

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم «خدمات عمومی»

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۴

تاریخ: ۱۳۹۳/۳/۳



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

بررسی مفهوم «خدمات عمومی»

مؤلف:

هادی حاج زاده

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۳

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	 مقدمه
۳	 چکیده
۴	 درآمد
۴	 ۱- مفهوم شناسی
۵	 ۲- مفاهیم مشابه
۸	 ۳- تاریخچه
۹	 ۴- اقسام خدمات عمومی
۱۰	 ۵- اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی
۱۱	 ۶- مبانی فقهی و حقوقی ارائه خدمات عمومی
۱۱	 ۶-۱- مبانی فقهی / اسلامی
۱۴	 ۶-۲- مبانی حقوقی
۱۵	 ۷- خدمات عمومی در نظام حقوق داخلی
۱۵	 ۷-۱- خدمات عمومی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۶	 ۷-۲- خدمات عمومی در قوانین و مقررات
۲۱	 جمع بندی
۲۲	 منابع جهت مطالعه بیشتر
۲۳	 منابع و مآخذ

مقدمه

در تحقیق و تتبع پیرامون هر گرایش علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم پایه‌ای آن علم است. حقوق عمومی به عنوان شاخه و گرایشی از علم حقوق از این قاعده مستثنی نیست و آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی درگاهی برای ورود و اظهارنظر در موضوعات مرتبط با آن می‌باشد.

از سوی دیگر تأسیس حکومتی بر مدار مختصات اوامر الهی نیازمند به نهادها و سازوکارهایی متناسب با آن است. بر این اساس نظام‌سازی اسلامی پس از تشکیل حکومتی بر مبنای اصول و احکام شریعت مقدس اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. حرکت در مسیر این امر مستلزم آشنایی با مفاهیم علمی، مطالعه مبانی و نقد و بررسی آنها بر اساس اندیشه ناب اسلامی است. در این میان مفاهیم حقوق عمومی به عنوان گرایش تخصصی رشته حقوق که به بررسی کلان موضوعات مرتبط با حوزه حکومت و حدود اختیار آن، روابط مردم با فرمانروایان و مباحث مشابه آن می‌پردازد از اهمیت والایی برخوردار است.

در همین راستا، موضوع بازخوانی مفاهیم حقوق عمومی در دستور کار دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفته است. هدف از این امر آشنایی با تعاریف مفاهیم، تاریخچه، اقسام و انواع، بررسی مبانی آن در حقوق موضوعه و مطالعه تطبیقی با مبانی اسلامی و بررسی موضوع در قوانین و سازوکارهای حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه نقد و تحلیلی اجمالی از آن است تا به این واسطه گام نخست در عرصه نظام‌سازی اسلامی برداشته شود.

خدمات عمومی، خدمات العامة، Public Service

چکیده

خدمات عمومی مفهومی است که از دیرباز تاکنون به عنوان یکی از دغدغه‌های همیشگی حکومت‌ها و دولت‌ها مورد اهتمام بوده است. خدمات عمومی اموری هستند که منفعت عمومی جامعه را برآورده می‌سازند و ارائه آنها توسط دولت یا با حمایت دولت صورت می‌گیرد و لذا نهاد ارائه‌کننده این خدمات از برخی امتیازات و اقتدارات عمومی برخوردار می‌شود.

در حال حاضر این مفهوم جایگاه محوری خود را در توجیه اعمال اداری دولت‌ها از دست داده و صرفاً به عنوان یکی از مبانی توجیهی اعمال اداری شناخته می‌شود. در نظام حقوقی داخلی نشانه‌هایی از این مفهوم را می‌توان در تاسیس فقهی نهاد «حسبه» و نیز در مفهوم حقوقی «امور حاکمیتی و تصدی» مشاهده کرد.

واژگان کلیدی: خدمات عمومی، منفعت عمومی، امور حاکمیتی و تصدی، دولت

درآمد

واژه خدمات عمومی، اصطلاحی معروف و مانوس در حقوق اداری محسوب می‌شود و معمولاً به عنوان یکی از مبانی سستی حقوق اداری مورد مطالعه و بررسی مختصری در کتاب‌های حقوق اداری قرار می‌گیرد.

هرچند برای آشنایان با حقوق عمومی و مباحث اداری آن، این امر پذیرفته شده است که مفهوم خدمات عمومی، امروزه از چنان ارج و قربی برخوردار نیست که به عنوان کانون مطالعات و مباحث نظری قرار گیرد اما دقت نظر در مفاهیم مشابه و نیز نظریات و مبانی مدرن، وامدار بودن این نظریات به مفهوم خدمات عمومی را آشکار می‌سازد و لذا ضروری است تا با نگاهی جامع و دوباره به این مفهوم، از آن برای درک بهتر زوایای مفاهیم و نظریات جدید بهره ببریم و کاستی‌ها و نواقص آن را به عنوان نقاط خطر نظریات جدید که باید از آن احتراز شود مدنظر قرار دهیم.

۱- مفهوم شناسی

در مورد خدمات عمومی تعاریف متعددی مطرح شده است. خدمات عمومی گاه در قامت یک اصطلاح و گاه در قامت یک نظریه رخ بر می‌نماید. خدمات عمومی به عنوان یک «اصطلاح» را می‌توان معنای «مادی» خدمات عمومی و حاصل جمع واژه‌های آن دانست؛ یعنی امور عام المنفعه ای که همگان از مواهب آن برخوردار می‌شوند^(۱). اما خدمات عمومی به عنوان یک نظریه یا راهبرد می‌تواند در دو معنای سازمانی و حقوقی مورد مطالعه واقع شود^(۲). خدمات عمومی در معنای «سازمانی» به سازمان و نهادی که متولی امر خدمات عمومی است توجه می‌کند و در معنای «حقوقی» به شرایط، سازوکارها و نظامات حقوقی حاکم بر آن می‌پردازد.

در تعاریف موجود از خدمات عمومی نیز گاهی به یک معنای آن توجه شده یا می‌شود و گاهی تلفیقی از این سه معنای متفاوت ارائه می‌گردد. به عنوان مثال دوگی (L. Duguit) حقوقدان مشهور فرانسوی با نگاه صرفاً سازمانی به خدمات عمومی، آن را عبارت از هر

۱. در این معنا به غایت و هدف خدمات عمومی توجه می‌شود.

۲. چنین تفکیکی با الهام از این منبع ارائه گردیده است: رضائی زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۶ به بعد

امری می‌داند که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل گردد (موتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۵). در مقابل، کسانی مانند پروفیسور ژز (Jeze)، دیگر حقوقدان فرانسوی، هر سه معنای خدمات عمومی را در تعریف خود گنجانده اند: خدمات عمومی منحصر به نیازمندی‌های عام المنفعه ای است که دولتمردان یک کشور در برهه ای از زمان معین تصمیم می‌گیرند تا آن نیازها را از طریق سازمان‌های عمومی یا دولتی برآورده سازند و لذا برای تشخیص خدمات عمومی تنها قصد و نیت دولتمردان باید در نظر گرفته شود (موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۶).

در بین حقوقدانان داخلی نیز برخی با تلفیق معنای مادی و سازمانی و البته توجه به بعد حقوقی آن اینگونه بیان می‌دارند: منظور از خدمت عمومی این است که هدف اصلی اداره و سایر شخصیت‌های حقوق اداری خدمت به جامعه و عموم است (ابوالحمد، ۱۳۵۱: ۲۵).

برخی نیز به همین طریق - ضمن به کار بردن اصطلاح امر عمومی به جای خدمات عمومی - آن را فعالیتی می‌دانند که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج شده و به گونه ای در اختیار دولت قرار گرفته باشد (موتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۴)^(۱).

برخی دیگر از نویسندگان حقوق اداری با «نظریه» خواندن خدمات عمومی، آن را «هر فعالیت عام المنفعه که در راستای تأمین نیازهای عمومی و همگانی توسط سازمان‌های اداری - نه قضائی و سیاسی - و به موجب قواعد حقوق عمومی - نه حقوق خصوصی - انجام بگیرد» دانسته اند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۷).

بدین ترتیب می‌توان حاصل جمع و نقطه اشتراک همه تعاریف درخصوص خدمات عمومی و به عبارتی عنصر اصلی آن را «نفع عمومی» ای دانست (موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۶) که از سوی «دولت» محقق می‌شود.

۲- مفاهیم مشابه

شناسائی مفهوم خدمات عمومی و دقت نظر در آن، بی تردید ذهن را با مفاهیم دیگری درگیر می‌کند و به آن سمت و سو می‌کشاند و لذا ضروری است تا با تبیین این مفاهیم مشابه، مرزهای نظری این مفاهیم مشخص گردد.

۱. تعاریف دیگری که از این تعریف الهام گرفته اند در این منابع یافت می‌شود: امامی و سنگری، ۱۳۸۹: ۳۶،

رضا موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۶، رضائی زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۵

۱-۲- **منفعت عمومی**^(۱): با توجه به تعریف خدمات عمومی و عناصر اصلی آن، شاید اولین سوالی که به ذهن برسد این مسأله باشد که اگر مفهوم «منفعت عمومی» یکی از ارکان اصلی خدمات عمومی است، چه چیزی، این دو مفهوم را از یکدیگر متمایز می‌سازد. مفهوم منفعت عمومی اولین بار به وسیله استاد والین، رئیس دانشکده حقوق پاریس به عنوان مبنای توجیهی اعمال اداری مطرح شده (انصاری، ۱۳۷۴: ۷۷) و متضمن این ایده است که همه اعمال و فعالیت‌هایی که حاوی منافع عمومی هستند تابع حقوق اداری می‌باشند.

بر این اساس، «منفعت عمومی» معنایی عام‌تر از خدمات عمومی را در بر دارد چراکه در مفهوم خدمات عمومی تنها آن دسته از منافع عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد که «ضرورت» دارد توسط بخش دولتی به انجام برسد و نه همه اموری که حاوی نفعی برای عموم جامعه است. تفاوت دیگر خدمات عمومی با منفعت عمومی (علاوه بر عنصر ضرورت) این است که اعمال مربوط به خدمات عمومی باید تابع اصل استمرار بوده و هیچگاه متوقف نگردند، در حالی که فعالیت‌های موضوع منافع عمومی ممکن است در برهه‌ای از زمان متوقف شده و با تأخیر انجام شوند (موسی زاده، ۱۳۸۶: ۵۸).

۲-۲- **کالاهای عمومی**^(۲): پل‌ای. ساموئلسون معمولاً به عنوان اولین اقتصاددانی شناخته می‌شود که موضوع کالاهای عمومی را مطرح کرد (مریدی و نوروزی، ۱۳۷۳: ۴۱۳-۴۱۴). او در مقاله ۱۹۵۴ خود با عنوان «تئوری خالص هزینه‌های عمومی»^(۳) یک کالای عمومی را که او در این مقاله «کالای مصرفی جمعی»^(۴) نامیده است، اینگونه تعریف می‌کند: «...کالاهایی که همه به طور مشاع از آن بهره‌مند می‌شوند، به این معنا که مصرف چنین کالایی توسط هر یک از اشخاص منجر به کاهش مصرف آن کالا توسط اشخاص دیگر نمی‌شود...»^(۵). به عبارت دیگر کالای عمومی کالایی است که همه، دسته‌جمعی از آن بهره می‌برند به طوریکه مصرف چنین کالایی توسط هر فرد، کاهشی در مصرف آن توسط دیگران پدید نمی‌آورد (توکلی، ۱۳۸۰: ۱۲۸) یا کالایی که جلوگیری از مصرف آن توسط یک فرد، منوط به محرومیت دیگران از مصرف همان کالا باشد (مریدی و نوروزی، ۱۳۷۳: ۱۳۷۳).

1. Public Intrest

2. Public Goods

3. The Pure Theory of Public Expenditure

4. collective consumption good

5. Paul A. Samuelson (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* (4): 387-389 به نقل از ویکی‌پدیا، همان،

۵۸۳-۵۸۴) مثلاً نمی‌توان هیچکس را از روشنایی خیابان‌ها و خدمات دفاع ملی و پلیس محروم کرد و به همین دلیل است که یک بنگاه اقتصادی خصوصی نمی‌تواند به عرضه چنین کالاها و خدماتی اقدام کند، زیرا هم قدرت وادار کردن تمام مردم برای پرداخت هزینه‌های مزبور را ندارد و هم نمی‌تواند کسی را به دلیل خودداری از پرداخت، از مصرف کالا و خدمت عرضه شده، محروم سازد (مریدی و نوروزی، ۱۳۷۳: ۵۸۳-۵۸۴).^(۱)

با چنین تفصیلی، باید دایره مصداقی مفهوم «خدمات عمومی» را گسترده‌تر از «کالاهای عمومی» دانست زیرا مقصود از کالاهای عمومی، تنها کالاها و خدماتی است که بخش خصوصی - به علت ناتوانی در تامین هزینه‌ها یا ناتوانی در بازگشت سود سرمایه‌گذاری‌اش - از ورود به آن خودداری می‌کند، اما خدمات عمومی شامل خدمات و کالاهایی است که متضمن سود و منفعتی برای جامعه است.

۲-۳. امور/اعمال حاکمیتی^(۲): از مفهوم امور حاکمیتی تعاریف و تعابیر متفاوتی ارائه شده است^(۳) اما اجمالاً می‌توان اینگونه گفت که وظائف و اقدامات دولت‌ها از حیث متعلق^۴ به آن (= از حیث آن عملی که انجام می‌شود) بر دو گونه است: گاهی دولت‌ها از موضع قدرت برتر و نهاد حاکم به انجام امری مبادرت می‌کنند و لذا دیگر اشخاص و نهادها توانایی و صلاحیت انجام آن را ندارند و گاهی نیز دولت‌ها به مثابه سایر اشخاص جامعه به انجام اموری مبادرت می‌ورزند. اقدامات دسته نخست را اعمال حاکمیتی دولت و اقدامات دسته دوم را اعمال تصدی دولت می‌نامند (موسی زاده، ۱۳۹۱، ۱۳۶-۱۳۹).

بر این اساس می‌توان نسبت خدمات عمومی با امور حاکمیتی را عموم و خصوص من وجه دانست زیرا برخی از خدمات عمومی در حوزه تصدی‌های دولت جای می‌گیرد که بنابر مصالح یا اقتضائاتی، فعلاً دولت عهده دار تأمین آنها شده است و برخی امور حاکمیتی هستند که اساساً در حوزه اعمال اداری قرار نمی‌گیرند (مانند قانونگذاری و امور قضائی)^(۴).

۱. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه، ر.ک: حاج زاده، هادی، نظریه کالاهای عمومی در فقه امامیه و حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹

2. Governace Affaires

۳. برای اطلاعات بیشتر ر.ک: توازنی زاده، عباس، تاملی بر تاثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمانهای دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش ۵۱

۴. لازم به ذکر است که برقراری این نسبت، با این پیش فرض صورت می‌گیرد که خدمات عمومی صرفاً در دایره حقوق اداری و به عنوان مبنای توجیهی اعمال اداری مطرح می‌شود. پرواضح است که در صورت عدم

۳- تاریخچه

مفهوم خدمات عمومی در اواخر قرن نوزدهم در حقوق اداری فرانسه مطرح شد و به تدریج به عنوان یکی از پایه‌های نظری حقوق اداری و به عنوان روح آن باقی ماند. مهمترین نظریه پردازان این مکتب عبارتند از لئون دوگی (L. Duguit)، ژز (Jeze) و بونارد (Bonnard). (موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۷).

این دوران دقیقاً مصادف با زمانی بود که اندیشه اقتصاد لیبرالی - که طبق آن، دولت، مجاز به دخالت در امور اقتصادی و اجتماعی نبود و امور اقتصادی را تابع روابط آزاد و بازار قرار می‌داد- با بحران روبرو شده و مورد انتقادات شدیدی قرار گرفته بود و سبب شده بود تا ایده دولت ناظم یا نگهبان (که صرفاً تامین کننده دفاع ملی، نظم و عدالت بود و حداقل دخالت را در زندگی اجتماعی اقتصادی داشت) جای خود را به دولت رفاه بدهد که مسئول تامین نیازمندی‌های شهروندان بود (امامی و سنگری، ۱۳۸۹: ۳۴-۳۵). بر این اساس نظام اداری کشورها مشغول به انجام خدماتی مانند راه سازی، احداث راه آهن، انرژی و برق گردید.

این تحولات حقوقی، اقتصادی و اجتماعی مقارن با هم سبب شد تا مفهوم خدمات عمومی برای ایجاد مبنای واحدی برای قواعد پراکنده حقوق اداری مورد توجه و اقبال قرار گیرد (امامی و سنگری، ۱۳۸۹: ۳۴-۳۵).

برای این مفهوم، دو مرحله تاریخی یا دو خوانش متفاوت می‌توان در نظر گرفت. در خوانش سستی این مفهوم، که توسط لئون دوگی و پیروان او در مکتب بوردو ترسیم شده است برای آنکه امری، خدمت عمومی تلقی شود باید اولاً دارای نفع عمومی باشد و ثانیاً توسط یک نهاد عمومی انجام شود و ثالثاً اینکه نظام حقوقی خاصی - از حیث دادگاه صالح و قواعد حاکم- بر آن عمل حکم فرما باشد (رضائی زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۶-۲۲۷).

اما با تغییر اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی پس از جنگ‌های جهانی، در مفهوم نفع عمومی تغییر حاصل شد و به تبع آن نهادهای عمومی متولی آن و نظام حقوقی ناظر به آن

پژیرش و انطباق چنین مبنائی برای حقوق اداری و در نتیجه عدم انحصار مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری، می‌توان رابطه خدمات عمومی و امور حاکمیتی را عموم و خصوص مطلق فرض کرد به این معنا که کلیه امور حاکمیتی در زمره خدمات عمومی قرار می‌گیرند اما برخی خدمات عمومی هستند که جزو امور حاکمیتی نیستند.

نیز متحول گردید. بر این اساس اولاً بسیاری از فعالیت‌های حاوی نفع عمومی از این پس توسط بخش خصوصی ارائه شده و لذا از حوزه معنایی خدمت عمومی خارج شدند و ثانیاً بسیاری از فعالیت‌های نهادهای عمومی صرفاً به «نظارت» بر فعالیت‌های بخش خصوصی محدود شد که نمی‌توان آنها را مستقیماً یک خدمت عمومی به حساب آورد، و ثالثاً با توجه به دو مورد مذکور، دیگر نمی‌توان همه نهادهای ارائه‌کننده خدمات عمومی را تابع یک نظام حقوقی خاص (حقوق اداری) دانست (رضائی زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۸-۲۲۹).

با توجه به چنین مسائلی، تلقی و خوانش نوین از خدمات عمومی شکل گرفته که بر این مولفه‌ها مبتنی است: الف) هر فعالیتی که مستقیم و بلاواسطه به تأمین یک احتیاج جمعی بپردازد خدمت عمومی است. ب) برای تشخیص اینکه یک فعالیت، چنین ویژگی‌ای دارد یا خیر قاضی باید به قصد و هدف مقنن توجه کند و یقین حاصل نماید که مقنن قصد تأسیس یک خدمت عمومی را داشته است (موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۸). ج) بر این اساس برخی خدماتی که توسط اشخاص خصوصی ارائه می‌گردد، از برخی حمایت‌ها یا اقتدارات قدرت عمومی برخوردار می‌شود.

۴- اقسام خدمات عمومی

۴-۱- خدمات عمومی از لحاظ شکل و نحوه ارائه یا مرجع ارائه‌کننده به سه دسته قابل تقسیم است: خدماتی که به نحو انحصاری توسط دولت عرضه می‌شود، خدماتی که با مشارکت بخش دولتی و غیردولتی تأمین می‌گردد و خدماتی که توسط بخش غیردولتی و تحت نظارت دولت ارائه می‌شود.

۴-۲- همچنین خدمات عمومی از لحاظ نوع و ماهیت خدمت ارائه شده و نیز قواعد و مقررات حاکم بر آن به سه دسته تقسیم می‌شود: خدمات عمومی اداری (تابع حقوق اداری)، خدمات عمومی تجاری و صنعتی (تابع حقوق خصوصی)، خدمات عمومی حرفه‌ای و اجتماعی (تابع حقوق مختلط).

الف) خدمات عمومی اداری به خدماتی که بدون قصد انتفاع توسط سازمان‌های دولتی به منظور برآوردن نیازمندی‌های همگانی و حفظ نظم عمومی به انجام می‌رسند اطلاق می‌شود. اینگونه خدمات تابع قواعد و مقررات حقوق اداری می‌باشند مانند خدمات بهداشتی، آموزشی، ثبت املاک و احوال و... (موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۷)

ب) خدمات عمومی تجاری و صنعتی به خدماتی که دولت یا به طور مستقیم و یا به موجب یک قرارداد خصوصی انجام آنها را به اشخاص خصوصی واگذار کرده است اطلاق می‌شود. این خدمات جنبه اقتصادی دارند و لذا اصولاً تابع قواعد حقوق خصوصی هستند مانند خدمات مربوط به بیمه، حمل و نقل و امثال آن. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۶۵)

ج) خدمات عمومی حرفه ای و اجتماعی به خدماتی اطلاق می‌شود که توسط اتحادیه‌های صنفی و یا نهادهای اجتماعی (انجمن‌های خیریه) ارائه می‌گردند. به دلیل تشابه اهداف این اتحادیه‌ها و نهادهای اجتماعی با اهداف دولت، آنها از برخی امتیازات حقوق عمومی برخوردار شده اند. فعالیت اینگونه اتحادیه‌ها تابع حقوق مختلط است به طوری که برخی از فعالیت‌های آنها از مقررات حقوق اداری و برخی دیگر از حقوق خصوصی پیروی می‌کنند (موسی زاده، ۱۳۷۴: ۲۸). خدمات اتحادیه‌های صنفی (نظیر کانون وکلاء، سازمان نظام مهندسی، سازمان نظام پزشکی و...) مربوط به تنظیم و سازماندهی حرفه خود و دفاع از منافع صنفی و حرفه ای خویش می‌باشد و خدمات نهادهای اجتماعی کمک به افراد نیازمند، گروه‌های آسیب پذیر و یا آسیب دیده است. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۶۷ و ۱۶۹-۱۷۰)

۵- اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی

علیرغم تنوع مصادیق خدمات عمومی، حقوقدانان برخی اصول کلی را ناظر بر این مفهوم دانسته اند که به عنوان شالوده و مبنای همه خدمات عمومی باید مدنظر قرار گیرد. این اصول از این قرارند:

۵-۱- اصل تساوی در برخورداری از خدمات عمومی: به این معنا که دولت نباید میان شهروندانش تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند. اصل ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز همه افراد ملت را به طور یکسان و مساوی برخوردار از «همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» دانسته است^(۱) (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۴۱).

۱. شورای نگهبان در برخی نظریات خویش با استناد به این دو اصل، برخی مصوبات مجلس شورای اسلامی را رد کرده است. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه ر.ک: موسی زاده، ابراهیم، صیانت از حقوق ملت در نظرات شورای نگهبان.

۲-۵- اصل تداوم یا ثبات یا استمرار خدمات عمومی: به این مفهوم است که خدمات عمومی باید به صورت مداوم و بدون وقفه اداره شود (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۰۱-۲۰۲). در اموری که جنبه ثبات و استمرار دارند نظیر امور درمانی و اورژانس خدمات اداری باید به صورت ۲۴ ساعته ارائه شوند. اما برخی امور را می‌توان فقط در طول روز انجام داد نظیر امور سجلی و ثبت احوال. برخی از آثاری که بر این اصل مترتب است به این شرح است: دستگاه‌های اداری مکلفند وسائل، امکانات، و نیروهای خود را به گونه‌ای طراحی و ساماندهی کنند که در ارائه خدمات وقفه‌ای به وجود نیاید. عدم ارائه خدمات توسط دستگاه ذیربط تخلف و قابل مجازات است. مرخصی یا استعفاء کارکنان این دستگاه‌ها تابع مقررات خاصی است و نباید بگونه‌ای باشد که کار خدمت رسانی را مختل نماید. حق اعتصاب و تحصن در صورتیکه منجر به تعطیلی خدمات عمومی گردد پذیرفته نیست. مراجع قضائی حق توقیف، بازداشت و تعطیلی واحدهای ارائه دهنده خدمات عمومی را ندارند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۴۱).

۳-۵- اصل انطباق یا سازگاری: از آنجا که خدمات عمومی برای تامین نیازهای عمومی است و این نیازها نیز پیوسته در حال تغییر و دگرگونی اند لذا دستگاه‌های متولی خدمات عمومی موظفند خدماتی که به جامعه ارائه می‌دهند متناسب با نیازهای روز باشد (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۸).

۴-۵- اصل تقدم منافع عمومی: به این مفهوم است که اگر تعارضی میان منافع خصوصی و منافع عمومی در جهت ارائه خدمات عمومی رخ دهد، حق تقدم با منافع عمومی است. (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۹).

۶- مبانی فقهی و حقوقی ارائه خدمات عمومی

پس از شناخت اجمالی مفهوم خدمات عمومی و بازشناسی آن از برخی مفاهیم مشابه و نیز اصول و اقسام آن، باید به این نکته پرداخت که اساساً به چه علت سازمان اداری کشور مکلف به ارائه خدمات عمومی است و به عبارتی دیگر مبنای لزوم ارائه خدمات عمومی چیست. در این بین، می‌توان به دو دسته از مبانی اشاره کرد:

۶-۱- مبانی فقهی / اسلامی

به طور کلی، وظایف دولت در اسلام به دو صورت قابل بازشناسی است: برخی از وظایف دولت اسلامی، به صراحت و قاطعیت در متون اسلامی بیان شده‌اند که طبق نظر فقهای شیعه، عمده این وظایف در قالب مفهوم «حسبه» قابل تبیین است. وظایف دیگر دولت اسلامی را می‌توان از خلال منابع مالی دولت اسلامی استخراج کرد، چه اینکه برای برخی از منابع مالی دولت، مصارف مشخصی بیان شده است^(۱).

درخصوص امور حسبه برخی فقهاء آن را در ذیل امریه معروف و نهی از منکر گنجانده‌اند و حتی عنوان کتاب امر به معروف و نهی از منکر خود را «کتاب الحسبه» گذاشته‌اند (شهید اول، ۱۴۱۷، ج ۲: ۴۷ و فیض کاشانی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۶) و حسبه را به «امور معروفی که تحقق آنها در عالم خارج مطلوب شارع است» (انصاری، ۱۳۶۶: ۱۵۴) تعریف کرده‌اند. به موازات این تلقی، برخی دیگر از فقهاء با بسط و تفصیل مفهوم حسبه، هم یکی از مبانی لزوم تشکیل حکومت در اسلام را تحقق اموری می‌دانند که شارع راضی به ترک و اهمال آنها نیست (امام خمینی، ۱۳۷۹، ج ۲: ۶۶۵^(۲)) و هم فلسفه و هدف از تشکیل حکومت در اسلام را تحقق این قبیل امور دانسته‌اند (مکارم، ۱۴۲۴، ج ۲: ۵۶-۵۵). دقت در

۱. البته ذکر این نکته ضروری است که در اندیشه اسلامی برای حجم و اندازه فعالیت‌های دولت یا مصادیق اموری که دولت مکلف به انجام آنهاست، معیار ثابت و قطعی وجود ندارد بلکه این مسأله با توجه به دو مولفه قابل شناسایی و تعریف است: الف) میزان پابندی مردم به مسئولیت‌های خود، ب) وضعیت داخلی و خارجی کشور. بنابراین وقتی نظام اقتصادی و اجتماعی اسلام با همه اجزا و مبانی‌اش تحقق یابد و مردم در سطح بالایی از ایمان به عقاید و ارزش‌های اسلامی باشند و دستورها و قوانین شریعت را بخودی خود رعایت کنند، روحیه مشارکت و تعاون و ایثار در مردم در اوج آن باشد، کشور اسلامی از ناحیه دشمنان تهدید نشود و حوادث غیرمترقبه چون سیل و زلزله رخ ندهد، نقش دولت به حداقل می‌رسد و وظائف دولت به اموری که مردم نمی‌توانند انجام دهند منحصر می‌شود و مصالح عمومی همراه و سازگار با مصالح افراد حاصل می‌شود و لذا در این موقعیت دولت از حداقل اندازه خود برخوردار است (رفیعی، عطاءالله، جایگاه دولت در نظام اقتصادی اسلام، نشریه اقتصاد اسلامی، شماره ۲۸). برای اطلاعات بیشتر در این خصوص ر.ک: حاج زاده، هادی، نظریه کالاهای عمومی در فقه امامیه و حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹، ص ۱۳۲ به بعد

۲. حضرت امام امور حسبه را بر سه نوع می‌دانند: امور حسبه با متصدی خاص مانند ولایت پدر یا جد پدری بر صغیر (امام خمینی، ۱۳۷۹: ۶۶۶/۲)، امور حسبه عام (واجب بر هر مکلف) مانند نجات غریق (امام خمینی، ۱۳۷۹: ۶۷۲/۲) و امور حسبه حکومتی نظیر حفظ نظام اسلامی، پاسداری از مرزهای میهن اسلامی، حفظ جوانان مسلمان از گمراهی و انحراف و جلوگیری از تبلیغات ضد اسلامی (امام خمینی، ۱۳۷۹: ۶۶۵/۲)

مصادیق این امور (حفظ نظم جامعه، تامین امنیت جامعه از راه‌های گوناگون نظیر مبارزه با سارقان، جنایتکاران و دشمنان، اصلاح شوارع، پرداخت مخارج ساختمان‌های عمومی نظیر مسجد، حمام، زندان، مدرسه و...) و توجه به ویژگی تعطیل ناپذیری (عدم اهمال در آنها) مبین این نکته است که یکی از عمده‌ترین وظائف دولت در اسلام انجام خدمات عمومی در قالب نهاد حسبه است.

همچنین با مروری اجمالی بر منابع درآمدی دولت اسلامی و موارد مصرف آنها برخی دیگر از وظائف دولت قابل شناسایی است. به طور کلی درآمدهای هر دولتی به دو بخش درآمدهای مالیاتی و درآمدهای غیر مالیاتی قابل تقسیم است. درآمدهای غیر مالیاتی دولت در اسلام عبارتند از: انفال، درآمدهای حاصل از مشارکت‌های مردمی (وقف، وصیت، انفاق)، درآمدهای اتفاقی یا موردی (غنیمت‌های جنگی، کفارات). اما درآمدهای مالیاتی دولت به دو دسته کلی مالیات‌های منصوص (ثابت) و مالیات‌های غیرمنصوص (حکومتی) تقسیم می‌شود. مالیات‌های منصوص عبارتند از زکات، خمس، خراج، جزیه و مالیات‌های ثانویه یا حکومتی یا متغیر نیز در واقع آن دسته از دریافت‌هایی است که حاکم اسلامی، بر اساس مصلحت مسلمانان، در شرایط خاصی به طور موقت وضع می‌کند. برخی از موارد مصرف این منابع مالی به طور خلاصه عبارتند از: استفاده عمومی و همگانی از انفال در جهت تکاثر ثروت جامعه، تامین اجتماعی افراد فقیر و مسکین و در راه مانده، امور عام‌المنفعه نظیر ساختن راه و پل و به طور کلی همه راه‌های خیر که در اصطلاح فی سبیل الله نامیده می‌شود (موارد مصرف زکات^(۱))، کمک به نیازمندان، کمک به تبلیغ دین و به عبارتی آموزش‌های عمومی و همگانی (موارد مصرف خمس^(۲))، کمک به لشکریان و حافظان امنیت (موارد مصرف خراج و

۱. آیه ۶۰ سوره توبه این موارد را بیان کرده است. برای اطلاعات بیشتر ر.ک: الطوسی، ابی جعفر محمد ابن حسن ابن علی، المبسوط فی الفقه الامامیه، تهران: المکتبه المرتضویه لاحیاء آثار الجعفریه، چاپ دوم: ۱۳۸۷، ج ۱، ص ۲۵۲. مومن قمی، محمد، الولایه الالهیه الاسلامیه او الحکومه الاسلامیه زمن حضور المعصوم و زمن الغیبه، قم: موسسه نشر اسلامی، چاپ اول، ۱۴۲۵، ج ۱، صص ۵۴۲-۵۴۳. انصاری، شیخ مرتضی، کتاب الزکاه، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، اول، ۱۴۱۵، ص ۳۰۸، نجفی، محمد حسن، جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، بیروت: دار احیاء تراث العربی، هفتم، ۱۴۰۴، ج ۱۵، ص ۳۶۸، طباطبائی یزدی، سید محمد کاظم، العروه الوثقی فیما تعم به البلوی، بیروت: موسسه الاعلمی للمطبوعات، دوم، ۱۴۰۹، ج ۲، ص ۳۱۶

۲. حتی در برخی روایات از خمس به «حق الاماره» تعبیر شده است. ر.ک. حر عاملی، محمد ابن حسن،

جزیه^(۱)). دقت در این امور نیز ما را با دیگر وظائف دولت در اسلام همراه می‌سازد که گویای اهتمام ویژه به خدمات عمومی در اندیشه اسلامی است.^(۲)

علاوه بر همه اینها برخی متفکرین اسلامی از مفهومی با عنوان «ضمان اعاله» در مورد دولت سخن به میان آورده و معتقدند همانگونه که در زندگی خصوصی، مرد وظیفه نفقه عیال خود را بر عهده دارد، در سطح اجتماعی هم دولت وظیفه تامین زندگانی و ارائه خدمات مورد نیاز شهروندانش را عهده دار است. (صدر، ۱۴۱۷: ۶۶۴-۶۶۵).

۶-۲- مبانی حقوقی

از نظر علمای حقوق، سه ضرورت برای مفهوم خدمات عمومی و به عبارت دیگر لزوم ارائه خدمات عمومی قابل تصور است. در یک نگاه کلان یا ایدئولوژیک اساسا مشروعیت هر حکومت و دولتی منوط به ارائه خدمات عمومی دانسته می‌شود و برای خدمات عمومی کارکرد مشروعیت بخشی در نظر گرفته می‌شود (گرجی، ۱۳۹۰: ۲۱۱). در این مبنا اساسا فلسفه وجودی دولت ارائه خدمات عمومی دانسته می‌شود (امامی و سنگری، ۱۳۸۹: ۳۷) و دولتی که به ارائه خدمات عمومی نپردازد یا در انجام آن سستی ورزد با اخلال در فلسفه وجودی خویش و بحران مشروعیت مواجه می‌شود.

ثانیا در یک نگاه بخشی یا جزئی، این مفهوم به عنوان مبنای تقسیم اعمال دولت‌ها و توجیه اقتدارات و امتیازات آنها دانسته می‌شود (رضائی زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۶-۲۳۱). بر این اساس، رابطه ای دوسویه بین وجود امتیازات و اقتدارات قدرت عمومی از یک طرف و ارائه خدمات عمومی از سوی دولت از طرف دیگر وجود دارد؛ به این معنا که هرچا که قدرت عمومی واجد امتیازات و اقتدارات ویژه ای می‌شود مکلف به ارائه خدمات عمومی است و هرچا که درصدد ارائه خدمات عمومی است، امتیازات و اقتدارات ویژه ای برای آن



وسائل الشیعه، بیروت: دار احیاء التراث العربی، بی‌تا، ص ۳۴۱، حدیث ۱۲۵۶۰
 ۱. برای اطلاعات بیشتر ر.ک: الکرکی، علی‌ابن‌الحسین، الخراجیات، قم: انتشارات جامعه مدرسین، چاپ اول، ۱۴۱۳، ص ۷۰، صدر، سیدمحمدباقر، اقتصادنا، قم: دفتر تبلیغات اسلامی، اول، ۱۴۱۷، ص ۶۷۴. همچنین در مورد جزیه ر.ک: کلانتری، علی‌اکبر، جزیه و احکام آن در فقه اسلامی، تهران: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۴

۲. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه ر.ک: حاج زاده، هادی، پیشین، ص ۱۸۱ به بعد

تاسیس می‌گردد. در این مبنا، دولت به این دلیل مکلف به ارائه خدمات عمومی می‌شود که خواه ناخواه از جایگاهی برتر در جامعه برخوردار است و امتیازات و اقتدارات ویژه ای دارد که او را مجاب می‌سازد از این امتیازات به نفع همگان بهره‌برد.

در نگاه سوم نیز خدمات عمومی مبنای تمایز حقوق عمومی از حقوق خصوصی یا یکی از معیارهای تفکیک حقوق عمومی از حقوق خصوصی قرار می‌گیرد. بر این اساس هدف اولیه قواعد حقوق خصوصی حمایت از منافع خصوصی افراد و هدف اولیه و اصلی قواعد حقوق عمومی حراست از منافع عمومی جامعه و به عبارتی ارائه خدمات عمومی است (قاضی، ۱۳۷۵: ۲۹). در این مبنا دولت مکلف است به واسطه نظام حقوقی متفاوتی که بر او حاکم است برخی اقدامات خاص (خدمات عمومی) را با هدف خاصی (نفع عمومی) انجام دهد. به عبارت دیگر مبنای شکل‌گیری نظام حقوقی ویژه ای با عنوان حقوق عمومی، مفهوم خدمات عمومی است. (گرگی، ۱۳۹۰: ۲۱۱).

۲- خدمات عمومی در نظام حقوق داخلی

۲-۱- خدمات عمومی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هرچند اصطلاح «خدمات عمومی» به صراحت بیان نشده است اما با توجه به محتوای برخی اصول، می‌توان یکی از مبانی وجود دستگاه اداری دولت را «خدمات عمومی» دانست، زیرا در این قانون عمده وظائفی که بر عهده دولت قرار داده شده در حوزه خدمات عمومی قابل اندراج است. در مقدمه قانون اساسی «برنامه اقتصادی اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او» بر عهده حکومت دانسته شده است. همچنین مطابق اصل سوم قانون اساسی دولت موظف شده است که برای رسیدن به اهداف خود همه امکانات را برای امور متعدد بکار برد و از جمله اموری که دولت موظف به اداره و تأمین آن شده است آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح، و نیز در بند ۱۲ همین اصل وظیفه پیگیری اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و کار و بهداشت و تعمیم بیمه است. همچنین در اصول ۲۹، ۳۰ و ۳۱ قانون اساسی دولت موظف به تأمین نمودن خدمات

تامین اجتماعی و نیز وسائل آموزش و پرورش رایگان و همچنین ایجاد زمینه برای داشتن مسکن مناسب برای تمام افراد جامعه شده است. علاوه بر این در اصل ۴۳ و در ضمن بیان اصول و جهت گیری کلی اقتصاد در نظام جمهوری اسلامی این ضوابط مورد تاکید قرار گرفته است: «۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه. ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند...». همچنین در اصل ۴۵ انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی دانسته شده تا «بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». مجموعه این اصول ما را به این نکته رهنمون می‌شود که اندیشه خدمات عمومی در نزد تدوین کنندگان قانون اساسی به عنوان یکی از مبانی عمده درخصوص وظائف دستگاه اداری مطرح بوده است (امامی و سنگری، ۱۳۸۹: ۳۵-۳۶).

۲-۷- خدمات عمومی در قوانین و مقررات

در قوانین و مقررات ایران واژه‌های «خدمات»، «خدمات عمومی»، «امور عمومی» و امثال آن حتی پیش از تصویب قانون اساسی فعلی و از همان سال‌های ابتدایی قانونگذاری در دوره‌های مشروطه و پهلوی، مورد توجه قانونگذاران بوده و قبل و پس از انقلاب اسلامی در قوانین متعددی از این واژه و مترادفات آن و یا مفاهیم ناظر بر آن استفاده شده است.

در مجموع و با مطالعه قوانین و مقررات موجود می‌توان کاربرد این اصطلاح را در سه معنا در نظام حقوقی ایران مشاهده کرد:

الف) در برخی از متون قانونی، از اصطلاح «خدمات عمومی» برای نام بردن از دسته خاصی از کارمندان یا مستخدمین دولت استفاده شده است. در این متون «مستخدم عمومی» یا مأمورین اجرای خدمات عمومی، در کنار «مستخدم دولتی» و در مقابل آن به کار رفته است. در ماده ۳ «قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی» مصوب ۶ اردیبهشت ماه ۱۳۱۵ مأمورین به خدمات عمومی کسانی دانسته شده اند که در موسسات ذیل انجام وظیفه می‌نمایند: «۱- مؤسسات خیریه که بر حسب ترتیب وقف یا وصیت تولیت آنها با پادشاه عصر است، ۲- مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که دولت یا شهرداری اداره می‌کند و یا تحت نظر دولت اداره

می‌شود، ۳- مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود. و بر این اساس، در قوانین بعدی بین این مستخدمین و مستخدمین دولت تمایز قائل شده اند. برخی از این قوانین عبارتند از: ماده ۱ «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها» مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹، ماده ۳ «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء اختلاس و کلاهبرداری» مصوبه ۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ماده ۱۰۵ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۸/۶/۲۸، ماده ۷۰۳ اصلاحی قانون مجازات اسلامی مصوب ۸۷/۸/۲۲ و...

ب) در برخی متون دیگر، از اصطلاح خدمات عمومی برای نام بردن از خدمات خاصی مانند آب، برق، گاز استفاده شده است. برخی از این قوانین عبارتند از: ماده ۴۶ مکرر قانون کار ۱۳۳۶ مصوب ۱۳۴۳/۱۱/۲۰، تبصره ۶ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، بند ۸ قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ و...

ج) در برخی متون دیگر این اصطلاح (البته با کمی تسامح) به همان معنای مورد نظر در حقوق اداری به کار رفته است (یعنی اموری که حاوی منافع عمومی است و باید از سوی دولت ارائه شود). برای این کاربرد، می‌توان دو مقطع زمانی را در نظر گرفت:

مقطع اول- قوانین مصوب تا پیش از برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: در این دسته از قوانین، مفهوم خدمات عمومی به عنوان مبنای اصلی در توجیه اعمال اداری وجود دارد. از جمله این قوانین می‌توان به «لایحه الغاء عوارض در دهات» مصوب ۱۳۳۴/۵/۲^(۱)، «قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها» مصوب ۲۷ خرداد ماه ۱۳۳۷^(۲)، «قانون برنامه چهارم عمرانی کشور»

۱. به موجب تبصره ۲ ماده ۱ آن مقرر شده بود چنانچه عواید حاصل از زراعت «برای انجام پاره‌ای خدمات عمومی محلی و یا مراسم مذهبی و یا اموری که نفع آن عاید طرفین [مالک و زارع] می‌شود باشد» مشمول قانون فوق نخواهد بود.

۲. «ماده ۲- هواپیماهای زیر از پرداخت عوارض مذکور در بندهای ط - ی - ک ماده یک معاف می‌باشند: ب - هواپیماهای متعلق به دولت اعم از نظامی و غیر نظامی مادامی که برای خدمات عمومی و بدون قصد انتفاع به

مصوب ۱۳۴۷/۵/۸ کمیسیون برنامه مجلسین^(۱)، و «برنامه پنجم عمرانی» (۱۳۵۲-۱۳۵۶)^(۲) اشاره کرد. همچنین به موجب «قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت» مصوب ۱۳۶۰/۷/۵، یکی از خطاهای انضباطی «تعطیل خدمات عمومی خارج از روزهای تعطیل یا اوقات و موارد مقرر» دانسته شده است.

مقطع دوم - قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) و قوانین پس از آن: قانون برنامه چهارم توسعه را از این لحاظ که متضمن تغییر رویکرد به مبنای حقوق اداری در نظام حقوقی ایران است می‌توان نقطه عطفی در این زمینه به حساب آورد. هرچند تا قبل از این قانون نیز تفکیک امور حاکمیتی و تصدی در قوانین و مقررات مختلف به چشم می‌خورد، اما به نظر می‌رسد که در قانون برنامه چهارم به طور

کار می‌رود و همچنین هواپیماهای حامل مهمانان دولت.»

۱.۲- «فعالیت‌های عمرانی دولت محدود به سرمایه‌گذاری در عناصر زیربنا و خدمات و رفاه اجتماعی نخواهد بود بنابر این در رشته‌های تولیدی دولت رأساً در ایجاد واحدهای بزرگ صنعتی و زراعی پیشقدم خواهد گردید. همچنین ایجاد و اداره پاره‌ای از صنایع اساسی را که برای کشور جنبه حیاتی دارد و نیز آن دسته از صنایع را که به لحاظ مصالح ملی اداره آن به وسیله دولت ضروری است نمی‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد ولی در آن رشته از فعالیت‌ها که به علت اطمینان از سودآوری، مورد علاقه بخش خصوصی بوده و ایجاد آن بر خلاف مصالح اجتماعی نباشد دولت نه تنها بخش خصوصی را برای انجام حداکثر فعالیت و بهره‌برداری صحیح آزاد خواهد گذارد بلکه تسهیلات لازم را نیز از طریق مساعدتهای فنی و مالی و حمایت در مقابل رقابت خارجی و کمک به دسترسی به بازارهای خارج و سایر طرق به عمل خواهد آورد مشروط بر آنکه اجرای این سیاست منجر به تحمیل غیر لازم به مصرف‌کننده داخلی نگردد.»

۲.۱- «امور عمومی و دفاعی: مقدمه: توسعه همه جانبه اقتصادی و اجتماعی کشور لزوم گسترش روز افزون خدمات عمومی دولت را در چهارچوب برنامه‌های توسعه ملی ایجاب می‌نماید. در برنامه‌های عمرانی گذشته خدمات عمومی دولت مانند اجرای عدالت، اجرای سیاست داخلی کشور، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور و نظایر آن‌ها در مورد فعالیت‌های ساختمانی و تأسیساتی در الگوی کار برنامه‌ریزی میان مدت قرار نمی‌گرفت و هر گونه پیش‌بینی و آینده‌نگری در توسعه کمی و کیفی خدمات عمومی دولت به برنامه‌های سالانه و تهیه و تنظیم بودجه کل کشور موکول می‌گردید. در تجدید نظر برنامه عمرانی پنجم با توجه به پیوستگی خدمات عمومی با خدمات اجتماعی و اقتصادی و لزوم ایجاد ارتباط مؤثر و متناسب بین وظایف جاری و عمرانی دولت کوشش گردیده است برای کلیه اقداماتی که در قالب امور عمومی و دفاعی انجام می‌پذیرد هدفهای میان مدت و برنامه‌های مشخص تعیین شود...»

مشخص، این نظریه به عنوان جایگزینی برای مفهوم خدمات عمومی در نظر گرفته می‌شود و مبنائی برای ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری را ارائه می‌دهد که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد. در این قانون و در فصل مربوط به «نوسازی دولت و ارتقاء اثربخشی حاکمیت» (فصل دوازدهم)، ابتدا چهار حوزه عمل برای دولت ترسیم شده و سپس وظایفی که دولت در هریک از این چهار بخش بر عهده دارد مورد تبیین قرار گرفته است.

این چهار حوزه به موجب ماده ۱۳۵ این قانون عبارتند از: «امور حاکمیتی»^(۱)، «امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»^(۲)، «امور زیربنائی»^(۳) و «امور تصدیهای اقتصادی»^(۴). همچنین ماده ۱۳۶ این قانون نقش دولت در هر یک از این حوزه‌ها را تشریح نموده است. بر اساس این ماده انجام امور حاکمیتی (بند الف) بر عهده «دستگاه‌های دولتی و عنداللزوم با جلب مشارکت مردم» دانسته شده است و انجام امور

۱. ۱۳۵- الف - امور حاکمیتی: امور حاکمیتی دولت که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد عبارتند از: ۱ - سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخشهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. ۲ - برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد. ۳ - ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم. ۴ - فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری. ۵ - قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی. ۶ - حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی ملی. ۷ - صیانت از هویت ایرانی، اسلامی. ۸ - اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی. ۹ - حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی. ۱۰ - علوم و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی. ۱۱ - پیشگیری از بیماری‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحرانهای پیچیده.

۲. ب - امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی: آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد، از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات جمعی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی.

۳. ج - امور زیربنائی: آن دسته از طرحهای تملک دارائی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساختهای اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد، نظیر طرحهای آب و خاک، عمران شهری و روستائی و شبکه‌های انرژی رسانی، ارتباطات و حمل و نقل.

۴. د - امور تصدیهای اقتصادی: آن دسته از وظایفی است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، نظیر تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل و بازرگانی و بهره‌برداری از طرحهای مندرج در بند (ج) این ماده.

تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت (بند ب)، تصدی‌های اقتصادی (بند د) و امور زیربنائی (بند ج) با هدایت، حمایت و نظارت دولت توسط بخش غیردولتی پیش بینی شده است. نکته مهم در این بین آنکه چنانچه انجام این امور توسط بخش غیردولتی ممکن نباشد، دولت مکلف است رأساً واحدهائی را برای انجام این امور ایجاد و اداره نماید (بند ب-۵).

پس از این قانون و نیز ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، «قانون مدیریت خدمات کشوری» نظریه اعمال حاکمیت و تصدی را در نظام حقوق اداری ایران تثبیت کرد. با این حال، مفهوم و «اصطلاح» خدمات (که در این قانون عمدتاً ناظر بر خدمات عمومی است) در تبیین و توجیه بسیاری از امور حاکمیتی و تصدی مورد استفاده قرار گرفته است.

به عنوان مثال در ماده ۳ این قانون و در تعریف موسسات عمومی غیردولتی، یکی از مشخصه‌های این واحدها، بر عهده داشتن «وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

همچنین در ماده ۸ و در تعریف امور حاکمیتی، آنها را اموری دانسته که «تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.» و در مصادیق آن مواردی نظیر استقرار نظم و امنیت، امور ثبتی (بند ه-)، حفظ تمامیت ارضی (بند و)، حفاظت از منابع طبیعی (بند ط)، ارتقای بهداشت و آموزش عمومی (بند ک)، و اموری نظیر اصل ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام آن توسط بخش غیردولتی امکان‌پذیر نیست (بند ل) ذکر شده است که همگی از جمله مولفه‌های خدمات عمومی محسوب می‌شوند.

همچنین در ماده ۹ این قانون در تعریف امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، آنها را وظایفی دانسته که «منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی» که عمده این امور نیز در زمره خدمات عمومی محسوب می‌شود.

جمع بندی

در این تحقیق این نکات و نتایج قابل استنتاج است:

۱. خدمات عمومی علیرغم ظاهر و معنای ساده اش، مفهومی پیچیده، چالش برانگیز و مورد اختلاف در بین حقوقدانان است و تعاریف مختلف و متنوعی برای آن بیان شده است. این تحقیق با مدنظر قرار دادن نکات اشتراک تعاریف موجود، خدمات عمومی را اموری دانسته که حاوی منفعت ضروری و مستمر عموم جامعه است و ارائه آن از سوی دولت یا با حمایت آن انجام می‌شود.

۲. به منظور روشن شدن مرزهای نظری این مفهوم با مفاهیم مشابه، مفهوم منفعت عمومی، کالاهای عمومی، امور حاکمیتی و حسبه مورد اشاره قرار گرفته اند. رابطه منطقی خدمات عمومی با منفعت عمومی عموم خصوص مطلق (با عمومیت نظریه خدمات عمومی)، با نظریه کالاهای عمومی و امور حاکمیتی عموم و خصوص من وجه و با نظریه حسبه نیز عموم و خصوص مطلق (با عمومیت حسبه) ارزیابی می‌شود.

۳. با توجه به نوع خدمت عمومی مدنظر، خدمات عمومی هم می‌تواند توسط دولت به نحو انحصاری تولید شود و هم می‌تواند با مشارکت دولت و بخش غیردولتی عرضه شود و هم اینکه با تأمین، بسترسازی و نظارت دولت و توسط بخش غیردولتی تولید گردد. این سه شیوه متنوع ارائه خدمات عمومی باعث سازگاری بیشتر این مفهوم با نظام‌های مختلف اقتصادی در کشورهای متفاوت می‌گردد.

۴. در نظام حقوقی ایران اصطلاح خدمات عمومی در سه معنای مختلف بکار رفته است که با وجود ارتباط نسبی میان آنها تنها در یک دسته، به نحو تخصصی و دقیق، اصطلاح خدمات عمومی به کار رفته است. در این دسته از قوانین نیز شاهد دو مقطع هستیم: مقطع اول تا زمان تصویب برنامه چهارم توسعه است که در قوانین این دوره هر جا از خدمات و امور عمومی سخن به میان می‌رود به عنوان مبنای اصلی اعمال اداری مدنظر قرار می‌گیرد و مقطع دوم از برنامه چهارم توسعه (مواد ۱۳۵-۱۳۶) و متعاقب آن قانون مدیریت خدمات کشوری است که با پذیرش نظریه امور حاکمیتی، خدمات عمومی به عنوان بخش و جزئی از مبنای عمل دستگاه‌های اداری مطرح می‌شود.

منابع جهت مطالعه بیشتر

۱. توازنی زاده، عباس، تاملی بر تاثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمانهای دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش ۵۱
۲. حاج زاده، هادی، نظریه کالاهای عمومی در فقه امامیه و حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹
۳. رنجبری، ابوالفضل، نظریه اعمال حاکمیت و مقایسه آن با نظریه احکام حکومتی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۳
۴. گرجی ازندریانی، علی اکبر، ده فرمان حقوق عمومی: تاملی درباره اصول و مفاهیم بنیاین حقوق عمومی، فصنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰
۵. نقیعی، ابوالقاسم، قاعده حسبیه از منظر امام خمینی، نشریه متین، ش ۴۳

منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری؛ ج ۱: سازمانهای اداری ایران، انتشارات دانشگاه تهران، سوم، ۱۳۵۱
۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، میزان، یازدهم، ۱۳۸۹
۳. انصاری، شیخ مرتضی، المکاسب، قم، نشر مطبوعات دینی، چاپ دوم، ۱۳۶۶
۴. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، اول، ۱۳۷۴
۵. توکلی، احمد، بازاردولت کامیابی ها و ناکامی ها، تهران، انتشارات سمت، اول، ۱۳۸۰
۶. حاج زاده، هادی، نظریه کالاهای عمومی در فقه امامیه و حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۹
۷. خمینی، امام روح الله، کتاب البیع، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۹
۸. رضائی زاده، محمد جواد، حقوق اداری ۱، نشر میزان، اول، ۱۳۸۵
۹. رفیعی، عطاءالله، جایگاه دولت در نظام اقتصادی اسلام، نشریه اقتصاد اسلامی، شماره ۲۸
۱۰. صدر، سیدمحمدباقر، اقتصادنا، قم: دفتر تبلیغات اسلامی، اول، ۱۴۱۷
۱۱. فیض کاشانی، ملا محسن، الوافی، تصحیح و حواشی ابوالحسن شعرانی، تهران: کتابفروشی اسلامی، ۱۳۷۵
۱۲. قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، نشر دادگستر، اول، ۱۳۷۵
۱۳. عباسی، بیژن، حقوق اداری، موسسه نشر دادگستر، اول، ۱۳۸۹
۱۴. کلاتری، علی اکبر، جزیه و احکام آن در فقه اسلامی، تهران، دفتر انتشارات اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۴
۱۵. مومنی طباطبائی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۸۳
۱۶. میردی، سیاوش و نوروزی، علیرضا، فرهنگ اقتصادی، موسسه کتاب پیشبرد و انتشارات نگاه، اول، ۱۳۷۳
۱۷. مکارم شیرازی، ناصر، کتاب النکاح، انتشارات مدرسه امام علی ابن ابیطالب علیه السلام، قم، اول، ۱۴۲۴
۱۸. مکی عاملی، محمدابن جمالالدین (شهید اول)، الدروس الشرعیه فی فقه الامامیه، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، قم، دوم، ۱۴۱۷
۱۹. موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، نشر دادگستر، اول، ۱۳۹۱
۲۰. موسی زاده، رضا، حقوق اداری، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۶
۲۱. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری در پرتوی آراء دیوان عدالت اداری، خرسندی، تهران، دوم، ۱۳۹۱
۲۲. نرم افزار لوح حق

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir