

## مدخلی بر خدمات عمومی الکترونیک در نظام حقوقی ایران

محمد جواد رضایی زاده<sup>۱\*</sup>، سهرورد زرشکیان<sup>۲</sup>

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۰/۶/۱؛ تاریخ تصویب: ۹۰/۱۰/۲۰)

### چکیده

حقوق دنباله‌رو تحولات اجتماعی است و غایت وجودی آن، قانون‌مند ساختن روابط ناشی از آن می‌باشد. همگام با پیشرفت‌های جامعه بشری در دهه‌های اخیر، در عرصه ارتباطات - که عصر حاضر را عصر ارتباطات نام نهاده است - مفهومی به نام دولت الکترونیک شکل گرفت و مدل ارائه خدمات عمومی را دگرگون ساخت. ورود فناوری اطلاعات و ارتباطات عرصه حقوق را متأثر کرده و مسایل نوین حقوقی را ایجاد نموده است. این مقاله با نگاهی حقوقی چندی از مهم‌ترین مسایل ناشی از ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیک را بررسی کرده است و به نحوه شکل‌گیری این خدمات در نظام حقوقی ایران - با تکیه بر قانون مدیریت خدمات کشوری - پرداخته است. برای نیل به این مهم، علاوه بر تطبیق اصول حقوقی حاکم بر خدمات عمومی با این مدل، به بررسی وضعیت این اصول در قوانین و رویه کنونی کشورمان پرداخته‌ایم.

### واژگان کلیدی

خدمات الکترونیک، خدمات عمومی، فناوری اطلاعات، دولت الکترونیک، قانون مدیریت خدمات کشوری.

## مقدمه

با پیشرفت روزافزون بشر در زمینه فناوری ارتباطات و اطلاعات، فضای حقوقی نیز از این تغییرات متأثر و در زمینه‌های مختلف، مسایل حقوقی متعددی پدیدار گشته است. با توجه به سرعت پیشرفت این فناوری‌ها، نظام حقوقی کشورها نیز باید هم‌زمان بسترهای حقوقی مناسب با آن را فراهم کند. دولت‌ها نیز اهمیت این مسأله را درک کرده‌اند و سعی در قانون‌مند کردن این فضا دارند.

تأثیر این فناوری در عرصه حقوق عمومی در مفهوم «دولت الکترونیک»<sup>۱</sup> متجلی می‌گردد. دولت الکترونیک شئون متفاوتی دارد که یکی از آنها خدمات الکترونیک عمومی است. ارایه خدمات عمومی از وظایف دولت‌هاست که راساً تأمین نیازها و منافع عمومی را به‌عهده گرفته و برای این منظور، سازمان‌هایی تشکیل می‌دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۲۶۴). با ظهور دولت الکترونیک، نحوه ارایه این خدمات به‌کلی تغییر یافته و باعث ایجاد مسایل حقوقی تازه‌ای می‌گردد. دولت‌ها نیز با درک اهمیت این مدل ارایه خدمات سعی کرده‌اند خود را با آن هماهنگ کنند و ضمن پذیرش اصل آن، قوانینی برای قانون‌مند کردن روابط ناشی از آن وضع کرده‌اند. قانون‌گذار ما نیز با درک این ضرورت، فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) را به بحث فناوری اطلاعات و خدمات اداری اختصاص داده است سایر آیین‌نامه‌ها و مصوبات را در جهت تکمیل آن آورده است. البته سابقه پرداختن به این موضوع بسیار پیش‌تر از قانون مدیریت خدمات کشوری است که در مباحث آتی بدان می‌پردازیم.

بحث دولت الکترونیک و گسترش به‌کارگیری فناوری اطلاعات در عرصه خدمات عمومی، محاسن و معایبی دارد؛ از محاسن آن می‌توان به مزایایی چون سرعت عمل، احتمال خطای کمتر، کم کردن هزینه‌ها، صرفه‌جویی در زمان، ارایه خدمات به‌صورت دائمی و کاهش فساد اداری اشاره کرد و مسایلی چون دخالت دولت در حریم خصوصی، احتمال بروز معایب فنی و

1. Electronic Government

قطع خدمات عمومی و زیر سؤال رفتن اصل تساوی، از جمله معایب بالقوه‌ای است که از منظر حقوقی قابل بررسی و محل تأمل اندیشمندان است. آنچه واضح است این است که امروزه دولت‌ها اصل این مدل و الگوی جدید را پذیرفته‌اند سعی در کاهش نقاط منفی آن دارند. در ایران نیز قانون‌گذار علاوه بر پرداختن به این موضوع در قانون م.خ.ک، در قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و به‌خصوص آخرین قانونی که تصویب شده آن (۸۹/۱۰/۲۵) به ضرورت بسترسازی برای آن اشاره کرده است. امروزه دولت‌های مدرن، سیاست‌گذاری در زمینه ارایه خدمات الکترونیک را بسیار مهم می‌دانند و بودجه‌های کلانی صرف آن می‌کنند.

در این مقاله سعی می‌کنیم ابتدا با طرح ضرورت بحث دولت الکترونیک و مسایل ناشی از آن، به بررسی تاریخچه طرح این مسأله در نظام حقوقی خود پرداخته و سپس سعی در دسته‌بندی این خدمات خواهیم کرد و نهادهای مشمول قانون در زمینه ارایه این خدمات را معرفی خواهیم کرد؛ چرا که معرفی این نهادها از حیث مسؤلیتشان در زمینه ارایه این خدمات مؤثر است. مبحث مهم دیگری که مطرح می‌شود، شیوه‌های ارایه این خدمات است. در واقع نباید تصور کرد که خدمات عمومی الکترونیک صرفاً امری دولتی است؛ این تصور نه تنها با تعریف این خدمات هماهنگ نیست، در عمل نیز با تناقض مواجه است. در انتها به تطبیق اصول اساسی حاکم بر خدمات عمومی بر خدمات الکترونیک می‌پردازیم. نکته شایان ذکر اینکه خدمات الکترونیک الگویی است که اگر بخواهیم آنرا جایگزین الگوی سنتی خدمات عمومی کنیم، باید از جنبه‌های متعدد آنرا مورد بررسی قرار دهیم و ابتدا زمینه‌های ایجاد آن را فراهم کنیم، ممکن است این مدل نقض غرض خود گردد و به‌جای رضایت، اسباب نارضایتی شهروندان را فراهم کند؛ به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه که گام‌های تازه‌ای در این زمینه بر می‌دارند.

### ضرورت طرح دولت الکترونیک

تاریخ بشر شاهد پیشرفت‌های متعددی بوده است و در یک جمع‌بندی می‌توان گفت دنیای امروز سه انقلاب مهم را پشت سر گذاشته است. پس از انقلاب کشاورزی و انقلاب صنعتی،

اواخر قرن بیستم و اوایل قرن بیست و یکم را می‌توان انقلاب ارتباطات نامید. فناوری اطلاعات حاصل این انقلاب است؛ به طوری که امروزه تمامی شئون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی ملت‌ها را تحت تأثیر خود قرار داده است. یکی از وجوه این فناوری در خدمات الکترونیک رخ می‌نماید.

حقوق در یک معنا، علم تنظیم روابط میان انسان‌هاست. روابط افراد با اداره در حقوق اداری بحث می‌شود. با ورود تکنولوژی‌های اطلاعاتی و شکل‌گیری جامعه اطلاعاتی و فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی،<sup>۱</sup> این روابط شکل کاملاً متفاوتی به خود گرفتند؛ به طوری که دیگر روابط چهره‌به‌چهره و حضوری جای خود را به روابط مجازی داده است و به قولی می‌توان گفت نظام دیوان‌سالاری وبری به الگوی دولت الکترونیک تبدیل می‌گردد (باطنی و یزدان‌شناس، ۱۳۸۵، ص ۷)

ناگفته پیداست که تنظیم روابط بین افراد و اداره در این فضای مجازی، مباحث جدیدی را در عرصه حقوق ایجاد می‌کند. طرح مسأله دولت الکترونیک در بُعد حقوقی ناشی از مبانی متفاوت است و مسایل متفاوتی نیز از آن منبث می‌شود؛ مباحثی چون جهانی شدن، ارتباط دولت الکترونیک با حکمرانی خوب، دولت دسترس‌پذیر، کاهش فساد اداری، کوچک‌سازی دولت، پاسخ‌گویی دولت، نمونه‌هایی از این مبانی‌اند و مباحثی چون حریم خصوصی افراد و حق برابری در استفاده از خدمات عمومی، منبث از این مبانی هستند که در فضای حقوقی مطرح می‌شوند.

موافقان این مدل، مزایایی چون تبادل سریع و آسان داده‌ها و اطلاعات، دسترسی سریع و مستقیم شهروندان به اطلاعات مورد نیاز، صرفه‌جویی در انرژی، زمان، منابع و هزینه‌ها، افزایش کارایی و بهره‌وری، افزایش شفافیت فعالیت‌های دولتی، ساده‌سازی فرایندهای دولتی و کاهش دیوان‌سالاری را از مزایای آن برمی‌شمارند (Gupta and Janat, 2003; World Bank, 2003). ماده ۳۶ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز اهداف مشابهی را مطرح کرده است. ذکر این مزایا،

1. Information & Communication Technology

نافی موانع و چالش‌های تحقق دولت الکترونیک و مدل ارایه خدمات الکترونیک نیست. همان‌طور که در مباحث آتی اشاره می‌گردد، موانع حقوقی و تکنولوژیک متعددی درمورد این مفهوم وجود دارد که در صورت عدم توجه به آن، مشکلات بسیاری در روابط اداره و مردم ایجاد می‌شود. باین‌وجود ولی مسأله مهم این است که با وجود تمامی این مشکلات، امروزه این مدل توسط تمامی کشورها به‌عنوان مدلی برای ارایه خدمات عمومی مورد پذیرش قرار گرفته است؛ از این‌رو ضمن پذیرش اصل موضوع باید سعی کرد زمینه‌های کاهش موانع آن را فراهم آورد. به‌عنوان مثال، ارایه خدمات الکترونیک مستلزم دسترسی به اطلاعات شهروندان، از جمله کد پستی، شماره ملی و سایر مدارک مورد نیاز حسب مورد است؛ لذا همواره امکان سوءاستفاده از این اطلاعات و نقض حریم خصوصی افراد وجود دارد. بنابراین باید راه‌حلهایی یافت تا چنین مسایلی به حداقل برسد. در این مورد خاص، در نظام حقوقی ایران راه‌حلهایی پیش‌بینی شده است. بند ۶ ماده ۱۹ آیین‌نامه «بهره‌برداری از دفاتر پیشخوان دولت»، حفظ، حراست و عدم افشای اسناد و مدارکی که به تشخیص دستگاه خدمات‌دهنده نیازمند نگهداری و مراقبت ویژه می‌باشد را از تکالیف کارمندان دانسته است. همچنین ماده ۳۴۸ قانون مجازات اسلامی، ضمانت اجرایی این مورد را بیان کرده است.

از چالش‌های فراروی دولت الکترونیک، بحث شکاف دیجیتالی<sup>۱</sup> و عدم دسترسی برابر شهروندان به این خدمات است که به‌عنوان یکی از جدی‌ترین انتقادات به این مدل بیان شده است. دولت باید سیاست‌هایی پیاده کند تا اقشار مختلف جامعه بتوانند با کم‌ترین هزینه به این خدمات دسترسی پیدا کنند. این بحث به تفصیل در مباحث آتی طرح خواهد شد. برخی از مخالفان نیز به یکی دیگر از نتایج حقوقی دولت الکترونیک، یعنی دموکراسی دیجیتالی ایراد گرفته و آن‌را تحولی غیر دموکراتیک در کشورهای جهان سوم تلقی کرده‌اند (اشتریان، ۱۳۸۴، ص ۴۳).

از لحاظ موازین بین‌المللی نیز می‌توان به ضرورت دولت الکترونیک پی برد. از مفاهیم

جدید در عرصه حقوق عمومی، مفهوم حکمرانی خوب است که نخست در دهه ۱۹۹۰ توسط بانک جهانی مطرح شد و از آن به بعد، الگوهای مختلفی توسط نهادهای مختلف در مورد آن عنوان شد. در سال ۲۰۰۰، کمیته مشورتی سازمان ملل راجع به مسایل اجرایی و برنامه‌ای،<sup>۱</sup> یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب را دولت الکترونیک معرفی کرد (Human Development Report, 2001, pp103-105). البته این مدل به‌خودی‌خود هدف محسوب نمی‌گردد؛ بلکه با تأثیراتی که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر متغیرهایی چون دموکراسی مشارکتی، انسجام و هماهنگی در خط‌مشی‌ها، هماهنگی، اثربخشی و کارایی در فعالیت‌ها و شفافیت دارد، وسیله‌ای در جهت نیل به حکمرانی خوب تلقی شده است (Karacapilidis, 2005, p30). این مدل گامی به‌سوی دموکراسی الکترونیک یا دموکراسی دیجیتال است و در واقع با سپردن امور به مردم، در زمینه تحقق مشارکت عمومی، مردم‌سالاری و شهروندمحوری می‌کوشد.

دولت الکترونیک سبب تغییرات عمده‌ای در سازمان‌های دولتی و نحوه تعامل آنها با یکدیگر و مردم می‌شود. امروزه با شکل‌گیری مفاهیم نوین مدیریتی شاهد مسایلی چون کوچک‌سازی دولت‌ها و سپردن امور به بخش غیر دولتی، سلامت اداری، نوسازی و تحول اداری هستیم. دولت الکترونیک بر روی تمامی این شاخص‌ها تأثیر می‌گذارد. بازمهندسی فرایندهای سازمان که در قوانین مختلف بعد از انقلاب مورد توجه قرار گرفته است، حاکی از مشکلات عمده نظام سنتی دیوان‌سالاری در زمینه خدمات‌رسانی است؛ از این‌رو لزوم نوسازی دولت و ادارات به‌چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال در مورد بحث فساد اداری که از مشکلات عمده نظام دیوان‌سالاری اداری - نظام چهره‌به‌چهره - است، دولت الکترونیک با کاهش و حذف مراجعات حضوری افراد به ادارات، زمینه را برای تخلفات اداری چون رشوه، سرقت و اختلاس کاهش می‌دهد. در این زمینه کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد<sup>۲</sup> نیز - که کشور ما هم عضویت آنرا پذیرفته است - قابل توجه می‌باشد. دولت الکترونیک با تعریف روشن‌تر وظایف

1. The union consultative committee on program and question-CCOPQ

2. United Nations Convention against Corruption

و مأموریت‌های مؤسسات دولتی به‌منظور پرهیز از انجام کارهای موازی و کاهش هزینه‌ها، کاهش کاغذبازی و تسریع و شفافیت امور می‌تواند به بهبود فضای موجود کمک نماید.

دولت الکترونیک در واقع انتقال الگو از نظام دیوان‌سالاری سنتی به مدل دولت الکترونیک است. از ویژگی‌های این مدل جدید، مشتری‌مداری، تمرکز بر رضایت شهروندان، انعطاف‌پذیری و مدیریت شبکه‌ای با توجه به بخش‌های داخلی و خارجی سازمان است (محمدیان و وهاب‌زاده، ۱۳۸۴، ص ۱۴). دولت الکترونیک فراسازمانی است، چارچوب‌های مادی سازمان را درهم می‌شکند و از طریق فضای مجازی با افراد در ارتباط است. در این مدل ساختار سلسله‌مراتبی و بالا به پایین دولت تغییر شکل پیدا می‌کند و افراد، خود به‌عنوان کاربر می‌توانند به‌طور مستقیم با اداره در ارتباط باشند. بدیهی است چنین تغییری تا چه حد می‌تواند محیط حقوقی بهره‌مندی از خدمات حقوقی را تغییر دهد.

### تاریخچه و زمینه‌های طرح موضوع در نظام حقوقی ایران

بحث دولت الکترونیک و خدمات الکترونیکی دولت در ایران سابقه‌ای بیش از قانون مدیریت خدمات کشوری دارد، هرچند این بحث در قانون استخدام کشوری به‌طور مستقیم مورد اشاره قرار نگرفته بود، به‌دلیل اهمیت این موضوع، قانون م.خ.ک فصل خاصی را (فصل ۵) به این موضوع اختصاص داد؛ ولی این بدین معنا نیست که شروع این بحث به تصویب این قانون برمی‌گردد؛ بلکه پیش‌تر از آن نیز در برنامه‌های توسعه به این امر پرداخته شده بود.

قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۱/۱۱/۱۳۶۸) در بند ۳ تبصره ۲۲ به استفاده از تکنولوژی پیشرفته اداری، به‌ویژه تکنولوژی انفورماتیک، به‌منظور خدمت‌رسانی با کیفیت و سرعت مطلوب اشاره کرده است. برنامه‌های دوم و سوم توسعه نیز با پیش‌بینی شورای عالی اداری در نظام اداری و اجرایی کشور و همچنین تثبیت آن در قانون مدیریت خدمات، کشوری یکی از وظایف این شورا را اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و

اقتصادی نمودن فعالیت‌ها عنوان کرد. با وجود اینکه عبارت «خدمات الکترونیک» یا «دولت الکترونیک» در قوانین فوق و همچنین در وظایف شورای عالی اداری به‌طور صریح ذکر نشده است، اما با توجه به اهداف ذکر شده می‌توان ضرورت آنرا استنباط نمود. مواد ۲۸، ۵۹، ۹۴، ۱۰۳، ۱۱۲، ۱۱۶، ۱۲۴، ۱۲۵ و ۱۶۰ قانون برنامه سوم توسعه نیز در همین زمینه تدوین شده است (باطنی و یزدان‌شناس، ۱۳۸۵، ص ۲۴).

در ادامه لازم است به سیر ایجاد مفهوم دولت و خدمات الکترونیک در ضمن هفت برنامه تحول در نظام اداری کشور که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری و سپس هیئت وزیران رسید (۱۳۸۱/۱/۱۸)، اشاره کنیم. البته از آنجاکه تصویب برنامه‌های چهارم به بعد از لحاظ زمانی مؤخر بر برنامه سوم توسعه بود، به‌نوعی می‌توان گفت این برنامه‌ها گامی در جهت عملی کردن موارد مذکور در برنامه سوم بود.

برنامه چهارم از هفت برنامه فوق به اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری پرداخته است. در توجیه این برنامه گفته شده است که بهره‌مندی از تکنیک‌هایی نظیر طراحی و تجزیه و تحلیل سیستم‌ها و روش‌های انجام کار، بهبود سیستم‌ها، فرایندها و روش‌ها و همچنین استفاده مناسب و به‌موقع از فناوری‌های اداری و اطلاعات با رویکرد مشتری‌مداری و شهروند محوری به‌منظور اصلاح و مکانیزاسیون فعالیت‌های نظام اداری در راستای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی، صحت، سرعت و دقت در عملیات، ارتقای کیفیت و مطلوبیت ارائه خدمات به مردم، فراهم آمدن امکانات نظارت و ارزیابی عملیات به‌منظور افزایش کارایی، اثربخشی و بهره‌وری در نظام اداری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید (معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت، ۱۳۸۱، ص ۴).

شاید بتوان گفت اولین اقدام سازمان‌یافته و فراگیر در زمینه تحقق دولت الکترونیک در ایران، طرح توسعه کاربری فناوری اطلاعات (تکفا) بود که در سال ۱۳۸۱ تدوین و تصویب شد؛ طرح تحقق دولت الکترونیک نیز در ۲۲ تیرماه همین سال به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت به تصویب شورای عالی اداری رسید (مصوبه ۱۳/۷۲۲.ط شورای عالی اداری). اواخر همین سال نیز سند راهبردی توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات ملی از سوی وزارت



پست و تلگراف و تلفن منتشر گردید که در آن چشم‌انداز، راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات ملی تبیین شد (کفاش‌پور، ۱۳۸۶، ص ۴۶).

در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نیز این امر مغفول نمانده و در ادامه استراتژی نوسازی فعالیت‌ها و خدمات اداری، موادی در این زمینه آمده است، از جمله ماده ۵۷ و ۱۴۲ برنامه چهارم توسعه که به ترتیب تأمین و تضمین ارایه خدمات فناوری اطلاعات در سراسر کشور و استفاده از فناوری‌های نوین اداری و بازرگاری و مهندسی فرآیندها و روش‌ها را متذکر می‌شوند و نیز بند ج ماده ۱۲۷ این قانون که اشاره‌ای به خدمات الکترونیک دارد.<sup>۱</sup> اما شاید بتوان گفت برنامه پنجم توسعه نسبت به سایر قوانین مذکور، بیشترین ارتباط موضوعی را با بحث ما دارد؛ چراکه بخش اول فصل چهارم این قانون (نظام اداری و مدیریت) به‌طور مستقیم به بحث فناوری اطلاعات و خدمات الکترونیک دولتی و شیوه‌های انجام آن پرداخته است - که در ضمن مباحث آتی مطرح خواهند شد - و می‌توان گفت این قانون به‌نوعی سازوکار اجرایی فصل پنجم قانون م.خ.ک را تکمیل کرده است.

### تعریف خدمات عمومی الکترونیک و ارتباط آن با فناوری اطلاعات

فایده تعریف خدمات الکترونیک این است که می‌توان مسئولیت و تکالیف قانونی سازمان‌های دولتی را در ارایه آنها مشخص کرد. می‌توان این خدمات را از دو بعد شکلی و ماهوی تعریف نمود. از لحاظ ماهوی خدمات الکترونیک عمومی در واقع همان خدمات عمومی هستند که موضوع حقوق اداری قرار می‌گیرد و عبارتند از خدماتی که برای تحقق منافع عمومی لازم است و هرچند به‌طور سنتی توسط دولت انجام می‌پذیرد، هم اکنون بخش خصوصی نیز زیر نظر دولت به انجام این خدمات می‌پردازد. این خدمات سه دسته هستند؛ خدمات عمومی اداری که از امتیازات عمومی نیز برخوردارند و خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی که نظام حقوقی حقوق خصوصی بر آنها حاکم است و خدمات مختلط (رضایی‌زاده،

۱. مواد دیگری نظیر ماده ۳۳، ۴۴ و ۱۳۱ نیز جنبه‌های دیگری از این بحث را مدنظر قرار داده‌اند.

۱۳۸۶، ص ۲۳۸-۲۳۹). سه‌دسته این خدمات در چهارچوب خدمات الکترونیک قابل‌ارایه هستند.<sup>۱</sup> خدمات الکترونیک عمومی از لحاظ شکلی ناظر به شیوه‌ارایه خدمات عمومی است بدین منظور که دولت‌ها به‌طور سنتی خدمات عمومی را با ابزارهای دستی نظیر کاغذ‌ارایه می‌کردند و با ورود تکنولوژی، شیوه‌ارایه این خدمات دست‌خوش تغییر شد و با ظهور دولت الکترونیک شیوه‌دستی‌ارایه خدمات به مدل الکترونیک تغییر پیدا کرد. بنابراین خدمات الکترونیک دولت اصولاً موجد خدمات ماهوی جدیدی برای دولت نیست، بلکه صرفاً معطوف به شیوه‌ها و ابزارهای‌ارایه خدمات عمومی است. خدمات الکترونیک عمومی دو مفهوم موسع و مضیق دارد. در مفهوم اول این خدمات شامل کلیه خدمات عمومی قابل‌ارایه توسط دولت و سازمان‌های دولتی - و حتی سازمان‌های غیردولتی که خدمات عمومی‌ارایه می‌دهند- است که به واسطه ابزارهای الکترونیک شامل خودکارسازی و کامپیوتری‌کردن<sup>۲</sup> رویه‌های کاغذی مبنای موجود انجام می‌پذیرد. در این مفهوم خدمات الکترونیک از دو دیدگاه ارتباط دولت با دولت (مکانیزاسیون کارهای دولتی و ایده اتوماسیون اداری) و دولت با مردم (اطلاع‌رسانی و خدمات‌رسانی)، بررسی می‌شود (کفاش‌پور، ۱۳۸۶، ص ۷).

خدمات الکترونیک، در مفهومی مضیق، با توجه به عبارات قانون مدیریت خدمات کشوری (مخصوصاً ماده ۳۷ و ۳۸) و اهداف مذکور در آن (مثل حذف مراجعه حضوری مردم و پیش‌بینی ایجاد مراکز‌ارایه خدمات) بیشتر ناظر بر ارتباط دولت با مردم است. از لحاظ منطقی نیز این تفسیر صحیح به‌نظر می‌رسد، زیرا هرچند اتوماسیون اداری، که مصداق مکانیزم‌های درون‌سازمانی است، در چهارچوب دولت الکترونیک صورت می‌گیرد، اما لزوماً مراجعه حضوری مردم به ادارات را کاهش نمی‌دهد، بلکه صرفاً موجب تسریع انجام امور بین واحدهای دورن سازمان‌ها می‌شود.

برای‌ارایه یک تعریف از خدمات الکترونیک ابتدا باید تعریفی از دولت الکترونیک‌ارایه داد. تعاریف متعددی از دولت الکترونیک شده است که جوهره اکثر آنها نزدیک به هم است؛

۱. مصادیق این دسته‌بندی در میحث بعد آمده است.

## 2. Computerization

به‌عنوان مثال می‌توان به دو نمونه از این تعاریف اشاره کرد:

- دولت الکترونیک شیوه‌ای است برای دولت‌ها به منظور استفاده از فناوری‌های نوین که تسهیلات لازم را برای دسترسی مناسب به اطلاعات و خدمات دولتی با کیفیت بالاتری مهیا می‌سازد و فرصت‌های بیش‌تری را برای مشارکت مردم در فرآیندهای دموکراسی ایجاد می‌کند (Frang, 2002, p54).

- سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup> نیز در تعریفی مشابه دولت الکترونیک را استفاده از تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطی به‌ویژه اینترنت به‌عنوان ابزاری برای تحقق دولتی کارآمدتر دانسته است (OECD, 2003, p23).

بنابراین می‌توان خدمات الکترونیک دولت را ارایه خدمات عمومی دانست که با ابزار و وسایل الکترونیک و با استفاده از تکنولوژی‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات<sup>۲</sup> صورت می‌پذیرد و منجر به کاهش و- به مرور- حذف مراجعات حضوری مردم به سازمان‌ها و ادارات می‌گردد. طبق این تعریف، بحث خدمات الکترونیک عمومی از یک‌سو با مفهوم دولت الکترونیک و از سوی دیگر با بحث فناوری اطلاعات در ارتباط است. در همین ارتباط ماده ۴۰ قانون م.خ.ک ایجاد زیرساخت اطلاعاتی را برای استفاده از فناوری اطلاعات در خدمات اداری با استفاده از شماره ملی و کدپستی پیش‌بینی کرده است و سازمان ثبت احوال و شرکت پست را، همراه با مشارکت دستگاه‌ها، مسئول ایجاد پایگاه اطلاعات ایرانیان نموده است. آیین‌نامه مرتبط با این ماده نیز در مورخ ۸۶/۱/۱ به پیشنهاد وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک و به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور به تصویب رسیده است و در ماده ۲ خود ایجاد شبکه ملی اطلاعات ایرانیان<sup>۳</sup> را با هدف تبادل الکترونیک داده‌ها و

1. Organization for Economic Co-operation and Development

2. IT

۳. تبصره ۲ ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه شبکه ملی اطلاعات را این‌گونه تعریف کرده است: شبکه ملی اطلاعات (IP) کشور، شبکه‌ای مبتنی بر قرارداد اینترنت به همراه سوئیچ‌ها و مسیریاب‌ها و مراکز داده‌ای است به صورتی که درخواست‌های دسترسی داخلی و اخذ اطلاعاتی که در مراکز داده داخلی نگهداری می‌شوند به هیچ‌وجه از طریق خارج کشور مسیریابی نشود و امکان ایجاد شبکه‌های اینترنت و خصوصی و امن داخلی در آن فراهم شود.

اطلاعات بین دستگاه‌های اجرایی، ایجاد قابلیت تعامل بین بانک‌های اطلاعاتی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی، تمرکز امور مربوط به ارائه خدمات اداری الکترونیک به مردم و ... مد نظر قرار داده است. در همین راستا بند الف ماده ۴۶ برنامه پنجم توسعه (مصوب ۸۹/۱۰/۲۵) نیز طراحی شبکه ملی اطلاعات را از تکالیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات دانسته است به گونه‌ای که تا پایان سال دوم کلیه دستگاه‌های اجرایی و واحدهای تابعه و وابسته و تا پایان برنامه، شصت درصد (۶۰٪) خانوارها و کلیه کسب و کارها بتوانند به شبکه ملی اطلاعات و اینترنت متصل شوند. بنابراین همان‌طور که ملاحظه می‌شود، می‌توان فناوری اطلاعات را از پیش‌نیازها و وسایل ارائه خدمات الکترونیک دانست به طوری که حتی بدون لوازم آن نمی‌توان این خدمات را عرضه کرد؛ به‌عنوان مثال، تبصره ماده ۱۳ آیین‌نامه فوق‌الاشعار، ارائه خدمات بدون استفاده از شماره ملی و کد پستی را ممنوع دانسته است.

تمرکز اطلاعات شهروندان در دولت الکترونیک امری اجتناب‌ناپذیر است و این تمرکز تا جایی افزایش پیدا کرده است که نگرانی را در مورد دخالت دولت در حریم خصوصی افراد مطرح کرده است؛ لذا تدوین‌ساز و کارهای قانونی جلوگیری از این مسأله ضروری می‌نماید. برای فهم گسترده‌گی این تمرکز می‌توان به بند د ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه اشاره کرد که طبق آن وزارت کشور (سازمان ثبت احوال) مکلف می‌شود با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط همراه با تکمیل و اصلاح پایگاه اطلاعات هویتی به صورتی که شامل کلیه وقایع حیاتی نظیر تولد، ازدواج، طلاق، فوت و تغییرات مشخصات هویتی و صدور گواهی (امضاء الکترونیکی) و سایر کاربردها باشد، تا پایان برنامه - نسبت به تأمین و صدور کارت هوشمند ملی چند منظوره برای آحاد مردم اقدام نماید.

پس دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیک عمومی با فناوری اطلاعات در هم آمیخته است به طوری که حتی برخی در تعریف دولت الکترونیک گفته‌اند: دولت الکترونیک عبارتست از متحول کردن دولت و فرایند کشورداری از طریق قابل دسترسی‌تر، کارآمدتر و پاسخ‌گوتر کردن دولت‌ها و ارائه اطلاعات به شهروندان و سایر نهادهای دولتی با استفاده از فناوری ارتباطات و اطلاعات (محمدیان و وهاب‌زاده، ۱۳۸۴، ص ۱۷).

## انواع خدمات عمومی الکترونیک

غایت دولت الکترونیک این است که تمام خدمات عمومی از طریق مجازی صورت گیرد و این مدل بتواند جایگزینی کامل برای خدمات حضوری گردد. در کشور ما نیز این هدف دنبال می‌شود (بندج ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه) ولی هم اکنون صرفاً بخشی از این خدمات به صورت الکترونیک قابل عرضه است. این خدمات یا از طریق پورتال‌ها و وبسایت‌های دولتی ارائه می‌شود و یا بخش خصوصی (دفاتر پیشخوان دولت) به‌عنوان واسطه‌ای بین مردم و دستگاه‌های خدمات‌دهنده آنرا بر عهده می‌گیرند. خدمات الکترونیکی قابل ارائه توسط سازمان‌ها بسیار وسیع و متعدد می‌باشد. ماده ۳۸ قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان‌ها را ملزم کرده بود تا تاریخ معینی (حداکثر پایان سال ۱۳۸۷) خدماتی را که می‌توانند از طریق الکترونیک ارائه کنند، به مراکز مذکور در ماده اعلام کنند. این عمل با توجه به پویایی ادارات و تغییر روزافزون نیازهای مردم و هم‌چنین تغییر شرح وظایف ادارات و ایجاد یا حذف یا ادغام یا جایگزینی سازمان‌های مشمول قانون بسیار دشوار می‌نماید؛ به طوری که این فرایند علیرغم تعیین بازده زمانی هنوز در دفاتر پیشخوان دولت و مراکز مشابه، در حال ادامه است. ذیلاً تقسیم‌بندی از این خدمات به اعتبار موضوع و ماهیت حقوقی خدمات به عمل می‌آوریم. البته تقسیم‌بندی ارائه این خدمات از حیث مرجع ارائه‌دهنده آن نیز حایز اهمیت است که سعی می‌کنیم آنرا در مبحث بعدی (نحوه ارائه خدمات) توضیح دهیم.

### ۱. به اعتبار موضوع خدمات

انواع خدمات قابل ارائه با توجه با ماهیت و اهداف سازمان‌ها متفاوت می‌باشد؛ به طور مثال در برخی دستگاه‌ها مثل بانک‌ها این خدمات از اهمیت بیشتری برخوردار است. با مطالعه و جمع‌بندی خدمات الکترونیکی می‌توان از حیث موضوع این خدمات را به شرح زیر تقسیم‌بندی کرد:<sup>۱</sup>

الف) پیگیری فرآیند اداری امور در دستگاه‌های اجرایی: مواردی چون پیگیری پرونده‌های

۱. برای مشاهده خدمات مذکور در هر بند رک: [www.iranmardom.ir](http://www.iranmardom.ir)

- حقوقی مطروحه در شهرداری، مشاهده پرونده شهرسازی در شهرداری و ... .
- ب) انجام استعلامات: مانند استعلام پروانه و گواهی ساختمان، استعلام لحظه‌ای قبوض، سامانه استعلام مدارک تحصیلی وزارت علوم، استعلام فیش حقوقی و حکم بازنشستگان و ... .
- ج) انجام عملیات ثبت‌نام: این خدمات شامل ثبت‌نام اشخاص حقیقی و حقوقی است که طیف گسترده‌ای از امور را شامل می‌گردد؛ مانند تشکیل و ثبت الکترونیکی تعاونی‌ها (مربوط به وزارت رفاه و تعاون اجتماعی)، ثبت نام الکترونیک دانش‌آموزان (وزارت آموزش و پرورش)، ثبت‌نام طرح ترافیک، سامانه ثبت‌نام و پردازش اطلاعات کارت سوخت (وزارت نفت) و ... . در همین راستا بند «و» ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه، سازمان ثبت اسناد و اموال کشور را موظف کرده است در راستای توسعه سامانه یکپارچه ثبت اسناد رسمی و املاک، نسبت به الکترونیکی نمودن کلیه مراحل نقل و انتقالات، ثبت اسناد رسمی و املاک - تا پایان سال دوم برنامه - اقدام نماید. همان‌طور که مشاهده می‌شود خدمات الکترونیک رفته رفته طیف گسترده‌ای از امور را در بر می‌گیرد.
- د) ابلاغ اطلاعیه‌ها: این بند شامل ارایه اطلاعاتی می‌باشد که دستگاه‌ها برای اطلاع شهروندان در مورد اقدامات اداری انجام گرفته در دستگاه لازم می‌دانند. مانند ارایه اطلاعیه‌های برگزاری مناقصات شهرداری، ارایه راهنمایی‌ها و دستورالعمل‌ها در موارد مختلف (مانند راهنمای شهرسازی، اعلام برندگان خوش حسابی و...).
- ه) ارایه اطلاعات مورد نیاز شهروندان در موضوعی خاص: مانند ارایه مجموعه قوانین و مقررات دستگاه‌ها، برنامه‌ریزی سفر سازمان اتوبوسرانی، ارایه نقشه ترافیکی آنلاین و ... .
- و) پرداخت‌های الکترونیک: در مواردی که لازم است وجوهی بین مردم و ادارات جابه‌جا شود، می‌توان آن را به صورت الکترونیک انجام داد. در این صورت حضور افراد به بانک‌ها به‌عنوان واسط بین دستگاه‌ها و مردم حذف می‌شود. این پرداخت‌ها متنوع است و شامل پرداخت‌های دولت به افراد - مانند واریز حقوق افراد به کارت‌های اعتباری -

یا پرداخت‌های افراد به دولت می‌شود.<sup>۱</sup>

(۲) از حیث انحصاری یا تکمیلی بودن خدمات

سوال مهم دیگری که مطرح می‌گردد این است که آیا ارایه این خدمات باید در کنار خدمات حضوری و به‌طور هم‌زمان با آن صورت گیرد و یا خدمات الکترونیک تنها راه ارایه برخی از خدمات محسوب گردد. پاسخ به این سؤال در مسئولیت دولت مؤثر است. بند ۳ ماده ۳۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، ارایه خدمات الکترونیک به مردم را ملازم با حذف مراجعه حضوری مردم به دستگاه‌های اجرایی می‌داند و از ظاهر آن بر می‌آید که خدمات الکترونیکی جایگزین ارایه برخی خدمات حضوری می‌شود؛ بنابراین برای تمتع از این دسته از خدمات نمی‌توان به‌صورت حضوری به دستگاه‌ها مراجعه نمود. از طرف دیگر در ماده ۳۸ قانون آمده است که «کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند ... انجام آن دسته از خدماتی که از این طریق قابل ارایه می‌باشد را توسط این مراکز ارایه نمایند». با بررسی محتوای این ماده به این نتیجه می‌رسیم که تنها بخشی از خدمات دولتی، قابل ارایه به‌صورت الکترونیک است و دولت صرفاً در مورد آنها ملزم به ارایه خدمات الکترونیک و برقراری سازوکار آن است؛ هرچند دولت‌ها سعی می‌کنند تمام خدمات خود را به سوی الکترونیک شدن ببرند ولی با توجه به محدودیت‌های این مدل، برخی خدمات ذاتاً خارج از محدوده آن قرار می‌گیرند؛ به‌طور مثال بند ج ماده ۴۶ برنامه پنجم توسعه، قوه قضاییه را خارج از شمول تکالیف دستگاه‌های اجرایی در زمینه تبادل و به اشتراک‌گذاری رایگان اطلاعات به منظور ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی دانسته است.

از جمع مواد فوق می‌توان ۳ حالت را در مورد ماهیت خدمات الکترونیکی در نظر گرفت:

خدماتی که صرفاً به‌صورت الکترونیک قابل ارایه می‌باشد.

خدماتی که صرفاً به‌صورت حضوری قابل ارایه می‌باشد.

خدماتی که هم به‌صورت الکترونیک و هم به‌صورت حضوری قابل ارایه می‌باشند.

در زمینه ارایه خدمات الکترونیک توسط سازمان‌های فوق باید ماهیت خدمات اداری را

۱. برای مشاهده لیست خدمات مزبور ر.ک: پورتال رسمی: [www.Iranmardom.ir](http://www.Iranmardom.ir).

مورد به مورد مشخص کرد سپس تعیین کرد که خدمت مذکور در کدام یک از دسته‌بندی‌های فوق قرار می‌گیرد. فی‌المثل، برخی از خدمات اداری قائم به حضور شخص در سازمان یا اداره مربوطه است؛ مثلاً در مواردی که استفاده از یک خدمت خاص، مشروط به حضور شخص در محل است که در این موارد، رایحه خدمات به صورت الکترونیک سالبه به انتفاء موضوع می‌گردد؛ مانند استفاده از خدمات درمانی مراکز دولتی که بدون حضور افراد، قابل تصور نیست.

گاهی برخی سازمان‌ها رایحه خدمتی را صرفاً از لحاظ الکترونیک قابل دسترسی می‌دانند و اعلام می‌دارند که آن خدمت - مانند ثبت‌نام در برخی سامانه‌ها - به صورت حضوری پذیرفته نمی‌شود؛ از طرفی چون چنین خدماتی حق افراد تلقی می‌شود، ممکن است با توجه به زیرساخت‌های فنی و تکنولوژیک مشکلاتی در رایحه این خدمات به صورت غیرحضوری به وجود بیاید. در فرض بروز چنین مشکلاتی و عدم امکان تمتع از خدمتی خاص، مانند عدم امکان ثبت‌نام در زمان مجاز در یک سامانه به دلیل بروز مشکلات فنی، باید چاره‌ای اندیشید؛ مثلاً در مورد فوق، عدم امکان ثبت‌نام، اگر اثبات شود که این امر به واسطه نقص در وسایل اداره و یا دلایل موجهی چون فورس ماژور بوده است، آن اداره باید امکان ثبت نام مجدد افراد محروم را مجدداً فراهم کند.

### نهادهای مشمول قانون در زمینه رایحه خدمات عمومی الکترونیک

شناخت دستگاه‌های مشمول این قانون اولاً از حیث اطلاع مردم از خدمات عرضه شده توسط سازمان‌ها ثانیاً از حیث مسئولیت این سازمان‌ها در رایحه این خدمات و پاسخ‌گویی در صورت قصور، مفید و موثر است. ماده ۳۷ قانون م.خ.ک عبارت کلیه دستگاه‌های اجرایی را آورده است که برای بررسی مصادیق آن باید به ماده ۵ این قانون اشاره کرد. ماده ۵ قانون فوق‌الذکر، دستگاه اجرایی را شامل کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، موسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، تلقی کرده است. ماده ۳ نیز موسسات دولتی را موسساتی می‌داند که با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر



مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهند و در ادامه می‌افزاید «کلیه سازمان‌های مصرحه در قانون اساسی در حکم موسسات دولتی است» و از آنجا که این سازمان‌ها شامل سازمان‌های فرا سه قوه نیز می‌باشند (مانند سازمان صدا و سیما و...)؛ بنابراین تکلیف ارایه خدمات الکترونیک عمومی و ایجاد ساز و کارهای اجرایی آن در واقع شامل دستگاه‌های اجرایی مربوط به هر سه قوه می‌شود. فلسفه ارایه چنین خدماتی، که همانا ایجاد بهره‌وری و تسهیلات در ارایه خدمات است، تحلیل فوق را تقویت می‌کند. در ضمن ماده ۴ آیین‌نامه بهره‌برداری از خدمات پیشخوان دولت (مصوب ۸۸/۷/۲۱) نیز عبارت ماده ۳۷ را تایید کرده است و در مقام احصاء سازمان‌های مشمول قانون به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ارجاع داده است. در سطحی کلی‌تر نیز اگر خدمات الکترونیک عمومی را آن‌گونه که ماده ۱۴۲ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۸۳/۶/۱۱ عنوان کرده است، مصداقی از استفاده از فناوری‌های نوین اداری و بازرگاری و مهندسی فرایندها و روش‌ها بدانیم، ماده ۱۶۰ همان قانون تکلیف سازمان‌های مشمول را مشخص کرده است.<sup>۱</sup>

نکته مورد توجه این است که با توجه به تعریف و ماهیت خدمات عمومی، علاوه بر دستگاه‌های دولتی ممکن است بخش غیر دولتی نیز ارایه این خدمات را به‌عهده بگیرند. آیین‌نامه بهره‌برداری از خدمات پیشخوان دولت نیز عبارت خدمات دولت و بخش عمومی غیر دولتی را به‌درستی در عنوان خود ذکر کرده است و بند ح ماده ۱ آن در تکمیل این مفهوم، منظور از دستگاه‌های خدمات‌دهنده را علاوه بر ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت‌های غیر دولتی و بخش خصوصی دانسته است.

در مورد سازمان‌های مشمول قانون در این زمینه باید اشاره کرد که سازمان‌های مذکور اصلتاً ارایه این خدمات را به‌عهده دارند و طبق مدل پیشخوان باید ارایه بخشی از خدمات خود

۱. ماده ۱۶۰ - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) «قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۱» و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آنها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی، تعلق داشته باشند و هم‌چنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است ...

را به این دفاتر بسپارند؛ بنابراین سازمان‌های مذکور اصالتاً و دفاتر پیشخوان دولت - که در مباحث بعدی مورد بحث قرار گرفته است - تبعاً ارایه این خدمات را برعهده دارند و در واقع این دفاتر واسطه‌های بین دستگاه‌های خدمات‌دهنده و مردم هستند.

### نحوه ارایه خدمات عمومی الکترونیک

نحوه ارایه خدمات الکترونیک را به دو اعتبار می‌توان مورد بررسی قرار داد. یکی از لحاظ فنی و دیگری از منظر اجرایی و سازمانی. بررسی فنی این موضوع چندان ارتباط موضوعی با بحث حاضر ندارد و بیش‌تر با مسایل مدیریتی و تکنولوژیکی در ارتباط است؛ بنابراین محور بحث ما در ارتباط با نحوه ارایه این خدمات از منظر اجرایی و سازمانی است که خود به دو صورت متصور است: ۱) ارایه خدمات از طریق محیط مجازی (اینترنت) ۲) ارایه خدمات از طریق دفاتر خدمات الکترونیک. لازم به ذکر است که قانون م.خ.ک هر دو شکل را در مواد خود پیش‌بینی کرده است.

در شکل اول، ارایه خدمات صرفاً از طریق محیط مجازی صورت می‌گیرد. ارایه خدمات از طریق محیط مجازی خود به دو صورت قابل انجام است. در صورت اول سازمان‌ها و نهادهای موضوع قانون، خدمات قابل ارایه را مستقیماً از طریق سایت‌ها و پورتال‌های<sup>۱</sup> مربوط به آن نهاد ارایه می‌کنند.<sup>۲</sup> این مدل اولین اقدام در اکثر کشورها برای ایجاد زیرساخت‌های دولت الکترونیک عنوان شده است (کفاش‌پور، ۱۳۸۶، ص ۷۷). بعد از ظهور اینترنت، تقریباً همه بخش‌های دولتی، از طریق ایجاد وب سایت، اطلاعات و خدمات خود را به عموم عرضه کردند؛ بنابراین این شکل ابتدایی‌ترین شکل ارایه خدمات الکترونیک است.

در حالت دوم، ارایه خدمات الکترونیک از طریق یک پورتال ملی صورت می‌پذیرد. امتیاز این مدل نسبت به مدل قبل این است که کلیه خدمات الکترونیک نهادهای ارایه دهنده خدمات

1. Portal

۱. به‌طور مثال هر وزارتخانه می‌تواند خدماتی مانند ثبت‌نام الکترونیک در آزمون‌های استخدامی و ... را در

وبسایت مربوط به خود ارایه کند.

عمومی در پورتال ملی لیست می‌شوند و شهروندان آسان‌تر می‌توانند از این مدل استفاده کنند. به‌کارگیری این مدل در ایران بنابر بند ۲-۲ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری<sup>۱</sup> در خصوص ماده ۳۶ قانون م.خ.ک، الزام‌آور شده است. طبق این بند کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند خدمات قابل ارایه به‌صورت الکترونیک را از طریق پورتال ملی<sup>۲</sup> ارایه نمایند. البته لازم به ذکر است که وزارت ارتباطات نیز با ایجاد پورتال ایران<sup>۳</sup> گامی در این جهت برداشته است که منافی با اصل تمرکز- که یکی از اهداف دولت الکترونیک است- می‌باشد و به‌نظر می‌رسد با ادغام این دو پورتال بتوان از جزیره‌ای شدن ارایه خدمات جلوگیری به عمل آورد.

سازمان ملل متحد ۵ مرحله را در این زمینه برشمرده است (Human Development report, 2001, p201). مرحله ظهور اولیه<sup>۴</sup>، مرحله توسعه<sup>۵</sup>، مرحله تعامل<sup>۶</sup>، مرحله تبادل<sup>۷</sup> و مرحله یک‌پارچه‌سازی کامل<sup>۸</sup>. به‌طور خلاصه می‌توان رویه این مراحل را این‌گونه بیان کرد. ابتدا سایت‌های رسمی سازمان‌ها به‌طور محدود و مستقل ایجاد می‌شود سپس به تدریج گسترده می‌شود و خدمات متعددی در آنها انعکاس می‌یابد و در آخر به گونه‌ای می‌شود که انجام خدمات گسترده به‌طور عمده از طریق اینترنت انجام می‌پذیرد. در مراحل اولیه این خدمات به‌صورت یک‌طرفه ارایه می‌شود (ایستا) و در مرحله تبادل پویاتر می‌گردد؛ به‌طوری‌که امکان انجام خدمات گسترده‌ای مانند پرداخت مالیات و صورت‌حساب‌ها، اخذ گذرنامه، ثبت وفات و تولد، اعطای گواهینامه‌ها و ... از طریق این سایت‌ها انجام می‌پذیرد و در مرحله آخر تمامی خدمات دولتی از طریق دولت الکترونیک و در اسرع وقت به اشخاص ارایه می‌گردد. در این مرحله همه سامانه‌های اطلاعاتی یک‌پارچه‌اند و مردم امکان استفاده از خدمات عمومی را از یک مکان مجازی خواهند داشت. بیش‌ترین پیچیدگی موجود در این

۱. مصوبه شماره ۲۰۶/۴۴۴۳۲ مورخ ۲۰/۹/۱۳۹۰.

2. www.Iranmardom.Ir  
3. www.Iran.Ir  
4. Emerging Presence  
5. Enhanced Presence  
6. Inter Active Presence  
7. Transactional Presence  
8. Fully Integrated

مرحله مربوط به بخش داخلی است که نیازمند تغییر اساسی در فرهنگ سازمانی، فرایندها و مسئولیت ها در درون دولت است. در این مرحله صرفه‌جویی در هزینه‌ها و کارایی و رضایت شهروندان به بالاترین حد ممکن می‌رسد.

در شکل دوم- که در ماده ۳۸ قانون م.خ.ک آمده است- ارایه این خدمات از طریق مراکز دولتی و غیر دولتی پیش‌بینی شده است و طبق آن قانون‌گذار از میان انواع مدل‌های موجود در ارایه خدمات دولت الکترونیک، مدلی را انتخاب کرده است که بر مبنای آن واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیک عهده‌دار ارایه این خدمات می‌گردند. از این واحدها تحت عنوان پیشخوان<sup>۱</sup> یاد می‌شود. در این مدل خدمات عمومی دولت از طریق دفاتری ارایه می‌شود که رابط مردم با دولت هستند. این دفاتر نقش مهمی را در ارتباط با کاهش مراجعات حضوری مردم به نهادها و سازمان‌ها ایفا می‌کنند و گام موثری در ارایه خدمات الکترونیک به‌شمار می‌روند. در ماده ۳۸ هر دو بخش دولتی و غیردولتی عنوان شده است؛ اما عملاً تمایل کشورها بیش‌تر به سپردن این خدمات به بخش خصوصی بوده است (کف‌اش‌پور، ۱۳۸۶، ص ۵۲) در ایران نیز همین رویه اعمال شده است و طبق بند ۲ پیوست ۲ آیین‌نامه ایجاد دفاتر پیشخوان، متصدی این دفاتر اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی غیردولتی تعیین شده‌اند که می‌توانند با طی مراحل اداری نسبت به اخذ مجوز و راه‌اندازی این دفاتر اقدام نمایند و با عقد قراردادی با دستگاه خدمات‌دهنده شروع به کار کنند. سپردن خدمات به بخش خصوصی گامی در جهت حکمرانی خوب و قدمی به سمت دموکراسی نیز محسوب می‌شود که قانون‌گذار ما با انتخاب مدل پیشخوان گامی در این جهت برداشته است. دفاتر پیشخوان گامی در این جهت و سپردن امور به دست مردم و جلب مشارکت آنها است و به‌قول یکی از صاحب‌نظران ساختار و تشکیلات گسترده دولتی نمی‌تواند به بهره‌وری بالایی دست یابد مگر آنکه سطوح عملیاتی و اجرایی خود را به‌دست شهروندان بسپارد (هیوز، ۱۳۸۰، ص ۱۰).

لازم به ذکر است که یکی از اصول مربوط به خدمات الکترونیک اصل تمرکز است. در حال

---

1. Front Office

حاضر مراکز ارایه خدمات الکترونیک در نظام حقوقی ما به اعتبار ماهیت سازمان‌ها و فعالیت‌ها به صورت پراکنده وجود دارد<sup>۱</sup> که باعث می‌شود نتوان این خدمات را به صورت متمرکز ارایه کرد. همین نکته در تبصره ۲ پیوست ۲ آیین‌نامه ایجاد و بهره‌برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی (مورخ ۱۸/۳/۸۹) مدنظر قرار گرفته است و قرار شده است در آینده تمامی این دفاتر مشابه در دفاتر پیشخوان خدمات دولت متمرکز گردد و همچنین در ماده ۵ آن ایجاد و توسعه هرگونه دفاتر مشابه ممنوع دانسته شده است، که اقدامی مثبت به نظر می‌رسد. آیین‌نامه مرتبط با ماده ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز از اصل مذکور تحت عنوان تمرکز امور مربوط به ارایه خدمات اداری الکترونیک به مردم یاد کرده است.

قانون برنامه پنجم توسعه موارد فوق را در بند ج ماده ۴۶ خود گنجانده است و تکالیفی را برعهده دستگاه‌های اجرایی نهاده است؛ از جمله اینکه خدمات قابل ارایه خود را به صورت الکترونیکی از طریق شبکه ملی اطلاعات عرضه نمایند و نیز کلیه خدمات قابل ارایه در خارج از محیط اداری خود و قابل واگذاری یا برون‌سپاری را به دفاتر پستی و پیشخوان خدمات دولت که توسط بخش‌های غیردولتی اعم از خصوصی یا تعاونی ایجاد و مدیریت می‌شود، واگذار کنند و سایر دفاتر دایر فعلی دستگاه‌های مذکور که این نوع خدمات را ارایه می‌کنند باید به دفاتر پیشخوان دولت تغییر یابند.

### تطبيق اصول اساسی خدمات عمومی با خدمات الکترونیک

خدمات الکترونیک شاخه‌ای از خدمات عمومی محسوب می‌شوند و باید از اصول عمومی آن متابعت کنند. با توجه به تفاوتی که این خدمات در برخی موارد با خدمات حضوری دارند باید اصول مربوط به خدمات عمومی را در ارتباط با این خدمات به‌طور جداگانه بررسی کرد و بررسی کرد که با وجود موانع قابل پیش‌بینی آیا می‌توان استفاده از این مدل ارایه خدمات را جایگزینی مناسب برای خدمات حضوری دانست یا خیر. در اینجا سعی می‌شود این خدمات را

۱. دفاتر خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات نوع (ج) در مناطق شهری، دفاتر خدمات الکترونیک شهرداری‌ها و دفاتری چون

دفاتر خدمات الکترونیک نیروی انتظامی (پلیس+۱۰).

با اصول مهم خدمات عمومی تطبیق دهیم.

### الف) اصل تداوم خدمت عمومی

هدف خدمت عمومی ارضای یک نفع عمومی است پس باید دایمی و مداوم باشد زیرا قطع این خدمت باعث اختلالات مهم در زندگی مردم خواهد شد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۲۳۲). خدمات الکترونیک در این زمینه می‌توانند کارکردی دو سویه داشته باشند. از طرفی ارایه خدمات الکترونیک از طریق فضای مجازی و اینترنت مزیتی دارد که می‌تواند خدمات را به‌طور ۲۴ ساعته و هفت روز هفته بدون وقفه ارایه کند و در واقع دیگر ارایه خدمات محدود به ساعات کار اداری نخواهد بود و از سوی دیگر خدمات الکترونیک با توجه با ماهیت خود می‌توانند تهدیدی برای تحقق این اصل باشند و اصولاً یکی از مهم‌ترین انتقاداتی که به این نوع خدمات وارد است، همین مسأله است. خدمات الکترونیک دولتی مستلزم زیرساخت‌های تکنولوژیک و استفاده از ابزار الکترونیک می‌باشند و این وابستگی تا حدی است که در صورت ایجاد نقیصه‌ای در این ابزارها امکان قطع خدمات وجود دارد؛ به‌طور مثال، عمده فعالیت‌های الکترونیک درون سازمانی توسط شبکه‌های داخلی (اینترنت) صورت می‌گیرد. با توجه به یک‌پارچه بودن سیستم و اتصال آنها به یک سرور مادر، در صورت بروز اختلال در شبکه، کلیه سیستم‌ها قطع می‌گردد. این مسأله امروزه در ادارات امری عادی است و مراجعان به کرات با عبارت قطع بودن سیستم در ادارات مواجه می‌شوند که در این صورت این‌گونه خدمات به قولی نقض غرض خود می‌باشند و به‌جای تسریع در اجرای اعمال اداری باعث کندی جریان امور می‌گردند. به‌طور مثال، گاهی حین انجام خدمت، قطع برق پیش می‌آید و موجبات تعویق کار را فراهم می‌آورد. البته این مشکل لاینحل نیست و می‌توان با تقویت زیرساخت‌های ارتباطی تا حد زیادی بر آن فایق آمد.

وقفه در خدمات عمومی در بهره‌گیری مستقیم افراد از خدمتی عمومی از طریق محیط مجازی (اینترنت) نیز قابل تصور است؛ اهمیت مطلب فوق وقتی معین می‌گردد که یکی از خدمات عمومی صرفاً از طریق الکترونیکی اعمال شود و افراد به‌صورت حضوری نتوانند از آن خدمت بهره مند شوند؛ به‌طور مثال فردی برای ثبت‌نام الکترونیکی در یکی از امتحانات

استخدامی در آخرین ساعات اداری با مراجعه به اینترنت با قطعی سایت مورد نظر یا کندی سرعت مواجه می‌شود و یا با قطعی برق روبرو می‌شود و عملیات ثبت‌نام وی کان لم یکن تلقی می‌گردد و یا فردی با مراجعه به اداره پست برای ارسال مرسوله‌ای فوری با این موانع مواجه می‌شود.

در پاسخ می‌توان گفت چنین حالتی مختص خدمات الکترونیکی نیست و خدمات دیگر عمومی نیز در شرایط فورس ماژور و اوضاع و احوال استثنایی در معرض قطع شدن قرار می‌گیرند. برای حل این معضل باید راه حلی را یافت. به نظر می‌رسد با پیش‌بینی مشکلاتی که به‌طور بالقوه ممکن است در این موارد بروز کند و باعث وقفه در ارائه خدمات گردد، بتوان وضعیت حقوقی اشخاص را در هر مورد خاص بیان کرد. شاید با قانون‌گذاری در این موارد اعم از قانون عادی یا آیین‌نامه‌ها بتوان تکلیف موارد شایع و مهم را تعیین کرد؛ و در سایر موارد جزئی‌تر، رویه قضایی با اعمال اصول و قواعد مسلم حقوقی به تعیین وضعیت حقوقی اشخاص در این زمینه پردازد؛ مثلاً در مثال فوق تعیین کند که آیا عدم توانایی استفاده از خدمت عمومی به واسطه فورس ماژور بوده است یا سهل‌انگاری فرد.

#### ب) اصل انطباق

اصل انطباق بیانگر تطبیق خدمات و فعالیت‌های اداره با پیشرفت‌ها و تغییر نیازهاست (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۲۳۴). خدمات الکترونیک، مصداق پاسخگویی به این تغییرات است. امروزه دولت دسترس‌پذیر از مفاهیم بنیادین حقوق است و دولت‌ها باید سعی کنند خود را به این هدف نزدیک‌تر کنند. اهمیت این اصل در مورد خدمات عمومی به حدی است که اگر بگوییم پیدایش دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیک دولت بر مبنای این اصل است، سخنی به گزافه نگفته‌ایم. در عصری که عصر ارتباطات نام‌گذاری شده است، همراهی دولت و سازگاری آن با این مفهوم امری الزام‌آور به نظر می‌رسد. این اصل می‌تواند به یکی دیگر از سؤالات بنیادین در این زمینه اشاره کند. آیا ارائه الکترونیکی خدمات در قالب حق متجلی است یا تکلیف. به عبارت دیگر آیا دولت و سازمان‌های دولتی مکلف به ارائه این نوع خدمات می‌باشند و یا مختارند در کنار ارائه خدمات حضوری این خدمات را نیز ارائه کنند.

پاسخ به این سؤالات واجد آثار حقوقی زیادی می‌باشد.

از منظر اول، مواد ۳۶ و ۳۷ و ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، هر سه به تکلیفی بودن این خدمات اشاره کرده‌اند و با به‌کارگیری عبارت "دولت موظف است" اجرای سازوکار حقوقی برای ارائه خدمات الکترونیکی را توسط دولت و سازمان‌های دولتی الزامی دانسته‌اند. البته مواد فوق، ضمانت اجرای مشخصی را برای تخطی از این تکلیف توسط سازمان‌ها ذکر نکرده‌اند. از لحاظ عملی نیز می‌توان گفت امروزه با توجه به وجود ابزارهای الکترونیک به سهولت می‌توان برای تمتع از خدمات عمومی، به آن‌ها متوسل و از مزایای آن- که در مباحث قبلی بدان اشاره شد- بهره‌مند شد. صحبت در مورد تأثیر اقتصادی استفاده از این خدمات را به مجال دیگری واگذار می‌نماییم.

### ج) اصل برابری و بی‌طرفی

این دو اصل لازم و ملزوم یک‌دیگرند. وفق این اصول باید امکان استفاده از خدمات عمومی برای تمامی شهروندان به‌طور برابر فراهم باشد و به‌قولی دولت باید سعی کند به‌گونه‌ای این خدمات را ارائه دهد که برخی را بر دیگران ترجیح ندهد (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷، ص ۲۷۰). ماده ۲۶ قانون م.خ.ک تساوی مردم را در تمتع از حقوق یکسان در شرایط برابر عنوان کرده است. در برخی از اقسام مختلف خدمات الکترونیک مانند اتوماسیون این بحث اصولاً پیش نمی‌آید، ولی در مواردی که برخی از خدمات صرفاً به‌صورت الکترونیکی ارائه می‌شود، ممکن است خللی در این زمینه ایجاد شود. استفاده از خدمات الکترونیک مخصوصاً وقتی که افراد مستقیماً از طریق محیط مجازی با آنها در ارتباط هستند، مستلزم حداقلی از آشنایی با ابزارهای الکترونیک است. این مسأله می‌تواند منجر به این شود که برخی از افراد از دسترسی به این خدمات محروم باشند. شاید بتوان استدلال کرد که محرومیت اشخاص در استفاده از خدمات الکترونیک به علت عدم آشنایی، آنها ناقض اصل برابری نیست، زیرا خدمات الکترونیک به‌طور سراسری و توسط همه افراد به‌طور بالقوه قابل استفاده است و ناتوانی افراد در استفاده از آنها منجر به نقض اصل برابری نمی‌شود؛ در عین حال باید به این واقعیت توجه داشت که این مسأله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه پدیده‌ای طبیعی است و این تکلیف دولت است که



خدمات را به گونه‌ای ارایه دهد تا دسترسی به آنها از سوی همه افراد جامعه امکان‌پذیر باشد. طبق اصل برابری، خدمات عمومی دولت باید به گونه‌ای ارایه شود که قابل دسترسی برای همه باشد تا حقی ضایع نگردد. بنابراین فرصت‌هایی را که دولت ایجاد می‌کند، باید از لحاظ دسترسی برای همگان یکسان باشد. تاکنون با شیوه سنتی ارایه خدمات و وجود ابزارهایی چون رسانه‌های جمعی و مطبوعات این امکان تا حدی فراهم بوده است، ولی با پیشرفت خدمات الکترونیک و گسترش شمول آن به تعداد زیادی از خدمات، محافظت از اصل برابری پیچیدگی‌های خاصی را ایجاد می‌کند. به‌طور مثال، اگر ابلاغ الکترونیک به‌عنوان تنها شکل ابلاغ در فعالیتی خاص قلمداد شود، مثلاً اعلام شود که اعلام مهلت ارسال مدارک جهت ثبت‌نام در یک سامانه صرفاً از طریق پیامک یا ایمیل صورت خواهد گرفت، تضييع حق شهروندان بسیار محتمل خواهد بود؛ زیرا چنین روشی برای ابلاغ به هیچ عنوان تضمینی را برای ایصال پیام به فرد ارایه نمی‌دهد و یا ابلاغ اوراق قضایی اگر منحصراً به‌صورت الکترونیک باشد، ممکن است باعث شود، به هر دلیل، طرفین دعوی از دریافت اوراق محروم بمانند؛ بنابراین دولت برای ارایه این نوع خدمات باید ابتدا زیرساخت‌های لازم را ایجاد کند و با آموزش دو سویه شهروندان و هم‌چنین نیروهای کارآموده خود این مهم را به‌خوبی انجام دهد و الا ممکن است این خدمات نه‌تنها به غایت وجودی خود دست نیابند بلکه به‌جای سرعت و سهولت، کندی و صعوبت را در پی داشته باشند.

اقدامات دولت در این زمینه می‌تواند بسیار مؤثر باشد. از آنجا که مدل‌های مختلفی برای پیاده‌سازی خدمات الکترونیک وجود دارد، دولت‌ها می‌توانند روش‌هایی را انتخاب کنند که در هرچه بیش‌تر سهمیه کردن افراد در برخورداری و اطلاع از خدمات نقش داشته باشد؛ به‌طور مثال یکی از این مدل‌ها که در کشورهای در حال توسعه بیشتر اعمال می‌گردد، عبارتست از مدل پخش گسترده<sup>۱</sup>. این مدل بر اساس این بینش طراحی شده است که افراد جامعه دارای حقوق یکسان هستند و نباید امکان استفاده از این خدمات برای عده‌ای معدود فراهم آید لذا اطلاعات

---

1. Broad Casting

باید بگونه‌ای عرضه شود که برای همگان دسترس‌پذیر باشد. این مدل اولین قدم برای تشکیل دولت الکترونیک در اکثر کشورهای در حال توسعه بوده است (کفاش‌پور، ۱۳۸۶، ص ۸۷). در ایران نیز سازمان‌های دولتی ابتدا با در اختیار گزاردن خدمات خود به صورت پورتال و وبسایت از این مدل پیروی کردند.

### برخی تکالیف دولت در زمینه تسهیل استفاده از خدمات الکترونیک

یکی از چالش‌های دولت الکترونیک فراهم آوردن بسترهای آن در جامعه است. دولت الکترونیک و خدمات عمومی ناشی از آن مدلی جدید از ارائه خدمات هستند و شاید بتوان آنرا مدلی جایگزین برای خدمات حضوری دولت در نظر گرفت لذا با توجه به اصول پیش‌گفته لازم است که دولت اقداماتی را برای ایجاد زیرساخت‌های آن انجام دهد تا این مدل کارآمد باشد و به اهداف مذکور در ماده ۳۶ دست یابد و الا با توجه به محدودیت‌هایی که از طبیعت این روش بر می‌آید، ممکن است در جهت عکس عمل کرده و موجبات نارضایتی شهروندان را فراهم کند. برای اینکه خدمات الکترونیک بتواند در سطح وسیع مورد استفاده قرار گیرد، مردم باید از حداقل دانش استفاده از رایانه و اینترنت بهره‌مند باشند و اینترنت برای همه در دسترس باشد. می‌توان بسترسازی‌های مناسب در این زمینه را به دو دسته کلی تقسیم نمود: توانمندسازی نیروی انسانی، اعم از متصدیان امور و شهروندان، و فراهم نمودن زیرساخت‌های فنی و تکنولوژیک. دولت‌ها سه اقدام را در این زمینه می‌توانند به‌کار بگیرند:

(۱) آموزش شهروندان برای دسترسی به خدمات الکترونیک: آموزش از طریق اطلاع‌رسانی و رسانه‌های گروهی به‌ویژه صدا و سیما در این زمینه می‌تواند بسیار مؤثر باشد. مستند قانونی این مورد را می‌توان در ماده ۲۶ قانون م.خ.ک مشاهده کرد که دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است که مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا نموده و از طریق وسایل ارتباط جمعی سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقاء داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهد. این مورد بیشتر در مورد خدماتی است که مستقیماً از طریق سازمان‌ها، پورتال و وبسایت، آنها ارائه می‌شود و نیاز به آموزش شهروندان در زمینه

استفاده از اینترنت محسوس می‌نماید و در مواردی که افراد از دفاتر پیشخوان دولت استفاده می‌کنند، صرفاً اطلاع‌رسانی کفایت می‌کند.

۲) آموزش متصدیان امور در دستگاه‌های اجرایی: خدمات الکترونیک با توجه به مرتبط بودن آن با تکنولوژی‌های ارتباطی به درصدی از تخصص نیاز دارد. فصل نهم قانون م.خ.ک نیز به این مفهوم اشاره کرده است و علی‌الخصوص در ماده ۵۸ به توانمندسازی کارمندان از طریق نظام آموزش کارمندان تاکید ورزیده است. ماده ۵ مصوبه شورای عالی اداری، که در مورد ماده ۳۶ قانون م.خ.ک آمده است، نیز بطور ضمنی به همین مسأله اشاره کرده است. در مورد مدل پیشخوان نیز در بند ۴ ماده ۲۱ آیین‌نامه بهره‌برداری از خدمات پیشخوان دولت لزوم آموزش‌دارندگان پروانه از وظایف دستگاه‌های خدمات‌دهنده به شمار آمده است.

۳) فراهم کردن بسترهای تکنولوژیک متناسب با این خدمات: این موضوع بیشتر از لحاظ فنی مورد نظر است. همان‌طور که ذکر شد فناوری اطلاعات پیش زمینه ارایه خدمات الکترونیک است که خود شامل موارد بسیار متعددی می‌گردد؛ به‌طور مثال، ماده ۷ آیین‌نامه مربوط به ماده ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را مکلف کرده است زیرساخت‌های ارتباطی و مخابراتی مورد نیاز را فراهم نماید. از مهم‌ترین مستلزمات دسترسی به خدمات الکترونیک اینترنت است؛ بند الف ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه نیز این وزارت‌خانه را مکلف نموده است نسبت به ایجاد و توسعه شبکه ملی اطلاعات و مراکز داده داخلی امن و پایدار با پهنای باند مناسب با رعایت موازین شرعی و امنیتی کشور اقدام و با استفاده از توان و ظرفیت بخش‌های عمومی غیردولتی، خصوصی و تعاونی، امکان دسترسی پرسرعت مبتنی بر توافق‌نامه سطح خدمات را فراهم نماید؛ میزان پهنای باند اینترنت بین‌الملل و شاخص آمادگی الکترونیک و شاخص توسعه دولت الکترونیک باید به گونه‌ای طراحی شود که سرانه پهنای باند و سایر شاخص‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات در پایان برنامه در رتبه دوم منطقه قرار گیرد.

## نتیجه

دولت باید همگام با پیشرفت تکنولوژی خود را هماهنگ کند و سعی کند هرچه بیشتر خدمات الکترونیک را در جامعه با توجه با مزیت‌های مناسب آن چون سرعت بالا، کم هزینه بودن، عدم لزوم مراجعات حضوری افراد و ... گسترش دهد. این توسعه باید همراه با ایجاد زیرساخت‌های آن باشد والا ممکن است نقض غرض شود و اهداف فوق معکوس شوند؛ بنابراین دولت باید برای این موضوع ظرفیت‌سازی کند و با آموزش شهروندان، متصدیان دستگاه‌های اجرایی و همچنین فراهم کردن وسایل لازم در این زمینه سعی کند این خدمات را به نحو احسن رایه دهد تا بتواند رضایت شهروندان را فراهم کند. همچنین از آنجا که رایه خدمات به صورت الکترونیک مستلزم دسترسی نهادهای رایه‌کننده خدمات به اطلاعات افراد است، از حیث حقوق عمومی نباید این مسأله نقض حریم خصوصی افراد به حساب آید و اطلاعات آنها را در معرض سوء استفاده قرار دهد. گذراندن قوانین شفاف‌تر در این زمینه راهگشا است.

جایگزینی کامل مدل خدمات الکترونیکی بر خدمات دستی، فرصت زیادی می‌طلبد و این مسأله جزو اهداف بلندمدت دولت‌ها مخصوصاً در جوامع در حال توسعه محسوب می‌گردد؛ فلذا برای آنکه تا رسیدن به این مهم، حتی از افراد ضایع نگردد، بهتر است در صورت امکان، خدمات حضوری در کنار خدمات دستی رایه شود تا اصل مداومت خدمات عمومی به‌خطر نیفتد و همچنین افراد بتوانند از موقعیت‌های مساوی در برخورداری از خدمات عمومی بهره‌مند شوند. قرار دادن ضمانت اجرای مناسب علاوه بر ضمانت اجرایی عام ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، می‌تواند دستگاه‌ها را از لحاظ عمل به این تکلیف کارآمدتر سازد. رایه خدمات به صورت الکترونیک تا زمانی باید به صورت مکمل خدمات دستی صورت گیرد که قاطبه افراد جامعه توانایی دسترسی به خدمات الکترونیک را، چه از لحاظ قابلیت استفاده و چه از لحاظ فنی، داشته باشند تا مبدا عدم دسترسی به آنها اصل تساوی را زیر سؤال ببرد.

مسأله دیگر این است که چون رایه الکترونیک خدمات بر پایه تجهیزات فنی و الکترونیک است، لذا همواره احتمال خرابی و ایجاد نقص در زیرساخت‌های آن می‌رود و همان‌طور که

اشاره شد این مطلب در مواقعی می‌تواند لطمات جبران‌ناپذیری را به حقوق افراد وارد آورد. در این موارد افراد باید تاوان نقص وسایل اداره و زیرساخت‌های فنی را بدهند چه از لحاظ کندی کار و اتلاف وقت و چه از لحاظ محروم شدن از برخورداری از خدمتی خاص و نیز اصل مداومت خدمات عمومی در این موارد نقض خواهد شد. پیشنهاد ما در این‌گونه موارد این است که قانون‌گذار وضعیت‌های حقوقی مهمی را که بطور بالقوه در این مسایل ایجاد می‌شوند، پیش‌بینی کرده و با ذکر آنها در قوانین شفاف و تعیین حکم هر موضوع به حل این معضل کمک کند.

مثال دیگری که در باب نارسایی ابزارهای الکترونیک در احقاق حقوق افراد ذکر کردیم، حالتی است که بالفرض یک نهاد ابلاغ الکترونیک را به‌منزله ابلاغ قطعی قلمداد کند و فرضاً ارسال پیامک یا ایمیل را به یک شهروند فرض اطلاع وی از برخورداری از یک خدمت، مانند مهلت ثبت‌نام، قرار دهد؛ بدیهی است که در این مورد، با توجه به ایرادات وارده، که پیش از این ذکر شد، تا چه حد این مدل می‌تواند حق تمتع افراد از خدمات عمومی را در معرض خطر قرار دهد. لذا مقارن با رایه خدمات الکترونیک باید تمام این جوانب را سنجید و راه‌کارهایی را در هر مورد به اجرا گزارد.



## منابع و مأخذ

۱. اشترینان، کیومرث (۱۳۸۴)، آسیب‌شناسی دولت الکترونیک: تحول غیر دموکراتیک در سیاست‌گذاری عمومی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۹، صص ۵۸-۳.
۲. باطنی، ابراهیم؛ یزدان‌شناس، مهدی (۱۳۸۵)، نگاهی به فرایند شکل‌گیری دولت الکترونیک و چالش‌های فراروی آن، مجله فقه و حقوق، شماره ۹.
۳. پیران‌نژاد، علی (بی‌تا)، بررسی رابطه دولت الکترونیک و اعتماد عمومی، تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
۴. حسن‌زاده، محمد (۱۳۸۸)، عصر اطلاعات و دولت دسترس‌پذیر، تهران، کتابدار.
۵. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری ۱، چ اول، تهران، نشر میزان.
۶. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۵)، نظری بر پیامدهای دولت الکترونیک با نگرش مدیریتی - حقوقی، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چ یازدهم، تهران، انتشارات سمت.
۸. فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۵)، دولت الکترونیک و حکومت‌داری خوب، مجله تدبیر، شماره ۱۶۹، صص ۲۷-۲۲.
۹. قهرمانی، گودرز (۱۳۸۲)، بررسی موانع ایجاد و گسترش دولت الکترونیکی در ایران، تهران: پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
۱۰. کفاش‌پور، آذر (۱۳۸۶)، طراحی مدل خدمات الکترونیک، چ اول، مشهد، انتشارات نیکونشر.
۱۱. محمدیان، محسن؛ وهاب‌زاده، شادان (۱۳۸۴)، دولت الکترونیک، پارادایمی جدید در ارائه خدمات عمومی و اصلاح نظام اداری کشور، فصل‌نامه علمی تخصصی مدیریت، شماره ۳، صص ۱۹-۱۱.

۱۲. معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان و مدیریت (۱۳۸۱)، *اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری‌های اداری*، چ اول، تهران، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۱۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ بیستم، جلد ۲، تهران، نشر میزان.

۱۴. هیوز، آون (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، چاپ اول، تهران، انتشارات گلشن.

15. Flak, Leif Skiftenes; Dertz, Willy; Jansen, Arild; Krogstie, John; Spjelkavik, Ingrid (2009), *What is the Value of E-Government – and How Can We Actually Realize It?*, Transforming Government, Vol. 3 Issue 3.

16. Ostergaard, Soren Duus; Hvass, Michael, E-Government (2008), *How Can Government Benefit from Web*, Journal of Systemics, Cybernetics & Informatics, Vol. 6, Issue 6.

17. Richard M. Bird and Eric M. Zolt (2008), *Technology and Taxation in Developing Countries: from Hand to Mouse*, National Tax Journal, 61.4.

18. Human Development report (2001), *Making new technologies work for human development*, New York Oxford university Press, Available at : [www.undp\\_poyar.org](http://www.undp_poyar.org).

