

Conceptual Exploration of 'Revival of Public Rights' through a Comparative Study of Public Interest Lawsuits in Iran

Mohammad Hasan Kabgani • PhD Student in Public law, Faculty of Law and Political Science,
University of Tehran, Tehran, Iran. (Corresponding Author) hasankabgani@gmail.com

Mostafa Mansourian • Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Judicial Law,
University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran. Iran.
mansourian@ujsas.ac.ir

Fatemeh Afshari • Assistant Professor, Judiciary Research Institute, Tehran, Iran.
afshari399@jri.ac.ir

Abstract

1. Introduction

The notion of the "Revival of Public Rights", anchored in Article 156 of the Iranian Constitution, has consistently been a subject of controversy within legal doctrines and judicial practice. This divergence fundamentally stems from the ambiguities surrounding the definition and instances of public rights, coupled with the conceptual nature of 'revival' itself. The necessity to judicially address emerging social challenges, such as environmental violations, capital market misconduct, and issues related to the quality of goods and services, has intensified discussions regarding the appropriate judicial methods for guaranteeing the public benefit. While robust discussions concerning judicial guarantees of public interest (Public Interest Law) have been extensively elaborated in legal systems of other countries, they remain less enriched within the Iranian legal framework. This transformation highlights the need to remove definitional and practical ambiguities concerning the core concepts.

2. Research Question

The core research question investigates how the dependency of adjudication on the "Revival of Public Rights" is affected by a process-oriented view of judicial resolution. The study aims to remove the ambiguities associated with the concept of public rights and its revival through comparative data analysis, with a focus on common law systems, specifically public interest law and associated lawsuits. The research specifically seeks to clarify the conceptual scope of public rights and determine the precise functional nature of the revival mechanism within the Iranian legal structure.

3. Research Hypothesis

The article hypothesizes that a strict, restrictive interpretation of public rights is necessary to maintain the integrity of the judicial system's mandate. It posits that public rights must be interpreted as rights without any limited beneficiaries



(transpersonal rights), thereby excluding claims that have a direct, specific beneficiary. Furthermore, the hypothesis holds that the "retrieval," or "revival," function—concerning its nature—signifies the concept of supervision. Consequently, this function is anticipated to be equivalent to the non-criminal authorities of prosecutors (such as issuing warnings and notices) rather than direct judicial execution.

4. Methodology & Framework, if Applicable

The research employed a descriptive-analytical method, utilizing systematic library data collection. A critical component of the methodology involved primary data gathering through interviews with most provincial prosecutors and an examination of their operational practices concerning the revival of public rights. The primary framework is comparative data analysis, emphasizing legal systems where Public Interest Law is established (specifically common law systems). This comparative approach enabled the assessment of related concepts such as transpersonal rights and the condition of *Locus Standi* (standing to sue) to clarify the scope of Revival of Public Rights.

5. Results & Discussion

The results confirm that the defining characteristic of public rights, in the context of revival, is their non-assignability to specific, confined beneficiaries. Public rights are those where the benefit or harm affects the general public or a "social collective". Therefore, the pursuit of damages for single individuals or small, specific groups, even in high-profile cases, falls outside the definition of public rights. The analysis of prosecutors' actions (instructions and notices) reveals that the nature of the revival function is primarily supervisory and executive, not judicial. This is supported by the fact that the prosecutor's directives, such as warnings and notices, often lack specific, direct judicial enforcement guarantees, emphasizing their role in overseeing the execution of laws by administrative agencies. This approach prevents the judiciary's supervisory role from conflating with other legal functions, such as criminal prosecution or civil damages claims.

6. Conclusion

The article concludes that the inherent ambiguities surrounding the concept of the "Revival of Public Rights" are best addressed by conceptual precision derived from comparative analysis. Public rights must be precisely understood as transpersonal rights that lack specific beneficiaries, based on a "general need" of the community. Consequently, the role of the prosecutor in the 'revival' of these rights is confirmed to be equivalent to a supervisory function, focused on the non-criminal authorities vested in them. This finding underscores the necessity of distinguishing this constitutional mandate from conventional private or criminal proceedings.

Keywords: Public Interest, Public Rights, Transpersonal Rights, Prosecutor, Class Action.

واکاوی مفهومی «احیای حقوق عامه» با مطالعه تطبیقی دعاوی منفعت عمومی

محمدحسن کبگانی • دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
hasankabgani@gmail.com (نویسنده مسئول)
مصطفی منصوریان • استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق قضایی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.
mansourian@ujss.ac.ir
فاطمه افشاری • استادیار، پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران.
afshari399@jri.ac.ir

چکیده

مفهوم کارویژه «احیای حقوق عامه» در دکتترین و رویه قضایی همواره مورد اختلاف بوده است. حقوق عامه و مصادیق آن از یک سو و مفهوم احیاء از سوی دیگر محل اصلی این اختلاف می‌باشند. این ابهام با ظهور تحولات اجتماعی جدید و ملموس‌تر شدن نیاز به پیش‌بینی روش‌های نوین برای تضمین نفع عمومی پررنگ‌تر شده است. ضرورت پیگیری تخلفات زیست‌محیطی، تخلفات مربوط به بازار سرمایه، مشکلات مربوط به کیفیت خودروها و در سالیان اخیر مصائب ناشی از شیوع کرونا، از جمله مواردی است که باعث مطرح‌شدن مباحث مرتبط با احیای حقوق عامه و روش‌های قضایی تضمین منفعت عمومی شده است. مباحث مرتبط با تضمینات قضایی منفعت عمومی در نظام حقوقی ما غنای چندانی ندارد، اما در نظام حقوقی سایر کشورها تا حد زیادی شرح و بسط یافته است. حقوق منفعت عمومی و مباحثی که ذیل آن مطرح می‌شود (مانند دعاوی منفعت عمومی، سمت و حقوق قابل استناد در این دعاوی) ارتباط بسیار زیادی با کارویژه احیای حقوق عامه دارد. در این مقاله با روشی توصیفی تحلیلی و با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای و انجام مصاحبه با اکثر دادستان‌های مراکز استان و با بررسی رویه دادستان‌ها درصدد خواهیم بود تا حد امکان ابهامات مرتبط با مفهوم حقوق عامه و احیای آن را با استفاده از داده‌های تطبیقی (با تمرکز بر نظام‌های کامن‌لا) برطرف نماییم. بر اساس بررسی‌های انجام‌شده در این پژوهش، حقوق عامه را باید حقی تلقی کرد که ذی‌نفع محصور ندارد و احیاء نیز از حیث ماهیت، بیانگر مفهوم نظارت و معادل با صلاحیت‌های غیرکیفری دادستان‌ها است.

واژگان کلیدی: منفعت عمومی، حقوق عامه، حقوق فرا فردی، دادستان، دعاوی جمعی.

مقدمه

بر اساس بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضائیه «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» است که مبتنی بر صبغه تاریخی این تکلیف، توسط نهاد دادستانی انجام می‌شود. در دو دهه گذشته با بروز عمده مشکلاتی مانند آلودگی‌های زیست‌محیطی یا نقض مقررات مربوط به حمایت از جنگل‌ها و مراتع، مفهوم حقوق عامه و ضرورت حفظ و احیای آن به‌نحو ملموسی نمایان شد؛ هرچند در رابطه با تبیین مفهومی احیای حقوق عامه آثار متعددی به رشته تحریر درآمده است^۱، همچنان در پاره چستی مفهوم و الزامات «احیای حقوق عامه» نظر دقیقی وجود ندارد و به‌طور خاص، درباره مصادیق آن اختلاف نظر جدی وجود دارد که در عرصه اجرا باقی مانده و مباحث چالشی نظری آن تبیین نشده و این نگاشته در پی بیان دقیق این مسئله است.

برخی حقوق عامه را به‌مثابه امتیازاتی دانسته‌اند که همه افراد جامعه از آن برخوردارند و حقوق یادشده در فصل حقوق ملت قانون اساسی را مصداق حقوق عامه عنوان کرده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲، ص. ۲۶). برخی دیگر با تناظر اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی، «احیای حقوق عامه» در بند ۲ اصل ۱۵۶ را مشابه تقریر «حفظ حقوق عمومی» در اصل ۶۱ قلمداد کرده‌اند (عباسی و همکاران، ۱۳۹۸، ص. ۱۴۰) و بر این نظرند که حقوق عامه، برتر و فراتر از حقوق افراد است و تنها مجموعی از حقوق فردی شمرده نمی‌شود (مولودی و همکاران، ۱۳۹۵، ص. ۲۷۳). برخی نیز در رویکردی موسع، حقوق عامه را جامع میان حقوق خصوصی و عمومی و مشتمل بر همه حقوق فردی و اجتماعی ملت و مردم اعم از ایرانی و خارجی تلقی کرده‌اند (نقره‌کار، ۱۳۸۸، ص. ۲۲). نتیجه این تشتت مفهومی، ابهام در الزامات اجرایی و اختلاف در سازوکارهای تحقق آن است.

یکی از روش‌هایی که دستیابی به این مهم را بیش‌ازپیش در دسترس می‌سازد، مطالعه تطبیقی موضوع و بررسی نهادهای مشابه آن در دیگر کشورهاست. در این راستا، به لحاظ روشی، چنانچه حقوق عامه را به‌قدر مسلم و به‌عنوان موضوعی غیرقابل چالش مشتمل بر حق‌های جمعی و عمومی بدانیم، بررسی مواجهه نظام‌های قضایی با این مفهوم کلی، در شناسایی، حمایت و تحقق

۱. برای مطالعه کامل تعاریف ارائه‌شده و ارتباط کامل آن با دیگر مفاهیم حقوقی ر.ک. به:

- پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۴۰۰). رصد و فراتحلیل آثار پژوهشی در حوزه احیای حقوق عامه. تهران.

- عباسی و همکاران (۱۳۹۸). حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه. تهران، حقوقی، صص. ۲۹-۸۰.

آن‌ها برای نظام قضایی ایران سودمند به شمار می‌آید و دست‌کم از منظر مطالعه تطبیقی، تکلیف موضوع را تا حدی روشن می‌کند و در راستای حل برخی مسائل و چالش‌های نظام قضایی ایران در این خصوص به کار می‌آید. در این پژوهش برآنیم که با رویکردی توصیفی-تحلیلی، تقریب مفهومی احیای حقوق عامه را در پرتوی یافته‌های تطبیقی، مستدل و عینی‌تر کنیم. گفتنی است این نوع مواجهه با مفهوم حقوق عامه در آثار موجود مشاهده نمی‌شود و از این حیث، چنین پرداختی به موضوع نوآورانه به شمار می‌آید.^۱

در این باره، بررسی تطبیقی نهاد «منفعت عمومی»^۲ به عنوان مفهومی زمانمند و جغرافیامحور (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۰، ص. ۲۱۴) راهگشا به نظر می‌رسد و کنار هم گذاشتن دو مفهوم حقوق عامه و دعاوی حقوق منفعت عمومی (با تمرکز بر حقوق قابل استناد در آن)، برخی ابهامات پیش روی کارویژه احیای حقوق عامه را برطرف می‌کند. نتیجه این تطبیق، هم تبیین‌کننده سازوکار و چیستی این کارویژه (که ناظر بر واژه احیا است) و هم مصادیق حقوق عامه است؛ البته باید توجه داشت که فرض نگارندگان این پژوهش، این‌همانی میان مفهوم حقوق عامه یا حقوق عمومی با منفعت عمومی نیست، بلکه تنها از این حیث که نزدیک‌ترین مفهوم به حقوق عامه به نظر می‌رسد، مورد بررسی قرار گرفته است. بنابراین، فارغ از مسائل سیاسی و نظری حول محور مفهوم و مصادیق منفعت عمومی که در اندیشه سیاسی و حقوق اساسی آزادی‌گرا مطرح می‌شود، تمرکز این پژوهش بر تبیین فهم قضایی و کارکردی از مفهوم منفعت عمومی است؛ به‌طوری‌که بتوان نقشه‌راه مشخصی را برای مراجع قضایی داخلی در راستای تبیین این مفهوم ترسیم کرد و به‌طور مشخص به این پرسش پاسخ داد که چگونه می‌توان از مفهوم دعاوی منفعت عمومی و حقوق قابل استناد در آن برای شفافیت و تبیین بیشتر مفهوم حقوق عامه کمک جست؟

در این پژوهش، ابتدا به تبیین مفهوم حقوق منفعت عمومی خواهیم پرداخت. لازم به توضیح است که منبع اصلی مطالعات تطبیقی در این پژوهش، نظام حقوقی کشورهای کامن‌لا است. سپس

۱. نوآورانه بودن مسئله بیشتر معطوف به بررسی مفهوم حقوق فرافردی و حقوق منفعت عمومی و تطبیق آن با حقوق عامه است. درباره حقوق فرافردی رک به:

Cappelletti, M (1975). 'Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study', Mich. L. Rev, 73.

2. Public Interest

مفهوم و نوع رسیدگی و مقام صالح برای بررسی دعاوی منفعت عمومی را بررسی می‌کنیم. در ادامه، پس از روشن شدن جایگاه دعاوی منفعت عمومی، با مقیاس مشترک گرفتن از اشتراکات این نوع دعاوی و احیای حقوق عامه در نظام حقوقی ایران، کارویژه احیای حقوق عامه و دعاوی منفعت عمومی را نسبت‌سنجی می‌کنیم تا بتوانیم مفهوم دقیقی از حقوق عامه و وظیفه احیا در کنار این موضوع ارائه دهیم و مصادیق قابل انطباق بر این مفهوم را برای ورود دادستان ارائه کنیم.

۱. چهارچوب کلی مفهوم حقوق منفعت عمومی

منفعت عمومی همواره یکی از بنیادی‌ترین و درعین‌حال، پرمناقشه‌ترین مفاهیم حقوقی بوده است. یکی از ایراداتی که پیوسته به نظریه‌های منفعت عمومی و تعاریف برآمده از آن وارد می‌شود، غیردقیق و شناور بودن آن‌هاست. این انتقادات تا حد زیادی وارد هستند، اما در این باره نوعی مبالغه یا اهمال نیز مشاهده می‌شود. شناور بودن این تعاریف ناشی از غیردقیق بودن نظریات نیست و تا حد زیادی به موضوع مورد نظر مرتبط است؛ با این توضیح که مسئله منفعت عمومی بیش از اینکه بحثی استدلالی و دارای چهارچوب منطقی مشخص باشد، مسئله‌ای ایدئولوژیک و ناشی از نظریات سیاسی است (Bozeman, 2007, p. 12). به عبارت دیگر، اختلاف‌نظرهای موجود درباره منفعت عمومی به دلیل نزدیکی آن به ساخت سیاسی کشور است و همین تأثیرپذیری مستقیم باعث شده است که در مقایسه با دیگر مفاهیم حقوقی با تشتت نظرهای بیشتری مواجه باشد. با توجه به توضیحات بالا، آنچه در این بخش به مثابه تعریف منفعت عمومی بیان می‌شود، تنها از باب آشنایی بیشتر با موضوع و فراهم کردن فضای ذهنی لازم برای پرداختن به مباحث بعدی است و ارائه نظر جامع در این باره مورد ادعای نگارندگان نیست.

بر اساس یکی از تعاریف ارائه‌شده، منفعت عمومی به مثابه نتایجی در نظر گرفته شده است که به بهترین نحو، حیات طولانی‌مدت و زیست مطلوب یک «جمع اجتماعی»^۱ را که قابل‌تعمیم به «عموم»^۲ هستند، تأمین می‌کند (Bozeman, 2007, p. 12). آنچه درباره این تعریف حائز اهمیت است، تأکید آن بر نتایج است و نه سیاست‌ها. بنابراین، آنچه از تشتت و اختلاف‌نظر برخوردار است، نظریات منفعت عمومی است نه مفهوم منفعت عمومی؛ زیرا منفعت عمومی فارغ از نظریه

1. Social Collective
2. Public

پذیرفته شده در هر کشوری باید حائز بهترین نتایج برای زیست جمعی آن اجتماع باشد. یکی از مؤلفه‌های منفعت عمومی که درباره آن اختلاف نظر کمی وجود دارد، مفهوم عموم است. براین اساس، منفعت عمومی همواره بر منافع جمع به مثابه کل تأکید دارد تا منافع افراد تشکیل دهنده آن. در واقع منافع عمومی به مفهوم خیرهای جمعی (به معنی جمع افراد و گروه‌ها) اشاره دارد (Barry, 2007, p. 12). براین اساس، خیر عمومی قابل تعبیر به خیرهایی است که هرچند ممکن است به صورت مساوی در دسترس همگان نباشد، دسترسی یک فرد به آن‌ها مانع دسترسی دیگر افراد به آن نمی‌شود. مثال بارز آن، دفاع ملی است که اگر به گونه مطلوب محقق شود، همگان از آن برخوردار می‌شوند. می‌توان گفت منفعت عمومی شامل هر آن چیزی است که برای همه یا تعداد بسیاری از افراد جامعه، حائز اهمیت و ارزش است و از منظر عموم، دارای مطلوبیت است (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵، ص. ۱۳۷)؛ فارغ از اینکه عملاً از آن منتفع شده‌اند یا خیر؟ منفعت عمومی شامل بزرگ‌ترین دامنه جامعه و دربردارنده هر آن چیزی است که نزد عموم جامعه دارای ارزش است (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۷، ص. ۳).

منفعت عمومی نقطه مقابل نفع فردی-خصوصی است و اساس زندگی جمعی تلقی می‌شود. در این حالت، منفعت عمومی الزامی است که زندگی انسان را از مرحله فردی-گروهی به مرحله پیشرفته‌تر جمعی-مدنی ارتقا می‌دهد (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵، ص. ۱۱۸). می‌توان گفت منفعت عمومی عبارت است از نیازهای حیاتی برای کل جامعه و تک تک اعضای آن که تقسیم کار خصوصی نمی‌تواند به آن‌ها پاسخ دهد و در نتیجه، پاسخ به این ضرورت‌ها در قلمروی صلاحیت‌های دولت قرار می‌گیرد. هدف نهایی از تأمین منافع عمومی (برخلاف منافع خصوصی) تأمین خیر عمومی است و نه سود شخصی (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۰، ص. ۲۱۳).

«حقوق منفعت عمومی» اصطلاحی است که از نظام حقوقی آمریکا سرچشمه گرفته و مسائل مرتبط با دعاوی ناشی از آن، در این کشور مورد توجه بوده است. به بیان دیگر، اصطلاح حقوق منفعت عمومی عموماً در چهارچوب نظام حقوقی ایالات متحده به کار برده می‌شود و در دیگر کشورها (به ویژه کشورهای اروپایی) معادل مشخصی برای آن وجود ندارد، اما در عمل، دعاوی‌ای که از حیث ماهیت با دعاوی منفعت عمومی ارتباط نزدیک دارند، در این کشورها نیز شناسایی

شده است^{۲۱}.

حقوق منفعت عمومی در نظام حقوقی آمریکا با نظریات «لوییس براندایس»^۳ نظم و منطق مشخص یافت و از اواخر دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ قرن ۲۰ به‌طور گسترده در این کشور پذیرفته شد. نظریات وی که در نظام حقوقی آمریکا به «وکیل مردم»^۴ شهرت یافت، همگی حول محور حمایت از نفع جمعی و اقشار نیازمند و دخالت وکلا در پیگیری و طرح دعاوی مرتبط با نفع جمعی بود (Spillenger, 1995, p. 1472). مفهوم حقوقی منفعت عمومی در آمریکا ارتباط تنگاتنگی با کارکردهای «شرکت‌های حقوق منفعت عمومی»^۵ دارد. کارویژه اصلی این شرکت‌ها، حمایت از منافع گروه‌ها و افرادی است که به هر دلیل فاقد قدرت دفاع از خود هستند (Cummins and Deborah, 2015, pp. 623-624). این شرکت‌های خصوصی و عام‌المنفعه برخلاف دیگر شرکت‌های حقوقی، بدون توجه به وضعیت مالی موکلان، نمایندگی افراد در دادگاه‌ها را بر عهده می‌گیرند. حوزه اصلی فعالیت این شرکت‌ها، دعاوی محیط‌زیستی، حقوق مدنی، تبعیضات استخدامی و حمایت از افراد دارای معلولیت است.

حقوق منفعت عمومی به معنای «نمایندگی حقوقی گروه‌ها و منافع بی‌نماینده» است (Scott, 2012, p. 1). بر اساس این تعریف، رسالت و هدف اصلی حقوق منفعت عمومی حمایت از گروه‌ها و اقشاری است که به هر دلیل از حمایت کافی برخوردار نیستند. باید توجه داشت آنچه مؤلفه اصلی حقوق منفعت عمومی شمرده می‌شود و دعاوی این حوزه را از دعاوی معمول جدا می‌کند، نه غیرانتفاعی بودن آن‌ها، بلکه توجه نکردن این دعاوی به نفع شخصی خاص است.

۱. ریشه‌های اولیه طرح این‌گونه دعاوی را باید در نظام حقوقی انگلستان (حدود قرن ۱۴) جست‌وجو کرد. نکته جالب اینکه، چنین سازوکارهایی در ابتدا (برخلاف کارکرد کنونی آن‌ها) توسط فئودال‌ها (افراد ثروتمند) برای گرفتن سهام رعایای املاک خود، استفاده می‌شد. برای اطلاعات بیشتر رک به:

Piche, C. (2009). "The Cultural Analysis of Class Action Law", Lsu Law Center of Civil Law Studies, Vol 2, p 115-116.

۲. باید توجه داشت که نظام حقوقی کشورهای اروپایی درباره دعاوی منفعت عمومی تا حد زیادی با سازوکار موجود در ایالات متحده و دیگر کشورهای کاملاً متفاوت است. در این کشورها این‌گونه دعاوی عمدتاً با ابتکار آمیودزمان‌ها یا در قالب رسیدگی اعدادی (Injunction Proceeding) اعمال می‌شود. منظور از قرار اعدادی، دستورات قضایی است که ماهیت موقتی دارند.

3. Louis Brandeis

4. People's Lawyer

5. Public Interest Law Firms

۲. دعاوی منفعت عمومی

موضوع حمایت قضایی از منفعت عمومی تا حد زیادی در ادبیات حقوقی و نظام تقنین داخلی مغفول مانده است. این کم‌توجهی در حالی است که مباحث مرتبط با دعاوی منفعت عمومی در دیگر کشورها رشد و بالندگی زیادی داشته است. طرح مباحث مرتبط با «دعای گروهی»^۱، «دعوی از طریق واسط»^۲، «گروه‌های ذی‌نفع»^۳ و «دادستان عمومی خصوصی»^۴ از جمله این موارد است. دعاوی مرتبط با منفعت عمومی از چند حیث قابل تقسیم‌بندی است.

الف. از حیث دولتی و خصوصی بودن سازوکار حمایت قضایی^۵

– سازوکارهای دولتی حمایت قضایی از منفعت عمومی که عمدتاً از طریق دادستان‌ها اعمال می‌شود.

– سازوکارهای خصوصی حمایت قضایی: دعوی از طریق واسط – دعای گروهی – دادستان خصوصی.

ب. از حیث دامنه و گستره نفع مورد مطالبه خواهان

– خواهان به طرفیت از گروه یا طبقه خاصی طرح دعوی می‌کند.

– خواهان به طرفیت از کل جامعه طرح دعوی می‌کند (Gading, 1996, p. 361).

در این بخش، ابتدا ضرورت پیدایش چنین نهادی بررسی می‌شود و سپس به مواردی که به‌مثابه حق عمومی در چهارچوب نظام حقوق منفعت عمومی شایان طرح است، پرداخته خواهد شد.

۱.۲. تحولات اجتماعی و ایجاد ضرورت پیش‌بینی دعاوی منفعت عمومی

در عصر جدید، تحولات گسترده صنعتی، علوم، جهانی‌سازی و گسترش دامنه دخالت دولت در حیطه اجتماع باعث طرح پرسش‌هایی درباره امکان طرح دعاوی شده است که افراد به‌طور مستقیم در آن‌ها ذی‌نفع نیستند، بلکه غیرمستقیم از تصمیم مقام رسمی و دولتی متضرر شده‌اند. با

1. Class Action

2. Relator Action

3. Interest Groups

4. Private Public Prosecutor

۵. دعای سازمانی (Organizational Action) و دعوی مدنی مقامات دولتی (Parens Patria Civil Action) از

دیگر دعاوی منفعت عمومی است که در چهارچوب سازوکارهای دولتی جای می‌گیرند.

توجه به اینکه اتخاذ تصمیماتی که بر قسم عمده‌ای از جامعه تأثیرگذار باشد معمولاً در صلاحیت دولت است، خوانده بخش عمده‌ای از دعاوی منفعت عمومی اشخاص حقوق عمومی هستند (Jolowicz, 1982, p.302). امروزه موضوعات حقوقی به مسائل مربوط به حقوق خانواده، احوال شخصیه و قراردادها ختم نمی‌شود، بلکه بروز و ظهور دعاوی محیط‌زیستی، دعاوی مربوط به حقوق مصرف‌کنندگان، حقوق رقابت، حقوق کار و توسعه شهری باعث ظهور حوزه‌های جدید در نظام حقوقی کشورها شده است. بروز و ظهور این موارد هم از بعد فنی - کارکردی و هم حقوقی باعث الزامات جدیدی برای تحقق عدالت شده است که زمینه طرح دعاوی منفعت عمومی را فراهم می‌کند.

از بعد فنی، ضرورت دعاوی منفعت عمومی را با مثالی توضیح می‌دهیم. امروزه در برخی حوزه‌ها در بازار، انحصار کامل وجود دارد و افراد معمولاً ناگزیر از استفاده از چنین کالاهایی هستند. در چنین شرایطی، هم عدم اطلاع کافی عموم مصرف‌کنندگان از استانداردهای لازم و هم انحصار موجود باعث می‌شود این قبیل کالاها و خدمات به افراد جامعه تحمیل شود. در این موضوعات، پرسش اصلی این است که اگر با ارائه خدمات ناقص یا کالاهای معیوب در سطح گسترده، به جمعیت بزرگی از افراد خسارت وارد شود، چه تعداد از مصرف‌کنندگان حاضرند با صرف وقت و هزینه (و با فرض پذیرش امکان طرح چنین دعوی) علیه متخلفان طرح دعوی کنند؟ (کاشانی و ناصری، ۱۳۹۵، ص. ۱۱). باید توجه داشت که با اقامه دعوی از طرف افراد همواره با هزینه‌های مالی و غیرمالی مستقیم و غیرمستقیم روبه‌رو هستیم و تنها زمانی افراد ادعاهای خود را به دادگاه می‌برند که از نظر اقتصادی، منافع حاصل بر هزینه‌ها برتری داشته باشد. تجربه ثابت کرده است که در خسارات کوچک که هزینه مطالبه آن در مقایسه با مبلغ احتمالی دریافتی در جریان طرح دعوی قابل مقایسه نیست، افراد تمایل چندانی به طرح دعوی نخواهند داشت و طرف متخلف (تولیدکننده کالا یا ارائه‌دهنده خدمات) نیز به فکر اصلاح رفتار خود نخواهد بود (کاشانی و ناصری، ۱۳۹۵، ص. ۱۱). از این‌رو در این موارد، دعاوی منفعت عمومی وارد عمل می‌شود.

از بعد حقوقی می‌توان گفت در چنین حوزه‌هایی که سخن از نفع عمومی است، کسانی که از تصمیمات یا اقدامات دولت و حتی اشخاص حقوق خصوصی متضرر می‌شوند، معمولاً طیف وسیعی از افراد جامعه هستند و شایان تعمیم به فرد خاصی نیست. این ویژگی باعث شده است تا

اصول و مقررات مربوط به وجود نفع یا داشتن سمت^۱ در دعوی متحول شود؛ توضیح اینکه، دادگاه‌ها معمولاً از پذیرش دعاوی کسانی که نفع مستقر درباره موضوع دعوی نداشتند، خودداری می‌کردند و دعوی را تنها از جانب ذی‌نفع شایان طرح می‌دانستند، اما امروزه چنین اصلی تعدیل شده است و در قوانین کشورهای مختلف، سازوکارهای مختلفی برای طرح دعاوی که هدف نهایی از آن‌ها تأمین منافع جمعی و نه منافع فردی (به صورت اصلی و ابتدایی) است، پیش‌بینی شده است.

منفعت عمومی در تمام مواردی که پیش‌تر بدان اشاره شد مانند آسیب‌های محیط‌زیستی و روابط کارگری و کارفرمایی و... وجود دارد. مؤلفه اصلی این امور، اشتراک تعداد زیادی از افراد در تأثیرپذیری از عمل خسارت‌زاست. با توجه به توضیحات بالا، آنچه امروزه در راستای تحقق عدالت از اهمیت ویژه برخوردار است، عبور از قواعد سخت‌گیرانه شکلی مربوط به طرح دعوی و پیش‌بینی قواعد شکلی جدید مانند انواع دعاوی منفعت عمومی است که بتواند ضمن جبران نقض اولیه، از تکرار آن‌ها جلوگیری کند. از این رو باید بپذیریم تحولات اجتماعی باعث شده که مفهوم «نفع» در حقوق مدنی^۲ از حیث مفهومی بسیار گسترده شود. این تحول مفهومی ناشی از ورود هرچه بیشتر عنصر منفعت عمومی در این دعاوی است؛ به گونه‌ای که امروزه ویژگی اصلی دعاوی مدنی که سیطره و ترجیح همیشگی منفعت خصوصی بر سایر حقوق بود، جای خود را به غلبه منفعت عمومی بر منافع خصوصی داده است (Cappelletti, 1975, p. 808). با توجه به این رویکرد، امروزه نظام‌های حقوقی به سمت «عمومی‌سازی»^۳ دعاوی مدنی حرکت می‌کنند. این عمومی‌سازی که شرط اصلی آن تغییر نگرش درباره شرایط لازم برای اثبات «سمت» یا «نفع» در دعواست، باعث شده است که دعاوی مدنی به حوزه‌ای برای تأمین حقوق گروهی و جمعی تبدیل شود و بر منافع و حقوق خصوصی غلبه یابد. این عمومی‌سازی دارای سه اثر مهم است.

۱. مداخله و ورود هرچه بیشتر مقامات حکومتی در دعاوی مدنی.

۲. کنشگری قضایی.

۳. حمایت خصوصی - با افراد و سازمان‌ها - از حقوق جمعی و گروهی (Cappelletti, 1975).

1. Locus Standi
2. Civil Law
3. Publicization

(pp. 879-880).

از سوی دیگر باید به این مسئله دقت کنیم که با توجه به گسترش دامنه دخالت دولت در حیطه اجتماع و اتخاذ تصمیماتی از سوی دولت که بر بخش عمده‌ای از جامعه تأثیرگذار است و لزوماً افراد به‌طور مستقیم در آن‌ها ذی‌نفع نیستند، بلکه غیرمستقیم از تصمیم مقام رسمی و دولتی متضرر شده‌اند، خواننده بخش عمده‌ای از دعاوی منفعت عمومی، اشخاص حقوق عمومی هستند (Jolowicz, 1982, p. 302).

۲.۲. حقوق و منافع شایان استناد در دعاوی منفعت عمومی

دعای منفعت عمومی نوعی دادخواهی غیرانتفاعی^۱ است که خواسته آن (در صورت حصول) موجب منفعی بیش از منافع قابل حصول برای فردی است که در دادخواهی‌های عادی به دست می‌آید. به عبارت دیگر، برخلاف دادخواهی‌های عادی که خواسته دعوی موجب نفع فردی برای خواهان است، نه خواهان مشخصی قابل شناسایی است و نه نفع فردی مدنظر است، بلکه منافع حاصل از این نوع دعاوی به تمام افرادی می‌رسد که در شرایط یکسان قرار دارند. در تحلیلی دیگر می‌توان بیان داشت که مهم‌ترین دستاورد روش‌های موجود برای طرح دعاوی منفعت عمومی، عمل به نمایندگی است. باید توجه داشت که برخلاف نمایندگی‌های معمول (مانند وکلا)، نمایندگی در این نوع دعاوی نه نمایندگی شخصی، بلکه قانونی است (کاشانی و ناصری، ۱۳۹۵، ص. ۱۳). برای همین، در این گونه دعاوی نتیجه اقامه دعاوی نماینده بر حقوق تک‌تک افرادی که هویت دقیق آن‌ها معلوم نیست، تأثیرگذار خواهد بود.

تعیین دامنه حقوقی که در دعاوی منفعت عمومی شایان استناد است، می‌تواند تا حد زیادی در به دست آوردن فهمی از منفعت عمومی که قابل حمایت قضایی است، مفید باشد. نوع حقوق قابل پیگیری در دعاوی منفعت عمومی، نوعی حقوق «فرا فردی»^۲ است (Cappelletti, 1975, p. 798). پیدایش و گسترش چنین حقوقی ناشی از افزایش دخالت دولت در بیشتر حوزه‌های اجتماعی است. این حوزه‌های اجتماعی که در آن حقوق فردی و جمعی با هم ممزوج شده، حوزه‌های خاکستری اجتماعی است که میان حوزه جمعی و فردی قرار دارد. به عبارت دیگر، این حقوق

1. Non- Profit Litigation

2. Meta (Trans- Supra) Individual

به‌نوعی در میانه حقوق عمومی و حقوق خصوصی قرار دارد (کاشانی و ناصری، ۱۳۹۵، ص. ۱۰۷). باید توجه داشت که این دسته از حقوق، ماهیتی متفاوت از حقوق جمعی^۱ دارند و از طرفی حقوق فردی صرف نیز نیستند.

تفاوت حقوق فرافردی یا در اصطلاح عام، عمومی با حقوق جمعی در این است که پیگیری و احقاق طیف عمده حقوق جمعی یا گروهی (مانند حقوق اقلیت‌ها) با طرح دعوی از سوی افرادی انجام می‌شود که حقوق آن‌ها نقض شده است. در این دعاوی ذی‌نفع واحدی وجود دارد و نتیجه دعوی نیز متوجه همان خواهان است درحالی‌که حقوق قابل استناد در دعاوی منفعت عمومی به دلیل ماهیت ویژه‌ای که دارند، قابل انتساب به ذی‌نفع مشخص نیست و برای همین، افراد نمی‌توانند به‌صورت فردی برای احقاق آن‌ها به دادگاه مراجعه کنند. حقوق محیط‌زیستی یا حقوق مصرف‌کنندگان ازجمله این حقوق است. ماهیت چنین حقوقی به‌گونه‌ای است که انتفاع حاصل از احقاق آن‌ها همواره متوجه کلیت جامعه است. درنتیجه می‌توان گفت که منافع حاصل از این حقوق شایان تخصیص به افراد نیست.

تفاوت اصلی دعاوی منفعت عمومی با دعاوی خصوصی بر اساس نظر پروفیسور «چایس»^۲، غلبه نفع عمومی بر نفع خصوصی است. برخلاف دعاوی خصوصی که نفع خواهان یکی از شرایط اصلی طرح دعواست، این شرط در دعاوی عمومی از اهمیت کمتری برخوردار است؛ زیرا نفع فردی خواهان با نفع فردی بسیاری از افراد دیگر در آن جامعه به هم گره خورده است (Parker & Stone, 1978, p. 771). به عبارت دیگر، حقوقی که مستند اصلی دعاوی حقوق عمومی است، مبتنی بر منفعی است که همه افراد در آن دخیل‌اند و برای همین، از حیث ماهیت، محدوده، موضوع و درنهایت، روش‌های جبران، از دعاوی حقوق خصوصی متفاوت می‌شوند (Parker & Stone, 1978, p. 771).

یکی از مباحثی که به فهم مطلوب‌تر حقوق قابل استناد در دعاوی منفعت عمومی کمک می‌کند، مسائلی درباره اثبات «سمت» یا نفع در این‌گونه دعاوی است که در ادامه به آن می‌پردازیم. به‌طورکلی، پرسش اصلی در خصوص سمت این است که در صورتی‌که افراد نتوانند وجود نفع

1. Collective Rights
2. Chayes

مستقیم^۱ و واقعی را درباره موضوع خواسته اثبات کنند، چگونه می‌توان دعاوی منفعت عمومی را طرح کرد؟

۳.۲. اثبات سمت و نفع در دعاوی منفعت عمومی

مباحث درباره سمت با ماهیت حقوق شایان استناد در دعاوی منفعت عمومی ارتباط نزدیک دارد. مهم‌ترین بحث در دعاوی منفعت عمومی، «سمت» خواهان در این دعاوی است؛ توضیح اینکه اثبات سمت یا ذی‌نفع بودن با توجه به ماهیت این دعاوی و موضوع خواسته دشوار و طبیعی است که دادگاه‌ها از پذیرش این دعاوی از جانب اشخاصی که فاقد سمت هستند، خودداری کنند.

مفهوم سمت در حقوق کامن‌لا و حقوق رومی-ژرمنی به معنای «توانایی^۲ قانونی فرد برای طرح دعوا» گفته می‌شود (Lunny, 1978, p. 321). شرایطی که به‌مثابه اهلیت لازم برای طرح دعوی در هر نظام حقوقی در نظر گرفته می‌شود، تا حد زیادی ماهیت و دامنه حمایت قضایی از حقوق جمعی و فردی را در هر کشور نشان می‌دهد. براین اساس، هرچه شرایط سخت‌تری برای طرح دعاوی پیش‌بینی شود و هرچه پالایه‌های بیشتری برای طرح دعاوی در نظر گرفته شود، گستره حقوق مورد حمایت محدودتر می‌شود. اصطلاح «Locus Standi» به مفهوم اهلیت ارتباط بیشتری دارد، اما در تمام منابع مرتبط با دعاوی منفعت عمومی، این اصطلاح به‌طور خاص به ذی‌نفع بودن و امکان طرح دعوی از جانب شخص دارای نفع مستقیم اشاره دارد. حتی در برخی منابع حقوقی به‌صراحت بیان شده است که معنی این اصطلاح، ذی‌نفع بودن است؛ با این توضیح که هر شخصی بتواند خود را به دلیل داشتن نفعی مشخص نسبت به موضوع دعوا، به‌مثابه یکی از طرفین دعوی معرفی کند، در آن دعوی دارای سمت است (Lunny, 1978, p. 321).

مفهوم «Locus Standi» به این اشاره دارد که افراد باید ذی‌نفع بودن خود را در دعوی نشان دهند و دعوی از جانب کسی که در ارتباط با موضوع دعوی دارای نفعی مستقیم و واقعی است، پذیرفتنی است (Lunny, 1978, p. 321). دلایل توجیهی چنین شرطی در دو دسته دلایل شکلی و ماهوی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، برخی نظریه‌پردازان اثبات نفع را در زمره شرایط شکلی و قواعد مربوط به آیین دادرسی می‌دانند و برخی آن را در زمره اصول ماهوی مربوط به طرح

1. Direct
2. Capacity

دعوی در نظر می‌گیرند. از نظر متخصصان آیین دادرسی، لزوم اثبات سمت و نفع اصلی‌ترین پالایه برای جلوگیری از طرح دعوی است (افتخار جهرمی و السان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۴) و موجب جلوگیری از طرح دعاوی متعدد و افزایش فشار کار دادگاه‌ها می‌شود (European Parliment, 2012, p. 60). از نظر این گروه، منظور از نفع این است که خواهان به طریقی از نتیجه دعوی در صورت محکومیت، به‌طور شخصی، مستقیم و قانونی منتفع شود (صادقی و جوهری، ۱۳۹۱، ص. ۱۲۳). در نظام حقوقی اتحادیه اروپا نیز پس از صدور رأی در پرونده Plumann، مباحث جدی درباره ضرورت وجود «نگرانی مستقیم» برای طرح دعوی طرح شد (رمضانی قوام‌آبادی و جوادمنش، ۱۳۹۵، ص. ۹۸۳). از دیدگاه کسانی که لزوم اثبات نفع را یکی از شرایط ماهوی طرح دعوی می‌پندارند، دلایل پیش‌بینی چنین شرطی در این ایده نهفته است که طرح هر دعوایی پس از انتخاب و تصمیم‌گیری نفع درباره مراجعه کردن یا نکردن به دادگاه است. بر اساس این نظریه، هر شخص پیش از طرح دعوی در محاسبه‌ای ذهنی، منافع و ضررهای طرح یا طرح نکردن دعوی را با هم مقایسه می‌کند. طرح دعوی به این معنی است که فرد صاحب حق طرح دعوی را به منافع خود نزدیک‌تر دیده است و طرح نکردن دعوی به این معنی است که از نظر وی، ضررهای ناشی از طرح دعوی بیشتر از منافع آن است (Lunny, 1978, p. 321). براین اساس نمی‌توان چنین بیان داشت که طرح دعوی و احقاق حق توسط دادگاه همیشه مطلوب و مورد مطالبه صاحب حق است (Lunny, 1978, p. 322). این گروه با مفروض پنداشتن مقدمات پیش‌گفته، بر این عقیده‌اند که چنانچه صاحب حق طرح دعوی نکند، هیچ شخص یا مقام دیگر نمی‌تواند از جانب وی طرح دعوی کند. بنابراین، ذی‌نفع بودن از شرایط ماهوی مربوط به طرح دعوی و مربوط به صاحب حق است و نه شرایط شکلی که دادگاه باید وجود داشتن یا نداشتن آن را تشخیص دهد.

حامیان نظریه بالا بر این باورند که پیش‌بینی شرط سمت در دعاوی خصوصی، ضروری و درعین حال، بدیهی است و عمده چالش‌ها در دعاوی حقوق عمومی مطرح می‌شود. در موضوعات سنتی مانند قراردادهای مالکیت، ازدواج و غیره به این دلیل که تشخیص طرفین دعوی فاقد دشواری است، احراز سمت فاقد چالش‌های موجود در دعاوی منفعت عمومی است. مراجعه کردن یا نکردن طرفین چنین رابطه مفروضی به دادگاه به این معنی است که شخص صاحب حق پس از

محاسبه ذهنی، طرح نکردن دعوی را به منافع خویش نزدیک‌تر از منافع حاصل از طرح دعوی پنداشته است. توجه به این موضوع در تفکیک دعاوی منفعت عمومی از دعاوی خصوصی اهمیت دارد؛ توضیح اینکه، حقوقی که در دعاوی منفعت عمومی مورد استناد قرار می‌گیرند، حقوقی هستند که ذی‌نفع‌های متعدد دارند و افراد کثیری از آن‌ها متأثر می‌شوند و برای همین، امکان پیاده‌سازی نظریه سنجش ذهنی درباره چنین حقوقی دشوار و دور از ذهن به نظر می‌رسد. در دعاوی حقوق خصوصی صاحب حق یا ذی‌نفع عمدتاً یک شخص یا عده محدودی هستند و به همین دلیل، به راحتی می‌تواند (یا می‌توانند) درباره طرح کردن یا نکردن دعوی تصمیم‌گیری کنند، اما در دعاوی مرتبط با حقوق عمومی که بخش زیادی از جامعه ذی‌نفع دعوی هستند، رسیدن به اتفاق نظر برای تصمیم‌گیری درباره منافع و ضررهای طرح دعوی دشوار است. پس از تمام توضیحات بالا، اکنون باید به این پرسش پاسخ گفت که در دعاوی مرتبط با منفعت عمومی، ذی‌نفع کیست؟

با توجه به تفاوت‌های اشاره‌شده میان دعاوی منفعت عمومی و دعاوی خصوصی و جمعی در قسمت پیش، باید اذعان کنیم صاحب «حق عمومی» تمام افرادی هستند که در آن شریک‌اند و فرد یا شهروند عادی نمی‌تواند به نمایندگی جامعه (که صاحبان حقوقی عمومی هستند) در این باره تصمیم‌گیری کنند. نتیجه چنین ضرورتی، پیش‌بینی مقامی است که از جانب جامعه محاسبه ذهنی نفع و ضرر اقدام قضایی را انجام دهد و تصمیم‌گیری کند (Lunny, 1978, p. 324). در بیشتر کشورها مقامی که به نمایندگی از جامعه چنین تصمیمی را می‌گیرد، دادستان یا مدعی‌العموم است. بهترین اصطلاحی که برای نشان دادن این شأن دادستانی به کار برده می‌شود، «صدای مردم»^۱ است. عمل دادستان درباره طرح کردن دعوی مرتبط با منفعت عمومی، شباهت زیادی با سنجش ذهنی صاحب حق در دعاوی حقوق خصوصی دارد. بر اساس یافته‌های تطبیقی، دادستان‌ها یا بر اساس اطلاعات و تصمیم ابتدایی خود^۲ دعاوی منفعت عمومی را مطرح می‌کنند یا این نقش را با تأیید و دادن مجوز به افرادی که قصد دارند در حمایت از منافع عمومی طرح دعوی کنند، ایفا می‌کنند.

دعوی «از طریق واسطه» پرکاربردترین نوع این دعاوی است. دعوی واسطه‌ای به فرایندی

1. Vox Populi
2. Ex Officio

اشاره دارد که بر اساس آن، فردی به دنبال احقاق حق عمومی (که به اجتماع به مثابه یک کل تعلق دارد) است^۱، اما چون در این دست موضوعات، اثبات سمت ممکن نیست، به دادستان رجوع می‌کند و دادستان به مثابه رابط فرد مورد نظر با دادگاه، به وی اجازه طرح دعوی می‌دهد. نکته شایان توجه اینکه، در بیشتر این موضوعات فردی که درخواست طرح چنین دعوایی را دارد، خود نیز ذی‌نفع است، اما چون نفع مورد نظر به صورت واقعی و مستقیم مستقر نشده است، وی نیازمند کسب اذن از مدعی‌العموم است.

با توضیحات بالا می‌توان گفت که دعاوی منفعت عمومی همواره با حق عمومی سروکار دارد. بنابراین، اصل پذیرفته شده‌ای که بر اساس آن، اثبات سمت منوط به وجود نفع مستقیم و شخصی خواهان است، در دعاوی منفعت عمومی لازم‌الرایه نیست. می‌توانیم بگوییم دعاوی منفعت عمومی، دعاوی‌ای است که دارای ذی‌نفع مشخص نیست و به نفع عمومی جامعه (به مثابه کل واحد) مرتبط است و نه نفع شخصی افراد (Skyles, 1953, p. 117). ورود دادستان و گروه‌های ذی‌نفع تا اندازه زیادی نشان‌دهنده همین موضوع است. حتی در موارد دعوی از طریق واسط هم نفع فردی تا اندازه‌ای موجود و متصور است، اما این نفع فردی، محدود موضوع و خواسته اصلی دعوی نیست و آنچه باعث می‌شود دادستان با طرح چنین دعوایی موافقت کند، وجود نفع جمعی در پرونده مطروح است. برای تبیین بیشتر موضوع می‌توان به شرایط احراز عنوان مدعی‌العموم خصوصی اشاره کرد. مدعی‌العموم خصوصی، نهادی است که بر اساس آن، شخصی که مدعی طرح دعاوی عمومی است، به دادگاه رجوع و دادگاه پس از احراز شرایطی، معادل حق الزحمه عملکرد یک دادستان برای پیگیری چنین دعوایی به وی پرداخت می‌کند و شرایط عبارت‌اند از نفع حاصل از طرح دعوی متوجه تعداد زیادی از افراد باشد، نیازمند اجرای احکام خصوصی باشد و از اهمیت اجتماعی برخوردار باشد (Langer, 1988, pp. 302-303). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، این سازوکار نیز متوجه حقوقی است که به اجتماع و عموم افراد مرتبط باشد. شاهد مثال بعد که گواه ضرورت وجود نفع عام باشد، تفاوتی است که میان دعاوی گروهی و دعاوی منفعت عمومی از حیث دامنه ذی‌نفعان وجود دارد؛ با این توضیح که در دعاوی گروهی، حق مورد استناد متوجه طبقه یا گروه خاصی است و هدف اصلی طرح چنین دعوایی، حمایت از منافع صنفی خاص است،

1. <http://www.attorneygeneral.ie/ag/agrelator.html> (Retrieved 02/01/2021).

اما دعاوی منفعت عمومی از حیث دامنه ذی‌نفعان عمومیت بیشتری دارد و به‌طور کلی، متوجه «عموم مطلق»^۱ است.

با توجه به مطالب بالا می‌توان گفت دعاوی منفعت عمومی به مواردی اشاره دارد که منفعت عمومی به‌طور مستقیم مورد استناد قرار گرفته است (Tumanov, 2015, p. 64). در این دعاوی، حقوقی مورد مطالبه است که در صورت احقاق، نفع حاصل از آن به کل جامعه مفروض (به‌مثابه کل) می‌رسد و حقوق فرد مشخصی موضوع دعوی نیست و تمام افراد ذی‌نفع هستند، اما در دعاوی منفعت عمومی، این نفع غیرمستقیم و ثانویه است و قابل اطلاق به دعاوی فردی که افراد در آن ذی‌نفع مستقیم هستند، نیست. عکس‌گزاره بالا نیز صادق است؛ یعنی در دعاوی فردی که ذی‌نفع مستقیم افراد هستند، کل جامعه به‌نوعی از دادخواهی انجام‌شده سود می‌برند، زیرا افراد در حصول نظم اجتماعی سهیم‌اند، اما این سهیم شدن به‌صورت غیرمستقیم و ثانویه است. برای مثال، احقاق حقوق گروهی یک فرد که عضو اقلیتی خاص است (مثلاً اقلیت دینی)، موضوع دعاوی منفعت عمومی نیست، اما در صورتی که حقوق تمام اعضای آن اقلیت به دلیل صدور بخش‌نامه‌ای از جانب مقامات رسمی نقض شده باشد، می‌توان دعاوی مطروحه را از مصادیق دعاوی منفعت عمومی تلقی کرد. براین‌اساس، دعاوی مربوط به محیط‌زیست، بهداشت و سلامت، حمایت از میراث فرهنگی و اموال دولتی از مصادیق دعاوی منفعت عمومی تلقی می‌شود. نکته‌ای که در اینجا باید توجه داشت، این است که صرف وجود تعداد زیادی از افراد باعث ایجاد چنین حقی نمی‌شود. در واقع، آنچه برای پیش‌بینی حقوق عمومی مورد استناد در این‌گونه دعاوی حائز اهمیت است، وجود «نیاز مشترک»^۲ است (Tumanov, 2015, p. 65) و تعداد افراد نمی‌تواند ملاک عمل باشد. بنابراین، همان‌گونه که ممکن است کل مردم شهر درباره تصمیمات شهرداری یا اقدام مخرب محیط‌زیست یک کارخانه، ذی‌نفع دعاوی منفعت عمومی باشند، اعضای یک محله نیز در چنین دعاوی‌ای ذی‌نفع واقع می‌شوند. گواه چنین گزاره‌ای، برخی سازوکارهای خصوصی طرح دعاوی منفعت عمومی است. در دعوی از طریق رابط یا مدعی‌العموم خصوصی، شخصی که طرح دعوی به ابتکار و درخواست وی انجام می‌شود، یک نفر است، اما چون موضوع دعوی حقی است که به کل جامعه مفروض یا «عموم مطلق» مربوط است، دادگاه یا دادستان اجازه طرح دعوی را

1. General Public

2. General Need

صادر می‌کند.

تشخیص و تفکیک دقیق دعاوی دارای ذی‌نفع مشخص و فردی و دعاوی منفعت عمومی دشوار و نیازمند تشخیص مقامات ذی‌ربط است. در مواردی ممکن است در موضوع واحد، ابعاد فردی و جمعی موضوع با هم اختلاط یابند. تشخیص این موضوع یکی از چالش‌های تشخیص سمت در این دعاوی است. برای مثال، هنرمند یا نویسنده‌ای که آثار و شخصیتش به لحاظ ملی دارای اهمیت است و محبوبیت خاصی در اجتماع دارد، پیگیری حقوق مربوط به مالکیت فکری تا زمانی که آن شخص در قید حیات است، به عهده خود آن شخص است و هیچ شخص دیگری (جز وکیل) نمی‌تواند از جانب وی طرح دعوی کند، اما پس از فوت وی و در صورتی که هیچ وارثی نداشته باشد، رسیدگی به هرگونه نقض حق مالکیت آثار وی، از مصادیق حقوق عمومی تلقی می‌شود.

۳. نسبت‌سنجی بین کارویژه احیای حقوق عامه و دعاوی منفعت عمومی

پس از آشنایی کلی با حقوق و دعاوی منفعت عمومی، در این قسمت تلاش می‌شود تا از یافته‌های تطبیقی برای تبیین عینی‌تر کارویژه احیای حقوق عامه استفاده شود. بنابراین، نخست به توضیح حقی که می‌توان آن را یک «حق» عامه دانست، می‌پردازیم و بعد از آن، مفهوم احیا را بررسی می‌کنیم.

پیش از آغاز مباحث این قسمت لازم است رویکرد نظری نگارندگان درباره کارویژه احیای حقوق عامه (متشکل از مفهوم حقوق عامه و احیا) بیان شود. تمام تلاش پژوهش حاضر بر این است که این کارویژه متمایز از دیگر مسئولیت‌ها و تأسیسات قانونی در نظر گرفته شود. برای مثال، نقض و پیگیری حقوق عامه متمایز از ارتکاب جرم یا دعاوی مسئولیت مدنی است. در هر تحلیلی از حقوق عامه باید نکته فوق را مدنظر داشت؛ زیرا در غیر این صورت دلیل و ضرورتی برای پیش‌بینی تأسیس مجزا در قانون اساسی وجود نداشت و بعید به نظر می‌رسد با وجود بند ۱ اصل ۱۵۶ (درخصوص رسیدگی به تظلمات) و بند ۵ همان اصل (درخصوص پیشگیری از وقوع جرم)، مقنن اساسی بند ۲ مبنی بر وظیفه قوه قضائیه در احیای حقوق عامه را تصویب می‌کرد. بنابراین، در برابر هر تفسیری که از این کارویژه ارائه می‌شود، باید از تمایز آن تفسیر با دیگر تأسیسات حقوقی پرس‌وجو کرد.

زمانی که سخن از حقوق عامه به میان می‌آید، منظور حقوقی است که عمدتاً متکی بر «قانونی بودن» به مثابه نفع اصلی هستند، اما نمی‌توان بیان داشت که دیگر حقوق نیز به نوعی متکی بر قانون هستند و همه حق‌ها در قانون پیش‌بینی شده است. قانونی بودن در حقوق عامه اقتضایی خاص دارد که در ادامه بیان می‌شود. گواه این گزاره، تقسیم‌بندی انجام‌شده در اتحادیه اروپا بین صلاحیت‌های مختلف دادستان‌هاست. در اتحادیه اروپا صلاحیت‌های دادستان به دو دسته صلاحیت‌های کیفری^۱ و غیرکیفری^۲ تقسیم شده است. دسته نخست همان‌گونه که از نام آن مشخص است، متمرکز بر صلاحیت‌های متداول و سنتی دادستان‌ها در پیگیری و پیگیری جرائم است^۳، اما دسته دوم، ناظر بر صلاحیت دادستان‌ها در تضمین حاکمیت قانون و حقوق بشر است^۴. بنابراین، در دیگر کشورها نیز تا حد ممکن تلاش شده است وظایف دادستانی‌ها در حمایت از منافع عمومی از دیگر وظایفشان تفکیک شود و تابع اصول خاص خود مانند رعایت اصل تفکیک قوا، عدم ایجاد مانع برای پیگیری حقوق شخصی توسط افراد و استثنایی بودن این صلاحیت‌هاست.

۱.۳. حق عامه؛ حق بدون ذی‌نفع مستقیم و مشخص

مفهوم حقوق عامه و تعیین مصادیق آن در رویه قضایی همواره محل اختلاف بوده است. تمام تلاش این پژوهش نیز کمک از یافته‌های تطبیقی برای کاهش ابهامات موجود است؛ توضیح اینکه بر اساس بند الف ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ رئیس قوه قضائیه^۵، حقوق عامه «حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا ضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق محیط‌زیستی، بهداشت و سلامت

1. The Role of Public Prosecution in The Criminal Justice System

2. The Role of Public Prosecution Outside The Criminal Justice System

۳. برای اطلاعات بیشتر رک. به: توصیه‌نامه ۱۹(۲۰۰۰) Rec شورای اروپا

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168044be55a.

۴. برای اطلاعات بیشتر رک. به: توصیه‌نامه ۱۱(۲۰۱۲) CM/Rec

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9d19.

۵. زین پس به اختصار: «دستورالعمل حقوق عامه».

عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری». از مهم‌ترین ابهامات مفهومی درباره حقوق عامه، امکان اطلاق حقوق عامه به حقوق فردی است. برخی دادستان‌ها به استناد وظیفه خود در احیای حقوق عامه، اقداماتی را انجام داده‌اند که موضوع آن‌ها نه نفع جمعی، بلکه نفع فرد خاصی است. از سوی دیگر، تعریف مضیق حقوق عامه در دستورالعمل مذکور حقوق عامه که بیشتر به مفهوم حقوق جمعی نزدیک است، باعث می‌شود تا در فضای حقوقی ابهاماتی ایجاد شود که بر اساس آن‌ها، مفهوم مورد نظر از حقوق عامه به حقوق جمعی نزدیک و فاقد رویکرد حق‌محور و نسبت به حقوق فردی بی‌اعتناست. نسبت‌سنجی میان حقوق عامه و حقوق منفعت عمومی و اهمیت یافته‌های تطبیقی در این باره بسیار راهگشاست. مباحث مرتبط با ضرورت‌های اجتماعی پیدایش حقوق منفعت عمومی و بحث سمت در دعاوی منفعت عمومی تا اندازه زیادی با این ابهامات مرتبط و برطرف‌کننده برخی اختلافات درباره مفهوم حقوق عامه است.

برای تبیین موضوع چند مثال از دستورات دادستانی‌ها را بیان می‌کنیم. در زمستان سال ۱۳۹۹، جانشین دادستان بندرعباس در خصوص نوزادی که والدینش تمکن مالی پرداخت مخارج بیمارستان را نداشتند، با صدور دستوری رئیس بیمارستان را مکلف کرد تا حصول کامل بهبودی، کودک مزبور را ترخیص نکند.^۱ مستند صدور این دستور ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری و اصل ۲۹ قانون اساسی درباره تأمین اجتماعی همگانی بود. همان‌گونه که مشخص است، ذی‌نفع دستور بالا یک کودک است. بی‌درنگ پس از انتشار دستور بالا در فضای مجازی، ابهاماتی درباره امکان اطلاق حقوق عامه به حقوقی که تنها دارای یک ذی‌نفع مستقیم و مشخص است، مطرح شد. در مثالی دیگر، دادستان مرکز استان سیستان و بلوچستان در دستوری رئیس یکی از بیمارستان‌های مرکز استان را مکلف ساخت تا برای یک همراه مریض که از شهرستانی دیگر به مرکز استان آمده است، محلی برای استراحت فراهم کند. مثال‌های بالا عمدتاً از این نظریه حمایت می‌کنند که حقوق عامه قابل اطلاق بر حقوق فردی است.

۱. گفتنی است دستورهای دادستان‌ها که در این پژوهش به آن اشاره می‌شود، به‌طور رسمی منتشر نشده است و دسترسی نگارندگان به آن‌ها به دلیل اشتغال در پژوهشگاه قوه قضائیه و عمدتاً حاصل نشست‌های تخصصی مرتبط با حقوق عامه است.

نگارندگان این پژوهش برای تبیین مسئله بالا، نظر دادستان‌های اغلب مراکز استان‌ها را درباره ارتباط نفع و حقوق عامه اخذ کردند. نتایج مصاحبه نشان‌دهنده دو رویکرد عمده میان دادستان‌ها بود.

۱. برخی مدافع امکان اطلاق حقوق عامه بر حقوق دارای ذی‌نفع مستقیم و مشخص (حتی یک نفر) بودند.^۱

۲. برخی حقوق عامه را حقوقی می‌دانستند که تعداد زیادی از افراد را تحت تأثیر قرار داده‌اند فارغ از اینکه این نفع مستقیم باشد یا غیرمستقیم. منظور از نفع مستقیم مواردی است که ذی‌نفع تمام شرایط مقرر در قانون آیین دادرسی مدنی را برای احراز سمت و نفع داشته باشد.^۲ نگارندگان این پژوهش (پس از بررسی حدود ۲۰۰ رأی صادره از دادستان‌های مختلف کشور) بر این عقیده هستند که باید نظریه سوم را به دو مورد پیش افزود. پیش از شرح موضوع، چند مثال دیگر از دستورهای دادستان‌ها که در راستای احیای حقوق عامه صادر شده و حامی رویکرد سوم است، بیان می‌شود.

- الزام نیروی انتظامی به ممانعت از تفکیک پسماندهای خشک خانگی توسط افراد سودجو.

- الزام پزشکان به استفاده از دستگاه کارت‌خوان.

- پیگیری برای تسریع در فرایند اتمام و واگذاری طرح‌های مسکن مهر.

- حصول اطمینان از ایمنی جایگاه‌های گاز سی‌ان‌جی.

- مقابله با استخراج رمزارز غیرمجاز.

بررسی بیشتر دستورهای دادستان‌های نشان می‌دهد که می‌توان حقوق عامه را به مثابه حقوقی که دارای ذی‌نفع غیرمحصور هستند، در نظر گرفت. مفهوم مخالف گزاره بالا، ممکن نبودن اطلاق حقوق عامه به مواردی است که دارای ذی‌نفع مشخص و مستقیم است. به عبارت دیگر، مفهوم حقوق عامه مدنظر در قانون اساسی که برخی مقامات قضایی پذیرفته‌اند، همان مفهوم حقوقی عمومی است (رشیدی، ۱۴۰۱، ص. ۸۸). برای همین، در دستورالعمل حقوق عامه بیان شده است که نقض حقوق عامه، «نوع افراد» یک شهر یا منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و مثال‌هایی که

۱. مصاحبه‌شونده آقای محمدرضا حدادزاده (دادستان مرکز استان یزد).

۲. مصاحبه‌شونده حسین درودی (دادستان مرکز استان خراسان رضوی) و شهرام کرمی (دادستان مرکز استان کرمانشاه). تاریخ مصاحبه آبان سال ۱۳۹۹.

به مثابه مصادیق آن بیان شده، مواردی مانند بهداشت عمومی، اموال عمومی و میراث فرهنگی است. به عبارت دیگر، منظور از نوع افراد، هر فردی است که در شهر یا منطقه‌ای زندگی می‌کند و احیای حق مزبور بر منافع آن‌ها تأثیرگذار است. به بیان دیگر، مبنای برخورداری افراد از حقوق عامه، عضویت آن‌ها در اجتماعی مشخص است. حقوق عامه در این معنا به نسل سوم حقوق بشر نزدیک می‌شود. گواه این مسئله، فهرستی است که در سال ۱۳۹۸، دادستانی کل کشور در باره مصادیق حقوق عامه تهیه کرد.^۱ در این فهرست تمام حقوق ذیل چند عنوان کلی قرار گرفت؛ بهداشت عمومی، فرهنگ عمومی، اقتصاد و ایمنی اجتماعی از جمله این موارد است. توجه به این عناوین کلی همگی گواه پذیرش رویکرد سوم در بدنه اصلی قوه قضائیه است. به نظر می‌رسد دلیل اصلی خودداری مقامات قوه قضائیه و دادستان‌های محترم از پذیرش رسمی این رویکرد، انتقاداتی است که احتمالاً به این قوه درباره عدم پیگیری حقوق فردی وارد می‌شود و عمدتاً ناظر به مسائل سیاسی است تا حقوقی.

جدا از استدلال‌های بالا، نحوه نگارش دستورالعمل حقوق عامه نیز به تأیید نظر فوق کمک می‌کند. در این دستورالعمل، وظیفه اصلی احیا بر عهده دادستان‌ها گذاشته شده است. اندکی کاوش در یافته‌های تطبیقی پاسخ‌گوی چرایی این موضوع است، اما پیش از آن ضروری است تا نگاهی به مفهوم حیثیت عمومی جرم و دعوی عمومی داشته باشیم. بر اساس ماده ۸ قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب سال ۱۳۹۲) جرائم دو جنبه دارند. «الف. حیثیت عمومی از جهت تجاوز به حدود و مقررات الهی یا تعدی به حقوق جامعه و اخلال در نظم عمومی، ب. حیثیت خصوصی از جهت تعدی به حقوق شخص یا اشخاص معین». در ادامه نیز ماده ۹ قانون یادشده بیان می‌کند «ارتکاب جرم می‌تواند موجب طرح دو دعوی شود. الف. دعاوی عمومی برای حفظ حدود و مقررات الهی یا حقوق جامعه و نظم عمومی، ب. دعاوی خصوصی برای مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم یا مطالبه کیفرهایی که به موجب قانون حق خصوصی بزه‌دیده است مانند حد قذف و قصاص». در ماده ۱۱ نیز «تعقیب متهم و اقامه دعوی از جهت حیثیت عمومی بر عهده دادستان و اقامه دعوی و درخواست تعقیب متهم از جهت حیثیت خصوصی با شاکی یا مدعی خصوصی است». آنچه از مجموع مواد بالا استنباط می‌شود، تمرکز دادستان بر جرائمی است که ذی‌نفع خاص ندارند و طرح

۱. این فهرست تاکنون به دلایل نامعلومی منتشر نشده است.

«دعوی عمومی» برای حفظ «حقوق جامعه» ضرورت دارد. در دیگر قوانین نیز مستنداتی از این دست قابل شناسایی است مانند ماده ۶۱۲ قانون تعزیرات سال ۱۳۷۵ که جریان جنبه عمومی جرم را منوط به «اخلال در نظم و صیانت و امنیت جامعه» دانسته است. در همین راستا، مقنن مقرر کرده که اقامه دعوی درباره حیثیت خصوصی جرم با شاکی یا مدعی خصوصی است. در تحلیل نهایی دعوی عمومی در آیین دادرسی کیفری را می‌توان ناظر به مواردی دانست که دادستان به نمایندگی از جامعه (خالقی، ۱۴۰۰، ج ۱، ص. ۳۹) و در مواردی که ذی‌نفع مشخص وجود ندارد یا در صورت وجود به هر دلیلی اقدام به شکایت نکرده است (آقابابایی و نظری، ۱۴۰۰، ص. ۱۹۷)، اقدام به تعقیب متهم می‌کند.

آنچه در سطرهای پیش گفته شد، ارتباط زیادی با حقوق قابل استناد در دعاوی منفعت عمومی و اقتضائات مرتبط با شرط سمت دارد. غلبه نفع عمومی بر نفع فردی، فراقردی بودن حقوق قابل استناد در دعاوی منفعت عمومی، عدم قابلیت انتساب به ذی‌نفع مشخص و درنهایت، ممکن نبودن محاسبه ذهنی توسط افراد به دلیل ذی‌نفع نبودن و واگذاری صلاحیت طرح دعوی به دادستان از جمله این موارد است (Capelletti, 1976, p. 643). در تحلیل نهایی می‌توان چنین بیان داشت که پیش‌بینی کارویژه احیای حقوق عامه و دعاوی منفعت عمومی از یک نظریه سرچشمه می‌گیرند «... در مواردی که نفع شخصی در دعوی وجود ندارد، قانونی بودن به‌عنوان منفعتی همگانی باید بتواند مبنایی برای طرح دعوی همه شهروندان... باشد.» (رنجبر، ۱۳۹۷، ص. ۷۴) بنا بر مطالب پیش گفته، حق عامه، حقی فراقردی است و مواردی را که دارای ذی‌نفع مشخص است، نمی‌توان حق فردی دانست.

نکته‌ای که درباره تشخیص مصادیق حقوق عامه راهگشاست و در موارد زیادی نادیده گرفته می‌شود، جهتی است که به حق یا موضوع دعوی یا تخلف نگریسته می‌شود. در زمان بروز اختلاف در تشخیص اینکه یک موضوع قابلیت پیگیری بر اساس بند ۲ اصل ۱۵۶ را دارد یا خیر، دقت در جهتی است که به موضوع نگریسته می‌شود. برای مثال، درباره پرونده‌های تخلف بانکی که در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ موجب تجمعات متعدد در سطح کشور شده بود، برخی دادستان‌ها از باب احیای حقوق عامه به مسئله وارد شدند، اما آیا پیگیری حقوق طلب‌کاران و زیان‌دیدگان، هرچند هم که تعداد آن‌ها زیاد باشد، از مصادیق حقوق عامه است؟ توجه به جهت در چنین مواردی به ما کمک می‌کند؛ توضیح اینکه، ورود دادستان از باب پیگیری احتمالی نقض قوانین و

مقررات بدون توجه به نفع فردی زیان‌دیدگان می‌تواند ذیل این عنوان قرار گیرد، اما یقیناً پیگیری نفع تک‌تک زیان‌دیدگان تا حصول نتیجه از کارویژه احیای حقوقی عامه خروج موضوعی دارد. در این موارد، صلاحیت دادستان در حیطه جنبه عمومی این موارد، مشمول احیای حقوق عامه قرار می‌گیرد. این موضوع تا اندازه زیادی در گروهی شرح مفهوم احیاست که در سطور بعد بیان می‌شود.

۲.۳. ماهیت کارویژه احیای حقوق عامه؛ چیستی دستورهای دادستانی‌ها

یکی از ابهاماتی که همواره درباره احیای حقوق عامه مطرح بوده، ماهیت و چیستی موضوع «احیا» است. تاکنون در این باره نظرهای متفاوتی بیان شده است. بر اساس یکی از تعاریف، مسئولیت احیای حقوق عامه مربوط به وضعیتی است که به‌رغم پیش‌بینی وظایف و مسئولیت برای برخی سازمان‌ها، اقدام کافی در زمان مقتضی انجام نشده است. در این صورت قوه قضائیه به‌عنوان پیش‌تیبان حقوق فردی و اجتماعی و به لحاظ پاسداری از حقوق مردم، اعمال صلاحیت می‌کند (تنگستانی و مرادی برلیان، ۱۳۹۷، ص. ۸۲). ثانوی بودن احیا بدین معنی که دادستان‌ها تنها در صورت عدم انجام یا عدم انجام کامل وظایف نهادهای عمومی در صیانت و مراقبت از حقوق عمومی، حق ورود در قالب اعتراض، تذکر و اخطار به نهاد ذی‌ربط را دارند، یکی دیگر از تعاریف ارائه شده است (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶، ص. ۱۱۰). مهم‌ترین اثر تبیین این موضوع، پیشگیری از نقض تفکیک قوا و اختلاط وظایف دادستانی و دستگاه‌های اجرایی است؛ البته آثار دیگری نیز دارد از جمله تبیین میزان صلاحیت مورد نیاز برای انجام دادن این کارویژه و تشکیل شعبه یا مجتمع تخصصی دادگاه برای رسیدگی به پرونده‌های حقوق عامه.

برای فهم ماهیت و چیستی احیا، چند مثال از دستورهای دادستان‌ها درباره احیای حقوق عامه بیان می‌شود. مثال نخست: معاون حقوق عامه دادرای عمومی و انقلاب تهران در یکی از تصمیمات خود در راستای مشکلات به‌وجودآمده درباره جمع‌آوری پسماند خطاب به فرماندهی انتظامی تهران بزرگ چنین گفت «... حسب مواد... قانون مدیریت پسماند تنظیم... و جمع‌آوری پسماند... در سطح شهر تهران از وظایف سازمان مدیریت پسماند است. متأسفانه در سنوات اخیر... عده‌ای سودجو... اقدام به تفکیک غیرمجاز پسماندها می‌نمایند. این عمل غیرقانونی موجب آلودگی زیستی در شهر می‌شود. ... با توجه به موارد معنونه ... دستور فرمایید کلانتری‌های شهر

تهران... با برقراری نظم و امنیت محل، ترتیبی اتخاذ نمایند تا مأمورین شهرداری به وظیفه قانونی خود جهت جمع‌آوری و جلوگیری از این فصل تخلفات اقدام نمایند».

مثال دوم: دادستان عمومی و انقلاب تویسرکان در راستای حل مشکلات ناشی از قیمت آرد، خطاب به ستاد تنظیم بازار استان چنین دستوری صادر کرد «با توجه به قیمت بالای آرد صنف و صنعت (اتحادیه قنادان، کیک و کلوچه)، ۱۴۰ الی ۱۶۰ هزار تومان و آرد یارانه‌ای و نیمه‌یارانه‌ای که توسط دلان به واحدهای تولیدی کیک و کلوچه فروخته می‌شود (به قیمت ۷۰ الی ۹۰ هزار تومان) و اختلاف قیمت آرد با نرخ کیک و کلوچه همخوانی ندارد. فلذا در راستای اصلاح فرایند قیمت‌گذاری به صورت قیمت‌گذاری دقیق و کارشناسی در کارگروه تنظیم بازار اقدام گردد».

با بررسی موارد فوق می‌توان چند نتیجه گرفت. ۱. ماهیت تصمیمات دادستان‌ها اجرایی است نه قضایی. مواردی مانند دستور به کارشناسی دقیق قیمت‌ها، نظارت بر طرح تعویض تیرهای چراغ برق و دستور به همکاری قوای انتظامی با شهرداری از این موارد است که ماهیت قضایی ندارد. ۲. ماهیت دستورها جنبه نظارتی دارد؛ یعنی عدم اجرای دستور دادستان‌ها ضمانت اجرای مشخصی ندارد. یافته‌های تطبیقی نیز کاملاً گواه چنین موضوعی است. استفاده از عناوینی مانند «نظارت بر اجرای قوانین» و محدود کردن صلاحیت‌های دادستان‌ها به اخطار و تذکر کتبی و درنهایت، طرح دعوی در مراجع قضایی، همگی بیان‌کننده این هستند که دستورهای صادرشده دادستان‌ها به‌طور مستقیم برای مقامات اجرایی لازم‌الرعایه نیست. نتایج مصاحبه‌های انجام‌شده با دادستان‌های مراکز بیشتر استان‌ها^۱ نشان می‌دهد که تمام آن‌ها نخستین چالش خود در احیای حقوق عامه را نبود ضمانت اجرای مشخص می‌دانند. چنین موضوعی از دید ایشان چالش تلقی می‌شود، اما حقایق حقوقی بیان می‌کند که عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای مشخص در دستورالعمل حقوق عامه مطابق با اصول و از پیش تعیین‌شده است و نمی‌توان آن را نقص یا سکوت قانون دانست؛ توضیح اینکه، حسب ماده ۲ دستورالعمل حقوق عامه، «دادستان هر حوزه قضایی مکلف است در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه یا قریب‌الوقوع بودن آن، حسب مورد اقدامات زیر را انجام دهد».

۱. تمام مصاحبه‌ها در آبان سال ۱۳۹۹ انجام شدند. برخی مصاحبه‌شوندگان عبارت‌اند از حسین درودی (دادستان مرکز استان خراسان رضوی)، حسن مددی (دادستان مرکز استان البرز)، مجتبی قهرمانی (دادستان مرکز استان هرمزگان) و شهرام کرمی (دادستان استان کرمانشاه).

۱. تعقیب کیفری متهمان ناقض حقوق عامه در چهارچوب جرم و مجازات مذکور در قانون.
 ۲. تذکر یا اخطار به دستگاه اجرایی در صورت تعلل آن دستگاه برای اقامه دعوی.
 ۳. تذکر یا اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی‌ربط در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می‌شود.
 ۴. اتخاذ تدابیر پیشگیرانه.
 ۵. صدور دستور توقف اقدامات در چهارچوب ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری.
- تبصره ۱. در صورت عدم حصول نتیجه در موارد مذکور در بندهای ۲ و ۳ مذکور، دادستان مراتب را جهت هرگونه اقدام مقتضی به دادستان کل کشور و دستگاه‌های نظارتی ذی‌ربط اعلام می‌کند. دستگاه‌های نظارتی مذکور موظف‌اند در چهارچوب قوانین و مقررات اقدام کنند.» همان‌گونه که از متن ماده بالا و دیگر مواد دستورالعمل (ازجمله مواد ۳، ۴ و ۵) قابل استنباط است، صلاحیت دادستان‌ها در پیگیری احیای حقوق عامه منحصر به تذکر و اخطار است و هیچ‌گونه صلاحیتی که به‌موجب آن دادستان‌ها بتوانند خطاب به دستگاه‌های مربوط دستور لازم‌الاجرا صادر کنند، پیش‌بینی نشده است. چنین برداشتی از مفهوم احیا کاملاً منطبق با تعریف حقوقی مفهوم نظارت است؛ توضیح اینکه از سویی (و بر اساس تعاریفی که پیش‌تر ارائه شد) احیا ماهیتی ثانوی دارد؛ یعنی در صورت عدم انجام وظایف از طرف دستگاه اجرایی، دادستانی‌ها موظف‌اند در قالب اخطار و تذکر ورود کنند.

نتیجه‌گیری

ظهور و تغییر تأسیسات حقوقی همواره متأثر از نیازهای اجتماعی و اقتضائات خاص جوامع است. از عدم پذیرش حق دادخواهی در سطحی‌ترین شکل خود برای برخی طبقات جامعه در قرون وسطی گرفته تا پذیرش حق دادخواهی اساسی برای تمام افراد جامعه و در نهایت، پیش‌بینی سازوکارهایی برای طرح دعاوی منفعت عمومی که در آن‌ها هیچ‌ذی‌نفع مستقیم و مشخصی متصور نیست، همگی گواه این موضوع است. آخرین تحول از این دست در نظام حقوقی ایران را می‌توان در پیش‌بینی معاونت حقوق عامه در طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری جست؛ نهادی که اصلی‌ترین فلسفه وضع آن تبیین سازوکاری برای طرح دعاوی است که فاقد ذی‌نفع مشخص است.

در این پژوهش، به‌طور تفصیلی ضرورت‌های اجتماعی منجر به پذیرش دعاوی منفعت عمومی در کشورهای کامن‌لا بررسی شد. بروز و ظهور دعاوی محیط‌زیستی، دعاوی مربوط به حقوق مصرف‌کنندگان، حقوق رقابت، حقوق کار، توسعه شهری و کاهش هزینه‌های طرح دعوی از جمله دلایل پیش‌بینی این تأسیس حقوقی است. در ادامه بیان شد که حقوق قابل استناد در این دعاوی فاقد ذی‌نفع مشخص است و همین باعث تحول در مفهوم سمت شده است. مفهوم سمت در دعاوی منفعت عمومی توسعه زیادی داشته؛ به‌گونه‌ای که ضرورت مستقیم و واقعی بودن نفع از میان رفته است.

پژوهش حاضر نیز در پرتوی همین ضرورت‌های اجتماعی و با توجه به موارد ابهام، اجمال و سکوت نظام حقوقی ما درباره کارویژه احیای حقوق عامه تلاش کرد اندکی از ابهامات موجود را برطرف کند. ارائه هر نوع تعریف از مفهوم «حقوق عامه» و ماهیت «احیا» باید بر اساس این رویکرد ارائه شود که «حق عامه» و «احیا» به ترتیب حق و کارویژه‌ای متفاوت از دیگر تأسیسات حقوقی است. به عبارت دیگر، هنگام ارائه هر شرحی از کارویژه احیای حقوق عامه همواره باید تلاش کرد که تا حد امکان آن را از دیگر تأسیسات حقوقی (مانند رسیدگی به جرائم یا دعاوی جبران خسارت) تفکیک کرد. در پرتو چنین نگاهی می‌توان گفت که حقوق عامه «فرا فردی» و بدون ذی‌نفع مشخص و محصور است و برای همین، معمولاً شرایط اثبات سمت درباره این دعاوی از انعطاف بیشتری نسبت به دعاوی معمول (در حقوق خصوصی و عمومی) برخوردار است. مبنای شناسایی چنین حقی، «نیازهای مشترک» «عموم مطلق» است و تعداد افراد در آن تأثیر چندانی ندارد. بر این اساس، حق بر پیگیری سوءمدیریت دولت در تنظیم‌گری بازار سرمایه (همان‌گونه که رویه قضایی دیگر کشورها به‌نوعی گواه آن است) می‌تواند به‌مثابه یک حق عامه در نظر گرفته شود، اما زیان‌های وارده به تک‌تک افراد حقی نیست که بر اساس کارویژه حقوق عامه بتوان در صدد احیای آن برآمد. بر این اساس، شاید نقض حقوق مالکیت معنوی پدیدآورنده یک اثر هنری یا یک کتاب را که برای جامعه دارای حیثیت عمومی است و در سطح ملی به دلیل شخصیت پدیدآورنده آن مورد توجه است، در مواردی که وی بدون وارث باشد بتوان حق عامه پنداشت. درباره مفهوم احیا باید توجه داشت که ماهیت تصمیمات دادستان‌ها در راستای حمایت از حقوق عامه اجرایی است نه قضایی و این دستورات جنبه نظارتی دارند. با توجه به توضیحات بالا

می‌توان کارویژه احیای حقوق عامه توسط قوه قضائیه را چنین تعریف کرد «مسئولیت قوه قضائیه در نظارت بر اجرا و رعایت حقوقی فرافردی است که دارای ذی‌نفع محصور نیستند و اجرا شدن یا نشدن آنها در وهله نخست متصور نفع یا ضرر برای تمام افراد جامعه به‌مثابه کل تجزیه‌ناپذیر است».

منابع

۱. آقابابایی، حسین و نظری، علی (۱۴۰۰). جنبه عمومی جنایت در حقوق کیفری ایران؛ از تحولات قانونی تا چالش‌های حقوقی - قضایی. پژوهش حقوق کیفری، دوره ۹، شماره ۳۴.
۲. افتخار جهرمی، گودرز و السان، مصطفی (۱۳۹۹). آیین دادرسی مدنی (جلد ۱). چاپ ۲، تهران: میزان.
۳. پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۶). درآمدی بر مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه. تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۴. پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۴۰۰). رصد و فراتحلیل آثار پژوهشی در حوزه احیای حقوق عامه. تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
۵. پورعزت، علی اصغر، دمرچی‌لو، مریم و پاکنوش کیانی، پاکنوش (۱۳۹۷). شاخص‌های مفهوم‌پردازی از اصطلاح «منفعت عمومی» براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات مدیریت دولتی ایران، دوره ۱، شماره ۲.
۶. تنگستانی، محمدقاسم و مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۷). گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه. انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول، ۸۲.
۷. خالقی، علی (۱۴۰۰). آیین دادرسی کیفری (جلد ۱). چاپ ۴۳، تهران: شهردانش.
۸. رشیدی، مهناز (۱۴۰۱). نقش قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران در تضمین حق بر آب. مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۷.
۹. رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین و جوادمنش، جواد (۱۳۹۵). مطالعه تطبیقی گستره مفهوم ذی‌نفع در اقامه دعوی زیست‌محیطی در حقوق ایران و اتحادیه اروپا. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۴.
۱۰. رنجبر، احمد (۱۳۹۷). اثبات نفع در «دعوی حقوق عمومی». فصلنامه حقوق اداری. سال ۵، شماره ۱۴.
۱۱. صادقی، محمود و جوهری، مهدی (۱۳۹۱). ذی‌نفع در دعاوی ناشی از اختراع از نگاه قانون و رویه قضایی. دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۱۷، شماره ۵۹.
۱۲. عباسی، محمود، افشاری، فاطمه، پتفت، آرین و دهقانی، پرویز (۱۳۹۸). حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه. تهران: وزارت دادگستری.
۱۳. کاشانی، جواد و ناصری، نینا (۱۳۹۵). کارایی دعوای جمعی در دسترسی به عدالت. چاپ ۱، تهران: میزان.
۱۴. گرجی ازدریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰). ده فرمان حقوق عمومی؛ تأملی در باره اصول و مفاهیم بنیادین

- حقوق عمومی. فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی (فصلنامه حقوق سابق)، دوره ۴۱، شماره ۴.
۱۵. منصوریان، ناصرعلی و شیبانی، عادل (۱۳۹۵). مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانون‌گذاری ایران. دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۱، شماره‌های ۷۵ و ۷۶.
۱۶. مولودی، محمد، حاجی‌عزیزی، بیژن و صفری، ناهید (۱۳۹۵). مطالعه حقوق فراقهری؛ مبنایی برای دعاوی جمعی. تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۵.
۱۷. نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۸). نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه. تهران: جنگل.
۱۸. هاشمی، محمد (۱۳۸۲). حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی. تحقیقات حقوقی، دوره ۶، شماره ۳۸.

19. Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press.
20. Cappelletti, M (1975). 'Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study', *Mich. L. Rev.*, 73.
21. Cappelletti, Mauro (1976). *Vindicating the Public Interest through the Courts: A Comparativist's Contribution*, *Buff. L. Rev.* 643, 25.
22. Cummings, S and Deborah L Rhode (2015). *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, 36 *Fordham Urb. L.J.* 603.
23. European Parliament (2012). *Standing up for your right(s) in Europe*.
24. Gading, h (1996), 'Litigation by Public Interest Groups in European Law', *German Y.B. Int'l L.*
25. Jolowicz, J.A (1982). 'Civil Proceedings in the Public Interest', *CAMBRIAN L. REV.*, 32.
26. Langer, Vera (1988). 'Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: The Role of the Public Prosecutor', *The American Journal of Comparative Law*, vol 36, Issue 9.
27. 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*, vol 12, issue 2.
28. Parker, K.E and Stone, R. (1978). 'Standing and Public Law Remedies', *Columbia Law Review*, 78, 4.
29. Scott L. Cummings (2012). 'Privatizing Public Interest Law', *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 25,1.
30. Skyes, E.I (1953). 'The Injunction in Public Law', *University of Queensland Law Journa*, vol 2, issue 2.
31. Spillenger.C (1995). 'Elusive Advocate: Reconsidering Brandeis as People ' s Lawyer', *Yale Law Journal*, vol 105.
32. Tumanov, Dmitry (2015). 'On Public Interest and Its Judicial Protection', *Russian Laws: Experience, Analysis, Practice*, vol 12.
33. <http://www.attorneygeneral.ie/ag/agrelator.html> (Retrieved 02/01/2021).

References:

1. Abbasi, Mahmoud, Afshari, Fatemeh, Pettet, Arian, and Dehghani, Parviz (1398 SH). Citizenship Law; From National Rights to the Revival of Public Law. Tehran: Ministry of Justice.
2. Aqababaii, Hossein, and Nazari, Ali (1400 SH). General Aspects of Crime in Iranian Criminal Law; From Legal Developments to Legal-Judicial Challenges. Criminal Law Research, Volume 9, Number 34.
3. Bozeman, Barry (2007). Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism, Georgetown University Press.
4. Cappelletti, M (1975). 'Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study', Mich. L. Rev, 73.
5. Cappelletti, Mauro (1976). Vindicating the Public Interest through the Courts: A Comparativist's Contribution, Buff. L. Rev. 643, 25.
6. Cummings, S and Deborah L Rhode (2015). Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice , 36 Fordham Urb. L.J. 603.
7. Eftakhar Jahromi, Goudarz, and Alsani, Mostafa (1399 SH). Civil Procedure Law (Volume 1). 2nd edition, Tehran: Mizan.
8. European Parliament (2012). Standing up for your right(s) in Europe.
9. Gading, h (1996), 'Litigation by Public Interest Groups in European Law', German Y.B. Int'l L.
10. Gorji Azandariani, Ali-Akbar (1390 SH). Ten Commands of Public Law; Reflections on the Fundamentals of Public Law. Private Law Studies Quarterly (Former Law Quarterly), Volume 41, Number 4.
11. Hashemi, Mohammad (1382 SH). Supports and Guarantees of Human Rights in Domestic and International Law. Legal Research, Volume 6, Number 38.
12. Iranian Judiciary Research Institute (1396 SH). An Introduction to the Responsibility of the Judiciary in the Revival of Public Law. Tehran: Judiciary Publications and Publications Center.
13. Iranian Judiciary Research Institute (1400 SH). Monitoring and Comprehensive Analysis of Research Effects in the Revival of Public Law. Tehran: Judiciary Research Institute.
14. Jolowicz, J.A (1982). 'Civil Proceedings in the Public Interest', CAMBRIAN L. REV, 32.
15. Kashani, Javad, and Naseri, Nina (1395 SH). The Efficiency of Class Action in Access to Justice. 1st edition, Tehran: Mizan.
16. Khaleghi, Ali (1400 SH). Criminal Procedure Law (Volume 1). 43rd edition, Tehran: Shahr-danesh.
17. Langer, Vera (1988). 'Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: The Role of the Public Prosecutor', The American Journal of Comparative Law, vol 36, Issue 9.
18. Lunney, D (1978). 'Locus Standi--Public Law and the Individual--The Relator Action--Role of the Attorney-General-Injunction', University of British Columbia Law Review, vol 12, issue 2.
19. Mansourian, Naser-Ali, and Shibani, Adel (1395 SH). The Concept of Public Interest and Its Place in Iranian Legislation. Judicial Legal Views, Volume 21, Numbers 75 and 76.
20. Mouloudi, Mohammad, Haji-Azizi, Bijan, and Safari, Nahid (1395 SH). Study of

- Individual Rights Law; Foundations for Class Actions. Legal Research, Volume 19, Number 75.
21. Noghrekar, Mohammad-Saleh (1388 SH). The Role of the Prosecutor in Safeguarding Public Rights. Tehran: Jungle.
22. Parker, K.E and Stone, R. (1978). 'Standing and Public Law Remedies', Columbia Law Review, 78, 4.
23. Pourezzat, Ali-Asghar, Demarchi-Lou, Maryam, and Paknoush-Kiyani, Paknoush (1397 SH). Indices of Conceptualizing the Term "Public Interest" According to the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Iranian Government Management Studies, Volume 1, Number 2.
24. Ramezani Ghavam-Abadi, Mohammad-Hosseini, and Javadmansh, Javad (1395 SH). A Comparative Study of the Scope of the Concept of "Interested Party" in Environmental Lawsuits in Iran and the European Union. Public Law Studies Quarterly, Volume 46, Number 4.
25. Ranjbar, Ahmad (1397 SH). Proof of Interest in "Public Law" Lawsuits. Administrative Law Quarterly, Year 5, Number 14.
26. Rashidi, Mahnaz (1401 SH). The Role of the Judiciary of the Islamic Republic of Iran in Ensuring the Right to Water. Judiciary Legal Journal, Volume 86, Number 117.
27. Sadeghi, Mahmoud, and Johari, Mehdi (1391 SH). Interested Party in Lawsuits Arising from Invention from a Legal and Judicial Perspective. Judicial Legal Perspectives, Volume 17, Number 59.
28. Scott L. Cummings (2012). 'Privatizing Public Interest Law', Georgetown Journal of Legal Ethics, 25,1.
29. Skyes, E.I (1953). 'The Injunction in Public Law', University of Queensland Law Journal, vol 2, issue 2.
30. Spillenger.C (1995). 'Elusive Advocate: Reconsidering Brandeis as People ' s Lawyer', Yale Law Journal, vol 105.
31. Tangestani, Mohammad-Qasem, and Moradi-Barliyan, Mehdi (1397 SH). Speeches on the Prosecutor's Office and the Revival of Public Law. Judiciary Power Publications, 1st edition, 82.
32. Tumanov, Dmitry (2015). 'On Public Interest and Its Judicial Protection', Russian Laws: Experience, Analysis, Practice, vol 12.
33. <http://www.attorneygeneral.ie/ag/agrelator.html> (Retrieved 02/01/2021).

