

تحلیل حقوقی ابطال حکم استخدامی رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور

زهرا باقری منفرد^۱، میلاد شریفی مقدم^۲

دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۰۲ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۱

چکیده

عزل و نصب‌های اداری، تصمیماتی درون‌سازمانی توأم با اثر حقوقی خاصی است و به دلیل داشتن این آثار حقوقی از اقدامات اداری متمایز می‌گردند. در برخی نظام‌های حقوقی، اقدامات درون‌سازمانی اداره و یا اعمالی که اثر حقوقی ندارند، مشمول نظارت قضایی نمی‌گردند. در ایران سازمان اداری و استخدامی کشور یک سازمان دولتی است که وظایف رئیس‌جمهور در حوزه اداری و استخدامی را بر عهده دارد و رئیس آن معاون رئیس‌جمهور محسوب می‌شود. فعالیت مهم این سازمان تدوین قوانین مدیریت خدمات کشوری، تهیه لوایح تشکیلات کلان دولتی و تهیه پیش‌نویس سیاست‌ها و مقررات کلی نظام اداری است. در حال حاضر، مقام مورد بحث، دانش‌آموخته دکتری مدیریت منابع انسانی و دانشیار دانشگاه امام صادق (ع) که این دانشکده بر اساس قانون و فهرست نمادها و موسسات غیردولتی از جمله دانشگاه‌های غیرانتفاعی در وزارت علوم محسوب می‌شود که ابطال حکم رئیس سازمان اداری و استخدامی با واکنش دولت مواجه شد که سخنگوی دولت ضمن انتقاد از حکم صادره بر این مهم تاکید نمود که قانون و رویه حقوقی بهره‌گیری از ظرفیت استادان و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های آزاد و غیردولتی در مناصب اجرایی را مجاز دانسته و رویه دستگاه‌های مختلف اجرایی و قضایی بوده است. مطالعه حاضر در پی آن است تا به بررسی دلیل، چرایی و چگونگی انتصاب‌های اداری به موجب قوانین و مقررات و رویه قضایی محاکم ذیصلاح به موجب مطالعه توصیفی - تحلیلی بپردازد.

کلیدواژه: دیوان عدالت اداری، مدیریت خدمات کشوری، ابطال، سازمان اداری و استخدامی کشور.

^۱ کارشناس دانشگاه آزاد اراک، ایران، bagherimonfaredzahra@gmail.com
^۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، قاضی دادگستری، مدرس دانشگاه، miladsharifi750@yahoo.com

مقدمه

با توجه به صدور حکمی که برای دولت وقت خوشایند نبود و خواستار تجدیدنظرخواهی در این حکم گردید، معاون حقوقی رئیس‌جمهور با تشریح برخی اشکالات وارده به رأی صادره از سوی رئیس قوه قضاییه و رئیس دیوان عدالت اداری و با توجه به اعمال ماده ۹۱ دیوان (طرح آرای قبلی هیئت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیئت عمومی در موارد ادعای مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر مستلزم اعلام از سوی رئیس قوه قضاییه یا آیین دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است)، مبنی بر تجدیدنظر در رأی را درخواست کرده و دولت نیز حمایت از معاون خود و حفظ ایشان را اعلام نمود. از سوی دیگر از دولت توقعی می‌رود تا سازمان اداری و استخدامی کشور باهدف سروسامان دادن استخدام‌ها در انتصاب رئیسش با ایرادات اساسی مواجهه نگردد (فلاح زاده، نجابت خواه ۲۰۲۳، صص ۱۴۴-۱۲۵).

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پس از رسیدگی به شکایت سجاد کریمی پاشاکی مبنی بر غیرقانونی بودن انتصاب معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور را با تکیه بر ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشور ابطال کرد (مولابیگی، حیدرنژاد، ۲۰۲۰، صص ۴۵۸-۴۳۱).

ابهامات وارده به این پرونده شامل:

مسئله در صلاحیت دیوان عدالت اداری است یا خیر؟

۲- این موضوع سیاسی و غیرحقوقی است یا خیر؟

در خصوص این موضوع می‌توان به دو منبع حقوقی مراجعه کرد:

قانون‌گذار در اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ این اختیار را به دیوان عدالت اداری داده تا به‌عنوان مرجع قضایی به دعاوی علیه حاکمیت اعم از اعضای حاکمیتی و اقدامات قوه مجریه ورود نماید تا مصوبات آن‌ها را مورد پالایش و ارزیابی قرار دهد (حیدرنژاد، ۲۰۲۰، صص ۴۵۹-۴۳۱).

منبع دوم در قوانین عادی قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری است که اصلاحاتی داشته و در ماده ۱۰ این قانون دقیقاً اعلام شده که دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک شخصیت حقوق مرجع رسیدگی به تخلفات و اقدامات مانوران دولتی است و ماده ۱۲ این قانون نیز وظایفی را بر عهده هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده که بر

اساس آن هیئت به‌عنوان یک‌نهاد قضایی رسیدگی به شکایات در خصوص آیین‌نامه ما و مقررات دولتی را بر عهده دارد (توسلی، یزدانی، راعی، ۲۰۲۲، صص ۲۵۸-۲۴۳).

۲. مبانی نظری تصمیم صادره

الف: تصمیم اداری

در حقوق اداری، اعمال حقوقی یک‌جانبه یعنی تصمیم اداری عام و خاص، اساس روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند؛ چراکه دولت حاکمیت دارد و در بسیاری از موارد اراده او به‌تنهایی برای ایجاد وضعیت حقوقی کفایت می‌کند. در میان، تصمیمات یا اعمال اداری و حقوقی یک‌جانبه، مانند هر اقدام حقوقی، عملی ارادی‌اند که به‌منظور ایجاد یک وضعیت حقوقی بین اشخاص و یا اصلاح یا لغو یک وضع حقوقی موجود میان آن‌ها صورت می‌گیرند و منشأ حق و تکلیف له یا علیه آن‌ها می‌شوند (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۴، ص ۲۷۷). در این میان، مفهوم تصمیم اداری موردتوجه بسیاری از حقوقدانان بوده است. در همین راستا لئون دوگی تصمیم اداری را به‌عنوان عملی اداری تعریف کرده است که باهدف تعدیل وضعیت حقوقی صادر می‌شود، البته در اینجا مراد وی از وضعیت حقوقی، وضعیت‌هایی است که حین صدور تصمیم پدیدار شده یا آن‌که در زمان مشخصی پس از صدور تصمیم و نه حین صدور آن به وجود خواهند آمد (حمدی یاسین، ۱۹۸۷، ص ۱۷۰).

در مقابل، بونار عمل اداری را موجد تغییر در اوضاع حقوقی موجود تعریف کرده است و ریورو تصمیم اداری را عملی می‌داند که به‌واسطه آن دستگاه اداری به‌طور یک‌جانبه اختیارات خود را در هماهنگ‌سازی وضعیت‌های حقوقی به کار می‌گیرند (کامل لیل، ۱۹۷۰، ص ۹۴۸).

همچنین «سامی جمال‌الدین» تصمیم اداری را نمایانگر اراده یک‌جانبه جهت اعمال صلاحیت اداری، باهدف ایجاد اثر حقوقی معین می‌داند (سامی، ۱۹۹۰، ص ۴۹). «شاب توما منصور» حقوقدان عراقی معتقد است که تصمیم اداری عبارت است از عمل حقوقی صادره به‌طور یک‌جانبه از سوی دستگاه اداری که دارای اثری حقوقی است (شاب، ۱۹۸۰، ص ۳۹۷). در نظام حقوقی ایران مفهوم تصمیم اداری در قوانین و مقررات و رویه

قضایی تبیین نشده است.

تنها مصوبه‌ای که به گونه‌ای رسمی به تعریف تصمیم‌گیری که فرآیند اتخاذ تصمیم است پرداخته است - بند «غ» ماده (۱) آئین‌نامه حقوق و دستمزد کارکنان سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۵/۱/۱۹ هیئت‌وزیران است که اشعار می‌دارد: تصمیم‌گیری عبارت از انتخاب یک امر از بین امور مختلف است. البته پرواضح است که این مصوبه به تعریف تصمیم‌گیری پرداخته و نه تصمیم. به‌طور سنتی فرض می‌شود که تصمیم‌گیری همان انتخاب و گزینش است. به‌بیان‌دیگر، بعد از طرح و ارزیابی حداقل دو گزینه، تصمیم‌گیرنده یکی از آن دو را انتخاب می‌کند (استیفن رابینز، ۱۳۹۱، ص ۱۰۹). همچنین طبق رأی وحدت رویه شماره ۵۵۸ (۱۳۷۰/۳/۷) هیئت‌عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به درخواست صدور پروانه کمک دندان‌پزشکی تجربی و احراز شرایط متقاضی که از جمله وظایف و اختیارات اداری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است، یکی از مصادیق تصمیم بشمار می‌آید و بدین ترتیب بدون آن که وارد تعریف تصمیم شود، صرفاً به بیان یکی از مصادیق آن پرداخته است.

از تعاریف فوق چنین برمی‌آید که برای شکل‌گیری تصمیم اداری عناصر چندی ضروری است که عبارت‌اند از:

الف) تصمیم از سوی دستگاه اداری کشوری صادر شده باشد:

لازم است تصمیم اداری توسط یک دستگاه اداری کشوری صادر شده باشد اعم از این‌که چنین دستگاهی داخل حدود کشور باشد یا در خارج از آن مستقر باشد و تمرکز و عدم تمرکز اداری دستگاه مزبور اهمیتی ندارد. همچنین تابعیت اعضای دستگاه اداری در تعیین این مسئله که آیا نهاد صادرکننده تصمیم، کشوری تلقی می‌شود یا خیر نقشی ندارد و ملاک در این مسئله خود دستگاه صادرکننده تصمیم است.

ب) این تصمیم از شخص عمومی که حین صدور تصمیم، سمت و جایگاه اداری دارد صادر شود و اگر پس از صدور تصمیم چنین فردی موقعیت مزبور را از دست بدهد این امر تأثیری در ماهیت تصمیم اداری ندارد. همین ملاک است که تصمیم اداری را از اعمال تقنینی و قضایی که بر مبنای ملاک شکلی مشخص می‌شود متمایز می‌کند؛ توضیح این‌که در تفکیک عمل اداری از عمل سیاسی و قضایی دو معیار عمده

وجود دارد؛ معیار ماهوی که به ماهیت و محتوای تصمیم توجه دارد و معیار شکلی یا ساختاری که بر اساس آن، برای تشخیص تصمیم اداری به مرجع صادرکننده و موقعیت آن توجه می‌شود، در صورتی که موقعیت مرجع صادرکننده تصمیم عمومی و اداری باشد، آن تصمیم واجد وصف اداری خواهد بود.

در این موارد به موقعیت یا سمت نهاد صادرکننده و تدابیری که پس از صدور، اتخاذ می‌شود، توجه می‌شود (فلاحزاده، و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۲۴). بر این اساس نمی‌توان تصمیمات صادره از سوی اشخاص حقوق خصوصی را تصمیمات اداری تلقی کرد، مگر در چند حالت:

حالت اول حالتی است که فردی برخلاف قانون و با وانمود ساختن خود به‌عنوان یک کارمند تابع حقوق عمومی به اعمالی مبادرت می‌ورزد که در صلاحیت مقامات تابع حقوق عمومی است.

حالت دوم، حالتی است که تصمیم از سوی همراهان و همکاران کارکنان حقوق عمومی و اداره و نه خود آن‌ها صادر می‌شود (عبدالمنعم خلیفه، ۲۰۰۸، ص ۲۹). همچنین می‌توان با مبنا قرار دادن معیار کارکرد عمومی، نهادهای خصوصی که به‌موجب قانون کارکرد و وظیفه عمومی دارند را نیز در همین زمره تلقی نمود.

پ) صدور تصمیم بااراده یک‌جانبه اداره انجام شود:

وجه تمایز تصمیم اداری از قرارداد اداری که بااراده دوجانبه انشاء می‌گردد، همین مورد است. این که گفته می‌شود عمل اداری باید به‌طور یک‌جانبه از سوی اداره صادر شود تا از ویژگی تصمیم اداری برخوردار باشد، بدین معنا نیست که لازم است توسط فرد واحدی اتخاذ شود؛ چراکه ممکن است در ایجاد تصمیم بیش از یک نفر مشارکت ورزند و از میان آن‌ها ممکن است برخی از افراد صرفاً در مراحل ایجاد آن مشارکت داشته باشند؛ اما در هر حال همگی به‌حساب یک دستگاه اداری واحد کار می‌کنند (حسین امین، ۱۹۹۷، ص ۵۲۱). برای آن که عملی تصمیم اداری قلمداد شود باید منشأ آثار حقوقی باشد و این امر از طریق ایجاد، اصلاح یا القاء وضعیت حقوقی معین حاصل می‌شود؛ لذا در صورتی که چنین اثری از یک عمل اداری ناشی نشود نمی‌توان آن را تصمیم اداری به‌شمار آورد. به همین دلیل است که در رویه قضایی هیئت عمومی دیوان از گردش کار مذکور در دادنامه شماره ۲۴۴ (۶/۶/۱۳۸۴) به کلاسه ۴۹۵/۸۳ می‌توان

چنین استنباط نمود که تصمیمات داخلی دستگاه‌های اداری که موجد هیچ‌گونه حق و تکلیفی نیستند، موضوع کنترل قضایی نخواهند بود. بر همین اساس، در رویه قضایی فرانسه نیز برای تصمیمات قابل‌اعتراض دو شرط مطرح شده است: اول آن‌که باید از تصمیمی که بدان اعتراض شده است آثار حقوقی و قانونی پدیدار شده باشد. بنابراین تصمیماتی که از آن‌ها آثار حقوقی و قانونی پدیدار نشده است، خارج از قلمرو نظارت قضایی هستند و دیگر آن‌که تصمیم مزبور فی‌نفسه قابلیت ایجاد آثار قانونی و حقوقی را داشته باشد (عبدالمنعم خلیفه، ۲۰۰۸، ص ۳۷).

به همین اعتبار، اعمال مقدماتی و تمهیدی که قبل از اتخاذ تصمیم اصلی پدیدار می‌شوند، به خاطر آن‌که فاقد این دو عنصر هستند، تصمیم اداری محسوب نمی‌شوند. البته در اینجا باید نکته‌ای را مورد توجه قرار داد و آن، شکل تصمیم است که اگرچه ممکن است برخی تصمیم را به شکل کتبی آن محدود و منحصر نمایند، اما می‌توان همچنین اشکال شفاهی یا سکوت که در حالت اخیر، در برخی موارد، قانون‌گذار آن را به منزله‌ی رد دانسته است (رد ضمنی) مانند ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری را نوعی تصمیم به شمار آورد. رد ضمنی درخواست مخاطب، از آنجاکه وضعیت حقوقی شخص را تحت تأثیر قرار می‌دهد و به موجب آن، اداره آنچه را که مخاطب مدعی حق بر حصول آن بوده است، رد می‌کند، نوعی تصمیم اداری و مشمول نظارت قضایی قلمداد می‌شود (نعمه، اسماعیل عصام، ۲۰۰۹، ص ۳۹۵). همچنین در رابطه با احاله و ارجاع تصمیم‌گیری از سوی یک مرجع عمومی به مرجعی دیگر این نظریه مطرح شده است که چون احاله عملی نهایی نیست و ضروری برای شخص ذی‌نفع دربر ندارد، هرچند نوعی تصمیم قلمداد می‌شود، اما اصولاً از مصادیق تصمیم قابل‌اعتراض به شمار نمی‌آید (همان، ص ۳۰).

ب) اقدام اداری

اقدامات اداری به مجموع عملیاتی گفته می‌شود که برای تهیه مقدمات تصمیمات اداری یا اجرای آن‌ها انجام می‌شود (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۴، ص ۲۸۶) و بر چند قسم است:

الف) اعمال مادی: عبارت است از وقایعی که در وضعیت‌های حقوقی و موقعیت قانونی افرادی که با آن مواجه می‌شوند هیچ تأثیری ندارد. دیوان عالی عدالت اداری مصر

اعمال مادی را این‌گونه تعریف نموده است که عمل مادی که قابل شکایت در دیوان عالی عدالت اداری نیست، واقعه‌ی دائمی مادی یا اجرایی است بدون آن‌که قصد آن ایجاد آثار قانونی باشد (راضی لیلو، ۲۰۰۸، ص ۱۵۸). برخی حقوقدانان داخلی نیز با این معیار که اعمال مادی مستقیماً منشأ آثار حقوقی نیستند موافق هستند و آن‌ها را تصمیمات مستقل لازم اجرایی نمی‌دانند، بلکه معتقدند مقدمات آغاز تصمیمات حقوقی اداره را فراهم می‌نمایند (مؤتمنی طباطبایی، همان).

این‌گونه تصمیمات را می‌توان «اعمال تمهیدی» نامید. اعمال مزبور مجموعه‌ای از تصمیمات هستند که اداره آن‌ها را صادر می‌نمایند و شامل تحقیقات، مشورت‌های لازم برای تمهید و آماده‌سازی صدور تصمیم اداری می‌شوند. این اعمال هیچ‌گونه آثار قانونی و حقوقی به بار نمی‌آورند و از همین روست که در رویه قضایی فرانسه قابلیت اعتراض و شکایت ندارند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در یکی از آراء خود به درستی تأکید نموده است که پیشنهادها اداری و اظهارنظر مشورتی قابل شکایت نیست؛ چراکه پیشنهادها اداری وصف تصمیم اداری را ندارند و اثر حقوقی پدید نمی‌آورند و از مصادیق مقررات و نظامات دولتی نیستند، البته اظهارنظر در مواردی که از ارکان اساسی تصدیق یا تثبیت حق یا امر معین یا سلب و نفی آن با در نظر گرفتن ضوابط و شرایط مشخص و مدارک و مستندات مربوط باشد، از مصادیق تصمیم به حساب می‌آید (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۱۸۸).

ب) اعمال پس از صدور تصمیم (اعمال اجرایی): اصل در مورد این‌گونه اعمال این است که آثار حقوقی و قانونی بر آن‌ها مترتب نمی‌شود؛ چراکه به‌مثابه و شامل اجرای تصمیمات سابق محسوب می‌شوند. این‌گونه اعمال اجرایی به‌منظور اجرا و تحقق بخشیدن به تصمیمات حقوقی اداره انجام می‌شوند؛ همانند بستن محل کسب (راضی لیلو، ۲۰۰۸، ص ۵۲۲). البته این دیدگاه که بر اساس آن اعمالی که آثار حقوقی ایجاد نمی‌کنند قابل اعتراض و شکایت نیستند قابل انتقاد به نظر می‌رسد؛ چراکه این اعمال نیز در هر حال نمی‌توانند خارج از قلمرو اصل حاکمیت قانون بر اداره و اصل صلاحیت انجام‌پذیرند. این اعمال نیز از حیث صلاحیت مأموران آن‌ها و نحوه اعمال تابع تشریفات و رویه‌هایی هستند که باید رعایت شوند و اشخاص ذی‌نفع باید بتوانند در صورت عدم رعایت این قواعد در مراجع صلاحیت‌دار اعتراض و شکایت نمایند.

پ) اقدامات داخلی: این اقدامات شامل جریان داخلی دستگاه اداری، نحوه‌ی سازمان‌دهی و روش انجام کار، اقدامات تنظیمی برای تأمین منفعت عمومی و حسن جریان امور و اقداماتی می‌شود که رؤسای ادارات نسبت به مستخدمین خود برای تقسیم کارها و وظایف آن‌ها اتخاذ می‌نمایند. این نوع از اقدامات نیز بر اساس رویه قضایی فرانسه و مصر جزء تصمیمات اداری که بتوان در نزد دادگاه‌های اداری نسبت به آن‌ها اعتراض نمود قلمداد نمی‌شود؛ چراکه نسبت به موقعیت و جایگاه حقوقی افراد تأثیری ندارند. در نظام حقوقی ایران محدودیتی برای شکایت از اقدامات اداری در دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

به عبارت دیگر، در مورد نهادهایی که مشمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری هستند نه تنها تصمیمات اداری قابل ابطال هستند بلکه اقدامات اداری نیز قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند؛ چراکه در مورد شکایت از تصمیمات موردی و اقدامات، ذینفع بودن شاکی شرط طرح دعوی است و بنابراین اقدامات اداره وقتی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند که در وضعیت حقوقی اشخاص تأثیری گذاشته باشند و ضرری به آن‌ها وارد کرده باشند و یا آیین و شیوه آن‌ها برخلاف قانون باشد و گرنه از نظر مادی، وقتی که این اعمال، اثر حقوقی در برداشته باشند شکایت از آن‌ها نیز بی‌معنی خواهد بود. از عبارات ماده (۱۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز چنین برمی‌آید که قانون‌گذار نظر بر این داشته است که اقدامات اداری در صورتی می‌توانند موضوع شکایت واقع شوند که موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشند که در این باره شعب دیوان نیز مبادرت به صدور حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت می‌نمایند.

۳. انتصابات اداری؛ تصمیم یا اقدام اداری

انتصاب‌های اداری جنبه داخلی دارند؛ با این حال ممکن است به‌طور غیرمستقیم دارای آثار بیرونی نیز باشند. با توجه به تعاریف پیش‌گفته از تصمیمات و اقدامات اداری، می‌توان ادعا کرد که انتصاب اداری در زمره تصمیمات اداری هستند، چراکه انتصاب‌های اداری از سوی دستگاه‌های اداری کشور صادر می‌شوند و از شرایط صحت آن نیز صدور توسط مقامات صلاحیت‌دار است؛ مقامی که به‌موجب قانون، صلاحیت انتصاب را دارد.

همین خصلت است که به انتصاب‌های اداری ویژگی عمومی می‌دهد. همچنین این عمل اداری با تصمیم یک‌جانبه صورت می‌پذیرد و مهم‌تر این‌که دربردارنده‌ی اثر حقوقی است؛ به این معنا که با انتصاب کارمند به پست سازمانی مشخص، وی از آن‌پس صلاحیت و اختیارات معینی را برای اقدام به دست می‌آورد. در حقیقت، با انتصاب کارمند توسط مقام صلاحیت‌دار مافوق در وضعیت حقوقی وی تغییر پدید می‌آید. باین‌حال مخاطب انتصاب‌های اداری شهروندان نیستند، بلکه این تصمیم اداری با آن‌که منشأ آثار حقوقی است، اما جنبه درونی دارد.

۴. صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به انتصاب اداری

(۴-۱) اثبات اصل صلاحیت دیوان عدالت اداری

برخی بر این عقیده‌اند که اعمال مادی و درونی اداره قابلیت اعتراض در دیوان عدالت اداری را ندارند؛ چراکه اعمال مادی اثر حقوقی پدید نمی‌آورند و اعمال درونی اداره هم بیشتر به جریان داخلی اداری، نحوه سازمان‌دهی و روش انجام کار مربوط می‌شوند. بنابراین برای حفظ آزادی عمل و کارآمدی سازمان‌های اداری این دسته اعمال و اقدامات قابل اعتراض نیستند. این دیدگاه قابل نقد است؛ چراکه بسیاری از ضررهای وارده به شهروندان ناشی از اقدامات و اعمال مادی اداره است (بخصوص در مرحله اجرای تصمیمات اداری).

آزادی عمل اداره در فعالیت‌های مجوزی برای ایراد خسارت به افراد نیست. در هر صورت هیچ خسارتی نباید جبران نشده باقی بماند و خسارات ناشی از اقدامات و اعمال مادی اداره نیز مشمول همین اصل کلی هستند. اگرچه تصور این‌که انتصاب‌های اداری مستقیماً موجب ضرر به افراد شوند، قدری مشکل است، باین‌حال، این‌گونه تصمیمات با آن‌که جنبه داخلی دارند، اما نمی‌توانند خارج از قلمرو اصل حاکمیت قانون و انصاف باشند. به بیان دیگر، اصل کارآمدی اداری به انصاف و حاکمیت قانون مقید است. در نظام حقوقی ایران این دیدگاه که از اعمال داخلی و اقدامات اداره نمی‌توان نزد دیوان عدالت اداری شکایت نمود، مورد قبول قانون‌گذار ایرانی قرار نگرفته است. در ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، صراحتاً در کنار «تصمیمات اداری» از «اقدامات اداری» نیز نام برده شده است و مطلق «تصمیمات اداری» که در این ماده آمده است،

شامل تصمیمات درونی اداره از جمله انتصاب‌های اداری نیز می‌شود. اما مسئله قابل پرسش این است که اگر دیوان نسبت به شکایت از انتصاب‌های اداری صلاحیت رسیدگی دارد این صلاحیت متعلق به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است یا شعب؟ چنانچه قائل به صلاحیت هیئت عمومی دیوان باشیم در این صورت با این مشکل روبرو خواهیم بود که انتصاب‌های اداری در زمره تصمیمات نوعی و کلی نیستند و چنانچه قائل به صلاحیت شعب دیوان باشیم در این حالت با مسئله ذینفع بودن شاکی برخورد خواهیم کرد. در ادامه این مسائل را پی خواهیم گرفت.

۲-۴) فرض صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در مورد تصمیمات اداری تقسیم‌بندی‌هایی وجود دارد. به‌عنوان نمونه تصمیمات اداری را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود:

الف) تصمیمات اداری فردی یا موردی با اثر محدود و شخصی

ب) تصمیمات اداری فردی یا موردی با اثر کلی و نوعی

پ) تصمیمات اداری کلی با اثر نوعی و کلی

در مورد رسیدگی به شکایت از تصمیمات قسم اول، بدون شک شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی خواهند داشت. رسیدگی به شکایت از تصمیمات کلی نظیر آیین‌نامه‌ها و مقررات و نظام‌نامه‌های دولتی که اثر کلی و نوعی دارند نیز بر اساس ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت هیئت عمومی است. برخی معتقد بوده‌اند که تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی به سه دسته تقسیم می‌شود:

تصمیمات شخصی و جزئی (موردی)؛

تصمیمات کلی و عینی؛

تصمیمات جزئی که دارای مدلول کلی هستند (مولایی، ۱۳۹۲، ص ۴۵۴). این دیدگاه بر آن است که دسته سوم از تصمیمات اگرچه در ظاهر موردی هستند ولی به لحاظ مدلول مفید حکم کلی هستند که در این صورت بنا به دلالت بند یک ماده (۱۹) قانون سابق دیوان، رسیدگی به تصمیمات نوع دوم و سوم در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است (همان). بر همین اساس انتصاب‌های اداری اگرچه ماهیتاً

تصمیم اداری شخصی‌اند، اما بسته به مورد، چنانچه مدلول آن‌ها اثر کلی و نوعی داشته باشند قابل طرح در هیئت عمومی هستند.

این نظر از چند جهت قابل نقد است: نخست این‌که ماده (۱۹) قانون سابق دیوان صراحتاً از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها نام برده است و مصادیق تصمیمات نوعی و کلی در صلاحیت هیئت عمومی را احصاء نموده است. انتصاب‌های اداری در زمره‌ی آیین‌نامه و مقررات و نظامات دولتی قرار می‌گیرند و در ماده (۱۹) نیز هیچ دلیل و قرینه‌ای وجود ندارد که قانون‌گذار مصادیق مزبور را به صورت تمثیلی ذکر کرده باشد. ماده (۱۹) هیچ دلالتی ندارد که بتوان با استناد به آن صلاحیت هیئت عمومی را نسبت به تصمیمات شخصی از جمله انتصاب اداری اثبات کرد. ماده (۱۹) قانون سابق دیوان اشاره کرده بود؛ در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن‌که ذکر عبارت «تصمیمات» در کنار «مقررات» این ذهنیت را پدید آورده بود که منظور قانون‌گذار از تصمیمات در اینجا تصمیمات موردی با اثر نوعی و کلی است؛ چه این‌که قانون‌گذار تصمیمات نوعی و کلی را با عبارت «مقررات مذکور» که در صدر ماده اشاره شده مورد تصریح قرار داد بود. این برداشت اشتباه در قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری کنار گذاشته شده است؛ چراکه در ماده (۱۲) این قانون دیگر نامی از «تصمیمات» برده نشده و تنها به عبارت «مقررات مذکور» بسنده شده است.

این نکته نیز کاملاً بدیهی است که انتصاب‌های اداری به هیچ‌وجه نمی‌تواند مقررات اداری یا اجرایی تلقی شود. دوم این‌که منظور از تصمیمات نوعی و کلی تصمیماتی است که در بردارنده قواعد کلی و عام هستند که هر شخصی که داخل در آن وضعیت و شرایط قانونی شود مشمول آن قرار می‌گیرد؛ یعنی حکم آن شامل همه اشخاص و یا گروه‌هایی است که مخاطب آن هستند و همه آن‌ها از نظر قانون برابرند. منظور از تصمیمات فردی یا همان تصمیمات شخصی و موردی نیز تصمیماتی هستند که ناظر به شخص یا افراد معینی است. در حقیقت این‌گونه تصمیمات موجد وضعیت‌های حقوقی‌ای هستند که مختص به حالت‌های فردی است که به شخص خاص یا افرادی معین مربوط می‌شود و این افراد به مجرد این‌که یک‌بار آن تصمیم بر آن‌ها تطبیق و اعمال گردید از موضوع آن منتفع خواهند شد.

مقام اداری نمی‌تواند به این‌گونه تصمیمات اثر نوعی و عام بدهد. بنابراین در صورتی که مقام اداری به تصمیمات موردی اثر کلی و عام بدهد، این عمل غیرقانونی باعث تغییر ماهیت تصمیم موردی و شخصی به کلی و نوعی نمی‌شود تا بتوان از این طریق صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را احراز نمود. تصمیم اداری موردی که مقام اداری به‌اشتباه به آن اثر کلی داده است همچنان تصمیم موردی است و در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. منظور از اثر تصمیم، اثر حقوقی آن است و نه تأثیرات دیگر تصمیم بر افراد جامعه. تمایز میان این دو مفهوم بسیار حائز اهمیت است. برخی از تصمیمات موردی ممکن است تأثیرات کلی نیز داشته باشند؛ اما این مسئله مجوز اثبات صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیست. به‌عنوان مثال ممکن است انتصاب اداری در سطح یک استان به دلایل مختلف با مخالفت عمومی همراه شود و تأثیرات منفی بر افکار عمومی مردم و یا حتی بخش‌های اقتصادی نیز داشته باشد.

این‌گونه تأثیرات را نمی‌توان اثر حقوقی موردنظر ما در تمایز میان تصمیمات موردی و کلی دانست. به‌علاوه آن‌که همان‌گونه که ذکر شد مقام اداری حق ندارد به تصمیمات موردی و فردی خود از جمله انتصاب‌های اداری، اثر کلی بدهد. سوم این‌که آنچه از عبارت «مخالفت مدلول آن‌ها با قانون» در ماده (۱۹) قانون سابق دیوان فهمیده می‌شود مغایرت مدلول تصمیمات اداری نوعی و عام است که در صدر ماده به آن‌ها اشاره شده است (آیین‌نامه، نظامات و مقررات دولتی) و این عبارت منصرف از تصمیمات موردی و شخصی است که ممکن است آثار نوعی به بار آورند. بنابراین از این عبارت قانونی نیز نمی‌توان استفاده کرد که درجایی که مدلول تصمیمات موردی از جمله انتصاب‌های اداری کلی و مغایر قانون است، موضوع در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. به عبارات بهتر، مقام اداری حق ندارد به تصمیمات موردی خود چه در قالب منطوق یا مدلول آن‌ها اثر کلی و نوعی بدهد. البته قانون‌گذار به‌درستی این عبارت مبهم را در ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۲) حذف کرده است. در رويه دیوان مواردی مشاهده می‌شود که هیئت عمومی به‌طور قابل انتقادی، نسبت به انتصاب اداری رأی صادر نموده است.

مهم‌ترین و جنجالی‌ترین مورد مربوط به پرونده ریاست تأمین اجتماعی است. هیئت

عمومی دیوان عدالت اداری با این استدلال که صورت جلسه هیئت امناء صندوق تأمین اجتماعی فراتر از پیشنهاد صرف است و متضمن انتخاب مدیرعامل است، درحالی که هیئت امناء صرفاً صلاحیت پیشنهاد داشته، آن را ابطال نموده است؛ اما در مورد حکم انتصاب وزیر بدون هرگونه استدلال و توجیه این که چگونه هیئت عمومی این تصمیم موردی و شخصی را در صلاحیت خود می‌داند آن را به علت برخلاف قانون بودن ابطال نموده است. (رأی وحدت رویه شماره ۲۶۱ مورخ ۱۴/۵/۱۳۹۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری).

درحالی که پرواضح است که به دلایل پیش گفته حکم انتصاب صادرشده توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی یک انتصاب اداری بوده است که در صلاحیت شعب دیوان است. اصولاً اینکه مصوبه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی در صورتی که متضمن پیشنهاد مدیرعامل به وزیر مربوطه باشد، فاقد نتایج قطعی است و قابل رسیدگی در دیوان نیست؛ اما چنانچه هیئت امنای از حدود اختیارات خویش خارج شده و مدیرعامل را انتخاب نماید، دیوان می‌تواند به واسطه این معیار (خروج از صلاحیت)، این تصمیم را ابطال نماید. درهرحال هیئت عمومی دیوان صلاحیت ابطال تصمیم وزیر در ابلاغ حکم انتصاب مربوطه را نداشته و این موضوع می‌بایست در شعب دیوان موردبررسی قرار می‌گرفت.

۳-۴) فرض صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری

این فرض بر آن است که انتصاب‌های اداری در زمره تصمیمات فردی و موردی هستند؛ بنابراین رسیدگی به آنها در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. به بیان دیگر انتصاب‌های اداری را نمی‌توان از مصادیق آئین نامه، مقررات و نظامات دولتی دانست، حتی اگر مقام صادرکننده انتصاب اداری به آن اثر کلی و عام بدهد و یا آن که ناخواسته دارای اثرات عمومی بر عده ای از شهروندان باشد که این امر مجوز رسیدگی به انتصاب‌های اداری در هیئت عمومی دیوان نمی‌شود؛ چراکه درهرحال، ماهیت این گونه تصمیمات موردی و فردی است و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان است.

این دیدگاه صحیح به نظر می‌رسد؛ چراکه تصمیم موردی و شخصی به شخص یا

افراد معین یا وضعیت مشخص تسری پیدا می‌کند، درحالی‌که تصمیمات کلی و نوعی قواعد عام و کلی هستند که شامل هر شخصی که منطبق بر شروط آن باشد، می‌شود بدون توجه به اشخاص معین و خاص. بعلاوه تصمیمات موردی و شخصی از تاریخی که به افراد مخاطب آن ابلاغ می‌شود جریان پیدا می‌کنند، برخلاف تصمیمات نوعی و کلی که در بسیاری از موارد نیازمند انتشار می‌باشند.

در مورد تصمیمات نوعی و کلی اصل بر این است که اداره هر گاه اراده نمود بتواند آن‌ها را نسخ و اصلاح کند، اما در مورد تصمیمات موردی و شخصی چنانچه مخاطب آن‌ها شهروندان باشند، نسخ و اصلاح آن‌ها محدود به شرایط سخت‌تری است و آزادی عملی را که اداره در نسخ و اصلاح تصمیمات نوعی و کلی دارد در تصمیمات موردی و شخصی نمی‌توان یافت. انتصاب‌های اداری نه در بردارنده قواعد عام و کلی هستند و نه نیازمند انتشار می‌باشند. از تاریخ ابلاغ لازم الاجرا می‌شوند. مخاطب آن نیز شهروندان نیستند. حتی اگر مقام اداری در ضمن انتصاب اداری دست به خلق قواعد کلی و عام بزند یا اثر انتصاب اداری را به وضعیت‌های مشابه تعمیم دهد، عملی غیرقانونی مرتکب شده است؛ چراکه به انتصاب اداری که تصمیم موردی است اثر کلی داده است. در این صورت، مرجع رسیدگی به این عمل خلاف قانون شعب دیوان عدالت اداری هستند. ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نیز از «تصمیمات اداری» صحبت نموده و در ماده (۱۲) رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات کلی و نوعی را به هیئت عمومی اختصاص داده است. لذا تصمیمات اداری که در بردارنده تصمیمات موردی و شخصی از جمله انتصاب‌های اداری می‌شود در صلاحیت شعب دیوان است. حال در اینجا پرسش قابل توجه این است که ذینفع انتصاب‌های اداری برای شکایت در شعب دیوان چه افرادی می‌توانند باشند؟ آیا ذینفع صرفاً شخص مخاطب یا شخص مشمول انتصاب اداری است؟

۵) ذینفع در شکایت از انتصاب‌های اداری

شناسایی ذینفع کار آسانی نیست و در بسیاری از موارد تشخیص آن مشکل است. اساتید و صاحب نظران دادرسی مدنی در این خصوص نظرات و معیارهایی را مطرح کرده‌اند؛ به عنوان مثال گفته شده که برای تشخیص ذینفع در دعوای مدنی منفعت باید

فعلیت داشته باشد و زمانی نفع فعلیت دارد که قبل از اقامه دعوا اضرار به وقوع پیوسته و زیان رسیده باشد. (متین دفتری، ۱۳۸۸، ص ۲۱۱).

همچنین گفته شده که ذینفع کسی است که در صورت صدور حکم علیه خواننده نفعی نصیب وی گردد (شمس، ۱۳۸۱، ص ۳۱۶) بر اساس رویه قضایی، در دادرسی مدنی ذینفع کسی است که به طریقی از نتیجه دعوا در صورت محکومیت خواننده به طور شخصی، مستقیم و قانونی منتفع شود (رأی شماره -۲۳۴ ۱۳/۱/۱۳۷۵ یکی از شعب دیوان عالی کشور). در این بین، تمایز میان ذیحق و ذینفع نیز حائز اهمیت است بدین معنا که شخصی که اقامه دعوا می‌کند معلوم نیست که از همان اول ذیحق باشد چون بعد از طی شدن فرآیند رسیدگی مشخص خواهد شد که ذیحق هست یا نه، ولی ذینفع بودن؛ یعنی این که قاضی به بررسی این مسئله می‌پردازد که آیا این دعوا بر فرض ثبوت برای خواهان یا شاکی به طور مستقیم نفع و فایده قانونی دارد (صادقی و جوهری، ۱۳۹۱، ص ۱۲۳).

در قانون دیوان در مورد ذینفع بودن تعریف و معیاری ارائه نشده است، تنها در ماده (۱۷) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به لزوم ذینفع بودن شاکی برای شکایت در شعب دیوان اشاره شده است. توجه به این نکته ضروری است که مبنا و ماهیت رسیدگی در دیوان عدالت اداری با رسیدگی و دادرسی مدنی متفاوت است. در حالی که در دادرسی مدنی خواسته مالی یا غیر مالی است و در صورت اثبات حقانیت خواهان دادگاه رأی به خواسته که همان محکوم به است، می‌دهد؛ اما در دادرسی اداری دیوان عدالت اداری به قانونی بودن تصمیمات می‌پردازد و در صورت فقدان عنصر قانونی بودن، رأی به ابطال تصمیم اداری صادر می‌نماید و در مورد دعوی جبران خسارت، حکم به وقوع تخلف و تصدیق خسارت و در دعوی الزام، حکم به الزام مشتکی عنه (دستگاه دولتی) صادر می‌نماید. می‌توان ذینفع بودن را در دعوی مطرح در دیوان عدالت اداری این گونه تعبیر نمود؛

کسی که در صورت حکم به نقض یا بطلان تصمیم اداری از سوی شعبه دیوان، برایش نفع و سودی متصور است، می‌تواند ذینفع قلمداد شود. حال این سؤال مطرح است که آیا این نفع و سود باید مستقیم و بالفعل باشد؟ در مورد انتصاب‌های اداری که اعمال درونی اداره هستند چه کسانی ذینفع تلقی می‌شوند؟ به‌عنوان مثال در پرونده

انتصاب رئیس سازمان تأمین اجتماعی می‌توان بیمه گذاران را ذینفع تلقی کرد؟ آیا نمایندگان مجلس می‌توانند ادعا نمایند که به نمایندگی از ذینفعان؛ یعنی کسانی که از این انتصاب غیرقانونی متضرر می‌شوند، ذینفع هستند؟ آیا در این صورت ضرر نیز باید احراز شود و بالفعل باشد و یا این‌که صرف عدم رعایت حاکمیت قانون بدون نیاز به اثبات ایراد ضرر کفایت می‌کند؟

در این خصوص، می‌توان چنین ادعا کرد که مفهوم نفع نباید صرفاً به ضرر مادی تقلیل یابد. همچنین این اصل کاملاً منطقی است که نفع باید مستقیم باشد. در غیر این صورت اگر قرار باشد نفع‌های غیرمستقیم را در برگیرد دامنه آن بسیار موسع می‌شود. با این حال، با توجه به این‌که در دعاوی حقوق عمومی، به دلیل ماهیت متفاوت آن از دادرسی مدنی تفسیر موسع مفهوم «ذینفع» ضرورت دارد. بنابراین مستقیم بودن ضرر نیز باید موسع تفسیر شود. حتی می‌توان به جای معیار «نفع مستقیم و بالفعل» از معیار «احتمال عقلایی نفع» استفاده کرد. به‌عنوان مثال در مورد انتصاب خلاف قانون رئیس سازمان تأمین اجتماعی، با آن‌که به بیمه گذاران ضرر مستقیم و بالفعلی وارد نشده است، اما عدم رعایت شرایط قانونی در مورد انتصاب رئیس سازمان، این احتمال عقلایی را می‌دهد که به صاحبان یا سهامداران این سازمان، ضرر وارد نماید.

همچنین مفهوم ذینفع بودن در حقوق عمومی باید طوری تفسیر شود که شامل برخی گروههایی هم بشود که اهداف فعالیت خود را امور عمومی قرارداد اند. به‌طور مثال، در مورد دعاوی زیست محیطی باید سازمان های مردم نهاد محیط زیست را هم ذینفع قلمداد نماییم. با معیار مطرح در دادرسی مدنی؛ یعنی نفع مستقیم و یا حتی بالفعل و شخصی نمی‌توان این ظرفیت را پدید آورد که این گروهها بتوانند ذینفع شناخته شوند. شاید مفهوم «نماینده نفع عمومی» در این خصوص توجیه‌گر قبول معیاری فراتر از معیارهای سنتی مطرح در دادرسی مدنی برای ذینفع در دادرسی اداری باشد.

۶. بیان مساله

انتصاب‌های اداری تصمیمات درون سازمانی همراه با اثر حقوقی هستند و به جهت داشتن اثر حقوقی از اقدامات اداری متمایز می‌شوند. در برخی از نظام های حقوقی،

اعمال درونی اداره و یا اعمالی که اثر حقوقی ندارند مشمول نظارت قضایی نیستند. این نوشتار تأکید دارد که نظارت قضایی بر انتصاب‌های اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، اما به دلیل اینکه این تصمیمات، نوعی و کلی نیستند، قابلیت طرح در هیئت عمومی دیوان را ندارند. مقام اداری حق ندارد به انتصاب اداری که تصمیم موردی است اثر کلی و نوعی بدهد و این امر مجوز طرح آن ما در هیئت عمومی نیست. رسیدگی به قانونی بودن انتصاب‌های اداری در شعب دیوان، مستلزم رهیافتی نو به مقوله ی «ذینفع بودن» است. در این خصوص معیار «احتمال عقلایی نفع» به جای معیار «نفع مستقیم» ظرفیت نویی پدید می آورد. همچنین تضاد میان حاکمیت قانون و آزادی عمل اداره با محدود بودن نظارت قضایی دیوان عدالت اداری به آیین و شیوه‌ی انتصاب و معیارهای عینی قانونی متعادل می شود.

الف) بررسی انتصاب :

این انتصاب سیاسی است نه اداری و همین جهت تحول ماده ۱۲ قرار نمی گیرد. در این ماده قانون‌گذار بین تصمیمات سیاسی و اداری تفکیکی قائل نشده که پست‌های سیاسی از صلاحیت دیوان خارج شود و نظامات از تصمیمات اداری و سیاسی پس در صلاحیت دیوان هیچ شکی نیست (قاسمی، ۲۰۲۳، ۲(۳)).

ب) بررسی ابطال رأی دیوان عدالت اداری به حکم انتصاب:

طبق مواد ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که به کارگیری افراد شاغل در موسسات غیردولتی را منع نموده و طبق بند ب ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری که ارتقای شغل را معطوف به کار مسئول دولت شمرده است استناد شده است بر انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی سمت به هر عنوان ممنوع است و بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می تواند اداره آن را بر عهده دیگر بگذارد و با توجه به این حکم قانونی در زمینه واگذاری این مسئولیت مورد اداری و استخدامی به فرد دیگری با محدودیت حقوقی مواجه نیست و بر مبنای ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشور و نیز معاونان رئیس‌جمهور به‌عنوان مدیران سیاسی معرفی و مسئول حکم مقرر در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج هستند؛

هرچند در ماده ۷۱ این قانون معاونان رئیس‌جمهور بر اساس طرح بند ب قانون ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً این امتیاز به مدیران سیاسی اعطا می‌کند که عزل و نصب آن‌ها بدون التزام با رعایت مسیر ارتقای شغل و از اختیارات مقامات بالاتر باشد، اما این امتیاز به دلالت حکم قانون گذار امتیاز خاصی را به مدیران سیاسی و از جمله معاونان رئیس‌جمهور اعطا نکرده و آن‌ها نیز مانند دیگر مشمولان قانون مدیریت خدمات دولتی قانون گذار امتیاز خاصی را برای مدیران سیاسی از جمله معاونان رئیس‌جمهور اعطا نکرده و آنان نیز مانند دیگر مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری تابع قواعد عمومی این قانون از جمله ماده ۴۷ قانون مزبور هستند که صراحتاً و بدون استثناء به کارگیری کارمندان شرکت و موسسات غیردولتی را برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست زمانی در دستگاه‌های اجرایی تحت عنوان ممنوع اعلام کرده است (میرزایی، ۲۰۲۱، صص ۲۵۸-۲۴۳).

همچنین در ماده ۱۷ قانون آمده است اعزام کارمندان مشمول قانون به صورت مامور به سازمان‌ها و موسسات غیردولتی که ماموریت به آن‌ها در قالب این آیین‌نامه امکان پذیر نباشد حسب مورد ما به پیشنهاد سازمان یا موسسه ذیربط و تصویب شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی امکان‌پذیر است. حال سوال می‌شود بر مبنای این دو قانون خدمات کشوری این حکم انتصاب حین این دو قانون مشمول می‌شود یا طبق رأی دیوان این سمت خلاف مقررات است. طبق ماده ۴۷ قانون خدمات کشوری و بر اساس ماده ۱۷ قانون و آقای لطیفی عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق(ع) مشغول به کار بوده و از ردیف بودجه این حمل دریافتی داشته است و رئیس‌جمهور با علم و اطلاع یا بی‌اطلاعی از این موضوع وی را به سمت دوم برگزیده است. لذا ماموریت و اساساً به کارگیری ایشان طی حکم معترض عنه در ساختار مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری فاقد مبنای قانونی و مخالف این ماده است.

در خصوص استثنائات مندرج در قانون ممنوعیت تصدی مبنی از دو شغل نیز دیوان عدالت اداری به درستی راجع به این موضوع اظهار نظر کرده و در این خصوص نیز افتراق بین اعضای هیئت علمی و مشاغل آموزشی قائل نشده است.

سخنگوی دولت در این خصوص گفته که قانون و رویه حقوقی بهره‌گیری از ظرفیت اساتید و ظرفیت هیئت علمی دانشگاه‌های آزاد و غیردولتی در مناصب اجرایی را مجاز

دانسته و رویه همیشگی دستگاه‌های مختلف اجرایی و قضایی دانسته است. رئیس‌جمهور تقاضای تفسیر اصل ۱۲۶ قانون اساسی را از شورای نگهبان درخواست کرد. به نظر می‌رسید اختلاف برداشت از قانون عادی و قانون اساسی به وجود آمده است که باید برای تفسیر قانون عادی از مجلس خواسته شود نه شورای نگهبان (نجابت خواه، فقیه لاریجانی، ۲۰۲۰، صص ۸۹-۱۰۸).

اصل ۱۲۶ قانون اساسی: رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند آن‌ها را به عهده‌ی دیگری بگذارد. در مورد اختلاف بین رئیس‌جمهور و هیئت وزیران و نظر شورای نگهبان بر این است که بدون رعایت نظر رئیس‌جمهور تصویت نامه و آیین‌نامه قابل اجرا نیست (کمالی، ۲۰۱۴، صص ۱۳۲-۱۱۱).

یکی از ابهامات مطرح شده در این رابطه با این پرونده این است که برخی اعتقاد دارند مسئله در صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به در خصوص این موضوع می‌توان به دو منبع حقوقی مراجعه کرد:

۱- قانون اساسی که قانون‌گذار در اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ این اختیار را به دیوان عدالت اداری داده است که به‌عنوان یک مرجع قضایی به دعاوی علیه حاکمیت اعم از اعضای حاکمیتی و اقدامات قوه مجریه ورود کند. حتی مصوبات آن‌ها را نیز مورد پالایش و ارزیابی قرار دهد. بنابراین دو اصل قانون اساسی در اسناد بالادستی به‌عنوان منابع حقوقی مدیران مدنظر است.

فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری این است که اگر تصمیمات مدیران مصوبه ما و بخشنامه ما مواردی احساس شد که مطابق موازین قوانین نبود، بتوانند به یک مرجع قضایی اعلام کنند و به دلیل اینکه موضوع گفته شده رئیس‌جمهور یک تصمیم اداری گرفته است و این عمل انتصاب سیاسی نیست در صلاحیت دیوان است و قانون خدمات کشوری که به صراحت بیان کرده که مقامات سیاسی در چهارچوب قوه مجریه چه کسانی هستند، این انتصاب عملی اداری بوده و در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طرح شده است و ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری به آن اشاره شده و بین تصمیمات سیاسی و اداری تفکیکی قائل نشده مناسبت سیاسی از صلاحیت دیوان خارج می‌شود و نظامات اداری اعم از تصمیمات اداری و سیاسی و رد صلاحیت دیوان هیچ

شکی نیست (زمانی، ۲۰۱۲، صص ۱۴۰-۱۱۵).

نتیجه‌گیری

در خصوص انتصاب به ۴ استدلال ابلاغیه رئیس جمهور برخلاف قوانین عادی و اساسی کشور است:

۱- به استناد ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری بکارگیری کارمندان شرکت ما و موسسات غیردولتی برای انجام تمام یا قسمتی از وظایف و اختیارات سازمانی دستگاه های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع است. لذا ماموریت و اساساً بکارگیری وی طی حکم معترض‌عنه در ساختار مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری فاقد مبنای قانونی و مخالف این ماده است.

۲- از آنجا که عضویت هیئت علمی اعم بر سمت آموزشی بوده به دو شغله بودن وی منجر می‌گردد که مخالف اصل ۱۴۱ قانون اساسی و نیز ممنوعیت تصدی بین از یک شغل به ویژه تبصره ۹ این قانون و ایشان به نوعی از بودجه دانشگاه بهره مند است.

۳- پرداخت حقوق و مزایا در این سمت مخالف قوانین بوده و حکم تعهد زائد بر اعتبار دارد.

۴- به کارگیری هرگونه نیروی اعم از قراردادی مفروض بر جذب، تحت این عنوان اشکال دارد. با این اوصاف باید آقای میثم لطیفی از پست و انتصاب خودش کنار گذاشته می‌شد که با توجه به اینکه اشکال به انتصاب وارد بود ایشان بدون هیچ رابطه استخدامی دولتی به‌عنوان رئیس سازمان استخدامی کشور منصوب شدند و برای برطرف کردن این مشکل رابطه استخدامی قرارداد معین کارمندی صادر شد که این توجیهی بیش نبود و به نظر می‌رسد قانون در جهت منافع قانون‌گذار تصویب و در جهت منافع قانون‌گذار لغو یا اجرا نمی‌شود و تقدم جریان ما بر قانون دیده می‌شود.

منابع

۱. الوانی، سید مهدی، **تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی**، چاپ هفدهم، تهران: انتشارات سمت. ۱۳۹۱.
۲. فلاح زاده، علی محمد و همکاران، **تفکیک تقنین و اجراء، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه**. ۱۳۹۱.
۳. و مجریه، انتشارات معاونت تدوین، **تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری**.
۴. فلاح زاده، نجابت خواه. **نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری**. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۹(۶۶)، ۱۲۵-۱۴۴. ۲۰۲۳.
۵. سامی، جمال‌الدین، **الدعاوی الاداریه و الاجرائات امام القضاء الاداری، منشأه المعارف الاسکندریه**. ۱۹۹۰.
۶. شاب، توما منصور، **القانون الاداری**، مطبعه دارالعراق، بغداد، الكتاب الثاني، الطبعه الاولى. ۱۹۸۰.
۷. عبدالعزیز، عبد المنعم خلیفه، **القرار الاداری فی قضاء مجلس الدوله**، الطبعه الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونیه. ۲۰۰۸.
۸. مولاییگی، حیدرنژاد، **ولی‌الله. چالش‌ها و الزامات انتصاب قضات در دیوان عدالت اداری با نگاهی به محاکم اداری فرانسه**. تحقیقات حقوقی، ۹۰(۲۳)، ۴۳۱-۴۵۸. ۲۰۲۰.
۹. حمدی یاسین، عکاشه، **القرار الاداری فی قضاء مجلس الادوله**، منشاه المعارف الاسکندریه. ۱۹۸۷.
۱۰. حیدرنژاد، مولاییگی. **چالش‌ها و الزامات انتصاب قضات در دیوان عدالت اداری با نگاهی به محاکم اداری فرانسه**. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۳(۹۰)، ۴۳۱-۴۵۹. ۲۰۲۰.
۱۱. راضی لیلو، مازن، **القانون الاداری**، منشورات الاکادیمیه العربیه فی الدنمارک. ۲۰۰۸.
۱۲. قاسمی، ارین. **کالبدگشایی از رأی دیوان عالی فدرال ایالات متحده آمریکا در دعاوی مدیسون علیه مالبری در پرتو دادرسی اساسی**. دو فصلنامه نقد

- و تحلیل آراء قضایی، ۲(۳). ۲۰۲۳.
۱۳. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، **حقوق اداری**، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سمت. ۱۳۸۴.
۱۴. محمد، کامل لیله، **الرقابه القضائیه علی اعمال الاداره**، دارالنهضة العربیه، بیروت. ۱۹۷۰.
۱۵. میرزایی. بررسی و تبیین تاثیر استقلال قضات دادستانی از منابع قدرت در پیگیری و مبارزه جرایم اقتصادی در نظام اداری کشور. قانون یار، ۲۰(۵)، ۴۶۶-۵۰۸. ۲۰۲۱.
۱۶. مولابیگی غلامرضا، حیدرنژاد ولی اله. چالش ما و الزامات انتصاب قضات در دیوان عدالت اداری با نگاهی به محاکم اداری فرانسه.
۱۷. ویژه محمدرضا، کتابی رودی احمد. **حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران موسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تامین اجتماعی)**. دیدگاه های حقوق قضایی شماره ۶۵، ۱۳۹۳.
۱۸. کریمیان، محمد وزین. (. یادداشتی بر رأی شماره های ۱۱۸ الی ۱۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (ابطال شرط «تعهد کتبی مبنی بر ۱۰ سال خدمت بدون قید و شرط» در دفترچه راهنمای ثبت نام آزمون استخدامی). دو فصلنامه نقد و تحلیل آراء قضایی، ۱(۱)، ۱۳۱-۱۴۳. ۲۰۲۲.

19. Nejabat Khah, M.Faqih Larijani, F. **Recognizing the Concept of Administrative Regulations with the Emphasis on the Judicial Precedent of the General Board of the Administrative Justice Court**. Public Law Knowledge Quarterly, 9(27), 89-108. 2020.
20. Kamali, Y. **Study the role of administrative decentralization on administrative integrity**. Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies, 2(No5), 111-132. 2014.
21. Abghari, A. **Introduction to the Iranian legal system and the protection of human rights in Iran**. BIICL. 2008.

22. Zamani, S. G. **International Responsibility of States for Private Company's Conduct Thorough the Lens of International Judicial and Arbitral Jurisprudence.** Public Law Research, 15(40), 115-140. 2012.

Legal analysis of the cancellation of the employment order of the head of the administrative organization and employment of the country

Zahra Bagheri Monfared¹, Milad Sharifi Moghadam²

Received:2022/12/23 Accepted: 2023/03/12

Abstract

Dismissals and administrative installations are intra-organizational decisions with a specific legal effect and are distinguished from administrative actions due to having these legal effects. In some legal systems, internal actions of the administration or actions that do not have legal effect are not subject to judicial supervision. In Iran, the administrative and employment organization of the country is a government organization that is responsible for the duties of the president in the administrative and employment field, and its head is the vice president. The important activity of this organization is to compile civil service management laws, prepare bills for large government organizations, and draft policies and general regulations of the administrative system. Currently, the official in question is a PhD student in human resources management and an associate professor of Imam Sadiq University (AS), which is considered to be a non-governmental organization and symbol in the Ministry of Science based on the law and the list of non-governmental institutions, including non-profit universities. The administrative and employment organization faced the reaction of the government, which the spokesperson of the government, while criticizing the decree, emphasized that the law and legal procedure allowed the use of the capacity of professors and faculty members of independent and non-governmental universities in executive positions, and the procedure of various executive bodies And it has been judicial. The present study seeks to examine the reason, why and how of administrative appointments according to the laws and regulations and the judicial procedure of the competent courts through a descriptive-analytical study.

Keywords: Administrative Court of Justice, civil service management, revocation, administrative and employment organization of the country.

¹ Expert at Arak Azad University, Iran, bagheri monfared zahra@gmail.com

² Doctoral student of public law, judge, university lecturer, miladsharifi750@yahoo.com