

یادداشتی از حمید فعلی دانشجوی دکتری حقوق عمومی؛

ابطال حکم انتصاب رئیس جمهور؛ مرز باریک عدالت و تبعیض!

حمید فعلی؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی در یادداشتی با عنوان «ابطال حکم انتصاب رئیس جمهور؛ مرز باریک عدالت و تبعیض!» رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال حکم انتصاب رئیس سازمان اداری استخدامی را بررسی کرده است.

به گزارش خبرنگاران گروه جامعه گزارش خبر، در یادداشت حمید فعلی می‌خوانیم: « صدور رأی شماره ۶۰۰ مورخ ۱۳/ ۴/ ۱۴۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال حکم انتصاب رئیس سازمان اداری استخدامی، تا کنون از جهات مختلفی محل انتقاد اساتید برجسته حقوق عمومی کشور بوده است. دیوان عدالت اداری علیرغم اینکه در بسیاری موارد از حاکمیت قانون در مقابل تصمیمات موردی نهادهای دارای قدرت عمومی در شعب و یا مقررات عام‌الشمول در هیئت عمومی به خوبی صیانت نموده است، اما گاهی در آرای دیوان نیز اشتباهاتی رخ می‌دهد که طبعاً راهکارهای قانونی بازنگری در آرای دیوان نیز به همین سبب در قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. در مورد رأی مزبور نیز اعمال ماده (۹۱) قانون دیوان با تشخیص قضایی رئیس قوه قضائیه مبنی بر مغایرت رأی مزبور با حکم قانون، با توجه به نظر قاطبه حقوق‌دانان حقوق عمومی مبنی بر اشتباه شکلی و ماهوی در ابطال حکم انتصاب موردی آقای دکتر میثم لطفی، فرآیندی است کاملاً قانونی. از طرف دیگر رئیس دیوان عدالت اداری که خود به عنوان یک قاضی در دیوان مطابق ماده (۸۵) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ صلاحیت صدور قرار رد دادخواست ابطال تصمیم موردی انتصاب آقای لطیفی را داشته‌اند و چنین قرار صادر نکرده‌اند، ابراز کرده‌اند که این رأی دیوان به معنی عدم قابلیت به‌کارگیری نامبرده از طریق ظرفیت‌های قانونی دیگر در آن سمت نیست. در این راستا رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور با استفاده از ظرفیت قانونی قرارداد کار معین موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری در سمت خود باقی مانده‌اند. با این حال شاکی محترم پرونده (آقای کریمی پاشاکی) همچنان دایه تبعیض‌آمیز بودن انتصاب آقای لطیفی دارند که در این خصوص توجه علاقمندان را به نکات ذیل جلب می‌نمایم.

۱- حدود صلاحیت دیوان

از جهت شکلی مطابق رویه‌های متعدد خود دیوان عدالت اداری تصمیم موردی خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان محسوب می‌شود و حتی حکم مشابه نادری که در این زمینه وجود دارد، رأی شماره ۲۶۱ مورخ ۹/ ۵/ ۱۳۹۱ هیئت عمومی دیوان در خصوص ابطال حکم آقای مرتضوی رئیس سازمان تأمین اجتماعی است که به جهت وجود کلمه «تصمیمات» در ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵ بوده است، در حالی که با اصلاحات ۱۳۹۲ این قانون رسیدگی به «تصمیمات» طبق ماده (۱۲) از عداد صلاحیت‌های هیئت عمومی خارج شده است. نسبت به بعد ماهوی ادعای فوق نیز رأی ۴۹۶ مورخ ۲/ ۸/ ۱۴۰۱ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری با شکایت همین شاکی مبنی بر عدم ابطال مصوبه مأموریت کارکنان غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و اعضای هیئت علمی صادر شده است که نشان دهنده رویه متعارض دیوان عدالت اداری است. فارغ از این جهت، حتی با فرض پذیرش صلاحیت هیئت عمومی دیوان در رأی اخیر، در مورد انعقاد قرارداد کار معین با نامبرده نیز چنانچه طرح شکایتی از جانب شاکی فوق شود، پرواضح است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری فاقد صلاحیت بوده و حتی اگر طرف قرارداد کار معین، مقام سیاسی نیز محسوب نشود! شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات از قراردادهای استخدامی را دارند که شرط صلاحیت شعب نیز مطابق ماده (۱۷) قانون دیوان، ذی‌نفع بودن شاکی است و برای شاکی مزبور نفعی عقلایی قابل تصور نیست.

۲- تبعیض بین اعضای هیئت علمی؛ نقض اصل برابری در مقابل قانون

آنچه که مسلم و مورد استناد شاکی در مدعای فوق است، اصل برابری در مقابل قانون است که در اصول متعددی نظیر بند (۹) اصل (۳) و اصل (۲۰) قانون اساسی مقرر شده است. اما مدلول ادعای ایشان نقض غرض نسبت به اصول مورد استناد است؛ زیرا آنچه موجب ایجاد وضعیت نابرابر شده است رأی دیوان عدالت اداری است، چه آنکه نتیجه رأی مزبور قابل انتصاب بودن اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های دولتی در پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی و عدم قابلیت انتصاب اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های غیردولتی در چنین پست‌هایی است که تبعیض آشکار است. ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مورد استناد شاکی، مبنی بر لزوم برگزاری امتحان عمومی برای به‌کارگیری افراد اساساً در مورد مقامات سیاسی سالیه به انتقای موضوع است؛ زیرا بند (ب) ماده (۵۴) این قانون عزل و نصب مقامات موضوع ماده (۷۱) را بدون الزام به رعایت مسیر ارتقای شغلی از اختیارات مقامات بالاتر دانسته است که مسلماً رئیس جمهور در اجرای اصل (۱۲۶) قانون اساسی نیز چنین اختیاری برای نصب رئیس سازمان اداری و استخدامی دارد. تا کنون نیز انتصاب در مقامات سیاسی اساساً موضوع برگزاری امتحان‌های عمومی برای ورود به خدمت نبوده است. بنابراین نه تنها چنین انتصابی آزادی انتخاب شغل در اصول (۲۸) و بند (۴) اصل (۴۳) را نقض نمی‌کند، بلکه ممنوع کردن این انتصاب است که آزادی انتخاب شغل را برای اشخاصی که شایستگی آن را مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون اساسی دارند، نقض می‌نماید.

۳- تفاوت مأموریت با قرارداد کار معین

مدلول رأی هیئت عمومی دیوان ممنوعیت به‌کارگیری آقای لطیفی از طرق قانونی دیگر نیست، بلکه حتی با فرض پذیرش استدلال‌های دیوان مبنی بر شمول ماده ۴۷ قانون مدیریت بر اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های غیردولتی و عدم امکان ورود به خدمت این قبیل اشخاص، حکم انتصاب ابطال‌شده رئیس جمهور از طریق به کار بردن تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت نبوده است تا با ابرام رأی دیوان در مرحله بازنگری و اعمال ماده (۹۱)، اشکالی در حکم جدید انتصاب پیش بیاید، بلکه صراحتاً در متن رأی شماره ۶۰۰ مورخ ۱۳/ ۴/ ۱۴۰۲ هیئت عمومی دیوان نسبت به مأموریت نامبرده از دانشگاه امام صادق علیه‌السلام اشکال وارد شده است که در اعمال تبصره ماده (۳۲) مأموریت موضوعیتی ندارد. چه آنکه برای انتصاب مقامات سیاسی نیز ممنوعیتی

از جهت استفاده از شرایط خاصی که در تبصره ماده (۳۲) مقرر شده است ندارد، بلکه مصداق اجلای این شرایط خاص را می‌توان پست سازمانی رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور دانست که از پست‌های خاصی است که حسب جواز تفویض اختیار رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی ایجاد شده است. در نتیجه علاوه بر امکان انتصاب مستقیم رئیس سازمان اداری و استخدامی توسط رئیس جمهور، یعنی حکم ابطال‌شده آقای لطیفی که بدون استفاده از ظرفیت سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی در شرایط خاص صادر شده بود، این ظرفیت ۱۰ درصدی تبصره ماده (۳۲) یکی دیگر از طرق به کارگیری اشخاص در سمت‌های مختلف است که شرط آن وجود پست سازمانی مصوب، عدم تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات بودن است. استفاده از ظرفیت بند (ب) ماده (۵۴) قانون مدیریت نیز مزید بر علت است و انتصاب مقام سیاسی مزبور را از طریق تبصره ماده ۳۲ بدون طی کردن مراتب عادی ارتقا مجاز می‌داند.

۴- تعطیل کردن اداره امور کشور؛ نقض اصل استمرار خدمات عمومی

ویژگی مهم شکایات قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان، عدم نیاز به ذی‌نفع بودن برخلاف شعب دیوان است. نتیجه بنا نهادن رسیدگی به هر تصمیم اداری موردی به ویژه احکام انتصاب اشخاص در هیئت عمومی، ایجاد قابلیت طرح شکایت توسط هر شخص غیرذی‌نفع علیه احکام انتصاب است که با هر انگیزه‌ای اعم از اختلاف سلیقه‌های سیاسی و جناحی اقدام به طرح شکایت می‌کنند. این مسئله در مورد مقامات سیاسی موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری به طریق اولی اداره امور کشور و به تبع آن ارائه خدمات عمومی را با چالش مواجه می‌سازد؛ زیرا مقامات سیاسی بیشتر در مظان اقدامات سوگیرانه جریانات سیاسی هستند. این مسئله در مورد رئیس سازمان اداری و استخدامی که در واقع صلاحیت او طبق اصل (۱۲۶) قانون اساسی اصالتاً صلاحیت مفوض رئیس جمهور بوده است از بارزترین موارد ابتلای سنگ‌اندازی‌های سیاسی است که منجر به اختلال در مدیریت نظام اداری و به تبع آن خدشه در ارائه خدمات عمومی و نقض اصل استمرار خدمات عمومی می‌شود، چه آنکه استانداران از سراسر کشور، سفرا از سایر کشورها معاونین رئیس جمهور، وزرا و حتی خود رؤسای قوا، من بعد باید امور محوله خود را رها کرده و هر روزه به شکایات هر شخص غیرذی‌نفعی از هر جایی با هر انگیزه‌ای بابت تصمیماتی نظیر احکام انتصاب رئیس جمهور پاسخ بدهند.

۵- نقض مردم‌سالاری با تحدید مغایر قانون اختیارات منتخب جمهور مردم

آنچه که در نتیجه چنین برداشت‌های غیرمنطقی و بدون نگاه جامع و نظام‌مند به مواد مختلف قانون مدیریت با لحاظ نکردن تخصیص خوردن حکم عام ماده (۴۷) با حکم خاص ماده (۱۱۷) و بند (ب) ماده (۵۴)، منجر به غلبه دادن برداشت شاذ و نادر یک فرد بر اراده عمومی جمهور مردم است که از طریق انتخاب رئیس جمهور اختیار انتصاب مقامات سیاسی را به او اعطا کرده‌اند، بدون آنکه مبنای قانونی داشته باشد. بلی، رئیس جمهور نیز در انتصابات خود مکلف به رعایت شرایط قانونی است، اما شرایطی مازاد بر آنچه قانون برای تصدی یک منصب مقرر کرده است را نمی‌توان بر قانون و مجری قانون تحمیل کرد که خود مصداق نقض حاکمیت قانون است. در نتیجه نقض حکم قانونی منتخب جمهور مردم نیز در واقع هم نقض مردم‌سالاری است و هم نقض اختیار رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی است.

۶- استثنائات قانونی مقامات سیاسی به ویژه در مورد اعضای هیئت علمی

جهت فوق و دلایل دیگری مانند امکان وجود شایستگی بیشتر در اشخاصی که کارمند دولت نیستند، اعم از آنکه عضو هیئت علمی باشند یا خیر، منجر به پیش‌بینی برخی استثنائات در قانون مدیریت خدمات کشور شده است که از جمله می‌توان به بند (ب) ماده (۵۴) این قانون مبنی بر استثنا کردن مقامات سیاسی از طی مراتب عادی ارتقا برای تصدی این مناصب حسب تشخیص مقام مافوق اشاره کرد. اما در مورد اعضای هیئت علمی (اعم از هیئت علمی دانشگاه دولتی یا غیردولتی) که مطابق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به طور خاص از احکام این قانون مستثنی شده‌اند و این به معنی مستثنا شدن از حکم ماده (۴۷) این قانون نیز است؛ یعنی ممنوعیت به‌کارگیری کارمندان مؤسسات غیردولتی در دولت، شامل اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های غیردولتی نمی‌شود. استثنای قانونی اعضای هیئت علمی ریشه در اصل (۱۴۱) قانون اساسی نیز دارد که ممنوعیت داشتن دو شغل دولتی را برای سمت‌های آموزشی مطلق دانشگاه‌ها مستثنا کرده است. البته که آقای میثم لطیفی عضو هیئت علمی یک دانشگاه غیردولتی بوده و اساساً جمع مشاغل دولتی در اینجا در مورد ایشان صدق نمی‌کند. به ویژه آنکه اصل (۱۲۶) قانون اساسی رئیس جمهور را در انتخاب شخصی که امور اداری و استخدامی کشور را به او تفویض می‌نماید، مختار گذاشته است و هیچ الزامی بر کارمند دولت بودن شخص مفوض‌الیه وجود ندارد، وگرنه اصلاً نباید استثنای بند (ب) ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌شد. لذا برداشت هیئت عمومی دیوان و شاکی محترم مغایر با اصل (۱۲۶) قانون اساسی نیز است. این در حالی است که استثنائات اشخاص و نهادهای موضوع ماده (۱۱۷) قانون مدیریت از کلیه مواد این قانون از جمله ماده (۴۷)، فقط شامل اعضای هیئت علمی نیست و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری، قضات و ... را در برمی‌گیرد و بنا نهادن چنین رویه‌ای در دیوان، نه تنها آثار سوء گسترده‌ای از حیث تحدید و تهدید اختیارات مقامات مختلف خواهد داشت، بلکه نقل و انتقالات و مأموریت‌های عادی اشخاص سطوح پایین‌تر بین نهادهای دارای قدرت عمومی را مسدود خواهد کرد.

دعوت به مناظره

در پایان شاکی پرونده، آقای کریمی پاشاکی را در این زمینه به مناظره‌ای علمی با حضور علاقمندان دعوت می‌نمایم، به امید روشن شدن حقیقت در پرتو قانون. »

منبع: ایسنا