

نشریه علمی - پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال سوم، شماره پنجم، پاییز - زمستان ۹۱، صفحات ۲۳ - ۴۶

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۱/۶/۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۸/۲۰

بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد جواد رضایی زاده^۱

داود کاظمی^۲

چکیده

امروزه، نظریه اصلی و غالب در حوزه مباحث مربوط به مبانی حقوق اداری، نظریه «خدمات عمومی» است؛ مطابق این نظریه خدمات عمومی فعالیت‌های عام المنفعه‌ای هستند که، از طریق نهادهای عمومی یا نهادهای خصوصی زیر نظر اشخاص عمومی برای رفع نیازهای عمومی انجام می‌شوند. با توجه به اصول قانون اساسی، از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۴۳ و ... این نظریه به عنوان اصلی‌ترین مبنای وجودی دستگاه اداری دولت محسوب می‌شود و تابع اصولی است که بر آن حاکم می‌باشند؛ این اصول عبارت است از: برابری، تقدّم، رایگان بودن، تداوم و سازگاری. برخی از این اصول از جمله برابری و رایگان بودن خدمات عمومی (درباره آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان) در قانون اساسی آمده و بعضی دیگر به صراحت نیامده است؛ ولی از مفهوم اصول قانون اساسی به طور غیرمستقیم می‌توان آنها را استخراج و شناسایی نمود.

واژه‌های کلیدی: حقوق اداری، قانون اساسی، خدمات عمومی.

۱- mj.rezaeizadeh@gmail.com
۲- kazemidavood55@gmail.com

۱ - استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
۲ - کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

مقدمه

نظریه «خدمات عمومی»^۱ در اثر لزوم تأمین خدمات عمومی در زندگی اجتماعی به وجود آمده و به مرور زمان تحولات بسیاری را پذیرفته است. از خدمات عمومی تعاریف مختلفی ارائه شده است؛ نقطه مشترک تمام این تعاریف، تأمین نیازهای عمومی جامعه است. بنابراین می‌توان گفت خدمات عمومی، فعالیت‌هایی هستند که نهادهای عمومی یا خصوصی، زیر نظر اشخاص عمومی برای برآورده کردن نیازهای همگانی انجام می‌دهند و حقوق اداری به مثابه حقوق حاکم بر خدمات عمومی در این اندیشه نمود پیدا می‌کند، اندیشه‌ای که متضمن مشروعیت قدرت و دولت می‌باشد و شایستگی بقای دولت به آن وابستگی تامی دارد. از طرفداران این نظریه در حقوق اداری، می‌توان از لئون دوگی^۲، آندره دولوبادر^۳، ژز و ... فرانسوی را نام برد.

این نظریه در سال‌های اخیر با مفاهیمی چون «خصوصی سازی»^۴ و «مقررات گذاری»^۵ پیوند خورده است. در این روند، پیدایش و بنیان‌گذاری نهادهایی با عنوان «نهادهای مقررات گذار»^۶ چهره خدمات عمومی را کاملاً دگرگون ساخته است.

از مفاهیم اساسی مرتبط با این نظریه، مفهوم «اصول حاکم بر خدمات عمومی» است. اصولی که چارچوب اجرایی و طرق لازم‌الاجرا شدن نظریه «خدمات عمومی» را تبیین می‌کنند. «خدمات عمومی» به دلیل اهمیت فراوانی که در زندگی اجتماعی دارند، از اصولی تبعیت می‌کنند که، پایه‌های مسلم حقوق اداری به شمار می‌آیند، اصولی که بسیاری از احکام و قواعد حقوق اداری را توجیه می‌کنند و به آنها مشروعیت می‌بخشند. این اصول عبارت است از: برابری، سازگاری، تداوم، انطباق، تقدّم و رایگان بودن خدمات عمومی.

با توجه به اهمیت این اصول در حقوق اداری، بررسی و تبیین آنها در قانون اساسی - به

1 - Services publics

2 - Duguit

3 - De Laubadere

4 - Jeze

5 - Privatization

6 - Regulation

7 - Regulatory agencies

مثابه قانون مادر و عالی‌ترین قانون در نظم حقوقی و سیاسی - از اهمیت فراوانی برخوردار است. این موضوع با توجه به نبود قانون عام اداری در ایران اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند؛ چون این اصول در قوانین اداری بسیاری از کشورها گنجانده شده‌اند. بازشناسی و تبیین این اصول در قانون اساسی می‌تواند کمک فراوانی به درک جایگاه خدمات عمومی در حقوق ایران و ارتقاء اندیشه خدمت عمومی بکند. نوشتار حاضر در صدد است تا این اصول را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بازشناسی و تبیین نماید. سؤال اصلی تحقیق این است: نظریه خدمات عمومی در قانون اساسی چه جایگاهی دارد و آیا می‌توان اصول حاکم بر این نظریه را از قانون فوق استخراج و بازشناسی نمود. مقاله در دو گفتار تنظیم گردیده است؛ در گفتار اول نظریه خدمات عمومی در قانون اساسی، بررسی و جایگاه آن تبیین خواهد شد و در گفتار دوم این اصول در قانون فوق تبیین و بازشناسی خواهند شد.

گفتار اول - نظریه «خدمات عمومی» و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، نظریه خدمات عمومی از جمله تأثیرگذارترین نظریات در حوزه مباحث مربوط به حقوق اداری محسوب می‌شود. به اعتقاد برخی، «مشروعیت دولت وابسته به میزان «خدمات عمومی» است که انجام می‌دهد و اگر دولتی قدرت انجام دادن این وظیفه را نداشته باشد شایستگی بقای خود را از دست می‌دهد، مشروعیت اعمال قدرت نیز از همان هدف خدمت مایه می‌گیرد» (کاتوزیان، ۴۹). مشروعیت قدرت دولت نه تنها به خدماتی است که انجام می‌دهد، بلکه به چگونگی اجرای این خدمات یعنی؛ «قانونمند بودن» آن نیز مربوط می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۹). در رأس مفهوم بنیادین «قانونمند بودن» در هر کشوری قانون اساسی قرار دارد که شالوده منسجم سایر قواعد حقوقی است. از این‌رو در این گفتار نظریه فوق را در قانون اساسی بررسی می‌کنیم.

۱- مقدمه قانون اساسی

در ایران، مقدمه قانون اساسی ارزش حقوقی ندارد؛ اما زمینه ساز اصول قانون اساسی است (هاشمی، ۱۳۸۲، ۱، ۶۸). همچنین مقدمه، زمینه‌ساز و کمک کننده تفسیر اصول قانون

اساسی است. در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، زمینه‌های شکل‌گیری حکومت و مبانی تدوین قانون اساسی بیان شده است و راهنما و حاکم بر امور و شئون کشور می‌باشد، بنابراین نمی‌توان برای این دیباچه هیچ ارزشی قائل نشد، زیرا این مقدمه مبین اصول اساسی و بنیادین جامعه ایران می‌باشد.

درباره جایگاه نظریه خدمات عمومی در مقدمه قانون اساسی، می‌توان رد پای برخی از وظایف سنتی و اولیه دولت‌ها را در قالب خدمات سنتی و تکالیف اولیه پیدا نمود، هر چند به صراحت در متن مقدمه قانون اساسی و در قالب حقوقی عنوان نشده است؛ از جمله این تکالیف که در مقدمه مورد اشاره قرار گرفته است، می‌توان به مواردی چون: تشکیل و تجهیز نیروهای دفاعی در جهت حفظ حراست مرزها به طور ضمنی و تلویحی برقراری امنیت داخلی و خارجی (ارتش و سپاه)، ایجاد سیستم قضایی عادلانه و دستگاه رفع تظلمات و رسیدگی به دعاوی مردم (قوة قضاییه)، اجرای احکام و مقررات اسلامی (قوة مجریه)، قانونگذاری و نظارت بر قوانین (مقتنه)، رفع نیازهای اقتصادی افراد، تأمین امکانات مساوی و متناسب و اشتغال برای همه و رفع نیازهای ضروری افراد اشاره کرد، هر چند که این موارد به طور کلی بیان شده است و صراحت حقوقی ندارد؛ اما می‌توان خدمات عمومی و سنتی را از آن‌ها تفسیر کرد.

۲- متن قانون اساسی؛ قانون اساسی که شالوده بنیادین و اعتبار نظم حقوقی در هر کشوری می‌باشد، به عنوان یک سند رسمی برتر کار ویژه‌های بنیادینی در حوزه اجتماع و حقوق دارد، و هر یک از خرده نظام‌ها به نحوی مشروعیت خویش را مرهون این نظم آفرین بزرگ هستند. این قانون از سویی به ترسیم سازوکارهای تعیین دولتمردان و تحدید حدود اختیارات و صلاحیت آنان می‌پردازد و از سوی دیگر، به بیان اصول کلی مبین قواعد حقوقی، مانند اصول مربوط به حاکمیت، نمایندگی و تفکیک قوا (گرچی، ۱۳۸۷، ۸)، اصول مربوط به اداره 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.

همان‌گونه که اشاره شد، در مقدمه قانون اساسی می‌توان رد پای بعضی از خدمات عمومی سنتی (از قبیل ارتش و نیروهای نظامی، قوای سه‌گانه و ...) را مشاهده نمود. در این قسمت نیز به تبیین این موضوع خواهیم پرداخت که، آیا مفهوم خدمات عمومی، در اصول قانون اساسی جایگاهی دارد؟ موارد خدمات عمومی در اصول قانون اساسی کدامند؟

مهمترین ویژگی سازمانی در مفهوم خدمات عمومی دخالت دولت و انجام خدمات به وسیله او یا با نظارت او می‌باشد. البته این موضوع به این معنا نیست که تمام فعالیت‌ها باید به صورت مطلق توسط دولت و نهادهای حاکمیت انجام شود، بلکه مهمترین خصیصه آن محسوب می‌گردد؛ چون خدمات عمومی به دلایلی که در ادامه بیان خواهد شد، در سال‌های اخیر با مفهوم خصوصی‌سازی ارتباط پیدا می‌کند و نهادهای دیگری مانند مؤسسات و سازمان‌های خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز متولی انجام خدمات بسیاری شده‌اند.

به هر صورت، از آنجا که انجام فعالیت‌های مربوط به «خدمات عمومی» برای توسعه وابستگی متقابل اجتماعی لازم و ضروری است و دارای ماهیتی است که بدون مداخله نیروی حکومتی به ندرت می‌تواند به طور کامل محقق شود به همین نظریه هنوز هم نظریه اساسی و بنیادین حقوق عمومی مدرن محسوب شده (رضایی زاده، ۱۳۸۵، ۱، ۱۸۰) و به عنوان روح و منبع الهام حقوق اداری مدرن باقی مانده است (امیر ارجمند، ۱۳۸۱، ۳۷).

نقش دولت‌ها در این رابطه غیرقابل انکار است، زیرا دولت‌ها با بهره‌مندی از اختیارات قانونی خود، سعی در تمشیت و سازماندهی روابط اجتماعی دارند، به ویژه اگر داعیه‌ای چون دولت رفاهی و دولت خدمتگزار را داشته باشند، وظیفه خود می‌دانند که انواع خدمات را هماهنگ با اهداف توسعه رفاه، آسایش و بهروزی شهروندان ارائه دهند. این خدمات می‌توانند گستره قابل توجهی از خدمات عمومی از جمله آموزش، بهداشت، درمان، راه سازی، تأمین اجتماعی، ایجاد اشتغال، تأمین صنایع زیربنایی، ایجاد مراکز پژوهشی، آب، فاضلاب، برق، تلفن، پست، راه آهن و سدسازی، حتی ایجاد گورستان‌ها، مساجد، سالن‌های نمایش، کشف و توسعه معادن و مخازن نفت و گاز، ثبت و ضبط موایید و متوفیات و مواردی

از این دسته را شامل شوند. در دولت‌های مدرن به ویژه با رویکرد دولت رفاه این خدمات بی‌تردید از دولت انتظار می‌رفت؛ ولی با گرایش‌های چند دهه اخیر به خصوصی‌سازی تا حدودی این جریان متوقف و سیر معکوس داشته است، با این همه دولت‌ها علی‌رغم کاهش تصدّی خود، به عنوان ابزاری جایگزین، بر وسعت فعالیت‌های تنظیم کننده، مقررات‌گذاری و نظارتی خود افزوده‌اند؛ ولی بی‌تردید با همه شعارهایی که برای «واگذاری امور مردم به خودشان» سر داده می‌شود، حتی در کشورهای پیشرو در امر خصوصی‌سازی و مبتنی بر نظام اقتصاد بازار آزاد و سرمایه‌داری، این نقش دولت کماکان حفظ شده و تنها شیوه‌های آن متحوّل شده است (هداوند، ۱۳۸۹، ۱۵).

در حقوق ایران، نظریه خدمات عمومی یکی از اصلی‌ترین مبانی وجود دستگاه اداری دولت محسوب می‌شود و فلسفه وجودی دولت ارائه خدمات عمومی است (امامی، ۱۳۸۹، ۱، ۳۵). این مفهوم در متن قانون اساسی، عمدتاً در اصول ۳ (اهداف جمهوری اسلامی)، 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 و کارکردهای سنتی دولت‌ها را در اصول ۵۷ (قوای سه‌گانه حاکم)، ۷۱ و ۵۸ (قوة مقننه)، ۶۱، ۱۵۶ و ۱۵۹ (قوة قضائیه)، ۱۴۳ و ۱۷۶ (ارتش، شورای عالی امنیت ملی) شناسایی کرد.

۳- قانون اساسی و رویکردهای جدید در حوزه خدمات عمومی؛ پس از جنگ جهانی دوم، به دلیل تملک و مدیریت بسیاری از صنایع ملی توسط دولت‌ها، هزینه‌های بخش عمومی افزایش یافت و دولت‌ها به تنهایی قادر به تأمین هزینه‌ها نبودند، از این رو بحث از ناکارآمدی دولت در اداره خدمات عمومی به میان آمد (شمس، ۱۳۸۸، ۴۲) این موضوع منجر به بازنگری اساسی در رابطه با اداره خدمات عمومی شد؛ ناتوانی دولت‌ها در اداره عمومی و ارائه خدمات نوین اجتماعی مسائل جدی را در این باره مطرح نمود، از جمله این مسائل ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی به منظور انجام بخشی از خدمات عمومی (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹، ۱)، واگذاری بخشی از صنایع به بخش خصوصی همراه با مداخله دولت برای تنظیم حوزه خدمات عمومی و ظهور نهادهای مقررات‌گذار در جهت

کنترل و نظارت بر رفتار فعالان اقتصادی (در حوزه‌هایی از خدمات مانند برق، آب، انرژی، حمل و نقل و ...) می‌باشد (شمس، پیشین، ۴۲).

خصوصی‌سازی که عبارت از حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد از طریق توسعه بخش خصوصی و خصوصی کردن مؤسسات اقتصادی عمومی است (پاکدامن، ۱۳۸۸، ۱۷) معلول ناکارآمدی‌های صنایع ملی شده‌ای بود که پس از جنگ جهانی دوم در اروپا حاصل شد (Alder, constitutional and administrative law, 254). شورای دولتی فرانسه در رأی مورخ ۱۳ می ۱۹۸۳ انجام خدمات عمومی به وسیله یک نهاد خصوصی مانند صندوق بیمه اجتماعی را به رسمیت شناخت (رضایی‌زاده، ۱۳۸۴، ۱۰۵)، به طور کلی از سال ۱۹۳۰ به بعد در رویه قضایی فرانسه شاهد گسترش قابل ملاحظه خدماتی هستیم که، توسط اشخاص خصوصی انجام می‌شود و اداره خدمات عمومی به مفهوم کاربردی آن به نهادهای خصوصی واگذار می‌شود (عباسی، پیشین، ۱۴۹).

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بخش مهمی از سازمان‌های عمومی هستند که، بر اساس عدم تمرکز فنی، اصل تخصص و اقتضات اجرایی و اداری به منظور انجام پاره‌ای از خدمات عمومی خاص ایجاد شده‌اند، این مؤسسات اصولاً از نظر سازمانی از قوای حاکمه مجزا، و دارای استقلال (حقوقی، مالی، اداری) هستند و از عناوین گوناگونی مانند مؤسسه، نهاد، بنیاد و ... برخوردار می‌باشند، هدف از ایجاد این مؤسسات ارائه خدمات عمومی است (حسینی پور اردکانی، پیشین، ۶ و ۱۶).

فرآیند مقررات‌گذاری در راستای تأمین شرایط رقابت در بازار، جلوگیری از ایجاد انحصار و حمایت از مصرف‌کنندگان پس از دوران خصوصی‌سازی شکل گرفت، تجربه مقررات‌گذاری در بسیاری از کشورها نشان دهنده اجرای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی یا خصوصی‌سازی به ویژه در حوزه خدمات عمومی بوده است، ارائه این خدمات توسط بخش خصوصی، از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ در اروپا، علاوه بر ایجاد تحولاتی در مفهوم خدمات عمومی منجر به توجه به نقش و جایگاه مقررات‌گذاری و نهادهای مقررات‌گذار در

این حوزه شد، این نهادها موظف بودند در هر حوزه خاص با وضع مقرراتی رفتار فعالان اقتصادی آن حوزه را کنترل و در صورت تخلف، ضمانت اجرایی را اعمال کنند، برای مثال در انگلستان مقررات‌گذاری در چهار صنعت حوزه خدمات عمومی یعنی آب، برق، ارتباطات، نفت و گاز از مهم‌ترین وظایف نهادهای گفته شده به حساب می‌آید (شمس، پیشین، ۴۲) در آمریکا گونه‌های مختلف «مقررات‌گذاری اقتصادی»^۱ و «مقررات‌گذاری اجتماعی»^۲ شکل گرفته است، مثلاً در حوزه قیمت خدمات، مقررات‌گذاری هزینه خدمات، قیمت‌ها را با لحاظ هزینه‌های شرکت‌ها تعیین کرده است و قیمت بر اساس هزینه‌هایی تعیین شده‌اند که با آن تناسب داشته باشند (هداوند، ۱۳۹۰، ۱، ۳۲۴ و ۳۲۵).

بازتاب تحولات فوق در حقوق ایران نیز مشهود است؛ در قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ بر ضرورت خصوصی‌سازی از طریق کاهش تصدی‌های دولت و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت آن در زمینه توسعه مشارکت مردم، بخش خصوصی و تعاونی (ماده ۲) و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و مدیریت آن در راستای توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی (ماده ۹) مورد تأکید قرار گرفت. پس از آن قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی در فصل دوم خود قلمرو فعالیت‌های بخش‌های دولتی و غیردولتی را مشخص کرد و بر خصوصی‌سازی تأکید نمود. با وجود این به نظر می‌رسد، بخشی از مشکلات سد راه خصوصی‌سازی در ایران، ناشی از تنظیم بازار پس از واگذاری بخش‌های مختلف- به‌ویژه خدمات عمومی- به بخش خصوصی و نقشی است که، نهادهای مقررات- گذار در این خصوص اجرا می‌کنند (شمس، پیشین، ۴۳).

از نمونه‌های نهادهای مقررات‌گذار در حوزه خدمات عمومی در حقوق ایران می‌توان به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و هیئت تنظیم بازار برق اشاره کرد، دو نهادی که در سال‌های گذشته به منظور تنظیم بازار در حوزه ارتباطات و برق تأسیس شده‌اند و به

1 - Economic regulation

2 - Social regulation

مقررات‌گذاری در حوزه خدمات مربوط به ارتباطات و صنعت برق می‌پردازند.^۱

در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اشعار می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که، دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». از جمله این نهادها می‌توان به مواردی چون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، جهاد دانشگاهی، شوراها و بنیاد مستضعفان و جانبازان اشاره کرد. همچنین نهادهایی که با عنوان نظام‌های حرفه‌ای شناخته می‌شوند مانند کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری و نظایر آنها از جمله مؤسساتی هستند که هر چند تحت عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی شناخته نشده‌اند؛ ولی با توجه به ملاک‌ها و ضابطه‌هایی که قانون مدیریت خدمات کشوری به دست داده است، می‌توان آن‌ها را بخشی از این مؤسسات دانست که تحت نظارت دولت قرار دارند و برخی از تصمیمات آن‌ها باید به تصویب مقامات دولت برسد (حسینی اردکانی، پیشین، ۵۲). لازم به ذکر است نظارت بر این نهادها از نوع نظارت قیمومتی^۲ است.

۴- ایجاد و حذف خدمات عمومی در قانون اساسی؛ برابر اصول قانون اساسی، ایجاد خدمات عمومی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است که می‌تواند به پیشنهاد دولت یا طرح نمایندگان باشد. علت اینکه قانون اساسی ایجاد این خدمات را موکول به تصویب مجلس کرده، آن است که، این امر در واقع تجاوز به بخش خصوصی و در نتیجه محدود ساختن آزادی‌های فردی به ویژه آزادی بازرگانی، صنعت و کار است. درباره خدمات عمومی پیش‌بینی شده در قانون اساسی قوه مؤسس یا بازنگری تنها مقام شایسته برای ایجاد یا حذف آن است (عباسی، ۱۳۸۹، ۱۵۷ و ۱۵۸). درباره حدود دخالت دولت در این باره باید

۱ - سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به موجب ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۳/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی و هیئت تنظیم بازار برق به موجب آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور مصوب ۱۳۸۴/۵/۲۵ وزیر نیرو تأسیس شده‌اند.

۲ - نظارتی است که مقامات مرکزی نسبت به این واحدها اعمال می‌کنند و مواردی مانند تأیید یا موافقت قبلی فعالیتها و اعمال، اصلاح تصمیمات یا تعلیق یا ابطال آن‌ها و حق عزل و نصب اعضای آن‌ها را شامل می‌شود (موسی‌زاده، پیشین، ۹۷ و ۹۸).

افزود مداخله قانونگذار گاهی مستقیم است و قانون خود به طور مستقیم به ایجاد یک خدمت عمومی مبادرت می‌ورزد (به‌عنوان مثال یک خدمت عمومی پستی را ایجاد می‌کند) و گاهی این مداخله غیرمستقیم است و صلاحیت ایجاد یک خدمت را مثلاً به یک شورای شهر یا استان یا به یکی از مقامات قوه مجریه می‌دهد (duez, Traite de Droit, 537).

گفتار دوم- بررسی و تبیین اصول حاکم بر خدمات عمومی در قانون اساسی

در این گفتار ابتدا مبنا و مفهوم این اصول بررسی می‌شود و سپس آن را در قانون اساسی بررسی می‌کنیم.

۱ - مفهوم اصول حاکم بر خدمات عمومی؛ اعلام اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی ریشه در نظریات حقوقدانان فرانسوی دارد، مهم‌ترین نظریه‌پرداز حقوق فرانسه در این خصوص لویی رولاند می‌باشد (موسی‌زاده، ۱۳۸۸، ۵۵).

اصول حاکم بر خدمات عمومی به اعتقاد برخی، پایه و اساس حقوق اداری محسوب می‌شوند، هدف خدمات عمومی، تأمین نیازهای همگانی و حفظ منافع عمومی است؛ لذا خدمات عمومی بر اصولی استوار است که، این اصول پایه و اساس حقوق اداری را تشکیل می‌دهند (امامی، پیشین، ۳۸).

در بیان اهمیت این اصول در نظام‌های مختلف حقوقی می‌توان گفت این اصول در بسیاری از کشورها به عنوان ارزش‌ها و معیارهای اساسی حاکم بر حقوق اداری مطرح شده‌اند؛ این اصول در حقوق اداری فرانسه به عنوان ارزش‌ها و معیارهای بنیادین و اساسی مطرح شده است و در سیستم حقوقی کشورهای انگلوساکسون و از جمله ایالات متحده آمریکا به عنوان بخشی از اصول حقوقی و بخشی از اصول حقوقی عمومی متبلور شده‌اند و در حقوق اداری ایران نیز از جایگاه برجسته‌ای برخوردار هستند و به عنوان اصول حقوقی عمومی محسوب می‌شوند (نوبین، ۱۳۸۶، ۱۹۲ و ۱۹۳).

برای بیان نمونه‌ای از اصول حاکم بر خدمات عمومی که دارای ارزشی اساسی در حقوق اداری است می‌توان به نظریات شورای دولتی فرانسه در این خصوص اشاره کرد:

شورای دولتی فرانسه به موجب نظریه مورخ ۱۹۷۹ در خصوص حق اعتصاب کارمندان رادیو و تلویزیون فرانسه، اصل تداوم خدمات عمومی و اداری را به عنوان یک اصل دارای ارزش برابر با قانون اساسی اعلام می‌نماید، در خصوص این موضوع، شورای قانون اساسی^۱ در مقام رفع تعارض بین دو اصل حق بر اعتصاب و تداوم خدمات عمومی (به عنوان یکی از اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی)، به نفع اصل تداوم خدمات عمومی و اداری رأی می‌دهد (<http://www.dissertationsgratuites.com>).

۲- اقسام اصول حاکم بر خدمات عمومی و بررسی آن در قانون اساسی؛ با توجه به اینکه هدف از اجرا و ارائه خدمات عمومی، تأمین نیازهای همگانی است، به علاوه از آنجا که مفهوم خدمات عمومی، مفهومی نسبی است، تعداد اصول حاکم بر این نظریه نیز از اطلاق چندانی برخوردار نیست. اصول تداوم، تقدم، سازگاری و برابری به عنوان اصول اصلی حاکم بر نظریه خدمات عمومی محسوب می‌شوند. اصول بی‌طرفی و رایگان بودن خدمات عمومی نیز در کنار این اصول از اهمیت قابل توجهی برخوردارند. به نظر می‌رسد که اصل بی‌طرفی را که از نتایج اصل برابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی محسوب می‌شود، می‌توان در کنار اصل برابری و در مجموع به عنوان یک اصل بررسی کرد، بنابراین در اینجا اصول فوق به ترتیب ذیل در قانون اساسی بررسی خواهند شد: ۱- اصل برابری (تساوی) و بی‌طرفی در برابر خدمات عمومی ۲- اصل تداوم یا استمرار یا ثبات خدمات عمومی ۳- اصل سازگاری یا انطباق خدمات عمومی ۴- اصل تقدم خدمات عمومی ۵- اصل رایگان بودن خدمات عمومی.^۲

۲-۱- اصل برابری^۳ و بی‌طرفی^۴ در برابر خدمات عمومی؛ اصل برابری یکی از مبانی مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و غایت حمایت از حقوق شهروندان به شمار

1 CC.25.7.1979., Droit de greve a la radio et la television.GDCC

۲ - نکته لازم به ذکر در این رابطه این است که اصول دیگری چون مشارکت استفاده کنندگان از خدمات عمومی، در دسترس بودن خدمات عمومی، کیفیت خدمات ارائه شده، شفافیت و ... نیز، در اثر فشارهای حقوق اروپایی به اصول حاکم بر خدمات عمومی در حال اضافه شدن هستند، اما این اصول هنوز از عمومیت و جامعیت اصول پیش گفته برخوردار نیستند، به همین خاطر از بررسی و تحلیل آن‌ها خودداری می‌شود (گرچی، مبانی حقوق عمومی، ۲۲۵ و ۲۲۶).

3 - Le principe de d'egalite' des Services publics

4 - Le principe de neutralite' des Services publics

می‌رود (ویژه، ۱۳۸۳، ۲۳۱ و ۲۳۲). طبق اصل برابری یا تساوی خدمات عمومی، همه افراد جامعه باید به طور یکسان و مساوی از خدمات عمومی برخوردار شوند و نباید معیارهای سیاسی، عقیدتی، نژادی یا قومی مبنای برخورداری یا اولویت افراد در استفاده از این خدمات قرار گیرند، دولت نمی‌تواند به این بهانه‌ها میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی در استفاده از خدمات عمومی امتیازات خاص در نظر بگیرد (امامی، پیشین، ۳۸).

با توجه به توضیحاتی که از مفهوم برابری در برابر خدمات عمومی گفته شد، اصل بی‌طرفی نیز در راستای اصل برابری و از توابع و نتایج آن اعلام شده است. طبق اصل بی‌طرفی هر گونه جانبداری که منجر به ایجاد تبعیض در انجام خدمات عمومی گردد ممنوع و مخالف اصل برابری است. بنابراین کارکنان اداره می‌توانند، دارای هر گونه اندیشه و عقیده‌ای باشند؛ ولی هنگام ارائه خدمات عمومی هر گونه اعمال تبعیض به جهت عقاید سیاسی و مذهبی توسط آن‌ها میان استفاده‌کنندگان از خدمات ممنوع می‌باشد (عباسی، پیشین، ۱۷۷).

شورای قانون اساسی فرانسه در نظریه مورخ ۱۸ سپتامبر ۱۹۸۶^۱ اصل بی‌طرفی خدمات عمومی را روی دیگر سکه اصل برابری دانسته است، به نظر این شورا ارائه خدمات عمومی بر اساس هر نوع اعتقاد سیاسی یا مذهبی استفاده‌کنندگان از این خدمات، ممنوع می‌باشد. به عبارت دیگر ارائه دهندگان خدمات عمومی نباید اعتقادات افراد را در بهره‌مندی از خدمات عمومی دخالت دهند (chapus, droit administrative g'ene'ral, 522).

اصل برابری در قانون اساسی ایران در چندین اصل مورد توجه قرار گرفته است؛ از جمله این اصول می‌توان به اصول ۳ (بند ۳ و ۹ و ۱۴ و ۱۵)، ۴۳، ۳۴، ۳۰، ۲۹، ۲۰، ۱۹ (بند ۱ و ۲) اشاره کرد. این اصول به برابری شهروندان در نمودهای گوناگون آن اشاره دارند. اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی به موضوع برابری همه ملت در برابر همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشاره دارد و مردم ایران را در برخورداری از همه حقوق

مساوی می‌دانند. طبق این اصول «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود؛ به علاوه همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان حمایت قانون قرار و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».

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 همه جانبه 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 (بند ۱ اصل ۴۳)، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه (بند ۲ اصل ۴۳).

علاوه بر این اصول، در قوانین عادی، برای نخستین بار ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً به این موضوع اشاره دارد، مطابق قسمتی از این ماده «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند ...» به علاوه می‌توان به بند ج ماده ۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در آن به «حق برابر شهروندی و توسعه مشارکت همه جانبه» اشاره شده است.

به طور 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 بگذارد (هاشمی، ۱۳۸۴، ۲۲۵) و دوم اینکه هر قسم «تبعیض روا»^۱ بی، باید به موجب قانون باشد، دیوان عدالت اداری در آرای متعددی، درباره مبنای توجیهی مفهوم «تبعیض روا و ناروا» در اصل سوم تصریح می‌کند که هر قسم تبعیض باید علل و اسباب موجّه داشته باشد و قانونگذار در این خصوص تصمیم بگیرد، بنابراین وجود علل و اسباب موجّه و وجوه تمایز مطلوب منوط به حکم صریح قانونگذار است.^۲

۲-۲- اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی^۳؛ بر اساس این اصل، خدمات عمومی به جهت لزوم و ضرورت پاسخگویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیست، این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی و اداری بار می‌نماید که، به موجب آن باید تداوم خدمات اداری به نحو مناسبی تضمین گردد (هداوند، ۱۳۸۸، ۲۰۱)، این اصل ناشی از ضرورت‌های اداره اجتماع است و در خصوص موضوعاتی چون امنیت، خدمات بهداشتی و درمانی و ... از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. مبنای این اصل ریشه در حقوق فرانسه و ماده ۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ دارد؛ به موجب این ماده، رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد و عملکرد منظم قوای عمومی و استمرار حکومت را تضمین می‌نماید (نقل از همان، ۲۰۲). شورای قانون اساسی فرانسه در رأی مورخ ۲۵ ژوئیه ۱۹۷۹ اصل تداوم را یک اصل دارای ارزش قانون اساسی دانسته است، همچنین شورای دولتی در مورخ ۱۳ ژوئن ۱۹۸۰^۴ از آن با عنوان «اصل بنیادین» یاد کرده است (، op.cit, 521, chapus).

۱ - مفهوم تبعیض روا اشاره به تفاوت حقوقی موقتی است که قانونگذار آن را به نفع یک گروه از اشخاص حقیقی یا حقوقی و به زیان گروهی دیگر تجویز می‌کند تا نابرابری پیشین آن دو را جبران کند، اعمال این تبعیض، موقعیت فرودست گروهی اجتماعی را در قبال گروه دیگر ارتقا می‌دهد و در واقع آن‌ها را به سوی برابری رهنمون می‌سازد، این نوع تبعیض نه تنها در حقوق عمومی مذموم نیست، که، مورد حمایت قانونگذار، مراجع صیانت از قانون اساسی و قضات قرار می‌گیرد (ویژه، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، ۳۷۰-۳۷۱)

۲ - دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۸۲/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (قضیه ابطال بخشنامه شماره ۱۷۸۴۶ مورخ ۶۹/۷/۲ وزارت فرهنگ و آموزش عالی در خصوص دادن امتیاز به فرزندان اعضای هیئت علمی دانشگاه مینی بر انتقال به دانشگاه محلّ تدریس نامبردگان) و دادنامه شماره ۱۳۰۶ مورخ ۸۶/۱۱/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (قضیه ابطال بند ۶ بخشنامه شماره ۲۱۳۲۰ مورخ ۸۵/۹/۹ معاونت نیروی انسانی و مدیریت وزارت نفت در خصوص جلوگیری از استخدام فارغ التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی در آن مجموعه و تبعیض در مدارک دانشگاهی).

3 - Le principe de continuite' des Services publics

4 - 13 june 1980 note: mme bongean.

در بیان ویژگی‌ها و نحوه اجرای اصل تداوم خدمات عمومی گفته شده است که خدمات باید به شکل مداوم و بی‌وقفه ارائه گردند؛ زیرا این امور و فعالیت‌ها مربوط به عموم جامعه و نیازهای روزمره مردم است. برای نمونه بیمارستان‌ها نمی‌توانند از پذیرش بیمار در ساعاتی مانند شب خودداری کنند، زیرا این گونه خدمات بایستی به شکل مستمر ارائه گردند (عباسی، پیشین، ۱۷۱). هر گونه قطع و وقفه در خدمات عمومی در زندگی مردم موجب ایجاد اضطراب و برهم خوردن آرامش آن‌ها می‌شود (Rivero, droit administratif, 311).

آثار و نتایج اجرای اصل تداوم خدمات عمومی را می‌توان به این شرح بیان نمود:

نقض این اصل در حقوق اداری ضمان آور است (هداوند، پیشین، 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، پیشین، ۱۷۲).

مستخدمین دستگاه‌های ارائه دهنده خدمات عمومی از نقطه نظر 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 به گونه‌ای که اداره امور آن دستگاه تعطیل شود. به‌علاوه استعفاء و خروج از خدمت کارکنان این گونه دستگاه‌ها تابع تشریفات خاصی است و نباید خروج یک مستخدم خلئی در آن اداره ایجاد کند (امامی، پیشین، ۱۷۲). همانطور که پیش از این گفته شد، حق بر اعتصاب که به عنوان یکی از اصول حقوق اداری محسوب می‌شود در مواجهه با اصل تداوم خدمات عمومی با محدودیت‌هایی مواجه می‌شود و حتی در برخی از موارد در مقام تعارض بین اصل حق بر اعتصاب کارمندان با اصل تداوم، اولویت و ترجیح با اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی و اداری است، رأی شورای قانون اساسی به تاریخ ۱۹۷۹ در این خصوص قبلاً توضیح داده شد.

اصل تداوم خدمات عمومی به صراحت در قانون اساسی نیامده است؛ ولی به نظر می‌رسد که، از مفهوم اصول ۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵ می‌توان این اصل را

استنباط نمود، در این اصول مقامات حکومتی، موظف شده‌اند که با تشریفات خاصی، مسئولیت‌های خود را انجام دهند و به صورت مداوم و مستمر به انجام وظیفه بپردازند، از این رو استعفاء و ترک خدمت این مقامات بدون طی تشریفات مقرر در قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

طبق اصل ۶۳ قانون اساسی «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است ... [و باید] کشور در هیچ زمانی بدون مجلس نباشد». این اصل نشانگر تداوم و استمرار قانونگذاری است و مجلس به عنوان نهاد قانونگذاری همیشه باید برقرار باشد، از اینروست که مطابق اصل ۶۸ در صورتی که به علت جنگ و اشغال نظامی امکان برگزاری انتخابات میسر نگردد، حتی در صورت اتمام دوره نمایندگی مجلس، مجلس سابق باید به کار خود ادامه دهد و تعطیل نشود. بنابراین «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور [...] و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد».

اصل ۱۱۹ درباره انتخابات ریاست جمهوری مقرر می‌دارد «... در فاصله انتخاب رئیس جمهور جدید و پایان ریاست جمهوری سابق، رئیس جمهور پیشین وظایف رئیس جمهوری را انجام می‌دهد». این اصل نیز در راستای همان استمرار، و تعطیل بردار نبودن وظایف و مسئولیت‌هاست که، ثبات یا استمرار خدمات عمومی نیز از جلوه‌های آن می‌باشد، بنابراین، تا زمانی که استعفای رئیس جمهور توسط رهبر پذیرفته نشده است، وی موظف است وظایف خود را انجام دهد (اصل ۱۳۰). و وزیران تا زمانی که عزل نشده یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آن‌ها رأی اعتماد نداده یا استعفایشان توسط رئیس جمهور پذیرفته نشده است در سمت خود باقی می‌مانند (اصل ۱۳۵).

۲-۳- اصل سازگاری یا انطباق خدمات عمومی^۱؛ اصل سازگاری، ادامه منطقی اصل تداوم خدمات عمومی است. روزآمدی و سازگار شدن خدمات عمومی با شرایط جدید، هم به نفع اداره و دولت است و هم منافع استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی را بهتر تأمین می‌کند (گرچی، ۱۳۸۸، ۲۲۶). طبق این اصل نیازهای زندگی اجتماعی همواره در تغییر و تحول

1 - Le principe de la comformite' des Services publics

است و منافع عمومی ایجاب می‌کند که، سازمان‌های اداری و عمومی پیوسته خود را با آن مقتضیات تطبیق دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ۲۳۸) برای نمونه در زمینه حمل و نقل عمومی و ارائه خدمات مسافرتی به افراد، دولت نمی‌تواند در زمان حاضر از وسایلی سنتی و قدیمی ۵۰ سال قبل (مانند درشکه و گاری و ...) استفاده نماید. نتیجه چنین اصلی در ارائه خدمات عمومی نخست این خواهد بود که اداره، موظف و مکلف به چنین انطباق و سازگاری است و دوم اینکه دستگاه اداری باید بتواند هر لحظه که اراده کند، با توجه به مقتضیات زمان تصمیمات جدیدی را اتخاذ کند. برای نمونه، بر اساس اصل مذکور، اداره حق دارد تعهدات جدیدی را به پیمانکار خود تحمیل کند (موسی زاده، پیشین، ۵۶).

اصل سازگاری در هیچ یک از اصول قانون اساسی به صراحت بیان نشده است؛ اما شاید بتوان از مفهوم برخی از اصول این اصل را استنباط کند. مفاهیم فوق عبارتند از: استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته (بند ۶ اصل ۲)، تکلیف دولت در رابطه با اشتغال برای افراد با توجه به نیازهای جامعه (اصل ۲۸)، رعایت ضرورت‌های حاکم در برنامه‌ریزی‌های عمومی اقتصادی در هر یک از مراحل رشد کشور (بند ۲ اصل ۴۳)، استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج کشور (بند ۷ اصل ۴۳)، افزایش تولیدات کشاورزی و دامی و صنعتی تأمین‌کننده نیازهای عمومی (بند ۹ اصل ۴۳)، اداره امور محل هر یک از واحدهای محلی توسط شوراهای با توجه به مقتضیات محلی (اصل ۱۰۰).

هر چند به ظاهر، عناوین فوق در اصول قانون اساسی ارتباط چندانی با اصل سازگاری خدمات عمومی ندارند؛ ولی اگر مفهوم اصل سازگاری را تناسب خدمات عمومی با نیازها و مقتضیات و انطباق آن با تغییرات نیازهای همگانی و متناسب با تکنولوژی و مقتضیات روز بدانیم (امامی، پیشین، ۴۰)، استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج کشور با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی‌های عمومی اقتصادی در هر یک از مراحل رشد کشور، می‌تواند به نوعی این سازگاری و انطباق را در راستای ارائه خدمات عمومی توجیه نماید (کاظمی، ۱۳۹۰، ۱۱۲).

از آثار و نتایج اصل سازگاری خدمات عمومی می‌توان به عنوان مثال به تکلیف دولت در

زمینه‌ی ایجاد اشتغال برای افراد، منطبق با نیازهای جامعه اشاره کرد. ذیل اصل ۲۸، قانون اساسی در این باره مقرر می‌کند: «دولت موظف است، با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه‌ی افراد امکان ایجاد اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». همچنین طبق اصل ۱۲۷ «رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. این امر نیز می‌تواند نمونه‌ای از اختیارات دستگاه اداری در رابطه با اصل سازگاری خدمات عمومی باشد که در موارد ضروری و بنابر مقتضیات تصمیم‌گیری نماید. اختیارات و تکالیف هیئت وزیران در خصوص وضع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اجرایی نیز در همین راستاست. این آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها به منظور اجرای وظایف اداری است و می‌توان گفت، در جهت سازگاری خدمات عمومی و اداری با مقتضیات روز، هیئت وزیران و هر یک وزرا می‌توانند به وضع و تصویب این آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها بپردازند. اصل ۱۳۸ در این خصوص مقرر می‌کند، «هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد».

۲-۴- اصل تقدّم خدمات عمومی^۱؛ این اصل در راستای اجرای خدمات عمومی و همگانی توسط دولت عنوان شده است و به موجب آن دولت از امتیازات ناشی از قدرت عمومی و یا امتیازات ناشی از حقوق عمومی بهره‌مند می‌شود. این امتیازات لازمه اجرا و انجام وظایف و تکالیف دولت است؛ زیرا هدف از اعمال و وظایف دستگاه اداری، حفظ منافع و مصالح عمومی و ارائه خدمات عمومی است.

به موجب این اصل چون خدمات عمومی متعلق به عموم جامعه است و منافع آن عاید تمام افراد می‌شود، قانونگذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، برای دولت حق تقدّمی قائل شده است و به آن امتیازاتی داده که هیچ شخصی جز او حق استفاده از آن‌ها را ندارد. در حقیقت هدف از وضع این امتیازات و سایر قواعد خاص حقوق اداری آن است که، دولت قدرت لازم را برای پیشبرد هدف‌های عمومی داشته باشد و بتواند وظایف

1 - Le principe de la primauté des Services publics

خود را که به منافع همگانی مربوط است به گونه مطلوبی انجام دهد و سازمان‌های عمومی نیز بتوانند به طور منظم به انجام وظایف خود ادامه دهند (طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ۲۳۹). بنابراین در راستای انجام خدمات عمومی، اگر تعارضی میان منافع عمومی و خصوصی رخ دهد حق تقدم با امور عمومی است.^۱

اصل تقدم نیز همانند اصل سازگاری و تداوم خدمات عمومی، به صراحت در متن قانون اساسی نیامده است؛ اما وجود مفاهیمی همانند حقوق عمومی (اصل ۲۴)، مصالح عمومی (اصل ۲۸) و منافع عمومی (اصل ۴۰) در قانون اساسی می‌تواند قرینه‌ای بر اهمیت و تقدم خدمات عمومی بر منافع خصوصی باشد. مهمترین اصلی که در این خصوص می‌توان به آن اشاره کرد، اصل چهل قانون اساسی است؛ طبق این اصل «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». بنابراین با توجه به این اصل، اهمیت منافع عمومی و تقدم خدمات عمومی آشکار می‌شود. همچنین طبق اصل ۲۸ «هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند»، می‌توان گفت که مفهوم مصلحت عمومی مندرج در این اصل با مفهوم خدمات و منافع عمومی مورد بحث قرابت مفهومی بسیاری دارد.

۲-۵- اصل رایگان بودن خدمات عمومی؛ در اینکه می‌توان اصل رایگان بودن خدمات عمومی را به عنوان یکی از اصول حاکم بر خدمات عمومی تلقی کرد یا نه، جای تردید وجود دارد؛ چون تنها برخی از حقوقدانان از آن به عنوان اصل حاکم بر خدمات عمومی یاد کرده‌اند؛ از جمله این حقوقدانان می‌توان به موريس هوریو اشاره کرد، وی بر این اعتقاد بود که، خدمات عمومی باید رایگان و به وسیله درآمدهای عمومی و مالیات‌ها تأمین گردد (رضایی زاده، ۱۳۸۵، ۲۳۵).

۱ - در برخی از کشورها این اصل به گونه‌ای تبیین گردیده است که اصل تقدم خدمات و منافع عمومی در برابر منافع خصوصی به گونه‌ای است که، به منظور تضمین عدم نقض آزادی‌های فردی، منفعت عمومی بر اساس منافع اداره شوندگان و در راستای حمایت از حقوق آنها توجیه گردد، در واقع منفعت عمومی که مقامات عمومی باید از آن حفاظت نمایند در پرتو منفعت خصوصی توجیه پذیر است. در آرای دادگاه فدرال سوئیس مسأله تقدم منافع عمومی مصادیق زیر را در بر گرفته است: حمایت از آسایش عمومی، ممنوعیت احداث بناهایی در مسیرهای عمومی منجر به ترافیک، پخش فیلمهایی که دارای آثار زیانبار بر بینندگان است و ... (هداوند، پیشین، ۳۰۲).

اعتقاد به رایگان بودن خدمات عمومی در زمانی که دولت، دولتی ژاندرام و حداقلی بود و شمار وظایف و تکالیف آن نسبت به جامعه اندک بود و خدمات ارائه شده توسط دولت جنبه فردی نداشت قابل دفاع به نظر می‌رسید؛ زیرا خدمات دولت عموماً شامل مواردی چون برقراری امنیت داخلی و خارجی و ارتش و گسترش عدالت می‌شد. با رواج اندیشه‌های سوسیالیستی، درج حقوق مطالبه از دولت یا حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی در قوانین اساسی و عادی کشورها، توسعه تشکیلات اداری برای ایفای این حقوق، تشکیل دولت‌های رفاه و گسترش خدمات عمومی به ویژه خدمات صنعتی و بازرگانی، وضعیت یاد شده کاملاً دگرگون شد (عباسی، پیشین، ۱۷۷ و ۱۷۸). با وجود تحولات یاد شده می‌توان گفت اصل رایگان بودن خدمات عمومی جنبه نسبی دارد (برای مثال در عمل بعضی از خدمات از قبیل خدمات صنعتی و بازرگانی رایگان نیستند) و با توجه به اینکه هدف اعمال اشخاص عمومی بر خلاف اشخاص خصوصی، نه کسب درآمد و سودجویی بلکه، تأمین منافع عمومی و نیاز-های همگانی است، یکی از ویژگی‌های خدمات عمومی، ارزانی بهای آنها نسبت به خدمات خصوصی است (همان، ۱۷۸ و ۱۸۱).

در قانون اساسی خدماتی که رایگان محسوب می‌شوند تنها خدمات مربوط به آموزش و پرورش می‌باشد که در اصل سوم (بند ۳) و سی‌ام به آن اشاره شده است. قبلاً در مورد آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان توضیح داده شد، نکته قابل ذکر در مورد اصل رایگان بودن خدمات عمومی در قانون اساسی این است که، در کشورمان مانند دیگر کشورها اصل رایگان بودن خدمات عمومی تخصیص اکثر خورده است و بسیاری از خدمات عمومی از جمله، خدمات عمومی اداری در ازای پرداخت بها صورت می‌گیرد. برای نمونه هزینه صدور بسیاری از اسناد، اوراق و مدارک رسمی به عنوان خدمات عمومی اداری توسط ادارات از راه مالیات حق‌تمبر به موجب مواد ۴۴-۵۱ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ گرفته می‌شود؛ مانند اسناد تجاری، کارت معافیت از خدمت، گواهینامه‌های رانندگی، پلاک ترانزیت، دانشنامه و گواهی دانشنامه دانشگاهی، اسناد هویتی از قبیل شناسنامه و کارت ملی و

نکته دیگر اینکه به موجب قانون آموزش رایگان مصوب ۱۳۵۶/۵/۱۹ و مصوبه هشتاد و

هفتمین جلسه مورخ ۶۵/۷/۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی، تحصیل در دانشگاه‌های دولتی رایگان است؛ ولی استفاده از امکانات جانبی و غیرآموزش و پژوهش مانند خوابگاه، سالن غذاخوری برای دانشجویان رایگان نیست و با پرداخت بهای اندکی امکان‌پذیر است.

نتیجه‌گیری

طبق اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۰ فلسفه وجودی دولت در حقوق اداری ایران، ارائه خدمات عمومی است. این اصول دلالت بر این موضوع دارند که مبنای حقوق اداری در قانون اساسی، نظریه خدمات عمومی است و این نظریه مهم‌ترین مبنای حقوق اداری محسوب می‌شود. در چارچوب این اصول، خدماتی چون آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و بیمه، تأمین نیازهای اساسی از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و... بیان شده‌اند.

درباره اصول حاکم بر خدمات عمومی باید گفت، برخی از این اصول مانند برابری و رایگان بودن را می‌توان به صراحت در متن قانون اساسی جستجو نمود؛ اما برخی دیگر همانند تداوم، انطباق و تقدم خدمات عمومی به طور غیر مستقیم و از مفهوم برخی اصول قانون اساسی قابل استخراج هستند. اصل برابری از اصول ۳ (بند ۳ و ۹ و ۱۴ و ۱۵)، ۱۹، ۲۰، ۲۹، ۳۰، ۳۴، ۴۳ (بند ۱ و ۲) و اصل رایگان بودن از اصول ۳ (بند ۳) و ۳۰ قابل برداشت هستند. به همین ترتیب می‌توان از اصول ۶۳، ۶۸، ۱۱۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲ و ۱۳۵ اصل تداوم یا استمرار خدمات عمومی را استنباط کند. اصول تقدم و انطباق خدمات عمومی در هیچ یک از اصول قانون اساسی مورد اشاره قرار نگرفته‌اند؛ ولی شاید بتوان از روح حاکم بر برخی از اصول از جمله اصل بند ۶ اصل ۲، ۲۸، بندهای ۲، ۷ و ۹ اصل ۴۳ و اصل ۱۰۰ اصل انطباق و سازگاری و از اصول ۲۴، ۲۸ و ۴۰ اصل تقدم خدمات عمومی را برداشت کرد.

منابع و مأخذ

الف) منابع فارسی

- ۱- امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، ج اول، چ ۱۲، تهران: میزان.
- ۲- امیر ارجمند، اردشیر، (۱۳۸۱)، *جزوه حقوق اداری (۱)*، دوره‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۳- پاکدامن، رضا، (۱۳۸۸)، *رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی*، چ اول، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- ۴- حسینی پور اردکانی، سیدمجتبی، (۱۳۸۹)، *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی*، چ اول، تهران: جنگل.
- ۵- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۸۴)، *محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری*، چ اول، تهران: مدیریت.
- ۶- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۸۵)، *حقوق اداری (۱)*، چ اول، تهران: میزان.
- ۷- شمس، عرفان، (۱۳۸۸)، *نقش نهادهای مقررات گذار در تنظیم خدمات عمومی*، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۲۰ و ۱۹.
- ۸- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، چ ۱۲، تهران: سمت.
- ۹- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷)، *حقوق اداری تطبیقی*، چ ۲، تهران: سمت.
- ۱۰- عباسی، بیژن، (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، چ اول، تهران: دادگستر.
- ۱۱- کاظمی، داود، (۱۳۹۰)، *بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، استاد راهنما: دکتر محمدجواد رضایی زاده، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
- ۱۲- گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۷)، *قانون اساسی شایسته*، نشریه حقوق اساسی، ش ۱۰.
- ۱۳- گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، *مبانی حقوق عمومی*، چ اول، تهران: جنگل.
- ۱۴- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۸)، *حقوق اداری (۲ و ۱)*، چ ۱، تهران: میزان.

- ۱۵- نوین، پرویز، (۱۳۸۶)، *حقوق اداری تطبیقی*، چ اول، تهران: تدریس.
- ۱۶- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ اول، چ ۵ تهران: میزان.
- ۱۷- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ ۲، چ ۹، تهران: میزان.
- ۱۸- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، چ اول، تهران: میزان.
- ۱۹- هداوند، مهدی و علی مشهدی، (۱۳۸۸)، *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)*، چ اول، تهران: خرسندی.
- ۲۰- هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، (۱۳۸۹)، *دادگاه‌های اختصاصی اداری - در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه*، چ اول، تهران: خرسندی.
- ۲۱- هداوند، مهدی، (۱۳۹۰)، *حقوق اداری تطبیقی*، چ ۲، چ اول، تهران: سمت.
- ۲۲- ویژه، محمدرضا، (۱۳۸۳)، *مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین*، نشریه حقوق اساسی، ش ۲.
- ۲۳- ویژه، محمدرضا، (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، چ اول، تهران: جنگل.

ب) منابع لاتین

- 24- Alder, john, *constitutional and administrative law*, press: macmillan, 2e,1994.
- 25- JaaRRRrrJJJaaaaa li *droit administratif* zz44444444444
- 26- 4444zzzzzzzgyeeeeer *Traite de droit administratif*aaalzz22222
- 27- Rene' chapus, *droit administrative g'ene'ral*, monthrestien, 8e, tome1,1994.
- 28- <http://www.dissertationsgratuites.com>. *Date of reference: 13/10/2011*

ج) قوانین و مقررات

قانون آموزش رایگان ۱۳۵۶

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸

قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶

قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۳

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ۱۳۸۶

دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۸۲/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

دادنامه شماره ۱۳۰۶ مورخ ۸۶/۱۱/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری