

## امکان سنجی اصلاح آسیب‌های دادرسی اداری در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

حسین آئینه نگینی<sup>۱</sup>

محمد شعبانی جهرمی<sup>۲</sup>

علیرضا مزینانی<sup>۳</sup>

### چکیده

مستند به اصل ۳۴ قانون اساسی در نظام حقوقی ایران، حق دادخواهی متناظر با وجود دادگاه شناخته شده است. با این حال، رویکرد قانون‌گذار عادی در رسیدگی به بخشی از دعاوی اداری، ایجاد مراجع شبه قضایی خارج از دادگستری بوده است. نامشخص بودن مبانی این رویکرد در نظام حقوقی ایران، اشکال‌هایی در نظام قضایی و اداری پدید آورده است.

این پژوهش تلاش می‌کند ضمن تحلیل مبانی پیش‌بینی صلاحیت دادرسی اداری برای مراجع شبه قضایی، آسیب‌های ناشی از انجام دادرسی اداری در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را به صورت موردی بررسی کند و راهکارهای اصلاحی برای رفع این اشکال‌ها پیشنهاد دهد. بررسی‌های مقاله نشان داد که تأسیس مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی ایران، پشتوانه اساسی و مبانی معتبر و خدشه‌ناپذیر ندارد. نداشتن مبنای اساسی و پیدایش آسیب‌های دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از جمله استقلال نداشتن هیئت‌ها، رعایت نشدن قواعد شکلی دادرسی منصفانه، تسلط نداشتن اعضای هیئت‌ها به دانش حقوقی و تخلف‌انگاری بدون مبنا، مبین و مؤید الگوی نامطلوب نظام حقوقی حاکم بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در ایران است. بر این اساس، با تحلیل و نقد مهم‌ترین پیشنهاد‌های اصلاحی ارائه شده در دیگر پژوهش‌های این حوزه

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ h.negini@modares.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ mshaabani1997@gmail.com

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ alireza.mazinani.79@gmail.com

پیشنهاد شد ضمن تقسیم کشور به مناطق مختلف (هر منطقه، مرکب از چند استان)، با تشکیل شعب دیوان عدالت اداری در این مناطق، این شعب، جای‌گزین هیئت‌های رسیدگی به تخلفات شوند و در فرض موفق بودن، شعب دیوان عدالت اداری در سطح استان و شهرستان برای رسیدگی به این موضوعات تشکیل گردد.

**واژگان کلیدی:** دادرسی اداری، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری.

## مقدمه

از جمله اهداف حقوق اداری در راستای تأمین منافع عمومی، تنظیم شیوه اعمال صلاحیت‌های ناشی از قدرت عمومی توسط نهادها و مقامات دولتی محسوب می‌شود. بر این اساس، نقش دادرسی اداری در تضمین کارکرد بهینه این بعد از حقوق اداری بی‌بدیل است. ظهور دادرسی اداری از نظر تاریخی هم‌زمان با رشد فعالیت‌های اداری در جهان شکل گرفته و با گسترش مداخلات دولت‌ها در مسائل عمومی توسعه یافته است. دادگاه‌های اداری به مرور زمان و در راستای استقرار عدالت اجتماعی در نظام‌های حقوقی، بخشی از ساختار عدالت قضایی و اداری را تشکیل داده‌اند. در این راستا چون امکان تحدید آزادی‌های شهروندان و وارد شدن لطمه به حدود صلاحیت دیگر اشخاص حقوقی هنگام اداره امور عمومی توسط دولت وجود دارد و هم‌چنین ممکن است بین ارکان مختلف دولت در انجام امور اداری اختلاف رخ دهد، لازم است تا امکان شکایت از اعمال اداری دولت پیش‌بینی شود که تبیین شیوه رسیدگی به این مهم به عنوان دادرسی اداری شناخته می‌شود.<sup>۱</sup> مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگاه‌های دادگستری، مراجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایاتند.<sup>۲</sup> هم‌چنین دیوان عدالت اداری به طور خاص برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها، مأموران یا آیین‌نامه‌های دولتی پیش‌بینی شده است.<sup>۳</sup> در نظام حقوقی ایران، قانون‌گذار عادی به وجود این نهادهای قضایی اکتفا نکرده و مراجع دادرسی اداری را در بستر دستگاه‌های اجرایی تأسیس کرده است. در قوانین مختلف، با عنوان «دادگاه‌های اختصاصی اداری»، «مراجع شبه قضایی» و «هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری» به این نهادها اشاره شده است.

به عقیده برخی از حقوق دانان، دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران، متأثر از دو الگوی دادرسی اداری یعنی نظام انگلیسی (وحدت رسیدگی) و نظام فرانسوی (ثنویت رسیدگی) است.<sup>۴</sup> با این وجود، به نظر می‌رسد

۱. آیین‌نگینی، حسین و محمدامین ابریشمی‌راد، آیین دادرسی اداری (جلد ۱)، تهران: مجد، ۱۴۰۰، ص ۲۵.

۲. اصل ۱۵۹ قانون اساسی.

۳. اصل ۱۷۳ قانون اساسی.

۴. گرجی، علی اکبر و یونس فتحی، «آسیب‌شناسی فرآیند دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: تأملی پیرامون یک الگوی مطلوب»، فصل‌نامه حقوق اداری، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، شماره ۹، ص ۴۹.

که تنها بتوان ایجاد نهاد شورای دولتی پیش از انقلاب اسلامی در ایران را به تأسی از نظام حقوقی فرانسه دانست و نسبت به دیگر مراجع دادرسی اداری صرفاً از شباهت‌ها و تفاوت‌ها با این نظام‌های دادرسی سخن گفت. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، از یک طرف، یک مرجع دادرسی اداری عام به نام دیوان عدالت اداری وجود دارد و این نهاد بیش‌تر نظام حقوقی فرانسه را به ذهن متبادر می‌کند، ولی این دیوان ذیل قوه قضاییه تعریف شده است. نظام حقوقی ایران از این لحاظ که در ساختار ادارات، کمیسیون‌ها، هیئت‌ها و شوراهایی برای رسیدگی به اختلافات و شکایات اداری پیش‌بینی کرده، مشابه نظام‌های حقوقی هم‌چون نظام حقوقی انگلستان و فرانسه است. با این توضیحات می‌توان گفت نظام رسیدگی اداری ایران، تلفیقی از نظام‌های حقوقی فرانسه و انگلیس است؛ بدون این‌که مزایای هیچ‌کدام از دو نظام را داشته و فارغ از آن‌که به اقتضائات نظام حقوقی کشور در تأسیس آن‌ها توجه شده باشد.<sup>۱</sup>

اهمیت موضوع دادرسی اداری و چالش‌های ناشی از ابعاد مختلف آن موجب شده است حقوق‌دانان در کتاب‌ها و مقالات متعددی به این موضوع بپردازند. در بیش‌تر پژوهش‌های صورت‌گرفته در این زمینه، فرض اولیه بر صحیح و نافع بودن تفکیک رسیدگی به دعاوی اداری از دستگاه قضایی و واگذاری آن به مراجع شبه قضایی قرار گرفته است. به همین دلیل، هدف اصلی پژوهش‌های یادشده، مسائلی هم‌چون شناسایی ایرادهای ناظر بر ساختارها، صلاحیت‌ها، فرآیندهای رسیدگی و آرای صادرشده در این مراجع است. این در حالی است که پیش‌بینی مراجع شبه قضایی به صورت عام و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به صورت خاص در نظام حقوقی ایران، ایرادهای اساسی و بنیادین دارد. این پژوهش در رویکردی متفاوت با دیگر آثار علمی ارائه‌شده در این زمینه، در پی پاسخ به این سؤال است که مبانی تأسیس مراجع شبه قضایی تا چه میزان با نظام حقوقی حاکم بر دستگاه‌های قضایی و اداری ایران هم‌خوانی دارد؟ در فرض پذیرش اقتضائات تشکیل این مراجع، تحقق راهکارهای ارائه‌شده برای ارتقای جایگاه و کارکردهای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تا چه میزان امکان‌پذیر است؟ با وجود تلاش‌های صورت‌پذیرفته در پژوهش‌های سابق به نظر می‌رسد راهکارهای ارائه‌شده برای مطلوب‌سازی جایگاه هیئت‌های رسیدگی به تخلفات در نظام حقوقی ایران، معایب و موانع متعددی دارد.

۱. در بخش «استناد به اصل تفکیک قوا و تفسیر آن»، به تفصیل به شباهت‌ها و تفاوت‌های میان دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران، فرانسه و انگلستان خواهیم پرداخت.

بر این مبنا، در این پژوهش به شیوه توصیفی و تحلیلی و با استفاده از منابع کتاب‌خانه‌ای و استناد به اسناد و قوانین و مقررات، تفکیک مراجع شبه قضایی از دستگاه قضایی و واگذاری صلاحیت دادرسی اداری به این مراجع تبیین و آسیب‌شناسی خواهد شد. سپس با مطالعه موردی اشکال‌های ناشی از دادرسی اداری در بستر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح این آسیب‌ها اعتبارسنجی خواهد شد.

## گفتار نخست. آسیب‌شناسی مبانی تشکیل مراجع شبه قضایی در نسبت با نظام حقوقی ایران

در بیش‌تر پژوهش‌های صورت‌گرفته در حوزه نقد و بررسی صلاحیت‌ها و کارکردهای مراجع شبه قضایی، رویکرد تفکیک این مراجع از دستگاه قضایی به عنوان رویکردی منطقی و هدف‌مند پذیرفته شده است. از همین رو، در این پژوهش‌ها به ادله این رویکرد برای توجیه آن صرفاً اشاره‌ای مختصر می‌کنیم. پشتوانه نظری ایجاد مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی ایران از جمله موضوعاتی است که حقوق‌دانان آن را کم‌تر نقد و ارزیابی کرده‌اند. این در حالی است که در نگاه اولیه به نظر نمی‌رسد ادله موافقان این تفکیک در تناسب با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بنیان و چارچوبی خدشه‌ناپذیر داشته باشد.

در ادامه، اصلی‌ترین مبانی این تفکیک از جمله استناد به اصل تفکیک قوا و تفسیر آن، حجم دعاوی اداری و امکان اطاله دادرسی، ضرورت تخصصی‌سازی رسیدگی به دعاوی اداری و کارکرد داخلی دادرسی اداری را در تناسب با مبانی و ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نقد و بررسی می‌کنیم.

### بند اول. استناد به اصل تفکیک قوا و تفسیر آن

به روایت تاریخ حقوق اداری در اروپا، اولین ادله تفکیک مراجع دادرسی اداری از دستگاه قضایی، تفسیرهای متفاوت از اصل تفکیک قواست که به صورت پرنرنگ‌تر در کشورهای فرانسه و انگلستان به آن پرداخته شده است. در همان ابتدا، در این دو نظام حقوقی، این تفاسیر شکل یکسانی نداشتند و حتی می‌توان گفت که تفسیر از اصل تفکیک قوا درباره این موضوع در دو نظام حقوقی در تقابل با

یکدیگر نیز شناخته می‌شد. در ادامه، ضمن تبیین استناد به اصل تفکیک قوا در نظام‌های حقوقی یادشده تحلیل خواهیم کرد که پیروی از این مبانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چگونه خواهد بود.

## ۱. استناد به اصل تفکیک قوا در نظام حقوقی فرانسه

تأسیس مراجع شبه قضایی در فرانسه به حوادث پس از انقلاب در سال ۱۷۸۹ برمی‌گردد. به موجب قانون مشهور اوت ۱۷۹۰، محاکم دادگستری از محاکم اداری منفک شدند و دخالت قضات دادگستری در امور مربوط به محاکم اداری ممنوع اعلام شد. در ادامه، ناپلئون به موجب قانون اساسی ۱۳ دسامبر ۱۷۹۹، شورای دولتی را تشکیل داد. در ابتدا، وظیفه این شورا، مشورت‌دهی به اداره‌های دولتی و راهنمایی آن‌ها بود. مطابق قانون اساسی این کشور، هیئت وزیران موظف بود تا لوایح پیشنهادی را به شورای دولتی ارسال و نظر شورا را دریافت کند. در غیر این صورت، موجبات قانونی برای ابطال مصوبه در مراجع نظارتی فراهم می‌شد.<sup>۱</sup>

پس از آن، بنا بر فرمان همایونی در ۱۱ ژوئن ۱۸۰۶، فرآیند دادخواهی وارد شورای دولتی شد و در ادامه نیز نقش قضایی شورا به دنبال وضع مقررات تکمیلی افزایش یافت. در همین راستا، قوانین اساسی جمهوری سوم و چهارم انقلاب فرانسه نیز به جایگاه و نقش نظارتی شورای دولتی تأکید داشت. هم‌چنین دادگاه‌های اداری عام از جمله دادگاه اداری بدوی در سال ۱۹۵۳ تأسیس شدند که قسمت اعظم شکایات و اختیارات را بر عهده دارند و در ادامه، دادگاه‌های اداری تجدیدنظر در سال ۱۹۸۷ تشکیل شدند که صلاحیت تجدیدنظر بعضی از احکام دادگاه‌های اداری شهرستان‌ها را بر عهده دارند. سرانجام در سال‌های پایانی ۲۰۰۴، قانونی واحد به نام قانون دادرسی اداری تصویب شد که به موجب آن، ریاست شورای دولتی بر عهده نخست‌وزیر است و در غیاب او، با وزیر دادگستری است.<sup>۲</sup> منشأ تحولات روایت‌شده در نظام حقوقی فرانسه آن بود که رهبران انقلاب فرانسه برای رهایی از دخالت قضات، به لحاظ جدال و رقابتی که بین انقلابیون و قضات محاکم عمومی وجود داشت، از

1. Lombard, M., "Loi relative élection des conseillers regionaux", Tome 3 Paris, REDA, 2007, pp. 42-43.

۲. نادری فرد، محمد و محمدرضا مجتهدی، «تأثیر اصل تقدم صلاحیت دادگاه‌های اداری در تحقق عدالت در فرانسه؛ با نگاهی به اجرای آن در نظام حقوق اداری ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴۸، زمستان ۱۴۰۰، ص ۱۹۲.

تفکیک قوا دفاع کردند. هدف انقلابیون این بود که صدور حکم علیه مقامات اجرایی و دستورهای قضایی خطاب به دستگاه‌های اجرایی، نوعی دخالت قوه قضاییه در قوه مجریه محسوب گردد و این امر، مغایر با تفکیک قوا تلقی شود. در نهایت، به موجب این تحولات، قضات محاکم از صدور حکم علیه مقامات و نهادهای اجرایی منع شدند.<sup>۱</sup> برخی بر این باورند که در ایران نیز به تأسی از قوانین فرانسه و رویکردشان در تفسیر اصل تفکیک قوا، تفکیک دادرسی اداری از دادرسی قضایی پذیرفته شده و به همین منظور با الگوبرداری از شورای دولتی فرانسه، نهادی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس گردیده است که همانند شورای دولتی، صلاحیت اختصاصی رسیدگی به دعاوی اداری را دارد.<sup>۲</sup>

در واقعیت به نظر نمی‌رسد که بتوان ایجاد نهاد دیوان عدالت اداری و در نهایت، رویه دادرسی اداری در ایران را در پیروی از رویکرد نظام حقوقی فرانسه دانست؛ زیرا اولاً قانون‌گذار اساسی در ایران، نهاد دیوان عدالت اداری را ذیل ساختار قوه قضاییه تعریف کرده است. ثانیاً قانون‌گذار عادی در ایران، مراجع شبه قضایی را خارج از ساختار دیوان عدالت اداری و دستگاه قضایی تعریف کرده است. ثالثاً بنا بر اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اساساً نمی‌توان تمامی مراحل دادرسی اداری را در خارج از دستگاه قضایی تعریف کرد. دلیل این ممنوعیت آن است که آرای مراجع شبه قضایی، اعمال اداری شبه قضایی تلقی می‌شوند و ماهیت آرای قضایی را ندارند. پس امکان تظلم‌خواهی اشخاص محکوم‌شده در مراجع شبه قضایی و اعتراض به آن‌ها قطعی و خدشه‌ناپذیر است.

## ۲. استناد به اصل تفکیک قوا در نظام حقوقی انگلستان

در نظام حقوقی انگلستان، وجود حقوق اداری در ابتدای امر محل تردید بود و پذیرش دیر هنگام حقوق اداری و دادرسی اداری در این کشور موجب شد در آن با نظام حقوقی فربه‌ای روبه‌رو نباشیم. البته پیوستن انگلستان به اتحادیه اروپا باعث گردید که این کشور، اصلاحاتی را در مقررات مربوط

1. Cane, Peter, *Administrative Tribunals and Adjudication*, Hart Publishing, 2009, p. 87.

۲. نادری فرد و مجتهدی، پیشین، ص ۱۹۳.

به دادرسی اداری انجام دهد.<sup>۱</sup> در کشورهای آنگلو ساکسون به طور عام و نظام حقوقی انگلیس به طور خاص که از آن به سیستم وحدت دادگاه‌های قضایی و اداری یاد می‌شود، برای مدتی طولانی، دستگاه‌های اداری و دعوای اداری هم از قواعد و مقررات دیگر دعوای تبعیت کردند و دادگاه‌های عمومی، مرجع رسیدگی به همه دعوای بودند.<sup>۲</sup> حقوق دانان انگلیسی با استناد به اصل تفکیک قوا، امر دادرسی را ذاتاً در حیطه صلاحیت‌های انحصاری دستگاه قضایی تعریف می‌کردند و واگذاری آن به مرجعی در ساختار دیگر قوا را موجب خدشه وارد شدن به استقلال دستگاه قضایی می‌دانستند. به همین دلیل، در نظام حقوقی انگلستان تا مدت‌ها از شکل‌گیری دادگاه‌های اداری در خارج از ساختار دستگاه قضایی اجتناب می‌شد.

در نهایت، از ابتدای قرن بیستم میلادی، کمیسیون‌هایی اداری به صورت استثنا در برخی حوزه‌ها به دادرسی اداری اقدام می‌کردند که نظارت قضایی دادگاه‌های عمومی بر آن‌ها حاکم بود. در ادامه، به دنبال افزایش تعداد دیوان‌های اداری، راهکارهای مختلفی برای رسیدن به نقطه مطلوب رسیدگی در این مراجع پیش‌بینی شد و در راستای ارائه راه‌حل‌هایی برای اصلاح و انسجام و مطلوبیت رسیدگی در این مراجع، کمیته‌های فرانکس،<sup>۳</sup> دونگمور<sup>۴</sup> و لگیت<sup>۵</sup> پیش‌بینی و تشکیل گردید. سپس در سال ۲۰۰۷ برای سامان‌دهی به کمیسیون‌ها و کمیته‌های اداری تشکیل شده، با ارائه قانون «محاکم اداری، دادگاه‌ها و اجرائیات»،<sup>۶</sup> دیوان‌های اداری به دو سطح یک و دو تقسیم‌بندی شدند.<sup>۷</sup>

### ۳. استناد به اصل تفکیک قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

اگر بخواهیم با تسامح، ایجاد صلاحیت دادرسی اداری برای مراجع شبه قضایی در ایران را متأثر از

1. Cane, Ibid, p. 5.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، چاپ دهم، تهران: سمت، ۱۳۹۸، ص ۴۸.

3. Franks Committee

4. Donoghmore Committee

5. Leggatt Committee

6. Tribunals, Courts and Enforcement Act

۷. گرجی و فتعی، پیشین، ص ۳۱.

نظام حقوقی انگلستان بدانیم، همگی این نهادها می‌بایست در قلمرو ساختارهای دیوان عدالت اداری تعریف می‌شدند. اگر بخواهیم ایجاد این صلاحیت را متأثر از نظام حقوقی فرانسه بدانیم، باید دیگر صلاحیت‌های مرتبط با مفهوم دادرسی اداری هم چون تظلم‌خواهی شهروندان از اقدامات اداره و مقررات دولتی نیز منحصر در صلاحیت آن‌ها تعریف می‌شد. این دوگانگی، منشأ بسیاری از اختلاف نظرهای مربوط به تفکیک مراجع شبه قضایی از دستگاه قضایی در ایران شده و در عمل نیز تحقق دادرسی اداری را با چالش‌های متعددی مواجه کرده است.

برای بررسی میزان ظهور و بروز اصل تفکیک قوا در نظام حقوقی ایران می‌توان بیان کرد که مشخصاً با توجه به اصول مرتبط با طراحی و سامان‌دهی نهادهای حاکمیتی در قانون اساسی، این اصل در طراحی و استقرار قوا به کار گرفته شده است. با این وجود، به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی و جانمایی قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت، این اصل بر تمام شئون نهادهای حکمرانی ایران حاکمیت ندارد. این موضوع بیانگر آن است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل تفکیک قوا به عنوان ارزشی بنیادین نیز تلقی نمی‌گردد، بلکه با توجه به رویکرد قانون‌گذار اساسی، تفکیک قوا طریقیست دارد و ابزاری است برای استقرار رویکرد تخصصی و مستقل قوای سه‌گانه در نسبت با یکدیگر که زیر نظر ولایت مطلقه امر اعمال می‌شوند. به همین دلیل، در مواجهه با مسائل حقوقی در ایران همانند بسیاری از نظام‌های حقوقی نمی‌توان اصل تفکیک قوا را به عنوان ارزشی بنیادین صرفاً مبنای تصمیم‌گیری و دستاویزی برای سازمان‌دهی ساختارهای حاکمیتی قرار داد و مواجهه با موضوع تفکیک مراجع شبه قضایی از دستگاه قضایی نیز از این مقوله مستثنی نیست.

## بند دوم. حجم دعاوی اداری و امکان اطاله دادرسی

قانون‌گذار عادی ایران از بدو تأسیس دیوان عدالت اداری تاکنون همواره عموماً صلاحیت فرجامی رسیدگی به آرای قطعی کمیسیون‌ها و مراجع حل اختلاف اداری را در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار داده است. یکی از مبنای این رویکرد قانون‌گذار را که منجر به تحدید نقش دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع فرجامی در این دعاوی شده است، می‌توان تلاش برای کاهش دعاوی مطرح در دیوان دانست. در مواردی نیز قانون‌گذار عادی بنا داشته است تا نظارت دیوان عدالت اداری بر

مراجع شبه قضایی را اساساً نادیده بگیرد. برای مثال، در اولین لایحه مصوب مجلس شورای اسلامی درباره هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مورخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۵، تنها سه مورد از مجازات‌های اداری تعیین شده قابلیت فرجام‌خواهی در دیوان را داشتند. هم‌چنین مطابق با مواد ۵ و ۱۳ این لایحه در خصوص دیگر مجازات‌ها، آرای صادرشده از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات، قطعی و لازم‌الاجرا تلقی می‌شدند و امکان مراجعه به دیوان عدالت اداری برای فرجام‌خواهی از محکومان سلب شده بود. با این حال، شورای نگهبان، مفاد این لایحه را مغایر با اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخت.

اساساً واگذاری تمامی مراحل دادرسی اداری به مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر نیست؛ زیرا ماهیت رسیدگی به دعاوی اداری در مراجع شبه قضایی با ماهیت کارویژه‌هایی که قانون‌گذار اساسی برای دیوان عدالت اداری تعریف کرده، کاملاً متفاوت است. در حال حاضر، صلاحیت فرجامی دیوان در خصوص این دعاوی بر این مبناست که اقدام به صدور آرا از مراجع شبه قضایی در شمول عمل اداری شبه قضایی قرار می‌گیرد و به همین دلیل، مطابق اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی می‌بایست قابلیت تظلم‌خواهی در دیوان عدالت برای آن‌ها پیش‌بینی گردد.

از یک منظر، رویکرد قانون‌گذار عادی برای کاستن از دعاوی بدوی مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری، رویکردی حکیمانه و منطقی در راستای چابک‌سازی نظام قضایی و اجرای بند ۱ سیاست‌های کلی قضایی مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام معظم رهبری است و راه حلی مناسب برای برطرف کردن چالش‌های مرتبط با هزینه‌های دادرسی و طولانی‌شدن فرآیند رسیدگی در دستگاه قضایی به شمار می‌آید. با این حال، پیش‌بینی صلاحیت فرجامی برای دیوان عدالت اداری در خصوص بخشی از دعاوی اداری به معنای کاهش پرونده‌های تشکیل‌شده در این حوزه نیست، با این توضیح که پرونده‌های یادشده به بخش دیگری از حاکمیت یعنی نهادهای خارج از دادگستری منتقل می‌شود. بر این اساس، در پیش‌گرفتن این رویکرد ممکن است از هزینه‌های مالی و نیروی انسانی تحمیل‌شده بر دوش دادگستری بکاهد، اما در نهایت، این هزینه‌ها به دیگر بخش‌های دولت تحمیل می‌شود.

اساساً در صورت پذیرش مبنای این رویکرد، با تبعات و چالش‌های بسیاری در نظام اداری مواجه

خواهیم شد. استناد به این‌که در هر حوزه‌ای که حجم دعاوی مطرح در آن نسبت به دیگر حوزه‌ها بیش‌تر است، اگر بخواهد به عنوان دستاویزی برای واگذاری صلاحیت دادرسی آن دعاوی به دستگاه‌های اجرایی مربوط تلقی شود، نه تنها با اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ هم‌خوانی ندارد، بلکه به صراحت، مغایر بند ۵ سیاست‌های کلی قضایی است که «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضاییه» را به عنوان تدبیری برای اصلاح امور قضایی کشور مطرح کرده است. حتی در فرض پذیرش چنین رویکردی با همین استدلال ممکن است پیشنهاد شود که رسیدگی به دعاوی حوزه خانواده در بستر ساختاری جدید در معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری و رسیدگی به جرایم حوزه اقتصادی در بستر وزارت خانه امور اقتصادی و دارایی انجام گیرد؛ رویکردی که احتمالاً هیچ یک از حقوق دانان نخواهند پذیرفت و بدیهی است با بسیاری از اندیشه‌ها و اصول قانون اساسی و مبانی حقوقی پذیرفته شده تعارض دارد.

### **بند سوم. ضرورت تخصص‌گرایی در رسیدگی به دعاوی اداری**

نداشتن تسلط و تخصص قضات دادگاه‌های عمومی به ابعاد دستگاه‌های اجرایی و فرآیندهای انجام اعمال اداری نیز از دیگر ادله‌ای است که در راستای ایجاد مراجع رسیدگی به دعاوی اداری در بستر دستگاه‌های اجرایی به آن استناد می‌شود. البته به عقیده برخی از حقوق دانان، راهکار حل این معضل، ایجاد دادگاه‌های تخصصی در بدنه دستگاه قضایی با صلاحیت اختصاصی دادرسی اداری است. از نگاه ایشان، امروزه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی به قدری توسعه و گسترش یافته است که لزوم تخصص در جمیع شئون و فنون به عنوان یک نیاز و ضرورت احساس می‌شود و دانش حقوق و علم قضاوت نیز از این نظر بی‌بهره نمانده است. از این رو، لزوم تشکیل دادگاه‌های اداری که از جمله دادگاه‌های اختصاصی‌اند، به عنوان یک ضرورت اجتماعی احساس و پذیرفته شده است.<sup>۱</sup>

در نقد مبنا قرار دادن تخصص نداشتن قضات دادگستری برای تفکیک مراجع شبه قضایی از دستگاه قضایی می‌توان به دو موضوع اشاره کرد. اول این‌که مطمئناً میزان پیچیدگی و تخصصی بودن دعاوی اداری در قیاس با پیچیدگی‌های رسیدگی به طیف گسترده‌ای از جرایم اشخاص یا

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۷، ص ۴۵۹.

دعاوی مطرح ناشی از اختلافات اشخاص حقوق خصوصی تفاوت قابل توجهی ندارد، بلکه تفاوت از نظر ویژگی‌ها و شرایط خاص مربوط است. در غیر این صورت، شاید بتوان هر یک از دعاوی مرتبط با حوزه‌های امنیت، سلامت و اقتصاد را از جهاتی تخصصی‌تر دانست و پیشنهاد رسیدگی به هر یک را در بستر دستگاه اجرایی مرتبط و توسط کارشناسان خبره مطرح کرد که مطمئناً رویکردی نامعقول تلقی می‌شود. دوم این‌که به نظر می‌رسد ظرفیت مواجهه تخصصی با دعاوی مطرح در دستگاه قضایی به طور عام و در دیوان عدالت اداری به طور خاص فراهم است. در این راستا، استعانت از نهاد کارشناسی در فرآیندهای دادرسی و ایجاد و توسعه دادگاه‌ها و شعب اختصاصی در حوزه‌های متعدد از صحت این مدعا نشان دارد. هم‌چنین در حوزه دعاوی اداری اساساً یکی از جهات فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری در بدنه دستگاه قضایی را می‌توان توجه به مواجهه تخصصی با این قسم از دعاوی دانست که می‌توان ضمن اجرا و رعایت اصل در دسترس بودن دادگاه موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی، شعب دیوان عدالت اداری را در سطح مناطق کشور و در نهایت در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها گسترش داد.

### بند چهارم. کارکرد داخلی دادرسی اداری

در برخی نظامات حقوقی به ویژه فرانسه، به تدریج، دادرسی اداری، ابزاری کلیدی برای تأسیس یک سری رویه شد که اشخاص حقوق عمومی و اداره در ساختار خود باید به آن‌ها عمل می‌کردند و به مرور زمان، دادرسی اداری، یک توجیه عقلانی برای کارکرد داخلی اداره و تأسیس اصول سازمانی و قواعد بنیادی از قبیل سلسله‌مراتب اداری با تفویض اختیار شد و برخی روابط درون سازمانی مانند تبادل اطلاعات، همکاری نهاد و سازمان‌ها را شکل داد.<sup>۱</sup>

در تبصره ۳ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز به هدف تنظیم امور داخلی دستگاه‌های اجرایی از طریق تحقق مفاد این قانون اشاره شده است. در عمل به نظر نمی‌رسد که در نظام اداری ایران، تاکنون رسیدگی به تخلفات اداری با قیود و شرایط مندرج در قانون مصوب ۱۳۷۲، ظهور و بروز قابل توجهی در سازمان‌دهی اعمال اداری به واسطه اصلاح و ایجاد رویه‌های کارآمد داشته است. با

1. Barnes, Javier, *The Administrative Procedure in Comparative View*, Oxford Handbook of Comparative Administrative Law (edited by P. Cane), 2019, p. 11.

این حال، به فرض پذیرش این کارکرد در نظام اداری ایران، مسئله قابل تأمل آن است که در صورت انجام دادرسی اداری توسط دستگاه قضایی، آیا تمامی آثار منبث از این کارکرد محو خواهد شد؟ یا این که حقوق اداری، رویه‌های دیگری برای تحقق این مصالح اداره پیش‌بینی نکرده است؟ بدیهی است که هم تحقق دادرسی اداری در دستگاه قضایی منتج به اصلاح رویه‌های دستگاه‌های اجرایی خواهد شد و هم دیگر اقسام نظارت‌های اداری درون سازمانی تعریف شده در حقوق اداری به دنبال تحقق چنین اهدافی هستند. بنابراین، به نظر نمی‌رسد که بتوان کارکرد داخلی دادرسی اداری را بتوان مبنای متقنی برای تأکید بر رسیدگی به دعاوی اداری در بستر مراجع شبه قضایی دانست.

## گفتار دوم. تحلیل آسیب‌های دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و ارزیابی راهکارهای اصلاحی

با توجه به موقعیت شغلی و اجتماعی مستخدمین عمومی و هم‌چنین نقش پررنگ آن‌ها در تحقق سلامت اداری، همواره ضوابط حاکم بر رسیدگی به تخلفات اداری در نظام‌های حقوقی اهمیت بالایی دارد. به تشخیص قانون‌گذار عادی در ایران برای رسیدگی به این تخلفات، مراجعی با عنوان «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» تعیین شده است که در بستر دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌شوند. پیش از پرداختن به آثار ناشی از رسیدگی به دعاوی اداری در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات ضرورت دارد تا ویژگی‌ها و سازوکارهای حاکم بر دادرسی اداری در این هیئت‌ها به صورت اجمالی تشریح شود تا بتوان در بررسی و تحلیل آن‌ها تدقیق کرد.

با توجه به اختلاف نظر در مورد ماهیت مراجع شبه قضایی و حتی اختلاف نظر در خصوص عنوان این مراجع در نظام حقوقی ایران، تعریف واحدی درباره مراجع رسیدگی به تخلفات اداری وجود ندارد. در ماده ۴۱ قانون بازسازی نیروهای انسانی وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، از عنوان دادگاه‌های اداری استفاده شده بود، ولی پس از این قانون، در قوانین بعدی از جمله قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ از عنوان «هیئت» استفاده شده است.<sup>۱</sup>

به لحاظ ساختاری و سازمانی، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، بخشی از اداره هستند.

۱. صادقی مقدم، محمدحسن و نادر میرزاده کوه‌شاهی، آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۱، ص ۲۳.

هم‌چنین به منظور هماهنگی در کار آن‌ها و نظارت بر حسن اجرای قانون در هیئت‌ها، هیئت عالی نظارت به ریاست رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور و عضویت یک نفر نماینده رئیس قوه قضاییه و یک نفر از بین نمایندگان وزیران یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی به پیشنهاد رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیئت وزیران تشکیل می‌شود. هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مانند بسیاری از مراجع شبه قضایی دیگر، تابع مراجع قضایی بالاتر نیز هستند که دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به شکایات اداری مربوط به آن‌ها به شمار می‌رود. در خصوص بیش‌تر مراجع شبه قضایی، به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان، مرجع رسیدگی به شکایات از آرای صادرشده از سوی این مراجع به شمار می‌رود و رسیدگی دیوان از نظر نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها صورت می‌پذیرد. هم‌چنین با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ و هم‌چنین قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در حال حاضر، صلاحیت دیوان از نظر نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع اختصاصی افزایش یافته است و علاوه بر رسیدگی شکلی شامل رسیدگی ماهوی نیز می‌شود.

در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، ترکیب اعضا با تسامح به صورت ترکیب کارشناسان و غیر کارشناسان است. طبق مواد ۶ و ۷ قانون تشکیل این هیئت‌ها، شرط مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن برای اعضا لازم شمرده و تصریح شده است که در هیئت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی عضویت داشته باشد. هم‌چنین باید حداقل دو نفر از اعضا این هیئت‌ها از میان کارکنان همان سازمان یا وزارت‌خانه با حداقل پنج سال سابقه کار باشند که همگی صلاحیت‌های خاص قضایی ندارند. این مراجع، مراحل بدوی و تجدیدنظر دارند و آرای صادرشده از هیئت‌های بدوی با اعتراض طرفین قابل تجدیدنظر است و رسیدگی ماهوی در هیئت‌های تجدیدنظر صورت می‌گیرد. باید توجه داشت که برخی آرای هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۹) آن قانون قطعی است و قابل اعتراض و رسیدگی ماهوی مجدد نیست. البته این امر، مانع از رسیدگی به اعتراض از آرای قطعی آن‌ها در دیوان عدالت اداری نیست.

بر خلاف دادگاه‌های عمومی دادگستری، صلاحیت مراجع شبه قضایی اصولاً محدود به موارد مشخص در قانون است و احراز صلاحیت آنان در موارد تردید، محتاج دلیل است. این مراجع

اصولاً دارای صلاحیت ذاتی ترافیعی در امور اداری هستند. صلاحیت ذاتی مراجع شبه قضایی موجب می‌گردد که در حیطه صلاحیت هر یک از این مراجع، هیچ یک از مراجع قضایی یا اداری دیگر نتوانند اعمال صلاحیت کنند.<sup>۱</sup> هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری همانند دادگاه کیفری، تخلفات اداری را بررسی و در صورت وقوع تخلف، به صورت‌های مختلف برای کیفر یا تنبیه شخص متخلف رأی صادر می‌کنند.

رسیدگی ساده، سریع، بدون تشریفات قضایی، غیر علنی، غیر حضوری و رایگان و قاضی نبودن اعضا از جمله ویژگی‌های دادرسی در این مراجع است. هم‌چنین در این هیئت‌ها از شیوه اثبات باز استفاده می‌شود و هیئت‌ها ملتزم به رعایت و بررسی دلایل ارائه‌شده از سوی طرفین نیستند و به هر طریق ممکن و با استفاده از همه ابزارها درصدد کشف حقیقتند.

پیش‌تر با بررسی مواردی که می‌توانست به عنوان مبانی تفکیک مراجع شبه قضایی از دادگستری در نظام حقوقی ایران قلمداد شود، مشخص گردید که هیچ یک بنیان و منطقی خدشه‌ناپذیر ندارند و گاهی پذیرفتن آن‌ها سبب پیدایش چالش‌های جدیدی در نظام اداری می‌شود. در ادامه، چالش‌های گریبان‌گیر نظام اداری ایران را در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری بررسی می‌کنیم که به طور کلی، به دو دسته آسیب‌های ناقض حقوق دفاعی متهم و تخلف‌انگاری بدون مبنا تقسیم می‌شوند. سپس با ارزیابی راهکارهای پیشنهادی موجود برای حل این معضلات در ذیل این آسیب‌ها بررسی خواهیم کرد که آیا با به‌کارگیری این راهکارها اساساً می‌توان از این اشکال اجتناب کرد؟ در نهایت، اقدام به اصلاحات پیشنهادی برای کاهش آسیب‌های ناشی از این معضلات با چه موانع و چالش‌هایی مواجه خواهد بود؟

### بند اول. مهم‌ترین آسیب‌های ناقض حقوق دفاعی متهم

برخی از اصول کلی حقوق کیفری، تضمیناتی عام و کلی برای تأمین حقوق دفاعی متهم محسوب می‌شود. اگرچه این اصول در قالب حقوق کیفری شناسایی و تعریف شده است، در اقتضای هر دادرسی عادلانه‌ای اعم از کیفری یا اداری باید پیش‌بینی و اعمال گردد. لازمه شناسایی این اصول

۱. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع شبه قضایی در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸، بهار و تابستان ۱۳۹۶، ص ۲۰۳.

در قلمرو ضوابط حاکم بر رسیدگی به تخلفات اداری، مبتنی بر ضرورت حمایت قضایی از کارکنان دولتی، احترام به حیثیت و کرامت ذاتی آن‌ها در فرآیندهای دادرسی اداری، اجرای عدالت و حفظ برابری افراد در برخورداری از این تضمینات است که در دکترین حقوق کیفری، صرف‌نظر از مرجع رسیدگی‌کننده بر آن‌ها تأکید شده است. برخی اصول دادرسی عادلانه به دعاوی کیفری و مدنی اختصاص دارد. با این حال، برخی ضمانت‌های اجرای مربوط به مراجع شبه قضایی نیز ماهیت کیفری دارند و پی‌آمدهای مجازات را بر شخص بار می‌کنند.<sup>۱</sup> از این رو، علاوه بر دادرسی‌های کیفری و مدنی، در دادرسی‌های اداری نیز به دلیل بیم از تضییع حقوق احتمالی افراد در مقام دفاع، رعایت آن‌ها الزامی است.

به سبب اهمیت و اثرگذاری احکام صادرشده از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات، این قوانین باید متضمن قواعدی برای تأمین امنیت حقوقی کارکنان در فرآیند دادرسی باشد. بخشی از این رسالت مهم را اصول کلی حقوق کیفری عهده دارند. اصولی هم‌چون اصل قانونی بودن جرم و مجازات، اصل تناسب میان جرم و مجازات، اصل شخصی بودن مجازات، اصل فردی کردن مجازات و اصل قضامندی مجازات، ضامن صیانت از حقوق و آزادی‌های متهمان در فرآیند دادرسی هستند.<sup>۲</sup> تحقق این اصول در راستای دادرسی عادلانه، نیازمند رعایت شرایط و مقدماتی هم‌چون استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی و دادرس، تسلط و تخصص دادرسان به دانش اصول و فنون حقوقی، رعایت قواعد شکلی دادرسی منصفانه و هم‌چنین به‌کارگیری استدلال‌های منطقی و مستند در صدور آراست. در ادامه، میزان امکان ملاحظه آن‌ها را در طراحی نظام دادرسی اداری در بستر دستگاه‌های اجرایی بررسی خواهیم کرد و در نهایت، به ارزیابی راهکارهای اصلاح آسیب‌های ساختاری و عملکردی آن‌ها خواهیم پرداخت.

### ۱. ارزیابی راهکارهای استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی و دادرس

ایجاد صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری برای سازمان‌های اداری در هر چارچوب و با هر ضوابطی

1. Zhang, J. and Xiaohua Liang, "The Scope of Application of Fair Trial Rights in Criminal Matters-Comparing IC-CPR with Chinese Law", Arts and Social Sciences Journal (5), 2010, p. 15.

۲. حسینی، سید حسین و سیده ساعده حسینی، «ضرورت رعایت اصول کلی حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال دهم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۳۲، ص ۲.

که باشد، چون این مراجع به لحاظ ساختار و سازمان، وابسته به دستگاه‌های متبوع خودند و در بودجه، محل تشکیل و انتصاب اعضا نیز تابع اراده بالاترین مقام اجرایی دستگاه متبوع خودند و هم‌چنین ناظر عالی آنان از شرایطی مشابه برخوردار است، در نهایت، منجر به استقلال مرجع رسیدگی و دادرس نخواهد شد. با تدقیق در مفاد قانون رسیدگی به تخلفات اداری به نظر می‌رسد که قانون‌گذار عادی در برای ایجاد حداقلی‌ترین شرایط رعایت استقلال هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هیچ تلاشی نداشته است. در برخی پژوهش‌های انجام‌شده درباره استقلال مراجع شبه قضایی، پیشنهادهایی هم‌چون انتخاب اعضای هیئت‌ها توسط نهادی بی‌طرف، تعیین معیار برای عزل و نصب اعضا، ایجاد شخصیت حقوقی مستقل، تعیین ردیف بودجه مجزا از دستگاه‌های متبوع<sup>۱</sup> و ایجاد تمرکز ساختاری هیئت‌ها در وزارت خانه دادگستری یا معاونت حقوقی دولت<sup>۲</sup> ارائه شده است که هر کدام ایرادهایی دارد.

نهاد بی‌طرف در انتخاب اعضای هیئت‌ها قاعدتاً نمی‌تواند دستگاه یا مقاماتی از قوه مجریه باشند و واگذاری این اختیار به دیگر قوانین مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی و استقلال قواست. تعیین ضابطه و معیار برای عزل و نصب اعضا هیئت‌ها می‌تواند نظارت‌پذیر بودن این تصمیمات را بهبود بخشد، ولی در آن قسم از تصمیمات اداری که به عزل و نصب کارکنان مرتبط است، با وضع هر گونه ضوابطی بر این تصمیمات، در نهایت با صلاحیت‌های گزینشی مواجه خواهیم بود. مقام اداری مختار به انتخاب از میان گزینه‌هایی است که ضوابط تعیین شده بر آن‌ها صدق می‌کند و به هر حال، این اختیار در انتخاب، امکان خدشه وارد شدن به استقلال دادرس را فراهم می‌کند. ایجاد شخصیت حقوقی مستقل از دستگاه‌های متبوع برای این هیئت‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد مؤسسات عمومی دولتی را به ذهن متبادر می‌سازد که این مؤسسات در نهایت باید زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره شوند<sup>۳</sup> و نسبت به دیگر مؤسسات عمومی از جمله مؤسسات عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی استقلال کم‌تری دارند و رابطه نظارتی (قیمومیت اداری) شدیدتری بر آن‌ها حاکم است.

۱. گرجی و فتحی، پیشین، ص ۳۷.

۲. ابریشمی‌راد، محمدامین و حسین آیینه‌نگینی، «مطلوب‌سازی جایگاه واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ساختار دستگاه‌های اجرایی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۴، ص ۷۰.

۳. ماده ۳ قانون محاسبات عمومی.

جانمایی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در بدنه معاونت حقوقی دولت یا وزارتخانه دادگستری به جهت نظم‌دهی ساختاری، کاهش وابستگی ساختاری و مالی و مهیا شدن امکان نظارت مؤثرتر، پیشنهاد مناسبی برای شرایط فعلی به نظر می‌رسد. در صورت پذیرفتن این راهکار اولاً در خصوص کارکنان وزارتخانه دادگستری یا معاونت حقوقی دولت، ایراد سابق هم‌چنان حاکم است. ثانیاً در خصوص دیگر کارکنان دولتی، اگر در راهکار پیشنهادی، هیچ‌گونه رابطه‌ای میان دیگر دستگاه‌های اجرایی با وزارتخانه دادگستری یا معاونت حقوقی دولت در مواردی هم‌چون عزل و نصب اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات در نظر گرفته نشود، این رویکرد در تعارض با مبانی تسریع در رسیدگی، واگذاری دادرسی به نهاد متخصص مربوطه و کارکرد داخلی دادرسی اداری قرار می‌گیرد. در فرض تصور ارتباط ساختاری در راهکار پیشنهادی یادشده نیز شرایط مداخله و امکان برهم زدن استقلال این هیئت‌ها مهیاست.

## ۲. ارزیابی راهکارهای تسلط و تخصص دادرسان به دانش اصول و فنون حقوقی

مطابق تبصره ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌بایست یک نفر آشنا به مسائل حقوقی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات حضور داشته باشد. اشاره نکردن قانون‌گذار به معیارها و ملاک‌های انتخاب این افراد موجب ابهام در اجرای قانون می‌گردد و در عمل نیز در راستای مقصود قانون‌گذار مفید نخواهد بود. در همین راستا، شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۲۴۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷ با توجه به اشتباه‌های فاحش و مکرر هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، به ضرورت آموزش اعضای هیئت یادشده نسبت به قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری اشاره می‌کند.<sup>۱</sup>

حال اگر در جهت اصلاح این مفاد قانونی برآییم و درصد تعیین سنجه‌ها و شایستگی‌هایی برای کارشناسان حقوقی این هیئت‌ها باشیم، در واقع، با ذکر قیود و شروط متعدد متعالی برای کارشناسان حقوقی، از اوصاف قضات محکمه سخن خواهیم گفت، بدون ذکر نام و نشان ایشان. گفتنی است

۱. بخشی از متن رأی شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری: «... این درحالی است که هیئت تجدیدنظر مذکور علت تشدید مجازات را غیبت غیر موجه از مورخه ۱۳۸۹/۵/۱ اعلام کرده است، در حالی که این اتهام جدید (غیبت)، سابقه طرح و رسیدگی قبلی در هیئت بدوی را نداشته و به عبارت اخیری، هیئت تجدیدنظر مرتکب اشتباه مجدد دیگری شده که قبلاً به همین علت، رأی سابق آن مرجع در دیوان با وضعیت مشابه نقض گردیده و این موضوع نشانگر ضرورت آموزش اعضای هیئت مذکور نسبت به قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری است...».

این رویکرد در سال‌های اخیر منجر به تعیین قضات قوه قضاییه به عنوان نمایندگان این قوه در تعداد بسیاری از مراجع شبه قضایی گردیده و چالش‌هایی در نظام اداری و نظام قضایی کشور ایجاد کرده است. در تأیید این مدعا می‌توان به اقدام قوه قضاییه برای تصویب «دستورالعمل جامع امور نمایندگان قوه قضاییه و نظارت بر مراجع شبه قضایی» مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۰۹ اشاره کرد که در آن تلاش شد تا نابسامانی‌هایی که در زمینه نحوه انتخاب، انجام وظایف و نظارت بر نمایندگان قوه قضاییه در مراجع شبه قضایی فراگیر شده‌اند، تعیین تکلیف شوند.

### ۳. ارزیابی راهکارهای رعایت قواعد شکلی دادرسی منصفانه

قواعد شکلی دادرسی در برابر قواعد ماهوی به احکامی اطلاق می‌شود که بر اساس آن، فرآیند و شیوه رسیدگی به تخلفات پیش‌بینی می‌گردد. شعب دیوان عدالت اداری در آرای متعددی به رعایت نکردن قواعد شکلی دادرسی منصفانه در دادرسی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پرداخته‌اند. مانند دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۴۰۲۹۱۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۰۲ و دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۰۳۳۵۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۱ که به ترتیب به لزوم رعایت مواردی هم‌چون لزوم بررسی ادعای عذر موجه پس از اخراج به دلیل غیبت و صلاحیت نداشتن هیئت برای رسیدگی به تخلف اعلامی از طرف خود اشاره داشته‌اند.<sup>۱</sup> از جمله پیشنهادهای حقوق دانان در راستای بهبود رعایت قواعد شکلی دادرسی منصفانه، اختصاص فصلی از قانون رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت به بیان قواعد شکلی و آیین دادرسی است که در آن، مواردی هم‌چون روش‌های طرح شکایت، تحقیق و تعقیب، تکمیل پرونده اتهامی، تشکیل جلسه، روند رسیدگی، صدور حکم و به طور کلی، فرآیند دادرسی تشریح گردد تا از پراکندگی فعلی جلوگیری شود.<sup>۲</sup> بدیهی است که این پیشنهاد می‌تواند در بهبود فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری در هیئت‌ها تأثیری شایان داشته باشد، اما به راستی، این قواعد شکلی می‌بایست با قواعد حاکم بر مراجع قضایی چه تفاوت‌هایی داشته باشد و از میان آن‌ها می‌توان کدام را حذف کرد و در کدام یک تغییراتی آورد؟

۱. بخشی از متن رأی شعبه ۳ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۱: «... نظر به این‌که ارجاع پرونده شاکی به هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری در تهران به جهت این بوده است که اعضای هیئت بدوی مستقر در آموزش و پرورش مازندران، خود از کسانی بوده‌اند که موضوع تخلف را گزارش نموده‌اند و با این اوصاف، اقدام طرف شکایت به ارجاع پرونده شاکی به هیئتی که محل استقرار آن، محل خدمت و محل ارتکاب تخلف نبوده، موافق انصاف و رسیدگی بی‌طرفانه است...».

۲. گرجی و فتحی، پیشین، ص ۴۶.

واقعیت آن است که در صورت اختصاص نیافتن فصلی جداگانه به آیین دادرسی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برخی از قواعدی که به شکل سنتی در مراجع قضایی حاکم است، از میان مفاد این قانون به صراحت حذف شده یا تغییرات قابل توجهی داشته است. نکته قابل تأمل در این زمینه آن است که اگر این تغییرات چه به صورت فصلی اختصاصی در قانون و چه به صورت فعلی آن بنا دارد تا از فرسایشی بودن فرآیند رسیدگی بکاهد و بر کیفیت نحوه رسیدگی بیافزاید، چرا در همان قواعد حاکم بر مراجع قضایی اعمال نشوند؟

با خوانش منتقدانه مفاد قانون فعلی به نظر می‌رسد که بی‌توجهی به منطق حاکم بر این قواعد شکلی موجب گردیده است تا قانون‌گذار عادی، ضوابطی هم‌چون رسیدگی حضوری و علنی، ایجاد فرصت دفاع بر اساس اصل تناظر، رعایت اصل برائت متهمان، تفکیک مرحله تعقیب از فرآیند رسیدگی، تعیین جلسات رسیدگی و ختم رسیدگی، تعیین زمان اطلاع از اتهام و جدایی مقامات تحقیق و تعقیب از دادرسان را تشریفاتی زاید بداند و از اعمال آن‌ها در فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری صرف نظر کند. این در حالی است که اساساً قواعد شکلی تدوین شده برای رسیدگی به دعاوی در مراجع قضایی، با وجود ایرادهای وارد شده به برخی از آن‌ها، در طول سالیانی دراز به دلیل ارتقای فرآیند دادرسی در راستای تضمین حقوق طرفین دعاوی، رعایت انصاف و عدالت در صدور آرا با منطقی حقوقی شکل گرفته‌اند.

با وجود اشکال‌های ناظر بر ایجاد تغییر قواعد دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، حال در فرض پذیرش این تغییرات و ایجاد آیین دادرسی متفاوت، از طرفی دیگر، این تغییرات موجب دوگانگی در آیین دادرسی مراجع تالی و عالی<sup>۱</sup> رسیدگی به تخلفات اداری نیز خواهد شد. این در حالی است که آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز تا کنون از طریق قوانین مربوط چندین بار دست‌خوش تغییرات قرار گرفته و هم‌چنان هدف قانون‌گذار عادی مبنی بر پیش‌بینی همه قواعد مربوط به صورت جامع و در قانونی واحد محقق نشده است.<sup>۲</sup>

۱. منظور از مرجع عالی رسیدگی به تخلفات اداری، دیوان عدالت اداری است.

۲. آیین‌نگینی و ابریشمی‌راد، پیشین، ص ۳۰۳.

#### ۴. میزان رعایت مستدل و مستند بودن آرای صادرشده

حجم بالای پرونده‌های طرح‌شده در دیوان عدالت اداری که مرتبط با آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هستند، این فرض را به ذهن متبادر می‌سازد که دلایل و مستندات آرای صادرشده این هیئت‌ها برای کارکنان محکوم‌شده مبرهن نیست. هر چند در مفاد قانون رسیدگی به تخلفات اداری به لزوم مستدل و مستند بودن آرای صادرشده اشاره‌ای نشده است، ضرورت و لزوم رعایت آن‌ها از بدیهیات اصول حقوق کیفری به شمار می‌رود و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در راستای تقویت مستند و مستدل بودن آرای صادرشده از این هیئت‌ها در آراییی از جمله رأی مورخ ۱۳۶۹/۰۵/۲۷ به شماره ۶۸/۱۶ و رأی مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۲ به شماره ۲۹۸/۷۷ بر این موضوع تأکید داشته است.<sup>۱</sup>

بدیهی است که انتظار به‌کارگیری استدلال‌های منطقی و استنادهای قانونی در آرای صادرشده از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در ابتدای امر، در گرو وجود شرایطی هم‌چون استقلال مرجع و دادرسی رسیدگی‌کننده، تسلط دادرسان به اصول و فنون حقوقی و رعایت قواعد دادرسی منصفانه است. این در حالی است که با توجه به مراعات نکردن این اصول در ساختار سازمانی مراجع شبه قضایی به نظر می‌رسد که در عمل، ضعف در استدلال‌ها و نقص در استنادهای قانونی این مراجع موجبات نقض تعداد قابل توجهی از این آرا را توسط دیوان عدالت اداری فراهم کرده است. در همین راستا، شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۱۳۶۰۱۴۰۱۴۰۹۹۹۷۰۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ بر رعایت حداقلی‌ترین بدیهیات اصول حقوق کیفری برای مستدل و مستند بودن آرای مراجع شبه قضایی تأکید می‌کند. در این رأی اظهار شده است که محکومیت متهم بدون احراز تخلف و بدون دلایل و مدارک متقن و انکارناپذیر و صرفاً با اظهارات اشخاص دیگر و استنباط شخصی و همگانی، در مغایرت با موازین دادرسی عادلانه قرار دارد.

#### بند دوم. تخلف‌انگاری بدون مبنا

تخلف اداری، فعل یا ترک فعلی است که ارتکاب آن، مستخدم را مستحق مجازات اداری می‌سازد.<sup>۲</sup> هم‌چنین گفته می‌شود که تخلف عبارت است از تجاوز مأمور دولت از مقررات اداری هنگام انجام

۱. قربانی، فرج‌الله، آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: فردوسی، ۱۳۷۱، ص ۱۰۹.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، چاپ دوم، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۲۵۷.

وظیفه.<sup>۱</sup> بسیاری از فعل و ترک فعل‌های کارمندان در رده‌های گوناگون صنفی، شغلی و در رده‌های مختلف اداره‌های دولتی، در قالب کلی و عام جرایم نمی‌گنجد و در نتیجه، در مراجع عام قضایی قابلیت پی‌گیری ندارد. آن‌ها به طور عمده به موقعیت شغلی و سازمانی اشخاص برمی‌گردند و برخاسته از شغل، رده، مقام و موقعیتی هستند که اشخاص بنا بر جایگاه شغلی و صنفی از آن‌ها برخوردارند.<sup>۲</sup> با توجه به رویکرد قانون‌گذار عادی در ایران در خصوص تخلفات اداری به نظر می‌رسد تخلفات بنا بر ماهیت از جرایم جدا و مستقلند و با ایجاد مراجع دادرسی اداری در بستر دستگاه‌های اجرایی، قانون‌گذار عادی به توسعه مفهوم تخلف اداری و افزایش مصادیق مشمول آن اقدام کرده است، بدون آن‌که مبنای این تخلف‌انگاری‌ها مشخص باشد.

مبنای جرم‌انگاری در حوزه حقوق کیفری شامل مواردی هم چون برقراری نظم عمومی، جلوگیری از تضییع منافع عمومی و صیانت از هنجارهای مورد احترام اجتماع است. تخلف‌انگاری نیز مانند جرم‌انگاری می‌بایست از مبنای خاص خود برخوردار باشد و درصدد توجیه ضرورت چنین رویکردی در حقوق اداری برآید. در غیر این صورت، نبود چنین مبنای ممکن است چالش‌های جدیدی را در نظام اداری و قضایی کشور نمایان سازد.

اگر تخلف‌انگاری افعالی را که آثار زیان‌بار خفیف‌تری نسبت به جرایم اداری دارند و به تبع، از مجازات خفیف‌تری نیز برخوردارند، به عنوان مبنای تخلف‌انگاری در قانون رسیدگی به تخلفات اداری بیندازیم،<sup>۳</sup> چون در این قانون، مواردی هم چون سوء استفاده مالی، رشوه‌ستانی و افشای اسناد محرمانه تخلف‌انگاری شده‌اند و هیچ‌یک از این موارد به عنوان افعال با آثار زیان‌بار خفیف تلقی نمی‌شوند، در نظر گرفتن این مبنا در قانون یادشده منتفی است. یکی دیگر از مبنای تخلف‌انگاری را می‌توان تفاوت در محل اثر فعل یا ترک فعل اداری کارکنان دولتی در نظر گرفت. بر مبنای این رویکرد، آن قسم از افعال زیان‌باری که منتج به اخلاف در امور اداره هستند، به عنوان مصادیقی از تخلفات اداری مشخص می‌شوند. چون در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مواردی هم چون

۱. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، *ترمیم‌نویزی حقوقی*، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۸، ص ۱۴۲.

۲. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «مبنای نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، *مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز*، شماره ۴۱، ص ۹۷.

3. Tadros, Victor, *the architecture of criminalization*, *Criminal Justice Ethics Journal*, Vol. 28, No. 1, May 2009, p. 75.

استراق سمع بدون مجوز قانونی، شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیر قانونی، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر و جعل یا مخدوش کردن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی تخلف‌انگاری شده‌اند، در حالی که هیچ یک از این موارد الزاماً اثر مستقیمی در امور اداره ندارند، متصور شدن این مبنا نیز ناممکن است. اساساً نبود حدود و ثغوری برای تمایز مبانی جرم‌انگاری و تخلف‌انگاری در قوانین کیفری و اداری ایران، این موضوع را به ذهن متبادر می‌سازد که قانون‌گذار عادی، تدقیق قابل توجهی در منافع و مصالح عمومی ناشی از این اقدامات ندارد و به همین سبب، نظایر فعل‌ها و ترک فعل‌های تخلف‌انگاری شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در موارد متعددی در قوانین کیفری نیز جرم‌انگاری شده‌اند.

### نتیجه‌گیری

در برخی نظام‌های حقوقی از جمله فرانسه، پیدایش مراجع دادرسی اداری در پی رخداد‌های سیاسی و تاریخ تحولات حقوق اداری بوده است. در مقابل، در برخی نظام‌های حقوقی دیگر، از جمله نظام حقوقی ایران، ایجاد مراجع دادرسی اداری در بستر دستگاه‌های اجرایی به ابتکار قانون‌گذار عادی و بدون پشتوانه نظری اساسی مشخصی صورت پذیرفته است. از نظر حقوق دانان، چه پیش از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و چه پس از آن، یکی از علل ایجاد این مراجع، دنباله‌روی از دیگر نظام‌های حقوقی بوده است. مباحثه و تضارب آرا درباره این مراجع همواره از مباحث چالشی در میان اندیشمندان حوزه‌های حقوق عمومی و حقوق اداری است. البته محل بحث بیش‌تر این منازعات حقوقی و پژوهش‌های صورت‌گرفته، آسیب‌شناسی و نقد موضوعات مرتبط با مراجع دادرسی اداری به دلیل ارتقای کارایی و عملکرد آن‌هاست و به نظر می‌رسد از پرداختن به نقد و تحلیل مبناهای رویکرد تفکیک مراجع شبه قضایی از دادگستری غفلت شده است.

در این پژوهش درصدد بودیم امکان ارتقای کارکردها و اصلاح آسیب‌های دادرسی اداری را در بستر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات ارزیابی کنیم. در زمینه مبانی تشکیل مراجع شبه قضایی، بررسی‌های انجام شده نشان داد که رویکرد استناد به اصل تفکیک قوا به تنهایی نمی‌تواند مبنا معتبری برای سامان‌دهی نظام حقوقی ایران تلقی شود و تفکیک مراجع شبه قضایی از دادگستری بر مبناهای آن نیز از این قاعده مستثنی نیست. هم‌چنین واگذاری صلاحیت رسیدگی به

دعاوی اداری به دستگاه‌های اجرایی الزاماً در کاهش حجم پرونده‌های مطرح در دستگاه قضایی ایران مؤثر واقع نمی‌شود و خود به چالش‌هایی جدید و تحمیل هزینه‌های متعددی به نظام اداری ایران می‌انجامد.

ظرفیت رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری در بستر دستگاه قضایی از دیگر مواردی است که در تفکیک مراجع شبه قضایی از دادگستری مغفول مانده است و مضاف بر آن، اگر اتکا به رویکرد ضرورت تخصص در دادرسی به عنوان مبنایی معتبر شناخته شود، بر اساس آن، رسیدگی به دعاوی هر حوزه‌ای را می‌توان از صلاحیت دستگاه قضایی خارج کرد که با اصول اولیه حقوق قضایی مغایر است. در نهایت، به کارکرد دادرسی اداری به عنوان منشأ اصلاح و سامان‌دهی اعمال اداری و عملکرد کارکنان دولتی پرداخته شد و بیان گردید که این رویکرد صرفاً از طریق دادرسی اداری توسط مراجع شبه قضایی محقق نمی‌گردد و در حقوق اداری، رویه‌های نظارتی دیگری نیز برای محقق شدن این کارکرد پیش‌بینی شده است.

با توجه به تحلیل ارائه‌شده از نسبت میان مبانی تشکیل مراجع شبه قضایی و اصول و منطق حقوقی حاکم بر نظام حقوقی ایران بدیهی است در طراحی و استقرار این مراجع، مبانی و اقتضائات حاکم بر نظام قضایی و نظام اداری ایران ملاحظه نشده است و آثار این رویکرد را می‌توان در نتایج به دست آمده از عملکرد این مراجع مشاهده کرد. در همین راستا به عنوان مطالعه موردی به آسیب‌شناسی کارکردهای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پرداختیم و امکان به‌کارگیری راهکارهای اصلاح این آسیب‌ها تحلیل گردید تا مشخص شود با توجه به نبود مبانی متناسب با نظام حقوقی ایران، کارکرد مطلوب دادرسی اداری در بستر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تا چه میزان امکان‌پذیر است.

با تحلیل اشکال‌ها و ارزیابی راهکارهای اصلاحی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ضمن رسیدن به این نتیجه که برخی از راهکارهای اصلاح این اشکال‌ها با توجه به اقتضائات نظام حقوقی ایران، ناممکن است یا با ایجاد هزینه‌ها و چالش همراه خواهد بود، مشخص شد برای جلوگیری از خدشه وارد شدن به حقوق دفاعی متهم نمی‌توان تضمین‌های مناسبی برای استقلال این هیئت‌ها و دادرسان آن در نظام اداری ایران پیش‌بینی کرد. همانا بهره‌گیری از دادرسان مسلط به اصول و

فنون حقوقی در نهایت، منجر به به‌کارگیری همان قضات دستگاه قضایی در این مراجع خواهد شد که خود، باری را بر دوش دستگاه قضایی تحمیل می‌کند. تغییر قواعد شکلی دادرسی مرسوم در دستگاه قضایی بنا بر تشخیص قانون‌گذار عادی می‌تواند در بستر دیوان عدالت اداری نیز صورت پذیرد و در غیر آن، حذف این قواعد با تصور تشریفاتی بودن آن‌ها به معنای فهم نشدن منطق حقوقی حاکم بر آن‌ها خواهد بود.

در نهایت، اشکال‌های وارد شده می‌تواند زمینه‌ساز ضعف در استدلال و نقص در مستندهای قانونی آرای صادر شده از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شود که نقض تعداد قابل توجهی از آرای این هیئت‌ها توسط دیوان عدالت اداری، اماره‌ای برای صحت این مدعاست. هم‌چنین مبنای تخلف‌انگاری در قانون رسیدگی به تخلفات اداری توسط قانون‌گذار عادی مشخص نیست. با توجه به بررسی‌های صورت‌گرفته به نظر نمی‌رسد که توسعه قلمرو تخلفات اداری و افزایش مصادیق آن‌که نظایر آن‌ها در قوانین کیفری نیز جرم‌انگاری شده‌اند، در تأمین مصالح و منافع عمومی مؤثر باشد. به واسطه طرح این قبیل پرونده‌ها در دو مرجع جداگانه دادگاه‌های کیفری و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و هم‌چنین رسیدگی فرجامی دیوان عدالت اداری به آرای صادر شده از این هیئت‌ها، هزینه مضاعفی بر نظام اداری و قضایی کشور تحمیل می‌گردد.

برخی از راهکارهای ارائه شده در پژوهش‌های این حوزه به صورت کوتاه‌مدت می‌تواند برخی از نقایص دادرسی اداری هیئت‌های رسیدگی به تخلفات را کاهش دهد، اما در بلندمدت با توجه به جمیع اشکال‌ها و هزینه‌های تحمیل شده بر نظام قضایی و اداری که در مبنای ناسازگار این مراجع با نظام حقوقی ایران ریشه دارد، ضرورت بازنگری جدی در طراحی الگوی حاکم بر نظام دادرسی اداری ایران را می‌رساند. بر این اساس، از جمله مهم‌ترین بازنگری‌ها آن است که ضمن تقسیم کشور به مناطق چندگانه، شعب دیوان در این مناطق ایجاد شود و در فرض نتیجه مطلوب، شعب دیوان عدالت اداری در استان‌ها و شهرستان‌ها برپا گردد تا صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری در قلمرو اختیارات این شعب قرار گیرد و در نهایت، زمینه مطلوب‌سازی رسیدگی به تخلفات اداری در چارچوب اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی فراهم آید. اجرای این پیشنهاد، هزینه‌های مالی و نیروی انسانی قابل توجهی به قوه قضاییه تحمیل می‌کند، ولی اصلاح هر نظام و ساختاری عموماً چنین هزینه‌هایی دارد و آن را نباید مانعی دایمی برای تحول و ارتقای نظام قضایی و اداری کشور شمرد.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری** (جلد ۲)، چاپ دوم، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۲. آیین‌نگینی، حسین و محمدامین ابریشمی‌راد، **آیین دادرسی اداری** (جلد ۱)، تهران: مجد، ۱۴۰۰.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوقی**، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۸.
۴. صادقی مقدم، محمدحسن و نادر میرزاده کوه‌شاهی، **آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت**، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ**، چاپ دهم، تهران: سمت، ۱۳۹۸.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۷. قربانی، فرج‌الله، **آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری**، چاپ اول، تهران: فردوسی، ۱۳۷۱.
۸. مولاییگی، غلام‌رضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، چاپ اول، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.

#### ب) مقاله

۱. ابریشمی‌راد، محمدامین و حسین آیین‌نگینی، «مطلوب‌سازی جایگاه واحدهای حقوقی و رسیدگی به تخلفات اداری در ساختار دستگاه‌های اجرایی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۴، صص ۷۸-۵۶.
۲. استوارسنگری، کوروش، «چیستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره یا دادرسی بر اداره»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۴، صص ۱۵۹-۱۳۵.
۳. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، شماره ۴۱، صص ۹۳-۱۱۰.
۴. حسینی، سید حسین و سیده ساعده حسینی، «ضرورت رعایت اصول کلی حقوق کیفری در

- رسیدگی به تخلفات اداری»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال دهم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۳۲، صص ۱۷-۱.
۵. گرجی، علی‌اکبر و یونس فتحی، «آسیب‌شناسی فرآیند دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: تأملی پیرامون یک الگوی مطلوب»، فصل‌نامه حقوق اداری، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، شماره ۹، صص ۵۲-۲۹.
۶. مؤذنی، روح‌الله، «ساختارهای ناهمسان دادرسی اداری در حقوق ایران و فرانسه»، فصل‌نامه نظریه‌های حقوقی، شماره ۱، ۱۳۹۹، صص ۱۴۴-۱۱۳.
۷. نادری‌فرد، محمد و محمدرضا مجتهدی، «تأثیر اصل تقدم صلاحیت دادگاه‌های اداری در تحقق عدالت در فرانسه؛ با نگاهی به اجرای آن در نظام حقوق اداری ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴۸، زمستان ۱۴۰۰، صص ۲۱۳-۱۸۵.
۸. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع شبه قضایی در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸، بهار و تابستان ۱۳۹۶، صص ۲۲۴-۱۹۹.

## 2. Latin Source

1. Barnes, Javier, *The Administrative Procedure in Comparative View*, Oxford Handbook of Comparative Administrative Law (edited by P. Cane), 2019.
2. Cane, Peter, *Administrative Law, fifth edition*, Oxford University Press, 2011.
3. Lombard, M., "Loi relative élection des conseillers regionaux", Tome 3 Paris, REDA, 2007.
4. Cane, Peter, *Administrative Tribunals and Adjudication*, Hart Publishing, 2009.
5. Tadros, Victor, *the architecture of criminalization*, *Criminal Justice Ethics Journal*, Vol. 28, No. 1, May 2009.
6. Zhang, J. and Xiaohua Liang, "The Scope of Application of Fair Trial Rights in Criminal Matters-Comparing ICCPR with Chinese Law", *Arts and Social Sciences Journal* (5), 2010.

## Feasibility of amending the defects of administrative proceedings in Iran's The Administrative Offenses of Boards

Hossein Ayane Negini<sup>1</sup>, Mohammad Shaabani Jahromi<sup>2</sup>, Alireza Mazinani<sup>3</sup>

### Abstract

Based on principle 34 of the Iranian Constitution, the right to access justice is recognized in the legal system of Iran. However, the ordinary legislative approach in dealing with certain administrative disputes has led to the establishment of quasi-judicial bodies outside the judicial system and within the framework of executive bodies. The foundations of this approach in the Iranian legal system are unclear, and this issue has created problems in the judicial and administrative systems. In this research, an attempt is made to analyze the foundations of granting administrative jurisdiction to quasi-judicial bodies and to examine the damages caused by conducting administrative proceedings in The Administrative Offenses of Boards. Finally, proposed solutions to address these problems are also examined. Based on the conducted studies, it has been determined that the establishment of specialized administrative bodies in the Iranian legal system lacks fundamental support and valid and unassailable foundations. The lack of fundamental basis and the emergence of damages in the proceedings of The Administrative Offenses of Boards, including the lack of independence of these bodies, failure to observe procedural fairness rules, and lack of legal knowledge among the members of these bodies, indicate an undesirable pattern in the legal system governing The Administrative Offenses of Boards in Iran. Therefore, in this article, while analyzing and critiquing the important reform proposals presented in other research studies in this field, it is suggested that branches of the Administrative Justice Court be established at the provincial and county levels to handle these matters in order to achieve desirability.

**Keywords:** Administrative proceedings, The Administrative Offenses of Boards, Quasi-judicial authorities, Administrative Justice Court.

---

1. Assistant Prof. Department of Public Law .Faculty of Law. Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, h.negini@modares.ac.ir

2. MA. Student in Public Law. Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, (Corresponding Author), mshaabani1997@gmail.com

3. MA. Student in Public Law. Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, alireza.mazinani.79@gmail.com