

نگاهی به ساختار و کارکرد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت

علی احمدی^۱

چکیده

یکی از مراجع اختصاصی اداری زیرمجموعه قوه مجریه که وظیفه اصلی آن رسیدگی به تخلفات اداری مستخدمین دولت می‌باشد، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت هستند. در همین راستا، رویکرد و مبانی قانونی ناظر بر رسیدگی به تخلفات اداری، ایجاب می‌نماید در عین تأمین منافع عمومی و کارآمدی دستگاه‌های اداری، حفظ استقلال در کلیه مراحل رسیدگی با آیین دادرسی شفاف به اعتبار شبه قضایی بودن هیئت‌ها و رعایت برخی اصول مهم از جمله: اصل برقراری تناسب بین تخلف و مجازات با حضور عضو مسلط به مسائل حقوقی، اصل توافقی بودن، اصل استقلال در تصمیم‌گیری‌ها و فروعات مربوط به آن از قبیل رعایت اصول کلی حقوقی، امکان مشارکت یا دخالت طرفین دعوی در فرآیند دادرسی منتهی به صدور رأی، اطلاع قبلی از پرونده یا دعوی مطروحه و اعطای فرصت کافی دفاع، امکان حضور و کیل در جلسات رسیدگی، مستدل و مستند بودن آرای صادره از هیئت‌ها، امکان دسترسی به هیئت‌ها، توجه کافی به مستندات و دلایل ابرازی، تسریع در رسیدگی به اعتراض به آرای صادره و همچنین اصل بی‌طرفی جهت‌گیری بیشتری شود. قانون، آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری در زمینه‌ی پیش‌بینی این اصول و فروعات مربوط به آن تا حدودی ناقص و ناکارآمد بوده و از حیث رسیدگی هیئت‌ها به تخلفات کارکنان دولت، نارسایی‌هایی وجود دارد که به تبع این امر، کارایی و اثربخشی این مرجع اختصاصی اداری را با چالش‌هایی مواجه ساخته است.

هدف این مقاله، نگرشی بر ساختار و کارکرد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و شناسایی نقاط ضعف این مرجع در رسیدگی به تخلفات کارکنان است تا ما را به اصول مطلوب دادرسی در این مرجع رهنمون نماید. سعی شده است با اعمال این اصول و معیارها، پیشنهادهایی برای یک الگوی مطلوب دادرسی در این هیئت‌ها مطرح گردد.

واژگان کلیدی: هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، پیشگیری و مقابله با فساد، کارکنان دولت،

رأی.

مقدمه

در عصر حاضر و بنا بر نابسامانی‌های اداری موجود در دستگاه‌های اجرایی و اداری، پیشگیری از فساد و تخلفات کارکنان دولت دارای اهمیت فراوانی است، البته همیشه ارتکاب تخلف از طرف برخی کارمندان قابل تصور است. رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت بخشی از دادرسی اداری اختصاصی است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت که از حیث استخدامی، تابع قانون مدیریت خدمات کشوری بوده و یا از حیث رسیدگی به تخلفات کارکنان، قانون رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت بر آن‌ها حاکمیت دارد، مستند به قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی و سایر مقررات ابلاغی از سوی هیئت عالی نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری عملیاتی می‌گردد. در این نوشتار ابتدا رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بررسی می‌شود و چالش‌های موجود از حیث ساختاری و هنجاری مطرح و در ادامه، با شناسایی نقاط ضعف این مرجع قانونی، با استفاده از تجارب مطالعات تطبیقی، برای تأثیرگذاری هرچه بیشتر گزارش‌های نظارت و بازرسی ناظر بر موضوعات اعلامی در هیئت‌ها، باهدف پیشگیری و مقابله با فساد، پیشنهادهایی در راستای نیل به اصول و الگوی مطلوب دادرسی مطرح خواهد شد.

وضعیت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت

یکی از اهداف مرتبط با رسیدگی به تخلفات اداری که متعاقب برقراری تناسب بین تخلف و مجازات، منجر به صدور رأی محکومیت می‌گردد، شناسایی بسترها و زمینه‌های بروز تخلفات برای برنامه‌ریزی سلامت نظام اداری و پیشگیری از فساد است. اما با توجه به نارسایی‌های موجود در نظام اداری از جمله: تفسیرهای سلیقه‌ای از قوانین و مقررات، ناکارآمدی نیروی انسانی، احتمال خطاهای انسانی و فقدان برنامه‌های آموزشی کاربردی، ارتکاب درصدی از تخلفات گریزناپذیر است.

بنابراین باید اذعان داشت برای ارتقای سلامت نظام اداری، نظم و انسجام بخشی امور اداری در بادی امر از ضروریات می‌باشد. برای این منظور، نیاز است که دولت بسترها و ساختارهای مناسب نیز داشته باشد. یکی از این اهرم‌ها، قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان است (کریم‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۴). درخصوص تعریف مراجع رسیدگی به تخلفات اداری، با توجه به اختلاف نظر در مورد مراجع اختصاصی اداری و حتی اختلاف نظر درخصوص عنوان این مراجع در نظام حقوقی ایران تعریف واحدی وجود ندارد، در قانون بازسازی نیروهای انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت در ماده ۴۱ از عنوان دادگاه‌های اداری استفاده شده بود، اما پس از این قانون، در قوانین بعدی و فعلی از عنوان هیئت استفاده شده است (صادقی مقدم و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۱: ۱۱). هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نوعی مرجع اختصاصی اداری هستند، صلاحیت ترافعی دارند، به موجب قانون مصوب مجلس، خارج از چهارچوب دادگاه‌های عمومی و نسبتاً مستقل اما زیرمجموعه سازمان

و نهاد متبوع خود تشکیل شده و صلاحیت آن‌ها، انحصاراً رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان سازمان متبوع خود است (هداوند، ۱۳۷۸: ۱۹). این هیئت‌ها هر چند مانند دادگاه‌های عمومی، صلاحیت ترافعی دارند و در خصوص موضوع تحت رسیدگی حکم صادر می‌نمایند، اما دارای ویژگی‌های متمایز از دادگاه‌های عمومی از جمله: رسیدگی ساده، سریع و بدون تشریفات قضایی، غیرعلنی و غیرحضوری بودن رسیدگی‌ها، رایگان بودن رسیدگی، تعدد اعضای رسیدگی‌کننده و درنهایت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری با یک عضو قاضی هستند و مهم‌تر اینکه در این هیئت‌ها از شیوه‌های گوناگون برای اثبات تخلف استفاده می‌شود و هیئت‌ها ملزم به رعایت و بررسی دلایل ارائه‌شده از سوی طرفین نبوده و به هر طریق ممکن و با استفاده از کلیه ابزارها درصدد کشف حقیقت هستند (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۹۱). در این هیئت‌ها و در اکثر مراجع اختصاصی اداری یک‌طرف دعوی و اختلاف، دولت با مقامات عمومی و امکانات دولتی و طرف دیگر کارمندان و شهروندان هستند که در سطح نابرابری قرار دارند و هر آن احتمال سوءاستفاده از قدرت می‌رود؛ بنابراین مطلوبیت دادرسی در این مراجع، تضمین‌های لازم از حقوق کارکنان و برقراری تعادل بین اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری را می‌طلبد.

اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری، بنا به پیشنهاد بالاترین مقام اجرایی دستگاه و با حکم وزیر و یا بالاترین مقام اجرایی برای مدت یک سال انتخاب می‌شوند و حقوق و مزایای اعضا و بودجه هیئت‌ها از محل بودجه سازمان متبوع تأمین می‌گردد. از دیدگاه سازمانی، هیئت‌ها مشمول اصل سلسله‌مراتب نیستند، اما به لحاظ ساختاری و سازمانی در اداره و دستگاه متبوع خود تشکیل می‌شوند. برکناری اعضا علاوه بر پیشنهاد مقام منصوب‌کننده، نیاز به تصویب هیئت عالی نظارت نیز دارد؛ علت هم این است که این مراجع، مراجعی مستقل بوده و لازم است از ثبات کافی برخوردار باشند.

بنابراین هیئت رسیدگی به تخلفات اداری از حیث ساختار و سازمان وابسته به دستگاه‌های متبوع خود می‌باشند، هر چند در راستای استقلال آن‌ها اقداماتی صورت گرفته، اما در بودجه و محل تشکیل و انتصاب اعضا، تابع اراده بالاترین مقام اجرایی دستگاه متبوع خود بوده و از دیدگاه صلاحیتی نیز دارای صلاحیت اختصاصی در مقابل صلاحیت عام هستند. در کشور فرانسه دادگاه‌های اداری بدوی، تجدیدنظر و شورای دولتی وجود دارد و در کنار این دادگاه‌های اداری با صلاحیت عام رسیدگی به دعاوی اداری، دادگاه‌های اختصاصی اداری هستند که به برخی از دعاوی خاص اداری رسیدگی می‌کنند (Simon, Boyron & Whittakar; 1998:41).

چالش‌های موجود در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات ناظر بر ماهیت رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت

۱- نداشتن استقلال و بی‌طرفی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری

مراجعی که رسیدگی ترافیعی انجام می‌دهند و رأی صادر می‌نمایند، مراجعی هستند که یا در آن‌ها تخلفی احراز می‌شود و یا فصل خصومتی صورت می‌گیرد، این مراجع برای قضاوت صحیح، باید مستقل و بی‌طرف باشند. این استقلال و بی‌طرفی هم شامل استقلال و بی‌طرفی مرجع و هم اعضای رسیدگی‌کننده در مرجع می‌شود. هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به لحاظ سازمان، تشکیلات و بودجه، محل تشکیل جلسه و نیروی انسانی، وابسته به سازمان متبوع خود هستند و این امر می‌تواند ناقض استقلال و بی‌طرفی این مراجع باشد. مقامات اداری در شکل‌گیری هیئت‌ها و تأمین بودجه، می‌توانند بر استقلال و بی‌طرفی آن‌ها تأثیرگذار باشند. انتخاب اعضای هیئت‌ها صرفاً در اختیار وزیر و یا بالاترین مقام سازمان متبوع هیئت‌ها است، گرچه تخلف مقامات مدیرکل و مقامات بالاتر به استناد بند ه ماده ۲ قانون سازمان بازرسی کل کشور که اشعار می‌دارد: «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند. رئیس هیئت موظف است ضمن نظارت بر ثبت پرونده و تعیین اوقات رسیدگی، مراتب را به عضو قاضی و نماینده سازمان برای حضور اعلام نماید» در نهاد ریاست جمهوری رسیدگی می‌گردد، لیکن برای رسیدگی به تخلفات کارکنان، چون اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، از سوی مدیر پیشنهاد شده‌اند مدیر دستگاه نیز می‌تواند به اعضای هیئت توصیه کند که در رسیدگی به تخلفات، از کارمند متخلف جانب‌داری نموده و از این حیث اصل بی‌طرفی رعایت نگردد و در نهایت اعضای هیئت نیز بنا به توصیه و یا اعمال نفوذ مدیر دستگاه، به نفع کارکنان متخلف رأی صادر نمایند. اعضای رسیدگی‌کننده به تخلفات کارکنان دولت، نباید در مراحل کشف و اعلام تخلف کارکنان مشارکت داشته باشند، این در حالی است که در برخی موارد، ضمن این که تخلف از سوی برخی اعضای هیئت اعلام می‌گردد در چنین مواردی عضو مزبور (اعلام‌کننده تخلف) در رسیدگی و صدور رأی مشارکت دارد. البته در راستای حفظ استقلال و بی‌طرفی هیئت‌ها، قانون‌گذار راهکارهایی را پیش‌بینی نموده است؛ از جمله: عزل اعضا، اما این اختیار صرفاً برای مقام منصوب‌کننده نیست و نظر هیئت عالی نظارت هم لازم است. نکته مهم دیگر در خصوص نظارت هیئت عالی نظارت و اختیار این هیئت در نقض و ابطال تصمیمات، برکناری اعضا است، با توجه به ترکیب پیش‌بینی شده در هیئت عالی

نظارت که عموماً مقامات تصمیم‌گیر و اجرایی هستند استقلال و بی‌طرفی آن‌ها محل تردید است. نکته مهم دیگر با توجه به نظریه اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه، صلاحیت و توان هیئت عالی نظارت در اتخاذ تصمیم، پس از نقض رأی و یا انحلال هیئت‌ها است که این امر استقلال و بی‌طرفی این مراجع را خدشه‌دار می‌کند (گرگی از ندریانی، ۱۳۸۸: ۳۹۱).

در مجموع وجود نهادی مستقل و بی‌طرف برای رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت در پیشگیری و مقابله با فساد بسیار تأثیرگذار است. درخصوص ترکیب اعضا نیز با هدف استقلال آنان و این که اصل بی‌طرفی در تصمیم‌گیری‌ها رعایت شود، بهتر بود سایر اعضا نیز توسط نهادی بی‌طرف انتخاب و از وزارتخانه و مؤسسات دولتی نباشند.

۲- فقدان اصول و تضمینات مطلوب قبل از جلسه رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

عدم توجه کافی به مفاد و دلایل گزارش و مستندات ابرازی در گزارش‌های ارسالی از مراجع معتبر و مورد وثوق مثل دستگاه‌های نظارتی، عدم حضور و کیل از سوی شاکی یا متهم برای دادخواهی در مرجع رسیدگی به تخلفات اداری، در برخی موارد تشریفاتی بودن حضور کارمند در جلسه رسیدگی به تخلفات، فقدان آیین دادرسی شفاف و نداشتن دقت کافی در اظهارات و دفاعیات ارائه‌شده توسط کارمند متخلف و مستندات گروه‌های تحقیق که کارمند صراحتاً اشتباه خود را پذیرفته از آسیب‌های موجود در این خصوص است، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری در برخی موارد، موضوع اعلامی را مجدداً برای تهیه گزارش اولیه و مستندسازی به گروه‌های تحقیق ارجاع داده و کارمند متخلف نیز در اظهارات جدید خود برای گروه تحقیق، موضوع تخلف را کتمان و در نهایت هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نیز بر مبنای گزارش گروه تحقیق، مبادرت به صدور رأی می‌نماید. این در حالی است که در هر مرجع رسیدگی، قبل از تضمین اصول دادرسی مطلوب و عادلانه و قبل از شروع فرآیند رسیدگی، برخی اصول و تشریفات رسیدگی، از جمله آیین دادرسی روشن و مطلوب در راستای رسیدن به یک راه‌حل عادلانه در آن مرجع، توجه کافی به مستندات ابرازی و تسهیل در دسترسی به مسئولین تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر لازم است (نکویی، ۱۳۹۳: ۶۳۷). درخصوص دسترسی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری و حق دادخواهی در این مرجع، شاکی دولت و اداره متبوع و یا دستگاه‌های نظارتی بوده و کارمند مجبور به مراجعه به محل تشکیل این هیئت‌ها برای دفاع از خود است، دسترسی به معنای دسترس بودن فیزیکی خیلی اهمیت ندارد. البته باید برای کارمند امکان حضور، دفاع از خود و آگاهی و اطلاعات لازم برای دفاع قانونی و حقوقی و دسترسی به این موارد فراهم باشد و این مراجعه حضوری، فرصتی خواهد بود که اعضای هیئت رسیدگی‌کننده، با فرد متخلف به صورت چهره به چهره تذکر و رهنمودهایی ارائه می‌کنند که این روش در پیشگیری از موارد مشابه و تکرار تخلف بسیار مؤثر است. همچنین فراگیر نبودن شعب بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی

مراکز استان‌ها، خود می‌تواند ناقض اصل دسترسی به این مرجع باشد.^۱ آسیب دیگر نبود قواعد و قوانین آیین دادرسی روشن و مشخص در این مرجع است. قانون‌گذار در قانون و آیین‌نامه اجرایی، صرفاً به بیان کلیات و صلاحیت‌های هیئت‌ها پرداخته و قواعد مهم آیین دادرسی از جمله حق انتخاب و داشتن وکیل در مرحله تحقیق و رسیدگی و استمهال کافی برای ارائه مدارک و مستندات و مانند اینها را بیان ننموده است؛ در حالی که اقتضای اصل حاکمیت قانون، بیان این اصول و قواعد در قانون این مرجع را ضروری می‌نماید.

۳- غیر حضوری و غیرعلنی بودن رسیدگی‌ها در مراجع رسیدگی به تخلفات اداری

حضور طرفین پرونده، اعم از نماینده دستگاه گزارش‌دهنده و شخص متخلف در جلسه رسیدگی، یکی از اصول دادرسی منصفانه است. حضور شاکی یا نماینده وی در فرآیند رسیدگی، به نحوی که دفاعیات متهم به تخلف را بشنود، باعث می‌شود که طرفین، یعنی شاکی و متشکی عنه، هم به عادلانه بودن رسیدگی‌ها اعتماد پیدا کنند و هم مطمئن شوند که تصمیمات پشت پرده، یک‌جانبه و بدون دلایل متعارف و مشخص گرفته نمی‌شود. مرجع گزارش‌دهنده یا شاکی حق دارد بداند این سیستم تعقیب‌کننده با چه ساختاری و با چه دلایلی و به چه شیوه‌ای به شکایت او رسیدگی می‌کند تا دچار احساس بی‌عدالتی نشود. همچنین یکی دیگر از اصول دادرسی منصفانه که خود مستلزم حضوری بودن دادرسی‌هاست، اصل علنی بودن رسیدگی است. مگر درجایی که خود قانون به غیرعلنی بودن تصریح می‌کند و حفظ اسرار شخصی افراد اقتضا می‌کند که رسیدگی علنی نباشد. علنی بودن رسیدگی به معنای گشودن درب‌های مراجع رسیدگی به روی مردم و اطلاع ایشان از فرآیند قضایی و موجب نظارت و اعتماد مخاطبان و مردم به فرآیند رسیدگی است (Sara, 2005: p423). رعایت مطلوب این اصل منجر به رعایت اصل دیگری یعنی امکان شرکت در جلسات و فرصت دفاع که خود یکی از اصول دادرسی منصفانه هست خواهد شد (فضائلی، ۱۳۹۱: ۱۳۶). البته در این خصوص ناظر بر جلسات رسیدگی به گزارش‌های نظارت و بازرسی مربوط به سازمان بازرسی کل کشور، در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، الزاماتی پیش‌بینی شده است از جمله: ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور مصوب ریاست محترم قوه قضائیه اشعار می‌دارد: «مراجع قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به جرایم و تخلفات، مکلف‌اند وقت رسیدگی و دلیل آن را به اطلاع سازمان رسانده و در همه مراحل تحقیق و محاکمه به گزارش‌های سازمان خارج از نوبت و در مهلت تعیین شده به شرح ماده ۶ قانون رسیدگی نمایند. سازمان حسب مورد با تقدیم لایحه یا اعزام نماینده برای حضور در جلسه تحقیق یا محاکمه، توضیحات لازم را ارائه خواهد نمود. نماینده سازمان می‌تواند قبلاً پرونده را مطالعه کرده، از اوراق مربوط تصویر یا رونوشت تهیه نماید» لیکن چنین تمهیداتی برای سایر مراجع

۱- در حال حاضر برخی دستگاه‌های اجرایی که جمعیت اداری بیشتری دارند، هیئت رسیدگی به تخلفات در مرکز استان، برای آن‌ها پیش‌بینی شده است از جمله: استانداردی، آموزش و پرورش، جهاد کشاورزی و...

گزارش دهنده پیش‌بینی نشده است.

در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن، اصل حضوری بودن رسیدگی‌ها به رسمیت شناخته نشده است و هرچند باید موارد اتهامی به اطلاع کارمند برسد و کارمند می‌تواند تقاضای شرکت در جلسه را داشته و هیئت نیز در موارد ضروری می‌تواند کارمند را دعوت نماید، اما این امر آسیب اصل حضوری نبودن را برطرف نمی‌کند، با توجه به مراتب فوق‌گرفته کارمند پس از تفهیم اتهام می‌تواند دفاعیات خود را ارسال کند و حتی تقاضای حضور در جلسه رسیدگی داشته باشد، لیکن ضرورت حضور در جلسه نیز با قید کلمه به نحوی بر تشخیص و نظر مساعد هیئت بستگی دارد، ضمن این‌که دادرسی در این مراجع حضوری و علنی نیست و این امر امکان شرکت و دفاع کارمند را به حداقل ممکن می‌رساند و به طریقی، ناقض حقوق دفاعی متهم است. امر دیگری که به‌عنوان آسیب در این مرجع قابل طرح می‌باشد، به تبع علنی و حضوری نبودن رسیدگی، عدم تعیین مهلت و زمان معقول اطلاع از اتهام، تعیین جلسه رسیدگی، ختم رسیدگی و صدور رأی است. هرچند ممکن است این امور موجب تشریفاتی شدن شود؛ اما تعیین این مهلت‌ها و چارچوب‌های منطقی منجر به تسریع در دادرسی و رسیدگی در مهلت معقول و منطقی می‌گردد (خسروی، ۱۳۹۱: ۱۶۹). البته در این خصوص نیز پیش‌بینی‌هایی در قانون سازمان بازرسی کل کشور شده است، ماده ۶ قانون مذکور اشعار می‌دارد: «گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی، خارج از نوبت و حداکثر ظرف مدت ۳ ماه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. چنانچه رسیدگی به پرونده‌ها بیش از مدت معین نیاز به وقت داشته باشد، مراجع مذکور باید جهات و دلایل آن را در پرونده درج و تصریح نمایند. آراء صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان ذی‌ربط و آراء صادره هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی با درخواست سازمان مذکور در مراجع ذی‌صلاح ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر بوده و این رسیدگی نیز خارج از نوبت خواهد بود.»

۴- مستدل و مستند نبودن احکام هیئت‌ها

به استناد تبصره ۲ ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هرچند به حضور عضو آشنا به مسائل حقوقی در هیئت‌ها تصریح شده^۱، همچنین در ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور صدور آرای مستدل و مستند احصاء گردیده^۲، اما این امر نقایص عدم حضور عضو حقوقدان در این مراجع را

۱- تبصره ۱ ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: در هر هیئت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی، عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل پنج سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند.

۲- ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون دیوان عدالت اداری: هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظف‌اند پس از بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به‌طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن ده روز برای دفاع کارمند منظور کنند. این هیئت‌ها در صورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را در اختیار وی قرار می‌دهند.

برطرف نمی‌کند. در فرضی که قانون‌گذار عضویت یک نفر حقوقدان و فارغ‌التحصیل رشته حقوق را در این هیئت‌ها الزامی می‌نمود به‌طور قطع، آرای صادره از اتقان بیشتری برخوردار می‌گردید. ضمن این‌که عبارت «آشنا به مسائل حقوقی» یک عبارت مبهم و کلی است که افراد غیرحقوقدان را هم در برمی‌گیرد. نکته دیگر این است که صرفاً عضویت یک نفر آشنا به مسائل حقوقی در هیئت‌ها پیش‌بینی شده و نه حضور و شرکت الزامی عضو در تمام جلسات رسیدگی و صدور رأی، در نتیجه پیش‌بینی عضویت یک نفر حقوقدان با قدرت تحلیل مسائل حقوقی در راستای رسیدگی تخصصی و برقراری تناسب بین تخلف و مجازات باهدف تأثیرگذاری در پیشگیری و مقابله با فساد تأثیرگذار است (صادقی مقدم و میرزاده کوهساهی، ۱۳۹۱: ۶۳).

به عبارت دیگر این هیئت‌ها وظیفه شبه قضایی دارند، این‌که قانون بگوید یک نفر از اعضای هیئت، آشنا به مسائل حقوقی باشد کافی نیست؛ قانون‌گذار حد آشنا بودن به مسائل حقوقی را تعیین نمی‌کند و بهتر این بود که بگوید برای مثال حداقل کارشناسی حقوق داشته و دارای ۵ سال سابقه و تجربه حقوقی یا قضایی باشد. به هر صورت به ساختار این هیئت‌ها اشکال جدی وارد است و همین‌طور در ماده ۸ قانون که مربوط به تخلفات اداری می‌شود ۳۸ مورد از این تخلفات را پیش‌بینی کرده است و تشخیص برخی از این تخلفات، نیازمند تحقیق حقوقی - قضایی، مالی و تحقیق‌های دیگر است. مثل اختلاس یا ارتباط و تماس غیرمجاز با اتباع بیگانه و یا اخاذی نقض قوانین که به نظر در برخی موارد به دلیل پیچیدگی تخلفات، اعضای این هیئت‌ها به‌طور کامل و جامع قدرت تشخیص این موارد را ندارند. به‌صرف این‌که یک نفر آشنا به مسائل حقوقی در این هیئت‌ها وجود دارد، نمی‌شود صلاحیت رسیدگی ۳۸ مورد تخلف و جرم و اتهام، به آن‌ها داده شود.

از سوی دیگر، مسئله‌ای که در دستگاه قضایی وجود دارد (نه فقط در جمهوری اسلامی ایران، بلکه در همه کشورهای جهان)، این است که احکام اگر غیرقانونی (فاقد پشتوانه و بدون مستندات کافی) باشند، حس تنفر را در فرد متخلف یا محکوم برای همیشه به وجود می‌آورند، ولی اگر واقعاً عادلانه برخورد شود و حس عدالت در فرد تقویت شود، این امر می‌تواند جنبه پیشگیرانه زیادی داشته باشد. در حال حاضر یکی از آسیب‌ها در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات این است که در برخی موارد، رسیدگی و آرای صادره، با رعایت اصل تناسب تخلف و مجازات نبوده یا روند رسیدگی‌ها مطابق اصول دادرسی منصفانه نبوده و فرد هم‌زمان با مجازات شدن و پس از پایان مجازات، همچنان آن رویکرد ساختارشکنانه خود را ادامه می‌دهد، چراکه حس عدالت در او تقویت نشده است؛ اما اگر روند صحیح در رسیدگی وجود داشته باشد، فرد در صورت محکومیت هم متوجه می‌شود که روند عادلانه‌ای برای رسیدگی به جرم و تخلف او وجود داشته و این امر به خانواده‌اش، و کلایش و بستر زندگی‌اش منتقل می‌شود و این در ارتقای شأن دستگاه و هیئت و مراجع نظارتی ناظر بر گزارش‌های ارسالی، کاملاً مؤثر است.

بنابراین یکی از الزامات دادرسی منصفانه، مستند و مستدل بودن آرای هیئت‌ها است؛ چراکه مستند و مستدل بودن آرای هیئت‌ها هم دلایل و مستندات حکم محکومیت را برای کارمند روشن می‌کند و هم امکان بهتر نظارت بر آرای هیئت‌ها را فراهم می‌نماید؛ در دادنامه شماره ۱۱۹ مورخ ۲۷ مردادماه ۱۳۶۹ دیوان عدالت اداری درخصوص هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، تأکید شده آراء آن‌ها باید مبتنی بر دلایل متقن، معتبر، ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رأی بدون رعایت قاعده یادشده که از اصول بدیهی دادرسی است موافق مقررات و موازین قانونی نیست؛ بنابراین رویه قضایی ما در این رأی و آرای متعدد دیگر پذیرفته که استناد و التزام به اصول دادرسی منصفانه منحصر به بخش‌های قضایی و کیفری نیست، بلکه بخش‌های شبه قضایی نیز باید به این اصول وفادار بمانند. بنابراین تصریح نشدن این موضوع در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نقص مهم در رسیدگی است، علاوه بر آن آشنا نبودن سایر اعضای هیئت با برخی از اصول مهم حقوقی و مدیریتی و فقدان برنامه نیازسنجی آموزشی برای آن‌ها نیز از دیگر چالش‌های موجود می‌باشد. شایان ذکر است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هم در راستای تقویت مستند و مستدل بودن آرای هیئت‌ها در آرای از جمله رأی شماره ۴۸/۳۴ مورخ ۱۳۴۹/۹/۱۷ و ۱۹۸/۷/۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۳ بر این موضوع تأکید نموده است (قربانی، ۱۳۷۳: ۳۳۹).

۵- فقدان برنامه نظارتی جامع، عام، فراگیر و منسجم بر این مرجع

نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، توسط دو مرجع صورت می‌گیرد. مرجع اول که نظارت غیر قضایی و عموماً شکلی اعمال می‌کند، هیئت عالی نظارت است که در راستای حسن اجرای قانون و هماهنگی در کار هیئت‌ها تشکیل شده است. هیئت مزبور می‌تواند تمام یا بخشی از تصمیمات هیئت‌ها را ابطال و در صورت تشخیص سهل‌انگاری در کار هیئت‌ها دستور انحلال هیئت رسیدگی به تخلفات را صادر نماید^۱ و همچنین می‌تواند در این راستا ناظران و بازرسانی را نیز اعزام نماید^۲. آسیب مهم دیگر عدم توانایی تصمیم‌گیری درخصوص پرونده‌هایی است که آرای آن‌ها ابطال می‌شود، این امر استقلال و بی‌طرفی این مرجع را نقض و می‌نماید متعاقب آن هر لحظه امکان نقض تصمیمات این مرجع توسط هیئت عالی نظارت وجود دارد (نکویی، ۱۳۹۳: ۶۹۹-۶۳۷).

نوع دیگر نظارت بر تصمیمات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ناظر بر آرای قطعی، نظارت

۱- ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: در صورت انحلال هیئتی توسط هیئت عالی نظارت مراتب به اطلاع بالاترین مقام دستگاه مربوط می‌رسد و مقام مزبور موظف است حداکثر ظرف ۳۰ روز نسبت به تشکیل هیئت جدید اقدام و پرونده‌های مربوط را به منظور رسیدگی به هیئت ارجاع نماید.

۲- تبصره ۳ ماده ۲۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: هیئت عالی نظارت می‌تواند بازرسانی را به دستگاه‌های مشمول اعزام نموده و در صورت مشاهده موارد تخلف، کارکنان متخلف را به منظور رسیدگی به پرونده آنان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری معرفی نماید.

قضایی توسط دیوان عدالت اداری است.^۱ محکوم علیه یک ماه فرصت اعتراض به دیوان عدالت اداری را دارد.^۲ البته ایرادها و ابهام‌های زیادی بر نظارت قضایی دیوان بر این مرجع وجود دارد که برخی به شرح زیر عنوان می‌گردد:

اول اینکه نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای این مرجع شکلی و فرجامی است، درحالی‌که با نبود آیین دادرسی دقیق، شفاف و منصفانه، نظارت شکلی بی‌فایده خواهد بود. به‌طور مثال، شعبه ۲۱ دیوان در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۶۶۱ مورخ ۱۹ دی‌ماه ۱۳۹۳، رأی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری را - از جمله - به این دلیل که «در برگ ابلاغ اتهام، هیئت محترم رسیدگی کننده می‌بایست عنوان قانونی مندرج در بندهای مختلف ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را که با تخلف مطابقت دارد به کارمند متخلف تفهیم می‌کرد، نه عنوان عمل ارتكابی را»، نقض نموده است (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳: ۹۳).

دوم اینکه اگر دیوان مرجع فرجامی بر آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است، رسیدگی فرجامی یک مرحله‌ای است؛ اما در دیوان عدالت اداری این رسیدگی شامل تشریفات رسیدگی از جمله ابلاغ دادخواست، مراحل تجدیدنظرخواهی^۳ و درنهایت هیئت تشخیص بوده و معمولاً زمان بر می‌باشد، این امر علاوه بر طولانی کردن فرایند دادرسی و اطاله دادرسی، برخلاف یکی از علل شکل‌گیری این مراجع یعنی اصل سرعت در رسیدگی است و کارمند را در بلا تکلیفی قرار می‌دهد.

سوم آنکه دیوان عدالت اداری، گاهی به آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، نظارت ماهوی دارد و برخی قضات معتقدند دیوان از نظارت ماهوی منع نشده است. شعبه دیوان رأی صادره را با مقررات و قوانین شکلی تطبیق می‌دهد و اگر عدم رعایت تشریفات قانونی اعم از شکلی یا ماهوی احراز گردد رأی را نقض می‌کند (مولایگی، ۱۳۹۱: ۴۹).

۶- عدم رعایت اصل تناسب تخلف و مجازات در تصمیم‌گیری هیئت رسیدگی به تخلفات اداری

فصل سوم قانون رسیدگی به تخلفات اداری، راجع به تنبیهات اداری است که در ۱۱ مورد پیش‌بینی شده است. مشکلی که وجود دارد این است که مواد ۸ و ۹ از اصل تناسب جرایم و مجازات یا تخلفات

۱ - بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲: رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

۲ - ماده ۲۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: کلیه هیئت‌ها مکلف‌اند در متن آرای قطعی صادر شده، مهلت یک ماهه شکایت به دیوان عدالت اداری را تصریح کنند.

۳ - ماده ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: کلیه آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم‌مقام و یا نماینده قانونی آن‌ها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر است. مهلت تجدیدنظرخواهی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران دو ماه از تاریخ ابلاغ است.

و مجازات اداری تبعیت نکرده و به تبع این امر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، همراه با سوء جریان است.^۱ لذا بهتر بود قانون‌گذار می‌گفت که مثلاً برای این دسته از تخلفات، این مجازات اداری قابل اعمال است و برای این دسته از تخلفات جدی‌ترین مجازات و تنبیهات اداری قابلیت اعمال دارد. در واقع تشخیص متناسب بودن تخلف و مجازات بر عهده هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری گذاشته است که خودشان تشخیص بدهند که چه تنبیهات و مجازاتی را برای چه نوع تخلفاتی اعمال کنند که این مورد نیز در فرضی که عضو حقوقی در هیئت نباشد و یا اعضا به ماهیت تخلف و میزان تأثیرگذاری مجازات اشراف نداشته باشند با سوء جریان همراه است؛ زیرا این هیئت‌ها حقوقی نیستند و کار قضایی هم نکرده‌اند و سمت قضایی هم ندارند و تا حدودی هم از آیین دادرسی فاصله دارند؛ بنابراین یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی ناظر بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری و عملکرد اعضای هیئت‌ها، این است که رعایت اصل تناسب تخلفات و مجازات رعایت نمی‌گردد. نکته دیگر در این رابطه، ماده ۱۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است که فقط مجازات بند (د) و (خ) را (انفصال از خدمت از یک ماه تا یک سال و انفصال دائم) قابل تجدید می‌داند و اما بند دیگر، یعنی بند (الف)، (ب) و (ج)؛ بند (الف) اخطار کتبی است و بند (ب) توبیخ کتبی است، با شرایطی که در قانون آمده است. بند (ج) کسر حقوق و فوق‌العاده شغل و عناوین مشابه حداکثر تا یک‌سوم از یک ماه تا یک سال. در واقع از حقوق کارمند بنا بر دستور مدیر و مافوق تا یک سال کسر می‌شود؛ اما کارمندان خطایی نمی‌توانند به هیئت‌ها شکایت یا درخواست تجدیدنظر نمایند. در موارد ۳ گانه فوق نمی‌توان در هیئت تجدیدنظر شکایت کرد و این حق برای کارمند پذیرفته نشده است که این هم نوعی آسیب است.

نظام مطلوب دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

با توجه به تعریف، مبانی و جایگاه قانونی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ذکر برخی آسیب و چالش‌ها، معیارها و اصولی به شرح زیر مطرح خواهد شد که در صورت اعمال این اصول و معیارها و انجام اصلاحات می‌توان تا حدودی به مطلوبیت رسیدگی در این مرجع امیدوار بود.

۱- مبانی، دیدگاه و پشتوانه نظری تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

برای رسیدگی به تخلفات کارمندان دولت، راه‌حل‌های متفاوتی وجود دارد. راه‌حل اول؛ سپردن رسیدگی به تخلفات کارکنان هر بخشی به همان اداره و به عبارتی نظام وزیر-قاضی است، سپردن این امر به وزارتخانه و اداره مربوطه به معنای نادیده گرفتن اصل بی‌طرفی و این قاعده که هیچ‌کس نمی‌تواند قاضی دعوی و ادعای خود باشد نیست (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۹۸). راه‌حل دوم؛ سپردن این امر به

۱- تبصره ۶ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: هیئت‌ها پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به کارمند، در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات موضوع این قانون را اعمال خواهند نمود.

دادگاه‌های عمومی و قوه قضائیه است که به دلایلی همچون: نداشتن اشراف لازم به موضوعات اداری و مدیریتی، طولانی بودن رسیدگی، تشریفات دادرسی و مانند اینها، راه حل مناسبی نیست بنابراین در نظام‌های مختلف مراجعی خاص برای رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت تأسیس شده است. ایجاد دادگاه‌های اداری در هر دو سیستم فرانسوی و انگلیسی محصول تفکرات و تاریخ متفاوت هر کدام از آن‌ها بوده است؛ اما آنچه در نظام جمهوری اسلامی ایران قابل توجه است، این نکته است که دادگاه‌ها و مراجع و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پشتوانه نظری به عنوان فلسفه وجودی که همه‌جانبه‌نگر باشد، ندارند ضمن اینکه حوادث تاریخی منجر به شکل‌گیری آن‌ها نشده است؛ لذا اولین قدم در راستای مطلوبیت رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به‌طور خاص و مراجع اختصاصی اداری به‌طور عام، مبانی، دیدگاه و پشتوانه نظری روشن و شفاف از سوی قانون‌گذار نسبت به این مرجع است. نظام حقوقی با توجه به داشته‌های خود، باید به این امر توجه کند که علل و فلسفه وجودی این مرجع چیست؟ و اساساً به چه عللی قضاوت کردن در خصوص تخلفات کارکنان دولت را از حیثه صلاحیت‌های قوه قضائیه خارج نموده است، سپس با توجه به این علل و فلسفه وجودی، راهکارهای تحقق این اهداف را پیش‌بینی نماید. مبانی که در عین در نظر داشتن اصول سرعت در رسیدگی، حذف تشریفات و حفظ سیاست‌های قضا زدایی، اصول حداقلی دادرسی منصفانه و استقلال و بی‌طرفی هیئت‌ها و اعضای آن‌ها را در نظر گرفته و به نحو مطلوبی بین منفعت عمومی و منافع و حقوق شهروندی کارمندان تعادل برقرار نماید.

نکته مهم بعدی در قسمت پشتوانه نظری هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انسجام و تقسیم‌بندی و دسترسی آسان به این مراجع با توجه به علل شکل‌گیری این هیئت‌ها است. رسیدگی دو مرحله‌ای در این هیئت‌ها نیز مؤثر خواهد بود. یعنی مرحله بدوی و تجدیدنظر، مقامات اگر حق اعمال مجازات دارند، قابل اعتراض در این هیئت‌ها باشد و هیئت عالی نظارت خود حق صدور رأی نداشته باشد. در این صورت می‌توان به مطلوبیت شکل‌گیری و رسیدگی این هیئت‌ها امیدوار بود.

۲- استقلال و بی‌طرفی

مقررات مربوط به طرز تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (به‌عنوان یکی از مراجع اداری) و قواعد راجع به آیین و تشریفات آن‌ها در رسیدگی به اختلافات و شکایات و نیز ضوابطی که در صدور آراء و اخذ تصمیمات دارند، یک دادرسی بی‌طرفانه و به‌دوراز هرگونه اعمال نفوذ را فراهم نمی‌آورد (ایزدخواه، ۱۳۷۸: ۱۵)؛ حق رسیدگی توسط یک مرجع مستقل و بی‌طرف، امروزه به یکی از حقوق اساسی شهروندان و مردم تبدیل شده و در اسناد داخلی و بین‌المللی درج گردیده است (Antonio Casses, 200: p.213). این حق بی‌تردید یکی از اصول کلی حقوق را تشکیل داده و یک اصل اساسی حکومت قانون تلقی و از پیش شرط‌های مهم حق بر دادرسی منصفانه محسوب می‌شود (ایزدپناهی، ۱۳۸۹: ۱۹-۱۳). منظور از مرجع یا دادگاه مستقل این است که دادگاه و قاضی

در صدور رأی تنها قانون و وجدان را حاکم بر اعمال خود قرار دهند و توجهی به دستورها، نظرها و خواسته‌های دیگران نداشته باشند، از هیچ مانعی نهراسند و بیم انفصال، تنزل رتبه و مقام و تغییر محل شغل نداشته باشند و تحت فشار قوای بیرونی و درونی نباشند (آخوندی، ۱۳۸۳: ۱۹۹-۱۳۳). مراد از بی‌طرفی نیز نبود پیش‌داوری و جانب‌داری مرجع و اعضای رسیدگی‌کننده نسبت به طرفین دعوی، یک عقیده یا رویکرد است. بنابراین دومین قدم پس از تأسیس و تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری منسجم و با پشتوانه نظری روشن، تأمین استقلال و بی‌طرفی این هیئت‌ها است. برای مستقل و بی‌طرف بودن هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نکاتی چند قابل طرح و اصلاحاتی در این راستا لازم است، اول به دلیل اینکه هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، نماینده دولت در هر یک از دستگاه‌های مشمول قانون می‌باشند، اعضای آن‌ها از کارمندان همان دستگاه‌ها هستند، بودجه و امکانات آن‌ها از همان دستگاه تأمین می‌شود، یک مرجع مستقل و بی‌طرف نمی‌تواند باشند. دوم اینکه اعضای این مرجع توسط حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی انتخاب و به پیشنهاد همان مقام و تأیید هیئت عالی نظارت قابل عزل هستند و هیچ معیاری هم برای پیشنهاد و علل عزل پیش‌بینی نشده است که این امر قطعاً استقلال و بی‌طرفی اعضای این هیئت‌ها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. سوم اینکه اعضای هیئت‌های رسیدگی به‌راحتی می‌توانند تحت‌الشعاع برنامه‌ها و دستورات مقامات مافوق و برنامه‌های دستگاه‌ها قرار گیرند، بنابراین برای حفظ استقلال و بی‌طرفی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید ردیف بودجه و شخصیت حقوقی مستقل از دستگاه‌های متبوع برای هیئت‌ها در نظر گرفت، اعضای هیئت‌ها با توجه به اصل شایسته‌سالاری توسط نهاد و یا مقامی مستقل و بی‌طرف انتخاب‌شده و تشریفات و ضوابط و دلایل عزل و برکناری این اعضا کاملاً شفاف، روشن و مشخص باشد.

اصل حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون از نظر دادرسی با سه تعریف و معنی کلاسیک ارائه شده است: اول اینکه حکومت نباید دلخواهانه باشد، بلکه باید مطابق قواعد عام، عمل کند. دوم اینکه همه شهروندان در مقابل قانون برابرند. سوم اینکه با اصول قانون اساسی انگلستان، نتیجه تصمیمات قضایی مربوط به حقوق فردی بر مبنای قانون عرفی است.

قانون اساسی محصول قواعد سرزمینی است. این اصل سرچشمه تمام اصول موردبررسی، اعم از اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری است، اصلی که هم در حیطه حقوق اداری اعمال می‌شود و هم در حیطه قضا و در ابعاد مختلفی نیز قابل بحث است و رابطه تنگاتنگی بین این اصل و اصول دادرسی منصفانه برقرار است (خسروی، ۱۳۹۱: ۳۹۸-۳۹۷). داشتن مبانی و دیدگاه نظری قوی، دسترسی به مرجعی مستقل و بی‌طرف در کنار اعمال اصل حاکمیت قانون معنا و مفهوم پیدا خواهد کرد. با توجه به این امر، رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، توسط مراجعی صلاحیت‌دار همچون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (اعم از بدوی و تجدیدنظر) و مراحل بعدی یعنی نظارت هیئت

عالی و دیوان عدالت اداری که همگی به موجب قانون تأسیس شده‌اند، صورت می‌گیرد و از طرفی باید مطابق با قانون عمل کنند. یعنی در قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری در صورتی که با بررسی‌های به عمل آمده تخلف کارمندی اثبات گردد، طبیعتاً مجازات وی مطابق با قانون ضروری است و فرآیند اعمال مجازات نیز طبق قانون صورت می‌گیرد (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۳۱۷).

بنابراین در راستای مطلوبیت رسیدگی‌ها در هیئت‌ها و تحقق حاکمیت قانون در این راستا اقداماتی لازم است، اصل قانونی بودن جرایم و مجازات، اصل برائت، تناسب بین جرم و مجازات، منع اعمال دو بار رسیدگی و مجازات، همگی اقداماتی است که برای تحقق اصل حاکمیت قانون در این هیئت‌ها، باید اعمال گردد. تأسیس، تشکیل، انتخاب و عزل اعضا، مراحل رسیدگی، اعمال مجازات و احراز تخلف همگی باید در چارچوب اصول قانونی روشن و شفاف باشد. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مواد ۸ و ۹ ابتدا تخلفات و سپس مجازات به تفصیل بیان شده، لیکن هیچ طبقه‌بندی بین مجازات و تخلفات و اینکه چه مجازاتی برای کدام تخلف اعمال شود، روشن نشده است و به عبارتی اصل تناسب بین مجازات و تخلف در نظر گرفته نشده است. تخلف در قانون تعریف نشده و صرفاً در ماده ۸ مصادیق آن آورده شده است، حتی بندهای این ماده حصری نبوده و برخی تخلفات بسیار قابل تفسیر و توسعه هستند و ذکر رئوس تخلفات اداری بدون احصا کلیه موارد آن، برخلاف موازین و قواعد مسلم حقوقی و اصل حاکمیت قانون است (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۶۳۹).

نکته پایانی در رعایت اصل حاکمیت قانون برای رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت در راستای مطلوبیت رسیدگی در این مراجع بیان می‌کند: به رغم اینکه ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در راستای تحقق اصل منع مجازات مجدد در مورد پرونده‌های اتهامی کارمندان می‌باشد، برخی تنبیهات و مجازات اداری این ماده مغایر با تبصره ۶ همان ماده است (فتاحی، ۱۳۹۱: ۳۴۱).

بنابراین اصل منع مجازات مضاعف، علاوه بر محاکم قضایی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز حاکمیت دارد، لیکن باید نسبت بین تخلفات و جرایم هم روشن باشد. در محاکم قضایی به جرایم رسیدگی می‌شود، حال آنکه در هیئت‌ها صرفاً به تخلفات رسیدگی می‌گردد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۳).

۳- آیین دادرسی روشن و شفاف

آیین دادرسی که به طور سنتی دارای تقسیم‌بندی‌های مدنی و کیفری بوده و در دهه‌های اخیر با برخی تحولات بنیادین و شناسایی آیین دادرسی اداری، حرکت به سوی ایجاد اصول و قواعد واحد و کلی آیین دادرسی در کلیه دعاوی اعم از مدنی، کیفری و اداری آغاز شده است (یاوری، ۱۳۸۴: ۱۹۶)، امروزه با توجه به ویژگی‌ها و خصوصیات خاص دعاوی اداری به طور عام و تخلفات کارکنان دولت به طور خاص، اصول و قواعد شکلی این دعاوی تحت عنوان آیین دادرسی اداری شناسایی شده است. فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری با اعلام تخلف به هیئت‌ها شروع می‌شود، هیئت‌ها با استفاده از

سازوکارهای مقرر، اقدام به جمع‌آوری دلایل و تکمیل پرونده نموده و پس از آن اقدام به رسیدگی و صدور رأی می‌نمایند (صادقی مقدم و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۱: ۳۹۸). به نظر می‌رسد درخصوص قواعد آیین دادرسی در هیئت‌ها ابهاماتی وجود دارد و در این زمینه نیاز به اصلاحاتی ضرورت می‌یابد. اولین نکته درخصوص تقسیم‌بندی مواد قانون و آیین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری است که در ماده ۹ قانون از گروه تحقیق نام‌برده و مشخص است که گروه تحقیق درمورد پرونده‌هایی می‌توانند تحقیق کنند که از سوی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، بررسی وضع آنان به این گروه‌ها ارجاع شده باشد. به نظر می‌رسد، بهتر بود قانون‌گذار با فصل‌بندی دقیق از ابهامات فوق اجتناب می‌کرد. قانون رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت باید فصلی از قانون را به بیان قواعد شکلی و آیین دادرسی اختصاص می‌داد و در آن طرح شکایت و روش‌های آن، تحقیق و تعقیب و بررسی تخلفات، تکمیل پرونده اتهامی و دعوت از کارمند متهم، تشکیل جلسه و چگونگی تشکیل و روند رسیدگی، صدور حکم و به‌طور کلی فرآیند دادرسی تشریح و از این تشتت و پراکندگی جلوگیری می‌شد.

۴- اصول دادرسی منصفانه

پس از طراحی ساختار، تشکیلات، سازمان و صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به‌صورت منسجم و معقول و تضمین استقلال و بی‌طرفی این مراجع و طراحی آیین دادرسی روشن و شفاف، مهم‌ترین و اثربخش‌ترین مرحله در هیئت‌ها که ارتباط تنگاتنگی با کارمندان دارد، یعنی مرحله تشکیل جلسات و رعایت آیین دادرسی منصفانه تشریح می‌شود. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های وارد بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در جمهوری اسلامی ایران، نبود آیین دادرسی روشن، منسجم و شفاف است؛ بنابراین در این هیئت‌ها به‌منظور مطلوبیت رسیدگی باید برخی قواعد و اصول حداقلی دادرسی منصفانه را اعمال نمود و در عین اعمال این اصول به طولانی و تشریفاتی نشدن رسیدگی‌ها نیز توجه داشت، به‌عبارت‌دیگر باید تلفیقی از اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری را در این هیئت‌ها اعمال نمود (خسروی، ۱۸۴: ۱۳۹۱). برخی اصول و قواعد در نظام دادرسی اعم از حقوقی، کیفری و اداری وجود دارند که تضمین‌گر یک دادرسی منصفانه هستند و بدون توجه و ارتباط به این امر که کدام نوع مراجع و دعاوی به‌منظور رسیدگی‌ها مطرح هستند، اعمال می‌شوند. اصولی که رعایت آن‌ها در راستای نیل به مقصود یعنی رسیدگی منصفانه و عادلانه بر هر مرجع قضاوتی و ترافعی از جمله هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری لازم‌الرعایه است و در صورت نبود آن‌ها نمی‌توان امیدوار به رسیدن به مقصود داشت. اصول دادرسی منصفانه از جمله اصول حقوق فراملی و شناخته‌شده در حقوق داخلی است که به طرف شاکی از خدمات اداری این امکان را می‌دهد تا در فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری کارمند خاطی توسط مقام اداری با استفاده از موازین موجود در این اصول رسیدگی‌ای منصفانه و عادلانه صورت گیرد.

اصول دادرسی منصفانه، می‌تواند جلوی بخش مهمی از بی‌عدالتی‌ها و نقض اصل انصاف را بگیرد،

زیرا در سرنوشت کارکنان دولت بسیار مؤثر است. گاهی اوقات یک برخورد نادرست و غیرقانونمند می‌تواند یک کارمند متخلف عادی را به یک مخالف یا معاند تبدیل کند که این دورنمای خوشایندی برای کشور و نظام اداری ندارد. در عین حال که برخورد مستند و قانونمند با یک تخلف، می‌تواند اعتبار آن دستگاه و گزارش‌دهنده را بالا برده و نیز دارای جنبه پیشگیرانه برای سایر کارکنان باشد، یک تصمیم صحیح توسط هیئت رسیدگی به تخلفات، حتی می‌تواند اعتماد آن متخلف را هم به نحوی جلب کند و در اصلاح رفتار او و بازسازی اجتماعی‌اش تأثیرگذار باشد. وقتی مرجع رسیدگی قصد دارد، دعوی یا اختلاف دو طرف یا تخلف شخصی را مورد ارزیابی و قضاوت قرار دهد، طرفین باید بتوانند با رعایت اصل تساوی در برابر آن مرجع حاضر شوند، دلایل خود را مطرح کنند، رسیدگی به پرونده آن‌ها در مهلت معقول و اسرع وقت صورت گیرد، طرفین حق اعتراض به تصمیم آن مرجع را داشته باشند و مرجع رسیدگی در تصمیم خود دلایل و مستندات خود را ارائه دهد، ذکر دلایل و مستندات تصمیم موجب نظارت‌پذیری تصمیمات می‌شود (گرچی و فتحی، ۱۳۹۶: ۱۸).

در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید اصل بر حضوری بودن رسیدگی‌ها بوده و حتماً جلسه رسیدگی تشکیل شود، حضوری بودن رسیدگی در این هیئت‌ها و علنی بودن آن‌ها موجب بهتر قضاوت کردن این هیئت‌ها خواهد شد. برای تشکیل جلسات و رسیدگی حضوری و علنی در این هیئت‌ها، در راستای رسیدگی در مهلت معقول و اسرع وقت، برای تشکیل جلسات، ختم رسیدگی و صدور رأی، مهلت و مدت‌زمان منطقی در نظر گرفته شود (هداوند و آقایی طوقی، ۱۳۸۹: ۱۸۷). اصل تسریع در رسیدگی در این هیئت‌ها، همراه با تمهیداتی باشد که رسیدگی‌ها را ساده، قابل فهم و بدون تشریفات کند و امکان حضور کارمند، طرح دلایل و فرصت کافی برای دفاع از خود وجود داشته باشد. در کنار این اصول در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اصولی همچون تفکیک مرحله تعقیب از رسیدگی و داشتن مرحله تعقیب منسجم و جدایی مقامات تحقیق و تعقیب از اعضای رسیدگی‌کننده، اعمال اصل براءت در رسیدگی به تخلفات کارمندان (یاوری، ۱۳۸۷: ۱۶۱) و انسجام و تناسب آیین تخلف و مجازات و مانند اینها در این هیئت‌ها لازم هستند. در اعمال تمام اصول دادرسی منصفانه در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید توجه داشت، آن‌ها را به گونه‌ای اعمال کرد که موجب تشریفات شدن رسیدگی‌ها و اطاله دادرسی در این هیئت‌ها نشوند.

۵- نظارت منسجم، عام و فراگیر

تمام اصول و معیارهایی که تاکنون در راستای مطلوبیت رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت معرفی گردید، زمانی کارگشا خواهد بود و اطمینان به تحقق آن‌ها وجود خواهد داشت که نظارت لازم بر اعمال آن‌ها صورت گیرد. نظارت بر مراجع رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت موجب تضمین عملکرد مطلوب آن‌ها شده و حاکمیت قانون، استقلال، بی‌طرفی، اصول دادرسی منصفانه را در این مراجع تضمین می‌نماید. نظارت مؤثر و فراگیر بر این مراجع یکی دیگر از اصول و

معیارهای رسیدن به نظام مطلوب رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت است. در راستای رسیدن به نقطه مطلوب نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هم باید به نظارت درونی و هم نظارت بیرونی یعنی نظارت اداری و قضایی بر این هیئت‌ها توجه نمود. هیئت عالی نظارت باید ترکیبی غیردولتی داشته و توسط نهادی مستقل و بی‌طرف انتخاب گردند و مسئول حسن اجرای قوانین در هیئت‌ها باشد. هیئت عالی نظارت باید بر عملکرد هیئت‌ها و اعضا نظارت داشته باشد، لیکن حق رسیدگی و صدور رأی نداشته باشد. نظارت بر امور اداری، بودجه و عملکرد اعضا بر عهده هیئت عالی نظارت مستقل و بی‌طرف باشد و جرایم و تخلفات اعضای رسیدگی‌کننده به موجب قانون مشخص باشد. نظارت قضایی هم توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد، اعمال نظارت مؤثر دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع قضایی مستقل هم موجب می‌شود که هیئت‌ها و اعضای آن‌ها بهتر عمل کنند؛ چراکه می‌دانند رأی آن‌ها در معرض نظارت مرجعی قضایی قرار خواهد گرفت و هم افراد را مطمئن به رسیدگی‌های معقول و منطقی می‌کند. البته در این زمینه آسیب‌هایی وجود دارد که در راستای مطلوبیت باید اصلاح گردد، رسیدگی فرجامی در دیوان عدالت اداری تک‌مرحله‌ای و اطلاع دادرسی کم شود و شعبی از دیوان عدالت اداری در راستای نظارت بر هیئت‌ها در مراکز استان‌ها به منظور سهولت دسترسی تأسیس گردد.

نتیجه‌گیری

هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی ایران که مراجعی اختصاصی اداری با استقلال نسبی هستند، به رغم اهمیت رسیدگی و تأثیر آرای آن‌ها بر طیف گسترده کارکنان دولت، مورد غفلت واقع شده و دچار آسیب‌هایی بوده و با رسیدگی مطلوب و منصفانه فاصله دارند. آسیب‌هایی که در مقاله حاضر مورد واکاوی قرار گرفت از جمله: عدم استقلال و بی‌طرفی هیئت‌ها و اعضای رسیدگی‌کننده، عدم انتخاب اعضا توسط نهادی بی‌طرف و روشن نبودن عوامل و تشریفات عزل و برکناری اعضا، نداشتن شخصیت حقوقی مستقل و بودجه و امکانات مالی کافی مستقل از دستگاه‌های تحت شمول خود، اصل غیرحضور و غیرعلنی بودن رسیدگی‌ها در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که در اکثر موارد می‌تواند فرصت دفاع و شرکت در جلسات را از کارمند متهم بگیرد. آسیب دیگر، امکان عدم حضور عضو حقوقدان و مستند و مستدل نبودن احکام صادره و فقدان پیش‌بینی و کیل برای دفاع از حقوق شاکی و متهم است که می‌تواند زمینه اتخاذ تصمیمات غیرواقعی و غیرمنطقی برای این مراجع را فراهم نماید. در حوزه نظارت عام و فراگیر و منسجم بر این مراجع نیز آسیب‌هایی وجود دارد و اقدامات هیئت عالی نظارت در نقض آرای این هیئت‌ها و رسیدگی توسط خود مرجع نظارتی، می‌تواند منجر به نقض استقلال و بی‌طرفی این هیئت‌ها شود. با توجه به تعیین جایگاه حقوقی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و آسیب‌شناسی این مراجع و ذکر نقاط ضعف آن‌ها، برای رسیدگی مطلوب در این مراجع و حفظ و لحاظ کردن حقوق کارکنان دولت و منفعت

عمومی دستگاه‌های ذی‌ربط، ارتقای سلامت اداری و پیشگیری و مقابله با فساد، با لحاظ عوامل و مؤلفه‌های تأثیرگذار، نیاز به بازنگری در قوانین و مقررات و وضعیت فعلی هیئت‌ها را ضروری می‌نماید، در این راستا موارد زیر، پیشنهاد می‌گردد:

۱- تعیین دیدگاه و مبانی نظری روشن در خصوص هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری توسط مقنن و پیش‌بینی راهکارهایی برای حفظ شخصیت حقوقی مستقل هیئت‌ها و خارج کردن این هیئت‌ها از اصل سلسله‌مراتب اداری و تبیین اصول دادرسی شفاف با استفاده از رویکرد آیین دادرسی مطلوب و جامع؛

۲- انتخاب اعضای هیئت‌ها توسط نهادی بی‌طرف و مستقل و انتخاب و عزل آن‌ها با توجه به اصل شایسته‌سالاری و معیارهای روشن و شفاف از جمله تشکیل سازمان یا دیوان مستقل از دولت برای رسیدگی به تخلفات اداری پس از تأسیس مرجعی مستقل و بی‌طرف و منسجم با مبانی نظری قوی، حاکمیت اصل قانون‌مداری در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. در راستای حاکمیت اصل قانون، تعیین آیین دادرسی و اصول و قواعد روشن رسیدگی و تلفیق متعادلانه از اصول حداقلی دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری می‌تواند منجر به رسیدگی مطلوب در این مراجع گردد. در راستای نظارت منسجم، عام و فراگیر بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز ضرورت دارد در سیاست‌ها و روش‌های هیئت عالی نظارت و چگونگی نظارت دیوان عدالت اداری بازنگری لازم به عمل آید؛

۳- بنا به وضعیت فعلی هیئت‌ها و کاهش آسیب‌های موجود به‌عنوان برنامه کوتاه‌مدت، جهت‌گیری عملکرد هیئت‌ها با لحاظ مؤلفه‌هایی از جمله: حضور کارمند و شاکی یا نماینده دستگاه گزارش‌دهنده در جلسه رسیدگی، فراهم نمودن بستر حضور و کیل برای دفاع از حقوق شاکی و متهم و نهادینه نمودن آن، رعایت اصل بی‌طرفی، لحاظ اصول دادرسی عادلانه و توجه به مستندات ابرازی شاکی و دفاعیات متخلف، تسریع و تسهیل در رسیدگی، استفاده از عضو حقوقدان، وجود وحدت رویه در صدور آراء، صیانت از نیروی انسانی و سلامت محیط اداری، صدور احکام دقیق که قابلیت دفاع از آن‌ها در مراجع بالاتر وجود داشته باشد، برنامه‌ریزی برای رسیدگی بدون تأخیر به پرونده‌ها، به‌نحوی که تأخیر در رسیدگی و صدور رأی به‌ویژه در پرونده‌های مهم اصل بازدارندگی مجازات از بین نرود و ... در دادرسی عادلانه و تأثیرگذار بسیار مهم است.

۴- در برنامه کوتاه‌مدت و رفع نواقص موجود، برنامه‌ریزی و جهت‌گیری هرچه بیشتر هیئت‌ها بر روی مؤلفه‌هایی از جمله: مطالعات دقیق بر روی پرونده‌ها و تحلیل محتوای آن‌ها، باهدف شناسایی نقاط آسیب‌خیز محیط اداری و ارائه پیشنهادهای لازم به مجموعه مدیریتی برای اتخاذ تمهیدات لازم برای اصلاح آن‌ها، ایفای نقش ارشادی و صیانتی و توسعه سلامت در نظام اداری در ایجاد بسترهای لازم برای پیشگیری از وقوع تخلفات با این رویکرد که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات

اداری فقط جنبه تعقیبی و تفتیشی نداشته باشند، بلکه با نیازسنجی آموزشی و با توجه به فراوانی تخلفات بین کارکنان، بعضاً هم دوره‌های آموزشی برگزار و به تشریح بسترهای فساد پرداخته و نیز الزامات کارکنان و بایدونبایدها و خط قرمزها را به‌طور مشخص و مصداقی گوشزد نمایند، نه اینکه فقط منتظر بمانند که تخلفی رخ دهد تا به تعقیب متخلف مبادرت کنند از هر حیث در تضمین سلامت اداری مهم بوده و هیئت عالی نظارت و مسئولان مربوط هم بهتر است که کادرهای خود را که عضو هیئت‌های یادشده هستند به‌خوبی آموزش داده و اصول و موازین رسیدگی‌های انضباطی و علل نقض آراء را گوشزد نمایند.

فهرست منابع:

- ۱- ابراهیمی، فتاح (۱۳۹۱)؛ اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری، چاپ اول، تهران. نشر دانش.
- ۲- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۹)؛ حقوق اداری ایران، چاپ ششم، تهران: انتشارات توس.
- ۳- ایزدخواه اسدالله، (۱۳۸۷)؛ بررسی آیین دادرسی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در پرتو اصول عدالت طبیعی، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی، دانشگاه پردیس قم.
- ۴- خسروی، احمد (۱۳۹۱)؛ «آسیب‌شناسی حقوقی مراجع اختصاصی اداری در ایران و ارائه آیین دادرسی اداره واحد (مطالعه تطبیقی با حقوق انگلیس)»، پایان‌نامه دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس فارابی.
- ۵- خسروی، احمد، کاظمی، سید سجاد و مجتبی نقدی نژاد (۱۳۸۸)؛ «حقوق دفاعی متهم در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری»، مجله پژوهش‌های حقوقی، تهران، شماره ۳۸.
- ۶- رستمی، ولی آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۸۸)؛ دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، چاپ اول، تهران: نشر گرایش.
- ۷- صادقی مقدم، محمدحسن و نادر میرزاده کوهستانی (۱۳۹۱)؛ آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۸- فضائلی، مصطفی (۱۳۹۱)؛ دادرسی عادلانه در محاکمات بین‌المللی کیفری، چاپ سوم، تهران: شهر دانش.
- ۹- قربانی، فرج اله (۱۳۷۳)؛ آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات فردوسی.
- ۱۰- کریم زاده، سیف اله، ۱۳۸۹؛ شرح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، چاپ اول، قم: انتشارات دارالفکر.
- ۱۱- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۷)؛ «حاکمیت قانون و حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری» نشریه حق.
- ۱۲- مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور (۱۳۹۳)، مجموعه آرای شعب دیوان عدالت اداری، تدوین: تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- ۱۳- مولا بیگی، غلامرضا (۱۳۹۱)؛ صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- ۱۴- نکوئی، محمد (۱۳۹۳)؛ «ملاحظات در نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه در زمینه اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت در رسیدگی به تخلفات اداری»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۱۵- هداوند، مهدی (۱۳۷۸)؛ «دادگاه‌های اختصاصی اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی،

دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

۱۶- هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)؛ دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول دادرسی منصفانه، چاپ اول، تهران: انتشارت خرسندی.

۱۷- یاوری، اسدالله (۱۳۸۴)؛ «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره دوم.

18- Alder, John. (2002), General principles of constitutional and administrative law 4 th edition, New York: Palgrave.

19- Barnett, Hilaire. (2007), Constitutional and administrative law, 6th edition, Milton Park, Routledge: Cavendish.

20- Harlow Carol & Rawlings Richard, (2009), Law and Administration, New York: Cambridge University Press. Ian, Ellis Jones. (2013), Essential administrative law, Tehran: khorsandi

21- Antonio Casses (2003); International Criminal Law, Oxford University Press.

22- John Simon, Sophie Boyron, and Simon Whittakay (1998): Principles of French Law, New York, Oxford University Press.

23- Sara, Joseph, Jonney, Schultz, Melissa, Castan (2005): the international onvenient of civil and Political Rights, cases materials and commentary, Oxford University Press, Second editio.