

تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر حقوق عامه؛ از شکایت فردی تا دادرسی ساختارمدار

عبدالسعید شجاعی^۱

چکیده

حفظ، احیا و صیانت از حقوق عامه از الزامات بنیادین بقای نظم عمومی و تحقق عدالت اداری است و مستلزم استقرار و تقویت سازکارهای نهادی و آیینی مؤثر به منظور پیش‌گیری از تضییع و جبران خسارت‌های وارده به منافع عمومی می‌باشد. بر این اساس در پژوهش حاضر، به روش توصیفی تحلیلی و با رویکرد تطبیقی، جایگاه و کارکرد نظارت بر حقوق عامه در نظام عدالت اداری ایران با تمرکز بر ظرفیت‌ها و چالش‌های ساختاری معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری تحلیل می‌شود و تاثیر تحولات اخیر آیینی قانونی بر تقویت نمایندگی نهادی در حمایت از حقوق عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. یافته‌ها نشان می‌دهد ساختار سنتی دادرسی اداری که بر قاعده ذی‌نفعی و الگوی شکایت‌محور استوار بود، رسیدگی به دعاوی عام‌المنفعه و اعتراض به مقررات عام‌الشمول را محدود ساخته بود و اصلاح قانون از قبیل تقویت اختیار طرح شکایت توسط نهادهای نمایندگی عمومی، گامی مثبت در جهت کاهش برخی موانع آیینی محسوب می‌شود؛ هرچند تداوم تفسیرهای مضیق از قواعد رویه‌ای و کاستی‌های آیین دادرسی هم‌چنان مانع تحقق کامل نظارت ساختاری دیوان است؛ از این رو بازنگری در آیین دادرسی اداری به‌ویژه از طریق اصلاح مفهوم ذی‌نفعی، تعیین تکالیف روشن برای معاونت حقوق عامه، تسهیل نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در نمایندگی حقوق عمومی و ارتقای هماهنگی میان دیوان عدالت اداری و نهادهای مدنی و اجرایی ضروری است.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، عدالت ساختاری، واخواهی عمومی، صلاحیت نهادی.

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور تهران، ایران.

درآمد

یکی از چالش‌های نوظهور و بنیادین در نظام حقوق عمومی ایران، فقدان سازگار موثر و ساختارمند برای صیانت از حقوق عامه در مواجهه با مخاطرات بین‌نسلی، تهدیدهای زیست‌محیطی و نقض ساختاری منافع عمومی است. با وجود تصریح قانون اساسی بر حمایت از این حقوق و با وجود این‌که ساختار دادرسی اداری به‌طور سنتی بر ذی‌نفعی فردی استوار بوده، قانون اصلاحی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ به صراحت مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد را در روندهای قضایی تصریح کرده و احکامی را برای دخالت نهادی آن‌ها تعیین نموده است از جمله اختصاص صلاحیت‌هایی به معاونت حقوق عامه جهت اقامه شکایت و ورود در مرحله تجدیدنظر در امور مرتبط با منافع عمومی. با این همه خلاهای مقررهای و نبود رویه‌های اجرایی مشخص به‌ویژه در زمینه معیارهای پذیرش سازمان‌ها، قلمرو صلاحیت مداخله، نحوه اعمال نمایندگی و ضمانت‌های اثربخشی دخالت هم‌چنان مانع تبدیل شناخت قانونی به نهادینه‌شدن کامل نقش سمن‌ها در حفاظت از حقوق و منافع عمومی می‌شود و اقتضا دارد قواعد آیین دادرسی و مقررات اجرایی تکمیل و تبیین شود. این کاستی به‌ویژه در حوزه‌هایی چون عدالت محیط‌زیستی، سلامت عمومی و حقوق آیندگان، به یک بحران نهادی بدل شده که پیامد آن ناتوانی نظام حقوقی در تحقق عدالت ساختاری و پاسخ‌گویی پیش‌نگر است. اصلاح ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری و ایجاد معاونت حقوق عامه اگرچه گامی ابتدایی در مسیر تحول بود، اما فقدان آیین دادرسی اختصاصی، تداخل وظایف با نهادهای دیگر و نبود مرجع مستقل برای اقامه دعوی عمومی اثربخشی آن را محدود کرده است. پژوهش‌های پیشین از جمله گزارش پژوهشی شورای نگهبان در موضوع آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و یا تاملی بر حدود صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی، عمدتاً با تاکید بر جایگاه دیوان عدالت اداری یا کارکردهای نظارتی کمتر به بازآفرینی نهادی برای رسیدگی به دعاوی عمومی پرداخته‌اند.

مقاله حاضر با تکیه بر خلاهای یادشده مسأله‌ای مشخص را دنبال می‌کند: چگونه می‌توان با تاسیس نهادی مستقل و طراحی آیین دادرسی ویژه، بستر تحقق

نظارت موثر بر حقوق عامه را فراهم آورد؟ در پاسخ این مقاله الگوی «دیوان دوم» را به عنوان نهادی مکمل اما مستقل با صلاحیت رسیدگی به دعاوی عمومی فاقد ذی نفع شخصی و با ساختاری ساختارمدار پیشنهاد می کند. با توجه به مطالب بالا و در همین راستا نوشتار فعلی در پنج بخش سامان یافته است: در بخش نخست، مبانی نظری حقوق عامه و مفاهیم نوینی چون «واخواهی بین نسلی» و «صلاحیت نهادی» بررسی می شود؛ بخش دوم به تحلیل کارکردها و محدودیت های معاونت حقوق عامه در نظام کنونی می پردازد؛ بخش سوم، مدل پیشنهادی «دیوان دوم» را با تاکید بر ساختار، آیین دادرسی مستقل و آثار نهادی آن بررسی می کند؛ بخش چهارم، شکایت سازمان یافته در برابر واخواهی مدنی را تبیین می نماید و نهایتاً در بخش پنجم به نقد و ارائه پیشنهادات برای اصلاح ساختاری پرداخته شده است.

۱. مبانی مفهومی حقوق عامه

مفهوم «حقوق عامه» در حقوق عمومی به رغم جایگاه محوری در نظم اداری و قانون اساسی از حیث نظری هم چنان با ابهام مواجه است. ماهیت حقوق عامه ذاتی است و به طور هم زمان متوجه حفاظت از مصالح فردی و اجتماعی افراد در قلمرو حاکمیت می باشد. اولویت و میزان اهمیت هر یک از این مصالح تابع مقتضیات و بستر جامعه است و حقوق عامه را نمی توان صرفاً منحصر به یکی از آن ها دانست (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۹۳). در همین راستا درک صحیح آن در بعد مصالح اجتماعی مستلزم بازگشت به بنیان های نظری منافع عمومی است، جایی که خیر عمومی به مثابه ارزشی مستقل ملاک مشروعیت بخش مداخله عمومی تلقی می شود؛ لذا مطالعه نهاد «واخواهی عمومی» در نظام های تطبیقی به ویژه از منظر امکان طرح شکایت بدون ذی نفعی شخصی به روشن سازی کارکرد این مفهوم کمک می کند و تمایز میان دعاوی عمومی، فردی و گروهی مبنایی نظری برای تبیین ساختارها و صلاحیت های نهادهای مدافع حقوق عامه از جمله معاونت حقوق عامه در دیوان عدالت اداری را فراهم می آورد. این تمایز مفهومی برای فهم نقش و جایگاه نظارت بر حقوق عامه در منظومه عدالت اداری ضرورتی پیشینی دارد.

۱-۱. نظریه منافع عمومی

در ادبیات کلاسیک حقوق عمومی، حقوق عامه عمدتاً در چارچوب رابطه فرد و دولت و به مثابه حقوق و مطالبات شهروندان در برابر نهادهای حاکمیتی تفسیر می‌شد. این رویکرد فردمحور بیش از آن‌که ناظر بر ساختارهای اجتماعی و نهادی باشد، بر رابطه دوجانبه میان شهروند و دولت تمرکز داشت. با این حال تحولات جوامع معاصر و ظهور چالش‌هایی مانند محیط زیست، عدالت بین‌نسلی و حمایت از حقوق نسل‌های آینده، ضرورت بازنگری در این مفهوم را آشکار ساخته است. بر این اساس، در برداشت نوین، حقوق عامه صرفاً مجموعه‌ای از مطالبات فردی نیست، بلکه نهادی اعتباری و مستقل مبتنی بر عناصری چون آزادی، حق ادعا، مالکیت و قدرت به شمار می‌آید که ماهیت آن را باید در ابعاد اجتماعی و بین‌نسلی آن جست‌وجو کرد.

یکی از رویکردهای نظری مهم برای بازتعریف حقوق عامه، نظریه منافع عمومی است، مفهومی که برخلاف مصلحت عمومی متکی بر مشروعیتی اجتماعی و هنجاری است و از برآیند منافع فردی، اجتماعی و بین‌نسلی پدید می‌آید (Douglass, 1980: 103-117). این نظریه حقوق عامه را نه تنها به عنوان ابزار دفاع از منافع فردی موجود بلکه به مثابه نهادی دینامیک و مسوول در قبال استمرار حیات جمعی و عدالت توزیعی معرفی می‌کند. «بر پایه دیدگاه مطرح‌شده مصالح انسانی در سه سطح فردی، عمومی و اجتماعی طبقه‌بندی می‌شوند. در این چارچوب حقوق عامه در جوهره خود متوجه تامین مصالح فردی و اجتماعی است به نحوی که هر یک از این مصالح بنا به اقتضای شرایط روانی و اجتماعی جامعه در اولویت قرار می‌گیرد. از این منظر حقوق عامه فراتر از نظم حقوقی ایستا به مثابه ساختاری سیال و تحول‌پذیر در ارتباط با نیازهای بنیادین جامعه عمل می‌کند» (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۹۳).

«تحقق این بازتعریف مستلزم آن است که نظام حقوقی ابزارهای تفسیری خود را از چارچوب صوری، محدود و قانون‌محور به سوی منطق جدلی، اقناعی و واقع‌نگر سوق دهد. در این بستر حقوق عامه باید با تکیه بر روش‌های تفسیری موسوع و با در نظر گرفتن واقعیات اجتماعی به شناسایی مصادیق نوین هم‌چون حقوق

زیست‌محیطی، حقوق آیندگان و منافع فرهنگی و تاریخی مبادرت ورزد» (همان: ۱۹۷)؛ از این رو تمایز روش‌شناختی میان منافع عمومی و مصلحت دولتی نه تنها از حیث مفهومی بلکه به لحاظ کارکردی و نهادی حائز اهمیت است. نهادهایی مانند دادستانی کل کشور، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور باید مأموریت خود را از سطح نظارت بر اعمال حاکمیتی به سطح دفاع فعالانه از منافع عمومی، به مثابه «حق الناس ساختاری» ارتقا دهند. بر این اساس توسعه نظریه‌هایی که بتوانند معیارهای جدیدی برای سنجش مشروعیت اقدامات عمومی بر اساس ملاحظات عدالت اجتماعی، کرامت انسانی و الزامات بین‌نسلی ارائه دهند، ضرورتی انکارناپذیر در نظام حقوقی معاصر محسوب می‌شود.

۲-۱. واخواهی عمومی در حقوق تطبیقی

واخواهی عمومی، آن‌گونه که در نظریه‌های نوین حقوق تطبیقی تکوین یافته، بیانگر گذار از دعوی شخص‌محور به سوی دعوی مردم‌نگر است، مفهومی که در دل خود تلفیقی از مشارکت مدنی نهادینه مراقبت همبسته از منافع عمومی و مطالبه‌گری ساختاری را حمل می‌کند (Cummings, 2009: 640). واخواهی عمومی که می‌توان آن را به تعبیر دقیق‌تری دعوی اجتماع‌مدار یا دعوی ضمانتی خیر جمعی نیز نامید، نوعی کارکرد وکالتی غیرشخصی است که به افراد یا نهادها این امکان را می‌دهد تا نه از سر نفع شخصی بلکه به منظور صیانت از ارزش‌ها و منافع کلان اجتماعی وارد فرایندهای دادرسی شوند (Feldman, 2009: 44-48). این تحول معرف ظهور یک دگرگونی معرفتی در دادرسی‌های مدرن است، آنچه می‌توان از آن با عنوان قضا‌زدایی از حق و حق‌زدایی از قضا یاد کرد به این معنا که منافع اجتماعی به مثابه یک وجود مستقل قابلیت بهره‌مندی از سازکارهای دادرسی را می‌یابد ولو آن‌که حقی شخصی

۱. حق الناس ساختاری به‌عنوان یک حق جمعی و نهادی، ناظر بر الزام حقوقی دولت و سایر ارکان حاکمیت به طراحی، حفظ و اصلاح ساختارهای تصمیم‌گیری و تنظیم‌گری عمومی به‌گونه‌ای است که از بازتولید نظام‌مند تضییع منافع عمومی، بی‌عدالتی ساختاری و نقض کرامت انسانی جلوگیری شود. تمایز این حق با مفاهیمی چون حقوق عامه یا نفع عمومی در آن است که موضوع آن نه صرفاً نتیجه یا فایده عمومی، بلکه خود ساختارها و سازکارهای نهادی مولد آثار عمومی است. بر این اساس، حق الناس ساختاری دارای قابلیت اعمال حقوقی است و تحقق آن از طریق سازکارهایی چون نظارت اداری و قضایی بر قواعد و رویه‌های عام‌الشمول، مداخله نهادی برای اصلاح ساختارهای معیوب و استفاده از ابزارهای دادرسی با ماهیت جمعی یا نمایندگی عمومی امکان‌پذیر می‌شود.

در کار نباشد.

در نظام ایالات متحده در حالی که معیارهای سخت‌گیرانه‌تری برای صلاحیت اقامه دعوی شخصی وجود دارد؛ با این حال در قالبی عمل‌گرایانه‌تر، شاهد توسعه «اقامه دعوی منافع پایه^۱» هستیم. در همین راستا در ایالات متحده سازمان‌هایی در نقش وکلای خیر عمومی^۲ ظهور کرده‌اند و از طریق اقامه دعوی در حوزه‌های آزادی‌های بنیادین، عدالت اقلیمی و عدالت نژادی سازکار و اخواهی عمومی را به‌گونه‌ای نهادی اجرا کرده‌اند. اگرچه این و اخواهی بیشتر ماهیت سازمانی و نهادی دارد تا شهروندی اما، از حیث اثرگذاری بر تقویت پاسخ‌گویی دولت، برابری ساختاری و عدالت بین‌نسلی واجد کارکردی محوری است (Wilson, 2014: 392-395).

نظام حقوقی هند به‌ویژه در پرتو عملکرد دیوان عالی این کشور، یکی از بسترهای بارز توسعه و اخواهی عمومی به شکل نهادمند است. از دهه ۱۹۸۰، مفهوم دادخواهی عمومی^۳ در قالب آنچه می‌توان آن را «قضازدایی مردم‌بنیاد^۴» خواند، به بخشی از عدالت ساختاری بدل شده است. دادگاه‌های هند با رویکردی تفسیرگرایانه، مفاهیم سنتی «نفع» و «اهلیت دعوی» را بازتعریف کرده و صلاحیت ورود شهروندان، سازمان‌ها و حتی گروه‌های فاقد شخصیت حقوقی را به دعاوی که متضمن نقض حقوق بنیادین دیگران است، پذیرفته‌اند. این رویکرد، نوعی از «ادارسی جایگزین مردمی^۵» را رقم زده که هدف آن نه صرفاً حل اختلاف، بلکه اصلاح ساختارها، جبران نابرابری و تحقق عدالت اجتماعی است (Mate, 2013: 262-268).

در حقوق ایران، اگرچه نظام دادرسی عمدتاً بر پایه «ذی‌نفعی حقیقی» تعریف شده و اخواهی عمومی به‌عنوان یک نهاد شناخته‌شده وجود ندارد اما، می‌توان از برخی ظرفیت‌های نهفته در قانون اساسی، به‌ویژه اصل یکصد و پنجاه و ششم به‌مثابه مبنای «حق اقامه همگانی» یاد کرد. در حوزه‌هایی چون حفاظت محیط‌زیست، حقوق مصرف‌کنندگان یا صیانت از میراث فرهنگی، نهادهای عمومی هم‌چون سازمان

-
1. Interest-Based Litigation
 2. Public Good Advocates
 3. Public Interest Litigation (PIL)
 4. Popular Dejudicialization
 5. Alternative Popular Adjudication

حفاظت محیط زیست یا سازمان بازرسی کل کشور می توانند به عنوان «ضامن های خیر مشترک» نقش ایفا کنند (افشاری، ۱۴۰۰: ۱۳۰-۱۳۱).

بر اساس مطالب بالا می توان گفت، واخواهی عمومی در پرتو حقوق تطبیقی، از یک مفهوم حاشیه ای به یک «پروتکل نهادی صیانت از همگان» ارتقا یافته است. تحقق کامل این نهاد مستلزم عبور از منطق فردمحور اقامه دعوی به سوی عدالت مردم بنیاد و ساختارمدار است. اصطلاحاتی هم چون «دعوی مردم نگر»، «ضامن های خیر مشترک» و «اقامه فراشخصی» نشان گر تحولی در نظام حقوقی مدرن هستند که در آن حقوق عامه نه فقط به عنوان مجموعه ای از قواعد، بلکه به مثابه یک هستی حقوقی مستقل و واجد شان دادرسی بازشناخته می شود. واخواهی عمومی به این اعتبار، نه تنها نماد مشارکت اجتماعی، بلکه تجلی نهادی عدالت جمعی در بستر نظم حقوقی معاصر است.

۳-۱. تمایز دعاوی عمومی، فردی و گروهی

در نظام حقوق عمومی معاصر، به ویژه در بستر عدالت اداری، تمایز میان دعاوی فردی، گروهی و عمومی دیگر یک تفکیک صرفا شکلی یا آیینی نیست، بلکه از حیث نظری و نهادی، حاوی دلالت هایی بنیادین در فهم جایگاه حقوق عامه است. با پیچیده تر شدن مناسبات اجتماعی و بروز مسائل نوینی هم چون حقوق زیست محیطی، کرامت آیندگان و عدالت بین نسلی، نظام حقوقی ناگزیر از بازتعریف مفاهیم کلاسیکی چون «ذی نفعی»، «صلاحیت اقامه دعوا» و «نفع مشروع» شده است. در چنین بستری، شناسایی تمایزهای مفهومی میان انواع دعاوی، راه را برای بازطراحی ماموریت نهادهای مدافع منافع عمومی، از جمله دیوان عدالت اداری و دادستانی کل کشور، هموار می سازد.

مفهوم نوین «حق الناس ساختاری» در این میان، به مثابه ابزار تحلیلی تازه، امکانی برای درک عمیق تر از دعاوی عمومی فراهم می آورد. برخلاف تلقی سنتی از حقوق عامه که آن را برآمده از مطالبات اشخاص حقیقی در برابر دولت تلقی می کرد، «حق الناس ساختاری» بر آن دسته از حقوقی دلالت دارد که در تاروپود نهادها و نظام های اجتماعی تنیده شده و فارغ از ذی نفعی مستقیم اشخاص، واجد ارزش ذاتی و بین نسلی هستند. این حقوق هم چون حق بر سلامت محیط زیست،

حق بر شفافیت و پاسخ‌گویی نهادی، یا حق بر عدالت آیندگان، نه در قالب مطالبات فردی بلکه به‌عنوان بنیان‌های اجتماعی مشترک و هم‌گانی شناخته می‌شوند که نقض آن‌ها به تضعیف انسجام اجتماعی و فروپاشی عدالت ساختاری می‌انجامد (Wardrope, 2018: 51-53). هم‌چنین برای تبیین دقیق‌تر انواع دعاوی و سازکار اقامه آن‌ها، می‌توان از الگوی تحلیلی «واخواهی چندسطحی» بهره گرفت. این الگو با طبقه‌بندی دعاوی بر مبنای «سطح مرجع منافع»، سه سطح متمایز از اقامه دعوا را شناسایی می‌کند: دعوای فردی ناظر بر منافع شخصی، دعوای گروهی ناظر بر منافع جمعی هم‌سنخ و دعوای عمومی ناظر بر منافع کلان، بین‌نسلی و ساختاری جامعه (Goldman, 2004: 417-441). این الگو نه تنها امکان مرزبندی دقیق‌تر میان اشکال مختلف حمایت قضایی را فراهم می‌آورد، بلکه ابزار مفهومی مناسبی برای ساماندهی ماموریت‌های نهادهای مدافع حقوق عامه و بازتعریف نقش مدعی‌العموم در حوزه عدالت اداری ارائه می‌دهد. در این چارچوب، دفاع از حقوق عامه تنها در گرو نظارت بر اقدامات دولت یا مقابله با نقض‌های فردی نیست بلکه مستلزم بازآرایی ساختارهای نهادی به نحوی است که بتوانند در سطح ساختاری و بین‌نسلی از مصالح عمومی صیانت کنند؛ به بیان دیگر، دعوای عمومی باید از طریق نهادهایی طرح شود که خود واجد صلاحیت‌های ساختاری و اقتدار اجتماعی لازم برای نمایندگی از منافع فراتر از زمان و شخص باشند (Swank, 2001: 133-162). تحقق چنین الگویی مستلزم آن است که نهادهایی مانند معاونت حقوق عامه از موقعیتی انفعالی خارج شده و در قامت «مدعی‌العموم ساختاری» ایفای نقش کنند.

می‌توان گفت دعوای فردی مقرون به نفع مستقیم و شخصی است که هدف آن احقاق حق یا جبران زیان متوجه یک شخص حقیقی یا حقوقی مشخص بوده و اهلیت اقامه آن مبتنی بر ورود زیان یا نفع ملموس خواهان تعیین می‌گردد (Coplan, 2009: 377)، دعوای گروهی متوجه منافع جمعی هم‌سنخ است، به‌گونه‌ای که چندین فرد یا اعضای یک طبقه اجتماعی از یک وضعیت مشترک متأثرند و اشخاص یا نمایندگان معین می‌توانند با اثبات هم‌سنخی منافع، برای اعاده حقوق گروه اقدام کنند (Rooney, 2017: 406-428). در برابر این دو، دعوای عمومی بر منافع کلی، ساختاری و بین‌نسلی جامعه متمرکز است و هدف آن صیانت از ارزش‌های

عمومی (نظیر سلامت محیط زیست، شفافیت یا حقوق آیندگان) است که آثار نقضش فراتر از محدوده اشخاص معین ظاهر می شود، اهلیت در دعاوی عمومی معمولاً تابع نص قانونی یا شناسایی نهادی (مدعی العموم، نهادهای عمومی یا سمن های دارای صلاحیت) است و احکام صادره آثار پیش گیرانه و ساختاری دارد، نه صرفاً جبرانی نسبت به خواهان خاص.

نتیجه این که، تمایز مفهومی میان سطوح مختلف دعاوی، بستری برای تحقق عدالت مشارکتی، ارتقای پاسخ گویی نهادی و بازسازی مشروعیت حقوق عمومی فراهم می سازد. در غیاب این تمایز، خطر استحاله حقوق عامه در مطالبات خاص و تقلیل وظایف نهادهای عمومی به داوری های موردی، مشروعیت نظم حقوقی را با تهدیدی جدی مواجه می سازد؛ از این رو، توسعه نظری و ساختاری مفاهیمی هم چون «حق الناس ساختاری» و «واخواهی چندسطحی»، ضرورتی فوری و بنیادین برای نظام حقوقی معاصر است که می کوشد خود را با تحولات عمیق اجتماعی، فرهنگی و نسلی همگام سازد.

۲. جایگاه نهادی معاونت حقوق عامه در دیوان عدالت اداری

طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدهای دولتی و احقاق حقوق آنها به صورت مطلق در صلاحیت دیوان عدالت قرار گرفته است. حقوق عامه حقوقی آسیب پذیر بوده که در صورت نقض باید با مداخله دستگاه های مختلف از جمله دستگاه قضا تامین شود (شیری و شاملو، ۱۴۰۳: ۳۶۶؛ مولابیگی و محمدی احمدآبادی و اشراقی جزئی، ۱۴۰۴: ۸۴).

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تحقق حقوق عامه به عنوان یکی از ارکان بنیادین عدالت اجتماعی و انتظام اداری نیازمند نهادهایی با ساختار قانونی روشن، صلاحیت های مشخص و کارویژه های تخصصی در جهت صیانت از منافع عمومی است. در این میان معاونت حقوق عامه در دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی نوظهور و محوری در این حوزه، با چالش هایی از حیث جایگاه حقوقی، حدود وظایف و رابطه آن با دیگر نهادهای نظارتی و اجرایی به ویژه قوه مجریه مواجه است. ابهام در تفسیر موقعیت این معاونت می تواند به تداخل وظایف، ناکارآمدی

ساختاری و تضعیف کارایی نظارت عمومی در نظام اداری کشور منجر شود. بر این اساس تبیین دقیق جایگاه نهادی معاونت حقوق عامه مستلزم واکاوی سه‌گانه‌ای است که این نوشتار در پی آن است: نخست، تحلیل ساختار قانونی و مبانی حقوقی تاسیس این معاونت؛ دوم، تبیین ماهیت شبه‌قضایی آن در مرز میان کارکردهای قضایی و اداری و سوم بررسی نسبت آن با قوه مجریه از منظر حدود اختیارات، سازکارهای الزام‌آور و نحوه ورود در مواجهه با تصمیمات و ترک فعل‌های اجرایی. این تحلیل سه‌وجهی می‌تواند تصویری روشن از ظرفیت‌های نهادی چالش‌های کارکردی و افق‌های تحول‌پذیری این معاونت در معماری عدالت اداری ایران ارائه دهد.

۱-۲. تحلیل ساختار قانونی معاونت حقوق عامه

معاونت حقوق عامه در دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۱۲۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲، در قالب نهادی نوپدید و فرامرته در ساختار نظارت اداری کشور تاسیس شده است. این نهاد نه صرفاً یک واحد سازمانی در دل دیوان، بلکه تجسم نهادی یکی از مفاهیم تحول‌یافته حقوق عمومی یعنی حق الناس ساختاری است؛ مفهومی که برخلاف تلقی سنتی از حقوق عامه به‌عنوان مطالبات فردی شهروندان از دولت آن را به‌مثابه بنیانی برای صیانت از منافع بین‌نسلی، نظم جمعی و مصالح فراملی و فرازمانی بازتعریف می‌کند. بر همین اساس صلاحیت معاونت در اقامه مستقیم دعوا علیه تصمیمات، اقدامات و مصوبات ناقض حقوق عامه بدون تقید به تشریفات شکلی، مهلت‌های قانونی و حتی مرور زمان، بازتابی از همان تحول مفهومی است، تحولی که آن را در قامت مدعی‌العموم ساختاری در دل دیوان عدالت اداری متمایز و ممتاز می‌سازد (مولابیگی و محمدی احمدآبادی و اشراقی جزی: ۲۸-۳۰). پیوند ساختاری این معاونت با اصول قانون اساسی به‌ویژه اصول یکصد و پنجاه و شش، یکصد و هفتاد و سه، چهل و پنجاهم نشان می‌دهد که ایجاد آن صرفاً واکنشی به برخی خلأهای اجرایی نبوده بلکه تلاشی در راستای تحقق نوعی نظارت عمومی مبتنی بر عدالت اجتماعی، حفظ محیط‌زیست، تأمین سلامت عمومی و پاسداری از کرامت نسل‌های آینده است. اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری را مرجع رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت

به نهادهای اجرایی معرفی می‌کند و اصول چهل و پنجاهم نیز بر ضرورت حمایت از محیط‌زیست و مسؤولیت دولت در صیانت از آن تأکید دارند. از این منظر معاونت حقوق عامه را می‌توان حلقه‌ای دانست که این اصول را در قالب سازکاری نهادی و عملیاتی به یکدیگر پیوند می‌دهد (غمامی و کدخدا مرادی و درخشان، ۱۳۹۷: ۳۹۸-۴۰۵). چنین زمینه‌ای جایگاه معاونت را به‌عنوان حلقه اتصال میان نظارت قضایی و نظارت مردمی تثبیت می‌نماید.

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری چارچوب صلاحیت دیوان را در رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی مشخص می‌سازد و ساختار حقوقی مناسبی برای دادرسی فردی فراهم می‌کند. ماده ۱۲۰ این چارچوب را توسعه داده و با تعیین معاون قضایی ویژه امکان طرح شکایت و اقدام در موارد تضییع حقوق عامه را فراهم می‌آورد (آیین‌نامه نگینی، ۱۴۰۳: ۱۰۸)، اقدامی که با حذف هزینه دادرسی و تشریفات معمول تسهیل شده است. افزون بر این معاونت مذکور وظیفه شناسایی و درخواست ابطال مقررات مغایر با حقوق عامه را بر عهده دارد و الزام به انتشار مصوبات دستگاه‌ها در پایگاه دیوان زمینه نظارت عمومی را تقویت می‌کند.

این تطابق میان مأموریت معاونت و صلاحیت‌های ماده ۱۰ تحقق‌الگوی وخواهی چندسطحی را ممکن می‌سازد، الگویی که حقوق عامه را فراتر از ذی‌نفعی فردی در سطوح مرجع منافع فردی، گروهی و ساختاری دسته‌بندی می‌کند. در این نظام، معاونت دیوان در مرتبه سوم قرار گرفته و مسوول دفاع از حقوق عامه حتی بدون وجود شاکی مشخص است؛ بنابراین ماده ۱۲۰ مکمل ماده ۱۰ است و ضمن تعیین چارچوب رسیدگی به شکایات فردی ابزار موثری برای حمایت و پیش‌گیری در حوزه حقوق عامه فراهم می‌کند که نشان‌دهنده نگاه متوازن قانون‌گذار به حقوق خصوصی و منافع عمومی است.

ابهام اصلی متوجه نحوه اعمال صلاحیت معاونت است نه اصل دامنه صلاحیت‌های قانونی. مواد ۴۷ و ۸۰ قانون دیوان مبنای قانونی لازم را برای فعالیت معاونت فراهم می‌آورند اما، فقدان آیین‌نامه اجرایی تفصیلی موجب ابهام در شیوه آغاز و جریان رسیدگی حدود مداخله و نسبت عملی معاونت با سایر نهادهای ناظر

شده است. آیین‌نامه اجرایی می‌تواند به‌طور موثر این ابهامات اجرایی را رفع کند از جمله با تعیین سازکارهای احراز و ثبت شکایت (شامل اختصاص کد شکواییه ویژه)، معیارهای ورود شکایت‌های نهادی و نمایندگی عمومی، قواعد رسیدگی خارج از نوبت و صدور اقدامات موقت، مقررات تعامل و تفکیک وظایف با دادستانی و سازمان بازرسی، تشریفات ادله‌گزینی و افشای اطلاعات، معافیت از هزینه دادرسی و رویه‌های ارجاع/همکاری بین نهادی. در مقابل، توسعه دامنه صلاحیت معاونت فراتر از اختیار آیین‌نامه‌ای است و مستلزم تصریح یا تغییر در قوانین بالادستی خواهد بود؛ لذا راهکار عملیاتی پیشنهادی عبارت است از تصویب آیین‌نامه اجرایی تفصیلی برای رفع ابهامات اجرایی و بقیه اصلاحات ماهوی از طریق اصلاح قانون.

در مجموع معاونت حقوق عامه اگرچه در ظاهر بخشی از دیوان عدالت اداری تلقی می‌شود اما، در واقع بازتابی نهادی از مفاهیم نوین حقوق عمومی نظیر عدالت بین‌نسلی، منافع اجتماعی ساختاریافته و مسؤولیت بین‌قوه‌ای در صیانت از خیر عمومی است. درک صحیح و تکمیل ساختار قانونی آن گامی مهم در جهت تحقق عدالت اداری با رویکردی پیش‌نگر، مشارکتی و مبتنی بر حکمرانی عمومی است.

۲-۲. کارکرد شبه‌قضایی نهاد معاونت حقوق عامه دیوان عدالت

اداری

در نظام حقوق عمومی مفهوم «نهادهای دارای کارکرد شبه‌قضایی» به ساختارهایی اشاره دارد که اگرچه در زمره مراجع قضایی رسمی قرار نمی‌گیرند اما، در فرایند دادرسی، نظارت یا حل اختلاف نقش‌هایی موثر، پیشینی و مکمل ایفا می‌کنند (شعبانی، ۱۳۹۶: ۹۳). این نهادها به‌ویژه زمانی که در بطن یا پیرامون قوه‌قضاییه فعالیت دارند با بهره‌گیری از صلاحیت‌هایی که ماهیت ترکیبی دارند در جهت ارتقای حکمرانی قانون‌مدار و حمایت از حقوق عمومی عمل می‌نمایند. یکی از مهم‌ترین و نوپاترین مصادیق این نهادها معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری است که با اصلاحات قانون دیوان در سال ۱۴۰۲ رسمیت یافته و مستحق واکاوی نظری عمیق و تحلیل کارکردی دقیق است. بر اساس ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری این معاونت گرچه صلاحیت صدور رای را ندارد اما، در فرایندهای قضایی

مرتبط با حقوق عامه نقش موثری ایفا می‌کند، نقشی که فراتر از یک نهاد صرفاً نظارتی یا پشتیبان قضایی است و ویژگی‌هایی شبیه به نهادهای دارای صلاحیت شبه‌قضایی دارد. وجه تمایز اصلی این نهاد آن است که به‌جای ورود از مسیر سنتی شاکی خصوصی یا ذی‌نفع خاص از جایگاه نماینده منافع عمومی وارد عمل می‌شود، خواه در مرحله شناسایی و پیگیری تخلفات اداری خواه در اقامه دعوا یا پیشنهاد ابطال مقررات مغایر حقوق عامه.

کارکرد شبه‌قضایی این نهاد را می‌توان در سه مولفه کلیدی تحلیل کرد: نخست، صلاحیت اقدام مستقیم و طرح دعوا و مستقل از ذی‌نفع خاص است. معاونت حقوق عامه می‌تواند بر اساس گزارش‌ها، بررسی‌های میدانی یا تشخیص کارشناسی به‌طور مستقیم ورود کرده و موارد نقض حقوق عامه را پیگیری کند. این ویژگی که برخلاف دعاوی سنتی نیازمند احراز نفع شخصی نیست الگوی کلاسیک ترافعی را کنار می‌زند و زمینه‌ساز قضازدایی پیش‌گیرانه از طریق مداخله ساختاری پیش از بروز بحران حقوقی می‌شود؛ دوم، صلاحیت طرح دعوا و مشارکت موثر در روند رسیدگی است. این نهاد می‌تواند شخصاً به دیوان مراجعه کرده دعوا اقامه کند یا از طریق ارائه گزارش کارشناسی در هیات عمومی دیوان بر فرایند و نتیجه دادرسی اثر بگذارد. این نقش فعال اگرچه خارج از صدور رای است اما، در معنا و کارکرد همانند یک مرجع نیمه‌قضایی عمل می‌کند، نهادی که نه داوری می‌کند و نه صرفاً نظارت بلکه در مرز میان این دو ایفای نقش می‌نماید و سوم، صلاحیت شناسایی و پیشنهاد ابطال مقررات مغایر با حقوق عامه است. معاونت می‌تواند آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها یا مصوبات اجرایی مغایر با قانون یا حقوق عمومی را شناسایی و با تحلیل حقوقی پیشنهاد ابطال آن‌ها را به هیات عمومی دیوان ارائه دهد. این صلاحیت آن را به نهاد داور ساختاری در نظم حقوق اداری بدل کرده است، نهادی که می‌کوشد پیش از مداخله قضایی ساختار تصمیم‌گیری اجرایی را پالایش و قانون‌مند سازد.

نکته نوآورانه در تحلیل جایگاه این معاونت تاکید بر مفهوم صلاحیت ترکیبی است بدین معنا که این نهاد با تلفیق عناصر اداری، نظارتی و شبه‌قضایی، در مرز میان نظارت غیرقضایی و مشارکت قضایی قرار می‌گیرد. برخلاف نهادهایی نظیر سازمان بازرسی کل کشور که در اغلب موارد نظارت گزارش‌محور دارند، معاونت حقوق

عامه امکان ورود مستقیم به فرایند رسیدگی قضایی را دارا می‌باشد و به تعبیر دیگر در قامت مدعی‌العموم ساختاری حقوق عامه نقش تسهیل‌گر عدالت ساختاری را ایفا می‌کند.

معاونت حقوق عامه در دیوان عدالت اداری را باید نهادی با کارکردی شبه‌قضایی، فعال و ترکیبی دانست، نهادی که نه صرفاً در مقام گزارش‌دهی یا پیگیری شکایات اداری بلکه در پیوندی نظام‌مند با فرایند دادرسی اداری ایفای نقش می‌کند؛ با این حال برای پرهیز از ابهام در حدود اختیارات و جلوگیری از تداخل وظایف با سایر بخش‌های دیوان تدوین آیین‌نامه‌ای جامع و دقیق در خصوص صلاحیت‌ها، تشکیلات و شیوه‌های مداخله این معاونت ضروری است. این آیین‌نامه باید با هدف تحدید منطقی و تنظیم ایجابی صلاحیت‌ها تدوین شود؛ به بیان دیگر، مقصود از آن محدودسازی کارکرد معاونت نیست بلکه تبیین و تفکیک روشن وظایف آن در ارتباط با واحدهای قضایی، دفاتر هیات عمومی و ادارات نظارتی دیوان است. در این مسیر آیین‌نامه مزبور می‌تواند چارچوبی برای تنظیم روابط نهادی معاونت با ریاست دیوان، دادستان اداری (در صورت پیش‌بینی قانونی) و سایر مراجع ذی‌ربط فراهم آورد. از حیث مرجع صلاحیت‌دار برای وضع آیین‌نامه با توجه به اصول حاکم بر سازمان اداری دیوان عدالت اداری و صلاحیت‌های رئیس دیوان پیشنهاد می‌شود پیش‌نویس آیین‌نامه توسط دیوان و با همکاری معاونت حقوقی قوه قضاییه تهیه و پس از تایید رئیس قوه قضاییه به تصویب برسد. در صورت طراحی نهادی با عنوان دادستان اداری در ساختار دیوان باید نسبت این سمت با دادستان کیفری روشن شود به‌گونه‌ای که اولی مدعی و پاسدار منافع عمومی در حوزه اداری و انتظامی باشد و دومی در قلمرو جرایم کیفری فعالیت کند. در این چارچوب معاونت حقوق عامه می‌تواند به‌مثابه بازوی کارشناسی و نظارتی دادستان اداری عمل کند و از حیث نظری مفهوم مدعی‌العموم ساختاری در حقوق عمومی ایران را عینیت بخشد.

۳. مدل پیشنهادی دیوان دوم: بازاندیشی در ساختار دادرسی حقوق

عامه

ایده تاسیس دیوان دوم در حوزه حقوق عامه تنها زمانی موجه است که بتواند مزیتی واقعی و قابل‌سنجش نسبت به اصلاح و ارتقای دیوان عدالت اداری موجود

فراهم آورد. صرف تعدد نهادها نه ضرورت دارد و نه به خودی خود مزیتی محسوب می‌شود بلکه باید نشان داد که نهاد جدید خلایی را پر می‌کند که در چارچوب فعلی قابل رفع نیست. در واقع مساله اصلی نه در نبود مرجع بلکه در کارآمدی، تخصص و ضمانت اجرای تصمیمات نهاد موجود نهفته است. در این چارچوب سه پرسش بنیادین باید پیش از هر تصمیمی پاسخ داده شود: نخست، آیا خلا کنونی ناشی از کمبود صلاحیت و ابزار قضایی است یا از فقدان تخصص، استقلال، و ضمانت اجرا؟ دوم، آیا اصلاح ساختار دیوان عدالت اداری از جمله تقویت معاونت حقوق عامه یا ایجاد شعب تخصصی برای دعاوی ساختاری می‌تواند همین اهداف را تحقق بخشد؟ و سوم، آیا تاسیس نهاد جدید موجب تداخل صلاحیت‌ها، احاله مسؤولیت و تضعیف پاسخ‌گویی نهادی نخواهد شد؟ مزیت‌های احتمالی تاسیس نهاد دوم تنها زمانی موجه است که بتواند با تمرکز بر دعاوی ساختاری و منافع عمومی از حیث کارشناسی، حافظه نهادی و پیگیری پس‌اجرائی عملکردی موثرتر ارائه دهد. این نهاد چنانچه بنا بر تاسیس آن باشد، باید از استقلال فرایندی برخوردار بوده و توان صدور احکام ساختاری و تدابیر بلندمدت در حوزه‌هایی چون محیط‌زیست، عدالت بین‌نسلی و کارآمدی نظام اداری را دارا باشد؛ با این حال چنین کارکردی بدون تضمین‌های اجرایی، تعیین مرز صلاحیت‌ها و تعریف مأموریت مستقل، در عمل تفاوتی بنیادین با دیوان موجود نخواهد داشت.

با این همه بیش از آن‌که بحث بر سر ایجاد یا عدم ایجاد نهاد دوم باشد ضرورت دارد ابتدا چارچوب تعیین مسائل در دادرسی ساختاری تعریف و نهادینه شود. این چارچوب باید معیارهای شناسایی و اولویت‌بندی دعاوی عمومی را مشخص کند از جمله گستره و ماهیت منافع عمومی، جنبه بین‌نسلی و فرامکانی موضوع، میزان خطر یا آسیب ساختاری، امکان اعمال تدبیر قضایی موثر و هم‌پوشانی با صلاحیت سایر مراجع. هم‌چنین باید قواعد روشن اهلیت عمومی، معیارهای دلایل اولیه، قواعد تقدم و توالی صلاحیت میان نهادها و سازکارهای نظارتی و تضمین اجرای احکام در آن پیش‌بینی شود. در چنین نظامی دادرسی از قالب سنتی و شکایت‌محور خارج شده و به سوی الگوی دادرسی ساختارمحور سوق می‌یابد الگویی که هدف آن نه صرف حل اختلاف فردی بلکه شناسایی و اصلاح آسیب‌های سیستمی و بازسازی ساختارهای

ناقض حقوق عامه است؛ بدین ترتیب نسبت این بحث با عنوان دادرسی ساختارمدار روشن می‌شود. مقصود دگرگونی رویکرد از دادرسی فردی به شکلی از دادرسی است که بر شناسایی علل نهادی، تحلیل ریسک ساختاری و اتخاذ تدابیر بازسازنده تمرکز دارد؛ از این رو اولویت با طراحی رویکرد و چارچوب دادرسی مساله‌محور است نه صرفاً افزودن نهاد جدید. تنها پس از استقرار چنین چارچوبی است که می‌توان به‌طور واقع‌گرایانه سنجید آیا نظام موجود ظرفیت تحقق این اهداف را دارد یا نیازمند تاسیس مرجع مستقل و تخصصی است.

نکته حائز اهمیت در طراحی دیوان دوم لزوم تدوین آیین دادرسی مستقل و متناسب با ویژگی‌های این نهاد است. چنین آیینی باید از سویی انعطاف‌پذیر و اقدام‌محور بوده و از سوی دیگر زمینه نظارت موثر، پاسخ‌گویی نهادهای اجرایی و پیگیری اجرای احکام را فراهم کند. طراحی این آیین دادرسی می‌تواند بر اساس مراحل چهارگانه شناسایی، ورود، اقامه دعوا و نظارت پسینی تنظیم شود و فرایند رسیدگی را از سازکارهای اداری صرف به مرحله‌ای از عدالت ساختاری و کنش‌گر بدل نماید. پیشنهادهایی مانند مشورت نهادی پیشینی، الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخ‌گویی ساختاری، نظام رتبه‌بندی سازمان‌های مدنی برای مداخله دادرسی و داشبورد شفافیت قضایی، از جمله ابزارهای تحقق این آیین دادرسی نوین خواهد بود.

از نظر کارکردی دیوان پیشنهادی (دیوان دوم) دارای سه کارکرد متمایز و مکمل خواهد بود: اول، وظیفه حقوقی صدور احکام الزام‌آور در برابر نقض ساختاری منافع عمومی، دوم نقش نظارتی در پیگیری اجرای احکام و پالایش سازکارهای اجرایی و سوم، نقش نهادی در هماهنگ‌سازی و تنظیم تعامل میان دادستانی کل، سازمان بازرسی کل کشور، نهادهای مدنی و ارکان تخصصی دیوان. تجمیع این سه نقش دیوان دوم را به یک ساختار عملیاتی توانمند برای تحقق عدالت مشارکتی، پیش‌نگر و هوشمند تبدیل می‌سازد؛ لذا دیوان دوم تجسم نهادی عدالت ساختارمدار و مردم‌نگر است، نظامی که از منطق صرف نص‌محور دادرسی و اتکای صرف بر ذی‌نفعی شخصی عبور می‌کند و بر مبنای صلاحیت‌های اخلاقی، نمایندگی نهادی خیر عمومی و مسؤولیت حقوقی بین‌نسلی شکل می‌گیرد. تحقق چنین مدلی مستلزم

تغییرات حقوقی و نهادی مشخصی است: بازنگری در فلسفه و قواعد آیین دادرسی اداری، بازتعریف ماموریت و سازکارهای نهادهای نظارتی و تصویب مقررات بالادستی و آیین‌نامه‌های اجرایی هماهنگ با نقش‌های جدید. در مواجهه با اشکال مطرح‌شده یعنی این‌که دیوان عدالت اداری قابلیت ارتقای ساختاری و کارکردی ندارد و بازتعریف مفاهیم در ساختار آن میسر نیست و تنها با تاسیس نهاد مرتفع قابل حل است، باید چند نکته روشن شود: اول، محدودیت‌های موجود عمدتاً حقوقی و ساختاری هستند و نه ماهوی، با اصلاحات قانون‌گذاری، تفویض اختیارات اجرایی تنظیم مقررات ثانویه و ایجاد سازکارهای بین‌نهادی (مانند موافقت‌نامه‌های همکاری و واحدهای پایلوت) می‌توان ظرفیت‌های ساختاری و کارکردی دیوان را ارتقا داد. دوم، تاسیس نهاد جدید اگرچه ممکن است برخی خلاها را سریع‌تر پوشش دهد ولی با هزینه‌های مشروعیت، تعارض کارکردی، تضعیف نهادهای موجود و مصرف منابع همراه است و الزاماً بهترین یا کم‌هزینه‌ترین راه نیست؛ بنابراین اتخاذ راهبردی مبتنی بر اولویت اصلاح و بازتعریف نهادی در چارچوب دیوان فعلی هم از منظر بهره‌وری نهادی و هم از منظر ثبات نظام حقوقی معاصر ترجیح‌پذیر است و تنها در صورت تجمیع موانع قانونی یا سیاسی جدی، تشکیل نهاد مرتفع می‌تواند راه‌حل جایگزین و آخر تلقی شود.

۴. شکایت سازمان‌یافته در برابر واخواهی مدنی

«شکایت سازمان‌یافته» را می‌توان قالبی نوین از اقامه دعاوی در بستر حقوق عمومی دانست که از نظر مفهومی میان دعاوی جمعی و دعاوی عمومی جای می‌گیرد. این نوع شکایت در عین برخورداری از ویژگی‌های مشترک با هر دو الگو دارای کارکردی مستقل و متمایز است. برای فهم روشن‌تر می‌توان تفاوت آن را با مثال توضیح داد: در دعاوی جمعی، گروهی از افراد دارای منافع مشترک مانند کارگران یک کارخانه که در حادثه‌ای آسیب دیده‌اند علیه کارفرما شکایت می‌کنند تا غرامت دریافت کنند، در دعاوی عمومی مرجع رسمی مانند دادستان برای حفظ نظم یا منافع عمومی وارد عمل می‌شود (Hershkoff, 2009: 157-181)؛ مثلاً علیه آلاینده‌ای که سلامت عمومی را تهدید می‌کند اما، در شکایت سازمان‌یافته نهاد مدنی یا سازمان مردم‌نهاد با ساختاری منسجم و اهدافی فراتر از منافع فردی به نمایندگی

از خیر عمومی و گاه منافع نسل‌های آینده اقامه دعوی می‌کند مانند شکایت یک سازمان محیط‌زیستی علیه طرحی عمرانی که به منابع طبیعی و حقوق زیست‌محیطی آسیب می‌زند. ویژگی‌های اصلی این نوع شکایت در ساختار نهادی و هدفمندی آن نهفته است. نهاد شاکی معمولاً سازمانی غیردولتی با شخصیت حقوقی هیات‌مدیره و اساسنامه است که توان تصمیم‌گیری جمعی دارد. چنین سازمانی به‌عنوان نماینده منافع عمومی نه برای کسب منفعت مادی بلکه برای اصلاح سیاست‌ها یا جلوگیری از تصمیمات مضر به خیر عمومی اقدام می‌کند. استمرار در پیگیری و تعهد به اهداف بین‌نسلی از دیگر خصایص آن است؛ زیرا پیامدهای دعاوی سازمان‌یافته معمولاً در بلندمدت آشکار می‌شوند و به اصلاح ساختارهای اداری و تصمیم‌سازی عمومی می‌انجامند.

با وجود امکان نظری و نقش رو به گسترش نهادهای مدنی در حمایت از منافع عمومی تحقق عملی الگوی شکایت سازمان‌یافته در ایران با تشتت و تناقضی در مقررات روبه‌رو است. از بعد کیفری قانون‌گذار با وضع ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری به‌صراحت اختیار اعلام جرم و مشارکت در تمام مراحل دادرسی را به سازمان‌های مردم‌نهاد داده است، مشروط بر این‌که اساسنامه آن‌ها موضوعاتی نظیر حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، بیماران و دارای ناتوانی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی یا حمایت از حقوق شهروندی را پوشش دهد امری که در متن ماده ۶۶ تصریح شده است (شیدائیان و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۶)؛ با این حال در عرصه حقوق مدنی و شکلی مانع مهمی وجود دارد: قواعد آیین دادرسی مدنی ذی‌نفعی شخصی را ملاک ورود به دعوی قرار می‌دهند و فقدان «ذی‌نفعی» از جمله موجبات رد یا عدم قبول دعوی است.^۱ نتیجه این‌که در دعاوی حقوقی مبتنی بر دفاع از منافع عمومی نهادهای مدنی غالباً با ایراد عدم ذی‌نفعی روبه‌رو می‌شوند که عملاً اقامه دعوی جمعی یا سازمان‌یافته را محدود می‌سازد.

در حوزه اداری نیز وضع مقررات پراکنده و فقدان یک چارچوب آیینی شفاف برای پذیرش شکایات نهادهای مدنی یا نحوه مشارکت آن‌ها در رویه‌های دیوان

۱. برای نمونه بند ۱۰ ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی مدنی «بی‌نفعی خواهان» را از موجبات عدم رسیدگی برمی‌شمرد.

عدالت اداری موجب تفرق رویه و ابهام شده است، تحلیل‌های حقوقی و مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که مبنای فعلی پذیرش یا عدم‌پذیرش نقش قضایی/اجرایی نهادها بیشتر بر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مبتنی است تا قانون جامع مصوب مجلس.

برای تبیین وضع مقررات اجرایی باید اشاره نمود که نظام مقرراتی ناظر بر نهادهای مدنی در ایران عمدتاً بر اساس آیین‌نامه‌ها تنظیم شده است از جمله آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و آیین‌نامه تشکیل‌های مردم‌نهاد که سازکارهای ثبت، نظارت و وظایف تشکیل‌ها، ساختار شورایی و سازکار رسیدگی به اعتراضات را تعیین کرده‌اند. این آیین‌نامه‌ها به‌روشنی بر ساماندهی، توانمندسازی و نظارت بر تشکلهای تأکید دارند ولی جای خالی یک قاعده روشن در باب صلاحیت اقامه دعوی مدنی/اداری برای این نهادها هم‌چنان محسوس است. نمونه‌هایی از پیشینه تقنینی که نقش مشورتی یا محدودیت در اقامه دعوی را نشان می‌دهد: قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان نهادهای انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را برای ساماندهی مشارکت مردمی ایجاد می‌کند و در مواد مرتبط (از جمله مواد مربوط به تشکیل انجمن‌ها و وظایف آن‌ها) عمدتاً وظایفی نظیر آموزش، اطلاع‌رسانی، پیگیری شکایات و هماهنگی با مراجع نظارتی را برای این انجمن‌ها تعیین کرده است؛ به بیان دیگر، کارکرد بسیاری از این نهادها در متن این قانون بیشتر مشورتی و تسهیل‌گرانه است تا وکالتی برای اقامه مستقل دعاوی حقوقی. در برخی مقررات و نظریات حقوقی (نظیر نظریات اداره کل حقوقی قوه قضاییه) نیز به تفکیک صلاحیت‌ها و حدود نقش نهادها اشاره شده است؛ مثلاً در گزارش‌ها و نظریات مرتبط با محیط‌زیست و حقوق جزا مواد و تفسیرهایی ذکر شده که نشان می‌دهد قانون‌گذار در مواردی تنها صلاحیت مشارکت/مشورت یا اعلام موضوع به مراجع را در نظر گرفته است و نه الزاماً حق طرح دعوی حقوقی تام و مستقل.

۴-۱. مقایسه با دعاوی جمعی و عمومی

شکایت سازمان‌یافته به‌عنوان گونه‌ای نوین از اقامه دعوی در بستر حقوق عمومی واجد جایگاهی متمایز از دعاوی جمعی و عمومی است و تبیین جایگاه دقیق آن مستلزم تحلیل مفهومی، ساختاری و کارکردی این سه قالب است. برخلاف

دعاوی جمعی که بر منافع مشترک گروهی معین استوارند و مشروعیتشان از عضویت افراد در یک جامعه متجانس ناشی می‌شود و نیز برخلاف دعاوی عمومی که عموماً توسط نهادهای رسمی برای صیانت از منافع کلان اجتماعی اقامه می‌شوند شکایت سازمان‌یافته مبتنی بر سازکارهای جامعه مدنی و نمایندگی نهادی منافع ساختاری و بین‌نسلی است. این نوع شکایت نه در چارچوب نفع شخصی قابل تحلیل است و نه صرفاً بر اقتدار رسمی نهادهای حکومتی متکی است، بلکه مبتنی بر مسؤولیت نهادی، سرمایه اجتماعی و تخصص ساختاری سازمان‌های مدنی است که نمایندگی خیر عمومی را بر عهده می‌گیرند (Lemos & Young, 2018: 44-49).

در مقام کارکرد، شکایت سازمان‌یافته نقشی فراتر از اقامه دعاوی پسینی دارد. در حالی که دعاوی عمومی و جمعی غالباً پس از وقوع نقض و در پاسخ به آن طرح می‌شوند، شکایت سازمان‌یافته می‌تواند کارکردی پیش‌گیرانه و سیاست‌گذارانه ایفا کند. نهادهای اقامه‌کننده این شکایت‌ها مانند سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه محیط‌زیست یا نهادهای حرفه‌ای در حوزه سلامت معمولاً با تحلیل خطرات ساختاری پیش از اجرا یا تصویب یک تصمیم اجرایی به آن واکنش نشان می‌دهند و از این طریق عدالت را نه صرفاً در مقام ترمیم بلکه در قالب پیش‌بینی و پیش‌گیری محقق می‌سازند. چنین نقشی شکایت سازمان‌یافته را به ابزاری برای مشارکت در حکمرانی و نظارت مردم‌بنیاد بدل می‌کند.

با وجود این ظرفیت‌ها شکایت سازمان‌یافته با چالشی بنیادین در حوزه مشروعیت و صلاحیت مواجه است. در حالی که دعاوی عمومی بر صلاحیت‌های مصرح قانونی نهادهایی چون دادستانی یا دیوان عدالت اداری تکیه دارند و دعاوی جمعی با استناد به نفع مشترک قابل شناسایی هستند، شکایت سازمان‌یافته به دلیل فقدان چارچوب‌های صریح قانونی مشروعیت خود را عمدتاً از پایگاه اجتماعی، تخصص حرفه‌ای و انسجام نهادی اقامه‌کنندگان خود می‌گیرد. این وضعیت پرسشی مهم درباره مفهوم صلاحیت در دادرسی عمومی مطرح می‌کند: آیا می‌توان صلاحیت اقامه دعوی را نه بر مبنای معیارهای سنتی قانونی بلکه با اتکا بر صلاحیت اجتماعی و نمایندگی اخلاقی خیر عمومی تعریف کرد؟ پذیرش این رویکرد تحولی ریشه‌ای در فلسفه آیین دادرسی ایجاد خواهد کرد و نظام حقوقی را از قالب نص‌محور به سوی

منطق کارکردگرا و جامعه‌محور سوق می‌دهد.

در سطحی بدیع‌تر شکایت سازمان‌یافته را می‌توان نه صرفاً یک دعوی قضایی بلکه به‌مثابه یک پروتکل مشارکتی میان جامعه مدنی و نهادهای عمومی تلقی کرد. این پروتکل می‌تواند مراحل مختلفی چون هشدار نهادی، مطالبه‌گری عمومی، مشارکت در فرایندهای رسیدگی و حتی پیگیری اجرای احکام قضایی را در برگیرد. چنین الگویی شکایت سازمان‌یافته را از قالب سنتی اقامه دعوی فراتر می‌برد و آن را به یکی از ابزارهای تحقق عدالت چندسطحی و گفت‌وگو محور بدل می‌کند. از این زاویه شکایت سازمان‌یافته نه فقط یک قالب حقوقی نوظهور بلکه بازتاب دگرگونی در نسبت میان مردم دولت و نهادهای نظارتی است، تحقق این دگرگونی نیازمند بازتعریف قواعد آیین دادرسی، شناسایی مشروعیت نهادی سازمان‌های مدنی و پذیرش نقش ساختارمند آن‌ها در نظام عدالت اداری است.

۲-۴. ویژگی‌های شکایت سازمان‌یافته

شکایت سازمان‌یافته را می‌توان یکی از جلوه‌های نوظهور در ساحت حقوق عمومی و آیین دادرسی دانست، الگویی که برخلاف قالب‌های سنتی اقامه دعوی با تکیه بر ظرفیت‌های ساختاری جامعه مدنی بر تحقق عدالت بین‌نسلی، خیر عمومی و مسؤلیت نهادی تمرکز دارد. این الگو از مفاهیم کلاسیک چون نفع شخصی، صلاحیت قانونی یا عضویت در گروه ذی‌نفع فاصله گرفته و با تکیه بر مفاهیمی نوین چون اهلیت ساختاریافته، صلاحیت اخلاقی نهادی و نمایندگی خیر بین‌نسلی افق تازه‌ای در عدالت‌خواهی ساختارمحور می‌گشاید.

نخستین ویژگی تمایزبخش این الگو، مفهوم اهلیت ساختاریافته است، مفهومی که برخلاف تعریف سنتی اهلیت بر اساس نفع شخصی مستقیم بر پایه انسجام سازمانی، ظرفیت نهادی و مسؤلیت اجتماعی بازیگران مدنی استوار است. در چنین چارچوبی سازمان‌هایی چون انجمن‌های زیست‌محیطی، نهادهای حرفه‌ای یا شوراهای بین‌نسلی نه به‌عنوان نمایندگان منافع فردی بلکه به‌مثابه دارندگان ظرفیت نمایندگی ساختاری خیر عمومی مجاز به اقامه دعوی محسوب می‌شوند (Bernauer, 2012: 62-66).

در گام دوم شکایت سازمان‌یافته مستلزم بازتعریف صلاحیت است

نه به عنوان امری صرفاً قانونی بلکه در قالب صلاحیت اخلاقی نهادی. در این چارچوب سازمان‌های مدنی مشروعیت مداخله در فرایند دادرسی را از رهگذر عملکرد شفاف، پاسخ‌گویی عمومی، سابقه کنش‌گری و سرمایه اجتماعی خود کسب می‌کنند. چنین صلاحیتی نیازمند نظام‌هایی چون پروتکل سنجش مشروعیت اخلاقی، سامانه رتبه‌بندی نمایندگی خیر عمومی و دفتر کل صلاحیت اخلاقی نهادها است تا جایگاه این سازمان‌ها را در ساختار آیین دادرسی نهادینه سازد (Reinecke, 2017: 33-72).

وجه دیگر تمایز شکایت سازمان‌یافته، ایفای نقش آن در دفاع از منافع آینده‌نگرانه است. در این الگو نهادهای اقامه‌کننده دعوی با پذیرش جایگاه «نمایندگی خیر بین‌نسلی»، منافع نسل‌های آینده را نیز در دایره عدالت‌خواهی قرار می‌دهند. این ویژگی با تکیه بر مفاهیمی چون حق فرضی نسل آینده، مسؤولیت تعلیقی ساختاری و پیمان‌نامه پایایی عمومی، افق‌های تازه‌ای برای ورود ملاحظات فرازمانی به نظم حقوقی می‌گشاید و نظام‌های دادرسی را به سوی عدالت پایدار سوق می‌دهد. افزون بر این شکایت سازمان‌یافته صرفاً یک کنش قضایی نیست، بلکه فرایندی چندمرحله‌ای و مشارکتی است که می‌توان آن را آیین‌نامه مشارکت‌محور دادرسی نامید. در این قالب مراحل پیشینی چون هشدار نهادی، گفت‌وگوی عمومی، طراحی دستور رسیدگی مشارکتی و پیگیری اجرای حکم، بخشی از فرایند رسمی اقامه شکایت محسوب می‌شوند. طراحی این فرایند مستلزم بنیان‌گذاری چارچوب‌هایی چون مشورت نهادی پیشینی، مشارکت سازمان‌های مدنی در فرایند رسیدگی و سقف زمانی متناسب با پیچیدگی نهادی دعوی است (Campos, 2018: 3-10).

در نقطه تلاقی صلاحیت و کنش‌گری، شکایت سازمان‌یافته مستلزم به رسمیت شناختن نوعی صلاحیت جدید تحت عنوان صلاحیت مشارکتی است، مفهومی که نه در چارچوب صلاحیت‌های قانونی مصرح می‌گنجد و نه در مرزهای نفع‌محور کلاسیک بلکه بر پایه توانایی نهادی برای مداخله موثر، پایدار و هدفمند در فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی استوار است (Bell, 2022: 595). نهادسازی در قالب شورای تعیین صلاحیت مشارکتی مدنی می‌تواند سازکارهای ارزیابی و پذیرش این صلاحیت را فراهم کرده و شکایت سازمان‌یافته را به بخشی از معماری دادرسی عمومی

ساختارمدار تبدیل نماید.

شکایت سازمان یافته به واقع بازتاب دگرگونی در نسبت سنتی میان دولت، مردم و نهادهای نظارتی است که تحقق آن مستلزم عبور از منطق نص محور به سوی فلسفه کارکردگرا مشارکت محور و عدالت مدار است. این قالب نوین نه تنها پاسخی به نیازهای نوپدید عدالت اجتماعی و زیست محیطی بلکه تبلور گرایش های نهادگرایانه در نظریه های حقوق عمومی است؛ از این رو می تواند مبنای شکل گیری یک پارادایم جدید در دادرسی ساختارمدار و بین نسلی قرار گیرد، پارادایمی که عدالت را نه در بازتاب گذشته بلکه در پیش بینی آینده و تضمین خیر عمومی در سپهرهای متکثر حیات اجتماعی معنا می کند.

۵. نقد و بازپیشنهاد ساختاری معاونت حقوق عامه

بررسی ساختار معاونت حقوق عامه در دیوان عدالت اداری نشان می دهد که این نهاد نوظهور به رغم هدف گذاری برای صیانت از منافع عمومی با چالش هایی نظیر تداخل وظایف، ابهام در نقش ها و فقدان آیین دادرسی اختصاصی مواجه است. در چنین شرایطی بازاندیشی در معماری نهادی آن ضرورتی اجتناب ناپذیر است. طرح الگوی «دیوان دوم» به عنوان نهادی مستقل و تخصصی در حوزه حقوق عامه می تواند پاسخی نظام مند به این کاستی ها باشد و زمینه تحقق نقش «مدعی العموم ساختاری» را فراهم آورد. در ادامه چهار محور تداخل وظایف، تفکیک نقش ها، لزوم آیین دادرسی مستقل و مدل پیشنهادی دیوان دوم مورد تحلیل انتقادی قرار خواهد گرفت.

۵-۱. تداخل وظایف و چالش ها

در ادامه تحلیل های پیشین مبحث «تداخل وظایف و چالش ها» را باید در قالب پدیده ای عمیق تر با عنوان «هم پوشانی وظیفه ای بی سامان» بازخوانی کرد، وضعیتی که در آن چند نهاد بدون مرزهای مفهومی، قانونی و فرایندی مشخص در یک قلمرو نظارتی وارد عمل می شوند بدون این که نسبت کارکردها و مسؤولیت های نهایی آنان توسط ساختار نظارتی یا قواعد آیین دادرسی تعیین شود. این تعدد نهادی گاه به صورت «احاله مسؤولیت» نمود می یابد؛ یعنی هر نهاد برای ایفای نقش منتظر اقدام دیگری می ماند و در نتیجه خلا اقدام عملی ایجاد می شود و گاه به صورت «چرخش

صلاحیتی غیرمولد» که عبارت است از انتقال مکرر مسؤولیت‌های عملیاتی میان نهادها بدون تولید نتیجه یا تصمیم نهایی. مقصود نگارنده از این وضع نه الزاما «فرار ارادی از مسؤولیت» بلکه عموما «فقدان ضمانت اجرایی، تقسیم کار شفاف و مکانیسم پاسخ‌گویی» است؛ به بیان دیگر، مشکل ساختاری است نه الزاما سوءنیت نهادی. پیامد این وضعیت اتلاف ظرفیت نظارتی، تضعیف پاسخ‌گویی و کاهش اثربخشی حفاظت از حقوق عامه است. برای رفع مشکل لازم است مرزبندی قانونی وظایف مکانیسم‌های هماهنگی بین‌نهادی و ضمانت‌های اجرایی برای تحمیل مسؤولیت و گزارش‌دهی پیش‌بینی شود تا هم از احاله و انتظار متقابل جلوگیری گردد و هم امکان تحقق نتایج نهادی فراهم آید.

چرخش غیرمولد ناشی از فقدان تفکیک میان سه سطح مداخله حقوقی، سطح نظارتی-اطلاعی (شناسایی و اطلاع‌رسانی نقض‌ها)، سطح نظارتی-اقدامی (ورود عملی برای اثبات ترک فعل یا مطالبه اجرای وظایف) و سطح شبه‌قضایی-اصلاحی (خواسته‌های ابطال، الزام به بازسازی ساختارها) است. در نظام فعلی نهادهای ذی‌ربط به‌طور ناقص و متداخل در هر سه سطح عمل می‌کنند بی‌آن‌که تمایز نقش‌ها قواعد تقدم یا مرجع تصمیم‌گیر نهایی مشخص باشد. مثال آلودگی هوای کلان‌شهرها نشان می‌دهد که مشکل اساسی فقدان ضمانت اجرا و توالی عمل است نه صرفا تعدد نهادها، در نتیجه مسؤولیت‌ها میان بازیگران منتقل یا معطل می‌ماند و هیچ‌یک پاسخ‌گوی نهایی نیست. برای رفع این وضعیت باید یا یک سلسله‌مراتب کنترل‌شده با قواعد تقدم و مکانیزم‌های ضدانحراف و ضمانت اجرای تصمیمات برقرار شود یا یک ساختار شبکه‌ای الزام‌آور با پروتکل‌های هماهنگی و نهاد میانجی که توالی عمل و مسؤولیت نهایی را تضمین کند.

در سطح عملیاتی نیز تداخل وظایف موجب شکل‌گیری «نظارت محبوس در گردش بوروکراتیک» می‌شود، وضعیتی که در آن گزارش‌های نقض حقوق عامه در چرخه ارجاع میان نهادها باقی می‌مانند و بدون اقامه دعوا ابطال مصوبه یا الزام به اصلاح عملا بی‌اثر می‌مانند. به‌علاوه نبود سامانه جامع ثبت و رهگیری شکایات حقوق عامه این چالش را تشدید کرده و موجب تقلیل نقش مردم و نهادهای مدنی به مشاهده‌گرانی منفعل می‌شود.

برای خروج از این وضعیت پیشنهاد می‌شود طراحی سازکاری تحت عنوان «سامانه صلاحیت ترکیبی ساختاری» در دستور کار قرار گیرد، سازکاری که با تعریف دقیق مرز وظایف، اولویت ورود امکان هم‌افزایی نهادی و نظام پاسخ‌گویی بتواند مرزهای همکاری و تفکیک وظیفه‌ای را میان معاونت حقوق عامه، دادستانی کل و سازمان بازرسی تعیین کند. این سامانه باید متکی بر سه عنصر باشد: نخست، شاخص شدت نقض حقوق عامه؛ دوم، نوع مداخله مورد انتظار (نظارتی، قضایی یا تقنینی) و سوم، سطح فوریت اقدام. تنها در پرتو چنین طراحی نهادمند و وظیفه‌محور می‌توان از چرخه ناکارآمد تداخل وظایف به سمت «هم‌پوشانی کارآمد نهادی» حرکت کرد، الگویی که در آن تکثر نهادها نه به معنای تراحم بلکه در قالب تقسیم کار هوشمند و مکمل ساختار نظارت بر حقوق عامه را تقویت می‌کند.

به‌طور خلاصه تحلیل نوین تداخل وظایف در این حوزه، مستلزم عبور از نگاه سنتی به هم‌پوشانی صلاحیت‌ها و ورود به قلمرو «مدیریت شبکه‌ای وظایف عمومی» است، مدلی که در آن روابط میان نهادها به‌صورت پویا، ماموریت‌محور و بر اساس نقشه جریان اقدام تعریف می‌شود و از دل آن، نظارت موثر، پاسخ‌گو و پیش‌نگر بر حقوق عامه امکان‌پذیر خواهد بود.

۲-۵. ضرورت آیین دادرسی مستقل

در نظام دادرسی اداری کنونی خلا یک آیین دادرسی اختصاصی برای رسیدگی به دعاوی مرتبط با حقوق عامه به یکی از موانع بنیادین در تحقق ماموریت معاونت حقوق عامه تبدیل شده است. هرچند ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت‌های بی‌سابقه‌ای از جمله اقامه دعوی مستقل، شناسایی مقررات مغایر و ورود بدون محدودیت زمانی را به این معاونت تفویض کرده است اما، فقدان یک چارچوب رویه‌ای منسجم برای نحوه اعمال این اختیارات عملاً آن را در وضعیتی تعلیقی و فاقد اثربخشی نهادی قرار داده است.

بر اساس تحلیل‌های پیشین مقاله معاونت حقوق عامه از حیث جایگاه فراتر از یک واحد اداری یا پشتیبان دادرسی بوده و در قامت نوعی «مدعی‌العموم ساختاری» در نظم حقوق عمومی تعریف می‌شود. این نقش منحصر به فرد مستلزم طراحی فرایند دادرسی است که بتواند با واقعیت‌های ساختاری منازعات عمومی، پیچیدگی

دعاوی بین‌نسلی و عدم وجود ذی‌نفع مشخص هماهنگ باشد اما، دادرسی فعلی اغلب در چارچوب آیین‌نامه‌های فردمحور با فرض وجود شاکی شخصی و در قالب دعاوی سنتی پیش می‌رود. نتیجه آن‌که بخش عمده‌ای از ظرفیت معاونت به دلیل فقدان آیین‌دادرسی مختص به واخواهی عمومی بلااستفاده یا ناکارآمد باقی می‌ماند.

مفهومی که در این زمینه باید مورد بازاندیشی قرار گیرد، «تناسب دادرسی با ماموریت نهادی» است، بدین معنا که هویت و صلاحیت نهادی معاونت حقوق عامه نمی‌تواند در قالب آیین‌دادرسی سنتی حل و فصل دعاوی فردی تنزل یابد. این نهاد با اهدافی چون صیانت از منافع جمعی مقابله با نقض‌های ساختاری و پیش‌گیری از تضییع حقوق بین‌نسلی ایجاد شده و به همین دلیل باید دارای آیین‌دادرسی خاصی باشد که نه تنها سرعت بلکه ویژگی‌های ساختاری و اقدام‌محور بودن آن را تضمین کند. آنچه می‌توان آن را «دادرسی مساله‌محور عمومی» نامید نیازمند آیین‌نامه‌ای مستقل و انعطاف‌پذیر است که مراحل شناسایی ورود، پیگیری، اقامه دعوا، مکاتبه با نهادهای ذی‌ربط و مطالبه پاسخ نهادی را تنظیم کند.

در نبود چنین آیینی نه‌تنها کارویژه این معاونت در فرایند دادرسی دچار خلا می‌شود، بلکه زمینه بروز چالش‌های اجرایی نیز فراهم می‌گردد از جمله تعدد برداشت‌ها از نحوه ورود معاونت، بی‌ثباتی رویه در پذیرش شکواییه‌های مرتبط با حقوق عامه و بروز منازعه صلاحیتی با سایر مراجع نظارتی؛ از این رو، نظام‌مند شدن کنش حقوقی معاونت از طریق تدوین یک آیین‌نامه اختصاصی نه یک امر اداری، بلکه ضرورتی ساختاری در راستای تقویت عدالت اداری است.

از جنبه کاربردی، تدوین آیین‌دادرسی مستقل برای دعاوی حقوق عامه باید واجد ویژگی‌هایی خاص باشد: نخست، پذیرش اقامه دعوا بدون ذی‌نفع شخصی و صرفاً بر اساس گزارش‌های کارشناسی یا ملاحظات منافع عمومی؛ دوم، رعایت فوریت رسیدگی در مواردی که استمرار نقض می‌تواند موجب آثار غیرقابل جبران شود؛ سوم، الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخ‌گویی ساختاری در قبال گزارش‌ها و شکواییه‌های حقوق عامه و چهارم، پیش‌بینی مکانیسم پیگیری اجرای تصمیمات دیوان در مواردی که به درخواست این معاونت اتخاذ شده‌اند.

برآیند آن که آیین دادرسی مستقل در حوزه دعاوی حقوق عامه زمینه‌ساز تحقق دو هدف راهبردی خواهد بود: نخست، تبدیل ظرفیت نهفته معاونت حقوق عامه به یک سازکار کارآمد نظارت فعال و دوم، نهادینه‌سازی اقامه دعوی ساختاری به‌مثابه گونه‌ای از دادرسی مشارکتی پیش‌نگر و عدالت‌محور. این آیین دادرسی باید نه در امتداد آیین‌نامه‌های معمول دیوان بلکه در قالب یک «سند نهادی راهبردی» و مبتنی بر ماهیت مأموریت محور معاونت تنظیم شود. در غیر این صورت خطر استحاله این نهاد در سازکارهای بوروکراتیک و کاهش آن به یک نهاد نمادین اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

برآمد

۱- در پرتو مباحث نظری و ساختاری مطرح شده در مقاله حاضر، به ویژه با تکیه بر مدل مفهومی «دیوان دوم» و جایگاه معاونت حقوق عامه این نوشتار کوشید تا بازخوانی نویسی از نسبت میان عدالت اداری و حقوق عامه ارائه دهد. یافته‌های اصلی این پژوهش را می‌توان در چند محور کلیدی خلاصه کرد که در ادامه می‌آید.

۲- بازتعریف حقوق عامه نه به مثابه مجموعه‌ای از مطالبات فردی، بلکه به عنوان ساختاری مفهومی و مستقل واجد ارزش‌های بین‌نسلی، زیست‌محیطی و اجتماعی؛ دوم، شناسایی خلا آیین دادرسی متناسب با این مفهوم تحول یافته و ضرورت تاسیس سازکاری مستقل برای رسیدگی به دعاوی عمومی و سوم، ارائه الگوی نهادی «دیوان دوم» با تمرکز بر صلاحیت ساختاری، دادرسی مشارکتی و اقامه دعوی فاقد ذی‌نفعی شخصی.

۳- نوآوری علمی این پژوهش در چند سطح قابل تحلیل است. از یک سو، با ابداع مفاهیمی هم‌چون «مدعی‌العموم ساختاری»، «واخواهی بین‌نسلی»، «صلاحیت اخلاقی نهادی» و «حق الناس ساختاریافته»، ادبیات حقوق عمومی ایران را با لایه‌های مفهومی جدیدی غنا می‌بخشد که تاکنون در منابع رسمی و پژوهشی کمتر تبیین شده‌اند. از سوی دیگر، این پژوهش از طریق تبیین ضرورت تاسیس یک نهاد مستقل دادرسی برای دعاوی حقوق عامه پیشنهاد توسعه‌ای روشن و قابل اجرا به نظام دادرسی اداری کشور ارائه می‌دهد. تلفیق این دو ساحت، پژوهش حاضر را در مرز میان نظریه پردازی حقوق عمومی و سیاست گذاری نهادی قرار می‌دهد، جایگاهی که کمتر به آن پرداخته شده است.

۴- از منظر کاربردی، این یافته‌ها می‌توانند نقشی بنیادین در تحول نظام عدالت اداری ایفا کنند. طراحی و تاسیس نهاد «دیوان دوم» به مثابه مرجع اختصاصی برای رسیدگی به دعاوی عمومی می‌تواند شکاف تاریخی میان حقوق عامه و ساختارهای نظارتی را پر کند و نظام دادرسی را از منطق سنتی شکایت محور به سوی مشارکت مداری، آینده‌نگری و پیش‌گیری ساختاری سوق دهد. هم‌چنین تنظیم آیین دادرسی مستقل برای دعاوی حقوق عامه و شناسایی اهلیت نهادی سازمان‌های

مدنی گامی در جهت افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی و کارآمدی فرایندهای نظارتی خواهد بود. این تحولات نه تنها ساختار قضایی کشور را متحول می‌سازند بلکه تأثیری مثبت و پایدار بر حکمرانی عمومی، اعتماد اجتماعی و عدالت بین‌نسلی خواهند داشت.

۵- در پایان با هدف تعمیق این حوزه نوظهور، پیشنهاد می‌شود: نخست، مطالعه تطبیقی ساختارهای قضایی مشابه در کشورهای مختلف و امکان انطباق‌سازی حقوقی آن‌ها با مدل دیوان دوم در ایران؛ دوم، پژوهش درباره شاخص‌های سنجش «صلاحیت مشارکتی نهادی» برای سازمان‌های مدنی و نحوه نهادینه‌سازی آن در آیین دادرسی؛ سوم، تحلیل فقهی حقوقی نهاد وخواهی عمومی در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی و تبیین مبانی مشروعیت آن؛ و چهارم، مطالعه میان‌رشته‌ای در باب پیوند عدالت اداری و عدالت محیط‌زیستی با تأکید بر دادرسی ساختارمدار.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * افشاری، فاطمه و پتفت، آریسن (۱۴۰۰)، «موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای مطلوب تحقق آن»، دانش حقوق عمومی، سال دهم، شماره ۳۳.
- * آینه نگینی، حسین (۱۴۰۳)، «جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در سنجح حقوق بنیادین شهروندی»، فصل‌نامه حقوق و دولت، شماره ۲، پیاپی ۱۶.
- * شعبانی، یاور (۱۳۹۶). «چیستی مراجع شبه قضایی در آرا هیات عمومی دیوان عدالت اداری»، جستارهای حقوق عمومی، شماره ۳.
- * شیری، زهرا و شاملو، باقر (۱۴۰۳)، «مداخله گری کیفری برای احیای حقوق عامه در نظام حقوقی ایران؛ چرایی و چالش‌ها»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۶.
- * غمامی، سید محمدمهدی و کدخدا مرادی، کمال و درخشان، داور (۱۳۹۷)، «تعهدات حمایتی دولت در قبال سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال نوزدهم، شماره ۲، پیاپی ۴۸.
- * غمامی، سید مهدی (۱۴۰۲)، «صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری بر اساس قانون جدید»، مجله دولت و حقوق، سال چهارم، شماره ۲، پیاپی ۱۲.
- * قاسمی، غلام‌علی و محبی انجدانی، داوود و شجاعی، عبدالسعید (زمستان ۱۴۰۱)، «تاملی بر تفاوت مبانی ماهوی و قانونی حقوق عامه و حقوق عمومی با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تعالی حقوق، سال سیزدهم، شماره ۴.
- * قاسمی، غلام‌علی و محبی، داوود و شجاعی، عبدالسعید (۱۴۰۱)، «تاملی بر تفاوت مبانی ماهوی و قانونی حقوق عامه و حقوق عمومی با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تعالی حقوق، شماره ۴.

* مولاییگی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین و اشراقی جزئی، محمدعلی (۱۴۰۴)، «چارچوب حقوقی رسیدگی به عدم تصویب مقررات در دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۹، شماره ۱۳۰.

ب. انگلیسی

* Bell, K. & Reed, M. (2022). **The tree of participation: a new model for inclusive decision-making**. *Community Development Journal*, 57(4).

* Bernauer, T, & Betzold, C. (2012). **Civil society in global environmental governance**. *The journal of environment & development*, 21(1).

* Campos, A. S. (2018). **Intergenerational justice today**. *Philosophy Compass*, 13(3), e12477.

* Cummings, S. L, & Rhode, D. L. (2009). **Public interest litigation: Insights from theory and practice**. *Fordham Urb. LJ*, 36.

* Douglass, B. (1980). **The common good and the public interest**. *Political Theory*, 8(1).

* Feldman, D. (1992). **Public interest litigation and constitutional theory in comparative perspective**. *Mod. L. Rev*, 55.

* Goldman, B. M, Paddock, E. L, & Cropanzano, R. (2004). **A transformational model of legal-claiming**. *Journal of Managerial Issues*.

* Hershkoff, H. (2009). **Public law litigation: lessons and questions**. *Human Rights Review*, 10.

* Lemos, M. H, & Young, E. A. (2018). **State public-law litigation in an age of polarization**. *Tex. L. Rev*, 97.

* Mate, M, & Kapiszewski, D. (2013). **Public interest litigation and the transformation of the Supreme Court of India**. *Consequential courts: judicial roles in global perspective*.

- * Reinecke, J, Van Bommel, K, & Spicer, A. (2017). **When orders of worth clash: Negotiating legitimacy in situations of moral multiplicity.** In Justification, evaluation and critique in the study of organizations (Vol. 52.. Emerald Publishing Limited.
- * Shepard, P. M. (2002). **Advancing environmental justice through community-based participatory research.** Environmental Health Perspectives, 110(suppl 2).
- * Spaak, T. (2005). **The concept of legal competence.** Legal Theory, and Philosophy of Law. Spaak
- * Swank, D. (2001). **Mobile capital, democratic institutions, and the public economy in advanced industrial societies.** Journal of Comparative Policy Analysis, 3.
- * Wardrope, A. (2018). **Intergenerational and social justice: there is more to environmental justice than accountability for Reasonableness.** The American Journal of Bioethics, 18(3).
- * Wilson, J. M. (2014). **Litigation finance in the public interest.** Am. UL Rev, 64.
- * Coplan, K. S. (2009). **Ideological Plaintiffs, Administrative Law-making, Standing, and the Petition Clause.** Me. L. Rev., 61.
- * Rooney, J. (2017). **Class actions and public interest standing in South Africa: practical and participatory perspectives.** South African Journal on Human Rights, 33(3).