

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۴، بهار ۱۳۹۷

اثبات نفع در «دعوی حقوق عمومی»

احمد رنجبر^۱

دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۰۸

پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۱۰

چکیده

هرچند شرط اثبات نفع در طرح دعوا علیه اعمال اداری به ادعای حفظ و تثبیت حقوق و منافع شخصی قابل مناقشه نیست، مقید کردن حق «همگانی» طرح دعوا علیه اعمال و تصمیمات غیرقانونی مراجع اداری آن گاه که ناقض حقوق و منافع شخصی افراد نیست، بلکه نقض کننده حقوق جامعه است، سخت محل مناقشه است؛ در واقع، «قانونی بودن» به عنوان منفعتی همگانی باید بتواند مبنایی برای طرح دعوی همه شهروندان علیه اعمال خلاف قانون مأموران و مراجع عمومی باشد که از آن زیر عنوان «دعوی حقوق عمومی» یا «دعوی نفع عمومی» یاد می شود؛ دعوایی که هدف آن نه حفظ نفع یا دفع ضرری شخصی بلکه جلب توجه مرجع قضایی به اعمال خلاف قانونی است که زیان آن متوجه عموم است و اکنون در بسیاری کشورها از جمله در کشور ما در قالب طرح دعوا علیه مقررات و مصوبات اداری شناخته شده است. این تحقیق به شیوه‌ای تحلیلی - توصیفی در پی کشف و تحلیل ابعاد این موضوع با استناد به اصول کلی حقوقی و آرای قضایی است.

واژگان کلیدی: دعوی حقوق عمومی، دعوی منفعت عمومی، اثبات نفع، حق دادخواهی.

۱. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بندر عباس email:ranjbar_ahd@yahoo.com

مقدمه

حق دادخواهی و برخورداری از حمایت قضایی اکنون در همه نظام‌های حقوقی - قضایی و بلکه بسیاری از متون قانون اساسی کشورهای دنیا شناخته شده است. تأکید بر این حق بشری دو هدف اصلی را دنبال می‌کند: یکی «دسترسی» همگانی به دادگاه و دادرسی و دوم حل اختلاف و فیصله دعا به شیوه‌ای عادلانه و منصفانه از نظر فردی و اجتماعی. هر چند تعبیر و عباراتی مانند «حق بر دادرسی منصفانه» یا «حمایت قضایی مؤثر»^۱ در متون و اسناد بین‌المللی نشان می‌دهد این دو جنبه از حق دادخواهی از هم جدا نیستند، فراخور موضوع مقاله، هدف اولیه حق دادخواهی یعنی حق دسترسی همگانی به دادگاه‌ها برای ما اهمیت بیشتری دارد.

اعمال حق همگانی دسترسی به دادگاه‌ها و برخورداری از حمایت قضایی توسط شهروندان قهراً مستلزم طرح دعا نزد دادگاه صالح است که حسب ماهیت دعا (مدنی، تجاری، کیفری، اداری و...) احیاناً متفاوت است.

حق طرح دعا همانند هر حق بشری دیگر مطلق نیست؛ بلکه عموم آن در ذیل عبارات قانونی و تفاسیر قضایی تخصیص خورده است.

در حق طرح دعوی، سه موضوع به هم مرتبط مطرح است: شخصیت خواهان یا شاکی (یا وارد ثالث) و حقیقی یا حقوقی، عمومی یا خصوصی بودن آن؛ برخورداری از حق و نفع مشروع و قانونی و امکان استیفای آن؛ و سوم، اثبات نفع در طرح دعا. هر یک از این جنبه‌ها که در ادامه به آن خواهیم پرداخت، احیاناً متضمن محدودیتی مخصوص در حق طرح دعا است که گستره آن حسب نظام‌های

۱. ماده ۴۷ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا مصوب ۷ دسامبر سال ۲۰۰۰، «حق بر جبران مؤثر و دادرسی منصفانه» (Right to an effective remedy and to a fair trial) را که در ادبیات حقوقی «حمایت قضایی مؤثر» (effective judicial protection) خوانده می‌شود، به عنوان یک حق بنیادین در اتحادیه اروپا می‌شناسد. «حمایت قضایی مؤثر» که پیش‌تر در ماده ۶ و ۱۳ کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادی نیز به نوعی مقرر شده بود، توسط دادگاه دادگستری اروپا (the Johnston case, 1986) زیر عنوان «اصل نظارت قضایی مؤثر» (effective judicial control) به عنوان یک اصل کلی در حقوق اتحادیه اروپا شناخته شده است و دربرگیرنده دسترسی به دادگاه (شامل حق تجدیدنظرخواهی قضایی و دسترسی به جبران مؤثر در یک موعود زمانی معقول)، حق دادرسی عادلانه و اصول مربوط به رعایت تشریفات قانونی می‌شود. ر.ک: (Maria Ravo, Linda, 2012: 101-125)

حقوقی - قضایی مختلف، متفاوت است. اختلاف‌ها در اینجا در وهله اول به ساختار نظام قضایی، گونه‌شناسی دعاوی و سپس تشخیص و تربیت قضاتی بر می‌گردد که در متن نظام حقوقی - قضایی، حق فردی در طرح و ورود به دعا را تفسیر می‌کنند.

یکی از موضوعاتی که بر گستره حق طرح دعا و نحوه اعمال آن تأثیر می‌نهد، نوع دعا و خصوصی یا عمومی بودن آن است؛ منظور ما در اینجا از دعای خصوصی، هر دعایی است که با هدف تأمین حقوق و منافع فردی - گروهی خصوصی دنبال می‌شود؛ و منظور از دعای حقوق عمومی در اینجا اجمالاً دعایی است که شهروندان و اشخاص خصوصی با هدف و منفعتی عمومی طرح می‌کنند؛ دعای اخیر در بیشتر کشورها علیه اعمال و تصمیمات اشخاص حقوق عمومی مطرح می‌شود؛ هر چند اعمال مخاطره‌انگیز برخی اشخاص خصوصی و به ویژه شرکت‌ها نیز ممکن است موجبات طرح چنین دعایی را فراهم کند که البته از حیطة مباحث حقوق اداری خارج است. سؤال این است که این تفکیک دعاوی (حقوق) عمومی و خصوصی چه تأثیری بر گستره حق دادخواهی اشخاص و نحوه اعمال آن دارد؟ آیا موقفی^۱ که از آن افراد می‌توانند در طرح دعاوی خصوصی و عمومی استفاده کنند، متفاوت است؟

در ادامه به روش تحلیلی - توصیفی، هر یک از جنبه‌های پیش گفته موضوع را صرفاً از نظر تأثیری که بر حق طرح دعاوی حقوق عمومی دارد، بحث می‌کنیم:

مبحث اول: شخصیت خواهان یا شاکی

حق طرح دعا در وهله اول به معنای اهلیت حقوقی برای طرح دعا^۲ است. به عنوان نمونه، صغیر حق طرح دعا ندارد؛ یا یک انجمن یا مؤسسه به استناد اساسنامه‌اش ممکن است صلاحیت طرح دعا نداشته باشد. اگر حق طرح دعا را به معنای حق درخواست جبران (خسارت) یا بازگرداندن حق

۱. اصطلاح لاتین "Locus Standi" در اصل به معنی «موقف» یا «محل ایستادن» (standing) است که در ادبیات حقوقی انگلیسی به معنی حق طرح دعا و شرکت در دادرسی بکار می‌رود.

2. Capacity to sue

تضییع شده از دادگاه بدانیم^۱، شخص یا اشخاصی که حق و نفع مشروع و قانونی آنها نقض و پایمال شده، حق دارند به دادگاه مراجعه کنند؛ به عبارت دیگر، وجود حق یا منفعت شخصی - جمعی و نقض یا تهدید آن، شخص حقیقی یا حقوقی را مستحق طرح دعوا می‌کند؛ تا نفعی نباشد، دعوایی نخواهد بود.^۲ در این مورد تفاوتی که بین اشخاص عمومی و خصوصی وجود دارد، فرض وجود منافع جمعی و گروهی برای اشخاص خصوصی است و همین فرض است که امکان طرح دعوای گروهی^۳ و دعوای به اصطلاح عمومی^۴ توسط شهروندان و اشخاص خصوصی را علیه اشخاص عمومی (و احیاناً خصوصی) فراهم می‌کند.

مبحث دوم: برخورداری شاکی از حق و نفع قانونی: نفع منحصر فردی در برابر نفع منتشر اجتماعی

شاکی باید به هنگام شکایت، از حق و نفع مشروع و قانونی برخوردار باشد. در ابتدا می‌توان بین برخورداری از حق مقرر در قانون و برخورداری از نفع قایل به تفکیک شد؛ در نظارت قضایی حق محور^۵، دادگاه از حق فردی منحصر و مصرح در قانون حمایت می‌کند و بر این اساس احیاناً تفسیری مضیق از مفهوم ذی‌نفع به عمل می‌آورد؛ اما در نظارت قضایی نفع - محور^۶، هدف حمایت از نفع عینی مستقیم و واقعی است و در واقع مبنای نظارت (بازنگری) قضایی، فراخ‌تر است و از این‌رو برداشت دادگاه از مفهوم ذی‌نفع احیاناً سهل‌گیرانه خواهد بود. (Eliantonio et al, 2012: 70)

۱. گفته می‌شود «دعوی عملی است تشریفاتی که به منظور تثبیت حقی که مورد تجاوز و انکار واقع شده است، انجام می‌شود.» (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۲۱۱ و ۲۵۴)

۲. بنا بر یک قاعده لاتین Ubi Jus Ibi Remedium؛ یعنی زمانی که حقی باشد، جبرانی هم خواهد بود.

3. Collective interests litigation/ class action

۴. اصطلاحاتی چون actio popularis, public/ diffuse interests litigation, public law litigation و یا citizen's action در ادبیات انگلیسی با وجود تفاوت‌هایی که دارند، ناظر به همان چیزی است که در اینجا «دعوی عمومی» خوانده می‌شود.

5. Right- based

6. Interest-based

در مورد اعمال و تصمیمات موضوع شکایت، گاه هم دسترسی به دادگاه هم گستره نظارت (بازنگری) قضایی محدود به حمایت از حقوق معین فردی است؛ به عبارت دیگر، نامشروع بودن عمل تا جایی پیگیری می‌شود که به حقوق فردی شاکی لطمه وارد کند. از این رو با شکایت ذی‌نفع چه بسا دادگاه وارد ماهیت دعوا می‌شود و ضمن بازنگری تصمیم احیاناً حکم به جبران خسارت می‌دهد؛ اما در مواردی که موضوع حمایت از نفع منتشر در جامعه در میان است و دعوا جنبه «عمومی» دارد، هدف نهایی حمایت از حقوق و منافع «عمومی» است؛ صرف‌نظر از اینکه فعل یا تصمیم موضوع شکایت تا چه اندازه برای شاکی زیانبار است. در این دعاوی، شخص شاکی اهمیتی ندارد بلکه آنچه مهم است رفع تهدید و جلوگیری از پایمال شدن حقوقی است که قانون اساسی و یا قوانین عادی حفظ و حمایت از آن را بر عهده مراجع عمومی و دولتی نهاده است.

در واقع همیشه موضوع این نیست که آیا فرد شاکی حق و نفعی فردی در طرح شکایت دارد یا خیر، بلکه گاه اصل مسأله این است که عمل یا تصمیم موضوع شکایت، تا چه اندازه با نظم حقوقی و هنجاری موجود مغایر است و یا حقوق و منافع اساسی شهروندان را نقض کرده است؟ حقوق و منافی که نقض آن تهدیدی برای عموم و مجموعه جامعه محسوب می‌شود؛ اما سؤال این است که مدعی نقض و تعرض به این حقوق و منافع عمومی چه کسی است؟

مبحث سوم: اثبات نفع و اثبات حق: امتزاج شکل و ماهیت در «دعوی نفع عمومی»

گفته می‌شود ذی‌نفع بودن با ذی‌حق بودن متفاوت است. ذی‌نفع بودن از شرایط اقامه دعواست ولی وجود حق منجز از شرایط پیروزی در ماهیت دعواست نه از شرایط اقامه دعوا. به عبارت دیگر، برای اقامه دعوا ذی‌نفع بودن بر ذی‌حق بودن ارجح است؛ ابتدا باید ذی‌نفع بودن خواهان احراز شود، سپس در روند رسیدگی احراز شود که آیا او ذی‌حق است یا خیر؟ همین قاعده در مورد «وارد ثالث» هم جاری است؛ بنابراین هرکس که مستقلاً «برای خود حقی قائل باشد، یا خود را در محق شدن یکی از طرفین ذی‌نفع بداند، می‌تواند با تقدیم دادخواست وارد دعوا شود.» (ماده ۵۵ ق. د.ع.ا) و علی‌القاعده ادعای او مسموع خواهد بود. امکان یافتن وارد ثالث ذی‌نفع برای اعتراض به حکمی که پیش از ورود و دخالت او صادر گردیده (ماده ۵۷ ق. د.ع.ا) نیز بر همین پایه استوار است.

این بدان معناست که اثبات نفع (و احراز سمت)، خصیصه شکلی دارد؛ یعنی مانعی «شکلی» است که افراد چه در دعاوی خصوصی چه در دعاوی علیه دولت برای اثبات حقوق مسلم خود باید از آن عبور کنند؛ اما اگر حق و نفع، منحصر به فرد یا افراد نباشد، این مانع فرو می‌ریزد و بنابراین هرکس می‌تواند برای مطالبه آن طرح دعوا کند. در واقع، تنها راه گذر از این مانع شکلی، تصریح قانونی یا تفسیری قضایی از مفهوم نفع یا حق است که از حقوق خصوصی فاصله بگیرد و با اشاعه مسئولیت‌پذیری راه را برای ورود همه شهروندان به دعوا که خود را در نقض قانون توسط مقامات عمومی، ذی‌ربط و بلکه ذی‌نفع می‌دانند، هموار کند؛ بنابراین تشخیص و تمایز حقوق عمومی (public rights) بر گستره حق همگانی دسترسی به دادگاه تأثیر می‌نهد. به دلیل شناسایی این حقوق است که «دعای نفع عمومی»^۱ به عنوان «دعای شهروند»^۲ در دهه‌های اخیر دست‌کم در کشورهای انگلیسی زبان راه را برای مطالبه حقوقی و حمایت قضایی از «منافع عمومی» توسط عموم شهروندان به عنوان مدعی عمومی گشوده است.

مبحث چهارم: اصل قانونی بودن زیربنای «حقوق عمومی»

«قانونی بودن»^۳ اولین و مهم‌ترین تضمینی است که در نظام‌های حاکمیت قانون برای حفظ و حمایت از حقوق و منافع فردی و عمومی وجود دارد. در واقع وادار کردن دولت و اداره به انجام تکلیف قانونی خود (در صورت کوتاهی) و یا خودداری از انجام عمل غیرقانونی ابزار شناخته شده‌ای

1. Public Interests litigation

۲. باید توجه کرد که تأکید در اینجا بر دعای «شهروند» (citizen action) به عنوان شهروند است و نه به عنوان کارمند، کارگر، مالک، مؤدی مالیاتی و غیره. در بسیاری کشورها دعای همگانی (actio popularis) یا دعای شهروند به نوعی وجود دارد؛ به عنوان مثال در ایتالیا «هرکس» که برای انتخابات ثبت نام کرده، حق دارد علیه نتایج انتخابات طرح دعوا کند؛ یا در ایتالیا، ترکیه و فرانسه هر مؤدی مالیاتی (که علی‌القاعده اکثر شهروندان ناحیه را دربرمی‌گیرد) می‌تواند به مقررات اداری وضع‌کننده مالیات‌های محلی اعتراض کند؛ یا در سوئد برخی تصمیمات محلی که نوعاً از طریق روند عادی تجدیدنظرخواهی اداری قابل تجدیدنظر نیست، می‌تواند توسط هر فرد مقیم آن حوزه شهری نزد دادگاه‌های اداری موضوع اعتراض قرار گیرد؛ همین طور در بلژیک، در حوزه محیط زیست، در صورت کوتاهی مقامات شهری در اعتراض علیه تصمیمات سایر مقامات آن حوزه، هر فرد مقیم حوزه شهری می‌تواند برای حمایت از محیط زیست از طرف شهرداری بدون اثبات هیچ نفع شخصی طرح دعوا کند. برای این نمونه‌ها، رجوع کنید به: (Eliantonio et al, supra at , 2013: 69-70)

3. Legality

است که حقوق اداری برای جلوگیری از سوء استفاده از قدرت و از قبل آن، حفظ حقوق و منافع عموم شهروندان یا افراد شهروند در اختیار آنان قرار می‌دهد. بسته به میزان تأکیدی که قانون (اعم از اساسی و عادی) بر حفظ و حمایت از مجموعه حقوق و آزادی‌های عمومی شهروندان می‌کند، اصل قانونی بودن احیاناً به خودی خود می‌تواند ضامن حقوق عمومی باشد.^۱

در واقع، نقض قانون و یا دست‌کم نادیده گرفتن آن و زیر پا نهادن حقوق و منافع شهروندان موقفی^۲ برای افراد فراهم می‌کند که از آن بتوانند علیه مراجع و مقامات عمومی شکایت کنند؛ بنابراین موضوع این است که موقف یا جایگاهی که از آن طرح دعوا می‌شود، چگونه توزیع می‌شود؟ حق طرح دعوا همگانی است؛ اما آیا همگان می‌توانند هر دعوایی را علیه مراجع دولتی و عمومی مطرح کنند؟

واقعیت این است که در طرح هر دعوا نفعی وجود دارد؛ اما مفهوم «نفع» درست همانند مفهوم حق مفهومی متکثر است:

نفع همانند حق می‌تواند مختص به یک فرد باشد یا یک گروه (یک انجمن یا یک اتحادیه) و یا متعلق به عموم جامعه؛ حق و نفع اختصاصی همان حق و نفع خصوصی اعم از فردی و گروهی است که شناسایی قانونی آن، تعهدی متناظر با آن برای سایر افراد در احترام به آن ایجاد می‌کند که در صورت زیر پا نهادن آن (خواه با تصمیمات موردی، خواه نوعی)، دارنده حق می‌تواند به عنوان ذی‌نفع نزد دادگاه طرح دعوا کند. به عبارت دیگر، در حقوق خصوصی «حق امتیازی حمایت شده است و به طور معمول به صاحب آن امکان مطالبه و طرح دعوا را می‌دهد.» (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۴۴۲)؛ اما چه می‌توان گفت درباره نقض قانون توسط مقامات و مأموران عمومی، آن‌گاه که هیچ تلازمی با نقض حقوق فردی اشخاص ندارد؟ اگر قانون حاوی تکلیفی عمومی متناظر با آن بر عهده دولت در مقابل

۱. حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی بویژه در قرائت فراخ و دموکراتیک (ونه لزوماً لیبرالی) خود که شامل کلیه حقوق بشری از جمله حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی نیز می‌شود، به عنوان مثال در قانون اساسی هند بازتاب گسترده‌ای دارد. برای شرح قانون اساسی هند و «حقوق بنیادی» و تضمینات مندرج در آن، (رک: Pandey, 2003)

2. Standing

مجموع شهروندان باشد،^۱ آن گاه پرسش این خواهد بود که مدعی اجرا یا عدم اجرای این حقوق چه کسی است؟

به عنوان نمونه، اگر صدور مجوز برای یک شرکت یا کارخانه یا یک مجوز ساخت و ساز صادر شده توسط یک مرجع عمومی موجبات تخریب محیط زیست را فراهم کند یا اجازه نمایش یک فیلم، اخلاق عمومی جامعه یا شهری را شدیداً جریحه دار کند یا اگر تصمیمات یک مرجع آموزشی دولتی، مشوق تبعیضات قومی، نژادی یا مذهبی باشد یا چنانچه مرجع دولتی ذی ربط بنا یا اثری شناخته شده و رو به خرابی را در زمره آثار تاریخی ملی ثبت شده قرار ندهد؛ آیا عموم افراد جامعه می توانند علیه این اقدامات و تصمیمات اداری طرح دعوا کنند؟ هدف از طرح این دعاوی صرفاً وادار کردن مراجع عمومی و دولتی به انجام دقیق و «هدفدار» وظایف قانونی خود و خودداری از اعمال غیرقانونی است و نه جبران خسارت شاکی و یا اثبات منفعتی شخصی برای وی. به عبارت دیگر، وجه عینی این دعوا بر وجه شخصی آن غلبه دارد و بنابراین، علی القاعده عموم افراد باید بتوانند علیه آن نزد مرجع قضایی طرح دعوا کنند.^۲ این است که در طرح چنین دعوایی به جای شاکی خصوصی باید از شاکی یا مدعی عمومی سخن گفت؛ یعنی فردی یا گروهی که در صورت عدم مداخله دادستانی (علی القاعده

۱. برای یک تحلیل اولیه و بسیار خوب از ماهیت «تکالیف حقوق عمومی» و قابل مطالبه بودن آن توسط عموم نزد دادگاه، (ر.ک:

Leary, (2011), The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English law, LLM, Faculty of Law University of Toronto, available at: tspace@library.utoronto.ca

۲. البته قابل مطالبه شناختن مجموعه حقوق بشر از نقطه نظر ایدئولوژیک یا ملاحظات عملی، محل اختلاف و مناقشه است؛ این است که به عنوان نمونه در آمریکا خط فاصلی بین حقوق مثبت و حقوق منفی وجود دارد و فرض بر این است که قانون اساسی آمریکا دعاوی ناظر به حقوق مثبت (شامل حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) علیه دولت را تضمین نمی کند و به علاوه این دعاوی خارج از صلاحیت محاکم هستند و از این رو نمی توان برای اجرای این حقوق علیه دولت شکایت کرد؛ حال آنکه در سایر کشورها از جمله هند، حقوق اجتماعی-اقتصادی مشمول حمایت قانون اساسی است و یا دادگاه های افریقای جنوبی، به ویژه، سرگرم ابداع فتونی برای اجرای آنها هستند. همین طور، محاکم ایالات متحده براساس ماده ۳ قانون اساسی، میان دعاوی قابل استماع و دعاوی سیاسی صرف تمیز گذاشته اند. براین اساس، سیاست خارجی از بسیاری جهات، در زمره موضوعات سیاسی غیرقابل استماع شناخته می شود و حال آنکه در خارج از این کشور، روند نوینی به سمت شناسایی دعاوی ای که سیاست خارجی را شکل می دهند در جریان است که «دیپلماسی خواهان» (plaintiff diplomacy) نام گرفته است. (ر.ک: Hershkoff, 2009)

به دلیل فقدان وجه کیفری) یا فقدان یا بی عملی مراجع عمومی نظارتی ذی صلاح^۱، به «نمایندگی» از عموم علیه اعمال غیر قانونی اداره طرح دعوا می کند.

مبحث پنجم: نمایندگی از عموم در طرح دعوا

بدیهی است پیش بینی ابزارهای شکلی تسهیل کننده طرح دعوا و پیگیری مطالبات افراد از لوازم ضروری اجرای قوانین ماهوی تلقی می گردد. پیش بینی امکان طرح دعوی گروهی برای مطالبه حقوق فردی (خصوصی) و اجتماعی (عمومی) از ابزارهای جدید طرح و اقامه دعواست که در پاسخ به ضرورت اجتماعی جدید برای احقاق حقوق افراد در برخی کشورها پیش بینی شده است.

در حقوق خصوصی در مواردی که مطالبات افراد ناچیز است و با توجه به هزینه بالای اقامه دعوا برای متضرران، انگیزه برای طرح دعوی انفرادی وجود ندارد و جامعه نیازمند راه حلی است که به موجب آن احقاق حق متضررین به بهترین نحو صورت گیرد. دعاوی گروهی راه حلی را فراهم می کند تا در مقابل این موانع با اجتماع ادعای افراد متعدد در یک دعوا، به این نیاز پاسخ داده شود. دعوی گروهی، با نمایندگی شخص یا اشخاصی از سوی تعداد زیادی از افراد، علیه یک یا چند خوانده مطرح می شود. این شیوه اقامه دعوا، طریقی برای احقاق حق و جبران خسارت وارده به تعداد زیادی از افراد، با هدف کاهش هزینه ها و افزایش کارایی رسیدگی، استفاده بهینه از زمان و سرمایه دستگاه قضایی شمرده می شود. دعوی گروهی به عنوان یک شیوه اقامه دعوا، امکان استیفای حقوقی را فراهم می سازد که در غیر این صورت، فرصت رسیدگی و طرح نمی یافتند.

۱. حفظ و حمایت از حقوق و منافع عمومی در بسیاری کشورها اصولاً با یک مقام یا مرجع عمومی است، همانند دادستان یا آموذمن های دارای حق طرح دعوا و یا مثلاً آنچه که در آمریکا، وکیل عمومی (public advocate) و یا در فرانسه وزیر عمومی (ministère public) خوانده می شود و دارای صلاحیت حتی در امور غیر کیفری هستند؛ اما گفته می شود به دلیل تنوع حقوق جمعی و عمومی «جدید» که مستلزم تخصص در حیطه های غیر حقوقی است و نیز وجود فشارهای سیاسی بر این مقامات، فراهم کردن زمینه طرح دعوا توسط اشخاص خصوصی در دفاع از این حقوق عمومی ضروری است. در ایران ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۹۲، راه را برای طرح دعاوی «عمومی» توسط سازمانهای مردم نهاد گشوده است. در مورد انواع ابتکارات سایر کشورها در این خصوص، (ر.ک:

Garth, and Cappelletti, 1978: 1142; Available at” <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub>.)

پیش‌بینی امکان طرح دعوی گروهی در واقع نتیجه شناسایی مفهوم نمایندگی است که به اعضای یک گروه ذی‌نفع امکان می‌دهد که به نمایندگی از جمع (در مقام خواهان یا خوانده) طرح دعوا کنند. در این صورت، به شرط نمایندگی کافی اعضای شرکت‌کننده در دعوا، نتیجه دادرسی بر اعضای غایب بار می‌شود. این شیوه امروزه ابزار قدرتمند و متداولی برای طرح دعوا در آمریکا است که در آیین دادرسی کشورهای دیگر نیز مورد پذیرش قرار گرفته است و در زمینه‌های متعددی از قبیل حقوق مصرف‌کننده، ضدانحصار، حقوق استخدامی، حقوق مدنی، محیط زیست طرح می‌شوند. (ر.ک: قاسمی و فلاح، ۱۳۹۳؛ طهماسبی، ۱۳۹۳)

شرط معمول پذیرش دعوی گروهی عمومی این است که موضوع در زمره اهداف مقرر در اساسنامه گروه یا سازمان باشد؛ در فرانسه و بلژیک گروه باید اهداف خود را دقیقاً معلوم کرده باشد؛ چنان‌که اگر هدف گروه یا سازمان شاکی حمایت از محیط زیست به طور کلی باشد، نمی‌تواند به تصمیمی که به محیط زیست روستایی کوچک مربوط می‌شود، اعتراض کند. شرط معمول دیگر این است: گروه مزبور در یک دوره زمانی مشخصی فعال بوده باشد؛ به عنوان مثال، در بلژیک گروه باید «فعالیت مدید و مؤثر» خود را در زمینه مورد نظر ثابت کند؛ یا در کشورهایی همچون آلمان، ایتالیا و سوئد سازمان از نظر جمعیتی باید به اندازه کافی بزرگ باشد (Eliantonio et al, 2013: 69-70). در انگلستان در یک قضیه،^۱ دادگاه دعوی یک گروه حامی محیط زیست 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 است. (برای توضیحات تکمیلی در مورد جایگاه نمایندگی^۲ در طرح دعوا در این قضیه و قضایای مشابه، ر.ک: Loveland, 2012: 550-553)

1. R v. HM Inspectorate of Pollution, ex parte Greenpeace (No. 2) [1994]
2. Representative standing

در این «دعای حقوق عمومی»^۱ برخلاف دعای 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 اجتماعی و افزایش مسئولیت‌پذیری عمومی بوده است.

در دعای حقوق عمومی خاصی که از سال ۱۹۷۹ در هند پذیرفته شده است، هر شخصی بجز 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. در واقع در این موارد یک شخص یا یک گروه دیگری بجز زیان‌دیده یا زیان‌دیدگان، به نمایندگی از طرف ایشان طرح دعوا می‌کند. اگر (بنابه آرای قضایی صادره): زیان‌دیده یا قربانی در بازداشت باشد؛ متعلق به گروه یا طبقه‌ای باشد که به دلیل فقر، ناتوانی و یا موانع اجتماعی و اقتصادی دیگر در وضعیت نابرابری بوده و قربانی بی‌عدالتی شده باشد. در این موارد دعوا از کسی پذیرفته می‌شود که واقعاً دنبال یک منفعت عمومی و اجتماعی باشد؛

۱. این روند نمایندگی از نفع جمعی و منتشر (diffuse interests) موسوم به 'public law litigation' ابتدا منحصر به ایالات متحده آمریکا بود و سپس به پدیده‌ای جهانی بدل گردید. گفته می‌شود ظهور و شیوع این پدیده (البته با تفاوت‌های گاه فراوان) در سایر کشورها معلول عوامل مختلفی است، از جمله وجود قانون اساسی نوشته (تضمین‌کننده حقوق)، تأسیس دادگاه‌های قانون اساسی، پذیرش تجدیدنظر قضایی نسبت به اعمال دولت و قوه مقننه، تلاش برای تحقق ارزش‌های حاکمیت قانون، 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 بقاء و مقاومت آرزوهای تحقق نیافته در سراسر دنیا. از دید پرفسور آبراهام چیس (Abraham Chayes) میدع اصطلاح 'public law litigation' در مقاله‌ای به همین عنوان در مجله حقوقی دانشگاه هاروارد در سال ۱۹۷۶، دعوی مشهور (Brown v. Board of Education) که در سال ۱۹۵۴ به تفکیک نژادی در مدارس ایالات متحده آمریکا پایان داد، حاوی اوصاف اصلی «دعای حقوق عمومی» است: خواننده نهادی عمومی بوده؛ خواهان‌ها، گروهی خودبنیاد بودند با اعضای که در طی زمان تغییر یافتند؛ خواسته دعوا موضوعی رو به آینده است (نه معطوف به گذشته) به منظور تأثیر بر اعمال آینده حکومت؛ قاضی دارای نقش مدیریتی و حتی رهبری دعوا بود؛ و اشخاص درگیر دعوا در طی فعالیت‌های بیرون از دادگاه، نظیر مطبوعات و تظاهراتی که مشمول حمایت‌های اصلاحیه اول قانون اساسی آمریکا بود، حمایت می‌شدند. پرفسور چیس میان این دعای و دعوی کلاسیک خصوصی و دو جانبه تفاوت می‌نهد که معطوف به گذشته بوده و به منظور جبران لطمات و خسارات گذشته اقامه می‌شود. (ر.ک: Hershkoff, supra note 15)

دعوا برای نفع شخصی یا از روی دوستی شخصی یا ترحم قابل قبول شناخته نمی‌شود. (Sathe, 1998: 409-410; Das Basu, 2000: 442-443)

پذیرش «دعای نفع عمومی» توسط دیوان عالی هند را باید بر اساس نقش نهادی دیوان عالی در قانون اساسی این کشور به عنوان حامی و تضمین کننده «حقوق بنیادی» تحلیل کرد. (ماده ۳۲ ق.ا. هند) ایفای بهینه این نقش جز از طریق بازخوانی قواعد سنتی ناظر به نفع توسط دادگاه‌ها امکان‌پذیر نبود. در این الگوی بازنگری قضایی، دادگاه به جای اینکه خود را پشت دیوار بلند قواعد شکلی دادرسی محصور کند، نقش حمایتی خود در دفاع از حقوق مردم را تا نهایت منطقی خود پیش می‌برد تا هیچ عمل غیرقانونی بی‌چالش نماند؛ تا آنجا که حتی موضوعات «حساس» سیاست خارجی، امنیت ملی و مالی و اقتصادی نیز از «فهرست منفی» موارد مداخله دادگاه به تدریج خارج می‌شوند.^۱ (رنجبر، ۱۳۹۵: ۱۱۱-۱۰۹)

مبحث ششم: از نفع شخصی تا نفع جمعی؛ رویکرد نظام حقوقی کامن‌لا

در کامن‌لا رویکرد سنتی به اثبات نفع تنگ‌نظرانه است؛ هدف این بوده که از طرح دعای توسط اشخاص مزاحم جلوگیری کند؛ اما بخش ۳۱ (۳) قانون دادگاه عالی^۲ مصوب ۱۹۸۱ انگلستان برای اثبات نفع معیاری تعیین کرده است که مطابق آن:

«دادگاه اجازه درخواست بازنگری قضایی نخواهد داد، مگر اینکه مدعی ثابت کند در موضوع مورد ادعا نفع کافی داشته است.»

اینکه آیا مدعی دارای «نفع کافی»^۳ هست یا خیر، بسته به دعوا، از واقعیت‌های امر یا عبارات قانون قابل تشخیص است؛ به عبارت دیگر، تشخیص نفع هم جنبه حکمی دارد هم موضوعی. رأی صادره در دعوای IRC^۴ در این خصوص مهم است. پیش از این رأی، دادگاه تنها به این موضوع می‌پرداخت که صرف‌نظر از موضوعات دیگر، مدعی چه نفعی در تصمیم داشته است؟ به عبارت

۱. برخی نویسندگان با مقایسه این «الگوی نهادی» بازنگری قضایی با الگوی «حقوق خصوصی»، افزایش نقش دادگاه‌ها در کنترل اعمال قوه مجریه در کشورهای مختلف را مورد تحلیل قرار داده اند. (ر.ک: Zwart, 2010)

2. The Supreme Court Act

3. Sufficient interest

4. R v Inland Revenue Commissioners ex pNational Federation of Self-Employed and Small Businesses (1981)

دیگر، دادگاه برای احراز نفع صرفاً به دنبال شناسایی حق قانونی خاص یا خسارت مشخصی بود که به مدعی حق رجوع به دادگاه را می‌داد؛ بنابراین اگر به تشخیص دادگاه خواهان صاحب نفع شناخته نمی‌شد، اجازه استماع داده نمی‌شد و قضیه مختومه بود؛ اما مطابق نظر مجلس لردها، نفع خواهان دعوا را نمی‌توان مستقل از ماهیت دعوا تعیین کرد. این بدان معنی است که دادگاه از این پس ماهیت یا درون‌مایه (substance) ادعا، از جمله ماهیت اختیار یا تکلیف قانونی مربوطه، ماهیت نقض یا موضوع نقض را مورد بررسی قرار خواهد داد تا تشخیص دهد که آیا خواهان دارای «نفع کافی» بوده است یا خیر؟ از این به عنوان «امتزاج نفع و ماهیت»^۱ یاد می‌شود. با این حال، پیدا است دست محاکم در تشخیص منافع قابل حمایت و اینکه چه کسی دارای «نفع کافی» در طرح دعوا است، کاملاً باز است. (Longley and James, 1999: 145)

نمونه‌ای از این صلاحیت‌گزینی محاکم را می‌توان در دعوی یک گروه فعال در زمینه محیط زیست موسوم به صلح سبز در انگلستان مشاهده کرد. در این قضیه که پیش‌تر به آن اشاره شد،^۲ دادگاه دعوی این گروه علیه طرح ریختن زباله‌های هسته‌ای در دریای ایرلند را پذیرفت. در این دعوا گروه صلح سبز هرچند مستقیماً از این طرح تأثیر نمی‌پذیرفت و یا به عبارت دیگر، نفع مستقیم در موضوع نداشت؛ 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 است. با این حال، دادگاه پذیرش هر گونه دعوی دیگر از این گونه از این سازمان یا هر سازمان دیگر را منوط به بررسی موردی شناخت. (Ibid:146)

پذیرش این گونه دعوی مربوط به «نفع عمومی» نشانه فاصله گرفتن دادگاه‌ها در انگلستان و سایر کشورها از جمله هند از مفهوم سنتی وجود نفع شخصی در دعوا است.

نفع شخصی یا خصوصی چیزی بیش از یک نفع کلی است؛ در دعاوی معمول علیه تصمیمات اداری، شاکی باید ثابت کند که تصمیم مورد نظر به «شخص او» لطمه می‌زند. در هند این نفع شخصی در هر دعوا، بسته به اینکه شاکی به دنبال صدور کدام حکم جبرانی (نظیر دستور عادی منع

1. Fusion of standing and merits

2. R v. HM Inspectorate of Pollution, ex parte Greenpeace (No. 2) [1994]

یا خودداری از انجام عمل^۱ یا دستورات فوق‌العاده انجام وظایف قانونی^۲ و دستور ارسال سوابق جهت ابطال تصمیم^۳ و... باشد، متفاوت است.

قاعدتاً کسی که حق قانونی او ضایع شده باشد، صلاحیت درخواست صدور دستور مقتضی را دارد؛ اما قرار احضار زندانی برای رسیدگی به قانونی بودن بازداشت^۴، توسط هر کسی می‌تواند درخواست شود؛ همین طور در مورد درخواست صدور دستور رسیدگی به قانونی بودن تصدی یک سمت دولتی^۵، هر کس می‌تواند طرح دعا کند.

در برخی موارد ممکن است عموم افراد دارای منافع مشترک به عنوان یک کل از یک عمل اداری لطمه ببینند. در اینجا سؤال این است که یک فرد در چه صورت می‌تواند طرح دعا کند؟ فردی که دارای حقی مشترک با دیگران است و هیچ لطمه و زیان ویژه و مخصوصی به فردی که طرح دعا می‌کند وارد نشده است.

قاعده این است که دادخواه باید نشان دهد که در مقایسه با دیگران از عمل اداری بیشتر زیان دیده است (Kumar & Kumari, 2001: 87). در یک دعوا^۶ رأی داده شد که فردی که مدت مدیری همراه با عموم از آلودگی ناشی از یک کارخانه لطمه دیده، در طرح دعا علیه تمدید مجوز کارخانه دارای نفع است. به همین سان در دعوای دیگر^۷، دیوان عالی رأی داد که پرداخت کننده مالیات به شهرداری در اعتراض به عمل شهرداری در اعطای مجوز سینما به یک فرد دارای منفعت است. در یک دعوای دیگر^۸ همه هتل‌های ثبت شده برای شرکت در مزایده اداره رستوران و اغذیه فروشی در فرودگاه‌ها دعوت شده بودند؛ بالاترین پیشنهاد پذیرفته شد؛ اما برنده، جزو هتل‌داران ثبت شده نبود. فردی که در مزایده شرکت نداشت به این روند اعتراض کرد. دلیل اعتراض این بود که قرارداد به کسی واگذار شده بود که در زمره هتل‌های رسمی نبوده است. دادخواه به عنوان معترض مدعی بود

1. Injunction

2. Mandamus

3. Certiorari

4. Habeat Corpus

5. Quo Warranto

6. Subba Rao v. A.P, 1974

7. K.R. Shenoy v. Udipi municipality, 1974

8. R.D. Shetty v. International Airport Authority, 1979

که اگر شرط شرکت هتل‌های رسمی نادیده گرفته شود؛ پس او هم می‌توانسته در مسابقه شرکت کند. وی در مزایده شرکت نداشت؛ چرا که فاقد شرایط لازم بوده است. دیوان عالی موقف دادخواه را به رسمیت شناخت؛ هرچند به اعتبار قرارداد خللی وارد نکرد.

همین طور، در دعوی علیه شهرداری‌ها^۱ دعوی اشخاص مقیم حوزه صلاحیت شهرداری علیه تصمیماتی که بر عموم شهروندان تأثیر می‌نهد، پذیرفته شده است؛ بنابراین هریک از سکنه یک منطقه می‌تواند علیه صدور مجوز ساخت یک سینما که بر حق بر اموال یا برخورداری از اموال آنان عیناً تأثیر می‌نهد، طرح دعوا کند. همین طور حق پرداخت‌کنندگان عوارض^۲ برای اعتراض به سوء استفاده از منابع شهرداری با اتخاذ تصمیمات غیرقانونی و یا خارج از اختیار قانونی از سوی شهرداری، حتی اگر تصمیم مورد نظر تأثیر مستقیمی بر شاکی نداشته باشد، پذیرفته شده است. (Jain & Jain, 1999: 495-496)

مبحث هفتم: امکان دعوی حمایت از «حقوق عمومی» در ایران

طبق ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی «هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذی‌نفع رسیدگی به دعوا را برابر قانون درخواست نموده باشند.» نفع مورد نظر در ماده ۲ و بند ۱۰ ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی مدنی اعم است از نفع مادی و معنوی که یکی از لوازم و مقتضیات بین‌المللی دادرسی محسوب می‌شود. وجود نفع و شرط آن برای اقامه دعوا از اقامه دعوی واهی جلوگیری می‌کند و مانع ورود زیان به اصحاب دعوا و اتلاف وقت و هزینه می‌شود (کریمی، ۱۳۹۳: ۷۵). به همین سان و به همین دلیل، ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری اعلام می‌دارد: «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد.»

شرط وجود نفع در دعوی اداری مشمول صلاحیت شعب دیوان قطعاً به دلیل جنبه «خصوصی» و شخصی خواسته‌هایی است که شاکیان نزد شعب دیوان مطرح می‌کنند؛ دعوی قابل طرح نزد شعب دیوان نوعاً جنبه شخصی دارد و به ماهیت دعوی مدنی نزدیک است که ریشه در تعارضات و

1. Municipalities
2. Rate- payers

منافع شخصی طرفین دارد. البته در دعاوی و اختلافات اداری مشمول صلاحیت شعب، فرض وجود نفع شخصی دست کم در مورد شاکی یا خواهان قابل فهم است. به همین دلیل، مطابق بند ب ماده ۵۳ قانون دیوان، چنانچه «شاکی در شکایت مطروحه ذی نفع نباشد»، شعبه دیوان «حتی قبل از ارسال دادخواست و ضامم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می کند»؛ بنابراین، وجود نفع، شرط قاطع طرح دعا نزد شعب دیوان محسوب می شود که نبود آن منجر به رد شکایت خواهد شد. نفع باید متعلق به شخص خواهان باشد؛ شخصی و مستقیم بودن از شرایط و ویژگی های نفع شمرده می شود (کریمی، ۱۳۹۳: ۷۶). شخص در صورتی می تواند اقامه دعا کند که نفعی شخصی و مستقیم نصیب او گردد؛ بدین معنا که با فرض صدور حکم علیه خوانده، نفع مستقیماً متوجه شخص خواهان باشد. به دلیل وجود همین نفع است که مطابق ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری، به هنگام صدور رأی وحدت رویه توسط هیأت عمومی «در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیر صحیح تشخیص داده شده است، شخص ذی نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت، پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.» در این مورد تنها کسی که حق تجدیدنظرخواهی علیه آرای شعبی که توسط هیأت عمومی دیوان غیر صحیح تشخیص داده شده را دارد، ذی نفع رأی وحدت رویه است که طبق ماده یاد شده می تواند اجرای آن را از شعبه تجدید نظر بخواهد.

باز به دلیل وجود نفع است که مطابق ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری: «افرادی که در اجرای آرای هیأت عمومی، خود را ذی نفع می دانند، در صورت عدم اجرای آن از سوی مسئولان ذی ربط، می توانند رسیدگی به استنکاف مسئول مربوط را از دیوان درخواست نمایند. این درخواست از سوی رئیس دیوان، به یکی از شعب تجدیدنظر ارجاع می شود. شعبه مذکور در صورت احراز ذی نفع بودن

درخواست‌کننده و استتکاف مسئول مربوط، به موجب ماده (۱۰۹) این قانون اتخاذ تصمیم می‌نماید.^۱

در حقیقت، وجود نفع (حق) باید ثابت و مسلم بوده و تعلق آن به مدعی محقق باشد. به نحوی که عدم رعایت آن عرفاً از مصادیق تضییع حق شخصی تلقی گردد. بنابراین، شکایت از فعل یا ترک فعل اشخاص حقوقی حقوق عمومی و کارکنان آنها به ادعای نفی حقوق اساسی کلی جامعه (یا بخشی از جامعه) که شاکي هم در آن سهیم است؛ در صورتی که حاوی نفع شخصی معین و معلوم نباشد، علی‌القاعده مسموع نیست؛ هر چند از جنبه کیفری قابل شکایت نزد مراجع قضایی کیفری است.^۲

اما شکایت علیه غیر قانونی‌بودن یا خلاف شرع بودن مصوبات دولتی از این قاعده مستثنا است؛ زیرا منشأ اصلی قانون و حاکمیت آن، اراده ملت است و اهمیت پاسداری از آن به درجه‌ای است که عموم افراد مردم در آن سهیم و شریک‌اند و وظیفه اجتماعی آنان حکم می‌کند که از آن غافل نشوند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۵۲۲). به همین دلیل، ابطال مصوبات نزد هیأت عمومی دیوان، با تقدیم «درخواست» انجام می‌گیرد و نیازی بوجود ذی نفع و پرداخت هزینه دادرسی نیست و به جای آن تصریح به «حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده» ضروری است (ماده ۸۰ و تبصره)؛ چرا که مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی «هرکس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری بخواهد».

باز به همین دلیل برای اجرای آرای هیأت عمومی، علاوه بر ذی نفع، مطابق تبصره ماده ۱۰۹: «... افرادی که از عدم اجرای آرای هیأت عمومی در مورد ابطال مصوبه مطلع می‌شوند، می‌توانند

۱. معلوم نیست با وجود امکان اعتراض افراد غیرذی نفع نسبت به عدم اجرای آرای هیأت عمومی که به موجب تبصره ماده ۱۰۹ رئیس دیوان منعکس می‌شود، اثبات ذی نفع بودن درخواست‌کننده در ماده ۹۳ به چه منظور صورت می‌گیرد؟ چه، رئیس دیوان در هر حال می‌تواند محکومیت مستتکف را از شعب دیوان بخواهد.

۲. مطابق ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، 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 شرکت کنند.»

موضوع را به رئیس دیوان منعکس نمایند تا رئیس دیوان نسبت به پیگیری موضوع از طریق شعب دیوان اقدام نماید.»

واقعیت این است که اصل قانونی بودن بر همه اعمال اداری حاکم است و موردی یا کلی بودن عمل اداری هرگز آن را کمتر یا بیشتر شایسته نظارت قانونی نمی‌کند؛^۱ آنچه مهم است حمایت از حقوق تضمین شده قانونی افراد و عموم ملت است که ممکن است توسط اداره نقض شود؛ خواه تصمیم اداری ناقض قانون، موردی باشد یا نوعی؛ بنابراین، چه بسا تصمیمات موردی اداره، به عنوان مثال، صدور یک مجوز ساخت و ساز، ناقض «حقوق عمومی» باشد؛ یعنی ناقض حق‌هایی که متعلق به جامعه است و حمایت قضایی از آن مغفول مانده است و بنابراین هر شهروند یا گروه شهروندان باید بتواند حکم لغو آن را از مرجع قضایی بخواهد؛ چنان که هرگاه مقررات‌گذاری دولت تأثیری مستقیم بر حقوق و منافع فردی بنهد، اشخاص (اعم از ذی‌نفع) می‌توانند علیه آن شکایت کنند.^۲

مبحث هشتم: امکان طرح دعوای عمومی گروهی نزد دیوان عدالت اداری

سؤال این است که آیا در چهارچوب مقررات دیوان عدالت اداری، شهروندان از حق طرح دعوای گروهی برخوردارند؟ در نظام حقوقی ایران، مقررات حاکم بر دادرسی اداری فاقد صراحت لازم در این زمینه است؛ اما تفسیر موسع واژه «مردم» (اصل ۱۷۳ ق.ا.) به نظر این امکان را دست‌کم برای

۱. در بند (پ) (۱) ماده ۱۱ قانون سال ۶۰ (و حتی بند ۱ ماده ۱۹ قانون مصوب سال ۸۵) جهات نامشروع بودن ناظر به کلیه اعمال اداری اعم از «تصمیمات یا اقدامات یا مقررات» است و تنها مربوط و منحصر به «مقررات» نشده است تا تشخیص آنها صرفاً در صلاحیت هیأت عمومی دیوان باشد. متأسفانه در قوانین ناسخ بعدی، ضمن تفکیک بی‌جهت صلاحیت‌های شعب از هیأت عمومی و گنجاندن عناوین غیرقانونی بودن در مواد مربوط به صلاحیت‌های هیأت عمومی (بند ۱ ماده ۱۹ قانون مصوب ۸۵ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون کنونی)، این شبهه حاصل شده است که «خلاف قانون بودن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز از سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات با خودداری از انجام وظایفی که موجب تصبیح حقوق اشخاص می‌شود» تنها موجبات ابطال مقررات و مصوبات اجرایی را فراهم می‌آورد و بنابراین تشخیص آنها تنها در صلاحیت هیأت عمومی است و حال آنکه این گونه نیست و این برداشت با اهداف تشکیل دیوان مغایر است. متأسفانه در بند ۱ ماده ۱۲ قانون کنونی دیوان، این عناوین غیرقانونی بودن تنها به «مقررات» منتسب شده است.

۲. صدور دستور موقت توسط شعبه سوم دیوان (مورخ ۹۶/۱۱/۱۶) در پی شکایت خصوصی از مصوبه هیأت وزیران مبنی بر افزایش تعرفه واردات خودرو که رسیدگی به قانونی بودن آن در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، در این راستا باید ارزیابی کرد.

طرح دعوا به وسیله «گروه» شهروندان فاقد شخصیت حقوقی نزد شعب فراهم می‌کند؛ اما مطابق ماده ۳۲ قانون دیوان، شکایات متعدد را که مبنای منشأ آنها مختلف است، نمی‌توان به موجب یک دادخواست اقامه کرد، مگر آنکه دیوان بتواند به تمام آنها ضمن یک دادرسی رسیدگی نماید. مطابق این ماده «چنانچه اشخاص متعدد، شکایت‌های خود را به موجب یک دادخواست مطرح نمایند، در صورتی که شکایات مزبور منشأ و مبنای واحد داشته باشد، شعبه دیوان نسبت به همه موارد ضمن یک دادرسی، اتخاذ تصمیم می‌نماید. در غیر این صورت ... به تفکیک و جداگانه رسیدگی می‌شود.»^۱ تبصره این ماده در ادامه مقرر می‌دارد: «شاکیان در صورتی که بیش از پنج نفر باشند، می‌توانند در دادخواست، نماینده‌ای را از میان خود جهت امر ابلاغ و اخطار، به شعبه دیوان معرفی نمایند.»

بنابراین، باید گفت مطابق قانون دیوان، به شرط اشتراک مبنایی و موضوعی، تجميع شکایات متعدد ممکن است؛ اما طرح دعوی گروهی به معنای گفته شده بنا به ظاهر قانون امکان‌پذیر نیست و مضمون تبصره یاد شده ماده ۳۲ نیز صرفاً تمهیدی است برای سهولت دسترسی به طرف‌های دعوا و ابدأً متضمن «نمایندگی» در طرح دعوا نیست.

نتیجه‌گیری

اهمیت حاکمیت قانون در نظام‌های مبتنی بر حاکمیت قانون علی‌القاعده باید طرح دعوی علیه تصمیمات خلاف قانون را تسهیل کند. قاعده کلی در هر نظام مبتنی بر حاکمیت قانون این است که هیچ عمل غیرقانونی نباید بی‌پاسخ بماند. قانونی عمل کردن متضمن منفعتی عمومی است که به همه جامعه می‌رسد. به همین سان، قانون‌شکنی هم متضمن زیانی جمعی است؛ صرف‌نظر از اینکه (حمایت‌های) قانون ناظر به حقوق فردی باشد یا عمومی؛ اما واقعیت این است که هر زمان که قانون دربردارنده حقوقی برای افراد باشد، لاجرم متضمن تکلیفی متناظر با آن بر عهده فرد یا افراد دیگر است؛ بنابراین همیشه امکان طرح دعوا توسط دارنده حق وجود دارد. اما چه می‌توان گفت درباره حقوق عمومی به معنای حقوق جامعه یا جمعیت که به طرفیت دولت‌ها مطرح می‌شود و نقض آن

۱. این شکل طرح دعوا در حقوق خارجی 'multi-party litigation' نامیده می‌شود.

تهدیدی برای حقوق شخصی نیست تا افراد در مقام شاکی «خصوصی» به عنوان «ذی‌نفع» بتوانند یا بخواهند نزد دادگاه طرح دعوا کنند؟

هر چند حفظ حقوق عمومی در درجه اول مستلزم حمایت کیفری و مداخله دادستان است، سؤال این بوده است که در نبود چنین حمایتی یا فقدان جنبه کیفری، چه کسی مدعی- مدافع حقوق عمومی خواهد بود؟

به طور کلی، قانونی بودن حاوی مجموعه بایدها و نبایدهایی است که در صورت رعایت نکردن آن، علی‌القاعده شهروندان می‌توانند ابطال اعمال و تصمیمات مغایر قانون را از مرجع قضایی بخواهند. این نکته هم واقعیت دارد که اقامه دعوا دارای شرایطی است که در صورت نبودن امکان اثبات حق وجود ندارد و نتیجه آن، صدور قرار عدم استماع دعوا است. برخورداری از نفع، سمت و همین طور اهلیت در زمره این شرایط است؛ اما در مواردی که نفعی شخصی در طرح دعوا وجود ندارد؛ «قانونی بودن» به عنوان منفعتی همگانی باید بتواند مبنایی برای طرح دعوی همه شهروندان علیه اعمال خلاف قانون مأموران و مراجع عمومی باشد؛ بنابراین وقتی در حقوق اداری از دعوای عمومی سخن گفته می‌شود، هدف نه حفظ نفع یا دفع ضرری شخصی بلکه جلب توجه مرجع قضایی به اعمال خلاف قانونی است که زیان آن متوجه عموم است؛ تا هیچ عمل غیرقانونی بی‌پاسخ نماند. صرف نظر از اینکه شاکی چه کسی باشد.

بی‌تردید شکل‌گیری آن نوع دعوای عمومی که با انگیزه‌ای خیرخواهانه و نه منفعت‌طلبانه مطرح می‌شود در درجه اول محصول تغییر مفهوم نفع و ادعای نمایندگی در دعوا در رویه قضایی بسیاری کشورها است که زمینه را برای دسترسی همگانی به دادگاه و طرح دعوا در وضعیت‌هایی فراهم می‌کند که حقوق شهروندی به عنوان حقوق متعلق به جامعه مدنی و سیاسی در معرض تضییع و تهدید قرار دارد. در واقع پذیرش دعوای‌ای که طراحان آن نفع مستقیمی در آن ندارند، بلکه به دنبال خیر عمومی یا منفعت عمومی هستند، گویای میزان نقشی است که شهروندان می‌توانند برای پیشبرد اهداف عمومی و اجتماعی در نظام سیاسی بر عهده داشته باشند؛ مشابه نقشی که مدعی‌العموم به نمایندگی از عموم در پیگرد دعوای عمومی بر عهده دارد. دادن چنین فرصتی به شهروندان برای پیگیری منافع تمام یا بخشی از جامعه اولاً به جایگاه حقوق ملت و تضمین قضایی آن در قانون

مقاله ۳. اثبات نفع در «دعوی حقوق عمومی» ۷۵

اساسی و سپس به آمادگی قضات و دادگاه‌ها در ایفای نقشی همدلانه و تفتیشی‌تر در فرایند دادرسی در این قبیل دعاوی بستگی دارد.

در حقوق اداری ایران طرح دعوا علیه تصمیمات کلی مراجع دولتی تنها مورد دعوی عمومی به معنای گفته شده است که با انگیزه عمومی حاکمیت قانون می‌تواند به «درخواست» «هرکس» نزد دیوان عدالت اداری مطرح شود.

فهرست منابع

الف. فارسی

۱. رنجبر، احمد (۱۳۹۵)؛ عدالت اداری، چارچوب مفهومی، سازوکارهای نهادی، روندهای قضایی، تهران: میزان.
۲. صدر الحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)؛ نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
۳. طهماسبی، علی (۱۳۹۳)؛ «مطالعه تطبیقی شرایط دعوی گروهی در حقوق آمریکا و کانادا؛ آموزه‌هایی برای حقوق ایران»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۸، شماره ۳.
۴. قاسمی‌حامد، عباس و آرزو فلاح (۱۳۹۳)؛ «دعوی گروهی و تأثیر آن بر حمایت از حقوق مصرف کننده»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۵.
۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)؛ فلسفه حقوق، جلد ۳، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)؛ اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، تهران: میزان.
۷. کریمی، عباس (۱۳۹۳)؛ آیین دادرسی مدنی، چاپ چهارم، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.

ب. لاتین

1. Jain, M. P & Jain, S. N, (1999); Principles of Administrative Law, Wadhwa and Company Nagpur, New Delhi.
2. Das Basu, Durga (2000); Administrative Law, Kamal Law House, Calcutta.
3. Eliantonio, Mariolina, Ch.W. Backes, C.H. van Rhee, T. Spronken, A. Berlee, (eds) (2013); "Standing Up for Your Right(s) in Europe - A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) before the

- EU and Member States' Courts", available at: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
4. Garth, Bryant G. and Cappelletti, Mauro (1978); Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. Articles by Maurer Faculty. Paper 1142. Available at" <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub>.
 5. J Hershkoff, Helen (2009); Public law litigation : lessons and questions, Hum Rights Rev 10.
 6. Kumar, Ajaya & Kumari, Ambika (2001); Principles of Adminidtrative Law, Andhra Law House, Visakhapatnam.
 7. Leary, Thomas. A, (2011); The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English law, LLM, Faculty of Law University of Toronto , available at: tspace@library.utoronto.ca
 8. Longley, Diane and James Rhoda, (1999); Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law, London, Cavendish Publishing.
 9. Loveland, Ian (2012); Constitutional law,Administrative law and Human rights, A Critical Introduction,Oxford University Press.
 10. Maria Ravo, Linda (2012); The role of the Principle of Effective Judicial Protection in the EU and its Impact on National Jurisdictions, in: "Sources of Law and Legal Protection", (Triestine Lecture; 1), EUT Edizioni Università di Trieste, pp. 101-125
 11. Pandey, J.n (2003); Constitutional Law of India, Allahabad, Central Law Agency.
 12. Sathe, S.P (1998); Administrative Law, Butterworths, New Delhi.
 13. Zwart,Tom (2010); Overseeing the executive: Is the legislature reclaiming lost territory from the courts?, In: Rose-Ackerman, Susan and Lindseth, Peter L,(eds), Comparative Adminstrative Law, Edward Elgar.