

Feasibility study of determining the administrative offenses trial boards of employees as authority to deal with offenses of faculty members and those subject to the labor law according to government regulations (with emphasis on the judgments of the administrative justice Court)

Mohammad Nekoee¹

1. PhD student in private law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran,
m.nekouie93@gmail.com

2024/04/24 – 2024/10/06

Abstract:

According to the article 18 of the administrative offenses trial law, faculty members and persons subject to the labor law are excluded from this law and will be subject to the relevant regulations. However, the administrative and employment organization of the country by issuing two separate circulars has stipulated that in cases these persons are employed in administrative or managerial positions, the authority for dealing with their administrative offenses is the administrative offenses trial boards of the executive organization of the place of service and their charges will be dealt with according to the administrative offenses trial law. Therefore, the main question of this research is to examine the possibility of determining the administrative offenses trial boards of employees as authority to deal with offenses of faculty members and those subject to the labor law according to government regulations. The present study, with descriptive and analytical methods and using library and documentary sources, after stating the criteria for determining the authority for dealing with administrative offenses in the jurisprudence of the administrative justice court shows that the determination of the authority to deal with the offenses of faculty members and persons subject to the labor law by the government regulations is unlawful and ultra vires and legislator's intervention is necessary to resolve legal ambiguity.

Key words: Faculty members .Administrative offenses .Persons subject to the labor law, Government regulations . Administrative offenses trial board

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

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، پاییز ۱۴۰۳، شماره ۴۰

مقاله علمی پژوهشی

امکان سنجی تعیین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار براساس مقررات دولتی (با تأکید بر آراء دیوان عدالت اداری)

محمد نکویی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۱۵

چکیده

مطابق ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار، از شمول این قانون خارج بوده‌اند و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود؛ ولی سازمان اداری و استخدامی کشور، با صدور دو بخشنامه جداگانه، مقرر کرده است در مواردی که اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار در سمت‌های اداری یا مدیریتی به کار گرفته می‌شوند، چنانچه درخصوص مسئولیت‌های مذکور، مرتکب تخلف شوند، مرجع رسیدگی به تخلفات اداری آنان، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه اجرایی محل خدمت بوده است و به اتهام آنها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی خواهد شد؛ بنابراین، سؤال اصلی این پژوهش، بررسی امکان تعیین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار بر اساس مقررات دولتی است. پژوهش حاضر با روش توصیفی و تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی، پس از بیان ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، نشان می‌دهد که تعیین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار به موجب مقررات دولتی؛ خلاف قانون، و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بوده و مداخله قانون‌گذار برای رفع ابهام قانونی ضروری است.

واژگان کلیدی: اعضای هیأت علمی، تخلفات اداری، مشمولان قانون کار، مقررات دولتی، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری.

مقدمه

طبق 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 غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود».

با توجه به تصریح ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری بر خارج‌بودن رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مشمولان قانون کار از شمول مقررات این قانون و تبعیت آنها از مقررات مربوط به خود و ابهام قانونی موجود درخصوص مرجع صالح و نحوه رسیدگی به تخلفات ارتكابی این اشخاص در ارتباط با سمت‌های اداری و مدیریتی آنان در خارج از محل اصلی خدمت، هیأت عالی نظارت، طی دو مصوبه جداگانه، موضوع بخشنامه‌های شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲^۱ و ۲۶۷۴۵۱-۱۳۹۹/۵/۲۶^۲ سازمان اداری و استخدامی کشور، مقرر کرده است در مواردی که اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و افراد با قراردادهای موضوع قانون کار، در سمت‌های اداری یا مدیریتی به کار گرفته می‌شوند، چنانچه درخصوص مسئولیت‌های مذکور، مرتکب تخلفات اداری موضوع ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری شوند، مرجع صالح رسیدگی به تخلفات اداری آنان، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه اجرایی محل خدمت بوده و حسب قانون رسیدگی به تخلفات اداری به اتهامات آنها رسیدگی خواهد شد.

۱- بخشنامه شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲ سازمان اداری و استخدامی کشور: «در مواردی که اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دارای سمت‌های اداری و اجرایی هستند، چنانچه درخصوص مسئولیت‌های اداری و اجرایی خود مورد اتهام تخلفات اداری مندرج در ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری قرار گیرند؛ مرجع صالح به رسیدگی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، دستگاه اجرایی محل خدمت بوده که حسب قانون رسیدگی به تخلفات اداری به اتهامات آنها رسیدگی خواهد شد. مقتضی است ضمن ابلاغ موضوع به هیأت‌های تابعه، از این تاریخ مطابق مقرر فوق عمل نمایند».

۲- بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱-۱۳۹۹/۵/۲۶ سازمان اداری و استخدامی: «در مواردی که افراد با قراردادهای موضوع قانون کار در سمت‌های اداری یا مدیریتی به کار گرفته می‌شوند، چنانچه درخصوص مسئولیت‌های مذکور، مرتکب تخلف یا تخلفات اداری موضوع ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری شوند، مرجع صالح رسیدگی به تخلفات اداری آنان هیأت رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه اجرایی محل خدمت بوده که حسب قانون رسیدگی به تخلفات اداری به اتهامات آنها رسیدگی خواهد شد. مراتب برای اطلاع و اقدام لازم اعلام می‌گردد».

در این راستا، سؤال اصلی پژوهش حاضر عبارت است از اینکه: آیا می‌توان به‌موجب مقررات دولتی، برای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، صلاحیت رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار در ارتباط با سمت‌های اداری و مدیریتی آنان در خارج از محل اصلی خدمت قائل شد یا اصلاح قانون برای اعمال چنین صلاحیتی ضروری است؟ پاسخ به این سؤال ایجاب می‌کند که ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری بررسی شود.

بروز دوگانگی در نظام رسیدگی به تخلفات اداری و تداخل در انجام وظایف قانونی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان با هیأت‌های رسیدگی انتظامی دانشگاه‌ها و کمیته انضباط کار و لزوم رفع اشکالات و ابهامات ناشی از آن، ضرورت بحث حاضر را نشان می‌دهد. آنچه در این مقاله اهمیت دارد، این است که با بررسی ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و شناخت اشکالات و ابهامات قانونی درخصوص مرجع صالح و نحوه رسیدگی به تخلفات ارتكابی اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار در ارتباط با سمت‌های اداری و مدیریتی آنان در خارج از محل اصلی خدمت، زمینه ورود قانون‌گذار برای رفع اشکالات و ابهامات، قانونی‌شده و از تضییع حقوق افراد در رسیدگی به تخلفات آنان جلوگیری خواهد شد.

به‌منظور بررسی امکان تعیین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار براساس مقررات دولتی و انطباق بخشنامه‌های سازمان اداری و استخدامی کشور با ضوابط مورد نظر، ساماندهی پژوهش حاضر که با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام می‌گیرد، بدین‌صورت خواهد بود که در بخش نخست، ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و در بخش دوم، تعارض بین آراء شماره ۱۹۳۴ و ۱۳۲۵-۱۳۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و ترجیح یکی از آن دو رأی بر دیگری، مطرح و در پایان نیز نتیجه پژوهش بیان می‌شود.

۱- ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری به شرح زیر است:

۱-۱- اختصاص اختیار وضع قاعده آمره در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری به قوه مقننه یا مآذون از قبل مقنن

در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، به قواعد حقوقی متضمن حق و تکلیف، تحت عنوان قواعد آمره اشاره شده است که وضع آنها به قوه مقننه و مآذون از قبل قانون‌گذار اختصاص دارد (پتفت و مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۲۳۲) و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است؛ از جمله، برابر رأی شماره ۴۵۳-۱۱/۲۶-۱۳۸۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال ماده ۱۳ آیین‌نامه اصلاحی اجرای قانون ثبت علائم تجاری و اختراعات،^۱ درخصوص مدت اعتبار حقوق مکتسب قانونی و ایجاد حق اعتراض و تعیین مرجع رسیدگی جهت علامت ثبت‌شده برای محصولات، وضع قاعده آمره، اختصاص به مقنن دارد. بر این اساس، مصوبه مزبور، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص و ابطال شده است.

همچنین، مطابق دادنامه شماره ۲۰۵-۱۳۸۷/۴/۲-۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال ماده ۷۰ آیین‌نامه اجرایی قانون کارشناسان رسمی دادگستری،^۲ وضع قاعده آمره؛ موجد یا سالب حق و تکلیف و الزامات و تعیین جرائم و تخلفات و نوع و میزان مجازات و تعیین موارد اسقاط مراحل تعقیب و مجازات که از مصادیق بارز قانون‌گذاری است، اختصاص به قوه مقننه یا مآذون از قبل قانون‌گذار دارد. بنابراین، ماده ۷۰ آیین‌نامه اجرایی قانون فوق‌الذکر که تعقیب تخلفات انتظامی کارشناسان رسمی دادگستری را به شرح ماده مذکور، مشمول مرور زمان و موقوف‌شدن تعقیب کارشناس متخلف اعلام

۱- ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت علائم تجاری و اختراعات: «در صورتی که علامت ثبت‌شده برای محصولات مقرر در ماده یک قانون ثبت علائم و اختراعات مصوب اول تیرماه ۱۳۱۰، ظرف مدت ۳ سال از تاریخ ثبت آن از طرف صاحب علامت یا قائم‌مقام یا نماینده قانونی او بدون عذر موجه، مورد استفاده تجاری در ایران یا در خارجه قرارگیرد، هر ذی‌نفعی می‌تواند ابطال آن را از دادگاه شهرستان تقاضا نماید».

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

داشته است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص شده داده است.

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری نیز به صورت خاص، طبق دادنامه شماره ۲۰۴-۱۳۸۰/۶/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در مورد ابطال ماده ۳۳ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری و تبصره‌های یک و دو آن^۱، همچنین بند (ز) ماده ۴۶ دستورالعمل مزبور^۲ مصوب ۱۳۷۸/۸/۴ هیأت عالی نظارت، اساساً وضع قاعده آمره در باب ضرورت رسیدگی به تخلفات اداری و صدور رأی در مدت معین و محدود و آثار مترتب بر تخطی از آن، از اختیارات خاص قانون‌گذار و یا مأذون از قبل مقنن بوده و از حدود اختیارات هیأت عالی نظارت خارج است.

در مقام بررسی انطباق بخشنامه‌های شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۰/۲-۱۳۹۶/۱۰/۲ و ۲۶۷۴۵۱-۵/۲۶-۱۳۹۹/۵ سازمان اداری و استخدامی کشور با رویه قضایی دیوان عدالت اداری، باید گفت که بخشنامه‌های شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۰/۲-۱۳۹۶/۱۰/۲ و ۲۶۷۴۵۱-۵/۲۶-۱۳۹۹/۵ سازمان اداری و استخدامی کشور، از این حیث که هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی را ملزم می‌کنند تا به تخلفات مرتبط با مسئولیت‌های اداری و اجرایی اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار شاغل در دستگاه خود، حسب قانون رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی کنند، با رویه قضایی دیوان عدالت اداری مبنی بر اختصاص اختیار وضع قاعده آمره در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری به قوه مقننه یا مأذون از قبل مقنن، منطبق نیست و از حدود اختیارات هیأت عالی نظارت و سازمان اداری و استخدامی کشور خارج است؛ زیرا از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اختیار وضع قاعده آمره به وسیله هیأت عالی نظارت، برای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص تعیین مرجع رسیدگی، تغییر عنوان انواع تخلفات یا تخلف‌انگاری فعل و ترک فعل اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار و تعبیر و تعیین میزان مجازات هریک از آنها مستفاد نمی‌شود؛ چرا که هیأت عالی نظارت، براساس ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات

۱- ماده ۳۳ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری: «حداکثر مدت رسیدگی هر هیأت به پرونده متهم از تاریخ ارجاع یا وصول پرونده یا اعلام اتهام تا زمان صدور رأی، سه ماه می‌باشد و هیأت‌ها موظفند ترتیبات لازم را در این زمینه اتخاذ نمایند. تبصره ۱: در موارد خاص که رسیدگی نیازمند مدت بیشتری باشد، حداکثر یک ماه به مهلت مقرر در این ماده افزوده می‌گردد؛ لکن در این قبیل موارد، مراتب و ادله لازم باید حسب مورد به اطلاع نماینده موضوع ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی برسد.

تبصره ۲: عدم رسیدگی هیأت‌ها در مهلت مقرر، سهل‌انگاری محسوب شده و موضوع بر اساس ماه ۲۲ قانون، قابل پیگیری خواهد بود».

۲- ماده ۴۶ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری: نقض یا ابطال آراء قطعی هیأت‌ها در موارد زیر متصور است: ... ز - رأی هیأت در خارج از مواعد و مهلت مقرر صادر شده باشد.

اداری،^۱ وظیفه و اختیار نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را دارد و می‌تواند ضمن بررسی آراء آنها، تمام یا جزئی از آراء مذکور را ابطال و یا برخی از هیأت‌ها را با رعایت شرایط پیش‌بینی‌شده در قانون منحل کند. جایگاه هیأت عالی نظارت در امر نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های مشمول و ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، شبیه جایگاه دیوان عالی کشور (روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۸۲، ۱۳۷۲: ۲۵) و با وظایف و اختیارات محدود و منحصر به ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است (نکوئی، ۱۳۹۱: ۴۱۱). لذا ماده ۲۲ قانون در همین چهارچوب قابل تفسیر است و نمی‌توان از ماده مزبور، اختیار وضع قاعده آمره را استنباط کرد.

این درحالی است که ضابطه اختصاص اختیار وضع قاعده آمره در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری به قوه مقننه یا مأذون از قبل مقنن در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، موضوع دادنامه‌های شماره ۴۵۳-۱۳۸۲/۱۱/۲۶، ۲۰۵-۱۳۸۷/۴/۲ و ۲۰۴-۱۳۸۰/۶/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نه در رأی شماره ۱۹۳۴ در مورد عدم ابطال بخشنامه شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲ و نه در رأی شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱-۱۳۹۹/۵/۲۶، به دلیل عدم اختیار قوه مجریه و به تبع آن، عدم اختیار قانونی هیأت عالی نظارت و سازمان اداری و استخدامی کشور در وضع قاعده آمره، مورد توجه و استناد قرار نگرفته است. هرچند، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱-۱۳۹۹/۵/۲۶ سازمان اداری و استخدامی کشور را با استناد به اطلاق ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، خلاف قانون بودن و خروج از حدود اختیار هیأت عالی نظارت

۱- ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: به‌منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کادر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیأت عالی نظارت» به ریاست دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و عضویت یک نفر نماینده رئیس قوه قضاییه و سه نفر از بین نمایندگان وزرا و یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی تشکیل می‌شود. هیأت مزبور در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هر یک از هیأت‌های بدوی یا تجدیدنظر دستگاه‌های مزبور، تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال و در صورت تشخیص سهل‌انگاری در کار هر یک از هیأت‌ها، هیأت مربوط را منحل می‌نماید. هیأت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید.

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

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

ج - کم‌کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری .

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

را ابطال کرده است، ولی در ابطال آن، به عدم اختیار سازمان اداری و استخدامی کشور در وضع قاعده امره در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری تصریح و استناد نشده است.

۲-۱- جنبه تقنینی تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، یک نهاد شبه قضایی محسوب می‌شوند. لذا با لحاظ رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶-۲۴/۱۰/۱۳۹۸ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، مبنی بر اینکه مطابق قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی، تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است، صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز به موجب قانون ایجاد می‌شود و فصل مشترک معیار تعیین صلاحیت در مراجع قضایی و شبه قضایی این است که در همه آنها، صلاحیت به موجب قانون ایجاد می‌گردد.

بنابراین، تعیین مراجع ذی صلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات متعدد و اعمال مجازات‌های قانونی و تشخیص متخلف از غیرمتخلف نیز مختص به قانون‌گذار یا مآذون از طرف وی بوده و این امر اصولاً خارج از حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است و دیوان در آراء متعددی به این اصل صحه گذارده است (مشهدی، ۱۳۸۸: ۲۷). مقتضای این اصل، آن است که مرجع رسیدگی نباید وابسته به صلاحیت قوه مجریه باشد؛ بلکه باید توسط قانون مصوب پارلمان تعیین گردد و به عبارت دیگر، تعیین صلاحیت مرجع رسیدگی باید به موجب قانون باشد (خالقی و غفاری الهی کاشانی، ۱۳۹۸: ۲۴۷-۲۴۰). بر این اساس، در دادگاه‌های اختصاصی اداری نیز تعیین صلاحیت مرجع رسیدگی باید به موجب قانون باشد و در این دادگاه‌ها، عدم صلاحیت محتاج به دلیل نیست، بلکه صلاحیت آنان محتاج به نص قانونی است. به همین لحاظ، نصوص راجع به صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی اداری، در صورت تردید در میزان شمول مدلول آنها، مورد تفسیر مضیق قرار می‌گیرد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: ۳۹۶).

طبق رأی شماره ۴۳۶-۶/۲۵-۱۳۸۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بندهای ۱۰ و ۱۱ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر تهران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۵^۱، با عنایت به مدلول

۱- بندهای ۱۰ و ۱۱ موضوع اصلاحیه اخذ عوارض از اماکن تفریحی، فرهنگی و هنری در شهر تهران: «بند ۱۰- در صورتی که هر یک از متصدیان و مجریان برگزارکننده برنامه‌های موضوع این مصوبه و همچنین موزه‌ها و تالارها، بلیط‌های فروخته شده را پس از راهنمایی مشتریان به سالن برنامه و نمایش، برای فروش مجدد به گیشه برگشت داده و یا از ته سوش بلیط استفاده نمایند و یا از مشتریان بدون ارائه بلیط، وجهی دریافت نمایند و یا بلیط‌های ورودی خود را بیش از نرخ مصوب به فروش برسانند، در وهله اول به ازای هر نفر، بیست برگ از همان بلیط توسط بازرسان اداره نمایشات شهرداری باطل گشته و بلیط‌های باطل شده جهت ضبط در پرونده به اداره نمایشات ارائه خواهد شد و در وهله دوم، علاوه بر ابطال سی بلیط برای

احکام مقرر در اصل‌های ۳۶ و ۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دو ماده ۲ و ۱۷ قانون مجازات اسلامی، تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات و میزان مجازات هریک از آنها، همچنین تعیین مراجع ذی‌صلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات مختلف و اعمال مجازات قانونی درباره مجرمین و متخلفین، از وظایف اختصاصی قانون‌گذار است. بنابراین، بندهای ۱۰ و ۱۱ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر تهران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۵ که متضمن تعیین تخلفات اشخاص مذکور در آن مصوبه و اعمال مجازات درباره آنها و در نتیجه، ورود در قلمروی وظایف و اختیارات خاص قوه مقننه است؛ خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران در وضع مقررات دولتی تشخیص و ابطال گردیده است.

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری نیز مشخصاً مطابق رأی شماره ۴۲۷-۱۳۸۰/۱۲/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری، تشخیص تخلف و تعیین تنبیهات اداری، از اختیارات خاص قانون‌گذار و یا مآذون از قبل مقنن است. به‌موجب این رأی، حکم مقرر در ماده ۹۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مفید جواز تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و ضوابط اداری، استخدامی و انضباطی خاص نظام بانکی است و چون تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات انضباطی خاص بانکی و میزان مجازات اداری مرتکبین تخلفات مزبور از مقوله عناوین مقرر در ماده مذکور نیست و به‌صراحت ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷، کارکنان بانک‌ها نیز مشمول قانون اخیرالذکر شناخته شده‌اند و رسیدگی به مطلق تخلفات اداری آنان به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری محول شده و مجازات‌های اداری نیز در ماده ۹ این قانون معین گردیده است؛ بنابراین، تبصره ماده ۴۳ آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی که رسیدگی به تخلفات اداری، تشخیص تخلف و تعیین تنبیهات اداری در بانک‌ها و بانک مرکزی را طبق دستورالعمل مصوب شورای عالی بانک‌ها و شورای پول و اعتبار اعلام داشته است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص و ابطال شده است.

با عنایت به اینکه صلاحیت به موجب قانون ایجاد می‌گردد، بخشنامه‌های شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲ و ۲۶۷۴۵۱-۱۳۹۹/۵/۲۶ سازمان اداری و استخدامی کشور، در ایجاد صلاحیت برای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون

هر نفر متخلف، موافق موازین قانونی تحت پیگرد قرار خواهد گرفت و در صورت تکرار تخلف، پروانه کسب آنها از طریق مراجع ذی‌ربط ابطال خواهد شد. بند ۱۱- پس از بسته شدن گیشه فروش بلیط، مجریان و مسئولان برنامه‌های ذکر شده در مورد فوق به‌هیچ‌وجه حق پذیرش را نداشته و در صورت مشاهده، مشمول مقررات مندرج در بند ۱۰ خواهند بود».

کار، ورود به حوزه تقنینی محسوب می‌شود و این امر اصولاً خارج از حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است؛ زیرا صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری براساس نص ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، محدود به رسیدگی به تخلفات کارمندان و اصل این است که هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، صرفاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات انضباطی کارکنان دولت را دارد (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۲۲) و صلاحیت این هیأت‌ها در رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار، محتاج به نص قانونی است و با بخشنامه، چنین صلاحیتی ایجاد نمی‌شود؛ زیرا بخشنامه‌ها همیشه جنبه اعلامی داشته و همیشه شارح است، نه مؤسس (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: ۲۹-۲۸). از آنجا که بخشنامه‌های مورد اشاره، جنبه مؤسس و تعیین‌کننده مرجع رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار را دارد، این امر از وظایف اختصاصی قانون‌گذار و مستلزم پیش‌بینی آن توسط مقنن و از حدود اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور خارج است.

همچنین، هرگونه توسعه و تضییق دامنه شمول قانون، ورود به حوزه تقنینی تلقی می‌شود. توسعه و تضییق دامنه شمول قانون به این معنی است که احکام مندرج در یک قانون، گسترش یافته یا محدود شود و از این طریق، موضوع یا موضوعات غیرمشمول در شمول آن قرار گیرد یا موضوع یا موضوعات مشمول قانون، خارج از شمول آن قرار گیرد. در صورتی که مقررات دولتی که دارای چنین وصفی باشند، به‌خاطر مغایرت با قانون، و یا خروج از صلاحیت اداری ابطال می‌شوند (آقای طوق، ۱۳۸۸: ۱۵). همچنین، احتمال دارد، توسعه یا تضییق دامنه شمول قانون از طریق تفسیر آن، برای بیان مراد مقنن و پیش‌بینی شاخص‌ها و معیارهایی برای تعیین مفهوم و هدف قانون صورت گیرد که در این صورت، مطابق اظهارنظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳-۱۰/۳/۱۳۷۶ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۳ قانون اساسی، «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است. بنابراین، تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود»؛ بلکه قانون‌گذاری جدید خواهد بود. لذا هرگونه توسعه و تضییق دامنه شمول قانون در مصوبات دولت، به‌وسیله گسترش یا محدود کردن یا تفسیر احکام مندرج در یک قانون، ورود به حوزه تقنینی و مغایر با قانون تلقی می‌شود.

بخشنامه‌های سازمان اداری و استخدامی کشور، از یک طرف، با تغییر مرجع رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار^۱ و واجد صلاحیت دانستن هیأت‌های رسیدگی به تخلفات

۱- اشخاص دارای قرارداد کار معین نیز به استناد تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد ۲۵ و ۱۸۸ قانون کار، مشمول بخشنامه مورد بحث می‌شوند.

اداری دستگاه اجرایی محل خدمت در رسیدگی به تخلفات آنان در سمت‌های اداری و اجرایی، دامنه شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری را به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار توسعه داده است. از طرف دیگر، با خارج ساختن تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار دارای سمت‌های اداری و اجرایی، از شمول قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و قانون کار، دامنه شمول قوانین مزبور را تضییق کرده است که این امر، ورود به حوزه تقنینی و از حدود اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور خارج است. امری که در آراء شماره ۱۹۳۴ و ۱۳۲۴-۱۳۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز برخلاف رویه قضایی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات مشابه به دلیل توسعه دامنه حکم قانون،^۱ تضییق دایره شمول قانون^۲ و یا تضییق یا توسعه همزمان دایره شمول قانون،^۳ مورد توجه قرار نگرفته است.

۲- بررسی وضعیت تعارض بین آراء شماره ۱۹۳۴ و ۳۲۵-۱۳۲۴ و دیدگاه برگزیده

قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار را طی حکم واحد از شمول این قانون خارج ساخته است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۹۳۴-۱۳۹۷/۱۰/۱۸، بخشنامه شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲ سازمان اداری و استخدامی کشور، مبنی بر صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دستگاه اجرایی برای رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی شاغل در پست‌های مدیریتی و اجرایی در دستگاه‌های اجرایی خارج از دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی کشور را غیرقابل ابطال تشخیص داده است. متن رأی مورد اشاره به شرح زیر است: «اولاً: قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که اعضای هیأت علمی را از شمول قانون مذکور مستثنی کرده، ناظر به مواردی است که این افراد به امور آموزشی و پژوهشی اشتغال داشته باشند و منصرف از اشتغال آنها در نقش کارمند اداری دستگاه اجرایی است. ثانیاً: با مذاقه در عناوین

۱- دادنامه شماره ۶۷-۱۱/ ۳/ ۱۳۹۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بخشنامه شماره ۵۱۱/ ۲۰۰- ۲۸/ ۱۳۹۱/۱/ معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی وزارت جهاد کشاورزی در توسعه دامنه حکم مصوبه شماره ۱۳۹۰/۶/ ۲۱-۴۷۰۲۲-۱۲۴۳۲۰ هیأت وزیران، وزیران به ذی‌حسابان وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های وابسته

۲- دادنامه شماره ۹۲۸-۱۳۹۱/۱۲/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بند «الف» ردیف ۳ تصویب‌نامه شماره ۷۶۲۵۴/ت/۳۶۰۹۵-هـ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیأت وزیران، تضییق دایره شمول قانون به دلیل محدود کردن مدت ده ساله معافیت از مالیات.

۳- دادنامه شماره ۴۶۴-۱۳۸۳/۹/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال ماده ۳ دستورالعمل اجرایی ماده ۸ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت درخصوص افزایش شرایط قانونی برای حقوق و فوق‌العاده شغل مشمولین ماده ۸ قانون مزبور، به دلیل فراهم ساختن تضییق یا توسعه همزمان دایره شمول قانون.

تخلفات اداری احصاء شده در ماده ۷ قانون و مقررات انتظامی اعضای هیأت علمی دانشگاهها مشخص می‌شود، تخلفات احصاء شده مربوط به مواردی است که در ارتباط با وظایف آموزشی و پژوهشی صورت می‌گیرد و متفاوت از تخلفات مندرج در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری بوده و نوع و سختی آنها یکسان نیست. ثالثاً: ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که قانون مؤخر است، رسیدگی به وقوع تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول آن قانون را در صلاحیت هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان آن دستگاه قرار داده است؛ بنابراین، مصوبه مورد شکایت برخلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع آن نیست و قابل ابطال تشخیص نشد».

در رأی دیگری به شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴-۱۳۲۴/۵/۱۲، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بخشنامه شماره ۱۳۹۹/۵/۲۶-۲۶۷۴۵۱ سازمان اداری و استخدامی، مبنی بر صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دستگاه اجرایی برای رسیدگی به تخلفات مشمولان قانون کار شاغل در پست‌های مدیریتی و اجرایی را ابطال کرده است. متن رأی مورد اشاره به شرح زیر است: «اولاً: براساس ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲: «... مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود.» و در نتیجه بر مبنای حکم فوق، مشمولین قانون کار علی‌الاطلاق از شمول مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری خارج هستند. ثانیاً: به موجب ماده ۲۷ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، «هرگاه کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض نماید، کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار، علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه به نسبت هر سال سابقه کار، معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر را به عنوان حق سنوات به وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ نماید. در واحدهایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند، نظر مثبت انجمن صنفی لازم است و در هر مورد از موارد یادشده، اگر مسأله با توافق حل نشد، به هیأت تشخیص ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف، از طریق هیأت حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد. در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حالت تعلیق درمی‌آید». بنابه مراتب فوق و با عنایت به اینکه رسیدگی به تخلفات مشمولین قانون کار، قابل طرح در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیست و باید از طریق سازوکار قانونی مقرر در ماده ۲۷ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ مورد رسیدگی قرار گیرد؛ بنابراین، بخشنامه شماره ۱۳۹۹-۲۶۷۴۵۱-۲۶/۵/۱۳۹۹ سازمان اداری و استخدامی کشور که متضمن

رسیدگی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری به تخلفات افرادی است که با قراردادهای موضوع قانون کار در سمت‌های اداری یا مدیریتی اشتغال دارند، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود...».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، بین آراء یاد شده، در ارتباط با قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که اعضای هیأت‌های علمی و مشمولان قانون کار را طی حکم واحد از شمول این قانون خارج و آنها را تابع مقررات مربوط به خود قرار داده است، به شرح زیر تعارض وجود دارد:

رأی شماره ۱۹۳۴-۱۰/۱۸-۱۳۹۷/هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، با تقیید اطلاق حکم مقنن در قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حکم آن در مورد اعضای هیأت علمی را مقید و منحصر به مواردی دانسته است که این افراد به امور آموزشی و پژوهشی اشتغال داشته باشند. در نتیجه، حکم این ماده منصرف از اشتغال آنان در نقش کارمند اداری در دستگاه اجرایی است. طبق این رأی، مصوبه مورد شکایت برخلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع آن نیست و در مواردی که اعضای هیأت علمی دارای سمت‌های اداری و اجرایی در خصوص مسئولیت‌های اداری و اجرایی خود مرتکب تخلف شوند؛ هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دستگاه اجرایی محل خدمت، صالح به رسیدگی بوده و طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به اتهامات آنها رسیدگی خواهد شد.

در رأی شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴-۱۲/۵/۱۴۰۰، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، استدلال شده است که مشمولین قانون کار، علی‌الاطلاق از شمول مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری خارج هستند و مصوبه مورد شکایت برخلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع آن است؛ بنابراین، برخلاف رأی شماره ۱۹۳۴-۱۰/۱۸-۱۳۹۷، قائل به تقیید اطلاق حکم مقنن در قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیست و تخلفات اداری نیست و تخلفات مشمولین قانون کار را علی‌الاطلاق (چه در سمت‌های اداری یا مدیریتی در دستگاه اجرایی محل خدمت، چه در مشاغل کارگری)، خارج از شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری دانسته و براین اساس، حکم اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مقید و منحصر به مشاغل کارگری و منصرف از اشتغال آنان در نقش کارمند اداری در دستگاه اجرایی نیست. در نتیجه، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دستگاه اجرایی محل خدمت آنان، علی‌الاطلاق صالح به رسیدگی به تخلفات مشمولین قانون کار نیستند.

بنابراین، تعارض بین آراء یادشده از حیث استناد به اصله الاطلاق در رأی اخیرالصدور و عدم استناد به آن در رأی سابق الصدور، اختلاف در تعیین دایره شمول و استنباط متفاوت از حکم واحد قانون گذار در قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری محرز است. بدین ترتیب که بین تقیید اطلاق حکم مقنن در قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به تخلفات مربوط به امور آموزشی و پژوهشی (در نبود قرینه‌ای بر تقیید) و منصرف بودن این حکم از اشتغال اعضای هیأت علمی در نقش کارمند اداری دستگاه اجرایی، با عدم تقیید اطلاق حکم آن در مورد مشمولان قانون کار، تعارض دارد. بنابراین، باتوجه به تعارض آراء شماره ۱۹۳۴ و ۱۳۲۵-۱۳۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با یکدیگر، موضوع مشمول ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است.^۱

در مقام مقایسه این دو رأی و ترجیح یکی بر دیگری، به دلایلی که توضیح داده می‌شود، در رأی شماره ۱۹۳۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص عدم ابطال بخشنامه مورد شکایت، مغایرت بخشنامه با قانون و تصویب نامه هیأت وزیران لحاظ نشده است و استناد به ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز در آن بلاوجه است.

اولاً: بخشنامه مورد شکایت با قانون مغایرت دارد. مغایرت با قانون بدین معناست که مقررات دولتی، مفاد قانون یا قوانین خاصی را رعایت نکرده است. برای مثال، ممکن است قانون، بازه زمانی خاصی را برای انجام یک عمل اداری خاص در نظر گرفته، حال آنکه مصوبه دولت، بازه زمانی مزبور را بیشتر یا کمتر تعیین کرده است (آقای طوق، ۱۳۹۷: ۳۴۶). درحالی که به موجب اصل حاکمیت قانون، مقامات اداری مکلفند در تصمیمات و اعمال خود مانند آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری، قوانین و مقررات را رعایت کنند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۹: ۴۰۱).

در مباحث قبلی بیان شد که صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به موجب قانون ایجاد می‌شود و این امر اصولاً خارج از حدود و اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است و با بخشنامه، چنین صلاحیتی ایجاد نمی‌شود. بخشنامه شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲ سازمان اداری و استخدامی کشور، مبنی بر ایجاد برای صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی، شاغل در پست‌های مدیریتی و اجرایی، به دلیل تغییر مرجع و تعیین شرایط رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی، مغایر با ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است که به موجب

۱- ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: طرح آراء قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است.

آن، «... اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی... از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود». لذا تخلفات اعضای هیأت علمی، قابل طرح در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیست و باید از طریق سازوکار قانونی پیش‌بینی شده در مقررات مربوط به خود آنها رسیدگی شود.

براین اساس، مغایرت بخشنامه مورد شکایت با قانون رسیدگی به تخلفات اداری، می‌توانست به عنوان یکی از مبنای و دلایل ابطال آن از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مورد استناد قرار گرفته و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال شود که این امر در دادنامه مورد اشاره مغفول مانده است.

ثانیاً: بخشنامه مورد شکایت با تصویب‌نامه هیأت وزیران مغایرت دارد. با این توضیح که از جهت اعتبار بین قوانین به معنی عام، سلسله‌مراتبی وجود دارد که قانون اساسی در رأس سایر قوانین و پس از آن به ترتیب، قانون عادی و تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی قرار دارند. بخشنامه عبارت است از: تعلیم یا تعلیمات کلی و یکنواخت و به صورت کتبی که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه داده می‌شود و نباید مخالف قانون یا آیین‌نامه باشد. بخشنامه قابل استناد در دادگاه نیست و فی‌حدو، متشاهق و تکلیف‌جدیدی نیست و در صورت تعارض با قانون یا آیین‌نامه نباید به آن عمل کرد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ۱۰۵). در داخل تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها نیز درجه‌های گوناگون وجود دارد؛ چنانکه بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی که به امضای یکی از وزرا یا استانداران می‌رسد، نباید با تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران مخالف باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۱۲۲).

در آیین‌نامه‌هایی که اصطلاحاً آیین‌نامه اجرایی قانون نامیده می‌شود، هیأت وزیران به حکم قانون و تکلیف مجلس شورای اسلامی، مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی می‌گردد. چنانچه در ذیل بسیاری از قوانین مصوب مجلس مقرر می‌شود که آیین‌نامه اجرایی قانون توسط هیأت وزیران تهیه و تصویب و یا توسط وزارتخانه مربوطه تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۳۱۵). این نوع آیین‌نامه اجرایی برای تبیین شیوه اجرای یک قانون تنظیم می‌گردد و در واقع، مسبوق به قانون مجلس است (نجفی‌اسفاد و محسنی، ۱۳۸۸: ۳۳۳) و مقامات صلاحیت‌دار با اجازه قانون‌گذار برای تکمیل و یا تشریح جزئیات، قانون مصوب وضع می‌کنند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۹: ۲۹۴).

بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور، در تعیین هیأت رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه اجرایی محل خدمت به عنوان مرجع صالح به رسیدگی به تخلفات اداری اعضای هیأت علمی شاغل در سمت‌های اداری و اجرایی، با تبصره ماده ۲۶ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها، موضوع تصویب‌نامه شماره ۳۸۱۵/ت۳۱۸۰۳-۱۳۸۴/۱/۲۸- هیأت وزیران مغایرت دارد که به موجب آن: «تخلفات اعضای هیأت علمی مأمور در دستگاه‌های اجرایی (خارج از دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی کشور)، در هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی انتظامی دانشگاه یا مؤسسه مأموریت‌دهنده رسیدگی می‌شود.»؛ زیرا آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور، از نوع آیین‌نامه‌هایی است که به حکم قانون و مستند به ماده ۲۰ قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور،^۱ توسط هیأت وزیران به تصویب رسیده است.

با عنایت به اینکه بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور از نظر سلسله‌مراتب، پس از تصویب‌نامه هیأت وزیران قرار دارد، نباید به آن عمل کرد؛ زیرا مصوبات مقامات مادون نمی‌تواند مخالف مصوبات مقامات بالاتر باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۹: ۲۸۸). لذا بخشنامه رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور به عنوان مقام مادون در مقایسه با هیأت وزیران، نمی‌تواند مغایر تبصره ماده ۲۶ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور و مصوب هیأت وزیران به عنوان مقام بالاتر باشد که از این جهت، سلسله‌مراتب و منشأ اختیار وضع این مقرره، در دادنامه شماره ۱۹۳۴-۱۸/۱۰/۱۳۹۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار نگرفته است.

ثالثاً: در رأی شماره ۱۹۳۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری استدلال شده است که ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۲ که قانون مؤخر است، رسیدگی به تخلفات اداری در هریک از دستگاه‌های مشمول آن قانون را در صلاحیت هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان آن دستگاه قرار داده است؛ ولی استناد به ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در این زمینه بلاوجه است؛ زیرا ماده مزبور، در

۱- ماده ۲۰ قانون مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور: آیین‌نامه اجرایی این قانون، حداکثر ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت فرهنگ و آموزش عالی تهیه و به تصویب هیأت‌وزیران خواهد رسید.

۲- ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: به‌منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون، هیأت‌هایی تحت عنوان «هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» تشکیل خواهد شد. هیأت‌های مزبور شامل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر است.

مقام بیان منظور از تشکیل «هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» در هریک از دستگاه‌های مشمول این قانون و تقسیم‌بندی آن به هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر و دو تبصره ذیل آن نیز ناظر بر تعیین محل استقرار هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر است. در نتیجه این ماده قانونی و دو تبصره ذیل آن، در مقام تعیین افراد مشمول و مستثنی شده از شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان نبوده و متضمن حکمی بیش از آنچه گفته شد، نیست و در این باره باید به ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری استناد کرد که افراد مشمول و مستثنی شده از شمول قانون مزبور در آن، تعیین تکلیف شده است.

در دادنامه شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴، مخالفت با قانون، خارج بودن از حدود اختیار و اصله الاطلاق، به عنوان مبانی و دلایل ابطال بخشنامه مورد شکایت از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مورد استناد قرار گرفته و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال شده است. از این حیث، دادنامه شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴ اولاً؛ با اطلاق^۱ ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مطابقت دارد؛ زیرا هرگاه لفظ مطلقى وارد شده باشد که دارای قیود و حالاتی است که ممکن است برخی از آنها اراده شده باشد و به دلیل وجود قید، اراده برخی از این قیود و حالات مورد تردید باشد، در این صورت برای رفع تردید در موارد مشابه، به اصله الاطلاق به عنوان یکی از اصول لفظی استناد می‌شود. لذا گفته می‌شود که اصل اطلاق است و باید بر مطلق عمل کرد و به قید احتمال توجه نمی‌شود. استناد به اطلاق در صورتی امکان‌پذیر است که شرایط استفاده اطلاق از لفظ وجود داشته باشد، از جمله قرینه‌ای بر تقييد وجود نداشته باشد که در ما نحن فیه، قرینه‌ای بر تقييد اطلاق ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری وجود ندارد و بخشنامه نیز نمی‌تواند مقید ماده قانونی مزبور باشد؛ در نتیجه، بر مبنای حکم ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار علی‌الطلاق از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود.

ثانیاً: در مباحث قبلی بیان شد که صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به موجب قانون ایجاد می‌شود و این امر اصولاً خارج از حدود و اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است و با بخشنامه، چنین صلاحیتی ایجاد نمی‌شود؛ در نتیجه، استناد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به مغایرت بخشنامه

۱- اطلاق عبارت است از: حالتی که در آن لفظ از هرگونه قید و بندی آزاد است و بر تمام افرادی که می‌توانند تحت شمول آن قرار گیرند، دلالت می‌کند (المطلق مادل علی شائع فی جنسه). در مقابل آن، مقید قرار دارد که عبارت است از: لفظ مطلقى که با افزوده شدن قیدی، دایره شمولش محدود می‌شود و بر شیوع و گستردگی دلالت نمی‌کند (المقید ما اخرج من شیاغ).

مورد شکایت با قانون، به عنوان یکی از مبانی و دلایل ابطال بخشنامه مورد شکایت، موضوعی است که برخلاف دادنامه شماره ۱۹۳۴، در دادنامه شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴، مورد توجه قرار گرفته است.

بنابراین، رأی شماره ۱۹۳۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در عدم ابطال مصوبه مورد شکایت، به دلایلی که توضیح داده شد، خلاف موازین قانونی و ضوابط تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری است و درمقابل رأی شماره ۱۳۲۵-۱۳۲۴، از استحکام و مبانی قانونی و حقوقی قوی تری برخوردار بوده و بر رأی شماره ۱۹۳۴ قابل ترجیح است. باین حال، ایجاد صلاحیت برای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان جهت رسیدگی به تخلفات اداری اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار، شاغل در پست‌های اجرایی و مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی، منوط به حکم و مداخله قانون گذار است.

نتیجه‌گیری

هرچند محدودیت‌ها، معاذیر و خلأهای قانونی برای رسیدگی به تخلفات اداری اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار، شاغل در پست‌های اجرایی و مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی، توسط هیأت‌های انتظامی اعضای هیأت علمی، کمیته انضباطی کار و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان وجود دارد؛ ولی مطابق رویه قضایی دیوان عدالت اداری، تعیین صلاحیت آنها برای رسیدگی به تخلفات اداری اشخاص مذکور، منوط به حکم قانون است؛ زیرا فصل مشترک معیار تعیین صلاحیت در مراجع قضایی و شبه قضایی این است که در همه آنها، صلاحیت به موجب قانون ایجاد می‌گردد. هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز به این دلیل که وظایفشان رسیدگی به تخلفات کارمندان دولت بوده و این کارکرد و وظیفه شبیه قضاوت است، یک نهاد شبه قضایی محسوب می‌شوند، تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است؛ چون قانون گذار در ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، با بیان افراد مشمول و مستثنی شده از شمول قانون مزبور، رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت‌های علمی و مشمولان قانون کار را صریحاً خارج از صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان قرار داده است؛ ایجاد صلاحیت برای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت‌های علمی و مشمولان قانون کار به موجب مصوبه هیأت عالی نظارت، ورود به حوزه تقنینی در تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات اداری و خارج از حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری است.

همچنین، تصمیم هیأت عالی نظارت که قاعده آمره ایجاد می‌کند، از اختیارات خاص قانون گذار و یا مآذون از قبل مقنن بوده و از حدود اختیارات هیأت عالی نظارت خارج است. لذا پذیرش صلاحیت برای

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت‌های علمی و مشمولان قانون کار، نوعی عدول از قواعد آمره راجع به تعیین صلاحیت محسوب می‌گردد که به‌طور قطع نیازمند تصویب قانون‌گذار است و با بخشنامه، چنین صلاحیتی ایجاد نمی‌شود.

با تحلیل آراء شماره ۱۹۳۴ و ۱۳۲۴-۱۳۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مشخص شد که بین این دو رأی در مورد قسمت اخیر ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به علت استنباط متفاوت از حکم واحد قانون‌گذار در دو مورد مشابه تعارض وجود دارد. بنابراین، بر مبنای جواز حاصل از حکم مقرر در ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آراء مذکور برای رسیدگی مجدد، قابل طرح در هیأت عمومی هستند تا با نقض یکی از آن دو رأی، اعتبار دیگری مورد تأیید قرار گیرد.

در مقام ترجیح یکی از دو رأی بر دیگری، باید گفت که درستی دادنامه شماره ۱۳۲۴-۱۳۲۵ در ابطال بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور در مورد مشمولان قانون کار، با توجه به انطباق آن با ادله حقوقی و قانونی، مورد تأیید است. بر این اساس، نقض دادنامه شماره ۱۹۳۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و صدور حکم بر ابطال بخشنامه شماره ۱۵۸۵۸۶۴-۱۳۹۶/۱۰/۲ سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد می‌شود. با این حال، برای رفع محدودیت‌ها، معاذیر و خلأهای قانونی موجود در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان برای رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی و مشمولان قانون کار، شاغل در پست‌های اجرایی و مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی، مداخله قانون‌گذار ضروری است.

برخی موضوعات مورد بحث در این پژوهش از جمله محدودیت‌ها و معاذیر قانونی رسیدگی به تخلفات افراد مستثنی‌شده از شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری در خارج از محل اصلی خدمت و اشکالات اجرایی آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در دستگاه متبوع افراد مستثنی‌شده از شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به عنوان موضوعات قابل بحث برای تحقیقات بعدی دیگر پژوهشگران پیشنهاد می‌شود تا در تحقیقات خود، آنها را بررسی کنند.

فهرست منابع و مأخذ

الف - کتب:

- پتفت، آرین؛ مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵). دانشنامه حقوقی، ج ۲ و ۳، تهران: امیرکبیر
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۴). ترمینولوژی حقوق، چاپ هفتم، تهران: گنج دانش
- دبیرخانه هیأت عالی نظارت (۱۳۸۳). مجموعه پاسخ به ۲۴۸ سوال در مورد قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: هیأت عالی نظارت
- صادقی مقدم، محمدحسن؛ میرزاده کوهشاهی، نادر (۱۳۹۵). آیین رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای هیأت علمی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۹). حقوق اداری، چاپ دهم، تهران: انتشارات سمت
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۸). مقدمه علم حقوق، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات بهنشر
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳). مقدمه علم حقوق، چاپ ۹۶، تهران: انتشار
- محمدی، مختار (۱۳۹۵). مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای رسیدگی به تخلفات اداری، چاپ چهارم، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی
- معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۷). مجموعه تنقیحی قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری، چاپ چهارم، تهران: ریاست جمهوری
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر
- نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ هفتم، تهران: انتشارات فردافر
- نکوئی، محمد (۱۳۹۲). نگرشی نو و تحلیلی بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: افق اندیشه
- هداوند، مهدی؛ آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶). دادگاه‌های اختصاصی اداری، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی

ب- مقالات

- آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۸). «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۱۸-۱۷
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۷). «تأملی درخصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۸۴، شماره ۲
- خالقی، علی؛ غفاری الهی کاشانی، نجمه. (۱۳۹۸). «لزوم قانونی بودن مرجع رسیدگی در دادرسی کیفری»، فصلنامه پژوهش‌های دانش انتظامی، سال ۲۱، شماره ۳
- مشهدی، علی (۱۳۸۸). «معیارهای تفکیک صلاحیت‌های دو قوه در رویه دیوان عدالت اداری»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۱۸-۱۷
- نکوئی، محمد (۱۳۹۱). «ملاحظات در نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه در زمینه اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت بر رسیدگی به تخلفات اداری»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷.

