

The Potentials of Public Interests Litigations in Restoring Public Rights; A Comparative Case Study

Kheyrollah Parvin¹

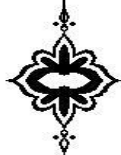
Received: 18/05/2022; Accepted: 21/11/2022

Fateme Ashabi²

Abstract

Public interest includes affairs that are beneficial to the people en masse. Building on the the right of every individual to file lawsuits as well as non-governmental organizations to do so on behalf of the people, public interest litigations play an important role in fulfilling justice and actualizing the rights of the public which might have been disregarded due to poverty, disabilities, illiteracy, negligence, etc. Consistent with Art. ۱۵۶ of the Iranian Constitution (hereinafter the Constitution), the Judiciary Branch is held accountable for maintaining justice in the society. Paragraph (2) of the Art. exclusively stipulates that the very task of restoring public rights- which itself precipitates the restoration of justice- is entrusted with this branch. The Guidelines on the Supervision and Pursuit of Public Rights- developed based on Art. 156 of the Constitution- has specifically made the prosecuting attorney liable for the restoration of public rights. However, it has not so far been fulfilled properly mainly due to the many onerous supervisory and judicial responsibilities the prosecuting attorney is entrusted with. It, therefore, behooves the Legislature to formally acknowledge public interest litigation and the potential it carries in restoring public rights- and in effect social justice. Recruiting a descriptive-analytical method, the researchers have examined the body of laws and regulations in the Iranian as well as some foreign legal systems. It is concluded that the right of the individuals in filing public interest lawsuits has not been identified in the Iranian legal system which, it is recommended, shall be reconsidered.

Keywords: Restoration of Collective Rights, Public Interest Litigation, Prosecutor, Personal Interest, Public Interest.



1 Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran, (Corresponding Author) Email: khparvin@ut.ac.ir

2 Ph.D. Student of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



مقدمه

دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مستند به اصل (۱۵۶) قانون اساسی و مواد (۲۲)، (۲۹۰) و (۲۹۳) قانون آیین دادرسی کیفری وظایفی را در راستای صیانت و احیای حقوق عامه بر عهده دادستان قرار داده است. آنچه از مفهوم احیای حقوق عامه استنباط می‌شود، این است که گاهی نقض قانون توسط مقامات و ماموران عمومی، هیچ تلازمی با نقض حقوق فردی اشخاص ندارد و از سوی دیگر جرمی واقع نشده است. اگرچه دادستان، به عنوان مدعی العموم، بایستی مدعی اجرا یا عدم اجرای این حقوق باشد. اما علی‌القاعده عموم افراد باید بتوانند به نمایندگی از مردم یا گروهی از افراد به منظور نیل به جامعه مطلوب در تحقق عدالت طرح دعوا کنند. دعوای حقوقی منافع عمومی یک دکترین قضایی است که در آن، تمرکز از حقوق فردی به حقوق گروهی منتقل شده است. در این دعوای، شکایت در مورد حقوق خصوصی شاکی نیست، بلکه در رابطه با حقوق عمومی شاکی و زیست جمعی او در جامعه است. شاکی به عنوان مدعی عموم به دلیل عدم مداخله دادستانی علی‌القاعده به دلیل فقدان وجه کیفری یا بی‌عملی مراجع عمومی نظارتی ذیصلاح، به نمایندگی از عموم، علیه اعمال غیر قانونی اداره و در جهت حفظ منافع و حقوق عموم مردم جامعه، طرح دعوا می‌کند. به عنوان نمونه اگر صدور مجوز برای یک کارخانه یا یک مجوز ساخت و ساز صادر شده توسط یک مرجع عمومی موجبات تخریب محیط زیست را فراهم کند یا اجازه نمایش یک فیلم، اخلاق عمومی جامعه را جریحه‌دار نماید، اگر تصمیمات یک مرجع آموزشی دولتی مشوق تبعیضات قومی نژادی یا مذهبی باشد یا چنانچه مرجع دولتی ذیربط بنا یا اثری شناخته شده و رو به نابودی را در زمره آثار تاریخی ملی ثبت نشده قرار ندهد، هدف از طرح این دعوای صرفاً وادار کردن مراجع عمومی و دولتی به انجام دقیق و هدفدار وظایف قانونی خود و خودداری از اعمال غیرقانونی است، نه جبران خسارت شاکی و یا اثبات منفعتی شخصی برای





وی (رنجبر، ۱۳۹۶: ۶۲). مبتنی بر مقدمات ذکر شده، این پژوهش بنا دارد در قالبی توصیفی تحلیلی به این پرسش اصلی پاسخ گوید که دکترین دعاوی نفع عمومی در نظام حقوقی ایران به منظور تحقق مطلوب احیای حقوق عامه چه جایگاهی دارد. به منظور پاسخ به این پرسش ابتدا به مفاهیم «احیای حقوق عامه» و «دعای منفعت عمومی» و بررسی ابعاد این نوع طرح دعوا با نگاهی به نظام های حقوقی دیگر پرداخته و سپس جایگاه این دعاوی در نظام حقوقی ایران مورد مطالعه قرار می گیرد.

۱. مفهوم شناسی

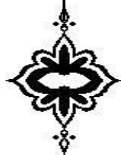
به منظور آشنایی با مفاهیم واژگانی که در این پژوهش مدنظر قرار گرفته است، ابتدا تعاریف واژگان بررسی می گردد.

۱-۱. احیای حقوق عامه

عبارت احیای حقوق عامه در بند دوم اصل (۱۵۶) قانون اساسی تحت عنوان «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع» مورد اشاره قرار گرفته است. ترکیب این وظیفه مهم قانونی به ترتیب عبارت است از «احیا»، «حقوق» و «عامه». هر یک از این الفاظ حاوی معانی خاص خود می باشد.

واژه احیا در لغت یک واژه عربی است و به معنای زنده کردن، آباد کردن و تجدید چیزی می باشد. (معین، لغت نامه، ذیل واژه احیا). در حالت کلی، احیا کردن یک وضعیت به معنای زنده کردن و دوباره به راه انداختن آن به همان شکلی که سابقاً وجود داشته است یا آنکه مطابق قانون، اصل بر اجرای امری بوده و مسئول انجام تکلیف قانونی نیز معین شده است اما در عمل اجرا نشده و معطل مانده است. در اینجا نیز باید مقام مسئول امر مداخله نموده و از باب احیای امر قانونی مسکوت مانده، دست به احیای آن بزند.

واژه حقوق در لغت جمع حق (معین، فرهنگ فارسی، ذیل واژه حقوق)، افاده مجموعه ای از حق ها را می کند که بسته به نوع آنها ممکن است حق شخصی و یا حق نوعی باشد. واژه عامه نیز در لغت به معنای همه، همگان و عموم مردم (معین، فرهنگ فارسی، ذیل واژه عامه) می باشد و دایره شمول آن تمام افراد جامعه را در بر می گیرد.



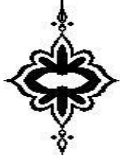




احیای حقوق عامه مربوط به وضعیتی است که به رغم پیش‌بینی وظایف و مسئولیت‌هایی برای سازمان‌ها و نهادهای عمومی اقدام کافی و مناسب در زمان مقتضی انجام نشده است. پس احیای حقوق عامه توسط قوه قضاییه یک وظیفه و تکلیف ثانوی است (انصاری، ۱۳۹۸: ۱۰). در این مرحله دادستان به عنوان مدعی العموم جهت اقامه حقوق مردم مسند به ماده (۲) دستور العمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، در هر حوزه قضایی مکلف است در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه یا قریب الوقوع بودن آن، حسب مورد اقدامات زیر را انجام دهد: ۱- تعقیب کیفری متهمان ناقض حقوق عامه در چارچوب جرم و مجازاتهای 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 چارچوب ماده (۱۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری. زیرا قوه قضاییه به موجب اصل (۶۱) و (۱۵۶) قانون اساسی به عنوان پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و از جهت پاسداری از حقوق مردم، مکلف به اجرای عدالت و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است.

۱-۲. دعای نفع عمومی^۱

منافع عمومی در قانون از منافع خصوصی یا شخصی متمایز می‌شود. عبارت «منفعت عمومی»، در بردارنده‌ی مفهومی سهل و ممتنع است؛ سهل است از آن جهت که عموم افراد قادر هستند معنای آن را تصور و تعریف کنند. در عین حال ممتنع است؛ زیرا سابقه‌ی مباحث مربوط به آن در اندیشه‌ی غربی به چند قرن می‌رسد (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵: ۱۲۱). منفعت عمومی از دو واژه منفعت در معنای لغوی به معنای سود، فایده، نفع و حاصل (عمید، فرهنگ لغت، ذیل واژه منفعت)، از نظر دایره شمول، منفعت فردی، منفعت گروهی و منفعت عمومی را در بر می‌گیرد. واژه عموم نیز به معنای آنچه که متعلق و مربوط به عموم باشد در مقابل خصوصی (دهخدا، فرهنگ لغت، ذیل واژه) تشکیل شده





است. «منفعت عمومی» سطحی از سود و فایده تلقی میشود که همگان از آن برخوردار خواهند بود و اموری را در برمی گیرد که برای توده ی مردم مطلوبیت دارد و آنان را بهره مند می سازد. البته باید در نظر داشت که یک عمل یا رویه وقتی در جهت منافع عمومی قرار دارد که بتواند منفعت همگان را ارتقاء دهد، به این معنی که استعداد بهره مندی از یک منفعت به وجود آمده باشد حتی اگر در عمل شخص یا گروهی از افراد از آن منفعت بهره ای نبرند (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵: ۱۲۳). نظام کامن لا و حقوق انگلستان نفع عمومی را به عنوان حق مردم و آزادی های سیاسی و مدنی آنها دانسته و مفهوم نفع عمومی را به مفهوم حقوق بشر نزدیک کرده است. در این نظام، حقوق عمومی نه به عنوان حقوق قدرت و حقوق دولت بلکه به عنوان حقوق مقابل قدرت دولت و قدرت عمومی نگریسته می شود. (فیض آبادی و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۵۷). لذا حقوق و آزادی های مدنی و سیاسی نیز در زمره مطالبات مردم در دعاوی نفع عمومی قرار میگیرند.

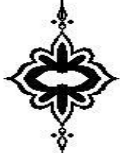
اصطلاح دعاوی حقوقی نفع عمومی با استفاده از دو اصطلاح «نفع عمومی» و «دعای حقوقی» ابداع شده است (MHRD, 2009: 4). دعاوی منفعت عمومی، نوعی از دعاوی است که خواهان دارای نفع مستقیم، شخصی، ملموس، و دارای ماهیت فیزیکی یا مالی نیست. همچنین، برخلاف دعاوی خصوصی، در دعاوی منافع عمومی، رسیدگی قضایی توسط شخصی که حق قانونی به او تعلق گرفته و آسیب قانونی به او وارد شده است انجام نمی شود، بلکه هر شخصی که «منافع کافی» داشته باشد، می تواند برای طرح دعوا با توجه به صلاحیت دادگاه برای اجرای حق عمومی اقدام کند (King, 2000: 162). (Forster & Jivan, 2008: 15) طرح دعاوی منافع عمومی یک سلاح قضایی خلاق است که توسط قوه قضاییه از طریق فعالیت های قضایی ابداع شده است، نقش فعالانه قوه قضاییه را برای اطمینان از دسترسی به عدالت و پیگرد قانونی برای اثبات یا اجرای حقوق اساسی یا قانونی گروهی از افراد یا جامعه که به دلایل مختلف مانند فقر، ناتوانی، بی سواد یا غفلت، قادر به اجرای حقوق خود نیستند، ایفا مینماید. این امر می تواند با برداشت موسع از قاعده حق





طرح دعا^۱ و اجازه دادن به اشخاص یا سازمان های دارای روحیه عمومی برای ورود به دادگاه به نمایندگی از مردم به منظور کمک قضایی برای حل مشکلات آنها امکان پذیر باشد (Tripathi, 2007:52).

این دعاوی همچنین توانایی تقویت رعایت حقوق بشر را نشان می‌دهند. در نتیجه ظرفیت بیشتری را نسبت به دعاوی حقوقی خصوصی در پرداختن به ماهیت نظام مند بسیاری از موارد نقض حقوق بشر نشان داده، در تسهیل توسعه هنجارهای حقوق بشر در نظام های حقوقی داخلی موثرتر عمل کرده و فرصت های بیشتری را در داخل کشور برای نظارت بر مسئولیت پذیری هر کشور در قبال استانداردهای بین المللی حقوق بشر فراهم کرده است. در باب جنبه حقوق بشری به دعاوی منفعت عمومی، کار دادگاه عالی هند در تفسیر اصول و قواعد قانون اساسی - در مورد حق بهداشت، حق آموزش و حق غذا در میان سایر موارد - به حقوق عادلانه ای بود که می توان علیه دولت ادعا کرد. حتی بازخوانی جنبه های مختلف مفهوم حق حیات که بلافاصله از تفسیر اولیه این ماده مشخص نبود، قابل توجه است. دیوان عالی از طریق قرائت گسترده خود در مفاد قانون اساسی، برای محافظت از زنان شاغل در برابر آزار جنسی، حفظ تعادل اکولوژیکی و کنترل آلودگی رودخانه گنگ، به رسمیت شناختن حقوق زیست محیطی، حق آب شیرین و حق هوای آزاد استفاده کرد. مواد (۱۳-۳۰) قانون اساسی هند مشتمل بر حقوق و آزادی های اساسی (مدنی و سیاسی) مانند حق برابری در برابر قانون، حق رهایی از تبعیض، آزادی بیان و آزادی تجمع است و حقوقی که نقض شده اند، با دادخواست منافع عمومی احیا می گردد. چنین حقوق و آزادی های مندرج در مواد (۱۳ تا ۳۰) را می توان از طریق مقررات مندرج در مواد (۳۲) و (۲۲۶) اقدام کرد. ماده (۳۲) حق مراجعه به دیوان عالی کشور، هنگام نقض هر یک از حقوق و آزادی های اساسی تحت حمایت قانون اساسی را تضمین می کند. ماده (۲۲۶) قانون اساسی هند مقرر می دارد: «هر شخصی که متحمل آسیبی شده است که به عنوان خطای قانونی طبقه بندی شده است، می تواند به دادگاه عالی در هر ایالت مراجعه





کند». بعلاوه، قانون اساسی، دیوان عالی کشور را به مجموعه وسیعی از راه حل ها مجهز می کند. ماده (۱۴۲) به دیوان این اختیار را می دهد که به منظور اجرای کامل عدالت در هر علت یا موضوعی که در جریان است حکم و دستور صادر کند. چنین احکامی در سراسر هند از طریق مقرراتی از جمله ماده (۱۴۱) قانون اساسی که مقرر می دارد: «قانون اعلام شده توسط دیوان عالی برای کلیه دادگاه های داخل قلمرو هند لازم الاجرا است» و ماده (۱۴۴) که کلیه مقامات مدنی و قضایی را موظف به تبعیت از دیوان عالی کشور می کند قابل اجرا است (Forster, 2008:6).

در ارتباط با حق بر هویت فرهنگی به عنوان نسل سوم از حقوق بشر در ارتباط با دعوای منفعت عمومی، پرونده ای در اکوادور کشوری در آمریکای جنوبی، درباره اعطای امتیاز اکتشاف و بهره برداری نفت قلمرو مردم ساریاکو در سال ۱۹۹۶ از سوی دولت اکوادور به یک شرکت خصوصی قابل توجه است. قلمرو ساریاکو در منطقه آمازون و سرشار از منابع طبیعی و نفت است. مقامات اکوادور، مردم ساریاکو را به عنوان یک جمعیت بومی اصیل به رسمیت شناخته اند. این مردم بر اساس آداب و رسوم و شیوه های خود بر خود حکومت می کنند. در ارزیابی اثرات زیست محیطی که این شرکت در سال ۱۹۹۷ به مقامات اکوادور ارائه کرد، تاکید کرد مردم بومی از ورود پیمانکاران شرکت به قلمروشان خودداری کرده اند. بنا به اعلام مردم ساریاکو، شرکت نفت با فعالیت اکتشافی باعث تخریب اموال مشترک و یک مکان معنوی شد، یکی از درختان مقدس آنها را تخریب کرده و در نتیجه سنت های فرهنگی آنها را تحت تأثیر قرار داده است؛ به این صورت که مردم نتوانستند جشن های سنتی خود را که برای انتقال تاریخ، سرودها و رقص های آنها به اعضای جوان تر جامعه اهمیت حیاتی داشت، برگزار کنند. پس از طرح شکایت در دادگاه حقوق بشر بین آمریکایی^۱، تلاش ها برای مذاکره با رهبران جامعه ساریاکو آغاز گشت اما با شکست مواجه شد. تحت رویکرد دعوای منفعت عمومی، به دستور دادگاه از وارد آمدن خسارت بیشتر به مردم جلوگیری شد. حذف مواد منفجره و احیای جنگل، به دنبال





برقراری مجدد وضعیت قبل از فعالیت های اکتشاف نفت در سرزمین سارایاکو از جمله دستورات بود. به این ترتیب فعالیت شرکت نفت در منطقه تا نوامبر ۲۰۰۲ به حالت تعلیق درآمد و به مردم اطمینان داده شد خسارت بیشتری به این منطقه وارد نمیشود. در نهایت با حکم دادگاه، به فسخ قرارداد در نوامبر ۲۰۱۰ منجر شد و روشن ساخت که حق بر هویت فرهنگی باید جایگاهی فراتر از حمایت از حقوق مالکیت اشتراکی و بخشی از حق عدم تبعیض باشد. این تصدیق به این معناست که مردم بومی می توانند در برابر نهادهای ملی، هر گونه اقدام قانونی یا اداری اتخاذ شده توسط دولت را که می تواند بر هویت فرهنگی آنها تأثیر بگذارد، مطالبه کنند (Carascor, 2015: 202). بنابراین ماهیت دعای منفعت عمومی، نسبت به نقض نسل سوم حقوق بشر واکنش نشان داده و تجلی یک پیشرفت بزرگ در دسترسی به عدالت است. تصمیمات قضایی در این دعای، به عنوان معیارهای تفسیری برای حمایت و اجرای حقوق و آزادی های اساسی قرار می گیرد (Carrasco, 2015: 208) این در حالی است که در نظام حقوقی ایران، مداخله افرادی که دارای نفع شخصی مستقیم در اقامه دعوا نیستند اما از حیث رعایت استانداردهای حقوق بشر دارای نفع کافی هستند در محاکم و در سطح دیوان عدالت اداری مورد پذیرش نیست و تنها داشتن نفع شخصی مستقیم معیار ذینفع بودن در اعمال حق دادخواهی قرار گرفته است.

۲. نهاد متولی احیای حقوق عامه

دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مستند به بند (۲) اصل (۱۵۶) قانون اساسی که وظیفه احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع را از وظایف قوه قضاییه دانسته است، همچنین به موجب مواد (۲۲)، (۲۹۰) و (۲۹۳) قانون آیین دادرسی کیفری، دادستان را که به عنوان مدعی العموم، برای اعاده حقوق عمومی در سراسر کشور مسئول است، به عنوان مقام صیانت کننده و احیا کننده حقوق عامه مسئول دانسته است. نه تنها در حوزه عدالت کیفری، که در تمام عرصه های عدالت، دادستان فعالانه و با ابتکار عمل، رصد کننده مجاری تضییع حقوق فردی و اجتماعی است. حقوق عامه فاقد متولی





خصوصی است و هر فعل یا ترک فعل و هر قصور یا تقصیری از ناحیه اشخاص خصوصی و چه از ناحیه مقامات عمومی، که مردم را از حقوق اساسی و آزادی های بنیادین محروم کند، موضوع کار و مبنای ورود دادستان است (نقره کار، ۱۳۸۸: ۶۹۲) اما نیازهای عمومی جدید با ابعاد بی سابقه، ظهور و رشد قهرمانان منافع عمومی را می طلبد. همان گونه که برای پیشبرد هر نوع برنامه اصلاحی در زمینه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و ... مردم نقش اساسی دارند، در تضمین و حمایت از حقوق عامه نیز، مردم هم ذینفع اصلی بوده و هم از مفاسد و تخلفات مالی و اداری بیش از همه متضرر می شوند. از این رو مشارکت مردم در این مبارزه هم حق است و هم تکلیف اخلاقی و دینی آنان.

از سوی دیگر، تراکم وظایف نظارتی و شان قضایی دادستان ناظر بر مقام تعقیب، به نحوی روشنگر آن است که این مقام با حجم گسترده از وظایف، در به سامان رساندن امور ناکارآمد باشد. لذا عملکرد نظام قضایی بیشتر به سمت اعلام جرم پیش رفته است. این عامل باعث شده است وظایف مربوط به احیای حقوق عامه مغفول بماند. مطابق دستورالعمل «نظارت و پیگیری حقوق عامه» حق های بسیاری در زمره حقوق عامه قرار دارد. این امر، دادستان را با حجم وسیع از حقوق تضعیف شده روبرو می سازد که در ظرفیت پیگیری ایشان نمی گنجد. از طرفی موجب کمرنگ شدن مسئولیت مشترک در جامعه می شود چرا که در قوانین و مقررات صرفاً نفع مستقیم موجب ایجاد حق دادخواهی برای افراد و نفع غیرمستقیم تنها از سوی دادستان قابل پیگیری است. به عنوان مثال، در بحث آلودگی هوای شهرهای صنعتی، همه افراد یک جامعه انتزاعی هستند که از آثار سوء آلودگی هوا دچار مشکلات زیستی، بیماری های کشنده و سایر مضرات دیگر بر خود می شوند (آقایی طوق، ۱۴۰۰) اما حق دادخواهی در این موارد برای آنها پیش بینی نشده است.

علاوه بر این، مدیریت دولتی به تنهایی نمی تواند به اندازه کافی با جنبه های منافع عمومی مشکلات رو به رشد اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی جوامع مدرن مقابله کند. هیچ سازمان دولتی به اندازه افراد و سازمان های خودجوش در برخورد با مشکلات رفاهی، زیست محیطی یا حقوق شهروندی انگیزه و سرعت کافی و مطلوب در برخورد با مشکلات رفاهی، مصرف کننده، زیست محیطی یا حقوق شهروندی جهت نمایندگی از

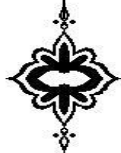




منافع عمومی دست نیافته است. ساختار سازمانی دادستان کمتر می تواند به اندازه کافی انعطاف پذیر باشد تا بتواند به سرعت و کارآمد در این مواضع به سرعت در حال تغییر، عمل کند. ابتکار خصوصی، حتی با وجود تمام خطرات ذاتی و نیاز به بررسی در برابر سوء استفاده های احتمالی، مزایای قابل توجهی را در برابر اقدامات دولتی نشان می دهد. در ایالات متحده، سازمان های اداری اولین کسانی بودند که تشخیص می دهند، تا حدی به دلیل کمبود پرسنل، نمی توانند به طور کامل ابتکار عمل افراد و گروه های خصوصی را در حفاظت از منافع عمومی در زمینه هایی مانند مقررات اوراق بهادار و ضد انحصار جایگزین کنند. علوم سیاسی مدرن، در آلمان و ایالات متحده، این موضوع را به رسمیت می شناسند. تنها سازمان های تخصصی و همچنین افراد و سازمان هایی که از نظر ایدئولوژیکی انگیزه دارند نه تنها برای خود، بلکه برای یک جامعه عمل کنند، می توانند راه حل مؤثری ارائه دهند. دادستان، ممکن است برای هدایت و کنترل تلاش های سایر نهادها و افراد مفید باشد، اما نمی تواند به طور کامل جایگزین آنها شود (Cappelletti, 1975: 824). از این رو در حقوق کشورهایی نظیر انگلستان، آمریکا، استرالیا و هند دعوای منفعت عمومی به منظور اثبات یا اجرای حقوق اساسی یا قانونی گروهی از افراد یا جامعه به رسمیت شناخته شد.

۳. وجوه متمایز دعوای منافع عمومی از سایر دعوای حقوقی

طرح دعوای که ذینفع حق شخصی مستقیم دارد برای حل و فصل اختلافات بین طرفهای خصوصی در مورد حقوق و منافع خصوصی عمل می کند اما طرح دعوای منافع عمومی از سوی افراد یا سازمان های مردم نهاد به رفتار و محتوای اقدامات یا سیاست های دولت در رابطه با قانون اساسی، قانون عادی یا حقوق عمومی مردم جامعه مربوط می شود. (Forster, 2008: 59) در نظام حقوقی کشورهای آنگلو ساکسون، تنها شخصی که در نتیجه نقض حقوق قانونی خود دچار خسارت مستقیم می شد، از حق دادخواهی برخوردار بود. با این حال، شرایط تغییر یافته در دهه ۱۹۷۰ دادگاه های انگلیسی را مجبور به رفع محدودیت های این قاعده کرد. قاضی لرد دنینگ به عنوان فرد مؤثر در تکامل این قاعده، در دعوایی





، با اعطا حق طرح دعوا به فردی که با نمایش فیلم پورنو در لندن، در دادگاه مدعی شد ، قوانین علیه پورنوگرافی اجرا نمی شود و این خطر وجود دارد که این فیلم ها توسط فرزندان وی همانند فرزندان هر کسی مشاهده شود، ابراز داشت به عنوان شهروند لندن که فرزندان او با خطر آسیب دیدن ناشی از تماشای فیلم های پورنوگرافیک ، مواجه هستند، «منفعت کافی» برای طرح دعوا دارد. مشابه این حکم در سال ۱۹۷۳ توسط لرد دنینگ صادر شد؛ فردی به دادگاه مراجعه کرد و خواستار توقف پخش تلویزیونی فیلمی در تلویزیون شد که به نقل از برخی روزنامه ها ، یک فیلم فجیع بود و احتمالاً احساسات عمومی را مورد اهانت قرار می داد. دادگاه دستور توقف پخش فیلم را صادر کرد: 2007 (Tripathi, 58).

در دعوای خصوصی، شخص می تواند جبران زیان وارد به خود یا منافع خود را مطالبه کند. بر همین اساس است که اعتبار امر قضاوت شده، ارزش و اعتبار نسبی می یابد. اما اثر نسبی حکم در مورد دعوای منفعت عمومی قابلیت اجرا ندارد برای نمونه حکم دادگاه عالی هند که انواع خاصی از پرورش میگو را در مناطق شکننده ساحلی به دلیل اثرات منفی آنها بر اکوسیستم و مشارکت در آلودگی ممنوع کرده بود، توسط پرورش دهندگان میگو مورد اعتراض قرار گرفت. پرورش دهندگان استدلال کردند دادگاه نمی تواند آنها را ملزم کند، بلکه فقط می تواند طرفین دعوی را مقید کند. دادگاه حکم داد که اصل اثر نسبی حکم^۱ در مورد دعوای منفعت عمومی قابلیت اجرا ندارد و همه پرورش دهندگان میگو ملزم به این حکم هستند (Forster & Jivan, 2008: 14) در دعوای منفعت عمومی، منافع عمومی در نتیجه دعوا وجود دارد، و دعوا مسائل مهمی را فراتر از منافع فوری طرفین مطرح می کند (Carrasco, 2015: 210). آبراهام چایز، برخی از ویژگی های دعوای منافع عمومی را اینگونه بیان کرد:

۱. در دعوای منافع عمومی، دامنه دعوی عمدتاً توسط دادگاه و طرفین شکل می گیرد تا اینکه توسط یک رویداد خاص گذشته مانند نقض قرارداد یا صدمه شخصی محدود شود.





۲. طرفین دعوا گسترده و بی شکل است، منحصر به دو طرف نیست.

۳. مورد حکم مربوط به رویداد گذشته نیست، بلکه مربوط به رویدادی قابل پیش بینی و قابل قاعده گذاری است.

۴. در تعیین جبران خسارت اغلب آینده نگر، انعطاف پذیر و ترمیمی عمل میشود و تأثیر گسترده ای بر حقوق افراد بسیار حتی غایبان دارد. همچنین محدود به جبران اشتباه قبلی و منحصر به یکی از طرفین دعوی نیست.

۵. راه حل جبران خسارت غالباً توسط طرفین مورد مذاکره قرار می گیرد تا اینکه توسط دادگاه تحمیل شود.

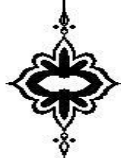
۶. حکم دادگاه، دخالت قضایی را در این مورد خاتمه نمی دهد، بلکه مستلزم مشارکت مداوم دادگاه است.

۷. قاضی منفعل نیست، بلکه نقش فعالی در سازماندهی و شکل گیری دعاوی برای اطمینان از نتیجه منصفانه و قابل دوام ایفا می کند.

۸. موضوع این نوع دعاوی، اختلاف بین افراد خصوصی در مورد حقوق خصوصی نیست، بلکه شکایت از عملکرد یک سیاست عمومی است (Tripathi, 2007: 52). به این ترتیب دعاوی منافع عمومی اساساً با دعاوی حقوقی خصوصی متفاوت است.

اما مهمترین ویژگی متمایز کننده دعاوی حقوقی نفع عمومی این است که در مواردی که موضوع حمایت از نفع جامعه در میان است و دعوا جنبه عمومی دارد هدف نهایی، حمایت از حقوق و منافع عمومی است صرف نظر از اینکه نفع یا تصمیم موضوع شکایت تا چند اندازه برای شخص شاکی زیانبار است (رنجبر، ۱۳۹۶: ۵۹). در دعاوی منفعت عمومی هر شخصی که منفعت کافی به موضوع دارد، جایگاهی دارد که هرگونه آسیب عمومی را به چالش بکشد یا انجام هر وظیفه عمومی را به اجرا درآورد و دولت یا هر یک از مقامات دولتی را از تخطی از حدود قانون اساسی یا قانونی که موجب تضییع حقوق بنیادین مردم می شود، برحذر دارد یا منع کند.

دیوان عالی هند در این راستا اظهار داشت: «هر یک از افراد جامعه که منفعت کافی داشته باشد می تواند برای جبران خسارت عمومی ناشی از نقض وظیفه عمومی یا نقض





اصول قانون اساسی یا قانون عادی، طرح دعوا کند و خواهان اجرای آن وظیفه عمومی و رعایت قانون اساسی یا قانون یا مقررات باشد». این امر برای حفظ حاکمیت قانون، پیشبرد امر عدالت و تسریع در تحقق اهداف قانون اساسی کاملاً ضروری است. آنچه «نفع کافی» است، به وضوح تعریف نشده است. با این حال، دادگاه عالی هند در موارد فوق الذکر، تصمیم گرفته است، منفعت کافی برای اعطای حق طرح دعوا به یکی از افراد جامعه، توسط دادگاه در هر مورد به طور جداگانه تعیین شود. این امکان برای دادگاه وجود ندارد که قاعده محدود یا سلیقه‌ای را به عنوان معیار منافع کافی تعیین کند. دادگاه عالی هند همچنین تأکید کرده است قبل از رسیدگی به چنین دادخواستی، دادگاه باید بررسی کند که آیا فردی که دادگاه را برای جبران خسارت انتخاب می‌کند، به قصد اثبات امر عدالت اقدام می‌کند یا خیر. اگر او برای منافع شخصی یا منفعت خصوصی یا به دلیل انگیزه سیاسی یا سایر ملاحظات غیر مستقیم اقدام می‌کند، دادگاه نباید به خود اجازه فعالیت در مورد چنین شخصی را بدهد و باید درخواست او را در آستانه رد قرار دهد. به تعبیر باگواتی، دادرسی فقط یک خدمتکار عدالت است و هرگز نمی‌توان اجازه داد که عدالت توسط هیچ گونه جنبه شکلی آیین رسیدگی از جمله داشتن نفع شخصی مستقیم خنثی شود (Tripathi, 2007: 53).

دعای مربوط به منافع عمومی، در سال ۱۹۷۸ در دادگاه عالی هند پیش بینی شد؛ زمانی که شاکی اجازه یافت دادخواست کتبی در اعتراض به شکنجه یک زندانی دیگر ارائه کند؛ موضوعی که در آن نفع شخصی نداشت. در انجام این کار باگواتی اظهار داشت تا زمانی که شخص با حسن نیت به منظور اثبات عدالت عمل می‌کند، آن شخص می‌تواند طرف دعوا در رسیدگی قضایی به خطای قانونی ارتكابی علیه شخصی باشد که به دلیل فقر، درماندگی، ناتوانی یا موقعیت نامناسب اجتماعی یا اقتصادی قادر به مراجعه به دادگاه نیست. باگواتی، اقتدار حکم خود را در قانون اساسی هند استوار کرد و تأکید کرد که مواد (۳۲) و (۲۲۶) قانون اساسی حق طرح دعوا را به «هرکس» (اگرچه به صراحت در مقررات ذکر نشده است) اعطا می‌کند. بنابراین، صلاحیت طرح دعوا در مسائل مربوط به منافع عمومی، به هر فردی که منفعت کافی دارد گسترش می‌یابد. در واقع، طرح دعوا در هند





مستلزم آن است که طرفین دعوی (افراد با روحیه عمومی ایده آل یا مجموعه ای از افراد در قالب یک انجمن ثبت شده) نفع شخصی نداشته باشند تا دادگاه مطمئن شود که برای هیچ منفعت شخصی اقدام نمی کنند. (Forster & Vedna Jivan, 2008: 5)

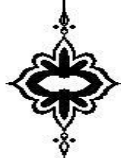
در نظام حقوقی هند، در حالی که بحث های قابل توجهی در مورد تأثیر نهایی مداخلات دادگاه در دستیابی به اصلاحات ساختاری همه جانبه و به طور خاص در ریشه کنی فقر وجود داشته است، تصمیمات دیوان عالی، با بینش جدید در مورد روش هایی که مقررات بی جان بر روی کاغذ ارائه می کند، می تواند به حقوق معنی دار برای اصحاب دعوا تبدیل شود که در غیر این صورت از طریق چارچوب قانونی دعاوی سنتی به عدالت دسترسی پیدا نمیکنند (Onyang, 2015: 781)

در نظام حقوقی این کشور یک شاکی بدون نفع به یک شاکی ذینفع ترجیح داده می شود، زیرا او به راحتی تطمیع نشده و با فشار و تهدید از سوی طرف دعوا، مواجه نمی شود. در پرونده ای^۱ دادگاه به این نتیجه رسید یک استاد علوم سیاسی که تحقیقات اساسی انجام داده بود و بسیار علاقه مند به اطمینان از اجرای صحیح مقررات قانون اساسی بود، برای به چالش کشیدن عملکرد ایالت بیهار در سال ۲۰۱۸، در باز نشر تعدادی از احکام بدون کسب موافقت قانونگذار، دارای نفع کافی برای طرح دعوا است. به همین ترتیب در پرونده دیگر^۲ به یک انجمن ثبت شده که هیچ ارتباط شخصی با این موضوع دعوا نداشت، اجازه داده شد تا دادخواستی مبنی بر ممنوعیت جمع آوری، ذخیره و عرضه خون در بانک های خونی که در سرتاسر هند فعالیت می کنند به دلیل نقص در روش های آنها، ارائه کند. در دعوی دیگری^۳ به استادی اجازه داده شد تا انتصاب استادانی را که بدون رعایت استانداردهای گزینش، جذب شدند، به چالش بکشد، بر این اساس که او از منفعت کافی در رعایت استانداردهای آموزشی، برخوردار است. دعاوی متعددی به دنبال طیف وسیعی از نتایج، از جمله، وادار کردن شرکت شهرداری دهلی به حذف و دفع زباله در شهر،

1 DC Wadhera v State of Bihar(1987)

2 Common Cause v Union of India(1996)

3 Meera Massy v SR Malhotra (1998)





دستوری مبنی بر اینکه فروشندگان استفاده از پلاستیک های بازیافتی را متوقف کنند، فعال سازی مجدد مکانیسم های کنترل قیمت داروی دولتی برای جلوگیری از افزایش قیمت داروها، جلوگیری از استخدام مجدد معلمان بازنشسته دانشگاه دهلی و پرداخت حقوق بازنشستگی و حقوق به آنها در حوزه دعاوی منفعت عمومی، از سوی وکلای عالی رتبه دیوان عالی کشور مطرح شده است (Forster & Jivan, 2008: 15).

بخش (۳-۳۱) قانون دادگاه عالی مصوب ۱۹۸۱ انگلستان برای اثبات نفع معیاری تعیین کرده است که مطابق آن دادگاه اجازه درخواست بازنگری قضایی نخواهد داد مگر این که مدعی ثابت کند در موضوع مورد ادعا نفع کافی داشته است. تشخیص نفع، هم جنبه حکمی دارد و هم جنبه موضوعی. پیش از این دادگاه برای احراز نفع، تنها به دنبال شناسایی حق قانونی خاص یا خسارت مشخصی بود که به مدعی، حق رجوع به دادگاه را می داد؛ بنابراین اگر به تشخیص دادگاه خواهان صاحب نفع شناخته نمی شد اجازه استماع داده نمی شد و قضیه مختومه بود اما مطابق نظر مجلس لردها نفع خواهان دعوا را نمی توان مستقل از ماهیت دعوا تعیین کرد؛ این بدان معناست که دادگاه به ماهیت دعوا توجه دارد و در تشخیص اینکه خواهان دارای نفع کافی می باشد یا خیر اختیار کامل دارد. از این امر به عنوان امتزاج نفع و ماهیت یاد می شود. (رنجبر، ۱۳۹۵: ۵۹)

در استرالیا از لحاظ تاریخی، در حقوق عمومی، فقط دادستان کل دارای مقامی بود که صلاحیت داشت منافع عمومی را در امور مربوط به حقوق عمومی اثبات کند. با این حال، قدرت انحصاری دادستان کل برای رسیدگی به منافع عمومی، در طول قرن بیستم به دلیل رشد تعداد فزاینده ای از استثنائات کاهش یافته است. حضور در اکثر دعاوی حقوق عمومی مستلزم سطحی از منافع شخصی در موضوع مورد دعوا است. در یک مورد^۱ دادگاه اعلام کرد که اگر متقاضی بتواند نشان دهد که به حقوق خصوصی او همزمان با حقوق عمومی او تعرض شده یا اینکه شاکی در حق عمومی برای استیفا متحمل خسارت ویژه مخصوص خود شده است، می توان به وی حق طرح دعوا اعطا کرد. به تدریج وجود



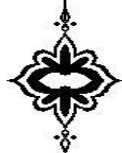
1 Boyce v Paddington Borough Council (۱۹۰۳)



نفع مستقیم در حق طرح دعوا از سوی دادگاه ها، با عباراتی همچون «یک فرد آسیب دیده»، «یک فرد ناراضی»، «یک فرد ذینفع» یا «یک فرد با نفع کافی» با انعطاف بیشتری تفسیر شده‌اند. در پرونده ای دادگاه عالی تایید کرد که منافع غیر مادی نیز می تواند یک منفعت خاص باشد. این پرونده^۱ مربوط به ساخت یک کارخانه ذوب آلومینیوم بود که شاکیان بومی استدلال می کردند با حق حیات مردم تداخل داشته و با قانون حفاظت از آثار باستانی و بومی ۱۹۷۲^۲ در تضاد است. دادگاه معتقد بود که این قانون به جای حقوق خصوصی، حقوق عمومی را ایجاد می کند و شاکیان نسبت به سایر افراد جامعه از جمله سایر افراد بومی، منافع ویژه «معنوی و فرهنگی» دارند (Forster&Jivan, 2008: 11). بدین ترتیب در نظام های قضایی دیگر ملاحظه میگردد مرجع تشخیص منفعت کافی جهت اقامه دعوا از سوی خواهان، دادگاه است ضرورت دارد در رویه قضایی ایران نیز مورد توجه قرار گیرد.

۴. فرایند رسیدگی در دعاوی منافع عمومی

فعالیت قضایی در این دعاوی را می توان به عنوان فرآیند قضایی فعال سازی سازوکارهای قانونی برای ایفای نقش حیاتی در تحول اجتماعی-اقتصادی جامعه با بیان مفهوم آزادی، برابری و عدالت تعریف کرد. برخلاف مفهوم سنتی که قوه قضائیه به عنوان یک داور بی طرف بود، امروزه فعالیت قضایی به عنوان یک عامل فعال در اجرای قانون اساسی عمل می کند و زمینه را برای مشارکت مردم با روحیه و شهروندان آگاه در فرآیند توسعه هموار می کند. فعالیت قضایی برای هوشیار ساختن دولت جهت انجام وظایف و تکالیف قانونی خود و نیز هشدار و بازدارندگی از تجاوز به حدود خود و تجاوز به صلاحیت دیگران ضروری است. مهم تر از همه، فعالیت قضایی در این دعاوی، این افسانه را که قضات فقط قانون را تفسیر می کنند و قانون نمی سازند، از بین برده است. در این نوع دعاوی، قضات، قانون آفرین، آغازگر تغییر و حامی مستضعفان هستند (Tripathi, 2007: 54). در دادگاه های



1 Onus v Alcoa of Australia (1981)

2 Archaeological and Aboriginal Relics Preservation Act 1972 (Vic)



حقوقی کنیا، اوگاندا و تانزانیا در آفریقای شرقی از لحاظ تاریخی وجود نفع مستقیم که به عنوان دکتین انگلیسی مستقر شده بود، موجب می شد دادگاه قبل از ورود به ماهیت، دعوا را رد نماید. علیرغم محدودیت‌های اصل منفعت مستقیم مندرج در قانون موروثی از حقوق انگلیس، پرونده‌های مربوط به دعاوی منفعت عمومی، مسائل قانون اساسی و حقوق بشر به دادگاه‌ها راه یافتند. موارد اولیه بر حقوق مدنی و سیاسی متمرکز بود و به مسائل اساسی مانند آزادی بیان، آزادی تشکل، و گردهمایی توجه داشت. دعاوی نفع عمومی به تدریج به رویه قضایی هر سه کشور آفریقای شرقی راه یافت. امروزه، پذیرش گسترده‌ای از این واقعیت وجود دارد و ویژگی ثابت رویه قضایی معاصر از هر کشور تا سطح منطقه‌ای حتی فراتر از آن تبدیل شده است. علیرغم درک دعاوی منفعت عمومی به عنوان یک عرصه تحت سلطه و کلا، بسیاری از دعاوی توسط افراد غیر وکیل و دارای روحیه عمومی در کنیا، اوگاندا و تانزانیا انجام می شود. افزایش دعاوی منفعت عمومی، منعکس کننده تغییراتی در قانون اساسی هر سه کشور است. ماده (۵۰) (تفسیر موسع از حق طرح دعوا) ماده (۱۲۶) (مسامحه در قواعد شکلی دادرسی) و ماده (۱۳۷) (در مورد صلاحیت تفسیری دادگاه تجدید نظر) از مواد قانون اساسی اوگاندا در باب دعاوی منفعت عمومی قابل توجه است. ماده (۴۳) منفعت عمومی را عبارت فراگیر دانسته که شامل «هر گونه محدودیت در بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌های مقرر در این فصل فراتر از آنچه در یک جامعه آزاد و دموکراتیک قابل قبول و قابل اثبات است. (Onyango, 2015: 798).

اهداف دعاوی منفعت عمومی در هند، ترمیم آسیب عمومی، اجرای وظایف عمومی، حفاظت از حقوق و منافع اجتماعی، جمعی یا اثبات منافع عمومی است که از سه طریق به این مهم دست یافته است؛ اول از طریق صدور حکم به جبران خسارت به کل طبقه‌ای از افراد، دوم از طریق صدور دستورالعمل‌ها و دستورات خود به عنوان قانون، و در نهایت از طریق تسهیل طرح دعوا. این امر با گواتی را بر آن داشت تا اصطلاح «دعوی حقوقی اقدام اجتماعی» را برای توصیف و تمایز پدیده‌های هندی و معادل دعاوی منفعت عمومی به کار برد. (Forster & Jivan, 2008: 19) برای نمونه، دادگاه عالی هند، کد آزار جنسی را تدوین کرد و دستور اجرای فوری آن را در سراسر کشور صادر کرد. این راه حل، با توجه





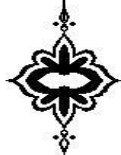
به وضعیت قانونی، محدود به قربانی دعوا (زنی که در محل کارش مورد تجاوز گروهی قرار گرفته بود) نبود، بلکه با هدف حمایت از همه زنان شاغل در هند بود. مثال دیگری توسط مرکز تحقیق بهداشت و موضوعات متحد علیه اتحادیه هند^۱ ارائه شده است که در آن دادگاه پس از پذیرش استدلال های شاکیان مبنی بر بی اثر بودن ممنوعیت سقط جنین انتخاب جنسیت، دستوراتی به دولت مرکزی و دولت های ایالتی برای آموزش مردم در مورد قانون و به ویژه اینکه چرا سقط جنین انتخابی باید متوقف شود، صادر کرد. همچنین دادگاه دستور داد یک کمیته نظارتی مرکزی برای نظارت و بررسی اجرای قانون هر شش ماه یکبار تشکیل شود تا اطمینان حاصل شود ایالت ها گزارش های سه ماهه ای که جزئیات اقداماتی را که برای اجرای قانون انجام می شود ارائه می کنند. این جبران خسارت نه تنها از نسل های آینده دختران و «منافع عمومی» بلکه از جامعه گسترده تر با اجرای اصول عدم تبعیض محافظت می کند. نمونه دیگر، توسط انجمن مستندات حقیقت یاب و وکالت با این درخواست از دادگاه عالی، تا با صدور دستوری به دولت مرکزی و ۱۱ دولت ایالتی، اقدامات فوری برای جلوگیری از ازدواج کودکان انجام دهند. این طومار خواستار اجرای دقیق قانون محدودیت ازدواج کودکان ۱۹۲۹^۲ بود. مجازات مقاماتی که نتوانند از وقوع چنین ازدواج هایی جلوگیری کنند، پرداخت غرامت به دخترانی که ازدواج آنها صریح است و تعقیب کیفری توسط دولت است. همچنین از دادگاه درخواست کرد تا به دولت ملی و ایالتی دستور دهد، انجمن های رسمی علیه ازدواج کودکان راه اندازی کنند و ثبت تولد و ازدواج را اجباری کنند. دیوان عالی موافقت کرد و به پارلمان دستور داد تا قانون جدیدی را جایگزین قانون قبلی کند. در نتیجه، قانون ممنوعیت ازدواج کودکان در سال ۲۰۰۶^۳ به تصویب رسید و وضعیت هند را با تعهدات خود تحت کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹)^۴ و ماده (۱۶) کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه

1 Centre for Enquiry into Health and Allied Themes v Union of India(2001)

2 Child Marriage Restraint Act 1929

3 Prohibition of Child Marriage Act 2006

4 Convention on the Rights of the Child 1989





زنان^۱ مطابقت داد. بدین وسیله موجب حمایت همه کودکان در هند شد. بنابراین، دعاوی نفع عمومی، توانایی دستیابی به راه‌حلهایی را در مواردی که حقوق بشر به صورت نظام مند، نقض می‌گردد، نشان می‌دهند.

تسهیل در مسائل مربوط به دعاوی منفعت عمومی در هند، تنها به موضوع دعا محدود نیست. طرح دعا از حیث شکلی، با تقدیم دادخواست رسمی آغاز می‌شود، تحولات گذشته شاهد کاهش فوق العاده قوانین رسمی تقدیم دادخواست بوده است، تاجایی که نامه، کارت پستال، و حتی اقلام روزنامه به عنوان دادخواست کتبی پذیرفته شده است. چنین تحولاتی در پرونده‌ای^۲ شکل گرفت؛ نامه‌ای از سوی یک زندانی در توصیف شکنجه یک هم زندانی برای قاضی دادگاه عالی ارسال شد، به عنوان یک دادخواست مورد پذیرش قرار گرفت. مورد دیگر، نامه‌ای به سردبیر یک روزنامه توسط یک زن مطلقه، با مضمون عدم پرداخت مستمری خانواده توسط صندوق مشمولان پس از مرگ همسرش از سوی قاضی دادگاه عالی خوانده شد. بر اساس بریده روزنامه، قاضی دستور داد نامه‌ای به مسئول صندوق ارسال شود. معوقات ظرف چند هفته پس از اولین جلسه رسیدگی پرداخت شد. این موارد مشابه، موجب شد دیوان عالی کشور پذیرش نامه‌ها و روزنامه‌ها را به عنوان ابزاری معتبر برای شروع دعاوی بر این اساس توجیه کند و قائل شد از شخصی که از طرف مردم عمل می‌کند انتظار داشته باشیم هزینه‌هایی همچون مراجعه به وکیل و تنظیم دادخواست کتبی برای تقدیم متحمل شود. قبول دادخواست در اینگونه اشکال از نظر دیوان عالی کشور به موجب اصل (۳۲) قانون اساسی توجیه قانونی دارد؛ بند (۱) ماده (۳۲) مشخص نمی‌کند که طرف دعا به چه وسیله‌ای باید به دادگاه مراجعه کند، بلکه صرفاً بیان می‌کند باید «از طریق رسیدگی مناسب» انجام شود. اگرچه ارائه دادخواست در قالب نامه به دلیل انتقادات مداوم نادر شده است، دادگاه همچنان نامه‌های دریافتی را به وکلا ارسال می‌کند و از آنها دعوت می‌کند تا بر اساس محتوای نامه‌ها

پیش‌رویش تیشی حقوق عام و غرب خاوری - سال نهم - شماره چهارم - زمستان ۱۳۰۱



1 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) 1979

2 Sunil Batra v Delhi Administration (1978)

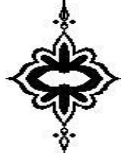


دادخواست تهیه کنند (Forster , Jivan,2008:17). بنابراین در دعاوی منفعت عمومی بسته به اینکه در آن نظام قضایی چه اولویت هایی برای مردم مهم است، موضوع قضاوت در دادگاه ها قرار گرفته، تکامل می یابد و دارای ویژگی های متمایز مخصوص بافت اجتماعی و محیطی آن است. به عنوان مثال، در ایالات متحده، موضوعاتی که مستلزم طرح دعوی قضایی بودند، با هدف تأمین حقوق در حوزه های مشارکت مدنی در تصمیم گیری های دولتی و مبارزه با انواع تبعیض ها و نابرابری ها بودند (Tripathi,2007:57) در حالی که موضوعات دعاوی منفعت عمومی هند، ماهیت اقتصادی یا اجتماعی دارند.

۵. دعاوی نفع عمومی در ایران

در نظام حقوقی ایران به موجب ماده (۲) قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی ذینفع مستقیم حق دادخواهی دارد. این ماده مقرر می دارد: « هیچ دادگاهی نمی تواند به دعوی رسیدگی کند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذی نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی آنان رسیدگی به دعوا را برابر قانون درخواست نموده باشند. » و حسب مفاد بند (۱۰) ماده (۸۴) قانون مذکور یکی از ایراداتی که خواننده می تواند به ماهیت دعوا به عمل آورد ذی نفع نبودن خواهان است که موجب صدور قرار رد دعوا میگردد. قاعده شخصی بودن نفع در تعقیب، نه تنها در ماده (۲)، بلکه در ماده (۵۲۰) قانون آیین دادرسی مدنی در باب خسارات اشاره شده که به بی واسطه بودن زیان اشاره دارد و نیز مدلول ماده (۲۲۷) قانون مدنی که در آن ماده اعم است از شخصی بودن و مستقیم بودن نفع در تعقیب. بنابراین مطالبه منافع عمومی، وظیفه دادستان و مطالبه منافع خصوصی وظیفه ذینفع شخصی مستقیم است.

در سطح دیوان عدالت اداری، در جهت تبیین صلاحیت های این نهاد از دو ملاک شخصی و موضوعی استفاده شده است. در ملاک شخصی، مطابق ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و تظلمات و





اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها ۲ - رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها ۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی را بر عهده دارد. ملاک دوم که ملاک موضوعی است، ناظر بر موضوع دعواست. در ملاک موضوعی مطابق ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱ - رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می شود که با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضائی وی تشکیل میشود(ماده ۸ قانون تشکیلات).

تعقیب در دعاوی قابل طرح در شعب مصرح در ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، علی الاصول از قواعد عمومی فوق تبعیت می کند که مورد تاکید ماده (۱۷) با به کار بردن واژه ذینفع قرار گرفته است. مطابق ماده (۵۳)





قانون مذکور، چنانچه شاکی در شکایت مطروحه ذی نفع نباشد، شعب دیوان حتی قبل از ارسال دادخواست و ضمائم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می کند. مواد (۵۷، ۸۹ و ۹۳) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز در ارتباط با داشتن نفع شخصی مستقیم قابل توجه است.

اما در باب اعمال صلاحیت دیوان در ملاک موضوعی، وصف مقنن در تبصره ماده (۸۹) قانون، شرط ذینفع بودن درخواست کننده از هیئت عمومی را کنار نهاده و به پاسداری از حقوق عمومی و با ترجیح منفعت عمومی بر نفع شخصی و خصوصی و فایده دفع آرای متعارض و ایجاد تعادل در رویه قضایی این دیوان، به هر شخص اجازه داده تا از آن هیئت یکی از موضوعات سه گانه داخل در صلاحیت آن را که در ماده (۱۲) قانون مرقوم آمده است بخواهد. در این فرض، اشخاص دارای نفع غیرشخصی در تعقیب هستند و الا بی تردید همه در اجرای صحیح قانون و ایجاد وحدت رویه نفع عمومی دارند. در یک مورد هیئت عمومی دیوان در رای وحدت رویه شماره (۱۱۵) مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ همسایه مجاور ملک موضوع رای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را ذینفع دانسته و به تبع آن نفع، به وی حق شکایت برای طرح دعوای ابطال رای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری داده است. در تعقیب برای همسایه که طرف آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیست از منظر نفع شخصی نیز قابل بررسی است، گرچه همسایه به علت صدور مجوز کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در ساخت و ساز ذینفع نیست ولی در آثار حقوقی و مادی این ساخت و ساز هم نفع شخصی دارد و هم به لحاظ منافع اجرای صحیح اصول ساختمان در شهر برای همسایه خود دارای نفع غیر شخصی است (محسنی، ۱۳۹۸: ۲۶۰). همچنین در زمان حاکمیت قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، از آنجا که هیئت عمومی دیوان، صلاحیت رسیدگی به تصمیمات اداری با آثار کلی و عمومی را بر عهده داشت، در رای شماره (۲۶۱) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱، ابلاغ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مبنی بر انتصاب مرتضوی به سمت مدیر عامل صندوق تامین اجتماعی، به





دلیل نداشتن سوابق مدیریت، لغو و ایشان از سمت خود برکنار شدند. اما در انتصاب زاکانی به سمت شهردار تهران به دلیل نداشتن ۹ سال سوابق مدیریت ارشد اجرایی مغایر با ماده (۳) آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۹۷/۱۰/۰۴ است، اگرچه این انتصاب به موجب مصوبه بود اما به موجب رای شماره (۴۴۳) هیئت عمومی، مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۱، که مقرر می دارد مصوبات موردی شورای شهر، از مصادیق مقررات موضوع بند (۱) ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت شعبه رسیدگی کننده دیوان عدالت اداری، خارج است مصوبه شورای شهر در انتصاب ایشان قابل طرح در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نبود و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان قرار گرفت. اما شعبه دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۲۰۰۵۷۶، مصوبه شورای شهر در انتصاب ایشان را بدون ورود به محتوای پرونده به دلیل فقدان نفع مستقیم و شخصی شاکی که یک فعال سیاسی بود، رد کرد. زیرا به موجب ماده (۱۷) قانون دیوان، ذی نفع مستقیم تنها صلاحیت طرح دعوا در شعب دیوان را دارد. این در حالی ست که امور سیاسی و انتصابات اداری امور عمومی است و همه شهروندان ذینفع محسوب می شوند.

امروزه پیچیدگی های روزافزون جامعه باعث ایجاد موقعیت هایی می شود که در آن یک عمل انسانی یا تصمیمات اداری می تواند برای تعداد زیادی از مردم مفید یا مضر باشد. در چنین شرایطی، دعوای خصوصی که اساساً یک امر دو طرفه است، برای رسیدگی به مشکلات ناکافی است. دعوای منفعت عمومی، به منظور کنار آمدن با حقوق پراکنده و فرافردی مهم و جدید ظهور کرد. بنابراین، با دگرگونی کامل سناریوی حقوق و نقش چندبعدی دولت مدرن امروزی، تنها در صورتی می توان به مسائل عدالت اجتماعی و برابری خواهی پرداخت که قوه قضاییه تمایل و عزم کافی برای گذر از اصول بنیادینی که محدود به حضور افراد دارای نفع شخصی مستقیم، جبران خسارت ذیحق، همچنین قضاتی

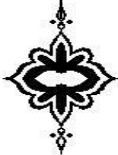




که به عنوان داوران منفعل در حقایق ارائه شده توسط طرفین اختلاف عمل می کنند، داشته باشد (King, 2000: 162).

دعای منفعت عمومی، توسط قضات آسیای جنوبی به عنوان وسیله ای برای اصلاح سوء حاکمیت و ایجاد تحول اجتماعی استفاده شده و از آن به عنوان سلاح موثر مهندسی قضاوت خلاق یاد می شود. در واقع قوه قضاییه با پاسخگویی به تقاضای عمیق و پایدار عدالت در جامعه بشری، مشروعیت کسب می کند. دموکراتیک شدن جوامع، جنبش های متعدد حقوق بشر، افزایش آگاهی عمومی، تمرکز را از عدالت حقوقی و سنتی به عدالت اساسی تغییر داده است. به تعبیر باگواتی یک قوه قضاییه مدرن دیگر نمی تواند مشروعیت اجتماعی و سیاسی را بدون مشارکت اساسی در مسائل عدالت اجتماعی بدست آورد (Tripathi 2007: 58). برای آنکه بتوانیم پابندی به قانون اساسی و هم تعهد کامل به روح آن را تضمین کنیم، باید دعوی حقوقی منافع عمومی آغاز شود (Onyango, 2015: 812). تغییر ایجاد شده توسط دعای منفعت عمومی، معمولاً نقش مهمی در ارائه اصلاحات مترقی سیاست اجتماعی ایفا می کند (Durbach et al, 2013: 220) به همان اندازه که نقش قوه قضائیه مهم است، هیچ تغییر اجتماعی مؤثری بدون اراده سیاسی، که شامل تخصیص منابع توسط دولت و مشارکت کل جامعه باشد، امکان پذیر نخواهد بود. این عنصر، همراه با یک مکانیسم نظارت مستمر و پاسخگویی، می تواند تحول پایدار جامعه را تضمین (Carrasco, 2015: 205) و عدالت مد نظر در قانون اساسی را با مشارکت مردم محقق سازد.

در حالیکه پذیرش دعای که همگان نفع عمومی دارند، اما طرح کننده دعوا نفع شخصی مستقیمی ندارد، گویای میزان نقشی است که همگان در پیشبرد اهداف عمومی و اجتماعی و تحقق عدالت دارند. خواجه نصیرطوسی در «اخلاق ناصری» عدالت را مبنای حقوق دانسته و بر این باور است که عدالت زمینه ساز تعاون و تعاون شرط تکامل اجتماعی است. در نظام «امامت عدل»، اجرای عدالت وظیفه همگانی حکومت و مردم است. در





انجام این وظیفه عام، مردم نیازمند هدایت حکومت و حکومت نیازمند همکاری مردم است (سلیمی، ۱۳۸۴: ۳). همچنین در بینش دینی، پیش از آن که از حق و طلب افراد بر دیگران سخن گفته شود، وظیفه و مسئولیت آنان یادآوری شده است که خود نوعی پاسداشت و احیای حقوق آدمیان است (سبحانی نیا، ۱۳۸۸: ۱۰). لذا پذیرش دعاوی منفعت عمومی در نظام حقوقی ایران، ضمن تقویت مسئولیت مشترک در جامعه، موجب احیای مطلوب حقوق عامه می گردد.

نتیجه

یکی از وظایف قوه قضاییه طبق بند (۲) اصل (۱۵۶) احیای حقوق عامه می باشد که در دستورالعمل نظارت و پیگیری احیای حقوق عامه مصوب ۹۷، با استناد به این اصل و مواد (۲۲)، (۲۹۰) و (۲۹۳) قانون آیین دادرسی کیفری، دادستان در جایگاه مدعی العموم وظیفه احیای حقوق عامه را جهت صیانت از حقوق مردم و جامعه برعهده دارد. اما تراکم وظایف نظارتی و شان قضایی دادستان ناظر بر مقام تعقیب، به نحوی روشنگر آن است که این مقام با حجم گسترده از وظایف، نتواند وظیفه احیای حقوق عامه را که در برگیرنده امور مرتبط با نفع عمومی با وصف غیرمجرمانه است، به نحو مطلوب به سامان برساند. از این رو عملکرد نهاد دادستانی بیشتر به سمت اعلام و تحقیق تعقیب جرم پیش رفته و انجام مطلوب وظایف مربوط به احیای حقوق عامه مورد غفلت واقع می شود. از این رو در برخی نظام های حقوقی، در قالب دعاوی منفعت عمومی صلاحیت طرح دعوا در مسائل مربوط به منافع عمومی، از سوی افراد جامعه یا سازمان های مردم نهاد به رسمیت شناخته شده است. دعاوی منفعت عمومی، نوعی از دعاوی ست که خواهان دارای نفع مستقیم، شخصی، ملموس، و دارای ماهیت فیزیکی یا مالی نیست. همچنین، برخلاف دعاوی خصوصی، در دعاوی منافع عمومی، رسیدگی قضایی توسط شخصی که حق قانونی به او تعلق گرفته و آسیب به او وارد شده است انجام نمی شود، بلکه هر شخصی که «منافع کافی»





داشته باشد، می تواند برای طرح دعوا با توجه به صلاحیت دادگاه برای اجرای حق عمومی اقدام کند. در حالی که در قوانین و مقررات نظام حقوقی ایران، نفع شخصی مستقیم از سوی افراد و منافع عمومی در امور مربوط به حقوق عمومی از سوی دادستان قابل تعقیب است. دعاوی منافع عمومی ابزاری است برای تحقق عدالت در جامعه و فعالیت قضایی در این نوع دعاوی قصد دارد قانون اساسی یا قانون عادی را از منظر عدالت تفسیر کند و با تفسیری پویا تر از ارزش های اجتماعی و عدالت مندرج در قانون اساسی فراتر از آنچه که تدوین کنندگان قانون اساسی در ابتدا به آن می اندیشیدند، قانون اساسی را به سندی زنده و پویا تبدیل کند. همچنین سازوکار قانونی برای ایفای نقش حیاتی در تحول اجتماعی - اقتصادی جامعه با بیان مفهوم آزادی، برابری و عدالت را فعال می سازد.

منابع

۱. آقایی طوق، مسلم، ۱۴۰۰ش، «احیای حقوق فردی به مثابه احیای حقوق عامه»، سخنرانی ارائه شده در همایش احیای حقوق عامه، ضامن اعتماد عمومی، انجمن حقوق اساسی اصفهان.
۲. اکبری فیض آبادی، علی، ترکی، غلامعباس، ناجی زواره، مرتضی، ۱۳۹۵ ش، «بررسی تطبیقی نفع عمومی در حقوق ایران و انگلستان»، فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین الملل، سال نهم، ش ۳۴.
۳. انصاری، علی، ۱۳۹۸ش، احیای حقوق عامه در پرتو دکترین و تصمیمات قضایی با تاکید بر وظایف و اختیارات دادستانی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، استاد راهنما ایرج حسینی صدر آبادی، رشته حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.
۴. رنجبر، احمد، ۱۳۹۷ش، «اثبات نفع در دعاوی حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۴.





۵. سبحانی نیا، محمد، ۱۳۸۸ش، «راه و رسم زندگی مسئولیت پذیری»، مجله معارف اسلامی، ش ۷۶.

۶. سلیمی، عبدالحکیم، ۱۳۸۴ش، «راهکارهای تامین عدالت» کتاب نقد، ش ۳۷.

۷. شجاعی، عبدالسعید، قاسمی، غلامعلی، محبی، داود، ۱۴۰۱ش، «تحلیل نهادهای حقوقی حقوق عامه و حقوق جمعی از منظر اندیشمندان اسلامی و غرب»، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ش ۳۳.

۸. محسنی، حسن، ۱۳۹۸ش، «نفع در دادخواهی ها بررسی دکترین حقوقی و رویه قضایی ایران و فرانسه»، مجله مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، ش ۱.

۹. منصوریان، ناصر علی، شبانی، عادل، ۱۳۹۵ش، «مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانونگذاری»، دوفصلنامه ی دیدگاههای حقوق قضایی، ش ۷۵ و ۷۶.

۱۰. نقره کار، محمد صالح، ۱۳۸۸ش، نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه، تهران، انتشارات جنگل.

11. Durbach, L., Rice, S. and Rix, M. (2013), Public Interest Litigation: Making the case in Australia, Sydney Business School papers.
12. Administrative Agencies. (1970), The Public Interest, and National Policy: Is a Marriage Possible," Georgetown Law Journal 59, no. 2.
13. Kaplin William, A. (1983), "Accrediting Legal Responsibilities: In Pursuit of the Public Interest," Journal of Law & Education 12, no. 1.
14. Christine M. Forster; Vedna Jivan (2008) "Public Interest Litigation and Human Rights Implementation: The Indian and Australian Experience," Asian Journal of Comparative Law.
15. Derric Reid (1993), "Public Interest Law," Juta's Business Law 1, no. 1.
16. Salvador Herencia Carrasco (2015), "Public Interest Litigation in the Inter-American Court of Human Rights: The Protection of Indigenous Peoples and the Gap between Legal Victories and Social Change," Revue Quebecoise de Droit International 28, no. March Special Issue.
17. Hari Bansh Tripathi (2007), "Public Interest Litigation in Comparative Perspective," NJA Law Journal 1.





18. King, L. L. (2000). The attorney-general, politics and the judiciary. University of Western Australia Law Review, 29(2).
19. Earl H. DeLong; Newman F. Baker, (1934), "Powers and Duties of the Prosecuting Attorney: Quasi-Criminal and Civil," Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology 25, no. 1.
20. Cappelletti, M (1975). Governmental and private advocates for the public interest in civil litigation: comparative study Michigan Law Review, 73(5).
21. J. Olike Onyango (2015), Human Rights and Public Interest Litigation in East Africa: A Birds Eye View, The Geo. Wash. Int IL. Rev.
22. Susan W. Brenner; James Geoffrey Durham (1993), "Towards Resolving Prosecutor Conflicts of Interest," Georgetown Journal of Legal Ethics 6, no. 3
23. B. L. Wadehra (2009), Public Interest Litigation (Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd., Delhi, Second Edition 44, Law Access to justice Public Interest Litigation.

Persian sources

1. Aghaei Touq Moslem, (1400, Azar month), "Restoration of individual rights as the restoration of public rights", a speech presented at the conference on the restoration of public rights; Guarantor of public trust, Isfahan Constitutional Rights Association
2. Akbari Faizabadi Ali, Gholam Abbas Turki and Morteza Naji Zavareh, 2015, "Comparative study of public interest in Iranian and English law", Iranian and International Comparative Legal Research Quarterly, 9th year, 34th issue
3. Ansari Ali, 2018, revitalization of public law in the light of doctrine and judicial decisions with emphasis on the duties and powers of the prosecutor's office, public law master's thesis, supervisor Iraj Hosseini Sadrabadi, field of public law, University of Judicial Sciences and Administrative Services
4. Ranjbar, Ahmad, 2017, "Proof of benefit in public law litigation", Administrative Law Quarterly, Year 5, Number 14
5. Sobhani Niya Mohammad, 1388, "The Way and Custom of Responsible Life", Islamic Education Journal, No. 76
6. Salimi Abdul Hakim, 1384, "Structures to provide justice", book review, number 37
7. Shujaei Abdul Saeed, Ghasemi Gholamali and Mohebbi Davoud, 1401, "Analysis of legal institutions of public law and public rights from the perspective of Islamic and Western thinkers", Comparative Research Quarterly of Islamic and Western Law



8. Mohseni Hassan, 2018, "interest in lawsuits, a study of the legal doctrine and judicial practice of Iran and France", Journal of Legal Studies, 11th volume, 1st issue
9. Mansourian, Nasser Ali and Shibani Adel, 2015, "The concept of public interest and its in legislation", bi-quarterly journal of judicial law perspectives, numbers 75 and 76
10. Noghre kar Mohammad Saleh, 2008, the role of the prosecutor in the protection of public rights, Tehran: Jangal Publications

