

## نظارت پذیری هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری

محمد حسن صادقی مقدم\*

دانشیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

نادر میرزاده کوهشاهی

دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران (پردیس قم)

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۵/۳۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۸/۱۲/۱۵)

### چکیده:

هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری از جمله ساز و کارهای مؤثر نظارتی بر دستگاه های اداری برای تحقق حاکمیت قانون و عدالت محسوب می شوند. در ایران از دو نظام وحدت و دوگانگی دادگاه های اداری و سایر دادگاه ها، نظام دو گانگی با تغییراتی پذیرفته شده است. از موضوعات مهم در خصوص هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، چگونگی نظارت بر آنهاست. در جمهوری اسلامی ایران دو نوع نظارت اداری و قضایی از سوی دو مرجع اداری (هیأت عالی نظارت) و قضایی (دیوان عدالت اداری) بر هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می شود. از این دو نوع نظارت، نظارت هیأت عالی نظارت، نظارتی عام، فراگیر و مؤثرتر است. در عین حال اعمال نامناسب آن می تواند استقلال عمل هیأت ها را تحت تأثیر قرار دهد.

### واژگان کلیدی:

نظارت، نظارت اداری، نظارت قضایی، حاکمیت قانون، هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری.

Email: mhsadeghy@ut.ac.ir

فکس: ۶۶۴۶۲۳۴۹

\* مسئول مقاله

از این نویسنده تاکنون مقاله زیر در همین مجله منتشر شده است:

«نگاهی اجمالی به نظریه های ذهنی و عینی در سببیت عقود» سال ۱۳۸۹، شماره ۱۰۱.

## مقدمه

نظارت از مفاهیم آشنا در فرهنگ اسلامی است که به منظور جلوگیری از انحرافات فردی و اجتماعی مورد توجه است (ورعی، ۱۳۸۳، ص ۵). در این میان، نظارت بر قوای حاکم و دستگاه‌های دولتی از اهمیت ویژه برخوردار است. یکی از راه‌های نظارت بر دستگاه‌های اداری به منظور استقرار سلامت، حاکمیت قانون و تحقق عدالت وجود هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان است. با وجود این به منظور کنترل و مراقبت از هرگونه انحراف از مسیر قانون، نظارت بر هیأت‌های موصوف نیز ضروری است.

دایره وسیع اختیارات هیأت‌ها و طیف نسبتاً متنوع مجازات‌های اداری و سنگینی برخی از آنها مانند اخراج از دستگاه اداری متبوع و انفصال دائم از خدمات دولتی<sup>۱</sup> و عدم آشنایی کافی اعضای هیأت‌ها با مسائل حقوقی<sup>۲</sup>، تعبیه ساز و کارهای قانونی مناسب و مؤثر برای نظارت بر عملکرد این هیأت‌ها را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید و این پرسش را به میان می‌آورد که چه ساز و کارهایی در قوانین برای نظارت بر عملکرد هیأت‌ها پیش بینی شده است؟

در مقاله حاضر به پرسش فوق پاسخ داده می‌شود. برای این منظور مجموعه مباحث به این شرح سامان یافته‌اند: مبحث اول، معرفی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری؛ مبحث دوم، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نحوه رسیدگی و ویژگی‌های آن؛ مبحث سوم، نظارت اداری هیأت عالی نظارت و چگونگی آن؛ مبحث چهارم، مقایسه نظارت دیوان و نظارت هیأت عالی نظارت؛ مبحث پنجم، رابطه نظارت دیوان و نظارت هیأت عالی نظارت و سرانجام نتیجه‌گیری مباحث.

۱. ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (قانون رسیدگی به تخلفات اداری که حاکم بر عملکرد هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان است، در تاریخ ۱۳۷۲/۹/۷ تصویب شده است و شامل ۲۷ ماده و ۲۷ تبصره است. به موجب ماده ۱۸ قانون مزبور: «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پترو شیمی و شهرداریها و بانکها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند، مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیر نظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود».

۲. برابری ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، از جمله شرایط اعضای هیأت‌ها داشتن حداقل مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن است و طبق تبصره ۱ ماده مزبور در موارد استثنایی داشتن مدرک دیپلم با تأیید هیأت عالی نظارت بلامانع است و بنا به تبصره ۲ ماده مزبور در هر هیأت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی عضویت داشته باشد. بنابراین الزامی برای حقوقدان بودن حتی یک عضو از اعضای هیأت‌ها وجود ندارد.

### مبحث اول- کلیات: معرفی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

امروزه دستگاه‌های اداری وظایف و مسئولیت‌هایی مهم و پیچیده در ابعاد اقتصادی، خدماتی و رفاه اجتماعی و عملیات عمرانی به عهده دارند. اجرای صحیح این وظایف و تحقق حاکمیت قانون و تضمین اجرای عدالت در دستگاه‌های اداری مستلزم اجرای صحیح قوانین و مقررات از سوی مستخدمان دولت و اعمال نظارت بر عملکرد این دستگاه‌ها است. یکی از ساز و کارهای مؤثر که برای نظارت بر دستگاه‌های اداری پیش بینی شده، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است.<sup>۱</sup>

در خصوص دادرسی اداری، یعنی رسیدگی به شکایت از دستگاه اداری، دو نظام متفاوت در دنیا وجود دارد: ۱- نظام کشورهای انگلوساکسون یا کامن لا؛ ۲- نظام حقوق نوشته (رومی- ژرمنی) و در این مورد به طور خاص فرانسوی (موسی زاده، ۱۳۸۱، ص ۲۰). در نظام اول که به عنوان نظام وحدت دادگاه‌های قضایی و اداری شناخته می‌شود و منبعث از حقوق کشور انگلستان است، دستگاه اداری تابع همان مقرراتی است که افراد از آن تبعیت می‌کنند و مرجع رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری جز در موارد استثنایی همان دادگاه‌های عمومی هستند و از این حیث بین دولت و افراد تفاوتی وجود ندارد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، صص ۴۹ و ۵۰ و Cavandish, 2008, p112-140).

البته در انگلستان هم دیوان‌های اداری (Administrative tribunals) با ماهیت شبه قضایی وجود دارند که در ترکیب و صلاحیت طیف متنوعی را تشکیل می‌دهند (هیأت پژوهشگران کاوندیش، ۱۳۸۷، ص ۱۹۳). اما این دادگاه‌های اداری تحت نظارت دادگاه‌های عمومی و دادگاه عالی عدالت (High court of justice) فعالیت می‌کنند. در این کشور سلسله مراتبی برای دادگاه‌های اداری متمایز از سلسله مراتب دادگاه‌های عادی وجود ندارد و دادگاهی اختصاصی در اختلافاتی که یک طرف آن اداره دولتی باشد، وجود ندارد. پیشنهاد ایجاد یک «شعبه اداری» در داخل دادگاه‌های عالی عدالت نیز با مقاومت کسانی رو به رو شده است که از به وجود آمدن یک حقوق اداری شبیه کشور فرانسه بیم دارند، (داوید، ۱۳۷۸، ص ۲۱۳).

در نظام دوم، یعنی نظام دوگانگی دادگاه‌ها، دو دسته دادگاه وجود دارد: دادگاه‌های عمومی و دادگاه‌های اداری. یعنی برای رسیدگی به دعاوی اداری، مراجع خاصی به نام دادگاه‌های اداری وجود دارد که تابع قوانین خاص اداری هستند و دارای سلسله مراتب خاص خود مستقل از سلسله مراتب سایر دادگاه‌ها هستند. این نظام مربوط به کشور فرانسه است (کاترین ایوت و کاترین ورنون، ۱۳۸۲، صص ۱۶۰-۱۴۷). در این کشور دادگاه‌های اداری بدوی و تجدیدنظر

۱. از دیگر نهادهای نظارتی مؤثر سازمان بازرسی کل کشور است که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی پیش بینی شده است.

فعالیت دارند و شورای دولتی (Conseil d'Etat) در رأس دادگاه‌های اداری قرار دارد و بر آنها نظارت می‌کند (Simon, 1998, p 41).

علی‌رغم تفکیک فوق، به دلیل گستردگی وظایف اداره و دولت، اختلافات و شکایات اداری افزایش یافته است و چون محاکم قضایی توانایی پاسخگویی به آنها را ندارند تعداد کمیسیونها و دادگاه‌های اختصاصی اداری رو به افزایش است. به همین دلیل در انگلستان هم دادگاه‌های اختصاصی اداری و کمیسیون‌های با صلاحیت شبه قضایی که به شکایات و اختلافات اداری رسیدگی می‌کنند اما زیر مجموعه قوه قضائیه هستند، رو به افزایش است (شیروی، ۱۳۸۵، ص ۱۵۱).

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در خصوص دادگاه‌های اداری، نظام فرانسوی با تغییراتی پذیرفته شده است. به این صورت که رسیدگی به شکایات اداری بر عهده دیوان عدالت اداری است<sup>۱</sup> و دادگاه‌های اداری اختصاصی و مراجع شبه قضایی دیگر هم تحت نظارت این دیوان قرار دارند. از فراگیرترین این مراجع، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هستند که در دستگاه‌های دولتی برای رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت تشکیل شده‌اند.<sup>۲</sup>

صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان با هیأت بدوی است و آرای صادره در صورتی که قابل تجدید نظر نباشد از تاریخ ابلاغ، قطعی و لازم الاجرا است. در مورد آرای قابل تجدید نظر، هر گاه کارمند ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی تقاضای تجدید نظر نماید، هیأت تجدید نظر مکلف به رسیدگی است. آرای هیأت تجدید نظر از تاریخ ابلاغ قطعی و لازم الاجرا است. ابلاغ رأی هیأت‌ها طبق قانون آیین دادرسی مدنی به عمل می‌آید.<sup>۳</sup>

هیأت‌های مزبور در محدوده قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به تخلفات اداری کارمندان مقرر در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رسیدگی و پس از احراز ارتکاب تخلف یا تخلفاتی از سوی متهم، او را به یکی از مجازات‌های اداری مقرر در ماده ۹ قانون مزبور محکوم می‌نمایند. از جمله مجازات‌های اداری قابل اعمال از سوی هیأت‌ها، محکوم کردن کارمند به بازخریدی از خدمت، بازنشستگی با تقلیل یک یا دو گروه، اخراج از دستگاه متبوع و انفصال دایم از خدمات دولتی است.

۱. اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۳. مواد ۲، ۴ و ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

قانون‌گذار به منظور نظارت بر آرا و عملکرد هیأت‌های موصوف (اعم از بدوی و تجدید نظر) مراجعی پیش‌بینی کرده است که در مباحث بعد نظارت این مراجع، به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### مبحث دوم- نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نحوه رسیدگی و ویژگی‌های آن

منظور از نظارت قضایی، نظارتی است که به وسیله یکی از مراجع صالح قضایی، به موجب قانون بر اشخاص (حقیقی یا حقوقی) اعمال می‌شود (هداوند، ۱۳۸۷، ص ۷). دیوان عدالت اداری وظیفه نظارت قضایی بر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را بر عهده دارد. دیوان عدالت اداری در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع و خارج از حدود و اختیارات مقام تصویب‌کننده، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است.<sup>۱</sup>

#### گفتار اول- آرای قابل طرح در دیوان و مهلت شکایت

به موجب ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در صورتی که محکوم علیه به آرای قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد، می‌تواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رأی به دیوان عدالت اداری شکایت نماید. آرای هیأت‌ها تا به مرحله قطعیت نرسیده باشد قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۱/۷۰ مورخ ۱۳۷۰/۱۱۲/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، شکایت خارج از مهلت مقرر قابل طرح در دیوان نیست (نصیرانی، ۱۳۷۷، ص ۲۶۲).

#### گفتار دوم- نوع رسیدگی به شکایت از آرا در دیوان

نحوه رسیدگی دیوان به شکایت از آرای هیأت‌ها به صورت شکلی خواهد بود.<sup>۲</sup> دیوان بدون ورود به ماهیت امر، رعایت موازین قانونی در رسیدگی هیأت‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد. در صورت تشخیص رعایت موازین قانونی در رسیدگی از سوی هیأت‌ها، دیوان رأی را ابرام و در غیر این صورت رأی مورد شکایت را نقض و به رسیدگی در هیأت هم‌عرض نظر

۱. ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری.

۲. تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، ناظر بر شکلی بودن رسیدگی دیوان در خصوص شکایت از آرای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است.

می‌دهد. در واقع این جا دیوان عدالت اداری مانند دیوان عالی کشور به عنوان یک مرجع نقض و ابرام ظاهر می‌شود (واحدی، ۱۳۷۸، ص ۸۲).

سؤال قابل طرح این است، در صورتی که پس از نقض رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری از سوی شعبه دیوان عدالت اداری و ارجاع به شعبه هم عرض برای رسیدگی مجدد، شعبه هم عرض بدون توجه به دیدگاه شعبه دیوان رأی صادر نماید و این رأی دارای همان ایرادات قبلی رأی نقض شده از سوی دیوان باشد، تکلیف چیست؟

قانون قبلی دیوان عدالت اداری در این خصوص ساکت بود، اما تبصره ماده ۱۴ قانون جدید دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «مراجع طرف شکایت علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود می‌باشند».

از مفاد تبصره مزبور چنین استنباط می‌شود که پس از نقض رأی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری از سوی دیوان، هیأت های مزبور مکلفند که در رسیدگی و صدور رأی مجدد، نظر دیوان را رعایت نمایند.

#### گفتار سوم - تشریفات رسیدگی در دیوان<sup>۱</sup>

رسیدگی در دیوان مستلزم تقدیم دادخواست به زبان فارسی روی برگه‌های چاپی مخصوص است. دادخواست و تصویر مصدق تمامی مدارک و مستندات پیوست آن، باید به تعداد طرف دعوی به علاوه یک نسخه باشد. چنانچه دادخواست تسلیم شده به دیوان فاقد امضا یا یکی از شرایط مقرر در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) باشد، مدیر دفتر شعبه مطابق قانون مزبور حسب مورد اقدام به صدور اخطار رفع نقص یا صدور قرار رد دادخواست می‌نماید.<sup>۲</sup> دادخواست به وسیله رئیس دیوان به یکی از شعب ارجاع می‌شود. دفتر شعبه یک نسخه از دادخواست و ضمائم آن را به طرف شکایت ابلاغ می‌نماید. طرف شکایت موظف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. عدم وصول پاسخ، مانع رسیدگی نبوده و شعبه با توجه به مدارک موجود، به پرونده رسیدگی و به صدور رأی مبادرت می‌نماید.

مقررات مربوطه به وکالت در دیوان، ورود ثالث، جلب ثالث، اعتراض ثالث، استماع شهادت در دیوان عدالت اداری، موارد رد دادرسی در دیوان و نحوه ابلاغ اوراق، آرا و

۱. مواد ۲۱ تا ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری.

۲. به مواد ۵۱ تا ۵۶ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) رجوع شود.

تصمیمات دیوان، مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است.<sup>۱</sup>

#### گفتار چهارم- ویژگی‌های نظارت دیوان عدالت اداری

##### بند اول- قضایی و تابع تشریفات

نظارت دیوان بر عملکرد هیأت‌ها، نظارتی قضایی و تابع تشریفات مقرر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی<sup>۲</sup> آن است. به همین جهت شاکی برای شکایت باید مهلت مقرر برای شکایت، طرح شکایت طی دادخواست، شرایط تنظیم دادخواست و... را رعایت نماید تا شکایت در دیوان قابل رسیدگی باشد. شعبات دیوان هم در رسیدگی تابع شرایط مقرر در قانون و آیین دادرسی دیوان هستند.

##### بند دوم- نسبت به آرای قطعی قابل اعمال است

نظارت دیوان عدالت اداری بر هیأت‌ها، پیش بینی شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، محدود به موارد خاص است. این نظارت فقط در خصوص آرای قطعی هیأت‌ها قابل اعمال است.<sup>۳</sup> بنابراین، این نوع نظارت شامل مجموعه عملکرد هیأت‌ها نیست.

##### بند سوم - محدود به زمان مشخص است

نظارت دیوان در صورتی قابل اعمال است که شاکی ظرف مهلت یک ماه از زمان ابلاغ رأی قطعی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، اقدام به طرح شکایت نماید<sup>۴</sup> و در صورت انقضای مدت مزبور امکان استفاده از این نوع نظارت دیگر وجود ندارد. به عبارت دیگر شکایت خارج از مهلت قانونی ذکر شده قابل استماع در دیوان نیست. این امر برای تعیین تکلیف پرونده‌های مطروحه در هیأت‌ها و مختومه شدن آنها و نظم دستگاه اداری مربوط ضروری است و نمی‌توان برای مدت نامحدود منتظر شکایت از رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ماند. این امر با قواعد دادرسی مدنی و کیفری در دادگاه‌های عمومی هم مطابقت دارد (شمس، ۱۳۸۶، ص ۳۷).

۱. ماده ۲۹ قانون دیوان عدالت اداری.

۲. آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب رئیس قوه قضائیه است و تا کنون به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

۳. ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۴. ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

**بند چهارم - دارای ضمانت اجرای مشخص است**

قانون ضمانت اجرای مشخص را برای استنکاف از اجرای حکم دیوان مقرر کرده است. ماده ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری در این خصوص اشعار می‌دارد: «در صورتی که محکوم علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادر کننده حکم به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارات وارده محکوم می‌شود».

همچنین در مواد ۳۴، ۳۵ و ۳۶ قانون دیوان عدالت اداری ساز و کارهایی برای اجرای آرای دیوان مقرر شده است. امری که از امتیازات قانون جدید دیوان عدالت اداری نسبت به قانون سابق دیوان است (آشتیانی، ۱۳۸۶، ص ۸۴).

**مبحث سوم - نظارت اداری: نظارت هیأت عالی نظارت و چگونگی آن**

منظور از نظارت اداری، نظارتی است که از سوی یک مرجع اداری اعمال می‌شود و تابع تشریفات قانونی نظارت قضایی نیست. نظارت اداری بر آرا و عملکرد هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در ایران بر عهده هیأت عالی نظارت است. به موجب ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت عالی نظارت متشکل از دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور (به عنوان رییس)<sup>۱</sup>، سه نفر از بین نمایندگان وزرا و یا بالاترین مقام سازمان‌های دولتی مستقل و یک نفر نماینده رییس قوه قضاییه است. یعنی جمعاً دارای پنج عضو است.

**گفتار اول - انواع نظارت****بند اول - نقض و ابطال تمام یا بعضی از تصمیمات و آرای هیأت‌ها**

بر اساس ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت عالی نظارت می‌تواند تمام یا بعضی از تصمیمات و آرای هیأت‌ها را ابطال نماید. بنابراین تمامی تصمیمات و آرای هیأت‌ها قابل ابطال از سوی هیأت عالی نظارت می‌باشند.

اگرچه منطقی به نظر می‌رسد که اختیار این بند فقط نسبت به آرای قطعی هیأت‌ها قابل اعمال باشد اما اطلاق ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که بر اساس آن، هیأت عالی نظارت می‌تواند در صورت مشاهده موارد مقرر در ماده مزبور از سوی هر یک از هیأت‌های بدوی و تجدید نظر، تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال نماید و همچنین می‌تواند در

۱. در تحولاتی که در خصوص سازمان امور اداری و استخدامی کشور ایجاد گردید این سازمان در سال ۱۳۷۹ با تصمیم شورای عالی اداری با سازمان برنامه و بودجه ادغام و تبدیل به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور گردید و با انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در سال ۱۳۸۶ از سوی شورای عالی اداری، اکنون وظایف آن در معاونت مدیریت و منابع انسانی رئیس جمهور انجام می‌شود و هیأت عالی نظارت زیر مجموعه معاونت موصوف است.



مورد تمام احکامی که در اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید، حکایت از آن دارد که تمام آرای هیأت‌ها اعم از قطعی و قابل تجدید نظر مشمول اختیار ذکر شده در این بند هستند.

#### بند دوم- توقف رسیدگی هیأت‌ها در تمام مراحل

علاوه بر نقض و ابطال تصمیمات هیأت‌ها، هیأت عالی نظارت می‌تواند در خصوص متوقف نمودن رسیدگی هیأت‌ها نیز اتخاذ تصمیم نماید.

تبصره ۲ ماده ۴۶ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب هیأت عالی نظارت اشعار می‌دارد که هیأت عالی نظارت می‌تواند در خصوص پرونده‌های مطروحه، رأساً رسیدگی به موضوع را مختومه اعلام نماید. به نظر می‌رسد آنچه در دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مقرر شده، در اجرای آن قسمت از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است که مقرر نموده است: «هیأت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید».

اعطای این اختیار به هیأت عالی نظارت، در صورت استفاده نامناسب می‌تواند استقلال عمل هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را مخدوش نماید. این اختیار ممکن است رعایت عدالت در رسیدگی به تخلفات اداری را هم زیر سؤال می‌برد. سؤال این است که در چه مواردی هیأت عالی نظارت می‌تواند از این اختیار استفاده نماید؟ این موضوع در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات اجرایی آن مشخص نشده است. به نظر می‌رسد فقط در مواردی هیأت عالی نظارت می‌تواند رسیدگی به موضوع را در هیأت‌ها مختومه اعلام کند که موارد اتهامی، در صورت اثبات هم تخلف اداری محسوب نشده و قابل رسیدگی نباشند.

سؤال دیگر این است که چنانچه اتهامات متهم واجد عنوان مجرمانه باشند آیا مختومه اعلام کردن موضوع شامل پیگیری موارد مجرمانه در دادگاه صالح قضایی هم می‌شود یا خیر؟ در پاسخ باید گفت اگرچه به نظر می‌رسد به دلیل توقف رسیدگی تکلیف مقرر در ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مبنی بر اعلام مراتب به مرجع قضایی صالح از هیأت‌ها سلب می‌شود، اما مقامات اداری ذی ربط که تکلیف اعلام و پیگیری تخلفات کارکنان را به عهده دارند باید مراتب را به مراجع صالح قضایی اعلام نمایند. در مواردی نظیر ارتشاء، اختلاس، تصرف غیر قانونی و کلاهبرداری عدم اعلام جرم و موجب مجازات است.<sup>۱</sup>

۱. ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی.

**بند سوم- انحلال هیأت ها**

کامل ترین شکل اعمال نظارت هیأت عالی نظارت، انحلال هیأت ها است. بر اساس ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت عالی نظارت در صورت تشخیص سهل انگاری در کار هر یک از هیأت ها، هیأت مربوط را منحل می نماید. برابر ماده مزبور انحلال هیأت ها فقط در صورت تشخیص سهل انگاری در کار آنها امکان پذیر است و سایر مواردی که در ماده مذکور ذکر شده (نظیر عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، مجوز انحلال هیأت ها نیست، و صرفاً در آن موارد عیانت عالی نظارت قادر به تصمیم گیری در خصوص آرا و تصمیمات هیأت ها است.

با عنایت به لزوم بی طرفی و استقلال نظر هیأت ها در رسیدگی و صدور رأی، اختیار مقرر برای هیأت عالی نظارت در خصوص انحلال هیأت ها اگر به درستی و در جای خود مورد استفاده قرار نگیرد، می تواند استقلال هیأت ها را تحت تأثیر قرار دهد.

**بند چهارم- تصویب برکناری اعضا**

برابر ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعضای هیأت ها با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط و سایر دستگاه های مشمول قانون مزبور منصوب می شوند و برای این امر نیازی به تصویب مرجع خاصی نیست، اما به موجب ماده ۳ قانون مزبور، برکناری اعضای هیأت های بدوی و تجدید نظر با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی و ... و تصویب هیأت عالی نظارت صورت می گیرد. این اختیار هیأت عالی نظارت بیشتر در جهت تأمین استقلال اعضای هیأت ها نسبت به دستگاه اداری محل فعالیت هیأت ها است.

**بند پنجم- اجازه اصلاح آرای هیأت ها**

در مواردی که اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری به تشخیص اکثریت اعضا هیأت صادر کننده رأی به دلیل عدم رعایت موازین قانونی (شکلی یا ماهوی) ضروری باشد، موضوع به انضمام دلایل و مدارک از طریق مسؤول هماهنگی هیأت های دستگاه ذی ربط به هیأت عالی نظارت ارسال می گردد. در صورت تأیید هیأت عالی نظارت، رأی مورد تقاضا اصلاح می شود.<sup>۱</sup>

همچنین در مورد معتادان به مواد مخدر که بر اساس آرای قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات های بازخریدی خدمت، بازنشستگی با تقلیل گروه، اخراج و انفصال

۱. ماده ۲۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

دایم از خدمات دولتی محکوم شده یا می‌شوند، در صورت ترک اعتیاد در مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی، به تشخیص هیأت تجدید نظر، موضوع بر اساس ماده (۲۴) قانون رسیدگی به تخلفات اداری به هیأت عالی نظارت ارجاع می‌شود.<sup>۱</sup>

علاوه بر انواع نظارت ذکر شده، از نظر اداری هیأت‌ها مکلف به تبعیت از بخشنامه‌های هیأت عالی نظارت می‌باشند.<sup>۲</sup>

### گفتار دوم- موارد نقض و ابطال

بر اساس ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، موارد ذیل می‌تواند سبب نقض و ابطال تصمیمات و آرای هیأت‌ها از سوی هیأت عالی نظارت شود:

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

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

**پ-** کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری؛

**ت-** موارد دیگر که هیأت عالی نظارت بنا به مصالحی ضروری تشخیص دهد.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، دلایلی که می‌تواند باعث نقض و ابطال تصمیمات و آرای هیأت‌ها یا متوقف کردن رسیدگی هیأت‌ها از سوی هیأت عالی نظارت شود، بسیار گسترده است.

از موارد فوق آنچه بیش از همه قابل بحث است، آخرین بند مواردی است که هیأت عالی نظارت بنا به مصالحی نقض و ابطال تصمیمات و آرای هیأت‌ها را ضروری تشخیص دهد. مصالح جمع مصلحت و از نظر لغوی به معنای «صواب، شایستگی» (دهخدا، ۱۳۷۷، ص ۲۱۰۲) و «آنچه موجب آسایش و سود است» (معین، ۱۳۸۲، ص ۴۱۶۳)، آمده است. به نظر می‌رسد این اختیار هیأت عالی نظارت که می‌تواند در صورت تشخیص مصلحت، آرای هیأت‌ها را نقض و ابطال نماید، بسیار گسترده است و می‌تواند فلسفه تشکیل هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اداری را زیر سؤال برده و به طور جدی استقلال و بی طرفی هیأت‌ها را با مشکل مواجه سازد.

با توجه به آثار منفی اعمال این اختیار و احتمال خدشه به حاکمیت قانون و رعایت عدالت در دادرسی اداری در هیأت‌ها، این اختیار هیأت عالی نظارت را باید به طور محدود تفسیر کرد و با تأکید بر کلمه «ضروری» که پس از مصالح در ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات

۱. تبصره ۴ ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

۲. ماده ۱۰ آیین نامه هیأت عالی نظارت.

اداری آمده است، جلو هرگونه نگرانی را گرفت. واگذاری چنین اختیار گسترده به مرجعی اداری قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

### گفتار سوم- رسیدگی هیأت عالی نظارت

شروع رسیدگی در هیأت عالی نظارت از طریق شکایت کارمندان از آرا و عملکرد هیأت‌ها و یا اطلاع هیأت عالی نظارت از طرق دیگر است.

دبیرخانه هیأت عالی نظارت، در صورت مشاهده موارد عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات انضباطی مشابه در دستگاه‌های مشمول قانون، اعمال تبعیض در اجرای قانون مزبور یا مقررات انضباطی مربوط و نیز کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری و یا عدم رعایت قانون در صدور آرا، ضمن پیگیری و بر خورد قانونی با متخلفین، گزارش‌های لازم را جهت طرح در هیأت عالی نظارت تهیه و ارائه می‌نماید.

شکایت کارمندان نسبت به آرای صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در دبیرخانه هیأت عالی نظارت مورد بررسی قرار می‌گیرد، و چنانچه لغو، اصلاح یا تغییر آرا ضرورت داشته باشد مراتب به هیأت عالی نظارت پیشنهاد می‌شود.

اگر چه هیأت عالی نظارت در رسیدگی و تصمیم‌گیری تابع تشریفات قضایی نیست، اما به نظر می‌رسد ضروری است که تصمیمات این هیأت عالی به صورت مستند و مستدل بوده و دلایل و مستندات خود را برای نقض آرای هیأت‌ها و سایر موارد تصمیم‌گیری در خصوص هیأت‌ها اعلام نماید. مستدل و مستند بودن تصمیمات هیأت عالی نظارت، ضمن اکتان اعضای هیأت‌ها، باعث ارشاد و راهنمایی هیأت‌ها به رعایت دیدگاه‌های موجه هیأت عالی نظارت و تأثیر گذاری بیشتر نظارت هیأت عالی خواهد شد.

در خصوص رسیدگی هیأت عالی نظارت این سؤال قابل توجه است که آیا اعلام کننده تخلف به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند از عملکرد هیأت‌ها به هیأت عالی نظارت شکایت نماید؟ یا این که مانند دیوان عدالت اداری فقط کارمندان متهم به ارتکاب تخلف یا محکومان آرای هیأت‌ها می‌توانند به هیأت عالی نظارت شکایت نمایند؟

با عنایت به صلاحیت عام هیأت عالی نظارت نسبت به رسیدگی به هرگونه عدم رعایت قوانین و مقررات و یا کم کاری از سوی هیأت‌ها، به نظر می‌رسد که اعلام کننده تخلف به هیأت‌ها و یا هر شخص دیگری که از موارد عدم رعایت قوانین و ... از سوی هیأت‌ها مطلع شود می‌تواند مراتب را به هیأت عالی نظارت اعلام نماید.

**گفتار چهارم - ویژگی‌های نظارت****بند اول - نظارت اداری**

هیأت عالی نظارت یک مرجع اداری زیرمجموعه قوه مجریه است و اعضای آن از کارکنان و مقامات اداری هستند. نماینده قوه قضائیه هم که یکی از اعضای این مرجع است، اداری بودن این هیأت عالی را تغییر نمی‌دهد. عدم شرط قاضی بودن نماینده مزبور، و ارزش مساوی رأی وی با دیگر اعضا و امکان تشکیل جلسات با حضور سه عضو حتی بدون حضور نماینده قوه قضائیه و یا با رأی مخالف وی، بر ماهیت اداری تصمیمات هیأت عالی نظارت تأکید دارد. از آنجا که هیأت عالی نظارت یک مرجع اداری است، نظارت این هیأت عالی بر عملکرد هیأت‌ها نوعی نظارت اداری است. به همین دلیل نظارت آن تابع تشریفات مقرر برای نظارت قضایی نیست.

**بند دوم - نظارت عام**

این نوع نظارت، عملکرد و آرای هیأت‌ها اعم از بدوی و تجدید نظر را شامل می‌شود. نظارت مزبور محدود به آرای قطعی هیأت‌ها نبوده و تمام آرای هیأت‌ها اعم از قطعی و قابل تجدید نظر را شامل می‌شود و حتی نسبت به رسیدگی هیأت‌ها قبل از صدور رأی قابل اعمال است و در مجموع تمامی عملکرد آنها را در بر می‌گیرد.

نظارت بر یک مجموعه ممکن است پیش نگر، هم زمان یا گذشته نگر باشد. نظارت هیأت عالی نظارت هم پیش نگر است، هم جاری و همزمان است و هم گذشته نگر. در نظارت پیش نگر قبل از آن که تخلفی از موازین صورت بگیرد، شناسایی و از آن پیشگیری می‌شود. (الوانی، ۱۳۸۵، ص ۱۲۰). هیأت عالی نظارت با صدور دستورالعمل و برگزاری جلسات و همچنین از طریق مسئول هماهنگی هیأت‌ها در دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری این نوع نظارت را اعمال می‌نماید. در نظارت هم زمان بر فعالیت‌های فعلی و در حال انجام نظارت می‌شود تا از انطباق آنها با موازین مقرر اطمینان حاصل شود. (همان، ص ۱۲۳) هیأت عالی نظارت معمولاً این نوع نظارت را از طریق مسئول هماهنگی هیأت‌ها و یا شکایاتی که به آن مرجع اعلام می‌شود، اعمال می‌کند. نظارت گذشته نگر بر نتایج حاصله و کارهای به اتمام رسیده اعمال می‌شود (همان، ص ۱۲۱). این نوع نظارت هیأت عالی نظارت بر عملکرد هیأت‌ها، بیشتر به دنبال شکایت محکوم علیه آرای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از آرا و عملکرد هیأت‌ها صورت می‌پذیرد.

**بند سوم - عدم تبعیت از زمان خاص**

در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و سایر مقررات مربوط، برای اعمال این نوع نظارت، مهلتی مشخص نشده است که طی آن مدت از زمان ابلاغ رأی (قطعی) هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت عالی نظارت بتواند نظارت خود در خصوص رأی هیأت را اعمال نماید. در نتیجه نظارت مزبور محدود به مهلت خاص نبوده و هر زمان که شکایتی طرح شود یا هیأت عالی نظارت تشخیص دهد قابل اعمال است.

عدم تعیین مهلت برای اعمال نظارت هیأت عالی نظارت، قابل انتقاد است. این امر می‌تواند باعث تزلزل دائمی آرای هیأت‌ها باشد و همچنین تزلزل جایگاه هیأت‌ها را به دنبال داشته باشد.

توجه به ترکیب هیأت عالی نظارت که به جز نماینده قوه قضائیه، مابقی از اعضای قوه مجریه بوده و با تغییر دولتها احتمال تغییر آنها می‌رود، عدم وجود محدودیت زمانی برای اعمال نظارت هیأت عالی نظارت، باعث احتمال بروز گرایش‌های سیاسی در تغییر آرای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شده و ممکن است عدالت اداری تحت الشعاع ملاحظات سیاسی قرار گیرد. اگرچه ممکن است همین نکته به دلیل امکان جلوگیری از تضییع حقوق کارمندان نقطه قوت به حساب آید. اما در مجموع، مخدوش کننده حاکمیت قانون، استقلال هیأت‌ها و عدالت به نظر می‌رسد.

**بند چهارم - عدم نیاز به شکایت**

از ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که در خصوص هیأت عالی نظارت است، می‌توان استنباط کرد که رسیدگی هیأت عالی نظارت الزاماً نیازمند به شکایت شاکی نیست. اولاً، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص این که الزاماً رسیدگی هیأت عالی نظارت محتاج به شکایت شاکی است، تصریحی وجود ندارد. ثانیاً این قسمت از ماده مزبور که مقرر می‌دارد: «هیأت عالی نظارت در صورت مشاهده موارد زیر از سوی هر یک از هیأت‌های بدوی یا تجدید نظر دستگاه‌های مزبور، تمام یا بعضی از تصمیمات آنها را ابطال...» می‌نماید، حاکی از آن است که رسیدگی هیأت عالی نظارت الزاماً با شکایت شاکی آغاز نمی‌شود. اگرچه یکی از مواردی که باعث رسیدگی هیأت عالی نظارت می‌شود، شکایت کارکنان است<sup>۱</sup>. اما بدون طرح شکایت از سوی کارکنان هم در صورتی که هیأت عالی نظارت از عدم رعایت موازین قانونی از سوی هیأت‌ها مطلع شود، می‌تواند عملکرد هیأت‌ها را مورد رسیدگی قرار دهد و تصمیم‌گیری نماید.

۱. ماده ۷ آیین‌نامه هیأت عالی نظارت.

ماده ۵ آیین نامه هیأت عالی در این ارتباط اشعار می‌دارد: «دبیرخانه هیأت عالی نظارت، موظف است در صورت مشاهده موارد عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات انضباطی مشابه در دستگاه‌های مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اعمال تبعیض در اجرای قانون مذکور یا مقررات انضباطی مربوط و نیز کم کاری در امر رسیدگی به تخلفات اداری و یا عدم رعایت قانون در صدور آرا ضمن پیگیری و برخورد قانونی با متخلفین، گزارش‌های لازم را جهت طرح در هیأت عالی نظارت تهیه و ارائه نماید».

#### بند پنجم- رسیدگی ماهوی یا شکلی؟

در پاسخ به این سؤال که آیا رسیدگی هیأت عالی نظارت نسبت به آرای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری شکلی است یا ماهوی؟ باید گفت با عنایت به وجود هیأت های تجدید نظر در ساختار هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری که نسبت به آرای قابل تجدید نظر هیأت های بدوی در صورت تقاضای تجدید نظر از سوی متهم، رسیدگی ماهوی می‌نمایند، اصولاً رسیدگی مرجعی که بالاتر از هیأت های تجدید نظر قرار دارد باید شکلی باشد و نه ماهوی.

برخی موازین مقرر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری شاید باعث ایجاد ابهام شوند و باعث شوند که تصور شود رسیدگی هیأت عالی نظارت فراتر از رسیدگی شکلی است. از جمله این عبارت ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که «هیأت عالی نظارت می‌تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می‌شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید». در رسیدگی شکلی فقط رأی مورد شکایت نقض و ارجاع می‌شود. اما در اینجا برای هیأت عالی نظارت اختیار اتخاذ تصمیم به طور کلی پیش بینی شده است.

همچنین تبصره ۲ ماده ۴۶ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب هیأت عالی نظارت هم که مقرر کرده است: «هیأت عالی نظارت می‌تواند در خصوص پرونده های مطروحه رأساً رسیدگی موضوع را مختومه اعلام نماید». از جمله موارد ایجاد کننده ابهام است و نظارت هیأت عالی نظارت را فراتر از رسیدگی شکلی نشان می‌دهد.

با توجه به مطالبی که مطرح شد آیا می‌توان نتیجه گرفت که رسیدگی هیأت عالی نظارت یک رسیدگی ماهوی کامل است؟ یعنی آیا هیأت عالی نظارت در صورت تشخیص نواقصی در رسیدگی هیأت ها، خود می‌تواند رسیدگی ماهوی کرده و در رأی صادره تخفیف داده یا تشدید نماید؟

به نظر نمی‌رسد هیأت عالی نظارت بتواند در صورت تشخیص نواقصی در آرای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، خود رأساً اقدام به رسیدگی و صدور رأی نماید. این

نوع رسیدگی در صلاحیت هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری است و از مجموع مواد قانون رسیدگی به تخلفات اداری چنین اختیاری برای هیأت عالی نظارت استنباط نمی شود. پس این که ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقرر می دارد: «هیأت عالی نظارت می تواند در مورد کلیه احکامی که در اجرای این قانون و مقررات مشابه صادر شده یا می شود بررسی و اتخاذ تصمیم نماید.» به چه معناست؟

در پاسخ می توان گفت مطابق ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت عالی نظارت، علاوه بر رسیدگی شکلی می تواند نسبت به اجرا یا عدم اجرای آرای هیأت ها تصمیم گیری نماید. یعنی می تواند از اجرای آرای هیأت ها جلوگیری نماید، اما نمی تواند خود مستقلاً مبادرت به صدور رأی و محکومیت کارمند به مجازات های اداری نماید.

در مجموع، رسیدگی هیأت عالی نظارت؛ رسیدگی ویژه است که قابل انطباق با رسیدگی شکلی صرف نیست و از طرفی رسیدگی ماهوی کامل به معنای ورود در ماهیت و صدور رأی در محکومیت کارمند هم نیست.

### مبحث چهارم- مقایسه نظارت (قضایی) دیوان و نظارت (اداری) هیأت عالی نظارت

#### گفتار اول- شباهت ها

الف- هر دو نظارت در جهت تحقق حاکمیت قانون و عدالت در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت است؛

ب- هر دو نظارت می تواند منجر به نقض آرای هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری شود.

پ- در هر دو نظارت مطابقت رأی با موازین مقرر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات اجرایی آن مد نظر است.

#### گفتار دوم- تفاوت ها

الف- نظارت دیوان عدالت اداری، نظارتی قضایی و تابع تشریفات خاص است، اما نظارت هیأت عالی نظارت اداری است و تابع تشریفات خاص قضایی نیست.

ب- نظارت دیوان محتاج به شکایت و طرح دعوا است، اما نظارت هیأت عالی نظارت نیازی به شکایت ندارد.



ب- نظارت دیوان نوعی نظارت محدود است و فقط در خصوص آرای قطعی هیأت‌ها اعمال می‌شود، اما نظارت هیأت عالی نظارت عام است و همه عملکرد هیأت‌ها را شامل می‌شود.

ت- نظارت دیوان محدود به زمان مشخص است و خارج از آن قابل اعمال نیست، در صورتی که برای نظارت هیأت عالی نظارت مهلت خاص مقرر نشده است و در نتیجه بدون محدودیت زمانی است.

ث- نظارت دیوان صرفاً شکلی است در حالی که نظارت هیأت عالی نظارت فراتر از یک نظارت شکلی است و نظارتی شکلی و ماهوی است.

ج- نظارت دیوان فقط گذشته نگر است اما نظارت هیأت عالی نظارت پیش نگر، هم زمان و گذشته نگر است.

### مبحث پنجم: رابطه نظارت (قضایی) دیوان و نظارت (اداری) هیأت عالی نظارت گفتار اول- تعارض

از جمله مسائلی که در خصوص رابطه نظارت دیوان عدالت اداری و نظارت هیأت عالی نظارت قابل طرح است این که آیا امکان ایجاد تعارض بین این دو نوع نظارت وجود دارد؟ و در صورت امکان ایجاد چنین تعارضی، نظر کدام یک از دو مرجع مقدم است؟  
قانون رسیدگی به تخلفات اداری در این خصوص حکمی ندارد. لذا برای بررسی موضوع باید قائل به تفکیک شد و شقوق مختلف را مد نظر قرار داد.

الف- از آنجا که رسیدگی دیوان عدالت اداری نسبت به شکایت از آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری شکلی است، بین نظارت دیوان و نظارت هیأت عالی نظارت در مواردی که هیأت عالی از جهت ماهوی آرای هیأت‌ها را مورد رسیدگی قرار می‌دهد، تعارضی ایجاد نخواهد شد. در این صورت، هیأت عالی نظارت تکلیف به تبعیت از رأی دیوان ندارد و می‌تواند از نظر ماهوی به رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی نماید و تصمیمی مغایر با رأی دیوان (که فقط رسیدگی شکلی نموده) اتخاذ نماید. اگر شکایت از رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری در دیوان وارد تشخیص داده نشود، ممکن است در هیأت عالی نظارت وارد تشخیص داده شود.

ب- با عنایت به این که رسیدگی دیوان نسبت به شکایت از آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در هر حال شکلی است، در صورتی که هیأت عالی نظارت فقط از جهت شکلی نسبت به آرای هیأت‌ها رسیدگی نماید، امکان ایجاد تعارض بین رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری و رسیدگی شکلی هیأت عالی نظارت وجود دارد. با عنایت به این که

دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی است در صورت بروز چنین تعارضی به نظر می‌رسد رأی دیوان مقدم و حاکم بر نظر هیأت عالی نظارت است.

### گفتار دوم- امکان شکایت از هیأت عالی نظارت به دیوان عدالت اداری

از آنجا که هیأت عالی نظارت مرجعی اداری و زیر مجموعه قوه مجریه است و دیوان عدالت اداری مرجع قضایی رسیدگی به شکایات مردم علیه دستگاه‌های دولتی است، در مواردی که هیأت عالی نظارت خارج از حدود صلاحیت خود اقدام نماید به عنوان مثال در خصوص وضعیت استخدامی کارمند تصمیم‌گیری کند و نیز در خصوص صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های خلاف قانون از سوی مرجع مزبور می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در یک مورد ماده ۳۳ دستورالعمل صادره توسط هیأت عالی نظارت را در تاریخ ۸۰/۶/۲۵ ابطال کرده است (معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۳، ص ۸۸).

به این سوال که آیا هیأت‌ها می‌توانند از تصمیم هیأت عالی نظارت در خصوص نقض و ابطال تصمیمات آنها به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند؟ باید پاسخ منفی داد چرا که فقط اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند به دیوان شکایت نمایند و دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند در دیوان طرح شکایت نمایند<sup>۱</sup>. بنابراین شکایت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به عنوان بخشی از دستگاه‌های اداری قابل طرح در دیوان نیست.

### نتیجه

نظر به اختیارات نسبتاً گسترده هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در اعمال مجازات‌های اداری، نظارت بر آرا و عملکرد آنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. به همین منظور قانون‌گذار دو مرجع نظارت‌کننده یعنی دیوان عدالت اداری و هیأت عالی نظارت را برای نظارت بر آرا و عملکرد آنها تعیین کرده است. دیوان عدالت اداری زیر مجموعه قوه قضائیه و عهده دار نظارت قضایی بر هیأت‌ها است. نظارت دیوان محدود به آرای قطعی هیأت‌ها است و رسیدگی آن صرفاً شکلی و تابع تشریفات قضایی است و تا حدود زیاد مشابه

۱. نک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری.

رسیدگی به امور مدنی در دادگاه‌های عمومی است. ابهامی خاص در خصوص نظارت قضایی دیوان وجود ندارد.

هیأت عالی نظارت، مرجع دیگر نظارت کننده بر آرا و عملکرد هیأت‌ها است. اصولاً فلسفه تشکیل این مرجع، نظارت بر عملکرد هیأت‌ها است. نظارت هیأت عالی نظارت، نظارتی اداری، عام، فاقد مهلت زمانی مشخص و بدون تشریفات خاص است. نظارت مزبور، نسبت به نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قوی‌تر، گسترده‌تر و مؤثرتر است. این نظارت در صورت استفاده صحیح در صحت عمل هیأت‌ها نقش مؤثر دارد اما به دلیل گستردگی اختیارات هیأت عالی نظارت ممکن است استقلال عمل هیأت‌ها را مخدوش و جایگاه آنها را در دستگاه اداری مربوط متزلزل کند. بنابراین، لازم است قانون‌گذار با اصلاح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حدود و قیودی برای آن در نظر گیرد. تعیین زمان معین برای اعمال این نوع نظارت، مشخص کردن محدوده متوقف کردن رسیدگی به پرونده‌ها، تعیین موارد نقض آرای هیأت‌ها از سوی هیأت عالی نظارت بنا به مصلحت و تعیین رابطه نظارت اداری و نظارت قضایی بر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از جمله مواردی است که در اصلاح قانون مزبور باید مد نظر قرار گیرد.

## منابع و مأخذ

### الف- فارسی

۱. آشتیانی، محمد حسن، (۱۳۸۶)، «مفاهیم نو در قانون نوین دیوان عدالت اداری»، پژوهشنامه شماره ۱ پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، صص ۸۷-۸۱.
۲. الوانی، مهدی، (۱۳۸۵) مدیریت عمومی، تهران: نشر نی.
۳. البوت، کاترین و ورنون، کاترین، (۱۳۸۲)، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگ زاده، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. داوید، رنه، (۱۳۷۸)، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه و تلخیص سید حسین صفایی، چاپ دوم، تهران: دادگستر.
۵. دهخدا، علی اکبر، (۱۳۷۷)، لغت نامه دهخدا، چاپ دوم از دور جدید، تهران: دانشگاه تهران.
۶. شمس، عبدالله، (۱۳۸۶)، آیین دادرسی مدنی دوره بنیادین، ج سوم، چاپ نخست، تهران: دراک.
۷. شیروی، عبدالحمین، (۱۳۸۵)، حقوق تطبیقی، چاپ سوم، تهران: سمت.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۵)، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران: سمت.
۹. معین، محمد، (۱۳۸۲)، فرهنگ فارسی (متوسط)، چاپ بیستم، تهران: امیر کبیر.
۱۰. موسی زاده، رضا، (۱۳۸۱)، حقوق اداری، چاپ سوم، تهران: میزان.
۱۱. نصیرانی، سعید، (۱۳۷۷)، مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۷۱-۶۱، تهران: سکه.
۱۲. واحدی، قدرت الله، (۱۳۷۸)، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ دوم، تهران: میزان.
۱۳. ورعی، سید جواد، (۱۳۸۳)، «نظارت و پرسشگری»، حکومت اسلامی، سال نهم، شماره سوم، صص ۵-۱۱.

۱۴. هداوند، مهدی، (۱۳۷۸)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره ۹، صص ۵۶-۷.
۱۵. هیأت پژوهشگران کاوندیش، (۱۳۷۸)، نظام حقوقی انگلستان، برگردان نسرین مهرا، تهران: میزان.

### ب- خارجی

- 1- Cavandish, Constitutional Law, London. Routledge. Cavandish, 2008.
- 2- John Simon, Sophie Boyron, and Simon Whittaker, Principles of French law, New York: Oxford University Press, 1998.

### ج- قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی.
۳. قانون دیوان عدالت اداری.
۴. قانون مجازات اسلامی.
۵. قانون رسیدگی به تخلفات اداری.
۶. آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
۷. آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری.
۸. دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری.