



دوفصلنامه علمی

میزان حقوق عامه

دوره اول / شماره اول / بهار و تابستان ۱۴۰۳

مدیریت امور نشریه و نویسندگان: دفتر نشریات پژوهشگاه قوه قضائیه، تلفکس: ۲۲۰۹۱۸۶۹ (۰۲۱)
مدیریت امور علمی و تحریریه: معاونت پژوهشی پژوهشگاه قوه قضائیه، تلفن: ۲۲۰۹۲۴۹۷ (۰۲۱)
مدیریت امور فنی و چاپ: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، تلفن: ۲۲۰۹۲۰۶۱ (۰۲۱)
نشانی دفتر نشریه: بزرگراه یادگار امام (ره)، بعد از خروجی اوین درکه، پژوهشگاه قوه قضائیه

سندوق پستی: ۱۹۸۳۸۴۶۵۱۴ نشانی پست الکترونیک: publicrights.jri@gmail.com

نشانی سامانه دوفصلنامه: www.pr.jri.ac.ir



پژوهشگاه قزوین

صاحب امتیاز: پژوهشگاه قوه قضائیه

مدیر مسئول: غلامعباس ترکی

سرمدیر: سید محمد مهدی غمامی

مدیر نشریه: مینا اکبری

گروه دبیران (هیئت تحریریه) (به ترتیب حروف الفبا):

محمد مهدی الشریف دانشیار دانشگاه اصفهان
محمد بارانی دانشیار دانشگاه علوم انتظامی امین
حسین جوان آراسته استاد پژوهشگاه حوزه و دانشگاه
مصطفی دانش پزوه استاد پژوهشگاه حوزه و دانشگاه
بیژن عباسی استاد دانشگاه تهران
هدی غفاری دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی
سید محمد مهدی غمامی دانشیار دانشگاه امام صادق (ع)
علی محمد فلاح زاده دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی
محمد مظهری دانشیار دانشگاه تبریز

ویراستار ادبی: علی غنّجی فراهانی

صفحه آرایی: مریم کاظمینی

ویراستار انگلیسی: مهسا خانی پور

مشاوران علمی این شماره (به ترتیب حروف الفبا):

اسمعیل آجرلو، فاطمه افشاری، فاطمه بداغی، محمد حسین صادقی، هدی غفاری، احمد قاسمی،

ابوالفضل محبی، داود محبی، نصیر مشایخ، مهدی هادی

نقل مطالب مندرج در نشریه با ذکر مأخذ آزاد است.

مسئولیت صحت اطلاعات مندرج در مقالات به عهده نویسندگان است.

منشور اخلاقی دوفصلنامه میزان حقوق عامه

منشور اخلاقی دوفصلنامه میزان حقوق عامه که بر مبنای دستورالعمل‌های تدوین شده توسط کمیته اخلاق در انتشار پژوهش‌ها (COPE) تنظیم گردیده است، تکالیف و تعهداتی را برای همه اشخاص ذی‌نفع و دخیل در فرایند چاپ و انتشار مجله، اعم از سردبیر، اعضای هیئت تحریریه، مدیر داخلی، ویراستار و ناشر در نظر گرفته است. این تکالیف برای گروه‌های مختلف اشخاص مذکور به شرح ذیل است:

۱. تکالیف سردبیر و اعضای هیئت تحریریه

به‌منظور حسن عملکرد مجله و رعایت الزامات اخلاق در پژوهش، گروه مدیریت فصلنامه حقوق عامه (شامل سردبیر و اعضای هیئت تحریریه) تکالیفی به این شرح بر عهده دارند:

۱-۱. **قانون‌مندی در تصمیم‌گیری برای انتشار مقالات:** گروه مدیریت مجله در مورد اینکه کدام مقالات قابل چاپ در این مجله هستند، تصمیم‌گیری می‌کند. گروه مدیریت، در اتخاذ این تصمیم از سیاست‌های کلان مجله و نیز الزامات قانونی که براساس آیین‌نامه‌های مرتبط وزارت علوم تعیین شده است یا در آینده تعیین خواهد شد، تبعیت می‌کند.

۱-۲. **بی‌طرفی:** گروه مدیریت مجله، هیچ مقاله‌ای را بدون آنکه داوری تخصصی، به شرح مذکور در بندهای آتی، در مورد آن انجام شده باشد، برای انتشار در مجله مورد تأیید قرار نخواهد داد. گروه مدیریت مجله هیچ‌گونه پیش‌دوری و اعمال نظر شخصی، سلیقه‌ای، جناحی و... در زمینه پذیرش یا رد مقالات اعمال نمی‌کند و تمامی تصمیمات آن مبتنی بر ملاحظات علمی و تخصصی است.

۱-۳. **بررسی موارد مشکوک:** اگر هر یک از مقالات مندرج در نشریه، از حیث شیوه انجام پژوهش، یافته‌ها و اعتبار مورد تشکیک قرار گیرند، گروه مدیریت مجله ابتدا با نویسندگان تماس گرفته و از آن‌ها درخواست می‌کند که به موارد مطروحه پاسخ دقیقی بدهند. اگر ایراد به‌نحوی باشد که باعث سوء عملکرد دستگاه قضائی یا به‌خطرافتادن منافع و مصالح عمومی می‌گردد، ضمن اینکه تحقیقات در جریان است، موضوع در اسرع وقت به اطلاع خوانندگان مجله می‌رسد. پس از پایان بررسی‌ها، گروه مدیریت مجله نتایج بررسی‌های خود را در نشریه منتشر می‌کند و در صورت لزوم، اصلاحیه‌ای در خصوص مطالب قبلی صادر می‌کند. دوفصلنامه میزان حقوق عامه، تمامی ادعاهای مربوط به نقض حقوق مؤلفان، عدم رعایت اخلاق پژوهش، سرقت علمی و سایر ملاحظات مربوطه را بررسی کرده و خود را متعهد به رعایت تمامی الزامات در این زمینه می‌داند.

۲. تکالیف داوران

داوری در دوفصلنامه میزان حقوق عامه به‌صورت بی‌نام صورت می‌گیرد. هیچ‌گونه اطلاعاتی که به شناسایی داوران منجر شود، در هیچ یک از مراحل، حتی پس از انتشار مقاله، در اختیار نویسندگان قرار نخواهد گرفت.

- ۲-۱. **سرعت عمل:** به منظور حفظ حقوق نویسندگان، داوران مجله متعهد می‌شوند که موارد ارجاعی را در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهند و چنانچه این امکان برای ایشان مهیا نیست، مجله را در جریان خواهند گذاشت تا نسبت به تعیین داور دیگر اقدام شود.
- ۲-۲. **محرمانگی:** داوران مجله، مقالاتی را که برای ارزیابی در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد، محرمانه تلقی کرده و در مورد محتوای آن‌ها هیچ‌گونه اطلاعاتی در اختیار دیگران قرار نخواهند داد.
- ۲-۳. **بی‌طرفی:** داوری‌ها باید بی‌طرفانه صورت گیرد. برای تأمین این هدف، نظر داوران باید مستدل و متقن باشد.
- ۲-۴. **دقت در ذکر منابع:** داوران دقت نظر کافی به عمل خواهند آورد تا هرگونه مطلبی که در مقاله درج شده و از منبعی دیگر اقتباس یا نقل شده است، با رعایت دقیق ضوابط ارجاع، مشخص و منبع مورد استفاده در مقاله درج گردد.

۳. تکالیف نویسندگان

- شیوه عملکرد نویسندگان مقالات، به عنوان تأمین‌کنندگان اصلی محتوای مجله، اهمیت فراوانی برای دوفصلنامه میزان حقوق عامه دارد.
- ۳-۱. **اصالت مطالب:** نویسندگان تضمین می‌کنند که مطالب ارسالی آن‌ها برای مجله از اصالت برخوردار است و قبلاً به هیچ‌زبانی، در هیچ نشریه‌ای، اعم از داخلی و خارجی منتشر نشده است.
- ۳-۲. **اصالت نویسندگان:** ثبت‌کننده مقاله در مجله متعهد می‌شود که تنها نام کسانی را در مقاله به عنوان نویسنده درج کند که مشارکت قابل‌توجهی در نگارش مقاله داشته است. نام تمامی کسانی که در نگارش مقاله چنین نقشی داشته‌اند، باید در مقاله به عنوان نویسنده درج شود.
- ۳-۳. **رعایت ضوابط ارجاع:** هرگونه استفاده از منابع دیگر، دقیقاً و با ذکر مشخصات کامل منبع مورد استفاده، در مقاله مشخص می‌شود. در مواردی که از مطالب دارای کپی‌رایت استفاده می‌شود (مانند جداول، عکس‌ها یا نقل‌قول‌های گسترده) نویسندگان متعهد هستند که قبلاً رضایت مکتوب و صریح صاحب حق را اخذ کنند و در مقاله خود نیز آن را تصدیق نمایند.
- ۳-۴. **هم‌زمانی:** نویسندگان تعهد می‌نمایند که مقالات ارسالی به مجله را تا پیش از تعیین تکلیف نهایی آن‌ها، برای مجله دیگری ارسال ننمایند. ارائه مقاله به بیش از یک نشریه به‌طور هم‌زمان تخلف محسوب می‌شود و دوفصلنامه میزان حقوق عامه در صورت اطلاع از این امر در هر یک از مراحل بررسی مقالات، ادامه روند بررسی را متوقف خواهد کرد.
- ۳-۵. **تعارض منافع:** چنانچه نویسندگان در انجام پژوهش خود از منابع مالی مؤسسه یا دستگاه خاصی استفاده کرده‌اند، لازم است که آن را در مقاله خود مورد تصریح قرار دهند.

شیوه‌نامه نگارش مقالات دوفصلنامه میزان حقوق عامه

- صرفاً مقالات حقوقی در این دو فصلنامه منتشر می‌گردد.
- نویسنده مسئول در این فصلنامه باید دارای حداقل مدرک کارشناسی ارشد در یکی از گرایش‌های حقوقی باشد.
- اجزاء مقالات: هر مقاله بایستی دارای اجزاء ذیل باشد:
 ۱. چکیده (۲۰۰-۱۵۰ کلمه)
 ۲. کلیدواژگان
 ۳. مقدمه (حسب مورد حاوی شرح کوتاهی از موضوع و پرونده مورد بررسی)
 ۴. بدنه (پیکره) مقاله
 ۵. نتیجه
 ۶. پیشنهادها
 ۷. منابع و مآخذ
- حجم مقاله: تعداد کلمات هر مقاله حداقل ۵۰۰۰ کلمه و حداکثر ۱۰۰۰۰ کلمه خواهد بود.
- متن چکیده‌ها و پاورقی در تعداد کلمات مجاز محاسبه نخواهد شد.
- نحوه تقسیم‌بندی عناوین: تیترهای مطالب اعم از اصلی و فرعی با روش شماره گذاری از یکدیگر تفکیک خواهند شد. برای چکیده، مقدمه و نتیجه به شماره گذاری نیازی نیست.

چکیده

کلیدواژه

مقدمه

۱. تیتر (عنوان) اصلی

۱-۱. تیتر فرعی

۱-۲.

۲.

۲-۱.

۲-۲.

۲-۳.

نتیجه

پیشنهادها

منابع

• اندازه و قلم نوشته

راهنمای تنظیم مقاله و قلم بخش فارسی

موضوع	اندازه	نوع فونت
عنوان فارسی	۱۴ توپر	IRMitra
اسامی نویسندگان به فارسی	۱۳ نازک	IRLotus
مشخصات نویسندگان به فارسی	۱۱ نازک	IRLotus
نشانی ایمیل نویسندگان	۹ نازک	Garamond
چکیده فارسی	۱۳ نازک	IRLotus
تیتراهای داخل متن	۱۲ توپر	IRMitra
متن	۱۳ نازک	IRLotus
پانویس فارسی	۱۱ نازک	IRLotus
منابع فارسی	۱۱ نازک	IRLotus

راهنمای تنظیم مقاله و قلم بخش انگلیسی

موضوع	اندازه	نوع فونت
عنوان انگلیسی	۱۲ توپر	Garamond
نشانی ایمیل نویسندگان	۹ نازک	Garamond
چکیده انگلیسی	۱۰ نازک	Cambria
تیترا چکیده و واژگان کلیدی	۱۰ توپر	Garamond
اسامی نویسندگان به انگلیسی	۱۰ نازک	Garamond
مشخصات نویسندگان به انگلیسی	۹ نازک	Garamond
پانویس لاتین	۹ نازک	Garamond
منابع لاتین	۱۰ نازک	Garamond

• راهنمای ارجاع دهی (درون‌متنی)

کتاب، پایان‌نامه و رساله، مقاله و مطالب برخط

یک نویسنده	- نام صاحب اثر، سال انتشار: شماره صفحه - نمونه: (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۳: ۴۰) - Sample: (Bevan, 2018: 40).
دو نویسنده	- نام خانوادگی هر دو صاحب اثر، سال انتشار: شماره صفحه - نمونه: (طباطبایی حصاری، صادقی مقدم، ۱۳۹۴: ۶۸۰) - (McKenzie, Nair, 2016: 23)
دو نویسنده و بیشتر	- تنها نام خانوادگی نویسنده اول ذکر شده و عبارت «و دیگران» در ادامه ذکر شود - نمونه: (امین افشار و دیگران، ۱۳۹۶: ۶۵) - (McFarlan et al., 2017: 59)

• راهنمای تنظیم فهرست منابع

کتاب

یک نویسنده و دو نویسنده	- نام خانوادگی نویسنده، نام نویسنده (و نام خانوادگی نویسنده بعدی، نام نویسنده)، (سال انتشار)، عنوان کتاب (تویر)، نام مترجم یا مصحح، شماره چاپ، شماره ویرایش، محل انتشار: نام ناشر. - نمونه: جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۹۳)، حقوق ثبت: ثبت املاک، چاپ هفتم، ویرایش سوم، تهران: گنج دانش. - Sample: Bevan, Chris (2018), Land Law, Frist Ed, New York: Oxford University Press.
بیش از دو نویسنده	- نام خانوادگی، نام نویسنده اول، نام خانوادگی، نام نویسنده دوم و نام و نام خانوادگی نویسنده دوم به بعد. (سال انتشار)، عنوان کتاب (تویر)، شماره چاپ، شماره ویرایش، محل نشر: انتشارات. - در کتب لاتین شماره چاپ ذکر نگردد. - نمونه: دمرچیلی، محمد، حاتمی، علی و محسن قرائی. (۱۳۸۰)، قانون تجارت در نظم حقوقی کنونی. چاپ اول، ویرایش اول. تهران: خلیج فارس. - Sample: McFarlane, Ben, Hopkins, Nicholas & Sarah Nield. (2012), Land Law: Text, Cases, and Materials, 2nd Edition, New York: Oxford University Press.

مقاله

- نام خانوادگی نویسنده، نام نویسنده. (سال انتشار)، عنوان مقاله در گیومه، نام مجله (به صورت <i>Italic</i>) شماره دوره (شماره نشریه)، صفحات مقاله. - نمونه: طباطبائی حصارى، نسرین، صادقی مقدم، محمدحسن، (۱۳۹۴)، «آثار ثبت املاک بر اعتبار اعمال حقوقی؛ با تأکید بر اوصاف و کارکردهای نظام ثبتی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶ (۲)، ۶۷۷-۶۹۸. - Sample: Lansley, Malcolm, Laurin, Mike, and Shuki Ronen. (2008), "Modern land recording systems: How do they weigh up", The Leading Edge 27.7, 888-894.	
---	--

پایان نامه/رساله

- نام خانوادگی، نام، (سال انتشار)، عنوان. رساله/ پایان نامه، محل دانشگاه: نام دانشگاه، سال چاپ. - نمونه: طباطبایی حصارى، نسرین، (۱۳۸۶)، جایگاه ثبت در تثبیت مالکیت اموال غیر منقول و احقاق حقوق. پایان نامه، تهران: دانشگاه تهران. - Sample: Colin M. Cample, (2014), Positive prescription of landownership in Scots law: The requirement for the written deed, with particular reference to the concepts of ex facie validity and hability. PhD dissertation, Edinburgh: University of Edinburgh.	
--	--

مطالب بر خط و وبسایت

- نام و نام خانودگی نویسنده (در صورت عدم درج نام نویسنده خالی باشد)، عنوان، نام سایت، تاریخ آخرین ویرایش، (تاریخ بازدید)، آدرس سایت. - نمونه: طرح ثبت رسمی معاملات غیرمنقول اشکالات جدی دارد/ کاهش پرونده های قضایی با ثبت رسمی، سایت پژوهشگاه قوه قضائیه، آخرین ویرایش ۵ مرداد ۱۳۹۹، (تاریخ بازدید: ۱۳۹۹/۲/۶) ، http://www.ijri.ir/showcontent.html?i=dnRYemRnTlRSVGc9. - Joseph Borg & Nathan Catania, Blockchain and Land Registration, Lexology, Updated December 17 2019, (Last visited 8/24/2020), https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7ece839e-485f-42a6-afe7-fbd5d7e1b2f9.	
--	--

فهرست مقالات

- آسیب‌شناسی فرایند کشف مصادیق نقض حقوق عامه ۱۱
 غلامعباس ترکی، سیدعباس تقوی
- قاعده‌انگاری احیای حقوق عامه با کاربرست مفهومی و مصادیقی از الفاظ متناظر بر آن ۳۱
 ابوالفضل احمدزاده
- نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات ۵۳
 یحیی اکبری
- موانع فراروی احیای حقوق عامه توسط قوه قضائیه و ظرفیت‌های رفع آن ۷۷
 حامد سهرابی، محمد مظهری
- نقش قوه قضائیه در تأمین امنیت روانی شهروندان در راستای احیای حقوق عامه ۱۰۳
 فاطمه افشاری، مینا اکبری
- نظارت سازمان بازرسی بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور با تأکید بر اصول تفکیک صلاحیت و استقلال ناظر ۱۲۹
 حامد عالی، محمدجواد شفق
- عناصر ایجادکننده سرمایه اجتماعی قوه قضائیه به مثابه حق عام سیاسی در اندیشه مقام معظم رهبری؛ کاربرست و مؤلفه‌ها ۱۵۷
 مهدی زارع
- نقش تفسیر قضائی در تحقق امنیت قضائی؛ واکاوی اندیشه‌های رهبری ۱۸۱
 هادی جعفری، قدرت الله رحمانی
- مدل مواجهه دیوان عدالت اداری با دعاوی حقوق عامه‌ای سازمان‌های مردم‌نهاد (از منظر الزام به احیاء) ۲۰۳
 علیرضا نصراللهی نصرآباد، حامد نیکونهاد
- تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو الزامات حقوق عامه ۲۳۳
 پرهام صالح کیا، معصومه مرزوقی
- سازوکارهای مدیریتی ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اداری در راستای صیانت از حقوق عامه ۲۴۹
 محمدرضا فتح‌آبادی؛ محمد عطایی
- واکاوی موانع و چالش‌های قوه قضائیه در صیانت از حقوق عامه ۲۷۷
 مجتبی شفیعی علویجه، سیدمحسن میرحسینی، محمدکاظم عمادزاده



آسیب شناسی فرایند کشف مصادیق نقض حقوق عامه

غلامعباس ترکی*، سیدعباس تقوی**

چکیده

یکی از نشانه‌های زیست مطلوب و حکمرانی متعالی در هر کشوری احترام به حقوق عامه افراد جامعه و تکامل آن می‌باشد که در سال‌های اخیر در جمهوری اسلامی ایران به واسطه تأکیدات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مطمح نظر قرار گرفته است. در این راستا جهت تعیین چارچوب نظری (پارادایم) و تبیین حقوق عامه باید ابتدا این حقوق و موانع تحقق آن شناسایی و موارد نقص و علل احتمالی دشواری در کشف آن به دقت احصاء گردد. لذا این تحقیق با هدف شناسایی و ترجمان آسیب‌های موجود در فرایند شناسایی و کشف نقض حقوق عامه نگارش شده است. تحقیق حاضر از نوع کیفی و به لحاظ روش اجراء، توصیفی-تحلیلی است. در این باره با توصیف دقیق مفهوم حقوق عامه، چیستی و چرایی آن بررسی، با داده‌های مربوط به شیوه اسنادی و با واکاوی دقیق قوانین، مقررات، اسناد موجود و بررسی نظریه‌های حقوق دانان و جرم‌شناسان صاحب نظر جمع‌آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در بررسی انجام شده مهم‌ترین عوامل شامل ضعف و عدم کفایت نظام حکمرانی مطلوب (اعم از حاکمیت قانون و ارزش‌های الهی، نظام انتصابات شایسته، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، مشارکت و سامانه‌های شفافیت و جریان آزاد اطلاعات)، اشکالات وارد بر شاکله نظام اداری و نظامات مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، قضائی و خلأها و کاستی‌های قانونی در صیانت و پیگیری حقوق عامه، ضعف ضابطه‌مندی تشخیص مصادیق حقوق عامه، ضعف روش‌مندی و معیارمندی پاسخ‌های افتراقی و... باعث دشواری در فرایند کشف نقض حقوق عامه است. همچنین برای برون‌رفت از این چالش‌ها، بایسته‌هایی وجود دارد که باعث صیانت از حقوق عامه می‌شود.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، سیاست جنایی، دادستانی، حکمرانی مطلوب، آسیب‌شناسی.

* قاضی دیوان عالی کشور. نویسنده مسئول.

mohamad2761366@gmail.com

** قاضی سازمان قضائی نیروهای مسلح استان تهران.

drseyedabbastaghavi1361@gmail.com

۱- مقدمه

حقوق عامه با شکل‌گیری جنین و سپس تولد فرد در هر جامعه‌ای به افراد آن تعلق می‌گیرد. از سویی امروزه در جوامع مدرن و توسعه‌یافته بشری مفهوم حقوق عامه، حفظ و توسعه آن در ابعاد مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی از اهمیت روزافزونی برخوردار است، به‌طوری که هم نهادهای حاکمیتی و هم سازمان‌های مردم‌نهاد مستقل از دولت در تلاش هستند تا این مفهوم حقوقی را در سطوح مختلف جامعه بسط و گسترش دهند. در قوانین جمهوری اسلامی ایران و دکتین فقهی احصای دقیقی از موارد شمول حقوق عامه و گستره آن نشده و مصادیق آن همواره مورد اختلاف بوده و حقوق عامه در قالب عبارات و مفاهیمی که تاکنون از طریق قوانین و مقررات بیان شده، به خوبی و مبتنی بر قانون اساسی روشن نشده است (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۵).

هرچند قانونگذار از ابتدای انقلاب اسلامی و با تصویب قانون اساسی به حقوق عامه توجه ویژه‌ای نموده است؛ ازجمله در بند دوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع از وظایف قوه قضائیه شناخته شده است. همچنین در فصل سوم قانون اساسی به حقوق ملت، در اصل چهاردهم و بیستم به حقوق انسانی و حقوق مختلف ملت به‌عنوان مصادیق حقوق عامه اشاره شده است. اگرچه مصادیق حقوق عامه به موارد مذکور در قانون اساسی محدود و محدود نیست، لیکن در قسمت اخیر اصل ۹ قانون نیز تأکید گردیده است که «... و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب نماید.» قوه قضائیه به‌عنوان خاستگاه عدالت‌خواهی و مسئول احیای حقوق عامه در شرح وظایف ذاتی خود موضوع را به‌صورت جدی در دستور کار خود قرار داده است. در این راستا این قوه در مسیر ریل‌گذاری و تدوین سیاست جنایی تقنینی و تهیه اسناد لازم‌الاجرا در ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب سال ۱۳۹۷ تصویب و نسبت به تعریف حقوق عامه اقدام کرده است.

احیای حقوق عامه برابر بند ۱۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی رسالت قوه قضائیه بوده که بر مبنای تأکید مقام معظم رهبری در سایه اندیشه‌های قضائی معظم‌له و با پیگیری رؤسای قوه قضائیه مورد توجه بوده است. اما با توجه به شرایط خاص کشور همواره صیانت احیاء و اعاده حقوق عامه سخت و دچار چالش بوده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات این حوزه فقدان شناسایی موارد نقص این حقوق در بازه زمانی بهنگام و مناسب است؛ زیرا این تأخیر در کشف نقص و تضییع حقوق مذکور، در بسیاری موارد باعث از بین رفتن این حق یا آثار آن می‌گردد. پیشینه حقوق عامه و پژوهش درباره آن از دغدغه‌های محققان در رشته‌های مرتبط مانند حقوق، جرم‌شناسی، علوم اجتماعی و... بوده است و تحقیقات در این زمینه صورت گرفته اما در موضوع «آسیب شناسی فرایند کشف مصادیق حقوق عامه» پژوهش مستقلی

صورت نگرفته است. در این راستا به‌عنوان پیشینه پژوهش می‌توان به مقاله «موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران» به قلم محمود عباسی، آرن پتفت و سیدطه موسوی (۱۴۰۰) اشاره نمود که در آن به مهم‌ترین موانع تحقق احیای حقوق عامه که عبارتند از: ابهام در مفهوم و تعبیر قانونی، نارسایی در قوانین، بی‌توجهی به مقوله تفکیک نظارت و دادرسی، تداخل وظایف قوا، مشکلات اجرایی و ابهام در عملیاتی یا ستادی بودن دادستانی کل به تفصیل مورد بحث قرار گرفته و سپس راهکارهای تحقق مطلوب آن ارائه شده است.

همچنین در «کتاب حقوق شهروندی؛ از مبانی و خاستگاه تا بستر اجتماعی» نوشته آقایان محمود عباسی، آرن پتفت و سیدطه موسوی، در مورد جایگاه حقوق شهروندی به‌عنوان یکی از موارد حقوق عامه و همچنین گفتمان انقلاب اسلامی به شرح و تفصیل پرداخته است.

در زمینه «سازوکارهای رفع موانع حقوق عامه» پژوهشی به قلم کیان بیگلربیگی که در پاییز و زمستان ۱۳۹۸ نگاشته شده است، به بررسی سازوکارهای مذکور در راستای تضمین حقوق عامه و موانع تحقق احیای آن و سپس راهکارهایی برای رفع موانع پرداخته است.

همچنین در مقاله گردآوری‌شده به‌عنوان «درآمدی بر توان‌سنجی قوه قضائیه در مشارکت‌پذیری شهروندان در پرتو احیای حقوق عامه» توسط حسین عبدی و ولی رستمی در بهار ۱۴۰۱ به‌نحوه تکوین و تطور قوه قضائیه در حقوق عمومی ایران معاصر پرداخته و نتیجه گرفته‌اند که برای تحقق این مأموریت و ایجاد زمینه‌های امکان تحقق احیای حقوق عامه، نیاز به تجدید گفتمان و تغییر پارادایم است.

در این پژوهش تلاش خواهد شد تا جایگاه حقوق عامه در سیاست جنایی تقنینی شامل قوانین و مقررات، اسناد بالادستی و اندیشه‌ها و فرامین مقام معظم رهبری شناسایی و علل نقص این حقوق و چرایی عدم کشف آن مشخص و تحلیل گردد.

۲- مفهوم‌شناسی تحقیق

۲-۱- سیاست جنایی

اصطلاح سیاست جنایی به‌عنوان یک رشته مطالعاتی علمی، اولین بار توسط دانشمند آلمانی فون‌رباخ در کتاب حقوق کیفری او که در سال ۱۸۳۳ میلادی منتشر گردید، استفاده شده است (ترکی، ۱۳۹۹: ۱۸۵). سیاست جنایی به‌عنوان یک رشته علمی جدید، با موضوع کنش و واکنش علیه پدیده مجرمانه بیش از یک دهه است که در محافل دانشگاهی ایران به‌صورت جدی مورد توجه دانش‌پژوهان قرار گرفته است. افزایش تعداد مقالات، کتب و پایان‌نامه‌های دانشگاهی در مقطع کارشناسی ارشد و دکتری گواه این موضوع است.

به عقیده نگارنده سیاست جنایی شامل تمامی قوانین، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و سایر منابع حقوق کیفری می‌باشد که به‌عنوان یک برنامه جامع علیه پدیده مجرمانه یا منحرفانه اعم از انحرافات اجتماعی و جرم مورد تدوین قرار گرفته است. درواقع سیاست جنایی به‌عنوان مجموعه روش‌های اتخاذشده از سوی دولت و جامعه در جهت پیشگیری و کنترل پدیده مجرمانه و نشان‌دهنده نوع نگرش هر حکومت به جرم، مجرم و مجازات است (ترکی و دیگران، ۱۳۹۸: ۹۶). همچنین سیاست جنایی مجموعه‌ای از تدابیر کیفری و غیرکیفری است که وقوع پدیده‌های بزهکاری و حتی تشکیل کانون‌های انحراف تا پاسخ‌های جزایی و غیرجزایی را در بر دارد. یکی از اهداف سیاست جنایی، ارتقای سطح هنجارمحوری جمعی و صیانت از امنیت ملی جوامع است که راهبردهای این سیاست را به‌ناچار به استخدام تدابیر امنیت‌مدار وادار می‌سازد (مندنی، ۱۳۹۴: ۳۶).

متخصصان این رشته سیاست جنایی را به شاخه‌های مختلفی تقسیم کرده‌اند که ازجمله آن‌ها می‌توان به سیاست جنایی تقنینی، سیاست جنایی اجرایی، سیاست جنایی قضائی و سیاست جنایی مشارکتی نام برد. منظور از سیاست جنایی تقنینی فعالیت و مقررات و اصولی است که در قوانین عادی با الهام از قانون اساسی توسط مقنن پیش‌بینی می‌شود (نجفی‌توانا و حسینی، ۱۳۹۳: ۱۳۴).

۲-۲- حکمرانی مطلوب

شاخص‌های حکمرانی مطلوب حاکمیت قانون و ارزش‌های الهی، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی عدالت‌همگانی، مشارکت، شفافیت، نظام انتصابات شایسته و... می‌باشد (ترکی، ۱۳۹۹: ۹۱). از طرفی میل و اشتیاق به ایجاد نظام مدیریت مبنی بر قواعد حاکمیت از جمله جواب‌دهی، قانونمندی و یادگیری در تمام سطوح اداره کشور، توانمندی حاکمیت مطلوب را ایجاد می‌کند. ارائه تعریفی از حکمرانی، چالشی ظریف و پیچیده است. به‌نظر می‌رسد اگر بخواهیم با مفهوم حکمرانی بخوبی آشنا شویم، باید بفهمیم که حکمرانی چیست؟ حکمرانی مشابه دولت نیست. حکمرانی موضوعی است درباره نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط این‌ها با شهروندان و چگونگی اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده است. بخش خصوصی و جامعه مدنی هستند که هر یک سهمی مشخص در اداره مطلوب جامعه برعهده دارند. باتوجه به اینکه مفهوم خوبی در حکمرانی خوب، مفهومی هنجاری است، در نتیجه مبتنی بر ارزش‌ها و خاستگاه ذهنی نظریه‌پردازان طرح و ارائه خواهد شد (ایوبی‌پور و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۳۱).

۲-۳- چستی حقوق عامه

حقوق عامه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با حقوق شهروندی و حقوق بشر قرابت دارد،

اما در حقوق کیفری بیانگر مصداقی از مصلحت عمومی است و در فقه امامیه نیز در معانی متعددی به کار رفته است که معنای اصلی به کار گرفته شده در آن با مفهوم به کار رفته در حوزه حقوق اساسی و حقوق کیفری متفاوت است. در واقع می توان گفت حقوق عامه همچون ظرفی است که مظروف آن هر حقی است که به زیست جمعی انسان مرتبط است. (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۵۸) گستره حقوق عامه بیشتر از حقوق شهروندی است؛ بنابراین حقوق عامه الزاماً از موضوعات خاص حقوق شهروندی نیست، مانند حقوق عامه در امور اقتصادی، بانکی، صنایع، معادن و بازرگانی، سلامت اداری و مقابله با فساد، اما حقوق شهروندی در مواردی که دارای کلیت است قطعاً جزء مصادیق حقوق عامه محسوب می شود. سند امنیت قضائی قوه قضائیه بخشی را به وظیفه احیای حقوق عامه اختصاص داده است و در آن تضمین آن‌ها را از ضروریات وظایف نهاد داد ستانی دیده است. احیای حقوق عامه یکی از وظایف قوه قضائیه در بند دوم اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی است. این قوه در مرحله تصمیم سازی و صدور مصوبات قضائی و مراجع فراقوه‌ای که در آن عضویت دارد برای حفظ حقوق اساسی مردم، موضوع اصول نوزدهم تا چهل و سوم قانون اساسی، مانند تأمین امنیت یا سلامت و بهداشت عمومی و یا حمایت از تولیدات داخلی و یا حقوق مصرف کنندگان در تصمیمات مراجع مذکور اهتمام لازم را خواهد داشت.

۲-۴- یقه سفید

مجرم یقه سفید به فردی اطلاق می شود که با سوء استفاده از موقعیت شغلی قانونی خود، با ارتکاب اعمال غیرخشن به ظاهر قانونی منابع غیرقانونی به دست می آورد (سلیمی، ۱۳۹۱: ۵۵). مهم ترین مصادیق جرائم ارتكابی مجرمین یقه سفید عبارتند از: کلاهبرداری، فساد مالی (شامل ارتشاء)، جرایم کاری و استخدامی، جرائم مربوط به نقض حقوق مصرف کنندگان، جرائم مربوط به مواد غذایی و دارویی، جرائم زیست محیطی، جرائم رایانه‌ای و جرائم گمرکی (سلیمی، ۱۳۸۷: ۲۳۹). درباره مجرمین یقه سفید تحقیقات اندکی انجام شده و علت موفقیت آن‌ها در ارتکاب جرایم نرم در سطح کلان نیز در سایه این مطلب رخ می دهد. نهادهای عدالت کیفری که وظیفه پاسخ دهی به جرم را برعهده دارند مرکز اصلی مطالعات جرم شناختی خود را به مجرم اختصاص داده اند. بزه دیدگان جرم نسبتاً توسط نظام عدالت کیفری و همچنین جرم شناسان به فراموشی سپرده شده اند از طرف دیگر قالب مطالعات بزه دیده شناسی در سال های اخیر بر بررسی جرائم خشن متمرکز بوده و در این میان مطالعات اندکی به بررسی بزه دیده شناختی جرائم یقه سفیدها پرداخته اند (قورچه بیگی، ۱۳۹۴: ۲۱۷).

۲-۵- جایگاه حقوق عامه در اندیشه های رهبر معظم انقلاب اسلامی

اندیشه ها و تدابیر رهبر معظم انقلاب اسلامی به عنوان ولایت امر، مسیر اصلی حرکت جامعه را در

تحقق اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی و شکل‌گیری تمدن نوین اسلامی تعیین می‌کند. نظام حکمرانی قضائی از موضوعاتی است که با نظام اسلامی پیوند خورده است و همواره مورد تأکید و توجه رهبری معظم انقلاب بوده است و این به واسطه اهمیت عدالت در نظام خلقت و نیز فلسفه اصلی انقلاب اسلامی یعنی برقراری عدالت اجتماعی و اجرای احکام الهی در جامعه می‌باشد. معظم‌له در مناسبت‌های مختلف به اهمیت احیای حقوق عامه اشاره و تکالیفی را برای دستگاه قضائی و دیگر قوا تعیین فرموده‌اند از جمله فرمایشات ایشان مرتبط با این موضوع به قرار ذیل است:

رهبر معظم در بیانات خود در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه در دوازدهم تیر سال ۱۳۹۶ قوه قضائیه را پرچمدار احیاء و استیفای حقوق عامه و حمایت از آزادی‌های مشروع معرفی می‌کنند. «احیاء و استیفای حقوق عامه و حمایت از آزادی‌های مشروع مردم از وظایف مهم قوه قضائیه است و این قوه باید پرچمدار این موضوعات باشد و با مخالفان و معارضان حقوق عمومی در هر جایگاهی مقابله کند».

در این خصوص توجه به چند نکته حائز اهمیت است:

۱- اگرچه در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع از وظایف قوه قضائیه دانسته شده است لیکن این اصل نافی وظایف و مسئولیت‌های سایر قوا در این زمینه نیست؛ زیرا آنکه به موجب سایر اصول قانون اساسی از جمله اصل سوم و اصول ۳، ۴۵، ۴۴ و ۵۰ و همچنین در فصل سوم تحت عنوان «حقوق ملت» تکالیف متعددی برای سایر قوا مقرر شده که این تکالیف از طریق وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مختلف موقعیت اجرایی می‌یابد.

۲- در بیانات رهبری معظم به احیاء و استیفای حقوق عامه تصریح گردیده و از وظایف دستگاه قضائی دانسته شده است که بسیار دقیق و متقن است؛ زیرا تکلیف نظام اسلامی در خصوص عامه شامل مراحل و فرایندهایی است.

الف: شناسایی حقوق و تعیین ضمانت اجرا (وضع قاعده حقوقی) با رعایت حقوق و قواعد مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برعهده مجلس شورای اسلامی است که از طریق وضع قانون و تعیین سازوکار اجرایی، تطبیق مصوبات دولت با قانون در هیئت بررسی و تطبیق و نظارت بر طرز کار دستگاه‌ها از طریق کمیسیون اصل ۹۰ و... این تکلیف را اعمال می‌نماید. بدیهی است اگر دولت محدودیت یا تضییعی برای حقوق مردم فراهم کند، مجلس می‌تواند مصوبه مذکور را لغو کند همچنین ساختار و سازوکار اجرایی حفظ، صیانت و احیای حقوق عامه را مجلس تدوین می‌نماید.

ب: ایفا و اجرای حقوق عامه: این وظیفه با لحاظ اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران از جمله اصل سوم برعهده قوه مجریه است و وزارتخانه‌های مختلف و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد در این زمینه در حدود مأموریت خود مسئولیت دارند. مانند وزارت آموزش و پرورش در مورد ایفا و اجرای عدالت آموزشی، وزارت بهداشت در مورد حقوق مردم بر سلامت و بهداشت عمومی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست در مورد حق بر سلامت محیط زیست سالم و امنیت غذایی...

پ: استیفا و احیای حقوق عامه: در مواردی که به واسطه ترک فعل و عدم ایفای تکالیف قانونی دستگاه‌ها حقی از حقوق عامه در مرحله نقض یا فوت قرار گیرد؛ یعنی اقدام کافی و مناسب توسط دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های متولی حفظ و ایفا و اجرای حقوق عامه انجام نشده باشد، قوه قضائیه دخالت می‌کند. البته علاوه بر این‌ها نهاد دادستانی به عنوان مدعی‌العموم وظیفه مطالبه‌گری حقوق عامه و نیز اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای جلوگیری از نقض این حقوق و تعقیب قانونی نقض‌کنندگان را با رعایت ترتیبات قانونی برعهده دارد. از این رو قوه قضائیه به عنوان نهاد اصلی مطالبه‌گر و احیاءکننده حقوق عامه محسوب می‌شود و در این معنا نباید در جایگاه مجری قرار گیرد (راعی و زمانیان جهرمی، ۱۳۹۶: ۱۹۶-۱۷۵).

۲-۶- جایگاه حقوق عامه در سند تحول قضائی

منظومه فکری رهبری معظم انقلاب در رابطه با قضا موجب گردید سند تحول قضائی به عنوان نقشه راه دستگاه قضائی در سال ۱۳۹۷ تدوین و ابلاغ گردد و در سال ۱۳۹۹ با اصلاحاتی ارتقاء یافت. این سند که به تأیید کلی مقام معظم رهبری رسیده به عنوان یکی از اسناد راهبردی و بالادستی دستگاه قضائی بوده و معظم‌له همواره به شکل‌گیری دستگاه قضای اسلامی و حرکت دائم به سمت نظام قضائی مطلوب و اجرای عدالت در عمل تأکید فرموده‌اند. در سال ۱۴۰۳ با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده و ضرورت بازنگری و روزآمدسازی سند «سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳» توسط ریاست محترم قوه قضائیه حضرت حجت‌الاسلام والمسلمین محسنی اژیه ابلاغ گردید.

در این سند احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع به عنوان مأموریت دوم دستگاه قضائی بیان و چالش‌های عمده در این زمینه شامل فراوانی مصادیق تضییع حقوق عامه، کثرت مصادیق تضییع حقوق ایران و ایرانیان در عرصه بین‌المللی مورد تصریح قرار گرفته است و برای هر کدام از چالش‌های مذکور عوامل آن، راهبردها و راهکارهایی آمده است.

۳- روش‌شناسی تحقیق

این تحقیق از نوع تحقیقات کیفی و به لحاظ روش اجرا، توصیفی - تحلیلی است. در این

پژوهش، با تحلیل، در این راستا، با واکاوی دقیق قوانین، مقررات، اسناد موجود و بررسی نظریه‌های حقوق‌دانان و جرم‌شناسان صاحب‌نظر، داده‌های مربوط را جمع‌آوری و سپس به تجزیه و تحلیل داده‌ها و اطلاعات موجود پرداخته شده است.

۴- یافته‌های تحقیق

۴-۱- آسیب‌شناسی احیای حقوق عامه و کشف نقض آن:

با تحلیل وضعیت موجود و در نظر گرفتن انتظارات رهبری معظم انقلاب در زمینه حقوق عامه و ترسیم وضع مطلوب از منظر نظام حکمرانی مطلوب و ساختار حقوقی مناسب برای احیای حقوق عامه و کشف موارد نقض آن آسیب‌های وجود دارد مهم‌ترین این آسیب‌ها عبارتند از:

الف- ضعف در رویکرد های اساسی

رویکرد های قدیمی، سنتی، منفعل، غیر پیشگیرانه، واکنشی و نبود نگاه جامع و فقدان رویکرد حل مسئله از جمله آسیب‌های عمده در این زمینه محسوب می‌شود. همچنین وجود و غلبه رویکردهای تنبیهی و سزادهی در نظام عدالت کیفری به جای توسعه و تعمیق رویکردهای ترمیمی اعم از ترمیم وضعیت بزه‌دیدگان و آسیب‌دیدگان اجتماعی، ترمیم و اصلاح بزه‌کاران و ترمیم ساختارهای ناقض حقوق عامه از اشکالات عمده در این زمینه می‌باشد.

ب- ضعف امنیت حقوقی و قضائی

امنیت حقوقی به عنوان یکی از اصول مسلم حقوق عمومی دارای جایگاهی ویژه در نظام‌های حقوقی است. این اصل مهم مؤلفه‌های مشخصی دارد که در دو حوزه عمده ضامن کیفیت قوانین و نظام حقوقی و ضامن وضعیت حقوقی شهروندان قابل بررسی است. بررسی این دو زمینه در تحقق حقوق عامه کمک شایانی می‌کند و تاکنون توجه چندانی به نقش این اصل و مؤلفه‌های آن در تحقق حقوق عامه نشده است. اصولی مانند شفافیت، انسجام و سهولت دسترسی به قوانین، اعتماد مشروع، اصول قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها و عطف به ماسبق نشدن قوانین و احترام به حقوق مکتسبه، می‌تواند حقوق عامه را در بخش صیانت از آزادی‌های فردی مشروع و گسترش آنان، مطابق تکلیف اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تضمین نماید. تکلیفی که صراحتاً برعهده حاکمیت و به‌ویژه برعهده قوه قضائیه است.

اصول حاکم بر هر نظام حقوقی، استحکام و دوام قوانین، شفافیت و پویایی حقوقی، توانایی ایجاد حسن عدالت و امنیت در جامعه و میزان حمایت از حقوق عامه و آزادی‌های مشروع و گسترش عدالت در جامعه است. یکی از مهم‌ترین این اصول، اصل امنیت حقوقی و قضائی است اصول ناظر بر امنیت

حقوقی غایت مشترکی دارند که شامل اعتماد به قانون و نظام قضائی، مرجع بودن نظام قضائی و احساس امنیت و آرامش می‌باشد. (حسینی نصرآبادی و ناروقه، ۱۳۹۸: ۱۴۲-۱۱۹)

پ- ضعف مشارکت عمومی

همان‌طور که مشارکت مردم در حفظ و صیانت از حقوق عامه جهت پایش و نظارت در جهت جلوگیری از نقض و مصادیق آن، موجبات کامیابی آن را به ارمغان می‌آورد، از طرفی هم تعقیب و پی‌جویی این موارد با چالش‌ها و فرازوفرودهای خاصی مواجه می‌گردد. از عمده‌ترین این چالش‌ها، زیرساخت‌های معیوب و مشکلات خرد و کلان در شاکله نظام اداری و ساختار و چرخه‌های ناقص و معیوب در راهبری و مدیریت کلان هستند. باتوجه به اینکه نظام اداری در سطح کلان اصولاً نامشارکتی می‌باشد و همچنین وجود عملکردهای راهبردی در سه حوزه قانونگذاری، اجرا و قضا و نیز مدیریت شهری از حضور آحاد مردم استقبال جدی به عمل نیاورده و موانعی را برای حضور جامعه مردمی در تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌کنند. به عنوان نمونه سامپسون، مورنف و گانن-روولی بیان می‌دارند که مشکلات محلات؛ مشارکت اجتماعی مردم در امور اجتماعی را بسیار دشوار می‌کند. مشارکت به دلیل، ظرفیت‌های موجود برای تضعیف انسجام اجتماعی، تضعیف روابط اجتماعی و کارآیی جمعی پایین همراه با عدم تحقق وعده‌هایی که توسط افراد مسئولان در ابتکارات قبلی داده شده است، باعث می‌شود افراد در سطح محلات تمایلی به شرکت در برنامه‌های جدید نداشته باشند. لذا نقش مدیریت شهری نه تنها از دیدگاه شهرسازی بلکه از دیدگاه جامع صیانت از حقوق مردم در عرصه‌های مختلف حائز اهمیت است.

ت- ضعف انسجام و هم‌گرایی ساختارهای موجود

انسجام، یکپارچگی و هم‌گرایی ساختارهای مسئول برای کنترل اجتماعی ضروری است؛ ساختارهای دولتی و رسمی هم‌گرایی لازم را در فرایندهای مختلف شناسایی، ایفا و اجرا و نیز احیاء و استیفای حقوق عامه و مقابله با موارد نقض آن ندارند. در نتیجه عملکردها، نتایج قابل‌قبولی را به همراه نداشته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد به علت جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های مختلف و عدم هم‌گرایی مابین نهادهای مسئول به‌ویژه در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی، تاکنون نتایج مثبتی حاصل نشده است. بانک مرکزی، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات کشور، سازمان تعزیرات حکومتی، دفاتر ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات، سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی ویژه ریاست جمهوری، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان ملی استاندارد، هیئت عالی نظارت، هیئت نظارت بر اجرای قانون اساسی، سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان، دادستانی، دادسرای انتظامی قضات، دفتر اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی، دفتر صیانت از حقوق

شهروندان و... از جمله دستگاه‌هایی هستند که وظایف اجرایی و نظارتی متعددی را برعهده دارند اما انسجام و هم‌گرایی کافی را ندارند.

ث- ضعف روشمندی، هوشمندی و اثربخشی نظارت‌ها

در تعریف نظارت می‌توان گفت: این فرایند عبارت است از انعکاس نظام‌مند و مستمر بازخوردهای محیطی به منظور ارتباط سطح سلامت و کارآمدی. گستره زمانی نظارت می‌تواند مربوط به اتفاقات گذشته باشد (نظارت واکنشی ۱)، مربوط به برهه زمانی کنونی باشد (نظارت کنشی ۲) و یا مربوط به زمان آینده باشد (نظارت فراکنشی ۳) برابر اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین و نظارت بر حسن جریان امور تشکیلی گردیده است و علاوه بر آن دستگاه‌های متعدد دیگری مانند نهادهای امنیتی، انتظامی، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات و مانند آن وظایف نظارتی را به موجب قانون برعهده دارند. در این میان سازمان بازرسی کل به عنوان فراگیرترین دستگاه نظارتی کشور محسوب می‌گردد. تبصره اصلاحی مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵ ماده (۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌دارد «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن جریان امور» بنابراین سازمان مذکور نظارت بر اصل حاکمیت قانون و عدم تخطی از آن را برعهده دارد و در ادامه این وظیفه، چنانچه شاهد انحراف و نقض حقوق عامه گردد، باید پیشنهادها لازم و متناسب را برای اصلاح امور (اصلاح ساختارها و فرایندهای منجر به نقض و جبران نقض حقوق) ارائه دهد و این پیشنهادها برابر ماده ۱۰ همان قانون برای دستگاه‌های اجرایی الزام‌آور محسوب می‌شود. لذا صرف اعلام تحقق موارد نقض دامن‌دار و مزمن و تعقیب برخی ناقضان، بدون چاره‌اندیشی برای حل مسئله، حاکی از تداوم ساختارها و فرایندهای نقض‌کننده حقوق عامه می‌باشد. این مسئله از چالش‌های اساسی فراوانی و استمرار نقض حقوق عامه می‌باشد که نیازمند آسیب شناسی قوانین و اثربخشی عملکرد دستگاه‌های نظارتی است.

ج- سایش و فرسایش سرمایه اجتماعی ضعف رضایتمندی، اعتماد عمومی

اعتماد از جمله ارکان اساسی تعیین‌کننده مشارکت است. هرچقدر که میزان اعتماد افراد به یکدیگر و در کل اعتماد اجتماعی افزایش یابد، مشارکت در امور خیر و طرح‌های اجتماعی نیز افزایش خواهد یافت؛ فقدان همین مؤلفه خود نیز یکی از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری انزوای اجتماعی است. ریشه این مفهوم را باید در سرمایه اجتماعی جستجو کرد. سرمایه اجتماعی بر فرایند توسعه انسانی و

اجتماعی، تسهیل کنش‌ها، توسعه فرهنگی، سیاسی و اقتصادی، کاهش آسیب‌های اجتماعی، احساس سلامت، رضایت و شادی افراد مؤثر است. «فوکویاما» در تعریف سرمایه اجتماعی دو جنبه عینی و ذهنی، یعنی شبکه روابط رسمی و غیررسمی و اعتماد اجتماعی را مورد توجه قرار می‌دهد. وی کارکرد اصلی سرمایه اجتماعی را تسهیل همکاری و مشارکت گروهی برای تحقق اهداف فردی و جمعی و کمک به توسعه اقتصادی- سیاسی و فرهنگی می‌داند. همچنین مشارکت مردم در مسائل اجتماعی به رضایت عموم مردم از عملکرد دستگاه قضائی ارتباط دارد. مفهوم نارضایتی نقطه مقابل رضایت عمومی است.

چ- ضعف تولید گفتمان و فقدان الگوهای جامع همکاری بین دستگاهی و مشارکتی

گفتمان سازی مجموعه‌ای از گفتارهاست که حول یک محور مشخص دور می‌زند؛ به عبارت دیگر گفتمان، بازنمایی نوعی، خاص از معرفت درباره یک موضوع است که به آن موضوع جهت و سمت و سو می‌دهد و در جریان عمل اجتماعی، به صورت تبادل گفتار و معنا بین افراد جامعه ایجاد می‌شود. گفتمان معرفت افراد را نسبت به موضوعی بازنمایی می‌نماید و قدرتی دارد که افراد را به انجام کاری وادار می‌کند؛

گفتمان سازی در اصل، فرایند تبدیل و یا ورود نظریه یا گفتمان‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به ادبیات رایج جامعه و زندگی مردم است که با شناخت جامعه هدف و استفاده از ابزار رسانه و آموزش صورت پذیرفته و تلاشی است برای همگانی سازی، عمومیت بخشی و درونی سازی پدیده الگویی خاص که اغلب زمان بر و فرایندی است. هدف اساسی گفتمان سازی، ایجاد اراده تغییر است که این امر جز با تصویر سازی مثبت از پیشرفت به عنوان خیر عمومی در اذهان اعضای جامعه و حس دوری گزینی از عقب ماندگی‌های کنونی اتفاق نمی‌افتد. یکی از گام‌های اولیه برای افزایش مشارکت اجتماعی در کنترل اجتماعی، گفتمان سازی راجع به حقوق عامه و مشارکت در پیشگیری از موارد نقض این حقوق است.

تحلیل و بررسی جرائم آسیب‌های اجتماعی نشان می‌دهد که الگوهای دولتی مقابله با بزهکاری آسیب‌های اجتماعی شکست خورده است و ادامه این روند و مشارکت ندادن مردم در مسائل اجتماعی نیز یکی از موانع توسعه است. الگوی غالب در دستگاه قضائی و نهادهای اجرایی در کنترل اجتماعی، پیگیری راهبردهای نامشارکتی است. مشخص است که نظام اداری و قضائی ایران در راستای مشارکت پذیری بیشتر استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، نیازمند تغییر رویکرد جدی است.

ح- ضعف ضابطان تخصصی

باتوجه به ضرورت مواجهه تخصصی با جرائم، روند واکنش به جرائم در حال افتراقی شدن است.

تعیین قضات ویژه، وکلای مورد اعتماد، بهره‌گیری از کارشناسان و ضابطان تخصصی، کوتاه‌شدن زمان ابلاغ اوراق قضائی و تأکید بر رسیدگی سریع، شواهد عینی بر این موضوع است و در این میان، نگاه به وظایف ضابطان تغییری نکرده است. به این معنا که واگذاری امور به این قشر همچنان به سلیقه مقام قضائی بوده و حسب مورد به فراجا، واجا یا سازمان اطلاعات سپاه واگذار می‌شود.

۴-۲- بایسته‌های اساسی در احیای حقوق عامه و کشف نقض آن

اگرچه در زمینه صیانت از حقوق عامه در سال‌های اخیر قوه قضائیه و دیگر قوا گام‌های بلندی برداشته شده است، لیکن باتوجه به مطالب پیش‌گفته وضعیت موجود با وضع مطلوب از منظر نظام حکمرانی مطلوب و ساختار حقوقی مناسب برای احیای حقوق عامه و کشف موارد نقض آن فاصله زیادی مشاهده می‌شود. برخی بایسته‌ها برای کاهش فاصله موجود و رفع و کنترل آسیب‌ها از نظر محقق عبارتند از:

الف- بایسته اصلاحات رویکردی

از بایسته‌های مهم برای احیای حقوق عامه و تشخیص موارد نقض، اتخاذ رویکرد مواجهه فعال و پیشگیرانه است. در این زمینه فصل سوم مبحث سوم از سند تحول قضائی به چرخش‌های تحول‌آفرین اشاره دارد چرخش‌های تحول‌آفرین در جهت‌گیری‌های کلان قوه قضائیه است که چارچوب اصلی این چرخش‌ها عبارتند از همکاری و هم‌افزایی سازنده و مؤثر با سایر قوا به جای نگاه بخشی به قوه قضائیه، مواجهه فعال و ایجابی به جای مواجهه منفعل و پسینی در حکمرانی قضائی، غلبه رویکرد گسترش‌دهنده عدل و حامی حقوق عمومی و آزادی‌های مشروع به جای رویکرد دادخواست محور و اکتفا به انجام حداقلی، مدیریت مشارکت جو و مردم‌محور به جای محافظه‌کاری و مصلحت‌اندیشی، رویکرد نظارت‌های مستمر، همه‌جانبه، هوشمند و همگانی به جای نظارت‌های گذشته‌نگر و موردی، و همچنین نظارت‌های همه‌جانبه، پیشرو و تهاجمی در حوزه حقوق بشر و بهره‌مندی از دانش‌های نو، بین رشته‌ای و تجارب جدید بشری.

ب- بایسته امنیت حقوقی و قضائی

اصل امنیت حقوقی به تبیین وضعیت حقوقی شهروندان می‌پردازد، به این معنا که هر شهروند به‌صرف تعلق به جامعه باید از وضعیت حقوقی معین و مشخصی برخوردار باشد و خود نیز از این وضعیت حقوقی و توالی آن آگاه باشد. اصل امنیت حقوقی از آن رو اهمیت می‌یابد و به‌عنوان پیش‌شرط تحقق حقوق و آزادی‌های شهروندی مطرح می‌شود که بهره‌مندی هر شهروند از این حقوق و آزادی‌ها منوط به آن است، که هر شهروند از وضعیت حقوقی خویش، حق‌ها و تکالیف ناشی از آن آگاه بوده و از این وضعیت بهره‌مند گردد. این اصول و مؤلفه‌ها مستندات محکمی در فقه همچون قبح عقاب بلا بیان، اصل برائت،

حرمت مال، جان و عمل انسان و قاعده لا ضرر و... دارند. اصل امنیت قضائی نیز به این معنا است که مردم در مراجعه به دستگاه قضائی، از اصول دادرسی منصفانه و عادلانه بهره‌مند شوند و در مراحل مختلف دادرسی احساس امنیت، آرامش، اعتماد نمایند و نظام قضائی را ملجأ بدانند.

این اصول در تحقق حقوق عامه جایگاه مشخصی دارند که می‌تواند از طریق نهاد دادستانی مورد حمایت قرار گیرند و از این طریق از وضعیت حقوقی و کیفیت قواعد حاکم بر حقوق آن‌ها توسط نهادهای اداری کشور حراست نمود. در برخی موارد ضمانت اجرایی نیز برای آن در قوانین متفاوت اشاره و تصریح شده است که جا دارد نهاد دادستانی در این امور ورود کرده و پیگیری‌های قانونی را انجام تا از اصل امنیت حقوقی و قضائی شهروندان حفاظت گردد.

قوه مقننه به عنوان نهادی که واضح و ناظر اجرای قوانین است و همچنین مسئولیت تنقیح قوانین را برعهده دارد، دارای نقش اساسی در حمایت از امنیت حقوقی شهروندان می‌باشد. نهاد دیگر ملزم به رعایت اصل امنیت حقوقی قوه مجریه است. این نهاد به دلیل عهده‌دار بودن ابتکار لوایح قانونی و مدیریت اعمال اداری ارتباط گسترده‌ای با تحقق امنیت حقوقی است، بی‌گمان ضابطه‌مند کردن تدوین لوایح و اختیارات گزینشی در بخش مدیریت اعمال اداری ضامن حفظ امنیت حقوقی شهروندان از سوی این قوه خواهد بود.

پ- بایسته مشارکت عمومی

هموارکردن و برطرف کردن یکایک نقص‌های رؤیت‌شده نیازمند همفکری و تجمع مردمی برای رویارویی با نابسامانی‌های موجود در دو سطح خرد و کلان می‌باشد و نیازمند ارائه ایده‌های راهبردی و تصمیم‌گیری‌های شایسته است. نمونه‌ای از این راهبردها ایجاد زمینه دانایی در بین مردم و همچنین بسترسازی برای مشارکت و حضور مردمی نسبت به تصمیمات و برنامه‌ها در مدیریت شهری است. به نظر می‌رسد شهروندان از شناخت و بینش کافی در نظارت همگانی بهره‌مند نیستند لذا آگاهی بخشی و ارائه آموزش‌های لازم به مردم و تمهید مشارکت آنان در مسائل مهم مدیریتی جامعه، امور عمومی و نیز سیاست‌های جنایی در امور قضائی و اجرایی، امری مهم و از موجبات گستردگی حضور آنان در تمامی عرصه‌های ملی و بین‌المللی در جهت صیانت و حمایت از حقوق خود و جامعه است. این آگاهی و حضور مشارکتی، باعث اصلاح تصمیم‌گیری‌های نظام حکمرانی در جهت مصالح عمومی است. در این میان نبود رسانه کارآمد است و همچنین اخبار مربوط به نقض پیاپی حقوق عمومی و نداشتن راهکار برای حل مسئله موجب بی‌تفاوتی مردم نسبت به اوضاع و احوال اجتماعی و کاهش شراکت فکری می‌گردد. حفظ نشاط و زنده نگهداشتن روحیه امید به آینده از عوامل مهم ارتقای روحیه تعهد درونی، پابندی، ایثار و نیک‌رفتاری در بین عموم است که همواره مورد تأکید رهبری معظم

انقلاب قرار گرفته است.

شرط اول مشارکت مردم برای صیانت از حقوق مردم اطلاع یافتن، روحیه انقلابی و دغدغه مندی آن‌ها نسبت به مسائل اجتماعی است.

شرط دیگر؛ یادگیری توانایی ارتباط و مهارت رویارویی با موارد نقض حقوق عامه است که مدل سازی و شبکه سازی در این زمینه، نقش مؤثری در کیفیت مشارکت مردم ایفا می نماید. البته همواره برای برخی مردم انگیزه های مادی نیز مطرح می باشد؛ لذا پیش بینی پاداش برای گزارش های مهم از مصادیق نقض حقوق عامه می تواند در کشف و مقابله بهنگام مؤثر باشد. مردم باید نتیجه مشارکت خود را در زندگی شخصی و یا در سطح سکونت منطقه ای به صورت قابل لمس مشاهده کنند. به این منظور باید پیگیری شود تا هزینه این مشارکت ها کاهش یافته و سود و منافع فردی و محلی این مشارکت فهمیده شود.

ت- بایسته انسجام، یکپارچگی و هم گرایی ساختارهای موجود

باتوجه به ضعف های ساختاری، فرایندی و عملکردی موجود در دستگاه های متعدد مسئول در حوزه حقوق عامه و بین رشته ای بودن موضوعات به لحاظ علمی و مطالعاتی و بین بخشی و بین دستگاهی بودن مسائل به لحاظ اجرایی و نظارتی، لازم است این ساختارها به همراه دیگر عناصر و ارکان مشارکت اجتماعی، زمینه های یک هم گرایی قابل قبول را برای صیانت از حقوق عامه و جلوگیری از تکرار موارد نقض این حقوق فراهم کنند. رسیدن به این هدف در مواردی نیازمند اصلاح قوانین ساختارها، فرایندها و چرخه های ناقص و معیوب در بخش های مختلف کشور است.

بهبود کمی و کیفی شاخص های حکمرانی مطلوب، اصلاح نظامات مختلف اداری، بهبود شیوه های راهبری و مدیریت، خدمات صحیح و مدیریت شایسته، مسئولیت پذیری و پاسخ گویی موضوعاتی هستند که می تواند به کارایی و اثربخشی بیشتر و نیز اعتماد عمومی که لازمه اجماع همگانی و هم گرایی مؤثر است، کمک کند.

ث- بایسته روشمندی و هوشمندی نظارت ها

روشمندی نظارت ها، الکترونیکی و هوشمندسازی فرایندهای نظارت و همچنین هم گرایی اطلاعاتی از طریق نظام آماری جامع و تعامل بانک های اطلاعاتی دستگاه های نظارتی، لازمه کنترل اجتماعی به منظور کاهش موارد نقض حقوق عامه و کشف بهنگام آن است. در این خصوص بهبود روشمندی و شیوه های اجرای بند الف ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۶۵ آیین نامه اجرایی قانون مزبور حائز اهمیت است. همچنین از این منظر ضرورت تقدم نظارت ها بر بازرسی ها با رویکردهای پیشگیرانه تقویت می گردد (حجتی و مزگی نژاد، ۱۳۸۷: ۴۹-۲۹).

ج- بایسته‌های نظارت همگانی مؤثر

سازوکارهای نظارت همگانی نیز می‌تواند از شیوه‌های مختلف از قبیل توسعه سامانه‌های گزارش‌گیری و شکایت شهروندان با هدف ایجاد بستر تعاملی مناسب، مدیریت منسجم و یکپارچه گزارش‌ها، برگزاری نشست‌های رودررو با شهروندان، ارتقای سامانه‌های شفافیت، مداخله‌دادن بسترسازی جلب مشارکت در ارزیابی‌های عملکرد مدیران دنبال نمود؛ لیکن اصلی‌ترین پشتوانه فعال‌کننده نظارت همگانی، توجه به مقوله مسئولیت اجتماعی است که در آن تمامی افراد در شبکه‌ای مترکم از وابستگی‌های متقابل، خود را متعهد و مسئول در برابر حفظ محیط، امکانات و ارزش‌ها دانسته و به‌عنوان یک کنشگر اجتماعی اقدام به فعالیت می‌کنند. نظارت همگانی یک نظارت غیررسمی، مردمی و عمومی است. این نظارت می‌تواند سازمانی و یا انفرادی باشد که میزان تأثیرگذاری آن در نوع سازمان یافته بیشتر است.

نظارت همگانی، در قانون اساسی و دیگر قوانین جاری پیش‌بینی شده و راهکارهای متعددی برای گسترش آن تعریف شده است که از جمله آن‌ها، اصل ۸ قانون اساسی درباره نظارت عمومی و همگانی، اصل ۲۴ قانون اساسی درباره نظارت از راه آزادی مطبوعات، اصل ۲۶ قانون اساسی درباره نظارت از راه احزاب و تشکل‌های سیاسی، اصل ۲۷ قانون اساسی درباره نظارت از راه برگزاری تجمع و راهپیمایی‌ها و اصل ۱۷۳ قانون اساسی درباره رسیدگی به شکایت‌ها، تظلم‌ها اعتراض‌های مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی می‌باشد. (پیرعلی، ۱۳۹۰: ۶۷).

چ- بایسته رضایتمندی، اعتماد و سرمایه اجتماعی

ارتقای شاخص‌های حکمرانی مطلوب یا متعالی، مدیریت شایسته، بهبود وضعیت ارائه خدمات، ارتقای اخلاق و رفتار فردی و جمعی، افزایش اعتماد و موارد مشابه دیگر می‌تواند رضایت عمومی را به دنبال داشته باشد. تا زمانی که مردم از وضعیت کنونی احساس رضایت نداشته باشند و امید بهبودی وضعیت را در آینده به‌صورت خوشبینانه‌ای نداشته باشند از مشارکت در امور خودداری می‌کنند (باقری زنوز و علمی، ۱۳۸۸: ۱۳۸-۱۲۵).

ح- گفتمان‌سازی و تدوین الگوهای همکاری جمعی و مشارکتی

برای دستیابی به سیاست‌جنایی مشارکتی پی‌شگیری بهتر از آسیب‌های اجتماعی و پاسخ‌دهی مناسب‌تر به موارد نقض حقوق عامه، نیازمند اصلاح و ترمیم برخی از رویکردهای سیاسی و سیاست‌های اجتماعی هستیم. در گام اول، در جهت دستیابی به مشارکت اجتماعی حداکثری، نیازمند نظام سیاسی و حاکمیتی با خصیصه مشارکت‌پذیری مطلوب‌تر هستیم. لازمه مشارکت اجتماعی، شکل‌گیری حاکمیتی مشارکت‌پذیر و جامعه‌ای مشارکت‌جو به موازات هم است. به اصطلاح

«مشارکت، مشارکت می‌آورد» که این امر نیازمند تقویت فرهنگ مشارکتی شهروندان نیز می‌باشد. مشارکت اجتماعی وظیفه‌ای همگانی است و به‌همین خاطر شبکه‌سازی و ارائه مدل‌های مناسب و ایجاد زمینه‌های انگیزشی مشارکت برای نقش‌آفرینی همگانی ضرورت دارد. مدیر اجرایی سازمان بین‌المللی شفاف‌سازی نیز اعتقاد دارد: تنها دولت نیست که مسئول کاهش فساد است. مجلس، نهادهای مدنی، صاحبان مشاغل، رسانه‌ها و حتی شهروندان عادی نیز در کاهش فساد مسئول هستند. از آنجا که فساد برای همه نامطلوب است، مبارزه با آن نیز یک مسئولیت مشترک است؛ به‌همین خاطر انجام این وظیفه نیازمند ایجاد بسترها و شبکه‌های مختلفی برای انسجام در همکاری است (جلیلی، ۹۷: ۳۴-۱). جهت شرکت در کنترل جمعی ایجاد پل‌های ارتباطی بین افراد و ساختارهای مختلف الزامی است. راه وصل شدن و ارتباط شخص با اشخاص، تشکیل شبکه‌های اجتماعی گوناگون است. به‌عنوان نمونه تشکیل شبکه اجتماعی در سطح منطقه و محله و ظرفیت‌سازی در این زمینه مقدمه مشارکت است. افزایش ظرفیت جامعه، تعامل سرمایه‌های انسانی - سازمانی و سرمایه‌های اجتماعی از طریق افزایش شبکه‌های اجتماعی، می‌تواند برای حل مشکلات جمعی از جمله چالش‌های مربوط به نقض و دشواری کشف آن راهگشا باشد.

گسترده‌ی شبکه‌های اجتماعی مرتبط با پیشگیری، موجبات درگیر شدن گروه‌های مختلف مردم را با موارد نقض حقوق عامه را فراهم می‌سازد و این موضوع ثمره‌های بی‌شماری را به ارمغان می‌آورد. این شبکه‌ها نباید افراد جامعه را فقط در هنگام مشارکت طبقه‌بندی کنند و حتی المقدور باید راه را برای مشارکت همگان باز نمایند. گسترده‌ی های اجتماعی باید بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را تحت پوشش خود قرار دهد تا احساس کم‌بودن در این جامعه و اجازه‌ی خطور افکار نادیده‌گرفته شدن و بی‌فایده‌بودن رشد ریشه نندواند. به‌طور مثال تأثیر مثبت این رویکرد را در مشارکت دادن مردم در امر گزارش ساختمان‌ها و مراکز ناایمن توسط دادستانی کل به‌عنوان یک تجربه موفق شاهد بودیم. (خلوصی، ۱۳۹۱: ۶۷-۴۵)

نتیجه‌گیری

در این پژوهش تلاش شد تا چپستی حقوق عامه و جایگاه آن در سیاست جنایی ایران و اسناد بالادستی در قالب یک الگوواره بیان و اهمیت آن برجسته گردد. نقض حقوق عامه به‌عنوان یکی از آسیب‌های عمده و جدی در راستای تحقق حکمرانی مطلوب بوده و به ۲ جهت اصلی یقه سفید بودن اکثریت ناقضان این حقوق و فقدان بزه‌دیده خاص کشف به‌موقع و مؤثر این حقوق با چالش جدی مواجهه است در این راستا و باتوجه به جدیت قوه قضائیه به جهت تکلیف قانونی و تأکید مقام معظم رهبری در قالب فرامین و اندیشه‌های عام همت خود را درباره تحقق این حقوق مصروف دانسته است. شکل‌گیری و گسترش مشارکت عمومی بیش از هر چیز بسته به گرایش و خواست عامه مردم است.

نیازمند مشارکت‌پذیری ساختارهای سه‌گانه حکومتی است؛ چرا که هر سه نهاد به نوعی هم متولی شناسایی، ایفا و اجرا، احیاء و استیفای حقوق عامه هستند و هم خواسته و یا ناخواسته، گاه خود باعث نقض مصادیق این حقوق به شمار می‌روند. مشارکت‌پذیری ساختارهای موجود و افزایش مشارکت مردم در جهت صیانت از حقوق عامه باید هم در حوزه قانونگذاری و هم اجرای قانون و هم نظارت و احیای این حقوق در موارد نقض به صورت همزمان و به موازات یکدیگر دنبال شود؛ اما ضعف و عدم کفایت نظام حکمرانی در ابعاد مختلف و کاهش سرمایه اجتماعی و اعتماد به ساختارهای رسمی و بی‌تفاوتی اجتماعی، رسوب فرهنگ نامشارکتی و... از مهم‌ترین موانع مشارکت مردم در کنترل اجتماعی نسبت به نقض مصادیق حقوق عامه است که لازم است جهت کاهش این چالش‌ها راهکارهای مختلفی دنبال شود. ایجاد درگیری ذهنی در مردم، افزایش تعهد و وابستگی اجتماعی، تعریف و تبیین ارزش‌های جمعی، تعریف راه‌های نوین در جهت هم‌گرایی و نظارت همگانی، گفتمان‌سازی و تربیت الگوهای مشارکتی و فعال در این حوزه و از همه مهم‌تر شفافیت و جریان آزاد اطلاعات و نقش‌آفرینی بیشتر اصحاب رسانه می‌تواند به بهبود وضعیت در این رابطه کمک کند. عدم کفایت نظام حکمرانی مطلوب، اشکالات وارد بر شاکله نظام اداری و نظامات اقتصادی بانکی مالیاتی بورسی و خلأها و کاستی‌های قانونی در زمینه پیگیری حقوق عامه و دستورالعملی اقدام‌نمودن دادستان‌ها بدون مبنای قانونی، ضعف ضمانت اجرای ترک وظایف قانونی (ترک فعل‌های مدیران و کارمندان)، ضعف سامانه‌های شفافیت و جریان آزاد اطلاعات، ضعف نظام انتصابات شایسته، فراهم‌نبودن بستر مشارکت‌های مردمی و تشکل‌های مطالبه‌گری مردمی، تکثر و عدم انسجام و یکپارچگی نهادهای نظارتی و ضعف نظارت‌های الکترونیکی و هوشمند، نبود نظام جامع آماری در حوزه فراوانی نقض حقوق عامه، وجود ساختارها و فرایندهای فسادخیز و چرخه‌های معیوب و ناقص از جمله امضاءهای طلایی و موقعیت‌های رانت‌جویی و تعارض منافع، یقه‌سفیدبودن ناقضان حقوق عامه باعث گردیده تا کشف نقض حقوق عامه با دشواری همراه گردد. در این راستا گذر اندیشه به عمل و تغییر رویکرد و انگاره‌ها در راستای مواجهه فعال و پیشگیرانه از نقض حقوق عامه و رجوع به تفکرات و ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی و ایجاد مشوق‌های راهبردی و کارآ همراه با هوشمندی و صیانت از اطلاعات ناظران و گزارشگران و گذشت از نمادین‌گرایی و تولید گفتمان مشترک با جامعه و همچنین توسعه ضابطان تخصصی و تقویت نقش حمایتی و اجتماعی دادستان‌ها با پیش‌بینی ساختارهای مناسب در حوزه سرپرستی و امور حسبی در این‌باره قطعاً از عوامل مؤثر در کشف نقض حقوق عامه خواهد بود.

منابع

- اصحابی، فاطمه، پروین، خیرالله (۱۴۰۱)، آسیب شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مفهوم ذی نفع، دوفصلنامه فصلنامه‌های نوین حقوق اداری: doi: 55-79, 2(3), 10.22034/jmeal.2023.1975732.1026
- ایوبی‌پور، محمد، حاکم قاسمی، محمدرحیم عیوضی، عین‌اله کشاورز ترک، و فرهاد درویشی سه‌تلائی (۱۴۰۱)، تصویرپردازی از حکمرانی مطلوب در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اسناد بالادست، فصلنامه مدیریت اسلامی، ۳۰(۲)، ۱۷۱-۱۳۱.
- باقری زنوز، بهارک و محمود علمی (۱۳۸۸) سرمایه اجتماعی، اعتماد اجتماعی؛ نشانه‌های آسیب‌شناختی روابط اجتماعی در ایران. مطالعات جامعه‌شناسی، ۲(۵)، ۱۲۵-۱۳۸.
- ترکی، غلامعباس، هوشنگ شامبیاتی و محسن رهامی (۱۳۹۸)، بررسی فقهی حقوقی فساد مالی در آئینه سیاست جنایی تقنینی ایران، مطالعات فقه و حقوق اسلامی دوره ۱۱، شماره ۲۰.
- ترکی، غلامعباس (۱۳۹۹) واکاوی فساد مالی در ایران با تأکید بر سیاست جنایی تقنینی؛ نشر میزان، تهران، ۱۳۹۹.
- سلیمی، صادق، (۱۳۸۷) مجرمین یقه‌سفید و سیاست کیفری ایران، زمستان، دوره ۳۸، شماره ۴، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- سلیمی، صادق (۱۳۹۱)، جنایات سازمان‌یافته فراملی، ناشران: جاودانه، جنگل.
- حجتی، سیدمحمدعلی و مرتضی مزگی‌نژاد، (۱۳۸۷)، تصمیم‌پذیری سیستم‌های هوشمند. حکمت و فلسفه، ۴(۱۳)، ۲۹-۴۹.
- حسینی نصرآبادی، نرجس‌السادات و نعمت‌اله ناروقه (۱۳۹۸)، تبیین و تحلیل افزایش امنیت اجتماعی در پرتو به‌کارگیری سیستم نظارت هوشمند انتظام اجتماعی، ۱۱(۱)، ۱۱۹-۱۴۲.
- خلوصی، محمدحسین (۱۳۹۱) شاخص مشارکت سیاسی در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، معرفت سیاسی، ۴(۲)، ۴۵-۶۷.
- فورچیهیگی، محمد (۱۳۹۴)، جرم‌شناسی جرائم یقه‌سفیدها، نشر دادگستر تهران.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۷)، الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی، حقوق اسلامی، ۱۵(۵۸)، ۷۱-۹۲.
- مندنی، اسلام (۱۳۹۴) سیاست جنایی امنیت‌مدار و نظام کیفری حقوق بشر، تهران: مجد.
- مسعود راعی و علی زمانیان جهرمی، مسئله حقوق بشر در اندیشه مقام معظم رهبری، مطالعات انقلاب اسلامی، 14, vol. 48, no. 175-196, pp. ۱۳۹۶, [Online]. Available: <https://sid.ir/paper/126993/fa>
- موسی‌زاده، ابراهیم، علیرضا نصراللهی نصرآباد و مصطفی منصوریان (۱۴۰۲)، کاربست نظریه احیای حقوق عامه در دادرسی اداری (مطالعه آرای مؤسسان اساسی)، مجله حقوقی دادگستری، -، 87(123), 10.22106/ijl.2023.2006401.5355

- نجفی توانا، علی و رضا حسینی (۱۳۹۳)، رویکرد سیاست جنایی تقنینی در قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۸، فصلنامه علمی کارآگاه دوره ۸ شماره ۲۹.
- فاضلی، محمد و محدثه جلیلی (۱۳۹۷)، بررسی بین کشوری رابطه کیفیت حکومت، میزان فساد و سطح اعتماد نهادی و اجتماعی، جامعه‌شناسی کاربردی (مجله پژوهش‌های علوم انسانی دانشگاه اصفهان)، ۲۹(۲) (پیاپی ۷۰)، ۱۹۱-۲۰۹. <https://sid.ir/paper/154894/fa>. SID.



قاعده‌انگاری احیای حقوق عامه با کاربریست مفهومی و مصداقی از الفاظ متناظر برآن

ابوالفضل احمدزاده*

چکیده

در این مقاله برآنیم تا با بهره‌گیری از شیوه‌الگوی ابتکاری «حقوق الفاظ» و کاربریست و به‌کارگیری آن در نظام حقوقی و قضائی ایران، از زاویه‌ای کاملاً متمایز و بُعدی انحصاری و با استمداد از اصطلاح احیای حقوق عامه که در چند سال اخیر، بر پهنه نظام قضائی و سپهر اجرایی کشور گسترانیده شده و به‌نحوی به یک مطالبه بحق عمومی بدل گشته و نیز در لسان و افواه عامه مردم، بسی سریان و جریان یافته، به این موضوع یا بنیان اساسی نگاهی بیندازیم که آیا امکان تقریر قاعده‌ای فقهی یا قضائی با وصف اینکه مفهوم متراکم یا متصاعد از حقوق عامه به‌نحوی بر شمولیت و عمومیت دلالت می‌کند و این جریان احتمالی در مصداق آن و تعریف ارائه‌شده از سوی نهاد قضائی ایران، تعیین و تصدیق یافته، وجود دارد؟ و نتیجه اینکه، در فرض وجودی (یا تصویری) آن احتمال همه‌گیر را می‌توان با بهره‌گیری از الفاظ متناظر بر حقوق عامه، تحلیل و تبیین کرد؟ پاسخ به این سؤال، با لحاظ عملکرد و رویکرد قضائی دادستان‌های عمومی و انقلاب مراکز استان‌ها به‌خصوص در سه سال اخیر با عنایت به ارشادها و رهنمودهای مقام معظم رهبری (دام‌ظله‌العالی) علی‌الظاهر مثبت است؛ اما همچنان این خلأ جدی در تقنین وجود دارد، ولی مقاله حاضر تا زمان قانونگذاری مربوطه و حتی بعد از آن، رویکرد و قاعده‌انگاری حقوق عامه را با نصب‌العین قراردادن حقوق الفاظ و تکالیف مستعلمین از آن الفاظ چه در نظام قضائی و چه در نظام اجرایی با شیوه‌نگارشی توصیفی و تحلیلی، به رسمیت می‌شناسد.

* قاضی دادگستری؛ معاون دادستان مرکز استان سیستان و بلوچستان در امور حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم.
ahmadzadeh20@gmail.com

واژگان کلیدی: حقوق الفاظ، قاعده‌انگاری، حقوق عامه، اشتغال، احیای حق، عموم مردم و نظام فقهی.

مقدمه

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت‌های قوه قضائیه به احیای حقوق عامه تصریح نموده، لیکن به معرفی نهاد احیاءکننده آن نپرداخته است و از این حیث، به دلیل عدم تعیین سازوکار مشخص و دقیق برای «احیای حقوق عامه» از سوی قانونگذار، رویه و عرف عملی به‌نحو یکسانی نسبت به این مهم، شکل نگرفته و تا حدود زیادی بار مسئولیت چنین امر خطیری، عیناً و عملاً بر دوش دادستان و به تعبیری نهاد دادستانی سپرده شده است و این مقام قضائی، بهترین، کارآمدترین و معقولانه‌ترین نهاد برای تکفل این تکلیف اساسی با دایره شمول پهناور، تعیین یافته که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه، برای حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای قوانین، مطابق مقررات قانونی انجام وظیفه کند و در مواردی که جرم ارتكابی و یا تخلف مُحَرَّز با شعاع معتنی‌به، دارای شاکی خصوص نباشد و از قِبَل آن جرم و تخلف، جامعه و اجتماع انسانی، خسارتی درخور توجه، دیده باشد، به نیابت از عموم جامعه و حق و نفع کثیری از مردم، اقامه دعوا نماید.

هرچند عبارت و اصطلاح «حقوق عامه» بر سر لسان‌ها افتاده، اما به‌واقع، در تبیین مفهومی آن، ادبیات حقوقی چندان واضحی وجود ندارد و از طرفی، قرائن قانونی نیز در تبیین آن بسیار کم و مبهم است؛ فلذا آنچه می‌ماند همان برداشت علمی و رویه‌ای از حقوق عامه است که تا حدودی معادل مشترکات عمومی و ناظر بر حقوق و منافع عمومی است که میان افراد و اشخاص مختلف، دارای وجوه اشتراکی بسیاری است.

بااین‌وصف، احیای حقوق عامه به‌معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفاء و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است؛ به این معنا که دستگاه قضائی و نهاد دادستانی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حقی زایل می‌شود و حریمی مورد تعرض قرار می‌گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد.

با لحاظ موارد مذکور، درواقع نهاد دادستانی کل کشور ازجمله نهادهای صیانت از حقوق مردم است که چند وظایف اساسی از قبیل تضمین حاکمیت قانون، محافظت از آزادی و حقوق افراد، مراقبت از دارایی و منافع دولت و دفاع از نظم عمومی را به‌عهده دارد؛ اما تجانس و همخوانی نهاد معنونه با رسالت احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و نیز پیشگیری از وقوع جرم، بیشتر از سایر نهادهاست و همین مسئله با تأمل در کلیت اصل ۱۵۶ قانون اساسی، مبین وظایفی قانونی و

اختیارات مقرر برای دادستان کل است که عبارت‌اند از: وظایف قضائی دادستان کل، وظایف نظارتی دادستان کل و وظایف جایگاه مدعی به‌هرروی، هنوز قلمرو و نوع اقدامات دادستان در راستای احیای حقوق عامه، به‌نحو جدی و دقیق تبیین نگردیده و ابهاماتی اساسی در صلاحیت‌های دادستان در فرایند یا برآیند صیانت و احیای حقوق عامه وجود دارد و همین مسئله، خود می‌تواند موجب تشتت و اختلاف در رویه و عملکردهای دادستان‌ها در پهنه قضائی کشور گردیده؛ چراکه صرف مجازات‌کردن و تقریر مسئولیت ناقضان حقوق عامه به‌عنوان تنها محرک برای حفظ و صیانت از آن، کافی و وافی به مقصود نیست و علاوه بر آن، ترسیم نظام حمایتی مشتمل بر مصونیت‌ها، امتیازات و تسهیلات برای مقامات و نهادهای پاسدار حقوق عامه، ضروری می‌نماید تا بدین ترتیب، اجرای اقدامات در این حوزه، بیش‌ازپیش تنسيق و تثبیت گردد. بااین‌وجود، نگاه توأمانی به مجازات و حمایت، از سوی نهاد دادستانی در فرض نبود قوانین مدون نظیر (لایحه صیانت از حقوق عامه) بسیار حیاتی بوده و تا حدودی می‌تواند به شکل‌گیری رویکرد و رویه اتفاقی و اجماعی در مراکز استان‌ها با محوریت دادستان بینجامد و از طرفی جهت نیل به این منظر خاص و مؤثر، با بهره‌گیری از توان و ظرفیت قواعد فقهی به‌ویژه فرایند ساخت قاعده فقهی یا اصطیاد از مفاهیم اندراجی در ادبیات قضائی معمول در دهه اخیر، با محوریت احیای حقوق عامه، به تنسيق کلامی و نظریه‌پردازی با عنوان تقریر احیای حقوق عامه به‌مثابه قاعده فقهی پرداخت هرچند که تلقی به قبول آن به‌عنوان قاعده فقهی، در بدو ورود به این مسیر نظریه‌ای همراه و متناظر با مخالفان دانشگاهی و حوزوی باشد.

۱- مفهوم قاعده‌شناسی

(الف) در لغت

قاعده در لغت به معنای اصل، اساسی و ریشه چیزی آمده (ر.ک: طریحی، ۱۴۳۰: ۱۰۷۱؛ راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۴۰۹) و در قرآن کریم نیز به همین معناست: «وَإِذَا يَرْفَعُ إِبْرَاهِيمُ الْقَوَاعِدَ مِنَ الْبَيْتِ» (بقره/۱۲۷)؛ بنابراین معنای لغوی قاعده، پایه و ریشه یک شیء است که هم در امور مادی قابلیت کاربردی و استعمال دارد و هم در امور معنوی مانند مسائل بنیادی هر عملی که زیربنای مسائل دیگر است (رحمانی، ۱۳۸۳: ۱۸۲).

(ب) در اصطلاح

در اصطلاح، قاعده، حکم کلی است که بر جزئیات آن منطبق می‌شود (فتح‌الله، ۱۴۱۵: ۲۶۱) و در واقع، در اصطلاح اهل علم به معنای ضابطه است و ضابطه به امر کلی که بر همه جزئیاتش منطبق است، اطلاق می‌شود (طریحی، ۱۴۳۰، ج ۳: ۵۳۱؛ تهنوی، ۱۹۶۷، ج ۵: ۱۱۷۶ و ۱۱۷۷).

به بیان دیگر، در اصطلاح فقهی، قاعده عبارت است از احکام کلی که مجموعه‌ای از مسائل شرعی متشابه از ابواب مختلف (فقه) داخل آن است (شهید اول، بی تا، ج ۱: ۳) و به تعبیری دیگر، قواعدی هستند که در راه استفاده احکام شرعی الهی قرار می‌گیرند و این استفاده به گونه‌ای استنباط احکام از این قواعد نیست؛ بلکه از باب تطبیق این قواعد بر مصادیق آن است (خویی، ۱۴۱۹، ج ۱: ۱۱). بنابراین قاعده فقهی عبارت است از هر گزاره‌ای که محمول آن یک حکم فقهی یا انتزاع شده از حکم فقهی است یا از فقه باشد، هر چند خودش یک حکم فقهی نباشد (علیدوست، ۱۳۹۵: ۳۴۹). از این رو تعاریف مذکور، در مقام بیان این نکته کلیدی و بنیادین هستند که شأن قاعده فقهیه تطبیق است نه وساطت در اثبات حکم شرعی برای موضوع. بنابراین قاعده فقهیه، حجتی را برای یک حکم شرعی تحصیل نمی‌کند؛ بلکه حجتی را اقامه می‌کند که قبلاً حاصل شده است. البته چنین تحلیلی برگرفته از دیدگاه اندیشمند معاصر (امام خمینی ۱۴۱۸، ج ۱: ۴۰) است: «شأن مسئله اصولی، این است که در استنباط به آن استدلال شود، اما قاعده فقهیه، چنین نیست؛ چون در مقام ثابت شدن حکمی برای موضوع هیچ نقش واسطگی ندارد، بلکه تنها شأنش همان تطبیق بر مورد است» (امام خمینی، ۱۴۱۸، ج ۱: ۳۴۸) و نیز گفته شده است: قاعده فقهی عبارت است از هر گزاره‌ای که محمول آن یک حکم فقهی یا انتزاع شده از حکم فقهی نباشد (علیدوست، ۱۳۹۵: ۳۴۹). از این رو، قواعد فقهی بسان شیوه‌ها و ضوابط بسیار کلی‌اند که می‌توانند منشأ استنباط قوانین محدودتر شوند و در این صورت از کلی بودن و عام‌گرایی خود خارج می‌شوند و به مواردی خاص اختصاص می‌یابند؛ هر چند چنین اختصاصی را از ابتدای امر، یعنی از زمان استنباط احکام جزئی توسط حاکم شرع یا استنباط قوانین محدود توسط مقنن، می‌توان ریشه‌یابی کرد. البته نباید از نظر دور داشت ساخت قاعده فقهی و تلاش برای استنباط و استخراج آن باید به فراخور اقتضانات آن از سوی مجتهد (مفتی) و مقنن صورت گیرد که مستلزم آگاهی و اطلاعی وی از متون شرعی و قانونی مختلف است و بهره‌گیری از این آگاهی نیازمند کاربست شیوه خاصی در نحوه نگارش آن قاعده است.

۲- تحلیل منابع و ضرورت تدوین قواعد فقهی با نگاه اجتماعی

شناخت منابع، به کشف قواعد نوین و شیوه به‌دست آمدن قواعد متداول کمک می‌کند؛ فلذا برای شناخت منابع، توجه به ماهیت آن و تفاوتش با مسئله فقهی ضروری است. از این منظر می‌توان گفت که قاعده فقهی دارای دو عنصر است که در یکی با مسئله فقهی مشترک و در دیگری با آن متفاوت است: در قواعد فقهی با موضوعی روبه‌رو هستیم که نیازمند به حکم مناسب است و از کلیت و شمول برخوردار است، اما در مسئله فقهی، موضوعی جزئی وجود دارد که حکم خاص خود را جست‌وجو می‌کند.

از جهت عنصر اول، منابع قاعده فقهی با مسئله فقهی تفاوتی ندارد و به طور کلی منابع آن کتاب، سنت، اجماع و عقل محسوب می‌شود. اما از دیدگاه دوم که از مختصات و ویژگی‌های قاعده فقهی است، منابع قواعد فقهی تا حدودی از مسئله فقهی متفاوت می‌شود؛ به دیگر سخن افزون بر رجوع به منابع مذکور نیاز به سازوکار و شیوه ویژه‌ای برای درک کشف قاعده فقهی وجود دارد (ر.ک: مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، ۱۳۹۷: ۲۲)؛ فقهای شیعه قواعد فقهی را از منابع مختلفی استخراج و به دست می‌آورند (ر.ک: حسینی بوشهری، ۱۹۳۷ م: ۵۳ و ۵۴) که برخی از این منابع عبارت‌اند از:

— **نص:** گاه قاعده فقهی از نص صریح آیه یا روایتی برداشت می‌شود؛ مثل قاعده نفی سبیل (نساء/۱۴۱).

— **تعلیل:** گاه قاعده فقهی از تعلیل و علت‌شناسی در نظر شرعی که دربردارنده حکم شرعی است، اخذ و برداشت می‌شود؛ مانند قاعده حجیت بازار مسلمانان که از تعلیل روایت «لو لم یجز هذا لم یقم المسلمین سوق» (ر.ک: بجنوردی، ۱۶۱۹ ق، ج ۴: ۱۵۵) اگر این (حجیت ید) نباشد بازاری برای مسلمانان نخواهد بود به دست آمده است.

— **چند قاعده فقهی:** گاهی هم قاعده فقهی از چند قاعده دیگر استخراج می‌شود، مانند قاعده «ما یضمن بصحیحه یضمن بفاسده» (ر.ک: مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، ۱۳۷۹: ۳) که از قاعده اقدام و قاعده ضمان ید به دست می‌آید.

— **تتبع و استقرار در نصوص:** در خلال مطالعه و جست‌وجو در نصوص شرعی می‌توان قواعد کلی فقهی را استنباط و استشکاف کرد؛ مانند قاعده «الجاهل معذور» (ر.ک: شیرازی، ۱۴۱۳ ق: ۲۲۲) که به نحوی برگرفته از مجموع نصوص ابواب نماز، روزه، حج و نکاح و حدود است.

— **سیره عقلانیه و متشرعه:** در مواردی نیز سیره عقلانیه مبنای قاعده‌ای فقهی است، مانند قاعده «اذن به شیء اذن به لوازم آن است» همچنان که مبنای قاعده «احترام مال مسلم» سیره متشرعه است.

— **عقل:** به وسیله عقل می‌توان به بعضی از قواعد کلی رهیافت: نظیر قاعده «قبح ترجیح المرجوح علی الراجح» (ر.ک: نجفی، ۱۴۰۱ ق، ج ۹: ۱۳۰).

منابع و متون فقهی موجود که حاصل تتبعات فقها در طول تاریخ فقه است، به نحو بارز و آشکاری به وظایف فردی مکلفان مربوط است، در حالی که جریان شریعت در زندگی اجتماعی نیز کاوش‌های خاص فقهی را می‌طلبد. برای نیل به این منظور، ضرورت دارد که نصوص دینی از زاویه فهم وظایف اجتماعی بررسی شود؛ در حوزه‌هایی نظیر فقه اجتماعی که نصوص و ادله خاصه دینی کمتر وارد شده، توجه به قواعد

کلی فقهی، راه حل مناسبی است؛ فقها به خصوص در دوره های متأخر برای قانونمند کردن فهم و تفقه در دین تلاش کرده اند تا زمینه پویایی فقه در مواجهه با مسائل و چالش های نوظهور در فقه با تمسک به قواعد فقهیه را فراهم آورند؛ بدین علت که نصوص دینی در مواردی به خصوص در حوزه مسائل اجتماعی که همواره دچار تغییر و تحول است ناظر به برخی مصادیق جزئی مبتلابه نیست، بلکه مشتمل بر عمومات و ضوابط کلی قابل استناد در اثبات وظایف است. (ر.ک: اعرافی، ۱۳۹۳: ج ۱: ۲۵۳-۲۵۴).

به طور خلاصه ضرورت تدوین نظام قواعد اجتماعی عبارت است از:

۱. لزوم تعیین بنیاد و زیربنای فقه زندگی اجتماعی در عصور مختلف؛

۲. افزایش تبحر فقهی و توان استدلال فقهی درباره مسائل اجتماعی؛

۳. تدوین ادله متعدد و قواعد قابل استناد احکام فقهی؛

۴. زمینه سازی برای درک و استنباط احکام فقهی زندگی اجتماعی از طریق ایجاد فرصت استناد

روشمند به ادله فقهی. (طرقی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۴)

۳- مفهوم شناسایی احیای حقوق عامه

(الف) در لغت

شاکله حقوق عامه در یک نظام حقوقی در قالب حقوق اساسی چارچوب بندی شده و به عنوان مبنای حقوق عمومی مطرح نظر قرار می گیرد (ر.ک: نقره کار، ۱۳۸۸: ۲) و در واقع، حقوق اساسی، ریشه و اساس حقوق عامه بوده و منبع اصلی آن قانون اساسی است؛ هر چند حقوق عامه به حقوق اساسی منحصر نیست و شمول گسترده تری دارد و اعم از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی است و در سایه عدالت، تنظیم و تضمین می گردد (نقره کار، همان: ۲۶).

بند ۱۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان رسالت های قوه قضائیه، به احیای حقوق عامه اشاره دارد. بالاین وصف، احیاء در لغت با زنده کردن، آباد کردن زمین، شب را به عبادت گذراندن، شب زنده داری کردن و زندگی آباد کردن و دایر کردن معنا شده است (معین، ۱۳۸۲، ذیل واژه احیاء) و آنجا معنا می یابد که چیزی در معرض آسیب و تهدید و از بین رفتن باشد و کنش و واکنشی در جهت زنده کردن و برپا کردن آن انجام شود؛ مثل احیای موات (زنده کردن زمین معطل مانده).

(ب) در اصطلاح

برخی از نویسندگان معاصر (ر.ک: دادیار، ۱۳۹۰: ۱۳) حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش تعریف کرده و برخی دیگر نیز (ر.ک: نقره کار، ۱۳۸۸: ۲۳) تصریح کرده اند که حقوق عامه اعم است از حقوق اجتماعی، فرهنگ، سیاسی، دفاعی، اقتصادی، قضائی و غیره از کلی ترین تا جزئی ترین

مصادیق آن، و مصداق اتم و اکمل آن در حقوق اساسی نمود یافته است که البته تعاریف یادشده فاقد استدلال‌های متقن بوده و بیشتر به ارائه دیدگاه نویسندگان از منظر علمی شود، ارتباط پیدا می‌کند.

از طرف دیگر، مفهوم «احیاء» ناظر به وضعیتی است که اقدام مقتضی در زمان مناسب به منظور تأمین و ایفای حقوق عامه صورت نگرفته باشد. در آن صورت قوه قضائیه به عنوان نهاد پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی وظیفه دارد با انجام اقدامات لازم، در مسیر احیای حقوق عامه گام بردارد (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۴۹) و به تعبیری «احیاء» بایستی متضمن اقداماتی باشد که ضمن جلوگیری از تشدید آثار ناشی از نقض حقوق عامه، زمینه اعاده آن حقوق را فراهم سازد (همان: ۵۲) و از دیگر سو، حقوق عامه در ادبیات حقوق دانان معاصر (ر.ک: لنگرودی، ۱۳۹۲: ۳۱۱) معادل مشترکات عمومی تلقی گردید که ناظر بر حقوق و منافع عمومی است؛ نظیر حق مردم بر معابر و شوارع عمومی و حق حاکمیت ملی.

احیای حقوق عامه، در اصطلاح به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفاء و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است. به دیگر بیان، دستگاه قضائی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حق زایل می‌شود و حریمی مورد تعرض قرار می‌گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۳۳). از سوی دیگر، به دلیل تعیین تکلیف قانونی برای دولت در این زمینه، می‌توان ادعا کرد این حقوق، منافع عمومی را به همراه دارد و عدم احیای آن‌ها به معنای تضییع منافع عمومی است؛ فلذا ساختار حاکمیت باید چنان طراحی شود که حقوق عمومی محفوظ بماند. از محتوای اصل ۳ و فصل دوم قانون اساسی و سایر اصول آن برمی‌آید که نظام حاکمیتی، مکلف به ایفای وظایف محوله در خصوص ملت است و قانون اساسی در سه مرحله، نسبت به تثبیت حقوق عمومی، ارائه طریق کرده است، نخست؛ شناسایی حقوق عمومی (توسط قوای مجریه، مقننه و ...) دوم؛ احقاق و ایفای حقوق توسط محاکم قضائی از جمله دیوان عدالت اداری و سوم؛ اقامه و احیای این حقوق (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲).

باید به این نکته تأمل و توجه کرد که حقوق عامه را نمی‌توان با اطلاق معادل حقوق شهروندی پنداشت؛ چرا که اولاً حقوق شهروندی مفهومی است که در ادبیات حقوقی کشورمان چندان مصطلح نیست و در فرهنگ حقوقی غرب ریشه دارد و لذا با تعمق بر آنچه مقصود قانونگذار قانون اساسی است، می‌توان دریافت که قانون اساسی، چنین مفهومی از حقوق عامه را قصد نکرده است. ثانیاً، حقوق شهروندی، مفهومی است که در گستره مفاهیم حقوق ملت و حقوق بشر، معنا می‌یابد. فلذا با بررسی مفاهیم «حقوق ملت»، «حقوق بشر»، «حقوق شهروندی» و «حقوق عمومی» چنین برمی‌آید که مفهوم حقوق عامه به مفهوم حقوق عمومی نزدیک‌تر است و می‌توان این دو مفهوم را به یک معنا

قلمداد نمود (ر.ک: ویژه ۱۳۹۴: ۶۶)؛ چراکه حقوق عمومی، مفهومی است که در قانون اساسی به کار رفته و طبق اصل ۶۱ قانون اساسی که تبیین کننده جایگاه اصلی قوه قضائیه در نظام حقوقی کشورمان است: در اعمال قوه قضائیه به وسیله 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. همچنین در اصل ۲۴ مقرر شده است که: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». تصریح حقوق عمومی در قانون اساسی، نشانگر توجه خاص قانونگذار قانون اساسی به مقوله حقوق عمومی افراد است و تقریر عبارت «احیای حقوق عامه» به همراه عبارت «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» در بند دوم اصل ۱۵۶ که مشابه تقریر «حفظ حقوق عمومی» در کنار «گسترش و اجرای عدالت» در اصل ۶۱ می‌باشد، بیانگر نزدیکی معنای حقوق عامه به حقوق عمومی است.

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نهاد احیاءکننده حقوق عامه را به صراحت تأیید نکرده است؛ به دلیل عدم تعیین سازوکار مشخص برای احیای حقوق عامه توسط مقنن، رویه و عرف عملی نیز به نحو یکسانی نسبت به این مسئله ایجاد نشده است و تا حدود زیادی بار مسئولیت چنین امر خطیری را بر دوش دادستان نهاده است و منطبق بر اعمال طرق و راهکارهای مختلف در بسیاری از کشورها، مقام قضائی مذکور، بهترین، کارآمدترین و معقولانه‌ترین نهاد برای تکفل این مهم قلمداد می‌شود که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه، برای حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای قوانین، مطابق مقررات قانونی انجام وظیفه کند و در مواردی که جرم دارای شاکی خصوصی نباشد و به نوعی به خسارت جامعه منجر شده باشد، به نمایندگی از عموم جامعه و حق و نفع عمومی جامعه، علیه مرتکبان جرم، اقامه دعوا کند (ر.ک: افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۳).

البته باید توجه نمود که اگرچه احیای حقوق عامه، مستلزم دخالت مدعی‌العموم است، اما صیانت از این حقوق، از سوی کلیه مقامات دولتی صورت می‌پذیرد و ذکر این مسئله در بند دوم اصل ۱۵۶ علاوه بر لزوم رسیدگی قضائی از سوی دادستان، نشانگر وظیفه‌ای است که در حوزه تکلیف نظارتی قوه قضائیه بر اعمال اشخاص قرار می‌گیرد. به عبارتی روشن‌تر، کلیه ارکان دخیل در موضوع امر صیانت حقوق عمومی در نظام حقوقی می‌بایست در تحقق آنچه مقنن در بند دوم اصل ۱۵۶ برعهده قوه قضائیه گذارده است، اقدامات قانونی لازم را انجام دهند. کلیه نهادها و مقامات دولتی، بایستی بر اعمال دولتی و نیز اقدامات کلیه افراد، نظارت لازمه را اعمال نمایند تا در صورت مواجهه با هرگونه امر تضییع‌کننده حقوق عمومی اشخاص جامعه، مدعی‌العموم را از قضیه مطلع سازند تا وی فرایند دادرسی لازمه را طی

نموده و در راستای احیای این حقوق، اقدامات قانونی لازم را انجام دهد. آنچه که از احیای حقوق عامه برمی‌آید، دو فرایند به هم تنیده شده است که هم نظارت بر اعمال اشخاص را شامل می‌شود و هم اقدامات دادستان در رسیدگی قضائی به موضوع را دربر دارد (ر.ک، ویژه ۱۳۹۴: ۷۰)

به هر روی، اصطلاح حقوق عامه در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه به شماره ۱۰/۵۳۷۹۸/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ ابلاغی از طرف ریاست محترم قوه قضائیه چنین تعریف شده است: «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 فوت منفعت یا تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوقی زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی و فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری» که البته سعه مفهومی و مصداقی آن در تبیین اقدامات لازم‌الاجرا از سوی نهادهای مختلف و نیز دادستان و صیانت از آن حوزه‌ها، مؤثر و کارساز است.

۴- درنگی در جایگاه مقام تعقیب جهت تضمین حقوق عامه و چالش‌های متناظر بر آن

گرچه طبق قانون اساسی، دادستان یا سایر مقامات و مراجع مربوط در قوه قضائیه، باید قادر باشند در اجرای وظایف خود در احیای حقوق عامه، با عوامل تضییع‌کننده (اعم از انسانی، غیر انسانی و غیره) به موع و مؤثر، به نحوی که امکان اعاده و احیای حداکثری حقوق و منافع عمومی داشته باشند، برخورد مقتضی انجام دهند، اما ضرورت مذکور مانع از آن نیست تا اعمال صلاحیت کلی یادشده در یک نظام مبتنی بر نظریه حاکمیت قانون، براساس قوانین و مقرراتی انجام شود که حدود و ثغور انجام وظایف مزبور را تبیین نماید (بهرامیان، دشتی، پروین و علوی، ۱۳۹۹: ۱۵۲)

مشکل وضعیت فعلی ایفای مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه، عمدتاً مربوط به خلأ نظام حقوقی موجود در بیان وظایف و مسئولیت‌های دادستان در برخورد با عوامل ناقض حقوق عمومی (در مراحل قبل، حین، و تا حدودی بعد از وقوع و ارتکاب عامل ناقض) است. همچنین نباید از خلأهای موجود در قوانین و مقررات مربوط در زمینه تبیین وظایف و مسئولیت‌های نهادهای عمومی در تأمین حفظ حقوق عمومی (مواردی نظیر برخورد با عوامل نقض‌کننده، جلوگیری از تشدید آثار زیان‌بار ناشی از نقض آن حقوق انجام اقدامات اولیه در برخورد با عامل نقض و طرح و پیگیری مراقبت از طریق مراجع ذیصلاح) غافل بود. درواقع، اصلاح آن باتوجه به محدودیت منابع و با رویکرد بهره‌گیری حداکثری از توان و ظرفیت سازمان‌ها و نهادهای موجود، راه‌حلی ارائه داد تا با حداقل هزینه و در کوتاه‌ترین زمان، مشکل مزبور را برطرف نماید. اصلاح و به تعبیر دقیق‌تر، تکمیل نظام حقوقی مربوط

به حدود صلاحیت دادستان در نظارت و ریاست بر ضابطان خاص دادگستری و همچنین تکمیل صلاحیت اقدام مقتضی در برخورد با موارد نقض حقوق عمومی برای مقام مزبور (دادستان) از مهم‌ترین موارد قابل پیشنهاد در این زمینه است (تنگستانی و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۷).

باتوجه به محدودیت تشکیلات دادستانی و حجم وظایف و مسئولیت‌های قانونی محوله، به نظر می‌رسد عملاً امکان ایفای کامل وظایف یادشده برای مقام مزبور متعذر باشد. باین وجود، در لزوم انجام این وظایف و انتظار از قوه قضائیه، تردیدی نیست. توجه به این ملاحظات، مؤید درستی اقدام قانونگذار اساسی در واگذاری این مسئولیت (احیای حقوق عامه) به قوه قضائیه است؛ توضیح آنکه باید کلیه وظایف و مسئولیت‌های مقرر در قانون اساسی برای قوه قضائیه را در قالب یک منظومه هماهنگ نگریست، در حالی که هر یک از وظایف قوه قضائیه، ماهیت مشخص و نسبتاً مستقلی از سایر وظایف این قوه دارد. توجه به ارتباط تکمیلی مجموع وظایف یادشده با یکدیگر، به ایفای مسئولیت‌های قوه قضائیه کمک می‌کند.

ارتباط مسئولیت احیای حقوق عامه به دو نهاد دادستانی و سازمان بازرسی کل کشور، بیشتر از سایر بخش‌های قوه قضائیه است. مسئولیت سازمان مزبور، در نظارت بر عملکرد نهادهای عمومی، می‌تواند حسب مورد، مقدمه مناسبی برای انجام وظایف دادستانی در زمینه احیای حقوق عامه باشد، به‌ویژه آنکه طبق اصل ۷۴ قانون اساسی، مسئولیت نظارت بر «حسن اجرای امور» و «اجرای صحیح قوانین» توسط دستگاه‌های اداری، برعهده سازمان بازرسی کل کشور است. افزون‌براین، بهره‌گیری از نتایج بررسی‌های انجام شده توسط سایر نهادهای نظارتی خارج از قوه قضائیه، نظیر دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورا و غیره، در اجرا و ایفای مسئولیت‌های قوه قضائیه در احیای حقوق عامه، ضروری به نظر می‌رسد (بهرامیان و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۵۲ و ۱۵۳).

چالش اجرایی دیگر در نظارت دادستان بر حقوق عامه، تقابل قوه مجریه و مقاومت آن در برابر نفوذ و کنترل دادستانی است. برای نمونه در حوزه اقدامات عمرانی شهرداری که در این حوزه، بسیاری از مسائل متعارض با حقوق عامه حادث می‌شود. به‌طور مثال «هرگاه اجرای پروژه‌های زیرساختی از قبیل جاده‌ها، خیابان‌ها، معابر عمومی، پل‌ها و اماکن عمومی همانند بوستان‌ها به‌نحوی باشد که اسباب تضییع حقوق عامه مطرح گردد، دادستانی‌ها مکلف‌اند پس از بررسی لازم و عندالاقضاء جلب نظر کارشناس و اخذ توضیح از قرارداد، نسبت به جمع‌آوری مدارک و مستندات اقدام و مراتب را به سازمان مربوطه منعکس نمایند» (ر.ک: ماده ۴ دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه، ابلاغی از طرف دادستان کل کشور به تاریخ ۱۳۹۵/۰۱/۱۷) و «هرگاه در اجرای پروژه‌های مزبور، تضییع حقوق بیت‌المال صورت گرفته باشد و نقض قوانین و مقررات مطرح شود، حسب مورد در خصوص نقض مقررات کیفری، ضمن تشکیل پرونده

مطابق قانون آیین دادرسی کیفری، تعقیب صورت می‌گیرد و در مورد نقض مقررات اداری موضوع به مراجع ذی‌ربط منعکس می‌شود. در صورت تضییع اموال دولتی و عمومی مراتب جهت طرح و دعوی حقوقی به‌طور مستدل به سازمان‌های مسئول منعکس می‌گردد» (همان، ماده ۵).

باید دقت نمود مشکلی که در موارد مذکور وجود دارد، این است که اغلب پروژه‌های دولتی، حائز پیچیدگی خاص است و در موارد تضییع حقوق عامه، بعضاً دولت تلاش می‌کند تا به‌هرنحو ممکن از ارائه اسناد و مدارک و نیز توضیحات روشن و مشخص سرباز زند و از این طریق، عملاً نظارت دادستانی بر اجرای پروژه‌های دولت را ناکارآمد کند. این امر در جایی معضل ایجاد می‌کند که حتی با وجود پیگیری‌های زیاد دادستانی (با اینکه مشغله بسیاری دارد) در بعضی موارد، چنین مسئله‌ای عملاً میسر نیست؛ بنابراین دولت تلاش می‌کند تا موضوع را با طفره‌رفتن از ارائه توضیحات و مدارک و نیز ایجاد پیچیدگی، فرایند نظارت را اطاله ببخشد و دادستانی را عملاً از نظارت مؤثر بازدارند، هرچند حسب مورد دادستانی می‌تواند به ابزار امعان‌نظر کارشناس مجهز شود، اما اینکه تا چه حد مداخله کارشناس در موضوع می‌تواند کارآیی لازم را داشته باشد، خود محل تأمل است.

با این حال در قانون برای ارائه اسناد و مدارک به دادگاه توسط مقام دولتی ذی‌ربط، ضمانت اجرا و مجازات تعیین شده است و این امر می‌تواند برای تقویت نظارت دادستان، اهرم فشار مناسبی باشد. به موجب ماده ۲۱۲ قانون آیین دادرسی مدنی، استتکاف غیرموجه از تسلیم سند به دادگاه از سوی کسی که مسئولیت ارائه آن را برعهده دارد، موجب انفصال موقت از خدمات دولتی از ۶ ماه تا ۱ سال خواهد شد و همچنین مطابق با ذیل ماده ۱۵۳ قانون آیین دادرسی کیفری، چنانچه این‌گونه استتکاف مقام مسئول، برای خلاصی متهم از محکومیت و محاکمه نباشد، حسب مورد به انفصال موقت از خدمات دولتی یا عمومی از ۳ ماه تا ۱ سال محکوم می‌شود (ر.ک: افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۲۵).

۵- تحلیل احیای حقوق عامه به‌مثابه قاعده فقهی با تأکید بر فهم مطالعه الفاظ و واژگان استعمالی

۵-۱- توصیف کاربست قواعد فقهی در احیای حقوق عامه

در مباحث قبلی بیان شد که قواعد فقهی، اساساً به بنیادهایی اطلاق می‌شود که در طریق و مسیر استخراج و اصطیاد احکام شرعی واقع شوند و این نحوه استخراج و استفاده از، از باب استنباط نبوده، بلکه از منظر و از طریق تطبیق است و به بیان دیگر، قواعد فقهی در یک نگرش موسع مفهومی، اصول فقهی کلی را می‌مانند که با عبارت‌های کوتاه و اساسی، احکام تشریعی و مقررات تقنینی عام را در حوادثی که در موضوعات آن‌ها دخیل است، دربر می‌گیرند و ارتباط وثیق و مستحکمی با اعمال

مکلفین دارند.

با مذاقه در برخی قواعد فقهی که در تام ابواب فقه جریان دارند، نظیر «لا ضرر» و «لا جرح» جریان اصطلاح «قواعد عامه» از منظر فقیهان، شایع گردیده و همین رویکرد را می‌توان به نحوی با تدقیق در مفهوم و تعاریف به عمل آمده از «احیای حقوق عامه» دخیل دانست؛ چراکه مباحث و قواعد و الزامات مطروحه در فرایند حقوق عامه، واجد اوصاف بنیان‌هایی هستند که هرچند به نحو مباشر در مسیر استخراج احکام و قواعد قضائی مؤثر واقع نمی‌شوند، اما کاملاً و بدواً مکلف و یا ذی حق می‌تواند با آشنایی اجمالی از اتصاف آن بنیان‌های مصرحه در مقررات موضوعه یا دستورالعمل‌هایی نظیر دستورالعمل شماره ۱۰۰/۵۳۷۹۸۱۰۰/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ ریاست محترم قوه قضائیه در خصوص نظارت و پیگیری حقوق عامه، بالأخص بند الف ماده (۱) آن، و پیش‌نویس «لایحه صیانت از حقوق عامه» ماده (۱) اندراجی آن، با تطبیق مصادیق و اجزاء بر کلیت و عموم مفهومی احیای حقوق عامه، به مطالبه‌گری و طرح شکایت در مراجع قضائی بپردازد.

۵-۲- اخذ و کشف قصد مقنن از مفهوم «عامه» با تأکید بر الفاظ متناظر بر آن

یکی از شیوه‌های نیل به قصد و خاستگاه نظری قانونگذار به کارگیری الفاظ، دقت در نوع استعمال آن الفاظ در ساختار جمله یا ماده قانونی با مذاقه در عین و ظهور لفظ در معنایی روشن است که عبارتی نظیر مشارکت «عامه» در تبیین سرنوشت خود در بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی، مصالح «عامه» به عنوان جهت هزینه‌کردن انفال و ثروت‌های عمومی توسط حکومت اسلامی در اصل ۴۵ همان قانون، به اطلاع «عامه» رساندن در اصل ۹۰ آن قانون، مقبولیت «عامه» داشتن به عنوان یکی از معیارهای انتخاب رهبر در اصل ۱۰۷ قانون مذکور و عبارت «منافع موقوفات عامه بریات عمومیه» در ماده ۹۱ قانون مدنی، و حفظ «حقوق عمومی» در ماده ۲۲۰ قانون آئین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲)، و خسارت وارده به «حقوق عمومی» در ماده ۲۹۰ همان قانون و تصریحاً در عبارت موارد حقوق عامه و دعاوی مراجع به دولت، امور خیریه و اوقاف «عامه» در ماده ۲۹۳ قانون اخیرالذکر می‌تواند به نوعی مؤید مقصد و مقصود قانونگذار از به کارگیری لفظ «عامه» در ساختار کلامی و عبارت‌پردازی ادیبانه در متن و قوانین یاد شده تلقی گردد؛ فلذا الصاق و انضمام لفظ «عامه» یا «عمومی» یا «عمومیه» در اذهان مخاطبان و حتی خوانندگان عبارت قانونی، منتهی می‌شود که کاملاً نشان‌دهنده پهنه و سیعی از یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه و صنف است و از دیگر سو، در مقام انطباق‌دهی و اطراگرایی توسط مقام قضائی، آن مفهوم به تعین و تظاهر علنی می‌رسد همان‌گونه که در عبارت و مصادیق انتهایی در ماده ۱ دستورالعمل مذکور، درج و توصیف گردیده است.

البته نباید از نظر دور داشت که کاوش و استقراء ادبیاتی برخی از حقوق‌دانان معاصر (ر.ک: جعفر لنگرودی، ۱۳۸۲: ۸) اصطلاح «حقوق عامه» در ادبیات فقها نیز محل توجه و استعمال بوده و به جای اصطلاح «حقوق عمومی» از آن اصطلاح بهره گرفته‌اند که دلالت چنین ادبیات به کار رفته فقهی، بنا به تفحص ایشان، در منبع اخیرالذکر آورده شده است که از قبیل امامت از حقوق عامه است. این موضوع، حقوق مسلمین است (به نقل از الماوردی، الادکام السلطانیة، ۸ و ۹). قاضی نمی‌تواند خود را عزل کند؛ زیرا سمت او مربوط به حق عامه (حقوق عمومی) است (نقل از ابی الحسن علی بن خلیل طرابلسی، معین الاحکام: ۳۷) که دلالت این ادبیات فقهی، بر دریافت و استنباط نگارنده این لفظ «عامه» و عبارت «احیای حقوق عامه» با لحاظ نظرگاه مقصودی قانونگذار در مطالب مذکور، در کسوت و قامت قاعده و اصل انتزاعی یا اصطیادی فقهی، می‌تواند محل نظر پژوهشگران و حقوق‌دانان قرار گیرد که در ادامه با تحلیل و تفسیر مواردی از دستورالعمل صدرالذکر و لایحه مذکور می‌توان، چنین دیدگاهی را بهتر ترسیم و تبیین کرد.

۳-۵- تفسیر ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه

در ماده ۱ بند (الف) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، (ابلاغی ریاست محترم قوه قضائیه به تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۳) و ماده ۱ و ۲ لایحه صیانت از حقوق عامه از منظر فهم و قاعده فقهی مفهوم و تعریف نظری حقوق عامه چنین تقریر یافته است: 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 فوت منفعت یا تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری. نگاه رویکرد توسعه مفهومی و اطلاق واژگان و الفاظ به کاررفته و مصداقی اشتمالی در تعریف مذکور، از جهاتی مبین فهم یا اقتران نظری با تعریف قاعده فقهی است:

اولاً؛ بهره‌گیری از ادبیات توسعه‌ای، نظیر واژگان و عبارات قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا، در بدو امر نشانگر اطلاق و عمومیتی است که نگارندگان یا اعلام (بزرگان) قضائی یا صیانت‌کنندگان از حقوق عامه به دنبال طرح و بیان آن بوده‌اند که این رویکرد اطلاقی در مقدمه دستورالعمل مذکور تصریح گردیده با این عبارت که: به منظور صیانت از حقوق عامه و حفظ بیت‌المال و براساس وظایف ذاتی قوه قضائیه در احیاء، حفظ و صیانت از حقوق عامه و در جهت پیگیری و نظارت بر دعاوی ناظر بر جرائم با اموال، منافع و مصالح ملی، جبران خسارات وارده به حقوق عمومی

به استناد بند ۲۰ اصل ۱۵۶ قانون اساسی و مواد ۲۲، ۲۹۰ و ۲۹۳ قانون آئین دادرسی کیفری، حسب مورد داد ستانی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و داد ستان های سراسر کشور، مکلف اند در چهارچوب این دستورالعمل اقدام نمایند.

ثانیا؛ در فرض عدم اجرای یا نقض حقوق متعین و ثابت شده در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم الاجرا، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف در معرض آسیب یا خطر قرار می گیرند؛ این نحو پردازش مفهومی و استفاده از شمول آحاد انسانی در صورت عدم اجرا یا نقض قواعد و اصول لازم الاجرای مصرح حقوق عامه از دیگر سو، خواننده متن را رهنمون به این دیدگاه می نماید که نه تنها رویکرد اطلاقی مطروحه در شقی ایجابی حقوق عامه از منظر تدوین کنندگان دستورالعمل مذکور و نظریه پردازان بسترهای مدیریت قضائی به عنوان راهبرد کارآمد در احیای حقوق عامه، مهم جلوه نموده، بلکه در مقام انطباق و انعکاس مفهومی آن عبارت بر افراد و اجزاء دور از نظر نبوده است که متناظر بر تطبیق مصادیق بر کل استفهامی در تعریف قاعده می باشد.

ثالثا؛ عبارت تمیمی ماده مبحث عنه «یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان شود» حالت احتمالی یا قریب الوقوع عبارت ماقبل خود را به یک حالت یا وضعیت قطعی تغییر داده و به گونه ای از تضرر یا سلب امتیاز یا فوت منفعت نوع افراد یک جامعه مفروض سخن می راند که با این رویکرد مفهومی در ادبیات نگارشی عبارت مذکور، می توان همان تحلیل و تفسیرهای بند دوم را در این فرض و شرایط جاری دانست و از طرفی، بایستی تأکید روی عبارت بنیاد محور «عدم اجرا یا نقض آن» که مُراد همان، حقوق مُثبت در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم الاجراست، بنا نهاد که جملگی این تلاش های ادبی و تفسیری، حکایت از سرشت استغراقی و توسعه ای اصطلاح «حقوق عامه» دارد که با برقراری ارتباط مفهومی با نهاد استغراقی قاعده فقهی در مصادیقی من جمله «آزادی مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال و اموال عمومی و استانداردهای اجباری» تعیین و تشخیص می یابد و چنین انطباق مفهومی و مصادیقی را باید از نظرگاه واکاوی الفاظ و عبارات استعمالی در ادبیات مصطلح در دهه اخیر حوزه «حقوق عامه» را با قاعده انگاری آن سنجید.

رابعا؛ کنکاش نظری و تدقیق ادبی در سه عبارت مصادیقی مندرج در ماده معنونه «سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و اموال عمومی» و مقایسه آن با ماهیت معنایی قاعده فقهی که تناظر با عباراتی همچون «مبنای قوانین متعدد و مختلف قرار می گیرند» (ر.ک: محقق داماد، ۱۳۸۱، ج ۱: ۲) یا «در ابواب مختلف فقهی به کار می رود» (ر.ک: بهرامی احمدی، ۱۳۸۹: ۲۰) متخذ و با امعان نظر در مراحل

پنج‌گانه ماده ۲ دستورالعمل مذکور، تبیین و آشکار می‌سازد.

در ماده ۱ «لایحه صیانت از حقوق عامه» (ر.ک: کبگانی، نصرالهی نصرآباد، ۱۳۹۹: ۱۷) حقوق عامه چنین تعریف شده است: «عبارت از حقوقی است که شناسایی و اجرای آن، موجبات استیفاء و تضمین بدون تبعیض حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی، ارتقای امنیت، رفاه و سلامت جسمی و روحی شهروندان و حفظ حریم خصوصی آنان شده و با ایجاد بستر مناسب برای رشد فضایل اخلاقی و تعالی معنوی، در نهایت کیفیت زندگی جمعی و پیشرفت همه‌جانبه کشور را در پرتو وحدت ملی بهبود می‌بخشد».

فهم متعارف با لحاظ معانی الفاظ و عبارات و نحوه چینش و ساختاردهی جملات مأخوذه از آن الفاظ و واژگان متناظر بر مفهوم محوری حقوق عامه، از تعریف مذکور چنین است که در این ماده، نویسندگان با امعان نظر در تعریف به عمل آمده از حقوق عامه در دستورالعمل یادشده، آگاهانه و عمدانه به سراغ مراحل «شناسایی و اجرای آن» حقوق رفته و بر این نکته اساسی، تأکید نموده‌اند که چنانچه شناسایی مقدماتی و اجرایی مؤخری حقوق به اصطلاح عامه تحقق یابد، نتیجه قطعی آن، استیفاء و تضمین بدون تبعیض حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی، ارتقای امنیت، رفاه و سلامت جسمی و روحی و حفظ حریم خصوصی آنان خواهد شد و از طرف دیگر، با حصول نتایج برآمده از واژگان کلیدی «استیفاء تضمین و ارتقاء» در طی تدریجی حقوق انفرادی و جمعی عامه مردم، زمینه و بستر مناسب برای رشد فضایل اخلاقی و تعالی معنوی و در نهایت، کیفیت زندگی جمعی و پیشرفت همه‌جانبه کشور را در پرتو وحدت ملی، بهبود خواهد بخشید؛ فلذا چنین فهم و قرائت از این ماده، و مذاقه در اشتغال و انکسار حقوق عامه به حق‌های فردی و جمعی و آزادی‌های مشروع، این دیدگاه و نظریه اختیاری را تقویت می‌کند که نوع ورود و منظر قانونگذار به حقوق عامه بسان قاعده‌ای است که دربردارنده حکم کلی است که منطبق بر جزئیات خود باشد و از طرفی، تمهید مقدمات احیای حقوق عامه در جامعه اسلامی، بستر و قاعده (در معنای لغوی) آن را برای رشد و ارتقای فضایل اخلاقی و تعالی مدارج معنوی، شهروندانش، مبدل می‌سازد که از آن می‌توان به بهبود فرایند «وحدت ملی» در عین «کثرت و تکثر افراد جامعه ایرانی» یاد نمود.

در ماده ۲ لایحه مذکور، موارد و مصادیق آجدی نقض حقوق عامه، چنین گفته شده است: «هر رفتار غیرقانونی و هرگونه تجاوز نسبت به میراث فرهنگی، بهداشت عمومی، جنگل‌ها، مراتع و منابع طبیعی، معادن و منابع آبی کشور، بستر و حریم رودخانه‌ها، اراضی ملی و ساحلی، محیط زیست، تأسیسات مهم عمومی مانند سدها، نیروگاه‌ها، جاده‌ها و به‌طور کلی انفال، مشترکات عمومی و

بیت‌المال و اموال مجهول‌المالک، ساخت و ساز غیرمجاز در مناطق ممنوع و نیز نقض مقررات ناظر به آموزش و فرهنگ عمومی و حقوق مصرف‌کنندگان و رقابت سالم اقتصادی و استانداردهای اساسی در تولیدات مهم نظیر خودرو، از مصادیق نقض حقوق عامه محسوب می‌شوند» (همان).

قصد و امر جدی نویسندگان این ماده را، نمی‌توان بدون اتصاف به فرایند تصریحی احیای حقوق عامه در ماده ۱، تحلیل و تفسیر نمود؛ چراکه اصل بنیادین قواعد فقهی، زمینه‌سازی برای شکل‌گیری احکام کلی شرعی یا قانونی یا اخلاقی، در مرحله پیشینی و اندراج و انطباق مصادیق جزئی یا فردی در مرحله پسینی است و این رویه با تلفیق دو ماده یادشده، ظهور و تجلی می‌نماید آن‌گاه که مصادیق انتخابی برحسب کثرت بروز نقض آن در بستر جامعه انسانی، صریحاً با هرگونه رفتار غیرقانونی و هرنوع تجاوز در عداد موارد نقض و تضییع حقوق عامه، قلمداد گردیده و مبنای قانون، شناسایی و اجرای هر یک از حق‌هایی باشد که آثار مترتب بر امنیت، رفاه اخلاق و سلامت عمومی را به دنبال داشته باشد.

۶- ساحت‌شناسی مصادیق و شمول حقوق عامه در بستر عناوین کلیه و قوانین موضوعه و دستورالعمل‌ها

ناگفته پیداست از آنجا که شمول معنایی و قلمرو مفهومی عبارت «حقوق عامه» با پیشوند «احیاء یا صیانت» بسیار گسترده بوده، اساساً شناخت حدود و ثغور و مصادیق آن، آن‌چنان سهل و ممکن‌الحصول نیست؛ اما به علت تلازم احیاء و اجرای حقوق عامه، معرفت اجمالی یا تفصیلی به آن مصادیق و قلمروها از طرف مجریان مرتبط نظیر دستگاه‌های متولی و مسئول، دستگاه‌های اجرایی و ساختارهای حاکمیتی و اداری، امری بایسته و لازم‌الاجرا است، و از طرفی، چنانچه برخی از آن دستگاه‌های مربوطه، تقاضای تشکیل جلسات معرفتی و بازشناسی و نحوه اجرای مسئولیت‌های همسو با حقوق عامه از دادستان یا نماینده ایشان به‌نحو مقتضی به‌عمل بیاورند، به یقین اجابت گردیده و به نوعی هم‌گرایی و خوانشی همسو با تأمین حقوق مردم در آن منطقه، شکل خواهد گرفت.

باتوجه به بررسی‌های صورت‌گرفته و امعان‌نظر در قوانین و مقررات موضوعه، در مبنای قانونی لازم‌الاجرای فعلی حدود ۱۷۵ مورد از مصادیق حقوق عامه در سال ۱۳۹۷ توسط مقام تعقیب کل کشور شناسایی شده است (ر.ک: بهرامیان و دیگران ۱۳۹۹: ۱۵) که قطعاً این مصادیق با عنایت به مطالب مذکور، شمول و بروز بیشتری دارد و با حضور میدانی دادستان در محل خدمت خود و بازدیدهای منسجم و هدف‌گرا و پیگیری خواسته‌های مطلوب و برحق مردم، بخصوص افرادی که حقوق‌شان در معرض اتلاف یا تضییع قرار گرفته، امکان شناسایی مصادیق عینی و مبتلابه، بیش از تعمق در اوراق متون قانونی و بخشنامه‌های اصداری است.

با این وصف، تقسیم‌بندی اول در حیطه مصادیق و تنوع عناوینی حقوق عامه شامل مواردی از قبیل انفال و اموال عمومی، بهداشت و سلامت عمومی، کارخانجات و صنایع فرسوده و در معرض آسیب، قاچاق کالا، معلولان و اقشار آسیب‌پذیر، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری است و تقسیم‌بندی دوم در بردارنده قوانین مرتبط در مجموعه‌های مدون تقنینی از جمله: قانون اساسی، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی آن، قانون مسئولیت مدنی، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، قانون اصلاحی شکار و صید، قانون توزیع عادلانه آب، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، قانون هوای پاک، قانون کیفری بزه‌های راه‌آهن، قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران، قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، لایحه قانونی مجازات صید غیرمجاز از دریای خزر و خلیج فارس، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست، قانون اوقاف، قانون تجارت، قانون میراث فرهنگی، قانون حمایت از معلولان، قانون جرائم رایانه‌ای، قانون جرائم پزشکی، قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قانون مبارزه با قاچاق انسان، قانون جرائم رایانه‌ای و فهرست مصادیق محتوای مجرمانه، قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن و قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره و طرح صیانت از حقوق عامه در مقابل حیوانات مضر و خطرناک ... می‌باشد و تقسیم‌بندی سوم، تأمل در دستورالعمل‌های صادره از مراتب قضائی قوه قضائیه بخصوص ریاست محترم قوه قضائیه و دادستانی محترم کل کشور است؛ از جمله: دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (به تاریخ ۱۳۹۵/۰۱/۱۷؛ دادستان محترم کل کشور) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (به تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ ریاست محترم قوه قضائیه) دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن (به تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ ریاست محترم قوه قضائیه) و شیوه‌نامه اجرایی تشکیل کارگروه نظارت و پیگیری حقوق عامه استان (به تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ بخشنامه ابلاغی از طرف دادستان محترم کل کشور) و پیش‌نویس لایحه جامع احیای حقوق عامه و متن لایحه صیانت، کرامت و تأمین امنیت بانوان در برابر خشونت (ارسالی از ریاست محترم قوه قضائیه به دولت جمهوری اسلامی ایران) و سند تحول قضائی (به تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۳ ابلاغی از ریاست محترم قوه قضائیه).

برآمد

۱. اساساً اتخاذ رویکرد جدید و رهیافت نو به مفاهیم و موضوعاتی که هنوز آن‌چنان دقیق، تعریف و تبیین و تحلیل فقهی و قضائی از سوی اندیشمندان و حقوق‌دانان، نگردیده‌اند، هم به لحاظ شکلی و هم به لحاظ ماهوی، واجد مسائلی است که مفهوم حقوق عامه از این حیث، قابل امعان‌نظر و توجه جدی است؛ چراکه در شکل و صورت مفهومی حقوق عامه، با مراجعه به منابع و مقالات اندک و دیدگاه‌های کلی برخی از صاحب‌نظران، به خوبی می‌توان ابهام و عدم قطعیت یا عدم رهنمون‌یافتگی به معیارهای واحد مفهومی را مشاهده نمود و به لحاظ ماهوی نیز، اقدامات و دستورات قضائی دادستان‌های مربوطه وفق دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه در استان‌ها و شهرستان‌های مربوطه، آن‌چنان رویه واحدی را طی نکرده‌اند؛ فلذا ورود به این ساحت، فی‌نفسه مشکل بوده و در مرحله اول، به هیچ وجه، ارائه تصویر روشن از آن امکان‌پذیر نیست.

با عنایت به نکته مذکور، آنچه در این مقاله به نحو اجمالی — و با پذیرش تمام اشکالات مندرج در آن — و با وصف نظریه‌پردازی در متن دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه و تعریف ارائه شده از حقوق عامه در آن دستورالعمل، مورد تصریح قرار گرفت، تکیه بر این بنیان اساسی داشت که امکان‌نگرش جدید و رویکرد غیرمسبق به سابقه، وجود دارد و آن اینکه: از آنجاکه الفاظ بماهیم الفاظ واجد حقوق ذاتی و اکتسابی خود بوده و این مقوله توسط نویسندگان این سطور در محافل علمی و نظریه‌پردازی، ارائه و نقد گردیده، امکان استقرار قاعده فقهی یا اخذ و اصطیاد ماهیت قاعده فقهی از الفاظ عینی نظیر حقوق عامه یا الفاظ متناظر بر آن نظیر حقوق عمومی، نفع و مصلحت عامه، و بریات عمومی وجود دارد؟

چراکه عیار و نصاب واقعی در تعریف و تحلیل قاعده فقهی، شمولیت و عمومیت انطباقی بر مصادیق و اجزاء و افراد می‌باشد و این معیار و ضابطه نیز در مفهوم اولیه حقوق عامه وجود دارد. از این رو شناخت بنیان‌های معرفتی ناظر بر ساخت قاعده‌انگاری فقهی، اولین ضرورت وجودی در پردازش این مفهوم است که تعریف برآمده از حقوق عامه، بیانگر نوعی اصل قضائی یا قاعده فقه قضائی است که بر دارا بودن حقوق یکسان برای آحاد مردم در حوزه‌های آزادی‌های مشروع، زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال و اموال عمومی و استانداردهای اجباری، تأکید و تکیه دارد.

بنابر نکات گفته شده و مذاقه در متن مقاله، چنین برمی‌آید که امکان نظری و حتی امکان تقنینی یا امکان عملی (رویه قضائی) برای انگاشت و نوشت قاعده فقهی با عنوان احیای حقوق عامه از طریق بهره‌گیری متناسب با الفاظ عینی آن و الفاظ متناظر بر مفهوم اصطیادی از حقوق عامه نظیر مصالح عامه و بریات عمومی و منافع همگانی، دور از ذهن و تقریر و تقنین نیست و از طرفی دیگر، ضرورت

نگاه دقیق قضائی به مقوله احیای حقوق عامه و ممانعت از تضییع حقوق یکایک مردم از سوی نهادها و مراجع ذی صلاح، الزام ورود جدی به آن ساحت را می‌طلبد و مضاف براین، اقبال و علاقه شایق عامه مردم به ساحت عنوان و مفهوم اجمالی جاری در لسان یکایک مردم نیز به نوعی مزید علت در پرداخت مفهومی و نگاشت قاعده‌ای به احیای حقوق عامه انگاشته می‌شود.

به هر روی، ابتکار اندراجی در مقاله مورد بحث، بیشتر برگرفته از اقدامات و رویکردهای احیایی حقوق عامه در بستر تحقیقات و رسیدگی‌های قضائی در چند سال اخیر بوده و نیز رگه‌هایی از توجه و تدقیق به فلسفه شکل‌گیری احیای حقوق عامه در متن و بطن جامعه ایرانی و اسلامی و طوایف و قومیت‌های متعدد با هدف احقاق حقوق آن‌ها داشته است و البته با اندکی تدقیق فقهی و قضائی می‌تواند در قالب یکی از نظامات منتهی به تقریب مذاهب فقه اسلامی نگریسته شود.

پیشنهادهای راهکارهای برآیندی:

اولاً؛ بایسته است تکلیف لایحه صیانت از حقوق عامه از سوی مراجع و نهادهای ذی ربط، عاجلاً معلوم گردیده تا مسیر نهایی برای تصویب قانون جامع صیانت از حقوق عامه در مجلس شورای اسلامی فراهم آید.

ثانیاً؛ قطعاً مصادیق بر شماری در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه در ذیل تعریف حقوق عامه (بند الف، ماده ۱) جنبه تمثیلی و تبیینی دارد و از حیث تقریب مفهومی به ذهن عامه است؛ باین وصف و لحاظ این تمثیلات، شایسته است عنوان «امنیت روانی» و «امنیت اقتصادی» و «امنیت دینی» و «امنیت فرهنگی» در فرایند اصلاحی قانون یادشده مورد نظر تصویب‌کنندگان یا ارائه‌دهندگان متن نهایی لایحه یادشده قرار گیرد.

ثالثاً؛ ضرورت دارد به طریق ممکن، نظیر ارجاع امر به مراجع دانشگاهی و حوزوی و قضائی و پژوهشکده‌های خاص متناظر با اهداف و رسالت‌های قوه قضائیه (از جمله دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری، پژوهشگاه قوه قضائیه و پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی) تعاریف مضبوط و روشنی از مصادیق آجلای حقوق عامه، تقریر و به جامعه دانشگاهی و نظام قضائی، ارشاداً اعلام گردد.

رابعاً؛ لازم است مفهوم حقوق عامه (علاوه بر تعریف مندرج در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه) با وصف رفع تلاقی یا تراحم یا تعارض از حیث تفسیر موسع یا تفسیر مضیق از سوی معاونت قضائی دادستان کل کشور در پیگیری حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم، به دادستان‌های عمومی و انقلاب مراکز استان‌ها طی مکاتبه رسمی، اعلام و تبیین گردد، امکان

استخراج مصادیق احیایی حقوق عامه یا عناصر مجرمانه تضییعی حقوق عامه در استان‌ها برای دادستان‌ها فراهم گردد.

خامساً؛ رویکرد صیانتی و احیایی از حقوق عامه با لحاظ مصادیق عام‌المشمول آن، کارویژه نهاد دادستانی کل کشور و دادستانی‌های متناظر بر آن است؛ اما از آنجاکه در همین نهاد، پسوند و تعلیقه پیشگیری از وقوع جرم به لحاظ ستادی و قضائی، درج گردیده، خلأ تبیین ماهیت پیشگیری از وقوع جرم و ارتباط آن با مقوله احیای حقوق عامه، همچنان برقرار و پابرجاست و حتی در لایحه صیانت از حقوق عامه، آنچنان نگاهی بایسته به آن انداخته نشده است. حال آنکه در مقام اجراء، قطعاً دادستان‌های عمومی و انقلاب مرکز استان‌ها که واجد هر دو وصف (پیشگیری حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم) را دارند با مسائل و مشکلات اجرایی و قضائی مواجه بوده و خواهند بود، فلذا رفع این نقیصه، ضرورت محض است.

سادساً؛ به یقین تکلیف قضائی به صیانت از حقوق عامه و احیای حقوق عمومی آحاد مردم در استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها، روستاها و آبادی‌ها و به‌طور کل در تمام اقصی نقاط ایران اسلامی، بدون تخصیص اعتبار و بودجه متناسب در مقام اجرای وظایف قانونی و شرعی، به نوعی تکلیف مالایطاق است و اگر هم، اطلاق عنوان مالایطاق بر آن صحیح نباشد، واجد غایت مناسب از حیث احقاق حق عامه مردم نیست؛ بنابراین سازوکار اجرایی متناسب با آن، یعنی لحاظ بودجه مکفی، کاملاً عقلانی است.

منابع و مأخذ

- مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی، (۱۳۷۹ ه.ش) مأخذشناسی قواعد فقهی، قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
- حسین بوشهری، سیدهاشم (۱۹۳۷ ق) القواعد الفقهیه فی فقه الإمامیه، قم، انتشارات مسیا.
- بجنوردی، سیدحسن (۱۶۱۹ ق) القواعد الفقهیه، نشر الهادی، قم، الطبقة الأولى.
- حسینی شیرازی، سیدمحمد (۱۶۱۳ ق) الفقه، القواعد الفقهیه، بیروت، مؤسسة امام الرضا(ع).
- نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ ق) جواهر نظام فی شرح شرایع الإسلام، بیروت، دار احیاء التراث العربی، الطبعة السابعة.
- اعرافی، علیرضا (۱۳۹۱) فقه تربیتی، مبانی و پیش‌فرض‌ها؛ تحقیق و نگارش: سیدنقی موسوی، قم، نشر اشراق و عرفان، چاپ اول.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۴) سازوکارهای اجرایی احیای حقوق عامه مطابق بند ۲ اصل ۱۵۶؛ طرح پژوهشی با همکاری، فاطمه افشاری و آرین پتفت، تهران، مرکز مطالعات راهبردی قوه قضائیه.
- تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۴) درآمدی بر مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه با تأکید بر وظایف سازمان‌ها و نهادهای عمومی (طرح پژوهشی)، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- دادیار، هادی (۱۳۹۰) نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران (پردیس قم).
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲) وسیط در ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، چاپ پنجم.
- تنگستانی، محمدقاسم، مهدی، مرادی برلیانی و پرهام مهرآرام (۱۳۹۷) گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۸۱) قواعد فقه، بخش مدنی، جلد ۱، مرکز نشر علوم اسلامی، تهران، چاپ دوم.
- بهرامی احمدی، حمید، (۱۳۸۹) قواعد فقه، جلد ۱، تهران، دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ دوم.
- بهرامیان، مهدی؛ علی دشتی، خیرا... پروین، و پرویز علوی (۱۳۸۷) واکاوی تضمینات حقوق عامه با نگاهی به حقوق شهروندی و جایگاه مقام تعقیب، مجله اخلاق زیستی (ویژه‌نامه حقوق شهروندی) پائیز.
- کبگانی، محمدحسن؛ نصراللهی نصرآباد، علیرضا (۱۳۹۹) نقد و بررسی پیش‌نویس لایحه صیانت از حقوق عامه، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه، چاپ اول.



نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات

یحیی اکبری*

چکیده

بر اساس بند ۱۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضائیه گسترش آزادی‌های مشروع است. با عنایت به اصل ۲۴ قانون اساسی، ازجمله آزادی‌های مشروع «آزادی مطبوعات در بیان مطالب» است. هدف از این پژوهش، بررسی نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات است. جهت پیشبرد موضوع، اقدامات لازم جهت گسترش آزادی در دو مرحله نظری و عملی قابل تصور است که در پژوهش حاضر، نقش قوه قضائیه در هر دو مرحله باتوجه به رویه قضائی و مطالعات کتابخانه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است. انسجام رویه قضائی جهت ترمیم ابهامات فراوان قانون مطبوعات، تحقق رسیدگی افتراقی جرائم مطبوعاتی بر مبنای رسیدگی منصفانه و رفع خلل ایجادشده در آن را می‌توان ازجمله اقدامات بسیار مؤثر قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات دانست. البته اقدامات فراوانی نیز جهت گسترش آزادی‌های مشروع از جانب قوه مقننه قابل تصور است که برحسب تکمیل مطالب بعضاً به آن‌ها اشاره شده است.

واژگان کلیدی: گسترش آزادی‌های مشروع، آزادی مطبوعات، قانون مطبوعات، جرائم مطبوعاتی، هیئت منصفه، دادگاه علنی.

* دایار دادسرای مبارزه با جرائم اقتصادی، دانشجوی دکتری فقه و حقوق جزا و جرم‌شناسی، جامعه المصطفی، قم، ایران.
sbh1404@gmail.com

مقدمه

براساس بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی «گسترش آزادی‌های مشروع» ازجمله وظایف قوه قضائیه بر شمرده شده است. باتوجه به این وظیفه، قوه قضائیه باید در راستای گسترش آزادی‌های مشروع که در قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند، اقدام نماید. ازجمله آزادی‌های مندرج در قانون اساسی، آزادی مطبوعات در بیان مطالب است که در اصل ۲۴ به آن اشاره شده است. باتوجه به اینکه آزادی بیان در فصل سوم قانون اساسی به صورت خاص مورد توجه قرار نگرفته است و عملاً این آزادی در آزادی مطبوعات متبلور شده است و باتوجه به نقش مطبوعات در فرهنگ سازی و امر به معروف و نهی از منکر، می‌توان ادعا نمود در میان آزادی‌ها، آزادی مطبوعات دارای اهمیت بسزایی است. پژوهش حاضر در مقام تبیین نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات است. اولین موضوعی که در مورد این مسئله به ذهن خطور می‌کند این است که «گسترش آزادی‌های مشروع» به چه معناست؟ برای تبیین این موضوع باید هر یک از مفاهیم «گسترش»، «آزادی» و «مشروع» براساس نظر مقنن قانون اساسی تبیین شود. پس از آن باید به تفسیر «آزادی مطبوعات» پرداخت و سپس نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات را تبیین نمود.

به نظر می‌رسد در راستای گسترش آزادی‌های مشروع می‌توان در دو مرحله نظری و عملی گام برداشت؛ براساس گام نظری، باید آزادی مطبوعات از حیث مفهوم، مصادیق و محدودیت‌ها به صورت شفاف و خالی از هرگونه ابهام تبیین شده و در گام عملی باید آزادی مطبوعات، در تصمیمات، رفتارها و نحوه رسیدگی به عنوان اصل شناخته شود؛ به صورتی که اقدامات در راستای تحقق آزادی باشد. بر همین اساس در پژوهش حاضر پس از تبیین مفهوم «گسترش آزادی‌های مشروع» در دو مرحله نظری و عملی، به اقدامات قابل تصور از جانب قوه قضائیه در گسترش آزادی‌های مشروع پرداخته شده است. به عنوان پیشینه پژوهش می‌توان اذعان نمود کتب و مقالات متعددی در خصوص شناخت جرائم مطبوعاتی به رشته تحریر در آمده‌اند و به تبیین عناصر سه‌گانه جرم مطبوعاتی و نحوه رسیدگی به آن پرداخته‌اند.^۱ در مقالات متعددی نیز حق آزادی بیان در مطبوعات مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است که در آن‌ها به تبیین مفهومی این حق و جایگاه آن در قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی توجه شده است. در برخی از فعالیت‌های علمی نیز به چالش‌های آزادی مطبوعات در فرایند اجرای قانون

۱. ازجمله این آثار می‌توان به کتب پژوهشی فقهی - حقوقی در جرائم مطبوعاتی به قلم آقای عادل ساریخانی، جرم مطبوعاتی به قلم آقای عباس شیخ‌الاسلامی، جرائم مطبوعاتی به قلم آقای سعید مرتضوی و جرم مطبوعاتی به قلم آقای قاسم محمدی اشاره نمود.

توجه شده است؛ از جمله همایش علمی «حقوق مطبوعات» که مجموعه مقالات آن توسط انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران به زیور چاپ آراسته شده است و یا میزگرد در خصوص جرائم مطبوعاتی که در نشریه پژوهش‌های حقوقی در سال ۱۳۸۱ به چاپ رسیده است. پس از آن باید اذعان نمود مفهوم «گسترش آزادی‌های مشروع» تا به حال مورد توجه پژوهشگران قرار نگرفته است؛ اگرچه تعاریف متفاوتی از آزادی و آزادی مطبوعات ارائه شده است اما نحوه گسترش آن به شکل ویژه مورد توجه واقع نشده است. در این پژوهش سعی شده است، راهبردی برای گسترش آزادی مطبوعات ارائه و نقش قوه قضائیه در این راهبرد تبیین شود.

۱- مفهوم «گسترش آزادی‌های مشروع» در اصل ۱۵۶ قانون اساسی

بند دوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» را به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه بر می شمارد. در بدو امر، در مورد این بند سه مسئله به ذهن خطور می‌کند: ۱- در این بند «آزادی» به چه معناست؟ ۲- قید «مشروع» در عبارت «آزادی‌های مشروع» ناظر بر چیست؟ ۳- چگونه باید عبارت «گسترش» را تفسیر نمود؟

مفهوم آزادی، مانند بسیاری از مفاهیم انتزاعی علوم انسانی در فهم و تعریف سهل و ممتنع است؛ به صورتی که در ذهن هر مخاطبی تصویری از آن وجود دارد؛ اما با توجه به اینکه یک امر مفهومی و فاقد جنس و فصل است، نمی‌توان آن‌ها را با دقت تعریف کرد.^۱ (جوادی آملی، ۱۳۹۳: ۱۲۷) از شایسته‌ترین تلاش‌های علمی برای تبیین این مفهوم، تقسیم‌بندی مفهوم حق از منظر حقوق‌دان آمریکایی، و سلی هوفلد^۲ است. وی با دو فاکتور هم‌بسته و نقیض مفهوم حق را به چهار معنای «حق - ادعا»، «حق - آزادی»، «قدرت» و «مصونیت» قابل تقسیم می‌داند؛ مثلاً در قضیه «الف حق انجام ب را دارد» می‌توان این‌گونه برداشت نمود که «الف» آزاد است در انجام یا خودداری از انجام چیزی و این آزادی است و تفاوت مشهود آن با «حق - ادعا» در این است که مثلاً «ج» تکلیفی در قبال «الف» ندارد. (جونز، ۱۳۹۲: ۲۹) بنابراین بسیاری از حق‌ها که در قوانین از جمله قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند از زمره «آزادی» هستند. آزادی‌ها برخلاف ادعاها عموماً به شکل منفی تعریف می‌شوند؛ به این صورت که شما آزادید، مگر اینکه آزادی‌تان به واسطه قانون محدود شود. چنانچه اشاره شد در مقابل آزادی، تکلیفی وجود ندارد؛ به عنوان مثال اگر

۱. در آینده تبیین خواهد شد که منظور از «گسترش» در واقع «حفظ و صیانت» است.

۲. مفهوم کلی یا قابل حمل بر امر عینی است؛ مانند حمل انسان بر افراد یا صرفاً بر صورت‌های ذهنی قابل حمل است، مانند مفهوم «جنس». در نوع اول به مفاهیمی که ذهن به طور خودکار از موارد خاص انتزاع می‌کند؛ یعنی آن مفهوم، انعکاس ذهنی مستقیم از یک واقعیت خارج از ذهن است؛ مفاهیم ماهوی گفته می‌شود.

«الف» حق آزادی بیان دارد، بدین معنا نیست که او محق است چیزی را از «ب» بخواهد و «ب» هم مکلف باشد همان چیز را برایش فراهم کند. هرچند ممکن است چنین چیزی از نتایج غیرمستقیم این نوع حق باشد، ولی مستقیماً از آن ناشی نمی‌شود. (همان، ۴۷)

باتوجه به اینکه مفهوم آزادی به صورت منفی تعریف می‌گردد، قید «مشروع» را می‌توان قید احترازی دانست که آزادی‌ها را به دو دسته آزادی مشروع و نامشروع تقسیم می‌کند؛ بنابراین لازم است از منظر قانونگذار اساسی به تفسیر این مفهوم پرداخته شود. توجه به شریعت اسلامی و تلاش برای همگام‌سازی مفاهیم مدرن با شریعت یا کشف این مفاهیم از دل شریعت اسلامی از بارزترین تلاش‌های مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بوده است که در چند زمینه متفاوت می‌توان این موضوع را رصد نمود:

الف - سبقت دانش فقهی اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر دیگر دانش‌ها؛ قریب به هفتاد درصد اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را فقهاء تشکیل داده‌اند.

ب - تأکید بنیان‌گذار فقید جمهوری اسلامی بر موازین شرعی؛ در پیام امام خمینی (ره) به اعضای این مجلس، موضوع «توجه به احکام اسلامی» مورد اشاره قرار گرفته است و بیان می‌شود که: «قانون اساسی و سایر قوانین در این جمهوری باید صدرصد براساس اسلام باشد و اگر یک ماده هم برخلاف احکام اسلام باشد تخلف از جمهوری و آراء اکثریت قریب به اتفاق ملت است.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی شورای اسلامی، ۱/۱۳۵۸: ۵)

ج - تأکید اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر موازین شرعی؛ به‌زعم اعضا: «جعل قانون در برابر وحی آسمانی خروج از دین است ... علی‌هذا پیش‌نویس مزبور باید صدرصد اسلامی درآید و مواد آن با قرآن و سنت تطبیق داده شود.» (همان، ۳۹) و «این قانون اساسی می‌بایست روح اسلام و اسلام‌عریان را درست عرضه کند و هیچ اصلی در آن پذیرفته نشود، مگر اینکه مستند به قرآن کریم و یا سنت پیامبر اکرم (ص) و یا روش ائمه معصومین (ع) باشد.» (همان، ۴۹)

د - اشاره به آیات و روایات به‌عنوان مستند اصول قانون اساسی؛ آیات و روایات متعددی به‌عنوان مستندات فصل سوم قانون اساسی و دیگر اصول مورد بهره‌قرار گرفته‌اند. (ورعی، ۱۳۸۵: ۲۵۵ به بعد)

به این ترتیب، اعضای مجلس از یک سوء این برداشت را دارند که بعد از بعثت حضرت نبی اکرم (ص)، نخستین بار است که در انقلاب اسلامی فرصت یافته‌اند اسلام را پیاده و تطبیق کنند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی شورای اسلامی، ۱/۱۳۵۸: ۱۷۳)؛ اسلامی که آینده زندگی جامعه ایرانی را باید تعیین و قانون اساسی را معطوف به خود و هدفمند کند. نهایت آنکه به‌رغم اطلاق اصل ۴ قانون اساسی مبنی بر اسلامی‌بودن تمام قوانین و مقررات، هرگاه میان آنان، مشاجره‌ای در لفظ - و نه معنا -

صورت می‌گرفت، قیدها و شروطی همچون «طبق موازین اسلام» یا «مخل نبودن به مبانی اسلام» و احاله به آینده مبهم، مسئله مورد اختلاف را فیصله می‌داد. بنابراین باید اذعان نمود، قید «مشروع» از منظر قانونگذار اساسی به معنای شرع است و آنچه آزادی را قید می‌زند، احکام شرعی است.

باتوجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، نمی‌توان به تفسیر صحیحی از عبارت «گسترش» که برای «آزادی‌های مشروع» به کار رفته است، دست یافت؛ اما مشهود است که قانونگذار اساسی از عبارت «گسترش آزادی‌های مشروع» به دنبال ایجاد صلاحیت برای قوه قضائیه جهت شناسایی و معرفی آزادی‌ها نبوده است؛ زیرا چنین برداشتی با تعریفی که از آزادی مطرح گردید، قابل جمع نیست. برای تفسیری صحیح می‌توان به اصول دیگر قانون اساسی مراجعه نمود؛ به عنوان مثال، می‌توان بند ۷ اصل ۳ قانون اساسی که «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون» را وظیفه دولت جمهوری اسلامی می‌داند را معادل بند دوم اصل ۱۵۶ دانست. براین اساس می‌توان ادعا نمود باید عبارتی همچون «صیانت»، «حفظ» یا «تأمین» را قبل از «آزادی‌های مشروع» به دلالت اقتضاء^۱ محذوف فرض نمود که در این صورت عبارت بند دوم به این شکل قابل تصور است: «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و «حفظ» آزادی‌های مشروع». البته می‌توان عبارتی همچون «بهره‌مندی» را نیز محذوف فرض نمود که در این صورت متن این‌گونه قابل تصور است: «گسترش عدل و بهره‌مندی از آزادی‌های مشروع». در هر صورت عطف «آزادی‌های مشروع» به «عدل» بدون فرض عبارتی که از دلالت اقتضاء استخراج می‌گردد، باعث می‌شود نتوانیم برداشت صحیحی از عبارت داشته باشیم.

در مقام جمع‌بندی می‌توان گفت منظور از «گسترش آزادی‌های مشروع»، حفظ و صیانت آزادی‌های مردم یا گسترش بهره‌مندی افراد جامعه از آزادی‌های مشروع است؛ البته تا جایی که آزادی به واسطه شرع محدود نشده باشد. به عنوان مؤید این ادعا می‌توان به بیانات مقام معظم رهبری در دیدار مسئولان قوه قضائیه مورخ ۱۴۰۲/۴/۶ اشاره نمود. ایشان در این دیدار فرموده: «خیلی دقیق نوشته‌اند؛ آزادی مطلق نیست، آزادی مشروع. آزادی مشروع همان است که شرع اجازه می‌دهد. قانون اساسی این است. در ذیل حکم شرع، آزادی‌های مردم باید تأمین بشود. خب، دستگاه‌های قدرت به طور طبیعی در یک مواردی دچار معارضه می‌شوند؛ چه کسی باید در این زمینه به داد مردم برسد؟ قوه قضائیه؛ یعنی یکی از کارهای مهم قوه قضائیه همین است.»

به نظر می‌رسد برای تحقق گسترش آزادی می‌توان تسامحاً دو گام نظری (ذهنی) و عملی (عینی) را

۱. دلالتی که مقصود متکلم را به حسب عرف نشان می‌دهد و صدق کلام یا صحت عقلی، شرعی، لغت یا عادت مبتنی بر آن است؛ مانند تقدیر عبارت «احکام» در حدیث شریف «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» (مفقر، محمدرضا؛ اصول فقه جلد اول؛ اسماعیلیان ۱۴۲۷ ه ق ص ۱۱۶)

در نظر گرفت؛ براساس گام نظری، مصداق آزادی و استثنائات آن تبیین می‌گردد. بیان مصداق آزادی در قانون اساسی و اظهار استثنائات، موجب می‌شود قانونگذار عادی در تکاپوی تبیین دقیق استثنائات آزادی و به تبع، فرایند تحقق آن در قوانین عادی برآید. جهت خروج مفهوم آزادی از عالم انتزاع و نزول آن از آسمان افکار به وادی اجرا لازم است فرایندهای اجرایی، اقدامات و تصمیمات توسط اشخاص مؤثر از جمله قوای حاکم و مأمورین دولت با رویکرد بهره‌مندی اشخاص از آزادی مدنظر باشد. چنانچه مقام معظم رهبری فرموده‌اند: «این‌ها چیزهایی نیست که با حرف زدن و با گفتن و تصمیم‌گیری‌های موردی و موضعی و فردی و ریاستی و مانند این‌ها حل بشود؛ این‌ها برنامه‌ریزی می‌خواهد، دستور می‌خواهد، روش می‌خواهد...» (بیانات در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه مورخ ۱۴۰۲/۴/۶)

در خصوص آزادی مطبوعات، اصل ۲۴ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.» براساس این اصل، آزادی مطبوعات مورد شناسایی قرار گرفته است و دو قید «اخلال در مبانی اسلام» و «اخلال در حقوق عمومی» به عنوان استثناء شناخته شده است. قانون مطبوعات به عنوان مرحله تکمیلی گام نظری، اقدام بارز قانونگذار عادی جهت تبیین آزادی مطبوعات است. رسیدگی افتراقی قضائی با خصیصه حضور هیئت منصفه و به صورت علنی از مهم‌ترین موارد گام عملی است که رعایت دقیق آن می‌تواند آزادی مطبوعات را تأمین نماید. علاوه بر این، مجازات تحدیدکننده آزادی مطبوعات از جانب قوه قضائیه نیز به عنوان یکی از عوامل گام عملی قابل تصور است. در ادامه سعی می‌شود باتوجه به نقش قوه قضائیه گام‌های مورد بحث را در خصوص آزادی مطبوعات مورد بررسی قرار دهیم.

۲- گام‌های نظری در گسترش آزادی مطبوعات

۲-۱- آزادی مطبوعات در قانون اساسی

آزادی مطبوعات به معنای عام شامل جستجو، جمع‌آوری آزادانه اخبار و اطلاعات عمومی، مخابره آزادانه آن‌ها، انتشار آزادانه روزنامه‌ها، دریافت و مطالعه آزادانه مطبوعات، عدم نظارت قبل از انتشار، عدم توقیف و تعطیل خودسرانه آن‌ها بعد از انتشار، پیش‌بینی دقیق ضوابط و مسئولیت‌های قانونی نشریات و رسیدگی به تخلفات و جرائم احتمالی آن‌ها در دادگاه‌های عادی دادگستری با حضور هیئت منصفه می‌شود. (معتدناژاد، ۱۳۷۷: ۲۳) عواملی باعث شده است که «آزادی مطبوعات» در میان دیگر آزادی اشخاص دارای اهمیت خاصی باشد؛ از جمله این عوامل، می‌توان به اهمیت مشارکت سیاسی آحاد جامعه اشاره نمود که امری لازم جهت پیشرفت اجتماعی است. مشارکت، محتاج آگاهی است و مطبوعات بستر مناسبی برای ایجاد آگاهی عمومی مردم است. همچنین، اصل سوم قانون اساسی «بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در

همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات» را از وظایف دولت می‌داند. از سوی دیگر، مطبوعات آزاد از بهترین ارکان برای امر به معروف و نهی از منکر به شمار می‌روند؛ لذا، این آزادی به نسبت دیگر آزادی‌ها دارای سیادت است؛ زیرا بستری برای تحقق جامعه سالم است.

۲-۲- استثنائات آزادی مطبوعات از منظر قانون اساسی

در بدو امر، تبیین مفهوم آزادی مطبوعات، موضوعی بحث‌برانگیز به نظر نمی‌رسد؛ اما زمانی که از حدود این آزادی سخن به میان می‌آید، چالش‌های نظری و عملی زیادی پا به میدان می‌گذارند؛ چنانچه قانونگذار اساسی نیز از این امر مستثنا نبوده است. اصل ۲۴ قانون اساسی در جلسات متعدد طرح می‌شود و به دلیل عدم توافق بر حدود آزادی، اعضا به یک متن منسجم نمی‌رسیدند. یک گروه، بر این اعتقاد بودند که باید اصل بر آزادی مطبوعات باشد و افرادی که سوءاستفاده کرده و به مبانی دینی تعرض کنند، مجازات شوند. استدلال این گروه این‌گونه بود که مفاهیم باید ضابطه معینی داشته باشد و علاوه بر این، اسلام منطق و جهان‌بینی قوی‌ای دارد. در مقابل، گروه دیگر معتقد بودند باید محدوده آزادی مطبوعات موسع‌تر بیان شود و مواردی مانند «نشر اکاذیب»، «اهانت به شرف و حیثیت و آبروی اشخاص» و «تبلیغ علیه نظام و نشر مطالب تحریک‌آمیز» ممنوع شود. سرانجام اصل با دو قید «اخلال به مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» و ارجاع تفصیل آن به قانون مطبوعات توازنست تا حدودی نظر هر دو گروه را تأمین نماید. (ورعی، ۱۳۸۵: ۲۷۰) تشویش قانونگذار اساسی زمانی بیش از پیش مشخص می‌گردد که در اصل ۱۷۵ قانون اساسی «رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور» به عنوان قید آزادی بیان و نشر افکار معرفی می‌گردد و این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند که به چه دلیل استثنائات این دو اصل که هر دو از اصل آزادی بیان متفرع شده‌اند، در منظر قانونگذار اساسی متفاوت هستند؟

گفتنی است به جز دو قید مذکور در اصل ۲۴، قانونگذار اساسی موارد دیگری را نیز به عنوان استثناء آزادی مطبوعات مدنظر قرار داده است. باتوجه به اصول قانون اساسی «استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی»، «تمامیت ارضی ایران»^۱، «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص»^۲، «اضرار به غیر»^۳، «منافع عمومی»^۳، «موازین اسلامی»، «مصالح کشور»^۴ به عنوان استثناء آزادی‌ها قید شده‌اند.

چنانچه مشخص است، مفاهیم به کاررفته در قانون اساسی به عنوان استثناء آزادی‌های مشروع بسیار

۱. اصل ۹ قانون اساسی

۲. اصل ۲۲ قانون اساسی

۳. اصل ۴۰ قانون اساسی

۴. اصل ۱۷۵ قانون اساسی

کلی و مبهم هستند. برای این ابهام می‌توان دلایل متعددی برشمرد؛ ایجاد اجماع در نظر تمام اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر یک موضوع، موسع بودن مفهوم برای تفسیرهای متنوع قانونگذار عادی و غیره از جمله ابهامات موجود هستند. ابهام در استثناء می‌تواند موجبات محدودیت آزادی اشخاص را به دلیل تفسیرهای ناصواب به همراه داشته باشد؛ بنابراین از قانونگذار عادی توقع می‌رود که جد و جهد داشته باشد تا در قوانین عادی، حدود آزادی به صورت کامل تبیین شود.

۲-۳- آزادی مطبوعات در قوانین عادی

در انتهای اصل ۲۴ قانون اساسی عبارت «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» دارای ابهام است؛ زیرا مشخص نیست که تفصیل آزادی مطبوعات را قانون مشخص می‌کند یا تفصیل استثنائات آزادی مطبوعات توسط قانون عادی تبیین می‌گردد. به نظر می‌رسد با توجه به اطلاق آزادی در ابتدای اصل ۲۴ قانونگذار عادی باید به صورت شفاف به تفصیل محدودیت‌ها بپردازد؛ اما از فصل دوم قانون مطبوعات با عنوان «رسالت مطبوعات» بر می‌آید که قانون مطبوعات در بندهای ۵ گانه ماده ۱۲ و با بیان رسالت مطبوعات به دنبال مقصود اول بوده است و مطبوعات نباید گامی برخلاف آن رسالت‌ها بردارند. (ویژه، ۱۳۸۹: ۱۵۶)

حق آزادی مطبوعات به حق‌های متعددی تقسیم می‌شود که ۶ حق از اهمیت بیشتری برخوردار است: ۱- حق آزادی انتشارات، ۲- حق استمرار انتشار، ۳- حق کسب خبر، ۴- حق انتشار خبر، ۵- حق امنیت حرفه روزنامه‌نگاران، ۶- حق دادرسی خاص. (نوروزی، ۱۳۸۹: ۲۹ تا ۴۹) از مواد ۱، ۳، ۵ و ۳۴ قانون مطبوعات و ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌توان حق‌های «استمرار انتشار»، «انتشار اخبار»، «کسب خبر» و «دادرسی خاص» را برداشت نمود.

قانون عادی علاوه بر مورد شنا سایی قرارداد حق‌های مرتبط با حق آزادی مطبوعات، باید به تبیین

۱. ماده ۲- رسالتی که مطبوعات در نظام جمهوری اسلامی برعهده دارد عبارت است از:

- الف- روشن ساختن افکار عمومی و بالابردن سطح معلومات و دانش مردم در یک یا چند زمینه مورد اشاره در ماده ۱.
- ب- پیشبرد اهدافی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی بیان شده است.
- ج- تلاش برای نفی مرزبندی‌های کاذب و تفرقه‌انگیز و قراردادن اقشار مختلف جامعه در مقابل یکدیگر، مانند دسته‌بندی مردم براساس نژاد، زبان، رسوم، سنن محلی و...
- د- مبارزه با مظاهر فرهنگ استعماری (اسراف، تبذیر، لغو، تجمل‌پرستی، اشاعه فحشاء و...) و ترویج و تبلیغ فرهنگ اصیل اسلامی و گسترش فضائل اخلاقی.
- ه- حفظ و تحکیم سیاست نه شرقی و نه غربی.
- تبصره- هر یک از مطبوعات باید حداقل در تحقق یکی از موارد فوق‌الذکر سهیم و با موارد دیگر به هیچ وجه در تضاد نبوده و در مسیر جمهوری اسلامی باشد.

دقیق محدودیت‌ها پردازد. مطابق ماده ۶ قانون مطبوعات، اخلاف به مبانی و احکام اسلام، حقوق عمومی و خصوصی، محدودیت‌های آزادی مطبوعات هستند و این قانون به جرائم متعددی اشاره نموده که هر یک از آن‌ها را می‌توان در راستای محدودیت‌های مذکور به عنوان استثنا آزادی مطبوعات در نظر گرفت. براین اساس، جرائمی همچون نشر مطالب الحادی و مخالف موازین اسلامی، اشاعه فحشاء و منکرات و نقل مطالب از مطبوعات و احزاب و گروه‌های منحرف و مخالف اسلام را می‌توان از موارد مخل به مبانی و احکام اسلام دانست. همچنین، تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر، ایجاد اختلاف مابین اقشار جامعه، تحریص و تشویق افراد و گروه‌ها به ارتکاب اعمالی علیه امنیت، حیثیت و منافع جمهوری اسلامی ایران، فاش نمودن و انتشار اسناد و دستورها و مسائل محرمانه و اسرار نیروهای مسلح جمهوری اسلامی، انتشار مذاکرات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی و محاکم غیرعلنی دادگستری و تحقیقات مراجع قضائی بدون مجوز قانونی، انتشار مطلب علیه اصول قانون اساسی را می‌توان از موارد مخل به حقوق عمومی و افترا و توهین به اشخاص حقیقی و حقوقی و سرقت‌های ادبی را مخل به حقوق خصوصی دانست.

برخلاف رسالت قانونگذار عادی در تبیین شفاف حدود آزادی مطبوعات، در این راستا قوانین عادی از جمله قانون مطبوعات، دارای ابهام فراوانی هستند. در ادامه به برخی از این ابهامات اشاره می‌شود.

۲-۳-۱- ابهامات قانون مطبوعات

۲-۳-۱-۱- ابهام در گستره جرم مطبوعاتی

تفکیک جرم مطبوعاتی از جرم عادی را می‌توان ارفاق مطبوعات به دلیل احترام به اصل آزادی بیان، آزادی انتشار مطبوعات و مصونیت اصحاب قلم دانست. تبیین جرم مطبوعاتی قصد حمایت از مطبوعات در مقابل تسویه حساب‌های سیاسی حکومت‌ها را دارد. به علاوه، وجود انگیزه انجام کار فرهنگی برای اصحاب مطبوعات و خصیصه سرعت به عنوان یک ویژگی کار مطبوعاتی که ضریب تخلفات احتمالی را افزایش می‌دهد، لزوم وجود تسامح در این قلمرو را موجه می‌سازد. (شیخ الاسلامی، ۱۳۸۰: ۲۷) بنابراین قانونگذار رسیدگی افتراقی را برای این جرم در نظر گرفته است که رسیدگی به صورت علنی با حضور هیئت منصفه و عدم اجرای قواعد تکرار جرم را می‌توان بخشی از این رسیدگی افتراقی دانست.

قانونگذار عادی در قانون مطبوعات و دیگر قوانین به تعریف جرم مطبوعاتی نپرداخته است و صرفاً مصادیق را بیان نموده است. این اقدام سبب شده است تا در خصوص حدود جرم مطبوعاتی اختلاف نظر وجود داشته باشد. علاوه بر این، فضای باریک میان جرم مطبوعاتی با جرم امنیتی باعث شده است که بعضاً این دو بزه با هم اشتبه شوند. این در حالی است که برای جرم امنیتی رسیدگی افتراقی

خاصی در نظر گرفته شده است که برخلاف جرم مطبوعاتی کاملاً سخت‌گیرانه است؛ به عنوان مثال، انتخاب وکیل در دوره تحقیقات مقدماتی^۱ و دسترسی جهت مطالعه پرونده^۲ محدود شده است. همچنین شروع به تعقیب در جرائم امنیتی توسط دادستان از سهولت بیشتری برخوردار می‌باشد و به صرف اعلام فردی که حتی شاهد قضیه نبوده است، تعقیب انجام می‌پذیرد.^۳ علاوه بر این، کنترل مخابراتی که ممنوع است در جرائم امنیتی پذیرفته شده است^۴ و بازداشت موقت مرتکبین این گونه جرائم مشمول قواعد سهل‌گیرانه‌تری است.^۵ اگر نتوان با مراجعه به قوانین عادی میان جرم مطبوعاتی با جرائم عادی و یا امنیتی تمییز قائل شد، باید ادعا نمود تبیین صحیحی در راستای حمایت از آزادی مطبوعات حادث نشده است. با مراجعه به قوانین عادی، می‌توان سه انگاره را در مورد منشأ قانونی جرم مطبوعاتی ارائه داد: ۱- محدودکردن آن به مواد ۶ و ۷ قانون مطبوعات؛ ۲- محصور دانستن آن در دایره قانون مطبوعات؛ ۳- توسعه دادن آن به تمام قوانین کشور (محمدی، ۱۳۹۲: ۵۱) این در حالی است که هر سه انگاره با مراجعه به قوانین قابل دفاع هستند و صرفاً میان قبض و بسط آن‌ها تفاوت وجود دارد.

۲-۳-۱-۲- ابهام در تعیین میزان مجازات:

بخش عمده‌ای از جرائم مطبوعاتی در ماده ۶ قانون مطبوعات شمرده شده‌اند که این ماده مجازات را به ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ احاله داده است. از سوی دیگر، رفتارهایی به موجب مواد ۲۳ به بعد قانون جرم‌انگاری شده‌اند و معلوم نیست که مجازات آن‌ها نیز مانند مجازات ماده ۶ به ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ احاله داده شده است یا خیر؟ این ابهام زمانی عمیق‌تر می‌شود که به مفاد ماده ۳۵ قانون که مقرر داشته است «تخلف از مقررات این قانون جرم است و چنانچه در قانون مجازات اسلامی و این قانون برای آن مجازات تعیین نشده باشد متخلف به یکی از مجازات‌های ذیل محکوم می‌شود: ...»، مراجعه شود. در این صورت تعیین مجازات برای رفتارهایی که در ماده ۶ درج نشده‌اند، میان مجازات این ماده (مجازات ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی) و ماده ۳۵ دارای ابهام است. علاوه بر این در قانون رفتارهایی جرم‌انگاری شده‌اند که در قوانین

۱. ماده ۴۸ قانون آیین دادرسی کیفری

۲. مواد ۱۰۰ و ۱۹۱ قانون آیین دادرسی کیفری

۳. مواد ۶۵ و ۶۸ قانون آیین دادرسی کیفری

۴. ماده ۱۵۰ قانون آیین دادرسی کیفری

۵. ماده ۲۳۷ قانون آیین دادرسی کیفری

دیگر برای آن‌ها مجازاتی در نظر گرفته نشده است. از جمله مواد ۲۴ و ۲۵ که از زمره جرائم امنیتی هستند، اما قابل تطبیق با قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ نیستند. همچنین بخشی از ماده ۳۲۷ قابل تطبیق با ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵^۴ است و بخشی دیگر قابل تطبیق نیست. حال این سؤال به ذهن خطور می‌کند که ماده ۳۵ در مقام جرم‌انگاری تخلفات است یا در مقام بیان مجازات جرائمی است که غیر از جرائم ماده ۶ هستند؟ در تمام این موارد مجازات به قاضی رسیدگی‌کننده سپرده شده است. این در حالی است که اصل قانونی بودن جرم و مجازات از اصول پذیرفته‌شده نظام حقوقی ایران و مورد تأکید اصل ۳۶ قانون اساسی است و براساس این اصل باید حیطه معقول مجازات هر جرم در قوانین مشخص باشد و نباید مجازات اشخاص تابع تفسیرهای متفاوت قضائی قرار گیرد.

۲-۳-۱-۳- ابهام در تعیین مسئولیت کیفری

اشخاص با تصور مسئولیت کیفری مستحق مجازات شناخته می‌شوند. قانون مطبوعات از حیث تعیین مسئولیت کیفری نیز دارای ابهام است. افراد دخیل در مطبوعات، صاحب امتیاز، مدیر مسئول، نویسنده، گوینده و صاحب خبر هستند که قانون باید مسئولیت هر یک را در فرض رفتارهای متفاوت به صورت جداگانه تبیین نماید. تبصره ۴ ماده ۹ صاحب امتیاز را در قبال خط‌مشی کلی نشریه مسئول می‌داند و مسئولیت یکایک مطالبی که در نشریه به چاپ می‌رسد و دیگر امور در رابطه با نشریه را برعهده مدیرمسئول شناخته است؛ ولی براساس تبصره ۷ این ماده، این مسئولیت نافی مسئولیت نویسندگان و سایر اشخاصی که در ارتکاب جرم دخالت داشته باشند نخواهد بود. این در حالی است که با تحقق جرم موضوع ماده ۲۷ (اهانت به رهبری و مراجع مسلم تقلید) مدیرمسئول و نویسنده مسئول کیفری شناخته شده‌اند و با ارتکاب جرم موضوع ماده ۳۰ (توهین به اشخاص) صرفاً بیان شده است که

۱. اشخاصی که اسناد و دستورهای محرمانه نظامی و اسرار ارتش و سپاه و یا نقشه‌های قلاع و استحکامات نظامی را در

زمان جنگ یا صلح به‌وسیله یکی از مطبوعات فاش و منتشر کنند به دادگاه تحویل تا برابر مقررات رسیدگی شود.

۲. هر کس به‌وسیله مطبوعات، مردم را صریحاً به ارتکاب جرم یا جنایتی بر ضد امنیت داخلی یا سیاست خارجی کشور که در قانون مجازات عمومی پیش‌بینی شده است، تحریص و تشویق نماید در صورتی که اثری بر آن مترتب شود، به مجازات معاونت همان جرم محکوم و در صورتی که اثری بر آن مترتب نشود، طبق نظر حاکم شرع براساس قانون تعزیرات با وی رفتار خواهد شد.

۳. هرگاه در نشریه‌ای به رهبر جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید اهانت شود، پروانه آن نشریه لغو و مدیرمسئول و نویسنده مطلب به محاکم صالحه معرفی و مجازات خواهند شد.

۴. توهین به مقام معظم رهبری

مدیر مسئول به مراجع کیفری معرفی می شود. با اینکه ماهیت هر دو جرم توهین به اشخاص است، اما مسئولیت کیفری در آن‌ها به صورت متفاوت توسط قانونگذار پیش‌بینی شده است. قانون در بدو امر می‌بایست تعریف دقیقی از اشخاص دخیل در مطبوعات (نویسنده، مدیر مسئول، صاحب امتیاز، صاحب خبر، خبرنگار و...) ارائه دهد و در نهایت حقوق و تکالیف هر یک را مشخص نماید و رابطه هر یک از افراد را با فعل مجرمانه تعیین نماید. در این صورت با حدوث رفتار مجرمانه و با تعیین میزان دخالت افراد و صحت انتساب جرم به فعل آن‌ها می‌توان مسئولیت کیفری را فرض نمود و براساس آن اتخاذ تصمیم نمود.

۲-۳-۱-۴- ابهام در قابل گذشت یا غیر قابل گذشت بودن جرائم مطبوعاتی

باتوجه به قانون مجازات اسلامی به جرائمی که شروع و ادامه تعقیب و رسیدگی و اجرای مجازات در آن‌ها منوط به شکایت شاکی و عدم گذشت وی است، جرم قابل گذشت اطلاق می‌شود. از دیگر ابهام‌های جرم مطبوعاتی، ابهام در قابل گذشت یا غیر قابل گذشت بودن این گونه جرائم است. مجازات جرائم مندرج در ماده ۶ قانون مطبوعات به ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ احاله داده شده است. باتوجه به ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی، ماده ۶۹۸ از جمله جرائم قابل گذشت است و در ما نحن فیه این ابهام وجود دارد که آیا صرفاً مجازات ماده ۶۹۸ قابل حمل بر جرائم ماده ۶ قانون مطبوعات است و یا اینکه تمام احکام ماده ۶۹۸ - از جمله قابل گذشت بودن - بر ماده ۶ قانون مطبوعات قابل حمل است.

جرائم تبصره ماده ۲۷ جرائم موضوع مواد ۲۴، ۲۵، ۲۶ و ۲۷ را غیر قابل گذشت می‌داند. در قانون به بخشی از جرائم از حیث قابل گذشت یا غیر قابل گذشت بودن توجه شده است ولی برخی از آن‌ها مورد تصریح قرار نگرفته‌اند؛ مثل مواد ۲۸ و ۲۹ و ۳۲. اگر استدلال شود که از ظاهر مفاد مواد و اصل غیر قابل گذشت بودن جرائم، مشخص است که این جرائم غیر قابل گذشت هستند باید اذعان نمود پس به چه دلیل قانونگذار در تبصره ماده ۲۷ به غیر قابل گذشت بودن برخی مواد تصریح نموده است؟ اگر تصریح قانونگذار نبود می‌توانستیم به اصل غیر قابل گذشت بودن جرائم تمسک کنیم و فقط در جایی که تصریح بر قابل گذشت بودن وجود داشت بسنده شود و این بیان قانونگذار موضوع را دچار ابهام نموده است. (مرتضوی، ۱۳۸۶: ۲۳۱ و ۲۳۲)

علاوه بر بخشی از ابهامات موجود در قانون مطبوعات که سخن از آن‌ها رفت، می‌توان به الفاظ مبهم مانند عبارت «اصرار» در تبصره ۲ ماده ۶ که مشخص نیست آیا معادل تکرار در جرم است یا خیر^۱، «پابندی و التزام عملی به قانون اساسی» در بند ۶ ماده ۹ و «تبلیغ و ترویج اسراف و تبذیر» در

۱. تبصره ۲ ماده ۶ مقرر می‌دارد: «متخلف از موارد مندرج در این ماده مستوجب مجازات‌های مقرر در ماده (۶۹۸)

بند ۳ ماده ۶ که می‌تواند مشمول هرگونه تبلیغی باشد، اشاره نمود. همچنین معلوم نیست به چه دلیل قانونگذار عادی علاوه بر قیود مندرج در اصل ۲۴ قانون اساسی پا را فراتر گذاشته است و «اخلال در حقوق خصوصی» را در ماده ۶ نیز به عنوان یک محدودیت نام برده است.^۱

۴-۲- نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات در گام نظری

در نگاه اول شاید نتوان برای قوه قضائیه در گام نظری گسترش آزادی مطبوعات نقشی در نظر گرفت؛ زیرا بخش عمده‌ای از این مرحله را تدوین قانون به خود اختصاص داده است؛ اما لازم به ذکر است دستگاه قضا با ایجاد رویه قضائی می‌تواند بخش عمده‌ای از ابهام قانون را رفع نماید. «ضوابط عام رفتار معمولاً به دو روش ایجاد می‌شود. نخست از طریق وضع عامدانه و آگاهانه قانون (قانونگذاری) و دیگری قاعده گذاری قضائی یا ایجاد قاعده عام در اثر شکل‌گیری رویه قضائی. تصمیم‌گیری بر مبنای آنچه قبلاً در موضوع مشابه حکم داده شده است و رویه براساس حادثه‌ای که در گذشته است، راهنمایی برای تصمیم جدید دادگاه قرار می‌گیرد. به این معنا رویه نوعی استفاده از تجربه‌های گذشته در رسیدگی قضائی است.» (وکیلان، ۱۳۹۷: ۶۱) رویه قضائی دارای خصائص مشهودی است که می‌توان، تبیین نکات مبهم قاعده کیفری و پویایی حقوق با عینی‌سازی قانون (عالی‌پور و دیگران، ۱۳۹۹: ۴۲۲)، بازتاب‌دهنده کاستی‌های قانون و الگودهی به قانونگذار را از جمله این خصائص برشمرد. کارکرد رویه قضائی در نظام حقوقی ایران در سه ظرف ۱- رویه قضائی خاص (آرای وحدت رویه که برجسته‌ترین ابزار قضائی برای انسجام یکپارچه‌سازی در تصمیمات قضائی است). ۲- رویه قضائی عام (به معنای مجموع آرای قضائی) و ۳- نظریه‌های مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه، قابل بررسی و نقش‌آفرین است. رویه قضائی در بسیاری از موارد توانسته به عنوان کارکرد حمایتی، نقش تأمین حقوق و آزادی‌های مشروع افراد را ایفا نماید؛ مانند رأی شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ دیوان عدالت اداری (در باب لزوم رفع تبعیض ناروا) و یا رأی شماره ۸۵۱ مورخ ۱۳۹۴/۷/۷ دیوان عدالت اداری (احترام به حقوق مکتسبه اشخاص).

باتوجه به اهمیت و کارکرد رویه قضائی در نظام حقوقی ایران، به نظر می‌رسد هرگاه قانون‌داری

قانون مجازات اسلامی خواهد بود و در صورت اصرار مستوجب تشدید مجازات و لغو پروانه می‌باشد.» که باتوجه به مفاد به نظر می‌رسد منظور از عبارت «اصرار» باید «تکرار جرم» باشد. این در حالی است که باتوجه به ماده ۱۳۸ قانون مجازات اسلامی مقررات مربوط به تکرار جرم در جرم مطبوعاتی قابل اعمال نیست؛ بنابراین باتوجه به مؤخر بودن قانون مجازات باید ادعا نمود در صورت تکرار جرم نباید مجازات تبصره ۲؛ یعنی تشدید مجازات و لغو پروانه، صادر گردد. به عبارتی باید این تبصره را منسوخ دانست.

۱. جهت فلسفه عدم اصلاح قانون مطبوعات مراجعه شود به <https://irdc.ir/fa/news>

ابهام بیشتری با شد باید قضات با اتکا به رویه قضائی سعی در رفع ابهام و اجمال آن نموده و در مقام اجرا و تطبیق بر آیند. علاوه بر این توجه به رویه قضائی می تواند به شدت از تورم قانون پی شگیری نماید. مزید بر این اگر حتی بتوان با تقنین ابهامات قانونی را رفع نمود لاجرم محتاج رویه قضائی هستیم، زیرا؛ اولاً قانون در بستر اجرا به سنگ محک می خورد و با پیاده شدن در محاکم می توان اشکالات آن را مشخص نمود و در اصلاحات بعدی آن ها را رفع نمود. در این مرحله رویه قضائی بدل به قانون نوشته خواهد شد. ثانیاً فرایند تصویب قانون بسیار طولانی است که در دوره گذار تصویب قانون، نیازمند رویه های قضائی هستیم تا به واسطه آن ها از حقوق اشخاص حمایت شود.

«ابهامات قانون مطبوعات رویه قضائی را به سمتی سوق داده است که جرائم مطبوعاتی بیشتر به جرائم عمومی نزدیک شده اند و مفاد قانون مطبوعات از جمله تبصره ۲ ماده ۶ قانون نیز، این نزدیکی و گاه یکسان انگاری را بدون توجه به ماهیت متفاوت جرم مطبوعاتی تشویق می کند؛ زیرا به گونه ای مستقیم مجازات جرائم مندرج در این ماده را به ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی احاله داده است.» (ویژه، همان: ۱۶۳) جهت تصحیح مجازات در جرم مطبوعاتی و با توجه به ظرفیت قانون مجازات اسلامی، قضات می توانند با بهره مندی از مجازات تکمیلی (موضوع ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی)، معافیت ها و تخفیف های قانونی (موضوع مواد ۳۷ تا ۳۹ قانون مجازات اسلامی)، نهادهای ارفاقی و ... با ایجاد وحدت رویه، مجازات مطبوعاتی را از عمومی تفکیک کنند. همچنین دیوان عالی کشور می تواند با ظرفیت ایجاد رأی وحدت رویه به برخی ابهامات که موجبات صدور آرای متهافت را فراهم نموده، خاتمه دهد. از سوی دیگر اداره حقوقی قوه قضائیه با ظرفیت صدور نظرات مشورتی می تواند به عنوان یک نهاد رویه ساز به کمک قضات آمده و در بسیاری از ابهامات موجود در قانون با استدلال های منطقی به رفع اختلاف بپردازد. اگرچه نظرات اداره حقوقی برای قضات الزام آور نیستند اما به عنوان یک چراغ راه می تواند با استدلال به تشهید اذهان قضات رسیدگی کننده، نائل آید.^۱

۳- گام های عملی قوه قضائیه در گسترش آزادی مطبوعات

پس از آنکه مفهوم آزادی مطبوعات با شناسایی آن در قانون اساسی و تفصیل استثنائات آن در قوانین عادی موجب گسترش نظری آزادی گردید، قوه قضائیه در اجرا می تواند نقش فعالی در گسترش آزادی

۱. با مراجعه به تارنمای اداره کل حقوقی قوه قضائیه (<https://edarchoquqy.cadl.ir>) جهت دریافت نظرات مشورتی آن نهاد در خصوص جرم مطبوعاتی در می یابیم تعداد نظرات مشورتی در این زمینه بسیار انگشت شمار هستند. این موضوع در خصوص آرای وحدت رویه نیز صدق می کند؛ بنابراین سؤالی به ذهن خطور می کند که علت عدم توجه دیوان عالی کشور و اداره حقوقی (و یا قضات جهت بهره از این دو نهاد) به ابهامات بسیار در خصوص جرم مطبوعاتی چیست؟

مطبوعات داشته باشد. در حوزه عمل به نظر می‌رسد می‌توان الف - رعایت رسیدگی افتراقی با حضور هیئت منصفه و به صورت علنی، ب- مجازات قانونی تحدیدکنندگان آزادی مطبوعات را از مهم‌ترین عوامل دانست.

۳-۱- رسیدگی افتراقی جرائم مطبوعاتی

باتوجه به اصل ۱۶۸ قانون اساسی و ماده ۳۰۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ به جرایم مطبوعاتی به طور علنی در دادگاه کیفری یک مرکز استان با حضور هیئت منصفه رسیدگی می‌شود. اگرچه عبارت «رسیدگی» در این مقررات به معنای رسیدگی در دادگاه است اما باید توجه داشت فرایند کامل رسیدگی قضائی شامل کشف جرم، تعقیب، تحقیقات مقدماتی داد سرا، رسیدگی در دادگاه و اجرای حکم است و زمانی گسترش آزادی مطبوعات در فرایند رسیدگی محقق می‌شود که تمام این مراحل در راستای رویکرد آزادی مطبوعات محقق شوند. بنابراین می‌توان موضوع رسیدگی را به قسمت رسیدگی در دادسرا و رسیدگی در دادگاه تقسیم نمود.

۳-۱-۱- رسیدگی به جرم مطبوعاتی در دادسرا

در حال حاضر ماده ۶۴ قانون آیین دادرسی کیفری جهات قانونی شروع به تعقیب جرم توسط دادستان را تبیین نموده است و باید اظهار نمود در جرائم قابل گذشت، شروع به تعقیب متوقف به شکایت شاکی و در جرائم غیرقابل گذشت موقوف به طرق دیگر است. باتوجه به مواد ۱۲ و ۴۵ قانون مطبوعات وزارت فرهنگ و ارشاد و هیئت نظارت بر مطبوعات از جمله ارکان اعلام جرم مطبوعات به دادستان هستند. باتوجه به رسالت این دو نهاد مبنی بر نظارت کیفی بر مطبوعات کشور و آشنایی نسبی افراد عضو در هیئت نظارت با جریان مطبوعات می‌توان ادعا نمود، سوق رویه قضائی بر پذیرش شروع به تعقیب مبنی بر اعلام جرم این دو نهاد میتواند مساعدت مناسبی بر آزادی مطبوعات باشد؛ زیرا از جمله مسائلی که تا حد زیادی موجب تحدید آزادی مطبوعات است، تداخل جرائم امنیتی و عادی با جرائم مطبوعاتی است که سابقاً در خصوص این موضوع توضیح داده شد.

اگرچه تحقیقات مقدماتی در دادسرا مبتنی بر نظام تفتیشی است، اما قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ «در ماده ۱۹۲ به صراحت، امکان توافعی شدن تحقیقات مقدماتی را برای نخستین بار و فقط در جرائم قابل گذشت، مدنظر قرار داده و در صورت امکان، بازپرس را مکلف به ایجاد صلح و سازش و یا ارجاع به میانجیگری کرده است.» (آشوری، ۱۳۱۰/۲:۱۳۱) همچنین نهادهایی همچون تعلیق تعقیب (موضوع ماده ۸۲ قانون آیین دادرسی کیفری) می‌تواند به رسیدگی افتراقی با رعایت آزادی مطبوعات مساعدت نماید.

۳-۱-۲- رسیدگی به جرم مطبوعاتی در دادگاه

۳-۱-۲-۱- حضور هیئت منصفه در رسیدگی جرم مطبوعاتی

حضور هیئت منصفه به دلایلی از جمله پی‌شگیری از لغزش قاضی در اصل ۱۶۸ قانون اساسی پیش‌بینی شده است. (ورعی، همان: ۹۶۴) اهمیت رسیدگی به جرایم مطبوعاتی با حضور هیئت منصفه به حدی است که دادگاه ویژه روحانیت پس از اعتراض وزارت ارشاد به جریان رسیدگی جرم مدیرمسئول روحانی روزنامه خراسان در دادگاه ویژه روحانیت، بدون حضور هیئت منصفه موضوع را از حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی) استفتاء نمود. در بخشی از این استفتاء سؤال شده است: «در صورت رسیدگی در این مراجع قضائی (دادگاه ویژه روحانیت) حضور هیئت منصفه در دادگاه ضروری است؟» که مقام معظم رهبری در پاسخ بیان داشته‌اند: «اگر ترکیب هیئت منصفه از روحانیون مورد تأیید دادستان و رئیس دادگاه باشد حضور آن مفید است.» (ساریخانی، ۱۳۸۹: ۳۶۸)

در حال حاضر اعضا و نحوه انتخاب هیئت منصفه مشمول فصل هفتم قانون مطبوعات (مواد ۳۶ تا ۴۴) می‌باشد و بنا است که این هیئت به‌عنوان نماینده افکار عمومی در جرائم مطبوعاتی در خصوص مجرم‌بودن یا نبودن متهم اظهارنظر کنند؛ اما آیا با وضعیت موجود این هیئت را می‌توان نماینده افکار عمومی فرض نمود؟

براساس ماده ۳۶، هر دو سال یک‌بار در مهرماه جهت تعیین اعضای هیئت منصفه در تهران به دعوت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و با حضور وی و رئیس کل دادگستری استان، رئیس شورای شهر، رئیس سازمان تبلیغات و نماینده شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه سراسر کشور تشکیل می‌شود. اعضای مذکور در ماده جملگی از نهادهای حاکمیتی هستند و قانونگذار در این ماده به اعضای بی‌طرف مانند پیشکسوتان در حوزه مطبوعات، اساتید، واحدهای صنفی و... توجه نداشته است. این موضوع به‌نظر از ضعف‌های بزرگ در انتخاب اعضای هیئت منصفه است. هیئت مذکور در تهران (۲۱) نفر و در سایر استان‌ها (۱۴) نفر از افراد مورد اعتماد عمومی را از بین گروه‌های مختلف اجتماعی به‌عنوان اعضای هیئت منصفه انتخاب می‌کند و این اعضا ظرف دو سال به‌عنوان اعضای هیئت منصفه در تمام دادگاه‌های مطبوعاتی حاضر می‌شوند. در این خصوص چند مسئله قابل طرح است: ۱- با برر سی انتخاب اعضای هیئت منصفه تهران در ۴ دوره اخیر شاهد تکرار برخی اسامی در تمام ادوار هستیم.^۱ به‌صورتی که به‌نظر می‌رسد برای این افراد حق مکتسبه‌ای به‌عنوان عضو هیئت منصفه ایجاد شده است. این موضوع می‌تواند کارکرد هیئت منصفه را به‌صورت مشهودی مخدوش نماید. ۲-

۱. اسامی اعضا توسط نگارنده در ۴ دوره اخیر مقایسه شده است.

علاوه بر این اعضای انتخاب شده عموماً از افراد سیاسی اند که قاعدتاً دارای گرایش حزبی و یا سیاسی خاص هستند و این در حالی است که باتوجه به اقشار نامبرده در قانون (مانند اصناف، کارگران، کشاورزان و کارمندان) به ذهن می رسد افراد باید از عموم جامعه انتخاب شوند و نه از اشخاص شاخص فرهنگی. باتوجه به اینکه مطبوعات عموماً دارای رویکرد سیاسی در تحلیل و ارائه اخبار هستند، بی طرفی اعضای هیئت منصفه از حیث شهره بودن به طیف یا جناح خاص سیاسی لازم است تا این نهاد در اتخاذ تصمیم در مظان اتهام نباشد.

قانون هیئت منصفه در راستای حل این چالش ها، در سال ۱۳۸۲ جهت انتخاب اعضای هیئت منصفه، نظامی سه مرحله ای پیش بینی نموده بود؛ به گونه ای که باید زیر نظر رئیس قوه قضائیه و با حضور برخی دیگر از مقامات دولتی با انتشار آگهی از قشرهای مختلف و علاقه مندان عضویت در هیئت منصفه ثبت نام انجام و در مرحله دوم مراسم قرعه کشی در یکی از سالن های عمومی شهر برگزار شود و از میان فهرست تهیه شده ۵۰۰ نفر برای تهران و ۲۵۰ نفر برای استان های بیش از یک میلیون نفر جمعیت و ۱۵۰ نفر برای استان هایی با جمعیت کمتر تخصیص و از این میان دوسوم آنها اصلی و یک سوم دیگر بدل باشند و در مرحله سوم حسب قرعه کشی ۲۱ نفر برای تهران و ۱۴ نفر برای مرکز استان ها برگزیده شود که هر طبقه اجتماعی بیش از دو نفر جذب نشود؛ اما در تیر سال ۸۷ قانون تعیین تکلیف هیئت منصفه تصویب شد و با لازم الاجرا خواندن دائمی قانون اصلاح مطبوعات مصوب ۱۳۷۹ قانون هیئت منصفه مصوب ۱۳۸۲ را برای همیشه از گردونه اعتبار خارج نمود. (شریفی، ۱۳۹۸: ۱۲۵) باتوجه به اینکه انتخاب تصادفی اعضاء جهت حضور در هیئت منصفه می تواند اثر بسزایی در ارائه افکار عمومی نسبت به موضوع باشد، به نظر می رسد در این خصوص باید اصلاحات قانونی اعمال گردد. در حال حاضر نیز باتوجه به اینکه رئیس کل دادگستری به عنوان عضو مؤثر در انتخاب اعضای هیئت منصفه ایفای نقش می کند، وی می تواند با رعایت اصول کلی در انتخاب اعضا؛ مانند انتخاب هر فرد برای صرفاً یک دوره، پرهیز از انتخاب اشخاص شاخص سیاسی و ... در گسترش آزادی مطبوعات نقش ایفای نماید. همچنین به نظر می رسد رئیس قوه قضائیه با تدوین آیین نامه مستقل در این راستا می تواند به ایجاد وحدت رویه میان رؤسای کل دادگستری کمک نماید.

علاوه بر نکات فوق به نظر می رسد برخلاف رویه حال حاضر اعضای هیئت منصفه در انتخاب سخنگو و ابراز نظر نهایی هیئت منصفه از طریق سخنگو، لازم است پس از ورود به شور نظرات اعضا تک به تک اخذ و صورت جلسه شده و در نهایت نظرات اکثریت و اقلیت به همراه استدلال جهت بهره قاضی رسیدگی کننده از افکار عمومی، خوانده شود.

۳-۱-۲-۲- رسیدگی علنی جرائم مطبوعاتی

علنی بودن رسیدگی به جرائم مطبوعاتی در اصل ۱۶۸ قانون اساسی، مواد ۳۰۵ قانون آیین دادرسی کیفری و ۳۴ قانون مطبوعات اشاره شده است. علنی بودن دادگاه از یک جنبه موجبات شفافیت در جریان رسیدگی را به همراه دارد و از جنبه‌ای دیگر «چون جرم خود به نحو علنی و از طریق مطبوعات صورت گرفته است، ادعای ضرورت غیرعلنی بودن امری پذیرفته به نظر نمی‌رسد» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۴۷۲/۲)

باتوجه به تبصره ماده ۳۵۲ قانون آیین دادرسی کیفری منظور از علنی بودن محاکمه، عدم ایجاد مانع برای حضور افراد در جلسات رسیدگی است. در حال حاضر موقعیت فیزیکی بسیاری از شعبات دادگاه‌ها در ایران امکان حضور اشخاص غیرمرتبط با پرونده را با مشکل مواجه نموده است و در عمل برگزاری دادگاه علنی با چالش جدی مواجه است. با پیشرفت فناوری اطلاعات، امکان انتشار برخط دادگاه‌ها در بستر فضای مجازی ممکن است اما آنچه از ماده ۳۵۲ قانون آیین دادرسی کیفری به دست می‌آید موضوع انتشار جریان رسیدگی موضوعی فرع بر علنی بودن دادگاه است. با عنایت به این ماده اصل بر عدم انتشار جریان رسیدگی پرونده است اما باتوجه به تبصره ۲ این ماده «انتشار جریان رسیدگی و گزارش پرونده در محاکمات علنی که متضمن بیان مشخصات شاکی و متهم است، در صورتی که به عللی از قبیل خدشه دار شدن وجدان جمعی و یا حفظ نظم عمومی جامعه، ضرورت یابد، به درخواست دادستان کل کشور و موافقت رئیس قوه قضائیه امکان پذیر است.» باتوجه به جرائم مطبوعاتی عموماً این گونه جرائم مشمول تبصره مذکور نمی‌شوند و به عبارتی در حال حاضر نمی‌توان با انتشار برخط جریان رسیدگی مطبوعاتی موضوع چالش حضور اشخاص عادی را در دادگاه مطبوعات برطرف نمود. در همین راستا به نظر می‌رسد تشکیل شعباتی با ظرفیت برگزاری دادگاه مطبوعات از طرف قوه قضائیه امری لازم است.^۱ در ادامه نیز قانونگذار با بررسی فنی موضوع انتشار جریان رسیدگی دادگاه‌های مطبوعاتی و در صورت مصلحت، اصل قراردادادن انتشار رسیدگی به جرائم مطبوعاتی خلأ این موضوع را می‌تواند رفع نماید.

۳-۱-۲-۳- مجازات تحدیدکنندگان آزادی مطبوعات

در خصوص تحدید آزادی بیان مطبوعات می‌توان به ۴ مقررہ اشاره نمود. ۱- قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴: در ماده ۴ این قانون آمده است: «هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای در صدد اعمال فشار بر مطبوعات برآید و یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند» و در ادامه ماده ۵ این قانون کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و

۱. در حال حاضر در دادگاه کیفری یک استان تهران، سالتی جهت برگزاری دادگاه‌های مطبوعاتی پیش‌بینی شده است.

حفظ مصالح جامعه باشد را حق قانونی مطبوعات دانسته است. تبصره ۱ این ماده متخلف از این مواد را به شرط داشتن شاکی مستحق به انفصال خدمت از شش ماه تا دو سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی دانسته است. ۲- ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵: «هر یک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد». ۳- ماده ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر: «اشخاص حقیقی یا حقوقی حق ندارند در برابر اجرای امر به معروف و نهی از منکر مانع ایجاد کنند. ایجاد هر نوع مانع و مزاحمت که به موجب قانون جرم شناخته شده است؛ علاوه بر مجازات مقرر، موجب محکومیت به حبس تعزیری یا جزای نقدی درجه هفت می‌گردد. در مورد اشخاص حقوقی، افرادی که با سوء استفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید، اخطار، توبیخ، کسر حقوق یا مزایا، انفصال موقت یا دائم، تغییر محل خدمت، تنزل مقام، لغو مجوز فعالیت، محرومیت از سایر حقوق و امتیازات، مانع اقامه امر به معروف و نهی از منکر شوند؛ علاوه بر محکومیت اداری به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد به مجازات بند (پ) ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند». ۴- ماده ۲۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: «ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزاء نقدی از سیصد هزار ریال تا یک صد میلیون ریال باتوجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد: الف — ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون. ...»

موضوع مواد ۴ و ۵ قانون مطبوعات دو تفاوت اساسی با دیگر مقرره‌های مذکور دارد. نخست آنکه جرمی قابل گذشت است و تفاوت دوم اینکه در خصوص تحدید آزادی بیان مطالب در مطبوعات نسبت به دیگر قوانین خاص محسوب می‌گردد. براساس ماده ۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ جرم دارای دو حیثیت عمومی (از جهت تجاوز به حدود و مقررات الهی یا تعدی به حقوق جامعه و اختلال در نظم عمومی) و خصوصی (از جهت تعدی به حقوق شخص یا اشخاص معین) است. براساس همین تعریف جرائم به قابل گذشت و غیر قابل گذشت قابل تقسیم هستند. جرم قابل گذشت جرمی است که دارای حیثیت خصوصی است و به حقوق شخص معین تعدی شده است. در این گونه جرائم فردی که به صورت مستقیم از جرم متضرر شده است به عنوان بزه دیده شناخته می‌شود که با شکایت از متهم، وی را می‌توان شاکی قلمداد نمود. در جرائم غیر قابل گذشت، مدعی العموم موظف به پیگیری قضائی است؛ زیرا مجرم با ارتکاب جرم مقررات الهی یا حقوق جامعه را نشانه گرفته است. با بیان این موضوع

اقدام قانونگذار در تلقی جرم «فشار بر مطبوعات» به عنوان یک بزه قابل گذشت کاملاً قابل نقد است؛ زیرا براساس قانون مطبوعات «پیشبرد اهدافی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی بیان شده است» از جمله روشن ساختن افکار عمومی و بالابردن سطح معلومات و دانش مردم (ماده ۲ قانون مطبوعات) از جمله رسالت های مطبوعات است. در صورتی که شخصی در صدد کنترل مطبوعات برآید و در حذف یا نگارش یک موضوع بر مطبوعات فشار وارد نماید در واقع تمام آحاد جامعه را متضرر نموده است. علاوه بر این چه شخصی را باید در خصوص این موضوع «شاکی» و «متضرر از جرم» فرض نمود؟ آیا صرفاً افراد دخیل در مطبوعاتی که تحت فشار قرار گرفته اند، می توانند به عنوان شاکی قلمداد شوند یا هر شخصی که از بزه مذکور دچار ضرر شده است؟ ممکن است درج یا عدم درج مطلبی با فشار اشخاص موجبات ضرر مادی یا معنوی اشخاص دیگری را به همراه داشته باشد. با توجه به این موضوع ممکن است فشار بر عدم درج یا درج یک مطلب موجبات ضرر تمام اشخاص جامعه را فراهم نماید. حال باین وجود فرض اگر شخصی شکایت نماید و تعقیب مجرم آغاز گردد، آیا عدالت کیفری ایجاب می کند با گذشت وی، تعقیب متهم متوقف شود؟

از منظر دیگر نسبت جرم «فشار بر مطبوعات» مندرج در ماده ۴ و ۵ قانون مطبوعات با ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ قابل تأمل است. تفاوت این دو مقرر را این گونه می توان برشمرد:

۱- قانون مطبوعات مقدم بر قانون مجازات اسلامی است. ۲- رفتار مورد توجه در قانون مطبوعات «فشار بر مطبوعات از حیث درج یا عدم درج مطالب»، «سانسور مطبوعات»، «کنترل مطبوعات» و «جلوگیری از کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه است»، هستند؛ اما رفتار جرم انگاری شده در ماده ۵۷۰ «سلب آزادی شخصی افراد جامعه» و «محروم نمودن افراد از حقوق مندرج در قانون اساسی» است؛ بنابراین رفتارهای مورد توجه قانون مطبوعات نسبت به ماده ۵۷۰ خاص مقدم هستند. ۳- مرتکب جرم در قانون مطبوعات مقامات دولتی و غیردولتی هستند؛ اما ماده ۵۷۰ صرفاً در خصوص مقامات و مأمورین دولتی و اشخاص وابسته به دولت است؛ بنابراین در این خصوص ماده ۵۷۰ نسبت به قانون مطبوعات خاص محسوب می گردد. البته لازم به ذکر است قانون مطبوعات برای اشخاص غیردولتی مجازاتی در نظر نگرفته است؛ زیرا مجازات «فشار بر مطبوعات» انفصال موقت (و در صورت تکرار انفصال دائم) از خدمت دولتی است که برای اشخاص عادی قابل فرض نیست؛ بنابراین باید اذعان نمود عملاً مرتکب مواد ۴ و ۵ قانون مطبوعات کارمندان دولت هستند.

بزه «فشار بر مطبوعات» در مقابل جرم «ایجاد مانع برای امر به معروف و نهی از منکر» مندرج در قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴ و جرم «ممانعت از دسترسی به

اطلاعات» مندرج در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مقدم است و رابطه عموم و خصوص من وجه دارد. به عبارتی ممکن است فشار بر مطبوعات مشمول ایجاد مانع برای امر به معروف یا نهی از منکر یا دسترسی به اطلاعات باشد.

باتوجه به مطالب بیان شده به نظر می رسد اگر هر یک از رفتارهای مندرج در ماده ۴ و ۵ قانون مطبوعات قابل تطبیق با موضوع ایجاد مانع برای امر به معروف یا نهی از منکر یا دسترسی به اطلاعات باشد، باید باتوجه به مؤخر بودن قوانین حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر و انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از قانون مذکور باید مجازات بر اساس آنها برای مرتکب در نظر گرفته شود. در این صورت بزه مذکور غیرقابل گذشت بوده و شامل تمام اشخاص (اعم از دولتی و غیردولتی) می گردد. علاوه بر این اگر مأمورین دولتی مرتکب رفتاری شوند که منجر به تحدید آزادی مطبوعات شود و از مصادیق مواد ۴ و ۵ قانون مطبوعات نباشد باید براساس ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ رفتار نمود.^۱ با عنایت به این موارد لازم است دادستان در راستای حمایت از آزادی اشخاص به این موضوع توجه نماید و ضابطین در صورت مواجه شدن با موضوع لازم است وفق قانون جرم را گزارش نمایند. در صورت تغییر رویکرد، سازمان های مردم نهاد نیز می توانند در راستای ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری جهت حمایت از حقوق شهروندی در مورد این مسائل اعلام جرم نموده و موضوع را از مراجع قضائی پیگیری نمایند.

در نهایت باید افزود که مطبوعات در صورتی که تحت فشار مقامات دولتی قرار گیرند، امکان شکایت بسیار بعید به نظر می رسد؛ زیرا خود را در برابر صاحبان قدرت مقهور می دانند و چنانچه اشاره شده در اکثر موارد متضرر از جرم اصحاب مطبوعات نیستند و اشخاص جامعه از فشار بر مطبوعات آسیب خواهند دید که اصلاً متوجه بروز جرم نخواهند شد. این موضوع را می توان از این حیث با بزه قاچاق کالا و ارز مقایسه نمود، در بزه مذکور شهروندان از رفتار متهم دچار آسیب می شوند اما اصلاً متوجه بروز جرم نمی گردند. اگر چنین جرمی نیز برای تعقیب نیازمند شکایت شاکی بود، هیچ گاه جرم قاچاق کشف نمی گردید. همین مسئله باعث گردیده است تا علاوه بر دستگاه قضا و مقامات اداری تعزیرات حکومتی، سازمانی با نام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز تأسیس گردد تا بتوان مبارز با این پدیده شوم را برنامه ریزی نمود.

نتیجه

اصل بر آزادی اشخاص است که این آزادی براساس «ارزش های اجتماعی» در مواردی محدود

۱. با عنایت بر اینکه برخی عام مؤخر را نا سخ خاص مقدم می دانند؛ می توان به نسخ مواد ۴ و ۵ قانون مطبوعات قائل شد. این موضوع را می توان بر اساس رویکرد حمایتی قانونگذار از آزادی اشخاص بر اساس قوانین مؤخر و اشکالاتی که به مواد ۴ و ۵ وارد شد، توجیه نمود؛ اما کماکان رویه قضائی چنین رویکردی ندارد.

می‌شود؛ بنابراین عبارت «گسترش» در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در خصوص آزادی‌های مشروع به معنای گسترش بهره‌مندی اشخاص از آزادی است. باید اذعان نمود قید «مشروع» نیز از منظر قانونگذار اساسی به معنای شرع است و آنچه آزادی را قید می‌زند، احکام شرعی است؛ البته این موضوع نافی اقدامات قانونگذار عادی در شناسایی موضوع و تطبیق آن با شرع مقدس و همچنین استثناء نمودن آزادی براساس رعایت حقوق عمومی نیست.

برای تحقق گسترش آزادی‌های مشروع، تسامحاً دو گام نظری (ذهنی) و عملی (عینی) قابل تصور است؛ براساس گام نظری مصادق آزادی و استثنائات آن باید در قوانین و مقررات به صورت شفاف و صریح تبیین گردد و در مرحله عملی لازم است فرایندهای اجرایی، اقدامات و تصمیمات توسط اشخاص مؤثر از جمله قوای حاکم و مأمورین دولت با رویکرد بهره‌مندی اشخاص از آزادی مدنظر باشد. در خصوص آزادی مطبوعات، برخلاف رسالت قانونگذار عادی در تبیین شفاف حدود آزادی مطبوعات، قوانین عادی در این راستا از جمله قانون مطبوعات دارای ابهام فراوانی است. گستره جرم مطبوعاتی، میزان مجازات، مسئولیت کیفری، قابل گذشت یا غیرقابل گذشت بودن جرائم مطبوعاتی و الفاظ مبهم از جمله ابهامات موجود در قانون مطبوعات است. باتوجه به ابهامات فراوان قانون مطبوعات که می‌تواند به صورت اثرگذاری به آزادی مطبوعات خدشه وارد نماید؛ بنابراین قوه قضائیه می‌تواند با بهره‌گیری از رویه قضائی تا حد زیادی ابهامات قانونی را رفع نموده و در راستای گسترش آزادی مطبوعات گام بردارد. جهت تصحیح مجازات در جرم مطبوعاتی و باتوجه به ظرفیت قانون مجازات اسلامی، قضات می‌توانند با بهره‌گیری از مجازات تکمیلی (موضوع ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی)، معافیت‌ها و تخفیف‌های قانونی (موضوع مواد ۳۷ تا ۳۹ قانون مجازات اسلامی)، نهادهای ارفاقی و ... با ایجاد وحدت رویه، مجازات مطبوعاتی را از عمومی تفکیک کنند. همچنین دیوان عالی کشور می‌تواند با ظرفیت ایجاد رأی وحدت رویه به برخی ابهامات که موجبات صدور آرای متعارض را فراهم نموده، خاتمه دهد.

به نظر می‌رسد در گام عملی گسترش آزادی‌های مشروع می‌توان «رعایت رسیدگی افتراقی با حضور هیئت منصفه و به صورت علنی» و «مجازات قانونی تحدیدکنندگان آزادی مطبوعات» را از مهم‌ترین اقدامات دانست. در رسیدگی قضائی، چند موضوع می‌تواند در گسترش آزادی مطبوعات اثرگذار باشد. در مرحله شروع به تعقیب، باتوجه به رسالت وزارت فرهنگ و ارشاد و هیئت نظارت بر مطبوعات مبنی بر نظارت کیفی بر مطبوعات کشور و آشنایی نسبی افراد عضو در هیئت نظارت با جریان مطبوعات می‌توان ادعا نمود، سوق رویه قضائی بر پذیرش شروع به تعقیب مبنی بر اعلام جرم این دو نهاد می‌تواند مساعدت مناسبی بر آزادی مطبوعات باشد؛ زیرا از جمله مسائلی که تا حد زیادی موجب تحدید آزادی

مطبوعات است. همچنین سوق دادن رسیدگی در دادسرا به سمت رسیدگی ترافیعی و بهره‌گیری از نهادهایی همچون تعلیق تعقیب، می‌تواند به رسیدگی افتراقی با رعایت آزادی مطبوعات مساعدت نماید.

در خصوص هیئت منصفه، اشکالاتی از جمله ایجاد حق مکتسبه برای برخی افراد به‌عنوان عضو، رویکرد سیاسی و حزبی برخی اعضا و عدم توجه به برخی از اصناف، به شکل مشهود به چشم می‌خورد؛ بنابراین به نظر می‌رسد به غیر از اقدامات تقنینی از جهت قوه مقننه، دقت در انتخاب اعضاء توسط نمایندگان قوه قضائیه می‌تواند تا حدی به کاستی‌های قانونی کمک کند.

اما در خصوص مجازات تحدیدکنندگان آزادی مطبوعات باید اذعان نمود، عدم اتخاذ سیاست کیفری منسجم از جانب قانونگذار عادی مشهود است. تفسیر صحیح قضائی از مواد مرتبط می‌تواند کارگشا باشد.

منابع

- آشوری، محمد (۱۴۰۰)، آیین دادرسی کیفری، جلد دوم، چاپ چهاردهم، تهران، سمت.
- بیانات حضرت آیت الله العظمی خامنه‌ای، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله العظمی خامنه‌ای، <https://farsi.khamenei.ir> <(۱۴۰۲/۹/۲۰)>
- جوادی آملی، عبدالله (۹۳)، فلسفه حقوق بشر، قم: مرکز نشر اسرا.
- جونز، پیتر، مترجمان: زرگوش، مشتاق، همتی، مجتبی (۹۲)، فلسفه حقوق؛ حق‌ها، تهران: میزان.
- ساریخانی، عادل (۱۳۸۹)، پژوهشی فقهی - حقوقی در جرائم مطبوعاتی، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- شریفی، محسن (۱۳۹۸)، «نارسایی‌های تقنینی هیئت منصفه کارآمد در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۶، شماره ۱۰۰.
- شیخ‌الاسلامی، عباس (۱۳۸۰)، جرم مطبوعاتی، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاه مشهد.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸)، جلد اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸.
- کاظم، معتمدنژاد (۱۳۷۷)، «ارکان حقوقی آزادی مطبوعات»، رسانه، سال نهم، شماره دوم.
- محمدی، قاسم (۱۳۹۲)، جرم مطبوعاتی، تهران: سمت.
- مرتضوی، سعید (۱۳۸۶)، جرائم مطبوعاتی، چاپ دوم، تهران: شرکت چاپ و نشر بین‌الملل.
- مروری بر ماجرای اصلاح قانون مطبوعات، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، <https://irdc.ir/fa/news> <(۱۴۰۲/۹/۲۳)>
- مظفر، محمدرضا (۱۴۲۷ ه.ق)، اصول فقه، جلد اول، چاپ نهم، قم: اسماعیلیان
- نوروزی، کامبیز (۱۳۸۹)، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هفدهم، تهران: نشر میزان.
- ورعی، سیدجواد (۱۳۸۵)، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به روایت قانونگذار، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
- وکیلان، حسن (۱۳۹۷)، «جایگاه رویه قضائی و قانون به‌عنوان منابع حقوق در دکتترین حقوقی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۸. صداقتی، سهام، صالحی، کریم، دهشیری، مهدی، عالی‌پور، حسن (۱۳۹۹)، «نقش رویه قضائی در قانونگذاری کیفری مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی، دوره ۵۰، شماره ۱۵.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، مجموعه مقالات همایش حقوق مطبوعات، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.



موانع فراروی احیای حقوق عامه توسط قوه قضائیه و ظرفیت‌های رفع آن

حامد سهرابی*، محمد مظهری**

چکیده

از ملازمه معنادار «احیای حقوق عامه» با «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» در بند (۲) اصل (۱۵۶) قانون اساسی پیداست، احیای حقوق عامه به معنای احیای عدالت در جامعه است. قانون اساسی، قوه قضائیه را مسئول تحقق بخشیدن به این مهم قرار داده است. فقدان مواردی همچون تعریف مشخص، تصریح مصادیق، ساختار و سازوکار منسجم، سیاست و رویه مشخص قضائی، احیای حقوق عامه را برای قوه قضائیه با موانع جدی مواجه کرده است. این مقاله با بهره‌گیری از روش توصیفی و تحلیلی با بررسی رویه عملی قوه قضائیه در پی پاسخ به این سؤال اساسی است که مهم‌ترین موانع احیای حقوق عامه توسط قوه قضائیه چیست و چه راهکارهایی برای رفع آن وجود دارد؟ ملاحظه می‌شود که صیانت از حقوق عامه و احیای آن به نظم حقوقی کشور وارد و تلاش‌هایی برای نیل به این خواسته انجام شده است (مخصوصاً با صدور دستورالعمل رئیس وقت قوه قضائیه در سال ۱۳۹۷ و اصلاح قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲) ولی با وجود موانع مختلف تحقق فوری این خواسته دور از دسترس می‌نماید که می‌توان با اقداماتی همچون وضع قانون و مقررات مناسب، تغییرات ساختاری، اصلاح روندها، مردمی‌سازی و تحول در نظارت در سال‌های آتی به این مهم دست یافت.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، عدالت، قانون اساسی، قوه قضائیه.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. نویسنده مسئول.

hamed.sohrabi@ut.ac.ir

** دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.

m.mazhari@tabrizu.ac.ir

مقدمه

در نظام تفکیک قوا، وظیفه سنگین پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی و مسئولیت تحقق بخشیدن به عدالت و امنیت در جامعه برعهده قوه قضائیه است؛ بنابراین لازم است از چنان استقلال ویژه برخوردار باشد که اعمال نفوذ و قدرت مقامات سیاسی و قوه مجریه در آن مؤثر نباشد (هاشمی، ۱۴۰۱: ۲۷۵-۲۷۴). موفقیت قوه مقننه در قانونگذاری و قوه مجریه در اجرای صحیح قوانین و مصوبات، بدون نقش قوه قضائیه امکان پذیر نیست، تا آنجا که گفته می شود: بهترین حکومت ها، حکومت قوه قضائیه عادل، مستقل و بی طرف است (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۴۰۳). انجام وظایف پنج گانه مندرج در اصل (۱۵۶) قانون اساسی و همچنین انجام وظایف سه گانه ناشی از مسئولیت های قوه قضائیه برعهده رئیس قوه قضائیه واگذار شده است؛ این مأموریت، تأسیس دستگاه قضائی شایسته ای را ایجاب می کند که با مسئولیت ها و وظایف مذکور در اصول (۱۵۶) و (۱۵۷) قانون اساسی بتواند امکان و زمینه وصول به عدالت را فراهم آورد. در تضمینات داخلی برای حفظ حقوق بشر و حقوق شهروندی، این حقوق به وسیله قوه قضائیه که وظیفه آن حفظ حقوق عمومی و گسترش اجرای عدالت و آزادی های مشروع است، حفظ می شود (موسی زاده، ۱۴۰۱: ۲۲۳ و ۲۹۵). در نظام جمهوری اسلامی، حقوق [مآند حقوق عامه] و آزادی ها باید مطابق با موازین اسلامی باشند. در این راستا، پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی، گسترش آزادی های مشروع، حفظ حقوق عمومی، احیای حقوق عامه و گسترش عدالت به قوه قضائیه سپرده شده است (عباسی، ۱۳۹۷: ۶۰ و ۳۰۷). خلاصه آنکه دادگستری شایسته آرمانی است که با به کارگیری مراتب قانونی و منطقی اصولاً می تواند حمایت و تضمین حقوق و آزادی های مردم را به همراه داشته باشد (هاشمی، ۱۴۰۱: ۳۰۶).

با گذشت بیش از یک سده از حیات حقوق عامه (قانون اصول تشکیلات عدلیه، محاضر شرعیه و حکام صلحیه مصوب ۱۲۹۰) این حقوق در زادگاه خویش یعنی حوزه کیفری، همچنان با چالش هایی مواجه است. عدم سازوکارمندی قانونی (به معنای عام)، اندک بودن ادبیات حقوقی، تشکیلاتی و نبود استدلال در معدود منابع موجود و همچنین فقدان سیاست و رویه مشخص قضائی، به گسترده تر شدن چالش های حقوق عامه در نظام حقوقی و قضائی کشور ما دامن می زند (موسی زاده و دیگران، ۱۴۰۲: ۳۱۷). مبتنی بر محتوای اصول قانون اساسی، نظام حاکمیتی مکلف به ایفای وظایف محوله در خصوص حقوق ملت هست و قانون اساسی در سه مرحله نسبت به تثبیت حقوق عمومی ارائه طریق کرده است: نخست، شناسایی حقوق عمومی (توسط قوای سه گانه)؛ دوم، احقاق و ایفای حقوق (توسط دستگاه قضائی) و سوم، اقامه و احیای این حقوق (نقره کار، ۱۳۸۸: ۲). احیاگری موضوعی فراتر از تظلم خواهی و احقاق حق در حقوق کیفری و حقوق خصوصی است و لازمه احیای حقوق عامه انجام اقداماتی

است که غالباً در حیطه حقوق عمومی تعریف و ترسیم می‌شود.

در سال‌های اخیر تأکید بر مفهوم حقوق عامه در ایران، بیش از پیش ملموس گشته و تقریباً به‌طور دائمی از رسانه‌ها و محافل دانشگاهی، تعبیر و مفاهیمی همچون حقوق عامه، منافع عمومی، حقوق مردم، حفظ بیت‌المال و حقوق شهروندی و... به گوش می‌رسد. تشکیل معاونت حقوق عامه در دادستانی کل کشور و مراکز استان‌ها، صدور دستورالعمل حقوق عامه توسط رئیس قوه قضائیه و بحث آماده‌کردن لایحه «قانون حقوق عامه» و وجود خلأ قانونی در این زمینه و همچنین ماده (۱۲۰) قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲، اهمیت این موضوع را دوچندان می‌کند. در مقالات و کتب مختلف به بیان مفهوم و سازوکارهای حقوقی احیای حقوق عامه پرداخته شده است؛ به‌طور مثال در کتاب «نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه (۱۳۸۶)» اثر محمد صالح نقره‌کار و یا کتاب «گفتارهایی در باب نهاد دادسرا - ستانی و احیای حقوق عامه (۱۳۹۷)» از آثار پژوهش - گاه قوه قضائیه و مقالات و پایان‌نامه‌هایی همچون «الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی (۱۳۹۷)» نوشته سیدمحمد مهدی غمامی، رساله «نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن (۱۳۹۰)» نگارش هادی دادیار، مقاله «کاربست نظریه احیای حقوق عامه در دادرسی اداری؛ مطالعه آرای مؤسسان اساسی (۱۴۰۲)» نوشته ابراهیم موسی‌زاده، علیرضا نصرالهی نصرآباد و مصطفی منصوریان و مقاله «آسیب شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مفهوم ذی‌نفع (۱۴۰۱)» نوشته فاطمه اصحابی و خیراله پروین. وجه تشابه آثار موجود کارکرد دستگاه قضا و نهادهای عمومی برای تحقق و احیای حقوق عامه است و به بررسی دیدگاه‌های حقوق کیفری و نقش دادستان و بعضاً سایر ارکان قوه قضائیه در این رابطه پرداخته‌اند؛ اما وجه تمایز این نوشتار این است که تلاش شده ضمن تبیین مفهوم حقوق عامه و احیای آن با تأکید بر نقش قوه قضائیه و تکالیفی که قوه مذکور به موجب قانون در گستره احیای حقوق عامه دارد، به‌نحو منسجم و هدفمند و نه با نگاه بخشی مثل حق درمان، محیط زیست، خصوصی سازی و... به بررسی و احصای موانع و نیز ارائه راهکارهای تحقق این حقوق در نظام حقوقی کشورمان توسط قوه قضائیه پرداخته شود و تلاش دارد تا در جریان قانونگذاری، سازوکارهای احیای حقوق عامه در قانونی اختصاصی مصوب گردد.

این مقاله با بهره‌گیری از روش توصیفی و تحلیلی با بررسی رویه عملی قوه قضائیه در پی پاسخ به این سؤال اساسی است که: مهم‌ترین موانع احیای حقوق عامه توسط قوه قضائیه چیست و چه راهکارهایی برای رفع آن وجود دارد؟ و از این رهگذر به سؤالات ذیل نیز پاسخ داده شده است: مبانی احیای حقوق عامه چیست؟ قوه قضائیه با چه سازوکارهای قانونی می‌تواند به احیای حقوق عامه کمک

کند؟ نسبت حقوق عامه با حقوق شهروندی چگونه است؟ در همین راستا در بخش اول به مفهوم شناسی (مفهوم حقوق عامه، احیاء و اقامه این حقوق و نسبت حقوق عامه با حقوق شهروندی) می‌پردازد و پس از تبیین دقیق آن، در بخش دوم با احصای ضعف‌ها و موانع تحقق حقوق عامه در کشور، وارد بخش سوم یعنی ارائه راهکارهای رفع موانع تحقق این حقوق شده و برگرفته از این مباحث در آخر نتیجه‌گیری می‌نماید.

۱- مفهوم‌شناسی

تعریف روشن و دقیقی در نظام حقوقی ایران از «حقوق عامه» ارائه نشده و اگرچه در قانون اساسی جایگاه مشخصی داشته، اما مرز مفهومی آن با عبارات دیگری از جمله حقوق شهروندی، حقوق ملت، حقوق انسانی مشخص نیست و به تعبیری، تعریف قانونی مصرحی از آن وجود نداشته و مقررات متناظر با آن نیز از کارآمدی لازم برخوردار نیست (سلطانی، ۱۳۹۳: ۷). در این بخش به دلیل پیوستگی مطالب با بخش بعدی به ذکر کلیاتی بسنده می‌شود.^۱

۱-۱- مفهوم حقوق عامه

گسترده‌گی مصادیق مفهوم حقوق عامه می‌تواند دربردارنده دو مفهوم حقوق ملت یا حقوق بشر باشد. بسیاری از مصادیق حقوق عامه در قانون اساسی آمده است. از حقوق افراد در روابط اجتماعی گرفته تا امور اعتقادی، اقتصادی، قضائی، امنیتی، دفاعی، اخلاقی، آموزشی، فرهنگی و غیره، همه ذیل عنوان عام‌الشمول حقوق عامه قرار می‌گیرد؛ البته قانون اساسی در مقام احصای مصادیق حقوق عامه نبوده و این حقوق می‌تواند از تمامی اسناد حقوقی حائز اعتبار در نظام حقوقی منتج شود. قانونگذار اساسی با بیان واژه «عامه» قصد کرده حقوقی را برشمرد که مربوط به عموم افراد است؛ حقوقی که در عرصه عمومی روابط جامعه مطرح می‌شود و منافع عموم افراد در آن دخیل است. تقریر عبارت «احیای حقوق عامه» به همراه عبارت «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» در بند (۲) اصل (۱۵۶) که مشابه تقریر «حفظ حقوق عمومی» در کنار «گسترش و اجرای عدالت» در اصل (۶۱)، بیانگر نزدیکی معنای حقوق عامه به حقوق عمومی است (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۵ و ۱۱۶).

چنانچه مفهوم حقوق عمومی را با مسامحه بدیل منفعت عمومی قرار دهیم، در نظام حقوقی کشورهای دیگر (برای نمونه در کشور مجارستان براساس بند (۵) از قسمت (۲۷) از قانون خدمت دادستانی) حقوق مصرف‌کنندگان در زمره مواردی قرار دارد که دادستان می‌تواند اقامه دعوا کند و درواقع این حقوق را از

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: نصراللهی نصرآباد و منصوریان (۱۴۰۲): انتشار برخط از ۱۴۰۲/۱۱/۰۳،

https://qjpl.atu.ac.ir/article_16858.html

مصادیق منفعت عامه تلقی کرده است (رستمی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۹ و مرادی برلیان، ۱۳۹۷: ۴). از دیدگاه مقام معظم رهبری نیز دامنه حقوق عامه بسیار گسترده است، ایشان مواردی مانند پیگیری تولید، رفع تصرف از منابع طبیعی و اراضی دولتی، مسائل اقتصادی، سلامت، آموزش، محیط زیست، امر به معروف و نهی از منکر را از حقوق عامه دانسته و با اذعان به خلأ قانونی در بحث پیگیری این حقوق بر تدوین یک قانون منسجم تأکید کردند (<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48211>).

در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در خصوص مفهوم حقوق عامه توضیحی داده نشده است، بنابراین یکی از راه‌های کشف اراده مقنن، توجه به کاربرد الفاظ مشابه در سایر اصول قانون اساسی است. واژه «عامه» در بند (۸) اصل سوم (مشاورت عامه در تعیین سرنوشت)، اصل چهل و پنجم (مصالح عامه به عنوان جهت هزینه کردن انفال و ثروت‌های عمومی)، اصل نودم (اطلاع عامه) و اصل یکصد و هفتم (مقبولیت عامه داشتن به عنوان معیارهای انتخاب رهبر) استفاده شده است. از طرف دیگر واژه «حقوق» صرفاً به معنای مجموعه‌ای از حق‌ها به کار برده نشده است. به طور مثال می‌توان به اصل بیست و چهارم (حقوق عمومی در بحث آزادی مطبوعات) و اصل شصت و یکم (حفظ حقوق عمومی به عنوان یک وظیفه قوه قضائیه) اشاره کرد. به نظر می‌رسد با تدقیق در مفاهیم مذکور، اصطلاح «حقوق عامه» در مواردی قابل استفاده است که ناظر بر تأمین حقوق و منافع عمومی است (تنگستانی و دیگران، ۱۳۹۷: ۸۵). در دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ رئیس قوه قضائیه نیز مفهوم حقوق عامه به حقوق عمومی نزدیک شده و حقوق عامه را حقوقی دانسته «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 فوت 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». بنابر یک رویکرد ذکر حقی در قانون اساسی، بیانگر اهمیت مضاعف و قراردادی آن ذیل حقوق عامه می‌شود (نصراللهی نصرآباد، ۱۴۰۱: ۹۲). برخی عقیده دارند که حقوق عامه اعم از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی، قضائی و... بوده و مصداق کامل و تمام حقوق عامه، در حقوق اساسی نمود یافته است (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲۳). برخی دیگر، حقوق عامه را حق‌های عمومی مقرر در قانون اساسی و یا آن را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان دانسته‌اند (هادی، ۱۳۹۰: ۱۳). تعریفی دیگر، حقوق عامه را شامل حقوقی دانسته که به جهت عدم تعهد به صلاحیت دستگاه‌های حکومتی یا سوءاستفاده از

صلاحیت‌ها برای منافع شخصی یا گروهی فوت می‌شوند (غمامی، ۱۳۹۷: ۲۰). بنابراین با وصف فوق، تعریف ارائه‌شده در دستورالعمل سال ۱۳۹۷ رئیس قوه قضائیه مناسب و صحیح به نظر می‌رسد.

۱-۲- احیاء و اقامه حقوق عامه

احیاء در لغت به معنای زنده کردن، آنجا معنا می‌یابد که چیزی در معرض آسیب، تهدید و از بین رفتن باشد و کنش و واکنشی در جهت زنده کردن و برپا کردن آن انجام شود، مثل احیای موات (زنده کردن زمین معطل افتاده). احیای حقوق عامه در اصطلاح به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفاء و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۲). هرچند ممکن است از این عبارت قانونی، بیشتر جنبه‌های قضائی تصور شود، ولی موضوع احیای حقوق، امری عام و کلی است؛ برای نمونه چنانچه اصل بیست و نهم قانون اساسی توسط دولت اجرا نگردد، قوه قضائیه بنا به وظیفه کلی خود در پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی می‌تواند اقدامات مقتضی را از طریق ابزارهای قانونی معمول دارد (نجفی اسفاد، محسنی، ۱۳۸۸: ۳۶۴). یعنی حتی پیش از آنکه فعل یا ترک فعلی صورت پذیرد که حاصل آن تضییع یا تعطیل حقوق عامه باشد، دستگاه قضا مبادرت به احیاء و اقامه این حقوق می‌کند. باید در نظر داشت که عمده‌تأمل صادیقی از حقوق عامه مورد پیگیری و اقدام قرار می‌گیرند که شاکی خصوصی نداشته و اینجا است که مسئله فراتر از احقاق و استیفاء است و بلکه قانونگذار بحث احیاء و اقامه را وجه نظر قرار می‌دهد. یعنی باید بدون اینکه شاکی یا شکایت خصوصی در بین باشد، مقام صلاحیت‌داری وجود داشته باشد تا بتواند به نیابت از جامعه، به صیانت، اقامه و احیای حقوق ایشان مبادرت نماید (فلاحیان و فراهانی، ۱۳۹۷: ۷۰).

۱-۳- نسبت حقوق عامه و حقوق شهروندی

با تصویب قانون «احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» در سال ۱۳۸۳، برای نخستین بار اصطلاح «حقوق شهروندی» به ادبیات قضائی ایران راه یافت و باتوجه به آنکه ماده (۱۰۰) قانون برنامه چهارم توسعه، تدوین «منشور حقوق شهروندی» و تصویب آن در مراجع ذی‌ربط را به دولت سپرده و در بند (هـ) ماده (۱۳۰) همان قانون، تهیه لایحه «حفظ و ارتقاء حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد» و تصویب آن در مراجع ذی‌ربط را به قوه قضائیه محول کرده، به نوعی مفهوم «حقوق شهروندی» با «حقوق عامه» معادل‌سازی شد (شیدائیان و اسحاقی، ۱۳۹۶: ۲۷۸). اما به‌رغم معادل‌سازی یاد شده، آیا می‌توان این دو مفهوم را یکسان انگاشت؟ چه نسبتی میان این دو مفهوم وجود

دارد؟ در پاسخ می‌توان گفت که اولاً حقوق عامه را نمی‌توان بالإطلاق معادل حقوق شهروندی پنداشت؛ چراکه حقوق شهروندی مفهومی است که در ادبیات حقوقی کشورمان چندان مصطلح نبوده و در فرهنگ حقوقی غرب ریشه دارد. بنابراین با تعمق بر آنچه مقصود قانونگذار قانون اساسی است، می‌توان دریافت که قانون اساسی چنین مفهومی از حقوق عامه را قصد نکرده است و نزدیک‌ترین مفهوم به آن حقوق عمومی است (افشاری، پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۵). ثانیاً در حقوق اساسی به‌رغم آنکه در سال‌های اخیر مقنن، مسئولان قضائی و حقوق‌دانان به استفاده از اصطلاح «حقوق شهروندی» به جای «حقوق عامه» متمایل شده‌اند، بررسی مصادیق حقوق عامه در قانون اساسی نشان می‌دهد، برخی از مقوله حقوق بشر و برخی دیگر از مقوله حقوق شهروندی‌اند (شیدائیان و اسحاقی، ۱۳۹۶: ۲۹۳)، بدین‌گونه که هر جا منظور از حقوق عامه، حقوقی باشد که به افراد ایرانی باتوجه به تابعیت ایرانی آن‌ها منحصر شود، مانند اصل ششم قانون اساسی، می‌توان حقوق عامه را همان حقوق شهروندی تعریف کرد و در مقابل هر جا حقوق عامه به تمام انسان‌ها باتوجه به کرامت و ارزش ذاتی انسانی فارغ از جنسیت، نژاد، مذهب و تابعیت تعلق گیرد، مانند اصول (۲۲) و (۲۳) قانون اساسی، جنبه حقوق بشری دارد. بنابراین نمی‌توان مرز مشخصی را برای حقوق عامه، در مقایسه با حقوق بشر و حقوق شهروندی تعریف کرد و حقوق عامه را دارای حوزه استقلالی خاص خود دانست (پورحسینی، ۱۳۸۹: ۴۹-۵۱).

۲- ضعف‌ها و موانع تحقق حقوق عامه

۲-۱- ابهام در مفهوم و مصداق

تعریف مشخص و دقیقی از سوی قانونگذار درباره حقوق عامه وجود ندارد؛ اما می‌توان گفت حقوق عامه همچون ظرفی است که مظهر آن هر حقی است که به زیست جمعی انسان مرتبط است (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۵۸). بنابراین قوه قضائیه برای ارتقای جایگاه خود می‌بایست به صیانت از حقوق و آزادی‌های عمومی به‌عنوان یکی از شاخص‌های کارآمدی و مشروعیت توجه کند (سلطانی، ۱۳۹۳: ۷). قرارگیری واژه «احیاء» در کنار این حقوق و نبود قرینه یا ادبیات حقوقی مشخص در تبیین مفهومی حقوق عامه از اصلی‌ترین چالش‌های موجود در این زمینه است. از سوی دیگر در بند (۲) اصل (۱۵۶)، علت عطف مفهوم «حقوق عامه» به «آزادی‌های مشروع» مشخص نیست. ابهام دیگر در وجود اصطلاح «عامه» در ترکیب «حقوق عامه» و مشخص نبودن مصادیق آن و اینکه حقوق عامه به کدام دسته از حقوق اطلاق می‌شود، قرار دارد. در تبیین مفهومی حقوق عامه ادبیات حقوقی چندان مشخصی وجود ندارد و از طرفی قرائن قانونی نیز در تبیین آن بسیار کم و مبهم است؛ ازاین‌رو آنچه می‌ماند برداشت علمی و رویه‌ای از حقوق

عامه است (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۳ و ۱۱۴). به نظر می‌رسد باتوجه به ترکیب اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که اکثراً از فقها بوده‌اند، حقوق عامه در اصطلاح فقها به جای اصطلاح حقوق عمومی به کار برده شد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲: ۸).

در نظام حقوقی ایران از جهت افاده مفهومی حقوق افراد ملت، نوعی تشبیه مفهومی — پارادایمی مشاهده می‌شود. در قانون اساسی، مفاهیم متنوعی شامل «حقوق ملت»، «حقوق انسانی»، «آزادی‌های مشروع»، «آزادی‌های فردی و اجتماعی»، «آزادی سیاسی» و «حقوق عامه»، مورد اشاره قرار گرفته که کمتر در قوانین عادی با بیان وضعی به آن پرداخته شده است. در مقابل مفهوم «حقوق شهروندی»^۱ مبتنی بر مبانی دولت ملی و رویکرد اثباتی به حقوق، به نظام تقنینی وارد شده است؛ درواقع قوانین مناسب و به‌روزی وجود ندارد و قوانین موجود هم بعضاً کلی و مبهم و کلاً ناکارآمد هستند (سلطانی، ۱۳۹۳: ۷). در هر صورت حقوق عامه، در قالب عبارات و مفاهیمی که تاکنون توسط قوانین و مقررات بیان شده، به‌خوبی و مبتنی بر مبانی قانون اساسی روشن نشده است (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۵). برخی فقهاء از این حقوق به‌عنوان یک نهاد مسلم فقهی نام برده و آن را از وظایف دولت می‌دانند^۲. از نگاه ایشان حقوق عامه ناظر به مجموعه حقوقی است که خداوند برای همه انسان‌ها در نظر گرفته و باید از طریق قواعد فقهی همانند قاعده تسلیط، لاضرر، ید، حریت، عدم ولایت، احترام، صحت و توسط نهادهای دینی همانند حسبه تضمین شود (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۶-۷۵).

تقریر عبارت «احیای حقوق عامه» به همراه عبارت «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» در بند (۲) اصل (۱۵۶) که مشابه تقریر «حفظ حقوق عمومی» در کنار «گسترش و اجرای عدالت» در اصل (۶۱) است، بیانگر نزدیکی معنای حقوق عامه به حقوق عمومی است. البته می‌توان گفت این تعبیر صرفاً نشان‌دهنده قرابت معنایی بوده و مشکل تبیین و احصای مصادیق آن همچنان برطرف نشده است (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۶ و ۱۱۷). این ابهام هم وجود دارد که اساساً اگر از مصادیق حقوق عامه عبور کنیم، حال احیاء چیست و چگونه محقق می‌شود؟ البته این خود بحث مفصلی دارد که خارج از این مقال است و به ذکر این نکته بسنده می‌شود که با وجود سکوت قانونگذار برخی علمای حقوق مصادیق عمل احیاگرانه را تمثیلی و عرفی می‌دانند (محقق داماد، ۱۴۰۶ هـ.ق/۱: ۲۴۷) و از نگاه برخی دیگر، احقاق حقوق عامه و احیای حقوق عامه به جای هم به کار برده می‌شوند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۷۷)^۳.

1. Citizenship rights

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: حسینی حائری، ۱۴۲۳ هـ.ق/۱: ۸۹ و نجفی ابروانی، ۱۴۰۶ هـ.ق/۱: ج ۱.

۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک: موسی‌زاده و دیگران، ۱۴۰۲: ۳۴۲-۳۱۷.

۲-۲- نقص در قوانین

گاهی قوانین ممکن است از شاخص‌های اصلی خود دور شوند، مانند خودداری از هرگونه تنظیم مقررات مبهم و مجمل، تنظیم مقررات تکراری و متعارض، تنظیم مقررات غیرقابل اجراء، پیچیده‌نویسی و ماده‌پردازی بی‌مورد. همچنین ممکن است در تدوین یا اصلاح التفات به اصول استنباطی و تفسیری رعایت نگردد (بیگزاده، ۱۳۸۷: ۱۷۲-۱۰۵). اما در بحث حقوق عامه پس از حدود چهل و پنج سال از ورود این مفهوم به نظام حقوقی ایران، آنچه در قوانین و مقررات آمده صرفاً یک عنوان است و برای این مهم یک قانون جامع یا حداقل یک قانون مستقل وجود ندارد و طبعاً با این نقیصه رویه قضائی هم در کشور معطوف به امور شکلی یا نحوه دادرسی دعاوی مربوط است و امور محتوایی را پوشش نمی‌دهد. بنابراین لازم بود تا در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، یک قاعده‌گذاری با جرم‌انگاری نقض حقوق عامه صورت گیرد، اما در قانون یادشده هیچ اشاره‌ای به آن نشده و تنها شاهد آن هستیم که در ماده (۲۹۳) قانون مزبور، قانونگذار فقط اختیار تقاضای نقض حکم از دیوان عالی کشور در آرای قطعی صادره در دعاوی حقوق عامه را به دادستان کل کشور داده است. ماده‌واحد قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳، اگرچه از لحاظ عنوان مرتبط است ولی در عمل جزئی‌ترین برداشت از حقوق شهروندی را که ناظر به حقوق دفاعی متهم است مدنظر قرار داده و ضمن نقص ذاتی، ضمانت اجرای مناسبی برای اجرای قانون فراهم نمی‌کند.^۱ منشور حقوق شهروندی هرچند باز بیان گسترده‌تر قانون اساسی و دیگر قوانین موجود است اما با توجه به ماهیت آن از نوع اسناد لازم‌الاجرا نمی‌باشد (پاک‌نژاد و غمامی، ۱۴۰۰: ۵۸).

۲-۳- کامل نبودن نظارت

در حقوق اساسی، نظارت به بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام‌شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذشده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد و دستگاه‌هایی اجرایی تعریف شده است (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۵۰). به عبارتی نظارت، مطابقت فعالیت‌های یک نهاد، مؤسسه یا مقام و مأمور با قوانین است. در نظام تفکیک قوا که کارکردهای اولیه و اصلی حکومت شامل وضع قانون، اجرای قانون، رفع اختلاف یا تعقیب و مجازات مجرم براساس قانون است؛ این

۱. البته ده سال بعد در ماده (۷) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ (اصلاحی ۱۳۹۴) ضمانت اجرا برای این قانون وضع شد و ضمن تأکید بر رعایت آن از سوی تمام مقامات قضائی، ضابطان دادگستری و سایر اشخاصی که در فرایند دادرسی مداخله دارند، برای متخلفان علاوه بر جبران خسارات وارده، مجازات مقرر در ماده (۵۷۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ پیش‌بینی گردید مگر آنکه در سایر قوانین مجازات شدیدتری مقرر شده باشد.

اقدامات در زمره اعمال اختیار از سوی قوای حکومتی است. واضعان قانون اساسی خواستار کنترل یا نظارت بر استفاده از آن اختیارات هستند تا از اعمال قانونی قدرت و عدم تجاوز از اختیار مقرر اطمینان حاصل کنند (راسخ، ۱۴۰۰: ۱۸). البته در نظام نظارت و تعادل و در حالت تفکیک قوا ارجح و صواب، تمایز و جدایی مقامات نظارت با دادرسی است. این مهم در حوزه حقوق عامه در قوانین کشور ما وجود ندارد و تولید امر تماماً براساس ظواهر به قوه قضائیه داده شده، چراکه در عمل با عنایت به گستردگی مفهوم و مصادیق، بخش‌های متعددی در کشور امر نظارت و حتی تأمین این حقوق را به عهده دارند؛ برای نمونه قوه مجریه مسئول اجرای اصل (۵۰) قانون اساسی در حفظ محیط زیست یا مسئول امور اداری و استخدامی کشور (اصل (۱۲۶) قانون اساسی) و رعایت عدالت و برابری در استخدام است، بنابراین ممکن است قدرت نظارت دستگاه قضائی در اینجا به نحو شایسته محقق نشود.

از سوی دیگر یک قوه به تنهایی در احیای حقوق عامه نمی‌تواند نظارت و عمل کند؛ لذا نظارت فعالانه و با مشارکت همه نهادهای مربوطه که صرفاً متکی به اخذ گزارش و دریافت شکایت شاکی نباشد، ضرورت دارد. برای مثال، در بند (۳) ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طرف‌های واگذاری در خصوصی سازی بنگاه‌ها، تعهداتی را نسبت به کارکنان بنگاه‌های واگذارشده دارند که در قرارداد مربوط هم تصریح می‌گردد؛ از جمله اینکه تعداد کارکنان شرکت قابل واگذاری در قرارداد قید شده و تا پنج سال نباید کاهش پیدا کند. فقدان نظارت بر انجام این تعهدات، کارکنان این بنگاه‌ها را در معرض محرومیت از شغل قرار می‌دهد که مغایر با دیدگاه قانونگذار اساسی مستنبط از بند (۱۲) اصل (۳) و اصل (۲۸) قانون اساسی است (رستمی و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۰).

نکته مهم دیگر عدم استفاده مؤثر از مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد یا مشارکت مدنی است. نکته اساسی و مهم در بهره‌گیری از مشارکت جامعه مدنی، آن است که این بهره‌گیری باید به صورت واقعی باشد، نه نمایشی. از آنجا که سوء مدیریت و فساد اداری و مالی در دستگاه‌های اداری و اجرایی عامل مؤثری در ایجاد نارضایتی میان مردم و از جمله عواملی است که موجب نقض حقوق عامه افراد می‌شود، بهترین روش مبارزه با بی‌قانونی و سوء جریان در اداره امور کشور و مؤثرترین تدبیر برای پیشگیری از بروز جریان نا سالم اداری، استفاده مناسب از ظرفیت نهادهای مردمی مذکور است. در سند تحول قضائی ابلاغی سال ۱۳۹۹ رئیس قوه قضائیه از جمله نواقص نظام فعلی نظارتی کم‌توجهی به بهره‌مندی از سایر ظرفیت‌های نظارتی مردمی عنوان شده است (مرندی، ۱۴۰۰: ۲۳۳ و ۲۳۶-۲۳۵).

۲-۴- ظن تداخل قوا

باتوجه به مطالبی که در بخش «کامل نبودن نظارت» بیان شد، نکته مهم دیگر در اختیار مقامات قضائی در خصوص حقوق عامه حتی در مورد تذکر، مطالبه و اخذ گزارش از سایر قوا، ظن تداخل

وظایف و اختیارات قوای سه‌گانه است. این مطلبی جدی است؛ زیرا باتوجه به اصل (۱۱۳) قانون اساسی، رئیس‌جمهور به‌عنوان مسئول اجرای قانون اساسی و رئیس قوه مجریه اختیارات مشابهی دارد که تفصیل آن نیز در قانون عادی مصوب سال ۱۳۶۵ آمده است و قوه مقننه نیز در قالب تحقیق و تفحص و نیز اختیارات فرد فرد نمایندگان و ظایفی از این قبیل را برعهده دارد و اقدام قوه قضائیه علی‌القاعده زمانی آغاز می‌شود که مقامات دادرسی به ظن وقوع جرمی درگیر رسیدگی شده باشند و پیش از آن نمی‌توانند و نباید در امور قوای دیگر و دستگاه‌های اجرایی دخالت کنند. بنابراین همان‌طور که در پیشگیری از وقوع جرم قانون مستقل وضع شد و با تشکیل شورای عالی توان‌بخش‌های مختلف و قوای سه‌گانه به‌کار گرفته شده، فارغ از قضاوت درباره موفق یا عدم موفق بودن آن، مقوله احیای حقوق عامه هم دارای چنین وصفی است و باید ظن تداخل قوا را رفع کرد.

۲-۵- صلاحیت‌های نهاد دادستانی و دیوان عدالت اداری

در راستای اجرای ماده (۲۹۰) قانون آیین دادرسی کیفری «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 ذی‌صلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید». در این ماده برای دادستان‌های شهرستان‌ها اختیاری پیش‌بینی نشده است و برابر تبصره ماده (۴) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه صرفاً باید با هماهنگی دادستان کل کشور موضوع را دنبال نمایند (رستمی و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۵-۲۴). با این حجم گسترده مصادیق حقوق عامه و مشغله‌های متعدد دادستانی کل کشور و از سوی دیگر لزوم واکنش سریع به مسائل مرتبط با حقوق عامه، این فرایند فوریت مورد انتظار جامعه را پاسخ نمی‌دهد. در خود ماده (۲۹۰) یادشده نیز مشخص نیست چه ابزارهایی در دست دادستان کل است تا این وظیفه قانونی را به سرانجام برساند؛ اینکه در انجام این وظیفه مکاتبه با مقامات مسئول و اطلاع آن‌ها از نقض حقوق عامه کافی است یا اینکه قالب دیگری در این راستا لازم است. بنابراین به‌رغم وجود نقائص در این ماده قانونی انتظار می‌رود اقلاً با استفاده از هشدارها، مراجع مربوط را به انجام وظایف وادار کند (رستمی و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۶).

در اثبات صلاحیت الزام‌آنجایی دادستان در بحث حقوق عامه دلایلی همچون اقتضای عرفی، اطلاق قابل‌اخذ و تناسب مسئولیت با اختیار ناشی از مفاهیم «احیاء» مذکور در اصل (۱۵۶) و «حفظ» مندرج در اصل (۶۱) قانون اساسی وجود دارد. این اطلاق به صورت حتمی و با صلاحیت تذکر، اخطار و تدابیر پیشگیرانه مذکور در دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۷) نیز شناسایی شده است (نصراللهی نصرآباد، ۱۴۰۱: ۹۸). اما ممکن است مقام قضائی مذکور از حدود

الزامی که می‌تواند انجام دهد به دلیل ابهام پیش‌گفته در صلاحیتش فراتر رود؛ مثلاً دادستان به استناد قوانینی چون ماده واحده مجازات خودداری از کمک به مصدومین مصوب ۱۳۵۴، ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی ماده‌واحد مذکور مصوب ۱۳۶۴ و قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب ۱۳۹۹، می‌تواند تذکر، اخطار قانونی و تدابیر پیشگیرانه را برای درمان کودک بیمار که ولی یا سرپرست وی تمکن مالی برای ادامه فرایند درمان ندارد، صادر کند، اما نمی‌تواند بگوید درمان مزبور کاملاً رایگان باشد یا بخشی از آن پرداخت شود؛ چرا که به دلیل وجود قوانین و مقررات مربوطه و شناسایی صلاحیت تخییری توسط قوانین برای دستگاه اجرایی در موضوع یادشده و عدم شناسایی صلاحیت الزام دستگاه اجرایی در این مورد خاص برای دادستان، وی صلاحیت مکلف کردن بیمارستان به رایگان بودن درمان را ندارد. به عبارتی صلاحیت دادستان در تذکر، اخطار قانونی و تدابیر پیشگیرانه غیر الزام‌آور و در نهایت تعقیب کیفری در صورت وقوع جرم است و الزام دستگاه با قانونگذار یا قاضی است (نصراللهی نصرآباد، ۱۴۰۱: ۱۰۰). به نظر می‌رسد این نگاه مواجهه با اشکال اساسی است، چراکه ماده (۱۷) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان هر کسی را که از وقوع جرم یا شروع به آن یا خطر شدید و قریب‌الوقوع علیه طفل یا نوجوانی مطلع بوده یا شاهد وقوع آن باشد و با وجود توانایی از اعلام و گزارش به مقامات صلاحیت‌دار و کمک‌طلبیدن از آن‌ها خودداری کند، مجرم شناخته است؛ با این وصف مقامات بیمارستان مکلفند مراتب اقدام ولی طفل به قطع ادامه درمان به خاطر عدم تمکن مالی را گزارش کنند، بدیهی است صرف اخطار و تذکر دادستان به ولی مستمند طفل یا بیمارستان، با لزوم حفظ حق سلامت و تأمین اجتماعی طفل و فوریت مسئله سازگار نیست.

با فرض آنکه اصطلاح «حقوق عامه» ناظر بر مخاطب حقوق باشد و تنها موضوعاتی را شامل شود که نسبت به عموم مردم یا حداقل بخش قابل‌توجهی از مردم تأثیرگذار باشد، با توجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از تضييع این قبیل حقوق توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق اعمال اداری در قالب اقدامات و تصمیمات صورت می‌گیرد و به استناد اصل (۱۷۳) قانون اساسی شکایت از این نوع تصمیمات و اقدامات در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، بنابراین دیوان یاد شده به‌عنوان یکی از مراجع ذیل قوه قضائیه در زمینه احیاء و صیانت از حقوق عامه نقش بسزایی دارد (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۵۸). به‌رغم اینکه برابر ماده (۷) دستورالعمل سال ۱۳۹۷، در موارد نقض حقوق عامه دیوان مذکور مکلف به اقدام شده، در شرایط حاضر این الزام دستگاه‌ها در دیوان عدالت اداری توسط اشخاص با مشکل مواجه است؛ شعب دیوان به استناد ماده (۱۷) قانون دیوان عدالت اداری به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم‌مقام قانونی وی باشد. برابر بند (ب) ماده (۵۳)

همان قانون و رأی وحدت رویه شماره ۲۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز اصل بر ذی‌نفع بودن شاکی است. حال در دعاوی نفع عمومی و حقوق عامه شعب دیوان بخواهند ذی‌نفع بودن را احراز کنند عملاً بسیاری از شکایت‌ها محکوم به رد است (زارع، ۱۴۰۱: ۴۵). البته به موجب تبصره (۲) الحاقی سال ۱۴۰۲ به ماده (۱۷) مزبور این چالش تا حدودی مرتفع شده و «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». همچنین به موجب ماده (۱۲۰) قانون مزبور هم رئیس دیوان عدالت اداری موظف شده تا یکی از معاونان قضائی خود را مأمور شکایت از تصمیمات و اقدامات مغایر با حقوق عامه کند.

۲-۶- نبود ضمانت اجرای مؤثر

متأسفانه چون درک درستی از حقوق شهروندی و ملت در قوانین و مقررات وجود ندارد این عبارات گاهی در قوانین بدون مایبازای مؤثری درج می‌شوند؛ برای مثال ماده (۱۱۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به «احیای حقوق عامه» به‌عنوان یک هدف اشاره کرده، ولی هیچ سازوکار مؤثری برای تأمین و تضمین آن تمهید ندیده است. قانونگذار باید ضمانت اجرای مؤثری برای احیای حقوق عامه در نظر بگیرد. هرچند در ماده (۷) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، تلاش شده تا مجازات ناقضین حقوق ملت و حقوق شهروندی احیاء شود، ولی در عمل نشان داده شد که ایراد به قانون حقوق شهروندی با مبانی گسترده و قلمروی مخدوش برمی‌گردد، در نتیجه از ماده (۵۷۰) قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵) و ماده (۷) قانون آیین دادرسی کیفری نمی‌توان و نباید انتظار تأثیرگذاری داشت (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۶).

۳- راهکارهای رفع موانع تحقق حقوق عامه

۳-۱- قانونگذاری صحیح

بدون شک موضوع مهم و وسیعی مانند احیای حقوق عامه را نمی‌توان با یک دستورالعمل بیست‌ماده‌ای که به اقتضای مقرر بودن، الزام حتمی را هم ندارد (دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری

حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ رئیس قوه قضائیه) در درون قوه قضائیه و در سطح کشور محقق کرد. منظور از «حقوق عامه» و ارتباط آن با دیگر مفاهیم مشابه در نظام حقوقی ایران باید تبیین گردد؛ براین اساس ضرورت دارد نوع اقدام و صلاحیت قوه قضائیه در یک قانون مستقل مشخص شود. این قوه علاوه بر اینکه باید به طور متقن و عادلانه دعاوی مربوطه را بررسی کند، می بایست از طریق مراجع و سازمان های رسمی، بدو با حساسیت نسبت به نقض حقوق عامه اقدامات مقتضی قانونی را انجام یا در مواردی مقدمات اقدام قانونی لازم را از طریق ارائه لوایح قضائی فراهم آورد (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۳). کلیت و ابهام عبارت «احیای حقوق عامه» مستلزم تبیین حقوقی با وضع قانون است تا از نبود حکم قانونی واحد، مشخص و ثابت و عدم انسجام عملیاتی آن ممانعت به عمل آید. نظر به عدم تبیین نهاد متولی حقوق عامه در قوانین، می توان این نظر را نیز مطرح کرد که اگر چه احیای حقوق عامه مستلزم اقامه دعوی عمومی توسط مدعی العموم است، صیانت از این حقوق، از سوی تمامی مقامات دولتی صورت می پذیرد و ذکر این مسئله در بند (۲) اصل (۱۵۶) علاوه بر لزوم رسیدگی قضائی از سوی دادستان، بیانگر وظیفه ای است که در حوزه تکلیف نظارتی قوه قضائیه بر اعمال اشخاص قرار می گیرد. آنچه از احیای حقوق عامه برمی آید، دو فرایند به هم تنیده است که هم نظارت بر اعمال اشخاص را شامل می شود و هم اقدامات دادستان در رسیدگی قضائی به موضوع را در بردارد (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۶). در نظام حقوقی ایران به نظر می رسد که می بایست حقوق عامه به طور مشخص از طریق لایحه قضائی، قانونگذاری و کیفیت هر یک تبیین و مشخص گردد که در هر مورد نهادهای مسئول چگونه باید اقدام کنند. دو محور اصلی باید در این زمینه به طور شفاف و تفصیلی در قانون درج شود:

الف) حق دسترسی همه افراد به عدالت بدون هیچ استثنائی در موضوعات یا صلاحیت نظام قضائی؛
 ب) شناسایی حقوق جبرانی مردم نسبت به تضییع حقوق قانونی و شرعی آنها. قوه قضائیه نیز به عنوان نهاد احیاگر حقوق عامه باید موظف به گزارش دهی عمومی در قالبی منسجم در خصوص احیای حقوق عامه باشد (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۷). بنابراین باید قانونی در خصوص حقوق عامه وضع شود که به تعریف و تبیین حقوق عامه پرداخته و ضمانت اجراهای لازم را در این زمینه بیان کند و همچنین اقدام به وضع قانون آیین دادرسی ویژه حقوق عامه کرد که آیین رسیدگی خاصی را برای احیای حقوق عامه در نظر گیرد (بیگلریگی، ۱۳۹۸: ۲۲۸).

۳-۲- ساختار مناسب

یکی از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه ایجاد تشکیلات است (اصل (۱۵۸) قانون اساسی). ایجاد، تغییر و یا حذف تشکیلات در قوه قضائیه می تواند اثر مستقیم بر امور قضائی داشته باشد. ایجاد

تشکیلات قضائی باید حتماً به حکم قانون باشد، چنانکه قانون اساسی برخی از تشکیلات قضائی را خود مقرر داشته، همچون دیوان عالی کشور (اصل یکصد و شصت و یکم)، دادگاه‌های نظامی (اصل یکصد و هفتاد و دوم)، دیوان عدالت اداری (اصل یکصد و هفتاد و سوم) و تشکیل دادگاه‌ها و صلاحیت آن‌ها را منوط به حکم قانون دانسته است (اصل یکصد و پنجاه و نهم). بنابراین رئیس قوه قضائیه، در اجرای قانون اساسی یا قوانین عادی، به تناسب نیاز، مبادرت به تشکیل واحدهای قضائی می‌نماید (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۸۱-۳۸۰) و برای حقوق عامه باید با توجه به اختیاراتی که برابر بند اول اصل (۱۵۸) دارد ساختار لازم را به تناسب مسئولیت‌های اصل (۱۵۶) در داخل قوه قضائیه معمول و نسبت با سایر قوا تأسیس و تنظیم کند (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۲).

احیای حقوق عامه همان قدر که به قانون و دستور نیاز دارد، نیازمند بازتعریف روابط ساختاری نهادهای نظارت‌کننده قضائی و همچنین بهره‌گیری از ظرفیت‌های غیررسمی و کم‌هزینه نهادهای غیردولتی است. قوه قضائیه ساختارهای متعددی را در احیای حقوق عامه در اختیار دارد. درواقع غیر از محاکم، سازمان بازرسی کل کشور (برگرفته از اطلاق نهادهای نظارتی مندرج در ماده (۳) و تصریح تبصره ذیل آن در دستورالعمل سال ۱۳۹۷)، دیوان عدالت اداری و دادستانی کل کشور نیز اقداماتی در حوزه احیای حقوق عامه انجام می‌دهند؛ اما مدلی برای همکاری مؤثر این دستگاه‌ها با هم در قوه قضائیه وجود ندارد و در برخی موارد امکانات نهادی دستگاهی که باید اختیارات بیشتری داشته باشد از دستگاه دیگر کمتر است و البته روابط سازمانی منسجم و تعریف شده‌ای در داخل قوه قضائیه وجود ندارد. همین فقدان الگوی همکاری، بین قوه قضائیه با دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی نیز دیده می‌شود. حتی منشور حقوق شهروندی که به شناسایی و انسجام‌بخشی به نظام حقوق و آزادی‌های عمومی پرداخته، اما محمل قانونی ندارد می‌تواند با همکاری با قوای مجریه و قوه قضائیه تا حد درخور توجهی به نتیجه مؤثر منتج شود. در این راستا طراحی سامانه‌های الکترونیک هماهنگ‌ساز در جهت احیای حقوق عامه، به‌گونه‌ای که همه ساختارها را به‌نحو مقتضی و در یک مسیر مشخص همراه سازد، می‌تواند اثربخشی و هم‌افزایی نهادهای مربوطه را عینی سازد و نتایج کارآمدتری را در قبال اقدامات قضائی موجود به دست دهد (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۸-۷۷). در مجموع می‌توان گفت احیای حقوق عامه منوط به بازنگری جدی در نظام هنجاری و ساختاری قوه قضائیه است و تا عدم اجرایی شدن آن، حصول نتیجه در این زمینه دور از دسترس خواهد بود (معظمی، کاظم‌زاده، ۱۳۹۹: ۴۳).

۳-۳- وحدت در مدیریت و راهبری

البته قانونگذار اساسی مرجع و نهاد مشخصی را در قوه قضائیه برای حقوق عامه تعریف نکرده و

تنها یک حوزه هم در ذیل این قوه شاید نتواند عهده‌دار مسئولیت شود. در خود قوه قضائیه هم به موجب قانون یا سایر مصوبات برای بخش‌های مختلف مسئولیت‌هایی در حوزه حقوق عامه تعریف شده است؛ برای مثال در ماده (۱۲۰) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، رئیس دیوان مزبور مکلف شده تا به منظور حفظ حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن در حدود صلاحیت دیوان یکی از معاونان قضائی خود را برای انجام وظایف زیر تعیین می‌کند:

۱- طرح شکایت از اقدامات و تصمیماتی که به جهات مذکور در ماده (۱۰) این قانون موجب تضییع

حقوق عامه می‌شود، نزد شعب دیوان و حسب مورد تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای مذکور.

۲- شناسایی آیین‌نامه‌ها، مقررات و سایر نظامات ناظر بر حقوق عامه که مغایر جهات مذکور در ماده (۱۲) این قانون است و درخواست ابطال آن‌ها.

این مهم در اصل (۱۷۰) قانون اساسی در بیان اختیار قضات در عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که برخلاف قوانین وضع شده باشد - که حقوق عامه هم جزو آن محسوب می‌شود- آمده بود. همچنین به موجب ماده (۳) دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه، دادستان‌های سراسر کشور هم اگر تشخیص دهند مقرر یا بخشنامه‌ای موجب نقض این حقوق می‌شود باید مراتب را مستند و مستدل برای اقدام قانونی و مقتضی به دادستان کل کشور گزارش نمایند. مثال دیگر، می‌توان به مصوبه (۴۳۵) شورای عالی امنیت ملی موضوع آیین‌نامه ستاد حقوق بشر قوه قضائیه اشاره کرد که در ماده (۱) آن به احیای حقوق عامه از وظایف قوه قضائیه اشاره شده و طبعاً این ستاد و دبیرخانه آن نیز خود را در بحث حقوق عامه مسئول می‌دانند. با این شرح به نظر ضرورت دارد تا برای انسجام در سیاست‌گذاری و تصمیمات و عدم موازی‌کاری در اقدامات یک بخش یا مرجع واحد در قوه قضائیه وظیفه هدایت و راهبری کلان موضوع را به عهده داشته باشد.

۳-۴- مطالبه عمومی و مردمی سازی

براساس بند (۸) اصل سوم قانون اساسی، مشارکت عامه مردم به عنوان یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران بیان شده است؛ که یکی از مهم‌ترین مصادیق آن مشارکت مردمی در قوه قضائیه و یکی از وظایف قوه قضائیه با عنوان احیای حقوق عامه است. همچنین در راستای تحقق اصل هشتم قانون اساسی، توجه به نهادهای مردمی امری ضروری است (پاک‌نژاد و غمامی، ۱۴۰۰: ۵۶). شکی نیست که لازمه اجرا و استیفای حق آن است که صاحب حق در مقام استیفاء و تظلم‌خواهی برآید. این تفکر عمومی در جامعه باید فراگیر شود که حقوق عامه متعلق به همه مردم است و هیچ شخصی نمی‌تواند حقوق مقرر در قانون اساسی را از مردم سلب نماید. بنابراین فرهنگ‌سازی لازم از

طرق رسمی و غیررسمی و نهادهای ذی‌ربط، فراخوانی افکار عمومی و آموزش حقوق عامه و روش استیفای آن لازم و ضروری است (بیگلریگی، ۱۳۹۸: ۲۲۸). ازجمله ابزارهای دستگاه قضائی در احیای حقوق عامه کارآمدسازی و بهره‌گیری از ساختارهای موجود در دستگاه قضائی است. استفاده از ظرفیت‌های مردمی در کمک به انجام وظایف و تأمین نیازهای ساختارهای مذکور، عامل مؤثری در کارآمد سازی آن‌ها خواهد بود (مرندی، ۱۴۰۰: ۲۳۳). احیای حقوق عامه اگر از طرف خود مردم مطالبه شود، می‌تواند ضمن صرفه‌جویی در منابع، به‌طور دقیق‌تر شناسایی و عملیاتی شود. ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری تصریح کرده است که سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و به آرای مراجع قضائی اعتراض کنند؛ همان‌طور که بیان شد در تبصره (۲) ماده (۱۷) دیوان عدالت اداری هم برای سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه صلاحیت دیوان مزبور این اختیار مشابه دیده شده، اما هیچ مشوق قانونی‌ای برای این همکاری دیده نشده و از سوی دیگر در تبصره سوم ماده (۶۶) یادشده، دایره همکاری با سازمان‌های مردم‌نهادی که وزیر دادگستری و وزیر کشور برای تصویب رئیس قوه قضائیه پیشنهاد می‌دهند، محدود شده است (غمامی، ۱۳۹۷: ۸۶ و ۸۸). برخی از نویسندگان بعضی از این ظرفیت‌ها و نهادهای مردمی را «نهاد دوست دادگاه» تعریف کرده‌اند؛ اگرچه نظام حقوقی ایران مفهوم نهاد دوست دادگاه به صورت قانونی شناخته نشده اما می‌توان از نهادهایی نام برد که دارای کارکردی مشابه نهاد دوست دادگاه است. اندیشکده‌ها، نهادهای مردم‌نهاد (سمن)، کانون وکلا، آمبودزمان‌ها و کلینیک‌های حقوقی ازجمله این نهادها هستند. در قوانین و مقررات مختلفی به نقش این نهادها در رسیدگی‌های قضائی در احیای حقوق عامه اشاره شده است؛ ازجمله در بند (ط) ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه در احیای حقوق عامه در حوزه محیط‌زیست؛ در جزء (۱) بند (ت) ماده (۱۱۳) همین قانون در تهیه و تدوین برنامه جامع پیش-گیری از وقوع جرم و ارتقای س-لامت اجتماعی در راس-تای احیای حقوق عامه؛ ماده (۱۴) قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر و ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری و همچنین مواد (۲۸) تا (۳۱) دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضائیه در زمینه طرح و پیگیری دعاوی مرتبط با موضوع اساسنامه و مانند آن (پاک‌نژاد و غمامی، ۱۴۰۰: ۶۶-۶۱).

وجود تشکل‌های مردم‌نهاد، اصناف، آزادی مطبوعات و آزادی بیان در اصول (۲۴) و (۱۷۵) و آزادی احزاب و تشکیلات سیاسی در اصل (۲۶) و امر به معروف و نهی از منکر در اصل (۸) قانون

اساسی گواه بر این مدعاست که باید در فرایند نظارت، به‌سوی نظارت همگانی و مردمی رفت. هرچند نهاد داد‌سرا حقوق عامه دارای وظایف و اختیاراتی بارزی است و پس از اطلاع از نقض حقوق عامه تکلیف به تعقیب و رسیدگی به موضوع دارد، ولی لازم است نهادهایی به‌عنوان نهادهای نظارتی مردمی نیز وجود داشته باشند که به محض نقض این حقوق به نهادهای مسئول اطلاع داده و تا حصول نتیجه پیگیری کنند (پورحسینی، ۱۳۸۹: ۱۳۷-۱۳۹)، به‌عبارتی نهادی تحت عنوان دیدبان حقوق عامه بر بستر مشارکت فعال مردم تشکیل شود.

۳-۵- توسعه مشارکت

آنچه وظیفه اصلی نهاد قضائی است، امور مربوط به دادرسی و رسیدگی است و در وظیفه مهم دیگر یعنی نظارت بر رعایت حقوق عامه علاوه بر نظارت همگانی، نظر به گستردگی مفهوم و دامنه حقوق عامه باید به سمت مشارکت حداکثری سایر بخش‌های حکومت نیز رفت. اگر مفهوم حقوق عامه را حقوق عمومی تلقی کنیم، تضمین این امور را نمی‌توان تنها در ید استیلای قوه قضائیه پنداشت؛ بلکه قوه قضائیه، اهرم قضائی این امر تلقی می‌شود و صد البته که نهادهای غیرقضائی نیز می‌بایست در حدود اختیارات قانونی متکفل بخشی از مسئولیت‌های چنین امری باشند (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۸). به‌عبارت دیگر دادستان به‌تنهایی نمی‌تواند برای احیای حقوق عامه اقدام کند و باید نقش سایر ارکان حکومت در تحقق این مهم با تقسیم کار شفاف به‌موجب قانون تعیین شود.

۳-۶- اصول شفافیت^۱ و پاسخ‌گویی^۲

اصل پاسخ‌گویی مبتنی بر این است که هرگونه اقتدار ناشی از قانون تنها با تصور مسئول‌بودن (مورد سؤال‌بودن و بالطبع پاسخ‌گوبودن) منجر به تحقق حاکمیت قانون می‌شود و عدم رعایت آن موجب استبداد قدرت و از بین رفتن حقوق عامه خواهد شد. شفافیت سبب خواهد شد تا تصمیمات مدیران و مقامات با معیارهای مرسوم عدالت و انصاف سازگاری داشته باشد و انضباط فکری و دقت در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. مردم باید بتوانند در مراحل تصمیم‌گیری اعلام نظر کنند؛ اطلاعاتی که سبب تصمیم مسئولان کشور شده باید برای عموم قابل‌دسترس باشد. وقتی اصل شفافیت حاکم شود، به دنبال خود پاسخ‌گویی متولیان امر را خواهد داشت. دستگاه‌های اجرایی و قوای حاکم باید تصمیمات گرفته شده و دلایل اتخاذ آن‌ها و علل وقوع اتفاقات را به‌طور کامل برای مردم توضیح دهند و ناگزیر کل فرایندها باید توأم با درستی و صداقت باشد. در چنین شرایطی نقض حقوق عامه هم کاهش یافته و

1. Transparency

2. responsiveness

احیای حقوق سرعت گرفته و از شعار خارج و جامه عمل می‌پوشد. برخی از مهم‌ترین مفاد قانونی که به‌طور عام یا به‌طور خاص به شفافیت پرداخته، عبارتند از:

- ۱- ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹
 - ۲- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶
 - ۳- ماده (۷) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵
 - ۴- ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰
 - ۵- ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (الحاقی به‌موجب ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)
 - ۶- ماده (۱۲۰) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲
- با وجود همه این قوانین متأسفانه اجرای بدون استثناء و فراگیر شفافیت محقق نشده است.

۳-۷- نظارت کارآمد

در امر نظارت به‌صورت فعالانه و در شناسایی و کشف موارد نقض حقوق عامه صرف اکتفا به گزارش‌های مردمی یا بعضاً گزارش نهادهای اداری و اجرایی کافی نیست. نهاد دادستانی باید با برنامه‌ریزی مناسب از ظرفیت ضابطان قضائی که به‌موجب ماده (۲۸) قانون آیین دادرسی کیفری تحت نظارت و تعلیمات وی قرار دارند، از ظرفیت نهادهای نظارتی خاصه سازمان بازرسی کل کشور که برابر ماده (۱۰) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند پیشنهادهای لازم‌الاجرای را به دستگاه‌ها بدهد و نهادهای مردمی استفاده نماید. البته هر نظارتی یک حد و مرز و چارچوبی دارد؛ رعایت اصول برانت، صحت و درستکاری، اباحه اعمال، حرمت اختلال نظام و ایجاد هرج و مرج، ضروری و لازم است (منتظر قائم، ۱۳۹۵: ۸۸). بنابراین، این نظارت نباید منجر به دخالت بی‌مورد در امر اجرا و اختلال در امور دستگاه‌ها و کندی حرکت و خدمت‌رسانی آن‌ها شود. این مهم در ماده (۱۳) دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه به این نحو تصریح شده که اقدامات نظارتی دادستان نباید موجب تداخل در وظایف سازمان‌ها و نهادهای و نیز کسب اطلاعات به‌صورت غیرقانونی و نا متعارف باشد.

ازجمله نشانه‌های نظارت کارآمد، نظارت بر نهادهایی است که وظیفه صیانت و احیای حقوق عامه را برعهده دارند؛ از آنجا که تخطی نهادهای نظارتی از انجام دقیق و کامل تکالیف خود در حوزه حقوق عامه منتفی نیست، ضروری است که قانونگذار به‌منظور تضمین این حقوق بر عملکرد نهادهای نظارتی نوعی نظارت قضائی و مضاعف طراحی نماید تا از آن صیانت به‌عمل آید. برای مثال برابر بند (د) ماده (۲) قانون

تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اگر بازرسان به تضییع حقی برخورد نموده و آن را احراز کنند وظیفه ارسال و پیگیری گزارش به مقامات ذی صلاح را برعهده دارند؛ ممکن است بازرسی از انجام تکالیفی که قانونگذار جهت احیای حقوق عامه برعهده آن گذاشته، سرپیچی نماید (زارع، ۱۴۰۱: ۴۱ و ۴۳-۴۲) و در این راستا مناسب است که سازوکاری قانونی برای الزام نهادهای نظارتی به ایفای تکلیفشان در حوزه حقوق عامه از طریق مقتضی مانند دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شود.

قانون اساسی با سپردن احقاق حقوق مردم به دیوان عدالت اداری، بخشی از مسئولیت‌های ناشی از بند دوم یعنی احیای حقوق عامه را برعهده دادرسی اداری قرار داده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۷۲). نظارت قضائی بر اعمال حکومت، به مثابه سازوکار دارای ضمانت اجرا، نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق حاکمیت قانون، تضمین حقوق شهروندان و مؤثر نمودن نظارت در تحقق حقوق اشخاص دارد. در حال حاضر همان‌طور که قبلاً بیان شد، با تصویب اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، قانونگذار ما برای نخستین بار در تبصره (۲) ماده (۱۷) و ماده (۱۲۰)، مقوله حقوق عامه را در حوزه دادرسی اداری به صراحت مورد تأکید قرار داده است (موسی‌زاده و دیگران، ۱۴۰۲: ۳۱۷). نظارت قضایی می‌تواند ابزار مستمری را فراهم کند که از طریق آن یک دولت بتواند اقتدار خود را مشروعیت بخشد و اعتماد به آن حفظ شود (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۶۰). برابر اصل (۳۴) قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد». بدون شک یکی از اصلی‌ترین راه‌های احیای حقوق عامه رعایت حکومت قانون است و یکی از مهم‌ترین تضمینات حاکمیت قانون، نظارت قضائی می‌باشد. اینکه در کشور، شوراهای متعددی تشکیل و اختیارات گوناگونی به ایشان اعطا و مصوبات آن‌ها را که واجد حق و تکلیف برای مردم است، در حکم قانون و حتی چون نظارت‌های متداول قوانین مانند انطباق با شرع و قانون اساسی را ندارد، فراتر از قانون و هم‌سنگ قانون اساسی قرار دهند (اساسی سازی مقررات) و در مصوبات آن‌ها حق شکایت و دادخواهی نسبت به موضوعاتی خاص در دیوان عدالت اداری یا سایر محاکم از مردم سلب شود، با اصل (۳۴) قانون اساسی و لزوم احیاء و حفظ حقوق عامه در تعارض است.

۳-۸- قاعده‌گذاری و ایجاد ضمانت اجرای مؤثر

نقض حقوق عامه به هر شکل باید در قالب یک قاعده کلی حقوقی قرار گرفته و موجب مسئولیت کیفری و مدنی مرتکب نقض شود. افراد در جامعه دارای حقوق عدیده‌ای هستند که پاسداری و

پشتیبانی از این حقوق برعهده دستگاه‌های قدرت عمومی است. ضمانت اجرای اصول متعدد قانون اساسی عملاً در اختیار دستگاه قضائی است که براساس قوانین جزائی، متجاوزین به حقوق افراد را مجازات و حقوق تضییع شده آن‌ها را احقاق نماید (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۷۳). نهادهای حکومتی در برقراری نظم و امنیت و تضمین حقوق افراد، از طریق وضع قواعد آمره و اقدامات پیشگیرانه موظف به اتخاذ تدابیر شایسته هستند. با قبول اینکه نقض قوانین و برهم‌زدن نظم و امنیت توسط افراد متخلف و متجاوز امر رایجی است، ضمانت اجرای این تدابیر عملاً در اختیار قوه قضائیه قرار می‌گیرد تا از طریق تعقیب، محاکمه و صدور حکم مجازات متجاوزین، حقوق آسیب‌پذیرفته و از دست‌رفته را احقاق نماید (هاشمی، ۱۴۰۱: ۲۷۶).

۳-۹- سنجش و ارزیابی

باید وضع موجود حقوق عامه را در کشور آسیب‌شناسی کرد، سپس به‌موجب داده‌های خرد و کلان، برنامه‌ای جامع طراحی و با روش‌های گوناگون شامل تدوین لوایح و قانونگذاری، نظارت شایسته بر اجرای قوانین و رسیدگی سریع و قاطعانه به موارد نقض حقوق مردم به آن جامه عمل پوشاند. باید زمینه‌سازی لازم برای ارزیابی وضع موجود و آسیب‌شناسی مربوط به همه حق‌ها و آزادی‌ها را فراهم کرد و با برجسته‌ساختن مصادیق حقوق تضییع‌شده مردم، کشف و رفع تعارض منافع و گسترش شفافیت، نقاط ضعف را در بحث حقوق عامه جبران نمود. وقتی به‌صورت شفاف برآوردی از وضعیت حقوق عامه ارائه شود یقیناً تصمیمات و برنامه‌ریزی‌ها منطقی و عملیاتی شده و از شعارزدگی فاصله معناداری خواهد گرفت. بدون شک شناسایی نقض حقوق عامه، ارائه هشدار، تذکر و مطالبه‌گری و برخورد قانونی با عمل مجرمانه و اصلاح چرخه ناصحیحی که جرم و تخلف را در حوزه حقوق عامه ایجاد می‌کند جز با حاکم‌بودن یک نظام سنجش و ارزیابی قوی ممکن نخواهد شد.

نتیجه‌گیری

باتوجه به تکلیف قانون اساسی، قوه قضائیه متصدی احیای حقوق عامه است و احیای حقوق عامه را نباید به حقوق ملت یا حقوق اساسی مندرج در فصل سوم قانون اساسی فرو بکاهیم. بلکه هر جایی حقوق افراد در عرصه عمومی و مرتبط با منافع عمومی در معرض تضییع یا خطر باشد، باید موجبات استیفاء و اجرایی شدن آن فراهم شود و این امر به‌هیچ‌وجه متوقف بر وقوع جرم نبوده و دادستان و ارکان مختلف قوه قضائیه، نه تنها اختیار بلکه تکلیف در انجام این مهم را برعهده دارند. بااین‌همه واقعیت آن است که، ساختار موجود نظام قضائی با وجود ظرفیت‌های بالقوه قانون اساسی و تکلیف احیای حقوق عامه و آزادی‌های مشروع طبق اصل (۱۵۶) قانون اساسی، توانمندی لازم را برای احیای حقوق

عامه - به مثابه حقوقی که به جهت عدم تعهد به صلاحیت‌های دستگاه‌های حکومتی یا سوء استفاده از صلاحیت‌ها برای منافع شخصی یا گروهی فوت می‌شوند - ندارد. قوه مذکور باتوجه به نارسایی مفهومی حقوق عامه، احیاء و تعیین مصادیق آن نیز ناموفق می‌باشد و برای رفع آن نیازمند تعریف مفهوم، تعیین مصادیق، تبیین و تعریف روند اجرایی، قاعده‌گذاری مناسب، نظارت کارآمد و مؤثر، ضمانت اجرا و در مجموع راهکارهای نه‌گانه مذکور هستیم.

در حوزه ساختارهای رسمی و با وجود نهادهای متعددی همچون دادستانی، دیوان عدالت اداری، ستاد حقوق بشر و سازمان بازرسی کل کشور، ایرادهای چشمگیری از حیث ناتوانی در احیای حقوق عامه وجود دارد؛ برای مثال نهاد دادستانی اساساً صلاحیت و ابزارهای لازم را در اجرای وظایف قانونی خود به‌ویژه خارج از اوصاف کیفری ندارد. در حوزه ساختارهای غیررسمی (غیردولتی) و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی بیشترین آسیب ناظر به عدم اهتمام نظام قضائی برای بهره‌گیری از این ساختارها و اجازه پیگیری مستقیم‌دادن به موضوعات مختلف، نزد مراجع قضائی است. باید دسترسی به عدالت را به‌ویژه باتوجه به ظرفیت اصل هشتم قانون اساسی برای همه افراد ملت تأمین کرد. نظام قضائی در صورت تعامل با این ساختارهای غیررسمی می‌تواند بسیاری از ناکارآمدی‌ها را در حوزه احیای حقوق عامه به‌ویژه کشف ابعاد تضییع این حقوق برطرف سازد.

از منظر حقوق عمومی، بسیاری از اختیارات داده‌شده به دادستان در دستورالعمل قوه قضائیه در خصوص نظارت و پیگیری حقوق عامه (مصوب ۱۳۹۷)، اصول متعدد قانون اساسی و قوانین عادی از جمله اصل تفکیک قوای یادشده در اصل (۵۷) و اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات مذکور در اصل (۱۶۰) قانون اساسی را نادیده گرفته و زمینه ورود قوه قضائیه در حیطه صلاحیت قوای مقننه و مجریه را فراهم آورده و اصل تخصصی و کارشناسی‌بودن امور مربوط به هر یک از قوا را به نوعی مورد چشم‌پوشی قرار داده است. در بند (ب) ماده (۱) دستورالعمل مذکور دامنه شمول آن را بسیار فراتر از قوه قضائیه و شامل تمام قوا و دستگاه‌های حاکمیتی دانسته و برای دستگاه‌های خارج از این قوه نیز تکالیفی را معین ساخته است. با عنایت به نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۲ شورای نگهبان این مسئله در حدود صلاحیت رئیس قوه قضائیه نیست و به‌نظر می‌رسد وی خارج از حدود صلاحیت خویش عمل کرده است. اما اگر منصفانه به این مطلب بنگریم بحث احیای حقوق عامه دامنه و چارچوب مشخصی ندارد و می‌بایست قوه مزبور از توان همه قوای حاکمیت بهره‌مند شود و آنچه که در نگاه نخست یک ایراد شکلی است، باتوجه به اهمیت مسئله قابل‌اغماض است.

توصیه‌های سیاستی

- در این راستا پیشنهادهای کاربردی یا توصیه‌های سیاستی ذیل را می‌توان ارائه کرد:
- ۱- قانونگذاری صحیح با رویکرد بیان حق‌های بنیادین و چیستی حقوق عامه در بستر آزادی‌های مشروع که علاوه بر رفع ابهامات منجر به قاعده‌گذاری مناسب و وضع ضمانت اجرای قوی شود.
 - ۲- بازمهندسی و کارآمدسازی ساختار احیای حقوق عامه در کشور به‌ویژه بازنگری جدی در نظام هنجاری و ساختاری قوه قضائیه.
 - ۳- ایجاد سازوکار مناسب و دائمی برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی و ساختارهای غیررسمی در کنار استفاده کارآمد از توان، وظایف و اختیارات مجموعه دستگاه‌های اجرایی.

منابع

الف) کتب

- بیگزاده، صفر (۱۳۸۷)، *شیوه‌نامه نگارش قانون*، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- تنگسـتانی، محمدقاسم؛ مهدی مرادی برلیان و پرهام مهرآرام (۱۳۹۷)، *گفتارهایی در باب نهاد دادسـتانی و احیای حقوق عامه*، نظارت علمی: عباس توازنی‌زاده، اسدالله یآوری، سیدمحمد مهدی غمامی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۲)، *مکتب‌های حقوقی در حقوق اسلام*، چاپ دوم، تهران: گنج دانش.
- حسینی حائری، سیدکاظم (۱۴۲۳هـ.ق)، *فقه العقود*، جلد یکم، چاپ دوم، قم: مجمع اندیشه اسلامی.
- راسخ، محمد (۱۴۰۰)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ هفتم، تهران: انتشارات دراک.
- سلطانی، سیدناصر (۱۳۹۳)، *جرائم علیه حقوق اساسی ملت*، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل.
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۹۷)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳)، *درآمدی بر فقه سیاسی (مروری بر کلیات و مبانی حقوق اساسی)*، چاپ اول، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی ایران*، تهران: دانشگاه تهران.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران: نشر میزان.
- محقق داماد، سیدمصطفی (۱۴۰۶ق)، *قواعد فقه*، جلد اول، چاپ دوازدهم، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۴۰۱)، *حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
- نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی، (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ هفتم، تهران: انتشارات فردافر.
- نجفی ایروانی، علی بن عبدالحسین (۱۴۰۶ هـ.ق)، *حاشیه المکاسب*، جلد اول، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۸)، *نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه*، تهران: انتشارات جنگل.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)*، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران: نشر میزان.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۴۰۱)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان.

ب) مقالات

- ا صحابی، فاطمه و خیراله پروین (۱۴۰۱)، «آسیب شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مفهوم ذی‌نفع»، *دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری*، سال دوم، شماره ۳، صص ۷۹-۵۵.
- افشاری، فاطمه و آرین پتفت (۱۴۰۰)، «موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال دهم، شماره ۳۳، صص ۱۴۰-۱۱۱.

- بیگلریبگی، کیان (۱۳۹۸)، «سازوکارهای رفع موانع احیای حقوق عامه در قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران»، **دو فصلنامه علمی حقوق بشر و شهروندی**، سال چهارم، ش ۲ (پیاپی ۸)، صص ۲۳۴-۱۹۵.
- پاک‌نژاد، امین اله و سیدمحمد مهدی غمامی (۱۴۰۰)، «سازوکارهای مشارکت نهادهای دوست دادگاه در احیای حقوق عامه»، **فصلنامه علمی مطالعات حقوق بشر اسلامی**، سال دهم، شماره ۴ (پیاپی ۲۳)، صص ۷۹-۵۵.
- رستمی، ولی، حامد نیکونهاد و محمد مهدی همتی فقیه (۱۴۰۱)، «حقوق عامه و واگذاری بنگاه‌های دولتی؛ تأملاتی انتقادی ناظر به رویه دادستان‌ها»، **فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضائی**، سال یازدهم، شماره ۳۸، صص ۲۹-۱۵.
- زارع، مهدی (۱۴۰۱)، «امکان‌سنجی الزام نهادهای نظارتی به ایفای تکلیف در راستای احیای حقوق عامه تأملی در رأی شعبه دیوان عدالت اداری»، **فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضائی**، سال یازدهم، شماره ۳۸، صص ۵۱-۴۶.
- شیداییان، مهدی و سیدجعفر اسحاقی (۱۳۹۶)، «نسبت سنجی حقوق عامه با حقوق شهروندی از منظر فقه امامیه و حقوق ایران»، **فصلنامه حقوق و فقه**، سال اول، شماره ۱، صص ۲۹۸-۲۶۷.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۷)، «الگوی احیای حقوق عامه با تحلیل در ساختارهای قضائی»، **نشریه حقوق اسلامی**، سال پانزدهم، شماره ۵۸، صص ۹۲-۷۱.
- فلاحیان، مهدی و محمدعلی فراهانی (۱۳۹۷)، «ظرفیت‌های فناوری حقوقی برای تضمین حقوق عامه و ارتقای ضمانت اجرای آن»، **دو فصلنامه علمی حقوق بشر و شهروندی**، سال سوم، شماره اول (پیاپی ۵)، صص ۸۸-۶۵.
- مرنندی، الهه (۱۴۰۰)، «سیاست جنایی مشارکتی در احیای حقوق عامه با بهره از سازمان‌های مردم‌نهاد»، **فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی**، دوره ۲۶، شماره ۹۶، صص ۲۲۷-۲۵۸.
- معظمی، زهرا و علی کاظم‌زاده (۱۳۹۹)، «احیای کارخانجات ورشکسته از منظر حقوق عامه در گستره حقوق عمومی»، **مجله پژوهش و مطالعات علوم اسلامی**، دوره ۲، شماره ۱۵، صص ۴۸-۳۱.
- منتظر قائم، مهدی (۱۳۹۳)، «حق نظارت شرعی مردم بر حکومت»، **فصلنامه حکومت اسلامی**، دوره ۱۹، شماره ۴ (پیاپی ۷۴)، صص ۱۱۴-۸۳.
- موسی‌زاده، ابراهیم، علیرضا نصراللهی نصرآباد و مصطفی منصوریان (۱۴۰۲)، «کاربست نظریه احیای حقوق عامه در دادرسی اداری؛ مطالعه آرای مؤسسان اساسی»، **مجله حقوقی دادگستری**، دوره ۸۷، شماره ۱۲۳، صص ۴۲-۳۱۷.
- نصراللهی نصرآباد، علیرضا؛ (۱۴۰۱)، «صلاحیت دادستان در استناد مستقیم به قانون اساسی جهت الزام به ایفای حقوق عامه (نقد و بررسی دستور راجع به لزوم درمان رایگان کودک مستمند به قانون اساسی)»، **فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضائی**، سال یازدهم، شماره ۳۸، صص ۱۰۳-۸۳.
- نصراللهی نصرآباد، علیرضا و مصطفی منصوریان، «مضیق یا موسع بودن قلمروی حقوق عامه از منظر غایت‌گرایی عینی»، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، <https://qjpl.atu.ac.ir/article_16858.html>، انتشار برخط از ۱۴۰۲/۱۱/۰۳ مقاله آماده انتشار، ۱۴۰۳/۰۱/۰۵

ج) سایر منابع

- پورحسنی میبیدی، احسان (۱۳۸۹)، **کارکرد قوه قضائیه در زمینه احیای حقوق عامه**، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

- مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۱)، الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار)، گزارش پژوهشی، تهران: مرکز مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۸۲۶.
- مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۷)، درآمدی بر وظیفه حمایت و تضمین منافع عمومی توسط نهاد دادستانی در قوانین کشورهای منتخب، گزارش پژوهشی، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- دادیار، هادی (۱۳۹۰)، نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن، رساله برای دریافت درجه دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، قم: پردیس فارابی دانشگاه تهران.

(د) سایت‌ها

- <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48211>
- https://www.ilj.ir/article_708225.html
- https://qjpl.atu.ac.ir/article_16858.html
- https://www.ilj.ir/article_708225.html



نقش قوه قضائیه در تأمین امنیت روانی شهروندان در راستای احیای حقوق عامه^۱

فاطمه افشاری*، مینا اکبری**

چکیده

طبق بیانات مقام معظم رهبری تأمین امنیت روانی شهروندان به مثابه یکی از مصادیق حقوق عامه و از جمله وظایف قوه قضائیه محسوب می‌گردد. مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که قوه قضائیه در تأمین امنیت روانی شهروندان چه نقشی دارد؟ در این نگاشته با بهره‌گیری از صاحب‌نظران و متخصصان رشته‌های مختلف و با استناد به مطالعات کتابخانه‌ای به این مسئله پرداخته شد که محوریت حقوق و آزادی‌های شهروندان و جلب اعتماد آنان از مسیر رعایت اصل حاکمیت قانون از جمله اقدامات مؤثر در راستای ارتقای سطح امنیت روانی است و در نسبت میان تأمین امنیت و تضمین آزادی‌ها با استفاده از سه معیار مناسبت، ضرورت و تناسب می‌توان موازنه ایجاد نمود. نظر به اینکه بخش اعظم وظایف در این زمینه برعهده دولت است، ضروری است قوه قضائیه از طریق نظارت و مطالبه‌گری از دولت این

۱. محتوای اصلی این مقاله برآمده از نشست برگزار شده در پژوهشگاه قوه قضائیه با عنوان «امنیت روانی شهروندان و نقش قوه قضائیه در صیانت از آن» است که با مطالعه منابع دیگر از جمله کتب، مقالات و ... اصلاح و تکمیل گردیده و تحلیل نویسندگان نیز بدان افزوده شده است. در نشست حاضر علاوه بر نگارندگان مقاله حاضر که دیدگاه‌های خود را ارائه نمودند، آقایان و خانم‌ها دکتر مهدی هادی (رئیس پژوهشگاه قوه قضائیه)، دکتر مهدی صابری (عضو هیئت علمی سازمان پزشکی قانونی کشور)، دکتر نقی دشتی (رئیس اداره مشاوره و سلامت روان دانشگاه علوم پزشکی اردبیل)، حجت‌الاسلام والمسلمین مرادی (نماینده معاونت حقوق عامه دادستانی کل کشور)، دکتر شهید شاطری‌پور (عضو هیئت علمی پژوهشگاه قوه قضائیه)، دکتر فاطمه بداغی (سرپرست پژوهشگاه مطالعات حقوقی و قضائی) ایراد سخنرانی نمودند.

* عضو هیئت علمی پژوهشگاه قوه قضائیه. نویسنده مسئول.

afshari399@jri.ac.ir

** استادیار، گروه حقوق عامه، پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران.

minaakbari@jri.ac.ir

مهم را محقق نماید. علاوه بر این، بخش دیگری از جلب اعتماد مردم به دولت، ناشی از رفتار دستگاه قضاست. پیش‌بینی‌پذیری رفتار قضات، تناسب جرم و مجازات، کاهش اطاله دادرسی، حسن رفتار در برخورد با ارباب رجوع، تحقق برابری در مقابل قانون و رفتار صحیح با متهمان و محکومان از جمله مواردی هستند که دستگاه قضا به واسطه آن‌ها می‌تواند اعتماد مردم را افزایش و به تبع، سطح امنیت روانی در جامعه را ارتقا دهد.

واژگان کلیدی: امنیت روانی؛ قوه قضائیه؛ مقام معظم رهبری؛ حقوق عامه؛ احساس آرامش.

مقدمه

مسئله تحقق امنیت روانی در سطح جامعه، به طور مستقیم مرتبط با منافع عمومی جامعه است و اعضای آن جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اهمیت تأمین امنیت روانی در جامعه به میزانی است که تمامی کشورها از طرق مختلف به‌ویژه فضای رسانه‌ای و مجازی در پی تحقق آن هستند تا بدین طریق به اهداف دیگر خود با شهروندان همراه دست یابند. موضوع امنیت روانی و اهمیت آن در قرآن کریم نیز مورد توجه قرار گرفته است و در برخی آیات به صراحت و در آیاتی نیز به‌طور ضمنی به این مسئله توجه شده است.

در منظومه فکری مقام معظم رهبری، اهمیت بحث امنیت روانی به میزانی است که ذیل بحث حقوق عامه مطرح شده است و آن را جزو مصادیق حقوق عمومی می‌دانند. ایشان در مواردی که به طرق مختلف، امنیت روانی مردم نقض می‌شود و احساس امنیت از بین می‌رود، نقش قوه قضائیه را برخورد با این موارد از باب احیای حقوق عامه می‌داند. از سوی دیگر به موارد نقض امنیت روانی توسط دولت و قوه قضائیه نیز اشاره دارند که باید مورد اقدام قرار گیرد.

در راستای برخورد با موارد نقض قانون اساسی، در مواردی نمی‌توان به سهولت میان حقوق و آزادی‌های عمومی و مقابله با مصادیق تضییع‌کننده امنیت روانی تعادل برقرار نمود. لذا مسئله مهم در این پژوهش، نقش قوه قضائیه در تأمین امنیت روانی و مقابله با موارد نقض آن و در مرحله بعدی، حل تعارضات موجود میان این دو مفهوم مهم و بنیادین است. این مسئله و پاسخ به آن چالشی بزرگ فراروی محاکم قضائی اغلب کشورها در سراسر دنیا از گذشته دور تاکنون بوده است. برای تحقق امنیت روانی در جامعه، وجود برخی حمایت‌ها از یک‌سو و خودداری از اموری دیگر از سوی دولت لازم است. برخی امنیت روانی را بُعدی از مفهوم مصلحت عمومی می‌دانند و در پی حل تعارضات مجادله‌آمیز میان حقوق و آزادی‌های فردی و مصالح و منافع جمعی بر می‌آیند.

به عبارت دیگر، از آن‌رو که رعایت امنیت روانی جامعه به مثابه بُعدی از مفهوم مصلحت عمومی که منافع عمومی جامعه را دنبال می‌کند، در برخی کارزارها در مقام تعارض با حقوق فردی انسان‌ها همچون حق آزادی بیان و حق دسترسی به اطلاعات قرار می‌گیرد، شایسته است با پیش‌گرفتن رویکردی سازگار و متوازن در جهت حفظ منافع در عین حراست از حقوق برآمد و هیچ‌یک را قربانی دیگری ننمود.

نظر به اینکه دو وظیفه مهم احیای حقوق عامه و گسترش آزادی‌های مشروع از وظایف قوه قضائیه مصرح در قانون اساسی است و مقام معظم رهبری در بیانات خود امنیت روانی را یکی از مصادیق حقوق عامه بیان دانسته‌اند، تلاش در جهت حفظ امنیت روانی جامعه و برخورد با نقض آن در زمره وظایف بنیادین این قوه است. از سوی دیگر تأمین این وظیفه باید به‌نحوی انجام پذیرد که وظیفه دیگر

قوه قضائیه مبنی بر گسترش آزادی‌های مشروع نیز تأمین گردد و تعارضی میان انجام این وظایف ایجاد نگردد. تمام مواردی را دربردارد که متضمن نفع عمومی است؛ اما ذی‌نفع محصورى ندارد (ر.ک. کبگانی و دیگران، ۱۴۰۲، ۲۸۵-۳۱۵)

قانون مجازات اسلامی در برخی از جنبه‌ها سعی در تأمین امنیت روانی نموده است و به جرم‌انگاری نشر اکاذیب و شایعات و تحریف امور واقعی چه از طریق سامانه‌های رایانه‌ای (ماده ۷۴۴ قانون مجازات اسلامی، بخش تعزیرات^۱) و چه از طرق دیگر (ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی، بخش تعزیرات^۲ و نیز ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی^۳) که مسبب برهم خوردن امنیت روانی جامعه می‌گردد، پرداخته است؛ مقنن با جرم‌انگاری برخی از مصادیق مخدوش‌کننده امنیت روانی تلاش‌هایی در این راستا انجام داده است؛ اما با عنایت به گستره و نیز چندبعدی بودن این مفهوم و مصادیق بسیار متعدد و مختلف آن، نیاز به وجود بنیان نظری دقیق‌تر در این باب کاملاً ملموس است؛ لذا در راستای حرکت به سمت تأمین حد مطلوبی از امنیت روانی از سوی قوه قضائیه، به بررسی ابعاد این مسئله می‌پردازیم:

۱- سیری مختصر در آیات و روایات مرتبط با امنیت روانی

امنیت از موضوعات بسیار مهمی است که در قرآن و روایات، بسیار به آن اشاره شده است. برخی آیات به‌طور مستقیم و برخی دیگر به‌نحو غیر مستقیم به مسئله امنیت و به‌خصوص امنیت روانی می‌پردازد. اولین آیه که به‌طور مستقیم و اختصاصی، امنیت روانی را مورد بحث قرار می‌دهد، آیه ۸۳ سوره نساء است.

۱. ماده ۷۴۴ - هر کس به وسیله سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی، فیلم یا صوت یا تصویر دیگری را تغییر دهد یا تحریف کند و آن را منتشر یا با علم به تغییر یا تحریف منتشر کند، به نحوی که عرفاً موجب هتک حیثیت او شود، به حبس از چهل و پنج روز و دوازده ساعت تا یک سال یا جزای نقدی از پنج میلیون (۵/۰۰۰/۰۰۰) ریال تا چهل میلیون (۴۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال یا هر دو مجازات محکوم خواهد شد.

۲. ماده ۶۹۸ - هر کس به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی یا مقامات رسمی به وسیله نامه یا شکوائیه یا مراسلات یا عرایض یا گزارش یا توزیع هرگونه اوراق چاپی یا خطی یا امضاء یا بدون امضاء اکاذیبی را اظهار نماید یا با همان مقاصد اعمالی را برخلاف حقیقت رأساً یا به عنوان نقل قول به شخص حقیقی یا حقوقی یا مقامات رسمی تصریحاً یا تلویحاً نسبت دهد اعم از اینکه از طریق مزبور به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به غیر وارد شود یا نه علاوه بر اعاده حیثیت در صورت امکان، باید به حبس از یک ماه تا یک سال و یا شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم شود.

۳. ماده ۲۸۶ - هر کس به‌طور گسترده، مرتکب جنایت علیه تمامیت جسمانی افراد، جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور، نشر اکاذیب، اختلال در نظام اقتصادی کشور، احراق و تخریب، پخش مواد سمی و میکروبی و خطرناک یا دایرکردن مراکز فساد و فحشا یا معاونت در آن‌ها گردد به گونه‌ای که موجب اختلال شدید در نظم عمومی کشور، ناامنی یا ورود خسارت عمده به تمامیت جسمانی افراد یا اموال عمومی و خصوصی، یا سبب اشاعه فساد یا فحشا در حد وسیع گردد مفسد فی الارض محسوب و به اعدام محکوم می‌گردد.

خداوند در آیه می‌فرماید: «وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولَى الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ». این آیه اشاره به زمانی دارد که برخی افراد در مدینه وقتی اخباری مانند اخبار جنگ و... اعم از خوب و بد به آن‌ها می‌رسید، اخبار را شایع و پخش می‌کردند. برخلاف آیات قبل، در اینجا «رد» به خدا و پیامبر را ذکر نکرده چرا حکم شرعی نیست، بلکه خبری است که به وسیله شایعه سازان در بین مسلمین منتشر می‌شود (طباطبایی، ۱۳۸۳: ج ۵، ۳۰ و ۳۱). واژه «استنباط» از ریشه «نبط» به معنای استخراج، تمیز و شناسایی است. در اینجا درواقع خبرهایی از امنیت جامعه است که نیاز به یک استنباط دارد و خداوند مسئولیت اصلی این استنباط را در آیه به پیامبر و اولی الامر جامعه داده است. در خصوص مفهوم اولی الامر در اینجا پنج قول وجود دارد. یکی از اقوال مفهوم اولی الامر، مبتنی بر آیه «اطيعوا الله و اطيعوا الرسول و اولی الامر منكم»، حاکم جامعه اسلامی می‌داند.^۱

آیه دیگر در این باب، آیه ۶۰ سوره احزاب است که شدت آن بیشتر از آیه فوق است. در این آیه می‌فرماید: «لَئِنْ لَمْ يَنْتَهِ الْمُنَافِقُونَ وَالَّذِينَ فِي قُلُوبِهِمْ مَرَضٌ وَالْمُرْجِفُونَ فِي الْمَدِينَةِ لَنُغْرِيَنَّكَ بِهِمْ ثُمَّ لَا يُجَاوِرُونَكَ فِيهَا إِلَّا قَلِيلًا».^۲ این آیه درباره مردمی از منافقین نازل شد که در مدینه زندگی می‌کردند و همواره به رسول خدا (ص) زخم زبان می‌زدند و چون آن جناب می‌خواست به جنگی برود، در بین مسلمانان انتشار می‌دادند که باز هم مرگ و اسیری و مسلمانان اندوهناک می‌شدند (طباطبایی، ۱۳۸۳: ج ۱۶، ۵۱۷ و ۵۱۸). در قسمت سوم آیه عبارت «المرجفون في المدينة» بیان شده است. این واژه برای افرادی در مدینه النبی استفاده می‌شود که کارشان ارجاف بود. واژه «ارجاف» به معنای اشاعه باطل و واژه مشابه آن در فارسی، اراجیف است. این افراد کسانی هستند که با خبرهای خود، اضطراب و لرزه به جان مردم می‌اندازند (ر.ک. همان: ج ۱۶، ۵۱۰)؛ یعنی با اشاعه سخنان یا خبرهایی که دروغ و باطل است و ریشه در واقعیت ندارد، موجب خوف مردم می‌شوند. علاوه بر مرجفون، در این آیه دودسته دیگر از افراد شامل منافقان و افراد مریض القلب را نیز مورد خطاب قرار داده است که با شایعه پراکنی، خوف و ترس در دل مردم می‌اندازند. این سخن دقیقاً منطبق با بحث امنیت روانی در جامعه است.

علاوه بر این دو آیه اختصاصی، در آیات بسیار زیادی به بحث امنیت اشاره شده است: آیه ۱۲۶ سوره

۱. برای دیدن این قول و اقوال دیگر ر.ک. طباطبایی، ۱۳۸۳: ج ۵، ۳۱ تا ۳۳؛ همچنین ر.ک. نجارزادگان و دیگران، ۱۳۹۶: صص ۲۳-۵۰.

۲. البته (بعد از این) اگر منافقان و آنان که در دل‌هاشان مرض (و ناپاکی) است و هم آن‌ها که در مدینه (بر ضد اسلام) تبلیغات سوء می‌کنند (و دل اهل ایمان را مضطرب و هراسان می‌سازند) دست (از این زشتی و بدکاری) نکشند ما هم تو را بر (قتال) آن‌ها برانگیزیم (و بر جان و مال آن‌ها مسلط گردانیم) که از آن پس جز اندک زمانی در مدینه در جوار تو زیست نتوانند کرد.

بقره^۱، آیه ۳۵ سوره ابراهیم^۲، آیه ۵۷ سوره قصص^۳، آیه ۶۷ سوره عنکبوت^۴، آیه ۴ سوره قریش^۵، آیه ۵۵ سوره نور^۶ از نمونه‌های آن هستند. به‌طور مثال به بررسی دو آیه ۱۲۶ بقره و ۳۵ ابراهیم، در کنار هم می‌پردازیم که به اهمیت مسئله امنیت در هر شهر و بلاد اشاره دارد. در زمان ورود حضرت ابراهیم (ع) به شهر مکه برای نخستین بار، اولین دعای حضرت آن است که «رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا آمِنًا». به این معنا که خدایا این مکان را اولاً شهر و محل سکونت قرار بده^۷ و دوم اینکه، آن را شهری امن قرار بده. در این آیه، «بلدًا» به صورت نکره بیان شده است چرا که هنوز شهری تشکیل نشده بود؛ اما در آیه ۳۵ سوره ابراهیم، عبارت «رَبِّ اجْعَلْ هَذَا الْبَلَدَ آمِنًا» و «البلد» با الف و لام معرفه به کار رفته است؛ چرا که دیگر آنجا تبدیل به شهر شده بود و پس از شهرشدن نیز مجدداً خواستار وجود امنیت در آنجا می‌شود؛ لذا باید بگوییم اولین چیزی که بعد از بلدیت و تمدن مورد نظر حضرت ابراهیم بوده، بحث امنیت شهر است که بخش مهمی از این امنیت نیز امنیت روانی است (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲)^۸.

در فقه و معارف اسلامی، کتاب و باب مستقلی در موضوع امنیت وجود ندارد، اما در حوزه موضوعاتی؛ مانند ایمان، صفات مؤمنین، جهاد، امر به معروف و نهی از منکر، دفاع فردی و عمومی، جهاد، برقراری قسط و عدل، قضاوت، اجرای حدود الهی، امانت و امانت‌داری، برخورد با اشرار، محاربان، باغیان، یاغیان، مفسدان و جاسوسان، رفع فقر و محرومیت، عدم سلطه بیگانگان، نوع تعامل با کفار و مشرکان و... مطرح شده است (اخوان کاظمی، ۱۳۸۹: ۳۶). نظر به روایات متعدد در زمینه امنیت و امنیت روانی به ذکر چند نمونه اکتفا می‌کنیم: یکی از احادیث مهم در باب امنیت و جایگاه آن، روایتی از حضرت رسول اکرم (ص) وارد است که می‌فرماید: «النعمتان مجهولتان: الامن والعافیه (الصحه والامان)» (مجلسی، بی‌تا: ج ۷۸، ۱۷۰). در این حدیث، اهمیت و قدر امنیت

۱. «إِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا آمِنًا وَارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ مَنْ آمَنَ مِنْهُمْ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ قَالَ وَمَنْ كَفَرَ فَأُمَتِّعُهُ قَلِيلًا ثُمَّ أَضْطَرُّهُ إِلَىٰ عَذَابِ النَّارِ وَبِئْسَ الْمَصِيرُ»

۲. «وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا الْبَلَدَ آمِنًا وَاجْنُبْنِي وَبَنِيَّ أَنْ نَعْبُدَ الْأَصْنَامَ»

۳. «وَقَالُوا إِن تَتَّبِعِ الْهَدَىٰ مَعَكَ نَتَّخِطُّفُ مِنْ أَرْضِنَا أَوْلَمْ نُمْكِنْ لَهُمْ حَرَمًا آمِنًا يُجَبَّىٰ إِلَيْهِ ثَمَرَاتُ كُلِّ شَيْءٍ رِزْقًا مِنْ لَدُنَّا وَلَكِنْ أَكْثَرُهُمْ لَا يَعْلَمُونَ»

۴. «أَوَلَمْ يَرَوْا أَنَّا جَعَلْنَا حَرَمًا آمِنًا وَيَتَّخِطُّفُ النَّاسُ مِنْ حَوْلِهِمْ أَفَبِالْبَاطِلِ يُؤْمِنُونَ وَبِنِعْمَةِ اللَّهِ يَكْفُرُونَ»

۵. «الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ»

۶. «وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي ارْتَضَىٰ لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُمْ مِنْ بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا يَعْبُدُونَنِي لَا يُشْرِكُونَ بِي شَيْئًا وَمَنْ كَفَرَ بَعْدَ ذَلِكَ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ»

۷. در آن زمان آنجا بیابانی بی‌آب و علف بود و محل سکونت مردم به‌مثابه یک شهر نبود.

۸. {استخراج آیات و بیان تفسیر} مهدی هادی (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲). ملاحظه برخی منابع تفسیری و سایر مطالب، توسط نویسندگان افزوده شده است.

را برابر با سلامت می‌داند که در مواقع به‌خطرافتادن آن، ارزش آن درک می‌شود. همچنین امام صادق (ع) در حدیثی اموری که نبود آن‌ها موجب نقصان در زندگی و ایجاد دل‌نگرانی می‌شود را بیان می‌کند که در مرتبه اول آن سلامتی و در مرتبه دوم، امنیت قرار دارد.^۱ این امر نشان‌دهنده جایگاه امنیت از منظر امامان معصوم (ع) در زندگی اجتماعی افراد است که اگر محقق نشود، حیات اجتماعی و روان آنان را مختل می‌سازد؛ همچنان که در مباحث آتی و در دسته‌بندی‌های نوین روان‌شناسی نیز اهمیت مبنایی امنیت به‌عنوان پایه دوم نیازها شناسایی می‌شود.

در نهج البلاغه نیز حضرت علی (ع)، اسلام را موجب ایجاد امنیت برای گروندگان می‌داند و بیان می‌کند: «خداوند اسلام را وسیله امنیت برای گروندگان قرار داد» و در سخنی دیگر اسلام را وسیله امنیت از ترس‌ها می‌داند که به‌طور خاص، به امنیت روانی اشاره دارد (سیدرضی، ۱۳۹۹: ۱۴۶ و ۴۹۴). در نامه ۵۳ (عهدنامه مالک اشتر)، صلح از آن جهت از سوی امام، مقدس و مطلوب به حساب آمده که راهی برای برقراری امنیت در جامعه است.^۲

۲- نگاهی به منظومه فکری مقام معظم رهبری در باب امنیت روانی^۳

مسئله امنیت از سال ۱۳۸۰ در سخنان رهبر معظم انقلاب اسلامی مطرح شده است. ایشان در این سال با تأکید بر موضوع امنیت، می‌فرمایند: «باید امنیت همه‌جانبه مورد توجه باشد، امنیت اجتماعی، امنیت اقتصادی، امنیت فرهنگی، امنیت آبرویی. مردم در نظام جمهوری اسلامی باید احساس کنند که جان، مال، فرزندان، ناموس، فکر، عقیده، سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی شان برخوردار از امنیت است».^۴

ایشان در دیدار با خانواده‌های شهدای هفتم تیر و مسئولان قوه قضائیه در مورخ ۱۳۸۶/۴/۷ بر وظیفه قوه قضائیه در باب پیگیری مسئله امنیت تأکید می‌نمایند: «دادن امنیت به مردم یک پایه‌ی همیش روی دوش قوه قضائیه است. درست است که دستگاه‌های گوناگون اجرایی هرکدام به‌نحوی در این کارها با قوه قضائیه شریک‌اند — مثلاً در امنیت اجتماعی، دستگاه‌های انتظامی با قوه قضائیه

۱. خمس خصال من فقد منهن واحده لم یزل ناقص العیش، زائل العقل، مشغول القلب: فالاولها صحة البدن و

الثاني الأمن و...» (مجلسی، بی‌تا: ج ۷۸، ۱۷۱)

۲. «فان في الصلح دعه لجنودك و راحه لهمومك و امناً لبلادك»: به درستی که آسایش رزمندگان و آرامش فکری تو و امنیت کشور در صلح تأمین می‌گردد (سیدرضی، ۱۳۹۹: ۴۲۴).

۳. {استخراج سخنان رهبری} دکتر شهید شاطری‌پور (پژوهش‌شکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲). استخراج نکات و تحلیل توسط نویسندگان مقاله افزوده شده است.

۴. بیانات مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۲۸.

شریک‌اند و باید استقرار امنیت کنند - اما نقش قوه قضائیه در اینجا چیست؟ این است که آن کسی که متجاوز است، از سوی قوه قضائیه آن‌چنان با او برخورد شود که مایه‌ی عبرت شود.

از سوی دیگر ایشان در سخنان دیگر خود تصریح می‌نمایند که امنیت روانی از مصادیق حقوق عامه است و باتوجه به وظیفه قوه قضائیه مطابق قانون اساسی بر احیای حقوق عامه، تنبیه و مجازات ناقضان امنیت روانی را وظیفه قوه قضائیه می‌دانند.^۱ معظم‌له در دیدار با مسئولان قوه قضائیه در سال ۱۳۹۸ می‌فرمایند: «وظیفه‌ی قوه فقط قضاوت کردن و محکمه‌داری نیست؛ وظیفه‌ی قوه فراتر از این‌ها است. در قانون اساسی احیای حقوق عامه جزء وظایف قوه قضائیه است؛ احیای حقوق عامه، خیلی دامنه‌ی وسیعی دارد؛ از مسئله‌ی اقتصاد تا مسئله‌ی امنیت تا عرصه‌ی بین‌المللی، جایگاه حقوق عامه است... یا فرض بفرمایید گسترش عدل و آزادی که خب این گسترش عدل در کنار گسترش آزادی است؛ [منظور از] آزادی هم البته در قانون اساسی، آزادی‌های مشروع است؛ معلوم است. گسترش آزادی هم جزء وظایف شما است...»^۱.

تصریح بیشتر بر مسئله امنیت روانی و وظیفه قوه قضائیه در باب احیای حقوق عامه جهت مقابله با ناقضان امنیت روانی در جامعه، بیانات ایشان در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه - ۱۴۰۱/۴/۷ است. در این سخنان علاوه بر تأکید بر مسئله پیش، نقش فضای مجازی در این خلال مورد توجه خاص قرار گرفته است: «... مسئله امنیت روانی مردم... یکی از حقوق عامه... این است؛ یکی از حقوق عمومی مردم همین است که امنیت روانی داشته باشند. امنیت روانی یعنی چه؟ یعنی هر روز یک شایعه‌ای، یک دروغی، یک حرف هراس‌افکننده‌ای در ذهن‌ها پخش نشود. یکی از وظایف قوه قضائیه برخورد با این مسئله است». مشابه این تأکید در بیانات سال بعد (۱۴۰۲) در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه نیز تکرار می‌شود: «یکی از حقوق عامه، امنیت روانی جامعه است. اینکه یک عده‌ای آنجا بنشینند و با استفاده از فضای مجازی یا غیرمجازی مدام روی اعصاب مردم راه بروند و امنیت ذهنی مردم را به هم بزنند، مردم را بترسانند و مانند این‌ها، خب این خلاف مقتضای احیای حقوق عامه است و قوه‌ی قضائیه باید وارد شود.»^۲

علاوه بر تأکید معظم‌له بر نقش قوه قضائیه در برخورد با اخلال در امنیت روانی جامعه از باب احیای حقوق عامه، ایشان قوه قضائیه را در ایجاد احساس آرامش و امنیت در جامعه مسئول می‌دانند و این مهم، جز با انجام صحیح وظایف مانند تحقق دادرسی عادلانه، وجود محاکم جهت تظلم‌خواهی عادلانه و تحقق عدالت، وجود امنیت قضائی و... محقق نخواهد شد. این قسم از سخنان ایشان در

۱. بیانات در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه - ۱۳۹۸/۴/۵.

۲. بیانات در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه - ۱۴۰۲/۴/۶.

چند مورد وجود دارد: ۱- «قوه قضائیه یکی از آن مراکزی است که مردم به شدت برای استقرار عدالت به آن چشم دارند. باید خروجی و نتیجه‌ی قوه قضائیه، احساس آرامش و امنیت برای مردم باشد» ۲- «قوه قضائیه بازوی توانمند نظام اسلامی است که موظف است عدل و انصاف را گسترش دهد، از حقوق آحاد ملت بدون هیچ تمایزی دفاع کند، متجاوزان به حقوق مردم را بی هیچ تفاوت و بدون اغماض و مسامحه به مجازات برساند و دعاوی و اختلافات را حل و فصل نماید. تحقق این مأموریت بزرگ مایه‌ی استقرار امنیت وطمأنینه و آرامش واقعی و پایدار برای مردم است» ۳. ۱- «هدف از وجود قوه قضائیه این است که مردم در جامعه احساس آرامش کنند؛ بدانند که اگر کسی به حقوق آن‌ها تجاوز کرد، جایی هست که به آن رسیدگی می‌کند؛ بدانند که اگر قوی‌ترین اشخاص — حتی دولت — حق کسی را ندیده گرفت، یا خدای ناکرده پامال کرد، یک دستگاه قضائی وجود دارد که شجاعانه و بی‌نظر و بی‌غرض، میدان‌داری می‌کند و حق را به حق‌دار می‌رساند» ۲

در این سخنان چند مسئله مهم قابل توجه است که در ادامه تلاش می‌کنیم بیشتر به آن بپردازیم: اول اینکه امنیت روانی ذیل حقوق عامه قرار دارد؛ دوم اینکه نقض آن به مثابه نقض حقوق عامه باید توسط قوه قضائیه مورد مقابله قرار گیرد و قوه قضائیه مسئولیت برگرداندن احساس آرامش به مردم و جامعه را در این باب برعهده دارد؛ سوم اینکه نقش فضای مجازی در اخلال در امنیت روانی مورد توجه جدی قرار گیرد و با آن مقابله شود؛ چهارم علاوه بر اخلال در امنیت روانی توسط اشخاص خصوصی در فضای حقیقی و مجازی، به نقض امنیت روانی توسط دولت در مفهوم اعم در مقابل واژه مردم و مأموران دولتی و به‌طور خاص اخلال در امنیت روانی توسط قوه قضائیه، مصادیق و نحوه برخورد با آن توجه شود.

۳- تحدید مفهومی و مصادیقی امنیت روانی

امنیت به معنای مصونیت از تعرض و تصرف اجباری بدون رضایت، نبود هراس و بیم نسبت به حقوق و آزادی‌های مشروع و به مخاطره‌نیفتادن آن‌ها، مصون بودن از تهدید و خطر مرگ، بیماری، فقر و حوادث غیرمترقبه و به‌طور کلی، هر عاملی که آرامش انسان را از بین ببرد معنا می‌شود. (Jones, 1999: 102-4) وجود امنیت در هر جامعه، تضمین‌کننده تعاملات و مناسبات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است که این خود، باعث افزایش پیوندهای اجتماعی و افزایش احساس امنیت می‌گردد (نویدینا، ۱۳۸۹: ۸۷-۸۸؛ رهنمایی و پورموسوی، ۱۳۸۵: ۱۷) در دنیای امروز، امنیت روانی بیشتر از موضوع جسم مدنظر مردم است. به‌رغم دستیابی به میزان رفاه بیشتر در دنیای کنونی، رسیدن به احساس امنیت مطلوب همچنان

۱. حکم انتصاب آیت‌الله هاشمی شاهرودی به ریاست قوه قضائیه - ۱۳۷۸/۵/۲۳.

۲. بیانات در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه - ۱۳۷۸/۴/۷.

نیازمندی انسان به شمار می‌رود (کامران و شعاع برآبادی، ۱۳۸۹: ۲۶).

۳-۱- امنیت روانی: احساس آرامش و امنیت

حوزه مفهومی امنیت در گذشته محدود به مفهوم احساس آزادی از ترس و همچنین خطرات و تهدیدهای جانی و مالی بود که امنیت را خدشه‌دار می‌نمود (ماندل، ۱۳۷۹: ۴۹)؛ اما امروزه این مفهوم گسترش یافته است و مشارکت سیاسی، تأمین اشتغال و رفاه، بهره‌گیری از اوقات فراغت و تحقق استعدادها نیز در حوزه مفهومی امنیت قرار می‌گیرد (حسنی‌فر، ۱۳۸۳: ۱۲۲).

تا سال ۲۰۰۳ متفکرین، میان امنیت و احساس امنیت چندان تفاوتی قائل نبودند؛ اما طی مطالعات انجام شده در این سال مشخص شد بعد ذهنی امنیت یعنی احساس امنیت نیز جز نیازهای پایه بشری است و وجود احساس امنیت به اندازه وجود امنیت دارای اهمیت است (Boldrin & De Nardi & Larry, 2015: 264). احساس امنیت، پیش‌زمینه و بستر ساز توسعه و یک اجتماع سالم است و سعادت یک جامعه به حفظ و ارتقای امنیت و احساس امنیت وابسته است. مطابق مطالعات انجام شده، امنیت بر دو نوع است: امنیت عینی و امنیت ذهنی. امنیت عینی، بدین معناست که تهدیداتی علیه ارزش‌های شخص اعم از مؤلفه مادی یا معنوی وجود ندارد؛ اما امنیت ذهنی، احساسی است که قبل از وقوع درد یا خطری تجربه می‌شود؛ این درد یا آشفتگی، از تصور زیانی رنج‌آور و مخرب در آینده شکل می‌گیرد (Erdonmez, 2009: 7) یا نشانه‌های آن در محیط موجود به فرد القا می‌شود (Marczak, 2004: 7) و ناشی از تجربه‌های عینی و اکتسابی فرد از شرایط و اوضاع پیرامونی است (دلاور، ۱۳۸۴: ۵)؛ گرچه لزوماً تهدید واقعی و عینی وجود ندارد. درواقع در امنیت ذهنی، فرد حس می‌کند امنیت دارد، حقوق طبیعی (مازند حق حیات، اشتغال، اقامت، مالکیت)، وضعی (مانند حقوق مدنی و سیاسی) و اجتماعی (مانند عدالت اجتماعی و عدم تبعیض در بهره‌مندی از حق‌ها، حق فرهنگی، ثبات و سیاسی) وی مورد تعرض قرار نمی‌گیرد و ابزار دفع خطر در اختیار وی هست؛ لذا امنیت، امری عینی است اما احساس امنیت، امری ذهنی است. بحث امنیت روانی، درواقع در قسم دوم یعنی حس امنیت و امنیت ذهنی قرار دارد (بوزان، ۱۳۷۸: ۵۲)؛ افتخاری و افروغ، (۱۳۸۱: ۲۴۱).^۱ بدین ترتیب، امنیت روانی یا احساس امنیت، به معنای وجود اطمینان خاطر و احساس آرامش در فرد نسبت به محیط اطراف و آینده خود در مقابل هر نوع تهدید است. احساس امنیت را می‌توان واجد چند ویژگی هم‌زمان دانست: ۱- گستردگی موضوعی و ابعاد مفهومی؛ ۲- نسبی بودن به تناسب زمان‌ها و مکان‌های متفاوت؛ ۳- مطلق نبودن (تحقق کامل و مطلق آن در یک

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک. رجایی‌پور، ۱۳۸۲: صص ۸-۲۹؛ Buzan & Weaver & Jaap, 1998: 1

جامعه ممکن نیست)؛ ۴- ارتباط نزدیک با دیگر ارزش‌ها و لزوم برقراری توازن میان آن‌ها که البته با وجود این اوصاف، تشخیص آن سهل‌تر که نمی‌گردد؛ بلکه با دشواری بیشتری نیز همراه می‌شود (دانشی کهن و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۳۹).

بنابراین، وجود امنیت و احساس امنیت لزوماً همراه یکدیگر نیستند؛ لذا باید بپذیریم در امنیت روانی، با پدیده مستقلی از امنیت سروکار داریم که یک موضوع مستقل ذهنی و روان‌شناسی است. درواقع می‌توان حالتی را تصور نمود که در معنای واقعی در عالم خارج امنیت وجود ندارد؛ اما احساس امنیت در میان مردم وجود دارد. اصلاً احساس امنیت با نشانه‌های تحرک، پویایی، همگرایی، خوش‌بینی، امید به آینده و تلاش همراه می‌شود (دانشی کهن و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۳۴، پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲).

امنیت روانی اقداماتی است که برای محافظت از روان انسان‌ها در برابر دستکاری‌ها و اتفاقاتی که بر ذهن و روان شخص صورت می‌گیرد، انجام می‌پذیرد. ایمنی روان شناختی بدین معناست که فردی مطمئن باشد و اعتقاد داشته باشد، سؤالاتی که درباره عقایدش برای وی مطرح است؛ مسائلی که در مورد آن نگرانی دارد یا اشتباهاتی که در موردش صحبت می‌کند، مورد تمسخر تحقیر یا تهدید واقع نمی‌شوند. کارل راجرز یکی از روان‌درمان‌گران معروف در خصوص امنیت روانی می‌گوید: آنچه منجر به خلاقیت فردی شود، می‌تواند باعث ایمنی روانی شود. هوبرت بائر از اساتید روان‌شناسی، معتقد است، باور به اینکه چیزی وجود دارد که ما به آن معتقدیم، به مفهوم وجود امنیت روانی است. در این حالت، هر اتفاقی هم برخلاف آن رخ دهد، آن باور، همچنان وجود دارد (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲). احساس امنیت تمامی شئون و ابعاد زندگی انسان را دربر می‌گیرد و با بقای نفس و صیانت از حیات و موجودیت انسان پیوند می‌خورد و درواقع تضمین‌کننده حیات و بقای انسان و موجود زنده است (دانشی کهن و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۳۴).

۳-۲- جایگاه نیاز به امنیت در سلسله‌مراتب نیازهای فرد

هرم مازلو از نیازهای پایه‌ای فیزیولوژیک مانند گرسنگی و پوشاک شروع می‌شود که تأمین آن‌ها موردنیاز جسم انسان است و دومین پایه، نیازهای ایمنی یا امنیتی است که اگر فرد در این مرحله نیازش برآورده نشود، دچار مشکلات روحی و روانی می‌شود و دیگر پرداختن به نیازهای بالاتر مثل دوست‌داشتن و دوست‌داشته شدن تعلق به خانواده یا بحث خود شکوفایی و مسائل بالاتر امکان‌پذیر نیست. درواقع به دلیل

۱. دکتر نقی دشتی

۲. دکتر نقی دشتی

اینکه باید نیازهای انسان در یک سطح و پله تأمین شود تا بتواند به پله بعدی برود، بدون برآورده کردن نیاز امنیت روانی نمی‌توانیم به سطح بالاتری از نیازها برسیم؛ لذا گام نخست در تأمین امنیت روانی، تأمین نیازهای جسمانی است. پس باید بگوییم که گام نخست در تأمین امنیت روانی، تحقق نیازهای جسمانی در فرد به عنوان مرحله پیشین و مقدماتی است و وقتی این مرحله تأمین شد می‌توانیم به سراغ مرحله امنیت روانی و مصادیق آن برویم (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲).

اگر از مرحله اول بگذریم و وارد پله دوم شویم، در مرحله نیازهای امنیتی نیز مواردی وجود دارد که تحقق آن موجب ایجاد حس امنیت روانی می‌شود. مصادیق بیان شده ذیل نیازهای امنیتی در هرم مازلو دربردارنده حقوق اجتماعی است که تأمین آن موجب ایجاد امنیت اجتماعی می‌گردد و به دنبال آن، امنیت روانی نیز محقق می‌شود؛ اما در فرض خلاف نیز عدم تحقق آن موجب ناامنی روانی خواهد شد. به طور مثال، اشتغال از مصادیق نیازهای امنیتی است که عدم تحقق آن موجب حس ناامنی می‌گردد و بالطبع با فردی که بیکار است نمی‌توان راجع به مراتب بالاتر مانند احترام به نفس و عشق‌ورزی به دیگران صحبت کرد. یا مصداق دیگر، وجود بیمه‌های اجتماعی برای درمان، بازنشستگی و ... است. فردی که در یک بیماری ناگهانی، بیمه درمانی خاصی ندارد و مجبور می‌شود بخشی از سرمایه اولیه زندگی مانند خانه و ماشین و طلای خود را جهت درمان بفروشد، نمی‌تواند امنیت روانی داشته باشد. نکته مهم در این باب آن است که تأمین امنیت اجتماعی و تدارک حقوق اجتماعی افراد از وظایف دولت به شمار می‌رود (حسنی‌فر، ۱۳۸۳: ۱۲۱) و کوتاهی دولت در این زمینه، می‌تواند موجب خلل در امنیت روانی جامعه شود.

مازلو پرسش‌نامه‌ای طراحی کرد که با مقیاس ۶۲ سؤالی، ابعاد مختلف امنیت روانی را می‌سنجید. در این پرسش‌نامه، وی ۷ مؤلفه برجسته را مورد اشاره قرار می‌دهد: ناسازگاری محیطی، اعتماد به خود و اشتیاق به زندگی، افسردگی، احساس سعادت و سلامت و نهایتاً امنیت اجتماعی. وی چهارده نشانه در خصوص احساس ناامنی برمی‌شمرد مواردی مانند حس نفرت و دشمنی نسبت به دیگران، احساس تنهایی و انزوا، حس اعتماد به دیگری، حسادت و رشک به دیگری، دیگری را خصم تلقی کردن، احساس ناخشنودی از محیط زندگی داشتن، عدم توانایی همدلی با دیگران. به طور مثال، در مطالعه خشونت در ایران، یکی از دلایل زیربنایی که فرد نمی‌تواند خود را جای دیگری بگذارد و با او همدلی کرده و درد وی را درک کند، این حس ترس و ناامنی است که در مواردی به حس یأس و شرم و در مواردی به خودکشی منجر می‌شود. یا در مثال دیگر، در شرایط بروز ناامنی اقتصادی در جامعه، همه افراد به صورت حریصانه و بیشتر از میزان نیاز، به دنبال جمع کردن اموال می‌روند تا دچار مشکلات

اقتصادی نشوند. این اقدام، نشانه نوعی ناامنی روانی است که فرد را به داشتن قدرت بیشتر از نظر مالی حریص می‌کند و در این حالت، احساس می‌کند به دلیل امکان خطر و ترس درونی باید اقدامی حریصانه انجام دهد (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲).

۳-۳- عوامل مؤثر بر تحقق امنیت روانی

علاوه بر پیش‌نیازهای ذکر شده در بالا و مصادیق امنیت روانی که به آن اشاره کردیم، برخی عوامل نیز در تحقق یا عدم تحقق احساس آرامش نقش دارد. مطالعات نشان داده، دوران کودکی در شکل‌گیری امنیت روانی افراد بسیار مؤثر است به‌ویژه سال نخست کودکی؛ گرچه شاید گمان شود کودک درک صحیحی از امنیت ندارد. در این زمینه نقش دولت و خانواده‌ها بسیار مهم است. سبک‌های فرزندپروری برخی خانواده‌ها به نحوی است که ناامنی را رواج می‌دهد. علاوه بر نواقص و اشتباهات سیستم فرزندپروری، نظام آموزشی نیز ایرادات متعدد دارد و مهارت‌های زندگی اجتماعی که مورد نیاز آن‌هاست به ایشان آموزش داده نمی‌شود. (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲).

از سوی دیگر، وجود امنیت اجتماعی در جامعه، سبب ایجاد امنیت روانی در افراد می‌شود. جامعه‌گرایان، تحقق امنیت را مبتنی بر ایجاد رضایت عمومی، تأمین عدالت اجتماعی، رفاه و برآوردن نیازهای جامعه می‌دانند، به‌گونه‌ای که بدون تأمین منافع مردم و کسب رضایت آن‌ها، امنیت اساساً مستقر نمی‌شود. مفهوم تازه پدیدار شده از امنیت، مبتنی بر این تلقی است که تحقق عدالت اجتماعی برای نیل به امنیت، کاملاً ضروری است (ربیع، ۱۳۸۷: ۱۲۱ و ۱۲۲؛ ر.ک. نبوی و دیگران، ۱۳۸۹: ۹۲ و ۹۳) همچنان که پیشتر نیز در هرم مازلو دیدیم، بسیاری از مصادیق امنیت، جزء موارد حقوق اجتماعی است که تحقق آن، موجب ایجاد امنیت اجتماعی و بالطبع احساس آرامش (امنیت روانی) افراد می‌گردد و ایجاد موانع در جهت تحقق آن، امنیت اجتماعی و روانی را مخدوش می‌نماید. بهره‌مندی از حقوق اجتماعی مانند خدمات اجتماعی همچون خدمات آموزشی، درمانی، بهداشتی، انتظامی، عدم تبعیض اجتماعی در استفاده از خدمات، موجب تحقق امنیت روانی شهروندان می‌گردد؛ اما اگر این خدمات برای وی تأمین نگردد، وی امنیت اجتماعی به تبع آن، امنیت روانی خود را از دست می‌دهد.^۳ باتوجه به اینکه تأمین حقوق اجتماعی افراد جزء مصادیق نسل دوم حقوق بشر و از وظایف دولت است، تلاش دولت در تحقق مطلوب آن و همچنین مقابله با موانع و در صورت لزوم، معرفی آن

۱. دکتر نقی دشتی

۲. دکتر مهدی صابری

۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک. نبوی و دیگران، ۱۳۸۹، صص ۷۳-۹۶؛ رادفر و حبیبزاده، ۱۳۹۷: ۵۳-۸۴، هاشمیان‌فر و کشاورز، ۱۳۹۱: ۳۹-۶۲.

به قوه قضائیه، موجب تحقق امنیت اجتماعی و همچنین امنیت روانی در جامعه خواهد شد. در مقابل، اگر دولت نسبت به تأمین حقوق اجتماعی مردم بی تفاوت باشد و یا در زمینه‌های پیش‌گفته تبعیض قائل شود، زمینه بروز احساس ناامنی را فراهم می‌نماید (احمدی، ۱۳۷۹: ۱۵۰).

مسئله مهم دیگر در تحقق امنیت روانی، ایجاد حس امنیت است؛ چرا که مطابق تعاریف، امنیت روانی امری ذهنی است؛ لذا علاوه بر تحقق نیازهای جسمانی و حقوق اجتماعی افراد که دولت در فراهم نمودن مسیر تحقق آن نقش بسزایی دارد، بیان نمودن اخبار صادق و کاذب در میان افواه به‌ویژه از طریق رسانه‌ها از ابزارهای مهم در تحقق امنیت روانی در یک جامعه و از سوی دیگر، اخلال در آن هستند؛ به عبارت دیگر، رسانه‌ها در دنیای کنونی بسان یک شمشیر دو لبه هستند که هم می‌توانند کارکرد مثبت داشته باشند و هم کارکرد منفی. همچنان که در سخنان رهبری نیز بر نقش رسانه و فضای مجازی در بازتاب و انتقال این احساس توجه شده است. توانایی ذاتی رسانه و وسایل ارتباطی در جریان‌سازی فرهنگی و سیاسی، تأثیر بر شیوه‌های رفتاری و سلیقه‌های عمومی و جایگاه آن‌ها به‌عنوان منبعی اصلی و مسلط برای ارائه تصاویر ذهنی از واقعیت‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی غیرقابل انکار است. این وسایل قادرند در سطحی وسیع‌تر و مدت زمانی طولانی‌تر با مردم ارتباط برقرار کرده، تأثیر اولیه مدرسه، خانواده و مذهب و امثال آن را بر افراد تحت شعاع قرار دهند (مهرداد، ۱۳۸۰: ۵۶).

نتیجه یک نظرخواهی در دهه هشتاد از سوی مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران (ایسپا) مبین آن است که ۸۱ درصد از ایرانیان به گونه‌ای احساس ناامنی می‌کنند (کلاهیچیان، ۱۳۸۴: ۱۵۴). این مسئله بیانگر قدرت رسانه و فضای مجازی در دو سوی مثبت یا منفی امنیت روانی است تا احساس امنیت را در جامعه برقرار کند یا با جلب اعتماد افراد و با انتشار اخبار، شایعات و سخنان دروغ، حس ناامنی را در جامعه ایجاد کند.

۴- نقش قوه قضائیه در تأمین امنیت روانی همراه با گسترش آزادی‌های مشروع

وظیفه قوه قضائیه در خصوص امنیت روانی، در کدام مرحله قرار دارد؟ آیا تأمین امنیت روانی در گام نخست وظیفه قوه قضائیه است یا در صورت برهم خوردن امنیت، یا امکان برهم خوردن امنیت باید ورود کند؟ در صورت برهم خوردن امنیت آیا قوه قضائیه باید به موارد جرایم شناسایی شده محدود شود یا لازم است قانون یا مواد خاصی به جرم‌انگاری موارد اخلال در امنیت روانی فارغ از جرایم مشابه مانند تشویش اذهان عمومی و ... داشته باشیم؟ در نسبت میان امنیت و آزادی افراد چگونه باید میان این دو جمع نمود؟

نظر به محوریت مردم در بحث امنیت روانی و ارتباط وثیق آن با نفع عمومی مشترک جامعه، می‌توان ادعا نمود که اگر هدف اصلی قوه قضائیه تأمین نفع عمومی جامعه است؛ لذا تأمین امنیت روانی در جامعه نیز یکی از اهداف اصلی قوه قضائیه است. با توجه به وظیفه قوه قضائیه در تأمین منافع شهروندان و احیای حقوق عامه، تأمین امنیت روانی در فضای جامعه و فضای مجازی که مورد تأکید مقام معظم رهبری نیز قرار گرفته، مورد توجه این قوه خواهد بود؛ اما نحوه اقدام در این خصوص چگونه باشد؟

۴-۱- نقش قوه قضائیه در تأمین پیش‌نیازهای امنیت روانی

همچنان که گفتیم، گام نخست تأمین امنیت روانی در جامعه، تأمین نیازهای جسمانی افراد و پس از آن تأمین حقوق اجتماعی افراد است. در تأمین این نیازها، قوه قضائیه وظیفه مستقیمی برعهده ندارد و قوای مقننه و مجریه دخالت بیشتری دارند. گرچه تأمین کامل این نیازها برای همه افراد در هیچ کجای دنیا محقق نشده است، ولی دولت‌ها تلاش می‌کنند، این امر را تا حد ممکن کنترل کنند. باید بپذیریم، تأمین اولیه امنیت روانی در جامعه، وظیفه قوه قضائیه نیست و این وظیفه سایر قواست؛ اما قوه قضائیه در صورت اختلال در نظم عمومی یا خطر اختلال، وارد عمل می‌شود.

اختلال در تأمین نیازهای جسمانی و اجتماعی افراد اگر از سوی اشخاص خصوصی باشد، قوه قضائیه مکلف به برخورد سریع و جدی با این مسئله در راستای احیای حقوق عامه است. به طور مثال، اگر احتکار در مواد غذایی یا دارویی یا حتی مسکن پیش آید، قوه قضائیه مکلف به ورود به موضوع و مجازات اختلال‌گران است که این اقدام، نه تنها موجب ورود خلل در تأمین نیازهای افراد شده؛ بلکه امنیت روانی را به طور جدی خدشه‌دار می‌نماید. در این موارد غالباً جرم‌انگاری وجود دارد و با عناوین مجرمانه مانند اختلال در نظم عمومی، تشویق اذهان و... افراد برهم‌زننده امنیت عمومی مورد پیگرد قرار می‌گیرند.

اگر اختلال از سوی دولت (قوه مجریه) و مأموران آن یا حتی قوه مقننه باشد، به طور مثال، در عرصه اجرا یا وضع قانون و مقرره، در تأمین نیازهای جسمانی که دولت در آن وظیفه‌ای دارد کوتاهی صورت گرفته باشد یا حقوق اجتماعی مانند ارائه خدمات اجتماعی با تبعیض روبه‌رو شود، به نظر می‌رسد وظیفه برخورد با این مصادیق نیز از باب نظارت قضائی برعهده قوه قضائیه است.

تحقق امنیت اجتماعی تابع اعتماد اجتماعی و کاهش اعتماد اجتماعی موجب خدشه‌دارشدن امنیت اجتماعی و همچنین نزول احساس امنیت خواهد شد (بیدل، ۱۳۹۵: ۵۹). از جمله دلایل عدم اعتماد مردم و کاهش امنیت روانی در جامعه، به جز عدم تأمین نیازهای جسمی و برخی مصادیق نیازهای امنیتی مانند شغل، بیمه که به آن اشاره شد، عدم حمایت قانون از فرد و آتیه فرزندان وی، نبود ثبات در قوانین و مقررات به نحوی که قوانین هر روز در معرض قوانین تغییرند، عدم حمایت در دوران بازنشستگی و حقوق سالمندان، عدم تحقق رفاه اجتماعی، تبعیض اجتماعی، عدم امکان آزادانه ابراز

عقاید، سلامت دستگاه قضا، تضمین حقوق فردی و موارد مانند آن است که اغلب از مصادیق حقوق اجتماعی افراد است (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲).

به طور مثال، سیاست گذاری ناصحیح و عدم ثبات در قوانین و مقررات می تواند موجب ایجاد حس اضطراب و ناامنی در مردم گردد. اگر فردی مقدار دارایی مشخصی در بازه زمانی خاصی دارد، اگر اطمینان نداشته باشد که تا چند ماه دیگر ارزش دارایی وی به همین میزان باقی می ماند یا اگر اموال وی مورد سرقت قرار بگیرد، تحت حمایت قانون است، احساس ناامنی روانی می کند. در این موارد، دولت مسئولیت نظارت بر نظام اقتصادی حاکم بر زندگی مردم را برعهده دارد و اگر این موارد نقض گردد، قوه قضائیه وظیفه مطالبه گری و نظارت قضائی را دارد. قوه قضائیه باتوجه به جایگاهی که دارد، از ارگان ها و نهادها مطالبه می کند که چرا چنین برنامه یا مقرره ای تصویب کردید و موجب اخلال در امنیت روانی جامعه شد.

در این رویکرد نظارتی قوه قضائیه، نظر به گستره حوزه حقوق عامه و ارتباط گسترده آن با تخلفات دولت و مأموران دولتی، بخش اعظم حوزه نظارتی قوه قضائیه در تأمین نیازها، ناظر بر دولت و مصادیق تضییع حقوق عامه و اخلال در امنیت روانی جامعه به موجب عمل دولت است. این مسئله، موضوعی است که معمولاً در مباحث امنیت روانی مغفول می ماند. همچنین که در بالا نیز بیان کردیم، در مواردی، تصمیمات اداری، تقنینی و قضائی در دولت (در مفهوم عام)، امنیت روانی جامعه را دچار اخلال می کند؛ این در حالی است که تصمیم اتخاذ شده لزوماً همراه با انجام جرم یا حتی تخلف انتظامی و اداری نیست؛ بلکه در مواردی تنها قصد مقنن مطمح نظر نبوده است. به طور مثال، اولویت در جامعه عوض می شود و اولویت اول جامعه که به طور مثال، امور اقتصادی است به حجاب تغییر می کند و این تغییر اولویت در تصمیم اداری یا حتی تقنینی و قضائی، امنیت روانی جامعه را مختل می کند. این بدین معنا نیست که این مسئله در اولویت نیست یا مقام مذکور، جرمی یا تخلف مشخصی انجام داده؛ اما عمل وی موجب اخلال در امنیت شده است. به نظر می رسد در این موارد، خلأ قانونی یا حتی ادبیات موجود جهت شناسایی مسئله در رویه قضائی مطابق قوانین جاری وجود دارد. در این زمینه جرمی وجود ندارد تا دادستان در آن ورود کرده و اعلام جرم نماید که این خلأ را باید تأمین نمود؛ اما در مصادیق این چنین با اعمال مجازات انتظامی می توان از بروز اخلال در امنیت روانی جامعه پی شگیری نمود.

فارغ از وجه نظارتی قوه قضائیه در صورت بروز اخلال، دولت خود باید پیش از ایجاد اخلال در امنیت و همچنین قبل از ورود قوه قضائیه در راستای ارتقای سطح امنیت روانی وارد عمل شود. گام

نخستی که باید توسط دولت برداشته شود، تحقق حاکمیت قانون در تمامی دستگاه‌ها و نظارت بر اجرا آن است. اجرای عادلانه قانون بر همه افراد و بدون اعمال تبعیض، گام دیگر ارتقای سطح امنیت روانی است؛ دیگر اقدام مؤثر، ایجاد فضای تکرگرا و متنوع و همچنین شاد در جامعه است که می‌تواند در سراسر کشور توسط دولت یا سازمان‌های مردم‌نهاد انجام شود؛ احراز تهدید و تحدید توسط دولت نیز گام مؤثر دیگر در تحقق امنیت روانی است (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲). تمامی این اقدامات، موجب ایجاد حس اعتماد مردم به دولت و بالطبع ایجاد حس امنیت در جامعه می‌گردد.

۴-۲- راهبرد قوه قضائیه در نسبت تأمین امنیت روانی و گسترش آزادی‌های مشروع به‌ویژه از طریق فضای مجازی

یکی از شیوه‌های قوی در ایجاد اخلال یا تأمین امنیت روانی که بارها مورد تأکید رهبری قرار گرفته است و باتوجه به شیوع و میزان تأثیرگذاری، نیاز به بحث دارد، رسانه و به‌طور خاص، اخلال در امنیت روانی شهروندان از طریق فضای مجازی و نحوه مقابله قوه قضائیه با آن است. است. فضای مجازی عبارت است از نظام‌های اجتماعی که از تعامل کاربران بر بستر شبکه شکل می‌گیرد (زینبند و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۶۷). نظر به اینکه امنیت روانی، به احساس امنیت معنا می‌شود، رسانه و فضای مجازی می‌تواند نقش مؤثری در ایجاد یا اخلال در آن داشته باشد. درواقع فضای مجازی و رسانه، ابزار تحقق این حس امنیت است.

دراین‌میان، بحث مهم آن است که نظارت بر فضای مجازی در تهیه و ارائه محتوا که می‌تواند موجب اخلال در امنیت روانی گردد تا چه میزان می‌تواند باشد؟ چرا که از یک‌سو آزادی بیان و گردش اطلاعات و اخبار در جامعه را نمی‌توان به هر دلیلی محدود نمود و از سوی دیگر، جریان آزاد و بی‌حد و مرز اطلاعات که در بعضی مواقع همراه با انتشار اخبار کذب و آغشته به دروغ، جعل و بزرگنمایی است، می‌تواند موجب اخلال در امنیت روانی جامعه گردد. این سخنان و اخبار می‌تواند توسط هر فردی در فضای مجازی بدون وجود اطلاعات کافی یا صحیح منتقل شود و در مواردی نیز اخبار ناصحیح که توسط افراد مختلف به‌ویژه صاحبان‌منصب بیان می‌شود از طریق فضای مجازی گردش یافته و در جامعه می‌چرخد و موجب ایجاد حس ناامنی می‌گردد.

حال سؤال آن است در نسبت میان اخلال در امنیت روانی از طریق فضای مجازی و آزادی بیان، شناسایی موارد اخلال در امنیت روانی چگونه باید انجام پذیرد؟ چگونه باید میان این دو تعادل برقرار نمود؟ در مقام تأمین امنیت روانی از طریق فضای مجازی از چه ظرفیت‌هایی می‌توان بهره برد و وظیفه

دولت و قوه قضائیه در این زمینه چیست؟

در نسبت میان حقوق و آزادی‌های فردی و مصلحت عمومی یا همان منافع عمومی، ابتدا باید ببینیم واژه «مصلحت عمومی» در اینجا به چه معناست؟ در خصوص مصلحت عمومی چندین تعریف ارائه شده است: یکی از تعاریف، مصلحت عمومی را مصلحت حکومت یا مصلحت نظام معنا می‌کند (سلیمانی، ۱۳۸۹: ۹۰). بدین معنا که هیچ معیار و ملاکی برای تعیین مصادیق مصلحت عمومی خارج از تشخیص و نظر حاکم وجود ندارد و هر آنچه حاکم تعیین می‌کند، انعکاس خودکار منفعت عمومی است (بالوی و دیگران، ۱۳۹۹: ۵۶؛ همچنین ر.ک. بیات کیمیتکی و بالوی، ۱۳۹۴: ۱۲۶ و ۱۲۷). این تعریف، امروزه یک تعریف مورد قبول نیست و مصلحت عمومی را صرفاً مصلحت حکومت نمی‌توان فرض گرفت. در تعریف دوم، منظور از مصلحت عمومی، مصلحت مردم یعنی جمع عددی منافع فردی است؛ بدین معنا که منافع تک‌تک افراد را جمع بکنیم و بگوییم این مصلحت عمومی است (راسخ و بیات کیمیتکی، ۱۳۹۱ (ب): ۹۸). این تعریف نیز امروزه مقبول نیست؛ به این دلیل که نیازها و علایق هر شخصی آن قدر پیچیده است که نمی‌توانیم همه این‌ها را با یکدیگر جمع کنیم و بگوییم در حال حاضر نیاز تمام افراد جامعه این موضوع بوده و این مصلحت عمومی محسوب می‌شود؛ بنابراین جمع عددی منافع فردی امروزه مورد قبول واقع نشده است. تعریف سوم که در ادبیات حقوق عمومی امروزه، از مفهوم مصلحت عمومی و منافع عمومی برداشت می‌شود، مفهوم منافع و علایق مشترک است که افراد را به یکدیگر مربوط می‌کند (روسو، ۱۳۸۴: ۳۴-۳۸)؛ بدین مفهوم که مصلحت عمومی را همچون منافع مشترکی در نظر می‌گیرند که اعضای جامعه برای زندگی در جامعه، تأمین این منافع را لازم دارند و از آن با عنوان «نفع حیات جمعی» یاد می‌کنند (راسخ و بیات کیمیتکی، ۱۳۹۱ (ب): ۱۰۰)؛ گرچه این علاقه مشترک می‌تواند به معنای اکثریت آراء نباشد (روسو، ۱۳۸۴: ۳۸).

مشابه این تفکیک میان مصلحت را ویور در حوزه امنیت مطرح می‌نماید و دوگانه امنیت دولت و امنیت اجتماعی را بیان می‌دارد (Roe, 1996: 11) و خاطر نشان می‌سازد که افراد جامعه نمی‌توانند نسبت به چیزهایی که امنیت و هویتشان را تهدید می‌کند احساس مسئولیت نداشته و آن‌ها را تنها به دولت واگذار نمایند. (نبوی و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۷). بدین ترتیب با مفاهیم نوین پیش‌رو از امنیت و مصلحت، این مفاهیم از آن دولت نیست؛ بلکه مفاهیمی دربردارنده نفع عمومی و مشترک مردم در صحنه اجتماع است و وظیفه دولت در این میان، ایجاد تعادل میان حقوق فردی و نفع عمومی (یا نظم اجتماعی) به عنوان غایت نهایی امنیت و مصلحت است. در این نسبت، جایگاه مصلحت را نمی‌توان نادیده گرفت. نظریه پردازان و فعالان اجتماعی با اتخاذ رویکردهای نظری متفاوت پیرامون نسبت میان حق و مصلحت، راهکارهای متفاوتی را برای حل این تعارض مطرح نموده‌اند: پاره‌ای از

آن‌ها با طرح ایده حاکمیت حق، بر اولویت حقوق فردی بر منافع جمعی تأکید می‌نمایند. همچنان که دورکین می‌گوید: «حقوق فردی را باید به مثابه «برگ‌های برنده» یا دلایل حاکمی در نظر گرفت که نمی‌توان به بهانه مصلحت عمومی یا منافع کثیر، آن‌ها را زیر پا گذاشت» (دورکین، ۱۳۸۱: ۶۳-۶۵). برخی دیگر مصلحت عمومی را دارای تقدم رتبی قلمداد کرده‌اند و ملاحظات مربوط به منافع عمومی جامعه را سزاوار توجه بیشتر قلمداد نموده‌اند (راسخ و بیات کمیتکی، ۱۳۹۱(الف): ۳۸۵). در میان دو دسته نظرات موجود، نظریه تعادل معتقد است باید میان حقوق فردی و مصالح جمعی توازن برقرار نمود تا هر فرد بتواند توانایی‌هایش را در هماهنگی با منفعت همه توسعه دهد (بودنهایمر، ۱۳۸۷: ۸۲). مطابق نظریه مذکور و در راستای برقراری تعادل میان نظرات، در رویه محاکم اغلب کشورها با ارائه معیارهایی سعی در محدود نمودن استفاده از مصلحت توسط حکومت در راستای برقراری تعادل میان دو مفهوم بنیادین نموده‌اند. با توجه به بررسی رویه دادگاه‌های کشورهای مختلف از جمله دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان و مجلس لردهای بریتانیا (امروزه دیوان عالی)، دیوان عالی کانادا و دادگاه اروپایی حقوق بشر، سه معیار برای ورود در زمینه تأمین منافع عمومی با عنوان مصلحت عمومی وجود دارد. درواقع با در نظر گرفتن این سه معیار، تشخیص می‌دهند در برخی موارد مصلحت عمومی شهروندان اقتضا می‌کند تا دولت در آن ورود کند و آزادی‌های عمومی شهروندان را در مواردی محدود نماید یا به عبارت دیگر تعادل میان مصلحت و آزادی‌های فردی برقرار کند. این سه معیار شامل مناسبت و ضرورت و تناسب است (بیات کمیتکی و بالوی، ۱۳۹۶: ۳۲۷).

معیار مناسبت، این نکته را خاطر نشان می‌سازد که دولت حتماً باید یک هدف قانونی و مشروع داشته باشد تا موضوع در حوزه مصلحت عمومی قرار گیرد و بدین خاطر اجازه ورود دارد که بتواند منافع عمومی را تأمین و یک هدف قانونی را طی نماید؛ نه اینکه منافع مربوط به خود حکومت باشد یا منافع بخش خاصی از حکومت باشد. در اینجا مفهوم منافع زیست جمعی باید مطمح نظر قرار گیرد.

در مورد معیار ضرورت در بحث مصلحت عمومی باید این نکته را در نظر داشت که مصلحت عمومی یک امر حداقلی و ابزاری است؛ یعنی ورود دولت در بحث مصلحت عمومی باید در حداقل مواردی باشد که ورود وی ضروری است و مانند بحث آزادی‌ها نیست که بگوییم اصل بر آزادی است مگر اینکه آزادی دیگران سلب بشود یا منافع محدود شود؛ بلکه در اینجا، اصل بر این است که صرفاً در مواردی که ضرورت دارد و حیات جمعی در مناقشه قرار گرفته دولت می‌تواند وارد عمل شود.

مؤلفه سوم تناسب است. اقدامی که دولت برای صیانت از منافع عمومی و مصلحت عمومی انجام می‌دهد باید متناسب با آن منفعتی باشد که در پی تأمین آن است. اینکه چه اقدامی متناسب هست، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که باید در مقوله صیانت از امنیت روانی شهروندان مورد توجه قرار

گیرد. به طور مثال، آرایه‌ای که اخیراً توسط برخی محاکم صادر شده در خصوص شستن میت به عنوان مجازات جایگزین تعیین شده، مناسب‌ترین مجازات ممکن نیست و به دلیل عدم تناسب جرم و مجازات، مصلحت عمومی، آزادی شهروندان را تضییع نموده است (همان: ۳۳۲-۳۳۹). به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن سه معیار بیان شده، امکان جمع میان مصلحت و آزادی وجود خواهد داشت.

۳-۴- تأمین امنیت روانی در انجام وظایف قوه قضائیه

در این بخش، قوه قضائیه باید در راستای انجام وظایف خود، موجب ایجاد احساس امنیت و آرامش برای مردم شود. «باید خروجی و نتیجه قوه قضائیه، احساس آرامش و امنیت برای مردم باشد»^۱؛ به نحوی که هرکسی جهت احقاق حق خود به قوه قضائیه مراجعه نمود، اطمینان به برقراری عدالت و گرفتن حق خود باشد. این امر جز با انجام صحیح و دقیق وظایف قوه قضائیه و تحقق دادرسی عادلانه در محاکم محقق نخواهد شد.

همچنان که می‌بینیم وظایف قوه قضائیه در احقاق حق مردم و رعایت اصول دادرسی عادلانه شامل حق دادخواهی و دسترسی همگان به محکمه قانون و صالح به طور برابر وجود استقلال و بی طرفی مرجع رسیدگی؛ برخورداری طرفین دعوا از امکانات دفاع برابر یا به عبارت دیگر تساوی سلاح‌ها؛ دو طرفه بودن دفاع و امکان اعتراض به دفاع هریک از طرفین توسط دیگری که اصل تناظر خوانده می‌شود؛ حق رسیدگی حضوری و علنی، حق تجدیدنظرخواهی و رسیدگی در مهلت معقول و بدون تأخیر ناموجه و ... موجب ایجاد احساس آرامش در مردم می‌شود.^۲ به عبارت دیگر، تحقق امنیت قضائی موجب ایجاد امنیت روانی در جامعه می‌گردد. امنیت قضائی، عملکرد صحیح، بهنگام و بدون تبعیض نظام قضائی جهت رسیدن به اهداف تعریف شده است (علینقی، ۱۳۷۹: ۵۷) که موجب اطمینان خاطر در افراد جامعه می‌شود تا نسبت به حفظ جان، حیثیت و حقوق مادی و معنوی خود بیم و هراسی نداشته باشند. در واقع ایجاد امنیت قضائی، موجب ایجاد حس امنیت روانی در مردم در حوزه تظلم‌خواهی می‌گردد. در مقابل، اگر قوه قضائیه به وظایف قانونی خود عمل نکند و اصول دادرسی عادلانه را نقض کند، موجب اخلال در امنیت روانی در جامعه می‌گردد؛ لذا قوه قضائیه باید به این مسئله توجه خاصی نماید تا خود، موجب اخلال در امنیت روانی جامعه نگردد. صدور آرای عجیب و غیرمتناسب، عدم شفافیت در دادرسی، اطاله دادرسی و سردرگمی مردم در میان محاکم موجب عدم اطمینان مردم به قوه قضائیه به عنوان

۱. بیانات در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه - ۱۳۸۴/۴/۷

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک. عباسی، ۱۳۹۰: ۲۲۶، ۲۲۹، ۲۳۵؛ رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۹۲ و ۹۳؛ قاری

سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ج ۱، ۸۰-۸۲؛ فضائی، ۱۳۸۷: ۴۷-۵۰.

آخرین ملجأ می‌گردد و احساس امنیت را در جامعه مختل می‌نماید.

دیگر مسئله مهم در تحقق وظیفه امنیت روانی توسط قوه قضائیه، تحقق یک پیش‌نیاز است و آن اینکه، فاقد شیء معطی شیء نمی‌تواند باشد؛ لذا تأمین‌کننده امنیت، ابتدا خود باید امنیت روانی داشته باشد. اگر قضات و کارکنان قوه قضائیه به‌عنوان تأمین‌کنندگان امنیت روانی، خود امنیت روانی با تمامی اقتضائات بیان‌شده را نداشته باشند، امکان تحقق امنیت روانی برای دیگران را نیز نخواهند داشت (پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۴۰۲).

نتیجه‌گیری

مطابق سخنان رهبری از سال ۱۳۸۱، بحث امنیت، ذیل عنوان حقوق عامه به‌عنوان کلیدواژه مهم ذیل وظایف قوه قضائیه قرار دارد. مسئله مهم در تحقق امنیت روانی آن است که پیش‌نیاز تحقق آن، تأمین نیازهای جسمانی و اجتماعی است. همچنین تحقق امنیت اجتماعی تابع اعتماد اجتماعی و کاهش اعتماد اجتماعی موجب خدشه‌دار شدن امنیت اجتماعی و همچنین نزول احساس امنیت خواهد شد. از نظر مفهومی، امنیت روانی، معادل احساس امنیت است که با تحقق سایر مصادیق امنیت در جامعه محقق می‌گردد. تا زمانی که نیازهای جسمی و ایمنی فرد محقق نگردیده، نمی‌توان از تحقق امنیت روانی سخن گفت. احراز از تهدید و تحدید توسط دولت به‌صورت سلیقه‌ای و بدون مبنای قانونی و توجه به محوریت آزادی‌های شهروندان، توجه به تربیت دینی از دوران کودکی، جلب اعتماد مردم با حاکمیت قانون و تحقق نیازهای افراد، پذیرش راه‌های بازگشت مانند توبه، گسترش زمینه‌های نشاط و شادی از اقدامات قابل انجام جهت ارتقای سطح امنیت روانی شهروندان است.

جهت تحقق مطلوب امنیت روانی و اعتماد مردم به دولت، وظیفه قوه قضائیه نظارت بر عدم اخلال در امنیت روانی توسط اشخاص و بخش‌های مختلف دولت است. با توجه به وظیفه دولت در تأمین نیازهای اجتماعی، انجام تکالیف دولت در تحقق نیازها و تأمین امنیت روانی لازم این انجام این تکلیف، با نظارت و مطالبه‌گری قوه قضائیه همراه گردد؛ لذا بخش اعظم وظیفه قوه در این حوزه، به نظارت قوه بر دولت معطوف می‌گردد که در این زمینه لازم است با توجه به قرارگرفتن مفهوم امنیت روانی ذیل حقوق عامه و ایرادات موجود در دستورالعمل نظارت بر حقوق عامه، این مقررره مورد بازنگری قرار گیرد یا طی لایحه‌ای بر موارد نقض امنیت روانی به‌ویژه توسط دولت که مصادق جرم نیست توجه شده و حداقل در قالب تخلف به آن رسیدگی شود.

دیگر مسئله مهم در باب امنیت روانی که مورد تأکید خاص مقام معظم رهبری نیز قرار گرفته است،

تأثیر فضای مجازی بر امنیت روانی شهروندان است. نظر به تأثیر گسترده فضای مجازی در جوامع امروزی، نحوه برخورد قوه قضائیه با موارد اخلاق امنیت روانی تحت تأثیر از فضای مجازی اهمیت بسزایی دارد. با بررسی رویه ملاحظه می‌کنیم که دستگاه قضا در برخورد با پرونده‌های فضای مجازی رویه یکسانی ندارد. وضع قانون یا مقرر ناظر بر نحوه رسیدگی به جرایم امنیت روانی و فضای مجازی همراه با ایجاد شعب تخصصی همراه با قضات متخصص در این زمینه که با ادبیات موجود آشنا باشند، می‌تواند بخشی از مشکلات رسیدگی به جرایم مرتبط با این حوزه را حل نماید.

- سطح تأثیرات اجتماعی فضای مجازی در جوامع امروزی آن‌چنان گسترده و شدید است که بسیاری از وقایع اجتماعی را کنترل می‌کند. چنانچه در فقه، تواتر خبر باعث صحت آن می‌شود، در فضای مجازی هم انتشار مکرر یک خبر موجب صحیح انگاشته شدن آن خبر می‌شود و تأکید و یا بی‌اهمیت جلوه دادن آن توسط فضای مجازی بر بحرانی کردن یک امر تأثیر بسزایی دارد؛ لذا اگر این اخبار تکرار شوند باورپذیری بیشتری خواهند داشت. ایجاد مرجعی جهت ارائه اخبار و اطلاعات درست دولت به مفهوم انتشار شفاف کلیه وقایع دولت، اطلاع رسانی به جامعه در خصوص قوانین و مقررات و همچنین ارائه اطلاعات دقیق از امور اجرایی دولت و همچنین علنی بودن دادرسی می‌تواند موجب روشن شدن دیده مردم و عدم اعتماد به اخبار متنوع فضای مجازی و در نتیجه، حفظ امنیت روانی در جامعه گردد. علاوه بر آن باید تأکید کنیم که سرعت عمل در بررسی و پاسخ به اخباری که باعث متشنج شدن فضای اجتماعی کشور می‌شوند در اعتمادسازی دولت اهمیت بسیار زیادی دارد. آموزش سواد رسانه‌ای به مردم نیز در کنار این مسئله و همچنین فرهنگ سازی نحوه استفاده از فضای مجازی نیز در این زمینه در کنار اقدامات دیگر کارگشا خواهد بود.

در جهت ایجاد تعادل میان آزادی‌های شهروندان و امنیت که برخی آن را ذیل مصلحت می‌دانند، سه معیار مناسب، ضرورت و تناسب باید مورد توجه قرار گیرد تا برای تحقق امنیت، آزادی شهروندان تضییع نگردد. مناسب بدین معناست که دولت حتماً باید یک هدف قانونی و مشروع داشته باشد و در صدد تأمین منافع عمومی مصلحت را به کار گیرد؛ ضرورت در مصلحت بدین معناست که «مصلحت عمومی» یک امر حداقلی و ابزاری و استثنایی است و تناسب بیانگر آن است که اقدامی که دولت برای صیانت از منافع عمومی و مصلحت عمومی انجام می‌دهد باید متناسب با آن منفعتی باشد که در پی تأمین آن است.

یکی از موارد امنیت که به نظر می‌رسد در تحقق امنیت روانی مهم باشد و مرتبط با قوه قضائیه است، امنیت قضائی است. هدف امنیت قضائی رسیدن به عدالت قضائی است که اثر آن، ایجاد اعتماد شهروندان به قانون و نظام قضائی است. تحقق امنیت روانی در امنیت قضائی و ارتباط این دو باید مدنظر قرار گیرد. این مهم محقق نمی‌شود مگر اینکه وظایف قوه قضائیه در احقاق حق مردم و رعایت اصول دادرسی عادلانه

به طور صحیح، بهنگام و بدون تبعیض اجرا شود. این امر موجب اطمینان خاطر در افراد جامعه می گردد که قوه قضائیه به عنوان ملجأ تظلم خواهی آنها حتی علیه نهادهای دولتی، پشتیبان ایشان است.

توجه به تحقق امنیت روانی در داخل قوه قضائیه بخش مهم کار است که هم از منظر تأمین نیازها دارای اهمیت است و هم اینکه تصمیمات داخل قوه قضائیه، موجب اخلاف در امنیت نگردد و این مسئله، باید مورد نظارت قرار گیرد. این مورد در خصوص آرای قضائی نیز باید محل توجه قرار گیرد؛ اما در عین حال، نباید موجب خدشه به استقلال رأی قضات گردد.

مبحث اعتماد مردم به دولت و دستگاه قضا، بحث مهم دیگری است که در امنیت روانی شهروندان نقش بسزایی دارد. پیش بینی پذیری رفتار قضات، تناسب جرم و مجازات، عدم اطاله در رسیدگی، حسن رفتار در برخورد با ارباب رجوع، تحقق برابری در مقابل قانون، رفتار صحیح با زندانیان و ... از جمله مواردی هستند که با تحقق آن در دستگاه قضا، می توان اعتماد مردم را افزایش داد و به تبع، امنیت روانی را در جامعه ارتقا داد. به نظر می رسد ضروری است با طراحی پرسش نامه هایی، میزان اعتماد شهروندان به دستگاه قضا، عوامل کاهش اعتماد و عوامل افزایش اعتماد را استخراج نمود و تحقق امنیت روانی شهروندان را از قوه قضائیه شروع کرد.

فهرست منابع

منابع فارسی و عربی

- قرآن کریم
- بیانات مقام معظم رهبری، قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی: www.leader.ir
- احمدی، حبیب‌الله (۱۳۷۹)، «دین، پشتوانه امنیت ملی»، فصلنامه علوم سیاسی، سال ۳، شماره ۹، صص ۱۴۳-۱۶۱.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۹)، «امنیت؛ ابعاد و سازوکارهای تأمین آن در روایات»، حکومت اسلامی، سال ۱۵، شماره ۲، صص ۳۵-۶۹.
- افتخاری، قاسم، و عماد افروغ (۱۳۸۱)، «جامعه‌شناسی، امنیت مؤلفه‌ها و ریشه‌های تاریخی»، راهبرد، شماره ۲۶، صص ۲۴۱-۲۶۳.
- بالوی، مهدی، مهناز بیات کمیته‌کی، و مرجان زارع مهذبیه (۱۳۹۹)، «حکم حکومتی و مصلحت عمومی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۲، صص ۴۷-۶۵.
- بودنهایمر، اردگار، (۱۳۸۷) «درآمدی بر تئوری مصلحت عمومی»، ترجمه محمدراسخ در کتاب: حق و مصلحت؛ مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش (۱)، تهران، طرح نو.
- بوزان، باری (۱۳۷۸)، مردم، دولت‌ها و هراس، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، انتشارات پژوهشکده راهبردی.
- بیات کمیته‌کی، مهناز و مهدی بالوی (۱۳۹۶)، «روش حل تعارض حقوق فردی و منافع جمعی در رویه قضائی دادگاه اروپایی حقوق بشر»، تحقیقات حقوقی، دوره ۲۰، شماره ۷۷، صص ۳۱۹-۳۴۴.
- بیات کمیته‌کی، مهناز و مهدی بالوی (۱۳۹۴)، «بازخوانی دکترین مصلحت دولت در پرتو نظریه تعادل»، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۷، شماره ۴۷، صص ۱۲۳-۱۵۵.
- بیدل، پریناز (۱۳۹۵)، «رابطه اعتماد اجتماعی با احساس امنیت و امنیت اجتماعی»، انتظام اجتماعی، سال ۸، شماره ۱، صص ۵۹-۸۸.
- پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضائی {برگزارکننده} (۱۴۰۲)، نشست علمی «امنیت روانی شهروندان و نقش قوه قضائیه در صیانت از آن»، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه.
- حسنی‌فر، عبدالرحمن (۱۳۸۳)، «دولت و امنیت اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۲۳، صص ۱۲۱-۱۴۳.
- دانه‌شی‌کهن، محمدمهدی، عبدالر سول حسنی‌فر، و محمدرضا حسنی (۱۴۰۱)، «تأثیر رسانه‌های جمعی بر احساس امنیت در استان سیستان و بلوچستان»، رسانه و فرهنگ، سال ۱۲، شماره ۲، صص ۱۳۳-۱۳۵.
- دلاور، علی (۱۳۸۴)، ساخت و هنجاریابی شاخص‌های احساس امنیت در تهران، تهران، مرکز تحقیقات کاربردی طرح و برنامه ناجا.
- دهشیری، محمدرضا (۱۳۸۴)، اصول خبررسانی و برنامه‌سازی در رسانه ملی، تهران، انتشارات سروش.

نقش قوه قضائیه در تأمین امنیت روانی شهروندان در راستای احیای حقوق عامه

- دورکین، رونالد (۱۳۸۱)، «حق چون برگ برنده»، ترجمه محمد راسخ، نامه مفید، شماره ۲۹، صص ۵۳-۷۶.
- رادفر، محمدرضا و اصحاب حبیب‌زاده (۱۳۹۷)، «عوامل اجتماعی مؤثر بر احساس امنیت اجتماعی»، انتظام اجتماعی، سال ۱۰، شماره ۲، صص ۵۳-۸۴.
- راسخ، محمد و مهناز بیات‌کمیتکی، (الف) (۱۳۹۱)، «حق و مصلحت در ترازوی عدالت»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۵، ویژه‌نامه شماره ۸، صص ۳۸۵-۴۲۶.
- راسخ، محمد و بیات‌کمیتکی، مهناز (ب) (۱۳۹۱)، «مفهوم مصلحت عمومی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۳۶، صص ۹۳-۱۱۹.
- ربیعی، علی (۱۳۸۷)، مطالعات امنیت ملی، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- رجیب‌پور، محمود (۱۳۸۲)، «درآمدی بر احساس امنیت در بستر امنیت عینی»، دانش انتظامی، شماره ۱۸، صص ۲۹-۸.
- رستمی، ولی، مسلم آقایی طوق، و حسن لطفی (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران، گرایش.
- رهنمایی، محمدتقی و موسی پورموسوی (۱۳۸۵)، «بررسی ناپایداری امنیتی کلان‌شهر تهران براساس شاخص‌های توسعه پایدار شهری»، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۷، صص ۱۷۷-۱۹۳.
- روسو، ژان ژاک (۱۳۸۴)، قرارداد اجتماعی، ترجمه منوچهر کیا، تهران، گنجینه.
- زبینه، حسین، سیدامیررضا برقی، و جواد آزادی احمدآبادی (۱۳۹۷)، «نظام مسائل حکمرانی فضای مجازی»، دومین کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی، تهران.
- سلیمانی، فاطمه (۱۳۸۹)، «نسبت مصلحت و امنیت در فقه سیاسی شیعه»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال ۱۳، شماره ۵۰، صص ۸۵-۱۱۸.
- سیدر ضی، ابوالحسن محمد بن الحسین بن موسی {گردآورنده} (۱۳۹۹)، نهج‌البلاغه، ترجمه محمد دشتی، قم، هادی مجد.
- طباطبایی، سید محمدحسین (۱۳۸۳)، المیزان فی تفسیر القرآن، ترجمه سیدمحمدباقر موسوی همدانی، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران، دادگستر.
- علینقی، امیرحسین (۱۳۷۹)، «امنیت قضائی»، مطالعات راهبردی، دوره ۳، شماره ۱۰، صص ۵۰-۶۴.
- فضائلی، مصطفی (۱۳۸۷)، دادرسی عادلانه در محاکمات کیفری بین‌المللی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ دوم.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۸)، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- کامران، حسن، علی شعاع برآبادی (۱۳۸۹)، «بررسی امنیت شهری در شهرهای مرزی مطالعه موردی شهر تایباد»، فصلنامه جغرافیا (انجمن جغرافیایی ایران)، سال ۸، شماره ۲۵، صص ۴۶-۲۵.

- کبگانی، محمدحسن، مصطفی منصوریان، وفاطمه افشاری (۱۴۰۲)، «واکاوی مفهومی «احیای حقوق عامه» با مطالعه تطبیقی دعاوی منفعت عمومی»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال ۲۴، شماره ۲، صص ۲۸۵-۳۱۵.
- کلاهچیان، محمود (۱۳۸۴)، «راهکارهای تحقق امنیت اجتماعی»، مجموعه مقالات همایش امنیت اجتماعی، معاونت اجتماعی ناجا، تهران، انتشارات گلپویه.
- ماندل، رابرت (۱۳۷۹)، چهره متغیر امنیت ملی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مجلسی، بحارالانوار ج، ۷۸، ۱۷۰ مجلسی، محمدباقر (بی‌تا)، بحارالانوار، قم، دارالکتب الاسلامیه.
- مهرداد، هرمز (۱۳۸۰)، مقدمه‌ای بر نظریات و مفاهیم ارتباط جمعی، تهران، فاران.
- نبوی، سیدعبدالحسین، علی حسین حسین‌زاده، و سیده‌هاجر حسینی، (۱۳۸۹)، «بررسی عوامل اجتماعی و اقتصادی مؤثر بر احساس امنیت اجتماعی»، جامعه‌شناسی کاربردی، سال ۲۱، شماره ۴۰، صص ۷۳-۹۶.
- نجارزادگان، فتح‌اله، روح‌الله شهیدی، و سیده‌راضیه توسل (۱۳۹۶)، «بررسی تطبیقی معناشناسی اولی الامر در آیات ۵۹ و ۸۳ سوره نساء از دیدگاه فریقین»، پژوهش‌های تفسیر تطبیقی، دوره ۳، شماره ۶، صص ۲۳-۵۰.
- نویدنیا، منیژه (۱۳۸۹)، «اولویت امنیتی شهروندان در مناطق مختلف شهر تهران»، جغرافیای انسانی، سال دوم، شماره ۲، صص ۸۷-۹۹.
- هاشمیان‌فر، سیدعلی و زهراسادات کشاورز (۱۳۹۱)، «بررسی جامعه‌شناختی گستره احساس امنیت اجتماعی در شهر اصفهان»، پژوهش‌های راهبردی امنیت و نظم اجتماعی، سال اول، شماره ۳، صص ۳۹-۶۲.

منابع انگلیسی

- Boldrin, M & De Nardi, M & Larry, E, (2015), 'Fertility and Social Security', **Journal of Demographic Economics**, No 81.
- Buzan, Barry & Weaver, Ole & Jaap de Wilde (1998), 'Security: A New Framework for Analysis', Available at:
- <http://www.drake.edu/artsci/PolSci/personalwebpage/scurity.Html>
- Erdonmez, Erhan (2009), '**The Effect of Media on Citizens' Fear of Crime in Turkey**', PhD Dissertation, University of North Texas.
- Jones, Richard Wyne (1999), *Security, Strategy and Critical Theory*, London, Lynne Rienner Publications.
- Marczak, Magdolena (2004), '**Victimization and the Fear of Crime in Vancouver**', Master of Arts Dissertation, Simon Fraser University.
- Roe. Paul (1996), "**The Societal Security Dilemma**" Copenhagen peace research institute (COPRI) Working papers.



نظارت سازمان بازرسی بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور با تأکید بر اصول تفکیک صلاحیت و استقلال ناظر^۱

حامد عالی،* محمدجواد شفق**

چکیده

نظارت بر قدرت و نهادهای اعمال‌کننده آن، یکی از اصول زیربنایی حقوق عمومی است که به دنبال اصل حاکمیت قانون مطرح می‌گردد. از سوی دیگر، نظارت مؤثر و نه نمادین یا بی‌جان و دچار بروکراسی اداری شده و موارد مشابه، الزامات و اصولی دارد که بایستی مورد توجه جدی قرار گیرد. دو اصلی که در این رابطه قابل طرح است، یکی اصل تعیین دقیق صلاحیت مقام ناظر برای جلوگیری از بی‌عملی، موازی‌کاری و تداخل صلاحیت‌ها و وظایف ناظر با نهادهای مشابه در مقام نظارت است و دیگری اصل پُراهمیت استقلال ناظر است. مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور متولی نظارت بر اجرای صحیح قوانین و تضمین حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری است. در راستای انجام این وظیفه، سازمان با چالش‌های جدی‌ای از جمله رعایت دو اصل پیش‌گفته روبه‌رو است. از این‌رو پژوهش حاضر با روش تحلیلی و با تکیه بر اسناد کتابخانه‌ای و قضائی و نیز اقدامات میدانی همچون انجام مصاحبه با برخی مسئولان و بازرسان سازمان، در پی آن است که چالش‌های

۱. بخش‌هایی از محتوای این تحقیق، حاصل مطالعات نگارندگان در هسته پژوهشی «شیوه‌های کارآمدسازی نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور در پرتو احیای حقوق عامه» مربوط به دوره ششم طرح شهید احمدی‌روشن بنیاد ملی نخبگان در سال ۱۴۰۰ تحت راهنمایی استاد خیره؛ دکتر حامد نیکونهاد است و حامی مادی و معنوی آن، بنیاد ملی نخبگان و پژوهشگاه قوه قضائیه بوده‌اند. تکمیل و نگارش اثر حاضر در قالب مقاله پژوهشی نیز تحت حمایت مادی پژوهشگاه و همایش ملی اندیشه‌های قضائی رهبری انجام پذیرفته است.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. نویسنده مسئول.
hamedaali@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
m.shafaghi@ut.ac.ir

پیش روی سازمان بازرسی در زمینه تفکیک صلاحیت و استقلال سازمان را در راستای انجام صحیح رسالت نظارت بر اجرای قوانین و تضمین حسن جریان امور، به صورت کاربردی و بارویکرد حل مسئله بررسی و نقد کند و به دنبال آن به ارائه پیشنهادهایی بپردازد. به همین منظور پس از مطرح نمودن مختصر اصول نظارت کارآمد و مؤثر، الزامات حقوقی رعایت تفکیک صلاحیت و استقلال ساختاری، بودجه ای و انسانی سازمان بیان شد و پیشنهادهایی ارائه گردید.

واژگان کلیدی: اجرای صحیح قانون، استقلال سازمان بازرسی، حسن جریان امور، حقوق عامه، نظارت، تفکیک صلاحیت.

مقدمه

نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری علی‌الخصوص به واسطه قانون و مقررات موجود، دارای اشکالات و نارسایی‌هایی است و بهبود و کارآمدسازی آن، در گرو رعایت اصول و الزاماتی قرار دارد. در این اثر پس از بیان و نگاهی گذرا به اصول حاکم بر نظارت کارآمد، دواصل اساسی یعنی رعایت استقلال سازمان و تفکیک صلاحیت ناظر از مجری و مقنن، به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. هدف از انجام این پژوهش، آسیب‌شناسی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن و ارائه تحلیل و پیشنهاد اصلاحی در جهت کارآمدسازی نظارت سازمان و در نتیجه صیانت از حقوق عامه در دستگاه‌های اداری است.

پژوهش حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به این پرسش کلیدی است که «باتوجه به قوانین، مقررات، رویه فعلی و با نگاه به اصول نظارت کارآمد علی‌الخصوص استقلال ناظر و تفکیک صلاحیت ناظر از مجری و مقنن، چالش‌ها و راه‌حل‌های پیش‌روی سازمان بازرسی کل کشور کدام است؟»

گفتنی است گذشته از آثار حقوقی و برخی پژوهش‌ها در سایت و مجلات سازمان بازرسی، در این رابطه پژوهش و اثر مستقیمی یافت نشد. در واقع وجه تمایز این پژوهش بیان اصول حاکم بر نظارت کارآمد به طور کلی و نیز تمرکز بر دو بعد مهم پیش‌گفته در کنار تهیه جدول محشای قانون و آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی است. ساختار مقاله بدین صورت است که ابتدا، اصول حاکم بر نظارت کارآمد شامل یازده مورد با نگاه به مواد قانونی و رویه فعلی نظارت سازمان بازرسی احصاء می‌گردد. سپس از منظر استقلال نهاد ناظر، بحث‌هایی صورت می‌گیرد و مسائل و چالش‌ها به لحاظ استقلال بودجه‌ای، نهادی و کارکردی مطرح می‌شود. پس از آن به اصل تفکیک صلاحیت ناظر از مجری و مقنن پرداخته خواهد شد و علاوه بر مطالب مدنظر نگارندگان، نگاهی نیز به آراء و نظرات دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان در این باره معطوف می‌شود.

۱- اصول حاکم بر نظارت کارآمد

۱-۱- اصل تعیین اولویت در اعمال نظارت

باتوجه به محدودیت زمان و امکانات، توان کارشناسی در به‌کارگیری ابزارهای نظارتی باید بر مسائل عینی و نیازهای واقعی جامعه باشد. این امر نیازمند کارشناسی قوی و تعیین و تبیین سیاست‌های دقیق بالادستی است. در سیاست‌های کلی قضائی ذیل سیاست‌های کلی نظام بر اصلاح و تقویت نظام نظارتی تأکید شده است^۱. در همین راستا ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی، تعیین

۱. بند ۸: اصلاح و تقویت نظام نظارتی و بازرسی قوه قضائیه بر دستگاه‌های اجرایی و قضائی و نهادها.

اولویت‌های نظارتی سازمان با توجه سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه توسعه را مدنظر قرار داده همچنین مطابق اصل تعیین اولویت در اعمال نظارت، عموماً مسائل ملی بر موضوعات منطقه‌ای و محلی اولویت خواهد داشت و اولویت اعمال نظارت از لحاظ شدت مسئولیت مجری به این شرح است: نقض «قانون اساسی»، «اسناد بالادستی»، «برنامه‌های توسعه»، «قوانین عادی»، «مقررات»، «برنامه و سیاست‌های اعلام شده از سوی مجری یا مقام مافوق»، «تصمیمات ناقض برابری در مقابل قانون یا تصمیمات موجد انتظار مشروع».

۱-۲- اصل لزوم اشراف اطلاعاتی ناظر به امر مورد نظارت

یکی از اصول مهم حاکم بر نظارت کارآمد و مؤثر، اصل لزوم اشراف اطلاعاتی ناظر بر امر مورد نظارت است. اعمال نظارت شایسته و کارآمد در صورتی امکان‌پذیر می‌شود که اطلاعات مربوط به اجرا در اختیار ناظر قرار گیرد؛ چرا که در غیر این صورت امکان تطبیق آنچه اتفاق افتاده (هست‌ها) با آنچه باید اتفاق بیفتد (بایدها) برای ناظر منتفی می‌شود. لازمه این اشراف، دریافت اطلاعات است اما ناظر به دریافت صرف اطلاعات و تهیه گزارش آماری نمی‌تواند بسنده کند، بلکه داده‌هایی که دریافت می‌کند، باید به منظور امکان‌پذیر شدن اعمال نظارت کارآمد، واکاوی و تحلیل شود. به عبارت دیگر، هرچند دسترسی به اطلاعات شرط نظارت بر یک عمل به شمار می‌رود، اما به تنهایی برای اعمال نظارت کفایت نمی‌کند؛ چرا که اطلاعات بدون پردازش، صرفاً زمینه نظارت منفعلانه بر عمل مجری را فراهم می‌کند؛ در حالی که نظاره کردن غیر از نظارت کردن است. بنابراین برای آنکه ناظر بتواند به صورت فعال نظارت کند، نیازمند اشراف تخصصی به موضوع و توان تحلیل و پردازش اطلاعات دریافتی است. باتوجه به گستردگی حوزه اجرا، اشراف اطلاعاتی بر عمل مجری نیازمند هوشمندسازی از طریق طراحی پایگاه‌های داده متناسب با نظارت است. (حق بر هوشمند سازی نظارت) درواقع از تعبیر اصل علم ناظر بر موضوع نظارت نیز در این باب می‌توان استفاده کرد؛ چراکه نظارت امری تخصصی است و ناظر باید به نحو دقیق از موضوع مورد بازرسی، سازوکار انجام آن به نحو مطلوب و قوانین و مقررات ناظر بر آن آگاهی کامل داشته باشد. اصولاً امکان بازرسی مطلوب توسط ناظری که از موضوع مورد بازرسی و جوانب آن آگاهی کامل نداشته باشد امکان‌پذیر نیست. در فرایند نظارت مقایسه و تطبیق میان آنچه باید باشد و آنچه هست صورت می‌پذیرد (محمدی، ۱۳۹۴: ۱۵) و این امر، آگاهی ناظر بر موضوع نظارت را الزامی می‌سازد. همچنین ناظر باید از شرایط و اوضاع و احوال مجری در هنگام اجرا آگاهی داشته باشد تا در همه حال، و باتوجه به تمام معذوریت‌ها و امکانات موجود در اختیار مجری، نظارت لازم را اعمال کند. البته توجه به نکته فوق به هیچ وجه معنای مباح شدن تخلفات غیرقابل اغماض و مهم و اساسی مجری نیست. ماده ۱۹ قانون آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان

بازرسی کل کشور نیز مؤید چنین اصلی است. مطابق این ماده، بازرس یا هیئت بازرسی موظف است قبل از شروع بازرسی، موضوع مأموریت را بشناسد، آشنایی با محیط مورد بازرسی و خصوصیات اقلیمی و اجتماعی آن به دست آورد، کسب اطلاعات اجمالی از وجود برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی مرتبط با موضوع مأموریت داشته باشد و به سوابق و گزارش‌های موجود در سازمان مراجعه نماید و مقررات حاکم بر دستگاه را مطالعه کند، سپس امر نظارت و بازرسی را آغاز نماید.

۱-۳- اصل مقبولیت داشتن نظارت

نظارت ناکارآمد و سازمان‌نیافته نه تنها موجب افزایش انحرافات و بروز نابسامانی‌های متعدد می‌شود؛ بلکه اُبَهِت و هِمَنَه نظارت را شکسته و آن را به امری صرفاً تشریفاتی و بدون آثار ملموس تبدیل می‌کند. از طرفی نظارت افراطی شدید و بدون در نظر گرفتن شرایط خاص مجری و عمل مورد اجرا، علاوه بر اینکه امنیت شغلی مجری را از بین برده و سبب بروز ناراحتی روانی در او می‌شود، باعث تضعیف و کاهش بازدهی عاملان شده و در نهایت موجب بی‌عملی می‌شود. حالتی که در آن، ترجیح مجری انجام ندادن وظایف و مسئولیت‌های محوله از ترس اعمال نظارت و مواجهه شدن با ضمانت اجراهای احتمالی است. نظارت کارآمد نظارتی است که در میانه دوسر این طیف جای دارد. لذا می‌بایست در اعمال نظارت اعتدال رعایت شده و بدین وسیله جوی در سازمان‌ها و نهادها ایجاد شود که نظارت مقبولیت لازم را داشته باشد و به جای نظارت‌گریزی، سازمان‌ها خود، خواهان اعمال نظارت شوند. برای این امر وجود ناظران هوشیار و آگاه به شرایط اجرا، الزامی به نظر می‌رسد.

۱-۴- اصل پسینی و اطلاعی بودن نظارت

«نظارت»، «اعمال اختیار» و «قضا» سه مفهوم و مقام متمایزند. براین اساس ادعا شده است که نظارت همیشه پس از تحقق یک عمل حکومتی قابل تصور است. (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۵-۵) بدین معنا که ابتدا باید یک مقام یا یک نهاد، اختیار قانونی خود را اعمال کند تا اساساً نظارت بر آن مقام معنا پیدا کند. این منطق حتی بر نظارت حین اجرای عمل نیز صادق است، زیرا نظارت حین اجرای عمل در مواقعی است که پس از تکمیل یک جزء از عملی که دارای اجزاء مختلف است بازبینی و نظارت بر آن جزء صورت می‌گیرد. براین اساس نظارت قاعدتاً و اصولاً پسینی است و سخن گفتن از نظارت پیشینی، استثناء است. البته نباید از اهمیت نظارت حین اجرا و پیشینی غافل شویم، بخصوص اگر نظارت پیشینی را بیشتر راجع به شور و مشورت نهاد ناظر بدانیم (سروش، ۱۳۷۸: ۶۹ / طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲: ۱۱۲) باتوجه به اینکه در بیشتر اقدامات اجرایی، امکان بازگرداندن وضع به حالت گذشته وجود ندارد یا اینکه با خسارت زیاد همراه است، به‌ویژه از این نظر که ممکن است حقوق مکتسبه یا انتظار مشروع ایجاد شده باشد، اولویت در نظارت آن است که فرایندهای اجرایی بلندمدت به اجرای

کوچک‌تر تقسیم و از این طریق امکان نظارت حین اجرا فراهم شود. مطابق این اصل ناظر حق دارد به‌طور مستمر و در بازه‌های زمانی منظم از معجری گزارش‌گیری (و شاید معج‌گیری) کند.

۱-۵- اصل لزوم برخورداری نظارت از ضمانت اجرا

نظارت بدون ضمانت اجرا کاری عبث خواهد بود؛ زیرا در این حالت، معجری خود را ملزم به پاسخ‌گویی نمی‌بیند که در نتیجه، نظارت از اثر بازدارندگی برخوردار نخواهد شد و کارآمد نیست. به عبارت دیگر، نظارت بدون ضمانت اجرا سبب می‌شود تفکیک و استقلال حوزه اجرا از حوزه قضا (نظارت)، به تدریج به خودمختاری اجرایی تبدیل شود. البته باید به این نکته توجه داشت که ضمانت اجرای نظارت باید متناسب با موضوع نظارت در هر نوع نظارت و همچنین شدت و ضعف نوع نظارت باشد. (اصل تنا سب). نظام ضمانت اجرا ابعاد متفاوتی دارد از جمله، سیاسی، اداری، قضائی و... قانون و آیین‌نامه اجرایی مربوط به سازمان بازرسی کل کشور، ابزارهای مختلفی در راستای اعمال ضمانت اجرای مطلوب پیش‌بینی نموده، چه در مرحله اعمال نظارت و چه در مرحله ارجاع امر به مراجع قضائی و اداری.

۱-۶- اصل تضمین حق دفاع معجری

همان‌طور که موضوع نظارت باید برای ناظر رؤیت‌پذیر بوده و بر آن اشراف اطلاعاتی داشته باشد، معجری نیز حق دارد که بر پایه سازوکاری قاعده‌مند و منصفانه تحت نظارت قرار گیرد. به عبارت دیگر، همان‌قدر که ناظر برای اعمال نظارتی کارآمد نیازمند اطلاعات و پردازش آن است، معجری نیز نیازمند فراهم‌شدن امکان پاسخ‌گویی است. براین اساس، باتوجه به اصل صحت به معنای حمل فعل مؤمن بر وجه صحیح و جایز (خوئی، ۱۳۸۰: ۳۲۲) و اصل براءت، فرض بر این است که معجریان در هنگام اجرا به درستی عمل کرده‌اند و مرتکب نقض قوانین و مقررات، استتکاف از اجرای قانون، تخلف و سوءمدیریت نشده‌اند.

۱-۷- اصل به موقع بودن نظارت

برای جلوگیری از امحای تخلفات و از بین بردن آثار آن‌ها بایسته است که نظارت در زمان مطلوب انجام شود. مقصود از زمان مطلوب هنگامی است که مدت زیادی از عمل مورد نظارت توسط معجری آن نگذشته باشد (تا امکان امحای تخلفات فراهم گردد). همچنین گذشت زمان ممکن است قباحث تخلف انجام‌شده را کاهش داده یا حتی منجر به فراموشی آن گردد. بنابراین نظارتی کارآمد است که به موقع و در سریع‌ترین زمان ممکن صورت پذیرد. به موقع بودن گاه اقتضای ارزیابی امور انجام شده و گاه کارهای در حین اجراست (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۷: ۶۵۶-۶۵۵) هرچند نظارت پسینی و پیش از انجام عمل نیز به نوبه خود قابل توجه است.

۱-۸- اصل شفافیت

به طور کلی فرایند نظارت اگر از شفافیت برخوردار نباشد به کانون تبانی مجری و ناظر تبدیل می شود. مواردی که در قانون بیان شده از جمله استفاده از سامانه های الکترونیکی برای دریافت اطلاعات و شکایات، بهره بردن از تشکلهای مردم نهاد در راستای نظارت و دریافت گزارش آسیب شناسی و موضوعیابی و نیز اطلاع رسانی و آگاهی بخشی عمومی (مهرورز و همکاران، ۱۴۰۱: ۹۷ / مظفری و همکاران، ۱۴۰۱: ۶۲۹) که از اختیارات سازمان بازرسی شمرده شده، همه از مواردی است که در راستای تحقق اصل اصیل شفافیت قابل ارزیابی است.

۱-۹- اصل تقدم منفعت عمومی

اولین و مهم ترین هدفی که در نظارت باید مدنظر قرار گیرد، منفعت عمومی است. نظارت باید معطوف به منافع عمومی بوده و فارغ از منفعت طلبی های شخصی، گروهی، قومی و قبیله ای و امثالهم باشد. بدین منظور باید سازوکار نظارتی به گونه ای باشد که منافع حاصل از آن خیر عمومی را به ارمغان بیاورد. لازم به ذکر است که منفعت عمومی لزوماً به معنای خواسته های زودگذر و سطحی جامعه نیست و دیدگاه های نخبگان و متخصصان در تعیین آن حائز اهمیت بسیار است. در واقع منفعت عمومی، با فراهم کردن امکان مشارکت فعال عموم جامعه و استفاده از متخصصان در ابتکار نظارتی محقق می شود. همچنین ناظر نباید تحت تأثیر فضا سازی رسانه ای صاحبان قدرت و ثروت و مهندسی افکار عمومی، در تشخیص منفعت عمومی دچار خطای شناختی شود.

۱-۱۰- اصل دقت در نظارت

دقت در کلیه امور از ضرورت هایی است که موجب به حداقل رسیدن امکان خطا و اشتباه شده و باعث می شود که وظایف محوله به نحو احسن انجام شود. از آن جهت که در اعمال نظارت، اطلاعات و گزارش ها نقش مهمی ایفا می کنند، بایسته است که آن ها و سایر امور نظارتی با کمال دقت مورد بررسی قرار گیرند تا اهدافی که از نظارت دنبال می شود به نحو حداکثری محقق شود.

۱-۱۱- اصل لحاظ قواعد شرعی و اخلاقی

اگرچه توجه افراد به موازین شرعی و اخلاقی در روابط اجتماعی، یکی از شاخصه های جامعه اسلامی است، لیکن رعایت این امر از سوی مقامات و مسئولان بیش از سایر افراد مورد تأکید قرار می گیرد. بنابراین بازرسان سازمان بازرسی در هنگام اعمال صلاحیت های نظارتی خود باید توجه ویژه ای به رعایت موازین شرعی و اخلاقی داشته باشند و عناوینی نظیر حفظ مصلحت عمومی نباید باعث شود که آن ها دست به اقداماتی بزنند که از حیث شرعی ممنوع و از نظر اخلاقی مذموم است.

اصل ۴ قانون اساسی ملاک شرعی بودن اطلاق و عموم سایر اصول قانون اساسی و نیز تمام قوانین و مقررات است که نتیجتاً نظام نظارت بر قدرت عمومی و از جمله یکی از مهم‌ترین آن‌ها نظارت سازمان بازرسی نیز مشمول آن است. (برای مطالعه بیشتر رجوع شود به حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۴۰۲)

۲- استقلال نهاد ناظر (بودجه‌ای، نهادی و کارکردی)

در ادامه به واسطه عنوان بحث، فارغ از اصول فوق، یکی از اصول مهم نظارت کارآمد را ناظر به سازمان بازرسی کل کشور به صورت مفصل، بررسی می‌نماییم. در واقع پس از آشنایی اجمالی با اصول قابل توجه و مهم در زمینه نظارت کارآمد سازمان بازرسی، این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر اسناد کتابخانه‌ای و اقدامات میدانی، به دنبال تبیین چالش‌ها و ارائه پیشنهاد در حوزه استقلال سازمان خواهد بود تا از این طریق بسیاری از آسیب‌های فراوی سازمان بازرسی در انجام کارویژه‌های نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور، مرتفع گردد.

۲-۱- تبیین اصل

استقلال سازمان از سایر نهادها: اصل استقلال نهاد نظارتی یکی از اصول مهم در زمینه نظارت مؤثر و کارآ است. البته استقلال مطلق امری دور از ذهن می‌نماید؛ چراکه با نگاهی به نهادهای مختلف نظارتی در کشورهای مختلف این طور به نظر می‌رسد که نهاد مربوط به هر حال ذیل یکی از قوای سه‌گانه قرار گرفته و یا با یکی از این سه قوه ارتباط بیشتری دارد؛ مثلاً اینکه رئیس آن توسط رئیس جمهور انتخاب شود یا رئیس قوه قضائیه. در هر صورت وجود تدابیری در جهت حفظ استقلال نهاد ناظر ضروری است؛ چراکه ضامن اعمال نظارت مؤثر خواهد بود. سازمان بازرسی در ایران زیر نظر قوه قضائیه قرار دارد و رئیس آن توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شود. با بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با این سازمان مواردی از رعایت اصل فوق به چشم می‌خورد اما با معیارها و الزامات حقوقی حفظ استقلال نهاد ناظر فاصله دارد. به ویژه آنکه استقلال قوا در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، کلام امام و رهبری و همچنین آراء و نظریات شورای نگهبان مورد تأکید قرار گرفته است. (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۰۰-۹۴) از جمله معیارها و الزامات بایسته در این جهت ذیلاً بحث می‌شود.

۲-۲- الزامات و بایسته‌های استقلال نهاد ناظر

۲-۲-۱- لزوم استقلال بودجه‌ای

استقلال در بودجه امری بسیار مهم و حیاتی در جهت سالم‌سازی عملکرد سازمان بازرسی ارزیابی می‌گردد. به طور کلی تعلیق تأمین مالی نهاد ناظر بر دستگاه‌های دولتی یا نهادی خاص موجب

وابستگی آن می‌گردد بخصوص نهادی مانند سازمان بازرسی که گسترده‌ترین محدوده نظارت و کنترل را در کشورمان اعمال می‌کند و بازرسی آن اختصاص به دستگاه یا نهاد خاصی ندارد. اهمیت امر زمانی بیشتر می‌شود که فعالیت سازمان در راستای کشف و پیگیری موارد نقض حقوق عامه در دستگاه‌های مختلف کشوری باشد. همچنین با نگاهی به بخش‌های مختلف قانون سازمان بازرسی و آیین‌نامه اجرایی آن متوجه می‌شویم که یکی از شئون نظارت در سازمان بحث نظارت مالی و محاسباتی است که بر گستره و عمق نظارت سازمان بازرسی می‌افزاید و لزوم استقلال در بودجه این نهاد را دوچندان می‌کند. این نظارت مالی از تهیه فهرست و رصد مجامع و شوراها و کمیسیون‌های مالی، معاملاتی و اعتباری دستگاه‌ها، قبل، حین و بعد از عملیاتشان (بند الف ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی)، گرفته تا نظارت بر مسائل مالی دادگستری (ماده ۶۳ آیین‌نامه) ادامه می‌یابد؛ بنابراین، این محدوده وسیع نظارتی به لحاظ کمی و کیفی، لزوم استقلال بودجه سازمان را به خوبی نمایان می‌سازد. به همین دلیل ماده ۱۳ قانون تشکیل سازمان بازرسی ابراز می‌دارد: بودجه سازمان در بودجه کل کشور تحت ردیف مستقل ذیل ردیف دادگستری منظور و یک‌پنجم آن خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مصرف خواهد شد. لحاظ ردیف مستقل برای سازمان در بودجه عمومی اهمیت بسیاری دارد و گامی اساسی در این زمینه است. در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقل و قید آن در بودجه عمومی به‌صورت صریح در واقع به‌طور مشخص تأمین منابع مالی سازمان را تضمین می‌کند و آن را از ذیل نهادهای بالادستی خارج می‌کند هرچند در نهایت باز ذیل دادگستری لحاظ می‌شود که آن هم پیش از آنکه امری بودجه‌ای باشد، مربوط به مناسبات و ساخت سازمانی و نهادی است. از سوی دیگر هرچند ایجاد ردیف بودجه مستقل در سند بودجه و تعدد آن، امر نظارت مجلس و ارائه گزارش تفریغ بودجه را مشکل‌تر می‌کند و از سوی دیگر با تعدد این مراجع، پاسخ‌گویی کاهش می‌یابد اما با مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح و کاهش هدفمند ردیف‌های مستقل و اختصاص آن به نهادهای با اهمیت و در واقع اولویت‌سنجی کارشناسانه در این زمینه، این دغدغه قابل رفع است. به‌هرحال سازمان بازرسی با در نظر گرفتن وظایف خطیر پیش‌گفته، حتماً در صدر اولویت‌های مذکور خواهد بود.

از جمله پیشنهادها در راستای استقلال بخشی به بودجه نهاد نظارتی همچون سازمان بازرسی آن است که در صورت کشف و گزارش فساد مالی از سازمان، بخشی از اموال و دارایی‌های مصادره‌شده یا مجازات مالی به سازمان تعلق بگیرد و بخشی از بودجه آن از این راه تأمین شود. این روش هم در راستای افزایش استقلال بودجه‌ای و هم در جهت تشویق سازمان به مچ‌گیری فسادهای مالی است و تأثیر زیادی بر عملکرد سازمان خواهد گذاشت.

۲-۲-۲- لزوم استقلال نهادی و ساختاری

استقلال نهادی آنجا اهمیت پیدا می‌کند که نهاد نظارتی از لحاظ تشکیلاتی و ساختار سازمانی، مستقل از سایر نهادها باشد (فلاح‌زاده، زارعی، ۱۳۹۲: ۱۴۲) چراکه اساساً شأن نظارت و کشف انحرافات جدای از شأن اجرا است؛ به عبارت دیگر از آنجا که نهاد ناظر یک نهاد برون سازمانی لحاظ می‌شود چنین امری اجتناب‌ناپذیر و لازم است. برخلاف نهادهای نظارتی درون سازمانی که ذیل یک مجموعه خاص بر روند اجرایی آن مجموعه نظارت می‌کنند. برای مثال هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ذیل هر اداره و از میان همان اداره برگزیده و فعالیت می‌کنند. هرچند عدم استقلال آن‌ها نیز مورد نقد و تأمل است (برای مطالعه بیشتر در این مورد مراجعه شود به ابریشمی‌راد، آیین‌نگینی ۱۳۹۹: ۶۵) و رعایت استقلال سازمانی و نهادهای در حق ایشان، در زمینه استقلال رأیشان بسیار مؤثر است؛ چنانکه در آمریکا اجتماع قضات اداری در هیئت‌های تخصصی برون سازمانی بسیار مؤثرتر از خدمت در نهادهای درون سازمانی ارزیابی گردیده است (طجرلو، شفق، مافی، ۱۴۰۰: ۴۴۹). بنابراین، این امر تا این مرحله در سازمان بازرسی ایران حل شده که بازرسان سازمان در مقایسه با قضات اداری، به نوعی دارای استقلال نهادی هستند و به‌طور متمرکز در نهادی جداگانه و به صورت برون سازمانی بر حوزه تخصصی خود نظارت دارند اما باز هم ذیل قوه قضائیه و از سازمان‌های زیرمجموعه این نهاد است به نحوی که انتخاب ریاست سازمان از وظایف و اقتدارات رئیس قوه قضائیه می‌باشد. از سوی دیگر باید به این نکته توجه داشت که مطابق قانون سازمان، نظارت سازمان بر امور مالی و اداری و حتی قضائی (که سازمان می‌تواند از آراء قضائی با شرايطی درخواست تجدیدنظر کند. ماده ۶ قانون سازمان) قوه قضائیه و دستگاه‌های تابعه آن، یکی از صلاحیت‌های این سازمان است اما دیگر نظارتی برون سازمانی و مستقل از حیث نهادی نیست و همین امر می‌تواند چالشی جدی برای سازمان باشد بخصوص که این موارد در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن منوط به موافقت رئیس قوه قضائیه گردیده که از این جهت قابل نقد و مناقشه است؛ اگرچه با تمسک به ابزارهایی می‌توان این امر را تا حدی جبران نمود. ابزارهایی در جهت تکمیل و افزایش کارایی بازرسان همچون برخی مصونیت‌ها و اختیارات شبیه به مقام قضائی که ضامن استقلال بازرسان است و یا چنانچه پیشتر مطرح شد وجود ردیف بودجه مستقل برای سازمان که امری مناسب برای حفظ استقلال این نهاد و مکمل این بخش است.

۲-۲-۳- لزوم استقلال فردی

استقلال نیروی انسانی ناظر یا بازرس به عنوان با ارزش‌ترین سرمایه نهاد بازرسی برای کشف فساد و خلاف، امری واضح و بدیهی است. این استقلال از جهات متعدد قابل بحث و بررسی است و لوازم

و ضوابطی دارد که برخی در ادامه مطرح می‌گردد؛ مواردی که لازمه انجام وظیفه بازرس در پست خطیر بازرسی است در موقعیت‌هایی که به فراخور حساسیت پرونده نظارتی، در معرض تهدید و تطمیع‌های فراوان قرار می‌گیرد، بخصوص زمانی که پرونده در مورد نقض حقوق عامه با شد؛ چراکه معمولاً نقض فاحش و گسترده حقوق عامه توسط مراکز قدرتمند و گاه دولتی اتفاق می‌افتد که ضرورت استقلال بازرس و مقام ناظر در برابر ایشان بیش از هر چیزی حس می‌شود.

۳-۲- ضوابط نحوه ارتباط سازمانی بازرس

در بعد ساختاری چنانکه در بخش استقلال نهادی بیان شد به این معنا است که بازرس در اداره مورد نظارت شاغل و مستخدم نباشد. درواقع میان بازرس و مرجع مورد نظارت رابطه استخدامی برقرار نباشد؛ چرا که در این صورت بازرس تحت نظر و تأثیر مستقیم رئیس اداره مربوطه، از ایفای وظایف قانونی خود قاصر خواهد بود، زیرا به راحتی از سوی رئیس اداره قابل عزل یا برکناری از پیگیری آن پرونده است. یکی از اقتدارات و مصونیت‌هایی که مقام قضائی در موقعیت مشابه دارد آن است که پرونده ارجاعی از مقام ارجاع قابل بازپس‌گیری نیست. به همین دلیل سازوکاری نظیر رسیدگی مقام قضائی در این بخش مورد نیاز است. بنابراین قرارگرفتن بازرس در نهادی مستقل و جداگانه با ساختاری تعریف‌شده و دارای صلاحیت‌های قانونی مشخص امری لازم و ضروری در بهره‌مندی از نظارت واقعی و ضد فساد است.

۱-۳-۲- ضوابط حاکم بر روابط شخصی بازرس

از سوی دیگر در بعد ارتباطات شخصی نیز میان بازرس و نهاد مورد بازرسی و اشخاص مرتبط در آن مجموعه نباید روابط نسبی و سببی خاصی وجود داشته باشد. درواقع این تدبیر در جهت جلوگیری از ایجاد ارتباطات ناسالم و اعمال نفوذ اشخاص و نیز تعارض منافع افراد درگیر در پرونده است. در همین راستا ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی، جهات رد بازرس را همان جهات رد دادرس مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری می‌داند. ماده ۴۲۱ قانون مزبور ابراز می‌دارد: «دادرس در موارد زیر باید از رسیدگی امتناع کند و طرفین دعوی نیز می‌توانند در این موارد ایراد رد دادرس کنند: الف- قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم از هر طبقه بین دادرس و یکی از طرفین دعوی یا شریک یا معاون جرم وجود داشته باشد. ب- دادرس، قیم یا مخدوم یکی از طرفین دعوی باشد یا یکی از طرفین مبا شر امور دادرس یا امور هم‌سر وی باشد. پ- دادرس، هم‌سر و یا فرزند او، وارث یکی از طرفین دعوی یا شریک یا معاون جرم باشند. ت- دادرس در همان امر کیفری قبلاً تحت هر عنوان یا سمتی اظهارنظر ماهوی کرده یا شاهد یکی از طرفین بوده باشد. ث- بین دادرس، پدر و مادر، همسر و یا

فرزند او و یکی از طرفین دعوی یا پدر و مادر، همسر و یا فرزند او، دعوای حقوقی یا کیفری مطرح باشد یا در سابق مطرح بوده و از تاریخ صدور رأی قطعی، بیش از دو سال نگذشته باشد. ج - دادرس، همسر و یا فرزند او نفع شخصی در موضوع مطروحه داشته باشند».

چنانکه مشخص گردید قانونگذار در ماده فوق بازرس را هم عرض مقام قضائی در نظر گرفته و جهات رد هر دو را یکسان قرار داده است که نشان از اهمیت و خطیر بودن وظیفه بازرسی است. با این حساب برخورداری بازرس از اختیارات و مصونیت‌های مقامات قضائی امری به دور از منطق نیست بلکه ضرورتی انکارناپذیر است. البته منظور بازرسان عادی سازمان است نه کسانی که دارای پایه قضائی هستند؛ چراکه بازرسان دارای پایه قضائی به‌هرحال از اختیارات بیشتری نسبت به بازرسان عادی برخوردارند. اختیاراتی از جمله بازداشت فرد مورد بازرسی تحت شرایطی و مواردی از این دست که در قانون سازمان منعکس گردیده است. به‌هرحال کنترل روابط شخصی بازرس عادی بدون برخورداری از حمایت‌های مشابه مقام قضائی یا نزدیک به آن، امری منطقی نیست و نیازمند تجدیدنظر است.

۲-۳-۲- ضوابط ارجاع پرونده به بازرس

یکی از آن موارد قابل توجه مسئله کیفیت ارجاع پرونده است. در مورد مقامات قضائی مطابق استانداردهای بین‌المللی و نیز قوانین داخلی مقام صالح جهت ارجاع پرونده مقام قضائی است و نه مقام اداری؛ بنابراین حتماً بایستی مقام بالاتر قضائی مسئول ارجاع باشد و نکته مهم‌تر آنکه در صورت ارجاع از سوی آن مقام، او حق بازپس‌گیری پرونده و ارجاع به شخص دیگری را ندارد. در رابطه با بازرس سازمان بازرسی در قانون مربوطه چنین ضوابطی پیش‌بینی نشده که به‌نظر توجه به آن ضرورت دارد و امری بسیار مهم و مؤثر در جهت ضمانت استقلال بازرس است. (جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به رستمی غازانی، ۱۳۹۶: ۱۴۸) در زمینه تشریفات ارجاع پرونده نیز سازوکارها و استانداردهایی وجود دارد که بایستی رعایت شود. (همان)

چنانکه در مصاحبه با برخی بازرسان سازمان، به اذعان ایشان مواردی وجود داشته و دارد که بازرسی شجاع و نترس بی‌توجه به همه تهدیدها و تطمیع‌ها پرونده‌ای را به و صول نتیجه نزدیک نموده اما در نهایت با فشار اصحاب قدرت و ثروت که منافع خود را در خطر دیده‌اند، پرونده از ایشان گرفته و به شخص دیگری سپرده شده است. ضابطه فوق تدبیری است در جهت جلوگیری از پیشامد این‌گونه موارد که اتفاقاً در موارد نقض حقوق عامه اهمیت بیشتری می‌یابد. از همین رو رئیس قوه قضائیه در بخشنامه شماره ۲۰۳۶/۸۳/۱ مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۶ خطاب به رؤسای کل دادگستری استان‌ها و دادستان‌های عمومی و انقلاب سراسر کشور مقرر نموده: «نظر به اهمیت دعوای دولت و موارد مرتبط

با حقوق عامه، پرونده‌های مربوط تحت نظر رئیس شعبه اول محاکم و در مورد معذوریت توسط عضو علی‌البدل که واجد اطلاعات لازم و سوابق قضائی بیش از سایرین باشد، رسیدگی گردد و باتوجه به نوع و اهمیت دعوا و تا اصلاح قانون مناسب است دادستان هم در جریان قرار گرفته و براساس مقررات رسیدگی و تصمیم لازم اتخاذ گردد.»

طی این بخشنامه مقام ارجاع به طور خاص تعیین شده و در صورت فقدان شرایط خاصی برای عضو علی‌البدل تعیین شده است که اهمیت موضوع را برجسته می‌کند و قابل الگوبرداری در سازمان بازرسی در موارد نقض حقوق عامه است.

۳-۲- ضوابط حاکم بر پرداخت حقوق و تشویقی (استقلال مالی)

توجه به مسائل مالی و معیشتی نیروی انسانی در سازمان و به‌طور کلی نهادهای ناظر این‌چنینی از اهمیت بسیاری برخوردار است. در بحث بودجه سازمان بازرسی اهمیت استقلال مالی سازمان بیان شد که همان مطالب در مورد استقلال مالی بازرسان و ناظران صادق است. نظام حقوق و مزایای بازرسان که اکنون ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری و مانند سایر کارمندان دولت است، باید به‌نحوی باشد که در عین حفظ کرامت و معیشت متناسب شأن ایشان، تطمیع ایشان را مشکل کرده و به حداقل برساند هرچند به هر حال منتفی نمی‌گردد. آنچه در بازخورد از بازرسان مختلف سازمان برای نگارنده حاصل شد آنکه نمی‌توان در بحث حقوق و مزایا با بازرس مانند یک کارمند عادی برخورد کرد اما از سوی دیگر به بازرس وظایفی بیشتر و سنگین‌تر از جایگاه یک کارمند معمولی محول کرد؛ وظایفی که بازرس را در برخورد با برخی پرونده‌ها و اصحاب قدرت و ثروت، با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند. از این‌رو تغییر نظام حقوق و مزایا و تعریف قانون جدید استخدامی و پرداختی مربوط به سازمان مانند دیوان محاسبات، پیشنهاد می‌گردد. همچنین چنانکه پیشتر در بحث بودجه سازمان مطرح شد در این راستا پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی بخشی از منافع و عواید حاصل از کشف فساد مالی را به بازرس کاشف و مجموعه تحت امر او اختصاص دهد.

۴-۳-۲- ضوابط محرمانگی

ماده ۹۱ آیین دادرسی کیفری ذیل وظایف بازپرس بیان می‌کند: تحقیقات مقدماتی به‌صورت محرمانه صورت می‌گیرد مگر در مواردی که قانون به‌نحو دیگری مقرر نماید. کلیه اشخاصی که در جریان تحقیقات مقدماتی حضور دارند موظف به حفظ این اسرار هستند و در صورت تخلف، به مجازات جرم افشای اسرار شغلی و حرفه‌ای محکوم می‌شوند.

در این رابطه گفتنی است که محرمانه‌بودن تحقیقات و بازرسی‌ها در قانون و آیین‌نامه مربوط پیش‌بینی

نشده است، شاید به این دلیل که برخلاف آیین دادرسی کیفری که با آبروی اشخاص خصوصی راجع به امر خصوصی سروکار دارد، سازمان بازرسی متولی امر عمومی و منافع جمعی است و این گونه ملاحظات را بر نمی تابد؛ اما گذشته از این ملاحظه، از سوی دیگر باید توجه داشت که ماهیت برخی پرونده ها اقتضای محرمانگی و نامحسوس بودن تحقیقات را دارد تا مجرمان قدرتمند در حقوق عمومی رد پای خود را پاک نکنند. همچنین در همین رابطه عدم افشای مشخصات بازرس در برخی پرونده ها نیز به نظر ضرورت دارد. امری که گویا در قانون سازمان و آیین نامه اجرایی آن مغفول مانده است. جالب آنکه همین ضرورت در دستورالعمل به کارگیری تشکل های مردم نهاد و بازرسین افتخاری^۱ لحاظ شده است؛ چنانکه در مورد استفاده از بازرسان افتخاری یکی از اختیارات ایشان را انجام بازرسی های نامحسوس معرفی می کند. در این زمینه نکته دیگری که بایستی مدنظر قرار گیرد، ضابطه بندی طبقه بندی اسناد سری و استفاده از مهر محرمانه است. استفاده بی دلیل یا سلیقه ای از مهر محرمانه ابزاری شده جهت کندکردن روند نظارت و بازرسی که سازمان را در پیچ و خم بروکراسی ها و نامه نگاری های بی فایده می اندازد. از این سو لازم است ضوابط خاصی برای استفاده از مهر محرمانه تعیین گردد.

در پایان به این مناسبت باید گفت که افزایش استقلال بازرسان امری لازم و ضروری است و باید از طریق ابزارهای گوناگون تضمین شود اما با زمینه سازی و آماده سازی بسترهای قانونی (مانند سامانه گزارش خلاف در سازمان) در جهت افزایش مشارکت عمومی و نظارت همگانی، بار بزرگی از دوش بازرسان و ناظران برداشته می شود و بخش زیادی از مسئولیت و دغدغه های ایشان برای امر استقلال مرتفع می گردد. همچنین در رابطه با تأثیر استقلال سازمان و بازرسان آن در حوزه حقوق عامه، این نکته شایان توجه است که در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ از سوی رئیس قوه قضائیه، وظایف خاصی در رابطه با حقوق عامه به دادستان محول شده است. برای مثال ماده ۲ این دستورالعمل بیان می کند: « دادستان هر حوزه قضائی مکلف است در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه یا قریب الوقوع بودن آن، حسب مورد اقدامات زیر را انجام دهد:

۱- تعقیب کیفری متهمان ناقض حقوق عامه در چارچوب جرم و 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 ذی ربط، در

خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می شود؛

۴- اتخاذ تدابیر پیشگیرانه؛

۱. دستورالعمل رئیس قوه قضائیه در ۱۳۹۰/۷/۱۲ راجع به ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان و ماده ۵۶ آیین نامه اجرایی.

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

سپردن وظایف فوق به دادستان به عنوان مقام خاص قضائی که از اختیارات و صلاحیت‌های ویژه‌ای برخوردار است، نشان از اهمیت بالای پیگیری حقوق عامه است؛ چرا که دادستان از استقلال قضائی قابل توجهی بهره‌مند است و دغدغه استقلال مقام ناظر تا حد زیادی در این موضع برطرف می‌گردد اما در مورد بازرسی چنین امری صادق نیست و مناسب بود در این آیین‌نامه به صلاحیت و نقش نظارتی سازمان نیز با رویکردی استقلال بخش، به نحوی توجه می‌شد.

۳- اصل تفکیک صلاحیت نظارت از اجرا و تقنین و پرهیز از مداخله ناظر در امور اجرایی، قضائی و تقنینی

برای بررسی کارآمدسازی نظارت سازمان بازرسی با نگاهی جامع و از بالا ابتدا تفکیک صلاحیت قوای سه‌گانه را کنکاش می‌کنیم تا حدود صلاحیت سازمان بازرسی در سایه تبیین رابطه قوه قضائیه با سایر قوا، روشن شود سپس اصول مرتبط با آن تشریح می‌گردد و در نهایت نگاهی رویه‌ای به مسئله خواهیم داشت.

در دهه هفتاد، سازمان بازرسی کل کشور، گسترش حوزه و قلمرو بازرسی را تجربه کرد. این تحول با تنش‌ها، مقاومت‌ها و مخالفت‌های عمده‌ای همراه بود. در همین دهه، تعدیل مقاومت‌ها و مخالفت‌ها در وزارت خارجه، وزارت دفاع و نیروی انتظامی اتفاق افتاد و سازمان توانست بازرسی این حوزه‌ها را نیز در دست گیرد. چنین توسعه قلمرویی به عنوان موفقیت تلقی و ارزیابی شد و نتیجه آن به همراه افزایش بودجه، افزایش منابع انسانی و گسترش فضای اداری و ساختار و تشکیلات، ارتقای دقت و اعتبار بازرسی‌ها بود. (گل محمدی، ۱۳۹۲: ۱۷-۱۶) اما شاخص‌های مرتبط با شأن و ماهیت قضائی را نشد نکردند و سازمان بازرسی نوعی تعدیل شأن قضائی را تجربه کرد. به عنوان مثال ترکیب هیئت‌های بازرسی طوری تغییر یافت که وجه کارشناسی بر وجه قضائی آن غلبه کرد. نتیجه آنکه اختیارات قضائی بازرسان و هیئت‌های بازرسی کاهش یافت. شرط قاضی بودن رئیس هیئت بازرسی نیز حذف گردید. در کل، دهه هفتاد دوره‌ای بود که این دیدگاه رسمیت و رواج پیدا کرد که بازرسی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین پیوندی با قضاوت ندارد و سازمان بازرسی باید صرفاً اکتفا به بازرسی و نظارت کند که این امری کارشناسی است نه قضائی. در این دوره، تلاش‌هایی نیز برای ارتقای کارکرد قضائی سازمان صورت گرفت اما با موفقیت همراه نشد و بیشتر سعی بر آن بود که نظارت و بازرسی از مؤلفه‌های قضائی کاملاً تهی شود. در میانه دهه هشتاد نیز همان تغییرات گذشته ادامه یافت.

(همان: ۱۹-۱۷)

ناظر به عرصه‌های تقنین و اجرا نیز لازم به یادآوری است که سازمان بازرسی کل کشور نه دستگاه اجرایی به معنای خاص و ذیل قوه مجریه است و نه قانونگذار و ذیل قوه مقننه؛ لذا از این جهت و با عنایت به ساختاری که دارد، کارکرد تقنینی و اجرایی برای آن غیرقابل تصور است. البته می‌توان نقش پیش‌تقنینی و پیش‌اجرایی برای آن در نظر گرفت؛ چراکه بدیهی است در حیطه نظارت بر دستگاه‌های اداری از حیث اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور، سازمان صلاحیت و توانایی پیشنهاد وضع و تغییر هنجارها و همچنین، اجرای امور را داراست. به همین دلیل، قانونگذار در ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان، وزیر یا مسئول دستگاه مربوط را موظف می‌داند که از تاریخ دریافت گزارش هیئت بازرسی حداکثر ظرف ده روز عملیات اجرایی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش، شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. ماده ۴۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز در خصوص صلاحیت پیش‌تقنینی و پیش‌امقره‌گذاری، چنین می‌گوید: بند خ: چنانچه سوء جریان یا نارسایی‌های موجود در دستگاه بازرسی شونده، ناشی از فقدان ضوابط و مقررات متنا سب با شد و یا ایجاد وضعیت مطلوب در آن دستگاه مستلزم تدوین مقرراتی است، با تشریح موضوع و تعیین محورهای اساسی و کلی، حسب مورد، تذکرات لازم مبنی بر ضرورت تدوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و لایحه قانونی و یا اصلاح مقررات به دستگاه ذی‌ربط داده می‌شود.

۱-۳- تبیین اصل

هدف از نظارت سازمان بازرسی کل کشور، حصول اطمینان از اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور است؛ بنابراین نباید این نظارت منجر به مداخله در شئون اجرایی شود؛ در واقع دخالت در شئون اجرا به تعبیری به هم‌ریختن قواعد بازی و سرمنشأ مفاسد بسیاری است. (طالبی، ۱۳۸۹: ۲ / شفیع سردهشت جعفر، گرجی ازندریانی، فاضلی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۶۷). اعمال اصل پرهیز از مداخله ناظر در امور اجرایی، قضائی و تقنینی در حوزه صلاحیت‌های تکلیفی مجری از مرزهای شفافیت برخوردار است اما در حوزه صلاحیت‌های تشخیصی مجری شایسته دقت بیشتری است تا مرزهای نظارت و اجرا مخدوش و دچار درهم‌تنیدگی نشود. (مصطفوی‌نژاد، پروین، نعیمی، ۱۴۰۱: ۲۱۲) در این رابطه اصل ۱۷۴ بیان می‌کند که براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. تأکید و پافشاری بر حق نظارت در واقع مشعر بر تفکیک ساحت نظارت از اجرا و تقنین است. البته پیش‌فرض تحقق تفکیک صلاحیت‌ها در این رابطه، تبیین دقیق اجرای صحیح قوانین و به‌خصوص عبارت حسن جریان امور است (رشیدی و معنوی، ۱۴۰۱: ۹۸) چرا که ابهام در عبارت اخیر به‌عنوان یکی از

کارویژه‌های سازمان بازرسی می‌تواند به امر تداخل در صلاحیت‌ها دامن بزند. از سوی دیگر اگرچه مطلوب، عدم ورود سازمان بازرسی به شئون سه‌گانه تقنین، اجرا و قضا است اما مهم‌ترین و چالشی‌ترین شأن که بیم دخالت سازمان در آن می‌رود، اجراست؛ زیرا نظارت بر دستگاه‌های اداری که مجریان قانون‌اند، با فشار و اعمال زور همراه است و می‌تواند منجر به دخالت ناظر در کار مجری و لوث شدن مسئولیت مجری گردد. اثر این مورد، شانه خالی نمودن مجری از زیر بار مسئولیت است، زیرا که مجری به سبب دستور ناظر، عملی را انجام می‌دهد که براساس اختیار کامل خود نیست و طبیعتاً مسئولیت آن را برعهده نمی‌گیرد. درواقع ناظری کارآمد است که به بازبینی اعمال متولی بپردازد. اگر ناظر در تصمیم‌گیری متولی دخالت نماید، او دیگر ناظر نیست بلکه متولی دوم است که مسئولیت نیز دارد. در کنار این‌ها، بعضاً مشاهده شده که بازرسان کل استان‌ها، صلاحیت مقررره‌گذاری نیز برای خود قائل شده‌اند و با اصدار بخشنامه مبنی بر الزام مدیران و مسئولان، به شأن تقنینی و مقررره‌گذاری نیز ورود می‌نمایند. خوشبختانه عملکرد دیوان عدالت اداری در ابطال چنین بخشنامه‌هایی قابل تقدیر است. امید است سازمان بازرسی کل کشور در اعمال وظایف خطیر خود، ضمن احتیاط و عدم مداخله در شئون قضائی، تقنینی و اجرایی، اولاً نسبت به اجرای قوانین و مقررات موجود اهتمام ورزد و ثانیاً درصدد ابراز پیشنهاد اصلاحی قانون و آیین‌نامه مربوط برآید.

۲-۳- اصول مبنا و فرعی تفکیک صلاحیت

در میان اصول و الزامات متعدد نظارت کارآمد و مؤثر، سه اصل فرعی ذیل، از مبانی اصل تفکیک صلاحیت نظارت از اجرا و تقنین و پرهیز از مداخله ناظر در امور اجرایی، قضائی و تقنینی به شمار می‌آیند.

۱-۲-۳- اصل نظارت و تعادل

در صورت برقراری نظام نظارت و تعادل، از صوری شدن تفکیک قوا و ناکارآمدی آن، ممانعت به عمل می‌آید. در حقیقت، نظارت کارآمد قوا بر هم ضامن استقلال قوا مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی است. یک بعد تعادل عدم ورود نظارت در حوزه اجرا است. به‌طور کلی در صورتی که حدود صلاحیت نظارت مشخص گردد این امر موجب تعادل خواهد بود. چنانکه بعد دیگر تعادل توجه به صلاحیت سایر نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات است. پیش‌بینی سازوکارهایی جهت ایجاد هماهنگی میان نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی و دیوان محاسبات از ضروریات در حوزه نظارت است (تنگستانی، ۱۴۰۱: ۶۷-۶۴) که با نگاهی دقیق‌تر می‌تواند تعادل پیش‌گفته را تضمین نماید.

۲-۲-۳- اصل حاکمیت قانون

نظارت، فارغ از اینکه موضوع نظارت چیست، نظارت شونده کدام مقام یا دستگاه است و چه

پیامدی بر نظارت مترتب است، باید در چارچوبی که قانون مشخص می‌کند، انجام شود. در چارچوب یک نظام حقوقی مشخص، همواره ابزارهای نظارت منحصر در مواردی است که قانون اساسی معین کرده یا به حکم قانون عادی تأسیس شده است؛ البته به شرط آنکه قانون عادی مغایر با قانون اساسی نباشد. در قانون اساسی اصل ۲۲ در مورد محدودیت تعرض به حیثیت افراد در چارچوب قانون و یا اصل ۳۲ و ۳۶ در مورد قانونی بودن اعمال قضائی، هرچند در ظاهر محدود اما در واقع قابل تعمیم به تمام نظام حقوقی در راستای رعایت اصل حاکمیت قانون است. اتفاقاً اصل ۱۷۴ نیز در بیان وظایف نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، آن را در حدود قانون می‌شمارد؛ بنابراین ناظر حق ندارد هیچ سازوکار نظارتی‌ای را فراتر از آنچه در قانون عادی آمده است، اعمال کند و در موارد مشکوک، اصل بر عدم صلاحیت ناظر در اعمال نظارت است. این اصل در واقع به معنای تعیین ضوابط و استانداردها برای عمل مورد نظارت است و اصولاً اجرای صحیح امور که هدف نظارت است نمی‌تواند امری سلیقه‌ای و برخاسته از ذهنیت‌های شخص ناظر باشد. لذا از قبل باید ضوابط و معیارهای مناسبی برای فعالیت مورد نظر تعریف و تعیین گردد تا بتوان حسن یا سوء جریان امور را در مقایسه با الگوها و ضوابط مذکور سنجید. این امر همچنین باعث جلوگیری از مسئولیت‌گریزی‌های احتمالی مجری و مستمسک‌قراردادن فقدان معیارهایی برای انجام اعمال مطابق آن‌ها نیز می‌شود. به همین دلیل برخی نظارت را به معنای تطبیق افعال و ترک افعال با هنجارها و استانداردهای از پیش تعیین شده تعریف می‌کنند. (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۱: ۴۵۵). از سوی دیگر اصل فوق به معنای تعیین حدود اختیارات ناظر نیز هست. به عبارتی از نتایج اصل قانونی بودن نظارت، همین امر است که نظارت مطلوب تنها آنگاه ممکن است که دایره نظارت و حد و حدود آن به صورت شفاف و دقیق مشخص شود. با تعیین حدود اختیارات و دایره نظارتی ناظر، او هم از سردرگمی به دور می‌ماند و هم با محدود شدن دایره نظارت و اختیار او به چند مورد خاص امکان نظارت دقیق‌تر و تخصصی‌تر و در نهایت کارآمدتر ممکن و مقدور می‌شود. در غیر این صورت امکان هدر رفت انرژی و منابع و تمرکز ناظر بر امور غیرمهم و در نتیجه نظارت غیر کارآمد وجود دارد.

۳-۲-۳- اصل عدم سوءاستفاده از صلاحیت نظارتی

فلسفه وجودی در نظر گرفتن صلاحیت نظارتی، جلوگیری از انحراف مجری از اجرای قوانین، تضمین حاکمیت قانون و به طور خاص در این تحقیق، وصول به حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری و صیانت از حقوق عامه است؛ بنابراین بدیهی است که این صلاحیت نباید به ابزاری برای سوءاستفاده بازرسان از قدرت نظارتی تبدیل شود. این سوءاستفاده می‌تواند در قالب دخالت‌های

بی مورد در شئون اجرایی نمایان شود.

۳-۳- نگاه‌های رویه‌ای

در ادامه نگاه‌های نمونه‌ای و از باب مشت نمونه خروار به برخی رویه‌های قضائی و دادرسی اساسی در این زمینه می‌اندازیم:

۱-۳-۳- رأی دیوان عدالت اداری

رأی شماره ۷۳۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۰۳۹۵/۰۳۷-۶۰۳۹۹/۳/۱۸ اداره کل بازرسی کرمانشاه در راستای اهتمام به تفکیک صلاحیت قابل ذکر است.

این بخشنامه، دخالت بازرسی در شأن اجرایی و تقنینی را نشان می‌دهد. متن بخشنامه مورد شکایت در دیوان عدالت اداری، به صورت خلاصه به شرح زیر است:

«مدیران کل محترم دستگاه‌های اجرایی استان کرمانشاه، مدیرعامل شرکت‌های دولتی و غیردولتی استان کرمانشاه، رؤسای محترم دانشگاه‌های استان کرمانشاه، شهرداران محترم استان کرمانشاه، مدیران محترم امور شعب شبکه بانکی استان، سلام علیکم،

احتراماً پیرو نامه‌های شماره و براساس مقررات مورد اشاره در این نامه‌ها ضرورت دارد کلیه دستگاه‌های اجرایی در زمان ارجاع امورات جاری خود به کارشناسی رسمی دادگستری در رشته و تخصص مورد تقاضا به منظور رعایت طرفیت و صلاحیت در ارجاع نظرات کارشناسی بی طرفانه و به دور از هرگونه جانبداری مطابق با ماده ۱۸ قانون کارشناسان رسمی دادگستری مصوب ۱۸ فروردین ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی: «کلیه وزارتخانه‌ها مؤسسات دولتی شرکت‌های دولتی نهادهای غیردولتی و سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا ذکر صریح نام می‌باشد باید از وجود کارشناسان رسمی استفاده نمایند...» صرفاً موضوع درخواست خود را در این خصوص از طریق مکاتبه با کانون یا مرکز کارشناسان رسمی دادگستری استان مطرح و پیگیری نمایند لیکن باتوجه به گزارشات واصله مبنی بر بروز مشکلاتی در زمینه نحوه پرداخت دستمزد کارشناس رسمی دادگستری عدم احراز صلاحیت تخصص کارشناس مورد نظر ممنوعیت و محدودیت‌های قانونی و قضائی حوزه جغرافیایی و ... مشاهده شده است که از برخی دستگاه‌های اجرایی و یا سایر دستگاه‌های اشاره شده بدون رعایت قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون اقدام به مکاتبه خودسرانه با کارشناسان رسمی نموده و کارشناسان نیز مستقیماً نظریه خود را به دستگاه اعلام می‌نمایند که این امر موجب نقض مواد ۳۰

و ۳۱ آیین نامه اجرایی قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری نیز شده است از این رو مراتب در اجرای بند (ج) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی آن و باتوجه به اینکه این امر منجر به وقوع تخلف و بی انضباطی در امور محوله و کارشناسی امور جاری خواهد شد ضروری است کانون یا مرکز کارشناسان رسمی دادگستری استان کاربرگهایی تهیه و تنظیم نمایند تا کلیه کارشناسان محترم موظف به ارائه گزارش برای کاربرگهایی از قبل تهیه شده باشد لذا به منظور جلوگیری از نقض قانون و ساماندهی امورات کارشناسان دستور فرمایید در اسرع وقت نسبت به تعیین تکلیف و اصلاح وضعیت موصوف اقدام و مستندات نتایج حاصله به این اداره کل ارسال گردد. - بازرس قضائی و بازرس کل استان کرمانشاه»

در پاسخ به شکایت مذکور مدیرکل دفتر امور حقوقی سازمان بازرسی کل کشور توضیح داده است که: «در سنوات گذشته و اخیر غالباً بانکها و تعدادی از ادارات استان کرمانشاه در انجام امور کارشناسی رأی و بدون اطلاع کانون کارشناسان رسمی و مرکز کارشناسان رسمی دادگستری از کارشناس موردنظر و بعضاً ثابت استفاده می کردند؛ این شیوه ارجاع به کارشناس باعث تضییع حقوق طرف مقابل علی الخصوص در تملک اموال غیر منقول می گردید. لذا به منظور اجرای قانون و جلوگیری از سوء جریان و رعایت تخصص امورات کارشناسی و نظارت کامل بر عملکرد کارشناسان و اخذ مالیات بر درآمد و رعایت جغرافیا و محدوده فعالیت کارشناسان و عدالت در تقسیم کارشناسی، در اجرای ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی قانون موصوف، نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۸ توسط بازرسان کل استان مربوطه به دستگاههای مربوط منعکس شده است. در متن نامه مورد شکایت نیز عنوان شده که «مراتب در اجرای بند (ب) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی آن» صادر شده است بنابراین صدور نامه هشدار فوق اطلاق بر بخشنامه نداشته و از وظایف احصایی این سازمان در راستای حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین است و شکایت شاکی در شمار موارد مصرح در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیست؛ بنا به مراتب و باتوجه به اینکه بازرسی استان این سازمان به وظایف قانونی خود در ارسال نامه مورد شکایت عمل نموده است، لذا رد خواسته مشارالیه مورد درخواست می باشد».

رأی هیئت عمومی:

اولاً: مفاد بخشنامه اداره کل بازرسی استان کرمانشاه به دلیل آنکه در قسمت پایانی خود متضمن وضع قاعده آمره عام الشمول و لازم الاجرا است، از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب می شود. ثانیاً:

هرچند به موجب بند «ج» ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۵) و ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی قانون مذکور مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۵ به مدیران کل نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور اختیار داده شده است تا نسبت به ارائه گزارش های نظارتی هشداردهنده بهنگام، به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریان های احتمالی اقدام کنند؛ اما اعمال این اختیار متضمن این امر نیست که مدیران یادشده در امور اجرایی دخالت کرده و یا در چهارچوب اعمال این اختیار بتوانند نسبت به صدور بخشنامه لازم الاجرا اقدام کنند. بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه در بخشنامه اداره کل بازرسی استان کرمانشاه علاوه بر اشاره به قوانین و مقررات مربوطه، در بخش پایانی اقدام به وضع مقرره ای شده است که متضمن ایجاد تکلیف برای دستگاه های اجرایی و حتی بخش های غیردولتی استان کرمانشاه در خصوص روش اجرای قوانین و مقررات مربوطه است و مبنای قانونی برای ایجاد تکلیف فوق وجود ندارد، بنابراین بخشنامه مذکور خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.»

این رأی دیوان عدالت، حاکی از این است که بازرسان کل استان ها توانایی صدور بخشنامه لازم الاجرا و دخالت در امور اجرایی را ندارند. هرچند قانون و مقرره به آن ها مجوز داده تا گزارش نظارتی هشداردهنده و بهنگام بدهند تا از جرم، تخلف و سوء جریان های احتمالی پیشگیری شود اما این اختیار، در چارچوب اختیارات نظارتی و بازرسی آن ها است و نباید به تقنین یا اجرا منتهی گردد.

۲-۳-۳- نظرات شورای نگهبان^۱

شورای نگهبان نیز در راستای اعمال وظیفه بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی به منظور اعلام مغایرت یا عدم مغایرت آن ها با قانون اساسی و موازین اسلامی، در موارد متعددی به دخالت سازمان بازرسی در شئون دیگر، ایراد وارد نموده است. ذیلاً سه مصوبه مجلس در این زمینه که با ایراد شورای نگهبان مواجه شده است، بررسی می گردد.

مصوبه مجلس: بند ۲ ماده ۲ مصوبه تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می کند. در خصوص پرونده های مطروحه

۱. مستخرج از سامانه جامع نظرات شورای نگهبان و جستجوی عبارات بازرسی، سازمان بازرسی، استقلال و...

در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت يك نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند. جلسات هیئت با حضور عضو قانونی اعتبار دارد.

نظر شورای نگهبان: در بند (ه) الحاقی به ماده ۲ موضوع بند ۷ ماده ۲، عضویت يك نفر قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه، باتوجه به ماهیت غیرقضائی کار این هیئت، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

با عنایت به نظر فوق صادرشده از شورای نگهبان، این طور برداشت می‌شود که قانون تشکیل سازمان بازرسی به هنگام وضع یا اصلاح نمی‌تواند مداخله قوا در هم را مشروعیت ببخشد. لذا باتوجه به این نظر شورای نگهبان، می‌توان نتیجه گرفت که سازمان بازرسی توانایی و صلاحیت دخالت در تقنین، اجرا و قضا را ندارد و این امور از نظر نگهبان قانون اساسی، با اصل استقلال قوا مغایر است. در این رابطه مصوبه دیگری از مجلس قابل ذکر است.

مصوبه مجلس: تبصره ۲ — قضاتی که به مأموریت بازرسی اعزام می‌گردند چنانچه در مراحل تحقیق با موضوعات واجد وصف کیفری مواجه شوند که بیم امحاء آثار و دلایل جرم برود و یا باعث مواضعه و تبانی و یا سبب فرار و پنهان شدن متهم گردد، در صورتی که دارای ابلاغ ویژه از رئیس قوه قضائیه باشند می‌توانند با اختیارات دادستان در صدور قرار تأمین، اقدامات قانونی را به عمل آورده و پس از تأیید رئیس سازمان پرونده را جهت رسیدگی و صدور رأی به مرجع قضائی صالح ارسال نمایند. قرارهای صادره در حدود مقررات قانونی قابل اعتراض است.

نظر شورای نگهبان: ۷ - تبصره (۲) ماده (۴)، به دلیل تفویض اختیارات قضائی به بازرس بازرسی کل کشور، مغایر اصول ۶۱، ۱۵۹ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

با عنایت به مطلب فوق در واقع عدم دخالت بازرس (ناظر) در امر قضائی، نکته‌ای است که از این نظر شورای نگهبان قابل برداشت است. سایر نکات برداشتی در خصوص تفویض اختیار، با مصوبه قبلی مشابه است.

نتیجه‌گیری

چنانکه بیان شد، سازمان بازرسی در راستای انجام کارویژه خود یعنی نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دو زمینه رعایت اصل استقلال و تفکیک صلاحیت، با چالش‌ها و آسیب‌های مختلفی روبه‌رو است. در این راستا و به منظور اصلاح قوانین و مقررات مربوط و تصحیح برخی رویه‌ها، اصول نظارت کارآمد به اختصار و الزامات رعایت دقیق دو اصل استقلال و تفکیک صلاحیت به تفصیل

تشریح شد و در این رابطه آسیب‌ها و چالش‌های پیش‌روی سازمان به همراه برخی پیشنهادهای مرتبط طرح گردید. آسیب‌شناسی قانون و آیین‌نامه سازمان نیز در بخش پیوست ذکر شد. در ادامه و به جهت نتیجه‌گیری، کلیات مطالب پیش‌گفته به همراه برخی پیشنهادهای دسته‌بندی و جمع‌بندی می‌گردد.

در بعد استقلال نهادی و ساختاری، هرچند استقلال مطلق و انفکاک سازمان بازرسی از کلیه نهادها، دور از ذهن است، اما می‌توان افقی را ترسیم نمود که سازمان در این بعد حداکثر استقلال را استیفا نماید. وضعیت کنونی سازمان بازرسی در مقایسه با برخی نهادها و هیئت‌های مشابه، نسبتاً مناسب است. قوه قضائیه به عنوان قوه پاسدار حقوق و آزادی‌های عمومی و متولی اجرای عدالت و احیای حقوق عامه مرجع مناسبی است که سازمان بازرسی ذیل آن به انجام وظیفه خطیر نظارت برون سازمانی بپردازد. با این همه در بعد نظارت درون سازمانی باید سازوکاری پیش‌بینی شود که سازمان مزبور نسبت به قوه قضائیه با محدودیت‌های نظارتی مواجه نگردد. در این رابطه چنانکه بیان شد بازرسی از امور اداری و مالی مراجع قضائی و سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه با اجازه و موافقت ریاست قوه قضائیه، امکان‌پذیر است که برخلاف اصل استقلال سازمان و قابل نقد است و پیشنهاد می‌گردد بند مزبور از آیین‌نامه مربوط حذف گردد. افق و برنامه بلندمدت دیگری که به عنوان پیشنهاد و در راستای تضمین استقلال سازمان قابل طرح است که مورد بحث و تأمل صاحب‌نظران و اندیشمندان در این حوزه قرار گیرد، استقلال سازمان از قوای سه‌گانه و به عنوان نهاد مستقل در نظام حقوقی کشور است. در بعد استقلال مالی و بودجه‌ای سازمان، در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقل در سند بودجه امری مثبت اما ناکافی ارزیابی گردید. در این رابطه می‌توان برخی منابع و درآمدهای مالی برای سازمان در نظر گرفت تا وابستگی سازمان به بودجه عمومی را کاهش دهد و بخشی از هزینه‌های آن را جبران نماید. در واقع نمی‌توان در بحث حقوق و مزایا با بازرس مانند یک کارمند عادی برخورد کرد اما از سوی دیگر به بازرس وظایفی بیشتر و سنگین‌تر از جایگاه یک کارمند معمولی محول کرد؛ آن هم وظایفی که بازرس را در برخورد با برخی پرونده‌ها و اصحاب قدرت و ثروت، با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند. بنابراین برای اصلاح هزینه‌های پرسنلی سازمان باید گفت، صرف توجه به استقلال مالی سازمان در سایه پیش‌بینی ردیف بودجه مستقل کافی نیست. در این رابطه پیشنهاد می‌شود در راستای تضمین استقلال مالی بازرسان، مانند دیوان محاسبات، نظام حقوق و دستمزد مستقل تهیه و تصویب شود و کارکنان سازمان از تحت شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شوند. پیشنهاد دیگر در راستای استقلال بخشی به بودجه نهاد نظارتی همچون سازمان بازرسی آن است که در صورت کشف و گزارش فساد مالی از سازمان، بخشی از اموال و دارایی‌های مصادره شده یا مجازات مالی به سازمان بازرس کاشف فساد تعلق بگیرد و بخشی از بودجه آن از این راه تأمین شود. این روش هم در راستای افزایش استقلال

بودجه‌ای و هم در جهت تشویق بازرسان به مچ‌گیری فسادهای مالی است و تأثیر زیادی بر عملکرد سازمان خواهد گذاشت. در رابطه با سایر ابعاد استقلال نیروی انسانی و بازرسان سازمان، قانونگذار بازرس را هم‌عرض مقام قضائی در نظر گرفته و جهات رد هر دو را یکسان قرار داده است که نشان از اهمیت و خطیر بودن وظیفه بازرسی است. با این حساب برخورداری بازرس (عادی) از اختیارات و مصونیت‌های مقامات قضائی امری به دور از منطق نیست بلکه ضرورتی انکارناپذیر است که پیشنهاد می‌شود این امر در قانون و آیین‌نامه سازمان اصلاح و اضافه گردد، زیرا توازن و تعادلی میان اختیارات و وظایف بازرسان مشاهده نمی‌شود. در باب ارجاع پرونده به بازرسان، کیفیت ارجاع پرونده به عنوان یکی از آسیب‌ها شناسایی شد که استقلال مقام بازرسی را در معرض خطر قرار می‌دهد. چنانکه بیان شد در مورد مقامات قضائی مطابق استانداردهای بین‌المللی و نیز قوانین داخلی مقام صالح جهت ارجاع پرونده مقام قضائی است و نه مقام اداری؛ بنابراین حتماً بایستی مقام بالاتر قضائی مسئول ارجاع باشد و نکته مهم‌تر آنکه در صورت ارجاع از سوی آن مقام، او حق بازپس‌گیری پرونده و ارجاع به شخص دیگری را ندارد. در رابطه با بازرس سازمان بازرسی در قانون مربوطه چنین ضوابطی پیش‌بینی نشده که ضرورت دارد این امر در قوانین و مقررات مربوط اصلاح و اضافه گردد. در مورد ضوابط محرمانگی دو آسیب بیان شد: یکی استفاده سلیقه‌ای و نادرست از مهر محرمانه در اسناد و مکاتبات سازمان که به‌نحوی به‌صورت پیش‌فرض تمام مکاتبات سازمان محرمانه تلقی می‌گردد و هرچند اخیراً بنا به دستور مثبت ریاست سازمان از این پس اصل بر عادی بودن نامه‌های سازمان بازرسی است اما این اقدام مانع ضابطه‌مند نمودن استفاده از مهر محرمانه نیست. از سوی دیگر ضوابطی برای محرمانه‌بودن تحقیقات و بازرسی‌ها در قانون و آیین‌نامه مربوط پیش‌بینی نشده است، اما باید توجه داشت که ماهیت برخی پرونده‌ها اقتضای محرمانگی و نامحسوس بودن تحقیقات را دارد تا مجرمان قدرتمند و ذی‌نفوذ نتوانند رد پای خود را پاک کنند. همچنین در همین رابطه عدم افشای مشخصات بازرس در برخی پرونده‌ها نیز به‌نظر ضرورت دارد.

در خصوص نتایج و دستاوردهای این پژوهش ناظر به اصل مهم لزوم احترام به تفکیک صلاحیت‌ها و عدم مداخله سازمان در شئون غیرمرتبط با کارکرد نظارتی خود، مطالبی بیان می‌گردد:

اول اینکه همواره اصول فرعی‌ای همچون نظارت و تعادل، استقلال قوا، عدم سوءاستفاده ناظر از صلاحیت‌های نظارتی و اصل حاکمیت قانون می‌بایست رعایت شوند تا ضمن کارآمدی و اثربخشی نظارت، توازن قوا به هم نریزد، اسباب تزلزل نظام حقوقی فراهم نگردد، انحراف مجری از اجرای قوانین یا مسئولیت‌گریزی‌های احتمالی مجری را شاهد نباشیم، حدود اختیارات و صلاحیت‌های ناظر و دایره شمول نظارت او به صورت شفاف و دقیق مشخص گردد، مجری از سردرگمی به دور بماند و امکان

نظارت دقیق‌تر و تخصصی‌تر و در نهایت کارآمدتر ممکن و مقدور شود و نتیجتاً احتمال هدر رفت انرژی و منابع و تمرکز ناظر بر امور غیرمهم و فاقد اولویت به شدت کاهش یابد.

دوم اینکه با انتظار ایجاد، حفظ و بقای استقلال نهادی، بودجه‌ای و کارکردی سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد ناظر، باید پذیرفت که به استقلال سایر نهادها و به طور کلی قوه مجریه و مقننه و بخش قضائی قوه قضائیه خدشه وارد نیاید و سازمان بازرسی، متعرض استقلال کارکردی آنها نشود. درحقیقت، پژوهش مدافع استقلال سازمان، باید نگران استقلال نهاد نظارت شونده و هر نهاد دیگری در تعامل با سازمان نیز باشد.

سوم اینکه با مطالعات و مصاحبه‌هایی که انجام گرفت و همچنین نگاه مختصری که به رویه دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان انداخته شد، بعضاً مشاهده گردید که خط‌کشی‌های مشخص و نسبتاً دقیق قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن از جمله بندهای (ج، د، ه) و تبصره ۲ ماده ۲، ماده ۷، ماده ۹ و تبصره ۱۰ قانون و همچنین تبصره ۱ ماده ۷ و ماده ۴۵ آیین‌نامه، ناظر به تفکیک صلاحیت و ممنوعیت‌های صریح و ضمنی اعلامی برای مداخله بازرسان در سایر شئون، توسط بازرسان محترم نادیده انگاشته و نقض می‌گردد. در سابقه این اعمال، صدور بخشنامه مبنی بر الزام مدیران و مسئولان دستگاه‌های اجرایی سطح استان محل نظارت، مقررگذاری‌های مکرر، پیشنهادهای تقنینی (در قالب لوایح قضائی) ناقض استقلال قوا مشاهده می‌گردد که رویه عدالت اداری و شورای نگهبان در خنثی‌سازی آنها قابل تمجید است، فلذا صلاحیت قانونی مدیران کل نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به ارائه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده بهنگام، به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی (موضوع بند ج ماده ۱۱ قانون تشکیل و ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی آن)، متضمن و مجوز دخالت آنان در امور اجرایی یا مقررگذاری و وضع قاعده نیست (توجه به این امر در طرح اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز ضروری است).

در نهایت اینکه راجع به بحث‌های اخیر در خصوص لزوم رعایت اصل تفکیک صلاحیت و عدم دخالت سازمان در سایر شئون، با عنایت به مواد موجود، پیشنهاد تقنینی خاصی ارائه نمی‌گردد بلکه ایرادات عمدتاً راجع به بحث اجرای قانون و درواقع، عملی است. البته با توجه به قدرت اجرایی دستورالعمل‌ها و احترام مضاعفی که مسئولان و کارمندان هر دستگاه به دستورالعمل‌ها نسبت به قوانین دارند، توجه به مسئله تفکیک صلاحیت می‌تواند موضوع یکی از دستورالعمل‌های ریاست محترم قوه قضائیه باشد تا رعایت مسائل پیش‌گفته در دستور کار بازرسان قرار گیرد و نظارت‌های پستی دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان در رد این اقدامات سالبه به انتفاء موضوع گردد.

منابع

فارسی

قوانین و مقررات

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با بازنگری ۱۳۶۸
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ با اصلاحات تا ۱۳۹۳/۰۷/۱۵
- آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب رئیس قوه قضائیه ۱۳۹۸/۰۳/۲۵
- دستورالعمل رئیس قوه قضائیه راجع به ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۵۶ آیین نامه اجرایی ابلاغی ۱۳۹۰/۰۷/۱۲
- دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب رئیس قوه قضائیه ۱۳۹۷/۱۱/۰۳

کتاب و مقالات

- ابریشمی راد، محمدامین و حسین آیینہ نگینی (۱۳۹۹)، «مطلوب سازی جایگاه واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار دستگاه های اجرایی»، فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری، ۲(۴)، ۷۸-۵۶.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۰)، «ویژگی های نظام کارآمد نظارتی»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چاپ اول، تهران، سازمان بازرسی کل کشور و دانشگاه تهران.
- بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۰)، «مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش نامه حقوق اسلامی سال دوازدهم، شماره اول، پیاپی ۳۳، صص ۱۲۰-۸۷.
- تنگستانی، محمدقاسم (۱۴۰۱)، «الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی»، مجلس و راهبرد، ۲۹(۱۱۲)، ۶۱-۹۰.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۹۷)، دایره المعارف حقوق عمومی: با واژه نامه چهارزبانه (فارسی، عربی، فرانسه و انگلیسی)، دانشگاه امام صادق (ع).
- حبیب نژاد، سیداحمد (۱۴۰۲)، نظارت پارلمانی: اصول، آسیب شناسی و بایسته ها، تهران، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، چاپ ۱.
- خوئی، ابوالقاسم (۱۳۸۰ ه.ش)، مصباح الاصول (مباحث حجج و امارات-مکتبه الداوری)، تقریرات واعظ حسینی بهسودی، محمدسرور، مکتبه الداوری-قم.
- خندانی، وحید، محمدباقر عامری نیا (۱۳۹۷)، «استقلال قضائی در حقوق ایران و انگلیس»، تحقیقات حقوقی بین المللی، ۱۱(۴۱)، ۱۹۱-۲۰۶.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ سوم، انتشارت دراک.
- رستمی غازانی، امید (۱۳۹۶)، «ضوابط حاکم بر ارجاع پرونده های قضائی از منظر استقلال قضائی: با مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و اسناد بین المللی»، پژوهش های حقوقی، ۱۶(۳۱)، ۱۴۵-۱۶۸.

- رشیدی، احمد و منا معنوی (۱۴۰۱)، «فراتحلیل وظایف نظارتی سازمان بازرسی و مفهوم‌بندی آن در الگوی حکمرانی خوب»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۲۴(۸۷)، ۸۱-۱۰۲.
- سروش، محمد (۱۳۷۸)، «خبرگان و نظارت- بررسی فقهی - حقوقی درباره نقش مجلس خبرگان در نظارت بر رهبری»، حکومت اسلامی، ۱۴.
- شفیع سردهشت، جعفر، گرجی ازندریانی، علی اکبر، و جواد فاضلی نژاد (۱۳۹۷)، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، ۸۸-۶۳.
- طالبی، عبدالله (۱۳۸۹)، «حدود نظارت و تفاوت آن با دخالت»، ماهنامه بانک و اقتصاد، شماره ۱۱۱.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۲)، «حقوق اداری از منظر نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری و برقراری حاکمیت قانون»، حقوق اداری، ۱ (۲): ۱۲۶-۱۰۷.
- طجرلو، رضا، محمدجواد شفق و فاطمه مافی (۱۴۰۰)، «حمایت از قضات ادارات در عصر سیاسی سازی: ارزیابی استقلال قضائی و ثبات رأی در دادرسی اداری»، تمدن حقوقی (فصلنامه)، ۴(۹).
- فلاح‌زاده علی محمد، زارعی زهرا (۱۳۹۲)، «بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان»، حقوق اداری، ۱ (۲): ۱۲۷-۱۵۸.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۱)، «نظارت بر اجرای قانون اساسی: عدالت فردی یا نهادی؟ نظارت انحصاری یا شبکه‌ای؟» مجموعه مقالات اولین همایش ملی فقه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- گل محمدی، احمد (۱۳۹۲)، گزارش پژوهشی بازشناسی نهاد بازرسی در ایران در گذر زمان و تحول دوران، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- محمدی، کامران (۱۳۹۴)، «نظارت کارآمد بر دستگاه‌های اجرایی و عوامل مؤثر بر آن»، چهارمین همایش علوم مدیریت نوین، گرگان، شهریور.
- مصطفوی نژاد سیدشهاب الدین، خیرالله پروین و عمران نعیمی (۱۴۰۱)، «مبارزه با فساد مالی؛ آسیب‌شناسی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور»، حقوق اداری، ۱۰ (۳۳): ۱۹۵-۲۱۸.
- مظفری، افسانه، علی اصغر کیا، شهناز هاشمی و عنایت داودی (۱۴۰۱)، «ارائه مدل بهینه برای جلب اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات و اطلاعات سازمان بازرسی کل کشور»، مدیریت دولتی، ۱۴(۴)، ۶۲۸-۶۴۴.
- مهرورز، محمودرضا، حسن حیدری، عطاءالله محمدی ملقرنی و ایرج حسینی، (۱۴۰۱)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت‌گریزی مدیران دولتی»، مطالعات بین رشته‌ای دانش راهبردی، ۱۲ (۴۸) (پاییز ۱۴۰۱)، ۹۱-۱۱۶.

آراء قضائی

- رأی شماره ۷۳۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۰/۳/۲۲

سامانه‌ها

- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، جستجوی عبارات بازرسی، سازمان بازرسی، استقلال و...
- <http://nazarat.shora-rc.ir>
- سامانه ساجد دیوان عدالت اداری
- sajed.divan-edalat.ir

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22106/pr.2024.716904

مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳، صفحات ۱۵۷ تا ۱۷۹
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۳۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱



عناصر ایجادکننده سرمایه اجتماعی قوه قضائیه به مثابه حق عام سیاسی در اندیشه مقام معظم رهبری؛ کاربرست و مؤلفه‌ها

مهدی زارع*

چکیده

سرمایه اجتماعی مهم‌ترین عامل دستیابی به کمال اجتماعی است که با جهت‌بخشی به زندگی، حس خوشبختی و انسجام را به یک جامعه اعطا می‌نماید؛ انسجام جامعه سبب برون‌رفت آسیب‌های اجتماعی خواهد شد. عنصر حسن اعتماد، اصلی‌ترین رکن سرمایه اجتماعی است که با توسعه مفهومی آن رشد مشارکت مدنی، در حکومت را شاهد خواهیم بود. با توجه به بیانات مقام معظم رهبری، حسن اعتماد، از انسجام حکومت و توسعه اجتماعی جامعه را در پی خواهد داشت و با فقدان دال اعتماد مردمی نسبت به دستگاه قضا، امید مردم نسبت عدالت و مراجعه به دستگاه قضاء کاهش می‌یابد و بالطبع بحران‌های اجتماعی و بزهکاری در جامعه گسترش خواهد یافت.

در منظومه فکری رهبری، اعتماد به دستگاه قضا در مرحله گذر از بحران‌های موجود و کاهش بزهکاری در روند توسعه سیاسی-اجتماعی می‌تواند، به نحو مؤثری به نظام اسلامی کمک می‌کند؛ و در ورودی و خروجی نظام، تصمیم‌گیری‌ها، الگوسازی‌ها، عملکردها و به عنوان یک عامل مؤثر شمرده شود و عدم اعتماد افزایش بزهکاری را در پی خواهد داشت. در اندیشه مقام معظم رهبری، عملکرد مطلوب دستگاه قضاء در گسترش عدالت که از طریق رعایت مؤلفه‌های اعتماد ساز حاصل می‌شود، سبب اعتماد عمومی مردم به حکومت و قطعیت در برابر تحقق دادخواهی را نتیجه می‌دهد و عنصر بی‌اعتمادی به دادگستری می‌تواند زمینه ایجاد بحران‌های اجتماعی مانند نقض گسترده قانون را فراهم کند. از مهم‌ترین مؤلفه‌های اعتماد ساز در اندیشه مقام معظم رهبری، می‌توان به ضرورت پاسخ‌گویی،

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

فروتنی، احترام به کرامت انسانی، نهضت خدمتگزاری و استقلال قضات اشاره نمود.
واژگان کلیدی: منظومه فکری رهبری، قوه قضائیه، سرمایه اجتماعی، اعتماد، بحران اجتماعی، کاهش بزهکاری.

مقدمه

امروزه در کنار سرمایه‌های انسانی و اقتصادی، سرمایه دیگری با نام سرمایه اجتماعی (social capital)، اذهان اندیشمندان را به خود مشغول کرده است که از ارزش بیشتری نسبت به سایر سرمایه‌ها برای حکمرانی برخوردار است (Bourdieu, 1986: 241)، این نوع سرمایه را شاید بتوان بر دارایی‌های اقتصادی و انسانی هر نظام سیاسی مقدم دانست، چراکه هیچ کشوری بدون سرمایه اجتماعی از طرف مردمان، نمی‌تواند به کمال و هدف غایی خود دست یابد. گفتنی است که بسیاری از کشورها بدون سرمایه اقتصادی و صرفاً با تکیه بر سرمایه انسانی و اجتماعی توانسته‌اند به قله‌های موفقیت دست یابند. از سوی دیگر، سرمایه اجتماعی به زندگی افراد جامعه جهت می‌دهد و احساس خوشبختی فردی را به آن‌ها اعطاء می‌نماید. در نتیجه هرچه بتوان سرمایه اجتماعی منسجم‌تری را برای یک ملت مهیا نمود، پیشرفت بیشتری برای آن جامعه به ارمغان خواهد رسید.

دغدغه گسترش سرمایه اجتماعی در قرن‌های اخیر اذهان اندیشمندان در تمدن‌های فکری را به خود مشغول کرده است، به طوری که میزان کارآمدی نظام سیاسی در دولت‌های مدرن با میزان رضایت‌مندی مردم از حکومت سنجیده می‌شود و مشروعیت حکومت از این موضوع نشئت می‌گیرد. از این‌رو یکی از دغدغه‌های مقام معظم رهبری به عنوان ولی فقیه در کشور، در جهت توسعه عدالت در کشور تقویت مؤلفه‌هایی است که اعتماد عمومی را به حاکمیت اسلامی مستحکم‌تر نماید و نسبت به تحقق این راهبرد از دستگاه‌های مختلف از قبیل دستگاه قضائی در کشور، انتظاراتی را جهت پیگیری بیان داشته‌اند. از جهت دیگر دستگاه قضاء نیز در کشور، سرمایه‌گذاری‌های متعددی را در بخش‌های سرمایه اقتصادی و انسانی در راستای گسترش عدالت به کار گرفته است، اما از لزوم توجه به سرمایه‌های اجتماعی جهت حسن اعتماد و مشارکت اجتماعی به عنوان عنصری که بر گسترش عدالت تأثیرگذار است کمتر سخن به میان آمده است؛ این در حالی است که نیاز به سرمایه اجتماعی در شرایطی که وجود آسیب‌های اجتماعی و ارتکاب جرم در کشور عدد فزاینده‌ای دارد، نیازمندی به اعتمادسازی بیش از هر سرمایه دیگری احساس می‌شود و سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه‌های دیگر می‌تواند بسیاری از معماهای درهم‌تنیده دادگستری در کشور را حل نماید (متولی و بی‌نیاز، ۱۳۸۱: ۵۰) و راه رسیدن به گسترش عدل را سهل نماید. از آنجا که هر حکومتی راه حل تنش‌ها و بحران‌ها و مشکلات خود را در حدود مبنای پذیرفته شده فکری خود جستجو می‌کند، ضروری است که این موضوع بر پایه منظومه فکری مقام معظم رهبری بررسی گردد تا ساختاری را جهت استحکام و توسعه سرمایه‌های انسانی عمومی بیشتر مورد توجه قرار گیرد و عنصر حسن اعتماد مردم، در فرایند گسترش عدالت نقش بیشتری ایفا نماید.

این پژوهش در ابتدا در صدد تحلیل جایگاه اعتماد به عنوان رکن سرمایه اجتماعی است و سپس به دنبال این است تا مؤلفه‌هایی که از دیدگاه مقام معظم رهبری، می‌تواند در تحصیل سرمایه اجتماعی قوه قضائیه اثرگذار باشد و عدالت را به ارمغان خواهد آورد، تشریح نماید. درواقع پرسش اصلی در این نوشتار بدین قرار است که در اندیشه مقام معظم رهبری چه راهبردها و راهکارهایی در جهت تقویت و گسترش حسن اعتماد به قوه قضائیه به عنوان یک سرمایه اجتماعی پیشنهاد می‌شود؟

بی‌شک عنصر «مردم» در منظومه فکری مقام معظم رهبری نقش بسزایی را ایفا می‌کند و هرچه اعتماد مردم نسبت به ارکان حکومت محکم‌تر باشد، به تبع آن سرعت پیشرفت در جهت تحقق تمدن اسلامی نیز شایان توجه خواهد گردید؛ و با فقدان و یا ضعف دال اعتماد مردمی در ارتباط با احقاق عدالت، حرکت رشد جامعه اسلامی مختل خواهد شد و آسیب‌های اجتماعی قدرت بیشتری را برای رشد و گسترش در جامعه اسلامی ایجاد خواهند کرد، چراکه با ایجاد بحران در اجتماع، بحران‌های خردتر همچون جرم‌خیزی، فحشاء، خشونت، جامعه‌گریزی، عدم اعتماد به نفس و... شایع خواهد شد. از آنجاکه مفهوم سرمایه اجتماعی به عنوان یک مفهوم عنوان شده، یک مفهوم وارداتی است، لذا در پژوهش‌ها به عنوان سرفصلی مجزا کمتر به آن پرداخته شده است، مخصوصاً در حیطه ارتباطات مردم و حکومت اسلامی از نگرش مقام معظم رهبری و عواملی که این رابطه را سازمان‌دهی می‌کنند، بررسی شاخصی انجام نشده است و سابقه پژوهشی ندارد.

قابل ذکر است که روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و به صورت استفاده از اسناد، کتاب‌ها، مقالات معتبر و تارنماهای مرتبط با موضوع بوده است و با بهره‌گیری از روش تحقیق توصیفی و شیوه تحلیل محتوای متن و با اطلاعاتی که از طریق فیش‌برداری جمع‌آوری شده‌اند، پژوهش انجام می‌گیرد.

۱- مفهوم‌شناسی

سرمایه اجتماعی: به صورت کلی سرمایه اجتماعی را ماده خام جامعه مدنی دانسته‌اند که از تعامل‌های روزمره افراد به دست می‌آید (Bullen, 1998: 7). تعاریف متفاوتی برای سرمایه اجتماعی ارائه شده است، اما بسیاری از تعاریف به نمودهای سرمایه اجتماعی نه به خود آن- اشاره می‌کند (تاج‌بخش، ۱۳۸۵: ۲۵). بوردیو با نگاه ابزاری به تعریف سرمایه اجتماعی وارد می‌شود و سرمایه اجتماعی را ابزاری برای جلب سرمایه اقتصادی می‌داند و روابط اجتماعی را فرایندی در جهت خلق منفعت مالکان سرمایه می‌داند (Portes, 1998: 3) و در پایان از سرمایه اجتماعی به مجموعه منابع حقیقی یا بالقوه‌ای تعبیر می‌کند که در رابطه با مالکیت، شبکه پایداری از روابط کم‌وبیش نهادینه شده را براساس آشنایی و پذیرش متقابل به وجود می‌آورد (Bourdieu, 1983: 196). در برابر این تعریف گُلْمَن، سرمایه اجتماعی را با نوعی

تعریف کارکردی، ابزاری در جهت حصول سرمایه انسانی به کار می‌برد (حق شناس، ۱۳۸۴: ۷) و بیان می‌کند هر آنچه از شبکه ارتباطات، اعتماد، حس عمل متقابل و هنجارهای اجتماعی که تسهیل فعالیت فردی یا اجتماعی را به دنبال داشته باشد، سرمایه اجتماعی نامیده می‌شود. از نظر وی، سرمایه اجتماعی یک منبع خنثی است که هر نوع عملی را تسهیل می‌کند، اما نفع جامعه از آن کاملاً وابسته به کاربرد آن در موقعیت‌های خاص اجتماع است (Foley, 1997: 554-56). پوتنام نیز رکن سرمایه اجتماعی را ارزش جمعی و تمایلات ناشی از آن ارزش‌ها در شبکه‌های اجتماعی می‌داند که با هدف کمک به یکدیگر به وجود می‌آیند. او ادعا می‌کند که میزان سرمایه اجتماعی را با میزان اعتماد مردم به حکومت و در نتیجه مشارکت مدنی می‌توان سنجید (Putnam, 2001: 19).

تعریف رایج سرمایه اجتماعی در جریان اصلی جامعه‌شناسی آمریکایی - به‌ویژه در روایت کارکردگرایانه - عبارت است از روابط دوجانبه تعاملات و شبکه‌هایی که در میان گروه‌های انسانی پدیدار می‌گردند و سطح اعتمادی که در میان گروه و جماعت خاصی به‌عنوان پیامد تعهدات و هنجارهایی پیوسته با ساختار اجتماعی یافت می‌شود. در مقابل جامعه‌شناسی اروپایی این مفهوم را در بررسی این موضوع به کار می‌گیرند که چگونه تحرک پیوندهای مربوط به شبکه‌های اجتماعی، سلسله‌مراتب اجتماعی و قدرت تمایز یافته را تقویت می‌کند. با این وجود، نکات مشترک این دو دیدگاه در مورد سودمندی سرمایه اجتماعی در افزایش برخی ویژگی‌ها مانند آموزش، تحرک اجتماعی، رشد اقتصادی، برتری سیاسی و در نهایت توسعه است (Wall and Frans, 1998: 312-316).

با جمع‌بندی نظرات ابراز شده سرمایه اجتماعی را می‌توان مجموعه‌ای از شبکه‌ها، هنجارها ارزش‌ها و درکی دانست که همکاری درون گروه‌ها و بین گروه‌ها را در جهت کسب منافع متقابل، تسهیل می‌کند و این سرمایه را غالباً با نرخ مشارکت افراد در زندگی جمعی و وجود عامل اعتماد در بین آنان بیان می‌کنند (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۱۳). تعریف دیگری که مفاهیمی همچون جامعه مدنی و نهاد های اجتماعی را از جهت مفهومی به سرمایه اجتماعی نزدیک می‌کند، تعریف فوکویاما است، بدین صورت که سرمایه اجتماعی مجموعه هنجارهای موجود در سیستم اجتماعی است که موجب ارتقای سطح همکاری اعضای آن جامعه گردیده و در نتیجه پایین آمدن سطح هزینه‌های تبادلات و ارتباطات می‌گردد (Fukuyama, 2001, 7). گفتنی است که داگلاس نورث با جدیدترین تعریف خود از سرمایه اجتماعی، روابط رسمی و ساختارهایی مانند نهادهای در سطح کلان از جمله حکومت، رژیم سیاسی، سیاست‌های حقوقی و نظام دادخواهی را در تعریف وارد می‌کند (Feldman and Assaf, 1999).^۱

۱. همچنین رجوع شود به:

Keefer, P, Knack, S. (2008). Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics. In: Ménard, C, Shirley, M.M. (eds) Handbook of New Institutional Economics. Springer, Berlin,

اعتماد: در فرهنگ معین از اعتماد به تکیه کردن بر، واگذار کردن کار به کسی، سپردن چیزی به کسی، وثوق و اطمینان تعبیر شده است (معین، ۱۳۷۱). در بررسی منابع اسلامی اصطلاحاتی همانند اعتماد، ثقه، اطمینان، رکون، توکل و مشتقات آن‌ها با تفاوتی در مفهوم اعتماد به کار رفته است. البته واژگان اطمینان، امن و رکون به مفهوم خاصی از اعتماد دلالت دارد؛ اما به صورت کلی اعتماد انتظاری مثبت است که انتظار می‌رود افراد -اعم از حقیقی یا حقوقی- در خلال گفتار و رفتارشان به صورت فرصت طلبانه عمل نکنند (Hind, 1991). گیدنز اعتماد را در سطح کلان بدین صورت بیان می‌کند که جوامع مدرن به نظام‌های تخصصی اعتماد می‌کنند و اعتماد، کلید رابطه بین فرد و نظام‌های تخصصی است. اعتماد همان چیزی است که جوامع مدرن را یکپارچه نگه می‌دارد. اعتماد نوعی دل به دریا زدن است و هرگاه سست شود، افراد و گروه‌های اجتماعی ناامنی را تجربه خواهند کرد (گیدنز، ۱۳۸۸: ۴۱). دویچ نیز رفتار اعتماد کردن را کنش‌هایی می‌داند که آسیب‌پذیری شخص (اعتمادکننده) را نسبت به دیگری (اعتمادشونده) که رفتارش در وضعیت ویژه‌ای تحت کنترل افراد نیست، افزایش می‌دهد. وضعیتی که در آن زیان اعتمادکننده، در صورت سوءاستفاده دیگری (اعتماد شونده) بیشتر از منفعتی است که شخص (در صورت عدم سوءاستفاده) دریافت خواهد کرد (کلمن، ۱۳۸۶: ۱۵۸).

۲- کاربست سرمایه اجتماعی قوه قضائیه

تأثیرگذاری سرمایه اجتماعی بر ایجاد آسیب‌های اجتماعی امروزه بر کسی پوشیده نیست و لذا هرچقدر مردم نسبت به خروجی عدالت از مراجعه به دستگاه قضائی اطمینان بیشتری داشته باشند، بالطبع آسیب‌های اجتماعی در جامعه نیز روند کاهشی خواهد داشت؛ چرا که رابطه معناداری میان اعتماد و مخاطرات روانی که عامل مهمی در ایجاد آسیب‌های اجتماعی وجود دارد.^۱ از این رو «سرمایه و سرمایه‌ی اصلی ما مردم‌اند؛ اعتماد مردم و امید مردم، کمک‌کار همه‌ی دولت‌ها است» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۵/۶/۳)؛ محوریت‌بخشی به مردم را می‌توان به عنوان یکی از بنیادین‌ترین ارکان حکمرانی در اندیشه مقام معظم رهبری قلمداد نمود که در حکمرانی قضائی نیز تسری می‌یابد؛ چرا که مردم به عنوان ذی‌حق به قوه قضائیه مراجعه کنند و محوریت احکام دادگستری نیز تکالیفی است که بر دوش مردم گذاشته می‌شود. اگر انگیزه کافی برای احقاق حق یا انجام تکالیف مشاهده نشود، پیشبرد عدالت در جامعه نیز مختل می‌شود.

Heidelberg.

۱. برای مطالعه بیشتر جهت این همبستگی رجوع شود به: بهارک باقری زنوز، محمود علمی (۱۳۸۸)، سرمایه اجتماعی، اعتماد اجتماعی؛ نشانه‌های آسیب‌شناختی روابط اجتماعی در ایران، مطالعات جامعه‌شناسی، شماره ۵.

مقام معظم رهبری یک رکن مهم از اقتدار ملی را وجود قوت در عواملی از قبیل اعتماد ملی، مثل امید ملی، امید عمومی، مثل اعتماد به نفس ملی که به طور مستقیم به مردم باز می‌گردد عنوان می‌نمایند؛ ایشان بیان می‌کنند که یک وقت مسئول فلان بخش دستگاه اداری کشور، آدم دارای اعتماد به نفسی است اما یک کاری می‌خواهید انجام بدهد که احتیاج به کمک مردم دارد؛ [اگر] مردم این اعتماد به نفس را نداشته باشند، شما نمی‌توانید این کار را انجام بدهید؛ یا استحکام ایمان ملی؛ یک اصولی وجود دارد که ملت ما به این اصول مؤمن است؛ این ایمان موجب شد که در آن وقتی که در دست مردم هیچ اسلحه‌ای نبود، حتی سنگ هم خیلی اوقات نبود، توانستند در مقابل گلوله‌ی نظامیان رژیم طاغوت بایستند و او را سرنگون کنند؛ [این] بر اثر ایمان بود. این ایمان ملی خیلی سرمایه‌ی ارزشمندی است؛ حفظ ایمان ملی، یکی از این سرمایه‌ها است که به مردم ارتباط پیدا می‌کند (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰/۱۲/۱۹).

به عنوان نمونه در تحقیقی که در ۳۹ کشور توسعه یافته و در حال توسعه انجام گرفت، گفته شده است که ارزش‌ها و هنجارهای مشترک می‌تواند سطح خشونت را در جامعه کاهش دهد یا پایین نگه دارد و در نتیجه از وقوع جرم و خشونت پیشگیری کند (Ledeman, 1999). سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نیز در گزارش خود و بر اساس تحقیقات انجام شده، عنوان کرده است که مناطق یا ایالاتی که از سطح بالاتری از اعتماد و مشارکت برخوردارند، معمولاً از حکومت‌هایی با کیفیت بالاتر برخوردار هستند (OECD, 2001) و نیز از سال ۱۹۰۱ که امیل دورکیم رابطه بین نرخ خودکشی و انسجام اجتماعی را مطرح کرد، تحقیقات بیشتری در این زمینه صورت گرفت و نشان داد که سرمایه اجتماعی بالاتر و انسجام اجتماعی بیشتر، به بهبود شرایط بهداشت جامعه کمک می‌کند و در نتیجه اعتمادی که در شبکه‌های رسمی و غیررسمی وجود دارد، به مردم کمک می‌کند تا شرایط اجتماعی جامعه را بهبود دهند (Kawachi and others, 1997: 56-59).

در زمینه احساس دارایی کودک از سرمایه اجتماعی خانواده و جامعه، تحقیقات نشان داده است که در این کودکان احتمال کمتری برای ترک تحصیل وجود دارد (Lichter and others, 1994: 53-57)؛ کلمن نیز رابطه سرمایه اجتماعی در خانواده و موفقیت تحصیلی دانش‌آموزان را مورد توجه قرار داده است (Coleman, 1988).

با توجه به تحقیقات مزبور می‌توان چنین استدلال کرد که بین عنصر اعتماد و ایجاد سرمایه اجتماعی همبستگی وجود دارد، به گونه‌ای که اگر افراد یک جامعه نسبت به قوه قضائیه اعتماد فزاینده‌ای داشته باشند، این امر افزون بر آنکه می‌تواند بر مدیریت امور قضائی در کشور تأثیر برجای گذارد و به صورت مستقیم منتهی به کاهش جرایم گردد، سبب می‌شود تا مردم روابط‌شان با خانواده، سایر افراد حاضر در اجتماع و نهادهای اجتماعی مطلوب‌تر گردد؛ اما اگر در جامعه‌ای اعضا روند غیرقابل اعتماد

را پیش گیرند، آن جامعه در مورد پیروی از قوانین، جرم، خودکشی، خشونت، شرایط بهداشتی و سایر شاخصه‌های اجتماعی، بحران‌های اجتماعی زیادی را متحمل خواهد شد (Cox, 1997: 1-4)؛ لذا عدم توجه به ایجاد اعتماد عمومی سبب نقض بسیاری از حق‌های عمومی می‌گردد.

عنصر اعتماد تمامی روابط افراد یک جامعه و نهادهای حاکمیتی را پیوند می‌دهد و اساسی را ایجاد می‌کند تا جامعه با عمل به آن فرایند رهبری را تحقق بخشد و تغییرات اجتماعی مطلوب شکل گیرند (عارف کشفی، ۱۳۷۶: ۴۳)؛ «مردم وقتی به شما اعتماد کردند و امید به شما داشتند، با شما راه می‌آیند و کمکتان می‌کنند» (مقام معظم رهبری، ۱۴۰۰/۶/۶) و به واسطه وجود اعتماد، مردم در پایبندی به قوانین اهتمام بیشتری می‌ورزند و در جهت بهبودی محیط اطراف با انگیزه بیشتری قدم برمی‌دارند و در صورت عدم اعتماد، قوانین متروک افزایش می‌یابد و بسیاری از حق‌های شهروندی مردم در معرض نقض قرار می‌گیرد.

گفتنی است که ایجاد و تقویت عنصر اعتماد، از فرایند توسعه ارتباطات شکل می‌گیرد و هرچه ارتباطات سازنده بین مردم و نظام دادگستری رونق بیشتری یابد، چالش‌های تهدیدکننده این ارتباط بیشتر مورد واکاوی قرار گرفته و حس تعلق به گروه و مشارکت جمعی بیشتری شکل می‌گیرد و اعتماد بین مردم و قوه قضائیه عمق بیشتری می‌یابد و با تعاون و همیاری، علاوه بر آنکه مشکلات قضائی آسان‌تر برچیده خواهد شد، زمینه شیوع آسیب‌های اجتماعی نیز کاهش خواهد یافت.

مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه خوش‌بینی نسبت به قوه قضائیه را یکی از مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی قلمداد می‌کند و بیان می‌کنند که «این اعتماد مردم به دستگاه‌های فعال در جمهوری اسلامی یک سرمایه‌ی بزرگ اجتماعی است و هیچ‌چیزی با این معادل نیست که بحمدالله این دستاورد را قوه قضائیه داشته» [است] (مقام معظم رهبری، ۱۴۰۰/۴/۷).

در اندیشه رهبر معظم انقلاب، صیانت از سرمایه اجتماعی توسط قوه قضائیه از اهمیت بیشتری نسبت به سایر دستگاه‌ها برخوردار است، چراکه برقراری نظم و امنیت در شئون مختلف مهم‌ترین کارکرد کارآمدی هر حکومتی شمرده می‌شود و اگر مردم نسبت به امور امنیتی و قضائی از اطمینان کافی برخوردار نباشند، چالش‌های جدی در روابط مردم و حکومت ایجاد خواهد شد؛ از این‌رو ایشان بیان می‌کنند که «جلب اعتماد افکار عمومی، یکی از آن اساسی‌ترین کارها است برای قوه قضائیه؛ البته برای همه‌ی دستگاه‌ها همین‌جور است، منتها قوه قضائیه چون با دعوا سروکار دارد و وارد میدان دعوا و معارضه با متجاوز و متعدی از قانون می‌شود، بیشتر از اغلب دستگاه‌های دیگر به اعتمادسازی احتیاج دارد؛ هم خود قوه قضائیه، هم دستگاه‌هایی که ضابط قوه قضائیه‌اند؛ آن‌ها هم همین‌جور. مثلاً فرض کنید نیروی انتظامی که ضابط قوه قضائیه است، نیاز دارد به اینکه مردم به او اعتماد کنند تا

[اگر] یکجا لازم است یک اعمال قدرتی بکند، یک خشونت به خرج بدهد، مردم آن قدر به او اعتماد داشته باشند که بگویند آهان! این جایش بود، لازم بود، باید این کار انجام می‌گرفت» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۷/۴/۶).

بیانات رهبری در کاربست‌های مختلف، دلالت بر ضرورت کسب و صیانت از سرمایه اجتماعی توسط قوه قضائیه می‌نماید و جامعه‌ای که این گزاره‌ها در کارکردهای روزمره مردم و فرایند دادگستری نهادینه شده است، سطح اعتماد روابط متقابل مردم و کارگزاران قوه قضائیه، می‌تواند در سطح مطلوب قرار گیرد. باتوجه به بیانات فوق می‌توان چنین برداشت کرد که فروپاشی اعتماد متقابل حکومت و مردم در جامعه اسلامی و با نبود حسن اعتماد زمینه‌های لازم برای گسترش ناپهنجاری در جامعه ایجاد خواهد شد و در مقابل عملکرد قوه قضائیه می‌تواند به ارتقای اعتماد و در نتیجه سرمایه اجتماعی کمک کند.

باتوجه به مطالب فوق می‌توان چنین برداشت کرد که با گسترش اعتماد عمومی به دستگاه قضائی، آسیب‌های اجتماعی در جامعه کاهش می‌یابد و بسیاری از حقوق عامه مردم نقض می‌گردد؛ در نتیجه اعتماد عمومی را می‌توان یک حق عام سیاسی قلمداد کرد که با نقض آن بسیاری از حقوق دیگر مردم در معرض نقض قرار خواهند گرفت. از بعد دیگر نیز در نگرش اسلامی اقامه حکومت با مقبولیت عمومی رخ می‌دهد؛ از این رو عواملی که سبب کاهش حضور مردم در حکومت شوند یا عنصر مقبولیت حکومت را مورد تعدی قرار دهند، این حق نقش مردم در حکمرانی را نقض کرده‌اند، لذا از این بعد ایجاد اعتماد عمومی را نیز می‌توان یک حق عام سیاسی در نظر گرفت که با فقدان آن حق نقش‌پذیری مردم در حکومت نقض می‌گردد.

۳- راهبردهای صیانت از سرمایه اجتماعی قوه قضائیه

در هندسه فکری رهبری، اعتماد به حاکمیت به عنوان یک دستاورد محسوب می‌گردد که همه کارگزاران برای تحقق آن می‌بایست تلاش کنند. می‌توان بیان کرد که جایگاه قوه قضائیه برای کسب سرمایه اجتماعی در میان سایر قوا از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ چراکه تجلی سلامت یک نظام سیاسی با مشاهده دستگاه دادگستری ارزیابی می‌شود؛ از این رو، رهبر معظم انقلاب بیان می‌نمایند که «قضاء در یک کشور، معیار سلامت آن کشور است. اگر دستگاه قضائی سالم بود، می‌توان نتیجه گرفت که وضع عمومی جامعه و کشور از جهت برخورداری از عدالت و دوری از تبعیض و ستم و اجحاف و تجاوز و این غصه‌های بزرگ بشری، سالم است» (مقام معظم رهبری، ۱۳۷۰/۴/۵).

ایشان به عنصر فاعلی در تحقق سرمایه اجتماعی بر دو وجه تأکید می‌نمایند؛ از یک جهت کارکرد مطلوب قوه قضائیه را به عنوان یک مؤلفه در ایجاد سرمایه اجتماعی مؤثر می‌داند و از سوی دیگر تمرکز بر اقناع

عمومی در موضوعات می‌تواند نقش زیادی در اعتماد و انسجام عمومی محقق نماید. «یک نکته‌ی مهم، انسجام مردم و دستگاه‌های مدیریتی کشور است. مردم بایستی با دستگاه‌های مدیریتی کشور -چه دستگاه قضائی، چه قوه‌ی مجریه، چه بقیه‌ی دستگاه‌ها- ارتباط پیدا کنند؛ انسجام. البته بخش مهمی از این اعتمادسازی به عهده‌ی خود دستگاه‌ها است؛ یعنی خود دولت، خود قوه‌ی قضائیه، خود دستگاه‌های دیگر بایستی رفتارشان، عملشان جوری باشد که جلب اعتماد بکند؛ این بخش به عهده‌ی آن‌ها است، اما بخشی هم به عهده‌ی کسانی است که مخاطب دارند؛ کسانی که بلندگو دارند که بایستی در این بلندگوهای رسمی و غیررسمی، حرف‌هایی زده بشود. ما نباید کاری کنیم که این پشتیبانی و اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی کشور -چه در بخش قضائی، چه در بخش قوه‌ی مجریه و بقیه‌ی بخش‌ها [مانند] نیروهای مسلح- سلب بشود» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۷/۶/۱۵).

پیشینه این تکلیف را می‌توان پیشینه در فرامین امیرالمؤمنین (ع) به کارگزاران جست‌وجو کرد. حضرت ضمن تشریح وظایف حاکمان و حقوق مردم، همواره آن‌ها را به رعایت حقوق متقابل سفارش نموده است و هدف از حکومت را دستیابی به قرب الهی می‌داند؛ ازاین‌رو از زما مداران خویش می‌خواهد تا حقوق سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهروندان مسلمان و غیرمسلمان و موافق و مخالف را پاس دارند (گل‌صنملو و موحدی، ۱۳۹۰: ۱۳۲).

جامعه‌وقتی به مدینه فاضله و آرمانی تبدیل می‌شود که هر دو گروه مکلف؛ یعنی مردم و حکومت، حقوق و تکالیف خود را به‌طور کامل انجام دهند و هیچ‌یک به حقوق دیگری تجاوز نکنند. اگر این همکاری تحقق یابد، مردم، صالح و سعادتمند خواهند شد و در صورت قصور و تنگ‌نظری یک‌طرفه، جامعه دچار اختلاف و آشوب می‌شود و فرمانروایان ستمگر، بر مردم حاکم خواهند شد (نهج‌البلاغه، خطبه ۶) از آنجا که پس از تشکیل حکومت، ضروری است که ابتدا دولت حسن رفتار خود برای کسب اعتماد عمومی را به نمایش گذارد، لذا شایسته است که قوای حکومت رفتار خود را بر پایه ایجاد اعتماد بنا نمایند تا همبستگی مردم و حکومت توسعه یابد.

حضرت سجاد (علیه‌السلام) نیز در صحیفه سجاده می‌فرماید: «اللَّهُمَّ أَلْفَ جَمْعُهُمْ، وَ دَبْرُ أَمْرُهُمْ» (صحیفه سجاده، دعاوه لأهل الثغور)؛ از حق متعال یکدلی و هماهنگی کارگزاران حکومت را تقاضا می‌نماید و بلافاصله پس از آن صحبت از تدبیر و مدیریت امور به میان می‌آورد؛ چراکه با اعتماد و یکدلی قلب‌های تمامی اعضای حکومت، فقط امکان مدیریت جامعه وجود دارد وگرنه تفرقه ثمره‌ای جز فروپاشی را در پی نخواهد داشت.

حضرت سجاد (ع) نیز در بیان آفاتی که کارگزاران حکومت اسلامی را تهدید می‌کند، چنین می‌فرماید: در برابر مؤلفه‌های مذکور، حضرت می‌فرماید: «اللَّهُمَّ أَفْلُلْ بِذَلِكَ عَدُوَّهُمْ، وَأَقْلِمْ عَنْهُمْ

أَظْفَارُهُمْ، وَفَرَّقَ بَيْنَهُمْ وَبَيْنَ أَسْلِحَتِهِمْ، وَأَخْلَعَ وَثَاقَهُمْ أَفْنَدَتِهِمْ» (صحیفه سجادیه، دعاوه لأهل الثغور) درواقع ایشان از خداوند زوال اعتماد و ازهم گسیختگی درونی را برای دشمنان از حق متعال آرزو می‌کند تا سبب جدایی و تفرقه دشمنان اسلام و در نهایت شکست آنان گردد. با توجه به بیانات ایشان می‌توان نتیجه گرفت که اگر حس منیت و برتری و حب دنیا گریبان‌گیر کارگزاران حکومت اسلامی شود، به تبع آن در حکومت اسلامی ایجاد بحران خواهد شد، چراکه حضرت بی‌اعتمادی و ازهم گسیختگی قلب‌های کفار را عامل نابودی و شکست آن‌ها تلقی می‌نماید.

مقام معظم رهبری بر همین اساس زوال اعتماد عمومی و ایجاد دوقطبی بین مردم و مسئولان کشور را مبتنی بر خواست دشمن قلمداد می‌کند و بر ضرورت همبستگی و یگانگی تأکید می‌ورزند. ایشان در این رابطه چنین عنوان می‌کنند که «این [اعتماد مردم به نظام اسلامی] درست نقطه‌ی مقابل آن چیزی است که دشمنان ما دارند دنبال می‌کنند؛ می‌خواهند یک دوقطبی‌ای درست کنند بین حکومت و نظام از یک طرف و مردم از یک طرف» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۴/۱۲/۲۰).

در این راستا بر آنیم تا عواملی که در ایجاد و توسعه اعتماد مردم نسبت به حکومت دخیل است را مورد تحلیل قرار دهیم و بیان نماییم که توجه نسبت به چه عواملی، پایه‌های حکومت اسلامی را می‌تواند مستحکم نماید.

۴- مؤلفه‌های تأثیرگذار بر توسعه سرمایه اجتماعی

واژه اعتماد می‌تواند به علت گستردگی معنایی، در مرحله گذر از بحران‌های موجود در روند توسعه سیاسی-اجتماعی به نحو مؤثری به نظام اسلامی کمک کند. اعتماد در ورودی نظام، تصمیم‌گیری‌ها، الگوسازی‌ها، عملکردها و خروجی نظام می‌تواند به عنوان یک عامل مؤثر شمرده شود و نبود آن ناآرامی و بحران در جامعه را در پی خواهد داشت (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۶۵).

مقام معظم رهبری موفقیت قوه قضائیه را مرهون دو اصل عنوان می‌کنند و این دو برای تحقق رسالت قوه قضائیه که حل و فصل کننده اختلافات و حاکم کننده عدل در مقابل ظلم و تجاوز و فساد نیاز است. «برای اینکه قوه قضائیه در این هدف والا موفق بشود، به دو چیز احتیاج دارد: یکی قدرت و اقتدار - که باید قوی باشد - دوم، اعتماد؛ یعنی مردم باید به او اعتماد داشته باشند. رکن دوم - که اعتماد مردم است - با تأمین عدالت امکان‌پذیر خواهد شد، با عمل دقیق و حکیمانه‌ی به قانون تأمین خواهد شد. مردم باید اعتماد پیدا کنند. وقتی دیدند که قوه قضائیه به قول خود در اجرای عدالت عمل می‌کند، اطمینان پیدا می‌کنند. حتی آن کسی هم که علیه او حکم داده شده است، وقتی بین خودش و قلبش و خدایش خلوت می‌کند، تصدیق می‌کند که نه حق با آن است. ممکن است در زبان و در ظاهر

زیر بار نرود، اما قلباً قبول خواهد کرد؛ بنابراین یک حالت اعتمادی به قوه قضائیه به وجود می‌آید. این اعتماد لازم است» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰/۹/۶).

رهبر معظم انقلاب تحصیل سرمایه اجتماعی قضائی را بر پایه عنا صری قلمداد می‌نماید که با توجه به آن‌ها اعتماد عمومی مردم به دستگاه قضائی افزایش خواهد یافت و این حرکت فزاینده می‌تواند اثرات متفاوتی را در سطح کلان نظام اسلامی و در سطح خردتر اموری مانند کاهش آسیب‌های اجتماعی را بر جای گذارد. در ادامه به مهم‌ترین عناصر در هندسه فکری ایشان جهت تحصیل سرمایه اجتماعی اشاره می‌گردد.

۴-۱- ضرورت پاسخ‌گویی و شفافیت در موضوعات قضائی

محاکم دادگستری مانند سایر نهادهای حکمرانی با محوریت مردم موجودیت می‌یابد، پس شایسته است که در مورد عملکرد و تصمیمات و قوای حاکمیتی خود به مردم پاسخ‌گو باشد و پاسخ‌گویی به مردم را جزو وظایفی اساسی خود تلقی نماید و حق دسترسی مردم به اطلاعات را در مجال واخواهی نیز مورد شناسایی کامل قرار دهد و مجموع فعالیت‌هایی که در قوه قضائیه در جهت احقاق عدالت صورت می‌گیرد به افکار عمومی اطلاع‌رسانی گردد و «باید برای انعکاس حجم سنگین کارهایی که در دستگاه قضائی انجام می‌گیرد، از شیوه‌های جدید و جذاب اطلاع‌رسانی و تبلیغی استفاده شود» (مقام معظم رهبری در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه، ۱۳۹۵/۴/۹).

مقام معظم رهبری در مورد چیستی پاسخ‌گویی بیان می‌کنند که «پاسخ‌گویی یک حقیقت اسلامی است؛ این همان مسئولیت است. مسئولیت، یعنی هر انسانی در هر مرتبه‌ای که هست، در درجه‌ی اول از خود سؤال کند، ببیند رفتار و گفتار و تصمیم‌گیری او تحت تأثیر چه بود؛ عاقلانه و براساس پرهیزگاری بود، یا خودخواهانه و برای شهوات و اغراض شخصی بود، کلکم راع و کلکم مسؤول عن رعیت؛ همه‌ی شما مسئولید. البته کسی که حیطه‌ی وسیعی از زندگی انسان‌ها با قلم و زبان و تصمیم او تحت تأثیر قرار می‌گیرد، مسئولیتش به همان نسبت بیشتر است؛ لذا من گفتم مسئولان بلندپایه‌ی کشور، قوای سه‌گانه، از خود رهبری تا آحاد مأموران و مدیران، همه باید پاسخ‌گو باشند؛ پاسخ‌گوی کار خود، پاسخ‌گوی تصمیم خود، پاسخ‌گوی سخنی که بر زبان آورده‌اند و تصمیمی که گرفته‌اند؛ این معنای پاسخ‌گویی است؛ این یک حقیقت اسلامی است و همه باید به آن پایبند باشیم» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۳/۱/۲۶). ضمن اینکه ایشان مرز پاسخ‌گویی کارگزاران نظام اسلامی را در حدود حوزه اختیارات هر فردی بیان می‌کنند، به این معنا که هرکسی در حیطه‌ای که قانون برای تصدی مسئولیت به او واگذار کرده است، باید پاسخ‌گو باشد و هیچ کارگزاری مستثنی از این اصل نمی‌باشد (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۲/۲/۲۲).

علاوه بر اینکه پاسخ‌گویی، از تکالیف هر نهاد حکمرانی تلقی می‌شود، در تشدید و تقویت اعتماد اجتماعی نسبت به نهاد دادگستری نقش مهمی می‌تواند ایفا نماید. در شرایطی که مجاری موثق اطلاع‌رسانی در جامعه وجود نداشته باشد و یا این مجاری به‌درستی نقش اطلاع‌رسانی خود را ایفا ننمایند، بازار شایعه و دروغ‌پردازی دامن‌گیر حکومت خواهد شد و اطلاعات نادرست، اعتماد مردم نسبت به مسئولین را سست خواهند نمود، در نتیجه یقین و اعتماد مردم به حکومت و کارگزاران آن متزلزل خواهد شد (مجدی، ۱۳۸۳: ۳۱۰).

در زمینه پاسخ‌گویی به مردم نیز امیرالمؤمنین (ع) خطاب به کارگزاران خود می‌نویسند: «لَا تَقُولَنَّ إِنِّي مُؤَمَّرٌ أَمْرٌ فَأَطَاعُ فَإِنَّ ذَلِكَ إِذْغَالٌ فِي الْقَلْبِ وَ مَنَهِكَةٌ لِلدِّينِ وَ تَقَرُّبٌ مِنَ الْغَيْرِ» به مردم نگو، به من فرمان دادند و من نیز فرمان می‌دهم، پس باید اطاعت شود که این‌گونه خودبزرگ‌بینی دل را فاسد و دین را پژمرده و موجب زوال نعمت‌هاست (نهج البلاغه، نامه ۵۳). ابن میثم در شرح جمله فوق بیان می‌کند که این نوع برخورد با مردم، خرابی دین و سست شدن بنیاد آن را در پی دارد و نوعی ستمکاری شمرده می‌شود و ستمکاری از مهم‌ترین عواملی است که زمینه ایجاد قیام‌های مردمی علیه حکومت را فراهم می‌کند و آیه مبارکه «لَهُ مُعَقَّبَاتٌ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَ مِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ»^۱ - برای او فرشتگانی است که پی در پی او را به فرمان خدا از پیش رو و از پشت سرش پاسداری می‌کنند - بر این مطلب گواهی می‌دهد (حرانی، ۱۳۷۵: ۲۴۰-۲۴۱). رهبر معظم انقلاب با توجه به حدیث مزبور، تصور کارگزاری که به دلیل مسئول‌بودن خود را از پاسخ‌گویی مبری می‌داند، غیر اسلامی می‌داند و برگشت خشم‌آلود مردم به آن کارگزار را نزدیک می‌داند؛ و نتیجه آن را ناخشنودی مردم برای همیشه به سبب خودخواهی و منیت و خودمحوری فرد بیان می‌کند (مقام معظم رهبری، ۱۳۷۹/۹/۱۲).

۴-۲- فروتنی کارگزاران قوه قضائیه

همان‌طور که رفتار با صلابت نسبت به دشمن، بدخواه، توطئه‌گر و دروغ‌گور از عملکردهای خوب مسئولان قضائی در کشور قلمداد می‌کند، نسبت به تعامل با افکار عمومی بر شفقت با مردم تأکید می‌کنند و چنین بیان می‌کنند که «در مقابل آدمِ تهمت‌زن، در مقابل آدمِ فاسد، در مقابل آدمِ متخلف باید با قدرت وارد شد. در مقابل افکار عمومی نمی‌شود این‌جوری ظاهر شد. در مقابل افکار عمومی بایستی با تواضع، با دلسوزی، با محبت وارد شد و با افکار عمومی تفاهم کرد؛ این خیلی چیز مهمی است تا بتوانیم اعتماد افکار عمومی را جلب کنیم. جلب اعتماد افکار عمومی، یکی از آن اساسی‌ترین کارها است برای قوه قضائیه» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۷/۴/۶).

۱. قرآن کریم، سوره رعد، آیه ۱۱.

براین مبنا می‌توان تکبر را از مهم‌ترین رذایل نفسانی انسان و عامل مخرب در زندگی فردی و سازمانی وی محسوب می‌شود. موقعیت کارگزاران و قدرت جایگاهی آنان می‌تواند عامل مهمی در پیدایش تکبر داشته باشد، اگرچه مهم‌ترین عامل تکبر کارگزاران را می‌توان، بی‌توجهی به مقوله مشروعت بخش آنان یعنی مردم و فلسفه وجود شغلی یعنی خدمت به مردم نام برد. تکبر موجب کاهش روابط و همکاری صمیمانه میان افراد می‌گردد و به بهره‌وری، وجهه و اعتبار کارگزاران حکومت آسیب می‌رساند. از عوارض تکبر در اداره حکومت عدم استقبال از اعتماد، مشارکت، دانش و اطلاعات دیگران است، بلکه کارگزار به دلیل موقعیت و امکانات ویژه خود، با رفتارهای آمرانه و تحقیرآمیز، اعضای حکومت را دلسرد و مأیوس می‌کنند. در نتیجه، میان اعضای حکومت در سطوح گوناگون، فاصله ایجاد می‌شود و وظایف مدیریتی مانند برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و رهبری با مشکل مواجه می‌گردد (زارعی و اکبری، ۱۳۹۱: ۸۱).

از قول لقمان در قرآن کریم آمده است: «وَلَا تُصَعِّرْ خَدَّكَ لِلنَّاسِ وَلَا تَمْشِ فِي الْأَرْضِ مَرَحًا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ كُلَّ مُخْتَالٍ فَخُورٍ»^۱ خود را در برابر مردم، زبون و پست ننما و در روی زمین با نخوت و غرور راه مرو؛ زیرا خداوند هیچ متکبر خودپسندی را دوست ندارد. از این آیه برداشت می‌شود که انجام هر عمل متکبرانه‌ای غضب حق متعال را در پی خواهد داشت و می‌تواند برای انسان عوامل جبران‌ناپذیری را به دنبال بیاورد. از آنجاکه کارگزار اسلامی وظیفه خطیری در جهت خدمت‌رسانی به مردم دارد، لذا عواقب خودپسندی آنان ضربات بیشتری را به نظام اسلامی وارد می‌نماید و مستحق غضب شدیدتری از جانب حق متعال خواهد بود.

خدای متعال در قرآن کریم ملاطفت و نرم‌خویی با مردم را رحمتی از جانب خود به پیامبر اکرم (ص) بیان می‌کند و می‌فرماید: «فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ»^۲ در تفسیر اطیب البیان در مورد معنای غلیظ القلب و پیامدهای ناشی از آن آمده است که غلظت قلب عبارت از تند مزاجی است که انسان در ناملازمات بردباری و تحمل ندارد و خشم بر او چیره می‌شود و از صفات بسیار زشت است و بسیاری از اخلاق رذیله از این قوه غضبیه حاصل می‌شود، از جمله تأثیراتی که می‌تواند در جامعه داشته باشد، کردار غیرعاقلانه از انسان سر می‌زند و کینه دوستان را به ارث می‌گذارد و موجی جدایی آنان از یکدیگر می‌شود، به همین دلیل در اخبار وارد شده است که ایمان را فاسد نموده کلید هر شر و مزیل عقل خواهد بود و البته چنین صفتی موجب

۱. لقمان/ ۱۸.

۲. آل عمران/ ۱۵۹.

می‌شود که دیگران از اطراف او پراکنده شوند حتی اگر او پیغمبر باشد (طیب، ۱۳۸۶، ج ۴: ۴۰۸). رهبر معظم انقلاب نیز برخورد ملاطفت‌آمیز را جزو مؤلفه‌های رفتاری قلمداد می‌کند که قوه قضائیه می‌بایست خود را متخلق به آن نماید و کوتاهی نسبت به این مقوله می‌تواند منجر به کاهش سرمایه اجتماعی قوه قضائیه گردد. ایشان در دیدار با مسئولان قوه قضائیه بیان می‌نمایند که «[وظیفه‌ی] قوه قضائیه قانون است و حقوق است و بریدن و حد معین کردن است؛ لکن لایه‌لای این چرخ و پَر مهم پولادین قوه قضائیه، بایستی وسیله‌ی تلطیف هم وجود داشته باشد. یک چیزهایی وجود دارد که این‌ها تلطیف می‌کند؛ هم خود قوه قضائیه را، هم محصول کار قوه قضائیه را؛ در خود قوه قضائیه با رعایت اخلاق [است]. بخصوص [پرهیز از] بداخلاقی با مراجعین؛ حالا با زیردست‌ها هم همین جور است اما بیشتر از زیردست‌ها، مراجعین [هستند]. خوش اخلاقی؛ حتماً موظف کنید خودتان را که با اخلاق [با آن‌ها] برخورد کنید. باز پرس در مقام بازپرسی، دادستان در مقام مجادله‌ی با متهم یا وکیل متهم در دادگاه، [وقتی] استدلال می‌کند، استدلال کند اما این استدلال با اخلاق باشد» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۸/۴/۵).

۴-۳- احترام به کرامت ذاتی انسان

تکریم انسان را یکی از خطوط اصلی در عملکرد و وظایف قوا قلمداد می‌کند و با تأکید بر تفاوت انسان محوری در اسلام و اومانیسم غربی متذکر می‌شوند «که این موجودی که خدا آسمان و زمین و ستاره و شمس و قمر را مسخر او می‌کند، از نظر آفرینش الهی بسیار باید عزیز باشد. همین عزیز بودن هم تصریح شده است: «و لقد کرّمنا بنی آدم». این «کرّمنا بنی آدم» - بنی آدم را تکریم کردیم - تکریمی است که هم شامل مرحله تشریع و هم شامل مرحله تکوین است؛ تکریم تکوینی و تکریم تشریعی با آن چیزهایی که در حکومت اسلامی و در نظام اسلامی برای انسان معین شده؛ یعنی پایه‌ها کاملاً پایه‌های انسانی است» (مقام معظم رهبری، ۱۳۷۹/۹/۱۲).

بنابراین هر انسانی صرف‌نظر از رنگ و نژاد و ملیت، باید کرامت و حقوق انسانی او در نظام اسلامی مورد تضمین قرار گیرد و یکی از مهم‌ترین فلسفه‌های وجود ادیان الهی کرامت‌بخشیدن ذاتی به انسان در جهت تعالی اوست. حق متعال نیز در قرآن اعطای کرامت انسانی را موهبتی از جانب خود قلمداد می‌نماید و می‌فرماید: «وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ»^۱. در فرامین اسلامی هیچ تفاوتی بین انسان‌ها مورد لحاظ قرار نگرفته است و عامل تمایزدهنده انسان‌ها فقط تقوای الهی شمرده شده است و از وظایف کارگزار اسلامی رفتار لطف‌مدار با مردم شمرده شده است.

امیرالمؤمنین (ع) می‌فرمایند: «لَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعًا ضَارِيًا تَغْتَنِمُ أَكْلَهُمْ، فَإِنَّهُمْ صِنْفَانِ: إِمَّا أَخٌ لَكَ فِي الدِّينِ وَإِمَّا نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ» (نهج البلاغه، نامه ۵۳). مبدا هرگز، چونان حیوان شکاری باشی که خوردن آنان را غنیمت دانی، زیرا مردم دودسته‌اند، دسته‌ای برادر دینی تو و دسته دیگر همانند تو در آفرینش هستند. احترام به مردم و رفتار کرامت‌مدار موجب تسخیر دل‌ها می‌شود. امام علی (ع) مالک را به حکومت بر دل‌ها تشویق می‌کند و دستور رحمت و محبت و لطف را در باره رعایا صادر می‌کند (مکارم شیرازی، ۱۳۹۰، ج ۱۰: ۲۶۹)؛ که این دیدگاه از جمله دلایلی است که گذشت و محبت نسبت به مردم را به ارمغان خواهد آورد.

امام خمینی (ره) در مورد کرامت انسان‌ها و ضرورت عدم تبعیض می‌فرماید: هیچ امتیازی بین اشخاص غنی و غیرغنی، اشخاص سفید و سیاه، [و] گروه‌های مختلف، سنی و شیعه، عرب و عجم و ترک و غیر ترک — به‌هیچ‌وجه — امتیازی ندارند... باید این امتیازات از بین برود و همه مردم علی‌السواء هستند باهم و حقوق تمام اقشار به آن‌ها داده می‌شود (موسوی الخمینی، ۱۳۷۸، ج ۶: ۴۶۱-۴۶۲). بی‌شک از ملزومات احترام به کرامت انسانی، ضرورت برنامه‌ریزی و رفتار بر مبنای عدالت است. این امر چنان در اسلام مورد اهمیت است که رسول خدا (ص) به مردی که یکی از بچه‌های خود را بوسید و دیگری را از خود دور کرد، فرمود: «چرا با فرزندان خود به‌طور مساوی رفتار نکردی؟!» (طبرسی، ۱۳۷۰: ۱۱۳)؛ زیرا اگر رفتار زعمای حکومت اسلامی با مردم بر مبنای عدالت و برابری نباشد، بی‌اعتمادی، کینه‌توزی و دشمنی‌های خطرناک، دامن‌گیر جامعه خواهد شد و بحران جامعه اسلامی را خواهد گرفت، پس شالوده احترام به کرامت انسانی، حکمرانی بر اساس عدل بین مردم است.

چنین نگرش کرامت‌گونه در زوایای دستگاه قضاء می‌تواند تأثیر بسزایی برجای گذارد؛ به‌عنوان نمونه نوع تعامل با مجرمان، تدوین لوایح قضائی، مجازات‌های بدل از حبس، تعامل با ارباب‌رجوع و فرایند دادرسی از مهم‌ترین مقولاتی هستند که با اولویت قرارداشتن اصل تکریم، نتایج بارزی را در جهت تخلق به اخلاقی به همراه خواهد داشت.

به‌عنوان نمونه بازنگری در فرایند دادرسی از موضوعاتی است که می‌تواند موجب تحقق عدالت در جامعه گردد؛ «باید دیوان‌سالاری را به‌نحوی سازماندهی و تنظیم کرد که به عدالت کمک کند؛ زیرا عدالت ملاک و اصل است؛ اجرای عدالت و احقاق حق و ابطال باطل» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۳/۴/۷).

۴-۴ - خدمتگزاری به مردم

رهبر معظم انقلاب خدمت به مردم در قوه قضائیه را افتخار قلمداد می‌کنند و بیان می‌کنند که «هر تلاشی که در این قوه یا در جهت همکاری و همراهی و کمک به این قوه صورت گیرد، یک حسنه و یک کار برجسته و نیکِ عندالله است. اگر خدای نکرده این قوه فلج باشد، هر چه دستگاه‌های دیگر خوب کار کنند، نخواهند

توانست خلأهای ناشی از تجاوزها و سوءاستفاده‌ها و قصورها و تقصیرها را پُر کنند؛ یعنی تمامیت نظام جز به تمامیت و کمال قوه قضائیه تحقق پیدا نخواهد کرد» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۱/۴/۵).

ایشان «حرکت جهادی» در امور قضائی و جهت خدمت‌رسانی به مردم را جزو مؤلفه‌های اعتماد ساز قوه قلمداد می‌نمایند که می‌تواند منجر به کسب سرمایه اجتماعی شود. «حرکت جهادی، یعنی جدی، شبانه‌روزی، پُرتلاش، پُرانگیزه؛ یک حرکت این‌جوری بود، بحمدالله آثار خوبی هم داشت و مهم‌ترین اثر این حرکت همین بود که امید مردم به قوه قضائیه را زنده کرد، احیا کرد، مردم را به قوه قضائیه خوش‌بین کرد» (مقام معظم رهبری، ۱۴۰۰/۴/۷).

همچنین ایشان بر گسترش «نهضت خدمت‌رسانی» در قوا تأکید و چنین بیان می‌کنند که «فلسفه‌ی وجود ما خدمت به مردم است. در روایات وارد شده است که والی و حاکم اسلامی - حاکم در همه‌ی سطوح؛ وزیر و استاندار و بالاتر و پایین‌تر و همه، مشمول این جمله‌اند - با مردم باید مثل پدر مهربان نسبت به فرزندان باشد. اگر به شما خبر برسد که فرزندان از بیماری، از سرما، از گرما، از گرسنگی، از تحقیر، از اهانت و از غربت رنج می‌کشند، چه حالی پیدا می‌کنید؟ می‌توانید تحمل کنید؟ در سطح کشور نسبت به هرکس چنین اتفاقی بیفتد تا آنجایی که شما علم و اطلاع دارید، باید همین احساس را داشته باشید؛ نباید آرام و قرار داشته باشیم. نهضت خدمت‌رسانی یعنی این. این خدمت را باید برای مردم محسوس کنیم».

بنابراین کارگزاران اسلامی بر مقوله خدمت‌رسانی به دیگران تأکید می‌کنند و منافع شخصی را فدای منافع دیگران می‌کنند تا افراد از درایت و اختیار و سلامت بیشتری برخوردار شوند و خودشان تبدیل به رهبرانی خدمتگزار شوند. تحقیقات نشان می‌دهد که رهبر خدمتگزار بر ادراک کارکنان از عدالت سازمانی تأثیر دارند و هر یک از ابعاد خدمتگزاری - اعم از خردمندی، ایثارگری، بازنمایی اقناعی، التیام‌بخشی عاطفی، مباحث و پیشکاری - بر عدالت سازمانی تأثیر دارد و گرایش ارزشی به ابعاد خدمتگزاری می‌تواند بیشترین تأثیر را بر عدالت سازمانی داشته باشد (رجبی و ایمانی خو، ۱۳۹۶: ۶۶).

در فرهنگ اسلام، مناصب حکومتی نقشی در تشخیص بخشیدن جهت تفاخر فردی محسوب نمی‌شود بلکه ابزاری در جهت خدمت‌رسانی به مردم و مستضعفین جامعه اسلامی قلمداد می‌شود. به سبب شرط وجود عدالت در مناصب قضائی این امر از اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند. امیرالمؤمنین (ع) خطاب به جابر بن عبدالله انصاری چنین فرموده است: «يَا جَابِرُ، مَنْ كَثُرَتْ نِعَمُ اللَّهِ عَلَيْهِ كَثُرَتْ حَوَائِجُ النَّاسِ إِلَيْهِ» (نهج‌البلاغه، حکمت ۳۷۲).

امام خمینی (ره) نیز خدمت به مردم را وظیفه شرعی می‌دانست و می‌فرمود: اگر به من بگویند خدمتگزار بهتر از این است که بگویند رهبر؛ رهبری مطرح نیست، خدمتگزاری مطرح است. اسلام ما را موظف کرده

است که خدمت بکنیم (موسوی الخمینی، ۱۳۷۸، ج ۱۰: ۴۶۳)؛ و در جای دیگر می‌فرماید: من با مردم ایران برادر هستم و خود را خادم و سرباز آنان می‌دانم (موسوی الخمینی، ۱۳۷۸، ج ۵: ۳۵۴).

۴-۵- استقلال قضات و آراء مستدل قضائی

از مهم‌ترین عناصری که نقش مستقیمی در اعتماد عمومی به قوه قضائیه دارد، بی‌تردید، مستدل و محکم بوده حکم صادره از محاکم دادگستری است؛ اگر افکار عمومی نسبت به موضوعات خاص قضائی احساس نمایند که عواملی بر ذهن قاضی به صورت مستقیم اثرگذار بوده است، احساس ناامیدی نسبت به دادگستری در وجود مردم رخنه می‌نماید و تنها راه مبارزه با چنین نگرش خامی در افکار عمومی، این است که «حکم باید آن‌چنان مستحکم و مستدل باشد که در همه سطوح قابل دفاع باشد» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۱/۴/۵). از راهکارهای مهمی که می‌تواند اتقان آراء را در دستگاه قضاء برجسته کند، توجه ویژه به برگزاری کرسی‌های نقد رأی در دستگاه قضائی با حضور حقوق‌دانان و وکلا و قاضی صادر کننده رأی است. اگرچه در حال حاضر وجود چنین نشست‌هایی در قوه قضائیه مشاهده می‌شود اما این حرکت، در قوه قضائیه به صورت مستمر و وسیع فراگیر نشده است؛ گفتنی است که برگزاری چنین نشست‌هایی مخصوصاً در پرونده‌های مهم قضائی می‌تواند منجر به توسعه استقلال قضات نیز گردد، زیرا قاضی به سبب بررسی رأی در نشست‌های تخصصی، خود را در برابر افکار عمومی حقوق‌دانان نیز حاضر می‌بیند و تلاش می‌کند تا رأی صادره از نهایت اتقان برخوردار باشد.

استقلال قاضی در دیدگاه مقام معظم رهبری از چند جهت می‌تواند نقض گردد چراکه «با تلفن و امر کسی نمی‌شود قضاوت کرد؛ باید با وجدان و علم و حجت شرعی خود قضاوت کند. این دستوردهنده تحمیل‌کننده کیست؟ شکل عادی معمولی ساده قدیمی آن این است که یک نفر بگوید آقا این‌گونه حکم کن؛ طور دیگر هم می‌شود قاضی را زیر فشار قرارداد: با تیتروزیانه، با فشار سیاسی و انواع و اقسام جوسازی. از یک طرف قاضی باید تحت تأثیر این جوسازی‌ها قرار نگیرد» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۰/۴/۷). گفتنی است که با توجه به عناصر فوق که مورد تأکید رهبر معظم انقلاب بوده است، قوه قضائیه نیز تلاش کرده است که با استفاده از اهرم‌های مختلف حقوقی این عناصر را در حوزه تصمیم‌سازی و راهبردی قوه، مورد توجه قرار دهد. به عنوان نمونه می‌توان به سند امنیت قضائی مصوب رئیس قوه قضائیه در سال ۹۹ یا دستورالعمل کرامت و ارزش‌های انسانی در قوه قضائیه مصوب رئیس قوه قضائیه در سال ۹۸ اشاره کرد که در آن تلاش شده است تا راهبرد تحقق دادرسی عادلانه و راهکارهای تضمین آن تبیین گردد.

نتیجه

هیچ کشوری بدون سرمایه اجتماعی از طرف مردمان، نمی‌تواند به کمال و هدف غایی خود دست یابد و

بسیاری از کشورها بدون سرمایه اقتصادی و صرفاً با تکیه بر سرمایه انسانی و اجتماعی خود توانسته‌اند به قله‌های موفقیت دست یابند. باتوجه به منظومه فکری مقام معظم رهبری، سرمایه اجتماعی به زندگی افراد جامعه جهت می‌دهد و احساس خوشبختی فردی را به آن‌ها اعطاء می‌نماید. در نتیجه هر چه بتوان سرمایه اجتماعی منسجم‌تری را برای نظام اسلامی مهیا نمود، پیشرفت بیشتری برای جامعه به ارمغان خواهد رسید و به همان تناسب آسیب‌های اجتماعی کمتری جامعه را در معرض تهدید قرار خواهد داد. اعتماد به قوه قضائیه از مهم‌ترین ارکان سرمایه اجتماعی است که با سلامت قوه قضائیه و اعتماد عمومی به آن، مردم نسبت به سایر قوای حکمرانی نیز احساس تعلق و اطمینان پیدا می‌کنند.

باتوجه به مطالبی که در متن پژوهش اشاره گردید، عنصر حسن اعتماد در هند سه فکری رهبری، نقش بسزایی را در حکمرانی مطلوب ایفا می‌کند، به طوری که تفرقه و بی‌اعتمادی می‌تواند حلقه انسجام حکومت اسلامی را به خطر اندازد. مسئولان قوه قضائیه هرچه قدر بتوانند حسن اعتماد مردم نسبت به ارکان و حقانیت حکومت را توسعه بخشند، به تبع آن سرعت پیشرفت در جهت تحقق حکمرانی مطلوب نیز شایان توجه خواهد گردید و با فقدان و یا ضعف دال اعتماد مردمی در ارتباط با دادگستری، حرکت رشد جامعه مختل خواهد شد و آسیب‌های اجتماعی قدرت بیشتری را برای رشد و گسترش ایجاد خواهند کرد، چراکه با ایجاد بحران در اجتماع، بحران‌های خردتر همچون بیکاری، فحشاء، خشونت، جامعه‌گریزی، عدم اعتماد به نفس و... شایع خواهد شد.

اعتماد می‌تواند به علت گستردگی معنایی، در مرحله گذر از بحران‌های موجود در روند توسعه سیاسی-اجتماعی به نحو مؤثری به نظام اسلامی کمک کند و در ورودی پرونده‌های قضائی، تصمیم‌گیری‌ها، الگوسازی‌ها، عملکردها و خروجی نظام می‌تواند به عنوان یک عامل مؤثر شمرده شود و نبود آن ناآرامی و بحران در جامعه را در پی خواهد داشت.

باتوجه به نتایج فوق، بر قوه قضائیه لازم است که با رعایت مؤلفه‌های اعتمادساز، مردم را با بدنه حکومت پیوند زده تا عنصر بی‌اعتمادی زمینه جدایی مردم از نظام اسلامی را فراهم نکند. مهم‌ترین مؤلفه‌های اعتمادساز که در هند سه فکری اسلام رعایت آن‌ها بر دولت اسلامی فرض است را می‌توان چنین عنوان نمود که بی‌توجهی نسبت به عوامل فوق سیل خروشان آسیب‌ها اجتماعی را در پی خواهد داشت: الف) ضرورت پاسخ‌گویی کارگزاران، ب) فروتنی کارگزاران، ج) احترام به کرامت ذاتی انسان، د) خدمتگزاری به مردم، ه) استقلال قضات و مستدل بودن احکام قضائی.

منابع فارسی

- قرآن کریم
- نهج البلاغه
- صحیفه سجادیه
- باقری زنوز، بهارک، علمی، محمود (۱۳۸۸)، سرمایه اجتماعی، اعتماد اجتماعی؛ نشانه‌های آسیب شناختی روابط اجتماعی در ایران، مطالعات جامعه‌شناسی، شماره ۵.
- تاج‌بخش، کیان (۱۳۸۵)، سرمایه اجتماعی، اعتماد، دموکراسی و توسعه، تهران: نشر شیرازه.
- حرانی، ابن میثم (۱۳۷۵)، شرح نهج البلاغه ابن میثم، ترجمه قربانعلی محمدی مقدم و علی اصغر نوایی یحیی‌زاده، مشهد: بنیاد پژوهش‌های اسلامی.
- حق‌شناس، معصومه (۱۳۸۴)، مفهوم سرمایه اجتماعی و ابعاد آن، مجله حدیث زندگی، شماره ۲۷.
- خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۷۰)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس و مسئولین قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۷۰/۴/۵، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۷۹)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با کارگزاران نظام در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۱۲، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۸۰)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۷، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۸۱)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۵، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۸۲)، بیانات رهبر معظم انقلاب در جلسه پرسش و پاسخ دانشجویان دانشگاه شهید بهشتی در تاریخ ۱۳۸۲/۲/۲۲، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۸۳)، بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار اقشار مختلف مردم در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۲۶، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۸۳)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۳/۴/۷، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۹۰)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۶، باز یابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.

- _____ (۱۳۹۴)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس و اعضای مجلس خبرگان رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۰، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۹۵)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۹، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۹۵)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۳، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۹۷)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجلس خبرگان رهبری در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۱۵، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۹۷)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۶، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۳۹۸)، بیانات مقام معظم رهبری با رئیس و مسئولین قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۵، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۴۰۰)، بیانات مقام معظم رهبری با رئیس و مسئولین قوه قضائیه، در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۷، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۴۰۰)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۶، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- _____ (۱۴۰۰)، بیانات مقام معظم رهبری، در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۹، بازیابی از پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای به نشانی اینترنتی: <https://farsi.khamenei.ir>.
- رجبی فرجاد، حاجیه، ایمانی خو، شبنم (۱۳۹۶)، تأثیر رهبری خدمتگذار بر ادراک کارکنان از عدالت سازمانی، فصلنامه مدیریت منابع انسانی در صنعت نفت، سال نهم، شماره ۳۳.
- زارعی متین، حسن، اکبری، ظاهر (۱۳۹۱)، تکبر و بررسی آثار آن در وظایف اساسی مدیریت، مجله اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، پیاپی ۴.
- شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰)، سرمایه اجتماعی: مفاهیم اصلی و چارچوب نظری، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال اول، شماره دوم.

- طبرسی، رضی‌الدین حسن بن فضل (۱۳۷۰)، مکارم الاخلاق، قم: نشر شریف رضی.
- طبیب، سیدعبدالحسین (۱۳۸۶)، اطیب البیان فی تفسیر القرآن، جلد چهارم، قم: انتشارات مؤسسه سبّطین.
- عارف کشفی، حسام‌الدین (۱۳۷۶)، چگونه افراد بی اعتقاد را به مشارکت در کار گروهی جلب کنیم، مجله تدبیر، شماره ۷۸.
- کلمن، جیمز (۱۳۸۶)، بنیادهای نظریه اجتماعی، ترجمه منوچهر صبوری کاشانی، تهران: نشر نی.
- گل‌صنملو زین‌العابدین، موحدی محب عبدالله (۱۳۹۰)، حکومت و حقوق متقابل مردم و زمامداران در نهج‌البلاغه، مجله مطالعات تفسیری، دوره دوم، شماره هفتم.
- گیدنز آنتونی (۱۳۸۸)، چشم اندازهای جهانی، ترجمه محمدرضا جلالی پور، تهران: ناشر طرح نو.
- متوسلی، محمود، بی‌نیاز، علی (۱۳۸۱)، رویکردی به ارزیابی سرمایه اجتماعی در اقتصاد ایران، مجله برنامه و بودجه، شماره ۷۵.
- مجدی، علی اکبر (۱۳۸۳)، پاسخ‌گویی و نقش آن در تقویت اجتماعی، مجله پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، شماره ۴۹ و ۵۰.
- معین، محمد، (۱۳۷۱)، فرهنگ فارسی معین، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۹۰)، پیام امام امیرالمومنین (علیه‌السلام)، جلد ۱۰، انتشارات دارالکتب الاسلامیه: تهران.
- موسوی‌الخمنی، روح‌الله، (۱۳۷۸)، صحیفه امام، انتشارات مؤسسه حفظ و نشر آثار امام خمینی (ره).
- نصحیان، محمدمهدی (۱۳۸۷)، نقش اعتماد متقابل حکومت و مردم در روند توسعه سیاسی، مجله راهبرد یاس، شماره ۱۴.

انگلیسی

- Bourdieu, P. (1983). **Ökonomisches Kapital, Kulturelles Kapital, Soziales Kapital**. In Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderheft 2). R. Kreckel (eds). Goettingen, Otto Schartz & Co.
- Bourdieu, P. (1986). **The Forms of Capital**. In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. J. Richardson (eds). New York, Greenwood Press.
- Bullen. P. Onyx, J (1998), **Measuring social capital in five communities in nsw**, Sydney: university of Technology and managment alternatives.
- Coleman, J. (1988), Social capital in the creation of human capital, **American JOURNAL OF Sociology**, Vol. 94, supplement.
- Cox, E (1997), Building social capital, **Health Promotion Matter**, Vol. 4.
- Feldman, T.R, and Assaf, S (1999), Social Capital: conceptual frameworks and empirical evidence, The World Bank, **Social CAPITAL initiative, working paper**, No.5.
- Foley, M. W. and B. Edwards (1997). "Escape from politics? Social theory and the social capital debate." **American Behavioral Scientist** 40(5).

-
- Fukuyama, F (2001), Social capital, civil society and development, Series: **Third World Quarterly** 2001-feb vol. 22 iss. 1.
 - Hind R. a. Grobel j (1991), **cooperation and prosocial behavior**, Cambridge, UK: Cambrige Univercity Press.
 - Kawachi, I. Kennedy, B. P. and Lochner, K. and Prothwo-Stith, D. (1997), Social Capital, income inequality and mortality, **American Journal of public health**, Vol, 8- 35.
 - Keefer, P. Knack, S. (2008). **Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics**. In: Ménard, C, Shirley, M.M. (Eds) Handbook of New Institutional Economics. Springer, Berlin, Heidelberg
 - Ledeman, d., Loyza, N, Menendez, A. M (1999), **Violent crime: Does socisl capital matter?** Presented at the 1999 Annual Meeting of the Latin America, Econometric Society, Cancun, Mexico.
 - Lichter, D. T, G. T. cornwell, D. J. Eggebeen (1994), Harvesting Human Capital: Family Structure and Education Among Rural Yout, **Rural Sociology**, 58.
 - OECD, (2001), **The well-being of nation: The role of human and social capital**, OECD.
 - Portes, A. (1998). "Social Capital: Its origins and applications in modern sociology." **Annual Review of Sociology** 24.
 - *Robert D. Putnam (2001). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster.
 - Wall, Ellen, Gabriele Ferrazzi, and Frans Schryer (1998), Getting the Goods, on **Social Capital**, **Rural Sociology**, 63(2).

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22106/pr.2024.716925

مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳، صفحات ۱۸۱ تا ۲۰۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱



نقش تفسیر قضائی در تحقق امنیت قضائی؛ واکاوی اندیشه‌های رهبری

هادی جعفری،* قدرت الله رحمانی**

چکیده

قانون اساسی در اصل ۷۳، دادرسان را در مقام تمیز حق، مجاز به تفسیر قوانین نموده است و اقتضاء و طبع کار قضائی نیز تفسیر قوانین به نفع تحقق عدالت است و در عمل نیز نمی‌توان قضات را ممنوع از تفسیر دانست. اما همان‌طور که تفسیر نیکو از قوانین، سبب تبدیل قوانین خشک به ابزاری برای احقاق حق ستم‌دیدگان خواهد شد، امکان تبدیل تفسیر قضائی به دستاویزی برای قضات به‌منظور اعمال سلیقه‌ای قانون و دخالت اغراض شخصی در نحوه انطباق حکم قانون بر موضوع پرونده نیز دور از ذهن نیست. همین امر، سبب در معرض خطر قرارگرفتن امنیت قضائی مردم (نوعی از امنیت که در مواجهه مردم با دستگاه قضائی باید حاصل شود) خواهد شد و به حدی جدی است که نهادهای قانونگذاری را بر آن داشته است تا قوانین را در حد امکان تفسیرناپذیر وضع کنند؛ اما همان‌طور که یاد شد، در هر صورت نمی‌تواند مانع تفسیر قضات شود. رهبری در مقاطع مختلف به لزوم رعایت مُر قانون توسط قضات پرداخته و حتی توصیه به عدم استفاده از علم قاضی و اکتفا به بینه و ایمان و طرق شرعیه نموده‌اند اما تدقیق در عبارات ایشان در سال‌های مختلف و نیز اسناد بالادستی ابلاغی از سوی ایشان، حکایت از منطق مستحکم ایشان در لزوم استفاده از ظرفیت تفسیری قوانین در جایی است که به احقاق حق ضعفا منتهی می‌شود. در مقاله حاضر، بعد از تبیین مفاهیم مرتبط و بیان دیدگاه اندیشمندانی نظیر «هارت» و «دورکین»، وضعیت فعلی قوانین و روال جاری محاکم در تفسیر قضات

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. نویسنده مسئول.

jafari.hadi@yahoo.com

** دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

gh.rahmani@atu.ac.ir

از قوانین مورد نقد و بررسی قرار گرفته و با مرور بیانات و اسناد ابلاغی حضرت آیت الله خامنه‌ای، به واکاوی دیدگاه ایشان در خصوص امکان تفسیر قضات از قوانین پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: تفسیر قضائی، امنیت قضائی، اندیشه قضائی حضرت آیت الله خامنه‌ای، قانون اساسی، سیاست‌های کلی قضائی، سیاست‌های کلی قضائی سال ۱۳۸۲.

مقدمه

رونالد دورکین، از استادان معاصر و صاحب کرسی فلسفه حقوق در دانشگاه آکسفورد، در بیان نقش قضات در تفسیر قوانین می‌گوید که قانون صرفاً در پارلمان وضع نمی‌شود، بلکه در مجلس خشاب‌گذاری انجام می‌شود و در نهایت در محکمه شلیک می‌شود. (بیکس، ۱۳۹۶: ۴۱) اگر این عبارت را به این معنا بدانیم که کار قوه قانونگذاری، صرفاً پرکردن دست قوه قضائیه و مشروعیت‌بخشی به تصمیمات قاضی است و این قاضی است که در نهایت تصمیم می‌گیرد حق را به کدام طرف مایل کند و درواقع به‌سوی کدام یک از طرفین شلیک کند، شاید فراتر از دیدگاه حقوق‌دانانی نظیر هربرت هارت باشد که معتقد است چون قانون نمی‌تواند همه مصادیق را پیش‌بینی و برای آن وضع قاعده کند، درواقع حاکم در موارد سکوت قانون، به قاضی اختیار قانونگذاری محدود داده است. هرچند دورکین به صراحت به مخالفت با این دیدگاه هارت پرداخته و در نقد آن و لزوم تقید قاضی به قانون و در مواردی به اصول حقوقی سخن گفته است، لکن ماحصل اندیشه هر دو را می‌توان قائل شدن به اختیارات فرا قانونی برای قضات دانست.

اینکه آیا قانونگذاران به عمد با مبهم و مسکوت‌گذاشتن برخی نکات، قاضی را به سمت ارائه تفسیر به مقتضای حال افراد و یا وضعیت جامعه سوق می‌دهند یا ذات قانونگذاری به‌گونه‌ای است که امکان پیش‌بینی و قید همه جزئیات در متن قانون وجود ندارد و به همین جهت، قوانین قابل تفسیر هستند، شاید اهمیت چندانی نداشته باشد. هرچند آن‌گونه که در اصول قانونگذاری بیان می‌شود، قانون مطلوب، قانونی است که کمترین ابهام و اجمال را داشته باشد و مآلاً تفسیرناپذیر باشد اما رسیدن به نقطه مطلوب در قانون‌نویسی، به سبب محدودیت‌هایی که دارد، امری نیست که به سادگی قابل تحقق باشد.

در اینکه قاضی در مواجهه با قانون و در تطبیق مفاد حکم بر موضوع مورد قضاوت، نمی‌تواند بدون جهت‌گیری و سوق دادن قانون به سمت نقطه مطلوب خود حرکت کند، شکی وجود ندارد، لکن محدوده این بسط‌ید قاضی و اینکه آیا قاضی در برداشت از قانون، باید وفادار به متن و یا مقصود و مراد مقنن باشد یا می‌تواند (و یا باید) مواردی غیر از برداشت لفظی از قانون را مدنظر قرار دهد، اتفاق‌نظری بین حقوق‌دانان وجود ندارد و هر یک به فراخور مَشْرَب فکری که از آن تبعیت می‌کنند یا پایه‌گذار آن هستند، پیشنهادها و الزاماتی را برای قاضی در نحوه تفسیر قانون در مقام قضاوت بیان کرده‌اند.

اگر تفسیر قضائی، همسو با جهت‌گیری کلی قانون و منطق با انتظار منطقی عمومی باشد، مشکل چندانی پیش نخواهد آمد. مشکل از جایی شروع می‌شود که قانون به‌نحوی تفسیرپذیر و قابل تأویل باشد که تفسیر قاضی در مقام احقاق حق، هیچ سنخیتی با بیان ظاهری مقنن نداشته باشد و یا قانون به

حدی دچار ابهام و اجمال و تعارض و تناقض یا فقدان حکم برای موضوع خاص بوده باشد که به قول هارت، قاضی اقدام به قانونگذاری در محکمه نماید. مهم‌ترین آفت این وضعیت، تحت‌تأثیر قرارگرفتن امنیت قضائی شهروندان است. امنیت قضائی، وضعیتی است که شهروندان در پرتو آن، در مقابل ضعف‌ها و نارسایی‌های ناشی از مجموعه نظام دادرسی قضائی حمایت شوند.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز همان‌گونه که اشاره شد، قانون اساسی به تفسیر قضائی به‌عنوان یکی از روش‌های معتبر در تفسیر قوانین، اشاره نموده و آن را مجاز شمرده است. مرور منظومه فکری رهبری نیز حاکی از آن است که هرچند ایشان اعتقاد به عمل به مَر قانون به‌عنوان متن قابل اجرا دارند اما با اشراف به تفسیرپذیری قوانین، اصولی را برای تفسیر قضات از قوانین در مقام احقاق حق ترسیم نموده‌اند که عمدتاً ریشه در اصول اسلامی و عقیدتی دارد و عمل به آن‌ها می‌تواند به تقریب تفاسیر قضات از قوانین و متعاقباً تقریب آراء و احکام قضائی که در سیاست‌های کلی قضائی ابلاغی در سال ۱۳۸۸ نیز مورد تأکید ایشان قرار گرفته است، کمک شایانی نماید.

با انگیزه تدقیق در تدابیر قضائی حضرت آیت الله خامنه‌ای و تبیین اندیشه ایشان در خصوص نحوه تفسیر قضات از قوانین در جهت نیل به امنیت قضائی، مقاله حاضر در صدد پاسخ‌گویی به این پرسش که قضات تا چه میزان در ارائه تفسیر مبتنی بر نظرات و برداشت‌های شخصی خود از قانون آزادی عمل دارند، در چهار بخش اصلی با روش توصیفی و تحلیلی سامان یافته است.

در بخش اول به چیستی تفسیر قضائی و جایگاه آن در میان انواع تفسیر قانون پرداخته خواهد شد. در بخش دوم با واکاوی مفهوم امنیت قضائی و تمایز آن از سایر مفاهیم مشابه، با ذکر نمونه‌های عملی از پرونده‌های حقوقی و کیفری، به نحوه تحت‌تأثیر قرارگرفتن امنیت قضائی با تفسیر نامطلوب قضائی اشاره خواهد شد. در بخش سوم، ضمن بررسی دیدگاه فلاسفه و اندیشمندان حقوق، به بررسی و تبیین انواع نحله‌های فکری در مواجهه با تفسیر قضائی پرداخته و سعی خواهد شد این موافقت و مخالفت‌ها تبارشناسی شود. در آخر (بخش چهارم) نیز با مرور بیانات و اسناد ابلاغی از سوی رهبری، سعی در کشف دیدگاه‌های ایشان و امکان سنجی اجرای آن در محاکم به‌منظور تحقق امنیت قضائی شهروندان خواهد شد.

۱- مفهوم تفسیر قضائی

تفسیر کلمه‌ای عربی از ریشه «فسر» و به معنای بیان نمودن و نمایاندن چیز پوشیده است و در اصطلاح به کشف معنایی گفته می‌شود که از لفظ مشکلی اراده شده است. (ابن منظور، ۱۴۱۴ ق: ۵۵). بنابراین مفهوم تفسیر را می‌توان کشف معنا و مراد از يك گفتار، نوشتار یا رفتار دانست که معنای آن با

نگاه به ظاهر لفظ روشن نیست و در هاله‌ای از ابهام قرار داد.

قانون از جمله عناصر محوری برای اداره اجتماع و روابط بین انسان‌هاست و برای اجرا نیازمند فهم است؛ بنابراین تا فهمی دقیق از قانون وجود نداشته باشد، اجرای آن نیز بالطبع میسر نخواهد بود. تفسیر قانون هرچند به طور عام هر نوع برداشت از قانون را که مجریان در مقام اجرای قانون و دادرسان در مقام صدور حکم دارند، شامل می‌شود؛ اما به طور خاص به برداشتی اطلاق می‌شود که مفسر در موارد اجمال، ابهام، سکوت قانونی یا تعارض قوانین ارائه می‌کند. انواع تفسیر، گاه به اعتبار مقام مفسر بیان شده است و گاه به اعتبار مکاتب تفسیری. تفسیر به اعتبار مقام مفسر به سه دسته قانونی، قضائی و علمی تقسیم می‌شود. تفسیر قانونی، تفسیر است که مقام صلاحیت‌دار، نه در طی رسیدگی و محاکمه، بلکه به استناد اختیاری که قوه مقننه (یا قوه مؤسس) به او داده از قانون ارائه نماید (لنگرودی، ۱۳۷۴/۳: ۱۳۱). تفسیر قضائی، تفسیری است که از سوی قاضی در مقام دادرسی و فصل خصومت در دادگاه صادر می‌شود و نه برای خود او و نه دیگران در موارد مشابه لازم‌الاتباع نیست. تفسیر علمی (دکترین) که مراد از آن، تفسیری است که اساتید دانشگاه، صاحب‌نظران و نویسندگان حقوقی از مواد قانون ارائه می‌کنند. این گونه تفسیرها فقط کاربرد و ثمره علمی دارد و فایده عملی و اعتبار قانونی ندارد. البته بدیهی است که قضات محاکم و مراجع رسمی، متأثر از تفسیرهای علمی هستند و در تصمیم‌گیری نهایی از دیدگاه‌های دانشمندان علم حقوق نیز بهره می‌گیرند (قیاسی، ۱۳۳۹: ۳۳).

۱-۱- جایگاه تفسیر قضائی در میان انواع تفسیر

هرچند برخی از اندیشمندان این کار را مصداق دخالت قوه قضائیه در قوه مقننه دانسته‌اند و معتقدند نباید صورت پذیرد. اما در عمل گریزی از تفسیر قضائی وجود ندارد، چرا که قوه مقننه با وجود اشتغالاتی که دارد، توان پاسخ‌گویی به سؤالات قضات را ندارد، علاوه‌براین تفسیر معقول از قانون باید توسط متخصصان صورت پذیرد، در حالی که عملاً در قوه مقننه الزاماً تمامی نمایندگان حقوق‌دان نیستند؛ لیکن پذیرش تفسیر قضائی امکان بهره‌بردن از نظرات متخصص‌ترین و حرفه‌ای‌ترین افراد در امر قضا را فراهم خواهد کرد (قیاسی، ۱۳۳۹: ۳۳-۳۲). در ذیل تفسیر رسمی از قانون که وظیفه مرجع وضع قانون (به استثنای قانون اساسی که مرجع رسمی تفسیر آن، نهادهای صیانت از قانون اساسی هستند) است، تفسیر قضائی در رتبه بعد از حیث اعتبار در نظم حقوقی هنجاری قرار می‌گیرد. در اهمیت و جایگاه تفسیر قضائی، به عنوان مثال می‌توان به تفسیر هیئت عمومی دیوان عالی کشور در ایران از قانون (به منظور ایجاد وحدت رویه قضائی) اشاره کرد که در حکم قانون است. براین اساس در فقدان تفسیر رسمی از قانون، این قاضی است که در مرحله رسیدگی به دعاوی و صدور حکم، حدود و ثغور

قاعده حقوقی را عملاً و به نحو مؤثر مشخص می‌کند. بنابراین در این موارد، قاضی را می‌توان، حتی در نظام‌های حقوقی نوشته، به نوعی خالق قاعده حقوقی (به‌ویژه در مواردی که قاضی از مکتب تفسیر واقع‌گرا - در مقابل مکتب تفسیر لفظی و ادبی - تبعیت می‌نماید) تلقی نمود. (یاوری و مهرآرام، ۱۳۹۷: ۲۶۴)

۲- مفهوم امنیت قضائی

یک نظام قضائی مؤثر و کارآمد، باید علاوه بر فراهم ساختن اسباب و عوامل برقراری انواع امنیت، به فراهم ساختن شرایط تحقق امنیت قضائی نیز توجه نماید. امنیت قضائی ناظر به کمبودها، نارسایی‌ها و مشکلاتی است که تمامیت و مؤثر بودن نظام قضائی را خدشه دار می‌سازد. مثلاً اشتباهات قضات، یعنی اشتباهاتی که ممکن است قضات در فرایندهای رسیدگی مرتکب شوند، و اشتباهات نظام قضائی، یعنی اشتباهاتی که ممکن است نظام قضائی به فرایندهای رسیدگی تحمیل کند، پیچیدگی قوانین، تکرر و فراوانی آن‌ها و تعارض بین آن‌ها و نظایر این‌گونه معایب و نارسایی‌ها، از اموری هستند که شهروندان باید در قبال آن‌ها از «امنیت قضائی» بهره‌مند شوند.

«امنیت قضائی» که به‌عنوان یک اصل حقوقی مورد شناسایی قرار گرفته است، به‌معنای آن است که شهروندان باید در قبال آثار منفی ناشی از اجرای قواعد و مقررات حقوقی مورد حمایت قرار گیرند. پیچیدگی و فراوانی گیج‌کننده قوانین و مقررات از جمله آن‌هاست.

اما هرچند پیچیدگی قوانین و مقررات به‌عنوان آفتی بر امنیت قضائی در سال‌های اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته است، امنیت قضائی مصادیق فراوان‌تری دارد که دست بر قضا برای نظام حقوقی - قضائی ما اهمیت بیشتری دارند: مسئله اشتباهات قضات یا اشتباهات نظام قضائی، مسئله تغییرات پی‌درپی قوانین یا عدم شفافیت یا غیر قابل‌پیش‌بینی بودن آن‌ها و مسئله عدم ثبات نهادهای قضائی. (شریعت‌باقری، ۱۳۹۰: ۶۷)

۱- ۲- تفاوت انواع امنیت با امنیت قضائی

امنیت قضائی، مربوط به تهدیدات و خطراتی است که از بیرون به سیستم آسیب می‌رسانند. مثلاً استقلال قضات یا استقلال قوه قضائیه، مسائل مربوط به «امنیت قضائی» هستند. مبنای این تمایز از آنجاست که برای مؤثر و کارآمد بودن یک سامانه، تنها راحت بودن آن از شر مزاحمت‌های خارجی کافی نیست. بلکه یکپارچگی و تمامیت سامانه و همگونی و همخوانی اعضا و ارکان آن و انسجام و نظم و معنادار بودن روابط بین اجزای سامانه نیز قطعاً لازم و ضروری است. اگر سامانه قضائی، کاملاً و مطلقاً از مزاحمت و خطرات خارجی در امان و مأمون باشد، اما اموری از قبیل ضعف

دانش و بیش قضات، نقایص کارشناسی قوانین و مقررات یا ناهمگنی و تعارض بین آنها، نتواند عدالت را - به شهادت متن جامعه - برقرار نماید و در یک کلام، «امنیت قضائی» برپا نباشد، کارآمدی سامانه قضائی اگر یکسره و به کلی مفقود نباشد، بی تردید مخدوش و معیوب است. (شریعت باقری، ۱۳۹۰: ۶۸)

۲-۲- نمونه‌هایی از تعرض به امنیت قضائی تحت تأثیر تفسیر قضائی

آن گونه که در تبیین مفهوم امنیت قضائی اشاره شد، مؤلفه‌های متعددی در نیل به این مفهوم اثرگذار است که قابل پیش‌بینی بودن قوانین و مهم‌تر از آن قابلیت پیش‌بینی تصمیمات مقامات قضائی که براساس قوانین قابل پیش‌بینی اتخاذ می‌شوند را می‌توان مهم‌ترین شاخص در این مقوله دانست.

دختر جوان بیست‌ساله‌ای را تصور کنید که از نام کوچکی که در بدو تولد، توسط والدین خود بدان نام معرفی شده و اسناد سجلی وی نیز براساس همان نام صادر شده است، رضایت ندارد و تقاضای تغییر نام کوچک خود را طی تقدیم دادخواست حقوقی از دادگاه تقاضا می‌نماید. قاضی رسیدگی‌کننده به این پرونده، بسته به شرایط خانوادگی، تربیتی، عقیدتی، اجتماعی و حتی سیاسی شکل‌دهنده شخصیت خود، در رد یا تأیید درخواست خواهان مبسوط‌الید است و هر تصمیمی که دراین خصوص بگیرد، به‌رغم اینکه تأثیر مستقیمی در جوانب مختلف زندگی خواهان دارد، احتمالاً با تأیید در دادگاه تجدیدنظر (در صورت اعتراض) مواجه خواهد شد؛ چرا که امکان استدلال در هر دو جهت تأیید یا رد تقاضای تغییر نام براساس قوانین موضوعه وجود دارد و هیچ چیز بیش‌ازاین نمی‌تواند امنیت قضائی و حتی امنیت روانی شهروندان را خدشه‌دار کند.

در بند نهم از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی از سوی رهبری در سال ۱۳۹۸، شفافیت و عدم ابهام، به‌عنوان یکی از اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی مورد تأکید قرار گرفته است که قطعاً ناظر به رفع مشکلات این‌چنینی است. اختلاف در برداشت از ماده ۲۶۵ قانون مدنی و تفسیر آن بین قضات نیز از اختلافات رایج قضات در تفسیر قوانین است. به‌رغم طرح متعدد موضوع در نشست‌های قضائی قضات دادگستری استان‌های مختلف و صدور نظریات مشورتی متعدد از اداره کل حقوقی قوه قضائیه، همچنان اختلاف در برداشت از این ماده، در محاکم مشهود است و به‌عبارت دیگر، هر کسی که مدعی است وجهی بلاجهت به دیگری پرداخته است، نمی‌تواند پیش‌بینی کند که قاضی رسیدگی‌کننده به پرونده وی، چه دیدگاهی در خصوص این ماده دارد؛ آن را به‌عنوان اماره مدیونیت قلمداد کرده و بار اثبات را برعهده خواهان خواهد گذاشت یا قائل به برداشت اصل عدم تبرع از این ماده است و به‌عبارت دیگر، خواننده باید در تدارک اثبات مدیونیت خواهان و پرداخت وجه از سوی

خواهان در قالب تأدیه دین باشد. این اختلاف برداشت و تفسیرهای گوناگون از متن ماده ۲۶۵ قانون مدنی، مختص قضات نیست و بین حقوق دانان معروف نیز این اختلاف وجود دارد که می‌توان به اختلاف دیدگاه دکتر کاتوزیان و دکتر شهیدی در این خصوص اشاره کرد.

اختلاف در تفسیر قوانین، محدود به برداشت مختلف در موارد فوق نیست و موارد متعددی از برداشت‌های مختلف از متن واحد قانونی بین قضات وجود دارد که به شدت بر جان و مال و ناموس و حیثیت افراد تاثیرگذار است. گفتنی است که بخش قابل توجهی از قضات نیز از تفسیر پذیری بی‌حد و حصر برخی از متون قانونی کلافه هستند.

۳- دیدگاه فلاسفه حقوق در رابطه با تفسیر قضائی

فلاسفه حقوق، از دیرباز تاکنون، عقاید متفاوتی در خصوص تفسیر قضائی داشته‌اند و از مخالفت‌های شدید نسبت به مبسوط‌الید نمودن قضات در تفسیر قوانین تا موافقت‌هایی با تعابیر امکان قانونگذاری قضات در محاکم، طیف گسترده‌ای از حقوق دانان و اساتید فلسفه حقوق را شامل می‌شود که در این خصوص به ابراز عقیده پرداخته‌اند که رویکرد اصلی مخالفان و موافقان تفسیر قضائی به شرح آتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱- دیدگاه موافقان مجاز بودن تفسیر قضائی

قانون نظم ناقص است و نمی‌توان همه راه‌حل‌ها را در آن یافت، به عبارت دیگر، نظم ایستا در مقابل جامعه پویا است. (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۶۸-۱۶۹) چرا که قانون یک اثر بشری و تابع اوضاع و احوال است و حکمت انسانی نمی‌تواند وضعیت‌هایی را پیش‌بینی کند که نتوانسته است بدان‌ها بیندیشد. (پرلمان، ۱۳۷۳: ۵۰) حل و فصل دعاوی در محاکم براساس قانون صورت می‌گیرد، قلمرو قانون باید مشخص باشد تا قاضی بتواند قانون قابل اجرا را به درستی شناسایی و اعمال نماید. زمانی که قانون متعین باشد بدون نیاز به تفسیر اجرا می‌شود؛ ولی زمانی که قانون نامتعین و حکم آن روشن نباشد، تشخیص قانون قابل اعمال دشوار خواهد شد. در این صورت لازمه فهم قانون، تفسیر آن می‌باشد. بنابراین اگر معیار معینی برای تفسیر قوانین وجود نداشته باشد، باعث می‌شود که تفسیر قضات در خصوص قانون، متفاوت و در موضوعات مشابه منجر به صدور آرای متفاوت در محاکم شود.

پس تا زمانی که با قوانینی مواجه هستیم که امکان تفسیر و برداشت‌های مختلف را به قضات می‌دهد، ناگزیر باید به جواز تفسیر قضات در مقام رسیدگی به دعاوی قائل باشیم. اما قائلین به جواز تفسیر قضائی نیز موضع‌گیری‌های واحدی ندارند و به فراخور مشرب فکری خود، اختیارات مطلق یا محدود و مقیدی را برای قضات متصور هستند. هربرت هارت و رונالد دورکین، از شاخص‌ترین

فلاسفه حقوق هستند که در این خصوص به بیان دیدگاه پرداخته‌اند که ذیلاً به بررسی اجمالی دیدگاه هریک از آن‌ها می‌پردازیم.

۳-۱-۱- هارت

هربرت هارت، یکی از مهم‌ترین فلاسفه حقوق قرن بیستم است و کتاب مفهوم قانون او، الهام‌بخش دوره معاصر در روند دیدگاه‌های حقوقی قلمداد شده است. (نیک‌بین، ۱۳۹۹: ۲۵) هارت ضمن پذیرش قصور قانون، در مقام تبیین قصور، اصطلاح بافت باز الفاظ قانون را به کار برده و از منطقه گرگ و میش در قانون سخن می‌گوید که حوزه گزینش و خلاقیت قاضی است که در آن قضات اعمال نظرهای خلاقانه به خرج می‌دهند و به نحوی عمل قانونگذارانه انجام می‌دهند. (هارت، ۱۳۹۳: ۲۱۳) او عقیده دارد که حتی اگر قوانین بتوانند به همه پرسش‌های احتمالی در مورد معنای خود به صورت پیشینی پاسخ دهند، باز اغلب رودرروی دیگر اهدافی قرار می‌گیرد که قانون باید تأمین کند. به نظر هارت حاشیه‌ای از ابهام را باید برای بسیاری از قواعد حقوقی پذیرفت و بلکه از آن استقبال کرد تا بتوان در موارد رودرروی با مصادیق پیش‌بینی نشده، تصمیمی عالمانه گرفت و مسائل موجود در این تصمیم را شناسایی و حل و فصل عقلانی کرد. او معتقد است عدم تعیین قواعد لزوماً باعث می‌شود که در دادگاه‌ها در برخی موارد قضاوت شخصی صورت بگیرد و چنین قضاوتی پسندیده است. اگر چنین اختیار شخصی وجود نداشته باشد نظام حقوقی بسیار سخت‌گیر خواهد شد.

هارت می‌نویسد سنتی قدیمی در اروپا در باب تفکیک قوا وجود دارد که در تفکیک میان قانونگذار و قاضی اغراق می‌کند و اصرار می‌ورزد که قاضی صرفاً سخنگوی قانون است، نه واضع یا شکل‌دهنده آن. اما بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند که پرونده‌هایی وجود دارد که قانون حکم واضح و کاملی راجع به آن ندارد و اگر از دید قانون بنگریم، در بسیاری از پرونده‌ها تصمیم مشخصی نمی‌توان گرفت. بنابراین قضات ناگزیر دارای وظیفه قانونگذارانه ولو درون‌سازمانی‌اند و گاهی هم قانون می‌گذرانند و هم آن را اعمال می‌کنند. به نظر هارت توجه به اهداف و فلسفه وضع قاعده می‌تواند به گزینش و اعمال اختیار صحیح منتهی شود. از نظر او معیارهای ربط و نزدیکی شباهت‌ها در خصوص قواعد حقوقی، به اهداف و مقاصد متعلق به قاعده مورد نظر و عوامل بسیار پیچیده‌ای که در کل نظام حقوقی پراکنده‌اند بستگی دارد. (نیک‌بین، ۱۳۹۹: ۵۵)

لازم به توجه است که از نظر هارت اختیارات قانونگذارانه قضات به میزان اختیارات قوه قانونگذار نیست؛ زیرا از یک سو اختیارات قاضی مقید به قیودی است که قوه مقنن آزاد از آن قیود است. از سوی دیگر اختیارات قاضی صرفاً برای حل و فصل پرونده‌های فوری به کار می‌رود و نمی‌توان آن را برای ایجاد

اصلاحات وسیع یا وضع قوانین عام به کار بست.

بر اساس نظر هارت، قضات در منطقه گرگ و میش بر اساس درک خود از شرایط موجود و اهداف قاعده و براساس سیاست‌ها و مصالح، و به نوعی براساس استحسانات شخصی و مصلحت‌سنجی رأی می‌دهند. از این رو صرفاً یک نظر درست وجود ندارد؛ بلکه هر قاضی براساس درکش از این امور، ممکن است به یک نظر برسد. بنابراین طبق این نظر چون یک رأی صحیح وجود ندارد نمی‌توان با قاضی احتجاج و درک او از شرایط و مصالح را تخطئه کرد و پاسخ او را غلط پنداشت، زیرا مصالح و سیاست‌ها ضابطه مشخصی ندارد و وابسته به درک قاضی است و لذا چند پاسخ متفاوت می‌تواند درست باشد. نوعی مصلحت‌سنجی و استحسان شخصی قاضی است و حتی نیاز به استدلال مشخصی ندارد، چون ملاکی وجود ندارد که براساس آن بتواند بگوید رأیش صحیح است. (نیک‌بین، ۱۳۹۹: ۸۳)

البته انتقاداتی نیز به رویکرد هارت وارد است؛ هارت قصور قانون را صرفاً به جهت بافت باز الفاظ و عدم امکان تعیین پیشینی مصادیق قانون اعلام نموده است. او الفاظ عام را دارای هسته قطعیت و حاشیه ابهام اعلام نمود که برخی مصادیق آن روشن و برخی در گرگ و میش قرار می‌گیرند و قانونگذار به جهت جهل نسبی به موقعیت‌های پیش‌رو نمی‌تواند به نحو پیشینی تمام مصادیقی که در آینده ممکن است پیش‌آید را تعیین نماید. حال آنکه این اشکال در ذات قانون تنها بخشی از مشکلات قانون است و می‌توان مصادیق دیگری را نیز برای قصور در قانون طرح کرد که در نظام حقوقی مبتنی بر قوانین مدون با آن روبه‌روست و قضات را با مشکل مواجه می‌کند. نکته دیگر آنکه راهکار هارت مبنی بر اعطای اختیار قانونگذاری به قضات دچار مشکلاتی است که از سوی فلاسفه حقوق نظیر دورکین نیز اشکالاتی به آن وارد گردیده است؛ از جمله فاقد ضابطه‌بودن اعمال صلاحیت اختیاری و قائل‌نشدن به شرایط ویژه‌ای برای قاضی.

۳-۱-۲- دورکین

برخی رونالد دورکین را تأثیرگذارترین نظریه‌پرداز حقوقی انگلیسی زبان در عصر حاضر دانسته‌اند و آثارش را جایگزین مناسب و تکامل یافته دیدگاه هارت معرفی کرده‌اند. او با رویکرد تفسیری به معرفت حقوقی و ماهیت حقوق، بدیل پیچیده‌ای برای اثبات‌گرایی حقوقی ارائه و بسط داده است. از این رو گرچه نظریه او شباهت چندانی با تقریرات سنتی مکتب حقوق طبیعی ندارد، اما وی را ذیل مکتب حقوق طبیعی در تقریر مدرن آن دسته‌بندی کرده‌اند. از نگاه دورکین، صرفاً با قواعد نمی‌توان مشکلات جامعه را حل کرد و پرونده‌ها را به جواب رساند. قضات صرفاً با تبعیت از قواعد نمی‌توانند به جواب

برسند؛ بلکه علاوه بر قواعد، با استناد به اصول بالادستی و با طی آن فرایند تفسیری به جواب پرونده‌ها و خصوصاً پرونده‌های دشوار دست می‌یابند. همچنین تقریباً برای کل پرسش‌های حقوقی تنها یک جواب صحیح وجود دارد. بنابراین قانون صرفاً چیزی نیست که در قواعد نوشته شده است بلکه یک فرایند تفسیری است. بنابراین قاضی ملزم به متن قانون نیست، بلکه اختیار عمل تفسیری دارد و لذا از نظر دورکین قضات باید واجد صلاحیت‌های ویژه‌ای بوده تا در مواجهه با پرونده‌ها و خصوصاً پرونده‌های دشوار بتوانند قانون را استخراج کنند که چنین قاضی را «قاضی هرکول» می‌نامند. البته قاضی قانونگذاری نمی‌کند؛ بلکه قانون را از رهگذر آن کلمات و متن اولیه نوشته شده در یک فرایند تفسیری مبتنی بر اصولی که زیربنای قانونگذاری است، می‌یابد. در دیدگاه دورکین، وظیفه قاضی شناسایی قانون در فرایند تفسیری است. البته این تفسیر، یک کشف روان‌شناسی صرفاً انفعالی برای فهم نیست؛ بلکه تفسیری سازنده و تأسیس‌گر است. به عبارتی قاضی علاوه بر اینکه در این فرایند تفسیری، قانون را به دست می‌آورد و می‌فهمد و بر اساس سیستم حقوقی حکم صادر می‌کند، همچنین تفسیری سازنده ناظر به آینده دارد؛ بنابراین قانون فقط در پارلمان وضع نمی‌شود بلکه به تعبیری گویا در مجلس خشاب‌گذاری شده و در محکمه شلیک می‌شود. قانونگذاری یک فرایند مانند نوشتن رمان ادبی است که حلقه آخر آن در محکمه توسط قاضی نوشته می‌شود. البته در این نظر، قطعاً برای تفسیر به یک متن نیاز است، اما متن اولیه به تنهایی قانون را نشان نمی‌دهد بلکه تفسیر قضائی است که قانون را نشان می‌دهد. او معتقد است تقریباً همیشه در دعوای دشوار یک پاسخ درست عینی وجود دارد. (نیک‌بین، ۱۳۹۹: ۷۳)

البته وی این احتمال را باقی می‌گذارد که ممکن است در طی زمان، این پاسخ تغییر کند؛ زیرا بخشی از منبع ما برای تفسیر قواعد علاوه بر اصول، مقاصد و سیاست‌هاست و اقتضانات زمان بر آن تأثیر می‌گذارد. فرق وی در اینجا با هارت این است که هارت شرایط و مصالح و مقاصد را تنها منبع استکشاف حکم در منطقه گرگ و میش می‌داند، اما دورکین در عین حالی که به آن موضوعیت نمی‌دهد اما آن را دور نیز نمی‌ریزد بلکه آن را یکی از اجزاء منبع استکشاف برای قاضی می‌داند. (Dworkin, 1986: 37)

۲-۳- دیدگاه مخالفان مجاز بودن تفسیر قضائی

شاید نتوان هیچ نحله فکری را یافت که از اساس با تفسیر قضائی مخالف باشد؛ چرا که قانون نوشته، متنی صامت است و به حرکت درآوردن و قالب اجرایی پوشاندن به آن، مستلزم در اختیار قضات قرارگرفتن است و از آنجا که شاید هیچ دو نفری را نتوان پیدا کرد که از متنی واحد؛ ولو ساده، برداشتی کاملاً مشابه داشته باشند. بنابراین، منظور از مخالفان جواز تفسیر قضائی، قائلین به اختیارات حداقلی

برای قضات در تفسیر قوانین است که در این زمینه، می‌توان نص‌گرایان و فرمالیست‌های حقوقی را به عنوان شاخص‌ترین گروه نام برد.

نص‌گرایی در تعریف عام نوعی روش معطوف به تحصیل معرفت است که با تکیه بر اعتبار نصوص، دستیابی به معرفت را محدود به حجیت نصوص کرده و از دخالت دادن برداشته‌های عقلی جلوگیری می‌کند.

اما نص‌گرایی در حوزه قانون و متون حقوقی، به‌نحو خاص در مفهوم «متن‌گرایی» استعمال می‌شود که بیشتر معطوف به فهم متن قانون و مقاصد واضعان قانون است هرچند که در رویکردهای افراطی‌تر متن‌گرایی، حتی جست‌وجو برای فهم مقاصد واضعان قانون نیز نفی می‌شود و قضات براساس این رویکرد موظف می‌گردند صرفاً بر متن قانون اقتصار و اکتفا نمایند.

کارکرد مهم نص‌گرایی قانونی و فرمالیسم حقوقی، الزام قضات به فهم متن قانون و ارائه نتیجه قضاوت در قالب یک استدلال حقوقی است که مانند هر قیاس منطقی شامل قضایای صغری، کبری و نتیجه باشد تا در داوری‌هایشان مصون از تأثیرپذیری نسبت به عوامل خارجی نظیر شخصیت طرفین دعوی و اوضاع و احوال سیاسی، اقتصادی یا مذهبی مربوط به اصحاب دعوی باشند. (الماسی و واعظی، ۱۴۰۱: ۲)

قاضی براساس رویکرد فرمال و نص‌گرایی، باید در هر پرونده صرفاً و فقط براساس منطق قضائی صوری و فارغ از توجه به عناصر غیرحقوقی یا فراحقوقی حکم صادر نماید و در داوری‌هایش به ارزش‌های اخلاقی، سیاسی، اقتصادی و مذهبی و یا شخصیت طرفین دعوی توجهی نداشته باشد و حکمی که بر مبنای این شیوه صادر می‌گردد به ادعای تئوری‌های فرمالیستی صحیح‌ترین حکم است.

۴- اندیشه‌های رهبری در ارتباط با تفسیر قضائی

رهبری در بیاناتی که به مناسبت‌های مختلف (چه در دیدار با مسئولان عالی قضائی در هفته قوه قضائیه و چه سایر دیدارها) ایراد نموده‌اند، نکات مهم و ارزشمندی را در خصوص اصول و قواعد حاکم بر قضاوت بر مبنای قضای اسلامی بیان نموده‌اند و علاوه‌براین، نکات مهمی نیز در اسناد بالادستی ابلاغی از سوی ایشان مورد تأکید قرار گرفته است.

بررسی سیر منطقی بیانات و اسناد ابلاغی ایشان، حکایت از منظومه عمیق فکری ایشان درخصوص مسائل مرتبط با قضاوت است که نوع نگرش ایشان به تفسیر قضات از قوانین نیز در این‌بین قابل توجه است؛ اما نکته قابل تأمل آنکه به‌رغم اینکه ایشان منظومه فکری مشخصی در این خصوص ارائه نموده‌اند، متأسفانه اراده جدی برای عملی کردن اشارات ایشان و یا تبدیل آن‌ها به قواعد هنجاری الزام

آور وجود نداشته است.

در ادامه با تفکیک نکات رهبری در بیانات و اسناد ابلاغی، به تفکیک به نوع نگرش ایشان در خصوص الزامات حاکم بر تفسیر قضات از قوانین پرداخته خواهد شد:

۱-۴- بیانات

دیدار مسئولان عالی قضائی با رهبری، مهم‌ترین برنامه هر ساله هفته قوه قضائیه به شمار می‌رود که قاعدتاً مهم‌ترین نکات خطاب به کارکنان و مسئولان دستگاه قضائی را نیز باید در بیانات ایشان در این دیدارها جست‌وجو کرد.

تدقیق در بیانات ایشان در این دیدارها، حکایت از وجود خط سیر منظم و مدون در بیان بایسته‌های سیاست‌های کلی حاکم بر دستگاه قضائی است که تدوین این منویات می‌تواند افق‌های روشنی را پیش‌روی دستگاه قضائی کشور بگشاید.

البته شاید ایشان به‌صراحت به لفظ تفسیر قضائی اشاره‌ای ننموده باشند اما در بیانات خود، محورهایی را بیان نموده‌اند که عملی نمودن آن‌ها جز با اراده قضات در تفسیر عدالت‌خواهانه از قوانین میسر نباشد.

در ادامه به برخی از مهم‌ترین محورهای مورد تأکید در این بیانات اشاره می‌شود:

۴-۱-۱- یکسان نبودن ضعیف و قوی

به‌رغم تأکید همیشگی ایشان بر رعایت عدالت و مساوات در مقابل قانون، لکن در سال ۱۳۷۱ در دیدار مسئولان عالی قضائی در مقام تبیین نحوه برخورد با اشخاص با شرایط متفاوت، بیانات قابل تأملی ایراد نموده‌اند:

«در دستگاه قضائی جمهوری اسلامی، باید برای ضعیفا یک نگاه مؤکد و یک عطف نظر ویژه وجود داشته باشد. تردیدی نیست که در مقابل ترازوی عدل، همه یکسانند؛ اما ضعیفا غالباً - یا در بسیاری از اوقات - دستشان به ترازو دار عدالت نمی‌رسد و زبان گویا ندارند. خیلی فاصله است بین آن متخلف قانون‌دان که پیچ‌وخم‌های قانون را می‌شناسد؛ می‌فهمد از کجا وارد شود، کجا تندروی کند، کجا کندروی کند، کجا لبخند بزند، کجا اخم کند، با هر کسی چگونه رفتار کند، کجا را امضا کند و کجا را امضا کند که گیر نیفتد؛ با آن انسان ضعیفی که این پیچ‌وخم‌ها را بلد نیست. فرق است بین آن کس که توانایی دارد وکیل زبردستی را به استخدام درآورد تا برایش همه‌ی جاده‌ها را صاف کند، و کسی که چنین توانایی را ندارد. این‌ها یکسان نیستند. بله؛ آنجا که بنای ترازو کردن سخن حق و سخن باطل است، همه یکسانند. اگر دزد بر دیوار خانه‌ی کسی نردبان بگذارد، شما نگاه نمی‌کنید که این خانه، خانه‌ی کیست.

خانه‌ی هر که با شد، دزد را تعقیب خواهید کرد. در این شکی نیست. اما بالضروره، تفاوت است در رعایتی که مسئول و مرجع قضا باید نسبت به انسان ضعیف بکند:

کوزه بی‌دسته چوبینی، به دو دستش بردار

مرد بی‌برگ و نوارا، سبک از جای مگیر

صبغهی دستگاه قضائی ما، باید این باشد: قدرتمند، قدرت دارد؛ اما این ضعیف است که باید رعایت مضاعف نسبت به او انجام گیرد. کسی که نشان داده است برای خدا حاضر است جانفشانی کند و حال در یک واقعه‌ی قضائی گیر افتاده است و نمی‌تواند درست حقانیت خودش را بیان کند - چه برسد به اثبات آن - باید به او کمک کرد؛ به او باید نگاه مضاعف کرد؛ به او بایستی رسید، تا اگر حق است معلوم شود و اگر هم حق نیست که هیچ. اگر مبطل است و محق نیست، طبق قانون و عدل باید با او رفتار کرد؛ اما باید مواظب باشیم که حق گم نشود و عدل پایمال و فراموش نگردد. این، جزو افتخارات نظام جمهوری اسلامی خواهد بود. مبادا در گوشه و کناری، قضیه به عکس شود!» (۱۳۷۱/۱۰/۲۳)

واضح است که حمایت ویژه از ضعفا در محاکم در مواردی که حق با ایشان است، جز با سلاح تفسیر قضائی شدنی نیست و تأکید بر این نوع حمایت، درواقع به رسمیت شناختن تفسیر قضائی در مواردی است که به تحقق عدالت می‌انجامد.

۴-۱-۲- مخالفت با استفاده از علم قاضی مگر در موارد ذی‌حق بودن ضعیف

در همان سال ۱۳۷۱ و خطاب به مسئولان عالی قضائی، رهبری نکات مهمی را در رابطه با علم قاضی به عنوان یکی از ابزارهای مشروعیت‌بخشی به تفسیر قضائی بیان نمودند:

«بنده طرفدار استفاده از علم قاضی نیستیم. نه اینکه از جهات اعتبار شرعی، شبهه‌ای بخواهم بکنم و بحث علمی مطرح سازم؛ نه. ادعا کرده‌اند که این جزو مختصات امامیه و اعتبار علم است. کسی هم در این شبهه نمی‌کند. بحث علمی نمی‌خواهیم بکنیم. اما سلیقه‌ی من این است که قاضی در قضا، هرچه ممکن است کمتر از حجت علم خود استفاده کند و برای تشخیص عدل، نگاه کند به همین بین و ایمان و طرق شرعیه. از علم کمتر استفاده کنیم؛ چون خیلی اوقات، انسان در علم اشتباه می‌کند. گاهی انسان یک ظن و جهل مطلق را خیال می‌کند، که قابل برگشت هم نیست. مواردی را پیش‌بنده می‌آورند؛ چیزهایی را که قابل علم پیدا کردن نیست. می‌بینم قاضی به استناد علم، حکم کرده است. خیلی از حدود جرایمی که حتی مجازات اعدام دارد، انسان نگاه می‌کند می‌بیند قاضی علم پیدا کرده است! چطور ممکن است سر این قضیه به‌طور معمول، انسان علم پیدا کند؟! اما قاضی علم پیدا کرده است و کار او هم معتبر است. برای خودش حجت است و برای دیگران حجت است. لکن غالباً

بایستی کوشش کنیم که از علم قاضی، در قضایای مختلف، کمتر استفاده کنیم. اما آنجایی که انسان می‌بیند ظواهر امر طوری ترتیب داده شده است که به محکومیت ضعیف می‌انجامد؛ اینجا، جای استفاده از علم قاضی است». (۱۳۷۱/۱۰/۲۳)

۴-۱-۳- مواجهه با اسناد مالکیت زمان طاغوت

در قوانین جاری جمهوری اسلامی ایران، اسناد رسمی مالکیت از اعتبار ویژه و شاید بتوان گفت مطلق برخوردار هستند و علاوه بر اینکه قانون، صرفاً کسی را مالک مال غیر منقول می‌شناسد که سند رسمی به نام او در دفتر اسناد ثبت شده باشد، برای اشخاصی که به اسناد رسمی اعتبار نمی‌دهند و حتی قضات، مجازات نیز در نظر گرفته است و باین‌اوصاف، شاید بتوان تصور نمود که تفسیر قضات در مواجهه با اسناد رسمی راه به جایی نخواهد برد؛ اما حضرت آیت‌الله خامنه‌ای دیدگاهی غیر از این دارند و در مقام تبیین اعتبار اسناد رسمی صادر شده در زمان طاغوت، چنین فرموده‌اند:

«در سال‌های اول انقلاب، دستگاه‌های قانونی که انقلاب آن‌ها را به وجود آورده بود به روستاها رفتند و زمین‌هایی را که صاحبان سال‌های متمادی آن‌ها را مطرود گذاشته و همزمان با پیروزی انقلاب گریخته بودند، بین مردم تقسیم کردند. در آن زمان به مردم روستایی سند داده نشد و حال صاحب زمین، مدعی آمده و سند و بنچاق صدسال پیش یا پنجاه سال پیش دوران طاغوت را ارائه می‌دهد. اینجا وظیفه‌ی دادگاه چیست و چه کار باید بکند؟ بنده این را به دستگاه قضائی عرض می‌کنم و فقط یک توصیه هم نیست. بنده از دستگاه قضائی می‌خواهم که نگذارید کسانی که زخم خوردگان و دشمنان انقلابند - و امروز هم چنانچه اندک فرصتی به دست آورند، از آن فرصت برای ضربه زدن به انقلاب استفاده می‌کنند - بیایند و بخواهند بافته‌های انقلاب را پنبه کنند. این، آن صبغهی نظام و قضای اسلامی است». (۱۳۷۱/۱۰/۲۳)

بدیهی است که این نکات که به صراحت بیان شده است، نیازمند اصلاح قوانین در این خصوص است؛ چرا که با قوانین فعلی امکان جامه عمل پوشاندن به بیانات رهبری که به گفته خودشان توصیه صرف هم نیست، وجود نخواهد داشت و تیغ تفسیر قضات نیز برش چندانی در این خصوص نخواهد داشت.

۴-۱-۴- لزوم رعایت اعتدال در تفسیر (پرهیز از افراط و تفریط)

«اولاً دستگاه قضائی باید تشخیص دهد؛ چون یک وقت هست یک نفر از روی غفلت می‌نویسد؛ یک وقت نمی‌داند توهین است؛ یک وقت مسامحه کرده؛ یک وقت تعمد داشته است؛ این‌ها احکامش فرق می‌کند.

اینکه حالا شخصی را که باید مجازات شود، چه مجازاتی بکنند، چه‌طور مجازات کنند؛ چه کسی

مجازات کند، این‌ها دیگر مربوط به آحاد مردم نیست؛ این مربوط به مسئولان است. ما هم البته مراقب هستیم که از هیچ طرف نه کوتاهی شود، نه از آن طرف زیاده‌روی شود. این را شما بدانید که در اسلام، کوتاهی هم غلط است، زیاده‌روی هم غلط است. یک خط درست و صحیحی وجود دارد که خط اسلام است و باید بدون کم و زیاد اجرا شود. خواست خدا این است. کسی را که بایستی به حکم الهی ده ضربه شلاق زد، نه می‌شود نه ضربه زد، نه می‌شود یازده ضربه زد».

این بخش از بیانات رهبری نیز که سال ۱۳۷۸ در خطبه‌های نماز جمعه ایراد شده است، یکی از اصول منطقی حاکم بر تفسیر قضائی یعنی لزوم رعایت اعتدال و ضرورت لحاظ حد وسط در برداشت از قوانین و احکام قانونی را مورد تأکید قرار می‌دهد.

۴-۱-۵- پرهیز از برخورد سلیقه‌ای با جرم

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای در دیدار سال ۱۴۰۰ با مسئولان عالی قضائی نیز به یکی از اصلی‌ترین آفت‌های تفسیر یعنی امکان صدور احکام سلیقه‌ای به استناد برداشت از قانون و تفسیر قضائی اشاره کرده و فرموده‌اند:

«باید مشخص شود که حکم ضایع‌کنندگان حقوق عامه چیست تا از صدور احکام سلیقه‌ای جلوگیری شود. این جور که به من گزارش دادند بحث پیگیری حقوق عامه هم دچار خلأ قانونی است؛ حالا مثلاً فرض کنید کسی که حقوق عامه را تضییع کرد حکمش چیست؟ مجازاتش چیست؟ این در ست در قانون مشخص نیست؛ لذا ست طبعاً دستگاه‌های مختلف قضائی در شهرهای مختلف، جاهای مختلف کشور ناچارند سلیقه‌ای رفتار کنند؛ یکی یک جور رفتار می‌کند، یکی یک جور دیگر؛ این هم احتیاج به قانون دارد».

فراز آخر بیانات ایشان بیانگر آن است که از دیدگاه رهبری، واگذاری مسائل عمده به رویه قضائی، امری ممدوح نمی‌تواند باشد و نقش قوه مقننه به عنوان دستگاه قانونگذاری کشور، در پیشگیری از ایجاد زمینه برخورد سلیقه‌ای با قانون، جدی و تأثیر گذار است.

۲-۴- اسناد بالادستی

سیاست‌های کلی قضائی کشور، به عنوان سند اصلی در جهت‌دهی به حرکت کلی قوه قضائیه در مسیر تحقق آرمان‌های انقلاب، در دو مقطع توسط رهبری ابلاغ شده است، یک بار در قالب سیاست‌های کلی امنیت قضائی در سال ۱۳۸۱ و بار دیگر با عنوان سیاست‌های کلی قضائی پنج ساله که البته تمدید نشده است.

به‌رغم اینکه در متن این دو سند، به ذکر اصول کلی و اساسی بسنده و از ذکر مطالب جزئی اجتناب

شده است، لکن در جای جای این دو سند کوتاه بالادستی، اهتمام و توجه ویژه‌ای به لزوم ضابطه‌مند نمودن روند رسیدگی به پرونده‌های قضائی در کشور، از مرحله بررسی پرونده و آیین دادرسی حاکم بر آن و حتی مراحل پیش از آن تا مرحله صدور آراء و احکام قضائی شده است که نشانگر اهمیت این موضوع در نظر رهبری است.

در ادامه به بررسی برخی از این محورها پرداخته خواهد شد:

۴-۲-۱- سیاست‌های کلی امنیت قضائی ابلاغی سال ۸۱

این سیاست‌ها به عنوان بخشی از اسناد بالادستی مرتبط با دستگاه قضائی کشور، در سال ۱۳۸۱ ابلاغ شد و در چهار بند به موارد مرتبط با تفسیر قضائی پرداخته است:

۴-۲-۱-۱- اصلاح ساختار نظام قضائی کشور

بدیهی است که آنچه به قضات اجازه همه‌گونه برداشت از متن قانون واحد را می‌دهد، در بادی امر، نظام قضائی کشور است. در نظام حقوقی رومی ژرمنی، اختیارات کاملاً متفاوتی از نظام حقوقی کامن‌لا برای قضات در تفسیر قوانین وجود دارد. در نظام قضائی اسلامی نیز که نظام قضائی حاکم بر جمهوری اسلامی است، از شرایط قضات، اجتهاد است که به معنای توانایی استنباط احکام از متون اسلامی است؛ لکن در زمان حاضر که اغلب قضات، فاقد شرط اجتهاد و مأذون از ولی فقیه هستند، می‌بایست ساختار نظام قضائی کشور به نحوی اصلاح شود که با حفظ خصیصه اسلامی بودن، به مجتهدنبودن قضات توجه شده و شرایط ویژه‌ای برای برداشت و تفسیر قضائی فراهم شود تا علاوه بر حفظ استقلال و پویایی، وفاداری به متن قانون به عنوان حدود اذن قضات، تضمین گردد.

۴-۲-۱-۲- تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی

تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی سبب ایجاد تسلط و مهارت کافی در قضات رسیدگی کننده به پرونده‌ها و اتخاذ رویه‌های واحد در سطح شعب مختلف شده و از این طریق در نیل به امنیت قضائی و پیش‌بینی پذیری تصمیمات قضات تأثیر بسزایی دارد.

۴-۲-۱-۳- یکسان سازی آیین دادرسی

واضح ترین اشاره به لزوم امنیت قضائی و تأثیرنپذیرفتن آن از تفسیر متهافت قضات، تأکید بر یکسان سازی آیین دادرسی است. مقصود از این بند را می‌توان چنین تعبیر نمود که قواعد و مقررات آیین دادرسی (کیفری یا مدنی) که تأثیر قابل ملاحظه‌ای در تضمین امنیت قضائی شهروندان دارد، باید به نحوی گویا و روشن، تمامی مراحل دادرسی را تشریح نماید تا از آفت‌های برخورد سلیقه‌ای قضات در امان باشد. به واقع اگر مرحله صدور آراء و احکام را مهم ترین مرحله از مراحل دادرسی به شمار آورد، می‌توان

آیین دادرسی را نیز موضوعی حساس دانست که اتفاقات و فرایندها و روندهای آن، می تواند تکلیف نهایی پرونده را روشن کند. شاید به جرئت بتوان گفت بخشی از مقررات آیین دادرسی که امکان استنباط متفاوت از قانون را به قضات می دهد، زمینه ساز بیشترین تضییع حقوق مردم در محاکم می شوند و رفع ابهام از مقررات آیین دادرسی و یکسان سازی آن، از مهم ترین مؤلفه های تحقق امنیت قضائی است.

۴-۱-۲-۴ - تنقیح قوانین قضائی

ذکر این نکته لازم است که برخی از موارد منجر به تفسیر گوناگون قضائی، به استناد وجود مواد قانونی متفاوت در یک یا چند مجموعه قانونی است. چه آنکه حتی زمانی که متن یک ماده قانونی اجازه مانور چندانی به قضات نمی دهد، مواد قانونی در سایر قوانین می توان یافت که با مستمرک قرار دادن آن، می توان به تفسیری نو و حتی شاذ از متن قانونی رسید که امنیت قضائی شهروندان را متأثر خواهد ساخت.

۴-۲-۲-۴ - سیاست های کلی قضائی پنج ساله ابلاغی ۱۳۸۸

در سال ۱۳۸۸، رهبری در راستای بند ۱۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست های کلی قضائی را به صورت برنامه پنج ساله ابلاغ نمودند که در این سند نیز نکاتی به شرح ذیل در راستای امنیت قضائی شهروندان قابل استفاده است:

۴-۲-۲-۴ - اهتمام به تشکیل دادگاه های تخصصی

در فواید تخصصی کردن رسیدگی به پرونده ها و تشکیل دادگاه های تخصصی در بندهای گذشته به تفصیل سخن گفته شد و به منظور پرهیز از اطاله کلام، از تکرار مطالب اجتناب می شود.

۴-۲-۲-۴ - ایجاد سازوکار تقریب آراء و احکام قضائی

این بند را نیز می توان از شاهکارهای اسناد بالادستی بر شمرد که به خوبی و با درک مشکلاتی که مردم را درگیر خود کرده است، راهکاری عملی برای وصول به امنیت قضائی ارائه نموده است که عبارت است از ایجاد سازوکار تقریب آراء و احکام قضائی.

هرچند ایجاد این سازوکار، با اصلاح قوانین توسط مجلس و همکاری قوه قضائیه عملی خواهد شد و شاید ذکر این مطلب به تنهایی بدون بیان سازوکار اجرایی آن، چندان عملی به نظر نرسد، لکن درک همین نکته که مردم در پرونده های مشابه در دستگاه قضائی، نتایج متفاوت و بعضاً متناقض یا متعارضی را شاهد هستند، افق روشنی را برای تلاش در جهت بهبود وضعیت امنیت قضائی مردم ایجاد خواهد کرد. البته در نظر گرفتن این نکته که به رغم سپری شدن بیش از چهارده سال از ابلاغ سیاست های کلی قضائی که به صورت پنج ساله ابلاغ شده بود، حرکت چندانی در این خصوص صورت نگرفته است،

می تواند به این نتیجه رهنمون شود که هنوز اهمیت امنیت قضائی شهروندان در مواجهه با دستگاه قضائی، از سوی نهادهایی نظیر دستگاه تقنینی و قضائی کشور به خوبی لمس نشده و شاید بهانه‌هایی نظیر لزوم حفظ استقلال قضائی قضات در تصمیم‌گیری‌ها و برداشت‌های قضائی از پرونده‌ها و ضرورت احترام به نظر و دیدگاه قضائی قضات و لزوم فرق قائل شدن بین قاضی و ربات، در این کم‌کاری تعمدی بی تأثیر نبوده باشد اما هرچه هست، وضعیت فعلی شهروندان در امنیت قضائی، مطلوب رهبری نیست و اشاره به لزوم تقریب آراء و احکام قضائی نیز از همین دغدغه حکایت دارد.

۴-۲-۲-۳- اصلاح و تنقیح قوانین

در خصوص این بند نیز پیشتر به تفصیل سخن به میان آمد و ضرورتی به تکرار مطالب پیش‌گفته نیست.

نتیجه

با مرور آنچه گفته شد، مشخص می شود که اصل لزوم اعتباربخشی به تفسیر قضائی، اصل انکارناپذیر در تمامی نظام‌های حقوقی است و اختلافاتی که وجود دارد، صرفاً در تعیین حدود و ثغور این اختیار و یا تکلیف قضات است. حقوق‌دانانی نظیر هارت، اختیارات گسترده‌ای برای قضات در تفسیر قوانین قائل هستند و عمل قضاوت در محکمه را بخشی از فرایند قانونگذاری می‌دانند و افرادی نظیر دورکین نیز با بیان اصول حاکم بر تفسیر، سعی در مضیق و محدود نمودن این اختیار به برخی از اصول مسلم حقوقی دارند. از نظرگاه حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، دستگاه قضائی، ملجأ و پناهگاه مردم ستم دیده است و باید به مرحله‌ای برسد که مردم اطمینان خاطر داشته باشند که هر جا با مظلمه و تخلفی از قانون مواجه شدند، با مراجعه به دستگاه قضائی می‌توانند حق خود را با آسودگی خاطر بگیرند. این بیان ایشان با تعبیر مختلف بارها از سوی ایشان ادا شده است، بازتعریفی ساده از مفهوم امنیت قضائی است. حال اگر مردم در مواجهه با دستگاه قضائی، با ناملایماتی مواجه شوند که نه تنها مسیر احقاق حق آن‌ها را با دشواری مواجه سازد، بلکه ناگزیر از توسل به انواع طرق قانونی و غیرقانونی برای اثبات حقانیت خود نماید، می‌توان گفت که امنیت قضائی ایشان خدشه‌دار شده است.

تفسیر قضائی، تیغ دو لبه‌ای است که از یک سو یکی از راه‌های تأمین امنیت قضائی و نیل به اهداف ذاتی قوه قضائیه می‌تواند باشد؛ به شرط تأثیرپذیرفتن از برخوردهای سلیقه‌ای و روابط ناسالم و سایر آفت‌های پیش‌رو، و از سوی دیگر، به شدت مخل و مانع تحقق عدالت و احقاق حق می‌گردد اگر به‌عنوان ابزاری در اختیار مفسدان و دست‌های ناپاک و مغزهای آلوده قرار گیرد.

رهبری به‌عنوان حاکم جامعه اسلامی که قضات آن، اذن در قضا را از ایشان اخذ نموده‌اند، به‌عنوان خط‌مشی‌گذار حرکت کلی دستگاه‌های کشور، از جمله دستگاه قضائی، در بیانات خود و نیز متن اسناد

بالادستی و سیاست‌های کلی ابلاغی، توجه ویژه‌ای به تحت‌تأثیر قرارنگرفتن حقوق مردم به‌ویژه قشر ضعیف جامعه در مواجهه با برخوردهای تفسیری قضات داشته‌اند و دراین خصوص، ضمن تأکید بر رعایت عدالت به‌صورت مطلق و حق‌مداری قوه قضائیه، درعین‌حال بر لزوم مراعات حال ضعفا در مواردی که ذی‌حق لکن ناتوان از بیان و اثبات حق خویش هستند اشاره و نمونه‌های متعددی برای تبیین مقصود خود بیان نموده‌اند که نشانگر اعتقاد ایشان به مبسوط‌الید بودن قضات در تفسیر قضائی و لزوم جهت‌دادن به این اختیار موسع است.

توجه به اسناد بالادستی ابلاغی از سوی ایشان نیز نشانگر دغدغه‌مندی معظم له در خصوص برخورد سلیقه‌ای قضات و تحت‌تأثیر قرارگرفتن حقوق مردم در این اختلاف نظرهاست و اشاره‌های متعددی که به تقریب آراء و احکام قضائی و یکسان‌سازی آیین دادرسی و نیز تنقیح قوانین شده است، در همین راستا تفسیر می‌شود که نشانگر مطالبه جدی ایشان از مسئولان مربوطه دراین خصوص است و نیازمند تلاش قوای قضائیه و مقننه برای رفع این نقیصه بزرگ است.

در مقام بیان پیشنهاد و راهکار نیز باید گفت که مهم‌ترین راهکار برای امنیت قضائی شهروندان در محاکم، تلاش برای ابهام‌زدایی از قوانین موجود و توجه به سیاست‌های کلی قانونگذاری در وضع قوانین جدید است تا به‌موجب آن، از وضع قوانین تفسیرپذیر جلوگیری کرد و در مرحله بعد، تدوین اصول کلی حقوقی برای مواردی است که قاضی به جهت ابهام و اجمال در قوانین، ناگزیر از تفسیر است تا بتوان رویه واحدی را که به پیش‌بینی‌پذیری اقدامات و تصمیمات مقامات قضائی بینجامد، اتخاذ نمود.

منابع

فارسی

- الماسی، مسعود و احمد واعظی (۱۴۰۱)، «مبانی و پیامدهای نص گرایی قانونی در نظام‌های قضائی معاصر»، دانش حقوق عمومی، دوره ۱۱، شماره ۳۵.
- بیکس، برایان (۱۳۸۹)، فرهنگ نظریه حقوقی، (ترجمه محمد راسخ)، چاپ اول، تهران: نی.
- پرلمان، شمیم (۱۳۸۸)، «استدلال حقوقی»، دادنامه، دوره ۱، شماره ۱.
- پورمحمدی، رضا (۱۴۰۲)، مقدمه ای بر تفسیر حقوقی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- پورمحمدی، رضا، محمد مهدی یوسفی و محمد عبدالصالح شاهنوش فروشانی (۱۴۰۰)، «تأثیر پیشینه اجتماعی قضات بر آرای قضائی»، مطالعات حقوق خصوصی ۵۱ (۳): ۲۷-۴۰۹.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۴)، ترمینولوژی حقوق، جلد سوم، چاپ هفتم، تهران: گنج دانش.
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۰)، «امنیت قضائی و تأمین قضائی»، امنیت قضائی، (مجموعه مقالات).
- شهیدی، سیدمهدی (۱۳۸۱)، سقوط تعهدات، چاپ پنجم، تهران: مجد.
- قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۹۸)، روش تفسیر قوانین کیفری، چاپ دوم، قم: بوستان کتاب.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، قواعد عمومی قراردادها، جلد چهارم، چاپ پنجم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- محقق داماد، سیدمصطفی، رضا پورمحمدی و سیدمصطفی حسینی نسب (۱۴۰۱)، اصول فقه تحلیلی؛ دفتر اول: تفسیر فقهی، قم: بوستان کتاب.
- واعظی، احمد (۱۳۹۹)، هرمنوتیک حقوقی، قم: بوستان کتاب قم.
- هارت، هربرت لیونل آدولفس، (۱۳۹۳) مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، چاپ چهارم، تهران: نی.
- یاوری، اسدالله و پرهام مهرآرام (۱۳۹۷)، «تفسیر قضائی در حقوق عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۲، شماره ۱۰۲.

عربی

- محمد بن مکرم بن علی، ابن منظور (۱۴۱۴)، لسان العرب، جلد سوم، چاپ چهارم، بیروت: دار صاد.

انگلیسی

- Dworkin, Ronald, (1985), *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press.

پایگاه اینترنتی

- Khamenei.ir

DOI: 10.22106/pr.2024.716921 شناسه دیجیتال (DOI)

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 تشکلات»، «داشتن تصویر نسبتاً همه‌جانبه از موضوعات مورد کنش‌گری»، «بی‌طرفی» و «غیرسیاسی» هستند که می‌تواند 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 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».

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 گستردگی 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 خداگونگی 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 بکنند، 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 تفهیم 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 هست. از این جهت مقاله حاضر، بدیع محسوب می‌شود. همچنین، 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 کند، 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 ر ک 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 ر ک 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. ر ک 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 ر ک 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. ر ک 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، واردکردن سمن‌ها در ساختار بدنه خط‌مشی‌گذاری، تقویت صدای سمن‌ها (از طریق حمایت‌گیری رسانه‌ای و استفاده از برندها 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، فناوری‌محورکردن 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 تشکله‌ها، متأسفانه تاکنون هیچ قانونی توسط مجلس تصویب نشده و هیچ یک از طرح‌ها و لوایحی^۱ که در این زمینه به مجلس تقدیم شده به نتیجه نرسیده است. ازاین‌رو تاکنون سازمان‌دهی و فعالیت این‌گونه از تشکله‌ها به‌موجب مقررات مصوب دولت صورت گرفته است. درعین حال، تنظیم و سازمان‌دهی یک حق شناخته‌شده در قانون اساسی، به‌موجب 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 به‌موجب قانون صورت گیرد. بااین 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 به‌موجب اصل ۱۳۸، آیین‌نامه در هر شکلی (مستقل یا اجرایی) نباید مغایر روح و متن قوانین باشد؛ درحالی‌که اصل ۲۲ منصوص بر ضرورت تجویز قانون است. نکته سوم اینکه، آیین‌نامه ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران راجع به تشکله‌های مردم‌نهاد، به سبب درنظرگرفتن مجازات‌هایی همچون تعلیق موقت پروانه فعالیت تشکله برای سه‌ماه، موضوع انتظامی

۱. بندهای ۱ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۴ و ۱۵

۲. صدر اصل

۳. قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکله‌های 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 تشکل 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 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.

۲-۱- 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 داورى (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 دعوائی که در دیوان طرح می‌شود، با دعوائی خصوصی تفاوت داشته و دعوائی 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

در ست 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، غیرمستقیم 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. به‌رغم 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 نقش‌آفرینی مطلوب سمن‌ها در شعب دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی فراهم شده و بزرگ‌ترین خلأ در این زمینه از میان می‌رود. این رویکرد با موسع تفسیرکردن ذی‌نفع تا حدودی (مستأجر به‌عنوان 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 ذی‌صلاح 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. گنج‌کننده‌تر 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 گنج‌کننده 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 چه بسا 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، سیده‌ام‌البنین (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>



تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو الزامات حقوق عامه

پرهام صالح کیا، * معصومه مرزوقی **

چکیده

یکی از مهم‌ترین معضلات روستاها خصوصاً در نواحی خوش آب‌وهوای ایران تغییر کاربری اراضی کشاورزی است. این تغییر از مسائل استراتژیک استان‌های شمالی محسوب شده و با توجه به خلأ قانونی در خصوص نظارت مستقیم دادستان بر این دسته از جرائم و دست‌بندی آن در قالب جرم درجه ۷، در سال‌های اخیر از موضوعات مبتلابه دادگاه‌های کیفری بوده است. از آنجا که قانونگذار مرور زمان در جرائم درجه ۷ را سه سال پیش‌بینی کرده و رأی وحدت‌رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز برآنی بودن این جرایم تأکید داشته، روند رسیدگی در این نوع پرونده‌ها به گونه‌ای است که با این مشکل مواجه هستیم. پیگیری اجرای فوری و قاطع اجرای احکام کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی از اقدامات مهم دادسرا با نظارت مستقیم دادستان است. در این مقاله سعی شده است با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی ضمن بررسی سازوکارهای احیاء و حفظ حقوق عامه در دستگاه‌های اجرایی با مطالعه موردی ارزیابی فعل و ترک فعل در راستای تخطی از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توسط مدیران جهاد کشاورزی به کمک ابزارهای برنامه‌ریزی استراتژیک، راهبردهای اجرایی مطلوب به منظور کاهش تغییر کاربری اراضی کشاورزی را شناسایی و ارائه نماید. مطالعات نشان داد هدف اصلی از تدوین و اجرای قانون معنون جلوگیری از تغییر کاربری اراضی مذکور بوده و چنانچه عملیات تغییر از سوی مالکان و متصرفان شروع و به تغییر کاربری منتهی گردد، موجب بروز تغییرات گسترده‌ای در این زمینه می‌شود و در برخی از موارد نیز امکان بازگشت به حالت

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. نویسنده مسئول.
parhamsalehkia@gmail.com

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.
masoumeh.marzoughi@gmail.com

اولیه هم وجود ندارد، لذا فوریت در انجام اقدامات برای بازداشتن مالکان از ادامه عملیات منتهی به تغییر کاربری از موارد ضروری و اساسی است.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، قصور یا ترک فعل، تغییر کاربری، مرور زمان، قلع و قمع، اراضی زراعی و باغ‌ها، جهاد کشاورزی.

مقدمه

۱-۱- طرح مسئله

هر ساله بخشی از بهترین اراضی کشاورزی کشور به دلایل متعدد، تغییر کاربری یافته و به مصارف غیرکشاورزی تبدیل می‌گردد و خروج این‌گونه اراضی از مسیر تولید زراعی و باغی، لطمات جبران‌ناپذیری را ایجاد می‌نماید.

زمین و خاک به‌عنوان اساسی‌ترین عنصر حیات بشری، منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه‌های اقتصادی قابل بازیافت نمی‌باشد. بنابراین کاربری اراضی در کشورهایی نظیر ایران که فضای زیست محدود است، باید همانند مصرف آب با اندیشه، همراه با برنامه‌ریزی و کاملاً بهینه باشد. (اعتماد، ۱۳۸۷، ص. ۱۵)

در تاریخ طولانی جامعه بشری به‌ویژه در عصر کشاورزی و صنعت، زمین همواره به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین «منابع طبیعی» و «عوامل تولید» در عرصه فعالیت اقتصادی محسوب می‌شده است. از این دیدگاه نقش و عملکرد کاربردی زمین در دوره معاصر با توسعه سریع شهرنشینی و تغییر بنیان زندگی در مقیاس شهری عوض شده است. به همین دلیل برخی از برنامه‌ریزان کاربری اراضی، میان کاربری زمین در مقیاس کلان و کاربری زمین در مقیاس شهری تفکیک قایل شده‌اند. استفاده از زمین در مقیاس کلان به فعالیت‌هایی چون کشاورزی، معدن، مرتع و جنگل و غیره تقسیم می‌شود. اما در مقیاس شهری، استفاده از زمین با تمام فعالیت‌های موردنیاز جامعه مثل مسکن، کار و تولید، توزیع، حمل‌ونقل، گذران اوقات فراغت و انواع خدمات (آموزشی، بهداشتی، فنی و...) ارتباط مستقیم پیدا می‌کند. (چاپین و کیسر، ۱۹۷۴، ص. ۷)^۱

در دوران معاصر با رشد جمعیت و افزایش شهرنشینی، افزایش تقاضا برای زمین شهری، تعادل میان مقیاس‌های کشاورزی و شهری به هم خورده است. گرچه با افزایش جمعیت و توسعه تکنولوژی، متولیان مسائل شهری ناگزیر به تغییر کاربری بخشی از اراضی می‌شوند؛ اما در این بین رعایت ایجاد توازن در تغییر کاربری امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. آنچه اهمیت دارد این است که هرکدام از این کاربری‌های شهری و کشاورزی نباید حیات دیگری را مورد تهدید قرار دهد. (مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، سال ۴، شماره ۱، ۱۳۹۴: ۱۱۴)

از مهم‌ترین دلایل تغییر کاربری اراضی کشاورزی، بالابودن هزینه‌های تولید محصولات کشاورزی

و درآمدزایی کم بخش کشاورزی در قیاس با دیگر فعالیت‌ها به خصوص بخش خدمات و عدم ایجاد جاذبه و انگیزه کافی مادی و معنوی برای بهره‌برداران این بخش، تمایل آن‌ها به استمرار فعالیت‌های کشاورزی را کاهش داده است. در این شرایط کشاورزان با رهاکردن زمین‌های خود و یا فروش آن‌ها به دلالتان سودجو و یا صاحبان صنایع، ناخواسته مقدمات تغییر کاربری اراضی را فراهم می‌آورند. اثر دیگر تغییر کاربری اراضی کشاورزی، افزایش بی‌ضابطه قیمت زمین‌های اطراف شهرها می‌باشد که این خود عامل مؤثری در تشویق دیگر کشاورزان برای فروش زمین‌هایشان تلقی می‌گردد. تبدیل زمین‌های کشاورزی به مسکونی و صنعتی یک فرایند غیرقابل برگشت بوده و مسائل و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را به دنبال دارد. خروج اراضی مرغوب کشاورزی از چرخه تولید، زیانی است که به سهولت و در کوتاه‌مدت قابل جبران نیست. تولید خاک در کنترل و قدرت انسان نیست، اما حفاظت از آن در توان انسان امروز است. (نامجویان، ۱۳۸۵: ۶۸).

باتوجه به رویکرد قوانین جاری در تلقی بزه تغییر کاربری از اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب جرم درجه ۷ و همچنین مدت مرور زمان در این دسته از جرائم موجبات محدودیت ورود دادستان به عنوان مقام تعقیب‌کننده و برخورد مستقیم با موضوع تغییر کاربری اراضی زراعی را فراهم کرده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد استان‌های شمالی نیز به لحاظ موقعیت خاص جغرافیایی و دارابودن منابع طبیعی سرشار و خدادادی و شرایط ویژه اجتماعی و اقتصادی از این قاعده مستثنی نبوده و همواره به دلیل عدم هماهنگی و تعامل دستگاه‌های اجرایی از حیث حقوق عامه در معرض خطر و آسیب بوده است. در سال‌های اخیر از جمله عوامل مؤثری که نقش اساسی در بروز این چالش مهم ایفاء کرده‌اند ساخت‌وساز ویلا و مراکز تجاری در این استان‌ها بوده، که به شدت افزایش یافته است. ارزشمند شدن زمین‌های کشاورزی و اجرای برخی طرح‌های غیرکارشناسی از جمله طرح هادی در روستاها و افزایش بی‌رویه حریم بافت روستا باعث این مشکلات گردیده است.

در طرح مسئله تحقیق می‌توان سؤال زیر را برای این پژوهش مطرح کرد که باتوجه به قوانین جاری و محدودیت اختیارات دادستان برای برخورد مستقیم با موضوع تغییر کاربری اراضی زراعی و از آنجا که در صورت آسیب یا زائل شدن، به راحتی قابل جبران یا اعاده به وضع سابق نیستند، براساس وظیفه ذاتی و در راستای صیانت از حقوق عامه و حفظ حقوق بیت‌المال چه اقدامات قابل جبرانی می‌تواند داشته باشد؟ فرضیه تحقیق این است که به نظر می‌رسد؛ پیگیری اجرای فوری و قاطع اجرای احکام کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی از اقدامات مهم دادسرا با نظارت مستقیم دادستان می‌باشد،

می‌تواند نقش مؤثری در جبران این خلأ قانونی بر این دسته از جرائم داشته باشد.

۲-۱- پیشینه تحقیق

تحقیقات میدانی نشان می‌دهد در حال حاضر بزرگ‌ترین معضل بخش کشاورزی تغییرات بی‌رویه اراضی زراعی و جنگلی می‌باشد. باتوجه به وضعیت فعلی استان‌های شمالی کشور و هجوم افراد سودجو برای خرید زمین‌های کشاورزی و تغییر کاربری غیرمجاز و احداث بنا در آن‌ها، چنانچه مورد توجه بیشتر مدیران دستگاه‌های اجرایی قرار نگیرد، عملاً میراثی به نام زمین کشاورزی برای آیندگان نخواهد ماند. قوانین جاری، اختیارات دادستان‌ها را برای برخورد مستقیم با موضوع تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی محدود کرده است، زیرا مجازات تعیین شده به استناد ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ جزء مجازات‌های درجه ۷ و رسیدگی به آن به استناد ماده ۳۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری به‌طور مستقیم در دادگاه مطرح می‌شود و این موضوع باعث شده که دادستان‌ها امکان کمتری برای ورود به موضوع داشته باشند. همچنین به موجب بند ۳ ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی چنانچه ۳ سال از وقوع جرمی که مجازات آن درجه ۷ می‌باشد، بگذرد موضوع شامل مرور زمان می‌شود. با استفاده از قانون اخیرالذکر بسیاری از موارد که در سال‌های قبل اقدام به تفکیک و دیوارکشی نموده‌اند مشمول مرور زمان گردیده و پرونده‌ها منتهی به صدور قرار موقوفی تعقیب شده و قلع و قمع بنای احداثی نیز تحت الشعاع قرار می‌گیرد.

۲-۲- روش‌شناسی تحقیق

در این مقاله سعی شده است یکی از استان‌های شمالی کشور که به لحاظ موقعیت استراتژیک بیشترین آمار تغییر کاربری را داشته به عنوان استان هدف انتخاب و نسبت به پرونده‌های مطروحه در مراجع قضائی آن استان تحقیق و ترک فعل مدیران دستگاه‌های اجرایی مربوطه آن استان پرداخته شده است؛ در حالی که نظر نگارندگان تعمیم به کل استان‌های کشور و ارائه راهکارهای لازم می‌باشد.

۲-۱- قلمرو جغرافیایی تحقیق

استان گیلان با وسعت حدود ۱۴۰۴۴ کیلومتر مربع و دارابودن ۹ درصد مساحت کشور حدود ۳ درصد تولیدات کشاورزی ایران را به خود اختصاص می‌دهد. مجموع اراضی کشاورزی این استان حدود ۴۲۹۰۰۰ هکتار است که از این میزان ۳۱۵۰۰۰ هکتار را اراضی زراعی و مابقی را اراضی باغی به خود اختصاص می‌دهد. ۳۱ درصد از کل وسعت استان گیلان را اراضی کشاورزی تشکیل می‌دهد که به دلیل بهره‌مندی از نزولات جوی فراوان و خاک حاصلخیز و مجاورت با دریاچه خزر یکی از قطب‌های کشاورزی در سطح

کشور محسوب می‌گردد. (ایران اقتصادی، ۱۴۰۱، ویژه‌نامه کشاورزی: ۵۰)

۲-۲- روش تحقیق

پژوهش حاضر با تلفیقی از روش‌های توصیفی — تحلیلی کو شیده است تا عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی زراعی استان گیلان را طی دهه اخیر مورد بررسی قرار دهد. در این راستا داده‌های تحقیق به دوروش کتابخانه‌ای و میدانی تهیه شده است. در بخش مطالعات کتابخانه‌ای؛ اطلاعات قانونی، اقتصادی و طبیعی محدوده تحقیق از مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری و دستورالعمل‌های اجرایی ذی‌ربط و همچنین آرشیو اقدامات انجام‌شده در معاونت حقوق عامه دادسرای مرکز استان گیلان اخذ گردیده است. متغیرهای تحقیق در قالب شاخص‌های قانونی، اقتصادی و طبیعی به‌عنوان عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی زراعی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۳- مبانی نظری تحقیق

تجویز راهکارهای مؤثر بر رفع چالش‌ها نیازمند شناخت عوامل به‌وجودآورنده آن‌هاست. در شناخت عوامل نیز باید تا حد امکان از علت‌های روبنایی عبور کرده و به علت‌های ریشه‌ای دست یافت. به‌نظر می‌رسد در بروز یک چالش، مجموعه عوامل متعدد و با درجه اهمیت متفاوت نقش دارند و باید بر عواملی تمرکز شود که نقش اساسی در بروز و همچنین اصلاح چالش‌ها داشته باشند. این عوامل، نقش اهرمی و محرک بر سایر عوامل را دارند و انتظار می‌رود با اصلاح یا رفع آن‌ها، وضعیت یک یا چند چالش به شکل معناداری بهبود یابد. از مهم‌ترین چالش‌های موجود در خصوص ترک فعل‌های مترتب بر وظایف قانونی مدیران جهاد کشاورزی در استان‌های شمالی می‌توان به تخطی مدیران از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و همچنین صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات مانند آب، برق، گاز و ... از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط بدون تأیید کمیسیون موضوع تبصره ماده یک قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اشاره کرد.

۴- عوامل اقتصادی مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی

بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین عوامل اقتصادی که در تغییر کاربری اراضی کشاورزی نقش دارد، تفاوت بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها به‌ویژه بخش مسکن، پایین‌بودن بازده و قیمت محصولات بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌ها خصوصاً بخش خدمات و مسکن است. بالا بودن قیمت زمین در محدوده تحقیق به دلیل تقاضای زیاد (مرکز جمعیت)، کمبود و رقابت بین کاربران

غیرکشاورزی در سطحی بسیار بالا قرار دارد. تفاوت زیاد بین ارزش هر هکتار زمین شالیکاری باتوجه به موقعیت مکانی و دسترسی به امکانات عمومی و شرایط محیطی انگیزه تغییر کاربری زمین کشاورزی را افزایش داده است و موجبات ساخت و ساز غیرمجاز در اراضی باغی و کشاورزی بدون مجوز تغییر کاربری و عدم رعایت حرائم قانونی راه‌ها با انجام دیوارکشی، ایجاد مستحدثات، بنگاه‌های معاملات املاک، باغ رستوران به‌ویژه در مبادی ورودی کلان‌شهرها را فراهم آورده است.

از دیدگاه قانونگذار هرگونه بارگذاری و ساخت و ساز و یا بهره‌برداری انتفاعی اختصاصی در پهنه‌های حفاظت، جنگل‌کاری و زراعت آبی و درجه و عرصه‌های باغی بدون رعایت سند پهنه‌بندی حریم و ضوابط و مقررات مربوطه ممنوع بوده و مضافاً در مبادی ورودی شهرها، استقرار کاربری و فعالیت‌های مجاز و مشروط صرفاً با رعایت اسناد بالادستی (سند پهنه‌بندی حریم) و با رعایت ماده ۶ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن و ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی آن مجاز است. از طرفی دیگر به‌موجب مواد ۳ و ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، تغییر کاربری غیرمجاز جرم بوده و برای مالکان و متصرفان متخلف مجازات تعیین شده است. حسب بررسی‌های صورت گرفته، متأسفانه در سال‌های اخیر در مبادی ورودی شهرهای کشور به‌ویژه کلان‌شهرها و در اراضی عرصه‌های باغی و زراعی داخل حریم شهرها، بدون رعایت قوانین و مقررات صدرالاشاره ساخت و سازهای غیرمجاز و بعضاً غیرقانونی صورت گرفته که ضمن مغایرت با قانون و مقررات جاری کشور موجبات نقض حقوق عامه و تضییع حقوق بیت‌المال و نابودی عرصه‌های کشاورزی و باغی را فراهم آورده که علت اصلی آن تعلل مدیران جهاد کشاورزی بر عدم اعلام جرائم و تخلفات ارتكابی مالکان و متصرفان ناقض حقوق عامه می‌باشد.

۵- احیاء و حفظ حقوق عامه به‌عنوان وظیفه ذاتی دادستان در حفظ انفال و اموال عمومی

در مقام تعریف حقوق عامه در بند الف ماده یک دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه چنین آمده 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 فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجرایی می‌شود. به‌منظور صیانت از حقوق عامه و حفظ حقوق بیت‌المال و براساس وظیفه ذاتی قوه قضائیه در احیاء حفظ و صیانت از حقوق عامه و درجهت پیگیری و نظارت بر دعاوی ناظر بر جرائم مرتبط با اموال، منافع و مصالح ملی، جبران خسارت وارده به

حقوق عمومی به استناد بند ۱۲ ص ۱۵۶ قانون اساسی و مواد ۲۲، ۲۹۰ و ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری، حسب مورد دادستان کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دادستان‌های سراسر کشور مکلفند در چارچوب «دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه» اقدام کنند. عدم اهتمام جدی در صیانت از این حقوق موجب تضرر و از دست رفتن منفعت یا سلب امتیاز مردم از حقوق مذکور خواهد شد؛ لذا تا زمانی که تلاش‌ها در جهت حفظ این حقوق به نتیجه نرسد گویی هیچ اقدامی صورت نگرفته است. از این‌روست که وظایف مقرر قانونی برای متولیان امر در حفظ حقوق عمومی از جنس تعهد به نتیجه محسوب می‌گردد نه صرفاً تعهد به وسیله و حصول نتیجه نیز مستلزم رعایت اصل برنامه محوری و مدیریت منابع و امکانات است.

۵-۱- نظر به اینکه تعقیب کیفری متهمین ناقض حقوق عامه در چارچوب جرائم و مجازات‌های مذکور در موضوع بند یک ماده ۴ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مستلزم جمع‌آوری دلایل ارتکاب جرم می‌باشد، در راستای انجام این امر به طرق ذیل اقدام خواهد شد:

۵-۱-۱- در صورتی که در موضوع مورد بررسی قصور یا اتهامی متوجه مسئولان دستگاه اجرایی مربوطه نباشد جمع‌آوری ادله ارتکاب جرم با هماهنگی با دستگاه اجرایی مربوطه از طریق استعلام یا درخواست ارسال مدارک و مستندات انجام خواهد شد و در صورت نیاز به بازدید میدانی عنداللزوم از نماینده دستگاه اجرایی که دارای اطلاعات جامع و کامل درخصوص موضوع باشد دعوت خواهد شد.

۵-۱-۲- چنانچه نقض حقوق عامه ناشی از قصور یا ترک فعل غیرعمدی دستگاه اجرایی یا تعلل در اقامه دعوی یا پیگیری آن باشد نسبت به تذکر و اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط اقدام خواهد شد.

۵-۱-۳- در صورتی که قصور یا ترک فعل غیرعمدی یا تعلل در طرح دعوی یا اهمال در پیگیری آن تا حصول نتیجه منجر به تضییع حقوق عامه گردد نسبت به تعقیب کیفری و درخواست جبران خسارت وارده از دادگاه در اجرای ماده ۲ دستورالعمل اقدام خواهد شد.

فلذا بررسی و مشاهده هدفمند به جهت درک ملموس و عینی از موضوعات و چالش‌های مرتبط با حقوق عامه از طریق بازدید میدانی به عمل می‌آید که اهداف ذیل را به دنبال خواهد داشت:

- ۱- تطبیق موضوعات مورد بررسی با واقعیت‌های میدانی موجود
- ۲- حفظ آثار و دلایل ارتکاب جرم احتمالی با استفاده از روش‌های مختلف از قبیل عکس‌برداری، فیلم‌برداری، کارشناسی، شناسایی شهود و مطلعین محلی و استماع و صورت جلسه اظهارات ایشان و ثبت هویت و محل اقامت آنان جهت استفاده در صورت تشکیل پرونده قضائی.

۶- نقش نظارتی دادستان بر دستگاه‌های اجرایی در پرتو سند تحول قضائی

سند تحول قضائی، سندی است که از تمام ظرفیت‌های نظام برای تحول در قوه قضائیه و فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی برای کمک به حل مؤثر چالش‌های کشور، در جهت تحقق اهداف و افزایش رضایتمندی مردم و برقراری عدالت در جامعه استفاده می‌کند. در تنظیم سند تحول، نظر به اهمیت وافر موضوعات مقابله با فساد و تحقق کارآمدی، به‌عنوان دو اولویت کشور و باتوجه به فرابخشی‌بودن و درهم‌تنیدگی دو موضوع یادشده با مأموریت‌های قوه قضائیه، تلاش گردیده از تمامی ظرفیت‌های قانونی قوه بهره گرفته و این دو موضوع در قالب دو محور اساسی در سند تحول پیگیری شود. شایان ذکر است، براساس مفاد قانون اساسی، منویات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و انتظارات مردم، پیامد نهایی تحول در قوه قضائیه دستیابی به عدالت و رضایتمندی مردم است. براین اساس، سند تحول به‌نحوی تدوین شده است که بر اثر اجرای آن، این دو پیامد محقق شود. از آنجا که مأموریت‌های قوه قضائیه در عین برخورداری از قلمرو مشخص از یکدیگر منفک نیستند، میان آن‌ها ارتباط متقابل وجود دارد. به همین دلیل، عمده راهکارها علاوه بر مأموریتی که ذیل آن جانمایی شده است، در اجرای برخی از مأموریت‌های دیگر نیز مؤثر هستند که یکی از آن‌ها احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و همچنین نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور است.

۶-۱- بر طبق سند تحول قضائی احیای حقوق عامه، گسترش عدل و آزادی‌های مشروع با چند عامل امکان‌پذیر خواهد بود^۱

تدوین و پیگیری تصویب «لایحه صیانت از حقوق عامه» به‌منظور ارائه تعریف دقیق از مفهوم احیای حقوق عامه با رویکرد احیای حقوق عمومی نظیر حق برخورداری از مسکن مناسب، حق انتخاب شغل دلخواه، حق بهره‌مندی از منابع طبیعی، حق دسترسی آزاد به اطلاعات، حفظ حریم خصوصی افراد و رسیدگی تخصصی در دادسرا و دادگاه و تعیین قلمرو صلاحیت دادستانی به تفکیک مصادیق ملی و استانی و سازوکارهای لازم و ساختار مناسب جهت پیگیری دادستان و نیز تعیین نقش سایر مراجع قضائی و نظارتی در پیگیری احیای حقوق عامه و تبیین تکالیف دستگاه‌های اجرایی مربوط با اصلاح قوانین و مقررات مرتبط امکان‌پذیر خواهد بود.

۶-۲- غلبه رسیدگی به مصادیق خرد و فاقد اولویت تضییع حقوق عامه بر رفع زمینه‌های اصلی بروز آن‌ها^۲

۱. سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ رئیس قوه قضائیه (عامل ۱ چالش ۱ مأموریت ۲)

۲. سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ رئیس قوه قضائیه (راهکار ۲ راهبرد ۲ عامل ۳ چالش ۱ مأموریت ۲)

پیگیری انتشار عمومی و برخط ضوابط دسترسی به منابع و امتیازهای بخش‌های عمومی یا دولتی که دسترسی به آن‌ها برای عموم افراد جامعه ممکن نبوده و براساس اولویت‌بندی مراجع مسئول اختصاص می‌یابند واگذاری اراضی و معادن، تغییر کاربری‌ها و پیگیری ترک وظایف قانونی مدیران از طریق نظارت بر اجرای قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» با تأکید بر انتشار عمومی و برخط اسناد و گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی نظیر بودجه، قراردادها، مناقصه‌ها و مزایده‌ها.

۶-۳- نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور

پیگیری ترک وظایف قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در اجرای قوانین با اجرای «دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» و با استفاده از ظرفیت احکام مندرج در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی و ارائه گزارش سالیانه به رئیس قوه قضائیه و مراجع ذی‌ربط.

و همچنین براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه به‌عنوان «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق‌بخشیدن به عدالت معرفی شده، در سند تحول سعی شده است که با نگاه به تمام ظرفیت‌های نظام اعم از ظرفیت‌های حاکمیتی و مردمی، راهکارهایی اتخاذ شود که علاوه بر تحقق مأموریت‌ها، پشتیبانی‌کننده حقوق فردی و اجتماعی و مؤثر بر گسترش عدالت در جامعه باشد.

۷- نقش قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در حفاظت از اراضی

بررسی سیاست جنایی ایران درخصوص جرایم منابع طبیعی نشان می‌دهد که در سه حوزه تقنین، قضا و اجرای سیاست جنایی، ایران دچار نوعی ناکارآمدی و نارسایی است. هرچند در عرصه قانونگذاری شاهد تدوین و تصویب قوانین زیست‌محیطی متعددی بودیم ولی به دلیل گستردگی و پراکندگی، عدم انسجام، رویکرد سنتی، عدم توجه به اصول حقوقی، عدم تناسب جرم و کیفر و عدم توجه به مبانی جرم‌انگاری قوانین مرتبط با منابع طبیعی شاهد به‌وجود آمدن مجموعه‌ای از قوانین ناقص، موازی و فاقد بستر اجرایی لازم هستیم. (اکبرآباد، بهزاد، ۱۳۹۶، ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در برخورد با جرایم منابع طبیعی: ۴)

باتوجه به رشد بی‌رویه شهرنشینی و تغییر بی‌رویه اراضی کشاورزی و نیز عدم انسجام و ضمانت اجرای قوانین مرتبط با زمین‌های کشاورزی، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ تصویب گردید. این قانون دارای ۸ ماده، ۷ تبصره و آیین‌نامه و دستورالعمل‌هایی است که به‌رغم بازنگری‌ها و تصویب اصلاحیه در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۱ همچنان دارای ایراداتی می‌باشد. به‌موجب آن، هرگونه دادن مجوز تغییر کاربری اراضی در استان‌ها به‌عهده دبیرخانه کمیسیون جهاد کشاورزی است. این کمیسیون با ریاست

جهاد کشاورزی تشکیل جلسه داده و اعضای آن متشکل از مدیر جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان راه و شهرسازی، مدیرکل محیط زیست و یک نفر به عنوان نماینده استاندار است.

در تبصره (۱) ماده (۱) اصلاحی قانون مارالذکر چنین آمده است: «در موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی به عهده کمیسیون مرکب از نمایندگان فوق الذکر است. این کمیسیون موظف است، ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید.» (اباذری فومنی، ۱۳۸۷: ۱۳۶)

در تبصره (۴) ماده (۱) الحاقی قانون معنون آمده است: «احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها، بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست محیطی با موافقت سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می باشد.

به موجب این تبصره در استان گیلان طی سال‌های ۱۳۹۴ تا پایان ۱۴۰۲ تعداد ۶۶۴ مورد به مساحت ۳۷۸۶. ۳۸۳ هکتار مجوز^۱ تغییر کاربری اخذ شده است که این مهم با توجه به تحقیقات میدانی از سازمان امور اراضی کشور، به استناد رأی شماره ۶۳۸ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قلمرو تبصره مرقوم صرفاً محدود به روستاهای فاقد طرح هادی بوده و از سال ۱۳۹۹ کلیه روستاهایی که طرح هادی مصوب ندارند طبق تبصره ۴ ماده ۱ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، اقدام و مابقی طبق تبصره ۱ ماده ۱ همان قانون اعمال می شود.

با گذشت ۲۸ سال از تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و الحاق اصلاحیه‌هایی بر آن و لیکن قانون مذکور دارای ابهامات و ایرادات بی شماری است که باعث شده تغییرات مکرر و بی رویه اراضی کشاورزی همچنان ادامه داشته باشد. مهم ترین ایرادات این قانون به شرح زیر است:

— تغییر کاربری محسوب نشدن و مستثنی کردن احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها تبصره (۱) ماده (۱) قانون مارالذکر.

— مستثنی کردن تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا ۵۰۰ متر مربع فقط برای یک بار از عوارض موضوع ماده (۲) قانون به جای مالکین بی بضاعت در اصلاحیه تبصره (۱) ماده (۲) قانون مارالذکر.

— مستثنی کردن اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب از کلیه ضوابط مقرر در قانون مارالذکر «تبصره (۵) ماده (۱) الحاقی».

۱. سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ رئیس قوه قضائیه (راهکار ۱ راهبرد ۲ عامل ۱ چالش ۱ مأموریت ۳)

— وصول ۸۰ درصد قیمت روز اراضی و باغات مذکور با احتساب ارزش زمین با کاربری جدید با دید کسب درآمد (ماده ۲ قانون مارالذکر).

۸- مصادیق فعل و ترک فعل

ریشه اغلب بی‌نظمی‌ها در حوزه حقوق عمومی و تصرفات به حقوق بیت‌المال به استناد دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران مصوب ۳۰ / ۷ / ۱۳۹۹ ناشی از ترک فعل یا وظیفه قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در اجرای قانون و عدم اعلام جرائم و تخلفات ارتكابی در حوزه تصدی بوده و موجب مسئولیت قانونی آنان می‌باشد. با عنایت به اینکه اغلب تعرضات به منابع و اراضی ملی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به واسطه صدور مجوزهای فاقد توجیه حقوقی و کارشناسی از جانب برخی مراجع اجرایی صورت می‌گیرد، لذا به جهت جلوگیری از این اقدامات، دامنه نظارت داد سراج تا پیش از این، به مرحله پس از صدور مجوز بود به مرحله قبل از صدور مجوز و به عبارت دیگر به مرحله «تشخیص وجود مقتضی» برای صدور مجوزهای مذکور تغییر مسیر داده است.

در قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۳۱ / ۳ / ۱۳۷۴ و اصلاحی ۸ / ۱ / ۱۳۸۵ آمده است:

۸-۱- کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیر مجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از يك تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از يك ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.

۸-۲- هر يك از کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالحه تخطی نموده باشند ضمن ابطال مجوز صادره به جزای نقدی از يك تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد. سردفتران متخلف نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سردفتری محکوم می‌شوند. صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع ماده (۱) این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی ربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون

مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود. متخلف از این ماده برابر مقررات ماده (۳) این قانون مجازات خواهد شد.

ردیف	موضوع ترک فعل	مستند قانونی	مجازات
۱	تخطی از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توسط کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها	تبصره ۲ ماده ۳ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی	جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز و ...
۲	صدور هر گونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط بدون تأیید کمیسیون موضوع تبصره ماده یک قانون مذکور	ماده ۸ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی	جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز و ...

براساس بند ۲ ماده ۶۹ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران و وفق بند ۱۰ ماده ۱۰ اساسنامه تشکلات و سازمان دهیاری‌ها، ارسال گزارش پیرامون وقوع جرایم از وظایف دهیاران می‌باشد. از معضلات مطرح سال‌های اخیر در خصوص تغییر کاربری‌های غیرمجاز در روستاها که توسط مأموران جهاد کشاورزی شهرستان‌ها گزارش می‌گردد، مراجعه آن‌ها در جهت انجام اقدامات اولیه به دهیاران روستاها بوده که با عدم همکاری آن‌ها در اعلام مشخصات مالک و اظهار بی‌اطلاعی آنان مواجه می‌شوند. لذا از آنجا که دهیاران به‌عنوان مطلع‌ترین فرد روستا بوده و از جمله در ثبت وقایع چهارگانه (تولد- وفات - ازدواج - طلاق) نقش ایفاء می‌نمایند، اظهار بی‌اطلاعی از طرف آن‌ها مسموع و قابل‌پذیرش نمی‌باشد و عدم انجام صحیح و به‌موقع وظایف، ترک فعل محسوب می‌گردد.

باتوجه به محدودیت مقرر در بند ۳ ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی که بیانگر گذشت ۳ سال مرور زمان از وقوع جرم با مجازات درجه ۷ می‌باشد، بعضاً مدیران جهاد کشاورزی و امور اراضی با توجیه موانعی از جمله عدم همکاری ضابطین قضائی، نبود ماشین‌آلات و ... از اقدام در خصوص قلع و قمع یا جلوگیری از تغییر کاربری در مدت زمان مقرر کوتاهی نموده و پس از آن امکان ادامه عملیات اجرایی یا ورود دادستان نیز در موضوع وجود نداشته و با اثبات قصور از مصادیق ترک فعل مدیران دستگاه‌های مربوطه محسوب می‌گردد.

۹- بحث و نتیجه‌گیری

بررسی‌ها حاکی از آن است که یکی از مؤثرترین روش‌های مقابله با تغییر کاربری اراضی کشاورزی

و باغی که با منافع مالی همراه است، اجرای سیاست قطعیت و حتمیت اعمال مجازات‌ها و ضمانت اجرای قانونی جرائم مرتبط با تغییر کاربری می‌باشد؛ چرا که اجرای این سیاست علاوه بر کارکرد تنبیهی نسبت به مرتکبین جرم، نقش مؤثری در ایجاد بازدارندگی و پیشگیری از وقوع جرم در موارد مشابه خواهد داشت.

۹-۱- در راستای آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مرتبط با تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، از آنجا که زمین منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه‌های اقتصادی قابل بازیافت نمی‌باشد، خلأهای قانونی در کنار تغییر کاربری‌های غیرمجاز اراضی کشاورزی موجب خواهد شد عملاً میراثی به نام زمین کشاورزی برای آیندگان نخواهد ماند. فلذا وضع قوانین بازدارنده‌تر و اصلاح قوانین موجود از جمله اقدامات ضروری در شرایط فعلی است.

۹-۲- همچنین باتوجه به رویکرد قوانین جاری در تلقی بزه تغییر کاربری از اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب جرم درجه ۷ که باعث محدودیت ورود دادستان به عنوان مقام تعقیب‌کننده این جرائم گردیده است می‌توان دو رویه و راهکار را پیش‌بینی کرد:

۹-۲-۱- پیگیری اجرای تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛ از آنجا که قانونگذار با در نظر داشتن اهمیت استراتژیک خاک کشاورزی در تأمین امنیت غذایی کشور و مدنظر قراردادن غیرقابل بازگشت بودن اغلب مصادیق تغییر کاربری، با تصویب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور نسبت به تفویض اختیارات فوق‌العاده به مأمورین جهاد کشاورزی جهت مقابله با این پدیده مجرمانه تحت نظارت دادستان اقدام نموده است.

۹-۲-۲- پیگیری اجرای فوری و قاطع اجرای احکام کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی؛ نظر به اینکه یکی از روش‌های پیشگیری از وقوع جرم مذکور که باتوجه به غیرقابل اعاده به وضع بودن وضعیت اراضی، امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد، ایجاد و بازدارندگی از طریق اجرای سیاست قطعیت و حتمیت اجرای مجازات به‌ویژه در رابطه با احکام قلع و قمع است، اجرای فوری احکام صادره با استفاده از کلیه ظرفیت‌های موجود حتی سایر دستگاه‌های اجرایی در تهیه ماشین‌آلات و تجهیزات اجرای حکم پیش‌بینی شده است.

منابع:

- مجله ایران اقتصادی (۱۴۰۱)، ۱۶ شهریور، ویژه کشاورزی، صفحه ۵۰ / Newspaper.ireconomy.com
- اعتماد. گ. (۱۳۸۷). توسعه شهری و کاربری بهینه زمین. مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه شهری (ص ۶۸ - ۵۳) تهران؛ انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات ساختمان و مسکن.
- نامجویان. ش. (۱۳۸۵). حفظ اراضی زراعی و باغی. مجله کشاورزی و غذا. ۵۱(۴۱)، ۵۶ - ۵۱.
- مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، سال ۴، شماره ۱، ۱۳۹۴، صفحه ۱۱۴
- ابادری. فومنی. م. (۱۳۸۷). مجموعه قوانین و مقررات اراضی و زمین شهری. تهران: انتشارات خرسندی.
- اکبرآباد. بهزاد. (۱۳۹۶). ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در برخورد با جرایم منابع طبیعی، ج ۱، ص ۴
- قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ و اصلاحی ۱۳۸۵/۰۸/۰۱.
- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آن مصوب سال ۱۳۸۴/۱۰/۱۴
- قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن مصوب ۱۳۴۹/۰۴/۰۷ با اصلاحات بعدی ۱۳۷۹/۰۲/۱۱
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات ۱۳۹۶/۰۴/۲۰
- اساسنامه، تشکلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ هیئت وزیران
- دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن، مصوب ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ با اصلاحات بعدی.
- دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۶.
- سند تحول قضائی مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۳۰
- دستورالعمل اجرایی شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۵
- Chapin, F.S., & Kaiser, E. J. (1974). urban land use planning. champaign - urbana, Illinois: university of Illinois press .

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22106/pr.2024.716928

مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳، صفحات ۲۴۹ تا ۲۷۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۲۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱



سازوکارهای مدیریتی ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اداری در راستای صیانت از حقوق عامه

محمدرضا فتح‌آبادی*؛ محمد عطایی**

چکیده

یکی از پیامدهای اصلی بی‌توجهی و یا کم‌توجهی به سلامت اداری و یا سازمانی، شکل‌گیری زمینه‌های فساد اداری است. هدف از انجام این تحقیق، شناسایی ابعاد و مؤلفه‌های با اهمیت سنجش سلامت اداری در دستگاه‌های اداری ایران در راستای احقاق حقوق عامه مطابق اصل ۵۶ قانون اساسی، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و دیگر قوانین و مقررات مرتبط است.

تحقیق حاضر از نظر نوع، کاربردی توسعه‌ای بوده و از نظر روش، ترکیبی از نوع متوالی بوده که در بخش کیفی، جامعه آماری شامل اساتید دانشگاه و مدیران دستگاه‌های اداری مرتبط با سلامت اداری استفاده شده و در چهار میزگرد تخصصی (پنل) خبرگی با ۲۰ نفر از خبرگان مورد بررسی قرار گرفته و داده‌ها با نرم‌افزار اسپاس و تحلیل عاملی، تجزیه و تحلیل گردیده است. روش گردآوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای، مبانی نظری و پیشینه، پرسش‌نامه خبرگی است. جامعه آماری تحقیق شامل کلیه دستگاه‌های اداری ایران بوده که از طریق روش خوشه‌ای یک مرحله‌ای، با استفاده از فرمول کوکران تعداد ۳۳۸ نفر از چهار دستگاه دولتی، برای آزمون مدل کیفی انتخاب شده است.

یافته‌های پژوهش نشان داد که ابعاد برون‌سازمانی شامل معیارهای نظارت عمومی، شاخص ادراک سلامت، عدم تناسب بین نرخ رشد و نرخ حقوق و اعتماد و اطمینان و احساس برابری اقتصادی، تعادل کار و زندگی و نگرش مثبت کاری می‌باشد. ابعاد فردی شامل معیارهای همچون نفوذ مدیر، تعهد

* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین، قزوین، ایران. (نویسنده مسئول).

fathabadi2004@yahoo.com

** دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده حسابداری و مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین، قزوین، ایران.

mohamatai@gmail.com

سازمانی، مهارت‌های ارتباطی، عدالت‌گستری، تعارض، اخلاق‌گرایی، هوش هیجانی، ملاحظه‌گری، استقلال و انسان‌شناسی حاکم بر باورها و خودکنترلی است. ابعاد سازمانی شامل معیارهای انسجام و یگانگی، تأکید علمی و نظم انتظام، قانون‌گرایی، توسعه کارآمد و فرهنگ‌سازمانی، رهبری کارآفرین و رفتار نوآورانه، مدیریت عملکرد، ساختارهای سازمانی و ساخت‌دهی، شفافیت، مشارکت‌جویی، مدیریت دانش و فرصت‌های برابر و حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها در ارتقای سلامت سازمانی دارای نقش با اهمیت بوده و همچنین در راستای صیانت از حقوق عامه محسوب می‌گردند. نوآوری این تحقیق طراحی مدل سنجش میزان سلامت سازمانی در دستگاه‌های دولتی است که در تحقیقات انجام‌شده پیشین این موضوع یافت نگردیده است.

واژگان کلیدی: ابعاد درون‌سازمانی، ابعاد برون‌سازمانی، ابعاد فردی، فساد اداری، حقوق عامه.

مقدمه

حقوق عامه یا حقوق بشر مجموعه‌ای حقوق و آزادی‌های اساسی است که برای همه افراد بدون تبعیض و باتوجه به دین، نژاد، جنسیت، ملیت، وضعیت اقتصادی و سایر عوامل مشخص شده‌اند. این حقوق به‌عنوان اساسی‌ترین حقوق انسان‌ها شناخته می‌شوند و برای حفظ کرامت و احترام انسان‌ها ضروری است. یکی از اهداف اصلی حقوق عمومی حفاظت از حقوق بشر و تضمین عدالت اجتماعی است (محمودی، ۱۳۹۰). یکی از مهم‌ترین مبانی حقوق عامه، اعتراف به همه انسان‌ها به‌عنوان افرادی با حقوق برابر است. این اعتقاد بر این استوار است که همه انسان‌ها به دلیل انسان بودن، حقوق و آزادی‌های خاص خود را دارند و هیچ فرد یا نهادی نباید این حقوق را نقض کند. باتوجه به اینکه حقوق عامه یا حقوق اداری به تنظیم روابط بین افراد و دولت می‌پردازد و هدف آن حفظ منافع عمومی جامعه است بنابراین موضوع سلامت اداری نیز از اهمیت برخوردار است. درواقع سلامت اداری به وضعیت کارآمد و شفاف عملکرد دستگاه‌های اجرایی اشاره دارد که در راستای ارائه خدمات به شهروندان و تحقق عدالت اجتماعی عمل می‌کند. ارتباط بین حقوق عامه و سلامت اداری یکی از مباحث کلیدی در حوزه حقوق و مدیریت دولتی است که بهبود آن می‌تواند تأثیرات زیادی بر کارآمدی دولت و رضایت شهروندان دارد.

یکی از وظایف اصلی حقوق عامه، ایجاد چارچوب‌های قانونی و نهادی است که سلامت اداری را تضمین کند. به‌عنوان مثال قوانین حقوق اداری می‌تواند نقش مهمی در ایجاد شفافیت و پاسخ‌گویی در عملکرد دستگاه‌های اداری داشته باشد. قوانین و مقررات حقوقی که به‌منظور مبارزه با فساد و سوءاستفاده از قدرت وضع شده‌اند می‌توانند به‌طور مستقیم بر سلامت اداری تأثیر بگذارند. اجرای صحیح این قوانین و مقررات می‌تواند موجب کاهش فساد اداری و افزایش شفافیت شده و به‌تبع آن، اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری افزایش یابد. (نیک‌بخت، ۱۳۹۵). همچنین حق دسترسی به اطلاعات، حق شکایت در امور عمومی و حق دادخواهی از دیگر ابزارهای کلیدی حقوق عامه بوده که در نظارت بر عملکرد دولت و افزایش شفافیت اداری، بسیار حائز اهمیت می‌باشد. (سجادی، ۱۳۹۲). نقطه مقابل فساد اداری، موضوع سلامت اداری و سازمانی است. یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و براساس نظم اداری، وظایف خود را به‌خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا نماید. سلامت سازمانی یکی از خواست‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده، به‌طوری که نظام اداری يك ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد (عباس‌پور و همکاران، ۱۳۹۹). برخی از مصادیق حقوق عامه در حوزه سلامت اداری و مقابله با فساد در مواد ۲، ۳، ۵، ۸، ۱۰، ۱۳،

۱۷ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۹، بندهای ۲، ۳، ۱۴، ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مواد ۲۶، ۲۷، ۹۰ و ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ و مواد ۵۹۸، ۶۰۱، ۶۰۲ و ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی تبیین شده است.

سلامت اداری و یا سازمانی در دستگاه‌های اداری در جهان با موضوع توسعه، رابطه مستقیم داشته و افزایش سلامت دستگاه‌های اداری در افزایش سرعت کشوری در رسیدن به توسعه انسانی تأثیر مثبت و بسزایی دارد (عباسی و جمال‌پور ۱۳۹۰: ۴۵). مفهوم سلامت سازمانی مفهوم بی‌نظیری است که به ما اجازه می‌دهد تصویر عمیقی از تأثیر رفتار شغلی کارکنان در محیط سازمان داشته باشیم. این مفهوم از چند دهه پیش با شدت گرفتن فرایند رقابت در دنیای صنعتی مطرح و با ادغام مفاهیم روان‌شناسی صنعتی با برخی از مسائل اقتصادی و مدیریتی شکلی ترکیبی و با اهمیت به خود گرفته است. در سازمان‌های سالم، کارمندان ترکیب با رفتاری چون پویایی گروهی، خلاقیت‌های هدفمند، نوآوری تکامل‌یافته و تبدیل سرمایه به سود نظر هر محقق را به خود جلب می‌نمایند. از نظر روان‌شناسان صنعتی و سازمانی سازمان سالم به مکانی اطلاق می‌شود که در آن افراد با علاقه به محل کارشان می‌آیند و به کارکردن در این محل افتخار می‌کنند (زنگل و همکاران، ۱۳۹۴).

امروزه اهمیت عامل انسانی و نقش منحصر به فرد آن به منزله یک منبع استراتژیک و طراح و مجری نظام‌ها و فراگردهای سازمانی جایگاهی به مراتب بالاتر از گذشته یافته است تا جایی که در تفکر سازمانی پیشرفته از انسان به مثابه مهم‌ترین منبع و دارایی برای سازمان یاد می‌شود. بدین لحاظ امروزه سازمان‌ها برای بقا، انتظام و بالندگی خود می‌کوشند از طریق منابع انسانی فرهیخته در گستره جهانی به رشد سریع، بهبود مستمر، کارآمدی، سودبخشی، انعطاف‌پذیری، انطباق‌پذیری، آمادگی برای آینده و برخورداری از موقعیت ممتاز در عرصه فعالیت خود نائل شوند. بدون این کیفیت‌ها، سازمان‌ها واقعاً غیرممکن است که بتوانند در مواجهه با بهترین‌ها به صورت رقابتی و اثربخشی عمل کنند. از آنجا که سازمان‌ها به عنوان موجود زنده‌ای که دارای هویتی مستقل از اعضای خود هستند، تصور می‌شود به گونه‌ای که با این هویت جدید می‌توانند، رفتار کودکان را تحت تأثیر قرار دهند، این شخصیت و هویت می‌تواند دارای بیماری یا سلامت سازمانی باشد (کاملی و همکاران، ۱۳۸۹).

در یک سازمان سالم، مدیر رفتاری کاملاً دوستانه و حمایتگر با کارمندان خود دارد و در برنامه‌های خود دارای یگانگی است. کارمندان نیز تمایل بیشتری به ماندن و کارکردن در سازمان دارند و به طور مؤثرتری کارها را انجام می‌دهند. جامعه امروز، جامعه سازمانی است. امروزه، انواع خدمات و تولیدات مورد نیاز جامعه و مردم به وسیله سازمان‌های گوناگون فراهم می‌شوند. با گسترش فناوری‌ها و پیچیدگی

و تکامل سازمان‌ها، انسان نیز، انسان سازمانی می‌شود که در درون سازمان‌های متنوع و کوچک و بزرگ از خدمت اجباری در سازمان‌های نظامی تا خدمت اختیاری در سازمان‌های دولتی و خصوصی و از محافل و مجالس شادمانی تا مجالس سوگواری و... می‌گذرد. لذا انسان امروزی در جامعه‌ای زندگی می‌کند که تحت سیطره سازمان‌هاست و ضرورت توسعه و رشد هر جامعه نیز داشتن سازمان‌های سالم و پویا است (ناظم، ۱۳۸۹).

سازمان پدیده‌ای اجتماعی به شمار می‌آید که به‌طور آگاهانه هماهنگ شده و دارای حدود و ثغور نسبتاً مشخصی بوده و برای تحقق هدف یا اهدافی از افراد یا گروه‌هایی که باهم در تعامل اند تشکیل شده است. الگوهای تعاملی که افراد داخل سازمان از آن‌ها تبعیت می‌کنند تصادفی به وجود نیامده، بلکه در خصوص آن‌ها قبلاً اندیشیده شده است. در تعریف ما از سازمان به‌طور صریحی نیاز به هماهنگی در الگوهای تعاملی بین افراد را مسلم می‌داند. در سازمان‌های اجتماعی یا سازمان‌های داوطلبانه، افراد در ازای اعتباری که کسب کرده و یا رضایتی که از کمک دیگران احساس کرده کاری را انجام می‌دهند. (الوانی و همکاران، ۱۳۸۰).

برخی سازمان را به ساخت هدف‌دار نقش‌ها تعریف کرده‌اند. (ایران‌نژاد، ۱۳۹۱). توسعه و رشد هر جامعه‌ای در گروی داشتن سازمان‌های سالم و دارای سلامت سازمانی است. سلامت سازمانی در میان موج تغییرات در شرایط اجتماعی و اقتصادی که فراتر از آن است اتفاق می‌افتد. ایجاد سلامت سازمانی برای هر سازمانی ضروری هستند (عباسی و همکاران، ۱۳۹۰). سلامت سازمانی درواقع نشان می‌دهد که چگونه افراد در سازمان‌ها درحالی‌که برای مشروعیت‌بخشی تلاش می‌کنند، در برابر فشارها نیز سازگاری و انطباق پیدا می‌کنند. (شریعتمداری، ۱۳۸۸)

یک سازمان سالم برای خوشایندبودن شرایط سازمان، راحت‌کارکردن، دعوت برای یادگیری بیشتر و داشتن شیوه‌های کاری سامانمند علاقه زیادی دارد. بوردلند^۱ (۲۰۱۹) بیان کرد سلامت سازمانی تأثیر زیادی بر کارایی و اثربخشی سازمانی دارد. ساختار سازمانی را می‌توان با روابط انسانی، انعطاف‌پذیری و نیازهای اجتماعی کنترل کرد. جو سازمانی به‌طور مستقیم با سلامت سازمانی ارتباط دارد (الوانی و همکاران، ۱۳۸۰). سازمانی است که جو کاری مناسب، توانایی حفظ، پاسخ‌گویی در قبال وظایف به‌ویژه در خصوص محیط و جامعه را داشته باشد. همچنین آن‌ها استدلال کرده‌اند که سیاست‌ها، روش‌ها و اولویت‌دار در سازمان‌های سالم مبتنی بر توانمندسازی کارکنان و تأکید بر اهمیت آموزش مستمر،

1. Bourland

نوآوری و هماهنگی با تغییرات محیط بوده و به مشتری‌مداری، تنوع کارکنان، عدالت سازمانی و اثربخشی سازمانی اهمیت زیادی قائل هستند (فاضلی، ۱۳۸۸). فهم وضع سلامت سازمان می‌تواند ما را در انتخاب و گزینش روش‌های مدیریتی مناسب برای اثربخشی آن یاری کند. بنابراین، پژوهش و مفهوم‌پردازی سلامت سازمانی لازمه فعالیت‌های پر دامنه و گسترده سازمان‌هاست و هر کوشش معناداری برای بهسازی سازمان اهمیت دارد (سهرابی و مرجانی، ۱۳۹۵).

نظام اداری هر جامعه، بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه بوده و عملکرد در ست و یا نادرست آن می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشیده و یا از بین ببرد. بدیهی است یک نظام اداری مطلوب و کارآمد با سازمان‌های سالم، می‌تواند زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه‌ای کشور باشد. (ایمانی و همکاران، ۱۳۹۸) پرواضح است که دستیابی به چنین وضعیتی، در صورتی امکان‌پذیر است که کلیه عوامل سازمان در جهت اهداف و مأموریت‌ها حرکت نمایند. (تابان و همکاران، ۱۳۹۳) سازمان سالم و حمایت‌گر، علاوه بر افزایش اعتماد و روحیه بالای افراد و بالطبع، افزایش کارایی فردی، عامل مهمی در افزایش اثربخشی سازمان محسوب می‌شود (حسینی و همکاران، ۱۴۰۰)

اصلاح نظام اداری یکی از اقدامات اساسی برای تحول و توسعه کشورها به حساب می‌آید و بدون این مهم، سایر برنامه‌ها و تلاش‌ها نیز به سرانجام نخواهد رسید. به همین دلیل دولت‌ها، اقدامات فراوانی در جهت اصلاح و بهبود ساختار و تشکیلات اداری خود به منظور کارآمدی و پاسخ‌گویی بیشتر و همچنین افزایش سلامت و کاهش فساد اداری انجام می‌دهند. (صالحی‌امیری، ۱۳۹۲). موضوع سنجش سلامت سازمانی از مهم‌ترین موضوعات مورد توجه برای ارتقای سلامت اداری در بسیاری از کشورهای جهان است (هندریکس و فایلی، ۲۰۱۹؛ واسکنسلوس و کاویک، ۲۰۲۲).

در حقیقت سلامت سازمانی، یکی از گویاترین و بدیهی‌ترین شاخص‌های اثربخشی سازمانی بوده که بهبود عملکرد در این زمینه‌ها به احیای حقوق عامه منجر می‌گردد. حقوق عامه و سلامت اداری دو مفهوم مرتبط و مکمل بوده که هر دو به بهبود عملکرد دستگاه‌های اداری کشور کمک می‌کند. در این خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان سندی بنیادین و راهبردی، اصول و چارچوب‌های کلی برای تنظیم روابط بین دولت و مردم را تعیین می‌کند. در اصول ۱۵۶، ۱۷۳ و ۱۷۴ این قانون به طور مستقیم به مسائلی نظیر حقوق عامه و سلامت اداری می‌پردازد. به طوری که در ۱۵۶ قانون اساسی، وظایف قوه قضائیه به حقوق عامه و سلامت اداری مرتبط است. قوه قضائیه با نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات می‌تواند از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری کرده و زمینه‌ای برای ارتقای سلامت اداری فراهم سازد. این نهاد با رسیدگی به تخلفات اداری و مجازات مجرمین نقش

مهمی در افزایش شفافیت و اعتماد عمومی ایفا می‌کند (محمودی، ۱۳۹۰). در اصل ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون مذکور نیز به نوعی به موضوع رسیدگی به تظلمات مردم و جلوگیری از سوءاستفاده‌های اداری در سازمان‌ها پرداخته شده است که این امر در تأمین عدالت اداری و افزایش شفافیت در عملکرد دستگاه‌های دولتی نقش مهمی دارد. به بیان دیگر، اصول یادشده، ابزارهای مهمی برای تحقق حقوق عامه و سلامت اداری و یا سازمانی فراهم می‌سازد. قوه قضائیه با نظارت بر اجرای قوانین و رسیدگی به تخلفات، دیوان عدالت اداری با بررسی شکایات و تظلمات مردم از دستگاه‌های اداری و سازمان بازرسی کل کشور با نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات و نظارت بر حسن جریان امور می‌توانند نقش با اهمیتی در افزایش شفافیت، عدالت و کارآمدی در نظام اداری کشور ایفا کرده و با ایجاد سازوکارهای نظارتی و قانونی به تحقق حقوق عامه و حفظ سلامت اداری کمک کنند.

محقق پس از مطالعه تحقیقات صورت گرفته در حوزه سلامت سازمانی به این نتیجه رسیده است که پژوهش جامعی در خصوص سنجش سلامت سازمانی در کشور صورت نگرفته و اغلب تحقیقات انجام شده نیز بررسی موردی و وضعیت سلامت سازمانی در یک یا چند دستگاه اجرایی بوده است. برای ارتقای سلامت اداری و احیای حقوق عامه، ابزارها و سازوکارهای مختلفی وجود دارد که نظارت مؤثر و دقیق، تدوین قوانین و مقررات شفاف، آموزش و فرهنگ‌سازی و مشارکت شهروندان در اداره امور، از جمله آن‌هاست.

با بررسی چارچوب نظری و پیشینه تجربی (مطالعات و تحقیقات انجام شده) در خصوص معیارهای ارزیابی سلامت سازمانی و نحوه رعایت حقوق عمومی شهروندان در دستگاه‌های اداری مشخص گردید که معیارهای مدیریتی، ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای در ارزیابی سلامت سازمانی در دستگاه‌های اجرایی کشور نقش دارند. همچنین با وجود استحکام مطالعات انجام شده، مشخص گردید که سنجش سلامت سازمانی در عمده پژوهش‌ها، نسبت به برخی از ابعاد فردی و سازمانی معطوف گردیده و معیارهای اساسی دیگر با ویژگی‌های جامعه ایرانی و اسلامی عمدتاً مغفول واقع گردیده و نیازمند توسعه مفهومی بوده که در پژوهش حاضر به منظور اثربخش نمودن آن‌ها در دستگاه‌های اداری ایران، به آن‌ها تأکید شده است. (مرادی حقیقت و تبیانین، ۱۳۹۳). به علاوه اینکه عمده الگوهای موجود در حوزه سنجش سلامت اداری و یا سازمانی دستگاه‌های اداری برگرفته از متون غربی و بیرونی بوده و در این رساله به دنبال آن هستیم تا الگویی که قابلیت انطباق با دستگاه‌های اداری ایران را دارد بومی‌سازی نماییم. همچنین با توجه به نظام ارزشی موجود کشور یعنی سلامت آن، متغیرهایی را به این الگو اضافه نماییم. طرح این دیدگاه و استفاده از الگوی مطلوب چندوجهی می‌تواند تحلیل واقع‌بینانه‌ای از ضرورت ایجاد سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری در راستای احقاق حقوق

عامه ارائه دهد. لذا مسئله اصلی پژوهش حاضر ارائه مدل سنجش سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری ایران است و تلاش خواهد گردید که از طریق به‌کارگیری روش پژوهش ترکیبی (کیفی و کمی) مدل جامعی در این خصوص طراحی و ارائه گردد؛ لیکن در این تحقیق صرفاً به اقدامات به‌عمل آمده در بخش کیفی برای طراحی مدل سنجش سلامت سازمانی پرداخته خواهد شد.

در باب ضرورت انجام چنین تحقیقی علاوه بر الزامات موجود در قوانین و مقررات از جمله اصول ۱۵۶، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مواد ۲، ۳، ۵، ۸، ۱۰، ۱۳، ۱۷ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۹، بندهای ۲، ۳، ۱۴، ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مواد ۲۶، ۲۷، ۹۰ و ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ و مواد ۵۹۸، ۶۰۱، ۶۰۲ و ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی، تأکیدات مقام معظم رهبری به‌ویژه در ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام اداری به‌منظور ایجاد سلامت اداری و نیز احیای حقوق عمومی، وضعیت فعلی ایران در آینه آمارهای جهانی در خصوص عدم سلامت اداری، به ضرورت‌های زیر می‌توان اشاره نمود: فقدان الگوی منسجم سنجش سلامت سازمانی در راستای صیانت از حقوق عامه موجب گردیده تا امکان ارزیابی صحت و سقم سلامت سازمانی فراهم نگردد.

فقدان الگوی مناسب با ویژگی‌های جامعه ایرانی و اسلامی ارزیابی سلامت سازمانی را در دستگاه‌های اداری ایران با مشکل مواجه ساخته است.

طراحی مدل سنجش سلامت سازمانی سازگار با سازمان‌های اداری ایران موجب تحقق سلامت در دستگاه‌های اداری شده و به صیانت از حقوق عمومی منتهی خواهد شد.

با انجام این تحقیق و طراحی مدل مربوطه، معیارها و شاخص‌های سنجش سلامت سازمانی تبیین می‌شود. ارائه الگویی مناسب برای تصمیم‌گیران کشور برای ارزیابی میزان سلامت سازمانی و نحوه رعایت حقوق عمومی در دستگاه‌های اداری کشور.

طراحی مدل سنجش سلامت سازمانی سازگار با دستگاه‌های اداری ایران در راستای احقاق حقوق عامه می‌تواند موجب تحقق سلامت سازمانی مدنظر ایران ۱۴۰۴ شود. همچنین انجام این امر در افزایش شفافیت سازمانی و گسترش عدالت در بین شهروندان نقش مهمی دارد.

پیشینه پژوهش

مبانی نظری

پیشرفت تکنولوژی هیچ‌گاه انسان‌ها را نادیده نمی‌گیرد، درواقع توسعه هر سازمانی تا حد زیادی به کاربرد صحیح نیروی انسانی بستگی دارد. از این‌رو بررسی رفتار و ویژگی‌های شخصیتی انسان‌ها در

سازمان‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (مرادی حقیقت و همکاران، ۱۳۹۳).

سازمان یک نهاد اجتماعی است که دارای هدف بوده و دستگاهی است که سبب داشتن یک ساختار آگاهانه، فعالیت‌های خاصی را انجام می‌دهد و دارای مرزهای شناخته‌شده‌ای است. مفاهیم کلیدی در این تعریف عبارتند از:

الف) نهاد‌های اجتماعی: هر سازمانی از مردم و گروه‌های انسانی تشکیل می‌گردد. افراد و نقش‌های آنان از اجزای اصلی سازمان هستند و افراد برای انجام‌دادن وظایف اصلی با یکدیگر روابط متقابل دارند. نهاد در بین جامعه شنا سان فرانسه، بیشتر به معنای تشکیلات یا سازمان‌های اجتماعی است که اغلب بعد قضائی یا نیمه‌قضائی داشته، دارای کارکردهای اجتماعی باشند (سهرابی و همکاران، ۱۳۹۵).

ب) هدفمندبودن: موجودیت هر سازمانی برای تأمین هدف خاصی است؛ از این رو اعضایش همواره در پی تأمین یک هدف یا مأموریت خاصی به فعالیت می‌پردازند.

ج) ساختار آگاهانه سیستم: معنای یک سیستم فعال این است که سازمان مزبور کارها و فعالیت‌های خاصی را انجام می‌دهد. سازمان‌های تخصصی به صورت آگاهانه به بخش‌ها و دایره‌هایی تقسیم می‌شوند که در فرایند فعالیت‌ها، کارایی زیادی دارند.

د) مرزهای مشخص: مرزهای سازمان تعیین‌کننده عوامل و ارکان درونی و بیرونی آن هستند. در سازمان، عضویت نقش تعیین‌کننده دارد و مرز سازمان به وسیله عضو یا اعضا مشخص می‌شود. اعضای سازمان معمولاً تعهد دارند که در ازای دریافت مبلغی معین، کسب حیثیت یا مزایای دیگر، نقش یا نقش‌هایی را در سازمان ایفا نمایند (دفت، ۲۰۰۰).

سازمان‌ها برای انجام امور به وجود آمده‌اند. این امور یا فعالیت‌ها همان اهداف‌اند که دستیابی توسط یک فرد به تنهایی امکان‌پذیر نیست یا اگر هم به وسیله یک فرد قابل حصول باشد، حصول آن از طریق سازمان اثربخشی‌تر است. در عین حال، لازم نیست که همه اعضای سازمان، اهداف را کلاً بپذیرند. در واقع نوعی توافق عمومی با رسالت سازمان کفایت می‌کند (الوانی و دانایی فرد، ۱۳۹۳). حرکت افراد در محدوده ارزش‌های سازمان، فرهنگ سازمانی یک سازمان تندرست است و عملکرد کارکنان براساس این ارزش‌ها ارزیابی می‌شود (سهرابی و زنجانی، ۱۳۹۵). سلامت سازمانی به مجموعه‌ای از خصایص سازمانی نسبتاً پردوام اشاره می‌کند یک سازمان سالم نه فقط در محیط خود پایدار می‌ماند بلکه در درازمدت قادر است به اندازه کافی با محیط خود سازگار شده توانایی‌های لازم را برای بقای خود پیوسته ایجاد کند و گسترش دهد.

سلامت سازمانی یکی از گویاترین و بدیهی‌ترین شاخص‌های اثربخشی سازمانی است. در یک سازمان سالم، مدیر رفتاری دوستانه و حمایتگر با کارمندان خود دارد و در برنامه‌های خود دارای یگانگی است. با این وجود کارمندان نیز تمایل بیشتری برای ماندن و کارکردن در سازمان دارند و به‌طور مؤثرتری کارها را انجام می‌دهند. (شریعتمداری، ۱۳۸۸) بنابراین سازمان سالم هم به رشد و تعالی خود ادامه خواهد داد و هم اینکه نیازهای روانی و اجتماعی اعضای خود را تأمین خواهد کرد. سلامت سازمانی به‌عنوان یک مفهوم چند بُعدی در نظر گرفته می‌شود. این مفهوم شامل سه عامل اساسی است که عبارت است از سلامت روانی و اجتماعی کارکنان، رضایت شغلی و تعامل سازمانی. سلامت سازمانی براساس این عوامل، میزان سلامت و عملکرد سازمان را تعیین می‌کند. سلامت سازمانی تأثیر مستقیمی بر عملکرد سازمانی دارد. با بهبود سلامت سازمانی، عملکرد سازمان بهبود می‌یابد و عواملی مانند افزایش تعهد سازمانی، افزایش رضایت شغلی و افزایش تعاملات مثبت بین کارکنان به‌وجود می‌آید. همچنین، سلامت سازمانی بهبود میزان حضور و غیاب کارکنان و کاهش استعفاها نیز دارد. تحقیقات و مطالعات موردی نشان داده است که سازمان‌هایی که به سلامت سازمانی توجه می‌کنند، عملکرد بهتری دارند. به‌عنوان مثال، یک مطالعه در یک شرکت نشان داد که کارکنانی که رضایت شغلی بالاتری دارند، عملکرد بهتری دارند و از ایجاد مشکلات سازمانی جلوگیری می‌کنند. (نیکوکار و همکاران، ۲۰۲۰)

سلامت سازمانی به صورت یک فرایند پویا و چند بُعدی تعریف می‌شود که شامل عوامل فردی، سازمانی و فرهنگی است. نظریه‌های مختلفی برای توضیح سلامت سازمانی وجود دارد. یکی از اصلی‌ترین نظریات، نظریه کارکردهای سازمانی است که توسط رابینسون و رز (۱۹۹۱) ارائه شده است. این نظریه، بر این اصل تمرکز دارد که سازمان‌ها برای حفظ و بهبود عملکرد خود، نیازمند تعادل بین عوامل مختلفی مانند رضایت شغلی، تعهد سازمانی و نوآوری هستند.

سلامت، مهم‌ترین مسئله بشریت است، زیرا با مرگ و زندگی مرتبط است. فقدان سلامتی به معنای قدم نهادن به سوی مرگ و وجود سلامتی به معنای جریان داشتن زندگی است. (علی‌پور، ۱۳۹۰) از سوی دیگر انسان‌ها بیش از یک سوم زندگی خود را در محیط‌های کاری که دارای عوامل مخاطره‌آمیز بوده سپری می‌کنند. در بخشی از اعلامیه اجلاس جهانی ریو در زمینه محیط و توسعه پایدار، بهداشت حرفه‌ای به‌عنوان یک استراتژی با اهمیت تلقی شده که نه تنها سلامت شاغلین بلکه تأثیر مثبت و قابل ملاحظه‌ای در بهره‌وری و کیفیت محصولات، انگیزش کاری، رضایت شغلی و نهایتاً کیفیت کل زندگی افراد جامعه دارد.

اصطلاح سلامت سازمانی را نخستین بار در سال ۱۹۶۹، ماتیو مایلز در مطالعه جوسازمانی مدارس به کار برده است. (احمدی و همکاران، ۱۳۹۵) سلامت سازمانی عبارت است از توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود وضعیت سازمان. مفهوم سلامت سازمانی به معنای ایجاد جوی جهت خلق تعهد برای کارکنان. در سازمان‌های سالم، کارمندان متعهد و وظیفه‌شناس و سودمند هستند. در این سازمان‌ها کارکنان از روحیه و عملکرد بالایی برخوردارند. سلامت سازمانی موقعیتی است که افراد با علاقه به محل کارشان می‌آیند و به کارکردن در این محل افتخار می‌کنند. در حقیقت سلامت سازمانی از چند بعد بر سازمان تاثیرگذار است (محمدآبادی و جباری، ۱۳۹۶) این ابعاد عبارت است از:

۱- فیزیکی؛

۲- روانی؛

۳- امنیتی؛

۴ شایسته‌سالاری.

۵- از لحاظ ارزش‌گذاری به دانایی.

سلامت سازمانی ظرفیت بالایی برای تحمل بحران‌های درونی و بیرونی ایجاد می‌کند و قادر به پی‌شروی به سطوح جدید فعالیت می‌باشد. سلامت سازمانی از عوامل بسیاری تأثیر می‌پذیرد. این عوامل می‌تواند در دستیابی به اهداف سازمان مؤثر واقع شود و منجر به اثربخشی سازمان گردد. سلامت سازمانی در نهایت در سوددهی و بازدهی سازمان کارایی بالاتری را نشان می‌دهد. سلامت سازمانی به دوام و بقای سازمان بستگی دارد و به سازگاری با محیط و ارتقاء و گسترش توانایی سازمان اشاره می‌کند. (محمدآبادی و جباری، ۱۳۹۶)

همچنین سلامت سازمانی یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار بر مقاومت در برابر تغییر است. (درویش و عزیز، ۲۰۱۶)

سلامت سازمانی در تأمین سه نیاز اصلی عمل می‌کند. این سه نیاز عبارت بودند از:

۱- نیازهای وظیفه‌ای؛

۲- نیازهای بقاء؛

۳- نیازهای رشد و توسعه سازمان.

هر سازمان برای اینکه اثربخش باشد باید قبل از هر چیز بتواند در موارد سلامت سازمانی قوی شود. این کار ضمن انطباق و سازش با محیط متغیر و مقابله با هر مشکلی، بهترین راهکار حفظ منابع

است. سلامت سازمانی سبب می‌شود که سازمان بتواند با نیروهای تهدیدکننده خارجی به‌طور موفقیت‌آمیزی برخورد کند. این عنصر سبب می‌شود تا سازمان نیروی آن‌ها را در جهت هدف اصلی سازمان هدایت کند و همواره با حفظ توانایی بقای خود، آن را رشد و توسعه دهد.

سلامت سازمانی برای مفهوم‌سازی جو عمومی سازمان به‌کار می‌رود. مفهوم سلامت سازمانی در یک سازمان به معنای توجه به شرایط سازمانی جهت تسهیل در امر سازمان خواهد بود. سلامت سازمانی عبارت است از دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن و ارتقاء و گسترش توانایی خود برای سازگاری بیشتر. سلامت سازمانی عبارت است از توانایی سازمان در حفظ بقاء و سازش با محیط و بهبود این توانایی‌ها. لذا یک سازمان سالم جایی است که افراد می‌خواهند در آنجا بمانند و کار کنند و به آن افتخار نمایند و به افرادی سودمند و مؤثر تبدیل شوند. سلامت سازمانی تنها شامل توانایی سازمان برای انجام وظایف به‌طور مؤثر نیست، بلکه شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود نیز می‌شود. (احمدی و همکاران، ۱۳۹۵)

سلامت سازمانی تنها شامل توانایی سازمان برای انجام وظایف به‌طور مؤثر نیست. این مفهوم شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود مداوم است. ناظران در سازمان‌های سالم، کارکنانی متعهد و وظیفه‌شناس با روحیه و عملکرد بالا و کانال‌های ارتباطی باز و با موفقیت بالا می‌یابند. سازمان سالم و پویا دارای جوی مطلوب و سالم بوده و موجبات انگیزش و علاقه‌مندی به کار را در کارکنان سازمان فراهم می‌کند. (فروغ‌نیا و همکاران، ۱۳۹۶)

سلامت سازمانی یک ویژگی کیفی است که میزان هم‌راستایی بین منافع، فردی سازمانی و ملی را نشان می‌دهد. این میزان یک آستانه است که کمتر از آن مراتب فساد و بیشتر از آن مراتب سلامت را نشان می‌دهد. سلامت سازمانی عبارت است از توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود این توانایی‌ها برخی سلامت سازمانی را با بهداشت روانی در محیط کار مترادف دانسته و سازمان سالم را سازمانی می‌دانند که میزان افسردگی، ناامیدی، نارضایتی، کم‌تحرکی و فشار روانی کارکنان را به حداقل ممکن برساند. (پورسعیدی، ۱۳۹۹، ص ۶۰۷)

سلامت اداری سازمانی بر مجموعه‌ای از خصایص سازمانی به نسبت پردوام است. به عبارتی یک سازمان سالم ضمن پایداری و بقاء در محیط در درازمدت به قدر کافی با آن سازگار می‌شود. این سازمان توانایی لازم را برای حفظ و بقای خود در محیط ایجاد می‌کند و آن را گسترش می‌دهد (تیشه‌گران و همکاران، ۱۳۹۶).

سلامت سازمانی بر توانایی سازمان در سازگاری با محیط خود و یگانگی، انسجام و تمامیت

برنامه‌های سازمانی تأکید دارد (محمدی و همکاران، ۱۳۹۶). پژوهشگران ضمن بیان اهمیت سلامت سازمانی در رشد و توسعه فرد و سازمان، سطوح چهار مرحله‌ای از سلامت سازمانی را ترسیم می‌کنند که از فرد آغاز شده و در نهایت کل سازمان را در برمی‌گیرد. (هشیم و تان، ۲۰۱۵)

سلامت سازمانی، یک مفهوم تقریباً جدید است و یک سازمان سالم جایی است که افراد می‌خواهند در آنجا بمانند، کار کنند و سودمند و مؤثر باشند. بنابراین، سازمان سالم، موجبات انگیزش و علاقه به کار را در کارکنان به وجود می‌آورد. این سازمان از این طریق اثربخشی خود را بالا می‌برد. سلامت سازمانی می‌تواند از طریق بهبود روابط کاری و افزایش اثربخشی کارکنان، استعدادهای اعضا را شناسایی کنند تا با استفاده از آن‌ها، اهداف سازمانی به شکل مطلوبی تحقق پیدا کند. (ناستی‌زایی و همکاران، ۱۳۹۶) در این حالت سازمان سالم با نیروهای مانع بیرونی به طور موفقیت‌آمیزی برخورد می‌کند. این سازمان نیروی خود را به طور اثربخشی در جهت اهداف و مقاصد اصلی سازمان هدایت می‌کند. (امیرپور، ۱۳۹۷) از جمله مشخصه محیط‌های کاری سالم عبارتست از (تیشه‌گران و همکاران، ۱۳۹۶):

۱- وضوح نقش و قابلیت دسترسی به آن؛

۲- الزامات کاری معقول؛

۳- کنترل شغل؛

۴- حدود اختیارات در تصمیم‌گیری؛

۵- حمایت اجتماعی محیط کار؛

۶- پاداش‌های عادلانه و رفتار منصفانه؛

۷- دستمزد کافی؛

۸- ساعات کاری رضایت‌بخش؛

۹- امنیت شغلی.

در خصوص مفهوم سلامت سازمانی می‌توان گفت. یک سازمان درست مانند یک انسان می‌تواند مریض یا سالم باشد. سازمان سالم، به صورت کارکردی، منظم و اثربخش فعالیت می‌کند و به ارائه محصول یا خدمات می‌پردازد. سلامت سازمانی در واقع توانایی سازمان در تحقق اهداف و رسیدن به ابزارها و منابع است. سازمان سالم جایی است که افراد با علاقه به محل کار خود آمده و به کارکردن در آن افتخار می‌کنند. در چنین سازمانی، کارکنان نه تنها به بقای خود در محیط می‌اندیشند، بلکه به طور کافی با محیط سازگاری پیدا می‌کنند. در نتیجه، تغییرات سازمانی را برای انطباق با محیط بهتر

می‌پذیرند. (محمدی و همکاران، ۱۳۹۶)

یکی از اقداماتی که سازمان‌ها برای دستیابی به اهداف خود برای یکپارچه سازی فرد در سازمان انجام می‌دهند، افزایش شاخص‌های سلامت سازمانی است. به نظر می‌رسد چنانچه اعضاء در یک سازمان احساس کنند بین ارزش‌های آنان و سازمان و همچنین بین ویژگی‌های فردی با شغلشان مشابهت وجود دارد می‌توانند در سالم سازی و افزایش مسئولیت اعضاء و در نهایت ارتقاء و بهبود سلامت سازمانی نقش بسزایی داشته باشند. محققان سازمان‌های سالم را تأکید منحصربه‌فردی روی اهداف، مناسب بودن روابط، توزیع بهینه قدرت و منابع، همبستگی، روحیه، ابتکاری بودن، انطباق با محیط و توانایی برای یافتن راه حل برای موانع می‌دانند. واقعیتی که امروز، تحت عنوان سلامت سازمانی مطرح است، جایگاه شایسته‌ای را در سازمان‌ها به خود اختصاص داده است. (نعمتی و عبدالملکی، ۱۴۰۰)

پیشینه تجربی

محمدآبادی و جباری (۱۳۹۶) در مقاله خود این استدلال را داشتند که تغییرات در سطح متغیر خویش پنداری می‌توانست بر تغییر در سطح سلامت سازمانی اثرگذار باشد. به عبارتی زمانی که سطح متغیر خویش پنداری دچار بهبود شود، این انتظار وجود دارد که متغیر سلامت سازمانی نیز تغییر کند. در صورتی که رابطه متغیر خویش پنداری با متغیر سلامت سازمانی هم‌سو و هم‌جهت باشد می‌توان انتظار داشت که سطح متغیر سلامت سازمانی با بهبود سطح متغیرهای ارائه شده در تحقیق، بهبود یابد.

ناستی‌زایی و همکاران (۱۳۹۶) در نظریه خود یک رابطه معنادار بین سلامت سازمانی و متغیر تعهد سازمانی یافتند. به عبارتی این محققان اثبات کردند زمانی که سطح متغیر تعهد سازمانی دچار تغییر می‌شود، آنگاه می‌توان انتظار داشت که سطح متغیر سلامت سازمانی نیز دچار تغییر شود. همچنین زمانی که متغیر تعهد سازمانی می‌تواند به گونه‌ای برنامه‌ریزی شوند که در جهت تقویت سلامت سازمانی اقدام نمایند.

تیشه‌گران و همکاران (۱۳۹۶) در مطالعه خود ارتباط متغیرهای مدیریت دانش و سلامت سازمانی را تحت آزمون قرار دادند. آن‌ها نشان دادند که متغیر سلامت سازمانی در نهایت تحت تغییرات متغیر مدیریت دانش می‌تواند تغییر نماید. این تغییرات با توجه به نتایج حاصل از تحقیق می‌تواند هم‌جهت یا غیرهم‌جهت باشد. زمانی که سطح متغیر مدیریت دانش در سازمان هم‌جهت با سلامت سازمانی

باشند، می‌توان انتظار داشت که با افزایش سطح آن‌ها سطح متغیر سلامت سازمانی نیز بهبود یابد و با کاهش سطح آن‌ها سطح متغیر سلامت سازمانی کاهش یابد.

فروغ‌نیا و همکاران (۱۳۹۵) در مطالعه خود اثبات کردند که سلامت سازمانی با متغیرهای کیفیت زندگی کاری، امید به زندگی ارتباط دارد. این محققان اثبات کردند زمانی که متغیرهای کیفیت زندگی کاری، امید به زندگی دچار تغییر شوند، به دلیل ارتباط با متغیر سلامت سازمانی آن را نیز دچار تغییر خواهند کرد. معمولاً اثرات متغیرهای کیفیت زندگی کاری، امید به زندگی بر سلامت سازمانی هم‌جهت بوده و سبب تقویت سلامت سازمانی می‌شود.

احمدی و همکاران (۱۳۹۵) در مطالعه خود ارتباط بین متغیرهای رفتار شهروندی سازمانی، رضایت شغلی کارکنان و سلامت سازمانی را اثبات کردند. این محققان دریافتند که متغیرهای رفتار شهروندی سازمانی و رضایت شغلی کارکنان می‌توانند بر سطح عملکرد سازمان اثرگذار باشند. همچنین آن‌ها به این نتیجه رسیدند که وقتی سطح متغیرهای رفتار شهروندی سازمانی و رضایت شغلی کارکنان دچار تغییر شود، احتمال تغییر در سطح متغیر سلامت سازمانی نیز وجود دارد.

جعفری و رحیمی‌پور انارکی (۱۳۹۴) متغیر اضطراب را در ارتباط با سلامت سازمانی مورد بررسی قرار دادند. این محققان دریافتند که متغیر اضطراب معمولاً می‌تواند بر سطح عملکرد در یک سازمان اثرگذار باشند؛ به این صورت که با تغییر در سطح اضطراب می‌توان انتظار داشت که سطح متغیر عملکرد سازمان نیز دچار تغییر شود. همچنین این محققان اثبات کردند که سلامت سازمانی در نهایت با تأثیرپذیری از متغیر اضطراب می‌تواند در یک سازمان تغییراتی را ایجاد نماید.

زارع و همکاران (۱۳۹۴) در مطالعه خود، اثبات کردند که با تغییر در سطح متغیرهای شادکامی، راهبردهای رویاروگری، فشار روان‌شناختی و سبک تفکر می‌توان سطح متغیر سلامت سازمانی را تحت تأثیر قرار داد. به عبارتی تغییرات متغیر عملکرد در یک سازمان تحت تأثیر مؤلفه‌هایی قرار دارد. این مؤلفه‌ها عبارتست از:

۱- شادکامی؛

۲- راهبردهای رویاروگری؛

۳- فشار روان‌شناختی؛

۴- سبک تفکر.

هاشمی و همکاران (۱۳۹۳) در مطالعه خود اشاره کردند که سلامت سازمانی تحت تأثیر متغیرهای دیگر در یک سازمان قرار می‌گیرد. زمانی که سطح متغیرهای رفتار شهروندی سازمانی و سرمایه اجتماعی در

سازمان تغییر می‌کند، آنگاه سطح متغیر سلامت سازمانی نیز تغییر می‌کند. همچنین متغیرهای رفتار شهروندی سازمانی و سرمایه اجتماعی اثرگذاری خود را بر روی متغیر سلامت سازمانی براساس همسبودن یا ناهم‌سبودن اعمال می‌کنند. زمانی که نتایج مطالعه نشان دهد، متغیرهای رفتار شهروندی سازمانی و سرمایه اجتماعی ارتباط هم‌سویی را با متغیر سلامت سازمانی دارند، آنگاه می‌توان گفت که تغییرات آن‌ها سبب تغییرات مثبت در سطح عملکرد سازمانی می‌شود.

هوی و وکتکمپ (۲۰۱۴) در بررسی میزان سلامت سازمانی مدارس به این نتایج دست یافتند که میزان سلامت سازمانی مدرسه سالم از نظر ابعاد هفتگانه سلامت سازمانی به‌گونه قابل ملاحظه‌ای در سطحی بالاتر از میانگین است، در حالی که جو مدارس نا سالم از نظر این ابعاد در سطح پایین‌تر از میانگین قرار گرفته است.

لیندبوم (۲۰۱۳) به بررسی اینکه آیا هوش هیجانی در تعدیل روابط بین سلامت روانی و عملکرد شغلی نقش دارد، یک مطالعه اکتشافی در بخش‌های عمومی کشور انگلستان، انجام داده‌اند. در این مقاله، پیامدهای تئوری‌های مدیریت و عملکرد مورد بحث قرار گرفته است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که هوش هیجانی تا اندازه‌ای روابط بین سلامت روانی و جنبه‌های عملکرد شغلی را تعدیل می‌کند.

الگوی مفهومی پژوهش

باتوجه به تجزیه و تحلیل نظر خبرگان، مدل تحلیلی تحقیق به شرح زیر است:



شکل ۱: مدل تحلیلی تحقیق

روش‌شناسی پژوهش

این تحقیق از نظر هدف، جزو پژوهش‌های کاربردی بوده و به دنبال یافتن مؤثرترین اقدامات اجرایی جهت خلق، توسعه و ارتقای سلامت اداری و سازمانی در سازمان‌های دولتی می‌باشد. از نظر گردآوری داده‌ها و اطلاعات و روش تجزیه و تحلیل یک تحقیق توصیفی و غیرآزمایشی است (بازرگان و همکاران، ۱۳۸۸). و از لحاظ نحوه اجرا پژوهش حاضر بر حسب نحوه اجرا، از نوع پیمایشی است.

روش و ابزار گردآوری اطلاعات

در این تحقیق، از روش آمیخته و به صورت میدانی از ابزار پرسش‌نامه استفاده خواهد شد. این پرسش‌نامه شامل پرسش‌نامه کیفی خبرگان و همچنین پرسش‌نامه کمی پژوهشگر ساخته است و جهت گردآوری اطلاعات استفاده شد. پس از توزیع پرسش‌نامه‌ها از روش‌های آماری کمی و کیفی (آمارهای توصیفی و استنباطی) جهت تحلیل نتایج استفاده می‌گردد.

جامعه آماری

جامعه آماری مورد نظر جهت توزیع پرسش‌نامه در بخش کمی، عبارت است از کارشناسان شاغل در دستگاه‌های اداری که از حوزه ستادی (امور اداری) هر سازمان به روش نمونه‌گیری خوشه‌ای یک مرحله‌ای، نمونه‌ها انتخاب می‌شوند. با توجه به اینکه متوسط نیروی انسانی شاغل در حوزه امور اداری خوشه‌های انتخاب شده حدود ۲۴۰۰ نفر در نظر گرفته شده است؛ بنابراین حداقل تعداد نمونه مورد نیاز طبق جدول مورگان ۳۳۸ نفر خواهد بود.

ابزار سنجش

در این پژوهش از ابزار پرسش‌نامه محقق ساخته برگرفته از مبانی نظری تحقیق با سؤالات بسته برای جمع‌آوری دیدگاه‌های کارمندان در سازمان‌های دولتی در مورد سلامت سازمانی استفاده گردیده است. در این تحقیق در بخش کیفی، از نمونه‌گیری به روش اشباع استفاده خواهد شد، به طوری که به حد اشباع تئوریک از خبرگان دانشگاهی و سازمان‌های دولتی، مصاحبه نیمه ساختاریافته عمیق به عمل خواهد آمد. مقدار آلفای کرونباخ در مقایسه با ۰/۷ مقدار بالایی است و بیانگر پایایی بالایی پرسش‌نامه است.

روش‌های تجزیه و تحلیل اطلاعات

تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده از تحقیق حاضر شامل دو بخش به شرح زیر است:
الف. آمار توصیفی: به منظور توصیف یافته‌ها، از جداول و نمودارهای فراوانی استفاده خواهد شد.

ضمن اینکه به منظور توصیف بهتر داده‌ها از شاخص‌های مرکزی و همچنین شاخص‌های پراکندگی بهره گرفته خواهد شد.

ب. آمار استنباطی: در این تحقیق به منظور بررسی رابطه بین متغیرها با استفاده از نرم افزار آماری اسپاس و اکسل از آزمون همبستگی استفاده شده است.

یافته‌های پژوهش

جدول ۱- شاخص‌های مرکزی و پراکندگی متغیرها

شاخص‌ها	معیارهای برون‌سازمانی	معیارهای فردی	معیارهای درون‌سازمانی
مرکزی	میانگین	۳/۷۹۰۹	۳/۸۷۶۶
	میانه	۳/۸۴۶۲	۳/۷۶۹۲
پراکندگی	انحراف معیار	۰/۵۰۳۸۵	۰/۴۵۰۳۹
	واریانس	۰/۲۵۴	۰/۲۰۳
حجم نمونه		۳۳۸	۳۳۸

منبع: داده‌های پژوهش

باتوجه به جدول یک، از بین متغیرهای تحقیق، متغیر برون‌سازمانی (۳/۹۴۷) دارای بیشترین میانگین و معیارهای فردی (۳/۷۹۰۹) دارای کمترین میانگین بوده‌اند. همچنین از بین متغیرها، متغیر برون‌سازمانی (۰/۵۷۳۳) دارای بیشترین انحراف معیار و متغیر درون‌سازمانی (۰/۴۵۰۳۹) دارای کمترین انحراف معیار است.

آمار استنباطی

آزمون نرمال بودن داده‌ها

فرض نرمال بودن داده‌ها در سطح معناداری ۵٪ با تکنیک کولموگروف-اسمیرنف آزمون شده که نتایج در جدول ۴-۹۰ ارائه شده است. براساس اطلاعات مندرج در جدول ذکرشده در تمامی موارد، مقدار معناداری بزرگتر از ۰/۰۵ به دست آمده است. بنابراین دلیلی برای رد فرض صفر مبتنی بر نرمال بودن داده‌ها وجود ندارد. به عبارت دیگر داده‌های تحقیق از توزیع نرمال پیروی نمی‌کند.

جدول ۲- نتایج آزمون کولموگروف- اسمیرنف

عنوان	معیارهای برون‌سازمانی	معیارهای فردی	معیارهای درون‌سازمانی
میانگین	۳/۹۴۷	۳/۷۹۰۹	۳/۸۷۶۶
انحراف معیار	۰/۵۷۳۳	۰/۵۰۳۸۵	۰/۴۵۰۳۹
آماره کولموگروف	۰/۱۴۸	۰/۱۲۷	۰/۱۳۳
سطح معناداری	۰/۰۰۰	۰/۰۰۰	۰/۰۰۰

منبع: داده‌های پژوهش

جدول ۳- بررسی رابطه بین ابعاد فردی، سازمانی و برون‌سازمانی و سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری ایران

سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری ایران		
فردی	همبستگی پیرسون	۰/۱۵۰
	سطح معناداری	۰/۰۰۹
	فراوانی	۳۳۸
سازمانی	همبستگی پیرسون	۰/۴۷۴
	سطح معناداری	۰/۰۰۰
	فراوانی	۳۳۸
برون‌سازمانی	همبستگی پیرسون	۰/۱۶۹
	سطح معناداری	۰/۰۰۳
	فراوانی	۳۳۸

بررسی رابطه (جهت متغیر مستقل به متغیر وابسته) متغیرهای مستقل معیارهای فردی، سازمانی و برون‌سازمانی و متغیر وابسته سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری ایران نشان می‌دهد که بین ابعاد فردی ($\text{sig}=0.009$)، سازمانی ($\text{sig}=0.000$) و برون‌سازمانی ($\text{sig}=0.003$) و سلامت سازمانی، رابطه معناداری وجود دارد. جهت این رابطه نیز مثبت است.

محاسبه تحلیل عامل تأییدی

باتوجه به اینکه در مدل پژوهش تعریف شده، هر یک از این ابعاد دارای زیر بُعدهایی نیز بوده‌اند. در این قسمت از پژوهش برای بررسی تناسب زیر بُعدها با ابعاد تعریف‌شده در مدل، از تحلیل عاملی

تأییدی استفاده شده است. گفتنی است که برای سنجش تناسب زیر بعدهای مربوط به هر بُعد شاخص‌هایی وجود دارد. ازجمله شاخص ریشه میانگین مربعات خطاهای تخمین^۱ که ریشه میانگین مجذورات تقریبی می‌باشد و به‌عنوان اندازه تفاوت برای هر درجه آزادی تعریف شده، باید کمتر از $۰/۱$ باشد. همچنین مقدار آماره t برای هر یک از سنج‌ها باید مقداری بزرگ‌تر از قدر مطلق $۱/۹۶$ تا رابطه آن سنج‌ها با متغیر مکنون معنادار شود. در ضمن نسبت کای دو به درجه آزادی به‌عنوان مهم‌ترین شاخص در تعیین برازش، باید کوچک‌تر از ۲ باشد. این سه شاخص به‌عنوان مهم‌ترین شاخص‌های سنجش برازش مدل شناخته می‌شوند. نتایج مربوط تحلیل عاملی تأییدی مربوط به هریک از ابعاد در ذیل آورده شده است:

بعد برون‌سازمانی

این بعد از مدل پژوهش دارای هشت مؤلفه: نظارت عمومی، ادراک سلامت، برابری اقتصادی(تأمین نیازها)، اعتماد و اطمینان، تعادل کار و زندگی، توسعه سبک زندگی ایرانی و اسلامی، استفاده درست از منابع، حکمرانی دیجیتال، دولت الکترونیک و نظارت الکترونیکی است که به‌وسیله تحلیل عاملی تأییدی مناسب‌بودن این مؤلفه‌ها برای سنجش متغیر اصلی مورد بررسی قرار گرفته است. مقدار شاخص ریشه میانگین مربعات خطاهای تخمین برای این ابعاد $۰/۰۰۰$ به‌دست آمده و مقدار کای دو بر درجه آزادی نیز برابر با $۳/۴۲$ می‌باشد که در دامنه مورد قبول واقع شده است. در مقایسه مدل تحلیلی با میانگین ابعاد سازمان‌ها مشاهده می‌گردد، بعد برون‌سازمانی در دستگاه‌های اداری رعایت می‌گردد.

بعد فردی

این بعد از مدل پژوهش دارای دوازده مؤلفه مشتمل بر: رضایت شغلی، نفوذ مدیر، مهارت‌های ارتباطی، اخلاق‌گرایی، هوش هیجانی، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، خودکنترلی، احساس تعلق، اعتقاد به منافع همگانی، تعبد، ایمان و عمل صالح، مدیریت جهادی و مدیر و کارمند تراز انقلاب اسلامی، بصیرت و آگاهی می‌باشد که به‌وسیله تحلیل عاملی تأییدی مناسب‌بودن این مؤلفه‌ها برای سنجش متغیر اصلی مورد بررسی قرار گرفته است. مقدار شاخص ریشه میانگین مربعات خطاهای تخمین برای این ابعاد $۰/۰۰۰$ به‌دست آمده و مقدار کای دو بر درجه آزادی نیز برابر با $۵/۳۳$ می‌باشد

1 . Root Mean Square Error of Approximation(RMSEA)

که در دامنه مورد قبول واقع شده است. در مقایسه مدل تحلیلی با میانگین ابعاد سازمان‌ها مشاهده می‌گردد بعد فردی در دستگاه‌های اداری رعایت می‌گردد.

بعد سازمانی

این بعد از مدل پژوهش دارای پانزده مؤلفه: انسجام و یگانگی، مدیریت دانش، قانون‌گرایی، فرهنگ سازمانی سلامت، رهبری مشارکتی، مدیریت عملکرد، ساختار سازمانی پویا، شفافیت و پاسخ‌گویی سازمانی، شایسته‌سالاری، تکریم ارباب رجوع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها، فرصت‌های برابر، حسن جریان امور، نظارت‌پذیری، حمایت از افشاگران فساد می‌باشد که به وسیله تحلیل عاملی تأییدی مناسب بودن این مؤلفه‌ها برای سنجش متغیر اصلی مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین مقدار شاخص ریشه میانگین مربعات خطاهای تخمین برای این ابعاد $0/0478$ به دست آمده و مقدار کای دو بر درجه آزادی نیز برابر با $3/97$ می‌باشد که در دامنه مورد قبول واقع شده است. در مقایسه مدل تحلیلی با میانگین ابعاد سازمان‌ها، مشاهده می‌گردد بعد سازمانی در دستگاه‌های اداری رعایت می‌گردد.

بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش مؤلفه‌های اصلی ابعاد درون سازمانی، برون سازمانی و ابعاد فردی، معرفی و تبیین گردید. در ادامه با تکیه بر تحلیل داده‌ها، اثر مستقیم مؤلفه‌های مزبور بر سلامت اداری و کاهش فساد اداری در راستای صیانت از حقوق عامه مورد مطالعه گرفت و ارتباط میان ابعاد و مؤلفه‌ها و نهایتاً نسبت آن‌ها با پویایی سلامت سازمانی مورد مطالعه اثبات شده است. بر همین اساس رابطه معناداری میان ابعاد فردی، درون سازمانی و برون سازمانی در قالب مؤلفه‌های آن‌ها در سلامت اداری و سازمانی و کاهش فساد اداری وجود دارد.

نتایج به دست آمده از این مطالعه، نشان داد که یافته‌های پژوهش در بخش کیفی، به شناسایی ابعاد و مؤلفه‌های با اهمیت سنجش سلامت سازمانی منتهی گردید که این ابعاد و معیارها در پویایی و ارتقای سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری کشور، نقش اساسی ایفا می‌کنند. در بخش کمی هم نشان داد که رابطه معناداری میان ابعاد فردی، درون سازمانی و برون سازمانی سلامت سازمانی در قالب مؤلفه‌های آن‌ها با سنجش سلامت سازمانی وجود دارد و جهت این رابطه نیز مثبت است. نتایج به دست آمده از طراحی مدل و تحلیل معادلات ساختاری نشان داد که ابعاد برون سازمانی (نظارت عمومی، ادراک سلامت، برابری اقتصادی «تأمین نیازها» و تعادل کار و زندگی)، ابعاد سازمانی (انسجام و یگانگی، مدیریت دانش، قانون‌گرایی، فرهنگ سازمانی سلامت، رهبری مشارکتی و مدیریت عملکرد) و ابعاد فردی (رضایت شغلی، نفوذ مدیر، مهارت‌های ارتباطی، اخلاق‌گرایی و هوش هیجانی)

در سنجش سلامت سازمانی در دستگاه‌های اداری، دارای نقش و اهمیت زیادی است. به‌طور خلاصه طبق نتایج این تحقیق به‌نظر می‌رسد که در سازمان‌های اداری ایران، به ابعاد راهبردی مذکور به‌طور دقیق توجهی نشده و این موضوع موجب گردیده تا سلامت اداری و سازمانی مورد مخاطره جدی قرار گیرد و این موضوع در راستای صیانت از حقوق عامه نبوده و ضروری است دستگاه‌های اداری کشور به تقویت ابعاد یادشده بپردازند.

پیشنهادهای

باتوجه به یافته‌های حاصل از این تحقیق، ابعاد برون‌سازمانی، ابعاد سازمانی و ابعاد فردی به ترتیب در سنجش سلامت سازمانی در سازمان‌های اداری تأثیرگذار است. ازاین‌رو، به‌منظور ارتقای سلامت اداری و صیانت از حقوق عامه پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

مبتنی بر مدل طراحی‌شده در این تحقیق، به‌منظور سنجش سلامت سازمانی، پیشنهاد می‌گردد متصدیان سنجش سلامت سازمان‌ها و یا نهادهای نظارتی برون‌سازمانی، ضمن ارزیابی، برنامه‌های تنبیهی و تشویقی مناسبی را برای سازمان‌هایی که بیش‌ترین و کم‌ترین میزان سلامت را کسب می‌نمایند و یا پیشرفت و افت چشم‌گیری در این ارتباط دارند، طراحی و اجرا نمایند. پیش‌بینی محقق این است که با اهرم‌های تشویقی و تنبیهی، احتمال افزایش میزان سلامت سازمانی سازمان‌های اداری، ممکن خواهد بود، چرا که ارزیابی سلامت سازمانی و دریافت بازخورد از کارکنان درباره نقاط قوت و ضعف سازمان در این زمینه، می‌تواند بهبود پایدار سلامت سازمانی را تضمین کند. در این ارتباط پیش از هر چیز، ضروری است تا سیستم گزینش و استخدام کارکنان سازمان‌های دولتی به‌گونه‌ای باشد تا معیارهای فردی مدل این تحقیق، در فرد وجود داشته باشد و خود را در مقابل آن‌ها مسئول بداند. ضمن اینکه در ارتقای شغلی افراد از این موارد، بهره‌گیری شود.

باتوجه به اینکه معیارهای ایرانی و اسلامی به‌کارگرفته شده در این تحقیق، به‌عنوان پیش‌شرط‌های سنجش سلامت سازمانی مطرح می‌باشد، لازم است با استفاده از ظرفیت‌های موجود، این معیارها به‌صورت برجسته‌تری در سازمان‌های دولتی، مطرح و در این ارتباط، از آموزه‌های دینی بهره بیشتری گرفته شود.

اولین گام سنجش سلامت سازمانی، آگاهی از ابعاد و مؤلفه‌های سلامت سازمانی و میزان اهمیت آن‌ها در دستگاه‌های اداری است. ازاین‌رو کاربردی‌نمودن و استفاده از مدل سنجش به‌دست‌آمده در این تحقیق، مورد توجه محقق بوده و پیشنهاد می‌شود برای سنجش سلامت سازمانی، در دستگاه‌های دولتی مورد استفاده قرار گیرد.

باتوجه به اینکه پاسخ‌های دریافتی نشان می‌دهد، دوره‌های آموزشی برای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد در ادارات چندان مورد توجه نبوده است؛ ازاین‌رو به ادارات و سازمان‌های کشور پیشنهاد می‌شود نسبت به برگزاری دوره‌های تخصصی‌آشنایی با مباحث رایج در موضوع ارتقای سلامت اداری در سطوح مدیران ارشد و کارشناسان اقدام نماید و برای کارشناسان اجرایی که با ارباب‌رجوع در تماس بیشتر هستند جنس آموزش‌ها باید بیشتر از نوع آگاهی از قوانین، تخلفات اداری، نحوه بازرسی و ارزیابی سازمان از عملکرد ایشان و انواع تنبیه‌ها و تشویق‌های سازمانی برای برخورد با فساد و بهبود سلامت اداری باشد.

تقویت دستگاه نظارتی سازمان به‌نحوی که هر کارمند در صورت انجام عملی فسادآمیز این تصور و احتمال را در ذهن داشته باشد، حتماً دستگاه نظارتی متوجه آن خواهد شد و با آن برخورد خواهد کرد، بروز فساد اداری در سازمان را به‌مراتب کاهش خواهد داد. ازاین‌رو باید دستگاه نظارتی قوی در سازمان حاضر باشد.

ایجاد قوانین و مقرراتی برای پیشگیری از تعارض منافع در دستگاه‌های اداری ایران می‌تواند به کاهش فساد کمک نماید. بنابراین ضروری است با رویکرد افزایش کارآمدی و بهره‌وری، سازوکارهای نظارتی برای پایش تعارض منافع در دستگاه‌های اداری تمهید گردد.

باتوجه به اینکه در بعد سازمانی، مؤلفه رضایت شغلی بیش از سایر مؤلفه‌ها، مورد تأیید خبرگان بوده، پیشنهاد می‌گردد دستگاه‌های اداری به بهبود شرایط کاری، ارتقای مهارت‌ها و دانش کارکنان و ارتقای روابط انسانی توجه نمایند.

باتوجه به اینکه در بعد سازمانی، مؤلفه فرهنگ سازمانی سلامت بیش از سایر مؤلفه‌ها، مورد تأیید خبرگان بوده، پیشنهاد می‌گردد دستگاه‌های اداری به ارتقای فرهنگ کار تیمی و همکاری میان اعضای سازمان با تشویق به اشتراک‌گذاری دانش و تجربیات، ترویج ارزش‌های اخلاقی و انسان‌مداری در رفتارهای سازمانی و ایجاد فضایی برای ارتقای بهره‌وری و خلاقیت و ارزش‌گذاری به خلاقیت و نوآوری‌های کارکنان، توجه جدی نمایند.

نظر به اهمیت مؤلفه رهبری مشارکتی از بعد سازمانی براساس تأیید خبرگان، ضروری است ارتقای فرهنگ مشارکت از طریق آموزش‌ها و کارگاه‌ها، تعیین قوانین و فرایندهای شفاف و اطمینان از ارتباط باز بین مدیران و کارکنان و توسعه مهارت‌های رهبری از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی متنوع و توجه به توانمندی‌های افراد مورد توجه دستگاه‌های اداری قرار گیرد.

باتوجه به اهمیت مؤلفه شفافیت و پاسخ‌گویی از بعد سازمانی براساس تأیید خبرگان، ضروری است

دستگاه‌های اداری نسبت به تعیین استانداردهای شفافیت در فعالیت‌ها و تصمیمات سازمانی به عموم کارکنان و شهروندان و راه‌اندازی سکوی ارتباطی برای اطلاع‌رسانی به عموم و ارتباط مستقیم با شهروندان و تشویق به پاسخ‌گویی و شفافیت در گزارش‌ها اقدام نمایند.

باتوجه به اینکه در بعد سازمانی، مؤلفه حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها بیش از سایر مؤلفه‌ها، مورد تأیید بوده، ضروری است دستگاه‌های اداری نسبت به؛ تعیین قوانین حقوق بشر و مقرراتی که حقوق اساسی و کرامت انسانی را حفظ کرده و تضمین‌کننده حقوق همه افراد باشد، آموزش اجتماعی جهت افزایش آگاهی در مورد حقوق انسانی و ترویج فرهنگ احترام به کرامت انسانی در سازمان‌های دولتی و ایجاد سیستم نظارت و گزارشگری و مکانیزم‌های نظارت مستقل بر رعایت حقوق انسانی در سازمان‌ها و همچنین ایجاد فرصت‌ها برای گزارشگری آزاد از تخلفات و نقض‌ها، اقدام نمایند.

باتوجه به اینکه در بعد برون‌سازمانی، مؤلفه حکمرانی دیجیتال، دولت الکترونیک و نظارت الکترونیک بیش از سایر مؤلفه‌ها، مورد تأیید خبرگان بوده، پیشنهاد می‌گردد سازمان‌های دولتی، نسبت به ارتقای زیرساخت‌های فناوری و ایجاد سکوی‌های قدرتمند برای پشتیبانی از خدمات دولت، آموزش و توسعه مهارت‌های دیجیتال و تسهیل در دسترسی به خدمات برخط با تمرکز بر سهولت دسترسی، امنیت اطلاعات و افزایش کیفیت خدمات به شهروندان اهتمام ورزند.

باتوجه به اینکه در بعد سازمانی، مؤلفه قانون‌گرایی کمتر از سایر مؤلفه‌ها، مورد تأیید قرار گرفته است و این موضوع ممکن است از عدم کارآمدی آن‌ها باشد، پیشنهاد می‌گردد دستگاه‌های اداری، نسبت بازننگری و بروزرسانی قوانین و مقررات باتوجه به نیازها و تغییرات جامعه و نیز ایجاد فرصت برای مشارکت مردم و افزایش اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی اقدام نمایند.

همچنین در بعد سازمانی، میزان اهمیت مؤلفه‌های مدیریت دانش، نظارت عمومی و ادراک سلامت از نظر خبرگان در رده‌های پایین‌تری بوده است، بنابراین پیشنهاد می‌گردد با رویکرد آسیب‌شناسی، دستگاه‌های اداری نسبت ایجاد سیستم‌های ذخیره‌سازی و به اشتراک‌گذاری دانش و تجربیات و تشویق به آن در بین کارکنان، فراهم‌سازی سازوکارهای مطمئن برای اطلاع‌رسانی عمومی از عدم سلامت، ترویج فرهنگ نظارتی و افزایش نقد و نظر عمومی در مورد عملکرد آن‌ها و نیز ترویج فرهنگ‌های سازمانی که از نظر سلامت محیط کار مثبت و حمایت‌کننده باشد، اقدام نمایند.

دستگاه‌های اداری، بایستی با استفاده از مشارکت دادن کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها و اتخاذ رویکرد مدیریت و رهبری مشارکتی و حل تعارضات، ایجاد نظام پیشنهادها و برگزاری دوره‌های آموزشی لازم، شایسته‌سالاری، ایجاد روحیه خلاقیت و نوآوری، باعث ایجاد جو باز و سازنده شده تا بتوانند سلامت

سازمانی خود را تأمین نمایند. در این ارتباط، شایسته است نظام پاداش براساس سطح سلامت سازمانی صورت پذیرد. البته این نظام پاداش می‌تواند ماهیت روانی داشته باشد تا از پیوند سطح عملکرد کارکنان با مشوق‌های مالی و شرطی‌سازی عملکرد کارکنان پرهیز گردد.

پیشنهادهای آتی

به دلیل نبودن مدل میزان حساسیت آن نسبت به اقدامات ضد فساد مشخص نشده است. پیشنهاد می‌شود که در تحقیق‌های آتی، محققان به منظور ارزیابی میزان دقت این مدل ابتدا برنامه‌ای ویژه برای ارتقای سلامت اداری اجرا شده و سپس با اجرای مجدد سنجش، میزان دقت و حساسیت مدل مورد بررسی قرار گیرد.

انجام پروژه با روش‌های مختلف دسته‌بندی و مقایسه با روش اتخاذشده در این تحقیق. طراحی مدل متناسب برای تحکیم سنجش سلامت سازمانی کشور. بررسی موانع ساختاری، قانونی، فرهنگی و ذهنی سنجش سلامت سازمانی کشور. آزمون الگوی پیشنهادی تحقیق حاضر با انجام پژوهش پیمایشی به منظور بررسی متغیرها و تعریف روابط بین متغیرهای شناسایی شده تحقیق در جامعه‌های آماری دیگر.

منابع

الف- فارسی

- عباسی، مهدی؛ جمال‌پور، میکائیل. (۱۳۹۰). نقش فرهنگ سازمانی در ارتقای سلامت اداری و سطح رضایت مندی مردم. *ماهنامه مهندسی فرهنگی*، ۵۵-۴۴، ۵(۵۶-۵۵)
- زنگل‌گیا، شیدا و حمیدرضا پیکری (۱۳۹۴). تاثیر برداشت افراد از امنیت اطلاعات سلامت بر ارائه کیفیت درک‌شده خدمات سلامت، اولین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات، اصفهان،
<https://civilica.com/doc/457297>،
- ایران‌نژاد پاریزی، مهدی، فاطمه عزیزآبادی فراهانی و فاطمه‌السادات رضوی (۱۳۹۲). بررسی تاثیر اجرای تسهیم شغل در ایجاد توازن بین کار و زندگی کارکنان وزارت کار و امور اجتماعی. *آینده‌پژوهی مدیریت*، شماره ۲ (پیاپی ۹۹)، ۱۵-۲۹.
- بازرگان هرندي، عباس و فاختر اسحاقی تحلیل فرایند هدف‌گذاری در ارزیابی درونی کیفیت گروه‌های آموزشی دانشگاهی: مطالعه موردی.
- قوچانی، محیا، محمد تاجی و مریم تبهانیان (۱۳۹۷). اولویت‌بندی شاخص‌های طراحی فضای مابین مجتمع‌های مسکونی براساس اصول پدافند غیرعامل (نمونه موردی: شهرک اکباتان تهران).
- سالارزهی، حبیب‌اله و حبیب‌ابراهیم‌پور (۲۰۱۲). بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب. *مدیریت دولتی*، ۴(۹)، ۴۳-۶۲.
- کاملی، محمدجواد، سیدمهدی الوانی و جمشید صالحی صدقیانی (۲۰۰۹). تأثیر ساختار ارتباطات سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای بر عملکرد خط‌مشی‌گذاری سازمان‌ها (مطالعه در سازمان ناجا). *پژوهش‌های مدیریت انتظامی*، ۴(۲)، ۱۶۲-۱۷۶.
- الوانی، سیدمهدی و حسن دانایی‌فر (۱۳۸۰). *گفتارهایی در فلسفه تئوری سازمان دولتی* (نسخه چاپ اول). تهران: صفار.
- شریعتمداری، مهدی (۱۳۸۸). بررسی رابطه بین سلامت سازمانی و اثربخشی مدیران مدارس، مدیریت آموزش و پرورش شهر تهران. *مجله علوم تربیتی*، سال دوم، شماره ۶، ص ۱۱۹-۱۵۱
- محمدی، ج؛ محمدی، ک؛ محمدی، ب. (۱۳۹۶). ارتباط بین حساسی و فساد اداری و تأثیر آن بر رشد و توسعه اقتصادی کشور، *مجموعه مقالات دومین همایش ملی حسابداری و حساسی نوین*، گلدستان، علی‌آباد، ۲۸ تیرماه سال ۱۳۹۶، صص: ۳۷۵-۳۵۰.
- نیکوکار، م. (۱۳۹۳). *بررسی رابطه بین عدالت سازمانی و رفتار شهروندی*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم تربیتی و روان‌شناسی دانشگاه فردوسی مشهد.
- محمدآبادی، ع؛ جباری، م. (۱۳۹۶). بررسی رابطه میان سبک‌های رهبری و بهزیستی روان‌شغلی کارکنان. *فصلنامه مطالعات مدیریت بهبود و تحول*، ۲۷: صص: ۱۲۴-۱۰۳.
- ناستی‌زایی، ن؛ کاشانیان، م؛ قاننی‌نژاد، ز. (۱۳۹۶). رابطه سبک رهبری توزیعی با عملکرد شغلی و خوش‌بینی

تحصیلی دبیران. فصلنامه مشاوره شغلی و سازمانی، ۳۱: صص: ۲۵-۱۸.

- محمودی، ج. (۱۳۹۰). حقوق عمومی. تهران: انتشارات سمت.
- نیک‌بخت، س. (۱۳۹۵). مبانی حقوق عمومی. تهران: نشر نی.
- سجادی، م. (۱۳۹۲). حقوق اساسی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

ب- انگلیسی

- Lany, A., & Azfar, O. (2005). Understanding Corruption & Integrity. In Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions (pp. 3-150). The IRIS Center, **University Research Corporation International**.
- Piliponyte, J. (Aug. 2005). Diagnosis of corruption: A Review of Existing Instruments & A Case Study of Lithuania. *Australian Political Studies Association Conference 2005, 28-30 Sep.* Duden, New Zelan.
- Daft, R. L. (2000). **Foundations organization theory and design**.
- Nazem ,F. (Organizational health status in different regions of Islamic Azad University) **Journal of Modern Thoughts in Education** 2011; 13:11-28 (In Persian)
- Marja and Achberger, Hinfelaar, Jessica, The Politics of Natural Resource Extraction in Zambia (March 18, 2017). **ESID Working Paper** No. 80, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2954603> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2954603>
- Ray Fisman, Miriam., A, Golden.(2017). **corruption: what every one needs to know**.oxford :oxford press
- Transparency International. (2013, September 5). National Integrity System Assessment. Retrieved from archive.transparency.org/policy_research/nis/national_integrity_system_assessment/ Abdul Jabbar, S. F. (2013). Corruption: delving into the muddy water through the lens of Islam. **Journal of Financial Crime**, 20(2), 139-147.
- Retrieved from [www.bazresi.ir: http://www.bazresi.ir/Portal/Home/Default.aspx?](http://www.bazresi.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=1e15a0d7-df6e-475e-94fb-38bcaa445309)CategoryID=1e15a0d7-df6e-475e-94fb-38bcaa445309Gallup, I. (1999). Basic Methodological aspects of Corruption Measurement: Lesson Learned from the Literature and pilot Study. **Internet: Institute Gallup**.
- Haan, Inade; Benner, Hans; (2008). A Tool to Assess the Integrity of Public Sector Organization. **International Journal of Auditing**.
- Hashim, K. F., & Tan, F. B. 2015. The mediating role of trust and commitment on members' continuous knowledge sharing intention: A commitment-trust theory perspective. **International Journal of Information Management**, 35(2), 145-151.

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22106/pr.2024.716929

مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳ صفحات ۳۰۷ تا ۳۷۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۰۶ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱



واکاوی موانع و چالش‌های قوه قضائیه در صیانت از حقوق عامه

مجتبی شفیعی علویجه،* سیدمحسن میرحسینی،** محمدکاظم عمادزاده***

چکیده

در جمهوری اسلامی ایران، حقوق عمومی رکن اصلی عدالت اجتماعی و ضامن آزادی‌های اساسی شهروندان تلقی می‌شود. همچنین اصول ۲۳، ۲۹ و ۱۵۹ قانون اساسی بر آزادی‌های مشروع و کرامت انسانی بر محوریت تمامی قوانین تأکید دارد. قوه قضائیه به استناد بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی موظف است تمام تلاش خود را برای مقابله با تعرض به حقوق و آزادی‌های عامه و همچنین رفع کاستی‌های خود و سایر قوا، به کار گیرد؛ زیرا قوه قضائیه برای تحقق این موضوع سازوکارهایی در اختیار دارد که با وجود سند تحول قضائی که برای رفع موانع طراحی شده است، گاهی اوقات این مکانیزم‌ها با چالش‌هایی مواجه است. مشکلاتی که رفع آن‌ها امری ضروری به نظر می‌رسد تا انتظام و اقتدار قوه قضائیه و نظام جمهوری اسلامی حفظ شود؛ بنابراین پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این سؤال اصلی است که موانع و چالش‌های اساسی قوه قضائیه در تحقق صیانت از حقوق عامه چیست؟

اصلی‌ترین موانع پیشرو قوه قضائیه شامل ابهام در تبیین حقوق عامه، نبود قوانین عادی، و عدم تعیین نهاد نظارتی هستند. برای رفع این چالش‌ها، اقداماتی از جمله اصلاح و تغییرات ساختاری در نظارت قضائی، کنترل جامعه متکثر، و ارتقای نهادهای رسمی و غیررسمی زیرمجموعه قوه قضائیه از جمله دادستانی، سازمان بازرسی کل کشور، و ستاد حقوق بشر پیشنهاد می‌شود. این اقدامات می‌توانند

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد یزد، یزد، ایران.
نویسنده مسئول.

mojtaba356.sh@gmail.com

** استادیار، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

mmirhosaini@yazd.ac.ir

*** استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

mkazem56.emadzadeh@gmail.com

بهبود قابل توجهی در توسعه حقوق عامه ایجاد کنند؛ لذا اصل هشتم قانون اساسی باید مورد توجه دقیق قرار گرفته و کارگروه ویژه‌ای جهت پیاده‌سازی آن ایجاد گردد. روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است. واژگان کلیدی: قوه قضائیه، حقوق عامه، عدالت اجتماعی، آزادی مشروع، قانون اساسی، چالش‌ها.

مقدمه

واژه «ح-ق» از اصولی‌ترین و کاربردی‌ترین مفاهیم در دامنه علم حقوق است. حق را باید مفهومی سهل و ممتنع دانست. مفهومی که در عین سادگی ظاهری، دارای پیچیدگی‌های ماهیتی بی‌شماری است (احمدوند، ۱۴۰۰: ۹۳). واژه عدالت از ابعاد و به اصطلاح ظرفیت‌های مختلفی قابل بررسی و کنکاش می‌تواند باشد. واژه ریشه‌ای عربی داشته که معادل فارسی آن «داد» است. عدل و عدالت، مصدر بوده و مشتقات دیگر همچون عدل (= به عدالت رفتار کرد) فعل ماضی، و دربردارنده معنای حدوثی و عادل فرد دادگر و عدالت، و عادل فرد دادگر و عدالت‌پیشه از آن گرفته شده است. عدل و عدالت می‌توانند معانی اسم مصدری و یا حاصل مصدر که آن جنبه گزاره‌ای داشتن است را رها کنند «رفتار دادگرانه» و دادگری را نیز داشته باشند (ایزدی، ۱۴۰۱: ۱۲۲).

در موضوع تحقق قسط و عدل می‌توان گفت زمانی که برای عموم افراد جامعه این اطمینان حاصل گردد که به دلیل حاکمیت عدالت در سطح جامعه، امکان تجاوز به حقوق آن‌ها وجود ندارد و یا در صورت تضییع حق خود، فرد می‌تواند احیای حق از دست‌رفته خود را پیگیری و مطالبه کند، قسط و عدل اجرا گردیده است. در همین راستا قوه قضائیه برای ارتقای جایگاه خود و به منظور پاسداری و صیانت از حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی به عنوان مهم‌ترین ملاک کارآمدی و مشروعیت احیای حقوق عامه ویژه دارد (سلطانی، ۱۳۹۳). در سال ۲۰۱۶، پروژه جهانی عدالت، رتبه ۸۶ را در سال ۲۰۱۶ جمهوری اسلامی ایران در حوزه دسترسی افراد به عدالت و اجرای آن براساس شاخص‌های جهانی، به خود اختصاص داده است (پروژه جهانی عدالت، ۲۰۱۶). در دیدار رئیس قوه قضائیه وقت با مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۶ یکی از مطالبات ایشان، احیا و استیفای حقوق عامه و حمایت از آزادی‌های مشروع مردم به عنوان یکی از مهم‌ترین رسالت‌های قوه قضائیه بوده است. در این دیدار بیان گردید که قوه قضائیه باید به عنوان پرچم‌دار احیای حقوق عامه عمل نموده و با مخالفان و معترضان حقوق عمومی در هر جایگاهی، مقابله کند. درواقع مطالبه مقام معظم رهبری، تبیین رسالت قوه قضائیه براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی بوده که بیان‌کننده وظیفه محوری قوه قضائیه در جهت احیای حقوق عامه و همچنین گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است. ازاین‌رو می‌توان نتیجه گرفت که رئیس محترم قوه قضائیه وقت، با استناد به اختیارات مندرج در اصل ۱۵۸ قانون اساسی در جهت تبیین و ایجاد ساختاری مؤثر در داخل قوه قضائیه و همچنین در تعامل با سایر قوا می‌تواند لوایح قضائی را به مجلس شورای اسلامی تنظیم و تقدیم نماید (غمامی، ۱۳۹۷). در این مقاله سعی بر این است تا با رویکردی تحلیلی مفهوم حقوق عامه را ارائه کرده و موانع احیای آن را مورد بررسی قرار دهیم. باتوجه به

این موضوع مقاله حاضر به دو پرسش پاسخ خواهیم داد. پرسش نخست مبین تعریف حقوق عامه و چیستی آن، چالش‌ها و موانع پی‌شروی قوه قضائیه در احیا و تحقق حقوق عامه است. از این جهت باید صلاحیت و وظایف این قوه درباره احیای حقوق عامه در قوانین کشور مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. پرسش دوم نیز شناسایی راهکارهایی است که قوه قضائیه می‌تواند با کمک آن‌ها موانع احیای حقوق عامه را از میان برداشته و کارآیی و کارآمدی خود را در تحقق احیای حقوق عامه افزایش دهد. در این راستا برای دستیابی به پاسخ‌های این دو پرسش اساسی، مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای انجام شده و پاسخ به پرسش‌ها به روش‌های توصیفی و تحلیلی با استفاده از مطالعه اسنادی و دکترین‌ها مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت.

۱- حقوق عامه

اصطلاح «حقوق عامه» گرچه در نصوص قانونی نظام حقوقی ایران از جمله قانون اساسی جایگاه مشخصی داشته و در مطابق با اصل ۱۵۶ قانون اساسی به عنوان یکی از وظایف اصلی قوه قضائیه مطرح شده است، اما تعریف دقیقی نداشته و مرز مفهومی آن با عبارات دیگری از جمله حقوق شهروندی، حقوق ملت، حقوق انسانی و... مشخص نیست و به تعبیری تعریف قانونی مصرحی از آن وجود نداشته و مقررات متناظر با آن نیز مبهم و از کارآمدی لازم برخوردار نیست (سلطانی، ۱۳۹۳: ۷)؛ بنابراین برای تعریف دقیق این مفهوم لازم است دکترین فقهی و حقوقی کشور را مورد بررسی قرار داد که در این زمینه تعاریف متعددی ارائه شده است. به طور مثال در پیش‌نویس سیاست‌های کلی احیای حقوق عامه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، حقوق عامه را مجموعه حقوقی دانسته که خداوند متعال برای همه انسان‌ها در جامعه در نظر گرفته و باید از طریق قواعد فقهی مانند قاعده ید، تسلیط، لاضرر، عدم ولایت، صحت و... توسط نهادهای دینی همانند حسبه تضمین شود.

حقوق عامه، حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، افراد یک جامعه را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود (دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، ۱۳۹۷). در خصوص حقوق عامه و تعریف و تبیین آن در بین حقوق‌دانان اختلاف است. برخی از حقوق‌دانان معنای حقوق عامه را همان فصل سوم یعنی از اصل ۱۹ تا ۴۲ بر شمردند و آن را فصل حقوق عامه می‌دانند. این صورت بیان مصادیق حقوق عامه است. برخی دیگر از حقوق‌دانان حقوق عامه را فراتر از قانون اساسی می‌دانند. حقوق عامه را در معنای اعم آن شاید بتوان به کلیه حقوقی که در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان حقوق ملت آمده، تعریف کرد.

احیای حقوق عامه یک تکلیف قانونی 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 فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری.

منظور از پرچم‌داری «احیاء و استیفای حقوق عامه و حمایت از آزادی‌های مشروع مردم» این است که قوه قضائیه همواره به‌عنوان پشتیبان حقوق عامه، هر کجا که نهادی از نهادهای عمومی اعم از دولتی یا غیردولتی، و یا اشخاص خصوصی، اقدام به تضییع حقوق قانونی و شرعی مردم کرده و یا ظلمی به ایشان روا دارد و یا از ایفای تعهدات قانونی، شرعی و قراردادی سر باز بزند باید بدون هیچ استثنا و ملاحظه‌ای به‌عنوان نهاد قاطع عدالت، باید اقدام به استیفای حق به تمام از هر نهاد و مقامی و چشاندن طعم عدالت به مردم کند. باید برای مردم به‌عنوان یک ادراک عمومی، این اطمینان حاصل شود که قوه قضائیه همواره پشتیبان آن‌ها و دشمن بلامنازع فساد و تبعیض است (غمامی، ۱۳۹۷).

۲- نقش قوه قضائیه در تأمین حقوق عامه

حقوق عامه از مفاهیم جدی و اصیل فقه اسلامی است که بسیاری از فقها در خلال مباحث، به‌عنوانی که نهاد مسلم فقهی به آن پرداخته‌اند و آن را از وظایف دولت می‌دانند. آیت‌الله حسینی حائری در فقه‌العقود می‌گوید: «حقوق عامه مسلمانان که حاکم مجبور است در هنگام شک و تردید مانند حفظ امنیت کشور و آسایش خدمتگزاران، وضعیت را حفظ کند و به جستجوی آن بپردازد»^۱ (حسینی حائری، ۱۴۲۳ ق: ۱، ۸۹). همچنین محقق ایروانی نجفی در حاشیه بر مکاسب می‌نویسد: «این حقوق عامه مسلمانان است که باید در جهت منافع عمومی آن‌ها هزینه شود»^۲. حقوق عامه در این رویکرد فقهی ناظر به مجموعه حقوقی است که خدای متعال برای همه انسان‌ها در جامعه در نظر گرفته و باید از طریق قواعد فقهی همانند قواعد تسلیط، لا ضرر، ید، حریت، عدم ولایت، احترام، صحت، و توسط نهادهای دینی همانند حسبه تضمین شود؛ البته برخی حقوق عامه را حق‌های عمومی مقرر در قانون اساسی تیر کرده (تعریف مندرج در پیش‌نویس سیاست‌های کلی احیای حقوق عامه، تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۸) و یا آن را حق جامعه بر نظم و امنیت عمومی خویش دانسته‌اند (دادپار، ۱۳۹۰: ۱۳).

۱. «حقوق عامه للمسلمین یكون على الوالی المحافظه علیها والتفتیش عن حقیقه الحال عند الشک فیها، كما فی حفظ أمن البلاد و راحه الاد»

۲. «هذا حقوق عامه المسلمین الواجب صرفها فی مصالحهم العامه».

متأسفانه چون درک درستی از حقوق افراد جامعه توسط پیشنهاددهندگان وجود ندارد و نظام قضائی هم به تعهدش به حقوق عامه توجهی مبنایی ندارد، این عبارات هرازچندگاهی در قوانین بدون مابازای مؤثری درج می‌شوند؛ برای مثال در صدر ماده ۱۱۳ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به «احیای حقوق عامه» به عنوان یک هدف اشاره شده است؛ ولی هیچ سازوکار مؤثری برای تأمین و تضمین آن تمهید نشده است. از سوی دیگر قانونگذار باید ضمانت اجرای مؤثری برای احیای حقوق عامه در نظر بگیرد.

۳- نارسایی قوانین در احیای حقوق عامه

شاید بتوان مهم‌ترین چالش در احیای حقوق عامه را نارسایی در قوانین دانست. اساساً مقنن به این مسئله توجه خاصی مبذول نداشته و قواعد حقوقی مبهم و پراکنده در قوانین موضوعه وجود دارد که اغلب ناظر بر دادرسی دعاوی عمومی از سوی دادستان است. نبود قانون خاص در تبیین امر مهم حقوق عامه و فرایند تحقق آن اعم از روند نظارتی و دادرسی این مسئله را با چالش‌های بسیاری روبه‌رو کرده و رویه قضائی نیز در ایفای این تکلیف قانونی، بیشتر بر هنجارهای حقوقی حاکم بر دادرسی دعاوی عمومی توسط دادستان متمرکز شده است و عملاً در این حوزه صرفاً بر اقدامات قضائی دادستان اکتفا شده است. باتوجه به قوانین در مراحل پنج‌گانه دادرسی یعنی کشف جرم، تعقیب مجرمان، تحقیقات مقدماتی، دادرسی صدور حکم و در نهایت اجرای حکم دادستان در دو مرحله تعقیب و اجرای حکم محوریت و موضوعیت و نقش اساسی دارد. در سه مرحله دیگر نیز دادستان یا دادسرا نقش اثرگذار، تعیین‌کننده و فعال دارد که این نقش مبتنی بر دو اصل نظارت و کنترل و در مواردی توأم با ریاست است (اسی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۶). در بند «الف» ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه عمومی و انقلاب، «کشف جرم» به عنوان یکی از وظایف دادسرا پیش‌بینی شده است. در این مرحله دادستان نظارت بر اقدامات ضابطان در جرائم مشهود را برعهده دارد. بازرسی منازل و جلب اشخاص نیز در جرائم غیر مشهود با اجازه مخصوص دادستان صورت می‌پذیرد. نظارت و ریاست بر ضابطان و تعلیمات آن‌ها در مورد کشف جرم برعهده دادستان است که در مواد ۱۵ و ۱۷ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده است. این مقام قضائی می‌تواند دستور انجام یا تکمیل تحقیقات مقدماتی و جمع‌آوری دلایل را از ضابطان بخواهد. وی در مرحله «تعقیب» به عنوان مقام تعقیب نامیده می‌شود و ریاست نهاد تعقیب برعهده اوست. پس مهم‌ترین نقش دادستان تعقیب متهم یا تعقیب جرائم است به‌دیگر تعقیب امر جزایی، مأموریت مخصوص و عمده دادستان است (مهرآرام، ۱۳۹۵: ۴۴).

دادستان یکی از تضمین‌کننده‌های برخورداری از آزادی است که رودرروی عوامل مخل آزادی

می‌ایستد. در قوانین موجود، دادستان کل کشور وظایف متعددی مانند حتی ورود به زندان‌ها و مؤسسات تأمین و تربیتی، عضویت در ستاد مبارزه با مواد مخدر، ارسال پرونده تخلف دادستان یا اعضای دادگاه انتظامی کارشناسان به دادگاه عالی انتظامی قضات، نمایندگی‌ها و عضویت در مجامع و کمیسیون‌های مرتبط با حقوق عامه مانند عضویت در مجمع عمومی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، عضویت در کمیسیون قانون خرید اراضی کشاورزی، عضویت در شورای عالی رقابت و ... دارد که این وظایف و اختیارات، بیانگر نگاه کلی است که مقنن نسبت به ایفای نقش صیانتی دادستان در قبال حقوق عامه برگزیده است.

نظام حقوق اساسی با ابراز نگرانی نسبت به حقوق ملت، تضمین‌های مؤثری را پیش‌بینی کرده است. وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و حسن اجرای قوانین که دادستان عهده‌دار است ناظر بر این معناست که مدعی العموم مراقبت کند که ابزار اقتدار در حیطه تقنین و اجرا روندها و رویه‌های ناعادلانه و خودسرانه را که به تضییع حقوق افراد جامعه منتهی می‌شود، طی نکند (تنگستانی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۸).

جای بسی سؤال است که چرا تاکنون قوانین موضوعه با وجود اهمیت حقوق عامه، توجه خاصی به این مفهوم، تبیین آن و ترسیم دقیق و مشخص فرایند آن نداشته‌اند؟ برای نمونه در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ حقوق عامه اصلاً به کار گرفته و تنها در آیین دادرسی کیفری مقرر شده است: هرگاه در موارد حقوق عامه و دعاوی راجع به دولت، امور خیریه و اوقاف عامه و امور محجورین غایب مفقودالاثرببی سرپرست حکم قطعی صادر شود و دادستان کل کشور حکم مذکور را خلاف بین موازین شرعی و یا قانونی تشخیص دهد به طور مستدل از دیوان عالی کشور درخواست نقض حکم را می‌نماید. دیوان عالی کشور پذیرش تقاضا، رأی صادره را نقض و پرونده را جهت رسیدگی مجدد به شعبه هم‌عرض دادگاه صادرکننده حکم قطعی ارجاع می‌نماید. در قانون مدنی و آیین دادرسی مدنی نیز به این مفهوم اشاره‌ای نشده است. این سطح از خلأ قانونی و نیز بی‌توجهی به چنین مسئله مهمی شده است تا صرفاً این تکلیف قانونی منحصر در دادستان تلقی شود که آن هم به دلیل این‌گونه نارسایی‌ها در قوانین چندان روند مشخصی ندارد و عملاً به جای یک امر مهم در نظام حقوقی، به مسئله حاشیه‌های و به‌صورت کلی و رویه‌ای در وظایف دادستان تعریف شده است. اگر احیای حقوق عامه را این‌گونه به‌طور مضیق تفسیر کنیم، آنگاه اولاً شمول کلی حکم قانون اساسی را محصور و محدود بر اقدامات قضائی دادستان در امر احیای حقوق عامه کرده‌ایم؛ ثانیاً به‌طور مختصر و بسیار کلی فرایند آن را امضا کرده‌ایم؛ ثالثاً از امر نظارتی نهادهای دولت و مردمی در تسهیل ایفای این وظیفه خطیر، غافل مانده‌ایم که هر سه این موارد از اشکالات اساسی است که به دلیل نارسایی قوانین پدید آمده است (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۹).

۴- چالش‌های گسترش عدالت و آزادی‌های مشروع حقوق عامه در قوه قضائیه از دیدگاه مقام معظم رهبری

رهبر انقلاب با اشاره به تغییر و تحول طبیعی در قوه قضائیه بعد از انتخاب آقای رئیسی به عنوان رئیس جمهور منتخب ملت، چند نکته را در ترسیم مسیر آینده دستگاه قضا بیان کردند. ایشان، ادامه رویکرد تحولی در قوه قضائیه را بسیار مهم و کاملاً ضروری خواندند و افزودند: «این مسیر باید با شدت و حتی پرشتاب‌تر ادامه یابد و سند خوب، متقن، عملیاتی، غیرنمایشی، غیرشعاری و زمان‌بندی‌شده تحول در دستگاه قضا، همچنان ملاک حرکت تحولی باشد».

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، اطلاع و درک همه نیروهای قوه قضائیه از سند تحول را ضروری دانستند و افزودند: «دستگاه قضا در رفع خلأهای مقرراتی برای اجرای سند تحول فعال شود و بدنه قوه را برای اجرای درست، کامل و پیگیرانه این سند به شکل‌های مختلف تشویق کند». رهبر انقلاب با ابراز رضایت از ورود دستگاه قضا به بحث احیای حقوق عامه گفتند: «این کار بسیار لازم و پُرازش، جزو وظایف حتمی قوه قضائیه است و دایره عمل به آن باید از احیای واحدهای تولیدی و رفع تصرف منابع طبیعی، به عرصه‌هایی همچون سلامت، آموزش، محیط‌زیست و امر به معروف و نهی از منکر گسترش یابد. ایشان با ابراز تأسف از جاری‌نبودن امر به معروف و نهی از منکر در جامعه گفتند: کسانی که به طور حقیقی و نه برای هیاهو یا مقاصد دیگر به این واجب الهی عمل می‌کنند باید مورد حمایت قرار گیرند». رهبر انقلاب، دستگاه قضا را به رفع خلأهای قانونی در بحث حقوق عامه فرا خواندند و افزودند: «باید مشخص شود که حکم ضایع‌کنندگان حقوق عامه چیست تا از صدور احکام سلیقه‌ای جلوگیری شود».

برای ارائه راهبردهای ایفای نقش قوه قضائیه در گسترش آزادی‌های مشروع، لازم است آسیب‌های نظام حقوقی کشور را مبتنی بر اندیشه رهبر معظم انقلاب و واقعیات موجود، بررسی نمود و پیشنهادهایی را در این زمینه تنظیم و ارائه داد:

۴-۱- نبود منظومه فکری جامع و مانع در حوزه حقوق و آزادی‌ها و تأثیر آن بر قوانین

به طور کلی می‌توان گفت نبود یک چارچوب کلی و مدون و به روز در زمینه حقوق و آزادی‌ها و تأثیر آن‌ها بر قوانین یکی از چالش‌های اساسی و بزرگ در اجرای دقیق و همه‌جانبه عدل و آزادی در قوه قضائیه محسوب می‌شود. بنا به تصریح رهبر انقلاب در چهارمین نشست اندیشه‌های راهبردی با موضوع آزادی (۱۳۹۱/۸/۲۴)، «برخلاف کشورهای غربی که به دلیل صدها سال کار نظری در زمینه آزادی‌های سیاسی و مدنی، در این زمینه دارای منظومه‌ی فکری هستند، تاکنون ما نتوانسته‌ایم منظومه‌ی فکری جامع و مانعی در این زمینه تدوین کنیم، ولی می‌توانیم یک مجموعه‌ی فکری مدون، یک

منظومه‌ی کامل فکری در مورد آزادی که به همه‌ی سؤالات ریز و درشت آزادی پاسخ دهد، تأمین کنیم. این هم کار یک ذره دو ذره نیست، کار یک جلسه دو جلسه نیست؛ کار جمعی است و تسلط لازم دارد؛ هم تسلط به منابع اسلامی، هم تسلط به منابع غربی». به تبع نبود یک منظومه و نخ تسبیح که بتواند حدود و ثغور آزادی‌های سیاسی و مدنی را در مقام نظر روشن نماید، قوانین ناظر بر این حوزه نیز به صورت پراکنده تصویب شده است و نه ارتباط ساختاری با هم دارد و نه مبنای آنان مشخص است.

۲-۴- جامع و مانع نبودن قوانین در حوزه حقوق و آزادی‌ها

قوانین موجود در حوزه آزادی‌ها جامعیت لازم را ندارد و دارای مشکلات زیر است:

- ۱) روزآمد نبودن: بسیاری از این قوانین در سال‌های ابتدایی پس از انقلاب تصویب شده و با شرایط روز و تجارب داخلی و خارجی منطبق نیستند و به طور خاص، جنبه نظارت مردمی در آن ضعیف است.
- ۲) تشتت و پراکندگی: به دلیل تصویب قوانین در مقاطع زمانی و با نگاه‌های متفاوت، رابطه منطقی بین آنان وجود ندارد.
- ۳) روشن نبودن چهارچوب‌ها: محدوده بسیاری از آزادی‌ها مانند آزادی بیان به طور دقیق روشن نبوده و زمینه سوءاستفاده «از» آزادی‌ها و «علیه» آنان وجود دارد.
- ۴) ناکافی بودن قوانین: بسیاری از حقوق و آزادی‌ها مانند افشای مفاسد اداری و اقتصادی مورد حمایت کافی قرار نگرفته و ابهامات متعددی در مورد چهارچوب‌های آن وجود دارد.

۳-۴- بی توجهی به ظرفیت اصل هشتم قانون اساسی در تحقق آزادی‌های مشروع

اصل هشتم قانون اساسی به عنوان یکی از اصول کلی و مبنایی «دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر دولت» یعنی مسئولان حکومت را نه حق مردم که یک «وظیفه» برای آنان دانسته است. از لوازم تحقق این وظیفه، وجود آزادی به طور عام و تضمین آزادی امر در نهی مسئولان به طور خاص و به عنوان بارزترین حق مدنی و سیاسی است. به تعبیر دیگر، «وظایف خطیری همچون امر به معروف و نهی از منکر و استماع اقوال و اتباع احسن در هیچ یک از جوامع، خصوصاً در جامعه و نظام اسلامی و در میان اهل آگاهی و تعهد، تحقق نخواهد یافت، مگر آنکه اصل آزادی توأم با آزادی و کرامت الهی انسان در جامعه محقق شده باشد»؛ زیرا إذن در شی‌ی إذن در لوازم آن نیز هست^۱. پذیرش وجود این ارتباط و ابزارهای انجام آن را می‌توان در مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی^۲، اسناد

۱. طرح تقویت و گسترش آزادی‌های اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۱۳۶۶ شورای فرهنگ عمومی، در:

<https://pcci.farhang.gov.ir/fa/desision/desision1366/tarhezadi>

۲. در زمان تصویب اصل مربوط به آزادی بیان در مطبوعات در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، یکی از نمایندگان

بالادستی نظام از جمله مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مانند اهداف و سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب (۱۳۶۷/۲/۲۰)^۱، اصول سیاست فرهنگی کشور (۱۳۷۱/۵/۲۰)^۲ و دیگر قوانین یافت. بالاین حال اگرچه در اصول بعدی قانون اساسی و از جمله اصول ۲۴، ۲۵ و ۲۷ ابزارهای امرونهی (آزادی نشریات، اجتماعات و احزاب)^۳ به رسمیت شناخته شده است، اما در قوانین عادی مربوطه حدود اعمال این حق به صورت مستوفی بیان نشده است. به عبارت دیگر می‌توان گفت به قسمت انتهایی اصل هشتم؛ یعنی لزوم تعیین «حدود»، «شرایط» و «کیفیت» امر به معروف و نهی از منکر در قانون، به‌ویژه در بُعد نظارت مردم بر مسئولان توجه کافی نشده است. به‌طور مثال به‌رغم نکات مثبت قانون «حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر» و شناسایی حق مردم در امرونهی مسئولان، این قانون جامعیت لازم برای به‌روزرسانی قوانین مربوط به آزادی‌های مدنی و سیاسی مانند احزاب، جمعیت‌ها و نشریات را ندارد و به تصریح بانیان قانون، با وجود گذشت سه دهه از تصویب اصل هشتم قانون اساسی، ایشان بنای تعیین «شرایط»، «حدود» و «کیفیت» امر به معروف و نهی از منکر را (که مبنای اعمال بسیاری از آزادی‌های مدنی و سیاسی در نظام حقوقی اسلام است) در این قانون نداشته‌اند.

لذا مشاهده می‌شود که بین این قانون (مصوب ۱۳۸۴) و قانون مؤخر بر آن، یعنی قانون جرم سیاسی^۴ (مصوب ۱۳۸۵) که هر دو به صورت طرح بوده‌اند و نیز طرح اخیر مجلس با عنوان «حمایت

به این نکته اشاره می‌کند: «گرجی- در مورد تشخیص آنچه مخالف عفت عمومی است، گفتم اینجا مؤسسات و تشکیلاتی هست که می‌تواند تشخیص بدهد و ممکن است همان تشکیلات امر به معروف و نهی از منکر که داریم، باشد.» صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، پیشین، صفحه ۶۴۶.

۱. بند ۴ ماده ۳- تلاش در جهت انتشار کتب مفید برای نشر اندیشه‌ها و تعاطی افکار و رشد فکری در جامعه و مقابله فکر با فکر و تقویت روح نقادی برخورد آزادانه و منطقی آراء و نظریات در ادای وظیفه امر به معروف و نهی از منکر و آزادی استماع اقوال و اتباع احسن و منالاً کشف نظر صحیح، حق طبیعی هر فرد از افراد ملت است.
۲. بند ب) ۲۳- گسترش روحیه نقد و انتقادپذیری و حمایت از حقوق فردی و اجتماعی برای دعوت به خیر و همگانی شدن امر به معروف و نهی از منکر بر مبنای حکمت، موعظه حسنه، شرح صدر و جدال به آنچه احسن است.
۳. اصل بیست و چهارم قانون اساسی: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.» اصل بیست و هفتم: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است.» اصل بیست و ششم: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند؛ مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند».
۴. براساس ماده ۱ قانون جرم سیاسی، برخی از جرائم چنانچه با انگیزه اصلاح امور کشور علیه مدیریت و نهادهای سیاسی یا سیاست‌های داخلی یا خارجی کشور ارتکاب یابد، بدون آنکه مرتکب قصد ضربه‌زدن به اصل نظام را داشته باشد، جرم سیاسی محسوب می‌شود که قانونگذار می‌توانست به انگیزه امر به معروف و نهی از منکر نیز اشاره نماید.

و تشویق مطلعین از مفاسد اداری و اقتصادی» ارتباط و هم‌پوشانی لازم وجود ندارد و کاستی‌های بسیاری در آن دیده می‌شود. این در حالی است که قوه قضائیه به‌عنوان قوه پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و موظف به گسترش آزادی‌های مشروع (اصل ۱۵۶)، برای ابتکار این قوانین به صورت لوایح قضائی اولویت و بعضاً وظیفه داشته است، چنانکه بند (و) ماده ۱۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱، قوه قضائیه را موظف به تهیه و تصویب لایحه «تعریف جرم سیاسی و تفکیک آن از سایر جرائم» کرده بود. این موضوع چالش خوبی است که کوتاهی قوه قضائیه را در این زمینه می‌رساند و می‌توان آن را به‌عنوان یک چالش ذکر نمود و در ذیل آن، این موارد خلأ قانونی که وظیفه قوه قضائیه در تهیه لوایح لازم‌آورده است را اشاره نمود. شاید اشاره رهبر انقلاب در دیدار سال ۱۳۹۶ با مسئولان قضائی - دو سال پس از تصویب قانون حمایت از آمران به معروف - مبنی بر اینکه «برخی مکرراً می‌گویند بعضی اصول قانون اساسی معطل مانده است، اما گویا آن‌ها اصل هشتم قانون اساسی را که مربوط به امر به معروف و نهی از منکر است، جزء اصول قانون اساسی نمی‌دانند و به این امر واجب توجه نمی‌کنند» ناظر بر همین امر باشد. ایشان در همین دیدار بر وظیفه قوه قضائیه نسبت به حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر تصریح کرده‌اند (طلائی، ۱۳۹۸: ۲).

۵- بررسی جایگاه حقوق عامه در سند تحول قضائی

باتوجه به فلسفه تشکیل دولت، این نهاد دارای امتیازات و محدودیت‌های خاصی است که اهمیت این امتیازات به‌عنوان اصول بنیادین حقوق عمومی بروز یافته است. (اسی، ۱۳۹۳: ۱۴). اصول حاکم بر حقوق عمومی بر پایه ستون‌هایی استوار است که وظیفه توسعه و گسترش این حوزه حقوقی را برعهده دارند. این ستون‌ها یا اصول، کلید دستیابی به نتایج مطلوب در مطالعه و بررسی حقوق عمومی هستند. اندیشمندان حقوقی، چه ایرانی و چه خارجی، این اصول را در آثار خود مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند. در اینجا به شش اصل اساسی که مورد پذیرش اکثر این اندیشمندان است، می‌پردازیم: اصل اقتدار، اصل منفعت عمومی، اصل مسئولیت‌پذیری، اصل خدمات عمومی، اصل امنیت و بالأخره اصل حاکمیت قانون. رعایت این اصول، راهنمای ما در درک و تحلیل بهتر حقوق عمومی است.

۵-۱- اصل اقتدار

این اصل عنصر متمایزکننده حقوق عمومی از سایر رشته‌های حقوقی است. در حقیقت عنصر اقتدار به‌عنوان ستون اصلی حفظ نظم عمومی و اعمال حاکمیت در یک جامعه است، بنا بر نظر برخی این عنصر اقتدار است که ما را به سلسله‌مراتب حاکم بر جامعه می‌رساند. این اصل، به‌عنوان عنصر

تمایزدهنده حقوق عمومی از سایر حوزه‌های حقوقی شناخته می‌شود. درواقع، اقتدار به‌عنوان ستون اصلی حفظ نظم عمومی و اجرای حاکمیت در یک جامعه محسوب می‌شود. برخی معتقدند که این اقتدار، ما را به سلسله‌مراتب حاکم بر جامعه می‌رساند (پروین، ۱۳۹۳: ۱۳۸ و گرجی، ۱۳۹۰: ۲۰۹). بنابراین، در سند تحول قضائی، که نقشه راه جامعی برای دگرگونی نظام قضائی در جمهوری اسلامی است، اقتدارگرایی به‌عنوان یک اصل بنیادین گنجانده شده است. این اصل در سراسر مأموریت‌ها، راهبردها و راهکارهای سند مشهود است و نشان‌دهنده دستوراتی از سطوح بالای حکومتی به زیردستان برای اجرای اصلاحات است.

یکی از بخش‌های قابل توجه سند، تأکید آن بر لزوم حمایت از حقوق مالکیت است. در این بخش، تصمیم گرفته شده است که خدمات قضائی به کسانی که معاملات خود را به‌موقع ثبت نکرده‌اند، ارائه نشود. این اقدام با هدف ارتقای اهمیت معاملات رسمی در جامعه انجام شده است؛ بنابراین، سند تحول قضائی با تلفیق اقتدارگرایی و حمایت از حقوق مالکیت، به دنبال ایجاد یک نظام قضائی کارآمد و منسجم است که در آن، اصلاحات از بالا دیکته شده و حقوق مالکیت به‌عنوان یکی از ارکان اساسی جامعه مورد احترام قرار گیرد.

۵-۲- اصل منفعت عمومی

نقش منفعت عمومی در حوزه حقوق عمومی بسیار مهم است. درباره منفعت عمومی، شاخصه‌های مختلفی در کتب حقوقی بیان شده است. اما در فقه، آنچه به‌عنوان پایه و اصول نظام حقوقی ما مدنظر است، منفعت را به مصلحت تعریف کرده‌اند. در یک جامعه اسلامی، مصلحت همگانی به‌عنوان یک منفعت بزرگ محسوب می‌شود و به‌عنوان یکی از اهداف ابتدایی حاکمیت اسلامی مطرح شده است (موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۷۱). اهمیت منافع عمومی به‌اندازه‌ای بالا است که در اهداف عام دولتی برای تحقق آن نیازی به تصریح قانونی نداریم (پروین، ۱۳۹۶: ۳۲۴). به‌عبارت دیگر، تضمین منافع عمومی به‌عنوان یک اصل پیش‌فرض در نظر گرفته می‌شود که باید در تمام امور دولتی به‌عنوان یک رکن مهم مدنظر قرار گیرد؛ بنابراین، درباره اینکه چه کسی می‌تواند تشخیص‌دهنده این منفعت عمومی و سود عام باشد و چه کسی باید آن را حفظ کند، اختلافات زیادی بین حقوق‌دانان وجود دارد. در مورد اینکه این منفعت چیست، باید توضیح داد که هیچ تراز و محوری برای شناسایی منفعت وجود ندارد، زیرا حقوق عمومی براساس اصل بومی بودن آن، زمان و مکان محدودیت دارد و در نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر تفاوت می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۱۴۸)؛ بنابراین، احتمالاً این منفعت در یک جایی توسعه اجتماعی را ارتقا می‌دهد و در جای دیگر نظام طبقاتی را رد می‌کند و یا در یک حکومت اسلامی، عدالت را

به‌عنوان محور اصلی تمام چیزها می‌داند؛ بنابراین، از این دیدگاه، توسعه بدون عدالت نتیجه‌ای بی‌بندوبار خواهد داشت؛ ثروتمندان را قوی‌تر، فقیران را ناتوان‌تر و صلح اجتماعی را به خطر می‌اندازد (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۵۰۹).

منفعت و یا منافع در سیستم‌های اجتماعی به فواید و حقوق اساسی فرد مرتبط می‌شوند و برای درک اینکه چه چیزی منفعت است، باید به تحلیل و بررسی اساس‌های نظام سیاسی و اخلاقی جامعه موردنظر پرداخت. به‌نظر می‌رسد که مرجع تعیین منفعت، نهادهای سیاسی و سیاست‌گذاران هستند (گرچی، ۱۳۹۳: ۱۳۶)؛ بنابراین، یک حکومت دموکراتیک که سعادت عمومی را دنبال می‌کند، متعهد به حفظ منافع مردم است. در جامعه ما که بر پایه ارزش‌های دینی استوار است، عدالت اساس حقوق عمومی را تشکیل می‌دهد. منافع و مصالح عمومی باید با ترازوی عدالت سنجیده شوند. این موضوع به‌وضوح در سند تحول قضائی انعکاس یافته است، سندی که باهدف رضایت مردم و برقراری عدالت تصویب شده است. این سند، با تمرکز بر منافع عمومی، مسیر خود را به‌سوی هدف نهایی هموار می‌سازد. برای نمونه، اصلاح و بازپروری مجرمان به‌عنوان یکی از این منافع عمومی است که نظام قضائی بر آن تأکید دارد. این مسئله در سند تحول به‌طور گسترده‌ای موردبحث قرار گرفته و بخشی از آن به اصلاح و تربیت مجرمان، مطابق با اصل ۱۵۶ قانون اساسی و درنظرگرفتن مصلحت جامعه اختصاص یافته است. همچنین، در بخش مأموریت‌های سند، تأثیر این اصل در انگیزه تصویب آن مشهود است. این اصل، تأثیر عمیقی بر موضوعاتی مانند بهبود فرایند دادرسی، احیای حقوق عامه، گسترش آزادی‌های مشروع و نظارت بر اجرای صحیح قوانین دارد.

۵-۳- اصل مسئولیت

یکی از مهم‌ترین اصول حقوق عمومی، پذیرش مسئولیت است که نشان‌دهنده بلوغ فکری و عقلانیت یک نظام سیاسی است. این اصل، مقامات سیاسی، اداری و انتظامی را ملزم به پاسخ‌گویی می‌کند و براین اساس، هیچ مقام و منصبی معاف از اشتباه نبوده و باید در برابر اعمال و رفتار خود، پاسخ‌گو باشد. کتب حقوقی، مسئولیت را به دو نوع اداری و سیاسی تقسیم می‌کنند. در مسئولیت اداری، اصل اقتدار و سلسله‌مراتب مطرح است، بدین معنا که مقامات پایین‌تر باید در برابر مقامات بالاتر پاسخ‌گو باشند و هیچ مقام دولتی مصونیت نداشته باشد. همچنین، دولت در برابر شهروندان نیز مسئول است و در صورت واردشدن ضرر به فردی، دولت مسئولیت مدنی دارد و باید پاسخ‌گو باشد. در مسئولیت سیاسی، روابط داخلی دولت‌ها و پاسخ‌گویی مقامات سیاسی در برابر پارلمان، رئیس کشور، هیئت حاکمه و ناظران موردتوجه است. نظام جمهوری اسلامی ایران، هر دو نوع مسئولیت اداری و

سیاسی را در نظام حقوقی خود جای داده است. در اصول قانون اساسی و قانون مسئولیت مدنی، به تفصیل به این مسئولیت‌ها پرداخته شده است.

سند تحول قضائی در جمهوری اسلامی ایران نیز بر اصل مسئولیت به عنوان یکی از محورهای اصلی تحول در قوه قضائیه تأکید دارد. این سند، پذیرش مسئولیت و حرکت به سوی پاسخ‌گویی، شفافیت و هوشمندی را مورد توجه قرار داده است و نقش اساسی در ارتقای نظام قضائی دارد.

۵-۴- اصل خدمات عمومی

تعریف خدمات عمومی در نظر اندیشمندان حقوقی دارای تعاریفی است. خدمات عمومی به هرگونه فعالیتی اطلاق می‌شود که باید توسط دولت تنظیم، تأمین و کنترل شود. خدمات عمومی فعالیتی است که شامل رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج می‌شود و به گونه‌ای در اختیار و تصدی دولت قرار می‌گیرد، بدون اینکه دولت آن را به صورت انحصاری اداره کند. برای مثال، خدماتی مانند دادگستری و مخابرات توسط دولت به تنهایی اداره می‌شوند، درحالی‌که خدماتی مانند آموزش و پرورش و بهداشت با مشارکت افراد اداره می‌شوند؛ بنابراین، در تعریف خدمات عمومی دو عنصر منفعت عمومی و اداره توسط دولت وجود دارد (طباطبایی، ۱۳۸۷: ۲۶۶-۲۵۶). در حوزه خدمات عمومی، عدالت و منافع عمومی رکن اصلی این خدمات را تشکیل می‌دهند. قوه قضائیه، با در نظر داشتن رفاه و سعادت مردم، منفعت عمومی را به عنوان بخشی اساسی از خدمات عمومی در نظر گرفته و در سند تحول قضائی به تصویب رسانده است. این سند، با تأکید بر تأمین آسایش حقوقی شهروندان، گامی است در جهت تحقق آرمان‌های انقلاب که سعادت بشر را هدف نهایی خود می‌داند. بهینه سازی فرایندهای قضائی، توسعه روش‌های جایگزین حل اختلاف و بهره‌مندی از فناوری‌های هوشمند، همگی تلاش‌هایی هستند که برای ارائه خدمات عمومی بهتر و دستیابی به منفعت عمومی بیشتر صورت گرفته‌اند. امید است که این تحولات، با نگاهی نوگرا، ما را به آرمان‌های بلند انقلاب نزدیک‌تر کند.

۵-۵- اصل امنیت

امنیت یکی از ارکان اصلی نظم عمومی در هر سیستم حقوقی است که شامل امنیت در ابعاد مختلف فیزیکی، روانی، ملی، عمومی و حقوقی می‌شود. این مفهوم اساسی، نیاز بنیادینی است که در جامعه مطرح است و شامل دو جنبه خارجی و درونی می‌شود. گاهی اوقات ممکن است امنیت در بعد خارجی وجود داشته باشد، اما حس امنیت درونی افراد خدشه‌دار شود. این حس امنیت درونی از خود امنیت فیزیکی مهم‌تر است، چرا که حتی اگر فردی از تهدیدات فیزیکی محافظت شود، اما احساس

خطر کند، آرامش و امنیت روانی خود را از دست می‌دهد.

امنیت به یک مفهوم کلیدی در نظام بین‌الملل تبدیل شده و دولت‌ها برای مبارزه با عوامل تهدیدکننده آن، این عوامل را شناسایی و اعلام می‌کنند. با این حال تفاوت‌های اساسی در نظام‌های حقوقی وجود دارد که باعث می‌شود این عوامل یکسان نباشند. یکی از اختلافاتی که در این میان وجود دارد، تفاوت نگرش بین جمهوری اسلامی و سایر کشورها، به‌ویژه کشورهای غربی، نسبت به مفهوم امنیت و عوامل آن است. این تفاوت دیدگاه ناشی از مبانی خاص نظام جمهوری اسلامی است که در قانون اساسی آن نیز منعکس شده است. به‌عنوان مثال، در قانون اساسی ایران، هرگونه فعالیتی که مخالف اصول اسلام و قانون اساسی باشد، غیرقابل قبول دانسته شده است. این در حالی است که برخی از این فعالیت‌ها ممکن است در نظام‌های حقوقی غربی قابل پذیرش باشد، اما در ایران با پیگرد قانونی مواجه شوند.

در این میان، موضوع حقوق بشر نیز به‌عنوان یکی از عناصر مرتبط با اصل امنیت مطرح است. براساس اصل ۱۵۴ قانون اساسی ایران، جمهوری اسلامی سعادت انسان در کل جامعه بشری را مدنظر دارد و بر مبنای آن، نگاه جامعه به افراد براساس سعادت همگانی است. با این وجود، تفاوت در مبانی فکری باعث شده که گاه چهره جمهوری اسلامی در زمینه حقوق بشر مورد انتقاد و تخریب قرار گیرد. برای حل این مسئله، باید در سطح بین‌المللی دستاوردهای حقوق بشری اسلام و ایران را به‌خوبی تبیین کنیم و در عین حال، رویکرد تهاجمی در برابر مدعیان دروغین حقوق بشر اتخاذ شود.

برای ارائه دستاوردهای خود در زمینه حقوق بشر، باید تلاش کنیم تا افکار بین‌المللی را نسبت به مبانی حقوق عمومی خود قانع کنیم و اصل احترام به حوزه‌های صلاحیتی را یادآور شویم. همچنین، باید نظام حقوق بشر اسلامی را به‌خوبی تبیین کرده و دلایل برخورد‌های قانونی و قضائی خود را در این زمینه ارائه دهیم تا بتوانیم پاسدار حقوق ملت ایران در عرصه بین‌الملل باشیم. برای تبیین حقوق بشر اسلامی، باید به اصل دین اسلام که اولاً دینی بدون اجبار است و همچنین به نگرش توحیدی نسبت به انسان اشاره کرد. نگرش غربی در این زمینه منحصر به انسان‌محور است، به این معنا که انسان به‌عنوان مرکز قرار می‌گیرد و گاهی تمایلات او با یکدیگر در تضاد قرار می‌گیرند. اما در نظام حقوق بشر اسلامی که انسان آزاد است؛ اما دارای مسئولیت است، هم حقوق بشر و هم قانون بر پایه شریعت، هر دو ریشه در فطرت الهی انسان دارند؛ بنابراین، تضاد و تقابل این دو مفهوم غیرقابل تصور است؛ زیرا هر دو دارای یک ریشه بنیادی هستند (موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۸۵).

بنابراین، توضیح حقوق بشر اسلامی علاوه بر اینکه باعث شناخت آن توسط طرف مقابل می‌شود،

همچنین منجر به ایجاد یک روش دیالکتیکی در مقایسه با حقوق بشر غربی می شود که به دلیل مزایایی که حقوق بشر اسلامی دارد، نگرش توحیدی در این بحث پیروز خواهد بود. مزایایی که برای حقوق بشر اسلامی بر شمرده شده است عبارتند از: (۱) برتری زیر ساخت ها؛ (۲) ضمانت اجرا؛ (۳) سازگاری و هماهنگی؛ (۴) تناسب و دوام ابزار سنجش (موسی زاده، ۱۳۹۸: ۲۸۹-۲۸۵).

ایجاد امنیت در حوزه حقوق، یکی دیگر از جنبه های مهم امنیت است. امنیت حقوقی تضمین کننده حقوق کسب شده افراد و استحکام وضعیت حقوقی آن ها است. به عبارتی امنیت حقوقی به معنای دسترسی آسان افراد به ابزارهای حقوقی برای احقاق حقوق خود است. سند تحول قضائی، با درک اهمیت این موضوع، بر تسهیل دسترسی مردم به خدمات حقوقی، قضائی و ثبتی تأکید دارد. این سند، پیشرفت قابل توجهی در زمینه سرعت بخشیدن به دسترسی مردم به این خدمات داشته است، به ویژه برای ایرانیان خارج از کشور که می توانند به صورت مجازی از این خدمات بهره مند شوند. این اقدامات، گامی مهم در راستای تأمین امنیت حقوقی برای همه شهروندان به شمار می روند.

۵-۶- حاکمیت قانون

ایجاد قانون به عنوان یک عامل حاکم در جوامع انسانی در حقیقت هدفی را در پی داشت، قانون به دنبال آن بود تا جلوی اقتدارگرایی و حاکمیت زور و استبداد گرفته و مسیر را برای حکم فرمادن قانون باز کند، قانون که از یک سری ویژگی هایی همچون عام الشمول بودن، تأمین کننده منفعت همگانی، برآمده از جامعه و دارای بنیادهای فلسفی در هر جامعه ای می باشد تا وقتی مورد اهمیت همه اشخاص جامعه قرار نگیرد، یک عنصر ناکارآمد خواهد بود، قانون بدون توجه به اجرا و حاکم بودن آن مانند یک مفهوم تئوری خواهد بود که صرفاً در اندیشه ها جای افتاده است، در اینجا قصد تشریح مفهوم قانون را نداریم؛ بلکه به دنبال فهم فرمانروایی قانون هستیم. مفهوم اجمالی حاکمیت قانون بدین معناست که قانون بر تمام ارکان جامعه حاکمیت دارد و نهادی فراتر از آن یا حتی هم تراز با آن وجود نخواهد داشت (پروین، ۱۳۹۶: ۳۸۲).

بنابراین، با درک این موضوع می توان فهمید که عدالت و سعادت در جامعه تنها از طریق حاکمیت قانون و احترام به آن ممکن است. این احترام باید توسط تمامی افراد جامعه رعایت شود. بی قانونی تنها منجر به شکست و بی نظمی در جوامع می شود و تنها راه برای دستیابی به یک جامعه منظم، حفظ حقوق فردی و جمعی افراد از تجاوز است. درباره ارتباط بین حاکمیت قانون و قوه قضائیه، این اطمینان وجود دارد که اصل عدالت قضائی به معنای برابری در برابر قانون است. عدالت قضائی طبیعی بر اصولی مانند دادرسی منصفانه و علنی، عدم تعصب در اجرای قانون و دسترسی آسان شهروندان به

دادگاه‌ها تکیه دارد. این مسائل تا حد زیادی در تصمیمات قضات تأثیرگذار هستند و می‌توانند زمینه تحقق عدالت طبیعی در جامعه را فراهم کنند. این مسئله در سند تحول قضائی نیز مورد توجه قرار گرفته است و در مأموریت به مساوات با عدالت طبیعی مرتبط هستند، اشاره شده است. اصل استقلال قضائی نیز یکی از اصول مهم حاکمیت قانون است. نقش دادگاه‌ها در اجرای قوانین و اجبار دیگران بر اجرای قوانین بسیار مهم است و به همین دلیل استقلال این قوه در زمینه‌های سیاسی و مالی بسیار اهمیت دارد. بدون وجود یک قوه قضائیه مستقل، قانون نمی‌تواند در یک کشور اجرا شده و آزادی‌ها تضمین شود (همان، ۴۱۱).

در سند مذکور، بر اهمیت استقلال دستگاه قضائی به عنوان یکی از ارکان اساسی حاکمیت قانون تأکید شده است. به منظور تضمین این استقلال، سازوکارهایی برای تأمین استقلال مالی قوه قضائیه در نظر گرفته شده است که در عین حفظ یکپارچگی برنامه بودجه کشور، تعارض منافع را نیز مدیریت می‌کند. همچنین، ممنوعیت‌هایی برای حضور هم‌زمان مدیران، قضات و کارکنان قوه قضائیه در مؤسسات دولتی، عمومی و خصوصی وضع شده است تا استقلال سیاسی و اداری این قوه تضمین شود. هدف از این اقدامات، ایجاد فضایی بی‌طرفانه برای قضاوت عادلانه است تا بدین وسیله، قضات بدون تأثیرپذیری از مسائل بیرونی، بتوانند به فعالیت قضائی خود بپردازند و حاکمیت قانون را به درستی اجرا کنند.

۶- بررسی چالش‌های احیای حقوق عامه

برای امکان عملی احیای حقوق عامه لازم است تا عوامل تاریخی، سیاسی، اقتصادی و مذهبی نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ چراکه صرف وضع قوانین مربوط به احیای حقوق عامه در قوانین بالادستی امکان تحقق این مهم بدون در نظر گرفتن شرایط سیاسی، اجتماعی و ملی امکان‌پذیر نیست. دو مانع بنیادین و اجتماعی پیشروی احیای حقوق عامه است. نخست: عدم پذیرش حقوق عامه از سوی افراد جامعه است. بدیهی است برای استیفای حق و اجرای آن می‌بایست صاحب حق پیگیر تحقق آن باشد. به عبارت دیگر خود را صاحب حق دانسته و در صورت تضییع حقوق خود و حتی سایر افراد جامعه به دنبال احیا و تظلم خواهی حق خود باشد؛ بنابراین افراد جامعه برای استیفای حقوق خود و به عبارت دیگر حقوق عامه باید به این درک رسیده باشند که حقوق عامه متعلق به همه مردم جامعه است و هیچ شخص دیگری نمی‌تواند این حقوق را از سایر افراد جامعه سلب نماید. مانع دوم عدم پذیرش حقوق عامه از سوی مقام‌ها و مسئولان حکومتی است. هر چند در کشور ایران و در قوانین بالادستی حقوق عامه اشاره شده است و قوه قضائیه به عنوان مسئول احیای آن معرفی شده است، با این حال پذیرش این حقوق و در نتیجه احترام و پیگیری احیای آن باید از طرف مسئولان نیز به عنوان

یک عرف پذیرفته شود. به گونه ای که مسئولان حاکمیتی در صورتی که خود شان موجب عدم تحقق و یا تعرض به این حقوق شوند مورد مجازات و توبیخ قرار گیرند. علاوه بر مسائل بنیادین پیشروی احیای حقوق عامه موانع دیگری همچون موانع اجرایی و مدیریتی نیز می تواند در اجرا و احیای حقوق عامه اختلال ایجاد نماید. بیان و شرح دقیق معنای احیای حقوق عامه و چگونگی اجرای آن در قوانین می تواند نقش مهمی داشته و موجب برطرف نمودن برخی از ابهامات گردد. برای نمونه با توجه به بند دوم در اصل یک صد و پنجاه و یکم قانون اساسی، اتخاذ روش و مسیرهایی که دولت در جهت احیای حقوق عامه به کار می گیرد از جمله مسائلی است که می بایست قوه قضائیه و سایر ارکان قانونگذاری بر نحوه اجرای این سازوکارها اشراف داشته باشد. بنا به همین پیچیدگی ها، احیای حقوق عامه می تواند با چالش ها و موانعی در جهت اجرای آن روبه رو گردد.

۶-۱- ابهام در تبیین و تعریف حقوق عامه

از جدی ترین چالش های پیشروی احیای حقوق عامه، نبود قرینه و یا تعریف مشخص حقوقی در ارائه تبیین مفهومی حقوق عامه است. همان گونه که بیان شد وجود ابهام در مفهوم و چگونگی احیای حقوق عامه از جمله اینکه قانونگذار در قانون اساسی مسئولیت اجرای این امر مهم را در اختیارات نهاد و یا مسئول قضائی خاصی محدود نکرده است (صادق منش، ۱۳۸۷). تأمین حقوق عامه، بی تردید وظیفه تمامی قوای حکومتی است. قوه مقننه موظف است براساس قانون اساسی، چارچوب های قانونی مناسب را جهت تأمین حقوق مزبور ایجاد نماید (بستر سازی حقوقی). در همین راستا قوه مجریه نیز می تواند با استفاده از تمام ظرفیت های خود شامل وزارتخانه ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و همچنین در اجرای قوانین مصوب مجلس و حسب مورد با تصویب قوانین دولتی و اجرای کامل قوانین مصوب مجلس زمینه ها و اقدامات اجرایی مناسب را به منظور کاهش ابهامات و افزایش شفافیت حقوق عامه انجام دهد. گرچه به دلیل بازتاب های عمومی برخی از موارد نقض حقوق عمومی یا گستردگی خسارات وارده، توجه برخی از مقامات و مسئولان به این مهم معطوف شده و حسب مورد، تصمیمات و اقدامات موقتی و موردی اتخاذ شده است، اما تاکنون وضعیت این موضوع (نقش قوه قضائیه در احیای حقوق عامه) در نظام حقوقی فعلی ایران، به نحو مشخصی تبیین نشده است. این مسئولیت (احیای حقوق عامه) به خصوص با عنایت به جایگاه این قوه به عنوان «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی» و از جهت «پاسداری از حقوق مردم» قابل توجیه به نظر می رسد. (رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۷۷).

۶-۲- نبود قوانین عادی مصوب درباره حقوق عامه

نار سایی در قوانین را می توان عمده ترین چالش پیشروی اجرای حقوق افراد جامعه و احیای حقوق

عامه قلمداد نمود. قواعد حقوقی درباره حقوق عامه مبهم و پراکنده بوده و بیشتر این قوانین نیز ناظر بر دادرسی دعاوی عمومی از سوی دادستان است. علاوه بر این نبود قانون خاص و تعریف ویژه در تبیین مفهوم «احیای حقوق عامه» و چگونگی تحقق آن از منظر دادرسی و نظارتی موجب شده تا بررسی چگونگی احیای حقوق عامه با چالش روبه‌رو شود. همچنین در این مورد بیشتر بر اقدامات قضائی دادستان تأکید شده است و به‌طور کلی رویه‌های قضائی بر اساس قواعد حقوقی که بر دادرسی دعاوی عمومی حاکم است برعهده مقام دادستان متمرکز گردیده است. می‌توان بیان کرد که نهاد و مقام دادستان براساس مراحل مختلف دادرسی از جمله کشف جرم، تعقیب مجرم، تحقیقات اولیه، دادرسی، صدور و اجرای حکم در مراحل مهم تعقیب و اجرای حکم نقش کلیدی و مهمی را برعهده دارد. علاوه بر اینکه در سایر مراحل دادرسی نیز می‌تواند تأثیر بسزایی داشته باشد.

باتوجه به این نکته، طبق قانون اساسی، قوه قضائیه و دادستان به‌عنوان یکی از ارکان قوه قضائیه باید در احیای حقوق عامه و اجرای آن، موانع پیشروی این مسائل را برطرف نماید. باتوجه به قوانین موجود کشور، دادستان دارای اختیاراتی همچون عضویت در گروه‌های قانونی خرید زمین‌های کشاورزی، عضویت و شرکت در مجمع عمومی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، عضویت و شرکت در شورای عالی رقابت، عضویت و داشتن نقش محوری در ستاد مبارزه با مواد مخدر، داشتن حق ورود به تمامی زندان‌ها و مؤسسات تأمین و تربیتی کشور و همچنین احاله پرونده‌های تخلف دادستان و یا دیگر اعضای دادگاه انتظامی قضات می‌باشد. این اختیارات و وظایف گسترده نشان‌دهنده نقش مهم و محوری دادستان در حفظ و پاسداشت و احیای حقوق عامه است. علاوه بر این، باتوجه به وظیفه دادستان مبنی بر نظارت بر حسن جریان امور و حسن اجرای قوانین، این نهاد مسئول باید تلاش کند تا فرایندها و موانع موجب تضییع حقوق عامه افراد نگردد.

با وجود اهمیت حقوق عامه، تاکنون قوانین موجود توجه ویژه‌ای به تعریف و تبیین این مفهوم حقوقی و همچنین چگونگی فرایندهای اجرای آن به‌عمل نیاورده است. برای نمونه، طبق مطالعات انجام‌گرفته، واژه حقوق عامه صرفاً در آیین دادرسی کیفری آورده شده است. هر زمان درباره احیای حقوق عامه و طرح دعاوی مرتبط با دولت و همچنین مسائل مرتبط با غایبین مفقودالاثر، محجورین و بی‌سرپرستان، امور خیریه و سایر موارد مشابه حکمی از طرف دادگاه به‌صورت قطعی صادر گردد و در نهایت دادستان کل کشور این حکم را در مغایرت با قوانین شرعی و قانونی ببیند، می‌تواند نقض حکم را با ارائه دلایلی از طرف خود از نهاد دیوان عالی کشور بخواهد. در همین راستا دیوان عالی کشور با پذیرش تقاضا، می‌تواند رأی صادره را نقض نماید. با نقض پرونده در دادگاه دیگری که باید با دادگاه

صادرکننده حکم هم‌عرض باشد، بررسی مجدد شده و رأی نهایی صادر خواهد شد. همچنین مفهوم حقوق عامه به شکل صریح و شفاف در قوانین مدنی و مجازات اسلامی و همچنین در آیین دادرسی مدنی مورد استفاده قرار نگرفته است. این نمونه از نارسایی در وضع قوانین و نقص‌های قانونی منجر به این شده است که صیانت و احیای حقوق عامه تنها در وظایف دادستانی تلقی شود.

۶-۳- عدم تعیین نهادهای نظارتی

به منظور نظارت بر روند و فرایندهای احیای حقوق عامه، امر نظارت و دادرسی لازم و ضروری است. در این بین دادسرا به عنوان نهاد معرفی شده در قانون و نهاد تعقیب‌کننده در احیای حقوق عامه، وظایف و مسئولیت‌های مهمی دارد. هنگامی که نقض و یا تضییعی در حقوق عمومی صورت گیرد که می‌تواند موجب طرح دعوا گردد، این دعوا و پی‌نمودن مراحل دادرسی می‌بایست به کمک نهاد دادستانی مطالبه و پیگیری گردد. با این حال، همه نهادها و بخش‌ها باید در حدود مجوزهای قانونی و حیطه صلاحیت خویش موارد نقض حقوق عامه را شناسایی، اطلاع‌رسانی و کمک‌کننده به دادستانی باشند. همچنین می‌توان نهادهای نظارتی مردمی را برای شناسایی، اطلاع و پیگیری نقض در اجرا و احیای حقوق عامه ایجاد نمود تا امور نقض‌کننده را تا رسیدگی به نتیجه نهایی پیگیری کنند و یاری‌دهنده قوه قضائیه و نهاد دادستانی باشند؛ چراکه امر نظارت بر اعمال روند اجرای حقوق عامه برعهده دادستانی گذاشته شده است و این نهاد باتوجه به حجم عظیم وظایف متعدد خود نمی‌تواند این مهم را به نحو شایسته پیگیری نماید. از سوی دیگر محول کردن این وظیفه به مقام بااهمیتی که وظایف متعددی از جمله صیانت از حقوق عامه و منافع عمومی جامعه را برعهده دارد، موجب می‌شود تا وظایف مهم دیگر از جمله وظایف بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی را نتواند به نحو شایسته اجرا نماید.

۶-۴- تداخل وظایف قوا

باتوجه به اینکه طبق بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی احیای حقوق عامه از وظایف اساسی قوه قضائیه شمرده شده است. با این حال نهادهای دیگری همچون ستادهای حقوق بشردوستانه، نهاد ریاست جمهوری و سایر نهادهای وابسته به قوای مجریه و مقننه به شکل مستقیم و غیرمستقیم در صیانت از حقوق شهروندی دخیل هستند و در موارد متعددی در مواجهه با عدم اجرای حقوق شهروندی و تضییع حقوق عامه خود را صالح به رسیدگی در این امور می‌دانند. از این رو تداخل در وظایف قوا به عنوان یکی دیگر از چالش‌های پیشروی احیای حقوق عامه است. این ناهماهنگی منجر می‌شود تا در عرضه صیانت از حقوق شهروندی و احیای حقوق عامه با متولیان متعددی روبه‌رو شویم که هر یک بر اساس تکلیف قانونی و اعمال رفتارهای سلیقه‌ای رفتار کرده و خود را صالح و شایسته

دخالت در این امر می‌داند. این اتفاق موجب می‌شود تا قوه قضائیه به‌ویژه دادستانی نتواند وظایف خود را به‌درستی و به‌صورت یکپارچه را انجام دهد.

برای مثال، در ماده یک دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ نظارت بر حسن اجرای این قانون برعهده هیئت نظارت مرکزی موضوع بند ۱۵ همین قانون است. این هیئت مرکزی شامل معاونان قوه قضائیه است که همین امر می‌تواند با اختیارات و دستورات قانونی دادستانی در صیانت از حقوق شهروندی و احیای حقوق عامه تداخل یابد. هرچند براساس ماده ۲ قانون، صلاحیت این هیئت نظارتی بوده و نظارت این هیئت، نه در عرض وظایف دادستان بلکه در طول دادرسی عمومی از سوی دادستان است. به‌عبارت‌دیگر هیئت نظارت نقش کمک‌کننده به دادستان را داشته و می‌تواند مصادیق تضییع حقوق عامه را شناسایی، اطلاع‌رسانی و تا مراحل دادرسی عمومی از سوی دادستان پیگیری کند. بااین‌حال این تداخل در وظایف قوا می‌تواند موجب تنوع در فهم موضوعات، تصمیم‌گیری و اجرا و درنهایت ایجاد رفتارهای موازی و حتی متناقض گردد. در تداخل دیگر می‌توان به ستاد حقوق بشر قوه قضائیه اشاره نمود که براساس ضرورت‌های جامعه و تبیین مسائل حقوق بشری و دفاع قانونمند از حقوق شهروندی در سطح داخلی و بین‌المللی ایجاد شده است. آیین‌نامه ستاد حقوق بشر برگرفته از مصوبه ۴۳۵ شورای عالی امنیت ملی و براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی تنظیم شده است که تأکید می‌کند: «قوه قضائیه پشتیبان حقوق فردی، اجتماعی و مسئول تحقق‌بخشیدن به عدالت و همچنین موظف به احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است». وظایف ستاد حقوق بشر را می‌توان طراحی، هدایت و پیگیری کلیه حوزه‌های وابسته به ستاد حقوق بشر در سطح داخلی و بین‌المللی دانست که این ارتباط با همکاری و هماهنگی با سایر دستگاه‌های مرتبط است ازهمین‌رو می‌توان گفت اختیارات و وظایف این ستاد باید در جهت کمک و نه تداخل با دادستانی در جهت احیای حقوق عامه صورت گیرد. لکن در عمل این وظایف و اختیارات می‌تواند موجب تداخل گردد.

باتوجه‌به محدودیت تشکیلات دادستانی و حجم وظایف و مسئولیت‌های قانونی محوله، به‌نظر می‌رسد عملاً امکان ایفای کامل وظایف یادشده برای مقام مزبور متعذر باشد. باین‌وجود، در لزوم انجام این وظایف و انتظار از قوه قضائیه تردیدی نیست. توجه به این ملاحظات، مؤید درستی اقدام قانونگذار اساسی در واگذاری این مسئولیت (احیای حقوق عامه) به «قوه قضائیه» است. توضیح آنکه باید کلیه وظایف و مسئولیت‌های مقرر در قانون اساسی برای قوه قضائیه را در قالب یک منظومه هماهنگ نگریست. درحالی‌که هر یک از وظایف قوه قضائیه، ماهیت مشخص و نسبتاً مستقلی از سایر وظایف این قوه دارد،

توجه به ارتباط تکمیلی مجموع وظایف یادشده با یکدیگر، به ایفای مسئولیت‌های قوه قضائیه کمک می‌کند. ارتباط مسئولیت احیای حقوق عامه به دو نهاد دادستانی و سازمان بازرسی کل کشور، بیشتر از سایر بخش‌ها و نهادهای قوه قضائیه است. مسئولیت سازمان مزبور در نظارت بر عملکرد نهادهای عمومی، می‌تواند حسب مورد مقدمه مناسبی برای انجام وظایف دادستانی در زمینه احیای حقوق عامه باشد. به‌ویژه آنکه طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، مسئولیت نظارت بر «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» توسط دستگاه‌های اداری، برعهده سازمان بازرسی کل کشور است. افزون بر مورد فوق، بهره‌گیری از نتایج بررسی‌های انجام‌شده توسط سایر نهادهای نظارتی خارج از قوه قضائیه، نظیر دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و... در ایفای مسئولیت قوه قضائیه در احیای حقوق عامه ضروری به‌نظر می‌رسد. (براتی‌نیا، ۱۳۸۱).

۷- وظایف دادستان در احیای حقوق عامه

۷-۱- وظایف دادستان در جرایم علیه امنیت اجتماعی و آسایش عمومی

دادستان یا مدعی‌العموم، ریاست دادسرا و وظایف در خصوص امر تحقیق و تعقیب وظایف دیگری از قبیل اجرای حکم و نظارت بر محاکم را نیز برعهده دارد. دادستان صاحب‌منصبی است که برای حفظ حقوق عامه، نظارت بر حسن اجرای قوانین و تعقیب کیفری مجرمان و بزهکاران مطابق قوانین انجام‌وظیفه می‌کند. همچنین از جمله وظایف خطیر دادستان مبارزه با جرایم علیه امنیت اجتماعی و آسایش عمومی است. در این راستا مسئولیت‌های بسیاری در قانون دارد که از آن جمله وظیفه پیشگیری از وقوع جرائم، برخورد قاطعانه با مرتکبین جرایم علیه امنیت اجتماعی و ایجاد امنیت است. درواقع مسئولیت دادستان چه از جهت وظایف احصاشده در قانون و چه از جهت انتظارات جامعه، ایجاد امنیت از طریق نیروی انتظامی (به‌عنوان ضابط) است. برهمن اساس دادستان علاوه بر وظایف پیشگیرانه و نظارتی، دارای برخی وظایف تعلیماتی نیز است، همچنین مواردی مانند وظایف تحقیقاتی و اجرایی و نیز پیشگیرانه از جمله دیگر وظایف دادستان محسوب می‌شود.

۷-۱-۱- وظایف پیشگیرانه

امروز جرم‌شناسی پیشگیرانه در چهارچوب مفهوم مضیق از پیشگیری قرار می‌گیرد. پیشگیری در این مفهوم، مجموعه وسایل و ابزارهایی است که دولت برای مهار بهتر بزهکاری از دو طریق مورد استفاده قرار می‌دهد: (۱) از طریق حذف یا محدودکردن از عوامل جرم‌زا؛ (۲) از طریق اعمال مدیریت مناسب نسبت به عوامل محیطی، فیزیکی و محیط اجتماعی که به نوبه خود فرصت‌های مناسب را برای ارتکاب جرم ایجاد کرده است. مطابق بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین برعهده قوه قضائیه است و در قسمت (د) بند ۸ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹ که در مقام تبیین وظایف نیروی انتظامی در مقام ضابط قوه قضائیه برآمده، پیشگیری از وقوع جرم را در زمره وظایف این نیرو دانسته است. اگرچه پیشگیری از وقوع جرم منوط و محصول به نهاد و ارگان خاصی نیست و همه نهادها و ارگان‌های کشور این رسالت را عهده دارند؛ اما صراحت بند ۵ اصل ۱۵۶ این وظیفه خطیر را برعهده قوه قضائیه و نهاد دادستانی گذارده است. ماده ۱ دستورالعمل شماره ۳ طرح جامع رفع اطاله دادرسی در امور کیفری که براساس بند ۱۱ و ۱۳ سیاست‌های کلی نظام مصوب مقام معظم رهبری به تصویب رئیس قوه قضائیه رسیده بیان می‌دارد: پیشگیری از وقوع جرم از وظایف مهم مصرحه دادستان هر حوزه قضائی است. وظایف پیشگیری از وقوع جرم دادستان‌ها به شرح ذیل است:

- (۱) جمع‌آوری آمار و اطلاعات مربوط به انواع جرم؛
 - (۲) بررسی جرائم ارتكابی از حیث نوع جرم، کاهش و افزایش جرم و عوامل جرم‌زا؛
 - (۳) تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی اطلاعات به‌دست‌آمده در زمینه جرائم ارتكابی؛
 - (۴) شناسایی و تأثیر علل وقوع جرم؛
 - (۵) تعامل با دستگاه‌ها، ارگان‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با پیشگیری از وقوع جرم مؤثر هستند؛
 - (۶) ارائه گزارش لازم رئیس کل دادگستری استان در زمینه آمار و اطلاعات مربوط به اقدامات صورت‌گرفته در راستای پیشگیری از وقوع جرم؛
 - (۷) شناسایی مناطق جرم‌زا؛
 - (۸) نظارت مستمر بر مراجع ذی‌ربط در جهت اجرا و پیگیری سیاست‌های ابلاغی پیشگیری از وقوع جرم؛
- تشکیل شناسنامه و پیشینه کیفری برای مجرمان باسابقه مؤثر کیفری و ارائه آن به مراجع قضائی و انتظامی ذی‌ربط در جهت کنترل آنان و پیشگیری از وقوع جرم؛
- ارزیابی بازتاب اعمال سیاست‌های پیشگیرانه به‌منظور شناسایی نقاط ضعف و قوت اقدامات انجام‌یافته.

همچنین تبصره ماده یک دستورالعمل فوق مقرر می‌دارد: «دادستان‌های سراسر کشور می‌بایست با بررسی مشکلاتی که در داخل و خارج از سیستم قضائی وجود دارد و مستقیماً موجب وقوع جرم و ورود پرونده‌ها به دادرها می‌شود، آن‌ها را شناسایی و پس از مسامحه یا عدم اجرای مقررات توسط مقامات اجرایی است یا به علت فقدان یا نقص قانون است یا قانون به لحاظ ابهام یا اجمال، تفسیر به رأی اجرا می‌شود، نسبت به تعیین راهکار تخصصی و رفع هر مشکل اقدام کنند». همچنین دادستان باید در

راستای هدف پیشگیری از وقوع جرم با استناد به آیین نامه مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۵ رئیس قوه قضائیه، نظارت بر حفاظت اجتماعی را به عهده گیرد. ماده ۴ دستورالعمل شماره ۳ طرح جامع رفع اطلاع دادرسی در امور کیفری نیز مقرر می دارد: «با عنایت به اهداف ستاد پیشگیری و حفاظت اجتماعی (مزبور در آیین نامه مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۵ رئیس قوه قضائیه) مبنی بر احیای سنت حسنه امر به معروف و نهی از منکر، پیشگیری از وقوع جرم و برقراری امنیت، صیانت جامعه از مجرمین به طرق قانونی، انسجام بخشیدن به امت حزب الله در جهت اصلاح جامعه و حمایت قانونی از امر به معروف و نهی از منکر، ضروری است دادستان های سراسر کشور ضمن دقت نظر در وظایف محوله در آیین نامه موصوف، اقدامات لازم را در جهت تحقق اهداف مزبور اعمال نمایند». بر همین منوال دادستان می تواند در مواردی که دلایل کافی برای ارتکاب جرم در آینده باشد با اتخاذ تدابیر پیشگیرانه مانع از وقوع و استمرار جرم در آینده گردد.

براین اساس حوزه عمل دادستان در اجرای اصل پیشگیری را می توان تابعی از عوامل زیر دانست:

- (۱) اقدامات افراد مجرمانه باشد؛
- (۲) اقدامات مجرمانه و نحوه و مستمر ارتکاب یابد به نحوی که بیم وقوع جرم در آینده باشد؛
- (۳) با ارتکاب جرم توسط افراد، منافع ملی و امنیت ملی کشور به مخاطره افتد؛
- (۴) افراد در مظان اتهام به تذکرها و پیام های دادستان توجه نکنند؛
- (۵) اقدامات پیشگیرانه در چهارچوب مصالح و منافع عمومی با رعایت اصل برائت تعریف شود؛
- (۶) اقدامات نظیر تذکر و یا اخذ تعهد، پیش از اقدام پیشگیرانه مورد توجه قرار گیرد؛
- (۷) ورود دادستان در حوزه هایی باشد که اقدام قضائی تأثیرگذار باشد.

۷-۱-۲- وظایف نظارتی

وظایف نظارتی نیز از جمله وظایف دادستان محسوب می شود که می تواند نظارت بر دادیاران بازپرس ها باشد. در مواردی نیز دادستان بر ضابطان نظارت داشته و آموزش و تعلیم ایشان را در کشف و تعقیب جرم عهده دار است. نظارت بر امور زندانیان، نظارت بر امور حسبی و حفظ حقوق محجورین نیز بر عهده دادستان است.

۷-۲- وظایف غیرکیفری دادستان در احیای حقوق عامه

در نظام حقوقی کشورمان حسب بررسی صورت گرفته براساس ابلاغ تشکیلات جدید دادستانی کل کشور در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۵ مصوب رئیس قوه قضائیه، معاونتی تحت عنوان معاونت قضائی دادستان کل کشور در امور صیانت از حقوق عامه ایجاد شده است. در این راستا دادستان می تواند معاون قضائی خود در

امور حقوق عامه را جهت حضور در شوراها و کمیسیون‌های که نماینده دادستان کل می‌تواند در آن‌ها حضور داشته باشد، معرفی نماید. همچنین در خصوص شوراها و کمیسیون‌هایی که دادستان کل خود باید در آن‌ها حضور داشته باشد، این معاونت (در خصوص شوراها و کمیسیون‌هایی که با وظیفه احیای حقوق عامه مرتبط است)، می‌تواند درباره دستور جلسات مربوط به آن شوراها و مجامع و مشورت‌دادن به دادستان کل جهت تسهیل اعلام‌نظر و تصمیمات مفید واقع شود. همچنین این معاونت می‌تواند در پیگیری اجرای مصوبات این شوراها و کمیسیون‌ها تا جایی که به نهاد دادستانی ارتباط می‌یابد، به دادستان یاری رساند. براین اساس وجود چنین معاونتی، به شرط داشتن امکانات لازم می‌تواند به میزان قابل توجهی انجام حجم زیاد وظایف و صلاحیت‌های دادستانی را میسر سازد.

۸- دیدگاه سند تحول قضائی به آزادی‌های مشروع

در سند تحول قضائی، آزادی‌های مشروع از دو منظر متفاوت مورد توجه قرار گرفته است: نخست، نگاه تشویقی که بر صیانت از حقوق عامه تأکید دارد و دیگری، نگاه تنبیهی که بیشتر جنبه مجازات و بازدارندگی دارد. در راهبردهای ارائه‌شده، نگرش تشویقی غالب است و نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان سند، بیشتر به دنبال ترغیب و تشویق هستند تا تنبیه و مجازات. راهکارهایی مانند ایجاد فضای رقابتی، مشارکت مردم در اعلام جرم علیه تضییع‌کنندگان حقوق عامه، شفاف‌سازی ضوابط برگزاری تجمعات و حمایت از نقدهای سازنده، همگی نشان‌دهنده این رویکرد تشویقی است. این راهبردها نشان می‌دهد که حقوق عامه و آزادی‌های مشروع در کانون توجه قرار دارند و تدوین‌کنندگان سند، حقوق ملت را به رسمیت شناخته‌اند. این رویکرد، علاوه بر رعایت حقوق مردم، به دنبال آگاه‌سازی و توانمندسازی آن‌ها در شناخت حقوقشان است که می‌تواند به احیای شعارهای انقلاب، مانند استقلال، آزادی و جمهوری اسلامی منجر شود. برای تضمین منفعت عمومی و حفظ حقوق عامه، سیاست‌های تشویقی و تنبیهی هر دو اهمیت دارند. در کنار تشویق‌ها، باید تبعات نادیده‌گرفتن قوانین و محدودکردن آزادی‌های مشروع نیز افزایش یابد. شفافیت اطلاعات نیز می‌تواند به عنوان یک راهبرد تنبیهی عمل کند و جلوی بسیاری از تخلفات را بگیرد. رویکرد جامع و دوسویه تشویق و تنبیه می‌تواند تعارضات احتمالی را کاهش داده و به حفظ حقوق مردم کمک کند.

۹- موانع احیای حقوق عامه

(۱) ابهام در مفهوم و تعابیر قانونی

عدم شفافیت در تعریف حقوق عامه و مشخص نبودن حدود و ثغور آن، موجب ابهام در تعیین

عناوین مشمول این حقوق شده است. این امر با تفسیر مضیق از عنوان حقوق عامه بسیاری از حق‌ها در این تعریف قرار نگیرند.

۲) نارسایی در قوانین

تدوین و تصویب قوانین عادی در خصوص حقوق عامه، گامی اساسی در شفاف‌سازی و مشخص نمودن حدود و وظایف نهادهای مسئول است. تهیه پیش‌نویس قانون و تصویب آن، مفهوم حقوق عامه را روشن می‌کند و از ابهام و پیچیدگی در این زمینه جلوگیری می‌نماید. مزیت دیگر این فرایند، تعیین ضمانت اجرای راهای روشن و همچنین تدوین آیین دادرسی ویژه برای حقوق عامه است که از طولانی شدن روند رسیدگی جلوگیری می‌کند و به سرعت به این امور رسیدگی می‌شود.

۳) بی‌توجهی به مقوله نهاد نظارتی و مدنی

برای حفظ حقوق عامه، ضروری است که علاوه بر نهاد دادرسی که مسئولیت پیگیری و تعقیب قضائی را برعهده دارد، نهادهای نظارتی مردمی نیز ایجاد شوند. این نهادهای مردمی باید به‌محض مشاهده هرگونه نقض حقوق عامه، نهادهای مسئول را مطلع کرده و پیگیر حل و فصل کامل موضوع باشند. با وجود اینکه دادرسی وظایف مهمی در این حوزه دارد و باید پس از اطلاع از نقض حقوق عامه، وارد رسیدگی شود، اما نهادهای نظارتی مردمی می‌توانند به‌عنوان دیده‌بان مردم، ضریب حفاظت از این حقوق را افزایش دهند.

۴) عدم استقلال مالی قوه قضائیه

قوه قضائیه با چالش بزرگی در زمینه حقوقی روبه‌رو است: وابستگی مالی به قوه مجریه، و ناکافی بودن اعتبارات تخصیصی، توانایی این دستگاه را در حفظ و استخدام قضات جدید کاهش می‌دهد و موجب بروز مشکلات متعددی می‌شود. با توجه به کمبود بودجه و کاهش توان رسیدگی به تخلفات و جرایم، تحقق حقوق عامه به شکل ایده‌آل دشوار به نظر می‌رسد.

۱۰- پیشنهادها

۱) با اعطای استقلال بیشتر به دادستان و قدرت اجرایی و قضائی، در صیانت از حقوق عامه می‌تواند به‌طور مؤثرتری از حقوق عامه دفاع کند و با دخالت مستقیم یا غیرمستقیم نهادهای قدرت و سایر ارگان‌ها (مانند سازمان بازرسی) مقابله کند. این استقلال به دادستان اجازه می‌دهد تا بدون مداخله، دستوراتی نهایی را در راستای حمایت از حقوق عمومی صادر کند.

۲) افزایش منابع و نیروی انسانی در جهت کاهش حجم پرونده‌های ارجاعی به دادستان و فراهم کردن امکان رسیدگی عادلانه‌تر امری ضروری است. این اقدامات باعث می‌شود دادستان بتواند با

- تمرکز بیشتر و آسودگی خاطر و فراغ بال بیشتر به حقوق عموم مردم پردازد و از آن دفاع کند.
- ۳) ارائه گزارش از سوی مراجع خاص تحت نظارت دادستان، مانند پلیس امنیت اقتصادی، که موظف به ارائه گزارش‌های جامع و کاملی از پرونده‌هایی هستند که در آن‌ها تعدی به حقوق عامه رخ داده است. این گزارش‌ها باید به‌طور کامل و دقیق تهیه شده تا تمام جزئیات مربوط به پرونده را شامل شوند. این اقدامات برای تضمین حفاظت از حقوق عامه و اطمینان از اجرای عدالت در جامعه انجام می‌شود.
- ۴) دادستان برای محافظت از حقوق عامه، باید نقش مردم را در مبارزه با فساد و تعدی به این حقوق پررنگ کند. رویه قضائی باید به‌گونه‌ای باشد که حقوق عامه یا حقوق شهروندی را از حقوق عمومی متمایز کند و به شهروندان اجازه دهد نه فقط به‌عنوان گزارشگر جرم، بلکه به‌عنوان شاکی در پرونده‌های کیفری حضور فعال داشته باشند. این امر باعث می‌شود که مردم نه تنها ناظر بلکه مشارکت‌کننده فعال در فرایند عدالت باشند و دادستان بتواند با حمایت مردم، به‌نحو مؤثرتری از حقوق جامعه دفاع کند.
- ۵) ارتقای دانش عمومی از طریق بهره‌گیری از قدرت مطبوعات، رسانه‌های اجتماعی و رسانه‌های جمعی، و همچنین تضمین حقوق شهروندی از هر جهت
- ۶) برای تضمین اجرای صحیح و جلوگیری از هرگونه نقض حقوق عمومی، ایجاد نهادهای نظارتی که مسئول نظارت بر روند اجرای و ارائه گزارش‌های منظم باشند، ضروری است. این نهادها باید اطمینان حاصل کنند که حقوق مردم رعایت می‌شود و در صورت بروز هرگونه تخلف یا تضییع حقوق، اقدامات فوری و لازم را انجام دهند. این نظارت و گزارش‌دهی شفاف، گامی اساسی در جهت حفظ حقوق شهروندان و پاسخ‌گویی در برابر آن‌ها است.
- ۷) لزوم ایجاد دادگاه‌های خاص در رسیدگی به تخلفات ناشی از تضییع حقوق عامه
- ۸) برای حفظ حقوق شهروندان، ضروری است که نهادهای ملی مستقلی با سازوکارها و وظایف تعریف‌شده ایجاد شوند، به‌گونه‌ای که از تداخل وظایف با سایر نهادها جلوگیری گردد.

موانع و توصیه‌ها کاربردی

- ۱) احیای حقوق عامه در بند ۱۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی ایران ذکر شده است که از اصولی‌ترین چالش‌های موجود در این زمینه، نبود قرینه یا ادبیات حقوقی مشخص در تبیین مفهومی حقوق عامه است. ادبیات حقوقی در ارائه توضیحی روشن درباره حقوق عامه ناکام مانده و شواهد قانونی برای تبیین آن محدود و مبهم هستند. در نتیجه، آنچه باقی می‌ماند، تفسیر علمی و نظری این مفهوم است. با این اوصاف حقوق عامه به حقوق اجتماعی و منافع عمومی اشاره دارد و می‌توان آن را به‌عنوان تضمین‌کننده عدالت و برابری برای همه مردم در نظر گرفت. دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه بیان می‌کند که نقض حقوق عامه به معنای تضییع حقوق و ایجاد ناعدالتی در مقیاس گسترده است.

برخی معتقدند که این مفهوم به معنای اعم، شامل همه حقوقی است که در قانون اساسی به عنوان کامل ترین شکل آن بیان شده است. تدوین قوانین قضائی و وضع قانون احیای حقوق عامه، به ویژه با در نظر گرفتن شرایط اضطراری مانند تحریم ها و پاندمی کرونا، برای تعیین ضوابط مشخص تعریف مصادیق حقوق عامه ضروری است.

۲) سازمان نهادهای مدنی که به عنوان سازمان های مردم نهاد که به اختصار سمن نامیده می شوند نقش کلیدی و متنوعی در صیانت و احیای حقوق عامه دارند این نهاد با ارائه دانش و تخصص خود به دادگاه، نظارت و رصد مستمر بر هنجارها، و تدوین برنامه های جامع، به بهبود و تکمیل قوانین ناقص فعلی کمک می کنند. همچنین این سازمان ها به دلیل ارتباط نزدیکی که با مردم جامعه دارند با جمع آوری گزارش مردمی و ارائه آن به دادستان به عنوان مدعی العموم بودن در جهت رسیدگی و اقدامات لازم کمک می کند تا هنجارهای ناقص فعلی بهبود یافته و با تدوین های این سازمان ها با فعالیت های خود می توانند به ارتقای آگاهی عمومی از حقوق، دفاع از حقوق نقض شده، و حمایت از افراد و گروه های آسیب پذیر کمک کنند و بر عملکرد دولت و قوه قضائیه نظارت داشته و موارد نقض حقوق عامه را به مقامات مذکور گوش زد کرده و با ارائه پیشنهادها و مشارکت در فرایند تصمیم گیری نقش مهمی را در جهت بهبود حقوق عامه ارائه نمایند.

۳) ضابطان قوه قضائیه، به عنوان مجریان دستورات قضائی، نقش مهمی در صیانت از حقوق عامه ایفا می کنند. با این حال، در برخی موارد، مشاهده شده است که این افراد به دلایل مختلف، همچون بازداشت های غیرقانونی، توقیف و ضبط غیرقانونی اموال، استفاده از خشونت های غیرضروری مرتکب اقداماتی می شوند که منجر به تضییع حقوق عامه شده است که اثبات تخلف در بسیاری از موارد به دلیل فقدان مدارک و شواهد کافی و همچنین عدم همکاری برخی از ضابطان با مراجع قضائی بسیار دشوار است و در صورت اثبات جرم، محاکمه ضابطان متخلف به دلیل روابط قدرت و نفوذ آنها در برخی موارد با مشکل مواجه می شود؛ لذا قوه قضائیه برای مقابله با تضییع حقوق عامه توسط ضابطان علاوه بر اینکه باید به تقویت موارد ذیل بپردازد: الف) تشکیل دادرسی جرائم امنیتی؛ ب) صدور بخشنامه ها و دستورالعمل ها؛ ج) برگزاری دوره های آموزشی؛ د) استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای نظارت بر عملکرد ضابطان قوه قضائیه استفاده کند. نیازمند عزم و اراده جدی از سوی همه دستگاه ها و نهادها و همچنین همکاری مردم است.

۴) جامعه صاحب حق است. اجرای قانون و احقاق حق نیازمند پیگیری جدی و مداوم آنهاست. افراد باید خود را صاحب حق بدانند و در برابر هرگونه تضییع حق، خواهان استیفای آن باشند. این تفکر

باید در جامعه فراگیر شود که حقوق عامه متعلق به همه مردم است و هیچ تفاوتی بین نژاد، جنسیت، زبان، مذهب یا گروه خاصی قائل نیست. براساس اصل نهم قانون اساسی، هیچ شخصی نمی‌تواند حقوق مقرر در قانون اساسی را از مردم سلب کند. برای آگاهی عموم جامعه در مورد حقوق عامه و روش‌های احقاق آن، آموزش و فرهنگ‌سازی امری ضروری است. براساس اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف است با استفاده از تمام امکانات خود، سطح آگاهی عمومی جامعه را از طریق فرهنگ‌سازی رسمی و غیررسمی و با همکاری نهادهای مربوطه افزایش داده و به تأمین حقوق همه‌جانبه افراد بپردازد و افکار عمومی را در جهت استیفای حقوق عامه سوق دهد و در صورت تضییع این حقوق، شاهد پیگیری و مطالبه عمومی باشیم.

(۵) برای پاسداری از حقوق عمومی، ایجاد ساختاری منسجم و قدرتمند در قوه قضائیه امری حیاتی و گریزناپذیر است. گام نخست می‌تواند تشکیل معاونت یا دادستانی تخصصی در این حوزه باشد. تمرکز بر رسیدگی به پرونده‌های مرتبط با حقوق عامه در یک واحد تخصصی، سرعت و دقت را ارمغان می‌آورد. چنین نهادی باید از کارشناسانی تشکیل شود که در زمینه‌های حقوقی، اجتماعی و فنی تخصص داشته باشند. همچنین، اعطای اختیارات لازم برای پیگیری و رسیدگی به پرونده‌های مرتبط با حقوق عامه به این واحد، امری ضروری است. علاوه بر این، تأسیس دادگاه‌های تخصصی برای دعاوی حقوق عامه، همچون دعاوی محیط‌زیستی، سلامت عمومی و حقوق مصرف‌کنندگان، می‌تواند کیفیت رسیدگی را ارتقا بخشد. قضات این دادگاه‌ها باید تجربه و دانش کافی در حوزه حقوق عامه داشته باشند و همچنین، فراهم کردن امکانات و تجهیزات لازم برای این دادگاه‌ها، برای رسیدگی عادلانه و کارآمد ضروری است.

(۶) شناخت، آگاهی و آموزش مناسب قضات و کارمندان اداری و ضابطان قوه قضائیه در خصوص حقوق عامه امری اجتناب‌پذیر و ضروری است. همچنین همکاری با دانشگاه و سایر مراکز آموزشی و ایجاد رشته‌های تخصصی در زمینه حقوق عامه و توسعه‌ای آن مشارکت در انجام تحقیقات علمی و ارائه نتایج این تحقیقات به سیاست‌گذاران و مجریان گام مهمی است که می‌تواند در ارتقا و احیای حقوق عامه تأثیرگذار باشد.

(۷) برای جلوگیری از نقض حقوق عمومی و شناسایی تخلفات، باید بر روی تقویت نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری تمرکز کرد. این نهادها باید استقلال و اختیارات کافی داشته باشند تا بتوانند به‌طور مؤثر به وظایف خود عمل کنند. همچنین، ایجاد سازوکارهایی برای گزارش‌دهی آسان مردم، مانند یک بانک اطلاعاتی جامع حقوق عمومی، که کمک شایانی در این زمینه است. این بانک اطلاعاتی به شناسایی، اولویت‌بندی و اطلاع‌رسانی در مورد انواع

تخلفات، متخلفان، و پیامدهای آنها کمک می‌کند. چنین سامانه‌ای نه تنها جامعه را نسبت به عملکرد قوه قضائیه آگاه می‌کند، بلکه می‌تواند منبع باارزشی برای محققان و دانشگاهیان در زمینه مطالعات حقوق عمومی باشد. همچنین، سایر قوا می‌توانند از این اطلاعات برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های آگاهانه و مؤثر استفاده کنند. با تقویت این نهادها و ایجاد سیستم‌های گزارش‌دهی کارآمد، می‌توان گام‌های بلندی در جهت محافظت از حقوق عمومی و تضمین عدالت برای همه برداشت.

منابع و مأخذ

- احمدوند، یاسر، ۱۳۹۱، عدالت اداری در حقوق ایران، انتشارات جنگل، تهران
- افشاری، فاطمه، و پتفت، آرین. (۱۴۰۰). موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۰(۳۳)، ۱۱۱-۱۴۰.
- ایزدی، حسین. (۱۴۰۱)؛ عدالت و توسعه اجتماعی، فصلنامه توسعه اجتماعی (توسعه انسانی سابق)، دوره ۱۶، شماره ۴.
- تنگستانی، محمدقاسم و دیگران. (۱۳۹۷)؛ گفتارهایی در باب نهاد دادستانی و احیای حقوق عامه، تهران: انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول.
- دادیار، هادی. (۱۳۹۰)؛ نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران، چاپ سوم.
- رحمتی‌فر، سمانه، و گرجی، علی‌اکبر. (۱۳۹۶). استقلال قضائی به مثابه پیش شرط توسعه حقوق شهروندی. مجله جستارهای حقوق عمومی، ۱.
- سلطانی، سیدناصر. (۱۳۹۳)، جرائم علیه حقوق اساسی ملت، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، چاپ دوم.
- صادق‌منش، جعفر. (۱۳۸۷). سیاست جنائی قانونگذار ایران در قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی. مجله حقوقی دادگستری، ۶۳.
- طلائی، اکبر. (۱۳۹۸)؛ راهبردهای گسترش آزادی‌های مشروع در دستگاه قضا، شبکه تحلیلی نخبگان، قابل‌دسترسی در: <https://farsi.khamenei.ir/>
- اسی، محمود و همکاران. (۱۳۹۸)؛ حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیای حقوق عامه، تهران: انتشارات حقوقی.
- غمامی، محمد مهدی. (۱۳۹۷). الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی. مجله حقوق اسلامی، ۱۵(۵۸).
- ----. (۱۳۹۷)؛ بازنگری در سیاست‌های قضائی بر محور احیای حقوق عامه، مجله کیهان فرهنگی، شماره ۳۷۸ و ۳۷۹.
- ----. (۱۳۹۷)؛ تحول در قوه قضائیه و تعهد به احیای حقوق عامه، مجله حقوقی سپهر، شماره ۶۸۵۵.
- مصلح، محمد. (۱۳۹۶)؛ حقوق شهروندی در قوانین ایران و قوانین بین‌المللی، اولین همایش بین‌المللی و سومین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی، تهران.
- مهرآرام، پرهام. جایگاه و صلاحیت دادستانی، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه. ۱۳۹۵.
- نقره‌کار، محمد صالح. (۱۳۸۸)؛ نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه، تهران: انتشارات جنگل جاودانه، چاپ سوم.
- یوسفی، رسول. (۱۳۹۹)؛ بررسی نوع و میزان مداخله دادستان در موارد نقض حقوق عامه در پروژه‌های دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز.

Assessment of the Process for Identifying Violations of Public Rights

Gholam Abbas Turki

Seyyed Abbas Taqavi

Abstract

One of the signs of a good life and good governance in any country is respect for the public rights of the people of the society and its evolution, which has been expected in recent years in the Islamic Republic of Iran due to the emphasis of the Supreme Leader (Mod zelah Al-Ali). In this regard, to determine the theoretical framework (paradigm) and explain public rights, these rights and the obstacles to their realization must first be identified. The defects and possible causes of difficulty in discovering them should be carefully counted. Therefore, this research was written with the aim of identifying and interpreting the damages in the process of identifying and discovering violations of public rights. The current research is qualitative and descriptive-analytical in terms of implementation method. In this regard, with a detailed description of the concept of public law, what it is and why it is investigated, with data related to the documentary method and careful analysis of existing laws, regulations, documents, and the examination of the theories of jurists and criminologists who have opinions, collected and the analysis is done. In the investigation, the most important factors include the weakness and inadequacy of the desired governance system (including the rule of law and divine values, the system of competent appointments, accountability, participation and transparency systems and the free circulation information), the problems in the structure of the administrative system. and various economic, social, cultural, judicial systems and weaknesses, gaps and legal deficiencies in the field of protection and pursuit of public rights, the weakness of the rule of law to recognize examples of public rights, the weakness of methodology and standardization of differential responses and etc. It causes difficulty in the process of discovering violations of public rights. Also, in order to overcome these challenges, there are requirements that lead to the protection of public rights.

Keywords: public law, criminal policy, prosecution, good governance, pathology.

Codification the Restoration of Public Rights through Conceptual Application and Providing Examples of Corresponding Terminology

Abolfazl Ahmadzadeh

Abstract

In this article, we intend to take advantage of the innovative model method of "words of speech" and apply it in Iran's legal and judicial system, from a completely different angle and an exclusive dimension, and by referring to the term of the restoration of public rights, which in the last few years, has spread throughout the judicial system. and the country's security has been expanded and somehow turned into a demand for public rights, and also in the language and rumors of the people, it is very common and current, let's take a look at this issue or the basic foundation, whether it is possible to interpret a jurisprudential or judicial rule with the description that the concept Condensed or emanating from public law, does it somehow imply inclusion and generality, and is this flow of inclusion in its examples and the definition provided by Iran's judicial institution, determined and confirmed? And on the other hand, in the assumption of existence (or imagination), that epidemic can be analyzed and explained by using the words corresponding to public rights? The answer to this question, in terms of the performance and judicial approach of the public prosecutors and the revolution in the centers of the provinces, especially in the last three years, paying attention to the instructions and guidelines of the great leadership (Dam Zollah Al-Aali), is positive on the surface; However, there is still this serious gap in the legislation, but the current article until the relevant legislation and even after that, the approach and regularization of public law with the aim of establishing the rights of words and the duties of those who have borrowed those words, both in the judicial system and in the executive system, with a descriptive writing style and analytically, it recognizes

The Role of the Judiciary in Expanding the Freedom of the Press

Yahya Akbari

Abstract

One of the duties of the judiciary according to Article 156, Clause 2 of the Constitution is to expand legitimate liberties. Among the legitimate liberties, according to Article 24 of the Constitution, is the freedom of the press to express content. The purpose of this research is to examine the role of the judiciary in expanding press freedom based on the Supreme Leader's thought. In order to advance the issue of the necessary measures to expand freedom in two theoretical and practical stages, it is conceivable that the role of the judiciary in both stages has been examined in the current research with regard to judicial procedure and library studies. The coherence of the judicial procedure in order to repair the many ambiguities of the press law, the realization of the differential treatment of press crimes based on fair treatment, and the elimination of the defect created in it can be considered among the most effective measures of the judiciary in expanding the freedom of the press. Of course, many actions can be imagined to expand legitimate liberties by the legislature, which are sometimes mentioned in order to complete the contents.

Keywords: Expansion of Legitimate Liberties, Press Freedom, Press Law, Press Crimes, Jury, Open Court

Obstacles to the Restoration of Public Rights by the Judiciary and the Capacities for Overcoming Them

Hamed Sohrabi

Mohammad Mazhari

Abstract

From the meaningful connection of "restoration of public rights" with "expansion of justice and legitimate freedoms" in the second paragraph of Article 156 of the Constitution, it is clear that the restoration of public rights means the restoration of justice in society. The Constitution of the Islamic Republic of Iran has put the judiciary in charge of realizing this task. Lack of things such as clear definition, specification of examples, coherent structure and mechanism, clear judicial policy and procedure, the restoration of public rights by the judiciary has faced serious obstacles and problems. Using the descriptive and analytical method, by examining the practical procedure of the judiciary and library resources, this article seeks to answer the basic question that what are the most important obstacles to the restoration of public rights by the judiciary and what are the ways and capacities to solve them has it? It can be seen that the protection of public rights and its restoration has been introduced into the legal system of the country since the past years and efforts have been made to achieve this demand, especially by issuing the instructions of the head of the judiciary in 1397 and by amending the Law of the Administrative Court in 1402. Is. However, despite various obstacles, the immediate realization of this demand is far from expected and attainable, which can be achieved in the coming years with measures such as the establishment of appropriate laws and regulations, structural changes, reforming trends, popularization and transformation in supervision.

Keywords: Judiciary, Public Rights, Constitution, Justice

The Role of Judicial Interpretation in Judicial Provision; Analysis of leadership's judicial thought

Hadi Jafari

Qodrat Ilah Rahmani

Abstract

In Article 73 of the Constitution law, the judges are allowed to interpret the laws in their position as judges of the law, and the necessity and nature of the judicial work is to interpret the laws in favor of the realization of justice, and in practice, judges cannot be prohibited from interpreting, but as the interpretation good laws will turn hard laws into a tool for vindicating the rights of the oppressed, the possibility of turning judicial interpretation into a tool for judges to apply the law to their own taste and interfering with personal interests in the way the law is applied to the subject matter of the case is not far from the mind. To establish But as stated, in any case, it cannot prevent the interpretation of the judges. At different times, the Supreme Leader has addressed the need for judges to observe the rule of law and even advised not to use the knowledge of the judge and to be limited to vision, faith, and the ways of the Sharia. His Holiness, it is a story of his solid logic in the need to use the interpretive capacity of laws where it leads to the right of the weak. In this article, after explaining the related concepts and expressing the views of thinkers such as Hart and Durkin, the current state of the laws and the current procedures of the courts in the judges' interpretation of the laws have been criticized and by reviewing the statements and documents communicated by the Supreme Leader, their views have been analyzed. Regarding the possibility of judges' interpretation of laws, it has been discussed.

Key Words: Judicial Interpretation, Judicial Provision, Supreme Leadership. Constitution, General Judicial Policies

**Supervision of Inspection Organization on the Correct
Implementation of the Laws and Efficient Functioning,
Emphasizing the Principles of Separation of Competence and
Independence of the Supervisor**

Hamed Ali

Mohammad Javad Shafagi

Abstract

Monitoring the power and the institutions that apply it, is one of the basic principles of public law, which follows the principle of the rule of law. On the other hand, effective supervision and not symbolic or inanimate and suffering from administrative bureaucracy and similar cases, has requirements and principles that should be given serious attention. Two principles that can be proposed in this regard, one is the principle of accurately determining the competence of the supervisory authority to prevent inaction, parallel work and interference of the supervisor's competencies and duties with similar institutions in the supervisory position, and the other is the important principle of the independence of the supervisor. According to Article 174 of the Constitution Law, the Inspection Organization is in charge of monitoring the correct implementation of laws and ensuring the smooth running of affairs in administrative institutions. In order to fulfill this task, the organization is facing serious challenges, including compliance with the aforementioned two principles. Therefore, the current research with an analytical method and relying on library and judicial documents as well as field measures such as conducting interviews with some officials and inspectors of the organization, seeks to find out the challenges facing the Inspection Organization in the field of separation of competence and independence of the organization in line with the correct performance of its mission. Supervise the implementation of laws and guarantee efficient functioning, investigate and criticize in a practical way and with a problem-solving approach, and then make suggestions. For this purpose, after briefly presenting the principles of efficient and effective supervision, the legal requirements of respecting the separation of competence and structural, budgetary and human independence of the organization were stated and suggestions were presented.

Keywords: Correct Implementation of the Law, Independence of Inspection Organization, Efficient Functioning, Public Rights, Supervision, Separation of Competence

Elements of Creating Social Capital of the Judiciary as a Public Political Right in the Thinking of the Supreme Leader; Applications and Components

Mahdi Zare

Abstract

Social capital is the most important factor in achieving social perfection, which gives a sense of happiness and cohesion to a society by contributing to life; The cohesion of the society will cause social damage to go away. The element of good trust is the main pillar of social capital, and with its conceptual development, we will witness the growth of civil participation in government. The element of good trust is the main pillar of social capital, and with its conceptual development, we will witness the growth of civil participation in government. Trust will lead to the cohesion of the government and the social development of the society, and with the lack of people's trust in the judicial system, people's hope for justice and referral to the judicial system will decrease and Social crises spread in the society. Trust in the judicial system can help the Islamic system in an effective way during the transition phase of the crises in the political social development process and In the input and output of the system, decisions, patterns, functions and be considered as an effective factor and the lack of trust will lead to unrest and crisis in the society. In the opinion of the Supreme Leader, the optimal performance of the judicial system in the expansion of justice, which is achieved through compliance with the trust-building components, results in the general trust of the people in the government and certainty in the realization of litigation, and the element of mistrust in Justice can provide the basis for the creation of other social crises. One of the most important trust-building components in the Supreme Leader's thinking is the necessity of accountability, humility, respect for human dignity, the service movement, and the independence of judges

Keywords: Intellectual System of Leadership , Judiciary, Social Capital, Trust, Social Crisis, Reduction of Crime

Changing the Use of Agricultural Lands and Gardens in Light of the Requirements of Public Rights

Parham Salehkia

Masoumeh Marzouqi

Abstract

One of the most important problems of the villages, especially in the pleasant climate areas of Iran, is the change of agricultural land use.

The unauthorized change is one of the strategic issues of the Iran's Northern provinces, and due to the legal vacuum regarding the direct supervision of the prosecutor on this category of crimes and its classification as a 7th degree crime, is one of the issues there have been criminal courts in recent years.

Since the legislator predicted three years prescription for the 7th degree crimes and the Supreme Court decision as a unified judicial precedent emphasized the instant nature of these crimes, the process of dealing with these types of cases is such that we are facing this problem.

In this article, an attempt has been made by using the descriptive-analytical method while investigating the mechanisms of revitalization and preservation of public rights in the executive bodies with a case study to evaluate the acts and omissions with the violation of the law on the preservation of the use of agricultural lands and gardens by the agricultural jihad and with the help of strategic planning tools, to identify and present the optimal strategies in order to reduce the change of agricultural land use.

The studies showed that the main goal of the codification and execution of the law is to prevent the change of land use and if the change operation is started by the owners and occupiers and leads to the change of use, it will cause extensive changes in this field and in some cases It is also not possible to return to the original state, therefore, the urgency actions to prevent the owners from continuing the operation leading to a change of use is one of the essential and fundamental things.

Key word: Common right, Omission or forbearance, Change of use, Prescription, Eradication, Agricultural and garden lands, Jihad agricultural.

The method of the Administrative Court of Justice dealing with public rights claims of NGOs (from the point of view of the obligation to restore)

Alireza Nasrollahi Nasrabad

Hamed Nikonhad

Abstract

For the first time in the subject law system of Iran after the constitution (1285), the ordinary legislator, according to Note 2 of Article 17 of the Law of the Administrative Court of Justice (approved on 27/05/2023), supervises the actions (both actions and omissions) of a case. The government recognized the jurisdiction of the administrative justice court and NGOs organizations in violating public rights. At the same time, the novelty of litigation (lawsuits) based on public rights and interests and the lack of legal detail, judicial procedure, and the insufficiency of the necessary theoretical support in drawing the quality and manner of confrontation between the administrative judge and the non-governmental organizations in public rights, the implementation of the legal requirement. He faces the mentioned with ambiguities. How to realize the basis, strategy and requirement of the lawmaker due to legal and legal loopholes is faced with different interpretations and inferences. Therefore, this article, with the aim of presenting a valid (legal) opinion and using analytical methods and referring to library sources, investigates the main question that "the judiciary, specifically the Administrative Court of Justice, faces complaints. According to what major (main) approach should the people's organizations be in public law?" The breadth and sensitivity of public rights claims due to the fact that citizens are the beneficiaries of public good and interests is such that it is not possible to achieve the restoration of these rights with conventional and traditional legal methods and inferences of administrative proceedings. Therefore, public law needs to draw a new model to deal with the capacities of non-governmental organizations and at the same time based on the legal foundations of justification, i.e. its restoration and continuation in the Court of Justice based on justice. He managed to discover the answers to legal issues and loopholes regarding the quality of role-playing of popular institutions.

Keywords: Justice, revitalization, administrative proceedings, public rights and interest litigation, NGO's organizations, the law of the administrative court of justice, Interpretation.

**Management mechanisms to promote administrative health in
administrative institutions
in line with the protection of public rights**

Mohammad Reza Fathabadi

Mohammad Attai

Abstract

One of the main consequences of neglecting or paying insufficient attention to administrative or organizational health is the creation of conditions conducive to administrative corruption. The aim of this study is to identify the important dimensions and components for assessing administrative health in Iran's administrative bodies in order to uphold public rights based on Article 56 of the Constitution the law of respecting legitimate freedoms and protecting the rights of citizens and other related laws. This research is applied and developmental in nature and uses a sequential mixed-method approach. In the qualitative part, the statistical population includes managers, policy-making specialists, experts from monitoring institutions, as well as academic and scientific experts related to administrative health. The study was conducted in four stages expert panel using a panel of 20 experts, and the data were analyzed using SPSS software and factor analysis. Data collection methods included library research, theoretical foundations, and expert questionnaires. The statistical population of the study includes all administrative bodies in Iran, and through a one-stage cluster sampling method, 338 individuals from four government agencies were selected to test the qualitative model using Cochran's formula.

The research findings indicate that the external dimensions include criteria such as public oversight, health perception index, disparity between growth rate and wage rate, trust and confidence, economic equality, work-life balance, and positive work attitudes. The individual dimensions include criteria such as managerial influence, organizational commitment, communication skills, justice promotion, conflict, ethics, emotional intelligence, consideration, independence, and anthropological beliefs and self-control. Organizational dimensions include criteria such as coherence and unity, scientific emphasis and regulatory order, rule of law, effective development and organizational culture, entrepreneurial leadership and innovative behavior, performance management, organizational structures and structuring, transparency, participation, knowledge management, equal opportunities, and preserving the dignity and rights of individuals, which play an important role in promoting organizational health and protecting public rights. The innovation of this study lies in designing a model for measuring organizational health in governmental agencies, which has not been addressed in previous research.

Keywords: internal dimensions, external dimensions, individual dimensions, administrative corruption, public rights

The role of the Judiciary in Ensuring the Psychological Security of Citizens in the Restoration of Public Rights

Fateme Afshari

Mina Akbari

Abstract

According to the statements of the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran, ensuring the mental security of citizens is considered one of the examples of public rights and one of the duties of the judiciary. The main issue of the current research was, what is the role of the judiciary in ensuring the psychological security of citizens?

In this article, by obtaining opinions from experts in various fields and citing library studies, it was discussed that the centrality of the rights and freedoms of citizens and gaining their trust from the path of observing the principle of the rule of law, including effective measures in the direction of promotion The level of psychological security. In the ratio between providing security and guaranteeing freedoms, a balance can be created by criteria: Suitability, necessity, and proportionality.

Considering that most of the tasks in this field are the government's responsibility, the judiciary must realize this importance through monitoring and demand from the government.

In addition, another part of gaining people's trust in the government is caused by the behavior of the judiciary. The predictability of the behavior of judges, proportionality of crime and punishment, reducing the delay of proceedings, good behavior in dealing with clients, achieving equality before the law and correct treatment of the accused and convicted are among the things through which the judicial system can increase the trust of the people and Therefore, to improve the level of psychological security in the society.

Keywords: psychological security; Judiciary; Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran; public rights; Sense of peace

Analyzing the obstacles and challenges of the judiciary in protecting public rights

Mojtaba Shafi'i Alawijah

Seyyed Mohsen Mirhosseini

Mohammad Kazem Emadzadeh

Abstract

In the Islamic Republic of Iran, public rights are considered the cornerstone of social justice and the guarantor of fundamental freedoms for citizens. Articles 23, 29, and 159 of the Constitution also emphasize legitimate freedoms and human dignity as the axis of all laws. The judiciary, according to Article 156, paragraph 2 of the Constitution, is obliged to make every effort to face attacks on public rights and freedoms and to remedy the shortcomings of itself and the other branches of government. This is because the judiciary has mechanisms at its disposal to achieve this, but despite the Judicial Transformation Document, which is designed to remove obstacles, these mechanisms sometimes face challenges. These problems that need to be addressed seem urgent in order to preserve the discipline and authority of the judiciary and the Islamic Republic system. This research seeks to answer the main question of what are the fundamental obstacles and challenges facing the judiciary in upholding public rights?

The main obstacles facing the judiciary include ambiguity in the definition of public rights, the lack of ordinary laws, and the lack of a designated oversight body. To address these challenges, measures such as structural reforms and modifications in judicial oversight, control of a pluralistic society, and the promotion of formal and informal institutions under the judiciary, including the prosecutor's office, the Inspector General's Office, and the Human Rights Headquarters, are proposed. These measures can significantly improve the development of public rights; therefore, Article 8 of the Constitution should be given careful attention and a special working group should be established to implement it. The research method is descriptive-analytical.

Keywords: judiciary, public law, social justice, legitimate freedom, constitutional law, challenges.

Contents

Assessment of the Process for Identifying Violations of Public Rights.....	308
Gholam Abbas Turki/_Seyyed Abbas Taqavi	
Codification the Restoration of Public Rights through Conceptual Application and Providing Examples of Corresponding Terminology	309
Abolfazl Ahmadzadeh	
The Role of the Judiciary in Expanding the Freedom of the Press.....	310
Yahya Akbari	
Obstacles to the Restoration of Public Rights by the Judiciary and the Capacities for Overcoming Them.....	311
Hamed Sohrabi/Mohammad Mazhari	
The Role of Judicial Interpretation in Judicial Provision; Analysis of leadership's judicial thought.....	312
Hadi Jafari/_Qodrat Ilah Rahmani	
Supervision of Inspection Organization on the Correct Implementation of the Laws and Efficient Functioning, Emphasizing the Principles of Separation of Competence and Independence of the Supervisor	313
Hamed Ali/_Mohammad Javad Shafagi	
Elements of Creating Social Capital of the Judiciary as a Public Political Right in the Thinking of the Supreme Leader; Applications and Components	314
Mahdi Zare	
Changing the Use of Agricultural Lands and Gardens in Light of the Requirements of Public Rights	315
Parham Salehkia/_Masoumeh Marzouqi	
The method of the Administrative Court of Justice dealing with public rights claims of NGOs (from the point of view of the obligation to restore)	316
Alireza Nasrollahi Nasrabad/_Hamed Nikonhad	
Management mechanisms to promote administrative health in administrative institutions in line with the protection of public rights	317
Mohammad Reza Fathabadi/_Mohammad Attai	
The role of the Judiciary in Ensuring the Psychological Security of Citizens in the Restoration of Public Rights	318
Fateme Afshari/_Mina Akbari	
Analyzing the obstacles and challenges of the judiciary in protecting public rights	319
Mojtaba Shafi'i Alawijah/_Seyyed Mohsen Mirhosseini/_Mohammad Kazem Emadzadeh	

Journal of Public Rights

The 1st Year of Publication / No. 1 / 2024 Spring & Summer

Publisher: Iran Judiciary Research Institute

Director-in-Charge: Golam Abbas Torki

Editor-in-Chief: Seyed Mohammad Mahdi Ghamami

Executive Director: Mina Akbari

Editorial Board (in Alphabetical order):

Bizhan Abbasi

Mohamad Mahdi alsharif

Mohammad Barani

Mostafa Daneshpajoh

Ali Mohamad Fallahzadeh

Hoda Ghafari

Seyed Mohammad Mahdi Ghamami

Hosien Javan Araste

Mohammad Mazhari

Senior Editor: Ali Ghonji Farahani

Page layout : Maryam Kazemeini

English Text Editor: Mahsa Khani Pour

Circulation:

Price:..... Rials

Tel-Fax: 021-22091869

Web Site: www.pr.jri.ac.ir

E-mail: publicrights.jri@gmail.com