

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22106/pr.2024.716921

مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳، صفحات ۲۰۳ تا ۲۳۱
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱



مدل مواجهه دیوان عدالت اداری با دعاوی حقوق عامه‌ای سازمان‌های مردم‌نهاد (از منظر الزام به احیاء)

علیرضا نصراللهی نصرآباد*، حامد نیکونهاد**

چکیده

برای نخستین بار در نظام حقوق موضوعه ایران پس از مشروطه (۱۲۸۵)، قانونگذار عادی به موجب تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۳/۶)، نظارت بر اعمال (اعم از فعل یا ترک فعل) موردی دولت در تضييع حقوق عامه را به عنوان صلاحیت دیوان عدالت اداری و سازمان‌های مردم‌نهاد شناسایی نمود. درعین حال، جدیدبودن دادخواهی (دعاوی) مستند به حقوق عامه و فقدان تفصیل قانونی، رویه قضائی و عدم کفایت پشتوانه نظری لازم در ترسیم کیفیت و چگونگی مواجهه دادرسی اداری با سازمان‌های مردم‌نهاد در حقوق عامه، اجرای الزام قانونی مذکور را با ابهام‌هایی روبه‌رو می‌نماید. چگونگی تحقق مینا، راهبرد و الزام مدنظر قانونگذار به واسطه خلأهای قانونی و حقوقی با برداشت و استنباط‌های مختلف روبه‌روست. ازاین‌رو نوشته حاضر با هدف طرح برداشت معتبر (حقوقی) و با استفاده از روش تحلیلی و مراجعه به منابع کتابخانه‌ای، به بررسی این سؤال اصلی می‌پردازد که «رویکرد قوه قضائیه، به‌ویژه دیوان عدالت اداری در مواجهه با شکایات سازمان‌های مردم‌نهاد در حقوق عامه، از منظر الزام به احیاء چگونه است؟» و وسعت و حساسیت دعاوی حقوق عامه به دلیل ذی‌نفع‌بودن جمع شهروندان در خیر و منافع عمومی، به‌گونه‌ای است که نمی‌توان با شیوه‌ها و استنباط حقوقی متعارف و سنتی دادرسی اداری به احیای این حقوق نائل آمد. ازاین‌رو حقوق عامه، نیازمند ترسیم مدلی نوین در رویارویی با ظرفیت‌های

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).
nasrol.alireza73@gmail.com

** استادیار، گروه حقوق عمومی و حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
hamednikoonahad@gmail.com

سازمان‌های مردم‌نهاد و درعین حال مبتنی بر الزامات حقوقی حاکم، یعنی احیاء(گری) و استمرار آن در دیوان عدالت (احقاق)، است که از گذر آن باید به کشف پاسخ به مسائل و خلأهای قانونی ناظر بر کیفیت نقش‌آفرینی نهادهای مردمی نائل آمد.

واژگان کلیدی: احقاق، احیاء(گری)، دادرسی اداری، دعوای حقوق عامه، سازمان‌های مردم‌نهاد، قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی، غایت‌گرایی عینی.

مقدمه

از معیارهای مهم کارایی و کارآمدی دولت‌های مدرن، منفعت عمومی محسوب می‌شود.^۱ به بیانی، دولت دیگر قدرت حاکم و فرمانروا نیست؛ بلکه متشکل از گروهی از افراد است که قدرت را به منظور آفرینش و مدیریت خدمات عمومی اعمال می‌کنند، خدماتی که بهترین شکل ممکن، منافع عمومی را محقق می‌سازند (دوگی، ۱۳۹۳: ۱۱۲). باتوجه به سرعت و گستردگی پیشرفت‌های صنعتی و اقتصادی و مشکلات ناشی از آن به‌ویژه مسائل زیست‌محیطی و نفع عمومی، نظام حقوقی موجود در تأمین و صیانت از منفعت عمومی ناکارآمد بوده است. این ناکارآمدی، بیش از هر چیز ناشی از این است که نظام حقوقی سنتی بر اختیارات دولتی و تمرکز گرایی دولتی تأکید داشته است که عدم شناسایی آن می‌تواند منجر به نقض حقوق جامعه و عدم دسترسی به عدالت - به واسطه نقش نیافریدن سیم مدعی‌العموم و فقدان ذی‌نفع خاص - بشود (ح‌سینی، ۱۴۰۱: ۱۰۱-۱۰۲). برای تضمین و جلوگیری از نقض منافع عامه، نظارت قضائی بر قانونی‌بودن اقدامات دولت در موضوعاتی همچون رعایت آسایش عمومی، ممنوعیت احداث بناهای منجر به ترافیک در مسیرهای عمومی، پخش فیلم دارای آثار زیان‌بار بر بینندگان، حمایت از بناهای تاریخی، گیاهان و جانوران کمیاب که که ذی‌نفع خاص ندارد، مورد شناسایی نظام‌های حقوقی مختلف قرار می‌گیرد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۳۰۲).

سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان یکی از نهادها و سازکارهای تأمین حقوق و منافع عمومی، طی این سالیان در جوامع بشری روند فزاینده و رو به گسترشی در تعامل با ساختار حکمرانی و قضائی داشته‌اند. روند نمایندگی از نفع جمع و منتشرشده میان عموم مردم^۲ در دادگستری، طبق یک ادعا، از ایالات متحده آمریکا آغاز شد^۳ و سپس با فنون و ابزارهای مختلفی همچون دعاوی موسوم به دعاوی منفعت عمومی^۴، دعاوی حقوق عمومی^۵ و مانند آن^۶ به پدیده‌ای جهانی بدل گردید. ظهور و شیوع این پدیده‌ها

۱. برای مطالعه راجع به بنیان‌های نظری مسئولیت حکومت و قوه قضائیه در حمایت از منفعت عمومی ر ک به: آقایی، ۱۳۹۶: ۷۶-۹۲.

2. diffuse interests

۳. این کشور در سال ۱۹۸۰ قانونی تصویب کرد موسوم به Sherman Antitrust Act که اولین قانون راجع به دعاوی مبتنی بر منفعت عمومی محسوب می‌شود.

4. Public Interest litigation

5. public law litigation

6. Class actions

و البته گاه با تفاوت‌های فراوان در کشورها، معلول عوامل مختلفی است. تلاش برای تحقق ارزش‌های حاکمیت قانون، وجود قانون اساسی نوشته (تضمین‌کننده حقوق)، تأسیس دادگاه‌های قانون اساسی، پذیرش تجدیدنظر قضائی نسبت به اعمال دولت، پیشبرد توسعه اقتصادی و ایجاد انگیزه و زمینه‌سازی برای سرمایه‌گذاری خارجی، پیدایش شبکه‌های حرفه‌ای (از جمله تلاش‌های حقوق‌دانان در قالب سازمان‌های غیردولتی)، نگرانی سیاسی نخبگان حاکم و بقا و مقاومت آرزوهای تحقق‌نیافته در سراسر دنیا را می‌توان از علل و مبانی توسعه نقش مردم در دادگستری دانست (رنجبر، ۱۳۹۷: ۶۵).

تشکل‌های مردمی به واسطه اوصاف ذاتی خود (مانند مردمی، مستقل، داوطلبانه، غیردولتی، غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیرخواهانه بودن) و جدی‌گی‌هایی از جمله «گستره حضور»، «داوطلبانه بودن»، «برخورداری از مشارکت گروه‌های مختلف و سرمایه اجتماعی فعلیت یافته و نمایندگی افکار عمومی»، «انعطاف‌پذیری»، «بهره‌مندی از نیروی انسانی تحصیل کرده و متخصص در زمینه‌های مختلف»، «حاکم بودن حس انسانی و تعاون بر فضای این تشکلهای»، «داشتن تصویر نسبتاً همه‌جانبه از موضوعات مورد کنش‌گری»، «بی‌طرفی» و «غیرسیاسی» هستند که می‌توانند کارکردها و آثاری برای بهبود نظام حکمرانی و دادرسی داشته باشند. ارتقای شاخص‌های دادرسی منصفانه اداری، توازن بخشی به نابرابری طرفین در دعاوی اداری علیه دستگاه‌های اجرایی، دموکراتیزه کردن دادرسی، بهبود صحت و کیفیت آرای قضائی، کاهش اطاله دادرسی و اجرای مؤثر احکام از جمله این ظرفیت‌ها می‌باشد (قاسمی و شیبانی، ۱۳۹۸: ۱۲۶-۱۲۹).

اقامه دعا در شعب دیوان عدالت اداری، علی‌الاصول و به موجب مواد متنوع قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲ از جمله ماده ۱۷ مستلزم احراز مسئله ذی‌نفعی است؛ به این معنا که شاکی در اقامه دعا نفعی را دنبال کند که علاوه بر قانونی و بالفعل بودن، شخصی و مستقیم باشد. در مواردی که شخص حقوقی مانند سمن، داعیه دار منفعی باشد که جنبه عمومی داشته باشد، احراز شخصی و مستقیم بودن نفع دشوار می‌نماید (شمس، ۱۳۹۱: ۲۸۰-۲۸۵). درعین حال، تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲ برای نخستین بار در نظام حقوقی ایران بعد از

۱. ازاین‌پس‌بعد قانون دیوان اصلاحی ۱۴۰۲

۲. تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲: «سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آن‌ها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط‌زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند در خصوص موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت خود، نسبت به غیرقانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده (۱۰) این قانون که متضمن تضییع حقوق عمومی است در دیوان طرح شکایت کنند و حق تجدیدنظرخواهی دارند».

مشروطه و در اقدامی در راستای تأکیدهای مقدمه^۱ و اصول قانون اساسی (از جمله اصول ۲۳، ۲۶، ۸، ۹، ۲۶ و ۵۰) و همخوان با سازکارهای مدرن نظارت قضائی در تضمین منفعت عمومی، برای سازمان‌های مردم‌نهاد نقش دادخواه نزد دادرس دیوان عدالت اداری (شعبه) را به موجب قانون عادی^۲، به رسمیت بخشید. بیان اینکه: «تبصره ۲. سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آن‌ها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند در خصوص موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت خود، نسبت به غیرقانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده (۱۰) این قانون که متضمن تضییع حقوق عمومی است در دیوان طرح شکایت کنند و حق تجدیدنظرخواهی دارند».

ذی سمت شدن نهادهای مردمی در فرایند دادخواهی حقوق عامه، هرچند باتوجه به اینکه دادرسی اداری در ایران با مسائل و چالش‌های مهم و فوری همچون تراکم پرونده‌های موجود و سیر صعودی آمار ورودی پرونده‌ها در هر سال، اطاله دادرسی، فنی و پیچیده بودن موضوعات و نیاز به دانش تخصصی، تمرکز نهاد دادرس اداری در مرکز و گسترده‌گی جغرافیایی قلمروی صلاحیت، فقدان آیین‌های تصمیم‌گیری جامع و مدون و کاستی‌های حوزه قانونگذاری و اجرایی مواجه است، از مسائل حیاتی و

۱. مقدمه: «شیوه حکومت در اسلام... باتوجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند. (و یضع عنهم إصرهم والأغلال التي كانت عليهم)... و چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و إلى الله المصير) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونه‌گی انسان فراهم آید (تخلقوا بأخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد».

باتوجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان، هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود. (و نريد أن نمن على الذين استضعفوا في الأرض و نجعلهم أئمة و نجعلهم الوارثين)

۲. بندهای ۱، ۸، ۹، ۱۰، ۱۴ و ۱۵

۳. صدر اصل

۴. به موجب مقرره و برابر ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران سازمان مردمی حق داشت «در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضائی اقامه دعوا نماید».

اصلی دیوان عدالت نیست؛ اما با نگرش دقیق‌تر، دیوان عدالت برای فائق شدن بر چالش‌های گفته شده، کاربست نیروهای اجتماعی، امکانات و ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی اداری حقوق عامه طبق ضوابطی مفید و لازم می‌باشد. (قاسمی و شیبانی، ۱۳۹۸: ۱۳۰-۱۳۱). درعین حال، تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون اصلاحی دیوان عدالت اصلاحی ۱۴۰۲، در برخی از الزامات (که در ادامه خواهد آمد) واجد اجمال و ابهام هستند. درعین حال توجه به حاکمیت قانون و همچنین نقش دادرسی اداری در تحقق مبانی و الزامات نقش‌آفرینی مردم و احیای حقوق عامه، تحلیل و پاسخ به این چالش‌ها را لازم و تا حدی ممکن می‌نماید؛^۱ چرا که یکی از معیارهای احیای حقوق عامه، مشخص بودن مرجع رسیدگی و دادرسی به نقض حق عمومی است، که به نحوی با اعتماد عمومی همراه شود.^۲ باتوجه به تعارض و سکوت قوانین غیر از قانون دیوان اصلاحی ۱۴۰۲ در ارتباط با حقوق عامه و کیفیت نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم‌نهاد با بیانی که خواهد آمد، دادرسی ناگزیر از اعمال تفسیر از قانون است؛ چرا که تفسیر قضائی جزء جدایی‌ناپذیر فرایند دادرسی بوده که از طریق آن، دادرسی در هنگام خلأ، ابهام، اجمال و تعارض قوانین (مانند حقوق عامه)^۳ به اعمال تفسیر خود از قانون می‌پردازد. بنابراین هرچند روش‌های مرسوم بین محاکم را نمی‌توان از قواعد حقوقی شمرد؛ اما اگر پذیرفته شود که رویه قضائی در اعمال قواعد حقوقی، به‌ویژه جایی که حکم خاصی در قوانین وجود ندارد، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد، به این اعتبار باید آن را در زمره منابع حقوق آورد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۹۵). ازاین‌رو نوشته حاضر به دنبال بررسی و تحلیل به این سؤال اصلی است که «رویکرد (اصلی) دادرسی اداری در مواجهه با نقش‌آفرینی دادخواهانه سازمان‌های مردم‌نهاد در حقوق عامه چگونه است/باشد؟». موضوعی است که

۱. بیان رهبری در دیدار با مسئولان و مقامات قوه قضائیه سال ۱۳۹۹: «شما باید جایگاه این را در داخل قوه مشخص کنید که این گزارش‌ها (مردم) کجا برود، چه جوری بررسی بشود و صحت و سُقم این گزارش‌ها شناخته بشود، چگونه دنبال بشود، امنیت آن گزارشگر هم چگونه محفوظ بماند؛ یکی از مسائل مهم این است...»

۲. بیان رهبری در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه سال ۱۳۹۷: «در زمینه احیای حقوق عامه به مجرد اینکه یک حادثه‌ای اتفاق افتاد، مردم بگویند خیلی خوب، ما این را به قوه قضائیه می‌گوییم؛ مردم بدانند که به کجا باید مراجعه کنند و خاطرشان جمع باشد که وقتی مراجعه کردند، این حق عمومی برآورده خواهد شد، احقاق خواهد شد. قوه قضائیه باید به اینجا برسی؛ معیار را این قرار بدهیم».

۳. بیانات رهبری در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه سال ۱۴۰۰: «این جور که به من گزارش دادند، بحث پیگیری حقوق عامه هم دچار خلأ قانونی است؛ حالا فرض کنید کسی که حقوق عامه را تضییع کرد، حکمش چیست؟... در ست در قانون مشخص نیست؛ لذا ست که طبعاً دستگاه‌های مختلف قضائی ناچارند سلیقه‌ای رفتار نکنند، یکی یک جور رفتار می‌کند، یکی، یک جور دیگر. این هم احتیاج به قانون دارد».

تاکنون، مورد تحقیق و پژوهش قرار نگرفته است^۱ و از این جهت نوشته حاضر بدیع محسوب می‌شود. هرچند در ارتباط با سیاست جنایی مشارکتی، فعالیت‌های علمی متنوعی طی این سالیان در کشور صورت گرفته است. همچنین راجع به حمایت‌ها (مادی و غیرمادی) که از نهادهای مردمی لازم است صورت بگیرد. در عین حال این نوشته به دلیل ارتباط با حقوق عامه در مرحله حین دادرسی اداری متفاوت از الزامات و دادرسی کیفری و حمایت از سمن‌هاست. همچنین از جهات بدیع بودن نوشته حاضر نسبت به مقاله نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی اداری (قاسمی و شیبانی، ۱۳۹۸) را می‌توان در این دانست که این مقاله به دنبال طراحی و در انداختن رویکردی برای دیوان عدالت در مواضع ابهام ماده ۱۷ قانون اصلاحی ۱۴۰۲ با محوریت احیای حقوق عامه در آن است. از این جهت مقاله حاضر، جدید محسوب می‌شود. مطالب در دو بخش وضعیت موجود دادخواهی (حقوق عامه) سازمان‌های مردم‌نهاد نزد دیوان عدالت اداری (بخش نخست) و رویکرد تفهیر قضائی مبتنی بر الزام حاکم بر حقوق عامه (احیاء) و اقتضا‌های آن (بخش دوم) با روش تحلیلی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای، سامان‌بندی و پیگیری خواهد شد.

۱- الگوی موجود دادخواهی (حقوق عامه) سازمان‌های مردم‌نهاد نزد دیوان عدالت اداری

تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲ چنین مقرر می‌دارد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آن‌ها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط‌زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند در خصوص موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت خود، نسبت به غیرقانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده (۱۰) این قانون که متضمن تضییع حقوق عمومی است در دیوان طرح شکایت کنند و حق تجدیدنظرخواهی دارند. این ماده، اجمالاً هرچند در سطح راهبردی، نوین هست، اما در سطح کارکرد و اجرا از جهات متعدد واجد ابهام به نظر می‌رسد.

۱. از جمله جهات تفاوت نوشته حاضر با مقاله نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی اداری (قاسمی و شیبانی، ۱۳۹۸) را می‌توان در این دانست که این مقاله به دنبال طراحی و در انداختن مدل و رویکردی برای دیوان عدالت در مواضع ابهام ماده ۱۷ قانون اصلاحی ۱۴۰۲ با محوریت احیاء گرانده مندرج در بند دوم اصل ۱۵۶ حاکم و ناظر بر حقوق عامه در آن است. از این جهت مقاله حاضر، بدیع محسوب می‌شود. همچنان‌که، برخی از نوشته‌های ناظر بر حقوق عامه در قانون دیوان عدالت اصلاحی ۱۴۰۲، به صورت عام و گذرا به مقوله اصلاحات پرداخته‌اند (غمامی، ۱۴۰۲: ۲۳-۳۳). همچنین محمل و حوزه بحث در عرصه حقوق عمومی و اداری و نه کیفری است. برای مطالعه بیشتر مباحث ناظر به ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ ر ک به: رمضان، ۱۳۹۶: ۱۳۹-۱۶۷.

۱-۱- راهبرد مشارکتی و زیرساختی مقنن به سازمان‌های مردمی

دیدگاه‌های نظری درباره روابط قوه قضائیه (دیوان عدالت) و سازمان‌های مردم‌نهاد، به اشکال مختلف قابل دسته‌بندی هستند. برخی روابط حکومت و سازمان‌های مردم‌نهاد را در پیوستاری از تسلط یکی از طرفین تا تشریک مساعی بین آن دو دانسته‌اند (رامانتا و ابراهیم، ۲۰۱۰).^۱ بعضی، روابط بین دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد را در قالب همکاری (براساس دستور کار مشترک)، پیوند (تبادل ایده‌ها و اطلاعات) و مراوده (اعم از متعارض یا حامی) رسمی یا غیررسمی می‌دانند (هاگ، ۲۰۰۲).^۲ برخی دیگر مانند کاموری^۳ نگرش‌های دولت نسبت به سازمان‌های مردم‌نهاد را در طیفی از حالات حمایتی و تسهیل‌کننده تا قاعده‌گذار و سرکوب‌گر متغیر می‌شمارند. البته برخی دیگر مانند فیشر (۱۹۹۵)^۴ مدلی را از این ارتباط ارائه می‌دهند که در آن دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد را سرکوب می‌کند، نادیده می‌گیرد، در خود جذب می‌کند (تا از آن‌ها بدون اینکه کنترل شان کنند، استفاده کند)، سپس به مرحله همکاری واقعی می‌رسد و در آخر به شراکت خود مختار ختم می‌شود. درعین حال اندیشمندانی مانند کاستن (۱۹۹۸)^۵ یک طیف روشن‌تر و مشخص‌تر ۷ مرحله‌ای از روابط را مشتمل بر سرکوب، تخصا، رقابت، قرارداد، همکاری، مکمل و تشریک مساعی را معرفی می‌کنند (به نقل از سلیمانی و وثوقی، ۱۳۹۷: ۱۰۰).

تفصیل اینکه در مجموع، می‌توان مواجهه بخش‌های دولت (حکومت) با سازمان‌های مردم‌نهاد، را به ترتیب، ذیل یکی از پنج نوع راهبرد کلی ذیل در نظر گرفت (پورعزت و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۰۱-۱۰۸):
راهبرد‌های «تقابلی». در این نوع مواجهه بخش دولتی با سازمان‌های مردم‌نهاد، نگرش تحدید و تهدیدانگاری فعالیت سمن‌ها، مقاومت و مانع‌تراشی نسبت به ورود سمن‌ها، عدم تسهیم داده‌ها و

۱. مباحث تطبیقی خارج از مأموریت این مقاله است. برای مطالعه بیشتر رک به:

Ramantah, R, Ebrahim, A. (2010). Strategies and Tactics in NGO-Government Relations Insights from Slum Housing in Mumbai. *Nonprofit Management and Leadership*, 21 (1), 21- 42.

۲. برای مطالعه بیشتر رک به:

Gubser, P. (2002). The Impact of NGOs on State and Non State Relation in the Middle East. *Middle East Policy*, 4(1), 139- 148.

۳. رک به:

Commuri, C. (1995). State Repression and Limitis of Voluntary Action: Case Study of the Save Normada Movement in India. *Annual Arnova Conference*, Cleveland.

۴. مطالعه بیشتر رک به:

Fisher, J. (1995). Government Policies towards NGOs in the Third World: Political Context and the Growth of civil Society Cleveland, *Annual Arnova Conference*.

۵. رک به:

Coston, J.M. (1998). A Model and Typology of Government- NGO relationship. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2, 358- 382

اطلاعات و نظارت‌های مضاعف و متکثر بر آن‌ها در دولت حاکم است.

راهبردهای «بی تفاوتی» که به صورت مشخص شامل مواردی همچون سکوت و عدم تشویق نسبت به سمن‌های فعال، پذیرش محدودیت‌ها و خودسانسوری بخش دولتی در مواجهه با محدودیت‌های حاکمیت بر سمن‌ها می‌شود.

راهبردهای «دوگانه»، به معنای عدم مخالفت علنی و درعین حال بهره‌گیری از سمن‌ها و کنترل آن‌ها به نفع خود است که شامل برچسب‌زنی (انحراف از عرف یا اصول مذهبی) به سمن‌ها، تطمیع (امتیازدهی جهت دفاع از منافع شخصی و گروهی و مخفی نگاه داشتن ضعف عملکرد دولت) و تشکیل سمن‌های دولتی (توسط افراد درون ساختار یا به سفارش دولت) است.

راهبردهای «همکاری» که شامل تضمین امنیت سازمان‌های مردمی در برابر ممانع تراشی بخش‌های از حاکمیت، وارد کردن سمن‌ها در ساختار بدنه خط‌مشی‌گذاری، تقویت صدای سمن‌ها (از طریق حمایت‌گیری رسانه‌ای و استفاده از برند نهادهای دولتی در حمایت‌گیری) در فراگرد خط‌مشی‌گذاری، پیگیری (از راه مکاتبه، مذاکره و درخواست از نهادهای ذی‌نفوذ) بخش‌های گوناگون دولت در حمایت از مطالبه سمن‌ها، ائتلاف با گروه‌های مرجع و ذی‌نفوذان (مانند هنرمندان و نخبگان) در حمایت از موضع سمن‌ها، حمایت مادی (اختصاص بودجه، معافیت مالیاتی، تجهیزات به آن‌ها)، کمک‌گرفتن و به‌کارگیری ظرفیت سمن‌ها در اجرای خط‌مشی‌ها (مواردی که دولت نمی‌تواند یا برای تکمیل کار دولت از راه مناقصه و قرارداد)، اطلاع‌رسانی چگونگی تعامل با دولت، رفع تعارض دیدگاه‌ها (از راه انتقال استدلال، توضیح مبانی خط‌مشی دولت و رسیدگی به شکایت سمن‌ها)، مدیریت دانش تعامل با سمن‌ها (از راه تولید محتوای دانش/ پژوهش درباره تعامل، انتقال تجارب سایر کشورها به سمن‌ها، کمک دولت در انتقال تجارب سمن‌ها به یکدیگر و ایجاد بانک اطلاعاتی سمن‌ها) می‌شوند.

راهبردهای «زیر ساختی» که شامل ایجاد چارچوب قانونی مرادده و مشارکت دولت و سمن‌ها از طریق تصویب قوانین و مقررات لازم، تسهیل تشکیلاتی شدن سمن‌ها از طریق تسهیل‌گری شبکه‌های استانی و شورای هماهنگی سمن‌ها جهت پیوند با دولت، انتخابات شبکه سمن‌ها و دبیرخانه‌های تخصصی آن‌ها، فناوری‌محور کردن مرادده (از راه به‌کارگیری شبکه‌های اجتماعی، وب‌سایت، ویدئو کنفرانس) در تسریع و تسهیل ارتباط سمن‌ها با دولت، توانمندسازی سمن‌ها (از راه استعلام نیازهای آموزشی سمن‌ها، آموزش مرادده با دستگاه‌های دولتی، آموزش طرح‌نامه‌نویسی جهت انتخاب در واگذاری اجرای پروژه‌های دولتی و جذب حامی مالی به سمن‌ها) و فرهنگ‌سازی عمومی (از طریق آموزش عمومی و گفتمان‌سازی پیرامون مشارکت سمن‌ها) است.

بنابراین باتوجه به رویکردها و راهبردهای موجود در ارتباط با نحوه مواجهه کلان حکومت و قوه

قضائیه با سازمان‌های مردم‌نهاد به نظر می‌رسد، باتوجه به پذیرش نقش شاکی برای سازمان مردم‌نهاد در حقوق عامه، مقنن رویکرد عمده (اصلی) و مصرح مشارکتی و زیرساختی (اتکا) را نسبت به سازمان‌های مردمی الزام کرده است. این اقدام و رسمیت بخشی مقنن را هرچند می‌توان حرکتی در راستای اجرای حقوق مندرج در قانون اساسی برای مشارکت مردم در امور عام (از جمله اصول ۱۳، ۲۶، ۸، ۹، ۲۶ و ۵۰) و دادخواهی (اصل ۳۴) دانست؛ درعین حال قانون مذکور و راهبرد اتخاذی آن، در سطح اجرا با ابهام و تعارض‌هایی مواجه است که اعمال آن و حسن اجرای آن را با دشواری روبه‌رو می‌نماید.

۱-۲- خلاءهای قانونی در شکایت حقوق عامه‌ای سازمان‌های مردم‌نهاد نزد دیوان عدالت اداری

از جمله مواردی که تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت با سؤال و چالش مواجه است، موارد ذیل می‌باشد:

۱-۲-۱- چالش اعتبار و کفایت ضوابط قانونی حاکم بر دادخواهی سمن‌ها

به‌رغم وجود تعریف نسبتاً مشخص از سازمان مردم‌نهاد در دکتترین، در تفصیل و بیان جزئیات ابعاد مختلف تشکلهای، متأسفانه تاکنون هیچ قانونی توسط مجلس تصویب نشده و هیچ یک از طرح‌ها و لوایحی^۳ که در این زمینه به مجلس تقدیم شده به نتیجه نرسیده است. ازاین‌رو تاکنون سازمان‌دهی و فعالیت این‌گونه از تشکلهای به موجب مقررات مصوب دولت صورت گرفته است. درعین حال، تنظیم و سازمان‌دهی یک حق شناخته شده در قانون اساسی، به موجب مقررات مصوب دارای ایراد حقوقی است؛ چراکه اولاً براساس اصول ۲۲ و ۵۷ قانون اساسی، تنظیم و محدودکردن حقوق و آزادی‌های شهروندان (ازجمله حق‌های مندرج در اصل ۲۶) باید به موجب قانون صورت گیرد. باین حال، باتوجه به مجوز اصل ۱۳۸ قانون اساسی، دولت می‌تواند در راستای انجام وظایف خود آیین‌نامه مستقل وضع کند. گفتنی است دولت ج.ا.ایران اقدام به تدوین و تصویب چند آیین‌نامه در این زمینه کرده است (عباسی، ۱۳۹۸: ۴۷۵). دوم، نکته شایان ذکر اینکه به موجب اصل ۱۳۸، آیین‌نامه در هر شکلی (مستقل یا اجرایی) نباید مغایر روح و متن قوانین باشد؛ در حالی که اصل ۲۲ منصوص بر ضرورت تجویز قانون است. نکته سوم اینکه، آیین‌نامه ۱۳۹۵ هیئت وزیران راجع به تشکلهای مردم‌نهاد، به سبب در نظر گرفتن مجازات‌هایی همچون تعلیق موقت پروانه فعالیت تشکل برای سه ماه، موضوع انتظامی

۱. بندهای ۱ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۴ و ۱۵

۲. صدر اصل

۳. قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی تخصصی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۷ باتوجه به عنوان و صراحت آن در بیان احکام قانونی تشکیلاتی است که در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف است.

انضباطی پیدا کرده است؛ در حالی که به موجب اصل ۳۶ قانون اساسی^۱، مشخص کردن ضمانت اجرا و مجازات باید تنها به موجب قانون باشد. لذا با آیین‌نامه مستقل نمی‌توان امور انتظامی و انضباطی را مقرر نمود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۶۰). رأی شماره ۲۴۶۴ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بیانگر مغایرت این مواد آیین‌نامه با اصول مذکور از قانون اساسی است^۲. چهارم اینکه آیین‌نامه مستقل نیز باید به نحوی در ارتباط با وظایف قانونی باشد؛ در حالی که نه تنها اصل ۲۲ قانون اساسی، همچنین اجازه‌ای در تعریض^۳ به حقوق ملت را به غیر از قانونگذار نداده است؛ بلکه نص قانونی (اعم از قانون اساسی و عادی) دیگری نیز یافت نشد که وظیفه تحدید و تنظیم حق مردم را ولو به صورت کلی در زمینه تشکلهای مردمی به دولت واگذار کرده باشد^۴. در نهایت و به عنوان مؤید اینکه به موجب مقرراتی بودن تشکلهای مردم نهاد، از نظر اثربخشی و الزام‌آوری برای دیگر دستگاه‌های خارج از قوه مجریه نیز قابل اتکا نیست. بنابراین کیفیت و تفصیل نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم نهاد در دادخواهی حقوق عامه، به دلیل فقدان اعتبار لازم سند حقوقی موجود (آیین‌نامه ۱۳۹۵) از اساس و مبنای مستحکمی برخوردار نیست. در نتیجه اجرای تبصره ۲ ماده ۱۷ در پرونده و دعاوی اداری، بنابر نص و مناط^۵ اصل ۱۷۰^۶ با تشخیص و استنباط قضائی دادرس همراه خواهد شد.

۱-۲-۲- ابهام در مصادیق تشکلهای مردم نهاد

باتوجه به گستره و تنوع مصادیق سازمان‌های مردمی، اینکه قاضی دیوان عدالت کدام تعریف و برداشت از سازمان مردم نهاد را داشته باشد، در تضییق یا توسعه نهادهای نقش‌آفرین در دیوان عدالت بسیار اثرگذار است.

آیین‌نامه تشکلهای مردم نهاد ۱۳۹۵ در مواد ۱ و ۲ خود، تشکلهای مردمی را با عنوان نهاد مدنی غیردولتی، غیرسیاسی، غیرانتفاعی می‌داند که توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و به منظور فعالیت در راستای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد شده و با رعایت مفاد این

۱. اصل ۳۶: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»

2 <https://qavanin.ir/Law/TreeText/267145>

۳. باتوجه به اصطلاح و معنای تجاوز مندرج در اصل ۲۲، به نظر می‌رسد اگر مداخله دولت به نحو ممنوعیت باشد، واجد ایراد قانون اساسی است و گرنه مقررات حمایتی و تسهیلی و مانند این‌ها منعی ندارد.

۴. برای مطالعه بیشتر رک به: طباطبایی، ۱۳۹۰: ۲۶۰.

۵. برای مطالعه بیشتر رک به: هاشمی، ۱۳۹۲: ۴۱۰-۴۱۱.

۶. اصل ۱۷۰: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

آیین‌نامه در موضوع مشخص، پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد. براساس این تعریف و طبق تبصره ۳ ماده آیین‌نامه مذکور، نهادهای عمومی غیردولتی، اتاق‌ها و تشکلهای اقتصادی، تعاونی‌ها، سازمان‌های صنفی و حرفه‌ها، احزاب و تشکلهای سیاسی، کانون‌ها و سازمان‌های دانشجویی و دانش‌آموزی، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات، انجمن‌های علمی، مؤسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی و... مصداق تشکلی نبوده و از شمول این آیین‌نامه خارج هستند.» در حالی که ماده ۱ دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضائیه ابلاغی ۱۳۹۸، تعریف موسع‌تری، نسبت به آیین‌نامه ۱۳۹۵ از نهادهای مردمی دارد. بیان ماده مبنی بر اینکه «نهادهای مردمی، نهادهایی هستند که به صورت داوطلبانه، غیردولتی، غیرانتفاعی، غیرسیاسی و با مجوز یکی از مراجع ذیصلاح فعالیت می‌کنند؛ از قبیل مساجد، سازمان‌ها و تشکلهای مردم‌نهاد، هیئت‌های مذهبی، گروه‌های تبلیغی و سازندگی، انجمن‌های علمی، خیریه‌ها و بقاع متبرکه.» بدین ترتیب برخی از مجموعه‌ها که در آیین‌نامه ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران، صراحتاً از شمول مردمی بودن خارج دانسته شدند^۱، به موجب دستورالعمل ۱۳۹۸ تحت شمول نهاد مردمی قرار می‌گیرند. توجه به بیان مقررگذار و تأکید آن در بیان مصادیق به نهادهایی که به صراحت آیین‌نامه ۱۳۹۵ تحت شمول تشکلهای مردمی نیستند، گویای اراده جدی آن بر توسعه اقسام و مصادیق مجموعه‌های مردمی و مشارکت آن‌ها با قوه قضائیه نیز می‌باشد. همچنان‌که سند تحول قضائی ۱۳۹۹ در مأموریت دوم، توسعه مجموعه‌های مردمی مشارکت‌کننده با قوه قضائیه در حقوق عامه را با راهکار «افزودن سایر نهادهای مردمی دارای اساسنامه در موضوعات تخصصی از جمله مساجد، هیئت‌های مذهبی و گروه‌های جهاد سازندگی به نهادهای مجاز» را پیش‌بینی نموده است. تفاوت در مصادیق، علاوه بر دامنه مجموعه‌های قابل مراجعه به دیوان مؤثر می‌باشد، در مراجع ذیصلاح بررسی‌کننده، مجوزدهنده و نظارت‌کننده بر سازمان مردمی نیز حسب امر، تفاوت ایجاد می‌کند و از این جهت نیز اعتبار یا عدم اعتبار اساس تشکلی مردمی نزد دیوان عدالت را با ابهام مواجه می‌سازد. از این رو بنابر نگرش و تشخیص دادرسی اداری، تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت ا صلاحی ۱۴۰۲ قلمروی متفاوتی ایجاد می‌کند.

۱-۲-۳- در قلمروی زمینه‌های تحت حمایت سازمان‌های مردمی

در مقایسه با ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ (با اصلاحات) که نهادهای مردمی صالح

۱. باتوجه به اینکه مصوبه هیئت‌وزرا، تنها مقرر راجع به تنظیم سازمان‌های مردم‌نهاد توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی هست، عدم شمول آیین‌نامه، بر تشکلهای مذکور، منتج به خروج و مردمی‌نشاختن این تشکلهای توسط بخش عمده‌ای از حاکمیت می‌شود.

در پیگیری حقوق، از جمله حقوق عامه را به صورت حصری در «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است...» به صورت مشخص بیان کرده بود، تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اصلاحی ۱۴۰۲ بیان زمینه‌های تحت حمایت را به صورت تمثیلی بیان می‌دارد. بیان ماده مذکور اینکه: «سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آن‌ها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط‌زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است...». به رغم رو به جلو بودن ماده و بیان تمثیلی آن از جهت گشودن نقش آفرینی و بستر مشارکت صاحبان حق (مردم) در دادخواهی حق خویش، در عین حال نبود حکم قانونی مشخص و تحدیدکننده مصادیق حقوق عامه^۱ و همچنین اختلاف نظر در حدود و قلمروی مصادیق حقوق عامه از منظر مضیق یا موسع^۲، در پذیرش یا عدم پذیرش حمایت در برخی زمینه‌ها ابهام وجود دارد. قدر متیقن وجود این ابهام نسبت تبصره ۲ قانون ۱۴۰۲ با مصادیقی مانند حمایت از اطفال و نوجوانان و زنان می‌تواند باشد که به موجب قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ از مصادیق مشارکت مردم محسوب شده است؛ اما در قانون دیوان عدالت نسبت به آن سکوت شده است. همچنین حقوق اساسی ملت (یک یا چند شهروند)، حقوق مصرف‌کننده، حقوق مالکیت فکری و مواردی از این قبیل از جمله مصادیقی است که دامنه شمول بیان تمثیلی ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت نسبت به آن مشخص نیست و قضات دیوان، ناگزیر به موجب برداشت و رویه، با آن مواجه می‌شوند. فراتر اینکه مسئله نوع مواجهه در مصادیقی از حقوق عامه که می‌تواند واجد جنبه سیاسی (احتمالی) بشود از جهت در صلاحیت سازمان بودن یا نبودن طرح دعوا نیز خود را نشان می‌دهد. به عنوان مثال، از ویژگی‌های اصلی سازمان مردم‌نهاد، غیرسیاسی بودن آن است. بدین معنا که به موجب تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد ۱۳۹۵، غیرسیاسی به معنای نداشتن فعالیت سیاسی موضوع قانون احزاب می‌باشد و قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (۱۳۹۵) در ماده ۱۳ خود، از جمله فعالیت‌های احزاب را در امر به معروف و نهی از منکر و اظهار نظر آزاد راجع به مسائل کشور می‌داند. این دو مصداق، امر به معروف و مسائل کشور، در خصوص حقوق عامه به دلیل مبنا و ماهیت شرعی برخی حقوق عامه و همچنین اطلاق و گستردگی ذی‌نفعان آن در سطح ملی، کاملاً قابل تصور و مرتبط است. بدین ترتیب در این میان،

۱. مقرراتی همچون دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه ۱۳۹۷ نیز به بیان تمثیلی مصادیق حقوق عامه پرداخته‌اند.

۲. برای مطالعه بیشتر رک به: نصرالهی و منصوریان (۱۴۰۲)، مضیق یا موسع بودن قلمروی حقوق عامه از منظر غایت‌گرایی عینی، پژوهش‌های حقوق عمومی، قابل دسترسی در https://qjpl.atu.ac.ir/article_16858.html

ابهامی که دادرس با آن مواجه است، تشخیص اینکه کدام یک از حمایت‌ها و دادخواهی‌های شکل مردمی در حقوق عامه در موارد حوزه امر به معروف و خصوصاً مسائل کشور، واجد جنبه سیاسی و کدام یک واجد جنبه غیرسیاسی هستند، می‌باشد.

۱-۲-۴- در کیفیت احراز تخصصی و مرتبط بودن فعالیت

ذیل تبصره ۲ ماده ۱۷ قید در «در موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت» را به عنوان الزامی قانونی در دادخواهی تشکل‌های مردمی ذکر می‌نماید. نکته‌ای که در این میان وجود دارد این است که طبق چه شاخصی موضوع سمن، «تخصصی» و فعالیت آن «مرتبط» دانسته می‌شود؟ آیا صرف یک موضوع در اساسنامه، فارغ از ترکیب، نحوه عملکرد و نتایج حاصله برای تشکل، دلالت بر تخصصی بودن آن فعالیت و تشکل می‌نماید؟ یا به عنوان مثال، فعالیت‌های عام‌المنفعه مجموعه‌های مردمی و جهادی که از اجلا ضرورت‌ها و مصادیق تأسیس چنین مجموعه‌هایی هستند، مانند آبرسانی به یک منطقه، موضوع تخصصی محسوب می‌شود تا در صورت مشاهده اعمال خلاف قانون اداره نزد دیوان عدالت شکایت شود؟ تجربه یک مرتبه پیگیری توسط سازمان مردمی، فعالیت محسوب می‌شود؟ این پا سخ راجع به سازمان‌های مردمی تازه تأسیس چگونه است؟ و مواردی دیگر که در تشخیص صلاحیت و شایستگی سازمان مردمی توسط دادرس اداری باید به عنوان معیار فعالیت تخصصی و مرتبط احراز شود.

بنابراین در پنج حوزه سند مرجع، مصادیق سازمان مردمی، زمینه‌های تحت حمایت، تخصصی و مرتبط بودن فعالیت تشکل‌های مردمی، نگاه و رویکرد دادرس در برداشت و استنباط از هنجارهای حقوقی مؤثر می‌باشد. این ابهامات غیر از مواردی مانند معنا و معیار غیرقانونی بودن اقدامات و تضییع حقوق عمومی است.

بنابراین هرچند رویکرد قانونگذار قانون دیوان عدالت ۱۴۰۲ در سطح راهبردی، مشخص و مشارکتی- زیرساختی است، اما این راهبرد در سطح اجرا با ابهامات مختلفی مواجه است که اعمال و حاکمیت قانون را با چالش‌هایی مواجه می‌کند. این چالش‌ها به دلیل ایجاد مانع بر سر ظرفیت‌ها و مبانی مذکور برای نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم‌نهاد، نیازمند پاسخ توسط مدل تفسیری متناسب دادرس در حقوق عامه می‌باشد.

۱- الگوی مبتنی بر الزام حاکم بر حقوق عامه (احیاء) و اقتضای آن

اینکه در حل چالش‌ها و ابهام‌های موجود بر سر راه اجرای تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری کدام رویکرد را باید برگزید، مدل‌های مختلفی وجود دارد. به عنوان مثال، رویکرد دادرس در ارتباط با شکایت سازمان مردم‌نهاد راجع به «تصمیم فروش پارک»، «دادن پروانه ساخت به یک

مجموعه عظیم تجاری از سوی شهرداری»، «واگذاری شرکت دولتی»، «تمدید یا عدم تمدید مجوز بهره‌برداری یک معدن مجاور شهر به دلیل آلودگی‌های زیست‌محیطی»، «صدور حکم انفصال از خدمت برای یک مقام اداری مستنکف از اجرای رأی دیوان»، «عدم نظارت بر معابر داخل شهر و نتیجتاً تجاوز به آن» و مانند آن‌ها که در آن‌ها صرفاً با تأثیرات بر حقوق یک شخص مواجه نیستیم، بلکه موضوع ارتباط با حقوق عامه دارد (قاسمی و شیبانی، ۱۳۹۸: ۱۳۶؛ پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ۱۸۵-۱۸۶؛ محسنی، ۱۴۰۲: ۱۳۳)، چگونه باید باشد.

۱-۲- مدل‌های مواجهه دادرس با سازمان‌های مردم‌نهاد

از دید آبراهام چایس^۱، مبدع اصطلاح public law litigation، دعاوی حقوق عمومی حاوی اوصاف اصلی به شرح ذیل است: خواننده نهادی عمومی بوده؛ خواهان‌ها، گروهی خودبنیاد با اعضای که در طی زمان تغییر یافتند، باشد؛ خواسته دعوا موضوعی رو به آینده به منظور تأثیر بر اعمال آینده حکومت است. قاضی دارای نقش مدیریتی و حتی رهبری دعوا بوده و اشخاص درگیر دعوا طی فعالیت‌های بیرون از دادگاه، نظیر مطبوعات و تظاهراتی که مشمول حمایت‌های اصلاحیه اول قانون اساسی آمریکا بود، حمایت می‌شدند (Chayes, 1976: 1302). در عین حال از نظر قضائی و جزئی، دکتورین و آرای دادرسان راجع به سمت سازمان مردمی در نفع عمومی می‌توان در سه دسته باز، بسته و بینابینی می‌توان تقسیم کرد. احراز سمت خواهان برای طرح دعوا در نظام حقوقی کامن‌لا، منوط به نشان دادن «نفع حقوقی»^۲ در قضیه می‌شد که آن را سنج‌ای محدود کننده به حساب می‌آوردند. بعدها این معیار اصلاح شده، آن را به سه عنصر جداگانه تفکیک کرد. براساس نخستین معیار یعنی «آسیب واقعی»^۳ خواهان باید نشان بدهد که الف) آسیب عینی و مشخص به شکل فردی و شخصی (اینجا عموم جامعه) وارد شده است و ب) این آسیب، حقیقی و قریب الوقوع است نه خیالی و فرضی. در وهله دوم خواهان باید وجود رابطه علیت میان آسیب وارده به خود را با رفتاری که از آن دادخواهی کرده نشان دهد. براساس سومین و آخرین معیار، آسیب باید به گونه‌ای باشد که بتوان آن را با تصمیم مناسب، جبران کرد. نکته شایان ذکر و مرتبط با موضوع نوشته اینکه به رغم این معیارها، دادگاه‌ها از این قبیل معیارها، گستره‌ای از تفاسیر گوناگون، از برداشت‌های بسیار مضیق و سخت‌گیرانه تا تفاسیر سهل‌گیرانه و بسیار موسع می‌کنند (جم، ۱۳۸۷: ۸۶).

1. Abraham Chayes

2. Legal interest

3. Injury in fact

به عنوان نمونه در مصادیقی از حقوق عامه مانند دعاوی زیست محیطی، برخی آراء، حاکی از تسامح دادگاه‌ها و «نگرش موسع» در تفسیر نظریه سمت است. در قضیه باشگاه سیرا علیه مورتون^۱، انجمن سازمان‌های خدمات پردازش داده‌ها علیه کمپ یا قضیه دعوای ایالت متحده علیه دانشجویان معترض به مقررات گذاری آژانس دیوان عالی با تفسیر موسع از نظریه سمت، امکان اقامه دعوی را به خواهان‌ها داد. در قضیه باشگاه سیرا علیه مورتون، یک گروه شهروندی، با طرح دعوی علیه ساخت مجتمع تفریحی اسکی در نزدیکی پارک ملی سکویا، مدعی شدند که ساخت این تفرجگاه منجر به نابودی یا تخریب شدید مناظر، نابودی عناصر طبیعی، تاریخی و حیات وحش این پارک شده، فرصت لذت بردن نسل‌های آینده را از این پارک، زائل می‌کند. دادگاه در عین اینکه نگرانی‌های زیباشناختی درباره تخریب مناظر را به عنوان عنصر تشکیل دهند «آسیب واقعی» پذیرفت. اما قضیه دعوای ایالت متحده علیه دانشجویان معترض به مقررات آژانس (SCRAP) نقطه عطفی در آرای دیوان عالی بود. دانشجویان ادعا کردند که تصمیم کمیسیون بازرگانی بین ایالتی در افزایش نرخ حمل و نقل ریلی اثر سوء بر انتفاع از پارک‌های شهر می‌گذارد؛ چرا که افزایش قیمت‌ها، هزینه حمل و نقل کالاهای بازیافتی را بالا می‌برد و منجر به کاهش در عملیات بازیافت می‌شود. همین مسئله به نوبه خود موجب جمع شدن بیشتر زباله‌ها در پارک شده، بدین ترتیب لذت دانشجویان از پارک‌ها را کاهش می‌دهد. دادگاه در این خصوص نظر داد: «میان عللی که در نهایت منجر به بروز آسیب به دانشجویان می‌شود، رابطه علیت وجود دارد بدین ترتیب که افزایش عمومی قیمت‌ها موجب افزایش استفاده از کالاهای غیر قابل بازیافت در قیاس با کالاهای قابل بازیافت می‌شود، بنابراین تولید چنین کالاهایی نیاز به استفاده بیشتر از منابع طبیعی دارد، که برخی از آن‌ها باید از منطقه واشنگتن استخراج شوند. همین موضوع موجب دفع بیشتر مواد زائد در پارک‌های ملی منطقه واشنگتن می‌شود.» در این قضیه دادگاه با انتقاد از رویکرد مضیق به نظریه سمت، چنین استدلال کرد که «قائل نشدن سمت برای اشخاصی که واقعاً آسیب داده‌اند تنها به خاطر آنکه دیگران هم آسیب دیده‌اند، بدان معناست که هر چه تعداد آسیب دیدگان بیشتر باشد... اعمال آسیب‌زننده را کمتر می‌توان زیر سؤال برد». همچنین در پرونده انجمن سازمان‌های خدمات پردازش داده‌ها علیه کمپ^۲، دادگاه اظهار کرد که آسیب‌های غیراقتصادی نیز با معیار «آسیب واقعی» همخوانی دارد و کافی است مورد دعوی در گستره منافع مورد ذکر در قانون، قرار داشته باشد تا خواهان بتواند اقامه دعوا کند. اما رویکرد لیبرال دادگاه‌ها به نظریه سمت، با صدور

1. Sierra Club V. Morton

2. Association of Data Processing Service Organizations v. Camp

آرای مربوط به قضایای لوجان^۱ علیه فدراسیون حیات وحش ملی و همچنین علیه مدافعان حیات وحش، به سود «تفسیر مضیق» چرخش کرد. پیچیدگی تحلیل سمت موجب شد تا برخی دادگاه‌ها برای حل این مشکل، با رویکردی موسوم به «صلاحیت مفروض» اساساً از احراز سمت چشم‌پوشی کنند. در این رویکرد دادگاه می‌تواند فرض کند، تجدیدنظر خواه دارای سمت است. این شیوه، کار دادگاه‌ها را در برابر مسائل دشواری همچون آسیب واقعی، رابطه علیت و قابل جبران، بسیار آسان می‌کرد (جم، ۱۳۸۷: ۸۷-۸۹).

در مقابل، حقوق انگلیس نسبت به سایر نظام‌های حقوقی هم‌پایه خود در میان نظام‌های کامن‌لا، با احتیاط بیشتری نسبت به شکایات سمن‌ها عمل می‌کند. از این رو هر چند دادگاه در دعاوی یک سازمان مردم‌نهاد فعال در زمینه محیط‌زیست موسوم به «صلح سبز در انگلیس» خواهان را دارای نفع کافی و سمت در طرح دعوا علیه ریختن زباله‌های هسته‌ای در دریای ایرلند دانست. استدلال این بود که سازمان صلح سبز، حسن نیت واقعی نسبت به محیط‌زیست به‌ویژه فعالیت‌های انجام شده در منطقه سلافید داشته است. این سازمان، ۵ میلیون حامی در سراسر جهان و ۲۵۰۰ حامی در منطقه موردنظر دارد. از یک موقعیت مشاوره‌ای و معتبر نسبت به اعضای مختلف ملل متحد برخوردار است، متخصص در اختیار دارد و مجموعاً در موقعیتی است که یک اعتراض دقیق و مرتبط را مطرح نماید؛ به‌گونه‌ای که یک جلسه رسیدگی کامل را اقتضا کند. در این رأی همچنین استناد دادگاه عالی به قاعده انکار عدالت نیز بود. اینکه اگر سمت صلح سبز و تبعاً امکان اقامه دعوا در این پرونده رد و انکار گردد، کسانی که این سازمان نماینده آن‌ها بود، هیچ‌گونه ابزار و مسیری مؤثری برای طرح در دادگاه ندارند (حسینی، ۱۴۰۱: ۱۰۶-۱۰۷). خلاصه اینکه، در نظام‌های حقوقی کامن‌لا مانند انگلستان نیز گروه‌ها و افراد به نمایندگی از منفعت عمومی دارای سمت محسوب می‌شوند، دست‌کم وقتی که راه دیگری برای اعتراض به تصمیم متخذه وجود نداشته باشد. درواقع از تشریک مساعی و حضور گروه‌های ذی‌نفع استقبال می‌شود با این عنوان که به بازنگری قضائی بعدی ارزش می‌بخشند. خلاصه اینکه، هر کسی که فقط یک مزاحم به حساب نمی‌آید و هیچ ارتباطی با موضوع ندارد، دارای سمت محسوب می‌شود (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۸۸).

در نظام حقوقی رومی‌ژرمنی با پذیرش حق جمعی مخالفت شده است. در این نظام‌ها، منظور از حق، حق فردی است و حقوق جمعی همانند منافع قانونی محیط‌زیست متعلق به شخص خاصی نبوده و لذا کسی نمی‌تواند آن را در دادگاه مطالبه کند. شخصی (فردی) بودن علاوه بر حق، در تعریف نفع قانونی

1. Lujan

(مشروع) هم دیده می‌شود. براین اساس در بسیاری از کشورهایی که تابع نظام حقوقی رومی ژرمن هستند، قواعد آیین دادرسی سنتی اجازه اقامه دعوا از سوی سازمان‌های معین برای مطالبه یکجای منافع مشابه و مشترک افراد مختلف را نمی‌دهد. در فقه اسلامی و حقوق ایران نیز عموماً رویکردی سنتی به حق فردی وجود داشته و مفهوم حق فرافردی ناشناخته و غایب از اندیشه‌های حقوقی بوده است (مولودی و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۸۲-۲۸۳). براساس این اصل، نگرش مضیق‌فرانسه و بلژیک به سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه باید اهداف خود را دقیقاً معلوم کرده باشد؛ چنانکه اگر هدف گروه یا سازمان شاکی حمایت از محیط‌زیست به طور کلی باشد، نمی‌تواند به تصمیمی که به محیط‌زیست روستایی کوچک مربوط می‌شود، اعتراض کند. شرط معمول دیگر این است که گروه مزبور در یک دوره زمانی مشخص فعال بوده باشد؛ به عنوان مثال، در بلژیک، گروه باید «فعالیت مدیر و مؤثر» خود را در زمینه موردنظر ثابت کند. در کشورهایی همچون آلمان، ایتالیا و سوئد سازمان از نظر جمعیتی باید به اندازه کافی بزرگ باشد. در انگلستان در یک قضیه، دادگاه دعوای یک گروه حامی محیط‌زیست را پذیرفت که علیه طرح ریختن زباله‌های هسته‌ای در دریای ایرلند اقدام کرده بودند؛ زیرا از دید دادگاه، این گروه یک سازمان شناخته شده بین‌المللی است که دارای منابع و تجارب کافی در این زمینه است و بنابراین نسبت به ساکنان واقعی محل در موقعیت بهتری برای طرح دعوا می‌باشد. همچنین در این «دعای حقوق عمومی برخلاف دعوای خصوصی، شرکت‌کنندگان دعوا خود لزوماً ذی‌نفع نیستند؛ یعنی نفع محقق و مستقیمی را برای خود دنبال نمی‌کنند، بلکه هدفشان ایجاد تغییر اجتماعی از طریق اثرگذاری و ایجاد تغییر در سیاست‌های دولت است یا دست‌کم پیامد اقامه طرح دعوا از طرف ایشان، ایجاد تغییر اجتماعی و افزایش مسئولیت‌پذیری عمومی بوده است (رنجبر، ۱۳۹۷: ۶۴-۶۵)

در این بین، پیچیدگی و گستردگی اختلافات مرتبط با مصادیقی همچون محیط‌زیست، موجب شده است تا در حل و فصل این اختلاف‌ها، تفسیرهای بازتر از نظریه سمت با اقبال بیشتری میان کشورهای به اصطلاح توسعه‌یافته و در حال توسعه، مانند مالزی، پاکستان و هند روبه‌رو شود. مطالبی همچون معیار نفع کافی و ارتباط آن با اساسنامه سازمان‌های غیردولتی، کثرت اشخاص آسیب‌دیده، استفاده از امکانات حقوق عرفی در طرح دعوای منفعت عمومی، نقض حقوق اساسی و بنیادین افراد و طرح دعوای مرتبط با آن، دعوای گروهی یا Class Action، گسترش نظریه سمت، تبدیل دعوای عادی به منفعت عمومی و دعوای شهروندان در خصوص اجرای ملی معاهدات بین‌المللی پرداخته‌اند (جم، ۱۳۸۷: ۸۴-۸۵). در دعوای حقوق عمومی خاصی که از سال ۱۹۷۹ در هند پذیرفته شده است، هر شخصی به جز شخصی که از روی فضولی و مزاحمت مداخله می‌کند، می‌تواند علیه نقض یک تکلیف عمومی یا مقررات قانون اساسی که به عموم جامعه لطمه می‌زند، طرح دعوا کند و از دادگاه انجام تکلیف قانونی مورد نظر و جلوگیری از لطمه

عمومی را بخواهد. درواقع در این موارد یک شخص یا یک گروه دیگری به جز زیان‌دیده(گان) به نمایندگی از طرف ایشان طرح دعوا می‌کند. دراین خصوص دعوا از کسی پذیرفته می‌شود که واقعاً به دنبال یک منفعت عمومی و اجتماعی باشد. دعوا برای نفع شخصی یا از روی دوستی شخصی یا ترحم، قابل قبول شناخته نمی‌شود (رنجبر، ۱۳۹۷: ۶۵-۶۶). پذیرش هر یک از رویکردهای باز (موسع و صلاحیت مفروض)، بسته (مضیق یا محتاط) و متناسب، تابع مبانی و موجب ایجاد آثار و اقتضائاتی است که نیازمند تحلیل مبتنی بر نظام و الزامات حقوقی حاکم بر هر نظم حقوقی است.

۲-۲- مدل ناشی از اصل احیاء در پرتوی معیارهای آن

باتوجه به تصریح بند دوم اصل ۱۵۶ مبنی بر الزام خاص و حاکم حقوق عامه یعنی احیاء، به نظر قانون اساسی تا حدودی نحوه مواجهه دادرس با پرونده‌های حقوق عامه در سطح صلاحیت دادرس و سازمان مردمنهاد را بیان کرده است. بند دوم اصل ۱۵۶ در بیان الزام خاص و حاکم بر حقوق عامه از احیاء سخن می‌گوید. بنابر پیه‌شینه نظام حقوقی، نص اصل ۱۵۶، م‌شروح مذاکرات مجلس برر سی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸، تقریر پاسدار قانون اساسی (شورای نگهبان) در نظارت اساسی بر قوانین (از جمله قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲) و دکت‌رین حقوقی، احیاء‌گری به مثابه وظیفه و صلاحیت تکلیفی برای قوه قضائیه، از جمله دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود^۱. در بخش پیش، الزام‌آوری احیاء مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در ارتباط با قلمرو و چارچوب الزامات ناشی از احیاء، هر چند این اصطلاح مورد استعمال متون عمومی و تخصصی (فقهی و حقوقی) قرار داشته است؛ اما قانونی خاص، اقدام به تبیین سنجه‌های احیای حقوق عامه^۲ نکرده است. از آنجا که احیاء، از یک سمت از طریق انجام یک رشته کارهای مقدماتی، انجام می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۹۴-۱۹۵) و از سوی دیگر، مصادیق عمل احیاء‌گرانه، تمثیلی و عرفی است (محقق داماد، ۱۴۰۶ ه ق: ۲۴۷)؛ حاکمیت قانون، اقتضای تعین و از پیش معلوم‌بودن حداقل قلمروی احیاء را دارد. لذا در این بخش معیارهایی جهت شناسایی دامنه احیاء و کنش احیاء‌گرانه در حقوق عامه ترسیم می‌شود. احیاء را می‌توان به صورت خلاصه با حیات‌بخشی معنا نمود؛ حیاتی که بر مدار هدف محقق می‌شود.

۲-۲-۱- حکومت احیاء در دادرسی اداری موضوعات حقوق عامه

دادرسی اداری در حقوق عامه، باید باتوجه به الزام احیاء صورت گیرد. تفصیل اینکه نخست، بنابر

۱. برای مطالعه بیشتر ر ک به: نصرالهی و دیگران، ۱۴۰۲: آ ماده انتشار، قابل دسترسی (چکیده) در

https://www.jlji.ir/article_708225.html

۲. احیا با تعابیری همچون احیای موات و اراضی در قوانین مختلف مانند قانون مدنی ۱۳۰۷ با اصلاحات بعدی آمده

است؛ اما راجع به احیای حقوق عامه قانون خاصی وجود ندارد.

تصریح بند دوم اصل ۱۵۶ مبنی بر «احیای حقوق عامه»، احیاء الزام خاص و حاکم بر حقوق عامه و پرونده‌های مرتبط (احتمالی) با آن نزد دادرس می‌باشد. دوم اینکه مقنن اساسی، احیاء را با تصریح به احقاق در اصل ۱۷۳، مد نظر داشته است. طبق اصل مذکور، قانونگذار اساسی، وظیفه دیوان عدالت اداری را صرف رسیدگی نمی‌داند و برخی از مؤسسان اساسی، احقاق را امری لازم در رسیدگی و علاوه بر صرف دادرسی می‌داند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۳، ۱۳۶۴: ۱۶۵۳؛ پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶، ب: ۱۸۷). به عبارتی، قانونگذار اساسی با ذکر احقاق حقوق در اصل ۱۷۳ این نکته را الزام می‌کند که رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از دولت باید منتج به احقاق حقوق مردم شود (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۴۳۰). از سوی دیگر، احقاق مندرج در اصل ۱۷۳ از نزدیک‌ترین تعبیر به احیای مقرر در اصل ۱۵۶ است که مقنن اساسی، بخشی از مقصود خود از احیاء را در این اصل (۱۷۳) تفصیل داده است. چرا که یا باید اصل ۱۵۶ را امری دانست که قانونگذار به صورت کلان، بدون نیاز به ذکر سازکار مشخص آن را مد نظر داشته است یا باید اصول بعد از آن، از جمله اصل ۱۷۳ را مصداق و سازکاری برای احیای حقوق دانست. باتوجه به اینکه فرض نخست، باتوجه به صلاحیت تکلیفی بودن آن برای دیوان عدالت (ذکر شده در ابتدای بیند)، رد شد، این فرض نیز مردود می‌شود.

در اثبات فرض دوم، برخی از خبرگان اساسی احیاء را از وظایف اصیل دادرس می‌دانسته‌اند: «...موضوع قضا و دیوان داور (عدالت) در اسلام یکی از اصول مهم و اساسی است که تکیه‌گاه اسلام است. اصل مسئله، مسئله احیای حقوق و آگاهی بخشیدن به حقوق‌های ناشناخته جامعه (توسط عمل قضائی دیوان) است» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۱، صص ۱۱۶-۱۱۷). درواقع قانون اساسی با سپردن احقاق حقوق مردم به دیوان عدالت، بخشی از مسئولیت‌های ناشی از بند دوم یعنی احیای حقوق عامه را برعهده دادرس اداری قرار داده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۷۲). به عبارتی احقاق حقوق مردم یک معنایی در بطن خود دارد و آن این است که دعوایی که در دیوان طرح می‌شود، با دعوی خصوصی تفاوت داشته و دعوایی مبتنی بر وجود یک حق عمومی در آن است (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ۱۷۹). همین‌طور حکمت قانونگذار و نگاه حکیمانه مقنن در تقنین اصول مختلف (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۹۰) مستلزم این است که اراده مؤسس ۱۳۵۸ بر احیاء بدون سازوکار نماند و توسط اصول دیگر، الزام‌آور و سازوکارمند گردد. به عبارت دیگر «صرف اینکه دادستان طرح دعوا در دادگاه بکند، اینکه احیای حق نشده، تازه آمده یک ادعایی را در دادگاه طرح کرده است...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، ج ۲، ۱۳۶۸: ۷۲۷)؛ لذا مرجع قضائی رسیدگی‌کننده هم نسبت به حق عامه مورد ادعای دادستان، صاحب

صلاحیت است. بنابراین، حصر احقاق به صرف عمل طرح شکایت به دیوان عدالت (توسط دادستان یا مقامات ذی صلاح دیگر)، بدون توجه دادرس به احیاء در رسیدگی، الزام مقنن اساسی بر احیای حقوق عامه را محقق نمی‌کند؛ بنابراین برداشت صرف رسیدگی یا رسیدگی و احقاق بدون احیاء، منجر به لغو و بیهودگی امر قانونگذار اساسی می‌شود؛ چرا که بی‌توجهی دادرس نشسته (اداری) به احیاء منجر به بی‌فایده‌شدن و به ثمرنشدن صلاحیت‌های قانونی نهادهای دیگر (از جمله دادستان) در پیگیری حقوق عامه می‌شود. همچنین به عنوان مؤید بر برداشت مشابه از احقاق و احیاء، ادراک منابع عمومی و تخصصی، قابل اشاره هستند. براین اساس، احقاق حقوق عامه و احیای حقوق عامه در منابع حقوقی مرجع، با معانی قریب و نزدیک به هم دارند (هاشمی، ۱۳۹۸: ۳۷۷). کما اینکه احقاق حق به معنای رسانیدن حق به مستحق آن (دهخدا، ۱۳۸۵: ۹۷؛ معین، ۱۳۸۵: ۱۶۰) از اجلا مصادیق احیاء و مرتبط با معیار زنده کردن حق مندرج در احیاء به نظر می‌رسد.

این مطلب را نیز می‌توان به عنوان مؤیدی دیگر، بر الزام‌آوری احیاء در دادرسی اداری مورد تأکید قرار داد که ماهیت حقوق عامه و دعاوی ناشی از آن، اقتضای احیاء و کنش‌گری دادرس را می‌طلبد. توضیح آنکه از منظر آبراهام چایس، شناساگر دعاوی منفعت عمومی، دادرس در پرونده‌های منفعت عمومی منفعل نبوده و نقش فعالی در سازماندهی و شکل‌گیری دعاوی برای اطمینان از نتیجه منصفانه و قابل دوام ایفا می‌نماید؛ کما اینکه موضوع این نوع دعاوی، اختلاف در مورد حقوق خصوصی افراد نیست؛ بلکه شکایت از عملکرد یک سیاست عمومی است (chayes, 1976: 1302)؛ لذا اساساً راجع به اعمال دولت است. بنابراین با بینشی جدید در مورد روش‌ها، مقررات بی‌جان بر روی کاغذ، می‌تواند به حقوق معنادار برای اصحاب دعوا تبدیل شود که در غیر این صورت از طریق چارچوب قانونی دعاوی سنتی به عدالت دسترسی پیدا نمی‌کنند (Onyango, 2015: 781). بدین ترتیب کنش‌گری و زنده کردن قوانین کاغذی در حوزه منفعت عمومی را می‌توان تعبیری قریب به احیای حقوق عامه دانست.

۲-۲-۲- معیارها و اقتضائات مفهوم احیاء

اینکه احیاء، دارای چه قلمرویی است و با چه معیارها و سنجه‌هایی قابل رصد است، در بخش بعد روشن خواهد شد.

۲-۲-۲-۱- معیار کارکردی یا الزام به تضمین تحقق

احیاء در معنای عمومی و تخصصی خود، تأکید بر حیات عینی دارد؛ لذا توجه به معنا و معیار احیاء نیز الزام‌آوری آن (بخش پیش) را اثبات می‌کند. علاوه بر این کارکرد، معیار احیاء در بخش بعد نیز مورد استفاده قرار خواهد گرفت. تفصیل آنکه، احیاء در منابع لغوی با معانی همچون زنده کردن، آباد کردن، زندگی (از نو) (معین، ۱۳۸۵: ۱۶۲)، تزیین شده را بازگرداندن، جان بخشیدن (دهخدا،

۱۳۸۵: ۹۸-۹۹)، آبادکردن امور معطل مانده (مانند معدن بدون استفاده) یا مرده (مانند زمین موات) آمده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۹۴-۱۹۵). معانی مذکور گویای معنای احیاء بر فعلیت یافتن و تحقق امر مورد احیاء است.

معنای لغوی احیاء در برداشت دکترین از اصل ۱۵۶ نیز مدنظر بوده است. ازاین رو «احیای حقوق عامه یعنی زنده کردن حقوق مردم، مثل برخورد با کسانی است که نسبت به مدارس، راه‌ها، مساجد، بیمارستان‌ها، پارک‌ها، شهرها و روستاها و غیره، تصرفات نامشروع و غیرقانونی داشته‌اند» (یزدی، ۱۳۷۵: ۶۶۸-۶۶۹). بدین ترتیب، احیای حقوق عامه، ناظر به وضعیتی است که به‌رغم پیش‌بینی وظایف و مسئولیت‌ها برای سازمان و نهادهای عمومی، اقدام کافی و مناسب نسبت به حقوق مذکور در زمان مقتضی انجام نشده باشد (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۳۳۵). همچنان‌که احیاء ناظر بر حقوقی است که وجود داشته و صاحب حق از آن متمتع است؛ اما امکان استیفای آن را درواقع ندارد. در این چارچوب، احیاء ناظر بر وجود آوردن حقی جدید نیست؛ بلکه ناظر بر حقوقی است که بدون ورود مقام قضائی، بلااستیفا بوده و امکان اعمال آن وجود ندارد. لذا احیاء به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفا و عینی شدن این حقوق در یک وضعیت حقوقی مشخص برای صاحب آن است. به عبارت دیگر، تمهید ایجاد مقدماتی برای تبدیل حقوق بالقوه به حقوق بالفعل در منصفه عمل را می‌توان احیای حقوق دانست (عباسی و دیگران، ۱۳۹۸). چرا که در بسیاری از مواقع به دلیل مشغله‌های فراوان اجرایی، پاره‌ای از امور و حقوق، از دیدگاه مجریان مغفول می‌ماند، این بند تعبیه شده است. کما اینکه عبارات بند قانونی مذکور، منحصر به جنبه‌های قضائی نبوده و موضوع احیاء امری عام است. قوه در صورت عدم اجرای حقوق ملت توسط دولت، می‌تواند ابزارهای قانونی و اقدامات مقتضی را نسبت به دستگاه‌های اجرایی و قوای مختلف معمول دارد (محسنی، ۱۳۹۵: ۴۴۶ و ۴۹۰؛ جوان آراسته، ۱۳۹۷: ۲۲۹).

بنابراین، احیای حقوق عامه ناظر به حقوقی است که توسط مقامات عمومی مغفول مانده یا در اثر نوع برداشته‌ها و یا مرور زمان و یا وجود فرهنگ‌های ناهنجار به ورطه نسیان و فراموشی سپرده شده است (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۱۸۶). درعین حال از آنجا که تضمین و تحقق حقوق عامه با اشکال، مراتب و شیوه‌های مختلف توسط دیوان عدالت قابل تصور است، عینی شدن حیات که مأموریت احیاء است، با معیار دیگر تکمیل می‌شود.

۲-۲-۲- معیار ماهوی یا الزام به هدف محوری

احیاء برای دسترسی به محصول مانند اشیاء معدنی یا ثمره است، لذا کیفیت (شیوه) احیاء بسته به هدف احیاء‌کننده دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۹۴-۱۹۵). مثلاً اگر احیاء با هدف زراعت در زمین جنگل است، باید اشجار و بوته‌های جنگل را درآورد و اگر زمین محتاج به آب است، راه آب را

درست و حفر نهر کند. یا مثلاً در مورد احیای قانون، با حکم به اجرای قانونی که به هر دلیل مجرا نبوده است، آن را احیاء می‌کند (رفسنجانی مقدم و حسن پور، ۱۳۹۵: ۴۴). از این رو احیاء، آماده کردن برای بهره‌برداری در نتیجه‌های (مقاصد) عقلایی است که از آن انتظار می‌رود (منتظری، ۱۳۷۹: ۵۸). از این رو تحقق احیاء همواره یکنواخت نیست و به حسب بهره و غرض عقلایی طی زمان و مکان تفاوت خواهد کرد (محقق داماد، ۱۴۰۶ ه. ق: ۲۴۷). بنابراین آنچه که تحقق یا عدم تحقق احیاء را مشخص می‌کند، هدف مدنظر برای احیاء است.

۲-۲-۳- الزامات نقش آفرینی احیاء گرانه دادرسی و مجموعه‌های مردمی در حقوق عامه

باتوجه به اقتضائات ناشی از معیارهای ماهوی و کارکردی احیاء، می‌توان الزام‌های اجرایی مختلف و متعددی را شناسایی نمود که به تحقیق دیگر واگذار می‌شود. در عین حال، رویکرد احیاءکننده در دادرسی اداری مقتضی توجه به نکاتی از جمله این نکته است که باید به تفاوت هدف حقوق در آیین دادرسی مدنی و دعوای خصوصی، با هدف آیین دادرسی و دعوای اداری توجه شایانی نمود. تأکید اولی احقاق حق و برقراری عدالت از راه حمایت از حقوق فرد در برابر فرد است؛ در حالی که تأکید دومی بر حمایت از حقوق فرد، گروه و جمع در برابر دستگاه اداری و اداره‌کنندگان آن‌هاست (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ۱۸۵-۱۸۶). به نظر هدف از تقنین تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان نیز تضمین نقش مشروع و قانونی مردم در تأمین حقوق عامه و عدالت بوده است؛ چرا که مجلس در مرحله نخست تصویب تبصره ۲، مراجعه سازمان‌های مردم‌نهاد به دیوان عدالت اداری را محدود به «گزارش» تصمیمات و اقدامات غیرقانونی به معاونت حقوق عامه رئیس دیوان کرده بود؛ در حالی که براساس نظر شورای نگهبان، مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به تظلمات، شکایات و اعتراضات مردم است. به عبارت دیگر، سازمان‌های مردم‌نهاد نیز ذیل مفهوم «مردم» قرار می‌گیرند و در نتیجه می‌توانند با تکیه بر اصل مذکور، «مستقیماً» در دیوان عدالت اداری، طرح «شکایت» کنند و محدود شدن این حق دادخواهی آن‌ها به صرف ارائه گزارش، مغایر با اصل پیش گفته است.^۱ بدین ترتیب مجلس در مصوبه اصلاحی خود (به تاریخ ۱۴۰۱/۹/۲۰) طبق نظر شورای نگهبان، صلاحیت شکایت را برای سازمان‌های مردم‌نهاد شناسایی کرد.^۲ بدین ترتیب ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲ در بیان تفصیل امکان شکایت و تجدیدنظرخواهی مستقیم سازمان مردم‌نهاد از اعمال موردی دولت، مورد اصلاح مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان قرار گرفت.

1. estedlal.divan.pdf (shora-rc.ir)

2. Print_202301071643095569\$img_140109211336015003.tif (30 pages) (shora-rc.ir)

نکته دوم اینکه در اینجا یک مسئله ماده ۱۷ قانون سابق (۱۳۹۲) بود که مجال پیگیری سمن‌ها را به رسمیت نمی‌شناخت؛ اما با توسعه مفهوم ذی‌نفع در دعاوی اداری، این موضوع در قانون جدید صلاحیت شعبه مرتفع شد. در عین حال، توسعه مفهوم ذی‌نفع به تنهایی در دادرسی و احیای حقوق عامه کافی نیست. بلکه علاوه بر نفع شخصی، نفع نوعی نیز باید با معیار تشخیصی مورد حمایت قرار گیرد تا تحقق حقوق شهروندان در راستای هدف نظام حقوقی که عدالت است، تضمین بشود. اگر معیار همان مستقیم و بالفعل (موجود) بودن مرسوم در نفع شخصی باشد، طرح دعاوی حقوق عامه به دلیل ویژگی عمده مصلحت عمومی در رؤیت‌ناپذیری (فوری) آثار، پنهان بودن ذی‌نفعان، سیالیت، غیر مستقیم بودن منافع ناشی از آن و مانند آن (آقایی، ۱۳۹۶: ۱۲۱-۱۲۸) به نتیجه نمی‌رسد. لذا حمایت از نفع عمومی مستلزم این است که معیار احتمال عقلایی نفع، به معنای معقول و منطقی بودن را جایگزین نفع مستقیم و بالفعل ساخت. به عبارت دیگر، همین که از منظر منطقی و عقلی، امکان تضییع حقوق و منافع اشخاص و گروه‌ها نوعاً قابل تصور باشد، باید ذی‌نفعی را فرض نمود (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ۳۲۱-۳۲۲)؛ در غیر این صورت در بسیاری از دعاوی، اشخاص محروم از ترافع قضائی می‌شوند. به رغم اینکه معیار عقلایی بودن نفع، انتزاعی است، اما این معیار یکی حالت فرضی است که در آن تشخیص یک انسان متعارف در منطقی و عقلانی بودن منفعت را لحاظ می‌کنیم (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ۳۲۵). با جمع دو امر یادشده یعنی حمایت از نفع نوعی و عقلایی، امکان نقش آفرینی مطلوب سمن‌ها در شعب دیوان عدالت اداری به عنوان شاکی فراهم شده و بزرگ‌ترین خلأ در این زمینه از میان می‌رود. این رویکرد با موسع تفسیرکردن ذی‌نفع تا حدودی (مستأجر به عنوان یکی از مصادیق بارز ذی‌نفع در دعاوی شهرداری و مالک) در آرای وحدت‌رویه شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰، شماره ۸۳۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۱ و ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. در قسمتی از رأی شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰ چنین آمده است: «مستنبط از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر زیان‌دیده و متضرر، حق تظلم و طرح شکایت دارد...»^۲. همچنین

۱. رأی وحدت‌رویه دیوان: «با عنایت به صراحت قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در زمینه لزوم ابلاغ موارد تخلف ساختمانی مورد ادعای شهرداری و جریان رسیدگی نسبت به آن‌ها در کمیسیون ذی صلاح به کلیه اشخاص ذی‌نفع از جمله مستأجران واحدهای تجاری و مفاد دادنامه شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۵ هیئت عمومی دیوان که در مقام ایجاد وحدت‌رویه انشاء شده است، دادنامه‌های شماره... موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود» (دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۶: ۷۲۵)

۲. رأی وحدت‌رویه دیوان عدالت اداری: «صرف‌نظر از اینکه براساس آیین دادرسی و رویه محاکم قضائی جمهوری اسلامی ایران، دعوی هر شخص ثالث و متضرر از احکام، مسموع بوده و با احراز ذی‌نفع بودن وی سمت او برای طرح دعوی مسموع است، و صرف‌نظر از اینکه مستنبط از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی، هر زیان‌دیده و

دایره نفع و ذی‌سمت در رأی وحدت‌رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ شامل همسایه مجاور ملک موضوع رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، شناسایی شده و حق شکایت آن به رسمیت شناخته شده است.^۱

البته باید به این نکته توجه داشت که مقصود از رویکرد احیاء‌گرانه دادرسی اداری به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در حقوق عامه، آسان‌گیری غیرناصواب نیست؛ چرا که سمت در شکل آسان‌گیرانه، ممکن است منجر به صدور تصمیمات شتابزده و سهل‌انگارانه شود. همان‌گونه که رویکرد سخت‌گیرانه می‌تواند هنگام تعیین سمت که مرحله‌ای شکلی است، عملاً منجر به ورود در ماهیت امر پیش از شروع دادرسی گردد. گیج‌کننده‌تر آنکه بسته به نحوه ارائه دعوی، سمت می‌تواند دستخوش دگرگونی شود. معمولاً در مرحله اقامه دعوی، دادگاه‌ها تنها ادعای عمومی خواهان را برای احراز سمت وی کافی می‌دانند، اما اگر خوانده از دادگاه درخواست کند بر مبنای سمت نداشتن خواهان، حکم اختصاری دادگاه دال بر رد دعوی بدون رسیدگی ماهوی بدهد، آنگاه خواهان دیگر نمی‌تواند تنها به «صرف ادعا» تقاضای شروع به دادرسی کند؛ بلکه باید براساس آیین دادرسی، موارد عینی را به دادگاه ارائه کند، تا بتواند سمت خود را در اقامه دعوی محرز سازد. آخر آنکه، در مرحله نهایی باید دلایل کافی در حمایت از موارد ارائه‌شده به دادگاه وجود داشته باشد. بدین ترتیب، خوانده فرصت پیدا می‌کند تا با مانورهای تاکتیکی در هزارتوی گیج‌کننده قوانین مربوط به سمت، حریف را از میدان به در کند. از این‌رو برخی معتقدند که حکم اختصاری در رد دعوا بدون رسیدگی به ماهیت آن، وسیله‌ای مناسب برای تصمیم‌گیری قضائی نیست و بنابراین نباید در مواردی که به مسئله سمت مربوط می‌شود، از آن استفاده کرد (جم، ۱۳۸۷: ۸۶).

متضرر، حق تظلم و طرح دعوی و شکایت دارد... مستأجر، مصداق بارز «ذی‌نفع» در اعتراض و شکایت از آراء کمیسیون‌ها (شهرداری) می‌باشد. از طرفی چه‌بسا وقوع تخلف ساختمانی به وسیله مالک و سکوت او در مقابل آراء صادره از کمیسیون‌ها، حقوق مستأجر در معرض تضییع و تقویت قرار گیرد. بنابه مراتب مارالذکر رأی صادره از شعبه سیزدهم تأیید و ابرام می‌گردد» (دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۸: ۶۸۹)

۱. رأی وحدت‌رویه دیوان عدالت: «نظر به اینکه مطابق آراء شماره ۸۳۲ و ۲۱۵ به تاریخ... هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شکایت اشخاص ذی‌نفع از تصمیمات کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در دیوان عدالت اداری قابل استماع شناخته شده است و در موضوع تعارض اعلامی، همسایه مجاور ملک موضوع رأی کمیسیون بازنگری ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به‌عنوان ذی‌نفع قابل شناسایی است و به تبع آن حق شکایت به خواسته ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را نیز داراست، بنابراین رأی شعبه ۲۸ دیوان در حدی که شکایت را قابل استماع دانسته است، صحیح و موافق مقررات است...» (معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴: ۱۶۸).

نتیجه‌گیری

رویکرد عمده و مدل اصلی دادرس اداری در مواضع ابهام تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اصلاحی ۱۴۰۲ در مواجهه با نقش‌آفرینی سازمان‌های مردمی در حقوق عامه، طبق مدل‌های مرسوم و اقتضائات احیاء بررسی شد. برخی از مهم‌ترین نتایج و پیشنهادها ناشی از بدنه نوشته، اجمالاً به شرح ذیل است:

رویکرد و مدل برداشت دادرس در سطح راهبردی و مبنایی (از تقابلی تا زیرساختی) بایستی بنابر صراحت اصول قانون اساسی، از جمله اصول ۳، ۸، ۲۶ و ۳۴ مشارکتی- زیرساختی باشد.

رویکرد دادرس در سطح اجرایی و پیاده‌سازی قانون دیوان، حداقل در پنج مسئله اعتبار و کفایت ضوابط قانونی حاکم، مصادیق تشکلهای مردمی، زمینه‌های تحت حمایت، تخصصی و مرتبط‌بودن فاقد شفافیت لازم و واجد خلأ قانونی هست.

اجرای قانون دیوان و تحقق راهبرد پشتیبان آن در سطح عملیاتی و پنج مسئله فوق، با دو نوع مواجهه بسته (مضیق و بدبینانه) یا باز (موسع یا صلاحیت مفروض) قابل تصور و اجراست.

آنچه که طبق مباحث مذکور در بدنه نوشته و از بند دوم اصل ۱۵۶ و الزام مصرح، خاص و حاکم بر حقوق عامه یعنی احیاء برمی‌آید، مستلزم وجود دو معیار کارکردی (تضمین تحقق) و ماهوی (هدف محوری) است. نقش‌آفرینی مردم طبق نظریه مردم‌سالاری از اقتضائات و پایه‌های لازم جهت احیاء هستند.

تمرکز بر غایت عینی و مصرح مشارکت و شکایت مردم مذکور در اصول قانون اساسی، علی‌الخصوص احقاق حقوق مردم مندرج در اصل ۱۷۳ گویای این است که آنچه برای دادرس اداری در بررسی شکایت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد محوریت دارد، لحاظ و رعایت شکایت مردمی در تناسب و تلائم با «تحقق» حقوق و منافع عمومی طبق «اهداف» آنها می‌باشد.

طبق احیاء و اقتضائات آن، باید باتوجه تزامن غایت و عینیت قوانین، خوانش حکیمانه متن و دلالت‌های عقلایی به نقش‌آفرینی سازمان‌های مردمی در حقوق عامه توجه نمود.

رویکرد دادرس اداری در مواجهه با دادخواهی سازمان‌های مردم‌نهاد، مدل بسته و حتی مدل باز، نمی‌تواند باشد؛ بلکه باید مدل «متناسب» با هدف قانون باشد.

دادرس اداری در مواجهه و یافتن پاسخ به مسائل و خلأهای قانونی مانع بر سر راه نقش‌آفرینی نهادهای مردمی باید متناسب با هر پرونده، هدف منصوب و قابل‌برداشت با فرض حکمت قانونگذار از قوانین را مقدم و حاکم بر ظواهر قانون در تفصیل نقش‌آفرینی، نفع و کیفیت تعامل سازمان‌های مردمی و دیوان عدالت که واجد ابهام هستند، بداند. نگرش جامع و ایجابی بیشتر به رویکرد هدف

قانون و اصل تناسب برآمده و مقتضای مفهوم احیاء، مستلزم طراحی الگویی است که می‌تواند در پژوهشی مستوفی، مورد بررسی قرار بگیرد.

منابع

فارسی

- آقایی، امین (۱۳۹۶)، حمایت از منافع عمومی در نظام تعقیب کیفری، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی
- امامی، محمد، استوار سنگری، کورش (۱۳۹۳)، **حقوق اداری**، جلد دوم، چاپ دوم، تهران: میزان
- بابایی مهر، علی (۱۳۸۸)، «تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی»، حقوق خصوصی، شماره ۱۴.
- پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۶)، **گفتارهایی در دیوان عدالت اداری**، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه
- پورعزت و دیگران (۱۳۹۶)، «شناسایی راهبردهای بخش دولتی در مواجهه با سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران؛ مطالعه موردی: حوزه محیط‌زیست و منابع طبیعی»، سیاست‌گذاری عمومی، شماره ۲.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، **مبسوط در ترمینولوژی حقوق**، جلد اول، تهران: گنج دانش.
- جم، فرهاد (۱۳۸۷)، «دست‌رسی به عدالت زیست‌محیطی: کاوشی در نظریه سمت و طرح دعاوی منفعت عمومی در ایالات متحده آمریکا، فصلنامه حقوق اساسی»، شماره ۹.
- جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰)، **محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- جوان آراسته، حسین (۱۳۹۷)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، قم: دارالحدیث، چاپ اول.
- حسینی، سیده‌ام‌البین (۱۴۰۱)، «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» و نقش آن در مبارزه با فساد اقتصادی؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران، آمریکا و انگلیس»، پژوهش تطبیقی حقوق غرب و اسلام، شماره ۳۳
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، **فرهنگ متوسط دهخدا**، تهران: دانشگاه تهران، چاپ اول.
- دوگی، لئون (۱۳۹۳)، **دروس حقوق عمومی**، ترجمه و توضیح محمدرضا ویژه، تهران: نشر میزان، چاپ دوم
- دیوان عدالت اداری (۱۳۸۶)، **مجموعه آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۴**، چاپ اول، تهران: جنگل،
- دیوان عدالت اداری (۱۳۸۸)، **مجموعه کامل آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دهه ۱۳۶۰**، چاپ اول، تهران: جنگل.
- رفسنجانی‌مقدم، حسین و معصومه، حسن‌پور (۱۳۹۵)، **ترمینولوژی تنقیح قوانین**، چاپ دوم، تهران: نگاه بینه.
- رنجبر، احمد (۱۳۹۷)، «اثبات نفع در دعوی حقوق عمومی»، حقوق اداری، شماره ۱۴

- رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۶)، «حضور سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری در پرتو قانون آیین دادرسی کیفری»، حقوقی دادگستری، شماره ۹۹.
- سلیمانی، مسعود، و منصور وثوقی (۱۳۹۷)، «تحلیل ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت و ارائه استراتژی‌های بهبود»، توسعه محلی، شماره ۱.
- شمس، عبدالله (۱۳۹۱)، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، چاپ بیست و هشتم، جلد نخست، تهران: دراک.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل روابط عمومی و فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ج ۱-۳.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹)، چاپ اول، ج ۲، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- طباطبایی، سیدمنوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران: میزان.
- عباسی و دیگران (۱۳۹۸)، حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه، چاپ اول، تهران: انتشارات حقوقی.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۸)، حقوق عمومی از تنظیم قدرت تا تضمین حق‌ها (مجموعه مقالات اهدایی به دکتر محمد هاشمی)، چاپ اول، به اهتمام محمد جلالی، تهران، خانه اندیشمندان علوم انسانی.
- امید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۲)، «صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحات ۱۴۰۲)»، حقوق و دولت، شماره ۱۲.
- قاسمی، غلامعلی و عادل، شیبانی (۱۳۹۸)، «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی اداری»، حقوق اداری، شماره ۱۹.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، مقدمه علم حقوق، چاپ هشتم و نهم، تهران: سهامی انتشار.
- معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، گزیده مشروح مذاکرات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول، ۱۳۹۴، تهران.
- محسنی، فرید (۱۳۹۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- محسنی، حسن (۱۴۰۲)، «نقش دانشگاه در شهر و نگاه دیوان عالی کشور به آن (نقد و بررسی رأی شماره ۵۹ ردیف ۴ مورخ ۱۳۵۳/۸/۶ هیئت عمومی شعب حقوقی دیوان عالی کشور)»، مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۱.
- محقق داماد، سیدمصطفی (۱۴۰۶ ه ق)، قواعد فقه، جلد اول، چاپ دوازدهم، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

- معین، محمد (۱۳۸۵)، *فرهنگ فارسی (متوسط)*، جلد اول، چاپ بیست و سوم، تهران: امیرکبیر.
- منتظری، حسینعلی (۱۳۷۹)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، جلد هشتم، تهران: سرایی.
- مولودی، محمد و دیگران (۱۳۹۵)، «مطالعه حقوق فزافردی: مبنایی برای دعاوی جمعی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵
- نصرالهی، علیرضا و دیگران (۱۴۰۲)، «کاربست نظریه احیای حقوق عامه در دادرسی اداری (مطالعه آرای مؤسسان اساسی)»، حقوقی دادگستری، شماره ۱۲۳
- نصرالهی، علیرضا، و مصطفی منصوریان (۱۴۰۲)، «مضیق یا موسع بودن قلمروی حقوق عامه از منظر غایت‌گرایی عینی»، پژوهش‌های حقوق عمومی.
- نقره‌کار، فیروز (۱۳۸۸)، *نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه*، چاپ اول، تهران: جنگل.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲، چاپ بیست و چهارم، تهران: میزان
- هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری (در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری)*، چاپ اول، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، *حقوق اداری تطبیقی*، جلد دوم، چاپ ششم، تهران: سمت.
- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، *قانون اساسی برای همه*، چاپ اول، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر.

انگلیسی

- Chayes, Abram (1976), *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, Harvard Law Review, Vol. 89, No. 7.
- Onyango, J. Olika (2015), *Human Rights and Public Interest Litigation in East Africa: A Birds Eye View*, The Geo. Wash. Int IL. Rev
- Gubser, P. (2002). *The Impact of NGOs on State and Non State Relation in the Middle East*. Middle East Policy, 4(1),
- Ramantah, R, Ebrahim, A. (2010). *Strategies and Tactics in NGO-Government Relations Insights from Slum Housing in Mumbai*. Nonprofit Management and Leadership, 21 (1),

سایت‌ها

- Khmenei.ir
- <https://qavanin.ir>
- <https://qjpl.atu.ac.ir>
- <http://nazarat.shora-rc.ir>