

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۳/۱۱

بررسی تطبیقی مصادیق تخلفات اداری دارای وصف غیر کیفری در حقوق ایران و قطر

احمد تقی‌زاده^۱ / علی حلفی^۲

چکیده

نیروی انسانی در هر سازمان به‌عنوان مهم‌ترین رکن در زمینه خدمات‌رسانی به مراجعان و انجام وظایف محوله آن سازمان عمل می‌کند. این رکن بسیار مهم، به دلایل مختلف ممکن است اعمالی انجام دهد که در قوانین برخی کشورها جرم‌انگاری شده باشد. در همین راستا قانون رسیدگی به تخلفات اداری در سال ۱۳۷۲ توسط مجلس شورای اسلامی ایران تصویب گردید. سپس در سال ۱۳۷۳ آیین‌نامه اجرای قانون مذکور توسط هیئت‌وزیران تصویب و ابلاغ شد. شش سال پس از تصویب قانون رسیدگی به تخلفات اداری و با استفاده از تجربیات به‌دست‌آمده در مدت مذکور و با هدف بهبود امر رسیدگی به تخلفات اداری، دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۰۸/۰۴ توسط هیئت عالی نظارت تصویب شد. در این مقاله که با روش توصیفی - تحلیلی تهیه شده است، به دلیل اهمیت مصادیق تخلفات اداری و با توجه به گستردگی آنها، صرفاً به مصادیقی که جنبه کیفری ندارند پرداخته شده و این مصادیق به صورت تطبیقی با مصادیق موجود در قانون منابع انسانی کشور قطر (قانون استخدامی کشور قطر) مورد بررسی و تطبیق قرار خواهند گرفت.

واژگان کلیدی

تخلفات اداری، حقوق ایران، حقوق قطر، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون منابع انسانی قطر.

۱. دانش‌آموخته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

ah.taghizadeh@yahoo.com

alihelfi@yahoo.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید چمران، اهواز، ایران.

قانون‌شکنی اداری یکی از معضلاتی است که در طول تاریخ زمینه ناکارآمدی و عدم توفیق نظام‌های اداری را در ساحت‌های مختلف فراهم ساخته است. این امر که ریشه در عوامل و زمینه‌های مختلف اداری، حقوقی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی دارد باعث شده است که دولت‌ها و به خصوص نظام‌های حقوقی، تدابیر و راهکارهای گوناگون را برای مقابله و مبارزه با آن به کار گیرند (نبی زاده، ۱۳۹۰: ۷۷). فساد که نتیجه قانون‌شکنی است را می‌توان به چند نوع تقسیم نمود. عمده‌ترین اقسام آن عبارتند از: فساد سیاسی، فساد قانونی، فساد اداری و فساد اقتصادی که هر چهار مورد فوق نتیجه تعاملات میان سیاستمداران، بوروکرات‌ها و شهروندان است. فساد سیاسی یعنی استفاده از قدرت سیاسی جهت تحقق اهداف شخصی و نامشروع. بنابراین تا زمانی که قدرت وجود نداشته باشد از فساد سیاسی نیز اثری نخواهد بود. فساد قانونی یعنی وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت. فساد اقتصادی یعنی اعمال و رفتاری که باعث تکثیر ثروت و شکاف عمیق طبقاتی و اختلال در نظم اقتصادی می‌شود. فساد اداری نیز به به سوءاستفاده نهادینه‌شده شخصی از منابع عمومی به وسیله مستخدمان کشوری تعریف شده است. بنا به تعریفی دیگر، فساد اداری حالتی در نظام اداری است که بر اثر تخلفات مکرر کارکنان به وجود می‌آید و آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار می‌اندازد (شکری، ۱۳۸۸: ۱۷).

در نظامی که کارگزاران آن، نمایندگان و امانتداران جامعه محسوب می‌شوند، لازم است با انجام اعمال و وظایف صحیح و تقویت وجدان کاری در خود و انضباط اجتماعی در محیط کار، هم در حفظ شأن و مسئولیت خود و هم جلوگیری از انحراف که در شئون اداری صورت می‌پذیرد و موجب خدشه دار شدن مقام و منزلت کارگزاران نظام می‌گردد، تلاش صورت گیرد. تخلفات در شکل اعم آن به معنی تقصیر و قصور اداری، اگر شناخته نشود و مشمول برخوردهای قانونی قرار نگیرد، به مرور زمان تداوم پیدا نموده و در دامنه‌ای گسترده، خدمات سازمان‌های اداری را متأثر از خود خواهد نمود و نهایتاً تضعیف بیش از پیش دستگاه اداری را به دنبال خواهد داشت (رشیدی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۱۱).

شایان ذکر است که در «کنواسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ میلادی نیز به نگرانی از وجود فساد اداری در سیستم‌های اداری دولت‌های عضو اشاره شده است. در این کنواسیون، کشورهای عضو، نسبت به وخامت، مشکلات و تهدیدات ناشی از فساد نسبت به ثبات و امنیت جوامع که به سنت‌ها و ارزش‌های دموکراسی، ارزش‌های اخلاقی و عدالت لطمه می‌زند و توسعه پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد و نیز در خصوص ارتباط بین فساد و سایر اشکال جرائم به ویژه جرائم سازمان یافته و جرائم اقتصادی از جمله پولشویی ابراز نگرانی شده است. در کنواسیون مذکور که در تاریخ ۱۳۸۵/۰۳/۲۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در تاریخ

۱۳۸۷/۰۷/۲۰ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد، درباره موارد فساد که مقادیر زیادی از ذخایر مالی را در بر می‌گیرد و سهم اساسی منابع کشورها را تشکیل می‌دهد و ثبات سیاسی و توسعه پایدار آن کشورها را تهدید کرده و صرفاً یک موضوع داخلی نیست، بلکه پدیده‌ای فراملی است که بر تمامی جوامع و اقتصادها تاثیر می‌گذارد و همکاری بین المللی را جهت جلوگیری و کنترل آن با اهمیت می‌نماید، ابراز نگرانی فوق‌العاده شده است. در کنواسیون مذکور تأکید شده است که پیشگیری و ریشه‌کنی فساد، مسئولیت تمامی کشورها است و آنها باید با یکدیگر و با حمایت و دخالت افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیر دولتی و سازمان‌های جامعه مدار، در این خصوص همکاری نمایند.

حفظ سلامت کارکنان اداری و مستخدمین ادارات و سازمان‌های دولتی بسیار حائز اهمیت است. این حفاظت می‌تواند به صورت نظارت‌های پیشینی و پسینی و با ضمانت اجراهای قانونی اعمال گردد. به همین دلیل رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان شاغل در سازمان‌ها و تشکیلات دولتی امری لازم و غیرقابل اجتناب می‌باشد. در همین راستا و با استناد به ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ مجلس شورای اسلامی، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی، مشمول مقررات قانون مذکور بوده اما مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیر نظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود هستند. در فصل دوم (ماده ۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، تعداد ۳۸ مورد به‌عنوان تخلف اداری ذکر شده است که در این مقاله با هدف مقایسه این قانون با قانون مربوطه در کشور قطر، به بررسی تطبیقی مصادیق غیر کیفری تخلف اداری با ممنوعیت‌های مذکور در قانون منابع انسانی قطر (قانون استخدامی) مصوب سال ۲۰۱۶ پرداخته خواهد شد.

در مقام بررسی پیشینه تحقیق می‌توان گفت در رابطه با بررسی تطبیقی تخلفات اداری در نظام حقوق اداری ایران و سایر کشورها، صرفاً یک مقاله به رشته تحریر درآمده که عبارت است از: مقاله «مطالعه تطبیقی رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان در ایران و انگلستان از منظر اصول دادرسی عادلانه» که توسط آقای محمدی، یآوری و راسخ تهیه و تدوین شده است. اما همان‌گونه که پیداست، موضوع این مقاله با مقاله حاضر که بررسی تطبیقی تخلفات اداری غیر کیفری در نظام حقوقی ایران و قطر است، به کلی متفاوت می‌باشد.

سیر ارائه مباحث در این مقاله بدین گونه است که در گفتار نخست، به مفاهیم و اصطلاحات مرتبط با موضوع مقاله پرداخته شده است و سپس در گفتار دوم، قانون رسیدگی به تخلفات اداری مورد بررسی قرار گرفته است و سرانجام در گفتار سوم، مصادیق تخلفات اداری فاقد وصف جزایی در نظام حقوقی ایران و قطر مورد بررسی تطبیقی قرار گرفته‌اند

۱. مفاهیم و اصطلاحات

۱.۱. تخلف اداری

از نظر واژه شناسی، تخلف به معنای بازایستادن، خلاف و خلف وعده، به عهده و پیمان عمل نکردن، سرپیچی و دنبال افتادن می‌باشد و لیکن در حقوق اداری تخلف عبارت است از اینکه کارکنان و مأموران دولتی در حین انجام وظیفه، از قوانین و مقررات اداری تجاوز نموده و آنها را نادیده بگیرند. در هر نظام اداری، به منظور حسن جریان امور و تأمین منافع و مصالح عمومی مجموعه‌ای از قوانین و مقررات اداری وجود دارد که راهنمای عمل مأموران و کارگزاران اداری است. حال چنانکه مأموران و کارگزاران اداری مقررات مذکور را نادیده بگیرند، این امکان وجود دارد که در شرایطی که نظام قانونمند اداری وجود داشته باشد، توسط دستگاه‌های ذی‌ربط متخلف شناخته شده و مجازات شوند. به صورت کلی می‌توان گفت که هر ساختار اداری به منظور انجام وظایف محوله و رسیدن به اهداف و آرمان‌های تعریف شده خویش و در جهت تأمین حقوق و منافع شهروندان و نیز جبران قواعد و مقررات نقض شده از سوی مأموران خود و همچنین به منظور حفظ حیثیت، شأن و اعتبار مجموعه نظام اداری و کارگزاران دولتی، متخلفینی را که سبب نقض قواعد و مقررات مربوطه شده‌اند، مجازات و تنبیه می‌نماید (اینانلو، ۱۳۹۸: ۳۱).

البته در ماده ۲ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸/۰۸/۰۴ هیأت عالی نظارت گفته شده است که: «تخلف اداری عبارتست از ارتکاب اعمال و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می‌شود:

الف- قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله

ب- تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوط».

در قانون و متون قانونی، تعریف صریحی از تخلف اداری دیده نمی‌شود، لیکن اساتید و نویسندگان علم حقوق کوشیده‌اند با توجه به ماهیت و عناصر تشکیل دهنده آن، تعریف دقیقی ارائه دهند (رشیدی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۶۰).

در تعریف دیگری نیز این گونه آمده است که: «خطای اداری یا انتظامی، عبارت است از هر نوع فعل یا ترک فعلی که مغایر تکالیف و وظایف مربوط به شغل و سازمان متبوع کارمند باشد، مانند رفتار

مغایر شغلی یا غیبت‌های مکرر یا سرپیچی از دستورهای قانونی مافوق یا خروج از بی طرفی در انجام وظایف اداری» (انصاری، جزوه درسی: ۳۴).

برخی دیگر از نویسندگان نیز در تعریف تخلف اداری چنین آورده‌اند: «به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن، فرد به دلیل تحقق منابع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند. به سخن دیگر، تخلف اداری به مجموعه رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که در جهت منافع غیر سازمانی، ضوابط و عرف پذیرفته‌شده را نادیده می‌گیرند» (جعفری، ۱۴۰۰: ۳۲).

در مجموع می‌توان تخلف اداری را به‌عنوان هر نوع فعل یا ترک فعلی که مغایر تکالیف و وظایف مربوط به شغل و سازمان کارمند متبوع باشد، تعریف کرد. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری از خطای اداری تعریفی ارائه نشده است ولی ماده ۸ تخلفات اداری را در ۳۸ بند برشمرده است. فعل یا ترک فعل کارمند، وقتی قابل تعقیب است که خطاکارانه باشد، یعنی متضمن تقصیر (عمد)، یا قصور (غیر عمد) باشد، اگر چه لحظه‌ای یا مستمر باشد. به عبارت دیگر، تخلف و عمل خطای مستخدم، می‌تواند یک رویداد منفرد اتفاقی و ناگهانی باشد، مانند ترک پست سازمانی یا افشاء یک راز اداری، یا اینکه نتیجه رفتار همگانی و همیشگی باشد، مانند اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری یا بدرفتاری دائمی با همکاران و کسانی که با اداره در ارتباط هستند. بنابراین، وضع مستخدم از قبیل نداشتن توانایی کار و کمبود بازدهی که مربوط به عدم رعایت تکالیف اداری نیست، خطای اداری نامیده نمی‌شود، همچنین اعمال ناشی از جنون یا تهدید. در خصوص تحقق خطا باید گفت خطایی قابل تعقیب است که به وقوع رسیده باشد. بنابراین، خطاهای احتمالی ممکن الوقوع، قابل تعقیب نیستند.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری، روشن نمی‌کند که خطا باید در اداره یا به علت کار اداری باشد و آیین‌نامه اجرایی آن نیز وضوح بیشتری در این باره ندارد. با این حال ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که تخلفات اداری را نام می‌برد، نشان دهنده خطاهایی است که به‌گونه‌ای مستقیم یا غیر مستقیم، با کار اداری مستخدم پیوند دارند؛ خواه در اداره روی دهند یا بیرون از اداره؛ ولی مستخدمی را که از اداره بیرون رفته است و در آنجا مشغول به کار نیست، نمی‌توان بعد از وقت اداری، برای تخلف‌های اداری کیفر داد؛ همان‌گونه که اداره نمی‌تواند مستخدمی را که فوت کرده است، مجازات نماید. این اصل استثنائاتی دارد: ۱- اگر خطایی که از مستخدم سر زده است، پیش از ورود او به خدمت عمومی یا دولت باشد یا اگر اداره در هنگام استخدام به آن خطا آگاه نبوده باشد. در این صورت، اداره می‌تواند در بعضی از موارد تخلف، مستخدم را به مجازات اداری محکوم کند. ۲ - خطا ممکن است بیرون از اداره رخ داده باشد، به‌گونه‌ای که به هنگام انجام یا به سبب انجام وظیفه نبوده باشد و

هیچ‌گونه وابستگی نیز با کار اداری نداشته باشد، بلکه با زندگی خصوصی مستخدم پیوند داشته باشد. با این حال ممکن است تخلفی از سوی مستخدم سر زده باشد که حیثیت و اعتبار اداره را آلوده ساخته باشد (رشیدی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۶۲).

۱.۲. وظایف اداری

مستند به ماده ۳ دستور العمل اخیر الذکر، «وظایف اداری اموری هستند که مستخدم ملزم به انجام یا رعایت آنها به موجب قوانین و مقررات و دستورات و الزامات شغلی یا شرح وظایف می‌باشد». نظر به این تعریف، اموری که از الزامات یک شغل بوده و به عبارتی عرف آن شغل به حساب می‌آیند نیز از وظایف اداری شمرده می‌شوند.

۱.۳. کارکنان

در ماده ۱ دستورالعمل نحوه تشویق و تنبیه کارکنان موضوع مواد ۸ و ۱۲ طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۰، کارکنان بدین شکل تعریف شده‌اند: «مستخدمین دولت اعم از رسمی و غیر رسمی در کلیه سطوح شغلی که عهده دار انجام وظایف محوله از دستگاه متبوع خود می‌باشند».

ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ نیز کارمند دستگاه اجرایی را بدین صورت معرفی نموده است: «فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود». در تعریف مستخدم، ذکر نکاتی حائز اهمیت است:

۱. پذیرفته شدن به خدمت دولتی و موسسات دولتی: اداره، مستخدمان رسمی خود را به خدمت می‌پذیرد؛ یعنی استخدام امری یک طرفه و در بردارنده شرط‌های استخدامی است که توسط قوه مقننه تعیین می‌گردد و به داوطلب خدمت تحمیل می‌شود. به دیگر سخن، اشتغال به خدمت دولت در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، به خودی خود، شرط کافی نیست که بتوان عنوان مستخدم دولت را به کسی اطلاق کرد، بلکه برای اینکه کسی به این عنوان شناخته شود، لازم است آن شخص به موجب مقررات قانونی رسماً از طرف مقامات صلاحیتدار اداری برای خدمت در دستگاه دولت یا مؤسسات مربوط به آن، قبول و به کار گمارده شود. بنابراین افراد عادی و یا غاصبان خدمات و مشاغل دولتی یا افرادی که در زمان‌های غیر عادی خود را بدون مجوز وارد خدمات دولت می‌نمایند، از اعداد مستخدمین دولتی خارج می‌گردند.

۲. اشتغال به خدمت دولت و مؤسسات دولتی: شغل مستخدم، شغل همیشگی و مستمر است. به عبارت دیگر منظور از اشتغال به خدمت دولت، اشتغال به شغلی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است که در سازمان استخدامی به‌عنوان شغل شناخته می‌شود (رشیدی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۶۳).

۲. قانون رسیدگی به تخلفات اداری و نحوه تبیین مصادیق تخلفات در آن

در روند انجام خدمات عمومی، همواره احتمال سوءاستفاده و ارتکاب تخلف توسط مستخدمان خدمات عمومی وجود دارد و این تخلفات در مراجعی مجزا از دادگاه‌های عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند (خسروی، ۱۳۸۹: ۲۹). فساد اداری به‌عنوان نوعی بیماری اجتماعی، می‌تواند با نفوذ به سیستم‌ها و ارکان یک سازمان، آن را دچار خرابی غیر قابل جبران نماید.

پیشگیری و برخورد با تخلفات و فساد اداری زمانی محقق می‌گردد که تضمین‌های قانونی و ضمانت اجرای مناسب و کارآمد به فراخور هر شکل از فساد از سوی قانون‌گذار حکیم در نظر گرفته شده باشد (اینانلو، ۱۳۹۸: ۳۱).

در همین راستا قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب گردید. این قانون مشتمل بر ۲۷ ماده و ۲۹ تبصره می‌باشد. در ماده یک قانون مذکور تاکید شده است که «به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون، هیأت‌هایی تحت عنوان هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان تشکیل خواهد شد. هیأت‌های مزبور شامل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر می‌باشد. هیأت تجدیدنظر در مرکز وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی و نیز تعدادی از دستگاه‌های مشمول این قانون که فهرست آنها به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، تشکیل می‌شود و در صورت لزوم دارای شعبه‌هایی خواهد بود.

در ماده ۸ قانون مذکور، مصادیق تخلفات اداری در قالب ۳۸ مورد ذکر شده است. ممکن است این سؤال پیش بیاید که موارد مذکور در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حصری هستند یا تمثیلی؟ یعنی آیا تخلفات اداری منحصر به همین موارد است و یا اینکه قانون‌گذار آنها را به‌عنوان نمونه و مثال ذکر نموده است؟

در پاسخ به این سؤال، نظرات مختلفی مطرح شده است. یکی از نویسندگان در این زمینه معتقد است که: «بندهایی که ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به‌عنوان تخلفات اداری برشمرده، حصری نبوده و بی‌گمان می‌توان شمار دیگری را به آن افزود یا برخی از این بندها را در هم ادغام کرد. در اغلب قانون‌های رسیدگی به تخلفات اداری گذشته، شمار این تخلف‌ها متغیر بوده، چنانکه در قانون رسیدگی به تخلفات اداری نهم تیر ماه ۱۳۷۱ و دوم مهر ۱۳۶۵ شمار این تخلف‌ها ۲۴ بوده است» (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۴۵۱). وی اضافه می‌نماید که: «هر عمل مستخدم و رفتار او که در چهارچوب بند ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری بگنجد، قابل تعقیب است، بی‌آنکه بتوان تخلف‌های مستخدم را محدود به شمار بندهای ۳۸ گانه ماده ۸ کرد. به روشنی و بی‌ابهام می‌توان گفت که این ۳۸ مورد حصری نبوده و رفتارهای بسیار دیگری می‌تواند از مستخدم سرزند که به ظاهر جزء ۳۸ بند یاد شده نباشد ولی اداره مستخدم را قابل تعقیب بداند» (ابوالحمد، ۱۳۸۸،

ص. ۴۵۱). ایشان همچنین معتقد است که: «اگر رئیس‌ان مستخدم یا هیأت رسیدگی به تخلفات بخواهند از قدرتشان استفاده یا بد استفاده کنند و مستخدم را آزار دهند، بندهای یاد شده چنین توانایی را به آنها می‌دهد؛ چنان که بندهای ۱، ۱۴، ۲۱ و ۳۲ ماده ۸ بیش از بندهای دیگر گسترده و بحث انگیز است و با دستور این بندها می‌توان مستخدم را به آسانی مورد تعقیب قرار داد؛ زیرا عنوان‌ها و واژه‌هایی مانند کم کاری، خلاق شئونات شغلی، رعایت نکردن شئون اسلامی، شایعه‌پراکنی، اعمال فشارهای گروهی، تحریک و مانند آن که در دو بند ۱ و ۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری آمده، آن چنان چند پهلوی و تعبیر بردار است که همه چیز را می‌توان در این عنوان‌ها جای داد و اگر بهانه‌جویی و سوء نیت در میان باشد، هر مستخدم و کارمندی را می‌توان مورد اتهام قرار داده و تعقیب کرد» (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۴۵۱).

البته در خصوص این موضوع (حصری یا تمثیلی بودن مصادیق مذکور در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) نظرات دیگری نیز مطرح می‌باشد. یکی دیگر از نویسندگان معتقد است که: «اگر چه برخی از تخلفات اداری مذکور در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری دایره شمول بسیار گسترده‌ای دارند، اما به این اعتبار نمی‌توان گفت که نظر قانون‌گذار بر تمثیلی بودن عناوین تخلفات بوده است. در واقع بندهای ۳۸ گانه ماده ۹ حصری هستند و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری الزاماً باید به یک یا چند بند از آنها استناد بجویند؛ هرچند که برخی از این بندها به صورت مبهم تنظیم شده‌اند» (شهسوار، ۱۳۹۴: ۲۷).

با توجه به مباحث گفته شده به نظر می‌رسد که باید معتقد به حصری بودن بندهای سی و هشت‌گانه ماده ۸ قانون مورد بحث باشیم؛ زیرا عدم ارائه تعریف صریح از تخلف اداری و صرف اعلام مصادیق، دلیلی بر اعمال سلیق شخصی اعضای هیأت‌های رسیدگی کننده نبوده و با استناد به اصل مستند و مستدل بودن آرا که یکی از اصول دادرسی منصفانه می‌باشد، اعضا می‌بایست صرفاً در محدوده تخلفات مذکور در قانون اعلام نظر مستند و مستدل نمایند. از سوی دیگر، لزوم رعایت حقوق کارکنان و مستخدمان اقتضا دارد تا از گسترش مصادیق تخلفات اداری به موارد غیر مصرح در قانون، پرهیز شود.

۳. مصادیق تخلفات اداری فاقد وصف جزایی در کشورهای ایران و قطر

۳.۱. جرم کیفری و جرم اداری

قبل از بیان مصادیق مورد نظر، بیان این نکته لازم است که جرائم می‌توانند فقط جنبه کیفری داشته باشد یا فقط جنبه اداری داشته باشند و یا اینکه توأمان، هم جنبه کیفری داشته باشند و هم جنبه اداری. همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد، در این مقاله فقط به جرائمی پرداخته می‌شود

که جنبه اداری دارند. به همین جهت لازم است که ابتدائاً تفاوت جرم کیفری و جرم انتظامی را بیان کنیم.

جرم انتظامی را جرم انضباطی، تخلف یا جرم اداری نیز می‌نامند. البته منظور از این جرائم، صرفاً جرائم پرسنل نیروی انتظامی نیست، هرچند شامل آنها نیز می‌شود. تفاوت‌های این دو دسته جرم یعنی جرائم انتظامی و جرائم کیفری به این شرح است:

الف) در تعریف: جرم انتظامی عملی است که منافع سازمانی، شغلی و حیثیت و اعتبار سازمان متبوع مرتکب را به خطر می‌اندازد، اما جرم کیفری رفتاری است که نظم عمومی و اجتماعی جامعه را به خطر می‌اندازد. از همین رو است که فقط افراد دارای نقش سازمانی، قابلیت انجام جرم انضباطی را دارند، اعم از آنکه سازمان متبوع آنها خصوصی باشد یا دولتی، انتفاعی باشد یا غیر انتفاعی.

ب) در عنصر قانونی: عنصر قانونی جرم انتظامی اغلب به موجب آیین نامه، بخشنامه، تصویب‌نامه، اساسنامه، دستورالعمل یا اوامر مقامات مافوق تعیین می‌شود، اما عنصر قانونی جرم کیفری باید از سوی مجلس قانون‌گذاری و در قالب قانون عادی تعیین شود. پس تعیین مجازات کیفری در آیین‌نامه و مانند آن، برخلاف قانون اساسی و قابل ابطال از طریق دیوان عدالت اداری است.

ج) در ضمانت اجرا: ضمانت اجرای جرم کیفری، اغلب مجازات (مانند اعدام، شلاق، حبس و جزای نقدی) یا اقدام تأمینی (مانند تبعید، لغو پروانه، کار اجباری و...) است اما ضمانت اجرای جرم انضباطی، واکنش‌هایی است مانند تنزل پایه، تنزل رتبه، تنزل درجه، تأخیر در اعطای درجه، تذکر شفاهی، تذکر کتبی با درج در پرونده استخدامی، انفصال موقت از خدمت، تعلیق از خدمت، محرومیت از برخی امتیازها و...

د) در نحوه رسیدگی: در جرائم انتظامی، تعیین مجازات اغلب به صلاحدید مقامات ارشد سازمان و منافع سازمان بستگی دارد و اصل تساوی افراد در برابر قانون، از قوت زیادی در جرم انتظامی برخوردار نیست، اما در رسیدگی به جرم کیفری، نباید هیچ‌گونه مصلحت و ملاحظات جانبی در نظر گرفته شود.

ه) مرجع صالح به رسیدگی: تعیین مجازات و رسیدگی به جرم انتظامی، اغلب در صلاحیت هیأت‌ها و کمیسیون‌های خاص در سازمان متبوع متهم است و به ندرت در صلاحیت دادگستری است، اما رسیدگی به جرم کیفری و تعیین مجازات، تنها در صلاحیت دادگستری و دارندگان پایه‌های قضایی است (سلطانی، ۱۳۹۴: ۶۵).

همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، ممکن است در برخی از جرائم، هر دو جنبه انتظامی و کیفری وجود داشته باشد. در این صورت، پس از رسیدگی قضایی، سازمان متبوع متهم نیز می‌تواند برای وی مجازات انتظامی در نظر بگیرد، اما عکس قضیه ممکن نیست؛ یعنی دادگاه می‌تواند افزون بر مجازات

کیفری، مجازات انضباطی نیز برای شخص محکوم در نظر گیرد، اما سازمان از اختیار در نظر گرفتن چنین ضمانت اجرای جزایی برخوردار نیست. همچنین، تخلف انضباطی محض را به هیچ عنوان مرجع قضایی رسیدگی نمی‌کند. علاوه بر این، دستورات مقامات قضایی در خصوص مجازات‌های انتظامی کارکنان، برای سازمان‌ها الزامی است و حق تغییر و اجرا نکردن آن را ندارند، چرا که جلوگیری از اجرای دستور مقامات قضایی، طبق ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی، جرم کیفری است. صدور قرار منع پیگرد از سوی دادسرا یا رأی براءت از دادگاه، به معنای تبرئه شخص از ارتکاب جرم انضباطی نیست و فقط به معنای رفع اتهام کیفری از وی است. کسر حقوق از مصادیق ضمانت اجرای انضباطی است، اما برداشت از حقوق واریز شده، مجازات کیفری (جزای نقدی) است. پس سازمان نمی‌تواند از حقوق واریز شده فرد برداشت نماید، اما دادگاه می‌تواند چنین کند (سلطانی، ۱۳۹۴: ۶۶).

با توجه به توضیحات فوق، به بیان مصادیق موجود در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که جنبه کیفری ندارند (یعنی مشمول مجازات کیفری نمی‌شوند) پرداخته و با قانون منابع انسانی قطر (قانونی استخدامی مصوب ۲۰۱۶) مقایسه تطبیقی می‌نماییم:

۳.۲. بررسی تطبیقی مصادیق غیر کیفری تخلفات اداری

۳.۲.۱. اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری

اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی و اداری که در بند ۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ذکر شده است، گستره وسیعی دارد، به گونه‌ای که می‌توان گفت هرچه در ۳۷ بند دیگر نگنجد، در این بند قابل تطبیق است. این بند، خود به چهار قسمت قابل تقسیم است: اعمال خلاف شئون شغلی، رفتار خلاف شئون شغلی، اعمال خلاف شئون اداری و رفتار خلاف شئون اداری (کریم‌زاده، ۱۳۸۷: ۵۱).

این موضوع مورد تأکید قانون گذار قطری نیز قرار گرفته و در بند ۴ ماده ۷۹ قانون منابع انسانی قطر مورد تأکید قرار گرفته است. در قسمت اول از بند مذکور آمده است که: «کارمند باید شأن شغل و نام و آوازه معتبر آن را حفظ بنماید». بنابراین کارمندان باید با رعایت شئونات مرتبط با شغل خود، به اعتبار سازمان مبتوع خود خدشه وارد ننمایند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مفاد بند ۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به صورت بسیار مبهم تنظیم شده است و به همین جهت، تعیین مصادیق یا تعاریفی برای این تخلف را ناممکن می‌نماید. در بسیاری از مشاغل همانند قضاوت و وکالت نیز، رفتار خلاف شان، تخلف انتظامی محسوب می‌شود. مصادیق این رفتارها نیز مبهم و تا حد زیادی وابسته به عرف و حتی سلیقه

شخصی قضاوت کنندگان است (شهسوار، ۱۳۹۴: ۵۳). اصل قانونی بودن جرم در رابطه با تخلفات اداری حکمفرما نیست یا حداقل کمرنگ است، ولی شایسته است که عناوین تخلفات به صراحت توسط قانون‌گذار روشن گردد تا اینکه موسع و تعبیربردار نباشد. به هر حال باید گفت که مصادیق اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری، تابع زمان و مکان است و تشخیص آن را باید به عرف و عقلا واگذار کرد و هیأت رسیدگی به تخلفات نیز باید با توجه به ملاک‌های ارائه شده، مورد یا مصادق را بر عنوان کلی تطبیق دهد. به‌عنوان مثال، روابط نامشروع کارمند یا ارتکاب زنا از سوی کارمند را می‌توان از مصادیق بند ۱ ماده ۸ قانون فوق دانست، ولی دعوای میان زن و شوهر در خارج از محیط اداری را نمی‌توان از مصادیق این بند به شمار آورد (واسعی، ۱۳۷۶: ۴۱).

البته در قسمت دوم بند ۴ ماده ۷۹ قانون منابع انسانی قطر، این عبارت آمده است: «... و حضور با ظاهری شایسته آن شغل». با توجه به این قسمت، لزوم حفظ ظاهر متناسب با شغل (به خصوص جهت کارمندان دولت)، می‌تواند به انجام اعمال و رفتار موافق شئونات شغلی و اداری تعبیر شود. البته با توجه به اینکه یکی از مصادیق بارز ظاهر شایسته یک شغل در کشور اسلامی، نحوه پوشش کارمند می‌باشد، بنابراین می‌توان قسمت دوم بند ۴ ماده اخیرالذکر را با بند ۲۰ و ۲۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز تطبیق داد؛ بدین نحو که در بند ۲۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، رعایت نکردن حجاب اسلامی، به‌عنوان یک تخلف تلقی شده است که به نظر می‌رسد حجاب اسلامی شامل مرد و زن می‌شود؛ زیرا همان‌طور که زنان مکلف به رعایت پوشش اسلامی هستند، مردان نیز در این خصوص وظایفی دارند. به تعبیر دیگر، اگر چه ممکن است مردان از جهت پوشش با محدودیت کمتری مواجه باشند، اما از جهت احکام نگاه کردن محدودیت‌های فراوانی دارند (شهسوار، ۱۳۹۴: ۶۱).

البته رعایت برخی ضوابط برای پوشش زنان و مردان الزامی است. تخطی از این ضوابط را باید تحت عنوان اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری موضوع بند ۱ ماده ۸ قرار داد. زیرا عنوان رعایت حجاب اسلامی صرفاً حدود شرعی پوشش را مدنظر قرار داده است و از این منظر، نمی‌تواند به صورت کامل، ضوابط مربوط به پوشش زنان و مردان را پوشش دهد.

۳،۲،۲. نقض قوانین و مقررات مربوط

در بند ۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «نقض قوانین و مقررات مربوط» به‌عنوان یکی از مصادیق تخلفات اداری ذکر شده است. با توجه به عبارت «نقض قوانین و مقررات مربوط» باید گفت که منظور قانون‌گذار، آن دسته از قوانین و مقرراتی هستند که مستخدم دولت به جهت شغلی که به عهده گرفته است موظف به رعایت آنهاست (شهسوار، ۱۳۹۴: ۶۱). ضمناً با استناد به ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۷۶/۰۷/۰۸ مجلس شورای اسلامی، می‌توان گفت کارمندان

دستگاه‌های اجرای باید وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به طور یکسان پاسخگو باشند. بنابراین، هرگونه به اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد. در برخی دیگر از قوانین کشور ما نیز چنین مقرراتی وجود دارد. از جمله در ماده ۶۸ آیین نامه استخدامی شرکت مادر تخصصی تولید مواد اولیه و سوخت هسته‌ای ایران و شرکت مادر تخصصی تولید و توسعه انرژی اتمی ایران مصوب ۱۳۸۵/۰۳/۲۱ هیأت وزیران، یکی از تکالیف مهم کارمندان، این چنین بیان شده است: «کارکنان باید از شرکت در فعالیت‌ها و انجام اعمالی که مغایر با قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران و شرکت باشند یا به حیثیت و شئون کشور و شرکت لطمه وارد سازد خودداری نمایند» (غفاریان، ۱۳۹۷: ۵۲).

در بند یک ماده ۷۹ قانون منابع انسانی قطر نیز در این خصوص آمده است که کارمند باید «نسبت به مفاد قوانین و مقررات و احکام و سیستم رایج متعهد بوده و بر اجرای آن فعالیت نماید». همچنین این موضوع در بند یک ماده ۸۰ قانون منابع انسانی قطر نیز مورد تأکید قرار گرفته و کارمندان از «نقض قوانین، لوایح و مقررات قابل اجرا» منع شده‌اند (جلایر، ۱۳۹۶: ۱۱۵).

۳،۲،۳. ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی

آنها بدون دلیل

در بند ۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به تخلفی می‌پردازد که ممکن است مستخدمان دولت در رابطه با ارباب رجوع مرتکب شوند. قانون‌گذار مصادیق گوناگون تخلف را در عبارت «ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام دادن امور قانونی آنها بدون دلیل» بیان نموده است. بر خلاف بندهای ۱ و ۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، برخی متون قانونی و مصوبات راجع به به بند سوم وجود دارد که می‌تواند ضوابط و معیارهایی را برای روشن نمودن مفاد این بند به دست دهد. متونی که به نحوه برخورد کارکنان با ارباب رجوع پرداخته‌اند عبارتند از «طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری» مصوب شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۰۲/۱۰، «طرح‌های و سیاست‌های اجرایی برنامه تحول در نظام اداری» مصوب شورای عالی اداری ۱۳۸۱/۰۲/۲۵، «دستورالعمل نحوه تشویق و تنبیه کارکنان موضوع مواد ۸ و ۱۲ طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع» مصوب شورای عالی اداری ۱۳۸۲/۱۱/۲۶، و موادی از «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ (شهسوار، ۱۳۹۴: ۶۵).

در خصوص این موضوع بند صریحی در قانون منابع انسانی قطر درج نشده است، اما از مفاد بند

۲ ماده ۷۹ قانون منابع انسانی قطر می‌توان چنین برداشتی را ارائه داد. بند مذکور تأکید می‌کند که کارمند باید «کار اختصاص یافته را با دقت و امانت در مدت زمان مناسب مطابق با میانگین‌های عملکرد تعیین شده انجام دهد» (جلایر، ۱۳۹۶: ۱۱۵). یقیناً عدم انجام وظیفه و کار اختصاص یافته به کارمند در مدت زمان مناسب، به معنای تأخیر در انجام کار بوده و در نتیجه منجر به نارضایتی ارباب رجوع خواهد شد.

۳،۲،۴. ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری

بند ۸ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به تخلف بودن «ترک خدمت» اشاره کرده است. کارمندی که در ابتدای وقت اداری حضور خود را در اداره محل خدمت ثبت می‌کند و برای چند ساعت اداره را رها و خدمت را ترک می‌کند، مرتکب تخلف اداری ترک خدمت در خلال ساعات اداری شده است (شهسوار، ۱۳۹۴: ۷۴).

در قانون منابع انسانی کشور قطر نیز به این تخلف اشاره شده است. در بند ۳ ماده ۷۹ قانون اخیر الذکر آمده است که «تعهد به زمان کار رسمی و اختصاص دادن اوقات کار به انجام وظایف کاری» جزء وظایف کارمند اعلام شده است که می‌توان آن را معادل همان «ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری» دانست.

۳،۲،۵. تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز

در بند ۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز» به‌عنوان یکی از تخلفات اداری شمرده شده است. لازم به ذکر است که در این زمینه آیین‌نامه‌ای نیز تحت عنوان «آیین نامه حضور و غیاب کارکنان دولت» در تاریخ ۱۳۶۵/۱۱/۲۷ به تصویب هیأت وزیران رسیده است. بر اساس ماده ۵ آیین نامه مذکور «به مستخدمینی که در هر ماه بیش از ۴ بار تأخیر ورود یا تعجیل خروج غیر موجه داشته و جمع تأخیر مزبور به بیش از ۴ ساعت در ماه برسد برای بار اول و دوم کتباً اخطار خواهد شد و در صورت تکرار، پرونده مستخدم خاطی جهت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع خواهد گردید».

در قانون منابع انسانی قطر (قانون استخدامی) به طور صریح به این موضوع پرداخته نشده است؛ اما در بند ۳ ماده ۷۹ آن آمده است که: «مدیر واحد اداری می‌تواند اذن تأخیر در حضور در زمان کار رسمی و یا خروج در حین زمان کار و یا ترک نمودن زود هنگام محل کار را اعطا کند به شرطی که بیش از دو ساعت در یک بار نباشد و حداکثر در ماه هفت ساعت باشد. پس اگر مدت زمان اذن تأخیر و تعجیل از حداکثر مشارالیه بیشتر باشد، صدور اذن در این صورت با موافقت کتبی از سوی رئیس و یا مدیر کل خواهد بود». بنابراین با نظر به این بندها می‌توان استنباط نمود که تأخیر در ورود و تعجیل در خروج بدون اجازه مافوق، به‌عنوان تخلف اداری محسوب می‌گردد.

۳،۲،۶. سرپیچی از اجرای دستورات مقامات بالاتر در حدود وظایف اداری

در بند ۱۳ ماده قانون رسیدگی به تخلفات اداری از این تخلف اداری نام برده شده است. ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری راجع به لزوم تبعیت از مقامات اداری چنین اشعار می‌دارد: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند. اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیت متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستور دهنده می‌باشد». با عنایت به اصل سلسله مراتب اداری که یکی از اصول پایه‌ای و مبنایی حقوق اداری می‌باشد، کلیه کارمندان و کارگزاران اجرایی مادون در نظام اداری، موظف و مکلف به اجرای دستورات و اوامر قانونی مافوق خود می‌باشند و در غیر این صورت، یعنی در حالتی که از اجرای اوامر و دستورات مافوق خود سرپیچی نمایند، طبق قوانین و مقررات تخلفات اداری با ایشان برخورد قانونی صورت می‌گیرد (غفاریان، ۱۳۹۸: ۵۶).

در ماده ۸۲ قانون منابع انسانی قطر نیز بر لزوم اجرای فرامین مقامات مافوق تأکید شده است. در ماده مذکور آمده است که: «هر کارمندی که خلاف وظایف را انجام دهد و یا مرتکب موارد ممنوعه مندرج در این قانون شود یا در اعمال وظایف خود و یا انجام نیازهای خدمت کوتاهی کند، مجازات انضباطی خواهد شد بدون آنکه در وظایف مدنی و یا جنایی او در هنگام نیاز خللی ایجاد شود. کارمند از مسئولیت هر عملی که بر اساس دستور رئیس خطاب به او طادر شده و خودداری از انجام آن مخالف با لوایح این قانون و مقررات اجرایی می‌باشد، معاف نمی‌شود مگر آنکه ثابت شود که ارتکاب جرم در اجرای دستور کتبی صادر شده به او از طرف این رئیس بوده است، با وجود آنکه کارمند به صورت کتبی مخالفت و نقض را به او هشدار داده باشد. در این مورد، مسئولیت تنها بر عهده صادرکننده فرمان خواهد بود، مگر اینکه فرمان رئیس دلالت بر جرمی جنایی داشته باشد؛ پس مطابق با مسئولیت کیفری، زیر دست هم مسئول خواهد بود» (جلایر، ۱۳۹۶: ۱۱۷). البته از بند ۲ ماده ۸۰ آن قانون می‌توان لزوم اطاعت از مافوق را دریافت کرد. در بند ۲ ماده ۸۰ قانون اخیرالذکر آمده است که کارمند از «خودداری از انجام دادن کاری به صورت عمدی و یا به غفلت که نقض کننده الزامات و واجبات و یا مسئولیت‌های شغلی باشد» منع شده است. طبعاً یکی از الزامات و واجبات و مسئولیت‌های هر شغلی، اطاعت از مافوق در انجام امور می‌باشد و عدم رعایت این موضوع تخلف اداری تلقی می‌گردد.

۳،۲،۷. کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول‌شده

در بند ۱۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به «کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول‌شده» تأکید شده است. شایان ذکر است که از بندهای ۲، ۳ و ۱۳ ماده ۸ نیز می‌توان چنین مفهومی را استنباط کرد، اما ظاهراً با توجه به اهمیت مذکور، قانون‌گذار آن را به صورت یک بند جداگانه لحاظ نموده است. در قانون منابع انسانی قطر، بند جداگانه‌ای جهت اشاره به این موضوع پیش بینی نشده است.

۳،۲،۸. تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری

در بند ۱۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع انجام ندادن خدمت و عدم انجام وظیفه در اوقات اداری اشاره شده است. تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری، منطبق با مواردی است که مستخدم، اداره را رها نمی‌کند، به این معنا که در اداره حضور دارد، ولی کاری را انجام نمی‌دهد و به عبارت دیگر، علی‌رغم حضور در اداره در اوقات مقرر اداری، خدمت و انجام وظیفه را تعطیل می‌کند (میرحسینی، ۱۳۸۸: ۲۱۷).

در بند ۲ ماده ۸۰ قانون منابع انسانی قطر نیز کارمند از «خودداری از انجام دادن کاری به صورت عمدی و یا به غفلت که نقض‌کننده الزامات و واجبات و یا مسئولیت‌های شغلی باشد»، منع شده است. در بند مذکور تعطیل کردن خدمت چه از روی عمد باشد یا غفلت، تخلف محسوب شده است.

این نکته قابل توجه است که ماده ۹۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظفند در ساعات تعیین شده موضوع ماده ۸۷ به انجام وظایف مربوط بپردازند و در صورتی که در مواقع ضروری خارج از وقت اداری مقرر و یا ایام تعطیل به خدمات آنان نیاز باشد، بر اساس اعلام نیاز دستگاه، مکلف به حضور در محل کار و انجام وظایف محوله در قبال حق الزحمه یا اضافه‌کاری برابر مقررات مربوط خواهند بود». بنابراین می‌توان ادعا کرد که عدم حضور کارمند در محل کار پس از پایان ساعت اداری، مشمول بند ۱۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نبوده و می‌تواند مشمول بند ۲ ماده ۸ قانون مذکور مبنی بر نقض قوانین و مقررات مربوط باشد. در خصوص این موضوع، در بند ۶ ماده ۷۹ قانون منابع انسانی قطر تأکید شده است که کارمند باید نسبت به «انجام وظیفه شغلی که به او سپرده می‌شود، حتی خارج از ساعات کاری رسمی، در صورتی که مصلحت کار ایجاب می‌نماید» اقدام کند.

۳،۲،۹. داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی

در بند ۲۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری جمهوری اسلامی ایران، «داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی» به‌عنوان یکی از تخلفات اداری دانسته شده است.

با استناد به ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، فردی که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط و به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود به‌عنوان کارمند تلقی می‌گردد. در همین زمینه قانونی تحت عنوان «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» در تاریخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در قانون مذکور نیز شغل این‌گونه تعریف شده است: «وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی که به‌طور تمام وقت انجام می‌شود». در تبصره ۴ ماده واحده قانون اخیرالذکر نیز تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوع اعلام شده است.

در بند ۷ ماده ۸۰ قانون منابع انسانی کشور قطر نیز، دارا بودن بیش از یک شغل دولتی بدون اخذ موافقت نخست وزیر، ممنوع می‌باشد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، دارا بودن بیش از یک شغل در کشور قطر نیز تخلفی اداری محسوب شده و این موضوع تنها در صورت نیاز به خدمات خاص و با تأیید عالی‌ترین مقام اجرایی هیأت وزیران، یعنی نخست وزیر امکان‌پذیر می‌باشد.

۳،۲،۱۰. غیبت غیرموجه به صورت متناوب یا متوالی

«غیبت غیر موجه به صورت متناوب یا متوالی» نیز به عنوان یکی از مصادیق تخلفات اداری مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری (بند ۲۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) است. مسأله قابل طرح دیگر آن است که بازه این تناوب و توالی چه اندازه است و مقیاس سنجیدن غیبت‌ها چیست. آیا تعداد غیبت‌های کارمندان در طول یک ماه مد نظر بوده است یا در طول یک سال یا در تمام طول خدمت؟ به نظر می‌رسد که بازه ماه منطقی‌تر از سال و طول دوره خدمت باشد. پاسخ سؤال فوق را می‌توان در ماده ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری یافت. ماده مذکور چنین مقرر داشته است: «رئیس مجلس شورای اسلامی، وزرا یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سازمان‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون، شهردار تهران، شهرداران مراکز استانها، استانداران و رؤسای دانشگاه‌های می‌توانند کارمندانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند».

همان‌گونه که در بند و ماده فوق گذشت، غیبت غیر موجه کارمند، مستلزم برخورد اداری با وی است. برای شناخت غیبت غیر موجه و تفکیک آن از غیبت موجه، می‌توان به بند ۱ ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۰۳/۳۱ مراجعه نمود که غیبت موجه را چنین تعریف نموده است: «حال غیبت موجه و آن وضع مستخدمی است که به عللی خارج از حدود قدرت و اختیار خود نتوانسته است در محل خدمت حاضر شود و موجه بودن عذر او طبق تبصره ماده ۶۵ این قانون محرز شده باشد».

این در حالی است که در خصوص غیبت غیر موجه، نیز بندی در قانون منابع انسانی قطر مشاهده نمی‌شود. اما با بررسی بندهای ۱ (کارمند باید نسبت به مفاد قوانین و مقررات و احکام و سیستم رایج متعهد بوده) و ۳ (تعهد به زمان کار رسمی و اختصاص دادن اوقات کار به انجام وظایف کاری) از ماده ۷۹ این قانون، می‌توان ممنوعیت غیبت غیر موجه را برداشت نمود. با این حال به نظر می‌آید که وجود بند مخصوصی جهت تبیین میزان غیبت‌های غیر موجه (متوالی و متناوب) در قانون منابع انسانی قطر لازم و ضروری است.

نتیجه

رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان شاغل در بخش‌های دولتی و خدمات عمومی در همه نظام‌های حقوقی، امری لازم و ضروری و مورد نظر قانون‌گذاران بوده است. در همین راستا قانون رسیدگی به تخلفات اداری در تاریخ ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در ماده ۸ قانون مذکور، مصادیق تخلفات اداری در ۳۸ بند ذکر شده است که برخی از این مصادیق، دارای وصف کیفری بوده و برخی دیگر وصف کیفری ندارند. با بررسی قوانین و مقررات کشور قطر نیز مشاهده گردید که در مواد ۷۹ و ۸۰ قانون منابع انسانی قطر (قانون استخدامی) به وظایف و تکالیف کارمندان دولت و نیز اموری که از آنها منع شده، اشاره شده است.

در تطبیق انجام شده مشخص گردید که بندهای ۱، ۲، ۳، ۸، ۹، ۱۳، ۱۴، ۱۹، ۲۴ و ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری دارای وصف کیفری نیستند و در بسیاری از موارد با موارد فاقد وصف کیفری قانون منابع انسانی قطر تطابق دارند. البته قانون رسیدگی به تخلفات اداری کشورمان با بیان مصادیق بیشتر، به جزئیات بیشتری ورود کرده است. به طور مثال در بند ۲۹ ماده ۸ قانون اخیرالذکر، غیبت غیر موجه به صورت متناوب یا متوالی به‌عنوان یکی از مصادیق تخلف اداری ذکر شده است، در حالی که در قانون منابع انسانی قطر چنین بندی پیش بینی نشده است، اما از بندهای دیگر می‌توان چنین برداشتی را نمود.

ذکر این نکته نیز ضروری است که برخی مصادیق ذکر شده در دو قانون مورد بررسی، از اصول دادرسی منصفانه تبعیت نکرده و یا تبعیت آنها کم رنگ می‌باشد؛ از جمله اینکه در بند ۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «انجام اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی و یا اداری» به‌عنوان یکی از مصادیق تخلفات اداری ذکر شده است، اما اینکه این شئون چه هستند و چگونه باید تشخیص داده شوند، در قانون مورد اشاره قرار نگرفته و از این رو، به نظر شخصی دادرس رسیدگی کننده بستگی خواهند داشت. همین موضوع در بند ۴ ماده ۷۹ قانون منابع انسانی قطر (لزم حفظ شأن شغل و نام و آوازه معتبر آن و حضور با ظاهری آراسته شایسته آن شغل) نیز مورد بحث می‌باشد.

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۸۸)، حقوق اداری ایران، تهران: توس.
۲. انصاری، ولی اله، حقوق اداری، جزوه درسی دوره کارشناسی.
۳. اینانلو، ابوالفضل، (۱۳۹۸)، «تضمین‌های ساختار حقوقی ایران و مقابله با فساد اداری»، نشریه پژوهش در هنر و علوم انسانی، شماره ۱۶.
۴. جعفری، سید اصغر و محمدرضا زاهدی و رامین محمدی، (۱۴۰۰)، «آسیب‌شناسی فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری در آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری»، حقوق اداری، شماره ۲۶.
۵. جلاپر، محمدعلی، (۱۳۹۶)، آشنایی با مهاجرت نیروی کار و قوانین اقامت، کار و استخدامی قطر، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۶. خسروی، احمد و سید سجاد کاظمی سرکانه و مجتبی نقدی‌نژاد، (۱۳۸۹)، «حقوق دفاعی متهم در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری»، نشریه پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۸.
۷. دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۸/۰۸/۰۴ هیئت عالی نظارت.
۸. رشیدی‌نژاد، عباس، (۱۳۹۶)، جایگاه هیئت‌های تخلفات اداری در نظام حقوقی ایران، تهران: برتراندیشان.
۹. سلطانی، مهدی، (۱۳۹۴)، حقوق جزای عمومی، ج ۱، تهران: دادگستر.
۱۰. شکری، زینب و منصور خیرگو، (۱۳۸۸)، «آیا خصوصی سازی فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، نشریه کارآفرینان امیر کبیر، شماره ۵۵.
۱۱. شهسوار، ساعد، (۱۳۹۴)، حقوق تخلفات اداری (مصادیق تخلفات اداری)، تهران: مجد.
۱۲. غفاریان، محمد و ولی ساسانی کورعباسلو، (۱۳۹۷)، «مطالعه تطبیقی تخلفات کارکنان آموزش و پرورش ایران، انگستان و جمهوری آذربایجان»، نشریه پژوهش‌های حقوقی تطبیق عدل و انصاف، شماره ۱.
۱۳. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۷ مجلس شورای اسلامی.
۱۴. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۴ مجلس شورای اسلامی.
۱۵. قانون منابع انسانی کشور قطر، مصوب ۲۰۱۶/۱۱/۰۶.
۱۶. کریم‌زاده، سیف‌الله، (۱۳۸۷)، شرح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: دار الفکر.
۱۷. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳.
۱۸. میرحسینی، سید حسن و محمود عباسی، (۱۳۸۸)، حقوق و تخلفات اداری، تهران: سینا.
۱۹. نبی‌زاده، عبدالبصیر، (۱۳۹۰)، «افغانستان، جرایم و تخلفات اداری؛ عوامل و راهکارها»، نشریه پژوهش‌نامه حقوق، شماره ۱.
۲۰. واسعی، فریدون، (۱۳۷۶)، پرسش و پاسخ در زمینه قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: معینیان.