

هم‌گرایی یا واگرایی موجبات سقوط پاسخ‌های تنبیهی در حقوق کیفری و اداری؛ بررسی تطبیقی نظام حقوقی ایران و فرانسه

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۰۵/۱۱

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۸/۲۵

محمدرضا ویژه^۱
مهناز فرید^۲

چکیده

عوامل زوال مجازات کیفری اسبابی هستند که با اثبات وقوع بزه، مانع اجرای مجازات می‌شوند. عوامل عینی سقوط مجازات عبارت‌اند از: مرور زمان کیفری، اعتبار امر مختوم، عفو عمومی، نسخ قانون جزا و عوامل شخصی که شامل توبه، فوت، گذشت زیان‌دیده از جرم و جنون می‌شود. نگارندگان نوشتار حاضر به بررسی عوامل زوال مجازات انتظامی در حقوق اداری ایران و فرانسه می‌پردازند و در پی پاسخ به این پرسش‌اند که آیا تمام عوامل مسقط مجازات در حقوق جزا عیناً سبب سقوط مجازات اداری می‌شوند یا اینکه بین اسباب سقوط مجازات‌های تنبیهی در حقوق کیفری و اداری تفاوت‌هایی در نظام‌های حقوقی یادشده وجود دارد؟ با بررسی قوانین مربوط، به‌نظر می‌رسد گرچه به‌صراحت در هیچ مقررۀ قانونی اشاره نشده که اسباب سقوط مجازات کیفری قابل تسری به تخلفات اداری است، اما اگر سکوت قانون‌گذار را عامدانه بدانیم باید بپذیریم هیچ‌یک از عواملی که سبب زوال مجازات کیفری است باعث اسقاط مجازات انضباطی نمی‌شود؛ چراکه قانون‌گذار در هیچ‌یک از مواد قانونی به آنها اشاره نکرده است، ولی با توجه به روح حاکم بر نظام حقوقی کشورهای مورد مطالعه، وحدت ملاک (اجرای بهتر عدالت و مصالح جامعه)، تعزیرانگاری تخلفات اداری، اصل هماهنگ‌سازی و تفسیر هماهنگ قوانین و مقررات (رویکرد سیستمیک) و نیز قیاس اولویت، به این نحو که جرم از درجۀ اهمیت بیشتری نسبت به تخلف برخوردار است، وقتی

Mrezavijeh@yahoo.com
faridmahnaz2014@gmail.com

۱. دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی تهران، ایران (نویسنده مسئول)
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

عاملی سبب زوال مجازات کیفری می‌گردد به طریق اولی سبب زوال مجازات انتظامی هم می‌شود، و قواعد عمومی حاکم بر زوال پاسخ‌های تنبیهی کیفری می‌توانند اسباب سقوط کیفر انتظامی نیز باشند (هم‌گرایی در اصول)؛ هرچند که با لحاظ تفاوت‌های بزه اداری و بزه کیفری و عدالت اداری و عدالت جنایی، قواعد متفاوتی نیز متناسب با هر حوزه باید در نظر گرفته شود (واگرایی در فروع).

واژگان کلیدی: اسباب عینی و شخصی سقوط مجازات، تخلفات انتظامی، تعزیر اداری، تعزیر کیفری، عدالت اداری، عدالت کیفری.

مقدمه

«بزه»، رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل است که نظم و امنیت حاکم بر یک جامعه یا واحد اجتماعی (سازمان، صنف، اداره و ...) را برهم می‌زند. در واکنش به این رفتار آسیب‌رسان و نظم‌ستیز، جامعه یا واحد اجتماعی نیز ضمن بزه‌انگاری آن رفتار، «پاسخی» متناسب از خود بروز می‌دهد که شدیدترین جلوه آن در قالب «تنبیه» ظهور می‌کند. بر پایه این تعریف، حسب مورد می‌توان از بزه کیفری، بزه اداری، بزه صنفی و ... سخن به میان آورد و تمرکز این نوشتار بر بزه کیفری و بزه اداری است. هدف این است که مشخص شود که آیا دوگانگی سرشتی این دو نوع بزه سبب دوگانگی هنجاری، به‌ویژه در حوزه سقوط تنبیه، می‌شود یا خیر؟

در این باره، بعضی از حقوق‌دانان به عدم تفاوت ماهوی بین بزه کیفری و بزه اداری اعتقاد دارند و گفته‌اند: «آن چنان که حقوق‌دانان امروز بین جرم جنایی و جرم تأدیبی یا خطای اداری فرق گذاشته‌اند فقیهان تفاوتی بین آنها قائل نشده‌اند».^۳ دلیل این سخن را باید در نظریه عمومی تعزیر در حقوق اسلام جست، زیرا در سپهر حقوق اسلام، تعزیر در معنای عام خود، افزون بر بزه کیفری می‌تواند شامل بزه اداری (تعزیر اداری)، بزه صنفی (تعزیر صنفی) و ... نیز شود و بر همین اساس، امام یا والی جامعه طبق قاعده «التعزیر بما یراه الامام/الوالی» می‌تواند به اقتضای «مصلح جامعه اسلامی» اقدام به سیاست‌گذاری حقوقی، اداری و جنایی نماید. تعزیرانگاری این موارد سبب می‌شود تا ساحت عدالت جنایی (تعزیر

۳. عبدالقادر عوده، التشریح الجنایی الاسلامی مقارنا بالقانون الوضعی، ج ۱، (بی‌جا، بی‌تا)، صص ۷۴-۷۵.



کیفری) از ساحت عدالت اداری (تعزیر اداری) کاملاً متمایز نگردد، بلکه این دو در عین تفاوت در قلمرو، اهداف، ابزارها، پاسخ‌ها و کنشگران، هم‌گرایی زیادی نیز پیدا می‌کنند تا جایی که در مواردی که رفتار واحدی (مانند ارتشاء) به‌طور هم‌زمان ناقض نظم اداری و نظم عمومی باشد، دادرس جنایی و دادرس اداری با لحاظ هر دو جنبه قضیه، اقدام به تنبیه‌گزینی و تنبیه‌دهی نمایند. چنین قاعده‌ای بی‌شک ریشه در عدالت‌گرایی شریعت اسلام دارد، زیرا عدالت یک بار به‌اجرا درمی‌آید؛ خواه عدالت مدنی باشد، خواه کیفری و خواه اداری، و چنانچه عدالت‌ها شبیه هم باشند اینها باید با یکدیگر تلفیق شوند و هرگز اجازه داده نمی‌شود که مجرم یا مرتکب به دلیل رفتار واحد، کیفر مضاعفی را تحمل نماید. در هر حال، حتی در مواردی که نیاز به عدالت‌های چندگانه باشد، در این موارد نیز دادرس باید تمام تلاش خود را به‌کار گیرد تا عدالت‌ها به‌طور هماهنگ به‌کار بسته شوند و اجتماع عدالت‌ها به نقض عدالت مجموعی منجر نگردد. بنابراین، از آنجا که سرشت این دو از نظر فقهی واحد است و هر دو تعزیر به‌شمار می‌آیند، پس رویکرد یگانگی و هم‌گرایی حقوقی قوت می‌یابد و می‌بایست در نظام حقوقی ایران و اسلام این موضوع مورد کاوش بیشتری قرار گیرد.

در همین راستا، برخی از استادان حقوق کیفری ایران نیز بر این باورند که «تخلفات اداری ماهیتی متمایز از جرایم ندارند، بلکه گونه‌ای از جرایم خلافی هستند. در واقع، اگر تقسیم‌بندی سابق قانون مجازات [در] کشورمان را مدنظر قرار دهیم که جرایم به سه نوع (جنایت، جنحه و خلاف) تقسیم می‌شد، در واقع تخلفات همان جرایم خلافی هستند و چون ماهیت متمایزی ندارند لذا کلیه قواعد و احکام حاکم بر جرایم بر تخلفات نیز حاکم است»^۴.

در مقابل، به اعتقاد نگارندگان این مقاله، تخلفات به‌ویژه تخلفات اداری دارای ماهیتی مستقل از جرایم هستند و مبانی و اهداف متفاوتی دارند. اینکه قانون‌گذار، خود پذیرفته است برخی اعمال هم‌عنوان جزایی و هم‌تخلف اداری داشته باشند و دو مجازات (جزایی و

۴. بیانات محمدعلی اردبیلی در نشست دیدگاه‌پردازی حقوقی، دایر در معاونت طرح و برنامه سازمان تعزیرات حکومتی، به تاریخ ۲۴ آذر ۱۳۹۵ که شخصاً در نشست یادشده حضور داشته و یادداشت‌برداری کرده و تلاش برای یافتن نسخه پیاده‌شده به نتیجه نرسیده است.

انتظامی) بر رفتار کارمند متخلف بار شود، مهم‌ترین گواه بر این مطلب است که تخلف را نوعی جرم ندانسته، ماهیتی مستقل برای آن تصور کرده است. خلاف، جرمی عمومی و درجه نازلی از بزه کیفری است، لیکن تخلف، رفتاری است که ناقض قوانین و نظم و امنیت اداری و سازمانی، صنفی و انتظامی یا انضباطی است و قانون‌گذار به همین اعتبار برای آن تنبیه اداری، انتظامی^۵ و انضباطی در نظر گرفته است. در حالی که جرم خلافی - که نوعی از طبقه‌بندی جرایم است - رفتاری است که قوانین، نظم و امنیت عمومی جامعه بزرگ را به هم می‌زند؛ بدین‌سان، این رویکرد بر دوگانگی و واگرایی عدالت جنایی و عدالت اداری تأکید می‌نماید.

با پذیرش این دیدگاه که جرم و تخلف دو پدیده کاملاً متمایز با ماهیتی مستقل هستند، باید بپذیریم که احکام و قواعد عمومی حاکم بر هر دو نهاد جرم و تخلف نیز متفاوت‌اند. در حقیقت، نتیجه واگرایی و دوگانگی سرشتی عدالت اداری و عدالت جنایی باید واگرایی و دوگانگی هنجاری نیز باشد. از این رو، پرسشی که پژوهش حاضر در پی پاسخ به آن بوده، این است که آیا اسباب سقوط پاسخ‌های تنبیهی در حقوق کیفری و حقوق اداری با هم تفاوت دارند یا دقیقاً بر هم منطبق بوده، تمامی عوامل مسقط مجازات جزایی عیناً مسقط مجازات انتظامی نیز می‌شوند؟ و در صورت حدوث عوامل مسقط مجازات انتظامی، هیئت رسیدگی‌کننده به تخلف اداری چه تصمیمی باید بگیرد؟

فرضیه تحقیق حاضر بر این مبنا استوار است که با استقلال و دوگانگی ماهیتی دو نهاد جرم و تخلف، لازم است عوامل مسقط پاسخ‌های تنبیهی در هر دو حوزه حقوق کیفری و حقوق اداری نیز به‌طور مستقل بررسی گردند.

در مورد پیشینه تحقیق لازم به ذکر است که در خصوص عوامل و اسباب سقوط مجازات کیفری، منابع متعددی اعم از کتاب، پایان‌نامه و مقاله در حوزه حقوق جزا به‌رشته تحریر درآمده است، اما در سپهر حقوق اداری، منبعی به صورت تطبیقی با نظام حقوقی دیگر (تطبیق میان‌کشوری) و به صورت مقایسه‌ای بین حقوق اداری و جزا (تطبیق میان‌حوزه‌ای) تدوین نشده است. لذا پژوهش حاضر در پی بررسی و یافتن پاسخ موارد

هم‌گرایی یا واگرایی هنجاری^۶ اسباب سقوط پاسخ‌های تنبیهی در هر دو حوزه حقوق کیفری و اداری است. لذا با بررسی اسباب مسقط پاسخ تنبیهی کیفری در حوزه حقوق کیفری به بررسی قابلیت شمول عوامل عینی و شخصی مسقط مجازات‌ها به تخلفات در حوزه حقوق اداری با روش توصیفی و تحلیلی پرداخته، تلاش می‌شود قواعد حاکم بر اسباب سقوط پاسخ‌های تنبیهی کیفری در حوزه عدالت کیفری به حوزه عدالت اداری تعمیم داده شود. به بیان دقیق‌تر، از یک سو طبق رویکرد وحدت و هم‌گرایی هنجاری در توسعه عوامل مسقط مجازات کیفری به حوزه عدالت اداری تلاش شده است (هم‌گرایی در اصول) و از سوی دیگر با رویکرد استقلال و واگرایی هنجاری اشاره می‌شود که بین قواعد حاکم در حوزه عدالت کیفری و اداری تفاوت‌های جزئی نیز وجود دارد. بنابراین، در گام نخست باید اقدام به شبیه‌سازی حقوقی کرد و قواعد حقوق کیفری را به حوزه حقوق اداری انتقال داد و نیز در گام دوم اقدام به بومی‌سازی نمود و قواعد انتقال‌یافته را با چارچوب‌ها و اصول و موازین حقوق اداری منطبق ساخت (واگرایی در فروع).

با توجه به آنچه گفته شد، این نوشتار عوامل عینی و شخصی مستوجب سقوط مجازات‌ها را در حوزه عدالت اداری با الهام گرفتن از حوزه عدالت کیفری بررسی می‌کند. پیش از آغاز بحث اصلی باید اشاره شود که در نظام حقوقی فرانسه، بندهای ۱ تا ۱۱ ماده ۱۳۳ قانون مجازات ۱۹۹۲ فرانسه به پایان کیفرها و زوال آثار محکومیت‌ها اختصاص دارد.^۷ وفق ماده ۶ قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه مصوب ۲۰۱۲ نیز دعوای عمومی با فوت متهم، مرور زمان، عفو عمومی، نسخ قانون جزا و اعتبار امر قضاوت‌شده متوقف می‌شود. همچنین، در صورت استرداد شکایت، هنگامی که شکایت شرط ضروری تعقیب باشد، دعوای عمومی خاتمه می‌یابد.^۸ در نظام حقوقی ایران نیز در ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲،^۹ تقریباً همان موارد سبب صدور قرار موقوفی تعقیب یا موقوفی اجرای

۶ منظور از هم‌گرایی هنجاری، مشابهت قواعد اصلی حاکم بر اسباب سقوط مجازات (اعم از عینی و شخصی) در هر دو حوزه عدالت اداری و عدالت جنایی و منظور از واگرایی هنجاری، تفاوت‌های موجود در قواعد حاکم بر عدالت تنبیهی اداری و عدالت تنبیهی جزایی است.

۷ همان، صص ۱۲۹-۱۳۲؛ (فوت محکوم یا انحلال شخص حقوقی، عفو اعم از خصوصی یا عمومی و مرور زمان را از اسباب پایان محکومیت کیفری قید نموده است).

۸ عباس، تدین، *قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه*، (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴)، ص ۳۴.

۹ که در سال ۱۳۹۷ دائمی شد.

مجازات می‌شوند.^{۱۰} در هیچ‌یک از این دو نظام حقوقی، ماده قانونی که به تعریف تخلفات و اسباب زوال مسئولیت انتظامی بپردازد، تصویب نشده است.^{۱۱}

۱. عوامل عینی سقوط مجازات در قلمرو عدالت تنبیهی کیفری و اداری

در این قسمت به تفکیک، عوامل عینی زوال تنبیه اداری و کیفری در نظام حقوقی ایران و فرانسه بررسی می‌شوند. منظور از عوامل عینی سقوط تنبیه، عامل‌های بیرونی و غیرشخصی هستند که ناظر بر خود جرم یا تخلف بوده، با حدوث آنها سیاست‌گذار جنایی به دلیل‌های متعدد، اجرای تنبیه را لازم نمی‌داند.

۱.۱. سقوط کیفر اداری و جزایی به دلیل مرور زمان

منظور از مرور زمان^{۱۲} کیفری، گذشتن مدت قانونی معین است که پس از انقضای آن، شکایت، تعقیب جرم یا اجرای حکم قطعی کیفری موقوف می‌شود.^{۱۳} در نظام حقوقی ایران اگرچه پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ مسئله مرور زمان در حاله‌ای از ابهام فرو رفت و شبهه غیرشرعی بودن آن نیز قوت گرفت، ولی در پی رویارویی موافقان و مخالفان، به پذیرش این نهاد در قلمرو تعزیرات کیفری منجر شد. در نتیجه، اغلب جرم‌های تعزیری مشمول مرور زمان می‌شوند. حال پرسش این است که آیا تخلفات اداری نیز مشمول مرور زمان می‌شوند؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است بیان شود که قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات ۱۳۹۴ مواد ۴۶، ۱۴۵۱ و ۶۳ به نحوی نگارش یافته‌اند

۱۰. فوت متهم یا محکوم‌علیه، گذشت شاکی یا مدعی خصوصی در جرایم قابل گذشت، شمول عفو، نسخ مجازات قانونی، شمول مرور زمان در موارد پیش‌بینی شده در قانون، توبه متهم در موارد پیش‌بینی شده در قانون و اعتبار امر مختوم.

11. Bolle, Stéphane, L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique, docteur en droit public de l'Université de Montpellier I; Chargé d'enseignement à l'Université de Montpellier III, (RFDA, 2001), p. 7.

12. La prescription

۱۳. محمود، آخوندی، «مرور زمان کیفری چگونگی مشروعیت و فلسفه آن»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۶ (۱۳۷۱)، ص ۳.
۱۴. ماده ۴۶: «در کلیه مواردی که سازمان تعزیرات حکومتی صالح به رسیدگی است، شعب تعزیرات حکومتی همان اختیار مراجع قضایی در رسیدگی به پرونده‌های مزبور را دارند جز در مواردی که در این قانون به ضرورت اخذ دستور مقام قضایی تصریح شده است.»

ماده ۵۱: «در کلیه مواردی که شرایط و ضوابط دادرسی در این قانون پیش‌بینی نشده است، مطابق قانون آیین دادرسی کیفری رفتار می‌شود.»

ماده ۶۳: «حکم تعدد و یا تکرار قاچاق و معاونت آن و مجازات تبعی و تکمیلی، مطابق قانون مجازات اسلامی خواهد بود.»

که به‌نظر می‌رسد، قانون‌گذار بر آن بوده است که قواعد حاکم بر جرایم مربوط به قاچاق کالا عیناً در مورد تخلفات حوزه قاچاق نیز حاکم باشد (رویکرد هم‌سازی هنجاری) و بر همین اساس، می‌توان استدلال کرد که قواعد مرور زمان جرایم قاچاق قابل تسری به تخلفات حوزه قاچاق است.

اینک ممکن است پرسیده شود که آیا با وحدت ملاک و الهام گرفتن از مواد قانونی یادشده در قانون قاچاق کالا به دلیل هماهنگی نظم‌ها و عدالت‌ها در یک نظام حقوقی، می‌توان مدعی شد که در حوزه حقوق اداری نیز علی‌رغم عدم تصریح قانون‌گذار به مرور زمان، تخلفات اداری مشمول مرور زمان می‌شوند؟ برخی معتقدند که در نظام حقوقی ایران بعد از انقلاب تخلفات اداری از شمول مرور زمان خارج شده‌اند^{۱۵}، اگرچه در قوانین قبل از انقلاب به‌موجب ماده ۷ «آیین دادرسی اداری» مدت مرور زمان تخلفات اداری دو سال پیش‌بینی شده بود و اگر تعقیب مستخدم متخلف آغاز می‌شد، ولی تا دو سال پیگیری صورت نمی‌گرفت و حکمی از دادگاه‌های اداری صادر نمی‌شد، دیگر مورد تخلف قابل تعقیب نبود^{۱۶}. با نگاهی به قوانین مربوط به تخلفات انتظامی در حوزه مشاغل دیگر، برای نمونه شغل قضاوت و وکالت، متوجه می‌شویم که قانون‌گذار برای رسیدگی به تخلفات، عدم شمول مرور زمان را شرط دانسته است. برای مثال، طبق تبصره ماده ۲۵ «قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰/۷/۲۷»، مدت مرور زمان تعقیب انتظامی از تاریخ وقوع تخلف و یا آخرین اقدام تعقیبی ۳ سال است. بنابراین، مطابق قانون یادشده، تخلفات قضات پس از سه سال مشمول مرور زمان شده، قابل تعقیب نیستند و این درحالی است که کشف تخلف کارمندان اداری ولو پس از ده‌ها سال قابل تعقیب و رسیدگی خواهد بود. شایان توجه است که در سیستم دادگستری، تخلف قضات با توجه به میزان اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در پرونده‌ها آسیب بیشتری در مقایسه با تخلف یک کارمند دادگستری به جامعه و افراد مراجعه‌کننده و حتی به خود سیستم اداری قوه قضائیه وارد می‌کند (قیاس اولویت) و از اهمیت بیشتری برخوردار است. در نتیجه، پذیرش شمول مرور زمان نسبت به تخلفات

۱۵. ساعد، شهسوار، حقوق تخلفات اداری (مصادیق تخلفات اداری) (تهران: مجد، ۱۳۹۴)، ص ۳۷.

۱۶. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، (قم: توس، ج ۸، ۱۳۸۸)، ص ۴۴.

قضات و در مقابل عدم پذیرش آن نسبت به تخلفات کارمندان، خلاف انصاف و عدالت است^{۱۷} و بهتر است قانون‌گذار سیاست حقوقی واحدی را درباره تخلفاتی که کلیه کارکنان دولت به مناسبت شغل و وظیفه خود مرتکب می‌شوند، داشته باشد و مرور زمان را در خصوص تخلفات ارتكابی کارمندان نیز بپذیرد. بنابراین گرچه به لحاظ عدم تصریح قانون‌گذار به پذیرش مرور زمان در مورد تخلفات اداری، رویه عملی حاکم بر رسیدگی هیئت‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری^{۱۸} حاکی از عدم اعمال و پذیرش مرور زمان می‌باشد، لیکن به رسمیت شناختن مرور زمان در مورد تخلفات اداری به عدالت و انصاف نزدیک‌تر است، چراکه اهداف و فلسفه شناسایی مرور زمان در حوزه حقوق کیفری در مواردی به طریق اولی در حوزه تخلفات اداری نیز حاکم‌اند. از طرفی ضرورت هماهنگی نظم‌ها (مانند نظم حقوقی اداری و نظم حقوقی صنفی) و عدالت‌ها (مانند عدالت اداری و عدالت انتظامی)، هماهنگی میان عدالتی یعنی هماهنگی میان حوزه‌های گوناگون عدالت حقوقی مانند عدالت کیفری و عدالت اداری و نیز هماهنگی درون عدالتی اداری یعنی حوزه گوناگون حقوق اداری و حقوق انتظامی ایجاب می‌کند که قواعد حاکم بر مرور زمان بر کلیه تخلفات حاکم باشد و این‌گونه نباشد که در مورد تخلفات گروهی از کارمندان دولت مرور زمان پذیرفته شده باشد، ولی در خصوص تخلفات گروهی دیگر از کارکنان دولت مرور زمان

۱۷. پیش‌فرض نگارندگان از عدالت به معنای برخورد یکسان با تمام تخلفاتی است که اشخاص به مناسبت شغل خود مرتکب می‌شوند، نه برخورد متفاوت و متناقض. این تناقض رویکرد قانون‌گذار در خصوص تخلفات را می‌توان در مقررات مختلف ملاحظه نمود. برای مثال، در آیین‌نامه نحوه تشکیل و رسیدگی به تخلفات اعضای هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۸۹، در مصوبه هیئت امنای این دانشگاه قید شده است که رسیدگی قضایی مانع رسیدگی انتظامی نیست. همین امر در ماده ۸۹ لایحه قانونی استقلال قانون وکلا و آیین‌نامه اجرایی نیز آمده است که «تعقیب انتظامی مانع تعقیب مدنی و کیفری نیست؛ لذا روشن می‌شود، قانون‌گذار در اغلب موارد تجمیع مجازات اداری و کیفری را پذیرفته است. اما از طرف دیگر در تبصره ۱ ماده ۱۲۴ قانون استخدام نیروی انتظامی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۷ تجمیع مجازات انتظامی و کیفری ممنوع شده و همچنین تبصره ۳ ماده ۳۵ قانون نظام پزشکی به نحوی نگارش یافته است که اگر رفتار پزشکی مشمول یکی از عناوین مجرمانه باشد دیگر تخلف صنفی نیست و ظاهراً تجمیع مجازات انتظامی و کیفری در مورد پزشکان امکان‌پذیر نخواهد بود که خود حاکی از تناقض در موضع و دیدگاه قانون‌گذار است که در مورد کارمندان، سردفتران، اعضای هیئت علمی و سایر افسار مجازات انتظامی و کیفری هر دو تجمیع و اعمال گردد، ولی در مورد مأموران نیروی انتظامی و پزشکان صرفاً یک مجازات- یا جزایی یا انتظامی- به کار گرفته شود.

۱۸. حسب سؤال نگارندگان از اعضای هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان تهران (آقای احسان مظفری)، فروردین ۱۳۹۹.

مورد قبول نباشد. رویکرد یگانگی و هم‌گرایی ایجاب می‌کند که در اصل حاکمیت و شمول مرور زمان بر حوزه تخلفات اداری مانند حوزه جرایم جزایی تردید نکنیم و از طرفی بومی‌سازی مرور زمان در حوزه حقوق اداری و رویکرد واگرایی در جزئیات ایجاب می‌کند که جزئیات تفاوت‌هایی را در خصوص مرور زمان شروع به تعقیب یا اجرای حکم مربوط به تخلفات پیش‌بینی کنیم. برای مثال، تردیدی نیست که باید مدت مرور زمان کمتری جهت شروع به تعقیب یا اجرای حکم تخلفات اداری در قیاس با جرایم تعزیری در نظر گرفت و یا اینکه لازم نیست در سپهر حقوق اداری، تخلفات مرور زمان ناپذیر وجود داشته باشند؛ درحالی که در حوزه حقوق جنایی، وجود چنین استثنایی معقول و پذیرفتنی است و در ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) نیز به این موارد اشاره شده است.

در خصوص شمول مرور زمان در حقوق اداری فرانسه، شایان ذکر است که در این نظام حقوقی، قبل از ۱۹۴۶ هیچ قانونی که حقوق و تکالیف کارمندان را توضیح دهد، وجود نداشت. این درحالی است که فرانسه الهام‌بخش دیگر کشورهای اروپایی (از قبیل اسپانیا و ایرلند) در خصوص تدوین قانونی برای خدمات عمومی بوده است. در سال ۱۹۴۶، اولین قانون خدمت عمومی در فرانسه تصویب شد که همین قانون در سال ۱۹۵۹ از سوی جمهوری پنجم فرانسه تأیید گردید. در حال حاضر، مقررات مربوط به کارکنان دولت فرانسه متشکل از سه قانونی است که در سال‌های پس از ۱۹۸۰ در مورد خدمت عمومی تدوین شده است. برای یافتن پاسخ سؤال در حقوق اداری فرانسه باید به قانون عام خدمت عمومی، رویه دادگاه‌های اداری، قانون تکالیف و عدالت اداری^{۱۹} نیز توجه کنیم. دقت در مفاد بند ۱۱ ماده ۱۳۳ قانون مجازات عمومی فرانسه نشان می‌دهد که مجازات‌های انتظامی مشمول مرور زمان می‌شوند^{۲۰} و مدت مرور زمان وفق ماده ۱۹ قانون مربوط به حقوق و تکالیف کارکنان دولتی مصوب ۱۹۸۳ (که در سال ۲۰۱۶ اصلاح شده است)^{۲۱}، از تاریخ وقوع تخلف، سه سال است^{۲۲}. پس می‌توان نتیجه گرفت وقتی بخش عمده قواعد حقوق اداری ایران

19. Code of administrative justice

۲۰. گودرزی، پیشین، ص ۱۳۱

21. http://www.legifrance.gouv.fr/affich_textearticle.do.jsessionid

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۸/۱۲/۱۰

22. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/f510>.

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۸/۱۱/۵

برگرفته از نظام حقوقی کشور فرانسه است و در کشور مبدأ مرور زمان در حوزه تخلفات اداری پذیرفته شده، بهتر است در نظام حقوقی ایران نیز مرور زمان در همین حوزه مورد پذیرش قرار گیرد. ضمن اینکه باید توجه داشت که در هر حالت، از حیث حقوقی و اصول عدالت و انصاف، جرایم از درجه اهمیت بالاتری نسبت به تخلفات برخوردارند، لذا زمانی که در حوزه جرایم کیفری، مرور زمان مانع تعقیب کیفری یا اجرای کیفر می‌شود، در تخلفات اداری نیز می‌توان مدعی شد که مرور زمان می‌تواند مانع تعقیب انتظامی گردد. وانگهی، تعزیرات کیفری نیز دلیل دیگری بر این نکته است که همان‌طور که در سپهر تعزیرات کیفری می‌توان قواعد مرور زمان را به کار بست، به طریق اولی در سپهر تعزیرات اداری نیز این قواعد قابل اجرا است. ضمن اینکه باید توجه داشت که همه استدلال‌هایی که در توجیه مرور زمان کیفری بیان شده‌اند، در حوزه تخلفات اداری نیز به طریق اولی صادق هستند. بنابراین، چه از جنبه اصول‌گرایی حقوقی و چه عمل‌گرایی و مصلحت‌گرایی حقوقی، هم‌گرایی حقوقی در این حوزه ضرورت دارد؛ هرچند که نباید از تفاوت‌های جزئی این دو حوزه عدالت غافل ماند.

۱.۲. سقوط تنبیه اداری و کیفری به دلیل مختومه شدن دعوی

امر کیفری پس از رسیدگی، صدور حکم و طی مراحل و یا انقضای مهلت‌های مقرر در قانون قطعی می‌شود و طرح مجدد حسب قوانین کیفری منع شده است. قاعده یادشده به این معناست که نباید شخص را به سبب رفتار واحد، دو بار محاکمه کرد، و اعمال مجازات بعدی در هر حال، ظلم و در مواردی حتی یک جرم دولتی جدید است. در حقوق کامن‌لا قاعده‌ای به نام «رس جودیکتا»^{۲۳} مطرح شده و معنی آن این است که قضاوت انجام‌شده و حکم صادرشده اثر الزام‌آوری برای رسیدگی بعدی دارد. اثر سلبی این قاعده، اصل منع تعقیب و مجازات مضاعف است.^{۲۴} اصل منع مجازات مضاعف در ماده ۴ پروتکل شماره ۷ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی و ماده ۵۰ منشور حقوق بنیادین اتحادیه

23. Res judicata

24 Hanne, Ojanpera, The principle of ne bis in idem and the punitive administrative sanctions in the light of court of justice of the european union and the european court of human rights, bacheor thesis. (tallin. 2018), p. 16.

اروپا^{۲۵} قید شده است. گرچه به‌طور سنتی این اصل مربوط به حوزه حقوق جزاست، لیکن امروزه معاهده اروپایی حقوق بشر ۲۶ قلمرو آن را در موارد تجمیع مجازات اداری و جزایی توسعه داده است. این قاعده در حقوق رومی- ژرمنی با عنوان «اصل منع مجازات مضاعف»^{۲۷} و در نظام حقوقی کامن‌لا تحت عنوان قرار گرفتن مجدد در معرض تعیین مجازات^{۲۸} مطرح شده است. برای اینکه امر کیفری قابلیت ایراد و استناد به قضیه محکوم‌بها را داشته باشد، وجود این شرایط الزامی است: وحدت موضوع، وحدت طرفین و وحدت سبب.

حال، پرسش اینست که آیا در تخلفات انتظامی نیز قاعده اعتبار امر مختوم حاکم است؟ پاسخ به این سؤال در دو حالت متصور است:

۱. تخلف کارمندی از سوی رئیس اداره مربوطه اعلام شده است و از جانب هیئت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی و حکم صادر می‌شود. پس از مدتی از طرف مرجع دیگری همان تخلف نسبت به کارمند یادشده اعلام می‌شود. در اینجا اگرچه در قانون رسیدگی به تخلفات اداری به‌صراحت چیزی قید نشده، اما با توجه به قواعد عمومی که در حوزه حقوق دادرسی جاری است، هیئت رسیدگی‌کننده به تخلف اداری، می‌تواند به اتخاذ تصمیم نهایی به مناسبت شمول اعتبار مختوم اداری (انتظامی) و صدور قرار موقوفی تعقیب انتظامی مبادرت نماید، زیرا تمامی شرایط جریان قاعده اعتبار امر مختوم در این حالت وجود دارد و نپذیرفتن آن خود به بی‌نظمی اداری و سازمانی و بی‌عدالتی و تزلزل در نظام حقوقی و اعتبار آرای دادگاه‌های اداری منجر می‌شود (اعتبار امر مختوم درونی یا درون‌عدالتی).

۲. مربوط به زمانی است که فرد مرتکب تخلفی شده که این تخلف هم‌زمان دارای وصف مجرمانه است. نسبت به جرم وی رسیدگی و فرد محکوم شده است، آیا به تخلف وی نیز باید رسیدگی شود؟ در صورت اثبات بزه و محکومیت شخص از سوی مرجع جزایی، پاسخ صریح ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری روشن است و کارمند متخلف به هر دو مجازات جزایی و انتظامی محکوم می‌شود. مشکل و سؤال اصلی جایی است که بزه

25. *Ibid.*, p. 5

26. ECHR

27. *Ne bis in idem*

28. *double jeopardy*

یادشده در دادگاه کیفری اثبات نمی‌شود و فرد از اتهام انتسابی تبرئه می‌گردد. به عنوان نمونه، برای کارمندی اعلام جرم اختلاس شده است، لیکن دادگاه کیفری وقوع بزه را احراز نکرده و به دلیل اینکه بزه‌ای واقع نشده (فقدان عناصر مادی جرم)، مبادرت به صدور حکم برائت نموده است. سؤال اینجاست که آیا هیئت رسیدگی کننده به همان تخلف نیز می‌بایست به تبعیت از مرجع قضایی حکم به برائت صادر کند؟ آیا یک بار رسیدگی به اصل بزه مرجع قضایی سبب شمول اعتبار امر مختوم بر تخلف اداری می‌شود؛ به این اعتبار که رفتار و عمل مادی واقع شده یکی است (که آن هم حسب تشخیص مرجع کیفری احراز نشده)؟ برخی به این پرسش چنین پاسخ داده‌اند: «قواعد و اصول معمول در حقوق جزا عیناً در مورد قواعد انضباطی و اداری اجرا نمی‌شود. اصل قانونی بودن در حقوق اداری وجود ندارد. هر عمل خلاف شأن کارمند قابل مجازات است. اعتبار قضیه مختومه در مقررات انضباطی جاری نیست. بنابراین، کسی که از نظر اتهام أخذ رشوه در دادگاه تبرئه شد، ممکن است به علت ارتکاب همان عمل در دادگاه انضباطی محکوم شود. اگر دلیلی که متهم در دادگاه کیفری ارائه می‌کند مورد قبول واقع نشود این مانع نمی‌شود که از همین دلیل در دادگاه انتظامی بهره‌مند شود. فی الواقع دادگاه انتظامی می‌تواند از دلایلی که عادتاً در دادگاه پذیرفته نیست، استفاده کند»^{۲۹}.

همچنین برخی گفته‌اند: «مجازاتهای جنایی و مجازاتهای تأدیبی متفاوتند و مجازاتهای تأدیبی در قوانین جنایی وجود ندارند از این رو مغایرت دو مجازات و دو فعل ایجاب می‌کند که متخلف نسبت به یک فعل در صورتی که عملش جرم تأدیبی شمرده شود، دوباره محاکمه گردد و اجرای یکی از این دو مجازات مانع اجرای مجازات دیگر نمی‌شود»^{۳۰}.

به اعتقاد نگارندگان برای پاسخ به پرسش مطرح شده می‌توان گفت اگر ادله اثباتی حوزه حقوق کیفری حاکم بر حوزه اداری باشد و دادرسی اداری به مانند دادرسی جزایی برای صدور حکم به محکومیت باید به یقین وجدانی برسد، در نتیجه، قاضی دادگاه اداری ملزم به تبعیت

۲۹. هوشنگ، شامبیاتی، حقوق جزای عمومی، (تهران: ویراستار، ۱۳۷۲)، ص ۲۶۱.

۳۰. رضا، پرستش و سحر، خسروی دانش، «مطالعه رعایت قواعد ماهوی اصول دادرسی منصفانه در مقررات نظام‌های حرفه‌ای ایران، نشریه مطالعات حقوقی معاصر، سال دهم، ش ۱۹ (۱۳۹۸)، ص ۶۶.

از نظر دادگاه جزایی است و نمی‌تواند حکمی مغایر با حکم دادگاه جزایی صادر کند. اما اگر قائل به این رویکرد باشیم که ادله اثبات حوزه عدالت اداری مستقل از حوزه کیفری بوده، معیار محکومیت به تخلف، رسیدن به ظن معقول از سوی قاضی دادگاه اداری و توازن احتمالات از جانب وی و سهل‌گیری در احراز و اثبات تخلف نسبت به جرایم باشد، می‌توان پذیرفت که ممکن است دادگاه اداری حکمی مغایر با حکم دادگاه جزایی صادر کند. به بیان دقیق‌تر، از آنجا که جرایم کیفری سنگین‌تر و مهم‌تر از تخلفات اداری‌اند و ارکان تشکیل‌دهنده و ادله اثباتی حوزه عدالت کیفری و اداری متفاوت‌اند، لذا دادگاه اداری می‌تواند حکمی مغایر با حکم دادگاه جزایی صادر کند. پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از صدور احکام متناقض از مرجع کیفری و اداری، مرجع شبه‌قضایی تا پایان رسیدگی مرجع قضایی رسیدگی خود را متوقف سازد، برای اینکه در نهایت احکام صادره ناقض هم نبوده، بلکه می‌توانند مکمل یکدیگر باشند³¹. در چنین مواردی، مراجع قضایی و اداری به صورت متقابل، محکومیت کیفری یا اداری را حسب مورد به‌عنوان یکی از معیارهای تخفیف‌تنبیه اداری یا کیفری در نظر گرفته، بدین‌سان می‌توانند اجازه ندهند که حاصل جمع اجرای دو عدالت به‌گونه‌ای باشد که در مجموع چنین احساس شود که بی‌عدالتی رخ داده است. دلیل این امر از حیث فقهی، تعزیری بودن هر دو پاسخ است و چندان مطلوب نیست که برای رفتار واحد، امام یا والی دو تعزیر مستقل تعیین کند. از حیث حقوقی نیز دکترین نوپیدای «قلمرو کیفری» نیز بر این نکته تأکید می‌کند که نباید تنبیه‌های موجود در حوزه‌هایی غیر از حقوق جنایی را به‌طور کامل از شمول قواعد حقوق جنایی خارج دانست، بلکه قواعد رسیدگی منصفانه باید شامل هر حوزه‌ای بشود و شخص به دلیل یک بزه (اعم از کیفری، اداری و ...) باید محاکمه و تنبیه شود. بنابراین، ضرورت هماهنگی بیشینه عدالت‌ها (اداری، کیفری، مدنی و ...) ایجاب می‌کند که افزون بر جریان کامل قاعده اعتبار امر مختوم در سپهر عدالت اداری، در میان دو حوزه عدالت اداری و عدالت جنایی نیز قاعده حقوقی جدیدی شناسایی شود که به‌موجب آن، دادرس کیفری و دادرس اداری (هرکدام که پس از دیگری اقدام به تنبیه‌گزینی کند) ملزم شوند تا در زمان تنبیه‌گزینی، تنبیه اداری یا کیفری

31 Simon, Gérald, Les contradictions de l'indépendance des procédures administrative et pénale: remise en ordre en cassation, (RFDA 2018, p. 5.

قطعی شخص محکوم را لحاظ نموده، یکی از جهات تخفیف یا تعدیل تنبیه به‌شمار آورند. از این فراتر، به‌نظر می‌رسد شاید بتوان همانند نهاد «دعوی خصوصی ناشی از جرم» و با وحدت ملاک (تسریع دادرسی، ارتباط دو دعوی، اجرای عدالت و ...)، نهاد جدیدی را با عنوان «دعوی اداری ناشی از جرم» نیز شناسایی کرد و به دادگاه کیفری این «اختیار» یا «صلاحیت اضافی» را داد که بتواند در صورت درخواست نهاد اداری (یا دادستان اداری) و آماده بودن جنبه اداری پرونده، اقدام به رسیدگی اداری نیز نموده، حکم صادر کند.

۱.۳. سقوط تنبیه اداری و کیفری به سبب عفو

یکی دیگر از عوامل سقوط تعقیب و مجازات مرتکب جرم، عفو^{۳۲} است. در صورتی که جرمی واقع شود، قوای عمومی کشور می‌توانند به لحاظ رعایت عدالت یا نفع اجتماعی از حق تعقیب خود صرف نظر نمایند. عفو، یک وسیله اعلام گذشت است که از سوی قانون‌گذار یا رئیس حکومت و دولت به‌منظور تعدیل احکام شدید کیفری نسبت به مجرمان یا محکومان به‌عمل می‌آید.^{۳۳} در اصطلاح کیفری به معنای اقدامی است که با تصویب نهادهای حکومتی، اعم از رهبری، مجلس قانون‌گذاری به‌منظور موقوف کردن تعقیب، دادرسی، اجرای حکم، مجازات و رفع آثار محکومیت از سجل کیفری است.^{۳۴} از حیث مرجع عفوکننده، عفو به دو نوع عفو عمومی^{۳۵} و عفو خصوصی^{۳۶} تقسیم شده است. عفو عمومی به‌موجب قانون اعطا می‌شود و از موجبات موقوفی تعقیب و اجرای کیفر است. عفو خصوصی فقط ناظر به مجازات و از موجبات لغو آن است و به دست بالاترین مقام کشور (در ایران، مقام رهبری) صورت می‌گیرد.^{۳۷}

سؤالی که اینک طرح می‌شود این است که آیا تخلفات اداری نیز در حقوق موضوعه ایران به موجب عفو، اعم از عمومی یا خصوصی، ساقط می‌شوند؟ در پاسخ باید گفت که در

32. amnesty

۳۳. محمود، شیخ‌زاده، «عوامل رافع مسئولیت کیفری»، فصلنامه علامه، ش ۹ (۱۳۸۵)، ص ۵.

۳۴. اکبر، شهریار، «بررسی مبانی، آثار و شرایط انواع عفو با نگاهی به قانون مجازات جدید»، فصلنامه علمی- حقوقی قانون‌یار، دوره ۲، (۱۳۹۶)، ص ۲.

35. L Amnisite

36. La Grace

۳۷. مواد ۹۶ تا ۹۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲.

حقوق موضوعه مقررهای که به‌صراحت به این امر اشاره کند، وجود ندارد. ظاهراً قانون‌گذار ایران عفو را صرفاً ابزاری برای تخفیف یا سقوط مجازات محکومان بزه‌های جزایی به‌کار برده است و تاکنون قانونی که تخلفات اداری را در مصادیقی مورد عفو قرار دهد تصویب نشده است. درحالی که می‌توان گفت وقتی جامعه از مجازات مرتکبان سرقت و سایر جرایم کیفری می‌تواند صرف‌نظر کند، جای سؤال است که آیا نمی‌تواند در مورد کارمندان متخلف نیز به‌خصوص در مواردی که به خاطر تخلفی سبک (برای نمونه، غیبت از محل خدمت) مجازاتی شدید (نظیر اخراج) دریافت نموده‌اند، از ابزار عفو استفاده کند؟ در حقوق فرانسه، بند ۱۱ ماده ۱۳۳ قانون مجازات عمومی مقرر داشته است: «استناد به محکومیت کیفری، مجازات‌های انتظامی و ... که به‌موجب عفو عمومی زائل شده‌اند، ممنوع است». از این ماده به‌روشنی برمی‌آید که قانون‌گذار فرانسه زوال مجازات انتظامی در اثر عفو عمومی را به‌رسمیت شناخته است. نکته دیگر اینکه در حقوق فرانسه پس از گذشت ده سال، محکومیت انتظامی از سابقه کارمند حذف می‌شود. برای نمونه، زمانی که شیراک رئیس‌جمهور فرانسه برای بار دوم ریاست جمهوری فرانسه را برعهده گرفت (ششم اوت ۲۰۰۲) تخلفات کارمندان مورد عفو قرار گرفت (کلیه تخلفات ارتكابی قبل از ۱۷ می ۲۰۰۲ مورد عفو قرار گرفت)؛ به این نحو که تخلفات یادشده از سابقه کارمند حذف می‌شود، ولی این به آن معنا نیست که شخص بتواند به پست سابق خود بازگردد، بلکه فقط می‌تواند از طریق مجاری قانونی ورود به خدمت، دوباره به استخدام دولت درآید.^{۳۸}

بنابراین با توجه به اینکه در مواردی فلسفه عفو در نظام عدالت کیفری در نظام عدالت اداری نیز حاکم است^{۳۹} و همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، نظام حقوقی ایران گرایش زیادی به نظام حقوقی فرانسه دارد، زمانی که در نظام حقوقی مادر، عفو به‌عنوان ابزاری برای سقوط تنبیه اداری درنظر گرفته شده است، نپذیرفتن آن در نظام حقوقی ایران چندان معقول و دفاع‌پذیر نخواهد بود. وانگهی، وقتی در سپهر حقوق جنایی درباره جرایم که از نظر

38. francisco, cardon, *Liabilities and discipline of civil servants*, SIGMA(a joint initiative of the OECD and European Union, principally financed by the EU,2003, p. 10.

۳۹ برای نمونه، یکی از مبانی اعطای عفو در حقوق کیفری، حفظ مصلحت جامعه ذکر شده که همین مبنا در تلفات اداری نیز حاکم است.

قانون‌گذار مهم‌تر و شدیدتر از تخلفات هستند، مرور زمان پیش‌بینی شده است، پس بهتر است در نظام حقوق اداری ایران نیز عفو به‌عنوان ابزار سقوط مجازات اداری مورد شناسایی قرار گیرد و از کمیت جمعیت تنبیهی حقوق اداری کاسته شود. افزون بر این، در این مورد نیز باید به سرشت تعزیری تنبیه‌های اداری توجه داشت و نباید اختیار امام یا والی جامعه اسلامی را محدود به عفو بزه‌های کیفری کرد. ضمن اینکه باید توجه داشت که هر آنچه در دفاع از نهادهای عفو عمومی و خصوصی گفته شده، به طریق اولی در مورد تنبیه‌های اداری صادق است و آن زمانی است که قانون‌گذار با توجه به مصلحت اجتماعی، حفظ نظم و برقراری عدالت، از اجرای مجازات صرف‌نظر می‌کند و فایده‌ای که در عدم اجرای مجازات می‌بیند، بیشتر از اجرای آن است. در حقوق اداری نیز عفو می‌تواند در شرایطی به لحاظ رعایت مصلحت اجتماعی و اداری به‌عنوان ابزار سقوط مجازات اداری مورد شناسایی قرار گیرد و از کمیت جمعیت تنبیهی حقوق اداری بکاهد.

اما در خصوص مقام صالح برای اعمال عفو، شایان ذکر است که «عفو عمومی» تنبیه‌های اداری را می‌توان همانند حقوق جنایی، از اختیارات مجلس قانون‌گذاری دانست، اما پرسش این است که اختیار عفو خصوصی به‌دست چه مقامی باشد؟ آیا این اختیار باید به‌دست مقام رهبری باشد؟ یا در کنار رهبری، می‌توان برای رئیس‌جمهور نیز به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی کشور اختیار عفو را قائل شد؟ یا اینکه برای هرکدام از رؤسای قوای سه‌گانه نسبت به کارکنان قوه تحت مدیریت خود، می‌توان چنین اختیاری را پیش‌بینی کرد؟ یا به صورت شورایی برای رؤسای قوای سه‌گانه پیش‌بینی کرد؟ که خود جای بحث و تأمل دارد. با توجه به حاکمیت اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی بهتر است قانون‌گذار علاوه بر شناسایی عفو به‌عنوان عامل مسقط مجازات اداری، مقام صالح را که اختیار عفو به‌دست اوست نیز تعیین کند و مرکز عفو متخلفان اداری را پیش‌بینی کند تا موارد مشمول عفو را بررسی نماید. اینکه این نهاد مستقل از سه قوه باشد یا زیرمجموعه نهاد یا قوه خاصی باشد از مواردی است که انتظار می‌رود قانون‌گذار تعیین تکلیف نماید. پیشنهاد خاص نگارندگان این است که عفو خصوصی متخلفان هر قوه، به پیشنهاد رئیس آن قوه و تأیید مقام رهبری باشد؛ تا ضمن حفظ استقلال قوای سه‌گانه، جنبه شرعی موضوع نیز حفظ شود. زیرا از جنبه شرعی، عفو مرتکب در صلاحیت امام یا والی جامعه اسلامی است و بر طبق نظریه ولایت

فقیه و قانون اساسی، امام یا والی جامعه در شرایط کنونی، ولی فقیه است. البته ایشان می‌توانند این اختیار را به رئیس‌ان سه قوه تفویض کنند.

۴.۱. سقوط تنبیه اداری و کیفری به دلیل نسخ قانون تنبیهی

نسخ^{۴۰} قانون تنبیهی سابق موجب حذف مجازات عملی می‌شود که در قانون پیش‌بینی شده است و وصف مجرمانه را زایل می‌کند. در واقع، حذف مجازات عمل مجرمانه به این معنی است که جامعه دیگر آن عمل را به اندازه‌ای زیان‌بار تشخیص نمی‌دهد که برای آن ضمانت اجرای کیفری پیشنهاد نماید^{۴۱}. در نتیجه، دادگاه کیفری نیز حسب مورد اقدام به صدور قرار موقوفی تعقیب یا قرار موقوفی اجرای مجازات می‌نماید. اینک پرسش این است که آیا این حکم درباره بزه‌های اداری نیز صادق است؟ در پاسخ باید گفت که با توجه به اصل حاکمیت قانون در جرایم اداری^{۴۲}، هم در نظام حقوقی فرانسه و هم در نظام حقوقی ایران، در صورت نسخ قانون مربوطه مجازات اداری ساقط می‌گردد. رویه عملی هیئت‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری نیز مؤید این دیدگاه است. در واقع در صورت نسخ قانون مربوط به تخلف، از رفتاری که پیش‌تر تخلف اداری تلقی می‌شد، تخلف‌زدایی شده است؛ لذا کیفر آن منتفی می‌گردد و هم‌گرایی در نسخ به‌مثابه عامل سقوط تنبیه اداری و کیفری حاکم است. در دفاع از این دیدگاه می‌توان همانند موارد قبلی، به دلیل‌هایی همچون سرشت تعزیری هر دو بزه، وحدت ملاک و مبنا، قیاس اولویت، ضرورت هماهنگ‌سازی عدالت‌های حقوقی، مصلحت‌گرایی حقوقی و ... اشاره کرد.

۲. جهات شخصی سقوط تنبیه کیفری و اداری

اسباب یا جهات سقوط تنبیه، محدود به اسباب عینی و بیرونی نیستند، بلکه چندین عامل شخصی و درونی وجود دارد که سبب می‌شود تا تنبیه ساقط شود که به آن‌ها، عوامل، اسباب یا جهات شخصی سقوط تنبیه (مجازات) گفته می‌شود که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

40. Abrogation

۴۱. علی، خالقی، آیین دادرسی کیفری، ج ۱، (تهران: شهر دانش، چ ۲۷، ۱۳۹۴)، ص ۱۳۱

۴۲. آرن، پتفت و احمد مرکز مال‌میری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های

قضایی، چ ۲، تهران: نشر قوه قضائیه (۱۳۹۷)، ص ۱۵۸

۲.۱. سقوط تنبیه اداری و کیفری به دلیل فوت بزهکار^{۴۳}

در حقوق جنایی، اصل بر شخصی بودن مسئولیت کیفری است، زیرا از نظر اخلاقی فقط خود مرتکب پاسخگوی رفتار خویش است و پاسخگوسازی غیرمرتکبان، ظلم و امری غیراخلاقی است. این قاعده آنچنان بنیان محکمی دارد که نمی‌تواند محدود به قلمرو حقوق جنایی شود. بنابراین، باید گفت که بدون تردید در حقوق اداری نیز اصل بر شخصی بودن تنبیه اداری و مسئولیت اداری است.

یکی از نتایج منطقی این اصل آن است که در صورت فوت مرتکب جرم، دعوی عمومی ساقط می‌شود؛ چراکه هدف مجازات مرتکب منتفی می‌گردد. بر همین اساس، برابر بند اول ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی کیفری ایران و ماده ۱-۶۳۴ قانون عدالت اداری (قانون دادرسی اداری) فرانسه، فوت متهم یا محکوم‌علیه از موارد صدور قرار موقوفی تعقیب یا اجرای حکم است.^{۴۴} در حقوق اداری نیز وفق ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۷ آذر ۱۳۷۲، فوت متهم موجب توقف رسیدگی و صدور رأی می‌شود. بدیهی است مجازات انتظامی نیز به لحاظ اصل شخصی بودن با فوت فرد متخلف ساقط می‌گردد، زیرا مجازات تنبیه مختص کارمند متخلف است که با فوت او اعمال مجازات منتفی می‌شود.^{۴۵}

نکته شایان ذکر این است که تصمیمات نهایی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری سه نوع هستند: در قالب تصمیم اداری اعلام می‌کند که هیئت مواجه با تکلیف نیست؛ حکم برائت؛ محکومیت انتظامی. یکی از مواردی که در رویه عملی هیئت‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات طی تصمیم اداری اعلام می‌کنند که هیئت مواجه با تکلیفی نیست، فوت کارمند متخلف است. برای نمونه، رأی از هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در شهر تهران برای کارمند متخلفی که اعلام‌شده فوت کرده، صادر شده که هیئت اشاره نموده است

43. Mort du preven

۴۴. خالقی، پیشین، ص ۱۱۶.

۴۵. نکویی، محمد، «بررسی موارد توقف رسیدگی و اجرای مجازات در تخلفات اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، ش ۲۱ (۱۳۹۸)، ص ۴.

با توجه به فوت کارمند با تکلیفی برای صدور رأی مواجه نیست^{۴۶}. این درحالی است که در رسیدگی به تخلفات انتظامی قضات، در صورت فوت قاضی متخلف قرار موقوفی تعقیب صادر می‌شود (بند ۳ ماده ۲۵). به نظر می‌رسد که بهتر است قانون‌گذار پیش‌بینی کند که در تمام رسیدگی‌ها به تخلفاتی که فرد به اعتبار سمت و شغل خود مرتکب می‌شود، تصمیم در قالب قرار نهایی موقوفی تعقیب صادر شود تا علاوه بر هماهنگی بین مواد مختلف قانونی، اعلام تصمیم نهایی از سوی یک مرجع به دلیل قابل اعتراض بودن این قرار از جانب متخلف به نفع کارمند متخلف است، لیکن اگر تصمیم نهایی مرجع رسیدگی‌کننده در قالب دستور باشد، قابلیت اعتراض ندارد.

همان‌طور که گفته شد با فوت شخص حقیقی متخلف یا مجرم، قرار موقوفی تعقیب یا اجرای مجازات صادر می‌شود. حال، پرسش این است که آیا انحلال شخص حقوقی به‌مثابه فوت وی بوده، بایستی قرار موقوفی تعقیب و اجرا صادر شود؟ برای پاسخ به این پرسش ابتدا باید مشخص کنیم آیا تخلف اداری قابل انتساب به شخص حقوقی است یا خیر؟ آیا در حوزه عدالت اداری، مسئولیت اشخاص حقوقی قابل تصور است یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، مجازات متناسب اشخاص حقوقی متخلف چیست؟

اساساً شخص حقیقی آگاه و بارآده می‌تواند مسئولیت کیفری داشته باشد و امکان تصور مسئولیت کیفری برای اشخاص حقوقی مسئله‌ای است که پاسخ یکسانی به آن داده نشده است.^{۴۷} قانون‌گذار ایران در سال ۱۳۸۸ مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی را ابتدا به‌طور

۴۶. معاونت محترم منابع انسانی دادگستری استان تهران خانم کارمندی را به لحاظ غیبت غیرموجه از تاریخ ۲ بهمن ۱۳۹۷ به بعد معرفی و تقاضای رسیدگی می‌نماید. هیئت در راستای ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری پس از بررسی‌های لازم مورد اتهام، مبنی بر غیبت غیرموجه تاریخ پیش‌گفته را به صورت کتبی طی اخطاریه‌ای جهت ابلاغ به مشارالیها صادر می‌نماید که معاونت محترم منابع انسانی دادگستری استان تهران ضمن ارسال تصویر نامه سرپرست محترم دادرسی ناحیه ۲۷ تهران اعلام می‌دارد که نامبرده ظاهراً به قتل رسیده و پرونده وی در حال رسیدگی است و امکان ابلاغ اخطاریه مقدور نیست. باتوجه به تبصره ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، با عنایت به نامه شماره ۸۳۶۵/۵۰۰۰ مورخ ۹۷/۱۲/۱۱ معاون محترم منابع انسانی دادگستری استان تهران، مشارالیها دیگر کارمند دادگستری نیست. از این رو هیئت خود را مواجه با تکلیف ندانسته، مقرر می‌دارد پرونده از آمار کسر و بایگانی گردد. ک/۱۲/۲۰.

۴۷. محمود، روح‌الامینی، «دگرگونی‌های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در نظام حقوقی فرانسه»، مجله فقه و حقوق، سال چهارم، ش ۱۶ (۱۳۸۷)، ص ۱۳۰.

خاص در قانون جرایم رایانه‌ای ۱۳۸۸ و سپس به‌طور عام در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ مورد پذیرش قرار داده است. فارغ از اینکه نظام حقوقی ایران مسئولیت اشخاص حقوقی را بر اساس چه مبنایی پذیرفته است که جای بحث آن در نوشتار دیگری است، پرسش این است که اگر اشخاص حقوقی که از نظر قانون‌گذار می‌توانند مرتکب جرم شوند، آیا ممکن است مرتکب بزه اداری نیز بشوند؟ در پاسخ به این پرسش می‌توان گفت با نگاهی به ماده ۱۷ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷ که مقرر نموده است: «در مواردی که کالا برخلاف ضوابط و مقررات توزیع یا قیمت به صورت عمده در اختیار اشخاص غیرواجد شرایط جهت فروش قرار گیرد، علاوه بر مجازات فروشنده، اشخاص حقیقی یا حقوقی خریدار کالا نیز به پرداخت جریمه معادل یک تا سه برابر درآمد من غیرحق محکوم می‌گردند»، به‌صراحت از عبارت مجازات شخص حقوقی و محکومیت وی به پرداخت جریمه یاد شده است که روشن می‌شود در خصوص تخلفات صنفی و تعزیراتی، قانون‌گذار ارتکاب تخلف از سوی شخص حقوقی را به‌رسمیت شناخته است. همین مطلب درباره قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز صادق است که مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی را پذیرفته است. اما در حقوق اداری، مواد قانونی مربوط به شناسایی مصادیق تخلف و مجازات‌های اداری حاکی از آن است که قانون‌گذار چنین در ذهن داشته است که گویی تخلف اداری صرفاً از سوی شخص حقیقی ارتکاب می‌یابد. اما باید گفت که وقتی قانون‌گذار برای شخص حقوقی امکان ارتکاب جرم و مسئولیت کیفری پیش‌بینی کرده است، به طریق اولی شرکت‌های دولتی که به فعالیت‌های تصدی‌گری می‌پردازند نیز می‌توانند مرتکب تخلف شوند. از سوی دیگر در نظام حقوقی فرانسه به‌عنوان الگوی نظام حقوقی کشورمان مسئولیت اداری شرکت‌های دولتی که مرتکب تخلفات اداری و انتظامی می‌شوند، به‌رسمیت شناخته شده و برای شخص حقوقی متخلف مجازات‌های اداری نظیر اخطار، جریمه اداری و حتی انحلال پیش‌بینی شده است.^{۴۸} برای مثال، در حقوق فرانسه طبق مواد ۶۱۵ تا ۶۲۱ قانون امور پولی و مالی مصوب نوامبر ۲۰۱۹، کمیسیون نظارت بر امور مالی (ضمانت اجرا)^{۴۹} علیه هر شرکتی که از مقررات مربوطه تخطی کند، مجازات‌های اداری اعمال می‌کند.

48. تاریخ مشاهده: ۱۳۹۹/۶/۶ www.amf-france.org

49. AMF (commission des sanctions)

بنابراین، می‌توان در نظام حقوقی ایران نیز برای اشخاص حقوقی مسئولیت اداری در نظر گرفت و تنبیه اداری برای شخص حقوقی که مرتکب تخلف شده است، تعیین نمود.

۳. سقوط کیفر جزایی و اداری به دلیل توبه مرتکب

توبه یک نهاد شرعی است و منظور از توبه^{۵۰} کامل از نظر امام علی (ع) عبارت است از پشیمانی قلبی بر گذشته، عزم بر ترک گناه در مدت عمر، ادا کردن حقوق مردم، قضا کردن هر واجبی که فوت شده، گداختن هر گوشتی که از حرام روییده تا به پوست چسبد و گوشت تازه بروید و در نهایت، اله و زحمت طاعت و عبادت به بدن چشانیدن به ازای آنچه از شیرینی معصیت چشیده است^{۵۱}. در حقوق کیفری کلاسیک بعید است که تعریف گفته شده از امام علی (ع) مد نظر باشد، بلکه توبه‌ای که در حقوق جزا واجد آثار حقوقی است عبارت است از پشیمانی و ابراز ندامت مرتکب یا شخص گناهکار از انجام گناه و تصمیم راسخ به ترک آن و عدم ارتکاب مجدد آن و جبران خسارت‌ها، زیان‌ها و یا ارائه تریبی برای جبران پیامدهای ناشی از رفتار قبلی. برخلاف نظام‌های حقوقی سکولار که به دنبال تنظیم حقوقی ارتباط فرد با خداوند نیستند، بلکه مأموریت تنظیم حقوقی روابط فرد با فرد، فرد با دولت و گاهی فرد با طبیعت است، در حقوق کیفری اسلامی، هدف و غایت اعمال مجازات را اصلاح و صلاح انسان و انسانیت می‌دانند و هدف اسلام از کیفر گناهکار تهذیب اخلاقی مجرم است. در حقوق جزای اسلامی بسیار بر هدف نبودن مجازات تأکید شده است و حصول توبه را هدف غایی بیان کرده‌اند^{۵۲}. در همین راستا، در قانون مجازات اسلامی، قانون‌گذار فصلی را به سقوط مجازات‌ها و مبحثی از آن را به توبه اختصاص داده است (مواد ۱۱۴-۱۱۹).

با توجه به اینکه در حقوق جنایی، توبه به عنوان عامل سقوط مجازات مطرح شده است، می‌توان استدلال کرد که در تخلفات انتظامی نیز به طریق اولی در «حقوق اداری اسلامی»

50. Repentir

51. تاریخ آخرین مراجعه: <http://www.hawzah.net/99/7/25>

52. علی، فرهنگ‌مهر، تحلیل فقهی- حقوقی آثار و احکام توبه در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق، (۱۳۹۴)، ص ۱۱.

توبه می‌تواند از اسباب مسقط مجازات تنبیهی اداری باشد؛ چراکه حاکمیت قوانین اسلامی و تعالی اخلاق نمونه‌هایی از مبانی و اهداف نظام اداری صحیح هستند^{۵۳} و از طرف دیگر، سرشت تنبیه تعزیرات و تخلفات اداری همسان است. در حقیقت، در یک نظام الهی و جامعه شریعت‌محور، نظام اداری نیز باید به رابطه فرد با خداوند توجه کند. زمانی که فرد ارتباط خود را با خدا اصلاح کند و اثر آن در رفتار کارمند در اجتماع مشهود باشد، برای مثال، وجوه ناشی از رشوه را فرد متخلف اعاده و ابراز پشیمانی از تخلف اداری ارتكابی کند، دیگر نیازی به تنبیه فرد نیست؛ چراکه وقتی هدف از توبه با اقدامات داوطلبانه متخلف حاصل شده است، «در واقع محکوم کردن بزه‌کار به نوعی تحصیل حاصل و تعذیب بدون دلیل است»^{۵۴}. بنابراین، نهاد توبه می‌تواند در حقوق اداری نیز از اسباب مسقط تنبیه یا حداقل از اسباب تخفیف تنبیه اداری تلقی شود و از ظرفیت‌های حقوقی آن برای اصلاح و بازپروری متخلفان، قضا‌زدایی، تنبیه‌زدایی، جمعیت‌زدایی تنبیهی و ... بهره گرفته شود.

۴. سقوط تنبیه اداری و کیفری به دلیل گذشت بزه‌دیده

اصولاً همه جرایم جنبه عمومی دارند و به دلیل لطمه‌ای که به نظم عمومی وارد می‌سازند جرم شناخته شده‌اند. اما برخی از جرایم علاوه بر نظم عمومی، به حقوق شخص یا اشخاص معین هم صدمه می‌زنند و موجب خسارت به اموال یا لطمه به حیثیت آنها می‌شوند و به این اعتبار جنبه خصوصی هم دارند، مانند تهدید و تخریب. در مورد جرایم دسته اخیر جنبه خصوصی آنها اهمیت بیشتری نسبت به جنبه عمومی دارد، به همین دلیل نیز در مواقعی که بزه‌دیده این نوع جرایم از تعقیب و مجازات مرتکب بزه منصرف می‌شود جامعه نیز از تعقیب وی خودداری می‌کند^{۵۵}. در جرایم قابل گذشت با استناد به ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی کیفری، گذشت بزه‌دیده از موجبات صدور قرار موقوفی تعقیب و یا اجرای مجازات است. حال، سؤال مهمی که در تخلفات اداری مطرح می‌شود این است که اگر اداره‌ای پس

۵۳. ابراهیم، موسی‌زاده، مبانی، «اصول و اهداف نظام اداری در رسائل حکومت اسلامی»، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، ش ۶ (۱۳۹۳)، ص ۱.

۵۴. محمد، مصلح، «نقش توبه در جرایم حدودی و تعزیری از منظر فقه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲»، اولین همایش بین‌المللی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی، دانشگاه تهران، (۱۳۹۶)، صص ۱۲ و ۱۵.

۵۵. خالقی، پیشین، ص ۱۱۸.

از اعلام تخلف، اعلام گذشت کند، آیا اثری در پی دارد؟ در این صورت، هیئت رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری چه تصمیمی باید اتخاذ کند؟ آیا رئیس یا بالاترین مقام یک نهاد یا اداره حق گذشت دارد؟ به نظر می‌رسد با رعایت شرایط از نظر ماهوی و شکلی می‌توان اعلام گذشت از سوی بالاترین مسئول اداره مربوط را از اسباب سقوط تنبیه اداری دانست. در خصوص نهاد گذشت، توجه به چند نکته ضروری است. نخست اینکه اعلام گذشت از نظر شکلی نیز باید به‌موجب‌إذن و اجازه قانون باشد، چراکه اصل بر عدم صلاحیت مقامات عمومی است و تا زمانی که قانون اختیاری برای مقام عمومی پیش‌بینی نکرده، مقام عمومی فاقد چنین اختیاری است. دوم، گذشت نباید به دلیل سوءاستفاده رئیس مربوط از مقام و موقعیت خود باشد. سوم، بهتر است گذشت به صورت مکتوب باشد. چهارم، همه تخلفات نباید گذشت‌پذیر دانسته شوند؛ البته بهتر است که اصل بر گذشت‌پذیری تخلفات باشد.

۵. سقوط کیفر اداری و تعزیری به لحاظ جنون

جنونی که قوه تمییز را زایل و اختیار انسان را سلب کند، از اسباب شخصی مانع مسئولیت کیفری است. البته برخی از حقوق‌دانان بر این باورند که دعوی عمومی علیه مجنون شروع نمی‌شود تا بتوان آن را موقوف کرد.^{۵۶} جنون به شرط تقارن و تلازم با جرم از مسئولیت کیفری رفع اثر می‌کند.^{۵۷} از میان صور مختلف جنون، جنون در حین ارتکاب جرم قابلیت انتساب به مجرم را از بین برده، موجب عدم مسئولیت وی خواهد بود؛^{۵۸} درحالی که حدوث جنون در مرحله دادرسی با استناد به ماده ۱۵۰ قانون مجازات اسلامی سبب به تعویق افتادن دادرسی و اجرای حکم در جرایم تعزیری می‌شود. لیکن جنون مانع اجرای حد و مجازات‌هایی که جنبه حق‌الناس دارند، نیست. در حقوق اداری نیز با الگوبرداری از حقوق جزا می‌توان گفت: به‌رغم عدم تصریح قانون‌گذار می‌شود پذیرفت که اگر در لحظه ارتکاب

۵۶. محمود، آخوندی، *آیین دادرسی کیفری، در کلیات و دعاوی ناشی از جرم*، ج ۱، (تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چ ۳، ۱۳۶۸)، ص ۱۹۴.

۵۷. محمدعلی، اردبیلی، *حقوق جزای عمومی*، (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳)، ص ۱۵۸.

۵۸. قنبرعلی، یوسفی، «بررسی جنون به عنوان یکی از اسباب رافع مسئولیت کیفری»، *دوفصلنامه گفتمان حقوقی*، سال چهارم، ش ۷ (۱۳۹۴)، ص ۱۷.

تخلف، کارمند دچار جنون و فاقد قوه تمییز بوده، از مسئولیت اداری مبرا است و نمی‌توان تنبیه اداری برای وی تعیین نمود. اگر در لحظه ارتکاب تخلف، واجد اراده آگاه بوده، لیکن در مرحله دادرسی دچار جنون شود، می‌توان رسیدگی به تخلف وی را تا بهبودی و رفع حالت جنون به تعویق انداخت. اگر جنون کارمند در مرحله اجرای حکم اتفاق بیفتد به قیاس اولویت و به لحاظ اینکه مبنای تعزیرات اداری و کیفری واحد است، همان برخوردی که با جرایم تعزیری در مرحله اجرای حکم به لحاظ جنون صورت می‌گیرد به لحاظ سرشت و مبنای واحد تعزیرات و تخلفات اداری، با تخلفات اداری نیز همان‌گونه برخورد می‌شود.

نتیجه

از آنجایی که در دادرسی انتظامی از قواعد حاکم بر حقوق جزا استفاده می‌شود، با نگاهی به اسباب سقوط مجازات در نظام‌های حقوقی فرانسه و ایران، تلاش شد به این پرسش پاسخ داده شود که آیا تمام اسباب سقوط مجازات در حوزه حقوق کیفری می‌تواند سبب سقوط مجازات انتظامی (در حوزه حقوق اداری) گردد؟ نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد که در نظام حقوقی فرانسه از میان عوامل مسقط پاسخ تنبیهی کیفری، مرور زمان و عفو به صراحت در مورد تخلفات اداری نیز از اسباب زوال مسئولیت انتظامی و اداری شمرده شده‌اند، اما در حقوق اداری ایران صرفاً به فوت شخص متخلف، به‌عنوان عامل سقوط مجازات اداری اشاره شده است. با توجه به این سکوت تقنینی، دو دیدگاه متصور است: دیدگاه حقوقی نخست این است که گفته شود به لحاظ عدم شناسایی اسباب مسقط، مجازات‌های انتظامی در هیچ شرایطی به جز فوت متخلف ساقط نمی‌شوند و بین اسباب زوال مسئولیت کیفری و اسباب زوال مسئولیت اداری واگرایی حقوقی حاکم است. به نظر می‌رسد این دیدگاه از عقلانیت و عدالت تهی است؛ چراکه قانون‌گذار از یک سو در راستای سیاست‌های قضازدایی و کاستن از حجم فعالیت دادگستری و از سوی دیگر با این پیش‌فرض که تخلفات از اهمیت کمتری نسبت به جرایم برخوردارند، رسیدگی به آنها را به مرجعی غیر از مراجع غیرقضایی اعطا نموده است. اگر این دیدگاه را بپذیریم، نتیجه این می‌شود که در خصوص جرایم، عوامل مسقط مجازات کیفری در نظام حقوقی به رسمیت شناخته شوند، لیکن در مورد تخلفات هیچ عاملی سبب زوال مجازات انتظامی تحت هیچ

شرایطی نمی‌شود. وانگهی باید توجه داشت که از نظر فقهی، بزه‌های اداری و اغلب بزه‌های کیفری در قلمرو تعزیرات قرار گرفته، از نظام فقهی مشابهی تبعیت می‌کنند. بنابراین، بهتر است از دیدگاه حقوقی دومی پیروی شود که بر اساس آن، علی‌رغم استقلال ماهیتی دو نهاد جرم و تخلف، باید اذعان داشت که این دو نهاد در مورد عوامل سقوط مجازات در اصول و قواعد کلی هم‌گرایی دارند (هم‌گرایی حقوقی در اصول)، اما در فروع و قواعد جزئی، واگرایی حقوقی حاکم است (واگرایی حقوقی در فروع)؛ به این معنا که در گام نخست، نباید در اصل پذیرش نهادهای یادشده در سپهر عدالت اداری تردید کرد و با استناد به همان مبانی توجیهی حقوقی، اجتماعی، اخلاقی، سیاسی، اقتصادی و ... حاکم بر بزه‌های کیفری، باید این قواعد را به ساحت عدالت اداری نیز توسعه داد. اما در گام دوم، باید به تفاوت‌های مهم عدالت جنایی و عدالت اداری توجه داشت و به بومی‌سازی این نهادها و اصلاح و تعدیل آنها با مختصات عدالت اداری اقدام کرد. این درحالی است که تفکیک، یعنی جداسازی کامل عدالت‌ها (عدالت کیفری و عدالت اداری) سبب شده است تا قواعد کلی حاکم بر حقوق جنایی وارد حقوق اداری نشود. در راستای غلبه بر این دوگانگی و واگرایی حقوقی، می‌توان نظریه عمومی تعزیر اداری را با توجه به بستر شرعی نظام حقوقی ایران نیز مطرح نمود تا چنین تصور نشود که عوامل مسقط کیفر صرفاً متعلق به حوزه حقوق جزای عرفی‌اند، بلکه در منطق فقهی، این تخلفات تعزیر اداری هستند و از همین رو، وقتی قواعد حقوق جنایی نوین قابل تسری به حوزه تعزیرات کیفری باشند، با وحدت ملاک و یا حتی به طریق اولی می‌توان گفت که این قواعد قابل تسری به حقوق اداری‌اند.

بر همین اساس، پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه بین اسباب زوال پاسخ‌های تنبیهی کیفری و اداری در اصول و قواعد کلی هم‌گرایی حاکم است، قانون‌گذار هم در بخش حقوق اداری ماهوی (حقوق تخلفات اداری) و هم در بخش حقوق اداری شکلی (حقوق دادرسی اداری) به این موضوع که اسباب زوال پاسخ‌های تنبیهی کیفری قابل تسری به پاسخ‌های تنبیهی اداری است به صراحت اشاره کند تا از صدور احکام متناقض جلوگیری به عمل آید و سبب هماهنگی در نظامها و عدالت‌های کیفری و اداری گردد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- کتابها

۱. آخوندی، محمود، *آیین دادرسی کیفری*، در کلیات و دعاوی ناشی از جرم، ج ۱، (تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چ ۳، ۱۳۶۸).
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، *حقوق اداری ایران*، (قم: توس، چ ۸، ۱۳۸۸).
۳. اردبیلی، محمدعلی، *حقوق جزای عمومی*، (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳).
۴. پتفت، آرین و مرکز مالگیری، احمد، *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی های قضایی*، (تهران: نشر قوه قضائیه، چ ۲، ۱۳۹۷).
۵. تدین، عباس، *قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه*، (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴).
۶. خالقی، علی، *آیین دادرسی کیفری*، ج ۱، (تهران: شهر دانش، چ ۲۷، ۱۳۹۴).
۷. ساعد، شهسوار، *حقوق تخلفات اداری (مصادیق تخلفات اداری)*، (تهران: مجد، ۱۳۹۴).
۸. شامبیاتی، هوشنگ، *حقوق جزای عمومی*، (تهران: ویراستار، ۱۳۷۲).
۹. عوده عبدالقادر، *التشريع الجنائي الاسلامي مقارنا بالقانون الوضعي*، ج ۱، قابل دسترس در سایت www.lib.efatwa.ir
۱۰. فرهنگ مهر، علی، *تحلیل فقهی - حقوقی آثار و احکام توبه در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲*، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، (۱۳۹۴).
۱۱. گودرزی، محمدرضا و مقدادی لیلا، *درآمدی بر قانون مجازات فرانسه* (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵).
۱۲. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم، *دادگاههای اختصاصی اداری*، (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹).

- مقالات

۱۳. آخوندی، محمود، «مرور زمان کیفری چگونگی مشروعیت و فلسفه آن»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۶، (۱۳۷۱).
۱۴. توجهی، عبدالعلی و قربانی قلجلو، مهدی، «ممنوعیت محاکمه و مجازات مجدد در حقوق کیفری ایران و تعارض های با اسناد بین المللی»، *مجله حقوقی بین المللی*، نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری (۱۳۹۰).

۱۵. پرستش، رضا و خسروی دانش، سحر، «مطالعه رعایت قواعد ماهوی اصول دادرسی منصفانه در مقررات نظام‌های حرفه‌ای ایران»، *نشریه مطالعات حقوقی معاصر*، سال دهم، ش ۱۹ (۱۳۹۸).

۱۶. روح‌الامینی، محمود، «دگرگونی‌های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در نظام حقوقی فرانسه»، *مجله فقه و حقوق*، سال چهارم، ش ۱۶ (۱۳۸۷).

۱۷. شهریاری، اکبر، «بررسی مبانی، آثار و شرایط انواع عفو با نگاهی به قانون مجازات جدید»، *فصلنامه علمی حقوقی قانون‌یار*، دوره ۲ (۱۳۹۶).

۱۸. شیخ‌زاده، محمود، «عوامل رافع مسئولیت کیفری»، *فصلنامه علامه*، ش ۹ (۱۳۸۵).

۱۹. شریفی، محسن؛ حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ عیسیایی تفرشی، محمد؛ فرجیها، محمد، «دگرگونی‌های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۸۲ (۱۳۹۲).

۲۰. مصلح، محمد، «نقش توبه در جرایم حدودی و تعزیری از منظر فقه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲»، *اولین همایش بین‌المللی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی، دانشگاه تهران*، (۱۳۹۶).

۲۱. موسی‌زاده، ابراهیم، «مبانی، اصول و اهداف نظام اداری در رسائل حکومت اسلامی»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال دوم، ش ۶ (۱۳۹۳).

۲۲. یوسفی، قنبرعلی، «بررسی جنون به عنوان یکی از اسباب رافع مسئولیت کیفری»، *دوفصلنامه گفتمان حقوقی*، سال چهارم، ش ۷ (۱۳۹۴).

ب) خارجی

23. Bolle, Stéphane , *L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique*, docteur en droit public de l'Université de Montpellier I; (Chargé d'enseignement à l'Université de Montpellier III, RFDA, 2001).
24. Cardon, francisco, *Liabilities and discipline of civil servants*, SIGMA (a joint initiative of the OECD and European Union, principally financed by the EU, 2003).
25. Cumulation of administrative and criminal sanctions and the ne bis in idem principle, CVRIA,(2017), Available at <https://curia.europa.eu> ۱۳۹۸/۱۰/۱۲ تاریخ آخرین مشاهده:

26. Decker, klaus, "A Guide to the Laws Governing the Conduct of French Public Servants", PRMPS. (2003).
27. Ojanpera, Hanne, "the principle of ne bis in idem and the punitive administrative sanctions in the light of court of justice of the european union and the european court of human rights", bacheor thesis, tallin (2018).
28. Simon, Gérald, Les contradictions de l'indépendance des procédures administrative et pénale: remise en ordre en cassation, (RFDA 2018)
29. تاریخ مشاهده: ۱۳۹۹/۶/۶ www.amf-france.org
30. تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۸/۹/۱۱ www.service-public.fr/particuliers/۱۳۹۸/۹/۱۱