



MAX PLANCK FOUNDATION
for International Peace and
the Rule of Law



د اداری اصلاحاتو او ملکی خدمتونو خپلواک کمیسیون
کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی
Independent Administrative Reform and Civil Service Commission

بورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی: ارزیابی حقوقی و نقشه راه اصلاحات – خلاصه گزارش

نویسنده: داکتر ایلاریا ویانلو، پژوهشگر ارشد

ارزیابی حقوقی و نقشه راه اصلاحات بورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی به حیث بخشی از موافقتنامه مشاوره میان بنیاد ماکس پلانک برای صلح بین الملل و حاکمیت قانون و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در کابل تهیه شده که شامل اشتغال داکتر ایلاریا ویانلو در کمیسیون از اپریل الی جولای 2018 بوده است. اگر علاقمند دریافت و مطالعه متن کامل گزارش هستید، لطفاً به این نشانی در تماس شوید: داکتر ایلاریا ویانلو (vianello@mpfpr.de یا office@mpfpr.de) یا آقای مجتبی عیان (mujtabaayan@yahoo.com).

بورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی یک نهاد تجدیدنظر اداری در چهارچوب کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی است. این بورد طبق رویه و قوانین مختلف (قسمتاً متناقض) مسئول بازبینی شکایات افراد¹ در مورد استخدام کارکنان خدمات ملکی و رابطه میان کارمندان خدمات ملکی و دولت به حیث کارفرمای آنها (مثلاً جابجایی‌های ناموجه، تدابیر انضباطی غیرقانونی و غیره) می‌باشد.² این بورد به منظور بازنگری تصمیم ادارات مربوطه برای حصول اطمینان از درستی این تصمیم اجرای وظیفه می‌کند. به سخن دیگر، این بورد مجری تجدیدنظر اداری است که از تجدیدنظر قضایی متفاوت است.³ کار این بورد در خلأ مطلق موازین حقوقی صورت نمی‌گیرد، اما قوانین اغلب ناکافی، مبهم و ناسازگار هستند. فقدان صراحت حقوقی در رابطه با طرز العمل‌های نافذ در هنگام ارائه شکایت موجب چالش‌های بی‌شماری برای افراد و این بورد می‌شود. در خصوص افراد، قوانین در مورد مرجع دریافت و دلایل ارائه شکایت صراحت ندارند. از سوی دیگر، بورد نمی‌خواهد مانع اعمال بی‌عدالتی بر افراد شود و از همین بابت، تمامی موارد شکایت را می‌پذیرد. اگرچه این رویکرد باید به خاطر حمایت از حقوق افراد (الگوی برابرگرایانه عدالت اداری) مورد تمجید واقع شود، ولی باید ذکر کرد که چنین امری احتمالاً به ضرر کارایی و کارآمدی روند رسیدگی به شکایات (عقلانیت اداری) می‌انجامد. عدم صراحت راجع به طرز العمل‌های نافذ با عدم صراحت درباره ماهیت حقوقی تصمیم

¹ در حال حاضر اداره افغانستان لزوماً در هنگام جمع‌بندی نهایی یک قضیه تصمیم اداری اتخاذ نمی‌کند. بنابراین، واژه «شکایت» درست‌تر از واژه «اعتراض» برای توصیف مکانیزم‌های کنونی تجدیدنظر اداری است. به لحاظ صراحت، عبارت «طرز العمل اعتراض» صرفاً به تجدیدنظر تصمیم اداری، همان‌گونه که در قانون اجراء اداری تعریف شده، اشاره می‌کند.

² فرمان شماره 1289 ریاست جمهوری (1396.04.18) و ماده 18 قانون خدمات ملکی. ماده 28 قانون کارکنان خدمات ملکی صلاحیت این بورد را به رسیدگی به قضایای مربوط به امور استخدام محدود می‌کند و تمامی موارد دیگر را به کمیسیون‌های حل اختلاف در وزارت‌ها یا ادارات دولتی مربوطه وامی‌گذارد.

³ تجدیدنظر اداری دست‌کم به لحاظ شکلی و اصلاحی مطلقاً از تجدیدنظر قضایی که از سوی محاکم انجام می‌شود، متفاوت دانسته می‌شود. تجدیدنظر اداری به تجدیدنظرکنندگان اجازه می‌دهد یک تصمیم را تعدیل یا آن را برای اتخاذ یک تصمیم جدید لغو کنند، حال آن که محاکم یک تصمیم را ملغی می‌کنند و آن را به اطلاع مرجع تصمیم‌گیرنده می‌رسانند. از نظر شکلی، تجدیدنظر اداری در پذیرش شواهد جدیدی که در هنگام تصمیم‌گیری موجود نبوده، انعطاف‌پذیری بیشتری دارد، حال آن که محاکم فیصله‌های خود را مبتنی بر شواهد موجود برایشان اتخاذ می‌کنند. با این حال، به لحاظ منتهی یا ماهوی، همپوشانی یا تداخل قابل‌ملاحظه‌ای میان این دو نوع تجدیدنظر وجود دارد.

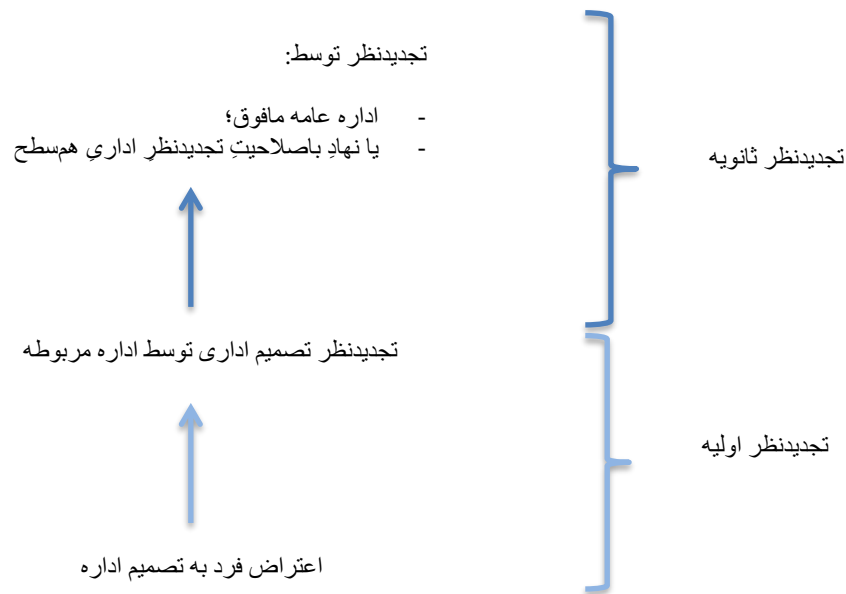
این مورد توأم شده است: آیا تصامیم مورد، تصامیم اداری جدیدی هستند؟ یا دساتیری برای ادارات مربوطه جهت اتخاذ تصامیم جدید و اصلاح شده؟

هرچند ارزیابی حقوقی و نقشه راه اصلاحات مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی عمدتاً بر امور شکلی متمرکز است، لیکن باید خاطر نشان ساخت که این مورد همچنین با مشکلاتی در پرداختن به امور متنی یا ماهوی مواجه است. برای مثال، این مورد در تحلیل حقوقی خود اغلب ملزم به تطبیق قوانین ناقص، مبهم و مکرراً متناقض است. علاوه بر این، ممکن است تحقق حقوق قانونی یک شاکی در اثر محدودیت منابع و امکانات میسر نباشد. بنابراین، مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی با یک محیط حقوقی پرچالش در تمامی مراحل روند تجدیدنظر روبرو است.

زمینه کار مورد: بوردهای تجدیدنظر اداری و قانون اجراء اداری

تحلیل کارکرد و چالش‌های فراراه مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی در انزوا ممکن نیست: این کار باید در سیاق نظام حقوقی اداری افغانستان و به خصوص با در نظر داشت قانون اخیراً وضع شده اجراء اداری انجام شود. قانون اجراء اداری نه تنها مراحل اتخاذ تصامیم اداری را برای مراجع اداری مشخص می‌سازد، بلکه چهارچوب کار بوردهای تجدیدنظر اداری را در روند تجدیدنظر اداری تعیین می‌کند. مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی در انزوا قرار ندارد، زیرا وزارت‌ها و ادارات دولتی دارای بوردهای تجدیدنظر مشابه بسیاری هستند.⁴ کارکرد این بوردها به وضوح با کارکرد مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی تشابه دارد: این بوردها ملزم به بازنگری تصامیم اداری مراجع مربوطه (مثلاً تصامیم در مورد مالیات، صدور جوازنامه‌ها و غیره) هستند. فقره 2 ماده 47 قانون اجراء اداری به موجودیت و نقش این بوردهای تجدیدنظر اداری اذعان دارد. این ماده تصریح می‌کند که اداره مربوطه باید اعتراض یک فرد را به نهاد باصلاحیت تجدیدنظر اداری هم‌سطح در صورتی راجع کند که اداره موقت مندرج در تصامیم اداری اصلی را حفظ می‌کند. به سخن دیگر، بوردهای تجدیدنظر اداری یک بررسی ثانویه را در مورد تصامیم اولیه اداره مربوطه انجام می‌دهند. مراحل مندرج در فقره 2 ماده 47 قانون اجراء اداری فعلاً به صورت کامل در عمل اجرا نمی‌شود.

⁴ مثلاً کمیسیون رسانه‌ها و ارزیابی (قانون رسانه‌های همگانی سال 2009)، کمیسیون حل اختلافات کار (قانون کار سال 2008)، اداره حکمیت گمرکات (قانون گمرکات سال 2005) و غیره.



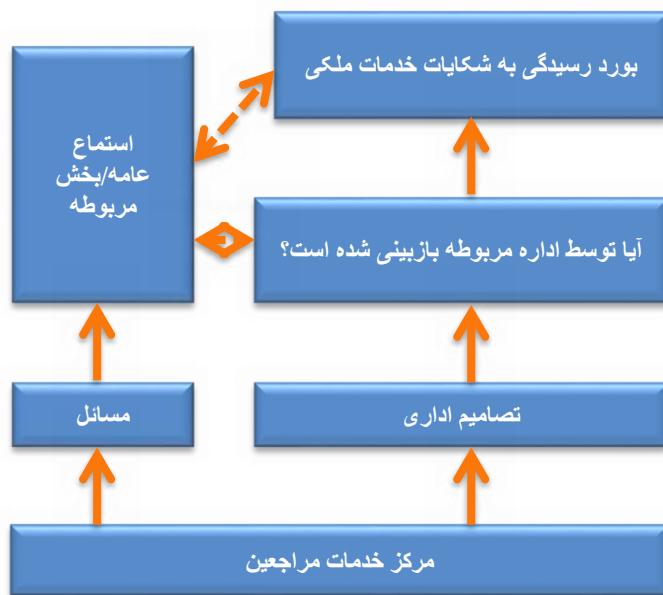
تطبيق قانون اجراءات اداری به ویژه احكام مندرج در فقره 2 ماده 47 این قانون در كار بورد رسیدگی به شكایات خدمات ملكی در رفع برخی از چالش‌هایی که بورد هم‌اکنون با آنها مواجه است، مفید واقع خواهد شد و این نکته در ذیل بیشتر شرح داده می‌شود.

1. از بورد رسیدگی به شكایات به بورد تجدیدنظر اداری ثانویه

کاربرد فقره 2 ماده 47 قانون اجراءات اداری در رابطه با کار بورد رسیدگی به شكایات خدمات ملكی تأثیرات بی‌شماری را در پی خواهد داشت. اولاً، این بورد فقط ملزم به بازبینی تصمیم اداری خواهد بود – بدین معنی که تمامی دیگر انواع مسائل یا شكایات باید توسط بخش مربوطه در کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملكی یا وزارت یا اداره دولتی مربوطه مورد رسیدگی قرار گیرد. ثانیاً، این بورد تنها مکلف به پذیرش اعتراضات راجع به تصمیم اداری‌ای خواهد بود که در وهله نخست از سوی اداره مربوطه بازنگری شده است. مرکز خدمات مراجعین⁵ کمیسیون مسئولیت تعیین پذیرش یک شكایت (یعنی این که آیا شكایت در مورد یک تصمیم اداری است؟ اگر بله، آیا شكایت قبلاً از جانب اداره مربوطه بازبینی شده است؟) و در غیر آن ارجاع فرد شاکی به مرجع ذیصلاح را بر عهده خواهد داشت. برای تحقق این هدف نهایی، باید تدابیری جهت تنظیم روند گذار بورد از یک مرجع رسیدگی به شكایات به یک مرجع تجدیدنظر اداری ثانویه روی دست گرفته شود. در این رابطه، تحکیم ظرفیت ادارات مربوطه برای توانمند کردن آنها جهت اجرای مرحله اولیه تجدیدنظر اداری مهم خواهد بود (مواد 38 تا 51 قانون اجراءات اداری). در جریان روند گذار، مهم است تا مراجع مسئول مراحل اولیه و ثانویه تجدیدنظر (یعنی مرجع رسیدگی به مسائل یا شكایات ساده و مرجع رسیدگی به تصمیم اداری) با هم جهت حصول اطمینان از عدم خلط مسائل ساده با تصمیم اداری و بر عکس در تماس باشند. بر علاوه، قانون اجراءات اداری پیش‌بینی می‌کند که اداره مربوطه (در صورتی که بر موقوف اولیه خود پافشاری دارد) وظیفه دارد تا اعتراضات افراد را به نهاد باصلاحیت تجدیدنظر اداری هم‌سطح ارائه دهد. با این حال، توصیه می‌شود که طی روند گذار به افراد نیز اجازه داده شود تا قضایای خود را شخصاً به بورد رسیدگی به شكایات خدمات

⁵ این مرکز خدمات مختلفی را به مراجعین کمیسیون عرضه می‌دارد؛ یکی از این خدمات، کمک به افرادی است که می‌خواهند شكایات خود را به بورد ارائه دهند.

ملکی ارائه دهند. نمی‌توان توقع داشت تا رویه کنونی فوراً دچار دگرگونی شود. هم افراد و هم ادارات مربوطه باید در جریان روند اصلاحات هدایت شوند. در نهایت، تغییرات در طرز فعالیت مورد باید به صراحت در قوانین و طرزعمل‌های آن انعکاس یابد. همین تغییرات باید به طور سازگاری در تمامی قوانین و طرزعمل‌های حاکم بر کار ادارات مربوطه (نظیر مورد تعیینات خدمات ملکی، کمیته‌های استخدام، کمیسیون‌های حل اختلاف و غیره) منعکس شود. در فرجام، یک مکانیزم چندسطحی و کارای تجدیدنظر اداری از مؤثریت بیشتری برخوردار خواهد بود، زیرا این مکانیزم امکان حل شکایات در سطح اولیه



یعنی ادارات مربوطه را فراهم می‌آورد و تنها قضایای دشوارتری به سطح ثانویه یعنی مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی سپرده می‌شود که حل آنها «به صورت محلی» مقدور نباشد.

2. ابتدا گفتگو: تأثیر تجدیدنظر بر تصمیم‌گیری (و بر عکس)

در حال حاضر، مورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی یک ابزار فراقضایی برای حمایت از افراد شاکی پنداشته می‌شود، حال آن که ارزش افزوده آن به عنوان یک سیستم مراقبت خودی از اداره عامه نادیده گرفته می‌شود. به عبارت دیگر، ادارات مربوطه از کار مورد احساس تهدید می‌کنند، به جای آن که به مورد به فرصتی برای بهبود تصمیم‌گیری‌های خود نگاه کنند. خود مورد هم به تازگی اهمیت برقراری گفتگو با ادارات مربوطه را به منظور حصول شناخت جامع از چالش‌های فراراه اجرای تصمیمات (مثلاً فقدان منابع و امکانات و غیره) درک کرده است. ارتقای گفتگو میان مورد و ادارات مربوطه می‌تواند سه کارکرد مهم در بهبود کارایی نظام عدالت اداری در افغانستان داشته باشد. اولاً، این امر می‌تواند به کاهش شکایات افراد در اثر بهبود روند تصمیم‌گیری منجر شود. هر شکایتی که توسط مورد دریافت می‌شود، فرصتی برای بررسی روندی است که به یک تصمیم اداری منتج گردیده است. در نتیجه، از شکایات دریافتی مورد باید شناسایی خلأهای موجود در سیستم و بهبود رویه اداری جاری ممکن باشد. با این وجود، باید به خاطر داشت که شهروندانی که از طرق رسمی خواهان رسیدگی به شکایات خود هستند، هنوز یک استثنا هستند تا قاعده. در این باره، یادآوری این نکته اهمیت دارد که کل سیستم (نظیر یک روند استخدام جمعی و گسترده) نباید صرفاً بنا بر شکایات دریافتی مورد ارزیابی شود. ثانیاً، احتمال دارد مورد با افزایش گفتگو با ادارات مربوطه به مرور زمان تصمیمی را اتخاذ کند که نه تنها نگرانی‌های افراد را مد نظر قرار می‌دهد، بلکه نیازهای اداره عامه نظیر مصلحت و مقرون به صرفه بودن روند تجدیدنظر را لحاظ می‌کند. تصمیمی که یک تعادل خوب را میان دو جانب در حدود قانون برقرار می‌کند، احتمال پذیرش و اجرای آن توسط شهروندان و اداره بیشتر است. ثالثاً، این امر می‌تواند به بهبود تطبیق تصمیم اداری یاری رساند. مورد برای اجرای تصمیمات کاملاً به ادارات مربوطه متکی است. بنابراین، اگر اداره مربوطه نتواند تصمیمی را مثلاً به علت نبود امکانات اجرا کند، مهم است که این موضوع به حیث بخشی از روند تجدیدنظر به اطلاع مورد رسانده شود. برای مثال، اگر مورد نتیجه بگیرد که فردی مستحق معاش تقاعد است، این مسئولیت اداره مربوطه است که منابع لازم را به این خاطر شناسایی کند و این مکلفیتی است که شاید اداره از عهده انجام آن بر نیاید و فرد در وضعیتی قرار داده شود که در آن امکان اجرای تصمیم مورد وجود نداشته باشد.

3. حفظ انعطاف‌پذیری در حین تضمین روند قانونی

بورد هنگام بازنگری تصامیم ادارات مربوطه (در مورد نتایج امتحان، جابجایی کارکنان در بست‌های مختلف، موارد برکناری و غیره) تمامی صلاحیت و اختیاری را که لازم بدانند، برای مطمئن شدن از صحت تصمیم مورد نظر (در صورتی که فقط یک راه‌حل موجود باشد) یا ارجحیت آن تصمیم (در صورتی که بیش از یک راه‌حل وجود داشته باشد) اعمال می‌کند. در هیچ جایی از قوانین و طرز‌العمل‌های حاکم بر کار این بورد محدودیت‌هایی در این زمینه یافت نمی‌شود: بورد از کلیه اختیارات لازم برای تأیید، تعدیل یا لغو تصامیم اداری بهره‌مند است.⁶ گرچه حد مشخصی از انعطاف‌پذیری باید حفظ شود، ولی روند تجدیدنظر باید دست کم به وسیله معرفی حدود شکلی کلیدی به هدف حمایت از اصول طی مراحل قانونی بیش از پیش رسمی ساخته شود. در این رابطه، قانون اجراء اداری و خصوصاً مواد مربوط به طرز‌العمل ابتدایی اعتراض (مواد 38 تا 51) حاوی احکامی است که باید حین تسوید طرز‌العمل جدید برای بورد مد نظر قرار گیرد و در این طرز‌العمل گنجانده شود. برای مثال، تعریف ملاک‌های تعلیق تطبیق یک تصمیم یا گام‌هایی مهم است که بورد باید جهت بررسی قانونیت و مصلحت تصمیم ابتدایی و این که آیا شاکی باید استماع شود یا خیر، بردارد.

4. در جستجوی اطمینان حقوقی

یک مسئله بسیار مهم دیگر که هنوز روشن نیست، این است که آیا فیصله‌های بورد تصامیم اداری جدیدی به شمار می‌آیند یا این که آنها دساتیری برای ادارات مربوطه به منظور اتخاذ تصامیم اداری جدید در مطابقت با فیصله‌های بورد هستند. تنظیم و تصریح این جنبه از قانون جهت تأمین اطمینان حقوقی نه تنها برای فرد شاکی، بلکه برای نظام عدالت اداری در کشور حیاتی است. اگر قرار باشد فیصله‌های بورد تصامیم اداری نوینی باشند، آنگاه بورد باید طرز‌العمل‌های اتخاذ تصامیم اداری نو را طبق احکام قانون اجراء اداری (مواد 27 تا 33) رعایت کند. اما اگر قرار باشد فیصله‌های بورد دستوری برای اداره مربوطه برای اصلاح تصمیم اداری اولیه باشد، در آن صورت نظارت بر اجرای این دستور از سوی اداره مربوطه اهمیت خواهد یافت. سرانجام، ماهیت حقوقی تصامیم بورد نیز بر طرز‌العمل‌های حاکم بر بردن شکایات افراد به محاکم تأثیرگذار خواهد بود. در حال حاضر، به نظر می‌رسد افراد می‌توانند هم تصامیم اداره مربوطه و هم فیصله بورد را به محکمه ببرند و به نظر می‌رسد که محکمه هم هر دو نوع استیناف‌طلبی را می‌پذیرد. این سیستم درجه بالایی از عدم اطمینان حقوقی را به بار می‌آورد، زیرا معلوم نیست کار تصمیم/فیصله در صورتی که یکی از آنها در محکمه مورد رسیدگی قرار گیرد یا هر دوی آنها توسط محاکم یا دیوان‌های متفاوت مورد رسیدگی قرار گیرند، به کجا می‌انجامد. برای اجتناب از این امر، مهم خواهد بود تا فقط یک تصمیم اداری در انتهای روند تجدیدنظر باقی بماند، صرف نظر از این که جمع‌بندی نهایی راجع به ماهیت حقوقی فیصله‌های بورد چه باشد. در این صورت، تنها امکان اعتراض به این تصمیم نهایی در محکمه مطرح خواهد بود.

طرحی برای اصلاحات گسترده

هرچند قانون اجراء اداری در روند آوردن اصلاحات در بورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی مفید بوده است، لیکن این قانون همچنین برخی سؤالات مهم را در مورد نحوه اجرای آن توسط بوردهای تجدیدنظر اداری موجود در کشور مطرح کرده است. سؤالات مطرح‌شده از آنجا به ویژه چالش‌آفرین هستند که بورد رسیدگی به شکایات خدمات ملکی

⁶ تنها فقره 3 ماده 27 طرز‌العمل‌های رسیدگی به شکایات خدمات ملکی تصریح می‌کند که بورد مکلفیت دارد تا دلایل اتخاذ تصمیم نهایی خویش را توضیح دهد.

نخستین مورد تجدیدنظر اداری است که این نوع اصلاحات را طی می‌کند. به سخن دیگر، کاری را که مورد آغاز کرده، پیشتازانه است و می‌تواند طرحی برای دیگر بوردهای تجدیدنظر اداری موجود در وزارت‌ها یا ادارات دولتی به شمار رود. نقش بوردهای تجدیدنظر اداری در نظام حقوقی اداری نوپای افغانستان به ویژه در صورتی حائز اهمیت خاص است که کشور منتظر تصویب و تطبیق قانون اجراءات محاکم اداری است. نهایتاً، مکانیزم‌های داخلی تجدیدنظر اداری باید عنصر و مؤلفه مهمی در حمایت از حقوق شهروندان و تحقق عدالت اداری محسوب شوند.