

اصل انطباق خدمات عمومی در پرتو قوانین، مقررات و رویه‌ی قضائی جمهوری اسلامی ایران

بیژن عباسی^۱
فاطمه کیا^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۴/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۷/۰۸

چکیده

اصل انطباق به‌عنوان یکی از اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی به این معنی است که خدمات عمومی ارائه شده توسط دولت به مردم باید دائماً با تغییرات و مقتضیات منافع عمومی منطبق گردد. منفعت عمومی مفهومی است که همواره در حال تغییر و دگرگونی است؛ اما بحث شناسایی و استناد این اصل توسط قوه‌ی قانون‌گذاری و قضات دیوان عدالت اداری چندان آشکار نیست. ما در این مقاله در پی بیان این مطلب هستیم که قانون‌گذار و قضات دیوان، اصل انطباق را مورد شناسایی قرار داده‌اند. این شفاف‌سازی از یک سو، به سود مردم است؛ چرا که می‌تواند جلوی اعمال خودسرانه‌ی دولت و نهادهای دولتی در ارائه‌ی خدمات را بگیرد و از سوی دیگر، دولت و نهادهای می‌توانند وسیله‌ای برای توجیه اعمال و اقدامات خود بیابند.

کلید واژه‌ها: خدمات عمومی، منافع عمومی، اصل انطباق، قوانین و مقررات، رویه‌ی قضایی، دیوان عدالت اداری.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

Babbasi@ut.ac.ir

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مقدمه

دولت در راستای تضمین و پیگیری منافع عمومی عهده‌دار تهیه و ارائه‌ی خدمات عمومی است. این خدمات مهم‌ترین موضوع حقوق اداری به‌شمار می‌آید. نظریه‌ی خدمات عمومی را می‌توان از دو جنبه‌ی نظری و حقوقی مورد توجه قرار داد. از لحاظ نظری، مشروعیت دولت و سازمان‌های اداری وابسته به ارائه‌ی خدمات عمومی است و از جنبه‌ی حقوقی، نظریه‌ی خدمات عمومی مبنای تأسیس نظام حقوقی خاص، یعنی حقوق عمومی، انگاشته می‌شود (Chevalier (J.), 2006, p. 16). مفهوم خدمات عمومی از مفاهیم راهبردی و بنیادین حقوق عمومی به‌شمار می‌رود که دادرسی اداری می‌تواند به مدد آن به تشخیص اداری بودن یا اداری نبودن عمل بپردازد (گرچی، ۱۳۹۰: ۲۱۲). هم‌زمان با تحول در کارکرد دولت‌ها و تبدیل دولت‌ها به دولت حداکثری، مفهوم خدمات عمومی پیش از پیش، مورد توجه قرار گرفت؛ چنان که دولت‌های حداقلی گذشته تحت عنوان دولت ناظم دیگر پاسخ‌گوی نیازهای مردم نبودند. «کشورهای اروپایی از جمله پیشگامان برنامه‌های رفاهی برای مردم خویش بودند ولی ریشه‌های فکری آن را باید در بیمه‌های ملی و همگانی دوران «اوتوفان بیسمارک» آلمانی در سال‌های ۱۸۸۹-۱۸۸۳ جستجو کرد. بیسمارک در اوایل دهه‌ی ۱۸۸۰، برنامه‌ی رفاه اجتماعی را ارائه کرد که براساس آن، کارگران در مقابل تصادفات، بیماری، بیکاری و پیری بیمه می‌شدند. هدف او از این کار، بسط حقوق مدنی و سیاسی کارگران آلمانی نبود بلکه درست برعکس آن بود. در زمانی که وی سفیر پروس در پاریس بود از ناپلئون سوم امپراتوری فرانسه آموخته بود که وفاداری شهروندان حتی به رژیم‌های اقتدارگرا نظیر امپراتوری روم را می‌توان با توزیع وسیع مستمری‌های اندک دولتی کسب کرد. بدین خاطر زمانی که به وطن بازگشت، تلاش کرد که در آن‌جا نیز برنامه‌ی مشابهی را عملی سازد.

مداخله‌ی سازمانی بیسمارک در اصلاحات اجتماعی به‌عنوان دولت پیشرو، منجر به امضای فصلی از قانون‌گذاری اجتماعی توسط وی گردید. این امر بعضاً در فرانسه و ایتالیا نیز پیروی شد و در انتهای دهه‌ی ۱۸۸۰ میلادی و جنگ جهانی نخست،

قانون‌گذاری در زمینه‌ی حوادث ناشی از فعالیت‌های صنعتی انجام گردید. هم‌چنین قوانین جدید در زمینه‌ی بیمه‌ی بازنشستگی و از کارافتادگی وضع شد. درست است که سیاست‌های بیسمارک به سرعت به سایر کشورها رسید ولی هدف این سیاست‌ها در همه‌ی کشورهای غربی همگن نبود» (Mannori (L.), Sordi (B.), 2009, p. 61).

مفهوم خدمت عمومی در آثار لئون دوگی^۱ حقوقدان فرانسوی مطرح شده و در طول دهه‌ی نخست سده‌ی بیستم توسعه پیدا کرده است. لئون دوگی بنیان‌گذار مکتب خدمت عمومی لقب گرفته است. وی معتقد است که قدرت و حاکمیت وقتی مشروع است که دولت این قدرت را برای انجام خدمات مورد انتظار عموم به کار گیرد و در انجام وظایف خود قانونمند باشد و به این ترتیب او می‌کوشد که دولت خدمت‌گذار را به جای دولت حاکم بنشانند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵ ب: ۹). دوگی خدمات عمومی را عبارت از «هر امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل گردد، می‌دانست» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵ الف: ۲۵۷). «مفهوم خدمت عمومی به نظریه‌ی خدمت عمومی برمی‌گردد و رأی شورای دولتی فرانسه در سال ۱۹۰۶ نیز مهر تأییدی بر این نظریه است. این رأی به درخواست سندیکای کارگران محله‌ای که در آن، شرکت پیمانکاری ساخت قطار «بوردو» کار خود را رها کرده بود، مربوط می‌شود. لئون دوگی از بنیان‌گذاران این سندیکا بود و در مورد آن نظریاتی نوشته بود. مفهوم خدمات عمومی در نگاه وی بسیار وسیع است و این مفهوم از مفهوم بخش عمومی به‌عنوان بخشی که ارائه‌کننده‌ی خدمات است فراتر می‌رود؛ هم‌چنین وی بر روی اشخاص مخاطب خدمات عمومی تأکید می‌کرد از آن‌جا که اعتقاد داشت اشخاص خصوصی باید حق استفاده از نظام قضایی را برای به دست آوردن خدمات عمومی داشته باشند. از نظر دوگی دولت تنها منبع وضع قانون نیست؛ بلکه در کنار قانون نوشته شده توسط مجلس، زیرگروه‌های دیگری هم‌چون بخش، استان یا حتی سندیکاها هستند که قانون وضع می‌کنند و این زیرگروه‌ها تنها از طریق دادگاه‌های اداری به دولت متصل می‌شوند.

1. Leon Duguit

«لئون دوگی» معتقد بود که اشخاص از طرق مختلف با استفاده از نظام قضایی می‌توانند در جهت درخواست ارائه‌ی خدمات عمومی یا تزییع شدن حق خود در این خصوص اقدام کنند؛ به‌طور مثال، اشخاص ذینفع در یک قرارداد پیمانکاری می‌توانند براساس همین قرارداد از شرکت پیمانکاری شکایت نمایند. این راهکار قضایی از حقوق مدنی گرفته شده است. برعکس، اشخاصی که دارای این رابطه‌ی قراردادی نیستند می‌توانند خود را جانشین دولت کنند و به جای آن، درخواست اجرای خدمات عمومی را نمایند. در چنین حالتی مخارج و ریسک‌های قضایی با شخص است. دوگی راه دیگری را هم پیشنهاد می‌کند و آن گرفتن خسارت است» (Didry (C.), 2005, p.88).

در نهایت، خدمات عمومی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد، اموری است که جهت رفع نیازها و تأمین منافع عمومی ضرورت دارد، تابع حقوق خصوصی نیست و دولت به نحوی آن‌ها را اداره یا بر آن‌ها نظارت می‌کند.

ملازمه‌ی خدمات عمومی با ملاک نفع عمومی منجر به این امر شده است که این خدمات در زندگی اجتماعی امروز از اهمیت بسیاری برخوردار باشد. خدمات عمومی از اصولی پیروی می‌کنند که این اصول از اصول مسلم و پایه‌ای حقوق اداری به شمار می‌آید و به قواعد و احکام حقوق اداری مشروعیت می‌بخشد و آن‌ها را توجیه می‌کند (عباسی، ۱۳۸۹: ص ۱۴۵ و ۱۷۰). اصول حاکم بر خدمات عمومی از یک‌سو، به امتیازات قدرت عمومی دستگاه اجرایی بر می‌گردد و از سوی دیگر، حاوی حقوق و آزادی‌هایی برای شهروندان است. این اصول شامل اصل تداوم، برابری، بی‌طرفی، تقدم منافع عمومی، انطباق و رایگان بودن است. ما در این مقاله به بررسی اصل انطباق خدمات عمومی در پرتو قوانین و آرای دیوان عدالت اداری می‌پردازیم.

گفتار نخست: اصل انطباق در حقوق فرانسه، پایه‌گذار اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی
اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی نخستین بار توسط حقوقدانان فرانسه مطرح گردید؛ بنابراین، پیش از بررسی اصل انطباق در قوانین، مقررات و رویه‌ی قضایی جمهوری اسلامی ایران باید به بیان مفهوم این اصل در حقوق فرانسه پردازیم.

مطابق این اصل، خدمت عمومی می‌باید دائماً با تغییرات مختلف منافع یا به تعبیری دیگر مصالح عمومی (L'intérêt général) منطبق گردد. از آن‌جا که خدمات عمومی صرفاً برای تأمین منافع عمومی تحقق یافته؛ لذا این گزاره امری عادی است. چنانچه نفع عمومی در اثر تحولات داخلی و خارجی تغییر پذیرد، خدمات عمومی نیز می‌باید با این تغییرات انطباق یابد، بدین معنی که از ارائه‌ی خدمات عمومی در رابطه با اموری که دیگر متضمن منفعت عمومی نیست، خودداری کند.

در نظام اداری فرانسه، مسئولان تهیه و ارائه‌ی خدمات عمومی قادر هستند که با تغییر نیازها و منافع عمومی، خدمات خود را تغییر داده و با نیازها و منافع جدید منطبق سازند. اصل انطباق بر سه گروه متصدیان (Responsable)، کارگزاران (Agent) و استفاده‌کنندگان (Usager) خدمات عمومی اثر می‌گذارد. این اصل بیش از همه، درباره‌ی متصدیان خدمات عمومی یعنی دولت یا نهادهای دولتی ارائه‌کننده‌ی خدمات عمومی اعمال می‌شود؛ به طوری که این افراد و نهادها باید در مسیر ارائه‌ی خدمات عمومی به شهروندان، شرایط و اوضاع و احوال مادی و حقوقی خارجی را در نظر بگیرند که ممکن است بر روی نفع عمومی اثرگذار باشد.

این اصل بر کارگزاران خدمات عمومی نیز اعمال می‌شود که می‌خواهند جنبه‌های قانونی جایگاه آن‌ها حفظ شود؛ اما این افراد آن‌گاه که مستخدم یا کارگزار عمومی محسوب می‌شوند، هیچ حقی برای حفظ موقعیت شغلی خود ندارند؛ لذا اموری هم‌چون نقل و انتقالات، تغییر شرایط کاری، حذف خدمات عمومی و کاهش حقوق آن‌ها در چارچوب قانون، امکان‌پذیر است؛ یعنی موقعیت شغلی آن‌ها «قابل تغییر» است.

استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی نیز می‌باید خود را با شیوه‌های جدید ایفای خدمات عمومی انطباق داده و از آن پیروی نمایند. از این‌رو، بخش اداری در صورت اقتضای نفع عمومی از قدرت یک‌جانبه‌ای برای تغییر قرارداد اداری سود می‌برد (Chapus (R.), 2001, p. 145).

اجرای اصل انطباق مستلزم این امر است که هیچ مانع حقوقی (عمدتاً ناشی از حقوق مكتسبه یا تعهدات قراردادی) در مسیر انطباق خدمات با منافع وجود نداشته باشد. حتی در فرضی که ایفای خدمات عمومی به صورت قراردادی منتقل گردیده است، بخش اداری انتقال‌دهنده، کنترل خدمات عمومی را حفظ می‌کند. این قرارداد با در نظر گرفتن تغییراتی که برای ایفای خدمات عمومی، کارآمد یا لازم به شمار می‌روند، تغییر می‌یابد.

از سوی دیگر، استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی فاقد هرگونه حقی جهت مخالفت با تغییرات به عمل آمده در نظام خدمات عمومی هستند. این مطلب در خصوص خدمات عمومی اداری بیشتر صدق می‌کند؛ چرا که استفاده‌کنندگان از این نوع خدمات در موقعیت قانونی و آیین‌نامه‌ای (Situation légale et réglementaire) قرار دارند، یعنی وضعیت ایشان به‌طور یک‌جانبه توسط قوانین و آیین‌نامه‌ها تعیین گردیده است.

اجرای این اصل حتی در مواردی اعمال می‌گردد که تعهدات مربوط به خدمات عمومی همراه با پرداخت مزد باشد؛ برای مثال، از پرداخت عوارض مربوط به استفاده از برخی از پل‌ها، اتوبوس‌ها و یا مخارج بستری شدن در بیمارستان‌ها هیچ گونه رابطه‌ی قراردادی ناشی نمی‌شود. در نتیجه، می‌توان بیان داشت که حق به‌وجود آمده برای استفاده‌کنندگان از مزایای ناشی از مقررات حاکم بر خدمات عمومی، صرفاً تا زمان قابل اجرا بودن این مقررات وجود خواهد داشت. این مطلب در خصوص استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی اداری که در موقعیت قراردادی حقوق عمومی (Situation contractuelle de droit public) قرار دارند نیز اعمال می‌شود. فرض اخیر تا پیش از ژوئیه‌ی ۱۹۹۰ به‌ویژه در رابطه با مشترکان تلفن ثابت صدق می‌کرد که براساس رویه‌ای نامعقول به‌صورت ظاهری دارای قرارداد اشتراک تلفن بودند؛ اما این در حالی است که فقط در صورتی قراردادی بین بخش ارائه‌کننده‌ی خدمات عمومی اداری و استفاده‌کننده از این خدمات وجود خواهد داشت که تمام یا بخشی از شرایط قراردادی بین طرفین مورد مذاکره واقع شده باشد. به‌طور کلی، به نظر می‌رسد که در نظر گرفتن

استفاده‌کنندگان خدمات عمومی اداری در یک وضعیت قراردادی، غیرعادی بوده و نامعقول است. به هر حال، وجود قرارداد، موجب عدم اعمال تغییرات یک‌جانبه بر موقعیت استفاده‌کننده‌ای نخواهد شد که طرف قرارداد است.

در خصوص استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی صنعتی و تجاری که در موقعیت حقوق خصوصی قرار دارند نیز اصل انطباق مؤثر است؛ به‌طور مثال، افزایش تعرفه‌های گاز مصرفی که مرتباً تصمیم به افزایش آن‌ها گرفته می‌شود، مطلقاً بر تمامی مشترکان اعمال می‌شود.

با تمام این اوصاف، این پرسش مطرح می‌شود که آیا این اثر اصل انطباق یا شروط ضمن عقد است که به اداره‌کننده‌ی خدمات عمومی اجازه می‌دهد، شرایط کارکردی خدمات عمومی را برای استفاده‌کنندگانی که در موقعیت آیین‌نامه‌ای یا قراردادی هستند، تعیین کند؟

استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی هیچ حقی بر حفظ خدمات عمومی مزبور ندارند؛ مگر در مواردی که ارائه‌ی خدمات عمومی به موجب قانون تجویز شده باشد؛ این دسته از خدمات را خدمات عمومی اجباری می‌نامند. در سایر موارد، مرجع اداری صالح می‌تواند در صورتی که لازم بداند تصمیم به حذف خدمات عمومی مورد بحث بگیرد. ولی در نهایت، نباید این‌طور نتیجه گرفت که استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی تابع امیال بخش اداری مربوط هستند.

استفاده‌کنندگان از یک سو، از حق «استفاده از فعالیت‌های متعارف خدمات عمومی» (Fonctionnement normal du service) برخوردارند، کارکردی که باید تا زمانی که مقررات حاکم بر خدمات عمومی تغییر نیافته است، طبق مقررات سابق تحقق یابد. از سوی دیگر، تغییراتی که در مقررات به عمل می‌آید نیز صرفاً نسبت به آینده اثر قانونی دارد، این تغییرات عطف به ماسبق نمی‌شوند. این امر به‌ویژه درباره‌ی تعرفه‌های عوارض تحمیل شده بر استفاده‌کنندگان مطرح می‌شود؛ برای نمونه، بهای استفاده از

برق را نمی‌توان براساس قانونی محاسبه کرد که پس از مصرف، تصویب و لازم‌الاجرا شده است.

سرانجام همانند دیگر موضوعات، وقوع تغییرات مربوط نیز بایستی زیر «نظارت قاضی» باشد. قاضی رسیدگی‌کننده در پی اقامه‌ی دعوی یکی از استفاده‌کنندگان یا اتحادیه‌ی استفاده‌کنندگان صرفاً به بررسی این امر که تصمیمات مزبور توسط مرجع صالح و طبق رویه‌های قانونی اتخاذ گردیده اکتفاء نکرده، بلکه به این مطلب که آیا تصمیم مزبور طبق قوانین موضوعه مورد استناد بخش اداری، توجیه‌پذیر هستند یا نه، نیز رسیدگی می‌کند.

مستخدمان اداری به دلیل رابطه‌ی استخدامی که با اداره دارند، فاقد هرگونه حق مکتسب یا قراردادی جهت مخالفت با تغییرات به عمل آمده در سازماندهی یا کارکرد خدمات عمومی هستند و اکثر این مستخدمان در موقعیت آیین‌نامه‌ای یا قانونی قرار دارند. وضعیتی که ممکن است هر لحظه تغییر کند و در اثر این تغییر، حق مطالبه‌ی هیچ‌گونه خسارت مادی یا حقوقی حتی در فرض سنگین‌تر شدن تعهدات قانونی یا وضعیت شغلی‌شان را نخواهد داشت؛ اما ممکن است جبران خسارتی برای کسانی که در این موقعیت قراردادی هستند، به واسطه‌ی اعمال تغییرات لاحق پیش‌بینی نمایند. ولی با این حال، وجود قرارداد نیز مانع از اعمال تغییرات نخواهد شد (Ricci (j.c.), 2009, pp. 604-607).

در حقوق خصوصی، قراردادها از تقدس و احترام زیادی برخوردارند؛ لذا هر نوع تغییر در یک قرارداد خصوصی، باید با تراضی و توافق طرفین صورت گیرد و تعهدات مندرج در آن به همان ترتیبی که در آن درج شده است، قابل اجرا است. در حقوق عمومی اصل بدین منوال نیست. در حقوق عمومی، منافع عمومی دارای تقدم و برتری است. نتایج حاصل از قبول این برتری آن است که دولت نمی‌تواند با استناد به وجود یک قرارداد، از تغییر یا لغو قرارداد با توجه به منافع عمومی خودداری نماید. دولت حق دارد، عنداللزوم قرارداد را تغییر داده یا آن را لغو نماید و به طرف قرارداد غرامت عادلانه بپردازد.

انطباق‌پذیری مستلزم آن است که مقام عمومی قادر به تغییر مشخصات یک خدمت، همگام با تغییر در اقتضائات منفعت عمومی باشد. در قراردادهای خصوصی، حرمت قرارداد یا تعهدات تنها ارزش حاکم بر قرارداد است و بنابراین، هرگونه تغییر در مفاد قرارداد منوط به رضایت متقابل طرفین خواهد بود. در حقوق عمومی، منفعت عمومی در درجه اول اهمیت قرار دارد و الزامات ناشی از آن می‌تواند بر پیمانکار تحمیل شود؛ به همین دلیل، در قضیه «کمپانی جدید گاز دو دوویل له روآن»^۱ شهردار مجاز به تغییر در نوع روشنایی خیابان از گاز به الکتریسته اعلام شد و اگر شرکت طرف قرارداد قادر به ارائه روشنایی برقی نبود، شرکت دیگری می‌توانست این کار را برعهده بگیرد؛ البته پیمانکار تأمین‌کننده‌ی گاز، استحقاق دریافت غرامت را دارد؛ اما وجود قرارداد نمی‌تواند مانع از این شود که مقام محلی درصدد تأمین منفعت عمومی نباشد (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۳۶).

شورای دولتی فرانسه در این رأی عقیده داشت که دادن روشنایی با برق جزو تعهدات امتیازگیرنده نیست و او می‌تواند فقط روشنایی بدون برق (روشنایی معابر عمومی با گاز) را بدهد ولی در آرای بعدی از این نظر عدول کرده و چنین اظهار نظر نمود که در زمان عقد قرارداد هنوز برق اختراع نشده بود؛ لذا هرگاه او از اعطای برق خودداری کند، امتیازدهنده (شهر) حق دارد با شرکت دیگری قرارداد تولید و توزیع برق را برای برق‌رسانی به مردم منعقد نماید. دو رأی دیگر از شورای دولتی فرانسه نیز بیان می‌دارد در مواقعی که جمعیت شهر زیاد می‌شود، امتیازگیرنده یا مقاطعه‌کار با توجه به حق اداره بر افزایش میزان تعهدات، نیازهای افزایش یافته را که از جانب امتیاز دهنده اعلام می‌شود، بایستی تأمین نماید. در یک قرارداد آقای «ویته» (Viette) متعهد شده بود تا میزان ۷۰ ولت برق به شهر برساند. امتیازگیرنده، ارائه‌ی برق اضافی ناشی از افزایش جمعیت را خواستار شد و دادگاه اداری رأی داد که شهر حق دارد از امتیازگیرنده تأمین خدمات ارائه‌ی برق اضافی را بخواهد و امتیازگیرنده مکلف است خود را با نیازمندی‌های افزایش

1. Compagnie Nouvelle du Gaz de Deville-les-Rouen

یافته مطابقت دهد (انصاری، ۱۳۷۷: ۱۹۷). بیشتر علمای حقوق اداری معتقدند که چنین اختیاری حتی در صورت عدم درج در پیمان معتبر است و شرط خلاف آن در پیمان، درست نبوده و باطل است و این حق از حقوق غیرقابل سلب اداره است.

با وجود این، اصل انطباق به معنی دل‌بخواهی و خودسرانه (Arbitraire) بودن اجرای این اصل نیست. مستخدمان و طرفین قرارداد با اداره تا زمانی که تغییرات ایجاد نشده، می‌توانند اعمال مقررات حاکم بر کارکرد خود را بخواهند؛ زیرا از دیدگاه قانونی، تغییرات عطف به ماسبق نمی‌شوند و نکته‌ی بسیار مهم‌تر این است که تصمیمات متخذه درباره‌ی این تغییرات، قابل نظارت قضایی هستند، بدین معنی که مقام قضایی می‌تواند عندالاقضاء این تصمیمات را ابطال نموده و حکم به پرداخت خسارت دهد (Ibid).

گفتار دوم: اصل انطباق در متون قانونی و رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری

در هیچ مورد از متون قانونی و رویه قضایی جمهوری اسلامی ایران به صورت شفاف و مصرح به وجود اصل انطباق اشاره نشده است. در این مبحث به موادی از قوانین مختلف و آرائی از دیوان اشاره می‌کنیم که در بردارنده‌ی اصل انطباق خدمات عمومی با منافع افراد جامعه است.

الف. قوانین و مقررات

در کشور ما قوانین و آیین‌نامه‌هایی که می‌توان در آن‌ها، آثاری از اصل انطباق را مشاهده کرد، به شرح زیر هستند:

۱. قانون هدفمندکردن بارانه‌ها

اداره می‌تواند نسبت به اصلاح تعرفه‌ها برای استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی به طور یک‌جانبه اقدام نماید. این تصمیم به شرط رعایت اصل به گذشته برگشتن آن‌ها فوراً می‌تواند اجرا شود. برای نمونه، به دلیل تورم، قیمت آب، برق، گاز، تلفن و ... به تدریج می‌تواند توسط اداره افزایش یابد هرچند که این اشخاص با اداره

مربوط از راه قرارداد آبونمان یا اشتراک ارتباط داشته باشند (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۴). قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ از جمله قوانینی است که دولت جمهوری اسلامی ایران در قالب آن، قیمت خدمات مختلف را اصلاح کرد و نظام بازپرداخت یارانه را به وجود آورد. دولت به دلیل برخورداری از امتیازات قدرت عمومی در مسیر اجرای این قانون، جهت انطباق خدمات عمومی ارائه شده به مردم با تغییرات ممکن منافع عمومی، به طور یک‌جانبه دست به افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌زند. این امر در ماده‌ی ۱ این قانون و تبصره‌های آن بیان شده است. ماده‌ی ۱ این قانون بیان می‌دارد: «دولت مکلف است با رعایت این قانون قیمت حامل‌های انرژی را اصلاح کند؛ هم‌چنین ماده‌ی ۳ آن، دولت را مجاز به تعیین قیمت آب و کارمزد جمع‌آوری و دفع فاضلاب کرده است؛ بنابراین، ملاحظه می‌شود که دولت با مجوز قانون‌گذار اقدام به تعیین و تغییر قیمت‌ها می‌کند و این را در جهت منافع عمومی شهروندان می‌داند. قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در کوتاه مدت ممکن است به لحاظ اقتصادی، آثار تورمی زیادی بر جای گذارد؛ اما افزایش یا تغییر یک‌جانبه‌ی قیمت‌ها توسط نهادهای ارائه‌کننده خدمات با اجرای اصل انطباق با مقتضیات منافع عمومی هم‌خوانی دارد.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری

دولت و نهادهای دولتی در راستای اصل انطباق خدمات عمومی با منافع عمومی ممکن است، نحوه‌ی ارائه‌ی خدمات عمومی را دچار تغییراتی نمایند که این امر در خود دستگاه‌های اجرایی از جمله بر کارکنان آن‌ها تأثیرگذار باشد. در مواد ۱۸ و ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره‌های آن مصوب سال ۱۳۸۶، به واگذاری بخشی از تصدی‌های بخش دولتی به بخش خصوصی اشاره شده است. در این حالت، بدون این‌که برای کارکنان اداره حق مکتسبه‌ای لحاظ شود وضعیت اداری و استخدامی آن‌ها تغییر کرده و در تمامی مراحل، قدرت تصمیم‌گیری در این زمینه، در اختیار دستگاه‌های اجرایی است. در این راستا ممکن است، این تغییر وضعیت برای کارکنان دولت نتایج وخیمی را از جمله بازخریدی و اخراج به همراه داشته باشد (همان، ص ۱۷۵).

ماده‌ی ۱۸ قانون اخیر مقرر می‌دارد: «کارمندان بخش‌های غیردولتی که براساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری که حسب قوانین و مقررات مربوط معین خواهند شد را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرائی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند.

کارفرمایان این کارمندان موظف‌اند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخ‌گوی مقامات و یا مراجع ذی‌صلاح در این رابطه خواهند بود. دستگاه‌های اجرائی موظف‌اند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در احقاق حقوق کارمندان از محل ضمانت‌نامه دریافت شده تعهدات کارمندان ذی‌ربط را پرداخت نمایند.»

ماده‌ی ۲۱ قانون اخیر نیز اشعار می‌دارد: «با کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرائی که تمام یا بخشی از وظایف آن‌ها به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد به یکی از روش‌های ذیل عمل خواهد شد:

الف. انتقال به سایر واحدهای همان دستگاه یا دستگاه اجرائی دیگر؛

ب. بازخرید سنوات خدمت؛

ج. موافقت با مرخصی بدون حقوق برای مدت سه تا پنج سال؛

د. انتقال به بخش غیردولتی که مجری وظایف و فعالیت‌های واگذار شده می‌باشد.

در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی هزینه جابه‌جایی تغییر صندوق ذی‌ربط با حفظ سوابق مربوط توسط دولت تأمین می‌گردد.

هـ. انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور که حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند.»

از دیگر اختیاراتی که دستگاه‌های اجرائی درباره‌ی کارکنان خود دارند، می‌توان به

ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی اجرایی تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری

اشاره کرد، این ماده بیان می‌دارد: «با توجه به مفاد تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۴۵ قانون، تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان رسمی در واحدهای تشکیلاتی دستگاه در سطح کشور با توجه به مصالح اداری و نیاز دستگاه اجرایی، از اختیارات دستگاه اجرایی ذی‌ربط است». در ابتدای امر به نظر می‌رسد، در راستای اجرای اصل انطباق دولت می‌تواند حتی تا این‌جا پیش رود که محل جغرافیای خدمت کارکنان خود را در اقدامی یک‌جانبه تغییر دهد؛ اما شایان ذکر است، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۶ به دلیل تعارض ماده‌ی ۱۹ این آیین‌نامه با تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده‌ی ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، این ماده را ابطال کرد؛ چرا که وجود آن می‌توانست قدرت دولت را در تضييع حقوق اداری و استخدامی کارکنان افزایش دهد. در واقع، شناسایی و چارچوب‌گذاری برای اجرای اصل انطباق توسط اداره می‌تواند جلوی این موارد را بگیرد و این امر شفاف‌سازی بیشتر قضات دیوان و قانون‌گذار ما را می‌طلبد.

۳. شرایط عمومی پیمان

قراردادهای اداری، قراردادهایی هستند که یکی از سازمان‌های اداری یا به نمایندگی از آنها از یک سو، با هریک از اشخاص حقیقی و حقوقی از سوی دیگر، با هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی طبق احکام خاص، منعقد می‌کند. رسیدگی به اختلافات ناشی از چنین قراردادی در صلاحیت دادگاه‌های اداری است (انصاری، ۱۳۷۷: ۱۵۳).

قراردادهای اداری از تنوع زیادی برخوردارند که از مهم‌ترین آنها قراردادهای پیمانکاری است. پیمانکاری قراردادی است که به موجب آن، اداره، انجام عمل و یا تحویل کالایی را با شرایط و مدت معین با مبلغ مشخص به شخص دیگر به نام مقاطعه‌کار و یا پیمانکار واگذار می‌کند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۴۱). طرفین این قرارداد را پیمانکار و کارفرما تشکیل می‌دهند. پیمانکار «شخص حقیقی یا حقوقی است که برای انجام کار طبق مقررات و شرایط مندرج در آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاری، گواهی

صلاحیت پیمانکاری دریافت کرده باشد» (حیسی، ۱۳۸۵: ۸۵). کارفرما شخص حقوقی است که یک‌سوی امضاکننده‌ی پیمان است و عملیات موضوع پیمان را براساس اسناد و مدارک پیمان، به پیمانکار واگذار کرده است. نمایندگان و جانشین‌های قانونی کارفرما، در حکم کارفرما هستند (داوید، ۱۳۷۵: ۱۵۴). منظور از «کارفرما»، اداره یا نهادی عمومی است که تأمین منافع و امور عمومی را طی قرارداد پیمانکاری به پیمانکار تفویض می‌کند.

نهادهای عمومی، برخوردار از امتیازات قدرت عمومی هستند و می‌توانند این قدرت را تا حد مقرر در قانون، به پیمانکار واگذار کنند تا پیمانکار بتواند به نحوی بهتر، تعهدات خود را انجام دهد. بر این اساس، پیمانکار مکلف به اجرای تعهدات خود در مقابل کارفرماست و کارفرما هم مکلف به انجام تعهدات ناشی از قرارداد است. از طرفی نیز باید توجه کرد که قراردادهای پیمانکاری مانند قراردادهای خصوصی، ثابت و تغییرناپذیر نیست. قراردادهای پیمانکاری، کارفرما (دولت) را مقید و متعهد نمی‌کند و تعهدات دولت به قدری انعطاف‌پذیر است که اداره به‌عنوان یک طرف قرارداد می‌تواند آن را تا حدودی تغییر دهد؛ زیرا کارفرما (دولت) مظهر و نماینده‌ی قدرت عمومی است و پیمانکار طرف ضعیف‌تر قرارداد است. بر این اساس، کارفرما ممکن است بنا بر اختیارات حاکمیتی خود، به‌طور یک‌جانبه، تعهدات جدیدی به پیمانکار تحمیل کند، تعهدات او را به میزان قابل توجهی کاهش دهد یا اصلاً قرارداد پیمانکاری را فسخ نماید. منافع عمومی مقدم بر منافع خصوصی است؛ بنابراین، نتایج حاصل از قبول تقدم منافع عمومی آن است که دولت با استناد به وجود یک قرارداد، نمی‌تواند از تغییر یا لغو قرارداد خودداری کند. دولت حق دارد در جهت انطباق با مقتضیات منافع عمومی قرارداد را تغییر داده و یا آن را لغو نماید و به طرف قرارداد غرامت عادلانه پرداخت کند (نوبن، ۱۳۹۰: ۱۶۴). علت این امر آن است که کارفرما (دولت) به‌عنوان حافظ منافع مردم است و در این مورد، از امتیازات قدرت عمومی برخوردار است.

آنچه در خصوص اجرای اصل انطباق در قرارداد پیمانکاری مطرح است، به اختیارات اداره در تغییر یک‌جانبه قرارداد مربوط می‌شود. اختیار تغییر یک‌جانبه مورد معامله، یکی از

ویژگی‌های قراردادهای اداری است که آن‌ها را از قراردادهای خصوصی متمایز می‌سازد، اداره می‌تواند در ضمن اجرای پیمان، حجم کار و یا مقدار کالای مورد معامله را تغییر دهد. ماده‌ی ۲۹ شرایط عمومی پیمان مصوب سال ۱۳۵۲ در بند «الف» خود بیان می‌دارد که کارفرما می‌تواند ضمن اجرای پیمان در آن تغییراتی ایجاد کند. متن ماده بدین قرار است: «الف. در ضمن اجرای کار، ممکن است مقادیر درج شده در فهرست بها و مقادیر منضم به پیمان تغییر کند. تغییر مقادیر به وسیله‌ی مهندس مشاور محاسبه می‌شود و پس از تصویب کارفرما به پیمانکار ابلاغ می‌گردد. پیمانکار با دریافت ابلاغ تغییر مقادیر کار، موظف به انجام کار با نرخ پیمان است، به شرط آن که مبلغ ناشی از تغییر مقادیر کار، از حدود تعیین شده در زیر بیشتر نشود.

افزایش مقادیر باید در چارچوب موضوع پیمان به پیمانکار ابلاغ شود. جمع مبلغ مربوط به افزایش مقادیر و مبلغ کارهای با قیمت جدید (موضوع بند ج) نباید از ۲۵ درصد مبلغ اولیه پیمان بیشتر شود ...».

به بیان دیگر، کارفرمای عمومی می‌تواند جمعاً مقادیر کار را نسبت به مبلغ اولیه‌ی پیمان ۲۵ درصد کاهش یا افزایش دهد. این اختیار در تمام قراردادها برای اداره وجود دارد. منشأ این اختیار، مصالح و مقتضیات اداره‌ی امور عمومی است که در صورت لزوم، ایجاب می‌نماید میزان تعهدات پیمانکار به آسانی تغییر کند.

اگرچه مطابق آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۴۹ باید این اختیار در پیمان قید شود، ولی مقتضیات منافع عمومی ایجاب می‌نماید که در صورت صراحت نداشتن قرارداد هم اداره بتواند از این اختیار استفاده کند و حتی او نمی‌تواند این حق را از خود سلب نماید به طوری که قید چنین شرطی در قرارداد باطل خواهد بود.

اختیار اداره در تغییر مورد معامله نامحدود نیست و این اختیار منحصر به حجم کار و یا مقدار کالای مورد معامله است. اداره حق ندارد که سایر شروط و مقررات پیمان از قبیل قیمت کالا و اجرت کار را بدون موافقت پیمانکار تغییر دهد. به علاوه تغییرات باید متناسب

با پیمان و در حدود آیین‌نامه‌ی معاملات باشد. بدیهی است چنان‌چه تغییرات مربوط به مقدار مورد معامله نباشد و یا از حدود ۲۵ درصد از میزان کار یا جنس موضوع معامله تجاوز کند، پیمانکار می‌تواند از انجام دادن آن خودداری و تقاضای فسخ قرارداد را بکند. هم‌چنین اختیار اداره در استفاده از این حق یک صلاحیت تکلیفی است، اداره نمی‌تواند بدون دلیل موجه بدان متوسل شود. در هر صورت، چنان‌چه تغییرات مستلزم مخارج اضافی باشد، اداره مکلف است اجرت کار و بهای اضافی را به پیمانکار پرداخت کند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵ الف: ۳۴۸-۳۴۹).

مورد دیگری که در قراردادهای اداری می‌توان اجرای اصل انطباق را مشاهده کرد، زمانی است که اداره بنا به مقتضیات اداری امور عمومی و بدون مراجعه به مراجع دادگستری به قرارداد کلاً پایان می‌دهد. این اختیار ویژه‌ای که اداره از آن برخوردار است، مهم‌ترین آن است. حق فسخ یک‌جانبه‌ی قرارداد در موقعی است که نفع عمومی این‌گونه اقتضا می‌کند. این اختیار فسخ قرارداد ناشی از حاکمیت دولت در اداری امور عمومی است که به او حق می‌دهد که در صورت لزوم به قراردادی که فایده‌ی خود را از دست داده است، پایان دهد. فسخ قرارداد به علت مقتضیات عمومی معمولاً در موردی است که کالا یا کار مورد معامله به دلایلی مورد نیاز اداره نباشد یا موضوع آن منتفی شده باشد. در این‌جا چون پیمان به علتی خارج از اراده‌ی پیمانکار فسخ می‌شود، دولت مکلف است، خسارات ناشی از آن را به پیمانکار بپردازد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵ ب: ۳۵۲). ماده‌ی ۴۸ شرایط عمومی پیمان در این مورد بیان می‌دارد: «هرگاه پیش از اتمام کارهای موضوع پیمان کارفرما بدون این که تقصیری متوجه پیمانکار باشد، بنا به مصلحت خود یا به علل دیگر تصمیم به خاتمه دادن پیمان بگیرد، خاتمه‌ی پیمان را با تعیین تاریخ آماده کردن کارگاه برای تحویل (که نباید بیشتر از ۱۵ روز باشد) به پیمانکار ابلاغ می‌کند...». هرچند در این ماده از عنوان خاتمه‌ی پیمان استفاده شده است؛ اما عملی که توسط اداره صورت می‌گیرد در حقیقت فسخ، بنا به مصالح اداری است.

لازم به یادآوری است که اداره برای برخورداری از این امتیازات و اختیارات لزوماً به مندرجات در قرارداد اکتفا نمی‌کند بلکه اگر در قرارداد پیمان، قیدی شرط نشده باشد، باز هم اداره می‌تواند از حق حاکمیتی که به او داده شده است برخوردار گردد. پرسشی که در این جا مطرح می‌شود این است که مبنای اختیارات یک‌جانبه‌ی اداره چیست؟ اداره بر چه اساس این حق را پیدا می‌کند که تحت عنوان انطباق خدمات عمومی با مقتضیات منافع عمومی به تغییرات یک‌جانبه پیمان دست زند؟

پاسخ این پرسش را می‌توان در نظریه‌ی عمل حاکم (le fait de prince) یافت. عمل حاکم عبارت است از هرگونه عمل مقامات عمومی که برای تأمین منافع عمومی انجام می‌شود و در نتیجه‌ی آن، موازنه‌ی مالی قرارداد به هم می‌خورد و اجرای آن بر پیمانکار مخارج اضافی و یا ضرر و زیانی را تحمیل می‌کند؛ مانند هنگامی که از طرف مقامات دولتی تصمیماتی اتخاذ یا مقرراتی وضع شود که در نتیجه‌ی آن، توازن مالی پیمان به هم بخورد. عمل حاکم ممکن است مستقیماً به موضوع قرارداد مربوط باشد (مانند وقتی که اداره به موجب اختیار یک‌جانبه‌ی خود، تعهدات جدیدی بر پیمانکار خود تحمیل کند) یا به‌طور غیرمستقیم در آن مؤثر باشد (مانند زمانی که دولت به مواد نفتی مالیات جدیدی می‌بندد که در نتیجه‌ی آن به‌طور غیرمستقیم، دارندگان امتیاز برق متضرر می‌شوند) (همان، ص ۳۵۸). نظریه‌ی عمل حاکم این مجوز را به اداره یا طرف برتر قرارداد می‌دهد که بتواند اقدامات یک‌جانبه‌ی خود را در راستای انطباق خدمات عمومی با مقتضیات منافع عمومی به عمل آورد.

۴. آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی

در حقوق اداری، احکام و تشریفات مناقصه و مزایده به موجب آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۹، معین و مقرر شده است. بند ۲ ماده‌ی ۱۰ این آیین‌نامه مقرر می‌دارد «دستگاه مناقصه‌گذار اختیار دارد مقدار کالا یا کار مورد معامله را تا

بیست و پنج درصد افزایش یا کاهش دهد مشروط به این که محاسبات فنی نسبت به این افزایش یا کاهش متناسباً رعایت و تطبیق نماید».

بند ۷ ماده‌ی ۳۱ آیین‌نامه‌ی مذکور نیز بیان می‌دارد: «اختیار مناقصه‌گذار نسبت به افزایش و یا کاهش مورد معامله در مدت قرارداد تا میزان بیست و پنج درصد مقدار مندرج در قرارداد می‌باشد». همانند این بند در ماده‌ی ۲۶ آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی مصوب ۱۳۳۴ آمده است؛ بنابراین، اداره حق دارد در قراردادهای اداری بدون این که قبلاً شرط شده باشد، بنا به مقتضیات اداری تعهدات جدیدی به پیمانکار خود تحمیل نماید (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۴). اداره در توجیه این اقدام، مقتضیات منافع عمومی را مدنظر قرار می‌دهد.

ماده‌ی ۲۷ آیین‌نامه فوق بیان می‌کند که مناقصه‌گذار می‌تواند در مواردی مناقصه را تجدید کند. قدرت عمومی به دستگاه مناقصه‌گذار اختیار می‌دهد که در جهت انطباق خدمات عمومی با منافع عمومی این اقدام را انجام دهد.

۵. قانون برگزاری مناقصات

قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۷ از دیگر قوانینی است که می‌توان در آن، آثاری اصل انطباق را مشاهده کرد. این قانون در بند «ب» ماده‌ی ۲۴ خود، مواردی از لغو مناقصه توسط دستگاه مناقصه‌گذار را بیان می‌کند، «مناقصه در شرایط زیر لغو می‌شود:

۱. نیاز به کالا یا خدمات موضوع مناقصه مرتفع شده باشد.
 ۲. تغییرات زیادی در اسناد مناقصه لازم باشد و موجب تغییر در ماهیت مناقصه گردد.
 ۳. پیشامدهای غیرمتعارف نظیر جنگ، زلزله، سیل و مانند آن‌ها ...».
- در شرایطی که دستگاه مناقصه‌گذار اعمال تغییراتی را لازم بداند که ارتباط به منافع عمومی پیدا می‌کند، می‌تواند یک‌طرفه به آن خاتمه دهد؛ اما این امر همیشه

۱. موادی از این آیین‌نامه هم اکنون قابلیت اجرایی دارد.

نمی‌تواند اثر مثبت داشته باشد، بلکه ممکن است خسارات و زیان‌هایی را برای طرف مقابل ایجاد کند.

۶. قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی

امتیاز قراردادی است که به موجب آن، دولت و یا مؤسسه‌ی صلاحیت‌دار اداری به تصویب قانون‌گذار، اداره‌ی یک امر عمومی و یا بهره‌برداری از یک ثروت ملی را به شخص یا اشخاص معینی واگذار می‌کند که در مدت معینی آن را به هزینه‌ی خود به کار اندازد و در ازای کار و سرمایه‌ی خود از استفاده‌کنندگان آن امر عام‌المنفعه، وجوهی اخذ کند یا در مقابل منافعی که از ثروت ملی عاید آن‌ها می‌شود، سهمی هم به دولت بپردازد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵ ب: ۳۶۳). در قرارداد امتیاز، دولت دارای اختیارات یک‌جانبه‌ای است؛ به‌گونه‌ای که می‌تواند تعهدات صاحب امتیاز را به‌طور یک‌جانبه تغییر دهد، دولت می‌تواند در صورتی که مقتضیات اداری ایجاب کند، تعهدات اضافی به صاحب امتیاز تحمیل نماید. این اختیار ناشی از حاکمیت دولت در اداره و تمشیت امور عمومی است؛ یعنی دولت در جهت انطباق خدمات عمومی با مقتضیات منفعت عمومی می‌تواند دست به اقدامات یک‌جانبه زند. البته این تحمیلات باید به گونه‌ای باشد که امتیازات مالی صاحب امتیاز را تغییر ندهد. صاحب امتیاز نیز حق دارد در صورتی که تغییرات و تحمیلات وارده از حدود متعارف خارج باشد، تقاضای فسخ قرارداد را مطرح و اجرت کارهای اضافی خود را مطالبه کند. هم‌چنین اداره حق دارد چنان‌چه مصالح عمومی اقتضا نماید، اساساً قرارداد امتیاز را الغا یا آن را ملی کند. در این صورت، دارنده‌ی امتیاز استحقاق دریافت غرامت را خواهد داشت (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵ الف: ۳۶۷).

نمونه‌ی دیگری از قراردادها که بی‌شبهت به قراردادهای امتیاز نیست، قراردادهای موسوم به (BOT) (Build- operate- transfer) است که دارای تفاوت‌هایی با نظام سنتی اعطای امتیاز است. این اصطلاح اولین بار در دهه‌ی ۱۹۸۰ میلادی و هنگامی که دولت وقت ترکیه اعطای امتیاز چند نیروگاه را به مناقصه گذاشت، رایج گردید. این

روش یکی از روش‌های پذیرفته شده جهت مشارکت بخش خصوصی در توسعه‌ی طرح‌های زیربنایی در جهان است. دولت‌های مختلف از این روش به‌عنوان یک روش مناسب برای سرمایه‌گذاری و ساخت سریع پروژه‌های زیربنایی که بشدت مورد نیاز جامعه است استفاده می‌کنند. در راستای حرکت دولت‌ها به سمت بهره‌گیری از توانمندی‌های بخش خصوصی، اجرای طرح‌های زیربنایی با روش‌های امتیازی با اعطای یک دوره امتیاز متناسب با شرایط طرح به بخش خصوصی سرمایه‌گذار، اجرای طرح را از تأمین منابع مالی مورد نیاز گرفته تا ساخت و بهره‌برداری و فروش محصول تا پایان این دوره بر عهده‌ی وی قرار می‌دهد. استفاده از منابع مالی و کارآمدی اجرایی بخش خصوصی از مهم‌ترین علل گرایش دولت‌ها در این زمینه است. (BOT) واژه‌ای است برای بیان مدل یا ساختاری که براساس آن، سرمایه‌های خصوصی در خدمت توسعه‌ی صنایع زیربنایی قرار می‌گیرد (غمامی، ۱۳۸۶: ۲۲۶). قراردادهای واگذاری یکی از روش‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است که در آن هزینه‌ی ساخت و بهره‌برداری از طرح توسط بخش خصوصی تأمین و هزینه‌ی سرمایه‌ی آن از طریق درآمدهای حاصل از پروژه در دوره‌ی معینی که دوره‌ی امتیاز نامیده می‌شود، بازگشت داده می‌شود. با توجه به مدت طولانی و حجم بالای سرمایه‌گذاری، تحلیل مالی، نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت این‌گونه طرح‌ها دارد. امروزه بیشترین طرح‌های زیربنایی از طریق قراردادهای امتیازی موسوم به (BOT) انجام می‌گیرد.

قانون‌گذار ایران در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۸۷/۴/۱۳ در ذیل بند ب ماده‌ی ۳ به این نوع قراردادها اشاره می‌کند. در این قراردادها نیز نقش دولت به‌عنوان امتیازدهنده کاملاً مشهود است. در قالب این قرارداد غالباً ماده‌ای به خاتمه‌ی قرارداد به علل قهری یا ارادی اختصاص یافته است. یکی از موارد خاتمه‌ی قرارداد این است که دولت سیاست ارزی، گمرکی و یا قانونی خود را تغییر دهد؛ یعنی به دلیل تغییر در مقتضیات منافع عمومی، دولت به صورت یک‌جانبه قرارداد

را فسخ می‌کند. البته قواعدی درباره‌ی جبران خسارت در صورت وجود چنین مواردی در قرارداد پیش‌بینی می‌شود.^۱

این امر که دولت بتواند به‌طور یک‌جانبه تغییراتی در قراردادهای اداری مانند پیمان و امتیاز ایجاد کند، نمی‌تواند بدون ایراد و اشکال باشد؛ چرا که همواره دولت به‌عنوان طرف برتر از امتیازات بیشتری برخوردار است و گاه ممکن است اقدامی که انجام می‌دهد خسارات و یا زیان‌های بسیاری برای طرف قرارداد به بار آورد، هرچند که این خسارات، قابل مطالبه است؛ اما ممکن است در این بین، خساراتی نیز غیرقابل جبران باشند. بنابراین، همواره طرف ضعیف‌تر متحمل آن خسارات می‌شود و این امر را می‌توان از اشکالات اجرای اصل انطباق خدمات عمومی دانست.

۷. مقررات مربوط به مصرف آب، برق و گاز

آیین‌نامه‌های بسیاری در مورد تعیین تعرفه‌ی برق مصرفی در سال‌های ۴۹، ۶۱، ۶۵، ۷۰، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۵، ۷۷، ۷۹ و... تدوین شدند. میزان افزایش هزینه‌های انشعاب طی سال‌های اجرای قانون برنامه‌ی دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) هر ساله ۲۰ درصد (براساس تبصره‌ی ماده‌ی ۱۹ قانون برنامه دوم) بوده و در طی سال‌های اجرای قانون برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) نیز هر ساله ۱۰ درصد (ماده‌ی ۵ قانون برنامه سوم توسعه) به هزینه‌ی انشعاب برق افزوده شد. آیین‌نامه‌ی تکمیلی تعرفه‌های برق نیز از سال ۱۳۶۱ به بعد به‌صورت سراسری و برای کلیه‌ی شرکت‌های برق منطقه‌ای ابلاغ شد. بنابراین، ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار اجازه‌ی افزایش قیمت برق مصرفی را به دولت داده و برای این افزایش نیز سقفی تعیین نموده است. چنان‌چه افزایش قیمت از درصدهای

۱. بررسی قراردادهای بین‌المللی ساخت، بهره‌برداری و واگذاری (BOT) و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران، پژوهشنامه بازرگانی، برگرفته از سایت: www.itsr.ir

تعیین شده بیشتر شود این امر می‌تواند علتی برای ابطال اقدام دولت در دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

قانون سازمان برق مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹ نیز در تبصره‌های ماده‌ی ۹ خود بیان می‌دارد: «از تاریخ تصویب این قانون اخذ هر نوع وجهی از مصرف‌کنندگان برق از قبیل وام و حق اشتراک طبق تعرفه و آیین‌نامه‌هایی خواهد بود که از طرف وزارت آب و برق تعیین و اعلام می‌شود.

تبصره ۱. تعرفه و آیین‌نامه‌های مذکور مشتمل بر جدول نرخ‌ها، مقررات و شرایط فروش برق و طرز احتساب بهای انواع مصارف و اصولی است که در انجام معاملات با مصرف‌کنندگان مورد عمل قرار خواهد گرفت.

تبصره ۲. مؤسسات برق تعرفه‌های مصوب را برای اطلاع آگهی خواهند کرد».

بند الف و ب ماده‌ی ۳۳ و ۳۴ قانون توزیع عادلانه‌ی آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ نیز بیان می‌دارد که دولت در برابر خدمات و نظارتی که ارائه می‌دهد، نرخ آب بهای مصرفی را از مشترکان مصارف مختلف شرب، بهداشت، صنعت، خدمات و ... دریافت می‌دارد. در حقیقت، تعیین نرخ آب بهای مصرفی بر عهده‌ی دولت قرار گرفته است. هم‌اکنون قیمت‌گذاری گاز مصرفی نیز براساس ماده‌ی ۱ قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ انجام می‌گیرد.

آنچه حائز اهمیت است این که تعیین قیمت آب، برق و گاز به‌عنوان نیازهای ضروری مردم توسط دولت انجام می‌شود؛ اما برای تعیین آن، تعرفه‌ها و محدودیت‌هایی توسط قانون‌گذار ایجاد شده است. بنابراین، چنان‌چه اصل انطباق، تعیین و افزایش یک‌جانبه‌ی قیمت‌ها توسط دولت را توجیه می‌کند ولی این به معنی آن نیست که دولت بتواند قیمت را خارج از محدوده‌ی مقرر قانونی تغییر دهد و یا آن را زیاد از حد افزایش دهد. این موضوع از جمله اشکالات اجرای اصل انطباق است که ممکن است در عمل، برای مصرف‌کنندگان ایجاد شود.

۸. مقررات مربوط به خصوصی سازی

با خصوصی سازی، بنگاه‌های دولتی به بنگاه‌های خصوصی تبدیل و از میزان تصدی بخش دولتی کاسته شده و فرصت بیشتری برای فعالیت بخش خصوصی فراهم می‌گردد، به طوری که دولت در امور اقتصادی، نقش نظارتی پیدا می‌کند. خصوصی سازی بر وضعیت گروه‌های مختلف تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان، توزیع‌کنندگان کالاها و خدمات و به‌ویژه بر کارکنان بخش‌های دولتی اثرگذار است.

۸-۱ آثار اصل انطباق و خصوصی سازی بر کارکنان دولت

در راستای روند برنامه‌ی خصوصی سازی با تبدیل واحدهای دولتی به واحدهای خصوصی، چه تغییری در وضعیت کارکنان بخش دولتی ایجاد می‌شود؟ آیا در وضعیت استخدامی آن‌ها، نوع بیمه، بازنشستگی، مزایا و به‌طور کلی، ادامه‌ی اشتغال آن‌ها تغییری به وجود می‌آید؟ آیا کارکنان بخش دولتی در برابر این تغییر ایجاد شده قادر خواهند بود حقوق از دست‌رفته یا تضییع شده‌ی خود را مطالبه کنند؟ پاسخ بسیاری از این قبیل پرسش‌ها را می‌توان در مواد ۱۸ و ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری که قبلاً ذکر شد، ملاحظه کرد. دستگاه اجرایی در راستای اجرای اصل انطباق این قدرت را دارد که در وضعیت کارکنان دولت تغییر ایجاد کند بدون آن‌که آن‌ها بتوانند حقوق مکسب خود را مطالبه کنند. حتی ممکن است این تغییر وضعیت باعث اخراج یا بازخرید خدمت آن‌ها گردد. البته این نکته نیز حائز اهمیت است که اجرای اصل انطباق خدمات عمومی به معنای خودسری و افسارگسیختگی اداره نیست. کارمندان حق اجرای صحیح مقررات درباره‌ی وضعیت حقوقی خود را تا هنگامی خواهند داشت که اداره آن‌ها را تغییر نداده است. تغییرات نیز برای آینده است و نمی‌تواند اثری نسبت به گذشته داشته باشد. اقدامات اداره نیز می‌توانند مورد نظارت قضایی قرار گیرند و ممکن است ابطال گردند و یا مسئولیت‌های مدنی و انتظامی برای اداره به همراه داشته باشند (رضائی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۳۵).

۸-۲ آثار اصل انطباق و خصوصی سازی بر مصرف کنندگان خدمات عمومی

خصوصی سازی همان طور که بیان شد، باعث تغییراتی در وضعیت مصرف کنندگان کالاها و خدمات می گردد. زمانی که دولت نقش مستقیم و مداخله گرایانه‌ی خود را در امور اقتصادی کاهش و به یک نظارت گر صرف تبدیل شد، از میزان یارانه‌ها و کمک‌هایی که در بخش ارائه‌ی کالاها و خدمات به مردم داشت می‌کاهد و در برابر آن، بخش خصوصی با عنوان ارائه‌ی کیفیت بهتر، حق پیدا می‌کند که تغییرات عمده‌ای در قیمت کالاها و خدمات ارائه شده به مردم ایجاد کند، هرچند که در این جا نیز نقش و حضور دولت به صورت کم رنگ تر به چشم می‌آید. بنابراین، ملاحظه می‌شود که هم دولت و هم بخش خصوصی در راستای انطباق خدمات عمومی با مقتضیات منافع عمومی به افزایش قیمت‌ها مبادرت می‌کنند؛ اما باز این پرسش مطرح می‌شود که حقوق مردم در مقابل افزایش یک‌جانبه‌ی کالاها و خدمات عمومی به ویژه کالاها و خدمات ضروری چگونه است؟ آیا مردم می‌توانند از این افزایش به نهادی چون دیوان عدالت اداری شکایت کنند؟ آیا اجرای اصل انطباق خدمات عمومی با تغییرات منافع عمومی توجیه گر افزایش قیمت‌ها توسط دولت است؟ دولت‌ها در مقابل این افزایش قیمت‌ها از امتیازات قدرت عمومی برخوردارند و تأمین منافع آحاد افراد جامعه را مدنظر قرار می‌دهند. بنابراین، چنانچه به افزایش قیمت‌ها دست می‌زنند این امر را در جهت نفع عمومی خود شهروندان می‌دانند؛ اما این امر توجیه گر افزایش قیمت‌ها خارج از چارچوب‌های قانون گذار نیست. بنابراین، مردم از مجاری قانونی و از طریق دیوان عدالت اداری می‌توانند جلوی این خودسری‌ها را بگیرند.

ب. رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری در آرای بسیاری نشان می‌دهد که اصل انطباق را مورد شناسایی قرار داده، هرچند که صریحاً به آن اشاره نمی‌کند؛ ولی به برخی از این آرا در ذیل اشاره می‌کنیم:

۱. رأی ابطالی در خصوص بخشنامه‌های شماره‌ی ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و شماره‌ی ۸۲۸/۹۵۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران: هیأت عمومی دیوان در این خصوص بیان می‌دارد: «مقررات قانون نحوه‌ی جلوگیری از آلودگی که در جهت تحقق اهداف مذکور در اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور پاک‌سازی و حفاظت هوا از آلودگی‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، متضمن ضرورت اتخاذ تدابیر متناسب در زمینه‌ی ساماندهی سیستم حمل و نقل شهری و الزام کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی و حقوقی به رعایت مقررات و سیاست‌های مندرج در قانون مزبور است و هیأت وزیران در اجرای اهداف مقنن و به تجویز تبصره‌ی ماده‌ی ۶ قانون فوق‌الذکر مبادرت به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی آن قانون نموده و به شرح ماده‌ی ۱۱ آیین‌نامه‌ی مزبور، دستگاه‌های اجرایی نیروهای نظامی و انتظامی را موظف کرده‌اند که نسبت به گازسوز یا دوگانه‌سوز کردن وسایل نقلیه‌ی تحت اختیار خود، هم‌چنین استفاده از سایر سوخت‌های مناسب با حداقل ترکیبات آلاینده از جمله بنزین بدون سرب اقدام نمایند و حسب تبصره‌ی ۱ آن در جهت تشویق بخش خصوصی به گازسوز یا دوگانه‌سوز کردن وسایل نقلیه‌ی خود، لزوم اعطای وام و تسهیلات بانکی با سود متضمن نرخ ترجیحی را مورد تأکید قرار داده و به شرح تبصره‌ی ۳ آن وزارتخانه‌های نفت، صنایع و شهرداری تهران را برابر برنامه زمان‌بندی شده با به کارگیری تمامی امکانات و منابع موجود، نسبت به گازسوز یا دوگانه‌سوز کردن وسایل نقلیه‌ی موتوری تمامی متقاضیان ملزم کرده‌اند و شرکت‌های تجاری مربوط نیز به منظور تأمین اهداف مزبور و تدارک وسایل و تجهیزات لازم و سرمایه‌گذاری در این خصوص اقدام به تولید کیت گازسوز نموده‌اند. بنابراین، مفاد بخشنامه‌های شماره‌ی ۸۹۸/۸۲۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و شماره‌ی ۸۲۸/۹۵۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی مشعر بر برخورداری شرکت‌های تجاری تولیدکننده از نصب کیت گازسوز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی مغایر اهداف و حکم قانون‌گذار و خارج از حدود اختیارات شرکت ملی

پخش فرآورده‌های نفتی در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد» (دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش و پژوهش، ۱۳۸۹: ۴).

آنچه در این رأی حائز اهمیت است این است که دولت برای انطباق خدمات عمومی با تغییرات منافع عمومی آیین‌نامه‌ای را تصویب می‌کند که در آن همه‌ی دستگاه‌های اجرایی ملزم می‌شوند، نسبت به گازسوز کردن یا دوگانه‌سوز کردن خودروهایی خود اقدام کنند؛ چرا که منافع عمومی آحاد جامعه در برخورداری هوای پاک و جلوگیری از تشدید آلودگی این مهم را ایجاب می‌کند.

۲. رأی ابطالی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مصوبه‌ی شماره‌ی ۳۴/۲۱۰۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۵ شورای اقتصاد^۱: شورای اقتصاد در مصوبه‌ی شماره‌ی ۳۴/۲۱۰۹ نرخ تعرفه‌های خدمات پستی را در سال ۱۳۸۱ بیش از ۱۰٪ تعرفه‌های سال ۱۳۸۰ تعیین کرده بود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری این مصوبه را ابطال کرد. دلایل این ابطال در متن رأی به قرار ذیل است:

«حکم مقرر در ماده‌ی ۵ قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصرح در عدم جواز افزایش قیمت هر یک از کالاها و خدمات توسط دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی بیش از ۱۰٪ در هر سال است و دلالتی بر جواز افزایش بهای برخی از کالاها و خدمات مورد نظر مقنن به میزان بیش از ۱۰٪ به منظور تأمین درآمد کل سالانه‌ی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در حد مذکور ندارد. بنابراین، مصوبه‌ی شماره‌ی ۳۴/۲۱۰۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۵ شورای اقتصاد در مواردی که نرخ تعرفه‌های خدمات خلاف هدف و حکم قانون‌گذار و خارج از حدود اختیارات شورای

۱. آرای دیگری نیز از دیوان عدالت اداری با شماره دادنامه‌های ۹۱ مورخ ۸۱/۳/۱۲، ۳۳۰ مورخ ۸۰/۱۰/۱۶، ۱۷۴ مورخ ۸۱/۵/۲۷، ۱۰۲-۱۰۱ مورخ ۸۳/۳/۲۴، ۱۸۸-۱۸۷ مورخ ۸۳/۵/۱۱، ۳۵۵-۳۵۶ مورخ ۸۳/۷/۲۶ و... دارای همین مضمون هستند.

مزبور تشخیص داده می‌شود، مستنداً به قسمت دوم ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد» (همان، ص ۸۵).

به نظر می‌رسد که دیوان در این رای و آرای نظیر آن با هدف نظارت بر عملکرد اداره و استفاده‌ی آن از امتیازات قدرت عمومی، قصد بیان این مطلب را دارد که دولت مجاز است تا در جهت انطباق خدمات با منافع عمومی به دلیل برخورداری از قدرت عمومی به افزایش یک‌جانبه‌ی قیمت‌ها اقدام کند؛ اما در هر حال مجاز به افزایش قیمت‌ها خارج از چارچوب‌های قانونی نیست. اصل انطباق در این‌جا از یک سو، به نفع دولت در جهت ارائه‌ی خدمات عمومی است و از سوی دیگر، جلوی خودسری‌ها و اقدامات دل‌خواهی آن را می‌گیرد. در حقیقت، اجرای اصل انطباق حد و مرز عمل دولت‌ها را تا حدود زیادی مشخص می‌سازد.

۳. رأی ابطالی در خصوص بند (ج) بخشنامه‌ی شماره‌ی ۳۰۴۰۰/۲۰/۱۰ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۴ وزارت نیرو، به شماره‌ی دادنامه‌ی ۵۳۲ مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۲: وزارت نیرو در بخشنامه‌ی شماره‌ی ۳۰۴۰۰/۲۰/۱۰ بهای برق مصرفی پمپاژ آب مربوط به واحدهای کشاورزی را مشمول تعرفه‌ی کشاورزی اعلام داشت؛ اما بهای گاز و آب را خارج از تعرفه قرار داد. هیأت عمومی دیوان در رأی خود این بخشنامه را ابطال می‌کند که مغایر با قانون بودجه سال ۱۳۸۵ است.

رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بدین شرح است: «در بند (س) تبصره‌ی ۱۱ قانون بودجه ۱۳۸۵ تصریح شده است که «بهای برق، گاز و آب کلیه واحدهای تولید محصولات کشاورزی اعم از زراعی، باغی، گلخانه‌ای، دامی، طیور، آبزیان، پرورش قارچ و مجتمع‌های پرورش اسب، طبق تعرفه‌های کشاورزی محاسبه شود.» نظر به عموم و اطلاق حکم مقنن در باب ضرورت احتساب بهای برق، گاز و آب واحدهای تولیدکننده‌ی محصولات کشاورزی طبق تعرفه‌ی کشاورزی، بند (ج) بخشنامه‌ی شماره‌ی ۳۰۴۰۰/۲۰/۱۰۰ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۴ وزارت نیرو که منحصراً بهای برق مصرفی پمپاژ آب مربوط به واحدهای کشاورزی را مشمول تعرفه کشاورزی اعلام داشته و با این کیفیت

دایره شمول قانون را مضیق و محدود ساخته است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات وزارت نیرو در وضع مقررات دولتی می‌باشد و در نتیجه این قسمت از بند (ج) بخشنامه‌ی مزبور مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده‌ی ۱، بند ۱ ماده‌ی ۱۹ و ماده‌ی ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌شود» (همان، صص ۱۵۱-۲۵۰).

در این رأی قانون‌گذار دولت را در تعیین قیمت‌های آب، برق و گاز واحدهای تولیدی براساس تعرفه مشخص شده ملزم کرده است؛ بنابراین، این‌که دولت فقط تعیین بهای برق مصرفی را براساس تعرفه تعیین کرده است و از تعیین بهای آب و گاز بدین ترتیب، خودداری کرده است عمل خلاف قانون محسوب شده و توسط دیوان بخشنامه‌ی مورد نظر توسط دیوان ابطال گردید.

به نظر می‌رسد که رویه‌ی قضایی دیوان بیشتر در راستای نظارت بر رعایت اصل انطباق توسط اداره مقرر در قوانین و مقررات بوده است و خود کمتر تلاش کرده که نظام حقوقی خاصی برای اجرای این اصل به صورت خلاقانه‌ای ترسیم نماید.

نتیجه‌گیری

اصل انطباق خدمات عمومی بدین معنی است که دولت در راستای انجام وظایف خود و ارائه‌ی خدمات عمومی هر کجا که متوجه تغییراتی در مقتضیات منفعت عمومی اشخاص شود در جهت انطباق خدمات عمومی با این مقتضیات اقدام می‌کند. بیشترین اقدامات دولت در راستای اجرای اصل انطباق، شامل اقدامات یک‌جانبه در افزایش قیمت‌ها، تحمیل تعهداتی به پیمانکاران یا طرف‌های قرارداد امتیاز و همچنین تغییر در وضعیت کارکنان دولت است. اجرای اصل انطباق خدمات عمومی می‌تواند اعتراضاتی را از سوی شهروندان فراهم کند. از آن‌جا که توجیه دولت‌ها در اقدامات یک‌جانبه، دارا بودن امتیازات قدرت عمومی است؛ اما این امر نمی‌تواند منجر به اقدامات خلاف قانون آنان شود، به‌طور مثال، همان‌طور که بیان شد: دولت این حق را دارد که به‌طور یک‌جانبه به

افزایش قیمت حامل‌های سوخت و انرژی دست‌زند؛ مانند آنچه در قانون هدفمندی یارانه‌ها آمده است؛ اما این افزایش در چارچوب قانون و با مجوز قانون‌گذار انجام می‌شود؛ بنابراین، مردم حق دارند در مقابل آن، چنان‌چه این افزایش قیمت‌ها بیش از حد مقرر قانونی صورت گیرد، به دیوان عدالت اداری اعتراض کنند. دیوان نیز در آرای بسیاری، دولت را محکوم و حقوق اشخاص را حفظ کرده است. در قراردادهای پیمانکاری و امتیاز و هم‌اکنون در قراردادهای جدید BOT نیز طرف قرارداد با دولت، در برابر تغییرات موظف به پیروی است؛ اما می‌تواند جبران ضرر و زیان خود را از دولت مطالبه کند؛ چرا که این امر پذیرفته شده است که دولت طرف برتر است و از طرف دیگر، مقتضیات منافع عمومی ایجاب می‌کند که دولت این تغییرات را اعمال کند. در خصوص کارکنان دولت نیز که با اعمال تغییراتی از سوی دولت ممکن است اخراج یا بازخرید شوند، دولت در قالب قانون مدیریت خدمات کشوری چنین توجیهی دارد و افراد حق مطالبه‌ی حقوق مکتسب خود را ندارند. نمونه‌های بسیاری از کاربرد اصل انطباق در متون قانونی ذکر شد و همگی نشانگر اشاره‌های غیرمستقیم قانون‌گذار ما به اجرای این اصل است؛ اما هنوز این پرسش باقی می‌ماند که حقوق تزییع شده‌ی اشخاص چگونه و براساس چه معیاری قابل مطالبه است؟ آیا دولت می‌تواند برای اعمال خود به اصل انطباق خدمات عمومی با منافع عمومی استناد و خود را تبرئه نماید؟ از مشکلات اجرای اصل، این است که قانون‌گذار ما در متون قانونی به‌طور صریح اشاره‌ای به استفاده‌ی دولت از این اصل نکرده و دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود تاکنون به این اصل استناد نکرده است. در صورتی که می‌باید با وجود پذیرش این اصل در حقوق اداری ایران مانند دیگر کشورها، دیوان عدالت اداری به‌عنوان تنها دادگاه اداری، اشاره صریح و شفاف‌تری به این اصل نماید تا هم دولت توجیهی حقوقی برای اقدامات و اعمال خود داشته باشد و هم شهروندان در احقاق حقوق خود دچار مشکل نگردند. هم‌چنین در متون قانونی نیز نیاز به تصریح بیشتری در این زمینه وجود دارد.

فهرست منابع

- انصاری، ولی... (۱۳۷۷)؛ کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران، نشر حقوقدان.
- امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، جلد ۱، تهران: نشر میزان.
- _____ (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، جلد ۲، تهران: نشر میزان.
- حبیبی، یدا... (۱۳۸۵)؛ حقوق و مقررات معاملات دولتی، تهران: انتشارات مجله.
- داوید، رنه (۱۳۷۵)؛ مفهوم و نقش داوری در بازرگانی بین المللی، ترجمه‌ی سید حسین صفایی، تهران: نشر میزان.
- دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش و پژوهش (۱۳۸۹)؛ مجموعه‌ی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، از ابتدای سال ۸۰ تا نیمه اول سال ۸۸، تهران: نشر جنگل.
- رضائی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری (۱)، تهران: میزان.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵ الف)؛ حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.
- _____ (۱۳۸۵ ب)؛ حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.
- غمامی، مجید (۱۳۸۶)؛ «تأمین مالی پروژه‌های ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)»، مجله حقوق تطبیقی، دوره‌ی جدید، ش ۳، صص ۲۲۵-۲۴۶.
- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۹۰)؛ «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره‌ی اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، دوره‌ی ۴۱، ش ۲، صص ۸۹-۶۹.
- نوین، پرویز (۱۳۹۰)، اصول حقوق عمومی، تهران: نشر جنگل - تدریس.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: انتشارات سمت.

- Chapus (R.), (2001); **droit administrative général**, t.1, Paris, Montchrestien.
- Chevallier (J.), (2006); *Le service public*, Parise, puf.
- Didry (C.), (2005); "Léon Duguit, Le service publice en action", **Revue d'histoire moderne et contemporaine**, No. 52-3, pp. 88-97.
- Mannori (L), Sordi (B.), (2009); "Science of administration and administrative law", in *A Treatise of Legal Philosophy and General jurisprudence, A History of the Philosophy of Law in the Civil Law World 1600-1900*, Vol. 9, pp. 61-225.
- Ricci (J.c.), (2009); *droit administrative général*, **Hachette Supérieur**.





پروپوزیشن گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی