

تأملی بر اصل استمرار خدمات عمومی در پرتو قوانین و آراء دیوان عدالت اداری ایران

محمد جلالی *

فروغ حیدری **

۱. مقدمه

امروزه نظریه اصلی و غالب در حوزه مباحث مربوط به میانی حقوق اداری، نظریه «خدمات عمومی» است. مطابق این نظریه، خدمات عمومی فعالیت‌های عام‌المنفعه‌ای هستند که از طریق نهادهای عمومی و یا خصوصی تحت نظارت اشخاص عمومی برای رفع نیازها و تأمین منافع عمومی انجام می‌شوند. از مهم‌ترین مفاهیم مرتبط با خدمات عمومی، مفهوم اصول حاکم بر خدمات عمومی است. اصولی که نخستین بار در سال ۱۹۳۰ در فرانسه توسط حقوقدان اداری - لویی رولاند - مطرح شد. این اصول که در حقوق اداری از آن تحت عنوان «اصول کلاسیک» یاد می‌شود عبارتند از: اصل برابری، اصل تداوم یا استمرار، اصل انطباق یا سازگاری و اصل تقدم منفعت عمومی بر خصوصی. لازم به ذکر است اصول مزبور به یکی از جهات نظارت قضایی شورای دولتی فرانسه بر اعمال اداره هنگام اعمال صلاحیت‌گزینشی تبدیل شده‌اند.

اصل استمرار یا تداوم خدمات عمومی به عنوان یکی از اصول مهم و کاربردی حاکم بر خدمات عمومی بیانگر این است که خدمات عمومی به جهت ضرورت پاسخ‌گویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیستند. این اصل، تکلیفی را بر

* عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

Mdjalali@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه علوم تحقیقات تهران.



مقامات عمومی و اداری بار می‌نماید که به‌موجب آن، تداوم خدمات اداری باید به نحو مناسبی تضمین گردد.^۱ مبنای این اصل، ریشه در حقوق فرانسه و ماده ۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه دارد؛ به‌موجب این ماده، «رئیس‌جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد و عملکرد منظم قوای عمومی و استمرار حکومت را تضمین می‌نماید». همچنین در فرانسه این اصل دارای ارزشی اساسی در حقوق اداری است به‌طوری‌که شورای قانون اساسی فرانسه در رأی مورخ ۲۵ ژوئیه ۱۹۷۹ اصل تداوم را یک اصل دارای ارزش قانون اساسی دانسته است.

با توجه به لزوم استمرار دائمی و به‌طور کلی حساسیت در تداوم ارائه خدمات عمومی می‌توان خدمات عمومی را از بعد استمرار به دو دسته تقسیم کرد:

الف) خدمات عمومی ضروری: این ویژگی به‌گونه‌ای است که می‌توان گفت چنین خدماتی، با حفظ جان و مال شهروندان ارتباط تنگاتنگی دارند، به‌نحوی که کوچک‌ترین تأخیر در ارائه این‌گونه خدمات می‌تواند حیات شهروندان را به خطر اندازد.^۲

ب) خدمات عمومی با اهمیت بنیادین:^۳ که در سطح اهمیت پایین‌تری نسبت به گروه قبل قرار دارند، اما این امر مانع از آن نیست که انقطاع و ایجاد وقفه جزئی و اندک را در شرایط خاصی مجاز ندانیم. در این راستا می‌توان به خدمات بهداشتی‌درمانی مهمی مانند خدمات مهم آب، برق، گاز، تلفن و خدمات بخش حمل‌ونقل در کلان‌شهرها و شهرهای پرجمعیت و فاقد امکانات اشاره کرد.^۴

۱. مهدی هداوند و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱)، ص ۲۰۱.

۲. محمدجواد رضایی زاده و داوود کاظمی، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی ایران»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، دوره ۳، ش ۵ (زمستان ۱۳۹۱): ص ۳۱.

۳. تقسیم‌بندی خدمات عمومی به خدمات عمومی ضروری و بااهمیت بنیادین، از اصول نهادهای نظارتی سازمان بین‌المللی کار درخصوص حق اعتصاب کارمندان عمومی قابل استنباط است.

۴. محمد جلالی و ابوالقاسم تنگستانی، «حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، ممنوعیت یا محدودیت، مطالعه مقایسه‌ای نظام فرانسه، انگلستان و ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۶، ش ۳ (پاییز ۱۳۹۱): ص ۲۸.

این تحقیق درصدد است تا به تبیین جایگاه اصل استمرار خدمات عمومی - به عنوان یکی از مهم‌ترین و کاربردی‌ترین اصولی که شهروندان را در برابر اداره حمایت می‌کند - از منظر قوانین و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ایران بپردازد. در این راستا مطالعه قوانین و مقررات و مطالعه آراء دیوان عدالت اداری منبع تحقیق پیش رو برای تبیین بررسی جایگاه اصل استمرار خدمات عمومی می‌باشد.

۲. اصل استمرار در قانون اساسی ایران

اصل استمرار یا تداوم خدمات عمومی به‌صراحت در قانون اساسی ایران بیان نشده است، اما به نظر می‌رسد از مفهوم اصول ۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱ و ۱۳۵ می‌توان این اصل را استنباط کرد. طبق اصل ۶۳ قانون اساسی «دوره مایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است و کشور در هیچ زمانی نباید بدون مجلس باشد». این اصل نشانگر تداوم و استمرار قانونگذاری است و مجلس به‌عنوان نهاد قانونگذاری همواره باید برقرار باشد. و نیز مطابق اصل ۶۸ «در صورتی که به علت جنگ و اشغال نظامی امکان برگزاری انتخابات میسر نگردد، حتی در صورت اتمام دوره نمایندگی، مجلس سابق باید به کار خود ادامه دهد و تعطیل نشود». بنابراین، در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد.

اصل ۱۱۹ درباره انتخابات ریاست‌جمهوری مقرر می‌دارد: «... در فاصله انتخاب رئیس‌جمهور جدید و پایان ریاست‌جمهوری سابق، رئیس‌جمهور پیشین وظایف رئیس‌جمهوری را انجام می‌دهد». مفهوم این اصل نیز در راستای استمرار و عدم تعطیل وظایف و مسئولیت‌هاست که ثبات و استمرار عمومی نیز از جلوه‌های آن می‌باشد. اصل ۱۳۰ قانون اساسی نیز در راستای اهمیت اصل استمرار و تداوم دولت بیان می‌کند: «تا زمانی که استعفای رئیس‌جمهور توسط رهبر پذیرفته نشده وی موظف است وظایف خود را انجام دهد». همچنین طبق اصل ۱۳۵ نیز «وزیران تا زمانی که عزل نشده‌اند یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی اعتماد نداده است یا استعفايشان توسط رئیس‌جمهور پذیرفته نشده در سمت خود باقی می‌مانند». همان‌طور که در بالا بیان شد قانون اساسی ایران با این نگاه که

امور عمومی کشور باید بی‌وقفه ادامه یابد، درخصوص اصل استمرار، مقرره‌گذاری کرده است؛ چنانکه هرگونه فعالیتی در وزارتخانه‌ها در شمار خدمات عمومی هستند: از خدمات عمومی وزارت بهداشت، رسیدگی به امور بیماران و ارائه خدمات پزشکی به‌طور مستمر

در وزارت کشور، تأمین امنیت

در وزارت راه مسکن و شهرسازی، تأمین راه‌ها و سلامت آن و تأمین مسکن

در وزارت علوم، تأمین هرگونه پشتوانه

و از آنجا که اصل استمرار در ارائه خدمات عمومی یک اصل مهم حقوق اداری محسوب می‌گردد و همچنین اکثر خدمات عمومی در ایران زیر نظر ادارات انجام می‌شود و اداره نیز زیرمجموعه وزارتخانه می‌باشد، لذا قانون اساسی ایران نیز در اصول مذکور به تداوم و استمرار وزارتخانه‌ها نیز به‌طور مستقیم اشاره کرده است.^۱

۳. اصل استمرار و آثار مترتب بر آن در سایر قوانین و مقررات اداری ایران

الف) الزام کارمندان به انجام وظیفه در ساعت اداری مقرر و مجازات تخلف از این وظیفه

لازم به ذکر است که استمرار خدمات عمومی و اینکه دستگاه و ادارات ارائه خدمات عمومی، این‌گونه خدمات را در چه ساعتی از شبانه‌روز ارائه دهند، بستگی به ماهیت و نوع این‌گونه خدمات دارد. ماهیت بعضی از خدمات عمومی و ضرورت آنها اقتضاء می‌کند که این‌گونه خدمات شبانه‌روزی ارائه گردد. خدمات آتش‌نشانی، بیمارستان‌ها و خدمات درمانی، خدمات آب، برق، گاز، تلفن و بسیاری از خدمات دیگر چنین ماهیتی دارند. البته صرف دایر بودن این ادارات کافی نیست بلکه ارائه خدمات حداکثری نیز باید مد نظر گرفته شود و اصل کیفیت خدمات عمومی نیز مغفول واقع نشود.

۱. فروغ حیدری، «اصول حاکم بر خدمات عمومی در رویه‌های اداری و قضایی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، استاد راهنما: محمد جلالی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (تابستان ۱۳۹۴): ص ۹۱.

اما ماهیت برخی خدمات عمومی این‌گونه است که نیازی نیست دستگاه و نهادهای ارائه‌دهنده آنها به‌طور شبانه‌روز به ارائه خدمات بپردازند، بلکه فعالیت در این قبیل نهادها در ساعات اداری مقرر صورت می‌گیرد، ولیکن حاکمیت اصل استمرار بر چنین خدمات نیز ایجاب می‌نماید که ارائه خدمات در ساعت کاری کارمندان انجام شود.

در این راستا مطابق ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری «ساعت کار کارمندان دولت ۴۴ ساعت در هفته است و ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات با پیشنهاد سازمان مدیریت و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود و تغییر ساعت کار کارمندان در موارد ضروری با رعایت سقف مذکور با دستگاه ذی‌ربط است». مطابق تبصره ۲ این ماده دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در موارد خاص با موافقت هیأت وزیران و رعایت سقف ساعات کار با توجه به شرایط جغرافیایی و منطقه‌ای و فصلی، ساعات کار خود را به ترتیب دیگری تنظیم نمایند. بنابراین در راستای تأمین اصل تداوم خدمات عمومی، هرگونه تغییر در ساعات اداری باید متکی و مستند به اختیارات قانونی باشد. طبق ماده ۹۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز «کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظفند در ساعات تعیین‌شده به انجام وظیفه مربوط بپردازند و در صورتی که در مواقع ضروری خارج از وقت اداری مقرر و یا در ایام تعطیل به خدمات آنان نیاز باشد براساس اعلام نیاز دستگاه، مکلف به حضور در محل کار و انجام وظایف محوله در قبال حق‌الزحمه یا اضافه‌کاری برابر مقررات مربوطه خواهند بود». لازم به ذکر است التزام کارمند به انجام وظیفه در ساعت معین، محدودیت‌هایی را برای کارمندان به دنبال دارد که عدم رعایت آن محدودیت‌ها تخلف محسوب شده و ضمانت‌اجراهایی را به‌موجب قوانین متعدد در پی دارد. در این راستا تأخیر در ورود، غیبت غیرموجه و انجام ندادن صحیح خدمات دولتی در ساعات اداری از تخلفات عمده کارمندان به‌شمار می‌آید که با ساعت کاری و لزوم اصل استمرار در خدمت عمومی مرتبط است. درباره غیبت و تأخیر در انجام کار، مصادیقی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری بیان شده است. این مصادیق عبارتند از: ترک خدمت در خلال ساعت موظف اداری،^۱ تکرار در

۱. قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲)، ماده ۸، بند ۸.

تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار در خروج آن بدون کسب مجوز،^۱ تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری،^۲ غیبت غیرموجه به صورت متناوب یا متوالی،^۳ انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل،^۴ شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی.^۵

مصادیق مذکور، تخلف محسوب شده و در صورت بروز توسط کارمندان منجر به اقامه دعوا علیه مقامات و کارمندان دستگاه‌های اداری می‌شود. برای جلوگیری از ارتکاب تخلفات فوق و در راستای تضمین اصل استمرار خدمات توسط کارمندان، به‌طور کلی یازده نوع مجازات اداری و انضباطی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری پیش‌بینی شده است. سبک‌ترین ضمانت‌اجرا «اخطار کتبی بدون درج در پرونده» و شدیدترین ضمانت‌اجرا نیز «بازخرید و حتی اخراج کارکنان» از دستگاه متبوع و یا «انفصال موقت و دایم از خدمات دولتی» است.^۶

ب) محدودیت زمان مرخصی کارمندان و لزوم رعایت تشریفات مرخصی

یکی از مهم‌ترین حقوق کارمندان در اداره، حق دریافت مرخصی می‌باشد، اما این حق در راستای تداوم خدمات عمومی به‌وسیله قانون محدود می‌شود. برای نمونه، در قانون مدیریت خدمات کشوری مرخصی استحقاقی کارمندان سی روز اعلام شده است.^۷ همچنین علاوه بر محدودیت زمانی، استفاده از هر نوع مرخصی موکول به درخواست مستخدم و موافقت دستگاه متبوع و صدور حکم توسط کارگزینی می‌باشد. بنابراین، کارمند نمی‌تواند بدون اعلام و موافقت دستگاه متبوع خود به انواع مرخصی برود. در این راستا ماده ۵ آیین‌نامه مرخصی‌های موضوع ماده ۸۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌کند که «استفاده از مرخصی استحقاقی با تقاضای کتبی و موافقت کتبی مدیر واحد مربوط و در غیاب او معاون و یا جانشین وی است. هر

۱. همان، بند ۹.

۲. همان، بند ۱۹.

۳. همان، بند ۲۹.

۴. همان، بند ۳.

۵. همان، بند ۲۳.

۶. همان، ماده ۹.

۷. قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، ماده ۸۴.

کارمند موظف است در طول سال مرخصی استحقاقی سالانه خود را درخواست نماید. مدیر یا معاون واحد مربوط نیز موظف است ترتیبی فراهم نماید تا امکان استفاده کارمندان از مرخصی سالانه به میزان استحقاق فراهم گردد و با درخواست ایشان در این زمینه با در نظر گرفتن زمان مناسب، موافقت بشود».

بنابراین، تعیین محدوده زمانی مرخصی در قوانین مختلف حقوق اداری و قانون کار و لزوم رعایت تشریفات درخواست مرخصی به این دلیل است که اصل حاکم در ارائه خدمات عمومی، تداوم و عدم تعطیلی اداره و عدم ایجاد اختلال و وقفه در کارها و انجام امور اداری است.

ج) لزوم رعایت تشریفات استعفا توسط کارمند

استعفای کارمندان اغلب در روند کار و ارائه خدمت توسط بخش ارائه دهنده، اختلال ایجاد می کند لذا اصل استمرار خدمت عمومی را خدشه دار می سازد. آنچه در خصوص استعفای کارمند از اهمیت بسیاری برخوردار است اینکه استعفا باید مورد موافقت مقام ذیصلاح اداره متبوع کارمند قرار گیرد. فلذا کارمندان بخش عمومی نمی توانند با یک درخواست یا اعلام صرف، استعفا داده، از خدمت کناره گیری کنند، زیرا این کار نقض آشکار اصل استمرار است و موجب اختلال و وقفه در ارائه خدمت عمومی می گردد. بند (و) ماده ۱۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، استعفا را یکی از حالات استخدامی برشمرده است. در واقع، استعفا وضع مستخدمی است که طبق ماده مذکور از خدمت مستعفی شده است. باید اذعان کرد که با توجه به سکوت قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص چگونگی استعفا می توان ادعا نمود مقررات ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری در این رابطه همچنان پابرجاست. مطابق ماده مذکور، «مستخدم رسمی می تواند با یک ماه اعلام قبلی از خدمت دولت استعفا نماید و استعفا از تاریخی محقق می شود که وزارتخانه یا موسسه دولتی متبوع مستخدم به موجب حکم رسمی با آن موافقت کند». اگرچه ابتکار استعفا با مستخدم است، اما تأثیر حقوقی آن منوط بر قبول استعفا از طرف وزارتخانه یا موسسه متبوع و یا در صورت عدم موافقت دستگاه و شکایت کارمند از دستگاه متبوع نزد دیوان عدالت اداری با صدور حکم دیوان عدالت اداری بر استعفای کارمند است. بنابراین اهمیت اصل استمرار در ارائه خدمت و عدم وقفه و اختلال در ارائه خدمت عمومی توجیه تشریفات مربوط به استعفا می باشد.

۴. رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به اصل استمرار خدمات عمومی

درخصوص شناسایی اصل استمرار در رویه قضایی دیوان عدالت اداری باید اذعان کرد که این اصل در برخی از آراء دیوان عدالت اداری ایران صراحتاً مورد استناد واقع شده است و در برخی نیز تلویحاً موجب صدور آرائی شده که آن آراء قابل تفسیر در پرتو اصل استمرار می‌باشند. در ذیل به تحلیل سه رأی در این خصوص می‌پردازیم:

(الف)

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۱۲۱۷

تاریخ: ۱۳۹۳/۷/۱۴

خواسته: ابطال بند ۱ مصوبه شماره ۲۱/۵/۴۵۵۰۲ - ۱۳۹۲/۸/۲۷ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان البرز در سال ۱۳۹۲، مبنی بر استمرار تعطیلی روزهای پنجشنبه دستگاه‌های اجرایی در استان البرز تا پایان سال ۱۳۹۳
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

مقدمه

جریان پرونده از این قرار است که به موجب ماده ۸۷ تبصره ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری «کلیه دستگاه‌های اجرایی استانی موظفند ساعات کار خود را در شش روز هفته تنظیم نمایند. به استثناء ستاد مرکز تهران» و با توجه به اصل هفدهم قانون اساسی که «تعطیلی رسمی هفتگی روز جمعه می‌باشد» در حال حاضر ادارات استان البرز طبق بند ۱ مصوبه شماره ۲۱/۵/۴۵۵۰۲ - ۱۳۹۲/۸/۲۷ پنج روز در هفته خدمت‌رسانی می‌کنند و دو روز در هفته تعطیل می‌باشند. این موضوع از نظر شاکی با ماده مزبور و اصل استمرار سازمان‌های اداری مغایرت داشته، لذا شاکی از مصوبه مذکور که اجازه تعطیلی روزهای پنجشنبه را به دستگاه‌های اجرایی استان البرز می‌دهد معترض بوده، تقاضای ابطال و نقض مغایرت قانونی مصوبه یادشده را از دیوان عدالت اداری نموده است. در پاسخ به

شکایت ذکرشده، دفتر بازرسی، مدیریت عملکرد و امور حقوقی استانداری البرز توضیح داده است که استان البرز دارای کلیه شرایط و محدودیت‌های خاص استان تهران از جمله همجواری با شهر تهران است، لذا تعطیلی روزهای پنج‌شنبه تأثیر بسزایی در رفع معضلات محیطی و ترافیکی و غیره دارد و بی‌شک توجه به این مهم را موجب رضایتمندی شهروندان و مسافرین دانسته است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یادشده با حضور رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شده و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح ذیل مبادرت به صدور رأی نموده است:

«بموجب اصل هفدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعطیل رسمی هفتگی، روز جمعه است و بر مبنای ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶)، ساعات کار کارمندان دولت چهل و چهار ساعت در هفته تعیین شده است و به‌موجب تبصره ۳ ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه دستگاه‌های اجرایی استان موظفند ساعات کار خود را در شش روز هفته تنظیم کنند (ستاد مرکزی دستگاه‌های اجرایی مشمول این حکم نیست). نظر به اینکه بند ۱ مصوبه شماره ۲/۴۵۵/۵ - ۲۱/۵/۱۳۹۲ - شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان البرز در سال ۱۳۹۲، مبنی بر استمرار تعطیلی روزهای پنج‌شنبه در استان البرز تا پایان سال ۱۳۹۳ با قوانین فوق‌الذکر مغایر است، مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب سال ۱۳۹۲، ابطال می‌شود».

تحلیل رأی

اهمیت و برجستگی رأی مزبور از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مشعر بر ابطال مصوبه مذکور است در توجه به اصل استمرار خدمت عمومی می‌باشد. همان‌طور که بیان شد استمرار و تداوم خدمت‌رسانی به شهروندان از وظایف اداره به‌شمار می‌آید و اصل بر تداوم اداره است و تنها استثنائی که بر آن واقع شده همان روز جمعه به عنوان تعطیلی رسمی کشور می‌باشد. در خصوص تعطیلی روزهای جمعه نیز لازم به ذکر است که برخی از خدمات و ادارات در روز جمعه تعطیلند ولی برخی از خدماتی که استمرار در آن جلوه بنیادین دارد مانند

خدمات اورژانس، آتش‌نشانی، دفع زباله و مدیریت پسماند و اکثر خدمات شهری و منطقه‌ای خدماتی هستند تعطیل‌بردار نیستند و تعطیلی و عطلت در روز جمعه مانع توقف آنها نمی‌گردد. تعطیلی ادارات در روز پنج‌شنبه در تهران نیز در راستای کاهش آلودگی هوا و ترافیک و جلوگیری از مصرف بیهوده انرژی در ادارات پایتخت است لذا تسری دادن آن به سایر ادارات و تعطیل نمودن اداره در کشوری که تعطیلات رسمی زیادی جز جمعه‌ها نیز در تقویم آن مندرج است خلاف اصل استمرار و تعطیل‌ناپذیری اداره می‌باشد. درخصوص پرونده مذکور از منظر اصل استمرار دو نکته مهم برجسته می‌نماید:

یک) همان‌طور که در گردشکار پرونده گفته آمد شاکی در اعتراض به مصوبه مذکور با استناد به اصلی از قانون اساسی که تعطیلی رسمی کشور را فقط روز جمعه می‌داند این‌گونه استدلال کرده است که تعطیلی روزهای پنج‌شنبه در استان البرز خلاف اصل استمرار سازمان‌هاست. استدلال شاکی در تصریح به اصل مزبور حائز اهمیت است بدان دلیل که نه تنها دیوان را بر آن می‌دارد که به این اصل مهم حاکم بر خدمات عمومی در کنترل‌ها و نظارت‌های خود استناد کنند، بلکه صدور رأی به استناد اصل استمرار خدمات عمومی، سایر ادارات را نیز بر آن وامی‌دارد که خدمات خود را به‌طور مداوم ارائه دهند زیرا چنانچه در وقت مقرر به ارائه خدمت نپردازند شهروندان و مصرف‌کنندگان خدمات عمومی می‌توانند از آن اداره نزد دیوان به علت تضییع حق شکایت کنند.

دو) هرچند هیأت عمومی در رأی خود صراحتاً اصل استمرار را مورد استناد قرار نداده است، اما استناد به اینکه در قانون اساسی، تعطیلی رسمی فقط روز جمعه می‌باشد و همچنین استناد به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی را ملزم به ارائه خدمات در شش روز هفته و ظرف مدت چهل و چهار ساعت می‌داند حاکی از توجه دیوان به پذیرش استدلال شاکی و در نتیجه، پذیرش اصل استمرار خدمات عمومی به عنوان یکی از اصول مهم حاکم بر خدمات عمومی است. بنابراین، رأی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هرچند صراحتاً مستند به اصل استمرار و تداوم خدمت عمومی نیست اما تأییدی است بر محتوای اصل تداوم خدمات عمومی.

(ب)

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۷۲۶/۸۴

تاریخ: ۱۳۸۴/۱۱/۲۳

خواسته: ابطال بند (ب) ماده ۲ و ماده ۵ آیین نامه حضور و غیاب کارکنان دولت
موضوع تصویب نامه شماره ۸۱۴۵۰ مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۲۷ هیأت وزیران

مقدمه

جریان پرونده از این قرار است که طبق بند (ب) آیین نامه حضور و غیاب کارکنان «تأخیر ورود بیش از ۲ ساعت در ماه مستلزم کسر حقوق و فوق العاده شغل و مزایای شغل و مزایای مستمر مستخدمین رسمی و ثابت و اجرت و فوق العاده مخصوص و سایر فوق العاده های مستخدمین پیمانی یا دستمزد کارکنان خرید خدمت و قراردادی به میزان کل ساعات تأخیر خواهد بود». همچنین طبق ماده ۵ آیین نامه مذکور «مستخدمی که در هر ماه بیش از چهار بار تأخیر ورود یا تعجیل خروج غیرموجه داشته باشد و جمع مدت تأخیر مزبور به بیش از ۴ ساعت در ماه برسد در قبال مجموع تأخیر برای ماه اول و دوم کتباً اخطار داده خواهد شد و برای ماه سوم فوق العاده شغل مستخدم خاطی به میزان ۳۰ درصد و برای ماه چهارم به میزان ۵۰ درصد و برای ماه پنجم به میزان صد در صد و به مدت یک ماه کسر خواهد شد و در صورت تکرار پرونده مستخدم جهت رسیدگی به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع خواهد گردید». شاکی تقاضای ابطال مواد آیین نامه فوق را به دلیل مغایرت قانونی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نموده است. و اما رأی هیأت عمومی دیوان در این خصوص:

«نظر به اینکه تأخیر در ورود به محل خدمت و یا تعجیل در خروج از آن در زمره تخلفات اداری قرار گرفته و اختیار اعمال مجازات کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک‌سوم از یک ماه تا یک سال به شرح مقرر در قوانین رسیدگی به تخلفات اداری از جمله ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ به مقامات خاص دولتی تفویض گردیده است لذا آیین‌نامه حضور و غیاب کارکنان دولت مصوب ۱۳۶۵/۱۱/۲۷ هیأت وزیران در قسمت بند (ب) ماده ۲ مبنی بر کسر حقوق و فوق‌العاده شغل و عناوین مشابه به میزان کل ساعات تأخیر کارمند متخلف و همچنین مفاد ۵ تصویب‌نامه مزبور مشعر بر کسر فوق‌العاده شغل مستخدم خاطی از حیث تأخیر در ورود یا تعجیل در خروج از محل خدمت مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی نمی‌باشد».

تحلیل رأی

در رأی مذکور اصل استمرار خدمت صراحتاً مورد استناد قرار نگرفته است، اما تأیید آیین‌نامه حضور و غیاب کارکنان و مجازات مندرج در آن برای خاطیان از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای اهمیت و لزوم اصل تداوم و سرعت در انجام خدمت اداری است. وجود چنین تنبیهی در آیین‌نامه مذکور درصدد است تا با مقرر نمودن مجازات، کارمندان را ملزم به حضور در سمت خود و نیز ترک خدمت در وقت معین اداری، نماید. حضور منظم کارمندان سبب می‌شود تا اداره به‌موقع، خدمات خود را ارائه داده در نتیجه، موجبات رضایت شهروندان را فراهم آورد. تأیید بندهای مورد درخواست ابطال و عدم ابطال آن از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نشان از توجه دیوان عدالت اداری به اصل استمرار و تداوم خدمت و عدم وقفه در انجام خدمت عمومی از سوی مأمورین و مقامات اداری است، لذا توجه به مفهوم استمرار خدمت و استمرار اداره در رأی دیوان به‌طور تلویحی و غیرمستقیم مشهود است.

(ج)

مشخصات رأی

خواسته: اعلان بطلان و ابطال حکم بازنشستگی شماره / ۱۳۰ / ۱ / ۱۰۲۳۶ / د مورخ ۸۹/۱۰/۲۶ که به استناد قانون استخدام کشوری صادر شده است. - ابطال حکم تاییدیه حقوق بازنشستگی شماره ۳۳۰۰۱۲۸۴۸ مورخ ۸۹/۱۲/۲۸ و اعاده به خدمت و الزام طرف شکایت به اعاده کلیه حقوق تزییع شده.
مرجع رسیدگی: شعبه پنجاه دیوان عدالت اداری

مقدمه

ماوقع پرونده بدین شرح است که شاکی چند سال با سمت و مرتبه استادی در دانشگاه شهید بهشتی خدمت کرده است. درخصوص وی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۶ حکم بازنشستگی به استناد تبصره دوم ماده ۱۰۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، صادر و تاریخ بازنشستگی ۸۹/۱۱/۱۵ اعلام می‌شود. در صورتی که اعضاء هیأت علمی به استناد ماده ۱۱۷ قانون مزبور، خارج از شمول ماده موصوف هستند و نیز تابع مقررات خاص استخدامی. ضمن اینکه استادان دانشگاه تا هفتاد سالگی می‌توانند به خدمت ادامه دهند؛ در حالی که شاکی تا تاریخ مندرج در حکم بازنشستگی تقریباً شصت و سه ساله بوده است. شعبه رسیدگی کننده پس از بررسی اظهارات نماینده طرف شکایت در خصوص دادخواست تقدیمی چنین رأی می‌دهد:

«آنچه که از مفاد اظهارات نماینده طرف شکایت در صورتجلسه مورخ ۹۲/۱۱/۱۹ برمی‌آید - که البته با مفاد پرونده کارگزینی شاکی موجود در دانشکده حقوق نیز کاملاً همخوانی دارد - این است که شاکی براساس مفاد تبصره دوم از ماده ۱۰۳ قانون مدیریت خدمات کشوری بازنشسته شده است. این در حالی است که به استناد ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری اعضاء هیأت علمی از شمول قانون مزبور خارج هستند از طرفی رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۸۷ مورخ ۹۰/۱۲/۲۲ به روشنی مقرر داشته که صدور حکم بازنشستگی اعضاء هیأت علمی به استناد ماده ۱۰۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، فاقد

وجاهت قانونی می باشد. از جهتی دیگر براساس اصول حقوق عمومی ارائه خدمت علمی به عنوان یک خدمت عمومی محسوب می شود که اصل بر استمرار آن می باشد مگر اینکه دلیل قانونی این استمرار را قطع نماید که در پرونده این دلیل و مستند قانونی ملاحظه نگردیده است. آنچه که از ظواهر نیز برمی آید این است که شاکی تقاضای بازنشستگی ننموده است. در هر صورت به نظر می رسد شکایت، واجد جنبه قانونی بوده و شعبه به استناد رأی هیأت عمومی یادشده و ماده ده قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم به ورود شکایت را صادر و اعلام می نماید. رأی صادره در بازه زمانی بیست روز از تاریخ ابلاغ، قابل تجدیدنظر در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری می باشد».

تحلیل رأی

آنچه در راستای انشای این رأی برجسته می نماید عبارتند از:

یک) استناد صریح قاضی رسیدگی کننده به اصل استمرار: رأی فوق شاید یکی از کمیاب ترین آرائی باشد که قاضی رسیدگی کننده صراحتاً از اصل استمرار در انشای رأی یاد نموده و اصل مزبور را مورد استناد در رأی خویش قرار داده است با این استدلال که چون ارائه خدمت علمی و تدریس در دانشگاه به طور اخص یک خدمت عمومی تلقی می شود، لذا استمرار و تداوم بر آن حاکم است و نمی توان بدون دلیلی موجه، خدمت عمومی را قطع نمود یا وقفه ای در آن ایجاد کرد.

دو) استناد قاضی رسیدگی کننده به اصل استمرار با هدف اعاده خدمت: هرچند در پرونده مذکور، استناد قاضی به اصل استمرار بیشتر در راستای اعاده خدمت استاد مزبور بوده، اما می توان با استناد به این اصل از بسیاری از تصمیمات غیرموجه و غیرمعقول دستگاه های اداری مبنی بر بازخرید، اخراج و یا بازنشستگی های بدون مبنا شکایت کرد و بدین وسیله از اعمال مجدد چنین رفتارهایی با کارمندان جلوگیری نمود.

سه) اهمیت شناسایی اصل استمرار و نقش آن در تصمیمات قضایی: استدلال قاضی رسیدگی کننده به اصل استمرار و شناسایی این اصل به عنوان یکی از اصول حاکم بر خدمت عمومی می تواند نقش مهمی در

کنترل تصمیمات قضایی داشته باشد. وی با اصل شمردن استمرار و الزام اداره به تبعیت از آن و پابندی به عدم نقض آن در مواقع غیرضروری گامی مثبت در شناسایی و معرفی اصل استمرار به ادبیات حقوق اداری ایران برداشته است. بنابراین، قطع استمرار خدمات عمومی می‌تواند یکی از جهات کنترل قضایی محسوب شود.

۵. نتیجه‌گیری

اصل تداوم یا استمرار خدمت عمومی به عنوان یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر خدمات عمومی، در هیچ‌یک از قوانین ایران صراحتاً به رسمیت شناخته نشده است، اما همان‌طور که پیش‌تر گفته آمد بر اصل استمرار خدمت عمومی آثاری مترتب است که این آثار در قوانینی که از آن نام بردیم مورد تصریح قرار گرفته. لزوم انجام‌وظیفه در ساعت اداری، لزوم رعایت تشریفات مربوط به استعفا و مرخصی، ورود و خروج به‌موقع کارمندان آثاری می‌باشند که در قوانین و مقررات اداری ایران بدان تصریح گردیده است. مطالعه آراء دیوان عدالت اداری در خصوص جایگاه اصل استمرار خدمات عمومی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری این نتیجه را دربرداشت که این اصل در آراء دیوان به‌ندرت مورد استناد صریح واقع شده است، ولیکن تحقیق و جستجو در آراء هیأت عمومی دیوان ما را بدین نتیجه رساند که اصل استمرار و تداوم مبنای صریح آراء این هیأت نبوده، اما این اصل، تلویحاً در برخی از آراء هیأت عمومی مورد استدلال قضات دیوان قرار گرفته است. مسلماً دیوان در برخی قضا یا هنگام صدور حکم به این اصل نظر داشته است؛ برای مثال، می‌توان به ابطال بند ۱ مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان البرز مبنی بر استمرار تعطیلی روزهای پنج‌شنبه دستگاه‌های اجرایی از سوی دیوان اشاره نمود. درواقع تعطیل‌ناپذیری اداره و اهمیت آن به عنوان یک اصل، سبب صدور رأی دیوان مبنی بر ابطال مصوبه مورد اعتراض بوده است. از آنجا که طبق ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) یکی از وظایف هیأت عمومی، صدور رأی ایجاد وحدت‌رویه است و چون آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی موارد می‌تواند رویه‌ساز باشد لذا استناد قضات هیأت عمومی دیوان به اصل «استمرار خدمت عمومی»، موجب شناسایی این اصل و ورود آن به ادبیات حقوق اداری و در برخی موارد

نیز منجر به ایجاد رویه می‌گردد. فلذا مطابق ماده ۹۰ قانون دیوان عدالت اداری، رأی ایجاد رویه برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی لازم‌الاتباع است. همچنین استمساک به اصل مذکور در انشای آراء دیوان و صدور آرائی که تضمین‌کننده این اصل باشد موجب می‌شود که هم ادارات این اصل را سرلوحه انجام وظایف خود قرار داده و خدمات را به‌طور مداوم ارائه دهند و هم شهروندان در صورت مشاهده تخلف اداره از این اصل به دیوان عدالت اداری شکایت نموده و از حقوق تضییع‌شده خود، دفاع و تقاضای اعاده کنند و یا از تضییع حقوق خود با توسل به این اصل جلوگیری نمایند.

لازم به ذکر است که اصل استمرار در سایر کشورهای جهان یا در قوانین اساسی مورد شناسایی قرار گرفته یا در کدهای اداری مدوّن و یا در رویه قضایی، شناسایی شده، اما - همان‌طور که بیان شد - اصل استمرار خدمات عمومی در هیچ‌یک از قوانین ایرانی صریحاً تعریف یا شناخته نشده. بنابراین، شناسایی اصل استمرار توسط رویه قضایی دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از منابع قاعده‌ساز و توجه قضات دیوان به اصل استمرار به عنوان یکی از اصول حقوقی مهم حقوق عمومی و بالأخص حقوق اداری شایسته توجه است و نقش مهمی در ارتقاء نظارت قضایی دیوان عدالت اداری داشته، می‌تواند به یکی از جهات نظارت قضایی نیز تبدیل شود و درنهایت، نفع شهروندان را در برابر اداره بهتر تأمین نماید.

فهرست منابع:

کتاب

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱).

مقالات و پایان‌نامه‌ها

۱. جلالی، محمد و ابوالقاسم تنگستانی، «حق اعتصاب کارمندان بخش عمومی، ممنوعیت یا محدودیت، مطالعه مقایسه‌ای نظام فرانسه، انگلستان و ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۶، ش ۳ (پاییز ۱۳۹۱).

۲. حیدری، فروغ، «اصول حاکم بر خدمات عمومی در رویه‌های اداری و قضایی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، استاد راهنما: محمد جلالی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، (تابستان ۱۳۹۴).

۳. رضایی زاده، محمدجواد و داوود کاظمی، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی ایران»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، دوره ۳، ش ۵ (زمستان ۱۳۹۱).

قوانین

۱. قانون اساسی ایران
۲. قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)
۳. قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲)