

دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال سوم، شماره ۱۰، بهار و تابستان ۱۳۹۵

نظریه خدمت عمومی و اصول حاکم بر آن در قوانین و رویه قضایی ایران

حیدر محمد نژاد^۱

چکیده

امروزه مهم‌ترین ویژگی حقوق اداری، تهیه و ارائه خدمات عمومی است. خدمات عمومی که در جهت برآوردن منافع عمومی است از اهداف حقوق عمومی است. اعتقاد برخی مشروعیت دولت وابسته به میزان خدمات عمومی است که انجام می‌دهد. مفهوم خدمات عمومی در طول زمان دچار تحولات گردیده است؛ ولی مفهوم خدمات عمومی به عنوان روح و منبع الهام حقوق اداری باقی مانده است. پیدایش نظریه خدمات عمومی در رویه قضایی فرانسه بوده است. آرای صادره موجب تثبیت و پایداری این نظریه شده است؛ ولی برداشت‌های مختلفی از مفهوم اصول خدمات عمومی شده و بعضی از اصول مورد تردید حقوقدانان واقع شده است. برخی از اصول از جمله اصل برابری و رایگان بودن خدمات عمومی در قانون اساسی ایران به صراحت آمده و در رویه قضایی دیوان عدالت اداری ایران با الهام از اصول قانون اساسی به‌ویژه فصل مربوط به حقوق ملت‌ها، اصل برابری و منع تبعیض ناروا شناسایی شده است

واژگان کلیدی: خدمات عمومی، اصل برابری، اصل استمرار یا تداوم، اصل انطباق

۱. دانش‌آموخته دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی تهران. نشانی پست الکترونیک: heidar.mohammadnejad@gmail.com

مقدمه

نیازهای بشر نسبت به زمان و مکان‌های مختلف، متغیر و گوناگون است. انسان موجودی اجتماعی است که طبیعتاً نمی‌تواند همه نیازهای خود را به تنهایی فراهم کند. در مراحل ابتدایی تمدن، نیازهای بشری جنبه عمومی نداشته و افراد خود نسبت به رفع نیازهای شخصی اقدام می‌کردند؛ حتی با این وجود از همان زمان قوه حاکمه خود را متصدی برخی از امور می‌دانسته است و افراد نیز از قدرت حاکم توقع برقراری امنیت و رسیدگی به دعاوی را داشته‌اند، ولی با پیشرفت تمدن بشری، احتیاجات و نیازهای مردم نیز تغییر یافت و حضور دولت و قدرت حاکم در تأمین این نیازها به تدریج پررنگ‌تر شد و خدمات عمومی شکل گرفت.

خدمات عمومی به وسیله مؤسسات و سازمان‌های دولتی تهیه و ارائه می‌گردد و گاه به وسیله مؤسسات خصوصی که تابع و در قلمروی مقررات حقوق عمومی هستند؛ تأمین می‌شود. گسترش نظریه خدمات عمومی، دولت‌ها را به مداخله در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی وادار نمود. نظریه خدمت عمومی در اواخر قرن ۱۹ در روبه قضایی فرانسه پدیدار و شناسایی شد. در آن زمان که جامعه تحت تأثیر افکار اقتصاد آزاد بود و دو رأی مشترک ۸ فوریه سال ۱۸۷۳ بلانکو، دیوان تمیز و شورای دولتی فرانسه دایر بر مسئولیت مدنی دولت به علت انجام وظایف کارکنانش بدون تعیین آنکه وظیفه انجام شده از امور حاکمیت است یا امور تصدی، صادر گردید و زیربنای نظریه خدمت عمومی شد.

اصل تساوی عمومی مردم در مقابل قانون و اصل برابری در ورود به خدمت عمومی و اصل برابری در برابر خدمات عمومی و اداری، اصل برابری در برابر تحمیلات ناشی از امر عمومی و تساوی در بهره‌مندی از خدمات عمومی از اصول مهم نظریه خدمات عمومی است که بسیاری از جنبه‌های این اصول مخلوق دادگاه‌های اداری هستند.

در حقوق ایران، اصول کلی حقوق اداری تا حدودی سنتی است و ماهیت اصول حقوق عمومی و قلمروی آن به درستی روشن نشده است. هر چند در ایران قدیم فعالیت‌های دولتی که مورد استفاده عموم قرار می‌گرفته، جنبه خدمات همگانی داشته است؛ مانند راهسازی و کاروانسراها و قنات‌ها که تحت تأثیر اندیشه خدمات عمومی قرار داشته است؛ ولی در آرای محاکم اداری و قضایی، این مفاهیم

مجهول و مبهم بوده و کمتر دیده می‌شود که نقض یا تعلیق یک اقدام اداری به استناد به موازین اصول حقوق عمومی صورت گیرد؛ هرچند با تأسیس نهاد و دیوان عدالت اداری، وظیفه شکل‌گیری آن تا حدودی با اصول اساسی حقوق عمومی شناسایی شده است و دیوان عدالت اداری اصل برابری و تبعیض را در نقض و ابطال تصمیمات اداری مد نظر قرار داده است.

با عنایت به اینکه برداشت‌های مختلفی از مفهوم اصول خدمات عمومی شده است؛ بعضی از اصول خدمات عمومی مورد تردید حقوقدانان واقع شده و اینکه شکل‌گیری و شناسایی بسیاری از اصول در آراء و رویه قضایی کشورها بوده است و اصول حقوق اداری به‌ویژه اصول حاکم بر خدمات عمومی می‌تواند در تفسیر قانون موضوعه به عنوان ابزار مکمل در اختیار قضات قرار گیرد و اینکه نظام حقوقی ایران فاقد قانون مدون عام اداری بوده (هرچند در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون استخدام به چند اصل اشاره شده است)؛ لذا ضرورت دارد آراء و رویه قضایی دیوان عدالت اداری بررسی شود. سؤال تحقیق حاضر این است که نظریه خدمت عمومی و اصول آن در قوانین و رویه قضایی ایران مد نظر قرار گرفته و در آرای قضات، اصول خدمات عمومی را می‌توان شناسایی کرد؟

در مقاله حاضر در گفتار اول به مفهوم خدمات عمومی، تاریخچه پیدایش آن و انواع آن پرداخته و در گفتار دوم، ایجاد و حذف خدمات عمومی و اصول اساسی آن بررسی شده و نمونه رویه قضایی دیوان عدالت اداری بیان خواهد شد. تحقیق حاضر به صورت توصیفی و تحلیلی با بهره‌گیری از کتاب‌ها و اسناد و قوانین و آراء حقوقی است و در کتابهای حقوق اداری به موضوع خدمات عمومی پرداخته شده است.

گفتار اول: مفهوم، تاریخچه و انواع خدمات عمومی

در این گفتار به مفهوم خدمات عمومی (مبحث اول)، تاریخچه خدمات عمومی (مبحث دوم) و انواع خدمات عمومی (مبحث سوم) می‌پردازیم.

مبحث اول: مفهوم خدمات عمومی

مفهوم خدمات عمومی از مفاهیم راهبردی و بنیادین حقوق عمومی به شمار می‌رود؛ بدین‌خاطر مفهوم خدمات عمومی نه تنها کمتر از جایگاه مفهوم اقتدار عمومی نیست؛ بلکه می‌توان گفت که این دو مفهوم دوشادوش هم دو پایه غیر قابل انکار حقوق عمومی را تشکیل می‌دهند (گرچی‌ازندریانی، ۱۳۹۲: ۲۱۳).

به گفته دولوبادر: «خدمت عمومی ماهیت ویژه‌ای در برابر سایر خدمات ندارد؛ جز اینکه هدف آن تأمین منافع عمومی است و همین عامل شخصی است که به خدمتی، وصف عمومی می‌بخشد.» (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۵۰) ژز در تعریف خدمات عمومی چنین می‌گوید:

«خدمات عمومی منحصر به نیازهای عام‌المنفعه است که دولتمردان یک کشور در برهه‌ای از زمان معین تصمیم می‌گیرند تا آن نیازها را از طریق سازمان‌های عمومی یا دولتی برآورده کنند و...» (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۵۳).

دوگی حقوقدان فرانسوی، حق حاکمیت دولت را انکار و حاکمیت را بر پایه خدمات عمومی بررسی می‌کند. وی وجود حاکمیت را برای دولت به معنی انکار قواعد حقوق در روابط داخلی و بین‌المللی می‌داند و معتقد است قدرت و حاکمیت وقتی مشروع است که دولت این قدرت را برای انجام خدمات مورد نظر عموم به کار گیرد و در انجام وظایف قانونمند باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۹) و بر این باور بود که دولت باید به عنوان مجموعه‌ای از خدمات عمومی سازماندهی و نظارت شده توسط دولتمردان در نظر گرفته شود (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۴۴).

از نظر لئون‌دوگی، خدمت عمومی فعالیت عام‌المنفعه‌ای است که برای تحقق و توسعه وابستگی متقابل اجتماعی ضروری است و به‌طور مستمر زیر نظر حکومت‌کنندگان ارائه می‌شود؛ همچنین خدمات عمومی عبارت است از: هرگونه امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود؛ زیرا وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده، طبیعت آن به‌گونه‌ای است که تأمین آن به‌طور شایسته فقط به وسیله دولت ممکن و میسر است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۵۷).

در کل، خدمات عمومی فعالیت‌های عام‌المنفعه‌ای هستند که توسط دولت یا قانون‌گذار تصویب و تصمیم به انجام آن گرفته شود و توسط یک شخص حقوق عمومی انجام گردد یا یک نهاد خصوصی یک فعالیت عام‌المنفعه را به پیروی از قواعد حقوقی خاص که حاوی امتیازات و یا تکالیفی است ارائه

نماید (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۴۳). اصطلاح خدمات عمومی می‌تواند یک مفهوم سازمانی و یک مفهوم ماهوی و کاربردی داشته باشد.

بند اول: مفهوم سازمانی

«اصطلاح خدمت عمومی را می‌توان در یک معنای سازمانی نیز عنوان کرد» (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۵). خدمت عمومی به مفهوم سازمانی به معنای یک سازمان و دستگاه اداری یعنی مجموعه‌ای از کارمندان و ابزارها، امکانات و تجهیزات مادی برای انجام وظیفه خاصی است. در مفهوم سازمانی به جای توجه به ماهیت و اهداف خدمات عمومی به نهادها و سازمان‌های ارائه‌دهنده آن توجه می‌شود. (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۲: ۲۱۳) درباره مفهوم سازمانی خدمت عمومی می‌توان گفت خدمت عمومی فعالیتی است که همیشه شخصی عام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برعهده دارد. در این مفهوم از خدمات عمومی، مقصود اداراتی است که موظف به تهیه اموال و خدمات هستند؛ مانند خدمت عمومی آموزش، خدمت عمومی حمل و نقل، خدمت عمومی بهداشت و ... یا به‌طور خلاصه می‌توان گفت که: «خدمات عمومی عبارت است از یک سازمان یا ساختمان حقوقی که به وسیله این سازمان یا ساختمان حقوقی، نیازها و منافع عموم برآورده می‌شود.» (نوبین، ۱۳۸۶، ۱۸۹). بنابر تعریف فوق چهار عنصر اساسی پیدایش می‌یابند: (جان بل، سوفی بایرون، مترجم، علیرضا اسدپور طهرانی، ۱۳۸۹: ۱۱۳).

هدف عمل و فعالیتی که بر عهده گرفته شده چیست؟ (که طبیعتاً باید هدف، تأمین منافع عمومی باشد)

۲. چه سازمانی باید این اقدامات و فعالیت‌ها را بر عهده بگیرد؟ (آیا دولت است یا یک نهاد عمومی؟)

۳. سازوکار اجرایی این اقدام یا فعالیت چگونه است؟ (به‌کارگیری قدرت عمومی یا از طریق انعقاد یک قرارداد؟)

۴. چه افرادی اجرا و مسئولیت ارائه این خدمات عمومی یا اقدام را برعهده می‌گیرند؟ (مأموران کشوری یا افراد بخش خصوصی؟).

بند دوم: مفهوم ماهوی خدمات عمومی

خدمات عمومی به مفهوم ماهوی یا کاربردی به اعمال دارای ویژگی و هدف نفع عمومی یک فعالیت عام‌المنفعه می‌گویند و عملی که به منظور کسب سود نیست و این مفهوم مورد تأیید لئون دوگی بوده است. فایده عملی این مفهوم، مشروعیت بخشیدن و موجه کردن فعالیت‌های عمومی است (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۴۷).

با گذشت زمان، مفهوم ماهوی و کاربردی خدمات عمومی تغییر کرده است؛ چون این امور ثابت و غیر متغیر نیستند و همواره دستخوش تغییرات و تحولات هستند؛ زیرا همان‌گونه که بسیاری از خدمات عمومی اجتماعی که در گذشته جنبه خصوصی داشته، امروزه جنبه عمومی یافته است؛ مثلاً آموزش و پرورش و بهداشت عمومی. ممکن است بعضی از خدمات جنبه عمومی خود را از دست بدهند و جزء امور خصوصی قرار گیرند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۲۵۷).

مفهوم سازمانی و کاربردی خدمت عمومی غالباً با یکدیگر جمع می‌گردند. امروزه بیش از پیش شاهد نهادهای خصوصی هستیم که مشغول اداره خدمات عمومی به مفهوم کاربردی آن هستند. هنگامی که نهاد اداره‌کننده فعالیت عام‌المنفعه یک نهاد عمومی است؛ فرض بر ویژگی خدمت عمومی آن فعالیت می‌گردد؛ ولی نهاد عمومی می‌تواند به انجام یک فعالیت خصوصی (بازرگانی یا صنعتی) یا اعمال تصدی مبادرت نماید و یک نهاد خصوصی نیز به انجام یک فعالیت دارای ویژگی خدمت عمومی اقدام کند.

برای اینکه فعالیت‌های عام‌المنفعه یک نهاد خصوصی در زمره خدمات عمومی قرار گیرد؛ باید از نظام حقوقی خاصی مانند استفاده از قدرت عمومی، نظارت شخص عمومی بر شیوه‌های انجام فعالیت نهاد خصوصی و ... پیروی کند. در این تحقیق، هنگامی که از خدمات عمومی نام می‌بریم؛ منظور همین مفهوم (کاربردی و ماهوی) از خدمات عمومی است که برای ارضای منافع عمومی لازم است.

مبحث دوم: تاریخچه خدمات عمومی

تاریخچه خدمات عمومی در کشور فرانسه که یکی از کشورهای صاحب نام در این حوزه است و کشور ایران به اختصار بیان می‌شود.

بند اول: تاریخچه خدمات عمومی در فرانسه

اندیشه خدمت عمومی در تمام دوران حکومت‌ها، حتی حکومت‌های استبدادی از جانب فلاسفه و اخلاقیون و مصلحان جامعه به زمامداران پیشنهاد شده است. در تاریخ اجتماعی و سیاسی و ادبی فرانسه آن دسته از فعالیت‌های دولتی که مورد استفاده عموم قرار می‌گرفته و جنبه خدمات همگانی داشته است؛ مانند: سدسازی، راهسازی و آب انبارها، کاروانسراها و غیره، کم و بیش تحت‌تأثیر اندیشه خدمت عمومی قرار گرفته است (انصاری، ۱۳۸۴، ۷۶). نظریه خدمت عمومی در آرای شورای دولتی فرانسه پدیدار و تثبیت گردید و در رأی ۸ فوریه سال ۱۸۷۳ «بلانکو» اولین بار نظریه خدمت عمومی پذیرفته شد. بلانکو دختر بچه‌ای بود که در خیابان به وسیله یک واگن متعلق به دولت که از جانب کارگران کارخانه دولتی تنباکوسازی بردو رانده می‌شد؛ مجروح گردید. پدر وی به استناد قانون مدنی علیه دولت و کارگران ادعای خسارت نمود. قضیه، مورد اختلاف دادگاه‌های اداری و قضایی فرانسه قرار گرفت و در آخر، رأی دیوان تمییز و شورای دولتی فرانسه دایر بر مسئولیت مدنی دولت به علت انجام وظایف کارکنان - بدون تعیین اینکه وظایف انجام شده از امور حاکمیت است یا امور تصدی - صادر گردید و زیربنای نظریه خدمت عمومی شد و حقوق اداری نوین فرانسه را پایه‌گذاری کرد و دو رأی بعدی دیگر یکی در مورد «تریه مارکش» و دیگری درباره «فوتری» دیوانه خطرناک، نظریه خدمت عمومی را تثبیت نمود (انصاری، ۱۳۸۴: ۷۷-۷۶).

بند دوم: خدمات عمومی در ایران

تا سال ۱۳۰۱، ما قانونی به نام قانون اداری یا استخدامی نداشتیم که در آن خدمات عمومی تعریف شده باشد و حقوق در ایران به شعب مختلف تقسیم نشده بود. مفهوم حقوق عبارت بوده از: مجموعه قواعد عرفی و موازین فقهی. ارائه خدمات عمومی و امور دولتی هم هر یک در دوره‌های محدود و به صورتی محدود ارائه می‌شدند؛ مانند: جاده‌سازی، چاپارخانه، پست‌خانه، احداث کاروانسرا و نوانخانه، امنیت شهر و حفظ مرزهای کشور، تهیه ارزاق عمومی و کنترل قیمت‌ها و در قرن اخیر قوانین وضع شدند و نهادها و مؤسسات عمومی برای ارائه خدمات عمومی شکل گرفتند. با وضع قانون استخدامی ۱۳۰۱، اصل برابری افراد در ورود به خدمات دولتی استقرار یافته و از وضعی که در گذشته داشته خارج شد. می‌توان گفت که در حقوق ایران، خدمات عمومی از لحاظ نظام حقوقی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. خدمات اداری (سنتی): این دسته از خدمات دولت شامل اعمال و فعالیت‌های مربوط به حاکمیت است که دولت آنها را به عنوان حافظ و پاسدار کشور انجام می‌دهد مانند: حفظ نظم و امنیت در جامعه، اجرای عدالت و دفاع از کشور و اموری از این قبیل که در آنها قصد انتفاع وجود ندارد و به‌طور رایگان در اختیار مردم قرار دارند و دولت در انجام این خدمات از امتیازات قدرت عمومی بهره می‌گیرد. از طرفی، مقررات حاکم بر این خدمات نیز انعطاف چندانی ندارند؛ مانند قوانین استخدامی و مالی و محاسبات و مقررات مربوط به اداره اموال و منابع مالی دولت. (طباطبایی، مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۱۳)

۲. خدمات بازرگانی و صنعتی: این دسته از خدمات، جنبه بازرگانی و صنعتی دارند و امور استخدامی بودجه و منابع مالی تابع مقررات انعطاف‌پذیر قانون بازرگانی است.

۳. خدمات اجتماعی دولت: مانند نظام‌های صنفی و حرفه‌ای که از نظام حقوق مختلط یعنی مقررات و قواعد حقوق خصوصی و عمومی پیروی می‌کنند.

نظام حقوقی ایران به‌خصوص حقوق اداری و سیستم تمرکز و عدم تمرکز و چگونگی جمع‌آوری وجوه عمومی و مصرف آنها و ارائه خدمات عمومی تحت تأثیر نظام‌های حقوقی و فرهنگی متفاوتی قرار گرفته است و جامع‌ترین قانونی که خدمات عمومی و اصول آن را شناسایی کرده؛ قانون مدیریت خدمات کشوری است که عبارت خدمات کشور در حقیقت عبارت یا اصطلاح خدمات عمومی را می‌رساند که در این قانون برای انجام خدمات عمومی و یا انجام امور اداری چهار واحد تشکیل است:

۱. وزارتخانه
۲. مؤسسه دولتی
۳. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی
۴. شرکت دولتی.

ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور حاکمیتی را چنین شرح می‌دهد: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

ماده ۸ به برخی از امور حاکمیتی اشاره نموده و در موارد ۱۰ و ۱۱ قانون امور دولتی را تقسیم‌بندی می‌کند.

در مواد دیگر قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان مثال در مواد ۲۷ و ۴۱ قانون نیز به اصول خدمات عمومی اشاره نموده که در مباحث بعدی به تفصیل توضیح داده خواهد شد.

درباره جایگاه نظریه خدمات عمومی در مقدمه قانون اساسی، می‌توان ردپای برخی از وظایف سنتی و اولیه دولت‌ها را در قالب خدمات سنتی و تکالیف اولیه پیدا نمود. هرچند به صراحت در متن مقدمه قانون اساسی و در قالب حقوقی عنوان نشده است. از جمله این تکالیف که در مقدمه اشاره شده می‌توان به مواردی چون تشکیل و تجهیز نیروهای دفاعی در جهت حفظ و حراست مرزها به‌طور ضمنی و تلویحی، برقراری امنیت داخلی و خارجی (ارتش و سپاه)، رفع نیازهای اقتصادی افراد، تأمین امکانات مساوی و متناسب و اشتغال برای همه و رفع نیازهای ضروری افراد اشاره کرد. هرچند که این موارد به‌طور کلی بیان شده است و صراحت حقوقی ندارد؛ اما می‌توان خدمات عمومی و سنتی را از آنها تفسیر کرد. در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که شالوده بنیادین و اعتبار نظم حقوقی در کشور است؛ به اصول مربوط به اداره امور کشور و سازمان‌های اداری، امور مربوط به خدمات عمومی و... می‌پردازد؛ بنابراین بررسی جایگاه مفهوم خدمات عمومی در قانون اساسی که مبین اصول ناظر بر تکالیف و اختیارات سازمان‌های مجری خدمات عمومی است اهمیت بسیاری دارد.

این مفهوم در متن قانون اساسی عمدتاً در اصول ۳ (بند ۹، ۳، ۱۴)، ۲۹ (تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی، بیمه و ...)، ۳۰ (آموزش و پرورش رایگان)، ۴۳ (تأمین نیازهای اساسی انسان، مسکن، خوراک و ...)، ۴۴ (بخش‌های سه‌گانه اقتصادی و نظام اقتصادی) خلاصه می‌شود؛ همچنین می‌توان مفهوم سنتی خدمات عمومی را در اصول ۱۴۳ و ۱۷۶ (ارتش و شورای عالی امنیت ملی) شناسایی کرد و در آرای دیوان عدالت اداری، برخی از اصول خدمات عمومی شناسایی شده که در ادامه مباحث بیان خواهد شد.

مبحث سوم: انواع خدمات عمومی

خدمات عمومی را می‌توان از جنبه‌های گوناگونی تقسیم‌بندی کرد. در این قسمت، انواع خدمات عمومی از لحاظ قلمرو و موضوع مورد بحث قرار می‌گیرد.

بند اول: تقسیم‌بندی از لحاظ قلمرو

در این نوع تقسیم‌بندی می‌توان خدمات عمومی را به خدمات عمومی ملی و خدمات عمومی محلی تقسیم نمود:

الف. خدمات عمومی ملی

منظور از خدمات ملی، خدماتی است که منافع آن شامل تمام کشور می‌شود. خدمات عمومی ملی گاه همراه با انحصار و منحصرأ در دست دولت است و مردم در آنها مداخله ندارند؛ مانند تأمین نظم و امنیت. در مواردی هم که اشخاص در کنار فعالیت‌های عمومی حق فعالیت داشته باشند؛ مانند خدمات مربوط به آموزش و پرورش، آموزش عالی، بهداشت، بیمه، پست، تلفن، راه‌آهن و ... چون در هر حال، خدمات عمومی از امتیازات و درآمدهای زیادی بهره‌مندند و در عمل رقابت با آنها برای افراد غیرممکن و دشوار است؛ لازم است ایجاد آنها به تصویب مجلس برسد. افزون بر دلایل یاد شده، اداره و انجام خدمات عمومی توسط دولت یا دیگر اشخاص عمومی نیازمند هزینه‌هایی است که بودجه آن باید برابر قانون به تصویب مجلس برسد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۵۸)

ب. خدمات عمومی محلی

منظور از خدمات عمومی محلی خدماتی است که منافع آن برای یک منطقه خاص از کشور است مانند خدماتی که شهرداری‌ها و شوراهای هر منطقه انجام می‌دهند و

در کشور فرانسه با توجه به صلاحیت عام شوراهای شهر و روستا، این نهادها می‌توانند برای رفع نیازهای عمومی به ایجاد و ارائه خدمات عمومی محلی در زمینه‌های ورزشی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، صنعتی، بازرگانی و ... نیز بپردازند که عموماً به شرکت‌های خصوصی اختصاص دارد؛ ولی در این موارد برای عدم رقابت غیرقانونی با شرکت‌ها، فقط در شرایط خاص زمانی و مکانی و چنانچه منافع عمومی محلی اقتضا نماید؛ یعنی آن خدمات توسط بخش خصوصی تأمین نگردد یا جمعیت ساکن محل درخواست نمایند؛ شورا مبادرت به این کار خواهد کرد. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۶۰)

ایجاد خدمات عمومی برای واحدهای محلی در صلاحیت شورای محلی مربوط در حدود و چارچوب مشخص شده توسط قانون است.

برابر نمونه ماده ۱۷ قانون شوراهای، اختیارات شورای اسلامی شهر در خدمات عمومی اقتصادی، صنعتی و بازرگانی عبارتند از:

اقدام در خصوص تأسیس تعاونی‌های تولید، تولید و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط (بند ۷).

وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه (بند ۲۸).

۳. وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره (بند ۲۹).

بند دوم: تقسیم‌بندی از لحاظ موضوع

از لحاظ موضوع، خدمات عمومی به مدت طولانی به همان اصطلاح فعالیت‌های اداری به کار می‌رفته است. اکنون خدمات عمومی انواع گوناگونی پیدا کرده است که عبارتند از: الف: خدمات عمومی اداری، ب: خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی، ج: خدمات عمومی اجتماعی و د: خدمات عمومی صنفی و حرفه‌ای.

الف. خدمات عمومی اداری

خدمات عمومی اداری از جمله خدمات عمومی سنتی هستند که تعیین و تبیین آنها به دلیل تنوع زیاد آنها دشوار است؛ ولی می‌توان به طور سلیبی و منفی تعریفی از آنها بدین شکل ارائه کرد: اینها خدماتی هستند که موضوع فعالیت آنها صنعتی و بازرگانی نیست (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۳۸) و خدمات عمومی عمده‌ای را شامل می‌شوند که گاهی آنها را خدمات عمومی به معنی دقیق کلمه می‌نامیم یا خدماتی که بالاترین درجه ویژگی خدمت عمومی را دارد. این خدمات توسط اداره ارائه می‌شوند و هدف از انجام آنها، انتفاع و کسب سود و درآمد نیست؛ مانند خدمات آموزشی، بهداشتی، امور ثبتی از قبیل: ثبت اسناد، املاک و ثبت احوال و ...

قوانین و مقررات حاکم بر این نوع از خدمات عمومی انعطاف چندانی ندارد؛ مانند قوانین استخدامی کشور، قوانین مالی و محاسباتی و مقررات مربوط به اداره اموال و منابع مالی دولت.

ب. خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی

ماهیت این نوع از خدمات به واسطه موضوعشان مشخص می‌شود که انجام فعالیتی با ویژگی صنعتی و بازرگانی است. این خدمات جنبه اقتصادی دارند و مربوط به تولید و مبادله کالا و خدمات هستند. این خدمات خریداری می‌گردند تا دوباره فروخته یا تغییر شکل داده شوند. در واقع آنها شرکت‌های تولیدی، پخش، حمل و نقل، اعتبار، بیمه و ... را تشکیل می‌دهند.

اغلب این مشکل مطرح می‌شود که شناخت یک خدمت عمومی با ویژگی صنعتی و بازرگانی چگونه ممکن است. در برخی از موارد، یک متن ماهیت آنها را مشخص می‌کند و گاه عمدتاً با استناد به عناصر مربوط به ماهیت عمل انجام شده، روش‌های سازماندهی و فعالیت باید به جستجو و تحقیق پرداخت. چنانچه به موجب مقررات مربوط، خدمتی پیروی حقوق خصوصی باشد؛ یا درآمدها و منابع آن از راه فروش تولیدات آن تأمین گردد؛ یا در جستجوی توازن مالی یا حتی سوددهی آن باشیم؛ آن خدمت جزء خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی است. (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۳۸)

معیارهای اصلی تشخیص این گونه از خدمات عموماً ظواهر آن خدمات یعنی موضوع فعالیت و نوع فعالیت آنهاست. خصوصیات یک فعالیت صنعتی و بازرگانی دو چیز است: تولید و مبادله. در نتیجه هرگاه فعالیت دولت متوجه تولید کالا و خدمات باشد و یا آن فعالیت در جهت مبادله کالا و خدمات باشد؛ آن فعالیت، صنعتی و تجاری خواهد بود؛ همچنین نوع فعالیت آن سازمان دولتی که خدمات صنعتی و تجاری ارائه می‌دهد باید مشابه نوع فعالیت شرکت‌های خصوصی هم‌نوع باشد. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۳۲۰) در اینجا شرکت‌های دولتی را می‌توان مثال زد؛ زیرا نوع فعالیت این نوع شرکت‌ها مشابه شرکت‌های خصوصی است.

معمولاً حقوق قابل اجرا برای این دسته از خدمات عمومی، حقوق خصوصی است؛ ولی بخشی از آنها کم و بیش پیروی حقوق عمومی هستند.

ج. خدمات عمومی اجتماعی

خدمات یا امور اجتماعی، فعالیت‌های در راستای منفعت اجتماعی و کمک به افراد نیازمند، گروه‌های آسیب‌پذیر و یا آسیب‌دیده است. این خدمات ممکن است به صورت نقدی و جنسی باشد.

در بخشی از تاریخ رشد دولت، شاهد گسترش عدالت اجتماعی هستیم. طرح اصلی عدالت اجتماعی به عنوان شعار اصلی سال‌های بعد از جنگ دوم استعماری تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی، ایجاد باز توزیع ثروت، تأمین رفاه اجتماعی و اعمال سیاست‌های حمایتی بود. چنین دولتی در اندیشه منتقدان لیبرال‌ش، تحت عنوان دولت معیشتی (در مقابل دولت ژاندارم) یا دولت رفاه شناخته می‌شود.

در ایران، تأمین اجتماعی، امور جوانان، بهزیستی، امور مربوط به زنان، برخی نهادهای شبه‌عمومی همچون کمیته امداد امام خمینی (ره) و برخی بخش‌ها نظیر بنیاد جانبازان از جمله

سازمان‌هایی هستند که رسالت ارائه خدمات عمومی اجتماعی را برعهده دارند. بدین ترتیب، موضوع خدمات عمومی اجتماعی را می‌توان به ترتیب زیر دانست:

۱. سیاست‌های حمایتی دولت همچون ارائه خدمات به برخی از قشرهای اجتماعی آسیب‌پذیر مانند معلولان، جوانان، زنان، اقلیت‌ها، بیماران، سالمندان و بیکاران یا بیمه فرهنگی و از کارافتادگی.
۲. سیاست‌های ارشادی و هدایت‌گرانه همچون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تبلیغات اسلامی در ایران یا حمایت‌های مالی دولت از کلیساها و مراکز فرهنگی در کشورهای خارجی.

این فعالیت‌ها شامل خدمات گوناگونی می‌شوند و مهم‌ترین آنها تأمین اجتماعی و کمک‌های اجتماعی است. هدف این خدمات، نفع اجتماعی است؛ ولی بسیاری از آنها طبق همان شرایط نهادهای مشابه اشخاص خصوصی اداره می‌گردند.

خدمات عمومی اجتماعی گاهی توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد که دارای اهداف اجتماعی و خیرخواهانه هستند؛ مانند فعالیت‌های انجمن‌های خیریه که تابع حقوق مختلط هستند. برای شکایت از این نهادها باید به دادگاه‌های عمومی دادگستری مراجعه کرد؛ ولی در عوض آنها می‌توانند از برخی امتیازات و ترجیحات حقوق عمومی از قبیل کمک‌های فنی، تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و ... برخوردار شوند. فعالیت‌های مذکور که با عنوان خدمات عمومی اجتماعی از آن یاد شد، اوج فعالیت دولت در سال‌های پس از جنگ دوم استعماری به شمار می‌رود. فرق اساسی بین انجمن‌های خیریه و سازمان‌های دولتی در این است که شمول عناصر حقوق عمومی در فعالیت‌های انجمن خیریه، استثنایی و با توجه به مورد متفاوت و متغیر است؛ حال اینکه استفاده از امتیازات حقوق عمومی برای سازمان‌های دولتی یک قاعده کلی و یک اصل حقوقی است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۱۳)

برابر بندهای «ب» و «د» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، برقراری عدالت، تأمین اجتماعی، بازتوزیع درآمد، رفع فقر و بیکاری جزء امور حاکمیتی و مدیریت بسیاری از این امور و خدمات اجتماعی در اختیار نهادهای دولت مرکزی از قبیل وزارت رفاه سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته امداد و ... است. البته به موجب مواد ۶۸ و ۷۱ قانون شوراها، انجام برخی از خدمات اجتماعی به شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز سپرده شده است.

د. خدمات عمومی صنفی و حرفه‌ای

این خدمات توسط نظام‌های حرفه‌ای، اتحادیه‌ها و اصناف مانند کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام مهندسی، نظام مهندسی کشاورزی، نظام پزشکی، نظام دامپزشکی، نظام پرستاری، نظام روانشناسی و مشاوره و ... انجام می‌شوند. خدمات این نهادها مربوط به تنظیم و سازماندهی حرفه خود و دفاع از منافع صنفی و حرفه‌ای خویش است. این‌ها نه تابع حقوق عمومی و حقوق خصوصی، بلکه تابع حقوق مختلط هستند؛ یعنی اصل بر حاکمیت حقوق خصوصی است؛ ولی در مواردی که به موجب قانون لازم باشد از امتیازات حقوق عمومی استفاده می‌کنند. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۵۰)

گفتار دوم: نظام حقوقی حاکم بر خدمات عمومی

نظام حقوقی حاکم بر خدمات عمومی بسیار متنوع و متعدد است؛ ولی با این حال می‌توان شماری از قواعد مشترک آنها را که مربوط به ایجاد، سازماندهی و حذف خدمات عمومی، گونه‌های خدمات عمومی و شیوه‌های خدمات عمومی هستند را برشمرد.

مبحث اول: ایجاد، سازماندهی و حذف خدمات عمومی

ایجاد، سازماندهی و حذف خدمات عمومی از موضوعات مهمی است که به شرح زیر آورده می‌شود:

بند اول: ایجاد خدمات عمومی

اصولاً مداخله قدرت عمومی چه برای ایجاد خدمت عمومی که قبلاً وجود نداشته و چه برای تبدیل و تغییر شکل یک فعالیت خصوصی که قبلاً وجود داشته‌اند؛ ضرورت دارد. درباره خدمات عمومی پیش‌بینی شده در قانون اساسی (خدمات عمومی حاکمیتی مانند: دفاع ملی، حفظ نظم و امنیت، دادگستری و دیپلماسی)^۱، قوه مؤسس یا شورای بازنگری قانون اساسی تنها مقام شایسته برای ایجاد و حذف آن‌هاست. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۵۷)

برابر اصول ۷۱، ۷۴ و ۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای ایجاد خدمات عمومی و بر عهده گرفتن امری توسط دولت در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است که می‌تواند به پیشنهاد دولت (لایحه) یا طرح نمایندگان مجلس باشد. علت اینکه قانون اساسی با صراحت ایجاد این خدمات

۱. ن.ک اصول: ۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۳، ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی.

را موکول به تصویب مجلس کرده، آن است که این امر در واقع، تجاوز به بخش خصوصی و در نتیجه، محدود ساختن آزادی‌های فردی به‌ویژه آزادی بازرگانی، صنعت و کار است. (عباسی، ۱۳۸۹:۱۵۸)

گرچه ایجاد خدمات عمومی ملی در صلاحیت قانون‌گذار است؛ ولی دولت در این زمینه از آزادی عمل خاص خودش برخوردار است. البته مقتضیات منافع عمومی ایجاب می‌کند که دولت آزادی عمل داشته باشد؛ ولی مجلس مختار است که در زمان طرح بودجه کشور، با تصویب یا رد بودجه سازمان مزبور، عمل دولت را تنفیذ یا رد کند یا هنگام گرفتن رأی اعتماد برای دولت با دادن رأی، نظر خود را ابراز کند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۷)

بند دوم: سازماندهی خدمات عمومی

پس از اینکه خدمات عمومی توسط قانون‌گذار ایجاد و اصول کلی آن مشخص گردید؛ همیشه مطابق یک اصل کلی؛ سازماندهی و یا تنظیم سازمان داخلی آن خدمات، همچنین شرایط و چگونگی فعالیت آن در صلاحیت مقامات قوه مجریه می‌باشد؛ زیرا مقامات اداری و اجرایی، مسئول اداره خدمات عمومی هستند و حق دارند به‌گونه‌ای مقتضی دربارهٔ سازمان، ادارات و دوایر از لحاظ تقسیم وظایف و اختیارات میان واحدهای مختلف سازمان تصمیم بگیرند. در کنار دولت، هر یک از وزیران نیز صلاحیت سازماندهی خدمات را دارند.

هنگامی که قانون تصمیم به ایجاد خدمات عمومی گرفته باشد و دربارهٔ خدمات عمومی اجباری تکلیف شده به واحدهای محلی، سازماندهی خدمات عمومی جنبه الزامی دارد. چنانچه سازمان خدمات عمومی به موجب قانون و یا مقررات مصوب هیأت وزیران معین شده باشد مدیران مسئول مکلفند که در محدودهٔ آن به سازماندهی امور بپردازند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۵۹)

اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی در این‌باره می‌گوید: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع

آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد...»^۱؛ همچنین ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز چنین است.

بند سوم: حذف خدمات عمومی

روند حذف خدمات عمومی از همان آیین ایجاد این خدمات پیروی می‌کند و آن فقط در صلاحیت مقامی است که آن را ایجاد کرده است؛ بدین ترتیب چنانچه خدمت عمومی به موجب قانون اساسی ایجاد شده باشد با تصویب شورای بازنگری و اگر با تصویب قانون عادی ایجاد شده باشد باید به وسیله قانون عادی نیز حذف شود و چنانچه مجوز ایجاد خدمات عمومی قانون بودجه باشد، تا زمانی که مقررات مزبور ملغی نشده باشد؛ حذف آن خدمات ممکن نخواهد بود. همین قاعده برای ایجاد خدمت عمومی به موجب تصویب‌نامه یا تصمیم شوراها محلی کاربرد دارد. آیا استفاده‌کننده از خدمات عمومی می‌تواند نسبت به حذف این خدمات اعتراض کند؟ اصولاً خیر. به دلیل اینکه برای حفظ خدمت عمومی خاصی، حق مکتسبه‌ای برای افراد به وجود نمی‌آید.

مبحث دوم: اصول اساسی حاکم بر خدمات عمومی

با توجه به اینکه هدف از اجرا و ارائه خدمات عمومی، تأمین نیازهای همگانی است؛ افزون بر آن، از آنجا که مفهوم خدمات عمومی، مفهوم نسبی است، تعداد اصول حاکم بر این نظریه نیز اطلاق چندانی ندارد. اصول برابری، سازگاری و تداوم به عنوان اصول کلی حاکم بر نظریه خدمات عمومی محسوب می‌شوند. اصول بی‌طرفی و رایگان بودن خدمات عمومی نیز در کنار این اصول از اهمیت قابل توجهی برخوردار هستند.

بند اول: اصل برابری

اصل برابری یکی از اصول بنیادین حقوق اداری است. شاید بتوان گفت اصل برابری در حقوق عمومی از مناقشه‌برانگیزترین و پیچیده‌ترین اصول است. هر چند این اصل در آغاز در قوانین اساسی و اعلامیه‌های حقوق بشری بروز یافته است؛ ولی این اصل امروزه در کنار اصل نفی جانبداری و ممنوعیت تبعیض که در واقع برآمده از اصل برابری هستند در فرایند اتخاذ تصمیمات اداری اهمیت بسیاری یافته است. (هداوند، ۱۳۹۱: ۱۴۰)

۱. ر.ک: اصل ۱۳۸ قانون اساسی

با توجه به اصل کلی برابری شهروندان در مقابل قانون و مقامات عمومی و از آنجایی که خدمات عمومی برای عموم افراد جامعه است؛ اصل برابری حکم می‌کند همه اشخاص به‌طور برابر و یکسان از منافع، مزایا و تکالیف ناشی از خدمات عمومی و هزینه‌های عمومی برخوردار گردند که به‌منظور تأمین منافع عموم ایجاد شده‌اند و نباید ملاک‌های نژادی، قومی، عقیدتی و سیاسی مبنای برخورداری یا حق تقدم افراد در استفاده از این خدمات شود. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۵)

این اصل می‌خواهد خدمت عمومی در شرایط مساوی برای همه استفاده‌کنندگان باشد. بر طبق اصل کلی تساوی شهروندان در مقابل قانون، استفاده‌کنندگان نیز مانند اشخاص ثالث در مقابل امتیازات و تکالیفی که خدمت عمومی می‌تواند به‌وجود آورد؛ مساوی هستند. (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۳۳۳)

اصل برابری در قانون اساسی ایران در چندین اصل مورد توجه قرار گرفته است؛ از جمله این اصول می‌توان به اصول ۳ (بند ۳، ۹، ۱۴، ۱۵، ۱۹، ۲۰، ۲۹، ۳۰ و ۳۴) و بند ۱ و ۲ اشاره کرد. این اصول به برابری شهروندان در نموده‌های گوناگون آن اشاره دارند.

در مجموع می‌توان اصول قانون اساسی را که مرتبط با اصل برابری در خدمات عمومی هستند به این شرح بیان نمود: آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان (بند ۳ اصل ۳، اصل ۳۰ و بند ۱ اصل ۴۳)، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه (بند ۹ اصل ۳)، تأمین حقوق همه‌جانبه، زن و مرد و امنیت قضایی عادلانه (حق دادخواهی و دادگستری عمومی به عنوان یکی از خدمات عمومی سنتی) برای همه تساوی عموم مردم در برابر قانون (بند ۱۴ اصل ۳ و اصل ۳۴)، برابری در بهره‌مندی از همه حقوق اعم از حقوق اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی (اصل ۲۰)، برخورداری از تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی (اصل ۲۹)، تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش (اصل ۴۳) و تأمین شرایط و امکانات کار برای همه (بند ۲ اصل ۴۳).

به‌طور کلی در مورد اصل برابری در قانون اساسی باید به دو نکته اشاره کرد: نخست اینکه این موضوع در اصول قانون اساسی به صورت کلی بیان شده است و در برخی موارد قانون مذکور در مقام بیان مصادیق خدمات عمومی (به عنوان نمونه، برابری در ورود به مشاغل دولتی و برابری در

پرداخت مالیات) صراحتی ندارد و این موضوع می‌تواند در مواردی دست بعضی از نهادها را باز گذارد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۲۵).

و دوم اینکه هر قسم تبعیض روایی باید به موجب قانون باشد. دیوان عدالت اداری در آرای متعدد^۱ دربارهٔ مبنای توجیهی مفهوم تبعیض روا و ناروا در اصل سوم تصریح می‌کند که هر قسمت تبعیض باید علل و اسباب موجه داشته باشد و قانون‌گذار در این خصوص تصمیم می‌گیرد، بنابراین وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب منوط به حکم صریح قانون‌گذار است.

عدم رعایت این اصل از سوی مقام اداری یا انجام اقدامات یا اتخاذ تصمیماتی که از سوی دیوان شائبه تبعیض دربردارند؛ یکی دیگر از مهم‌ترین و شایع‌ترین دلایل نقض آراء و ابطال تصمیمات اداری است. (هداوند، ۱۳۹۱: ۱۴۳)

اصل برابری در ورود به خدمات عمومی

نمود عینی اصل برابری در حقوق اداری، اصل برابری در ورود به خدمت عمومی است. فرض بر این است که ورود اشخاص به خدمات عمومی از قبیل استخدام دولتی هر قسم تبعیض یا سهم ویژه ممنوع است؛ مگر اینکه این امر توجیه قانونی داشته باشد. علاوه بر این؛ هرگونه استثنا بر این اصل باید مضیق تفسیر و با از بین رفتن ضرورت ملغی گردد.

مهم‌ترین موارد این اصل که در رویه قضایی دیوان عدالت اداری بر آن تأکید شده است؛ عبارتند از: اصل برابری در ورود به استخدام دولتی، برابری میان کاندیداهای اخذ رتبه‌های دانشگاهی و اصل برابری میان داوطلبان کنکور^۲.

اصل برابری در برابر خدمات عمومی

کلیه اشخاص در بهره‌مندی از خدمات عمومی و اداری از حقوق مساوی برخوردارند؛ از جمله مصادیق این اصل در رویه قضایی می‌توان به اصل برابری استفاده‌کنندگان یا منتفعان از عرصه‌های عمومی اشاره نمود. به عنوان مثال، دیوان عدالت اداری در رأی صادره به شماره ۴۴۱، تبعیض در

۱. رأی شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۲. رأی شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و رأی به شماره ۷۵/۹۱ مورخ ۱۳۷۶/۵/۱۱، رأی شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

اختصاص امکانات بین افراد و در شرایط مساوی، از موارد نقض اصل برابری دانسته و حکم به ابطال مصوبه جلسه سازماندهی و نظارت بر عملکرد مراکز امداد خودرو را صادر نموده است.

اصل برابری در برابر تحمیلات ناشی از امر عمومی

همان گونه که در بهره‌مندی از خدمات منافع و مزایای عمومی، شهروندان برابر هستند (وجه ایجابی) در برابر زیان‌های عمومی و یا اموری که نامطلوب می‌نمایند نیز این قاعده باید رعایت شود. بر این اساس، هزینه‌ها و تحمیلات ناشی از امر عمومی باید به گونه‌ای برابر، شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد که نمونه‌هایی از آن به قرار زیر است:

۱. تبعیض در ارزیابی مدارک دانشگاهی - مصوبه استخدامی سازمان تأمین اجتماعی

از جمله رأی شماره ۱۷۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه شماره ۱۱۰۰/۳۱۵۴۳ مورخ ۸۱/۲/۲۵ سازمان تأمین اجتماعی که اداره تأمین اجتماعی بر اساس آن رفتاری تبعیض‌آمیز در ارزیابی مدارک دانشگاهی داشته است.

۲. تبعیض در استخدام دولتی

رأی شماره دادنامه ۹۳ مورخ ۸۷/۲/۲۲ در پرونده کلاسه ۱۱۹/۸۵ و رأی شماره ۳۲۶ مورخ ۸۶/۵/۷ دیوان عدالت اداری

۳. تبعیض در کنکورهای دانشگاهی و امتیاز ویژه در آزمون دستیاری پزشکی^۱

رأی مورخ ۸۲/۱/۲۴ به شماره دادنامه ۱۶ در پرونده کلاسه ۱۶۵-۸۰ رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

بند دوم: اصل سازگاری یا انطباق خدمات عمومی

اصل سازگاری ارائه منطقی، اصل تداوم خدمات عمومی است. روزآمدی و سازگار شدن خدمات عمومی با شرایط جدید هم به نفع اداره دولت است و هم منافع استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی را بهتر تأمین می‌کند. (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۲: ۲۲۶) طبق این اصل، نیازهای زندگی اجتماعی همواره در حال تغییر و تحول است. منافع عمومی ایجاب می‌کند که سازمان‌های اداری و عمومی پیوسته خود را با آن مقتضیات تطبیق دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۳۸).

۱. رأی مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۳ به شماره دادنامه ۴۰۸ در پرونده کلاسه ۷۶۲/۸۷

خدمات عمومی به عنوان بیان‌کننده منافع عمومی باید همواره با دگرگونی‌های ممکن منافع عمومی انطباق یابد. اداره موظف به انجام چنین انطباقاتی است؛ لذا دستگاه اداری باید بتواند هر لحظه که اراده می‌کند با توجه به مقتضیات زمان، تصمیمات جدید را اتخاذ کند. بر اساس اصل مذکور، اداره حق دارد تعهدات جدیدی را به پیمانکار خود تحمیل کند (ماده ۲۶ آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۳۲) و یا هزینه‌های جدید را به طرف قرارداد خود تحمیل کند (مثل افزایش نرخ آب و برق و غیره)؛ (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۲۹) قابلیت سازگاری ایجاد می‌کند که قدرت عمومی باید از این توانایی برخوردار باشد که با توجه به تغییر منافع عمومی، جزئیات یک خدمت را دگرگون کند. در قراردادهای خصوصی، احترام به قرارداد یا تعهد معیار اصلی است. به این معنی که هرگونه تغییر در ساختار یک قرارداد یا توافق انجام کار باید با اجماع دوطرف صورت گیرد؛ اما در حقوق عمومی، منافع عمومی در درجه نخست اهمیت قرار دارد (جان بل، سوفی بایرون، مترجم علیرضا اسدپور تهرانی، ۱۳۸۹: ۱۱۶).

مفهوم این اصل چنین است که نظام خدمات عمومی باید این اختیار را داشته باشد که هر موقع لازم باشد با تحول نیازهای عمومی و خواسته‌های نفع عمومی انطباق یابد و مقامات مسئول خدمت باید آن را با تحول نیازها که وی مسئول و موظف به رفع آن است؛ منطبق نماید. این اصل باعث می‌شود که موانع حقوقی (نتیجه حقوق اکتسابی یا تعهدات قراردادی) نتوانند نسبت به تحولاتی که باید ایجاد شوند؛ مانع ایجاد کنند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۳۴).

آثار اصل سازگاری یا انطباق

۱. اداره می‌تواند نسبت به اصلاح تعرفه‌ها برای استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی به طور یکجانبه اصلاح را انجام دهد. این تصمیم به شرط رعایت اصل به گذشته برنگشتن آنها فوری می‌تواند اجرا شود. برای نمونه به دلیل تورم؛ قیمت آب، برق و گاز و ... به تدریج می‌تواند توسط اداره افزایش یابد؛ هرچند که این اشخاص با اداره مربوط از راه قرارداد آبونمان یا اشتراک ارتباط داشته باشند.

۲. هرگونه تغییری در وضعیت حقوقی کارکنان مأمور به خدمت عمومی در هر هنگام بدون استناد به حفظ حقوق مکسبیه توسط آنها می‌تواند فوری صورت گیرد. از لحاظ نظری ممکن است

آنها در صورت حذف یا بازسازی خدمت که منجر به از میان رفتن شغل آنها شود (حذف پست) اخراج گردند.

۳. طرفین قرارداد با اداره باید تابع قواعد مربوط به حق اصلاح یک‌جانبه شرایط قراردادها و تعهدات خود توسط اداره باشند و قرارداد آنها نمی‌تواند مانعی برای تغییر انجام تغییرات گردد. برای نمونه اداره حق دارد در قراردادهای اداری بدون اینکه قبلاً شرط شده باشد بنا به مقتضیات اداری تعهدات جدیدی بر پیمانکار خود تحمیل کند (ماده ۲۶ آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۳۴) یا صاحبان امتیاز اداره خدمات عمومی برق، تلفن، اتوبوسرانی و ... را وادار کند که تغییرات لازم و مفید را درباره شرایط انجام خدمت به عمل آورند و امور مزبور را مطابق آخرین شیوه و پیشرفت‌های فنی روز اداره نمایند.

۴. امکان تغییر وضعیت حقوقی شرکت دولتی و تبدیل آن به شرکت خصوصی می‌تواند نتایج وخیمی از جمله بازخریدی و اخراج برای کارکنان آن شرکت داشته باشد (ن.ک مواد ۱۸ و ۲۰ ق م. خ. ک)، (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۵).

بند سوم: اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی

تداوم خدمات از جمله مبانی و ضرورت‌های منافع عمومی است. مردم انتظار دارند که خدمات عمومی نظیر آب، برق، گاز، تلفن، ترافیک عمومی و غیره همیشه در دسترس آنها باشد (نوبین، ۱۳۹۰: ۱۶۳).
 نفع عمومی مفهومی دائمی است و نمی‌تواند مقطعی و موقتی باشد. هرگونه توقف این خدمات ممکن است مشکلات جدی برای جامعه و اختلالات مهمی در زندگی مردم به بار آورد. به همین دلیل به قول برخی حقوقدانان، حقوق عمومی تداوم ذات خدمات عمومی است و رویه قضایی اصل تداوم خدمت عمومی را به عنوان یک اصل بنیادین در نظر گرفته است (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۱).

اصل مزبور مبتنی بر این استدلال است که چون امور عمومی مربوط به عموم جامعه است؛ ادارات و سازمان‌های عمومی نباید دچار وقفه شوند و باید به طور مستمر و بی‌وقفه به کار و فعالیت خود ادامه دهند. دستگاه اداری تعطیل‌بردار نیست؛ پس متصدیان و کارکنان ادارات مکلفند پیوسته به کار خود ادامه دهند و از انجام دادن هر عملی که موجب تعطیل یا اختلال اداره می‌شود؛ خودداری ورزند. به پیروی از این اصل است که استعفای کارمند دولت باید مورد قبول مقامات صلاحیت‌دار قرار گیرد و صرف استعفا و ترک خدمت پیش از پذیرش استعفا از سوی دولت تخلف اداری محسوب

می‌شود و موجب تعقیب انتظامی است؛ همچنین بنابراین اصل است که اعتصاب و ائتلاف دسته‌جمعی کارمندان تخلف اداری محسوب می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۸).

بر اساس این اصل، خدمات عمومی به جهت لزوم و ضرورت پاسخ‌گویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیست. این اصل تکلیفی را برای مقامات عمومی و اداری به بار می‌آورد که به موجب آن باید تداوم خدمات عمومی به نحو مناسبی در قرارداد تضمین گردد (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۱). این اصل ناشی از ضرورت‌های اداره اجتماع است و در خصوص موضوعاتی چون امنیت، خدمات بهداشتی و درمان و ... از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. مبنای این اصل، ریشه در حقوق فرانسه و ماده ۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ دارد.

آثار و نتایج اصل تداوم خدمات عمومی را می‌توان به این شرح بیان نمود: نقض این اصل در حقوق اداری ضمان‌آور است (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۱) و ارائه نکردن خدمات عمومی توسط اداره مربوط تخلف محسوب می‌شود و می‌توان علیه مقامات آن دستگاه به علت ترک فعل و عدم انجام وظیفه تکلیف قانونی اقامه دعوی کرد. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۲)

مستخدمین دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی از نقطه‌نظر انجام خدمات و زمان حضور در محل کار تابع الزامات و محدودیت‌های خاص هستند. مثلاً تمام کارکنان یک دستگاه نمی‌توانند در یک زمان به مرخصی بروند به‌گونه‌ای که اداره امور آن دستگاه تعطیل شود؛ به‌علاوه، استعفا و خروج از خدمت کارکنان این‌گونه دستگاه‌ها تابع تشریفات خاصی است و نباید خروج یک مستخدم خلأی در آن اداره ایجاد کند (امامی، ۱۳۸۹: ۱۷۲).

اصل تداوم خدمات عمومی به صراحت در قانون اساسی نیامده است؛ ولی به‌نظر می‌رسد که از مفهوم اصل ۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵ می‌توان این اصل را استنباط نمود. در این اصل مقامات حکومتی موظف شده‌اند که با تشریفات خاصی مسئولیت‌های خود را انجام دهند و به‌صورت مداوم و مستمر به انجام وظیفه بپردازند؛ از این رو استعفا و ترک خدمت این مقامات بدون طی تشریفات مقرر در قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

بند چهارم: اصل رایگان بودن خدمات عمومی

اصل رایگان بودن خدمات عمومی یکی از اصول اساسی خدمت محسوب می‌شود؛ اما تنها برخی از حقوقدانان از آن به عنوان اصل حاکم بر خدمات عمومی یاد می‌کنند؛ مانند موریس هوریو؛ وی بر این اعتقاد بود که خدمات عمومی باید رایگان و به وسیله درآمدهای عمومی و مالیات‌ها تأمین گردد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۵). این عقیده هنگامی که دولت، دولتی ژاندارم و حداقلی و شمار وظایف و تکالیف آن نسبت به جامعه اندک بود و خدماتی که ارائه می‌کرد؛ جنبه فردی نداشت و شامل برقراری امنیت داخلی و خارجی از راه پلیس و ارتش و گسترش عدالت و ... می‌گردید قابل دفاع به نظر می‌رسید؛ ولی با رواج اندیشه‌های سوسیالیستی، درج حقوق مطالبه از دولت یا حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قانون اساسی و قوانین عادی کشورها، توسعه تشکیلات اداری دولت‌ها برای ایفای این حقوق، تشکیل دولت‌های رفاه و گسترش خدمات عمومی به‌ویژه خدمات عمومی، صنعتی و بازرگانی کلاً وضعیت یاد شده را دگرگون کرده است.

اصل رایگان بودن خدمات عمومی بسیار نسبی است. در عمل خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی که موضوع هر نوع فعالیت آنها تولید کالاها و خدمات و یا مبادله آنهاست؛ تقریباً هرگز رایگان نیستند و در ازای استفاده از آنها باید بهای خدمات را پرداخت نمود. در کشور ما بر پایه بند ۳ اصل ۳ و اصل ۳۰ قانون اساسی، تحصیل در مدارس و بر اساس قانون آموزش رایگان و مصوبه هشتاد و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۷/۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی، تحصیل در دانشگاه رایگان است؛ ولی استفاده از امکانات جانبی و غیر آموزشی مانند خوابگاه و سالن غذاخوری رایگان نیست و با پرداخت بهای اندکی امکان‌پذیر است. قانون اساسی، آموزش عالی را تا سر حد خودکفایی کشور رایگان اعلام نموده که از سال ۶۰ دانشگاه آزاد شکل گرفته و در ادامه، دانشگاه پیام نور، شبانه و علمی - کاربردی که در واقع از ابتدای اجرای قانون اساسی، آموزش عالی رایگان نبوده است. اصل ۲۹ قانون اساسی نیز خدمات تأمین اجتماعی و حوادث و سوانح و بهداشت، درمان و پزشکی را طبق قانون از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم موقوف نموده است. استثنائات بسیاری بر اصل رایگان بودن خدمات عمومی وارد شده است و بسیاری از خدمات عمومی در ایران با پرداخت بها صورت می‌گیرد، از جمله هزینه‌های صدور اسناد، اوراق، کارت ملی و پایان خدمت و... با پرداخت هزینه انجام می‌گیرد.

مطابق رویه قضایی دیوان عدالت اداری، گرفتن وجوه در برابر خدمات عمومی منوط به حکم قانون است و در رأی شماره ۴۶ ۴۷ و ۴۸ مورخ ۷۵/۳/۱۹ در پرونده کلاسه ۷۳-۱۵۰، ۷۳-۱۶۶، ۱۷۹-۷۳ دیوان عدالت اداری حکم به ابطال مصوبه جهاد سازندگی مبنی بر اخذ هزینه اعتراض رأی کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع صادر نمودند.

بند پنجم: اصل بی‌طرفی در خدمات عمومی

این اصل هرگونه جانبداری را که منجر به ایجاد تبعیض در تأمین خدمت عمومی شود؛ منع می‌نماید و مخالف اصل تساوی می‌داند؛ بنابراین هرگونه تبعیض به جهت اعتقادات سیاسی یا مذهبی مأموران یا استفاده‌کنندگان خدمت عمومی ممنوع است و باید از آن اجتناب گردد (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۲۳۷). در اصل ۳ بند ۱۴، ۱۲، ۹ و ۱۹ قانون اساسی بیان شده است و در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان موظف هستند در مقابل عموم مراجعین به طور یکسان پاسخ‌گو باشند.

نتیجه‌گیری

خدمات عمومی وظیفه اصلی و اساسی دولت یا حکومت و واحدهای حکومت محلی است و گسترش نظریه خدمت عمومی دولت‌ها را به مداخله در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و اداری وادار نمود. در چارچوب این نظریه، ارائه خدمات عمومی همچون تأمین اجتماعی، بهداشتی و درمان، بیمه، آموزش و پرورش، مسکن و سلامت عمومی بیان شده است. در حقوق ایران، اصول کلی حقوق اداری تا حدودی سنتی است و دیوان عدالت اداری ایران اصل برابری و منع تبعیض را در نقض و ابطال تصمیمات اداری مد نظر قرار داده است و در قانون مدیریت خدمات کشوری ایران در مواد ۲۷ و ۴۱، اصل برابری در ورود به خدمت عمومی و استفاده از خدمات و در ماده ۹۰، اصل بی‌طرفی بیان شده و در قانون اساسی اصل برابری و رایگان بودن خدمات عمومی را در اصول ۳، ۱۹، ۲۰، ۲۹، ۳۰، ۳۴ و ۴۳ قانون اساسی ایران می‌توان برداشت کرد و باقی اصول به صراحت بیان نشده است؛ ولی از مفهوم اصول ۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵، اصل تداوم و از اصول ۲۴، ۲۸ و ۴۰، اصل تقدم خدمات عمومی قابل برداشت است. با عنایت به اینکه نظام حقوقی ایران فاقد قانون مدون عام اداری بوده است؛ از این رو آرای صادره محاکم قضایی و اداری می‌تواند پایه‌گذار حقوق اداری مدون و قانون عام اداری باشد.

منابع و مآخذ

الف. کتابها

۱. آگاه، وحید؛ (۱۳۸۹)، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی، چاپ اول تهران: جنگل
۲. امامی، محمد؛ (۱۳۸۹)، حقوق اداری، ج اول، چاپ دوم، تهران: میزان
۳. امیر ارجمند، اردشیر؛ (۱۳۸۱)، جزوه حقوق اداری (۱)، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی
۴. انصاری، ولی‌الله؛ (۱۳۸۰)، کلیات حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: میزان
۵. انصاری، ولی‌الله؛ (۱۳۸۴)، کلیات حقوق قراردادهای اداری، چاپ ششم، تهران: حقوقدان
۶. جان‌بل و سوفی‌بایرون؛ (۱۳۸۹)، مبانی حقوق عمومی فرانسه، ترجمه علیرضا اسدیپور طهرانی، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر
۷. رضایی‌زاده، محمد جواد؛ (۱۳۸۵)، حقوق اداری ۱، چاپ اول، تهران: نشر میزان
۸. شمس، عرفان، نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی، سایت www.lri.ir
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ (۱۳۸۳)، حقوق اداری، چاپ نهم، تهران: نشر سمت
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ (۱۳۸۷)، حقوق اداری تطبیقی، چاپ دوم، تهران: سمت
۱۱. عباسی، بیژن؛ (۱۳۸۹)، حقوق اداری، ج اول، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر
۱۲. کاتوزیان، ناصر؛ (۱۳۷۷)، مبانی حقوق عمومی، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر
۱۳. کاظمی، داوود؛ (۱۳۹۰)، بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، استاد راهنما، دکتر محمدجواد رضایی‌زاده، دانشگاه آزاد اسلامی: واحد تهران مرکزی
۱۴. گرجی، علی‌اکبر؛ (۱۳۹۲)، مبانی حقوق عمومی، ج اول، چاپ سوم، تهران: جنگل
۱۵. موسی‌زاده، رضا؛ (۱۳۸۷)، حقوق اداری (۱ و ۲)، ج ۱-۲، تهران: میزان
۱۶. نوین، پرویز؛ (۱۳۹۰)، اصول حقوق عمومی، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران: جنگل
۱۷. ویژه، محمدرضا؛ (۱۳۸۳)، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه حقوق اساسی، ش ۲، تهران.
۱۸. هاشمی، سید محمد؛ (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، چاپ اول، تهران: نشر میزان
۱۹. هداوند، مهدی و مشهدی، علی؛ (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی
۲۰. هداوند، مهدی؛ (۱۳۹۰)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، چاپ اول، تهران: سمت.

ب. قوانین و اسناد

۲۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸
۲۲. قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶
۲۳. مجموعه آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری ایران (۱۳۸۹)، چاپ اول، انتشارات جنگل.

