

Research
Article

Reasons for the Prolongation in Proceedings in the Board for Investigating Administrative Violations of Employees and their Impact on the Secretariat Boards of the Anti-Narcotics Headquarters

Babak Darvishi¹, Saeid Mohammadi²

Received: 2019/09/29

Accepted: 2019/11/11

Abstract

Objective: Decision-making regarding the claims made, leading to a judicial or quasi-judicial process within a reasonable timeframe, while adhering to the principles of a fair trial, is a guarantee of justice. To ensure justice by making timely decisions on claims that lead to judicial or quasi-judicial proceedings, while adhering to the principles of a fair trial. **Method:** This research is descriptive and analytical. To gather data, this research employed library and documentary methods, as well as interviews, to gather information. By consulting various sources, legal principles, and regulations, an attempt was made to answer the question of what factors contribute to the prolongation of proceedings in administrative disciplinary cases handled by quasi-judicial bodies. In this context, and regarding the how and why of the issue, after a conceptual explanation, a legislative history of administrative disciplinary proceedings and the current structure overseeing these proceedings, factors such as weaknesses in the clarity of the specific elements of offenses in the law on administrative offenses, ambiguities in the intensification of penalties, ambiguity in applying discounts commensurate with the job position, the legal incompatibility of offenses and penalties, the law's inadequacy in the defendant's defense rights, difficulties in determining higher and lower authorities, difficulties in the jurisdiction and hierarchical supervision of higher and lower authorities, the lack of clarity in the scope of law enforcement in terms of place and time, ambiguity in the initiation of proceedings and urgency, the insufficiency of determining legal deadlines, ambiguity in the signing of documents, the insufficiency of the criteria for using experts, weaknesses in the regulations for notification and oversight, the necessity of providing limitations on the non-interference of influential individuals, etc., in delaying proceedings in the committees have been identified. In this research, through a case study, the performance of the secretariat of the anti-narcotics headquarters was examined by studying closed and ongoing cases in the administrative disciplinary committee of this authority and obtaining opinions from relevant stakeholders. **Results:** The findings showed that factors such as legislative defects, human resources, weaknesses in the use of expertise in the proceedings, etc. cause prolongation. **Conclusion:** Based on the research findings, measures such as the need for mandatory training for members, the development of suitable rules of procedure, the training of employees, and the use of lawyers and legal advisors can minimize prolongation.

Keywords: Procedure, Prolongation, Oversight, Administrative offenses, Primary committee, Appeals Committee, Anti-narcotics headquarters

1. Assistant Professor, Department of Law, Khatam University, Tehran, Iran. Email: b.darvish@khatam.ac.ir

2. M.A., Department of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

علل اطاله‌ی دادرسی در هیأت‌رسمی‌گی به تخلفات اداری کارمندان و تأثیر آن‌ها در هیات‌های دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر

بابک درویشی^۱، سعید محمدی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۰۷

چکیده

هدف: تصمیم‌گیری در خصوص ادعاهای مطروحه منتهی به رسیدگی قضایی یا شبه‌قضایی در زمان معقول با رعایت اصول دادرسی منصفانه تضمین‌گر عدالت است. **روش:** تحقیق حاضر از نوع توصیفی و تحلیلی بود. برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای یا اسنادی و همچنین مصاحبه و از طریق مراجعه به منابع، اصول و قواعدحقوقی و غیره تلاش شده تا به این پرسش که چه عواملی در رسیدگی به تخلفات اداری-مراجع شبه‌قضایی- موجب اطاله دادرسی می‌شود. در این زمینه و چگونگی و چرایی موضوع در مجموعه‌ای پس از تبیین مفهومی، تاریخچه تقنینی رسیدگی به تخلفات اداری و ساختار جاری ناظر بر رسیدگی به تخلفات اداری، به اجمال عواملی از قبیل ضعف در شفافیت مصادیق تخلفات در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ابهام در تشدید تنبیهات، ابهام در اعمال تخفیفات متناسب با موقعیت شغلی، متناسب نبودن قانونی تخلفات و تنبیهات، نارسایی قانون در حقوق دفاعی متهم، اشکال در تعیین مراجع عالی و تالی، اشکال در مرجع حل اختلاف در صلاحیت و نظارت سلسله مراتبی مراجع عالی و تالی، شفاف نبودن قلمرو اجرای قانون در مکان و زمان، ابهام در شروع به رسیدگی و فوریت، ناکافی بودن تعیین مواعد قانونی، ابهام در امضای اوراق، ناکافی بودن ضوابط استفاده از کارشناس، ضعف در مقررات ابلاغ و نظارت بر آن، ضرورت پیش‌بینی محدودیت‌های ناظر بر عدم مداخله افراد ذی‌نفوذ و غیره در اطاله‌ی رسیدگی در هیئت‌ها احصاء شده است. در این پژوهش، با مطالعه موردی، عملکرد دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر از طریق مطالعه پرونده‌های مختومه و مطروحه در هیأت تخلفات اداری این مرجع و کسب نظر از دست‌اندرکاران مربوط مورد بررسی قرار گرفت. **یافته‌ها:** یافته‌ها نشان داد عواملی از قبیل ایرادات تقنینی، نیروی انسانی، ضعف در استفاده از تخصص در رسیدگی و غیره موجب اطاله می‌گردد. **نتیجه‌گیری:** با توجه به یافته‌های پژوهش اقداماتی از قبیل ضرورت آموزش اجباری برای اعضاء، تدوین آیین دادرسی متناسب، آموزش کارمندان، استفاده از وکلاء و مشاوران حقوقی می‌تواند اطاله را به حداقل ممکن کاهش دهد.

کلیدواژه‌ها: دادرسی، اطاله، نظارت، تخلفات اداری، هیات بدوی، هیات تجدیدنظر، ستاد مبارزه با مواد مخدر

۱. استادیار، گروه حقوق، دانشگاه خاتم، تهران، ایران. پست الکترونیک: b.darvish@khatam.ac.ir

۲. کارشناس ارشد، گروه حقوق، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

مقدمه

«از الزامات مربوط به دادرسی عادلانه» که در اسناد و معاهدات بین‌المللی حقوق بشری به آن اشاره شده است، لزوم رسیدگی در مهلتی معقول و متعارف است. از جمله در بند ۳ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند یک ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر [حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی] و بند ۱ ماده ۸ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و همچنین در اساسنامه‌های دادگاه‌های کیفری بین‌المللی به این الزام اشاره شده است. اهمیت این امر به گونه‌ای است که در بیان حقوقی گفته می‌شود "تاخیر در اجرای عدالت به منزله انکار عدالت است"، این الزام نقش تعیین‌کننده‌ای در اجرای عدالت دارد؛ چرا که طولانی شدن محاکمه، مضراتی چون از بین رفتن دلایل و مستندات، نظیر فراموش کردن صحنه جرم از سوی شهود یا فوت شدن و مفقود شدن آن‌ها و از بین رفتن سایر ادله را در پی دارد» (صابر، ۱۳۹۴، ۲۰۶). «یکی از شروط بدیهی دادرسی عادلانه این است که حتی الامکان سریع باشد؛ به سخنی شایسته، تأخیر عدالت، انکار عدالت است. از طرفی برخورداری متهم از اصل براءت تنها در صورتی منطقی و مناسب است که تا حد امکان به سرعت، بی‌گناه یا مجرم بودنش احراز گردد. اجرای عدالت در مدت معقول از وجوه اساسی دادرسی کیفری و یکی از ضروری‌ترین شروط یک نظام قضایی موثر است که در جوامع، مورد وفاق عمومی است. سیستم قضایی باید بی‌گناه را بدون تاخیر حمایت کند، همان گونه که مجازات مجرمان را هم باید بدون تاخیر صادر کند» (ابراهیمی، ۱۳۹۳، ۱۸۲).

«بی‌شک گستردگی عرصه اعمال حکومت و رفتار کارگزاران در پهنه تشکیلات و سازمان‌های دولتی نه تنها کار نظارت را مشکل و ناممکن نمی‌کند، بلکه ضرورت و بایستگی آن را می‌افزاید. مشروعیت نهادها و دستگاه‌های حکومتی امری دائمی و اجتناب‌ناپذیر است و باید همواره با معیارهای خاص سنجیده و ارزیابی شود. همچنین فقدان مشروعیت نهاد یا دستگاه حکومتی به معنای بطلان و نامشروع بودن اعمال آن است که مسئولیت مدنی و شاید هم جزایی به دنبال دارد» (عمیدزنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۲۹-۳۰). «قوة مجریه در بُعد اداری، همه مراکز عمومی را در اختیار دارد و از راه نظام

اداری، بر همه مستخدمان دولت فرمان می‌راند و حقوق و آزادی‌های آنها را تحت قدرت و نفوذ خود دارد. امنیت مستخدمان دولت در گرو پابندی دولت نسبت به قانون و عدالت است. حتی قوه قضاییه و نظارت قضایی نیز نمی‌تواند امنیت کارکنان دولت را تضمین کند؛ زیرا مقرراتی که دولت به لحاظ انتظامی در مورد مستخدمان دولت اعمال می‌کند، خارج از جرایم عمومی و از حوزه نظارت قضایی قوه قضاییه بیرون است. تخلفات اداری بر اساس مقررات انتظامی که در اصل به منظور جلوگیری از تجاوز کارمند به حقوق دولت و حقوق عمومی وضع شده، خود بهترین وسیله برای اعمال نفوذ دولت نسبت به حقوق کارمندان است. اقتدار اداری دولت، همواره این امکان را فراهم می‌آورد که توسط کارکنان دوائر دولتی و مراکز عمومی نسبت به حقوق عمومی و آزادی‌های فردی اجحاف و تجاوز صورت بگیرد» (عمیدزنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۲۶۷-۲۶۶).

موضوع «نظارت» جهت جلوگیری از سوء استفاده از قدرت و فساد و همچنین ممانعت از انحراف و تخطی از قوانین، احکام، یا دستورات توسط نهادها و مجریان امور وجه اشتراک هر حکومت فارغ از شکل آن است. می‌توان گفت، که از انواع نظارت‌ها مهم‌ترین آن «نظارت اداری یا سلسله‌مراتبی، نظارت مسئول مستقیم و غیرمستقیم کارمند، نظارت از طریق ایجاد واحدهای خاص اداری در درون اداره و نظارت نهاد آمبودزمان» است. واضح است که انتظار مردم از نهادهای دولتی، ارائه‌ی خدمات مناسب، قانونی و مطلوب توسط متولیان ادارات و همچنین رعایت انضباط توسط آن‌ها و ... می‌باشد. این ویژگی‌ها و انتظارات چه در مراجعه مردم به متولیان امور، تعامل سلسله‌مراتبی و چه در تعامل کارمندان با یکدیگر می‌تواند موجب بروز اختلاف، طرح اعتراض و شکایت از طرف ارباب رجوع یا روسا یا دیگر کارکنان شود که رسیدگی به موقع و معقول به آن‌ها تضمین‌گر سلامت و اعتماد به سیستم است. بدیهی است نظارت نیز به خودی خود کارکردی ندارد؛ مگر آنکه همراه با ضمانت اجرایی که همان اعمال تنبیهات لازم، متناسب و به موقع است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷، به عنوان یکی از مهم‌ترین قوانین در ضمانت اجرایی برای «نظارت» به خصوص «نظارت سلسله

مراتبی» محسوب می‌شود که به موجب آن هیئت‌های تخلفات اداری برای رسیدگی به تخلفات کارمندان به عنوان یک نهاد شبه قضایی شکل گرفته است.

در اهمیت موضوع رسیدگی به موقع به پرونده‌های مرتبط با تخلفات اداری کارمندان دولت می‌توان گفت، کارمند وظیفه ارائه خدمات عمومی را بر عهده دارد و لازمه ارائه خدمات مطلوب نیز مستلزم امنیت و آرامش روانی فردی و اعتماد متقابل از جانب مسئول مستقیم و وی است و به طور قطع طرح تخلف بر علیه کارمند موارد مزبور را خدشه‌دار می‌نماید؛ پس برای روشن شدن واقعیت رسیدگی در زمان معقول به ویژه در مواردی که طرف شکایت مراجعه‌کنندگان به ادارات باشند و رفع اطلاع در آن، حائز اهمیت است؛ چرا که از موجبات تضمین حقوق و آزادی‌های فردی و همچنین تضمین سلامت اداری و اعتماد عمومی به حاکمیت است و هر گونه خدشه به امنیت روانی کارمندان نیز شرایط بروز عوامل مخاطره‌آمیز را برای آسیب‌پذیری فردی و محیطی از جمله مصرف مواد مخدر و... فراهم می‌نماید.

با توجه به تجربه‌ی شخصی نگارنده در مواجهه با کارکنان مدعی طرح شکایات واهی بر علیه خود و یا شهروندان مدعی، عدم برخورد با متخلفان و یا حتی کارمندان قانون‌مدار معترض به سیستم در اهمال برخورد با کارمندان متخلف و یا استفاده از قدرت توسط مدیران بر علیه کارمند قانون‌مدار و... باعث شد، علل بروز این معضل به طور تخصصی در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان- بدوی و تجدیدنظر با تأکید بر دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر، مورد بررسی قرار گرفته تا شاید با ارائه‌ی راهکارهای مناسب و در خور به نوعی اندک به توسعه دانش و اصلاح وضعیت از طریق پاسخ به سؤال‌های زیر کمک شود:

۱. چه عواملی می‌تواند در رسیدگی به تخلفات اداری-مراجع شبه قضایی موجب اطلاع‌ی دادرسی شوند؟

۲. اطلاع در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان- بدوی و تجدیدنظر، به دلیل اشکال در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ می‌باشد و یا عوامل دیگری دارد؟

۳. علل احصایی در دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر، چگونه است؟

طی بررسی به عمل آمده به طور خاص در زمینه‌ی موضوع سابقه‌ی تحقیقی مبتنی بر تبیین مفهومی، منابع، اصول و قواعد حقوقی، دکترین و... به معنای واقعی مشاهده نشد. البته در قسمت «نقد و نظر، نامه و خبر، حال و اثر» مجله‌ی قضایی و حقوقی دادگستری شماره‌ی ۴۲ بهار ۱۳۸۲ صص ۲۲۳ الی ۲۳۳ به تالیف هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان بنیاد مستضعفان و جانبازان با کوشش سیدجلیل پاکدل مطالبی ملاحظه شد که در این متن فقط با اشاره به برخی از مواد قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به برخی علل اطلاع اشاره شده است و همچنین مقاله‌ای از بهاره جلیل‌زاده ارائه شده در سومین کنفرانس ملی هزاره سوم و علوم انسانی، هرمزگان، دانشگاه پیام نور هرمزگان، ۱۳۹۶ که این مقاله نیز علاوه بر اشاره به کلیاتی مبهم، در موضوع برداشتی عینی از متن مذکور می‌باشد. آقای سیدفتاح ابراهیمی در کتاب خود «اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری» نشر شهردانش، چاپ اول، تهران، ۱۳۹۳ و همچنین در زمینه‌ی «دادگاه‌های اختصاصی در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)» آقایان مهدی هداوند و مسلم آقایی طوق در کتاب خودشان تهران، نشر خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹ به موضوعات و اصول مربوطه پرداخته‌اند و می‌توان گفت به طور گذرا و بسیار کلی در صفحات این آثار به برخی موضوعات مرتبط با علل اطلاع در هیأت تخلفات اداری اشاره شده است. در هیچ یک از منابع مزبور به طور مشخص با تعیین جامعه نمونه عوامل مورد بررسی و مذاقه قرار نگرفته است.

روش

جامعه، نمونه و روش نمونه‌گیری

در این تحقیق هدف کاربردی و از نوع توصیفی و تحلیلی از طریق روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای یا اسنادی و همچنین مصاحبه و مراجعه به منابع، اصول و قواعد حقوقی و... در صدد پاسخ به پرسش‌های مورد نظر بوده و سپس با مطالعه موردی، عملکرد دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر در پرونده‌های مختومه و مطروحه هیأت

تخلفات اداری این مرجع و کسب نظر از دست‌اندرکاران مربوط، تأثیر علل در آنان بررسی شده است.

یافته‌ها

در نگاه اول، به نظر می‌رسد عواملی نظیر فقدان آیین دادرسی، ناکارآمدی سیستمی، نبود نیروی کافی، نداشتن اطلاعات حقوقی کافی، کمبود نظارت بر هیأت‌ها از جمله عوامل اطلاع‌رسانی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان بدوی و تجدید نظر باشند. همچنین اطلاع‌رسانی رسیدگی به معنای طولانی شدن بیش از حد معمول مراحل رسیدگی است و عواملی چون ناکارآمدی قوانین، مشکلات ساختاری، عدم آگاهی کارمندان از شیوه‌ی رسیدگی و... می‌تواند از عوامل طولانی شدن دادرسی باشند. در باب بررسی علل اطلاع‌رسانی در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و چگونگی و چرایی به بیش از (۱۳۰) عنوان کتاب و مقاله، (۸۰) عنوان قانون، مقرر و دیگر منابع مراجعه صورت پذیرفته است، که در مجموعه‌ای پس از تبیین مفهومی، تاریخچه تقنینی رسیدگی به تخلفات اداری و ساختار جاری ناظر بر رسیدگی به تخلفات اداری، به اجمال عواملی از قبیل ضعف در شفافیت مصادیق تخلفات در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ابهام در تشدید تنبیهات، ابهام در اعمال تخفیفات متناسب با موقعیت شغلی، متناسب نبودن قانونی تخلفات و تنبیهات، نارسایی قانون در حقوق دفاعی متهم، اشکال در تعیین مراجع عالی و تالی، اشکال در مرجع حل اختلاف در صلاحیت و نظارت سلسله مراتبی مراجع عالی و تالی، شفاف نبودن قلمرو اجرای قانون در مکان و زمان، ابهام در شروع به رسیدگی و فوریت، ناکافی بودن تعیین مواعد قانونی، ابهام در امضای اوراق، ناکافی بودن ضوابط استفاده از کارشناس، ضعف در مقررات ابلاغ و نظارت بر آن، ضرورت پیش‌بینی محدودیت‌های ناظر بر عدم مداخله افراد ذی‌نفوذ، اشکال بر موازین اعمال مستقیم تنبیه توسط مدیران، لزوم تبیین دقیق تشریفات تحقیق، علنی نبودن رسیدگی، تداخل کار هیأت با دیگر مراجع، سیستم اجرای آراء، شرایط تخصصی اعضای هیأت، عدم آشنایی کارمندان با تخلفات اداری و نحوه‌ی رسیدگی به آن‌ها، نیروی انسانی و تخصص‌گرایی، حق آموزش و ارتقای سطح علمی،

بهره‌مندی از سیستم‌های پیشرفته جهت تسریع در امور و... در اطاله‌ی رسیدگی در هیأت‌ها احصاء شده است.

در این مقاله پس از تبیین جایگاه ستاد مبارزه با مواد مخدر و دبیرخانه‌ی آن، به تأثیر عوامل موثر در اطاله‌ی دادرسی در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان ستاد مبارزه با مواد مخدر با رجوع به نظرات دست‌اندرکاران و اسناد و مدارک قابل دسترس می‌پردازد. ستاد مبارزه با مواد مخدر به ریاست رئیس جمهور و عضویت مقامات کشوری، لشگری و قضایی به موجب ماده‌ی (۳۳) با اصلاحات بعدی آن از قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷/۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر و روان‌گردان از هر قبیل، اعم از تولید، توزیع، خرید، فروش و استعمال آنها و دیگر موارد مندرج در قانون و تمرکز کلیه عملیات اجرایی و قضایی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی و تبلیغ علیه مواد مخدر و روان‌گردان در این ستاد، تشکیل شده است. ماده‌ی (۳۴) قانون مزبور نیز مقرر داشته بود که ستاد موظف است آیین‌نامه‌های اجرایی، مالی، استخدامی و تشکیلات و شرح وظایف ستاد و واحدهای خود را حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ به تصویب ستاد برساند و شروع به اجرای قانون نماید.

در اولین جلسه ستاد در ۱۳۶۷/۹/۱۵ مقرر شده است «دبیرخانه‌ای در ستاد تشکیل و کارهای کارشناسی را به عهده گرفته و طرح‌ها را پس از بررسی جهت اتخاذ تصمیم به ستاد ارائه دهد. در ضمن دستور جلسه را تعیین کرده و تصمیمات ستاد را پیگیری نماید». متعاقب این مصوبه در جلسات بعدی شرح وظایف خود و واحدهای دبیرخانه را تصویب نموده است. از جمله «دبیرخانه ستاد واحد سازمانی است که طبق قوانین و مقررات به منظور بررسی، نظارت، پیگیری، بازرسی، ارزیابی، کارشناسی طرح‌ها و برنامه‌های امر مبارزه با مواد مخدر و ارائه پیشنهادات لازم در کلیه امور از جمله امور مطالعاتی و تحقیقاتی، فرهنگی، تبلیغاتی، آموزشی، بین‌المللی و ... تأسیس گردیده است. دبیرخانه ستاد به عنوان موسسه دولتی مستقل تحت نظر رئیس جمهور شناخته شده و از شمول قانون استخدام کشوری خارج و شمول قوانین بر آن مستلزم ذکر نام است. کارکنان دبیرخانه ستاد به عنوان مستخدم رسمی دولت شناخته می‌شوند. رئیس جمهور مستقلاً فردی را به

عنوان دبیر کل ستاد مبارزه با مواد مخدر برای مدت ۵ سال انتخاب و منصوب می‌نماید، انتصاب مجدد نیز بلامانع است. ریاست بر کلیه امور واحدهای تابعه دبیرخانه ستاد (از وظایف دبیر کل ستاد) نود و یکمین جلسه، ۷۹/۲/۲۰ در قالب تصویب ساختار تشکیلاتی - «دبیرخانه ستاد باید فرابخشی باشد تا بتواند با دستگاه‌های مختلف به صورت مساوی رابطه برقرار نماید، نظارت بر اجرای مصوبات و ایجاد هماهنگی و بررسی طرح‌های واصله قبل از طرح در جلسه ستاد و سایر وظایف قانونی مربوطه را عهده‌دار بوده و دبیر کل ستاد از سوی رئیس جمهور - رئیس ستاد مستقلاً تعیین و با حکم ایشان منصوب خواهد شد و دبیرخانه ستاد به طور مستقل زیر نظر رئیس جمهور می‌باشد. - یکصد و دومین جلسه، ۸۰/۹/۲۷» (امور تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۸، ۱۲۲-۱۱۹):

الف) عوامل مؤثر در امور ماهوی:

۱. چالش در تشکیل هیأت - استنباط مختلف از قانون: با رجوع به سوابق، اولین ضوابط مرتبط با امور اداری و استخدامی کارکنان ستاد تحت عنوان «آیین‌نامه اداری ستاد مبارزه با مواد مخدر» در تاریخ ۱۳۷۰/۰۵/۱۲ به تصویب دبیر وقت ستاد رسیده و از تاریخ ۱۳۷۰/۰۶/۰۱ به مورد اجرا در آمد. سابقه‌ای از تصویب آیین‌نامه‌ی مزبور در اجرای ماده‌ی (۳۴) فوق‌الاشاره در مصوبات ستاد مشاهده نشد. در این آیین‌نامه آمده بود: «ماده ۲- کارکنان: منظور از کارکنان کلیه افرادی هستند که تحت عناوین کارکنان رسمی و یا قراردادی به موجب حکم یا قرارداد به خدمت ستاد پذیرفته می‌شوند» و در تعریف کارکنان رسمی در ماده‌ی (۳): «کارکنانی هستند که طبق مقررات برای مدت نامحدود به موجب حکم استخدامی برای تصدی یکی از مشاغل سازمانی به خدمت پذیرفته می‌شوند» و در ماده‌ی (۴) در تعریف کارکنان قراردادی: «کارکنانی هستند که به موجب قرارداد برای مدت معین و کار معین، دستمزد یعنی بر حسب قرارداد به خدمت ستاد در می‌آیند؛ در ماده‌ی (۵) نیز مشمولین آیین‌نامه شامل «کلیه کارکنان از لحاظ مقررات استخدامی تابع این آیین‌نامه و سایر قوانین مربوطه که بر اساس قوانین جاری جمهوری اسلامی و مصوبات ستاد تدوین گردیده و یا می‌گردد، می‌باشند» تعیین شده بود.

با توجه به موضوع پژوهش حاضر در ماده‌ی (۴۸) آیین‌نامه‌ی یاد شده برای اعمال مقررات انضباطی و رسیدگی به تخلفات «کمیسیون رسیدگی به تخلفات» مرکب از: ۱- دو نفر به نمایندگی از دبیرستاد، ۲- مسئول دفتر هماهنگی پیگیری و بازرسی امور قضائی، ۳- مدیر امور اداری و مالی پیش‌بینی و در همین ماده تقصیرات و جرایم در سه درجه طبقه‌بندی و برای هر درجه تنبیهات مربوط تعیین شده بود. فارغ از کاستی‌های تقصیرات مندرج در این آیین‌نامه، در زمینه‌ی ارتشاء، اختلاس، و دیگر تخلفات محتمل در امور اداری و مالی و...؛ در زمینه‌ی ترتیبات طرح شکایت، تعقیب، تحقیق، چگونگی تشکیل جلسات کمیسیون، چگونگی رسیدگی، علنی بودن یا نبودن رسیدگی، دفاع، صدور رأی و ابلاغ، تجدیدنظر و به طور کل ترتیبات و آیین رسیدگی هیچ حکم مصرحی مشاهده نمی‌شود و فقط در ماده‌ی (۴۹) آمده بود: «هر گونه تشویق و تنبیه در مورد مدیران با پیشنهاد یک رده بالاتر و تأیید مدیریت اداری و مالی و تصویب مقام محترم دبیرخانه می‌باشد». طی بررسی به عمل آمده به دلیل فقدان هر گونه اطلاعات، هیچ سابقه‌ای در زمینه‌ی تشکیل جلسات کمیسیون مزبور و ترتیبات و آراء صادره موضوع این آیین‌نامه به دست نیامد. البته در سال ۱۳۷۴ با حکم دبیر کل محترم وقت ستاد، هیئت بدوی تخلفات اداری مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تشکیل شده است. در هر حال ستاد مبارزه با مواد مخدر، در پنجاه و ششمین جلسه خود در ۷۶/۴/۹ ضوابط جدید از لحاظ مقررات استخدامی و پرداخت، مشمول مقررات استخدامی و نظام پرداخت را تصویب می‌نماید. قابل ذکر است که متعاقب تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری بنابر نظرات اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی و همچنین معاونت حقوقی ریاست جمهوری، کارکنان ستاد مبارزه با مواد مخدر (دبیرخانه) از ضوابط و مقررات مصوب ستاد مذکور، تبعیت می‌نمایند. ضوابط مزبور شامل (۴۶) ماده و (۷) تبصره و یک آیین‌نامه‌ی (دستورالعمل) اجرایی مشتمل بر (۱۵) ماده و (۳) تبصره و (۹) بند می‌باشد.

با تصویب این مصوبه به نظر اولین مصوبه‌ی ستاد، در زمینه‌ی امور استخدامی موضوع ماده‌ی (۳۴) قانون مبارزه با مواد مخدر به شرح گذشته از دستور کار گذشته و با این

مصوبه عملاً آیین‌نامه‌ی اداری ۱۳۷۰/۰۵/۱۲ مصوب دبیر ستاد از دستور خارج می‌گردد. در مفاد این ضوابط و مقررات، از الفاظ «مستخدم»، «کارکنان» و «پرسنل» استفاده شده ولی تعریف مشخصی از آن‌ها به عمل نیامده و فقط در ماده‌ی (۱) «خدمت رسمی: عبارت است از اشتغال در یکی از پست‌های مصوب سازمان طبق مقررات مربوطه و به موجب حکم مرجع صلاحیت‌دار آن»؛ در ماده‌ی (۲) «خدمت پیمانی: عبارت است از اشتغال به خدمت در سازمان به طور موقت و برای مدت مشخص با تصدی یا بدون تصدی پست سازمانی» و در ماده‌ی (۳) «خدمت قراردادی: عبارت است از استفاده از خدمات افراد در چهارچوب مفاد قرارداد منعقدۀ برای کار مشخص و مدت معین» تعریف و در ماده‌ی (۱۷) بدون اشاره و یا تعیین مصادیق «تخلفات اداری» آمده است: «به تخلفات اداری کارکنان سازمان بر اساس قانون تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه رسیدگی خواهد شد» که به نظر مقصود قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ است.

دبیرخانه ستاد مبارزه با مواد مخدر تا تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۴ رأساً بر اساس ضوابط مورد عمل، اقدام به تشکیل هیات بدوی و تجدیدنظر طبق قانون تخلفات اداری کارمندان دولت داشته است. در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۰۴ مدیرکل امور اداری و پشتیبانی دبیرخانه‌ی ستاد در اقدامی مبهم، ایشان مامور به خدمت از آموزش و پرورش خراسان رضوی در دبیرخانه‌ی ستاد بوده و این نامه بعد از کمتر از سه ماه از شروع به کار (۱۳۸۴/۸/۱۵) در محل ماموریت، اقدام و شاید دلیل آن عدم اشراف و اطلاع از ضوابط و مقررات مورد عمل در دبیرخانه‌ی ستاد بوده باشد. -مکاتبه‌ای با مدیرکل حقوقی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دبیر هیات عالی نظارت بر تخلفات اداری متضمن این که «با عنایت به اینکه دبیرخانه ستاد مبارزه با مواد مخدر مستقل از نهاد ریاست جمهوری می‌باشد اعلام فرمائید صدور احکام اعضای هیأت‌های مربوطه توسط چه مرجعی باید صورت گیرد؟» می‌نماید. در پاسخ دبیر هیات عالی نظارت اشعار داشته است: «از آنجا که ستاد مبارزه با مواد مخدر به موجب قانون مقدم بر تاریخ تصویب قانون رسیدگی به تخلفات اداری تاسیس و ایجاد گردیده است و مقنن در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن، تشکیل هیات‌های بدوی و تجدیدنظر مستقل در آن ستاد را که

اعضاء آن منصوب از سوی رئیس آن باشند، پیش‌بینی و قید ننموده است؛ لذا تحقق موضوع مستلزم اضافه‌شدن متن اصلاحی به مقررات یادشده از طریق هیأت وزیران می‌باشد. ولکن به نظر این دفتر آن سازمان می‌تواند با هماهنگی مسئول هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری، افرادی را به عنوان اعضاء هیأت بدوی پیشنهاد و با صدور حکم انتصاب از سوی بالاترین مقام اجرائی نهاد ریاست جمهوری، هیأت متشکله در آن ستاد مستقر و به تخلفات اداری کارکنان ستاد رسیدگی و وظایف محوله را انجام دهد». این نظریه به شرح آنچه در آتی در خصوص نظریه‌ی هیأت عالی نظارت اشاره خواهد شد، با اشکال مواجه است. دبیرخانه‌ی ستاد نسبت به این نظریه واکنشی نشان نداده و متعاقب این نظریه تا سال ۱۳۹۳ اقدام می‌نماید. با این وصف در عمل فقط هیأت بدوی در دبیرخانه‌ی ستاد مستقر و هیأت تجدیدنظر صالح، هیأت تجدیدنظر نهاد ریاست جمهوری بوده است.

وزیر کشور که مسئولیت دبیرکلی ستاد را هم‌زمان بر عهده داشته در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۱ اقدام به معرفی نفرات مورد نظر خود برای عضویت در هیأت بدوی تخلفات اداری ستاد به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور می‌نماید؛ سرپرست دبیرخانه‌ی هیأت عالی نظارت در پاسخ به این درخواست اشعار می‌دارد: «بر اساس ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، انتصاب هر یک از اعضای اصلی و علی‌البدل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر با امضای شخص وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های موضوع تبصره یک ماده (۲) این آیین‌نامه صورت می‌گیرد. با توجه به مراتب فوق، نظر به اینکه ستاد به لحاظ مقررات امر رسیدگی به تخلفات اداری در مجموعه نهاد ریاست جمهوری قرار دارد، لذا مقتضی است احکام انتصاب اعضای هیأت‌های مربوطه با امضای ریاست محترم نهاد مزبور صادر شود» که این نظر و رویکرد به شرح آتی با اشکال مواجه است. پیرو نظریه‌ی مزبور، دبیرخانه‌ی ستاد در مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ اقدام به معرفی نفرات مورد نظر برای هیأت بدوی به نهاد ریاست جمهوری نموده و به دلیل عدم اقدام در تاریخ ۱۳۹۳/۰۲/۱۸ پیشنهاد می‌نماید: «۱- با توجه به روال سابق و همچنین نظریه دبیرخانه هیأت عالی نظارت به شماره احکام موصوف از سوی سرپرست محترم نهاد ریاست جمهوری

صادر و ابلاغ شوند؛ ۲- با عنایت به ساختار و ردیف بودجه مستقل این ستاد، احکام اعضاء از سوی وزیر محترم کشور و دبیرکل ستاد صادر و ابلاغ شوند» و در تعقیب موضوع در تاریخ ۱۳۹۳/۰۴/۱۰ دبیرخانه‌ی ستاد با تذکر این که «... قریب به ۲۰ مرتبه مبنی بر صدور احکام اعضاء هیئت مذکور از سوی ریاست محترم نهاد و یا سایر مراجع ذیصلاح،...» درخواست تسریع در اقدام می‌نماید.

مشاور وقت نهاد ریاست جمهوری، در مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۱۵ با اشاره به سوابق خطاب به معاون پشتیبانی و تحول اداری ریاست جمهوری اعلام داشته است: «... الف) ستاد مبارزه با مواد مخدر دارای ردیف بودجه و ساختار اداری مستقل می‌باشد و کارمندان آن ستاد نیز کارمند نهاد ریاست جمهوری محسوب نمی‌گردند؛ ب) به موجب ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، احکام اعضاء هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان دولتی مربوط و... صادر می‌گردد؛ لذا اقدام وزیر محترم کشور در خصوص صدور احکام اعضاء هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ستاد مبارزه با مواد مخدر کاملاً منطبق با قانون رسیدگی به تخلفات اداری بوده و بایستی دبیرخانه هیئت عالی نظارت براساس احکام صادره از سوی وزیر محترم کشور اقدام لازم را به عمل می‌آورد...» متعاقب این نظریه دبیرکل ستاد مجدداً از سال ۱۳۹۳ اقدام به تعیین اعضاء هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر می‌نماید.

بر اساس سوابق در مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۰؛ ریاست امور اخلاق اداری، صیانت از حقوق مردم و دبیرخانه هیات عالی نظارت خطاب به نماینده محترم وزیر و مسئول هماهنگی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان وزارت کشور اعلام می‌نماید: «۱- ... وظیفه هماهنگی و نظارت بر هیات بدوی آن ستاد، توسط دفتر هماهنگی وزارت کشور انجام پذیرد؛ ۲- تشکیل و فعالیت هیات تجدیدنظر در ستاد مبارزه با مواد مخدر فاقد محمل قانونی بوده لذا مقتضی است، موارد تجدیدنظرخواهی از آرای صادره قابل پژوهش هیات بدوی ستاد مذکور، در هیات تجدیدنظر وزارت کشور مورد رسیدگی قرار گیرد». در راستای این موضوع در تاریخ ۱۳۹۵/۸/۵؛ دفتر هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری وزارت کشور از دبیرخانه ستاد، درخواست ارسال اطلاعات مورد نظر را

جهت نظارت می‌نماید. نظریه‌ی ریاست امور اخلاق اداری، صیانت از حقوق مردم و دبیرخانه هیأت عالی نظارت با استناد به جایگاه قانونی مورد اعتراض دبیرخانه‌ی ستاد واقع که با طرح موضوع در جلسه ۸۲۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۲۶ هیأت عالی نظارت مقرر می‌شود: «هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری ستاد مبارزه با مواد مخدر زیر نظر نهاد ریاست جمهوری فعالیت نماید و هیأت تجدیدنظر صالح در این زمینه هیأت تجدیدنظر نهاد ریاست جمهوری می‌باشد» که به نظر این نظریه از جهات زیر قابل تأمل است:

۱. مواد (۳۳) و (۳۴) پیش گفته از قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و اختیارات خاص ستاد مبارزه با مواد مخدر؛
۲. مصوبات ستاد مبارزه با مواد مخدر شامل پنجاه و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۰۹؛ تصریح بر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان ستاد به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری و همچنین نود و یکمین جلسه خود مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۰ در زمینه‌ی شخصیت حقوقی آن و...

۳. جایگاه و اعتبار مصوبات ستاد که ناشی از قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای بند (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. رجوع شود به نظرات تفسیری ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۰۳/۰۳ و ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۰۷/۲۴ شورای نگهبان در این زمینه (امور تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۳، ۱۴۰) و نظرات اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری. در ضمن طبق اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد...» و همچنین مطابق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی علی‌الاصول قانون‌گذار می‌تواند اجازه‌ی تصویب اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به خود دولت بدهد. به عبارتی دیگر با عنایت به ماده‌ی (۳۴) پیش گفته از قانون مبارزه با مواد مخدر و تصویب این قانون در اجرای بند (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی؛ هیأت عالی نظارت در نظریه‌ی خود ملاحظه‌های لازم حقوقی را معمول نداشته است.

۴. در ماده‌ی (۱۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ صراحتاً مؤسسات دولتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است؛ مشمول قانون شناخته و در ماده‌ی (۱) نیز تشکیل هیأت‌ها اعم از بدوی و تجدیدنظر را اعلام داشته است. گرچه در تبصره‌ی (۱) ماده‌ی (۲) آیین‌نامه‌ی اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری آمده است: «سازمان‌های مستقل دولتی موضوع این آیین‌نامه و... به شرح زیر هستند...» ولی بیان این موضوع به معنی نادیده گرفتن صلاحیت‌های خاص مراجع دیگر در تعمیم مقررات انضباطی خود به قانون تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن نیست؛ اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند.

به هر کیفیت؛ از ۱۳۹۷/۰۴/۱۱ هیأت بدوی ستاد، زیر نظر نهاد ریاست جمهوری فعالیت و دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر، نفرات مورد نظر خود را به نهاد مزبور معرفی و از آن طریق احکام اعضاء صادر می‌شود و هیأت تجدیدنظر صالح در زمینه رسیدگی به آراء هیأت بدوی مزبور؛ هیأت تجدید نظر نهاد ریاست جمهوری است؛ به عبارتی دیگر، انتصاب اعضای هیأت بدوی از مسئولیت مستقیم دبیرکل ستاد به عنوان عالی‌ترین مقام سازمانی تشکیلات دبیرخانه ستاد خارج و دبیرخانه‌ی ستاد فاقد هیأت تجدیدنظر است. یکی از مشکلات فقدان سوابق گذشته به دلیل نبود متولی اداری مشخص برای بایگانی و طبقه‌بندی اسناد مرتبط با تخلفات اداری در دبیرخانه ستاد در گذشته می‌باشد. با توجه به سوابق در دست چگونگی ترکیب هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر از سال ۱۳۷۴ در جداول شماره‌ی (۱) و (۲) بوده است:

جدول ۱: اعضای اصلی و علی‌البدل هیأت بدوی در سنوات مختلف

ردیف	تاریخ	تعداد اعضای اصلی			تعداد اعضای علی‌البدل		
		رسمی	قراردادی	مأمور	رسمی	قراردادی	مأمور
۱	۷۴/۵/۲	۱	۱	۱	-	-	-
۲	۸۳/۴/۷	۱	-	۲	-	-	-
۳	۸۴/۴/۲۰	۱	-	۲	۱	۱	-
۴	۸۵/۳/۱۸	۱	-	۲	۱	۱	-
۵	۸۶/۵/۲۹	۳	-	-	-	-	۱
۶	۸۹/۱۰/۲۰	۳	-	-	-	۱	۱
۷	۹۳/۴/۲۳	۱	۱	۱	۲	-	-
۸	۹۶/۵/۷	۱	-	۲	۲	-	-
۹	۹۷/۴/۱۱	۳	-	۱	۲	-	-

ردیف	تاریخ	تعداد اعضای اصلی			تعداد اعضای علی‌البدل		
		رسمی	قراردادی	مأمور	رسمی	قراردادی	مأمور
۱	۷۴/۱۲/۶	۱	-	-	-	-	-
۲	۸۲/۰۶/۵	۱	-	-	-	-	-
۳	۸۳/۲/۲۸	۱	-	-	-	-	-
۴	۹۵/۱۰/۲۹	-	-	۱	-	-	-
۵	۹۶/۸/۱۴	-	-	۱	-	-	-

جدول ۲: اعضای اصلی و علی البدل هیات تجدید نظر

ردیف	تاریخ	تعداد اعضای اصلی			تعداد اعضای علی البدل		
		رسمی	قراردادی	مأمور	رسمی	قراردادی	مأمور
۱	۸۳/۴/۷	۱	۱	۱	-	۱	-
۲	۸۴/۴/۲۰	۱	۱	۱	۱	-	-
۳	۸۵/۵/۱۸	۱	-	۲	۱	-	-
۴	۸۶/۵/۲۹	۱	-	۲	۱	-	-
۵	۹۶/۱۲/۶	۱	۱	۱	-	-	-
۱	۸۷/۷/۲۵	-	-	-	-	-	۱

۲. رعایت قانون در انتصاب اعضاء (ضرورت آشنایی با قوانین و مقررات): تبصره‌ی (۲) ماده‌ی (۶) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقرر می‌دارد: «در هر هیأت یک نفر آشنا به مسایل حقوقی عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضاء اصلی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارت‌خانه که حداقل پنج سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند». «هیأت عالی نظارت در سیصد و شصت و هفتمین جلسه به تاریخ ۱۳۸۱/۷/۳ عضویت بیش از یک نفر از اعضای اصلی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر از بین کارکنان مأمور به خدمت به سازمان یا وزارت‌خانه محل عضویت را مغایر با قسمت اخیر تبصره‌ی (۲) ماده‌ی (۶) قانون رسیدگی به تخلفات اداری تشخیص داده است. این نظر در جلسات سیصد و نود و چهارمین مورخ ۱۳۸۲/۳/۷ و پانصد و سی و نهمین مورخ ۱۳۸۵/۸/۱ هیأت مذکور، نیز مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین دبیرخانه‌ی هیأت عالی نظارت طی نامه‌ی شماره‌ی ۱۶۰۴/۱۹۶۲۹۸ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۱ به

عنوان سازمان تربیت بدنی، اشعار داشته است: افراد مأمور، به عنوان کارمند سازمان [محل مأموریت] تلقی نمی‌شوند، هر چند بدون حفظ پست مأمور شده و در محل مأموریت به پست‌های سازمانی منصوب شوند» (محمدی، ۱۳۹۱، ص ۷). با این وصف عدم توجه به این مهم در دبیرخانه‌ی ستاد طی سنوات مختلف در جداول شماره‌ی (۱) و (۲) محرز و وجاهت قانونی جلسات مورد اشکال است.

۳. وضعیت نیروی انسانی هیأت و چالش‌های نادیده گرفتن نیروی مستقل: در هیأت‌های متشکله مطابق قانون تعداد اعضاء رعایت شده ولی تمامی موارد اعضا از بین مدیران حوزه‌های مختلف دبیرخانه‌ی ستاد تعیین و در هیچ مورد عضو دارای پست سازمانی مستقل نبوده است. چالش‌های نادیده گرفتن نیروی مستقل موارد زیر بیان و ارزیابی شده است:

۱- عدم استقلال در صدور رای با توجه به وابستگی سیستمی؛

۲- تداخل وظایف مختلف در مدت زمان رسیدگی به پرونده‌ها.

برای مثال در پرونده‌ای (کلاسه ۳۴) در سال ۱۳۹۶ رای اولیه‌ی تبرئه برای متهم پرونده صادر می‌گردد، هیأت بالاچار پرونده‌ای دیگر تشکیل و در آن پرونده رای محکومیت صادر می‌نماید. در پرونده دیگری که در سال ۱۳۹۷ تشکیل شده (کلاسه ۴۱) اعضای هیأت، آرای نامتناسبی را نسبت به نوع تخلفات صادر می‌نمایند. همچنین نبود نیروی انسانی اداری منجر به قابل دسترس نبودن اطلاعات مرتبط (به جداول شماره‌ی (۵) و (۷) رجوع شود) است؛ به خصوص سنوات ماقبل سال ۱۳۹۳ و کامل نبودن مدارک از حیث بایگانی و تعقیب چگونگی اجرای آراء.

۴. برداشت‌های متفاوت از قانون و اختلاف نظر بین اعضاء هیأت: در یک مورد در سال ۱۳۹۷ و در پرونده‌ای (کلاسه ۴۱) که تخلف چهار نفر از پرسنل یک واحد مورد اتهام قرار گرفته‌اند، در ابتدا یکی از متهمین به دلیل عدم وجود سابقه و اتهام مشخص، از پرونده کنار گذاشته می‌شود و سه متهم دیگر تخلف‌شان مورد بررسی قرار می‌گیرد و با توجه به نظرات متفاوت اعضاء و عدم وجود مستندات در برخی موارد، مدت زمان چند ماهه‌ای برای صدور رأی طول کشیده است.

۵. وضعیت تخصصی اعضای هیئت (تحصیلات، سابقه عضویت در هیئت، تسلط بر امور حقوقی و ...): از بدو تشکیل هیات بدوی سال ۱۳۷۴ در ستاد مدارک تحصیلی اعضاء لیسانس و بالاتر بوده است و از ابتدا یک نفر از اعضاء آشنا به امور حقوقی بوده و در سه هیات آخر دو تا سه نفر از اعضای اصلی دارای مدرک تحصیلی حقوق بوده‌اند.

۶. ضرورت آموزش تخصصی اعضاء در زمینه‌ی موضوعی: تاکنون آموزش تخصصی جامع برای اعضای هیئت گذاشته نشده است. در سال ۱۳۹۷ که مقرر شده تا آرای صادره، ابتدا به نماینده‌ی تعیین شده بر اساس ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مستقر در نهاد ریاست جمهوری ارسال گردد که برخی از آرا به دلیل اشکالات شکلی به هیات عودت که موجب صرف زمان شده و اطاله در اقدامات صورت می‌پذیرفت؛ لذا یک جلسه آموزشی حدود دو ساعته برای اعضاء برگزار شد که از آن به بعد آرا بدون کوچک‌ترین مشکل ارسال و با صرف زمان کمتر عودت می‌گردد.

۷. تأثیر آموزش تخصصی کارکنان مرتبط با هیئت در زمینه‌ی ابلاغ اوراق، اجراء آراء و ...: تاکنون آموزش تخصصی حضوری برای کارکنان مرتبط با هیئت در زمینه‌ی ابلاغ اوراق، اجراء آراء و ... گذاشته نشده است. تنها یک آزمون از طریق واحد تحقیقات و آموزش دبیرخانه ستاد به روش «بخوان و امتحان بده» جهت کلیه کارمندان وجود داشته است؛ چون منبع این آزمون قانون تخلفات اداری کارکنان بوده و این قانون در این زمینه کاستی‌هایی دارد، به ترتیبات ابلاغ و اجراء و اثرات آن‌ها کمتر پرداخته شده است. همانطور که در قبل بیان شد؛ در سال ۱۳۹۷ که مقرر شده تا آرای صادره ابتدا به نماینده موضوع ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در نهاد ریاست جمهوری ارسال گردد که ضرورت آموزش را به وضوح نمایان می‌نماید.

۸. ضرورت آموزش کارمندان ستاد در زمینه‌ی آشنایی با تخلفات اداری و نحوه‌ی رسیدگی: همانگونه که در قبل اشاره شد، تاکنون در زمینه‌ی آشنایی کارکنان با تخلفات اداری و نحوه‌ی رسیدگی، تنها یک آزمون از طریق دفتر تحقیقات و آموزش دبیرخانه‌ی ستاد برگزار شده است و به دلیل ارزیابی نشدن دوره، اظهار نظر متقن در زمینه‌ی تأثیر قبل و بعد از آن میسر نیست ولی طبق اظهار نظر دست‌اندرکاران مربوط،

تداوم آموزش به خصوص به طور حضوری و البته جامع ضروری و حداقل در ارائه‌ی درخواست‌های متقن و مستند برای رسیدگی موثر است (رجوع شود به آمار آراء براء صادره مندرج در جدول ۶).

۹. تأثیر نظارت بر عملکرد: نظارت بر عملکرد هیأت از دو جنبه موثر بوده است؛ الف) همانگونه که در بندهای (۹-ب) و (۱۰-ب) این متن اشاره خواهد شد؛ در صورت ارسال آراء به واحد یا اشخاص دیگر مانند نماینده‌ی ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری باعث تأخیر و اطاله می‌گردد؛ هرچند در این صورت اشکالات شکلی و ماهوی مورد بررسی و در صورت اشکال به هیأت عودت و اصلاح می‌گردد. ب) در صورتی که از واحد یا اشخاص دیگر عملکرد هیأت مورد نظارت قرار گیرد مسئولین بالادستی هیأت‌ها در ادارات، ارگان‌ها و سازمان‌ها بیش از پیش در رعایت قوانین و مقررات اهتمام به خرج خواهند داد.

نکته قابل توجه اینکه در باب نظارت در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ماده‌ی (۲۲) صرفاً هیأت عالی نظارت در نظر گرفته شده و در خصوص تعیین نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی مجوز قانونی‌ای مشاهده نمی‌شود. شاید با این توجه که در ماده‌ی (۲۷) قانون به طور کل وضع آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون به هیأت وزیران واگذار شده به تشخیص این هیأت تعیین نماینده‌ی ماده‌ی (۳۴) قانون بلااشکال است. به هر کیفیت نقش این نماینده نمی‌تواند و نباید متعرض وظایف قانونی هیأت عالی نظارت شود و علاوه اینکه چنانچه ابلاغ آراء و یا مداخلات نماینده به کیفیتی صورت پذیرد که دخالت در رسیدگی به خصوص ماهوی تلقی شود، موجب تعرض به استقلال هیأت شده و ناصواب می‌باشد. به نظر اقدام مورد عمل در دبیرخانه‌ی ستاد ناشی از بند (ج) ماده‌ی (۳۴) یاد شده در مقام بررسی آراء صادر شده و راهنمایی هیأت‌ها در موارد لزوم است. قید در «موارد لزوم» حکایت از این دارد که این موارد نباید به رویه‌ی مستمر بی‌انجامد.

(ب) عوامل مؤثر شکلی

۱. **علنی نبودن رسیدگی:** تاکنون جلسه علنی برگزار نشده است و هیات نیز به دلایل مختلف برای علنی نمودن جلسات اقدامی را انجام نداده است.

۲. **اجرای آرای هیأت:** تا قبل از سال ۱۳۹۷ آرای صادره پس از صدور تحویل اداره امور کارکنان (کارگزینی) شده و ابلاغ می شد ولی از تاریخ ۹۷/۴/۱۱ که آرای صادره ابتدا به نهاد ریاست جمهوری ارسال و پس از بررسی نماینده‌ی ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی جهت ابلاغ به امور کارکنان (کارگزینی) ارسال می گردد، حداقل حدود چهار ماه به زمان ابلاغ افزوده شده است (رجوع شود به جداول ۵ و ۷).

۳. **ارتباط با دیگر مراجع واحدهای داخلی و خارجی (استعلامات):** برای نمونه در یک پرونده (کلاس ۳۵) که در آن چند متهم به هیات معرفی گردیده‌اند، عدم وجود اسناد و یا ادله‌ی کافی از طرفی و عدم پاسخ‌گویی شاکی پرونده به استعلام، موجب عدم امکان رسیدگی و در نهایت بعد از نه ماه که شش ماه آن برای انتظار پاسخ استعلامات بوده است، منجر به صدور حکم تبرئه کلیه متهمین پرونده گردیده است. در پرونده‌ی دیگر (کلاس ۴۸) موضوع در ۹۵/۱۰/۲۰ به هیات اعلام و هیات بلافاصله نسبت به بررسی پرونده اقدام نموده و پس از مشخص شدن صحت تخلف از سوی هیات، در اولین جلسه رسیدگی مورخ ۹۵/۱۲/۳ حکم اخراج نامبرده صادر می گردد. در تاریخ ۹۵/۱۲/۱۷ نامه‌ای از سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر جرم بودن مورد مذکور و تحت رسیدگی قرار گرفتن پرونده در آن مرجع، به هیات ارسال و لذا جریان پرونده از باب اخذ مبلغ مذکور و عودت آن، در هیات مسکوت می شود و هیأت منتظر نتیجه‌ی رسیدگی مرجع مذکور می ماند!!! تا در صورت اثبات بی گناهی و تبرئه از سوی مرجع قضایی، تصمیم جدیدی اتخاذ نماید. در نهایت در تاریخ ۹۷/۱۲/۱۵ یعنی پس از حدود دو سال رأی صادره به هیات متضمن مجرمیت وی ارسال می شود.

۴. **بهره‌مندی هیأت از سیستم نوین (رایانه و...):** تا قبل از سال ۱۳۹۳ به دلیل عدم وجود سیستم رایانه و بایگانی در این هیات، هیچگونه پرونده‌ای وجود نداشته و کلیه پرونده‌ها از سال ۱۳۹۳ به بعد تنظیم و در سیستم رایانه ثبت گردیده است؛ لذا هیات

سابقه‌ای از سال‌های گذشته در دست ندارد. وجود سیستم جامع برای ثبت آرای صادره و یا پرونده‌ها از نظر نوع تخلف، نحوه‌ی رسیدگی، نوع رای صادره و نحوه‌ی ابلاغ و... در جریان پرونده‌های دیگر کاربردی است که این سیستم در هیأت راه‌اندازی نشده است.

۵. اهتمام بر استفاده متهم از نماینده یا وکیل برای دفاع: هر چند در ماده‌ی (۲۵) آئین‌نامه‌ی اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری آمده است: «درخواست تجدید نظر نسبت به آرای هیأت‌های بدوی باید به وسیله محکوم علیه یا نماینده قانونی وی ظرف» یعنی از نماینده قانونی ذکری به میان آمده، ولی در هیچ کدام از جلسات این هیأت به متهمین چنین چیزی یادآوری نشده و به آنها راهنمایی نشده که می‌توانند از وکیل یا از نماینده قانونی که مطلع به قانون باشد، استفاده نمایند.

۶. رعایت اصل تناظر بین متهم و شاکی در رعایت زمان برای جمع‌آوری و یا ارائه‌ی ادله: هر چند به متهمین مهلت ده روزه آن هم پس از مشاهده ابلاغیه داده می‌شود، ولی شاکی پرونده برای ارائه‌ی اسناد و ادله‌ی جدید زمان مشخصی را برای خود قائل نبوده و در برخی از موارد یک الی دو ماه نیز ارسال طول می‌کشد، تا جایی که پیگیری‌های اول و دوم و سوم به نامه‌ی اولیه زده می‌شود.

۷. عمده عوامل اطاله در رسیدگی به پرونده‌های مطروحه: برخی از پرونده‌ها ماهیتاً زمان طولانی‌تری را جهت بررسی و اقدام به خود اختصاص می‌دهند؛ مهمترین علل مانند ۱- پرونده‌های که نیاز به اعزام گروه تحقیق جهت بررسی دارد و ۲- عدم ارسال به موقع اسناد و مدارک بوده است. از تعداد (۴۳) فقره پرونده، تعداد (۱۱) مورد (۲۵/۵ درصد) به گروه تحقیق ارجاع شده است. یک مورد گروه تحقیق اقدام به گزارش ننموده و در نهایت هیأت رأی خود را صادر نموده است؛ از (۱۰) فقره پرونده مورد اقدام، متوسط زمان برای هر مورد بیش از یک ماه وقت (در حدود سی و سه و نیم روز) برای تهیه و ارائه‌ی گزارش صرف شده است.

۸. تعداد پرونده‌های مطروحه در ده سال گذشته به طور سنواتی و مختومه همان سال: از نیمه‌ی دوم سال ۱۳۸۷ تا آذر ماه ۱۳۹۲ تعداد (۲۹) فقره پرونده در هیأت‌های متشکله حسب مورد طرح شده است. با توجه به در دسترسی نبودن اطلاعات دقیق از این

پرونده‌ها در کلیات تعداد (۲۷) پرونده مختومه و تعداد (۲) پرونده در دست اقدام و تعداد (۱۸) رای صادر و (۹) فقره نیز به علت عدم صلاحیت به مراجع صالح یا به دلیل قطع همکاری با ستاد متوقف شده است. در ادامه مبنای توصیف و تحلیل وضعیت بر اساس آمارهای در دست از ۱۳۹۳/۸/۲۷ تا اول شهریور ماه ۱۳۹۸ استوار خواهد بود.

با ملاحظه‌ی جداول ۳ و ۴، تعداد کل پرونده‌ها در شش سال (از سال ۱۳۹۳) جمعاً (۴۸) مورد (نفر متهم) بوده و تعداد کل آرای صادره (۴۲) مورد و تعداد کل پرونده‌های مختومه ۴۳ مورد که یک مورد منتهی به صلح و تعداد ۵ فقره پرونده مفتوح مانده است. به صورت میانگین در سال، حدود (۷) پرونده به هیات ارجاع که حدود (۶) پرونده در همان سال مختومه گردیده است.

جدول ۳: طرح سنواتی پرونده‌های هیات

ردیف	سال / عنوان	پرونده های وارده	پرونده های مختومه	پرونده های مفتوح	جمع کل مانده
۱	۱۳۹۳	۹	۵	۴	۴
۲	۱۳۹۴	۹	۵	۴	۸
۳	۱۳۹۵	۱۰	۷	۳	۱۱
۴	۱۳۹۶	۷	۵	۲	۱۳
۵	۱۳۹۷	۱۲	۸	۴	۱۷
۶	۱۳۹۸	۱	۱۳	۰	۵
۷	جمع کل	۴۸	۴۳		

جدول ۴: جمع‌بندی کلی عملکرد

ردیف	عنوان	فقره	درصد	ملاحظه
۱	تعداد کل پرونده‌ها	۴۸*	۱۰۰	تعداد پنج پرونده به هیات ارجاع گردیده که -
۲	تعداد کل آرای صادره شش ساله	۴۲	۸۷/۵	تاکنون مفتوح می‌باشد: تاریخ طرح: چهار مورد
۳	تعداد پرونده‌های مختومه	۴۳	۸۷/۵	۱۳۹۶/۲/۲۳ (۷۳۳ روز) و یک مورد
۴	تعداد پرونده‌های مفتوح	۵	۱۰/۴	۱۳۹۷/۱۱/۰۸ (۲۰۶ روز): برای محاسبه تا ۱۳۹۸/۰۶/۰۱ در نظر گرفته شده است.

*یک مورد به صلح انجامیده است.

۹. میانگین مدت زمان

جدول ۵: جمع‌بندی روند زمانی پرونده‌های هیأت تخلفات

مدت زمان به روز	از ورود تا جلسه رسیدگی	از رسیدگی تا صدور رای	از صدور رای تا ارسال به نماینده ماده‌ی (۳۴)	بازگشت از نماینده مرحله اول	ارسال مجدد به نماینده	بازگشت از نماینده مرحله دوم	زمان ... تا ابلاغ		
							بازگشت از نماینده تا ابلاغ	صدور رای بدون ارجاعات به نماینده	از صدور رای
تا ۳۰	۸	۲۹	۸	۴	۱۰	۱۰	۱۴	۲۸	۲۸
۳۱ تا ۶۰	۶	۴	۷	۰	۰	۰	۰	۰	۴
۶۱ تا ۹۰	۷	۰	۰	۱۰	۰	۰	۰	۱	۱
۹۱ تا ۱۲۰	۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳
۱۲۱ تا ۱۵۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۴
۱۵۱ تا ۱۸۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۷
۱۸۱ تا ۲۱۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۵
۲۱۱ تا ۲۴۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱
۲۴۱ تا ۲۷۰	۶	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۲۷۱ تا ۳۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱
۳۰۱ تا ۳۳۰	۲	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۳۳۰ تا ۳۶۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۳۶۱ و بیشتر	۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۲

۲۲۸

228

سال هجدهم، شماره ۱۳، پاییز ۱۴۰۳
Vol. 18, No. 73, Autumn 2024

با ملاحظه‌ی جدول ۵ و خروج پنج فقره مفتوح و یک فقره از توقف ابلاغ رأی با لحاظ (۴۳) مورد نفر پرونده منتهی به رسیدگی و (۴۲) مورد منتهی به ابلاغ و (۱۵) مورد ارجاعی به نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری از سال ۱۳۹۷، در باب صرف زمان برای هر مرحله نتایج زیر حاصل می‌شود:

۱- با احتساب مجموع زمان صرف شده برای پرونده‌ها (۶۳۸۷) روز نسبت به تعداد پرونده‌ها (۴۳) مورد؛ میانگین مدت زمان از ورود تا جلسه رسیدگی بیش از (۱۴۸) روز یعنی حدود پنج ماه بوده است.

۲- از زمان برگزاری جلسه رسیدگی در مجموع (۴۶۸) روز صرف زمان تا صدور رأی بوده که به نسبت (۴۳) پرونده؛ میانگین مدت زمان حدود (۱۱) روز می‌باشد.

۳- با احتساب مجموع (۱۵) مورد پرونده ارسالی به نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) در مجموع مدت زمان مصروف از تاریخ رأی تا ارسال (۴۰۳) روز که به طور میانگین حدود (۲۷) روز برای هر مورد بوده و با احتساب چهارده مورد پرونده‌ی بازگشتی از نماینده‌ی مزبور، در مجموع تا بازگشت (۹۳۵) روز صرف وقت شده که به طور میانگین حدود (۶۷) روز؛ بیش از دو ماه می‌باشد. یک مورد پرونده علی‌رغم گذشت بیش از (۲۷۷) روز از ارجاع هنوز از نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) بازگشت داده نشده است.

۴- از تعداد چهارده مورد نفر پرونده تعداد ده مورد پرونده مورد بازبینی مجدد توسط نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴)؛ به طور میانگین برای هر پرونده (۷) روز زمان جهت ارسال مجدد و (۱۳) روز برای بازگشت از نماینده‌ی مزبور وقت صرف شده است. در مجموع برای ارسال و بازگشت پرونده به نماینده‌ی مزبور حدود چهار ماه زمان صرف شده است.

۵- در مورد چهارده فقره نفر پرونده که منتهی به نظریه‌ی نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) از زمان وصول نظریه تا ابلاغ رأی به طور میانگین حدود (۹) روز زمان صرف شده است. این مدت برای تعداد بیست و نه نفر پرونده دیگر که به رویت نماینده‌ی مزبور نرسیده برابر با حدود یازده روز است. در مجموع در چهل و سه مورد ابلاغ رأی، به طور میانگین از صدور رأی تا ابلاغ حدود (۴۶) روز زمان به طول انجامیده است. این موضوع باتوجه به ماده‌ی (۴) قانون رسیدگی به تخلفات اداری که زمان صدور رأی تا ابلاغ نباید از (۳۰) روز تجاوز نماید؛ قابل تأمل جدی است. همانگونه که در قبل اشاره شد موکول شدن ابلاغ آراء به نظریه‌ی نماینده‌ی ماده‌ی (۳۴) وجه قانونی به نظر ندارد و چنانچه بخواهیم با اغماض این اقدام را توجیه حداقل حقوقی بنماییم حداقل باید چنین اقداماتی در دایره‌ی (۳۰) روز مقرر قانون از تاریخ صدور رأی سازماندهی شود، تا از تاریخ رأی تا ابلاغ بیش از این مدت به طول نیاجامد.

۶- در مجموع تعداد چهل و دو مورد رأی صادره و ابلاغی میانگین مدت ورود تا ابلاغ رأی برای هر پرونده، در حدود (۲۰۳) روز برابر با حدود هفت ماه بوده است. از (۴۳) مورد نفر پرونده تحت رسیدگی یک مورد علی‌رغم صدور رأی به دلیل عودت نشدن از سوی نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴)، ابلاغ رأی صورت نپذیرفته است. پرونده مورد تجدیدنظرخواهی یک بار محاسبه شده است که از تاریخ رأی بدوی تا صدور رأی تجدیدنظر پس در محاسبه تعداد (۴۲) مورد ملاک عمل بوده است.

تاکید می‌شود؛ چنانچه در زمان‌های مزبور موارد مفتوحی و بلااقدام به واسطه عدم وصول نظریه‌ی نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) افزوده شود، این مواعد افزایش خواهند یافت.

جدول ۶: نتیجه رسیدگی هیأت تخلفات از سال ۱۳۹۳ لغایت خردادماه ۱۳۹۸

نتیجه	تعداد	درصد
برائت	۱۷	۳۹/۵۳
بند الف ماده ۹ (اخطار کتبی بدون درج در پرونده)	۱۰	۲۳/۲۵
بند ب ماده ۹ (توبیخ کتبی با درج در پرونده)	۸	۱۸/۶۰
بند ج ماده ۹ (کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عنوان مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال)	۲	۴/۶۵
بند د ماده ۹ (انفصال موقت از یک ماه تا یک سال)	۳	۶/۹۷
بند ی ماده ۹ (اخراج از دستگاه)	۱	۲/۳۲
بند ز ماده ۹ (تنزل یک یا دو گروه یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال)	۲	۴/۶۵
جمع کل	۴۳	

* در چهل و سه پرونده (نفر متهم) چهار مورد؛ (۹/۳) درصد، منتهی به مجازات‌های قابل تجدیدنظرخواهی موضوع ماده (۱۰) قانون رسیدگی به تخلفات اداری شده که البته یک مورد تجدیدنظرخواهی از هیأت تجدیدنظر و متعاقب آن دیوان عدالت اداری به عمل آمده است. یکی از دلایل آن می‌تواند به مشکلات مرتبط با عدم تشکیل هیئت تجدیدنظر در دبیرخانه‌ی ستاد برگردد. در این صورت قابل بررسی است که این موضوع منتج به مسامحه در برخورد (تعیین مجازات‌های خفیف قطعی) با تخلفات نشده است؟

یک پرونده منتج به صلح شده است!!!

حدود (۴۰) درصد نتایج، حکایت از براءت دارد؛ به عبارتی به دلیل طرح شکایت بدون توجه به مستندات و یا مدارک کافی و... بوده که مؤید ضرورت دو موضوع است اول نقش متخصصین (وکلا و مشاور حقوقی) و یا دوم آشنایی شاکی با قوانین و مقررات دارد که با در نظر گرفتن میانگین مدت حدود هفت ماه برای هر پرونده نفر متهم اهمیت این ضرورت‌ها بیشتر قابل توجه است.

* باتوجه به تبصره‌ی (۴) ماده‌ی (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، که مقرر می‌دارد در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات‌های موضوع این قانون را اعمال خواهند نمود، در یک مورد دو تنبیه مورد حکم قرار گرفته است.

۱. دسترسی اشخاص برای طرح شکایت

با توجه به سوابق موجود مشخص می‌شود، متأسفانه اطلاع‌رسانی در این زمینه صورت نگرفته است و به همین جهت اشخاص جهت رسیدن به حقوق خود در بسیاری از موارد دچار مشکلات فراوانی بوده تا حدی که از شکایت خود منصرف می‌شوند. باتوجه به حوزه‌ی فعالیت دبیرخانه ستاد در مرکز، استان‌ها (دبیرخانه‌ی شورای هماهنگی مبارزه با مواد مخدر استان) و همچنین امکان توسعه‌ی تشکیلات تا سطح شهرستان‌ها (دبیرخانه‌ی شورای هماهنگی مبارزه با مواد مخدر شهرستان) در وضعیت فعلی که امکان تشکیل فقط هیأت بدوی در مرکز است؛ مناسب برای اقدام به هنگام جهت طرح شکایت ندارد، تاکنون تنها یک مورد از طرف کارمندان (کرمانشاه) در سال ۱۳۹۵ به هیأت از استان اعلام گردیده که با میانجی‌گری همکاران و گذشت شاکی، پرونده مختومه (صلح) شده است؛ این موضوع نشان از عدم بروز تخلف ندارد بلکه در دسترس نبودن مرجع رسیدگی‌کننده برای مردم و یا کارمندان از زمره علل اصلی عدم مراجعه است. بامشاهده‌ی جدول شماره‌ی (۷):

۱- تفاوت فاحش بین زمان ورود تا جلسه رسیدگی در مواردی که شاکی و متهم از شهرستان می‌باشند، قابل توجه است. بهترین وضعیت در این دوره در مواردی است که شاکی و متهم هر دو در مرکز هستند، به عبارتی دسترسی ساده‌تر هیئت به اطلاعات و

...

۲- در مواردی که شاکی و متهم هر دو در مرکز هستند، صدور رای از جلسه رسیدگی با تاخیر بیشتری نسبت به سایر موارد مواجه است، این موضوع می‌تواند ناشی از تأثیر شرایط محیطی در صدور رأی ارزیابی شود.

۳- نقش مداخله‌ی نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون، در طولانی‌تر شدن فرآیند صدور تا ابلاغ رأی همانگونه که در قبل اشاره شد، در این جدول هم قابل مشاهده است.

۴- در مجموع نیز در مواردی که شاکی و متهم هر دو از شهرستان هستند به خاطر سختی دسترسی هیئت به اطلاعات و طرفین دعوا و... بیشترین زمان را به خود اختصاص داده‌اند. البته در مصادیقی هم که شاکی از مرکز و متهم از تهران هستند، فاصله زمانی نسبت به سایر موارد قابل توجه است که علت آن ناشی از برخی شرایط محیطی از جمله شمول ارجاع به نماینده‌ی موضوع ماده‌ی (۳۴) در دوره‌ی زمانی طرح این دعوا است.

جدول ۷: برحسب محل شاکي - متهم از سال ۱۳۹۳ لغایت خردادماه ۱۳۹۸/ زمان میانگین به روز

محل اقامت شاکي - متهم	تعداد پرونده	درصد	زمان... تا ابلاغ												ملاحظه
			زمان ورود تا جلسه رسیدگی	زمان رسیدگی تا صدور رای	زمان صدور رای تا ابلاغ	زمان رسیدگی تا ابلاغ	زمان ابلاغ تا بازگشت	زمان بازگشت تا ارسال رای	زمان ارسال رای تا ابلاغ	زمان ابلاغ تا بازگشت	زمان بازگشت تا ارسال رای	زمان ارسال رای تا ابلاغ	زمان ابلاغ تا بازگشت	زمان بازگشت تا ارسال رای	
شهرستان -	۲۲	۵۰.۰۰	۸۶.۰۰	۵۷.۳۹	۳.۷۵	۳۵.۲۶	۱.۴۱	۱۵.۳۸	۲.۵۰	۱۱.۷۶	۰.۱۶	۱۰.۰۰	۰.۳۰	۱۰.۰۰	یک مورد
شهرستان															بلا تکلیف
مرکز -	۶	۱۳.۶۴	۱۷.۴۱	۱۱.۶۲	۱.۷۰	۱۶.۰۳	۰.۶۶	۷.۲۰	۵.۵۹	۲۶.۳۱	۰.۴۸	۳۰.۰۰	۰.۸۹	۳۰.۰۰	یک مورد
شهرستان															بلا تکلیف
مرکز - مرکز	۸	۱۸.۱۸	۹.۸۲	۶.۵۵	۴.۰۷	۳۸.۲۵	۰.۰۰	۰.۰۰	۱.۹۸	۹.۳۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	یک مورد
مرکز - تهران	۸	۱۸.۱۸	۳۶.۶۱	۲۴.۴۴	۱.۱۱	۷.۰۹	۱۱.۱۸	۷۷.۴۲	۱۱.۱۸	۵۲.۶۲	۰.۹۵	۶۰.۰۰	۱.۷۷	۶۰.۰۰	یک مورد
															تجدید نظر
															خواهی شده

بحث و نتیجه‌گیری

بدیهی است قوانین هرچند هم دقیق تدوین شده باشند، در هنگام اجرا نواقص آن‌ها مشخص و برای برطرف شدن این نواقص، قوانین نیازمند بازنگری و اصلاح هستند. قانون رسیدگی به تخلفات اداری که در سال ۱۳۷۲ به تصویب رسیده نیز از این امر مستثنا نبوده و پس از گذشت بیش از بیست سال از اجرای آن و مشخص شدن نقاط ضعف و قوت نیازمند بازنگری و اصلاح می‌باشد. با این وضعیت کار رسیدگی به تخلفات اداری بسیار پیچیده و مشکل گردیده و برای سهولت امر رسیدگی به تخلفات اداری باید قوانین و مقررات مورد نیاز از جمله قانون نحوه رسیدگی (آیین دادرسی) به تخلفات اداری به خصوص با توجه به ماهیت پرونده‌های این حوزه با رعایت کلیه جوانب دادرسی منصفانه از جمله ابزارهای دفاعی برابر؛ مورد تصویب قرار گیرد و در این راه می‌توان از تجربیات کشورهای با نظام دادرسی پیشرفته بهره‌برداری کرد.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ به طور کلی در مصادیق مختلف که در این پژوهش بیان شده به دلیل سکوت، اجمال و یا ابهام است؛ موجب تفاسیر مختلف، کندی در تصمیم‌گیری‌ها، و امثالهم که در نهایت بستر لازم برای اطاله را فراهم می‌نماید. بدون شک «اصل حاکمیت قانون» ایجاب می‌نماید که «سیاست تقنینی» به طور روشن، جامع و مانع وضع شده تا سایر حوزه‌های اجرایی، قضایی و مدنی متکی بر آن و با پرهیز از اقدامات سلیقه‌ای و یا مداخله‌های افرادی ذی‌نفوذ در فرآیند دادرسی عملکرد داشته باشند و شرایط اطاله و خدشه بر دادرسی عادلانه از بین رفته و یا به حداقل برسد.

از دیگر موارد موثر در اطاله، ضرورت داشتن بار علمی و عملی لازم و کافی افراد ذی‌مدخل در رسیدگی و مواجهه با اقسام دعاوی و جرایم پیچیده روزمره است تا هنگام رسیدگی با تسلط کافی با صدور دستورات جامع و بهره‌مندی از امکانات موجود به پرونده‌ها رسیدگی کرده و در نتیجه از تراکم پرونده‌ها و اطاله جلوگیری شود. به علاوه با عنایت به اینکه اعضای هیأت‌ها معمولاً از بین مقامات یک دستگاه اداری جهت عضویت در هیأت‌ها انتخاب می‌شوند و در هنگام شروع به کار در هیأت‌ها با قوانین و مقررات اداری، علی‌الخصوص آیین دادرسی آشنایی ندارند، طولانی شدن رسیدگی به پرونده‌ها

امری بدیهی خواهد بود؛ پس ضروری است حداقل پس از صدور حکم انتصاب اعضای هیأت‌ها توسط وزیر و یا بالاترین مقام سازمان دولتی و نهادهای مشمول قانون، اعضای منصوب شده ملزم به طی یک دوره ویژه جهت آموزش تخلفات اداری و مراحل رسیدگی به آن شوند.

از دیگر ضرورت‌های جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی و تسریع در کارها، بهره‌مندی هیأت‌ها به سیستم‌های نرم افزاری و سخت افزاری مجهز است تا با سرعت و دقت بیشتری بتوانند به تخلفات رسیدگی نمایند. باید گفت که عدم حضور وکیل در روند دادرسی و یا شرط استفاده از نماینده با شرایط مشخص به ویژه مسلط به علم حقوق می‌تواند به دلیل جهل شاکی یا مشتکی عنه در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری منجر به اطاله گردد، مشکلات قانونی و اجرایی سیستم اداری، چالش‌های قانون گذاری و مهمتر از همه عدم آگاهی و وقوف اصحاب دعوی به حقوق و امتیازات خود، عاملی مهم در جهت اطاله‌ی دادرسی می‌باشد. وکیل دادگستری با آگاهی از قوانین موجود از یک طرف و شناخت کافی نسبت به نقاط ضعف، نقایص و کمبودها و ابهاماتی که در سیستم اداری وجود دارد، تلاش خود را به سمت هدایت جریان رسیدگی، آگاه نمودن قاضی و موکل، طرح دعوی اعتراض در مهلت‌های مقرر قانونی و نظیر آن، معطوف می‌دارد. این امر علاوه بر جلوگیری از اطاله‌ی بیش از حد رسیدگی و تحمیل هزینه‌های مالی و انسانی فراوان بر دستگاه موجب جلوگیری از بلا تکلیفی و پایمال شدن حقوق اشخاص خواهد شد.

عوامل متعدد زیر در حوزه‌های مختلف و مترتب، در رسیدگی به تخلفات اداری- مراجع شبه قضایی موجب اطاله‌ی دادرسی می‌شوند؟:

۱- اشکال در سیاست تقنینی (قانونگذاری) از لحاظ شکلی و ماهوی به عنوان هسته اصلی سیاست گذاری جنایی به دلیل سکوت، ابهام، ناسازگاری با اصول دادرسی منصفانه از جمله اصل دسترسی آسان به محاکم، اصل تناظر، اصل استقلال و بی طرفی قاضی، نامشخص بودن مواعد مصرح قانونی، اصل قانونی بودن جرم و مجازات، سلسله مراتب قضایی، علنی بودن رسیدگی، بهره‌مندی از مشارکت وکیل و مشاور حقوقی در دفاع، و...

۲- فارغ از مشکلات قانونی مرتبط؛ عوامل ساختاری کمبود نیروی اداری، تخصص گرایی، ضعف در نظارت.

۳- عوامل آموزشی قبل، بعد و حین خدمت برای کارمندان و به خصوص اعضای هیئت و کادر دفتری.

۴- کاستی در استفاده از ابزارهای نوین برای تسهیل ارتباط با مراجع ذی ربط و مرتبط، اطلاع از آخرین تحولات موضوعی.

با عنایت به مراتب می توان پیشنهاد نمود:

۱- قانون گذار لازم است تا با اتخاذ یک سیاست مشخص تقنینی متکی بر اصول حقوقی اقدام به ایجاد تحول اساسی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مصادیق مختلف از جمله موارد زیر متناظر با موضوع این پژوهش نماید:

۱-۱- سهولت دسترسی به محکمه؛

۱-۲- در فرآیند رسیدگی به خصوص زمانی که فرد شاکی از کارمند، از شهروندان باشد و یا شاکی مدیر دستگاه باشد، تنظیم سازوکار حقوقی برای «استقلال در رسیدگی» به عنوان یک اصل باید مورد توجه ویژه قانون گذار قرار گیرد، بدون شک؛ ترتیبات مندرج در مواد (۲)، (۳) و (۵) قانون رسیدگی به تخلفات اداری کفایت تحقق این مهم را ندارد و باید به طور اساسی مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد. پیش بینی تشکیل هیئت های تخلفات اداری و اعضای آن ها مستقل از دخالت مدیران دستگاهی و تحت یک نظام اداری مستقل تعیین صلاحیت، انتخاب و انتصاب، پرداخت دستمزد و... به موجب قانون لازم به نظر می رسد.

۳-۱- تبیین دقیق فرآیند دادرسی اداری مانند آیین دادرسی کیفری و مدنی، از مرحله طرح دعوی تا اجرای رأی و پیش بینی وظایف و اختیارات قانونی افراد ذی مدخل اعم از نیروی انسانی اداری و هیئت ها با در نظر گرفتن مواعد متناسب برای هر مورد از دیگر ضروریات اصلاح قانون به نظر می رسد.

۴-۱- ضرورت دارد در هر حال اشکالات وارده بر ماده ی (۶) قانون رسیدگی به تخلفات اداری از حیث شرایط اعضای هیئت بر طرف شود؛ از جمله اینکه دارا بودن

تحصیلات حقوقی از شروط اصلی قرار گیرد، حداقل برای یک عضو و برگزاری و رسمیت جلسه مشروط به حضور وی باشد.

۵-۱- بر اساس «اصل عدم تبعیض نسبت به طرفین دعوی» همانگونه که در قبل در زمینه «استقلال در رسیدگی» اشاره شده ضرورت دارد تا اصلاحات اساسی در دستور کار قانون‌گذار قرار گیرد؛ از جمله اینکه در ماده‌ی (۷) تدابیر لازم برای ممنوعیت شرکت اعضاء در مواردی که به عنوان عضو گروه تحقیق بوده یا به هر نحوی در مورد پرونده دخالت داشته است و یا اینکه عضو هیئت قبلاً با متهم دعوی اداری داشته و... در نظر گرفته شود.

۶-۱- در راستای «اصل قانونی بودن جرم و مجازات» ضرورت دارد تا قانون‌گذار در وضع تخلفات و تنبیهات به طور روشن و مشخص رفتار نماید تا از تفسیر موسع و تعبیر بردار ممانعت نماید که در نهایت موجب اعتراض‌های مکرر خواهد شد.

۷-۱- از دیگر مواردی که موجب مناقشه و اعتراض و اطاله است، کیفیت تعیین تنبیهات در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ماده‌ی (۹) است. که به نظر به نوعی برخلاف اصل قانونی بودن مجازات‌ها نیز می‌باشد. قانون‌گذار در ماده‌ی (۸) تخلفات را برشمرده و در ماده‌ی (۹) تنبیهات را تعیین کرده اما اینکه برای یک تخلف اداری چه نوع مجازاتی پیش‌بینی شده را به سکوت گذارده است و رابطه مستقیم تخلف و اینکه مستحق چه نوع مجازات را بیان ننموده است.

۸-۱- علنی شدن دادرسی: اهمیت شفافیت در امور و مورد نظارت عامه قرار گرفتن اقدامات از زمره ضمانت‌های مسلم برای سلامت جریان و جلوگیری از هر گونه تخطی از موازین به حدی اهمیت دارد که «علنی‌بودن» از زمره اصول دادرسی منصفانه شمرده می‌شود.

۹-۱- در نظر گرفتن حقوق کامل دفاعی و استفاده از وکیل و مشاور حقوقی یا دیگر کارشناسان؛ ضرورت استفاده از نهادهای مدنی به عنوان «سیاست مشارکتی» بخشی از «سیاست جنایی» است که حوزه‌ی «سیاست تقنینی» باید بستر لازم را برای آن ایجاد نماید.

۲- جلسات آموزشی اجباری قبل از تصدی به رسیدگی به تخلفات اداری برای اعضای هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر تشکیل شود و در صورت احراز توانایی و سواد علمی اشخاص پست مدنظر به آن‌ها تعلق گیرد.

۳- به نظر می‌رسد کارمندان آنچنان که باید و شاید با تخلفات اداری آشنا نیستند؛ لذا اگر پرسنل با حدود وظایف خود آشنا باشند و مواردی که شامل تخلف می‌گردد را به جد بدانند هم موجب کاهش بروز تخلفات می‌گردد و هم از حجم پرونده‌ها که خود شامل اطلاع رسیدگی می‌شود می‌کاهد. بنابراین باید یک سیاستگذاری صحیح و هدف‌دار جهت آشنا کردن کارمندان دولت به این مهم اختصاص یابد.

۴- همانطور که اشاره شد ادارات کارگزینی سیستم کارآمدی جهت اجرای احکام ندارند؛ بنابراین پیش‌بینی یک سیستم مناسب و درخور، جهت اجرای هرچه بهتر احکام از ضروریات می‌باشد.

۵- به نظر می‌رسد رسیدگی به تخلفات اداری هنوز با شیوه‌ها و روش‌های سنتی انجام می‌پذیرد. پس با توجه به پیشرفت سریع تکنولوژی و نظام‌های اطلاعاتی، ضروری است هیأت‌ها به نرم‌افزارهای پیشرفته مجهز شوند تا با دقت و سرعت بیشتری بتوانند به موارد ارجاع شده رسیدگی کنند. این مطلب هم دقت کار را بالا خواهد برد و هم از اطلاع رسیدگی خواهد کاست.

۸- یکی از مواردی که موجب می‌شود اطلاعاتی رسیدگی کاهش یابد استفاده از تجربیات، اخبار، دستاوردهای اطلاعاتی و علمی و تجهیزات نوین و به روز می‌باشد؛ لذا باید تدابیری صورت گیرد تا اعضای هیأت‌ها از آخرین تحقیقات و تجربیات با خبر و از تجهیزات نوین بهره‌مند شوند تا از هر گونه خطا جلوگیری شود.

منابع

ابراهیمی، فتاح (۱۳۹۳). *اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری*، تهران: نشر شهردانش.
اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، ۱۹۴۸.
امورتدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۳). *مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

امور تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۸). مجموعه تنقیحی قانون مبارزه با مواد مخدر و مقررات مربوط، تهران: معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری. آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳/۰۷/۲۷ هیأت وزیران. آیین‌نامه‌ی اداری ستاد مبارزه با مواد مخدر- ۱۳۷۰/۰۵/۱۲.

درویشی، بابک و محمدی، سعید (۱۳۹۸). علل اطاله‌ی دادرسی در هیأت‌رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، دانشکده حقوق. صابر، محمود (۱۳۹۴). آیین دادرسی دیوان کیفری بین‌المللی، تهران: نشر دادگستر. عمیدزنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.

قانون اجازه الحاق دولت ایران به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷.

قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر [حمایت از حقوق بشر و آزادیهای اساسی] تنظیم شده در سال ۱۹۵۰ و لازم‌الاجرا از ۱۹۵۳ با اصلاحیه‌های بعدی

محمدی، مختار (۱۳۹۱). مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.

مصوبات ستاد مبارزه با مواد مخدر- جلسه‌ی ۵۶ (ضوابط استخدامی و نظام پرداخت و دستورالعمل مربوط)-.

مصوبه‌ی جلسه ۸۲۸-۱۳۹۶/۰۷/۲۶ هیأت عالی نظارت رسیدگی به تخلفات اداری.

نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۴۵۷۵-۱۳۷۲/۰۳/۰۳ شورای نگهبان.

نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۵۳۱۸-۱۳۷۲/۰۷/۲۴ شورای نگهبان.

هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: نشر خرسندی.

سایر: اسناد و اطلاعات قابل دسترس از دبیرخانه‌ی ستاد مبارزه با مواد مخدر.

References

American Convention on Human Rights (http://www.oas.org/dil/treaties_B-32AmericanConventiononHumanRights.htm)

