

هرچند که این اصل بدو در قوانین اساسی و اعلامیه‌های حقوق بشر بروز یافته است^۱ ولیکن این اصل، امروزه در کنار نفی جانبداری و ممنوعیت تبعیض که در واقع برخاسته از اصل برابری هستند، در فرایند تصمیمات اداری اهمیت بسیار یافته است. به گونه‌ای که می‌توان نمود عینی آن (اصل برابری) را در رویه‌های قضایی اداری یافت. لازم به ذکر است از جمله مهم‌ترین و معروف‌ترین اصولی که در رویه قضایی فرانسه به عنوان اصول کلی حقوق اداری به رسمیت شناخته شد اصل برابری شهروندان در برابر تحمیلات ناشی از امور عمومی بوده است. این اصل نخستین بار در رأی Couiteas مورد شناسایی قرار گرفته است. همچنین رأی Sabiani et Belt در ۱۹۸۸ اصل برابری شهروندان در ورود به خدمت عمومی و رأی «سوسیسته باکستر» در ۱۹۷۷ اصل تساوی افراد در برابر خدمات عمومی را مورد شناسایی قرار داده است. در حقوق اداری انگلستان نیز مفهوم هماهنگی و برابری رفتار به عنوان یک ملاحظه‌ی مهم در اعطای مجوز ساخت و ساز مورد توجه قرار گرفته است و بر این اساس در پرونده‌هایی با شرایط مشابه باید به افراد در شرایط یکسان مجوز ساخت و ساز اعطا شود.^۲

بنابراین در رابطه بین شهروند و اداره، اصل برابری در جلوه‌های گوناگونی در حقوق اداری کشورها متبلور گردیده است. اصل برابری در مقابل قانون، اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی و اصل برابری در برخورداری از خدمات عمومی، عدالت قضایی یا عدالت در شهر و اصل برابری در استخدام در بخش عمومی یا همان ورود به خدمت عمومی از جلوه‌های اصل برابری در حوزه‌ی حقوق اداری و به خصوص حوزه‌ی خدمات عمومی به عنوان مهم‌ترین مبنای حقوق اداری می‌باشند. از آنجا که مشاغل دولتی از یک‌سو جهت ارائه خدمات عمومی ایجاد شده‌اند و از سوی دیگر ورود به این مشاغل، خود خدمت عمومی

۱. برای نمونه می‌توان در حقوق ایران به بند ۹ اصل سوم و اصل ۲۰ قانون اساسی و در حقوق فرانسه به مواد ۶، ۱ و ۱۳ اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹، اصل دوم قانون اساسی ۱۹۵۸ و مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه اشاره نمود.

۲. محمدحسین زارعی و خدیجه شجاعیان، «اصل غیرعقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آراء دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، ش ۴۵ (زمستان ۹۳): ص ۱۲۰.

اصل برابری ورود به خدمات عمومی در پر تو آرای دیوان عدالت اداری

محمد جلالی *

فروغ حیدری **

مقدمه

اصل برابری در حقوق اداری به معنای برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف خود، بدون توجه به زمینه‌های تبعیض‌آمیز جانبدارانه نظیر رنگ، نژاد، جنسیت، زبان، قومیت و مانند اینها در فرایند اتخاذ تصمیم اداری است. بر این اساس، فرض بر این است که مقامات اداری در فرایند تصمیم‌گیری‌ها باید تصمیمی یکسان برای افرادی که در وضعیت یکسان قرار دارند اتخاذ نمایند. در واقع هدف از رعایت اصل برابری، ایجاد شرایط حقوقی است که در آن شهروندان قادر باشند از زندگی با ارزش و رضایت‌بخش به‌طور برابر بهره‌مند گردند. بنابراین، طبق اصل برابری یا تساوی خدمات عمومی همه افراد جامعه باید به‌طور 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.^۱

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

m_jalali@sbu.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علوم تحقیقات تهران.

۱. محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری (تهران: نشر میزان، چاپ نخست، ۱۳۸۹) ج ۱ ص ۳۸.

محسوب می‌شود که دولت برای شهروندانش فراهم می‌کند، لذا دستیابی به مشاغل عمومی را «ورود به خدمت عمومی» می‌نامند. در اینجا ما درصددیم که از یک‌سو به بررسی اصل برابری در ورود به خدمت عمومی در پرتو قوانین و مقررات ایران بپردازیم و از سوی دیگر جایگاه این اصل را در رویه قضایی دیوان عدالت اداری ایران مورد مذاقه قرار دهیم.

۱. بررسی اصل برابری در ورود به خدمت عمومی در پرتو قوانین ایران

اولین اصل مورد توجه در ورود به خدمت در یک نظام شایسته‌سالار، «برابری در دسترسی به مشاغل عمومی» یا به عبارت دقیق‌تر «داشتن فرصت برابر در دسترسی به مشاغل» مزبور است. درواقع این مطلب بدین ترتیب توجیه می‌شود که چون بخش عمومی متعلق به همه افراد ملت است و چون هزینه‌های کارمند دولت از ثروت عمومی پرداخت می‌شود، پس همگی باید در شرایط برابر دارای امکانات برابر جهت دسترسی به مشاغل عمومی باشند. باید توجه داشت که این مطلب، مطلق نیست. بنابراین وقتی سخن از تساوی و برابری است، منظور، برابری در شرایط برابر است؛ مثلاً اگر برای احراز شغلی نیاز به مدرک دکتری داشته باشیم، استقرار نظام شایستگی حکم می‌کند که شرایط برابر برای تمامی کسانی که دارای مدرک دکتری هستند فراهم شود و عدم امکان ورود به این شغل برای افرادی غیر از دارندگان مدرک دکتری به هیچ‌وجه مخالف شایسته‌سالاری و ناقض اصل برابری نمی‌باشد، لذا وجود تبعیض‌های جنسیتی، قومی، نژادی، مذهبی و سیاسی همگی تبعیض‌های ناقض اصل برابری تلقی می‌شوند.

اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی افراد در ورود به خدمات دولتی را پذیرفته و دولت را موظف می‌نماید که شرایط مساوی برای احراز مشاغل توسط افراد جامعه را فراهم سازد.^۱ علاوه بر این، ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز مقرر می‌دارد: «که هرکس حق دارد با رعایت اصل تساوی، به مشاغل عمومی کشور نائل آید». این نکته قابل ذکر است که الزامی که از مقررات مذکور استنتاج

۱. اصل ۲۸ ق.ا.ج.ا: «هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

می‌شود، با عنوان اصل تساوی افراد در ورود به خدمت دولتی، در حقوق اداری غالب کشورها پذیرفته شده است.

اهمیت مشاغل عمومی، که هدف از آن‌ها تأمین خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی است، ایجاب می‌کند که قانونگذار به منظور انتخاب افراد اصلح و شایسته‌گزینی، شرایط و تشریفات الزام‌آوری برای ورود به خدمت در این مشاغل وضع کند که رعایت آن‌ها از سوی اداره و افراد داوطلب استخدام ضروری است به نحوی که میان آن‌ها در این خصوص امکان تراضی و توافق و تبادل اراده وجود ندارد.^۱

ورود به خدمت عمومی در نظام حقوقی ایران نیز موضوع فصل ششم قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گرفته است. یکی از نوآوری‌های مثبت قانون مدیریت خدمات کشوری، بیان اصول کلی و چارچوب‌هایی برای ورود به خدمت عمومی در ماده ۴۱ می‌باشد. در این ماده مقرر شده است: «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، براساس مجوزهای صادره، تشکیلات، مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود». با توجه به اینکه ورود به خدمت، سرآغاز استخدام است و کسانی که این مرحله را طی کنند به استخدام درمی‌آیند و اداره مکلف به استخدام آنهاست و از آنجا که از نظر قانونی، استخدام مستلزم کسب مجوز استخدامی براساس تشکیلات مصوب دستگاه اجرایی است، قانونگذار برای جلوگیری از هرگونه استخدام غیرقانونی و فاقد مجوز، چنین اصلی را در مرحله ورود به خدمت مقرر کرده است تا از هرگونه بی‌نظمی و بروز مسائل و مشکلات استخدامی در همان گام نخست پیشگیری کند. در ارتباط با ماده ۴۱، قانونگذار به بیان همین اصل بسنده نکرده و با توجه به اهمیت موضوع، ضمانت اجرای کیفری مناسبی نیز در تبصره ماده ۵۱ قانون مذکور برای برخورد با تخلف از این اصل، پیش‌بینی کرده است؛ قانونگذار در این تبصره تصریح می‌کند که: «هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی خارج از مجوزهای استخدامی صادره خلاف قانون، محسوب و ممنوع می‌باشد و

۱. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری ایران (تهران: انتشارات توس، چاپ دوم، ۱۳۷۶) ص ۱۵۲.

پرداخت هرگونه وجهی به افرادی که بدون مجوز به کار گرفته می‌شوند، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌گردد».

اما اصل دیگر که در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان اصول استخدام دولتی مورد شناسایی واقع شده اصل برابری فرصت‌هاست. اصل برابری فرصت‌های شغلی یا به عبارتی اصل پذیرش به خدمت و منع تبعیض در استخدام و اشتغال، یکی از مصادیق مهم حقوق بشر محسوب می‌شود که در بند ۲ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر بدین نحو به رسمیت شناخته شده است که: «هرکس حق دارد با تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نائل آید». این حق در بند (ج) ماده ۷ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در مقاله‌نامه‌های بنیادین کار مصوب کنفرانس بین‌المللی کار راجع به منع تبعیض در استخدام و اشتغال مورد تأکید قرار گرفته است و اصل ۲۸ قانون اساسی ایران نیز همان‌طور که شرح آن گذشت بر آن تأکید می‌کند.^۱

بنابراین، اصل برابری فرصت‌ها در راستای اصل برابری در ورود به خدمت عمومی صراحتاً در قانون مدیریت خدمات کشوری به رسمیت شناخته شده است، لذا این اصل در حقوق اداری ما از مبنای قانونی برخوردار است. بدون تردید، نظام اداری و استخدامی کارآمد و شایسته زمانی برقرار می‌شود که توانایی جذب و به‌کارگیری افراد لایق را داشته باشد و بتواند براساس معیارهایی مانند تخصص، کارآیی، خلاقیت، اخلاق حسنه و مانند اینها چنین افرادی را جذب کند و افراد بر پایه لیاقت و شایستگی‌هایی که دارند پذیرفته شوند و ارتقاء یابند. همچنین، این نظام باید به گونه‌ای سازمان‌دهی شود که افراد مذکور را حفظ و از خروج و جذب آن‌ها به سازمان‌های دیگر جلوگیری کند. پذیرش افراد براساس وابستگی‌های قومی، مذهبی، سیاسی، نژادی و مانند اینها خلاف اصل یاد شده است و در عمل موجب ورود افراد ناشایست به خدمت می‌شود.^۲

۱. ولی رستمی، «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، پژوهش‌نامه

انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال دهم، ش ۲ (پاییز و زمستان ۱۳۸۹): ص ۲۱.

۲. محمد امامی و کورش استوار سنگری، پیشین، ص ۲۰۷.

افزون بر تمامی موارد فوق، شایان ذکر است که قوانین ایران نسبت به اصل برابری در ورود به خدمت عمومی رویکردی دوگانه داشته است؛ بدین معنا که نظام حقوقی ما گاه با وضع مقرره‌ای در راستای تضمین اصل برابری گام برداشته و گاه نیز در مقرره‌ای دیگر، موجبات نابرابری در ورود به خدمت عمومی را فراهم نموده است. برای مثال، تصریح به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در قانون اساسی ایران (بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی) و به رسمیت شناختن اصل برابری شهروندان در استفاده از خدمات عمومی در ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری - که ورود به خدمت عمومی نیز یکی از مصادیق استفاده از خدمات عمومی محسوب می‌شود - گامی مثبت و در راستای حمایت از اصل برابری محسوب می‌شود ولی اندراج شرط اعتقاد به دین اسلام یا یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی به‌عنوان یکی از شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی در ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری موجب نقض اصل برابری شهروندان در ورود به خدمت عمومی می‌شود؛ چراکه قانون مذکور فقط شهروندان معتقد به دین اسلام و یا معتقد به ادیان مصرح در قانون اساسی را واجد شرایط لازم برای شرکت در آزمون‌های استخدامی کشور می‌داند. مقرره‌ای که راه را برای شرکت شهروندانی که دینی غیر از دین رسمی کشور دارند می‌بندد و بدین ترتیب اصل برابری در ورود به خدمت عمومی را به عنوان یکی از حقوق شهروندی خدشه‌دار می‌کند.

۲. تحلیل آرای دیوان عدالت اداری در خصوص اصل برابری در ورود به خدمت عمومی

علی‌رغم تصریح به ایجاد فرصت برابر برای همه افراد در ورود به استخدام دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری، اندراج شرایطی در آگهی‌های استخدام عمومی کشور نظیر شرط جنسیت، شرط فارغ‌التحصیل شدن داوطلبان ورود به خدمت عمومی از دانشگاهی خاص، اعمال تفاوت میان معدل مدارک داوطلبان دانشگاه‌های مختلف کشور و یا شرط بومی بودن جهت استخدام، موجبات نابرابری در ورود به خدمت عمومی را از سوی رویه‌های استخدامی دستگاه‌های اجرایی کشور فراهم می‌آورد،

به همین دلیل نقض اصل برابری در ورود به خدمت عمومی موضوع بسیاری از شکایت‌های مطرح شده در دیوان عدالت اداری به شمار می‌آید. لزوم رعایت رفتار برابر دستگاه‌های دولتی در استخدام شهروندان، دیوان عدالت اداری را - به عنوان نهاد حامی مردم در برابر اداره - بر آن داشته تا با استناد به اصل مزبور، تصمیمات مقامات اداری را مورد کنترل قرار داده، در صورت نقض اصل برابری توسط اداره با استناد به اصل برابری، به نقض و ابطال تصمیمات تبعیض‌آمیز بپردازد. در ذیل به تبیین و تحلیل آرای شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ایران در خصوص اصل برابری در ورود به خدمت عمومی می‌پردازیم.

الف (نقد رأی شعبه سی و سوم دیوان عدالت اداری به کلاسه پرونده ۹۱۰۴۹۶۴

مشخصات رأی

کلاسه پرونده: ۹۱۰۴۹۶۴

موضوع رأی: الزام استناداری و شهرداری لرستان به استخدام شاکی همانند سایر قبول‌شدگان در آزمون استخدامی

مقدمه

جریان پرونده از این قرار است که شاکی پس از قبولی در آزمون شهرداری‌ها و کسب رتبه اول آزمون با این اعلام از سوی شهرداری مواجه می‌شود که براساس مصوبه کمیته استخدام افراد غیربومی معاونت توسعه و مدیریت سرمایه انسانی جمهوری اسلامی ایران، شاکی حق شرکت در آزمون مذکور را نداشته است در این خصوص شاکی متضرر از تصمیم اداره نزد دیوان عدالت اداری، شکایت و درخواست رسیدگی می‌کند. شعبه سی و سوم دیوان عدالت در این خصوص رسیدگی کرده و با توجه به دفاعیات شاکی و مشتکی‌عنه این چنین حکم می‌کند:

متن رأی شعبه سی و سوم دیوان عدالت اداری

نظر به اینکه اولاً، نام شاکی در فهرست اسامی قبول‌شدگان آزمون استخدامی شهرداری به عنوان نفر اول درج شده و در آگهی آزمون نیز قیدی مبنی بر اینکه آزمون صرفاً مختص افراد بومی بوده و افراد غیربومی حق شرکت در آزمون را ندارند وجود ندارد؛ ثانیاً، دولت ایران در سال ۱۳۴۳ به مقاوله‌نامه شماره ۱۱۱ راجع به منع تبعیض در استخدام و اشتغال مصوب سازمان بین‌المللی کار پیوسته و مطابق بند ۱۴ اصل ۳ و اصل‌های ۱۹ و ۲۰ و ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل عدم تبعیض را پذیرفته و نظر معاونت توسعه و مدیریت سرمایه انسانی جمهوری اسلامی ایران به لحاظ تخالف و تغایر با مدلول و منطوق و مفهوم این اصول برابر اصل ۱۷۰ قانون اساسی برای شعبه لازم‌الاتباع نبوده و وضع قاعده امر سلب حق از افراد غیربومی مغایر احترام به حیثیت و کرامت انسانی است؛ ثالثاً، برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف

بدون توجه به زمینه‌های تبعیض‌آمیز جانبدارانه نظیر رنگ، نژاد، جنسیت، زبان، سن، قومیت، ملیت، سطح سواد، وضعیت مالی و اجتماعی، شغلی، حزبی، خانوادگی و مانند اینها به عنوان اصل برابری در حقوق اداری بوده و نمونه عینی این اصل برابری در ورود به خدمات عمومی است و برابری در برابر قانون به مقام اداری اجازه نمی‌دهد تبعیض روا دارد و مقامات اداری در فرایند اتخاذ تصمیمات لزوماً بایستی تصمیم یکسان برای اشخاصی که در وضعیت یکسان هستند اتخاذ نمایند، لذا بنا به جهات فوق خواسته شاکی مقرون با صحت، تشخیص و حکم به الزام استانداری و شهرداری لرستان به استخدام شاکی همانند سایر قبول‌شدگان در آزمون استخدامی، صادر و اعلام می‌گردد.

تحلیل رأی

این رأی را می‌توان از جمله آراء مهمی محسوب نمود که نه تنها صراحتاً به اصل برابری و منع تبعیض پرداخته بلکه مؤلفه‌های اصل برابری در حقوق اداری نظیر برابری در ورود به خدمات عمومی و برابری در مقابل قانون را نیز به رسمیت شناخته است. در ادامه به تحلیل و تبیین این رأی می‌پردازیم:

یک. نخستین استدلال دیوان در صدور حکم مبنی بر الزام اداره به استخدام شاکی این بوده است که اداره طرف شکایت در صورتی می‌توانسته از استخدام شاکی به عنوان فرد غیربومی خودداری نماید که در آگهی استخدامی خود این مسئله (یعنی استخدام افراد بومی توسط اداره مزبور) را قید کرده باشد. حال که در آگهی مذکور چنین قیدی وجود ندارد، لذا فرد پذیرفته‌شده در آزمون به دلیل اطلاق آگهی استخدامی مذکور باید استخدام شود. این استدلال از سوی دیوان، موجه است و قابلیت تفسیر در پرتو اصل انتظار مشروع را نیز دارد. زیرا فردی که در آزمونی شرکت کرده است که قید مذکور برای آن پیش‌بینی نشده و نیز با کسب رتبه اول در این آزمون، قبول شده است لذا توقع استخدام دارد. بنابراین رفتار اداره مذکور خلاف اصل انتظار مشروع نیز می‌باشد هر چند مفاد اصل انتظار مشروع در حقوق اداری در رأی مذکور به چشم می‌خورد اما صراحتاً مورد استناد دیوان در صدور این رأی قرار نگرفته است.

دو. پس از استدلال فوق، دیوان در استدلالات بعدی خود به اصل برابری و عدم تبعیض استناد کرده است. استناد به این اصول و سپس ذکر مستندات این اصل در

قوانین ایران نشانگر این است که شعبه مزبور، بومی‌گزینی را یکی از مصادیق اعمال تبعیض و نقض اصل برابری افراد در ورود به خدمات عمومی می‌داند. دیوان در این استدلال خود به اصولی از قانون اساسی استناد کرده است که این اصول، ضامن اصل برابری و منع تبعیض شهروندان می‌باشد، لذا دیوان، رفتار اداره را رفتاری خلاف اصل برابری و منبع تبعیض و درواقع رفتاری خلاف قانون اساسی دانسته است

سه. نکته بسیار مهم درخصوص این رأی، ادبیات حقوقی رأی مذکور است. دیوان با این استدلال صریح که «برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف بدون توجه به زمینه‌های تبعیض‌آمیز جانبدارانه نظیر رنگ، نژاد، جنسیت، زبان، سن، قومیت، ملیت، سطح سواد، وضعیت مالی و اجتماعی، شغلی، حزبی، خانوادگی و مانند اینها به عنوان اصل برابری در حقوق اداری بوده و نمونه عینی این اصل برابری در ورود به خدمات عمومی است و برابری در برابر قانون به مقام اداری اجازه نمی‌دهد تبعیض روا دارد و مقامات اداری در فرایند اتخاذ تصمیمات لزوماً بایستی تصمیم یکسان برای اشخاصی که در وضعیت یکسان هستند اتخاذ نمایند». رفتار اداره مذکور مبنی بر جلوگیری از استخدام فرد غیربومی را ناقض اصل برابری شهروندان در مقابل قانون و ناقض اصل برابری در ورود به خدمات عمومی دانسته است. درواقع دیوان با این استدلال سعی در برجسته‌سازی اصل برابری در حقوق اداری و به‌خصوص اصل برابری در ورود به خدمات عمومی به عنوان یکی از حقوق اساسی شهروندان داشته است، لذا با مزین ساختن رأی خویش به اصل برابری در ورود به خدمات عمومی، گامی مثبت در شناسایی «اصل برابری در ورود به خدمات عمومی» در رویه قضایی ایران برداشته است. همچنین ذکر این نکته لازم است که از آنجا که آراء دیوان عدالت اداری یکی از منابع حقوق اداری محسوب می‌شوند لذا استناد به اصل برابری در مقابل قانون و اصل برابری در ورود به خدمات عمومی به عنوان بنیادی‌ترین اصول حاکم بر خدمات عمومی در رأی مذکور نه تنها حقوق شهروندان را تضمین می‌کند و نشان از توجه قضات دیوان به این اصل مهم در رعایت حقوق شهروندان دارد بلکه شناسایی چنین اصولی از سوی دیوان بر غنای ادبیات حقوق اداری ایران نیز می‌افزاید و بستر را برای شناسایی هرچه بیشتر اصول مهم مذکور در حقوق اداری ایران فراهم می‌کند.

ب) رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰

مشخصات رأی
کلاس پرونده: ۴۸۹/۸۳
شماره دادنامه: ۸۶/۱۷۲
تاریخ صدور: ۱۳۸۶/۳/۲۰
موضوع رأی: ابطال مصوبه شماره ۳۱۵۴۳/۱۱۰۰ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۵ سازمان تأمین اجتماعی

مقدمه

جریان پرونده از این قرار است که براساس مصوبه شماره ۳۱۵۴۳/۱۱۰۰ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۵ هیأت مدیره سازمان تأمین اجتماعی درخصوص مجموع داوطلبان فارغ التحصیل دانشگاه های دولتی ضریب ۱/۱ اعمال اما این ضریب برای فارغ التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی ضریب ۱ می باشد. اعمال ضرایب متفاوت در نتایج آزمون استخدامی سازمان تأمین اجتماعی باعث شده است که شاکی که فارغ التحصیل دانشگاه آزاد اسلامی می باشد از استخدام ممتنع شود در صورتی که نمره قبولی آزمون کتبی و شفاهی را کسب کرده است. بنابراین، شاکی به خاطر رفتار نابرابر اداره، ابطال مصوبه مذکور را از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است. هیأت عمومی دیوان نیز پس از بحث و بررسی چنین مقرر نموده است:

متن رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

حکم مقرر در ماده واحده قانون تأیید رشته های دانشگاهی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۶۷، مصرح در مسئولیت و تکلیف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی درخصوص بررسی و تأیید مدارک فارغ التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی و مبین ارزش و اعتبار مدارک مزبور همانند مدارک تحصیلی فارغ التحصیلان مدارک دولتی است و بنابراین بند ۳ قسمت (ج) از ضوابط استخدام و جذب نیرو در مشاغل سازمانی در سال ۱۳۸۱ موضوع بخشنامه شماره ۱۱۰/۳۱۵۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۵ سازمان تأمین اجتماعی که

چهار. استدلالات فوق مبنی بر عدم اندراج شرط بومی بودن در آگهی استخدامی و لزوم برخورد برابر اداره با شهروندان، درنهایت دیوان را بر آن داشته است که اداره طرف شکایت را ملزم به استخدام شاکی نماید. استدلالاتی که قضات دیوان را به سمت اعمال اصل برابری در رأی مذکور درخور توجه است و به عنوان یکی از منابع اصل برابری در خدمات عمومی به شمار خواهد آمد.

تحت عنوان اولویت‌های استخدامی، مدرک تحصیلی دانشگاه‌های دولتی را با ضریب ۱/۱ و مدرک تحصیلی دانشگاه‌های پیام‌نور و سایر دانشگاه‌ها را با ضریب ۱ در معدل امتیازات آزمون کتبی و مصاحبه منظور و اعمال نموده است که این امر مغایر قانون فوق‌الذکر می‌باشد و بند ۹ اصل ۳ ق.ا.ج.ا.۱. در باب لزوم رفع تبعیضات ناروا می‌باشد. بدین جهت، مستنداً به ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، بند ۳ مصوبه مذکور ابطال می‌گردد.

تحلیل رأی

یک. همان‌طور که در رأی تصریح شد، شاکی از تصمیم عام‌الشمول اداره تحت عنوان بخشنامه متضرر شده است لذا تقاضای خود را برای ابطال بخشنامه مذکور در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح نموده است.

دو. از آنجا که اداره طرف شکایت با تمایزنگاری بین مدارک دانشگاهی دولتی و غیردولتی و ارجح دانستن فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های دولتی بر سایر دانشگاه‌های دارای مجوز از وزارت علوم، به اعمال تبعیض و برخورد نابرابر با شهروندان پرداخته است، لذا این تبعیض از چشم قضات رسیدگی کننده به پرونده مذکور نیز دور نمانده است و آنها را بر آن داشته تا به استناد بند ۹ اصل سوم قانون اساسی که «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان در تمام زمینه‌های مادی و معنوی را از وظایف دولت دانسته» رفتار اداره را در تفاوت‌نگاری بین فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های مختلف کشور، رفتاری تبعیض‌آمیز بداند. رفتاری که از مصادیق تبعیض ناروا بوده و ناقض اصل رفع تبعیضات ناروا به عنوان یکی از اصول مهم قانون اساسی ایران به‌شمار می‌رود.

سه. استدلال‌ات فوق‌الذکر، شعبه رسیدگی کننده را بر آن داشته است تا به ابطال قسمت تبعیض‌آمیز مصوبه اداره تأمین اجتماعی در باب استخدام نیروی انسانی بپردازد. استدلال مذکور، استدلال موجه و درخور توجهی است. درواقع هرچند در رأی مذکور اصل برابری در ورود به خدمت عمومی صراحتاً ذکر نشده است اما استناد به اصل رفع تبعیض ناروا خود گامی در فراهم ساختن بستر برابری در ورود به خدمت عمومی تلقی می‌شود. به سخن دیگر هرچند دیوان، اصل برابری در ورود به خدمت عمومی را مستند رأی خویش

قرار نداده، اما استناد به اصل رفع تبعیض ناروا در قضیه مذکور عملاً برابری افراد در ورود به خدمت عمومی را موجب شده است. درواقع هدف قضات رسیدگی کننده نیز ایجاد بسترهای برابری افراد در ورود به خدمت عمومی بوده است هرچند صراحتاً از اصل مذکور یاد نکرده‌اند اما به معنای اصل مذکور در نظر گرفته‌اند.

چهار. از آنجا که ایجاد تبعیض در بدو استخدام با تفاوت‌نگاری در ارزش‌گذاری مدارک دانشگاهی از سوی بسیاری از آگهی‌های استخدامی دولتی، موضوع بسیاری از شکایت‌های مطرح‌شده به دیوان عدالت اداری می‌باشد لذا شناسایی اصل برابری در ورود به خدمت عمومی از طرف دیوان عدالت اداری که گامی در شناسایی حقوق شهروندان در استخدام برابر است موجب می‌شود که ادارات دولتی نیز به تبعیت از این اصل پرداخته و لذا در رویه‌های استخدامی خود با عدم اعمال تبعیضات این چنینی برابری فرصت‌ها در استخدام را برای شهروندان فراهم آورند. بنابراین، رأی مذکور را نیز می‌توان یکی از منابع اصل برابری شهروندان در ورود به خدمت عمومی تلقی کرد.

ج (نقد رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۳

مشخصات رأی

کلاسه پرونده: ۸۷/۷۶۲

تاریخ صدور: ۱۳۸۷/۱۱/۱۳

موضوع رأی: ابطال قسمتی از راهنمای آزمون سی و ششمین دوره پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی

مقدمه

محتوای پرونده از این قرار است که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در آزمون سی و ششمین دوره پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی که در اسفند ماه سال ۱۳۸۷ قرار برگزاری داشته، برخلاف مقررات و خارج از حدود اختیارات قانونی، برای مشاغل مدیریتی پزشکان عمومی که در استخدام پیمانی یا رسمی باشند، سهمیه خاص و امتیاز ویژه منظور نموده است به نحوی که لیاقت به‌عنوان شرط اصلی در امر پزشکی تخصصی به فراموشی سپرده شده و رقابت در عرصه پزشکی را محدود و سلامت جامعه را در مخاطره قرار داده و تهدید می‌نماید، لذا شاکی که از شرط مزبور مندرج در دفترچه آزمون متضرر گشته است نزد دیوان عدالت اداری شکایت نموده و درخواست ابطال قسمت تبعیض‌آمیز راهنمای آزمون مذکور را دارد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره چنین مقرر نموده است:

متن رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

به‌موجب حکم مقرر در بند ۶ ماده یک قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷، برنامه‌ریزی به‌منظور توزیع متناسب و عادلانه نیروی انسانی و سایر امکانات (آموزش پزشکی و تسهیلات بهداشتی - درمانی) کشور با تأکید اولویت برنامه‌های بهداشتی و رفع نیاز مناطق محروم و نیازمند در زمره وظایف و مسئولیت‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

قرار گرفته است و همچنین طبق ماده ۱۴ قانون مربوطه به خدمت پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۱۳۷۵ آن وزارتخانه مکلف گردیده است که به هنگام پذیرش دستیار تخصصی، سهمیه‌های جداگانه‌ای را برای مناطق محروم و نیازمند کشور اختصاص دهد. نظر به اینکه احکام مقنن به شرح مقررات فوق‌الذکر متضمن جواز تعیین امتیاز خاص برای مشاغل مدیریتی از حیث پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی نیست و تعیین امتیازات خاص مدیریتی نافی اعتبار اولویت افراد از حیث نتایج علمی آزمون مربوط و از مصادیق بارز تبعیض در بین داوطلبان شرکت در آزمون پذیرش دستیار تخصصی می‌باشد، بنابراین راهنمای آزمون سی و ششمین دوره پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی در قسمت مورد اعتراض و از حیث اعطای امتیازات خاص به مشاغل مدیریتی خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی مربوط تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ از تاریخ تصویب ابطال می‌گردد.

تحلیل رأی

یک. از آنجا که امر مطرح‌شده در دیوان، تقاضای ابطال قسمت تبعیض‌آمیز راهنمای آزمون سی و ششمین دوره پذیرش دستیار تخصصی در قسمت تبعیض‌آمیز آن بوده، موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفته است.

دو. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷ که توزیع عادلانه و متناسب نیروی انسانی و امکانات را بر عهده وزارت بهداشت گذاشته است، امتیاز مندرج در راهنمای آزمون مذکور را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی مقام تصمیم‌گیرنده و از مصادیق بارز تبعیض دانسته است و با این استدلال که راهنمای مذکور شرایط مساوی برای احراز مشاغل و امکان اشتغال برای همه افراد را (که از الزامات اصل برابری در ورود به خدمت عمومی است)، نقض نموده لذا قسمت تبعیض‌آمیز راهنمای مذکور را ابطال نموده است. استدلال دیوان، استدلالی موجه بوده که در نهایت منجر به صدور رأی موجهی شده که قابلیت تفسیر در پرتو اصل برابری در ورود به خدمت عمومی را دارد.

سه. هرچند استدلال دیوان در خصوص تبعیض آمیز بودن عمل اداره نشان از توجه هیأت عمومی دیوان به محتوای اصل برابری و منع تبعیض دارد اما استناد به اصولی از قانون اساسی که متضمن اصل برابری و اصل منع تبعیضات ناروا می‌باشد در انشاء رأی مذکور مغفول مانده و به اصل برابری به‌طور صریح هیچ اشاره‌ای نشده است؛ درحالی‌که هیأت عمومی دیوان می‌توانست با استناد به اصول برابری و منع تبعیض مندرج در قانون اساسی استدلال خویش را تقویت کرده و موجب برجسته‌سازی اصل برابری در رویه قضایی و به تبع آن ایجاد رویه‌های اداری شود.

نتیجه

با بررسی آرای مذکور می‌توان چنین بیان نمود که دیوان عدالت اداری ایران در صدور آرای خویش اصل برابری در حوزه خدمات عمومی و بالأخص در حوزه ورود به خدمت عمومی را مورد شناسایی قرار داده و با استناد به آن رأی به نفع شهروندان صادر نموده است. لازم به ذکر است که دیوان در انشاء رأی خویش گاه با تصریح به عبارت «اصل برابری در ورود به خدمت عمومی» به شناسایی اصل مزبور پرداخته و گاه نیز به‌طور ضمنی اصل برابری در ورود به خدمت عمومی را مورد شناسایی قرار داده است به‌طوری‌که می‌توان گفت بسیاری از آراء صادره از سوی دیوان عدالت اداری، قابل تفسیر در پرتو اصل برابری در ورود به خدمت عمومی هستند.

فهرست منابع

الف (کتب و مقالات

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: انتشارات توس، چ ۲، ۱۳۷۶.
۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، **حقوق اداری**، ج ۱، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹.
۳. رستمی، ولی، «تقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، **پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی**، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال دهم، ش ۲، پاییز و زمستان ۱۳۸۹.
۴. زارعی، محمدحسین و شجاعیان، خدیجه، «اصل غیرعقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آراء دیوان عدالت اداری»، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، سال شانزدهم، ش ۴۵، زمستان ۹۳.

ب) قوانین و اسناد

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری