



ابهام تئوریک در چیستی تخلف اداری کارمند در جمهوری اسلامی ایران

محمدوزین کریمیان*

چکیده

برای هیچ موضوعی نمی‌توان بدون مبنا قرار دادن یک نظام تئوریک مناسب، قانونی جامع، مانع و مناسب اوضاع و احوال حوزه شمول آن موضوع نوشت. بر این مبنا، مسئله پژوهشی که به نگارش مقاله حاضر انجامیده، کاوش مبنای نظری قانون رسیدگی به تخلفات اداری در جمهوری اسلامی ایران به ویژه تعیین رفتارهایی است که تخلف اداری کارمند قلمداد شده‌اند. این پژوهش، از جهت هدف، کاربردی و از نظر روش، توصیفی - تحلیلی است و گردآوری اطلاعات با روش کتابخانه‌ای و رجوع به اسناد و مدارک و تحلیل اطلاعات، با منطبق علم حقوق به ویژه حقوق اداری است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) بدون آن که رفتار صحیح اداری (رفتار درست، کامل و قانونمند) را تعریف و ضوابط آن را بیان کند و حتی بدون تعریف صریح تخلف اداری، تخلفات اداری کارمندان را تعیین کرده است (ماده ۸). کاوش این نقص اساسی و روشن کردن تبعات منفی آن، ضرورت نظری و عملی تبیین نظام تئوریک موضوع و اصلاح و تکمیل قانون مورد نظر را آشکار ساخته است.

کلیدواژه‌ها: تخلف اداری، جرم اداری، رفتار اداری، کارمند.

پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

برای هیچ موضوعی نمی‌توان بدون مبنا قرار دادن یک نظام تئوریک مناسب، قانونی جامع، مانع و مناسب اوضاع و احوال حوزه شمول آن موضوع نوشت. بر این مبنا، مسئله پژوهشی که به نگارش مقاله حاضر انجامیده، کاوش مبنای نظری قانون رسیدگی به تخلفات اداری در جمهوری اسلامی ایران به ویژه تعیین رفتارهایی است که تخلف اداری کارمند قلمداد شده‌اند. این مبنای نظری باید برای تعیین این‌که چه رفتارهایی را باید تخلف اداری قلمداد کرد، رفتار صحیح کارمند را تعریف و ضوابط آن را تعیین کند تا خروج از صحت رفتار اداری و نقض ضوابط یادشده، تخلف اداری دانسته شود. آن‌گاه بر اساس آن مبنا، برای حالت‌های تفصیلی این خروج و نقض، عنوان‌های مناسب انتخاب و برای هر تخلف، تنبیه مناسب تعیین شود. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نه تنها تعریف و ضوابط رفتار صحیح کارمند نیامده، بلکه تخلف اداری نیز تعریف نشده است و معلوم نیست که تنظیم فهرست تخلفات اداری کارمندان (ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) بر پایه کدام نظام نظری مبتنی است. در نظام رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، مسائل متنوعی وجود دارد که تلاش برای حل تحکمی آن‌ها، نه تنها مسئله چیستی تخلف اداری و مسائل تبعی آن را حل نکرده، بلکه مسائل بیش‌تری را آشکار کرده است. از جمله، سعی شده است که نقص اساسی نبود تعریف «تخلف اداری کارمند» در آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۷ هیئت وزیران رفع شود. به این منظور، ماده ۲ آیین‌نامه، در تعریف تخلف اداری، آن را ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و رعایت نشدن نظم و انضباط اداری دانسته است. با این حال، معلوم نیست که رفتار درست و ضوابط درستی رفتار و ضوابط نظم و انضباط اداری دقیقاً چیست. به علاوه، در این تعریف، تخلف اداری، منحصر به موارد مندرج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری دانسته شده، در حالی که در قوانین متنوع دیگر مانند قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) هم رفتارهایی به عنوان تخلف اداری تعیین شده است.

طرح پژوهش

قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) بدون آن‌که رفتار صحیح اداری (رفتار درست، کامل و قانون‌مند) را تعریف و ضوابط آن را بیان کند و حتی بدون تعریف صریح تخلف اداری، تخلفات اداری کارمندان را تعیین کرده است (ماده ۸). کاوش این نقص اساسی و روشن کردن تبعات منفی آن، ضرورت نظری و عملی تبیین نظام تئوریک موضوع و اصلاح و تکمیل قانون مورد نظر را آشکار ساخته است. در تبیین مسئله پژوهش می‌کوشیم به این پرسش پاسخ دهیم که مجموعه تخلفات تعیین‌شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری چه

نقص‌ها، ابهام‌ها و اشکال‌هایی دارد و چرا؟ بنابراین، قلمرو موضوعی پژوهش حاضر، وضعیت حکمی تخلفات اداری کارمندان، تعیین‌شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، از رویکرد تئوریک و با شاخص‌های جامع بودن، مانع بودن، تناسب و روشن شدن معنای عنوان‌های تخلف است و قلمرو زمانی، قوانین جاری را در بر می‌گیرد.

این پژوهش کاربردی با هدف سنجش جامع، مانع و متناسب بودن تخلفات اداری کارمندان با دیگر مشخصات نظام اداری کشور و روشن شدن حکم قانون در این موضوع به صورت توصیفی و تحلیلی آماده شده است. گردآوری اطلاعات در آن نیز با روش کتابخانه‌ای و رجوع به اسناد و مدارک و تحلیل اطلاعات، با منطق علم حقوق به ویژه حقوق اداری است.

ابتدا ماهیت نظری (تئوریک) تخلف اداری کارمند تبیین خواهد شد (گفتار اول) و بر این مبنای چستی تخلف اداری کارمند در جمهوری اسلامی ایران کاوش می‌شود. در ادامه، مسائل و ابهام‌های فهرست تخلفات اداری تعیین‌شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و نسبت این فهرست تخلفات با مجموعه تخلف‌هایی که به صورت پراکنده در تعدادی از قوانین دیگر تعیین شده‌اند، واکاوی خواهد شد (گفتار دوم). در پایان نیز بر مبنای نتایج دست آمده، پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

گفتار اول. چستی نظری (تئوریک) تخلف اداری کارمند

تخلف اداری در معنای عام خود، شامل هر تخلفی است که مشمولان قوانین اداری آن را مرتکب شوند. قوانین اداری در معنای عام خود، شامل قوانین سازمان‌های اداری (از جمله، قوانین ساختاری و رفتاری به ویژه قوانین حاکم بر رفتار کارمندان) و قوانین خدماتی که این سازمان‌ها باید به موجب قانون ارائه دهند، قوانین انتظامی حاکم بر رفتار دسته‌هایی از کارکنان بخش عمومی، قوانین انتظامی زندگی شهر و روستا و تردد و حمل و نقل، قوانین انضباطی، قوانین حرفه‌ای و قوانین صنفی است.

در یک تعریف، تخلف اداری، هر تخلف، نقض یا هر گونه تخطی (که ممکن است شامل یک تخلف انتظامی باشد) قابل مجازات از هر طریق به موجب و مطابق قانون [به معنای عام]، غیر از طریق فرآیندهای رسیدگی کیفری است.^۱ با این حال، تعاریفی نیز وجود دارند که تخلف (خطای) اداری را جرم می‌دانند، ولی سطح کم‌خطر آن. برای مثال، یک خطای اداری با خطای کیفری از این جا متفاوت است که انحراف اداری کم خطرتر تلقی می‌شود.^۲ یک نظر نیز این است که اقدام کیفری نهفته در خطای اداری، جرم نیست، ولی خطای اداری از نظر کلیت نیت و اهداف، یک خطای کیفری است.^۳ آنچه گفته شد، در مورد تخلف

1-www.lawinsider.com>dictionary/» 17/6/1400 .

2-www.cilvektiesibugids.lv/» 17/6/1400 »administrative offences proceedings .

3-www.zarihassan.com.

اداری، به معنای عام است. در این میان، تخلف اداری کارمند، در معنای عام خود، از سوی کارمند و در فضای جریان واقعی قوانین حاکم بر رفتار اداری کارمندان صورت می‌پذیرد. محور بحث در این نوشته آن است که چرا باید به شکایت حقوق بشری افراد (در راستای حق برخورداری از محاکمه عادلانه و منصفانه) نیز که مربوط به آرای صادرشده از مراجع رسیدگی اداری باشد، رسیدگی شود؟

«اداری»، در حقوق اداری در مفهومی خیلی وسیع به کار می‌رود. «اداره»، بیش از صرف عملیات واحدهای دولتی و اجرای برنامه‌های دولت است. قوه مجریه، همه مراجع عمومی، جز دادگاه‌ها و پارلمان را در بر می‌گیرد.^۱ حتی در دادگاه‌ها و پارلمان هم امور اداری و کارمندان اداری در قلمرو معنایی واژه «اداری» قرار دارند.

بند اول. تعریف کارمند

تعریف کامل «تخلف اداری کارمند» به این وابسته است که واژه «کارمند» دارای تعریف روشن قانونی باشد. به علاوه، مراد از تخلف اداری کارمند، تخلفی است که کارمند در جایگاه و نقش کارمندی خود مرتکب می‌شود، نه هر تخلف اداری به معنای عام که کارمند به عنوان یکی از اعضای جامعه مرتکب شود.

از سوی دیگر، اگر فردی که کارمند اداری نیست، مثل استاد دانشگاه در جایگاه و نقش یک کارمند اداری قرار گیرد یعنی در عین استاد دانشگاه بودن، متصدی پست سازمانی اداری شود و در انجام وظایف اداری این پست سازمانی مرتکب تخلف گردد، تخلف او «تخلف اداری کارمند» است، نه «تخلف انتظامی عضو هیئت علمی». این پاسخ بر مبنای روشی است (وظیفه‌محور) که در ادامه برای تعیین تخلف اداری ارائه شده است. این فرد مرتکب «تخلف اداری» شده است و تشخیص این تخلف و رسیدگی به آن باید به موجب و مطابق با قانون حاکم بر این موضوع صورت پذیرد.

بند دوم. مسئله مکان و زمان وقوع تخلف اداری کارمند

تشخیص قید مکان برای صدق عنوان تخلف اداری بر رفتار کارمند، قدری بحث‌انگیز است و مقتضی تشخیص محیط سازمان محل خدمت کارمند هم است. تعریف بعضی از تخلف‌ها به تعیین دقیق و کاملاً روشن موضع مکانی کار کارمند وابسته است، مثل ترک غیر موجه محل کار و تعریف بعضی از تخلف‌ها به تعیین دقیق و کاملاً روشن محیط داخلی سازمان وابسته است، مثل تأخیر غیر موجه در ورود به سازمان. به این نکته هم باید توجه شود که «محل کار» بعضی از کارمندان، شامل دو بخش است: بخشی در «محیط داخلی» سازمان و بخشی در

1-Endicott, Timothy, Administrative Law, First edition, OXFORD university press, 2009, p. 9.

محیط خارجی تحت شمول وظایف کارمند، مثل محل کار مأمور حفاظت محیط زیست. این مفاهیم با پیدایش مفاهیم و روش‌هایی مثل دور کاری و الگوهای سازمانی مثل سازمان مجازی، قدری دچار تحول شده است و تعریف و تشخیص تخلف‌های یادشده در جاهایی که این گونه روش‌ها یا الگوها جاری است، باید متناسب با این وضعیت‌ها صورت پذیرد. در مواردی که صدق عنوان تخلف اداری بر یک رفتار، به وقوع این رفتار در محیط داخلی سازمان اداری کارمند موقوف شده است، باید توجه داشت که تشخیص مرزهای سازمان، امری نسبی است و در مورد همه «وظیفه»ها یکسان نیست.

به علاوه، تغییر در محیط سیستم - در بحث فعلی، سازمان - ممکن است یک یا بیش از یک خصوصیت سیستم را تحت تأثیر قرار دهد و به طور متقابل، تغییر در سیستم، بر محیط اثر بگذارد.^۱ در مبحث تخلفات اداری، این واقعیت، مقتضای پویایی ضوابط رفتار صحیح، در مورد کارهایی است که خود یا فزایشان تحت تأثیر تحولات قرار می‌گیرند و به تبع پویایی تعریف تخلفات اداری مربوط است.

در مورد عنوان و تعریف بعضی از تخلفات اداری، زمان، یکی از ارکان رفتاری است که تخلف نامیده شده است و حکم آن باید کاملاً روشن باشد. برای مثال، اگر تخلف عمل خلاف شئون اداری کارمند را محدود به محیط اداری کار او ندانیم - کارمند در کل جامعه نباید عمل خلاف شئون اداری انجام دهد - این موضوع باید در تعریف و حتی در عنوان این تخلف منعکس شده باشد.

بند سوم. شاخص و استاندارد رفتار صحیح کارمند (تخلف کارمند از چه؟)

تبیین نظری (تئوریک) تخلف باید از تبیین رفتار صحیح کارمند نوعی شروع شود. هر گاه و هر جا از هر یک از این رفتارهای صحیح یا از مجموعه آن‌ها انحرافی صورت پذیرد، یک تخلف واقع شده است. پس در گام نخست، طرح مجموعه رفتاری صحیح کارمند نوعی ضرورت دارد؛ چون قانونی را که بدون تعیین مجموعه رفتاری مطلوب صحیح، تخلفات را برشمارد، نمی‌توان از نظرگاه علمی تأیید کرد. فهرست تخلفات تعیین شده در چنین قانونی، نه جامع است و نه مانع و دست کم، در مورد بعضی از تخلفات تعیین شده، معنای محتوایی تخلف روشن نیست و در مورد بعضی از تخلف‌ها، هم‌پوشانی محتوایی وجود دارد. در چنین وضعیتی، با وجود قانونی که به ظاهر، تخلفات اداری - و مجازات‌های اداری - را تعیین کرده است، در قانون‌های متعدد دیگر نیز به صورت پراکنده، تخلف - و در بعضی جاها، مجازات اداری هم - تعیین می‌شود.

1-Robbins, Stephen p., Organization Theory structure, design, and applications, third edition, PRENTICE-HALL, INC, 1990, p. 16

از جهت تحقق عدالت، وضعیت چالشی برای کارمندان، از ابهام در معنای بعضی از عنوان‌های قانونی تخلفات اداری ناشی می‌شود. در چنین وضعیتی، در مورد یک رفتار مشخص، ممکن است در یک سازمان، آن را تخلف اداری بدانند و در سازمانی دیگر، آن رفتار، تخلف اداری دانسته نشود یا در یک سازمان، در یک بازه زمانی، عنوانی از عناوین قانونی تخلفات اداری کارمندان را بر آن رفتار صادق بدانند و در بازه زمانی دیگر، عنوانی دیگر را. از این رو، ضرورت روشن شدن کامل رفتارهایی که به عنوان تخلف اداری تعیین شده‌اند، حساسیت و اهمیتی مضاعف می‌یابد و این روشنی، جز با در دست بودن مجموعه رفتاری مطلوب صحیح و ضوابط آن ممکن نیست. مجموعه رفتاری مطلوب صحیح ممکن است این گونه باشد که کارمند باید هر وظیفه تعیین شده در پست سازمانی تحت تصدی خود و مجموعه این وظایف را درست، کامل و مطابق قوانین و مقررات آیینی حاکم بر انجام این وظایف و قوانین ماهیتی حاکم بر موضوع این وظایف انجام دهد و در این راستا، به مقدمات و لوازم این «باید»، پای‌بندی کامل رفتاری عملی داشته باشد. انتظام اداری و سلسله مراتب و راستای حسن جریان امور را می‌توان از ارکان این مقدمات دانست. با تفصیل چنین مجموعه‌ای، شاخص‌ها و استانداردها (ضوابط) رفتاری نوعی کارمندان به دست می‌آید و تخلف از این ضوابط، تخلف اداری است. تنها در این صورت می‌توان به مجموعه‌ای روشن، مناسب، جامع و مانع از تخلفات اداری دست یافت. در ضمن، رویکرد سیستمی، مقتضای این است که هیچ‌گاه از ضرورت تحوّل چنین مجموعه‌ای در واکنش به تحولات محیطی غفلت نشود.

ضرورت مانع بودن مجموعه تخلفات اداری، این پرسش را می‌آفریند که آیا می‌توان از دست دادن شرایط مستمرّ استخدام کارمند، مثل داشتن تابعیت غیر مضاعف کشور را که بعد از استخدام واقع شده باشد، «تخلف اداری» دانست یا این از دست دادن شرط، نه به عنوان تخلف اداری، بلکه باید به اقتضای همان حکم قانونی که این شرط را برای کارمند شدن قرار داده بود، موجب قطع رابطه استخدامی او شود؟ روشن است که این دو حالت، در شمول قوانین و مقررات حاکم بر فرآیند رسیدگی و در آثار و تبعات حکم صادرشده فرق خواهند داشت. در کشورهای دارای نظام‌های حاکمیتی ایدئولوژیک، پرسش مشابه در مورد شرط‌های عقیدتی استخدام صادق است. به علاوه، امروزه تحت تأثیر اسناد بین‌المللی حقوق بشر، به سمت جهانی شدن و هماهنگی و نزدیک شدن مرزهای حقوقی کشورها گام برمی‌داریم.^۱ در هر صورت، با روش پیشنهادی بالا برای تعیین تخلف‌ها، روشن است که هر تخلفی که کارمند انجام دهد و هر عاملی را که موجب انفسال از خدمات دولت باشد، نمی‌توان تخلف اداری کارمند (به معنای خاص آن) دانست.

۱. تاروی وردی، صادق و محمود عباسی، «اصول دادرسی منصفانه در محاکم اداری و هیئت‌های انتظامی پزشکی»، مجله علمی و پژوهشی حقوق پزشکی، ۱۳۸۸، سال سوم، شماره ۹، ص ۱۱۵.

بند چهارم. امکان ماهیتی و وقوعی این‌که یک رفتار، بیش از یک چهره تخلف‌آلود داشته باشد

تخلف اداری (در معنای عام) را می‌توان شامل تخلف اداری کارمندان، تخلف مالی کارمندان، تخلف محاسباتی کارمندان، تخلف انتظامی دسته‌هایی از متصدیان امور عمومی، تخلف انتظامی اعضای «حرفه‌ها»، تخلف انضباطی و تخلف اعضای اصناف دانست. بعضی از این اقسام دارای اقسام فرعی خود هستند، مثل تخلف انتظامی متصدی امر عمومی که شامل تخلف انتظامی عضو هیئت علمی و تخلف انتظامی قاضی است و تخلف انتظامی اعضای حرفه‌ها که شامل تخلف انتظامی پزشک و تخلف انتظامی وکیل دادگستری است. در این جا، به عنوان مثال، نسبت تخلف اداری کارمند نوعی با تخلف مالی او سنجیده می‌شود. تخلف مالی کارمند را می‌توان تخلف کارمند نسبت به مال، پول و درآمد و هزینه اداره تعریف کرد. با اتکا به الگوی وظیفه‌مدار تعیین تخلف اداری که بیان شد، باید بین دو حالت تمییز قایل شد:

حالت اول - کارمند این تخلف را در مسیر انجام وظیفه خود مرتکب شده است؛ مثل این‌که به عنوان هزینه تنخواه گردان در اختیار، صورتی غیر واقعی ارائه داده است. حالت دوم - تخلف واقع شده به وظیفه کارمند متخلف ربطی نداشته است.

اقتضای الگوی یادشده مقتضای این است که حالت اول را هم تخلف اداری و هم تخلف مالی بدانیم. در این صورت، از نظر منطقی، در مجموعه تخلفات اداری تعیین شده در الگوی یادشده، عنوانی مناسب برای این تخلف اداری یافت خواهد شد. به این ترتیب، به این رفتار کارمند باید به اعتبار تخلف اداری بودن، به موجب و مطابق قانون حاکم بر رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و به اعتبار تخلف مالی بودن، به موجب و مطابق قانون رسیدگی به تخلفات مالی کارمندان رسیدگی شود.

در مورد حالت دوم بالا، به تخلف کارمند به موجب و مطابق قانون حاکم بر رسیدگی به تخلفات مالی رسیدگی خواهد شد و البته اگر عنوانی از عناوین تخلف اداری هم بر مورد صدق کند، مثل این‌که کارمند، تخلف مالی را با سوء استفاده از موقعیت اداری خود انجام داده باشد، باید جداگانه به این تخلف اداری هم رسیدگی شود، آن هم به موجب و مطابق قانون حاکم بر رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان.

بند پنجم. امکان صدق هم‌زمان «تخلف اداری» و «جرم» بر یک رفتار

در میان همه انواع تخلف‌های اداری (به معنای عام) بعضی (تعداد کمی) از تخلف‌ها در عین حال، جرم هم هستند؛ یعنی قانون‌گذار برای آن‌ها در قوانین جزایی یا ماده‌های قانونی با ماهیت جزایی، مجازات کیفری هم در نظر گرفته است. می‌دانیم که ماده ۲ قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲)، جرم را چنین تعریف کرده است: «هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است، جرم محسوب می‌شود».

در تحلیل نظری، هر گاه قانون‌گذار، رفتاری را در سطح نسبتاً بالایی صدمه‌زننده به جامعه یا حقوق اشخاص جامعه تشخیص دهد، آن را جرم می‌داند، برای آن مجازات تعیین می‌کند و به اتهام ارتکاب جرم با فرآیند قانونی دادرسی کیفری رسیدگی می‌شود. در نظام حقوقی انگلستان - به عنوان مظهری از نظام‌های حقوقی عرفی -، «جرم»‌ها، «خطا»‌هایی هستند که بنا بر رأی قاضی‌ها یا مصوبه گاه به گاه پارلمان، برای عامه آن قدر صدمه‌آور هستند که این صدمه‌آوری، مقتضای اعمال فرآیند کیفری در مواجهه با آن‌ها باشد.^۱

این تعریف نه در سطح نظری مورد اتفاق نظر است و نه در قوانین همه کشورها وجود دارد. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که در سطح نظری و در متون رسمی ملی و بین‌المللی، هم تخلف اداری و هم جرم، رفتاری هستند که در «قانون» ممنوع شده‌اند و برای مرتکب، مجازات تعیین شده است و شاخص اصلی ممیز آن‌ها این است که تعیین «جرم» در قانون کیفری و رسیدگی به آن مشمول قانون آیین دادرسی کیفری (هر عنوانی با این معنا) است. بنابراین، تخلف اداری، رفتاری است که در «قانون»، با ضمانت اجرای مجازات ممنوع شده است، ولی «جرم» (جرم به معنای خاص) نیست.

در تعریف حقوقی جرم اداری گفته‌اند که «انحراف از قوانین و مقررات یک نهاد دولتی که به عنوان یک جرم قابل مجازات است».^۲ اگر یک تخلف اداری در عین حال جرم هم باشد، این پرسش مطرح می‌شود: آیا باید در هر دو مرجع رسیدگی (اداری و قضایی) رسیدگی شود یا تنها در مرجع رسیدگی قضایی؟ ورود تفصیلی به این بحث از قلمرو موضوعی پژوهش حاضر خارج است و تنها به این نکته بسنده می‌شود که چون حقوق، عالم اعتبارات است، به این گونه رفتارهای دوچهره‌ای، به اعتبار تخلف اداری بودن باید به موجب و مطابق قانون حاکم بر رسیدگی به تخلفات اداری و به اعتبار جرم بودن به موجب قانون کیفری حاکم بر موضوع و مطابق قانون آیین دادرسی کیفری رسیدگی شود.

1-Barker, David and Padfield, Colin, law made simple, tenth edition, MADE SIMPLE BOOKS,1998, p. 286.

2-www.merriam-webster.com.

بند ششم. امکان‌سنجی حقوقی قائل بودن به نهادهایی مثل شروع به تخلف اداری، مشارکت در تخلف اداری و معاونت در تخلف اداری

این‌که آیا صرف شروع به تخلف اداری نیز تخلف اداری است، در راستای موضوع پژوهش حاضر (چیستی تخلف اداری کارمند) قرار دارد و چنین است در مورد مشارکت در تخلف اداری و در مورد معاونت در تخلف اداری. از رویکرد نظری، اگر «تخلف اداری» نیز «جرم» دانسته شود، چون مشمول رویکرد حقوق کیفری قرار می‌گیرد، ممکن است پاسخ این پرسش در هر سه مورد، مثبت دانسته شود.

از دیدگاه برخی حقوق‌دانان، جرم سه نوع است: جرم انتظامی (خطای انتظامی)، جرم مدنی و جرم جزایی.^۱ البته به این ترتیب، تخلفات اداری کارمند را باید از دسته اول برشمرد. به نظر می‌رسد که اگر معنای واژه «جرم» چنین وسعت شمولی داشته باشد، رویکرد کیفری، تنها شامل جرم جزایی است. یک نظر هم این است که جرم با تخلف تفاوت اساسی دارد. در نتیجه، حقوق جزا و مقررات انضباطی هم دارای اختلاف ماهیتی خواهند بود.

البته میان این دو دسته از مقررات، شباهتهایی هم وجود دارد.^۲ از دیدگاه حقوق کیفری، انواع رفتارهایی که جزایی دانسته می‌شوند، در میان جوامع، متفاوت است و تعریف مطلقی از رفتار جزایی وجود ندارد. صفت «جزایی»، چیزی بیش از یک برچسب نیست که بر انواع متفاوتی از رفتار در زمان‌های متفاوت در جوامع گوناگون الصاق می‌شود.^۳

در هر صورت، مطابق یک نظر، «لازم است قانون‌گذار درجه‌بندی تخلفات را پیش‌بینی نموده و حداقل، شروع به تخلفات مهم را تخلف‌انگاری کند... معاونت و مشارکت در تخلفات مهم را نیز قابل تنبیه بداند».^۴ در این صورت، قانون‌گذار باید برای تشخیص تخلفات مهم، معیاری عینی ارائه کند؛ زیرا با توجه به تنوع اهداف و وظایف سازمان‌های اداری کشور نمی‌توان در قانون، بعضی از ردیف‌های فهرست تخلفات را به صورت فراگیر مهم دانست.

در خصوص شروع به تخلف، این منطق هم قابل ارائه است: تخلفات اداری کارمندان دارای چنان ماهیت‌ها و سطوح و ابعادی هستند که اگر رفتار واقع شده (شروع به تخلف)، بسته به سطح و ابعاد خود و بسته به اوضاع و احوال وقوع رفتار، ثبوتاً تخلف اداری باشد، بتوان

۱. ساولانی، اسماعیل، **حقوق جزای عمومی**، تهران: مشاهیر دادآفرین، چاپ هشتم، ۱۳۹۷، صص ۶۳-۶۲.

۲. میرحسینی، حسن و محمود عباسی، **حقوق و تخلفات اداری**، تهران: حقوقی، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۲۷.

3-Elliott, Catherine, Quinn, Frances, Criminal Law, Sixth edition, PEARSON Longman, 2006, p.1

۴. روابط عمومی و امور بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضاییه، نشست ترویجی ارائه گزارش پژوهشی با موضوع «بررسی مقایسه‌ای قواعد عمومی حاکم بر ثبوت و سقوط ضمانت‌اجراهای اداری و کیفری با

نگاهی به نظام حقوقی فرانسه»، زمان انتشار: ۱۴۰۰/۷/۷؛ تاریخ رجوع: ۱۴۰۱/۶/۱۵. www.jri.ac.ir

آن را در ردیف مناسب‌ترین عنوان - مثلاً رفتار خلاف شئون شغلی - قرار داد. در هر صورت، قانون‌گذار هر کشوری می‌تواند بعضی از تخلفات اداری را در عین حال، جرم هم بداند و این اصل، هماهنگ با همان تبیینی است که در بند پنجم گفتار اول ارائه شد.

گفتار دوم. چیستی تخلف اداری کارمند در جمهوری اسلامی ایران

تخلف اداری به معنای عامّ نظری خود، در جمهوری اسلامی ایران، در قوانین حاکم بر موضوعات مختلف، عنوان‌های گوناگونی یافته است، مثل «تخلف اداری کارمند» و تخلف انتظامی قاضی. در این پژوهش، به اقتضای قلمرو موضوعی پژوهش حاضر، تنها به کاوش در چیستی تخلف اداری کارمند می‌پردازیم.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری از «تخلف اداری کارمند»، تعریف صریح ارائه نداده است. «تخلف اداری» در آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۷ هیئت وزیران تعریف شده است: «ماده ۲: تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می‌شود:

الف) قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله؛

ب) تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوط».

در مورد این تعریف، نکاتی قابل طرح است:

یک - روشن است که در مورد تعریفی که بعد از تصویب فهرست تخلفات اداری (ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) تعیین شده باشد، داشتن نقش مبنایی برای تعیین تخلفات اداری از نظر موضوعی و با توجه به زمان، منتفی است.

دو - در حالی که بعضی از تخلفات اداری، به صورت پراکنده، در قانون‌های دیگر تعیین شده‌اند، موضوعی که به آن پرداخته خواهد شد، این است که چرا تخلف اداری، «منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد»؟

سه - چرا ارتباط تعریف «قصور»، محدود به «انجام وظایف اداری محوله» و ارتباط تعریف «تقصیر»، محدود به اجرا و رعایت «قوانین و مقررات مربوط» شده است؟

غرض از طرح این نکات آن است که نشان دهیم تعریف پیش‌گفته از جهاتی بر ابهام چیستی تخلف اداری کارمند افزوده است. در هر صورت، تفصیل چیستی تخلف اداری کارمند در قانون رسیدگی به تخلفات اداری را باید در ماده ۸ این قانون که تخلفات اداری را تعیین

کرده است، با در نظر داشتن ماده ۱۸ همین قانون^۱ که دستگاه‌های مشمول را مشخص کرده است و دیگر ماده‌های موثر در چిستی تخلف اداری کارمند در این قانون کاوید. در این جا، ترتیب و روش کاوش ماهیت (چیستی) تخلف اداری و درجه روشنی عنوان‌های تخلفات اداری در این قانون از همان توالی منطقی چیستی نظری تخلف اداری کارمند که بیان شد، تبعیت می‌کند.

بند اول. تعریف کارمند در جمهوری اسلامی ایران

«کارمند» در لغت فارسی، از جمله به این معناها آمده است: «دارنده کار، کاردار دفتری، کسی که شغلی در دستگاهی دارد، عضو اداره و نظایر آن، خدمت‌گزار اداری و مستخدم در یکی از ادارات دولتی مستخدم اداری».^۲ البته کارمند، بیش‌تر به مأمور دولت و مؤسسات عام‌المنفعه یا بزرگ از قبیل شهرداری و بانک گفته می‌شود.^۳

در حقوق اداری که شاخه‌ای از حقوق عمومی است، اصطلاح مستخدم یا کارمند اداری، اخص از مستخدم عمومی است و به مستخدمی گفته می‌شود که در دستگاه اجرایی کشور (قوه مجریه) به طور رسمی یا پیمانی، متصدی یک شغل سازمانی است، ولی مستخدم عمومی شامل همه مستخدمان اداری هر سه قوه است.^۴

با این وضعیت تعریف کارمند در ادبیات حقوقی کشور، باید واژه «کارمند» را دارای اقسام دانست و برای هر قسم، تعریف نظری و قانونی خاصی در دسترس باشد. پرسش پژوهش حاضر این است که در واژه «تخلفات اداری کارمندان» که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) به کار رفته، کدام معنا(ها) از واژه کارمند مورد نظر است؟

به نظر می‌رسد که در سال ۱۳۷۲، تعریف کارمند در قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) - حاکم بر امور استخدامی بعضی از دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مثل وزارت‌خانه‌ها و دیگر قانون(های) استخدامی حاکم بر امور استخدامی دیگر دستگاه‌های

۱. ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: کلیه وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آن‌ها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند. مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیر نظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیئت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود.

2-www.vajehyab.com/dehkhoda

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: گنج دانش، چاپ هفدهم، ۱۳۸۶، ص ۵۶۵.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۹، صص ۱۶۰-۱۵۹.

مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری مورد نظر بوده است. در هر صورت، آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۳/۷/۲۷) هیئت وزیران مقرر کرد که «منظور از کارمندان، کلیه کارکنان رسمی، ثابت، دائم، پیمانی و قراردادی است.» (تبصره ماده ۱ آیین‌نامه) با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)، مسئله دوباره قابل طرح شده و طرحی نو یافته است. این قانون، واژه «کارمند دستگاه اجرایی» را تعریف کرده است: «ماده ۷ - کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود». ماده ۱۲۷ این قانون مقرر کرده است: «کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به جز قانون باننشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی، مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد».

اکنون پرسش آن است که آیا تعریف واژه «کارمند» در اصطلاح «تخلفات اداری کارمندان»، همان تعریف کارمند دستگاه اجرایی در قانون مدیریت خدمات کشوری است؟ در این که تعریف مورد نظر قانون‌گذار در زمان تصویب قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) نمی‌توانست است عیناً همین تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) باشد، تردیدی نیست. از جمله، به این دلیل که تعاریف و نظم حقوقی سازمان‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران، در زمان تصویب تعریف دستگاه اجرایی در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) با تعاریف و نظم حقوقی سال ۱۳۷۲ یکی نبوده است.

این که کارمندان کدام سازمان‌ها مورد نظر قانون‌گذار است، در قلمرو شمول عنوان تخلف اداری ابهام ایجاد نمی‌کند؛ زیرا قانون رسیدگی به تخلفات اداری سازمان‌های تحت شمول خود را تعیین کرده است (ماده ۱۸)، هر چند مثلاً تعریف شرکت دولتی که از جمله سازمان‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری است، کاملاً روشن است و در عمل ممکن است صدق عنوان تخلف اداری بر رفتار کارمندان بعضی از شرکت‌های دولتی را دچار چالش سازد.

ابهام در تعریف کارمند ممکن است ناشی از ابهام در تعیین نوع حقوقی رابطه کاری مستخدم با سازمان اداری محل کار او باشد. در این جا، با توجه به قلمرو زمانی پژوهش حاضر، به تجزیه و تحلیل این مسئله در مورد تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از «کارمند دستگاه اجرایی» بسنده می‌شود. عبارت «به موجب... قرارداد» ممکن است در مواردی ابهام‌آفرین باشد؛ زیرا فارغ از معنای اصطلاحی واژه‌ها، واژه «قرارداد» در همین قانون،

معادل واژه «پیمان» هم آمده است.^۱ در عین حال، بنا بر قاعده حقوقی، مثلاً به کارگیری افراد به صورت «کار معین» (موضوع تبصره ماده ۳۲ همین قانون) نیز باید با قرارداد باشد. ممکن است که نتیجه، شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری بر افراد با قرارداد کار معین در دستگاه‌های مشمول این قانون تصور شود که در این صورت، از این نکته غفلت شده است که به موجب ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند باید متصدی پست سازمانی باشد. ماده ۶ همین قانون، «پست سازمانی» را نیز تعریف کرده است: «پست سازمانی: عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود». پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد، ایجاد خواهد شد.

عنصر اصلی پست سازمانی، «وظیفه» است و مقامات صلاحیت‌دار با رعایت قوانین و مقررات حاکم بر موضوع تعیین می‌کنند و دارای ماهیتی نوعی و ساختاری است، نه شخصی و قراردادی. این در حالی است که کار فردی که با قرارداد کار معین به کار گرفته می‌شود، قراردادی است و تخلف فرد از قرارداد، مقتضی واکنشی است که در همان قرارداد، با رعایت مقررات عام‌الشمول حاکم بر این گونه قراردادها با توافق طرفین تعیین می‌شود.

ماده ۳ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۸/۸/۴)، «وظایف اداری» را چنین تعریف کرده است: «وظایف اداری از لحاظ این دستورالعمل، اموری است که مستخدم ملزم به انجام یا رعایت آن‌ها به موجب قوانین و مقررات و دستورات و الزامات شغلی یا شرح وظایف می‌باشد». این تعریف، فارغ از اشکال‌های علمی و فنی،^۲ در این که «وظایف اداری» را امری قراردادی ندانسته است، درست است و به اتکای این تعریف نمی‌توان منطق پیشاگفته را کنار نهاد. نتیجه اول: قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تعریف صریح روشن، جامع و مانع از «تخلف اداری کارمند» ندارد و حوزه شمول این عنوان، با توجه به تعریفی که از کاوش در این قانون قابل استخراج است، تحت تأثیر ابهام در واژه «کارمند»، ابهام‌آلود شده است.

۱. ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۳ آن: از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد:

الف) استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی.

ب) استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین. ...

تبصره ۳ - سن کارمند پیمانی در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از شصت و پنج سال و برای مشاغل تخصصی از هفتاد سال تجاوز کند.

۲. یکی از این اشکالات، به کار بردن نامناسب کلمه «رعایت» است. وظیفه باید «انجام» شود و آنچه باید «رعایت» شود، ضوابط، مقررات، قوانین و اصول است.

بند دوم. مسئله مکان و زمان وقوع تخلف اداری کارمند در جمهوری اسلامی ایران

در مورد بعضی از تخلفات اداری تعیین شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قید مکان، ذاتی عنوان و تعریف تخلف است، مثل «ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری» (بند ۸ ماده ۸) و در مورد بعضی از تخلفات نیز ضرورت تعیین حکمی و تشخیص موضوعی مکان (به عنوان یک رکن تخلف)، موضوعاً منتفی است، مثل «کم کاری یا سهل انگاری در انجام وظایف محول شده» (بند ۱۴ ماده ۸). در مورد بعضی از تخلفات اداری کارمندان، تعیین حکمی و تشخیص موضوعی مکان وقوع رفتاری که تخلف دانسته می شود، موضوعیت دارد و ملاکی است برای صدق عنوان تخلف اداری بر رفتار مورد نظر، مثل «اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری» (بند ۱ ماده ۸). در مورد این دسته از تخلفات، تشخیص دقیق و کاملاً روشن مکان ضرورت دارد. در مورد مثال ارائه شده از تخلفات اداری (اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری)، تردیدی نیست که اگر ممیز مالیاتی در قلمرو مکانی کار خود در یک واحد اقتصادی، شغل دوم داشته باشد، خلاف شئون شغلی اوست، ولی آیا اگر او در خارج از قلمرو یادشده به چنین اقدامی دست بزند، خلاف شئون شغلی اوست؟

در هر صورت، وضعیت ابهام مکانی عنوان و تعریف تخلف اداری کارمند، منحصر به این مثال نیست و در میان تخلفات اداری تعیین شده در ماده ۸، موارد دیگری از چنین ابهام‌هایی یافت شده است که با توجه به محدودیت آیینی حجم مقاله پژوهشی، از ذکر آنها صرف نظر می شود. گفتنی است در مورد تخلفاتی که مسئله مکان در مورد آنها مطرح است، باید تفاوت اساسی مفهوم مکان را در فضای مجازی هم در نظر گرفت. هم چنین باید دانست که مثال ارائه شده در مورد رفتار ممیز مالیاتی، تحت عنوان «تعارض منافع» نیز قابل طرح است. به طور کلی، یکی از مواضع صدق ضرورت تحول در عناوین و تعاریف تخلفات اداری کارمندان، از واقعیت پیدایش ضرورت‌های عملی - از جمله، ناشی از علوم و فناوری‌های جدید - و تئوری‌ها و الگوهای ساختاری و رفتاری و مقررات بین‌المللی و ملی جدید سرچشمه می گیرد. قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ایران در سال ۱۳۷۲ تصویب شده است. حتی اگر فرض شود که تخلفات اداری تعیین شده در آن سال، جامع، مانع و مناسب اوضاع و احوال نظام اداری ایران در آن زمان بوده است، بعید بود با تحولات پرشتاب نظام اداری، آن خصوصیات مطلوب در زمان حاضر هم کاملاً برقرار باشد. این در حالی است که بر اساس نتایج پژوهش حاضر، فهرست تخلفات تعیین شده در آن قانون، در زمان تصویب هم جامع، مانع و کاملاً مناسب نظام اداری کشور نبوده است.

مسئله زمان وقوع تخلف اداری نیز در مورد بعضی از تخلفات اداری تعیین شده در ماده ۸ قانون یادشده قابل طرح است. در این جا می‌توان از «رفتار خلاف شئون اداری» مثال زد. به بیان ساده، آیا کارمند می‌تواند بگوید که در خارج از ساعات اداری و در روزهای تعطیل - و در خارج از مکان اداره -، مقید به رعایت شئون اداری نیست؟ عنوان تخلف یادشده، در برابر مسئله زمان و مسئله مکان پاسخی ندارد.

نتیجه دوم: در مورد بعضی از تخلفات اداری تعیین شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، عنوان تخلف از نظر تعیین زمان یا مکان وقوع رفتار، ناقص است.

بند سوم. ضوابط رفتار صحیح کارمند در جمهوری اسلامی ایران (تخلف کارمند از چه؟)

در این جا منظور از رفتار صحیح، رفتار درست، کامل و مطابق قانون است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری این رفتار را تعریف نکرده و ضوابط آن را تعیین نکرده است. بنابراین، نمی‌توان انتظار داشت که تعریفی منطقی از تخلف اداری کارمند ارائه داده یا فهرستی جامع و مانع برای تخلفات اداری کارمندان تعیین کرده باشد. این در حالی است که قانون‌گذار در بعضی از دیگر قوانینی که تخلف اداری را در آن‌ها تعیین کرده، مانند ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ تا حدی به پرسش «تخلف از چه» توجه داشته است.

اگر الگوی ارائه‌شده در این مقاله برای رفتار صحیح کارمند را مبنا قرار دهیم، ماهیت اصلی تخلف اداری کارمند، انحراف رفتاری او از انجام درست، کامل و قانون‌مند وظایف یا انحراف از مقدمات و الزامات قانونی این امر است. بر این مبنا، بعضی از تخلفات ذکرشده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را نمی‌توان مصداقی از این تعریف کلی دانست، مثل «شرکت در تظاهرات غیر قانونی» (بند ۳۳ ماده ۸).

در خصوص «تخلف» ذکرشده در ماده ۸ باید توجه داشت که به موجب اصل بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است. حال اگر کارمندی بخواهد در راه‌پیمایی شرکت کند که آن را خلاف شرایط این اصل نمی‌بیند، به حقی که بر مبنای اصل منقول برای خود قائل است، اتکا کرده است و این رفتارش ماهیتی اداری ندارد که بتوان گفت که اگر بر فرض، اثبات شود که این راه‌پیمایی، غیر قانونی بوده است، رفتار کارمند، تخلف اداری محسوب شود.

۱. ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری: رسیدگی به مواردی که در این قانون، ممنوع و یا تکلیف شده است و سایر تخلفات کارمندان دستگاه‌های اجرایی و تعیین مجازات آن‌ها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲ می‌باشد. به استثنای ماده (۹۱) که ترتیب آن در این ماده مشخص شده است.

اقتضای دیگر به کار بردن الگوی ارائه‌شده این است که هر «جرم» اداری، «تخلف اداری» هم دانسته شود و هیچ «جرم» غیر اداری، «تخلف اداری» شمرده نشود. این در حالی است که در ماده ۸، جرم‌هایی ذکر شده‌اند که ماهیت اداری ندارند، مثل «افترا» (بند ۴ ماده ۸). ممکن است گفته شود که اگر افترا به ارباب رجوع یا در محیط کار باشد، باید آن را تخلف اداری دانست. در این سخن تردیدی نیست، ولی با عنوان مناسب، مثل رفتار خلاف شئون اداری (از بند ۱ ماده ۸). در این صورت و با اصلاح قانون (حذف عنوان «افترا» از فهرست تخلفات اداری) به این رفتار کارمند، از نظر افترا بودن، در مرجع قضایی کیفری و از جهت خلاف شئون اداری بودن، در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان رسیدگی خواهد شد. به این ترتیب و در این مورد، تکلیف احتمالی (اگر تصمیم مرجع قضایی مبنی بر براءت باشد) هیئت مبنی بر طرح مجدد پرونده (موضوع ماده ۱۹۱) نیز منتفی است.

اثر اساسی به کار بردن الگوی وظیفه‌مدار ارائه‌شده در این مقاله آن است که معنای عنوان‌های تخلف اداری را - که بر مبنای همین الگو تعیین شده باشند - روشن می‌گرداند. این در حالی است که در قانون فعلی رسیدگی به تخلفات اداری که رفتار صحیح اداری و ضوابط آن را تعریف و تعیین نکرده است، نبود جهت و هدفی که از سوی قانون‌گذار صریحاً تعیین شده باشد، موجب اختلاف نظرهای متعدد در درک معنای بعضی از عنوان‌های تخلفات اداری شده است. برای مثال، در مورد تخلف اداری «نقض قوانین و مقررات مربوط» (بند ۲ ماده ۸) معلوم نیست که «مربوط» به چه و از چه جهت است و با چنین نقصی، اختلاف نظر، امری عادی است.

در مثالی دیگر، با اتکا به تعریفی که از رفتار صحیح کارمند در این مقاله ارائه شده است و ضوابط آن، از جمله کامل انجام دادن وظایف، روشن است که هیچ وظیفه‌ای از مجموعه وظایف کارمند نباید بدون اقدام بماند و باید انجام هر وظیفه هم به صورت درست، کامل و قانون‌مند باشد. بنابراین، بهتر است در قانون، دو عنوان تخلف پیش‌بینی شود: «بدون اقدام گذاشتن وظیفه‌ای از مجموعه وظایف» و «انجام وظیفه به صورت ناقص، نادرست یا غیر قانونی». در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، این بندها به این صورت صریح وجود ندارد، ولی عنوان «کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول‌شده» وجود دارد (بند ۱۴ ماده ۸). با این وصف، چنین به نظر می‌رسد که تفسیر علمی این بند نیز ممکن است شامل

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

هر دو عنوان شود. با این حال، در ظاهر، برداشت محدود به معنی لغوی «کم‌کاری» یا «سهل‌انگاری» و آن هم در مورد انجام هر یک از وظیفه‌ها - نه من حیث المجموع آن‌ها - رایج است. بدون اقدام رها کردن‌ها یا کوتاهی‌های بعضی مدیران در انجام بعضی از وظایف که منجر به خرابی‌هایی مثل خرابی ناشی از سیل شده بود، با دیدگاه کیفری، ترک فعل نامیده شد. درست است که انجام ندادن یا کوتاهی در انجام وظیفه اداری در بعضی از شرایط ممکن است جرم هم باشد یا در مورد بعضی از وظیفه‌ها، به صراحت قانون، جرم هم باشد، ولی در هر صورت، فرق است بین تخلف اداری که نوعاً جرم هم هست، با تخلف اداری که بر حسب مورد، ممکن است جرم هم باشد.

علاوه بر آنچه بیان شد، نبود الگوی نظری متقن برای چپستی تخلف اداری، منجر به ناقص ماندن فهرست تخلفات اداری کارمندان (ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) شده و قانون‌گذار در قانون‌های متعدد دیگری نیز رفتارهایی را به عنوان تخلف اداری تعیین کرده یا به روشن کردن معنای تخلفی از تخلف‌های ذکر شده در آن ماده پرداخته است، مثل ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری.^۱

نتیجه سوم: نبود الگوی نظری متقن برای چپستی تخلف اداری کارمند در قانون رسیدگی به تخلفات اداری منجر به این شده است که این قانون، تعریفی صریح از تخلف اداری کارمند نداشته باشد و معنای بعضی از عنوان‌های تخلف اداری تعیین شده در این قانون، کامل روشن نباشد و فهرست تخلفات تعیین شده در این قانون (ماده ۸) نه جامع باشد و نه مانع. بعضی از تخلفات اداری کارمندان در قانون‌های دیگر تعیین شده‌اند و مواردی از تخلفات تعیین شده در این ماده، از نظر علمی، در واقع، تخلف اداری نیستند، هر چند مقتضی واکنش مناسب قانونی از نوعی دیگر هستند.

بند چهارم. امکان وقوع اعتباری بیش از یک تخلف اداری در یک رفتار اداری در جمهوری اسلامی ایران

همان‌گونه که بعضی از رفتارهای کارمند ممکن است تخلف اداری و جرم باشند، بعضی از این رفتارها ممکن است ضمن این که تخلف اداری از نوعی دیگر - مثل تخلف از مقررات راهنمایی و رانندگی - هستند، تخلف اداری کارمند (مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری) هم باشند. در مورد همین مثال، ممکن است چنین استدلال شود که وقتی کارمندی که

۱. ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: اخذ رشوه و سوء استفاده از مقام اداری ممنوع می‌باشد. استفاده از هر گونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود... این ماده دارای چهار تبصره است.

در حال رانندگی با یک خودروی دولتی است، مرتکب تخلف از مقررات رانندگی شود، رفتار او خلاف شئون اداری نیز هست. یک اثر عملی این رفتار آن است که در صورت تکرار، ممکن است بینندگان تصور کنند که کارمندان دولت، چنان‌که بایسته است، مقید به قانون نیستند و این وضعیت، به سهم خود، موجب رواج قانون‌شکنی و پایین آمدن سطح اعتماد عمومی به دولت شود.

هم‌چنین یک رفتار اداری ممکن است از یک جهت، این تخلف اداری (یک بند از ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) و از جهتی دیگر، آن تخلف اداری (بندی دیگر از همان ماده) باشد؛ یعنی صدق بیش از یک عنوان تخلف اداری کارمند بر یک رفتار. برای نمونه، «تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص» (بند ۷ ماده ۸)، در عین حال، خلاف شئون اداری کارمند است. روشن است که در این وضعیت، آن عنوانی که مخصوصاً بر رفتار تحت رسیدگی صادق است، برای صدور حکم تنبیه انتخاب می‌شود، ولی در مورد بعضی از رفتارهای کارمندان، صدق هیچ یک از عنوان‌های تخلفات اداری کارمندان به صورت مخصوص نیست. به علاوه، قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای انتخاب عنوان مناسب‌تر، ملاکی تعیین نکرده است. آن‌چه این گونه وضعیت‌ها را پیچیده‌تر کرده، این است که در بعضی از بندهای ماده ۸، در واقع، بیش از یک عنوان تخلف اداری ذکر شده است، مثل بند ۷ نقل‌شده در بالا.

در هر صورت، اشکال صدق بیش از یک عنوان تخلف اداری کارمند بر یک رفتار نیز ناشی از نبود مبنای نظری روشن و نبود الگوی تئوریک تعریف تخلف اداری کارمند و تعیین انواع و اقسام آن است. اگر الگوی ارائه‌شده در این مقاله مبنا قرار گیرد، می‌توان این ملاک را ارائه داد: ارتباط عنوان با انجام صحیح وظیفه کارمند. نتیجه به کار بردن این ملاک نیز انتخاب عنوانی است که با انجام درست، کامل و قانونی وظایف کارمند ارتباط بی‌واسطه دارد. نتیجه چهارم: در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برای حل مسئله‌ای که از وضعیت صدق دو عنوان تخلف اداری بر یک رفتار پیش می‌آید، روشی تعیین نشده است. این نقص نیز ناشی از نبود مبنای نظری روشن و نبود الگوی تئوریک تعریف تخلف اداری کارمند و تعیین انواع و اقسام آن است.

بند پنجم. صدق هم‌زمان «تخلف اداری» و «جرم» بر بعضی از رفتارهای کارمندان در جمهوری اسلامی ایران

قانون رسیدگی به تخلفات اداری این وضعیت را شناخته و برای رسیدگی موازی در مرجع قضایی کیفری و در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، قاعده وضع کرده است؛ به این صورت که ماده ۱۹ این قانون مقرر می‌دارد: «هر گاه تخلف کارمند، عنوان یکی از

جرایم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری مکلف است مطابق این قانون به تخلف، رسیدگی و رأی قانونی صادر نماید و مراتب را برای رسیدگی به اصل جرم به مرجع قضایی صالح ارسال دارد. هر گونه تصمیم مراجع قضایی، مانع اجرای مجازات‌های اداری نخواهد بود. چنانچه تصمیم مراجع قضایی مبنی بر براءت باشد، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری طبق ماده ۲۴ این قانون اقدام می‌نماید». ماده ۲۴ این قانون نیز مقرر می‌دارد: «اصلاح یا تغییر رأی قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً در مواردی که هیئت به اکثریت آرا تشخیص دهد که مفاد حکم صادرشده از لحاظ موازین قانونی (به لحاظ شکلی یا ماهوی) مخدوش می‌باشد، پس از تأیید هیئت عالی نظارت در خصوص مورد امکان‌پذیر است».

کلیت این ماده، در قلمرو موضوعی خود، بر مبنای علمی مطرح‌شده در بالا منطبق است. با این وجود، قلمرو موضوعی این ماده این نقص اساسی را دارد که می‌توان از آن چنین برداشت کرد که تنها رفتارهایی را پوشش می‌دهد که یک عنوان که هم عنوان تخلف اداری و هم عنوان جرم است، بر یک رفتار صدق کند. این در حالی است که در مورد بعضی از رفتارها، برای جنبه تخلف اداری بودن رفتار، یک عنوان و برای جنبه جرم بودن رفتار، عنوانی دیگر صادق است و گاه، این وضعیت، امری وابسته به مورد است، مثل «ارائه گزارش خلاف واقع در امور اداری» (در بند ۱۶ ماده ۸) که در مورد بعضی از موضوعات و در بعضی شرایط ممکن است جرم هم باشد.

به طور کلی، بر اساس گزارش پژوهشی با موضوع «بررسی مقایسه‌ای قواعد عمومی حاکم بر ثبوت و سقوط ضمانت اجراهای اداری و کیفری با نگاهی به نظام حقوقی فرانسه»، نوشته مهناز فرید، قانون‌گذار در خصوص ماهیت جرم و تخلف اداری و انتظامی دچار نوعی سردرگمی است و رویکرد واحدی ندارد.^۱

نتیجه پنجم: قانون رسیدگی به تخلفات اداری این وضعیت را به رسمیت شناخته است که یک عنوان رفتار ممکن است هم‌زمان هم «جرم» و هم «تخلف اداری» باشد و برای رسیدگی هم‌زمان در مرجع قضایی کیفری و در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، قاعده وضع کرده است. با این حال، این به رسمیت شناختن و قاعده، حالت‌هایی را در بر نمی‌گیرد که یک رفتار ممکن است مشمول یک عنوان برای تخلف اداری بودن و عنوانی دیگر برای جرم بودن باشد.

۱. روابط عمومی و امور بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضاییه، پیشین.

بند ششم. امکان‌سنجی حقوقی قائل بودن به نهادهایی مثل شروع به تخلف اداری، مشارکت در تخلف اداری و معاونت در تخلف اداری در جمهوری اسلامی ایران

اگر به تعریف قانون مجازات اسلامی، کتاب اول، کلیات از جرم اکتفا شود، تخلف اداری را هم باید یکی از اقسام جرم به حساب آورد؛ زیرا به موجب این تعریف، «هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است، جرم محسوب می‌شود.» (ماده ۲) و قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز واژه «تنبیه اداری» و واژه «مجازات» را معادل هم به کار برده است. این قانون، عنوان فصل سوم را «مجازات‌ها» نهاده است، ولی ماده ۹ (اولین ماده این فصل) را که مجازات‌ها را تعیین کرده، با عبارت «تنبیهات اداری» شروع کرده است. با این وجود، اگر به زمینه متن^۱ تعریف جرم در قانون مجازات اسلامی توجه شود، باید این تعریف را دارای تأثیر نسبی - یعنی تنها در اعمال قانون مجازات اسلامی (و سایر قوانین کیفری) - به حساب آورد، نه تأثیر مطلق. از سوی دیگر، تفصیل ضمنی عنوان مجازات ذکرشده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری را باید مجازات اداری دانست، در مقابل مجازات کیفری. به علاوه، این جمله در ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که «هر گاه تخلف کارمند، عنوان یکی از جرایم مندرج در قوانین جزایی را داشته باشد...» نیز مبین این است که در این قانون، تخلف اداری از اقسام جرم یا سطحی از جرم دانسته نشده است.

بنابراین، نمی‌توان تخلف اداری را مستوجب مجازات کیفری دانست تا از این طریق بتوان به جرم بودن آن نظر داد. این استدلال، با توجه به آن‌چه ذیل عنوان‌های بند پنجم گفتار اول و بند پنجم گفتار دوم در مورد نسبت این دو مفهوم در سطح نظری و در جمهوری اسلامی ایران آمد، پیش‌زمینه این نتیجه‌گیری است که چون در جمهوری اسلامی ایران، «تخلف اداری» را نمی‌توان «جرم» (کیفری) به حساب آورد، نمی‌توان بدون تصریح قانون‌گذار، نهادهایی کیفری مثل شروع به تخلف اداری، مشارکت در تخلف اداری و معاونت در تخلف اداری را قائل بود. با این وجود، ممکن است شروع به تخلف اداری را بسته به سطح و ابعاد تخلف اداری و اوضاع و احوال وقوع آن بتوان ذیل عنوانی مناسب - مثل رفتار خلاف شئون اداری - قرار داد. در مورد مشارکت در تخلف اداری و معاونت در تخلف اداری نیز همین طور است.

این نکته هم شایسته توجه است که معدودی از تخلفات برشمرده شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری (ماده ۸) در عین حال، جرم هم هستند و روشن است که در رسیدگی قضایی به این جرم‌ها، حسب مورد، ممکن است نهادهایی مثل مشارکت در جرم یا معاونت در جرم مطرح شود. البته این‌که در تکمیل قانون رسیدگی به تخلفات اداری،

1-Context.

معاونت در تخلف اداری و مشارکت در تخلف اداری، به صراحت، مقتضی مجازات تعیین شود، امری بایسته به نظر می‌رسد.

نتیجه ششم: در جمهوری اسلامی ایران، بدون تصریح قانون‌گذار نمی‌توان با استناد به نهادهایی کیفری مثل شروع به جرم، مشارکت در جرم و معاونت در جرم، عنوان‌هایی مثل شروع به تخلف اداری، مشارکت در تخلف اداری و معاونت در تخلف اداری را قائل بود. با این وجود، می‌توان بسته به سطح و ابعاد تخلف اداری و اوضاع و احوال وقوع آن، این گونه رفتارها را نیز مشمول یکی از عناوین قانونی تخلف اداری (در ماد ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) دانست.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

نتیجه گیری

نتایج پژوهش حاضر را می‌توان چنین خلاصه کرد:

۱. نبود تعریف صریح روشن، جامع و مانع از «تخلف اداری کارمند» در قانون رسیدگی به تخلفات اداری؛
۲. ابهام واژه «کارمند» در عنوان «تخلف اداری کارمند»؛
۳. نقص بعضی از تخلفات اداری تعیین شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری از جهت تعیین زمان و مکان رفتاری که تخلف دانسته شده است؛
۴. نبود الگوی نظری متقن برای تبیین ماهیت تخلف اداری کارمند در نظام حقوقی ایران؛
۵. ابهام بعضی از عنوان‌های تخلفات اداری در قانون رسیدگی به تخلفات اداری؛
۶. جامع و مانع نبودن فهرست تخلفات اداری تعیین شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تعیین بعضی از تخلفات اداری کارمندان، به صورت پراکنده در قانون‌های دیگر مثل قانون مدیریت خدمات کشوری؛
۷. نبود روشی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای حل مسئله‌ای که از صدق دو عنوان تخلف اداری بر یک رفتار کارمند پیش می‌آید؛
۸. نبود قاعده صریح در قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای حالتی که یک رفتار ممکن است مشمول یک عنوان برای تخلف اداری و عنوانی دیگر برای جرم باشد؛
۹. قانون رسیدگی به تخلفات اداری در موضوعات شروع به تخلف اداری، مشارکت در تخلف اداری و معاونت در تخلف اداری ساکت است.

بر اساس این نتایج، بر ضرورت نظری و عملی تدوین نظام تئوریک مبنا و اصلاح، تکمیل و بازتنظیم تخلفات اداری تعیین شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) تأکید می‌شود. در این راستا، باید تخلفاتی را که به صورت پراکنده در دیگر قانون‌ها معین شده‌اند، در نظر گرفت و فهرستی بدون ابهام از تخلفات به صورت جامع و مانع تهیه کرد. مبنای پیشنهادی پژوهش حاضر این است که ابتدا، الگوی رفتاری وظیفه‌مدار بایسته (درست، کامل و قانون‌مند) کارمند ترسیم و شاخص‌ها و استانداردهای (ضوابط) آن تعیین گردد. آن‌گاه تخلف کارمند از این ضوابط، تخلف اداری کارمند دانسته شود. بر این مبنا، فهرستی جامع و مانع از انواع و اقسام رفتارهایی که این تعریف تخلف اداری بر آن‌ها صدق می‌کند، با ذکر عنوان‌های رسا و تنبیه اداری مناسب برای هر عنوان تنظیم خواهد شد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ هفدهم، ۱۳۸۶.
۲. ساولانی، اسماعیل، حقوق جزای عمومی، تهران: مشاهیر دادآفرین، چاپ هشتم، ۱۳۹۷.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۹.
۴. میرحسینی، حسن و محمود عباسی، حقوق و تخلفات اداری، تهران: حقوقی، چاپ اول، ۱۳۷۸.

ب) مقاله

۱. تازیوردی، صادق و محمود عباسی، «اصول دادرسی منصفانه در محاکم اداری و هیئت‌های انتظامی پزشکی»، مجله علمی و پژوهشی حقوق پزشکی، ۱۳۸۸، سال سوم، شماره ۹، صص ۱۱۳-۱۴۸.

ج) گزارش

۱. روابط عمومی و امور بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضاییه، نشست ترویجی ارائه گزارش پژوهشی با موضوع «بررسی مقایسه‌ای قواعد عمومی حاکم بر ثبوت و سقوط ضمانت اجراهای اداری و کیفری با نگاهی به نظام حقوقی فرانسه»، زمان انتشار: ۱۴۰۰/۷/۷؛ تاریخ رجوع: ۱۴۰۱/۶/۱۵. www.jri.ac.ir

د) قانون و مقررات

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۳/۷/۲۷.
۲. دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۸/۸/۴.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸ با اصلاحات و الحاقات ۱۳۶۸.
۴. قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵.
۵. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲.
۶. قانون مجازات اسلامی، کتاب اول: کلیات، ۱۳۹۲.
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.

ه) پایگاه اینترنتی

- 1-www.cilvektiesibugids.Iv.
- 2-www.lawinsider.com>dictionary.
- 3-www.Merriam-Webster.com.
- 4-www.vajehyab.com/dekhoda.
- 5-www.zarihassan.com.

Latin Source.2

- 1-Barker, David and Padfield, Colin, law made simple, tenth edition, MADE SIMPLE BOOKS, 1998
- 2-Elliott, Catherine, Quinn, frances, Criminal Law, Sixth edition, PEARSON Longman, 2006
- 3-Endicott, Timothy, Administrative Law, First edition, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2009
- 4-Robbins, Stephen p., Organization Theory structure, design, and applications, third edition, PRENTICE-HALL, INC,1990

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

The theorematic ambiguity of substance of the administrative offense of the employee in Islamic republic of Iran

Mohammad Vazin Karimian*

Abstract:

Enacting a comprehensive and contingent law must be based on a theorematic system of the subject of that law. According to this scientific principle, the basic problem of this research is searching the theorematic basis of the Law of Investigating Administrative offenses in Islamic Republic of Iran; specially, the basis of the recognizing some of the behaviors as the administrative offenses. The research, from the view of the aim, is applied, and from the view of the method, is descriptive - prescriptive. In this research, related knowledge and information has been collected from the laws, scientific books and papers and related documents; and analyzing information is according to the logic of the law; specially administrative law. The Law of Investigating Administrative offenses, 1372, without an explicit definition for the correct administrative behavior and standards of it, has a list of administrative offenses (article 8). Analyzing this shortage and searching the negative effects of it, has revealed the necessity of a thorematic system for the subject and reforming and completing the law.

Keywords: administrative offense, administration crime, administrative behavior, administrative employee.

*. Associate professor, University of Judicial Sciences and Administrative Services.