

نظارت قضایی بر آرای صادره از مراجع گزینشی کشور در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری

محمدرضا ویژه^۱، نجمه آئینه حیدری^۲

چکیده

نیروی انسانی کلیدی‌ترین و حساس‌ترین نقش را در شکل‌گیری یک نظام اداری پویا و کارآمد ایفا می‌کند. استقرار نظام گزینش به منظور مشروعیت‌زایی برای صاحبان مناصب و تحقق رسالت نهادهای اداری بر اساس شاخص‌ها و معیارهای متفاوت و به‌وسیله نهادهای متعدد انجام می‌شود، متولی این امر در کشور ما مراجع گزینشی است. نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات این مراجع در اجرای قوانین و مقرراتی که قانون به آن‌ها واگذار کرده است، در صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی نظارت بر رعایت بایسته‌های قانونی قرار دارد. در این میان در طول سالیان متمادی پس از تأسیس و فعالیت این مراجع، دیوان در قضایا و آرای متفاوتی، اقدام به نظارت قضایی بر مصوبات و تصمیمات صادره نموده است. پرسش اصلی مقاله حاضر این است که جهات نظارت قضایی بر آرای مراجع گزینشی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری چیست. به‌طور خلاصه می‌توان گفت محور اصلی آرای ابطالی، عدم رعایت جهات شکلی (نحوه ابلاغ، تعداد اعضای صادر کننده) و ماهوی (خروج از حدود اختیارات و صلاحیت‌ها، مستدل و مستند نبودن و شخصی بودن مسؤلیت کیفری) است.

واژگان کلیدی: نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، نهاد گزینش، مراجع

اختصاصی اداری

mrezavijeh@atu.ac.ir

۱. دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
najme.ayeneheidri@yahoo.com

درآمد

امروزه فارغ از منابع مالی و فناورانه، «منابع انسانی توانمند» ضمن ایجاد مزیتی رقابتی برای سازمان‌ها، می‌توانند فقدان یا ضعف دیگر منابع را برطرف کنند و در محیطی که تغییرات پی‌درپی و نوآوری مداوم، اصلی‌ترین ویژگی آن است؛ تنها سازمان‌هایی موفق به کسب سرآمدی خواهند شد که نقش راهبردی منابع انسانی خود را درک و دارای منابع انسانی ماهر، دانش‌محور، شایسته، نخبه و توانمند باشند (آرمسترانگ، ۲۰۰۸؛ طهماسبی و دیگران، ۱۳۹۱). بنابراین، مهم‌ترین دارایی یک سازمان را می‌توان منابع انسانی آن قلمداد کرد که سازمان‌ها به دنبال رقابت از طریق این منبع راهبردی هستند. در واقع سازمان‌ها از طریق انتخاب کارکنان مناسب، توانایی خود را جهت محقق ساختن اهداف راهبردی و مدیریت چالش‌های آینده افزایش می‌دهند (حسن‌پور و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۱۰) که طی این طریق از مسیر گزینش می‌گذرد.

گزینش در مفهوم حقوقی عبارت است از: احراز صلاحیت داوطلبان اشتغال به خدمت در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات علمی، دانشگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، یا احراز صلاحیت داوطلبان اشتغال به تحصیل در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وابسته به دستگاه‌ها از نظر اخلاقی، اعتقادی و سیاسی (تیلا، ۱۳۷۹: ۲۰). از منظر صاحب‌نظران علم مدیریت، «گزینش مرحله‌ای است برای تشخیص و مقایسه شرایط متقاضیان شغلی با شرایط احراز مشاغل به منظور انتخاب بهترین نامزد از میان نامزدهای موردنظر برای تصدی شغل مربوطه» (ابطحی، ۱۳۹۸: ۲۰۰).

بنابراین به منظور دستیابی به اهداف و رسالت دستگاه‌های اجرایی و مشروعیت بخشی به فرایند استخدام، شناخت نظام گزینش باید افزایش یابد. با این حال، تکیه مراجع گزینشی بر متغیرهایی است که مدت‌ها است از رونق افتاده و پاسخ‌گوی نیازهای روز جامعه نیستند و گاه منجر به تضییع حقوق شهروندان می‌شوند. در عین حال، الگوی جنبش قانون اساسی نظارت بر این مراجع را تجویز می‌کند تا اقتدارات اعطایی محدود و کنترل شوند و مراجع گزینشی از کارکرد اصلی خود که انتخاب شایسته‌ترین‌ها است منحرف نشوند؛ بنابراین هدف اصلی این مقاله بررسی جهات

نقض آرای صادره از مراجع گزینشی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و بررسی ماهیت این مراجع به عنوان مرجع تشخیصی (رسیدگی بر اساس ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری) یا مرجع اختصاصی اداری (رسیدگی بر اساس ماده ۶۳ دیوان عدالت اداری) است. آثار ارزشمندی نیز از برخی اندیشمندان حقوق در خصوص موضوع تحقیق نگاشته شده است، برای مثال پروانه تیلار در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «گزینش و جایگاه آن در حقوق ایران» و محمد منصوری بروجنی در کتابی با عنوان «نظام گزینش در ایران» به صورت مبسوط صرفاً به روند شکل‌گیری حلقه‌های گزینش در ایران و تصویب قوانین مربوطه پرداخته‌اند. هم‌چنین زهرا دانش‌ناری و سید احمد حبیب‌نژاد در مقاله‌ای با عنوان «ماهیت مراجع گزینشی و نظارت قضایی بر تصمیمات آن‌ها با تاکید بر رویه قضایی دیوان عدالت اداری» اعتقاد بر این دارند تفکیک میان مراجع گزینشی و به عنوان مرجع تشخیصی و نیز دادگاه اختصاصی اداری در ذهن قضات دیوان عدالت اداری جایگاهی ندارد اما در مبحث نظارت قضایی به دلایل نقض آراء ورود نمی‌کنند.

لیکن در این مقاله سعی شده است با روش تحلیلی توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و سایر منابع در دسترس، ابتدا پیشینه تاریخی، تشکیلاتی و ماهیتی مراجع گزینشی بررسی گردد و سپس جهات نظارت شکلی (نحوه ابلاغ، تغییر اعضا، حصول رای اکثریت) و ماهوی (خروج از حدود اختیارات، مستدل و مستند بودن و اصل شخصی بودن مسؤولیت کیفری) آرای صادره از این مراجع در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مطالعه و بررسی خواهد شد.

۱. پیشینه فعالیت مراجع گزینشی

مبنای گزینش باید در پیشی گرفتن داوطلبان و نامزدهای تصدی مشاغل بر میزان مشاغل عرضه شده در بازار کار جست‌وجو شود. بدین ترتیب حکمرانی خوب و شایسته‌سالاری اقتضا می‌کند مشاغل محدود به تصدی نامزدهایی واگذار شوند که نسبت به سایرین اصلح و برتر هستند و این امر موجب تقویت کارایی و اثربخشی دستگاه‌ها و تحقق اهداف و سیاست‌های مربوطه خواهد شد. در نتیجه این مفهوم هم‌زمان با استخدام ظهور و بروز پیدا می‌کند. پیشینه تاریخی موضوع در حقوق اداری ایران به نخستین منبع حقوقی استخدام یعنی قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱

بازمی‌گردد؛ ماده ۴ قانون مذکور با تکیه بر شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی، ملاک ورود به خدمت عمومی را صرفاً شایستگی علمی و ضابطه تشخیص آن را انجام مسابقه اعلام کرده است.

در سال ۱۳۴۵ مفهوم دیگری از شایستگی و لیاقت اتخاذ گردید؛ بدین معنی که در بندهای ت و ث ماده ۱۴، به ترتیب نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر، محکومیت به فساد عقیده، عدم معروفیت به فساد اخلاق، تجاهر به فسق و معتاد نبودن به استعمال افیون، به عنوان شرط ورود به خدمت رسمی قرار داده شد. بدین ترتیب، وجود ضوابط اخلاقی و عقیدتی در کنار ضوابط علمی برای استخدام رسمی الزامی گردید (تیلا، ۱۳۷۹: ۱۰). اما در بازه زمانی سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۷، از نظر قانونی، تشکیلات گزینشی مستقلی رسماً وجود نداشت.

«جو انقلابی اواخر دهه ۱۳۵۰ و اوایل دهه ۱۳۶۰ و شرایط جنگی کشور، مانع از استقرار یک نظام سیاسی منسجم و به تبع آن، قانون‌مداری در کشور شده بود. در این شرایط، هر یک از سازمان‌های اداری بنا به مصلحت و تدبیر خود، اقدام به وضع مقررات گزینشی و ایجاد نهادهایی به این منظور در چارچوب دستگاه تحت نظارت خود می‌نمودند. از جمله این اقدامات، قوانین دوره پاکسازی (از پیروزی انقلاب اسلامی تا استقرار نخستین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۷ تا ۱۳۵۹) است» (منصوری بروجنی، ۱۳۹۸: ۶۷). بعضی از این قوانین چیزی فراتر از تصفیه نیروی انسانی را می‌خواستند، به عنوان مثال قوانین راجع به تصفیه دادگستری نشان می‌دهد که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، همه اختیارات لازم هم برای اخراج نیروی نامناسب و هم برای تغییر و تحول اساسی در تشکیلات دادگستری فراهم شده بود (همان: ۸۳). هم‌چنین در آیین‌نامه اجرایی «قانون استخدام قضات و منتقلین به وزارت دادگستری و شرایط کارآموزی» مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۴، بدون اشاره صریح به نهادهای گزینشی، امر احراز صلاحیت اخلاقی، سیاسی و عقیدتی داوطلبان قضا را به اداره کل کارگزینی دستگاه خاص خود محول نموده بود. بنیان‌گذار با صدور فرمان هشت ماده‌ای در تاریخ ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ به نظام گزینش در ایران مشروعیت شرعی بخشیدند که تا آن زمان فاقد جایگاه قانونی و شرعی در نظام اداری ایران بود. با تصویب طرح «گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» در سال ۱۳۷۴ و تصویب طرح «تسری قانون

گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی» در سال ۱۳۷۵ و در پایان تصویب «آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور» در سال ۱۳۷۷، نظام گزینش در ایران جامه قانون به تن می‌کند و رسمی می‌شود.

۲. تشکیلات گزینش

بر اساس ماده ۳ قانون گزینش کشور، عالی‌ترین رکن گزینش در کشور، رئیس‌جمهور است و پس از او، هیأت عالی گزینش قرار می‌گیرد. این هیأت در سیاست‌گذاری گزینش کشور از جایگاه مهمی برخوردار است و در این راستا تحت کنترل و نظارت استصوابی رئیس‌جمهور ایفای نقش می‌کند. بر اساس ماده ۴ قانون گزینش، اعضای هیأت عالی گزینش عبارتند از: نماینده قوه قضاییه به انتخاب رئیس قوه قضاییه، دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، معاونت توسعه و منابع انسانی رئیس‌جمهور، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی حسب مورد و دو نماینده از کمیسیون‌های امور اداری و استخدامی و آموزش و پرورش به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر. هیأت‌های مرکزی گزینش، توسط هیأت عالی گزینش تشکیل می‌شود و به عنوان بالاترین مرجع گزینش، وزارتخانه یا سازمان و موسسات مشمول قانون گزینش عمل می‌کنند. اعضای این هیأت‌ها با حکم دبیر هیأت عالی گزینش منصوب می‌شوند. در نهایت، هسته‌های گزینش آخرین و به عبارتی دیگر، پایین‌ترین رکن گزینش کشور هستند که بررسی و احراز صلاحیت‌های اخلاقی، سیاسی و عقیدتی داوطلبان اشتغال به تحصیل یا کار نیز در درجه نخست توسط آن‌ها صورت می‌گیرد.

بر این اساس عمومی‌ترین و مرتبط‌ترین رکن گزینش با داوطلبان اشتغال به تحصیل و کار هسته‌ها هستند. اگرچه هیأت‌های مرکزی، هیأت عالی و نهایتاً رئیس‌جمهور بر اساس سلسله مراتب گزینش کشور نظارت بر امر گزینش را برعهده دارند، ولی چون اساس کار گزینش و تشکیل پرونده‌های گزینش، امر تحقیق و پی‌جویی، مصاحبه و به‌طور مختصر کنکاش جهت کشف و احراز ضوابط اخلاقی، سیاسی و عقیدتی در داوطلبان مذکور توسط این هسته‌ها صورت می‌گیرد، صحت و سلامت نظام گزینش کشور تا حدودی به عملکرد درست و صحیح هسته‌ها بستگی

دارد (تیلا، ۱۳۷۹: ۴۰).

۳. ماهیت مراجع گزینشی کشور

امروزه کمتر عرصه‌ای را می‌توان شناخت که به نوعی از سوی دولت و سازمان‌های اداری تنظیم، تمشیت و مقررات‌گذاری نشده باشد. سازمان‌های اداری تا جایی گسترش یافته‌اند که تقریباً وظایف و کارویژه‌های قوای حکومتی را در خود جمع کرده و به تعبیری «قوه چهارم» را ساخته‌اند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۶). مراجع اداری را بر اساس ماهیت عملی که انجام می‌دهند، می‌توان به مراجع ترافیعی (مراجع اختصاصی اداری) و مراجعی تشخیصی تقسیم کرد (شیبانی و مولاییگی، ۱۴۰۰: ۱۲۰). ایجاد مراجع اختصاصی اداری براساس ضرورت‌های موجود در جامعه بوده است و فعالیت‌های روزمره اداری به منظور تمشیت امور اجتماعی و ارائه خدمات عمومی، مستلزم کنش و اقدام متناوب مقامات اداری است. استمرار این کنشگری موجب بروز چالش و تعارض در روابط افراد و اداره. تقابل به وجود آمده ایجاب می‌کند مراجعی تشکیل شوند و به داوری میان این منافع متضاد بپردازند. ماهیت خاص مسائل اداری و تفاوت آن با امور مدنی و کیفری، فنی و تخصصی بودن موضوعات و سرعت در فصل اختلافات، از جمله مهمترین دلایلی هستند که زمینه تشکیل و پذیرش دادگاه‌های اداری خارج از ساختار قوه قضاییه و برخلاف اصل صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری را فراهم آورده‌اند (شیبانی و بیدار، ۱۴۰۳: ۲۰۰). در واقع مراجع اختصاصی اداری، مراجعی اداری با صلاحیت اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند. صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوق عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) مطرح می‌گردد (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۳۱).

در کنار مراجع اداری ترافیعی، مراجع اداری دیگری در زمینه‌های مختلف

فعالیت می‌کنند که با وجود شباهت‌های ظاهری میان آن‌ها و مراجع مورد بحث از نظر ترکیب، تشکیلات و نحوه عزل و نصب اساساً فعالیت‌شان غیرترافعی بوده و شامل زمینه‌هایی از قبیل مشورت، نظارت، اعلام نظر و تشخیص موضوعات خاص و تصمیم‌گیری جمعی است و فعالیت آن‌ها به هیچ وجه جنبه ترافعی ندارد (کاوه، ۱۳۸۵: ۱۹).

مراجع گزینشی به دلایلی در زمره مراجع اختصاصی اداری قرار می‌گیرند؛ این مراجع دستاورد قانون گزینش کشور است و جزئیات و کارکردهای آن‌ها در آیین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی شده است. به‌علاوه، ماده ۷ قانون گزینش که نشان‌دهنده وابستگی سازمانی مراجع گزینشی به تشکیلات اداری است و بیان می‌کند: «تشکیلات گزینش وزارت آموزش و پرورش توسط هیأت عالی گزینش تشکیل می‌گردد و به عنوان مرجع گزینش در وزارت آموزش و پرورش خواهد بود. اعضای هیأت مذکور که با حکم دبیر هیأت عالی گزینش منصوب می‌شوند عبارتند از: نماینده وزیر، نماینده سازمان امور اداری و استخدامی، نماینده هیأت عالی گزینش». ذکر این نکته شایسته است که ماده مزبور تنها در خصوص وزارت آموزش و پرورش است و مستند به تبصره دو ماده واحده قانون تسری گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی در مورد مراجع گزینشی در هر وزارتخانه، مشارکت وزیر مربوطه در هیأت ضروری است.

ماده ۸ قانون گزینش به تشریح وظایف هیأت مرکزی می‌پردازد که نشان‌دهنده وابستگی آن به مرجع بالاتر یعنی هیأت عالی گزینش است. برخی از این وظایف عبارتند از: ایجاد، تفکیک، ادغام و انحلال هسته‌های گزینش مورد نیاز طبق دستورالعمل هیأت عالی گزینش؛ بررسی، انتخاب، معرفی اعضا هسته گزینش، مسؤل و معاونین دبیرخانه به هیأت عالی گزینش؛ اجرای مصوبات، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و سایر امور محوله که از سوی هیأت عالی گزینش ابلاغ می‌شود. هم‌چنین ماده ۱۰ قانون گزینش به صراحت بیان می‌کند که انجام وظایف هسته گزینش باید زیر نظر هیأت مرکزی باشد؛ بنابراین از لحاظ وابستگی سازمانی، می‌توان مراجع گزینشی را به عنوان مراجع اختصاصی اداری شناخته و طبقه‌بندی کرد.

به علاوه در همان ماده وظایف هسته گزینش به عنوان مرجع ابتدایی صدور تصمیمات گزینشی مشخص شده است. در بند ۴ این ماده، یکی از وظایف هسته گزینش «رسیدگی به شکایات در مرحله اول تجدیدنظر» عنوان شده است. این مساله ظاهراً با قاعده دو مرحله‌ای بودن رسیدگی و اصول دادرسی منصفانه در تضاد است. اصولاً باید مراجع رسیدگی در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر متفاوت باشند.

با این حال، با توجه به ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش، فرایند «صدور رأی در گزینش افراد» باید با حضور سه عضو که با حکم دبیر هیأت منصوب می‌شوند، انجام شود و تصمیمات آن‌ها با اکثریت آراء معتبر است. هم‌چنین، مرحله اول تجدیدنظر با حضور دو عضو دیگر هسته و یکی از اعضای قبلی با رعایت اکثریت آراء در اخذ تصمیمات انجام می‌گیرد. بنابراین، هر چند مرحله اول تجدیدنظر توسط هسته گزینش صورت می‌گیرد، اما اعضای شرکت کننده در این مرحله، متفاوت از اعضای مرحله بدوی هستند.

نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد این است که بر خلاف سایر مراجع اختصاصی اداری که رسیدگی در آن‌ها در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر انجام می‌شود، در مراجع گزینشی، مرحله تجدیدنظر خود به دو مرحله تقسیم می‌شود. در ماده ۸ قانون گزینش، یکی از وظایف هیأت مرکزی رسیدگی به شکایات در مرحله دوم تجدیدنظر مشخص شده است. بنابراین، مراجع گزینشی مانند مراجع اختصاصی اداری دارای ساختار رسیدگی دو مرحله‌ای هستند.

اما آنچه سبب می‌شود هیأت عالی گزینش از طیف مراجع ترافعی خارج شود و در زمره مراجع گزینشی قرار گیرد، کارویژه اصلی و مأموریت متفاوت این مراجع است. به بیان دیگر، «رسیدگی در این دسته از مراجع اختصاصی مستلزم طرح دعوا، تنازع و ترافع نیست و برخلاف شباهتی که میان کارکرد آن‌ها با مراجع اختصاصی ترافعی (مراجع اختصاصی اداری) وجود دارد، نوع مأموریت آن‌ها متفاوت است و به تشخیص موضوعات تخصصی از قبیل: صلاحیت‌های علمی، فنی، امنیتی و گزینشی می‌پردازند، بر اساس قانون، فرایند تشخیص و رسیدگی در مراجع تشخیصی، گاه به موجب درخواست و مطالبه اشخاص خصوصی، گاه با ارجاع سایر دستگاه‌ها و گاه با ترکیبی از این دو آغاز می‌شود» (شیبانی و مولایی، ۱۴۰۰: ۱۲۳).

بر اساس ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری،^۱ آن مرجع در مقام رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع اختصاصی اداری، اختیار رسیدگی و نقض آرای این مراجع را به جهت نقض و یا عدم رعایت قوانین و مقررات و همچنین درستی یا نادرستی تصمیمات دارد. چنانچه شعبه رسیدگی کننده رأی مرجع اختصاصی اداری را واجد ایراد و اشکال ماهوی یا شکلی تشخیص دهد، آن را نقض و رسیدگی مجدد را به همان مرجع واگذار می کند تا با توجه به مفاد حکم شعبه نسبت به رسیدگی مجدد اقدام کند (مولایگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۰: ۱۵۰)، لیکن بر اساس ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری، آن نهاد مجاز است حسب مورد، صلاحیت فردی که رد صلاحیت شده را از جهت علمی، تخصصی، امنیتی، گزینشی و رعایت ضوابط قانونی و انطباق آن با قلمرو اختیارات هیأت یا کمیسیون با قانون یا مصوبه ای که منشأ تأسیس بوده و محدوده اختیارات در روند رسیدگی به صلاحیت را با جلب نظر هیأت کارشناسی تخصصی مورد بررسی قرار داده و بر مبنای نظر هیأت منتخب رأی مقتضی صادر نماید و این رأی پس از قطعیت لازم الاجرا و هیأت یا کمیسیون مکلف به تبعیت از نظر دیوان است (دلآوری، ۱۳۹۸: ۳۲۲). در واقع تفاوت بین مواد ۶۴ و ۶۳ این است که تصمیمات مراجع تشخیصی طبق ماده ۶۴ باید رسیدگی شود و موضوعات مربوط به اختلافات و یا تخلفات که پس از رسیدگی رأی صادر می نماید، طبق ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی می شود (مولایگی،

۱. رسیدگی در ماده ۶۳ به این صورت است: ۱- در مواردی که رأی واجد ایراد و اشکال قانونی نباشد آن را تأیید و همچنین در مواردی که رأی دارای اشتباه یا نقصی باشد که به اساس رأی لطمه وارد نکند ضمن اصلاح رأی، آن را ابرام می کند، ۲- در مواردی که موجبی برای رسیدگی در مراجع مذکور وجود نداشته باشد یا موضوع مورد رسیدگی منتفی شده یا از مصادیق تخلف نباشد، مبادرت به نقض بلاارجاع می کند، ۳- در مواردی که شعبه دیوان تشخیص دهد که مرجع رسیدگی کننده صلاحیت رسیدگی را نداشته است رأی را نقض و ضمن تعیین مرجع صلاحیتدار، مرجع رسیدگی کننده را موظف می کند موضوع را ظرف یک هفته به مرجع دارای صلاحیت ارسال کند، ۴- در مواردی که شعبه دیوان نقض تحقیقات یا ایراد شکلی یا ماهوی مؤثری در رأی صادره مشاهده کند با ذکر تمام جهات و دلایل قانونی، رأی صادره را نقض و موضوع را جهت رسیدگی مجدد به آن مرجع اعلام می کند. مرجع مذکور مکلف است با رعایت مفاد رأی شعبه دیوان حداکثر ظرف دو ماه نسبت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی اقدام کند. در صورت شکایت مجدد شاکی، پرونده به شعبه صادرکننده رأی قطعی در دیوان ارجاع می شود. در این صورت، اگر شعبه دیوان رأی صادره را صحیح تشخیص دهد آن را تأیید می کند و در صورتی که رأی صادره را برخلاف قوانین و مقررات بداند آن را نقض و رأی مقتضی صادر می کند. چنانچه شعبه دیوان نظر کارشناس را لازم بداند، از نظر کارشناسان رسمی دادگستری یا متخصصان و مشاوران موضوع ماده ۷ این قانون استفاده می کند.

مصاحبه با خبرگزاری میزان، ۱۳۹۶). مدلول ماده ۶۴ قانون یادشده، شناسایی این دسته از «هیأت‌ها و کمیسیون‌ها»، ناظر به همین مراجع تشخیصی است. شاخص‌ترین تفاوت در نحوه نظارت بر آرای مراجع اختصاصی اداری در قیاس با مراجع تشخیصی، این است که در شکایت از تصمیمات مرجع اخیر در صورت اعتراض شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه دیوان مکلف است پس از ارجاع امر به هیأت کارشناسی ذی‌ربط، به‌طور مستقیم اعلام نظر کند، امری که در رویه قضایی فعلی مغفول مانده و نظارت بر تصمیمات مراجع تشخیصی در رویه کنونی شعب دیوان، غالباً بر اساس ماده ۶۳ قانون صورت می‌پذیرد. این امر از یک سو ناشی از فقر آموزه و عدم شناخت کافی نسبت به ماهیت مراجع تشخیصی و کارکرد آن‌ها است و از سوی دیگر، زائیده این واقعیت است که شعب دیوان توان رسیدگی به کلیه شکایات موضوع ماده ۶۴ را با سازکار مذکور ندارند. در واقع ماده ۶۴ این ظرفیت را دارد که شعب دیوان عدالت اداری را به صرف تقاضای شکات جایگزین تمام مراجع تشخیصی کشور کرده تا به جانشینی همه آن‌ها در خصوص موضوعات دارای شوون فنی و تخصصی اعلام نظر نمایند (شیبانی و مولاییگی؛ ۱۴۰۰: ۱۲۴-۱۲۵).

۴. جهات نظارت دیوان عدالت اداری بر مراجع گزینشی

در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری به عنوان یگانه مرجع قضایی اداری، وظیفه نظارت بر تصمیمات مراجع گزینشی را برای حمایت از حق‌ها و آزادی‌های شهروندی و پاسداری از حقوق اساسی ملت دارد. این نهاد با توجه به اهمیت نظارت بر این‌گونه تصمیمات، از دو جنبه شکلی و ماهوی به بررسی آرای مراجع گزینشی می‌پردازد.

۴-۱. نظارت شکلی

اهم موارد نظارت شکلی دیوان عدالت اداری بر مراجع گزینشی در ادامه می‌آید.

۴-۱-۱. نحوه ابلاغ

شعب دیوان در رسیدگی به دادخواست اشخاص در خصوص اعتراض به رأی گزینش مستند به نامه ابلاغیه نتیجه رأی هیأت گزینش، استنباط‌های متفاوتی داشته‌اند که منجر به صدور آرای متعارض گردیده است، برخی از شعب اعلام شکایت با

استناد به ابلاغیه نتیجه رأی گزینش را به منزله شکایت از رأی گزینش دانسته و با ورود به ماهیت موضوع، مبادرت به صدور حکم نموده‌اند. در مقابل، یکی از شعب تجدیدنظر با این استدلال که ابلاغیه نتیجه رأی گزینش متفاوت با ابلاغ رأی گزینش است، بدون ورود به ماهیت موضوع، قرار رد شکایت را صادر کرده است.

سرانجام هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با ورود به موضوع تلاش کرد تا به تشتت آراء پایان دهد و با این استدلال که متن اغلب آرای گزینش محرمانه است و تفصیل آن کتباً در اختیار اشخاص قرار نمی‌گیرد و تنها نتایج رسیدگی به ذی‌نفع ابلاغ می‌شود، اعلام کرد که مستند به ماده ۴۶ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور مصوب ۱۳۷۷، ملاک زمان مقرر برای رسیدگی به شکایات داوطلبان، آگهی در جراید کثیرالانتشار، دریافت کارنامه مبنی بر عدم پذیرش داوطلب از مراجع برگزارکننده آزمون و تاریخ ابلاغ حکم توسط اداره کارگزینی یا تاریخ ابلاغ توسط هیأت یا هسته به فرد ذی‌نفع است؛ بنابراین رسیدگی به شکایات داوطلبان منحصر به ابلاغ متن رأی به فرد ذی‌نفع نمی‌باشد.

بر این اساس، وفق رأی وحدت رویه صادره به شماره ۱۰۷۷ مورخ ۱۴۰۰/۴/۸، اعتراض به گزینش مستند به نامه ابلاغیه نتیجه به صورت رسمی قانونی اعلام گردید. به عبارت دیگر، عدم پذیرش اعتراض اشخاص منجر به تطویل فرایند دادرسی و نقض حق‌های رویه‌ای شهروندان می‌شود. حق‌های رویه‌ای، یعنی استحقاق شهروندان به داشتن فرایندها و آیین‌هایی که برای اثربخشی به استانداردها و معیارهای رفتار منصفانه و عادلانه ضروری هستند و به تبع آن، محق بودن به حق‌هایی که از این استانداردها ناشی می‌شوند. در حقیقت، استانداردهای رفتار منصفانه در آیین‌های تصمیم‌گیری و رسیدگی، حق‌هایی را برای افراد ایجاد می‌نماید که بیانگر این است که چگونه باید با مردم رفتار نمود (فلاح زاده، ۱۳۹۴: ۸۱).

۲-۱-۴. تغییر اعضای هیأت بدوی در هیأت تجدیدنظر

تبصره یک ماده ۱۴ قانون گزینش مقرر می‌دارد: «مرحله اول تجدیدنظر توسط هسته گزینش (حداقل دو نفر جدید) و مرحله دوم آن توسط هیأت مرکزی صورت می‌گیرد». این موضوع بعضاً موجب نقض آرای صادره از مراجع گزینشی گردیده

است.^۱

۳-۱-۴. حصول رأی اکثریت اعضای هیأت مرکزی گزینش

حسب ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور، جلسات با حضور اکثریت اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیم آن‌ها با حداقل دو رأی معتبر است. در صورتی که اعضای هیأت نظرات متفاوتی در خصوص پذیرش یا رد صلاحیت شاکی ارائه دهند، این موضوع می‌تواند از جهات نقض آراء هیأت‌های مراجع گزینشی باشد و به صراحت در دادنامه نهایی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۶۸۴ صادره از شعبه سوم دیوان عدالت اداری مورد اشاره قرار گرفته است.^۲ در نتیجه، حصول آرای اکثریت هیأت مرکزی گزینش را می‌توان فرایند و آیین ضروری برای حمایت از حقوق استخدای شهروندان و تضمین آن دانست.

۲-۴. جهات ماهوی

۱-۲-۴. خروج از حدود اختیارات مقامات گزینش

تصمیم در صورتی «خارج از حدود اختیارات» محسوب می‌شود که خارج از منطوق قوانین موضوعه باشد. از منظر مراجع قضایی، اصطلاح‌های «فقدان» یا «تجاوز» از صلاحیت به معنی خروج از صلاحیت است (هداوند، ۱۴۰۰: ۵۴۰). «صلاحیت، تعیین‌کننده‌ی حوزه‌ی اقدام و فعالیت مقام عمومی است. به عبارت دیگر، صلاحیت اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور می‌باشد. اصولاً موضوع صلاحیت در علم حقوق، بحث «تقسیم کار و تبیین وظیفه است» (گرگی و فتیحی، ۱۳۹۱: ۲۱۲). خروج از صلاحیت از جهات مهم بازنگری قضایی اعمال دولت در

۱. شعبه چهارم دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۶۸۴ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۲ با این استدلال که «... با ملاحظه رأی صادره از هسته گزینش در مرحله اول تجدیدنظر مندرج در صفحات ۲۹ و ۳۲ پرونده گزینشی در مرحله تجدیدنظر فقط یک عضو جدید شرکت نموده و حال آن‌که بر اساس تبصره یک ماده ۱۴ قانون گزینش مصوب ۱۳۷۴ می‌بایست حداقل دو عضو جدید شرکت و مبادرت به صدور رأی نمایند و این مهم مراعات نگردیده است ... شکایت از این حیث وارد تشخیص و به استناد مواد ۷ و ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ حکم بر نقض رأی معترض عنه جهت رسیدگی مجدد صادر و اعلام می‌گردد ...».

۲. «... اعضای سه نفره هیأت، نظرات متفاوتی در خصوص موضوع پذیرش یا رد صلاحیت اشتغال شکایه اعلام داشته‌اند با این بیان که عضو اول به عدم احراز شرایط انتخاب اصلح و عضو دیگر به وجود شرایط عمومی و عضو سوم به عدم احراز شرایط عمومی اظهار نظر نموده‌اند، در واقع اتفاق نظر اعضا حاصل نگردیده است. بنابراین، چون شرط اصلی صدور رأی حصول نظر اکثریت بوده که در این خصوص واقع نگردیده است ...».

کشورها و سیستم‌های حقوقی مختلف به‌شمار می‌رود. از این منظر، گاهی مقامات اداری از حدود صلاحیت مشخص شده در قوانین و مقررات خارج می‌شوند. در حقوق ایران، دعاوی خروج از صلاحیت بخش عمده‌ای از جهات ابطال تصمیمات در دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داده‌اند (مشهدی و دبیرنیا، ۱۴۰۰: ۷۴) و مراجع گزینشی از این موضوع مستثنا نمی‌باشند. در همین راستا، صدور رأی وحدت رویه شماره ۱۹۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۰ را باید انقلابی در تعیین صلاحیت هیأت‌های گزینش دانست. بدین صورت که تعارض آرای صادره از شعب نه، شش و بیست دیوان عدالت اداری با موضوع حدود صلاحیت هسته‌های گزینش در مورد احراز شرایط استخدام منجر به صدور رای فوق گردید. دیوان تأکید نمود که حدود صلاحیت و اختیارات هسته‌های گزینش در حد تأیید و یا عدم تأیید صلاحیت داوطلبان ورود به خدمت در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد و اظهار نظر هسته گزینش متضمن اعلام عدم اولویت افراد جهت استخدام به‌طور آزمایشی با وظایف و مسؤولیت‌های قانونی آن مرجع انطباقی ندارد. رأی صادره بعدها مستند قانونی بسیاری از آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری گردید. برای مثال در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۰۵۱۸^۱ صادره از شعبه نهم دیوان عدالت اداری، دادرس با این استدلال که صلاحیت هیأت گزینش در خصوص متعهدین به خدمت تنها احراز صلاحیت فرد می‌باشد و حکم به لغو تعهد استخدامی خارج از صلاحیت هیأت مذکور است، نسبت به نقض رأی صادره از هیأت عالی گزینش اقدام نموده است. هم‌چنین در دادنامه صادره از شعبه نهم دیوان عدالت اداری به شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۰۵۲۹^۲ قاضی دیوان با استناد به رأی وحدت

۱. «... نظر به اینکه حسب بند ۲ ماده ۱۰ قانون گزینش کشور که اشعار می‌دارد: بررسی و تعیین صلاحیت اخلاقی، اعتقادی و سیاسی متقاضیان مشمول این قانون تا قبل از ورود و تا مرحله قطعیت اشتغال بر عهده هسته گزینش می‌باشد و فلسفه وجود هیأت‌های عالی گزینش صرفاً احراز موارد مذکور می‌باشد...».

۲. «... به موجب محتویات و مندرجات پرونده شکایه در شکایت خود بر علیه هیأت مشتکی عنه نسبت به رأی شماره ... مورخ ... معترض بوده و در این راستا اعلام کرده که عدم شرکت وی در نمازهای جمعه و راهپیمایی‌ها موجب نظر منفی هیأت گردیده ولی به لحاظ این که پرستار است و در اکثر ایام تعطیل نیز به صورت شیفت و کشیک بوده و دارای فرزند کوچک می‌باشد، می‌بایستی عذر وی موجه تشخیص شود و مشتکی عنه در مقام پاسخ به شکایت مطروحه اعلام نموده که نامبرده متقاضی انتقال به آموزش و پرورش بوده و با اجازه حاصله از قانون گزینش با انتقال وی

رویه فوق، صلاحیت هسته‌های گزینش را محدود به تأیید صلاحیت داوطلبان ورود به خدمت در وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی می‌داند و اعلام نظر درباره انتقال یا عدم انتقال کارمند شاغل به وزارتخانه یا سازمان دولتی دیگر در حیطه اختیارات این مرجع نمی‌باشد، زیرا قانون‌گذار در تبصره دو ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی و ماده ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹ صراحتاً در مورد نحوه نقل و انتقال کارمندان تعیین تکلیف نموده و اظهار نظر در این خصوص را منوط به توافق دستگاه‌های اجرایی مبدأ و مقصد نموده است و اشاره‌ای به نظر گزینش در آن به چشم نمی‌خورد. یا در دادنامه صادره از همان شعبه به شماره ۱۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۳۰۶ ضمن مدنظر قرار دادن رأی وحدت رویه صدرالاشاره، بر این موضوع تأکید می‌نماید که حدود صلاحیت هسته گزینش در حد تأیید و یا عدم تأیید داوطلبان ورود به خدمت بوده و اعلام اصلح بودن یا نبودن خارج از حدود اختیارات این مرجع است؛ زیرا در رأی صادره هیأت مرکزی گزینش بدون احراز صلاحیت یا عدم صلاحیت داوطلب، صرفاً

موافقت نشده است. حالیه با توجه به مراتب فوق و بررسی اوراق و محتویات پرونده گزینش و با عنایت به این‌که مطابق مقررات و ضوابط و قانون گزینش و رأی وحدت رویه شماره ۱۹۱ مورخه ۱۳۷۵/۰۹/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، حدود صلاحیت و اختیارات هسته‌های گزینش در حد تأیید صلاحیت داوطلبان ورود به خدمت در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد و اعلام نظر درباره انتقال یا عدم انتقال کارمندی که در حال اشتغال است، به وزارتخانه یا سازمان دولتی دیگر با وظایف و مسؤولیت‌های قانونی مرجع مذکور مطابقتی ندارد، علی‌هذا حکم به ورود شکایت شکایه و نقض رأی معترض‌عنه را صادر و اعلام می‌دارد. رأی صادره قطعی است».

۱. «در خصوص شکایت مطروحه با توجه به مندرجات پرونده متشکله، در پرونده گزینش و مستندات پیوستی پرونده متشکله در شعبه دیوان اولاً بیش از ده نفر به شرح استشهادیه پیوست پرونده، وضعیت اعتقادی و اخلاقی و رعایت موازین شرعی و نظم و انضباط کاری شکایه را مورد تأیید قرار داده‌اند؛ ثانیاً اگرچه علم اعضای هیأت مشتمکی‌عنه از نظر تشخیص صلاحیت در قانون گزینش آمده و لیکن صادرکنندگان رأی می‌بایستی مستندات علم خود را بیان نمایند و با توجه به پراکنده‌گویی‌های مطلعین درباره شکایه و تشتت و تناقض در اظهارات آنان، تشخیص اعلامی کافی برای علم عادی و متعارف به نظر نمی‌رسد؛ ثالثاً به موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۹۱ مورخه ۱۳۷۵/۰۹/۱۰، حدود صلاحیت و اختیارات هسته گزینش در حد تأیید و یا عدم تأیید داوطلبان ورود به خدمت می‌باشد و اعلام اصلح بودن یا اصلح نبودن خارج از حدود اختیارات هیأت محترم صادرکننده رأی معترض‌عنه می‌باشد و به موجب مندرجات پرونده به نظر می‌رسد که نکات مثبت شکایه به مراتب بیشتر از بعضی از نقایص و نکات منفی نامبرده باشد و در مانحن‌فیه به نظر می‌رسد که بررسی دقیق و جامع و کاملی صورت نگرفته؛ لذا شکایت مطروحه موجه و وارد تشخیص و حکم به نقض رأی معترض‌عنه و حکم به ورود شکایت و طرح مجدد موضوع با رعایت مفاد و مقررات این دادنامه و قوانین حاکم بر موضوع صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره ظرف مدت ۲۰ روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری می‌باشد».

نسبت به اصلح بودن یا نبودن وی سخن گفته است.

حد اعلائی درایت دادرس را نسبت به نظارت بر خروج از صلاحیت مقامات اداری می‌توان در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۲۸۰۷^۱ صادره از شعبه بیست و دوم دیوان عدالت اداری مشاهده کرد. در این دادنامه، دادرس با این استدلال که صلاحیت مراجع گزینشی محدود به بررسی وجود یا عدم وجود ضوابط گزینشی است، اعلام می‌کند که تحقیق در مورد اتهام سوءاستفاده از موقعیت شغلی و رد صلاحیت به این دلیل در صلاحیت این مراجع نمی‌باشد.

در این خصوص علت عمده رد صلاحیت شاکی اتهام انتسابی سوءاستفاده از مقام و موقعیت شغلی وی جهت اخذ وام بانکی بوده است. دیوان عدالت اداری ضمن اشاره به این‌که این موضوع ذیل ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قرار می‌گیرد، تأکید می‌کند که رسیدگی به آن در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌صلاح می‌باشد. هم‌چنین دیوان خاطر نشان می‌سازد که مصاحبه‌کننده در جایگاه مستنطق و اعضای هیأت رسیدگی به تخلفات اداری قرار گرفته که این موضوع خود خروج از صلاحیت قانونی متصدی مصاحبه را به نمایش می‌گذارد و به همین دلیل، نسبت به نقض رأی صادره اقدام می‌نماید.

در این راستا، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عام رسیدگی به دعاوی اداری، در رأی وحدت رویه صادره به شماره ۱۰۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۳ تصریح کرده است: «قطع رابطه استخدامی با کارمند پیمانی در اثنای خدمت و قبل از اتمام مهلت قرارداد به جهت تغییر در نظر گزینش فاقد وجاهت قانونی است». در رابطه با مواردی

۱. «با بررسی محتویات پرونده گزینشی، چون علت عمده رد صلاحیت اشتغال شاکی، اتهام انتسابی سوءاستفاده از موقعیت شغلی وی جهت اخذ وام بانکی بوده است، که این موضوع یکی از اتهامات اداری موضوع ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است و رسیدگی به این تخلف اداری در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ذی‌صلاحیت می‌باشد، و اظهارنظر در مورد شرایط عمومی و انتخاب اصلح تابع قانون گزینش مصوب ۱۳۷۴ است و موضوع فوق‌الذکر در محدوده ماده ۲ قانون گزینش در خصوص شرایط عمومی اشتغال و هم‌چنین در چارچوب تبصره دو همان ماده قانونی در مورد شرایط انتخاب اصلح نمی‌گنجد و چنان‌چه شاکی فاقد یکی از شرایط گزینشی باشد، می‌بایست در پرونده گزینشی مصداق ضوابط مندرج در قانون گزینش باشد. هم‌چنین در اوراق مصاحبه بیشترین سؤالات بر موضوع تخلف انتسابی به داوطلب گزینشی متمرکز گردیده است، گویی مصاحبه‌کننده در جایگاه مستنطق و یا اعضای هیأت رسیدگی به تخلفات اداری قرار گرفته است، که این خود خروج از صلاحیت قانونی متصدی مصاحبه را به نمایش می‌گذارد ...».

که هیأت مرکزی گزینش قوه قضاییه، رأساً و خارج از موارد مربوط به تبدیل وضعیت کارمندان پیمانی و در اثنای خدمت آن‌ها، به اعلام نظر در خصوص این کارمندان پرداخته و کارمندان مذکور به خواسته نقض تصمیم هیأت مزبور، اقدام به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری نموده‌اند، شعب دیوان ضمن تأکید بر بند ۲ ماده ۱۰ قانون گزینش کشور، مبنی بر این که یکی از وظایفی که هیأت‌های مرکزی گزینش برعهده دارد: «بررسی و تعیین صلاحیت اخلاقی، اعتقادی و سیاسی متقاضیان مشمول این قانون قبل از ورود تا مرحله قطعیت اشتغال (به تحصیل یا استخدام)» می‌باشد و هم‌چنین تبصره ۱ ماده ۱۶ همین قانون مقرر می‌دارد: «گزینش نیروهای غیررسمی و غیرثابت اعم از روزمزد، قراردادی، پیمانی و عناوین مشابه در چارچوب این قانون و بر طبق دستورالعملی که با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی کشور و توسط هیأت عالی تهیه و تنظیم می‌گردد، خواهد بود. ولی در هر صورت صدور احکام استخدامی تا مرحله قطعی اعم از رسمی یا ثابت با نظر گزینش خواهد بود...»، استدلال می‌نماید که:

اولاً، مستنبط از موازین حقوقی مذکور این است که اعلام نظر گزینش مربوط به قبل از ورود به خدمت و تمدید و تبدیل وضعیت استخدامی است؛ ثانیاً، هر چند بر اساس ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش مقرر شده است که «واحد کارگزینی یا عناوین مشابه اداری در دستگاه مکلف است به محض دریافت نظر گزینش مبنی بر عدم موافقت با ادامه خدمت داوطلب، نسبت به قطع رابطه استخدامی وی (و در مورد استخدام رسمی قبل از تبدیل وضع به رسمی قطعی) اقدام نماید»، ولی با توجه به این که بر مبنای تبصره یک ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش مقرر شده است که «در موارد تمدید قرارداد و تبدیل وضع تا قطعی رسمی، در صورتی که کارمند نسبت به نظر گزینش در مهلت مقرر اعتراض نماید انتصاب افراد دیگر در پست‌های مربوط به آنان تا رسیدگی به اعتراض در هیأت (مرحله دوم تجدیدنظر حداکثر سه ماه) مجاز نخواهد بود و در موارد لغو تعهد خدمت، نیاز به اخذ مجوز استخدامی جدید نمی‌باشد»؛ بنابراین حکم مقرر در ماده ۲۳ آیین‌نامه مذکور ناظر به موارد مربوط به تمدید قرارداد و تبدیل وضع استخدامی تا قطعی رسمی است، ثالثاً، پس از انعقاد قرارداد پیمانی، ادامه خدمت فرد تابع قرارداد پیمانی و نیاز دستگاه اجرایی بوده و

در صورت ارتکاب تخلف نیز هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و نه هسته گزینش مرجع رسیدگی به تخلف صورت گرفته هستند. بنا به مراتب فوق، قطع رابطه استخدامی با کارمند پیمانی در اثنای خدمت و قبل از اتمام مهلت قرارداد به جهت تغییر در نظر گزینش فاقد جاهت قانونی بوده است...».

باید خاطر نشان کرد که هدف قانون‌گذار از وضع تبصره یک ماده ۱۶ قانون گزینش، استثنا نمودن گزینش مستخدمین غیررسمی از تشریفات و قواعد سخت و انعطاف ناپذیر این قانون بوده است. به همین منظور، دستورالعملی باید تدوین گردد که حاوی تدابیری ساده باشد و بر گزینش این دسته از مستخدمان اعمال گردد. در واقع، دایره شمول قانون مذکور به گزینش رسمی محدود گردیده است.

مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس پیرامون تصویب طرح مذکور نشان می‌دهد که قانون‌گذار با پیش‌بینی تبصره مذکور، هم لزوم گزینشی بودن مستخدمین غیررسمی را مورد تأکید قرار داده و هم مقرر نموده است تا گزینش این گروه از مستخدمان کشور به اقتضای طبیعت کار و رابطه استخدامی آنان و همچنین نیاز فوری سازمان اداری کشور به این نیروها، مشمول قواعد ساده‌تری باشد. اعمال قانون پرتشریفات گزینش نیروهای رسمی در چنین شرایطی نامتناسب با فوریت مذکور است. این قواعد ساده باید به عنوان دستورالعمل نحوه گزینش نیروهای غیررسمی دستگاه‌های مشمول قانون گزینش کشور از سوی هیأت عالی گزینش تهیه و تنظیم گردد و کاملاً آشکار است که توجیهی منطقی و عقلانی برای یکسانی و هم‌سانی ضوابط نحوه گزینش مستخدمان رسمی و غیررسمی وجود ندارد (تیلا، ۱۳۷۹: ۳۱-۲۹).

۲-۴. مستدل و مستند بودن آراء

سؤالی که در این خصوص مطرح شده این است که آیا ابلاغ اوراق (جهت تعیین جلسه رسیدگی؛ ختم رسیدگی، صدور رأی) به متهم در مرحله تحقیقات مقدماتی و بعد از صدور رأی به نحو مطلوب صورت می‌پذیرد (احمدی و یوسفی، ۱۴۰۱: ۱۱). دادگاه‌ها انتظار دارند که تصمیم مقام عمومی مستدل بوده و به صورت معقول و منطقی به آن رسیده باشد. هم‌چنین انتظار دارند که فرایند تصمیم‌گیری در نهادهای عمومی، علنی، شفاف و مشارکت‌پذیر باشد یا به عبارت لرد دامالدسون^۱

1. Lord Domaldson

مقامات عمومی باید همه کارت‌های خود را رو کرده باشند (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۸۰).
 ارائه دلایل و مستندات آراء و تصمیمات اداری توضیح مبانی است که بر اساس آن
 تصمیم یا رأی اتخاذ شده است؛ بنابراین می‌توان گفت ارائه دلایل و مستندات به
 معنای موجه‌سازی است. هدف از این اصل، آشکارکردن طرح و نقشه‌ای است
 که در ذهن مأمور عمومی بوده و هدفی که باید به آن نائل شود (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴:
 ۹۳-۹۴).

یکی از مبانی بیان دلایل تصمیم اداری، شفافیت است که از این طریق امکان
 پاسخ‌گویی مقامات اداری و نظارت مراجع قضایی افزایش می‌یابد. باید ماده ۱۵
 قانون گزینش کشور را مستند قانونی صدور آراء مراجع گزینشی به صورت مستدل
 و مستند در نظر گرفت. برای مثال شعبه اول دیوان عدالت اداری در رأی شماره
 ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۶۰۲۵۴۱^۱ ضمن تأکید بر ماده مذکور و این‌که انجام تحقیق باید از
 منابع موثق صورت گیرد و موجب حصول اطمینان و اقناع وجدان گردد، نسبت به
 نقض رأی صادره از مراجع گزینشی اقدام کرده است. هم‌چنین در دادنامه شماره
 ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۰۲۸۶ صادره از شعبه نهم دیوان عدالت اداری، قاضی با این نظر
 هم‌سو است که: «... اشتها به فساد اخلاقی و تجاهر به فسق موضوع بند ۴ ماده ۲
 قانون گزینش، دارای تعریف خاص خود از حیث شرعی و قانونی است و به هر نوع
 ضعف اخلاقی و یا عدم رعایت بعضی از شؤونات اخلاقی اطلاق نمی‌گردد و بلکه
 ناظر بر مواردی است که فرد در ارتکاب گناهان و اعمال ضد اخلاقی و یا غیرشرعی و
 شنیع اصرار داشته و بدون هیچ‌گونه ملاحظه‌ای اعمال مذکور را تکرار نموده و تظاهر

۱. «... این‌که احراز گزینش افراد بر مبنای اقرار و یا بینه به شرط عدم تعارض یا شیاع مفید اطمینان
 یا قرائن و امارات موجب اطمینان که حداقل با انجام تحقیق از منابع موثق انجام می‌گیرد، صورت
 می‌پذیرد و رأی گزینش نیز بر همین مبنای صادر می‌شود و با عنایت به محتویات پرونده شکایت
 تقدیمی لایحه دفاعیه اداره طرف شکایت و ملاحظه و بررسی پرونده انضباطی مشارالیه که حاکی از
 این است که تحقیقات انجام شده نه تنها به طور دقیق و کامل نمی‌باشد، بلکه با هم مطابقت نداشته و
 بعضاً معارض یکدیگر می‌باشند؛ لذا تحقیقات مذکور موجب حصول اطمینان و اقناع وجدان نیست
 و بند ۲ و یا ۴ ماده ۲ قانون گزینش که مورد استناد در صدور رأی بدوی و تجدیدنظر می‌باشد باید
 بر اساس قرائن و امارات اطمینان‌آوری که به‌طور قاطع موجب یقین و اقناع وجدانی می‌گردند احراز
 شود که در ما نحن فیه چنین امری مشهود نیست؛ بنابراین به لحاظ نقائص فوق‌الذکر و نیز رعایت
 رأفت اسلامی رای صادره نقض و جهت بررسی مجدد و تحقیقات بیشتر با مراعات مفاد ماده ۱۴
 قانون دیوان عدالت اداری به هیأت جایگزین ارجاع می‌گردد...».

نمایند و به این امر مشهور باشد؛ در حالی که در این خصوص و در مورد شاکای چنین امری متصور نبوده و محتویات پرونده بیانگر عدم وجود دلایل و مدارک مثبت در موردی وی می‌باشد. علی‌هذا چون تصمیم معترض‌عنه مخدوش بوده و رعایت مفاد ماده ۱۵ قانون گزینش در مورد تکمیل پرونده وی که از قواعد آمره و اصول رسیدگی گزینش از مراجع شبه‌قضایی می‌باشد، رعایت نگردیده...»، اقدام به نقض رأی صادره از مراجع گزینشی می‌نماید.

تجاهر به عمل به معنی کار صدادار و بلند و همراه با جلب نظر و دقت حاضرین است که در عین حال مرتکب می‌توانسته از هوای نفس خود جلوگیری کرده و آن عمل را انجام ندهد (تمدن، ۱۳۲۲: ۵۰۰)؛ بنابراین تجاهر را باید انجام کار به صورت علنی با قصد و نیت دانست و در راستای حفظ حقوق شهروندان در امور گزینشی باید به تفسیر مضیق از موضوع اکتفا کرد.

۳-۲-۴. اصل شخصی بودن مسؤولیت کیفری

در رویه نهادهای گزینشی، یکی از دلایل عدم احراز صلاحیت داوطلبان، بعضاً اتهامات انتسابی به بستگان آن‌ها اعلام می‌شود که این موضوع در مرحله نظارت قضایی دیوان عدالت اداری با نقض روبه‌رو گردیده است. برای مثال در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۰۴۱۲ صادره از شعبه پنجم دیوان عدالت اداری رد صلاحیت شاکای به دلیل سوء شهرت بستگان داوطلب، غیر قانونی تلقی و تأکید شده است که هسته گزینش باید دلایل قانونی برای رد صلاحیت شخص داوطلب ارائه کند و صرفاً بر اساس سوابق یا اتهامات بستگان او نمی‌توان فردی را از گزینش مستثنا کرد.

۱. «... دلیل رد صلاحیت داوطلب، سوء شهرت خانوادگی در ارتباط با برادر شاکای، حمل و نقل موادمخدر و اعتیاد پدر شاکای به موادمخدر و سوء شهرت بستگان به نزاع و درگیری می‌باشد، در حالی که در مورد اتهام برادر شاکای، طبق دادنامه شماره ... قرار منع پیگرد صادر شده و در مورد اعتیاد پدر داوطلب، گرچه دلیلی ارائه نشده، قانوناً حتی در صورت اعتیاد پدر و سوء شهرت بستگان داوطلب به درگیری، این موضوعات هیچ ارتباطی به صلاحیت شاکای ندارد و گزینش هیچ‌گونه مدرک و دلیلی که شاکای شخصاً صلاحیت استخدام را نداشته باشد، ارائه نکرده است...».

برآمد

۱- فرایند گزینش تأثیر به‌سزایی در رشد یا رکود عملکرد سازمان‌ها دارد و نقش نیروی انسانی در تحقق اهداف سازمان غیر قابل انکار است. از این رو، بر فرایند جذب و استخدام تأکید خاصی شده است؛ از این رو بررسی سیاست رویه‌ای دیوان عدالت اداری در زمینه نظارت قضایی بر هسته‌های گزینش از اهمیت برخوردار است.

۲- نتایج بررسی آرای صادره از دیوان به عنوان مرجع نظارتی نشان می‌دهد که اگرچه مصداق بارز مراجع تشخیصی را باید نهادهای گزینشی دانست و رسیدگی بر اساس ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری صورت پذیرد، اما ظرفیت این ماده هنوز در دیوان به صورت جدی مورد شناسایی قرار نگرفته و با وجود ماهیت تشخیصی مراجع گزینشی رسیدگی غالباً بر اساس ماده ۶۳ قانون مذکور صورت می‌گیرد.

۳- تدقیق در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که شعب و هیأت‌های این مرجع با تکیه بر اصول شکلی و ماهوی حقوقی هم‌چون نحوه ابلاغ، ترکیب مراجع صدور رأی، خروج مقام اداری از صلاحیت اعطایی، شفافیت، الزام به ارائه دلایل و مبانی تصمیم‌گیری، اصل شخصی بودن مسئولیت کیفری و ... به طور مستقیم و غیر مستقیم تا حدودی توانسته‌اند صلاحیت‌های گزینشی مقامات اداری را تحت کنترل در آورده و نظارت نمایند.

۴- در راستای بهبود فرایندهای گزینش، ضروری است که در قانون گزینش کشور و آیین‌نامه اجرایی آن اصلاحاتی صورت گیرد تا با به‌روزرسانی مفاهیم قانونی، حدود صلاحیت‌های مقامات گزینشی کشور تعیین شود و در راستای برقراری عدالت و شفافیت در این حوزه، در خصوص مبانی تصمیم‌گیری تدبیر شود.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * ابطحی، سید حسین (۱۳۹۸)، مدیریت منابع انسانی، چاپ هفتم، تهران: فوران.
- * احمدی، امیر و یوسفی، یاسر (۱۴۰۱)، «تحلیل فقهی حقوقی اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی به تخلفات اعضای هیئت علمی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۷، شماره ۱۲۳.
- * آقای طوق، مسلم و هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، دادگاه اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ سوم، تهران: خرسندی.
- * تمدن، خلیل (۱۳۲۲)، «فرق بین تجاهر و علنی از نقطه نظر کیفری»، مجموعه حقوقی، شماره ۲۶۶.
- * تیلا، پروانه (۱۳۷۹)، گزینش و جایگاه آن در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- * حسن پور، اکبر و یوسفی زئور، رضا و موسوی، پریسا (۱۳۹۵)، «شناسایی و اولویت بندی عوامل موثر بر استخدام نیروی انسانی، در سازمان های دولتی ایران»، مدیریت منابع در نیروی انتظامی، سال چهارم، شماره ۴.
- * دانش‌ناری، زهرا و حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۴۰۱)، «ماهیت مراجع گزینشی کشور و نظارت قضایی بر تصمیمات آن‌ها با تاکید بر رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، دوره ۹، شماره ۳۰.
- * دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۸)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، تهران: جنگل.
- * شیبانی، عادل و بیدار، زهرا (۱۴۰۳)، «دادرسی حکمی یا موضوعی؛ رسیدگی به تصمیمات مراجع اختصاصی اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۷.
- * شیبانی، عادل و مولاییگی، غلامرضا (۱۴۰۰)، «درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، دوره هشتم، شماره ۲۶.

- * طهماسبی، رضا و قلی‌پور، آرین و جواهری‌زاده، ابراهیم، «مدیریت استعدادها: شناسایی و رتبه‌بندی عوامل موثر بر جذب و نگهداشت استعدادها علمی»، پژوهش‌های مدیریت عمومی، سال پنجم، شماره ۱۷.
- * فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۴)، حقوق اداری تطبیقی عدالت رویه‌ای، چاپ نخست، تهران: نگاه.
- * کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، فلسفه حقوق، جلد اول، تهران: میزان.
- * کاوه، الهه (۱۳۸۵)، مراجع غیرقضایی اداری و نظارت قضایی بر آن‌ها، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- * گرجی، علی‌اکبر و فتحی، یونس (۱۳۹۱)، «مطالعه تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۶، شماره ۷۸.
- * مشهدی، علی و دبیرنیا، علیرضا (۱۴۰۰)، «نظارت قضایی بر تصمیمات دانشگاه جامع علمی-کاربردی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲.
- * منصوری بروجنی، محمد (۱۳۹۸)، نظام گزینش در ایران، چاپ نخست، قم: مکتب اندیشه.
- * موسوی خمینی، سید روح‌الله (۱۳۸۵)، صحیفه امام: مجموعه آثار امام خمینی (ره): بیانات، پیام‌ها، مصاحبه‌ها، احکام، اجازات شرعی و نامه‌ها، جلد سوم، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- * مولاییگی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۰)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ هفتم، تهران: جنگل.
- * هداوند، مهدی (۱۴۰۰)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، چاپ هشتم، تهران: سمت.