

قلمرو صلاحیت دادستان در طرح دعوی مطالبه خسارات وارده بر اموال و حقوق عامه

محمد رزاقی*

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

قانون‌گذار در جرم‌انگاری رفتارهای مجرمانه، همواره به حمایت از بزه‌دیده توجه داشته است؛ با این حال، در برخی از جرایم علیه اموال و حقوق عمومی، بزه‌دیده خاص و معینی وجود ندارد و در نتیجه، تعقیب مرتکبان و جبران خسارات وارده با چالش‌های حقوقی مواجه می‌شود. در این میان، دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم، نقش محوری در صیانت از بیت‌المال و احیای حقوق عامه ایفا می‌کند. مسئله اصلی این پژوهش تبیین قلمرو صلاحیت و حدود اختیارات دادستان در طرح دعوی مطالبه خسارات وارده بر اموال و حقوق عمومی و بررسی محدودیت‌های قانونی این صلاحیت است. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از مطالعه اسنادی قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها و آرای دکتترین حقوقی انجام شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که هرچند قانون‌گذار در مواردی، به‌طور استثنایی و برخلاف اصول آیین دادرسی مدنی، صلاحیت طرح دعوی جبران خسارت ناشی از جرایم علیه اموال و حقوق عمومی را برای دادستان پیش‌بینی کرده است، اما این صلاحیت مطلق نبوده و محدود به نص صریح قوانین می‌باشد. دادستان مکلف به رعایت تشریفات آیین دادرسی مدنی بوده و تنها در موارد ورود خسارت ناشی از جرم و در صورت تعلل یا استنکاف نهادهای ذی‌ربط، حق ورود به دعوی را دارد. نتیجه پژوهش حاکی از آن است که عدم تبیین دقیق حدود اختیارات دادستان در قوانین موجود، می‌تواند منجر به تعارض با اصول دادرسی عادلانه شود؛ از این رو، ضروری است قانون‌گذار با بازنگری مقررات مربوط، ضمن تنظیم رابطه دادستان با نهادهای عمومی، حدود و ثغور صلاحیت وی را در طرح دعوی جبران خسارت به‌طور شفاف مشخص نماید.

واژگان کلیدی

دادستان، حقوق عامه، اموال عمومی، جبران خسارت، دعوی مطالبه خسارت.

^o دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

مقدمه

یکی از جدی‌ترین چالش‌های پیش‌روی نظام‌های حقوقی، جرم‌انگاری و تعقیب جرایمی است که بزه‌دیده خاص و معینی ندارند. در این گونه جرایم، غالباً نمی‌توان شخص یا اشخاص معینی را به‌عنوان شاکی خصوصی معرفی کرد و به همین دلیل، نظام کیفری با مسئله فقدان «طرف مدعی خصوصی» مواجه می‌شود. از جمله این جرایم می‌توان به تخریب محیط‌زیست، جرایم علیه بهداشت عمومی و جرایم مرتبط با اموال عمومی و بیت‌المال اشاره کرد. این جرایم در دو دسته کلی قرار می‌گیرند: دسته اول که هدف از جرم‌انگاری آن‌ها، حفاظت از خود فاعل (اصل پدرسالاری حقوقی) است^۱ و دسته دوم که هدف، حراست از اموال عمومی و حقوق ملت می‌باشد.

در نظام حقوقی ایران، دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم مسئولیت حفظ حقوق عامه را بر عهده دارد و در قوانین و مقررات مختلف، وظیفه پیگیری و جبران خسارات وارد شده به اموال عمومی به وی نسبت داده شده است. از جمله، تبصره ۱ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ (با اصلاحات بعدی) به‌صراحت مقرر می‌دارد که در جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی، دادستان می‌تواند ضمن تعقیب کیفری، جبران خسارت را نیز رأساً از دادگاه درخواست کند.

با این حال، از لحاظ نظری و رویه‌ای، سؤال اصلی این است که آیا دادستان در چارچوب اصول و قواعد دادرسی کیفری و مدنی، صلاحیت و مبنای قانونی کافی برای طرح دعوی جبران خسارت را دارد یا خیر؟ آیا این ورود، خلاف اصول تفکیک دعوی کیفری و مدنی و مخالف قواعد دادرسی عادلانه نیست؟ و در صورت وجود، حدود و مرزهای این صلاحیت تا چه اندازه باید محدود و روشن شود؟

این مقاله با فرضیه اصلی «صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارت باید مبتنی بر نص صریح قانونی و محدود به خسارات ناشی از جرم باشد و هرگونه توسعه خارج از این چارچوب، با اصول دادرسی و تفکیک وظایف تعارض دارد»، به بررسی چارچوب صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارت در جرایم علیه اموال عمومی می‌پردازد. هدف مقاله این است که ضمن تحلیل نقش دادستان در تضمین حقوق عامه، حدود تکالیف و اختیارات وی را در راستای

۱. در معنای مصطلح سیاسی، پدرسالاری (Paternalism) عبارت است از جلوگیری حکومت از آسیب‌رساندن افراد به خود. در این مفهوم، دولت می‌تواند به‌منزله پدر جامعه، مردم و حکم‌بران را نه تنها از انجام اموری که زیان‌بار به حال دیگران است به‌اجبار منع کند، بلکه اگر این رفتار به ضرر خود فرد نیز باشد، از انجامش بازداشته می‌شود (محمودی جانکی، ۱۳۸۲: ۱۱۰).

جلوگیری از نقض الزامات دادرسی عادلانه تبیین نماید.

۱. تبیین وظایف و اختیارات دادستان در جبران خسارات وارده بر اموال و حقوق عمومی

دادستان در صف نخست مخاطبه حقوق عمومی است و باید پاسدار تمامیت حقوق بشر باشد. اصل حاکمیت قانون در کنار برتری حقوق مردم، می‌تواند خط‌مشی اصولی دادسرا باشد و دادستانی را تسکین‌بخش و مزین به زینت هنجارگرایی و عدالت‌منشی نماید. به‌طور خاص، نظارت قاعده‌مند و مؤثر بر امر ضابطین، نقش به‌سزایی در ضریب حفظ حقوق شهروندان دارد.

دیگر آنکه دادسرا باید هم‌پای تحولات، خود را متحول و روزآمد کند. خط‌مشی‌گذاری دادسرا با درک تحولات و مقتضیات زمان موردانتظار است. سازماندهی امور مربوط به دادسرا در افق مطالبات حقوق‌بشری، باید موردتوجه باشد. امید آن‌که همه کارگزاران نظام دادرسی و دادستان‌ها در ایفای نقش دفاع از حقوق مردم موفق باشند و در همه امور معطوف به حقوق شهروندان، اعم از زیست‌محیطی و فرهنگی و سیاسی و...، از اقتدار قانونی خود بهره‌گیرند (نقره‌کار، ۱۳۹۱: ۱۴۷).

یکی از مصادیق حقوق عامه، حق جامعه بر اموال و ثروت‌های عمومی است. بدیهی است هرگونه تعدی به این اموال، خواه از سوی اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی یا حتی نهادهای دولتی، مستلزم پاسخ‌گویی در برابر نظام قضایی و جبران خسارات وارده می‌باشد. باین‌حال، اصل حاکم در نظام دادرسی آن است که وظیفه ذاتی دادستان، تعقیب کیفری جرم و مرتکب آن است و ورود به دعوای مطالبه خسارت، که ماهیتی مدنی دارد، فی‌نفسه در صلاحیت این مقام قرار نمی‌گیرد.

در حوزه حقوق خصوصی، جبران خسارت از طریق اقامه دعوی از سوی زیان‌دیده خاص و در چارچوب قواعد مسئولیت مدنی صورت می‌پذیرد؛ اما در جرایم علیه اموال و حقوق عمومی، غالباً بزه‌دیده معین و مشخصی وجود ندارد تا بتواند رأساً اقدام به طرح دعوی مطالبه خسارت نماید. در چنین مواردی، ورود دادستان به دعوای جبران خسارت نه به‌عنوان امتداد طبیعی وظیفه تعقیب کیفری، بلکه به‌مثابه یک صلاحیت استثنایی و خلاف اصل مطرح می‌شود که نیازمند توجیه نظری و تصریح قانونی است. مبنای این صلاحیت استثنایی را می‌توان در پذیرش نقش دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم و نماینده منافع عمومی و نیز در نظریات ناظر بر ضرورت وجود نهادی تضمین‌کننده برای جلوگیری از بلاصاحب‌ماندن حقوق و اموال عمومی جست‌وجو کرد. بر همین اساس، قانون‌گذار در موارد خاص و به‌نحو محدود، دادستان را مجاز یا مکلف به طرح دعوی جبران خسارت ناشی از جرایم علیه اموال و حقوق عمومی نموده است. باین‌وجود، از آن‌جا که

دادستان فاقد اختیار حکمرانی و تصمیم‌گیری ماهوی در امور مدنی است، نقش وی در این زمینه منحصرأ به طرح دعوی و پیگیری آن در چارچوب مقررات قانونی و تحت نظارت دادگاه صالح محدود می‌شود.

۱-۱- مفاهیم اصلی

مطالعه و تحلیل واکاوانه هر متنی، نیازمند تبیین دقیق مفاهیم کلیدی آن و شناخت تعریف پذیرفته شده نگارنده متن است. در این گفتار مفاهیم اساسی مقاله تبیین می‌شود.

۱-۱-۱. حقوق عامه

حقوق عامه، جامع بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی بوده و عبارت است از کلیه حقوق فردی و اجتماعی ملت و مردم «اعم از ایرانی و خارجی» که عمدتاً در قانون اساسی کشورها مورد احصا قرار می‌گیرد (نقره کار، ۱۳۸۸: ۲۲). البته در تعریف مضیق آن گفته‌اند که حقوق مشترک بین عموم مردم است، مانند حق بر معابر عمومی (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۹۴: ۲۳۷). اما به نظر می‌رسد حقوق عامه موسع‌تر از این تعریف باشد. پس شاکله حقوق عامه در نظام حقوقی در قالب حقوق اساسی ساختارسازی می‌شود و در کتب حقوقی به‌عنوان پایه و مبنای حقوق عمومی مطرح نظر قرار می‌گیرد. در حقیقت از جمله مهم‌ترین سرفصل‌های قانون اساسی، بحث تفصیلی و حایز اهمیت حقوق عامه است و به‌واقع اجزای مختلف پیکره پیوسته حاکمیت بسیج شده تا این حقوق اساسی تأمین شود. شاید بیش از ۷۵ مورد از مصادیق حقوق عامه در قانون اساسی بر شمرده شده است؛ از حقوق فردی و اجتماعی گرفته تا حقوق اعتقادی و اقتصادی و اجتماعی و قضایی و امنیتی و دفاعی و اخلاقی و آموزش و فرهنگی و سیاسی. همه و همه ذیل عنوان عام الشمول و گسترده حقوق عامه قرار می‌گیرد. به دیگر سخن می‌توان گفت حقوق عامه عبارت است از کلیه حقوق فردی و اجتماعی ملت و مردم اعم از ایرانی و خارجی که در شرع مبین اسلام و قانون اساسی ایران مورد تأیید قرار گرفته است (دادیار، ۱۳۹۰: ۱۳). چنان‌که حقوق عامه با حقوق عمومی جامعه یا به عبارت دیگر حقوق اساسی ملت تقریباً یکسان فرض می‌شود (آشوری، ۱۳۸۳: ۱۷۱).

با این وجود، تحلیل محتوایی این مفهوم نشان می‌دهد که حقوق عامه فراتر از صرف قواعد حقوقی بوده و بیانگر تعهد پایدار دولت به تحقق عدالت، آزادی، امنیت و کرامت انسان در سطح فردی و جمعی است. از این منظر، حقوق عامه نه‌فقط بنیان نظری حقوق عمومی، بلکه جوهره فلسفه وجودی دولت قانون‌مدار محسوب می‌شود؛ دولتی که مشروعیت خویش را از صیانت از حقوق مردم و تضمین مشارکت آنان در فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاسی و اجتماعی می‌گیرد.

۱-۲. اموال عمومی

اموال عمومی در منابع فقهی غالباً با وصف «ما لا رب لها» شناخته می‌شوند (خمینی، ۱۳۶۸: ۲۵) و در منابع حقوقی، آن را اعم از مشترکات عمومی، مباحات و اموال مجهول‌المکان (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۶۷) یا اموال ملی شامل اموال عمومی و اموال اختصاصی دولتی (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۰: ۷۶ و ۷۷) می‌دانند.

می‌توان برای اموال عمومی دو معنای عام و خاص در نظر گرفت. در معنای عام، اموال عمومی شامل همه اموال غیرخصوصی است؛ یعنی اموالی که در مالکیت اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی قرار ندارند و به‌نوعی در خدمت منافع عمومی جامعه هستند. در معنای خاص، اموال عمومی ناظر بر بخشی از اموال غیرخصوصی است که به ملت تعلق دارد و در برابر اموال دولتی قرار می‌گیرد. این اموال در تملک دولت نیست و تصرف دولت نسبت به آن‌ها ماهیت مالکانه ندارد، بلکه دولت صرفاً عهده‌دار نگهداری، مدیریت و بهره‌برداری از آن‌ها در چارچوب منافع عمومی است. به‌عبارت دیگر، این اموال متعلق به آحاد ملت است و دولت آن‌ها را به‌منزله امین و برای پیشبرد امور کشور یا حفاظت از منافع عمومی، در اختیار دارد.

بر این اساس، در معنای عام، اموال عمومی شامل مصادیقی نظیر اموال دولتی، اموال و دارایی‌های متعلق به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، منابع طبیعی و ثروت‌های عمومی از قبیل جنگل‌ها، مراتع، معادن، آب‌های عمومی، سواحل و همچنین اموال و زیرساخت‌های عمومی نظیر راه‌ها، پل‌ها، میادین، پارک‌ها و تأسیسات عمومی می‌باشد. در این مقاله، منظور از اموال عمومی، معنای عام آن است و کلیه اموال غیرخصوصی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در خدمت منافع عمومی قرار دارند، در دامنه بحث قرار می‌گیرند.

۱-۲. چارچوب‌ها و ملاحظات نظری صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارت

غالباً بحث ضرر و زیان و جبران خسارت با حقوق خصوصی مرتبط است و در قوانین مدنی، اعم از شکلی و ماهوی، بررسی می‌شود. بحث ضرر و زیان زمانی با حقوق کیفری پیوند می‌خورد که ناشی از جرم باشد. قانون آیین دادرسی کیفری یک صلاحیت فزاینده‌ای به دادگاه‌های کیفری داده است تا ضمن رسیدگی به اصل جرم، به ضرر و زیان ناشی از آن نیز رسیدگی و رأی صادر کند. گفتنی است که حتی در همین مورد هم قانون‌گذار از اصول حقوقی فاصله نگرفته و قواعد رسیدگی به ضرر و زیان ناشی از جرم را تابع تشریفات آیین دادرسی مدنی قرار داده است.

در نظام‌های حقوقی، بسیار محتمل است که نهادهای مشخصی که برای انجام وظایف معینی طراحی شده‌اند، به وظایف خود به‌درستی عمل نکنند یا حتی برخی از حوزه‌ها (به‌ویژه گستره‌هایی

که در آن‌ها کل جامعه حقوق و منافع دارد) بدون متصدی باشند. در اینجا است که ممکن است نظام حقوقی در مسیر عملکردش دچار دست‌اندازهایی شود که آن را از اهداف تعیین شده دور کند. بدین ترتیب، همواره نهادی لازم است که همچون تضمین‌کننده کارکرد منظم و صحیح نظام حقوق عمل کند. برای نهاد دادستانی، به‌ویژه با توجه به سابقه تاریخی شکل‌گیری آن در کشورمان که عمدتاً به‌عنوان مدعی عموم و پشتیبان حقوق و منافع عمومی شناخته شده است، می‌توان چنین نقش و جایگاهی متصور بود؛ به‌ویژه با توجه به آنکه هدف اصلی هر نظام حقوقی دستیابی حداکثری به عدالت و تضمین حقوق، منافع و آزادی‌های عمومی است. لذا نقش دادستان در این زمینه بیش از پیش آشکار می‌شود.

۱-۲-۱. دخالت دادستان بر مبنای پذیرش نقش مدعی عمومی

مدعی‌العموم در اصطلاح، دادرسی صاحب منصبانی از قضات است که برای حفظ حقوق عامه و نظارت در اجرای قوانین موافق مقررات قانونی انجام‌وظیفه می‌کنند و در محاکمات کیفری، حکم و کیل عامه را دارند؛ به همین جهت، گاهی وکیل عمومی هم خوانده می‌شوند (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۹۴: ۶۳۱).

امروزه، دادستان به حقوق‌دانانی اطلاق می‌شود که از سوی دولت مأمور حفظ حقوق جامعه و نظارت بر اجرای قانون و تعقیب خلاف‌کاران به‌وسیله دادگاه است (صدری‌افشاری و حکمی، ۱۳۷۵: ۵۱۴). قانون اصول تشکیلات عدلیه، مداخله دادستان در روند دادرسی را به دو بخش اصلی و فرعی تقسیم کرده و بیان می‌داشت که مداخله اصلیه در مواردی است که دعوی مربوط به حقوق عمومی و منافع عامه است. در این صورت مدعی‌العموم مثل مدعی یا مدعی‌علیه دخالت می‌کند و اگر متداعیین خصوصی دعوی خود را به اصلاح ختم نمایند، صلح آن‌ها خللی به حقوق عمومی وارد نمی‌کند و مدعی عمومی به نام حقوق عمومی محاکمه را تعقیب می‌کند و اگر محکمه حکم داده و مدعی‌العموم بر آن حکم تسلیم نشد، حق اعتراض و استیناف و اعاده محاکمه و تمیز را موافق اصول محاکمات حقوقی دارد و هم‌چنین هرگاه مدعی یا مدعی‌علیه خصوصی محکوم شدند و تسلیم بر حکم محکمه شدند، مدعی عمومی با وجود تسلیم آن‌ها حق اعتراض و استیناف و اعاده محاکمه و تمیز را دارد. توجه به این نکته ضروری است که دادستان در مقام دفاع و حفظ حقوق عمومی نباید باعث تضییع حقوق افراد شود.

در نظامات حاکمیتی تثبیت شده و نهادین امروزی، قدرت و امدار منشأ مشروعیت خود بوده و در یک فرآیند خودپالای، کنترل و نظارت می‌شود؛ چنان‌چه حکومت یا اجزای آن متعرض اموال و حقوق عامه شود یا در همین راستا به وظایف و تکالیف قانونی خویش به درستی عمل نکند،

نهادهای نظارتی باید به نمایندگی از مردم اقدام به ممانعت از پیشروی تجاوزات و هم‌چنین اعاده وضع به حال سابق و جبران خسارات وارده نمایند. امروزه با پذیرش نقش دادسرا به‌عنوان حافظ حقوق عمومی، دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم و مسئول دادسرا، مکلف است براساس اختیارات قانونی، با متجاوزان و متعدیان به اموال و حقوق ملت برخورد مقتضی نموده و در صورت ورود خسارت به اموال عمومی، زمینه جبران حداکثری آن را فراهم آورد.

۱-۲-۲. خلاف اصل بودن ورود دادستان به دعوی مطالبه خسارت

دادستان به‌عنوان یکی از برجسته‌ترین مقامات نظام عدالت کیفری شناخته می‌شود. بیشتر وظایف و اختیارات دادستان دایره مدار امور کیفری از جمله کشف جرم و تعقیب متهمان می‌باشد. حضور و مداخله یک مقام کیفری در دعوی مطالبه خسارت که ماهیتی مرتبط با حقوق خصوصی و مدنی دارد، خلاف قواعد و اصول دادرسی است.

حوزه‌های دخالت دادستان در امور مدنی، غالباً برگرفته از فقه امامیه و برخی قواعد آن می‌باشد. به‌عنوان مثال قاعده «الحاکم ولی‌الممتنع» به‌عنوان مبنای دخالت حاکم اسلامی در زندگی و حقوق خصوصی افراد شناخته می‌شود (محقق داماد، ۱۳۸۱: ۲۰۲). براساس این قاعده، حاکم کسی را که از ادای حقوق دیگران امتناع نماید یا از انجام تکالیف قانونی خویش خودداری کند یا مانع از رسیدن افراد به حقوق خود گردد، از باب ولایت از جانب ممتنع اقدام به انجام عمل مقتضی می‌کند. قاعده «الحاکم ولی من لا ولی له» و هم‌چنین «قاعده ولایت حسب حاکم» از دیگر مواردی است که برای توجیه ورود دادستان در امور مدنی به کار می‌رود.

یکی از موضوعاتی که در دهه اخیر مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته، ورود دادستان به دعوی مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرایم علیه اموال و حقوق عمومی است. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، در راستای شرح وظایف و اختیارات سازمان، در مواردی که گزارشات آن مفید بر وقوع جرمی علیه اموال و حقوق عمومی باشد، دادستان را مکلف به طرح دعوی جبران خسارت نموده است. تبصره یک بند «د» ماده ۲ قانون مذکور که در سال ۱۳۹۳ به تصویب رسید بر خلاف اصول و قواعد دادرسی مدنی، ورود یک مقام کیفری به دعوی مطالبه خسارت که جنبه غیرکیفری دارد را تجویز نموده است.

۱-۳. اقامه دعوی جبران خسارت در محاکم قضایی

برخی از جرایم به گونه‌ای هستند که رفتار مجرمانه، نه متوجه یک یا چند شخص معین، بلکه

ناظر بر منافع جمعی و حقوق گروه گسترده‌ای از افراد جامعه است؛ به نحوی که امکان شناسایی بزه‌دیده خاص و معین وجود ندارد. نمونه‌های بارز این دسته از جرایم را می‌توان در حوزه‌هایی نظیر جرایم زیست‌محیطی، جرایم علیه بهداشت عمومی و برخی جرایم اقتصادی کلان مشاهده کرد. در این موارد، متضرران بالقوه، آحاد جامعه‌اند که در ادبیات حقوق کیفری و جرم‌شناسی از آن‌ها با عناوینی چون «جرایم^۱ بدون بزه‌دیده» یاد می‌شود (LaFollette, 2013: 5329).

برخی از نویسندگان حقوق کیفری در ایران نیز این دیدگاه را پذیرفته‌اند و منشأ شکل‌گیری جرایم بدون بزه‌دیده را دانش نوپای «بزه‌دیده‌شناسی» می‌دانند. آنان بیان می‌کنند که بزه‌دیده‌شناسی به‌عنوان یک دانش مستقل، کمتر از یک سده و بعد از تولد جرم‌شناسی، با موردتوجه قرارگرفتن بزه‌دیده در فرآیند بزهکاری، آغاز به کار کرد. امروزه، دو نوع بزه‌دیده‌شناسی وجود دارد: بزه‌دیده‌شناسی اولیه یا علمی، که به بررسی رابطه بزه‌دیده با بزهکار و هم‌چنین، نقش بزه‌دیده در وقوع ارتکاب جرایم می‌پردازد؛ بزه‌دیده‌شناسی ثانویه یا حمایتی با هدف حمایت از بزه‌دیده، صرف‌نظر از نقشی که در وقوع جرم داشته است، شکل گرفت. در هر دو نوع بزه‌دیده‌شناسی، فرض بر وجود بزه‌دیده در فرآیند ارتکاب جرم است، اما در بسیاری از قوانین جزایی، رفتارهایی جرم‌انگاری شده‌اند که در عالم واقع، وجود عنصری به نام بزه‌دیده در آن رفتارها موردتردید است (حیدری و رهامی، ۱۳۸۳: ۷۶).

این در حالی است که گروه دیگر معتقدند مفهوم جرایم بدون بزه‌دیده نقش مهمی را در مباحثات اجتماعی و حقوقی در دهه ۱۹۶۰ و بعد از آن ایفا کرده است. در این زمان، اولین تلاش‌های جدی به‌منظور لغو و فسخ قوانین قدیمی که علیه همجنس‌گرایی بودند، به اوج خود رسید. این مسئله به‌خصوص در اثر جامعه‌شناس آمریکایی «ادوین شور» به نام «رفتارهای منحرفانه و سیاست عمومی» ترویج پیدا کرد. او در این کتاب، موضوعاتی مانند سقط جنین، هم‌جنس‌گرایی و اعتیاد به مواد مخدر را مورد بررسی قرار داد (Dynes, 1990: 1370).

از آن‌جا که جرایم علیه اموال عمومی، بزه‌دیده خاصی برای طرح شکایت و پیگیری ندارد، دادستان به محض اطلاع از وقوع جرم، اقدام به پیگیری موضوع و تعقیب متهمان نماید. هم‌چنین در صورت ایراد خسارت به اموال عمومی دادستان می‌تواند رأساً اقدام به طرح دعوی جبران خسارت در محاکم حقوقی و کیفری نماید.

۱-۳-۱. تشریفات و مقدمات طرح دعوی جبران خسارت

براساس ماده ۱۵ قانون آیین دادرسی کیفری، مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم و رسیدگی به آن، تابع تشریفات قانون آیین دادرسی مدنی است. در واقع، قانون‌گذار با تجویز رسیدگی دادگاه کیفری به موضوع خسارات ناشی از جرم، به دنبال تسریع و تسهیل فرآیند دادرسی در راستای جبران ضرر و زیان وارد شده است. این امر به معنای نقض اصول و تشریفات رسیدگی به این گونه از دعاوی نیست، بلکه صرف‌نظر از دادگاه رسیدگی کننده، در دعوی مطالبه ضرر و زیان، تشریفات دادرسی حقوقی و آیین دادرسی مدنی جاری است.

طرح دعوی جبران خسارات وارد شده به اموال و حقوق عمومی توسط دادستان نیاز به پرداخت هزینه دادرسی ندارد. حال، سؤالی که ممکن است مطرح شود این است که در این گونه دعاوی، رعایت همه تشریفات قانون آیین دادرسی مدنی توسط دادستان، به جز بحث پرداخت هزینه دادرسی که قانون‌گذار به صراحت آن را استثنا کرده، الزامی است؟ در واقع، آیا معافیت دادستان از پرداخت هزینه دادرسی می‌تواند بر این امر دلالت کند که هدف قانون‌گذار حذف تشریفات دادرسی مدنی در راستای جلوگیری از اطاله دادرسی و جبران حداکثری خسارات وارد شده به بیت‌المال و حقوق عامه بوده است؟

همان‌طور که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت، می‌توان بیان داشت که اصل در اقامه دعوی و رسیدگی به موضوع ضرر و زیان، رعایت تشریفات آیین دادرسی مدنی است. در واقع، با تمسک به قواعد موجود در اصول فقه، به خصوص بحث عام و خاص، می‌توان به پرسش مذکور پاسخ داد. عام عبارت از مفهومی است که کلیه افراد و مصادیق خود را شامل شود و هر چیز که دامنه و محدوده عام را محدودتر و کوچک‌تر کند، مخصص و این عمل در اصطلاح اصول تخصیص نامیده می‌شود (محقق‌دادماد، ۱۳۷۲: ۸۰).

قانون آیین دادرسی کیفری به‌عنوان مقرره‌ای عام در ماده ۱۵، بر این مهم تأکید کرده است که مطالبه ضرر و زیان و رسیدگی به آن، تابع تشریفات آیین دادرسی مدنی است. این حکم کلی به‌وسیله مقررات مذکور در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، دستورالعمل حفظ و پیگیری حقوق عامه و دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیگیری از آن، در موضوع رعایت تشریفات دادرسی مدنی توسط دادستان تخصیص خورده است. در واقع، حکم کلی لزوم رعایت تشریفات آیین دادرسی مدنی در دعوی مطالبه ضرر و زیان، به‌وسیله مقررات مذکور تخصیص خورده و پرداخت هزینه دادرسی از شمول حکم عام مستثنا شده است. از آنجاکه در خصوص معافیت دادستان از لزوم رعایت تشریفات آیین دادرسی مدنی در طرح دعوی جبران خسارت، به جز بحث معافیت از پرداخت هزینه دادرسی، حکم صریحی وجود ندارد،

باید به قدر متیقن اکتفا نمود و با رجوع به اصل، دادستان را موظف به رعایت تشریفات مذکور دانست.

۱-۳-۲. طرح دعوی در محاکم کیفری

با توجه به ماده ۳۱۳ و تبصره‌های یک و دو ماده ۳۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری، معلوم می‌شود که قانون‌گذار صلاحیت عمومی را به دادگاه کیفری داده و برحسب اهمیت جرم، آن را به کیفری یک و کیفری دو تقسیم نموده است. در مقابل، صلاحیت اختصاصی را از آن دادگاه‌های اطفال، انقلاب و نظامی (و دادگاه ویژه روحانیت در خارج از این قانون) دانسته است. بدین ترتیب، برخلاف ق.ت.د.ع.ا اصلاحی ۱۳۸۱ که دادگاه کیفری استان را دارای صلاحیت‌های محدود و مصرح دانسته و مجوز رسیدگی به جرایم داخل در صلاحیت دادگاه عمومی جزایی را به آن نداده بود و می‌توانستیم از این امر اختصاصی بودن آن دادگاه را استنباط نماییم، قانون حاضر دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲ را از لحاظ ذاتی، دارای صلاحیت‌های متفاوت ندانسته است؛ به گونه‌ای که می‌توان دادگاه کیفری یک را شعبه تخصصی دادگاه کیفری دو (به‌عنوان دادگاهی عمومی) دانست (خالقی، ۱۳۹۴: ۳۵۱).

مستفاد از ماده ۱۵ قانون آیین دادرسی کیفری، تبصره ۱ بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ماده ۳ دستورالعمل نحوه حفظ و پیگیری حقوق عامه و بند ج ماده ۲ دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن، دادستان ضمن تعقیب کیفری مرتکبان جرایم علیه اموال و حقوق عمومی، مکلف است در صورت ورود ضرر و زیان، اقدام به طرح دعوی مطالبه خسارت نماید. دادستان حسب مورد، دادخواست مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم را به دادگاه رسیدگی کننده، اعم از دادگاه کیفری دو، کیفری یک، انقلاب و در موارد نادر، به دادگاه اطفال و نوجوانان و ویژه روحانیت تسلیم می‌نماید.

۱-۳-۳. طرح دعوی در محاکم حقوقی

شروع به رسیدگی در دادگاه حقوقی منوط به درخواست خواهان می‌باشد. برخلاف روند کیفری که در اغلب جرایم، امکان شروع به تعقیب و رسیدگی بدون شکایت شاکی وجود دارد، در رسیدگی حقوقی هیچ دادگاهی رأساً نمی‌تواند به دعوی رسیدگی کند، مگر این که شخص یا اشخاص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی آن‌ها رسیدگی به دعوی را برابر قانون، درخواست نموده باشند (ماده ۲ ق.آ.د.م). درخواست مذکور باید به صورت یک دادخواست، تابع مقررات و تشریفات مقرر در قانون آیین دادرسی مدنی، تنظیم شود.

مستفاد از ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی کیفری، زیان دیده از جرم می تواند دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم را در ابتدا یا در ضمن رسیدگی کیفری به اتهام، در دادگاه حقوقی مطرح نماید. به نظر می رسد که با توجه به حکم کلی ماده مذکور و به موجب ماده ۳ دستورالعمل حفظ و پیگیری حقوق عامه و بند ج ماده ۲ دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن، امکان طرح دعوی ضرر و زیان ناشی از جرایم علیه اموال و حقوق عمومی توسط دادستان در دادگاه حقوقی پیش بینی شده است؛ از این رو، دادستان ضمن تعقیب متهمان جرایم مذکور، اقدام به طرح دعوی جبران خسارت در دادگاه رسیدگی کننده به امر کیفری یا در دادگاه حقوقی می نماید.

مدعی خصوصی تا قبل از اعلام ختم دادرسی دادگاه کیفری رسیدگی کننده به موضوع اتهام، فرصت دارد تا نسبت به تسلیم دادخواست ضرر و زیان خود به دادگاه مذکور اقدام نماید، اما در خصوص طرح دعوی ضرر و زیان در دادگاه حقوقی، این موضوع مقید به زمان خاصی نیست و مدعی خصوصی می تواند در هر زمان به عنوان خواهان دعوی، اقدام به تنظیم دادخواست مطالبه ضرر و زیان و تسلیم آن به دادگاه حقوقی نماید؛ زیرا مهلت مذکور در ماده ۱۵ قانون آیین دادرسی کیفری مخصوص رسیدگی های کیفری است و قانون آیین دادرسی کیفری نمی تواند برای دادرسی مدنی تعیین تکلیف نماید.

۲. حدود اختیارات و صلاحیت دادستان در حوزه حقوق عامه و طرح دعوی جبران خسارت

در جوامع دارای قدرت سیاسی که حق انحصاری استفاده از قدرت به ساختار سیاسی سپرده می شود، بعد از وقوع جرم، فرآیند رسیدگی کیفری برای تعیین پاسخ کیفری یا اجتماعی به جرم جریان می یابد. این فرآیند باید به گونه ای عمل کند که حقوق و آزادی های متهم، بزه دیده و جامعه به طور برابر تضمین شود؛ زیرا در جامعه مذکور ابزارهایی وجود دارند که حق استفاده از زور را به مقامات پلیسی، اجرایی و قضایی تفویض می کنند و در صورت استفاده نادرست از این ابزارها، حقوق و آزادی های شهروندان نقض می شود؛ به همین دلیل، در نظام های حقوقی مطلوب، حدود اختیارات مقامات مذکور که در فرآیند کیفری نقش دارند، به گونه ای تعریف می شود که آسیب ها و خسارات محتمل ناشی از اجرای اختیارات تعریف شده در فرآیند عدالت کیفری و سوء استفاده از این اختیارات به حداقل میزان ممکن تعدیل شود. یکی از نهادهایی که در فرآیند رسیدگی کیفری نقش دارد، دادستان است که از طرف جامعه در این فرآیند مداخله می کند. برخی معتقدند: «آیین دادرسی کیفری ارتباط اساسی با اقتدار دولت دارد و قواعد آن

اختیارات دولت در برابر مردم را محدود می‌کند. قواعد آیین دادرسی کیفری حق انحصاری دولت در استفاده از قدرت را نه تنها در ارتباط با بزهکاران محکومیت یافته، بلکه در ارتباط با افراد مظنون که آماج اقداماتی چون بازداشت، تحقیق، توقیف و نظارت مخابراتی قرار گرفته‌اند نیز تنظیم می‌کند. از این نظر، آیین دادرسی کیفری استاندارد سنجش میزان دموکراسی در جامعه هدف است (Wyngaert, 1993: i).

بزه‌دیده، متهم و دادستان به طرفیت از جامعه، سه سهام‌دار فرآیند رسیدگی کیفری هستند. بزه‌دیده بر اثر وقوع جرم متحمل ضرر مادی، جسمی یا معنوی شده است. متهم کسی است که دلایل و امارات و اثباتی علیه او اقامه شده و ممکن است بی‌گناه یا گناهکار شناخته شود. دادستان فردی است که از طرف جامعه، برای اعاده نظم عمومی، تعقیب جرم را آغاز می‌کند. ابزار و اختیاراتی که در فرآیند رسیدگی کیفری به هریک از اصحاب جرم تفویض می‌شود، باید به گونه‌ای باشد که در حد ضرورت تضمین حقوق همان طرف بوده و برای طرف‌های دیگر، ضرری نداشته باشد.

۲-۱. قلمرو اختیارات دادستان‌ها در رابطه با نهادهای ذی‌ربط در حوزه حقوق عامه

تأمین حقوق عامه بی‌تردید وظیفه تمام قوای حکومتی است. قوه مقننه موظف است براساس قانون اساسی، چارچوب‌های قانونی مناسب را جهت تأمین حقوق مزبور ایجاد نماید. قوه مجریه نیز با استفاده از ظرفیت وزارتخانه‌ها، موسسات، نهادهای دولتی و در اجرای قوانین مصوب مجلس و حسب مورد مورد با تصویب مقررات دولتی و ایجاد ساختارهای اداری مناسب، باید اقدامات اجرایی لازم را در این زمینه انجام دهد. گرچه به دلیل بازتاب‌های عمومی، برخی از موارد نقض حقوق عمومی یا گسترده‌گی خسارات وارده، توجه برخی مقامات و مسئولان به این مهم معطوف شده و حسب مورد، تصمیمات و اقدامات موقتی و موردی اتخاذ شده، اما تا کنون وضعیت این موضوع (نقش قوه قضائیه و نهاد دادستانی در احیای حقوق عامه) در نظام حقوقی ایران، به‌نحو مشخصی تبیین نشده است.

مسئولیت احیای حقوق عامه از جمله مربوط به وضعیتی است که به‌رغم پیش‌بینی وظایف و مسئولیت‌هایی برای سازمان‌ها و نهادهای عمومی، اقدام کافی و مناسب در زمان مقتضی برای تأمین حقوق عامه انجام نشده باشد. این مسئولیت به‌خصوص با عنایت به جایگاه قوه قضائیه به‌عنوان «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی» و از جهت «پاسداری از حقوق مردم» قابل توجه به‌نظر می‌رسد. مشکل وضعیت فعلی ایفای مسئولیت قوه قضائیه در حوزه احیای حقوق عامه، عمدتاً مربوط به خلأ نظام حقوقی موجود در بیان وظایف و مسئولیت‌های دادستان در برخورد با عوامل ناقض حقوق

عمومی است. صلاحیت قوه قضاییه در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات احیاگرانه، باید براساس حدود وظایف و اختیارات این قوه، قابل توجه باشد. نمی‌توان از حقوق عامه تفسیری ارائه کرد که در برگیرنده همه حق‌هایی باشد که در صورت عدم تحقق آن‌ها، قوه قضاییه اختیار ورود و انجام اقدامات قهرآمیز داشته باشد. نتیجه این‌که، در موارد کارکرد ناقص ارگان‌ها و نهادهای عمومی در تأمین حقوق عامه یا نقض حقوق مزبور، نهادهای حکومتی ذی‌ربط باید در حدود صلاحیت و اختیار خود عمل کنند.

۲-۱-۱. انتظام رابطه نهاد دادستانی با سازمان بازرسی کل کشور

در رابطه با موضوع تداخل و هم‌پوشانی صلاحیت نهاد دادستانی و سازمان بازرسی کل کشور در حوزه نظارت و پیگیری حقوق عامه، شایسته است که وظایف و اختیارات سازمان محدود به نظارت بر اجرای قوانین و حسن جریان امور، تذکر و اخطار به نهادهای عمومی در خصوص اقدامات منتهی به نقض حقوق عامه و هم‌چنین ارائه گزارش و اعلام جرم به نهاد دادستانی باشد. لازم به ذکر است که بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۹۳/۷/۱۵ درباره ارتباط میان سازمان بازرسی و نهاد دادستانی مقرر داشته است: «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رییس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری و انضباطی و انتظامی، مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.» نتیجه این‌که با توجه به صلاحیت عام سازمان بازرسی کل کشور در نظارت بر حسن اجرای قوانین، مطابق قانون اساسی و قوانین عادی، وظیفه اصلی نظارت و اعلام تذکر و اخطار با سازمان مذکور می‌باشد و دادستان در مواقعی که گزارش سازمان متضمن اعلام وقوع جرمی باشد اقدام به تعقیب متهمین می‌نماید و در این راستا اگر خسارتی به اموال عمومی وارد شده باشد در صورت تعلل ارگان ذی‌ربط در طرح دعوی جبران خسارت، راساً اقدام به طرح دعوی در دادگاه می‌کند.

۲-۱-۲. انتظام رابطه نهاد دادستانی با ارگان‌های عمومی

در برخی موارد با توجه به اهمیت و ضرورت انجام اقدامات مناسب برای تقلیل آثار زیان‌بار ناشی از نقض حقوق عمومی، قانون‌گذار نهاد عمومی را مکلف کرده به محض شروع یا احتمال وقوع جرم یا تخلف، اقدامات مادی و حقوقی لازم را انجام دهد. گرچه طبق قانون اساسی، دادستان یا سایر مقامات و مراجع مربوط در قوه قضائیه باید قادر باشند در اجرای وظایف خود در احیای حقوق عامه، با عوامل تضییع‌کننده (اعم از دولتی و غیر آن) به‌موقع و مؤثر، به‌نحوی که امکان اعاده و احیای حداکثری حقوق و منافع عمومی وجود داشته باشد، برخورد مقتضی انجام دهند، اما ضرورت پیش‌گفته مانع از آن نیست تا اعمال صلاحیت کلی یاد شده در یک نظام مبتنی بر نظریه حاکمیت قانون، براساس قوانین و مقرراتی انجام شود که حدود و ثغور انجام وظایف مزبور را تبیین نماید. البته نباید از خلأهای موجود در قوانین و مقررات مربوط در زمینه تبیین وظایف و مسئولیت‌های نهادهای عمومی در تأمین و حفظ حقوق عمومی در مواردی نظیر برخورد با عوامل نقض‌کننده، جلوگیری از تشدید آثار زیان‌بار ناشی از نقض آن حقوق، انجام اقدامات اولیه در برخورد با عامل نقض و طرح و پیگیری مراتب از طریق مراجع ذی‌صلاح غافل بود. شایسته است که با توجه به محدودیت منابع و با رویکرد بهره‌گیری حداکثری از توان و ظرفیت سازمان‌ها و نهادهای موجود، راه‌حلی ارائه داد تا با حداقل هزینه و در کوتاه‌ترین زمان مشکل مزبور را برطرف نماید. پیشنهادی که می‌توان در این زمینه ارائه داد این است که، نظام حقوقی مربوط به صلاحیت دادستان در نظارت و ریاست بر ضابطان خاص دادگستری اصلاح و یا به تعبیر دقیق‌تر تکمیل گردد. هم‌چنین در مورد صلاحیت دادستان و حدود اختیارات آن در برخورد با موارد نقض حقوق عمومی، نیاز به بازنگری و تکمیل مقررات مربوطه ضروری می‌نماید.

با توجه به قوانین و مقررات موجود، رابطه نهاد دادستانی با نهادهای عمومی در حوزه حقوق عامه، در دو محور نظارت و همکاری خلاصه می‌شود. مستفاد از ماده ۲ دستورالعمل حفظ و پیگیری حقوق عامه، دادستان ضمن نظارت بر عملکرد ارگان‌های عمومی در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می‌شود، مکلف است تذکر یا اخطار لازم را به مسئول دستگاه یا سایر اشخاص حقیقی و حقوقی بیان دارد. هم‌چنین در خصوص طرح دعوی جبران خسارت وارده بر اموال و حقوق عمومی، به نظر می‌رسد در صورت اقدام دستگاه ذی‌ربط، دادستان صلاحیت ورود به دعوی را ندارد. این موضوع از مفاد بند «ج» ماده ۲ دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن، و ماده ۳ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه برداشت می‌شود. در واقع صلاحیت دادستان در رابطه به طرح دعوی جبران خسارت

در طول صلاحیت سازمان‌های ذی‌ربط می‌باشد و در صورت استنکاف یا تعلل دستگاه‌های مذکور دادستان مکلف به پیگیری موضوع و طرح دعوی حسب مورد در محاکم حقوقی و کیفری است. هم‌چنین قانون‌گذار در تبصره یک بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور دستگاه‌های ذی‌ربط را موظف به همکاری با دادستان در جمع‌آوری دلایل و مدارک و پیگیری موضوع کرده است.

۲-۲. حدود و ضوابط صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارات وارده بر اموال عمومی

اعطای اختیارات گسترده و بی‌حد و حصر به یک مقام کیفری، چنان‌چه بدون تعیین ضوابط قانونی و اجرایی صورت گیرد، ممکن است منجر به تحدید آزادی افراد ملت، نهادها و شرکت‌های عمومی و هم‌چنین دخالت در حوزه‌هایی شود که خارج از تخصص آن مقام است. در خصوص دخالت دادستان در امور مرتبط با اموال عمومی و هم‌چنین طرح دعوی مطالبه خسارت در محاکم کیفری و حقوقی، ضروری است که قانون‌گذار حدود و ثغور وظایف و اختیارات وی را مشخص کند. از آن‌جا که دخالت دادستان در امور مرتبط با حقوق خصوصی، جنبه استثنایی دارد، باید به قدر متیقن نص قانون اکتفا کرد. در واقع طرح دعوی مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم، از طرف دادستان، خلاف اصول دادرسی می‌باشد، بنابراین باید با تفسیر مضیق متون قانونی، دایره صلاحیت‌ها، تکالیف و اختیارات وی را محدود به نص صریح قانون کرد.

۲-۲-۱. عدم صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارات واردشده به نیروهای مسلح

یکی از ارکان اصلی هر حکومتی نیروهای مسلح آن است. هرچند اموال تحت ید نیروهای مسلح جزو اموال دولتی و بیت‌المال محسوب می‌شود، اما قانون‌گذار در موضوع طرح دعوی جبران خسارات واردشده به نیروهای مسلح و اموال آن‌ها، سازوکار خاصی را پیش‌بینی کرده است. ماده ۵۷۵ قانون آیین دادرسی کیفری در این باره مقرر می‌دارد: «هرگاه در اثر وقوع جرم، ضرر و زیان مادی به نیروهای مسلح وارد شود، یگان مربوط مکلف است تمام ادله و مدارک خود را به مرجع تعقیب تسلیم کند و نیز تا قبل از اعلام ختم دادرسی، دادخواست ضرر و زیان خود را تسلیم دادگاه کند. مطالبه ضرر و زیان و رسیدگی به آن، مستلزم رعایت تشریفات آیین دادرسی مدنی است، اما نیازی به پرداخت هزینه دادرسی ندارد.»

۲-۲-۲. عدم صلاحیت دادستان برای ورود به دعوی جبران خسارت، در موارد فقدان وصف کیفری موضوع

در خصوص صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارت وارد شده به اموال و حقوق عمومی، گفتنی است که دادستان در صورتی صلاحیت ورود به دعوی و تنظیم دادخواست مطالبه ضرر و زیان را دارد که خسارات وارد شده ناشی از جرم باشد. می‌توان این موضوع را از عبارت «در جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی، حقوق عمومی و تضییع آن‌ها»، از تبصره ۱ بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، استنباط کرد. در واقع، از آنجا که صلاحیت دادستان در طرح دعوی جبران خسارت، نوعی صلاحیت ویژه و برخلاف اصول دادرسی است، باید به قدر متیقن، یعنی همان مطالبه خسارات ناشی از جرم، اکتفا کرد.

تجویز صلاحیت دادستان در طرح دعوی مذکور در دادگاه حقوقی توسط دو دستورالعمل مربوطه، به این معنا نیست که دادستان در طرح دعوی جبران خسارت، در مواردی که موضوع فاقد وصف کیفری است، صلاحیت دارد. این تجویز ناظر به مواردی است که دعوی عمومی ناشی از جرم به دلایلی از قبیل مرور زمان و... ساقط شده است و امکان تعقیب کیفری مرتکبان و به دنبال آن، طرح دعوی ضرر و زیان در دادگاه کیفری وجود ندارد؛ برای مثال، چنانچه رفتار ناخواسته شخصی منجر به تخریب محیط زیست شود، موضوع فاقد وصف کیفری خواهد بود و صرفاً می‌توان در صورت وجود شرایط مسئولیت مدنی در دادگاه حقوقی، اقدام به طرح دعوی مطالبه ضرر و زیان نمود. در این گونه موارد، دادستان صلاحیت طرح دعوی جبران ضرر و زیان ناشی از اعمال غیرمجرمانه را ندارد؛ زیرا از یک طرف، مقررات مذکور در هر دو دستورالعمل، در راستای تبصره ۱ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور صادر شده‌اند و تبصره مذکور صرفاً ناظر به مواردی است که جرم منتهی به ورود خسارت شده باشد و از طرف دیگر، ورود دادستان در اموری که صرفاً ناظر به حقوق خصوصی و مدنی است، فقط با تجویز صریح مقنن ممکن است.

۲-۲-۳. صلاحیت نداشتن دادستان برای طرح دعوی جبران ضرر و زیان، در صورت اقامه دعوی توسط ارگان مربوطه

قوه قضاییه در مقام اعمال صلاحیت خود برای احیای حقوق عامه، نباید داخل در صلاحیت سایر قوا و نهادهای حکومتی شود. قوه قضاییه به استناد این اصل، نمی‌تواند وارد حوزه‌های تقنینی یا اجرایی شود، حتی اگر احیای حقوق عامه مستلزم وضع قوانین و مقررات یا ایجاد ساختارهای

اجرائی باشد. قاعدتاً برای تأمین حقوق عامه، قوانین و مقرراتی به تصویب می‌رسد و به همین خاطر، سازمان‌ها و نهادهای عمومی ایجاد می‌شوند، که هر یک در حوزه‌ی مربوط به خود، متکفل تأمین جنبه‌ها و ابعادی از حقوق مزبور هستند.

کارکرد اصلی سازمان‌های عمومی نوعاً ارائه خدمات عمومی و تأمین حقوق و منافع عمومی است. چنانچه اقدامات مقتضی توسط این سازمان‌ها در انجام وظایف قانونی‌شان در حفظ و صیانت از حقوق عمومی انجام نشود، حسب مورد قوه قضاییه می‌تواند و باید برای احیای حقوق عامه وارد عمل شود. پیگیری کیفری لزوماً در همه موارد، ابزار مناسبی برای احیای حقوق عامه تلقی نمی‌شود. احیای حقوق مزبور اقتضای در نظر گرفتن صلاحیت‌های گسترده‌تری را در عرض رسیدگی‌های کیفری دارد. در برخی از موارد، با توجه به اهمیت و ضرورت انجام اقدام مناسب برای کم کردن آثار زیان‌بار ناشی از نقض حقوق عمومی، قانون‌گذار نهاد عمومی را مکلف می‌کند که به محض شروع یا احتمال وقوع جرم یا تخلف، اقدامات مادی و حقوقی لازم را انجام دهد.

با توجه به محدودیت تشکیلات دادستانی و حجم وظایف و مسئولیت‌های قانونی محول‌شده، به نظر می‌رسد که در عمل، در بسیاری از موارد، امکان طرح دعوی جبران خسارات وارد شده به اموال و حقوق عمومی، برای مقام مزبور متعسر باشد. به همین دلیل، مقررات مرتبط در این زمینه، بر نقش دادستان در طرح دعوی مذکور در صورت اقدام نکردن دستگاه اجرایی در مدت متعارف، تأکید کرده‌اند.

۲-۳. محدودیت‌های دادستان در فرآیند رسیدگی به دعوی مطالبه خسارت

برداشت صحیح افراد از قانون به وسیله اصول تفسیری صورت می‌گیرد. تحلیل حقوقی تبصره یک بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل، مؤید این مطلب است که معافیت دادستان از پرداخت هزینه دادرسی مطلق نیست. اما از نظر اجرایی و مطابق آنچه در رویه قضایی دیده می‌شود دادستان‌ها از دستورالعمل‌های صادره از سوی مقام بالاتر خود؛ یعنی ریاست قوه قضاییه، تبعیت می‌کنند و به موجب آن در تمامی موارد خود را معاف از پرداخت هزینه دادرسی می‌دانند، که این موضوع خالی از اشکال نیست. هم‌چنین به نظر می‌رسد از آنجا که اقدام دادستان در طرح دعوی به عنوان نماینده عموم صورت می‌گیرد، نمی‌توان تمام اختیاراتی که قانون‌گذار به خواهان داده است را برای دادستان نیز متصور شد.

۲-۳-۱. اشکال حقوقی معافیت مطلق دادستان از پرداخت هزینه دادرسی

بر اساس اصل سلسله مراتب قواعد الزام‌آور، قوانین و مقررات مادون نباید مغایر قواعد بالادستی

باشند. در نظام حقوقی ایران نیز با پذیرش این اصل، بر مغایرت نداشتن قوانین مادون با قواعد مافوق تأکید شده است. براساس قانون اساسی، مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید مغایر با قانون اساسی و مقررات دولتی نباید مغایر با قوانین باشند. در اصول قانون اساسی، به غیر از قوه مجریه، برای احراز صلاحیت قوای دیگر در صدور بخش‌نامه و آیین‌نامه‌ها مقررهای نداریم و گاهی، با نگاه به پیشینه تاریخی مقررات و تفاسیر شورای نگهبان، تبادل ذهنی به سمت صلاحیت نداشتن قوای دیگر در اتخاذ این تصمیمات می‌رود، اما با عنایت به حکم ضمنی تبصره ماده ۱۲ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، که به صدور بخشنامه توسط رئیس قوه قضاییه اشاره کرده، صرف نظر از تعارض یا عدم تعارض این تبصره با اصول ۱۳۸ و ۱۷۰، در حال حاضر قوه قضاییه صلاحیت ضمنی دایر بر صدور بخش‌نامه را از قانون کسب نموده، ولی این تبصره با حکمی عجیب، ضمانت اجرای بطلان تصمیمات در صورت خلاف قانون بودن را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج کرده است. این موضوع اشکالات اجرایی بسیاری را در موارد تعارض بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادرشده توسط رئیس قوه قضاییه با قوانین مصوب مجلس ایجاد کرده است.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، اقامه دعوی و رسیدگی به موضوع مطالبه ضرر و زیان، تابع تشریفات و مقررات آیین دادرسی مدنی است، اما قانون‌گذار در جهت حمایت از حقوق و مصالح عامه، به‌طور استثنایی دادستان را از پرداخت هزینه دادرسی برای اقامه دعوی مطالبه خسارات واردشده به اموال و حقوق عمومی معاف کرده است. معافیت دادستان از پرداخت هزینه دادرسی نخستین بار در اصلاحیه قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۵ مقرر شد.

لازم به ذکر است که تبصره ۱ بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در بالا به آن استناد شده، حاوی یک حکم عام مبنی بر معافیت دادستان از پرداخت هزینه دادرسی نبوده و به‌طور خاص، ناظر به همان بند، یعنی مواردی است که گزارش سازمان پس از انجام بازرسی، دلالت بر وقوع جرمی با حیثیت عمومی داشته و موضوع جهت تعقیب کیفری به دادستان اعلام شده باشد. بنابراین، با توجه به این که میزان و موارد پرداخت هزینه دادرسی و هم‌چنین، موارد معافیت از پرداخت آن به‌موجب قانون تعیین می‌شود، نمی‌توان با آیین‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل از آن‌ها کاست یا بر آن‌ها افزود (خالقی، ۱۴۰۰: ۶۵).

۲-۳-۲. محدودیت دادستان در استرداد دادخواست و انصراف از دعوی جبران خسارت

بند الف ماده ۱۰۷ قانون آیین دادرسی مدنی به خواهان اختیار داده است که تا اولین جلسه دادرسی، دادخواست خود را استرداد نماید. استرداد دادخواست می‌تواند از زمان تقدیم دادخواست تا نخستین نوبتی که دادگاه در اولین جلسه، به خواهان برای صحبت کردن می‌دهد یا به موجب لایحه‌ای که حداکثر در ابتدای اولین جلسه تقدیم می‌شود، مطرح گردد (شمس، ۱۳۸۸: ۸۸).

حال، ممکن است این سؤال مطرح شود که آیا دادستان بعد از طرح دعوی جبران خسارات وارد شده به اموال و حقوق عمومی، حق استرداد دادخواست یا انصراف از دعوی را دارد یا خیر؟ قبل از پاسخ به پرسش فوق، ذکر یک قاعده فقهی کاربردی به عنوان مقدمه بحث، ضروری است. قاعده «اقتضای بر قدر متیقن» عبارت است از اکتفا به مقدار یقینی مدلول دلیل؛ یعنی چنانچه حکمی برخلاف اصول و قواعد (عمومات و مطلقات) صادر شود و دلیل آن نیز اجمال داشته باشد، در مقام اجرا، به فرد یا افرادی که مدلول دلیل به‌طور یقینی شامل حال آنان می‌گردد، بسنده می‌شود و افراد مشکوک محکوم به مقتضای حکم اصول و قواعد خواهند بود (هاشمی‌شاهرودی، ۱۳۹۵: ۸۲ و ۸۳). در واقع، در جایی که حکم به خلاف اصل و قاعده شده باشد، تعمیم آن به غیر از افراد مورد صراحت حکم ممنوع است و باید به قدر متیقن اکتفا کرد.

اصل بر این است که اقامه و رسیدگی به دعوی ضرر و زیان، تابع مقررات دادرسی مدنی است. مطابق مقررات مذکور، خواهان یا جانشینان او اختیار طرح دعوی در محکمه صالح را دارند. وکیل و نماینده حقوقی نیز می‌توانند از جانب خواهان، اقدام به طرح دعوی مذکور کنند. البته طرح دعوی و سایر اقدامات حقوقی و کلا و نمایندگان حقوقی در مراحل مختلف دادرسی محدودیت‌هایی دارد که پیش‌تر به بعضی از آن‌ها اشاره شد. قانون‌گذار برای حمایت از حقوق عامه به‌طور استثنایی، اقامه دعوی مطالبه خسارات وارد شده به اموال و حقوقی عمومی را از ناحیه دادستان تجویز نموده است. از آنجا که اقدام دادستان در این مورد، خلاف اصول و قواعد آیین دادرسی مدنی است، باید به قدر متیقن اکتفا کرد. به عبارت دیگر، مفاد قوانین و مقرراتی که ورود دادستان را به موضوع تجویز کرده‌اند، صرفاً ناظر به اقدام مقتضی برای طرح دعوی جبران خسارت است و هیچ حکمی در خصوص اختیار دادستان برای استرداد دادخواست و انصراف از دعوی، در قوانین و مقررات مذکور دیده نمی‌شود. بنابراین وظایف و اختیارات دادستان‌های عمومی و انقلاب در موضوع اقامه دعوی جبران خسارت، صرفاً ناظر به تنظیم دادخواست و تسلیم آن به ضمیمه مدارک و ادله اسنادی، به دادگاه صالح است. دادستان کل کشور نیز بدون داشتن حق مداخله در مرحله دادرسی، صرفاً حق پیگیری و

نظارت بر جریان امور را دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

گستره وظیفه «حفظ و احیای حقوق عامه» اقتضای پیش‌بینی جایگاه و صلاحیت متناسب برای نهاد دادستانی دارد. با این حال بررسی مقررات فعلی آیین دادرسی کیفری، به‌ویژه ابهام‌های موجود در مواد ۱۵، ۲۸۸ و ۲۹۰ نشان می‌دهد که این مقررات نتوانسته‌اند نقش و حدود صلاحیت دادستان در حوزه جرایم علیه اموال عمومی و حقوق عامه را به‌صورت شفاف و قابل اجرا تبیین کنند. در نتیجه، در عمل، علاوه بر خلأهای قانونی، احتمال برداشت‌های متفاوت و گسترده از صلاحیت دادستان وجود دارد که می‌تواند منجر به تداخل وظایف، تضییع حقوق طرفین و اختلال در اجرای عدالت شود.

براساس تحلیل مقررات و مبانی اصولی، وظیفه اصلی دادستان در حوزه حقوق عامه و جرایم علیه اموال عمومی، در چارچوب تعقیب کیفری و احیای نظم عمومی قرار دارد و ورود وی به دعوای جبران خسارت، به‌عنوان امری مدنی، نیازمند نص صریح قانونی و محدودیت‌های روشن است. به‌عبارت دیگر، در مواردی که قانون‌گذار به‌طور صریح اجازه داده یا این صلاحیت را به‌عنوان استثنا تعریف کرده است، دادستان می‌تواند برای جبران خسارت اقدام کند؛ اما این امر نباید به‌صورت یک «صلاحیت کلی» تلقی شود، زیرا می‌تواند با اصول دادرسی مدنی و تفکیک وظایف کیفری و مدنی تعارض پیدا کند.

از سوی دیگر، تجربه عملی نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی ذی‌ربط، به‌عنوان متولیان مستقیم حفظ و صیانت از اموال عمومی، نقش و مسئولیت اصلی در پیشگیری و جبران خسارت دارند. لذا تنظیم رابطه میان دادستان و این نهادها، به‌ویژه سازمان بازرسی کل کشور، باید در قوانین و مقررات صریح و روشن صورت گیرد تا از تداخل صلاحیت‌ها و تأخیر در احیای حقوق عامه جلوگیری شود.

در پایان، با توجه به حساسیت و اثرگذاری موضوع بر حقوق شهروندان و امنیت حقوق عمومی، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار:

۱. در اصلاح قوانین آیین دادرسی کیفری و قوانین موضوعه مرتبط، صلاحیت دادستان در طرح دعوای جبران خسارت را به‌صورت محدود و صریح تعریف کند؛
۲. برای جلوگیری از تداخل و تضییع حقوق، الزامات و تشریفات لازم برای ورود دادستان

به دعاوی جبران خسارت را تعیین نماید؟

در عین حال، برای مواقعی که دستگاه‌های اجرایی مسئول اقدام نمی‌کنند، سازوکارهای جایگزین و موقت (مانند مهلت‌های قانونی، گزارش دهی و نظارت قضایی) پیش‌بینی شود تا حقوق عمومی بدون تأخیر احیا شود.

کتابنامه

- آشوری، محمد (۱۳۸۳). *آیین دادرسی کیفری*. ایران، تهران، سمت.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۴). *ترمیولوژی حقوق*. ایران، تهران: گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۰). *حقوق اموال*، ایران، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- حیدری، علی‌مراد؛ رهامی، محسن (۱۳۸۳). *شناخت جرایم بدون بزه‌دیده*. فصل‌نامه مدرس علوم انسانی، ویژه‌نامه حقوق.
- خالقی، علی (۱۴۰۰). *نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری*. ایران، تهران: شهر دانش.
- خمینی، سیدروح‌الله (۱۳۶۸). *تحریرالوسیله*. ترجمه علی اسلامی، ایران، تهران: دفتر انتشارات اسلامی.
- دادیار، هادی (۱۳۹۰). *نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های اجرایی و قانونی آن*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۸). *آیین دادرسی مدنی (دوره بنیادین)*. ایران، تهران: انتشارات دراک.
- صدری‌افشاری، غلام‌حسین؛ حکمی، نسرین؛ حکمی، نسترن (۱۳۷۵). *فرهنگ فارسی امروز*. ایران، تهران: نشر کلمه.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). *اموال و مالکیت*. ایران، تهران: نشر میزان.
- نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۹۱). *دادستان، پایشگر حقوق بشر و شهروندی*. فصل‌نامه علمی تخصصی حقوق عمومی، ۹.
- نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۸). *نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه*. ایران، تهران: جنگل.
- محقق‌داماد، سیدمصطفی (۱۳۷۲). *مباحثی از اصول فقه (اندیشه‌های نو در علوم اسلامی)*. ایران، تهران: مرکز نشر علوم انسانی.
- محقق‌داماد، سیدمصطفی (۱۳۸۱). *قواعد فقه بخش قضایی*. ایران، تهران: مرکز نشر علوم انسانی.
- محمودی جانکی، فیروز (۱۳۸۲). *مبانی، اصول و شیوه‌های جرم‌نگاری*. رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

- هاشمی شاهرودی، محمود (۱۳۹۵). فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت علیهم السلام. ایران، قم: مؤسسه دایره المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت.
- Dynes, R. Wayne (1990). *Encyclopedia of Homosexuality*. Garland Press, vol.2
- LaFollette, Hugh (2013). *The International Encyclopedia of Ethics*. Publishing Ltd. Published, DOI: 10.1002/9781444367072.wbiee094
- Wyngaert, Van. Den. (1993). *Criminal Procedure Systems in the European Community*. London: Bloomsbury Professional.