



10.22106/PR.2025.2061814.1050 : شناسه دیجیتال (DOI)
مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۳، صفحات ۱۳ تا ۲۹
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۲ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۰۵

«حقوق عامه» به مثابه حقوق فرافردی؛ تأملی معناشناسانه در بند «۲» اصل ۱۵۶ قانون اساسی

مصطفی منصوریان*

چکیده

صیانت از حقوق و آزادی‌ها اگرچه با اساسی‌سازی اصل ۱۵۶ مورد عنایت ویژه نظام جمهوری اسلامی قرار گرفت، اما ابهامات ناشی از به‌کارگیری اصطلاح «حقوق عامه» در بند ۲ اصل مزبور موجب اختلاف‌نظرهایی در قلمرو مفهومی و مصادیق این دسته از حقوق شده است. از همین‌رو نیز این پژوهش با رویکردی توصیفی - تحلیلی در صدد است به واکاوی معنایی حقوق عامه در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی بپردازد. یافته‌های پژوهش بر مبنای بررسی دلالت‌های ناشی از جعل اصطلاح حقوق عامه در قوانین عادی دوران مشروطه، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) و شورای بازنگری (۱۳۶۸) و نیز نوع مواجهه نظام حقوقی با اصطلاح مزبور بیانگر آن است که مقصود از حقوق عامه، آن دسته از حق‌هاست که واجد ذی‌نفع خاص نبوده یا در صورت وجود ذی‌نفع خاص، به‌طور مستقیم نفع عموم مردم جامعه در آن خصوص محرز بوده و در نتیجه، نقض یا عدم اجرای آن حق‌ها، افراد یک جامعه را نوعاً و نه منفرداً - در معرض خطر قرار می‌دهد و موجب ورود ضرر یا فوت منفعت آنان می‌شود. در چنین فرضی جنبه عمومی موضوع توسط نهادهای همچون دادستانی قابل مطالبه بوده و طبعاً در موارد ورود ضرر مستقیم و شخصی به افراد، امکان مطالبه توسط آنان نیز وجود دارد. همچنین قدر مسلم مصادیق حقوق عامه مواردی نظیر سلامت و بهداشت عمومی، منابع طبیعی، اطفال و اموال عمومی، امنیت ملی، فرهنگ عمومی، میراث فرهنگی، محیط‌زیست و اقتصاد سالم و عادلانه بوده و در عین حال، حق‌های فردی در فرض احراز ارتباط مستقیم و عینی با نوع افراد جامعه نیز مصداق حقوق عامه خواهند بود.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، حقوق فرافردی، حقوق گروهی، حقوق جمعی، حقوق عمومی، دعاوی جمعی، منفعت عمومی.

* استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌المللی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

مقدمه

اگرچه اصطلاح «حقوق عامه» برای نخستین بار در قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه (مصوب ۱۲۹۰) جنبه قانونی به خود گرفت و به نظام حقوقی ایران وارد شد و در ادامه، بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز احیای حقوق عامه را به منزله یکی از وظایف هسته‌ای و اصلی قوه قضائیه قرار داد، اما مفهوم و مصادیق این اصطلاح همچنان مورد مناقشه جدی حقوق‌دانان و مقامات قضائی قرار دارد.^۱ این چالش به میزانی جدی است که برخی آن را شامل تمامی حق‌های مدنی، سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و برای یکایک اعضای ملت در قانون اساسی (هاشمی ۱۳۹۴: ۳۷۷ و دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۸۲) و به تعبیری جامع بین حقوق خصوصی و عمومی و دربردارنده حقوق فردی و اجتماعی ملت و مردم اعم از ایرانی و خارجی (نقره‌کار: ۱۳۸۸: ۲۲) دانسته‌اند. در مقابل، تعدادی دیگر حقوق عامه را معادل مشترکات عمومی (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۳۱۱) یا نظیر «حقوق عمومی» مندرج در اصل ۶۱ قانون اساسی (عباسی و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۴۰) قلمداد کرده‌اند. در این راستا اگرچه آثار پژوهشی متعددی در حوزه حقوق عامه به رشته تحریر درآمده و هر یک به نحوی در صدد بیان قلمرو معنایی و مصادیقی حقوق عامه برآمده است^۲ اما تلاش برای تبیین مفهومی حقوق عامه بر مبنای نوع ادراک پیشینی و تأسیسی نسبت به آن، نوآوری و وجه ممیزه این پژوهش است. بر همین اساس دستیابی به قلمروی مفهومی اصطلاح حقوق عامه به صورت روشمند، استدلالی و توجیه‌پذیر اهمیتی دوچندان دارد؛ چه اینکه یکی از چالش‌های نظام قضائی که همواره پرداخت به آن مورد توجه بوده است می‌تواند برطرف گردد و این مسئله راهگشای دادستان‌ها و مقامات قضائی به عنوان مهم‌ترین متولیان این حوزه خواهد بود و در نتیجه، در کاهش کشمگیری‌های سلیقه‌ای و متناقض مؤثر خواهد بود. اشاره به سند تحول و تعالی قوه قضائیه (ابلاغی ۱۴۰۳/۲/۸ رئیس قوه قضائیه) تأییدی

۱. برای مشاهده آثار موجود و ادراکات مختلف و مغایرت از حقوق عامه، نکتة نصراللهی نصرآباد، علیرضا و محمدحسن کبگانی (۱۳۹۹)، مجموعه تلخیص آثار علمی - پژوهشی در حوزه احیای حقوق عامه، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.

۲. برای نمونه (غمامی، ۱۳۹۷)، ضمن تأکید بر اینکه قوه قضائیه به عنوان مسئول اصلی احیای حقوق عامه، باید مفهوم و مبنای حقوق عامه را در یک برداشت رسمی از طریق قوانین و مقررات واضح نماید، در برداشت خود، حقوق عامه را مجموعه حقوق و آزادی‌های مشروع منبث از موازین اسلامی و الزامات قانونی مبتنی بر تعهد دولت طبق اصل سیم دانسته است. (تنگستانی، ۱۳۹۳). بر مبنای اینکه باید تفسیری از مصادیق حقوق عامه ارائه داد که به فرض صحت آن، احیای آن حقوق در چارچوب صلاحیت‌های قوه قضائیه باشد، حقوق عامه را به معنای مجموعه‌ای از حق‌های واجد جنبه عمومی (غیر از جمع حق‌های فردی) و مرتبط با منافع و مصالح عمومی عنوان کرده است. (موسی‌زاده، نصراللهی نصرآباد و منصوریان، ۱۴۰۰) نیز با رویکرد غایت‌گرایی عینی برای تبیین مفهوم احیای حقوق عامه تلاش کرده است.

قابل اتکا در این خصوص است. این سند که با استفاده از تجربه اجرای سند پیشین، آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته و بهره‌مندی حداکثری از نظرات قضات و منتخبان داخل و خارج از قوه قضائیه، استادان حوزه و دانشگاه در عرصه‌های قضائی، حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی تدوین شده است، چالش نخستین در ارتباط با مأموریت ناظر بر بند ۲ اصل ۱۵۶ قوه قضائیه را «فراوانی مصادیق تضییع حقوق عامه» عنوان کرده و در همین راستا به «تثبوت نظرات و رویه‌ها در حقوق عامه» به‌عنوان یکی از عوامل آن اشاره کرده و راهکار مناسب را از جمله، ارائه «تعریف دقیق از مفهوم احیاء حقوق عامه» دانسته است. در همین راستا این پژوهش است در صدد است با رویکردی توصیفی تحلیلی به تبیین معنای حقوق عامه بپردازد و این چالش پیش روی نظام قضائی جمهوری اسلامی را پاسخ دهد. برای پاسخ به پرسش مقاله، نخست تلاش می‌شود مقصود قانونگذار اساسی در سال ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸ از حقوق عامه کشف شود (۱). سپس، باتوجه به اینکه این اصطلاح محصول جعل قانونگذار عادی در دوران مشروطه است، ابعاد مفهومی آن در این دوران بررسی می‌شود (۲). همچنین، از آنجا که ادراک و مواجهه نظام حقوقی با حقوق عامه نیز اهمیت دارد، تلقی قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی در این خصوص پرداخته خواهد شد (۳). در خاتمه بر مبنای بررسی‌های صورت گرفته، تبیین مفهوم حقوق عامه به مثابه حقوق فرافردی مورد نظر قرار می‌گیرد (۴).

۱. حقوق عامه از منظر قانونگذار اساسی در سال ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸

موضوع حقوق عامه به‌عنوان یکی از مندرجات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در دو بازه زمانی تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و اصلاح آن در سال ۱۳۶۸ قابل بررسی است. در جریان بررسی و تصویب اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی درخصوص مفهوم و مصادیق «حقوق عامه» که در پیش‌نویس اصل پیشنهادی آمده بود، بحث و نکته خاصی را مطرح نکردند و صرفاً به بیان ربط این کارویژه با «دادستانی» بسنده نمودند:

«... راجع به «احیای حقوق عامه» باید عرض کنم که اگر کسی آمد و خواست اجحاف بکند

در این صورت دادستان موظف است برای احیای حقوق عامه جلو اجحاف را بگیرد.»

نهایتاً نیز عبارت پردازی متن پیشنهادی مبنی بر «اقدام متناسب در احیای حقوق عامه» به «احیای حقوق عامه» تغییر داده شد. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳، صص ۱۵۶۹-۵۷۳). همچنین نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان طرح اصل ۶۱ قانون اساسی^۱ که اصطلاح «حقوق عمومی» در آن به‌منظور اشاره به یکی از وظایف قوه کار رفته

۱. اصل ۶۱- «اعمال قوه قضائیه 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.»

است، هیچ بحثی را در این خصوص مطرح نکردند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱، صص ۵۷۲-۵۷۳). غیر از اصل ۶۲، «حقوق عمومی» به عنوان یکی از بدیل‌های اصطلاحی حقوق عامه در اصل ۲۴ در خصوص آزادی بیان مطبوعات نیز آمده است.^۱ این اصطلاح در اصل پیشنهادی مربوطه^۲ وجود نداشت و در نهایت پس از بحث و بررسی و با تغییر متن پیشنهادی به آن اضافه شد و عبارت «مخالفت با استقلال یا عفت عمومی یا توهین به مقدسات و شعار اسلامی و حیثیت اشخاص» جای خود را به «اخلال به مبانی اسلام و حقوق عمومی» داد. در واقع مبانی اسلام و حقوق عمومی جامع موارد مزبور در پیشنهاد اولیه و برای احتراز از آنکه حوزه دیگری مغفول واقع نشود، در نظر گرفته شد و همین موضوع به تصویب نمایندگان رسید. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳، صص ۱۷۳۰-۱۷۳۲).

افزون بر اینها می‌توان ادعا کرد که یکی از شیوه‌های نیل به قصد و خاستگاه نظری قانونگذار، به کارگیری الفاظ و دقت در نوع استعمال آن‌ها در ساختار جمله یا ماده قانونی با مذاقه در عین و ظهور لفظ در معنای روشن است. عباراتی نظیر مشارکت «عامه» در تبیین سرنوشت خود (بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی)، مصالح «عامه» به عنوان جهت هزینه کرد اموال و ثروت‌های عمومی توسط حکومت اسلامی (اصل ۴۵ قانون اساسی)، اطلاع «عامه» رساندن (اصل ۹۰ قانون اساسی) و مقبولیت «عامه» داشتن به عنوان معیار انتخاب رهبر (اصل ۱۰۷) نیز بیانگر آن است که لفظ عامه دلالت بر دامنه‌ای از جامعه (مانند افراد یک شهر، منطقه، یا صنف) دارد (احمدزاده، ۱۴۰۳: ۴۲) و حقوق عامه را نیز باید در همین چارچوب معنا کرد.

در ارتباط با بررسی موضوع در جریان بررسی‌های شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، ادراک برخی از اعضای شورای از مفهوم حقوق عامه بر مبنای صلاحیت‌های دادستان کل^۳ به عنوان «مدعی العموم» و به طور ویژه در خصوص «امور حسبیه» بوده است:

«وظیفه اولی که برعهده دادستان کل کشور نهاده می‌شود ... احیای حقوق عامه و حمایت از آزادی‌های مشروع طبق قانون است ... ، البته دلیل این‌که این مسئولیت به عهده دادستان کل نهاده

۱. اصل ۲۴- «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.»

۲. اصل ۳۱- «نشریات و مطبوعات در بیان مطلب آزادند مگر آنکه مخالف استقلال یا عفت عمومی یا توهین به مقدسات و شعار اسلامی و حیثیت اشخاص بوده باشد. حدود این امور و جرائم مطبوعاتی و کیفیت رسیدگی و مجازات آن‌ها را قانون معین می‌کند.»

۳. البته در شورای بازنگری برخی اساساً به دنبال حذف جایگاه دادستانی کل بودند و صلاحیت‌های دادستان و اشاره به حقوق عامه نیز حسب چنین موضوعی و از اظهارنظر موافقان و مخالفان جایگاه دادستان کل استنباط می‌شود. برای توضیحات بیشتر نک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۷۱۶-۷۲۸.

شده آن تصویری است که در مورد دادستان کل سال‌هاست در ذهن‌هاست. یعنی مفهوم «مدعی العموم» که در جامعه یک شخص برای ایفای حقوق و برای احقاق حقوق عامه لازم است که حامی حقوق عامه باشد و در جهت حفظ و احیای حقوق عامه گام بردارد. در مواردی که از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی، حقوق عامه مورد تعرض قرار بگیرد از جانب عامه مردم از حقوق آن‌ها دفاع بکند که هم در بحث‌های مربوط به امور حسبی، بحث حسبی و هم در زمینه آنچه که ذهنیت‌ها داشته در زمینه «مدعی العموم» این یک مسئله جا افتاده‌ای بوده که بالاخره برای حفظ حقوق عامه و احیای حقوق عامه یک مقام و شخصیت قضائی لازم است که از جانب مردم، از حقوق آن‌ها و احیای حقوق آن‌ها دفاع بکند» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (بیانات مرحوم عباسعلی عمید زنجانی منبر کمیسیون قضائی)، ۱۳۶۹: ۷۱۶).

البته برخی از اعضای شورای بازنگری نسبت به کیفیت اجرای وظیفه احیای حقوق عامه و اینکه آیا این موضوع همان اعمال صلاحیت دادستان کل است یا موضوع جدیدی است تردید داشتند.^۱ برخی نیز ضمن تأیید این برداشت که حقوق عامه هم‌معنای حقوق عمومی است و به عموم مردم و بیت‌المال مربوط می‌شود، اما آن را غیرضرور تلقی کردند:

«... احیای حقوق عامه، احیاء به معنای این که حقوق عمومی مردم را زنده بکند و برجا بشود و این در صورتی می‌شود که اگر یک مسئله‌ای مربوط به حقوق عامه مردم هست، دادگاه است که رسیدگی می‌کند و نظر نهایی را می‌دهد. مسئله مدعی العموم بودن و صرف این که طرح دعوا در دادگاه بکند این که احیاء حق نشده، تازه آمده یک ادعایی را در دادگاه طرح کرده و برای این جهت هم هیچ نیازی به دادستان نیست برای آن که امور عامه و مطالبی که مثلاً مربوط به عموم مردم و بیت‌المال است و این مسائل هر قسمتی به یک کسی سپرده شده و مسئولیتی دارد، آن مسئول

۱. بیانات آقای موسوی اردبیلی: «در اصل ۸ برای دادستان کل کشور چهار تا وظیفه تعیین شده، من نمی‌دانم این را فردا قوه قضائیه چگونه اجرا خواهد کرد؟ اولش این است: «احیای حقوق عامه، حمایت از آزادی‌های مشروع طبق قانون». الآن معمول این است، پرونده‌های کیفری آن پرونده‌هایی که باید بیاید دیوان عالی کشور از مسیر دادرسی دیوان کشور می‌آید در آنجا رسیدگی می‌کنند. خب دادستان کل کشور هم در آنجا رئیس آنجاست، آنجا جلو پرونده‌ها را می‌گیرد آن وقت یک کارهای مناسبی که قانون هم دارد انجام می‌دهد. از آن راه است یا این یک چیز اضافی است، احیاء حقوق عامه؟ اگر یک چیز اضافی باشد سازمان و تشکیلات می‌خواهد، دیگر از طریق دادرها نیست از طریق دیگری است. یک سازمان و تشکیلات و این‌ها می‌خواهد، تعیین هم نشده، حالا قانون بعد می‌خواهد تعیین کند، یعنی یک دستگاه دیگری اضافه کند؟... توجه بفرمایید من نمی‌خواهم بگویم باشد یا نباشد اما فقط یک کلی است که در آنجا نوشته شده عملی نخواهد داشت. «صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۷۲۳-۷۲۴».

خودش می‌آید طرح دعوا می‌کند، فوقش می‌فرماید که نیاز هست که وکیلی بگیرد، خوب وکیل هم بگیرد کما این‌که دستگاه‌ها یک مشاور حقوقی دارند و یا وکیل در این قسمت که کارهایشان را انجام می‌دهد. ...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (بیانات مرحوم دانش‌زاده مؤمن)، ۱۳۶۹: ۷۲۷-۷۲۸).

بنابراین مفهوم حقوق عامه در نظر خیرگان قانون اساسی - هرچند به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار نگرفت - اما امری مرتبط و عمدتاً در صلاحیت دادستان به‌عنوان مدعی العموم و برای جلوگیری از تعرضات نسبت به حقوق عمومی مردم بوده است.^۱

۲. حقوق عامه در دوران پیشا تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی

با وجود اینکه به‌کارگیری اصطلاح حقوق عامه در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی، نخستین به‌کارگیری آن در عالی‌ترین میثاق حقوقی سیاسی کشور بوده است و در قانون اساسی مشروطه سابقه‌ای در این خصوص وجود ندارد اما به‌کارگیری آن برای اولین بار در نظام حقوقی ایران و به تعبیری ابداع آن، به دوران مشروطه و «قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلیحیه» مصوب ۱۲۹۰/۴/۲۵ برمی‌گردد. براین اساس، بررسی مفهومی این اصطلاح در دوران پیشا جمهوری اسلامی اهمیت دارد و چه‌بسا بتوان ادعا نمود که قانونگذار اساسی در سال ۱۳۵۸ عالماً عامداً چنین اصطلاحی را با عنایت به سابقه تاریخی آن استفاده نموده و به دلیل همین ارتکاز ذهنی متعارف و وضوح مفهومی حقوق عامه بوده که این مفهوم مورد مناقشه و اختلاف نمایندگان مجلس بررسی قانون اساسی قرار نگرفته و صرفاً در خصوص نهاد و مقام متولی آن بحث‌هایی صورت گرفته است؛ وگرنه انتظار از نمایندگان آن بود که بسان سایر موارد مبهم و مجمل در به‌کارگیری مفاهیم و اصطلاحات در پیشنهادها و مربوط به اصول قانون اساسی، در این مقام نیز در مقام بیان به توصیف و تبیین مفهوم و قلمرو آن بپردازند. جالب آنکه - همان‌طور که شرح آن پیش‌تر گذشت - حتی در مشروح مذاکرات شورای بازنگری نیز به تصور مفهومی از حقوق عامه در اذهان طی سال‌ها به‌عنوان یک مسئله جاافتاده اشاره می‌شود (نک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۷۱۶) و این مسئله خود آماره‌ای در تأیید ادعای فوق می‌باشد.

۱. البته باید توجه داشت که در اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه متولی حقوق عمومی و حقوق عامه دانسته شده است و نه تنها دلیل قانونی بر انحصار تولی حقوق عامه توسط دادستان کل وجود ندارد، بلکه مقامات قضائی همچون قضات (از طریق تفسیر مذکور در اصول ۱۶۱، ۱۶۷ و ۱۶۷) و رئیس قوه قضائیه (اصل ۱۵۸) و نهاد دیوان عدالت (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳) و سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴) نیز دارای صلاحیت‌هایی هستند که در زمینه صیانت از حقوق عامه قابل استفاده می‌باشند. نک: پژوهشگاه قوه قضائیه، گزارش کارشناسی نقد و بررسی پیش‌نویس لایحه صیانت از حقوق عامه، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص ۸.

قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه که به موجب قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۸۵/۶/۱۸ تا ۱۳۰۹/۱۲/۳۰ مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۶ به طور صریح منسوخ اعلام گردید، اصطلاح حقوق عامه را در ماده ۱۰۷ به ترتیب ذیل به کار برده بود:

«مسئولیتی که ناشی می شود از جرم دارایی دو حیث است: یکی حیثیت شخصی و دیگری حیثیت عمومی. حیثیت شخصی در وقتی است که ضرر جرم یا تقصیر به شخص معین تعلق گیرد و حیثیت عمومی در موقعی است که ضرر راجع به حقوق عامه باشد. لهذا اداره مدعی های عمومی به حکم قانون برای حفظ حقوق عامه تأسیس می شود.»

این معنا در مواد ۲ و ۳ و «قوانین موقتی محاکمات جزایی (آیین دادرسی کیفری)» مصوب ۱۳۹۱/۵/۳۰ کمیسیون مجلس شورای ملی نیز آمده بود.^۱ همان گونه که مشخص است حقوق عامه در این مقام ناظر بر حیثیت عمومی جرایم و در صلاحیت مدعی العموم قرار داشت. مدعی العموم نیز وفق ماده ۱۰۸ قانون اصول تشکیلات عدلیه، «هیئتی از رؤساء ضابطین عدلیه که در موارد مقرر قانونی در محاکم عدلیه حاضر بوده وظایف خود را نسبت به حفظ حقوق عامه و نظارت اجرای قوانین انجام می دهند» عنوان شده بود. همین معنا در ماده ۱۰۹ نیز آمده بود: «... در این موارد مدعی عمومی حکم وکیل جماعت را دارد یعنی وکیل است برای مدافعه و حفظ حقوق و منافع عامه.»

در همین ارتباط بررسی جایگاه مدعی العموم و صلاحیت های وی نیز می تواند در فهم اصطلاح حقوق عامه راهگشا باشد. مطابق ماده ۱۱۲ اداره مدعیان عمومی در تحت ریاست عالی وزیر عدلیه (دادگستری) تشکیل می شد و مشتمل بر سه نادر را یا به تعبیر قانون مزبور، «پارکه» دیوان تمیز، محکمه استئناف و بدایت بود. قلمرو صلاحیت مدعی العموم در امور حقوقی در ماده ۱۲۳ ذکر شده بود که از جمله آن ها دعاوی راجع به منافع عامه و حقوق عمومی و نیز دعاوی مربوط به صغار و مجانین و سفها بود.^۲ مسئله مهم دیگر آنکه

۱. ماده ۲ - «محکومیت به جزا ناشی از جرم است و جرم می تواند دو حیثیت داشته باشد (اول) حیثیت عمومی از جهتی که مختل نظم و حقوق عمومی است (دوم) حیثیت خصوصی از آن جهت که راجع به تضییع شخص یا اشخاص یا هیت معینی است. علی هذا جرمی که دارای دو حیثیت است موجب دو ادعا می شود ادعای عمومی برای حفظ حقوق عمومی و ادعای خصوصی برای مطالبه ضرر و زیان شخصی.» ماده ۳ - «اقامه دعوی و تعقیب مجرم یا متهم به جرم از حیث حقوق عمومی برعهده اداره مدعی العموم است و اقامه دعوی از حیث ضرر و زیان شخصی برعهده مدعی خصوصی است...»

ماده ۴ - در آن قسمت امور جزایی که راجع به محاکم صلحیه است و حیثیت عمومی آن ها دارای اهمیت

۲. ماده ۱۲۳: موارد ابلاغ (مواردی را که مدعی عمومی باید دخالت در محاکمات حقوقی نماید) از قرار تفصیل است:

اولاً - دعاوی راجعه به منافع عامه و حقوق عمومی مثل شارع عام و میاه و انهار و مراعی میباحه و امثال آن ها چه آن دعوی مابین اهالی دو محل باشد یا یک محل چه طرفین دعوا محصور باشند و چه نباشند.

ثانیاً - دعاوی راجعه به دولت؛ چه آن دعوی متعلق به خزانه مالیه باشد یا خزانه اوقاف عمومی یا دیون عمومی یا عوارض دولتی و غیره.

مداخله مدعی العموم حسب ماده ۱۳۳ به دو صورت اصلی و تبعی پیش‌بینی شده بود. مداخله اصلی مربوط به حقوق عمومی و منافع عامه بود که همچون یکی از طرفین دعوا ورود می‌کرد و پیگیری بعد عمومی موضوع را - ولو در مواردی که یک دعوی طرفین خصوصی داشت - مد نظر قرار می‌داد^۱ که البته در این موارد ورود مدعی العموم نمی‌توانست ابتدایی باشد و صرفاً پس از اقامه دعوی توسط خواهان خصوصی امکان ورود داشت^۲ و در این صورت برای هر یک از طرفین دعوی امکان دفاع و اعتراض وجود داشت^۳. اما در مداخله فرعی، مدعی العموم همچون مشاور حقوقی ورود کرده و صرفاً اظهار نظر می‌نمود.^۴ قلمرو

ثالثاً - در دعاوی راجعه به وجوه بریه و امور خیریه که جهت عمومی داشته باشد (نسبت به وصیت‌نامه‌های عمومی و وقف‌نامه‌های عمومی و امثال‌ذلك).

رایعاً - در موارد نقض قوانین موافق ماده ۱۳۶؛ (ماده ۱۳۶ - در موارد نقض قوانین فقط وقتی مدعی العموم مداخله می‌نماید که به موجب حکم قطعی نقض قانون شده و هیچ یک از طرفین در موعد مقرر تمیز آن حکم را خواستار نشده باشند. در این صورت مدعی العموم هر محکمه مراتب را به مدعی العموم دیوان تمیز اطلاع می‌دهد که او برای محافظت قانون تمیز حکم را بخواهد لیکن در این موارد نقض دیوان تمیز درباره طرفین دعوا مؤثر نمی‌باشد و فقط برای حفظ قانون است.)

خامساً - در دعاوی متعلقه به صلاحیت محاکم و رد حکام عدلیه.

سادساً - در دعاوی متعلقه به صغیر و مجنون و سفیه که قیم یا ولی خاص دارند.

سابعاً - در دعاوی حقوق راجع به افلاس.

ثامناً - در موارد ادعای جعلیت اسناد و محاکمه آن.

تاسعاً - در دعاوی حقوقی شخصیه که ناشی گردد از جرائم چه در محکمه جزائیه به دعاوی مذکوره رسیدگی شود و چه در محکمه حقوق.

۱. ماده ۱۳۴ - «مداخله اصلیه در مواردیست که دعوا مربوط به حقوق عمومی و منافع عامه است (رجوع بقدره اول و دوم و سیم و چهارم ماده ۱۳۳) در این صورت مدعی العموم مثل مدعی یا مدعی علیه دخالت می‌نماید (زیرا که وکیل است از جهت مدافعه و حفظ حقوق عمومی) و چون حقوق و اختیارات او همان حقوق و اختیارات مدعی یا مدعی علیه است لذا اگر متدافعین خصوصی دعوی خود را باصلاح ختم نمایند صلح آن‌ها خللی به حقوق عمومی وارد نمی‌آورد و مدعی عمومی به نام حقوق عمومی محاکمه را تعقیب می‌کند و اگر محکمه حکم داد و مدعی العموم بر آن حکم تسلیم نمود مدعی العموم حق اعتراض (استیفاء و اعاده محاکمه و تمیز) را موافق اصول محاکمات حقوقی دارد. و همچنین هرگاه مدعی یا مدعی علیه خصوصی محکوم شده و تسلیم بر حکم محکمه نمود مدعی عمومی با وجود تسلیم آن‌ها حق اعتراض را دارد.»

۲. ماده ۱۳۷ - «در صورت مداخله اصلیه هر چند مدعی عمومی به صفت مدعی محاکمه می‌نماید ولی نمی‌تواند ابتداء شروع به محاکمه نماید بلکه بعد از اقامه دعوا نمودن مدعی خصوصی مداخله می‌نماید.»

۳. ماده ۱۴۱ - «اگر مداخله مدعی عمومی اصلیه باشد هر یک از متدافعین می‌توانند به اجازه رئیس اعتراض و دفاع از خود نمایند (زیرا که مدعی عمومی در این صورت متخاصم است).»

۴. ماده ۱۳۵ - «در مداخله تبعی (رجوع به فقره پنجم و ششم و هشتم ماده ۱۳۳) مدعی العموم چون طرف نیست و فی الواقع به سمت مشاور حقوق در محکمه حاضر شده بیان عقیده می‌نماید. لهذا اگر متدافعین خصوصی منازعه خود را به صلح ختم یا بر حکم محکمه تسلیم نمودند مدعی العموم تعقیب نمی‌نماید و حق هیچ گونه اعتراض را ندارد.»

صلاحیت مدعی العموم در امور جزایی نیز وفق مواد ۱۴۵ و ۱۴۶ قانون مربوط به تعقیب و تحقیق اعمال مجرمانه بود.^۱

همه موارد یادشده دلالت بر آن دارد که در دوره مشروطه، حقوق عامه در ربط با حیثیت عمومی و منافع عمومی قرار داشت و مدعی العموم مسئول حفظ و صیانت از آن بود. بررسی تاریخچه این اصطلاح نشان می‌دهد که مفهوم حقوق عامه در ذهن قانونگذاران جافته‌ای بوده و مدعی العموم طبق قانون در مواردی که متضمن نفع عمومی و به تعبیری حقوق عامه بود صلاحیت ورود داشته است. البته یک نکته حایز اهمیت نیز همین است که در قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صالحیه از اصطلاح «منفعت عمومی» نیز در عرض حقوق عامه و حقوق عامه استفاده کرده بود^۲ و گویی آنکه تلقی قانونگذار از مفهوم این اصطلاحات در دوره مشروطه واحد و یکسان بوده است.

۳. حقوق عامه در پرتو قوانین و مقررات

قطع نظر از آن دسته از قوانینی که صرفاً به‌طور کلی از اصطلاح حقوق عامه استفاده کرده‌اند و بدون اینکه در مقام تعریف باشند به جنبه عمومی این مفهوم و اثر آن به جمیع مردم اشاره داشته‌اند^۳، تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰، حقوق عامه را در زمینه‌هایی نظیر امر به معروف و

۱. ماده ۱۴۵- «مدعی‌های عمومی مکلفند اعمالی را که متضمن خلاف یا جنایت است تعقیب و تعاقب نمایند.» ماده ۱۴۶- «وظایف مدعی‌های عمومی از حیث تعقیب و تعاقب مجرمین و طریق عمل کردن آن‌ها به وظایف خود و حدود اختیارات آن‌ها در اصول محاکمات جزائی مصرح است.»

۲. ماده ۱۰۹: «... یعنی وکیل است برای مدافعه و حفظ حقوق و منافع عامه.» ماده ۱۲۳: «... دعوی راجعه به منافع عامه و حقوق عمومی ...» ماده ۱۳۴- «مداخله اصلیه در مواردیست که دعوا مربوط به حقوق عمومی و منافع عامه است ...»

۳. به‌عنوان نمونه: ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷- «به‌منظور اعمال حمایت‌های لازم حقوقی و تسهیل دستیابی مردم به خدمات قضائی و حفظ حقوق عامه، به قوه قضائیه اجازه داده می‌شود تا نسبت به تألیف صلاحیت فارغ التحصیلان رشته حقوق جهت صدور مجوز تأسیس مؤسسات مشاوره حقوقی برای آنان اقدام نماید ...» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱- «به‌منظور اجرای اصل سی و پنجم (۳۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز به‌منظور تأمین و حفظ حقوق عامه و گسترش خدمات حقوقی هر یک از اصحاب دعوی حق انتخاب، معرفی و حضور وکیل، در تمامی مراحل دادرسی اعم از تحقیقات، رسیدگی و اجرای احکام قضائی راه استثنائی مواردی که موضوع جنبه معرمانه دارد و بیا حضور غیرمهم به تشخیص قاضی موجب فساد می‌شود، دارند.» ماده ۱۱۳ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴- «به‌منظور افزایش دقت و سرعت در ارائه خدمات قضائی، تحقق عدالت قضائی و احیای حقوق عامه، ارتقای کیفیت و کاهش اطاله دادرسی و ایجاد فرصت برابر برای دسترسی آحاد مردم به خدمات قضائی و کاهش ورودی پرونده‌ها و پیشگیری از وقوع جرم و دعوی و اصلاح مجرمان و کاهش جمعیت کیفری: ...»

نهی از منکر و موضوعات محیط زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی عنوان کرده است.^۱ ماده ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴ نیز به نوعی به حوزه‌های مرتبط با حقوق عامه که در صلاحیت دادستان کل قرار دارد اشاره داشته و بدین ترتیب به ماهیت عمومی یا مربوط به امور حسبه بودن آن نظر کرده است: «هرگاه در موارد حقوق عامه و دعاوی راجع به دولت، امور خیریه و اوقاف عامه و امور محجورین و غائب مفقودالاثر بی سرپرست حکم قطعی صادر شود و دادستان کل کشور حکم مذکور را خلاف شرع بین و یا قانون تشخیص دهد به طور مستدل مراتب را جهت اعمال ماده (۴۷۷) به رئیس قوه قضائیه اعلام می‌کند.»

با وجود این، مهم‌ترین سندی که به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده اما به عنوان مصوبه ابلاغی رئیس قوه قضائیه لازم‌الاجرا قلمداد می‌شود، دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۷/۱۱/۳) است که اقدام به تعریف این مفهوم کرده است: «حقوق عامه حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوٹ منفعت یا تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری.»

این تعریف گام روبه جلویی در این ارتباط به شمار می‌آید و مفهوم حقوق عامه را به «نوع افراد یک جامعه» گره زده است و لذا حتی «آزادی‌های مشروع» - که می‌تواند شامل حق‌های فردی هم بشود - به باور نگارنده، در صورتی که نقض یا عدم اجرای آن‌ها منجر به ورود آسیب به نوع افراد جامعه شود در زمره مصادیق حقوق عامه قرار دارند. این ارتباط با نوع افراد جامعه در خصوص سایر مصادیقی که ذیل ماده اشاره شده است - نظیر فرهنگ عمومی، بهداشت و اموال عمومی - محرز است و با چالشی مواجه نیست.

موضوع قابل توجه آنکه در مواردی که برای حفظ، حمایت و یا احیای حقوق عامه وظیفه‌ای پیش‌بینی شده است، این تکلیف جدای از معیار وابستگی به نوع افراد جامعه عمدتاً متوجه دادستانی

۱. ماده ۱۷- «تیمبر ۲: سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آنها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از 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 توضیح حقوق عمومی است در دیوان طرح شکایت کنند و حق تجدید نظرخواهی دارند.»

است و دادستان مکلف به اعمال اقدام پیشگیرانه و پیگیرانه مقتضی شده است. به عنوان مثال مطابق ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری^۱، یکی از جهات تشکیل دادرسرا، حفظ حقوق عمومی است. همچنین وفق ماده ۲۹۰ همین قانون، دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذي صلاح داخلی، خارجی و یا بین المللی پیگیری و نظارت نماید. ماده ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری که به به حقوق عامه تصریح کرده است به همین ترتیب صلاحیتی را برای دادستان پیش بینی کرده است.

به موجب ماده ۲ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه نیز دادستانی است که در موارد عدم اجرا یا نقض حقوق عامه یا قریب الوقوع بودن آن عهده دار وظایف ذیل شده است:

۱- تعقیب کیفری متهمان ناقض حقوق عامه در چارچوب جرم و مجازات های مذکور در قانون؛

۲- تذکر یا اخطار به دستگاه اجرایی، در صورت تعلل آن دستگاه برای اقامه دعوی؛

۳- تذکر یا اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی ذي ربط، در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می شود؛

۴- اتخاذ تدابیر پیشگیرانه؛

۵- صدور دستور توقف اقدامات در چارچوب ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری^۲.

از جمله موارد دیگری که به حقوق عامه و ربط آن به دادستانی اشاره کرده اند می توان به دستورالعمل اجرایی شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۵ رئیس قوه قضائیه اشاره کرد. این دستورالعمل به صراحت اقدام غیرقانونی به تصرف، تخریب و تجاوز به اراضی و املاک دولتی، عمومی، موقوفات، منابع طبیعی، انفال، بستر رودخانه ها، اراضی ساحلی، چشمه سارها، مسیل ها، انهار و سدهای کشور و حریم های قانونی آن ها، حریم راه ها، اتوبان و بزرگراه ها، خطوط انتقال نیرو و لوله های مواد سوختی و امثال آن ها یا تغییر کاربری زمین های زراعی،

۱. ماده ۲۲- «به منظور کشف جرم، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم در این مورد، اجرای احکام کیفری، انجام امور حسبی و سایر وظایف قانونی، در حوزه قضائی هر شهرستان و در معیت دادگاه های آن حوزه، دادرسی

عمومی و انقلاب و همچنین در معیت دادگاه های نظامی استان، دادرسی نظامی تشکیل می شود.»

۲. ماده ۱۱۴- «جلوگیری از فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی از قبیل امور تجاری، کشاورزی، فعالیت کارگاه ها، کارخانه ها و شرکت های تجاری و تعاونی ها و مانند آن ممنوع است مگر در مواردی که حسب قوانین معقول و ادله مثبته، ادامه این فعالیت متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه ای باشد که مضرت به سلامت، منحل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد که در این صورت، بازپرس مکلف است با اطلاع دادستان، حسب مورد از آن بخش از فعالیت مذکور جلوگیری و ادله پادشده را در تصمیم خود قید کند. این تصمیم ظرف پنج روز پس از ابلاغ قابل اعتراض در دادگاه کیفری است.»

باغ‌ها، فضاي سبز، جنگل‌ها و مرايع کشور را نقض حقوق عامه دانسته و در همین راستا، شوراي حفظ حقوق بیت المال در امور اراضي و منابع طبيعي کشور را به ریاست رئیس قوه قضائیه و دبیری دادستانی کل تشکیل داده است. همچنین، دستورالعمل نحوه مقابله با ترك وظایف قانوني مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن مصوب ۱۳۹۹/۷/۳۰ رئیس قوه قضائیه، مواردی نظیر ایراد صدمه یا خسارت بر اموال عمومی یا منابع بیت‌المال و یا حقوق اساسي ملت مانند حق سلامت یا امنیت عمومی را در زمره موارد ناقض حقوق عامه عنوان کرده است.^۱ لذا همان‌گونه که مشهود است در این سند نیز به وابستگی معنایی حقوق عامه با نوع افراد جامعه توجه شده و درعین حال، دادستان مکلف به اخذ تدابیر لازم گشته است.

در مجموع می‌توان اظهار داشت که حقوق عامه در قوانین مختلف، از جمله قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی کیفری، به جنبه‌های مختلفی از حقوق عمومی مانند بهداشت، محیط‌زیست، و حمایت از حقوق شهروندی اشاره دارد. دستورالعمل نظارت و پیشگیری حقوق عامه در سال ۱۳۹۷ به طور مشخص این حقوق را تعریف کرده و نقض آن‌ها را تهدیدی برای منافع عمومی جامعه می‌داند. این دستورالعمل، دادستانی را از جمله از طریق تعقیب کیفری و پیشگیری از نقض حقوق عامه مسئول پیگیری و نظارت بر این حقوق قلمداد کرده است. همچنین در دیگر اسناد قانونی، دادستان مسئول پیگیری اقدامات غیرقانونی و حفظ منابع عمومی و حقوق مردم است و درنهایت، این قوانین تأکید دارند که حقوق عامه به‌طور مستقیم به نوع افراد جامعه مربوط است و دادستانی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد در این خصوص وظیفه حفظ و احیای آن را بر عهده دارد.

۱ ماده ۳-در اجرای ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری، مواد ۵۹۸ و ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) و دستورالعمل، دادستان ها در سراسر کشور مکلف‌اند به منظور صیانت از حقوق عامه، تدابیر زیر را جهت حفظ حقوق عمومی و پیشگیری و مقابله با ترك وظایف قانوني اتخاذ کنند:

الف - در صورتی که ترك وظایف قانوني مدیران، مسئولان و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و اهلالت در انجام وظیفه و عدم نظارت بر کارکنان موجب تضییع حقوق عمومی یا ایراد صدمه یا خسارت بر اموال عمومی یا منابع بیت‌المال و یا حقوق اساسي ملت، مانند حق سلامت یا امنیت عمومی و دیگر حقوق مصرح در قانون اساسي ناظر بر حقوق عامه شود و یا مضر به سلامت و امنیت مردم شود و یا این قبیل اقدامات سبب بروز یا توسعه خسارت و مصادرات گردد و دارای وصف مجرمانه باشد، در اسرع وقت نسبت به تعقیب موضوع، جمع‌آوری ادله و نظارت بر تحقیقات اقدام لازم را به عمل آورند و مراتب را به دادستان کل جهت پیگیری اعلام نمایند.

ب- در مواردی که تصمیمات اداری مدیران و مسئولان یا ترك فعل یا تأخیر ناموجه آنان در اقدامات فوری املادی یا نحوه مدیریت سوانح و بلایای طبیعی به‌گونه‌ای باشد که زمینه‌ساز وقوع خسارت به منابع و اموال عمومی یا سلامت شهروندان شود، ضمن اعلام مراتب به سازمان یا انجام اقدامات پیشگیرانه از قبیل تذکر و اخطار و یا تعقیب از حقوق عامه مردم صیانت کنند.»

۴. حقوق عامه به مثابه حقوق فرافردی

با بحث و بررسی مراد قانونگذار اساسی از حقوق عامه، پیشینه تاریخی کاربرد حقوق عامه و مواجهه نظام قانونی ایران با این مفهوم که شرح آن پیش تر گذشت، می توان ادعا کرد که مقصود از حقوق عامه آن دسته از حق هاست که واجد ذی نفع خاص نبوده یا در صورت وجود ذی نفع خاص، به طور مستقیم نفع عموم مردم جامعه — چه بزرگ یا کوچک نظیر روستا، شهر و استان — در آن مخصوص محرز بوده و در نتیجه، نقض یا عدم اجرای آن حق ها، افراد یک جامعه را نوعاً — و نه منفرداً — در معرض خطر قرار می دهد و موجب ورود ضرر یا فوت منفعت آنان می شود.

بر همین اساس، نسبت حقوق عامه با سایر مفاهیم مشابه نیز روشن می شود و وجه تمایز آن را باید در معیار ارتباط آن حق با نوع افراد جامعه قلمداد کرد. البته بدیهی است که برای هر حقی می توان به نحوی ارتباط با نوع افراد جامعه را در نظر گرفت چه اینکه حفظ هر حقی متضمن تأثیراتی بر اجتماع خواهد بود و حفظ حقوق افراد در نهایت منجر به حفظ حقوق جامعه نیز می شود اما وجهه اهتمام در این مقام، وجود ارتباط مستقیم با نفع نوع و عموم جامعه است. بنابراین، مواردی نظیر سلامت و بهداشت عمومی، منابع طبیعی، انفال و اموال عمومی، امنیت ملی، فرهنگ عمومی، میراث فرهنگی، محیط زیست، اقتصاد سالم (ممنوعیت جرایم اقتصادی و مالیاتی نظیر پولشویی و اختلاس)، حق بر محیط ایمن و نظائر این ها در زمره مصادیق مسلم و دارای اولویت حقوق عامه به شمار می آیند. در مورد حق های فردی اشخاص نیز می توان اظهار داشت که چنانچه این موارد در ربط مستقیم با نوع افراد جامعه قرار گیرند، به عنوان مصادیقی از حقوق عامه قلمداد می شوند. به عنوان مثال، نقض حقوق مصرف کننده (نظیر تقلب در تولید کالا، عرضه مواد غذایی غیر بهداشتی یا احتکار) اگر چه ممکن است در وهله نخست مربوط به یک یا چند یا گروهی از افراد باشد، اما این موارد به طور مستقیم در جامعه نیز اثرگذار است و لذا مصادیق حقوق عامه تلقی می شوند. تبلیغات گمراه کننده نیز ممکن است اینکه ضرر مستقیمی را به یک فرد وارد سازد اما از آنجا که این آسیب مستقیماً به نوع افراد یک جامعه نیز می رسد، مصادیقی از نقض حقوق عامه قلمداد می شود. مثال دیگر نقض حریم خصوصی یا تبعیض شغلی است که ضمن واجد ذی نفع خاص بودن ممکن است اثر مستقیمی بر اجتماع داشته باشند و در این صورت، به عنوان حقوق عامه نیز محسوب می شوند. البته بدیهی است در این موارد که آسیب مستقیمی به فرد وارد شده و در عین حال مصادیق حق عامه قلمداد می شوند، مطالبه جبران خسارت از طریق دعوای فردی امکان پذیر است.

این تقریر از حقوق عامه با اصطلاح حقوق فرافردی^۱ همخوانی دارد. حقوق فرافردی به حقوقی

1. Trans-individual Rights/ Supra-individual Rights.

اطلاق می‌شود که به فرد یا گروه خاصی تعلق ندارند بلکه به جامعه‌ها یا ملت‌ها به‌عنوان یک کل مرتبط و وابسته هستند و با خیر عمومی یا منافع نوع بشر گره خورده‌اند (Carozza, 2007: 765-768). این دسته از حق‌ها با حقوق فردی تفاوت دارند، زیرا غیرقابل تقلیل به منافع فردی هستند و ماهیتی جمع‌گرایانه دارند. این حقوق درواقع حقوق اجتماعی یا عمومی هستند که هدف آن‌ها حفاظت از منافع عمومی است. این دسته از حقوق موجودیتی مجزا از هر فرد یا گروهی از افراد دارند و مقصود از آن، جمع‌عددی حق‌های فردی نیست. این حقوق متعلق به جامعه و حیات جمعی بوده و مبتنی بر مصالح و منافع جمعی هستند. به بیان دیگر، این حقوق متعلق به شخص خاصی نبوده و به دلیل نداشتن ذی‌نفع خاص، امکان مطالبه آن‌ها نزد مراجع قضائی نیز وجود ندارد. ذکر مثالی دراین خصوص راهگشا خواهد بود. به‌عنوان نمونه، آلودگی یک کارخانه بر کیفیت زندگی اهالی یک منطقه تأثیرگذار است اما به میزانی نیست که تهدید جدی و عینی علیه سلامتی فرد فرد آن منطقه به شمار آید. در چنین وضعیتی منافع هر فرد به‌تنهایی توجیه‌کننده توقف فعالیت کارخانه نیست اما منافع جمعی آن‌ها می‌تواند چنین موضوعی را توجیه نماید و دلیلی برای توقف فعالیت کارخانه باشد (مولودی، حاجی‌عزیزی و صفیری، ۱۳۹۵: ۲۷۳ و ۲۸۵). به بیان دیگر، در مواردی نظیر تخریب مراتع، آلوده‌کردن آب دریاها، توزیع آب شرب ناسالم و فروش مواد خوراکی فاسد یا کالای غیراستاندارد، هرچند احراز ورود ضرر مستقیم به تعدادی از افراد امکان‌پذیر است اما عمده‌تأسیب‌های وارده به افراد به‌صورت غیرعینی یا غیرمستقیم یا باواسطه است و در عمل، تعیین افرادی که ممکن است در معرض آسیب قرار گیرند به‌طور دقیق امکان‌پذیر نیست (صابر، حبیب‌زاده و آقایی، ۱۳۹۷: ۲۰۱).

اینه در در این ارتباط ممکن است "Group Rights" و "Collective Rights" نیز استفاده شود که این موارد علمی‌رغم هم‌پوشانی‌های مفهومی، تفاوت‌هایی نیز با یکدیگر دارند:

"Group Rights" یا «حقوق گروهی» به یک گروه مشخص (مانند اقلیت‌های قومی، مذهبی، زبانی یا فرهنگی) به‌عنوان یک واحد اجتماعی یا فرهنگی خاص تعلق دارند و اغلب حق‌هایی نظیر خودگردانی، زبان مادری، آموزش، مذهب، مشارکت سیاسی و حفاظت فرهنگی را به‌منظور حفظ هویت جمعی آنان شامل می‌شود (Kymlicka, 1995: 35-44).

"Collective Rights" یا «حق‌های جمعی» در مفهومی کلی‌تر هم به گروه‌های خاص انسانی نظیر اقلیت‌ها و هم به نوعی از حقوق مربوط به کل جامعه یا بشریت (مثل حق بر محیط‌زیست سالم) اشاره دارند که صرفاً در قالب جمع امکان تحقق آن وجود دارد (Jovanović, 2012: 3-9).

درواقع حقوق فراقراردی ناظر بر جنبه‌های حقوقی فراتر از فرزند، ولی الزاماً با گروه خاصی ارتباط ندارند. همچنین، از حیث هدف نیز در حقوق فراقراردی، تضمین منافع کلی اجتماع یا بشر به‌طور کلی مورد نظر است و در حق‌های گروهی، شناسایی تمایزات گروهی.

همان‌گونه که اشاره شد، منظور از حقوق فرافردی، دعاوی جمعی^۱ یا دعاوی جمع‌کنندگی از افراد یا دعاوی با خواهان متعدد نیست. چه اینکه در دعاوی جمعی ماهیت حق مورد دعوی کاملاً فردی بوده و صرفاً به دلیل کثرت خواهان‌ها درخصوص آن‌ها وضعیتی خاص پیش‌بینی شده است. بخشنامه «تسریع در رسیدگی به پرونده‌هایی که دارای خواهان یا شاکی متعدد است» ابلاغی ۱۳۹۹/۶/۱۵ رئیس قوه قضائیه در همین ارتباط و نظر به ضرورت تسریع در رسیدگی به پرونده‌هایی که دارای خواهان یا شاکی متعدد می‌باشد صادر شده است. براین اساس مقرر شده است که برای رسیدگی به پرونده‌هایی که تعداد شاکی یا خواهان آن بیش از حد معمول می‌باشد، شعبی از دادسرا یا دادگاه نخستین و تجدیدنظر تعیین و امر ارجاع به‌گونه‌ای مدیریت شود که شعب مذکور از فرصت لازم جهت رسیدگی به پرونده‌های مهم برخوردار باشند و از ارجاع پرونده‌های دیگر به شعبه حتی‌المقدور خودداری شود.

بر همین اساس می‌توان تجزیه‌ناپذیری به‌عنوان یکی دیگر از خصیصه‌های حقوق فرافردی اشاره کرد؛ بدین معنا که این دسته از حقوق به ادعاهای فردی مجزا یا به قسمت‌های قابل انتساب به هر کدام از اعضای گروه قابل تقسیم نیستند. لذا اعطای جبران به یک فرد به‌معنای جبران زیان‌های هر کدام از اعضا و نقض حق یکی به‌معنای نقض حق کل است. (مولودی، حاجی‌عزیزی و صفری، ۱۳۹۵: ۲۸۶) باید افزود که در این موارد آسیب وارده به اعضای جامعه تقریباً یکسان است و ضرر یکی بر دیگری فزونی قابل ملاحظه‌ای ندارد. این در حالی است که در ضرر شخصی وارد بر افراد متعدد ممکن است برخی از افراد ضرر بیشتری را نسبت به دیگران متحمل شوند. (صفری و حاجی‌عزیزی، ۱۳۹۸: ۶۸)

نتیجه‌گیری

حقوق عامه یکی از مفاهیم کلیدی در نظام قضائی ایران است که از ابتدا با هدف حفظ منافع عمومی و صیانت از حقوق اجتماعی و اقتصادی افراد جامعه مطرح شده و تبیین دقیق این مفهوم و اعمال آن در عرصه‌های مختلف می‌تواند به کاهش تضییع حقوق مردم و افزایش عدالت اجتماعی کمک کند. این مفهوم برای نخستین بار در قوانین مشروطه وارد نظام حقوقی ایران شد و پس از آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در اصل ۱۵۶، به‌طور رسمی مورد توجه قرار گرفت. باین‌حال، برداشت‌ها و تفسیرهای مختلف از آن موجب بروز چالش‌هایی در تعیین دامنه و مصادیق حقوق عامه گردیده است.

در خلال تاریخ حقوقی ایران، از ابتدا تأکیدی بر حفاظت از حقوق عامه توسط نهادهایی مانند دادستانی وجود داشته است. در قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۱۲۹۰، حقوق عامه به‌ویژه در

1 Class Actions.

راستای منافع عمومی و حیثیت عمومی مطرح شد و وظیفه مدعی‌العموم برای صیانت از این حقوق مشخص گردید. این رویکرد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز ادامه یافت، اگرچه در برخی از مقاطع زمانی، مانند بازنگری در سال ۱۳۶۸، مفهوم آن بیشتر به‌طور کلی و به‌ویژه در ارتباط با وظایف دادستانی به‌عنوان مدعی‌العموم مطرح شد. همچنین، اسناد قانونی مختلف نظیر قانون آیین دادرسی کیفری و دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه به حوزه‌های مختلف حقوق عامه نظیر حوزه محیط‌زیست، بهداشت عمومی و اموال عمومی پرداخته‌اند.

در مجموع، حقوق عامه در ایران، به‌ویژه در قوانین و مقررات اخیر، به‌عنوان مجموعه‌ای از حقوق فرافردی و عمومی که به نوع افراد جامعه مربوط است، شناخته می‌شود؛ یعنی حقوقی که الزاماً نوع افراد یک جامعه را تحت‌الشعاع قرار داده و مطالبه جبران آن ازاین حیث توسط افراد خصوصی امکان‌پذیر نیست. در این چارچوب، دادستان‌ها مهم‌ترین مسئول نظارت، پیگیری و احیای این حقوق هستند و باید اقداماتی نظیر تعقیب کیفری و پیشگیری از نقض حقوق عامه را انجام دهند.

البته در نقض حقوق عامه ممکن است به افراد خاصی نیز به‌طور مستقیم آسیب وارد شود که در این صورت، آن فرد می‌تواند به‌عنوان زیان‌دیده خصوصی طرح دعوی کرده و جبران را مطالبه نماید. درعین حال، گاهی اوقات بدون ورود خسارت و آسیب مستقیم و عینی به افراد خصوصی، زیان وارده صرفاً متوجه جمع و نوع افراد می‌شود. جرایم علیه اطفال و منابع طبیعی از قبیل شکار غیرمجاز، تخریب مراتع و جنگل‌ها و صید بی‌رویه از این سنخ هستند. در این حالت، نهادهای همچون دادستانی از باب احیای حقوق عامه صلاحیت دارد که نسبت به این موضوعات ورود کرده و با طرح دعوی نسبت به توقف اقدامات آسیب‌زا و جبران خسارات وارده اقدام نماید. در همین ارتباط باید توجه داشت که تعریف رسمی از حقوق عامه باید به همین ترتیب مبتنی بر معیار فرافردی و ربط آن به نوع افراد بشر و جامعه باشد - چنانکه به درستی در لایحه صیانت از حقوق عامه (۱۴۰۲/۵/۳۰) به این موضوع توجه شده است^۱؛ و حتی اگر حق‌های فردی هم به‌عنوان مصداق این دسته از حقوق معرفی شوند، لازم است به این معیار توجه شود و ملازمه بین حق فردی و تأثیرگذاری آن بر جامعه و نوع افراد ملحوظ باشد.

همچنین باید توجه داشت که حقوق عامه به مثابه حقوق فرافردی با دعاوی جمعی تفاوت دارد که به‌نظر می‌رسد تعریف لایحه صیانت از حقوق عامه، دعاوی جمعی را نیز به نوعی مصداق حقوق عامه

۱. ماده ۱: الف - حقوق عامه: حقوق مقرر در قانون اساسی و دیگر قوانین و مصوبات لازم‌الاجرا که عدم اجرا یا نقض آن، نوع اشخاص یا بخش قابل توجهی از اشخاص جامعه را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد و یا موجب فرت منفعت یا تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود. از قبیل حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، استانداردهای اجباری، آموزش عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، اطفال و اموال عمومی.»

قلمداد کرده است و باید با مذاقه بیشتری نسبت به آن مواجه شد. این در حالی است که دعاوی جمعی راهکاری صوری برای مواجهه با شرایطی است که به تعداد کثیری از افراد ضرر عینی و مستقیم وارد می‌شود و صرفاً برای تسریع در روند رسیدگی و کاهش دعاوی و موجباتی دیگر نظیر اینها تدابیری در کم و کیف رسیدگی صورت می‌پذیرد. این در حالی است که در حقوق عامه یا فرافردی، ضرر به‌طور مستقیم متوجه جمع و نوع افراد آن اجتماع است و به فرد اشخاص الزاماً آسیب عینی و مستقیم وارد نمی‌آید؛ که اگر چنین باشد - همان‌طور که اشاره شد - امکان مطالبه جبران خسارت از طریق آن افراد نیز متصور خواهد بود.

منابع

- احمدزاده، ابوالفضل (۱۴۰۳)، «قاعده‌انگاری احیای حقوق عامه با کاربست مفهومی و مصداقی از الفاظ متناظر برآن»، *میزان حقوق عامه*، سال اول، شماره ۱، ۵۱-۳۱.
- تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۳)، *درآمدی بر مسئولیت‌های قوه قضائیه در احیای حقوق عامه با تأکید بر وظایف سازمان‌ها و نهادهای عمومی*، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- دبیرنیا، علیرضا، «جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضائیه»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۶۹، ۸۶-۱۰۶.
- صابر، محمود، محمدجعفر حبیبزاده و امین آقایی (۱۳۹۷)، «حمایت از منافع عمومی در حقوق کیفری؛ مطالعه تطبیقی ایران و برخی کشورها»، *پژوهش حقوق کیفری*، شماره ۲۴، ۱۹۷-۲۲۴.
- صفری، ناهید و حاجی‌عزیزی، بیژن (۱۳۹۸)، «مطالعه تطبیقی ضرر جمعی در نظام حقوقی فرانسه، آمریکا و ایران»، *فصلنامه پژوهشی حقوق خصوصی*، شماره ۶۳، ۹۱-۶۳.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- عباسی، محمود، فاطمه افشاری، آرین پتفت و پرویز دهقانی (۱۳۹۸)، *حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه*، تهران: وزارت دادگستری.
- غمامی، سیدمحمد مهدی، «الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی»، *حقوق اسلامی*، دوره ۱۵، شماره ۵۸، ۷۱-۹۲.
- کیگانی، محمدحسین و علیرضا نصراللهی نصرآباد (۱۳۹۹)، *گزارش کارشناسی نقد و بررسی پیش‌نویس لایحه صیانت از حقوق عامه*، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- موسی‌زاده، ابراهیم، علیرضا نصراللهی نصرآباد و مصطفی منصوریان (۱۴۰۲)، «کاربست نظریه احیای حقوق عامه در دادسی اداری؛ مطالعه آراء مؤسسان اساسی»، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره ۸۷، شماره ۱۲۳، ۳۱۷-۳۴۲.
- مولودی، محمد، بیژن حاجی‌عزیزی و ناهید صفری (۱۳۹۵)، «مطالعه حقوق فراقردی؛ مبنایی برای دعاوی جمعی»، *تحقیقات حقوقی*، شماره ۷۵، ۲۷۳-۲۹۵.
- نصراللهی نصرآباد، علیرضا و محمدحسن کیگانی (۱۳۹۹)، *مجموعه تلخیص آثار علمی - پژوهشی در حوزه احیای حقوق عامه*، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۸)، *نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه*، تهران: جنگل.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، تهران: میزان.
- Carozza, Paolo G. (2007), "Human Rights, the Common Good, and the Justification of Religious Freedom", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 30.
- Jovanović, Miodrag A. (2012), *Collective Rights: A Legal Theory*, Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press.