

"Public Interest Litigation" and Its Role in Fighting Economic Corruption (A Comparative Study of the Iranian, American and English Law)

Seyyede Omolbanin Hoseini¹

Received: 09/11/2021; Accepted: 21/12/2021

Abstract

In recent years, legal systems of some countries have emphasized on civil law capacities to fight economic corruption and acquisition of illicit assets. One of the appropriate and necessary actions in this regard is to remove monopoly on the right to sue, especially civil lawsuits (compensation and restitution of public property and assets) exclusive to the government. Some countries have taken effective steps in fighting economic corruption by providing private entities with the authority of suing and consequently, by creating financial incentives. In this case, "public interest litigation" and its specific type known as "Qui-Tam" has been considered in some countries in recent years. The conditions for filing such action and its legal fundamentals in countries which accepted the action and also understanding the Iranian legal principles and formalities are worth studying. The extent to which it is possible to establish or maintain a similar institution in the Iranian law through observance of jurisprudential as well as legal fundamentals and infrastructures is yet to be answered. Employing an analytical-descriptive method, the present study draws on the rules and legal resources of the three countries. Through a meticulous content analysis, attempt is made to extend "Public Interest Litigation" and Qui-Tam in the Iranian law. Findings suggest that lawsuits based on "public interest" could be effective in fighting economic corruption.

Key Words: Civil Society Partnership, Economic Corruption, Public Interest Litigation, Qui-Tam Litigation.



¹ Assistant Professor, Department of Private Law, Faculty of Law, University of Qom, (Corresponding Author); Email: samin_16261@yahoo.com.

«دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» و نقش آن در مبارزه با فساد اقتصادی؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران، آمریکا و انگلیس

سیده ام البنین حسینی^۱

تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۸/۱۸ - تاریخ پذیرش ۱۴۰۰/۰۹/۳۰

چکیده

در سالهای اخیر، در نظام حقوقی برخی کشورها بر ظرفیت‌های حقوق مدنی در مبارزه با فساد اقتصادی و تحصیل نامشروع مال، تاکید شده است. یکی از اقدامات شایسته و ضروری در این زمینه، رفع انحصار حق اقامه دعاوی مربوط به منافع عمومی به ویژه دعاوی مدنی (جبران خسارت و استرداد دارایی‌های عمومی) برای دولت و سازمانهای دولتی است. برخی کشورها از طریق فراهم کردن امکان اقامه دعاوی برای اشخاص حقوق خصوصی و تبعاً ایجاد انگیزه‌های مالی، گامی مؤثر در مسیر مبارزه با مفاسد اقتصادی برداشته‌اند. در همین رابطه در سالهای اخیر «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» و گونه خاص آن: یعنی دعوی موسوم به «Qui-Tam» مورد توجه برخی کشورها قرار گرفته است. شرایط طرح چنین دعوی و مبانی قانونی آن در کشورهای ایران که آن را پذیرفته‌اند و نیز شناخت مبانی و سازوکارهای حقوق موضوعه ایران قابل بررسی است. به ویژه این پرسش مطرح است که اتخاذ نهادی مشابه در حقوق ایران با لحاظ زیربناهای فقهی و حقوقی تا چه حد ممکن است؟ مقاله به روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به قوانین و سایر منابع حقوقی کشورهای مورد مطالعه و تحلیل محتوایی آنها، در جهت توسعه دعاوی مبتنی بر منفعت عمومی در حقوق ایران استدلال نموده و با توجه به داده‌ها و یافته‌های پژوهش نشان داده است که چگونه دعاوی مبتنی بر منفعت عمومی می‌تواند در جهت مبارزه با فساد اقتصادی مؤثر و کارا باشد.

واژگان کلیدی: مشارکت جامعه مدنی، فساد اقتصادی، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، دعوی موسوم به Qui-Tam.





مقدمه

در دوره معاصر، بنا به علل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و به ویژه بحران ناشی از ناکارآمدی و ناتوانی شبکه‌های دولتی در صیانت از منافع عمومی جامعه، گرایش فراوانی به سمت سیاست‌های مشارکتی ایجاد شده است. منظور از سیاست‌های مشارکتی، مشارکت هر چه وسیعتر ارکان جامعه مدنی (شهروندان و سازمانهای مردم‌نهاد) در تأمین منافع عمومی می‌باشد. از پیدایش سیاست‌های مشارکتی در فرآیند دادرسی، هر چند بیش از چند دهه نمی‌گذرد، در همین مدت کوتاه، آثار ارزشمندی به جا گذاشته و به سرعت در حال تکامل است؛ تا جایی که به سیاست اصلی برخی کشورها تبدیل شده است (رستمی، ۱۳۸۶: ۱۴۱).

البته مشارکت جامعه مدنی در فرایند دادرسی و کمک مردم به برقراری نظم عمومی، در کلیت خود امر نوپدایی نیست: از دیرباز، از بدو وقوع یک تخلف و پیگیری آن تا مرحله اجرای حکم، مردم همیشه حضور داشته‌اند. آشناترین جنبه مشارکت مردم، اعلام یک جرم یا به طور کلی تر، اعلام هرگونه نقض قواعد مربوط به منافع عمومی بوده است. البته در سالهای اخیر، دولت‌ها با اختصاص مبلغی به مخبرین تحت عنوان «حق کشف» یا «پاداش»، تلاش کرده‌اند بر انگیزه‌های انسانی و اخلاقی، انگیزه مادی را نیز بیفزایند تا از این گزینه موجود، حداکثر بهره را ببرند. همچنین است تأمین امنیت مخبرین در ابعاد مختلف آن (اعم از جانی، شغلی و ...).

گواهی‌گواهان یکی دیگر از جلوه‌های سنتی مشارکت مردم در مرحله رسیدگی به شمار می‌رود. در همین زمینه، یکی از مسایل مهم، جلب مشارکت شهود است: برخی شهود معمولاً به واسطه بی تفاوتی یا ترس از انتقام علیه خود یا نزدیکانشان نسبت به ادای





شهادت بی‌میل هستند. برای مقابله با این بی‌میلی، بسیاری کشورها قوانینی را در جهت حمایت از شهود و تأمین امنیت و منافع آنها به تصویب رسانده‌اند.^۱

به این شیوه‌های دیرینه‌ی مشارکت جامعه مدنی، امروزه اشکال فعال‌تری اضافه شده که بسیار ارزنده‌اند: به عنوان نمونه می‌توان به گسترش حمایت از سوت‌زن‌ها در کشورهای مختلف اشاره کرد. «سوت‌زن»^۲ در اصطلاح، فردی از مردم است که از یک خلاف اداری و سازمانی آگاه شده و آن را افشا می‌کند تا نهاد ذی‌ربط به آن رسیدگی کند. این خلافکاری‌ها می‌توانند شامل انواع رفتارهای غیرقانونی از قبیل تقلب، احتکار، رشوه، اختلاس و به طور کلی نقض قوانین یا مقررات باشد. سوت‌زنی سبب می‌شود که در سازمان‌ها، جلوی خلافکاری‌ها گرفته شود و در نهایت موضوع به نهادهای دولتی یا رسانه‌ها کشیده شود. (برای مطالعه بیشتر، نک: معیرمحمدی و دیگران، ۱۳۹۹؛ پرنیان و دیگران، ۱۳۹۶)

فرا تر از همکارهای این‌چنینی که بیشتر ناظر به کشف و اعلام تخلفات به مراجع ذی‌ربط است، در بسیاری کشورها به اشخاص حقوق خصوصی مانند سازمانهای مردم‌نهاد، مستقلاً حق اقامه دعوا اعطا شده‌است. به این ترتیب که سازمانهای مردم‌نهاد، در موضوعاتی مثل محیط زیست، حقوق زنان و کودکان و ... تا آنجا که به موضوع فعالیتشان مربوط می‌شود، حق دارند با اقامه و پیگیری دعوا، همانند یک مدعی خصوصی، در حمایت از منافع عمومی جامعه مشارکت داشته باشند.

مدل جدیدتری از مشارکت مردمی که از آمریکا شروع و از آنجا به دیگر کشورها رسیده، اقامه دعوا توسط مردم عادی جامعه (شهروندان) در موضوعات مرتبط با منافع ملی است. از این دعوا تعبیر به Qui-Tam می‌شود.

سیاست مشارکتی هرچند بیشتر در حوزه عدالت کیفری، رشد و توسعه داشته، اما به آن محدود نمی‌شود. فرقی نمی‌کند که دادرسی مربوطه، کیفری یا مدنی باشد: در هر حوزه‌ای

۱- برای مطالعه بیشتر درباره شیوه‌های سنتی مشارکت جامعه مدنی در دادرسی‌ها، نک: رستمی، ۱۳۸۶.

۲- «whistleblower»





از حقوق که به منافع عمومی جامعه مرتبط باشد، اتخاذ سیاست‌های مشارکتی با اتکابی که به حق مطالبه‌گری جامعه مدنی دارد، بسیار می‌تواند راهگشا باشد. به عنوان نمونه مشارکت جامعه مدنی در طرح دعاوی مدنی راجع به مسایل زیست‌محیطی، بهداشت عمومی و ... در سالهای اخیر، بسیار جالب توجه است.

اکنون سوال این است: آیا در مورد مبارزه با فساد اقتصادی، به‌ویژه دعاوی مدنی استرداد دارایی‌های عمومی ناشی از فساد، می‌توان از ظرفیت عظیم جامعه مدنی، استفاده نمود و جامعه مدنی را در طرح دعاوی مدنی استرداد دارایی‌های نامشروع محقق دانست؟ آیا جز سازمانهای مردم‌نهاد، می‌توان برای تک تک افراد جامعه آنجا که مربوط به استرداد دارایی‌های ناشی از فساد می‌شود، اختیار اقامه دعوا را قائل شد؟

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که شناسایی حق اقامه دعوا برای مردم در دو قالب است: یکی «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» و دیگری دعوی موسوم به «Qui-Tam». ویژگی مشترک این هر دو شیوه، اعطای عنوان خواهان به شهروندان برای طرح دعاوی راجع منفعت عمومی و ملی است. با این حال مختصات این دو قالب از یکدیگر متفاوت است. لذا در دو شماره مجزا، به بررسی هر کدام می‌پردازیم.

۱. دعوی مبتنی بر منفعت عمومی

دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، که در زبان انگلیسی «public interest litigation» (به اختصار: PIL) نامیده می‌شود، دعوی است که از سوی یک شهروند صرفاً به خاطر منافع عمومی جامعه اقامه می‌شود. از این دعوا تعبیر به «دعوی منافع ملی» یا «دعوی منافع پراکنده»^۱ نیز شده است.

به بیان دیگر، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی یک شیوه جدید احقاق حق است؛ سازوکاری که به وسیله آن، هرگاه شخصی (سازمانها یا شهروندان جامعه) مرتکب رفتاری شده باشد که به منافع عمومی جامعه صدمه زده یا خواهد زد، عموم ملت (سازمانهای





اجتماعی یا شهروندان) دعوایی را برطبق قانون، برای صیانت از منافع عمومی جامعه، در دادگاه اقامه می کنند (Ji, 2015:198).

از علل پیدایش و قوت گرفتن دعوی مبتنی بر منفعت عمومی این است که با توجه به سرعت و گستردگی پیشرفت های صنعتی و اقتصادی و مشکلات ناشی از آن به ویژه مشکلات و مسائل زیست محیطی و تعرض به منافع عمومی جامعه، نظام حقوقی موجود در تأمین و صیانت از منفعت عمومی ناکارآمد بوده است. این ناکارآمدی، بیش از هر چیز ناشی از این است که نظام حقوقی سنتی بر اختیارات دولتی و تمرکزگرایی دولتی تأکید داشته است.

با این حال در بسیاری کشورها به این دلیل که خواهان ضرورتاً برای اقامه دعوا باید دارای یک نفع شخصی باشد، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی بسیار چالش برانگیز است و معمولاً پذیرش چنین دعوایی در حقوق این کشورها به شدت منع می شود (Policy department, 2012:60) و اینطور استدلال می شود که منطبق با اصل ایجاب می کند جلوی اقامه دعوا از سوی کسانی که موضوع به واقع به آنها مربوط نیست، گرفته شود. مبنای عقلی نظریه سمت نیز آن است که بدین وسیله از هرج و مرج اداری ناشی از تجویز «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» جلوگیری شود. در برخی کشورها به صراحت اعلام شده که حمایت خوانده در مقابل دعوی واهی و غیر ضروری و همچنین مقابله با دعاوی جزئی و بی اهمیت، از جمله اهدافی است که دادگاهها در اعمال شرط «ذی نفع بودن خواهان»، پیگیری می کنند. در واقع ترس ناشی از غرق شدن دادگاهها در انبوهی از دعاوی که جدی نیستند، موجب وضع مقرره مربوط به «ذی نفعی خواهان» شده است (Policy department, 2012:62).

به نظر می رسد که این ادعا که اگر افراد غیر زیان دیده هم حق اقامه دعوا داشته باشند، محاکم در هجوم دعاوی غرق خواهند شد، یک سوی ماجراست. سوی دیگر قضیه آن است که اگر به اشخاص حقوق خصوصی امکان طرح «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» را ندهیم، شاهد مواردی خواهیم بود که به صرف فقدان زیان دیده مستقیم و شخصی، ادامه تخلف برای ناقضین حق عمومی جامعه، هموار شده است. وانگهی در حال حاضر،





هزینه‌های رسیدگی، مانع مؤثری برای اقامه «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» از سوی شهروندان می‌باشد. بنابراین امکان غرق شدن محاکم در دعوی مبتنی بر منفعت عمومی بسیار کم است (رمضانی، جوادمنش، ۱۳۹۵: ۹۸۶). در برخی کشورها مانند بلژیک که در موارد خاصی (مثل تبعیض و مسایل زیست‌محیطی) امکان اقامه «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» را فراهم کرده‌اند، در عمل به خاطر هزینه‌های دادرسی و عدم امکان جبران آن، این مقررات به ندرت به مرحله اجرا می‌رسند (Policy department, 2012:60). همچنین در برخی کشورها برای پیشگیری از طرح دعوی واهی، تأمین از خواهان اخذ می‌شود که موسوم است به «تأمین دعوی واهی»^۱. به طور خلاصه برای مقابله با سیل دعوی واهی و غیرضروری می‌توان از راهکارهای دیگری بهره گرفت و از طریق آنها نظم قضایی را تأمین نمود.

از سوی دیگر، عدم پذیرش دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، می‌تواند در مواردی زمینه انکار عدالت^۲ را ایجاد کند: اینکه در مواردی شبکه کیفری دولتی در ایفای وظایف خود ناتوان باشد و آحاد عمومی جامعه نیز - که در حفظ نظم عمومی جامعه و پاسداری از منافع ملی به طور کلی ذی‌نفع هستند - توانایی اقامه دعوی مبتنی بر منافع عمومی را نداشته باشند، مصداقی از انکار عدالت و نفی دسترسی به دادرسی عادلانه می‌باشد.

در عرصه بین‌المللی نیز، به نوعی «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» یا «دعوی مبتنی بر منفعت پراکنده» پذیرفته شده است. در پرونده «بارسلونا تراکشن»، موضوع سمت در طرح دعوا نزد دیوان بین‌المللی دادگستری مورد مناقشه قرار گرفت. مسئله این بود که آیا کشور عضو یک کنوانسیون، در صورت عدم ایراد خسارت به خود، در فرض نقض مقررات کنوانسیون توسط عضو دیگر، برای طرح دعوا نزد دیوان بین‌المللی دادگستری، سمت دارد یا خیر؟ دیوان در این رأی اعلام کرد که بین دو دسته تعهدات بین‌المللی که یک کشور به عهده می‌گیرد، باید تمایز قایل شد: تعهدات یک کشور در قبال اجتماع

۱- به عنوان نمونه می‌توان به ماده (۱۰۹) قانون آئین دادرسی مدنی ایران و تبصره آن اشاره نمود. وجه بازدارندگی این ماده در طرح انواع دعوی واهی، به وضوح قابل درک است.





بین‌المللی در کل و تعهدات در قبال یک کشور دیگر. بر مبنای همین تمایز، دیوان مقرر داشت: «تعهدات در قبال کل اجتماع بین‌المللی، به واسطه ماهیتی که دارند، به همه کشورها مربوط می‌شوند. از حیث اهمیت حقوق مربوطه می‌توان گفت همه کشورها در حمایت از این حقوق دارای نفع حقوقی اند...» (رمضانی، جوادمنش، ۱۳۹۵: ۹۸۶).

بدیهی است اقامه دعوی مبتنی بر منفعت عمومی از «دعوا برای منافع جمعی»^۱ باید تفاوت داده شود. در دعاوی مبتنی بر منافع جمعی، در موردی که افراد متعددی مثلاً از تخریب محیط زیست در یک منطقه آسیب دیده‌اند، به تعدادی از این افراد که آسیب‌های مشابهی دیده‌اند یا مبنای مشترکی برای طرح دعوا دارند، اجازه داده می‌شود به طرح دعوی صنفی یا جمعی اقدام کند (مرادی، ۱۳۹۲: ۱۶۱، طهماسبی، ۱۳۹۳). در این روش دادخواست‌دهندگان از جانب خود و به نمایندگی از سایرین اقدام قضایی را شروع می‌کنند و سپس از سایرین می‌خواهند، به آنان ملحق شوند (رمضانی، جوادمنش، ۱۳۹۵: ۹۸۴).

۱-۱- حقوق آمریکا

این دعوا که در زبان لاتین "Actio popularis" خوانده می‌شود، در اصل از حقوق روم ریشه گرفته و در حقوق کنونی برای اولین بار در قانون ایالات متحده آمریکا آمده است. به عبارتی، ایالات متحده آمریکا، پایه‌گذار نسخه مدرن و امروزی «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» است. این کشور در سال ۱۸۹۰ میلادی قانونی تصویب کرد موسوم به "Sherman Antitrust Act" که اولین قانون راجع به دعوی مبتنی بر منفعت عمومی محسوب می‌شود. بعد از آن، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی در قانون ضد تراست کلایتون^۲ مصوب ۱۹۱۴ گنجانده شد. بخش ۲۶ این قانون به هر شهروند، شرکت و اتحادیه این اختیار را می‌دهد که دادخواستی برای منافع عمومی به عمل آورد. افزون بر اینها، از آنجایی که حوزه



¹-Class/Collective actions
²-The Clayton Antitrust Act, 1914



محیط زیست بیشترین تأثیر را بر ایجاد و شناسایی PIL در ایالات متحده داشته است، ملاحظه می‌کنیم که این دعوا در اولین قانون هوای پاک^۱ ۱۹۷۰ تجویز شده است.

برای دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، سه ویژگی اساسی معرفی شده است:

نخستین ویژگی ناظر به هدف این نهاد است: هدف دعوی مبتنی بر منفعت عمومی از یک سو صیانت از منافع ملی و منافع عمومی اجتماعی است و از سوی دیگر هدف بازدارندگی را پیگیری می‌کند؛ به این معنا که از ارتکاب اعمالی که منافع ملی یا عمومی را نقض می‌کند، جلوگیری می‌کند. به بیان دیگر، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی می‌تواند هم‌زمان دو هدف جبرانی و بازدارندگی را تأمین کند.

دومین ویژگی دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، گستره وسیع خواهان در این دعواست: خواهان در این دعوا هم می‌توانند سازمانهای مردم‌نهاد باشند و هم شهروندانی که به حقوق شخصی آنان، اصلاً تعرضی نشده و مستقیم یا حتی غیرمستقیم هم زبانی را متحمل نشده‌اند؛ بلکه تنها به خاطر حمایت از منافع عمومی، اقامه دعوا می‌کنند.

البته یک اداره دولتی نیز می‌تواند خواهان دعوی مبتنی بر منفعت عمومی باشد، با این توضیح که تنها سازمان یا اداره دولتی مربوطه می‌تواند دعوی را از طرف دولت اقامه کند. منظور از اداره دولتی مربوطه^۲ اداره‌ای است که بر حسب قانون، این اختیار به وی واگذار شده است. بنابراین هر سازمان یا مقام دولتی دیگری، این دعوا را از طرف خودش (به خاطر منافع عمومی جامعه) اقامه می‌کند. خواننده دعوا نیز می‌تواند هم سایر شهروندان یا سازمانهای اجتماعی باشد و هم مقامات دولتی.

مهم‌ترین خاصیت «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی»، در این است که قانونگذار در این دعوا به تمام سازمان‌ها و اشخاص عادی حق طرح و پیگیری دعوا علیه هر متخلفی که منافع ملی و عمومی جامعه را نقض کند، اعطا می‌کند. از این رو متضمن حق مداخله ملت است. در واقع از این طریق مداخله و میزان مشارکت ملت، در تأمین و صیانت منافع عمومی جامعه، افزایش می‌یابد (Ji, 2015:198).

1-The Clean Air Act 1970

2-Relevant state authorities





البته در معنای عام و به دلالت لغوی الفاظ، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی بر دعوی اقامه شده از سوی دادستان نیز اطلاق می‌شود؛ چه اینکه در بسیاری موارد مدعی‌العموم دعوی مرتبط با منافع عمومی را پیگیری می‌کند. از همین رو برخی اظهار داشته‌اند دو راه برای طرح دعوی مبتنی بر منفعت عمومی وجود دارد: یکی دعوی دادستان علیه شهروندان، سازمانها و ... دوم اینکه شهروندان جامعه برای حفظ و صیانت از منافع عمومی علیه سایر شهروندان و اشخاص حقوقی، سازمان‌ها یا مقامات دولتی، اقامه دعوا نمایند (Ji, 2015:198).

با این حال، به نظر نگارنده، هرگاه این عبارت به عنوان یک اصطلاح حقوقی، به طور مطلق به کار رود، منصرف به دعوی است که شهروندان برای حمایت از منافع عمومی جامعه طرح می‌کنند و الا طرح دعوا برای حمایت از منافع عمومی از سوی دادستان مطلب تازه‌ای نیست و موافق قاعده و در حوزه اختیارات، بلکه وظایف این مقام قانونی است. در همین رابطه باید توجه نمود که در اکثر تألیفات حقوقی، «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» به عنوان استثنایی بر قاعده سمت در اقامه دعوا، مطالعه می‌شود.

۱-۲- حقوق انگلیس

هیچ مقرره‌ای که دعوی مبتنی بر منفعت عمومی را در حقوق انگلیس مجاز بداند، یافت نشده‌است. برخی نویسندگان اعلام کرده‌اند که نظام حقوقی انگلستان نیز مانند برخی دیگر از کشورها (فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، لهستان، ترکیه) نسبت به پذیرش «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی»، بی‌میل است (policy department, 2012:60). البته در حال حاضر مؤلفین حقوقی این کشور، درباره پذیرش و تصویب این نهاد بدیع، رایزنی می‌کنند (e.g., Conor, 2014). اما مقرره‌ای قانونی در مورد پذیرش دعوی مبتنی بر منفعت عمومی تاکنون به تصویب نرسیده‌است.

برخی (Ji, 2015:199)، دعوا برای منافع جمعی را با دعوی مبتنی بر منفعت عمومی خلط نموده و بر این اساس نوشته‌اند که در انگلیس دعوی مبتنی بر منفعت عمومی وجود دارد؛ حال آنکه از توضیحاتشان بر می‌آید که منظورشان دعوا برای منافع جمعی بوده‌است.





البته بخش (۳۱) (۳) قانون دادگاه عالی مصوب ۱۹۸۱ انگلستان برای تعیین ذی نفع، معیاری به دست داده است که به موجب آن مدعی باید ثابت کند که در مورد موضوع ادعا "نفع کافی" دارد. ملاحظه رویه قضایی انگلیس، نشان می دهد که دست محاکم در تشخیص اینکه چه کسی دارای «نفع کافی» در طرح دعواست، کاملاً باز است (Longley & James, 1999:145؛ نقل از: رنجبر، ۱۳۹۷: ۶۷). نمونه ای از تفسیر موسع و صلاح دیدی مقرر مذکور را در دعوای یک سازمان مردم نهاد فعال در زمینه محیط زیست موسوم به «صلح سبز در انگلیس» می توان ملاحظه کرد. در این پرونده، دادگاه عالی انگلیس، خواهان را دارای نفع کافی و تبعاً سمت در طرح دعوا علیه طرح ریختن زباله های هسته ای در دریای ایرلند، دانست؛ هرچند دادگاه نهایتاً در نتیجه رسیدگی ماهوی، حکم به لزوم جبران خسارت نداده است (R -v- Inspectorate of Pollution, 1994). البته دادگاه عالی تأکید کرد که پذیرش چنین دعوایی از سوی دادگاه، نباید موجب تلقی این فرض شود که هر گروه یا سازمان مشابه نیز، دارای سمت در طرح دعوای مبتنی بر منفعت عمومی است؛ بلکه به تعبیر برخی نویسندگان (Longley & James, 1999:145؛ نقل از: رنجبر، ۱۳۹۷: ۶۷) پذیرش اینگونه دعوای از این سازمان یا سازمانهای مشابه، منوط به بررسی موردی پرونده است.

با این حال می توان این دعوا را نشانه نقش محاکم در جهت دهی و تغییر مفهوم سنتی ذینفع و نیز پذیرش مداخله سازمان های مردم نهاد در دعوای مبتنی بر منفعت عمومی دانست؛ چه اینکه «صلح سبز» مستقیماً از آلودگی تأثیر نمی پذیرفت و نفع مستقیم در طرح دعوا نداشت.

استدلال دادگاه در پذیرش دعوای این سازمان قابل توجه است: «صلح سبز» حسن نیت واقعی نسبت به محیط زیست به ویژه فعالیت های انجام شده در منطقه سلافلد داشته است. سازمان بین المللی صلح سبز، ۵ میلیون حامی در سراسر جهان و ۲۵۰۰ حامی در منطقه مورد نظر دارد. این سازمان از یک موقعیت مشاوره ای و معتبر نسبت به اعضای مختلف





«ملل متحد» برخوردار است، متخصص در اختیار دارد و مجموعاً در موقعیتی است که یک اعتراض دقیق و مرتبط را مطرح نماید؛ به گونه‌ای که یک جلسه رسیدگی کامل را اقتضا کند.

در این رای همچنین استناد دادگاه عالی به قاعده انکار عدالت جالب توجه است: دادگاه استدلال نمود که اگر سمت «صلح سبز» و تبعاً امکان اقامه دعوا در این پرونده رد و انکار گردد، کسانی که این سازمان نماینده آنها بود، هیچگونه ابزار و طریق مؤثری برای طرح در دادگاه نداشتند.

به طور کلی حقوق انگلیس نسبت به سایر نظام‌های حقوقی هم‌پایه خود در میان نظام‌های حقوقی کامن‌لا، با احتیاط و تأنی بیشتری عمل می‌کند. از همین روست که می‌بینیم برخی نهادهای کارا و بدیع (مانند دعوای مبتنی بر منفعت عمومی) که در کشوری مانند آمریکا، چندین سال پیش شناسایی و تصویب شده بود، در انگلستان، در سال ۲۰۱۷ میلادی، برای اولین بار مقدمات طرح آن در پارلمان مطرح شده اما هنوز به به نتیجه مطلوب نرسیده است. در خصوص مشارکت کلی سازمان‌های مردم‌نهاد در حقوق انگلیس، شاهد وضعیت مشابه هستیم و مؤلفین در این حوزه هنوز مشغول رایزنی و تلاش برای جلب موافقت قانون‌گذار برای پذیرش مشارکت سمن‌ها در فرایند قضایی هستند (Samuels, 2018) در خصوص علت این امر اظهار نظر شده که سمن‌ها از امکان مداخله در فرایند قضایی، به عنوان یک لابی سیاسی استفاده می‌کنند (Samuels, 2018:1)

۳-۱- حقوق ایران.

آیا در حقوق ایران، «دعوای مبتنی بر منفعت عمومی» وجود دارد؟ به‌ویژه در زمینه مبارزه با مفاسد اقتصادی، آیا مبانی و ساختار نظام حقوقی ایران، امکان طرح چنین دعوایی را فراهم می‌کند؟

در حقوق ایران، هیچ مقرره‌ای صراحتاً دعوای مبتنی بر منفعت عمومی را مجاز ندانسته است. با این وجود، می‌توان با بررسی و تحلیل برخی مقررات در خصوص سازمان‌های مردم‌نهاد و نیز مطالعه رویه قضایی، زمینه‌های پذیرش «دعوای مبتنی بر منفعت





عمومی» را تقویت نمود. بر این اساس، کاوش و اجتهاد در نظام حقوقی ایران را در دو حوزه قوانین موضوعه و رویه قضایی، به صورت جداگانه پی می گیریم:

۱-۳-۱- قوانین موضوعه

در اصول مختلف قانون اساسی به طور کلی بر مشارکت مردم در اداره جامعه تأکید شده است. به ویژه در اصل ۸ ق.ا، نظارت بر فعالیت های اجتماعی و دولتی، امر به معروف و نهی از منکر، هم در بین افراد جامعه نسبت به یکدیگر و هم از سوی مردم نسبت به دولت، به عنوان یک تکلیف اجتماعی به شمار رفته است. اما آنچه با موضوع پژوهش ما بیشتر ارتباط پیدا می کند و قابل استفاده است، مقررات مربوط به سازمان های مردم نهاد است که به اختصار از آن تعبیر به سمن ها میشود.

۱-۳-۱-۱- مقررات مربوط به سازمان های مردم نهاد

یکی از مقرره های قانونی که به خصوص، امکان اقامه دعوی عمومی توسط سازمان های مردم نهاد را در حقوق ایران پیش بینی کرده است، آئین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران است. برابر ماده (۱۶) این آئین نامه، «سازمان حق دارد در موضوع فعالیت های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید».

مطابق این ماده سازمان های غیردولتی مجاز خواهند بود که بر اساس موضوع فعالیت خود در مراجع قضایی مبادرت به اقامه دعوا نمایند. عبارت «برای حمایت از منافع عمومی» نشان می دهد که منظور اقامه دعوی عمومی است؛ چه اینکه اقامه دعوی خصوصی، برای منافع خود سازمان، نیازمند تصریح این آئین نامه نمی باشد. مطابق اصول قانون اساسی و سایر قوانین، هر شخصی حق دارد برای احقاق حق خود به محاکم مراجعه کند. بنابراین با توجه به ظاهر ماده و عبارت «حمایت از منافع عمومی»، منظور اقامه دعوی عمومی است.

در اینجا منظور از اصطلاح دعوی عمومی، هر دعوی است که به لحاظ رعایت منافع عموم مردم جامعه اقامه می شود؛ اعم از اینکه ماهیت دعوا کیفری باشد یا مدنی. بر این اساس، دعاوی استرداد یا جبران خسارت که برای حمایت از منافع عمومی جامعه طرح می شود، دعوی عمومی است. باید بین دو اصطلاح مدنی و خصوصی قایل به تفکیک شد:





موضوع دعوا می‌تواند مدنی و در عین حال عمومی باشد؛ مانند دعاوی استرداد مندرج در اصل (۴۹) قانون اساسی که ماهیت مدنی و جنبه عمومی دارند، چراکه برای حمایت از منافع عمومی جامعه و از سمت قوه حاکمه یعنی دولت اقامه می‌شوند. بر این اساس، عبارت «اقامه دعوا» در ماده مذکور اطلاق داشته و دعاوی مدنی و کیفری را شامل می‌شود. مهم این است که جهت دعوا، اقامه منافع عمومی باشد.

با این حال گفته شده که این ماده تضمین مطمئنی برای مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در اقامه دعوی مرتبط با منافع عمومی نمی‌باشد؛ چراکه اعتبار آئین‌نامه به اندازه قوانین عادی نیست و قضات الزامی به پذیرش و اجرای آئین‌نامه‌ها ندارند؛ بر اساس اصل (۱۷۰) قانون اساسی، «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۴).

به نظر نگارنده، همین اندازه پذیرش مشارکت جامعه مدنی در تأمین عدالت اجتماعی و پاسداری از منافع عمومی کشور، ارزنده و قابل توجه است؛ هرچند که نیاز به رفع اجمال و ابهام در آن دیده می‌شود. ضمن اینکه افزایش گونه‌های مشارکت جامعه مدنی به هیچ وجه مغایر با اصول قانون اساسی و سایر قوانین عادی، به نظر نمی‌رسد.

در سال ۱۳۹۲ با تصویب قانون جدید آئین دادرسی کیفری، به شکل شفاف‌تری، به نام و نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در حمایت از منافع عمومی جامعه پرداخته شده بود. مطابق ماده (۶۶) این قانون، «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آراء مراجع قضایی اعتراض نمایند».

به نظر نگارنده، ماده (۶۶) ق.آ.د.ک ۱۳۹۲ از یک جهت نسبت به آئین‌نامه ۱۳۸۴، مضیق و محدود محسوب می‌شود. چه اینکه اصطلاح اقامه دعوا در آئین‌نامه ۱۳۸۴، شامل





شکایت، اقامه دلیل، شرکت در جلسات دادرسی و ... می‌شود. اما در قانون ۱۳۹۲، صرفاً به اعلام جرم، اقامه دلیل، شرکت در جلسات و اعتراض نسبت به آراء اشاره شده است. به وضوح بین اعلام جرم و حق اقامه دعوی کیفری تفاوت وجود دارد: یک اعلام کننده جرم لزوماً از حق اقامه دعوا برخوردار نخواهد بود.

البته برخی معتقدند نمی‌توان این سازمان‌ها را اعلام کننده صرف به شمار آورد. اعلام کننده جرم، با اعلام جرم، تکلیفش پایان می‌پذیرد و در فرایند دادرسی، دارای حق اعتراض یا سایر حقوق پیش‌بینی شده برای شاکی نیست. اما در ماده مذکور، حقوق دیگری نیز برای سازمان‌های مردم‌نهاد پیش‌بینی شده که در واقع این حقوق متعلق به شاکی است: نخست اینکه این سازمان‌ها می‌توانند جهت اقامه دلیل در فرایند دادرسی مشارکت کنند. این حق می‌تواند جهت و سرنوشت پرونده را تغییر دهد. همینطور می‌توانند مانند شاکی به تصمیمات اعتراض کنند (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۵).

از جهت دیگر نیز این ماده نسبت به ماده (۱۶) آئین‌نامه ۱۳۸۴، خاص محسوب می‌شود و آن اینکه آئین‌نامه ۱۳۸۴ از جهت ماهیت حقوقی دعوی مطروحه، اطلاق دارد: همانطور که گذشت، عبارت «اقامه دعوی» مندرج در این آئین‌نامه هم شامل دعوی مدنی و هم شامل دعوی کیفری می‌شود؛ اما ماده (۶۶) مذکور صرفاً مربوط می‌شود به اقامه دعوی کیفری. عنوان قانونی که این ماده در آن قرار گرفته (قانون آئین دادرسی کیفری) و ملاحظه ظاهر ماده، (نظیر استفاده از عبارت اعلام جرم) بر این ادعا دلالت دارند.

به هر ترتیب، تصویب این ماده در قانون آئین دادرسی کیفری (۱۳۹۲)، به نوبه خود گام مهمی در مشارکت جامعه مدنی در حمایت از منافع عمومی، محسوب می‌شد. جامعه حقوقی در تلاش بودند تا با تحلیل مناسب از این ماده، بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی و بررسی تجربه کشورهای موفق، این فرصت را مغتنم شمرده و توسعه این گونه‌ی نوین از مشارکت جامعه مدنی را سرعت ببخشند تا اینکه در تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۴ و در فاصله چند روز مانده به لازم‌الاجرا شدن این قانون، به ناگاه ماده مذکور به این شکل مورد اصلاح قرار گرفت: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال، نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث





فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند».

بدین‌سان، دستاوردی نوین و همسو با اندیشه‌های جهانی حاکم بر مشارکت جامعه مدنی، از قانون آئین دادرسی کیفری حذف شد و حق دادخواهی سمن‌ها در حد یک اعلام‌کننده جرم و تماشاجی روند دادرسی تنزل یافت (وروایی، ۱۳۹۵: ۲۷) که آن هم دستاورد تازه‌ای به حساب نمی‌آید؛ بلکه از قبیل تحصیل حاصل است.

توضیح آنکه: پس از اصلاحیه ۱۳۹۴، حق اقامه دلیل و اعتراض حذف شد و هم‌اکنون سمن‌ها صرفاً می‌توانند در زمینه جرایم ارتكابی مربوط به موضوع فعالیتشان، به مراجع قضایی اعلام جرم کنند. به نظر می‌رسد ماده (۶۶) ق.آ.د.ک، اختیار جدیدی به سمن‌ها اعطا نکرده است؛ زیرا در فرض عدم تصویب این ماده نیز، مطابق اصول کلی حقوق کیفری و مقررات مختلف (از جمله بند ب ماده ۶۴ ق.آ.د.ک)، همه اشخاص جامعه (حقیقی یا حقوقی) می‌توانند اعلام جرم کنند.

امکان شرکت سمن‌ها در جلسات رسیدگی نیز امتیاز ویژه و جدیدی محسوب نمی‌شود. مطابق اصل (۱۶۵) ق.ا. محاکمات علنی است و حضور همه افراد جامعه بلامانع است. بر این اساس در بسیاری موارد، ممنوعیتی جهت شرکت اشخاص در جلسات دادرسی نیست.

اکنون می‌توان پرسید که آیا ماده (۶۶) ق.آ.د.ک (به‌ویژه پس از اصلاحات ۱۳۹۴)، نسخ ضمنی ماده (۱۶) آئین‌نامه ایجاد و تأسیس سازمانهای مردم‌نهاد ۱۳۸۴ محسوب می‌شود و بر این اساس سمن‌ها در حقوق ایران هیچ‌گونه حق اقامه دعوا ندارند؟

همانطور که گذشت ماده (۶۶) ق.آ.د.ک ۱۳۹۴ نسبت به آئین‌نامه ۱۳۸۴، خاص محسوب می‌شود؛ زیرا عبارت «اقامه دعوا» مندرج در آئین‌نامه، اطلاق داشته و هر دو قسم اقامه دعوا را شامل می‌شود: هم ناظر به اقامه دعوی کیفری است و هم ناظر به تقدیم دادخواست و اقامه دعوی مدنی. از این رو طبق اصول تفسیر متن، خاص لاحق (ماده ۶۶ ق.آ.د.ک اصلاحی ۱۳۹۴) عام سابق (آئین‌نامه ۱۳۸۴) را نسخ نمی‌کند؛ بلکه آن را تخصیص می‌زند. در نتیجه باید گفت از جمع مواد (۶۶) ق.آ.د.ک و ماده (۱۶) آئین‌نامه ۱۳۸۴ به دست





می‌آید که در وضع کنونی، سمن‌ها حق شکایت و اقامه دعوی کیفری ندارند؛ ولی می‌توانند نسبت به منافع عمومی جامعه آنجا که ایجاب می‌کند، دعوی مدنی اقامه کنند. بر این اساس، به نظر نگارنده، سمن‌ها می‌توانند در دادگاه‌های انقلاب ویژه اصل (۴۹)، دعوی مدنی استرداد دارایی‌های ناشی از فساد را اقامه و پیگیری نمایند. با این حال پیشنهاد می‌شود که قانونگذار ایرانی ضمن تصویب قانون جامع، شفاف و روزآمد، به اختیار اقامه دعوی سمن‌ها در این رابطه تصریح کند تا باب اختلاف نظر و اجتهادهای متشتت و سلیقه‌ای بسته شود.

۱-۳-۲- دعوی شهروندان^۱

آیا علاوه بر سازمانهای مردم‌نهاد، برای اشخاص حقیقی حقوق خصوصی نیز، امکان طرح دعوی مدنی استرداد عواید ناشی از فساد وجود دارد؟ به بیان دیگر آیا می‌توان مردم عادی یک جامعه را به عنوان خواهان احتمالی این دعوی در شمار آورد؟

نخستین پاسخی که به ذهن می‌آید، این است که: یکی از شرایط اساسی در اقامه دعوا، ذینفعی خواهان است (ماده ۲ ق. آ.د.م). دادگاه در صورتی مکلف به رسیدگی است که اقامه‌کننده دعوا، ذینفع در دعوا نیز باشد و الا دعوا قابلیت استماع ندارد. در باب معیار تشخیص ذینفع، گفته شده که در صورت محکومیت خواننده، خواهان از نتیجه دعوا به طور شخصی، مستقیم و قانونی منتفع و بهره‌مند شود. شخصی و مستقیم بودن نفع بدین معناست که با فرض صدور حکم علیه خواننده، نفع مستقیماً متوجه شخص خواهان باشد. ظاهر ماده (۱۶) بر پایه این مقدمات، اشخاص حقیقی را نمی‌توان به عنوان خواهان احتمالی دعوی مدنی استرداد دارایی‌های ناشی از فساد اقتصادی، در شمار آورد. آسیب‌ها و پیامدهای ناشی از فساد در نهایت دامنگیر آحاد جامعه می‌شود، اما افراد یک جامعه نفع شخصی و مستقیم ندارند و به عبارتی زیان‌دیده مستقیم محسوب نمی‌شوند. وانگهی اگر قرار باشد قانونگذار در این مورد و موارد مشابه، حق اقامه دعوا در نظر بگیرد، نظم قضایی جامعه مخدوش می‌شود.





با این وجود، دیدیم که برخی نظام‌های حقوقی مسیر دیگری را پیموده‌اند تا بتوانند از ظرفیت عظیم مطالبه‌گری‌های مردمی، بیشترین استفاده را ببرند. در این کشورها، در موارد مشابه، تحت شرایطی برای اشخاص حقیقی حقوق خصوصی نیز، فرصت و حق اقامه دعوا وجود دارد.

افزون بر این می‌توان گفت در بیشتر نظامهای حقوقی، دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، با بحث را جمع به «حق اقامه دعوا برای سمن‌ها» گره خورده است؛ بدون اینکه انحصاری آن باشد (see: Harriet Samuels, Public interest litigation and the civil society factor, 2018) شاید بتوان این امر را قرینه‌ای برای پذیرش کلی «دعوی مبتنی بر منفعت عمومی» در حقوق ایران قرار داد.

بر این اساس و نیز با الغاء خصوصیت از آئین‌نامه ۱۳۸۴ راجع به سمن‌ها، می‌توان زمینه را برای پذیرش مطلق و تصویب مقرر صریح راجع به دعوی مبتنی بر منفعت عمومی فراهم دانست.

۱-۳-۲- رویه قضایی

در رویه قضایی ایران، دعاوی اشخاص حقوق خصوصی (حقیقی یا حقوقی) با خواسته حق عمومی بسیار کم است. یک مورد در سال ۱۳۸۲ در شعبه ۱۰۵۶ مجتمع قضایی شهید مدرس تهران، به دعوی یک شخص حقیقی راجع به منفعت عمومی رسیدگی شد. در این پرونده، شاکی (مهرناز عطری، مدیر سازمان غیردولتی مهر ایران) علیه مال‌داران در که اقامه دعوا کرده بود مبنی بر اینکه حیوانات بارکش آن منطقه، به دلیل شرایط سخت کاری، بیمار شده‌اند و باکتری سالمونلا از طریق مدفوع این حیوانات در منطقه پخش و سبب گسترش بیماری میان مردم شده است. وی همچنین از سه سازمان دولتی به دلیل قصور در انجام وظایف، شکایت کرده بود (نقل از رضائی، جوادمنش، ۱۳۹۵: ۹۸۵-۹۸۶). صرف پذیرش چنین دعوایی از سوی دادگاه بسیار ارزنده و بااهمیت است و نشان می‌دهد یک نفر شخص حقیقی نیز می‌تواند به طرح دعوی مبتنی بر منفعت عمومی بپردازد.





آنچه بر این اهمیت می‌افزاید، این است که پذیرش این دعوا زمانی صورت گرفت که هنوز در ایران قانونی حتی درباره مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در پیگیری دعاوی مرتبط با منافع عمومی تصویب نشده بود.

موضوع این دعوا، البته در زمین مسائل زیست‌محیطی است، اما به به نظر می‌رسد که خصوصیتی ندارد. دادگاهها می‌توانند با پیروی از شیوه حسنه این شعبه، رویه جدیدی در پذیرش کلیه دعاوی مبتنی بر منفعت عمومی ایجاد کنند. مبارزه با فساد اقتصادی، اهمیتی دست‌کم به اندازه مسایل زیست‌محیطی دارد. اگر اهمیت مسائل زیست‌محیطی، توجیه‌کننده مشارکت جامعه مدنی در اقامه و پیگیری دعاوی مربوطه است، چرا از این مشارکت مدنی که سرمایه و ظرفیتی عظیم است، نتوان در حوزه مبارزه با فساد اقتصادی بهره جست؟ بین این دو مورد از منافع عمومی فارقی وجود ندارد. بر این اساس می‌توان به اشخاص حقوق خصوصی نیز این امکان را داد تا با طرح «دعوی مدنی مبتنی بر منفعت عمومی» در مبارزه با فساد اقتصادی، مشارکت کنند. یک شهروند باید بتواند در مقام ذی‌نفع در تمام موضوعات مربوط به منافع ملی (عمومی) اقدام کند.

با این حال باید توجه نمود که نباید چشم‌انتظار رویه قضایی بود تا با ابتکار عمل و استناد به برخی قوانین کمتر مرتبط، راه را برای طرح دعاوی مبتنی بر منفعت عمومی بگشاید. این امر، بر فرض تحقق، مسیری بس طولانی و پر پیچ‌وخم را پیش رو دارد. به جاست قانونگذار ایران، ضمن تصویب قانونی یکپارچه و سامان‌یافته، با هدف تقویت و گسترش برنامه‌های مبارزه با فساد اقتصادی، «دعوی مدنی مبتنی بر منفعت عمومی برای استرداد عواید ناشی از فساد» را به صراحت در قانون مذکور پیش‌بینی نماید.

۲- دعاوی موسوم به "Qui-Tam"

اصطلاح Qui-Tam، اختصار یک عبارت لاتین^۱ است به این معنا که: چه کسی حاضر است دعوی را [برای منافع] پادشاه و همچنین برای خودش اقامه کند (Boese &

1- "Qui-Tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur".





Deen, 2020: 279؛ Baruch, 2021: 1-10) و در اصطلاح به دعوی مدنی اطلاق می‌شود که یک شهروند (شخص حقیقی حقوق خصوصی)، برای مطالبه خسارات و استرداد اموال عمومی، از طرف خودش و دولت، علیه متخلف اقامه می‌کند و در صورت پیروزی، خواهان (شهروند) و دولت، (با درصد مشخص) در محکوم به شریک هستند (Caminker, 1989:342)

گفته شده دعوی "Qui-Tam"، گونه‌ای از دعوی مبتنی بر منفعت عمومی است. در واقع دعوی "Qui-Tam"، یکی از قالب‌های پذیرفته شده دعوی مبتنی بر منفعت عمومی است (Ji, 2015:198). بر پایه این دیدگاه، از آنجا که عموم جامعه، و نه شهروندی که اقامه دعوا نموده، ذی‌نفع اصلی این دعوا محسوب می‌شود، این دعوا (Qui-Tam) ماهیت دعوی مبتنی بر منفعت عمومی را دارد.

با این حال، کمتر دیده شده که این دعوا ذیل عنوان کلی دعوی مبتنی بر منفعت عمومی مورد مطالعه قرار گیرد. این دعوا مختصات ویژه‌ای دارد که آن را از سایر مصادیق دعوی مبتنی بر منفعت عمومی، ممتاز می‌کند و بر این اساس، عموماً جداگانه مورد مطالعه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین مشخصه این دعوا، جنبه اقتصادی و به بیان دقیق‌تر، درج انگیزه‌های اقتصادی و مالی برای خواهان این دعواست. با این مقدمه، ابتدا به معرفی این دعوا در کشور بنیانگذار آن (آمریکا) می‌پردازیم و سپس موضع نظام حقوقی انگلیس و ایران را بیان می‌کنیم:

۲-۱- حقوق آمریکا

مقررات راجع به دعوی Qui-Tam اولین بار در قانون موسوم به قانون دعوی واهی^۱ مصوب ۱۸۶۳ میلادی در ایالات متحده آمریکا، آمده است. به شکل دقیق‌تر، تاریخچه مقررات qui-tam در نظام حقوقی ایالات متحده به اولین کنگره قاره‌ای^۲ بازمی‌گردد. البته مفهوم qui-tam به خودی خود قبل از تأسیس ایالات متحده، بخشی از حقوق کامن‌لا بود و





ماهیت آن توسط تدوین کنندگان قانون دعاوی واهی به خوبی درک شده بود (Deen, 2021: 279).

به تعبیر برخی نویسندگان، منحصربه فردترین جنبه قانون دعاوی واهی، درج مقرره مربوط به دعاوی qui-tam است که به موجب آن، برای اشخاص و شهروندانی که از تخلف خواننده متحمل هیچ خسارتی نشده‌اند، ولذا برطبق دکترین سنتی سمت، خواهان واجد شرایط قلمداد نمی گردند، این امکان را فراهم می کند که دعوی مدنی را از طرف ایالات متحده آمریکا اقامه کنند. (Boese & Baruch, 2021: 1-7)

در حال حاضر، در حقوق آمریکا به موجب این قانون، به اشخاص خصوصی این امکان داده می شود که در صورت اطلاع از وقوع جرایم اقتصادی، دعوی مدنی را از طرف دولت اقامه کنند.^۱ سپس اقامه دعوا و نیز اطلاعات فاش شده مندرج در آن به دولت ابلاغ می شود. چنانچه دولت در نتیجه رسیدگی ها و تحقیق های انجام شده در یک بازه ۶۰ روزه، دعوی طرح شده از سوی شخص خصوصی را محمول بر صحت بداند، دعوا را به عهده می گیرد^۲ و قائم مقام خواهان می شود که اصطلاحاً از آن تعبیر به مداخله دولت در دعوا می شود. در این صورت خواهان اولیه^۳ مستحق دریافت ۱۵ الی ۲۵ درصد محکوم^۴ به می شود. چنانچه دولت پس از بازه مذکور، دعوا را خالی از وجاهت بداند، آن را رد کرده و در این صورت رسیدگی به دعوا با مسئولیت خود خواهان (شخص خصوصی) ادامه پیدا می کند. در این صورت خواهان در صورت پیروزی در دعوا، افزون بر دریافت هزینه های دادرسی، استحقاق دریافت ۲۵ الی ۳۰ درصد محکوم^۴ به را دارد.

1-§ 3730(Civil actions for false claims) of the FCA (The False Claims Act): (b) ACTIONS BY PRIVATE PERSONS.—(1) A person may bring a civil action for a violation of section 3729 for the person and for the United States Government. The action shall be brought in the name of the Government.

2-Take over

3-relator

4-§ 3730(Civil actions for false claims) of the FCA (The False Claims Act):(d) AWARD TO QUI-TAM PLAINTIFF.—(1) If the Government proceeds with an action brought by a person under subsection (b), such person shall, subject to the second sentence of this paragraph, receive at least 15 percent but not more than 25 percent of the proceeds of the action or settlement of the claim, depending upon the extent to which the person substantially contributed to the prosecution of the action...



۲-۲- حقوق انگلیس

در نظام حقوقی انگلیس این نهاد بدیع (دعوای موسوم به Qui-Tam)، پیشینه و قدمتی ندارد. در سال ۲۰۱۳ میلادی، پارلمان انگلستان، اولین جلسات و مذاکرات راجع به ورود این قسم دعوا در نظام حقوقی انگلیس را تجربه کرده است. در سند راهبردی جرایم سازمان یافته و مهم که در اکتبر ۲۰۱۳ از سوی دولت انگلیس، تقدیم پارلمان انگلستان شده بود، آمده است: جرایم سازمان یافته و مهم، تهدیدی برای امنیت ملی کشور ما محسوب می شود. این جرایم سالانه بالغ بر ۲۴ بیلیون پوند، بر ما هزینه وارد می کند. اما برای سالهای طولانی، بسیاری مجرمین جرایم سازمان یافته و مهم، توانسته اند همیشه یک قدم جلوتر بایستند و در واقع دور از دسترس قانون، عدالت و مقامات اجرایی باقی بمانند. واقعاً یک پاسخ جدید (در واکنش به جرایم سازمان یافته و مهم) نیاز است (Serious and Organized Crime Strategy, 2013:5).

یکی از این پاسخ های جدید که در این سند معرفی شده، دعوای موسوم به Qui-Tam است. در بند شماره «6.44» این سند (ذیل بخش صیانت / افزایش صیانت در برابر جرایم سازمان یافته)، دولت انگلستان طرحی برای اقامه و پذیرش این دعوا، ارائه می دهد:

«ما نه نه تنها نیاز داریم که جرایم سازمان یافته و مهم را هدف قرار دهیم؛ بلکه نیاز داریم که از همه کسانی که می خواهند در پیگیری، تعقیب و کاهش جرایم سازمان یافته و مهم به ما کمک کنند، حمایت کنیم. در ماه ژوئیه، ما [ضرورت] یک نوع بازنگری در شیوه های حمایتی که در حال حاضر، نسبت به کسانی که رفتارهای مشکوک و غیرقانونی را گزارش می دهند، اعلام کردیم. وزارت عدالت^۱ و دبیرخانه مواردی را برای تشویق و انگیزه دادن به سوت زنها، را بررسی خواهند کرد. این مشوق ها شامل مقررات مربوط به

(2) If the Government does not proceed with an action under this section, the person bringing the action or settling the claim shall receive an amount which the court decides is reasonable for collecting the civil penalty and damages. The amount shall be not less than 25 percent and not more than 30 percent of the proceeds of the action or settlement and shall be paid out of such proceeds. Such person shall also receive an amount for reasonable expenses which the court finds to have been necessarily incurred, plus reasonable attorneys' fees and costs. All such expenses, fees, and costs shall be awarded against the defendant".

1-Ministry of Justice





انگیزه‌های مالی برای حمایت از سوت‌زن‌ها در گزارش راجع به رشوه، کلاهبرداری و فساد خواهد شد. به عنوان قسمتی از این برنامه، بررسی خواهیم کرد که چگونه می‌توان از مقررات موفق ایالات متحده آمریکا راجع به دعوای موسوم به Qui-Tam، استفاده نمود» (Serious and Organized Crime Strategy, 2013: 61)

اینکه در این سند راهبردی، دولت انگلیس، Qui-Tam را چگونه تعریف می‌کند، بسیار جالب توجه است: در زیرنویس شماره ۷۹ از صفحه ۶۱ آمده است: Qui-Tam، یک توصیف عمومی و محاوره‌ای از قانون دعوای واهی^۱ ایالات متحده آمریکا است که از سوی دولت آمریکا به عنوان یک ابزار حیاتی برای مبارزه با فساد و کلاهبرداری علیه دولت فدرال قلمداد شده است. قانون دعوای واهی مشتمل بر مقررات راجع به Qui-Tam است که به شهروندان خصوصی آمریکا اجازه می‌دهد از طرف دولت، علیه شرکت‌ها و اشخاصی که به ضرر دولت آمریکا، اقدام به کلاهبرداری کرده و از این طریق اموال دولت را می‌برند، اقامه دعوای مدنی کنند (Serious and Organized Crime Strategy, 2013: 79)

بعد از ارائه این سند راهبردی به مجلس انگلستان، تیر روزنامه‌های این کشور نشان از بازتاب گسترده ایده مندرج در این سند بر افکار و رسانه‌های عمومی داشته است. با این حال بررسی‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بعد از تقدیم این سند راهبردی به پارلمان انگلستان، هیچ اقدام چشمگیری در این رابطه انجام نشد. این امر توسط برخی نویسندگان انگلیسی نیز تأیید شده است (see more: Artemiev, 2017:43).

۲-۳- حقوق ایران

در حال حاضر در حقوق ایران امکان طرح چنین دعوایی با چنین مختصاتی وجود ندارد. بنابراین باید این پرسش را مطرح نمود که اتخاذ نهادی مشابه در حقوق ایران با لحاظ زیربناهای حقوقی کشورمان تا چه حد ممکن است؟

البته مطابق ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی ماده (۳۱) قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و مصوب ۱۳۷۳، «خزانه مکلف است یک هفته پس از وصول





درخواست وجه از طرف دستگاههای اجرایی واریزکننده وجوه، معادل سی درصد (۳۰٪) از وجوهی را که طبق ماده (۱) این آیین نامه به حساب خزانه واریز می شود، برای پرداخت حق الکشف به کاشفین و مخبرین و مأموران انتظامی و سایر مأمورینی که در به قطعیت رساندن پرونده ها از جهت ضبط کالا یا تعلق جریمه دخالت داشته اند، به حساب خاصی که هریک از دستگاهها مزبور برای همین منظور از طریق خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح خواهند نمود، منتقل نماید». مطابق ماده (۳) این آیین نامه، ۳۰ درصد مذکور در ماده (۲)، به شرح ذیل تقسیم خواهد شد:

$$\begin{aligned} \text{الف - سهم مخبرین و کاشفین} & \frac{22}{30} \\ \text{ب - سهم مأمورین انتظامی} & \frac{8}{30} \end{aligned}$$

اما باید توجه نمود که پرداخت مبلغی تحت عنوان «حق الکشف»، با موضوع بحث حاضر (امکان اقامه دعوی موسوم به Qui-Tam) از جهات بسیاری متفاوت است. تنها به یکی از آن جهات اشاره می شود: حق الکشف مذکور در مادتين (۲) و (۳) آیین نامه مذکور پس از وصول وجه از سوی خزانه دولت، به حساب هریک از دستگاه های مربوطه واریز می شود تا به مخبرین و کاشفینی که در راستای ضبط و استرداد اموال مذکور همکاری نموده اند، به عنوان پاداش پرداخت شود. در مقابل، در اقامه دعوی موسوم به Qui-Tam، ابتکار اقامه دعوا، اثبات ادعا و حتی پرداخت هزینه های دادرسی تماماً برعهده شهروندی است که برحسب اختیار اعطا شده در قانون، به اقامه این دعوا مبادرت می ورزد. در واقع بر درصدی که خواهان این دعوا می گیرد، هرچند از قبیل مشوق و انگیزه های مالی است؛ نمی توان عنوان پاداش داد. افزون بر اینها، دعوی موسوم به Qui-Tam، یک دعوی مدنی است.

به هر ترتیب، به نظر می رسد در نظام حقوقی ایران، قواعد بنیادین حاکم بر دادرسی های مدنی نتواند مانعی در مسیر شناسایی این قسم دعوا ایجاد کند. مبانی فقهی نیز با شناسایی این قسم دعوا مغایر به نظر نمی رسد.





در مورد دعوی مبتنی بر منفعت عمومی دیدیم که این دعوا بر اساس نظریه نمایندگی، توجیه شده است. برخی حقوقدانان در این باره تصریح کرده بودند که دولت (به معنای عام)، اختیار اقامه دعوا را به اشخاص حقوق خصوصی اعطا می کند. در مورد دعوی موسوم به Qui-Tam، تحلیل مذکور به مراتب پذیرفته تر است. دیدیم که در مقررات نظام حقوقی آمریکا، تصریح شده که شخص این دعوا را به طور هم زمان از طرف خود و از طرف دولت اقامه می کند. اما در هر حال این دعوا در اوراق قضایی به نام دولت ثبت خواهد شد.^۱

بنابراین عموماً شخص حقیقی این دعوا را به نمایندگی از دولت اقامه می نماید. با این توجه، می توان دعوی موسوم به Qui-Tam را در نظام حقوقی ایران، پذیرفت و مبانی فقهی و حقوقی آن را عقود مانند «جعل عام» قرار داد. با این توضیح که دولت (به معنای اعم) در یک ایجاب عام مقرر می دارد: هر شخص از اشخاص حقوق خصوصی، در صورت اطلاع از وقوع جرایم اقتصادی و تحصیل نامشروع مال، دعوی مدنی را برای استرداد عواید نامشروع ناشی از فساد از طرف دولت اقامه کند، در صورت پیروزی در دعوا و قطعیت یافتن حکم استرداد، مبلغی معادل ۳۰ درصد از کل محکوم به، به وی تعلق خواهد گرفت.

بنابراین به ایراد راجع به سمت می توان دو پاسخ متفاوت داد:

نخست اینکه همانطور که در منابع حقوقی ایالات متحده نیز آمده، دعوی موسوم به Qui-Tam، بر اساس نظریه نمایندگی توجیه می شود. در این موارد خواهان به نمایندگی از طرف دولت (به معنای عام)، اقامه دعوا می نماید (Caminker, 1989:343). از این رو مباحث مربوط به ذینفعی خواهان منتفی خواهد بود. توضیح آنکه هر چند دولت حق ذاتی و مطلق در رابطه با منافع و دارایی های عمومی ندارد، بلکه مطابق بهترین دیدگاه حاکمیت، امانت ملی است (کاتوزیان، ۱۳۹۸) اما از آنجا که عموماً حفظ اموال و منافع عمومی، به

1- "For the person and for the United States Government. The action shall be brought in the name of the Government".





عهده دولت است (نظیر اصل ۴۹ قانون اساسی ایران) در مواردی، امکان تفویض اختیار به جامعه مدنی ضروری و قابل دفاع است.

همچنین می‌توان اینگونه پاسخ داد که شرایطی که در مورد سمت اشخاص در اقامه دعا گفته می‌شود، در مورد دعاوی است که محوریت آنها حقوق خصوصی اشخاص است، اما هرگاه موضوع دعا، حقوق و منافع عمومی جامعه باشد (اعم از آنکه ماهیت دعا مدنی یا کیفری باشد) با تقاضای هر شخص (چه دارای سمت باشد یا نباشد) دعا باید به جریان بیفتد. به بیان دیگر، دعاوی عمومی (مدنی یا کیفری) متعلق به جامعه است و نمی‌توان آنان را در این باره ذی‌نفع ندانست. در این موارد، بررسی سمت دادخواه از سوی دادگاه و اصرار بر وجود نفع شخصی، آنگونه که در دعاوی حقوق خصوصی، مرسوم است، خالی از اشکال نیست.

در همین زمینه، دیدگاه برخی حقوقدانان در رابطه با گستره مفهوم ذی‌نفع در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری، قابل توجه است: در این رابطه تصریح شده که علی‌رغم اینکه ماهیت دعاوی شهروندان در دیوان عدالت اداری (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی)، به دادرسی‌های مدنی نزدیکتر است، معیارهای تشخیص ذی‌نفع در دادرسی‌های مدنی در حقوق خصوصی (از قبیل مستقیم و شخصی بودن نفع) منطقی‌تر نباشد در دادرسی‌های دیوان عدالت اداری وجود داشته باشد؛ چه اینکه دادرسی‌های دیوان عدالت اداری، هرچند ماهیتاً مدنی است اما دادگاه در مقام فیصله دادن دعاوی با محوریت منافع عمومی جامعه است و لذا مفهوم ذی‌نفع در دادرسی‌های دیوان عدالت اداری دارای معنای عام است (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴). به نظر نگارنده، استدلال و مناط مذکور در مورد مطلق دعاوی مبتنی بر منفعت عمومی و خصوص موضوع پژوهش حاضر نیز برقرار است.

در حوزه دادرسی‌های کیفری نیز، با تمیز دو حوزه حق‌الله و حق‌الناس، می‌توان همین تفکیک را پذیرفت: یکی از آموزه‌های مبنایی فقهی که در قوانین کیفری نیز به آن اشاره شده، تفکیک جرایم و تخلفات به دو دسته حق‌اللهی و حق‌الناسی است. بر همین اساس گفته شده که در مورد جرایم حق‌الناسی یا جرایمی که جنبه خصوصی آن بر جنبه عمومی، برتری داشته باشد، تمام ویژگی‌هایی که درباره داشتن سمت در آئین دادرسی





مدنی آمده است، در این دسته از جرایم نیز برقرار است و لذا احراز سمت اقامه کننده دعوا برای قاضی ضروری است؛ ماهیت این جرایم به دعاوی خصوصی نزدیک تر است (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۰-۷۱). بر این اساس، حضور و مشارکت سازمانهای مردم نهاد در این قسم جرایم، بر مبنای حمایت و کمک به زیاندیدگان استوار است. تبصره (۱) ماده (۶۶) قانون آئین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، در این رابطه اشعار می دارد: «در صورتی که جرم واقع شده دارای بزه دیده خاص باشد، کسب رضایت وی جهت اقدام مطابق این ماده ضروری است...». حال آنکه در جرایم مربوط به منافع عمومی جامعه، ماده مذکور، مقرره مشابهی وضع ننموده است.

خلاصه آنکه با یک نگاه مقاصدی به مقررات مربوط به تشریفات رسیدگی، عموماً و در موضوع بحث ما الزام مربوط به داشتن سمت خصوصاً، می توان در عام الشمول بودن آن تردید نمود.

۲-۴- تأمین مالی دعوی موسوم به Qui-Tam

در صورت پذیرش دعوی موسوم به Qui-Tam، در نظام حقوقی هر کشور، پرسش بعدی این خواهد بود که هزینه دادرسی و سایر هزینه های دعوا چگونه باید پرداخت شود. مستفاد از مدل آمریکایی این دعوا، مسئولیت اولیه پرداخت هزینه های مختلف دادرسی بر عهده شهروندی است که به عنوان خواهان اقامه دعوا می کند. در قسمتی از این قانون آمده است: باید به شهروند مذکور، هزینه های متعارفی که برای دادرسی متحمل شده است، هزینه متعارف حق الوکاله و ... پرداخت شود. در ادامه آمده است: یک چنین مخارج و هزینه هایی بر عهده خواننده است و از سوی وی پرداخت می شود.^۱

بنابراین متیقن است که مسئولیت اولیه پرداخت این هزینه ها بر عهده خواهان است؛ اما در نهایت هرگاه خواننده محکوم شد، علاوه بر اصل محکوم به، باید هزینه های خواهان را پرداخت کند.

1- "... Such person shall also receive an amount for reasonable expenses which the court finds to have been necessarily incurred, plus reasonable attorneys' fees and costs. All such expenses, fees, and costs shall be awarded against the defendant".





اکنون جای این پرسش است که پیش از صدور حکم محکومیت، این هزینه‌ها را خواهان چگونه باید پردازد. به یاد آوریم که هزینه دادرسی در دادرسی‌های مدنی به مراتب بیشتر از دادرسی‌های کیفری است و دعوی موسوم به Qui-Tam یک دعوی مدنی است؛ همانطور که در قانون مربوطه در آمریکا تصریح شده است. البته به هزینه‌های دادرسی، هزینه‌های گزاف و کالت را هم باید افزود.

به بیان دیگر یک شهروند به عنوان خواهان، به رغم این هزینه‌های گزاف چگونه امکان طرح این دعوا را پیدا می‌کند؟ به نظر نگارنده، برای حل این مسئله، دو راه پیش روی ماست:

راه نخست، انعقاد قرارداد و کالت با حق الوکاله مشروط است. حق الوکاله مشروط یا احتمالی^۱ بدین معناست که حق الوکاله وکیل به صورت درصدی از محکوم^۲ به تعیین می‌گردد. بنابراین در صورت صدور حکم به بی‌حقی خواهان چیزی به وکیل تعلق نخواهد گرفت.^۲ به بیان دیگر، در این وکالت، وکلا تنها در صورتی حق الوکاله دریافت می‌کنند که موکل در دعوا پیروز شود. همچنین مبلغ حق الوکاله به صورت درصدی از مبلغ محکوم^۲ به پرداخت خواهد شد. در حال حاضر، قانونگذار ایالات متحده آمریکا، در برخی موارد خاص، انعقاد اینگونه قرارداد و کالت را به لحاظ تضمین حقوق موکل، ضروری دانسته است.

این قسم قرارداد و کالت در فقه امامیه نیز به صراحت پذیرفته شده است: امام خمینی در تحریرالوسیله می‌نویسد: توکیل با جعل (حق الوکاله) جایز است و در این صورت وکیل، وقتی مستحق جعل می‌شود که عمل مورد وکالت را انجام دهد، پس اگر او را در مرافعه و تثبیت حق، وکیل نماید، به مجرد اثبات آن، مستحق جعل می‌شود (موسوی خمینی، بی تا: ۴۷، کتاب الوکاله، مسئله ۳۳). بنابراین منظور از وکالت به جعل (به ضمّ جیم) این است که موکل بگوید اگر فلان کار را انجام دادی، آنگاه به تو این مبلغ را خواهم داد.

1- "Contingent fee"

۲- برای مطالعه بیشتر، نک: صفری و جهانشاهی، ۱۳۹۹





با دقت نظر به دست می‌آید که این نوع حق الوکاله بسیار نزدیک به مفهوم حق الوکاله مشروط یا احتمالی در نظام حقوقی آمریکاست.

در موضوع بحث ما (تأمین منابع مالی دعوی موسوم به Qui-Tam)، شهروندی که تصمیم دارد به عنوان خواهان در دعوی موسوم به Qui-Tam اقامه دعوا کند و قرار است در صورت پیروزی در دعوا، ۲۵ الی ۳۰ درصد محکوم^{۲۵} به وی تعلق بگیرد، می‌تواند با طرح موضوع با برخی وکلای خبره و انعقاد قرارداد وکالت با حق الوکاله مشروط (به صورت درصدی) از خدمات وکلا در این باره بهره‌مند شود؛ بی‌آنکه در ابتدای کار هزینه‌ای بر وی تحمیل شود.

راه دوم، تأمین مالی دعوی مذکور توسط سرمایه‌گذاری تجاری بخش خصوصی است. به این ترتیب، شهروند مذکور با انعقاد قرارداد با سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، تعهد می‌کند که در قبال تأمین مالی هزینه‌های دادرسی در دعوی مذکور، درصدی از مبلغی که از کل محکوم^{۲۶} به، به وی تعلق می‌گیرد، با ایشان به اشتراک بگذارد. برخی نویسندگان این دو راهکار را در موردی دیگر اما مشابه پیشنهاد داده‌اند (Maton and Humphreys, 2015: 6-7).

۲-۵- کارکرد دعوی Qui-Tam در مبارزه با فساد اقتصادی

به نظر می‌رسد که اتخاذ این رهیافت از جهات مختلفی می‌تواند راهگشا باشد: یکی از این کارکردها، نقش انگیزشی فوق‌العاده آن برای مخبرین تحصیل‌دارایی‌های نامشروع است. توضیح آنکه فساد اقتصادی و تحصیل‌دارایی‌های نامشروع معمولاً به سختی کشف می‌شود: اعلام گزارش از سوی اشخاص ثالث معمولاً همراه با خطراتی برای ایشان است. افزون بر آن حتی پس از کشف، نیز اثبات آن نیز با موانعی رو به روست؛ چراکه شهود و همچنین کارشناسان به علل مختلف از جمله ترس از انتقام‌جویی تمایلی به ادای گواهی ندارند (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۳۵). از همین روست که در کشورهای مختلف از جمله ایران، قانونگذاران تصمیم به حمایت از مخبرین، شهود و کارشناسان گرفته‌اند. در حقوق ایران، ماده (۱۷) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، دولت را مکلف به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی نموده که تحت عنوان گزارش‌دهنده اطلاعات خود





را برای پیشگیری، کشف یا اثبات تحصیل نامشروع و همچنین شناسایی مرتکب در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به همین دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار گرفته‌اند. مواد (۳۲) و (۳۳) کنوانسیون مریدا نیز حمایت از گزارش دهندگان، شهود و کارشناسان را مورد توجه قرار داده است.

نقش انگیزشی این قبیل حمایت‌ها برای مخبرین درخور توجه است اما چون نیک بنگریم در مجموع ناکافی به نظر می‌رسد؛ چرا که بیشتر در مقام تأمین امنیت مخبرین بوده و در واقع در مقام رفع جلوه‌های دافعه اخبار و گزارش از تحصیل نامشروع است تا ایجاد انگیزه برای مخبرین و در واقع ناظر به مرحله پس از اخبار و گزارش است. درحالی که اگر در باب علل امتناع مطلعین از وقوع جرایم به‌ویژه مفاسد اقتصادی و تحصیل نامشروع، بررسی‌های میدانی صورت پذیرد، مکشوف می‌شود که فارغ از ترس انتقام‌جویی، دلایل دیگری برای مسکوت و مکتوم ماندن نیز وجود دارد. از جمله مهمترین این دلایل عبارت است از پرهیز غالب مردم از درگیر شدن در مسائل پرحاشیه؛ به‌ویژه آنکه جز انگیزه‌های انسانی مثل کمک به احقاق حق و حمایت از سرمایه‌های عمومی جامعه نفعی برای آنها نداشته باشد. در این شرایط هرچند تأمین امنیت مخبرین مفید و ستودنی است اما نظر به فضای عمل، ناکافی به نظر می‌رسد.^۱

با این توجه، برخی کشورها، در گامی فراتر، مقرره‌ای را وضع کرده‌اند که افزون بر تأمین امنیت جانی و شغلی مخبرین، نظر به ایجاد انگیزه‌های مالی برای ایشان دارد و این مطلوب را از طریق امکان طرح دعوا از سوی اشخاص خصوصی و امکان اختصاص درصدی از محکوم^۲ به دعاوی مدنی استرداد دارایی‌های نامشروع به ایشان اعمال می‌کنند. لحاظ این مبنا در پذیرش دعوی qui-tam در رویه قضایی امریکا مورد تأیید قرار گرفته و تصریح شده است که: هدف از وضع این قانون، محافظت از خزانه در برابر میزبانهای گرسنه و بی‌وجدان

۱- به‌ویژه آنکه اشخاص مذکور در صورتی مشمول چنین حمایت‌های قانونی می‌شوند که به نظر مراجع ذیصلاح! اطلاعات آنها صحیح و مورد تأیید باشد. به عنوان نمونه بنگرید به تبصره ماده (۱۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.





بود که آن را از هر طرف در بر می‌گیرند و باید بر این اساس تفسیر شود. این قانون بر اساس این نظریه به تصویب رسید که یکی از کم‌هزینه‌ترین و موثرترین ابزار برای جلوگیری از تقلب (وفساد) محرک قوی بدخواهی شخصی یا امید به سود است (Deen, 2021: 278).

اتخاذ این رویکرد علاوه بر کارکرد مهم انگیزشی، به همان میزان و در همان سطح رویکرد بازدارندگی دارد؛ چراکه موجب می‌شود که بر همه افراد جامعه و مشخصاً همه افرادی که به نوعی در محیط ارتکاب مفاسد اقتصادی قرار دارند، مفهوم تنزیل یافته ضابطین دادگستری صدق کند و این یعنی ایجاد فضای خطرناک برای مجرمین اقتصادی و در واقع رویکرد پیشگیرانه نسبت تحصیل دارایی‌های نامشروع.

در واقع، می‌توان گفت انحصار حق طرح دعوی استرداد دارایی‌های نامشروع برای دولت (خواهان عمومی)، از کارکرد این ابزار می‌کاهد. در مقام پرکردن این خلأ، برخی کشورها از طریق فراهم کردن امکان طرح دعوی استرداد دارایی‌های نامشروع از سوی اشخاص خصوصی و تبعاً ایجاد انگیزه‌های مالی، گامی در مسیر مبارزه با مفاسد اقتصادی برداشته‌اند. در همین زمینه تصریح شده که qui-tam همزمان با افزایش گرایش به سمت و سوی نظارت شهروندان بر منافع عمومی، تصویب شده است (Caminker, 1989:343).

نتیجه‌گیری

از جمله عواملی که موجب افزایش کارآمدی «شیوه‌های مدنی مبارزه با فساد اقتصادی» می‌شود، فراهم آوردن امکان اقامه دعوا از سوی اشخاص حقوق خصوصی و شهروندان جامعه است. استفاده از ظرفیت عظیم مطالبه‌گری‌های مردمی و مشارکت دادن جامعه مدنی، ضمن اینکه ماهیت جبران‌کنندگی دارد و به افزایش استرداد عواید ناشی از فساد منجر می‌شود، در همان سطح و به همان میزان، بازدارنده نیز می‌باشد؛ چراکه موجب می‌شود که بر همه افراد جامعه و مشخصاً همه افرادی که به نوعی در محیط ارتکاب مفاسد اقتصادی قرار دارند، مفهوم تنزیل یافته ضابطین دادگستری صدق کند و این یعنی ایجاد فضای





خطرناک برای مجرمین اقتصادی. تحقق این هدف از دو طریق ممکن است: اقامه دعوی مبتنی بر منفعت عمومی به طور کلی و اقامه دعوی موسوم به Qui-Tam. این هردو گونه دعوا، به حقوق موضوعه آمریکا ریشه می‌برد. البته کشورها در رد و پذیرش این دو شیوه، یکسان عمل نکرده‌اند: برخی، هردو شیوه را در نظام حقوقی خود پذیرفته‌اند. برخی نیز تنها یکی از این دو را برگزیده‌اند. برخی دیگر از کشورها مانند انگلیس، به لحاظ تعصب و عدم انعطاف نسبت به شرایط راجع به سمت در طرح دعوا و شاید پاره‌ای مسایل سیاسی، از ورود این هردو قالب به نظام سیاسی خود اجتناب کرده‌اند. در نظام حقوقی ایران هرچند مبانی و زمینه‌های پذیرش این هردو گونه دعوی مدنی فراهم است اما در هیچ مقرره‌ای به صراحت مورد پذیرش قرار نگرفته و جز یک مورد، تمایلی از سوی محاکم ایرانی به پذیرش دعوی مبتنی بر منفعت عمومی دیده نشده است. پیشنهاد می‌شود که قانونگذار در راستای تحقق هرچه بیشتر هدف مبارزه با فساد اقتصادی و به‌ویژه استرداد عواید و دارایی‌های ناشی از فساد، از ظرفیت عظیم بخش خصوصی استفاده نماید. در این راستا، با بهره‌گیری از تجربه نظام حقوقی آمریکا، پیشنهاد می‌گردد اختیار اقامه محدود به مقامات دولتی و قضایی نباشد؛ بلکه با رعایت شرایط، برای اشخاص حقوق خصوصی (سازمان‌های مردم‌نهاد و شهروندان عادی جامعه)، فرصت و حق اقامه دعوا وجود داشته باشد.

منابع

۱. پرنیان، احسان، رزقی، ابوالفضل، پرهیزکاری، سیدعباس، ۱۳۹۶ش، «استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴ش، «توسعه مفهوم ذی‌نفع در دعوی مطروحه در دیوان عدالت اداری»؛ گزارش یک نشست علمی، قابل مشاهده در: jri.ac.ir
۳. دادخدایی، لیلا، ۱۳۹۲ش، «بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقای سلامت اداری، و مقابله با فساد»، فصلنامه تعالی حقوق، ش ۳.





۴. رستمی، ولی، ۱۳۸۶ش، «مشارکت مردم در فرایند کیفری» فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، سال ۳۷، ش ۲.
۵. رضائی قوام آبادی، امیرحسین، جوادمنش، جواد، ۱۳۹۵ش، «مطالعه تطبیقی گستره مفهوم ذی نفع در اقامه دعوی زیست محیطی در حقوق ایران و اتحادیه اروپا». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، ش ۴.
۶. رنجبر، احمد، ۱۳۹۷، «اثبات نفع در دعوی حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۵، ش ۱۴.
۷. صفری، ناهید، جهانشاهی، آرتین، ۱۳۹۹ش، حق الوکاله های احتمالی و مشروط، مطالعات حقوقی دوره دوازدهم، تابستان ۱۳۹۹، ش ۲.
۸. طهماسبی، علی، ۱۳۹۳ش، «مطالعه تطبیقی شرایط دعوی گروهی در حقوق آمریکا و کانادا؛ آموزه هایی برای حقوق ایران»، پژوهش های حقوق تطبیقی، دوره ۱۸، ش ۳.
۹. کاتوزیان، ناصر، ۱۳۹۸ش، فلسفه حقوق، تهران، گنج دانش، چ ۱، ج ۱.
۱۰. کوشکی، غلامحسین، ۱۳۹۲ش، «سازمانهای غیر دولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوی عمومی»، نشریه پژوهش حقوق کیفری، سال ۲، ش ۴.
۱۱. مرادی، حسن، ۱۳۹۲ش، حقوق محیط زیست بین الملل، تهران، انتشارات میزان، چ ۱، ج ۱.
۱۲. معیرمحمدی، محمدعلی، بیگی حبیب آبادی، احمد، پاشایی، حسین، ۱۳۹۹ش، «مبانی فقهی و حقوقی «سوت زنی» با تطبیق بر حقوق آمریکا»، پژوهش نامه میان رشته ای فقهی، ش ۱۶.
۱۳. موسوی خمینی، سید روح الله، بی تا، تحریر الوسیله، قم، مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چ ۱.
۱۴. وروایی، اکبر، محمدی، همت، نوریان، ایوب، ۱۳۹۵ش، «مشارکت سازمان های مردم نهاد در فرایند کیفری»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ش ۲۸.





15. Artemiev, Roman, (2017), Qui-Tam legal concept and practice: evolution of the legislation in the United Kingdom and the United States of America, PhD thesis awarded by the University of Westminster.
 16. Boese, John T. & Baruch, Douglas W, (2021), "Civil False Claims and Qui Tam Actions", Wolters Kluwer Law & Business, 5 Ed.
 17. C. Deen, (2021), "Material Lives: Amending the False Claims Act to Restore Qui-Tam Medicaid Enforcement and Protect Our Most Vulnerable Communities", Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice
 18. Conor, McCormick, (2014), "Public Interest Litigation in the United Kingdom: Enemy of the State?", king's inns student law review.
 19. Caminker, Evan, (1989), The Constitutionality of Qui Tam Actions, The Yale Law Journal, vol. 99, Available at: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol99/iss2/2>
 20. Harriet Samuels, Public interest litigation and the civil society factor, 2018, Legal Studies, v.38
 21. James Maton and Jamie Humphreys, Recovering the Proceeds of Corruption: How States Can Recover Stolen Assets, (2015), Available at: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f2ab3786-5300-4a52-b847-f9e473639665>.
 22. Pengfei Ji, (2015), "A Comparative Study on the Domestic and Overseas Public Interest Litigation System", Journal of Political Science, no.5
 23. Policy department, European parliament, (2012), "Standing up for your right(s) in Europe: Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts", Available at: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
 24. R (on the application of Greenpeace Ltd) -v- Inspectorate of Pollution & Anor. (No 2) [1994] 4 All ER 329, Available at: <https://www.pila.ie/resources/case-summary-r-on-the-application-of-greenpeace-lt/> (accessed on December 2021).
 25. Serious and Organized Crime Strategy, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, October(2013). Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248645/Serious_and_Organised_Crime_Strategy.pdf, (accessed on October2021).
- Persian Sources
26. Parnian, Ehsan; Rezqi, Abolfazl and Parhizkari, Seyyed Abbas, (2016), "Using people's capacities to fight and prevent corruption (examination of the experiences of selected countries), Research Center of Parliament of the Islamic Republic of Iran.



27. Judiciary Research Institute, (2014), "Development of the concept of beneficiary in lawsuits filed in the Administrative Court of Justice"; report of a scientific meeting, available at: jri.ac.ir
28. Dadkhodaei, Leila, (2013), A survey of the concept of corruption and the preventive approach of the Iranian legislator in the Law on Promotion of Administrative Health and Combating Corruption", Quarterly Journal of Excellence in Law, No. 3.
29. Rostami, Vali, (2007), "People's participation in the criminal process", Law Quarterly (Journal of the Faculty of Law and Political Science), No. 2.
30. Ramezani Qawamabadi, Amir Hossein and Javad Menesh, Javad, (2015), "Comparative study of the scope of the concept of beneficiary in environmental litigation in the laws of Iran and the European Union". Public Law Studies Quarterly, Volume 46, No. 4.
31. Ranjbar, Ahmed, (2017), "Proof of interest in public law litigation", Administrative Law Quarterly, Year 5, Issue 14.
32. Safari, Nahid and Jahanshahi, Artin, (2019), Contingency and Conditional Fees, Legal Studies, 2nd Term, Summer 2019, No. 2.
33. Tahmasbi, Ali, (2013), "Comparative study of class action conditions in American and Canadian law; Lessons for Iranian Law", Researches of Comparative Law, Volume 18, No. 3.
34. Katouzian, Nasser, (2018), Philosophy of Law, Volume 1, Ganj Danesh Publications, Ed. 1.
35. Koushki, Gholamhasan, (2013), "Non-Governmental Organizations: From Passivity to Active Participation in Prosecuting Public Lawsuits", Journal of Criminal Law Research, Year 2, Issue 4.
36. Moradi, Hassan, (2013), International Environmental Law, Volume 1, Mizan Publications, Ed 1.
37. Moir Mohammadi, Mohammad Ali, Beigi Habibabadi, Ahmad and Pashaei, Hossein, (2019), "Legal and jurisprudential foundations of "whistleblowing" a Comparative study on American law", Researches in Jurisprudence Journal, No. 16.
38. Mousavi Khomeini, Seyyed Ruhollah, (Bita), Tahrir al-vasileh, Qom: Dar al-elm Press Institute, Ed. 1. (in Arabic)
39. Varvai, Akbar, Mohammadi, Hemmet and Noorian, Ayyoub, (2015), "Participation of NGOs in the criminal process", Private and Criminal Law Research Quarterly, No. 28.

