

موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن

فاطمه افشاری^۱، آرین پتفت^۲

۱. عضو هیأت علمی پژوهشکده قوه قضائیه، تهران، ایران

۲. عضو هیأت علمی دانشگاه مراغه، مراغه، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۸/۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۳/۲

چکیده

در یک نظام حقوقی، شاکله حقوق عامه در قالب حقوق اساسی چارچوب‌بندی می‌شود و به‌عنوان مبنای حقوق عمومی مطرح‌نظر قرار می‌گیرد. بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت‌های قوه قضائیه به احیای حقوق عامه اشاره دارد. مبتنی بر محتوای اصول قانون اساسی، نظام حاکمیتی مکلف به ایفای وظایف محوله در خصوص حقوق عامه در سه فاز شناسایی و ادای حقوق عامه، احقاق و ایفای این حقوق و اقامه و احیای آن است، اما در رویه عملی نظام قضایی کشور، وظیفه سوم بر عهده دادستان گذارده شده است، اما با وجود اهداف قانونگذار اساسی در تحقق این مطلوب، وضعیت پاسداشت حقوق عامه و احیای آن در حال حاضر چندان مطلوب نیست؛ از این رو مسئله اصلی این پژوهش آن است که چرا این وظیفه قانونی قوه قضائیه به نحو مطلوب محقق نمی‌شود و چه اقدامات مقتضی می‌توان برای رفع این مشکل اتخاذ کرد. برای پاسخ به این پرسش، در پژوهش حاضر، موانع تحقق احیای حقوق عامه که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ابهام در مفهوم و تعبیر قانونی، نارسایی در قوانین، بی‌توجهی به مقوله تفکیک نظارت و دادرسی، تداخل وظایف قوا، مشکلات اجرایی و ابهام در عملیاتی یا ستادی بودن دادستانی کل به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد و سپس راهکارهای تحقق مطلوب آن ارائه می‌شود.

واژگان کلیدی: احیای حقوق عامه، اصل ۱۵۶ قانون اساسی، حقوق عمومی، دادستان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

^۱ Email: mehr.solh399@yahoo.com

^۲ Email: arian_petoft@alumni.ut.ac.ir

مقدمه

در شاکله حقوق عامه در یک نظام حقوقی در قالب حقوق اساسی چارچوب بندی می شود و به عنوان مبنای حقوق عمومی مطرح نظر قرار می گیرد. حقوق اساسی ریشه و اساس حقوق عامه (قاضی، ۱۳۷۲: ۱۵۶) و منبع اصلی آن قانون اساسی است؛ هرچند حقوق عامه منحصر به حقوق اساسی نیست و شمول گسترده تری دارد و اعم از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی و قضایی است و در سایه عدالت تنظیم و تضمین می شود (نقره کار، ۱۳۸۸: ۲۶).

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت های قوه قضاییه به احیای حقوق عامه اشاره دارد. احیا 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»؛ دهخدا، ۱۳۶۶، 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 افتاده). «احیای حقوق عامه» در اصطلاح به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفا و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضایی است؛ بدین معنا که دستگاه قضایی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حقی زائل می شود و حریمی مورد تعرض قرار می گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را بر عهده دارد.

از سوی دیگر، به دلیل تعیین تکلیف قانونی برای دولت در این زمینه، می توان ادعا کرد این حقوق، منافع عمومی را به همراه دارد و عدم احیای آن ها به معنای تضییع منافع عمومی است. ساختار حاکمیت باید چنان طراحی شود که حقوق عمومی محفوظ بماند. از محتوای اصل ۳ و فصل سوم قانون اساسی و سایر اصول آن برمی آید که نظام حاکمیتی مکلف به ایفای وظایف محوله در خصوص حقوق ملت است و قانون اساسی در سه فاز 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 قضایی از جمله دیوان عدالت اداری) و سوم، اقامه و احیای این حقوق (نقره کار، ۱۳۸۸: ۲).

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نهاد احیاکننده حقوق عامه را به صراحت تعیین نکرده است. به دلیل عدم تعیین سازوکار مشخص خاصی برای «احیای حقوق عامه» توسط مقنن، رویه و عرف عملی نیز به نحو یکسانی نسبت به این مسئله عمل نکرده است و تا حدود زیادی بار مسئولیت چنین امر خطیری را بر دوش دادستان گذارده اند و منطبق بر اعمال طرق و راهکارهای مختلف در بسیاری از کشورها، مقام قضایی 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 به‌نوعی به خسارت جامعه منجر شده باشد، به نمایندگی از عموم جامعه و حق و نفع عمومی جامعه، علیه مرتکبان جرم اقامه دعوا کند.

در مسئله حقوق عامه در سال‌های اخیر پژوهش‌هایی در مبحث حقوق عامه صورت گرفته است، اما رویکرد اغلب مقالات و کتاب‌های تدوین‌شده در این خصوص، بررسی مسئولیت قوه قضاییه و به‌طور خاص دادستان، در ایفای حقوق عامه است؛^۱ لیکن پژوهش مستقل در این حوزه که مفهوم نظری حقوق عامه را بررسی و مراد از حقوق عامه را بیان کند و موانع احیا را احصا و ارائه راهکار نماید، تنها یک پژوهشی است که توسط نویسندگان مقاله حاضر و برخی نویسندگان دیگر تدوین شده و در قالب یک کتاب با عنوان «حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه»، اخیراً توسط معاونت حقوق بشر و امور بین‌الملل وزارت دادگستری و انتشارات حقوقی چاپ شده است؛ اما مقاله حاضر، رویکردی فراتر از کتاب حاضر دارد و با توجه به ارائه مفهوم خاص از حقوق عامه در پی آن است تا به‌طور خاص، موانع احیای آن را بیان کند و این مسئله را بررسی کند که چرا این وظیفه قانونی قوه قضاییه به‌نحو مطلوب محقق نمی‌شود؟ چه موانعی مانع تحقق آن است و برای رفع آن چه اقدامی باید کرد. برای پاسخ به پرسش پژوهش، با مطالعه کتابخانه‌ای و مصاحبه و روش توصیفی-تحلیلی، موانع تحقق احیای حقوق عامه که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ابهام در مفهوم و تعبیر قانونی، نارسایی در قوانین، بی‌توجهی به مقوله تفکیک نظارت و دادرسی، تداخل وظایف قوا، مشکلات اجرایی و ابهام در عملیاتی یا ستادی بودن دادستانی کل، به‌تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد و سپس راهکارهای تحقق مطلوب آن ارائه می‌شود.

۱. ابهام در مفهوم و تعبیر قانونی

قوه قضاییه برای تحقق هدف اصلی خود یعنی پشتیبانی از حقوق اشخاص و تحقق عدالت، عهده‌دار وظایفی است که یکی از آن‌ها، احیای حقوق عامه است. از اصلی‌ترین چالش‌های موجود در این زمینه، نبود قرینه یا ادبیات حقوقی مشخص در تبیین مفهومی حقوق عامه است که در ذیل موارد آن بررسی می‌شود:

۱-۱. اصطلاح «احیای حقوق عامه»

اولین اصطلاح دارای ابهام، اصطلاح اصلی «حقوق عامه» در کنار واژه «احیا» است. اگر در

مفهوم «حقوق» تأمل کنیم، یکی از معانی آن که مشخصاً مدنظر قانونگذار قانون اساسی در اصل ۱۵۶ بوده است، جمع حق است. به تعبیر هوفلدی^۲ اگر از دوگانه حق مصونیت و حق مقاومت چشم‌پوشی کنیم، حقوق عبارت است از حق-آزادی‌ها و حق-ادعاها. حق-آزادی عبارت است از اینکه افراد بتوانند توانایی‌های طبیعی خود را به کار اندازند، مشروط بر آنکه ضرری به دیگران نرسانند، مانند آزادی بیان (Hohfeld, 2012: 25). حق-ادعاها به آن دسته از حق‌های قانونی گفته می‌شود که پس از وضع قانون در مورد دو طرف یک قرارداد یا شبه‌قرارداد صدق می‌کند؛ به گونه‌ای که یک طرف را مستحق و طرف دیگر را مکلف می‌گرداند (Hohfeld, 2012: 73). به بیان روشن‌تر، در صورتی که متعلق یک حق قانونی، مطالبه یک طرف قرارداد (یا شبه‌قرارداد) از طرف دیگر باشد، به چنین حقی، «حق ادعا» گفته می‌شود. بنابراین، حق ادعا همان حق مطالبه است (Hohfeld, 2012: 36). یکی از ابهامات مفهومی موجود در اصل ۱۵۶ در این‌جا آشکار می‌شود که قانونگذار در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، احیای حقوق عامه را به گسترش عدل و آزادی‌های مشروع عطف کرده و این مسئله، ابهام مفهومی «حقوق عامه» را فزونی بخشیده است، چراکه مشخص نیست علت عطف مفهوم «حقوق عامه» به «آزادی‌های مشروع» چیست، درحالی‌که حقوق-به مفهوم جمع حق- دربردارنده مفهوم آزادی است؟ بی‌گمان در نگارش قانون اساسی، حشو صورت نگرفته است و عبارت «آزادی مشروع» به مفهوم امری «گسترش» بازمی‌گردد؛ به این معنا که قانونگذار گویی دو مرحله تکلیف را در یک بند قاعده حقوقی مقرر کرده است: «احیای حقوق» و «گسترش عدل و آزادی». از این‌رو این مسئله موجب شده است تا نتوان چندان از قرینه «گسترش عدل و آزادی مشروع» برای تبیین مفهوم «حقوق عامه» مقرر در صدر این بند قانونی یاری جست.

بخش دوم اصطلاح که ابهام دارد، اصطلاح «عامه» در ترکیب «حقوق عامه» است که مشخص نیست مصادیق آن کدام‌اند و اینکه حقوق عامه به کدام دسته از حقوق اطلاق می‌شود. در صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بحث خاصی در خصوص مفهوم احیای حقوق عامه و به‌طور کلی، بند ۲ اصل ۱۵۶ صورت نگرفته است. در تبیین مفهومی حقوق عامه ادبیات حقوقی چندان مشخصی وجود ندارد و از طرفی قرائن قانونی نیز در تبیین آن بسیار کم و مبهم است؛ از این‌رو آنچه می‌ماند برداشت علمی و رویه‌ای از حقوق عامه است. دکتر جعفری لنگرودی در ترمینولوژی حقوق، حقوق عامه را معادل مشترکات عمومی (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۳۱۱) و ناظر بر حقوق و منافع عمومی دانسته‌اند که میان افراد مختلف مشترک است. برخی نویسندگان نیز با تعریفی مشابه اما

خاص‌تر، حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش دانسته‌اند (هادی، ۱۳۹۰: ۱۳). برخی نیز بیان داشته‌اند حقوق عامه اعم است از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی، قضایی و ... از کلی‌ترین تا جزئی‌ترین مصادیق آن. مصداق اتم و اکمل حقوق عامه در حقوق اساسی نمود یافته است (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲۳).

نویسندگان نیز حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش دانسته‌اند. گفتنی است در توجیه تعاریف بیان‌شده، استدلال متقنی ارائه نشده است (تنگستانی، مرادی برلیان و مهرآرام، ۱۳۹۷: ۸۲). به نظر می‌رسد حقوق عامه، مفهومی است که نمی‌توان آن را صرفاً منحصر در مفهوم حقوق ملت یا حقوق بشر دانست. حقوق عامه مفهومی است که گستردگی مصادیق آن می‌تواند دربردارنده هر دو مفهوم مزبور باشد. بسیاری از مصادیق حقوق عامه در قانون اساسی برشمرده شده‌اند. از حقوق افراد در روابط اجتماعی گرفته تا امور اعتقادی، اقتصادی، قضایی، امنیتی، دفاعی، اخلاقی، آموزشی، فرهنگی و غیره، همه ذیل عنوان عام‌الشمول و گسترده حقوق عامه قرار می‌گیرد؛ البته قانون اساسی در مقام احصای مصادیق حقوق عامه نبوده و این حقوق می‌تواند از تمامی اسناد حقوقی حائز اعتبار در نظام حقوقی منتج شود. قانونگذار اساسی با بیان واژه «عامه» قصد کرده حقوقی را برشمرد که مربوط به عموم افراد است؛ حقوقی که در عرصه عمومی روابط جامعه مطرح می‌شود و منافع عموم افراد در آن دخیل است. همچنین حقوق عامه را نمی‌توان بالاطلاق معادل حقوق شهروندی پنداشت. چراکه حقوق شهروندی مفهومی است که در ادبیات حقوقی کشورمان چندان مصطلح نیست و در فرهنگ حقوقی غرب ریشه دارد و از این رو با تعمق بر آنچه مقصود قانونگذار قانون اساسی است، می‌توان دریافت که قانون اساسی چنین مفهومی از حقوق عامه را قصد نکرده است.

به نظر می‌رسد از میان مفاهیم نزدیک به حقوق عامه، حقوق عمومی بیشترین قرابت معنایی را با حقوق عامه دارد و منظور از حقوق عامه در وظیفه «احیای حقوق عامه» نیز همین مفهوم است.^۳ در حوزه عمومی که بستر منافع عمومی و حقوق عامه است، هنجارهای حقوق عمومی حاکمیت دارد که در صدد حمایت از منفعت عمومی جامعه است (Hall, 1943: 757). کسی که در حوزه عمومی ناقض هنجارهای مرسوم باشد، در حقیقت، منافع تمامی افراد جامعه را پایمال می‌کند و از این رو امکان چشم‌پوشی از این تخلف و بخشش خطای وجود ندارد؛ از این رو، محرومیت‌های تخلف از هنجارهای حقوقی حوزه عمومی که موجب تضییع حقوق عامه می‌شود، می‌تواند گسترده‌تر و شدیدتر از حوزه خصوصی باشد (Linden, 1976: 834) و این مقتضای عدالت و لازمه احیای حقوق عمومی افراد جامعه است.

۱-۲. عدم حصر قانونی تکلیف «احیای حقوق عامه» در حیطه وظایف دادستانی

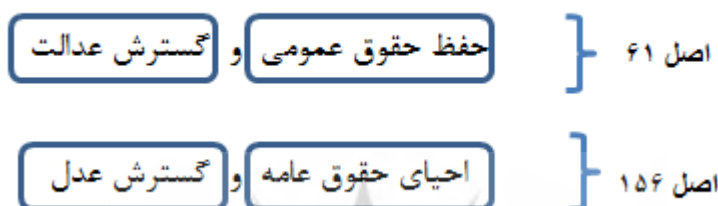
نگاهی به قانون اساسی، مجموعه مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، رویه جاری حقوقی و پیشینه ۸۰ ساله نظام قضایی کشورمان نشان می‌دهد، «دادستان»، که از آن به‌عنوان «مدعی‌العموم» یا «وکیل عامه» یاد می‌شود، مقام ذی‌صلاح قضایی است که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه پرچم‌دار این رسالت خطیر باشد.^۴ چراکه در دیدگاه عامه و در عرف مبتنی بر پیشینه، دادستان نه یک ضابط یا یک مقام امنیتی-انتظامی، بلکه یک وکیل عمومی و مدعی حقوق مردم در ارتباط با حقوق شهروندی است (چه منتخب یا منتصب باشد، چه در نقش وزیر دادگستری یا رئیس قوه قضا).

قانون اساسی به‌نحو کلی و بدون قرینه مفهومی یا منطقی چندان مشخصی، احیای حقوق عامه را در حیطه وظایف قوه قضاییه گذارده است و مسلماً ایفای این تعهد بسیار مهم، مستلزم سازوکاری مشخص است؛ اما شمول کلی و ابهام مقرر در حکم قانونی مذکور، این چالش را ایجاد می‌کند که تبیین مفهومی «احیای حقوق عامه» به رویه و نگرش مقنن نسبت به مقتضیات روز نظام حقوقی باز می‌گردد و دیگر سؤالی که در این زمینه مطرح می‌شود آن است که چه مقام یا مقاماتی ملزم به ایفای این تکلیف‌اند؟ و در قوه قضاییه چه سازوکاری باید نسبت به این مسئله پیش‌بینی شود؟ پاسخ به این پرسش‌ها و مسائل متعدد دیگری که مطرح می‌شود، بیانگر این موضوع است که کلیت و ابهام عبارت «احیای حقوق عامه» مستلزم تبیین حقوقی است تا از نبود حکم قانونی واحد، مشخص و ثابت و عدم انسجام عملیاتی آن ممانعت به‌عمل آید. این مهم در وهله نخست بر عهده مجلس شورای اسلامی به طریق وضع قانون مشخص است. نظر به عدم تبیین نهاد متولی «حقوق عامه» در قوانین، می‌توان این نظر را نیز مطرح کرد که اگرچه احیای حقوق عامه مستلزم اقامه دعوی عمومی توسط مدعی‌العموم است، صیانت از این حقوق، از سوی تمامی مقامات دولتی صورت می‌پذیرد و ذکر این مسئله در بند ۲ اصل ۱۵۶، علاوه بر لزوم رسیدگی قضایی از سوی دادستان، بیانگر وظیفه‌ای است که در حوزه تکلیف نظارتی قوه قضاییه بر اعمال اشخاص قرار می‌گیرد. آنچه از احیای حقوق عامه برمی‌آید، دو فرایند به‌هم‌تنیده است که هم نظارت بر اعمال اشخاص را شامل می‌شود و هم اقدامات دادستان در رسیدگی قضایی به موضوع را در بردارد.

۱-۳. نسبت منطقی میان اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی

مطابق اصل ۶۱ قانون اساسی که تبیین‌کننده جایگاه اصلی قوه قضاییه در نظام حقوقی کشورمان است، «اعمال قوه قضاییه به‌وسیله 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». تصریح بر «حقوق عمومی» در قانون اساسی بیانگر توجه خاص قانونگذار اساسی به مقوله حقوق عمومی افراد است و تقریر عبارت «احیای حقوق عامه» به همراه عبارت «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» در بند ۲ اصل ۱۵۶ که مشابه تقریر «حفظ حقوق عمومی» در کنار «گسترش و اجرای عدالت» در اصل ۶۱ است، بیانگر نزدیکی معنای حقوق عامه به حقوق عمومی است.



با این قرینه و ارتباط منطقی میان اصول مذکور شاید بتوان دو مفهوم «حقوق عامه» و «حقوق عمومی» را به یکدیگر نزدیک کرد؛ اما این مسئله صرفاً نوعی تفسیر لفظی مبتنی بر ارتباط منطقی میان گزاره‌های قانونی است. نسبت منطقی میان اصول ۶۱ و ۱۵۶ اگر هم توجیه‌پذیر باشد، صرفاً قرابت معنایی حقوق عامه و حقوق عمومی را نشان می‌دهد، اما مشکل تبیین و احصای مصادیق آن همچنان محل مناقشه بوده و چالش حقوقی حاصل از آن چندان برطرف نشده است. اما به هر حال فارغ از مصادیق حقوق عامه، مشکل دیگری که با آن مواجهیم، فرایند و روند تضمین این امر است. آنچه تاکنون رایج شده تأکید بر نظارت و اقامه حقوق عمومی افراد است که از سوی دادستان صورت می‌گیرد؛ اما با توجه به تحدید شمول کلی بند ۲ اصل ۱۵۶ رویه چندان مناسبی نیست و تحقق این امر را با مشکلات اجرایی مواجه ساخته است.

۱-۴. روند تضمین و تأمین حقوق عامه

بی‌شک انجام تکلیف «احیای حقوق عامه» مستلزم طی فرایند قانونی و روند حقوقی خاصی است که باید از سوی دولت و در دستگاه قوه قضاییه پیش‌بینی شود؛ تضمین حقوق عامه خود فرایندی را می‌طلبد که احیا، یکی از مراحل آن است و خود احیای حقوق عامه نیز روند مختص به خود دارد که به‌طور کلی مشتمل بر نظارت و دادرسی است. در نگاه تحلیلی به مفاد قانون اساسی به نظر می‌رسد قانونگذار در روند تضمین و تأمین حقوق عامه، سه حوزه مکمل شامل شناسایی و ادای حقوق عامه، احقاق و استیفا و سوم احیای آن را به‌صورت طولی در کنار یکدیگر ملحوظ نظر قرار داده است (نقره‌کار، ۱۳۸۷: ۷) که بحث احیا سومین مرحله از این مراحل است.

با توجه به رسالت قوه قضاییه در احیای حقوق عامه، دستگاه قضا نمی‌تواند تا زمان پایمال شدن حق، اقدامی نکند و پس از تضييع حق، درصدد احقاق و استيفای حقوق عامه برآید! بلکه فراتر از آن نقش دستگاه قضا احیاگری و اقامه حقوق مردم است؛ یعنی حتی پیش از آنکه فعل یا ترک فعلی صورت پذیرد که حاصل آن تضييع یا تعطیل حقوق عامه باشد، دستگاه قضا مبادرت به نوعی احیا و اقامه این حقوق می‌کند، برای مثال هر فرد حق برخوردار از هوای پاک را دارد که یکی از زیرشاخه‌های حق برخوردار از محیط زیست سالم است. قوه قضاییه قبل از تضييع این حق و آلودگی هوا باید حق فرد را احیا کند و با اقدامات خود، از ایجاد آلودگی هوا ممانعت به عمل آورد. اغلب چنین مسائل اجتماعی شاکی خصوصی ندارد و این جاست که مسئله فراتر از احقاق و استيفاست، یعنی بدون اینکه شاکی خصوصی در بین باشد، مقام و نهادهای صلاحیتداری وجود داشته باشد تا بتواند به نیابت از جامعه، از حقوق آن‌ها صیانت کند و بلکه به اقامه و احیای حقوق ایشان مبادرت ورزد. از قوانین موضوعه برمی‌آید، در مقوله احیای حقوق عامه نگاه‌ها به دادستان معطوف شده است، این در حالی است که قانون اساسی، قوه قضاییه را مرجع احیای حقوق عامه قرار داده است، اما اهرم ایفای این رسالت به صراحت مشخص نشده است. مطابق قانون آیین دادرسی کیفری «تعقیب متهم و اقامه دعوا از جهت حیثیت عمومی بر عهده دادستان و اقامه دعوا و درخواست تعقیب متهم از جهت حیثیت خصوصی با شاکی یا مدعی خصوصی است»^۵ و «به منظور ... حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم در این مورد، ... دادسرا... تشکیل می‌شود».^۶ چنین برداشت مضیقی از عبارت «احیای حقوق عامه» چندان نمی‌تواند صحیح باشد، چراکه اولاً قانونگذار اساسی، وظیفه احیای حقوق عامه را در ید اختیارات دادستان محصور نکرده است و ثانیاً اینکه اگر مفهوم حقوق عامه را حقوق عمومی تلقی کنیم، تضمین این امر را تنها در ید استیلای قوه قضاییه نمی‌توان پنداشت؛ بلکه قوه قضاییه، اهرم قضایی این امر تلقی می‌شود و صد البته که نهادهای غیرقضایی نیز می‌بایست در حدود اختیارات قانونی متکفل بخشی از مسئولیت‌های چنین امری باشند.

موضوع شایان توجه دیگر در این زمینه، اینکه با به رسمیت شناختن قاعده اعلام جرم عمومی و تفکیک جنبه حق‌اللهی جرم از جنبه خصوصی آن در حقوق اسلام، این تمییز و جدایی در قوانین کشورمان نیز نمود یابد و در مواردی که جرم صرف‌نظر از مطالبه ضرر و زیان شخصی، واجد حیثیت عمومی بوده و از جنبه عمومی یا حق‌اللهی برخوردار باشد، مدعی‌العموم باید به نیابت از جامعه به اعاده و استيفای حقوق مردم برخیزد. در بسیاری از مواقع که جرائم جنبه حق‌اللهی و حق‌الناسی دارند، حتی با وجود گذشت شاکی خصوصی،

حق تعقیب موضوع برای دادستان وجود دارد. دادستان با کشف جرم یا آگاهی از وقوع جرمی، موظف است آن را تعقیب کرده و بر حسن اجرای تحقیقات نظارت کند، تحقیقات با نظر او تکمیل می‌شود و نسبت به آن از دادگاه‌های مختلف تقاضای کیفر می‌کند. اگر حکم را موافق قانون نداند، از آن شکایت و تقاضای تجدیدنظرخواهی می‌کند و در نهایت آن را اجرا می‌کند. به‌طور خلاصه، دادستان در انجام وظایف مزبور «وکیل اجتماع» است و به نمایندگی از مردم، به تجویز قانون اقدام می‌کند.

در این میان، مسئله مهمی که کمتر مورد توجه قرار گرفته، نظارت بر رفتارهای اشخاص در جامعه است و دادستان نمی‌تواند متکفل تمام وظایف منتج از امر احیای حقوق عامه باشد، زیرا اگر چنین امر مهم و حیاتی با گستردگی تکالیفی که در پی دارد، تنها بر دوش دادستان گذارده شود، کیفیت اعمال این تکلیف را کاهش می‌دهد و در نهایت به مرور زمان از هدف اصلی مقنن دور می‌شویم. حتی اگر احیای حقوق عامه را واجد شأن قضایی تلقی کنیم و آن را صرفاً بر دوش دادستان‌ها قرار دهیم، نباید وظایف تمامی ارکان جامعه از جمله نهادهای دولتی و مردمی را در تسهیل این امر به‌عنوان ابزارهای نظارتی و اعلانی برای یاری دادستان در ایفای این تکلیف، نادیده بگیریم. اگر فرایند «احیای حقوق عامه» را مشتمل بر نظارت و دادرسی پنداریم، در این صورت ایفای بخش اعظم امر نظارتی بر دوش نهادهای مردمی و دولتی است که دادستان را از هرگونه امر تضییع‌کننده حقوق عامه مطلع می‌سازند تا وی مراحل دادرسی را برای احیای این حقوق به‌عنوان وکیل عموم مردم و در جهت حفظ منافع عمومی طی کند.

۲. نارسایی در قوانین

شاید بتوان مهم‌ترین چالش در احیای حقوق عامه را نارسایی در قوانین دانست. اساساً مقنن به این مسئله توجه خاصی مبذول نداشته و قواعد حقوقی مبهم و پراکنده در قوانین موضوعه وجود دارد که اغلب ناظر بر دادرسی دعاوی عمومی از سوی دادستان است. نبود قانون خاص در تبیین امر مهم «احیای حقوق عامه» و فرایند تحقق آن اعم از روند نظارتی و دادرسی، این مسئله را با چالش‌های بسیاری روبه‌رو کرده و رویه قضایی نیز در ایفای این تکلیف قانونی، بیشتر بر هنجارهای حقوقی حاکم بر دادرسی دعاوی عمومی توسط دادستان متمرکز شده است و عملاً در این حوزه صرفاً بر اقدامات قضایی دادستان اکتفا شده است. با توجه به قوانین، در مراحل پنجگانه دادرسی یعنی کشف جرم، تعقیب مجرمان، تحقیقات مقدماتی، دادرسی، صدور حکم و در نهایت اجرای حکم، دادستان در دو مرحله تعقیب و اجرای حکم، محوریت و موضوعیت و نقش اساسی دارد. در سه مرحله دیگر نیز دادستان یا دادرسان نقش اثرگذار، تعیین‌کننده و فعال دارد که این نقش مبتنی بر دو اصل نظارت و کنترل و

در مواردی توأم با ریاست است. در بند «الف» ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه عمومی و انقلاب، «کشف جرم» به عنوان یکی از وظایف دادرسی پیش‌بینی شده است. در این مرحله دادستان نظارت بر اقدامات ضابطان در جرائم مشهود را بر عهده دارد؛^۷ بازرسی منازل و جلب اشخاص نیز در جرائم غیرمشهود با اجازه مخصوص دادستان صورت می‌پذیرد. نظارت و ریاست بر ضابطان و تعلیمات آن‌ها در مورد کشف جرم بر عهده دادستان است که در مواد ۱۵ و ۱۷ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده است. این مقام قضایی می‌تواند دستور انجام یا تکمیل تحقیقات مقدماتی و جمع‌آوری دلایل را از ضابطان بخواهد.^۸ وی در مرحله «تعقیب» به عنوان مقام تعقیب نامیده می‌شود و ریاست نهاد تعقیب بر عهده اوست. پس مهم‌ترین نقش دادستان تعقیب متهم یا تعقیب جرائم است، به عبارت دیگر تعقیب امر جزایی، مأموریت مخصوص و عمده دادستان است.

دادستان یکی از تضمین‌کننده‌های برخورداری از آزادی است که رودرروی عوامل مخمل آزادی می‌ایستد. در قوانین موجود، دادستان کل کشور وظایف متعددی مانند حق ورود به زندان‌ها و مؤسسات تأمین و تربیتی^۹، عضویت در ستاد مبارزه با مواد مخدر^{۱۰}، احاله پرونده تخلف دادستان یا اعضای دادگاه انتظامی کارشناسان به دادگاه عالی انتظامی قضات^{۱۱}، نمایندگی‌ها و عضویت در مجامع و کمیسیون‌های مرتبط با حقوق عامه مانند عضویت در مجمع عمومی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی^{۱۲}، عضویت در کمیسیون قانون خرید اراضی کشاورزی^{۱۳}، عضویت در شورای عالی رقابت^{۱۴} و ... دارد که این وظایف و اختیارات^{۱۵}، بیانگر نگاه کلی است که مقنن نسبت به ایفای نقش صیانتی دادستان در قبال حقوق شهروندی برگزیده است. نظام حقوق اساسی با ابراز نگرانی نسبت به حقوق ملت، تضمین‌های مؤثری را پیش‌بینی کرده است. وظیفه «نظارت بر حسن جریان امور» و «حسن اجرای قوانین» که دادستان عهده‌دار است، ناظر بر این معناست که مدعی‌العموم مراقبت کند که ابزار اقتدار در حیطه تقنین و اجرا، روندها و رویه‌های ناعادلانه و خودسرانه را که به تضییع حقوق شهروندان منتهی می‌شود، طی نکند.

جای بسی سؤال است که چرا تاکنون قوانین موضوعه با وجود اهمیت حقوق عامه، توجه خاصی به این مفهوم، تبیین آن و ترسیم دقیق و مشخص فرایند آن نداشته‌اند؟ برای نمونه در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ «حقوق عامه» اصلاً به کار نرفته و تنها در آیین دادرسی کیفری، مقرر شده است: «هرگاه در موارد حقوق عامه و دعاوی راجع به دولت، امور خیریه و اوقاف عامه و امور محجورین و غایب مفقودالاثربی‌سرپرست حکم قطعی صادر شود و دادستان کل کشور حکم مذکور را خلاف بین موازین شرعی و یا قانونی تشخیص دهد به‌طور

مستدل از دیوان عالی کشور درخواست نقض حکم را می‌نماید. دیوان عالی کشور در صورت پذیرش تقاضا، رأی صادره را نقض و پرونده را جهت رسیدگی مجدد به شعبه همعرض دادگاه صادرکننده حکم قطعی ارجاع می‌نماید.^{۱۶} در قانون مدنی و آیین دادرسی مدنی نیز به این مفهوم اشاره‌ای نشده است. این سطح از خلأ قانونی و نیز بی‌توجهی به چنین مسئله مهمی موجب شده است تا صرفاً این تکلیف قانونی منحصر در دادستان تلقی شود که آن هم به دلیل این‌گونه نارسایی‌ها در قوانین چندان روند مشخصی ندارد و عملاً به جای یک امر مهم در نظام حقوقی، به مسئله حاشیه‌ای و به صورت کلی و رویه‌ای در وظایف دادستان تعریف شده است. اگر احیای حقوق عامه را این‌گونه به طور مضیق تفسیر کنیم، آنگاه اولاً شمول کلی حکم قانون اساسی را محصور و محدود بر اقدامات قضایی دادستان در امر احیای حقوق عامه کرده‌ایم؛ ثانیاً به طور مختصر و بسیار کلی، فرایند آن را احصا کرده‌ایم؛ ثالثاً از امر نظارتی نهادهای دولتی و مردمی در تسهیل ایفای این وظیفه خطیر، غافل مانده‌ایم که هر سه این موارد از اشکالات اساسی است که به دلیل نارسایی قوانین پدید آمده است.

۳. بی‌توجهی به مقوله تفکیک نظارت و دادرسی

احیای حقوق عامه مستلزم امر نظارت و دادرسی است. نظارت می‌تواند چندگانه باشد و تداخل صلاحیت‌ها در امر نظارت اشکالی ندارد و چه بسا بسیار هم امر مطلوبی است. تداخل وظایفی که میان نهادهای مختلف ایجاد شده این است که هریک خود را به نوعی ملزم به صیانت از حقوق عمومی افراد می‌دانند و از ابزارهای قانونی خویش نسبت به مقابله با اقدامات ناقض حقوق شهروندی استفاده می‌کنند. درحالی‌که برخوردهای قانونی نهادهای دیگر در حدود مجوزهای قانونی در حیطه صلاحیت آن‌ها، موجه است و موارد نقض حقوق عمومی که مستلزم طرح شکایت و طی فرایند دادرسی است، باید از طریق دادستانی پیگیری و اقدامات قانونی لازم صورت پذیرد. باید همه نهادها در امر نظارت به نوعی یاری‌رسان دادستان باشند و وی را از موارد تضییع حقوق عامه باخبر سازند. اما متأسفانه امر نظارت بر اعمال اشخاص، چندان دقیق صورت نمی‌گیرد و حتی بخش اعظم این امر را صرفاً بر عهده دادستان گذارده‌اند. با توجه به حجم عظیم تکالیف دادستانی، محول کردن این امر تنها بر دوش یک مقام آن هم با این درجه از اهمیت که منافع عمومی جامعه در آن دخیل است، عملاً موجب تضعیف تحقق خواست مقنن در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی می‌شود.

۴. تداخل وظایف قوا

از دیگر مسائلی که در امر احیای حقوق عامه از جمله چالش‌های اعمال آن است، تداخل

در وظایف قواست. اگرچه قانون اساسی، این تکلیف را مطابق بند ۲ اصل ۱۵۶ بر عهده قوه قضاییه گذارده است؛ اما در عمل با تداخل اقدامات ارکان دولت در این مورد مواجهیم. ستادهای حقوق بشردوستانه^{۱۷}، نهاد ریاست جمهوری^{۱۸} و همچنین نهادهای وابسته به قوای مجریه و مقننه که بعضاً متکفل امر صیانت از حقوق شهروندی هستند، در موارد بسیاری خود را صالح به رسیدگی نسبت به موارد تهدید یا تضييع حقوق عامه می‌دانند و هریک به‌نحوی از انجا در این موضوعات دخالت می‌کنند. این مسئله موجب شده که در عرصه تضمین حقوق عامه با بازیگران مختلف روبه‌رو باشیم که هریک به نوبه خود، خود را صالح در امر می‌داند و فرایند واحدی که باید از رهگذر دادستانی صورت پذیرد، متحقق نمی‌شود.

هرچند غالب تداخل وظایف در مورد صیانت از حقوق عامه، میان حوزه صلاحیت‌های قوا حادث می‌شود، اما این امر بعضاً متوجه حوزه‌های صلاحیت در درون ارکان قوه قضاییه نیز می‌شود (تداخل درون‌سازمانی وظایف). برای نمونه می‌توان به دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ اشاره کرد که مطابق ماده ۱ آن، برای نظارت بر حسن اجرای قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، «هیأت نظارت مرکزی» موضوع بند ۱۵ این قانون مرکب از اعضای شورای معاونان قوه قضاییه تشکیل می‌شود. اقدامات این هیأت می‌تواند با وظایف دادستانی در احیای حقوق عامه تداخل بیابد و صلاحیت موازی نسبت به موارد تضييع حقوق عمومی ایجاد کند؛ اما نباید فراموش کرد که مستنبط از ماده ۲ قانون مذکور، صلاحیت این مرجع «نظارتی» است و احیای حقوق عامه امری قضایی است که علاوه بر امر نظارت، مشتمل بر دادرسی و دادخواهی از سوی مدعی‌العموم است. از این‌رو نظارت این هیأت، در طول دادرسی عمومی از سوی دادستان است و نه در عرض آن؛ بدین معنا که هیأت نظارت مرکزی می‌تواند در امر نظارت، دادستان را یاری رساند و موارد تضييع حقوق عامه را به اطلاع وی برساند تا مراحل دادرسی عمومی برای آن از سوی دادستان پیگیری شود و صورت پذیرد.

همچنین می‌توان به «ستاد حقوق بشر قوه قضاییه» اشاره کرد که براساس نیاز جامعه و ضرورت تبیین مسائل حقوق بشری و دفاع قانونمند از حقوق مردم و حقوق شهروندی در داخل و مجامع بین‌المللی سامان یافته است.^{۱۹} براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی، ضمن اینکه ستاد به‌عنوان مرجع ملی و رسمی کشور در تمام مسائل حقوق بشر معرفی شده، ضرورت ارتباط و هماهنگی تمام ارگان‌های ذی‌ربط با این ستاد تعریف و تأکید شده است. آیین‌نامه ستاد حقوق بشر برگرفته از مصوبه ۴۳۵ شورای عالی امنیت ملی و براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی تنظیم شده است که تأکید می‌کند: «قوه قضاییه پشتیبان حقوق فردی، اجتماعی و

مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و همچنین موظف به احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است». وظایف و مسئولیت‌های ستاد، طراحی، هدایت و پیگیری کلیه امور مربوط به ستاد حقوق بشر در سطح داخلی، خارجی و بین‌المللی با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط است.^{۲۰} فعالیت این ستاد نیز مانند هیأت نظارت مرکزی می‌تواند در امر نظارت برای ایفای احیای حقوق عامه از سوی دادستان کمک کند، اما در عمل، تداخل وظایف به وجود می‌آید و ستاد، خود را صالح بر احیای حقوق بشر می‌داند.

مصادق دیگر، تداخل وظایف نظارتی قضات با دادستان‌هاست. مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». از این رو چنانچه مقرر دولت با یکی از موارد حقوق عامه مقرر در فصل سوم قانون اساسی (حقوق ملت) مغایر باشد، قاضی، مقرر را فاقد اعتبار می‌داند و بدان استناد نمی‌کند و همان‌طور که در صراحت اصل ۱۷۰ ق.ا مقرر شده است، می‌تواند ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست کند. این نظارت قضایی کلی قضات در تداخل با نظارت قضایی دادستانی در این حوزه است: «چنانچه هریک از دادستان‌های سراسر کشور تشخیص دهند که مصوبات هیأت دولت، آیین‌نامه‌ها یا بخش‌نامه‌ها و به‌طور کلی هر مصوبه‌ای که از سوی دستگاه‌های اجرایی مقرر در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری صادر گردیده، موجبات نقض حقوق عامه را فراهم نموده است، پس از جمع‌آوری مستندات قانونی، مراتب را به‌طور مستدل جهت اقدام مقتضی به دادستان کل کشور منعکس می‌نماید».^{۲۱} از جمله تفاوت‌های اصلی که در این نظارت دادستان با نظارت کلی قضات وجود دارد، این است که اولاً، نظارت قضات موردی است، اما نظارت دادستان کلی و فراگیر است؛ ثانیاً، فعالیت اصلی قضات، اصدار حکم نسبت به دعاوی مطروحه در دادگاه است و نمی‌توان چنین نظارتی را در گستره فعالیت اصلی قضات، به آن‌ها نسبت داد. همچنین قضات در طرح مستقیم شکایت نسبت به مقرر در دیوان عدالت اداری، در مقام یک شهروند عمل می‌کنند و نه در مقام قاضی (به همین منظور است که قانون اساسی در ادامه اصل ۱۷۰، از واژه «هر کس» استفاده کرده است).

۵. مشکلات اجرایی

دادسرا حامی حقوق اجتماع و مدافع حقوق مردم است، اما معمولاً اطلاعات لازم در مورد این رکن از نظام قضایی، کمتر در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. با نگاهی گذرا به وضعیت مصادیق حقوق عامه در جامعه، استنباط می‌شود که ما ظرفیت بالقوه مدعی العموم را به‌نحو

مناسب و مطلوبی به کار نبرده و از شأن و جایگاه دادستان کل و دادستان‌های سراسر کشور (قریب به ۳۵۰ دادستان شهرستان و ۳۰ دادستان نظامی و ...) در جهت صیانت از حقوق عامه بهره نبرده‌ایم (نقره‌کار، ۱۳۸۹). به‌طور مثال در زمینه حفظ محیط زیست و خاک، آب‌وهوا با اینکه افراد در طول روز با موارد متعددی از نقض حق بر محیط زیست مواجه می‌شوند، اما از وظایف دادستان در این زمینه و امکان احیای این حق توسط وی اطلاعی ندارند و نمی‌دانند با اعلام صرف این مسئله به نهاد مذکور، می‌توانند مانع تضییع این حق اساسی خود و سایر شهروندان شوند.

با امعان نظر به اصل ۱۶۱ قانون اساسی و وظایف و اختیارات دادستان کل در قوانین مختلف به‌ویژه قانون آیین دادرسی کیفری، این نهاد می‌تواند نسبت به ایفای نقش مدعی‌العمومی در گستره کشوری به احسن وجه انجام وظیفه کند و در صورتی که اهرم‌های عملیاتی وی (دادستان‌های سراسر کشور) از انجام امور محوله توسط دادستان کل استنکاف ورزیدند، از ضمانت اجرای خاص خویش (تعقیب انتظامی، تغییر سمت یا مأموریت و ...) اقدام کند. مطابق ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، «دادستان کل کشور مکلف است در جرائم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوا دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید».

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 پروژه‌های زیرساختی از قبیل جاده‌ها، خیابان‌ها، معابر عمومی، پل‌ها و اماکن عمومی همانند بوستان‌ها به‌نحوی باشد که اسباب تضییع حقوق عامه مطرح گردد، دادستان‌ها مکلف‌اند پس از بررسی لازم و عندالاقضاء جلب نظر کارشناس و اخذ توضیح از طریق قرارداد، نسبت به جمع‌آوری مدارک و مستندات اقدام و مراتب را به سازمان مربوطه منعکس نمایند»^{۲۲} و «اگر 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 اداری ذی‌ربط منعکس می‌شود. در صورت تضییع اموال دولتی و عمومی مراتب جهت طرح دعوی حقوقی به‌طور مستدل به سازمان‌های مسئول منعکس می‌گردد»^{۲۳}. مشکلی که در این موارد وجود دارد این است که اغلب پروژه‌های دولتی حائز پیچیدگی خاصی است و در موارد

تضییع حقوق عامه، بعضاً دولت تلاش می‌کند تا به هر نحو ممکن از ارائه اسناد و مدارک و نیز توضیحات روشن و مشخص سر باز 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 پیگیری زیاد دادستانی (با اینکه مشغله بسیاری دارد و در بسیاری از موارد، چنین مسئله‌ای عملاً میسور نیست) دولت تلاش می‌کند تا موضوع را با طفره رفتن از ارائه توضیحات و مدارک و نیز ایجاد پیچیدگی، فرایند نظارت را اطاله ببخشد و دادستانی را عملاً از نظارت مؤثر بازدارد، هرچند حسب مورد دادستانی می‌تواند به ابزار امعان نظر کارشناس مجهز شود، اما اینکه تا چه حد مداخله کارشناس در موضوع می‌تواند کارایی لازم را داشته باشد، خود محل تأمل است. با این حال 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؛ به موجب ماده ۲۱۲ قانون آیین دادرسی مدنی، استتکاف غیرموجه از تسلیم سند به دادگاه از سوی کسی که مسئولیت ارائه آن را بر عهده دارد، موجب انفصال موقت از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال خواهد شد. همچنین مطابق با ذیل ماده ۱۵۳ آیین دادرسی کیفری، چنانچه این‌گونه استتکاف مقام مسئول، برای خلاصی متهم از محاکمه و محکومیت نباشد، حسب مورد به انفصال موقت از خدمات دولتی یا عمومی از سه ماه تا یک سال محکوم می‌شود.

یکی از سیاست‌هایی که در مقابله با مشکل مذکور می‌توان اتخاذ کرد، الزام دولت به رعایت «اصل شفافیت»^{۲۴} و روشن‌سازی تمامی تصمیمات، اقدامات و فرایندهای اتخاذی خود است^{۲۵} تا امر نظارت تسهیل شود (Curtin & Wessel, 2005: 39; Hofmann, Rowe & Türk, 2011: 170). البته همانند آنچه در رویه قضایی کامن‌لا نیز مطرح است، عدم افشای اسرار مجرمانه، استثنایی بر این اصل محسوب می‌شود که مطابق اصل مصلحت عمومی اطلاعاتی که به اخلال در نظم عمومی منجر می‌شود، نباید افشا شوند.^{۲۶} علاوه بر این، توجه ویژه به «اصل پاسخگویی»^{۲۷} نیز راهکار بسیار مهم دیگری است که در صیانت از حقوق عامه بسیار راهگشاست. اختیاری که به موجب قانون به مقام دولتی واگذار می‌شود، باید در جهت ارائه خدمت عمومی به جامعه اعمال شود؛ از این رو چنین مقامی نسبت به هرگونه اقدام یا تصمیم مقتضی نسبت به تکالیف محول شده به وی، مسئول است و باید پاسخگو باشد (Bamforth & Leyland: 2013, 30-31). اصل پاسخگویی مقام اداری منتج از اصول کلی حقوق عمومی، مبتنی بر این است که هرگونه اقتدار ناشی از قانون تنها با تصور مسئولیت می‌تواند به تحقق حاکمیت قانون منجر شود؛ در غیر این صورت موجبات استبداد قدرت را پدید می‌آورد (

(Matei, Vašiček & Kaštalan-Mrak, 2011: 215). این اصل به نوعی در امتداد اصل شفافیت نیز قرار می‌گیرد؛ به این ترتیب که مقام دولتی علاوه بر اینکه باید تصمیمات خود را در فضایی شفاف اتخاذ کند، ملزم است تا نسبت به هرگونه عمل خود در صورت تقاضای مردم، پاسخگو باشد و آن را مستند و مستدل به فرامین قانونی کند.

۶. ابهام در عملیاتی یا ستادی بودن دادستانی کل

نهاد دادستانی کل از جمله نهادهای صیانت از حقوق مردم است که چند وظیفه اساسی را بر عهده دارد: ۱. تضمین حاکمیت قانون؛ ۲. محافظت از آزادی و حقوق افراد؛ ۳. مراقبت از دارایی و منافع دولت؛ و ۴. دفاع از نظم عمومی (مهرآرام، ۱۳۹۵: ۹۳). امروزه با توجه به اهمیتی که قوه قضاییه و در درون آن دادستانی کل دارند، این سؤال مطرح است که آیا دادستانی کل نهادی ستادی است یا عملیاتی؟ اصل ۱۶۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص مقرر می‌دارد که رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل باید از اشخاص مجتهد عادل و دارای اطلاعات و آگاهی در خصوص مسائل قضایی باشند که در زمان پیش از بازنگری قانون اساسی از سوی رهبر تعیین می‌شدند. از آنجا که نظام قضایی ما شورایی بود و شورای عالی قضایی در رأس نظام قضایی قرار داشت، در آن زمان دادستان کل نهادی مستقل و فعال مایشاء بود. پس از بازنگری قانون اساسی تغییراتی در این مسئله ایجاد شد. در جایگاه دادستانی کل تغییری ایجاد نشد، اما رئیس دادستانی کل از جایگاه ویژه‌ای که داشت، به زیرمجموعه تبدیل شد، یعنی منصوب رئیس قوه قضاییه شد، یعنی از حالت مستقل و فعال به شکل زیرمجموعه و مرئوس قرار گرفت.

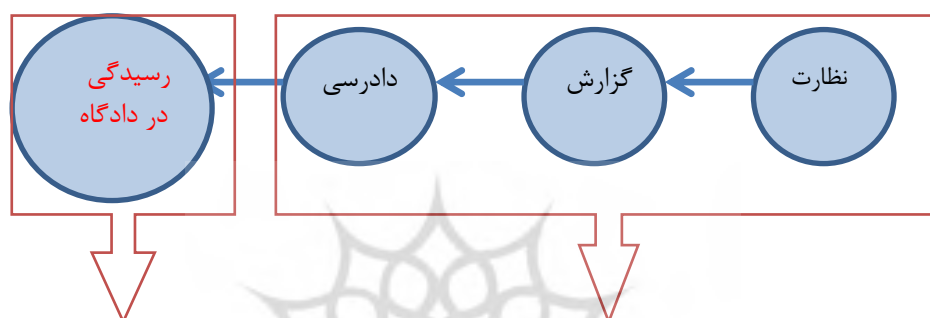
با نگاهی به اصل ۱۵۶ قانون اساسی، پیشینه و عقبه جایگاه دادستانی کل کشور در طول تاریخ تطور خویش، جایگاه این نهاد در دیگر نظام‌های حقوقی دنیا و نیز توجه به مشروح مذاکرات خبرگان بازنگری قانون اساسی، به نظر می‌رسد تجانس و همخوانی نهاد دادستان کل کشور با رسالت احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و نیز پیشگیری از وقوع جرم بیشتر از دیگر نهادها باشد. اما در حال حاضر در قوانین موجود، قریب به ۵۵ مورد مسئولیت و اختیار قانونی مصرح برای دادستان کل پیش‌بینی شده است^{۲۸} که می‌توانیم جمع این وظایف را در سه دسته تقسیم کنیم: ۱. وظایف قضایی دادستان کل، ۲. وظایف نظارتی دادستان کل و ۳. وظایف جایگاه مدعی عمومی دادستان کل کشور شامل الف) احیای حقوق عامه مردم و ب) نظارت بر حسن اجرای قوانین (علیزاده، ۱۳۸۸)؛ که هر یک از این سه دسته زیرمجموعه‌هایی هم دارند. همچنین مقنن در ۱۲ مورد تکالیف و وظایف قانونی را به اعتبار جایگاه خود دادستانی کل به دادستان کل سپرده است، مثل عضویت در شورای پول و اعتبار،

عضویت در هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس، شورای عالی استاندارد، عضویت در شورای سازمان اسناد ملی، هیأت عالی نظارت سازمان حسابرسی و ستاد مواد مخدر و ...؛ به نظر می‌رسد دادستان کل، علاوه بر اختیارات ستادی، اختیارات قضایی هم دارد. این نظریه با توجه به اختیارات محول شده به دادستان کل در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و به طور خاص ماده ۲۹۰ این قانون قوت می‌گیرد (ر.ک: غمامی، ۱۳۹۷: ۷۹). اما این سؤال وجود دارد که چرا این ماده محدود به وظیفه «پیگیری و نظارت» است و طرح دعوا توسط دادستان را در بر ندارد؟ پاسخ به این پرسش را باید در دو گزاره جست‌وجو کرد: اول، درباره دعاوی بین‌المللی دادستان کل که خود مستقیماً نمی‌تواند در مراجع مربوط به طرح دعوا مبادرت کند، بلکه این امر اغلب وظیفه وزارت امور خارجه است؛ بنابراین، در این باره، دادستان تنها می‌تواند از وزارت خارجه درخواست طرح دعوا کرده و آن را پیگیری کند؛ دوم، بسیاری از موارد حقوق عامه خود دارای متولی مشخص است (برای نمونه سازمان حفاظت محیط زیست درباره حقوق زیست‌محیطی) و به همین دلیل طرح دعوا بر عهده همان نهادهاست و اگر هم به طور کلی جرمی رخ داده باشد، وظیفه دادستان‌ها طرح دعواست و چنین امری نیازی به تصریح قانونگذار ندارد. شایان ذکر است که توجه به نظریه اداره کل حقوقی قوه قضاییه در این زمینه ضروری است: نظریه ۷/۹۴/۱۲۰۷ درباره ماده ۲۹۰: «... ۲ و ۳- منظور از پیگیری ذیل ماده ۲۹۰ ق.آ.د.ک ۱۳۹۲، تعقیب کیفری جرائم مذکور مانند اعلام جرم به مراجع ذی‌ربط و تعقیب حقوقی مانند تقدیم دادخواست در موارد ورود خسارت است. منظور از نظارت این است که بر روند مواردی که اعلام جرم کرده و یا مطالبه خسارت نموده نظارت داشته باشد، نه اینکه بر کار مراجع رسیدگی‌کننده نظارت نماید» (مرادی برلیان، ۱۳۹۶: ۵؛ تنگستانی، مرادی برلیان و مهرآرام، ۱۳۹۷: ۱۷۶).

۷. راهکارها و روش‌های نوین در احیای حقوق عامه

در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی بیان شده است که بعضی از وظایف قوه قضاییه «... کارهای سیاستگذاری و کارهای فکری است و بعضی‌ها هم ... مشخصاً کارهای اجرایی است ... [البته] نه اجرایی اداری، بلکه اجرایی قضایی؛ مثلاً همان بند اول که فصل خصوصیات ... است ... یک کار عملی است. ولی در ... احیای حقوق عامه، یک مقدار سیاستگذاری‌ها لازم است... به هر حال با توجه به گستردگی وظایف دستگاه قضایی، شاید بد نبود که یک شورای سیاستگذاری، ... وجود داشته باشد...»^{۲۹} لزوم وجود سازوکار ویژه مبتنی بر سیاستگذاری خاص برای احیای حقوق عامه بدین دلیل است که این وظیفه، در نهایت به عمل قضایی منتهی می‌شود و تا قبل از مرحله اصدار حکم، تحت فرایندی پیش می‌رود که در

آن، از مرحله نظارت آغاز شده و رهگذر از گزارش موضوع به دادستانی و طی دادرسی موضوع از سوی مقام مزبور، در نهایت به دادگاه، برای صدور حکم مقتضی واگذار می‌شود؛ از این رو این فرایند، فرایندی با ماهیت اجرایی و مستلزم وجود ارکان متعدد و مرتبط با سازوکار ویژه است که تمامی این موارد باید با خط و مشی مشخصی ترسیم شود و هدفمند پیش برود:



فرایند صیانت از حقوق عامه (عمل اجرایی) احیای حقوق عامه (عمل قضایی) همان‌طور که ملاحظه می‌شود، احیای حقوق عامه صرفاً در مرحله آخر این فرایند صورت می‌گیرد که یک عمل قضایی است؛ اما تا قبل از آن، فرایند اجرای قضایی امر صیانت از حقوق عامه است که در این مرحله نیازمند سازوکار معین و کارویژه مقرر شده برای تمامی ارکان دخیل در موضوع است که باید مبتنی بر خط و مشی مشخص و سنجیده عمل شود. چنانکه آقای نوری^{۳۰} نیز در مذاکرات بازنگری قانون اساسی تکلیف صیانت از حقوق عامه (اعم از فرایند و احیا) را وظیفه مشترک قوه مجریه و قضاییه پنداشته‌اند و آقای بیات^{۳۱} نیز آن را مستلزم تفکیک عمل قضایی آن و عمل اجرایی آن دانسته‌اند. آقای مؤمن نیز بیان می‌دارد: «مسئله مدعی‌العموم بودن و صرف ... طرح دعوا در دادگاه... که احیای حق نشده تازه آمده یک ادعایی را در دادگاه طرح کرده و برای این جهت هم هیچ نیازی به دادستان نیست برای آنکه امور عامه و مطالبی که مثلاً مربوط به عموم مردم و بیت‌المال است و این مسائل هر قسمتی به کسی سپرده شده و مسئولیتی دارد آن مسئول خودش می‌آید طرح دعوا می‌کند فوقش می‌فرمایید که نیاز هست که وکیلی هم بگیرد کما اینکه دستگاه‌ها یک مشاور حقوقی دارند و یا وکیل در این قسمت که کارهایشان را انجام می‌دهد. حمایت از آزادی‌های مشروع، حمایت دقیق از آزادی‌های مشروع وقتی می‌شود که حکم قضایی بشود به اینکه این آزادی باید انجام بشود و این کار دادگاه است...»^{۳۲} فارغ از مجادله بر سر ضرورت وجود دادستان یا عدم لزوم آن، همان‌طور که از صراحت بیان آقای مؤمن برمی‌آید، وی احیا را در مرحله صدور

حکم دادگاه قلمداد می‌کند و پیش از آن را فرایند نیل بدان می‌پندارد. به‌طور کلی راهکارهایی که می‌توانند در تسهیل امر احیای حقوق عامه یاری برسانند عبارت‌اند از: کنترل قضایی دقیق بر اعمال دولتی، کنترل متکثر درون جامعه و وضع قانون خاص که در ذیل بررسی می‌شوند.

۷-۱. کنترل قضایی دقیق بر اعمال اشخاص

یکی از سازوکارهایی که به احیای حقوق عامه جامعه عمل می‌پوشاند، امر نظارت قضایی بر اعمال اشخاص، به‌خصوص دولت است (Beckett, 2010: 6-7). در واقع، کنترل قضایی به‌منظور صیانت از قانون، به‌عنوان سلاح شهروندان در برابر افراد و نهادها نسبت به سوء استفاده از قدرت است و نوعی کنترل مضاعف بر اعمال اشخاص محسوب می‌شود. این مسئله با تأکید بر احترام به کثرت‌گرایی و مشارکت شهروندان، به‌نحوی «دموکراسی قضایی»^{۳۳} را در نسل نوین حقوقی پدید آورده است (Manfrediand Rush, 2013: 35). نظارت قضات بر اعمال دولتی موجب ایجاد «نظام اداری صحیح و عادلانه»^{۳۴} و تضمین حقوق شهروندی می‌شود. تدوین‌کنندگان قانون مدیریت خدمات کشوری با توجه به ارزش‌های اداره خوب و اصول مدرن حقوق اداری، بسیاری از اصول مهم و جدید حقوق اداری، همچون اصل برابری، اصل شفافیت و اصل پاسخگویی را در این قانون مورد توجه قرار داده‌اند (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۳۸) و قضات در دادرسی اداری، بعضاً چنین اصولی را مستدل آرای خود قرار داده‌اند. این مسئله ناشی از تحول اندیشه‌ها و رویکردهایی است که در طول تاریخ به اداره و نحوه تعامل آن با شهروندان وجود داشته است (هداوند، ۱۳۹۱: ۴۴).

قضات که با شکایت افراد نسبت به عملکرد دولت مواجه می‌شوند، در صورتی از روش‌های جبران قضایی برای دفاع از حقوق شهروند استفاده می‌کنند که منافع عمومی نیز در اقدام یا تصمیم دولتی لحاظ نشده باشد. بدین‌معنا که دادستان، عمل دولتی را ناقض حقوق عمومی بیان کند و قاضی نیز تشخیص دادستان را صحیح بداند. دفاع از منافع شهروندان به این معنا نیست که همواره منافع شهروند معترض به اقدام متعرضانه دولتی نسبت به حقوق خویش، مدنظر دادگاه باشد، بلکه ملاحظه حقوق عمومی در اولویت رویکرد قضات قرار دارد؛ حقوق عمومی ایجاب می‌کند که منافع جامعه بر منافع فردی تقدم داشته باشد (Cane, 2009: 212-218) که این مسئله مقتضای عدالت است و چه‌بسا حق افراد (که در واقع در راستای عدالت به آن‌ها اعطا شده) به‌سبب حفظ منفعت عمومی از آن‌ها سلب شود و این به‌منزله نقض حق نیست. در بعضی موارد، اقدامات سلبی دولت نسبت به حقوق افراد جامعه، در راستای حفظ منافع عمومی و اجرای مؤثرتر حقوق بشر است (Goldrick, 2004: 388)؛ با توجه به اینکه چنین مسئله‌ای اجرای مؤثرتر حقوق بشر است، سلب حق نه‌تنها در تعارض با دموکراسی نیست، بلکه از

مهم‌ترین مسائل مطروحه در حوزه رعایت دموکراسی تلقی می‌شود (Kahler, 2000: 661-683) و قاضی چنین عمل دولتی را ناقض حقوق شهروندی قلمداد نمی‌کند. از این رو احیای حقوق عامه به منزله توجه خاص دادستان به امر حقوق عمومی است. در دعاوی مطروحه نزد دادگاه‌ها که موارد نقض حقوق عمومی به اطلاع دادستان می‌رسد، وی این موارد نقض را در یک دادرسی عمومی نزد قاضی دادگاه مطرح می‌کند.

۷-۲. کنترل متکثر درون جامعه

از مهم‌ترین و شاید مؤثرترین راهکارها برای تسهیل امر احیای حقوق عامه، تضمین نظام کنترلی چندپارچه یا متکثر است. نظام‌های حقوقی مدرن علاوه بر مدل کنترل سلسله‌مراتبی دولتی بر سازمان‌ها، نظام ترکیبی نظارتی دولتی و مردمی را در فرایند کنترل رفتارهای اشخاص در جامعه پذیرفته است که دارای سازوکار کنترلی چندگانه (مردمی و دولتی) هستند و از طریق آن، رفتارهای تمامی اشخاص را به‌دقت در زیر ذره‌بین ارزیابی با ارزش‌های حکمرانی مطلوب قرار داده‌اند و ترکیبی از دولت و جامعه را در فرایند کنترل جامعه پذیرفته‌اند (Offe, 2000: 93-71)؛ تقویت سازوکارهای اعمال اصول حکمرانی مطلوب مانند اصل شفافیت و نیز نهادهای مردمی همچون نهادهای خودجوش مردمی، احزاب، گروهک‌ها و انجمن‌ها می‌تواند گام مؤثری در راستای عینیت یافتن نظارت مردمی باشد، که در این زمینه، رسانه نقش مهمی ایفا می‌کند. همواره، شفافیت عملکردها و جریان آزاد اطلاعات و افشاگری از مهم‌ترین راهبردهای کلان اصلاح نظام اداری و مبارزه با سیاست‌زدگی و فساد است (ذاکر صالحی، ۱۳۹۱: ۱۹۳) که به‌دلیل ایجاد بستر مناسب برای نظارت عموم مردم بر اقدامات نهادهای اداره امور کشور بسیار مؤثر و حائز اهمیت است. اساساً نظارت همگانی امری است که در نظام اسلامی هم بسیار بر آن تأکید شده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۷۶-۷۹). از این رو از طریق این نوع نظارت متکثر، به‌راحتی می‌توان موارد تضییع حقوق عامه را به اطلاع دادستان برای احیای آن رسانید. البته باید توجه داشت که وجود نظام نظارتی چندگانه نباید باب دخالت بی‌مورد ناظران به‌خصوص دادستان را در امور اجرایی دولتی باز کند، به‌نحوی که در اجرای امور اختلال ایجاد کند و با نظارت یا واخواست‌های متعدد و طرح سؤالات متعدد با چالش کشیدن مقام اجرایی، فرایند اداره امور را با کندی مواجه سازد. باید توجه داشت که نظارت نباید با دخالت اشتباه گرفته شود؛ این دو، دو امر جداگانه‌اند و نباید نظارت به‌نحوی باشد که بستر دخالت و برهم زدن اصل تفکیک قوا را به‌وجود بیاورد. این امر نسبت به دادستانی در ماده ۱۳ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه تصریح شده است که اقدامات نظارتی دادستان در امر حقوق عامه: «... موجبات تداخل در وظایف سازمان‌ها و نهادهای مربوط را فراهم

نمی‌نماید و کسب اطلاعات دادستان نیز باید به صورت قانونی و از طریق متعارف باشد».

۷-۳. وضع قانون خاص

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت‌های قوه قضاییه به احیای حقوق عامه اشاره دارد و باید از طریق تصویب قوانین، سازوکار اعمال این سیاست تعیین شود. از چالش‌های اساسی موجود در قانون اساسی، ابهام در مفهوم حقوق عامه است. آنچه محل مناقشه است، عدم حصر تکلیف «احیای حقوق عامه» در حیطه وظایف دادستانی است. از این رو تبیین این مفهوم و تعیین فرایند اعمال آن، توسط مقنن در قالب قانون امری بسیار مهم است. اینکه در اعمال تکلیف مقرر در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، چه فرایندها و روش‌هایی باید توسط دولت به کار گرفته شود و همچنین چه سازوکار خاصی برای آن باید پیش‌بینی شود، مصادیق حقوق عامه کدام‌اند و کدام مراجع در فرایند کلی ایفای این وظیفه مهم صالح هستند، همه از مواردی است که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد و قواعد حقوقی مشخص و دقیقی برای آن پیش‌بینی شود. در زمینه قواعد مدون امر «احیای حقوق عامه» به طور خاص فقط «دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه» وجود دارد که اولاً مقرر درون‌سازمانی است و اعتبار قانون را ندارد؛ ثانیاً مشتمل تنها ۲۰ ماده است که بسیار مجمل است؛ ثالثاً همان‌طور که از دستورالعملی بودن آن نیز محرز است، صرفاً ناظر بر فرایند شکلی نحوه اجرای این تکلیف قانونی است. از این رو لزوم وجود قانون جامع و خاصی برای احصای سازوکارها، فرایندها، روش‌ها و مراجع صالح احیای حقوق عامه و نیز مصادیق این حقوق، در نظام حقوقی کشورمان به شدت احساس می‌شود.

لایحه صیانت از حقوق عامه در راستای رفع این ایراد اخیراً توسط قوه قضاییه در حال تدوین و نهایی شدن است که این لایحه نیز با وجود محاسن و فتح باب در این زمینه که برخی ایرادات را رفع می‌کند، همچنان واجد برخی اشکالات ماهوی و شکلی است که برای تحقق مطلوب احیای حقوق عامه قبل از تبدیل آن به قانون باید رفع شود.^{۳۵}

نتیجه‌گیری

مسئله احیای حقوق عامه امری است که به دلیل وجود چالش‌هایی با موانعی برای تحقق روبه‌روست. از جمله مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ابهام در مفهوم، نارسایی در قوانین، تداخل وظایف قوا و مشکلات اجرایی. یکی از چالش‌های اساسی موجود در قانون اساسی، ابهام در مفهوم «احیای حقوق عامه» است و اینکه قانونگذار قانون اساسی، این وظیفه را محصور در حدود اختیارات مقام قضایی خاصی نکرده و قواعد حقوقی مشخصی آن را تبیین نکرده است.

شاید بتوان مهم‌ترین چالش در احیای حقوق عامه را نارسایی در قوانین دانست. اساساً مقنن به این امر توجه خاصی مبذول نداشته است و قواعد حقوقی مبهم و پراکنده در قوانین موضوعه وجود دارد که اغلب ناظر بر دادرسی دعاوی عمومی از سوی دادستان است. نبود قانون خاص در تبیین امر مهم «احیای حقوق عامه» و فرایند تحقق آن اعم از روند نظارتی و دادرسی این مسئله را با چالش بسیاری روبه‌رو کرده و رویه قضایی نیز در ایفای این تکلیف قانونی، بیشتر بر هنجارهای حقوقی حاکم بر دادرسی دعاوی عمومی توسط دادستان متمرکز شده است و عملاً در این حوزه صرفاً بر اقدامات قضایی دادستان اکتفا شده است. از این رو ما با نقص قانونی مواجهیم، این در حالی است که «احیای حقوق عامه» از اصلی‌ترین وظایف قوه قضاییه است.

مسئله چالشی دیگر در امر احیای حقوق عامه، تداخل در وظایف قواست. اگرچه قانون اساسی، این تکلیف را مطابق بند ۲ اصل ۱۵۶ بر عهده قوه قضاییه گذارده است و با توجه به رویه‌ای که اتخاذ شده، دادستان متکفل این امر است اما در عمل با تداخل اقدامات ارکان دولت در این مورد مواجهیم. ستادهای حقوق بشردوستانه، نهاد ریاست جمهوری و همچنین نهادهای وابسته به قوای مجریه و مقننه که بعضاً متکفل امر صیانت از حقوق شهروندی هستند، در موارد بسیاری خود را صالح به رسیدگی نسبت به موارد تهدید یا تضییع حقوق عمومی می‌دانند و هریک به‌نحوی از انجا در این موضوعات دخالت می‌کنند. مسئله‌ای که در این میان چالش‌برانگیز است، تداخل وظایف این نهادهای دولتی است که هریک تلاش می‌کنند تا بر پایه صلاحیت خود و اتکا بر ضمانت اجرایی که قانوناً در اختیار دارند، از موارد تضییع حقوق عمومی جلوگیری کنند و نسبت به موارد متخلفانه در ارتباط با حقوق شهروندی برخورد کنند. این مسئله موجب شده است که در عرصه تضمین حقوق عامه با بازیگران مختلف روبه‌رو باشیم که هریک به نوبه خود، خود را صالح در امر می‌دانند و فرایند واحدی که باید از رهگذر دادستانی صورت پذیرد، متحقق نمی‌شود. آنچه در این مورد مغفول مانده است، توجه ناکافی به مقوله فرایند احیای حقوق عامه است. در حقیقت، احیای حقوق عامه مستلزم امر نظارت و دادرسی است. با توجه به رویه‌ای که پذیرفته شده است، دادرسی این امر از سوی دادستان صورت می‌گیرد، اما نظارت می‌تواند چندگانه باشد و تداخل صلاحیت‌ها در امر نظارت اشکالی ندارد و چه بسا بسیار هم خوب است. علاوه بر این‌ها مشکلات اجرایی همچون عدم اطلاع‌رسانی مردمی و نیز عدم تمییز صحیح مقوله نظارت و دادرسی در این حوزه است.

برای رویارویی با این مشکلات در امر احیای حقوق عامه، به‌طور کلی سه راهکار مهم مبتنی بر تجربه نظام‌های حقوقی پیشرفته و مقولات چالشی نظام حقوقی کشورمان، می‌تواند یاری رساند که عبارت‌اند از: الف) کنترل قضایی دقیق بر اعمال دولتی، ب) کنترل متکثر درون جامعه و ج) وضع

قانون خاص. امروزه نظام‌های حقوقی بر امر نظارت قضایی بسیار تأکید می‌ورزند. در ایفای امر احیای حقوق عامه، اگرچه دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم می‌تواند حسب اختیارات قضایی خود، بر رفتارهای اشخاص در جامعه نظارت کند، نباید فراموش کرد که ایفای امر نظارت تنها بر دوش دادستان نباید قرار گیرد و تمامی ارکان در جامعه برای این امر باید به‌کار روند. یکی از سازوکارهایی که به این مهم جامه عمل می‌پوشاند، امر نظارت قضایی بر اعمال اشخاص، به‌خصوص دولت است. از مهم‌ترین و شاید مؤثرترین راهکارها برای تسهیل امر احیای حقوق عامه، تضمین نظام کنترلی چندپارچه یا متکثر است. نظام‌های مدرن حقوقی، امروزه به این نتیجه دست یافته‌اند که نظام کنترلی واحد دولتی تنها نمی‌تواند موجب تضمین حقوق عمومی افراد شود. از این‌رو تنوع سازوکارهای کنترلی برای تضمین حقوق شهروندان پیش‌بینی شده است. نظام‌های حقوقی مدرن علاوه بر مدل کنترل سلسله‌مراتبی دولتی بر سازمان‌ها، نظام ترکیبی نظارتی دولتی و مردمی را در فرایند کنترل رفتارهای اشخاص در جامعه پذیرفته است. بنابراین دارای سازوکار کنترلی چندگانه‌اند. از این‌رو با پیش‌بینی نظام چندپارچه نظارتی (مردمی و دولتی) رفتارهای تمامی اشخاص را به‌دقت در زیر ذره‌بین ارزیابی با ارزش‌های حکمرانی مطلوب قرار داده و ترکیبی از دولت و جامعه را در فرایند کنترل جامعه پذیرفته‌اند. راهکار مؤثر دیگر وضع قانون خاص است. تبیین مفهوم احیای حقوق عامه و تعیین فرایند اعمال آن، توسط مقنن در قالب قانون امری بسیار مهم است. اینکه در اعمال تکلیف مقرر در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، چه فرایندها و روش‌هایی باید توسط دولت به‌کار گرفته شود و همچنین چه سازوکار خاصی برای آن باید پیش‌بینی شود، همه از مواردی است که باید از سوی قانونگذار مورد توجه قرار گیرد و قواعد حقوقی مشخص و دقیقی برای آن پیش‌بینی شود.

یادداشت‌ها

۱. برای نمونه غمامی، ۱۳۹۷؛ تنگستانی، مرادی برلیان و مهرآرام، ۱۳۹۷ (این کتاب دربردارنده محتوای سه گزارش پژوهشی و گزارش نشست بدین شرح است که در پژوهشگاه قوه قضاییه انجام شده است: تنگستانی، ۱۳۹۴؛ مهرآرام، ۱۳۹۵؛ مرادی برلیان، ۱۳۹۶).

2. Hohfeld.

۳. برای مطالعه بیشتر در خصوص مفهوم حقوق عامه ر.ک: عباسی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱-۸۷؛ تنگستانی، مرادی برلیان و مهرآرام، ۱۳۹۷: ۸۰-۹۰؛ تنگستانی، ۱۳۹۴: ۱۸-۲۹؛ غمامی، ۱۳۹۷: ۷۴-۷۶.
 ۴. نقره‌کار، محمدصالح، «چه کسی حقوق عامه را تضمین می‌کند؟»، نوشته‌شده در ۱۳۹۰/۲/۲۱، قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی

<http://noghrekar.ir/post-9.aspx>

۵. ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۶. ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۷. ماده ۲۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۸. مواد ۲۰ و ۲۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۹. تبصره ۱ ماده ۳۱ آیین‌نامه قانونی و مقررات اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی کشور مصوبه ۱۳۷۲.
۱۰. ماده ۳۳ قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۷۶.
۱۱. ماده ۲۱ لایحه قانونی مربوط به استقلال کانون کارشناسان رسمی مصوب ۱۳۵۸.
۱۲. ماده ۱۲ قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی.
۱۳. تبصره ۱ ماده واحده قانون خرید اراضی کشاورزی برای تأمین نیازمندی‌های صنعتی و معدنی مصوب ۱۳۴۸.
۱۴. ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۱۵. برای مطالعه بیشتر ر.ک: عباسی و همکاران (در دست چاپ).
۱۶. ماده ۲۹۳ آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
۱۷. مانند ستاد حقوق بشر قوه قضاییه به موجب آیین‌نامه مورخ ۲۷ شهریور ۱۳۸۰ قوه قضاییه که در ماده ۵ آن وظایف و صلاحیت‌های ستاد در زمینه حقوق بشر تعیین شده است. در موارد متعددی این وظایف در راستای حقوق عامه تلقی می‌شود.
۱۸. به‌طور مثال نهاد ریاست جمهوری با متکفل دانستن خود در این زمینه، ضمن ایجاد معاونت حقوق شهروندی، منشور حقوق شهروندی را منتشر کرد که موارد متعددی از حقوق عامه در آن وجود دارد و متکفل اصلی این وظایف را قوه مجریه می‌داند.
۱۹. مصوبه ۴۳۵ شورای عالی امنیت ملی.
۲۰. ر.ک: ماده ۵ آیین‌نامه ستاد حقوق بشر.
۲۱. ماده ۳ دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه.
۲۲. ماده ۴ دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه.
۲۳. ماده ۵ دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه.

24. Transparency

25. Case C-345/06., Heinrich. (2009) ECR I-1659; Case T-188/97 Rothmans International BV (supported by Sweden) v European Commission (1999).

26. W v. Egdell (1990) 1 All ER 835.

27. Accountability

۲۸. عباسی و همکاران، ۱۳۹۸.

۲۹. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه نهم، نجفقلی حبیبی.

۳۰. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه نهم، عبدالله نوری.

۳۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه نوزدهم، اسدالله بیات.

۳۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه نوزدهم، محمد دانشزاده مؤمن.

33. Judicial Democracy.

۳۴. اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.

۳۵. برای مطالعه لایحه و نقد و بررسی انجام شده در خصوص آن ر.ک: کبگانی و نصرالهی نصرآباد (۱۳۹۹).



منابع

الف: فارسی

۱. تنگستانی، محمدقاسم؛ مرادی برلیان، مهدی؛ مهرآرام، پرهام (۱۳۹۷)، گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
۲. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۴)، گزارش پژوهشی «درآمدی بر مسئولیت قوه قضاییه در احیای حقوق عامه با تأکید بر وظایف سازمان‌ها و نهادهای عمومی»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲)، وسیط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چ پنجم.
۴. ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱)، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران: جنگل، چ دوم.
۵. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی.
۶. عباسی، محمود؛ افشاری، فاطمه؛ پتفت، آرین؛ دهقانی، پرویز (۱۳۹۸)، حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه، تهران: حقوقی.
۷. عزیزاده، یداله (۱۳۸۸)، نشست تخصصی «وظایف و اختیارات دادستان کل کشور»، معاونت پژوهش‌های حقوقی قوه قضاییه / گروه پژوهشی حقوق (برگزارکننده)، مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۶، قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام در صفحه:
<http://www.csr.ir/departments.aspx?abtid=01&depid=49&semid=368>
۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد.
۹. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۷)، «الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی»، حقوق اسلامی، سال پانزدهم، ش ۵۸.
۱۰. قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۷۲)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ چهارم.
۱۱. کبگانی، محمدحسن؛ نصرالهی نصرآباد، علیرضا (۱۳۹۹)، گزارش کارشناسی نقد و بررسی لایحه صیانت از حقوق عامه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۱۲. مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۶)، گزارش نشست علمی «جایگاه و صلاحیت‌های نهاد دادستانی در نظم حقوقی ایران از منظر حقوق عمومی با نگاه ویژه به احیای حقوق عامه»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۱۳. مهرآرام، پرهام (۱۳۹۵)، گزارش پژوهشی «مطالعات تطبیقی جایگاه و صلاحیت دادستان»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۱۴. نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۹)، «آیا حقوق عامه، متولی دارد؟! دادستان، تضمین‌کننده اعطا و استیفای حقوق عامه»، قابل دسترسی در: پایگاه اینترنتی دادگستری کل استان اصفهان در صفحه:

<http://www.dadesfahan.ir/Portals/dadesfahan.ir/PaperAttch/470.htm>

۱۵. ----- (۱۳۸۷)، «بررسی نحوه تأمین حقوق عمومی و خصوصی چه کسی حقوق عامه را تضمین می‌کند، روزنامه کیهان، ش ۱۹۱۶۶، ۸۷/۶/۵».

۱۶. ----- (۱۳۸۸)، نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه، تهران: جنگل، جاودانه.

۱۷. ----- (۱۳۹۰)، دستگاه قضایی، پیکره‌ای منسجم با اهدافی واحد، قابل دسترسی در: پایگاه اینترنتی دادستانی کل کشور در صفحه:

<http://www.dadsetani.ir/Portals/dadsetani.ir/PaperAttch/1025.htm>

۱۸. هادی، دادیار (۱۳۹۰)، نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران (پردیس قم).

۱۹. هداوند، مهدی (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری، تهران: خرسندی

ب: لاتین

1. Bamforth, Nicholas & Leyland, Peter (2013), *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford University Press.
2. Beckett, Julia (2010), *Public Management and the Rule of Law*, M. E. Sharpe.
3. Cane, Peter (2009), *Administrative Tribunals and Adjudication*, Hart Publishing Oxford.
4. Curtin, Deirdre and Wessel, Ramses A. (2005), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Intersentia nv.

5. Goldrick, D. Mc (2004), "The Interface Between Public Emergency Powers and International Law", International Journal of Constitutional Law, Vol. 2.
6. Hall, Jerome (1943), "Interrelations of Criminal Law and Torts", Columbia Law Review, 753, No.7.
7. Hofmann, Herwig C.H.; Rowe, Gerard C. & Türk, Alexander H. (2011), Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press.
8. Hohfeld, Wesley Newcomb (2012), Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning: and Other Legal Essays, Hard Press Publishing.
9. Kahler, M. (2000) "Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization", International Organization, Vol. 54, No. 3.
10. Linden, Allen M. (1976), "Public Law and Private Law: The Frontier from the Perspective of a Tort Lawyer", Les Cahiers de droit, Vol. 17, No. 4.
11. Manfredi, Christopher & Rush, Mark (2013), Judging Democracy, University of Toronto Press.
12. Matei, Lucica; Vašiček, Davor & Kaštelan-Mrak, Marija (2011), European Administrative Space. Balkan Realities, Matei Lucica.
- Offe, C. (2000), *Civil Society and Social Order: Demarcating and Combining Market, State and Community*, Revue Europeenes de Sociologie XLI.

References

1. Tangestani, Mohammad Ghasem and Moradi Berlian, Mehdi and Mehraram, Parham (2018), *Discourses on the Prosecutor's office and the Restoration of Public Rights*, Tehran, Press and Publications Center of the Judiciary.
2. Tangestani, Mohammad Ghasem (2015), Research Report "An Introduction to the Responsibility of the Judiciary in the Restoration of Public Rights with Emphasis on the Duties of Public Organizations and Institutions", Tehran, Press and Publications Center of the Judiciary.
3. Jafari Langroudi, Mohammad Jafar (2013), *Mediator in Legal Terminology*, Tehran, Ganj-e-Danesh, fifth edition.
4. Zaker Salehi, Gholamreza (2012), *Anti-Corruption Strategies*, Tehran, Jangal Publications, Second Edition.
5. Detailed minutes of the discussions of the Constitutional Review Council
6. Abbasi, Mahmoud and Afshari, Fatemeh and Petoft, Arian and Dehghani, Parviz (2019), *Citizenship Rights; From the rights of the nation to the revival of public rights*, Tehran, Legal publication of justice.
7. Alizadeh, Yadallah (2009), symposium on "Duties and Powers of the Attorney General", Deputy of Legal Research of the Judiciary / Law

Research Group (Organizer), dated 5/26/2009, available on the website of the Strategic Research Institute of the Diagnosis Assembly Expediency of the system on the page:

<http://www.csr.ir/departments.aspx?abtId=01&depid=49&semid=368>

8. Amid Zanjani, Abbas Ali (2007), *Fundamentals of the Constitutional Rights of the Islamic Republic of Iran*, Tehran, Majd Publications.

9. Ghamami, Seyed Mohammad Mehdi (2018), "Pattern of the Restoration of of public rights with the change in the system of norms and judicial structures", *Islamic Law*, Fifteenth Year, No. 58.

10. Ghazi, Seyed Abolfazl (1993), *Constitutional Law and Political Institutions*, Tehran, Tehran University Press, Fourth Edition.

11. Kabgani, Mohammad Hassan and Nasrollahi Nasrabad, Alireza (2020), *Expert Report on the Review of the Bill of Protection of Public Rights*, Tehran, Press and Publications Center of the Judiciary.

12. Moradi Berlian, Mehdi (2017), *Report of the scientific conference "The position and competencies of the prosecutor's office in the Iranian legal order from the perspective of public law with a special focus on the revival of public rights"*, Tehran, Judiciary Press and Publications Center.

13. Mehraram, Parham (2016), *Research Report "Comparative Studies of the Position and Competence of the Prosecutor"*, Tehran, Press and Publications Center of the Judiciary.

14. Noghrehkar, Mohammad Saleh (2010), "Does public law have a trustee?! Prosecutor, guarantor of granting and enforcing public rights", available at: *Isfahan Justice Department website*:

<http://www.dadesfahan.ir/Portals/dadesfahan.ir/PaperAttch/470.htm>

15. Noghreakar, Mohammad Saleh (2008), "Study on how to ensure public and private rights and who guarantees public rights", *Kayhan newspaper*, No. 19166, 5/6/87.

16. Noghrehkar, Mohammad Saleh (2009), *The role of the prosecutor in the protection of public rights*, Tehran, Jangal Publications, Javadaneh.

17. Noghrehkar, Mohammad Saleh (2011), "Judiciary, a body cohesive with single goals", in *the Attorney General official website* available at:

<http://www.dadsetani.ir/Portals/dadsetani.ir/PaperAttch/1025.htm>

18. Hadi, Dadiar (2011), *The Role of the Prosecutor in Protecting Public Law and Its Legal and Executive Challenges*, PhD Thesis in Criminal Law and Criminology, University of Tehran (Qom Campus).

19. Hadavand, Mehdi (2012), *Principles of Administrative Law*, Tehran, Khorsandi Publications.