

آسیب‌شناسی حقوقی نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان

نادر میرزاده کوهشاهی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۵/۲۶
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۸/۲۰

چکیده

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قانون‌گذار در قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای تضمین سلامت دستگاه‌های اداری، تحقق حاکمیت قانون، تأمین رضایت مردم و جلوگیری از سوء استفاده کارکنان دستگاه‌های اداری، برخی فعل و ترک فعل‌ها را تخلف اداری محسوب و برای آن‌ها مجازات‌هایی مقرر نموده است. نظر به این که یکی از ارکان سازمان‌های اداری مدیران این دستگاه‌ها هستند و یکی از وظایف کلیدی مدیران نظارت بر کارکنان است، قانون‌گذار برای انجام صحیح وظیفه نظارتی مدیران برای آن‌ها امکان ایفای نقش در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان را مقرر نموده است.

مدیران به‌طور مستقیم و غیر مستقیم در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان نقش دارند. در کنار ایفای نقش غیر مستقیم، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری امکان اعمال مستقیم برخی مجازات‌های اداری از سوی مدیران نسبت به کارکنان متخلف پیش‌بینی شده است.

اعطای این اختیارات به مدیران ابزار مناسب نظارتی را در اختیار مدیران برای تحقق اهداف دستگاه‌های اداری قرار می‌دهد. در عین حال، ایراداتی درخصوص اختیارات واگذار شده به مدیران وجود دارد که زمینه‌ی استفاده نادرست از آن‌ها را فراهم می‌کند و حقوق کارکنان را در معرض تضییع قرار می‌دهد. این ایرادات به تفصیل در مقاله حاضر بررسی می‌شوند.

کلید واژه‌ها: آسیب‌شناسی حقوقی، نقش، مدیران، رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری.

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران mirzadeh@ut.ac.ir

مقدمه

در دنیای معاصر دولت‌ها ضمن تأمین رضایت عمومی وظایف متعددی نظیر انجام خدمات عمومی، حفظ نظم، تأمین رفاه اجتماعی، توسعه و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی برعهده گرفته‌اند (طاهری، ۱۳۶۳: ۱؛ هداوند، ۱۳۸۹ الف: ۱۰). در جمهوری اسلامی ایران هم دولت وظایف متعدد و متنوعی را عهده‌دار است؛ دولت غالب وظایف خود را از طریق سازمان‌های اداری محقق می‌سازد. گسترش دامنه فعالیت‌های دولت، افزایش هزینه‌های عمومی، اقتدارات قدرت عمومی که به دستگاه‌های اداری واگذار شده (Shafritz, 2000: 6)، لزوم رعایت حقوق مردم سبب شده تا صحت عمل سازمان‌های اداری و چگونگی اداره امور عمومی به‌عنوان یک امر حیاتی تلقی شود و پیروزی یا شکست حکومت‌ها در گرو نحوه اداره امور عمومی دانسته شود (نامغ، ۱۳۸۶: ۵۸). از عناصر کلیدی سازمان‌های اداری، کارکنان این دستگاه‌ها هستند که وظیفه اجرای امور عمومی را برعهده دارند و صحت عملکرد آن‌ها در تحقق وظایف دستگاه‌های اداری مهم و مؤثر است. در میان کارکنان دستگاه‌های اداری دسته‌ای هستند که وظیفه‌ی خطیر مدیریت را برعهده دارند. مدیران در کنار وظایفی نظیر برنامه‌ریزی، سازماندهی، انگیزش، ارتباطات، هدایت و تصمیم‌گیری، وظیفه مهم نظارت و کنترل را هم بر عهده دارند (الوانی، ۱۳۷۳: ۱۷). از جلوه‌های مهم وظیفه‌ی نظارتی مدیران، نظارت بر عملکرد کارکنان تحت امر است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قانون‌گذار در قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای تضمین سلامت دستگاه‌های اداری، تحقق حاکمیت قانون، تأمین رضایت مردم و جلوگیری از سوء استفاده کارکنان دستگاه‌های اداری، برخی فعل و ترک فعل‌ها را تخلف اداری محسوب نموده است و برای آن‌ها مجازات‌هایی مقرر نموده است. اگرچه مرجع اصلی رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هستند؛ اما بنا به دلایلی از جمله تسریع در برخورد با برخی متخلفان، واگذاری سازوکار مناسب در اختیار مدیران برای ایفای نقش نظارتی خود و جلوگیری از ارجاع تخلفات اداری کم اهمیت به

هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، قانون‌گذار اختیاراتی را برای مدیران در امر رسیدگی به تخلفات اداری از جمله اعمال برخی از مجازات‌های اداری در خصوص متخلفان را پیش‌بینی کرده است. از آنجا که شناخت کاستی‌های اختیارات مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند زمینه اصلاح و رفع کاستی‌ها را در آینده فراهم کند و به استفاده صحیح از این اختیار مدیران کمک کند، در مقاله حاضر سعی می‌شود به این امر پرداخته شود و به این پرسش پاسخ داده شود که چه ایرادات و اشکالات حقوقی بر نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری وجود دارد؟

با انجام این تحقیق نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری به روشنی تبیین می‌شود و ایرادات حقوقی آن بیان می‌شود و این امکان مهیا می‌شود که قانون‌گذار در اصلاحات بعدی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قوانین مرتبط، ایرادات موجود را رفع کند و هم‌چنین مدیران با شناخت مناسب‌تر نقش خود در خصوص رسیدگی به تخلفات اداری و ایرادات آن، تا زمان اصلاح ایرادات موجود، با استفاده بجا، عادلانه و منطقی از آن، وظیفه‌ی نظارت بر کارکنان خود را انجام دهند. مطالب این مقاله برای استادان و دانشجویان حقوق به‌ویژه حقوق عمومی، مدیریت دولتی و عموم مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور قابل بهره‌برداری است. روش تحقیق توصیفی تحلیلی و روش گردآوری داده‌ها بیشتر کتابخانه‌ای است.

مطالب مقاله طی سه گفتار ارائه می‌شود؛ گفتار اول، به نقش غیر مستقیم مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری اختصاص دارد، در گفتار دوم، نقش مستقیم مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری بیان می‌شود و در گفتار سوم که گفتار اصلی مقاله است، به آسیب‌شناسی حقوقی نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان اختصاص دارد و در آن ایرادات و اشکالات حقوقی وارد بر نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان بررسی می‌شود.

گفتار اول: نقش غیر مستقیم مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری

بند اول: نقش عموم مدیران

یک. لزوم نظارت برای کشف تخلفات اداری

نظارت در مدیریت وسیله‌ای برای سنجش کارها و جلوگیری از انحراف در دستگاه‌های اداری است. در حقیقت، مدیریت بدون نظارت مفهومی نخواهد داشت (بیان، ۱۳۷۲: ۲۱۱). یکی از ابعاد نظارت مدیران، نظارت بر عملکرد کارکنان تحت امر خود است. از مصادیق نظارت مدیران بر رفتار و عملکرد کارکنان تحت امر خود، نظارت بر این امر است که آنان وظایف خود را به درستی انجام دهند و مرتکب تخلف اداری نشوند و اگر تخلف نمودند تخلف آن‌ها را به موقع کشف نمایند. تبصره یک ماده‌ی ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص بر کارکنان خود برای جلوگیری از تخلف رشوه و سوء استفاده از مقام اداری تأکید دارد. ماده‌ی ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، در خصوص مسئولیت عام مدیران در نظارت بر عملکرد کارمندان مادون است. این ماده مقرر داشته است که مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله هستند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخ‌گو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوء استفاده در حیطه‌ی مدیریت مسئولان مزبور مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرایم اهمال نموده باشند، مطابق قوانین مربوط، با آنان رفتار خواهد شد. ماده‌ی ۱۵ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد هم ناظر بر مسئولیت مدیران در کشف تخلفاتی است که از مصادیق فساد^۱ در

۱. بند الف ماده ۱ قانون یادشده، فساد را این‌گونه تعریف نموده است: فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید

قانون مزبور محسوب می‌شوند؛ برابر ماده‌ی مذکور «مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمان‌های دولتی ... موظف به نظارت بر واحدهای تحت سرپرستی، پیشگیری و مقابله با فساد اداری، شناسایی موارد آن ... می‌باشند».

دو. لزوم اعلام تخلفات اداری کارکنان تحت امر

از جمله وظایف نظارتی رؤسا و مدیران در خصوص کارمندان تحت امر، دادن گزارش تخلفات کارمندان مزبور به مراجع صلاحیت دار است. این امر در تصحیح رفتار کارکنان نقش بسزایی دارد (برهانی، ۱۳۸۶: ۳۱۶). سهل‌انگاری در انجام این وظیفه تخلف اداری و قابل تعقیب است. از مفهوم مخالف بند ۱۵ ماده قانون رسیدگی به تخلفات اداری این وظیفه مدیران استفاده می‌شود. در بند ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر» به‌عنوان یکی از تخلفات اداری مقرر شده است. از آن‌جا که قانون‌گذار سهل‌انگاری در انجام این وظیفه را تخلف دانسته است، به طریق اولی عمد در انجام ندادن این وظیفه نیز تخلف و قابل پیگیری است.

تبصره دو ماده‌ی ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری پس از پیش‌بینی امکان اعمال برخی مجازات‌های اداری در خصوص تخلف اخذ رشوه و تخلف سوء استفاده از مقام اداری، در صورت تکرار تخلف، مدیران مزبور را مکلف به اعلام تخلف به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نموده است.

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با صراحت بیشتری بر تکلیف مدیران در اعلام تخلفات موضوع قانون مزبور تأکید دارد. ماده‌ی ۱۵ قانون مذکور مدیران را مکلف به اعلام تخلفاتی نموده است که مصادیق فساد اداری هستند. ماده‌ی ۱۳ قانون

مانند: رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.

مزبور هم بر تکلیف مدیران در اعلام تخلفات مالی به مراجع صلاحیت‌دار تأکید دارد. برابر ماده یاد شده «کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظف‌اند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرائم مربوط به ارتشاء، اختلاس، کلاهبرداری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، دخالت در معاملات دولتی در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد، تحصیل مال نامشروع، استفاده غیرمجاز یا تصرف غیرقانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی و یا تضییع آن‌ها، تدلیس در معاملات دولتی، اخذ وجه یا مال غیرقانونی یا امر به اخذ آن، منظور نمودن نفعی برای خود یا دیگری تحت هر عنوان اعم از کمیسیون، پاداش، حق الزحمه یا حق العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه و سایر جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه‌ی مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضائی و اداری رسیدگی کننده به جرائم و تخلفات گزارش نمایند...».

سه. ضمانت اجرای عدم کشف و اعلام تخلفات اداری

الف. ضمانت اجرای عدم کشف تخلفات اداری

برابر ماده‌ی ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، در صورتی که کارمندان با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوءاستفاده در حیطه‌ی مدیریت مدیران و سرپرستان بلافصل مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرائم اهمال نموده باشند، مطابق قوانین مربوط، با آنان رفتار خواهد شد.

برابر بند ۲ ماده‌ی ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «نقض قوانین و مقررات مربوط» و بنا به بند ۱۴ ماده مزبور، «کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول شده» تخلف اداری است.

مدیری که نسبت به وظیفه نظارتی خود در جهت کشف به موقع تخلف اداری اهمال نموده است، ماده‌ی ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری را نقض نموده و در

نتیجه طبق بندهای ۲ و ۱۴ ماده‌ی ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مرتکب تخلف شده است و تخلف او قابل رسیدگی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است.

ب. ضمانت اجرای عدم اعلام تخلفات اداری

ضمانت اجرای اداری

در بند ۱۵ ماده‌ی ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر» به‌عنوان یکی از تخلفات اداری احصاء شده است؛ چنان که قبلاً بیان شد، وقتی که سهل‌انگاری در انجام وظیفه‌ی مزبور تخلف است، به طریق اولی عمد در انجام ندادن این وظیفه هم تخلف است. به این تخلف در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود و حسب مورد یکی از مجازات‌های اداری مقرر در ماده‌ی ۹ قانون مزبور نسبت به مدیر متخلف اعمال می‌شود.

ضمانت اجرای کیفری

نظر به اهمیت برخی تخلفات اداری که دارای تبعات منفی و وصف مجرمانه هم هستند (صادقی مقدم و میرزاده، ۱۳۹۲: ۱۳۲) قانون‌گذار در خصوص عدم اعلام این نوع از تخلفات علاوه بر ضمانت اجرای اداری، ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی نموده است.

براساس ماده‌ی ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)، هر یک از رؤسا یا مدیران یا مسئولان سازمان‌ها و ادارات یا شوراهای شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و ... که از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیر قانونی یا کلاهبرداری یا تحصیل منفعت غیر قانونی مندرج در مواد ۵۹۹ و ۶۰۳ قانون مزبور^۱، در

۱. ماده‌ی ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات): هر شخصی عهده‌دار انجام معامله یا ساختن چیزی یا نظارت در ساختن یا امر به ساختن آن برای هریک از ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده (۵۹۸) [ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به‌کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضائی و به‌طور کلی، اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی] بوده است به‌واسطه تدلیس در

سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیت دار قضائی یا اداری اعلام ننماید، علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال، به انفصال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.

برابر ماده‌ی ۱۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، در صورتی که مدیران به تکلیف مقرر در ماده‌ی مزبور درخصوص اعلام تخلفات مقرر در ماده یاد شده به مراجع صلاحیت‌دار عمل نکنند، مشمول مجازات‌های تعیین شده در ماده‌ی ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) هستند.

بند دوم. وزرا و بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی

یک. انتصاب اعضای هیأت‌ها

برابر ماده‌ی ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعضای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری با حکم وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی مربوط منصوب می‌شوند. این اختیار وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی قابل تفویض به مقام دیگری نیست و برابر

معامله از جهت تعیین مقدار یا صفت یا قیمت بیش از حد متعارف مورد معامله یا تقلب در ساختن آن چیز نفعی برای خود یا دیگری تحصیل کند، علاوه بر جبران خسارات وارده به حبس از شش ماه تا پنج سال محکوم خواهد شد.

ماده‌ی ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات): هر یک از کارمندان و کارکنان و اشخاص عهده‌دار وظیفه مدیریت و سرپرستی در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های مذکور در ماده (۵۹۸) که بالمشافه یا به واسطه در معاملات و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوط به دستگاه متبوع، تحت هر عنوانی اعم از کمیسیون یا حق‌الزحمه و حق‌العمل یا پاداش برای خود یا دیگری نفعی در داخل یا خارج کشور از طریق توافق یا تفاهم یا ترتیبات خاص یا سایر اشخاص یا نمایندگان و شعب آنها منظور دارد یا بدون مأموریت از طرف دستگاه متبوعه بر عهده‌ی آن چیزی بخرد یا بسازد یا در موقع پرداخت وجوهی که حسب وظیفه به عهده او بوده یا تفریغ حسابی که باید به عمل آورد برای خود یا دیگری نفعی منظور دارد به تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله از این طریق محکوم می‌شود و در صورتی که عمل وی موجب تغییر در مقدار یا کیفیت مورد معامله یا افزایش قیمت تمام شده آن گردد به حبس از شش ماه تا پنج سال و یا مجازات نقدی از سه تا سی میلیون ریال نیز محکوم خواهد شد.

ماده‌ی ۳ آیین‌نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری انتصاب هر یک از اعضای هیأت‌ها باید با امضای شخص وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی صورت گیرد. نقش وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرائی در شکل‌گیری هیأت‌ها کلیدی و مؤثر است.

دو. برکناری اعضای هیأت‌ها

برابر ماده‌ی ۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برکناری اعضای هیأت‌ها با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی مربوط و تصویب هیأت عالی نظارت صورت می‌گیرد و به این ترتیب، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی مربوط که رأساً اعضای هیأت‌ها را منصوب می‌نماید و تنها با تصویب هیأت عالی نظارت^۱ می‌تواند آن‌ها را برکنار نماید؛ علت این امر، کمک به استقلال و بی‌طرفی هیأت‌ها و جلوگیری از اعمال نفوذ احتمالی رؤسای دستگاه‌های اجرائی در کار هیأت‌ها است.

سه. انتخاب نماینده برای هماهنگی هیأت‌ها

بنا به ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برای ایجاد هماهنگی و نظارت بر کار هیأت‌ها، وزیران و هر یک از بالاترین مقام‌های دستگاه‌های مستقل مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری یک نفر را به‌عنوان نماینده‌ی خود که به‌طور مستقیم زیر نظر آنان فعالیت می‌کند، به‌عنوان مسئول هماهنگی هیأت‌های آن دستگاه تعیین و به سازمان امور اداری و استخدامی کشور^۲ معرفی می‌کنند.

۱. هیأت عالی نظارت، مرکب از اعضای ذیل است:

الف. معاون توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور یا نماینده وی (به‌عنوان رئیس)

ب. سه نفر از مسئولان هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران.

ج. یک نماینده از رئیس قوه قضائیه.

۲. در تحولاتی که در خصوص سازمان امور اداری و استخدامی کشور ایجاد گردید، این سازمان در سال ۱۳۷۹ با تصمیم شورای عالی اداری با سازمان برنامه و بودجه ادغام و تبدیل به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

چهار. آماده به خدمت نمودن مستخدمانی که پرونده آنان به هیأت‌ها ارجاع شده یا می‌شود. به موجب ماده‌ی ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، وزرا، رئیس مجلس شورای اسلامی، بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی ... می‌توانند کارمندانی را که پرونده آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود را آماده به خدمت نمایند. مدتی که مقامات مذکور می‌توانند بر طبق به ماده‌ی ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای ارجاع پرونده‌ی کارمند به هیأت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری آنان را آماده به خدمت نمایند، حداکثر سه ماه است. هیأت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری مکلف‌اند در مدت آمادگی به خدمت، به پرونده اتهامی کارمندان رسیدگی کنند و تصمیم لازم را اتخاذ نمایند.

در صورتی که در مدت مذکور پرونده جهت رسیدگی در مرحله‌ی تجدید نظر به هیأت تجدید نظر ارجاع شود، مدت آمادگی به خدمت برای سه ماه دیگر قابل تمدید خواهد بود و هیأت تجدید نظر موظف است، حداکثر تا پایان مدت مذکور به پرونده رسیدگی کرده و رأی لازم را صادر نماید.

در صورتی که به هر دلیل در مهلت‌های مقرر (حداکثر سه ماه در مرحله بدوی و حداکثر سه ماه دیگر در مرحله تجدید نظر)، هیأت‌ها به پرونده رسیدگی نکنند و رأی لازم را صادر ننمایند، پس از انقضای مهلت‌های تعیین شده در هر مرحله، آمادگی به خدمت خود به خود منتفی است و باید کارمند تعیین تکلیف گردد.

در هر حال، با صدور حکم قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری حکم آمادگی به خدمت لغو می‌گردد؛ یعنی چه در مرحله‌ی بدوی و چه تجدید نظر و قبل از انقضای مهلت تعیین شده برای آماده به خدمت بودن فرد حکم قطعی صادر شود، حکم آمادگی به خدمت لغو می‌گردد. بر اساس تبصره دو ماده‌ی ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری،

گردید و با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۶ از سوی شورای عالی اداری، اکنون وظایف آن در معاونت مدیریت منابع انسانی رئیس جمهور انجام می‌شود.

چنانچه کارمند پس از رسیدگی در هیأت‌ها برائت حاصل نماید، فوق‌العاده شغل یا مزایای شغل یا عناوین مشابه دوران آمادگی به خدمت بر اساس آخرین حقوق و مزایای قبل از این دوران پرداخت می‌شود.

پنج. اعلام نظر درخصوص تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی متهمان برابر تبصره ماده‌ی ۱۶ آیین‌نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «در مواردی که پرونده‌ی متهم در هیأت‌ها تحت رسیدگی است، هرگونه تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی وی، منوط به کسب نظر از بالاترین مقام دستگاه یا نماینده‌ی وی است.» بنابراین مدیران مربوط برای هرگونه تصمیم‌گیری درخصوص وضعیت استخدامی چنین کارمندی باید نظر بالاترین مقام دستگاه یا نماینده‌ی او را اخذ کنند.

بند سوم. سایر مدیران

برابر ماده‌ی ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، معاونان وزرا در صورت تفویض وزیر و معاونان رئیس مجلس شورای اسلامی، بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره‌ی یک ماده ۱ این قانون، شهردار تهران، استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها و مراکز مستقل آموزش عالی و تحقیقاتی می‌توانند کارمندی را که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود را حداکثر به مدت سه ماه آماده به خدمت نمایند.

گفتار دوم: نقش مستقیم مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری

بند اول: مدیرانی که در رسیدگی به تخلفات اداری نقش مستقیم ایفا می‌کنند.

یک. وزرا و بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی

الف. اعمال مجازات در خصوص تخلفات اداری به‌طور عام

برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا، بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره یک

ماده ۱ قانون مزبور^۱ و شهردار تهران می‌توانند مجازات‌های بندهای 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 یک سال)؛ د (انفصال موقت از یک ماه تا یک سال) موضوع ماده (۹) قانون مزبور را رأساً و بدون مراجعه به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند.

ب. اعمال مجازات اخراج در خصوص تخلف غیبت غیر موجه

در قانون رسیدگی به تخلفات اداری بر خلاف قوانین کیفری که مجازات هر عمل مجرمانه مشخص شده است، قانون‌گذار از مشخص نمودن مجازات جداگانه و مستقل برای هر یک از تخلفات اداری اجتناب نموده است؛ بلکه با احصای تخلفات اداری سی و هشت‌گانه در ماده‌ی ۸ قانون و احصای مجازات‌های یازده‌گانه اداری در ماده‌ی ۹ قانون مزبور تشخیص و انتخاب مجازات برای تخلف صورت گرفته را با رعایت تناسب بین تخلف و مجازات بر عهده مراجع رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری قرار داده است.

اما به‌طور استثنا در ماده‌ی ۱۷ قانون مزبور برای تخلف غیبت بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه (غیر موجه) مجازات اخراج مقرر نموده است. دلیل این امر، شدت این نوع تخلف (علی‌آبادی، ۱۳۸۳: ۱۲۷) و آثار منفی است که بر انجام وظایف کارمند دارد. براساس ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی، سازمان‌های موضوع تبصره یک ماده ۱ قانون مذکور، شهردار تهران می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون

۱. به موجب تبصره یک ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت تجدید نظر در مرکز وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی و نیز تعدادی از دستگاه‌های مشمول این قانون که فهرست آنها به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، تشکیل می‌شود و در صورت لزوم دارای شعبه‌هایی خواهد بود.

عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند. اختیار مزبور قابل تفویض به معاونین و مدیران کل نیست. براساس تبصره یک ماده‌ی یاد شده، هر گاه کارمند یاد شده حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ حکم دستگاه متبوع خود مدعی شود که عذر او موجه بوده است، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه متبوع کارمند موظف است، پرونده وی را جهت تجدید نظر به هیأت تجدید نظر مربوط ارجاع نماید. هیأت تجدید نظر مکلف به رسیدگی بوده و رأی آن قطعی است و در صورت تأیید حکم اخراج یا برائت از تاریخ اخراج، در غیر این صورت از تاریخ ابلاغ، لازم‌الاجرا است. برابر تبصره دو ماده‌ی مزبور، در مورد آن دسته از مستخدمان موضوع این ماده که به هر دلیل به کار بازگشت داده می‌شوند، مدت غیبت و عدم اشتغال آنان حسب مورد جزو مرخصی استحقاقی، استعلاجی یا بدون حقوق آنان منظور خواهد شد.

دو. سایر مدیران

الف. معاونان وزرا و بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی

برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، معاونان رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا، بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره یک ماده‌ی ۱ قانون مزبور و شهردار تهران در صورت تفویض اختیار مقامات مزبور می‌توانند مجازات‌های بندهای 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 یک سال)؛ ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را نسبت به کارکنان متخلف اعمال نمایند.

ب. استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها

۱. اعمال مجازات بندهای الف و ب ماده‌ی ۹ قانون

طبق ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها در

صورت تفویض اختیار وزرای مربوط، می‌توانند مجازات‌های بندهای الف (خطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی)؛ ب (توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی)؛ ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را اعمال نمایند.

۲. اعمال مجازات اخراج در خصوص تخلف غیبت غیر موجه

براساس ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها می‌توانند کارمندی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند.

ب. شهرداران مراکز استان‌ها: اعمال مجازات اخراج در خصوص تخلف غیبت غیر موجه براساس ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، شهرداران مراکز استان‌ها می‌توانند کارمندی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت دستگاه متبوع اخراج نمایند.

ت. مدیران کل

برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزراء، بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره یک ماده‌ی ۱ قانون مزبور و شهردار تهران می‌توانند اعمال مجازات‌های بندهای الف (خطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی)؛ ب (توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی)؛ ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را به مدیران کل تفویض نمایند.

سه. نحوه رسیدگی مدیران

الف. رسیدگی و اعمال مجازات‌های موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موجب ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برخی مدیران می‌توانند مجازات‌های تعیین شده در ماده مزبور را رأساً و بدون مراجعه‌ی به هیأت‌های رسیدگی

به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال کنند.

در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن تشریفات خاصی برای رسیدگی مدیران مقرر نشده است، فقط در خصوص شرط قابل تجدیدنظر بودن رأی مدیران، تعیین تکلیف شده است.

برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در صورت اعمال مجازات به وسیله‌ی مقامات و اشخاص ذکر شده در این ماده، هیأت‌های تجدیدنظر حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند، مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص.

با عنایت به این که در ماده‌ی ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقرر شده است: «هیأت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه‌ی احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود، بررسی و اتخاذ تصمیم نماید»، آرای موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل شکایت در هیأت عالی نظارت می‌باشند.

ب. رسیدگی و اعمال مجازات‌های موضوع ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

بنا به ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سایر مدیران ذکر شده در ماده‌ی مزبور می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج کنند. در اعمال این مجازات هم مانند مجازات‌های مقرر در ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در قانون مزبور و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن تشریفات خاصی برای رسیدگی مدیران مقرر نشده است. فقط شیوه‌ی خاصی برای تجدیدنظر از آرای صادره طبق ماده‌ی ۱۷ که متفاوت از امکان تجدیدنظر خواهی مقرر برای مجازات‌های موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون است و از حیث مدت هم با

مهلت تجدیدنظر خواهی از آرای هیأت‌ها مقرر در ماده‌ی ۴ قانون یاد شده تفاوت دارد، در نظر گرفته شده است.

برابر تبصره‌ی یک ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در صورت محکومیت کارمند، هرگاه کارمند یاد شده حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ حکم، مدعی شود که عذر او موجه بوده است، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه متبوع کارمند موظف است، پرونده‌ی وی را برای تجدیدنظر به هیأت تجدیدنظر مربوط ارجاع کند.

هیأت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی بوده و رأی آن قطعی است و در صورت تأیید حکم اخراج یا برائت، از تاریخ اخراج، در غیر این صورت از تاریخ ابلاغ، لازم‌الاجرا است؛ بنابراین آرائی که در اجرای ماده‌ی ۱۷ قانون صادر می‌شوند، قابل تجدیدنظر هستند و تجدیدنظر آن‌ها نیازی به موافقت مقام صادرکننده رأی ندارد. نکته قابل توجه این که به جای مهلت تجدیدنظر خواهی از آرای قابل تجدیدنظر هیأت‌ها که برابر ماده‌ی ۴ قانون، ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی است، برای تجدیدنظر خواهی از آرای موضوع ماده‌ی ۱۷، قانون‌گذار مهلت حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ حکم را مقرر کرده است.

مستفاد از ماده‌ی ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، از اعمال این مجازات می‌توان به هیأت عالی نظارت شکایت کرد. در خصوص شکایت به دیوان عدالت اداری باید قائل به تفکیک شد. در صورت تقاضای تجدیدنظر از سوی کارمند، هیأت تجدیدنظر طبق ماده‌ی ۱۷ مکلف به رسیدگی خواهد بود و رأی هیأت تجدیدنظر هم طبق ماده‌ی ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل شکایت در دیوان است؛ اما در صورتی که کارمند به هر دلیل ظرف مهلت مقرر تقاضای تجدیدنظر ننماید، نمی‌تواند به استناد ماده‌ی ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری شکایت نماید؛ اما به نظر می‌رسد، می‌تواند پس از انقضای مهلت تجدیدنظر خواهی، با استناد به ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری از تصمیم اخراج به دیوان مزبور شکایت نماید.

پ. رسیدگی و اعمال مجازات‌های موضوع تبصره یک ماده‌ی ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری برابر ماده‌ی ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری که آخرین قانونی است که در مقررات استخدامی تحولات عمده‌ای را ایجاد کرده است (امامی، ۱۳۸۹: ۱۶)، اخذ رشوه و سوء استفاده از مقام اداری تخلف محسوب می‌شود. طبق تبصره یک ماده‌ی مزبور، اگر تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی را برای مدت یک ماه تا یک سال برای فرد متخلف صادر کنند. شرطی که برای احراز تخلفات مقرر در این ماده پیش‌بینی شده است، گزارش حداقل یک بازرس معتمد است که به تأیید مدیر مربوطه برسد. غیر از آن تشریفات و شرایط دیگری مقرر نشده است.

در قانون مدیریت خدمات کشوری امکان تجدیدنظرخواهی نسبت به اعمال مجازات‌های موضوع تبصره یک ماده‌ی ۹۱ قانون مزبور پیش‌بینی نشده است. در خصوص شکایت به هیأت عالی نظارت هم، با توجه به این که هیأت مذکور برای نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های مشمول قانون مزبور تشکیل شده است (ماده‌ی ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، به نظر می‌رسد، از اعمال مجازات‌های موضوع تبصره یک ماده‌ی ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌توان به هیأت مزبور شکایت کرد؛ اما از اعمال مجازات‌های مزبور می‌توان با استناد به ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، به دیوان عدالت اداری شکایت کرد.

گفتار سوم: ایرادها و اشکالات حقوقی وارد بر نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان (آسیب‌شناسی حقوقی)

بند اول: ایرادها و اشکالات حقوقی وارد بر نقش غیر مستقیم مدیران

یک. عدم تعیین نوع تخلفاتی که منجر به آماجگی به خدمت می‌شود

برابر ماده‌ی ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «وزرا یا معاونان آنان در صورت

تفویض وزیر، رئیس مجلس شورای اسلامی، بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و ... می‌توانند کارمندانی را که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود را حداکثر به مدت سه ماه آماده به خدمت نمایند.»

تخلفات اداری در سی و هشت بند در ماده‌ی ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری احصا شده‌اند و طیف متنوعی از تخلفات کم اهمیت تا مهم را شامل می‌شوند. حال، این پرسش مطرح است که «آیا می‌توان کارمندی را که پرونده‌ی او به دلیل ارتکاب تخلفات کم اهمیتی به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شده یا قرار است بشود، به استناد ماده‌ی ۱۳ قانون آماده به خدمت نمود؟» با توجه به اطلاق ماده‌ی مزبور و عدم تعیین نوع و اهمیت تخلفاتی که می‌توان به سبب آن‌ها کارمند را آماده به خدمت نمود، پاسخ به پرسش مزبور مثبت است. امری که عادلانه نیست و برخلاف مصالح دستگاه‌های اداری و حقوق کارمندان است و به مدیران ذکر شده در ماده‌ی ۱۳ اجازه می‌دهد به بهانه‌ی این که کارمند مرتکب تخلف شده و باید پرونده‌اش به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شود یا قبلاً ارجاع شده است، او را آماده به خدمت نمایند، هرچند تخلف کارمند ناچیز و در نهایت منجر به محکومیت خفیفی نظیر اخطار کتبی بدون درج در پرونده گردد.

درحالی که به نظر می‌رسد، هدف مقنن از وضع ماده‌ی ۱۳ و پیش‌بینی امکان آماده به خدمت نمودن کارمندانی که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود، یک اقدام تأمینی بوده که کارمند مزبور با حضور در پست خود و محل اشتغال خود نتواند خللی بر روند تحقیق درخصوص تخلفات خود ایجاد نماید که این امر در خصوص تخلفات مهم صدق می‌کند نه هر تخلفی هر چند جزئی! یا برای این منظور بوده که در مواردی که تخلفات کارمند آثار سوء جدی برای نظم و انتظام دستگاه مربوط داشته است و اشتغال و ادامه‌ی حضور او در دستگاه تا صدور رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری قابل تحمل نباشد، مدیران دستگاه بتوانند با آماده به خدمت نمودن او از اشتغال و حضور او در

دستگاه در مدت مقرر جلوگیری کنند. بنابراین اصلاح ماده‌ی ۱۳ و مقید و محدود نمودن امکان آماده به خدمت کردن کارمندانی که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود به برخی تخلفات مهم ضروری است.

دو. عدم اتخاذ رویه واحد در تعیین مدیرانی که می‌توانند کارکنان را آماده به خدمت کنند براساس ماده‌ی ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «وزرا یا معاونان آنان در صورت تفویض وزیر، رئیس مجلس شورای اسلامی، بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره یک ماده ۱ این قانون، شهردار تهران، استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها و مراکز مستقل آموزش عالی و تحقیقاتی و معاونان آنان می‌توانند کارمندانی را که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود را حداکثر به مدت سه ماه آماده به خدمت نمایند.»

همان گونه که پیداست به موجب ماده‌ی مزبور معاونان وزرا در صورت تفویض وزیر می‌توانند کارمندانی را که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود را آماده به خدمت کنند؛ اما معاونان مقامات و مدیران دیگر از جمله معاونان رؤسای دانشگاه‌ها و مراکز مستقل آموزش عالی و تحقیقاتی رؤسأ و بدون نیاز به تفویض رؤسای خود، می‌توانند کارمندانی را که پرونده‌ی آنان به هیأت‌های رسیدگی ارجاع شده یا می‌شود را آماده به خدمت کنند. منطق این امر روشن نیست که چرا معاون دانشگاه می‌تواند بدون تفویض اختیار از سوی رئیس دانشگاه، خود رؤسأ از اختیار آماده به خدمت نمودن موضوع ماده یادشده استفاده کند، ولی معاون وزیر بدون تفویض اختیار وزیر نمی‌تواند؛ مثلاً معاون وزیر علوم، تحقیقات و فناوری این اختیار را بدون تفویض ندارد، ولی معاون دانشگاه در یک استان رؤسأ این اختیار را دارد.

سه. اطلاق لزوم اعلام نظر بالاترین مقام دستگاه درخصوص تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی متهمان

براساس تبصره‌ی ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرائی قانون رسیدگی به تخلفات اداری:

«در مواردی که پرونده‌ی متهم در هیأت‌ها تحت رسیدگی است، هرگونه تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی وی، منوط به کسب نظر از بالاترین مقام دستگاه یا نماینده‌ی وی است.»

در اجرای تبصره‌ی موصوف، در مورد همه متهمان چه اتهامات آن‌ها جزئی باشد و چه مهم، باید برای هرگونه تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی آنان نظر بالاترین مقام دستگاه یا نماینده‌ی او اخذ شود. افزون بر آن، برای هرگونه تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی چنین کارمندی هر چند تصمیم جزئی باشد باید نظر بالاترین مقام دستگاه یا نماینده‌ی او اخذ شود. این امر که موجب مکاتبات زائد و تکراری می‌شود (کریم زاده، ۱۳۸۶: ۷۶) نیاز به اصلاح و محدود نمودن آن برای تصمیمات مهم استخدامی و تخلفات مهم دارد.

بند دوم. ایرادها و اشکالات حقوقی وارد بر نقش مستقیم مدیران

یک. عدم وجود رویه واحد در واگذاری اختیار اعمال مجازات به مدیران

برابر ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا، بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره‌ی یک ماده ۱ این قانون و شهردار تهران می‌توانند مجازات‌های بندهای (الف، ب، ج، د) ماده‌ی ۹ این قانون یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی، توبیخ کتبی با درج در پرونده‌ی استخدامی، کسر حقوق و فوق‌العاده‌ی شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال، انفصال موقت از یک ماه تا یک سال را رأساً و بدون مراجعه‌ی به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند و اختیارات اعمال مجازات‌های بندهای الف، ب و ج یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی، توبیخ کتبی با درج در پرونده‌ی استخدامی، کسر حقوق و فوق‌العاده‌ی شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال را به معاونان خود و بندهای الف

و ب؛ یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی، توییح کتبی با درج در پرونده‌ی استخدامی را به استانداران، رؤسای دانشگاه‌ها و مدیران کل تفویض کنند.

مطابق ماده‌ی ۱۷ قانون مزبور، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سازمان‌های موضوع تبصره‌ی یک ماده‌ی ۱ این قانون، شهردار تهران، شهرداران مراکز استان‌ها، استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند.

در کنار هم قرار دادن دو ماده یادشده این نتیجه را به دست می‌دهد که قانون‌گذار در واگذاری اختیار اعمال مجازات‌های اداری به مدیران رویه واحد و منطق چندان روشنی نداشته است؛ موارد زیر مؤید این امر است:

۱. درحالی که در ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برای شهرداران مراکز استان‌ها اختیار اعمال مجازات اخراج درخصوص کارکنانی را که غیبت غیرموجه داشته‌اند، مقرر شده است؛ اما اختیار اعمال هیچ کدام از مجازات‌های مقرر در ماده‌ی ۱۲ قانون مزبور حتی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی که خفیف‌ترین مجازات اداری است برای مقام مزبور پیش‌بینی نشده است. از سوی دیگر، معاونین وزیر که به موجب ماده‌ی ۱۲ قانون یاد شده می‌توانند با تفویض وزیر و بالاترین مقام دستگاه اجرایی برخی مجازات‌های مقرر در ماده‌ی ۱۲ قانون را اعمال کنند، نمی‌توانند مجازات اخراج را که برای مقامی پایین‌تر از آن‌ها یعنی شهرداران مراکز استان‌ها پیش‌بینی شده است، اعمال کنند. (صادقی مقدم و میرزاده، ۱۳۹۲: ۲۵۰)

۲. برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، استانداران و رؤسای دانشگاه‌ها در صورت تفویض اختیار وزرای مربوط، می‌توانند مجازات‌های اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی و توییح کتبی با درج در پرونده استخدامی مقرر در

ماده‌ی ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را اعمال نمایند. براساس ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مقامات مزبور می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند.

چنان که پیداست، برابر ماده‌ی ۱۲ قانون مدیران مزبور در صورتی می‌توانند در خصوص عموم تخلفات، مجازات‌های خفیفی نظیر اخطار و توبیخ را اعمال کنند که به آن‌ها تفویض اختیار شده باشد؛ اما همین مدیران می‌توانند در خصوص افرادی که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه غیبت داشته‌اند، مجازات اخراج را که بسیار شدیدتر است رأساً اعمال نمایند. معلوم نیست با چه منطقی مدیرانی که طبق ماده‌ی ۱۲ قانون، خفیف‌ترین مجازات اداری یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی را فقط در صورت تفویض اختیار از سوی وزیر می‌توانند اعمال کنند، برابر ماده‌ی ۱۷ قانون مزبور می‌توانند مجازات شدید اخراج که قطع رابطه‌ی استخدامی کارمند را به دنبال دارد، رأساً اعمال کنند؟!

دو. عدم پیش‌بینی نوع تخلفات قابل مجازات به وسیله‌ی مدیران در ماده ۱۲ قانون تخلفات اداری در سی و هشت بند در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری احصا و مجازات‌های اداری در یازده بند در ماده ۹ قانون مزبور احصا شده‌اند. تشخیص و انتخاب مجازات برای تخلف صورت گرفته با رعایت تناسب بین تخلف و مجازات بر عهده‌ی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و برخی از مدیران است.

همان گونه که بیان شد، برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا، بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره یک ماده ۱ این قانون و شهردار تهران می‌توانند مجازات‌های بندهای (الف، ب، ج، د) ماده ۹ این قانون یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی، توبیخ کتبی با درج در پرونده‌ی استخدامی، کسر حقوق و

فوق‌العاده‌ی شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال، انفصال موقت از یک ماه تا یک سال را رأساً و بدون مراجعه‌ی به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند و اختیارات اعمال مجازات‌های بندهای الف، ب و ج؛ یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی، توبیخ کتبی با درج در پرونده‌ی استخدامی، کسر حقوق و فوق‌العاده‌ی شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال را به معاونان خود و بندهای الف و ب یعنی یعنی اخطار کتبی بدون درج در پرونده‌ی استخدامی، توبیخ کتبی با درج در پرونده‌ی استخدامی را به استانداران، رؤسای دانشگاه‌ها و مدیران کل تفویض کنند.

نکته مهم این که در ماده ۱۲ قانون مزبور فقط مجازات‌های اداری قابل اعمال از سوی مدیران مشخص شده است و به تخلفاتی که از سوی مدیران مزبور قابل رسیدگی است، اشاره‌ای نشده است (صادقی مقدم و میرزاده، ۱۳۹۲: ۲۵۰). بنابراین مدیران یادشده می‌توانند به همه تخلفات سی و هشت‌گانه اداری رسیدگی کنند. این امر می‌تواند پیامدهای منفی جدی داشته باشد. از آن‌جا که اختیار مدیران مزبور در اعمال مجازات‌های اداری محدود به مجازات‌های مشخصی شده است؛ اما اختیار آن‌ها از حیث تخلفات اداری که می‌توانند رسیدگی کنند محدود نشده است، امکان رعایت تناسب بین تخلفات ارتکاب یافته و مجازاتی که مدیران اعمال می‌کنند در همه موارد وجود ندارد؛ یعنی در خصوص تخلفات مهم یا در صورتی که به دلیل تعدد تخلفات یا تکرار تخلف باید مجازات‌های شدید اداری اعمال شود، اگر مدیران بخواهند رسیدگی کنند، نمی‌توانند مجازات‌های شدید را اعمال کنند؛ در نتیجه رعایت بین تناسب تخلف و مجازات امکان‌پذیر نخواهد بود.

افزون بر این، توجه به این نکته که رسیدگی هیأت‌های تجدید نظر به تقاضای تجدیدنظر خواهی کارمند منوط به موافقت مدیران صادر کننده رأی است، بعد دیگری از ایراد عدم تعیین تخلفات قابل رسیدگی از سوی مدیران را نشان می‌دهد و آن امکان انجام سوء استفاده‌ای است که از این امر وجود دارد؛ به این صورت که کارمندی ممکن

است که تخلفات مهم یا متعدد دارد و مجازات عادلانه و متناسب برای او مجازات‌های شدیدی نظیر اخراج و انفصال دائم است، مدیر او برای رهایی او از مجازات شدید به جای اعلام تخلفات او به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، اقدام به رسیدگی به پرونده او برابر ماده ۱۲ قانون نماید و مجازات خفیفی نسبت به او اعمال کند.

سه. عدم پیش‌بینی تشریفات رسیدگی عادلانه از سوی مدیران

برای رسیدگی به تخلفات اداری، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن تشریفات مقرر شده است که با انجام آن‌ها به تخلفات اداری کارکنان رسیدگی و رأی مقتضی صادر می‌شود؛ از جمله‌ی این ترتیب‌ها و تشریفات موارد ذیل است:

لزوم ابلاغ موارد اتهام به کارمند (ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، لزوم ارائه‌ی مدارک مربوط به اتهامات به کارمند در صورت تقاضای او (همان ماده)، لزوم رسمیت جلسات هیأت‌ها برای صدور رأی و حد نصاب لازم برای صدور رأی (ماده ۲۲ آیین‌نامه مزبور)، امکان حضور متهم در جلسه رسیدگی (ماده ۱۹ آیین‌نامه یاد شده)، لزوم مستند و مستدل بودن رأی (ماده ۲۱ آیین‌نامه مزبور)، موارد توقف رسیدگی هیأت‌ها، چگونگی ابلاغ آرای هیأت‌ها (تبصره ۲ ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) تجدید نظر خواهی نسبت به آرای هیأت‌ها (ماده ۴ قانون مزبور)، شکایت از آرای هیأت‌ها به دیوان عدالت اداری (ماده ۲۱ قانون یاد شده)، شکایت از آرای هیأت‌ها به هیأت عالی نظارت (ماده ۲۲ قانون مذکور).

اگرچه امکان اعمال برخی مجازات‌های اداری از سوی مدیران مقرر شده است؛ اما در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن به تشریفات که مدیران باید برای رسیدگی به تخلف و صدور رأی رعایت نمایند پرداخته نشده است. ترتیب‌هایی که مقرر گردیده غالباً در خصوص هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است.

با این وجود، در خصوص مجازات‌های مختلف که مدیران می‌توانند کارکنان را به آن‌ها محکوم نمایند، بدون تصریح قانون‌گذار هم می‌توان قائل به مواردی نظیر لزوم

مستدل بودن آرای مدیران بود؛ چون ارائه‌ی دلایل تصمیم‌گیری از اصول اداره منصفانه است (هداوند، ۱۳۸۹، ب: ۱۰۶).

در خصوص رسیدگی به تخلفات اخذ رشوه و سوء استفاده از مقام اداری مقرر در ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تشریفات مشخصی مقرر نشده است؛ تنها شرطی که برای احراز تخلفات مقرر در این ماده پیش‌بینی شده است، گزارش حداقل یک بازرس معتمد است که به تأیید مدیر مربوطه برسد.

چهار. عدم تعیین رابطه‌ی رسیدگی مدیران و هیأت‌ها از حیث زمانی

در خصوص اعمال مجازات از سوی مدیران این پرسش مطرح است که آیا پس از ارجاع پرونده‌ی اتهامی به هیأت‌ها، مدیران می‌توانند از اختیار مقرر در مواد ۱۲ و ۱۷ قانون استفاده کنند و خود رأساً اقدام به اعمال مجازات اداری کنند؟ یا ارجاع پرونده به هیأت‌ها مانع اعمال مجازات از سوی مدیران می‌شود؟ در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن برای پرسش مزبور پاسخ صریحی نمی‌توان یافت؛ اما می‌توان گفت از آن‌جا که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مرجع اصلی رسیدگی به تخلفات اداری هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هستند، اصل بر رسیدگی به تخلفات اداری از سوی هیأت‌های مزبور است و اختیارات واگذار شده به مدیران استثنا است پس در صورتی که اتهامات به هیأت‌ها اعلام شده باشد، خود هیأت‌ها صالح به رسیدگی هستند و مدیران پس از اعلام اتهامات به هیأت‌ها نمی‌توانند از اختیارات مواد ۱۲ و ۱۷ قانون استفاده کنند و به تخلفات اعلام شده به هیأت‌ها رسیدگی کنند. دیدگاه هیأت عالی نظارت هم مؤید همین نظر است. از نظر هیأت عالی نظارت: «مقامات موضوع ماده ۱۲ قانون، قبل از ارجاع اتهام کارمند به هیأت بدوی، اختیار اعمال یکی از مجازات‌های مستند مذکور را دارند؛ بنابراین در صورتی که اتهام کارمند قبلاً به هیأت بدوی ارجاع شده و در جریان رسیدگی در آن هیأت باشد، مقامات مذکور نمی‌توانند رأساً اعمال مجازات نمایند» (محمدی، ۱۳۹۰: ۱۸). به هر حال، ابهام و ایراد مزبور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری وجود دارد و باید رفع گردد.

پنج. اعمال مجازات‌های ماده ۹۱ قانون مدیریت تنها به استناد گزارش یک بازرس برابر ماده‌ی ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، اخذ رشوه و سوء استفاده از مقام اداری تخلف محسوب می‌شود. طبق تبصره ۱ ماده مزبور، چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند. شرطی که برای احراز تخلفات مقرر در این ماده پیش‌بینی شده است، گزارش حداقل یک بازرس معتمد است که به تأیید مدیر مربوطه برسد. این که تنها با استناد به گزارش یک بازرس بتوان کارمندی را محکوم نمود آن هم به مجازاتی چون یک سال انفصال از خدمت، اقدامی دور از احتیاط است. این امر می‌تواند محکومیت‌های غیرعادلانه را به دنبال داشته باشد.

شش. عدم تعیین مرتبه برخی مدیرانی که اعمال مجازات تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت در صلاحیت آن‌ها است.

در مواد ۱۲ و ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مقامات و مدیرانی مشخص شده‌اند که صلاحیت اعمال مجازات‌های اداری مقرر در این مواد را دارند. برعکس، در قانون مدیریت خدمات کشوری این وضوح وجود ندارد. تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مقامات و مدیرانی که صلاحیت اعمال مجازات‌های مقرر در تبصره مزبور را دارند، این گونه معرفی کرده است: «بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.» همان طور که پیداست، فقط بالاترین مقام دستگاه اجرایی، تنها مدیری است که در تبصره مزبور مشخص است و معلوم نیست «مقامات و مدیران مجاز» که در کنار

عنوان بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذکر شده‌اند، کدامند و در چه سطح مدیریتی هستند و مجاز بودن آن‌ها چگونه احراز می‌شود؟

هفت. شدید بودن برخی مجازات‌های واگذار شده به مدیران

نظر به این که رسیدگی مدیران به تخلفات اداری تابع تشریفات قانونی مقرر برای رسیدگی از سوی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیست و در این رسیدگی حقوق دفاعی متهم تأمین نیست، واگذاری اعمال مجازات شدید انفصال موقت از یک ماه تا یک سال در ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تبصره‌ی ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به برخی مدیران قابل انتقاد است (کریم زاده، ۱۳۸۶: ۷۳). هم‌چنین واگذاری اعمال مجازات اخراج در خصوص غیبت غیر موجه به رؤسای دستگاه‌های اداری در ماده‌ی ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، عملی دور از احتیاط است.

هشت. موکول نمودن امکان تجدیدنظر به موافقت مدیران

همان‌طور که بیان شد، برابر ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برخی مدیران می‌توانند پاره‌ای از مجازات‌های اداری را درخصوص کارمندان متخلف اعمال نمایند. ماده یاد شده درخصوص تجدیدنظرخواهی از تصمیمات مدیران مزبور مقرر نموده است: «در صورت اعمال مجازات توسط مقامات و اشخاص مزبور هیأت‌های تجدیدنظر حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند، مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص.»

همان‌گونه که پیداست، رسیدگی هیأت‌های تجدیدنظر در خصوص آرای صادره از سوی مدیران موکول به تشخیص و موافقت کتبی خود مدیر صادره‌کننده رأی شده است؛ یعنی اگر مدیران صادرکننده رأی خود موافقت نکنند، امکان رسیدگی در مرحله‌ی تجدید نظر وجود ندارد و این امری عجیب است که قابل تجدید نظر بودن یا نبودن آرای صادره از سوی مدیران بنا به صلاحدید خود آنان گذاشته شده است. چند درصد مدیران خود موافقت می‌کنند که تصمیمات آن‌ها در خصوص اعمال مجازات در معرض قضاوت و رسیدگی مجدد هیأت‌های تجدید نظر قرار گیرد و نقض شود؟ نکته‌ی جالب‌تر این

است که مجازات بند (د) ماده‌ی ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (انفصال موقت از یک ماه تا یک سال) که اگر طبق ماده‌ی ۱۲ قانون مزبور از سوی مدیران اعمال شود، قابل تجدیدنظر خواهی نیست، مگر با تشخیص و موافقت خود مدیر صادرکننده رأی، اگر از سوی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که مرجع اصلی رسیدگی به تخلفات اداری هستند، اعمال شود؛ برابر ماده‌ی ۱۰ قانون مزبور بدون قید و شرط قابل تجدیدنظر است.

نه. قابل تجدیدنظر اعلام نشدن مجازات‌های موضوع تبصره یک ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری همان گونه که در گفتار دوم این مقاله گذشت، به موجب ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: «اخذ رشوه و سوء استفاده از مقام اداری ممنوع می‌باشد. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود.»

برابر تبصره‌ی ۱ ماده‌ی مزبور، چنانچه کارمندی مرتکب تخلف موضوع این ماده شود و این تخلف مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اعمال کسر یک‌سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.

نکته این است که تصمیمات بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز در خصوص اعمال مجازات‌های موضوع این ماده قابل تجدیدنظر اعلام نشده است؛ در حالی که اگر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که مرجع اصلی رسیدگی به تخلفات اداری هستند و با تشریفات خاصی به تخلفات رسیدگی می‌کنند، مجازات انفصال از خدمت برای مدت یک ماه تا یک سال را اعمال نمایند، رأی آن‌ها قابل تجدیدنظر است. این ناهماهنگی بین احکام مقرر از سوی قانون‌گذار، قابل اغماض نیست.

ده. عدم امکان شکایت از اعمال برخی مجازات‌ها از سوی مدیران به هیأت عالی نظارت اختیارات مدیران درخصوص رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان به موجب دو قانون مقرر شده است. به طور عام این اختیارات به موجب مواد ۱۲ و ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری واگذار شده است. افزون بر آن، به طور خاص در ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره یک آن، در خصوص اخذ رشوه و سوء استفاده از مقام اداری امکان اعمال مجازات‌هایی از سوی مدیران مقرر شده است. با توجه به این که هیأت عالی نظارت برای نظارت بر حسن اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های مشمول قانون مزبور تشکیل شده است از اعمال مجازات‌های موضوع تبصره یک ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌توان به هیأت مزبور شکایت نمود. (صادقی مقدم و میرزاده، ۱۳۹۲: ۲۴۶) این امر از نواقص و ایرادهای دیگری است که در خصوص رسیدگی مدیران وجود دارد.

یازده. متفاوت بودن نحوه رسیدگی دیوان در خصوص شکایت از آرای مدیران موضوع ماده ۱۲ در خصوص قابل شکایت بودن یا نبودن آرای موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در دیوان عدالت اداری باید قائل به تفکیک شد. در صورتی که کارمند نسبت به این آرا تقاضای تجدید نظر نماید و مدیر صادر کننده رأی هم کتباً با این امر موافقت نماید، هیأت تجدید نظر اقدام به رسیدگی می‌نماید و رأیی که هیأت تجدید نظر صادر می‌نماید، قطعی است و طبق ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است؛ اما در صورتی که مدیر صادر کننده رأی با تجدید نظر موافقت نکند، در این صورت هیأت‌ها حق رسیدگی مجدد ندارند. از آنجا که طبق ماده‌ی ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری فقط آرای قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قابل شکایت در دیوان است، از آرای موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون مزبور که از سوی مدیران صادر می‌شود و با عدم موافقت مدیران امکان طرح در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری نیافته است با استناد به ماده‌ی ۲۱

قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل شکایت در دیوان نیست؛ اما از آنجا که طبق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری یکی از موارد صلاحیت دیوان مزبور، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها، در امور راجع به وظایف آن‌ها است، از تصمیمات مدیران در اعمال مجازات‌های موضوع ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با استناد به ماده ۱۳ قانون دیوان می‌توان شکایت نمود. در این صورت رسیدگی دیوان به صورت ماهوی خواهد بود؛ اما رسیدگی دیوان در شکایت از آرای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شکلی است و این امر قابل انتقاد است و نیاز به اصلاح و اتخاذ رویه واحد در هر دو مورد دارد.

نتیجه‌گیری

نظارت بر کارکنان از جمله وظایف مهم مدیران دستگاه‌های دولتی است. مدیران مزبور با انجام صحیح این وظیفه‌ی نظارتی خود می‌توانند نقش قابل توجهی در سلامت دستگاه‌های اداری و تحقق مناسب امور عمومی ایفا نمایند. قانون‌گذار با وقوف به این امر اختیار لازم را به مدیران برای نظارت بر کارکنان تحت امر اعطا نموده است؛ از جمله اختیاراتی که قانون‌گذار برای نظارت مؤثر مدیران مقرر نموده است، پیش‌بینی ایفای نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان تحت امر است. مدیران به‌طور مستقیم و غیر مستقیم در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان نقش دارند؛ از جمله موارد ایفای نقش غیر مستقیم مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری، لزوم نظارت مدیران برای کشف و اعلام تخلفات اداری، انتصاب و برکناری اعضای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتخاب نماینده برای هماهنگی هیأت‌های مزبور و آماده به خدمت نمودن مستخدمانی است که پرونده آنان به هیأت‌ها ارجاع شده یا می‌شود. در کنار ایفای نقش

غیر مستقیم، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری امکان اعمال مستقیم برخی مجازات‌های اداری از سوی مدیران در خصوص کارکنان متخلف پیش‌بینی شده است که احکام آن در مواد ۱۲ و ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره‌های آن بیان شده است.

اعطای این اختیارات به مدیران ابزار مناسب نظارتی را در اختیار مدیران برای تحقق اهداف دستگاه‌های اداری قرار می‌دهد. در عین حال، ایرادهایی در خصوص اختیارات واگذار شده به مدیران وجود دارد که زمینه‌ی استفاده نادرست از آن‌ها را فراهم می‌کند و حقوق کارکنان را در معرض تضییع قرار می‌دهد. مصادیق این ایرادها که به تفصیل در گفتار سوم مقاله بیان شدند؛ عبارتند از: عدم تعیین نوع تخلفاتی که منجر به آماجگی به خدمت کارکنان می‌شود، عدم اتخاذ رویه واحد در تعیین مدیرانی که می‌توانند کارکنان را آماده به خدمت کنند، اطلاق لزوم اعلام نظر بالاترین مقام دستگاه در خصوص تصمیم‌گیری نسبت به حالت استخدامی متهمان، عدم وجود رویه واحد در واگذاری اختیار اعمال مجازات به مدیران، عدم پیش‌بینی نوع تخلفات قابل مجازات به وسیله مدیران در ماده ۱۲ قانون، عدم پیش‌بینی تشریفات رسیدگی عادلانه از سوی مدیران، عدم تعیین رابطه‌ی رسیدگی مدیران و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از حیث زمانی، اعمال مجازات‌های ماده ۹۱ قانون مدیریت تنها به استناد گزارش یک بازرس، عدم تعیین مرتبه برخی مدیرانی که اعمال مجازات تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت در صلاحیت آن‌ها است، شدید بودن برخی مجازات‌های واگذار شده به مدیران، موکول نمودن امکان تجدیدنظر به موافقت خود مدیران، عدم امکان شکایت از اعمال برخی مجازات‌ها از سوی مدیران به هیأت عالی نظارت و متفاوت بودن نحوه‌ی رسیدگی دیوان در خصوص شکایت از آرای مدیران موضوع ماده ۱۲.

غالب ایرادها به نقش مستقیم مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری بر می‌گردد، امری که می‌تواند به‌طور مستقیم حقوق کارکنان را مخدوش کند. شایسته است،

قانون‌گذار در اصلاحات بعدی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و سایر قوانین مرتبط، ایرادهای فعلی را رفع نماید که در خصوص نقش مدیران در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وجود دارد تا شاهد احکامی معقول، منطقی، هماهنگ و منسجم در این خصوص باشیم و در جریان رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان، خواسته یا ناخواسته حقوق آنان تضییع نشود.



فهرست منابع

- آیین دادرسی دیوان عدالت اداری
- آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، تهران: میزان.
- برهانی، بهاء‌الدین (۱۳۸۶)؛ مبانی مدیریت دولتی، تهران: پویش.
- بیان، حسام‌الدین (۱۳۷۲)؛ آیین مدیریت، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری
- صادقی مقدم، محمدحسن و نادر میرزاده کوهشاهی (۱۳۹۲)؛ آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، تهران: دانشگاه تهران.
- طاهری، شهناز (۱۳۶۳)؛ مدیریت دولتی و اصلاحات اداری در کشورهای در حال توسعه، تهران: ایران زمین.
- عباسی، محمود (۱۳۸۱)؛ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن، چاپ چهارم، تهران: انتشارات حقوقی.
- علی‌آبادی، علی (۱۳۸۳)؛ آیین دادرسی تخلفات اداری، تهران: گنج دانش.
- قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون دیوان عدالت اداری
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری
- قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)

- قانون مدیریت خدمات کشوری
- کردنائیج، کورش (۱۳۸۴)؛ تخلفات اداری کارکنان و نحوه رسیدگی به آن، تهران: آرون، چاپ دوم.
- کریم زاده، سیف‌الله (۱۳۸۶)؛ شرح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قم: دارالفکر.
- محمدی، مختار (۱۳۹۰)؛ مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
- نامغ، پرویز، (۱۳۸۶)؛ مبانی مدیریت دولتی، چاپ پنجم، تهران: هستان.
- واسعی، فریدون (۱۳۷۶)؛ پرسش و پاسخ در زمینه قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: معینان.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۳)؛ مدیریت عمومی، تهران: نشر نی.
- هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹ ب)؛ آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹ الف)؛ دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه، تهران: خرسندی.
- Peter Cane, (2009); Administrative Tribunals and Adjudication, London. **Hart Publishing.**
- Shafritz Jay M, (2000); Defining public administration, **Westview Press.**

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی