

ملاحظات در نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه در

زمینه اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت بر رسیدگی به

تخلفات اداری

دکتر محمد نکویی *

چکیده

مطابق ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت عالی نظارت موضوع این ماده، می تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید. اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی خود اعلام کرده است که هیئت عالی نظارت به استناد ماده مذکور و عموم و اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم به شرح فوق و مقید نشدن این اختیارات در مقام بررسی احکام مورد نظر به رسیدگی شکلی، می تواند پس از ابطال آراء هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد حکم برائت یا محکومیت صادر کند.

به نظر می رسد، هیئت عالی نظارت به عنوان یک مرجع نظارتی در مقام نظارت صرفاً می تواند احکام صادره از هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری را مورد بررسی قرار داده و اتخاذ تصمیم نماید و در صورت عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه از سوی هیئت های مذکور، احکام آنها را ابطال یا نقض کرده و موضوع را

* وکیل دادگستری.

جهت رسیدگی مجدد به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ذی ربط ارجاع نماید و پس از ابطال یا نقض حکم نمی تواند حکم برائت یا محکومیت صادر کند.

کلید واژگان

نظریه مشورتی، تخلفات اداری، هیئت عالی نظارت، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، صدور حکم، ابطال حکم، نقض حکم، اتخاذ تصمیم.

مقدمه

نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های مشمول این قانون و ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، بر عهده نهادهی تحت عنوان «هیئت عالی نظارت» قرار داده شده است.

هیئت عالی نظارت، با توجه به جایگاه مهم و اختیارات ویژه‌ای که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور دارد، نقش اساسی را در جهت تضمین حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه آن توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ایفاء می‌نماید. به همین منظور هیئت عالی نظارت می‌تواند در صورت مشاهده تخلف از سوی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال نماید. همچنین این هیئت می‌تواند کلیه احکام صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار داده یا مجوز اصلاح یا تغییر آرای قطعی توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را صادر کند.

حدود اختیار هیئت عالی نظارت پس از ابطال یا نقض احکام هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، محل بحث است. بحث این است که در صورت ابطال یا نقض حکمی از سوی هیئت عالی نظارت، آیا هیئت مزبور می‌تواند رسیدگی و حکم مقتضی را صادر کند یا باید موضوع را جهت رسیدگی مجدد به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌ربط ارجاع نماید؟

این امر در نوشته حاضر مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از بیان کلیاتی در مورد صلاحیت و ترکیب هیئت عالی نظارت، نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه مبنی بر اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت، پس از ابطال یا نقض حکم مطرح می‌گردد و سپس دلایل نفی چنین اختیاری و در نهایت نتیجه بحث ارائه می‌شود.

۱. جایگاه و ترکیب هیئت عالی نظارت

یکی از نکات مهم در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، پیش‌بینی مرجعی تحت عنوان «هیئت عالی نظارت» است که جایگاه و ترکیب اعضای هیئت مذکور در این قسمت بیان می‌شود.

۱.۱. جایگاه

به موجب ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی^۱: «به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول^۲ و برای ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیئت عالی نظارت» به ریاست دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور^۳... تشکیل می‌شود. هیئت مزبور در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هریک از هیئت‌های بدوی یا تجدیدنظر دستگاه‌های مزبور، تمام یا قسمتی از تصمیمات آنها را ابطال و در صورت تشخیص سهل انگاری در کار هریک از هیئت‌ها، هیئت مربوط را منحل می‌نماید. هیئت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید.

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۷۲، ص ۵۶۹ الی ۵۷۸.

۲. در ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۲ و تبصره یک این ماده از آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، دستگاه‌های مشمول این مقررات احصاء شده‌اند. به موجب ذیل ماده ۱۸ قانون، مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیر نظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود.

۳. در حال حاضر معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور.

الف) عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه

ب) اعمال تبعیض در اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری

ج) کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری

د) موارد دیگر که هیئت بنا به مصالحی ضروری تشخیص دهد.....»

ملاحظه می شود که هیئت عالی نظارت بر اساس اختیارات حاصله از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می تواند تصمیمات هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری را در موارد چهارگانه پیش بینی شده در آن ماده ابطال کند. علاوه بر آن، هیئت عالی نظارت می تواند احکام صادره توسط هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری را مورد بررسی قرار داده و اتخاذ تصمیم نماید.

نقش هیئت عالی نظارت در امر نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه های مشمول و ایجاد هماهنگی در کار هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری، شبیه دیوان عالی کشور است.^۴ همان گونه که در اصل ۱۶۱ قانون اساسی آمده است: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی....تشکیل می گردد». هیئت عالی نظارت نیز با نقش و جایگاه مشابه دیوان عالی کشور لکن با وظایف و اختیارات محدود و منحصر به ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با عبارات شبیه عبارات به کار رفته در اصل ۱۶۱ قانون اساسی، به منظور نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ایجاد هماهنگی در کار هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل می شود و از این نظر هیئت عالی نظارت در سطحی محدودتر با دیوان عالی کشور قابل مقایسه است. در واقع قانون رسیدگی به

۴. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۱۵۸ دوره چهارم، اجلاس دوم، ۱۳۷۲/۸/۹ روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۸۲، ص ۲۵ ضمناً در سطور آتی هدف از چنین قیاسی بیان شده است.

تخلفات اداری، برای ترمیم اشتباهات احتمالی اقدام به پیش‌بینی طرق فوق‌العاده نموده تا متهم بتواند در صورت بی‌گناهی یا وجود هریک از موارد چهارگانه مذکور در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، از آن به نفع خود استفاده کند، یکی از طرق مذکور، عبارت است از ابطال رأی صادره به وسیله هیئت عالی نظارت^۵ که این هیئت می‌تواند آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که به گونه‌ای در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن و مقررات مشابه دیگر، پیش‌بینی گردیده، تحت شرایطی ابطال نماید.

۲.۱. توكیب

به موجب ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «..... هیئت عالی نظارت به ریاست دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و عضویت یک نفر نماینده قوه قضائیه و سه نفر از بین نمایندگان وزراء یا بالاترین مقام سازمان‌های دولتی تشکیل می‌شود.....» همچنین طبق ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳/ ۷/ ۲۷ هیئت وزیران^۶ که در تاریخ ۸۷/۲/۱ در جلسه هیئت وزیران اصلاح گردیده است،^۷ «هیئت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲ قانون مرکب از سه نفر از نمایندگان موضوع ماده ۳۴ این آیین‌نامه، به پیشنهاد معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و تصویب هیئت وزیران و یک نماینده از قوه قضائیه به ریاست معاون یادشده یا معاون وی تشکیل می‌شود.» منظور از نمایندگان موضوع ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به

۵. سیف‌الله؛ کریم زاده، شرح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، انتشارات دارالفکر، قم، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۹۳.

۶. مجموعه قوانین سال ۱۳۷۳ ص ۵۲۳ الی ۵۳۲.

۷. منتشره در روزنامه رسمی شماره ۱۸۳۹۶ مورخ ۱۳۸۷/۲/۹.

تخلفات اداری، افرادی است که به وسیله هریک از وزیران و بالاترین مقام‌های دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن به عنوان نماینده آنان برای هماهنگی هیئت‌های آن دستگاه تعیین شده و به طور مستقیم زیر نظر آنان فعالیت می‌کنند که سه نفر از اعضای هیئت عالی نظارت از بین نمایندگان مذکور به نحوی که در ماده ۳۷ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری آمده است، انتخاب می‌شوند. طبق ماده ۴ آیین‌نامه هیئت عالی نظارت^۸، دفتر هماهنگی، بازرسی و نظارت بر امر رسیدگی به تخلفات اداری، به عنوان دبیرخانه هیئت عالی نظارت بوده و کلیه کارهای هیئت عالی نظارت از طریق این دفتر اجراء می‌گردد. بر اساس تبصره فوق‌الذکر، مدیرکل دفتر مذکور به عنوان دبیر هیئت عالی نظارت در جلسات حضور خواهد داشت و جلسات هیئت عالی نظارت به موجب ماده ۱ این آیین‌نامه به دعوت وی تشکیل می‌شود.

۲. سابقه و مبانی نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه

طبق نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه و استنباط دبیر هیئت عالی نظارت، این هیئت با استفاده از اختیارات قانونی حاصل از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در مواردی که ضروری تشخیص دهد، می‌تواند پس از نقض یا ابطال آراء هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر حسب مورد حکم برائت یا محکومیت صادر کند، در این قسمت ابتداء سابقه موضوع و سپس دلایل و مستندات ارائه شده در جهت شناسایی امکان صدور حکم برائت یا محکومیت از سوی هیئت عالی نظارت مطرح می‌شود.

۸ مصوب ۱۳۷۳/۳/۱۲ هیئت عالی نظارت به استناد تبصره ماده ۱۳۷ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری که به موجب آن: «(آیین‌نامه مربوط به چگونگی کار هیئت عالی نظارت به تصویب هیئت یادشده می‌رسد.)»

۱.۲. سابقه موضوع

دبیر هیئت عالی نظارت طی استعلامی^۹ از اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه درخواست کرده است تا نظریه مشورتی خود را در خصوص امکان انشاء رای برائت یا محکومیت توسط هیئت عالی نظارت پس از نقض یا ابطال آراء هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری، اعلام نماید.

در این استعلام عنوان شده است: [... هیئت عالی نظارت عالی‌ترین رکن در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ می‌باشد که از طریق سازوکار قانونی وظیفه نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را بر عهده دارد.

به تصریح ماده ۲۴ قانون مذکور «اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً در مواردی که هیئت به اکثریت آراء تشخیص دهد که مفاد حکم صادر شده از لحاظ موازین قانونی (به لحاظ شکلی یا ماهوی) مخدوش می‌باشد، پس از تأیید هیئت عالی نظارت در خصوص مورد امکان پذیر است.»

به عبارت دیگر، اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیئت‌ها منوط به کسب مجوز لازم از هیئت عالی نظارت است و هیئت‌ها نمی‌توانند رأساً مبادرت به این امر نمایند.

از طرفی در ماده ۲۲ قانون فوق، برای هیئت عالی نظارت در ارتباط با آرای هیئت‌ها، اختیاراتی ویژه مقرر شده است. به طوری که هیئت یاد شده می‌تواند در صورت مشاهده موارد مندرج در بندهای چهارگانه ماده مذکور از سوی هریک از هیئت‌های بدوی یا تجدیدنظر، تمام یا بعضی تصمیمات آنها را ابطال نماید. همچنین، هیئت عالی نظارت

۹. استعلام شماره ۱۴۹۵۰۹/۱۶۰۴ مورخ ۱۳۸۵/۹/۷.

می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید.

با بررسی تطبیقی اختیارات مذکور در مادتين فوق به نظر می‌رسد هیئت عالی نظارت با استفاده از جواز قانونی حاصل از ماده ۲۲ قانون یادشده، در مواردی که ضروری تشخیص دهد، پس از نقض یا ابطال آرای هیئت‌های بدوی و تجدید نظر، می‌تواند حسب مورد در محکومیت یا برائت مستخدمین انشاء رأی نماید.

خواهشمند است دستور فرمایید نظریه مشورتی آن اداره کل محترم را اعلام نمایند. [خود اعلام داشته است: مشورتی^{۱۰}]

« با عنایت به اینکه در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ تصریح شده است، هیئت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید و با توجه به عموم و اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم به شرح فوق و اینکه اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام بررسی احکام مورد نظر در قانون به رسیدگی شکلی مقید نشده است، هیئت نامبرده می‌تواند پس از ابطال آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد حکم برائت یا محکومیت صادر کند.» که ذیلاً مبانی و مستندات آن مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱۰ نظریه شماره ۷/۲۵۱۲ مورخ ۸۶/۴/۱۹

۲.۲. مبانی نظریه

با ملاحظه نظریه اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه، معلوم می‌شود که استدلال اداره کل مذکور در جهت شناسایی امکان صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت پس از نقض یا ابطال حکم هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، بر سه دلیل عموم و اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت و مقید نشدن این اختیارات به رسیدگی شکلی مبتنی است که ذیلاً به آنها پرداخته می‌شود.

۲.۲.۱. عموم اختیارات هیئت عالی نظارت

در نظریه اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه، نخستین استدلال این است که به دلیل عموم اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم نسبت به احکام صادره از سوی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت مذکور می‌تواند پس از ابطال آراء هیئت‌های یادشده، حسب مورد حکم برائت یا محکومیت صادر کند.

عموم در لغت به معنی فرا گرفتن همه را، همگی را شامل شدن و عام شدن آمده است^{۱۱} و در اصطلاح عموم، وصف عام و عام عبارت است از اسمی که در وضع واحد برای افراد بسیار وضع شده است^{۱۲} و مفهومی است که همه افراد موضوع خود را شامل می‌شود که در عربی کلمات کل، جمیع، ادات جمع و مانند اینها و در فارسی کلماتی از قبیل کلیه، کل، همه، هر و تمام برای رساندن عموم استعمال می‌شود مثلاً «ان الله علی کل شیء قدیر»^{۱۳}. چنانچه دیده می‌شود با آمدن کلمه کل تردید باقی نمی‌ماند که قدرت خدا

۱۱. لغت‌نامه دهخدا، جلد ۳۵، حرف ع، ص ۳۵۸.

۱۲. محمد جعفر، جعفری لنگرودی؛ ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴، ص ۴۷۵.

۱۳. سوره بقره، آیه ۲۰.

که حکم جمله است بر کلیه مصادیق شیء سرایت دارد و آن را در برمی گیرد^{۱۴} یا اینکه «فی اموالهم حق للسائل والمحروم»^{۱۵} که در این آیه لفظ اموال عموم است و شامل کلیه مصادیق مال می شود.

در مقابل عموم، خصوص قرار دارد و آن عبارت است از وصف خاص و خاص برخلاف عام، مفهومی است که دامنه آن محدود بوده و برخی از مصادیق خود را شامل می شود مانند دانشمندان عادل که برخی از دانشمندان را شامل می شود نه همه آنها را و دانشمندان غیر عادل از شمول آن خارج هستند.

در صورتی که لفظ عامی وارد شده و به دلیل شک در تخصیص در اراده عموم یا خصوص از آن لفظ شک وجود داشته باشد، در این صورت، پس از فحص و یأس از مخصص، به استناد اصل عموم یا اصاله العموم گفته می شود که اصل، بقاء بر عموم و عدم تخصیص بوده، عموم شامل تمام افراد موضوع آن می شود و لفظ برای گوینده و شنونده در عموم حجیت دارد^{۱۶}.

همانگونه که ملاحظه می شود، اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه در شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت در مقام پاسخ به سؤال طرح شده و رفع تردید در خصوص این اختیار، به اصل عموم استناد کرده و این استناد بر عموم اختیارات هیئت مذکور و بر عبارتی در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مبتنی است که به موجب

۱۴. سید مصطفی، محقق داماد؛ مباحثی از اصول فقه، دفتر اول، مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ چهارم، ۱۳۸۵، ص ۷۸.

۱۵. سوره ذاریات، آیه ۱۹.

۱۶. شیخ محمد علی، انصاری؛ الموسوعة الفقهية الميسرة، جلد سوم، مجمع الفکر الاسلامی، چاپ اول، ۱۴۲۰، ص ۴۸۹ و شیخ محمدرضا، مظفر؛ اصول فقه، جلد اول، مؤسسه نشر اسلامی، ص ۷۴ و علیرضا، فیض؛ مبادی فقه و اصول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم، ۱۳۷۶، ص ۸۸.

آن «...هیئت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید...»^{۱۷}

اینکه آیا به استناد عموم اختیارات هیئت عالی نظارت و ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، می‌توان اختیار صدور حکم را برای هیئت عالی نظارت قائل شد و اینکه چنین استنباطی با اصل عموم انطباق دارد یا نه، در بخش بعدی مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت.

۲.۲.۲. اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت

دومین دلیل در جهت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت پس از نقض احکام صادره، اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم عنوان و استدلال شده است که با عنایت به تصریح ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و اطلاق این اختیارات، هیئت عالی نظارت می‌تواند پس از ابطال آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد حکم براءت یا محکومیت صادر کند.

اطلاق، نقطه مقابل تقييد و به معنی آزاد کردن، رهایی، آزادی و بی قید و شرط بودن است^{۱۷} در اصطلاح، 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. لفظی که دارای چنین حالتی باشد، مطلق و آن عبارت است از لفظی که در جنس خود بر شیوع و گستردگی دلالت می‌کند^{۱۸} مثل آب، انسان و بیع و در مقابل آن مقید قرارداد که عبارت است از لفظ مطلق که با افزوده شدن قیدی، دایره شمولش محدود می‌شود و افراد کمتری

۱۷. لغت نامه دهخدا، جلد ۷، حرف الف، ص ۲۸۹۷.

۱۸. ((المطلق ما دل علی شائع فی جنسه)).

را شامل می‌شود و بر شیوع و گستردگی دلالت نمی‌کند^{۱۹} مثل آب جاری، انسان آزاد و بیع نقدی^{۲۰}. هرگاه لفظ مطلق وارد شده باشد که دارای قیود و حالانی 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 سؤال این است که آیا آن لفظ باید به صورت مطلق به کار برده شود یا در صورت تردید باید از عمل به اطلاق خودداری کرده و به نحو دیگری عمل کرد؟

برای رفع تردید در موارد مشابه، به اصاله 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 و این اصل بر گوینده و شنونده حجت است مگر اینکه گوینده با قرینه و قید و وصفی دامنه آن را محدود و مقید ساخته باشد. مثل «احل الله البيع»^{۲۱} که اگر درباره بیع تردیدی حاصل شود که آیا انشای آن حتماً باید به لفظ عربی باشد، باید به اصالت در اطلاق بیع در آیه تمسک جست تا این شرط و تقیید با آن از اعتبار بیفتد، آنگاه است که به جواز بیع به زبان‌های غیر عربی حکم می‌شود.^{۲۲}

استدلال اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه از این جهت که اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم اطلاق دارد و از این اطلاق به استناد اصاله الاطلاق می‌توان در جهت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت مذکور، استفاده کرد، در اصل استدلال

۱۹. ((المقید ما اخرج من شیاع)).

۲۰. ابوالحسن، محمدی؛ مبانی استنباط حقوق اسلامی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ پنجم، ۱۳۶۶، ص ۱۱۵.

۲۱. سوره بقره، آیه ۲۷۵.

۲۲. اصول فقه مظفر، جلد ۱، ص ۷۵.

درستی است لکن استناد به اطلاق در صورتی امکان‌پذیر است که شرایط استفاده اطلاق از لفظ وجود داشته باشد از جمله قرینه‌ای بر تقیید وجود نداشته باشد در حالی که به نظر می‌رسد در ما نحن فیه چنین قرینه‌ای بر تقیید اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم وجود دارد که در بخش بعدی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۳.۲.۲. مقید نشدن اختیارات هیئت عالی نظارت به رسیدگی شکلی

آخرین استدلال در نظریه اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه جهت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت، مقید نشدن اختیارات هیئت عالی نظارت به رسیدگی شکلی در مقام بررسی احکام موردنظر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری عنوان شده است.

رسیدگی شکلی نوعی از رسیدگی است که در آن مرجع رسیدگی وارد ماهیت دعوی نمی‌شود و بیشتر به این موضوع می‌پردازد که حکم یا قرار موافق قانون صادر شده است^{۲۳} یا خیر مانند رسیدگی فرجامی دیوان عالی کشور که به موجب ماده ۳۶۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، عبارت است از تشخیص انطباق یا عدم انطباق رأی مورد درخواست فرجامی با موازین شرعی و مقررات قانونی یا رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که به موجب تبصره یک ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به صورت شکلی خواهد بود به این معنی که اعتراض به آراء مذکور منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت^{۲۴}.

[۲۳] حسین، کریمی: فرهنگ دادرسی، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۱۷۲.

[۲۴] بند ۲ ماده ۱۳، قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۰/۳/۹ مجلس شورای اسلامی، منتشره در روزنامه

در مقابل رسیدگی شکلی، رسیدگی ماهوی قرار دارد و آن نوعی از رسیدگی است که متوجه اساس و بنیان اختلاف بوده و منتهی به صدور حکم گردد.^{۲۵} به عبارت دیگر رسیدگی ماهوی نوعی رسیدگی است که متوجه ماهیت و محتوی موضوع مورد اختلاف بوده و براساس آن اتخاذ تصمیم می‌شود، مثل رسیدگی دادگاه‌های بدوی یا تجدیدنظر که رسیدگی آنها متوجه ماهیت و محتوای موضوع مورد اختلاف می‌باشد یا رسیدگی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری که رسیدگی آنها متوجه ماهیت و محتوای موضوع مورد اختلاف می‌باشد و در مراجع دسته دوم رسیدگی متوجه ماهیت و محتوی اتهام انتسابی به کارمند بوده و مراجع مذکور با توجه به آنها رسیدگی و حکم مقتضی را صادر می‌نمایند.

این استدلال که اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به احکام مورد نظر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقید به رسیدگی شکلی نشده و در نتیجه هیئت مذکور می‌تواند حکم برائت یا محکومیت صادر کند، در مباحث آتی مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

۳. دلایل عدم اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت

دلایل ارائه شده در جهت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت برای اثبات وجود چنین اختیاری کافی به نظر نمی‌رسد. همانگونه که در مباحث قبلی اشاره گردید نظریه اداره کل حقوقی قوه قضائیه بر ۳ دلیل عموم و اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت و مقید نشدن رسیدگی هیئت مزبور به رسیدگی شکلی در قانون رسیدگی به

←

رسمی شماره ۱۸۰۴۳ مورخ ۸۵/۱۱/۱۶

۲۵۵. کریمی؛ همان، ص ۱۷۲.

تخلفات اداری استوار است که ذیلاً دلایل غیرقابل استناد بودن چنین استنباط و استنادی بیان می‌شود و علاوه بر آن دلایل دیگری در جهت نفی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت ارائه می‌گردد.

۳.۱. مخدوش بودن استناد به اصل عموم

در نظریه ارائه شده در جهت اثبات اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت به اصل عموم استناد و گفته شده است که هیئت عالی نظارت با توجه به عموم اختیارات حاصله از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، می‌تواند پس از ابطال آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد حکم برائت یا محکومیت صادر کند.

با توجه به آنچه که در مورد عموم یا اصل عموم و اصله العموم گفته شد، آیا استناد به این اصل در جهت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت نظارت با استفاده از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آن هم به نحوی که در نظریه مشورتی مطرح گردیده قابل پذیرش می‌باشد؟

به نظر می‌رسد چنین استنباط و استنادی با استفاده از اصل عموم، به نحوی که در نظریه مطرح گردید، مخدوش است. برای بررسی دقیق موضوع عبارت مورد استناد در نظریه مشورتی در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری عیناً نقل می‌شود:

«...هیئت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید...»

در این عبارت «امکان بررسی و اتخاذ تصمیم» حکم جمله و «احکام صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» موضوع آن است.

لفظ احکام که در این عبارت، عام بوده و از کلمه کلیه به عنوان یکی از کلمات مورد استفاده جهت رساندن عموم استفاده شده است، شامل کلیه مصادیق حکم می‌شود. با

این وصف، چنانچه در اختیار هیئت عالی نظارت برای بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد برخی از مصادیق حکم تردید وجود داشته باشد، به استناد اصل عموم یا اصاله العموم می‌توان گفت اصل، بقاء بر عموم و عدم تخصیص اختیار هیئت عالی نظارت بوده و هیئت مذکور می‌تواند کلیه احکام صادره را مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار دهد. تنها در این صورت است که استناد به اصل عموم یا اصاله العموم صحیح و خالی از اشکال است.

بنابراین اگر سؤال و شک در مورد اراده عموم یا خصوص از لفظ عام «احکام» بیان شده با کلمه کلیه به عنوان یکی از کلمات مورد استفاده جهت رساندن عموم باشد، در این صورت می‌توان به اصل عموم یا اصاله العموم استناد کرده و بر شمول آن بر کلیه مصادیق حکم نظرداد و قائل شد که هیئت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکام صادره بررسی و اتخاذ تصمیم نماید ولی نمی‌توان به دلیل شک در اراده عموم یا خصوص از لفظ عام به اصل عموم یا اصاله العموم استناد کرده و بر شمول لفظ بر افراد غیر موضوع و خارج از مصادیق آن حکم داد.

به بیان دیگر اگر موضوع سؤال و شک در اراده عموم یا خصوص از لفظ عام «احکام» بود که در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با کلمه کلیه بیان شده است، در این صورت استناد به اصل عموم صحیح بوده و می‌توان بر شمول لفظ احکام بر کلیه مصادیق حکم نظر داد. به عنوان مثال اگر موضوع سؤال و شک این باشد که آیا هیئت عالی نظارت می‌تواند احکام برائت صادره از هیئت‌ها است را همانند احکام محکومیت مستخدم مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار دهد؟ یا اختیار هیئت مذکور در این باره تخصیص یافته و ناظر بر احکام محکومیت صادره از هیئت‌هاست و احکام برائت مستخدم را شامل نمی‌شود؟ در سؤال مطرح شده به شرح فوق و در موارد مشابه آن چنانچه در اراده عموم یا خصوص از لفظ عام «احکام» شک وجود داشته باشد، به استناد اصل عموم گفته می‌شود که لفظ احکام عموم است و شامل کلیه مصادیق حکم اعم از محکومیت یا برائت و غیر آن

می‌شود و لفظ در عموم حجیت دارد.

بنابراین، استدلال و استناد به اصل عموم در مانحن فیه در صورتی پذیرفته است که در تسری و شمول لفظ «احکام» بر مصادیق آن تردید وجود داشته باشد که در این صورت می‌توان به استناد اصل عموم استدلال کرد که لفظ احکام عموم است و بر کلیه مصادیق آن چه حکم محکومیت چه حکم برائت و غیر آن سرایت دارد در حالی که این موضوع محل تردید و اصولاً مورد سؤال نبوده است و رویه هیئت عالی نظارت نیز تاکنون این بوده است که کلیه احکام قطعی صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (اعم از بدوی یا تجدیدنظر و محکومیت یا برائت) را مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار دهد.

نتیجه آنکه نمی‌توان از لفظ عام «احکام» و با استناد به اصل عموم، اختیار صدور حکم برائت یا محکومیت توسط هیئت عالی نظارت را استنباط کرد بلکه می‌توان از این اصل، اختیار بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد کلیه مصادیق حکم از ناحیه هیئت عالی نظارت را استنباط کرده و بر تسری این اختیار بر کلیه مصادیق لفظ عام حکم نظر داد. آن هم در صورتی که تردید در شمول و تسری اختیار بررسی و اتخاذ تصمیم بر کلیه مصادیق حکم وجود داشته باشد در حالی که در شمول و تسری اختیار بررسی و اختیار تصمیم بر کلیه مصادیق حکم تردیدی وجود ندارد و حکم آن روشن است و از این حیث استدلال اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه مبنی بر شناسایی اختیار صدور حکم برای هیئت عالی نظارت به استناد اصل عموم به نحوی که در نظریه مشورتی آمده است به دلیل خروج موضوعی از اصل عموم مخدوش است و نمی‌توان گفت که چنین اختیاری به استناد اصل عموم از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل استنباط است.

۳.۲. مقید شدن اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت

اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به احکام

صادره، استدلال دیگری است که در جهت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت مورد استناد قرار گرفته است. لکن استناد به اصله الاطلاق به شرحی که در مباحث گذشته به آن اشاره گردید، در صورتی قابل پذیرش است که شرایط لازم برای استفاده شمول از لفظ مطلق وجود داشته باشد و در صورت وجود آن شرایط که به مقدمات حکمت معروف است، می‌توان از لفظ مطلق استفاده اطلاق کرد در غیر این صورت استناد به اصله الاطلاق موضوعیت پیدا نمی‌کند.

منظور از مقدمات حکمت این است که در صورت جمع بودن چند شرط، می‌توان گفت که مطلق بر اطلاق دلالت داشته^{۲۶} و در فقدان آن شرایط، بر اطلاق دلالت نمی‌کند بلکه باید آن را حمل بر تقیید کرد.

در مورد تعداد مقدمات حکمت اختلاف نظر وجود دارد. برخی آن را شامل سه شرط و برخی شامل پنج شرط دانسته‌اند^{۲۷} لکن در مورد سه شرط اتفاق نظر وجود دارد که این شرایط عبارتند از: «امکان اطلاق و تقیید»، «در مقام بیان بودن» و «نبودن قرینه تقیید» که در صورت اجتماع شرایط، شنونده از گفته گوینده استفاده اطلاق می‌کند یعنی با توجه به اینکه گوینده در بیان تمام مقصود و تبیین تمام مراد خویش است و قرینه‌ای مبنی بر تقیید اقامه ننموده است، بنابراین می‌توان گفت که منظور وی مطلق بوده و هیچ گونه قیدی ندارد زیرا، در غیر این صورت خلاف حکمت و درایت خواهد بود.^{۲۸}

۲۶. محمدی؛ همان، ص ۱۲۱.

۲۷. در زمینه تعداد مقدمات حکمت مراجعه شود به: اصول فقه مظفر، جلد ۱، ص ۲۳۸ و انصاری؛ الموسوعه الفقهيہ الميسره، جلد ۴، ص ۵۰۲ و ملا محمد کاظم، آخوندخراسانی؛ کفایه الاصول، مؤسسه آل البيت الاحیاء التراث، قم، چاپ اول، ۱۴۰۹، ص ۲۴۸.

۲۸. محقق داماد؛ همان، دفتر اول، ص ۱۰۲.

یکی از شرایط مقدمات حکمت و مرتبط با موضوع بحث ما نبودن قرینه تقیید است که در این صورت می‌توان از لفظ استفاده اطلاق کرد ولی اگر قرینه‌ای بر مقید کردن لفظ، چه به صورت متصل و چه به صورت منفصل وجود داشته باشد که بر اراده مقید از آن دلالت کند، دلیلی بر استفاده اطلاق از لفظ وجود نخواهد داشت و باید آن را حمل بر تقیید کرد.

اگر شرایط لازم برای استفاده شمول از اطلاق اختیارات هیئت عالی نظارت وجود داشته باشد می‌توان به استناد آن چنین اختیاری را از اطلاق استفاده کرد و قائل به اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت شد. ولی در صورت وجود قرینه تقیید و اراده مقید از لفظ، اصالة الاطلاق قابل استناد نبوده و باید اختیارات هیئت عالی نظارت را حمل بر تقیید کرده و نتیجه گرفت که هیئت عالی نظارت نمی‌تواند پس از ابطال آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حکم محکومیت یا براءت صادر کند بلکه این اختیار محدود به نقض یا ابطال حکم در صورت مخدوش بودن آن می‌باشد و در این حالت نمی‌تواند رأی صادر کند بلکه باید موضوع را جهت رسیدگی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌ربط ارجاع نماید.

به نظر می‌رسد، برخلاف نظر اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه، اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام اتخاذ تصمیم در مورد احکام صادره را باید حمل بر تقیید کرد زیرا، قراینی مبنی بر تقیید این اختیارات در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن وجود دارد و نمی‌توان استفاده اطلاق از آن کرده و قائل به اختیار هیئت عالی نظارت در صدور حکم براءت یا محکومیت پس از ابطال و نقض احکام صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شد.

موارد ذیل از جمله دلایلی است که به موجب آنها می‌توان گفت که اطلاق اختیار هیئت عالی نظارت در مقام رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به احکام صادره در صورت

وجود خدشه در آنها، محدود و مقید بر نقض یا ابطال احکام گردیده و این اختیارات را باید حمل بر تقیید کرده و نتیجه گرفت که هیئت عالی نظارت پس از نقض یا ابطال حکم اختیار صدور حکم ندارد.

۳.۲.۱. شأن نظارتی هیئت عالی نظارت

به موجب ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، یکی از اهداف تشکیل هیئت عالی نظارت، نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول عنوان شده است. بنابراین، برخلاف هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که بر اساس ماده ۱ قانون، به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هریک از دستگاه‌های مشمول تشکیل می‌شود، هیئت عالی نظارت به منظور نظارت بر امر رسیدگی به تخلفات اداری از سوی هیئت‌های رسیدگی‌کننده تشکیل گردیده است نه به منظور رسیدگی به خود تخلفات اداری در دستگاه‌های مشمول یعنی کارکرد و نقشی مشابه دیوان عالی کشور^{۲۹} و دیوان عدالت اداری دارد و راساً نمی‌تواند حکمی صادر کند بلکه باید اختیار هیئت عالی نظارت را در اتخاذ تصمیم نسبت به احکام صادره به نقض یا ابطال آنها در صورت مخدوش بودن محدود و مقید ساخت که در این صورت باید رسیدگی مجدد را به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌ربط ارجاع نماید. این استنباط از مقایسه جایگاه و نقش دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری به عنوان دو مرجع نظارتی با وظایف و اختیار خاص آنها، قابل حصول است. مقایسه اصل ۱۶۱ قانون اساسی^{۳۰} و ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات

۲۹. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۱۵۸، دوره چهارم، اجلاسیه دوم، ۱۳۷۲/۸/۹، روزنامه

رسمی شماره ۱۴۱۸، ص ۲۵.

۳۰. اصل ۱۶۱ قانون اساسی: ((دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و

اداری به خوبی این استنباط را تأیید می‌کند زیرا، عبارات به کاررفته در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری دقیقاً همان عبارات به کاررفته در اصل ۱۶۱ قانون اساسی است با این تفاوت که موضوع نظارت دیوان عالی کشور، اجرای صحیح قوانین در دادگاه‌ها و موضوع نظارت هیئت عالی نظارت، حسن اجرای قانون در دستگاه‌های مشمول است. دیوان عدالت اداری نیز به عنوان یک مرجع نظارت بر آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، به استناد بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری^{۳۱}، آراء و تصمیمات مورد شکایت را از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، مورد رسیدگی قرار می‌دهد و از این حیث بر آنها نظارت دارد.

شان نظارتی هیئت عالی نظارت، به عنوان یک مرجع نظارتی، ایجاب می‌کند که همانند دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، این هیئت نیز در صورت مخدوش بودن حکم صادره صرفاً اختیار نقض یا ابطال آن را داشته باشد و خود نتواند راساً حکمی صادر کند و همانند دو مرجع مذکور، هیئت عالی نظارت در صورت نقض یا ابطال حکم صادره، رسیدگی مجدد را به هیئت ذی ربط ارجاع نماید. لذا اطلاق مورد استناد با وجود قرینه به شرحی که گذشت، منتفی است و باید آن را حمل بر تقیید کرده و نتیجه گرفت که اختیارات هیئت عالی نظارت به اتخاذ تصمیم درباره ابطال یا نقض حکم صادره محدود و مقید می‌شود. بدون آنکه اختیار صدور حکم داشته باشد.

← ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند، تشکیل می‌گردد.))

۳۱. بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی: ((ماده ۱۳ - صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ۲..... رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداریمنحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.....))

۳. ۲. ۲. عدم اطلاق عبارت رأی یا حکم بر تصمیمات هیئت عالی نظارت

در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه اجرایی آن و مقررات مصوب هیئت عالی نظارت (آیین نامه هیئت عالی نظارت و دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری) عبارت رأی و حکم بر تصمیمات هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری اطلاق و از اطلاق آن بر تصمیمات هیئت عالی نظارت خودداری شده است به همین جهت صدور حکم و رأی را باید صرفاً در صلاحیت هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری دانسته و هیئت عالی نظارت را به عنوان مرجع ناظر بر امر رسیدگی به تخلفات اداری از سوی هیئت های مذکور تلقی کرد.

در مقررات مذکور عبارت های رأی، آراء، حکم و احکام مقید به هیئت یا هیئت ها گردیده اند و در هیچ جایی از مقررات مورد اشاره، به دنبال عبارت های مزبور، عبارت هیئت عالی نظارت نیامده است. به عنوان مثال در تبصره ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری به آراء هیئت ها و در ماده ۲۲ قانون، آراء صادره از هیئت ها و در ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون، اجرای رأی هیئت ها، در تبصره ۳ ماده ۱۳، عبارت صدور حکم قطعی هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری و در ماده ۲۲ قانون، احکام صادر شده مورد استفاده قرار گرفته است در حالی که به موجب ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری منظور از هیئت و هیئت ها، هیئت های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری بوده و هیئت عالی نظارت را شامل نمی شود.

به عبارت دیگر تصمیمات هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری در متون قانونی به رأی و حکم (اعم از محکومیت یا برائت) تعبیر شده است و در حالی که در متون مذکور به هیچ وجه از تصمیمات هیئت عالی نظارت بر رأی و حکم تعبیر نشده به همین جهت است که با توجه به ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری باید تصمیمات هیئت عالی نظارت را صرفاً ناظر بر ابطال یا نقض آراء و احکام، در صورت وجود خدشه در آنها

دانست. لذا توسعه اختیارات نظارتی هیئت عالی نظارت علاوه بر ابطال یا نقض و تسری آن به اختیار صدور حکم و رأی با وجود قرائن مورد اشاره مستلزم نص قانون است در حالی که چنین نصی وجود ندارد بلکه برعکس بر عدم وجود چنین اختیاری نص وجود دارد که به آن اشاره خواهد شد.

۳.۲.۳. رویه هیئت عالی نظارت

قبل از پرداختن به رویه هیئت عالی نظارت در مقام رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به احکام صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، ذکر این نکته ضرورت دارد که هیئت عالی نظارت یک نهاد جدیدی نیست که در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای اولین بار مورد پیش‌بینی قرار گرفته باشد بلکه در مقررات قبلی که قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ جایگزین آنها شده است نیز این نهاد وجود داشته است.

به موجب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۲۵^{۳۲} «را به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون و مقررات انضباطی مشابه در دستگاه‌های موضوع تبصره ماده ۲۴^{۳۳} و برای ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌ها و یا کمیسیون‌های مشابه در کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور، هیئتی از بین نمایندگان وزراء و بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی که به عنوان رابط تعیین می‌گردند و دو نماینده از شورای عالی قضایی به ریاست دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل خواهد شد. هیئت مذکور در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هریک از هیئت‌های بدوی یا

۳۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۶، ص ۶۴۲.

۳۳. منظور دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری است.

تجدیدنظر دستگاه‌های مزبور آن را منحل و یا تمام یا بعضی از تصمیمات آن را با ذکر دلیل ابطال می‌نماید:

(الف) عدم رعایت قانون تخلفات اداری و یا مقررات انضباطی مربوطه.

(ب) اعمال تبعیض در اجرای قانون تخلفات اداری و یا مقررات انضباطی مربوطه.

(ج) کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری.

همچنین، آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۶۵ که به استناد ماده ۳۳ قانون مذکور در جلسه ۶۶/۳/۶ هیئت وزیران به تصویب رسیده بود^{۳۴}، در ماده ۳۶ پیش‌بینی کرده بود که هیئت عالی نظارت می‌تواند در صورت مشاهده موارد سه گانه فوق‌الذکر از سوی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، نسبت به انحلال و یا ابطال تمام یا بعضی از تصمیمات آنها اقدام و مراتب را با ذکر دلیل به اطلاع بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط برساند.

با مقایسه ماده ۲۹ قانون مصوب سال ۱۳۶۵ و ماده ۲۲ قانون مصوب سال ۱۳۷۲ ملاحظه می‌شود که قانون قبلی با اندک تغییری در ترکیب نمایندگان عضو هیئت عالی نظارت و اضافه شدن یک بند به بندهای سه‌گانه فوق‌الذکر در قانون سال ۱۳۷۲ باقی مانده است^{۳۵} و عبارت «هیئت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید.» در قانون قبلی

۳۴. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۶، ص ۱۵۸.

۳۵. در قانون سال ۱۳۷۲ به جای دو نماینده شورای عالی قضایی سابق یک نماینده رئیس قوه قضائیه و به جای ۴ نفر از نمایندگان وزراء یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی مقرر در ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون قبلی، ۳ نفر پیش‌بینی شده و موارد سه‌گانه ابطال یا نقض حکم در قانون جدید در قانون قبلی در قانون جدید با افزایش بند د تحت عنوان «(موارد دیگر که هیئت بنا به مصالحی ضروری تشخیص دهد)» به چهار مورد افزایش پیدا کرده است.

نبوده و در قانون جدید اضافه گردیده است.

قدر متیقن در هردو ماده قانونی جدید و قدیم، در مورد اختیارات هیئت عالی نظارت، این است که در مواد ۲۹ قانون قدیم و ۲۲ قانون جدید رسیدگی به تخلفات اداری، وظیفه و اختیار نظارتی هیئت مذکور به دو مورد منحصر و محدود گردیده است که عبارتند از :

الف) ابطال تمام یا بعضی از تصمیمات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری.

ب) انحلال هیئت‌های مربوط در صورت تشخیص سهل انگاری در کار هریک از آنها.

در هیچکدام از مواد قانون مورد اشاره، اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت مورد پیش‌بینی قرار نگرفته است بلکه تنها در ماده ۲۲ قانون فعلی اشاره شده است که هیئت عالی نظارت نمی‌تواند در مورد کلیه احکام صادره بررسی و اتخاذ تصمیم نماید که این اختیار بررسی و اتخاذ تصمیم را باید در چهارچوب اختیار ابطال تمام یا بعضی تصمیمات هیئت‌ها تفسیر کرد و قائل شد که اختیار ابطال تمام یا بعضی از تصمیمات، کلیه احکام صادره (چه بدوی چه تجدیدنظر و چه محکومیت چه برائت) را شامل می‌شود و عموم به احکام مربوطه بوده و کلیه مصادیق حکم را شامل می‌شود و نمی‌توان از آن اختیار صدور حکم را استنباط کرد که در مباحث مربوط به اصالة العموم به آن اشاره گردید.

نگاهی به رویه هیئت عالی نظارت از زمان اجرای قانون مصوب سال ۱۳۶۵ تاکنون مؤید این است که پس از ابطال یا نقض احکام صادره، بررسی مجدد به هیئت ذی‌ربط ارجاع گردیده است به این معنی که اگر رأی قابل نقض بوده پس از نقض آن پرونده دوباره به هیئت رسیدگی کننده ارجاع شده، که بررسی مجدد شود و اگر هم حکم صادره

درست بوده، دوباره ابلاغ شده که حکم به قوت خودش باقی است.^{۳۶} بنابراین، با توجه به رویه قبلی هیئت عالی نظارت و پیش‌بینی امکان ابطال تصمیمات و احکام هیئت‌ها (نه صدور حکم) توسط هیئت مزبور، در مقررات قدیم و جدید، استدلال برداشتن اختیار صدور حکم از سوی هیئت عالی نظارت پذیرفتنی نمی‌باشد و این امر دلالت بر مقید شدن اختیار هیئت عالی نظارت بر ابطال احکام صادره دارد.

۴. ۲. ۳. دلالت مقررات مربوط بر لزوم ارجاع پرونده به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌ربط پس از نقض رأی

در برخی از مقررات مرتبط با رسیدگی به تخلفات اداری، مواردی وجود دارد که در آنها به صورت صریح یا ضمنی ارجاع پرونده به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پس از نقض آراء توسط هیئت عالی نظارت مورد حکم قرار گرفته است و براساس آنها هیئت عالی نظارت رأساً اختیار صدور حکم پس از نقض و ابطال آراء ندارد که ذیلاً به آنها اشاره می‌شود.

الف) آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

به موجب ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری^{۳۷} «هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مکلفند در سریع‌ترین زمان ممکن به پرونده‌هایی که در هیئت‌های پاکسازی و بازسازی گذشته و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری منجر به صدور رأی

۳۶. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، توضیحات نماینده دولت، جلسه ۱۵۸، دوره چهارم، اجلاسیه دوم، ۱۳۷۲/۸/۹، روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۸۲، ص ۲۷ و ۳۱.
۳۷. اصلاحی ۱۳۷۴/۵/۱۸.

قطعی نشده یا آرای قطعی توسط دیوان عدالت اداری یا هیئت عالی نظارت نقض شده رسیدگی کنند.....» در این ماده تکلیف هیئت‌های بدوی و تجدید نظر در رسیدگی سریع به پرونده‌هایی که آرای قطعی مربوط به آنها توسط دیوان عدالت اداری یا هیئت عالی نظارت نقض شده در کنار هم و مشمول حکم واحدی قرار گرفته‌اند در حالی که در مورد لزوم ارجاع پرونده توسط دیوان عدالت اداری به هیئت‌ها پس از ابطال و نقض آراء جهت رسیدگی مجدد تردیدی وجود ندارد و همین حکم برای هیئت عالی نظارت نیز لازم الاجرا است در غیر این صورت لازم بود که اطلاق مربوط به لزوم ارجاع به هیئت‌های بدوی یا تجدیدنظر پس از نقض توسط هیئت عالی نظارت، به پرونده‌هایی منحصر و مقید شود که هیئت عالی نظارت ارجاع می‌دهد و پرونده‌هایی که هیئت عالی نظارت به هیئت‌ها ارجاع نمی‌دهد، از شمول این اطلاق مستثنی گردد ولی چنین قیدی وجود ندارد و با استفاده از اطلاق حکم این ماده باید گفت که هیئت عالی نظارت نیز همانند دیوان عدالت اداری پس از ابطال یا نقض آراء صادره، رسیدگی مجدد را بایستی به هیئت ذی‌ربط ارجاع نماید. زیرا دلیلی بر استثنا برخی از پرونده‌ها از شمول حکم ماده ۳۲ وجود ندارد.^{۳۸}

ب) دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری

در ماده ۴۶ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری،^{۳۹} موارد نقض یا ابطال آرای قطعی هیئت‌ها بیان و احصاء شده است. در تبصره یک این ماده پیش‌بینی شده است که «در

۳۸. استدلال مشابه در مورد حکم ماده ۳۰ آیین‌نامه اجرایی قانون نیز وجود دارد که به موجب آن ((بالتکلیف گذاردن مستخدمان دولت..... در موارد نقض آرای قطعی هیئت‌ها از سوی دیوان عدالت اداری یا هیئت عالی نظارت به هر عنوان مجوزی ندارد)).

۳۹. مصوب ۱۳۷۸/۸/۴ هیئت عالی نظارت.

کلیه مواردی که آرای قطعی نقض یا ابطال می‌گردد، پرونده متهم در هیئتی که حسب مقررات تعیین می‌شود، مجدداً مورد رسیدگی و صدور رأی قرار می‌گیرد.»
 بدیهی است که منظور از هیئت در این تبصره با توجه به ماده یک قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری است که رسیدگی مجدد به آنها ارجاع می‌شود و هیئت مرجوع الیه جهت رسیدگی مجدد، در صورتی که رأی نقض شده رأی قطعی هیئت بدوی باشد، هیئت بدوی هم عرض و در صورتی که رأی نقض شده رأی هیئت تجدیدنظر باشد، هیئت تجدیدنظر هم عرض است و هیئت عالی نظارت را شامل نمی‌شود.

با توجه به صراحت تبصره یک ماده ۴۶ فوق‌الذکر و رویه مستمر هیئت عالی نظارت در ارجاع پرونده متهم در صورت نقض یا ابطال آرای صادره به هیئت بدوی یا تجدیدنظر ذی‌ربط به شرحی که در بند ۳-۲-۳ بیان شد، تردیدی باقی نمی‌ماند که هیئت عالی نظارت پس از ابطال یا نقض آرای صادره توسط هیئت‌ها، حکم برائت یا محکومیت صادر نمی‌کند بلکه باید پرونده را جهت رسیدگی مجدد به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌ربط ارجاع نماید.

ممکن است گفته شود که دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب خود هیئت عالی نظارت بوده و هیئت مزبور می‌تواند با اصلاح تبصره یک ماده ۴۶ اختیار رسیدگی و صدور رأی پس از ابطال یا نقض آراء را برای خود پیش‌بینی کند. در پاسخ می‌توان گفت که اساساً وضع چنین قاعده‌ای در باب اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت پس از نقض یا ابطال آرای قطعی، مغایر با مفاد قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن بوده و از اختیارات خاص قانون‌گذار یا مقید به اذن از قبل مقنن می‌باشد و از حدود اختیارات هیئت عالی نظارت خارج و قابل ابطال به وسیله دیوان عدالت اداری خواهد بود.

۳.۳. عدم دلالت مقید نشدن اختیارات هیئت عالی نظارت به رسیدگی

شکلی بر اختیار صدور حکم

در نظریه ارائه شده، استدلال گردیده است که با توجه به اینکه اختیارات هیئت عالی نظارت در مقام بررسی احکام مورد نظر در قانون به رسیدگی شکلی مقید نشده است، هیئت نامبرده می‌تواند پس از ابطال آراء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد حکم برائت یا محکومیت صادر کند.

در پاسخ باید گفت که در فرضی که علی‌رغم عبارت صدر ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و شأن نظارتی هیئت عالی نظارت، پذیرفته شود که مقید نشدن اختیارات هیئت عالی نظارت به رسیدگی شکلی می‌تواند دلیل بر اختیار صدور حکم توسط هیئت مزبور باشد، این استدلال با توجه به دلایل دیگر از جمله مقید شدن اختیارات هیئت عالی نظارت به ابطال احکام به شرحی که در بند ۲-۳ گذشت و نیز نصوص دیگر قانونی که در مباحث آتی مورد اشاره قرار می‌گیرد، موضوعیت نداشته و قابل استناد نمی‌باشد.

۳.۴. مشکلات قانونی مترتب بر صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت

علاوه بر مواردی که در جهت نفی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت مطرح گردید، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن نیز مواردی وجود دارد که شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت را با ایراد و اشکال مواجه می‌سازد که ذیلاً به برخی آنها اشاره می‌گردد:

۳.۴.۱. عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا برای حکم

در مقررات مربوط به رسیدگی به تخلفات اداری، هرچا بحث اجرای رأی مطرح است، منظور اجرای رأی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری است و

اشاره به اجرای رأی هیئت عالی نظارت وجود ندارد. حال بحث این است که در صورت صدور رأی توسط هیئت عالی نظارت، اجرای رأی آن به چه صورت خواهد بود. در حالی که در مقررات مربوط، موضوع اجرای رأی هیئت عالی نظارت به دلیل عدم پیش‌بینی اختیار صدور رأی توسط مرجع مذکور، موضوع بحث قرار نگرفته است و اگر چنین اختیاری مدنظر می‌بود باید قطعاً در مورد اجرای رأی نیز بحث می‌شد. به عنوان مثال در ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری آمده است که «.....همچنین هرگونه خودداری یا جلوگیری از اجرای آرای هیئت ممنوع است و با متخلفان طبق قانون رفتار می‌شود» با توجه به اینکه در صدر این ماده آرای صادر شده توسط هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر و احکام اخراج موضوع ماده ۱۷ قانون موضوع حکم قرار گرفته است، ذیل آن را نیز باید در همین محدوده قابل اجراء دانست و نتیجه این خواهد بود که هرگونه خودداری یا جلوگیری از اجرای رأی هیئت عالی نظارت مشمول حکم فوق نبوده و تخلف محسوب نمی‌شود و از این نظر حکم هیئت عالی نظارت فاقد ضمانت اجرا می‌باشد.

ممکن است گفته شود که در مورد اجرای آرای دیوان عدالت اداری نیز در مقررات مربوط به رسیدگی به تخلفات اداری چنین حکمی وجود ندارد لذا خودداری یا جلوگیری از اجرای رأی دیوان عدالت اداری نیز ممنوع نمی‌باشد.

اینگونه مقایسه بین اجرای احکام دیوان عدالت اداری و هیئت عالی نظارت قیاس مع الفارق است زیرا، دیوان عدالت اداری دارای دارای قانون و آیین دادرسی خاص خود بوده و در آنها موضوع اجرای احکام مطرح و ضمانت اجرای لازم پیش‌بینی شده است و عدم اجرای احکام دیوان ممنوع می‌باشد لکن هیئت عالی نظارت فاقد مقررات خاص و ناظر به رسیدگی و صدور حکم و اجرای آرای صادره بوده و ضوابط و مقررات مربوط در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه پیش‌بینی شده است که در آنها ضوابط خاصی در مورد اجرای احکام هیئت عالی نظارت وجود ندارد و این امر نشان می‌دهد که موضوع

صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت اصولاً در مقررات مربوط مورد نظر نبوده و به همین علت هم مقرراتی در آن باره وضع نگردیده است.

۳. ۴. ۲. ابهام در موضوع اعتراض به حکم

طبق ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آرای هیئت بدوی در صورت قابل تجدیدنظر بودن ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی است و در صورت تجدیدنظرخواهی کارمند، هیئت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی است. همچنین طبق ماده ۲۴ آیین نامه اجرایی قانون، هیئت های بدوی مکلفند قطعی یا قابل پژوهش بودن آراء را زیر آرای خود درج کنند.

طبق تبصره ۱ ماده ۴ قانون، آرای قابل تجدیدنظر هیئت بدوی در صورت عدم تجدیدنظرخواهی کارمند و نیز در موارد ۵ گانه شامل بندهای الف - ب - ج - و - ز ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری^{۴۰} و همچنین آرای صادره توسط هیئت تجدیدنظر در مقام رسیدگی به تجدیدنظرخواهی طبق ماده ۴ قانون قطعی بوده و اینگونه آراء طبق ماده ۲۱ قانون حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ قابل شکایت در دیوان عدالت اداری می باشند. حال اگر هیئت عالی نظارت اختیار صدور حکم داشته باشد، سؤالات و ابهامات متعددی مطرح می شود. آیا رأی هیئت عالی نظارت قابل تجدیدنظر بوده یا قطعی است ؟ در

۴۰. شامل: الف) اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی؛ ب) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی؛ ج) کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یکسال؛ و...) تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست های حساس و مدیریتی در دستگاه های دولتی و دستگاه های مشمول این قانون؛ ز) تنزل یک یا دو گروه یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال.

صورت قابل تجدیدنظر بودن مهلت آن چند روز و مرجع تجدیدنظرخواهی کجاست؟ در صورت قطعی بودن این رأی آیا همانند رأی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری قابل شکایت است؟ در صورت قابل شکایت بودن مهلت اعتراض چند روز است؟

پاسخ‌گویی به سؤالات و ابهامات فوق‌الذکر و سؤالات و ابهاماتی دیگری از این قبیل در زمینه اعتراض به رأی صادره توسط هیئت عالی نظارت در صورت شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت مزبور، موضوعی است که با تفسیر شخصی و نظرات مشورتی قانوناً امکان پذیر نمی‌باشد بلکه مستلزم قانون‌گذاری و پیش‌بینی تشریفات خاص و از اختیارات خاص قانون‌گذار یا مقید به اذن از قبل مقنن است که چنین قانون یا اذنی وجود ندارد.

۳. ۴. ۳. انحصار اختیار تشخیص و انطباق تخلف با تخلفات مندرج در

قانون رسیدگی به تخلفات اداری به هیئت رسیدگی کننده

به موجب ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری؛ (تشخیص تخلف و انطباق آن با یکی از موارد مندرج در قانون بر عهده هیئت‌های رسیدگی کننده است) همچنین مطابق ماده ۱۵ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری این موضوع مورد تأکید قرار گرفته و تشخیص و تطبیق اتهامات انتسابی به کارمندان با تخلفات مندرج در قانون بر عهده هیئتی گذاشته شده که موضوع به آن ارجاع گردیده است. بنابراین می‌توان گفت که هیئت عالی نظارت به تشخیص تخلف و انطباق آن با یکی از موارد مندرج در قانون توسط هیئت رسیدگی کننده، بر اساس اختیارات حاصل از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نظارت دارد و خود رأساً به تشخیص تخلف و انطباق آن با یکی از موارد مندرج در قانون نمی‌پردازد بلکه در صورت تشخیص نادرست تخلف و انطباق توسط

هیئت رسیدگی کننده، رأی صادره را نقض یا ابطال و رسیدگی مجدد را به هیئت ذی ربط ارجاع می نماید.

۳. ۴. ۴. منافع با حقوق دفاعی متهم

رعایت حق دفاع متهم در رسیدگی به تخلفات انتسابی به وی در هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری همانند دیگر رسیدگی ها از اصول اولیه و الزامی به شمار می رود و عدم رعایت آن موجب بی اعتباری تصمیمات اتخاذ شده خواهد بود طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه اجرایی و نیز دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری، شروع به رسیدگی، چگونگی رسیدگی، نحوه صدور رأی و مسائل مربوط به ابلاغ رأی و اعتراض به آن در مراجع ذی صلاح تابع تشریفات خاصی در مقررات فوق الذکر گردیده است و دادن اختیار صدور حکم به هیئت عالی نظارت، ابهامات و ایرادات متعددی را در مورد چگونگی رسیدگی هیئت عالی نظارت و موضوعات مرتبط با رأی به دنبال دارد. مهم ترین موضوع قابل بحث در این بخش حقوق دفاعی متهم است که در مقررات مذکور پیش بینی شده است که به چند مورد مهم و اساسی اشاره می شود:

الف) در مرحله ابلاغ اتهام

طبق ماده ۱۷ آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ابلاغ کتبی اتهام به کارمند و منظور کردن مهلت ده روزه دفاع برای او الزامی است و متهم می تواند به استناد ماده ۱۸ آیین نامه مذکور در مهلت تعیین شده جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد، به هیئت رسیدگی کننده تسلیم نماید. همچنین طبق تبصره این ماده کارمند متهم می تواند از هیئت مربوط تقاضای مهلت کند و اتخاذ تصمیم در این باره که در هر حال مدت تمدید نباید از ۵ روز تجاوز کند، با هیئت مربوط است. در صورت شناسایی اختیار

صدور حکم برای هیئت عالی نظارت، این سؤال مطرح می‌شود که آیا هیئت عالی نظارت نیز همانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ملزم به ابلاغ اتهام می‌باشد یا خیر؟ پاسخ این سؤال نفیاً یا اثباتاً مستلزم پیش‌بینی قانون‌گذار است. اگر پاسخ مثبت باشد مشکلی از جهت رعایت حقوق دفاعی متهم پیش نمی‌آید لکن انجام تکلیفی که از این پاسخ ناشی می‌شود نیازمند پیش‌بینی تشریفات و تمهید مقدمات آن است در حالی که چنین پیش‌بینی و تمهیدی وجود ندارد. اگر پاسخ منفی باشد در این صورت حق دفاع متهم در مرحله قبل از صدور رأی نقض خواهد شد در حالی که اگر هیئت عالی نظارت با نقض و ابطال رأی صادره، رسیدگی را به هیئت ذی‌ربط ارجاع نماید، اشکالی از این جهت متصور نبوده و هیئت مرجوع الیه تکالیف مقرر در مرحله ابلاغ را همانند مرحله شروع به رسیدگی و قبل از ورود هیئت عالی نظارت انجام خواهد داد.

ب) در مرحله رسیدگی و صدور رأی

به موجب تبصره ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در صورت درخواست کتبی متهم برای دفاع حضوری، هیئت موظف است یک بار وی را برای حضور در جلسه دعوت کند. اگر هیئت عالی نظارت بتواند پس از نقض و ابطال رأی هیئت‌های رسیدگی‌کننده، حکم صادر کند آیا موضوع دفاع حضوری متهم در جلسه رسیدگی هیئت عالی نظارت در صورت درخواست او منتفی است؟ درحالی که اگر رسیدگی پس از نقض و ابطال به هیئت ذی‌ربط ارجاع شود، چنین حقی برای متهم در صورت درخواست او وجود دارد و قائل نشدن چنین حقی برای متهم در جلسه رسیدگی هیئت عالی نظارت ناقض حق دفاع او خواهد بود.

همچنین حق استفاده از وکیل در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری حقی است قانونی و این حق برای مستخدم، بدون هیچگونه قید و بندی و محدودیتی وجود داشته و

قابل استفاده است^{۴۱} و با توجه به ماده ۲۶ آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۶۵۶ قانون مدنی^{۴۲}، کارمند متخلف حق انتخاب وکیل را در کلیه مراحل رسیدگی دارد^{۴۳}. بر فرض داشتن اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت، موضوع استفاده از وکیل در هیئت مذکور چه حکمی خواهد داشت؟ در صورت نفی چنین حقی، حق دفاع متهم نقض خواهد شد در حالی که در صورت ارجاع به هیئت بدوی یا تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری حسب مورد، امکان استفاده از وکیل توسط کارمند متهم وجود دارد اگر استفاده از وکیل در هیئت عالی نظارت امکان پذیر نباشد به چه استنادی چنین حقی وجود ندارد؟ سلب این امکان هم از اختیارات قانون گذار یا مستلزم اذن از قبل مقنن است که چنین امری وجود ندارد.

ج) حقوق دفاعی کارمند در مرحله پس از صدور رأی

مطابق مقررات مربوط به رسیدگی به تخلفات اداری، آرای صادره از هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری یا قطعی است یا قابل تجدیدنظر، آراء هیئت های بدوی در مواردی که غیر قابل تجدیدنظر بوده^{۴۴} یا قابل تجدیدنظر بوده و به علت عدم اعتراض متهم

۴۱. کورش، کردناهیچ؛ تخلفات اداری کارکنان دولت و نحوه رسیدگی به آن، تهران، انتشارات آرون، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۳۵.

۴۲. ماده ۶۵۶ قانون مدنی ((وکالت عقدی است که به موجب آن یکی از طرفین طرف دیگر را برای انجام امری نایب خود می نماید.))

۴۳. نظریه شماره ۱۳۷۸/۶/۱۰-۷/۳۶۱۹ اداره حقوقی قوه قضائیه، نقل از مجموعه قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آیین نامه اجرایی آن، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ چهارم، سال ۱۳۸۳، ص ۶۸.

۴۴. مجازات های موضوع بندهای الف-ب-ج-و-ز ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

در مهلت مقرر قطعی شده و همچنین آرای هیئت‌های تجدیدنظر قطعی است.^{۴۵} آراء هیئت‌های بدوی در بقیه موارد قابل تجدیدنظر در هیئت‌های تجدیدنظر است.^{۴۶} کلیه آراء قطعی صادره از هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری علاوه بر قابل شکایت بودن در دیوان عدالت اداری^{۴۷}، در هیئت عالی نظارت نیز قابل شکایت می‌باشند و هیئت مزبور می‌تواند با ابطال آرای صادره و الزام به رسیدگی مجدد چنانچه حقی ضایع شده باشد، حق از دست رفته را به صاحب حق یعنی مستخدم محکوم برگرداند.^{۴۸}

فرایند رسیدگی به تخلفات کارمند متهم حسب مورد یک مرحله یا دومرحله‌ای و با لحاظ رسیدگی هیئت عالی نظارت دو یا سه مرحله‌ای است. رسیدگی هیئت‌های بدوی در موارد صدور احکام قطعی یک مرحله‌ای و با لحاظ قابلیت رسیدگی در هیئت عالی نظارت دو مرحله‌ای و رسیدگی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر در مورد صدور احکام غیرقطعی دو مرحله‌ای و با لحاظ قابلیت رسیدگی در هیئت عالی نظارت سه مرحله‌ای است. اگر آراء قطعی هیئت بدوی را مد نظر قرار دهیم، این آراء در هیئت عالی نظارت قابل ابطال و نقض است. در صورت ابطال و نقض و ارجاع جهت رسیدگی مجدد به هیئت بدوی، رأی هیئت بدوی که در مقام رسیدگی مجدد صادر گردیده است، در هیئت عالی نظارت قابل شکایت است در حالی که اگر خود هیئت عالی نظارت مبادرت به صدور حکم کند، چنین شکایتی در نزد خود هیئت عالی نظارت منتفی است و از این حیث و با حذف یک مرحله از مراحل رسیدگی، حق دفاع متهم از طریق شکایت در هیئت عالی نظارت با صدور رأی توسط

۴۵. ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۴۶. مجازات‌های موضوع بندهای د- ح- ط- ی- ک ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۴۷. ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۴۸. کردنائیچ؛ همان، ص ۱۶۴.

هیئت مذکور سلب می‌شود که چنین سلب حقی باید مستند به قانون باشد در حالی که در قانون چنین موضوعی پیش‌بینی نشده است همین امر در مورد آرای هیئت‌های تجدیدنظر نیز مصداق دارد که با صدور رأی توسط هیئت عالی نظارت، پرونده در هیئت تجدیدنظر ذی‌ربط قابل رسیدگی مجدد نبوده و همانند آرای قطعی هیئت‌های بدوی، در اینجا نیز با نقض حکم و صدور حکم مجدد توسط هیئت عالی نظارت حق دفاع متهم سلب خواهد شد.

این ایراد زمانی بروز و ظهور بیشتری می‌یابد که رأی مورد شکایت رأی غیرقطعی هیئت بدوی بوده که به علت عدم تجدیدنظرخواهی محکوم علیه، در مهلت مقرر یک ماهه قطعیت یافته باشد.^{۴۹} اگر این رأی در هیئت عالی نظارت مورد شکایت قرار گیرد^{۵۰} در صورت ابطال و نقض رأی هیئت بدوی، رسیدگی مجدد به هیئت بدوی ذی‌ربط ارجاع می‌شود چنانچه رأی صادره پس از ارجاع هیئت عالی نظارت، رأی قابل پژوهش باشد مثلاً اخراج، طبق ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری این رأی در هیئت تجدیدنظر قابل تجدیدنظرخواهی است در حالی که اگر هیئت عالی نظارت رأساً مبادرت به صدور رأی کند دو مرحله از مراحل رسیدگی (بدوی و تجدیدنظر) پس از نقض یا ابطال حکم حذف و این امر ناقض حقوق دفاعی کارمند محکوم خواهد بود.

به عبارت دیگر، آرای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر قابل شکایت در هیئت عالی نظارت آن هم پس از طی مراحل قانونی رسیدگی است که در صورت عدم رعایت قانون

۴۹. طبق ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، کارمند ظرف مدت ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ می‌تواند از آراء قابل تجدیدنظر درخواست تجدید نماید و در صورت عدم تجدیدنظرخواهی ظرف مدت مقرر، به موجب تبصره ۱ ماده ۴ رأی صادر شده قطعیت می‌یابد.

۵۰. شکایت هیئت عالی نظارت مقید به مهلت خاصی نمی‌باشد.

در رسیدگی و صدور رأی از سوی هیئت‌های مذکور، هیئت عالی نظارت به عنوان یک مرجع نظارتی، می‌تواند آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را ابطال و نقض کند. حال اگر هیئت‌های نظارت از طریق حذف برخی از مراحل رسیدگی رأساً مبادرت به صدور حکم کند، آیا چنین حکمی معتبر شناخته می‌شود؟ آیا به دلیل ایرادات عنوان شده، حکم صادره توسط دیوان عدالت اداری ابطال نخواهد شد؟ بنابراین چاره‌ای جز نفی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

این استدلال که هیئت عالی نظارت بر امر رسیدگی به تخلفات اداری، می‌تواند پس از ابطال یا نقض آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد حکم برانت یا محکومیت صادر کند، از جهات مختلف مخدوش بوده و با وظایف و اختیارات هیئت عالی نظارت که با هدف نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات و ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل شده است، منافات دارد. در واقع هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به منظور رسیدگی به تخلفات اداری و هیئت عالی نظارت به منظور نظارت بر رسیدگی به تخلفات اداری توسط هیئت‌های رسیدگی کننده از طریق رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه تشکیل شده‌اند همچنین تشخیص و انطباق تخلف کارمند با تخلفات مندرج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری با هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و نظارت بر این تشخیص و انطباق با هیئت عالی نظارت است که در صورت عدم انطباق، رأی صادره را ابطال یا نقض می‌کند.

تنوع و کثرت دستگاه‌های مشمول و ماهیت متفاوت وظایف و کارکرد آنها و به تبع آن تعدد و کثرت هیئت‌های رسیدگی کننده نیز متضمن این مصلحت است که هیئت عالی نظارت در امر صدور حکم ورود پیدا نکند و هیئت‌های رسیدگی کننده با توجه به آشنایی اعضای آنها با ماهیت وظایف و کارکرد دستگاه‌های متبوع خود، بهتر می‌توانند مصالح سازمان و کارمند را مورد نظر قرار دهند و هیئت نظارت می‌تواند بر کار این هیئت‌ها از جهت قانونی نظارت کند.

علاوه بر موارد مذکور، استناد به اصل لفظی اصالة العموم، به دلیل خروج موضوعی از حکم ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و اصالة الاطلاق به دلیل مقید شدن اختیارات هیئت عالی نظارت به ابطال یا نقض نه صدور حکم براساس شأن نظارتی هیئت عالی نظارت و عدم اطلاق حکم بر تصمیمات هیئت عالی نظارت و رویه هیئت مزبور قابل

توجیه به نظر نمی‌رسد. همچنین نمی‌توان ادعا کرد که به دلیل مقید نشدن اختیارات هیئت عالی نظارت به رسیدگی شکلی، هیئت مزبور می‌تواند به صدور حکم مبادرت کند زیرا، در موارد مختلف این اختیار مقید به نقض و ابطال رأی شده و نصوص قانونی صراحتاً بر عدم اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت دلالت می‌کند.

بنابراین شناسایی اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت با مقررات حاکم در زمینه رسیدگی به تخلفات اداری منافات داشته و مشکلات متعددی را در زمینه اجرای رأی، اعتراض به رأی و حق دفاع متهم در جریان رسیدگی هیئت عالی نظارت به دنبال خواهد داشت. در حالی که شناسایی چنین اختیاری مستلزم پیش‌بینی آن در قانون و آیین‌نامه اجرایی مربوط بوده و از اختیارات خاص قانون‌گذار یا مقید به اذن از قبل قانون‌گذار می‌باشد تا در ضمن آن تشریفات مربوط به رسیدگی و صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت و مراحل اجراء و اعتراض و سایر موضوعات مرتبط مورد پیش‌بینی قرار گیرد. به هر حال هیئت عالی نظارت که وظیفه و نقش نظارتی دارد، می‌تواند در صورت مشاهده تخلف و عدم رعایت قانون توسط هیئت‌های رسیدگی‌کننده، آنها را منحل یا آراء آنها را ابطال و نقض کند و صلاحیت صدور حکم ندارد.

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید؛ حقوق اداری ایران، انتشارات طوس، چاپ هشتم، ۱۳۷۹.
۲. آخوندخراسانی، ملامحمدکاظم؛ کفایه الاصول، مؤسسه آل البیت التراث، قم، چاپ اول، ۱۴۰۹.
۳. انصاری، مسعود و طاهری، محمدعلی؛ دانشنامه حقوق خصوصی پ، جلد ۲، انتشارات محراب فکر، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۴. انصاری، شیخ محمدعلی؛ الموسوعة الفقهیه المیسره، جلد سوم، مجمع الفکر الاسلامی، چاپ اول، ۱۴۲۰.
۵. جعفرلنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴.
۶. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۳۹۶، مورخ ۱۳۸۷/۲/۹.
۷. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۰۴۲، مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۶.
۸. عباسی، محمود؛ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ضمائم آن، انتشارات مجد، ۱۳۷۴.
۹. علی آبادی، علی؛ آیین دادرسی تخلفات اداری، تهران، گنج دانش، چاپ دهم، ۱۳۸۷.
۱۰. فیض، علیرضا؛ مبادی فقه و اصول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم، ۱۳۷۶.
۱۱. کردنائیج، کورش؛ تخلفات اداری کارکنان دولت و نحوه رسیدگی به آن، تهران، انتشارات آرون، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۲. کریم زاده، سیف الله؛ شرح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، انتشارات دارالفکر، قم، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۱۳. کریمی، حسین؛ فرهنگ دادرسی، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ اول ۱۳۷۸، روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۸۰۴۳ مورخ ۸۵/۱۱/۱۶.

۱۴. لغت نامه دهخدا، ج ۷ و ۳۵.
۱۵. مجموعه قوانین سال ۱۳۷۲، انتشارات روزنامه رسمی کشور.
۱۶. مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، سازمان معین ادارات، ۱۳۷۹.
۱۷. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۶، انتشارات روزنامه رسمی کشور.
۱۸. مجموعه قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه های اجرایی آن، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ چهارم، ویرایش سوم، ۱۳۸۳.
۱۹. مجموعه قوانین ۱۳۷۳، انتشارات روزنامه رسمی کشور.
۲۰. محقق داماد، سید مصطفی؛ مباحثی از اصول فقه، دفتر اول، مرکز شرععلوم اسلامی، چاپ چهارم ۱۳۸۵.
۲۱. محمدی، ابوالحسن؛ مبانی استنباط حقوق اسلامی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ پنجم، ۱۳۶۶.
۲۲. مظفر، شیخ محمدرضا؛ اصول فقه، جلد اول، مؤسسه نشر اسلامی.
۲۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۱۵۸، دوره چهارم، اجلاسیه دوم، ۱۳۷۲/۸/۹، روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۸۲.