامی، ش ۳ (۱۳۹۸)، صص ۲۴۰-۲۴۷.

۲۲. محمدجعفر جعفری لنگرودی، دانشنامه حقوقی، ج ۲ و ۳ (تهران: امیر کبیر، ۱۳۷۵)، ص ۳۹۶.

۲۳. علی مشهدی، «معیارهای تفکیک صلاحیت‌های دو قوه در رویه دیوان عدالت اداری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۷ و ۱۸ (۱۳۸۸)، ص ۲۷.

۲۴. بندهای ۱۰ و ۱۱ موضوع اصلاحیه اخذ عوارض از اماکن تفریحی، فرهنگی و هنری در شهر تهران: «بند ۱۰- در صورتیکه هر یک از متصدیان و مجریان برگزارکننده برنامه‌های موضوع این مصوبه و همچنین موزه‌ها و تالارها، بلیط‌های فروخته شده را پس از راهنمایی مشتریان به سالن برنامه و نمایش، برای فروش مجدد به گیشه برگشت داده و یا از ته سوش بلیط استفاده نمایند و یا از مشتریان بدون ارائه بلیط وجهی دریافت نمایند و یا بلیط‌های ورودی خود را بیش از نرخ مصوب به فروش برسانند، در وهله اول به ازای هر نفر بیست برگ از همان بلیط توسط بازرسان اداره نمایشات شهرداری باطل گشته و بلیط‌های باطل شده جهت ضبط در پرونده به اداره نمایشات ارائه خواهد شد و در وهله دوم علاوه بر ابطال سی بلیط برای هر نفر متخلف، موافق موازین قانونی تحت پیگرد قرار خواهد گرفت و در صورت تکرار تخلف پروانه کسب آنها از طریق مراجع ذیربط ابطال خواهد شد. بند ۱۱- پس از بسته شدن گیشه فروش بلیط، مجریان و مسئولان برنامه‌های ذکر شده در مورد فوق به هیچ وجه حق پذیرش را نداشته و در صورت مشاهده، مشمول مقررات مندرج در بند ۱۰ خواهند بود».

منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات مختلف و اعمال مجازات قانونی درباره مجرمین و متخلفین از وظایف اختصاصی قانونگذار است. بنابراین بندهای ۱۰ و ۱۱ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر تهران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۵ که متضمن تعیین تخلفات اشخاص مذکور در آن مصوبه و اعمال مجازات درباره آنها و نتیجتاً ورود در قلمرو وظایف و اختیارات خاص قوه مقننه است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و بندهای ۱۰ و ۱۱ مصوبه فوق‌الذکر مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری نیز دیوان عدالت اداری به تأسی از اصل قانونی بودن جرم و مجازات و اصول ۳۶ و ۳۷ قانون اساسی، نه تنها تعیین مجازات را برعهده قانون‌گذار می‌داند، بلکه تعیین تخلفات انتظامی و تعیین هرگونه قاعده در زمینه تخلفات و جرایم نظیر تعیین مرجع رسیدگی و مرور زمان تعقیب و رسیدگی را نیز در انحصار قانون‌گذار می‌شمرد^{۲۵}. بر این اساس، مطابق رأی شماره ۴۲۷ مورخ ۱۴ اسفند ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری و تعیین تخلف و تنبیهات اداری، از اختیارات خاص قانون‌گذار و یا مأذون از سوی مقنن بوده، به همین علت تبصره ذیل ماده ۴۳ آیین‌نامه استخدام نظام بانکی دولتی باطل شده است. با این توضیح که طبق ماده ۹۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: «به دولت اجازه داده می‌شود حداکثر طی مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط اداری، استخدامی و انضباطی خاص نظام بانکی را در چارچوب اساسنامه‌های بانکها و در جهت توسعه و بهبود کیفیت ارائه خدمات و رقابتی کردن فعالیت سیستم بانکی براساس پیشنهاد مشترک مجمع عمومی بانکها و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رسانده و اجراء نماید.»

هیئت وزیران به استناد ماده ۹۰ قانون برنامه سوم توسعه، آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی دولتی را به موجب مصوبه شماره ۵۷۵۲۹/ت۲۴۱۷۴هـ مورخ ۱۴ اسفند ۱۳۷۹

۲۵. غلامحسین مزارعی، پیشین، ص ۱۰۴

به تصویب رسانده است که برابر تبصره ماده ۴۳ آیین نامه یادشده: «رسیدگی به تخلفات اداری، تشخیص تخلف و تعیین تنبیهات اداری در بانکها و بانک مرکزی طبق دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد هیأت مدیره و یا هیأت عامل بانک حسب مورد به تصویب شورای عالی بانکها و شورای پول و اعتبار می‌رسد».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی بند «الف» دادنامه شماره ۴۲۷ به تاریخ ۱۴ اسفند ۱۳۸۰، با موضوع ابطال تبصره ذیل ماده ۴۳ آیین نامه استخدام نظام بانکی دولتی، چنین رأیی صادر کرده است: «حکم مقرر در ماده ۹۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مفید جواز تدوین و تصویب آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و ضوابط اداری، استخدامی و انضباطی خاص نظام بانکی است و چون تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات انضباطی، خاص بانکی و میزان مجازات اداری مرتکبین تخلفات مزبور از مقوله عنوانین مقرر در ماده مذکور نیست و به صراحت ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷، کارکنان بانکها نیز مشمول قانون اخیرالذکر شناخته شده‌اند و رسیدگی به مطلق تخلفات اداری آنان به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری محول شده و مجازات‌های اداری نیز در ماده ۹ این قانون معین گردیده است؛ بنابراین، تبصره ماده ۴۳ آیین نامه استخدامی نظام بانکی که رسیدگی به تخلفات اداری، تشخیص تخلف و تعیین تنبیهات اداری در بانکها و بانک مرکزی را طبق دستورالعمل مصوب شورای عالی بانکها و شورای پول و اعتبار اعلام داشته است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد...».

در مورد دیگری، بر اساس تصمیم هیئت عالی نظارت، موضوع بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱ مورخ ۲۶ مرداد ۱۳۹۹ سازمان اداری و استخدامی کشور، مقرر گردیده است: «در مواردی که افراد با قراردادهای موضوع قانون کار در سمتهای اداری یا مدیریتی به کار گرفته می‌شوند، چنانچه در خصوص مسئولیت‌های مذکور، مرتکب تخلف یا تخلفات اداری موضوع ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری شوند، مرجع صالح رسیدگی به تخلفات اداری آنان، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه اجرایی محل خدمت بوده که حسب

قانون رسیدگی به تخلفات اداری به اتهامات آنها رسیدگی خواهد شد».

بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱ به تاریخ ۲۶ مرداد ۱۳۹۹ سازمان اداری و استخدامی کشور در ایجاد صلاحیت برای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی به تخلفات مشمولان قانون کار، ورود به حوزه تقنینی محسوب می‌شود و این امر اصولاً خارج از حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است. زیرا صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بر اساس نص ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری محدود به رسیدگی به تخلفات کارمندان و این اصل است که هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان صرفاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات انضباطی کارکنان دولت را دارد^{۲۶} و صلاحیت این هیئت‌ها در رسیدگی به تخلفات مشمولان قانون کار محتاج به نص قانونی است و با بخشنامه چنین صلاحیتی ایجاد نمی‌شود. زیرا بخشنامه‌ها جنبه اعلامی داشته، همیشه شارح بوده‌اند، نه مؤسس^{۲۷}. از آنجا که بخشنامه مورد اشاره جنبه مؤسس و تعیین‌کننده مرجع رسیدگی به تخلفات مشمولان قانون کار را دارد، این امر از وظایف اختصاصی قانون‌گذار و مستلزم پیش‌بینی آن از سوی مقنن و از حدود اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور خارج است.

لذا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۳۲۴-۱۳۲۵ به تاریخ ۱۲ مرداد ۱۴۰۰ با موضوع شکایت و خواسته ابطال بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱ مورخ ۲۶ مرداد ۱۳۹۹ سازمان اداری و استخدامی کشور، بخشنامه یادشده را به شرح زیر باطل اعلام کرده است: «اولاً: براساس ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲: «... مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود» و در نتیجه بر مبنای حکم فوق، مشمولین قانون کار علی‌الاطلاق از شمول مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری خارج هستند. ثانیاً: به موجب ماده ۲۷ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹: «هرگاه کارگر در

۲۶. مهدی هداوند و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری، (تهران: انتشارات خرسندی، تهران، چ ۳، ۱۳۹۶)، ص ۱۲۲.

۲۷. محمدجعفر جعفری لنگرودی، پیشین، صص ۲۸-۲۹.

انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض نماید، کارفرما حق دارد، در صورت اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه، به نسبت هر سال سابقه کار معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر را به عنوان حق سنوات به وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ نماید. در واحدهایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند، نظر مثبت انجمن صنفی لازم است و در هر مورد از موارد یاد شده اگر مسأله با توافق حل نشد، به هیأت تشخیص ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف، از طریق هیأت حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد. در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حالت تعلیق درمی‌آید». بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه رسیدگی به تخلفات مشمولین قانون کار قابل طرح در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیست و باید از طریق ساز و کار قانونی مقرر در ماده ۲۷ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ مورد رسیدگی قرار گیرد، بنابراین بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱-۱۳۹۹/۵/۲۶ سازمان اداری و استخدامی کشور که متضمن رسیدگی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری به تخلفات افرادی است که با قراردادهای موضوع قانون کار در سمت‌های اداری یا مدیریتی اشتغال دارند، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

۳. تعیین ضوابط رسیدگی به تخلفات اداری

تعیین ضوابط عنوان عامی است که شامل مواردی از قبیل تعیین معیارها و مقررات نیز می‌شود. شورای نگهبان در نظریه‌های متعدد خود به این نکته اشاره کرده است که تعیین ضوابط، امر تقنینی محسوب می‌شود.^{۲۸} همچنین، تعیین نوع تخلفات صنفی و حرفه‌ای، نوع و میزان مجازات‌های انتظامی و نحوه رسیدگی به آنها و اجرای احکام مربوطه، جزء مصادیق امر قانون‌گذاری است.^{۲۹}

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد زیر مقررات مورد شکایت را به دلیل تعیین ضوابط رسیدگی به تخلفات اداری باطل اعلام کرده است.

۲۸. مسلم آقای طوق، پیشین، ص ۱۱.

۲۹. نظریه مورخ ۱۳۷۴/۶/۲۹ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران.

۳. ۱. مناط عمل قرار دادن تشخیص هیئت‌ها در خصوص ارائه یا عدم ارائه اسناد طبقه‌بندی شده

به موجب 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». همچنین، طبق تبصره ۱ ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری: «هیأت رسیدگی‌کننده، در صورت تقاضای کارمند یا نماینده او (با در دست داشتن وکالت‌نامه از دفاتر اسناد رسمی)، باید مدارک لازم را در اختیار وی قرار دهد. در خصوص اسناد طبقه‌بندی شده، تشخیص هیأت مناط عمل خواهد بود».

عبارت ذیل تبصره ۱ ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مبنی بر «در خصوص اسناد طبقه‌بندی شده، تشخیص هیأت مناط عمل خواهد بود»، به موجب دادنامه شماره ۳۵۰ به تاریخ ۲۸ تیر ۱۳۸۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باطل گردیده است. مطابق این رأی: «قانونگذار به موجب ماده ۲۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور از جمله قواعد مربوط به آیین دادرسی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را به عهده سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تصویب آن را به عهده هیأت وزیران محول کرده است و هیأت وزیران با تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، تکلیف هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را در این زمینه مشخص ساخته است. بنابه مراتب فوق‌الذکر و اینکه وظایف هیأت عالی نظارت در خصوص نظارت و ایجاد هماهنگی بین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و بررسی آراء آنها و ابطال تمام یا جزئی از آراء مذکور و یا انحلال برخی از هیأت‌ها با رعایت قانون، ملازمه‌ای با وضع مقررات مربوط به آیین دادرسی در هیأت‌ها ندارد؛ اساساً اصول مسلم حقوقی و هدف قانونگذار، مبین ضرورت اطلاع متهم از جزئیات اتهامات منتسبه و دلایل و مدارک مثبت آن به منظور امکان دفاع است. بنابه جهات فوق‌الذکر، قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری که تشخیص هیأت را در مورد ارائه یا عدم ارائه اسناد

طبقه‌بندی شده به عهده هیأت‌ها گذاشته و این قسمت مورد اعتراض قرار گرفته است، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

۲.۳. مخالفت رسیدگی به اتهامات مستخدمان متوفی با موازین قانونی و منطق قضایی

طبق ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۶ خرداد ۱۳۶۶: «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در موارد زیر می‌توانند از مراجع قضایی مربوط یا وزارت اطلاعات، استعلام نظر نمایند و سپس با احراز موضوع تخلف □ رأی بر انفصال دائم کارمند از خدمات دولتی بدهند: ۱- عضویت در تشکیلات فراماسونری. ۲- عضویت در یکی از فرق ضاله که خارج از اسلام شناخته شده‌اند. ۳- مأمورین و منابع ساواک که فعالیت یا گزارش ضد مردمی داشته‌اند. ۴- عضویت در سازمان‌هایی که مرامنامه آنها مبتنی بر نفی ادیان الهی است و یا طرفداری و فعالیت مؤثر به نفع آنها. ۵- عضویت در گروه‌های محارب یا طرفداری و فعالیت مؤثر به نفع آنها». برابر تبصره ۳ این ماده: «در خصوص تخلفات مذکور در این ماده، فوت متهم مانع از رسیدگی و صدور رأی و اجرای آن نخواهد بود؛ لیکن در مورد سایر تخلفات مذکور در قانون که برای آنها مجازاتی غیر از انفصال دائم پیش‌بینی شده باشد، فوت کارمند موجب توقف رسیدگی و صدور رأی می‌گردد و در صورتی که کارمند در طول تحمل مجازات‌های کسر حقوق و مزایا، انفصال موقت و همچنین مجازات تنزل گروه و پایه (بر اساس مقررات سابق) فوت شود؛ اعمال مجازات‌های مذکور متوقف می‌گردد و وضعیت استخدامی کارمند از زمان فوت به حالت قبل از تعیین مجازات اعاده خواهد گردید. حکم این ماده، مانع از ارسال پرونده به مراجع قضایی در مورد جرائم عمومی نخواهد بود».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۲۰ مورخ ۹ اسفند ۱۳۷۰، تبصره ۳ ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری را باطل اعلام کرده است. طبق این دادنامه: «علاوه بر اینکه علی‌الاطلاق، قانون رسیدگی به تخلفات اداری شامل مستخدمینی است که در قید حیات می‌باشند و رسیدگی به اتهامات مستخدمین

متوفی که امکان دفاع و اعتراض به تصمیمات و آراء قابل شکایت برای آنها متصور نیست، خلاف موازین قانونی و منطق قضایی می‌باشد؛ به هر تقدیر، تصریح تبصره ۳ ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری (درخصوص تخلفات مذکور در ماده ۲۹، فوت متهم مانع از رسیدگی و صدور رأی و اجرای آن نخواهد بود) محتاج نص قانونی است و از حدود اختیارات قوه مجریه در امر آیین‌نامه‌نویسی خارج می‌باشد؛ لذا در اجرای ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، قسمت اول تبصره مذکور ابطال می‌گردد».

دادنامه یادشده با هدف رسیدگی به تخلف که اعمال مجازات اداری در مورد مستخدم متخلف است، انطباق دارد؛ زیرا در حقوق اداری نیز اصل بر شخصی بودن تنبیه اداری و مسئولیت اداری است^{۳۰} و بر این اساس، مجازات‌های اداری صرفاً در مورد شخص محکوم‌علیه قابل اجراست و با فوت شخص محکوم‌علیه موضوعیت خود را ازدست می‌دهد و اگر ادامه یابد درحقیقت افرادی مجازات می‌شوند که از وراث او بوده و هیچ نقشی در موضوع حکم نداشته‌اند و این امر خلاف اصول حقوقی است^{۳۱}. بر این اساس، تبصره ۳ ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری در تصریح رسیدگی به اتهامات مستخدمان متوفی، به دلیل خروج از حدود اختیارات قوه مجریه و مخالفت با موازین قانونی و منطق قضایی، به موجب دادنامه پیش‌گفته باطل شده است^{۳۲}.

۴. تعیین تخلف و تعیین تنبیهات اداری

تعیین تخلف و تنبیهات اداری مطابق آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر، مختص قانون‌گذار یا مآذون از طرف وی بوده، این امر اصولاً خارج از حدود اختیارات و

۳۰. محمدرضا ویژه و میناز فرید، «همگرایی یا واگرایی موجبات سقوط پاسخ‌های تنبیهی درحقوق کیفری و اداری بررسی تطبیقی نظام حقوقی ایران و فرانسه»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ش ۲۴ (۱۴۰۰)، ص ۲۱۰.

۳۱. محمد نکویی، *نگرشی نو و تحلیلی بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری*، (تهران: انتشارات افق اندیشه، چ ۱، ۱۳۹۲)، ص ۷۸.

۳۲. در حال حاضر طبق ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، فوت متهم موجب توقف رسیدگی و صدور رأی می‌شود و در صورتی که کارمند در طول تحمل مجازات‌های بندهای «ج»، «د» و «ز» ماده ۹ قانون فوت شود، اعمال مجازات‌های یادشده، متوقف شده و حالت استخدای کارمند از زمان فوت به حالت قبل از تعیین مجازات اعاده می‌شود. طبق تبصره این ماده، در صورتی که مستخدمی به استناد ماده ۱۷ قانون اخراج شده باشد و بعد از اعتراض به حکم یادشده و قبل از رسیدگی از سوی هیئت تجدیدنظر فوت کند، آثار حکم اخراج، زایل و کارمند به حالت قبل از تعیین مجازات اعاده می‌شود.

صلاحیت‌های مقام اداری تلقی شده است.

۴.۱. اختصاص وظیفه تعیین انواع تخلفات و میزان مجازات هریک از آنها به قانون‌گذار

در آرای شماره ۴۳۶ مورخ ۲۵ شهریور ۱۳۸۶ و ۴۲۷ مورخ ۱۴ اسفند ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به ترتیب در مورد ابطال بندهای ۱۰ و ۱۱ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر تهران و ابطال تبصره ذیل ماده ۴۳ آیین‌نامه استخدام نظام بانکی دولتی که توضیح آنها گذشت، تعیین انواع تخلفات و میزان مجازات هریک از آنها، از وظایف اختصاصی قانون‌گذار تلقی شده و مقررات مورد شکایت به دلیل مغایرت با قانون و خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی باطل گردیده است.

۴.۲. غیرقانونی بودن محرومیت کارکنان از پاداش تشویقی به صرف محکومیت

معاون کل وزارت امور اقتصادی و دارایی طی بخشنامه ۷۶۶/م مورخ ۲۴ خرداد ۱۳۷۳، به استناد بندهای ۱۹ و ۲۰ دستورالعمل ۴۲۱/م به تاریخ ۲۱ اردیبهشت ۱۳۷۳ وزیر امور اقتصادی و دارایی مقرر داشته است: «کسانی که جرایم آنها در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع ذی‌صلاح به اثبات رسیده است از تاریخ محکومیت از دریافت پاداش محروم می‌گردند».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طی دادنامه شماره ۵۷ به تاریخ ۲ تیر ۱۳۷۵، بخشنامه یادشده را در مورد محروم کردن کارکنان از پاداش تشویقی به صرف محکومیت اداری باطل کرده است. به موجب این دادنامه: «چون به حکم ماده ۲۱۷ قانون مالیات‌های مستقیم، هزینه یک درصد از وصول مالیات‌ها و جرایم در موارد خاص از جمله پرداخت پاداش به منظور تشویق کارکنانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثر نمایند، تجویز شده است، محرومیت این قبیل کارکنان به صرف محکومیت اداری جواز قانونی ندارد و بدین جهت، بندهای ۱۹ و ۲۰ بخشنامه محرمانه شماره ۴۲۱/م - ۷۳/۲/۲۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی، به لحاظ عدم انطباق با هدف قانونگذار از حکم مقرر در ماده فوق‌الذکر، مغایر ماده مزبور شناخته می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال

می‌گردد».

مستفاد از تبصره ۳ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، تنها در محدوده مجازات‌های اداری معتبر است و باید از تفسیر موسع و تسری آثار محکومیت‌های اداری به سایر موضوعات اداری با تعیین شاخص‌ها و معیارهای غیرمنطبق با قانون اجتناب کرد.

۳.۴. غیرقانونی بودن تعیین حقوق مبنای سال قبل از اجرایی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان مبنای پرداخت حقوق اشخاص بازخرید شده

یکی از مجازات‌های پیش‌بینی شده در بند «ح» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، بازخرید خدمت با کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمان زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمان مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیئت صادرکننده رأی است.

در بند «ح» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حقوق مبنای برای تعیین حقوق اشخاص محکوم به مجازات بازخریدی ملاک محاسبه قرار گرفته است. با توجه به اینکه حقوق مبنای مورد استفاده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، برای تعیین حقوق اشخاص محکوم به مجازات بازخریدی، به حقوق مبنای منطبق با قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت ارجاع داده شده است و در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، حقوق مبنای جایگاهی ندارد، طبق بند ۲ بخشنامه شماره ۳۴۰۸۸/۱۷/۲۰۰ مورخ ۱۰ تیر ۱۳۸۸ دبیرخانه هیئت عالی نظارت، مقرر شده است: تنبیه اداری مندرج در بند «ح» در مورد محکومیت افراد به این مجازات، حسب مورد برابر با ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیئت صادرکننده رأی، طبق آخرین حکم کارگزینی قبل از تطبیق با قانون مدیریت خدمات کشوری به آنان پرداخت گردد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طی دادنامه شماره ۱۲۸ مورخ ۸ خرداد ۱۳۹۱، بند ۲ بخشنامه یادشده را مغایر حکم قانون‌گذار تشخیص داده و آن را باطل کرده است. طبق این رأی: «هرچند در ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، رسیدگی به تخلفات کارکنان

دستگاه‌های اجرایی و تعیین مجازات بر طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ مقرر شده است؛ لیکن از آنجا که در بند (ح) ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه دولتی در مورد مستخدمان زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمان مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیأت صادرکننده رأی اعمال می‌شود و در قانون مدیریت خدمات کشوری، حقوق مینا جایگاهی ندارد؛ بنابراین، بند ۲ بخشنامه مورد اعتراض از این حیث که به منظور پرداخت حقوق اشخاص بازخرید شده در اجرای بند (ح) ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را در زمان لازم‌الاجرا شدن فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، حقوق مبنای سال قبل از اجرایی شدن قانون مذکور مقرر کرده است؛ مغایر حکم قانونگذار تشخیص داده می‌شود و به استناد بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

۴.۴. غیرقانونی بودن ممنوعیت کلی به کارگیری کارمندان پس از طی دوران محکومیت اداری

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور طی بخشنامه شماره ۲۱۵۰۹/۹۰ مورخ ۲ دی ۱۳۹۰ مقرر کرده است: «با عنایت به این موضوع که تعدادی از کارکنان سازمان در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و مراجع قضایی پرونده مطروحه دارند و به حکم آراء صادره منفعک از خدمت و در حال گذراندن محکومیت‌های مقرر شده و می‌بایست پس از پایان دوران محکومیت (تعلیق، انفصال، آماده به خدمت و...) به خدمت اعاده گردند، مقتضی است با هماهنگی ادارات کل ثبت اسناد و املاک استانها ترتیبی اتخاذ نمایند تا این قبیل کارکنان به هیچ عنوان در محل و پست مورد تصدی قبل از دوران محکومیت، به کار گماری نشوند. مسئولیت حسن اجرای این دستور با اداره کل امور نیروی انسانی و ادارات کل ثبت اسناد و املاک استانها می‌باشد».

طبق دادنامه شماره ۸۰۸ مورخ ۲۳ آبان ۱۳۹۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع شکایت و خواسته ابطال بخشنامه یادشده: «در قانون رسیدگی به تخلفات اداری انواع تخلفات اداری و مجازات‌های مربوط توسط مقنن تعیین و احصاء شده است. نظر به

اینکه ممنوعیت کلی به‌کارگیری کارمندی که دوران محکومیت خود را مطابق آراء صادره از مراجع قضایی یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری سپری کرده‌اند، نوعی مجازات تلقی می‌شود که نیاز به إذن مقنن یا مقام مأذون از قبل وی دارد، بنابراین بخشنامه مورد شکایت که متضمن ممنوعیت یادشده می‌باشد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص شد و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

در مباحث پیشین اشاره شد که تعیین نوع و میزان مجازات و اجرای احکام مربوطه جزء مصادیق امر قانون‌گذاری است^{۳۳} و در قانون رسیدگی به تخلفات اداری انواع مجازات‌های مربوط از سوی مقنن تعیین و احصا شده است. پس اعمال مجازات‌های اداری نیز مختص به قانون‌گذار یا مأذون از طرف وی بوده و این امر اصولاً خارج از صلاحیت‌های مقام اداری است. لذا طبق دادنامه شماره ۸۰۸ مورخ ۲۳ آبان ۱۳۹۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ممنوعیت کلی به‌کارگیری کارمندی که دوران محکومیت خود را مطابق آرای صادره از مراجع قضایی یا هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری سپری کرده‌اند، نوعی مجازات تلقی می‌شود که نیاز به إذن مقنن یا مقام مأذون از جانب وی دارد.

۵.۴. غیرقانونی بودن تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمند بدون رعایت شرایط و ضوابط

تغییر جغرافیایی محل خدمت کارمندان از حیث مقتضیات و مصالح اداری، در صورت اجتماع شرایط و عوامل مؤثر در این زمینه، از اختیارات مدیریت متبوع تلقی می‌شود و مغایرتی با مقررات قانونی ندارد. عدم تنزل طبقه و رتبه شغلی از جمله شرایط و عوامل مؤثر در تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمند، بر اساس مقتضیات و مصالح اداری با تشخیص مدیریت متبوع مستخدم است. در این صورت، تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمند با مواد ۹ و ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و سایر قوانین مغایرتی ندارد^{۳۴}. همچنین، تغییر جغرافیایی محل خدمت کارمندان به تقاضا یا رضایت آنان از دیگر شرایط و عوامل مؤثر در

۳۳. نظریه مورخ ۱۳۷۴/۶/۲۹ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران.

۳۴. دادنامه شماره ۷۵-۱۳۹۵/۵/۱۷ هیئت تخصصی اداری دیوان عدالت اداری

این زمینه است^{۳۵} و نمی‌تواند راساً از جانب اداره انجام شود.^{۳۶} لذا در صورت پیش‌بینی لزوم أخذ موافقت مستخدم برای تغییر محل جغرافیایی خدمت به شهرستان دیگر، مقررات متضمن این شرط، قابل ابطال نیست.^{۳۷}

در غیر موارد یادشده، تغییر محل جغرافیایی خدمت مستخدم دولت به موجب بند «ه» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در زمره مجازات‌های اداری قلمداد شده و اعمال آن درباره مستخدمان خاطی منوط به صدور رأی قطعی از طرف هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. بنابراین، اعمال اختیار مدیریت در جهت تغییر محل خدمت مستخدم متخلف به منظور تنبیه او با عنایت به محدودیت اختیارات مدیریت در اعمال مجازات‌های اداری به شرح ماده ۱۲ قانون یادشده، وجاهت قانونی ندارد.^{۳۸}

در ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲۱ و ماده ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، پیش‌بینی شده است که «با توجه به مفاد تبصره (۴) ماده (۴۵) قانون، تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان رسمی در واحدهای تشکیلاتی دستگاه در سطح کشور، با توجه به مصالح اداری و نیاز دستگاه اجرایی، از اختیارات دستگاه اجرایی ذی‌ربط است».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۶۱۵ ۶۱۴ مورخ ۶ آذر ۱۳۹۱، مصوبه یادشده را مغایر قوانین تشخیص داده و آن را باطل اعلام کرده است. طبق این رأی: «نظر به اینکه در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، تعیین محل خدمت کارمندان رسمی به‌عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط محول شده است و تعیین محل خدمت، منصرف از تغییر محل جغرافیایی خدمت می‌باشد و در بند ه ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری احصاء شده است که در فرض ارتکاب یکی از تخلفات

۳۵. دادنامه شماره ۴۱۲-۱۳/۱۱/۱۳۸۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۳۶. دادنامه شماره ۲۰۶۲-۲۱۰۲-۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۰۶۲ شعبه ۲۱ بدوی دیوان عدالت اداری

۳۷. دادنامه شماره ۱۲۱-۹۷۰۹۹۷۰۹۰۶۰۰۰۱۲۱ هیئت تخصصی اداری و استخدامی

۳۸. دادنامه شماره ۴۱۲-۱۳/۱۱/۱۳۸۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

اداری، تحت شرایط و ضوابطی قابل اعمال خواهد بود؛ بنابراین، ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲۱ و ماده ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع مصوبه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱ - ۱۳۸۹/۱/۳۱ وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، مغایر قوانین یاد شده است و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری، حکم به ابطال آن صادر و اعلام می‌شود».

همچنین، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۹۳۷ مورخ ۲۱ اسفند ۱۳۹۱، بند ۴ تصویب‌نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ شماره ۳ مرداد ۱۳۸۹ وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت^{۳۹} و بند ۱۲ تصمیم شماره ۱۵۲۰۳۸/ت/۴۵۳۳۶ مورخ ۷ مهر ۱۳۸۹ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از تهران^{۴۰} را به دلیل رعایت نشدن جهت مذکور باطل کرده است که به موجب آن: نظر به اینکه مطابق بند «ه» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری احصا شده است که در پی ارتکاب تخلف از سوی کارمند و احراز آن از جانب هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود و حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری^{۴۱} مصوب سال ۱۳۸۶، ناظر بر تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان دولت در بدو استخدام است و تغییر بعدی محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمند از سوی دولت و بدون ارتکاب تخلف اداری و یا رضایت مستخدم برای دستگاه اجرایی مجاز نیست. بنابراین، بند ۴ تصویب‌نامه وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت از تهران، به شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ مورخ ۳ مرداد

۳۹. بند ۴ تصویب‌نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ مورخ ۱۳۸۹/۵/۳ وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت: «نیروهای شاغل در دستگاه‌های اجرایی مستقر در تهران که در کرج و سایر شهرستانهای استان تهران ساکن هستند، توسط دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به محل سکونت خود منتقل شوند».

۴۰. بند ۱۲ تصمیم شماره ۱۵۲۰۳۸/ت/۴۵۳۳۶ مورخ ۱۳۸۹/۷/۷ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از تهران: «در اجرای بند (۴) تصمیم‌نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ به تاریخ ۱۳۸۹/۵/۳، دستگاه‌های اجرایی مکلفند نسبت به انتقال کارکنان شاغل در تهران که ساکن کرج و سایر شهرستانهای استان تهران هستند، ظرف ده روز اقدام و نتیجه را به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور گزارش نمایند، در غیر این صورت، معاونت یادشده رأساً تا قبل از انقضای شهریور ماه این موضوع را عملیاتی کند».

۴۱. تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری: «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌باشد».

۱۳۸۹ و بند ۱۲ تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت به شماره ۱۵۲۰۳۸/ت۴۵۳۳۶ن به تاریخ ۷ مهر ۱۳۸۹ که در آنها انتقال محل خدمت کارکنان از تهران بدون رعایت جهات پیش‌گفته مقرر شده، مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آنها صادر و اعلام می‌شود.

در نتیجه، برابر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری احصا شده است که در فرض ارتکاب یکی از تخلفات اداری، تحت شرایط و ضوابطی قابل اعمال خواهد بود و تغییر بعدی محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمند از سوی دولت، بدون اجتماع شرایط و عوامل مؤثر در این زمینه و بدون ارتکاب تخلف اداری و یا رضایت مستخدم مغایر قانون است.

۵. واگذاری وظیفه تصویب آیین‌نامه به هیئت عالی نظارت

واگذاری وظیفه تصویب آیین‌نامه مربوط به چگونگی کار هیئت عالی نظارت به هیئت یادشده، به استناد تبصره ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری^{۴۲} به موجب رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تلقی شده است. زیرا هیئت عالی نظارت، موضوع ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به موجب ماده قانونی یادشده، شأن نظارتی دارد^{۴۳} و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل می‌شود. لذا تصویب آیین‌نامه مربوط به چگونگی کار هیئت عالی نظارت از سوی هیئت یادشده، خارج از حدود اختیارات هیئت عالی نظارت، و واگذاری این وظیفه نیز مغایر قانون است و به همین علت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۳۰۵۱ مورخ اول بهمن ۱۳۹۸، تبصره ذیل ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری را باطل کرده است. طبق این رأی: «بر اساس تبصره ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تصویب آیین‌نامه مربوط به چگونگی کار هیأت

۴۲. تبصره ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: آیین‌نامه مربوط به چگونگی کار هیئت عالی نظارت به

تصویب هیئت یادشده می‌رسد.

۴۳. محمد نکوتی، پیشین، ص ۳۰۴.

عالی نظارت به همان هیأت محول شده است و حال آن که بر اساس ماده ۲۷ قانون مذکور، آیین‌نامه اجرایی قانون استنادی می‌بایست به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد. علاوه بر آن، به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی، صرفاً هیأت وزیران یا کمیسیونی متشکل از چند وزیر، موظف به تصویب آیین‌نامه هستند، بنابر مراتب، واگذاری این وظیفه به هیأت عالی نظارت، خارج از حدود اختیارات قانونی است و تبصره ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مغایر قانون و واگذاری این وظیفه خارج از حدود اختیارات تنظیم شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

نتیجه

نتیجه پژوهش حاضر مبین آن است که در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر این موضوع تأکید شده است که تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی باید مطابق قانون به‌عنوان قاعده برتر از خود باشند و همچنین، باید در قانون مرجع، صلاحیت وضع مصوبه به مقامات اداری اعطا شده باشد و در صورت اعطای صلاحیت نیز باید حدود صلاحیتی خود را در اتخاذ تصمیم رعایت کنند و خارج از آن، حق اتخاذ تصمیم و اقدام ندارند. بر این اساس، طبق رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مقررات دولتی متضمن وضع هرگونه قاعده آمره، تعیین مرجع و ضوابط رسیدگی به تخلفات اداری، تعیین تخلف و تنبیهات اداری و مرور زمان تعقیب و رسیدگی در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان به صورت خاص، به دو جهت مغایرت با قانون یا عدم صلاحیت و خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده این مقررات، به دلیل انحصار آنها به قانون‌گذار باطل شده‌اند.

اعمال نظارت مؤثر دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک مرجع قضایی بر مقررات دولتی در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، موجب می‌شود که مقامات دولتی در وضع این‌گونه مقررات بهتر عمل کنند و اختیار خود در زمینه وضع آنها را با اصول و معیارهای قانونی بیشتر تطبیق دهند؛ چراکه می‌دانند مقررات دولتی به استناد ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در معرض نظارت دیوان عدالت اداری قرار دارد و این امکان برای دیوان عدالت اداری فراهم است که در صورت تقاضای ابطال، مطابق ماده ۸۰ و در اجرای بند ۱

ماده ۱۲ این قانون، تمام یا قسمتی از مقررات دولتی مرتبط با تخلفات اداری کارمندان را باطل کند. بر این اساس، با توجه به شاخص‌های ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری شامل وضع هرگونه قاعدهٔ آمره، تعیین مرجع و ضوابط رسیدگی به تخلفات اداری، تعیین تخلف و تنبیهات اداری و مرور زمان تعقیب و رسیدگی در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری، باید این نکته مورد توجه مقامات دولتی قرار گیرد که در این موارد، وضع مقررات راه‌حل مشکل نبوده، خلاف قانون و خارج از حدود صلاحیت و اختیارات قوهٔ مجریه و از اختیارات خاص قانون‌گذار است.

با توجه به تأثیر فراوان مقررات دولتی بر سرنوشت خدمتی، موقعیت و جایگاه اجتماعی کارکنان دولت و امکان سوءاستفادهٔ مقامات اداری از اختیارات خود علیه کارمندان متهم، زمینه‌های تصویب مقررات دولتی در خصوص خلأها و ابهامات قانونی رسیدگی به تخلفات اداری به‌عنوان موضوعات قابل‌بحث در حوزهٔ رسیدگی به تخلفات اداری وجود دارد که پیشنهاد می‌شود پژوهشگران در تحقیقات خود این مباحث را مورد بررسی و موشکافی قرار دهند.

منابع و مأخذ

منابع فارسی

– کتاب‌ها

۱. پتفت، آرین و مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۷). *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری*، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه
۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۵). *دانشنامه حقوقی*، تهران: امیر کبیر
۳. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۴). *حقوق اداری*، تهران: سمت
۴. محمدی، مختار (۱۳۹۵). *مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای رسیدگی به تخلفات اداری*، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی
۵. مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲). *جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان*، تهران: خرسندی
۶. مهرپور، حسین (۱۳۸۷). *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر
۷. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۸). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: فردا فر
۸. نکوئی، محمد (۱۳۹۲). *نگرشی نو و تحلیلی بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری*، تهران: افق اندیشه
۹. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶). *دادگاه های اختصاصی اداری*، تهران: خرسندی

– مقاله‌ها

۱۰. آقای طوق، مسلم (۱۳۸۸). *مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)*. *اطلاع رسانی حقوقی*. (۱۷ و ۱۸)، ۷-۱۷
۱۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). *تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون*. *مطالعات حقوق عمومی*. ۴۸ (۲)، ۳۳۹-۳۵۶. Doi: 10.22059/jplsq.2017.235067.1524

۱۲. رنجبری، ابوالفضل (۱۳۹۱). بررسی وضعیت استخدامی کارگران شاغل در بخش عمومی. *مطالعات حقوقی معاصر*. ۳ (۵)، ۴۷-۸۲
۱۳. خالقی، علی و غفاری الهی کاشانی، نجمه (۱۳۹۸). لزوم قانونی بودن مرجع رسیدگی در دادرسی کیفری. *فصلنامه پژوهش های دانش انتظامی*. ۲۱ (۳)، ۲۳۹-۲۶۷
۱۴. مشهدی، علی (۱۳۸۸). معیارهای تفکیک صلاحیت های دوقوه در رویه دیوان عدالت اداری. *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی*. (۱۷ و ۱۸)، ۱۹-۳۱
۱۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱). نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی. *پژوهش حقوق عمومی (پژوهش حقوق)*. (۳۷)، ۱۷۱-۲۲۰
۱۶. ویژه، محمدرضا و فرید، مهناز (۱۴۰۰). همگرایی یا واگرایی موجبات سقوط پاسخ های تنبیهی در حقوق کیفری و اداری بررسی تطبیقی نظام حقوقی ایران و فرانسه. *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*. ۱۲ (۲۴)، ۱۹۳-۲۲۰. Doi: 10.22034/LAW.2021.13953

- قوانین

۱۷. آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری
۱۸. دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری
۱۹. قانون آیین دادرسی کیفری
۲۰. قانون اساسی
۲۱. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری
۲۲. قانون رسیدگی به تخلفات اداری
۲۳. قانون مدیریت خدمات کشوری