

State Civil Liability for Violations of Public Rights with an Emphasis on the Administrative Justice Court's Approach

1. Mohsen Mohammadi: Department of Law, Ki.C., Islamic Azad University, Kish, Iran
2. Mostafa Amiri*: Department of Law, Shi.C., Islamic Azad University, Shiraz, Iran. Email: mostafaamiri@iau.ac.ir (Corresponding Author)
3. Mohammad Varasteh Bazghaleh: Department of Law, Pa.C., Islamic Azad University, Parand, Iran

ABSTRACT

Public rights reflect the general demands and needs of members of society, encompassing various domains such as social rights, economic rights, political rights, environmental rights, and cultural rights. The present study, conducted using a descriptive-analytical method and library-based tools, seeks to explain the approach of the Administrative Justice Court regarding the state's civil liability in cases of violations against public rights. The findings of this study indicate that within the Iranian legal system, Article 1 of the Civil Liability Act enacted in 1960, along with the Citizens' Rights Protection Act of 2004 and the Administrative Violations Act of 1993, together constitute the legal framework governing state liability. Recent judicial practices—especially rulings of the General Board of the Administrative Justice Court, such as Ruling No. 140331390000383671 dated May 7, 2024—have increasingly leaned toward the recognition of the state's strict liability, exemplified by judgments acknowledging the impact of salary adjustments for government employees on other compensation components. Mechanisms for state compensation include monetary reparation, as stipulated in Article 11 of the Civil Liability Act, restoration to the previous status through the reinstatement of violated rights, and provision of compensatory public services by government entities to the injured parties. This study reveals that the Iranian legal system, through the integration of Islamic jurisprudential foundations and principles of public law, has established a relatively comprehensive framework for the protection of public rights and compensation for state-inflicted harm. Nonetheless, there remains a persistent need to strengthen enforcement and oversight mechanisms.

Keywords: *Public rights, state civil liability, citizens' rights, Administrative Justice Court, Constitution.*

How to cite: Mohammadi, M., Amiri, M., & Varasteh Bazghaleh, M. (2026). State Civil Liability for Violations of Public Rights with an Emphasis on the Administrative Justice Court's Approach. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 8(1), 1-17.

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 22 June 2025
Revise Date: 01 September 2025
Accept Date: 09 September 2025
Publish Date: 21 March 2026



مسئولیت مدنی دولت در قبال تعدی به حقوق عامه با تأکید بر رویکرد دیوان عدالت اداری

۱. محسن محمدی: گروه حقوق، واحد بین‌المللی کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، کیش، ایران
۲. مصطفی امیری*: گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. پست الکترونیک: mostafaamiri@iau.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. محمد وارسته بازقلعه: گروه حقوق، واحد پرند، دانشگاه آزاد اسلامی، پرند، ایران

چکیده

حقوق عامه نشان‌دهنده‌ی خواسته‌ها و نیازهای عمومی اعضای جامعه می‌باشند که شامل حوزه‌های مختلفی، اعم از حقوق اجتماعی، حقوق اقتصادی، حقوق سیاسی، حقوق زیست محیطی و حقوق فرهنگی می‌شوند. پژوهش حاضر که با روش توصیفی تحلیلی و ابزار کتابخانه‌ای گردآوری شده است به دنبال تبیین رویکرد دیوان عدالت اداری در موارد مسئولیت مدنی دولت در قبال تعدی به حقوق عامه می‌باشد. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که، در نظام حقوقی ایران، ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ به همراه قانون حمایت از حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ و قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، چارچوب حقوقی مسئولیت دولت را تبیین می‌کنند. رویه قضایی اخیر به ویژه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مانند دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۸۳۶۷۱ مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۸ مبنی بر موثر بودن ترمیم حقوق کارکنان دولت بر سایر اقلام حقوق و دادگاه‌های عمومی به سمت پذیرش مسئولیت عینی دولت رفته است. از جمله سازوکارهای جبران خسارت دولت را می‌توان به موارد همچون جبران مالی، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، احیای وضعیت پیشین با عنوان بازگرداندن حقوق تضییع شده، ارائه خدمات عمومی جبرانی از طرف نهادهای دولتی به زیان دیدگان اشاره کرد. این مطالعه نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران با تلفیق مبانی فقهی و اصول حقوق عمومی، چارچوب نسبتاً کاملی برای حمایت از حقوق عامه و جبران خسارات ناشی از تعدیات دولتی ایجاد کرده است، هرچند نیاز به تقویت سازوکارهای اجرایی و نظارتی، همچنان احساس می‌شود.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، مسئولیت مدنی دولت، حقوق شهروندی، دیوان عدالت اداری، قانون اساسی.

نحوه استناددهی: محمدی، محسن، امیری، مصطفی، و وارسته بازقلعه، محمد. (۱۴۰۵). مسئولیت مدنی دولت در قبال تعدی به حقوق عامه با تأکید بر رویکرد دیوان عدالت اداری. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۸(۱)، ۱۷-۱.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱ تیر ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۰ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۸ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۱ فروردین ۱۴۰۵

مسئولیت مدنی دولت در قبال تعدیات به حقوق عامه مبنی بر تحقق اصل حاکمیت قانون بر عملکرد دستگاهها قرار دارد. تبیین هر چه بهتر این مسأله در گرو مواردی است، از جمله اینکه مفهوم روشنی از دولت و عملکرد آن ارائه گردد، اصل رعایت قانون و کارکرد مسئولین مورد بررسی قرار گیرد، موانع دستیابی به اهداف موردنظر و شیوه‌های تقویت و به کارگیری مستخدمین متناسب با تحقق اهداف دولت مبرهن گردد. با امعان نظر به موارد یاد شده، گفتنی است که نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای نگهبان و مجلس در وصول دولت به اهداف خود، شایان توجه است؛ چه اینکه نارسایی در ساختار دولت، اعم از تقلیل موقعیت شاکی از مردم به اشخاص حقیقی و حقوقی و تضییق دایره مشتکی عنه، عدم وجود شعب در استان‌ها و شهرستان‌ها و ایجاد محدودیت در سازمان و نیز حذف کردن مرحله تجدیدنظر و محروم نمودن مردم از مخالفت کردن با آراء صادره در اولین مرحله دادرسی، که همگی در شیوه‌ی رفتاری قضات مؤثر می‌باشد، غالباً در قانون مصوب ۱۳۸۵ مجلس که نسبت به قوانین سابق، در مواردی ضعیف‌تر است، تجلی نموده است. تحلیل فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال تعدیات به حقوق عامه با چالش‌های متعددی روبرو است، مهم‌ترین چالش‌ها عبارتند از: ابهام در تعریف حقوق عمومی: وجود ابهام در تعریف و حدود حقوق عمومی می‌تواند منجر به سوء تفاهم‌ها و تفسیرهای مختلف از مسئولیت دولت گردد؛ قوانین پراکنده: وجود قوانین متعدد و پراکنده در زمینه‌های مختلف و عدم هماهنگی میان آن‌ها باعث پیچیدگی در تحلیل مسئولیت دولت می‌شود؛ نقص در اجرای قوانین: در بسیاری از موارد، قوانین موجود به خوبی اجرا نمی‌شوند و این امر می‌تواند مانع از تحقق عدالت و جبران خسارت گردد؛ عدم وجود مکانیزم‌های مناسب جبران خسارت: در برخی کشورها، مکانیزم‌های لازم برای جبران خسارت به طور کامل وجود ندارد یا ناکارآمد هستند؛ تفاوت نظرات فقهی: وجود دیدگاه‌های متفاوت در میان فقهاء در مورد مسئولیت دولت می‌تواند منجر به تردید در نحوه اعمال مسئولیت گردد؛ مسائل مربوط به حق الناس و حق الله: در فقه اسلامی، تفکیک میان حق الناس و حق الله می‌تواند در مورد مسئولیت دولت در قبال تعدیات به حقوق عامه چالش‌هایی ایجاد کند؛ کمبود اطلاعات و آگاهی حقوقی: عدم آگاهی عمومی از حقوق خود و مسئولیت‌های دولت، می‌تواند منجر به عدم پیگیری حقوق و شکایات از سوی شهروندان گردد؛ ترس از انتقام‌جویی: برخی افراد ممکن است به دلیل ترس از عواقب و انتقام‌جویی دولت، از پیگیری حقوق خود خودداری کنند؛ فساد و عدم شفافیت: بروز فساد در ساختارهای دولتی می‌تواند بر عملکرد نهادهای مسئول نظارت و جبران خسارت تأثیر منفی بگذارد؛ کاستی در نهادهای مدنی: نقص در نهادهای مدنی مسئول نظارت بر حکومت می‌تواند توانایی شهروندان در وصول حقوق خود را کاهش دهد؛ تناقض‌های بین‌المللی: وجود معاهدات و توافق‌نامه‌های بین‌المللی که ممکن است با قوانین داخلی تناقض داشته باشد، می‌تواند به چالش‌های حقوقی دامن بزند؛ عدم تطابق با استانداردهای بین‌المللی: در برخی موارد، رویکردهای داخلی به مسئولیت حقوق عمومی ممکن است با استانداردهای بین‌المللی مطابقت نداشته باشد؛ تضاد منافع بین دولت و شهروندان: به عنوان یک نهاد عمومی، دولت ممکن است منافع خود را بر منافع عمومی ترجیح دهد، که این امر می‌تواند به چالش‌هایی در مسئولیت‌پذیری منجر شود؛ اختلافات سیاسی و اجتماعی: وجود اختلافات سیاسی و اجتماعی می‌تواند به بی‌توجهی به حقوق عمومی و تعدیات به آن‌ها منجر شود. برای رفع چالش‌های مزبور می‌توان از ظرفیت قضایی و تفاسیر ارائه شده در فرآیندهای قضایی استفاده نمود. به همین جهت پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این پرسش می‌باشد که رویکرد دیوان عدالت اداری به مسئولیت مدنی دولت در موارد نقض حقوق عامه چگونه است؟ در ارتباط با پیشینه پژوهش حاضر می‌توان به مقاله سرفراز و امینی تحت عنوان «مسئولیت مدنی دولت در قبال نقض حقوق شهروندی و مراجع رسیدگی کننده به آن در حقوق ایران و کامن لا» اشاره داشت. از نظر نویسندگان، ضمانت اجرایی حقوق

شهروندی در قوانین ایران قانونی و اخلاقی بوده و فاقد ضمانت اجرای کیفری می‌باشد (Sarfaraz & Amini, 2022). همچنین مقاله رحیمی تحت عنوان «تحولات مسئولیت مدنی دولت به سبب صدور و اجرای آرای قضایی با تصویب قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری جدید» نیز جالب توجه می‌باشد. از نظر نویسنده، با مقررات جدید، مبانی، شرایط و آثار مسئولیت مدنی دولت به سبب صدور و اجرای تصمیمات قضایی تغییراتی کرده است و این تغییرات در قانون مجازات اسلامی تا حد زیادی منطبق با فقه امامیه و همگی در جهت حمایت بیشتر از زیان دیده است. هرچند برخی از مواد قوانین جدید با فقه کاملاً سازگاری ندارد مانند ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی که علاوه بر مسئولیت دولت برای صدور آرای قضایی به مسئولیت ناشی از اجرای مجازات نیز تصریح می‌کند و برخی نیز مانند ماده ۴۸۶ قانون مزبور چنان مبهم است که اعمال و اجرای آن با مشکل همراه خواهد بود تغییرات اعمال شده با قانون جدید آیین دادرسی کیفری را نمیتوان منطبق با فقه امامیه دانست لیکن هدف حمایت بیشتر از زیان دیده و تسهیل جبران خسارت و مسئولیت بیشتر دولت در این زمینه است (Rahimi, 2018). همچنان که مشاهده می‌گردد، تمرکز هیچکدام از پژوهش‌های صورت گرفته، بر رویکرد دیوان عدالت اداری و نیز حقوق عامه در معنای خاص کلمه نمی‌باشد که همین امر جنبه جدید و نوآوری مقاله حاضر محسوب می‌گردد.

مواد و روش‌ها

در پژوهش حاضر از روش توصیفی تحلیلی و منابع کتابخانه‌ای جهت نگارش مقاله استفاده شده است.

تضمین حقوق عامه

قانون اساسی به عنوان شالوده و بنیان قوانین جاری کشور، در مقام چارچوب بندی و ساختارسازی تشکیلات حاکمیتی، قواعد و ضوابطی انشاء نموده و در مقام فصل الخطاب قوانین آمره و جاری کشور تکالیف و وظایف هر یک از دستگاه‌های مسئول را برشمرده است. اساساً موضوع قانون اساسی، تنظیم و تضمین و تأمین حقوق و تکالیف متقابل اتباع کشور و حاکمیت است که در این راستا به تفکیک و ترسیم وظایف و تکالیف نهادهای حاکمیتی پرداخته و حاکمیت به عنوان مظهر اراده سیاسی ملت (به مفهوم اعم آن) وظیفه دارد در چارچوب قانون اساسی و متناسب با کارکرد تعیین شده، به وظایف محوله جامعه عمل بپوشاند (Ghamami, 2018). از جمله مهمترین سرفصل‌های قانون اساسی، بحث تفصیلی و حائز اهمیت حقوق عامه است؛ به واقع 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 برشمرده شده است. از حقوق فردی و اجتماعی گرفته تا حقوق اعتقادی و اقتصادی و اجتماعی و قضائی و امنیتی و دفاعی و اخلاقی و آموزشی و فرهنگی و... و همه و همه ذیل عنوان عام الشمول و گسترده حقوق عامه قرار می‌گیرد؛ البته قانون اساسی در مقام احصای مصادیق حقوق عامه نبوده و بلکه به صورت تمثیلی به ترسیم شاخص ترین مصادیق حقوق عامه پرداخته است (ازجمله اصل سوم و فصل سوم) در تبیین و تعریف حقوق عامه می‌توان گفت: «حقوق عامه حاصل جمع بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی یا برآیند حقوق فرد و جامعه است.» در یک نگاه تحلیلی به مفاد قانون اساسی به نظر می‌رسد قانونگذار در پروسه تضمین و تأمین حقوق عامه، ۳ مرحله مکمل را به صورت طولی در کنار یکدیگر ملحوظ نظر قرار داده است که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد.

مرحله اول؛ اجرا و اعطای حقوق عامه

مجموعه نظام حاکمیتی (بالاعم) و دولت بالاخص مکلف به ارائه و اعطای مصادیق حقوق عامه به آحاد جامعه اند؛ دولت یا قوه مجریه در مقام اجرا و قیام و اقدام برای تأمین حقوق و امتیازات متعلق به جامعه باید وظایف محوله را به انجام رساند. قوه قانونگذار نیز باید ساز و کار

اعطای صحیح حقوق عامه را ترسیم و تنظیم کرده و به نیابت از موکلین خود، برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد تکلیف نماید. دستگاه‌های اجرایی نیز باید به عنوان اهرم‌های کارآمد و مؤثر و منضبط، حقوق عامه را پاس دارند و در جهت مقصدی که قانونگذار تعیین کرده گام نهند. به عنوان مثال اصل سوم قانون اساسی (بند ۱۲) پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه را از جمله تکالیف حاکمیت بر شمرده است. مثلاً در ارتباط با تأمین مسکن، قوانین عادی، وظیفه دولت و وزارت مسکن، تعاونی‌ها، شهرداری‌ها و حتی بخش خصوصی را نیز در این زمینه ملحوظ نظر قرار داده اند، هدایت و مدیریت بودجه سنواتی، برنامه‌های پنج ساله و... در جهت هدف گذاری قانون اساسی و پیگیری طرح‌هایی نظیر انبوه سازی مسکن، طرح‌های ضربتی و مجموعه طرقی که منجر به اعطای این حق عمومی می‌شود باید در اقدامات و تصمیمات دولتی مورد عنایت واقع شود (Zargoosh, 2014).

چنانچه اصل ۳۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت، برای آن‌ها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». بنابراین زمینه سازی برای برخورداری از این حق، یک تکلیف برای دولت است و نمی‌توان با هیچ توجیهی از انجام صحیح این امر حاکمیتی سرباز زد؛ اگر مسکن به عنوان یک کالای اساسی خانوار در اختیار مردم قرار داده نشد یا زمینه برخورداری مردم از این حق فراهم نشد، این حاکمیت است که باید اعمال قدرت کند و موانع برخورداری از این حق را مرتفع سازد.

مرحله دوم احقاق و استیفای حقوق عامه

در نظامات حاکمیتی تثبیت شده و نهادین امروزی، قدرت وامدار منشا مشروعیت خود بوده و در یک فرآیند خودپالا، کنترل و نظارت می‌شود؛ قدرت فائقه حاکمیت مصروف تضمین حقوق و تأمین نیازهای مردم می‌شود، نه آنکه چونان ملک طلق قدرت مداران و فزون طلبان مبسوط الید، صرف گردن کشی و تعدی و تجاوز شود. بنابراین اگر قدرت و اقتدار حاکمیت که در بازوان متکثر اجرایی توزیع شده یارای اعطای حقوق عامه نبوده یا از وظایف مرتبطه و تکالیف محوله سر باز زند، چشمان تیزبین ناظران و اهرم‌های توانمند تضمین گران حفظ حقوق مردم، به نیابت از جامعه، مبادرت به احقاق حق کرده و به استیفای حقوق مردم می‌پردازند؛ در مواردی که فرد یا سازمانی مدعی شود در روند حسن جریان امور حاکمیتی اختلالی پدیدار شده یا ظلم و اجحافی در اعطای حقوق عامه پدیدار آمده و تکالیف محوله مغفول و معطل مانده است، با مراجعه به محاکم می‌توانند مبادرت به تظلم خواهی نمایند و دستگاه قضائی که مرجع تظلم خواهی و موظف به اعطای حق و اجرای عدالت و فصل خصومت در چارچوب قانون است، به انجام وظیفه خواهد پرداخت؛ چنانچه در قانون اساسی ما به نحو کاملاً فنی پیش بینی شده هرگونه اقدامی که باعث اضرار به دیگران شود و یا مردم را از حقوق حقه ایشان محروم سازد قابل پیگیری قضائی است. از جمله براساس بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات و تعدیات و شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند با دستگاه قضائی است (Tabatabaei Motmani, 2016). به عنوان نمونه اگر شهرداری منطقه‌ای مبادرت به تصرف اراضی اشخاص نماید یا شرکت، موسسه و کارخانه‌ای مانع از برخورداری مردم از حق داشتن محیط زیست سالم شود اینجا، قانون اساسی محاکم را جهت تظلم، پیش بینی کرده و اهرمهای استیفای حقوق افراد را در نظر گرفته است.

چنانچه اصل ۱۶۹ قانون اساسی مقرر داشته «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است» و باید از کانال مربوطه و با لحاظ تشریفات قانونی، فرآیند احقاق حق به انجام رسد. همچنین در قانون اساسی دیوان ویژه‌ای به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه در نظر

گرفته شده که وظیفه اصلی آن، رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها است؛ بطور کلی در کلیه مراجع مزبور وابسته به دستگاه قضا، باید از ناحیه اشخاص حقیقی یا حقوقی، سازمانها یا ارگانها و یا افرادی به نیابت از جامعه طرح شکایتی صورت پذیرد و وفق تشریفات قانونی پروسه استیفای حقوق به سامان رسد. همچنین اهرم‌های نظارتی، نظیر دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، دیوانعالی کشور و دادسرای آن، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان حسابرسی و دیگر نهادهای نظارتی و اطلاعاتی و... پیش بینی شده که هر یک موظفند بر فرآیند اعطای حقوق عامه نظارت و در مواقعی با لحاظ ضمانت اجرای قانونی اقدام نمایند. این نظارت هم شامل تصمیمات و هم شامل اقدامات حاکمیتی می‌گردد تا در مقام اعمال حاکمیت نیز اعمال تصدی توسط اهرمهای اجرایی، اجحاف و ظلم و بی عدالتی معمول نگردد (Yazdani, 2019). در این عرصه عمدتاً نگاه‌ها معطوف به دستگاه قضا است؛ دستگاهی که براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی ملزم به تظلم خواهی و ضامن اجرای عدالت همه جانبه و تامین حقوق عمومی و خصوصی است؛ اگر دستگاه قضا در اجرای این رسالت سترگ، جدی و قاطع عمل کند، مسلماً هیچ فرد یا گروه یا سازمان و ارگان و نهادی به خود اجازه نخواهد داد خلاف مسیر قانون به مردم اجحاف کند و حقوق ایشان را نادیده انگارد و تکالیف محوله را به انجام نرساند. البته احقاق و استیفای حق، قالب و مختصات قانونی تعریف شده و مشخصی دارد که در قوانین ترسیم شده است، اما پروسه تامین و تضمین حقوق عامه به همین نقطه ختم نمی‌شود، بلکه تکمیل و تضمین آن به واسطه مرحله دیگری است که در ادامه به آن اشاره خواهد شد.

مرحله سوم احیا و اقامه حقوق عامه

فراست و درایت قانونگذار اساسی، او را بر آن داشته تا از جمله مهمترین رسالت‌های دستگاه قضائی را «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» مقرر دارد (بند ۲ اصل ۱۵۶). بر این مبنا، دستگاه قضا نمی‌تواند منفعلانه بنشیند تا تضییع حقی صورت گیرد و آنگاه درصدد احقاق و استیفای حقوق عامه برآید بلکه فراتر از آن نقش دستگاه قضا احیاگری و اقامه حقوق مردم است؛ یعنی حتی پیش از آنکه فعل یا ترک فعلی صورت پذیرد که حاصل آن تضییع یا تعطیل حقوق عامه باشد، دستگاه قضا مبادرت به احیا و اقامه این حقوق می‌کند، به عنوان مثال برخورداری از هوای پاک یکی از زیرشاخه‌های حق برخورداری از محیط زیست سالم است که در قانون اساسی صراحتاً بدان اشاره شده است. دستگاه‌های اجرایی (سازمان حفاظت از محیط زیست وزارتخانه‌های متبوع و ارگان‌های نظارتی و صنعتی و تولیدی و...) وظیفه دارند به این حق عمومی مقید و ملتزم باشند. در صورت تضییع این حق، باید براساس سازوکار قانونی تعریف شده، بستری فراهم شود تا شکات و متضررین، حقوق خود را مطالبه نموده و دستگاه قضا در مقام احقاق و استیفای این حقوق، انجام وظیفه نماید؛ البته باید در نظر داشت که عمدتاً چنین مسائل اجتماعی، شاکی خصوصی ندارد و این جاست که مسئله فراتر از احقاق و استیفاست و بلکه قانونگذار بحث احیا و اقامه را وجه نظر قرار می‌دهد. یعنی بدون اینکه شاکی یا شکات خصوصی در بین باشند، مقام و ارگان صلاحیتداری وجود داشته باشد تا بتواند به نیابت از جامعه، از حقوق آن‌ها صیانت کند و بلکه به اقامه و احیای حقوق ایشان مبادرت نماید (Parvin, 2013).

یک مسئول وقتی می‌بیند در بحث آلودگی هوای کلانشهرها، چگونه حق برخورداری از محیط زیست سالم مغفول انگاشته می‌شود و بواسطه عدم التزام دستگاه‌ها و ارگان‌های مسئول به تکالیف محوله، روزانه ده‌ها تن از بین می‌روند و آمار سخته قلبی، سرطان، بیماری‌های مهلک و لاعلاج به طرز قابل توجهی بالا می‌رود و پیامدهای مخمل حیات و آسایش و مضرات زیست محیطی و خسارات اقتصادی و لطمات جبران ناپذیر اجتماعی و (عصبی و روانی و زیستی و جسمی و محیطی) گریبانگیر جامعه می‌شود، قیام نموده و مقصران، مسببان و اهمال گران را بازخواست می‌نماید و به نیابت از جامعه بیرق دفاع از حقوق مردم را به اهتزاز درآورده و از حریم مردم صیانت و حمایت می‌کند. در همین

مورد به خصوص وجود کارخانه‌های آلاینده، تولید غیراستاندارد سوخت خودروها، روند فزاینده تولید خودرو و آلاینده‌گی بیش از حد خودروها، از بین رفتن جنگل‌ها و مراتع، عدم توجه به ساختارهای جمعیتی، کم کاری سازمان‌ها و ارگان‌های مسئول و... همه و همه از جمله مواردی است که می‌تواند سوژه‌ای برای اهرم احیاگر حقوق عامه باشد.

دستگاه قضائی و علت احیای حقوق عامه

قانون اساسی قوه قضائیه را مرجع احیای حقوق عامه قرار داده است. البته علت ایفای این رسالت صراحتاً مشخص نشده است؛ با نگاهی به مجموعه مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، رویه جاری حقوقی و عرف قضائی دیگر کشورها و پیشینه ۸۰ ساله نظام قضائی کشورمان، «دادستان» که از آن به عنوان «مدعی العموم» یا «وکیل عامه» یاد می‌شود، مقام ذیصلاح قضائی است که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه پرچمدار این رسالت خطیر باشد؛ مقامی که برای حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای قوانین، مطابق مقررات قانونی انجام وظیفه نماید و در مواردی که جرم دارای شاکی خصوصی نباشد و به نوعی منجر به خسارت جامعه شده باشد به نمایندگی از مردم علیه مرتکبین جرم اقامه دعوا نماید. آن سان که در قانون آیین دادرسی کیفری آمده اقامه دعاوی جزایی و تعقیب متهم یا مجرم از حیث حقوق عمومی و جنبه حق الله برعهده دادستان و اداره مدعی العموم (دادسرا) قرار دارد نماید (Parvin, 2013).

چنانچه از زمانی که «جنبه عمومی جرم» مضاف بر جنبه خصوصی، مورد توجه جرم شناسان و کیفرشناسان واقع شد، «دادستان» تنها مقام صلاحیتداری عنوان شد که می‌تواند به عنوان مقام ذیصلاح در امر تعقیب، مدعی جنبه عمومی جرم باشد چرا که از دیر زمان «دادستان» نماینده آحاد جامعه و تضمین کننده حقوق عمومی تلقی شده است و لذا در عمده کشورهایی که نظام دادرسی در معیت دادگاه پذیرفته شده و مقام دادستان در ساختار حاکمیتی در نظر قرار داده شده، این جایگاه در زمره قدرتمندترین و ورزیده ترین مراتب حاکمیتی است که ابهت منحصر به فردی داشته و جامعه حساب ویژه‌ای روی آن باز می‌کند؛ (چه آنکه عضوی از پیکره دولت به عنوان وزیر دادگستری باشد یا تحت لوای دستگاه قضائی آن کشور قرار گیرد) در حکومت‌ها اعم از متمرکز یا غیرمتمرکز دادستان‌ها مظهر اراده مردم و متضمن صیانت از حق ملت در برابر حاکمیت و مجموعه عوامل و عناصری است که ممکن است ساحت حقوق مردم را دچار هجمه و آسیب کند در اندیشه نظریه پردازان و صاحب نظران حقوقی و قضائی نیز گفته شده دادستان حافظ حقوق ۳ ضلع مثلث جامعه بزهکار و بزه دیده است؛ چرا که هر ۳ ضلع این مثلث، ذیل عنوان «عموم» قرار می‌گیرد و «دادستان»، دادستاننده همه جانبه است (Abbasi et al., 2019).

موضوع دیگری که در این باب قابل توجه است اینکه با به رسمیت شناختن قاعده اعلام جرم عمومی و تفکیک جنبه حق الهی جرم از جنبه خصوصی آن در حقوق اسلام، این تمیز و جدایی در قوانین کشورمان نیز نمود یافته و دعاوی عمومی، مختصاتی جدا از دعاوی خصوصی پیدا کرده است. به موجب اینکه نظام مختلط در فرآیند دادرسی کشورمان پذیرفته و نهاد تعقیب از نهاد رسیدگی و اصدار حکم منفک شد، دادسرا در معیت دادگاه قرار گرفت و موضوع پیگیری جنبه عمومی جرم برعهده نهادی به عنوان «اداره مدعی العموم» واگذار شد. با تدوین قانون موقتی اصول محاکمات جزائی قاعده اعلام جرم عمومی در کشور ما پذیرفته شد و به نهاد دادسرا واگذار شد؛ چنانچه ماده ۱۹ قانون آیین دادرسی کیفری مقرر می‌داشت: «مدعی العموم، رئیس ضابطین عدلیه محسوب است ولی مأموریت مخصوص و عمده او، تعقیب امور جزائی است».

لذا در مواردی که جرم صرفنظر از مطالبه ضرر و زیان شخصی، واجد حیثیت عمومیت نیز بوده و از جنبه عمومی برخوردار است مدعی العموم باید به نیابت از جامعه به اعاده و استیفای حقوق مردم برخیزد. بنابر ماده ۵۰ قانون اصول تشکیلات عدلیه، مدعی العموم (وکیل

جماعت) در رأس دادسرا قرار گرفته و اقامه دعوی و تعقیب جرایم از حیث حقوق عمومی (ماده ۳ قانون موقتی اصول محاکمات جزائی) بر عهده وی قرار می‌گرفت (Zakir Salehi, 2012). با حذف دادسرا از مراجع عمومی رسیدگی (در سال ۱۳۷۳)، وظایف و اختیارات دادستان به رؤسای محاکم و رئیس حوزه قضائی مربوطه واگذار شد؛ اما ماده ۳ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی انقلاب چنین مقرر داشت: «تعقیب متهم و مجرم از جهت الهی و حفظ حقوق عمومی و حدود اسلامی برابر ضوابط قانونی به عهده رئیس حوزه قضائی می‌باشد و...» اما پس از احیای دادسرا به موجب ماده ۱۰ آئین نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (مصوب ۸۱.۷.۲۷) این وظایف دوباره به دادستان محول شد. براین اساس احقاق و استیفای حقوق عمومی بر عهده دادستان است که با توجه به صلاحیت محلی وی، توسط مقنن عهده دار امر تعقیب شناخته شده است.

مبنای مسئولیت مدنی دولت

در این قسمت، مبنای مسئولیت مدنی دولت شرح داده می‌شود.

مسئولیت مدنی دولت بر مبنای تئوری خروج از صلاحیت

خروج از صلاحیت به معنای انجام عملی خارج از وظایف و اختیارات تعیین شده برای مقام عمومی است. اگرچه این نظریه متأثر از نظریه تقصیر به نحوی در حقوق اداری مشهود است. اصولاً موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث تقسیم کار و تبیین وظیفه است. صلاحیت، شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطا می‌شود. به همین سبب موضوع صلاحیت در حقوق اداری را در چارچوب اصل آزادی و اصل قانونی بودن باید تحلیل کرد. در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی و اداری است (Hadavand, 2016)؛ مگر آن صلاحیتی که به موجب قانون به وی اعطا شده است. به بیان دیگر در حقوق عمومی صلاحیت کارمند مبتنی بر سلب است. بنابراین «یک مقام عمومی، یک کارمند و یا مستخدم پیوسته ملزم به رعایت محدوده صلاحیت‌های خویش است. مأمور دولتی باید برای ایفای وظایف خود موارد ذیل را رعایت کند.» در محدوده موضوعی که به وی واگذار گردید ایفای وظیفه نماید، در مکانی که آن مکان محدوده خدمت وی تلقی می‌گردد ایفای وظیفه نماید، در محدوده زمانی که انجام خدمت به وی واگذار شده است ایفای وظیفه نماید. از موارد تقصیر شخصی که ماده ۱۱ ق.م.م طرح نموده هنگامی است که مقام عمومی از صلاحیت موضوعی، زمانی یا مکانی صلاحیت خود خارج شود (Zargoosh, 2014).

مسئولیت مدنی دولت بر مبنای نظریه تضمین حق

در دو نظریه تقصیر و خطر که قبل از این مطرح شده اند مبنای مسئولیت مدنی عمل عامل زیان بوده و به آثار ناشی از آن توجه شده است. ولی نظریه دیگری مطرح شده که به حقوق زیان‌دیده و تضمین قانونگذار توجه دارد این نظریه که تضمین حق نام گرفته توسط آقای بوریس استارک ارائه گردیده است (Katouzian, 2014).

نظریه تضمین حق ضمن تفکیک حقوق مربوط به جسم و جان انسان از حقوق مادی و معنوی او به دنبال اثبات برتری و رجحان حقوق مربوط به جسم و جان اوست و می‌گوید هرکس حق دارد در جامعه خود سالم و ایمن زندگی کند و حقوق او تضمین شود. هیچکس حق ندارد حقوق و سلامتی و ایمنی زندگی دیگران را به خطر اندازد. پس به محض اینکه حقی از بین رفت و زانی وارد شد عامل زیان باید آن را جبران کند و همین الزام به جبران، زیان مسئولیت مدنی نامیده می‌شود. حسن بزرگ این نظریه آن است که به تضمین حقوق افراد زیان‌دیده و حمایت قانونی از آن توجه و تأکید دارد (Ghasemzadeh, 2019). در مجموع می‌توان گفت مبنای تشخیص مسئولیت مدنی به عوامل اجتماعی -

فرهنگی-اخلاقی و عرف و اصول مورد قبول هر جامعه بستگی دارد که با پیشرفت جوامع انسانی پیچیده تر می‌شود. در چنین شرایطی است که بیمه می‌تواند بسیاری از خلأها و کمبودها را در عرصه حمایت از حقوق افراد جامعه بپوشاند. در مقایسه سه نظریه فوق الذکر، یکی از حقوقدانان معتقد است: «اگرچه نظریه تضمین حق نیز در ایجاد مسئولیت مدنی نقش مؤثری دارد؛ ولی هیچ یک از نظریه‌های ابراز شده نمی‌توانند به تنهایی و به طور انحصاری مبنای مسئولیت مدنی قرار گیرند. در هر یک از این نظریه‌ها حقیقتی انکارناپذیر وجود دارد. به نظر ایشان آنچه اهمیت دارد رسیدن به عدالت است و این ابزارهای منطقی تنها وسایل راهگشایی بهای هدف است (Katouzian, 2014). این نظر از جهتی با یکی از مبانی مسئولیت مدنی در حقوق اسلام یعنی قاعده لاضرر شباهت دارد. به این ترتیب که در حقوق اسلامی بدون تردید ضرر امری نفی شده است؛ اما در برخی شرایط حقوقی نیز برای بعضی افراد پیش بینی شده که در آن می‌توان به گونه‌ای ریشه‌هایی از ضرر را مانند حق طلاق برای مرد جست وجو نمود. اعمال این حقوق زمانی می‌تواند ضمان آور باشد که به قصد اضرار اعمال شود. البته باید توجه داشت که قصد اضرار باید توسط مدعی آن ثابت شود. این حقوق واجد بعضی مصالح اجتماعی است و ذی حق در اعمال آن نیازمند توجیه عمل خود نخواهد بود (Ghamaei, 2017).

مسئولیت مدنی دولت بر مبنای نظریه قابلیت انتساب

بیان قابلیت انتساب به عنوان مبنای مسئولیت مدنی ممکن است این ایراد را به ذهن متبادر کند که قابلیت انتساب در تمام نظریات مطرح در باب مسئولیت مدنی نیز مورد توجه بوده و لذا این نظریه بحث جدیدی را عنوان نمی‌کند و حتی زیر مجموعه سایر نظریات موجود قرار می‌گیرد. در حالی که تا پیش از این به قابلیت انتساب یا همان رابطه سببیت به عنوان یکی از ارکان مسئولیت مدنی نگریسته شده، ولی در این نظریه قابلیت انتساب به عنوان مبنای مسئولیت مدنی مورد توجه قرار گرفته و بین ارکان مسئولیت و مبنای مسئولیت تفاوت اساسی وجود دارد (Parvin, 2013). از سوی دیگر در ارکان مسئولیت مدنی، رابطه سببیت بین زیان و «فعل زیانبار» مورد توجه قرار می‌گیرد. حال آنکه در نظریه قابلیت انتساب رابطه سببیت بین زیان و عامل زیان مدنظر قرار گرفته است.

سایر نظریات موجود در مسئولیت مدنی نیز هر یک به نحوی از ارکان مسئولیت به عنوان مبنا تأکید دارند. نظریات تقصیر و خطر، ناظر به رکن فعل زیانبار هستند و نظریه تضمین حق، بر رکن ضرر و جبران خسارت تأکید دارد. وقتی به نظریه قابلیت انتساب به عنوان مبنا در مسئولیت مدنی می‌نگریم معتقدیم هرگاه خسارتی به بار می‌آید مسئول جبران خسارت کسی است که این خسارت مستند به او است؛ ولی وقتی از رابطه سببیت به عنوان یکی از ارکان مسئولیت مدنی سخن می‌گوییم به دنبال کشف رابطه سببیت بین زیان و فعل زیانبار، نه عامل زیان، هستیم که یکی از شرایط تحقق مسئولیت است (Mobin, 2008).

از توجه به ارکان مسئولیت مدنی و شرایطی که برای هر یک از این ارکان در نظر گرفته شده است، به ویژه شرایط زیان قابل مطالبه، چنین استنباط می‌شود که همه این شرایط برگرفته از قابلیت انتساب زیان به عامل زیان است و هر یک به نوعی همین مبنا را تمهید می‌کند. نظریه قابلیت انتساب می‌تواند هم مسئولیت قراردادی و هم مسئولیت خارج از قرارداد را توجیه کند. با پذیرش نظریه قابلیت انتساب، دیگر ضرورتی به تفکیک مسئولیت قراردادی از مسئولیت خارج قرارداد نیست. هرگاه متعهد در یک تعهد قراردادی به تعهدات خود عمل نکند و خسارتی به متعهدله وارد آید متعهد را باید ملزم به جبران این خسارت بدانیم؛ زیرا خسارت وارد مستند به متعهد است. مواردی مثل مداخله شخص ثالث یا قوه قاهره نیز بدان سبب مسئولیت را از بین می‌برند که رابطه سببیت بین زیان وارده و متعهد را قطع می‌کنند و نتیجتاً زیان قابل انتساب به متعهد نخواهد بود. بر اساس نظریه قابلیت انتساب، هر کس مسئول جبران خساراتی است که قابل انتساب به او باشد و تفاوتی نمی‌کند این

خسارت در نتیجه نقض تعهدات قراردادی باشد یا نقض تعهدات قانونی؛ در نتیجه تقصیر باشد یا یک عمل مشروع. نامشروع بودن فعل زیانبار شرط تحقق مسئولیت نیست و هر فعلی هرچند مشروع موجب مسئولیت است مشروط بر اینکه زیان ناروایی به بار آورد. به همین سبب، این نظریه مسئولیت‌های بدون تقصیر را نیز توجیه کرده است که آن‌ها را استثنایی بر قواعد عمومی مسئولیت نمی‌دانند (Ansari, 2017).

رویکرد دیوان عدالت اداری در حقوق عامه

مطابق ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری: دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی را دارد، اما نهادهای و موسسات عمومی غیردولتی دیگری مثل هلال احمر، کمیته ملی المپیک و... مشمول این صلاحیت نیستند. همچنین، ماده ۱۰ تبصره ۱، اصلاح شده، مشخص می‌کند که رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت ناشی از تخلف دستگاه‌های اجرایی در صلاحیت دیوان است، اما رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قرارداد در صلاحیت دیوان نیست. یکی از ارکان مسئولیت مدنی ورود ضرر از فعل یا ترک فعل دیگری است. فقدان چنین رکنی موضوع را از چارچوب مسئولیت خارج می‌کند؛ ولی در خصوص اعمال اداری دستگاه‌های دولتی، نقش خسارت به نظر ثانوی است و نفس احراز تخلف دستگاه دولتی از قوانین و مقررات و حدود اختیارات، مؤثر و سازنده است و دولت را مسئول می‌کند که اولاً از ادامه عمل متخلفانه خودداری کند، دوماً آثار ناشی از عمل متخلفانه را حتی الامکان مرتفع کند و در نهایت اگر از این عمل متخلفانه به شخصی خسارتی وارد شده باشد در صورت احراز ارکان مسئولیت در دادگاه عمومی حکم به جبران خسارت، نوع و میزان آن صادر شود (Ghamaei, 2017).

به نظر ما این تحلیل با اصل نظارت قضایی بر اعمال اداره و بازگرداندن اداره از مسیر غیر قانونی به قانون و حدود اختیارات، فی نفسه سازگار و در نتیجه مطلوب است. تنها نکته‌ای که باقی می‌ماند این است که اگر شخصی به صراحت اعلام کند که از تصمیم یا اقدام اداره خسارتی ندیده است؛ ولی تصمیم یا اقدام اداره را خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات آن بداند و ابطال و بی اعتباری آن را بخواهد، آیا دعاوی او به دلیل ذینفع نبودن (متضرر نبودن)، استماع خواهد شد؟ در قانون دیوان عدالت اداری تنها در بند ۱ ماده ۱۲ است که افراد ولو ذینفع نباشند، می‌توانند از دیوان ابطال آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خلاف قانون یا شرع را که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، درخواست کنند. بنابراین با اصلاحات انجام شده در قانون جدید، کماکان نقش خسارت یا زیان از فعل یا ترک فعل تخلف آمیز دولت نامشخص باقی می‌ماند (Emami & Stovarsangari, 2017).

به نظر می‌رسد احراز اجمالی ورود ضرر و زیان یا خسارت از سوی دیوان فقط از این باب است که آیا شاکی یا خواهان ذینفع می‌باشد یا خیر. اما علی‌الاصول به دیوان اجازه نمی‌دهد در مورد رابطه سببیت میان عمل متخلفانه منتسب به دولت با زیان وارد شده یا سایر شرایط مربوط به رابطه میان فعل یا ترک فعل یا تصمیم دستگاه دولتی با زیان وارد شده، رسیدگی کند. چرا که رسیدگی به این امور خارج از محدوده صلاحیت دیوان است که تنها برای رسیدگی به فعل یا ترک فعل یکجانبه دولت از حیث اینکه دارای اقتدارات ویژه است، صالح می‌باشد. در موارد دیگری هم که قانونگذار قائل به مراجع دوگانه برای رسیدگی به بحث مسئولیت شده است. یعنی در مورد دعاوی مطالبه جبران ضرر و زیان ناشی از جرم و مطالبه خسارت ناشی از اقدامات خلاف قواعد رقابت، فقط احراز جرم و تخلف از قواعد رقابت را به عهده مرجع کیفری و شورای رقابت گذاشته است و احراز رابطه سببیت میان فعل زیانبار و ضرر وارد شده و میزان ضرر و چگونگی جبران خسارت به عهده دادگاه عمومی است (Ghamaei, 2017). بنابراین می‌توان گفت اینکه آیا صلاحیت دیوان محدود به اعلام غیر قانونی بودن تصمیم یا اقدام اداره است یا

می‌تواند به کلیه ارکان مسئولیت یعنی فعل زیانبار، وجود ضرر و رابطه سببیت میان این دو نیز رسیدگی کند و نهایتاً حکم به ورود خسارت و الزام به جبران آن بدهد، محل اختلاف است (Emami, 2012).

در میان آرای شعب گرایش به هر دو نظر دیده می‌شود. گویی که اختلاف نظر در حوزه دکتین به حوزه رویه نیز سرایت کرده است. یکی از وظایف هیئت عمومی دیوان حل اختلاف در مواردی است که در موضوعات مشابه، تعارض میان آرای شعب باشد. از آنجا که آرای هیئت عمومی که در مقام ایجاد وحدت رویه صادر می‌شود برای شعب دیوان لازم‌الاتباع است. لذا اهمیت زیادی در کشف رویه حاکم و مورد تأیید دارد. طبق دادنامه ۹۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۳ در رابطه با اعلام تعارض آرای شعب، ۶۱۳ و ۲۰ صادر شده است، شعبه ششم در پرونده‌های به خواسته صدور حکم بر محکومیت سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی و تأیید ورود خسارت به سبب قصور در انجام وظایف قانونی چنین رأی صادر می‌کند: «اموال شاکی جزء کالای متروکه بوده؛ در صورتی که سازمان مربوطه کالای شرکت را با مقررات کالای قاچاق به فروش رسانده و با تخلف از مقررات مربوطه موجب ورود خسارت بر شرکت شاکی گردیده است. بنا به مراتب مذکور شکایت شاکی وارد تشخیص و حکم به تأیید ورود خسارت به شرکت شاکی صادر و اعلام می‌گردد.» این رأی شعبه بدوی به تأیید شعبه ۴ تجدید نظر نیز رسیده است. شعبه ۱۳ نیز در دعوایی با خواسته مشابه حکم به ابطال اقدامات و تأیید ورود خسارت صادر کرده است که به تأیید شعبه نهم تجدید نظر رسیده است (Fathi & Gorji, 2012).

شعبه ۲۰ در پرونده مشابهی عنوان می‌کند: «با توجه به نوع خواسته و شکایت شاکی که درخواست خسارت اموال وارده و مورد خواسته از فراز ذیل ماده ۸ قانون دیوان عدالت اداری خروج موضوعی داشته و با عنایت به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، طرح موضوع مربوط است به دادگاه‌های صالحه و داخل در مقررات دیوان عدالت اداری نبوده و بنا به مراتب فوق شکایت شاکی به نحو مطروحه قابلیت طرح در دیوان را نداشته و قرار عدم استماع شکایت شاکی به لحاظ فوق صادر می‌گردد.» هیئت عمومی دیوان برای حل تعارض میان آرای شعب اعلام می‌کند: «با عنایت به اینکه فروش اموال متروکه که با رعایت قوانین و مقررات مربوط در زمره وظایف و مسئولیت‌های قانونی سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی قرار دارد و نظر به تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری که مقرر داشته تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با عهده دادگاه عمومی است، دادنامه‌های صادره از شعب ۶ و ۱۳ بدوی دیوان که به ترتیب مورد تأیید شعب ۴ و ۹ تجدیدنظر دیوان قرار گرفته در حدی که متضمن تأیید صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت شاکیان به کیفیت مطروحه است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. فلذا می‌توان گفت که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان را نسبت به رسیدگی دعوای به خواسته جبران خسارت پذیرفته است.» در واقع شکایت علیه اقدام و به تبع آن تصدیق خسارت وارده متضمن احراز رابطه علیت نیز است.

دادنامه ۱۴۲۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵ در خصوص اعلام تعارض آرای صادره از شعب اول و چهارم تجدید نظر صادر شده است. نظر به اهمیت آن، ذیلاً به طور مشروح آورده می‌شود: شعبه شانزدهم در دعوایی به خواسته تصدیق ورود خسارت به طرفیت شرکت ملی گاز عنوان می‌کند که: «ورود شکایت به لحاظ اصدار بخشنامه... و ممنوع نمودن نصب کیت‌های گازسوز بر روی خودروهای دولتی و شخصی محرز به نظر می‌رسد و به استناد تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری حکم به تصدیق خسارت وارده صادر می‌شود.» از این رأی تقاضای تجدید نظر می‌شود که شعبه چهارم تجدید نظر با این استدلال که صدور حکم تصدیق ورود خسارت توسط شعبه بدوی مستند به دلایل و مدارک کافی برای احراز رابطه علیت بین اقدام وزارت نفت و شرکت گاز نیست؛ لذا ضمن فسخ دادنامه بدوی حکم به رد شکایت صادر می‌کند. در این

رأی، شعبه به رابطه سببیت و دیگر ارکان توجه داشته است و به لحاظ عدم احراز رابطه سببیت، حکم به رد شکایت داده است. در دعوی که با موضوعی مشابه در شعبه هفدهم مطرح می شود، این شعبه صدور بخشنامه را که مبتنی بر ممنوع کردن نصب کیت بر روی خودروهای دولتی و شخصی بوده است منجر به عدم فروش محصولات شرکت و در نتیجه ورود خسارت دانسته است و حکم به ورود شکایت و تصدیق خسارت کرده است. رأی این شعبه پس از تجدیدنظر خواهی به تأیید شعبه ۱۷ تجدید نظر رسیده است (Musazadeh, 2014).

در نهایت هیئت عمومی در مقام حل تعارض به این تصدیق: « شرح مبادرت به صدور رأی می کند خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری موضوع تبصره یک آن ماده، مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل یا ترک خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بالواسطه و مستقل بین عناصر مذکور است. به بیان دیگر مستفاد از تلفیق ماده ۱۱ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۲ قانون مذکور، تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق الذکر، منوط به آن است که تصمیمات یا اقدامات یا آرای قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به دلیل برخلاف بودن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز و سوءاستفاده از اختیارت یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بالواسطه و مستقیم شده باشد.

نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن خودروهای دستگاه های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود متضمن تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده است تا اعلام خودداری شرکت تجاری از نصب کیت گاز بر روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه شماره ۸۲۱۳ و ۹۵۸۸ شرکت ملی فراورده های نفتی که موجب دادنامه های شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان ابطال شده است، موجب بروز خسارت تولیدکنندگان کیت مزبور محسوب شود. بنابراین دادنامه شعبه چهار تجدید نظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی فراورده های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می شود. در این پرونده خطای اداری موجود است.

فعل یا ترک خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بالواسطه و مستقل بین عناصر مذکور است. به بیان دیگر مستفاد از تلفیق ماده ۱۱ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۲ قانون مذکور، تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق الذکر، منوط به آن است که تصمیمات یا اقدامات یا آرای قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به علت برخلاف بودن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز و سوءاستفاده از اختیارت یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بالواسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن خودروهای دستگاه های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود متضمن تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده تا اعلام خودداری شرکت تجاری از نصب کیت گاز بر روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه شماره ۸۲۱۳ و ۹۵۸۸ شرکت ملی فراورده های نفتی که موجب دادنامه های شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان ابطال شده است، موجب بروز خسارت تولیدکنندگان کیت مزبور محسوب شود. بنابراین دادنامه شعبه چهار تجدید نظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی فراورده های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می شود. در این پرونده خطای اداری موجود است. چرا که تصمیم اداری مبنی بر جلوگیری از نصب کیت خودرو یعنی بخشنامه ۸۲۳۱ و ۹۵۸۸ توسط دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۲۲ و ۶۱ ابطال شده است که این ابطال دال بر وجود تصمیم غیر قانونی بوده است.

نتیجه‌گیری

در خصوص مبنای مسئولیت مدنی دولت نظریه‌های گوناگونی ارائه شده است که برخی مبانی عمومی مسئولیت مدنی مشترک بوده و برخی ویژه مسئولیت مدنی دولت هستند از نظریه‌های مشترک می‌توان به نظریه تقصیر اشاره کرد که گروهی با پذیرش اصل مسئولیت غیر مستقیم دولت نسبت به اعمال کارکنان، آن را بر مبنای نظریه تقصیر توجیه می‌کند و معتقدند که باید میان خطا و تقصیر اداره و خطا و تقصیر کارمندان اداره تفکیک قائل شد یعنی در مسئولیت غیر مستقیم اعمال آن منوط به تحقق فعل زیان‌بار از جانب شخص خاصی که فعالیت را به حساب اداره انجام می‌دهد ثابت شود ولی در حقوق ایران متأسفانه برخلاف نظام‌های دیگر دولت نسبت به اعمال کارکنان خود مصونیت دارد و تنها نسبت به افعال قضات یا در صورتی که دولت به عنوان کارفرما محسوب شود نظریه تقصیر را پذیرفته است و در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی فقط مسئولیت کارمند در برابر فعل زیان‌بار خود بر پایه تقصیر بنا شده است که بر این مورد نیز ایراداتی چند وارد آمده از جمله این که اثبات تقصیر از ناحیه زیان دیده با توجه به وضعیت مالی و اجتماعی در برابر دستگاه عظیم دولتی امری مشکل و در مواردی حتی غیر ممکن است و از جانب دیگر با مشکل اثبات انتساب تقصیر به عامل ایراد ضرر مواجه هستیم چرا که شناسایی عامل ایراد ضرر در پیچ و خم‌های اداری دشوار است. همچنین طرفداران مسئولیت مدنی دولت بر مبنای نظریه بدون تقصیر استدلالات متفاوتی ارائه نموده‌اند. گروهی مسئولیت دولت را بر اساس نظریه خطر مطرح می‌کنند و گروهی مبنای مسئولیت مدنی دولت را تساوی افراد در برابر هزینه‌های عمومی قلمداد می‌کنند ولی عده‌ای عقیده دارند که در خصوص برخی خسارات از جمله حقوق بنیادین افراد باید از نظریه تضمین حق پیروی کرد و دولت که وظیفه خود را یعنی حمایت از حقوق بنیادین افراد به درستی انجام نداده است مسئول جبران خسارت دانست. این نظریه طرفداران زیادی پیدا کرده است که نقشی مهم و قابل تأییدی در وضعیت کنونی مسئولیت مدنی دولت دارد که شایسته است قانون‌گذار ما نیز بدان توجه کند. هر چند نهایتاً باید اذعان کنیم در خصوص مبنای مسئولیت مدنی دولت نمی‌توان به دنبال مبناء واحدی بود تا مسئولیت دولت را با توجه به آن استوار نماییم. اگر در گذشته احراز وقوع خسارت مستلزم تحقیق و بررسی‌های خاصی بود و اثبات ورود زیان برای طرح مسأله مسئولیت مدنی غیرقابل اجتناب بود اکنون اماره و قرائن خاصی برای احراز وقوع خسارت کافی است تا قربانی را از اثبات آن بی‌نیاز کند، کافی است تا به یکی از حقوق اساسی یا بنیادین لطمه وارد آمده باشد. بررسی این موضوع که آیا از ناحیه نقض این حقوق خسارتی هم وارد شده است یا نه دیگر تأثیری ندارد به عبارت دیگر خسارت عبارت است از نقض حق چون این حق در زمره حقوق اساسی و بنیادین قرار دارد که صیانت و حمایت از آن‌ها بر عهده دولت قرار داده شده است و در صورت نقض، آشکار می‌شود که دولت در انجام وظایف خود قصور نموده و باید تاوان آن را بدهد. در این که کدام نوع از خسارات قابل مطالبه می‌باشد در حقوق ایران در جبران خسارات مالی تردیدی وجود ندارد اما برای جبران خسارات معنوی راه‌هایی غیر از تقویم آن به پول پذیرفته شده که قابل انتقاد به نظر می‌رسد و شایسته‌تر است قانون‌گذار صریحاً تقویم خسارت معنوی به پول را پیش بینی کند. متأسفانه در حقوق ایران در خصوص نحوه اجرای احکام علیه دولت با توجه به قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت مصوب ۶۵/۹/۱۵ راه حل عادلانه‌ای پیش بینی نشده است، زیرا واحدهای اجرای احکام دادگاه‌ها تا پیش از گذشت یک سال و نیم از تاریخ صدور حکم قطعی هیچ اقدامی در خصوص اموال متعلق به اداره محکوم علیه انجام نمی‌دهند. لذا این تأخیر که کاهش ارزش پول را در بر دارد موجب تحمیل ضرر دیگری به زیان دیده می‌شود به ویژه این که اثبات این امر که دستگاه دولتی اعتبار لازم یا درآمد قانونی کافی را در اختیار داشته و با وجود آن از پرداخت خسارت استنکاف کرده است به سادگی مقدور نیست برای تأمین حقوق زیان‌دیده تأسیس صندوق‌های خاص و بیمه می‌تواند نقش موثر داشته باشد. بیمه سبب گسترش جبران

خسارت همچنین باعث متحول شدن شرایط می‌شود. دادگاه‌ها نیز به اتکای بیمه مسئولیت مدنی علاوه به سخت‌گیری کم‌تر در شرایط تحقق مسئولیت مدنی، مفهوم و قلمرو خسارات قابل جبران را گسترش داده‌اند این عوامل سبب گردیده که امروزه در اکثر کشورهای پیشرفته دولت‌ها تمام یا بخشی از مسئولیت‌های مدنی خود را نزد یکی از مؤسسات بیمه نمایند. در ایران طرح دعوی مسئولیت مدنی علیه دولت فاقد وصف تبعی است و در موارد نادری دولت اقدام به بیمه نمودن افعال کارکنان خود کرده که باید تمهیداتی در این زمینه پیش‌بینی گردد و دولت در اعمالی که احتمال ورود خسارت در آن بیشتر است اجباراً به بیمه مسئولیت خود بپردازد. در خصوص مراجع رسیدگی‌کننده باید اذعان داشت که قسمت عمده دعوی مسئولیت مدنی دولت تابع قواعد حقوق عمومی است. اموری از قبیل احراز تقصیر اداری، تمایز تقصیر شخصی به تعیین میزان دخالت هر یک از عوامل موجب خسارت با استفاده از قواعد حقوق اداری ممکن است و دیوان به عنوان یک مرجع اختصاصی باید صلاحیت عام داشته باشد و همچنین این دوگانگی باعث اطاله دادرسی و سرگردانی زیان‌دیده میان مراجع عمومی و اداری می‌شود.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The legal foundation of state civil liability for violations of public rights stands at the crossroads of jurisprudence, constitutional law, and administrative justice, especially within the context of the Islamic Republic of Iran. Public rights encompass collective entitlements such as access to education, healthcare, environmental safety, and social justice, grounded in both constitutional mandates and broader principles of human dignity. The Iranian Constitution, particularly its third chapter and articles such as 3, 31, 56, 156, and 169, articulates the state's duty in securing and upholding these rights. This constitutional framework not only demands the state's proactive provision of rights but also imposes accountability for violations. The foundational mechanism through which citizens may seek redress is the Administrative Justice Court, which has gained prominence as a forum for contesting state action or inaction. Recent scholarly perspectives emphasize the need for a structured theory of liability that goes beyond abstract references to "public interest" and instead adopts operational legal definitions rooted in enforceable rights (Ghamami, 2018; Zargoosh, 2014). The challenge, however, lies in the ambiguity surrounding what constitutes "public rights," the diffusion of responsibility across administrative bodies, and the limited procedural clarity in Iranian statutes regarding compensation for such violations. These obstacles underscore the relevance of judicial interpretation and the emerging role of the Administrative Justice Court in not only remedying violations but affirming the enforceability of collective constitutional entitlements.

The structure of state civil liability in Iran is heavily shaped by Article 1 and Article 11 of the Civil Liability Act of 1960, the Citizens' Rights Protection Act of 2004, and the Administrative Violations Act of 1993. However, this legislative foundation remains largely skeletal and often requires supplementation through jurisprudential reasoning, which has increasingly leaned toward the recognition of strict or objective liability in certain contexts. Recent rulings by the General Board of the Administrative Justice Court, such as Verdict No. 140331390000383671, illustrate the court's evolving stance in acknowledging the tangible impact of administrative decisions—such as changes in public sector salaries—on broader financial rights. This trajectory indicates a shift from fault-based liability toward a model that recognizes state accountability where harm results from deviations from statutory mandates, regardless of intent (Rahimi, 2018). Central to this evolution is the tripartite process of (1) provision of public rights, (2) adjudication and enforcement, and (3) active restoration and revival of those rights, even in the absence of individual claimants. This last function is particularly significant in cases involving collective interests—such as environmental protection—where public prosecutors (Dadstans) may initiate action as representatives of societal interest (Parvin, 2013). As such, the legal system attempts to transcend reactive adjudication and adopt a proactive guardianship role, a model increasingly consistent with contemporary understandings of constitutional governance.

In doctrinal terms, the foundations of state civil liability have been classified into several theories: fault-based liability (taqsir), risk-based liability (khatar), right-guarantee theory (tazmin-e-haq), and attribution-based liability (entesab-paziri). The theory of fault presumes a breach of duty by a government official or institution, aligning with classical tort principles. However, critics argue this approach imposes an undue evidentiary burden on claimants, particularly in complex bureaucratic systems where identifying a specific liable actor is arduous (Katouzian, 2014). The risk-based theory, conversely, holds the state accountable where damages occur due to inherently dangerous or governmental activities, regardless of fault. The right-guarantee theory—proposed by Boris Stark and increasingly favored in Iranian academic discourse—emphasizes the protection of essential human rights as a basis for liability, asserting that the mere violation of such rights imposes an obligation to compensate, irrespective of proof of fault (Ghasemzadeh, 2019). This resonates with Islamic jurisprudential principles, notably the rule of “la zarar” (no harm), which prohibits actions causing harm even if done with legal authorization (Ghamaei, 2017). Finally, the attribution theory reorients the liability discussion around causation and connection between the state's conduct and the resultant harm. It moves away from whether the action was wrongful in itself to whether the damage can be reasonably attributed to state conduct (Mobin, 2008). This shift in paradigm reflects a broader legal trend in reconciling classical legal theory with the operational realities of modern administrative governance.

The jurisprudential role of the Administrative Justice Court in Iran serves as a cornerstone in enforcing state accountability. According to Article 10 of the Court's statute, it holds jurisdiction over complaints against state bodies, including municipalities and the Social Security Organization, although certain public institutions such as the Red Crescent or the National Olympic Committee are excluded. Crucially, the Court distinguishes between violations of law and actionable damages: while it may nullify administrative actions or regulations deemed unlawful or beyond the agency's authority, the determination and quantification of resulting damages generally fall within the jurisdiction of ordinary civil courts (Emami & Stovarsangari, 2017; Ghamaei, 2017). This bifurcated model has led to interpretive divergences within judicial practice. For example, in several conflicting rulings between Court branches regarding compensatory liability for the sale of confiscated goods or

administrative prohibitions affecting business operations, the General Board intervened to clarify that while the Court can confirm a violation and causal link, the actual assessment of damages requires separate judicial determination (Musazadeh, 2014). Despite efforts to unify jurisprudence, inconsistencies persist, especially when plaintiffs seek both the annulment of administrative actions and compensation within a single proceeding. These tensions highlight the need for statutory clarification and procedural harmonization, without which victims may be left navigating dual-track litigation pathways that delay or dilute justice.

From a functional standpoint, the proactive role of the judiciary, especially the public prosecutor, is pivotal in protecting collective rights in the absence of identifiable victims. Under Iranian criminal procedure, public prosecutors are empowered to initiate claims to protect “haqq al-naas” (people’s rights) and “haqq Allah” (divine rights), particularly where state conduct affects the public at large. The jurisprudential role of the prosecutor as “wakil al-umum” (general attorney) is therefore essential in bridging the accountability gap for diffuse and structural violations, such as environmental pollution or systemic administrative neglect (Abbasi et al., 2019). In theory, this enables the state to hold itself accountable through internal legal mechanisms; in practice, however, this model requires robust institutional independence and political insulation, which remain only partially realized. The comparative weakness of civil society watchdogs, along with institutional resistance to transparency, limits the effectiveness of public prosecutors in pursuing collective claims. Additionally, overlapping jurisdiction between the judiciary and executive bodies—particularly when administrative agencies self-police their conduct—can further dilute the credibility of remedial action. Thus, while the architecture for collective redress exists in law, its practical realization hinges on institutional commitment, legal literacy among citizens, and normative alignment between statutory law and constitutional principles.

In conclusion, the evolving discourse on state civil liability in Iran illustrates the dynamic interplay between jurisprudential tradition, constitutional mandates, and administrative practice. The integration of Islamic legal theory with modern public law has enabled the formulation of hybrid liability frameworks that aim to protect both individual and collective rights. Yet challenges remain in the form of statutory ambiguity, inconsistent judicial interpretation, and institutional inertia. The Administrative Justice Court has emerged as a critical actor in this landscape, particularly through its General Board decisions that shape national jurisprudence. As Iran continues to grapple with the complexities of governance in a rights-based framework, the enhancement of judicial capacity, the clarification of legal procedures, and the strengthening of enforcement mechanisms will be essential to ensure that public rights are not merely aspirational principles, but enforceable legal guarantees. The broader goal must be the transformation of state accountability from a reactive, complaint-driven model to a proactive, systemic function embedded within governance structures, capable of both preventing harm and redressing injustice.

References

- Abbasi, M., Afshari, F., Patfat, A., & Dehghani, P. (2019). *Citizen Rights; From the Rights of the Nation to the Restoration of Public Rights*. Legal.
- Ansari, S. M. (2017). *Al-Makasib*. Religious Press Institute.
- Emami, M., & Stovarsangari, K. (2017). *Administrative Law* (Vol. 2). Mizan Publications.
- Emami, S. H. (2012). *Civil Rights* (Vol. 5). Islamic Bookstore.
- Fathi, Y., & Gorji, A. A. (2012). A Comparative Study on the Exercise of Selective Jurisdictions. *Justice Legal Journal*, 78.
- Ghamaei, M. (2017). *Civil Liability of the Government for the Acts of Its Employees*. Dadgostar Publishing House.
- Ghamami, S. M. M. (2018). Model of Revival of Public Law with Changes in the System of Judicial Norms and Structures. *Islamic Law Quarterly*, 1(58).

- Ghasemzadeh, S. M. (2019). *Fundamentals of Civil Responsibility*. Dadgostar Publishing House.
- Hadavand, M. (2016). Judicial Review of English Administrative Law. *Monthly Journal of Public Law and Human Rights*, 2(23).
- Katouzian, N. (2014). *Non-contractual obligations*. Tehran University Press.
- Mobin, H. (2008). *The Theory of Citability as the Basis of Civil Liability in Iranian Jurisprudence and Law*. Imam Sadeq University Publication.
- Musazadeh, E. (2014). *Administrative Law*. Dadgostar Publications.
- Parvin, F. (2013). Lawlessness: Mutual Violation of Citizen Rights. *Islamic Social Research*, 19(97).
- Rahimi, H. (2018). Developments in the civil liability of the government due to the issuance and implementation of judicial decisions with the approval of the Islamic Penal Code and the new Criminal Procedure Code. *Public Law Research*, 20(59).
- Sarfaraz, H., & Amini, M. (2022). Civil liability of the state for violation of citizen rights and the authorities dealing with it in Iranian and common law. *Comparative legal research in Iran and international*, 1(58).
- Tabatabaei Motmani, M. (2016). *Administrative Law*. Samt Publications.
- Yazdani, A. R. (2019). *The Realm of Civil Responsibility*. Adabestan Publications.
- Zakir Salehi, G. R. (2012). *Strategies for Combating Administrative Corruption*. Jangal.
- Zargoosh, M. (2014). *Civil Responsibility of the Government* (Vol. 2). Mizan Publications.