



امکان سنجی و کیفیت پیگیری حقوق عامه در مراجع قضائی، شبه قضائی و اداری ایران

سید محمدحسین باقری مشهدی*، احمدرضا حبیبی بابادی*، سیدامیرحسین سیدی**

چکیده

اصل ۱۵۶ قانون اساسی، «احیای حقوق عامه» را رسالت قوه قضائیه دانسته، لیکن ابهام در چیستی این مفهوم و عدم تبیین دقیق مراجع صالح، منجر به تشتت رویه و ناکارآمدی در صیانت از حقوق فاقد ذی نفع محصور شده است. پژوهش حاضر با طرح این پرسش که «حقوق عامه در نظام حقوقی ایران، در کدام یک از مراجع قضائی، شبه قضائی و اداری و با چه کیفیتی قابلیت پیگیری دارد؟»، به صلاحیت سنجی این نهادها می پردازد. این نوشتار با روش توصیفی - تحلیلی، ظرفیت های قانونی و رویه قضائی موجود را واکاوی نموده است. یافته ها بیانگر آن است که حقوق عامه به دلیل گستره موضوعی، در تمامی مراجع مذکور قابل پیگیری است؛ لیکن سطح صلاحیت ها متفاوت است. در حالی که مراجع شبه قضائی به دلیل ماهیت ترافعی و فقدان ابتکار عمل، نقشی محدود دارند، دیوان عدالت اداری با تحولات تقنینی اخیر و تأسیس «معاونت حقوق عامه» و شناسایی صلاحیت سمن ها، به کارآمدترین مرجع اداری تبدیل شده است. همچنین، مراجع کیفری و حقوقی نیز به رغم چالش های استنادی، به عنوان بازوی تکمیلی عمل می کنند. نتیجتاً، نظام دادرسی ایران، با پذیرش صلاحیت های متنوع، در حال گذار از دادرسی صرفاً فردمحور به پذیرش دادرسی های مبتنی بر منفعت عمومی در بستری چندلایه است.

واژگان کلیدی: احیای حقوق عامه، اصل ۱۵۶ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت سنجی، مراجع اداری، مراجع شبه قضائی، مراجع قضائی.

smh.bagheri@isu.ac.ir

*. دانشجوی کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)

*. دانشجوی کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع). نویسنده مسئول

habibi.babadi@isu.ac.ir

sa.seyedi@isu.ac.ir

** دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بند دوم اصل ۱۵۶، «احیای حقوق عامه» را در زمره تکالیف ذاتی قوه قضائیه قرار داده است؛ با این حال، ابهام در چیستی این مفهوم و فقدان تبیین دقیق از قلمرو صلاحیت مراجع پیگیری‌کننده، نظام حقوقی را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است. مسئله بنیادین آن است که به‌رغم تمرکز رویه قضائی و دکتترین بر نقش دادستان در امور کیفری، ظرفیت‌های سایر مراجع اعم از دیوان عدالت اداری و نهادهای شبه‌قضائی در صیانت از «حقوقی فاقد ذی‌نفع محصور»، مغفول مانده است. این خلأ نهادی و تمرکزگرایی، موجب گشته تا صیانت از حقوق عامه دچار پراکندگی و ناکارآمدی شده و دادرسی منسجمی برای آن شکل نگیرد. براین اساس، ضرورت دارد تا با بازخوانی ساختارها برای گذار به الگویی کارآمد، به این پرسش پاسخ داده شود که «در نظام حقوقی ایران، صیانت و احیای حقوق عامه در صلاحیت کدام‌یک از مراجع قضائی، شبه‌قضائی و اداری قرار دارد و این مراجع با چه سازوکار و کیفیت و الگویی امکان مداخله را دارند؟».

در راستای پاسخ به پرسش فوق، این پژوهش با روش «توصیفی-تحلیلی» و با بهره‌گیری از شیوه گردآوری کتابخانه‌ای، به واکاوی اسناد قانونی، رویه‌های قضائی و دکتترین حقوقی پرداخته است. در این مسیر، تلاش شده است تا با تحلیل ظرفیت‌های موجود در قوانین - از جمله قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی کیفری - و همچنین بررسی آرای وحدت‌رویه، چارچوبی جامع برای شناخت صلاحیت‌های ذاتی و اکتسابی مراجع مختلف ترسیم گردد. این روش به نگارندگان امکان می‌دهد تا ضمن آسیب‌شناسی وضعیت موجود، الگویی منسجم برای تقسیم کار میان مراجع قضائی و غیرقضائی در فرایند احیای حقوق عامه ارائه نمایند.

اگرچه ادبیات حقوقی کشور در سال‌های اخیر شاهد تولیدات ارزشمندی در حوزه «حقوق عامه» بوده است، اما تمایز بنیادین و رویکرد «صلاحیت‌سنجی ساختاری» نوشتار حاضر در قیاس با آثار پیشین کاملاً مشهود است. (غمامی، ۱۳۹۷: ۹۰) با رویکردی تحول‌خواه و معطوف به ترسیم الگوی مطلوب، احیای حقوق عامه را در گرو «تحول در نظام هنجارها» و وضع قوانین جدید دانسته است. این در حالی است که پژوهش حاضر با تمرکز بر جنبه‌های عملیاتی و اجرایی، به جای تأکید بر تحولات تقنینی آتی، به امکان‌سنجی و فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی «بالفعل و موجود» در مراجع سه‌گانه (قضائی، شبه‌قضائی و اداری) می‌پردازد. خورشیدی اطهر (۱۳۹۸: ۱۶۴-۱۶۵) به‌طور اختصاصی ماهیت اقدامات «دادستان» را به‌عنوان دستورهای اداری غیرقابل اعتراض تحلیل نموده است. وجه افتراق پژوهش حاضر با آن اثر در این است که با عبور از رویکرد «تک‌نهادی»، مسئله احیای حقوق عامه را از انحصار دادستانی خارج کرده و نقش سایر بازیگران، به‌ویژه مراجع اداری و شبه‌قضائی را نیز

واکاوی می‌نماید. بیدار و همکاران (۱۳۹۸: ۱۷) آسیب‌شناسی خود را به مرحله «اجرای احکام» و آن هم صرفاً در «شعب دیوان عدالت اداری» محدود کرده‌اند. تمایز پژوهش حاضر در آن است که گستره بحث را به تمامی مراحل دادرسی (از صلاحیت تا اجرا) و تمامی مراجع ذی‌ربط تعمیم داده و نگاهی کلان‌نگر به نظام دادرسی دارد. اصحابی و پروین (۱۴۰۱: ۷۶) چالش اصلی احیای حقوق عامه در دیوان عدالت اداری را در مفهوم «ذی‌نفع» و لزوم گذار به نفع عمومی جستجو کرده‌اند. پژوهش حاضر، ضمن پذیرش اهمیت این چالش، با رویکردی «ساختارشناسانه»، فراتر از موانع شکلی دادخواست، به بررسی صلاحیت ذاتی مراجع مختلف برای ورود به این دعاوی می‌پردازد، و در آخر غمامی (۱۴۰۲: ۳۱) تحولات تقنینی اخیر قانون دیوان (۱۴۰۲) را به‌طور خاص در تأسیس «معاونت حقوق عامه» بررسی کرده است. اگرچه این موضوع بخشی از پژوهش حاضر را نیز تشکیل می‌دهد، اما تمایز اصلی در این است که نوشتار حاضر این تحول را در کنار سایر ظرفیت‌های مراجع شبه‌قضائی و کیفری قرار داده و درصدد ترسیم یک «منظومه دادرسی» جامع است، نه صرفاً تحلیل یک نهاد خاص.

لذا در راستای متمیم خلأ پژوهشی موجود، ساختار این نوشتار در پنج بخش سامان یافته است؛ ابتدا به «صلاحیت‌سنجی مراجع شبه‌قضائی» پرداخته خواهد شد تا جایگاه این نهادها در فرایند احیای حقوق عامه روشن گردد. در گام دوم، «امکان‌سنجی پیگیری در مراجع اداری» با تمرکز بر دیوان عدالت اداری و تحولات تقنینی اخیر واکاوی می‌شود. بخش سوم به بررسی «صلاحیت مراجع کیفری» و چالش‌های استنادی آن اختصاص دارد و در بخش چهارم، «ظرفیت مراجع حقوقی» مورد مذاقه قرار می‌گیرد. سرانجام، در بخش پنجم و پایانی، با جمع‌بندی مباحث مطروحه، الگویی منسجم برای تقسیم کار میان مراجع مختلف ارائه خواهد شد.

۱. امکان‌سنجی پیگیری حقوق عامه در مراجع شبه‌قضائی

ورود به بحث صلاحیت مراجع شبه‌قضائی در صیانت از حقوق عامه، بدو با یک چالش ساختاری و ماهوی مواجه است. این مراجع که غالباً ذیل قوه مجریه و برای رسیدگی تخصصی تأسیس شده‌اند، دارای ماهیتی «ترافعی» بوده و فلسفه وجودی آن‌ها بر «فصل خصومت» میان طرفین دعوا استوار است. چالش بنیادین در این است که ساختار رسیدگی در این نهادها، «شکایت‌محور» طراحی شده و فاقد سازوکارهای «کنش‌گرانه» و ابتکار عمل برای شناسایی نقض حقوق عمومی است. لذا این پرسش و ابهام جدی مطرح می‌گردد که آیا نهادی که بر مبنای اصل عدم صلاحیت در حقوق اداری، صرفاً در چارچوب نصوص صریح و پس از طرح شکایت ذی‌نفع خصوصی امکان ورود دارد، می‌تواند بار سنگین صیانت از حقوق عامه را، به‌عنوان بخشی از سازوکار رسیدگی‌کننده به تظلمات و ترافعات، بر دوش کشد؟

توضیح آنکه 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؛ بدین معنا که دستگاه قضائی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حقی زائل می شود و حریمی مورد تعرض قرار می گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد (افشاری، پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۲). محصور بودن مفهوم احیای حقوق عامه در وظایف قوه قضائیه یا قابلیت الغاء خصوصیت از آن تصریح خاصی ندارد و قرینه ای نیز برای آن نمی توانیم پیدا کنیم. هرچند در بند ۲ اصل ۱۵۶ «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع» از رسالت های تأسیس قوه قضائیه اعلام شده است، اما روح حاکم بر اصل ۳ قانون اساسی حقوق عامه را نیز در بر داشته و امکانات دولتی را برای نیل به آن هدف جهت دهی می کند. بنابراین نمی توان گفت مفهوم حقوق عامه صرفاً در اصل ۱۵۶ و ذیل قوه قضائیه منحصر شده است، بلکه شناسایی آن توسط حاکمیت بیان شده و سپس احیای آن از طریق قوه قضائیه پیگیری شده است. به همین طریق می توان گفت احیای حقوق عامه مفهومی فراقوه ای و از وظایف اصلی حاکمیت است که در پرتو مبانی حکومت بر همه شئون تقنین، اجرا و قضا حاکمیت دارد.

مراجع شبه قضائی نهادی متمایز از ساختار قضائی رسمی اند که به منظور رسیدگی تخصصی به اختلافات معین و در حدود صلاحیت های منصوص قانون تأسیس می شوند؛ این نهادها غالباً با ترکیبی مرکب از یک یا چند عضو قضائی همراه با اعضای غیرقضائی صاحب نظر (کارشناسان یا نمایندگان قوه مجریه و مقننه) سامان می یابند و از این رهگذر هم زمان ظرفیت های قضائی (یافتن واقعیت و اعمال قاعده) و تخصصی را جمع می کنند. شاخصه ماهوی این مراجع تصدی یک امر قضائی در نهاد غیرقضائی است و کارکرد محوری این نهادها «فصل خصومت» است؛ یعنی صدور تصمیماتی که در عمل آثار قاطع و الزام آور نسبت به طرفین ایجاد می کنند، هرچند امکان نظارت دادگاهی یا درخواست ابطال تصمیمات آنان در مرجع صالح قضائی محفوظ است؛ این نسبت ترکیبی میان اقتدار اجرایی تصمیم و امکان کنترل قضائی، از شاخصه های بنیادین ماهیت شبه قضائی است. (صادقی، غلامی، ۱۴۰۱: ۸۵-۸۶).

باتوجه به ماهیت مراجع شبه قضائی که به عنوان مرجعی برای تسهیل حل اختلاف و تعارضات و به عنوان بازوی کمک کننده به قوه قضائیه ذیل قوه مجریه تشکیل می شود (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۵) می توان گفت صرفاً در اموری که به ایشان به واسطه ایجاد اختلاف ارجاع می شود ورود می کنند و خود نمی توانند رأساً اقدام به اقامه دعوا و یا صدور حکم بدون شکایت شخصی نمایند. در حقیقت چون غالب این نهادها شأن حل اختلافی داشته و شأن نظارتی ندارند، نمی توانند به طور فعالانه در این زمینه ایفای نقش کنند و باتوجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق اداری، تصریحی بر چنین وظیفه ای برعهده نهاد های شبه قضائی هم وجود ندارد.

در غالب کشورهای دارای نظام‌های سیاسی تفکیکی، مبنای اصلی تفکیک قوا و همه ساختارهای سیاسی، اعمال اقتدار عمومی است. به همین دلیل به‌رغم سطح تقنینی مداخلات قضائی که در صلاحیت قوه مقننه است و سطح قضائی آن نیز توسط قوه قضائیه و در قالب مراجع قضائی در معنای عام به نمایش گذاشته می‌شود، سطح اجرایی مداخله کیفری، می‌تواند با عملکرد دولت در معنای قوه مجریه، همراه گردد. افتراقی بودن این نوع مداخله‌گری که در بردارنده رویکردها و رویه‌هایی افتراقی است، موجب می‌شود جایگاه حقوق عامه و صیانت از آن به واسطه سازوکارهای مداخله‌گری کیفری، به‌صورت برجسته‌تر و نمایان‌تر در گفتمان نظام حکمرانی کشور مشخص شود. (شیری و شاملو، ۱۴۰۳: ۳۶۳) لذا می‌توان استدلالی از این جنس مطرح کرد که احیای حقوق عامه به‌عنوان یک وظیفه ذاتی برای حکومت مانند یک قاعده حقوقی عمل می‌کند و احتیاجی به تصریح در قوانین منصوص نداشته و نهادهای شبه‌قضائی به‌عنوان جزئی از پیکره حاکمیت اقدام به احیای آن به‌صورت فعالانه خواهند کرد. چنانچه مفهوم حقوق عامه که به‌عنوان یکی از مفاهیم جدی و اصیل فقه اسلامی توسط بسیاری از فقها به‌عنوان یک نهاد مسلم فقهی پرداخته شده و آن را از وظایف دولت می‌دانند. (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۵) براین مبنای پذیرش ماهیت ذاتی این تکلیف برای حکومت، مستلزم آن است که نهادهای شبه‌قضائی نیز به‌مثابه بازوان رسیدگی‌کننده در بدنه قوه مجریه، صلاحیت خود را محدود به نصوص صریح ندانسته و با اتکا به این اصول بنیادین، نقشی فراتر از فصل خصومت صرف ایفا نموده و در جایگاه پاسدار فعال حقوق عامه در حوزه تخصصی خود ظاهر شوند.

فلذا این مسئله را می‌توان به‌عنوان یکی از اصول حقوقی که در اصول ۳، ۱۱ و ۱۵۶ قانون اساسی به آن اشاره شده است بر روح قوانین حاکم دانسته و آن را فارغ از تصریح یا عدم تصریح مانند یک اصل حقوقی دائماً ساری و جاری بر همه مقررات در نظر گرفت. با این حال متأسفانه سازوکار اجرای آن در نهادهای شبه‌قضائی وجود نداشته -که این مسئله تا حد زیادی مرتبط با ابهام در مفهوم حقوق عامه است- و با فحص در این زمینه هیچ نمونه‌ای از ورود این نهادها برای احیای حقوق عامه چه در فضای تقنینی و چه در رویه عملی مشاهده نشده است، حال آنکه ظرفیتی بدین اهمیت به لحاظ ارجاع اختلافات عموم مردم و گسترده‌ی صلاحیت‌ها قطعاً می‌تواند بازوی قدرتمندی در قوه مجریه برای جاری ساختن مفاهیم حقوق عامه و نظارت بر اجرای آن داشته باشد.

البته، با عنایت به خصیصه توافقی و فقدان صلاحیت کنشی در مراجع شبه‌قضائی، نمی‌توان انتظار داشت که این نهادها بار اصلی پایش مستمر حقوق عامه را بر دوش کشند. درواقع، در الگوی مطلوب تقسیم کار، مراجع شبه‌قضائی به‌مثابه «حلقه‌های تخصصی میانی» عمل می‌کنند که صرفاً پس از شناسایی نقض توسط نهادهای نظارتی یا شکات خصوصی، در محدوده فنی خود مداخله می‌نمایند.

لذا برای ترسیم یک منظومه کارآمد، نیازمند مرجعی هستیم که برخلاف این نهادها، واجد صلاحیت نظارتی عام و پیشینی باشد؛ نقشی که جستجوی آن در مراجع اداری (دیوان عدالت اداری) منطقی‌تر می‌نماید و ذیلاً بدان پرداخته خواهد شد.

۲. امکان‌سنجی پیگیری حقوق عامه در مراجع اداری

دیوان عدالت اداری اگرچه طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در راستای اصل ۱۵۶، اصلی‌ترین سنگر قضائی نظارت بر اعمال و مصوبات دولت محسوب می‌شود، اما در مقام عمل با چالش‌های آیین دادرسی بازدارنده‌ای دست‌به‌گریبان بوده است. مانع اصلی در مسیر پیگیری حقوق عامه در این مرجع، سیطره رویکرد حقوق خصوصی بر دادرسی اداری و اصرار رویه قضائی بر لزوم اثبات «نفع شخصی و مستقیم» برای شاکی بوده است. این قاعده سنتی، عملاً دیوان را در برابر مصوباتی که حقوق کلیت جامعه را هدف قرار می‌دادند اما فاقد شاکی خصوصی مشخص بودند، دچار «بن بست رویه‌ای» نموده و ظرفیت این نهاد را از یک ناظر عالی بر حسن اداره امور، به یک مرجع حل اختلاف فردی تقلیل داده بود. لذا امکان‌سنجی در این بخش، ناظر به بررسی راهکارهای برون‌رفت از این انسداد شکلی است.

اصل ۱۷۳ قانون اساسی با تأسیس دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسیدگی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی»، شالوده اصلی نظارت قضائی بر اعمال قوه مجریه و تضمین حقوق شهروندان در برابر اقتدارات عمومی را بنا نهاده است. این نهاد که در چارچوب کلان رسالت قوه قضائیه مبنی بر «احیای حقوق عامه» (اصل ۱۵۶ قانون اساسی) عمل می‌کند، به لحاظ نظری، اصلی‌ترین متولی قضائی صیانت از حقوق عامه در برابر کنش‌های اداری دولت است. با این حال، ترجمه این رسالت بنیادین به یک رویه قضائی کارآمد، همواره با چالش‌های مفهومی و ساختاری مواجه بوده است که بخش قابل‌توجهی از آن، تا پیش از اصلاحات اخیر به تفسیر مضیق از شرایط دادخواهی عمومی باز می‌گشت. این وضعیت، دیوان را در عمل به یک مرجع رسیدگی به تظلمات فردی تقلیل داده و ظرفیت آن برای پرداختن به موضوعات کلان و دارای نفع عمومی را مغفول گذارده بود.

آسیب‌شناسی نظام دادرسی اداری ایران، به روشنی نشان می‌دهد که مهم‌ترین مانع در مسیر پیگیری حقوق عامه، اصرار رویه قضائی بر لزوم اثبات «نفع شخصی و مستقیم» برای اقامه دعوا در شعب دیوان بوده است. (پروین و اصحابی، ۱۴۰۱: ۵۸) این قاعده که از حقوق خصوصی به عاریت گرفته شده، با ماهیت «فرافردی» و «ذی‌نفع غیرمحصور» حقوق عامه در تعارض کامل قرار داشت و در عمل، به بن‌بستی رویه‌ای منجر می‌شد که در آن، تضییع گسترده منافع جمعی، فاقد هرگونه دادخواه مشخص و در نتیجه، هرگونه سازوکار مؤثر دادخواهی باقی می‌ماند. همین بن‌بست رویه‌ای، یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی ساختارهای

موجود در احیای حقوق شهروندان بوده و ضرورت طراحی الگویی جدید را ایجاب می‌کرد. (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۱) این پارادوکس که در آن، یک حق اساسی به دلیل موانع آیین دادرسی، عملاً غیرقابل استیفا می‌گردد، مشروعیت و کارآمدی نظام عدالت اداری را با چالشی جدی مواجه ساخته بود.

اصلاحات سال ۱۴۰۲ قانون دیوان عدالت اداری را می‌توان نقطه عطفی در جهت رفع این بن‌بست تاریخی و گامی بلند در مسیر عملیاتی‌سازی پیگیری حقوق عامه دانست. قانونگذار در این تحول، با عبور از قاعده سنتی «ذی‌نفع مستقیم»، به‌صورت نوآورانه اقدام به ایجاد و شناسایی شاکیان جایگزین برای دادخواهی عمومی نموده است. (غمامی، ۱۴۰۲: ۲۶) تبصره ۱ ماده ۱۷ این قانون، به نهادهای نظارتی حاکمیتی (دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور) صلاحیت طرح شکایت در موضوعات متضمن تضییع حقوق عمومی را، بدون نیاز به اثبات ذی‌نفعی و با معافیت از هزینه دادرسی، اعطا کرده است. این تدبیر، ضمن به رسمیت‌شناختن نقش نظارتی این نهادها، بار دادخواهی را از دوش شهروندان منفرد برداشته و آن را برعهده نهادهایی قرار می‌دهد که از توان کارشناسی و اقتدار حاکمیتی لازم برای به چالش کشیدن تصمیمات کلان اداری برخوردارند.

در گامی دیگر و در جهت تقویت جامعه مدنی، تبصره ۲ ماده ۱۷ به سازمان‌های مردم‌نهاد تخصصی (در حوزه‌هایی چون محیط‌زیست، بهداشت عمومی و حقوق شهروندی) اجازه داده است تا در قلمرو فعالیت خود، غیرقانونی بودن تصمیمات را در دیوان به چالش بکشند. این تحول که به مراتب از ظرفیت محدود ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری فراتر می‌رود، به سمن‌ها «حق طرح شکایت» اعطا کرده و آن‌ها را از جایگاه یک «اعلام‌کننده جرم» صرف، به یک «دادخواه رسمی» در حوزه اداری ارتقا می‌دهد. (پاک‌نژاد و غمامی، ۱۴۰۰: ۵۶-۵۸) بدین ترتیب، مقتن با شناسایی این ظرفیت، اصل مشارکت مردمی را به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی خوب، در فرایند دادرسی اداری نهادینه ساخته است.

بالین‌همه، مهم‌ترین گام در این اصلاحات، تأسیس نهاد «معاون حقوق عامه» در ماده ۱۲۰ قانون است که می‌توان آن را تولد یک «دادستان اداری» در نظام حقوقی ایران تلقی کرد. (افشاری و اکبری، ۱۴۰۰: ۴۰) این مقام قضائی، اختیار یافته است تا رأساً و بدون نیاز به گزارش یا شکایت، علیه اقدامات و تصمیمات ناقض حقوق عامه اقامه دعوا کرده یا ابطال مقررات مغایر را از هیئت عمومی درخواست نماید. (غمامی، ۱۴۰۲: ۲۸) این نهادینه‌سازی یک مدعی‌العموم اداری، که به‌صورت کنش‌گر و پیشینی عمل می‌کند، تجلی بارز نظریه تکلیف حاکم در صیانت از حقوق عامه است و الگوی دادرسی اداری را از یک مدل صرفاً واکنشی که منتظر شکایت ذی‌نفع خصوصی می‌ماند، به یک مدل کنش‌گر و مسئولیت‌محور تغییر می‌دهد که در آن، خود دستگاه قضا متکفل اصلی پاسداری از حقوقی است که به عموم تعلق دارد.

به‌رغم این تحولات ساختاری، کارآمدی این سازوکارهای نوین، در گروی بهره‌گیری قضات دیوان از

«اصول کلی حقوق اداری» است. اصولی همچون «انصاف»^۱، «تناسب»^۲ و...، به عنوان هنجارهای بنیادینی که بعضاً توسط خود قضات در رویه قضائی کشف و مرسوم می‌شوند (پتفت و مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۱۰)، ابزارهای تفسیری - تکمیلی قدرتمندی را در اختیار دادرس اداری قرار می‌دهند تا خلأهای قانونی را پر کرده و روح حاکم بر قانون اساسی مبنی بر عدالت‌گستری را در دعاوی مربوط به حقوق عامه، ساری و جاری سازند. درواقع، این اصول، به مثابه روح حاکم بر کالبد قوانین شکلی، می‌توانند به قضات کمک کنند تا در موارد سکوت یا ابهام قانون، تصمیماتی اتخاذ نمایند که با غایت نهایی نظام حقوقی، یعنی تأمین حقوق و آزادی‌های شهروندان، سازگاری بیشتری داشته باشد.

می‌توان گفت امکان‌سنجی پیگیری حقوق عامه در مراجع اداری، پس از اصلاحات سال ۱۴۰۲، از یک وضعیت تقریباً «ممتنع» به یک وضعیت «ممکن و رو به رشد» تغییر یافته است. قانونگذار با شناسایی صلاحیت برای نهادهای نظارتی و مدنی و ایجاد مقام دادستان اداری، بخش بزرگی از موانع شکلی را مرتفع ساخته و با گذار از الگوی فردمحور و واکنشی، یک مدل چندوجهی و کنش‌گر را برای دادخواهی عمومی طراحی کرده است. با این وجود، تحقق مطلوب این امر، اکنون در گروی دو عامل است: نخست، ایجاد رویه قضائی غنی و توسعه‌یافته توسط شعب و هیئت عمومی دیوان در به‌کارگیری این ظرفیت‌های جدید؛ و دوم، تفسیر موسع از مفهوم «ذی‌نفع» و استناد به اصول کلی حقوق اداری برای تضمین حداکثری حقوقی که به همگان تعلق دارد. این هم‌افزایی میان تقنین پیشرو و قضاوت توسعه‌گرا، می‌تواند الگویی کارآمد برای احیای حقوق عامه در نظام اداری فراهم آورد.

بدین‌سان، دیوان عدالت اداری با بهره‌گیری از ظرفیت‌های نوین نظارتی و عبور از محدودیت‌های سنتی ذی‌نفعی مذکور، در جایگاه «سطح نخست صیانت» قرار می‌گیرد. کارویژه اصلی این سطح، «پایش، پیشگیری و توقف» اقدامات ناقض حقوق عامه است. با این حال، صلاحیت دیوان عمدتاً ناظر بر «عمل اداری» (ابطال تصمیم یا مصوبه) است و نسبت به «شخص متخلف» یا «جبران خسارت»، فاقد ابزارهای قهری شدید یا ترمیمی است. اینجاست که ضرورت وجود صلاحیت‌های مکمل در سایر مراجع آشکار می‌گردد تا در صورت احراز سوءنیت یا وقوع جرم، چرخه صیانت تکمیل شود.

۳. امکان‌سنجی پیگیری حقوق عامه در مراجع کیفری

در ساحت حقوق کیفری، پیگیری حقوق عامه با یکی از جدی‌ترین چالش‌های نظری و عملی، یعنی اصطکاک با «اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات» مواجه است. از یک‌سو، ضمانت اجرای کیفری به‌عنوان شدیدترین اهرم حاکمیت، لازمه صیانت از خطوط قرمز جامعه است؛ اما از سوی دیگر، مفهوم حقوق

1. Fairness

2. Proportionality

عامه سعه و گستره فراوانی دارد که انطباق آن با عناوین مجرمانه مصرح و مضیق، دشوار می‌نماید. پرسش چالش‌برانگیز در این مقام آن است که چگونه می‌توان در سایه فقدان جرم‌انگاری‌های صریح برای تمامی مصادیق حقوق عامه و با وجود ابهام مفهومی در این حوزه، بدون خدشه بر اصول مسلم حقوق جزا، از ظرفیت دادرها و دادگاه‌های کیفری برای تعقیب ناقضان حقوق عمومی بهره جست؟

پاسخ به چالش فوق چنین تمهید می‌شود که ضمانت اجرای کیفری، به‌مثابه شدیدترین و قاطع‌ترین اهرم مداخله حاکمیت، ابزاری است که در راستای صیانت از ارکان بنیادین نظام و حقوق ملت به کار گرفته می‌شود. اصولاً دولت‌ها به‌منظور پیشگیری از تضییع حقوق اولیه شهروندان، همچون آزادی و امنیت، به کیفردهی خاطیان مبادرت می‌ورزند. (زراعت، محدثه؛ و زراعت عباس، ۱۴۰۰: ۵۵-۵۷) در این منظومه، جرائمی که خدشه بر امنیت ملی، تشویش اذهان عمومی یا افساد فی‌الارض را در پی داشته باشند، با واکنش‌های کیفری شدیدتری مواجه می‌گردند؛ ازهمین‌روست که حتی در مضیق‌ترین تفاسیر از مفهوم «حقوق عامه» نیز، توسل به ضمانت اجرای کیفری امری اجتناب‌ناپذیر و پذیرفته‌شده تلقی می‌گردد. به بیان دقیق‌تر، ازمنظر مقنن، نقض برخی خطوط قرمز جامعه (که لزوماً به زیان فردی خاص محدود نمی‌شود)، با صرف جبران خسارت ترمیم‌پذیر نبوده و تحقق‌بازدارندگی مؤثر، مستلزم اعمال مجازات‌هایی فراتر از جبران‌های مدنی و غرامت است.

برپایه تحلیل‌های به‌عمل‌آمده، می‌توان اذعان داشت که فلسفه تشکیل دادگاه‌های جزایی، پاسداری از حقوق اساسی شهروندان است و در یک رویکرد کلان، رسالت صیانت از حقوق عامه به ساحت حقوق کیفری واگذار گردیده است؛ (اردبیلی، ۱۴۰۰: ۴۴) امری که تبلور آن در قانون مجازات و محاکم کیفری مشهود بوده و اساس تقنین در حوزه کیفری، بر مدار احیا و حفاظت از حقوق عامه استوار می‌باشد. با این تمهید، پرسش بنیادین آن است که با عنایت به حاکمیت «اصل قانونی بودن جرم و مجازات» از یک‌سو و «ابهام مفهومی حقوق عامه» از سوی دیگر، چگونه می‌توان بدون جرم‌انگاری صریح - که از لوازم انفکاک‌ناپذیر اصل قانونی بودن است - امکان پیگیری کیفری حقوق عامه را میسر دانست؟

در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ آمده است: «هر یک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.» که تصریح در این ماده بر جرم‌انگاری رفتارهای سالب حقوق عامه از سمت مقامات و مأمورین حکومتی است. البته مفهوم این ماده سابقاً در ماده ۸۳ قانون مجازات مصوب ۱۳۰۴ پیش از انقلاب

اسلامی نیز آمده بود.^۱ در ماده بیان شده، مفهوم «آزادی شخصی افراد ملت» در کنار حقوق مقرر در قانون اساسی ذکر شده است که این مسئله دلالت بر تفاوت معنایی دو مفهوم داشته و از آنجا که «آزادی» مفهومی موسع است، تبیین حدود و ثغور آن در قانون، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌نمود که ناگزیر برای بیان حدود آن با مراجعه به قانون اساسی صرفاً آزادی شخصی در اصل ۳۲ و ۳۳، آزادی مذاهب و ادیان در اصل ۱۲^۲ و ۱۳^۳، آزادی زبان قومیت‌ها در اصل ۱۵^۴، آزادی احزاب در اصل ۲۶^۵ و آزادی تشکیل تجمعات در اصل ۲۷^۶ از موارد قابل احصا است. (رحمدل، ۱۳۹۱: ۶۰-۶۱)

با مذاقه در مفهوم «آزادی شخصی افراد ملت»، آشکار می‌گردد که این عنوان قادر به بازتاب تمامی ابعاد «حقوق عامه» نیست؛ چرا که میان این دو، نسبت منطقی عموم و خصوص مطلق برقرار بوده و حقوق عامه، دایره‌ای به مراتب وسیع‌تر را در بر می‌گیرد. از این رو، با عنایت به تحولات قانون اساسی و تأسیس نهاد «حقوق عامه»، شایسته بود مقنن در نگارش این ماده، به جای تکرار ادبیات قوانین پیشین، از واژگانی هم‌سو با ادبیات قانون اساسی بهره می‌جست تا انسجام تفسیری میان قوانین عادی و

۱. ماده ۸۳ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴: «هر یک از اشخاص مذکور در ماده قبل [هر یک از وزراء و اعضاء پارلمان و صاحب منصبان و مأمورین دولتی] که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا افراد ملت را از حقوقی که قانون اساسی به آن‌ها داده محروم نماید از شغل خود منفصل و از پنج تا ده سال از حقوق اجتماعی محروم خواهد شد.»

۲. اصل ۳۲ ق.ا: «هیچ‌کس را نمی‌توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند...».

۳. اصل ۳۳ ق.ا: «هیچ‌کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد...».

۴. اصل ۱۲ ق.ا: «... مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل هستند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.»

۵. اصل ۱۳ ق.ا: «ایرانیان زرتشتی، کلیبی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.»

۶. اصل ۱۵ ق.ا: «... ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است.»

۷. اصل ۲۶ ق.ا: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند...».

۸. اصل ۲۷ ق.ا: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.»

قانون اساسی محفوظ بماند. در مقام رفع ابهام از عبارت «حقوق مقرر در قانون اساسی» مندرج در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، اداره کل حقوقی قوه قضائیه طی نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۸۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۳، دامنه شمول آن را تبیین نموده و اشعار داشته است که این عبارت، «شامل همه حقوق مقرر در اصل بیست و دوم... و به‌ویژه اصول نوزده تا چهل و دوم» می‌شود. ۱ بدین‌سان، اصل ۲۲ که به احصاء مصادیقی چون «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص» پرداخته، در کنار سایر اصول فصل سوم (حقوق ملت)، مبنای تفسیر این ماده قرار می‌گیرد.

باین‌حال، در مرحله اجرای این ماده، این پرسش مطرح می‌شود که آیا تخلف از حقوق عامه در مراجع کیفری قابل پیگیری است یا به دلیل ارتکاب آن توسط مقامات و مأمورین حکومتی، باید از طریق مراجع اداری پیگیری شود؟ ماده مزبور ضمن ذکر عنوان تخلف، مرتکب را مأمورین حکومتی تعیین کرده است که باتوجه به ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که مقرر می‌دارد: «در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، دیوان عدالت اداری... تشکیل می‌گردد»، مرجع اختصاصی برای رسیدگی به تخلفات آنان وجود دارد.

آن‌طور که به‌نظر می‌رسد، مسئله سلب آزادی از عموم افراد و نقض حقوق مصرح ایشان در قانون اساسی، علاوه بر جنبه کیفری، از سوی مقنن دارای وصف اداری هم بوده و بررسی جنبه تخلف اداری آن در دیوان عدالت صورت می‌گیرد و در صورت تشخیص وصف مجرمانه، جهت رسیدگی به دادگاه کیفری ارجاع می‌شود. بنابراین می‌توان گفت نقض آن بخش از حقوق عامه که در ماده ۵۷۰ ذکر شده است، علاوه بر جنبه اداری، دارای وصف کیفری نیز بوده و قابل تعقیب از طریق مراجع کیفری است. البته در خصوص برخی از حقوق مصرحه در قانون اساسی، مطابق نظریه ۷/۹۹/۸۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه: «بدیهی است چنانچه درخصوص برخی از این حقوق در قوانین کیفری، ضمانت اجرا تعیین شده باشد، از شمول ماده ۵۷۰ قانون پیش‌گفته خارج و مشمول حکم خاص خواهد بود»؛ فلذا برخی از موارد نقض حقوق عامه که دارای قوانین خاص هستند، از طریق همان قوانین در مراجع کیفری قابل پیگیری‌اند.

بنابراین، مداخله کیفری در قلمرو حقوق عامه، واجد وصف «تکمیلی و بازدارنده» است. درواقع، زمانی که نقض حقوق عامه از آستانه یک تخلف اداری صرف فراتر رفته و ارکان جرم محقق گردد،

۱. شماره پرونده: ۹۹-۲/۱۸۶-۸۲۰ ک؛ قابل مشاهده در: پایگاه اداره کل حقوقی قوه قضائیه به آدرس:

<https://edarehoquqy.cadl.ir>

مرجع کیفری به عنوان «لایه دوم دفاع و پیگیری از حقوق عامه» وارد عمل می‌شود. در این مرحله، هدف از دادرسی، نه صرفاً ابطال عمل (که در صلاحیت دیوان بود)، بلکه مجازات فاعل و ایجاد بازدارندگی است. با این وجود، حتی مجازاتِ خاطی نیز به معنای اعاده کامل وضع به حال سابق نیست و جای خالی سازوکاری برای «جبران خسارات وارده بر جامعه» همچنان احساس می‌شود.

۴. امکان‌سنجی پیگیری حقوق عامه در مراجع حقوقی

در خصوص مراجع حقوقی (محاکم عمومی)، اگرچه اصل صلاحیت عام دادگستری اجازه رسیدگی به هرگونه تظلم‌خواهی را می‌دهد، لیکن چالش اصلی در «فقدان ساختار تخصصی» و «پراکندگی رویه‌ای» نهفته است. برخلاف برخی نظام‌های حقوقی که مراجع ویژه‌ای را برای صیانت از اصول قانون اساسی و حقوق ملت پیش‌بینی کرده‌اند، در نظام حقوقی ایران، فقدان یک آیین دادرسی مدنی ویژه برای این امر، موجب گشته است تا مطالبه جبران خسارات وارده بر اجتماع، در قالب دعاوی پراکنده مسئولیت مدنی و بدون متولی مشخص صورت پذیرد. لذا مسئله محوری در این بخش، واکاوی ظرفیت‌های موجود در مراجع حقوقی عام برای پرکردن خلأ جبران خسارت در دعاوی فاقد مدعی خصوصی است.

توضیح آنکه پیگیری حقوق عامه در مراجع حقوقی، مستلزم استقرار ساختار و سازوکاری است که در آن، صیانت از این حقوق به مثابه یک کارویژه عملی در دستور کار قرار گرفته باشد. در این راستا، مراجع حقوقی به دو دسته «عام» و «اختصاصی» قابل تقسیم هستند. مراجع عام، که بستر اولیه نظام دادگستری را تشکیل می‌دهند (شامل دادگاه‌های عمومی و حتی مراجع اختصاصی نظیر دادگاه خانواده)، اگرچه با هدف انحصاری صیانت از حقوق عامه تأسیس نشده‌اند، اما به اعتبار شأن قضائی خود، زمینه نخستین پاسداری از این حقوق را فراهم می‌سازند (شیری و شاملو، ۱۴۰۳: ۳۶۹). اساساً در بعد مدنی ضرورتی ندارد که مقنن به لزوم جبران خسارات وارد بر افراد توسط مسبب آن تصریح نماید و عدم تصریح به جبران نیز مانع نمی‌شود که افراد بتوانند با مراجعه به دادگستری و محاکم حقوقی الزام مکلف به ایفای تکلیف را بخواهند و طلب جبران خسارت وارده را نمایند (رحمدل، ۱۳۹۱: ۸۱) که با این استدلال در صورت ورود هرگونه ضرری مطابق قانون مسئولیت مدنی، الزام واردکننده خسارت به جبران آن قابل مطالبه است.

در نظام‌های حقوقی نظیر فرانسه، مراجع اختصاصی همچون «شورای قانون اساسی» با صلاحیتی ویژه جهت تحقق اصول قانون اساسی و رسیدگی به نقض آزادی‌ها و حقوق مصرح در آن، تأسیس

شده‌اند تا شهروندان بتوانند تضییع حقوق عمومی خود توسط مقامات و نهادهای دولتی را پیگیری نمایند. این نهاد، نمونه بارزی از شناسایی مرجع اختصاصی رسیدگی به حقوق عامه است که در اغلب کشورهای اروپایی رواج داشته و از حیث صلاحیت، شأنی بالاتر از دادگاه‌های عمومی (کیفری و حقوقی) دارد. (گرجی، ۱۳۹۳: ۱۸۳) در همین راستا، دادگاه قانون اساسی فرانسه در برخی آرای خود، نظیر «پرونده مهاجران آفریقایی علیه دولت فرانسه» (۲۰۰۵)، چنین استدلال نموده است: «...گاه و چه‌بسا در بسیاری از موارد، ضمانت‌اجراهای مدنی از جمله حکم به جبران خسارت... نمی‌تواند اقدام مؤثری در راستای احقاق حقوق از دست‌رفته شهروندان محسوب شود. در این حالت، باید از سطح به‌مراتب شدیدتری از مداخله‌گری حاکمیت بهره برد. براین مبنا، مداخله کیفری برای صیانت از این حقوق، مفهوم، جایگاه و جلوه خاص خود را می‌یابد». (شیری و شاملو، ۱۴۰۳: ۳۶۹) براین اساس، به نظر می‌رسد تأسیس یک مرجع اختصاصی برای صیانت از حقوق عامه که ضمن صلاحیت جهت حکم به جبران خسارت مدنی، از اقتدار لازم برای پیگیری و مداخله کیفری نیز برخوردار باشد، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. چنین نهادی می‌تواند با تمرکز صلاحیت‌ها، ضعف‌های ناشی از پراکندگی آراء و تشتت رویه در دادگاه‌های عمومی (حقوقی و کیفری) را جبران نموده و ضمانت‌اجرای مؤثرتری را فراهم آورد.

علی‌هذا، مراجع حقوقی با تکیه بر قواعد مسئولیت مدنی، عهده‌دار «سطح سوم و نهایی» در فرایند احیای حقوق عامه می‌باشند. اگر دیوان عدالت اداری «منشأ تخلف» را زایل می‌کند و دادگاه کیفری «متخلف» را مجازات می‌نماید، دادگاه حقوقی وظیفه «ترمیم آسیب» را برعهده دارد. بدین ترتیب، این مراجع نه در عرض یکدیگر، بلکه در یک «نظام صلاحیت طولی و مکمل» تعریف می‌شوند که هر یک، بُعدی از ابعاد نقض شده حقوق عامه را پوشش می‌دهند و تنها با تجميع این سه سطح است که می‌توان از «احیای کامل» سخن گفت.

نتیجه‌گیری

واکاوی نظام حقوقی ایران بیانگر آن است که «حقوق عامه» به دلیل ماهیت فراقدری و گستردگی مصادیق (از آزادی‌های اساسی تا استانداردهای اداری و محیط‌زیستی)، در صلاحیت انحصاری یک مرجع واحد قرار نمی‌گیرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام دادرسی ایران از الگوی تمرکزگرا (که صرفاً دادستان را متولی می‌دانست) عبور کرده و به سمت یک «نظام صلاحیت‌های توزیع شده» حرکت کرده است. در این الگو، صیانت از حقوق عامه نه یک وظیفه تک‌ساحتی، بلکه فرایندی

چندلایه است که در آن مراجع قضائی، شبه قضائی و اداری، هر یک براساس «ماهیت نقض» (تخلف اداری، جرم یا ورود خسارت) و «ابزار دادرسی» خود، بخشی از پازل احیا را تکمیل می کنند.

در حوزه دادرسی اداری و شبه قضائی، تفکیک ظریفی قابل شناسایی است. مراجع شبه قضائی به دلیل ماهیت ترافعی و وابستگی به ساختار قوه مجریه، فاقد ابتکار عمل لازم برای صیانت پیشگیرانه از حقوق عامه هستند و نقش آنان عمدتاً به فصل خصومت های موردی محدود مانده است. در مقابل، دیوان عدالت اداری با تحولات تقنینی سال ۱۴۰۲، با گذر از پارادایم سنتی نفع شخصی مستقیم و پذیرش صلاحیت برای دادستان اداری (معاونت حقوق عامه) و جامعه مدنی (سمن ها)، به کارآمدترین مرجع نظارتی برای ابطال تصمیمات و اقدامات ناقض حقوق نوعی شهروندان تبدیل شده است. این تحول، دیوان را از یک دادگاه صرفاً تظلم خواه، به یک نهاد صیانت گر ساختاری ارتقاء داده است.

در ساحت دادرسی کیفری و حقوقی، نقش مراجع قضائی به عنوان «تضمین کننده نهایی» تثبیت می گردد. ضمانت اجرای کیفری به عنوان واپسین ابزار، زمانی فعال می شود که نقض حقوق عامه از آستانه تخلف اداری فراتر رفته و کیان جامعه یا آزادی های بنیادین را (موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی) هدف قرار دهد. دادستان در این مرحله، نه تنها به عنوان مدعی العموم کیفری، بلکه به عنوان ناظر بر حسن اجرای قوانین، نقش محوری دارد. هم زمان، مراجع حقوقی (عام) با تکیه بر قواعد مسئولیت مدنی، وظیفه جبران خسارات وارده بر اجتماع را برعهده دارند؛ هر چند فقدان یک دادرسی اختصاصی و متمرکز در این بخش، همچنان به عنوان یک چالش ساختاری در ایجاد رویه واحد باقی مانده است.

سرانجام، برآیند تحلیل های صورت گرفته در این پژوهش، گذار از رویکردهای تک ساحتی و پیشنهاد استقرار «الگوی صلاحیت های طولی و مکمل» برای تقسیم کار میان مراجع است. مبنای نظری این الگو بر آن است که صیانت از حقوق عامه، ماهیتی چندوجهی دارد که ابزارهای یک مرجع به تنهایی برای استیفای کامل آن کفایت نمی کند؛ لذا مراجع سه گانه باید در یک چیشن منطقی و مرحله بندی شده ایفای نقش نمایند:

نخست؛ سطح نظارتی - اداری (خط مقدم پایش): در لایه نخستین، دیوان عدالت اداری قرار دارد که به مثابه دیدبان حقوق عامه عمل می کند. با توجه به تحولات قانون دیوان (مصوب ۱۴۰۲) و تأسیس «معاونت حقوق عامه»، این مرجع وظیفه پایش مستمر و ابطال تصمیمات، آیین نامه ها و اقدامات اداری ناقض حقوق شهروندان را برعهده دارد. کارویژه اصلی در این سطح، «پیشگیری از تثبیت تخلف» و «زوال عنصر غیرقانونی» است؛ بدون آنکه لزوماً به جنبه های شخصی تقصیر یا جبران خسارت پرداخته شود.

دوم؛ سطح کیفری (بازدارندگی و سزادهی): چنانچه نقض حقوق عامه از آستانه یک تخلف اداری فراتر رفته و با «سوءنیت مقامات» یا «تعدی به آزادی‌های بنیادین» (موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی) همراه گردد، صلاحیت مراجع کیفری فعال می‌شود. در این مرحله که در طول مرحله پیشین قرار دارد، نظام حقوقی از ابزار «ابطال» عبور کرده و به ابزار «کیفر» متوسل می‌شود تا با مجازات خاطیان، جنبه بازدارندگی و اعرابی صیانت از حقوق عامه را تأمین نماید.

سوم؛ سطح مدنی (ترمیم و جبران): نهایتاً، از آنجا که ابطال دستور یا مجازاتِ خاطی، لزوماً ضرر وارده به جامعه یا اشخاص را جبران نمی‌کند، مراجع حقوقی به‌عنوان حلقه تکمیل‌کننده این زنجیره وارد عمل می‌شوند. مسئولیت این سطح، استناد به قواعد مسئولیت مدنی برای «ترمیم آسیب‌های وارده» و «اعاده وضع به حال سابق» است؛ امری که فقدان آن، عدالت را ناتمام می‌گذارد.

باید اذعان داشت که کارآمدی این الگو، در گرو خروج تعاملات میان‌دستگاهی از حالت «جزیره‌ای» است. تحقق این مهم مستلزم آن است که «معاونت حقوق عامه دیوان» (به‌عنوان متولی اداری) و «دادستانی» (به‌عنوان مدعی‌العموم کیفری) در یک شبکه همکاری متقابل و ارگانیک تعریف شوند؛ به‌گونه‌ای که فرایند احیا، از لحظه شناسایی نقض در دیوان تا اجرای کامل حق در دوائر اجرا، در یک بستر واحد راهبری و مدیریت گردد.

منابع

- پنت، آرین و مرکز مال میری، احمد (۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضائی. تهران - ایران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- گرجی ازندریانی، مهدی (۱۳۹۳). در تکاپوی حقوق اساسی. چاپ ششم، تهران: جنگل.

مقالات

- اردبیلی، محمدعلی (۱۴۰۰). حقوق جزای عمومی. مجله حقوقی دادگستری، (مقاله در دست انتشار).
- افشاری، فاطمه و اکبری، مینا (۱۴۰۰). دادستان اداری در نظام حقوقی ایران؛ چالش یا فرصت. دوفصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری، ۱ (۱)، ۳۷-۵۹.
- افشاری، فاطمه و پنت، آرین. (۱۴۰۰). موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۰ (۳۳)، ۱۱۱-۱۴۰.
- امامی، محمد و موسوی، سید نصرالله (۱۳۸۳). مبانی نظری مراجع شبه قضائی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران. نشریه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ۲۱ (۴۱)، ۹۳-۱۱۰.
- بیدار، زهرا، شیبانی، عادل و مولا بیگی، غلامرضا (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی سازوکار کلی اجرای احکام شعب دیوان عدالت اداری در راستای تضمین حقوق عامه. تحقیقات حقوق شهروندی، ۴ (۱)، ۲۲-۱.
- پاک‌نژاد، امین‌اله و غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۰). سازوکارهای مشارکت نهادهای دوست دادگاه در احیای حقوق عامه. مطالعات حقوق بشر اسلامی، ۱۰ (۴)، ۵۵-۷۹.
- پروین، خیرالله و اصحابی، فاطمه (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مفهوم ذی نفع. دوفصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری، ۲ (۳)، ۵۵-۷۸.
- خورشیدی اطهر، محمد (۱۳۹۸). امکان‌سنجی دادخواهی از اقدامات دادستان مبتنی بر «احیای حقوق عامه». تحقیقات حقوق شهروندی، ۴ (۲)، ۱۵۳-۱۶۸.
- رحمدل، منصور (۱۳۹۱). حمایت کیفری از حقوق ملت. نشریه تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۳ (۱۸)، ۵۹-۸۴.
- زراعت، محدثه و زراعت، عباس (۱۴۰۰). ضمانت اجرای کیفری نقض اصول قانون اساسی؛ مطالعه موردی نقض آزادی‌ها و حقوق اساسی افراد. پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۲ (۲۳)، ۵۳-۷۴.
- شیر، زهرا و شاملو، باقر (۱۴۰۳). مداخله‌گری کیفری برای احیای حقوق عامه در نظام حقوقی ایران؛ چرایی و چالش‌ها. مجله حقوقی دادگستری، ۸۸ (۱۲۶)، ۳۶۱-۳۸۷.
- صادقی، محمد و غلامی، سمیرا (۱۴۰۱). موقعیت حقوقی اعضای غیرقضائی در مراجع قضاوتی شبه‌قضائی. فصلنامه حقوق اداری، ۹ (۳۰)، ۸۲-۱۰۳.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۷). الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی. حقوق اسلامی، ۱۵ (۵۸)، ۷۱-۹۲.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۲). صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحات ۱۴۰۲). نشریه علمی «دولت و حقوق»، ۴ (۲)، ۲۳-۳۳.
- نصرالهی نصرآباد، علیرضا و منصوریان، مصطفی (۱۴۰۳). مضیق یا موسع بودن قلمروی حقوق عامه از منظر

غایت‌گرایی عینی. پژوهش حقوق عمومی، ۲۶ (۸۳)، ۱۷۵-۲۱۴.

- نصرالهی نصرآباد، علیرضا (۱۴۰۱). صلاحیت دادستان در استناد مستقیم به قانون اساسی جهت الزام به ایفای حقوق عامه. فصلنامه رأی، ۳۸ (۱)، ۸۳-۱۰۳.

References

Books

- Petoft, A., & Malmiri, A. M. (2018). The concept and scope of general principles of administrative law: The possibility and manner of invoking them in judicial proceedings. Tehran, Iran: Center for Publications and Press of the Judiciary.
- Gorji Azandaryani, M. (2014). In Search of Constitutional Law (6th ed.). Tehran, Iran: Jangal.

Articles

- Ardabili, M. A. (2021). General Criminal Law. Judicial Law Journal (forthcoming article).
- Afshari, F., & Petaft, A. (2021). Obstacles to the revival of public rights in Iranian law and solutions for its optimal realization. Public Law Knowledge Quarterly, 10(33), 111-140.
- Afshari, F., & Akbari, M. (2021). The administrative prosecutor in Iran's legal system: Challenge or opportunity. Journal of New Studies in Administrative Law, 1(1), 37-59.
- Emami, M., & Mousavi, S. N. (2004). The theoretical foundations of quasi-judicial authorities and their position in Iranian law. Social Sciences and Humanities Journal of Shiraz University, 21(41), 93-110.
- Bidar, Z., Sheibani, A., & Molabeigi, G. (2019). Pathology of execution of judgments of Administrative Justice Court in order to guarantee public rights. Human and Citizenship Rights, 4(1), 1-22.
- Paknejad, A., & Ghamami, S. M. M. (2021). Mechanisms of participation of amicus curiae in the revival of public rights. Islamic Human Rights Studies, 10(4), 55-79.
- Parvin, K., & As'habi, F. (2022). Pathology of the revival of public rights by the Court of Administrative Justice with emphasis on the concept of legal standing. Journal of New Studies in Administrative Law, 2(3), 55-78.
- Khorshidi Athar, M. (2020). Feasibility study of protesting to the prosecutor's actions based on "revival of public rights". Human and Citizenship Rights, 4(2), 153-168.
- Rahmdel, Mansour. (2012). Criminal Protection of the Nation's Rights. International Legal Research Journal, 3(18), 59-84.
- Zera'at, M., & Zera'at, A. (2021). Criminal sanctions for violations of constitutional principles: A case study on violations of freedoms and fundamental rights. Criminal Law Research Journal, 12(23), 53-74.
- Shiri, Z., & Shamlu, B. (2024). Criminal intervention in the revival of public rights in Iran's legal system: Reasons and challenges. Judicial Law Journal, 88(126), 361-387.
- Sadeqi, Mohammad, & Gholami, Samira. (2022). The Legal Status of Non-Judicial Members in Quasi-Judicial Tribunals. Administrative Law Quarterly, 9(30), 82-103.
- Ghamami, S. M. M. (2018). A model for the revival of public rights through transformation of judicial norms and structures. Islamic Law, 15(58), 71-92.
- Ghamami, S. M. M. (2023). Competences and steps for the realization of administrative public rights: A study of the amendments to the Administrative Justice Court Law (2023). State and Law Journal, 4(2), 23-33.
- Nosrollahi Nosrabad, A. (2022). The competence of the public prosecutor to directly invoke the Constitution to enforce public rights. Ra'y Quarterly, 38(1), 83-103.
- Nasrollahi Nasrabad, A., & Mansourian, M. (2024). The Narrow or Broad Scope of Public Rights from the Perspective of Objective Teleology. Public Law Studies, 26(83), 175-214.