

مطلوب‌سازی جایگاه واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار دستگاه‌های اجرایی

محمدامین ابریشمی‌راد *

حسین آینه‌نگینی **

چکیده

مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، ایجاد نظام اداری صحیح از جمله موضوعات مدنظر نظام جمهوری اسلامی ایران است. بی‌تردید یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های نظام اداری صحیح، جلوگیری از بروز ناهنجاری‌های قانونی در دستگاه‌های اجرایی یا برخورد مناسب و کارآمد با آنها است که سلامت نظام اداری را تضمین می‌کند. به‌منظور تأمین این هدف، در نظام اداری ایران، علاوه بر تمهید نظارت‌های برون‌سازمانی، شیوه‌ها و طرق مختلف نظارت درون‌سازمانی جهت تضمین حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است. در قالب پژوهشی توصیفی - تحلیلی و با آسیب‌شناسی جایگاه واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری به عنوان دو مرجع تأثیرگذار در جهت تضمین حاکمیت قانون در ادارات، این نتیجه به دست آمد که عدم تأمین استقلال سازمانی و کارکردی برای این دو واحد موجب شده تا این قبیل واحدها نتوانند کارآمدی لازم را جهت پیشگیری از وقوع تخلف یا برخورد مناسب با آن داشته باشند. لذا، پیشنهاد شد تا با بازطراحی نظام اداری کشور، واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری از نظر ساختاری در ذیل وزارت دادگستری یا معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و مستقر در دستگاه‌های مربوطه باشند تا از این طریق بتوانند با استقلال بیشتری به ایفای صحیح صلاحیت خودشان بپردازند. در این راستا، بهره‌گیری از روش‌هایی همچون منظور کردن پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی جهت نصب بالاترین مقام واحدهای حقوقی یا اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در هر دستگاه، می‌تواند در عین حفظ استقلال آنها، به هماهنگی بیشتر آنها با دستگاه اجرایی کمک کند.

کلیدواژه‌ها:

استقلال سازمانی، دستگاه اجرایی، نظارت بر اداره، واحد حقوقی، واحد رسیدگی به تخلفات اداری.

مقدمه

بنا بر تصریح بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، «ایجاد نظام اداری صحیح» یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران در جهت نیل به اهداف نظام سیاسی است. به منظور تحقق نظام اداری صحیح هرچند وضع قواعد و هنجارهای مطلوب لازم است، ولیکن بایستی در کنار وضع قواعد و هنجارهای مطلوب، شیوه اجرای این هنجارها و ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی نیز در جهت نیل به این مهم مطلوب‌سازی شود؛ لذا، به استناد اصل مزبور، دولت جمهوری اسلامی ایران مکلف است از تمامی ظرفیت‌ها و امکانات خود در جهت بهبود ساختارها و سازوکارهای نظام اداری استفاده کند.

از جمله مهم‌ترین مزایای اصلاحات ساختاری و مطلوب‌سازی نظام اداری، جلوگیری یا کاهش زمینه‌های بروز «فساد اداری»^۱ به‌عنوان یکی از مشکلات نظام اداری ایران است.^۲ از سوی دیگر، اصلاح ساختار اداری می‌تواند کیفیت بازخورد نظام اداری به متخلف را افزایش دهد. به عبارتی، اگر نظام اداری بتواند با انجام اصلاحات ساختاری از بروز تخلف، سوءاستفاده از قدرت، هنجارشکنی یا هنجارگریزی جلوگیری کند یا در صورت بروز تخلف با متخلف برخورد مناسبی داشته باشد، گام مهمی در راستای مبارزه با فساد اداری و بهبود سلامت اداری برداشته خواهد شد. به‌منظور تحقق این مهم، در کنار شیوه‌ها و ساختارهای درون و بیرون‌سازمانی مختلفی که جهت مبارزه با فساد و ممانعت از هنجارشکنی و تخلف عامدانه و غیرعامدانه در دستگاه‌های اجرایی، در قوانین تعبیه و طراحی شده، مطلوب‌سازی جایگاه واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار دستگاه‌های اجرایی می‌تواند تأثیر ویژه‌ای بر بهبود عملکرد دستگاه‌ها و به‌صورت خاص، در زمینه کاهش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی داشته باشد.

۱. مبتنی بر بند «الف» ماده ۱ «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۹۰) فساد «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت 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 نظیر 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 اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی» را می‌گویند.

۲. کمالی، یحیی، بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۳، شماره پنجم، صص ۱۱۱-۱۳۲، ص ۱۱۵.

مبتنی بر مقدمه فوق، این مقاله بنا دارد تا به روش توصیفی - تحلیلی به این سؤال پاسخ دهد که جایگاه مطلوب واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار نظام اداری ایران کجاست؟

فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که تحقق جایگاه مطلوب واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری»، منوط به استقلال این دو واحد اداری از دستگاه‌های اجرایی مربوطه است. بنابراین لازم است تا این دو واحد از بدنه دستگاه‌های اجرایی منفک و به صورت متمرکز در ذیل ساختاری واحد در دولت اداره شوند.

در مقام اثبات ضرورت انجام این تحقیق ذکر این نکته کافی است که یکی از دلایل عدم کارآمدی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در زمینه تأمین سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی، جایگاه سازمانی آنها است که بر کیفیت عملکردشان اثرگذار است؛ لذا، بازطراحی جایگاه این واحدها در ساختار نظام اداری ایران امری ضروری است.

در زمینه پیشینه این تحقیق باید توجه نمود که هرچند در خصوص اصلاحات ساختاری جهت تحقق سلامت اداری^۱ یا مزایای اصلاح ساختار اداری^۲ تاکنون مطالعاتی صورت گرفته، ولیکن تاکنون موضوع این تحقیق در آثار حقوقی مورد توجه قرار نگرفته است؛ لذا، این اثر بدیع محسوب می‌شود.

مبتنی بر مقدمات ذکرشده به منظور پاسخ به سوال طرح‌شده، ابتدا به معرفی جایگاه و نقش واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی پرداخته می‌شود (بند ۱)؛ در ادامه، آسیب‌شناسی جایگاه این واحدها در نظام اداری کشور انجام می‌شود (بند ۲)؛ در نهایت، مبتنی بر آسیب‌شناسی ذکرشده، جایگاه مطلوب این واحدها تبیین می‌شود (بند ۳).

گفتار اول. جایگاه و نقش واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی

۱. کمالی، بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری، همان، صص ۱۱۱-۱۳۲.

۲. یالغوز آقاجی، رعنا، و سید جمال‌الدین محسنی زنوری، نقش دولت در تحول نظام اداری کشور، مجله اقتصاد، ۱۳۹۳، شماره‌های

۵ و ۶.

در یک تقسیم کلان امور و فعالیت‌های جاری هر دستگاه به دو دسته امور صف (خط یا اصلی) و امور ستادی (مشترک) تقسیم می‌شوند. امور صف به فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که هدف اصلی از ایجاد دستگاه مربوطه را محقق می‌کنند و اساساً نهاد ذی‌ربط با هدف تحقق این امور تأسیس می‌شود. درمقابل، امور ستادی به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که اگرچه وظیفه و مسئولیت اصلی دستگاه محسوب نمی‌شوند، اما زمینه اجرای امور صف و اصلی آن دستگاه را فراهم می‌کنند.^۱ اگرچه در نگاه اول به یک سازمان، امور صف و وظایف اصلی آن دستگاه مورد توجه قرار می‌گیرند و عملکرد یک دستگاه نیز بر مبنای میزان و نحوه پیشرفت و پیشبرد این دسته از امور ارزیابی می‌شود، اما انجام صحیح و مطلوب امور صف توسط هر سازمان منوط به مطلوب‌سازی امور ستادی و پشتیبانی آن نهاد است.

مبتنی بر مقدمه فوق، در اغلب دستگاه‌های اجرایی دو واحد حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در زمره واحدهای ستادی محسوب می‌شوند که در ادامه به تبیین جایگاه و نقش هریک پرداخته خواهد شد.

بند اول. جایگاه و نقش واحدهای حقوقی

پذیرش اصل تفکیک و استقلال قوا در نظام‌های حقوقی سبب تقسیم وظایف و اختیارات قوای عمومی کشور عمدتاً بین سه قوه مجریه، قضاییه و مقننه گردید. این امر اقتضا دارد که هر نهاد، سازمان و قوه‌ای تنها به ایفای وظایف قانونی خود بپردازد و از حدود اختیارات خود خارج نشود و از سویی به حوزه صلاحیت قوای دیگر تعدی نکند.^۲ در این فرآیند، قوانین اساسی به عنوان مهم‌ترین اسنادی هستند که صلاحیت قوا و نهادها را تحدید و در مورد تنظیم ساختار دولت، حدود اختیارات نهادهای سیاسی و نحوه اعمال حاکمیت به وضع قاعده پرداختند.^۳ در این‌گونه نظام‌ها، تنظیم روابط و به‌سامان شدن امور باید مبتنی بر قوانین باشد و همه فعالیت‌ها و اعمال اشخاص و نهادها باید بر اساس قانون، اجرا و اعمال گردند.^۴ در چنین وضعیتی «اصل صلاحیت» ظهور پیدا کرد که به معنی «اختیار قانونی

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم، صص ۴۷-۴۸.

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۱، ص ۱۵۲.

۳. عمید زنجانی، عباسعلی، مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷، ص ۵۸.

۴. پروین، خیرالله، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳، ص ۳۸۲.

یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور^۱ می‌باشد و قانون به عنوان منبع اعطای صلاحیت به حساب می‌آید.

با اهمیت یافتن نقش قانون در نظام سیاسی و اداری کشورها و ضرورت مراعات اصل حاکمیت قانون توسط دستگاه‌های اجرایی، نیاز به آگاهی و تسلط بر قوانین و مقررات انکارناپذیر است و از این جهت، اجرای صحیح و دقیق قوانین منوط به حضور کارشناسانی قانون‌شناس در دستگاه‌های اجرایی است. بر این اساس، از مهم‌ترین راهکارهای پیشینی شده برای تحقق اصل «حاکمیت قانون» در دستگاه‌های اجرایی تمهید واحدهای حقوقی به‌منظور همکاری در تصمیم‌گیری‌های اداری و پیشگیری از خروج از حدود صلاحیت و به تبع آن وقوع تخلفات و احیاناً سوءاستفاده‌های اداری بوده است؛ لذا، واحدهای حقوقی را می‌توان به‌عنوان مرجع هدایت‌کننده و ناظر بر عملکرد دستگاه‌های اجرای جهت ایفای صحیح صلاحیت‌ها دانست و طبیعی است که ایفای صحیح این صلاحیت منجر به جلوگیری از هنجارشکنی، فساد اداری و نقض قوانین توسط دستگاه‌های اجرایی می‌شود.

بررسی قوانین و مقررات مربوطه گویای آن است که صلاحیت‌هایی چون دفاع از حقوق دستگاه از طریق طرح دعوا یا دفاع از دستگاه در دعاوی مطروحه علیه آن، تنظیم و نظارت بر انعقاد قراردادهای دستگاه با سایر اشخاص^۲، نظارت بر تدوین، تنظیم و تصویب مقررات دستگاه^۳ و مواردی نظیر آن از جمله وظایف مشترک واحدهای حقوقی دستگاه‌های اجرایی است. با عنایت به وظایف ذکرشده برای این قبیل واحدها، بررسی ساختار دستگاه‌های اجرایی گویای آن است که در حال حاضر غالباً واحد حقوقی به یکی از طرق ذیل در دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است:

۱. در قالب معاونتی مستقل: در برخی از دستگاه‌های اجرایی واحد حقوقی به عنوان معاونتی مستقل و در ذیل رئیس سازمان تعریف شده است. از جمله سازمان‌هایی که واحد حقوقی در آنها به صورت معاونت تعریف شده می‌توان به سازمان شرکت آب منطقه‌ای

۱. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۸، چاپ دهم، ص ۴۰۷.

۲. برای مشاهده رجوع کنید به شرح وظایف دفتر حقوقی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:

۸۷/۸C/D۹/DB/AV/DA/BA/DA/AA/AD-/D۹/DA/B۱/DA/B۴/DA/۱۳۵/https://hoghoghi.msrt.ir/fa/page

۳. برای مشاهده رجوع کنید به شرح وظایف دفتر بازرسی، مدیریت عملکرد و امور حقوقی استانداری همدان، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده

==http://www.ostan-hm.ir/fa/index.aspx?spi=MQ

در:

استان تهران (مدیریت حقوقی در ذیل مدیرعامل)^۱، سازمان ملی استاندارد ایران (معاونت توسعه مدیریت و امور حقوقی و مجلس)^۲ و سازمان ملی زمین و مسکن (معاونت املاک و حقوقی)^۳ اشاره کرد.

۲. در قالب اداره یا دفتری در ذیل یکی از معاونت‌ها: در برخی از سازمان‌ها واحد حقوقی دستگاه نه به عنوان معاونتی مستقل بلکه به عنوان اداره یا دفتری در ذیل معاونت‌هایی چون معاونت اداری و مالی یا معاونت توسعه مدیریت دستگاه تعریف شده است. از جمله دستگاه‌هایی که در ساختار سازمانی آنها واحد حقوقی به صورت دفتر یا اداره در ذیل یک معاونت طراحی شده می‌توان به سازمان بهزیستی کشور (ذیل معاونت توسعه مدیریت و منابع)^۴، سازمان تبلیغات اسلامی (ذیل معاونت توسعه مدیریت و پشتیبانی)^۵، سازمان حفاظت محیط‌زیست (ذیل معاونت توسعه مدیریت، حقوقی و امور مجلس)^۶ و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (ذیل معاونت توسعه منابع و پشتیبانی)^۷ اشاره کرد.

۱. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان شرکت آب منطقه‌ای استان تهران، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:
https://www.thrw.ir/SC.php?type=component_sections&id=140

۲. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان ملی استاندارد ایران، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:
<http://isiri.gov.ir/portal/home/?1355801%D8%B3%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%A7%D8%B1-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86>

۳. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان ملی زمین و مسکن، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:
<https://www.nlho.ir/page-main/fa/0/form/pId1051>

۴. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان بهزیستی کشور، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:
<http://www.behzisti.ir/news/38471/%D9%86%D9%85%D9%88%D8%AF%D8%A7%D8%B1-%D8%AA%D8%B4%DA%A9%DB%8C%D9%84%D8%A7%D8%AA%DB%8C-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%A8%D9%87%D8%B2%DB%8C%D8%B3%D8%AA%D8%B%8C-%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1>

۵. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان تبلیغات اسلامی، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در: <http://ido.ir/org/chart>

۶. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان حفاظت محیط‌زیست، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:
<https://reform.doe.ir/portal/home/?106690/%D8%B3%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%A7%D8%B1-20%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86>

۷. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:
<https://imo.org.ir/RContent/00062-%D8%B3%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%A7%D8%B1-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%DB%8C.aspx>

بنا بر مطالب ذکرشده، واحد حقوقی دستگاه‌های اجرایی بخشی از بدنه ستادی ادارات است که در زمینه ارائه رهنمود حقوقی به ارکان دستگاه و هدایت امور حقوقی آن دستگاه واجد نقش محوری است و غالباً به عنوان یک معاونت یا اداره در ذیل ساختار اداری دستگاه اجرایی قرار دارد.

بند دوم. جایگاه و نقش واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری

به یقین نظارت پیشگیرانه (پیشینی) به تنهایی نمی‌تواند از بروز تخلفات، سوءاستفاده‌ها و قانون‌گریزی‌ها در دستگاه‌های اجرایی جلوگیری کند و با وجود هر سطح از نظارت پیشگیرانه، بروز تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی قطعی است. بر این اساس، واحد رسیدگی به تخلفات اداری را باید به عنوان مکمل واحد حقوقی در دستگاه‌های اجرایی جهت تضمین قانون‌مداری دانست. بدین منظور، معمولاً در دستگاه‌های اجرایی واحدهایی تحت عناوینی همچون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا هیئت‌های انتظامی پیش‌بینی شده تا به تخلفات کارمندان آن دستگاه رسیدگی کنند.

بررسی قوانین و مقررات مربوطه گویای آن است که واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در نظام اداری ایران از ماهیت واحدی برخوردار نیستند و پیش‌بینی این قبیل واحدها در دستگاه‌های مختلف از الگوی واحدی تبعیت نکرده است. توضیح آنکه، گاهی واحدی قضایی که از منظر سازمانی در ذیل ساختار قوه قضاییه قرار می‌گیرد به ایفای این نقش می‌پردازد. به عنوان نمونه می‌توان به واحد رسیدگی به تخلفات قضات دادگستری اشاره کرد که در «قانون نظارت بر رفتار قضات» مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «دادگاه عالی انتظامی قضات» شناخته می‌شوند. اما در اغلب موارد این هیأت‌ها دارای ماهیت شبه‌قضایی هستند و در این دسته از هیأت‌ها یا شوراهای رسیدگی به تخلفات کارمندان توسط غیرقضات و خود کارکنان ادارات صورت می‌گیرد. نمونه این دسته از هیأت‌ها و شوراهای می‌توان «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» دانست که به موجب ماده (۲) «قانون رسیدگی به تخلفات اداری»^۱ مصوب ۱۳۷۲ اعضای آن با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی منصوب می‌شوند.

۱. ماده ۲- هر یک از هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دارای ۳ عضو اصلی و یک و یا دو عضو علی‌البدل می‌باشد که مستقیماً با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط برای مدت یک سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است. اعضای علی‌البدل در غیاب اعضای اصلی به جای آنان انجام وظیفه خواهند نمود.

تبصره- هیچ یک از اعضای اصلی و علی‌البدل هیأت‌های بدوی یک دستگاه نمی‌توانند در همان زمان عضو هیأت تجدیدنظر همان دستگاه باشند و همچنین اعضاء مذکور نمی‌توانند در تجدیدنظر پرونده‌هایی که در هنگام رسیدگی بدوی نسبت به آن رأی داده‌اند، شرکت نمایند.

فارغ از ماهیت ناهمگون واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی، این واحدها از قانون واحدی پیروی نمی‌کنند و بر مبنای ضرورت‌ها و اقتضائات شغلی و اداری، قوانین و مقررات مختلفی برای این منظور تصویب شده است. از جمله‌ی این قوانین و مقررات می‌توان به قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، قانون تشکیل هیأت‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح مصوب ۱۳۹۵ و قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰ اشاره کرد.

راجع به جایگاه واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در ساختار دستگاه‌های اجرایی باید گفت که بر طبق بررسی‌های انجام شده، در اغلب دستگاه‌ها، این واحدها همچون واحدهای حقوقی یا به صورت مستقیم در ذیل رئیس اداره شناسایی شده‌اند، یا اینکه به صورت اداره یا دفتری در ذیل یکی از معاونت‌ها در دستگاه‌های اجرایی تعریف شده‌اند. به عنوان نمونه، در ساختار سازمانی سازمان تبلیغات اسلامی^۱، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ذیل رئیس سازمان شناسایی شده است. همچنین، در ساختار سازمانی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان و انتظامی اعضای هیأت علمی مستقیماً در ذیل وزیر قرار دارند.^۲ در ساختار سازمانی وزارت جهاد کشاورزی نیز دبیرخانه هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در ذیل وزیر قرار گرفته است.^۳ از سوی دیگر، در ساختار سازمانی برخی از دستگاه‌های اجرایی همچون وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، امور هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری زیر نظر «نماینده وزیر و مسئول هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» انجام می‌شود که از نظر سازمانی در ذیل «معاونت توسعه مدیریت، هماهنگی و امور پشتیبانی» است.^۴

بنا بر آنچه گفته شد، واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری به‌عنوان بخشی از بدنه

۱. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای سازمان تبلیغات اسلامی، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:

<http://ido.ir/org/chart>

۲. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:

<https://www.msrt.ir/fa/page/5411/%D9%86%D9%85%D9%88%D8%AF%D8%A7%D8%B1-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%DB%8C>

۳. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای وزارت جهاد کشاورزی، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:

https://gozinesh.maj.ir/Index.aspx?page_=form&lang=1&sub=0&tempname=Main&PageID=64

۴. برای مشاهده رجوع کنید به تارنمای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، آبان ۱۳۹۹، قابل مشاهده در:

<https://www.ict.gov.ir/fa/aboutus-%d9%86%d9%85%d9%88%d8%af%d8%a7%d8%b1-%d8%b3%d8%a7%d8%b2%d9%85%d8%a7%d9%86%db%8c>

ستادی دستگاه‌های اجرایی هستند که در صورت بروز تخلف توسط کارکنان واحدهای اجرایی، مسئولیت رسیدگی به تخلفات اداری را برعهده دارد و از نظر ساختاری غالباً به عنوان یک معاونت یا اداره در ذیل ساختار اداری دستگاه اجرایی قرار دارد.

گفتار دوم. آسیب‌شناسی جایگاه سازمانی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری

از جمله اقتضات اعمال صحیح صلاحیت توسط واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری، پیش‌بینی و تنظیم ساختار، سازمان و نظام حقوقی مطلوب برای این واحدها در ساختار دستگاه‌های اجرایی است. مبتنی بر صلاحیت‌های ذکر شده برای این دو واحد اداری، اجمالاً می‌توان گفت که از جمله مهم‌ترین اصولی که بر حسن جریان امور در این دو واحد اثرگذار است، تضمین استقلال و بی‌طرفی این دو واحد در مقام ایفای صلاحیت‌هایشان است که در شرایط موجود، جایگاه سازمانی پیش‌بینی شده برای این دو واحد در ساختار فعلی اداری ایران می‌تواند این ویژگی را تحت تأثیر قرار دهد. بر این مبنا، در ادامه به آسیب‌شناسی جایگاه کنونی این دو واحد در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی پرداخته خواهد شد.

بند اول. آسیب‌شناسی جایگاه واحدهای حقوقی

امروزه با توسعه و گسترش نظریه دولت تنظیم‌گر^۱، دستگاه‌های اجرایی برای انجام مسئولیت‌ها و پیشبرد اهداف خود از دو ابزار مقرر و قرارداد بیش از سایر ابزارهای حقوقی استفاده می‌کنند. علاوه بر ناهنجاری‌هایی که در دستگاه‌های اجرایی در فرآیند وضع مقررات رخ می‌دهد، افزایش استفاده دولت‌ها از ابزار قرارداد موجب شده تا در کنار محقق شدن سطح وسیعی از نیازهای دستگاه‌ها از طریق انعقاد قرارداد، طیف گسترده‌ای از تخلفات، هنجارشکنی‌ها و سوءاستفاده‌ها در دستگاه‌های اجرایی در فرآیند و شیوه انعقاد قراردادها بروز کند.

۱. مبتنی بر سیر تحولات نظریه دولت و گذر از دولت-بازدار و دولت-رفاه که اشکال سنتی دولت در جوامع بشری محسوب می‌شوند دولت‌های تنظیم‌گر و مقررگذار یا به عرصه زندگی اجتماعی گذاشتند. مبتنی بر تحولات ذکر شده، دولت تنظیم‌گر به معنای «تغییر شیوه حکمرانی از تأمین مستقیم خدمات عمومی است که وظیفه دولت رفاه بود و حرکت به سمت سیاست‌گذاری و توسعه سازوکارهای نظارتی بر ارائه خدمات عمومی توسط دیگران است». (گرچی‌ازندریانی، علی‌اکبر، و جعفر شفیع‌سردشت، استقلال نهادهای مقررات‌گذار با نگاهی به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، قابل مشاهده در کتاب در تکاپوی حقوق عمومی، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳، جلد نخست، صص ۴۵۸-۴۸۷، ص ۴۶۰).

بر مبنای مقدمه یادشده، واحد حقوقی دستگاه اجرایی به عنوان مرجعی که با آگاهی از قوانین و مقررات مربوطه می‌تواند شیوه اعمال صلاحیت و اقتدار دستگاه را تنظیم و تمشیت کند و بر اجرای دقیق قانون نظارت نماید، بایستی بتواند با حفظ استقلال خود مانعی جهت قانون‌گریزی و هنجارشکنی در فرآیند تنظیم قراردادهای دستگاه‌های دولتی و همچنین تدوین و تصویب مقررات در دستگاه‌ها باشد یا در صورتی که امکان مقاومت در برابر بروز تخلف را نداشت، حداقل بتواند اقدامات لازم را جهت گزارش‌گری تخلف و مقابله با آن انجام دهد. این در حالی است که با پیش‌بینی واحدهای حقوقی در ذیل رئیس یا معاونت دستگاه اجرایی، عملاً این واحد در ذیل نظام سلسله‌مراتب اداری و به‌عنوان بخشی از اداره در راستای پیشبرد اهداف و اعمال کارگزاران اداره قلمداد می‌شود و عملاً امکان مقاومت در مقابل فشارهای مقامات مافوق خود را ندارد.

به عبارتی، واحد حقوقی زمانی می‌تواند صلاحیت‌های موردانتظار و قانونی خود را به خوبی ایفا کنند که اقتضائات ساختاری برای ایفای عملکردی مستقل و لازم‌الاتباع برای سایر ارکان دستگاه اجرایی را داشته باشد و در مقام عمل، صرفاً بر مبنای قواعد و هنجارهای حقوقی و قانونی به ایفای صلاحیت‌های خود بپردازد؛ لذا، پیش‌بینی واحد حقوقی در ذیل رئیس دستگاه اجرایی یا زیرمجموعه معاونت‌های سازمان اداری می‌تواند موجبات سلب استقلال و بی‌طرفی این واحد را فراهم کند و در این شرایط نمی‌توان انتظار داشت که واحد حقوقی همواره بتواند به دور از اغراض سازمانی و یا اعمال فشارهای اداری به بررسی مقررات و قراردادهای اداره و اعلام‌نظر در خصوص آنها بپردازد؛ بلکه، در چنین شرایطی می‌توان شاهد پدیده‌هایی همچون «اغماض در ایفای صلاحیت» یا «عدم ایفای صحیح صلاحیت» در مراتب مختلف اداری بود.

بند دوم. آسیب‌شناسی جایگاه واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری

به‌منظور تبیین جامع عواملی که به موجب ضوابط موجود می‌توانند موجبات تضعیف استقلال واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در ساختار دستگاه‌های اجرایی را فراهم کنند، در ادامه مبتنی بر سه ملاک «وابستگی ساختاری به اداره»، «امکان عزل اعضا» و «امکان انحلال واحدها» به آسیب‌شناسی جایگاه واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در ساختار اداری ایران پرداخته خواهد شد.

۱. وابستگی ساختاری به اداره

همچنان که پیش‌تر گفته شد، آن دسته از واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری که در درون دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده‌اند، یا به صورت مستقیم در ذیل رئیس اداره شناسایی شده‌اند، یا اینکه به صورت اداره یا دفتری در ذیل یکی از معاونت‌ها در دستگاه‌های اجرایی قرار دارند؛ بنابراین این واحدها از منظر بودجه‌ای، امکانات و پشتیبانی وابسته به دستگاه اجرایی متبوع خویش می‌باشند. این عامل موجب شده تا برخی حقوقدانان قرار گرفتن این واحدها در بدنه دستگاه‌های اجرایی و وابستگی ساختاری و بودجه‌ای این واحدها به دستگاه‌های اجرایی را ناقض استقلال و بی‌طرفی این واحدها در انجام صلاحیت‌هایشان بدانند.^۱

آنچه این اشکال را تشدید می‌کند آن است که به صراحت تبصره ۳ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲) به عنوان مهم‌ترین قانون در این زمینه، «هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، نماینده دولت در هریک از دستگاه‌های مشمول این قانون» دانسته شده‌اند. این در حالی است که با عنایت به جایگاه مذکور و نقش این قبیل مراجع در دستگاه‌های اجرایی که ماهیتاً قضایی محسوب می‌شود، اجمالاً می‌توان گفت که بین نقش و جایگاه این قبیل هیئت‌ها و شوراهای تناسب وجود ندارد.

توضیح آنکه، بر طبق تعاریف ذکر شده از عمل قضایی، قضا «صلاحیت و حق بر صدور حکم» می‌باشد.^۲ به عبارتی، قاضی کسی است که با آشنایی از احکام^۳ یا جزئیات قوانین شرعی^۴ به بررسی موضوع می‌پردازد و از طریق صدور حکم، به استیفاء حق و یا فصل خصومت می‌پردازد.^۱ مبتنی بر ویژگی‌های ذکر شده برای عمل قضایی، تردیدی نیست که در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز مشابه مراجع قضایی به بررسی قضایی موضوعات ارجاعی پرداخته می‌شود و با تطبیق مفاد پرونده‌ها با قانون، اعضای این هیئت‌ها اقدام

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، و یونس فتحی، آسیب‌شناسی فرآیند دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات

اداری: تأملی پیرامون یک الگوی مطلوب، دوفصلنامه حقوق اداری، ۱۳۹۴، شماره ۹، صص ۲۹-۵۱، صص ۳۶-۳۷.

۲. البعلبکی، روحی، و همکاران، القاموس القانوني الثلاثي، بیروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ۲۰۰۲م، صص ۱۳۲۵.

۳. صدوق، محمدبن‌علی بن بابویه، ترجمه من لا یحضره الفقیه، ترجمه علی‌اکبر غفاری، تهران: نشر صدوق، ۱۴۰۹ هـ، جلد چهارم، ص ۳.

۴. شیخ‌انصاری، مرتضی، القضاء و الشهادات، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، ۱۴۱۵ هـ، صص ۲۵.

به صدور رأی در زمینه تخلفات کارمندان اداره می‌کنند. به دلیل همین مشابهت در عملکرد، از مراجعی همچون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به عنوان مراجع شبه‌قضایی یاد می‌شود؛ لذا، با پذیرش این مطلب که کارویژه هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قضایی است، تأمین اصول دادرسی منصفانه در این قبیل مراجع یک ضرورت انکارناپذیر است.

با توجه به مقدمه فوق، تضمین و حفظ بی‌طرفی و استقلال این قبیل هیئت‌ها به عنوان بخشی از اصول دادرسی منصفانه در جهت ایفای صحیح عملکرد آنها نقش ویژه‌ای دارد که تأمین آنها تا حدود زیادی مستلزم پیش‌بینی اقتضائات ساختاری و سازمانی است. در این زمینه، تضمین استقلال و بی‌طرفی در ارتباط با واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری مستلزم آن است که این واحدها به دور از اعمال هرگونه حمله، فشار و نفوذ دورن یا برون سازمانی و صرفاً بر اساس مبانی قانونی و منابع حقوقی به صدور رأی پردازند^۲ و این مراجع بتوانند بی‌طرفی خودشان را در دعاوی مطروحه حفظ کنند. این در حالی است که بنا بر ویژگی‌های ذکر شده، این واحدها در ابعاد مختلفی فاقد استقلال و بی‌طرفی لازم برای ایفای مطلوب صلاحیتشان هستند.

۲. امکان عزل اعضا

از جمله مؤلفه‌هایی که می‌تواند استحکام‌بخش یا مخدوش‌کننده استقلال یک نهاد باشد، شیوه انتخاب و به خصوص شیوه برکناری یا عزل اعضای آن نهاد است. در ارتباط با واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری، اگرچه قانونگذار تلاش کرده تا با پیش‌بینی مفادی همچون ماده ۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۳ مبنی بر اینکه عزل و برکناری اعضای هیئت‌ها باید با تأیید هیئت عالی نظارت باشد، تا حد امکان از استقلال اعضای این هیئت‌ها صیانت کند، اما در صدر همین ماده، ابتکار عمل جهت طرح پیشنهاد برکناری اعضا به بالاترین مقام دستگاه اجرایی داده شده که صرف همین صلاحیت می‌تواند به‌عنوان

۱. شهید ثانی، مسالك الأفهام إلى تنقیح شرائع الإسلام، قم: مؤسسة المعارف الإسلامية، ۱۴۱۳ هـ، جلد سیزدهم، ص ۳۲۵.

۲. پروین، خیرالله، و حسین آئینه‌نگینی، تأملی بر آثار صلاحیت قضایی رئیس قوه قضاییه در پرتو بازشناسی این صلاحیت در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان اداری، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، شماره ۲۲، ص ۱۳۴.

۳. ماده ۳- برکناری اعضای هیئت‌های بدوی و تجدید نظر با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۱ و تصویب هیئت عالی نظارت صورت می‌گیرد.

ابزاری در دست بالاترین مقامات دستگاه‌های اجرایی جهت اعمال فشار بر عضو هیئت باشد و استقلال اعضای هیئت‌ها را مخدوش کند. علاوه بر این، با توجه به اینکه مستند به صدر ماده ۲۲ قانون یادشده^۱ اکثریت اعضای هیئت عالی نظارت نمایندگان وزرا یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی هستند، تمهید اندیشیده شده برای حراست از استقلال اعضای واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در این قانون تا حدودی بلااثر است.

۳. امکان انحلال واحدها

یکی دیگر از موضوعاتی که می‌تواند به استقلال عمل واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری لطمه وارد کند، امکان‌پذیر بودن انحلال این واحدها و شیوه اعمال آن است. در شرایط حاضر، امکان‌پذیر بودن انحلال واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری توسط هیأت عالی نظارت و شیوه اعمال آن یکی از عوامل مخدوش‌کننده استقلال این واحدها است. در این زمینه، علاوه بر ایراداتی که به صلاحیت هیئت عالی نظارت به موجب ماده ۴۰ آیین‌نامه قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۲ جهت انحلال هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری وارد است؛ پیش‌بینی صلاحیت‌های مختلف جهت اعمال نظارت و طرح پیشنهاد به منظور انحلال این هیئت‌ها برای نمایندگان وزیران و بالاترین مقام‌های دستگاه‌های اجرایی در ماده ۳۵ آیین‌نامه مزبور، موجب تأثیرپذیری این هیئت‌ها از مقامات دستگاه‌های اجرایی خواهد بود؛ لذا، این عامل موجب خواهد شد که استقلال عمل این واحدها به شدت مخدوش گردد. به موجب ترتیبات مذکور، در حال حاضر و به موجب بندهای ۲ و ۴ ماده ۳۵ این آیین‌نامه^۳، بایستی ابتکار انحلال هیئت را در صلاحیت نماینده بالاترین مقام اداری دستگاه مربوطه دانست که این عامل موجب خدشه به استقلال عمل این واحدها است.

۱. ماده ۲۲- به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کادر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هیئت عالی نظارت به ریاست دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و عضویت یک نفر نماینده رئیس قوه قضاییه و سه نفر از بین نمایندگان وزرا و یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی تشکیل می‌شود. ...»
در این زمینه، به موجب ماده (۳۷) اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۸۱ مقرر شده است: ماده ۳۷- هیئت عالی نظارت موضوع ماده (۲۲) قانون، مرکب از سه نفر از نمایندگان موضوع ماده (۳۴) این آیین‌نامه به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران و یک نماینده از قوه قضاییه به ریاست رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی تشکیل می‌شود.
۲. ماده ۴۰- در صورت انحلال هیئتی توسط هیئت عالی نظارت، مراتب به اطلاع بالاترین مقام دستگاه مربوط می‌رسد ...
۳. بند ۲- بازرسی از چگونگی کار هیئت‌های مربوط در تهران و شهرستان‌ها و تهیه گزارش لازم برای وزیر یا بالاترین مقام دستگاه متبوع، به‌ویژه در مواردی که گزارشی از کم‌کاری و غرض‌ورزی آنها دریافت می‌کند و ارسال یک نسخه از آن به هیئت عالی نظارت.

مبتنی بر مطالب ذکر شده در این بند، می‌توان ادعا نمود که نه تنها جایگاه سازمانی واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری با اقتضائات استقلال عملکردی این واحدها در تعارض است، بلکه پیش‌بینی امکان عزل اعضای واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری یا انحلال این واحدها توسط یا با ابتکار مقامات عالی دستگاه‌ها، موجبات تضعیف استقلال عملکردی این واحدها را فراهم کرده است.

گفتار سوم. جایگاه مطلوب واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری

مبتنی بر آسیب‌شناسی صورت گرفته، تقویت جایگاه و نقش واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی منوط به ارتقای بیش از پیش استقلال عمل و بی‌طرفی این واحدهاست. در این زمینه، مهم‌ترین مانع حصول این استقلال و بی‌طرفی، قرار گرفتن واحدهای مورد اشاره در ذیل سلسله‌مراتب اداری در دستگاه‌های اجرایی و در نتیجه، وابستگی ساختاری، مالی و ... این واحدها به دستگاه‌های مربوط دانسته شد؛ لذا، طبیعی است که پیش‌بینی الگویی که بتواند این دو واحد را از ذیل سلسله‌مراتب مرسوم اداری خارج کند و به آنها استقلال بخشد، می‌تواند تا حدود زیادی آسیب مطرح شده را ترمیم کند و ارتقای کارآمدی این واحدها در نظام اداری کشور را منتج شود. در این راستا، مبتنی بر ظرفیت‌های موجود و اینکه نمی‌توان به طور کامل، اقتضائات نظام تفکیک قوا و ضرورت هماهنگی امور در ذیل قوه مجریه را نادیده گرفت، باید الگویی معرفی شود که در عین اینکه در ذیل قوه مجریه قرار دارد، از آسیب‌های قرار گرفتن این واحدها در سلسله‌مراتب اداری همان دستگاه مصون باشد. به عبارتی، بایستی این واحدها در ذیل قوه مجریه و در عرض دستگاه‌های مربوطه باشند تا هر دو هدف ذکر شده محقق شوند. در این خصوص دو راهکار ذیل را می‌توان مطرح نمود:

بند اول. پیش‌بینی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ذیل وزارت دادگستری

۱. بند ۴ بررسی صلاحیت اعضای هیئت‌ها و گروه‌های تحقیق و ارسال گزارش از موارد احتمالی عدم صلاحیت به وزیر یا بالاترین مقام دستگاه متبوع و نیز هیئت عالی نظارت.

وزارت دادگستری به‌عنوان یکی از معدود وزارتخانه‌هایی قلمداد می‌شود که ضرورت تشکیل آن در قانون اساسی (اصل ۱۶۰) مورد توجه قرار گرفته است. فارغ از پیشینه این وزارتخانه در نظام حقوقی ایران^۱ که خلف قوه قضاییه در ایران محسوب می‌شود، همچنان که از عنوان و کارویژه‌های این وزارتخانه قابل فهم است، این وزارتخانه به‌عنوان یکی از ارکان دولت محسوب می‌شود که ظرفیت و آشنایی لازم را با امور حقوقی دارد. مبتنی بر این ظرفیت، می‌توان با پیش‌بینی صلاحیت‌های مختلف در زمینه‌های حقوقی برای این وزارتخانه، تولید امور حقوقی دولت را به این وزارتخانه واگذار کرد و عملاً این وزارتخانه را به‌عنوان پشتیبان و متصدی امور حقوقی دولت و دستگاه‌های اجرایی شناسایی نمود. بر این اساس، یکی از راه‌های ارتقای استقلال و بی‌طرفی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری آن است که این واحدها در ذیل ساختار وزارت دادگستری و به‌نوعی مستقل از سایر دستگاه‌های اجرایی تعبیه شوند. البته، این استقلال باید تنها از نظر ساختاری و سلسله‌مراتبی باشد و با توجه به ضرورت‌ها و اقتضائات نظام اداری صحیح، قطعاً امکان تشکیل این واحدها در هریک از دستگاه‌های اجرایی وجود دارد. از طرفی، به‌منظور تأمین هماهنگی لازم، حتی می‌توان در جهت نصب بالاترین مقام واحدهای حقوقی یا اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوطه بهره‌مند شد.

با طرح این پیشنهاد ممکن است این شبهه مطرح شود که مستند به اصل ۱۶۰ قانون اساسی، مسئولیت وزارت دادگستری تنظیم روابط قوه قضاییه با قوای مجریه و مقننه است (صلاحیت اصلی) و علاوه بر این صلاحیت، تنها رئیس قوه قضاییه می‌تواند همه اختیارات اداری و مالی قوه قضاییه (به‌جز استخدام قضات) را به‌وزیر دادگستری واگذار نماید (صلاحیت تفویضی). بر این اساس، پیش‌بینی صلاحیت‌های جدیدی و رای آنچه در قانون اساسی برای این وزارتخانه در نظر گرفته شده (همچون پیش‌بینی اداره واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی)، مغایر با قانون اساسی است.

در تأیید این شبهه ممکن است به نظر تفسیری شماره ۴۲۱ مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۱ شورای نگهبان و رویه آن شورا نیز استناد شود. به‌موجب نظر تفسیری مذکور، «وظیفه وزیر دادگستری برقراری رابطه بین قوه قضاییه با قوه مجریه و مقننه است و عهده‌دار مسئولیت

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص پیشینه وزارت دادگستری در نظام حقوقی ایران رجوع کنید به: (آئینه‌نگینی، حسین،

این وظیفه و وظایف مشترک با هیئت‌وزیران می‌باشد و در امور تشکیلاتی دادگستری مانند: اداره امور مالی، کارگزینی، خدمات و پزشکی قانونی، وظیفه و مسئولیتی ندارد و این امور به عهده شورای عالی قضایی می‌باشد.» همچنین، در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی نیز معمولاً شورای نگهبان پیش‌بینی صلاحیت جدید برای وزارت دادگستری را مغایر با اصل ۱۶۰ قانون اساسی می‌داند. به عنوان نمونه، در نظر شماره ۳۰۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۲/۳ راجع به «طرح اداره سازمان ثبت اسناد و املاک کشور زیر نظر وزیر دادگستری»^۱، شورای نگهبان تعیین وظایف و صلاحیت‌هایی اضافه بر صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی برای وزیر دادگستری را مغایر با اصل ۱۶۰ دانسته است. به عبارتی، مبتنی بر رویه غالب شورای نگهبان، با حصری پنداشتن صلاحیت‌های وزیر دادگستری در اصل ۱۶۰ قانون اساسی، پیش‌بینی صلاحیت جدید برای این وزارتخانه در قالب قوانین عادی امکان‌پذیر نیست و از این جهت امکان اجرایی‌شدن این پیشنهاد وجود ندارد.

در مقام نقد و رد شبهه طرح شده باید توجه نمود که به تعبیر اصولی، «اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند». لذا، اگرچه اصل ۱۶۰ قانون اساسی برای وزیر دادگستری صلاحیت‌هایی پیش‌بینی کرده، ذکر این صلاحیت‌ها به معنای نفی امکان پیش‌بینی صلاحیت جدید برای وزارت دادگستری در قوانین عادی نیست؛ بلکه تنها می‌توان مفاد اصل ۱۶۰ را به معنای نفی پیش‌بینی امور مقرر در اصل مذکور در صلاحیت نهادهای و مقامات دیگر از جمله رئیس قوه قضاییه دانست. مؤید این رویکرد را می‌توان در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز یافت. در این زمینه، در مذاکرات مجلس بررسی نهایی بر این مطلب تأکید شده است که عدم ذکر موضوعی در قانون اساسی به معنای نفی آن نیست.^۲

از سوی دیگر، با بررسی قوانین و مقررات موجود این نکته مشخص است که در نظام حقوقی ایران، وظایف و صلاحیت‌های وزارت دادگستری منحصر در موارد مندرج در اصل ۱۶۰ قانون اساسی نیست. توضیح آنکه، برای نمونه در حال حاضر، سازمان تعزیرات حکومتی به عنوان مرجعی که تولید امور بازرسی و نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی در

۱. «با توجه به اینکه اصل یکصد و شصتم قانون اساسی وظایف و حدود اختیار وزیر دادگستری را تعیین نموده است، و این امر، ظهور در انحصار دارد، نمی‌توان، به موجب قانون عادی، اختیار دیگری به او اعطا نمود؛ بنابراین، طرح فوق مغایر اصل ۱۶۰ قانون اساسی شناخته شد.»

۲. برای نمونه بنگرید به سخنان شهید بهشتی مندرج در: (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، جلد ۳، ص ۱۵۸۵).

امور اقتصادی و اجرای آن را برعهده دارد در ذیل وزارت دادگستری قرار گرفته است؛^۱ لذا، همچنان که نظام حقوقی کشور توسعه صلاحیت‌های وزارت دادگستری را پذیرفته، امکان توسعه این صلاحیت‌ها از طرق عادی تقنینی و یا از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام و در جهت تمرکز امور حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در آن وزارتخانه کماکان وجود دارد.

بنا بر آنچه گفته شد، پیش‌بینی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ذیل ساختار وزارت دادگستری و استقرار این واحدها در دستگاه‌های اجرایی مختلف می‌تواند یکی از راه‌های تأمین و تضمین استقلال و بی‌طرفی واحدهای مذکور باشد و به تبع آن ارتقای کارآمدی این واحدها باشد.

بند دوم. پیش‌بینی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ذیل معاونت حقوقی رئیس‌جمهور

اصل ۱۲۴ قانون اساسی با پیش‌بینی این عبارت که «رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد»، عملاً امکان تعیین معاون در امور مختلف را برای رئیس‌جمهور فراهم کرده است. در این راستا، معمولاً رؤسای جمهور در کنار سایر معاونت‌ها اقدام به معرفی معاون حقوقی به منظور تمرکز امور حقوقی دولت در آن معاونت می‌نمایند. با این مقدمه، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری را باید به عنوان مرجع حقوقی وابسته به رئیس‌جمهور که متصدی امور حقوقی در دولت است، شناخت. بر همین اساس، ماده ۲۱ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت تطبیق پیشنهاد تصویب‌نامه‌ها و لوایح و ارائه مشاوره حقوقی به کمیسیون‌های دولت و نماینده ویژه موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی را در صلاحیت کمیسیونی به عنوان «کمیسیون حقوقی» با مسئولیت معاون حقوقی و امور

۱. مستند به صدر ماده واحده قانون «اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳» مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقرر شده بود «... کلیه امور تعزیرات حکومتی بخش دولتی و غیردولتی اعم از امور بازرسی و نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن به دولت (قوه مجریه) محول می‌گردد...». امور تعزیراتی به قوه مجریه محول شد؛ علاوه بر این تبصره ۲ این ماده واحده تعیین «سازمان، تشکیلات و عوامل نظارت و بازرسی، رسیدگی، صدور حکم و اجرای آن تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات و...» را به موجب آیین‌نامه هیئت وزیران دانسته بود. بر همین اساس در راستای اجرایی کردن این قانون هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۳/۷/۲۳ تصویب این آیین‌نامه را به نماینده ویژه رئیس‌جمهور واگذار کرد و در نهایت در تاریخ ۱۳۷۳/۸/۱ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی توسط نماینده ویژه رئیس‌جمهور تصویب شد و در ماده ۱ این مصوبه مقرر شد «در اجرای تبصره ۲ ماده واحده قانون «اصلاح تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۳» مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... «سازمان تعزیرات حکومتی» ... زیر نظر وزیر دادگستری تشکیل و بر اساس مقررات مندرج در این آیین‌نامه انجام وظیفه می‌نماید.»

مجلس ریاست جمهوری قرار داده است؛ علاوه بر این، در مواد مختلفی از جمله مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ هیئت وزیران، صلاحیت حل‌وفصل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی در صلاحیت این معاونت قرار گرفته است.

مبتنی بر جایگاه معاونت حقوقی ریاست جمهوری و اینکه فلسفه ایجاد این معاونت تمرکز امور حقوقی دولت در یک معاونت خاص و در ذیل رئیس‌جمهور بوده، می‌توان پیش‌بینی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ذیل این معاونت را تمهیدی مناسب به منظور تمرکز تمام امور حقوقی در مرجعی واحد دانست که در عین برخورداری از تخصص لازم، از دستگاه‌های مختلف مستقل است. آنچه موجب برتری این پیشنهاد نسبت به پیشنهاد تعبیه واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات در ذیل وزارت دادگستری می‌شود آن است که برخلاف پیش‌بینی واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ذیل وزارت دادگستری که در مرحله اعمال می‌تواند با چالش‌های حقوقی و قانونی ذکر شده در بند قبل روبه‌رو باشد، پیش‌بینی واحدهای مذکور در ذیل معاونت حقوقی رئیس‌جمهور علی‌الاصول با چنین موانعی روبه‌رو نیست و مصوبه آن با قانون اساسی مغایر نخواهد بود.

از سوی دیگر، بررسی احکام انتصاب معاونین حقوقی رئیس‌جمهور در ادوار مختلف گویای آن است که در مواردی «طراحی، تدوین و به‌کارگیری سازوکار و آیین‌نامه اجرایی برای تقویت، هماهنگی، نظارت و کنترل معاونت حقوقی بر واحدهای حقوقی دستگاه‌های اجرایی با رعایت قوانین و مقررات و اصل استقلال اشخاص حقوقی حقوق عمومی» یکی از اولویت‌های آن معاونت دانسته شده است^۱ که قطعاً با تمرکز قانونی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی در معاونت حقوقی ریاست جمهوری، علاوه بر تأمین و تضمین استقلال مورد نیاز این واحدها، هدف مذکور در احکام انتصاب مورد اشاره بیشتر و بهتر تأمین خواهد شد.

۱. جهت مشاهده این حکم رجوع شود به حکم رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۲۱، قابل مشاهده در:

نتیجه

در اجرای بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی و به منظور «ایجاد نظام اداری صحیح»، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که اصلاح آن می‌تواند تأثیر چشم‌گیری در اصلاح نظام اداری کشور و همچنین تضمین هرچه بهتر اصل حاکمیت قانون در دستگاه‌های اجرای داشته باشد، اصلاح جایگاه واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در نظام اداری کشور است.

مبتنی بر بررسی‌های این تحقیق، با عنایت به نقش ویژه این دو واحد در زمینه پیشگیری از بروز تخلف در دستگاه‌های اجرایی و مقابله با ناهنجاری‌ها و تخلفات ایجاد شده در دستگاه‌های اجرایی، اصلاح جایگاه این دو واحد در ساختار دستگاه‌های اجرایی تا حدود زیادی می‌تواند به بهبود کارایی نظام اداری کشور، کاهش تخلفات اداری و تضمین حاکمیت قانون در نظام اداری کشور کمک کند؛ چراکه، در شرایط حاضر به جهت وابستگی و نفوذپذیری این دو واحد از دستگاه‌های اجرایی، این دو واحد نمی‌توانند با استقلال کامل به ایفای صلاحیت‌های خودشان بپردازند. به عبارتی، با توجه به اینکه دو واحد حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری معمولاً مستقیماً در ذیل رئیس دستگاه اجرایی قرار دارند یا در ذیل یکی از معاونت‌های دستگاه‌ها تعریف شده‌اند، قطعاً این دو واحد در مقام ایفای صلاحیت‌های خودشان به دور از هرگونه اعمال فشار و هجمه نیستند.

مبتنی بر آسیب ذکر شده، به منظور رفع اشکال عدم استقلال این دو واحد و بهبود کارایی آنها، این تحقیق پیشنهاد دارد که دو واحد حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری از حیث ساختاری به صورت متمرکز در ذیل وزارت دادگستری یا معاونت حقوقی ریاست جمهوری تعریف شوند تا علاوه بر حفظ استقلال عمل آنها، در آن واحد به استقلال قوا لطمه وارد نشود و کماکان این مراجع در ذیل قوه مجریه قرار داشته باشند. البته، این بدان معنا نیست که واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری از نظر فیزیکی در ذیل مراجع مربوطه قرار گیرند و از این جهت امور اداری با مشکلات جدید مواجه شود، بلکه، قطعاً لازم است که واحدهای مزبور از حیث ساختاری و وابسته به وزارت دادگستری یا معاونت حقوقی رئیس جمهور باشند و تنها نمایندگان آنها در دستگاه‌های اجرایی مختلف مستقر باشند. همچنین، به منظور تضمین هرچه بیشتر هماهنگی این مراجع با دستگاه‌های اجرایی می‌توان در جهت نصب بالاترین مقام واحدهای حقوقی یا اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری توسط وزیر دادگستری یا معاون حقوقی ریاست جمهوری، از پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوطه استفاده کرد.

فهرست منابع الف. کتاب‌ها

۱. البعلبکی، روحی و همکاران (۲۰۰۲م)، القاموس القانونی الثلاثی، بیروت: منشورات الحلبي الحقوقیه.
۲. پروین، خیرالله (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات سمت.
۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد.
۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد ۳.
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ دهم.
۶. شهید ثانی (۱۴۱۳ هـ.ق)، مسالك الأفهام إلى تنقیح شرائع الإسلام، قم: مؤسسه المعارف الإسلامیه، جلد سیزدهم.
۷. شیخ‌انصاری، مرتضی (۱۴۱۵ هـ.ق)، القضاء و الشهادات، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری.
۸. صدوق، محمدبن‌علی بن‌بابویه (۱۴۰۹ هـ.ق)، ترجمه من لا یحضره الفقیه، ترجمه علی‌اکبر غفاری، تهران: نشر صدوق، جلد چهارم، طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چاپ پانزدهم.
۹. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.

ب. مقاله‌ها

۱۰. پروین، خیرالله و حسین آئینه‌نگینی (۱۳۹۷)، «تأملی بر آثار صلاحیت قضایی رئیس قوه قضاییه در پرتو بازشناسی این صلاحیت در قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۲.
۱۱. کمالی، یحیی (۱۳۹۳)، «بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری»، فصلنامه سیاستهای راهبردی و کلان، شماره پنجم، صص ۱۱۱-۱۳۲.
۱۲. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و یونس فتحی (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی فرآیند دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: تأملی پیرامون یک الگوی مطلوب»، دوفصلنامه حقوق اداری، شماره ۹، صص ۲۹-۵۱.

مقررات‌گذار با نگاهی به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی»، در تکاپوی حقوق عمومی، تهران: انتشارات جنگل، جلد نخست، صص ۴۵۸-۴۸۷.

۱۴. یالغوز آقاجی، رعنا و سید جمال‌الدین محسنی زنوری (۱۳۹۳)، «نقش دولت در تحول نظام اداری کشور»، مجله اقتصاد، شماره‌های ۵ و ۶.

ج. رساله دکتری

۱۵. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام حقوقی ریاست قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران و ارائه الگوی مطلوب آن، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
- د. قوانین و مقررات
۱۶. «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی.
۱۷. «آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی» ابلاغی ۱۳۷۳/۸/۱ نماینده ویژه رئیس جمهور.
۱۸. «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» مصوب ۱۳۷۱/۴/۹ مجلس شورای اسلامی.
۱۹. «قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام» مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۹.
۲۰. «آیین‌نامه داخلی هیأت دولت» مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ هیأت وزیران.
۲۱. «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکار داخلی قوه مجریه» مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت وزیران.

ه. تارنماهای اینترنتی

۲۲. پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، قابل مشاهده در:
<http://www.president.ir>
۲۳. تارنمای استانداری استان همدان، قابل مشاهده در:
<http://www.ostan-hm.ir/fa/index.aspx?spi=MQ>
۲۴. تارنمای سازمان بهزیستی کشور، قابل مشاهده در:
<http://www.behzisti.ir>
۲۵. تارنمای سازمان تبلیغات اسلامی، قابل مشاهده در:
<http://ido.ir/org>
۲۶. تارنمای سازمان حفاظت محیط‌زیست، قابل مشاهده در:
<https://www.doe.ir/portal/home>
۲۷. تارنمای سازمان شرکت آب منطقه‌ای استان تهران، قابل مشاهده در:
<https://www.thrw.ir>

۲۹. تارنمای سازمان ملی استاندارد ایران، قابل مشاهده در:

<http://www.isiri.gov.ir/portal/home>

۳۰. تارنمای سازمان ملی زمین و مسکن، قابل مشاهده در:

<https://nlho.ir>

۳۱. تارنمای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، قابل مشاهده در:

<https://www.ict.gov.ir>

۳۲. تارنمای وزارت جهاد کشاورزی، قابل مشاهده در:

<https://www.maj.ir>

۳۳. تارنمای وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، قابل مشاهده در:

<https://www.msrt.ir/fa>

Improving the Status of “Legal” and “Investigation of Administrative Offenses” Units in the Structure of Executive Organs

Mohammad Amin Abrishami Rad *

Hosein Ayene Negini**

Abstract: Documented in paragraph 10 of article 3 of the Constitution, establishing a proper administrative system is one of the issues considered by the system of the Islamic Republic of Iran. Undoubtedly one of the most important components of a proper administrative system is preventing legal anomalies in the executive organs or appropriate and efficient approach with them that ensures the health of the administrative system. In order to achieve this goal, in the Iranian administrative system, in addition to preparing external monitoring, various inter-organizational monitoring methods have been proposed to ensure the proper implementation of laws in the executive organs. In the form of descriptive-analytical research and by pathologizing the status of “Legal” and “Investigation of Administrative Offenses” Units As two effective sources to ensure the rule of law in the organs, It was concluded that the lack of organizational and functional independence for these two units has made it impossible for such units to be effective in performing their duties. Therefore, it was suggested that by redesigning the administrative system of the country, “legal” and “investigation of administrative offenses” units be placed structurally under the Ministry of Justice or the Legal Vice President and be located in the relevant agencies. Obese perspective, anticipating the possibility of proposing a legal deputy or members of administrative misconduct committees by the highest executive to the Minister of Justice or the legal vice president and appointing them can help them coordinate more closely with the executive.

Keywords: Legal Unit, Investigation of Administrative Offenses Unit, Office Monitoring, Executive Organ, Organizational Independence

*Assistant Professor, Department of Law, Semnan University.Semnan,Iran (Corresponding Author)

Abrishamirad@semnan.ac.ir

**Phd in Public Law, Tehran University.Tehran,Iran

hosseinayene69@gmail.com