

حقوق عمومی و خصوص

مفهوم و تشخیص این دو گروه

تمیز بین حقوق عمومی و خصوصی پیشینه بسیار طولانی دارد و حتی در میان رومیان نیز مرسوم بوده

است. ولی جدایی این دو شعبه با تدوین قانون ناپلیون قطعیت بیشتری یافت، زیرا این قانون فقط ناظر

به روابط خصوصی اشخاص بود و از ابتدا نیز قانون مدنی نامیده شد.

هر چند که در اثر دخالت روز افزون دولت در روابط مردم مفهوم حقوق خصوصی مورد انتقاد پاره

ای از نویسندگان قرار گرفته است، در تعریف آن مرسوم است که می گویند: حقوق عمومی

قواعدی است که بر روابط دولت و ماموران او با مردم حکومت می کند و سازمانهای دولتی را منظم

می سازد، و حقوق خصوصی مجموع قواعد حاکم بر روابط افراد است. پس، تمام مقرراتی که

مربوط به قوای سه گانه و طرز اعمال حاکمیت دولت و سازمانهای عمومی است، از قواعد گروه

نخست و تمام اصولی که بر روابط تجارتي و خانوادگی و تعهدات اشخاص در برابر هم حکومت می

کند، در زمره قواعد حقوق خصوصی است.

ملاک تشخیص، طرح اشکال

در زمانی که مکتب اصالت فرد و آزادی اراده مبنای حقوق بود و حدود دخالت دولت در اقتصاد به

دقت معین می شود و اصل این بود که کار مردم به خود آنها واگذار شود، حد بین حقوق عمومی و

خصوصی نیز به آسانی قابل رسم بود. زیرا، از طرفی خدمات عمومی محدود به یک سلسله

اقدامهای خاص بود و دولت به صورتهای گوناگون در روابط مالی اشخاص دخالت نمی کرد و در

نتیجه تشخیص اموری که به دولت ارتباط داشت با اشکال مهمی روبرو نمی شد. از سوی دیگر، در

امور مالی و به ویژه قراردادها ، اراده فرد حاکم بر سرنوشت او بود و به ندرت اتفاق می افتاد که دولت ، به نام حفظ حقوق عمومی ، رعایت اصلی را اجبار کند یا بستن پیمانی را بر کسی تحمیل سازد .

ولی از اواخر سده نوزدهم ، که رفته رفته مفهوم اجتماعی حق طرفدارانی پیدا کرد و وظایف دولت در اداره امور گسترش یافت ، مرز بین حقوق عمومی و خصوصی نیز به صورت سابق باقی نماند ؛ دولت نه تنها به طور مستقیم در غالب امور مداخله کرد ، با ملی کردن پاره ای از موسسه های مالی ، به صورت اشخاص حقوقی و در زمره دیگران ، به تجارت پرداخت و برای این کار از بسیاری امتیازهای حقوقی خود گذشت .

در حقوق کنونی ، اصل حاکمیت اراده قلمرو پیشین خود را از دست داده است و توافق دو طرف عقد دیگر آن احترام گذشته را ندارد . قواعد امری قراردادها رو به فزونی گذارده است و در پاره ای از آنها ، مانند قرار داد کار ، تراضی دو طرف تغییر مهمی در شرایط و آثار قانونی عقد نمی دهد . چهره اجتماعی بعضی از عقود چنان اهمیت یافته است که قانون انعقاد آنها را بر اشخاص تحمیل می کند : یعنی آنها را طرف قراردادی می داند که راضی به بستن آن نبوده اند .

در میان روابط دولت و افراد و روابط خصوصی آنها مفاهیم تازه ای به وجود آمده است که تشخیص قواعد حاکم بر آن به آسانی ممکن نیست و با معیارهای قدیمی نمی توان به درستی معلوم کرد که این قواعد در شمار حقوق عمومی است یا خصوصی .

معیارهای ماهوی

پاره ای از نویسندگان کوشیده اند تا ماهیت قواعد حقوق عمومی و خصوصی را از هم ممتاز سازند ،
و برای این منظور معیارهای گوناگون پیشنهاد کرده اند ، که مهمترین آنها عبارت است از :

۱. قواعد حقوق عمومی امری است : یعنی اشخاص ، حتی با تراضی بین خود نیز نمی توانند از آنها سرپیچی کنند . در حالی که قواعد حقوق خصوصی بر مبنای احترام به اراده اشخاص استوار است و هدف آن تکمیل شرایط قرار داد و تعیین اراده احتمالی دو طرف است .

ولی ، امری یا تکمیلی بودن یک قاعده ، ملاک درستی برای تشخیص عمومی یا خصوصی بودن آن به دست نمی دهد . زیرا بسیاری از قواعد حقوق خصوصی به خاطر ارتباط با نظم عمومی جنبه امری دارد (مانند قواعد مربوط به خانواده و ارث) و هیچ تردید نیست که رابطه بین زن و شوهر یا پدر و فرزند به دولت ارتباط ندارد و قواعد حاکم بر آن از مصداقهای بارز حقوق خصوصی است .

۲. هدف قواعد حقوق عمومی حمایت از منافع جامعه است ، لیکن هدف حقوق خصوصی تأمین نفع اشخاص است : ولی باید دانست که در هر قاعده حقوقی کم و بیش منافع عموم مورد نظر است ، جز این که گاهی راه تأمین این منافع را قانونگذار در حمایت از حقوق خصوصی دیده است . اگر قانون

از حق مالکیت یا زوجیت و ابوت حمایت می کند ، به خاطر این است که بهترین راه ایجاد ثروت دیده است . هدف اصلی همیشه ایجاد آسایش و نظم عمومی است . به همین جهت ، هیچ کس نمی تواند حقوقی را که به او اعطا شده بر خلاف هدف اصلی آن به کار برد و در پناه اجرای حق آسایش عمومی را بر هم زند یا آن را وسیله رسیدن به هدفهای نامشروع خویش سازد (اصل ۴۰ قانون اساسی

(

معیار شخصی و سازمانی

جمعی دیگر از نویسندگان ، حقوق عمومی را قواعد حاکم بر سازمانهای دولتی و عمومی دانسته اند.

این معیار از جهت قواعد مربوط به تشکیلات اداری درست است ، ولی در حقوق کنونی پذیرفتن آن

به دو اشکال مختلف روبه رو شده است :

۱. پاره ای از شخصیتهای حقوقی ، که ساخته دولت و در شمار سازمانهای عمومی است ، به کارهایی

پرداخته اند که هدف آن سودجویی است نه اجرای حاکمیت عمومی ، و همه پذیرفته اند که مؤسسه

های دولتی در این گونه امور از امتیازهای مربوط به حقوق خصوصی حکمفرماست .

۲. بر عکس ، بعضی از شخصیتهای حقوقی که جنبه خصوصی دارند . عهده دار امور عمومی شده اند :

یعنی در خدمات عمومی با دولت همکاری می کنند (مانند اتاق بازرگانی ، کانون وکلای دادگستری

، کانون سر دفتران و سندیکاهای کارگری) و قوانین کم و بیش این گونه سازمانها را نیز از امتیازهای

مربوط به حقوق عمومی برخوردار کرده است .

پس ، نباید ادعا کرد که حقوق عمومی مخصوص سازمانهای دولتی و عمومی است و همیشه بر

روابط آنها با مردم حکومت می کند .

حقوق عمومی و اعمال حق حاکمیت

حقیقت این است که مفهوم حقوق عمومی با حاکمیت دولت ملازمه دارد و نمی توان قواعد آن را

جدای از اقتدار عمومی تصور کرد . به سبب جدایی قواعد حقوق عمومی از حقوق خصوصی این

است که دولت و سایر موسسه های عمومی با افراد مردم در یک وضع قرار ندارند : هدف اشخاص

در فعالیتهایی که می کنند سودجویی و حفظ منافع خصوصی خودشان است ، در حالی که منظور از اعمال اداری حمایت از حقوق عمومی و اجرای حاکمیت است ، درست است که سازمانهای عمومی نیز به وسیله انسانها اداره می شود ، اما چون سود کارهایشان به طور مستقیم به خودشان نمی رسد ، هنگام اجرای وظیفه تنها نفع عموم و اجرای درست قوانین را می بینند و برای رسیدن به این هدف نیز از حق حاکمیت و اقتدار مخصوص به حکومت برخوردارند .

پس ، منطقی است که قواعد حاکم بر روابط این گونه سازمانها ، با مقرراتی که رابطه خصوصی افراد را تنظیم می کند ، از هم متمایز و مستقل باشد . ولی ، هنگامی که اشخاص حقوق عمومی به کارهای خصوصی می پردازند و هدفشان اعمال حاکمیت ملی نیست ، روابطشان با مردم تابع قواعد حقوق خصوصی است ، و به کار بردن قواعد استثنائی حقوق عمومی مبنای واقعی خود را از دست می دهد .
فایده تشخیص

تمیز حقوق عمومی و خصوصی تنها از لحاظ نظری مفید نیست ؛ از جهت عملی نیز آثار فراوان دارد که به پاره ای از مهمترین آنها اشاره می شود:

۱. بسیاری از تصمیمهای ماموران دولت قابل اجراست : برای مثال ، تصمیم شهرداری در باب ایجاد و توسعه معابر . با تصویب انجمن شهر ، به زیان مالکان قابل اجراست ، یا تشخیص مامور مالیاتی در حدود صلاحیت خود نسبت به مودیان اجرا می شود.

۲. در قراردادهایی که بین موسسه های دولتی و مردم بسته می شود ، پاره های از قواعد کلی معاملات اجرا نمی گردد . چنان که در مقام تفسیر قرارداد حقوق عمومی ، به جای تحقیق درباره قصد مشترک

دو طرف ، باید دید حفظ منافع عمومی چه اقتضا دارد و کدام یک از معانی مورد اختلاف بهتر می تواند از این نفع حمایت کند . همچنین ، در قراردادهایی که دولت در مقام اعمال حق حاکمیت است (مانند قرارداد مربوط به آب و برق) ، می تواند ، بدون رضای طرف دیگر در نرخ آنها تجدید نظر کند .

۳. اموال و مشترکات عمومی ، که دولت با ولایت از طرف عموم اداره می کند ، تابع قواعد کلی مربوط به سایر اموال نیست ، چنان که مرور زمان درباره آن جاری نمی شود و جز با وضع قانون خاص ، قابل انتقال به اشخاص نیست .

۴. دادرسی دعاوی دولت و مردم نیز تابع قواعد خاصی است : برای مثال ، دولت از پرداخت هزینه دادرسی معاف است و پاره ای از دعاوی مردم و دولت باید در محاکم اختصاصی رسیدگی شود : مانند هیات های حل اختلاف مالیاتی ، یا شورای حل اختلاف شهرداری ، یا دیوان عدالت اداری که به شکایت از ((تصمیمات و اقدامات واحد های دولتی ، اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و موسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری...)) می پردازد