فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال هفتم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۸

آسیب‌شناسی تحولِ صلاحیت در دعاویِ مسئولیت‌مدنیِ دولت در ایران

آیت مولائی[۱]؛ حسن لطفی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۶/۰۵
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۲۰

چکیده

مسئولیت‌مدنی دولت از مفاهیم مدرنی است که در سایه تحولات قرون اخیر شکل گرفته است. با انقلاب مشروطه، این مفهوم در ایران به‌عنوان موضوع حقوقی مطرح شد. همسو با تحولات انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، با تشکیل دیوان عدالت‌اداری در سال ۱۳۶۰، مفهوم مذکور بیش از پیش در مرکز توجهات حقوقدانان قرار گرفت. در طول چند دهه اخیر، تحولاتی در خصوص صلاحیت دیوان عدالت‌اداری در مورد رسیدگی به پرونده‌های خسارت ناشی از مسئولیت‌مدنی دولت رخ داده که شایسته تحلیل و بررسی است.

نوشتار حاضر با تکیه بر این سوال: «تحولات ناظر بر صلاحیت در دعاوی مسئولیت‌مدنی دولت در ایران چیست؟»، با استفاده از روش تحقیق: توصیفی‌ـتحلیلی به بررسی آسیب‌شناسانه موضوع پرداخته و چنین نتیجه حاصل شده است که باوجود اصلاح تبصره یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری در سال ۱۳۹۲، نه‌تنها ایرادات قبلی، نظیر رسیدگی دو مرجع به موضوع واحد، برطرف نشده است؛ بلکه از حیث نگارش، ایرادات جدیدی، همچون عدمِ تعیین تکلیفِ مرجعِ صلاحیتدارِ رسیدگی به ارکان خسارت، بدان افزوده شده است.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت‌مدنی دولت، خسارت، تخلف، ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت‌اداری.

۱- استادیار گروه حقوق، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران (نویسنده مسئول).
a.mulaee@basu.ac.ir
۲- استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران
Hassan.lotfi3@Gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

مقدمه

قانون‌گذار اساسی ما در اصل ۱۷۳ در راستای اصل ۱۵۶ قانون‌اساسی و در بستر عدالت‌گستری، مرجعی را شناسایی کرده است که هم به‌لحاظ عنوان: یعنی نامِ «دیوان عدالت‌اداری»، و هم به لحاظ کارکرد: یعنی رسیدگی به شکایت از واحدهای دولتی و کارکنان آن در یک دادگاه خاص، برای نیل به «عدالت‌اداری» بدیع می‌نماید.

دیوان مذکور در باب تحقق عدالت‌اداری، وارث نهادهایی بود که به آنها اجازه رسیدگی به دعوای خسارت علیه دستگاه‌های دولتی داده شده بود؛ چرا که برای نخستین‌بار، مستند به برخی اسناد، به‌ویژه ماده سه «قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران»، مصوب ۱۳۱۳/۳/۸، دیوان کشور صلاحیت خود را دال بر «تصدیق استحقاق برای مطالبه حق مالی» احراز نمود؛ اما مطالبه حق مالی را در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری دانست. در ادامه قانون شورای‌دولتی، مصوب ۱۳۳۹، در راستای رویکرد مذکور، «رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداریها یا تشکیلات وابسته به آنها...» (بند «ج» ماده ۲) را در حوزه منظومه صلاحیت‌های این شورا تعریف کرد؛ سپس قانون دیوان عدالت‌اداری مصوب ۱۳۶۰، با الهام از قانون شورای‌دولتی مصوب اردیبهشت ۱۳۳۹ تهیه و تنظیم شد و در تبصره یک ماده ۱۱، تصدیق خسارت را بر عهده دیوان قرار داد که در قانون سال ۱۳۸۵، عیناً این وضعیت در ماده ۱۳ تکرار شد. با تصویب قانون جدید دیوان عدالت‌اداری در سال ۱۳۹۲ شاهد تغییراتی در شکل، مضمون و محتوایِ وضعیتِ مستقرِ بالا بوده‌ایم که به‌نظر می‌رسد شایسته بررسی و تحلیل آسیب‌شناسانه باشد.

در قانون جدید دیوان عدالت‌اداری، گستره صلاحیتی دیوان با تغییراتی مواجه شد که لازم است تحلیل آسیب‌شناسانه شود. خلأ تحقیق علمی در خصوصِ تحولات مربوط به مسئولیت مدنی دولت، اهمیت این نوشتار را بالا می‌برد؛ بنابراین، مقالهٔ حاضر با طرح این سوال کلیدی مواجه است: «تحولات ناظر بر صلاحیت در دعاوی مسئولیت‌مدنی دولت در ایران چیست؟» در پاسخ به این سوال با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، موضوع در دو قسمت جداگانه به بحث گذاشته می‌شود. نخست: «تاریخچه تظلم‌خواهی مدنی در ساحت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

حقوق عمومی ایران» در ارتباط با مقوله «خسارت» به بحث و بررسی گذاشته می‌شود. در ادامه به «تحلیل تبصره یک ماده ۱۰» در راستای موضوعِ مسئولیت‌مدنیِ دولت پرداخته می‌شود.

۱ـ تاریخچه تظلم‌خواهی مدنی در ساحت حقوق عمومی ایران

در اینجا تلاش می‌شود تاریخچهٔ موضوع ذیل سه عنوان به بحث گذاشته شود:

۱ـ۱. دیرینه‌شناسی و تبارشناسی تظلم‌خواهی مدنی از حکومت

از حیث دیرینه‌شناسی در سنت تاریخی ایرانیان پیش و پس از اسلام، مقوله تظلم‌خواهی از اعمال کارگزاران حکومت، در اشکال مختلف نظری و عملی واجد سابقه بوده است (ر.ک: امین، ۱۳۸۶: ۶۰ و ۹۱). برای نمونه از یک سو، در سیرهٔ حضرت امیر(ع) در نامه‌هایی به کارگزاران مالی‌اش، این مقوله را متذکر می‌شود (نهج‌البلاغه، نامه شماره ۵۱ و۲۵)؛ از سوی دیگر، مشاهده می‌شود که در حکومت‌های قرون اولیه اسلامی، نهادی وجود داشته است تحت عنوان «قضای مظالم» که متفاوت از «قضای عادی» بوده و به شکایت مردم از متنفذان و مقامات حکومتی رسیدگی می‌کرد (زحیلی، ۱۹۹۸: ۲۶). وظیفه این نوع قضا از نگاه ابن‌خلدون که امتزاجی از قدرت حکومت و انصاف قضایی است؛ سرکوب ستمگران و پیشگیری از تجاوز متجاوزان است. (ابن‌خلدون، ۱۴۱۰ق: ۲۲۲) ماوردی نیز دیوان مظالم را وادار نمودن طرفین ظلم و شکایت به عدالت و انصاف از طریق ترساندن آنها و ممانعت نزاع‌کنندگان از انکار حقوق همدیگر از طریق اقتدار و هیبت مقام حکومتی تعریف می‌کند (ماوردی، ۱۴۰۶ق: ۱۰). در نگاه بعضی از حقوقدانان معاصر عرب، این نوع دیوان، مرجع قضایی ویژه‌ای بود که به دعاوی خاص رسیدگی می‌کرد؛ دعاویی که یک یا هر دو طرف آن را صاحبان قدرت و متنفذان حکومتی تشکیل می‌داد؛ خواه چنین قدرتی ناشی از مقام و مسئولیت بوده یا ناشی از علل دیگر بوده باشد (طماوی، ۱۹۸۵: ۴۴). متفاوت انگاشتن این‌گونه دادرسی از دادرسی‌های عادی جهت رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص از کارگزاران نظام و صاحبان قدرت، ناشی از اقتدار و جایگاه مقامات حکومتی بوده است که

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

معمولاً رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها یا شخصاً توسط خلیفه یا توسط اشخاص باهیبت با اقتدار ویژه سپرده می‌شد؛ از این‌رو، به چنین افرادی «ناظر مظالم» گفته می‌شد نه «قاضی مظالم» و در واقع، قدرت چنین ناظری، ترکیبی از اقتدار اجرایی و قضایی بود که در اشکال دستور اداری، اجرایی یا قضایی محقق می‌شد (کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۴: ۹۸-۹۷).

با وجود داشتن چنین سوابقی از «دادگاه‌های ویژه» در سنت اسلامی در قرون مختلف، باید گفت چنین دادرسی، هم از حیث مبنا و منشأ و هم از حیث فلسفهٔ وجودی و هم گفتمان حاکم بر آنها با «دادرسی اداری مدرن» از اساس متفاوت است؛ بنابراین نمی‌توان از حیث تبارشناسی، تبار دادرسی اداری فعلی را به این‌گونه محاکم پیوند زد؛ چرا که دادرسی اداریِ مدرن بر معرفت‌شناسی دولت مدرن استوار بوده و فلسفهٔ وجودی آن، بر حفظ رابطهٔ متوازن میان منافع عمومی و منافع خصوصی استوار است. این در حالی است که در فهم سنتی، دیوان مظالم، مرجعی برای دادخواهی علیه متنفذین حکومتی و زورمداران است؛ همچنین دیوان مظالم هیچ‌گاه نتوانست به‌مثابه یک «سیستم مستقل» از دادرسی قضایی بازشناسانده شود؛ بلکه در غیاب «اصل حکومت قانون» به فراخور طبعِ حکام در مناطقی از سرحدات اسلامی و در بازه‌های زمانی نامعین و غیرمستمر تشکیل می‌شده است. این درحالی است که در اپیستمه مدرن، دادرسی اداری به‌مثابه یک سیستم مستقل، دست‌کم در چارچوب فهم رومی-ژرمنی از دادرسی، شکل گرفته و به‌شکل مستمری به بالندگی رسیده است. بر این مبنا، نمی‌توان از دیدگاه دیرینه‌شناسی و تبارشناسی، بنیان‌های فلسفی و معرفت‌شناسانه «دادرسی اداری» را در ایران، ادامه منطقی نهادهایی همچون: «دیوان حسبه» یا «دیوان مظالم» دانست؛ هرچند که اگر درصدد ریشه‌یابی مشابهانی برای دادرسی اداریِ مدرن در فضایِ معرفت‌شناسانه پیشامدرن بربیاییم؛ در این‌صورت، این گونه مراجع در بین مراجع قضایی وقت، واجد بیشترین مشابهت‌ها با دادرسی اداری مدرن خواهند بود.

بر مبنای گزاره‌های بالا، می‌توان گفت برای ایرانیان پیش از انقلاب مشروطه، نهاد دادرسی اداری به‌مثابه یک سیستم قضایی مستقل، یک مفهوم ناشناخته است و البته چنین وضعیتی منطقی می‌نمایاند؛ چرا که برای ایرانیان قبل از مشروطه، از اساس قوهٔ قضاییه در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

مفهوم مدرن بی‌معناست و ناگفته پیداست که دادرسی اداری مدرن، مؤخر بر نهاد قوه قضاییه است؛ از این حیث که دوران پیشامشروطه را نمی‌توان واجد قوه قضاییه دانست؛ در نتیجه، صحبت از دادرسی اداری و دادگاه اداری جهت رسیدگی به دعوای مسئولیت‌مدنی دولت موضوعی منتفی است. با نگاهی به معدود آثار روشنفکران و نویسندگان دوره مشروطه، مشاهده می‌شود که توجه اصلی آنها معطوف به مسائلی همچون استقلال دادگاه عرفی از محاکم شرع (آخوندزاده، ۲۵۳۷: ۲۸)، ضرورت قانونمندی عدلیه‌ها (ملکم‌خان، ۱۳۵۵: ۲)، ضرورت استقلال قوه قضاییه (زرگری‌نژاد، ۱۳۹۰: ۸۲۷ و مرادخانی، ۱۳۹۶: ۵۰۹) بوده است و در هیچ‌کدام از آثار به مقولهٔ دادرسی اداری به‌طور عام و دعوای مسئولیت‌مدنی دولت به‌طور خاص اشاره‌ای نشده است. در واقع، ذهن روشنفکران و نویسندگان پیشامشروطه معطوف به جدایی و استقلال محاکم عرفی از محاکم شرعی بود. در چنین فضایی، مجالی برای شکل‌گیری دادرسی اداری نمی‌توانست وجود داشته باشد.

در «عصر پیشامشروطه»، هرچند که زمینه‌های نظری «دادرسی مدرن» از پیش توسط متفکرین آماده شده بود؛ اما از نخستین زمینه‌هایِ «تولد دادرسی مدرن»، می‌توان به دستور ناصرالدین شاه جهت تأسیس «دیوان‌خانه عدلیه» در سال ۱۲۷۵ اشاره داشت که در دستورالعملی مقرر شد تا «تمامی مرافعات باید به آنجا برود» (طیبی، ۱۳۸۵: ۲۵۴ و مرادخانی، ۱۳۹۶: ۵۰۵)؛ اما به‌لحاظ نبودِ تشکیلاتِ منظم و فقدان قانونِ حاکم بر آن، مجدداً به دستور ناصرالدین شاه در سال ۱۲۷۷، «دیوان مظالم» را که در واقع عالی‌ترین مرجع قضایی به‌شمار می‌آمد، تأسیس شد. این مرجع هر یکشنبه به ریاست پادشاه تشکیل می‌شد؛ اما این مرجع نیز راه به‌جایی نبرد که در ادامه در سال ۱۲۹۱ به دستور شاه، ادارهٔ مستقلی به نام «صندوق‌های عدالت» تأسیس شد تا رعایا، شکایات خود را مکتوب در درون آن صندوق ریخته تا شاه به آن شکوائیه‌ها رسیدگی کند. (آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶: ۴۱۱-۳۷۸)؛ یا اینکه تشکیلات عدلیه که به‌تأسی از سبکِ مدرنِ تشکیلات، به همت سپهسالار بنا نهاده شد و قواعدی نیز برای آن در ۱۱۹ ماده تنظیم شد(عامری، ۱۳۹۴: ۲۵۳-۲۴۲ و مرادخانی، ۱۳۹۶: ۵۰۴)؛ در سایه ماهیت استبدادی نظام نتوانست موفق باشد. درواقع، شاه از درک یک موضوع بسیار ساده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

عاجز بود و آن اینکه مظهر بی‌عدالتی، خود پادشاه و سازمان‌های مترتبه‌اش بود نه کارگزاران نظام. تمامی این مراجع، درواقع، سازمان‌های حکومتی بودند که در غیاب قانون، به‌عنوان دادگاه درصدد پاسداری از «عدالت» بودند؛ مفهومی که در عمل به غایت سهل و ممتنع می‌نمود. بر این اساس بوده است که از نخستین خواسته‌های انقلابیون، تأسیس «عدالت‌خانه» بود.

۲ـ۱. حوالی مشروطه

این دوره را باید نقطهٔ عطف تاریخی ایرانیان و به‌مثابه «رنسانس ایرانی» تلقی کرد؛ اما نه الزاماً همجنس با رنسانس اروپا که قرار بود «مدرنیته» و هنجارهای مترتب بر آن را در اندام استبدادزده ایرانی دراندازد. دوران مشروطه از حیث «تولد دادرسی مدرن»، حائز نکته اساسی است؛ عصری که در آن برای نخستین بار، قانون‌اساسی به‌تصویب می‌رسد و اصول ۷۱ تا ۸۹ از آن به مقولهٔ قوهٔ قضاییه اختصاص می‌یابد؛ بدین‌ترتیب است که امکان تولد دادرسی اداری به‌وجود می‌آید و درنتیجه، محاکم‌عرفی به‌مثابه عالی‌ترین و شایع‌ترین مرجع دادرسی توسط قانون‌اساسی مشروطه، آغازی بر تأسیس حقوقی و سیاسی قوه قضاییه‌اند. قانون اساسی مشروطه درخصوص تفکیک دادرسی اداری از مدنی و جزایی ساکت بود و همگی ذیل سازمان قضایی با عنوان «محاکم عرفی» (اصل ۷۳) درآمده بود و شکایت از اداره را به‌طور عام در اصول ۸۸ و ۸۹ در صلاحیت محاکم عرفی قرار داد؛ بدون اینکه «دادرسی اداری» را در مجموعه دادرسی قضایی ایران شناسایی کرده باشد و محاکم شرعی عملاً از دخالت در این‌گونه دعاوی منع شدند؛ البته جدال بین محاکم شرعی و محاکم عرفی تا زمان تثبیت اقتدار رضاشاه در دهه اول قرن ۲۰ (۱۳۰۶ شمسی) ادامه داشت. بر این اساس است که به‌نظر حقوقدانان، نظام قضایی مدرن در ایران با «اصل وحدت دادرسی» متولد شد (رمحمودی و غفاری، ۱۳۸۷: ۲۲۴).

۳ـ۱. بعد از مشروطه

با در نظر گرفتن اسناد جاری، پیشینه تاریخ تحول صلاحیت دادرسی‌اداری را می‌توان در دو بخش به قرار زیر ذکر نمود:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

۱ـ۳ـ۱. صلاحیت دیوان قبل از ۱۳۹۲؛ دوگانگی در دادرسی مسئولیت مدنی دولت

با تصویب قانون‌اساسی مشروطه به تاریخ ۱۴ ذیقعده ۱۳۲۴ قمری توسط مجلس مؤسسان و تصویب متمم آن به تاریخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ قمری، برای نخستین‌بار، قوای سه‌گانه ملهم از اصل تفکیک قوایِ فیلسوفانی همچون منتسکیو شناسایی گردید که حاصل آن، شناسایی اصل تفکیک قوا در اصول مختلف، همچون اصل ۲۶ به بعد بود. (متین‌دفتری، ۱۳۴۲: ۱۵-۱۱). با مداقه در این اصول، مقوله وحدانیت امر قضا و عمومیت صلاحیت این قوه مشاهده می‌شود که گویای شکل‌گیری دادگستریِ مدرن بر اساس الگوی: «تک‌پایه» است. در اصل ۲۷، صلاحیت قوه قضاییه متعین در عبارت «تمییز حقوق» گردید. در ادامه در اصل ۷۱ در خصوص اقتدار قوه قضاییه چنین مقرر شد: «دیوان عدالت عظمی و محاکم عدلیه، مرجع رسمی تظلمات عمومی هستند....». در اصل ۷۵ نیز در راستای نگاه تک‌پایه مقرر گردید: «در تمام مملکت فقط یک دیوانخانه تمییز برای امور عرفیه دایر خواهد بود؛ آن هم در شهر پایتخت و این دیوانخانه نیز در هیچ محاکم، ابتدا رسیدگی نمی‌کند؛ مگر در محاکماتی که راجع به وزرا باشد.» با این عمومیت در صلاحیت، ظاهر چنان می‌نمود که در چارچوب «اصل وحدت صلاحیت و وحدت محاکم»، دادگاه‌های دادگستری، صلاحیتِ عامِ رسیدگی به پرونده‌های مربوط به «خسارت» را نیز بر عهده داشته باشند؛ اعم از اینکه «خاسر» و «آسیب‌زننده»، شخص عمومی یا شخص خصوصی باشد؛ اما دیری نپایید که این وضعیت عام توسط قانون‌گذارعادی تخصیص خورد.

ریشه آغازینِ طرحِ بحثِ صلاحیتِ یک دادگاه خاص در خصوص رسیدگی به دعاوی مربوط به خسارت در حیطه حقوق عمومی و مسئولیت مدنی دولت را باید در تحولات پیش از انقلاب مشروطه جستجو کرد که در سایه میل اقتدارگرای حکومت، تمکین اداره به عدالت قضایی با امتناع مواجه بود؛ از این حیث که خسارت وارده از طرف دولت ممکن است به دو اعتبار: «کارگزار دولت بودن» یا «شهروند بودن» وارد شود؛ بنابراین دو دسته اشخاص: «شهروندان» و «کارکنان دولت» ممکن است موضوع دادخواهی قرار گیرند و از این نظر که قانونِ جامع و واحد در این خصوص به تصویب نرسیده است؛ از این‌رو با در نظر گرفتن دو

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

دسته مذکور، مهم‌ترین اسناد مرتبط با دعوای خسارت علیه دولت را می‌توان به قرار زیر دسته‌بندی کرد:

۱ـ۱ـ۳ـ۱. خسارت به اعتبار شهروند بودن

رئوسِ قوانین مرتبط با این نوع خسارت از این قرار است:

۱ـ تصویب‌نامه هیأت‌وزیران، مصوب ۱۳۲۸ قمری؛ این مصوبه به اختلافات مربوط به میزان مطالبات دولت و وصول آن رسیدگی می‌کرد که البته قبل از این مصوبه، این موضوع در صلاحیت مستوفی بود که پس از تأیید وزیر مالیه قطعی می‌شد و توسط وزیر بقایا وصول می‌شد. در سال ۱۳۲۸ قمری، هیأت‌وزیران تصویب‌نامه‌ای را از تصویب گذراند که بر اساس آن، دعاوی راجع به خالصجات دولت به وزارت مالیه واگذار شد. متعاقب آن، قانون وزارت مالیه در سال ۱۳۳۳ قمری به‌تصویب رسید که مطابق آن، «اداره محاکمات مالیه» مرکب از سه عضو تشکیل می‌شد و همگی تحت ریاست وزیر مالیه قرار داشته و به شکایات مردم از تعدیات مأمورین مالیه در وصول مالیات و خسارت ناشی از آن رسیدگی می‌کرد. ملاحظه می‌شود در این قانون، مرجع صلاحیتدار رسیدگی، یک مرجع غیرقضایی تعیین شده است.

۲ـ قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت؛ در سال‌های ۱۳۰۷ و ۱۳۰۹ شمسی، قوانینی در خصوص تعیین مرجع صلاحیتدار رسیدگی به اختلافات مردم و دولت به‌تصویب رسید. مطابق «قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۹ به دعاوی بین مردم و دولت در خصوص اموال منقول و غیرمنقول و ملکی که ناشی از اعمال تصدی باشد به محاکم عدلیه سپرده شد و سایر دعاوی که یک طرف آن دولت باشد به خود ادارات سپرده شد و مقرر شد به‌طریق «اداری» در خود ادارات حل‌وفصل شود. ملاحظه می‌شود که عبارت پایانیِ ماده، باوجود تصریح به صلاحیت محاکم عمومی دادگستری، خود ادارات را در مواردی صالح برای رسیدگی تعریف کرد. دیری نگذشت که در آبان سال ۱۳۰۹، «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» به‌تصویب مجلس رسید و ضمن نسخ قانون سال ۱۳۰۷، رسیدگی به کلیه دعاوی دولت علیه اشخاص و اشخاص علیه دولت در اعمال حاکمیت و تصدی به «مرجعیت محاکمات مالیه» قرار گرفت. این مرجع در نهایت «دیوان

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

دادرسی دارایی» نام‌گذاری شد و بدین‌وسیله، زمینه دوپایه‌ای شدنِ نظام قضایی ایران بیش از پیش تقویت شد. مشاهده می‌شود در این قانون، مرجع صلاحیتدار رسیدگی به ادعای خسارت، مرجعی غیر از دادگاه تعیین شده است.[۱]

۳ـ «قانون رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت راجع به املاک؛ این قانون در مورخ ۱۳۳۴/۳/۲ از تصویب کمیسیون‌های مجلسین ملی و سنا گذشت. به استناد ماده ۱ این سند، کمیسیونی مرکب از عضویت سه‌نفر از مستشاران دیوان‌عالی کشور، یک نفر از روسای شعب دیوان محاسبات کشور و یک نفر از اعضای هیأت‌مدیرهٔ بنگاه خالصه تشکیل تا به استناد مواد ۴ تا ۶ به اختلافات ملکی و دعاوی دولت علیه اشخاص یا اشخاص علیه دولت رسیدگی کند. ملاحظه می‌شود در این قانون، مرجع صلاحیتدار رسیدگی، مرجعی غیر از دادگاه تعیین شده است. این قانون اخیراً به استناد ذیل ردیف ۱۶۱ «ماده واحده قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۲۹/۱/۱ تا ۱۳۳۶/۷/۳۰» مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۷ منسوخ گردید.

۴ـ قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹/۲/۷؛ در چارچوب این سند به‌طور عام، به مسئولیت مدنی اشخاص خصوصی در قبال هم تصریح شده است؛ اما در ساحت حقوق عمومی، مشخصاً در ماده ۱۱ به مقوله مسئولیت مدنی دولت اشاره شده و برای نخستین بار به‌طور عام، مسئولیت مدنی دولت را در قبال اعمال تصدی شناسایی کرد و در خصوص خسارت ناشی از اعمال حاکمیت، بدون اینکه مسئولیت مدنی دولت را به صورت اطلاقی نفی کند؛ تحت شرایطی جبران خسارت ناشی از چنین اعمالی را در حیطه صلاحیت اختیاری دولت تعریف کرد. در این قانون، مفروضاً و در عمل، دادگاه‌های دادگستری؛ مرجع صلاحیتدار رسیدگی به خسارت بوده است.

۵ـ قوانین خاص مسئولیت مدنی؛ در طول دهه‌های مختلف، قوانینی به‌صورت خاص به تصویب رسیده است که در این گونه اسناد برای دولت و اعمال ناشی از آن، مسئولیت مدنی تعریف شده است. از این حیث که در چارچوب فهم مدرن از مسئولیت مدنی دولت، فرض بر

۱- دیوان دادرسی به‌موجب قانون موقت حذف دیوان دادرسی دارایی، در تاریخ ۱۳۳۷/۱۱/۲۱ برچیده شد و مقرر شد به دعاوی بین اشخاص و دولت در محاکم دادگستری و خارج از نوبت رسیدگی شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

این است که دولت به‌نمایندگی از عامه و در جهت منافع ملّی و عمومی عمل می‌کند؛ از این‌رو، در نگاه نخست فرض بر عدم مسئولیت مدنی دولت است؛ مگر آنکه قانون‌گذار به‌صورت موردی از این اصل عدول کرده باشد. در راستای این نگاه، محاکم پیش از انقلاب بر این نظر بوده‌اند که در صورت تصریح قانون‌گذار دال بر مسئولیت مدنی دولت، می‌توان آن را محکوم کرد؛ در غیر این‌صورت، امکان طرح مسئولیت مدنی دولت قابل پذیرش نیست. در این راستا، قوانینی به‌تصویب رسیده است که مهم‌ترین آنها: قانون منع کشت خشخاش، مصوب ۱۳۳۴، قانون جبران خسارت وارده از انفجار مرمیات یا مهمات نیروهای مسلح و آیین‌نامه اجرایی آن، مصوب ۱۳۵۶/۳/۷، آیین‌نامه جبران خسارت وارده از انفجار مرمیات و مهمات نیروهای مسلح، مصوب ۱۳۵۶/۱۲/۱۵ است. به‌طور اجمالی باید گفت در این اسناد، به لزوم جبران خسارت وارده به اشخاص توسط دولت اشاره شده است و مرجع صلاحیتدار دادرسی، مفروضاً یا تصریحاً مراجع دادگستری تعیین شده است.

۶ـ «قانون راجع به شورای‌دولتی»؛ در تاریخ ۱۳۳۹/۲/۷، کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین سنا و ملی، قانون شورای‌دولتی را در ۳۲ ماده و سه تبصره به تصویب رساند. در بند «ج» ماده دوم این قانون به صلاحیتِ شورا دال بر «رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها، در صورتی که به علت تقصیر در انجام وظایف قانونی اداره مسئول جبران خسارت باشد...» اشاره شده بود که گویای گسترش گستره صلاحیتی شورا به نسبت اسناد قبلی بوده است؛ شورایی که همانند شوراهای قبلی هیچ‌وقت وارد فاز عملیاتی نگردیده و بر روی کاغذ باقی ماند. مشاهده می‌شود با تصویب قانون شورای‌دولتی، از اساس صلاحیت دیوان‌عالی در خصوص رسیدگی به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت نفی می‌شود و شورا به‌عنوان مرجع صلاحیتدار نخستین، ماهوی و ذاتی در دعاوی مسئولیت مدنی دولت تعیین شد.

ملاحظه می‌شود در چارچوب این دسته از قوانین، مطلق شهروندان، اعم از کارگزاران دولت و غیر آن، از حق دادخواهی به‌طرفیت دولت دال بر مسئولیت مدنی دولت برخوردارند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

۲ـ۱ـ۳ـ۱. خسارت به‌اعتبار کارگزار دولت بودن

رئوس قوانین مرتبط با کارمندان دولت به قرار زیر است:

۱ـ قانون استخدام کشوری مصوب ۲۲ قوس ۱۳۰۱ شمسی؛ در ماده ۶۴ این سند، مقرر گردیده بود: «مرجع شکایات مستخدمین ادارات از وزراء در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای‌دولتی و در غیاب آن، دیوان‌عالی کشور خواهد بود.» این ماده نخستین ماده قانونی بود که همسو با سنت رومی‌ـژرمنی، به‌طور مستقیم یک سازمانی قضایی را در کنار قوه قضاییه شناسایی نمود که قرار بود به‌صورت یک مرجع قضایی تخصصی و اختصاصی به شکایاتِ خاصِ قضایی رسیدگی کند و ناگفته پیداست که این ماده ظاهراً مهم‌ترین انحراف آشکار از منطوق و روح قانون‌اساسی مشروطه بود؛ چرا که قانون‌گذار مشروطه، به غیر از اصل ۸۷ (محاکم نظامی)، بنا را بر اصل وحدت دادگاهها تعریف کرده بود.[۱] با این حال، در عمل، شورای‌دولتی هیچ وقت تشکیل نگردید و دیوان‌عالی کشور در غیاب آن، بخشی از صلاحیت‌های آن را بر عهده گرفت؛ بنابراین مشاهده می‌شود قدم نخست در شناسایی نهاد «مسئولیت‌مدنی دولت» در برابر مقوله «مسئولیت‌مدنی اشخاص خصوصی» با شکست مواجه شد.

۲ـ نظام‌نامه مصوب ۱۳۰۴/۹/۴ هیأت‌وزیران؛ این سند همسو با اهداف قانون استخدام کشوری به تصویب هیأت‌وزیران رسید که در ماده یک آن، مفاد ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری تکرار گردیده بود. این نظام‌نامه در سال ۱۳۱۰ با اصلاحات جزئی، همسو با اهداف دادگستری دوپایه به عمر خویش ادامه داد؛ اما به‌لحاظ ماهیت اقتدارگرای اداره، نتوانست یک سنت و رویه قابل قبول و راضی‌کننده به‌وجود بیاورد.

۳ـ قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران، مصوب ۱۳۱۳/۳/۸؛ در فضایِ دهه‌هایِ ابهام‌آلود راجع به صلاحیت‌ها، قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران، به‌تصویب رسید و در تبصره سوم از ماده شانزده آن قانون، صلاحیت دیوان‌عالی کشور جهت رسیدگی به شکایات

۱- این ادعا را می‌توان این‌گونه تعدیل کرد که جدال اصلی انقلابیون با طرفداران محاکم شرعی بوده است؛ از این‌رو آنها می‌خواستند محاکم شرعی را از بین ببرند و چه‌بسا در این خصوص، مخالفتی با نظام دادگستری دوپایه نداشتند؛ آن‌سان که تحولاتِ سالهای بعد، صحتِ چنین ادعایی را اثبات کرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

مستخدمین آن دانشگاه، شناسایی شد. در چارچوب این ماده، «اداره تقاعد کشوری» به‌عنوان مرجع بدوی شکایت استخدامی تعیین شد و تجدیدنظر شکلی از آرای ادارهٔ مذکور در صلاحیت دیوان‌عالی قرار گرفت؛ بنابراین مشاهده می‌شود دیوان نه به قائم‌مقامی شورای دولتی، بلکه خود رأساً و به‌عنوان مرجع تجدیدنظر از آرای اداره بازنشستگی در خصوص کارگزاران دانشگاه تهران توسط قانون‌گذار شناسایی شد. درواقع، در این قانون، قانون‌گذار عادی به تأسی از اصل ۸۸ قانون‌اساسی مشروطه، دیوان‌عالی کشور را جایگزین شورای دولتی تعریف نمود و بدین وسیله، آن انحرافی که توسط قانون‌گذار عادی در بالا شکل گرفته بود، مرتفع گردید. هرچند که در این قانون، اداره تقاعد کشوری مرجع بدوی شکایت استخدامی تعریف شد و از این حیث، انحراف، همچنان باقی ماند.

۴ـ نظام‌نامه مصوب ۱۳۲۳ هیأت‌وزیران؛ با بقای ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری، نظام‌نامه گفته‌شده در بالا، دوباره در سال ۱۳۲۳ اصلاح گردید؛ اما همچنان به لحاظ خوی استبدادی اداره، نهاد اداره نتوانست به شکایات اداری اعم از خسارت یا غیرِ آن رسیدگی شایسته داشته باشد. با این حال، در عمل پس از تصدیق استحقاق شاکی از طرف دیوان به جایگزینی از طرف شورا، مستخدم دولت می‌توانست به دادگاه دادگستری صلاحیتدار مراجعه نماید. این وضعیت در آرای مختلف دیوان مورد تأکید قرار گرفته است. (ر.ک: رأی وحدت رویه شماره ۲۲۵۳- ۱۳۳۵/۱۰/۲۵ هیأت‌عمومی دیوان‌عالی کشور)؛ البته در نظر برخی نویسندگان (ر.ک: بوشهری، ۱۳۵۵: ۲۶۵)، شکایت استخدامی؛ در چارچوب ماده مذکور در صلاحیت نخستین و ماهوی دیوان‌عالی کشور قرار داشت که به‌نظر می‌رسد این دیدگاه قابل پذیرش نباشد.

۵ـ «لایحه قانونی قابل تجدیدنظر بودن احکام دیوان کشور در مورد شکایت استخدامی»؛ در تاریخ ۱۳۳۳/۱۰/۱۲، این لایحه از تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین گذشت و بر مبنای آن مقرر شد: احکام دیوان‌عالی کشور در خصوص شکایت استخدامی، در مرجع تجدیدنظر مرکب از پنج نفر در هیأتی به‌عمل آید. ترکیب این هیأت شامل دو نفر از اعضای دادگاه بدوی و سه نفر از بین مستشاران دیوان خواهد بود. ملاحظه می‌شود که در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

این قانون، مقرر شد یک ترکیب خاص متفاوت از رویه معمول دادرسیِ مدنی، به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت رسیدگی کند. اخیراً این قانون به استناد ذیل ردیف ۱۲۸ «ماده واحده قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۲۹/۱/۱ تا ۱۳۳۶/۷/۳۰» مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۷ منسوخ گردید.

۶ـ «قانون مربوط به قابل تجدیدنظر بودن احکام شعب دیوان کشور در مورد شکایت استخدامی» در ادامه ماده واحده مزبور که در مورخ ۱۳۳۴/۲/۹ به تصویب مجلس سنا رسیده بود؛ در تاریخ ۱۳۳۷/۱۱/۱۹ از تصویب مجلس گذشت. در این قانون، سازوکارِ تجدیدنظر از آرای صادره از شعب دیوان پیش‌بینی گردیده و به هیأتی مرکب از پنج عضو (دو عضو از دادگاه بدوی و سه مستشار از دیوان‌عالی) واگذار شد. در اینجا نیز مشاهده می‌شود ترکیب خاصی، متفاوت از رویه معمول دادرسیِ مدنی، به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت رسیدگی خواهد کرد. بر مبنای این قانون، شعبه هفتم دیوان به‌عنوان مرجع تالی و شعبه پنجم به عنوان مرجع تجدیدنظر و اصدار رأی قطعی و نهایی شناسایی گردید. احکام صادره از شعب مذکور در خصوص تأیید ادعا و شکایت از حیث آثار مالی، فاقد ضمانت اجرای قانونی بود. در این‌صورت، اگر دستگاه محکوم‌علیه از ترتیب اثر دادن به رأی مذکور خودداری می‌کرد؛ محکوم‌له ناگزیر بود برای وصول حقوق و مزایای مالی و مادی‌اش به دادگاه‌های دادگستری مراجعه و اقامه دعوی کند و دادگاه مذکور در چارچوب آیین دادرسی مدنی بدون ورود در ماهیت و اساس استحقاق خواهان، حکم به پرداخت مطالبات مالی مربوطه می‌کرد؛ چرا که از پیش، اصل استحقاق شاکی در شعبه هفتم و پنجم دیوان کشور اثبات گردیده بود. چنین وضعیتی به موجب دادنامه دیوان تمییز تأیید گردیده و در دادنامه شماره ۲۲۵۳ – ۱۳۳۵/۱۰/۲۵ تصدیق استحقاق مالی (اعم از اینکه ناشی از خسارت بوده یا غیر آن) را بر عهده دیوان عالی کشور اعلام نموده و در رأی وحدت رویه دیگر (شماره ۴۱۴۲ مورخ ۱۳۳۸/۸/۲۶)، تشخیص استحقاق جهت مطالبات مالی به شایستگی دیوان اعلام شد. (رک: صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۳۱–۳۲۶). این قانون به استناد تبصره ماده ۶۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ نسخ گردید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

۷ـ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵؛ در چارچوب ماده ۶۲ این قانون، «شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور» مرجع بدوی شکایت استخدامی مستخدمین رسمی تعیین شد. مطابق تبصره یک، شورا می‌تواند صلاحیت خود را به هیأت‌هایی واگذار کند. مطابق ماده ۶۳، اگر رأی صادره از هیأت‌ها به نفع مستخدم رسمی باشد؛ در این‌صورت، رأی قطعی تلقی شده و در صورتی که مستخدم به رأی صادره اعتراض داشته باشد؛ پرونده به شورای‌دولتی و در غیاب آن به دیوان‌عالی کشور ارسال خواهد شد. در این خصوص، آیین‌نامه‌اجرایی تبصره دو ماده ۶۲ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵/۱۰/۳ اصلاحی ۱۳۵۲/۱۰/۲۹ به تصویب رسید که این آیین‌نامه، سند اجراییِ اصلی در خصوص عملیاتی ساختن اهداف مواد ۶۲ و ۶۳ قانون استخدام کشوری به‌شمار می‌آمد. در اینجا مشاهده می‌شود «ترکیب اداری»، خارج از بدنه قوه قضاییه، مرجع صلاحیتدار بدوی جهت رسیدگی به دعوای خسارت تعیین شد.

۹ـ «لایحه قانونی اصلاح برخی از مواد لایحه قانونی استخدام کشوری»؛ در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۴، کمیسیون امور استخدام و سازمان‌های اداری مجلسین، لایحه قانونی مزبور را به‌تصویب رساند که در آن به استناد ماده ۶۲ اصلاحی، به‌جای «شورای‌دولتی»، «شورای سازمان اداری و استخدامی کشور» مرجع نخستین رسیدگی به شکایات استخدامی تعیین شد. مشاهده می‌شود بر مبنای این اصلاحیه، یک مرجع اداری به‌عنوان مرجع تظلم‌خواهی بدوی تعیین شد. مطابق ماده ۶۳ قانون اصلاحی، آرای صادره از شورای مذکور در صورتی که به‌نفع مستخدم باشد؛ قطعی فرض شده و اداره حق اعتراض نخواهد داشت و در صورت معترض بودن شاکی به رأی صادره، می‌تواند شکایت خود را به شورای‌دولتی و در غیاب آن به دیوان‌عالی کشور تسلیم دارد؛ از این‌رو، مشاهده می‌شود با این اصلاحیه، مرجع دوگانهٔ: «شورای‌دولتی و دیوان‌عالی کشور»، به سه مرجع: «شورای سازمان اداری و استخدامی کشور، شورای‌دولتی و دیوان‌عالی کشور» تبدیل شد و البته این وضعیت نه‌تنها ناقض قانون اساسی مشروطه بود؛ بلکه بر ابهام دادرسی خسارت در نظام حقوقی ایران افزود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

۱۰ـ اصلاحیه‌های سالهای ۱۳۵۴ به بعد و تسری حکم مواد ۶۲ و ۶۳ قانون استخدام کشوری به کارکنان بانک تعاون کشاورزی و شرکتهای دولتی؛ هر چند که احکام مترتب در مواد ۶۲ و ۶۳ مذکور صرفاً شامل حال مستخدمین رسمی دستگاه‌های مشمول قانون مذکور بود؛ اما با اصلاحیه‌های انجام‌شده در سال ۱۳۵۴ در مواد مذکور و اصلاح ماده ۶۰، مشمولین مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی از حق شکایت استخدامی نزد هیأت‌ها برخوردار شدند. در ادامه با تصویب «آیین‌نامه استخدامی کارکنان بانک تعاون کشاورزی» مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۵ شورای عالی بانک، کارکنان بانک مذکور نیز از چنین حقی برخوردار گشتند. با این حال، به استناد اطلاق مواد ۶۰ و ۶۲ قانون استخدام کشوری و ماده یک مقررات استخدامی شرکتهای دولتی، دیوان‌عالی کشور به‌عنوان مرجع عالی نظارتیِ قضایی، مطلق شکایات استخدامی کارکنان شرکت‌های دولتی را در صلاحیت این هیأت‌ها دانسته بود. در نهایت، ماده واحده لایحه قانونی اصلاح ماده ۶۰ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۵۸/۳/۷ شورای انقلاب به عمر این هیأت‌ها پایان داد (رک: صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۳۴-۳۳۲).

۱۱ـ تحولات انقلابی؛ در فاصله انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ تا تشکیل دیوان عدالت‌اداری در سال ۱۳۶۰، در سایه تحولات انقلابی یا فترت قوانین، صلاحیت مراجع رسیدگی‌کننده به دعاوی مسئولیت‌مدنی دولت بین مراجع مختلف دست به دست گشت؛ به‌نحوی که نخست: به‌موجب ماده ۶۰ اصلاحی، مستخدمین رسمی و مشمولین بند «پ» ماده ۲ قانون استخدام کشوری، در غیاب شورای‌دولتی می‌توانستند دادخواست خود را به دادگاه استان تهران (شعب ۱۹، ۲۰ و ۲۱) تسلیم دارند. هرچند که شکایت استخدامی قضات در صلاحیت دیوان‌عالی کشور قرار گرفت. برای برون‌رفت از حجم پرونده‌های مطروحه و نیز فضای انقلابی که ضرورت رسیدگی سریع به پرونده‌ها را موجب شده بود؛ تبصره ۳ الحاقی به ماده ۶۰ قانون استخدام کشوری اصلاحی ۱۳۵۸/۷/۴ شورای انقلاب مقرر کرد در پرونده‌هایی که از طرف هیأت‌های مقدماتی رسیدگی به شکایات استخدامی، تصمیماتی به نفع شاکی اتخاذ اما به رأی نهایی منجر نشده بود نیز قطعی تلقی شود؛ در این‌صورت، اگر رأی صادره در خصوص مسئولیت مدنی دولت به نفع شاکی صادر شده بود؛ وی به استناد رأی صادره می‌توانست به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

محاکم دادگستری صلاحیتدار مراجعه نموده و درخواست مطالبه خسارت نماید. دوم؛ با تصویب لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی، مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۰ شورای انقلاب، دادگاه‌های استان تهران منحل و صلاحیت آنها به «دادگاه‌های عمومی تهران» واگذار شد. مطابق تبصرهٔ ذیل ماده ۵ رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی و مشمولین مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی به شایستگی صلاحیت «دادگاه عمومی تهران» تعیین شد که در این راستا، شعب ۶۸، ۶۹، ۷۰ و ۷۴ رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها را برعهده گرفتند؛ اما شکایت استخدامی قضات دادگستری همچنان در صلاحیت دیوان‌عالی کشور باقی ماند. با تشکیل دیوان عدالت‌اداری، فرآیندهای بالا دچار تغییرات بنیادین شدند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۳۷-۳۳۵).

با توضیحاتی که در بالا در خصوص تاریخچه مسئولیت مدنی پیش از انقلاب داده شد؛ مشاهده می‌شود که در هیچ سندی به‌صورت اطلاقی، رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت به مرجع قضایی اختصاصی واگذار نشد؛ بلکه در اسناد عام یا خاصی به شرح بالا، رسیدگی به دعوای خسارت علیه دولت، شرایطی تعریف گردید. به‌طور کلی مشاهده می‌شود در دعاوی اشخاص علیه دولت، دو دسته اشخاص از همدیگر قابل تفکیک است:

الف) کارکنان دولت؛ به صراحت اسناد بالا، نخست؛ برای این‌گونه اشخاص، صراحتاً و مستقلاً حق شکایت علیه اداره به خواست جبران خسارت پیش‌بینی نشده است؛ بلکه چنین اشخاصی صرفاً به اعتبارِ کارمند بودن و به تبع حقوق استخدامی خود در صورت ورود خسارت به تبع نقض حق استخدامی‌اش، حق شکایت علیه اداره را خواهد داشت. دوم به صراحت مواد ۶۰ و ۲ قانون استخدام کشوری، قلمروی حق شکایت استخدامی محدود به کارکنان خاص دولت (کارمندان رسمی، کارمندان شرکت‌های دولتی) شده است و درنتیجه، سایر کارکنان دولت از چنین حقی محروم بوده‌اند. از این حیث، مقوله مسئولیت مدنی دولت در قبال سایر کارگزاران در پرده ابهام قرار داشت.

ب) اشخاص غیرکارمند: باید توجه داشت که خسارت ناشی از اعمال دولت ممکن است دامنگیر هر شخصی اعم از کامند دولت یا غیر آن شود. با نگاهی به قوانین و مقررات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

پیش از انقلاب مشاهده شد که برخی از اسناد در اشکال عام یا خاص به خسارات ناشی از اعمال دولت اشاره داشته‌اند و مشاهده شد در برخی از اسناد مثل «قانون رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت راجع به املاک» مرجع صلاحیتدار رسیدگی به دعوای خسارت، یک مرجع خاص تعیین شده بود و در سایر مواردی که تصریحاً رسیدگی به عهده مرجع ویژه گذاشته نشده بود؛ مفروضاً و در عمل بر عهده محاکم دادگستری بوده است.

این چنین بود که تا قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، دادگاه اداری جهت رسیدگی به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت در پرده ابهام باقی ماند؛ اما قانون‌اساسی در اصل ۱۷۳ مسیر جدیدی را بر روی نظام قضایی ایران گشود؛ مسیری که نوید دادگاهی خاص با صلاحیت خاص را می‌داد. نگاهی به مذاکرات نمایندگان مجلس خبرگان قانون‌اساسی، گویای عدم اطلاع کافی نمایندگان از این نهاد و مبهم بودن عبارت «دیوان عدالت‌اداری» برای برخی از اعضای مجلس بوده است و از جمله دلایل چنین ابهام و عدم اطلاعی را می‌توان در بدیع بودن چنین نهادی و مذاکرات مختصر اعضا دانست. برای نمونه، رئیس جلسه در جهت رفع ابهام نمایندگان، دیوان عدالت‌اداری را «دادگاه اختصاصی» مربوط به دادگستری تعریف نموده که شعبه‌ای از «شعب دادگستری» است (صورت‌مشروح مذاکرات مجلس، ۱۳۶۴: ۲۸۴-۲۸۳).

قانون دیوان عدالت‌اداری که پیش‌نویسِ آن الهام گرفته از قانون شورای‌دولتی مصوب ۱۳۳۹ بود در مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب مجلس رسید و به تجویز ماده ۲۳ قانون، آیین‌دادرسی دیوان در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۱۰ به تصویب شورای‌عالی قضایی رسید. به موجب ماده ۱۱ قانون اخیر، صلاحیت دیوان در ارتباط با پرونده‌های مربوط به خسارت، محدود به «تصدیق خسارت» بود؛ از این‌رو، شاکیِ مدعیِ ورودِ خسارتِ ناشی از اعمال، اقدامات و تصمیماتِ دستگاه‌های اجرایی و مأموران آنها، مکلف بود بدواً شکایت خود را به دیوان عدالت تقدیم کند و چنانچه دیوان، اصل خسارت را تصدیق می‌نمود؛ در این وضعیت، محکومٌ‌له می‌توانست با مراجعه به محاکم دادگستری، درخواست تعیین «میزان خسارت وارده» نموده و حکم محکومیت خوانده را از دادگاه اخذ کند. با تصویب قانون سال ۱۳۸۵،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

این وضعیت همچنان در تبصره یک ماده ۱۳ تداوم یافت؛ از این‌رو مشاهده می‌شود فقط شمارهٔ ماده عوض شد؛ بدون‌اینکه شکل یا ماهیت دادرسی تغییر یافته باشد.

با توضیحاتی که در بالا آمد اجمالاً باید گفت تا سال ۱۳۹۲، رسیدگی به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت در صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده و این مرجع، همه ارکان مسئولیت‌مدنی را احراز می‌کرد و پس از تصدیق خسارت در دیوان، محکومٌ‌له می‌توانست برای تعیین میزان خسارت به دادگاههای دادگستری مراجعه نماید. این‌چنین ملاحظه می‌شود که برای «موضوع واحد»، «مرجع دوگانه: دیوان عدالت‌اداری و دادگستری» رسیدگی می‌کرد؛ امری که موجب انتقاد حقوقدانان شده است (برای نمونه ر.ک: مولائی و لطفی، ۱۳۹۷: ۲۰۳-۱۹۵ و صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۵۹).

۲. نقصان‌هایِ صلاحیتِ دیوان بعد از ۱۳۹۲؛ آسیب‌ها و انتقادها

در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵، قانون دیوان عدالت اداری دچار تغییر دوباره شد و با عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» از تصویب مجلس گذشت. در نتیجه، برخی از مواد آن، از جمله ماده (۱۰) توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، موافق مصلحت نظام تشخیص داده شد و در تبصره یک ماده ۱۰، «تعیین میزان خسارات وارده... پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی» اعلام شد؛ این در حالی بود که در قوانین قبلی، به جای عبارت: «پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف»، عبارت: «پس از تصدیق دیوان» آمده بود. با این جایگزینی، در نگاه نخست به نظر می‌رسد که صلاحیتِ دیوان عدالت‌اداری در ارتباط با پرونده‌های مربوط به خسارت، از وضعیتِ «صلاحیت ایجابی» به حالتِ «صلاحیت سلبی» تبدیل شده است. این برداشت البته با منطوق تبصره سازگار است؛ اما با نگاه دوباره و دقیق‌تر به این سند می‌توان گفت که دیوان همچنان به قرار زیر، به صورت «عام» و «خاص» واجد صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های خسارت است:

الف ـ صلاحیت عام دیوان عدالت‌اداری؛ هر چند در وضعیت فعلی در چارچوب تبصره یک ماده ۱۰، صلاحیت دیوان در ارتباط با پرونده‌های خسارت با چالش و محدودیت جدی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

مواجه شده است؛ اما این مرجع آنجا که درصددِ تصدیقِ تخلف برمی‌آید؛ در عمل بخشی از ارکانِ مسئولیت مدنی: «فعل زیانبار و تقصیر» را احراز می‌کند.

ب ـ صلاحیت خاص دیوان عدالت‌اداری؛ به استناد بعضی از مواد قانونی این سند، مثل ماده ۳۹، دیوان عدالت‌اداری واجدِ صلاحیتِ رسیدگی به برخی پرونده‌های خسارت است. در این چارچوب، احراز و تصدیقِ کلیه ارکانِ خسارت با شعبِ دیوان عدالت‌اداری است.

بر مبنای توضیحات بالا، نمی‌توان از عبارتِ «صلاحیت عدمی» یا واژه «ممنوعیت» در رسیدگی به پرونده‌های «خسارت» توسط دیوان عدالت سخن به میان آورد. در ادامه در صدد تحلیلِ چراییِ اصلاح تبصره یک ماده ۱۰ هستیم.

۱ـ۲. تحلیل تبصره یک ماده ۱۰

با تصویبِ تبصره یکِ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری، آن سنتی را که تا قبل از انقلاب بر روی کاغذ و بعد از سال ۱۳۶۰ به صورت عملی در دیوان عدالت ساری و جاری بوده و از این طریق، تصدیق و تأییدِ ورود خسارت، بر عهده شورای-دولتی و سپس دیوان عدالت‌اداری تعریف شده بود؛ بدون هر گونه زمینه‌سازی از پیش تعیین‌شده، نسخ گردید. بر این مبنا و به استناد رأی وحدت رویه دیوان‌عالی کشور به شماره ۷۴۷ – ۱۳۹۴/۱۰/۲۹، صلاحیت دیوان عدالت‌اداری محدود به «احراز تخلف موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» گردیده است. چنین تغییری در صلاحیت، البته موجد آثاری بر گستره صلاحیت دیوان خواهد گردید که در ادامه به رئوس آنها پرداخته می‌شود.

۱ـ۱ـ۲. تقلیل ابهام‌زایِ صلاحیت دیوان

با تحولاتی که از نظر گذشت؛ ناگفته پیداست گستره صلاحیتی دیوان عدالت‌اداری در پرونده‌های مربوط به موضوعِ «خسارت» دچار تضییق قلمرو گردیده و امکان احراز صلاحیت دیوان و رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها با مانع قانونی برخورد کرده است؛ آن‌چنان که با تصویب این قانون، شعب مختلف دیوان، پرونده‌های مفتوحه درخصوص موضوع خسارت،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

قرار عدم صلاحیت صادر کرده‌اند؛ هرچند که در ادامه خواهیم دید قانون‌گذار، دیوان عدالت را به صورت اطلاقی از رسیدگی به پرونده‌های خسارت، منع نکرده است.

۱-۱-۱-۲. چالش در صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به دعوای خسارت

نگاهی به موضوع ماده ۱۰ قانون، گویای آن است که قانون‌گذار، صلاحیت ایجابی دیوان عدالت‌اداری در رسیدگی به پرونده‌هایِ خسارت را به محاق برده است. از جمله دلایل چنین پدیده‌ای این است که نگاه غالب در قوه قضاییه این بوده که رسیدگی به پرونده‌های ترافعی، نظیر خسارت، از ویژگی‌های دادگاه‌های داگستری است. (ر.ک: رأی وحدت‌رویه شماره ۴۷- ۱۳۶۳/۱۰/۱۷ هیأت‌عمومی دیوان‌عالی کشور و رأی شماره ۳۳ -۱۳۷۵/۲/۲۹ هیأت‌عمومی دیوان عدالت‌اداری). بر این مبنا، از زمان تصویب قانون جدید دیوان به تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵، این مرجع در ارتباط با پرونده‌های خسارت با صلاحیتِ سلبی روبه‌رو گردید که حاصل آن، هدایت شکات به دادگاه‌های دادگستری در راستای اصل ۱۵۹ قانون‌اساسی و عمومات قانونی بوده است. با این حال، باید توجه داشت آنجا که شاکی در دادگاه دادگستری ادعا کند وقوع خسارت ناشی از تخلف از قوانین بوده است؛ در این صورت، شعبه مربوطه باید با صدور «قرار توقف دادرسی»، خواهان را به طرح شکایت در دیوان عدالت‌اداری هدایت نماید[1] و پس از اصدار رأی دال بر «وقوع تخلف» از سوی دیوان عدالت، شعبه مربوطه در دادگاه دادگستری با توجه به نتیجه رأی صادره از دیوان، نسبت به موضوع، تصمیم اتخاذ خواهد کرد (ر.ک: مولابیگی، ۱۳۹۵: ۵۳).

۲-۱-۱-۲. ابقای صلاحیت موردیِ دیوان در دعوای خسارت

هرچند در نگاه نخست چنین به نظر می‌رسد که با اصلاحات سال ۱۳۹۲، دیوان با پدیده صلاحیتِ سلبی در خصوص پرونده‌های خسارت منتج به مسئولیت مدنی دولت روبه‌روست؛ اما با نگاهی به مواد دیگری از این قانون، می‌توان مشاهده نمود که صلاحیت‌هایِ موردیِ دیوان در ارتباط با این‌گونه پرونده‌ها همچنان باقیست که در مواد: ۳۹، ۱۰۹، ۱۱۲ و ۱۱۵ بدان‌ها تصریح شده است و در چارچوب این مواد، شعبِ دیوان واجدِ صلاحیتِ رسیدگی به

۱- رأی وحدت رویه دیوان‌عالی کشور به شماره ۷۴۷ – ۱۳۹۴/۱۰/۲۹، مؤید این نظر است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

پرونده‌های خسارت هستند. در واقع، عبارت «جبران خسارت» در منطوق هر چهار ماده بالا، ناظر بر صلاحیت ایجابی شعب دیوان در رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها و احراز ارکان چهارگانهٔ خسارت است.

۲-۱-۲. نقدهای وارده بر تبصره یک ماده ۱۰

با توضیحاتی که در بالا از نظر گذشت به نظر می‌رسد نقدهای حقوقی زیر بر تبصره مذکور وارد است:

۱ـ۲ـ۱ـ۲. کاهش گستره مسئولیت دولت

سابق بر این، قانون‌گذار در پرونده‌های مربوط به خسارت به احراز و «تصدیق خسارت» توسط دیوان عدالت‌اداری اشاره داشته بود؛ اما مشخص نکرده بود که چگونه قضات دیوان به چنین تصدیقی نایل می‌گردند؛ در نتیجه، راه برای قضات جهت تمسک به نظریه تقصیر (مسئولیت‌مدنی مبتنی بر تقصیر) یا نظریه خطر (مسئولیت‌مدنی بدون تقصیر) باز بود یا دست‌کم در عالم نظر باز بود؛[1] اما با تغییرات سال ۱۳۹۲، قانون‌گذار فقط «احراز تخلف» را مبنای صدورِ حکمِ خسارت تلقی کرده است. معنای این تغییر چنین است که از یک سو، از این به بعد قضات دیوان عدالت‌اداری نمی‌توانند به «نظریه خطر» استناد کنند؛ مگر اینکه قانون‌گذار چنین مجوزی را داده باشد و چنین مجوزی به تخصیص تبصره یک ماده ۱۰ قابل‌تعبیر خواهد بود. از سوی دیگر، ظاهراً در نگاهِ قانون‌گذار، «تقصیر» فقط در وضعیتِ «تخلف» حادث می‌شود یا اینکه قانون‌گذار خواسته است فقط آن نوع از تقصیر را برای مسئولیت مدنی دولت بپذیرد که از طریقِ «تخلف» حادث می‌شود؛ هرچند که قضات دادگاه‌های دادگستری با چنین ممنوعیتی روبه‌رو نیستند.

۱- هر چند که قضات دیوان در طول سالهای ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۲ ، هیچ وقت بر مبنای نظریه خطر، اقدام به اصدار رأی ننمودند؛ مگر در مواردی که قانون‌گذار چنین مجوزی را از پیش صادر کرده بود. از معدود اسنادی که بر مبنای نظریه خطر استوار است: ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹، قانون منع کشت خشخاش، مصوب آبان ۱۳۳۴ و آیین‌نامه‌های آن. بر این مبنا می‌توان گفت که اثبات‌گرایی حقوقی، راه را برای نظریه‌پردازی و توسعه اصول حقوقی توسط آرای قضایی مسدود کرده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

ناگفته پیداست «تخلف» فقط یکی از شیوه‌های «اداره بد»[1] می‌باشد[2] که ممکن است موجدِ خساراتی به شخص یا اشخاص گردد. در این‌صورت، این سوال مطرح است: اگر خسارتی به غیر از شیوه متخلفانه توسط اداره به یک شخص وارد گردد تکلیف چنین زیان‌دیده‌ای چیست؟ به کدام مرجع باید مراجعه کند؟ به دادگاه دادگستری در چارچوب اصل ۱۵۹؟ یا به دیوان عدالت‌اداری در چارچوب اصل ۱۷۳ و تبصره یک ماده ۱۰؟

واقعِ مطلب آن است که پاسخ اجماعی نمی‌توان ارائه داد چرا که قانون‌گذار در نگارش تبصره ماده ۱۰، دچار نوعی بدسلیقگی در عبارت‌پردازی و به‌کارگیری اصطلاحات حقوق اداری گردیده است که البته پیامدهای آن، سردرگمی عملی زیان‌دیدگان و ناعدالتی در قوه قضاییه است؛ شوربختانه این سردرگمی در زمان حاکمیت قانون سابق نیز وجود داشته است؛ چرا که بعد از تصدیق خسارت، دادگاه‌های دادگستری به‌ناچار برای تعیین میزان خسارت، دست‌کم در برخی پرونده‌ها به بررسی مجدد ارکان خسارت می‌پرداختند. چنین وضعیت نامیمونی، ناقض فلسفه وجودی قوه قضاییه است؛ چرا که قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۵۶ در مقامِ بیانِ فلسفه وجودیِ قوه قضاییه، این قوه را «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» تعریف کرده است. در وضعیت کنونی هم احقاق حق و هم نیل به عدالت با چالش‌هایی مواجه است. (مولائی، نیمسال دوم ۹۶-۹۵: ۱۴)

۲ـ۲ـ۱ـ۲. سرگردانی در نگارش تبصره یک ماده ۱۰ و سردرگمی در عمل

پیش از تغییرات سال ۱۳۹۲، در عالم‌نظر، عبارت‌پردازیِ تبصره یک، ناظر بر وضعیتی بود که دیوان، خسارت را احراز و تصدیق می‌کرد و سپس مراتب جهت تعیین میزانِ خسارتِ وارده به زیان‌دیده به دادگاه دادگستری ارسال می‌گردید. معنای چنین وضعیتی این بود که رسیدگی به همه ارکان مسئولیت‌مدنی بر عهده شعب رسیدگی‌کننده دیوان عدالت‌اداری بود

1 - Bad Administration.

۲- «اداره بد» را می‌توان در برابر «اداره خوب» (Good Administration) قرار داد. در اینجا موضوع بحث: «آیین‌های اداری» و «چگونگی استفاده از صلاحیت، بخصوص صلاحیت اختیاری» بر محورهای هنجاری است که از دهه‌های گذشته بویژه در سطح اتحادیه اروپا مطرح شده است. امروزه در ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا، (Charter of Fundamental Rights of the Europe Union) «حق بر اداره خوب» شناسایی شده است. (برای مطالعه بیشتر ر.ک: هداوند، ۱۳۸۹: ۴۹۳-۴۸۶ و ponce, 2005: 556-561).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

و صلاحیت دادگاههای دادگستری فقط به مقوله: «تعیین میزان خسارت وارده» محدود بود و اصل خسارت از پیش توسط دیوان عدلت اداری «تصدیق» شده بود؛ هر چند که این وضعیت، صرفاً در عالم‌نظر بود و در عالم عمل، دادگاه‌ها در مقام «تعیین میزان خسارت» ناگزیر به احراز ارکان خسارت بودند.[۱]

با تحولات سال ۱۳۹۲، عبارت‌پردازی جمله قبلی باقی ماند؛ با این تفاوت که به جای عبارت: «پس از تصدیق دیوان»، عبارت: «پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف» به کار رفت. ممکن است در نگاه نخست، ایراد قابلِ ذکری در فرآیند تغییر و اصلاح تبصره به‌نظر نرسد؛ اما با در نظر گرفتنِ واژه کلیدیِ «خسارت» در اینجا باید گفت که این کلمه در این تبصره صرفاً یک واژه با معنای لغویِ صرف نیست؛ بلکه یک اصطلاح حقوقی است که واجدِ بارِ معناییِ حقوقیِ خاص است و هر جا که این کلمه به‌کار رود باید تکلیف ارکان و عناصر متشکله خسارت نیز مشخص نمود. در قانون سابق، به تأسی از قوانین اسبق، تکلیف ارکان مشخص شده بود و دیوان عدالت‌اداری در مقام رسیدگی به پرونده‌های مسئولیت‌مدنی دولت، بعد از احراز ارکان خسارت در پرونده، اقدام به اصدار رأی در قالبِ «تصدیق خسارت» می‌نمود؛ سپس محکوم‌لهِ پرونده می‌توانست برای «تعیین میزان خسارت وارده» در دادگاه دادگستریِ صلاحیتدار، دادخواست تعیین میزان خسارت را تقدیم دارد؛ اما با تغییرات سال ۱۳۹۲، از یک طرف، واژه «خسارت» در سطر دومِ تبصره به لحاظ حذفِ ضمیرِ «آن» که ناظر بر کلمه «خسارت» بود، حذف گردید و به جای آن، واژه «تخلف» به کار رفت؛ در نتیجه از این به بعد، مقرر شد که شعبِ دیوان عدالت‌اداری به شکایاتی با موضوع «خسارت» رسیدگی نکنند. از سوی دیگر، علی‌رغم خروجِ موضوعِ خسارت از صلاحیتِ ایجابی دیوان عدالت‌اداریِ، تکلیفِ برخی از ارکان متشکله مسئولیت‌مدنی در متن تبصره مشخص گردیده و بعضی دیگر نامشخص باقی ماند.

۱- باید متذکر شد بعد از اصلاحات سال ۱۳۹۲، شعب دیوان در مقام احراز تخلف، در عمل ناگزیر از بررسی و احراز برخی از ارکان خسارت هستند تا به مرحله «احراز تخلف» نایل گردد. بعد از این مرحله، دادگاه‌ها در مقام رسیدگی به پرونده‌هایِ خسارت، ارکان خسارت را دوباره بررسی کرده و احراز می‌کنند. این پدیده، باعث می‌شود به عناصر خسارت دوبار توسط دو مرجع مختلف رسیدگی شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

در واقع، در تبصره اصلاحی، هر چند شعب دیوان عدالت‌اداری صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های خسارت را ندارند؛ اما همچنان این شعب زمانی که به موضوعِ «تخلفِ» دستگاه یا کارگزار اجرایی‌اش رسیدگی می‌کنند؛ در واقع‌امر، دو رکن از ارکان متشکله خسارت را که همانا «تقصیر و عمل زیانبار» است، مورد رسیدگی قرار می‌دهند؛ همچنین به صراحت منطوق تبصره یک، صلاحیت دادگاه‌های دادگستری، همانند قوانین پیشین، متعین در «تعیینِ میزانِ خسارت» گردیده است. در این‌صورت، این سوال مطرح است که آیا صلاحیت دادگاه‌های دادگستری فقط محدود به همین موردِ تعیینِ میزان خسارت است؟ برداشتِ معمول از واژهِ «تعیین» در عبارت مذکور ناظر بر وضعیتی است که اصل خسارت از قبل احراز گردیده و تصدیق گردیده است؛ آن‌چنان که در گذشته به همین نحو بود. اگر چنین است پس تکلیف سایر ارکان خسارت چه می‌شود؟ ممکن است گفته شود از آنجایی که موضوع خسارت از صلاحیت دیوان عدالت‌اداری خارج گردیده است در نتیجه مفروض این است که رسیدگی به پرونده‌های خسارت و احرازِ ارکانِ متشکله‌اش در صلاحیت دادگاههای دادگستری درآمده است. حتی اگر این را بپذیریم که ظاهراً با رأی وحدت رویه دیوان‌عالی کشور به شماره ۷۴۷ سال ۱۳۹۴ ناگزیر از پذیرش آن هستیم؛ در این‌صورت باز همچنان این ایراد نگارشی به تبصره باقی است و شایسته بود به جای عبارت «تعیین میزان خسارت» از عبارت دیگر، نظیر «رسیدگی به خسارت»، استفاده می‌شد و در عالم نظر، برداشت معمول از عبارت: «تعیین میزان خسارت» این بود که نخست، خسارت توسط دیوان تصدیق می‌شد و در نتیجه ارکان خسارت در دیوان مورد رسیدگی قرار می‌گرفت؛ سپس فقط جهت «تعیین میزان خسارت»، پرونده قابلِ طرح در دادگاه بود؛[1] اما مشاهده می‌شود قانون‌گذار در منطوق سند، فقط به مقوله «تعیین میزان خسارت» توسط دادگاههای دادگستری تصریح نموده و سایر ارکان خسارت را به سکوت برگزار کرده است؟ اگر بگوییم این سکوت، «سکوت در مقام بیان» بوده است؛ در این‌صورت، تبصره اصلاحی منطقاً غلط می‌باشد و اگر بگوییم

۱- هرچند که در عالم عمل، در زمان حاکمیت قانون سابق، دادگاه‌ها در مقام تعیین میزان خسارت، ممکن بود ناگزیر از بررسی دوباره احراز ارکان خسارت باشند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

قانون‌گذار از باب غالبیت، به مقوله تعیین میزان خسارت اشاره داشته است؛ بنابراین، با فلسفه وجودیِ «تبصره‌نویسی» مغایرت خواهد داشت؛ چرا که اساساً فلسفه وجودیِ تبصره در ذیل ماده برای آن است که موضوعی را از شمول حکم ماده خارج سازد؛ در نتیجه، استثناء بر قاعده به‌حساب می‌آید و مطابق اصول تفسیر، «استثناء باید مضیق تفسیر گردد» و اگر در مقامِ تفسیرِ مضیقِ تبصره بربیاییم؛ ناگزیریم بگوییم قانون‌گذار، آن ارکانی را که در تبصره اصلاحی به سکوت برگزار کرده است؛ لاجرم در صلاحیت دیوان عدالت‌اداری باقی مانده است. ناگفته پیداست که این تفسیر نه با رویه عملی دیوان عدالت‌اداری سازگار است و نه با رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ دیوان‌عالی کشور.

۳ـ۲ـ۱ـ۲. ابقای اطاله دادرسی

از گذشته، این انتقادِ بجا بر قانون دیوان عدالت‌اداری وجود داشت که به پرونده‌هایِ خسارتِ ناشی از مسئولیت‌مدنی دولت، دو دادگاه رسیدگی می‌کند؛ بنابراین برای رسیدگی به یک موضوعِ واحد، دو مرجع متفاوت با قوانین متفاوت رسیدگی می‌کردند. با اصلاحات اخیر، انتظار می‌رفت که تکلیفِ موضوعِ خسارت مشخص گردد و به طور کلی یا به دادگاه‌های دادگستری یا به دیوان عدالت‌اداری واگذار گردد؛ اما متأسفانه نه‌تنها وضعیت سابق باقی مانده است؛ بلکه با توضیحات گفته شده در بالا، به مقوله سرگردانی، اطاله دادرسی نیز اضافه شده است که البته زیبنده نظام حقوقی ما نیست و جا دارد دولت با در نظر گرفتن فلسفه وجودی قوه قضاییه و بخصوص اصل ۱۵۶ قانون‌اساسی، تکلیف این قضیه را هر چه سریعتر مشخص کند.

نتیجه‌گیری

نوشتاری که از نظر گذشت؛ درصددِ تحلیلِ آسیب‌شناسانه تحولاتِ صلاحیت در دعاویِ مسئولیت مدنیِ دولت در ایران بود. مشاهده گردید صلاحیت دیوان عدالت‌اداری از سال ۱۳۹۲ با تغییراتی روبرو بوده است و این تغییرات البته بر صلاحیتِ دادگاهِ صلاحیتدارِ رسیدگی‌کننده به موضوعِ خسارت، تأثیرگذار بوده است. به این‌صورت که تا سال ۱۳۹۲،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

صلاحیت دیوان عدالت‌اداری به تصدیق خسارت محدود بود و در نتیجه دیوان واجد صلاحیت رسیدگی به ارکان متشکله مسئولیت مدنی بود؛ چرا که در غیر این‌صورت، منطقاً نمی‌توانست به تصدیق خسارت متمسک گردد.

با تغییرات حاصله در سال ۱۳۹۲ در خصوص تبصره یک ماده ۱۰ قانون، انتظار می‌رفت ایراداتی را که سابق بر این به این تبصره وارد می‌شد[۱] توسط قانون‌گذار اصلاح شود؛ اما آن‌چنان که در بالا آمد؛ نه‌تنها این ایرادات برطرف نگردید؛ بلکه صلاحیت دیوان عدالت اداری در برابر دادگاههای دادگستری همزمان با دو وضعیت متناقض: صلاحیت ایجابی و صلاحیت سلبی مواجه شد؛ هرچند که رأی وحدت رویه ۷۴۷ دیوان عالی کشور تا حدود زیادی به این سردرگمی خاتمه داد. با این حال، در وضعیت کنونی، صلاحیت دیوان عدالت اداری در ارتباط با مقوله «تخلف» محرز و مسجل است؛ اما پیوندِ «تخلف» با «خسارت» و ارکان متشکله مسئولیت مدنی در صلاحیت دادگاههای دادگستری مستقر گردیده است. بنابراین برای دو موضوع ظاهراً مستقلِ «تخلف و خسارت»، مقرر شده است: دو مرجع جداگانه (دادگاه داگستری و دیوان عدالت‌اداری) با دو قانون مستقل (قانون آیین دادرسی مدنی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری) با دو فضای فکری مختلف (ساحت حقوق خصوصی و فضای حقوق عمومی) رسیدگی نماید و دو رأی جداگانه صادر کنند. آنچه به صراحت منطوقِ تبصره و رأی وحدت رویه ۷۴۷ برمی‌آید؛ این است که تقدم در رسیدگی با دیوان عدالت‌اداری است و در صورتی که دیوان پس از رسیدگی تخلف را احراز نماید؛ در این‌صورت، دادگاه دادگستری واجد صلاحیت رسیدگی به خسارت از این «نوع» خواهد بود؛ یعنی خسارت به لحاظ تخلف از قانون.

ممکن است این تغییرات در تبصره مذکور صرفاً به تغییر مرجع صلاحیتدار تعبیر گردد؛ اما باید توجه داشت این تغییر فقط یک تغییر «شکلی» نبوده؛ بلکه آثار این تغییر «ماهوی» نیز می‌باشد و موضوع به تقابل دو مکتب حقوق خصوصی و حقوق عمومی مربوط است که توضیح و تحلیل آن نیازمند تحقیقی جداگانه است؛ اما آنچه هویداست این که بعد از حدودِ

۱- نظیر رسیدگی دو مرجع دادگستری و دیوان عدالت‌اداری به موضوع خسارت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

بیش از هشت دهه از زمانِ تلاشِ قانون‌گذار برای استقلال «مسئولیت مدنی دولت» از مفهومِ عامِ «مسئولیت مدنی»، باید گفت که تولد تبصره یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری، مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵، به شکست چنین تلاشی قابل تعبیر است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

فهرست منابع و مأخذ

فارسی

۱. آدمیت، فریدون و هما ناطق (۱۳۵۶)؛ افکار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار، تهران: نشر آگاه.

۲. آخوندزاده، میرزا فتحعلی (۲۵۳۷)؛ مقالات فلسفی، به کوشش ح. صدیقی، تبریز: کتاب ساوالان.

۳. ابن‌خلدون، عبدالرحمن‌بن محمد (۱۴۱۰ق)؛ مقدمه ابن‌خلدون، ترجمه: محمد پروین گنابادی، تهران: انتشارات استقلال.

۴. بوشهری، جعفر (۱۳۵۵)؛ حقوق اساسی، جلد اول، چاپ نهم، تهران: انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران.

۵. امامی، محمد و مشتاق زرگوش (۱۳۸۶)؛ اصل قانونی بودن مسئولیت‌مدنی دولت، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، سال دوم، شماره هفتم.

۶. امین، سیدحسن (۱۳۸۶)؛ تاریخ حقوق ایران، تهران: دایره‌المعارف ایران شناسی.

۷. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)؛ نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت‌اداری، تهران: نشر شهریار.

۸. صورت‌مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون‌اساسی جمهوری اسلامی ایران(۱۳۶۴)؛ جلسه شصتم، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.

۹. زرگری‌نژاد، غلامحسین (۱۳۹۰)؛ رسائل مشروطیت، جلد اول، چاپ دوم، تهران: موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

۱۰. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹)؛ مسئولیت‌مدنی دولت؛ ساختار و ارکان، جلد اول، تهران: نشر میزان.

۱۱. عامری، حامد (۱۳۹۴)؛ تجدد و قانونگرایی، تهران: نگاه معاصر.

۱۲. کعبی، عباس و سیدعلی میرداماد نجف‌آبادی (۱۳۹۴)؛ ماهیت نهاد مظالم؛ ضرورت و مبانی تشکیل آن در حکومت اسلامی، فصلنامه حکومت اسلامی، سال بیست، شماره ۱ (پیاپی ۷۵).

۱۳. طیبی، محمد (۱۳۸۵)؛ نهاد دادرسی و نظام قضایی ایران (از حکومت افشاریه تا انقلاب مشروطیت)، رساله دکتری، دانشگاه شهیدبهشتی.

۱۴. متین‌دفتری، احمد (۱۳۴۲)؛ آیین دادرسی مدنی، جلد ۲، تهران: دانشگاه تهران.

۱۵. محمودی، جواد و هدی غفاری (۱۳۸۷)؛ «نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی مشروطیت»، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]

۱۶. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۵)؛ صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری، تهران: انتشارات جنگل.

۱۷. مولائی، آیت (۱۳۹۵-۱۳۹۶)؛ جزوه مسئولیت دولت، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد سیرجان، نیمسال دوم.

۱۸. مولائی، آیت و حسن لطفی (۱۳۹۷)؛ «تحلیل انتقادی نحوه اثبات ارکان مسئولیت مدنی اداره در چارچوب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، دوره دهم، شماره چهارم.

۱۹. مرادخانی، فردین (۱۳۹۶)؛ خوانش حقوقی از انقلاب مشروطه ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

۲۰. ملکم‌خان، میرزا (۱۳۵۵)؛ روزنامه قانون، شماره یک، به کوشش هما ناطق، تهران: انتشارات امیر کبیر.

۲۱. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: انتشارات سمت.

عربی

۱. طماوی، سلیمان (۱۹۸۵)؛ الوجیز فی القضاء الاداری، قاهره: دارالفکر العربی، چاپ پنجم،

۲. نهج‌البلاغه، نامه‌های ۲۵ و ۵۱.

۳. ماوردی، علی‌بن محمدبن حبیب (۱۴۰۶ق)؛ الاحکام السلطانیه، قم: مکتب الاعلام الاسلامی.

انگلیسی

1. Ponce, Juli(2005); "Good Administration and Administrative Procedures", Indiana Journal of Global Legal Studies, Indiana University, Vol.12, Issue 2.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-20]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.227]