

Comparative study of the revival of public rights and public lawsuits with emphasis on the role of the judiciary

Hassan Asadi ¹

Seyed Mohammad Najm-al-Hoda ²

1. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Law, Islamic Azad University, Varamin Branch, asadihasan171@gmail.com

2. PhD student in Jurisprudence and Law, Islamic Azad University, Varamin Branch.

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:

Received:
15 July 2025
Accepted, Available online:
2 February 2026

Keywords:

Revival of public rights,
public rights,
individual rights,
prosecutors,
class actions,
public interest

ABSTRACT

This study examines the concept, nature and territory of "Public Law" and its "revival" in the Iranian legal system. The main issue is the ambiguity in the definition of public rights and the limits of judicial intervention in support of the public interest, which is more obvious in areas such as environmental violations, consumer rights and capital market violations. The research was conducted by descriptive-analytical method, library studies and field interviews with prosecutors of provincial centers, and its purpose is to explain the concept and validity of Public Rights, determine the nature and territory of its revival, examine the competence of judicial institutions, especially prosecutors, and study compatibility with some legal systems. The findings show that the basic criterion for identifying public rights is the lack of personal stakeholders and the belonging of the right to the general public; therefore, these rights are not merely a set of aggregate individual rights. Revival also has a regulatory, preventive and supportive nature in this area and is placed in the territory of the non-criminal jurisdiction of prosecutors rather than in the sense of restoring the right undermined in private litigation. Research Innovation distinguishes between "reviving the right "in private litigation and" reviving public rights " as regulatory and supportive competence, and extracts its practical components from interviews. The result is that the effective realization of the revival of public rights requires the passage of a purely criminal approach and the identification of regulatory, preventive and supportive measures for prosecutors, results that can be used to explain the limits of the jurisdiction of prosecutors, the regulation of executive mechanisms and the drafting of judicial policies and regulations to protect the public interest.

Cite this article. Asadi , Hassan, Najm-al-Hoda, Seyed Mohammad (2026) Comparative study of the revival of public rights and public lawsuits with emphasis on the role of the judiciary, *Quarterly Journal of Comparative Research in Law and Social Sciences*, 1(1)184-208.



Publisher: Hamyar Jahed Publications.

بررسی تطبیقی احیای حقوق عامه و دعاوی عمومی با تأکید بر نقش قوه قضاییه

حسن اسدی (نویسنده مسئول)^۱

سید محمد نجم الهدی^۲

^۱ استادیار گروه فقه و حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد ورامین

asadihasan171@gmail.com

^۲ دانشجوی دکتری رشته فقه و حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد ورامین

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۲۴	
تاریخ پذیرش و انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۱۳	
کلیدواژه‌ها: احیای حقوق عامه، حقوق عامه، حقوق فرافردی، دادستان، دعاوی جمعی، منافع عمومی	احیای حقوق عامه از جمله صلاحیت‌ها و وظایف مهم نهادهای قضایی در نظام حقوقی ایران است، اما فقدان تعریف روشن و منسجم از «حقوق عامه» و ابهام در مفهوم و قلمرو «احیا» موجب شده است حدود مداخله قضایی در حمایت از منافع عمومی و شیوه‌های اعمال آن به‌طور دقیق تبیین نشود. این ابهام به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند تخلفات زیست‌محیطی، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، تخلفات بازار سرمایه و سایر مواردی که فاقد ذی‌نفع خصوصی معین هستند، آشکارتر است. مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که حقوق عامه در نظام حقوقی ایران چه ماهیت و قلمرویی دارد و «احیای» آن از نظر ماهوی و صلاحیتی چه مفهومی پیدا می‌کند و چه سازوکارهایی برای تحقق آن قابل شناسایی است. پژوهش حاضر با هدف تبیین مفهوم و مصادیق حقوق عامه، تعیین ماهیت و قلمرو احیای آن و بررسی جایگاه و صلاحیت نهادهای قضایی، به‌ویژه دادستان‌ها، در صیانت و احیای این حقوق انجام شده است. همچنین، پژوهش درصدد است با مطالعه تطبیقی برخی نظام‌های حقوقی، ظرفیت‌های موجود در حقوق ایران را برای حمایت مؤثرتر از منافع عمومی شناسایی کند. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و داده‌های حاصل از مصاحبه‌های میدانی با دادستان‌های مراکز استان‌ها انجام شده است. داده‌های گردآوری‌شده با هدف شناسایی مؤلفه‌های حقوق عامه و حدود صلاحیت قضایی در احیای آن تحلیل و با برخی سازوکارهای حمایت از منافع عمومی در نظام‌های حقوقی دیگر مقایسه شده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که معیار اساسی شناسایی حقوق عامه، فقدان ذی‌نفع شخصی و محدود و تعلق حق به عموم جامعه است؛ بنابراین، حقوق عامه را نمی‌توان صرفاً مجموعه‌ای از حقوق فردی قابل تجمیع تلقی کرد. همچنین، تحلیل داده‌های میدانی و حقوقی نشان داد که «احیا» در این حوزه، بیش از آنکه به معنای اعاده یک حق تضییع‌شده در قالب دعاوی خصوصی باشد، ماهیتی نظارتی، پیشگیرانه و حمایتی دارد و بخش مهمی از آن در قلمرو صلاحیت‌های غیرکیفری دادستان‌ها قرار می‌گیرد. بر این اساس، نوآوری پژوهش در ارائه تمایز میان «احیای حق» در دعاوی خصوصی و «احیای حقوق عامه» به‌عنوان یک صلاحیت نظارتی و حمایتی و نیز در استخراج مؤلفه‌های عملی این صلاحیت از داده‌های حاصل از مصاحبه با دادستان‌های مراکز استان‌هاست. بر مبنای یافته‌ها، تحقق مؤثر احیای حقوق عامه مستلزم عبور از رویکرد صرفاً کیفری و شناسایی مجموعه‌ای از اقدامات نظارتی، پیشگیرانه و حمایتی برای دادستان‌هاست. نتایج پژوهش می‌تواند در تبیین حدود صلاحیت دادستان‌ها، تنظیم سازوکارهای اجرایی احیای حقوق عامه و تدوین سیاست‌های قضایی و مقررات ناظر بر حمایت از منافع عمومی مورد استفاده قرار گیرد.

استاد دهی: اسدی، حسن، نجم الهدی، سیدمحمد (۱۴۰۴). بررسی تطبیقی احیای حقوق عامه و دعاوی عمومی با تأکید بر نقش قوه قضاییه دو فصلنامه علمی پژوهش‌های تطبیقی حقوق و علوم اجتماعی، ۱(۱)، ۱۸۴-۲۰۸.



ناشر: انتشارات همیار طنین جاهد با همکاری انجمن جرم شناسی

مقدمه

به موجب بند دوم اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» از وظایف اساسی قوه قضائیه است. با وجود تصریح قانون اساسی به این وظیفه، مفهوم «حقوق عامه» و حدود و ماهیت «احیا» در نظام حقوقی ایران همچنان با ابهام‌های نظری و عملی مواجه است. این ابهام زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که موضوعاتی مطرح شود که آثار آن‌ها متوجه بخش گسترده‌ای از جامعه است، اما لزوماً ذی‌نفع شخصی و مشخصی برای طرح دعوا وجود ندارد. آلودگی و تخریب محیط زیست، تضییع و بهره‌برداری غیرقانونی از منابع طبیعی، نقض حقوق مصرف‌کنندگان، تخلفات مؤثر بر منافع عمومی در بازار سرمایه، آسیب‌های ناشی از تولید و عرضه کالاهای فاقد کیفیت و مخاطرات گسترده بهداشتی از جمله مواردی هستند که می‌توانند در قلمرو حقوق عامه قرار گیرند. در چنین مواردی، صرف اتکا به سازوکارهای سنتی اقامه دعوی خصوصی، به دلیل فقدان یا پراکندگی ذی‌نفعان، همواره پاسخ‌گوی ضرورت حمایت مؤثر از منافع جامعه نیست.

در این میان، دادستانی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای قضایی، نقش قابل توجهی در صیانت و احیای حقوق عامه دارد. با این حال، تعیین حدود این نقش مستلزم پاسخ به پرسش‌های بنیادینی درباره ماهیت حقوق عامه، تمایز آن از حقوق فردی و مفهوم منفعت عمومی و همچنین تعیین ماهیت حقوقی «احیا» است. ابهام در این مفاهیم می‌تواند به برداشت‌های متفاوت از صلاحیت‌های دادستان‌ها و در نتیجه، به پراکندگی رویه در مواجهه با موارد نقض حقوق عامه منجر شود.

اندیشمندان و پژوهشگران در تبیین مفهوم حقوق عامه دیدگاه‌های متفاوتی ارائه کرده‌اند. گروهی از نویسندگان، حقوق عامه را مجموعه‌ای از حقوق و امتیازاتی دانسته‌اند که تمامی افراد جامعه به‌طور یکسان از آن برخوردارند و برای شناسایی مصادیق آن، به اصول مندرج در فصل «حقوق ملت» قانون اساسی استناد کرده‌اند. (هاشمی، ۱۳۸۲: ص ۲۶) در مقابل، برخی نویسندگان با مقایسه مفاد اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی، «احیای حقوق عامه» را از حیث ماهیت نزدیک به صیانت از حقوق عمومی دانسته و بر این باورند که این حقوق در سطحی فراتر از حقوق فردی قرار می‌گیرند و نمی‌توان آن‌ها را صرفاً مجموعه‌ای از حقوق اشخاص تلقی کرد. (عباسی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۴۰) در رویکردی گسترده‌تر نیز، حقوق عامه تلفیقی از حقوق خصوصی و عمومی تلقی شده و دامنه آن شامل حقوق فردی و اجتماعی شهروندان و حتی اتباع خارجی دانسته شده است. (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ص ۲۲) وجه اشتراک این دیدگاه‌ها، پذیرش این امر است که حقوق عامه ناظر بر حقوق یا منافع است که آثار آن از سطح یک رابطه خصوصی فراتر رفته و جامعه یا گروه گسترده‌ای از افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ با این حال، در خصوص معیار شناسایی حقوق عامه، نسبت آن با حقوق فردی و عمومی و نیز ماهیت اقدام لازم برای «احیای» این حقوق، اختلاف نظر وجود دارد.

افزون بر این، مطالعات پیشین عمدتاً بر تبیین مفهوم حقوق عامه، مبانی قانونی وظیفه قوه قضائیه یا جایگاه دادستانی تمرکز داشته‌اند و کمتر به صورت هم‌زمان، مفهوم «احیا» را از منظر ماهوی، حدود صلاحیت‌های غیرکیفری دادستان و تجربه عملی دادستان‌ها بررسی کرده‌اند. بنابراین، وجه تمایز پژوهش حاضر با مطالعات پیشین، تمرکز توأمان بر سه سطح مفهومی، تطبیقی و میدانی است؛ به این معنا که پژوهش حاضر، ضمن بررسی مبانی و تعاریف موجود، تلاش می‌کند با استفاده از مطالعات تطبیقی و داده‌های حاصل از مصاحبه با دادستان‌های مراکز استان‌ها، ماهیت احیای حقوق عامه و حدود عملی صلاحیت قضایی در این زمینه را تبیین کند. اهمیت این مسئله با تحولات اجتماعی و ظهور مسائل جدیدی که آثار آن‌ها متوجه منافع جمعی است، افزایش یافته است. در مواردی مانند آلودگی گسترده محیط زیست، تخریب جنگل‌ها و منابع طبیعی، تضییع حقوق مصرف‌کنندگان، تخلفات مؤثر بر حقوق سهام‌داران و سرمایه‌گذاران در بازار سرمایه و بحران‌های فراگیر بهداشتی، آثار رفتار زیان‌بار ممکن است متوجه گروه بزرگی از افراد باشد و از این رو، حمایت مؤثر از حقوق جامعه نیازمند سازوکارهایی فراتر از اقامه دعوی فردی باشد.^۱

یکی از روش‌های مؤثر برای تبیین این مسئله، بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی و بررسی سازوکارهای حمایت قضایی از منافع جمعی و عمومی در سایر نظام‌های حقوقی است. در برخی نظام‌های حقوقی، به‌ویژه نظام‌های مبتنی بر کامن‌لا، نهادهایی همچون دعاوی جمعی و دعاوی مرتبط با منافع عمومی، امکان حمایت از حقوق و منافع گروه‌هایی را فراهم کرده‌اند که لزوماً در قالب دعوی فردی قابل حمایت نیستند. از این منظر، بررسی تطبیقی این سازوکارها می‌تواند معیارهای مناسبی برای فهم تمایز میان حقوق فردی، حقوق جمعی، حقوق فرافردی و منافع عمومی و در نتیجه، برای تبیین قلمرو احیای حقوق عامه در نظام حقوقی ایران فراهم آورد. (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۰: ص ۲۱۴)

مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که حقوق عامه در نظام حقوقی ایران بر اساس چه معیارهایی قابل شناسایی است و «احیای» آن از نظر ماهیت حقوقی و صلاحیت قضایی چه معنایی دارد. به‌طور مشخص، پژوهش می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که آیا احیای حقوق عامه صرفاً در چارچوب اقدامات کیفری دادستان قابل تحقق است یا آنکه می‌توان برای دادستان در این زمینه صلاحیت‌های نظارتی، پیشگیرانه و حمایتی مستقلی نیز شناسایی کرد. پاسخ به این پرسش می‌تواند در تعیین حدود مداخله قضایی در حوزه منافع عمومی و ایجاد سازوکارهای منسجم‌تر برای حمایت از حقوق عامه مؤثر باشد.

^۱. از جمله مصادیق قابل طرح در قلمرو حقوق عامه می‌توان به حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، صیانت از سلامت عمومی، مقابله با تضییع حقوق عمومی در حوزه بازار سرمایه، حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی و پیشگیری از اقداماتی که موجب ورود خسارت گسترده به جامعه می‌شوند اشاره کرد. تشخیص نهایی شمول هر یک از این موارد نسبت به حقوق عامه، تابع معیارهای حقوقی و ماهیت حق مورد حمایت است.

پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای، مطالعات تطبیقی و داده‌های حاصل از مصاحبه‌های میدانی با دادستان‌های مراکز استان‌ها انجام شده است. وجه نوآورانه پژوهش در آن است که مفهوم «احیا» را صرفاً در سطح نظری بررسی نمی‌کند، بلکه با پیوند دادن تحلیل مفهومی و تطبیقی با داده‌های میدانی، درصدد شناسایی ماهیت و حدود عملی صلاحیت‌های قضایی مرتبط با احیای حقوق عامه است. از این منظر، پژوهش حاضر می‌کوشد میان مفهوم نظری حقوق عامه و الزامات اجرایی و قضایی تحقق آن ارتباط برقرار کند. با وجود این، پژوهش با محدودیت‌هایی نیز مواجه بوده است. مهم‌ترین محدودیت، دسترسی دشوار به داده‌های میدانی و تفاوت در میزان همکاری و دیدگاه مصاحبه‌شوندگان بوده است. همچنین، به دلیل تنوع مصادیق حقوق عامه و گستردگی نظام‌های حقوقی قابل مطالعه، امکان بررسی تفصیلی تمامی مصادیق و تمامی نظام‌های حقوقی وجود نداشته و مطالعه تطبیقی به مواردی محدود شده است که ارتباط مستقیم‌تری با مسئله احیای حقوق عامه و نقش نهادهای قضایی داشته‌اند. این محدودیت‌ها در تفسیر یافته‌های پژوهش مورد توجه قرار گرفته است

۱- چارچوب کلی مفهوم حقوق منفعت عمومی

منفعت عمومی همواره یکی از مفاهیم بنیادین و در عین حال پیچیده و چالش‌برانگیز در قلمرو علوم حقوقی به شمار می‌رود. تعاریف ارائه‌شده در مورد این مفهوم همواره مورد نقد قرار گرفته‌اند؛ به‌ویژه به دلیل شناور بودن و نداشتن دقت کافی در بیان ماهیت آن. این انتقادات در بسیاری موارد قابل پذیرش هستند، اما گاه نیز به دلیل بزرگ‌نمایی یا کم‌توجهی به ماهیت خاص این مفهوم، بیش از حد برجسته می‌شوند.

نارسایی در ارائه تعریف ثابت و یکپارچه برای منفعت عمومی لزوماً ناشی از ضعف نظریه‌های موجود نیست، بلکه ریشه در ماهیت ویژه و پیچیده این مفهوم دارد. به بیان دقیق‌تر، منفعت عمومی بیش از آنکه یک مقوله صرفاً منطقی و استدلالی با چارچوب مشخص باشد، مفهومی ایدئولوژیک است که به شدت تحت تأثیر رویکردها و ساختارهای سیاسی قرار دارد (Bozeman, 2007, p.12). به همین دلیل، اختلاف‌نظرها درباره آن مستقیماً به تفاوت در نظام‌های سیاسی کشورها مرتبط است و این امر موجب شده که در مقایسه با بسیاری از مفاهیم حقوقی دیگر، دامنه و تنوع دیدگاه‌ها در مورد منفعت عمومی به‌مراتب گسترده‌تر باشد. با توجه به این ویژگی‌ها، تعریفی که در این بخش ارائه می‌شود صرفاً برای ایجاد یک چارچوب ذهنی اولیه جهت تحلیل مباحث آتی است و هدف آن، ارائه یک تعریف قطعی و نهایی برای منفعت عمومی نیست.

یکی از تعاریف مطرح در این زمینه، منفعت عمومی را به عنوان نتیجه‌ای می‌داند که به بهترین شکل ممکن شرایط مطلوب، پایدار و فراگیر را برای حیات یک «گروه اجتماعی» فراهم می‌کند؛ گروهی که قابلیت تعمیم به کل جامعه را داشته باشد (Bozeman, 2007, p.12). آنچه این تعریف را متمایز می‌کند، تمرکز آن بر نتایج نهایی است نه صرفاً بر سیاست‌ها و ابزارهاست.

بنابراین، محل اصلی اختلاف نه در اصل مفهوم منفعت عمومی، بلکه در نظریه‌های مرتبط با آن است. به عبارت دیگر، هر نظریه‌ای که انتخاب شود، منفعت عمومی باید در نهایت به ایجاد بهترین شرایط زیست جمعی در جامعه منتهی گردد. از میان مؤلفه‌های مختلف منفعت عمومی، مفهوم «عموم» یکی از عناصری است که درباره آن توافق نسبی بیشتری وجود دارد. این مفهوم، که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت، محور اصلی درک و تحلیل منفعت عمومی محسوب می‌شود. بر اساس این رویکرد، منفعت عمومی بر منافع جمعی و کلیت جامعه تأکید دارد، نه بر منافع تک‌تک افراد به صورت منفرد. به عبارت دیگر، این مفهوم ناظر به خیرهای جمعی است؛ منافعی که اگرچه ممکن است همه افراد به‌طور مساوی از آن بهره‌مند نشوند، اما استفاده یک فرد مانع بهره‌مندی سایرین نخواهد بود. به این ترتیب، منفعت عمومی به گسترده‌ترین لایه‌های جامعه مربوط شده و شامل هر آن چیزی است که از دیدگاه عموم مردم دارای ارزش و اهمیت تلقی می‌شود. (پور عزت، ۳۹۷: ص ۳)

منفعت عمومی در نقطه مقابل نفع فردی یا خصوصی قرار دارد و زیربنای حیات جمعی و مدنی محسوب می‌شود. این مفهوم الزاماتی را در بر می‌گیرد که افراد را از سطح روابط محدود شخصی و گروهی به سطح پیشرفته‌تر و گسترده‌تری از زندگی اجتماعی ارتقا می‌دهد. (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵: ص ۱۱۸). از این رو، تأمین این نیازها به‌عنوان بخشی از وظایف و اختیارات حاکمیت در نظر گرفته می‌شود. برخلاف منافع خصوصی که هدف اصلی آن‌ها دستیابی به سود شخصی است، منفعت عمومی معطوف به تحقق خیر همگانی و جمعی است. (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۰: ص ۲۱۳)

۲- تحولات اجتماعی و ضرورت پیش‌بینی دعاوی منفعت عمومی

تحولات عمیق اجتماعی و اقتصادی در دوران معاصر، به‌ویژه با رشد صنعت، پیشرفت فناوری، فرآیند جهانی‌سازی و گسترش نقش دولت در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی، باعث شده است که حوزه‌های جدیدی از منافع عمومی پدید آید. این تحولات ضرورت طراحی سازوکارهای نوین برای صیانت قضایی از منافع عمومی را برجسته‌تر کرده است.

الف) تغییر ماهیت دعاوی در جوامع مدرن

در گذشته، دعاوی حقوقی عمدتاً به حوزه‌هایی مانند احوال شخصیه، حقوق خانواده و قراردادهای خصوصی محدود می‌شد. اما امروزه موضوعات گسترده‌تری وارد عرصه قضایی شده‌اند، از جمله: حفاظت از محیط‌زیست، حقوق مصرف‌کنندگان، حمایت از رقابت اقتصادی سالم، حقوق کارگران، توسعه شهری و خدمات عمومی. این تحولات نه‌تنها ابعاد فنی و کارکردی نظام حقوقی را متحول ساخته‌اند، بلکه نیازمند بازنگری در ساختارهای قانونی و قضایی به منظور حمایت مؤثر از منافع عمومی هستند.

ب) محدودیت‌های اقتصادی و نقش دعاوی منفعت عمومی

اقامه دعوی برای افراد همواره با هزینه‌های مالی و زمانی قابل توجه همراه است. از این رو، افراد تنها زمانی اقدام به شکایت می‌کنند که منافع احتمالی ناشی از دعوی بر هزینه‌های آن غلبه داشته باشد. در بسیاری از موارد، به‌ویژه زمانی که میزان خسارت فردی اندک است، افراد انگیزه‌ای برای پیگیری قانونی ندارند. این امر موجب می‌شود که رفتارهای زیان‌بار شرکت‌ها یا نهادها بدون پاسخ بماند. به‌طور مثال، اگر یک تولیدکننده، کالایی بی‌کیفیت یا خطرناک عرضه کند و خسارات وارده به هر مصرف‌کننده به‌طور جداگانه اندک باشد، هیچ‌یک از مصرف‌کنندگان تمایلی به شکایت نخواهد داشت. در نتیجه، تولیدکننده نه تنها پاسخگو نمی‌شود، بلکه به تکرار رفتار خود نیز تشویق می‌گردد. (کاشانی و ناصری، ۱۳۹۵: ص ۱۱) در چنین شرایطی، دعاوی منفعت عمومی نقش کلیدی ایفا می‌کنند و از طریق ایجاد قدرت جمعی در اقامه دعوی، مانع استمرار این گونه تخلفات می‌شوند.

ج) نقش دولت به‌عنوان خواننده اصلی

از آنجا که بسیاری از تصمیمات کلان و اثرگذار بر جامعه توسط نهادهای عمومی و دولتی اتخاذ می‌شود، در بخش عمده‌ای از دعاوی منفعت عمومی، خواننده دعوی یک نهاد حقوق عمومی یا سازمان دولتی است. (Jolowicz, 1982, p. 302) برای نمونه: طرح دعوی علیه شهرداری‌ها به دلیل تصمیمات مخرب شهری، پیگیری تخلفات وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولتی در زمینه سلامت عمومی، دعاوی مرتبط با سیاست‌های زیست‌محیطی دولت‌هاست.

د) ضرورت تغییر در اصول شکلی دادرسی

در نظام‌های حقوقی سنتی، شرط وجود نفع مستقیم و شخصی برای پذیرش دعوی الزامی بود. بر این اساس، تنها کسانی که نفع مستقر و مشخص داشتند، حق طرح دعوی داشتند. اما با گسترش مسائل مربوط به منافع عمومی، این قاعده دچار تحول جدی شده است. امروزه بسیاری از کشورها سازوکارهای خاصی را پیش‌بینی کرده‌اند که امکان طرح دعوی را حتی در غیاب ذی‌نفع مستقیم فراهم می‌کند. این تحول موجب شده است که دعاوی منفعت عمومی به ابزاری مؤثر برای تأمین خیر جمعی تبدیل شوند و از نقض گسترده حقوق عمومی و اجتماعی پیشگیری کنند. از منظر حقوقی، در حوزه‌هایی که پای منافع عمومی در میان است، تأثیر تصمیمات و اقدامات نهادهای دولتی و حتی اشخاص حقوقی خصوصی، غالباً به طیف وسیعی از جامعه گسترش می‌یابد و قابل محدود کردن به یک فرد یا گروه خاص نیست. این ویژگی سبب شده است که اصول سنتی مربوط به شرط وجود نفع یا سمت در دعاوی دچار تحول شود. به‌طور سنتی، دادگاه‌ها تنها دعاوی افرادی را می‌پذیرفتند که نفع شخصی، مستقیم و مشخصی در موضوع دعوی داشتند و دعاوی اشخاصی که فاقد چنین نفعی بودند، مردود اعلام می‌شد. اما امروزه، این قاعده تعدیل شده است.

بسیاری از نظام‌های حقوقی با پیش‌بینی سازوکارهای نوین، امکان طرح دعاوی‌ای را فراهم کرده‌اند که هدف اصلی آن‌ها تأمین منافع جمعی است، نه صرفاً منافع فردی است. منافع عمومی در حوزه‌های متنوعی همچون حفاظت از محیط‌زیست، روابط کارگر و کارفرما، حقوق مصرف‌کنندگان و خدمات عمومی به‌طور گسترده مطرح می‌شود. وجه اشتراک این حوزه‌ها، تأثیرگذاری اقدامات زیان‌بار بر جمع کثیری از افراد است. با توجه به این گستره تأثیر، ضرورت دارد که قواعد شکلی سخت‌گیرانه سنتی در خصوص طرح دعوی مورد بازنگری قرار گیرد و قواعد شکلی نوینی همچون دعاوی منفعت عمومی جایگزین آن‌ها شود.

این قواعد جدید نه تنها جبران خسارات اولیه را امکان‌پذیر می‌سازند، بلکه از تکرار نقض حقوق عمومی نیز پیشگیری می‌کنند. به بیان دیگر، تحولات اجتماعی سبب شده است که مفهوم منفعت عمومی در حقوق به‌طور عمیق و گسترده دچار دگرگونی مفهومی شود. این تغییر ناشی از ورود عنصر «نفع عمومی» به عرصه حقوق مدنی است؛ به گونه‌ای که دیگر ویژگی اصلی دعاوی مدنی، یعنی غلبه و اولویت منفعت خصوصی، جای خود را به برتری منفعت عمومی داده است (Cappelletti, 1975, p.808). این تحول مفهومی، نظام‌های حقوقی را به سمت فرآیندی سوق داده که می‌توان آن را «عموم‌سازی دعاوی» نامید. مهم‌ترین شرط تحقق این روند، تغییر نگرش نسبت به اثبات سمت و نفع در دعاوی است. در نتیجه، دعاوی مدنی از ابزاری برای حمایت از حقوق فردی به سازوکاری برای صیانت از حقوق گروهی و اجتماعی تبدیل شده‌اند. این تغییر سه پیامد اساسی به همراه داشته است: افزایش مداخله نهادهای حکومتی در دعاوی مدنی، گسترش کنشگری قضایی به‌منظور تحقق عدالت عمومی، تقویت حمایت‌های خصوصی، شامل مشارکت فعال شهروندان و نهادهای مشارکت مدنی در دفاع از منافع عمومی است. (Cappelletti, 1975, pp. 889-890)

۳- حقوق و منافع قابل استناد در دعاوی منفعت عمومی

دعوی منفعت عمومی شکلی از دادخواهی است که به‌طور ذاتی غیرانتفاعی است و هدف اصلی آن، حمایت از منافع جمعی و عمومی می‌باشد. در چنین دعاوی، در صورت پیروزی، نتایج و منافع حاصل به تمامی افراد و گروه‌هایی که در شرایط مشابه قرار دارند، تعلق می‌گیرد. این ویژگی، تفاوت بنیادینی میان دعاوی منفعت عمومی و دعاوی فردی ایجاد می‌کند؛ چرا که در دعاوی فردی، نتیجه دعوی صرفاً به نفع شخص خواهان است، در حالی که در دعاوی عمومی، هدف اصلی تأمین منافع جامعه یا گروه‌های گسترده از افراد است، بدون آنکه خواهان مشخصی به‌عنوان ذی‌نفع نهایی وجود داشته باشد. یکی از مهم‌ترین ارکان دعاوی منفعت عمومی، نقش نمایندگی است. با این تفاوت که نمایندگی در اینجا به معنای سنتی و شخصی مانند وکالت نیست، بلکه نمایندگی قانونی است؛ بدین معنا که شخص یا نهادی که به‌عنوان نماینده اقدام به طرح دعوی می‌کند، از جانب گروهی که هویت آن‌ها به‌طور خاص شناسایی نشده است.. (کاشانی، ۱۳۹۵: ص ۱۳)

به همین دلیل، نتایج این دعاوی بر حقوق تعداد زیادی از افراد اثرگذار است، حتی اگر هویت دقیق این افراد به طور رسمی در فرآیند دعوی مشخص نشده باشد. این ویژگی، دعاوی منفعت عمومی را به ابزاری کارآمد برای حمایت از حقوق جمعی و اجتماعی تبدیل کرده است. در بررسی دامنه حقوقی قابل استناد در این دعاوی، باید توجه داشت که این حقوق عمدتاً در زمره حقوق فرافردی قرار می گیرند. رشد این دسته از حقوق، هم زمان با افزایش مداخله دولت در امور اجتماعی، بیانگر تمایل به حمایت قانونی از منافع جمعی و اجتماعی است که به طور غیرمستقیم بر حقوق فردی نیز اثرگذار است. از این منظر، دعاوی منفعت عمومی در نقطه تقاطع حقوق عمومی و حقوق خصوصی قرار دارند و ترکیبی از هر دو را برای حمایت از جوامع و گروه های اجتماعی به کار می گیرند. (کاشانی و ناصری، ۱۳۹۵: ص ۱۳)

تفاوت اصلی میان دعاوی عمومی و خصوصی، همان طور که پروفیسور چایس بیان کرده، در غلبه نفع عمومی بر نفع خصوصی است. در دعاوی خصوصی، وجود نفع فردی خواهان شرط اساسی برای پذیرش دعوی است. اما در دعاوی عمومی، این شرط اهمیت کمتری دارد، زیرا نفع فردی خواهان با نفع تعداد زیادی از افراد در جامعه گره خورده است (Parker & Stone, 1978, p.771).

به عبارت دیگر، حقوقی که مبنای دعاوی عمومی را شکل می دهند، بر منافع استوار هستند که تمامی افراد جامعه در آن سهیم اند. این امر باعث تفاوت اساسی دعاوی عمومی و خصوصی از نظر موضوع، گستره و شیوه جبران خسارت می شود. یکی از رایج ترین انواع دعاوی منفعت عمومی، دعوی از طریق واسطه است. در این سازوکار، یک فرد یا نهاد، به منظور دفاع از منافع عمومی که متعلق به کل جامعه است، اقدام به طرح دعوی می کند. در این فرآیند، دادستان نقش واسطه را ایفا می کند و با اعطای مجوز، به فرد متقاضی اجازه طرح دعوی را می دهد. نکته قابل توجه آن است که در بسیاری از این موارد، فرد متقاضی خود نیز ممکن است به طور غیرمستقیم ذی نفع باشد، اما از آنجا که نفع او به طور واقعی و مستقیم تثبیت نشده است، لازم است اذن و تأیید دادستان یا مدعی العموم را برای طرح دعوی اخذ کند.

این نوع دعاوی، به دلیل ماهیت نمایندگی و نقش نظارتی نهاد عمومی، امکان می دهد که حقوق گسترده تری در سطح جامعه مورد حمایت قرار گیرد و از نقض سیستماتیک منافع عمومی جلوگیری شود. برای درک بهتر مفهوم دعاوی منفعت عمومی و تمایز آن ها از سایر انواع دعاوی، می توان به نهاد مدعی العموم خصوصی اشاره کرد. این نهاد در برخی نظام های حقوقی به عنوان سازوکاری پیش بینی شده است که به افراد اجازه می دهد به نمایندگی از جامعه در جهت احقاق حقوق عمومی اقدام کنند. در این چارچوب، فرد متقاضی ابتدا با دادگاه در میان می گذارد که قصد طرح دعوی عمومی دارد.

سپس دادگاه، پس از بررسی و احراز شرایط قانونی، به او اذن طرح دعوی می‌دهد و حتی معادل حق‌الزحمه یک دادستان بابت پیگیری این دعوی به او پرداخت می‌شود. مهم‌ترین شرایط احراز این سمت عبارت‌اند از: گستردگی نفع حاصل از دعوی، به نحوی که نتیجه طرح دعوی برای طیف وسیعی از افراد جامعه سودمند باشد؛ ضرورت اجرای احکام خصوصی برای تحقق این نفع؛ اهمیت اجتماعی موضوع دعوی و نقش آن در حفظ نظم و منافع عمومی (Langer, 1988, pp. 302-303). این سازوکار نشان می‌دهد که موضوع آن، به حقوقی مربوط است که جنبه جمعی داشته و به کل جامعه تعلق دارند.

۴- تفاوت دعاوی گروهی و دعاوی منفعت عمومی

یکی از مسائل مهم در این حوزه، تمایز میان دعاوی گروهی^۱ و دعاوی منفعت عمومی است. در دعاوی گروهی، حق مورد استناد تنها به یک طبقه یا گروه خاص تعلق دارد و هدف اصلی، حمایت از منافع همان گروه صنفی است؛ برای مثال، کارگران یک کارخانه یا مصرف‌کنندگان یک محصول خاص. اما در دعاوی منفعت عمومی، دامنه ذی‌نفعان بسیار گسترده‌تر است و به عموم جامعه یا «عموم مطلق» مربوط می‌شود. اهمیت این تمایز در این است که در دعاوی گروهی، فقط اعضای گروه مشخص حق دارند به نمایندگی از خود اقدام به طرح دعوی کنند، اما در دعاوی منفعت عمومی، هر فردی از جامعه می‌تواند تحت شرایط خاص، به دنبال احقاق حقی باشد که به نفع کل جامعه است. به بیان دیگر، در دعاوی منفعت عمومی، منافع مطرح‌شده فرافردی است و نتیجه آن برای تمامی افراد جامعه سودمند خواهد بود. (Tumanov, 2015, p. 64) بر اساس این تحلیل، دعاوی مرتبط با موارد زیر، به‌طور کلی از جمله دعاوی منفعت عمومی محسوب می‌شوند:

الف) حفاظت از محیط‌زیست،

ب) بهداشت عمومی و سلامت جامعه،

ج) حمایت از میراث فرهنگی و تاریخی،

د) صیانت از اموال عمومی و دولتی.

باید توجه داشت که صرف زیاد بودن تعداد افراد ذی‌نفع، برای شمول یک دعوی در زمره دعاوی منفعت عمومی کافی نیست. آنچه اهمیت دارد، ماهیت نفع مورد مطالبه است، نه تعداد افراد. به‌عنوان مثال، ممکن است همه ساکنان یک شهر درباره تصمیمات شهرداری یا فعالیت مخرب یک کارخانه که به آلودگی محیط‌زیست منجر شده است، ذی‌نفع دعوی منفعت عمومی باشند. حتی یک گروه کوچک در یک محله می‌تواند در دعوی منفعت عمومی ذی‌نفع تلقی شود، مشروط بر آنکه دعوی ماهیت عمومی داشته باشد.

^۱ Class Actions

۵- نسبت سنجی میان کارویژه احیای حقوق عامه و دعاوی منفعت عمومی

پس از آشنایی کلی با مفهوم حقوق عامه و دعاوی مربوط به آن، در این بخش تلاش می‌شود با بهره‌گیری از یافته‌های تطبیقی، کارویژه «احیای حقوق عامه» به صورت عینی‌تر و دقیق‌تر تبیین شود. بدین منظور، ابتدا به بررسی ماهیت حقی که می‌توان آن را در زمره «حقوق عامه» طبقه‌بندی کرد، پرداخته و سپس مفهوم «احیا» و ابعاد آن مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

پیش از ورود به مباحث اصلی، تبیین چارچوب نظری پژوهش درباره «احیای حقوق عامه» ضروری است؛ زیرا تحلیل این مفهوم بدون تعیین مبنای نظری آن، ممکن است به خلط میان حقوق عامه، حقوق فردی، حقوق عمومی و منافع عمومی بینجامد. پژوهش حاضر تحلیل خود را بر تلفیق رویکرد حقوق فرافردی و کارکردگرایی حقوقی استوار می‌کند. بر اساس رویکرد حقوق فرافردی، برخی حقوق اگرچه ممکن است در نهایت به افراد معین نیز ارتباط پیدا کنند، موضوع و آثار آن‌ها از قلمرو یک فرد مشخص فراتر رفته و به گروه، جامعه یا منافع مشترک مجموعه‌ای از اشخاص مربوط می‌شود. در چنین حقوقی، صاحب حق لزوماً یک شخص معین و قابل شناسایی نیست و حمایت از حق نیز نمی‌تواند صرفاً به اراده و اقدام صاحب حق خصوصی وابسته باشد. از این منظر، حقوق عامه را می‌توان در زمره حقوقی دانست که تحقق و حمایت از آن‌ها نیازمند سازوکارهای نهادی و قضایی فراتر از سازوکارهای متعارف دعاوی خصوصی است.

در کنار این مبنا، کارکردگرایی حقوقی بر این فرض استوار است که نهادهای حقوقی را باید بر اساس کارکرد و هدفی که در نظام حقوقی بر عهده دارند تحلیل کرد. بر مبنای این رویکرد، صرف شناسایی یک حق برای تبیین نحوه حمایت از آن کافی نیست؛ بلکه باید مشخص شود کدام نهاد، با چه ابزارهایی و برای تحقق چه هدفی مسئول حمایت و تضمین آن حق است. از این منظر، احیای حقوق عامه صرفاً یک عنوان کلی برای مجموعه‌ای از اقدامات قضایی نیست، بلکه یک کارویژه نهادی است که باید حدود، ابزارها و الزامات آن بر اساس هدف حمایت از حقوق و منافع عمومی مشخص شود.

بر مبنای این دو رویکرد، پژوهش حاضر میان «حق مورد حمایت» و «کارکرد نهادی حمایت از حق» تمایز قائل می‌شود. «حقوق عامه» ناظر به دسته‌ای از حقوق و منافع دارای ماهیت فرافردی است که آثار آن از یک رابطه خصوصی فراتر می‌رود؛ در حالی که «احیا» به مجموعه اقدامات و صلاحیت‌هایی اشاره دارد که برای تضمین، بازگرداندن، صیانت و جلوگیری از تضییع این حقوق اعمال می‌شود. بنابراین، نباید مفهوم حقوق عامه با سازوکار احیای آن یکسان تلقی شود. بر این اساس، کارویژه احیای حقوق عامه ماهیتی متمایز از سایر مسئولیت‌ها و نهادهای قانونی موجود دارد. نقض حقوق عامه را نمی‌توان در همه موارد با ارتکاب جرم یا ورود خسارت مدنی یکسان دانست؛ زیرا ممکن است حقی عمومی یا فرافردی در معرض تهدید یا تضییع قرار گیرد، بدون آنکه رفتار مربوط الزاماً در قالب یک جرم یا دعاوی مسئولیت مدنی قابل تحلیل باشد.

این برداشت با ساختار اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی نیز سازگار است. قانون اساسی در بند نخست این اصل، «رسیدگی به تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات» را از وظایف قوه قضائیه دانسته و در بند پنجم، «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم» را مقرر کرده است؛ در حالی که بند دوم، به طور مستقل، «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» را به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه بیان می‌کند. تفکیک این عناوین در یک اصل واحد را می‌توان مؤید آن دانست که احیای حقوق عامه، دست‌کم از حیث کارکرد حقوقی، قابل فروکاستن کامل به رسیدگی به دعاوی خصوصی یا پیشگیری از جرم نیست. از منظر کارکردگرایی حقوقی، بنابراین، باید «احیا» را با توجه به کارکردی که برای آن در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شده است تحلیل کرد. اگر هدف از احیای حقوق عامه صرفاً تعقیب رفتارهای مجرمانه بود، درج آن در کنار وظیفه پیشگیری از وقوع جرم و رسیدگی به تظلمات ضرورت مستقلی نداشت. از این رو، فرض نظری پژوهش حاضر آن است که احیای حقوق عامه می‌تواند واجد ابعاد نظارتی، پیشگیرانه، حمایتی و غیرکیفری باشد و دادستان در حدود صلاحیت‌های قانونی خود، در مواردی که حقوق و منافع فرافردی جامعه در معرض تضییع قرار می‌گیرد، نقشی فراتر از تعقیب کیفری ایفا کند.

در مفهوم «حقوق عامه» نیز پژوهش حاضر بر این باور است که عنصر اساسی، صرفاً عمومی بودن منفعت نیست، بلکه باید میان یک حق قابل شناسایی و منافع صرفاً عمومی تمایز قائل شد. از این منظر، حقوق عامه حقوقی است که برخورداری از آن به یک فرد معین محدود نیست و آثار آن متوجه جامعه یا گروه گسترده‌ای از افراد است. در نتیجه، هر منفعت عمومی الزاماً «حق عامه» محسوب نمی‌شود و هر حقی که آثار اجتماعی دارد نیز لزوماً در قلمرو حقوق عامه قرار نمی‌گیرد. معیار شناسایی باید بر اساس ماهیت حق، گستره ذی‌نفعان، امکان انتساب حق به شخص یا گروه معین و ضرورت حمایت نهادی از آن تعیین شود.

در این چارچوب، اصل «قانونی بودن» نیز جایگاه مهمی پیدا می‌کند. مراد از قانونی بودن در حقوق عامه صرفاً این نیست که حق باید به وسیله قانون شناسایی شده باشد؛ بلکه حمایت از آن نیز باید در چارچوب صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی نهادهای عمومی صورت گیرد. بنابراین، از یک سو، شناسایی و تعیین قلمرو حقوق عامه نیازمند مبنای قانونی است و از سوی دیگر، اقدام دادستان یا سایر مراجع عمومی برای حمایت و احیای این حقوق نیز نمی‌تواند خارج از حدود صلاحیت قانونی باشد. بدین ترتیب، اصل قانونی بودن هم در مرحله شناسایی حق و هم در مرحله اعمال صلاحیت برای احیای آن نقش‌آفرینی می‌کند. رویکرد تطبیقی نیز در چارچوب نظری این پژوهش، برای آزمون و تکمیل این مبانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. تفکیک میان صلاحیت‌های کیفری و غیرکیفری دادستان در برخی نظام‌های حقوقی نشان می‌دهد که کارکرد دادستان لزوماً به تعقیب جرم محدود نیست.

در برخی نظام‌ها، وظایفی مانند تضمین اجرای صحیح قانون، حمایت از حقوق اشخاص و صیانت از منافع عمومی نیز در قلمرو وظایف دادستان قرار گرفته است. بنابراین، مطالعه تطبیقی در این پژوهش نه به منظور اثبات یکسانی نظام‌های حقوقی، بلکه برای شناسایی الگوهای قابل مقایسه و بررسی امکان تبیین دقیق‌تر قلمرو صلاحیت‌های غیرکیفری دادستان در نظام حقوقی ایران انجام می‌شود. بر پایه چارچوب نظری فوق، پژوهش حاضر دو گزاره اساسی را دنبال می‌کند: نخست، حقوق عامه از حیث ماهیت و گستره ذی‌نفعان، با حقوق صرفاً فردی تفاوت دارد و در مواردی واجد ویژگی فرافردی است؛ دوم، احیای حقوق عامه از حیث کارکرد، صرفاً به تعقیب جرم یا رسیدگی به دعوی خصوصی محدود نیست و می‌تواند واجد صلاحیت‌های نظارتی، حمایتی و غیرکیفری باشد. بر این اساس، در ادامه پژوهش ابتدا مفهوم و معیارهای شناسایی حقوق عامه بررسی و سپس با تحلیل مفهوم «احیا» و مطالعه تطبیقی و میدانی، حدود و ماهیت کارکرد قضایی مربوط به آن تبیین خواهد شد.

۶- حق عامه؛ حق بدون ذینفع مستقیم و مشخص

یکی از چالش‌های اساسی در تبیین «حقوق عامه»، تعیین معیار مشخص برای شناسایی مصادیق آن و تفکیک آن از «حقوق فردی» و «منافع عمومی» است. این ابهام صرفاً جنبه نظری ندارد، بلکه در مقام اجرا نیز می‌تواند موجب اختلاف در تشخیص حدود مداخله نهادهای قضایی و اداری و نحوه اعمال صلاحیت آن‌ها شود. از این رو، برای تعیین قلمرو حقوق عامه، بررسی قوانین و مقررات موضوعه و تحلیل معیارهای قانونی موجود ضروری است. مطابق بند «الف» ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۰۳/۱۱/۱۳۹۷ قوه قضائیه، حقوق عامه به مجموعه حقوقی اطلاق می‌شود که «عموم مردم از آن برخوردارند» و صیانت و احیای آن‌ها بر عهده مراجع مقرر در قوانین قرار گرفته است. اهمیت این تعریف در آن است که برای شناسایی حقوق عامه، دو عنصر «عمومیت برخوردار» و «لزوم حمایت و صیانت نهادی» را مورد توجه قرار می‌دهد. با این حال، این تعریف به‌تنهایی برای تعیین مرز میان حقوق عامه و حقوق فردی کفایت نمی‌کند؛ زیرا ممکن است حقی در ظاهر به یک فرد تعلق داشته باشد، اما نقض آن آثار گسترده اجتماعی ایجاد کند، یا حقی به گروهی از اشخاص تعلق داشته باشد، بدون آنکه در معنای دقیق کلمه، واجد وصف حق عامه باشد.

اصول مختلف قانون اساسی، در کنار شناسایی حقوق و آزادی‌های فردی، بر حمایت از اموری تأکید دارند که برخورداری از آن‌ها جنبه جمعی یا اجتماعی دارد. برای نمونه، اصل پنجاهم قانون اساسی، حفاظت از محیط زیست را وظیفه‌ای عمومی اعلام کرده و فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن را که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع دانسته است. وصف «عمومی» این تکلیف نشان می‌دهد که حمایت از محیط زیست را نمی‌توان صرفاً در قالب رابطه حقوقی میان اشخاص خصوصی تحلیل کرد، بلکه موضوع آن منفعتی است که جامعه به‌صورت جمعی از آن برخوردار است.

همچنین اصل چهل و پنجم قانون اساسی درباره انفال و ثروت‌های عمومی و اصل چهل و سوم درباره تأمین نیازهای اساسی و رفع فقر و محرومیت، نمونه‌هایی از مقرراتی هستند که موضوع آن‌ها فراتر از منافع یک شخص معین قرار دارد. بنابراین، از مجموعه این مقررات می‌توان دریافت که در نظام حقوقی ایران، قانونگذار اساسی در موارد متعددی حقوق و منافع را شناسایی کرده است که حمایت از آن‌ها مستلزم مداخله و مسئولیت نهادهای عمومی است. با این حال، صرف عمومی بودن موضوع یک حق برای قرار گرفتن آن در قلمرو حقوق عامه کافی نیست. معیار دقیق‌تر آن است که حق موردنظر، اولاً دارای مبنای قانونی مشخص باشد؛ ثانیاً برخورداری از آن به شخص معین و منفرد محدود نباشد؛ ثالثاً نقض آن بتواند منافع جامعه یا گروه گسترده‌ای از اشخاص را تحت تأثیر قرار دهد؛ و رابعاً حمایت از آن نیازمند مداخله یا نظارت یک نهاد عمومی باشد. بر این اساس، حقوق عامه را باید از «منافع عمومی» نیز متمایز کرد؛ زیرا منفعت عمومی ممکن است صرفاً یک هدف یا مصلحت اجتماعی باشد، در حالی که حق عامه باید از پشتوانه حقوقی برخوردار بوده و امکان استناد و حمایت نهادی از آن وجود داشته باشد.

از سوی دیگر، بررسی قوانین عادی نشان می‌دهد که قانونگذار در حوزه‌های مختلف، سازوکارهای متعددی برای حمایت از حقوقی پیش‌بینی کرده است که جنبه جمعی و اجتماعی دارند. مقررات مربوط به حفاظت از محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، حقوق مصرف‌کنندگان، بهداشت و سلامت عمومی و نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی و مالی، هر یک بخشی از سازوکار قانونی حمایت از منافع و حقوق گسترده اجتماعی را تشکیل می‌دهند. این پراکندگی قانونی، اگرچه نشان‌دهنده شناسایی برخی مصادیق حقوق عامه در قوانین موضوعه است، اما هم‌زمان یک مشکل اساسی ایجاد می‌کند و آن، فقدان یک معیار جامع و منسجم برای تشخیص اینکه در هر مورد، موضوع از مصادیق «حقوق عامه» محسوب می‌شود یا صرفاً یک منفعت عمومی یا حق خصوصی با آثار اجتماعی است.

از این منظر، دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ را باید تلاشی برای ایجاد یک چارچوب اجرایی در کنار مقررات پراکنده موجود دانست؛ اما دستورالعمل مزبور نیز نمی‌تواند جایگزین قانون جامع در این حوزه شود. دلیل این امر آن است که تعیین حدود صلاحیت نهادهای قضایی، به‌ویژه در مواردی که اقدام دادستان ممکن است بر حقوق اشخاص یا صلاحیت سایر دستگاه‌های اجرایی تأثیر بگذارد، نیازمند مبنای قانونی روشن است. بنابراین، توسعه صلاحیت‌های مربوط به احیای حقوق عامه باید در چارچوب اصل قانونی بودن صلاحیت‌ها صورت گیرد و نمی‌توان صرفاً با تفسیر موسع یک دستورالعمل اداری، حدود صلاحیت‌های جدیدی برای مراجع قضایی ایجاد کرد. در نتیجه، تحلیل قوانین موضوعه نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران از یک سو، مصادیق متعددی از حقوق و منافع جمعی را در قوانین مختلف شناسایی کرده است.

این وضعیت سبب می‌شود تشخیص مصادیق حقوق عامه در موارد مرزی، بیش از آنکه تابع یک معیار واحد قانونی باشد، به تفسیر و تشخیص مراجع ذیصلاح وابسته شود. از این رو، یکی از راهکارهای اساسی، تدوین معیارهای قانونی روشن برای شناسایی حقوق عامه و تفکیک آن از حقوق فردی، حقوق فرافردی و منافع عمومی است. بر این اساس، می‌توان پیشنهاد کرد که در تدوین یا اصلاح مقررات مربوط به احیای حقوق عامه، چهار معیار اساسی مورد توجه قرار گیرد: وجود مبنای قانونی حق، گستره عمومی یا فرافردی ذی‌نفعان، قابلیت تأثیرگذاری نقض حق بر جامعه یا گروه گسترده‌ای از اشخاص و ضرورت حمایت نهادی از حق. اعمال هم‌زمان این معیارها می‌تواند از توسعه بی‌ضابطه مفهوم حقوق عامه جلوگیری کرده و در عین حال، امکان شناسایی مواردی را که حمایت از آنها از طریق سازوکارهای فردی و خصوصی امکان‌پذیر نیست، فراهم سازد. چنین رویکردی همچنین می‌تواند مبنای دقیق‌تری برای تعیین حدود صلاحیت دادستان در نظارت و پیگیری حقوق عامه فراهم آورد. حقوق عامه به این شکل تعریف شده است: حقوقی که ریشه در قانون اساسی، قوانین موضوعه یا سایر مقررات لازم‌الاجرا دارند و عدم رعایت یا نقض آنها باعث می‌شود گروهی از افراد در یک جامعه مشخص مانند ساکنان یک شهر، منطقه، محله یا اعضای یک صنف—در معرض آسیب، خطر، محرومیت از منفعت یا سلب امتیاز قرار گیرند. از جمله این حقوق می‌توان به آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی، میراث فرهنگی، اموال عمومی و انفال و همچنین استانداردهای اجباری اشاره کرد.

یکی از مهم‌ترین مباحث مفهومی پیرامون حقوق عامه، امکان اطلاق آن به حقوق فردی است. پرسش اصلی این است که آیا حقوقی که تنها متوجه یک شخص معین است، می‌تواند ذیل حقوق عامه قرار گیرد یا خیر؟ به طور کلی، حقوق عامه ناظر به حقوقی است که ذی‌نفع مستقیم و مشخصی ندارند و به تمامی جامعه یا گروه وسیعی از مردم تعلق می‌گیرند. با این حال، در برخی موارد مشاهده شده است که دادستان‌ها، با استناد به تکلیف خود در زمینه احیای حقوق عامه، اقداماتی را انجام داده‌اند که به جای تأمین منافع عمومی، تنها به حل مسائل فردی پرداخته است. از سوی دیگر، تعریف نسبتاً محدود ارائه‌شده در دستورالعمل مذکور، دایره شمول حقوق عامه را به مفهومی نزدیک به حقوق جمعی تقلیل داده و این امر سبب شده است جنبه حق‌محور آن کمرنگ شود و ارتباط آن با حقوق فردی کمتر مورد توجه قرار گیرد. به نظر می‌رسد نسبت‌سنجی میان حقوق عامه و دعاوی منفعت عمومی و همچنین بهره‌گیری از یافته‌های تطبیقی در این حوزه، می‌تواند به تبیین دقیق‌تر مفهوم حقوق عامه و رفع ابهامات موجود کمک کند. افزون بر این، بررسی ضرورت‌های اجتماعی شکل‌گیری حقوق منفعت عمومی و مباحث مرتبط با سمت در این دعاوی، زمینه را برای ترسیم مرزهای روشن‌تری میان حقوق فردی و حقوق عامه فراهم می‌سازد.

برای ملموس‌تر شدن این موضوع، می‌توان به نمونه‌هایی از اقدامات دادستانی‌ها اشاره کرد. در زمستان سال ۱۳۹۹، جانشین دادستان بندرعباس در پرونده‌ای مربوط به نوزادی که والدین او توانایی پرداخت هزینه‌های بیمارستان را نداشتند، دستوری صادر کرد مبنی بر اینکه رئیس بیمارستان موظف است از ترخیص نوزاد جلوگیری کند تا کودک به‌طور کامل بهبود یابد. مستند قانونی این دستور ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری و اصل ۲۹ قانون اساسی درباره تأمین اجتماعی همگانی بود. این اقدام که در حمایت از یک فرد خاص انجام شد، پس از انتشار در فضای مجازی، بحث‌های گسترده‌ای را درباره شمول یا عدم شمول حقوق عامه بر چنین مواردی که تنها یک ذی‌نفع مستقیم دارند، به‌دنبال داشت. نمونه دیگر مربوط به دادستان مرکز استان سیستان و بلوچستان است که طی دستوری از رئیس یکی از بیمارستان‌ها خواست تا مکانی برای استراحت همراه بیماری که از شهرستانی دیگر به مرکز استان مراجعه کرده بود، فراهم کند.

چنین نمونه‌هایی غالباً از این دیدگاه حمایت می‌کنند که حقوق عامه می‌تواند شامل حقوق فردی نیز بشود و منحصر به منافع جمعی نیست. به‌منظور بررسی دقیق‌تر این موضوع، نظرات دادستان‌های چندین استان درباره ارتباط میان «نفع» و «حقوق عامه» گردآوری و تحلیل شد. یافته‌های این تحلیل نشان داد دو دیدگاه اصلی در میان دادستان‌ها وجود دارد:

▪ **دیدگاه نخست:** برخی معتقدند حقوق عامه می‌تواند شامل مواردی شود که ذی‌نفع آن یک فرد مشخص و مستقیم، تنها یک نفر، باشد.

▪ **دیدگاه دوم:** گروهی دیگر بر این باورند که حقوق عامه زمانی محقق می‌شود که جمع گسترده‌ای از افراد، چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم، تحت تأثیر موضوع قرار گیرند. در این دیدگاه، نفع مستقیم حالتی است که در آن فرد دارای تمام شرایط قانونی لازم برای احراز سمت، جایگاه و مطالبه حق باشد.

پژوهشگران این مطالعه، پس از بررسی حدود ۲۰۰ رأی صادره از دادستانی‌های مختلف کشور، به این نتیجه رسیدند که علاوه بر دو دیدگاه پیشین درباره ماهیت حقوق عامه، می‌توان دیدگاه سومی نیز مطرح کرد. برای تبیین این دیدگاه، لازم است به نمونه‌هایی از دستورات قضایی که در راستای احیای حقوق عامه صادر شده‌اند، اشاره شود: دستور به نیروی انتظامی برای جلوگیری از تفکیک و جمع‌آوری پسماندهای خشک خانگی توسط افراد سودجوست.

- الزام پزشکان به استفاده از دستگاه‌های کارت‌خوان برای شفاف‌سازی مالی؛
- پیگیری‌های قضایی به‌منظور تسریع در تکمیل و واگذاری طرح‌های مسکن مهر؛
- نظارت بر ایمنی جایگاه‌های سوخت گاز CNG به منظور پیشگیری از حوادث؛
- مقابله با استخراج غیرمجاز رمزارزها که منجر به هدررفت انرژی می‌شود.

تحلیل این نمونه‌ها نشان می‌دهد که در این رویکرد، حقوق عامه به حقوقی اطلاق می‌شود که ذی‌نفعان آن غیرمحصور و نامحدود هستند. به بیان دیگر، چنانچه موضوعی تنها دارای ذی‌نفع مستقیم و مشخص باشد، نمی‌توان آن را در دایره حقوق عامه جای داد. بر اساس این برداشت، مفهوم «حقوق عامه» که برخی مقامات قضایی از آن استنباط می‌کنند، در واقع همان مفهوم حقوق عمومی در معنای دقیق آن است. (رشیدی، ۱۴۰۱: ص ۸۸) این رویکرد با تعریف ارائه‌شده در دستورالعمل حقوق عامه نیز هم‌خوانی دارد؛ زیرا در این دستورالعمل تصریح شده است که نقض حقوق عامه باید به نحوی باشد که «نوع افراد» یک شهر، منطقه یا اجتماع خاص را تحت تأثیر قرار دهد. مصادیقی که در این دستورالعمل برای حقوق عامه ذکر شده‌اند، شامل بهداشت عمومی، محیط زیست، اموال عمومی، میراث فرهنگی و استانداردهای اجتماعی است. مفهوم «نوع افراد» در اینجا به تمامی افرادی اطلاق می‌شود که در یک جامعه مشخص زندگی می‌کنند و عضویت آن‌ها در آن اجتماع، مبنای برخورداری‌شان از حقوق عامه محسوب می‌شود. بدین ترتیب، این تعریف به نسل سوم حقوق بشر نزدیک می‌شود؛ نسلی که بر حمایت از منافع عمومی و جمعی تأکید دارد.

در سال ۱۳۹۸، دادستانی کل کشور فهرستی جامع از مصادیق حقوق عامه ارائه داد که در آن، این حقوق در چند حوزه کلی شامل بهداشت عمومی، فرهنگ عمومی، اقتصاد و ایمنی اجتماعی دسته‌بندی شده بود. این طبقه‌بندی نشان می‌دهد که رویکرد سوم عملاً در بدنه اصلی قوه قضائیه مورد پذیرش قرار گرفته است. با این حال، به نظر می‌رسد که عدم اعلام رسمی پذیرش این رویکرد از سوی مقامات قضایی، ناشی از نگرانی‌های سیاسی است. این نگرانی بیشتر مربوط به انتقاداتی است که ممکن است علیه قوه قضائیه مطرح شود مبنی بر اینکه این نهاد به جای پیگیری حقوق فردی، صرفاً بر حقوق جمعی تمرکز دارد. بنابراین، این انتقادات ماهیتی بیشتر سیاسی دارند تا حقوقی؛ بنابراین، موضع نظری نویسنده آن است که معیار تفکیک میان حقوق فردی و حقوق عامه، نه اهمیت یا ارزش سیاسی حق، بلکه ماهیت حق، گستره ذی‌نفعان، مبنای قانونی آن و نوع مداخله موردنیاز برای حمایت از آن است. بر همین مبنا، احیای حقوق عامه باید به‌عنوان یک صلاحیت قانونی مستقل و عمدتاً نظارتی، حمایتی و پیشگیرانه تحلیل شود و حدود آن نیز صرفاً در چارچوب قانون و با رعایت صلاحیت سایر نهادهای قانونی تعیین گردد.

۷- ارتباط حقوق عامه با حیثیت عمومی جرم و دعاوی عمومی

برای درک بهتر جایگاه حقوق عامه، لازم است مفاهیم «حیثیت عمومی جرم» و «دعوی عمومی» بررسی شوند. مطابق ماده ۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، هر جرم دارای دو حیثیت است:

- حیثیت عمومی: به دلیل تجاوز به حدود و مقررات الهی، تعدی به حقوق جامعه یا ایجاد اخلال در نظم عمومی می‌باشد.
- حیثیت خصوصی: ناشی از تعدی به حقوق شخص یا اشخاص مشخص است.

از مجموعه این مواد می‌توان چنین نتیجه گرفت که تمرکز اصلی دادستان‌ها بر جرایمی است که ذی‌نفع خاص و مشخصی ندارند و رسیدگی به این جرائم به منظور حفظ منافع و حقوق عمومی جامعه انجام می‌شود. اهمیت دعوی عمومی در این است که تضمین‌کننده حقوق جامعه است و از بروز بی‌نظمی جلوگیری می‌کند. این اصل نه تنها در آیین دادرسی کیفری، بلکه در سایر قوانین نیز مورد تأکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه، ماده ۶۱۲ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ مقرر می‌دارد: «جریان جنبه عمومی جرم منوط به اخلال در نظم، صیانت و امنیت جامعه است».

این بیان، جایگاه محوری حقوق عمومی و نقش آن در تحقق عدالت اجتماعی را روشن می‌سازد و ارتباط تنگاتنگی با وظیفه دادستان‌ها در احیای حقوق عامه دارد. بر اساس مقررات قانونی، طرح دعوی مربوط به حیثیت خصوصی جرم بر عهده شاکی یا مدعی خصوصی است. بدین ترتیب، دعوای عمومی در آیین دادرسی کیفری به مواردی اختصاص دارد که دادستان به نمایندگی از جامعه وارد عمل می‌شود و پیگیری آن را بر عهده می‌گیرد. (خالقی، ۱۴۰۰: ص ۳۹) این مداخله به‌ویژه در دو حالت زیر موضوعیت می‌یابد:

- زمانی که ذی‌نفع مشخصی برای جرم یا تخلف وجود ندارد،
- در مواردی که ذی‌نفع وجود دارد، اما به دلایل گوناگون از طرح شکایت و پیگیری موضوع خودداری می‌کند. (آقابابایی و نظری، ۱۴۰۰: ص ۱۹۷)

این مباحث پیوند مستقیمی با دعوای مبتنی بر منفعت عمومی دارند؛ زیرا در این نوع دعوای، اساس استدلال بر مبنای منافع جمعی و نه فردی شکل می‌گیرد.

بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که پیش‌بینی نهاد احیای حقوق عامه و دعوای مرتبط با آن، بر پایه یک نظریه کلی شکل گرفته است. مطابق این نظریه، در مواردی که منافع فردی برای طرح دعوی وجود ندارد، قانونی بودن خود به‌عنوان یک منفعت عمومی باید مبنای اقدام قضایی و طرح دعوی قرار گیرد و این حق باید برای تمامی شهروندان به رسمیت شناخته شود. (رنجبر، ۱۳۹۷: ص ۷۴) از این منظر، حقوق عامه ماهیتی برتر و گسترده‌تر از حقوق فردی دارند. بنابراین، موضوعاتی که دارای ذی‌نفع مشخص و مستقیم هستند، نمی‌توانند در دایره حقوق عامه قرار گیرند. یکی از عوامل تعیین‌کننده در تشخیص مصادیق حقوق عامه، زاویه و رویکرد اتخاذشده نسبت به موضوع است؛ مسئله‌ای که اغلب در تحلیل‌ها نادیده گرفته می‌شود اما می‌تواند در تفکیک دعوای مربوط به حقوق عامه از دعوای خصوصی نقش محوری ایفا کند. به‌عنوان نمونه، در پرونده‌های مرتبط با تخلفات بانکی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، ورود برخی دادستان‌ها به موضوع با استناد به وظیفه احیای حقوق عامه، این پرسش را مطرح می‌کند که آیا صرف کثرت اشخاص زیان‌دیده می‌تواند یک حق خصوصی را به «حق عامه» تبدیل کند یا خیر. پاسخ منفی به این پرسش، از نظر مفهومی اهمیت اساسی دارد.

زیرا معیار تشخیص حقوق عامه نمی‌تواند صرفاً تعداد صاحبان حق یا گستره اجتماعی زیان باشد. در غیر این صورت، هر دعوای خصوصی که تعداد زیادی از اشخاص در آن ذی‌نفع باشند، باید دعوای مربوط به حقوق عامه تلقی شود و مرز میان صلاحیت دادستان و صلاحیت مراجع رسیدگی‌کننده به دعوای خصوصی از میان خواهد رفت. بر مبنای چارچوب نظری این پژوهش، معیار اصلی در تشخیص حقوق عامه، ماهیت حق و جهت حمایت از آن است، نه صرفاً تعداد اشخاص متضرر. چنانچه موضوع اقدام قضایی، حمایت از حقی باشد که به عموم جامعه یا گروهی با منافع مشترک تعلق دارد و نقض آن علاوه بر ورود زیان به اشخاص معین، موجب نقض یک نظم یا منفعت مورد حمایت قانون در سطح عمومی شود، می‌توان جنبه‌ای از حقوق عامه را برای آن شناسایی کرد. در مقابل، اگر حق مورد مطالبه اساساً به شخص یا اشخاص معین تعلق داشته و هدف اقدام قضایی، صرفاً استیفای طلب، جبران خسارت یا اعاده مال آنان باشد، کثرت زیان‌دیدگان موجب تغییر ماهیت خصوصی حق نخواهد شد.

بر این اساس، در پرونده‌های تخلفات بانکی باید میان «جنبه عمومی تخلف» و «حق خصوصی زیان‌دیدگان» تفکیک کرد. برای مثال، اگر رفتار یک مؤسسه مالی یا بانکی متضمن نقض مقررات قانونی، اخلال در نظم اقتصادی یا تخلفی باشد که آثار آن از رابطه میان بانک و مشتری فراتر رفته و منافع عمومی را تحت تأثیر قرار دهد، ورود دادستان برای شناسایی تخلف، جلوگیری از استمرار آن و پیگیری جنبه عمومی رفتار می‌تواند در چارچوب وظیفه صیانت و احیای حقوق عامه قابل تحلیل باشد. اما مطالبه اصل سپرده، سود، خسارت قراردادی یا سایر مطالبات مالی هر یک از مشتریان، در اصل، حقی شخصی است و باید از طریق سازوکارهای قانونی مربوط به دعوای خصوصی پیگیری شود.

بنابراین، تعداد زیاد زیان‌دیدگان، به تنهایی معیار تبدیل حق خصوصی به حقوق عامه نیست؛ بلکه باید بررسی شود که آیا علاوه بر حقوق مالی اشخاص، یک حق یا منفعت عمومی دارای مبنای قانونی نیز مورد تعرض قرار گرفته است یا خیر. این تفکیک از یک سو مانع توسعه نامحدود مفهوم احیای حقوق عامه می‌شود و از سوی دیگر، امکان مداخله دادستان را در مواردی که نقض مقررات بانکی دارای آثار واقعی و گسترده اجتماعی است، حفظ می‌کند. از منظر کارکردگرایی حقوقی نیز، این تمایز ضروری است؛ زیرا هر نهاد قضایی باید در محدوده کارکرد و صلاحیت قانونی خود اقدام کند. احیای حقوق عامه نباید به ابزاری برای جایگزین کردن دادستان با اشخاص ذی‌حق در مطالبه مطالبات خصوصی تبدیل شود. در مقابل، محدود کردن نقش دادستان به دعوای خصوصی نیز موجب نادیده گرفتن جنبه عمومی رفتارهایی خواهد شد که آثار آن‌ها فراتر از اشخاص زیان‌دیده است. بنابراین، می‌توان گفت موضوع مداخله، هدف مداخله و ماهیت حقی که مورد حمایت قرار می‌گیرد سه معیار اساسی برای تفکیک صلاحیت دادستان در احیای حقوق عامه از حمایت قضایی از حقوق خصوصی هستند.

بر این اساس، «احیا» در قلمرو حقوق عامه را نمی‌توان صرفاً به معنای بازگرداندن مال یا جبران خسارت اشخاص تلقی کرد. احیا در این حوزه، ناظر بر رفع یا جلوگیری از تضییع حقی است که وصف عمومی یا فرافردی دارد و تحقق آن ممکن است مستلزم نظارت، اقدام پیشگیرانه، الزام دستگاه‌های مسئول به انجام تکالیف قانونی یا پیگیری جنبه عمومی تخلف باشد. تعیین دقیق مفهوم «احیا» نقش اساسی در ترسیم حدود صلاحیت دادستان و جلوگیری از تداخل میان صلاحیت‌های مربوط به حقوق عامه و دعاوی خصوصی دارد.

۸- ماهیت احیای حقوق عامه و جایگاه دستورات دادستانی

یکی از چالش‌های بنیادین در این حوزه، تعریف دقیق مفهوم «احیا» و مشخص کردن حدود و ثغور آن است. تاکنون دیدگاه‌های مختلفی در این باره ارائه شده است. بر اساس یک دیدگاه، احیای حقوق عامه زمانی ضرورت می‌یابد که با وجود تعیین تکالیف قانونی برای نهادهای اجرایی، این نهادها در انجام وظایف خود قصور ورزیده یا اقداماتشان ناکافی باشد. در چنین وضعیتی، قوه قضائیه به‌عنوان حامی حقوق فردی و جمعی وارد عمل شده و به‌منظور صیانت از منافع عمومی، اقدام به مداخله می‌کند. (تنگستانی و همکاران، ۱۳۹۷: ص ۸۲) دیدگاه دیگری این مداخله را ثانویه تلقی می‌کند؛ به این معنا که دادستان تنها در صورتی مجاز به ورود به موضوع است که نهاد مسئول اجرایی، از ایفای تعهدات قانونی خود سرباز زده یا آن‌ها را به‌طور کامل اجرا نکرده باشد. در چنین شرایطی، دادستان می‌تواند از ابزارهایی مانند تذکر، اخطار یا اعتراض قضایی استفاده کرده و دستگاه مربوطه را ملزم به انجام تکالیف قانونی نماید. (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ص ۱۱۰) تعیین دقیق این حدود، از یک سو مانع تداخل وظایف دادستانی با دستگاه‌های اجرایی می‌شود و از سوی دیگر، زمینه‌ساز ایجاد شعب و مجتمع‌های تخصصی برای رسیدگی به پرونده‌های مرتبط با حقوق عامه خواهد بود. بنابراین احیای حقوق عامه در زمانی معنا می‌یابد که نهادهای اجرایی در انجام مسئولیت‌های خود دچار قصور یا کم‌کاری شده‌اند. در چنین شرایطی، دادستان به‌عنوان مدافع منافع عمومی جامعه وارد عمل شده و از طریق صدور دستورات قانونی، روند اجرای تکالیف قانونی را تسهیل و تضمین می‌کند.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف تبیین مفهوم «حقوق عامه»، تعیین معیارهای شناسایی آن و بررسی ماهیت «احیا» و حدود صلاحیت نهادهای قضایی، به‌ویژه دادستانی، انجام شد. مسئله اصلی پژوهش از این ابهام ناشی می‌شد که در نظام حقوقی ایران، اگرچه «احیای حقوق عامه» در بند دوم اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی به‌عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه تصریح شده و در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه نیز برای آن سازوکارهایی پیش‌بینی شده است، اما معیار جامع و منسجمی برای تفکیک حقوق عامه از حقوق فردی، حقوق فرافردی و منافع عمومی و همچنین تعیین دقیق مفهوم «احیا» ارائه نشده است.

بررسی مبانی نظری، قوانین موضوعه، مطالعات تطبیقی و داده‌های حاصل از مصاحبه‌های میدانی نشان داد که نخستین گام برای رفع این ابهام، تفکیک میان ماهیت حق و کارویژه حمایت از حق است. بر اساس یافته‌های پژوهش، حقوق عامه را نمی‌توان صرفاً مجموعه‌ای از حقوق فردی تلقی کرد که به دلیل تعداد زیاد صاحبان حق، وصف عمومی پیدا کرده‌اند. همچنین، هر منفعتی که برای جامعه مطلوب یا سودمند باشد، لزوماً «حق عامه» محسوب نمی‌شود. معیار اصلی، وجود حقی دارای مبنای حقوقی است که برخورداری از آن به فرد معین و محصور محدود نباشد و نقض آن، جامعه یا گروه گسترده‌ای از اشخاص را متأثر سازد.

در این چارچوب، یافته پژوهش نشان می‌دهد که گستره ذی‌نفعان، ماهیت حق، مبنای قانونی آن و ضرورت حمایت نهادی باید به‌صورت توأمان در شناسایی حقوق عامه مورد توجه قرار گیرد. بنابراین، صرف کثرت اشخاص زیان‌دیده، عمومی بودن آثار یک رفتار یا اهمیت اجتماعی یک موضوع، برای تبدیل یک حق خصوصی به حق عامه کافی نیست. برای مثال، در تخلفات اقتصادی یا بانکی ممکن است تعداد زیادی از اشخاص متحمل زیان شوند، اما مطالبه اصل مال، خسارت یا طلب هر یک از آنان همچنان ماهیت خصوصی داشته باشد. در مقابل، چنانچه همان رفتار علاوه بر ورود خسارت به اشخاص معین، موجب نقض مقرراتی شود که برای حمایت از نظم اقتصادی یا منفعت عمومی وضع شده است، جنبه عمومی موضوع می‌تواند مبنای مداخله نهادهای صالح برای صیانت از حقوق عامه قرار گیرد.

یافته دیگر پژوهش، تمایز میان «احیای حقوق عامه» و رسیدگی به دعاوی خصوصی یا تعقیب کیفری است. تحلیل اصل ۱۵۶ قانون اساسی نشان داد که قرار گرفتن «احیای حقوق عامه» در کنار «رسیدگی به تظلمات و شکایات» و «پیشگیری از وقوع جرم» را نمی‌توان صرفاً تکرار یک وظیفه دانست. این تفکیک قانونی، مؤید آن است که احیای حقوق عامه دارای کارکردی مستقل است و نمی‌توان آن را به‌طور کامل به رسیدگی ترافعی به دعاوی خصوصی یا تعقیب جرائم فروکاست. بر این اساس، احیا در مفهوم موردنظر این پژوهش، ناظر بر مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از تضییع، رفع آثار نقض و تضمین اجرای حقوق دارای وصف عمومی یا فرافردی انجام می‌شود. داده‌های حاصل از بررسی میدانی نیز در همین جهت قابل تحلیل است. بررسی دیدگاه‌های دادستان‌های مراکز استان‌ها نشان داد که در عمل، بسیاری از موضوعاتی که تحت عنوان حقوق عامه مطرح می‌شوند، الزاماً واجد ماهیت کیفری نیستند و ممکن است مستلزم اقداماتی مانند مطالبه اجرای تکالیف قانونی دستگاه‌های اجرایی، نظارت بر عملکرد نهادهای مسئول، جلوگیری از استمرار وضعیت زیان‌بار و پیگیری اقدامات اصلاحی باشند. از این رو، یافته میدانی پژوهش، برداشت صرفاً کیفری از کارویژه احیای حقوق عامه را تأیید نمی‌کند و بر ضرورت توجه به ظرفیت‌های نظارتی، حمایتی و پیشگیرانه این کارویژه دلالت دارد.

مطالعه تطبیقی نیز نشان داد که در برخی نظام‌های حقوقی، حمایت از منافع عمومی و حقوق فرافردی صرفاً از طریق دعاوی خصوصی یا تعقیب کیفری انجام نمی‌شود و برای حمایت از این دسته از حقوق، سازوکارهای ویژه‌ای پیش‌بینی شده است. با این حال، یافته تطبیقی پژوهش مؤید انتقال مستقیم این نهادها به نظام حقوقی ایران نیست؛ بلکه اهمیت اصلی مطالعه تطبیقی در شناسایی مسئله مشترک، یعنی لزوم وجود سازوکار مؤثر برای حمایت از حقوقی است که صاحب حق فردی و محصور ندارند و بررسی شیوه‌های مختلف پاسخ حقوقی به این مسئله است.

بر پایه مجموعه یافته‌های پژوهش، می‌توان گفت «احیای حقوق عامه» را باید یک کارویژه قانونی مستقل برای صیانت از حقوق و منافع دارای وصف عمومی و فرافردی دانست که حسب مورد می‌تواند از ابزارهای نظارتی، حمایتی، پیشگیرانه و در موارد مقرر قانونی از ابزارهای قضایی و کیفری استفاده کند. بنابراین، «احیا» نه مترادف تعقیب کیفری است و نه جایگزین دعاوی خصوصی؛ بلکه کارکردی است که در محدوده صلاحیت‌های قانونی، برای تضمین اجرای حقوقی که آثار آن از اشخاص معین فراتر می‌رود، اعمال می‌شود.

بر همین اساس، تعریف پیشنهادی پژوهش از کارویژه احیای حقوق عامه عبارت است از: «مسئولیت قانونی قوه قضائیه در صیانت، پیگیری و تضمین اجرای حقوق دارای وصف عمومی یا فرافردی که برخورداری از آن‌ها به ذی‌نفعان محصور و مشخص محدود نیست و نقض آن‌ها می‌تواند نفع یا زیانی فراتر از یک رابطه خصوصی و در سطح جامعه یا گروه گسترده‌ای از اشخاص ایجاد کند». این تعریف، ضمن تأکید بر مبنای قانونی کارویژه، میان «حق مورد حمایت» و «اقدام برای احیای آن» تمایز ایجاد می‌کند و از توسعه بی‌ضابطه مفهوم حقوق عامه جلوگیری می‌نماید. با توجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادهای زیر قابل ارائه است:

- پیشنهاد می‌شود در قانون یا مقررات جامع مربوط به احیای حقوق عامه، معیارهای مشخصی از قبیل وجود مبنای قانونی حق، گستره ذی‌نفعان، ماهیت فرافردی حق، آثار اجتماعی نقض آن و ضرورت مداخله نهادی برای شناسایی حقوق عامه تعیین شود. این امر می‌تواند از برداشت‌های متفاوت و سلیقه‌ای در تشخیص مصادیق جلوگیری کند.
- ضروری است در دستورالعمل‌های اجرایی قوه قضائیه تصریح شود که صرف کثرت زیان‌دیدگان موجب تبدیل یک حق خصوصی به حق عامه نمی‌شود. در این موارد باید میان «مطالبه حق یا خسارت اشخاص» و «پیگیری جنبه عمومی نقض قانون» تفکیک صورت گیرد.
- پیشنهاد می‌شود آرای قطعی، نظریات مشورتی و تصمیمات قضایی مرتبط با حقوق عامه در یک بانک اطلاعاتی تخصصی گردآوری و با دسته‌بندی موضوعی منتشر شود. دسترسی به این آرا می‌تواند در شکل‌گیری رویه قضایی منسجم و تعیین معیارهای عملی شناسایی حقوق عامه مؤثر باشد. و ...

فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

الف: منابع فارسی

- آقابابایی، حسین و نظری، علی (۱۴۰۰). «جنبه عمومی جرم در حقوق کیفری ایران؛ از تحولات قانونی تا چالش‌های حقوقی - قضایی». پژوهش حقوق کیفری، سال ۹، شماره ۳۴.
- افتخاری جهرمی، گودرز و آل‌سان، مصطفی (۱۳۹۹). آیین دادرسی مدنی. جلد اول، ویرایش دوم. تهران: میزان.
- پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۶). درآمدی بر مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه. تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۴۰۰). رویکرد و فراتحلیل آثار پژوهشی در حوزه احیای حقوق عامه. تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- پورعزت، علی‌اصغر؛ درمچیللو، مریم و پاک‌نوش کیانی، پاک‌نوش (۱۳۹۷). «شاخص‌های مفهوم‌پردازی از اصطلاح «منفعت عمومی» بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». مطالعات مدیریت دولتی ایران، سال ۱، شماره ۲.
- تنگستانی، محمدقاسم؛ مرادی‌برلیان، مهدی و دیگران (۱۳۹۷). گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه. تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- خالقی، علی (۱۴۰۰). آیین دادرسی کیفری. جلد اول، ویرایش چهل‌وسوم. تهران: شهر دانش.
- رشیدی، مهناز (۱۴۰۱). «نقش قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران در تضمین حق بر آب». مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۶.
- رمضان‌قوام‌آبادی، محمدحسین و جوادمنش، جواد (۱۳۹۵). «مطالعه تطبیقی گستره مفهوم ذی‌نفع در اقامه دعوای زیست‌محیطی در حقوق ایران و اتحادیه اروپا». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، سال ۴۶، شماره ۴.
- رنجبر، احمد (۱۳۹۷). «اثبات نفع در دعوای حقوق عمومی». حقوق اداری، سال ۵، شماره ۱۴.
- صادقی، محمود و جوهری، مهدی (۱۳۹۱). «ذی‌نفع در دعوای ناشی از اختار از نگاه قانون و رویه قضایی». دیدگاه‌های حقوق قضایی، سال ۱۷، شماره ۵۹.
- عباسی، محمود؛ افشاری، فاطمه؛ پتفت، آرین و دهقانی، پرویز (۱۳۹۸). حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه. تهران: وزارت دادگستری.

- کاشانی، جواد و ناصری، نینا (۱۳۹۵). کارایی دعوای جمعی در دسترسی به عدالت. تهران: میزان.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰). «ده فرمان حقوق عمومی؛ تأملی در باب اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی». فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، سال ۴۱، شماره ۴.
- منصوریان، نصرعلی و شیبانی، عادل (۱۳۹۵). «مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانون‌گذاری ایران». دیدگاه‌های حقوق قضایی، سال ۲۱، شماره‌های ۷۵ و ۷۶.
- مولودی، محمد؛ حاجی‌عزیزی، بهزاد و صفری، ناهید (۱۳۹۵). «مطالعه حقوق فرافردی؛ مبنایی برای دعوای جمعی». تحقیقات حقوقی، سال ۱۹، شماره ۷۵.
- نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۸). نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه. تهران: جنگل.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۲). حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی. تحقیقات حقوقی، سال ششم.

(ب): منابع لاتین

- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- Cappelletti, M. (1975). Governmental and private advocates for the public interest in civil litigation: A comparative study. *Michigan Law Review*, 73(5), 793–871.
- Cappelletti, M. (1976). Vindicating the public interest through the courts: A comparativist's contribution. *Buffalo Law Review*, 25, 643–669.
- Cummings, S. L., & Rhode, D. L. (2009). Public interest litigation: Insights from theory and practice. *Fordham Urban Law Journal*, 36(4), 603–654.
- European Parliament. (2012). *Standing up for your right(s) in Europe: A comparative study on legal standing (locus standi) before the EU and Member States' courts*. European Parliament.
- Gading, H. (1996). Litigation by public interest groups in European law. *German Yearbook of International Law*.
- Jolowicz, J. A. (1982). Civil proceedings in the public interest. *Cambrian Law Review*, 13, 1–19.
- Langer, V. (1988). Public interest in civil law, socialist law, and common law systems: The role of the public prosecutor. *The American Journal of Comparative Law*, 36(2), 279–305.
- Lunny, D. (1978). Locus standi—Public law and the individual—The relator action—Role of the Attorney-General—Injunction. *University of British Columbia Law Review*, 12(2).
- Parker, K. E., & Stone, R. (1978). Standing and public law remedies. *Columbia Law Review*, 78(4).

- Scott, L. Cummings. (2012). Privatizing public interest law. Georgetown Journal of Legal Ethics, 25(1).
- Spillenger, C. (1995). Elusive advocate: Reconsidering Brandeis as people's lawyer. Yale Law Journal, 105.
- Sykes, E. I. (1953). The injunction in public law. University of Queensland Law Journal, 2(2).
- Tumanov, D. (2015). On public interest and its judicial protection. Russian Law: Theory and Practice, 12.