فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، پائیز ۱۴۰۴، شماره ۴۴
مقاله علمی پژوهشی

مسئولیت حقوقی دولت و مقامات اداری در قبال ترک فعل؛ تحلیل تطبیقی حقوق عمومی ایران و نظام کامن‌لا

هادی شکری؛[۱] مهدی فلاح خاریکی[۲]؛ احمد اسفندیاری[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۰۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۱۷

چکیده

ترک فعل اداری، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق کوتاهی دولت در انجام تکالیف ایجابی خود، تأثیر عمیقی بر تحقق حقوق شهروندی، اعتماد عمومی و کارآمدی اداری دارد. با وجود اهمیت موضوع، نظام حقوقی ایران، فاقد نظریه‌ای عام و منسجم در زمینه مسئولیت دولت در قبال ترک فعل بوده و قواعد موجود به صورت پراکنده در فقه، قانون مدنی، قانون دیوان عدالت اداری و رویه قضایی قابل شناسایی‌اند. این پژوهش با رویکرد تحلیلی–تطبیقی و بر اساس منطق مشخصی در انتخاب نظام کامن‌لا انجام شده است. نظام کامن‌لا به این دلیل انتخاب شده که یکی از منسجم‌ترین چارچوب‌ها را در توسعه مسئولیت ناشی از ترک فعل، تمایز میان ترک فعل محض و ترک فعل از طریق فعل و شکل‌دهی تدریجی به مفهوم تکلیف مراقبت از طریق رویه قضایی ارائه می‌دهد. بر این اساس، تطبیق در این پژوهش در دو سطح مکمل صورت گرفته است: ۱. سطح نظری شامل مقایسه مبانی فقهی– حقوقی ایران با مبانی نظری تقصیر در کامن‌لا؛ ۲. سطح سازوکارهای اجرایی و دادرسی شامل معیارهای اثبات، حدود وظایف مثبت دولت، و نقش رویه‌های قضایی ایران و کامن‌لا در ایجاد یا نفی مسئولیت ناشی از ترک فعل. یافته‌ها نشان می‌دهد که در نظام حقوقی ایران، مبانی مسئولیت ترک فعل بر قواعدی چون تفریط، تسبیب و قاعده لاضرر استوار است، اما به دلیل فقدان چارچوب نظری واحد و ضعف در تعیین وظیفه مثبت دولت، امکان اثبات و اعمال مسئولیت محدود است. در مقابل، نظام کامن‌لا با توسعه تدریجی مفهوم تکلیف مراقبت و معیارهای قضایی مشخص، قلمرو و ملاک‌های روشنی برای مسئولیت ناشی از ترک فعل ارائه کرده است. در پایان، تدوین نظریه عام مسئولیت، شفاف‌سازی وظایف قانونی، ارتقای نقش رویه قضایی و تفکیک مسئولیت‌های مدنی، کیفری و اداری به‌عنوان راهکارهای اصلاحی پیشنهاد می‌شود.

واژگان کلیدی: ترک فعل اداری؛ مسئولیت دولت؛ حقوق عمومی؛ دیوان عدالت اداری؛ تحلیل تطبیقی؛ تحلیل اقتصادی حقوق

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری: ایران.
h.shokri7503@iau.ir
۲. استادیار گروه حقوق خصوصی، واحد آیتا... آملی، دانشگاه آزاد اسلامی، آمل: ایران. (نویسنده مسئول)
m.fallah @aiuamol.ac.ir
۳. استادیار گروه حقوق خصوصی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری: ایران.
esfandiari.ahmad@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

مقدمه

تحول نقش دولت در جوامع معاصر، به‌ویژه پس از قرن بیستم، از دولت نگهبان به دولت رفاه و سرانجام به دولت مداخله‌گر، سبب شده است که دولت، دیگر تنها به عنوان ناظری بی‌طرف و محدود به وظایف کلاسیک حفظ نظم و امنیت درک نشود؛ بلکه نهادی با مجموعه‌ای از وظایف ایجابی، نظارتی، خدماتی و حمایتی گسترده تلقی می‌گردد (فاضلی و همکاران، ۱۴۰۴: ۹). این تغییر رویکرد، در حوزه حقوق عمومی نیز بازتاب گسترده‌ای داشته و مفاهیمی چون «وظیفه مثبت دولت»، «تکالیف اقدام»، و «مسئولیت ناشی از ترک فعل» به تدریج جایگاه مهمی در نظریه‌های مسئولیت حقوقی یافته‌اند. در این میان، یکی از مسائل بنیادین در حقوق عمومی معاصر، تعیین حدود و مبانی مسئولیت دولت و مقامات اداری در قبال ترک فعل می‌باشد؛ یعنی زمانی که دولت یا کارگزاران آن، برخلاف انتظار قانونی یا عرفی، از انجام تکلیف مقرر خودداری کرده و این خودداری منجر به ورود زیان به اشخاص یا منافع عمومی می‌شود. طرح مسئله نیز در این پژوهش از همین نقطه آغاز می‌شود: گسترش وظایف ایجابی دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، ضرورت بازنگری در مبانی و سازوکارهای مسئولیت حقوقی دولت در برابر ترک فعل را دوچندان کرده است. اگر در نظام‌های سنتی مسئولیت، دولت بیشتر در برابر «افعال ایجابی زیان‌بار» پاسخگو بود، در شرایط کنونی، بسیاری از آسیب‌ها، خسارات و تضییع حقوق اشخاص ناشی از «خودداری دولت از اقدام به‌موقع یا متناسب» می‌باشد. برای مثال، عدم اقدام شهرداری در رفع خطرات ساختمانی، خودداری سازمان‌های مسئول از هشداردهی و پیشگیری در بحران‌های زیست‌محیطی، یا سکوت نهادهای نظارتی در برابر تخلفات گسترده اقتصادی، می‌تواند منشأ خسارات گسترده به اشخاص و جامعه باشد. این موارد، پرسش بنیادینی را مطرح می‌کنند: آیا دولت در برابر ترک فعل، همچون فعل، دارای مسئولیت حقوقی است؟ و اگر چنین است، حدود، مبانی و معیارهای این مسئولیت کدام‌اند؟ (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۲۲۸).

اهمیت این مسئله زمانی آشکارتر می‌شود که به وضعیت حقوقی ایران توجه شود. در نظام حقوقی ایران، با وجود آنکه قواعد فقهی و حقوقی متعددی همچون قاعده لاضرر، قاعده تسبیب، تفریط، و اتلاف وجود دارد که به نوعی می‌توان از آن‌ها برای توجیه مسئولیت ناشی از ترک فعل بهره گرفت، اما این مسئولیت هنوز به‌صورت نظام‌مند و شفاف در حقوق عمومی تبیین نشده است (علیزاده، ۱۴۰۱: ۷۲)؛ از سوی دیگر، قوانین اداری و رویه‌های دیوان عدالت اداری نیز غالباً بر محور افعال ایجابی یا تصمیمات اداری استوار می‌باشد و کمتر به موارد ترک فعل و عدم اقدام نهادهای عمومی پرداختند. این خلأ قانونی و رویه‌ای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

سبب گردید که در عمل، بسیاری از موارد قصور دولت و مقامات اداری در انجام تکالیف قانونی بدون ضمانت اجرایی باقی بماند و زیان‌دیدگان، راه مؤثری برای احقاق حق نداشته باشند (حسینی افسانه، ۲۰۱۷: ۴۵).

در مقابل، نظام‌های حقوقی غربی به‌ویژه کامن‌لا، اگرچه به لحاظ تاریخی نسبت به پذیرش مسئولیت ناشی از ترک فعل محافظه‌کارانه رفتار کردند، با توسعه نظریه تقصیر (Negligence) و اصل تکلیف مراقبت از اوایل قرن بیستم، گام‌های مهمی در جهت تعیین حدود وظایف مثبت نهادهای عمومی برداشتند. پرونده معروف Donoghue v. Stevenson (1932) نقطه عطفی در این مسیر محسوب می‌شود که در آن، دادگاه، اصل همسایگی را مطرح کرد و مسئولیت را نه فقط در اعمال ایجابی بلکه در ترک اعمال مورد انتظار نیز شناسایی نمود (Harpwood, 2017: 124). به دنبال آن، در پرونده Dorset Yacht (1970) و Stovin v Wise (1996)، معیارها و محدودیت‌هایی برای تحمیل وظیفه اقدام بر مقامات عمومی تبیین شد و آزمون Caparo (1990) چارچوبی سه‌مرحله‌ای برای تعیین وجود تکلیف مراقبت ارائه داد. در این چارچوب، امکان پیش‌بینی زیان، نزدیکی رابطه میان طرفین و متعارف و عادلانه بودن تحمیل وظیفه از جمله عوامل کلیدی به‌شمار می‌آید (Elliott & Quinn, 2009: 75). هرچند فقه امامیه، ظرفیت‌های نظری قابل توجهی برای توسعه مسئولیت ناشی از ترک فعل از جمله پذیرش ضمان در ترک انقاذ غریق یا ترک مراقبت از اموال و حیوانات دارد (شهید ثانی، بی‌تا: ۳۹۱؛ نجفی، ۱۳۶۷: ۲۲۹)، این ظرفیت‌ها به ندرت به‌صورت منسجم وارد حقوق عمومی و اداری شده‌اند. نظام حقوقی ایران، فاقد نظریه‌ای عام در این زمینه بوده و ساختار آن بیشتر مبتنی بر قواعد پراکنده فقهی و مواد محدود قانونی می‌باشد. از سوی دیگر، فلسفه اجتماعی حاکم بر حقوق ایران با تأکید بر همبستگی اجتماعی، مسئولیت جمعی و نفی ضرر، در مقایسه با فردگرایی لیبرال کامن‌لا، امکان گسترده‌تری برای شناسایی وظایف مثبت دولت فراهم می‌آورد؛ اما نبود سازوکارهای دقیق اجرایی، مانع تحقق این ظرفیت نظری شده است.

نوآوری این مقاله در آن است که برای نخستین‌بار، مسئولیت حقوقی دولت و مقامات اداری در قبال ترک فعل را از منظر تطبیقی میان نظام فقهی– حقوقی ایران و نظام کامن‌لا مورد تحلیل جامع قرار می‌دهد. هدف، نه صرفاً نقد وضعیت موجود، بلکه ارائه چارچوبی نظری و کاربردی برای تبیین وظایف مثبت دولت و پاسخگویی حقوقی آن در برابر شهروندان است.

بر همین اساس، سؤالات اصلی پژوهش عبارتند از:

۱. آیا نظام حقوقی ایران ظرفیت کافی برای پاسخگویی دولت در برابر ترک فعل دارد؟

۲. چگونه می‌توان از تجارب نظام حقوقی کامن‌لا در تعیین تکلیف مراقبت دولت استفاده کرد؟

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

برای پاسخ به این پرسش‌ها، ابتدا مبانی نظری و مفهومی مسئولیت ناشی از ترک فعل و تفاوت‌های آن با افعال ایجابی تبیین می‌شود. سپس، نظام حقوقی ایران از منظر قواعد فقهی، قوانین موضوعه و رویه قضایی مورد تحلیل قرار می‌گیرد و در ادامه، چارچوب نظری و رویه‌ای کامن‌لا در حوزه مسئولیت ناشی از ترک فعل محض و وظایف مثبت نهادهای عمومی بررسی خواهد شد و سپس با تطبیق دو نظام، ظرفیت‌ها و کاستی‌های حقوق ایران، شناسایی و راهکارهای اصلاحی ارائه می‌گردد.

۱. مبانی نظری و مفهومی مسئولیت دولت در ترک فعل

۱-۱. تعریف و ماهیت ترک فعل در حقوق عمومی

مفهوم «ترک فعل» در حقوق، به‌ویژه در قلمرو مسئولیت مدنی و عمومی، جایگاه ویژه‌ای دارد و از دیرباز یکی از مباحث پیچیده در تعیین حدود مسئولیت اشخاص و نهادها بوده است. ترک فعل در معنای عام، عبارت است از خودداری شخص از انجام عملی که عرف، قانون یا قرارداد از او انتظار دارد و این خودداری منجر به ورود ضرر به دیگری می‌شود (سجادی‌کیا و قربانی، ۱۴۰۲: ۱۲۷). برخلاف فعل ایجابی که ماهیت آن، مبتنی بر اقدام و رفتار مثبت می‌باشد، ترک فعل بر سکوت یا بی‌عملی استوار بوده و همین ویژگی، تعیین مرز میان وظیفه اخلاقی و تکلیف قانونی را دشوار می‌سازد (Winfield & Jolowicz, 1979: 120؛ علیزاده، ۱۴۰۱: ۷۵).

در ادبیات حقوقی ایران، مفهوم ترک فعل در قلمرو مسئولیت مدنی، عمدتاً در قالب «تفریط» مورد بررسی قرار گرفته است. ماده ۹۵۲ قانون مدنی، تفریط را چنین تعریف می‌کند: «ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است.» این تعریف نشان می‌دهد که قانون‌گذار ترک فعل را به‌عنوان مبنایی برای تحقق مسئولیت مدنی پذیرفته است، مشروط بر آن‌که وظیفه‌ای برای انجام عمل وجود داشته و شخص از انجام آن کوتاهی کرده باشد (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۲۲۸). همچنین ماده ۹۵۱ قانون مدنی، تعدی را تجاوز از حدود اذن یا متعارف می‌داند که ناظر به فعل ایجابی است. بدین ترتیب، تفریط و تعدی دو بعد مکمل در تحقق تقصیر به‌شمار می‌روند؛ اولی سلبی و دومی ایجابی است.

در نظام حقوقی کامن‌لا نیز، تمایز مهمی میان ترک فعل محض و ترک فعل از طریق فعل وجود دارد. اولی به معنای ترک فعل محض می‌باشد؛ یعنی شخص هیچ فعل مقدماتی انجام نداده و صرفاً از اقدام لازم خودداری کرده است. در مقابل، ترک فعل از طریق فعل به وضعیتی اشاره دارد که شخص با انجام فعل مثبت، موقعیتی را ایجاد می‌کند که عرفاً انتظار می‌رود اقدامات تکمیلی را نیز انجام دهد؛ در صورت ترک این اقدامات، مسئولیت ایجاد می‌شود (Goudkamp & Nolan, 2020: 39). این تمایز در تعیین مسئولیت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

دولت نیز اهمیت دارد، زیرا بسیاری از ترک فعل‌های اداری از نوع دوم می‌باشند: دولت یا مقامات با آغاز فرآیندی اداری، تعهداتی ضمنی برای تکمیل و نظارت بر آن بر عهده می‌گیرند و خودداری از انجام این تعهدات می‌تواند مبنای مسئولیت قرار گیرد (Elliott & Quinn, 2009: 89).

در حقوق عمومی، ترک فعل زمانی اهمیت پیدا می‌کند که مربوط به وظایف قانونی و عمومی دولت باشد؛ یعنی دولت یا نهادهای وابسته به آن از انجام وظایفی که قانون به صراحت یا به صورت ضمنی، بر عهده آن‌ها نهاده است، خودداری کنند. برای مثال، سکوت شهرداری در صدور اخطار ایمنی برای ساختمانی که خطرناک شناخته شده، خودداری وزارت بهداشت از اطلاع‌رسانی به‌موقع در مورد تهدیدهای بهداشتی، یا عدم اقدام سازمان‌های نظارتی در پیشگیری از تخلفات گسترده اقتصادی، همگی مصادیق ترک فعل در حقوق عمومی می‌باشند. در این موارد، بی‌عملی دولت نه صرفاً امری اخلاقی، بلکه نقض تکالیف قانونی محسوب می‌شود (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۱۰۴).

از دیدگاه نظری نیز، بخشی از مبانی ترک فعل در حقوق عمومی ایران، ریشه در قواعد فقهی مانند «لاضرر» و «تسبیب» دارد؛ با این تفاوت که در حوزه عمومی، «موضوع تکلیف» نه روابط خصوصی بلکه وظایف حاکمیتی و خدمات عمومی است (سجادی‌کیا و قربانی، ۱۴۰۲: ۱۳۵). همین تفاوت موجب می‌شود که تحلیل ترک فعل اداری، نیازمند درک هم‌زمان مبانی فقهی، قواعد مدنی و ساختار وظایف اداری باشد، امری که در بسیاری از آرای دیوان عدالت اداری نیز منعکس شده است (محمدی احمدآبادی و رضوی، ۱۴۰۳: ۸۲).

۲-۱. مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت ترک فعل در نظام حقوقی ایران

فقه امامیه از دیرباز یکی از غنی‌ترین منابع نظری در تبیین ضمان ناشی از ترک فعل بوده است؛ اما اهمیت این مبانی، زمانی آشکار می‌شود که نشان داده شود چگونه این قواعد می‌توانند چارچوب نظری مسئولیت عمومی و اداری دولت را شکل دهند. در واقع، قواعدی چون لاضرر، تسبیب و تفریط تنها قواعدی برای جبران خسارت مدنی نیستند، بلکه ظرفیت آن را دارند که زیرساخت نظری الزام دولت به اقدام مثبت و تعیین وظایف ایجابی مقامات عمومی را فراهم کنند. قاعده لاضرر با عبارت مشهور «لا ضرر و لا ضرار فی الإسلام» (مکارم شیرازی، ۱۴۰۰: ۷۹)، نه‌تنها حکمی برای رفع ضرر در روابط خصوصی است، بلکه در سطح عمومی نیز مبنایی برای جلوگیری از ورود ضرر ناشی از بی‌عملی دولت ایجاد می‌کند. فقیهان امامیه با توسعه دامنه قاعده، آن را شامل هر نوع ضرر ناروا، اعم از فعل یا ترک فعل دانستند (امام خمینی، ۱۴۱۸ق: ۲۷۵).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

این قاعده در قلمرو حقوق عمومی به دو دلیل اهمیت نظری دارد: نخست، ایجاد تکلیف ایجابی برای دولت: یعنی اینکه دولت، نمی‌تواند با سکوت یا ترک نظارت، موجب ورود ضرر به جامعه شود. مستفاد از قاعده لاضرر، هرجا بی‌عملی دولت، عرفاً منشأ ضرر باشد، دولت مکلف به اقدام می‌باشد. دوم اینکه، این قاعده، هم‌سنخی منظمی با عنصر پیش‌بینی‌پذیری[1] در کامن‌لا دارد؛ در نظریه تکلیف مراقبت، پیش‌بینی‌پذیری ضرر، مبنای ایجاد وظیفه برای نهاد عمومی خواهد بود. قاعده لاضرر نیز همین کارکرد را دارد؛ پس هرجا دولت عرفاً می‌تواند ضرر را پیش‌بینی و از آن جلوگیری کند، ترک فعل او، موجب ضمان خواهد بود.

قاعده تسبیب نیز در فقه امامیه بیان می‌کند: هرکس سبب ورود ضرر شود، ضامن است، حتی اگر مباشر نباشد (نجفی، ۱۳۶۷: ۲۲۹). اهمیت این قاعده برای مسئولیت عمومی در دو نکته است: نخست اینکه، عرف، سبب را شامل ترک فعل نیز می‌داند: بر همین اساس، فقیهان تصریح کردند که اگر ترک فعل در بستر خاصی، عرفاً «سبب غالب» تلف باشد، ضمان تحقق پیدا می‌کند (شهید ثانی، بی‌تا: ۳۹۱). نکته دوم اینکه، این مبنا کاملاً در ساختار اداری نیز قابل تطبیق است: بر همین اساس، اگر مقام اداری با وظیفه پیشگیرانه (مانند نظارت، اخطار، هشدار یا منع) از اقدام لازم خودداری کند و زیان رخ دهد، ترک فعل وی، سبب غالب محسوب می‌شود.

قاعده تفریط نیز، نزدیک‌ترین مبنای فقهی به تقصیر[2] در موضوع ترک فعل می‌باشد. چنانکه تفریط در ماده ۹۵۲ قانون مدنی به معنای «ترک عمل لازم» تعریف شده و مستقیماً ناظر به ترک فعل است. در فقه نیز تفریط به کوتاهی در انجام وظیفه‌ای تعبیر شده که عقل، عرف یا قانون آن را لازم می‌دانند (موسوی خمینی، ۱۴۱۰ق: ۳۴۷). اهمیت این قاعده در قلمرو حقوق عمومی نیز در چند نکته است: نخست، تعیین معیار رفتار متعارف مقام عمومی است؛ یعنی همان‌طور که تفریط در فقه، ناظر به ترک فعل خلاف متعارف می‌باشد، در حقوق عمومی نیز می‌تواند معیار مراقبت[3] برای مقام اداری باشد. یعنی مقام یا نهاد باید اثبات کند که رفتار او مطابق با «رفتار متعارف مقام عمومی در همان شرایط» بوده است. همچنین، مبنای مسئولیت دولت در بسیاری از دعاوی در کامن‌لا، کوتاهی در انجام عمل متعارف می‌باشد. بنابراین، تفریط، دقیقاً همین عنصر را در فقه امامیه ارائه می‌دهد؛ یعنی ترک عملی که عرفاً لازم بوده، مبنای مسئولیت خواهد بود. در نتیجه، دولت در فقه، «امین» منافع عمومی به شمار می‌رود.

1. foreseeability
2. Negligence
3. Standard of care

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

یعنی وقتی امین از عمل لازم برای حفظ منافع عمومی خودداری کند، مشمول تفریط است. این تحلیل مبنای نظری مسئولیت ادارات در ترک نظارت، ترک اقدام، ترک هشدار و ترک پیشگیری می‌باشد.

با وجود این ظرفیت‌های نظری، در قوانین اداری ایران، صراحت چندانی در خصوص ترک فعل مقامات وجود ندارد. قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، عمدتاً بر افعال زیان‌بار متمرکز بوده و به صراحت از ترک فعل سخن نمی‌گوید. با این حال، از مفاد ماده ۱ آن می‌توان برداشت کرد که ترک فعل نیز در صورت تحقق ارکان تقصیر، ضرر و رابطه سببیت می‌تواند موجب مسئولیت باشد، زیرا این ماده هرگونه لطمه به حق یا منفعت مشروع دیگری را مشمول جبران دانسته است (ره‌پیک، ۱۳۸۶: ۱۵۴).

در رویه دیوان عدالت اداری نیز گرچه موارد صریح در مورد ترک فعل، اندک می‌باشد، در برخی آراء، ترک نظارت یا قصور ادارات در انجام وظایف قانونی به عنوان سبب مؤثر در ورود زیان شناسایی شده است؛ ناگفته نماند از آنجا که در ساختار حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری، نهادی کلیدی در تحقق مسئولیت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود، صلاحیت رسیدگی به شکایات ناشی از تصمیمات یا ترک فعل‌های اداری را پیش‌بینی کرده و در تبصره‌های مربوط به امکان مطالبه خسارت در پی ترک فعل واحدهای دولتی اشاره شده است (محمدی احمدآبادی و همکاران، ۱۴۰۳؛ تحلیل‌های حقوقی درباره صلاحیت دیوان). مهم‌ترین مبنای قانونی برای استخراج این موضوع، تبصره ۱ ماده ۱۰ (اصلاحی ۱۴۰۲/۲/۱۰) قانون دیوان عدالت اداری است. این تبصره با تغییرات اساسی نسبت به متن سابق، صلاحیت رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی یا ترک فعل از انجام وظایف مذکور را به طور صریح به شعب دیوان محول کرده است. بر این اساس، شاکی ابتدا باید در دیوان احراز وقوع تخلف یا ترک فعل را ثابت کند تا شعبه دیوان بتواند در مورد اصل مطالبه خسارت و تعیین میزان خسارت وارده اقدام به صدور حکم نماید.

علاوه بر این، مفهوم ترک وظیفه قانونی و مسئولیت دولت در موارد زیر نیز قابل استخراج می‌باشد:

صلاحیت هیأت عمومی در خصوص خودداری از انجام وظیفه: بند ۱ ماده ۱۲ قانون مذکور، یکی از جهات ابطال آیین‌نامه‌ها و مقررات در هیأت عمومی را مواردی می‌داند که آن مقررات، موجب «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود»، گردند. این امر، نشان‌دهنده آن است که «ترک فعل» نه تنها می‌تواند منشأ شکایت فردی باشد، بلکه می‌تواند مبنای ابطال مصوبه در سطح کلان نیز قرار گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

ضمانت اجرای ترک فعل در پاسخگویی: تبصره ۴ ماده ۱۶ (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰) دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده که ظرف سه ماه پاسخ کتبی و قطعی به درخواست‌های اداری مردم بدهند و «عدم پاسخگویی» پس از انقضای این مهلت را مصداق ترک فعل و مبنای طرح شکایت در دیوان قرار داده است. همچنین، این تبصره عدم پاسخگویی و استنکاف از ثبت درخواست را تخلف اداری محسوب می‌کند.

مسئولیت جبران خسارت ناشی از استنکاف: ماده ۳۹ (اصلاحی ۱۴۰۲/۲/۱۰) در مورد عدم رعایت دستور موقت صادره از دیوان (که می‌تواند در خصوص توقف تصمیم یا انجام وظیفه باشد)، ضمانت اجرای انفصال و همچنین «جبران خسارت وارده» را برای متخلفین پیش‌بینی کرده است، که این ماده نیز به طور خاص، مسئولیت جبران خسارت ناشی از فعل یا ترک فعل مأموران را تأیید می‌کند.

با این حال، عملکرد دیوان در این حوزه با محدودیت‌ها و چالش‌هایی نیز روبه‌رو است: منابع قضایی و کارشناسی محدود، مقاومت ادارات در ارائه اسناد، و گاه ابهام در قانون‌گذاری که قضات را به شیوه‌هایی محافظه‌کارانه می‌کشاند. به علاوه، رسیدگی به دعاوی ترک فعل، نیازمند ادواتی فراتر از صدور رأی است؛ مانند گزارش‌گیری پس از رأی، نظارت بر اجرای حکم، و همکاری بین‌دستگاهی برای اجرای توصیه‌های دادگاه.

۳-۱. مبانی نظری مسئولیت دولت در کامن‌لا

نظام کامن‌لا، برخلاف حقوق ایران که از قواعد فقهی نشأت گرفته است، بر پایه دکترین‌های قضایی و اصول اخلاقی–فلسفی فردگرایانه بنا شده است. در این نظام، اصل بنیادین، آن است که هیچ‌کس تکلیف قانونی به نفع دیگری ندارد مگر در موارد استثنایی؛ بنابراین مسئولیت ناشی از ترک فعل، اصولاً پذیرفته نمی‌شود مگر آن‌که وظیفه‌ای خاص وجود داشته باشد (Winfield & Jolowicz, 1979: 120). این رویکرد، ریشه در لیبرالیسم کلاسیک دارد که آزادی فردی را مقدم بر تحمیل تکالیف مثبت می‌داند (Hart, 1961: 91).

با این حال، تحولات قرن بیستم به ویژه رأی تاریخی Donoghue v. Stevenson (1932) مسیر جدیدی را گشود. در این رأی، لرد آتکین، اصل همسایگی را مطرح کرد و اعلام داشت که هرکس باید از انجام اعمال یا ترک اعمالی که می‌توان به طور متعارف پیش‌بینی کرد موجب زیان به همسایه شود، خودداری کند (Elliott & Quinn, 2009: 75). این رأی، موجب شکل‌گیری مفهوم تکلیف مراقبت شد که هسته نظریه Negligence در کامن‌لا را تشکیل می‌دهد. بر مبنای این اصل، در برخی شرایط، سکوت یا بی‌عملی می‌تواند نقض وظیفه قانونی تلقی شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

در قلمرو مسئولیت دولت، پرونده Home Office v. Dorset Yacht Co. (1970) اهمیت ویژه‌ای دارد. در این پرونده، مأموران زندان در جلوگیری از فرار زندانیان قصور کردند و زندانیان به اموال اشخاص ثالث خسارت زدند. دادگاه حکم داد که مأموران به دلیل وجود رابطه خاص و قدرت کنترل بر زندانیان، دارای تکلیف مراقبت بودند و ترک فعل آن‌ها موجب مسئولیت دولت می‌باشد (Harpwood, 2000: 153). در پرونده Stovin v Wise (1996) ، دادگاه تصریح کرد که تحمیل وظایف مثبت بر مقامات عمومی باید محدود باشد و تنها در صورتی مجاز است که رابطه نزدیک، قابلیت پیش‌بینی زیان، و عدالت، اقتضای آن را داشته باشد. این رویکرد در رأی Caparo v Dickman (1990) به صورت آزمون سه مرحله‌ای تثبیت شد: ۱) قابلیت پیش‌بینی زیان، ۲) رابطه نزدیک میان طرفین، و ۳) منصفانه و متعارف بودن تحمیل وظیفه (Elliott & Quinn, 2009: 75).

این تحولات نشان می‌دهد که در کامن‌لا، ترک فعل دولت به طور مطلق مسئولیت‌آور نیست؛ بلکه تنها در شرایط خاصی که یکی از استثنائات کلاسیک برقرار باشد، مسئولیت ایجاد می‌شود. این استثنائات عبارتند از: ۱) وظیفه قراردادی یا قانونی خاص؛ ۲) ایجاد خطر توسط دولت؛ ۳) وجود رابطه خاص (مانند رابطه زندان‌بان و زندانی)؛ و ۴) پذیرش داوطلبانه مسئولیت (Elliott & Quinn, 2009: 89). بنابراین، چارچوب نظری کامن‌لا برای مسئولیت دولت در ترک فعل، دقیق، محدود و مبتنی بر تحلیل موردی است.

بر همین اساس می‌توان گفت، مبانی نظری مسئولیت دولت در ترک فعل در دو نظام حقوقی ایران و کامن‌لا، بر مبانی متفاوتی استوار می‌باشد. در حقوق ایران، قواعد فقهی مبتنی بر همبستگی اجتماعی و نفی ضرر، ظرفیت گسترده‌ای برای شناسایی مسئولیت ترک فعل فراهم می‌کنند، اما در نبود نظریه عام و رویه منسجم، این ظرفیت‌ها به طور کامل بالفعل درنیامده‌اند. در مقابل، کامن‌لا با تکیه بر اصول فردگرایانه و رویه قضایی، چارچوبی دقیق و محدود اما منسجم برای مسئولیت ناشی از ترک فعل دولت ایجاد کرده است. این تفاوت‌ها، زمینه مناسبی برای تحلیل تطبیقی در بخش‌های بعدی مقاله فراهم می‌آورند.

۲. تحلیل تطبیقی مسئولیت دولت در نظام حقوقی ایران و کامن‌لا

۲-۱. ساختار حقوقی و فلسفی

تحلیل تطبیقی مسئولیت دولت در قبال ترک فعل، بدون درک ساختار فلسفی و حقوقی حاکم بر هر نظام، ناقص خواهد بود. زیرا تفاوت در مبانی نظری، اهداف حقوق عمومی، و برداشت از نقش دولت،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

موجب شکل‌گیری الگوهای متفاوتی از مسئولیت می‌شود. در این زمینه، دو نظام حقوقی ایران و کامن‌لا از دو بنیان نظری متمایز برخوردارند: فردگرایی لیبرالیستی در کامن‌لا از یک‌سو و همبستگی اجتماعی مبتنی بر فقه اسلامی و قواعد فقهی در حقوق ایران از سوی دیگر. این تفاوت، نه‌تنها در قلمرو نظری، بلکه در سطح قواعد عملی و رویه قضایی نیز تأثیر عمیقی بر نحوه مواجهه با ترک فعل دولت گذاشته است.

۱-۱-۲. فردگرایی لیبرالیستی در کامن‌لا

ساختار فلسفی نظام کامن‌لا، به‌ویژه در قرون هجدهم و نوزدهم، بر مبنای آموزه‌های لیبرالیسم کلاسیک شکل گرفت. این اندیشه، که ریشه در آثار متفکرانی چون جان لاک، آدام اسمیت و جان استوارت میل دارد، بر آزادی فردی، مالکیت خصوصی و حداقل مداخله دولت تأکید دارد. از منظر این اندیشه، افراد آزادند تا اهداف خود را دنبال کنند و دولت نباید تکالیف مثبت غیرضروری بر عهده آنان یا خود بگذارد؛ نقش دولت عمدتاً در تأمین نظم عمومی و حفاظت از آزادی‌های فردی خلاصه می‌شود (Hart, 1961: 91).

در این بستر، دکترین مسئولیت مدنی کامن‌لا نیز رشد یافت و این اصل بنیادین- که هیچ‌کس مکلف به اقدام به نفع دیگری نیست مگر در موارد استثنایی- شکل گرفت (Winfield & Jolowicz, 1979: 120). این اصل، که در ادبیات حقوقی به عنوان اصل عدم مسئولیت نسبت به ترک فعل محض[1] شناخته می‌شود، نقطه عزیمت تحلیل‌های بعدی در زمینه ترک فعل بود. مطابق این اصل، اگر شخصی صرفاً از انجام کاری که می‌توانست موجب جلوگیری از زیان شود خودداری کند، مسئولیتی متوجه او نیست مگر آنکه رابطه‌ای خاص، تعهد قانونی مشخص، یا شرایط استثنایی برقرار باشد (Elliott & Quinn, 2009: 75).

این نگاه فردگرایانه به‌طور مستقیم بر مسئولیت دولت نیز تأثیر گذاشته است. در نظام حقوقی کامن‌لا، دولت مانند شخص خصوصی تلقی می‌شود که در صورت ارتکاب تقصیر در قالب فعل مثبت، ممکن است مسئول باشد؛ اما در قبال ترک فعل، مسئولیت دولت فقط در موارد استثنایی پذیرفته می‌شود. پرونده معروف Stovin v Wise (1996) نمونه روشنی از این رویکرد است؛ در این پرونده، شورای محلی از برداشتن موانع دید در چهارراه خودداری کرده بود و این ترک فعل، منجر به تصادف شد. دادگاه با وجود اذعان به قصور شورا، مسئولیتی برای آن قائل نشد، زیرا هیچ تکلیف قانونی مشخصی برای اقدام وجود نداشت و تحمیل وظیفه اقدام به شورا در این شرایط مغایر با اصول عدالت و سیاست عمومی

1. No liability for pure omissions

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

تشخیص داده شد (Harpwood, 2000: 155). فلسفه‌ای که پشت این تصمیم نهفته است، همان اصل محدودسازی تکالیف مثبت دولت است؛ یعنی دولت تنها در صورتی مسئول است که قانون صریحاً تکلیفی مقرر کرده باشد یا یکی از استثنائات کلاسیک برقرار شود: ایجاد خطر توسط دولت، وجود رابطه خاص (مانند رابطه زندان‌بان و زندانی در پرونده Dorset Yacht (1970)، تعهد قراردادی، یا پذیرش داوطلبانه مسئولیت (Elliott & Quinn, 2009: 89). این رویکرد نشان می‌دهد که در کامن‌لا، اصل اولیه، عدم مسئولیت می‌باشد و موارد مسئولیت دولت در ترک فعل، استثنائات محدود و موردی بر آن به شمار می‌روند.

به لحاظ نظری، این ساختار ریشه در برداشت خاص کامن‌لا از مفهوم «وظیفه قانونی» دارد. وظیفه در این نظام، امری است که از قانون موضوعه یا از رویه قضایی مستقر ناشی می‌شود. در این مورد، دادگاه‌ها بسیار با احتیاط رفتار می‌نمایند تا با صدور آرای موسع، دولت را مکلف به وظایف ایجابی گسترده نکنند، زیرا معتقدند چنین وظایفی باید از مسیر قانون‌گذاری تعیین شود نه قضاوت (Goudkamp & Nolan, 2020: 38). بنابراین، مسئولیت دولت در ترک فعل در نظام کامن‌لا، بیش از آنکه نظریه‌ای عمومی باشد، مجموعه‌ای از قواعد موردی و محدود است که بر بنیان فلسفی فردگرایانه و اصل عدم مداخله دولت استوار شده‌اند.

۲-۱-۲. مسئولیت اجتماعی و قواعد فقهی در ایران

در مقابل، نظام حقوقی ایران در زمینهٔ مسئولیت ناشی از ترک فعل بر بنیانی متفاوت استوار است؛ یعنی فقه امامیه که مبنای اصلی قوانین مدنی و بسیاری از اصول حقوق عمومی محسوب می‌شود، بر همبستگی اجتماعی، حمایت متقابل و نفی ضرر تأکید دارد. قاعده مشهور «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» نه‌تنها قاعده‌ای فقهی، بلکه اصلی اجتماعی–اخلاقی محسوب می‌شود که بر مسئولیت جمعی برای جلوگیری از ضرر استوار می‌باشد (مکارم شیرازی، ۱۴۰۰: ۷۹). این قاعده، به همراه قواعد تسبیب، تفریط و اتلاف، شبکه‌ای از اصول را شکل می‌دهد که در مجموع، بستر پذیرش مسئولیت ناشی از ترک فعل را فراهم می‌کنند.

فقیهان امامیه، برخلاف دکترین کامن‌لا، ترک فعل را در موارد متعدد، موجب ضمان دانسته‌اند. اگر شخص در موقعیتی قرار دارد که با وجود اینکه عرفاً موظف به اقدام بوده، از انجام آن خودداری می‌کند، عرف این ترک را سبب غالب تلقی می‌کند و وی را ضامن می‌شمارد (نجفی، ۱۳۶۷: ۲۲۹). مثال شناخته شده در این مورد، خودداری از نجات غریق توسط شخصی است که قادر به نجات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

می‌باشد؛ چنین فردی در فقه ضامن شناخته می‌شود، حتی اگر فعل مستقیمی انجام نداده باشد (شهید ثانی، بی‌تا: ۳۹۱). همین منطق در گستره وظایف عمومی دولت نیز قابل اعمال می‌باشد: دولت به‌عنوان نهاد دارای صلاحیت منحصر به فرد، موظف به پیشگیری از آسیب‌های قابل پیش‌بینی بوده و ترک فعل او می‌تواند موجب ضمان باشد (حق‌پرست، ۱۴۰۳: ۱۴۴).

افزون براین، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر وظایف گسترده دولت در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تأکید دارد. اصول ۲۹، ۳۰، ۴۳ و ۵۰ قانون اساسی، دولت را مکلف به تأمین اجتماعی، آموزش رایگان، عدالت اقتصادی و حفاظت از محیط زیست می‌دانند. این وظایف، در واقع، تکالیف ایجابی دولت به شمار می‌روند و ترک آن‌ها می‌تواند منشأ مسئولیت حقوقی و عمومی باشد (حسینی افسانه، ۲۰۱۷: ۵۳). در کنار این اصول، قوانین عادی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون حفاظت محیط زیست، قانون نظام پزشکی و ... نیز تکالیف مشخصی برای نهادهای عمومی تعیین کرده‌اند. از منظر فقهی و همچنین حقوق موضوعه در ایران، این تکالیف نه استثنا بلکه بخشی از ساختار ذاتی نظام حقوق عمومی محسوب می‌شوند.

بنابراین، در نظام حقوقی ایران، اصل اولیه، بر خلاف کامن‌لا، پذیرش مسئولیت و تکلیف اجتماعی دولت است. دولت در قبال جامعه، وظایف گسترده‌ای دارد و قواعد فقهی، ظرفیت توجیه این مسئولیت‌ها را حتی در مواردی که قانون صریحی وجود ندارد، فراهم می‌کنند. این تفاوت بنیادین، موجب می‌شود که در حقوق ایران، ترک فعل دولت از منظر نظری، بالقوه مسئولیت‌آور تلقی شود، حتی اگر در عمل به دلیل ضعف قوانین اجرایی یا رویه قضایی منسجم، مسئولیت به‌طور کامل اعمال نشود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۲۸۴).

۳-۱-۲. پراکندگی قواعد در حقوق ایران و انسجام نظری در کامن‌لا

با وجود بنیان فقهی غنی و تأکید قانون اساسی بر وظایف ایجابی دولت، یکی از چالش‌های مهم حقوق ایران، پراکندگی قواعد و نبود نظریه عام مسئولیت دولت در زمینهٔ ترک فعل است. در نظام حقوقی کامن‌لا، اگرچه مسئولیت ناشی از ترک فعل محدود می‌باشد، چارچوب نظری مشخصی بر آن حاکم است؛ اصل عدم مسئولیت، استثنائات مشخص، آزمون Caparo و رویه قضایی مستقر، همگی به شکل یکپارچه در کنار هم قرار گرفته‌اند و رویه قضایی با دقت و انسجام آن‌ها را اعمال می‌کند (Elliott & Quinn, 2009: 75).

در حقوق ایران، چنین نظریه‌ای وجود ندارد. قواعد فقهی (لاضرر، تسبیب، تفریط)، مواد قانونی (۹۵۲ قانون مدنی، قانون مسئولیت مدنی) و اصول قانون اساسی، اگرچه هر یک بخشی از پازل را تشکیل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

می‌دهند، این قطعات به صورت منسجم کنار هم قرار نگرفته‌اند. نتیجه آن است که در عمل، رویه قضایی در مواجهه با ترک فعل دولت دچار ناهمگونی و ابهام می‌باشد. برخی آراء به استناد قاعده تفریط یا ترک نظارت، مسئولیت را می‌پذیرند؛ برخی دیگر به دلیل نبود نص صریح قانونی یا رویه مشخص، از پذیرش مسئولیت خودداری می‌کنند. این وضعیت یکی از موانع توسعه مسئولیت ترک فعل در حقوق ایران، نبود نظریه واحد و انسجام نظام‌مند میان مبانی فقهی، قوانین موضوعه و رویه قضایی است.

در مقابل، کامن‌لا با وجود محدود کردن قلمرو مسئولیت ترک فعل، انسجام نظری و عملی را حفظ کرده است. دادگاه‌ها به‌روشنی می‌دانند که اصل اولیه، عدم مسئولیت است و تنها در صورت انطباق مورد با یکی از استثنائات شناخته‌شده، مسئولیت پذیرفته می‌شود. این رویکرد پیش‌بینی‌پذیری حقوقی و ثبات رویه را تضمین می‌کند (Goudkamp & Nolan, 2020: 136). در حالی‌که در حقوق ایران، دادگاه‌ها در نبود چنین چارچوبی، گاه بر مبنای اصول کلی فقهی و گاه بر مبنای برداشت شخصی از تکالیف قانونی تصمیم می‌گیرند و همین امر، منجر به عدم وحدت رویه شده است (فاضلی، ۱۴۰۴: ۱۲)

۲-۲. تعیین قلمرو وظیفه دولت برای اقدام مثبت

قلمرو وظایف ایجابی دولت، یکی از مهم‌ترین مباحث در نظریه مسئولیت ناشی از ترک فعل در حقوق عمومی است. در واقع، پاسخ به این پرسش که «در چه مواردی دولت مکلف به اقدام مثبت است؟» تعیین‌کننده حدود مسئولیت دولت در قبال بی‌عملی یا سکوت اداری خواهد بود. تعیین این قلمرو در دو نظام حقوقی ایران و کامن‌لا، تابع مبانی نظری و روش‌های متفاوتی است. در حقوق ایران، قواعد عرفی و شرعی به‌ویژه اصولی چون تفریط، تسبیب و لاضرر، همراه با قوانین موضوعه و اصول قانون اساسی، چارچوب اصلی تعیین تکالیف مثبت دولت را شکل می‌دهند. در مقابل، در کامن‌لا، قلمرو وظایف مثبت دولت بسیار محدودتر بوده و تنها در شرایط خاصی مانند ایجاد خطر، وجود روابط خاص یا فرض مسئولیت قانونی، دولت مکلف به اقدام تلقی می‌شود. علاوه بر این، نقش عرف، قانون و رویه قضایی در تعیین این قلمرو در دو نظام متفاوت است؛ در حقوق ایران، عرف و قواعد فقهی، نقش پررنگی دارند، در حالی‌که در کامن‌لا، رویه قضایی و تحلیل موردی، از اهمیت اصلی را برخوردارند.

۱-۲-۲. ایران: بر مبنای قواعد عرفی و شرعی (تفریط، تسبیب، لاضرر)

نظام حقوقی ایران، برخاسته از فقه امامیه، واجد مجموعه‌ای از قواعد عام است که مبنای نظری گسترده‌ای برای شناسایی تکالیف ایجابی دولت فراهم می‌کنند. سه قاعده مهم در این زمینه عبارت‌اند از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

تفریط، تسبیب و لاضرر. این قواعد، همراه با اصول قانون اساسی و قوانین خاص، تعیین می‌کنند که دولت در چه مواردی مکلف به اقدام است و ترک فعل او مسئولیت‌آور خواهد بود.

۱-۱-۲-۲. قاعده تفریط

قاعده تفریط مستقیماً ناظر به ترک فعل می‌باشد. مطابق ماده ۹۵۲ قانون مدنی، تفریط عبارت است از «ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است.» این تعریف، بیانگر آن است که هرگاه شخصی وظیفه عرفی یا قراردادی برای اقدام داشته باشد و از انجام آن خودداری کند، در صورت ورود ضرر، مسئول خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۲۸۸). این قاعده در مورد دولت نیز قابل اعمال خواهد بود؛ به‌ویژه آن‌که دولت و مقامات اداری در بسیاری از موارد بر اساس قانون، آیین‌نامه یا عرف اداری وظیفه مشخصی برای نظارت، کنترل یا اقدام دارند. برای مثال، شهرداری‌ها مکلفند در برابر ساختمان‌های خطرناک هشدار دهند و اقدامات ایمنی را اجرا کنند؛ ترک این اقدامات، طبق قاعده تفریط، مسئولیت‌آور خواهد بود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۲۳۱)

۲-۱-۲-۲. قاعده تسبیب

قاعده تسبیب نیز نقش مهمی در تعیین وظایف دولت دارد. مطابق این قاعده هر کس سبب تلف مال دیگری شود، ضامن است، حتی اگر مباشرت نکرده باشد (نجفی، ۱۳۶۷: ۲۲۹). در فقه امامیه، ترک فعل می‌تواند در صورتی که عرفاً سبب غالب وقوع زیان تلقی شود، موجب ضمان گردد. برای مثال، اگر مأمور نظارتی وزارت بهداشت از اقدام به‌موقع برای جلوگیری از آلودگی گسترده مواد غذایی خودداری کند و این امر منجر به بروز بیماری‌های گسترده شود، ترک فعل او می‌تواند از منظر عرفی، سبب اصلی زیان تلقی گردد (شهید ثانی، بی‌تا: ۳۹۱). در این حالت، دولت به‌واسطه ترک فعل مأمور خود، مسئول جبران خسارات خواهد بود. این تحلیل، مبتنی بر فقه تسبیب، در حقوق مدنی ایران نیز مورد پذیرش قرار گرفته و دادگاه‌ها در مواردی ترک فعل را سبب زیان دانستند (سجادی‌کیا و قربانی، ۱۴۰۲: ۵۹).

۳-۱-۲-۲. قاعده لاضرر

قاعده لاضرر نیز قلمرو وظایف دولت را فراتر از روابط خصوصی به قلمرو منافع عمومی تسری می‌دهد. مطابق این قاعده، هیچ‌کس حتی دولت حق ندارد به دیگری ضرر وارد کند یا اجازه ورود ضرر دهد. از آنجا که دولت قدرت و صلاحیت ویژه‌ای دارد، وظیفه دارد در برابر ضررهای قابل پیش‌بینی ناشی از بی‌عملی نیز اقدام کند (مکارم شیرازی، ۱۴۰۰: ۷۹؛ امام خمینی، ۱۴۱۸ق: ۲۷۵). بر این اساس، اگر دولت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

از اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای جلوگیری از خسارات گسترده به جامعه خودداری کند، می‌توان ترک فعل او را مصداق ضرر ناروا دانست که مشمول قاعده لاضرر و در نتیجه مسئولیت‌آور می‌باشد.

علاوه بر قواعد فقهی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز وظایف ایجابی گسترده‌ای برای دولت مقرر کرده است. برای مثال، اصل ۲۹ قانون اساسی، دولت را موظف به تأمین اجتماعی، اصل ۳۰ به تأمین آموزش رایگان، اصل ۴۳ به عدالت اقتصادی و اصل ۵۰ به حفاظت از محیط زیست ملزم می‌کند. این اصول، قلمرو وسیعی از وظایف ایجابی را ترسیم می‌کنند که دولت در برابر ترک آن‌ها می‌تواند مسئول شناخته شود. همچنین قوانین عادی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون حفاظت محیط زیست، قانون نظام پزشکی و آیین‌نامه‌های اجرایی متعدد، تکالیف مشخصی برای دستگاه‌های اجرایی تعیین کرده‌اند. این تکالیف، همراه با قواعد فقهی، مرزهای مسئولیت دولت را در قبال ترک فعل به صورت گسترده مشخص می‌سازند. از نظر عرفی نیز، جامعه ایرانی، مبتنی بر ارزش‌های همبستگی اجتماعی و مسئولیت جمعی شکل گرفته است؛ از این رو، انتظار عرفی از دولت برای اقدام مثبت در مواقع خطر یا نیاز عمومی بسیار بالا می‌باشد. عرف، به‌ویژه در حوزه‌های حیاتی مانند سلامت، امنیت عمومی و محیط زیست، از دولت انتظار مداخله فعال دارد و این انتظار می‌تواند مبنایی برای تعیین تکالیف ایجابی تلقی شود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۲۸۴). بنابراین، قلمرو وظایف دولت در نظام حقوقی ایران نه تنها از قانون بلکه از فقه، اصول اساسی و عرف اجتماعی استخراج می‌شود. همین امر سبب شده است که دامنه نظری مسئولیت دولت در ترک فعل در حقوق ایران بسیار گسترده‌تر از کامن‌لا باشد.

با این حال، این گستردگی نظری در عمل همواره به مسئولیت حقوقی منتهی نشده است. یکی از دلایل آن، نبود نظام مدون و منسجم برای ترجمه این قواعد کلی به تکالیف حقوقی قابل اجرا می‌باشد. در بسیاری از موارد، قانون به‌طور صریح، مصادیق ترک فعل و ضمانت اجراهای آن را مشخص نکرده و دادگاه‌ها نیز رویه واحدی در این زمینه ندارند. ازاین‌رو، هرچند قلمرو وظایف دولت از نظر فقهی و عرفی وسیع است، اعمال مسئولیت در این قلمرو با چالش‌های تفسیری و اثباتی روبه‌رو می‌باشد.

۲-۲-۲. کامن‌لا: بر مبنای ایجاد خطر، روابط خاص یا فرض مسئولیت

در نظام حقوقی کامن‌لا، همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، اصل بر عدم وجود وظیفه اقدام مثبت بوده و دولت تنها در موارد استثنایی مکلف به اقدام شناخته می‌شود. این موارد استثنایی در رویه قضایی به تدریج شکل گرفته و می‌توان آن‌ها را در سه دسته اصلی خلاصه کرد: ۱) ایجاد خطر توسط دولت، ۲) وجود رابطه خاص، و ۳) وجود فرض یا پذیرش مسئولیت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

۱-۲-۲-۲. ایجاد خطر توسط دولت

اگر دولت یا مأموران آن با انجام فعلی، شرایطی را ایجاد کنند که منجر به بروز خطر برای اشخاص شود، در این صورت وظیفه دارند برای جلوگیری از زیان اقدام کنند. عدم اقدام در این شرایط، ترک فعل مسئولیت‌آور تلقی می‌شود. نمونه بارز این مورد، پرونده Dorset Yacht Co. v Home Office (1970) است؛ در این پرونده، مأموران زندان با سهل‌انگاری در نگهداری زندانیان، زمینه فرار آنان را فراهم کردند و زندانیان به اموال اشخاص ثالث خسارت زدند. دادگاه حکم داد که مأموران به دلیل ایجاد وضعیت خطرناک و رابطه خاص با زندانیان، دارای تکلیف مراقبت[1] بوده‌اند و ترک فعل آنان مسئولیت‌آور می‌باشد (Harpwood, 2000: 153).

۲-۲-۲-۲. وجود رابطه خاص

در برخی روابط، مانند رابطه زندان‌بان و زندانی، معلم و شاگرد، کارفرما و کارگر یا نهاد نظارتی و اشخاص تحت نظارت، دادگاه‌ها وظیفه اقدام مثبت را بر عهده طرف توانمند قرار می‌دهند. این وظیفه، ناشی از رابطه نزدیک و اعتماد است. در حوزه دولت، رابطه میان مقامات عمومی و شهروندان در موقعیت‌های خاص مانند مراقبت‌های بهداشتی، امنیت عمومی یا خدمات حیاتی می‌تواند چنین وضعیتی ایجاد کند (Elliott & Quinn, 2009: 92). اگر دولت در این روابط از اقدام لازم خودداری کند و زیانی رخ دهد، ترک فعل مسئولیت‌آور خواهد بود.

۳-۲-۲-۲. فرض یا پذیرش مسئولیت

در برخی موارد، دولت به‌صورت داوطلبانه ارائه خدمات یا نظارت را بر عهده می‌گیرد و بدین وسیله، وظیفه اقدام مثبت را می‌پذیرد. برای مثال، اگر یک نهاد عمومی به‌صورت داوطلبانه نظارت بر ایمنی جاده‌ها را آغاز کند اما آن را به‌درستی انجام ندهد، در صورت بروز حادثه ناشی از کوتاهی، مسئول خواهد بود (Goudkamp & Nolan, 2020: 265). این وضعیت در بسیاری از پرونده‌های مربوط به مقامات محلی در بریتانیا مطرح شده است. علاوه بر این، سه دسته اصلی، دادگاه‌ها در چارچوب معیار Caparo v Dickman (1990) نیز شرایط تحمیل وظیفه مثبت را بررسی می‌کنند. این معیار سه مرحله‌ای شامل: ۱) قابلیت پیش‌بینی زیان، ۲) وجود رابطه نزدیک[2] و ۳) متعارف و منصفانه بودن

1. Duty of Care
2 . Proximity

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

تحمیل وظیفه می‌باشد (Elliott & Quinn, 2009: 75). اگر هر سه شرط برقرار باشد، دادگاه ممکن است برای دولت وظیفه اقدام مثبت قائل شود. با این حال، دادگاه‌ها معمولاً در تفسیر این شرایط سخت‌گیرانه عمل می‌کنند تا از گسترش بی‌رویه مسئولیت جلوگیری شود.

۳-۲. معیارهای اثبات و بار مسئولیت

در موضوع مسئولیت ناشی از ترک فعل در حیطه دولت، یکی از دشوارترین و مهم‌ترین مباحث، چگونگی اثبات ارکان مسئولیت از جمله تقصیر (یا خطا)، رابطه سببیت، و بار اثبات است. معیارهای اثبات در دعاوی مدنی و اداری متفاوت است و در ارتباط با ترک فعل دولت، چالش‌های ویژه‌ای به‌وجود می‌آورد:

۱-۳-۲. معیار اثبات در دعاوی مدنی

در دعاوی مسئولیت مدنی، عرفاً قاعده این است که بار اثبات بر عهده خواهان (زیان‌دیده) است. وی باید اثبات کند که عمل یا ترک فعل خوانده، موجب خسارت وی شده است، و در نتیجه باید مفاد ارکان مسئولیت را به تراز متعارف اثبات نماید. بر اساس قوانین موضوعه، خواهان باید دعوای خود را (ضرر، تقصیر یا ترک فعل، رابطه علت و معلول) به اثبات برساند (هاشمی، ۱۳۹۸: ۲۵۴).

در مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر، سه رکن اصلی وجود دارد: ضرر، تقصیر (یا ترک فعل) و رابطه سببیت میان تقصیر و ضرر (حسینی افسانه، ۲۰۱۷: ۲۵). اثبات تقصیر در دعاوی مدنی به معنای نشان دادن این است که خوانده نه تنها کاری انجام نداده که باید انجام می‌داد، بلکه با بی‌احتیاطی یا غفلتِ منعارف، آن را ترک کرده است. در ترک فعل، اثبات چنین امری، دشوارتر است، چون خواهان باید ثابت کند که از فعل مورد انتظار کوتاهی شده و این کوتاهی از سطح رفتار متعاف تجاوز کرده است.

در نظام حقوقی کامن‌لا، استاندارد اثبات در دعاوی مدنی معمولاً «متعارف تر بودن ادعای خواهان»[1] یعنی خواهان باید نشان دهد که احتمال وقوع تقصیر و رابطه سببیت بیش از ۵۰٪ است. این معیار، کم‌ریسک‌تر از معیار کیفری است، اما برای ترک فعل دولت، ممکن است به دلیل نقص مستندات و اطلاعات در دسترس خواهان، دشوار باشد (مولائی و لطفی، ۱۳۹۷: ۵۳) علاوه بر این، در مواردی ممکن است دادگاه‌ها برخی قواعد تسهیلی یا قاعده «res ipsa loquitur» را به کار ببرند (چون «خود حادثه گویای رخداد خطا است») تا بار اثبات بخشی از تقصیر را به خوانده متهم منتقل کنند؛ اگرچه این قاعده در پرونده‌های دولتی و ترک فعل کاربرد کمی دارد (Lumen Learning (Law 101, Tort .

1. Standard of Proof: Balance of Probabilities

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

در حقوق ایران، تحلیل نحوه اثبات ارکان مسئولیت مدنی اداره نشان می‌دهد که قضات، در عمل، با دشواری در اثبات تقصیر و رابطه سببیت مواجه بوده و ممکن است به دلایلی مانند فقدان اسناد کافی یا پیچیدگی روابط اداری، از پذیرش مسئولیت خودداری کنند (مولائی و لطفی، ۱۳۹۷: ۵۴)

۲-۳-۲. معیار اثبات در دعاوی اداری

در دعاوی اداری، یعنی در مقابل نهادهای عمومی و در دیوان عدالت اداری، بار اثبات و معیار آن تابع قوانین خاص و رویه قضایی است. قانون دیوان عدالت اداری (و تبصره ماده ۱۰ آن) معمولاً دعاوی ناشی از اقدام یا ترک فعل اداری را در چارچوب نظریه تقصیر می‌پذیرد، به طوری که خواهان باید اثبات کند که اداره بر مبنای تقصیر مسئول است (مولائی و لطفی، ۱۳۹۷: ۶۳)

در این قلمرو، قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری، معمولاً از استانداردی مشابه با دعاوی مدنی استفاده می‌کنند؛ یعنی «تعادل احتمالات» برای اثبات ارکان موضوعی الزام‌آور است، مگر در موارد خاص که قانون سخت‌گیرانه‌تر تعیین کرده باشد. اما در برخی دعاوی امکان دارد معافیت‌های اداری یا مصونیت دستگاه‌های دولتی (مانند اعمال حاکمیت) موجب شود که بار اثبات بر عهده خواهان سنگین‌تر گردد یا شرایط اثبات تسهیل نشود. به‌ویژه، اگر اقدام دولت ذیل «اعمال حاکمیت» تلقی شود، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مقرر کرده است که «در مورد اعمال حاکمیت دولت» اگر اقدام بر طبق ضرورت اجتماعی انجام شود و موجب ضرر شود، دولت مجبور به جبران نخواهد بود. این قید در مقام دفاع دولت ممکن است توان مقابله با بار اثبات خواهان را افزایش دهد .

به همین دلیل، در دعاوی اداری که ترک فعل، متوجه نهاد عمومی شده است، ممکن است دادگاه‌ها سخت‌گیری بیشتری داشته باشند و خواهان را ملزم کنند مستندات قوی‌تری ارائه دهد. علاوه بر این، دسترسی خواهان به اسناد داخلی نهاد عمومی (که ممکن است محرمانه باشد) محدود است که اثبات ادعایش را دشوار می‌سازد.

نتیجه‌گیری

مسئولیت دولت در قبال ترک فعل، به‌عنوان یکی از مباحث مهم و در عین حال کم‌تر تبیین‌شده در حقوق عمومی ایران، واجد ابعاد نظری، قانونی، قضایی و تطبیقی است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران از یک‌سو، در منابع فقهی، اصول قانون اساسی و برخی مواد قانونی ظرفیت نظری قابل توجهی برای شناسایی و اعمال وظایف ایجابی دولت دارد؛ اما از سوی دیگر، پراکندگی قواعد، فقدان نظریه عام و ضعف در رویه قضایی مانع از تحقق عملی این ظرفیت‌ها شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

همین کاستی‌ها موجب می‌شود که بسیاری از مصادیق ترک فعل اداری، با وجود آثار مستقیم بر حقوق شهروندی، اعتماد عمومی و منافع اجتماعی، از دایره پاسخگویی حقوقی دولت خارج بمانند.

تحلیل تطبیقی با نظام کامن‌لا نشان داد که برخلاف حقوق ایران که اصل اولیه در آن قواعد فقهی و وظایف ایجابی است، اصل اولیه در نظام کامن‌لا، عدم مسئولیت برای ترک فعل بوده و به‌صورت تدریجی از طریق رویه قضایی، آزمون Caparo و استثنائات مشخص، چارچوبی روشن برای تعیین حدود و معیارهای وظیفه اقدام عمومی شکل داده است. این انسجام نظری و رویه‌ای، موجب پیش‌بینی‌پذیری، ثبات و کارآمدی در تعیین مسئولیت دولت شده است؛ امری که در حقوق ایران، به دلیل فقدان چنین چارچوبی، با چالش‌های جدی اثباتی و اختلاف رویه مواجه است.

از یافته‌های مهم پژوهش، تبیین چالش‌های اثبات رابطه سببیت در ترک فعل‌های اداری است. در بسیاری از پرونده‌ها، تعدد عوامل، موانع دسترسی به اطلاعات اداری و نبود معیارهای تسهیل‌کننده، مانع اثبات مسئولیت می‌شود. در این شرایط، بهره‌گیری از رویکردهایی مانند نظریه مشارکت مادی در ایجاد زیان، قاعده سبب مجمل و ابزارهای کارشناسی و آماری می‌تواند راه‌گشا باشد.

در بُعد نهادی، دیوان عدالت اداری، نقشی کلیدی در تحقق مسئولیت دولت نسبت به ترک فعل دارد. تقویت ظرفیت کارشناسی، دسترسی مؤثر به اسناد، و صدور آرای وحدت رویه می‌تواند زمینه را برای تعیین معیارهای عملی تکلیف مراقبت و ایجاد وحدت رویه فراهم سازد. پذیرش تدریجی معیارهای اثبات تسهیل‌شده در دعاوی اداری نیز می‌تواند شکاف میان نظریه فقهی و رویه قضایی را کاهش دهد.

در پاسخ به پرسش نخست پژوهش، می‌توان گفت نظام حقوقی ایران از ظرفیت نظری قابل توجهی برای پاسخگویی دولت در برابر ترک فعل برخوردار می‌باشد، اما این ظرفیت به دلیل ضعف‌های ساختاری، قانونی و قضایی به‌طور کامل بالفعل نشده است. پاسخ به پرسش دوم نیز آن است که تجارب کامن‌لا، به‌ویژه آزمون Caparo و الگوهای قضایی مربوط به تکلیف مراقبت، می‌تواند به‌عنوان چارچوب تحلیلی و قضایی مؤثری برای تدوین نظریه عام، ارتقای رویه قضایی و تعیین حدود وظایف ایجابی دولت در حقوق ایران مورد استفاده قرار گیرد.

بر این اساس، تحقق پاسخگویی مؤثر دولت در برابر ترک فعل، مستلزم مجموعه‌ای از اصلاحات هماهنگ است: تدوین نظریه عام مسئولیت دولت در قبال ترک فعل در سطح قانون، شفاف‌سازی تکالیف قانونی نهادها، تفکیک دقیق مسئولیت مدنی، اداری و کیفری، و بهره‌گیری از معیارهای تطبیقی برای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

ارتقای کارآمدی قضایی. این پژوهش گام نخست در جهت تبیین این چارچوب بوده و می‌تواند مبنایی برای اصلاحات قانون‌گذاری، تقویت نهادهای نظارتی و توسعه پژوهش‌های میدانی آینده قرار گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

فهرست منابع و مآخذ

الف. منابع فارسی

امام خمینی، سید روح الله (۱۴۱۸ق). کتاب البیع (ج ۵: مباحث معاملات و قواعد فقهی). انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی: قم.
حسینی افسانه، موسی (۱۳۹۶). «مسوولیت مدنی و مطالعه تطبیقی آن در حقوق ایران و فرانسه». کنفرانس پژوهش‌های نوین ایران و جهان در مدیریت، اقتصاد، حسابداری و علوم انسانی، ایران.
حق‌پرست، ذوالفقار؛ خرام، سید امین؛ اسدی کوه‌باد، هرمز (۱۴۰۳). «مسئولیت مدنی دولت در جبران هزینه ناشی از اقتصاد تورم‌زا با تأکید بر قواعد فقهی لاضرر و عدل و انصاف». پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، دوره ۶، شماره ۱.
ره پیک، حسن (۱۳۸۶). حقوق مسوولیت مدنی و جبران‌ها. انتشارات خرسندی، تهران: ایران.
سامانی، احسان؛ وحدتی شبیری، سید حسن (۱۴۰۰). «تحلیل فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیان‌بار حاکمیتی در قبال شهروندان». پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۶.
سجادی‌کیا، مهدی؛ قربانی، ابوالقاسم (۱۴۰۲). «حدود قلمروی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران با تأکید بر مبانی فقهی». فصلنامه رأی، دوره ۱۲، شماره ۴۴.
صفایی، حسین؛ رحیمی، اسدالله (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی. نشر میزان، تهران: ایران.
شهید ثانی، زین الدین بن علی (بی‌تا). الروضة البهیة فی شرح اللمعة الدمشقیة (ج ۳). دارالکتب الاسلامیه، بیروت: لبنان.
علیزاده، الهه (۱۴۰۱). «سیر تکوین و مبانی مسئولیت مدنی ناشی از ترک تکالیف اخلاقی و عرفی در حقوق ایران و فرانسه». پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست.
فاضلی، عبدالعزیز؛ بلوردی، طیبه؛ یوسفی، محمدرضا (۱۴۰۴). «کارکرد و نقش دولت در تحقق حقوق اقتصادی شهروندان در نظام حقوقی ایران و آمریکا». دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی، دوره ۳، شماره ۱.
کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). الزام‌های خارج از قرارداد (مسئولیت مدنی). چاپ ششم، انتشارات دانشگاه تهران، تهران: ایران.
محمدی احمدآبادی، محمد؛ رضوی، مریم (۱۴۰۳). «نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر ترک فعل اداری». مجله شورا. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران: ایران.
مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۰۰). القواعد الفقهیة. چاپ هشتم، انتشارات مدرسه امام علی بن ابیطالب (ع): قم.
مولائی، آیت؛ لطفی، حسن (۱۳۹۷). «تحلیل انتقادی نحوه اثبات ارکان مسئولیت مدنی اداره در چارچوب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری». مطالعات حقوقی (علوم اجتماعی و انسانی شیراز)، دوره ۱۰، شماره ۴.
نجفی، محمدحسن (۱۳۶۷). جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام. انتشارات اسلامیه، قم: ایران.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]
[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]

هاشمی، سید محمد (۱۳۹۸). حقوق اداری، ج ۲، چاپ ۲۳. نشر میزان، تهران: ایران.

ب. قوانین و متون مرجع

– قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اشاره به اصول ۲۹، ۳۰، ۴۳ و ۵۰).
– قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵ و اصلاحات بعدی).
– قانون مسئولیت مدنی (مصوب ۱۳۳۹).
– قانون مدنی (مواد ۹۵۱ و ۹۵۲).

ج. منابع انگلیسی

Caparo Industries plc v Dickman (1990). Caparo Industries plc v Dickman [1990] 2 AC 605. House of Lords, UK.
Donoghue v Stevenson (1932). Donoghue v Stevenson [1932] AC 562. House of Lords, UK.
Dorset Yacht Co Ltd v Home Office (1970). Dorset Yacht Co Ltd v Home Office [1970] AC 1004. House of Lords, UK.
Elliott, Catherine; Quinn, Frances (2009). Tort Law. Pearson Education, London, UK. (p. 75).
Goudkamp, James; Nolan, Donal (2020). Scholars of Tort Law: Omissions and Liability. Oxford University Press, UK.
Harpwood, Vivienne (2000/2017). Modern Tort Law. Routledge-Cavendish, London, UK. (p. 124).
Hart, H. L. A. (1961). The Concept of Law. Oxford: Clarendon Press. (p. 91).
Lumen Learning (Law 101, Tort). [Online Resource)
Stovin v Wise (1996). Stovin v Wise [1996] AC 923. House of Lords, UK.
Winfield, Percy Henry; Jolowicz, John A. (1979). Winfield & Jolowicz on Tort. Sweet & Maxwell, London, UK. (p. 120).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.66224/qjal.13.44.55]