

انتقادی بر عوامل سازمانی و تحلیلی از حقوق اداری

برای یکی از سازمانهای دولتی که خدمات آن تابع قانون استخدام کشوری و مقررات دیگر آن است مسأله ای از حقوق اداری مورد توجه واقع میشود تا برای یکی از اعضای آن شغل و مقام بالاتری ارجاع شود بدیهی است که استفاده از چنین موقعیتی جزو حقوق مسلم و بدون تردید هر مستخدمی صرف نظر از سایر شرایط و مقتضیات خدمتی است که به او ارجاع خواهد شد و در این موضوع جای بحث و گفتگویی نیست ولیکن مقام مسئولی از آن سازمان متعذر میشود که وی دارای محکومیت اداری درجه سه و سابقه ای از انتظار خدمت دارد و یدینوسیله او را برای احراز و اشغال مقام بالاتر اداری از نظر حقوق اداری مستحق نمیداند و چون چنین اظهار نظری و یا به اصطلاح دیگر همچون قضیاتی حقوق اداری و موقعیت او را تضییق و تحدید نموده و مثلاً در مسائل بعدی اداری و ارتقاء قانونی او مؤثر بوده شخصاً در صدد تحقیق از اصولی و قانونی بودن چنین اظهار عقیده اداری برآمده که آیا واقعاً و حقاً یا توجه بقواعد و احکام قانون استخدام کشوری و مقررات اصلاحی و الحاقی آن و بالاخره سایر اصول و موازین قضائی و اداری رایج به این امر اظهار نظر و عقیده اداره متبوع وی درست است یا نه؟ و آیا ایرادات عنوان شده میتواند قانوناً مانع احراز شغل بالاتری برای او باشد یا خیر؟ و یا اینکه تعذر این سازمان بصورت مزبور در ردیف همان معاذیر اداری و اشکالات خلق الساعه معمولی است که غالباً در این قبیل مواقع دامن گیر میشود لذا در صدد کسب اطلاع از نظر قانونی و قضائی برآمده که لازم دانستم از لحاظ جالب و تازه بودن موضوع و علاقه ای که برای تشریح حقوقی و قضائی قضیه پیدا کردم موضوع را تحت عنوان بالا مطرح و در ضمن اظهار عقیده شخصی بتجزیه و تحلیل قضائی نظرات اصولی و حقوقی صاحب نظران علاقمند را نیز برای روشن شدن موضوع منتظر باشم

باین مقدمه کوتاه و اجمالی ضرورت دارد توضیح دیگری دهم که با کمال قاسم حقوق اداری و اجرای عدالت صحیح آن و جریان گردش قضائی قوانین

استخدامی در کشور عزیز ما مراحل بسیار ابتدائی و اولیه ای را طی میکند و برخلاف سایر رشته‌های حقوق چند سالی نیست که دانشگاه تهران حقوق اداری را در مدارج و مراحل تحصیلی طرف توجه خود قرار داده است و تحصیل و تخصص و مطالعه و تحقیق در آن نیز برای مسئولین ادارات استخدامی و دانش‌جویان حقوق اعم از آنها تیکه در داخل کشور و یا خارج از آن امکان انتخاب و تعقیب آنرا داشته‌اند خیلی محدود و معدود است و سازمانهای استخدامی مانیز هنوز که هنوز است برای تصدی امورات سازماندهی و یا سایر اموری که رابطه و لازمه مستقیمی با علم و دانش حقوق جدید دارد از تیپ معمولی اداری و قدیمی که پایه تحصیلات آنان خیلی پائینتر از دوره اول دبیرستانها بود نهایتاً با طی مراحل از مشاغل اداری و دارا بودن تجربیات و اطلاعات محدود و ناقص استفاده مینماید و یا اگر افراد تحصیل کرده و وارد در حقوق اداری و قضائی هم آماده همکاری بوده نخواسته‌اند عوامل سازمان اداری را هم آهنگ و مجهز با ضرورت و احتیاج پیشرفت زمان و نوع خدمات اداری نمایند. بهر تقدیر خواه داشتن تصدی امورات استخدامی و یا سایر اموری که تصدی آنها ملازمه با انتصاب و آشنائی به حقوق و اداری و قضائی قضائی دارد معلول عدم امکان استفاده از افراد صلاحیت دار علمی باشد و یا ناشی از تعمد خاصی برای عدم ارجاع چنین مشاغلی بواجدین شرایط علمی و صرفاً برای اینکه افراد قدیمی حاضر برای خالی کردن جای خود در اداره امور سازمانی نباشند. در هر دو صورت و بهر علتی وجود چنین وضعی بنا به جهات و دلایل روشن و منجزی که با توجه به بسط و توسعه سازمانهای مختلف و ضرورت و تزیاید سازمانی شدن امور مملکتی دارد و با توجه و عنایت باینکه جامعه ایرانی وارد مرحله‌ای از مدنیت جدیدی از رشد و ترقی و پیشرفت اداری و سازمانی مملکتی مختلف و متنوعی گردیده است و هکذا بوجه انکار ناپذیری ملازمه جدی و غیر قابل احترازی از این حیث پیدا کرده که ضرورت و احتیاج مبرمی برای استفاده از افراد آشنا بحقوق اداری و دخالت دادن تحصیل کرده‌های آن و یا حداقل تحصیل کرده‌های رشته‌های دیگر حقوق در گردش و جریان امور استخدامی دارد. خصوصاً که تیپ تحصیل کرده تدریجاً مقام و موقعیت اجتماعی خود را در احراز و اشغال مواقع اداری و سازمانی کشور ما بدست می‌آورد و در عرصه حیات سازمانی شخصیت خود را ابراز میکند که در این صورت خیلی طبیعی است که

در جریان امور استخدامی و حقوق اداری و حتی سایر مسائلی که با حقوق و قضا مرتبط است نکاتی طرف توجه و تحقیق و تعری واقع میشود که مستخدمین ادوار گذشته اغلب در اثر عوامل مختلفی و یا در اثر ضعف معلومات حقوقی چنان مسأله یا مسائل دقیقی را مورد مطالعه و دقت قرار نمیدادند بطوریکه اگر بالفرض حکمی برای ترفیع یا ترمیم و تبدیل وضع استخدامی از مراجع اداری صادر و ابلاغ میشد برای دارنده آن بمثابة نص قاطع و حکم صریح غیر قابل تردید قانونی بود اما در حال حاضر هر تصمیم و ابلاغ یا حکمی که میرسد دارنده آن از نظر تأثیرات حقوقی اعم از مادی یا معنوی و تطبیق آن با مقررات موجود و حتی گذشته و با مقایسه دقیق با اصول و موازین قانونی آنرا مطالعه و رسیدگی مینماید بنا بر این برای ارضاء حوائج مورد بحث باید سازمانهای اداری را مخصوصاً در تصدی امورات استخدامی مجهز با افراد تحصیل کرده و وارد به اصول و قواعد حقوق اداری و یا اقلاً با فارغ التحصیلان رشته های دیگر حقوقی نمود تا جواب گوی اجرای صحیح قوانین استخدامی و عدالت اداری باشند و بدین ترتیب هم حقوق اداری ذوی الحقوق محفوظ و مورد رعایت واقع شود و هم تصمیمات و قضاوتهای نادرست و احياناً غلط جایگزین اظهار نظرهای عالمانه و مطابق با خواسته های حقوق اداری کشور ما نشود که ملازمه با بالارفتن آمار دعاوی و شکایات استخدامی در مراجع قضائی مانند دعاوی سفته و چک و غیره داشته باشد که روزی دیوان عالی کشور و یا شورای عالی دولتی دوچار سرنوشت تراکم دعاوی و مرافعات بیش از حد غیر منتظره ای باشند چنانچه هم اکنون آثار و علائم آن در شعبه هفتم دیوان عالی کشور بخوبی با توجه به مدت و زمان جریان یک شکایت معمولی استخدامی مشهود است و هر شکایت معمولاً در مدت یکسال و بعضاً بیشتر به نتیجه نهائی یعنی صدور حکم قطعی نزدیک میشود عامل دیگری که تأثیر نامطلوب آن در تحقق حقوق اداری و اجرای صحیح و کامل آن در سازمانهای دولتی بی اثر تر از نبودن افراد تحصیل کرده و آشنا بحقوق در رأس تصدی امورات استخدامی وجود دارد اینست که مبتلایان به تضییع حقوق اداری بر اثر دخالت و کیل دادگستری و مشاور قضائی در طرح و اقامه شکایات استخدامی پایبند و معتقد نیستند و غالباً دعاوی و تظلمات استخدامی با دادخواستهای بسیار ناقص و فاقد دلایل اثبات و

مدارک ادعا و استدلال محکم و قانونی بدون رعایت جنبه‌های حقوقی و قضائی و با عدم توجه به اطراف و جوانب قانونی و عدم دخالت وکیل متخصص و وارد بامور استخداسی رأساً بصورت نامطلوبی طرح و اقامه مینمایند. درحالی که دعاوی و شکایات استخداسی اکثراً از نظر نتیجه و تأثیر آن در وضع شاکی بسیار مهم و از نظر مادی و معنوی هم غالباً بیش از دعاوی معمولی در دادگاههای بخش و شهرستان در موقعیت اداری و زندگی اداری و خصوصی شاکی و متظلم مؤثر و مهم است و وکیل و مشاور قضائی بر خلاف تشخیص و اعتقاد عده کثیری که اختصاص به (مواقع عدم امکان مراجعه شخصی که به حل و فصل دعوا در مراجع قانونی است) و وظیفه اصیل را بجا می‌آورده به این معنی نبوده و وکیل دادگستری برای اجراء وظیفه اصیل در مراجع قانونی نیست بلکه برای استفاده بهتر بوجه مطلوب دارنده حق از حقوق شناخته شده در قانون است که مواقع موارد تاریک و مبهم شکایت را با توجه کامل بموقعیت دلایل و مدارک دعوا و آئین دادرسی مدنی بمراجع قانونی روشن نماید. و حقوق پنهانی و فراموش شده موکل را با احاطه علمی و تسلط تجربی که بدست آورده به مرجع تظلم و احقاق حق نشان دهد و خیلی طبیعی است که یک نفر عضو اداری یافتنی هر قدر در شغل و حرفه خود محیط و مسلط باشد و هر انداز علائق مطالعه و تحقیق و تفرس در مسائل حقوق اداری در او رشد نماید باز بدون استقاده از دلالت قضائی و وکیل دعاوی وارد بحقوق اداری قادر نخواهد بود موضوع شکایت خود را به خواسته و مطلوب قضا و قانون و بالاخره با قواعد و رموز پوشیده آن مورد توجه حاکم قضیه قرار دهد.

با این وصف این جانب دعاوی و شکایات استخداسی نارسا و متعددی دیده‌ام که شعبه هفتم دیوان عالی کشور با توجه و عنایت خاص بروح شکایت آنها احقاق حق نموده‌اند که برا روشن شدن موارد اختلاف استخداسی و یا مواقع سکوت آن کمکهای قابل توجهی شده ولی متأسفانه احکام و رویه‌های دیوان عالی کشور نیز در اثر ندانم کاری و ضعف شدید احاطه و عدم بصیرت به تحولات قانونی و قضائی و همکذا در اثر عدم توانائی به حل و فصل احکام و اصول و موازین قانون مورد استفاده مقامات استخداسی و کارگزینیها نیست فرمولهای کهنه و گذشته برای صدور احکام استخداسی ملاک عمل و تقلید قرار میگیرد

استناد قانونی آنها غالباً به مقررات و قوانین منسوخه است و در تعیین موقعیت ترقیعی و تبدیل وضع خدمتی دوچار اشتباه و تناقض شدید میشوند که بالنتیجه موجبات تضییع حقوق اداری را فراهم میکنند که اینک مثال زنده و نمونه بارزی که در مقدمه این بحث به آن اشاره شده و دور نمای روشنی از قضاوت اداری و اظهار نظر استخداسی یکی از سازمانهای اداری است بشرح ذیل مورد تجزیه و تحلیل حقوقی و قضائی قرار میدهیم

۱ - محکومیت اداری درجه سه - عقیده این جانب بر این است که محکومیت اداری درجه سه از نظر حقوق اداری لطمه بموقعیت اداری مستخدم در کسب و احراز مشاغل بالاتر وارد نمیکند باین معنی که هر عضو اداری و قضائی را میتوان بدون توجه باین امر در صورت واجد بودن سایر شرایط قانونی از نظر استخداسی در موقعیت بالاتری قرار داد . مگر اینکه در قانون صراحت خاصی درین باشد . گو اینکه قانون استخدام کشوری و مقررات اصلاحی و آئین نامه های مربوطه در این مورد کاملاً ساکت باشد و هیچ گونه تلویح و صراحتی در آن به نظر نرسیده که مغایرت با چنین عقیده و نظری داشته باشد و بالقوه نمیتوان سکوت قانونی را بطریق دیگری بر علیه مستخدم تعبیر و توصیف نمود مگر اینکه بحکم ماده — قانون آئین دادرسی مدنی وقتی در یک مسئله حقوقی و قضائی قانون ساکت و نارسا باشد یا متناقض است بنا بحکم کلی و اصل ضرورت و حل و فصل قضیه با توجه بروح و مفاد قوانین موضوعه و عرف و عادت مسلم باید قضیه را قطع و فصل نمود این قاعده و اصل قضائی اگرچه اختصاص بدادرسان دادگاههای حقوقی و مدنی دارد مع هذا وقتی وارد در یک مسئله قضائی میشویم و اگر صراحت قانونی نبود ناچار از تبعیت سایر مقررات قانونی خواهیم بود بنابراین اگر مقررات استخداسی بدون صراحت و یقین و تکلیف روشنی در این موضوع تصویب شده بایستی باین نتیجه نزدیک شویم که قواعد مشابه بموضوع محکومیت اداری و تقصیرات آنرا چگونه و بچه شکلی و تا چه حدودی در اجرای قواعد خود و در سیر مراحل خدمت هضم نموده اند و یا با اصطلاح دیگر در کسب و تحصیل مشاغل بالاتر حل و فصل کرده اند .

ماده (۴) قانون مربوط به دادگاه عالی انتظامی مصوب اردی بهشت ۱۳۲۹

کمیسیون مشترک چنین مقرر داشته (وزیر دادگستری مجاز است رئیس و اعضاء دادگاه عالی انتظامی و قضات دیوان عالی کشور و قضات دیگر بشرط دارا بودن

عضویت انتخاب نماید اعضاء دادگاه عالی انتظامی و تجدید نظر باید دارای شرایط زیر باشند .

۱ - درجه علمی لیسانس از دانشکده حقوق و یا درجات علمی بالاتر از آن
 ۱ - احراز یکی از مقامات قضائی طبقه پنجم مذکور در ماده (۴۴) لایحه قانونی مصوب (۱۴) اسفند ۱۳۳۳ - ۳ - سابقه بیست سال خدمت قضائی . ۴ - عدم محکومیت انتظامی بالاتر از درجه سه .

ماده (۳۴) همین قانون (دادستان انتظامی قضاة باید لااقل دارای چهل و پنج سال سن و بیست سال سابقه خدمت قضائی باشد . و در دوره ده ساله اخیر خدمت محکومیت انتظامی از درجه چهار به بالا نداشته باشد .)

ماده چهار لایحه استقلال قانون وکلا دادگستری مصوب اسفند ۱۳۳۳ در شرایط عضویت هیئت مدیره قانون وکلا میگوید (اعضاء هیئت مدیره قانون وکلا از بین وکلا پایه یک هر حوزه که واجد شرایط زیر باشند برای مدت دو سال انتخاب میشوند) الف - لااقل (۳۵) سال داشته باشند . ب - لیسانسیه حقوق بوده یا لااقل ده سال سابقه وکالت یا قضاوة داشته باشد بشرط آنکه پنج سال آن سابقه وکالت پایه یک باشد . ج - وکلائی که فاقد دانشنامه لیسانس میباشند در صورتی میتوانند انتخاب شوند که دارای مدت بیست سال سابقه وکالت و یا بیست سال سابقه وکالت و قضاوة باشند . بشرط آنکه پنج سال از مدت مزبور سابقه وکالت پایه یک باشد . د - محکومیت انتظامی بالاتر از درجه چهار نداشته باشند . ه - سوء شهرت نداشته باشند .

ماده (۲۲) آئین نامه استقلال قانون وکلا مصوب ۱۳۳۴/۹/۴ نیز میگوید . (رئیس قانون وکلا مرکز از حیث شئون و تشریفات رسمی در ردیف دادستان کل کشور است و رؤسا سایر کانونها در ردیف دادستان استان میباشد .)

نتیجه حاصله از این تذکر قانونی و قید اصل سوادى از قانون اصول تشکیلات دادگستری و قانون استقلال قانون وکلا این است که جائی که در قواعد انتخاب و انتصاب رئیس و اعضاء دادگاه عالی انتظامی و تجدید نظر آن داشتن محکومیت انتظامی درجه سه از نظر حفظ اصول استخدامی و انتصابی که از عالیترین مقامات قضائی کشور است تاثیر منفی و عکس العمل استخدامی ندارد و هر کارمند قضائی با واجد بودن سایر شرایط مندرج در قانون صلاحیت بدون قید و

شرط برای احراز چنین مقامی پیدا میکند چگونه و با چه منطق و استدلالی میتوان محکومیت اداری درجه (۳) را دارای اثر منفی در احراز مشاغل و مقامات اداری تشخیص داد. و آنرا نقطه ضعفی برای یکنفر عضو اداری تلقی نمود. وقتی دادستان عالی دادگاه انتظامی قضاة و تجدیدنظر آن با محکومیت انتظامی درجه چهار با صرف نظر از سایر شرایط قیود قانونی میتواند مصدر چنین مقام و منزلت سازمان قضائی گردد و چنین سابقه خدمتی مؤثر در نفی صلاحیت وی نیست با چه دست آویز منطقی و سازمانی عضو اداری خود را بعنوان اینکه سابقه محکومیت درجه (۳) اداری داشته با آن صراحت و اعتماد غیر قابل توصیفی صالح برای تصدی یکی از مقامات اداری خود نشناسد؟

و چون حق توضیح و تشریح بطلان چنین عقیده با توجه بدواصل قانونی آنهم در اصول تشکیلات دادگستری به نحو مطلوب ادا شد و مسلم و روشن گردید که چنین اظهار نظر قضائی و قضاوت در حقوق اداری زائیده ضعف شدید عدم اطلاع و عدم احاطه به احکام و اصول قوانین ذی ربط است دیگر وارد گفتگو و تأثیر و رابطه مؤثر دیگری که عدم تأثیر محکومیت درجه چهار انتظامی در انتخاب رئیس و هیئت مدیره کانون و کلاء دادگستری مرکز که هم مقام با دادستان کل کشور است نمیشوم. و با توجه اجمالی در سفاheim روشن و قاطع قانونی که بدان استناد گردید موضوع محکومیت اداری درجه (۳) و حتی (۴) از نظر احراز مشاغل بالاتر اداری تا حدودیکه مقامش معادل مقامات مندرج باشد از نظر استخدامی بلااثر و کان لم یکن میباشد. و با اعتماد کامل قضائی و قانونی میتوان معتقد شد که چنین صاحب نظری در مرحله پائین تر از ضعف شدید عدم احاطه بتأثیر و احکام قوانین موضوعه و اصول آن قرار گرفته است. و اگر محکومیت (درجه سه اداری) را نیز بدون توجه و عنایت به چنین اصول محکمی وارد نظریات قضائی نماییم ضرب المثل معروف کاسه گرمتر از آتش و دایه مهربانتر از مادر صدق میکند. و حال آنکه عدالت اداری و اجرای اصول و قواعد قانونی هیچ وقت چنین مهرو محبت غیرعادی و کم لطفی را نیز از خود دور میکند.

انتظار خدمت - ایراد و انتقاد وجود انتظار خدمت برای مستخدم دست کمی از سستی و غیر اصولی و ناصحیح بودن آن از محکومیت درجه سه در سیر مشاغل اداری و غیر قانونی بودن آن ندارد و جای هیچگونه گفتگویی نیست که انتظار خدمت

هم جالتی از خدمات رسمی و قانون استخدام کشوری و قانون استخدام قضاة است که من حیث المجموع هم تقصیر اداری شناخته نمیشود بدلیل اینکه ایام انتظار خدمت جز خدمات رسمی مستخدم در حین تقاعد و ترفیع است و گواه چنین عقیده‌ای مقررات صریح ماده (۲۸) قانون استخدام کشوری میباشد باین شرح (مستخدینی که بواسطه حذف مشاغل بنا به مقتضیات اداری بدون تقصیر بیکار شوند منتظر خدمت محسوب و تا زمانی که مجدداً متصدی شغلی نشده‌اند تا مرتبه پنجم دوثلث و از ششم بیلا نصف آخرین مقرری خود را دریافت خواهند کرد و اوقات انتظار خدمت در جزو مدت تصدی محسوب و در موقع ترفیع و تقاعد و منظور خواهد شد) که علاوه بر اینکه منتظرین خدمت ایام انتظار خدمتش جزء تصدی محسوب است تا رتبه پنجم دو سوم و از ششم بیلا نصف آخرین حقوق خود را دریافت مینمایند و ایام انتظار خدمت آنان جزء خدمت رسمی به حساب قانونی وارد و در حین بازنشستگی هم منظور میشود و دیگر برای وجود چنین وضعی عنوان نقطه ضعف مستخدم و جهة قانونی و منطقی باقی نمیماند بخصوص که عقیده قضائی دیوان عالی کشور نیز در این موضوع حکم نهائی را در یکی از شکایات استخدامی اعلام نموده است که (عدم ذکر موجب انتظار خدمت در حکم انتظار خدمت دلیل بر سوء استفاده از اختیارات نیست و انتظار خدمت هم به تنهایی دلالت بر تقصیر مستخدم ندارد) از حکم شماره ۴۵۴ مورخه ۱۳۲۸/۷/۵ شعبه هفتم و حکم شماره ۴۷ مورخه ۱۳۲۹/۱/۲۲ شعبه اول دیوان عالی کشور.

خیلی قابل توجه است که هم قانون استخدام کشوری و هم حکم دیوان عالی کشور انتظار خدمت را تقصیر اداری نمیشناسد و در نتیجه نتیجه گیری تقصیر یا نقطه ضعف استخدامی او وجود انتظار خدمت مستخدم و تسری دادن آن به به ارجاع مشاغل بالاتر اداری بار دیگر تسامح و بی‌اطلاعی محض به اصول و موازین حقوق اداری بیش نیست (حکم عیان چون مهر تابان آمده حیف کاندلر شهر جانان آمده) چقدر بجا و تا چه اندازه با موقع میدانم که نظریات حکیمانه دانشمند محترم مرحوم جناب آقای محمود سرشار نایب رئیس کانون و کلاء سابق مرکز را که روانش شاد و قرین رحمت و عنایت خداوندی باشد برای حسن ختام این بحث از شماره (۳۹) آذر و دی ماه ۱۳۳۳ مجله کانون و کلاء ذیل

عنوان (قانون چیست ؟) بیاد آوریم که میگویند (اگر پیوسته بخاطر داشته باشیم که راز اغلب بدبختیهای مادر عدم درک این تکلیفهای قانونی و اجتماعی و عدم توجه بروح و ظاهر قانونی نهفته شده و راه کعبه مقصود غیر از آنست که به فکر ما میرسد قطعاً اندیشه ما براه راست خواهد رفت زیرا عدم توجه بقانون ما را در وضع نامطلوبی میگذارد و وقتی بکرده خود واقف میشویم که از آتش مطامع و غضب ما خاکستری بر جای مانده است و افکار متشنج ما بطور لاشعوری در اجتماع مشغول سم پاشی غیر معقول است)



شوریه شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی