

حدود قلمروی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران با تأکید بر مبانی فقهی

مهدی سجادی کیا*

ابوالقاسم قربانی**

چکیده

هرچند ابتدای امر، مسئولیت دولت را تنها نسبت به اعمال تصدی‌گری دولت و نه اعمال حکمرانی می‌دانستند، با پیروزی انقلاب جمهوری اسلامی ایران، و تصویب قوانین مختلف، مسئولیت مدنی در تمامی اعمال اعم از اعمال تصدی‌گری و حکمرانی برای دولت مطرح شد. وفق مواد ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و اصل ۱۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت مدنی دولت بی‌تردید پیش‌بینی شد. مطابق قواعد ناشی از مواد مذکور و اصل ۱۷۱ قانون اساسی، در مواردی که مأمور دولتی در حال انجام وظیفه، با تقصیر عمدی و یا بی‌احتیاطی خود، ضرری را به سایر اشخاص جامعه وارد سازد، مسئولیت خواهد داشت. حتی در مواردی که تقصیر سبک و خیلی سبک باشد و یا مأمور دولتی مرتکب اشتباهی شود، مسئولیت مدنی دولت مطرح شده و حسب مورد امکان رجوع دولت به مأمور خاطی ممکن و غیرممکن است. بنابر اصول و قواعد حاکم بر نهاد مسئولیت مدنی، دولت در تمامی افعال زیان‌بار خود مسئولیت دارد، ولو آن‌که این اقدام زیان‌بار در راستای تأمین منافع عمومی باشد. به بیان دیگر، مبانی مستحکم فقهی و حقوقی دلالت صریح بر این مهم دارد که دولت در فرض ارتکاب تقصیر، مسئولیت مدنی را متحمل

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران
mahdi.sajadikia@gmail.com

** دانشجوی کارشناسی ارشد دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران
ghorbani.ghasem@ut.ac.ir

خواهد شد و در برخی موارد مسئولیت محض و یا مطلق دولت با مبانی فقهی
مباینت نداشته، بلکه به صواب نیز نزدیک‌تر است.

واژگان کلیدی: تقصیر، زیان، اعمال حاکمیتی، تصدی، مسئولیت مدنی

مقدمه

در لغت مسئولیت به معنای انجام دادن امری (معین، ۱۳۷۷: ذیل واژه مسئولیت) و یا مؤاخذه آمده است و مسئول بودن به معنای مورد بازخواست بودن ذکر شده است. در اصلاح حقوقی باید گفت مسئولیت به معنای ضمان به کار می‌رود. واژه مسئولیت مدنی که مقتبس از حقوق فرانسه است، یعنی تکلیف به جبران ضرری که در اثر عمل نامشروع و بدون وجه قانونی به شخص دیگری وارد شده است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۹).

در طول تاریخ نگاه و نظر به جایگاه سلاطین و حاکمان، نگاهی توأم با قداست بود و این قدرت اجتماعی سیاسی را الهام گرفته از جانب خدا می‌دانستند به این معنا که تقدیس حاکمان به‌عنوان سایه خدا بر زمین و تبیین ایزدی بودن حکومت و حاکمیت حاکمان، رمز عصمت دولت‌مردان تلقی گردیده و خرده‌ای به این مقام والا مرتبه متصور نبود. در منابع اهل تسنن نیز با استناد به برخی احادیث، سلطان را تقدیس نموده و برای او مسئولیتی نمی‌شناسند (البیهقی، ۱۴۲۳: ۴۷۸).^۱

پس از آن که اعتقاد بر حکومت سلطنتی و پادشاهی رخت برپست، دولت‌ها به‌عنوان قدرت حاکم بر جامعه شکل گرفتند. بنابراین مصونیت به جایگاه قدرت حاکم انتقال پیدا کرد و اعتقاد به مصونیت پادشاه و حکام پس از دوران سلطنت پادشاه به دولت‌ها رسید و بر این اساس بود که مصونیت دولت‌ها نسبت به خسارات وارده مطرح شد. سرانجام اعتقاد به مصونیت دولت به تدریج از میان برچیده شد و تئوری مصونیت دولت به معنای مطلق، جای خود را به نظریه مسئولیت دولت داد، به این معنی که امکان و فرض مسئول دانستن دولت در برخی امور منتفی نخواهد بود. در این وهله از تاریخ،

۱. «لا تسبوا السلطان فانه ظل الله فی الارض به یقیم الله الحق ویظهر الدین وبه یرفع الله الظلم ویهلك الفاسقین» حذیفه بن یمان می‌گوید: به حاکم فحش ندهید؛ چرا که حاکم، سایه خدا در روی زمین است، به واسطه حاکم خداوند حق را برپا می‌دارد، دین را ظاهر می‌سازد، ظلم را برطرف و فاسقان را هلاک می‌گرداند که این تفکر بر خلاف اصول اساسی اسلام تلقی شده و ائمه معصومین در موارد متعددی خلاف این عقیده را بیان داشتند. به عنوان مثال حکمت ۳۳۹ نهج البلاغه از امیرالمومنین علی علیه‌السلام؛ به این بیان که تا انسان آراء صحیح و صائبی نداشته باشد نمی‌تواند حکومت خوبی تشکیل دهد. مدیریت های عالی و قوی سرچشمه حکومت های نیرومند و صالح است همراه این مدیریت ها آن حکومت ها شکل می‌گیرد و با از بین رفتن آن، حکومت ها رو به زوال می‌نهند.

حاکمیت دولت رنگ باخت و حاکمیت قانون مورد اقبال عموم قرار گرفت. براساس اصل حاکمیت قانون، دولت در برابر اشخاص حقیقی و حقوقی جامعه ملزم به رعایت حقوق شهروندان و بایسته‌های از پیش تعیین شده نظم حقوقی خواهد بود. برخلاف آنچه که از منابع اهل تسنن دیده می‌شود، در شریعت اسلام مسئولیت دولت نسبت به اعمال و افعال کارکنان خود دارای بنیان مستحکمی می‌باشد؛ به طوری که این رویکرد را می‌توان در فراز دوازدهم نامه امیرالمؤمنین علی (علیه‌السلام) به مالک اشتر و نامه ۱۸ به عبدالله بن عباس مشاهده کرد و به برخی از احادیث استناد نمود.^۱ علاوه بر این برخی از فقها با الهام از کلام و فرمایش امیرالمؤمنین علی (علیه‌السلام) معتقدند که دامنه مسئولیت مدنی دولت به عنوان حاکم جامعه با سایر افراد جامعه تفاوتی نداشته و هر یک از حاکم و محکوم در برابر قوانین اسلامی چه در حوزه مدنی و چه در حوزه جزایی برابر خواهند بود (سبحانی، ۱۴۲۳: ۳۴۳). بر اساس آنچه بیان شد می‌توان گفت، مسئولیت مدنی دولت از اصطلاحات علم حقوق و به معنای مسئولیت ناشی از اعمال دولت است که مبتنی بر مبانی مستحکم فقهی بوده، اعم از این که مسئولیت با تقصیر بوده یا نبوده، خواه در اثر نواقص سیستم اداری و با خطای عوامل انسانی باشد.

نسبت به پیشینه پژوهش حاضر می‌توان گفت غالباً تتبع در این خصوص نسبت به جوانب مختلف ولی به صورت پراکنده صورت پذیرفته، لکن وجه افتراق این نوشتار، بررسی موضوعی مسئولیت مدنی دولت با عنایت به رویه قضایی و نظریه مشورتی و با هدف مرتفع ساختن ابهام و تردید بر مبنای اصول فقهی، صورت گرفته است.

در این پژوهش ابتدا آراء قضایی و نظریات مشورتی به عنوان مدخل بحث بیان شده و حول محور آن تتبع و تحلیل صورت می‌گیرد.

نظریه مشورتی و رویه قضایی

تاریخ نظریه: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ و شماره نظریه: ۳۳۴۰/۹۷/۷

«با توجه به تبصره ماده ۱۴ و نیز ماده ۵۰۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۹۲/۲/۱ متضمن مسئولیت کیفری و حقوقی اشخاص ثالث ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در خصوص عدم مسئولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیت و نیز در اعمال تصدی به صورت ضمنی نسخ گردیده است؟ یا آن که موضوع مسئولیت اشخاص حقوقی

۱. «ان ما اخطات القضاة فی دم او قطع فعلی بیت المال المسلمین».

مندرج در قانون مجازات اسلامی منصرف از مسئولیت مدنی دولت به عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی در پرداخت دیه و جبران خسارت می‌باشد؟»
نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه: «حکم مقرر در تبصره ماده ۱۴ و نیز فراز پایانی ماده ۵۰۵ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ هم‌سو با حکم مقرر در صدر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و منصرف از ذیل آن (موارد اعمال حاکمیت) است و تعارضی بین مواد یادشده وجود ندارد تا بحث نسخ یا تخصیص ماده ۱۱ یادشده قابل طرح باشد و هر کدام در محل و مجرای خود قابل اعمال است.»

رأی دیوان عالی کشور به شماره دادنامه قطعی: ۹۳۰۹۹۸۰۲۲۷۶۰۰۴۸۹

و تاریخ دادنامه قطعی: ۱۳۹۵/۲/۲۰

«نظر به این‌که برابر ماده ۳۰ قانون نظارت بر رفتار قضات «رسیدگی به دعوی جبران خسارت ناشی از اشتباه یا تقصیر قاضی موضوع اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در صلاحیت دادگاه عمومی تهران است و رسیدگی به دعوی مذکور در دادگاه عمومی منوط به احراز تقصیر یا اشتباه قاضی در دادگاه عالی است»؛ و حسب محتویات پرونده تظلم خواه ابتدا به دادگاه عالی انتظامی قضات مراجعه و محکومیت قاضی مشتکی‌عنه صادر گردیده است و از طرفی در اصل ۱۷۱ قانون اساسی شرط استماع دعوی جبران خسارت علیه صندوق بیت‌المال صرفاً اثبات خطا می‌باشد که تظلم خواه تمامی مراحل اشعاری را طی نموده است. در نتیجه صدور رأی فرجام‌خواسته با این استدلال که مسئولیت بیت‌المال مسئولیتی استثنائی و زمانی عینیت می‌یابد که جبران خسارت از طریق عادی (رجوع به منتفع) متعذر باشد، برخلاف اصل ۱۷۱ قانون اساسی بوده و به عبارتی اضافه کردن شرطی به شرایط قانونی مطالبه خسارت در موضوع مانحن‌فیه می‌باشد. علی‌هذا با توجه به مقررات حاکم و مواد اشعاری دادنامه فرجام‌خواسته (قرار) برخلاف قانون حاکم بوده و مستنداً به بند الف ماده ۴۰۱ قانون آیین دادرسی مدنی نقض می‌گردد تا دادگاه مرجوع‌الیه با ورود ماهوی و جلب نظر کارشناسی نسبت به ارزیابی خسارت و احراز دیگر ارکان مسئولیت مدنی مبادرت به صدور حکم نماید ضمناً راجع به جبران خسارت‌های موضوع دعوی (اشتباه قاضی) صندوقی در وزارت دادگستری با بودجه معین پیش‌بینی گردیده است.»

رأی صادره از شعبه ۱۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران به شماره دادنامه

قطعی: ۹۴۰۹۹۷۰۰۰۱۰۰۱۰۶۸ و تاریخ دادنامه قطعی: ۱۳۹۴/۱۰/۲۷

«درخصوص دعوی خواهان س. پ. به طرفیت وزارت دادگستری به خواسته مطالبه ضرر و زیان ناشی از اشتباه قاضی مستند به ماده ۱۷۱ قانون اساسی به انضمام خسارات دادرسی مفاداً توضیح داده است که از تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۷ لغایت ۱۳۷۵/۴/۹ مشغول به کار بودم که بی‌دلیل از سوی کارفرما از کار اخراج شدم. با طرح شکایت در دیوان عدالت اداری شعبه اول رأی صادره به نفع اینجانب اجرا به شعبه هم‌عرض اعاده گردید. هیئت حل اختلاف هم‌عرض از اجرای حکم استنکاف نموده مجدداً به دیوان عدالت اداری مراجعه نمودم بدون توجه به این‌که پرونده مشمول اعتبار امر مختوم بوده و مجدداً به شکایت رسیدگی و به تأیید رأی هیئت حل اختلاف و با اعتراض اینجانب رأی بدوی مذکور تأیید گردید که اشتباه قاضی باعث بروز خسارت گردید؛ تقاضای جبران آن را دارد. دادگاه با توجه به جامع اوراق و محتویات پرونده نظریه این‌که نسبت به تقصیر قاضی در شعبه ۲۳ دادگاه عمومی حقوقی تهران رسیدگی و در شعبه ۵۰ دادگاه تجدیدنظر قطعی گردیده است و نظریه این‌که احراز اشتباه قاضی نیز به صراحت مواد ۳۲۶ و ۳۲۷ و ۳۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی توسط مقامات مذکور احراز نگردیده است و با وصف رسیدگی‌های متعدد در مراجع قضایی اعم از تجدیدنظر استان و شعب تشخیص دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه انتظامی و دادیاران انتظامی در مقام رسیدگی به شکایت خواهان پرونده حاضر احراز نگردیده است و مطالبه خسارت از وزارت دادگستری فرع بر اثبات اشتباه قاضی می‌باشد. بنابه مراتب دادگاه دعوی را غیر ثابت تشخیص و حکم بر بی‌حقی خواهان صادر می‌نماید. رأی صادره ظرف ۲۰ روز قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر استان تهران است.»

۱. علل پیدایش مسئولیت مدنی دولت

علاوه بر آن‌چه که به‌عنوان مبنای مسئولیت مدنی دولت، توجیه‌کننده این مسئولیت است، برخی عوامل دلیل عمده و اصلی در پیدایش مسئولیت دولت به‌شمار می‌رود که به اختصار مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱.۱. فهم صحیح از حاکمیت دولت

در ابتدا مسئولیت دولت را با حاکمیت آن قابل جمع نمی‌دانستند و معتقد بودند که دولت برای اعمال حاکمیت بایستی مصونیت داشته باشد؛ بنابراین تصور

صدور حکم علیه دولت و اجرای آن حکم منتفی بود و بیان می‌داشتند که صدور حکم و اجرای آن علیه دولت، شأن و منزلت دولت و حاکمیت را متزلزل می‌کند. دولت باید برای اجرای حاکمیت با توسل به قدرت خود، با مانعی روبه‌رو نباشد و در این مسیر مصونیت آن ارزش بسزایی خواهد داشت. اما به مرور زمان و مصونیت دولت از هرگونه مسئولیت، انتقادات بسیار زیادی را به‌همراه داشت به‌طوری که بیان می‌داشتند، نه تنها اعمال حاکمیت توسط دولت و قائل شدن مسئولیت برای او قابل جمع بوده و با یکدیگر منافاتی ندارد بلکه لازمه اعمال حاکمیت، اعتقاد بر مسئولیت دولت در مواردی است (مازندرانی، ۱۳۹۲: ۱۵).

۲.۱. پدید آمدن دموکراسی

دموکراسی روشی برای سهیم کردن همه شهروندان در تصمیم‌گیری‌های سیاسی بزرگ است که ابتدا در یونان باستان پدید آمد و منظور از آن حکومت عامه مردم است. به تعبیری دیگر، حق همگان، شرکت در تصمیم‌گیری در مورد امور همگانی جامعه است. اعتقاد به مصونیت دولت در واقع امری ناشی از سلطنت غیر مردم بر مردم بود و غالباً پادشاهان بودند که خود را از هرگونه مسئولیت مبرا می‌دانستند. اما با پدید آمدن دموکراسی و اصل حکومت مردم بر مردم، این اعتقاد کم‌رنگ شد و نهایتاً منجر به پذیرش مسئولیت برای دولت گردید. در این رویکرد، قانون حکومت وسیع دارد و همه از جمله دولت در برابر قانون که حاصل اراده مردم است، برابر هستند و احکام آن بر تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی حکومت دارد به‌طوری که نمی‌توان از آن گریخت.

به عبارت دیگر، اصل مسئولیت دولت بیانگر این نکته است که همگان در برابر قانون مساوی هستند و هیچ‌یک از اشخاص جامعه نمی‌تواند از این قاعده عام بگریزد. اصل تساوی در برابر قانون اظهار می‌دارد که در جهت نفع عمومی، قواعد و قوانینی وضع می‌گردد و بر این اساس است که همگان مکلف به پرداخت مالیات هستند و باید در همه هزینه‌های عمومی مشارکت داشته باشند. همچنین در جهت حمایت از منافع عمومی، اقدامات اداری و قضایی در بخش‌های مختلف حاکمیتی صورت می‌پذیرد؛ در نتیجه اگر از این اقدامات خسارتی به سایر افراد جامعه وارد شود، قانون حکومت می‌کند، ولو آن‌که مرتکب خسارت وارده دولت باشد و برابر

قانون محکوم به جبران خسارت می‌گردد. این عقیده با عدالت سازگاری بیشتری دارد. با این حال عدالت و انصاف حکم می‌کند که قواعد جبران خسارت نیز میان افراد جامعه به‌طور یکسان حکومت کند و در وهله نخست زیان‌زننده محکوم به جبران خسارت شود (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۵۲۷).

۲. مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران ابتدای امر مسئولیت سیاسی دولت، آن هم تنها در برابر قوه قانون‌گذار، پس از پیروزی انقلاب مشروطه مورد استقبال و نهایتاً پذیرش قرار گرفت. در متمم قانون اساسی مشروطه اصول ۴۴، ۶۰، ۶۴ و ۶۶ در خصوص مسئولیت شاه و وزرا وضع گردید. در اصل ۴۴ این قانون بیان می‌گردید که شاه از مسئولیت مبرا بوده و تنها وزرا در برابر مجلسین مسئول شناخته خواهند شد.^۱ در این باره اصول ۶۰، ۶۴ و ۶۶ بیان می‌داشتند که وزار در برابر مجلسین مسئول بوده و باید برای حدود مسئولیت خود پاسخ‌گو باشند^۲ و نمی‌توانند برای رهایی از این مسئولیت به احکام صادره از جانب پادشاه اعم از حکم شفاهی و یا حکم کتبی متوسل شوند.^۳ همچنین حدود مسئولیت وزرا را قانون معین خواهد ساخت نه شاه.^۴

پس از انقلاب مشروطه و با تصویب قانون مدنی، بازم اثبات مسئولیت مدنی دولت ممکن نبود و تنها قواعد مسئولیت مدنی نسبت به اشخاص به جز دولت حکومت می‌کرد. اما با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ روزهایی از پذیرش مسئولیت مدنی دولت مطرح گردید. در این قانون پذیرش مسئولیت

۱. اصل ۴۴ قانون اساسی مشروطه: «شخص پادشاه از مسئولیت مبری است و وزراء دولت در هرگونه امور مسئول مجلسین هستند».

۲. اصل ۶۰ قانون اساسی مشروطه: «وزراء مسئول مجلسین هستند و در هر مورد که از طرف یکی از مجلسین احضار شوند باید حاضر گردند و نسبت باموریکه محول بآنهاست حدود مسئولیت خود را منظور دارند».

۳. اصل ۶۴ قانون اساسی مشروطه: «وزراء نمی‌توانند اجکام شفاهی یا کتبی پادشاه را مستمسک قرار داده سلب مسئولیت از خودشان بنمایند».

۴. اصل ۶۶ قانون اساسی مشروطه: «مسئولیت وزرا و سیاستی را که راجع به آنها می‌شود قانون معین خواهد کرد».

مدنی دولت و جبران خسارت توسط این نهاد در برابر زیان دیده به عنوان موضوع مهمی مطرح و برای اولین بار منعکس گردید. پس از این رویکرد در قانون مسئولیت مدنی، با پیروزی انقلاب اسلامی زمینه‌هایی جهت توسعه مسئولیت مدنی دولت به وجود آمد و نیز در قانون اساسی مطرح شد. در اصل ۱۷۱ قانون اساسی امکان شکایت از دولت مقرر گردید و پرداخت خسارت از جانب دولت بر مبنای مسئولیت مدنی دولت مورد پذیرش قرار داده شد. همچنین ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیک مقرر کرد: «هرگاه در بستر مبادلات الکترونیکی در اثر نقص یا ضعف سیستم مؤسسات خصوصی و دولتی، به جز در نتیجه قطع فیزیکی ارتباط الکترونیکی، خسارتی به اشخاص وارد شود، مؤسسات مزبور مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند مگر این که خسارات وارده ناشی از فعل شخصی افراد باشد که در این صورت جبران خسارات بر عهده این اشخاص خواهد بود». علاوه بر موارد فوق ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه فرض مسئولیت مدنی دولت را پذیرفت و به آن اشاره کرد.

قابل ذکر است مسئولیت مدنی دولت در برخی کشورها به گونه‌ای دیگر ظاهر شد. به عنوان مثال فرض مسئولیت مدنی دولت در کشور فرانسه نیز پس از رخداد سال ۱۷۸۹ و موسوم به انقلاب کبیر فرانسه مورد بررسی تفصیلی قرار گرفت. به طوری که در سال ۱۸۷۰ مصونیت دولت جای خود را به اصل مسئولیت دولت داد. اما در همین وهله برخی موارد از جمله مسئولیت پلیس در برابر اقدامات انجام شده و یا اعمال حاکمیت به عنوان استثنا شناخته شد و در حباب مصونیت محفوظ ماند تا این که سرانجام در اقدامی قانونی شورای دولتی فرانسه فرض مصونیت پلیس را رد نمود و به جای آن امکان مسئولیت پلیس که از اقدامات و به تعبیری، اعمال اداری که در حین انجام خدمت و وظیفه به وجود می‌آید را اظهار داشت؛ بدین صورت که اگر از اقدام زیان بار پلیس در حال انجام وظیفه شخصی متضرر شود، می‌تواند برای جبران خسارت به دولت مراجعه نماید. در کشور انگلستان نیز نخست اعتقاد بر مصونیت دولت (پادشاه) بود و بیان می‌داشتند که شخص پادشاه از ارتکاب به هرگونه خطا مصون است و نمی‌توان فرض کرد که پادشاه مرتکب خطایی می‌شود و این به عنوان قاعده‌ای تمام شمول محسوب می‌گردید و بر این

اساس بیان می‌کردند که پادشاه ملزم به جبران خسارت هم نیست (احمدارسلان، ۱۹۸۳: ۱۲). در سال ۱۹۴۷ با تصویب قانون دعاوی علیه شاه،^۱ توسط دکترین، مصونیت دولت مورد انتقاد وسیع قرار داده شد و فرض مسئولیت مدنی دولت نیز جای مصونیت دولت را گرفت. بر اساس این قانون مسئولیت مدنی دولت مورد شناسایی و پذیرش قرار گرفت. علاوه بر آن چه سخن رفت، قوانین ۱۹۳۶ سلامت عمومی، قانون ۱۹۴۶ خدمات سلامت عمومی، قانون ۱۹۵۷ مسئولیت مدنی ناشی از تصرف، قانون ۱۹۷۴ سلامت و ایمنی در کار قانون ۱۹۸۳ روانی، مسئولیت مدنی دولت را مورد پذیرش قرار دادند که دیگر جای شک و تردیدی باقی نماند. در آمریکا تا اواسط قرن ۱۹ مسئولیت مطلق دولت و مستخدمین دولتی حاکم بود. در سال ۱۸۷۹ مطابق رأی دیوان کشور به‌طور ضمنی و استثنایی امکان طرح دعوا علیه دولت و مسئولیت مدنی او مورد شناسایی قرار گرفت. در سال ۱۹۱۰ با تصویب قانون جبران خسارت مستخدمین مقرر شد هرگاه مستخدمین در حین انجام وظیفه دچار آسیب شوند، دولت ملزم به جبران زیان می‌گردد و اگر زیان دیده فوت گردد، جبران زیان به ورثه او خواهد بود. در سال ۱۹۴۶ با تصویب قانون دعاوی مسئولیت مدنی دولت فدرال مسئولیت مدنی دولت در قبال خطاهای کارمندان خود به‌طور کامل پذیرفته شد و در حال حاضر، هرگاه زیان وارده ناشی از نقص سیستم اداری و تجهیزات حاصل شود، بر آن خطای دولت صدق نموده و مسئولیت بر عهده دولت است. بر این اساس امروزه جبران‌پذیری هر خسارتی به‌عنوان یک اصل مسلم حقوقی امکان طرح و اقامه دعوی مسئولیت مدنی را به شخص زیان‌دیده می‌دهد (مازندرانی، ۱۳۹۲: ۱۴۹).

با مطالعه آن‌چه بیان گردید لازم به ذکر است که امروز در قوانین کشورهای بسیاری از جمله؛ کشور فرانسه (رضایی زاده، ۱۳۸۴: ۸۴)، انگلستان، آمریکا، ماده ۲۸۸ قانون مدنی اردن، ماده ۲۱۹ قانون مدنی عراق، قانون اساسی بحرین و ماده ۱۷۴ قانون مدنی مصر، مسئولیت مدنی دولت مورد پردازش و قبول قرار گرفته، هرچند که در میزان کیفیت آن تفاوت‌هایی وجود دارد، اما به‌صورت مشترک

مسئولیت مدنی دولت را به‌عنوان اصل و مسئولیت مدنی کارمند را به‌عنوان استثنا پذیرفته‌اند (الطایی، ۱۹۹۹: ۸).

۱.۲. مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر تقصیر

در خصوص مبنای مسئولیت مدنی دولت مبانی متعددی مورد بحث قرار گرفته است. یکی از رویکردهای مطرح شده، نظریه تقصیر است که مبتنی بر افراط و تفریط در بروز خسارت و وجود رابطه علیت و سببیت در بروز خسارت است. اگرچه سایر نظرات مطرح شده در مسئولیت مدنی دولت دارای اهمیت بوده و ارتباط نزدیکی با یکدیگر دارند، هدف همه آن‌ها جبران خسارت است و عنصر تقصیر و اثبات آن در این نظریه امری زیربنایی تلقی می‌شود. در نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر، اساس مسئولیت منوط به احراز تقصیر است، به این معنا که مدعی خسارت می‌تواند از تمام ظرفیت، ادله، قرائن و امارات در اثبات تقصیر از جانب خواننده استفاده نماید و دادگاه را متقاعد نماید. دادگاه نیز هنگامی رأی به نفع خواهان یعنی مدعی خسارت صادر خواهد نمود که تقصیر از ناحیه خواننده را احراز نماید و در این مسیر اثبات تقصیر تماماً برعهده مدعی خسارت است. به‌عنوان مثال در نظام حقوقی ایران شخص امین در عقد ودیعه و یا سایر موارد مشابه، در برابر مودع و یا مالک مسئولیتی ندارد. بنابراین اگر مال در ید امین تلف شود، مسئول تلف مال نخواهد بود. اما در صورتی که امین مرتکب تعدی و یا تفریط شود، اگر مال در ید او تلف شود مسئول جبران خسارت است، ولو آن که سبب تلف مال قوه قهریه باشد. حال پس از تلف مال در ید امین، اگر مالک برای جبران خسارت به دادگاه مراجعه نماید، مکلف است ابتدا تقصیر (تعدی و تفریط) امین را اثبات نماید. بنابراین هرگاه با استناد به ادله‌ای خواهان بتواند تقصیر امین را اثبات نماید، مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر ایجاد شده است و در غیر این صورت حکم علیه امین صادر نمی‌گردد. همچنین ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی بیان می‌دارد که: «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده، لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود

مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد». بنابراین اقدام بدون مجوز قانونی و بی‌احتیاطی از مصادیق تقصیر محسوب می‌گردد.

عقیده بر مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر تقصیر، مبین این مهم است که مدعی خسارت باید ابتدای امر تقصیر دولت را به اثبات برساند. در این فرض اصل عدم حکومت دارد؛ بدان معنی که اصل عدم تقصیر دولت است و کسی مرتکب تقصیر نشده است و مدعی باید نسبت به اثبات ادعای خود اقدام کند (البینه علی المدعی). بنابراین گام اول برای مطالبه خسارت، اثبات تقصیر از ناحیه دولت است. البته عقیده بر اثبات تقصیر دولت، در موارد بسیاری با ناکامی مواجه خواهد شد، چه این که اثبات تقصیر دولت در همه موارد امکان‌پذیر نیست و در نهایت، مدعی هرچند خسارت دیده از ناحیه دولت و محق مطالبه خسارت باشد، محکوم به بی‌حقی خواهد می‌شود.

در این خصوص ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ بیان می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه "عمداً" یا در نتیجه "بی‌احتیاطی" خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا موسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود».

واژه کارمند در صدر ماده مزبور دلالت بر تمامی افراد حقیقی موظف در دستگاه حقوق عمومی دارد. به عبارتی هر شخص حقیقی که به هر عنوانی در دستگاه‌های دولتی اعم از قوه قضائیه، قوه مجریه و قوه مقننه مشغول به کار است، شامل حکم ماده مارالذکر خواهد بود. بی‌گمان نباید توهّم آن ایجاد شود که واژه کارمند صرفاً به عده‌ای خاصی در دستگاه‌های دولتی به معنای عام، دلالت دارد بلکه واژه کارمند به‌طور مطلق بیان شده و متصف به قید و وصف خاصی نشده است، بنابراین مطلق کارمندان در دستگاه‌های دولتی مشمول این قاعده خواهند بود. علاوه بر این

باید متذکر شد کارکنان شهرداری‌ها و سایر مؤسسات که وابسته به دولت هستند نیز داخل در این حکم خواهند بود.^۱

وفق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، تمامی کارکنان دولت به معنای مطلق، در صورتی که به سبب انجام وظیفه، مرتکب تقصیری شوند، شخصاً مسئول شناخته شده و بایستی خسارت وارده را جبران کنند. همچنین خسارات وارده در اثر بی‌احتیاطی موجد مسئولیت شخصی شده و کارمند عامل خسارت مسئول جبران خسارت می‌باشد. البته در معنای تقصیر و بی‌احتیاطی تعاریف و استدلال‌های متفاوتی بیان شده است. به نظر می‌رسد منظور از تقصیر در ماده فوق، تقصیر عمدی و بی‌احتیاطی (تقصیر غیرعمد ولی تقصیر سنگین) است که هر دو سبب مسئولیت شخصی کارمند می‌گردد. تقصیر غیرعمد به بیان برخی از حقوقدانان شامل تقصیر سنگین، تقصیر سبک و تقصیر خیلی سبک می‌شود (صفایی، ۱۳۹۹: ۱۵۱) که بی‌احتیاطی را می‌توان تقصیر غیرعمد ولی سنگین تلقی نمود. هرچند بیان شده است که این دسته‌بندی از تقصیرهای غیرعمدی متروک شده، لکن تقصیر سنگین و تقصیر سبک تقسیم بندی متعارف و قابل استفاده در متون حقوقی و رویه قضایی است که در موارد عدیده‌ای تقصیر سنگین را در حکم تقصیر عمد دانستند (همان، ۱۵۳). علی‌ایحال در حکم مقرر در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اقدام بدون احتیاط (بی‌احتیاطی) در راستای انجام وظیفه توسط کارمند دولت به معنای مطلق، موجب مسئولیت شخصی کارمند می‌گردد. مثلاً راننده ماشین دولتی در جاده لغزنده و یخبندان در هوای برف و بورانی، بدون استفاده از زنجیر چرخ و سایر وسایل ایمنی، آن را به حرکت در آورده و نهایتاً در اثر این بی‌احتیاطی به شخصی صدمه وارد آید، مسؤول جبران خسارت وارده خواهد بود. لکن اگر تقصیر سبک باشد و از مصادیق تقصیر سنگین محسوب نشود، جبران خسارت به‌عهده شخص نبوده و دولت مکلف به جبران خسارت است.

بنابر آنچه بیان شد، پس از ورود ضرر، مدعی بایستی علیه دستگاه دولتی مربوطه که مأمور یا کارمند دولت در آن مشغول انجام وظیفه بوده، اقامه دعوا نماید

۱. به نظر می‌رسد مراد قانون‌گذار از واژه دولت، دولت ملی و شهرداری، دولت محلی است که هرکدام به‌عنوان قوه‌ای حاکمیتی دارای مسئولیت مدنی هستند.

و دستگاه دولتی پس از محکومیت با توجه به این مهم که مسئولیت ناشی از فعل غیر را دارد، باید نسبت به جبران خسارت اقدام کند. البته فرض امکان مراجعه دولت به کارمند منتفی نبوده و می‌تواند از باب بازیافت، خسارت پرداخت شده را مطالبه نماید.

فرض دیگر مسئله این است که خسارت وارده ناشی از تقصیر و بی‌احتیاطی کارمند دولت نبوده بلکه مربوط به نقایص کلی ناشی از قانون‌گذاری و یا عدم سازماندهی صحیح کلی دستگاه دولتی باشد، چون در این فرض نقص و نارسایی مربوط به نحوه اعمال قدرت عمومی است، لذا دولت ضامن خسارات وارده بوده و از بابت هزینه‌های مربوط به جبران زیان از بیت‌المال، امکان مراجعه به مستخدم و مأمور را نخواهد داشت و هزینه‌های مربوطه صرفاً بر عهده دولت خواهد بود.

با تصویب اصل ۱۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قاعده جدیدی وضع گردید. اصل ۱۷۱ قانون اساسی بیان می‌کند: «هر گاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به‌وسیله دولت جبران می‌شود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد».

به بیان اصل ۱۷۱ قانون اساسی در فرض تقصیر قاضی مکلف به جبران خسارت و در غیر این صورت یعنی در فرض اشتباه و ... مسئولیت جبران خسارت به عهده دولت خواهد بود.

در خصوص تقصیر قاضی، برخی اظهار داشتند که منظور از تقصیر قاضی در اصل مذکور تقصیر عمدی است. بنابراین در زمانی مسئولیت متوجه شخص قاضی است که به عمد و با سوءنیت اقدام کرده باشد و در پی این اقدام دیگری متضرر شود (همان، ۱۶۳).

حال گفتنی است که مطابق عقیده برخی، مقصود از عبارت اشتباه که در پی آن دولت مسئول جبران خسارت تلقی می‌گردد، خطاهای احتراز ناپذیر نیست که ممکن است هر قاضی و یا هر انسان متعارفی مرتکب گردد، بلکه خطاهایی است که بدون قصد اضرار و عمد روی می‌دهد و ناشی از بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی

نابخشودنی نیست (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۹: ۱۶۳). مطابق این نظر، علاوه بر خطاهای احترازناپذیر، اقداماتی که به قصد اضرار نبوده و به عبارتی سبک و خیلی سبک به شمار می‌آیند داخل عنوان اشتباه در اصل ۱۷۱ بوده و بدین‌سان موجب مسئولیت مدنی دولت می‌شود نه مسئولیت شخصی قاضی.

البته در مقابل برخی بیان داشتند که باید میان مسئولیت ناشی از تقصیر و مسئولیت ناشی از اشتباه تفکیک قائل شد، زیرا اشتباه مربوط به مواردی است که از قصور دادرسی ناشی می‌شود، درحالی که تقصیر اقدامی است که تدلیس، سوءنیت و عمد در آن وجود دارد. مطابق این عقیده، صرف احراز حسن‌نیت و سوءنیت معیار دقیقی برای تفکیک اشتباه و تقصیر نیست بلکه بی‌مبالاتی نابخشودنی و بی‌اعتنایی به قوانین و حتی عرف و رسوم قضایی را باید بر قلمروی تقصیر افزود. این دسته از حقوق‌دانان معتقدند که «اشتباه ناشی از قصور انسان در درک واقعیت است هرچند که با رفتار متعارف در دادرسی مخالف نباشد». بنابراین اشتباه در قضاوت احترازناپذیر و تقصیر قابل احتراز است (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۳۸۶ و ۳۸۷). بر این اساس تقصیرهای سبک و خیلی سبک هم چون احترازناپذیر نیستند، ممکن است سبب مسئولیت شخصی قاضی شود. به‌عبارتی، تقصیرهای سبک و خیلی سبک ممکن است در معنای خاص، اشتباه تلقی نگردد و مصداقی از تقصیر باشد که موجب مسئولیت شخصی قاضی می‌گردد و مرز میان اشتباه و تقصیر احترازناپذیر و احترازناپذیر بودن آن است.

منطبق بر حکم اصل ۱۷۱، مسئولیت زمانی بر عهده شخص قاضی بار می‌گردد که مرتکب تقصیر شده باشد. حال تفسیر و تبیین تقصیر در اصل مزبور چیست؟ آیا صرفاً تقصیر عمدی و در حکم عمد (بی‌احتیاطی) را باید موجب مسئولیت شخصی قاضی دانست و تقصیر سبک و خیلی سبک را به‌عنوان اشتباه محسوب نموده و موجب مسئولیت مدنی دولت اظهار داشت؟

به نظر نگارنده سیاق اصل ۱۷۱ و عبارت تقصیر و هم‌نشینی این واژه با اشتباه، مبین این است که قانونگذار تقصیر عمدی و در حکم عمد را مدنظر قرار داشته و آن را در مقابل اشتباه که از لحاظ شدت خطا پر رنگ تر است، قرار داده و در این موارد مسئولیت مدنی را متوجه شخص قاضی می‌داند. این عقیده مبتنی بر نظر

فقها در فقه امامیه نیز استوار می‌گردد. احمد بن محمد مهدی نراقی در کتاب مستند الشیعه بیان می‌کند که «اگر تقصیر و عمد قاضی ثابت شود، خودش ضامن است» (نراقی، ۱۴۱۹: ۸۷). بنابراین در مواردی که عمل قاضی (به مناسبت شغلی) تقصیر عمدی و یا در حکم عمد به شمار آید، مسئولیت مدنی بر عهده او است و در مواردی که قاضی مرتکب تقصیر عمد و در حکم عمد نشود، مسئولیت متوجه دولت است، خواه زیان در اثر خطاهای احترازاپذیر باشد و یا در نتیجه تقصیر سبک و خیلی سبک پدید آید. با این وجود در مورد اول که مسئولیت مدنی متوجه قاضی است، دولت نسبت به جبران خسارت اقدام کرده و جهت بازیافت و مطالبه وجوه پرداختی به قاضی مقصر مراجعه نموده و در مورد دوم، یعنی عدم وجود تقصیر عمدی و سنگین، جبران خسارت به عهده دولت بوده و نمی‌تواند بابت مطالبه وجوه پرداختی به زیان دیده، به قاضی مرتکب تقصیر سبک و خیلی سبک و یا خطاهای احترازاپذیر مراجعه نماید.

۲.۲. محض بودن مسئولیت مدنی دولت

مسئولیت بدون تقصیر دولت بی‌گمان یکی از ضرورت‌های زندگی اجتماعی است. در ابتدایی‌ترین تفکرات بعد از گذر از دوران ستایش دولت و مصونیت مطلق وی در برابر خسارات؛ مسئولیت همراه با تقصیر دولت مورد پذیرش قرار گرفت و بنیان مسئولیت مدنی دولت بر پایه نظریه تقصیر که یکی از اصلی‌ترین و قدیمی‌ترین نظریات در خصوص مسئولیت مدنی است بنا نهاده شد؛ تقصیری که می‌توانست بر اثر سوء انجام وظایف از سوی مستخدمین دولت و یا به علت نقص و کاستی‌هایی باشد که دولت در تهیه و تدارکات لوازم و ابزار آلات انجام کار پدید آورده است.

با آن‌که از آغاز این اندیشه بیش از دو قرن نمی‌گذرد، اندیشمندان با توجه به دخالت‌های روزافزون دولت در عرصه زندگی خصوصی افراد، به این نتیجه رسیدند که مبنا قرار گرفتن تقصیر در تحقق مسئولیت مدنی باعث می‌گردد تا بسیاری از خسارات جبران نشده باقی بماند. اثبات تقصیر دولت یا مستخدم دولت، از سوی زیان‌دیده و لزوم اثبات رابطه سبب بین زیان وارده و عمل انجام گرفته کاری دشوار بود که همواره دو قدرت نابرابر (زیان‌دیده و دولت) را در برابر هم قرار می‌داد

و در بسیاری از موارد زیان دیده، ناتوان از اثبات تقصیر بود. لزوم برقراری عدالت در جامعه و این عقیده که هیچ زبانی نباید بدون جبران باقی بماند، به برتری دولت پایان داد و لزوم حمایت از شهروندان را تحت عنوان مسئولیت بدون تقصیر رقم زد. نظریه اخیر ملاک تقصیر را به جهت مسئولیت مدنی دولت حذف نموده و عنوان می‌نماید که در فرض ورود خسارت، نیازی به اثبات تقصیر فاعل در ارتکاب عمل زیان‌بار نیست و صرف وجود رابطه علیت بین زیان وارده و فعل زیان‌بار برای تحقق مسئولیت کفایت می‌کند.

مسئولیت محض یا مسئولیت بدون تقصیر، در نتیجه دقت نظر و ژرفاندیشی حقوق دانان و در تقابل با پیشرفت صنعت و مدرنیته شدن جوامع و پیچیدگی بی‌حد و حصر روابط اجتماعی و اقتصادی به بار نشست که هدف غایی خود را بر حذف و از بین بردن اثبات تقصیر توسط زیان دیده در مسئولیت مدنی فاعل آن فعل، قرار داد و در این اعتقاد، به توجه بیشتر به رابطه سببیت میان فعل زیان‌بار و ورود ضرر اهتمام ورزید.

اهمیت و لزوم توجه به این نظریه در حوزه حقوق عمومی و در روابطی که یک طرف آن دولت ایفای نقش می‌کند، دوچندان جلوه می‌کند. دولت به‌عنوان قدرت برتر در روابط اجتماعی و گاه در روابط خصوصی به‌عنوان یکی از طرفین ورود می‌کند که در برخی از موارد این ایفای نقش با پیچیدگی‌های بسیاری همراه است. در نتیجه اثبات تقصیر دولت در مواردی که از حیث ثبوتی یقین وجود دارد، با دشواری‌های بی‌نظیر و یا حداقل کم‌نظیر همراه است. داشتن قدرت برتر و پیچیدگی اعمال دولت اقتضا دارد تا حدی برقراری توازن و تعادل طرفین سنجیده شود و از طرف ضعیف تر حمایت نمود. بنابراین با اعتقاد به نظریه فرض تقصیر یا نظریه مسئولیت محض می‌توان تئوری موازنه را به نسبت برقرار نمود. بر این اساس اگر مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر مسئولیت محض تلقی شود، دیگر اثبات تقصیر از ناحیه دولت توسط زیان دیده لزومی ندارد و تنها اثبات ورود ضرر و رابطه سببیت کفایت می‌کند. در مسئولیت محض دولت مکلف به جبران خسارت است مگر آن‌که قوه قاهره در ورود ضرر را اثبات کند.

در حقوق ایران مصادیقی از مسئولیت محض قابل مشاهده است؛ به‌عنوان مثال ماده ۳۲۸ قانون مدنی بیان می‌دارد «هر کس مال غیر را تلف کند ضامن آن است

و باید مثل یا قیمت آن را بدهد اعم از این که از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از این که عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند ضامن نقص قیمت آن مال است». در این ماده برای مسئول شناخته شدن متلف، احتیاجی به اثبات تقصیر نیست و تنها ورود ضرر و رابطه سببیت برای ایجاد مسئولیت کفایت می‌کند.

در موارد بسیاری که واردکننده ضرر دولت است، اثبات پیچیده بوده و شاید در مواردی اصلاً ممکن نباشد. در این موارد به نظر می‌رسد ایجاد مسئولیت برای دولت بر منطبق و عدالت استوار است و از نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر دولت قابل قبول‌تر است؛ هرچند که این نظریه در نظام حقوقی ایران به عنوان مبنا و معیار اصلی شناخته نشده است.

۳.۲. مطلق بودن مسئولیت مدنی دولت

در نظریه مسئولیت مطلق، مسئولیت به‌عنوان اصل و اساس و سزای عمل زیان‌زننده بر او بار می‌شود و همواره این مسئولیت وجود دارد. به تعبیری در مسئولیت نه تنها با اثبات عدم تقصیر، بلکه با اثبات قوه قاهره به‌عنوان سبب زیان نیز منتفی نمی‌گردد و شخص زیان‌زننده مطلقاً مسئولیت دارد. این نظریه در برخی موارد مانند مسئولیت غاصب در مال مغضوب نسبت به عین و منافع وجود دارد. بدین ترتیب حتی اگر غاصب اثبات نماید که در تلف یا نقص مال و یا منافع تقصیر نکرده و یا اثبات کند که سبب زیان قوه قاهره بوده است؛ مسئولیت بر عهده او قرار خواهد گرفت.

در قانون مدنی ماده ۳۱۵ گواه بر این بیان است. این ماده مقرر می‌دارد «غاصب مسئول هر نقص و عیبی است که در زمان تصرف او به مال مغضوب وارد شده باشد، هر چند مستند به فعل او نباشد». به‌عنوان مثال اگر مالی در ید غاصب باشد و طوفان یا زلزله مال را از بین ببرد، بدون آن‌که غاصب دخالتی در تلف داشته باشد، مسئول جبران خسارت مال است. همچنین در برخی موارد که تصرف به سبب مشروعی مانند عقد عاریه آغاز می‌گردد و در اثنای تصرف مستعیر مرتکب تعدی و یا تفریط نسبت به مال مورد عاریه می‌شود، اگر مال در اثر قوه قاهره هم تلف شود، ضمان بر عهده مستعیر خواهد بود.

با این مقدمه می‌توان اظهار داشت، اگر نظریه مسئولیت مطلق نسبت به اعمال دولت حاکم تلقی شود، دولت در خسارات وارده مسئولیت مطلق خواهد داشت، حتی اگر عدم تقصیر را یا نقش اساسی قوه قاهره در ورود زیان را اثبات نماید. بر این اساس اگر وفق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی کارمند دولت موجب زیان به دیگری شود، مسئولیت دولت مطرح شده و اثبات عدم تقصیر و یا قوه قاهره به‌عنوان سبب زیان، تأثیری در مسئولیت نخواهد داشت.

۳. مسئولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری

با مطالعه در نظام‌های حقوقی مختلف می‌توان به این پرسش رسید که حدود مسئولیت دولت در برابر اقدامات خود چه قلمرویی دارد؟ آیا دولت نسبت به تمامی اقدامات خود که منجر به زیان به دیگری می‌شود دارای مسئولیت است و یا باید تنها دولت را در برخی از اعمال که منجر به ورود خسارت به دیگری می‌شود مسئول تلقی نمود؟

تقسیم اعمال دولت به دو دسته اعمال حاکمیت و تصدی‌گری اولین بار به‌وسیله علمای حقوق اداری فرانسه مطرح شد و در وضعیت فعلی طرفداران زیادی ندارد. البته علت وجود این دسته‌بندی به پذیرش مسئولیت مدنی دولت باز می‌گردد که محاکم فرانسه نخست دولت را مسئول پرداخت خسارتی که از اعمال حاکمیتی پدید می‌آید تلقی نمی‌کردند. در آن زمان اعمال دولت نسبتاً محدود به اعمال قدرت بود. با توسعه مداخلات در امور اقتصادی و پرداختن به فعالیت‌هایی که به بخش خصوصی تعلق دارد زمینه را برای پذیرش مسئولیت آن در مورد فعالیت‌های غیر حاکمیتی ایجاد کرد.

اعمال دولت را می‌توان با توجه به مبنا و حدود تصرف به اعمال حاکمیتی و اعمال مربوط به تصدی‌گری تقسیم نمود. در نظام حقوقی ایران تعریف دقیق و مناسبی از اعمال حاکمیتی و اعمال مربوط به تصدی‌گری به میان نیامده است. عمل تصدی‌گری برای بار نخست در سال ۱۳۰۷ در تبصره ماده واحده «قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» و پس از آن در سال ۱۳۰۹ در ماده ۴ «قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت» و تبصره آن، توسط قانون‌گذار بیان شد. تبصره ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت بیان می‌داشت:

«اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن». علاوه بر این در خصوص اعمال حاکمیتی دولت عقیده بر این است که هر موردی از تبصره ماده واحده خارج باشد، عمل حاکمیتی دولت است.^۱ به عبارتی در تعریف اعمال حاکمیتی می‌توان گفت؛ آن دسته از اعمالی است که دولت به عنوان قدرت برتر و با دخیل نمودن قدرت خود در حوزه عمومی که به شکل ضمانت اجرا نیز ظهور دارد، وارد شده و در جهت حفظ نفع عمومی و تنظیم مؤلفه‌های حوزه عمومی می‌پردازد. این اعمال قابل سرباز زدن نیستند و تمامی افراد جامعه مکلف به تبعیت از آن هستند. البته بدیهی است که مواردی بسیار را می‌توان نام برد؛ به عنوان اعمال حاکمیتی تلقی نمی‌گردند ولی با گذشت زمان در آن اعمال خصیصه حاکمیتی به وجود می‌آید، به عنوان مثال اعمالی که در اصل ۴۴ قانون اساسی به - عنوان عمل حاکمیتی شناخته شدند مانند امور بانک‌داری بیمه که قبل از انقلاب عمل حاکمیتی نبودند. در هر حال سرانجام سال ۱۳۸۶ قانون‌گذار با تصویب قانون خدمات کشوری اعمال حکومتی دولت را بدین‌سان «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود» تعریف نمود.

۲. مبنای مسئولیت مدنی دولت

با تدقیق در مبحث فقهی و متون نگاشته شده می‌توان دریافت که مبنای مسئولیت مدنی دولت از قواعد عام فقهی قابل استخراج است. قاعده لاضرر (لاضرر و لاضرار فی الاسلام)، قاعده اتلاف (من اتلف مال الغير فهو له ضامن)، قاعده تسبیب، قاعده ضمان ید و قاعده ضمان غرور هر کدام بحث مستقل و علی حده‌ای را می‌تواند به عنوان مبنای عام مسئولیت مدنی دولت داشته باشد. اما ذیل مبنای عام و یا قواعد عام مسئولیت مدنی دولت، می‌توان به برخی از اسناد فقهی تمسک جست و مسئولیت مدنی دولت را به‌طور خاص از قواعد فقهی استخراج نمود.

۱. برای مطالعه بیشتر نک: ابوالحمید، عبدالحمید (۱۳۷۰)، حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات توس.

ابتدای امر لازم به بیان است که قواعد خاص مستنبط از متون فقهی دلالت بر مسئولیت مطلق دولت در موارد امور حاکمیتی و تصدی‌گری دارد.

۱.۴. روایت اول

روایت ابوالقاسم اصبح ابن نباته به‌عنوان یکی از اصحاب امیرالمؤمنین علی(علیه‌السلام) که از او روایات مختلفی از حضرت امیر، پیامبر اسلام، امام حسن و امام حسین(علیهم‌السلام) بیان شده است. در روایت مورد استناد این نوشتار، امیرالمؤمنین نسبت به بیان مسئولیت مدنی قضا و عمال حکومتی(یعنی جزئی از کل مناصب حکومتی که قابل تعمیم به سایر مناصب دارد)، دولت را نسبت به خسارات وارده که ناشی از اعمال قضا است، مسئول می‌داند و می‌فرماید که اگر قاضی در خون و یا قطع عضو مرتکب خطایی شود، جبران خسارات وارده باید از طریق بیت المال انجام شود (طوسی، ۱۴۰۷: ۳۱۵). در واقع حکم این روایت تنها ناظر بر مسئولیت دولت در برابر خسارات جانی نیست و نظم و نسق این روایت در راستای حمایت و حفاظت از تزییع حقوق مسلمانان است، اعم از آن‌که مالی یا جانی باشد، حتی اگر این تزییع حق از جانب مناصب حکومتی و دولتی باشد، بنابراین ذکر خسارات جانی تنها از باب تمثیل است و قابل تعمیم به سایر موارد است. در واقع خسارات وارده به مسلمان بایستی جبران شود ولو آن‌که زیان‌زننده دولت باشد. همچنین برخی بیان داشتند که این روایت علاوه بر آن‌که از باب مثال بوده است، در واقع مسئولیت بدون تقصیر دولت در مباحث مالی را بیان می‌سازد زیرا قاضی غیرمعصوم بوده و ممکن است مرتکب خطا شود، بدون آن‌که تقصیری مرتکب گردد، بنابراین اشتباه و خطا قاضی قابل تصور و به جهت حمایت از شغل قضاوت، شارع مقدس دیه و جبران خسارت (به معنای مطلق؛ یعنی در دما و مال) را بر عهده بیت‌المال قرار داده است تا قاضی خسارت نبیند و اشتغال به قضاوت متروک نماند (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۹۶).

همچنین حکم به جبران خسارت از بیت المال قابل تعمیم به سایر مناصب حکومتی است. به عبارتی جایگاه قضا نسبت به سایر کارمندان حکومتی، متمایز و دارای وجه افتراق نیست که جبران خسارت از قاضی تنها مورد نظر قرار گیرد؛ زیرا سایر کارمندان دولت نیز مانند قضا، محسن هستند و در جهت مصالح عموم

جامعه و نفع عموم مردم اقدام می‌کنند و همان‌گونه که ممکن است قاضی مرتکب اشتباه و خطا شود، سایر کارمندان نیز در معرض اشتباه و خطا قرار دارند.

این وحدت ملاک و تعمیم نیز توسط صاحب جواهر در خصوص عدم ضمان حاکم و نائب او و تعمیم به سایر مناصب دولتی نیز قابل مشاهده است (نجفی، ۱۴۰۴: ۳۲۹). همچنین موردی از شیخ طوسی مشابه این استدلال و وحدت ملاک بیان شده، علی‌الخصوص نسبت به جلادی که حکم را با اشتباه در شمارش بیش از تعداد مجاز اجرا کند و شخص بمیرد، دیه از بیت‌المال پرداخت می‌شود (طوسی، ۱۳۸۷: ۶۵۶۲).^۱

۲.۴. روایت دوم

روایت «طل» (کلینی، ۱۴۰۷: ۳۵۴) و روایت «حرمت مال مسلمان» به‌عنوان دو مبنای فقهی، مستند و مستدل در توجیه مسئولیت مدنی دولت به کار گرفته می‌شود. در روایت طل امام باقر (علیه‌السلام) به نقل از پیامبر اسلام می‌فرماید: ناسزا گفتن به مؤمن فسق است و جنگ با او کفر است و خوردن گوشت او معصیت است و احترام مال او همانند احترام خون (جان) او است (در مورد جمله سوم، توضیح لازم این است که مراد از خوردن گوشت مؤمن، غیبت کردن از او است).^۲ این روایت پرواضح دلالت بر مسئولیت مدنی دارد و همگان را در برابر این مسئولیت مورد خطاب و هشدار قرار می‌دهد.

در توضیح و تفسیر روایت مارالذکر برخی عقیده بر آن دارند که حدیث مذکور مبین چهار حکم است که در یک بیان آورده شده است: اول ناسزا گفتن به مردم، دوم جنگیدن با مردم، سوم غیبت کردن از مردم و چهارم احترام به مال مردم که سه مورد اول از مصادیق احکام تکلیفی بوده و تکلیف بر عهده تمامی مکلفان است و موجب ضمان مدنی نیز نمی‌شوند. اما مورد چهارم، احترام به مال مردم و یا تصرف در مال مردم نیز به قرینه «سیاق» (ردیف جملات) باید همین گونه تفسیر شود و به دیگر سخن، روایت در مقام بیان شدت گناه تصرف غیرمجاز در مال مردم است و همان‌طور که در مقام بیان منع مبارزه مسلحانه و

۱. «ان ما اخطات القضاة ففی بیت المال».

۲. «سباب المؤمن فسوق، و قتاله کفر و اکل لحمه معصیة و حرمة ماله کحرمة دمه».

ناسزاگویی و توهین و هتک حیثیت به آنان است و اقدامات مسلحانه علیه مردم مؤمن را خروج از ایمان و به منزله کفر دانسته، احترام و محترم شمردن مال مردم لازم (واجب) دانسته شده، همچنان که احترام به خون و عدم هتک آن مهم و ضروری دانسته شده است (خراسانی، ۱۴۰۶: ۳۴). به نظر می‌رسد این بیان مطابقت با ظاهر روایت بیان شده ندارد و مخالف آن است و باتوجه به ظاهر و عبارت روایت می‌توان از آن علاوه بر حکم تکلیفی، حکم وضعی را نیز استنباط نمود و به آن رأی داد. در این حدیث محترم شمردن مال به‌طور مطلق همانند محترم شمردن خون قرار داده شده و به تعبیری تمامی احکام خون را بر مال جاری و ساری ساخته است. به عبارت دیگر هر آن‌چه از باب احترام برای خون ثابت است برای مال نیز ثابت است و بی‌شک، احترام به خون این است که اولاً هیچ‌کس مجاز به ریختن خون دیگری نیست و ثانیاً در فرض ارتکاب، خون او نباید هدر برود. نتیجه آن‌که در مال نیز چنین است، بدین معنا که اولاً تصرف غیر مأذون، ممنوع و حرام است و ثانیاً تصرف و تعدی غیرمجاز نباید بدون تدارک و جبران گذشته شود. زیرا چهار حکم مندرج در حدیث یکسان بیان نشده، بلکه با امعان نظر به خوبی معلوم می‌گردد که موضوعات سه حکم دیگر سه عمل از اعمال مکلفان است، یعنی (۱) ناسزاگویی، (۲) جنگیدن، (۳) غیبت کردن؛ اما در خصوص موضوع مورد بحث گفته نشده تصرف در مال او تا در ردیف سایرین قرار گیرد، بلکه لسان تغییر کرده و گفته شده که حرمت مال او همانند حرمت خون او است. بنابراین باید مفهوم حرمت، یعنی احترام مال و احترام خون که به یکدیگر تنزیل و تشبیه شده مورد تحلیل قرار گیرد. همچنین اگر تصرف مزاحمت در اموال مردم حرام است، این عمل حرام مادام که توسط متصرف جبران و تدارک نشود، کماکان در حال ارتکاب محسوب می‌شود و به اصطلاح حقوق معاصر «جرم مستمر» (فاضل موحدی لنگرانی، ۱۴۲۴: ۳۳۲)، چون مزاحمت تداوم دارد و رفع مزاحمت جز از طریق تدارک مال تصرف شده محقق نمی‌گردد، بنابراین، حتی اگر مفاد روایت حکم تکلیفی باشد نیز لازمه آن، ضمان خواهد بود. علاوه بر موارد فوق معنای احترام جز این نیست که مال مسلمان همچون مباحات اولیه نیست که دارای هیچ‌گونه حرمتی نباشد و هرکس بتواند بر آن استیلا یابد و یا با قهر و زور از آن استیفا کند، بلکه احترام مال به آن است

که در صورت تعرض و تصرف و مصرف غیر مجاز، متصرف ملزم به جبران باشد. همچنین در راستای این عقیده بیان داشتند این که بگوییم احترام مال مسلمان به عدم مزاحمت مالک آن مال چه حدوثاً و چه بقائاً می‌باشد و عدم تدارک آن مال بعد از تلف کردن آن، مزاحمت در بقا است (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۹۹).

۳.۴. روایت سوم

پیامبر اسلام بعد از آن که مکه توسط مسلمانان فتح شده بود، گروهی را به جهت ترویج دین اسلام و نه برای جنگ به مکه اعزام نمود که یکی از این افراد اعزامی خالد بن ولید بود. خالد بن ولید به عنوان گروه اعزامی از جانب اسلام به محض ورود به مکه و روبرویی با قبیله بنی جذیمه که تسلیم شده و ادوات جنگی را به زمین نهاده بودند، دستور قتل همگی آنان را صادر نمود.

وقتی که خبر به رسول خدا (صلی الله علیه و آله وسلم) رسید، دست‌ها را به طرف آسمان بلند کرد و عرضه داشت: خدایا من از آن چه خالد بن ولید انجام داده است بیزارم. سپس علی بن ابی طالب (علیه السلام) را خواست و به او فرمود ای علی نزد این قوم برو و نظر آنان را جويا شو و امر جاهلیت را زیر پا بگذار. امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) در حالی که اموال بسیار همراه داشت به طرف قبیله رفت؛ خون‌بها، خسارت اموال و حتی قیمت کاسه‌های سگان آن‌ها را نیز پرداخت نمود. حضرت امیر بعد از اتمام کار از آن‌ها سؤال کرد آیا خون‌بها و یا مالی مانده است که به شما پرداخت نکرده باشم؟ همگی گفتند خیر.

امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) فرمود: باقی مانده این اموال را نیز به خاطر رعایت احتیاط از جانب رسول خدا در مواردی که آن حضرت و شما از آن مطلع نشده‌اید می‌پردازم. سپس بازگشت و آن چه انجام داده بود به رسول خدا گزارش کرد. رسول خدا فرمود کار درست و زیبایی انجام دادی. سپس رو به قبله ایستاد، و دست‌ها را بلند کرد؛ به طوری که سفیدی زیر بغل آن حضرت پیدا بود، سه بار فرمود: خدایا من از آن چه که خالد بن ولید انجام داده است، بیزارم (الحمیری، بی تا: ۸۸۳).

مطابق نظر و ادعای اهل تسنن و با استناد به ادعای خالد، بیان داشتند که این اتفاق و قتل قبیله بنی جذیمه بر اثر اشتباه و خطای خالد رخ داده و از روی کینه و

تعهد نبوده و چه بسا بتوان گفت که دستور پیامبر اکرم به جبران خسارات وارده توسط خالد آن هم از بیت‌المال، دلیلی بر پذیرش خطای خالد است. هر چند این دیدگاه مطابق نظر مشهور فقهای اهل تشیع رد شده و بیان داشتند که خالد در این جریان از روی تعمد مرتکب خیانت شده و مستحق قصاص بوده است، اما به دلیل برخی مصالح این حکم برای وی اجرا نشده است. برخی از فقهای امامیه در توجیه عدم قصاص خالد بن ولید بیان نمودند که گرچه خیانت خالد پوشیده نیست ولی به صرف این که وی ادعای کفر قبیله بنی جذیمه را کرده و به سبب این ادعا شبهه موضوعی ایجاد شده، حد ساقط گردیده است (میرشریفی، ۱۳۸۹: ۲).

۴.۴. روایت چهارم

در روایتی نسبت به ماعز بن مالک آمده است که شخصی (ماعز بن مالک)، در زمان پیامبر مکرم اسلام نزد ایشان حاضر می‌شود و می‌گوید: من زنا کرده‌ام. نبی مکرم اسلام صورت از او برتافتند؛ ماعز از طرف دیگر آمد و دوباره اقرار کرد؛ پیامبر دوباره صورتشان را برگرداندند و اعتنا نکردند. سپس برای بار سوم رو به پیامبر کرد و گفت: یا رسول الله من زنا کرده‌ام؛ عذاب دنیا آسان‌تر از عذاب آخرت است. پیامبر مکرم اسلام از مردم پرسیدند آیا بیماری یا جنونی بر این شخص مستولی نیست؛ در جواب گفتند نه. ماعز برای بار چهارم بر زنا خویش اقرار کرد که با تمام شدن چهار اقرار، حضرت حکم رجم او را صادر کردند. اصحاب حفره‌ای حفر کرده و شروع به سنگسار کردند. بعد از برخورد سنگ، ماعز از حفره خارج شده و فرار کرد که زبیر با استخوان شتری به او زد و او را دست بسته برای سنگسار برگردانید. قضیه را به پیامبر مکرم اسلام خبر دادند؛ ایشان فرمودند بعد از فرار از حفره چرا ره‌ایش نکردید؟ در ادامه فرمودند اگر گناه خویش را پنهان می‌داشت و توبه می‌کرد، برای او بهتر بود. سپس امر کردند که دیه او از بیت‌المال پرداخت شود.

این رویکرد و پرداخت دیه از بیت‌المال به دلیل عمل مجریان حکم رجم و سنگسار، دلالت بر این دارد که مسئولیت دولت در برابر متضرر منتفی نبوده و حتی در مباحث حاکمیتی باید دولت را مسئول خسارات ایجاد کرده تلقی نمود.

بنابراین مطابق آن چه بیان شد مسئولیت مدنی دولت را باید نه تنها ناظر به اعمال تصدی او دانست بلکه ادله فراوانی جهت مسئول تلقی نمودن دولت در اعمال حاکمیتی، هنگامی که مرتکب خسارتی به دیگری می‌شود، وجود دارد.

۵. استثنائات مسئولیت مدنی دولت

در برخی موارد هرچند تمامی ارکان مسئولیت مدنی دولت جمع است و می‌توان جبران خسارت را متصور شد، دلیلی این مسئولیت را منتفی نموده و مصونیت دولت را جایگزین مسئولیت دولت می‌نماید.

۱.۵. قانون‌گذاری

تجربه قانون‌گذاری در برهه‌های زمانی مختلف، با توجه به چالش‌های پیش‌آمده، قانون‌گذار ایران را با تجربه منحصر به فردی معرفی می‌نماید. توجه به مؤلفه‌های مختلف و ارزیابی ظرفیت جامعه و تمامی شرایط ازمه و امکان در هنگام اقدام به قانون‌گذاری از ضروریات قانون‌گذاری بوده و عدم توجه به این موارد موجب می‌شود قانون مورد اقبال اشخاص جامعه نباشد و در اجرای حکم قانون تخلفات وسیع و بی‌شماری رخ دهد که سزاوار شأن قانون و قانون‌گذار نیست.

با عنایت به منابع و متون مختلف حقوقی ممکن است بتوان ادعا کرد که در نظام حقوقی ایران، ورود خسارت به شهروندان در پی تصویب یک قانون، علی‌القاعده مسئولیتی را متوجه قانون‌گذار (قوه مقننه) نمی‌کند مگر آن که خود قانون خسارت، جبران خسارت و چگونگی آن را مقرر داشته باشد. در این خصوص می‌توان به ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون موسوم به منع کشت خشخاش مصوب در سال ۱۳۳۴ اشاره داشت که برای دولت مسئولیتی را پیش‌بینی نمود و بیان می‌داشت به موجب این قانون کشت خشخاش منحصرأ در اختیار دولت و نه شخص دیگری خواهد بود و به از بین بردن محصول خشخاش کشاورزان اشاره کرده بود و در پی خسارت به کشاورزان خشخاش بیان می‌کرد؛ «خسارات ناشی از معدوم نمودن محصول کشاورزان خشخاش توسط دولت جبران شود».

در فرضی که نسبت به جبران خسارت ناشی از تقنین، قانون‌گذار سکوت کرده و حکم مشخص را وضع نکرده باشد، بایستی مطابق اصول اولیه و قواعد عام مسئولیت مدنی اقدام نمود. بنابراین برخی اظهار داشتند که اگر خسارت وارد شده

محدود و موردی و مصداقی باشد، مسئولیت مدنی متوجه دولت خواهد بود و اگر خسارت عمومی باشد و در واقع عموم مردم از وضع قانون جدید متضرر شوند، مسئولیت مدنی متوجه دولت نخواهد بود. در این باره بیان کردند که به واسطه قانون گذاری، انجام دادن عملی ممنوع شده و تنها به معدودی از شهروندان آسیب می رسد که در فرض اثبات جزیی بودن ضرر می توان دولت را به جبران خسارت ملزم نمود. اما این که چرا در ورود خسارت از جانب دولت به عموم مردم، مسئولیت مدنی برای دولت ایجاد نمی شود بیان شده که خاص بودن ضرر به عنوان یکی از ارکان مسئولیت مدنی می باشد در صورتی که در خسارت به عموم مردم، خاص بودن ضرر وجود ندارد (امامی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۰).

به نظر می رسد استدلال و بیان فوق صحیح نباشد، چه این که ایجاد مسئولیت مدنی بر دو رکن اساسی یعنی ورود ضرر (به معنای عام و مطلق آن) و رابطه سببیت میان فعل زیان زنده و ضرر وارد شده، استوار است و اصل نیز عدم شرطیت جزئی دیگر است. بر این اساس، دولت (به معنای عام) با ایجاد قاعده و قانون نباید موجب تضرر اشخاص جامعه شود و در صورت اضرار، مسئولیت جبران خسارات خاص و عام را خواهد داشت. در سنجش ایجاد مسئولیت مدنی، باید مبتنی بر نظر پذیرفته شده اعم از مسئولیت مبتنی بر تقصیر و یا بدون تقصیر و ... عمل نمود. به عنوان مثال اگر قانون گذار در وضع قانونی مرتکب تقصیر شود و با وضع این قانون عموم ملت متضرر شوند، چگونه می توان حکم به براءت دولت (اعم از قوای سه گانه) صادر کرد. این عقیده برخلاف اصول نهاد مسئولیت مدنی و حکم و منطوق روایات عدیده ای است که برخی در این نوشتار مورد اشاره واقع شده است.

۲.۵. نظم عمومی

نظم عمومی به سبب پیوست گسست ناپذیر با حوزه های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ... از مفاهیم چندوجهی حقوق عمومی است. نظم را می توان موجد استقرار صلح و ثبات جامعه سیاسی و شرط لازم تشکیل این جامعه دانست. تعاریف گوناگونی هم از مفهوم نظم و هم از جلوه های آن ارائه شده است؛ اما فصل مشترک تمامی این تعاریف، نسبی بودن مفهوم و تبعیت از شرایط جامعه است. اگرچه آزادی اراده اصل بنیادینی در نظام حقوقی است، گاه به دلیل اجرای قواعد مقطعی

نظم عمومی تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد. نظم عمومی هرچند دارای تنوع مفهومی است، اما به طور عموم سامانه‌ای است که قانون‌گذار با الهام از هنجارهای جمعی و توسل به منافع عمومی و مصالح اجتماعی و بر پایه عرف جامعه نسبت به وضع قواعد الزام‌آور ایجابی یا محدودکننده بر حقوق، آزادی‌ها و حاکمیت اراده اشخاص مبادرت می‌نماید و به منظور صیانت از تأسیسات حقوقی، اخلاق حسنه، کیان اخلاقی افراد و جامعه مقرر داشته تا با تضمین‌های حقوق بر اجرای آن‌ها نظارت نماید (مدنیان، ۱۳۹۰: ۱۴۹).

نظم عمومی و آزادی‌های فردی دو مفهوم کلیدی در حقوق عمومی است که تداوم صورت دموکراتیک حکمرانی به حرکت دوشادوش این دو بستگی دارد. با این حال، اختیارات مربوط به دفاع از کشور که بر اساس ملاحظات ملی به نهادهای ذی صلاح محول شده، قابلیت بازنگری قضایی ندارند. در فرض ورود خسارت به سبب اجرای تدابیر حفاظتی، اصولاً مسئولیت مدنی دولت محقق نیست؛ زیرا ملاحظات نظم عمومی و تصمیم‌سازی در این حوزه یا بر تشخیص منفعت عمومی استوار گردیده یا سپری محافظ برای نظام سیاسی قلمداد می‌گردد (امامی و همکاران: ۱۳۹۹: ۲۱). به دیگر عبارت، در تقابل منافع شخصی و منافع عمومی، بی‌تردید منافع عمومی مرجح بوده و باید محل توجه ویژه قرار گیرد که با استناد به قاعده احسان نیز قابل توجیه است (پارساپور، ۱۳۸۲: ۱۵۶). با این حال به نظر می‌رسد اقدام در جهت منافع عمومی، نمی‌تواند مانع ایجاد مسئولیت مدنی شود. فعالیت‌های سایر اشخاص مشغول انجام وظیفه در دولت به معنای عام، به نوعی احسان و در جهت منافع عمومی و ملت است، لکن در مواردی اقدامات کارکنان دولت منجر به مسئولیت مدنی می‌گردد. بنابراین برای مبرا ساختن مسئولیت مدنی از اشخاص دولتی اعم از حقیقی و حقوقی، صرف اثبات اقدام در جهت منافع عمومی کفایت‌کننده نیست و بایستی در این مسیر بر اساس اصول و ضوابط مسئولیت مدنی با اتکا به نظریه صحیح و هم‌خوان در نظام حقوقی، عمل نمود. به این تعبیر که اگر مبنای وجود و احراز تقصیر است، اثبات تقصیر در ایجاد مسئولیت مدنی و اگر مسئولیت مدنی محض مورد پذیرش است، باید صرف ورود ضرر و عمل زیان‌بار را برای ایجاد مسئولیت مدنی احراز نمود.

نتیجه‌گیری

امروزه جوامع دیگر دولت را در حباب مصونیت، مبرا از مسئولیت نمی‌دانند و اعتقاد بر آن است که مسئولیت مدنی و اصول حاکم بر آن، قاعده‌ای عام بوده و احکام آن را باید بر تمامی اشخاص جامعه جاری و ساری دانست. دولت نیز به‌عنوان شخصی حقوقی ممکن است با توجه به نیازهای عمومی و یا شخصی، حسب مورد اقدام به اعمال حاکمیتی و یا تصدی‌گری نماید و در این مسیر مرتکب فعل زیان‌بار و در نتیجه ورود ضرر به سایر اشخاص جامعه گردد. در این صورت مبانی حقوقی و فقهی دلالت بر آن دارد که دولت نسبت به جبران زیان وارده اقدام نماید. نظام حقوقی ایران قاعده کلی در مسئولیت مدنی را وجود تقصیر عامل زیان تلقی نموده و در ماده ۱۱ قانون مدنی و اصل ۱۷۱ قانون اساسی بدان تصریح نموده است. بنابراین دولت در تمامی اعمال خود اگر مرتکب تقصیر شود، دارای مسئولیت مدنی خواهد بود. البته لازم به ذکر است که با توجه به میزان تقصیر کارمندان دولت در فعل زیان‌بار، امکان مطالبه وجوه پرداختی توسط دولت به زیان‌دیده از کارمند مقصر متفاوت است. بدین بیان که در فرض تقصیر عمدی و یا غیرعمد اما سنگین، امکان مطالبه از کارمند برای دولت محفوظ بوده و در مواردی که تقصیر سبک و یا خیلی سبک باشد و همچنین در مواردی که اشتباهات احترازان‌ناپذیر توسط کارمندان اتفاق می‌افتد، مسئولیت پرداخت به عهده دولت بوده و دولت نمی‌تواند برای مطالبه وجوه پرداختی به کارمند رجوع نماید. بنابراین ضابطه و معیار در امکان مطالبه وجوه پرداختی، نوع تقصیر است. البته گفتنی است که امروزه با توجه به گسترش فعالیت‌های دولت در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، امکان‌سنجی پذیرش مسئولیت محض و مطلق برای دولت در اموری ایجاب می‌کند و این اقدام به صواب نزدیک‌تر خواهد بود. لذا اقدام قانون‌گذار در این موضوع با موازین حقوقی و فقهی همخوانی نیز خواهد داشت.

منابع

- نهج البلاغه
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰)، **حقوق اداری ایران**، تهران: انتشارات توس.
- امامی، محمد، واعظی، سیدمجتبی و رستمی، مریم (۱۳۹۹)، تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران، **فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری**، شماره ۶، سال ۳.
- پارساپور، محمدباقر (۱۳۸۲)، **اضطرار در حقوق مسئولیت مدنی**، **دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی**، دوره ۰، شماره ۵، شماره پیاپی ۴۰.
- رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۴)، **محاكم اداری در فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری**، تهران: موسسه مدیریت.
- سامانی، احسان، وحدتی شبیری، سیدحسن (۱۴۰۰)، تحلیل فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیان بار حاکمیتی در قبال شهروندان، **فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری**، شماره ۶، سال ۳.
- صفایی، سیدحسین، رحیمی، حبیب اله (۱۳۹۷)، **مسئولیت مدنی تطبیقی**، تهران: موسسه مطالعات حقوقی شهردانش.
- صفایی، سیدحسین، رحیمی، حبیب اله (۱۳۹۹)، **مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)**، تهران: انتشارات سمت.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵)، **الزام های خارج از قرارداد: مسئولیت مدنی**، ج ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مازندرانی، محمد (۱۳۹۲)، **مطالعه تطبیقی مبنا و ماهیت مسئولیت مدنی دولت**، حقوق تطبیقی، ش ۱.
- مدنیان، غلامرضا (۱۳۹۰)، **امکان یا امتناع تبیین مفهوم نظم عمومی در حقوق**، پژوهش های حقوق تطبیقی، شماره ۳.
- معین، محمد (۱۳۷۷)، **فرهنگ معین**، ج ۳، تهران: انتشارات امیرکبیر، ذیل کلمه مسئولیت.
- میرشریفی، سیدعلی (۱۳۸۹)، **درسنامه آشنایی با تاریخ اسلام**، پیام آور رحمت، تهران: نشر مشعر.

- احمدارسلان، انور (١٩٨٣)، مسئوليه الدوله غيرالتعاقدية، ج ١٢٣ موسوعه القضا و الفقه للدول العربيه.
- البيهقى، أبو بكر (١٤٢٣)، شعب الإيمان، ج ٩، رياض: مكتبة الرشد.
- الحميرى، ابن هشام (بى تا)، السيره النبويه، ج ٤، قاهره: مكتبه محمد على صبيح و اولاده.
- الطايى، عادل احمد (١٩٩٩)، المسئوليه المدنيه للدوله عن اخطاء موظفيها، عمان: دارالثقافه.
- خراسانى، محمد كاظم (١٤٠٦)، حاشيه المكاسب، ج ١، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامى.
- سبحانى، جعفر (١٤٢٣)، الانصاف فى مسائل دام فيها الخلاف، ج ٨، قم: موسسه امام صادق (عليه السلام).
- طوسى، ابو جعفر (١٣٨٧)، المبسوط فى فقه الاماميه، ج ٨، تهران: المكتبه المرتضويه لاحيا الآثار الجعفرية.
- طوسى، محمد بن حسن (١٤٠٧)، تهذيب الاحكام، تهران: دارالكتب الاسلاميه.
- فاضل موحدى لنكرانى، محمد (١٤٢٤)، تفصيل الشريعه فى شرح تحرير الوسيله، اجاره، قم: مركز فقهى ائمه اطهار عليهم السلام.
- كلينى، محمد بن يعقوب (١٤٠٧)، الكافى (ط-الاسلاميه)، ج ٧، تهران: دارالكتب الاسلاميه.
- نجفى، محمد حسن (١٤٠٤)، جواهرالكلام فى شرح شرائع الاسلام، ج ١٥، بيروت: دار احيا التراث العربى.
- نراقى، احمد بن محمد مهدى (١٤١٩)، مستند الشيعه الى تحصيل مسائل الشريعه، ج ١٧، قم: موسسه آل البيت (عليهم السلام).