

تحلیل جغرافیایی مفهوم «محل خدمت» و آثار آن در حقوق اداری ایران

سجاد کریمی پاشاکی*، فهیمه غفرانی** و محسن خاکزاد***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۲۳۵-۲۶۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

مفهوم «محل خدمت»، از عبارات رایج در حقوق اداری است که در قوانین و مقررات استخدامی تحت این عنوان یا عناوین محل جغرافیایی خدمت، محل کار و نیز محل خدمت جغرافیایی و ... به طور مستقیم یا غیرمستقیم به آن پرداخته شده یا آثار آن بر سایر احکام قانونی دیده می شود. با این حال عبارت «محل خدمت» تعریف قانونی مشخصی ندارد و مقنن بیشتر از آنکه بخواهد این عبارت را معنا کند، آثار و نتایج آن را در سایر عبارات و احکام قانونی به کار برده است. بر همین اساس در مقام اجرا، رویه ها متفاوت و حتی متشتت و ماحصل متعوض به ایجاد نظام اداری صحیح می شود. از سوی دیگر «محل» مفهومی جغرافیایی محسوب می شود که تلاقی آن با عبارت «خدمت» آمیزهای از جغرافیا و حقوق و ارتباط معنادار آنها را در این گسترده شکل می دهد. در این مقاله که با روش توصیفی-تحلیلی تدوین شده تلاش می شود تا ضمن ارائه تحلیل جغرافیایی مفهوم «محل خدمت» و متفرعات آن، آثار آن بر حقوق اداری ایران و مناسبات منبعث از آن بحث و بررسی شود. یافته های تحقیق نشان می دهد که عدم تعریف مشخص از عبارت «محل خدمت» در قوانین، ضمن ایجاد تشتت در رویه های اجرایی، موجب آثاری متعوض به حقوق کارکنان و نیز مخل به استقرار نظام صحیح اداری شده است.

کلیدواژه ها: محل خدمت؛ نظام اداری ایران؛ جغرافیا؛ رویه اداری؛ حقوق اداری

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: sajadkarimipashaki@gmail.com

** دانشجوی دکتری مدیریت دولتی- تصمیم گیری و خط مشی گذاری عمومی، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران؛

Email: ghofrani.fahime16@gmail.com

*** استادیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران؛

Email: mohsen.khakzad@guilan.ac.ir

دقت در به‌کارگیری واژگان و عبارات در حقوق و به تبع آن در قوانین، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است؛ چراکه یکی از علت‌های دوام و قوام قواعد حقوقی و نیز ثبات در اعمال قوانین، استفاده صحیح از واژگان و نحوه چینش آنان است که خود متضمن یکی از اوصاف قوانین یعنی، شفافیت و وضوح است. در امر قانونگذاری می‌توان عبارتی را وضع کرد و به آن اعتبار انتزاعی بخشید. اما در موضوع‌ها، عبارات و واژگانی که در عالم خلقت بدیل دارند، مقنن و مفسر و حتی مجری نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن آن که گاه مفهوم علمی، فنی و عرفی دارد، نسبت به وضع قانون مبادرت کند زیرا؛ در صورت وضع، این قوانین با حقایق موجود منطبق نبوده و به دو یا چندگانگی در برداشتها و نیز تششت و ناهماهنگی در ساحت اجرا منجر می‌شود.

در حقوق اداری که بخش مهمی از حقوق عمومی محسوب می‌شود، اعمال حاکمیت اقتضا می‌کند تا قوانین به‌طور شفاف وضع و قواعد به شکل متناسب اعمال شود، تا انتظام در قوای اجرایی کشور در راستای اداره امور به ثمر رسد. از این‌رو ایجاد و استقرار ساختار اداری صحیح، از طریق مدلول قوانین اساسی یا به تصریح در آن، از جمله اصول کلیدی حاکم بر حقوق اداری محسوب می‌شود. همان‌طور که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بند «۱۰» اصل سوم؛ ایجاد نظام اداری صحیح را از جمله وظایف دولت دانسته؛ اما از جهات تحقق این هدف عالی، نتیجه فهم درست از عبارات و به‌کارگیری صحیح آنها، در قوانین و مقررات است. از این‌رو می‌توان گفت برای نیل به این هدف عالی، فهمی فراحقوقی و استعانت از رشته‌های علمی دیگر از جمله جغرافیا در امور قانونگذاری لازم است.

«محل خدمت» در نگاهی تخصصی بخشی از مشخصات پست سازمانی در دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود اما به‌کارگیری آن در قوانین با تفاوت‌هایی از حیث شکل و کارکرد مواجه است. مقنن عبارات متفاوتی را حمل در معنای «محل خدمت» مطرح کرده که از جمله «محل جغرافیایی خدمت»، «محل خدمت جغرافیایی»، «محل کار»، «محل اشتغال» و «محل مأموریت». جملگی این عبارات دلالت بر جا و مکانی دارد

که خدمت کارکنان در آن محقق می‌شود و به‌این ترتیب، عبارت «محل خدمت» در حقوق اداری، دارای ریشه‌ای جغرافیایی است چراکه پرداختن به جا و مکان ازجمله مفاهیم اولیه و بنیادین در علم جغرافیا محسوب می‌شود. در مقام اجرا نیز طی رویه جاری برخی دستگاه‌های اجرایی، کارمندان متفاوت از پست سازمانی خود، مستفاد از احکام انشائی، محل خدمت دیگری دارند که این موضوع خود خلاف حکم یا قرارداد کارمند و موجب آشفتگی و برهم‌ریختگی نظم اداری می‌شود. با این وجود آنچه که محل تأمل و توجه درخصوص عبارت یادشده است، تحلیل فضایی^۱ آن در منصفه تقنین و نیز اجرا است زیرا، عبارت «محل خدمت» گاه در معنای مکانی واحد و مشخص و جهت انجام خدمت و گاه به شکل تقسیمات جغرافیایی یا دایره نفوذ و همچنین حتی به‌عنوان پهنه جغرافیایی مشخص مفهوم یافته است. به این جهت است که شناخت شکلی و ماهوی این عبارت و مشتقات آن از منظر علم جغرافیا می‌تواند تبیین آن را در علم حقوق سهل‌تر کند و از تشتت و ناهماهنگی و چندگانگی در به‌کارگیری این عبارت بکاهد؛ زیرا چندگانگی موجود در استعمال این عبارت - که به‌طور مفصل به آن در متن مقاله پرداخته خواهد شد - منشأ دور شدن از فهم اصیل علمی و به‌تبع، متعرض به نظام صحیح اداری بعضاً به تضییع حقوق کارکنان منجر می‌شود.

بنابراین در این مقاله که با روش توصیفی و تحلیلی تدوین شده، به‌دنبال پاسخ به این پرسش است که عبارت «محل خدمت» با استعانت از علم جغرافیا چه تعریفی داشته و آثار این تعریف در حقوق اداری ایران چگونه می‌تواند منشأ اثر باشد؟ ازاین‌رو به‌نظر می‌رسد «محل خدمت» در فهم جغرافیایی آن و با در نظر گرفتن عناصر مکانی و فضایی، بر مکان و جای معین و مطابق مدلول شرح وظایف سازمانی دلالت داشته باشد که در حقوق اداری از عناصر لاینفک پست سازمانی محسوب می‌شود و آثار این تعریف در تثبیت عناصر متشکله پست سازمانی و تحدید امکان تغییر و نیز ممانعت از انتزاع محل خدمت از آن منشأ اثر است.

در بررسی پیشینه مطالعاتی موضوع مقاله که از جمله موضوع‌های میان‌رشته‌ای است، صرفاً می‌توان به مقاله «صلاحیت بر تغییر شغل و محل خدمت کارمندان (تحلیلی بر چارچوب‌های نظری و تعارضات عملی)» منتشر شده در فصلنامه دانش حقوق عمومی اشاره کرد که نه منطبق با موضوع این مقاله، بلکه درباره صلاحیت بر تغییر شغل و محل خدمت کارمندان و نیز به تبع آن ملازمه پست سازمانی و محل خدمت اشاراتی شده است. از این رو رویکرد میان‌رشته‌ای این مقاله که در راستای رفع تشتت در به کارگیری عبارت «محل خدمت» با استفاده از مفاهیم رشته جغرافیا و آمیختگی آن با حقوق اداری هدف مؤلفان بوده، از جنبه‌های نوآورانه مقاله حاضر محسوب می‌شود. این مقاله در دو بخش اصلی مفاهیم و مبانی نظری و نیز یافته‌های تحقیق، در راستای بررسی موضوع و پاسخ به سؤال اصلی و بررسی فرضیه مطروحه نظام یافته است.

۱. مفاهیم و مبانی نظری

۱-۱. بازشناخت «محل خدمت» در نظریه خدمت عمومی

حقوق اداری شاخه منشعب از حقوق عمومی محسوب می‌شود که عمدتاً متمرکز بر سه نظریه: خدمات عمومی، منافع عمومی و قدرت عمومی است. برخی از علمای حقوق معتقدند که مشروعیت دولت به میزان «خدمات عمومی» وابسته 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، ۱۳۹۵: ۴۹). بر همین مبنا است که دوگی^۱ حقوق‌دان فرانسوی، خدمت عمومی را هرگونه امری می‌داند که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود؛ زیرا وجود آن برای تحقق و توسعه همبستگی اجتماعی ضروری بوده و طبیعت آن به گونه‌ای است که تأمین آن به طور شایسته فقط برای دولت ممکن و میسر است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۲۵۵).

از این رو وقتی از عبارات مبتنی بر حوزه خدمات عمومی استفاده می‌شود، باید به یاد داشت که تعاریف و تفاسیر مختلف از آن می‌تواند تأثیر مستقیم و غیرمستقیمی بر ارائه خدمات عمومی گذارد. چنانچه همان‌طور که از خدمت عمومی به مفهوم سازمانی به معنای یک سازمان و دستگاه اداری یعنی مجموعه‌ای از کارمندان و ابزارها، امکانات و تجهیزات مادی برای انجام وظیفه خاصی نام می‌برند (محمدنژاد، ۱۳۹۵: ۱۰۸).

مفهوم «محل خدمت» نیز مبتنی بر این نظریه باید چارچوب مشخصی داشته باشد زیرا در غیر این صورت، ارائه خدمات عمومی را متأثر از این تشدد و چندگانگی خواهد کرد و در مقام عمل بی‌نظمی و اختلاف رویه را حاکم می‌شود. اصطلاح خدمت عمومی را می‌توان به معنای سازمانی نیز اطلاق کرد. در این صورت منظور از خدمات عمومی اداری است که به تهیه اموال و ارائه خدمات موظفند (رضایی‌زاده، ۱۳۹۵: ۲۴۳-۲۴۴).

بنابراین درباره مفهوم سازمانی خدمت عمومی می‌توان گفت خدمت عمومی فعالیتی است که همیشه شخصی عام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برعهده دارد. در این فهم از خدمات عمومی، مقصود اداری است که به تهیه اموال و خدمات موظفند (محمدنژاد، ۱۳۹۵: ۱۰۸). ارائه خدمت عمومی به وجود ساختار متناسب با ماهیت خدمات معطوف است به این ترتیب، ساختارهای اداری را در قالب‌های مختلف دولت تأسیس می‌کند و ساختار دیوان سالارانه مطابق قوانین و مقررات شکل می‌گیرد؛ بر همین اصل است که تعاریف و مفاهیم اداری معطوف به کارکرد ارائه خدمت عمومی تنظیم و تنسيق می‌شود و در این میان نیز مفهوم مهم «محل خدمت» از عبارات مؤثر در چارچوب ارائه خدمت عمومی قابل فهم و جوانب آن محل ارزیابی خواهد بود.

۲-۱. تبیین مفهوم «محل» در جغرافیا

«جا»، «محل» و «مکان» معمولاً در معنا به موقعیت جغرافیایی مشخص به کار برده می‌شود. دهخدا در فرهنگ لغت جامع خود، «جا» را مکان و مقام و محل معنا کرده (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۵: ۷۳۱۱) و «محل» را جای فرود آمدن، متوقف، موضع،

مسکن، منزل و مقام دانسته (همان، ج ۱۳: ۲۰۴۰۴) و «مکان» را جای محل تعریف کرده است (همان: ۲۱۳۷۹). قطع نظر از آرای فلاسفه در مفهوم مکان که عمدتاً به دو برداشت اصلی از ماهیت مکان قابل تقسیم شده که در یک دیدگاه، مکان ماهیتی واقعی و خارجی محسوب تلقی شده و در دیدگاهی دیگر، امری ذهنی و هویتی نامحسوس تلقی می‌شود (پیشگاهی‌فرد، پوراحمد و واثق، ۱۳۸۴: ۱۸۷)، اما در معنای تخصصی جغرافیایی می‌توان به‌طور ساده مکان را بخشی از فضای جغرافیایی دانست. مکان به‌صورت یک دستگاه و مجموعه محدود شده‌ای است که در آن روابط اجتماعی، هویت و زندگی به‌وجود می‌آید (شکویی، ۱۳۸۲: ۲۸۷). توجه به چنین تعاریفی می‌تواند دلیل محور قرار گرفتن مکان را در جغرافیا مشخص سازد. جغرافیا براساس تعاریفی که به‌طور رایج از آن در متون علمی وجود دارد، در ساده‌ترین آن علم شناخت مکان و ارتباط فی‌مابین انسان با آن در زمره تعاریف جغرافیا است. به عبارتی این علم در فهم نخستین آن، علم شناخت زمین و رابطه متقابل انسان با آن تعریف می‌شود یا اینکه آن را علم شناخت مکان دانسته‌اند (کریمی پاشاکی و بردبار طاهرگورابی، ۱۳۹۸: ۳)؛ اما این تعریف هم نمی‌تواند به فهم عمیق از جا، مکان، محل و حتی جغرافیا کمک کند و صرفاً ظواهری را از این مفاهیم مطرح کرده است. درحالی‌که می‌توان جا و مکان را برای اشاره به بخش خاصی از سطح زمین دانست که فرد یا افراد به‌طور مشخص بدان حس تعلق و وابستگی دارند به‌طوری‌که این حس متفاوت از حس آنها به سایر مکان‌ها قلمداد می‌شود (کریمی پاشاکی و پیشگاهی‌فرد، ۱۳۹۳: ۲۴۳).

پیتر هاگت^۱ از جغرافی‌دانان سرشناس درخصوص تعریف مکان بیان داشته است: مکان جای خاصی است در سطح زمین ولی برعکس اصطلاح موقعیت، مفهوم مجمل مجرد ندارد بلکه محدود به موقعیتی است با هویت و قابل شناسایی که ارزش‌های ویژه و معینی با خود دارد. بنابراین هرگاه موقعیت حاوی اطلاعات معین و خاص باشد و هویت پیدا کند به مکان مبدل می‌شود (هاگت، ۱۳۷۴: ۱۶). مویر^۲ درخصوص

1. Peter Haggett

2. Muir

مکان معتقد است: مکان شامل سه جزء اساسی است که عبارتند از: ۱. محل:^۱ که دربرگیرنده کوچک‌ترین محدوده‌هایی است که روابط اجتماعی در آنها شکل می‌گیرد. ۲. موقعیت:^۲ منطقه‌ای جغرافیایی که محل‌ها را دربرمی‌گیرد و درون آن، تعاملات گسترده‌تر میان اعضای جامعه برقرار می‌شود. ۳. بار احساسی مکان یا درک مکان:^۳ که با ساختار محلی احساس در ارتباط است و دربرگیرنده محل‌های مختلفی نظیر خانه، کار، مدرسه و کلیسا است که فعالیت‌های انسان، حول آنها انجام می‌شود. از تلفیق ساختار ملی و نوع فعالیت انسانی، بار احساسی مکان به‌وجود می‌آید که دارای هر دو بُعد جغرافیایی و اجتماعی است (Cresswell, 2009a: 7; Muir, 1997: 19) در این تقسیم‌بندی مکان به مناطق کشسان مجزایی اطلاق می‌شود که در آن زمینه برای تشکیل روابط اجتماعی وجود داشته و مردم می‌توانند با آن شناسایی شوند (Agnew, 1987: 28).

با توجه به این تعاریف باید عنوان کرد که هیچ موضوعی برای جغرافیای توصیفی یا تحلیلی یا انسانی یا طبیعی مهم‌تر از جا و مکان نیست. مکان را می‌توان حداقل به سه جنبه متمایز تقسیم کرد: ۱. موقعیت هندسی؛ که با طول و عرض جغرافیایی دقیق تعریف می‌شود، ۲. موقعیت نسبی؛ جایی که یک مکان نسبت به مکان‌های دیگر به‌ویژه از حیث تاریخی قرار دارد، و درنهایت ۳. طبیعت منحصره‌فرد مکان با حس مکان (MacColl, 2005: 728). برخی نیز مکان را در مرکز علایق جغرافیا دانسته‌اند و جغرافیا را علم شناخت مکان بیان کرده‌اند (Cresswell, 2009b: 169).

خصوصیات فیزیکی، ابعاد فضایی استقرار، حس و تعلق به آن و روابط اجتماعی، می‌تواند در تعریف مکان مورد استفاده و توجه قرار گیرد. این امر با توجه به گسترش سیستم اطلاعات مکانی-جغرافیایی باعث شده تا مختصات دقیقی برپایه محاسبات ریاضی، جا و مکان جغرافیایی را قابل شناسایی و تشخیص کند. بنابراین به‌رغم اینکه در گذشته تعیین جا و مکان از طریق توصیف آن ناشی از عوارض طبیعی و مصنوعی

1. Locale

2. Location

3. Sense of Place

قابل تعیین بود اما امروزه استفاده از شیوه‌های محاسباتی و هندسی و رقومی‌سازی تعیین دقیق جا و مکان با ابزارهای رایانه‌ای و نیز مختصات‌یاب با سهولت بیشتری ممکن شده است.

محل و مکان علاوه بر ویژگی‌های مختصاتی، خصوصیات معنوی نیز دارد که باعث ایجاد نوعی احساس اعم از مثبت و منفی به آن می‌شود. حس تولیدی از مکان می‌تواند از یک خاطره مشترک، وقوع حادثه‌ای تاریخی یا محلی برای کار یا تحصیل را دربرگیرد؛ لذا هر محل و مکان ویژگی‌های مشترک یا منحصر به فرد خود را دارد که آن را متمایز از جا و مکان دیگر می‌کند. همچنین هریک از عبارات جا، مکان و محل اگرچه در محاورات عمومی در معنایی واحد به کار گرفته می‌شود اما به‌طور تخصصی، معانی خود را داشته که نمی‌توان آنان را با یکدیگر در یک معنا استفاده کرد.

۳-۱. ابعاد فضایی مکان

جا، مکان، موقعیت و محل در ظاهر و اصطلاح تحت‌اللفظی خود، تابع عناصر مادی تشکیل‌دهنده است. بر همین اساس گفته می‌شود مکان مرز جهان محیط بر ماست و از خصوصیات عالم جسمانی است، به این معنا که چیزی بر آن احاطه دارد (افشار کرمانی و بابامرادی، ۱۳۹۴: ۴۰) اما آنچه فراتر از بُعد فیزیکی مکان قابل طرح و بحث و باعث سیالیت آن می‌شود، بُعد فضایی مکان است که از حالت فیزیکی خارج شده و اعتباری کسب می‌کند که ناشی از حمل مفاهیم بر آن و یا خود به این واسطه منبع تولید شود. فضا به‌منزله پدیده ثانوی، از واکنش عمدی انسان یا ساخت اجتماعی موجودیت می‌یابد. کاستلز معتقد است: فضا یک تولید مادی در ارتباط با سایر عوامل مادی است (شکوئی، ۱۳۸۲: ۲۸۷).

فضای جغرافیایی از دیدگاه سنتی، مکانی که در زمین قابل تعیین است؛ فضایی عینی و یا به تعبیر فرانسوا پرو^۱ فضایی معمول است (دولفوس، ۱۳۷۴: ۹). ادراک فضا، تلاش برای فهم کنش انسانی در محیط است. فرایند فضایی، سازوکاری است

1. Francofis Perroux

که ساخت فضایی یک یا چند پدیده را به وجود می‌آورد. هر فرایند فضایی، بیشتر حاصل تصمیمات انسانی است (شکوئی، ۱۳۸۲: ۲۹۲). گرچه فضا در پنج شق: مطلق، ربطی، شناخت‌شناسی، شناختی و روابطی ظهور داشته اما آنچه که در این مقاله بر آن تأکید شده نه فضای مطلق به جهت نگاه هندسی و ریاضیاتی است که فضا را ایستا پنداشته (Elden, 2009: 264) و یا آن را چنان سامانه هندسی (دارای ابعاد x, y, z) می‌داند (Kitchien, 2009: 268)، بلکه آن را در قالب فضای روابطی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد که ناشی از روابط اجتماعی و فراورده و ساخته شده هم‌پیوندی‌ها است (Elden, 2009: 264-265).

صرف‌نظر از آنکه فضای مطلق منحصر به فضای اشغال شده هر موجود فیزیکی است، فضای نسبی اما منعکس‌کننده اعمال و نیت افرادی است که در آن فعالیت می‌کنند. در این نگرش هیچ مکانی به خودی خود وجود ندارد و مکان‌ها تحت تأثیر رویدادهایی است که در موقعیت دیگر رخ می‌دهد (Pitzl, 2004: 234). بنابراین تعاملات فضایی اعتباربخش به مکان است و بدون این تعاملات، مکان، منحصرأ یک موقعیت هندسی و از حیث فضایی مطلق به‌شمار می‌رود که سطحی را اشغال کرده است. به اعتقاد صاحب‌نظران حوزه‌های جامعه‌شناسی و جغرافیای انسانی، منظور از مکان، صرفاً پدیده‌ای نیست که در ذهن افراد نقش بسته باشد، بلکه پدیده‌ای است که از زندگی و تجربیات روزمره نشئت می‌گیرد و سپس بخشی از آن می‌شود (بیگدلی و شریفی، ۱۳۸۷: ۲۴۵). درواقع فرایندهای فوق‌بُعدی از روابط اجتماعی قلمداد می‌شود که تحلیل فضایی در ساختار مکان را نشان می‌دهد و به این اعتبار است که بُعد فضایی مکان، کارکرد مکان را مشخص می‌کند. هرچند این حالت فضایی به روابط اجتماعی جاری منحصر نمی‌شود و به همین دلیل است که مکان‌های تاریخی یا محل‌هایی که دارای ارزش معنوی هستند، به‌دلیل سابقه تاریخی، ارزش مکانی دارند.

۴-۱. تحلیل واژه «خدمت»

عبارت «خدمت» از ریشه عربی واژه «خدمه» مشتق شده است. در تعریف نیز

این عبارت را؛ کاری که کسی برای دیگری و یا به دستور دیگری صورت دهد، خواه با مزد باشد خواه نه، خواه رسمی و دولتی باشد خواه نه (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵: ۱۸۰۱)، دانسته‌اند و در تعریفی ساده‌تر به معنی عمل و کار بیان شده است (همان، ۱۳۹۸: ۲۶۷). دهخدا در فرهنگ لغات خویش این عبارت را پرستاری و تعهد و تیمار و انجام عملی از سر بندگی و دلسوزی برای کسی معنا کرده است (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۶: ۹۵۹۲). فرهنگ آکسفورد دو تعریف از عبارت Service ارائه داده است:

۱. چیزی را ارائه کردن؛ سیستمی که دولت یا یک شرکت خصوصی سازمان‌دهی شده و چیزی را که عموم مردم به آن نیاز دارند، ارائه می‌دهد؛
۲. یک سازمان یا یک شرکت که چیزی را به عموم مردم ارائه می‌دهد یا چیزی را برای دولت انجام می‌دهد.

معنای اول را می‌توان معنای ماهوی واژه Service دانست و دومین معنا را می‌توان معنای سازمانی این واژه نامید. بنابراین Service در معنای ماهوی عبارت است از ارائه کردن چیزی و در معنای سازمانی نیز به یک نهاد خاص که به ارائه کردن چیزی می‌پردازد قابل اطلاق است (زارعی و نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۴: ۱۳۸). علاوه بر آن واژه خدمت خود به‌عنوان پیشوند یا پسوند موجد لغات دیگری است. عبارتی چون: خدمت آزمایشی، خدمت رسمی، پیش خدمت، خدمت وظیفه، خدمت عمومی، خدمت‌گزار و ... همگی به گستردگی استفاده از این واژه اشاره داشته که بی‌تردید آثار حقوقی هریک متفاوت از دیگری می‌تواند باشد. در بررسی مفاهیم ناظر بر کار و خدمت و تفاوت‌های آن، اگرچه شاید در عرف این دو در یک معنا به‌کارگرفته شوند اما به‌صورت تخصصی نمی‌توان آنها را یکی دانست؛ چراکه کار اعم بر ایفا برای خویش و دیگری است درحالی‌که خدمت صرفاً برای دیگری قابل طرح و انجام است و هدف و منظور مشخصی از کاربرد آن افاده می‌شود. زمانی که از عبارت کار استفاده می‌شود صورت‌های بسیاری به فراخور موضوع ظهور می‌کند که عبارتند از: عمل، شغل، تفریح و سرگرمی، وظیفه، وضعیت و حالت، وسیله، حالت مجازی و بنابراین خدمت نوعی از کار محسوب می‌شود، اما کار الزاماً در معنای انحصاری خدمت نیست.

۲. یافته‌های تحقیق

۱-۲. محل خدمت، از انطباق مکانی تا کنش‌های فضایی

«محل خدمت» که از جمع دو عبارت «محل» و «خدمت» شکل گرفته، مفهومی است که تعریف دقیقی از آن ارائه نشده است. شاید به دلیل ظاهری غیرپیچیده، اندیشمندان حقوق نیازی برای تعریف شکلی یا ماهوی از آن احساس نکرده‌اند و به همین ترتیب در رویه قضایی نیز این عبارت منحصر بر همین شکل، جعل و منطبق با قوانین جاری کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در زبان انگلیسی نیز این عبارت به اشکال متفاوتی مورد استفاده قرار گرفته است^۱ که در معنای تحت‌اللفظی: محل کار، محل خدمت، محل ارائه خدمت و ... ترجمه شده است. از این رو در مقام معنا، این عبارت ناظر بر جا و محلی است که کارگر یا کارمند در آن کار می‌کند. در تعریف پست سازمانی موضوع ماده (۸) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ آمده است: «پست سازمانی عبارت از محلی است که در سازمان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به‌طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته شده اعم از اینکه دارای متصدی یا بدون متصدی باشد».

این عبارت در ماده (۶) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ بیان شده: «پست سازمانی عبارت است از جایی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود ...».

همان‌طور که در هر دو تعریف مشخص است پست سازمانی، بدواً محل یا جا دانسته شده است. بنابراین به این اعتبار می‌توان ادعا کرد که اگر نتوان پست سازمانی را همان «محل خدمت» دانست اما بی‌شک می‌بایست «محل خدمت» را جزئی از ارکان تشکیل‌دهنده پست سازمانی محسوب کرد. در نتیجه «محل خدمت»، یا محل جغرافیایی خدمت، محدود به محل تعریف شده پست سازمانی در دستگاه اجرایی

1. Workplace, Work Location, Services Location, Place of Service &...

است و بر جایگاه این شغل در سازمان دلالت دارد که عملاً فعالیت فیزیکی شغلی در آن بنا به شرح وظایف سازمانی تحدید می‌شود (حبیب‌نژاد، کریمی پاشاکی و مهدوی عارف، ۱۴۰۱: ۱۱۳).

در ایران، مقنن به چند شکل از عبارتی که معرف جا و محلی که پست سازمانی در آن مکان‌یابی شده، استفاده کرده که گاهی اوقات موسع از مفهوم لغوی و برخی اوقات نیز مقارن با مفهوم آن به کار گرفته شده است. عباراتی چون: «محل خدمت»، «محل جغرافیایی خدمت»، «محل کار»، «محل خدمت ثابت»، «محل مأموریت» و ... همگی در وجه نخست، ناظر بر محل و جایی است که کارکنان به ایفای تکالیف تعیین شده خود می‌پردازند. با این حال برای درک صحیحی از استفاده این عبارت در قوانین، باید به جوانب معنایی و مفهومی آن به طور اختصاصی پرداخت.

الف) «محل خدمت» در معنای محلی ثابت - غیرمعین

هریک از مستخدمان دستگاه‌های اجرایی پست سازمانی به فراخور مشغول کار ثابت و موقت هستند که دارای شرح وظایف مختص به خود است. با این حال پاسخ به این سؤال که کدام محل یا جا، برای ایفای وظایف کارمند پیش‌بینی شده است؟ ایجاب می‌کند تا مفهوم «محل خدمت» در پاسخ به این سؤال، ناظر بر جا و مکان مشخصی نقش‌آفرینی کند که در ظرف آن امکان ایفای وظایف کارمند متصور شود. به عبارتی در این تعریف از «محل خدمت»، شرح وظایف سازمانی مشخص‌کننده جا و مکان ایفای وظایف کارمند است. به طور نمونه، پست حسابدار معرف جا و محلی است که در سازمان برای انجام وظایف یک کارمند حسابدار پیش‌بینی شده و بر همان اساس وی مکلف به حضور، انجام وظیفه و رعایت قواعد مربوط به آن پست در سازمان است. به طور مثال در ماده (۱۷) قانون کیفر بزه‌های مربوط به راه آهن مصوب ۳۱ فروردین ۱۳۲۰: «رئیس قطار - راننده - ترمزبانان - سوزن‌بانان که برخلاف مقرر در موقع حرکت قطار تا رسیدن آن به مقصد یا در موقع حرکت و ورود قطار به ایستگاه محل خدمت خود را ترک و یا وظیفه خود را انجام دهند به حبس تأدیبی از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شوند».

یا در تبصره «۶» ماده (۵۹) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ با اصلاحات بعدی آمده است: «... اگر مستخدم مذکور در محل خدمت خود حاضر نشود، طبق ماده (۶۵) این قانون با او رفتار خواهد شد و در صورت نبودن پست سازمانی بلامتصدی مستخدم مذکور به حال آماده به خدمت درمی آید...».

یا در تبصره «۴» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ آمده است «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان نامه مشخص می گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی ربط می باشد».

بنابراین همان طور که مشخص است در این مفهوم از «محل خدمت»، جایگاه مشخصی که به عنوان محل انجام وظایف محوله به کارمند در نظر گرفته شده، معنا پدیدار شده است. از این رو در این مفهوم به فراخور شرح وظایف شغلی، ثابت و سیال بودن محل خدمت می تواند مبنای عمل قرار گیرد به طوری که «محل خدمت» برای یک حسابدار محدود به یک محل مشخص و ایستا و برای یک کارشناس نگهداری ابنیه فنی راه، سیال در محورهای تعیین شده، خواهد بود.

ب) «محل خدمت» در معنای محلی ثابت - معین

برخلاف بند «الف»، در تعیین «محل خدمت» به عنوان محلی ثابت غیرتعیین شده، مقنن در برخی از قوانین، محل خدمت را مشخص یا اوصافی بر آن مقرر کرده که محل خدمت تعیین شده تلقی می شود. در فرازی از بند «۴» ماده (۷) قانون آیین نامه اجرایی امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ مقرر شده است: «هریک از دریچه های انبار کشتی و هریک از واگن های راه آهن و همچنین هریک از کامیون ها و هریک از درهای متعدد هر انبار مستقلاً یک محل خدمت محسوب است که باید در درخواست متقاضی تصریح شود. در مورد کالای صادراتی فله و یکنواخت که کنترل بارگیری آنها مستلزم مراقبت نیست بارگیری یک کشتی را ولو اینکه از دریچه های مختلف نیز انجام شود می توان یک محل خدمت محسوب داشت».

همان طور که مشخص است مقنن در این فراز، «محل خدمت» را با ذکر اوصاف آن،

دقیقاً مشخص کرده است و مصنوعات مربوط به تأسیسات گفته شده در این بند، خود دلالت بر معین شدن محل خدمت دارد.

(ج) «محل خدمت» در معنای سازمان اداری

«محل خدمت» در برخی موارد در معنای سازمان اداری مفهوم یافته است. به عبارتی معطوف به سازمان یا واحد اداری محلی است که کارمند یا مأمور در آن وظایف سازمانی خود را انجام می‌دهد. در ماده (۹۰) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۳۶ با اصلاحات بعدی آمده است: «چنانچه افسران زیر پرچم و احتیاط و ذخیره به علل قیود خدمتی معلول شوند اگر قبل از ورود به خدمت وظیفه کارمند دولت بوده‌اند طبق مقررات این قانون از محل خدمت مربوطه حقوق وظیفه دریافت خواهند کرد...».

همچنین در ماده (۲) لایحه قانونی تأسیس پلیس گمرک ایران مصوب ۱۳۳۶ که درخصوص نحوه پرداخت حقوق و مزایای مأموران از شهربانی کل کشور یا ارتش، مقرر کرد که: «... حقوق و مزایای آنان را مطابق آنچه در محل خدمت قبلی دریافت می‌کرده‌اند، از بودجه خود پرداخت نماید».

این مفهوم از محل خدمت به‌ترتیبی که در قوانین مورد اشاره و مشابه آن آمده است نمی‌تواند محدود به محل مشخصی همچون مفهوم مورد بحث در بند «الف» شود. «محل خدمت» در این بیان، ناظر بر سازمان اداری است که تکالیفی را در قبال کارمند یا مأمور، برعهده دارد.

(د) «محل خدمت» در معنای حوزه جغرافیایی

گاهی اوقات در قوانین، عبارت «محل خدمت» دلالت به حوزه‌ای جغرافیایی دارد. این حوزه می‌تواند به فراخور، منطبق با عناصر تقسیمات کشوری باشد یا محدوده جغرافیایی مشخص یا فرضی را دربرگیرد که سازمان اداری متبوع کارمند یا مأمور در آن واقع است. بنابراین در این مفهوم از «محل خدمت»، نوعی شناور بودن مشاهده می‌شود که بنا به مصادیق قابل‌تغییر است. در ماده (۴) آیین‌نامه خانه‌های سازمانی

ارتش مصوب ۱۳۴۳ ترتیب تقدم و نحوه واگذاری خانه‌های سازمانی ارتش مشخص شده است. در بند «الف» این ماده آمده است: «به افسران و درجه‌داران شاغل قسمت و متأهل بدون اولاد که خانواده آنها در محل خدمت باشند».

چنین مفهومی در برخی از بندهای موضوع ماده (۲) آیین‌نامه طرز بهره‌برداری و نحوه مصرف درآمد خانه‌های سازمانی ژاندارمری و شهربانی کل کشور مصوب ۱۳۵۲ به‌طور مشابه تکرار شده است. بدیهی است در مفهوم «محل خدمت»، موضوع بندهای پرداخته شده قبلی، نمی‌توان خانواده افسران و درجه‌داران را مستقر یا ساکن دانست. در ماده (۱۱۰) قانون مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ آمده است: «هرگاه مأمور یا همسر یا فرزندان تحت تکفل او در محل مأموریت فوت نمایند و خانواده متوفی را به ایران بیاورند وزارت امور خارجه هزینه مومیائی و بسته‌بندی و حمل و نقل جنازه را تا تهران تأدیه خواهد نمود و در صورت دفن در محل خدمت هزینه کفن و دفن پرداخت می‌شود».

در این ماده نیز نمی‌توان محل خدمت را دایره بر یک موقعیت معین و یا سازمان اداری تلقی کرد چراکه عملاً دفن در محل‌های ذکر شده امکان‌پذیر نیست از این‌رو در تبیین این جهت از «محل خدمت» ضرورتاً با ویژگی‌های عرفی می‌تواند معرف «محل خدمت» محدوده جغرافیایی محل استقرار سازمان اداری باشد.

ه) «محل خدمت» در معنای محرومیت و یا محدودیت منطقه‌ای

گاهی اوقات مقنن برای برخورداری کارکنان از یک وضعیت اقلیمی نامساعد یا محرومیت از تسهیلات زندگی و مشابه آن، تبعیضات روایی را پیش‌بینی کرده است. مفهوم «محل خدمت» در این وصف ناظر بر قرار گرفتن در اقلیم یادشده یا منطقه محروم و نیز کمتر توسعه‌یافته است که عمدتاً منطبق با یکی از عناصر تقسیمات کشوری است. مقنن در ماده (۲۲) قانون آیین‌نامه استخدامی بیمه مرکزی ایران مصوب ۱۳۵۴ ذکر کرده است:

«برقراری فوق‌العاده روزانه - بدی آب و هوا - محرومیت از تسهیلات زندگی محل

خدمت - خارج از کشور - کسر صندوق و تضمین ... براساس مقررات مورد عمل مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری خواهد بود».

این امر در بند «۱» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری موکول به تعیین فهرست این مناطق در هر دوره برنامه پنج‌ساله با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران دانسته شده است. بنابراین «محل خدمت» در این مفهوم دربرگیرنده منطقه خاص جغرافیایی با خصوصیات تعیینی حسب هر موضوع است.

(و) محل خدمت در معنای حوزه نفوذ و قلمرو استحضافی

ازجمله دیگر مفاهیمی که از عبارت «محل خدمت» برمی‌آید، حوزه نفوذ و قلمرو استحضافی است. در این برداشت حوزه استحضافی خدمتی یا به عبارتی محدوده‌ای فضایی از کنش و واکنش‌های کارمند یا مأمور در معنای «محل خدمت» مدنظر قرار می‌گیرد. این مفهوم به‌ویژه در قوانینی که به برگزاری انتخابات مربوط است، بیشتر دیده می‌شود. به‌طور نمونه در بند «۲» ماده (۵) قانون انتخابات مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۹۰ آمده است: «کسانی که به‌واسطه شغل و مقام خود از انتخاب کردن محرومند:

اول ...

دوم- صاحب‌منصبان و اجزای امنیه و نظمیه در محل خدمت.»

هرچند در قوانین مشابه ازجمله قوانین ناظر بر برگزاری انتخابات، به‌دلیل تنظیم و تنسيق عوامل تشکیل‌دهنده تقسیمات کشوری، چنین احکامی از قوانین عمدتاً با این عناصر، تطبیق یافت اما همان‌طور که مشخص است در این تعریف از «محل خدمت»، حوزه استحضافی و به عبارتی قلمرو نفوذ صاحب‌منصب ملاک نظر قرار گرفته است.

(ز) محل انجام امور اداری منصرف از تعلق اداری (معلق بودن محل خدمت)

ازجمله دیگر شقوق تعریفی محل خدمت که اتفاقاً قابل تأمل و نقد است، حکم

آیین‌نامه دورکاری (کار در خانه) موضوع تصویب‌نامه وزیران عضو کمیسیون اجتماعی و دولت الکترونیک^۱ است که براساس بند «الف» ماده (۱) آن، دورکاری (کار در خانه)؛ انجام وظایف محول شده بدون حضور فیزیکی کارمند واجد شرایط در محل کار سازمان خود با رعایت ضوابط و برای دوره زمانی مشخص، تعریف شده است. براساس مفاد این آیین‌نامه، از کار واسپاری شده در خانه به‌عنوان محلی برای خدمت اداری، افاده شده به‌نحوی که واسپاری امور اداری در محلی بدون تعلق اداری ممکن شده است. هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری نیز در مقام رسیدگی به خواسته ابطال این آیین‌نامه طی بخش ثالثاً دادنامه صادره^۲ بیان داشته: منظور از جایگاه در ساختار سازمانی که در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۶) از پست سازمانی به‌کار رفته و همچنین منظور از محل در سازمان وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی که در تعریف قانون استخدام کشوری (ماده ۸) از پست سازمانی به‌کار رفته، محل فیزیکی و موقعیت جغرافیایی نیست. به عبارتی این مرجع قضایی در رأی خود، وضعیتی مُعلق از محل خدمت را ممکن دانسته که بدون تعلق اداری، قابل‌توسعه به هر مکانی در راستای انجام وظایف سازمانی، اعم از خانه و ... است. درنهایت این آیین‌نامه و رأی، با توجه به اصل حاکمیت قانون، قابل‌نقد محسوب می‌شود.

۲-۲. اقسام و آثار لنوی «محل خدمت»

صرف‌نظر از به‌کارگیری پسوند یا پیشوند برای عبارت «محل خدمت» یا مشتقات آن مانند محل خدمت ثابت، محل ثابت خدمت و ...، طی فرایند قانونگذاری در ایران اعم از قوانین منسوخ و یا معتبر، پنج وضعیت شکلی و مفهومی از عبارت محل خدمت وجود دارد که عبارتند از: محل جغرافیایی خدمت، محل خدمت جغرافیایی، محل کار، محل اشتغال و محل مأموریت. باین‌حال با بررسی برخی از قوانین مربوط به هریک از این عبارات، دلیل اینکه چرا از این عبارت در معنای واحد با عبارت محل

۱. تصویب‌نامه شماره ۴۴۷۲۶/۷۶۴۸۱ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷.

۲. دادنامه شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸۶۲ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۵.

خدمت، اما ظاهری متفاوت استفاده شده، مشخص نیست. بنابراین اقسام آن به همراه نمونه‌هایی از قوانین جهت بررسی در ادامه مطرح می‌شود.

الف) محل جغرافیایی خدمت

در بند «د» ماده (۲۲) قانون استخدامی وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۷۴ آمده است: «مزایا یا فوق‌العاده غیرمستمر در این قانون عبارت است از وجهی که به اقتضای مسئولیت‌ها، زمان، مکان و کیفیت اجرای وظایف شغلی یا به‌منظور جبران هزینه‌های تحمیل شده بر مستخدم در موارد زیر به مستخدم پرداخت می‌شود:

د- فوق‌العاده روزانه (مأموریت) که فقط در قبال روزهایی که مستخدم در خارج از محل جغرافیایی خدمت خود انجام وظیفه می‌کنند، پرداخت می‌شود».

یا در بند «ه» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری؛ «تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال» از جمله مجازات‌ها دانسته شده است.

ب) محل خدمت جغرافیایی

عبارت محل خدمت جغرافیایی نیز منحصرأ در تبصره «۶» ماده‌واحد قانون کاهش ساعات کار بانوان شاغل دارای شرایط خاص مصوب ۱۳۹۵ به‌کار رفته است. در این تبصره آمده: «به‌منظور تأمین امنیت شغلی مشمولات این قانون در دوران استفاده از مزایای آن، دستگاه‌های اجرایی و کارفرمایان بخش غیردولتی مشمول این قانون نمی‌توانند به‌صرف استفاده بانوان از مزایای کاهش ساعات کار، آنان را اخراج کنند یا محل خدمت جغرافیایی آنها را تغییر دهند ...».

ج) محل کار

فراوانی قوانینی که در آن از عبارت محل کار استفاده شده به نسبت سایر موارد، به‌غیراز عبارت «محل خدمت»، بیشتر است. مقنن در تبصره «۲» ماده (۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ ذکر کرده است: «در مواردی که زن در منزل

شوهر سکونت ندارد ابلاغات در محل سکونت یا محل کار اول به عمل می آید».

این عبارت در ماده (۹۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در خصوص کار اضافی نیز به این شرح به کار گرفته شده است: «... براساس اعلام نیاز دستگاه مکلف به حضور در محل کار و انجام وظایف محوله در قبال حق الزحمه یا اضافه کاری برابر مقررات مربوط خواهند بود».

مقنن در ردیف ۱ بند «ب» ماده (۱۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ نیز در بحث مشخصات طرف شکایت موضوع تنظیم دادخواست بیان داشته است: «۱- نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت در صورت امکان».

در بند «ج» ماده (۳۵) قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ نیز «تأخیر در ورود به محل کار ...» از جمله تخلفات اعضا و کارکنان شورا قلمداد شده است.

(د) محل اشتغال

محل اشتغال از جمله عباراتی است که حمل بر مفهوم «محل خدمت» شده است. سابقه استفاده از این عبارت اگرچه تکثر مشابه عبارت «محل خدمت» و یا محل کار را ندارد اما در تاریخ قانونگذاری ایران مسبوق به سابقه است. در ماده (۲) قانون راجع به اطبای خارجی مصوب ۱۳۱۲ آمده است: «اداره کل صحیه بر طبق نظامنامه که به تصویب وزارت داخله خواهد رسید جواز و محل اشتغال داوطلب را در هر نقطه که صلاح باشد صادر و معین خواهد کرد».

یا در ماده (۱۴) قانون حمایت از آزادگان (اسرای آزاد شده) بعد از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸ آمده است: «مدت معالجه آزادگان و استراحت های بعدی آنان طبق تجویز پزشک معالج و تأیید پزشک معتمد دستگاه محل اشتغال جزء سابقه خدمت رسمی مربوط و به عنوان حالت اشتغال تلقی و از هر لحاظ مورد محاسبه قرار خواهد گرفت».

هـ) محل مأموریت

هرچند عبارت مأموریت در قوانین استخدامی به‌ویژه ماده (۱۱) قانون استخدام کشوری تعریف خاص دارد اما در نظام قانونگذاری ایران، این عبارت بعضاً در معنا و مفهوم «محل خدمت» به کار گرفته شده است. ازجمله این استعمال را می‌توان در متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۳۱۰ شاهد مثال آورد. در قانون تفسیر اصل هشتاد و دوم ماده (۱) آمده است: «مقصود از اصل ۸۲ متمم قانون اساسی آن است که هیچ حاکم محکمه عدلیه را نمی‌توان بدون رضای خود او از شغل قضایی به شغل اداری و یا به صاحب‌منصبی پارکه منتقل نمود و تبدیل محل مأموریت قضات با رعایت رتبه آنان مخالف با اصل مذکور نیست».

همچنین در بند «د» ماده (۴) قانون کدخدایی مصوب ۱۳۱۴ برای شرایط کدخدایی آمده است: «مقیم بودن در یکی از دهات محل مأموریت خود و داشتن رعیتی در یکی از محال مأموریت خود».

در ماده (۱۱۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ در خصوص وظایف بازپرس آمده است: «بازپرس در حوزه قضایی محل مأموریت خود با رعایت مفاد این قانون ایفای وظیفه می‌کند و در صورت وجود جهات قانونی در موارد زیر شروع به تحقیق می‌نماید ...».

همه عبارات به کاررفته در این بخش، مآلاً بر محلی دلالت دارد که در آن فعالیت و خدمت ازسوی کارمند یا مأمور ارائه می‌شود. به عبارتی منصرف از برداشت صرف مکانی از عبارات مذکور، کنش و واکنش‌های فضایی، شکل‌دهنده بُعد مکانی در به کارگیری عبارات یادشده هستند که همگی نشان‌دهنده مفهوم محل خدمت محسوب می‌شود. بااین حال همان‌طور که گفته شد نمی‌توان دلیل علمی برای این تنوع در سلیقه مقنن ارائه کرد و شاید بتوان بخشی را به اقتضائات عرفی و دستور نگارش حاکم بر قانونگذاری نسبت داد. بااین حال استمرار این فرایند در مصوبه‌های جدید مجلس، متعرض به فرضیه اخیر است و این ظن را تقویت می‌کند که مقنن، به این مهم اساساً التفاتی نداشته است.

۳-۲. تحلیل فضایی در تبیین محل خدمت اداری

جریان ارائه خدمات عمومی امری است که موجب فهم مکان اداری می‌شود. بر همین مبنا زمانی به مکانی اداره یا واحد اداری، صرف‌نظر از موضوع فعالیت آن می‌توان گفت که خدمتی ارائه کند. هرچند در مفهوم مطلق از فضا، بدون ارائه خدمت، مکان مذکور صرفاً ظاهر و عنوانی از اداره را به همراه دارد، بنابراین بدیهی است که ارائه خدمت به ایجاد روابطی اجتماعی منجر شده که فضا را از مطلق به شناختی و روابطی سوق می‌دهد و موجب پردازش اطلاعات تولیدی از مکان مذکور به دلیل فضای جغرافیایی حاکم می‌شود. به همین ترتیب در به‌کارگیری عبارات محمول بر «محل خدمت»، صرف‌نظر از نوع خدمت، روابط اجتماعی دائر بر ارائه خدمات ظهور می‌یابد. همه مفاهیمی که مورد بررسی قرار گرفت، بیانگر این ارتباط اجتماعی است که یا از طریق ایجاد تکلیف برای کارمندان و شاغلان و نیز دستگاه اجرایی ظهور می‌کند یا حقی را جلوه‌گر ساخته که گاه، معطوف به شاغلان و ازسوی دیگر برای برخورداران از خدمت عمومی تنظیم و تنسيق یافته است. بر همین اساس، هرگونه فهمی از عباراتی که به‌ظاهر با یکدیگر همسان نیستند، مستلزم تعریف ماهوی و کارکردی آن، در بستر روابط اجتماعی خواهد بود.

به‌کارگیری عبارات: «خدمت»، «کار»، «اشتغال» و نیز «مأموریت» در جمع با واژه «محل» به‌منظور تعریف وظایف اداری یک شاغل، موجب شکل‌گیری فضاهای قانونی می‌شود، چراکه منبع همه وظایف واسپاری شده، اراده مقنن بوده و این قانونگذار است که باعث شکل‌گیری این روابط فضایی در قالب مکان و چه‌بسا فراتر از آن شده است. با این‌وجود اختلاف برداشت‌هایی در مقام رویه اداری وجود دارد که باعث می‌شود در فرایند اجرایی برخی از این عبارات با یکدیگر تفاوت یافته و یا آثاری مستقل ایجاد کند. به‌طور مثال عبارت: «تغییر جغرافیایی محل خدمت» مندرج در بند «ه» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری که در زمره مجازات‌ها قرار داده شده است. در نظری مضیق، این عبارت به تغییر محل جغرافیایی خدمت از یک شهرستان به شهرستان دیگر در یک استان و هم از یک استان به استان دیگر (صادقی‌مقدم و

میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۷: ۱۴۰) استنباط شده است. درحالی که پیروان این نظر خود معترف‌اند تغییر محل جغرافیایی خدمت باید حتماً به صورت جابه‌جایی فیزیکی فرد و پست سازمانی به مکان جغرافیایی دیگری باشد (همان: ۱۴۰). در این معنا، اعمال این مجازات متوقف به عنصر تقسیمات کشوری «شهرستان» شده و کمتر از آن را دربرنمی‌گیرد. این در حالی است که در هیچ قانون و یا متن علمی از واژه «تغییر جغرافیایی»، مندرج در عبارت «تغییر جغرافیایی محل خدمت»، «شهرستان» افاده نشده است. همچنین پرداخت‌های ناظر بر مناطق کمترتوسعه‌یافته و یا ناشی از بدی آب‌وهوا، موضوع بند «۱» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، دلالت بر حوزه نفوذ یا ارائه خدمات در کل شهرستان ناشی از مفهوم «محل خدمت» ندارد بلکه محل خدمت مستقر در جغرافیای مشخص، ملاک پرداخت قرار گرفته است. به عبارتی اگر در یک شهرستان صرفاً روستاها مشمول فهرست مناطق کمترتوسعه‌یافته باشد، کارکنان ادارات مستقر در محل شهر، مستحق برخورداری از این امتیاز نخواهد بود، صرف‌نظر از اینکه خدمات ایشان به آن روستا نیز معطوف می‌شود.

بنابراین مشخص می‌شود که برداشت‌های متفاوت از عبارت «جغرافیا» و «محل خدمت»، عملاً می‌تواند موجب اختلاف‌نظر در رویه و متعرض به نظام اداری صحیح شود؛ زیرا اولاً در قوانین تعریف دقیق و مصرحی از جغرافیا یا محل جغرافیایی خدمت یا محل خدمت و عباراتی نظیر آن وجود ندارد و ثانیاً برداشت یادشده، نوعاً محصور به برخی از عناصر تقسیمات کشوری از جمله تغییر در شهرستان یا تغییر در استان شده است که چنین توصیه یا تأکیدی موجب قانونی ندارد و ثالثاً چنین برداشت‌هایی موجب تضییق یا توسعه آثار فضایی اعمال اداری شده و اراده‌ها و سلايق مختلف مدیریتی می‌تواند حسب مورد به حقوق سایر تابعان از جمله کارمندان متداخل یا متعرض شود که به‌طور نمونه تغییر محل خدمت کارمندان منصرف از تغییر پست سازمانی مصادیق متعدد دارد. پس مشخص می‌شود که واژه‌های به‌کارگیری شده در قوانین در سیر فرایند اجرایی می‌تواند در یک معنا به‌کار نرفته و موجبات ایجاد رویه‌های متفاوت اداری را فراهم آورد.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

زمانی که از قانون صحبت می‌شود انتظار بر آن است که حتی‌المقدور همه جوانب تخصصی و علمی در به‌کارگیری لغات و الفاظ مورد بررسی و چینش قرار گرفته باشد تا بتوان قوام و دوام مواد قانونی را در گذر زمان ثابت و برداشت‌ها و تفاسیر از آن را به حداقل ممکن رساند. بر همین اساس است که اوصاف قوانین اقتضا می‌کند که عبارات آن واضح و روشن باشد. زمانی که عبارتی در قوانین تعریف مختص به خود ندارد، لاجرم، رویه‌های اداری یا قضایی تعریف مختص به آن را تولید می‌کند. در این حالت، عدم استفاده از علوم مرتبط و تنوع در استعمال از طریق عبارات مشابه، به تشدید در برداشت‌ها و در مقام اجرا منجر می‌شود که خود متعرض به ساختار اداری صحیح است. بنابراین ضروری است تا به این مهم از طریق روش‌های علمی پرداخته شود.

عبارت «محل خدمت» در نظام قانونگذاری ایران، بارها و به طرق شکلی مختلف مورد استفاده قرار گرفته است. باین حال از آنجا که عبارت مذکور متناسب با هر قانون، شکل خود را گرفته، لذا تعریف واحدی از آن نه در مقام قانون و نه در مقام رویه قضایی وجود ندارد. باین حال آنچه که در این میان مهم است، توجه به ابعاد جغرافیایی این مفهوم است که از جمع بُعد مکانی و نیز بعد فضایی می‌تواند تعریف متناسب با موضوع ارائه دهد. بنابراین مشخص است که در چنین موضوع‌هایی که با مکان سروکار دارد، تحلیل‌های جغرافیایی با حقوق اداری نسبت یافته و استعانت از موضوع مکان و فضا، فهم فضاهای قانونی را راحت‌تر می‌کند. در این مقاله به هفت مفهوم «محل خدمت» اعم بر مشتقات آن اشاره شد. باین حال «محل خدمت» آمیختگی متناسبی با عبارت «پست سازمانی» دارد که اگر نتوان این دو را در یک معنا به کار گرفت اما می‌توان بر ملازم داشتن آن تأکید کرد.

بنابراین همان‌طور که در تعریف پست سازمانی صراحت یافته، محل یا جایی در سازمان، مبنایی برای تعیین محل خدمت قرار می‌گیرد لذا این امر به لحاظ فضایی نسبی و از طریق تعیین در ساختار سازمانی و شرح وظایف شغلی مکانیت انتزاعی می‌یابد. همان‌طور که مویر در تعریف محل آن را دربرگیرنده کوچک‌ترین

محدوده‌ای دانسته که روابط اجتماعی در آنها شکل می‌گیرد، پس هر محل، دارای جغرافیای مختص به خود، حداقل از حیث فضای مطلق بوده که اعتبار آن را از پست سازمانی اخذ می‌کند، از این رو این امر در پست‌های سازمانی نیز از طریق خصوصیات تشکیل‌دهنده آن از جمله، شماره، عنوان، شرح وظایف، جایگاه در ساختار اداری (نمودار سازمانی) و ... مشخص می‌شود.

به این ترتیب می‌توان «محل خدمت» را منبعث از پست سازمانی محسوب کرد که از یکدیگر قابل تفکیک نیست. این بدان دلیل است که وجود شغل و شرح وظایف بدون در نظر گرفتن جا و مکان انجام آن، عملاً اعمال تکالیف پست سازمانی را مبهم و در حالتی شناور و معطوف به سلاقی می‌کند که نافی انتظام‌بخشی در حقوق اداری است. مقنن در نظام تقنینی ایران، در به‌کارگیری عبارات محمول بر «محل خدمت»، دقت نظر کافی را معمول نداشته است و طی فرایند قانونگذاری عبارات مختلفی را بدون توجه به بار معنایی و نیز آثار مادی و معنوی آنها مقارن با عبارت «محل خدمت» به‌کار گرفته که خود موجب، تشتت در رویه‌های اجرایی شده؛ به‌نحوی که در عرف اداری محل خدمت قابل انتزاع از پست سازمانی بوده و از طریق ابلاغ انشایی - متفاوت از حکم یا قرارداد منعقد - بنابر تصمیم مدیریتی قابل تخصیص به کارمندان محسوب می‌شود. از سوی دیگر رویه مشخص قضایی نیز در این باره وجود نداشته و نمونه مورد اشاره از هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری نیز در تنفیذ خانه به‌عنوان محل خدمت اداری، بر ابهام افزوده است.

با این حال در مقام پاسخ به سؤال این مقاله باید عنوان داشت که محل خدمت از منظر علم جغرافیا چه از حیث مکان و چه از نظر فضا، ناظر بر جا و مکانی تحدید شده و معین است که در حقوق اداری بخش مهم تشکیل‌دهنده پست سازمانی و مبتنی بر حوزه عمل شرح وظایف سازمانی دائر می‌شود. بنابراین در حقوق اداری ایران هر مقدار نیز عبارت «محل خدمت» یا مشتقات آن انتزاعی و ذهنی تصور شود باز معطوف به مکان، قابلیت ظهور و کارکرد خواهد یافت و نمی‌توان آن را دو مقوله مجزا از یکدیگر دانست.

از این رو اهمیت فهم جغرافیایی از عبارت موصوف از دو بُعد مکانی و فضایی آن، ضمن حمل صحیح این عبارت در قوانین و مقررات به درک درست آن از منظر شکلی و مفهومی منجر می‌شود که خود از بروز تشتت در رویه جلوگیری می‌کند. در نهایت از جمله راهکارهای تعیین تکلیف این موضوع تعریف مستقل عبارت «محل خدمت» و یا مفهوم‌یابی آن ذیل عبارت «پست سازمانی» است به نحوی که محل آن از حیث ثابت و انتزاعی در ساختار سازمانی تعیین و از جنبه فضایی در محدوده جغرافیایی تحدید شده، مشخص شود و این واحد سازمانی و ساختار اداری است که جا و مکان متناسب پست سازمانی را در تعیین محل خدمت شکل می‌بخشد.



منابع و مأخذ

۱. افشار کرمانی، عزیزاله و فاطمه بابامرادی (۱۳۹۴). «زمان و مکان در اندیشه ارسطو و سهروردی»، دوفصلنامه فلسفی شناخت، ش ۷۳/۱.
۲. بیگدلی، زاهد و سمیه شریفی (۱۳۸۷). «درآمدی بر مفهوم مکان»، فصلنامه کتابداری و اطلاع‌رسانی، دوره یازدهم، ش ۴، پیاپی ۴۴.
۳. پیشگاهی‌فرد، زهرا، احمد پوراحمد و محمود واثق (۱۳۸۴). «فلسفه مکان جغرافیایی (کیفیت اولیه در جغرافیا)»، فصلنامه اندیشه‌های فلسفی، سال دوم، ش ۴.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۵). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد سوم، چاپ هفتم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۵. _____ (۱۳۹۸). ترمینولوژی حقوق، چاپ سی‌ویکم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۶. حبیب‌نژاد، سیداحمد، سجاد کریمی پاشاکی و محمد مهدوی عارف (۱۴۰۱). «صلاحیت بر تغییر شغل و محل خدمت کارمندان (تحلیلی بر چارچوب‌های نظری و تعارضات عملی)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۱۱، ش ۳۷.
۷. دراکر، پیترا ف (۱۳۸۲). چالش مدیریت در سده ۲۱، ترجمه محمود طلوع، انتشارات مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۸. دولفوس، اولویه (۱۳۷۴). فضای جغرافیایی، ترجمه سیروس سهامی، مشهد، نشر نیکا.
۹. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). لغت‌نامه دهخدا، جلد پنجم، ششم، سیزدهم، چاپ دوم (از دوره جدید)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۰. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۵). حقوق/داری (۱)، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
۱۱. ریپر، ژرژ (۱۳۹۵). نیروهای پدیدآورنده حقوق، ترجمه رضا شکوهی‌زاده، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۱۲. زارعی، محمدحسین و مجید تجارزاده هنجنی (۱۳۹۶). «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو

تحلیل جغرافیایی مفهوم «محل خدمت» و آثار آن در حقوق اداری ایران ————— ۲۶۱

- دکترین کارکرد عمومی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، ش ۵۶.
۱۳. شکوئی، حسین (۱۳۸۲). *اندیشه‌های نو فلسفه جغرافیا*، جلد اول، چاپ ششم، تهران، انتشارات گیتاشناسی.
۱۴. صادقی، مجتبی، جعفر جوان و محمدرحیم رهنما (۱۳۹۴). «فضای جغرافیایی چیست؟ درنگی بر سرشت فضای جغرافیایی، از چشم‌انداز پدیدارشناسی هرمنوتیک»، فصلنامه مطالعات جغرافیایی مناطق خشک، سال پنجم، ش ۱۹.
۱۵. صادقی‌مقدم، محمدحسن و نادر میرزاده کوهشاهی (۱۳۹۷). *آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۷). *حقوق اداری*، چاپ بیست‌ویکم، تهران، انتشارات سمت.
۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵). *مبانی حقوق عمومی*، چاپ ششم، تهران، انتشارات میزان.
۱۸. کریمی پاشاکی، سجاد و زهرا پیشگاهی‌فرد (۱۳۹۳). «چشم‌انداز جغرافیایی در تحلیل کارکرد فضای سایر»، فصلنامه فضای جغرافیایی، جلد چهارم، ش ۴۷.
۱۹. کریمی پاشاکی، سجاد و مهرداد بردبار طاهرگورابی (۱۳۹۸). *مقدمه‌ای بر جغرافیای فضای سایر*، تهران، انتشارات دانشگاه دفاع ملی.
۲۰. محمدنژاد، حیدر (۱۳۹۵). «نظریه خدمت عمومی و اصول حاکم بر آن در قوانین و رویه قضایی ایران»، دوفصلنامه حقوق اداری، سال سوم، ش ۱۰.
۲۱. هاگت، پیتر (۱۳۷۴). *جغرافیا ترکیبی نو*، جلد دوم، تهران، انتشارات سمت.
22. Agnew, John (1987). *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Publishing by Alien and Unwin.
23. Cresswell, Tim (2009a). *Place a Short Introduction*, Publishing by Blackwell.
24. ——— (2009b). *International Encyclopedia of Human Geography*, “Article: Place”, Edit by Authoress, Vol. 8, Publishing by Elsevier.
25. Elden, S. (2009). *International Encyclopedia of Human Geography*, “Article: Space 1”, Edit by Authors, Vol. 10, Publishing by Elsevier.

26. Gregory, Derek and Other (2009). *The Dictionary Human Geography*, 5th Edition, Publishing by: Wiley- blackwell
27. Kitchien, R. (2009). *International Encyclopedia of Human Geography*, "Article: Space 2", Edit by Authors, Vol. 10, Publishing by Elsevier.
28. MacColl, R.W. (2005). *Encyclopedia of World Geography*, "Article: Place", Publishing by Facts on File.
29. Muir, Richard (1997). *Political Geography a New Introduction*, Publishing by Macmillan Press LTD.
30. Pitzl, Gerald R. (2004). *Encyclopedia of Human Geography*, Publishing by Greenwood.

