

عمومی به ذکر جهات، دلایل، مستندات و اصول و مواد قانونی مربوط، به نقد ماهوی رأی صادره پرداخته شده است. و در نهایت به این نتیجه رسیده‌ایم که رأی مورد بحث نه از نظر رعایت موازین قانونی مربوط در فرایند رسیدگی، نه از حیث نتیجه و مفروضاتی که رأی براساس آن صادر شده، موجه و قابل دفاع نیست.

۲. اطلاعات دادنامه

به موجب دادنامه شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱ (مربوط به پرونده کلاسه ۹۹۵/۹۱)، نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۲۷۳۶۲ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ رئیس امور نظام‌های جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور به سبب اینکه در آن به تفسیر تصویب‌نامه شماره ۴۷۰۲۲/ت/۱۲۴۳۲۰ هـ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ هیأت وزیران^۲ مبادرت شده، صرفاً به لحاظ آنکه اقدام مزبور خارج از صلاحیت و اختیار مرجع مذکور می‌باشد، ابطال شده است. با توجه به اهمیت موضوع «تفسیر» و نحوه تنظیم رأی صادرشده که قابل تأمل به نظر می‌رسد، ذیلاً به بررسی و تحلیل رأی مزبور می‌پردازیم. به منظور ارائه تصویر روشنی از موضوع پرونده و رأی صادرشده، در ابتدا به بخشی از گردشکار مذکور در رأی اشاره می‌شود.

گردش کار: شاکیان به موجب دادخواستی واحد، ابطال نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۲۷۳۶۲ - ۱۳۹۰/۱۰/۲۷ - رئیس امور نظام‌های جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) را خواستار شده‌اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده‌اند که:

۱. نک: روزنامه رسمی شماره ۲۰۴۹۲ مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۳.

۲. متن مصوبه مزبور به صورت زیر انشاء شده است:

«هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۵/۹ بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و به استناد بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - تصویب نمود: میزان فوق‌العاده ویژه مشاغل ذی‌حسابی، حسابرسی و حسابداری در وزارت امور اقتصادی و دارایی، حداکثر تا سی‌وپنج درصد (۲۵٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تعیین می‌شود.»

تأملی در رأی شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم و مرجع تفسیر

عباس توافقی‌زاده*

بخش اول) وقایع پرونده

۱. مقدمه

موضوع این نوشتار، بررسی و نقد رأی مذکور در دادنامه شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. رأیی که در آن به استناد عدم صلاحیت یک مرجع اداری برای تفسیر مصوبه هیأت وزیران، اقدام به ابطال نامه حاوی اظهارنظر مرجع مزبور در مقام پاسخگویی به یک استعلام اداری، شده است. در بررسی به عمل آمده با اتخاذ روش تحلیلی، ابتدا با تأملی در خصوص معنای تفسیر و امکان تمایز آن از مفاهیم مجاور، رأی مورد بحث مورد ارزیابی قرار گرفته و به این نتیجه رسیده‌ایم که تلقی تفسیر از هر اظهارنظر اداری و فرض ممنوعیت مراجع اداری از هرگونه اظهارنظر درمورد استعلام‌های اداری، از توجیه استدلالی لازم برخوردار نیست. سپس میزان قابلیت استناد به جزء (۴) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) در پرونده مورد بحث، با توجه به برخی آراء مشابه صادرشده توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بررسی و نقد شده است. در ادامه پس از تحلیل میزان انطباق نامه اظهارنظر مرجع اداری مذکور در رأی صادر شده، با عناوینی همچون «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی» مذکور در بند (۱) ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، ضمن بررسی تکلیف هیأت

* دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

«هیأت وزیران به استناد بند ۱۰ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام به تصویب مصوبه شماره ۱۲۴۳۲۰/ت/۴۷۰۲۲ هـ - ۱۳۹۰/۶/۲۱ مبنی بر برقراری فوق‌العاده ویژه مشاغل ذی‌حسابی - حسابرسی و حسابداران در وزارت امور اقتصادی و دارایی به میزان ۳۵٪ حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر را کرده است. با توجه به این‌که گمرک جمهوری اسلامی ایران یکی از معاونت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی است و در متن مصوبه هیأت وزیران به صراحت کلمه فوق‌العاده ویژه مشاغل ذی‌حسابی - حسابرسی و حسابداران در وزارت امور اقتصادی و دارایی درج شده است، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در جوابیه خود به شماره ۲۲۲/۹۰/۲۷۳۶۲ - مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۷ فقط کارمندان شاغل در خود وزارت امور اقتصادی و دارایی را مشمول فوق‌العاده ویژه کرده است (و سایر سازمان‌ها و ادارات زیرمجموعه آن وزارتخانه را مستثنی کرده) در حالی که مصوبه شامل کلیه کارکنان شاغل در مجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی است. لذا نظریه فوق یک تبعیض در مجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی محسوب می‌شود و تقاضا دارد که درخصوص لغو استفسار فوق و برقراری آن برای سایر کارکنان مجموعه وزارت دارایی اقدام لازم صورت پذیرد.»

متن نامه مورد اعتراض به قرار زیر است:

رئیس محترم مرکز نوسازی و تحول اداری وزارت امور اقتصادی و دارایی موضوع: فوق‌العاده ویژه

با سلام

احتراماً، بازگشت به نامه شماره ۲۱/۱۹۶۲۴۲ - ۱۳۹۰/۹/۲، به آگاهی می‌رساند: فوق‌العاده ویژه موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۲۴۳۲۰/ت/۴۷۰۲۲ هـ - مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ فقط به متصدیان مشاغل ذی‌حسابی، حسابرسی و حسابداری که کارمند وزارت امور اقتصادی و دارایی

محسوب می‌گردند، قابل پرداخت است و پرداخت آن به سایر کارمندان آن وزارتخانه و یا واحدهای تابعه مجوزی ندارد. - رئیس»
شاکیان متعاقباً در بخشی از پاسخ به اخطار رفع نقصی که در اجرای ماده ۳۸ قانون دیوان عدالت اداری برای آنها ارسال شده، اعلام کرده‌اند: «استحضار دارند تفسیر قانون یا مصوبه یا ... در صورت ابهام، اجمال یا ... مورد استفسار قرار گرفته و مجریان می‌باید به منطوق و بررسی وضع مفردات موجود در عبارت و در نظر گرفتن معانی آنها در حال انفراد و ترکیب و در نظر گرفتن نقطه‌گذاری و ملاحظه کردن صریح معنی متن بسنده کرده و از استفسار و درخواست توضیح واضحات اجتناب نمایند.»

حسب مفاد ماده ۲ قانون امور گمرکی، گمرک جمهوری اسلامی ایران سازمان دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است و طبق ماده ۴ قانون یادشده رئیس کل گمرک ایران هم‌تراز مقام‌های موضوع بند (د) ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری است. تسری مصوبه به ذی‌حسابان و ... شاغل در وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی دارای مفهوم عام بوده و شامل کلیه قسمت‌های وزارتخانه است و تخصیص آن به تعدادی کارمند ترجیح بلامرغ بوده و از نظر عرف قانونگذاری عملی قبیح است.

هر چند مرجع صدور استفساریه مقام پیشنهاد دهنده بوده لیکن این امر مجوزی برای تلقی کردن آن به عنوان مرجع استفساریه نبوده و تنها هیأت وزیران به عنوان مرجع قانونی برای پاسخ‌گویی به ابهامات احتمالی مصوبات خود است.»

و در نهایت رأی هیأت عمومی به صورت زیر صادر شده است:

رأی هیأت عمومی:

«نظر به این‌که رئیس امور نظام‌های جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)

صلاحیت تفسیر مصوبه هیأت وزیران را ندارد. بنابراین نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۲۷۳۶۲ - ۱۳۹۰/۱۰/۲۷ رئیس امور نظام‌های جبران خدمت که در آن مصوبه شماره ۱۲۴۳۲۰/ت/۴۷۰۲۲ هـ - ۱۳۹۰/۰۶/۲۱ هیأت وزیران تفسیر شده است فارغ از ماهیت مفاد نامه مذکور و درستی و نادرستی آن، صرفاً به لحاظ این‌که در صلاحیت و اختیارات مرجع مذکور نیست مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

بخش دوم) نقد و بررسی

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد با دقت در رأی صادر شده، مشخص می‌شود که مبنای این رأی عدم صلاحیت مقام اداری مربوط (رئیس امور نظام‌های جبران ...) برای تفسیر مصوبه مزبور هیأت وزیران است. گفتنی است که شاکیان نیز در توجیه شکایت و خواسته مورد نظر، هیأت وزیران را تنها مرجع قانونی صالح برای تفسیر و پاسخ‌گویی به ابهامات احتمالی مصوبات خود، اعلام کرده‌اند. با این حال در رأی هیأت عمومی راجع به اینکه چرا اظهار نظر اداره نظام‌های جبران خدمت از مصادیق تفسیر مصوبه مربوط هیأت وزیران تلقی شده و اینکه به چه دلیل تفسیر مصوبه مربوط خارج از صلاحیت اداره مزبور است، هیچ‌گونه اشاره‌ای نشده است؛ گویی هیأت عمومی، امور یادشده را کاملاً بدیهی دانسته است، به همین سبب ارزیابی و تحلیل ماهوی رأی مزبور، با دشواری همراه است و ناگزیر باید گزینه‌های احتمالی در این زمینه را طرح نموده و مورد بررسی قرار داد. احتمالاً یکی از توجیهات زیر در رأی صادره مورد توجه هیأت عمومی قرار داشته است:

الف) توسل به اصول کلی حقوق عمومی؛ به این ترتیب که سازمان‌ها و مقامات اداری براساس اصل حاکمیت قانون، صرفاً در حدود صلاحیت مصرح قانونی، مجاز به اقدام یا اتخاذ تصمیم هستند. بر این اساس از آنجا که تفسیر مصوبات هیأت وزیران، خارج از حدود صلاحیت اداره مزبور بوده، در نتیجه نامه‌ای که در آن مبادرت به تفسیر شده، قابل ابطال است.

ب) توسل به استدلال عقلی؛ به ترتیبی که توسط شاکیان پرونده مطرح شده است. بدین بیان که تفسیر مصوبات و اراده هر شخص یا مرجعی را عقلاً باید از خود آن مرجع درخواست کرد. زیرا اشخاص به منویات خود از دیگران آگاه‌تر هستند. بنابراین و به تعبیر حقوقی، تفسیر مصوبات هیأت وزیران اصولاً (عقلاً) در صلاحیت خود این هیأت است. و قانونگذار که حسب فرض، حکیم است بر چنین استدلال عقلی صحه می‌گذارد. در نتیجه، اقدام اداره نظام‌های جبران خدمت در تفسیر مصوبه مربوط هیأت وزیران، به‌ویژه از این حیث که بتواند منشأ تعیین برخورداری یا ممنوعیت از حقوق و مزایای استخدامی باشد، مغایر با موازین عقلی مورد تأیید قانونگذار است.

ج) با توجه به برخی آراء نسبتاً مشابه صادر شده از سوی هیأت عمومی^۱؛ به احتمال قوی مبنا و مستند رأی صادر شده، مفاد جزء (۴) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد که طبق آن «هماهنگی در اظهار نظر و پاسخ‌گویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون (قانون مدیریت خدمات کشوری)» از وظایف شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی است. بر این اساس، نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۲۷۳۶۲ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ رئیس امور نظام‌های جبران خدمات که در مقام پاسخ به استعلام اداری رئیس مرکز نوسازی و تحول اداری وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر شده، به این علت که در آن مبادرت به تفسیر مصوبه شماره ۱۲۴۳۲۰/ت/۴۷۰۲۲ هـ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ هیأت وزیران و تحدید قلمرو شمول آن شده، قابل ابطال تلقی گردیده است.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد با توجه به رویه هیأت عمومی در سایر پرونده‌های مشابه، به نظر می‌رسد استدلال مذکور در بند (ج) فوق‌الذکر مورد توجه هیأت عمومی بوده است، لذا با تمرکز بر استدلال یادشده، به نقد و بررسی رأی مزبور می‌پردازیم، اما قبل از نقد رأی، با توجه به اهمیت موضوع، شایسته است اشاره‌ای هم به موضوع «تفسیر» در رأی مورد بحث داشته باشیم.

۱. برای نمونه نک: دادنامه شماره ۷۴ مورخ ۱۳۹۴/۲/۷ (کلاس ۱۹۱/۹۳) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۱. آیا مجریان یا اشخاص ناظر بر اجرای قانون از تفسیر آن ممنوع‌اند؟

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد مستفاد از رأی مزبور هیأت عمومی آن است که پاسخ یا اعلام‌نظر رئیس امور نظام‌های جبران خدمت از مصادیق تفسیر محسوب شده است. با این حال در رأی صادر شده کمترین اشاره‌ای به اینکه چرا اعلام‌نظر فوق‌الذکر از مصادیق «تفسیر» تلقی شده، به عمل نیامده است؛ گویی هیأت عمومی، امر یادشده را بدیهی دانسته است. صرفاً برای آنکه نشان دهیم معنای «تفسیر» و مصادیق آن - چنانکه در بادی امر ممکن است به نظر رسد - روشن نیست، و مرز آن با مفاهیم مجاور مانند «توضیح» مشخص نمی‌باشد، به نکاتی در این زمینه اشاره می‌کنیم.

فرض کنید رئیس امور نظام‌های جبران خدمت مدعی باشد پاسخ ارائه‌شده به استعلام به‌عمل آمده، با توجه به صراحت مصوبه هیأت وزیران، به هیچ‌وجه تفسیر آن تلقی نمی‌شود و حداکثر «توضیحی» است درمورد این مصوبه و نه تفسیر آن. از نظر حقوقی چه پاسخی در قبال این ادعا قابل ارائه است؟ برخی صاحب‌نظران معتقدند بین «معناشناسی» و «تفسیر» باید تفکیک قائل شد. «معناشناسی، برخلاف تفسیر به جنبه‌های زبان‌شناختی ارتباط که عرف یا قاعده ندارند، می‌پردازد. این امر در دلایلی که یک فرد نوعاً برای توضیح معنای یک عبارت فراهم می‌کند، آشکار است ... در توضیح معنای یک عبارت معین، ما نوعاً به قواعد زبان ارجاع می‌دهیم، اما چنان قواعدی معمولاً به عنوان دلایل یا توجیحات تفسیر دست‌نیافتنی‌اند. در مقابل، معمولاً تفسیر به این خاطر لازم است که مسئله توسط قواعد یا عرف‌ها معین نشده است»^۱. بر این اساس، تفسیر در معنای مضیق آن «در معنای هرگونه فهم یا توضیح به کار نمی‌رود ... زمانی که قضات قانون را تفسیر می‌کنند، قصد توضیح آن را ندارند ...»^۲.

۱. آندره مارمور، تفسیر و نظریه حقوقی، مترجمان: محمدحسین جعفری و مهسا شعبانی (تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۰) ص ۲۳.

۲. همان، ص ۲۳.

تشیخ تمایز بین «معناشناسی» و «تفسیر» فرع بر طرح و توجه به مقدمات زبان‌شناسانه متعددی است. برقراری ارتباط زبانی با توسل به نشانه‌هایی (الفاظ) که بر حسب فرض، طرفین ارتباط تصویر

در هر حال چون از واژه تفسیر، تعریف حقوقی در قوانین مربوط ارائه نشده، ناگزیر باید به معنای عرفی آن مراجعه کرد. و ما در اینجا برای پیشبرد بحث با کمی مسامحه فرض می‌کنیم مفهوم عرفی تفسیر فی‌الجمله روشن است و در بحث کنونی می‌توان آن را در معنای هرگونه توضیح متون قانونی و تعیین قلمرو اجرای متون قانونی یادشده (مفهوم عام تفسیر) به کار برد. و بر این اساس، هرگونه اعلام نظری درمورد قوانین و مقررات اداری و استخدامی، از جمله اعلام نظر اداره نظام‌های جبران خدمت درمورد مصوبه هیأت وزیران در پرونده مورد بحث را می‌توان از مصادیق تفسیر تلقی کرد. در این صورت پرسش مهمی که قابل طرح و توجه به نظر می‌رسد، آن است که: آیا اجرای قوانین و مقررات اداری و استخدامی، یا نظارت اداری بر اجرای قوانین و مقررات مزبور توسط دستگاه‌های اجرایی، بدون طی فرایند درک مفهوم متون قانونی مربوط که نوعاً از مسیر فهم و تفسیر آنها در معنای عام کلمه می‌گذرد، امکان‌پذیر است؟ به عبارت دیگر، در بسیاری از موارد اجرای قوانین و مقررات اداری و استخدامی یا نظارت بر اجرای

← و تصور مشترکی از آنها دارند، امکان‌پذیر می‌شود. گویی اهل زبان، برای برقراری ارتباط، به صورت قراردادی (قاعده‌وار) یا از طریق تکرار کاربرد (عرف)، برای الفاظ، معنای مشخصی را در نظر گرفته‌اند و لذا در مقام «معناشناسی» نوعاً به همین قواعد و عرف‌ها ارجاع می‌شود، اما درخصوص تفسیر مانند دیگر فعالیت‌های فکری، ترجیحات نظری و ارزشی و ... مفسر که غالباً متأثر از پارادایم‌ها و الگوهای فکری زمانه است نیز دخیل می‌باشد. این در حالی است که کارکرد الگوهای فکری مزبور همانند قواعد زبان نیست. به همین جهت برخلاف معناشناسی که قاعده‌مدار و مبتنی بر عرف‌های زبانی است، در تفسیر آن‌گونه که از قواعد مربوط به کاربرد درست زبان پیروی می‌شود، متابعت نمی‌گردد. در نتیجه، برخی معتقدند تفسیر نباید لزوماً معادل فهم معنای یک عبارت فرض شود؛ گرچه وابسته به آن باشد.

از سوی دیگر در «تفسیر» توجه به منظور گوینده (متن) که معمولاً برحسب قصد ارتباط تعریف می‌شود نیز، ضروری است. توضیح آنکه معنای یک عبارت، علی‌الاصول برحسب قواعد و عرف‌های زبانی تعیین می‌شود، اما ممکن است گوینده از بیان این عبارت، در وضعیت خاص و با توجه به قرائن موجود، معنای کم و بیش متفاوتی را اراده کرده باشد، لذا برای کشف اراده گوینده، اگرچه توجه به قواعد و عرف‌های زبانی لازم است، اما کافی نیست و به همین جهت در تفسیر اصطلاحاً سخن از سیاق متن و شأن نزول نیز به میان می‌آید.

قوانین مزبور به عنوان یک وظیفه قانونی، با تفسیر قوانین و مقررات مربوط در معنای عام آن، عرفاً ملازمه دارد و گریز و گزیری هم از آن نیست. کسانی که با امور اجرایی، به‌ویژه اجرای مقررات اداری و استخدامی سروکار داشته‌اند، نیک واقفند که بخش‌های اداری ذی‌ربط، به‌ویژه دفاتر حقوقی و مراکز اداری دستگاه‌های اجرایی به‌طور مستمر با انواع استعلام‌ها درمورد متون قانونی مربوط به وظایف قانونی این دستگاه‌ها مواجهند و باید پاسخگو باشند؛ وظیفه‌ای که نوعاً مستلزم تفسیر قوانین مربوط به معنای عام آن است. این در حالی است که تنها معدودی از استعلام‌های مزبور به نهادهایی که مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین مزبور را دارند، ارجاع می‌شود، اما بعید است (برای مثال) کسی امر یادشده را مغایر با صلاحیت انحصاری مجلس در تفسیر قوانین عادی بداند، چه اینکه جریان امور اداری و حقوقی دستگاه‌های مختلف اجرایی، مستلزم چنین وضعیتی است. به تعبیر مرحوم استاد کاتوزیان «هر مجری قانونی ناگزیر است که ابتدا قانون را تفسیر کند تا بتواند آن را اجرا کند...»^۱. درخصوص امور اداری و استخدامی هم، چون امکان برداشت‌های مختلف از متون قانونی مربوط، یک امر طبیعی و قابل پیش‌بینی تلقی می‌شود، از دیرباز برای ایجاد هماهنگی و اتخاذ رویه واحد در این زمینه مراجع خاصی برای ایجاد هماهنگی در اعلام‌نظر و پاسخگویی به ابهامات و استعلام‌های اداری و استخدامی در اجرای قوانین مربوط پیش‌بینی شده است،^۲ لیکن ناگفته پیداست که کارشناسان و بخش‌های ذی‌ربط

۱. ناصر کاتوزیان، «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی» *مجله کانون وکلا*، ۱۸۶ و ۱۸۷، (۱۳۸۳): ص ۶۷. گفتنی است که به عقیده برخی صاحب‌نظران فلسفه حقوق، فهم کلیه متون قانونی و حقوقی نیازمند تفسیر متون یادشده نیست و دیدگاه برخی از حقوقدانان در این زمینه، تا حدودی اغراق‌آمیز است. نک:

Andrei Marmor, *Philosophy of Law* (Princeton University Press, 2011) p.138.

۲. نک: جزء اول بند (الف) ماده ۱۰۴ و ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵) همچنین به عنوان نمونه در ماده ۱۳ تصویب‌نامه شماره ۱۲۳۴۰۲/ت/۵۰۶۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۲ هیأت وزیران راجع به آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی مقرر شده: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نظارت بر حسن اجرا، تبیین و تفسیر این آیین‌نامه را بر عهده دارد».

دستگاه‌های اجرایی در موارد عادی نوعاً براساس دانش و تخصص و تجربیات اداری طبق برداشت خود از قوانین مربوط اقدام کرده و حسب مورد، و نوعاً در موارد خاص و پیچیده، از مراجع تعیین‌شده در این زمینه استعلام می‌نمایند، چه اینکه پیش‌بینی مراجع معین تفسیر یا پاسخگویی به استعلام‌های قانونی، در درجه نخست برای جلوگیری از تحیر و بی‌نظمی در مقام عمل است و نه ایجاد ممنوعیت برای سایر مجریان قانون یا ارائه بهترین تفسیر.^۱ بر همین اساس، به نظر می‌رسد حتی مفاد اصل ۷۳ قانون اساسی نیز که در آن «صلاحیت مجلس در تفسیر رسمی از قوانین عادی مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمییز حق از قوانین می‌کنند» دانسته نشده، در واقع اذعان به این قاعده عقلی است که امر به شیء، امر به لوازم عقلی آن است؛ چراکه دادرسان برای انجام وظیفه‌ای که بر عهده دارند، لاجرم در مقام تمییز حق باید به تفسیر قوانین دست یازند. نکته‌ای که نباید از آن غفلت شود، آن است که تفسیر مراجع رسمی در مقام عمل، حجیت نوعی دارد و اشخاص مربوط باید به‌مثابه قانون از آن تبعیت کنند، اما تفسیر مجریان قانون، مادامی که خلاف آن در مراجع قضایی و قانونی مربوط مورد حکم قرار نگرفته است، می‌تواند مبنای عمل آنها به انجام وظایف قانونی مربوط باشد. بدیهی است که چه قضات و چه مقامات اجرایی در مقام تفسیر قوانین، باید محدودیت‌های ساختاری متن و موازین عرفی مربوط در برداشت و تفسیر از قوانین را رعایت کنند و به همین جهت امکان تفسیر قوانین توسط مجریان قانون به معنای پذیرش هرج و مرج و آشفتگی و بی‌انضباطی در برداشت از قوانین نیست. بنابراین، برای مثال با هیچ تفسیری نمی‌توان از واژه «شیر»، «شتر» برداشت و استنباط کرد.

۱. در ماده ۷۴ کنوانسیون سازمان بین‌المللی دریانوردی تحت عنوان «تفسیر» (Interpretation) به نکته قابل توجهی در این زمینه اشاره شده است. توضیح آنکه طبق مفاد صدر ماده ۷۴ مزبور هرگونه سؤالی راجع به تفسیر و اعمال این کنوانسیون باید به مجمع سازمان بین‌المللی مزبور ارجاع شود، اما حکم مزبور نباید به‌مثابه مانعی برای ورود سایر زیرمجموعه‌های این سازمان برای پاسخگویی به پرسش‌های مشابه فوق‌الذکر در مقام اجرای وظایف اداری آنها، تلقی شود. نک:

Convention of the International Maritime Organization, sixth edition, 2010, IMO Publication, p.28.

۲. ارزیابی استناد احتمالی به جزء (۴) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری در رأی هیأت عمومی

همچنان که پیش‌تر اشاره شد، به احتمال قوی مستند مورد نظر هیأت یادشده در صدور رأی مورد بحث، جزء (۴) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری باشد. در جزء یادشده^۱ سخن از «هماهنگی» در اعلام نظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهامات اداری و استعلامی دستگاه‌های اجرایی ... است، نه مباشرت و پاسخگویی مستقیم شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی به استعلامات. بگذریم از اینکه در قانون مزبور به صراحت اشاره‌ای به واژه «تفسیر» نشده، ولی ممکن است در عمل و حسب مورد پاسخگویی به استعلامات مزبور، با تفسیر قوانین و مقررات اداری به معنای عام آن ملازمه داشته باشد. افزون بر این، با اینکه تفسیر قوانین (از جمله قوانین استخدامی) به استناد اصل ۷۳ قانون اساسی در صلاحیت مجلس است، اما قانونگذار بین پاسخگویی به استعلامات اداری و استخدامی که ممکن است حسب مورد مستلزم تفسیر قوانین مربوط باشد با اصل فوق، منافاتی ندیده است. این در حالی است که طبق رویه و از باب رعایت سلسله‌مراتب اداری، دستگاه‌های اجرایی نوعاً پاسخ ارائه‌شده به استعلامات خود را لازم‌الایتناب می‌دانند، لذا به نظر می‌رسد هماهنگی در اعلام نظر و پاسخگویی به استعلامات اداری را باید به‌مثابه یک امر و عمل مدیریتی (از باب ایجاد هماهنگی در مقام اجرای هماهنگ قوانین و مقررات اداری) محسوب کرد که براساس آن شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی مکلف است تمهیدات مدیریتی لازم برای اعلام پاسخ روش‌مند و هماهنگ به انواع استعلامات اداری توسط تشکیلات اداری مربوط در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را به‌عمل آورد؛ وظیفه و صلاحیتی که ملازمه با پاسخ مستقیم این شورا به همه استعلامات

۱. ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری: شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی که در این قانون «شورای توسعه مدیریت» نامیده می‌شود برای انجام وظایف ذیل و با ترکیب مذکور در این ماده تشکیل می‌گردد: الف- ترکیب شورا: ... ب- وظایف و اختیارات: ... ۴- هماهنگی در اظهارنظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون.

اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی ندارد، چه اینکه در عمل چنین امری متعذر است و لذا نمی‌توان انتظار داشت تک‌تک استعلامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در این شورا مطرح و مستقیماً به آن پاسخ گفته شود و قاعدتاً به عنوان یک تصمیم اداری طبق جزء (۹) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به تأیید رئیس‌جمهور رسیده، سپس به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ابلاغ شود. گفتنی است که ظاهراً اگر پاسخ‌های اعلامی به استعلامات به‌عمل آمده را از مصادیق «تصمیمات» مذکور در جزء (۹) بند (ب) ماده ۱۱۶ مزبور ندانیم،^۱ این پاسخ‌ها ماهیت مشورتی خواهند داشت. همچنانکه در جزء (۷) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون یادشده، سخن از درخواست «کسب نظر مشورتی» از این شورا به‌میان آمده است.^۲

با توجه به مراتب فوق به نظر می‌رسد ابطال نامه رئیس نظام‌های جبران خدمت به استناد صلاحیت انحصاری شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، موضوع جزء (۴) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، موجه نیست و درواقع سایر آرای هیأت عمومی نیز که براساس مستند فوق‌الذکر صادر شده‌اند، از پشتوانه استدلالی لازم برخوردار نیست.

اما رأی مزبور از حیث پیامدهای حقوقی و اجرایی آن نیز قابل تأمل و انتقاد به نظر می‌رسد. توضیح آنکه اجرای رأی مزبور هیأت عمومی و ابطال نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۲۷۳۶۲ رئیس امور نظام‌های جبران خدمت، با تمکین به خواسته شاکیان این پرونده مبنی بر تسری حکم مذکور در مصوبه شماره ۱۲۴۳۲۰/ت/۴۷۰۲۲ هـ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ هیأت وزیران به کارکنان ذی‌ربط سازمان گمرک، ملازمه‌ای ندارد، چه اینکه با توجه به عبارت «... فارغ از ماهیت مفاد نامه مذکور و درستی و نادرستی آن ...» در رأی صادره، این رأی اثباتاً یا نفیاً درمورد تسری پرداخت فوق‌العاده

۱. جزء (۹) بند (ب) ماده ۱۱۶: «... تصمیمات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور برای دستگاه‌های مشمول این قانون لازم‌الاجراست.»

۲. جزء (۷) بند (ب) ماده ۱۱۶: «سایر مواردی که از طرف رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا وزراء در ارتباط با تعهدات این قانون برای کسب نظر مشورتی ارجاع می‌شود.»

تصریحی در رأی مزبور دانسته است؟ و آیا با توجه به خواسته نهایی شاکیان و موضوع احقاق حق، هیأت عمومی نمی‌تواند برای بررسی مغایرت یا عدم مغایرت نامه مورد شکایت با قانون، به استناد ماده ۱۲ قانون دیوان، وارد جنبه ماهوی و به اصطلاح ارائه تفسیر صحیح مورد نظر از مصوبه مربوط هیأت وزیران شود تا تکلیف صحت و سقم اعلام نظر به عمل آمده در نامه رئیس نظام‌های جبران خدمت و اعتراض شاکیان هم مشخص گردد؟^۱ به نظر می‌رسد اعلام نظر ماهوی یا تفسیر مصوبه مورد بحث هیأت وزیران توسط هیأت عمومی در مقام رسیدگی به شکایت مطرح‌شده، با مانع قانونی خاصی مواجه نیست، بلکه باید فراتر رفت و بر آن بود که (با فرض صلاحیت هیأت عمومی برای رسیدگی به شکایت مطرح‌شده) چون تعیین تکلیف راجع به خواسته شاکیان، ملازمه با ورود ماهوی به ارزیابی قلمرو اجرای مصوبه هیأت وزیران دارد، در واقع هیأت عمومی مکلف به چنین اقدامی است.

اگر حسب فرض مفاد نامه مورد اعتراض رئیس نظام‌های جبران خدمت، هم به علت مغایرت با قانون و هم به سبب عدم صلاحیت مرجع اداری مزبور، قابل رسیدگی و ابطال باشد، آیا هیأت عمومی قانوناً مکلف یا مخیر است صرفاً به موضوع عدم صلاحیت استناد کند، یا اینکه با توجه به خواسته غایی شاکیان، ضروری است به موضوع مغایرت با قانون نیز بپردازد؟

در این صورت، در بررسی مغایرت مفاد نامه مورد شکایت با قانون، آیا هیأت عمومی ناگزیر به بررسی ماهوی و اعلام نظر به عمل آمده و در نتیجه، ارزیابی و تفسیر مصوبه مربوط هیأت وزیران نیست؛ به‌ویژه در جایی که موضوع تضييع حق اشخاص در میان باشد؟ به نظر می‌رسد برای ورود هیأت عمومی به بررسی

موضوع مصوبه فوق‌الذکر هیأت وزیران به کارکنان مربوط سازمان گمرک، واجد حکمی نیست. بر این اساس، اینکه پاسخ به استعلام انجام‌شده و تفسیر مصوبه مربوط هیأت وزیران، خارج از صلاحیت رئیس امور نظام‌های جبران خدمت است، ملازمه‌ای با اشتباه بودن تفسیر به عمل آمده در نامه پاسخ مرجع مزبور به استعلام صورت‌گرفته ندارد. نتیجه اینکه ابطال این نامه، هیچ تکلیف مسلمی برای تمکین به خواسته شاکیان این پرونده مبنی بر تسری حکم مذکور در مصوبه مربوط هیأت وزیران به کارکنان ذی‌ربط سازمان گمرک ایجاد نمی‌کند؛ این در حالی است که خواسته نهایی شاکیان چیزی جز تسری مصوبه هیأت وزیران در پرداخت فوق‌العاده مزبور به کارکنان مربوط گمرک (از جمله شاکیان)، نبوده است.

اما فرض کنیم طبق رأی هیأت عمومی صرفاً شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی صالح به اعلام نظر (تفسیر) و پاسخ به استعلامات اداری و استخدامی است. در این صورت با توجه به این که هیأت عمومی در مورد تفسیر صحیح مصوبه مربوط هیأت وزیران اعلام نظر نکرده است، آیا در اجرای رأی صادرشده در پرونده مورد بحث ضرورت دارد مرجع اداری مربوط، از شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی طبق جزء (۴) بند (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد تعلق یا عدم تعلق فوق‌العاده مذکور در مصوبه هیأت وزیران به کارکنان ذی‌ربط گمرک ایران، استعلام به عمل آورد؟! در این فرض اگر مرجع اداری مربوط، معتقد باشد ابهامی در تشخیص مفاد و قلمرو اجرای مصوبه مربوط هیأت وزیران ندارد، آیا شاکیان می‌توانند برای نیل به خواسته خود در اجرای رأی صادره، الزام مرجع اداری مربوط به استعلام در مورد حدود و قلمرو اجرای مصوبه مربوط هیأت وزیران را درخواست کنند؟ و اگر چنین باشد چگونه می‌توانند؟ نکته جالب این است که در این صورت معلوم نیست از چه مرجعی باید استعلام شود، زیرا در متن رأی هیأت عمومی به اینکه صلاحیت تفسیر مصوبه مربوط هیأت وزیران با چه مرجعی است، هیچ اشاره‌ای نشده است.

اما پرسشی که اینک قابل طرح است اینکه مبنای حقوقی عبارت «... فارغ از ماهیت مفاد نامه مذکور (نامه رئیس نظام‌های جبران خدمت) و درستی و نادرستی آن ...» در رأی هیأت عمومی چیست؟ و چرا هیأت عمومی، خود را ملزم به چنین

۱. ناگفته پیداست که اقدام خارج از قلمرو صلاحیت قانونی، از مصادیق اقدام مغایر قانون در معنای عام آن است، اما وقتی دو مورد یادشده در ماده ۱۲ قانون دیوان در کنار یکدیگر ذکر می‌شود، باید بر آن بود که «مغایرت با قانون» دارای مصادیق متفاوت از عدم صلاحیت نیز می‌باشد. بنابراین، در بحث کنونی اعلام نظر مرجع اداری مغایر با قانون، می‌تواند به معنای اعلام نظر یا تفسیر قانون برخلاف نظر قانونگذار باشد. در نتیجه، هیأت عمومی برای تطبیق رفتار و اقدام مقام اداری (اظهار نظر اداری) با مفاد قانون، می‌تواند به بررسی کیفیت اظهار نظر یا تفسیر مقام اداری نیز بپردازد. قابل ذکر است که نحوه تنظیم ماده ۱۲ مزبور قابل انتقاد به نظر می‌رسد. مناسب این بود که قانونگذار به جای ذکر برخی مصادیق اقدام مغایر قانون در عرض این عنوان، به مصادیق یادشده، به عنوان نمونه‌هایی از اقدام مغایر قانون اشاره می‌کرد.

موضوع مغایرت با قانون، منع قانونی وجود ندارد، ولو اینکه رسیدگی به صلاحیت مرجع اداری مورد شکایت و اعلام نظر در این زمینه، حسب ظاهر بر سایر موارد مذکور در ماده ۱۲ قانون دیوان، تقدم منطقی داشته باشد.

۳. مصادیق «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی ...» در بند (۱)

ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

طبق بند (۱) ماده ۱۲ قانون دیوان، قلمرو صلاحیت هیأت عمومی در این بند محدود به رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی... است که اصطلاحاً جنبه نوعی دارد. در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی نیز که مبنای صلاحیت مزبور هیأت عمومی می‌باشد به ترتیب، تعبیر «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی ...» (اصل ۱۷۰) و «آیین‌نامه‌های دولتی» (اصل ۱۷۳) به کار رفته است. در ماده ۸۰ قانون دیوان هم، تعبیر «درخواست ابطال مصوبات ...» مورد استفاده قرار گرفته است. پرسش دیگری که در بررسی رأی مورد بحث مطرح می‌شود آن است که: آیا اصولاً نامه رئیس امور نظام‌های جبران خدمت را - که در مقام پاسخ به یک استعلام اداری صادر شده است - می‌توان عرفاً از مصادیق «مقررات»، «مصوبات» یا «آیین‌نامه‌های دولتی» تلقی کرد؟ به نظر می‌رسد انطباق این گونه نامه‌ها با مفهوم عرفی «مصوبات» و «آیین‌نامه‌های دولتی»، مذکور در بند (۱) ماده ۱۲ قانون دیوان که قانونگذار به‌طور کلی از آنها تحت عنوان «مقررات» یاد کرده است، قابل تأمل می‌باشد. در این صورت ممکن است این پرسش مطرح شود که: شاکی یا شاکیان در پرونده مورد بحث و سایر پرونده‌های مشابه، چگونه و کجا باید شکایت خود را مطرح کنند؟ ظاهراً بند (۳) ماده ۱۰ قانون دیوان که راجع به شکایات استخدامی از حیث تضييع حقوق استخدامی است، در این زمینه می‌تواند در شعب دیوان مورد توجه و استناد قرار گیرد.

۴. تکلیف یا عدم تکلیف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به ذکر جهات،

دلایل، مستندات و اصول و مواد قانونی مورد نظر در آراء صادره

در رأی مورد بحث هیأت عمومی دیوان صرفاً به مستندات مربوط به صلاحیت این هیأت (بند ۱ ماده ۱۲) و امکان ابطال تمام یا قسمتی از مصوبات

(ماده ۸۸) اشاره شده، اما اینکه چرا نامه رئیس امور نظام‌های جبران خدمت از مصادیق «تفسیر»، تلقی و به چه علت اقدام مزبور خارج از صلاحیت مقام مذکور محسوب شده است، نه به قانون خاصی استناد شده و نه هیچ‌گونه استدلالی ارائه شده است. با توجه به اینکه طبق بند (ج) ماده ۵۹ قانون دیوان عدالت اداری یکی از محتویات دادنامه، رأی با ذکر جهات، دلایل، مستندات، اصول و مواد قانونی است، پرسش قابل طرح اینک: آیا رعایت مقرر مزبور در مورد آراء صادره توسط هیأت عمومی نیز صادق است؟ در پاسخ به پرسش مزبور ممکن است گفته شود مفاد ماده ۵۹ مزبور، از جمله به قرینه بندهای (ب) و (ج) این ماده که ناظر بر درج نام، نام‌خانوادگی رئیس، دادرس شعبه و امضای رئیس یا دادرس علی‌البدل و مهر شعبه در دادنامه می‌باشد، منصرف از آراء صادره توسط هیأت عمومی است؛ خصوصاً اینکه در مقررات مبحث سوم قانون دیوان از ماده ۸۰ تا ۹۷ که راجع به «رسیدگی در هیأت عمومی» است، حکم مشابهی (مشابه ماده ۵۹) پیش‌بینی نشده است. با این حال، استدلال مزبور با توجه به منطوق و اصول کلی حقوقی مربوط، قابل تأمل است.

از لحاظ حقوقی ممکن است در پاسخ به استدلال یادشده گفته شود؛ سکوت و عدم تصریح قانونگذار به لزوم بیان جهات، دلایل و... در آراء صادره از سوی هیأت عمومی را نباید به معنای عدم الزام آن تلقی کرد. طبق ماده ۱۲۲ قانون دیوان عدالت اداری در موارد سکوت این قانون، باید به مقررات مربوط آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) و ... مراجعه کرد. اگر فرض کنیم که قانون دیوان در مورد تکلیف هیأت عمومی به بیان جهات، دلایل و مستندات قانونی در آراء صادره ساکت است، وفق ماده ۲۹۶ قانون آیین دادرسی مدنی (مصوب ۱۳۷۸/۱/۲۱) هیأت عمومی نیز ملزم به بیان جهات و دلایل و... در آراء صادره می‌باشد. به‌ویژه آنکه فلسفه بیان جهات، دلایل و مستندات قانونی در آراء صادره را باید در لزوم رعایت اصل حاکمیت قانون توسط محاکم و مراجع قضایی در مقام

۱. ماده ۲۹۶: رأی دادگاه پس از انشاء لفظی باید نوشته شده و به امضای دادرس یا دادرسان برسد و نکات زیر در آن رعایت گردد... ۴- جهات، دلایل، مستندات، اصول و مواد قانونی که رأی براساس آنها صادر شده است.

گفتنی است به رغم همه نکاتی که در این نوشتار به آن اشاره شد، با ابطال نامه رئیس امور نظام‌های جبران خدمت و عدم اظهارنظر ماهوی صریح در مورد درستی یا نادرستی خواسته نهایی شاکیان به نوعی زمینه تمکین مقامات اداری مربوط در قبال خواسته آنها فراهم شده است؛ زیرا با ابطال نامه مزبور ظاهراً تسری مصوبه مورد بحث هیأت وزیران به گمرک ایران لزوماً خلاف قانون نیست.

قضاوت و صدور حکم و نیز احترام به حقوق مردم و جامعه و امکان اطلاع و ارزیابی مبانی و دلایل آراء صادره توسط اشخاص ذی‌نفع و ذی‌ربط (که زمینه پاسخگویی محاکم و مراجع قضایی را فراهم می‌کند) جستجو کرد؛ امری که علی‌الأصول در مورد آراء هیأت عمومی نیز صادق است. ظاهراً از این رو، اصل ۱۶۶ قانون اساسی مقرر کرده است که: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است».

با این حال، استناد به ماده ۱۲۲ قانون دیوان عدالت اداری و احتجاج به اصل ۱۶۶ قانون اساسی در این بحث، فرع بر صدق عنوان «دادگاه» بر «هیأت عمومی» است. اگر ویژگی‌های اصلی دادگاه را رسیدگی قضایی در چارچوب قانون و آیین دادرسی مشخص بدانیم، به نظر می‌رسد صدق عنوان دادگاه بر هیأت عمومی، دست‌کم تا حدودی که به بحث کنونی مربوط می‌شود، با مانعی مواجه نیست.

۵. نقد ماهوی رأی هیأت عمومی

همان‌گونه که در متن گردشکار رأی مورد بحث دیوان ذکر شده، موضوع شکایت شاکیان در این پرونده، تسری اجرای مصوبه شماره ۱۲۴۳۳/ت/۴۷۰۲۲/۲۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ هیأت وزیران به گمرک ایران است.

با اندک‌دقتی در نکات مطرح‌شده از سوی شاکیان، بی‌وجه بودن ادعای آنها، روشن به نظر می‌رسد. توضیح آنکه طبق ماده ۲ قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲)، گمرک ایران سازمانی دولتی و تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است. همچنین وفق ماده (۴) قانون مزبور، رئیس کل گمرک ایران ... بالاترین مقام اجرایی گمرک بوده و ... اداره امور گمرک، پیشنهاد تشکیلات و بودجه، استخدام، عزل و نصب کارمندان و ... نمایندگی گمرک در کلیه مراجع قانونی و حقوقی ... را برعهده دارد. تشکیل گمرک ایران به صورت یک سازمان دولتی دارای بودجه، مقررات اداری و استخدامی ... و دارای شخصیت حقوقی مستقل، به‌طور وضوح از مقررات مزبور استنباط می‌شود. به بیان دیگر، تعریف قانونی گمرک ایران منطبق است با تعریف مؤسسات دولتی موضوع ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، که براساس ماده ۵ قانون مزبور، بی‌تردید یک دستگاه اجرایی در عرض وزارت امور اقتصادی و دارایی محسوب می‌شود.