



قاعده‌انگاری احیای حقوق عامه با کاربرست مفهومی و مصداقی از الفاظ متناظر برآن

ابوالفضل احمدزاده*

چکیده

در این مقاله برآنیم تا با بهره‌گیری از شیوه‌الگوی ابتکاری «حقوق الفاظ» و کاربرست و به‌کارگیری آن در نظام حقوقی و قضائی ایران، از زاویه‌ای کاملاً متمایز و بُعدی انحصاری و با استمداد از اصطلاح احیای حقوق عامه که در چند سال اخیر، بر پهنه نظام قضائی و سپهر اجرایی کشور گسترانیده شده و به‌نحوی به یک مطالبه بحق عمومی بدل گشته و نیز در لسان و افواه عامه مردم، بسی سریان و جریان یافته، به این موضوع یا بنیان اساسی نگاهی بیندازیم که آیا امکانِ تقریرِ قاعده‌ای فقهی یا قضائی با وصف اینکه مفهوم متراکم یا متصاعد از حقوق عامه به‌نحوی بر شمولیت و عمومیت دلالت می‌کند و این جریانِ اشمالی در مصادیق آن و تعریف ارائه‌شده از سوی نهاد قضائی ایران، تعیین و تصدیق یافته، وجود دارد؟ و نتیجه اینکه، در فرضِ وجودی (یا تصویری) آن اشمال همه‌گیر را می‌توان با بهره‌گیری از الفاظ متناظر بر حقوق عامه، تحلیل و تبیین کرد؟ پاسخ به این سؤال، با لحاظ عملکرد و رویکرد قضائی دادستان‌های عمومی و انقلاب مراکز استان‌ها به‌خصوص در سه سال اخیر با عنایت به ارشادها و رهنمودهای مقام معظم رهبری (دام‌ظله‌العالی) علی‌الظاهر مثبت است؛ اما همچنان این خلأ جدی در تقنین وجود دارد، ولی مقاله حاضر تا زمانِ قانونگذاری مربوطه و حتی بعدازآن، رویکرد و قاعده‌انگاری حقوق عامه را با نصب‌العین قراردادن حقوق الفاظ و تکالیف مستعلمین از آن الفاظ چه در نظام قضائی و چه در نظام اجرایی با شیوه‌نگارشی توصیفی و تحلیلی، به رسمیت می‌شناسد.

* قاضی دادگستری؛ معاون دادستان مرکز استان سیستان و بلوچستان در امور حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم.
ahmadzadeh20@gmail.com

واژگان کلیدی: حقوق الفاظ، قاعده‌انگاری، حقوق عامه، اشتغال، احیای حق، عموم مردم و نظام فقهی.

مقدمه

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت‌های قوه قضائیه به احیای حقوق عامه تصریح نموده، لیکن به معرفی نهاد احیاءکننده آن نپرداخته است و از این حیث، به دلیل عدم تعیین سازوکار مشخص و دقیق برای «احیای حقوق عامه» از سوی قانونگذار، رویه و عرف عملی به‌نحو یکسانی نسبت به این مهم، شکل نگرفته و تا حدود زیادی بار مسئولیت چنین امر خطیری، عیناً و عملاً بر دوش دادستان و به تعبیری نهاد دادستانی سپرده شده است و این مقام قضائی، بهترین، کارآمدترین و معقولانه‌ترین نهاد برای تکفل این تکلیف اساسی با دایره شمول پهناور، تعیین یافته که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه، برای حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای قوانین، مطابق مقررات قانونی انجام وظیفه کند و در مواردی که جرم ارتكابی و یا تخلف مُحَرَّز با شعاع معتنی‌به، دارای شاکی خصوص نباشد و از قِبَل آن جرم و تخلف، جامعه و اجتماع انسانی، خسارتی درخور توجه، دیده باشد، به نیابت از عموم جامعه و حق و نفع کثیری از مردم، اقامه دعوا نماید. هرچند عبارت و اصطلاح «حقوق عامه» بر سر لسان‌ها افتاده، اما به‌واقع، در تبیین مفهومی آن، ادبیات حقوقی چندان واضحی وجود ندارد و از طرفی، قرائن قانونی نیز در تبیین آن بسیار کم و مبهم است؛ فلذا آنچه می‌ماند همان برداشت علمی و رویه‌ای از حقوق عامه است که تا حدودی معادل مشترکات عمومی و ناظر بر حقوق و منافع عمومی است که میان افراد و اشخاص مختلف، دارای وجوه اشتراکی بسیاری است.

بااین‌وصف، احیای حقوق عامه به‌معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفاء و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است؛ به این معنا که دستگاه قضائی و نهاد دادستانی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حقی زایل می‌شود و حریمی مورد تعرض قرار می‌گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد.

با لحاظ موارد مذکور، درواقع نهاد دادستانی کل کشور ازجمله نهادهای صیانت از حقوق مردم است که چند وظایف اساسی از قبیل تضمین حاکمیت قانون، محافظت از آزادی و حقوق افراد، مراقبت از دارایی و منافع دولت و دفاع از نظم عمومی را به‌عهده دارد؛ اما تجانس و همخوانی نهاد معنونه با رسالت احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و نیز پیشگیری از وقوع جرم، بیشتر از سایر نهادهاست و همین مسئله با تأمل در کلیت اصل ۱۵۶ قانون اساسی، مبین وظایفی قانونی و

اختیارات مقرر برای دادستان کل است که عبارت‌اند از: وظایف قضائی دادستان کل، وظایف نظارتی دادستان کل و وظایف جایگاه مدعی به‌هرروی، هنوز قلمرو و نوع اقدامات دادستان در راستای احیای حقوق عامه، به‌نحو جدی و دقیق تبیین نگردیده و ابهاماتی اساسی در صلاحیت‌های دادستان در فرایند یا برآیند صیانت و احیای حقوق عامه وجود دارد و همین مسئله، خود می‌تواند موجب تشنگ و اختلاف در رویه و عملکردهای دادستان‌ها در پهنه قضائی کشور گردیده؛ چراکه صرف مجازات‌کردن و تقریر مسئولیت ناقضان حقوق عامه به‌عنوان تنها محرک برای حفظ و صیانت از آن، کافی و وافی به مقصود نیست و علاوه بر آن، ترسیم نظام حمایتی مشتمل بر مصونیت‌ها، امتیازات و تسهیلات برای مقامات و نهادهای پاسدار حقوق عامه، ضروری می‌نماید تا بدین ترتیب، اجرای اقدامات در این حوزه، بیش‌ازپیش تنسیق و تثبیت گردد. بااین‌وجود، نگاه توأمانی به مجازات و حمایت، از سوی نهاد دادستانی در فرض نبود قوانین مدون نظیر (لایحه صیانت از حقوق عامه) بسیار حیاتی بوده و تا حدودی می‌تواند به شکل‌گیری رویکرد و رویه اتفاقی و اجماعی در مراکز استان‌ها با محوریت دادستان بینجامد و از طرفی جهت نیل به این منظر خاص و مؤثر، با بهره‌گیری از توان و ظرفیت قواعد فقهی به‌ویژه فرایند ساخت قاعده فقهی یا اصطیاد از مفاهیم اندراجی در ادبیات قضائی معمول در دهه اخیر، با محوریت احیای حقوق عامه، به تنسیق کلامی و نظریه‌پردازی با عنوان تقریر احیای حقوق عامه به‌مثابه قاعده فقهی پرداخت هرچند که تلقی به قبول آن به‌عنوان قاعده فقهی، در بدو ورود به این مسیر نظریه‌ای همراه و متناظر با مخالفان دانشگاهی و حوزوی باشد.

۱- مفهوم قاعده‌شناسی

(الف) در لغت

قاعده در لغت به معنای اصل، اساسی و ریشه چیزی آمده (ر.ک: طریحی، ۱۴۳۰: ۱۰۷۱؛ راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۴۰۹) و در قرآن کریم نیز به همین معناست: «وَإِذَا يَرْفَعُ إِبْرَاهِيمُ الْقَوَاعِدَ مِنَ الْبَيْتِ» (بقره/۱۲۷)؛ بنابراین معنای لغوی قاعده، پایه و ریشه یک شیء است که هم در امور مادی قابلیت کاربردی و استعمال دارد و هم در امور معنوی مانند مسائل بنیادی هر عملی که زیربنای مسائل دیگر است (رحمانی، ۱۳۸۳: ۱۸۲).

(ب) در اصطلاح

در اصطلاح، قاعده، حکم کلی است که بر جزئیات آن منطبق می‌شود (فتح‌الله، ۱۴۱۵: ۲۶۱) و در واقع، در اصطلاح اهل علم به معنای ضابطه است و ضابطه به امر کلی که بر همه جزئیاتش منطبق است، اطلاق می‌شود (طریحی، ۱۴۳۰، ج ۳: ۵۳۱؛ تهنوی، ۱۹۶۷، ج ۵: ۱۱۷۶ و ۱۱۷۷).

به بیان دیگر، در اصطلاح فقهی، قاعده عبارت است از احکام کلی که مجموعه‌ای از مسائل شرعی متشابه از ابواب مختلف (فقه) داخل آن است (شهید اول، بی‌تا، ج ۱: ۳) و به تعبیری دیگر، قواعدی هستند که در راه استفاده احکام شرعی الهی قرار می‌گیرند و این استفاده به گونه‌ای استنباط احکام از این قواعد نیست؛ بلکه از باب تطبیق این قواعد بر مصادیق آن است (خویی، ۱۴۱۹، ج ۱: ۱۱). بنابراین قاعده فقهی عبارت است از هر گزاره‌ای که محمول آن یک حکم فقهی یا انتزاع شده از حکم فقهی است یا از فقه باشد، هر چند خودش یک حکم فقهی نباشد (علیدوست، ۱۳۹۵: ۳۴۹). از این رو تعاریف مذکور، در مقام بیان این نکته کلیدی و بنیادین هستند که شأن قاعده فقهیه تطبیق است نه وساطت در اثبات حکم شرعی برای موضوع. بنابراین قاعده فقهیه، حجتی را برای یک حکم شرعی تحصیل نمی‌کند؛ بلکه حجتی را اقامه می‌کند که قبلاً حاصل شده است. البته چنین تحلیلی برگرفته از دیدگاه اندیشمند معاصر (امام خمینی ۱۴۱۸، ج ۱: ۴۰) است: «شأن مسئله اصولی، این است که در استنباط به آن استدلال شود، اما قاعده فقهیه، چنین نیست؛ چون در مقام ثابت شدن حکمی برای موضوع هیچ نقش واسطه‌گری ندارد، بلکه تنها شأنش همان تطبیق بر مورد است» (امام خمینی، ۱۴۱۸، ج ۱: ۳۴۸) و نیز گفته شده است: قاعده فقهی عبارت است از هر گزاره‌ای که محمول آن یک حکم فقهی یا انتزاع شده از حکم فقهی نباشد (علیدوست، ۱۳۹۵: ۳۴۹). از این رو، قواعد فقهی بسان شیوه‌ها و ضوابط بسیار کلی‌اند که می‌توانند منشأ استنباط قوانین محدودتر شوند و در این صورت از کلی بودن و عام‌گرایی خود خارج می‌شوند و به مواردی خاص اختصاص می‌یابند؛ هر چند چنین اختصاصی را از ابتدای امر، یعنی از زمان استنباط احکام جزئی توسط حاکم شرع یا استنباط قوانین محدود توسط مقنن، می‌توان ریشه‌یابی کرد. البته نباید از نظر دور داشت ساخت قاعده فقهی و تلاش برای استنباط و استخراج آن باید به فراخور اقتضائات آن از سوی مجتهد (مفتی) و مقنن صورت گیرد که مستلزم آگاهی و اطلاع وی از متون شرعی و قانونی مختلف است و بهره‌گیری از این آگاهی نیازمند کاربست شیوه خاصی در نحوه نگارش آن قاعده است.

۲- تحلیل منابع و ضرورت تدوین قواعد فقهی با نگاه اجتماعی

شناخت منابع، به کشف قواعد نوین و شیوه به‌دست آمدن قواعد متداول کمک می‌کند؛ فلذا برای شناخت منابع، توجه به ماهیت آن و تفاوتش با مسئله فقهی ضروری است. از این منظر می‌توان گفت که قاعده فقهی دارای دو عنصر است که در یکی با مسئله فقهی مشترک و در دیگری با آن متفاوت است: در قواعد فقهی با موضوعی روبه‌رو هستیم که نیازمند به حکم مناسب است و از کلیت و شمول برخوردار است، اما در مسئله فقهی، موضوعی جزئی وجود دارد که حکم خاص خود را جست‌وجو می‌کند.

از جهت عنصر اول، منابع قاعده فقهی با مسئله فقهی تفاوتی ندارد و به طور کلی منابع آن کتاب، سنت، اجماع و عقل محسوب می‌شود. اما از دیدگاه دوم که از مختصات و ویژگی‌های قاعده فقهی است، منابع قواعد فقهی تا حدودی از مسئله فقهی متفاوت می‌شود؛ به دیگر سخن افزون بر رجوع به منابع مذکور نیاز به سازوکار و شیوه ویژه‌ای برای درک کشف قاعده فقهی وجود دارد (ر.ک: مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، ۱۳۹۷: ۲۲)؛ فقهای شیعه قواعد فقهی را از منابع مختلفی استخراج و به دست می‌آورند (ر.ک: حسینی بوشهری، ۱۹۳۷ م: ۵۳ و ۵۴) که برخی از این منابع عبارت‌اند از:

— **نص:** گاه قاعده فقهی از نص صریح آیه یا روایتی برداشت می‌شود؛ مثل قاعده نفی سبیل (نساء/۱۴۱).

— **تعلیل:** گاه قاعده فقهی از تعلیل و علت‌شناسی در نظر شرعی که دربردارنده حکم شرعی است، اخذ و برداشت می‌شود؛ مانند قاعده حجیت بازار مسلمانان که از تعلیل روایت «لو لم یجز هذا لم یقم المسلمین سوق» (ر.ک: بجنوردی، ۱۶۱۹ ق، ج ۴: ۱۵۵) اگر این (حجیت ید) نباشد بازاری برای مسلمانان نخواهد بود به دست آمده است.

— **چند قاعده فقهی:** گاهی هم قاعده فقهی از چند قاعده دیگر استخراج می‌شود، مانند قاعده «ما یضمن بصحیحه یضمن بفاسده» (ر.ک: مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، ۱۳۷۹: ۳) که از قاعده اقدام و قاعده ضمان ید به دست می‌آید.

— **تتبع و استقراء در نصوص:** در خلال مطالعه و جست‌وجو در نصوص شرعی می‌توان قواعد کلی فقهی را استنباط و استشکاف کرد؛ مانند قاعده «الجاهل معذور» (ر.ک: شیرازی، ۱۴۱۳ ق: ۲۲۲) که به نحوی برگرفته از مجموع نصوص ابواب نماز، روزه، حج و نکاح و حدود است.

— **سیره عقلانی و متشرعه:** در مواردی نیز سیره عقلانی مبنای قاعده‌ای فقهی است، مانند قاعده «اذن به شیء اذن به لوازم آن است» همچنان که مبنای قاعده «احترام مال مسلم» سیره متشرعه است.

— **عقل:** به وسیله عقل می‌توان به بعضی از قواعد کلی رهیافت: نظیر قاعده «قبح ترجیح المرجوح علی الراجح» (ر.ک: نجفی، ۱۴۰۱ ق، ج ۹: ۱۳۰).

منابع و متون فقهی موجود که حاصل تتبعات فقها در طول تاریخ فقه است، به نحو بارز و آشکاری به وظایف فردی مکلفان مربوط است، در حالی که جریان شریعت در زندگی اجتماعی نیز کاوش‌های خاص فقهی را می‌طلبد. برای نیل به این منظور، ضرورت دارد که نصوص دینی از زاویه فهم وظایف اجتماعی بررسی شود؛ در حوزه‌هایی نظیر فقه اجتماعی که نصوص و ادله خاصه دینی کمتر وارد شده، توجه به قواعد

کلی فقهی، راه حل مناسبی است؛ فقها به خصوص در دوره های متأخر برای قانونمند کردن فهم و تفقه در دین تلاش کرده اند تا زمینه پویایی فقه در مواجهه با مسائل و چالش های نوظهور در فقه با تمسک به قواعد فقهیه را فراهم آورند؛ بدین علت که نصوص دینی در مواردی به خصوص در حوزه مسائل اجتماعی که همواره دچار تغییر و تحول است ناظر به برخی مصادیق جزئی مبتلا به نیست، بلکه مشتمل بر عمومات و ضوابط کلی قابل استناد در اثبات وظایف است. (ر.ک: اعرافی، ۱۳۹۳: ج ۱: ۲۵۳-۲۵۴).

به طور خلاصه ضرورت تدوین نظام قواعد اجتماعی عبارت است از:

۱. لزوم تعیین بنیاد و زیربنای فقه زندگی اجتماعی در عصور مختلف؛

۲. افزایش تبحر فقهی و توان استدلال فقهی درباره مسائل اجتماعی؛

۳. تدوین ادله متعدد و قواعد قابل استناد احکام فقهی؛

۴. زمینه سازی برای درک و استنباط احکام فقهی زندگی اجتماعی از طریق ایجاد فرصت استناد

روشمند به ادله فقهی. (طرقی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۴)

۳- مفهوم شناسایی احیای حقوق عامه

(الف) در لغت

شاکله حقوق عامه در یک نظام حقوقی در قالب حقوق اساسی چارچوب بندی شده و به عنوان مبنای حقوق عمومی مطرح نظر قرار می گیرد (ر.ک: نقره کار، ۱۳۸۸: ۲) و در واقع، حقوق اساسی، ریشه و اساس حقوق عامه بوده و منبع اصلی آن قانون اساسی است؛ هر چند حقوق عامه به حقوق اساسی منحصر نیست و شمول گسترده تری دارد و اعم از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی است و در سایه عدالت، تنظیم و تضمین می گردد (نقره کار، همان: ۲۶).

بند ۱۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت های قوه قضائیه، به احیای حقوق عامه اشاره دارد. بالاین وصف، احیاء در لغت با زنده کردن، آباد کردن زمین، شب را به عبادت گذراندن، شب زنده داری کردن و زندگی آباد کردن و دایر کردن معنا شده است (معین، ۱۳۸۲، ذیل واژه احیاء) و آنجا معنا می یابد که چیزی در معرض آسیب و تهدید و از بین رفتن باشد و کنش و واکنشی در جهت زنده کردن و برپا کردن آن انجام شود؛ مثل احیای موات (زنده کردن زمین معطل مانده).

(ب) در اصطلاح

برخی از نویسندگان معاصر (ر.ک: دادیار، ۱۳۹۰: ۱۳) حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش تعریف کرده و برخی دیگر نیز (ر.ک: نقره کار، ۱۳۸۸: ۲۳) تصریح کرده اند که حقوق عامه اعم است از حقوق اجتماعی، فرهنگ، سیاسی، دفاعی، اقتصادی، قضائی و غیره از کلی ترین تا جزئی ترین

مصادیق آن، و مصداق اتم و اکمل آن در حقوق اساسی نمود یافته است که البته تعاریف یادشده فاقد استدلال‌های متقن بوده و بیشتر به ارائه دیدگاه نویسندگان از منظر علمی شود، ارتباط پیدا می‌کند.

از طرف دیگر، مفهوم «احیاء» ناظر به وضعیتی است که اقدام مقتضی در زمان مناسب به منظور تأمین و ایفای حقوق عامه صورت نگرفته باشد. در آن صورت قوه قضائیه به عنوان نهاد پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی وظیفه دارد با انجام اقدامات لازم، در مسیر احیای حقوق عامه گام بردارد (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۴۹) و به تعبیری «احیاء» بایستی متضمن اقداماتی باشد که ضمن جلوگیری از تشدید آثار ناشی از نقض حقوق عامه، زمینه اعاده آن حقوق را فراهم سازد (همان: ۵۲) و از دیگر سو، حقوق عامه در ادبیات حقوق دانان معاصر (ر.ک: لنگرودی، ۱۳۹۲: ۳۱۱) معادل مشترکات عمومی تلقی گردید که ناظر بر حقوق و منافع عمومی است؛ نظیر حق مردم بر معابر و شوارع عمومی و حق حاکمیت ملی.

احیای حقوق عامه، در اصطلاح به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفاء و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است. به دیگر بیان، دستگاه قضائی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حق زایل می‌شود و حریمی مورد تعرض قرار می‌گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد (افشاری و پتنت، ۱۴۰۰: ۳۳). از سوی دیگر، به دلیل تعیین تکلیف قانونی برای دولت در این زمینه، می‌توان ادعا کرد این حقوق، منافع عمومی را به همراه دارد و عدم احیای آن‌ها به معنای تضییع منافع عمومی است؛ فلذا ساختار حاکمیت باید چنان طراحی شود که حقوق عمومی محفوظ بماند. از محتوای اصل ۳ و فصل دوم قانون اساسی و سایر اصول آن برمی‌آید که نظام حاکمیتی، مکلف به ایفای وظایف محوله در خصوص ملت است و قانون اساسی در سه مرحله، نسبت به تثبیت حقوق عمومی، ارائه طریق کرده است، نخست؛ شناسایی حقوق عمومی (توسط قوای مجریه، مقننه و ...) دوم؛ احقاق و ایفای حقوق توسط محاکم قضائی از جمله دیوان عدالت اداری و سوم؛ اقامه و احیای این حقوق (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲).

باید به این نکته تأمل و توجه کرد که حقوق عامه را نمی‌توان بالاطلاق معادل حقوق شهروندی پنداشت؛ چرا که اولاً حقوق شهروندی مفهومی است که در ادبیات حقوقی کشورمان چندان مصطلح نیست و در فرهنگ حقوقی غرب ریشه دارد و لذا با تعمق بر آنچه مقصود قانونگذار قانون اساسی است، می‌توان دریافت که قانون اساسی، چنین مفهومی از حقوق عامه را قصد نکرده است. ثانیاً، حقوق شهروندی، مفهومی است که در گستره مفاهیم حقوق ملت و حقوق بشر، معنا می‌یابد. فلذا با بررسی مفاهیم «حقوق ملت»، «حقوق بشر»، «حقوق شهروندی» و «حقوق عمومی» چنین برمی‌آید که مفهوم حقوق عامه به مفهوم حقوق عمومی نزدیک‌تر است و می‌توان این دو مفهوم را به یک معنا

قلمداد نمود (ر.ک: ویژه ۱۳۹۴: ۶۶)؛ چراکه حقوق عمومی، مفهومی است که در قانون اساسی به کار رفته و طبق اصل ۶۱ قانون اساسی که تبیین کننده جایگاه اصلی قوه قضائیه در نظام حقوقی کشورمان است: در اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد. همچنین در اصل ۲۴ مقرر شده است که: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». تصریح حقوق عمومی در قانون اساسی، نشانگر توجه خاص قانونگذار قانون اساسی به مقوله حقوق عمومی افراد است و تقریر عبارت «احیای حقوق عامه» به همراه عبارت «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» در بند دوم اصل ۱۵۶ که مشابه تقریر «حفظ حقوق عمومی» در کنار «گسترش و اجرای عدالت» در اصل ۶۱ می‌باشد، بیانگر نزدیکی معنای حقوق عامه به حقوق عمومی است.

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نهاد احیاءکننده حقوق عامه را به صراحت تأیید نکرده است؛ به دلیل عدم تعیین سازوکار مشخص برای احیای حقوق عامه توسط مقنن، رویه و عرف عملی نیز به نحو یکسانی نسبت به این مسئله ایجاد نشده است و تا حدود زیادی بار مسئولیت چنین امر خطیری را بر دوش دادستان نهاده است و منطبق بر اعمال طرق و راهکارهای مختلف در بسیاری از کشورها، مقام قضائی مذکور، بهترین، کارآمدترین و معقولانه‌ترین نهاد برای تکفل این مهم قلمداد می‌شود که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه، برای حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای قوانین، مطابق مقررات قانونی انجام وظیفه کند و در مواردی که جرم دارای شاکی خصوصی نباشد و به نوعی به خسارت جامعه منجر شده باشد، به نمایندگی از عموم جامعه و حق و نفع عمومی جامعه، علیه مرتکبان جرم، اقامه دعوا کند (ر.ک: افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۳).

البته باید توجه نمود که اگرچه احیای حقوق عامه، مستلزم دخالت مدعی‌العموم است، اما صیانت از این حقوق، از سوی کلیه مقامات دولتی صورت می‌پذیرد و ذکر این مسئله در بند دوم اصل ۱۵۶ علاوه بر لزوم رسیدگی قضائی از سوی دادستان، نشانگر وظیفه‌ای است که در حوزه تکلیف نظارتی قوه قضائیه بر اعمال اشخاص قرار می‌گیرد. به عبارتی روشن‌تر، کلیه ارکان دخیل در موضوع امر صیانت حقوق عمومی در نظام حقوقی می‌بایست در تحقق آنچه مقنن در بند دوم اصل ۱۵۶ برعهده قوه قضائیه گذارده است، اقدامات قانونی لازم را انجام دهند. کلیه نهادها و مقامات دولتی، بایستی بر اعمال دولتی و نیز اقدامات کلیه افراد، نظارت لازم را اعمال نمایند تا در صورت مواجهه با هرگونه امر تضییع‌کننده حقوق عمومی اشخاص جامعه، مدعی‌العموم را از قضیه مطلع سازند تا وی فرایند دادرسی لازم را طی

نموده و در راستای احیای این حقوق، اقدامات قانونی لازم را انجام دهد. آنچه که از احیای حقوق عامه برمی‌آید، دو فرایند به هم تنیده شده است که هم نظارت بر اعمال اشخاص را شامل می‌شود و هم اقدامات دادستان در رسیدگی قضائی به موضوع را دربر دارد (ر.ک، ویژه ۱۳۹۴: ۷۰)

به هر روی، اصطلاح حقوق عامه در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه به شماره ۱۰/۵۳۷۹۸/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ ابلاغی از طرف ریاست محترم قوه قضائیه چنین تعریف شده است: «حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و 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 تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوقی زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی و فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری» که البته سعه مفهومی و مصداقی آن در تبیین اقدامات لازم‌الاجرا از سوی نهادهای مختلف و نیز دادستان و صیانت از آن حوزه‌ها، مؤثر و کارساز است.

۴- درنگی در جایگاه مقام تعقیب جهت تضمین حقوق عامه و چالش‌های متناظر بر آن

گرچه طبق قانون اساسی، دادستان یا سایر مقامات و مراجع مربوط در قوه قضائیه، باید قادر باشند در اجرای وظایف خود در احیای حقوق عامه، با عوامل تضییع‌کننده (اعم از انسانی، غیر انسانی و غیره) به‌موقع و مؤثر، به‌نحوی که امکان اعاده و احیای حداکثری حقوق و منافع عمومی داشته باشند، برخورد مقتضی انجام دهند، اما ضرورت مذکور مانع از آن نیست تا اعمال صلاحیت کلی یادشده در یک نظام مبتنی بر نظریه حاکمیت قانون، براساس قوانین و مقرراتی انجام شود که حدود و ثغور انجام وظایف مزبور را تبیین نماید (بهرامیان، دشتی، پروین و علوی، ۱۳۹۹: ۱۵۲)

مشکل وضعیت فعلی ایفای مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه، عمدتاً مربوط به خلأ نظام حقوقی موجود در بیان وظایف و مسئولیت‌های دادستان در برخورد با عوامل ناقض حقوق عمومی (در مراحل قبل، حین، و تا حدودی بعد از وقوع و ارتکاب عامل ناقض) است. همچنین نباید از خلأهای موجود در قوانین و مقررات مربوط در زمینه تبیین وظایف و مسئولیت‌های نهادهای عمومی در تأمین حفظ حقوق عمومی (مواردی نظیر برخورد با عوامل نقض‌کننده، جلوگیری از تشدید آثار زیان‌بار ناشی از نقض آن حقوق انجام اقدامات اولیه در برخورد با عامل نقض و طرح و پیگیری مراقبت از طریق مراجع ذی‌صلاح) غافل بود. درواقع، اصلاح آن باتوجه به محدودیت منابع و با رویکرد بهره‌گیری حداکثری از توان و ظرفیت سازمان‌ها و نهادهای موجود، راه‌حلی ارائه داد تا با حداقل هزینه و در کوتاه‌ترین زمان، مشکل مزبور را برطرف نماید. اصلاح و به تعبیر دقیق‌تر، تکمیل نظام حقوقی مربوط

به حدود صلاحیت دادستان در نظارت و ریاست بر ضابطان خاص دادگستری و همچنین تکمیل صلاحیت اقدام مقتضی در برخورد با موارد نقض حقوق عمومی برای مقام مزبور (دادستان) از مهم‌ترین موارد قابل پیشنهاد در این زمینه است (تنگستانی و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۷).

باتوجه به محدودیت تشکیلات دادستانی و حجم وظایف و مسئولیت‌های قانونی محوله، به نظر می‌رسد عملاً امکان ایفای کامل وظایف یادشده برای مقام مزبور متعذر باشد. باین وجود، در لزوم انجام این وظایف و انتظار از قوه قضائیه، تردیدی نیست. توجه به این ملاحظات، مؤید درستی اقدام قانونگذار اساسی در واگذاری این مسئولیت (احیای حقوق عامه) به قوه قضائیه است؛ توضیح آنکه باید کلیه وظایف و مسئولیت‌های مقرر در قانون اساسی برای قوه قضائیه را در قالب یک منظومه هماهنگ نگریست، در حالی که هر یک از وظایف قوه قضائیه، ماهیت مشخص و نسبتاً مستقلی از سایر وظایف این قوه دارد. توجه به ارتباط تکمیلی مجموع وظایف یادشده با یکدیگر، به ایفای مسئولیت‌های قوه قضائیه کمک می‌کند.

ارتباط مسئولیت احیای حقوق عامه به دو نهاد دادستانی و سازمان بازرسی کل کشور، بیشتر از سایر بخش‌های قوه قضائیه است. مسئولیت سازمان مزبور، در نظارت بر عملکرد نهادهای عمومی، می‌تواند حسب مورد، مقدمه مناسبی برای انجام وظایف دادستانی در زمینه احیای حقوق عامه باشد، به‌ویژه آنکه طبق اصل ۷۴ قانون اساسی، مسئولیت نظارت بر «حسن اجرای امور» و «اجرای صحیح قوانین» توسط دستگاه‌های اداری، برعهده سازمان بازرسی کل کشور است. افزون‌براین، بهره‌گیری از نتایج بررسی‌های انجام شده توسط سایر نهادهای نظارتی خارج از قوه قضائیه، نظیر دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورا و غیره، در اجرا و ایفای مسئولیت‌های قوه قضائیه در احیای حقوق عامه، ضروری به نظر می‌رسد (بهرامیان و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۵۲ و ۱۵۳).

چالش اجرایی دیگر در نظارت دادستان بر حقوق عامه، تقابل قوه مجریه و مقاومت آن در برابر نفوذ و کنترل دادستانی است. برای نمونه در حوزه اقدامات عمرانی شهرداری که در این حوزه، بسیاری از مسائل متعارض با حقوق عامه حادث می‌شود، به‌طور مثال «هرگاه اجرای پروژه‌های زیرساختی از قبیل جاده‌ها، خیابان‌ها، معابر عمومی، پل‌ها و اماکن عمومی همانند بوستان‌ها به‌نحوی باشد که اسباب تضییع حقوق عامه مطرح گردد، دادستانی‌ها مکلف‌اند پس از بررسی لازم و عندالاقضاء جلب نظر کارشناس و اخذ توضیح از قرارداد، نسبت به جمع‌آوری مدارک و مستندات اقدام و مراتب را به سازمان مربوطه منعکس نمایند» (ر.ک: ماده ۴ دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه، ابلاغی از طرف دادستان کل کشور به تاریخ ۱۳۹۵/۰۱/۱۷) و «هرگاه در اجرای پروژه‌های مزبور، تضییع حقوق بیت‌المال صورت گرفته باشد و نقض قوانین و مقررات مطرح شود، حسب مورد در خصوص نقض مقررات کیفری، ضمن تشکیل پرونده

مطابق قانون آیین دادرسی کیفری، تعقیب صورت می‌گیرد و در مورد نقض مقررات اداری موضوع به مراجع ذی‌ربط منعکس می‌شود. در صورت تضییع اموال دولتی و عمومی مراتب جهت طرح و دعوی حقوقی به‌طور مستدل به سازمان‌های مسئول منعکس می‌گردد» (همان، ماده ۵).

باید دقت نمود مشکلی که در موارد مذکور وجود دارد، این است که اغلب پروژه‌های دولتی، حائز پیچیدگی خاص است و در موارد تضییع حقوق عامه، بعضاً دولت تلاش می‌کند تا به‌هرنحو ممکن از ارائه اسناد و مدارک و نیز توضیحات روشن و مشخص سرباز زند و از این طریق، عملاً نظارت دادستانی بر اجرای پروژه‌های دولت را ناکارآمد کند. این امر در جایی معضل ایجاد می‌کند که حتی با وجود پیگیری‌های زیاد دادستانی (با اینکه مشغله بسیاری دارد) در بعضی موارد، چنین مسئله‌ای عملاً میسر نیست؛ بنابراین دولت تلاش می‌کند تا موضوع را با طفره‌رفتن از ارائه توضیحات و مدارک و نیز ایجاد پیچیدگی، فرایند نظارت را اطاله ببخشد و دادستانی را عملاً از نظارت مؤثر بازدارند، هرچند حسب مورد دادستانی می‌تواند به ابزار امعان‌نظر کارشناس مجهز شود، اما اینکه تا چه حد مداخله کارشناس در موضوع می‌تواند کارآیی لازم را داشته باشد، خود محل تأمل است.

باین‌حال در قانون برای ارائه اسناد و مدارک به دادگاه توسط مقام دولتی ذی‌ربط، ضمانت اجرا و مجازات تعیین شده است و این امر می‌تواند برای تقویت نظارت دادستان، اهرم فشار مناسبی باشد. به‌موجب ماده ۲۱۲ قانون آیین دادرسی مدنی، استتکاف غیرموجه از تسلیم سند به دادگاه از سوی کسی که مسئولیت ارائه آن را برعهده دارد، موجب انفصال موقت از خدمات دولتی از ۶ ماه تا ۱ سال خواهد شد و همچنین مطابق با ذیل ماده ۱۵۳ قانون آیین دادرسی کیفری، چنانچه این‌گونه استتکاف مقام مسئول، برای خلاصی متهم از محکومیت و محاکمه نباشد، حسب مورد به انفصال موقت از خدمات دولتی یا عمومی از ۳ ماه تا ۱ سال محکوم می‌شود (ر.ک: افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۲۵).

۵- تحلیل احیای حقوق عامه به‌مثابه قاعده فقهی با تأکید بر فهم مطالعه الفاظ و واژگان استعمالی

۵-۱- توصیف کاربست قواعد فقهی در احیای حقوق عامه

در مباحث قبلی بیان شد که قواعد فقهی، اساساً به بنیادهایی اطلاق می‌شود که در طریق و مسیر استخراج و اصطیاد احکام شرعی واقع شوند و این نحوه استخراج و استفاده از، از باب استنباط نبوده، بلکه از منظر و از طریق تطبیق است و به بیان دیگر، قواعد فقهی در یک نگرش موسع مفهومی، اصول فقهی کلی را می‌مانند که با عبارت‌های کوتاه و اساسی، احکام تشریعی و مقررات تقنینی عام را در حوادثی که در موضوعات آن‌ها دخیل است، دربر می‌گیرند و ارتباط وثیق و مستحکمی با اعمال

مکلفین دارند.

با مذاقه در برخی قواعد فقهی که در تام ابواب فقه جریان دارند، نظیر «لا ضرر» و «لا جرح» جریان اصطلاح «قواعد عامه» از منظر فقیهان، شایع گردیده و همین رویکرد را می‌توان به نحوی با تدقیق در مفهوم و تعاریف به عمل آمده از «احیای حقوق عامه» دخیل دانست؛ چراکه مباحث و قواعد و الزامات مطروحه در فرایند حقوق عامه، واجد اوصاف بنیان‌هایی هستند که هرچند به نحو مباشر در مسیر استخراج احکام و قواعد قضائی مؤثر واقع نمی‌شوند، اما کاملاً و بدواً مکلف و یا ذی حق می‌تواند با آشنایی اجمالی از اتصاف آن بنیان‌های مصرحه در مقررات موضوعه یا دستورالعمل‌هایی نظیر دستورالعمل شماره ۱۰۰/۵۳۷۹۸۱۰۰/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ ریاست محترم قوه قضائیه در خصوص نظارت و پیگیری حقوق عامه، بالأخص بند الف ماده (۱) آن، و پیش‌نویس «لایحه صیانت از حقوق عامه» ماده (۱) اندراجی آن، با تطبیق مصادیق و اجزاء بر کلیت و عموم مفهومی احیای حقوق عامه، به مطالبه‌گری و طرح شکایت در مراجع قضائی بپردازد.

۵-۲- اخذ و کشف قصد مقنن از مفهوم «عامه» با تأکید بر الفاظ متناظر بر آن

یکی از شیوه‌های نیل به قصد و خاستگاه نظری قانونگذار به کارگیری الفاظ، دقت در نوع استعمال آن الفاظ در ساختار جمله یا ماده قانونی با مذاقه در عین و ظهور لفظ در معنایی روشن است که عبارتی نظیر مشارکت «عامه» در تبیین سرنوشت خود در بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی، مصالح «عامه» به عنوان جهت هزینه‌کردن انفال و ثروت‌های عمومی توسط حکومت اسلامی در اصل ۴۵ همان قانون، به اطلاع «عامه» رساندن در اصل ۹۰ آن قانون، مقبولیت «عامه» داشتن به عنوان یکی از معیارهای انتخاب رهبر در اصل ۱۰۷ قانون مذکور و عبارت «منافع موقوفات عامه بریات عمومیه» در ماده ۹۱ قانون مدنی، و حفظ «حقوق عمومی» در ماده ۲۲۰ قانون آئین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲)، و خسارت وارده به «حقوق عمومی» در ماده ۲۹۰ همان قانون و تصریحاً در عبارت موارد حقوق عامه و دعاوی مراجع به دولت، امور خیریه و اوقاف «عامه» در ماده ۲۹۳ قانون اخیرالذکر می‌تواند به نوعی مؤید مقصد و مقصود قانونگذار از به کارگیری لفظ «عامه» در ساختار کلامی و عبارت‌پردازی ادیبانه در متن و قوانین یاد شده تلقی گردد؛ فلذا الصاق و انضمام لفظ «عامه» یا «عمومی» یا «عمومیه» در اذهان مخاطبان و حتی خوانندگان عبارت قانونی، منتهی می‌شود که کاملاً نشان‌دهنده پهنه و سیعی از یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه و صنف است و از دیگر سو، در مقام انطباق‌دهی و اطراگرایی توسط مقام قضائی، آن مفهوم به تعین و تظاهر علنی می‌رسد همان‌گونه که در عبارت و مصادیق انتهایی در ماده ۱ دستورالعمل مذکور، درج و توصیف گردیده است.

البته نباید از نظر دور داشت که کاوش و استقراء ادبیاتی برخی از حقوق‌دانان معاصر (ر.ک: جعفر لنگرودی، ۱۳۸۲: ۸) اصطلاح «حقوق عامه» در ادبیات فقها نیز محل توجه و استعمال بوده و به جای اصطلاح «حقوق عمومی» از آن اصطلاح بهره گرفته‌اند که دلالت چنین ادبیات به کار رفته فقهی، بنا به تفحص ایشان، در منبع اخیرالذکر آورده شده است که از قبیل امامت از حقوق عامه است. این موضوع، حقوق مسلمین است (به نقل از الماوردی، الادکام السلطانیة، ۸ و ۹). قاضی نمی‌تواند خود را عزل کند؛ زیرا سمت او مربوط به حق عامه (حقوق عمومی) است (نقل از ابی الحسن علی بن خلیل طرابلسی، معین الاحکام: ۳۷) که دلالت این ادبیات فقهی، بر دریافت و استنباط نگارنده این لفظ «عامه» و عبارت «احیای حقوق عامه» با لحاظ نظرگاه مقصودی قانونگذار در مطالب مذکور، در کسوت و قامت قاعده و اصل انتزاعی یا اصطیادی فقهی، می‌تواند محل نظر پژوهشگران و حقوق‌دانان قرار گیرد که در ادامه با تحلیل و تفسیر مواردی از دستورالعمل صدرالذکر و لایحه مذکور می‌توان، چنین دیدگاهی را بهتر ترسیم و تبیین کرد.

۳-۵- تفسیر ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه

در ماده ۱ بند (الف) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، (ابلاغی ریاست محترم قوه قضائیه به تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۳) و ماده ۱ و ۲ لایحه صیانت از حقوق عامه از منظر فهم و قاعده فقهی مفهوم و تعریف نظری حقوق عامه چنین تقریر یافته است: حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و 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 تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری. نگاه رویکرد توسعه مفهومی و اطلاق واژگان و الفاظ به کاررفته و مصداقی احتمالی در تعریف مذکور، از جهاتی مبین فهم یا اقتران نظری با تعریف قاعده فقهی است:

اولاً؛ بهره‌گیری از ادبیات توسعه‌ای، نظیر واژگان و عبارات قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا، در بدو امر نشانگر اطلاق و عمومیتی است که نگارندگان یا اعلام (بزرگان) قضائی یا صیانت‌کنندگان از حقوق عامه به دنبال طرح و بیان آن بوده‌اند که این رویکرد اطلاقی در مقدمه دستورالعمل مذکور تصریح گردیده با این عبارت که: به منظور صیانت از حقوق عامه و حفظ بیت‌المال و براساس وظایف ذاتی قوه قضائیه در احیاء، حفظ و صیانت از حقوق عامه و در جهت پیگیری و نظارت بر دعاوی ناظر بر جرائم با اموال، منافع و مصالح ملی، جبران خسارات وارده به حقوق عمومی

به استناد بند ۲۰ اصل ۱۵۶ قانون اساسی و مواد ۲۲، ۲۹۰ و ۲۹۳ قانون آئین دادرسی کیفری، حسب مورد داد ستانی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و داد ستان های سراسر کشور، مکلف اند در چهارچوب این دستورالعمل اقدام نمایند.

ثانیا؛ در فرض عدم اجرای یا نقض حقوق متعین و ثابت شده در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم الاجرا، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف در معرض آسیب یا خطر قرار می گیرند؛ این نحو پردازش مفهومی و استفاده از شمول آحاد انسانی در صورت عدم اجرا یا نقض قواعد و اصول لازم الاجرای مصرح حقوق عامه از دیگر سو، خواننده متن را رهنمون به این دیدگاه می نماید که نه تنها رویکرد اطلاقی مطروحه در شقی ایجابی حقوق عامه از منظر تدوین کنندگان دستورالعمل مذکور و نظریه پردازان بسترهای مدیریت قضائی به عنوان راهبرد کارآمد در احیای حقوق عامه، مهم جلوه نموده، بلکه در مقام انطباق و انعکاس مفهومی آن عبارت بر افراد و اجزاء دور از نظر نبوده است که متناظر بر تطبیق مصادیق بر کل استفهامی در تعریف قاعده می باشد.

ثالثا؛ عبارت تمیمی ماده مبحث عنه «یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان شود» حالت احتمالی یا قریب الوقوع عبارت ماقبل خود را به یک حالت یا وضعیت قطعی تغییر داده و به گونه ای از تضرر یا سلب امتیاز یا فوت منفعت نوع افراد یک جامعه مفروض سخن می راند که با این رویکرد مفهومی در ادبیات نگارشی عبارت مذکور، می توان همان تحلیل و تفسیرهای بند دوم را در این فرض و شرایط جاری دانست و از طرفی، بایستی تأکید روی عبارت بنیادمحور «عدم اجرا یا نقض آن» که مُراد همان، حقوق مُثبت در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم الاجراست، بنا نهاد که جملگی این تلاش های ادبی و تفسیری، حکایت از سرشت استغراقی و توسعه ای اصطلاح «حقوق عامه» دارد که با برقراری ارتباط مفهومی با نهاد استغراقی قاعده فقهی در مصادیقی من جمله «آزادی مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال و اموال عمومی و استانداردهای اجباری» تعیین و تشخیص می یابد و چنین انطباق مفهومی و مصادیقی را باید از نظرگاه واکاوی الفاظ و عبارات استعمالی در ادبیات مصطلح در دهه اخیر حوزه «حقوق عامه» را با قاعده انگاری آن سنجید.

رابعا؛ کنکاش نظری و تدقیق ادبی در سه عبارت مصادیقی مندرج در ماده معنونه «سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و اموال عمومی» و مقایسه آن با ماهیت معنایی قاعده فقهی که تناظر با عباراتی همچون «مبنای قوانین متعدد و مختلف قرار می گیرند» (ر.ک: محقق داماد، ۱۳۸۱، ج ۱: ۲) یا «در ابواب مختلف فقهی به کار می رود» (ر.ک: بهرامی احمدی، ۱۳۸۹: ۲۰) متخذ و با امعان نظر در مراحل

پنج‌گانه ماده ۲ دستورالعمل مذکور، تبیین و آشکار می‌سازد.

در ماده ۱ «لایحه صیانت از حقوق عامه» (ر.ک: کبگانی، نصرالهی نصرآباد، ۱۳۹۹: ۱۷) حقوق عامه چنین تعریف شده است: «عبارت از حقوقی است که شناسایی و اجرای آن، موجبات استیفاء و تضمین بدون تبعیض حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی، ارتقای امنیت، رفاه و سلامت جسمی و روحی شهروندان و حفظ حریم خصوصی آنان شده و با ایجاد بستر مناسب برای رشد فضایل اخلاقی و تعالی معنوی، در نهایت کیفیت زندگی جمعی و پیشرفت همه‌جانبه کشور را در پرتو وحدت ملی بهبود می‌بخشد».

فهم متعارف با لحاظ معانی الفاظ و عبارات و نحوه چینش و ساختاردهی جملات مأخوذه از آن الفاظ و واژگان متناظر بر مفهوم محوری حقوق عامه، از تعریف مذکور چنین است که در این ماده، نویسندگان با امعان نظر در تعریف به عمل آمده از حقوق عامه در دستورالعمل یادشده، آگاهانه و عمدانه به سراغ مراحل «شناسایی و اجرای آن» حقوق رفته و بر این نکته اساسی، تأکید نموده‌اند که چنانچه شناسایی مقدماتی و اجرایی مؤخری حقوق به اصطلاح عامه تحقق یابد، نتیجه قطعی آن، استیفاء و تضمین بدون تبعیض حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی، ارتقای امنیت، رفاه و سلامت جسمی و روحی و حفظ حریم خصوصی آنان خواهد شد و از طرف دیگر، با حصول نتایج برآمده از واژگان کلیدی «استیفاء تضمین و ارتقاء» در طی تدریجی حقوق انفرادی و جمعی عامه مردم، زمینه و بستر مناسب برای رشد فضایل اخلاقی و تعالی معنوی و در نهایت، کیفیت زندگی جمعی و پیشرفت همه‌جانبه کشور را در پرتو وحدت ملی، بهبود خواهد بخشید؛ فلذا چنین فهم و قرائت از این ماده، و مذاقه در اشتغال و انکسار حقوق عامه به حق‌های فردی و جمعی و آزادی‌های مشروع، این دیدگاه و نظریه اختیاری را تقویت می‌کند که نوع ورود و منظر قانونگذار به حقوق عامه بسان قاعده‌ای است که دربردارنده حکم کلی است که منطبق بر جزئیات خود باشد و از طرفی، تمهید مقدمات احیای حقوق عامه در جامعه اسلامی، بستر و قاعده (در معنای لغوی) آن را برای رشد و ارتقای فضایل اخلاقی و تعالی مدارج معنوی، شهروندانش، مبدل می‌سازد که از آن می‌توان به بهبود فرایند «وحدت ملی» در عین «کثرت و تکثر افراد جامعه ایرانی» یاد نمود.

در ماده ۲ لایحه مذکور، موارد و مصادیق آجودی نقض حقوق عامه، چنین گفته شده است: «هر رفتار غیرقانونی و هرگونه تجاوز نسبت به میراث فرهنگی، بهداشت عمومی، جنگل‌ها، مراتع و منابع طبیعی، معادن و منابع آبی کشور، بستر و حریم رودخانه‌ها، اراضی ملی و ساحلی، محیط زیست، تأسیسات مهم عمومی مانند سدها، نیروگاه‌ها، جاده‌ها و به‌طور کلی انفال، مشترکات عمومی و

بیت‌المال و اموال مجهول‌المالک، ساخت و ساز غیرمجاز در مناطق ممنوع و نیز نقض مقررات ناظر به آموزش و فرهنگ عمومی و حقوق مصرف‌کنندگان و رقابت سالم اقتصادی و استانداردهای اساسی در تولیدات مهم نظیر خودرو، از مصادیق نقض حقوق عامه محسوب می‌شوند» (همان).

قصد و امر جدی نویسندگان این ماده را، نمی‌توان بدون اتصاف به فرایند تصریحی احیای حقوق عامه در ماده ۱، تحلیل و تفسیر نمود؛ چراکه اصل بنیادین قواعد فقهی، زمینه‌سازی برای شکل‌گیری احکام کلی شرعی یا قانونی یا اخلاقی، در مرحله پیشینی و اندراج و انطباق مصادیق جزئی یا فردی در مرحله پسینی است و این رویه با تلفیق دو ماده یادشده، ظهور و تجلی می‌نماید آن‌گاه که مصادیق انتخابی برحسب کثرت بروز نقض آن در بستر جامعه انسانی، صریحاً با هرگونه رفتار غیرقانونی و هرنوع تجاوز در عداد موارد نقض و تضییع حقوق عامه، قلمداد گردیده و مبنای قانون، شناسایی و اجرای هر یک از حق‌هایی باشد که آثار مترتب بر امنیت، رفاه اخلاق و سلامت عمومی را به دنبال داشته باشد.

۶- ساحت‌شناسی مصادیق و شمول حقوق عامه در بستر عناوین کلیه و قوانین موضوعه و دستورالعمل‌ها

ناگفته پیداست از آنجا که شمول معنایی و قلمرو مفهومی عبارت «حقوق عامه» با پیشوند «احیاء یا صیانت» بسیار گسترده بوده، اساساً شناخت حدود و ثغور و مصادیق آن، آن‌چنان سهل و ممکن‌الحصول نیست؛ اما به علت تلازم احیاء و اجرای حقوق عامه، معرفت اجمالی یا تفصیلی به آن مصادیق و قلمروها از طرف مجریان مرتبط نظیر دستگاه‌های متولی و مسئول، دستگاه‌های اجرایی و ساختارهای حاکمیتی و اداری، امری بایسته و لازم‌الاجرا است، و از طرفی، چنانچه برخی از آن دستگاه‌های مربوطه، تقاضای تشکیل جلسات معرفتی و بازشناسی و نحوه اجرای مسئولیت‌های همسو با حقوق عامه از دادستان یا نماینده ایشان به‌نحو مقتضی به‌عمل بیاورند، به یقین اجابت گردیده و به نوعی هم‌گرایی و خوانشی همسو با تأمین حقوق مردم در آن منطقه، شکل خواهد گرفت.

باتوجه به بررسی‌های صورت‌گرفته و امعان‌نظر در قوانین و مقررات موضوعه، در مبنای قانونی لازم‌الاجرای فعلی حدود ۱۷۵ مورد از مصادیق حقوق عامه در سال ۱۳۹۷ توسط مقام تعقیب کل کشور شناسایی شده است (ر.ک: بهرامیان و دیگران ۱۳۹۹: ۱۵) که قطعاً این مصادیق با عنایت به مطالب مذکور، شمول و بروز بیشتری دارد و با حضور میدانی دادستان در محل خدمت خود و بازدیدهای منسجم و هدف‌گرا و پیگیری خواسته‌های مطلوب و برحق مردم، بخصوص افرادی که حقوق‌شان در معرض اتلاف یا تضییع قرار گرفته، امکان شناسایی مصادیق عینی و مبتلابه، بیش از تعمق در اوراق متون قانونی و بخشنامه‌های اصداری است.

با این وصف، تقسیم‌بندی اول در حیطه مصادیق و تنوع عناوینی حقوق عامه شامل مواردی از قبیل انفال و اموال عمومی، بهداشت و سلامت عمومی، کارخانجات و صنایع فرسوده و در معرض آسیب، قاچاق کالا، معلولان و اقشار آسیب‌پذیر، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری است و تقسیم‌بندی دوم در بردارنده قوانین مرتبط در مجموعه‌های مدون تقنینی از جمله: قانون اساسی، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی آن، قانون مسئولیت مدنی، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، قانون اصلاحی شکار و صید، قانون توزیع عادلانه آب، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، قانون هوای پاک، قانون کیفری بزه‌های راه‌آهن، قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران، قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، لایحه قانونی مجازات صید غیرمجاز از دریای خزر و خلیج فارس، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست، قانون اوقاف، قانون تجارت، قانون میراث فرهنگی، قانون حمایت از معلولان، قانون جرائم رایانه‌ای، قانون جرائم پزشکی، قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قانون مبارزه با قاچاق انسان، قانون جرائم رایانه‌ای و فهرست مصادیق محتوای مجرمانه، قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن و قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره و طرح صیانت از حقوق عامه در مقابل حیوانات مضر و خطرناک ... می‌باشد و تقسیم‌بندی سوم، تأمل در دستورالعمل‌های صادره از مراتب قضائی قوه قضائیه بخصوص ریاست محترم قوه قضائیه و دادستانی محترم کل کشور است؛ از جمله: دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (به تاریخ ۱۳۹۵/۰۱/۱۷؛ دادستان محترم کل کشور) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (به تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ ریاست محترم قوه قضائیه) دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن (به تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ ریاست محترم قوه قضائیه) و شیوه‌نامه اجرایی تشکیل کارگروه نظارت و پیگیری حقوق عامه استان (به تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ بخشنامه ابلاغی از طرف دادستان محترم کل کشور) و پیش‌نویس لایحه جامع احیای حقوق عامه و متن لایحه صیانت، کرامت و تأمین امنیت بانوان در برابر خشونت (ارسالی از ریاست محترم قوه قضائیه به دولت جمهوری اسلامی ایران) و سند تحول قضائی (به تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۳ ابلاغی از ریاست محترم قوه قضائیه).

برآمد

۱. اساساً اتخاذ رویکرد جدید و رهیافت نو به مفاهیم و موضوعاتی که هنوز آن‌چنان دقیق، تعریف و تبیین و تحلیل فقهی و قضائی از سوی اندیشمندان و حقوق‌دانان، نگردیده‌اند، هم به لحاظ شکلی و هم به لحاظ ماهوی، واجد مسائلی است که مفهوم حقوق عامه از این حیث، قابل امعان‌نظر و توجه جدی است؛ چراکه در شکل و صورت مفهومی حقوق عامه، با مراجعه به منابع و مقالات اندک و دیدگاه‌های کلی برخی از صاحب‌نظران، به خوبی می‌توان ابهام و عدم قطعیت یا عدم رهنمون‌یافتگی به معیارهای واحد مفهومی را مشاهده نمود و به لحاظ ماهوی نیز، اقدامات و دستورات قضائی دادستان‌های مربوطه وفق دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه در استان‌ها و شهرستان‌های مربوطه، آن‌چنان رویه واحدی را طی نکرده‌اند؛ فلذا ورود به این ساحت، فی‌نفسه مشکل بوده و در مرحله اول، به هیچ وجه، ارائه تصویر روشن از آن امکان‌پذیر نیست.

با عنایت به نکته مذکور، آنچه در این مقاله به نحو اجمالی — و با پذیرش تمام اشکالات مندرج در آن — و با وصف نظریه‌پردازی در متن دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه و تعریف ارائه شده از حقوق عامه در آن دستورالعمل، مورد تصریح قرار گرفت، تکیه بر این بنیان اساسی داشت که امکان نگرش جدید و رویکرد غیرمسبق به سابقه، وجود دارد و آن اینکه: از آنجاکه الفاظ بماهیم الفاظ واجد حقوق ذاتی و اکتسابی خود بوده و این مقوله توسط نویسندگان این سطور در محافل علمی و نظریه‌پردازی، ارائه و نقد گردیده، امکان استقرار قاعده فقهی یا اخذ و اصطیاد ماهیت قاعده فقهی از الفاظ عینی نظیر حقوق عامه یا الفاظ متناظر بر آن نظیر حقوق عمومی، نفع و مصلحت عامه، و بریات عمومی وجود دارد؟

چراکه عیار و نصاب واقعی در تعریف و تحلیل قاعده فقهی، شمولیت و عمومیت انطباقی بر مصادیق و اجزاء و افراد می‌باشد و این معیار و ضابطه نیز در مفهوم اولیه حقوق عامه وجود دارد. از این رو شناخت بنیان‌های معرفتی ناظر بر ساخت قاعده‌انگاری فقهی، اولین ضرورت وجودی در پردازش این مفهوم است که تعریف برآمده از حقوق عامه، بیانگر نوعی اصل قضائی یا قاعده فقه قضائی است که بر دارابودن حقوق یکسان برای آحاد مردم در حوزه‌های آزادی‌های مشروع، زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال و اموال عمومی و استانداردهای اجباری، تأکید و تکیه دارد.

بنابر نکات گفته‌شده و مذاقه در متن مقاله، چنین برمی‌آید که امکان نظری و حتی امکان تقنینی یا امکان عملی (رویه قضائی) برای انگاشت و نوشت قاعده فقهی با عنوان احیای حقوق عامه از طریق بهره‌گیری متناسب با الفاظ عینی آن و الفاظ متناظر بر مفهوم اصطیادی از حقوق عامه نظیر مصالح عامه و بریات عمومی و منافع همگانی، دور از ذهن و تقریر و تقنین نیست و از طرفی دیگر، ضرورت

نگاه دقیق قضائی به مقوله احیای حقوق عامه و ممانعت از تضییع حقوق یکایک مردم از سوی نهادها و مراجع ذی صلاح، الزام ورود جدی به آن ساحت را می‌طلبد و مضاف براین، اقبال و علاقه شایق عامه مردم به ساحت عنوان و مفهوم اجمالی جاری در لسان یکایک مردم نیز به نوعی مزید علت در پرداخت مفهومی و نگاشت قاعده‌ای به احیای حقوق عامه انگاشته می‌شود.

به هر روی، ابتکار اندراجی در مقاله مورد بحث، بیشتر برگرفته از اقدامات و رویکردهای احیایی حقوق عامه در بستر تحقیقات و رسیدگی‌های قضائی در چند سال اخیر بوده و نیز رگه‌هایی از توجه و تدقیق به فلسفه شکل‌گیری احیای حقوق عامه در متن و بطن جامعه ایرانی و اسلامی و طوایف و قومیت‌های متعدد با هدف احقاق حقوق آن‌ها داشته است و البته با اندکی تدقیق فقهی و قضائی می‌تواند در قالب یکی از نظامات منتهی به تقریب مذاهب فقه اسلامی نگریسته شود.

پیشنهادهای راهکارهای برآیندی:

اولاً؛ بایسته است تکلیف لایحه صیانت از حقوق عامه از سوی مراجع و نهادهای ذی ربط، عاجلاً معلوم گردیده تا مسیر نهایی برای تصویب قانون جامع صیانت از حقوق عامه در مجلس شورای اسلامی فراهم آید.

ثانیاً؛ قطعاً مصادیق برشماری در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه در ذیل تعریف حقوق عامه (بند الف، ماده ۱) جنبه تمثیلی و تبیینی دارد و از حیث تقریب مفهومی به ذهن عامه است؛ با این وصف و لحاظ این تمثیلات، شایسته است عنوان «امنیت روانی» و «امنیت اقتصادی» و «امنیت دینی» و «امنیت فرهنگی» در فرایند اصلاحی قانون یادشده مورد نظر تصویب‌کنندگان یا ارائه‌دهندگان متن نهایی لایحه یادشده قرار گیرد.

ثالثاً؛ ضرورت دارد به طریق ممکن، نظیر ارجاع امر به مراجع دانشگاهی و حوزوی و قضائی و پژوهشکده‌های خاص متناظر با اهداف و رسالت‌های قوه قضائیه (از جمله دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری، پژوهشگاه قوه قضائیه و پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی) تعاریف مضبوط و روشنی از مصادیق آجلائی حقوق عامه، تقریر و به جامعه دانشگاهی و نظام قضائی، ارشاداً اعلام گردد.

رابعاً؛ لازم است مفهوم حقوق عامه (علاوه بر تعریف مندرج در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه) با وصف رفع تلاقی یا تراحم یا تعارض از حیث تفسیر موسع یا تفسیر مضیق از سوی معاونت قضائی دادستان کل کشور در پیگیری حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم، به دادستان‌های عمومی و انقلاب مراکز استان‌ها طی مکاتبه رسمی، اعلام و تبیین گردد، امکان

استخراج مصادیق احیایی حقوق عامه یا عناصر مجرمانه تضییعی حقوق عامه در استان‌ها برای دادستان‌ها فراهم گردد.

خامساً؛ رویکرد صیانتی و احیایی از حقوق عامه با لحاظ مصادیق عام‌المشمول آن، کارویژه نهاد دادستانی کل کشور و دادستانی‌های متناظر بر آن است؛ اما از آنجاکه در همین نهاد، پسوند و تعلیقه پیشگیری از وقوع جرم به لحاظ ستادی و قضائی، درج گردیده، خلأ تبیین ماهیت پیشگیری از وقوع جرم و ارتباط آن با مقوله احیای حقوق عامه، همچنان برقرار و پابرجاست و حتی در لایحه صیانت از حقوق عامه، آنچنان نگاهی بایسته به آن انداخته نشده است. حال آنکه در مقام اجراء، قطعاً دادستان‌های عمومی و انقلاب مرکز استان‌ها که واجد هر دو وصف (پیشگیری حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم) را دارند با مسائل و مشکلات اجرایی و قضائی مواجه بوده و خواهند بود، فلذا رفع این نقیصه، ضرورت محض است.

سادساً؛ به یقین تکلیف قضائی به صیانت از حقوق عامه و احیای حقوق عمومی آحاد مردم در استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها، روستاها و آبادی‌ها و به‌طور کل در تمام اقصی نقاط ایران اسلامی، بدون تخصیص اعتبار و بودجه متناسب در مقام اجرای وظایف قانونی و شرعی، به نوعی تکلیف مالایطاق است و اگر هم، اطلاق عنوان مالایطاق بر آن صحیح نباشد، واجد غایت مناسب از حیث احقاق حق عامه مردم نیست؛ بنابراین سازوکار اجرایی متناسب با آن، یعنی لحاظ بودجه مکفی، کاملاً عقلانی است.

منابع و مأخذ

- مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، (۱۳۷۹ ه.ش) مأخذشناسی قواعد فقهی، قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
- حسین بوشهری، سیدهاشم (۱۹۳۷ ق) القواعد الفقهیه فی فقه الإمامیه، قم، انتشارات مسیا.
- بجنوردی، سیدحسن (۱۶۱۹ ق) القواعد الفقهیه، نشر الهادی، قم، الطبقة الأولى.
- حسینی شیرازی، سیدمحمد (۱۶۱۳ ق) الفقه، القواعد الفقهیه، بیروت، مؤسسة امام الرضا(ع).
- نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ ق) جواهر نظام فی شرح شرایع الإسلام، بیروت، دار احیاء التراث العربی، الطبعة السابعة.
- اعرافی، علیرضا (۱۳۹۱) فقه تربیتی، مبانی و پیش‌فرض‌ها؛ تحقیق و نگارش: سیدنقی موسوی، قم، نشر اشراق و عرفان، چاپ اول.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۴) سازوکارهای اجرایی احیای حقوق عامه مطابق بند ۲ اصل ۱۵۶؛ طرح پژوهشی با همکاری، فاطمه افشاری و آرین پتفت، تهران، مرکز مطالعات راهبردی قوه قضائیه.
- تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۴) درآمدی بر مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه با تأکید بر وظایف سازمان‌ها و نهادهای عمومی (طرح پژوهشی)، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- دادیار، هادی (۱۳۹۰) نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران (پردیس قم).
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲) و سبط در ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، چاپ پنجم.
- تنگستانی، محمدقاسم، مهدی، مرادی برلیانی و پرهام مهرآرام (۱۳۹۷) گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۸۱) قواعد فقه، بخش مدنی، جلد ۱، مرکز نشر علوم اسلامی، تهران، چاپ دوم.
- بهرامی احمدی، حمید، (۱۳۸۹) قواعد فقه، جلد ۱، تهران، دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ دوم.
- بهرامیان، مهدی؛ علی دشتی، خیرا... پروین، و پرویز علوی (۱۳۸۷) واکاوی تضمینات حقوق عامه با نگاهی به حقوق شهروندی و جایگاه مقام تعقیب، مجله اخلاق زیستی (ویژه‌نامه حقوق شهروندی) پائیز.
- کبگانی، محمدحسن؛ نصراللهی نصرآباد، علیرضا (۱۳۹۹) نقد و بررسی پیش‌نویس لایحه صیانت از حقوق عامه، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه، چاپ اول.