

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Judicial System for Compensation Arising from Legislation in the Islamic Republic of Iran

Bizhan Abbasi^{1*}, Reza Tajarlou¹, Farnaz Manooei¹

1. Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: babbasi@ut.ac.ir

ABSTRACT

Recognition of the specific characteristics of legislative and quasi-legislative liability alongside traditional civil liability constitutes the desirable adjudicative system for damages arising from legislation. Although governmental civil liability and legislative liability share certain common features, the distinct focus and emphasis placed upon them demonstrate that legislative damages cannot be fully addressed through ordinary civil law rules and the application of the three traditional elements required for establishing liability. The emerging approach in the field of legislative damages is the integrated adjudication model. Under this model, legislative damages are primarily examined through specialized public law rules and doctrines. Nevertheless, the legal system of the Islamic Republic of Iran, which continues to rely predominantly on its traditional civil law framework for adjudicating compensation claims in the sphere of public law, follows a bifurcated and two-stage adjudicative system through the Administrative Court of Justice and the general courts. Furthermore, regulations and enactments issued by certain authorities and institutions face a legal vacuum regarding the examination and compensation of damages. Using a descriptive-analytical method, this article seeks to answer the question of whether the existing adjudicative system and the mechanisms embedded within the legal structure of the Islamic Republic of Iran are capable of addressing legislative and quasi-legislative damages. The findings indicate that the exempt status of certain enactments, the two-stage nature of these proceedings, the absence of specialized foundations for establishing legislative damages, and the failure to utilize the judicial capacities of the country have resulted in the marginalization of such claims. Accordingly, the establishment of a coherent legal regime and a unified judicial authority overseeing legislative damages, through reliance on the integrated adjudication model, as well as the creation of a dedicated compensation fund and budgetary allocation for the full recovery of damages, is of considerable importance.

Keywords: *Legislative damages, civil liability, Administrative Court of Justice, enactments, bifurcated adjudication, integrated adjudication.*

How to cite: Abbasi, B., Tajarlou, R., & Manooei, F. (2027). Judicial System for Compensation Arising from Legislation in the Islamic Republic of Iran. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 5(4), 1-16.



تاریخ ارسال: ۱ بهمن ۱۴۰۴
 تاریخ بازنگری: ۲۶ اردیبهشت ۱۴۰۵
 تاریخ پذیرش: ۲ خرداد ۱۴۰۵
 تاریخ چاپ اولیه: ۶ مرداد ۱۴۰۵
 تاریخ چاپ نهایی: ۱ آبان ۱۴۰۶

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقه

نظام دادرسی خسارات ناشی از تقنین در جمهوری اسلامی ایران

بیژن عباسی^{۱*}، رضا طجریلو^۱، فرناز منوئی^۱

۱. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: babbasi@ut.ac.ir

چکیده

به رسمیت شناختن ویژگی های خاص مسئولیت تقنینی و شبه تقنینی همراه با مسئولیت مدنی سنتی، نظام دادرسی مطلوب ناشی از تقنین را تشکیل می دهد. مسئولیت مدنی دولت و مسئولیت تقنینی آن هرچند ویژگی های مشترکی دارند، اما تمرکز و تاکید متمایز بر آن ها نشان می دهد که نمی توان خسارات تقنینی را به طور کامل توسط قوانین مدنی و استفاده از عناصر سه گانه احراز خسارت پوشش داد. رویکرد نوظهور در حوزه خسارات تقنینی، دادرسی ادغامی است. در این الگو، خسارات تقنینی عمدتاً توسط قواعد و نظریه های ویژه حقوق عمومی رسیدگی می شوند. با این حال، نظام جمهوری اسلامی ایران که اساساً هم چنان به سیستم حقوق مدنی و سنتی خود برای رسیدگی به دعاوی خسارت در حقوق عمومی متکی است، از نظام دادرسی تفکیکی و دو مرحله ای در دیوان عدالت اداری و دادگاه های عمومی پیروی میکند. هم چنین مصوبات صادره از برخی مراجع و نهادها با خلأ قانونی عدم بررسی و جبران خسارت مواجه است. این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی در پی پاسخ به این سوال است که نظام دادرسی موجود در جمهوری اسلامی ایران و ساز و کارهای تعبیه شده در آن، قادر به رسیدگی به خسارات تقنینی و شبه تقنینی است؟ یافته های پژوهش حاکی از آن است که استثنا پذیری برخی مصوبات، دو مرحله ای بودن این دعاوی، عدم مبانی تخصصی و ویژه احراز خسارت تقنینی و عدم استفاده از ظرفیت های قضایی کشور، باعث متروک شدن این گونه دعاوی گردیده است. در این راستا، پیش بینی رژیم حقوقی منسجم و مرجع قضایی واحد ناظر بر خسارات تقنینی با بهره مندی از الگوی دادرسی ادغامی و پیش بینی صندوق و محل بودجه اختصاصی برای بازپایی کامل خسارات واجد اهمیت است.

کلیدواژگان: خسارات تقنینی، مسئولیت مدنی، دیوان عدالت اداری، مصوبات، دادرسی تفکیکی، دادرسی ادغامی.

این حوزه جهت طراحی نظامی منسجم برای دادرسی در این حوزه بیش از پیش ضروری است. متأسفانه، با وجود تورم فزاینده قوانین و مقررات در نظام جمهوری اسلامی ایران، به دلیل عدم توجه کافی محققان حقوق عمومی به مسئله دادرسی و جبران خسارت، این حوزه مطالعاتی بسیار مغفول مانده است. اکنون نظام دادرسی حقوق عمومی ایران، با اقتباس و پابندی به تفکیک دادگاه‌های اداری و قضایی، از الگوی دادرسی مطلوب منحرف و بیش از حد به حقوق خصوصی برای جبران خسارات تقنینی متکی است. پرسش نوشتار حاضر این است که آیا خسارات تقنینی را می‌توان تحت نظام دادرسی موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد رسیدگی قرار داد؟ پژوهش حاضر در تلاش است با توجه به ماهیت اختصاصی این خسارات، ضمن تجزیه و تحلیل کاستی‌های نظام دادرسی فعلی، به سمت نظام دادرسی با ماهیت تخصصی‌تر و ملاحظات مرتبط جهت جبران کامل خسارات حرکت کند.

ماهیت خسارات تقنینی

در دادرسی‌های حقوق عمومی، عموماً هدف از طرح دعوی، شناسایی غیرقانونی بودن عمل یا مقرر و پایان دادن به آن است، نه جبران خسارت کسانی که از آن متضرر شده‌اند. لذا ماهیت خسارات در حقوق عمومی تا حدی مبهم باقی مانده است. بدون شک، خسارت ناشی از قانون‌گذاری در آستانه بین حقوق عمومی و خصوصی قرار دارد (Szasz, 2021). از منظر برخی نویسندگان، وقوع هرگونه خسارت احتمالی ناشی از تصویب قانون، رابطه قهری ناشی از حقوق خصوصی بین نهاد قانون‌گذاری و طرف متضرر ایجاد نمی‌کند؛ بنابراین، قواعد مسئولیت مدنی برای خسارات قابل اعمال نیست (Szasz, 2021).

از این رو، منشأ خسارات تقنینی را باید در نظریات و مبانی حقوق عمومی جستجو کرد. در فرانسه، منشأ تعهد به جبران خسارت ناشی از قانون‌گذاری، در وضعیت نابرابری ایجادشده توسط هنجار حقوقی نهفته است که به طور نامطلوبی بر اشخاص خاص در

اغلب قوانین و مقررات برای حفظ امنیت، سلامت و پیشبرد جوامع تصویب می‌شوند؛ اما منطقی‌ترین و عادلانه‌ترین قوانین نیز می‌توانند نتیجه‌ی معکوس داشته باشند و منجر به نتایج نامطلوب، عواقب ناخواسته یا خسارت شوند. حاکمیت قانون مستلزم آن است که همه، حتی حاکمیت تقنینی، تابع قانون باشند. دولت اختیار تنظیم و اجرای قانون را دارد و از این طریق اقتدار لازم برای دستیابی به اهداف خود را دارا است. در عین حال، مردم حق دارند در برابر خسارات وارده و حتی برآورده نکردن انتظارات مشروعی که ممکن است باعث ایجاد ضرر یا تقویت منفعت ممکن‌الحصول آن‌ها شود، از حمایت قانونی برخوردار شوند (Sadeghi et al., 2023). در کشورهای دارای دموکراسی پیشرفته، دادرسی‌های اساسی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند؛ زیرا مهم‌ترین ابزار قانونی برای تضمین حقوق مردم را فراهم می‌کنند. بنابراین، امروزه پذیرش جبران خسارت شهروندان توسط قوه مقننه یکی از ارکان اساسی دموکراسی در کشورهای توسعه‌یافته است و به عنوان شاخصی از پیشرفت اجتماعی، بلوغ نظام‌های سیاسی و سطح تمدن و فرهنگ عمل می‌کند. این اصل اکنون در حقوق عمومی نهاده شده و به طور مداوم در قانون اساسی بسیاری از کشورها پیش‌بینی شده است (Najjarzadeh Hanjani, 2023).

هدف پژوهش حاضر، در ابتدا، به رسمیت شناختن ویژگی‌های چندلایه خسارات ناشی از قوانین و مقررات و دادرسی موجود در جمهوری اسلامی ایران و سپس ارائه الگویی مطلوب برای آن است. اهمیت پرداختن به مطالعه جبران خسارت در ساحت تقنینی، در نیاز به حفاظت از حقوق شهروندان در مواجهه با فعالیت‌های قانون‌گذاری دولت نهفته است. امروزه نحوه جبران خسارت دیگر با مکانیسم‌های سنتی حقوق خصوصی و یا صرفاً روش‌های معمول و قدیمی حقوق عمومی، مانند درخواست ابطال یک مقرر از دیوان عدالت اداری، مؤثر نیست. از این رو، نیاز به پژوهش در

وسیع‌تری از موارد پیش‌بینی‌شده در حقوق خصوصی، از جمله مواردی که اثبات تقصیر و یا احراز سببیت ممکن است دشوار باشد، جبران خسارت را پیگیری کنند.

موارد فوق، در فرض قانونی بودن مقرر و یا انطباق کامل آن با قوانین اساسی یا بالادستی است. حالت رایج دیگر، خسارات تقنینی ناشی از قوانین مغایر با قانون اساسی در برخی کشورهای دارای دادرسی قانون اساسی، یا فرض مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران و یا هنجارهای برتر است. بنابراین، آنچه موجد خسارات تقنینی می‌شود هم بر اصول همبستگی و برابری در برابر بارهای عمومی استوار است و هم بر ایده فعالیت غیرقانونی قانون‌گذار، که اغلب به‌عنوان اقدامات مغایر با قانون اساسی درک می‌شود. از این موارد عموماً تحت قصور قانونی [Legislative omission] یاد می‌شود. [لازم به ذکر است که خسارت وارده از سوی قوه مقننه در قبال اقدامات ناشی از اعلام مغایرت یک قانون با قانون اساسی، در موارد متعدد تحت «قصور قانونی» مورد حکم قرار گرفته است، بدون اینکه به مسئولیت تقنینی اشاره شود. به همین دلیل، از خسارات وارده در قبال قصور قانونی تنها به صورت اشاره نام برده شده است؛ زیرا دامنه مطالعه آن حتی گسترده‌تر از مسئولیت دولت در قبال خود «اقدام» تقنینی است.]

مسئولیت دولت در قبال اقدامات قوه مقننه در فرانسه در سال ۱۹۳۸ رخ داد. در آن زمان، هنوز کنترل قانون اساسی بر هنجارهای قانونی در آن کشور پذیرفته نشده بود. بنابراین، کنترل مطابقت با قانون اساسی، شرط لازم برای به رسمیت شناختن مسئولیت قانون‌گذار نیست. امری که به‌درستی به آن اشاره شده است: «ارتباط بین نظریه‌های کنترل قانون اساسی و مسئولیت قانون‌گذار، حداقل، مشکل‌ساز است؛ زیرا نه هر اعلام مغایرت با قانون اساسی به معنای مسئولیت دولت است و نه هر شناسایی مسئولیت

رابطه با بقیه افراد جامعه تأثیر می‌گذارد (Perroud, 2020). در اینجا، ماهیت استثنایی خسارت ناشی از یک ماده قانونی و خاص بودن آن یک الزام اساسی است. به همین دلیل، مبانی‌ای که شورای دولتی فرانسه در مورد امکان جبران خسارت ناشی از قوانین به طور کلی به آن‌ها استناد می‌کند، اصل برابری در برابر بارهای عمومی و احترام به معاهدات بین‌المللی است (Saleh & Farhat, 2021). در اسپانیا، علیرغم استدلال‌های محکم‌دکترین حقوقی در مورد مصونیت قانون‌گذار، نقض اصل قطعیت حقوقی یا انتظار مشروع [Legitimate Expectation]، که ذاتی قانون است، به‌عنوان مبنایی برای جبران خسارات وارده توسط قوانین در نظر گرفته می‌شود (Bell & Lichere). این مبنا با تعابیر مشابهی در آثار دیگر نویسندگان مشاهده می‌شود. برخی از آن با عنوان «مسئولیت ناشی از نقض اعتماد به اعلام‌ها و تصمیمات دولت» نام می‌برند (Taleb Ahmadi et al., 2020).

از حیث مبنا، خسارات ناشی از قانون را نمی‌توان بر تقصیر یا خطا مبتنی ساخت؛ زیرا وضع قانون نمی‌تواند خطا تلقی گردد. لذا خسارات ناشی از قانون را صرفاً باید بر پایه تئوری مساوات افراد در مقابل هزینه‌های عمومی قرار داد. برخی نویسندگان نیز منشأ این خسارات را در غنی‌سازی ناعادلانه دولت می‌دانند. به عقیده آن‌ها: «اگر قانونی وضع شود که شامل ممنوعیت یک صنعت خاص و اعطای انحصار دولتی به آن باشد، طرف متضرر می‌تواند بر اساس غنی‌سازی ناعادلانه دولت، غرامت مطالبه کند. قواعد غنی‌سازی ناعادلانه شناخته‌شده در قانون مدنی اعمال می‌شوند که مستلزم غنی‌سازی از طرف دولت، فقیرسازی از طرف شاکی و در نهایت، عدم وجود توجیه قانونی برای غنی‌سازی دولت به هزینه شاکی است» (Amid Zanjani & Mousazadeh, 2010).

امروزه روند بین‌المللی به سمت مسئولیت محض دولت و استفاده از ایده‌های حقوق عمومی در انتساب خسارات به حاکمیت تقنینی حرکت کرده است. مبانی جدید به افراد اجازه می‌دهد تا در طیف

قانون‌گذار مستلزم اعلام قبلی مغایرت با قانون اساسی یک هنجار است» (Wroblewski, 2023).

علاوه بر این، بررسی حقوق تطبیقی نیز عدم ارتباط و استقلال این دو مقوله را نشان می‌دهد. برخی نظام‌های حقوقی مانند فرانسه، بدون کنترل مطابقت قوانین فعلی با قانون اساسی، امکان مسئولیت قانون‌گذار را به رسمیت می‌شناسند و نظام‌های حقوقی بدون کنترل مطابقت قوانین با قانون اساسی و بدون سازوکارهایی برای مطالبه مسئولیت قانون‌گذار، مانند بریتانیا، وجود دارند. نظام‌های حقوقی با کنترل مطابقت با قانون اساسی که در آن‌ها هیچ ارتباطی بین مغایرت با قانون اساسی و مسئولیت وجود ندارد، مانند ایالات متحده آمریکا، و نظام‌های حقوقی با نظارت قانون اساسی و به رسمیت شناختن حق جبران خسارات ناشی از قوانین، مانند اسپانیا، و سرانجام نظام‌های حقوقی با نظارت قانون اساسی که در آن‌ها مسئولیت قانون‌گذار پذیرفته نشده است، مانند آلمان (Marboe, 2011).

گاه منشأ خسارات تقنینی در نتیجه ترک فعل تقنینی و عدم وضع قوانین و مقررات و یا خلأ قانونی است. [مسئولیت دولت در قبال اقدامات قوه مقننه زمانی مطرح می‌شود که یک فعل یا ترک فعل توسط نهاد قانون‌گذاری، آسیب غیرقانونی به اعضای جامعه وارد کند؛ یعنی باری بیش از آنچه فرد باید تحمل کند، تحمیل کند؛ چه هیچ هنجاری وجود نداشته باشد، یعنی ترک مطلق قانون‌گذاری، یا اینکه وجود داشته باشد اما ناقص باشد، یعنی ترک نسبی قانون‌گذاری].

بنابراین، اگرچه دولت وظیفه مراقبت در تصویب و اجرای قانون را دارد، اما اعمال مسئولیت مطلق در قبال این وظیفه غیرمعمول خواهد بود و عموماً مورد قبول سیستم‌های حقوقی نیست.

در نقطه مقابل این دیدگاه، دوگیت برای ماهیت مسئولیت دولت، خصوصاً مسئولیت تقنینی آن، تا آنجا پیش می‌رود که استدلال می‌کند منطق مسئولیت دولت «ایده بیمه اجتماعی ارائه‌شده توسط

بودجه مرکزی و جبران خسارت کسانی است که از خدمات عمومی متحمل ضرر شده‌اند. بنابراین، اگر مداخله دولت ضرر خاصی را برای برخی افراد ایجاد کند، دولت باید آن را جبران کند، چه تقصیری از سوی مقامات دولتی باشد و چه نباشد» (Bell & Lichere).

به عقیده برخی، از آنجا که دولت در یک زمینه سیاسی فعالیت می‌کند، مسئولیت تقنینی هم باید در چارچوب سیاسی درک شود و صرف به‌کارگیری قواعد مسئولیت مدنی ممکن است تبعاتی منفی داشته باشد. بنابراین، یک رژیم خاص و عادلانه مسئولیت برای دولت با قوانین مصونیت متناسب و کافی، به اندازه خود معیار مسئولیت ضروری است (Rosenthal, 2007). مقصود ما نیز از جنبه دوگانه مسئولیت تقنینی، در نظر گرفتن توأم و هم‌زمان عناصر مسئولیت و قواعد مصونیت در حقوق عمومی است. برخی دیگر از نویسندگان عقیده دارند که علل دعاوی، اصول مسئولیت و عناصر آن از طریق یک مدل حقوق عمومی منحصر به فرد که متمایز از مدل سنتی حقوق خصوصی است، لازم به نظر می‌رسد (Abeyratne, 2019).

در آمریکا، طبق مجموعه‌ای از قوانین که با قوانین عادی مربوط به مسئولیت مدنی متفاوت است، واحدهای دولتی در ایالات متحده آمریکا ممکن است مسئول خسارات ناشی از اعمال قانون‌گذاری مغایر با قانون اساسی باشند. اگرچه این مسئولیت به شدت تحت تأثیر اصول اساسی سیستم تقصیر عادی برای مسئولیت مدنی است، اما مبنای قانونی آن در قوانین مختلف قانون اساسی و قوانین دیگر است. مبنای اصلی خسارات تقنینی در این سیستم، نظریه حقوق مکتسبه [Theory of vested rights] است؛ یعنی افراد دارای حقوق اساسی هستند که نمی‌توان آن‌ها را سلب کرد (Morrison, 1998). بنابراین، در اینجا نظریات تقصیر و عدم تقصیر و یا مسئولیت محض، ملاک قضاوت نیست. در برخی از نظام‌های حقوقی دیگر، مانند آلمان نیز، تعهد دولت به جبران

می‌پردازند. از طرفی، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی با اقتدار سیاسی وارد این عرصه می‌شوند و نهادی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز، علی‌رغم آنکه جایگاه حقوقی متزلزلی دارد، مصوبات خود را در حکم قانون می‌داند که این امر نوعی بی‌نظمی و تعارض قوانین را به همراه آورده است. از طرفی، احکام حکومتی نیز به نوعی می‌تواند قانون‌گذاری تلقی گردد.

فعالیت نهادهای خاص قانون‌گذاری، علی‌رغم دارا بودن برخی محاسن و مزایای غیرقابل انکار، به دلیل برخی نقاط ضعف، از جمله نقصان قوانین و مقررات مرتبط، نظارت‌های شرعی و اساسی خفیف بر اعمال آن و از همه مهم‌تر عدم وجود شفافیت در ارتباط با صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی، عملاً دارای چالش‌های جدی در ارتباط با مفهوم حاکمیت قانون هستند.

مصوبات رئیس قوه قضائیه نیز از شمول رسیدگی به دعوی خسارت مستثنی شده است. خسارات به حقوق شهروندان، خصوصاً حقوق دادرسی آن‌ها، از رهگذر مصوبات رئیس قوه قضائیه محتمل است و بی‌تردید اقدامات و اعمال این مقام، از جمله مقررات‌گذاری، می‌تواند در حقوق و آزادی‌های افراد تأثیرگذار باشد. در خصوص مقررات رئیس قوه قضائیه، هرچند موضوع اصالتاً در قلمرو نظارتی دیوان عدالت اداری قرار دارد (Rostami & Ayineh Negini, 2025)، اما با مستثنی شدن مقررات رئیس قوه قضائیه از شمول نظارت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و نظر به صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری، باید پذیرفت که صلاحیت دادگاه‌های عمومی شامل هر دعوا یا شکایتی است که به هر دلیل از قلمرو صلاحیت سایر نهادها خارج شده باشد (Rostami & Ayineh Negini, 2025). بر این اساس، پذیرش صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به شکایات مربوط به مقررات رئیس قوه قضائیه، نوعی دادرسی جداگانه یا تفکیکی در رسیدگی به خسارات تقنینی را به وجود آورده است. مؤید این نظر، حکم صادره از شعبه ۵۲ دادگاه عمومی حقوقی

خسارت ناشی از نقض حقوق مکتسبه توسط قانون‌گذار، در طول قرن نوزدهم به‌عنوان یک اصل قانونی پابرجا بود (Wroblewski, 2023). در فرانسه، همان‌گونه که ذکر شد، مبنای این نوع مسئولیت را باید در تئوری برابری در برابر بارهای عمومی جست (Saleh & Farhat, 2021). همچنین شورای دولتی فرانسه در متن احکام خود اشاره دارد که برای اثبات این‌گونه خسارات، تنها به نص صریح استناد نمی‌شود، بلکه جستجوی قصد قانون‌گذار از طریق کارهای مقدماتی قانون و شرایط و اوضاع و احوال پیرامون دعوی هنگام صدور حکم در مورد غرامت برای طرف آسیب‌دیده، ضروری است (Bell & Lichere). بنابراین، احراز خسارات ناشی از تقنین به عوامل و ملاحظات مرتبطی نیاز دارد که اکثر آن‌ها در قواعد و مبانی حقوق عمومی نهفته است. از این منظر، رسیدگی به دعاوی احراز خسارات تقنینی در نظام جمهوری اسلامی ایران، با نظریات و مبانی جدید در نظام‌های حقوق عمومی پیشرفته در دنیا، همخوانی ندارد.

تعدد نهادهای قانون‌گذار و استثنای آن‌ها در دعاوی خسارت

با وجود آنکه در حقوق ایران، مطابق قانون اساسی، قانون‌گذاری به عهده مجلس شورای اسلامی است و از طرفی در سیستم حقوقی کشور یک مجلس پیش‌بینی شده است و نهاد شورای نگهبان نیز برای تطبیق مصوبات با شرع و قانون اساسی پیش‌بینی شده است، در حال حاضر نهادهایی وجود دارند که در عرض مجلس شورای اسلامی به وضع قانون و مقررات می‌پردازند. برخی نهادها مانند شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، خارج از وظایف مشخص‌شده در قانون اساسی، به حیطه قانون‌گذاری نیز وارد می‌شوند و نهادهایی مانند کمیسیون‌های اصل ۱۳۸ قانون اساسی و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور، موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی و شورای عالی اداری، فراتر از قدرت اجرایی به امر قانون‌گذاری

تهران مبنی بر ابطال دستورالعمل رئیس قوه قضائیه است. [شعبه ۵۲ دادگاه عمومی حقوقی مجتمع قضایی کارکنان دولت تهران حکم به ابطال دستورالعمل مصوب رئیس قوه قضائیه موضوع بخشنامه شماره ۱۰۰ - ۶۳۹۴۰ - ۹۰۰۰ مورخ ۲۸/۵/۹۸ به جهت مغایرت با قوانین عادی و حقوق اساسی، در آن قسمت که بر الزام افراد و مراجع ذی‌ربط به ارجاع شکایات کیفری و اختلافات و دعاوی خانوادگی و دیگر دعاوی مدنی خارج از صلاحیت قانونی شوراهای حل اختلاف به این شوراهاست، صادر کرد. بخشنامه شماره ۱۰۰/۶۳۹۴۰/۹۰۰۰ مورخ ۲۸/۵/۱۳۹۸ با عنوان «بخشنامه شورای حل اختلاف» بر اساس چیزی که توجه به اهمیت صلح و سازش و نقش آن در احقاق حق و پیشگیری از اطاله دادرسی عنوان شده بود و ظاهراً بر اساس تکالیف مقرر در ماده ۱۹۲ قانون آیین دادرسی کیفری و ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مبنی بر سعی و تلاش در جهت ایجاد صلح و سازش بین طرفین پرونده و با توجه به مفاد ماده ۱۱ قانون شوراهای حل اختلاف و فراهم آوردن زمینه تحقق ماده ۸ این قانون، توسط رئیس وقت قوه قضائیه خطاب به دادستان‌ها و دیگر مقامات قضایی، به‌ویژه مقام ارجاع پرونده، صادر شده بود.] در رأی دیگری صادره از شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور در سال ۱۴۰۱، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز علی‌رغم استثنای پذیری قابل ابطال تلقی شده است. [در اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری که در سال ۱۴۰۲ تصویب و لازم‌الاجرا شد، مصوبات خود شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول صلاحیت دیوان خارج شده، ولی مصوبات «زیرمجموعه‌ها» داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری است: رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور، از قبیل هیأت (کمیسیون)‌ها، کارگروه (کمیته)‌ها، شوراهای

و ستادها، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. تبصره ۲ ماده ۱۲ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰). هرچند در ۱۳ آذر ۱۴۰۳، بخشنامه‌ای از رئیس قوه قضائیه خطاب به دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها صادر شد که در آن مراجع مذکور از رسیدگی به دعاوی ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی منع شده‌اند. [در متن بخشنامه آمده است: «مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی طبق دستور صریح مقام معظم رهبری مدظله‌العالی که طی شماره ۵۳۳۸۷/۱ - ۵۳۳۸۷/۱ - ۱۴۰۲/۱۰/۱۹ اعلام گردیده، معتبر و لازم‌الاجرا بوده و مراجع قضایی موظف به رعایت مصوبات و تصمیماتی که با امضای رئیس‌جمهور و رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی ابلاغ شده، هستند. لذا بدین‌وسیله مؤکداً به کلیه مراجع قضایی اعم از دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها اعلام می‌شود از ورود به دعاوی مربوط به ابطال یا نقض مصوبات و تصمیمات آن شورا در هر مرحله‌ای از رسیدگی خودداری نمایند». رؤسای کل دادگستری استان‌ها مسئول حسن اجرای این بخشنامه هستند.]

مسئله قابل تأمل دیگر، ماهیت و مرجع تصویب آیین‌نامه‌هاست. اینک در نظام حقوقی ایران، دسته وسیعی از انواع مقررات و مصوبات دولتی وجود دارد. آیین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران، آیین‌نامه‌های مصوب کمیسیون متشکل از چند وزیر، آیین‌نامه‌های وزارتی، مصوبات شوراهای عالی اداری، مصوبات شوراهای محلی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها عناوین متعارفی هستند که در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شوند. بنا به ماهیت و موضوع مصوبه و با مرجع واضح آن، می‌توان بخشی از آن‌ها را با ایجاد کمیسیون و یا بخش به صورت تخصصی به یک مرجع واحد سپرد و از همان مرجع نیز درخواست خسارت را مطرح نمود. عدم امکان دسته‌بندی دعاوی ملی و محلی و عدم امکان دسته‌بندی مصوبات از نظر نهاد وضع‌کننده وجود دارد، اما با نگاهی به حقوق اداری تطبیقی ایران با کشور فرانسه نشان می‌دهد که مصوبات در فرانسه، برخلاف نظام حقوقی ایران، به

طور معمول به ملی و محلی تقسیم شده و رسیدگی به مصوبات محلی به مراجع مستقر در محل واگذار می‌گردد. همچنین رسیدگی به مصوبات مهم از موارد دیگر متمایز شده است. همچنین به دلیل تعدد و کثرت نهادهای واضع مقررات، ممکن است تعارض دو مصوبه با یکدیگر موجب تضییع حقوق مکتسبه افراد شود. در چنین مواردی، شهروندان نمی‌توانند ادعای خسارت نموده و غرامت دریافت کنند؛ زیرا مرجعی وجود ندارد که به این تظلم‌خواهی رسیدگی نماید. از آنجا که صرف مغایرت یک مصوبه با مصوبه دیگر موجب ابطال نخواهد بود، چنانچه شاکی تقاضای ابطال مصوبه‌ای را به دلیل مغایرت با مصوبه دیگر اعلام کند، شکایت قابل استماع نخواهد بود و شاکی باید بر حسب ماده ۸۰ ق.ت. و آ.د.د.ع.ا، مغایرت با حکم شرعی یا قانونی را اعلام کند. از این حیث نیز بخش عمده‌ای از خسارات تقنینی در نظام حقوقی کشور ما با خلأ قانونی و عدم پاسخگویی مواجه است. از طرفی، با وجود وظیفه برخی نهادها در تصویب قوانین و مقررات لازم، نظام عدالت اداری ایران فاقد سازوکارهای کافی برای جلوگیری از تخلفات ناشی از عدم تصویب مقررات ضروری است. در حالت ایده‌آل، این سیستم نه تنها باید از سوءاستفاده‌های ناشی از تصمیمات و مقررات نادرست اجرایی جلوگیری کند، بلکه باید حفاظت از حقوق شهروندان را در مواقعی که دولت در وضع مقررات لازم کوتاهی می‌کند، تضمین کند که این مهم با استفاده از سازمان‌های ناظر قابل تحقق است که در نظام دادرسی ادغامی بروز و ظهور بیشتری دارند. بنابراین، در عمل، دیوان عدالت اداری فاقد ابزارهای کافی برای نظارت و رسیدگی به مسائل مربوط به اهمال در مقررات است. در واقع، خسارات تقنینی حاکمیت در هر دو مورد، چه وضع قوانین نامناسب و چه عدم وضع مقررات لازم، مشابه به نظر می‌رسد؛ زیرا در هر دو مورد، دولت، به‌عنوان نهاد مسئول اجرای حقوق و قوانین، باید در قبال شهروندان پاسخگو باشد. اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مسئولیت

رئیس‌جمهور و دولت را در اجرای قوانین تعیین می‌کند. بر اساس این ماده، عدم اجرای قوانین نقض قانون اساسی محسوب می‌شود و دولت را ملزم به جبران هرگونه خسارت ناشی از آن می‌کند. مجموع این رویه‌ها، نظم حقوقی موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران را در مواجهه با بخش عظیمی از حقوق شهروندان و جبران خسارات وارده به آن‌ها، دچار خلأ جدی و از نظام دادرسی مطلوب در این حوزه منحرف ساخته است.

دادرسی تفکیکی و دومرحله‌ای خسارات تقنینی در جمهوری اسلامی ایران

ساختار و صلاحیت منحصربه‌فرد تعیین‌شده برای دیوان عدالت اداری باعث شده است که این نهاد قضایی مجرای جدا از دادگاه‌های عمومی در نظر گرفته شود (Karimi & Rezaeinejad, 2012). برخی دیوان عدالت اداری را به دلیل الزام قانونی و رگه‌هایی از صیانت در برابر تعدیات دولت، دادرسی قانون اساسی پنداشته‌اند.

در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، رکن احراز وقوع تخلف به دیوان و سه رکن دیگر به دادگاه عمومی ارجاع می‌شود.

از طرفی، دادگاه عمومی به صرف ابطال یک مصوبه، رأی به خسارت نمی‌دهد و متضرر باید هم‌زمان با خواسته ابطال، احراز وقوع تخلف را نیز درخواست کند. به دلیل عدم آشنایی شهروندان با این دسته از دعاوی و حقوق خود، پس از ابطال مصوبه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به دادگاه عمومی مراجعه و با عدم مطالبه خواسته مبنی بر «عدم احراز تخلف» روبه‌رو می‌شوند و باید مجدداً طرح دعوی دیگری انجام شود؛ هرچند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اعتقاد دارد ابطال با احراز تخلف ملازمه دارد و رأی به ابطال در بطن خود، مبین احراز تخلف مرجع واضع است، لیکن در عمل قضات دادگاه‌های عمومی این استدلال را نمی‌پذیرند.

در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، محدود بودن استدلالات به عناصر سه گانه مسئولیت مدنی و عدم اشاره به مفاهیم و قواعد حقوق عمومی موجب سوق یافتن رویه به سوی اعمال منطق مسئولیت مدنی حقوق خصوصی و نشان دهنده عدم توسعه مفاهیم حقوقی ویژه و متناسب است. قانون دیوان عدالت که «تصدیق» را بر عهده دیوان به عنوان یک مرجع خاص قرار داده است، مبین و ناشی از این ویژگی هاست. این رویه که مباحث مسئولیت مدنی دولتی را صرفاً در قلمرو مبانی و مفاهیم حقوق خصوصی تحلیل می نماید، علاوه بر آنکه کمکی به توسعه ادبیات مسئولیت تقنینی دولت و تنظیم رابطه ویژه دولت و مردم نمی کند، به سبب عدم لحاظ واقعیات مؤثر مربوط به حقوق عمومی و دولتی، موجب نقص مبانی استدلال و نتیجه گیری خواهد شد (Shahniaei, 2013). دور از ذهن نیست رأی هیأت عمومی جهت رد دعوی خسارت در پوشش نبود رابطه سببیت بین یک بخشنامه با ضرر، در واقع نتیجه گرایش پنهان هیأت عمومی به نظریه مصونیت باشد. [متن رأی هیأت عمومی: اولاً، با توجه به محتویات پرونده های فوق الذکر وجود تعارض در مدلول دادنامه های صادره در پرونده های مذکور محرز است. ثانیاً، تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، موضوع تبصره یک آن ماده، مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلاواسطه و مستقیم بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر، مستفاد از تلفیق عبارات ماده ۱۴ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۹ قانون مذکور، تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق الذکر منوط بر آن است که تصمیمات یا اقدامات با آرای قطعی با مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان، به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از

اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی، موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن خودروهای دستگاه های اجرایی نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود، متضمن تنظیم قرارداد و یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده است تا اعلام خودداری شرکت های تجاری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه های شماره ۸۹۸۸۲۱۳ مورخ ۵/۸/۱۳۷۸ و ۱۰/۹/۱۳۷۸ شرکت ملی پخش فرآورده های نفتی که به موجب دادنامه شماره ۲۲ و ۶۱ - ۳۰/۲/۱۳۸۰ هیأت عمومی دیوان ابطال شده، موجب ورود خسارت به تولیدکنندگان کیت مزبور محسوب شود. بنابراین، دادنامه شماره ۱۱۱۷ مورخ ۸/۷/۱۳۸۱ شعبه ۴ تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی پخش فرآورده های نفتی، صحیح و موافق قانون تشخیص داده می شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری، برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.] چرا که اساساً یکی از مبانی نظریه مصونیت، عدم امکان تحقق رابطه سببیت بین مقررات نوعی با خسارت به سبب کلی بودن مفاد مقررات است، در حالی که مسئولیت تقنینی دولت، به ویژه از حیث مبانی و مفهوم تقصیر، باید تابع قواعد خاص باشد. در خصوص «ارکان ضرر» و «رابطه سببیت»، هرچند با توجه به ملاک های عرفی و نیز منطقی، دخالت این عناصر تا اندازه ای موجه است، ولی دخالت عوامل مؤثری همچون «ارزیابی نقش تقصیر در بروز خسارت» و «تحقق رابطه سببیت با ماهیت کلی بودن مقرر»^۱، ضابطه قابل پیش بینی بودن ضرر ناشی از مقرر خلاف قانون و ارزیابی اثر عرفی یا قانونی مقرر خلاف قانون بر روی اقدامات

زیان‌دیده، به تبع تحلیل ارکان ضرر و رابطه سببیت را نیز تحت تأثیرات ویژه قرار می‌دهد (Shahniaei, 2013).

همان‌گونه که شرح دادیم، در حقوق جمهوری اسلامی ایران، مکمل بودن بین اجرای مکانیسم‌های دعوی حقوقی عمومی و راه‌حل‌های حقوق خصوصی و دادگاه‌های عمومی، به حقوق خصوصی گرایش دارند. مدل دادرسی تکمیلی در ایران نشان می‌دهد که دادرسی حقوق عمومی، خصوصاً در خسارات تقنینی، به دنبال دغدغه سنتی احراز عناصر سه‌گانه مسئولیت مدنی است. بنابراین، مرزهای جداکننده بین مقررات حقوق عمومی و حقوق خصوصی و بین دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی حقوقی و همچنین بین نقش بازدارندگی و جبران خسارت، پررنگ‌تر شده است. تعادل بین اجرای حقوق عمومی و خصوصی در ساحت خسارات تقنینی، در نظام جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد و نظام دادرسی موجود در این حوزه، کاملاً تفکیکی است. تقسیم کار میان دو مرجع متفاوت، یکی با عنصر «احراز و انتساب» و دیگری «میزان خسارت»، ضعف نظام دادرسی در حوزه خسارات تقنینی است. دوگانگی در مرجع باعث شده است دعاوی مسئولیت مدنی و مطالبه خسارت در دو مرحله مطرح شود. بخشی از دعاوی در یک مرحله در دیوان و مرحله بعدی در دادگاه عمومی طرح شوند، در حالی که دیوان عدالت اداری و با یک مرجع تخصصی واحد می‌تواند جنبه تنبیهی (جریمه) و جبرانی را از طریق احراز، تصدیق و حکم به میزان خسارت پوشش دهد. طرح دعاوی دومرحله‌ای خسارت، نه تنها دادرسی را طولانی و هزینه‌های سنگینی را بر شهروندان تحمیل می‌کند، بلکه خطر احکام متناقض را نیز افزایش داده و عملاً پیگیری عدالت را به بن‌بست تبدیل می‌کند.

دادرسی ادغامی؛ الگوی مطلوب دعاوی خسارت تقنینی

در نظام‌هایی که صاحب دادگاه قانون اساسی هستند، این زمینه برای مردم فراهم است که هر زمان احساس کنند از جانب پارلمان

یا دولت بر قانون اساسی تعرضی شده است، در قامت قوه مؤسس به دادگاه مزبور مراجعه و دادخواهی نمایند (Asadi Ojagh et al., 2024). در نظام جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان به مثابه دادرسی اساسی و در قامت آن، این مهم را با تفاوت‌هایی از حیث اندامی و کارویژه‌ای بر عهده دارد. برخی از حقوقدانان عملکرد این نهاد سیاسی را «قضاوت درباره قانون یا قضاوت دستورنامه‌ای» نامیده‌اند (Ghazi, 2005). در حوزه هنجارها، تنها کنترل‌کننده پس از شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری است، لیکن رسیدگی دیوان هم محدود به موارد خاص بوده و تمامی هنجارها را پوشش نمی‌دهد.

در این خصوص، سه مدل دادرسی در جبران خسارات ناشی از وضع قوانین و مقررات، در عملکرد نظام‌های حقوقی قابل شناسایی است: تفکیک [Separation]، مکمل بودن [Complementarity] و ادغام [Integration].

برخی کشورها، به دلیل لزوم حمایت از شهروندان متضرر و اهمیت این حوزه دعاوی به دلیل جنبه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن و تسریع دادرسی، درصدد برآمدند تا دادرسی مجزایی از دادگاه‌های عمومی تدوین نمایند. با این حال، هر کشوری برای حل‌وفصل دقیق، منصفانه و کارآمد چنین خساراتی به یک دادگاه تخصصی و سیستم مسئولیت جداگانه نیاز دارد.

در سیستم تفکیک، شاکی می‌تواند برای خسارات ناشی از قانون‌گذاری به دادگاه قانون اساسی مراجعه کند و هم‌زمان برای خسارات در دادگاه‌های عمومی طرح دعوی کند. از معایب این نوع دادرسی، این است که اعطای اختیارات گسترده به دادگاه قانون اساسی، اصل تفکیک قوا را تضعیف می‌کند؛ زیرا می‌تواند منجر به صدور حکم دادگاه عالی قانون اساسی مبنی بر مغایرت قوانین با قانون اساسی به دلیل سهل‌انگاری قانون‌گذاری شود، به طوری که این دادگاه بتواند نقش قانون‌گذار را ایفا کند و در اینجا چیزی که استبداد قانون اساسی نامیده می‌شود، شکل می‌گیرد که استبدادی با

دادگاه‌های عمومی، مانند صدور دستور موقت است. بنابراین، جبران خسارت در یک سازوکار منسجم ادغام می‌شود.

بر این اساس، مدل ادغام، جدایی نهادی بین دادگاه‌های قانون اساسی یا نهادهای ناظر و دادگاه‌های عمومی را در امتداد بازدارندگی و جبران خسارت، که به طور سنتی بر گفتمان‌های نظارتی و حقوق خصوصی حاکم بوده است، کنار می‌گذارد. در این سناریو، سازوکار اجرایی مراجع خاص تطبیق مصوبات دیگر منحصرراً در جهت اهداف سنتی خود، به‌ویژه ابطال، عمل نمی‌کند، بلکه جبران خسارت را به‌عنوان یک هدف اجرایی جداگانه دنبال می‌کند (Cherednychenko, 2021).

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، عدم رسیدگی به خسارات تقنینی در یک مرجع واحد توسط یک دادرس شاید مبتنی بر این فرض قانون‌گذار بوده است که: «از آنجا که مقررات دولتی معمولاً توسط نهادهای جمعی وضع و تصویب می‌شود، ابطال آن‌ها نیز توسط یک هیأت جمعی مانند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از وجهه و مشروعیت بیشتری می‌تواند برخوردار باشد» (Aghaei Togh, 2017). این استدلال نمی‌تواند چندان درست باشد؛ چرا که اگر نظر قانون‌گذار بر این باشد، اولاً چگونه امکان الغای آثار مصوبات این نهادهای جمعی را در نتیجه نظارت رئیس مجلس پذیرفته است. ثانیاً همه مصوبات و مقررات دولتی توسط هیأت وزیران تصویب نمی‌شود، بلکه مصوبات و مقررات دولتی اعم است از مصوبات یک یا چند وزیر. درست است که رئیس مجلس در این امر از کمک هیأتی به نام هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین برخوردار است، اما بدیهی است که کارکرد این هیأت مشورتی است و این امضای رئیس مجلس است که به نظرات این هیأت اعتبار می‌بخشد و در نهایت، این شخص رئیس مجلس است که نظرش بر نظر دوسوم قضات دیوان عدالت اداری غلبه دارد (Aghaei Togh, 2017). بنابراین، امکان ابطال

مرجعیت قانون‌گذاری مبتنی بر صلاحیت قانونی آن است (Aboelazm, 2024). برای احقاق حق تحت حقوق خصوصی، طرف متضرر معمولاً باید در چنین دادگاهی انتساب و رابطه سببیت را اثبات کند. بنابراین، در مدل دادرسی تفکیکی، شخص ابتدا باید در دادگاه قانون اساسی یا دیوان عالی و با یک مرجع صالح اداری یا قضایی، وقوع خسارت را اثبات و پس از آن برای میزان ورود خسارت به دادگاه‌های عمومی مراجعه نماید.

این تقسیم کار سنتی بین مراجع ناظر یا تخصصی و دادگاه‌های حقوق خصوصی، در جدایی نهادی شدید بین احکام عمومی و خصوصی منعکس شده است، به طوری که این مراجع هیچ نقشی در ارائه خسارت به افراد ندارند. در عین حال، اجرای احکام از طریق دادگاه‌های حقوق خصوصی می‌تواند با موانع عمده‌ای در مسیر عدالت، به‌ویژه عدم آگاهی افراد از حقوق خود، هزینه‌های بالای دعاوی مدنی، اطلاع دادرسی و... مواجه گردد. مدل دادرسی حقوق عمومی در جمهوری اسلامی ایران از این نوع است.

در الگوی مکمل، نهاد ناظر قضایی یا سیاسی و دادگاه‌های عمومی دارای اختیاراتی هستند که تکمیل‌کننده یکدیگر است. نهاد ناظر اختیارات خاصی برای بررسی موضوع جبران خسارت تقنینی هنگام تصمیم‌گیری دارد، مانند اختیار دستور توقف قبل از بررسی مصوبه (Cherednychenko, 2021).

برخلاف الگوی مکمل که در آن مراجع خاص فقط مجاز به احراز و تسهیل جبران خسارت برای شهروندان متضرر هستند، در مدل ادغام، مرجع اولیه که عموماً مرجع واحد است، نوعی قدرت اختیاری برای تأمین جبران خسارت دارد. اعمال این قدرت بدون خدشه به استفاده از اختیارات سنتی آن، به‌ویژه قدرت ابطال مصوبات است. در این الگو، سیاست اجرایی مرجع سیاسی، اداری یا قضایی در خدمت هدف دستیابی به جبران خسارت در کنار سایر اهداف، مانند بازدارندگی همراه با استفاده از راهکارهای مؤثر

مصوبات و رسیدگی به خسارات به صورت توأم توسط یک دادرس در مرجع واحد وجود دارد.

اهمیت عملی الگوی دادرسی ادغامی در به رسمیت شناختن و ارائه راه‌حل‌های خاص نهفته است. شناسایی و سازوکارهای عملی جبران خسارت مؤثر تحت مدل ادغام، علاوه بر ضمانت اجرای ابطال و پرداخت غرامت مالی، می‌تواند منجر به مطلوب‌ترین راه‌حل برای این‌گونه خسارت، مبنی بر اعاده به وضع سابق یا بازگرداندن شخص در موقعیت قبلی خود، باشد. تعیین میزان دقیق خسارات برای این‌گونه دعوای دشوار است و خسارات مالی اغلب برای بازگرداندن شخص به وضعیت اولیه کافی تلقی نمی‌شوند. این رویکرد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تاکنون تعبیه نشده است.

الگوی مطلوب دادرسی در جبران خسارات تقنینی، می‌بایست همانند دادرسی ادغامی با یک سیستم یکپارچه، تمام راه‌هایی را که ممکن است به وسیله یک هنجار تقنینی از سوی مراجع متخلف انجام شود و اصول بنیادین را نقض نماید، مسدود سازد.

اگرچه هیچ طرح واحد و واضحی برای مدل برتر وجود ندارد، اما هر نظام حقوقی می‌تواند با طراحی مجدد و هوشمندانه و وام‌گیری استراتژیک از سیستم‌های دیگر و همچنین با تضمین بیشتر رسیدگی مستقل، عملکرد دادرسی خود را در این بخش‌ها بهبود بخشد.

نتیجه‌گیری

دعوی جبران خسارت تقنینی، به دلیل ویژگی‌های متمایز متعددی که دارد، برای افرادی که حقوق اساسی یا مکاتبه خود را توسط یک نهاد تقنینی یا شبه‌تقنینی نقض شده می‌دانند، مطرح می‌شود. مسئولیت تقنینی حاکمیت به‌عنوان یک پدیده نسبتاً جدید تلقی می‌شود، لیکن راهکارهای سنتی حقوق مدنی همواره به‌عنوان یک ابزار لازم در آن‌ها مورد استفاده قرار گرفته است. چندین ابزار و راهکارهای نظارتی و قضایی مختلف در حال حاضر در کشورهای

مختلف توسعه یافته‌اند که برخی از آن‌ها، مانند نظام دادرسی کشور ما، شامل استفاده گسترده از قواعد حقوق مدنی و دادرسی دومرحله‌ای می‌شوند. اگرچه تعامل بین مقررات و معیارهای حقوق عمومی و مسئولیت مدنی لازم است، اما نیاز به بازنگری رابطه آن‌ها در چارچوب نظام دادرسی حقوق عمومی در کشور از طریق سیستم ادغام وجود دارد. با توجه به دشواری‌های احراز مسئولیت دولت و ماهیت فنی آن، یک دادگاه تخصصی می‌تواند تصمیمات صحیح و از نظر قانونی منسجمی را تضمین کند. بدیهی است که این استدلال تنها در صورتی منطقی است که تعیین مسئولیت تقنینی دولت و مکانیسم‌های جبران خسارت در آن، اساساً با مفاهیم و قواعد شناخته‌شده مسئولیت مدنی دولت متفاوت باشد.

از این رو، چالش نظام جمهوری اسلامی ایران باید توسعه مسئولیت تقنینی در چارچوب شرایطی باشد که در این مقاله شناسایی کرده‌ایم. در عین حال، این مسئولیت باید در دادگاه‌های تخصصی با قوانین رویه‌ای خاص مورد رسیدگی قرار گیرد. خروج از نظام دادرسی تفکیکی موجود و مهندسی مجدد نظام حقوقی نیازمند اصلاحات در سه سطح تقنینی، ساختاری و قضایی است. الگوی مورد نظر ما نظام دادرسی ادغامی مبتنی بر اختیارات گسترده است. نکته بسیار مهم این است که صرفاً از وجود یک سیستم قضایی تخصصی برای مسئولیت تقنینی نمی‌توانیم کارایی یا ناکارآمدی یک رژیم حقوقی خاص را استنباط کنیم. عوامل خاصی، یعنی پیچیدگی کلی حقوق عمومی و اداری، مداخله قوی دولت در اقتصاد و جامعه و وجود سازمان‌های نظارتی مستقل قوی و ضعیف، می‌توانند جبران خسارت تخصصی برای مسئولیت تقنینی دولت را تحت هر کدام از مدل‌های پیش‌گفته، تقویت یا تضعیف کنند. متأسفانه تاکنون، یک رژیم جبران خسارت دولایه، متشکل از یک طرح مسئولیت و یک طرح صندوق، در ایران ایجاد نشده است. مضاف بر اینکه قوانین مرتبط، مانند قانون دیوان

دادرسی دیگر است که کم‌وبیش خود را در کیفیت و شیوه دادرسی، اختیارات مرجع رسیدگی و جبران خسارات به شیوه مؤثر و کافی به شهروندان متضرر، نشان می‌دهد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

Legislative and quasi-legislative damages constitute one of the most complex domains of public-law liability because they arise from norms that are formally general, abstract, and authoritative, yet may impose exceptional, unequal, or disproportionate burdens on specific citizens. The central premise of this study is that the traditional civil-liability model, based mainly on damage, fault, and causation, is insufficient for addressing harms caused by statutes, regulations, governmental enactments, and other normative acts. In modern public law, the liability of the state for legislative action is increasingly understood through concepts such as equality before public burdens, protection of acquired rights, legitimate expectations, constitutional rights, regulatory accountability, and the balance between liability and institutional immunity (Rosenthal, 2007; Sadeghi et al., 2023; Szasz, 2021). Comparative legal experiences show that legislative damages cannot be treated merely as ordinary torts, because the legislator or quasi-legislative authority acts within a political and institutional framework that differs from private-law relations. In France, for example, state liability for legislative harm has been linked to the theory of equality before public burdens and the exceptional nature of harm imposed on specific persons by a general norm (Bell & Lichere; Perroud, 2020). In other systems, such as the United States, the protection of vested rights has shaped the possibility of compensation for

عدالت اداری، باید تمایز کلاسیک دست‌وپاگیر میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی در باب احراز خسارات را کنار گذاشته و سازوکارهای نوآورانه‌ای را پیش‌بینی کنند. همچنین سازوکارهای پرداخت خسارت نیز اندیشیده شود. مطمئناً این امر، حداقل تا حدی، با نیاز به افزایش مالیات و تغییر در قوانین بودجه و افزایش پاسخگویی دولت ملازمه دارد. در نهایت، این وحدت یا دوگانگی رژیم حقوقی و مراجع قضایی و تمایز یک الگو نسبت به الگوهای

unconstitutional legislative acts (Morrison, 1998). Accordingly, the study conceptualizes legislative damages as a hybrid category located at the intersection of constitutional law, administrative law, public liability, and civil liability.

The objective of this research is to examine whether the existing adjudicative system of the Islamic Republic of Iran is capable of addressing legislative and quasi-legislative damages effectively and to propose a more coherent adjudicative model. The study adopts a descriptive-analytical method and relies on doctrinal analysis, comparative public-law reasoning, and critical examination of Iranian institutional arrangements. The Iranian legal system formally assigns legislation to the Islamic Consultative Assembly, while the Guardian Council supervises compatibility with Sharia and the Constitution. Nevertheless, several other institutions participate in normative production, including the Expediency Discernment Council, the Supreme Council of the Cultural Revolution, the Supreme National Security Council, the High Administrative Council, ministerial commissions, special presidential representatives, local councils, and even regulatory authorities connected to the judiciary. This plurality of norm-making bodies creates uncertainty concerning judicial review, compensation, institutional accountability, and the legal status of enactments. Iranian scholarship has already identified serious challenges in the

relationship between administrative justice, judicial duality, and the jurisdiction of the Administrative Court of Justice (Aghaei Togh, 2017; Asadi Ojagh et al., 2024; Tabatabaei Motameni, 2023). The problem becomes more serious where certain enactments are exempted from review or where citizens harmed by such enactments cannot identify a competent authority before which both unlawfulness and compensation may be pursued.

The findings indicate that the Iranian system currently follows a bifurcated and two-stage adjudicative model. In this model, the Administrative Court of Justice may annul certain regulations or verify unlawfulness, while the injured party must subsequently bring a separate claim before the general civil courts for compensation. This structure is problematic because legislative damages require simultaneous consideration of public-law unlawfulness, institutional responsibility, causation, damage assessment, and adequate reparation. The separation of these elements between two different judicial bodies increases costs, prolongs proceedings, creates procedural confusion, and may produce contradictory outcomes. In practice, ordinary courts often rely on civil-law concepts and may not sufficiently incorporate public-law doctrines such as equality before public burdens, legitimate expectation, regulatory trust, and acquired rights. This weakness has also been observed in relation to civil liability arising from unlawful governmental regulations, where Iranian case law has tended to analyze public liability through private-law causation and fault rather than through specialized public-law criteria (Karimi & Rezaeinejad, 2012; Shahniaei, 2013). Furthermore, citizens often lack awareness of the need to request verification of unlawfulness alongside annulment, and this procedural complexity may cause valid claims to fail. Therefore, the current structure does

not provide a sufficiently accessible, specialized, or effective remedy for persons harmed by legislative and quasi-legislative acts.

The comparative dimension of the study shows that legal systems have developed different models for adjudicating legislative damages: separation, complementarity, and integration. In the separation model, the authority competent to review constitutionality or legality is distinct from the authority competent to award damages. This model preserves institutional boundaries but often weakens remedial effectiveness. In the complementary model, regulatory or supervisory bodies assist the compensation process by establishing unlawfulness, issuing interim measures, or facilitating subsequent private-law claims. This approach is visible in debates on the relationship between regulatory agencies and private damages in European law (Cafaggi & Iamiceli, 2017; Cherednychenko, 2021). The integrated model, by contrast, gives a specialized public-law authority the power not only to annul or suspend unlawful enactments but also to order effective compensation, restitution, or other corrective remedies. This model is more consistent with the specific nature of legislative damages because it treats deterrence, legality, accountability, and compensation as interconnected rather than isolated functions. Comparative experiences also reveal that constitutional review and legislative liability are not necessarily identical; some systems recognize liability without a strong form of constitutional review, while others maintain constitutional review without recognizing compensation for legislative harm (Marboe, 2011; Wroblewski, 2023). Thus, the effectiveness of a legal regime depends less on the mere existence of constitutional or administrative review and more on the coherence of its remedial architecture.

The study argues that the Islamic Republic of Iran should move toward an integrated adjudicative model for legislative and quasi-legislative damages. Such a model would require the establishment of a coherent legal regime and a unified specialized judicial authority competent to examine unlawfulness, causation, damage, compensation, restitution, and related public-law considerations within a single proceeding. This would reduce procedural fragmentation and allow judges to assess legislative harm according to doctrines appropriate to public law rather than merely through classical private-law concepts. The proposed model should also address the exceptional status of certain enactments, the multiplicity of norm-making bodies, harms caused by legislative omission, and conflicts between regulations that affect acquired rights or legitimate expectations. Comparative studies on government liability, public-authority torts, and administrative adjudication demonstrate that specialized adjudicative mechanisms can better manage the technical complexity of state liability, provided that they are accompanied by clear procedural rules, judicial independence, and effective remedial powers (Asimow, 2015; Della Cananea, 2020; Della Cananea & Caranta, 2020). In addition, an integrated Iranian model should include a dedicated compensation fund or budgetary mechanism to ensure that recognized claims are not rendered ineffective by the absence of financial implementation. Such a mechanism would connect judicial recognition of harm with actual restoration and would help prevent compensation from remaining merely declaratory.

In conclusion, legislative damages in Iran cannot be adequately addressed through a fragmented system that divides review, verification, and compensation among different institutions and continues to rely heavily on ordinary civil-liability logic. The

distinctive nature of these damages requires a public-law-centered framework capable of recognizing the special position of the state, the political character of norm-making, the need for accountability, and the right of citizens to effective reparation. The present study concludes that the main weaknesses of the existing Iranian system are the exemption of certain enactments from meaningful review, the two-stage nature of proceedings, the absence of specialized criteria for establishing legislative harm, the insufficient use of judicial capacities, and the lack of a dedicated compensation mechanism. A coherent integrated model, supported by legislative reform, institutional restructuring, specialized adjudication, and a compensation fund, would provide a more effective solution for restoring citizens' rights and reinforcing the rule of law. Such reform would not only improve access to justice but also enhance governmental accountability, strengthen public trust, and align the Iranian system with more advanced approaches to public-law liability and legislative responsibility.

References

- Abeyratne, R. (2019). Ordinary Wrongs as Constitutional Rights: The Public Law Model of Torts in South Asia. *Texas International Law Journal*, 1-30.
- Aboelazm, K. S. (2024). Supreme Constitutional Court Review of the Legislative Omission in Egypt in Light of International Experiences. *Heliyon*, 39.
- Aghaei Togh, M. (2017). A Comparative View of the Jurisdiction of the General Board of the Administrative Court of Justice Regarding the Annulment of Regulations. *Judicial Legal Views*, 22(79-80), 1-22.
- Amid Zanjani, A., & Mousazadeh, E. (2010). *Supervision over Governmental Acts and Administrative Justice*. University of Tehran Press.
- Asadi Ojagh, N., Shirazi, M. M., & Hasanvand, M. (2024). The Administrative Court of Justice: Drawing the Duality of Iran's Judicial System. *Research and Development in Public Law*, 1(1), 85-109.
- Asimow, M. (2015). Five Models of Administrative Adjudication. *The American Journal of Comparative Law*, 63(1), 3-31.

- Bell, J., & Lichere, F. State Liability. In *Contemporary French Administrative Law* (pp. 239).
- Cafaggi, F., & Iamiceli, P. (2017). The Principles of Effectiveness, Proportionality and Dissuasiveness in the Enforcement of EU Consumer Law: The Impact of a Triad on the Choice of Civil Remedies and Administrative Sanction. *European Review of Private Law*, 575-618.
- Cherednychenko, O. O. (2021). Regulatory Agencies and Private Damages in the EU: Bridging the Gap between Theory and Practice. *Yearbook of European Law*, 146-171.
- Della Cananea, G. (2020). A Common Core Research on Government Liability in Tort: A Comparative Introduction. In *Tort Liability of Public Authorities in European Laws: The Common Core of European Administrative Law* (pp. 87-107). Oxford University Press.
- Della Cananea, G., & Caranta, R. (2020). *Tort Liability of Public Authorities in European Laws: The Common Core of European Administrative Law*. Oxford University Press.
- Ghazi, A. (2005). *Essentials of Constitutional Law*. Mizan Publications.
- Karimi, A., & Rezaeinejad, H. (2012). Separating the Judicial Jurisdiction of Specialized Authorities from Public Courts in Hearing Civil Liability Claims against Municipal Officials. *Private Law Journal*, 9(1), 5-34.
- Marboe, I. (2011). State Responsibility and Comparative State Liability for Administrative and Legislative Harm to Economic Interests. In *International Investment Law and Comparative Public Law* (pp. 378). Oxford University Press.
- Morrison, F. L. (1998). The Liability of Governments for Legislative Acts in the United States of America. *The American Journal of Comparative Law*, 531-548.
- Najjarzadeh Hanjani, M. (2023). *Administrative Law 1 and 2* (5 ed.). Durandishan Publications.
- Perroud, T. (2020). Government Liability in France: A Special Regime under General Principles. In *Tort Liability of Public Authorities in European Laws* (pp. 1-209). Oxford University Press.
- Rosenthal, L. (2007). A Theory of Government Damages Liability: Torts, Constitutional Torts, and Taking. 1-74.
- Rostami, V., & Ayineh Negini, H. (2025). Judicial Review of Regulations Issued by the Head of the Judiciary. *Administrative Law Quarterly*, 12(43), 77-95.
- Sadeghi, E., Ostvar Sangari, K., Shojalyan, K., & Farokhi, Z. (2023). State Civil Liability Arising from Regulation. *Interdisciplinary Studies in Society, Law, and Politics*, 4, 89-100.
- Saleh, R. A., & Farhat, M. H. (2021). Legal Basis for State Liability for Compensation for Acts of Government. *European Journal of Management, Economics and Business*, 214-229.
- Shahniaei, A. (2013). Civil Liability of Governmental Agencies Arising from the Enactment of Unlawful Regulations: An Inquiry into a Unification Judgment of the Administrative Court of Justice. *Ray Quarterly*, 2(1), 71-90.
- Szasz, V. (2021). State Immunity in Relation to Damage Caused by Legislation. *Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies*, 113.
- Tabatabaei Motameni, M. (2023). *Administrative Law* (27 ed.). SAMT Publications.
- Taleb Ahmadi, H., Rezaei, A., & Naqavi, A. H. (2020). Civil Liability Arising from Breach of Trust in Government Announcements and Decisions. *Public Law Knowledge*, 9(29), 27-50.
- Wroblewski, B. (2023). *State Liability and the Law: The Dogma of Lack of Liability for Acts of the Legislator in English Scholarship and Law* (1 ed.).