

تبیین فقهی - حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان

سمیه رحمانی^۱

حمیده ره‌انجام^۲

حسین جوان‌آراسته^۳

چکیده

مسئولیت مدنی ناشی از ایراد خسارت به اشخاص، به صورت کلی از مسلمات همه نظام‌های حقوقی است. در خصوص مسئولیت مدنی دولت، پرسش اصلی ناظر به قلمرو این مسئولیت است که آیا محدود به اعمال تصدی دولت است یا شامل اعمال حاکمیتی نیز می‌شود؟ یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که مستفاد از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ایران و مبتنی بر قاعده «تقصیر» و با تفکیک «تقصیر شخصی» کارمندان دولت از «تقصیر اداری»، رفتارهای حاکمیتی از جبران خسارت مبری است؛ چراکه این اعمال بر حسب ضرورت، برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون به عمل می‌آید و لذا دولت صرفاً در قبال تقصیر اداری و زیان‌های مرتبط با نقص وسایل اداری مسئول تلقی می‌گردد. چنانچه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در خصوص مسئولیت دولت را از منظر قاعده فقهی «احسان» مطمح نظر قرار دهیم، در خواهیم یافت که حقوق تعریف شده در این باره و در خصوص اعمال حاکمیتی دولت، مبتنی بر اصول فقهی است؛ چراکه هدف دولت تنها در اعمال حاکمیتی، تأمین منافع اجتماعی است و در اعمال تصدی، دولت چنین هدفی ندارد؛ البته با این باور که دولت در اعمال تصدی نیز به دنبال تأمین منافع اجتماعی است، آن‌گاه نقد بر ماده ۱۱ مسئولیت مدنی وارد و ابهام حقوقی در این باره همچنان باقی است.

واژگان کلیدی: مسئولیت، مسئولیت مدنی، دولت، خسارت، فقه اسلامی، قانون مسئولیت مدنی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران؛ Prsrahmanim@gmail.com.

۲. استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تاکستان، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران؛ hamide_rahjanam@yahoo.com.

۳. دانشیار، گروه حقوق، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه قم، ایران؛ hoarasteh@gmail.com.

۱. مقدمه

لزوم جبران خسارتی که برخلاف حق به دیگری وارد آمده، یکی از قواعد مسلم حقوقی است که در تمام نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است. به‌رغم سابقه طولانی پذیرش مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی، پیدایش و پذیرش این مسئولیت برای اشخاص حقوق عمومی به حدود دو قرن نیز نمی‌رسد؛ چراکه سالیان متمادی به دلیل باور منشأ الهی داشتن دولت و ناشی از اقتدار عمومی بودن اعمال و افعال آن، نظریه عدم مسئولیت دولت در قبال شهروندان، مورد پذیرش اکثریت حقوق دانان بود (کاتوزیان، ۱۳۶۵: ۱۴۳)؛ از آن‌رو که اساساً پادشاه را سایه خدا بر روی زمین پنداشته و در نتیجه او را مصون از اشتباه و تمام اعمالش را پسندیده و صواب ارزیابی نموده و لذا اگر در مسیر اعمال حاکمیت توسط دولت، بر شهروندان خسارتی وارد می‌شد، بر مبنای اصل «حاکمیت دولت» و نیز به دلیل منافی که از اعمال دولت متوجه عموم می‌گردید، آن را جبران‌پذیر ندانسته و قائل به مصونیت دولت بودند (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۸۷).

اما در جامعه کنونی که به دلیل حجم گسترده فعالیت‌های دولت در قالب قوای سه‌گانه و نیز سایر نهادهای حاکمیتی، دولت در تمامی شئون اجتماعی به‌طور همه‌جانبه مداخله می‌ورزد، بیش از دیگر اشخاص محتمل است که مسبب زیان رساندن به دیگران گردد (هوشمند فیروزآبادی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۴۲)؛ بر این مبنای اعطای حق مصونیت و عدم مسئولیت به دولت موجب ایجاد برخی خسارات مادی یا معنوی به اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌گردد؛ لذا، دولت - به‌مثابه یک شخصیت حقوقی - نیز واجد مسئولیت مدنی و به‌تبع آن جبران خسارت ناشی از اعمال زیان‌بار می‌گردد.

رشد روند مسئولیت‌پذیری دولت‌ها خصوصاً در قرن حاضر تا بدان‌جا پیش رفته که دولت‌ها در شرایط خاصی که در ادامه در این نوشتار مورد تحلیل و بررسی قرار

خواهد گرفت، دربارهٔ اعمال و افعال زیان بار خود در قبال شهروندان مسئول و ملتزم به جبران خسارت هستند؛ البته در این میان، نکتهٔ حائز اهمیت و شایان ذکر آن است که بر اساس نظریه «تفکیک اعمال تصدی از حاکمیت دولت»، باید میان اعمال دولت تفکیک قائل شد؛ از آن رو که اساساً دولت دارای دو نوع اعمال است؛ «اعمال حاکمیتی» و نیز «اعمال تصدی». اعمال حاکمیتی، اشاره به اعمالی دارد که دولت در انجام آن‌ها حاکم و قدرت مطلق است و به وسیلهٔ آن‌ها به مردم فرمان داده و تحکم می‌کند که از آن جمله می‌توان به اعمال دولت در وضع قوانین، برقراری مالیات و عوارض و... اشاره نمود؛ اما اعمال تصدی، اعمالی است که در آن‌ها نشانی از قدرت سیاسی دولت دیده نمی‌شود، بلکه دولت با همان اهداف اشخاص حقیقی که کسب منفعت است، عمل می‌کند و دلیل این اعمال از نظر حقوقی شبیه اعمال افراد عادی است (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۱۵) و مشتمل بر اعمال کارمندان دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد می‌نمایند، می‌گردد که در این موارد، کارمندان دولت، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده هستند.

در نوشتار حاضر، آن دسته از اعمال دولتی مبنای بررسی و احراز مسئولیت مدنی است که مسئولیتی متوجه کارکنان دولت نمی‌باشد، بلکه مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور است که مسئولیت مستقیم آن متوجه دولت است. مقالهٔ پیش رو با طرح این سؤال اصلی که قلمرو مسئولیت مدنی دولت ناشی از ایراد خسارت به اشخاص، آیا محدود به اعمال تصدی دولت است یا شامل اعمال حاکمیتی نیز می‌شود؟ در تلاش به منظور تبیین فقهی- حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان می‌باشد و چنین رویکردی مبین جنبهٔ نوآورانه مقاله است.

۲. ادبیات و پیشینه موضوع

مسئولیت مدنی دولت، ترکیبی از دو واژه «مسئولیت مدنی» و «دولت» است؛ مفهوم‌شناسی این اصطلاح و تمرکز بر ارکان تشکیل‌دهنده آن حاکی از آن است که اساساً «مسئولیت مدنی» مسئولیتی می‌باشد که در برابر ایجاد خسارت به وجود می‌آید و به وجودآورنده خسارت را ناگزیر از جبران خسارت می‌نماید (لنگرودی، ۱۳۶۸: ۶۴۵)؛ بنابراین هر جا که شخصی - چه حقیقی و چه حقوقی - در برابر دیگری مسئول جبران خسارتی باشد، در آنجا مسئولیت مدنی تحقق می‌یابد و مبتنی بر تعهد قانونی شخص مبنی بر رفع ضرری که به دیگری وارد شده است؛ خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود و یا ناشی از فعالیت او باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۴۶)؛ اما آنچه مسلم است آن است که در مسئولیت مدنی، شخص مسئول، باید مرتکب فعل یا ترک فعلی شود که به دیگری ضرر رساند و این ضرر متوجه شخص خصوصی باشد.

اما دومین رکن از ارکان اصطلاح مرکب «مسئولیت مدنی دولت»، اصطلاح «دولت» است. «دولت»، در معنای عام، مفهوم «حاکمیت» را تداعی و اشاره به سازمان سیاسی وسیعی دارد که مشتمل بر قوای سه‌گانه و نهادهای حاکمیتی و عمومی است؛ با وجود این، چنانچه دولت را به معنای خاص مفهوم‌شناسی نماییم، منظور همان قوه مجریه در رده‌های سیاسی فوقانی، نظیر رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، هیئت دولت و مدیران اجرایی کشور است (آشوری، ۱۳۶۶: ۱۶۴-۱۶۳).

حال چنانچه کلیت اصطلاح «مسئولیت مدنی دولت» را مورد مذاقه قرار دهیم، در خواهیم یافت که در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی دولت به مفهوم عام یعنی «حاکمیت» پذیرفته شده است (صالحی مازندرانی، ۱۳۹۱: ۹) و مقصود فعالیت‌ها، اعمال و اقدامات دولت که به منظور اجرای سیاست عمومی آن، به دست کارکنان و

کارمندان سازمان‌های دولتی صورت می‌پذیرد، مطمح نظر است که بی‌شک، بررسی چگونگی جبران خسارات ناشی از اعمال ایشان، موضوع بحث مسئولیت مدنی دولت است (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۵).

نگاهی به تاریخچه حقوقی مقوله «مسئولیت دولت» می‌بین آن است که در آثار حقوق دانان غربی نظریه‌ای به چشم می‌خورد که بر مبنای آن، سلطان و حاکم از مسئولیت مبرا است و به تبع آن از هرگونه سؤال مصون است؛ اما با بروز تحول فکری و فرهنگی در ملل مختلف و خصوصاً بعد از احصا شدن حقوق فردی و اجتماعی افراد در حیطه بین‌المللی، تئوری «غیر قابل سؤال و مؤاخذه بودن دولت» منسوخ و به مرور در نظام‌های حقوقی متروک گردید (Hogg & Monahan, ۲۰۰۰: ۱۱۰). پس از وقوع چنین تحول حقوقی‌ای، به مرور در نظام‌های حقوقی، با تصویب قوانین مدون، مسئولیت مدنی دولت در قبال افعال و اعمالش، تصریح گردید؛ به طوری که در انگلستان، تئوری مصونیت دولت یا پادشاه با تصویب قانون «دعای علیه دولت»، منسوخ اعلام شد و طرح دعوا و به تبع آن طرح مسئولیت علیه دولت مورد پذیرش قرار گرفت (crown proceeding Act, ۱۹۴۴) و به تبع آن، «تئوری مصونیت دولت» جای خود را به پاسخگو بودن پادشاه و دولتمردان نسبت به افعال زیان‌بار خود داد (Hogg & Monahan, ۲۰۰۰: ۱۱۴).

اما، بر اساس نظریه «تفکیک اعمال تصدی از حاکمیت دولت» که از سوی حقوق دانان فرانسوی مطرح گردید و در دوره‌ای، طرف‌داران قابل توجهی داشته، دولت در قبال خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی، هیچ‌گونه مسئولیتی نداشته و صرفاً درباره جبران خسارات ناشی از اعمال تصدی مسئول بوده است؛ البته، امروزه این نظریه با توجه به نقدهای وارده بر آن، حتی در کشور فرانسه که خاستگاه این نظریه بوده، بین حقوق دانان مقبولیت چندانی ندارد و به مرور، نظریه مصونیت دولت مورد تشکیک

واقع شد و «اصل مسئولیت مدنی دولت» جایگزین «نظریه مصونیت دولت» گردید (وحدتی شبیری و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۷) و به تبع آن، نخست در قرن ۱۹ مسئولیت دولت نسبت به زیان‌های وارده ناشی از اعمال تصدی آن پذیرفته شد و سپس در قرن بیستم، مسئولیت ناشی از اعمال حاکمیت نیز مورد پذیرش واقع شد (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۸۶). به دنبال این تغییر و تحولات حقوقی در فرانسه، در ایالات متحده آمریکا نیز با تصویب قانون «دعاوی مسئولیت مدنی دولت فدرال»، این مهم به صورت کامل پذیرفته شد (Federal tort claims Act, ۱۹۴۶).

در نظام حقوقی ایران نیز با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ برای نخستین بار، مسئولیت مدنی دولت مورد پذیرش قانون‌گذار قرار گرفت و پس از انقلاب، قانونی به صورت صریح و کلی در خصوص مسئولیت مدنی دولت وضع نگردیده است (هوشمند فیروزآبادی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۴۳) و همچنان در بحث مسئولیت مدنی دولت، قانون مسئولیت مدنی - بالخصوص ماده ۱۱ این قانون - در دعاوی مربوط به زیان‌های وارده بر شهروندان، لازم الاجرا است.

۳. مبانی فقهی

۳.۱. مبانی فقهی دخالت دولت در امور شهروندان و ارتکاب اعمال زیان‌بار

به‌طورکلی در خصوص دخالت در عرصه خصوصی زندگی شهروندان و گاهی به تبع آن ارتکاب اعمال زیان‌بار از منظر فقهی بالخصوص فقه شیعه ضوابط بنیادینی قابل توجه می‌باشد؛ از جمله این ضوابط بنیادین «قاعده اهم و مهم» است که یکی از ضوابط مهم عقلایی است که در فقه شیعه بر آن تأکید شده و در مسائل و ابواب گوناگون فقه به آن استناد می‌شود. قاعده عقلی اهم و مهم، در جایی است که بین دو حکم (مهم

و مهم‌تر) در مقام عمل، تراحم وجود دارد؛ بنابراین هرگاه بین دو واجد تراحم باشد، در مقام رفع تراحم، در صورتی که یکی اهمیت بیشتری داشته باشد، مقدم می‌گردد و جوباً و باید به اهم عمل نمود (سید باقری، ۱۳۹۸: ۴۰).

این قاعده، کلیدی‌ترین و بنیادی‌ترین امر در بحث حدود دخالت یا عدم دخالت در عرصه زندگی شهروندان است و همه ضوابط و قواعد دیگر در این خصوص از جمله: مصلحت، حفظ نظام، اضطرار، قاعده یسر و... به نحوی به این قاعده برمی‌گردد و یا ناظر به آن است. در این میان، یکی از پندارهایی که می‌تواند راهزن این بحث باشد، نوع برداشت از ولایت مطلقه فقیه است و کسانی می‌پندارند که بر اساس ولایت مطلقه، فقیه می‌تواند بی‌محابا و بی‌ملاک، در عرصه خصوصی زندگی شهروندان دخالت کند؛ در حالی که اساس آن دخالت نیز تنها با لحاظ مصلحت جامعه اسلامی و بر پایه قاعده اهم و مهم است. پس هرگاه بحث از ولایت مطلقه فقیه می‌شود، باید دقت کرد که «مطلقه» در برابر «مقیده» است (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۲۵۱)؛ بنابراین فقیه حاکم و کارگزار نظام اسلامی حق ندارد در حوزه‌ای که مرتبط با حکومت و نظام سیاسی نیست، از جمله حریم خصوصی، دخالت کند و اگر هم دخالتی باشد، با لحاظ اهم بودن و وجوه عمومی آن است که در واقع خصوصی نیست؛ بنابراین ارتکاب به هرگونه اعمال زیان‌بار از سوی دولت که منتهی به زیان و خسران برای شهروندان گردد، اگر عرصه عمومی و نظام سیاسی را تحت تأثیر خود قرار داده باشد، طبق این نظریه اولویت و تقدم با عرصه عمومی است و دولت مجاز به ارتکاب اعمالی است که هرچند زیان‌بار برای شهروندان و زندگی خصوصی آنها می‌باشد، اما واجد اهمیت بوده و در راستای منافع عموم و جامعه می‌باشد.

قاعده مصلحت نیز در اصل ریشه در قاعده اهم و مهم دارد. به واقع، بحث تراحم

میان دو مصلحت یا مصلحت و مفسده و یا میان دو واجب است که عقل، به تقدیم مصلحت و یا مصلحت اهم حکم می‌کند (غزالی، ۱۳۹۰: ۲۸۷). برای تبیین بحث مصلحت نظام اسلامی این مثال را می‌توان طرح کرد که در تخریب منازل شهروندان و تصرف در ملک شخصی آنان برای تعریض خیابان، یک فرض آن است که اگر ده متر از خانه‌های شهروندان دو طرف خیابان تخریب شود، با توجه به ضرورت و اضطراری که پیش آمده است، برای پنج سال بعد از آن، کافی خواهد بود. فرض دیگر آن است که با آینده‌نگری مسئولان، بیست متر از خانه‌های دو طرف خراب شود تا برای چندین سال بعد، جامعه با مشکل ترافیک، ازدحام و آلودگی روبه‌رو نشود؛ هرچند این مقدار از تخریب، هنوز به حد اضطرار نرسیده است. دیدگاه مخالف ولایت مطلقه فقیه می‌گوید که تخریب خانه‌ها فقط در صورت اضطرار مجاز است، اما بر اساس دیدگاه ولایت مطلقه، حاکم می‌تواند با توجه به فرض دوم و مصلحت جامعه اسلامی و جلوگیری از هزینه بیشتر در سال‌های بعد، بیست متر از خانه‌ها را تصرف کند و البته هزینه‌اش را به مالکان آن خانه‌ها برگرداند. در اصل بحث آن است که حاکم می‌تواند بر اساس مصلحت جامعه اسلامی عمل کند، حال ممکن است که به حد ضرورت رسیده باشد یا نه (سید باقری، ۱۳۹۸: ۴۷).

۳،۲. مبانی مسئولیت مدنی دولت در فقه و حقوق

در علم حقوقی مبانی مسئولیت مدنی را باید ناشی از نظریاتی چون نظریه تقصیر، نظریه خطر در برابر انتفاع و... تلقی نمود. هر یک از این نظریه‌ها، اگرچه بخشی از حقیقت را با خود به همراه دارد، ولی نتوانسته است به تنهایی به عنوان مبنای منحصر مسئولیت پذیرفته شود (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۷۱)؛ با وجود این، اجماع حقوقی بر تئوری تقصیر، بیش از دیگر تئوری‌ها است؛ به طوری که در حقوق اکثر

کشورهای دارای حقوق نوشته، تئوری «تقصیر» محور اساسی مسئولیت مدنی است. نظریه تقصیر، ریشه در بنیان‌های نظری و فلسفی دارد که به موجب آن، هدف قواعد حقوق تأمین آزادی فرد و احترام به شخصیت و حقوق طبیعی اوست. توجه به آزادی، اراده و اختیار موجب شد که ضمان قهری مسئولیت، ناشی از تقصیر قلمداد شود. بر این مبنا، کسی را می‌توان مسئول خسارت دیگری دانست که تقصیر او سبب ورود ضرر باشد، زیرا مسئولیت تنها در موردی ایجاد می‌شود که شخص، کار نامشروعی را به عمد انجام دهد یا در اثر خطای او، زیانی وارد آید (زرگوش، ۱۳۸۸: ۱۲). اما در خصوص مبنای تقصیر در مسئولیت مدنی دولت باید گفت مطابق این نظریه، دولت وقتی مسئول است که در انجام اعمال خود مرتکب تقصیر شده باشد؛ بدین معنا که الزام دولت به جبران زیان وارد به اشخاصی که ناشی از اقدامات مقامات عمومی است، ناشی از تقصیر است که در انجام وظایف یا اعمال اختیارات مرتکب شده است و تکلیف خویش را به حفظ افراد خود در دفع ضرر از آنان ناقص انجام داده است. در این باب دولت با سایر افراد حقوق خصوصی تفاوتی نخواهد داشت و احراز رابطه علیت بین تقصیر و ضرر حاصله عامل جبران خسارت خواهد بود و زیان دیده با اثبات تقصیر دولت و رابطه سببیت میان این تقصیر و زیان وارده، قادر به دریافت غرامت خود خواهد بود. بر این اساس، شاید بتوان گفت، تقصیر دولت، تحقق شرایطی است زیان‌بار که از دید قانون خطای دولت عامل موجد آن است و نه خطای مقامات عمومی شاغل در آن (سرتیپ‌زاده و غفاری، ۱۳۹۷: ۳).

در کلیت و صرف نظر از نوع عمل، دولت وقتی مسئول است که در انجام اعمال خود مرتکب تقصیر شده باشد؛ الزام دولت نسبت به زیان وارده به اشخاص که از اقدامات و تصمیمات مقامات عمومی حاصل می‌شود، ناشی از تقصیری است که در انجام وظایف یا اعمال اختیارات خویش مرتکب شده است و از این حیث تفاوتی با

اشخاص حقوق خصوصی ندارد و لذا وجود رابطه علیت این تقصیر و ضرر مهم‌ترین دلیل برای جبران خسارت است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷) و زیان دیده در کل با اثبات تقصیر دولت و رابطه سببیت میان این تقصیر و زیان، قادر به دریافت خسارت خواهد بود. بر این مبنا می‌توان گفت، رابطه سببیت بین فعل زیان بار و ضرر وارده از ارکان تحقق مسئولیت مدنی دولت است (هاشمی‌شاهرودی، ۱۴۲۳: ۲۵)؛ بدین ترتیب، در خصوص مسئولیت مدنی دولت در برابر خسارات وارد به شهروندان ناشی از اعمال حاکمیتی، اثبات رابطه سببیت بین رفتار وی با این خسارات ضروری است. در کنار نظریه «تقصیر»، نظریه «خطر» نیز مبنای حقوقی مسئولیت مدنی دولت قلمداد می‌گردد. نظریه مذکور نسبت به نظریه تقصیر، از دامنه و دایره گسترده‌تری برخوردار است. در این نظریه گفته می‌شود که هرکسی که به فعالیت پیروز، محیط خطرناکی را برای دیگران به وجود آورد و چنین کسی که از این محیط منتفع می‌شود، باید زیان‌های ناشی از آن را نیز جبران کنند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۴)؛ لذا مطابق این نظریه، فعالیت‌های دولت حتی اگر هم بدون تقصیر انجام پذیرد، می‌تواند موجب خطر باشد، هرگاه فعالیت خطرناک یا خطرناکی انجام گیرد و در این میان اشخاص متضرر شوند، مدیران دولت که به آن فعالیت مبادرت نموده، مسئول جبران خسارت وارد به افراد خواهند بود، حتی اگر نهایت مراقبت و دقت را در انجام عمل خود نموده باشند؛ چراکه نفع حاصل از آن فعالیت، به وی بازمی‌گردد. بدین ترتیب حتی کارگزاران دولت بدون ارتکاب هیچ‌گونه تقصیر باید از عهده خسارت برآیند.

در نظام حقوقی ایران، در کنار قائل بودن بر مبنای مذکور، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مبنای عملکرد و ارزیابی‌های حقوقی در خصوص مسئولیت مدنی -بالاخص مسئولیت مدنی دولت- قرار دارد. بر مبنای قانون مسئولیت مدنی ایران،

تفکیک در اعمال دولتی و به تبع آن مصونیت دولت در اعمال زیان بار حاکمیتی مورد تأکید می باشد؛ این در حالی است که طبق قواعد عام مسئولیت مدنی، هیچ ضرری نباید جبران نشده باقی بماند، اما همچنان شاهد رویه و نگرشی دوگانه در خصوص اعمال زیان بار دولت هستیم، به طوری که اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی منفک گردیده و در یکی، دولت واجد مسئولیت و دیگری مبری از مسئولیت است مگر در موارد استثنا. این در حالی است که این تفکیک و مصونیت دولت از مسئولیت، با مبانی و قواعد بنیادین مسئولیت مدنی از جمله مبنای احترام و لاضرر سازگار به نظر نمی رسد؛ از سویی دیگر، با توجه به این که هدف اصلی از قواعد مسئولیت مدنی، جبران خسارات مادی و معنوی است، دولت و کارمندان دولت نیز از این قاعده مستثنی نمی باشند و دولت نیز می تواند به عنوان مسئول جبران خسارت شناخته شود. با تصویب برخی قوانین از جمله اصل ۱۷۱ قانون اساسی و ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی و قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری، مسئولیت مدنی دولت در جبران زیان وارده به اشخاص در برخی مصادیق اعمال حاکمیت، تحت شرایطی پذیرفته شد؛ اما قانون گذار ایرانی ظاهراً بر طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، پرداخت خسارات ناشی از اعمال حاکمیت را برای دولت ضروری ندانسته و علی رغم اینکه در برخی موارد خاص، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال حاکمیت پذیرفته شده، اما همچنان احراز مسئولیت در خصوص اعمال تصدی را تمام و کمال به رسمیت می شناسد.

در این میان اما چنانچه تمرکز بر نظام حقوق اسلامی صورت پذیرد، در خواهیم یافت که اسباب متعددی برای مسئولیت مدنی دولت در نظر گرفته شده است؛ به طوری که مبانی فقهی ای مانند قاعده لاضرر، تسبیب، اتلاف، غرور و امثالهم می تواند توجیه کننده جبران خسارت و مسئولیت مدنی باشد که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

الف) قاعده اتلاف: بر اساس قاعده اتلاف، هرگونه تلف نسبت به مال دیگران، موجب ضمان خواهد بود و این امر به جهت نقض حق مالکیت است که برای آن مبانی متعددی ذکر شده است (نجفی، ۱۴۰۹: ۶۰)؛ به بیان دیگر، مفاد قاعده اتلاف اطلاق دارد و شامل هرگونه زیانی می‌گردد که به سایرین وارد می‌آید و این امر را می‌توان از اطلاق قاعده «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» دریافت نمود. عنوان اتلاف در فقه امامیه، از عناوین مسئولیت بدون تقصیر است؛ در تحقق اتلاف این امر مهم است که بتوان انتساب فعل موجب ضرر را به شخص متلف به صورت مستقیم و بالمباشره ثابت نمود (عاملی جبع، ۱۴۱۱: ۱۶۲).

ب) قاعده تسبیب: برخی فقها قاعده تسبیب را شاخه‌ای از قاعده اتلاف دانسته، معتقدند اتلاف ممکن است بالمباشره باشد یا بالسبب (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۶: ۲۱۱). تنها تفاوتی که اتلاف را از تسبیب متمایز می‌کند، مستقیم یا غیرمستقیم بودن رابطه سببیت است. در اتلاف رابطه بین عامل زیان و ضرر، مستقیم و در تسبیب این رابطه غیرمستقیم است. بسیاری از حقوق دانان عقیده دارند، در اتلاف، برای تحقق مسئولیت، تقصیر شرط نیست، ولی در تسبیب در صورتی فرد مسبب را می‌توان مسئول دانست که در فعل خود تقصیر کرده باشد و این تقصیر می‌بایست توسط متضرر به اثبات برسد (امامی، ۱۳۸۵: ۸۵۸)؛ لذا در تسبیب، در صورت عدم احراز تقصیر، انتساب خسارت به مسبب احراز نمی‌گردد؛ بنابراین آنچه اهمیت دارد، اثبات انتساب خسارت به مسبب است، نه اثبات تقصیر.

ج) قاعده لاضرر: یکی از قواعد که بنا بر بعضی مسالک، آثار مهم و زیادی در فقه دارد، قاعده «لا ضرر و لا ضرار» است. در تشریح این قاعده باید خاطر نشان گردد که قاعده لاضرر که مستفاد از حکم عقل و آیات و روایات فراوان است و به معنای نفی هرگونه ضرر

و خسارت به دیگران می‌باشد، مستلزم اثبات مسئولیت مدنی است که موجب ورود خسارت به زیان دیده می‌شود؛ لذا در مواردی که تصمیم‌های کارگزاران دولت مبتنی بر تقصیر یا مسئولیت باشند و منجر به هرگونه ضرر برای اشخاص شوند، در برابر ضرری که ایراد نموده‌اند در قبال اشخاص زیان دیده، مسئولیت مدنی دارند و در مواردی که خسارات وارده به اشخاص، ناشی از خطا و اشتباه کارگزاران باشد، دولت مسئول پرداخت خسارت یا اعاده حیثیت اشخاص است (میرخلیلی و حلیمی، ۱۳۹۷: ۷۱-۷۰).

د) **قاعده غرور**: بنا بر مفاد قاعده غرور، هرگاه از شخصی عملی صادر گردد که باعث فریب خوردن شخص دیگر شود و از این رهگذر، او به دیگری و یا خود ضرری وارد نماید، شخص نخست به موجب این قاعده ضامن است و باید از عهده خسارت وارد برآید (کریمی، ۱۳۹۰: ۱۰۱). این قاعده از روایت مشهور نبوی تحت این عنوان که «المغرور یرجع الی من غره» اتخاذ شده است.

ل) **قاعده احسان**: قاعده «احسان» از جمله مستقات ضمان دانسته می‌شود؛ بدین معنا که اگر شخص با انگیزه احسان و نیکی به دیگری، موجب زیان به وی یا خودش شود، مسئولیت این ضمان متوجه دولت می‌شود. بر این اساس، دو صورت قابل فرض است که باید نقش آن را در اثبات مسئولیت مدنی دولت لحاظ نمود: صورت اول، مسئولیت جبران خسارات واردآمده بر محسن‌الیه است و اشاره به وضعیتی دارد که محسن نسبت به محسن‌الیه، عملی را انجام می‌دهد و در پی آن خساراتی بر محسن‌الیه بار می‌گردد. در صورتی که عمل محسن، واجد تمام شرایط عمل احسانی باشد و عرفاً بر شخص اطلاق «محسن» شود، ضامن دانستن محسن در قبال خسارت‌هایی که بر محسن‌الیه پدید آمده است، عادلانه و مطابق با قاعده «احسان» به نظر نمی‌رسد و در واقع، قاعده «احسان» به نفعی ضمان محسن می‌پردازد

(مصطفوی، ۱۳۸۴: ۷۵)؛ در این صورت، از آنجا که خسارات پدیدآمده در پی عمل احسانی بوده است و هرگونه مشقت و سبیلی بر محسن نفی گردیده، دولت از باب آن که هیچ‌گونه ضرری نبایستی غیرقابل جبران باقی بماند، بایستی خسارات ناشی از عمل مذکور را به محسن پرداخت نماید.

اما صورت دوم، مسئولیت جبران خسارات واردآمده بر محسن است و تفاوت آن با صورت پیشین این است که در پی اقدام محسن، مصالحی برای محسن الیه پدیدآمده است اما در مقابل، خساراتی بر محسن بار شده است. بر این اساس، کسی که برای دفع ضرر و یا جلب منفعت برای دیگری عملی انجام می‌دهد که مصداق شخص محسن، محسوب و اقدامش عملی محسنانه قلمداد می‌شود، ولی در نتیجه عملش، متحمل خسارات مالی شده که برای تحقق آن، اقدام محسنانه اجتناب‌ناپذیر بوده، نباید در اثر اقدام محسنانه‌اش دچار زحمت شود؛ در این صورت به دو طریق می‌توان خسارات واردآمده بر محسن را جبران نمود: روش اول که به عقیده برخی، تنها راه منطقی رفع آن است، ضامن شمردن محسن الیه در قبال او و حق مراجعه محسن برای دریافت خسارات و مخارج خود به اوست (مصطفوی، ۱۳۸۴: ۷۶-۷۵). روش دوم آن است که گرچه خسارات وارد بر محسن بایستی جبران گردد، اما محسن الیه نیز در این رابطه مرتکب تقصیری نشده است تا ضامن خسارات به‌بارآمده باشد و از سوی دیگر، عمل محسن در واقع موجب شده است که خسارتی بر محسن الیه وارد نگردد که در صورتی که جبران خسارت دائر میان محسن و محسن الیه گردد، محسن الیه ضامن جبران خسارات می‌گردد، مگر آن که گفته شود محسن به اختیار خود و بدون اخذ اجازه - در صورتی که اخذ اجازه ممکن بوده - اقدام به چنین عملی نموده است که در این صورت بعید نیست محسن الیه در قبال محسن، میرا از ضمان گردد؛ اما در هر صورت، چه اخذ اجازه ممکن باشد و چه ممکن نباشد، می‌توان دولت را در قبال

خسارات پدیدآمده به جای محسن و محسن‌الیه ضامن دانست؛ چراکه از محسن و محسن‌الیه در این رابطه، قصوری صورت پذیرفته و از آنجاکه خسارات مذکور نیز بایستی جبران گردد، تنها فردی را که برای جبران خسارات به بار آمده می‌توان لحاظ نمود، دولت است (ابن فهد حلی، ۱۴۰۹: ۳۰۳).

قاعده احسان که ضمان و مسئولیت مدنی را متوجه دولت می‌کند، مبتنی بر دلایل عقلی و نقلی متعددی است. به لحاظ عقلی گفته شده است که عقل مؤاخذه شخصی را که عمل او با قصد نیکوکاری منجر به زیان دیگری شده است، قبیح می‌داند. در همین رابطه در سوره الرحمن آیه ۶۰ آمده است: «هَلْ جَزَاءُ الْإِحْسَانِ إِلَّا الْإِحْسَانُ؛ آیا جزای نیکی جز نیکی چیز دیگری است؟». آنچه در این آیه آمده است نوعی استفهام انکاری است و گویی پاسخ آن از سوی تمام خردمندان منفی است. بنابراین خردمندان برای کسی که اقدام نیکوکارانه کرده است احترام قائل‌اند، هرچند عمل او به زیان منجر شده باشد (لطفی، ۱۳۹۸: ۱۵). افزون بر آیه فوق، احادیث متعددی نیز می‌توانند بر نفی مسئولیت مدنی شخص محسن و نیز جبران خسارت و زیان وارده بر وی دلالت داشته باشند. به عنوان نمونه امیرمؤمنان در نامه به مالک اشتر می‌نویسد: «وَلَا يَكُونَنَّ الْمُحْسِنُ وَالْمُسِيءُ عِنْدَكَ بِمَنْزِلَةِ سَوَاءٍ فَإِنَّ فِي ذَلِكَ تَرْهِيداً لِأَهْلِ الْإِحْسَانِ فِي الْإِحْسَانِ وَتَدْرِيباً لِأَهْلِ الْإِسَاءَةِ عَلَى الْإِسَاءَةِ (نهج البلاغه، نامه ۵۳)؛ نباید نیکوکار و بدکردار در چشم تو یکسان باشند، که این امر رغبت نیکوکار را در نیکی کم می‌کند و بدکردار را به بدی وامی‌دارد». با تأمل در بیان حضرت به خوبی می‌توان در خصوص موضوع مورد بحث این نتیجه را گرفت که توجه دادن مسئولیت به سوی احسان‌کننده نوعی ناسپاسی و عملی ناپسند است. در حدیث دیگری از امیرمؤمنان گزارش شده است که فرمود: «الْجَزَاءُ عَلَى الْإِحْسَانِ بِالْإِسَاءَةِ كُفْرَانٌ (لیثی واعظی، ۱۳۷۶، جلد ۱: ۴۶)؛ پادش نیکی را به بدی دادن، نادیده گرفتن نعمت است».

۴. تحلیل فقهی - حقوقی مسئولیت مدنی دولت

۴.۱. تحلیل حقوقی مسئولیت مدنی دولت

امروزه نظریه «تفکیک اعمال تصدی از حاکمیت دولت»، به جهت ایرادات وارد بر آن، به‌ویژه از آن جهت که به میزان درخور توجهی حدود مسئولیت دولت را محدود می‌نماید و به تبع آن موجب نفی حقوق می‌گردد، در نظام‌های حقوق کشورهای اروپایی، متروک شده و لذا این نظام‌های حقوقی، مسئولیت دولت را در مواردی که زیان از اعمال حاکمیت ناشی شود، مورد پذیرش قرار داده‌اند (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۱۵).

با وجود این، در نظام حقوقی ایران، علی‌رغم آنکه قوانین و مقررات مختلفی در خصوص مسئولیت دولت در جبران خسارت قابل مشاهده است، اما برخی از این قوانین به‌گونه‌ای وضع شده است که اصل مسئولیت دولت را با تردیدهایی مواجه می‌سازد که در این باره می‌توان به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی اشاره نمود (مظفری و میرزایی مقدم، ۱۳۹۹: ۳۹۷). به موجب این ماده، «کارمندان دولت، 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 هستند؛ ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نباشد و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است. ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید، موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود». البته تدقیق بر متن این قانون حاکی از آن است که این عدم مسئولیت مبتنی بر شروطی است و آن دسته از اعمال دولت را شامل می‌شود که: الف) باهدف مصالح و منافع عمومی صورت پذیرد و ب) طبق قانون باشد. بر این مبنا، تنها آن

دسته از اعمال دولت که مبتنی بر شروط مذکور باشد، از شمول مواردی که مسئولیت مدنی بر آن بار می‌گردد، خارج است. البته صرفاً در شرایطی که عامل «ضرورت» و «اضطرار» نیز در آن دخیل باشد و فعل انجام‌گرفته، متناسب با آن اضطرار، نه فراتر از آن به وقوع پیوسته باشد، رافع مسئولیت خواهد بود. پس چنانچه شرایط فوق وجود نداشته باشد، دولت در برابر خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی نیز به مانند اعمال تصدی، مسئولیت مدنی خواهد داشت.

در کل، آنچه تشریح شد، در خصوص مسئولیت مدنی دولت راجع به قانون‌گذاری اعضای خاص آن و توسط قوه مقننه است و شامل قواعد و مقررات دولتی مانند تصویب‌نامه، بخشنامه و آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و سایر نظامات دولتی که از سوی قوای دیگر مانند قوه مجریه و به جهت انجام امور خود صادر می‌شوند، نمی‌باشد؛ چراکه به صراحت ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مقررات مزبور با شرایط مقرر در این ماده قابل ابطال در دیوان عدالت خواهد بود؛ در نتیجه باید اذعان نمود که شکایت علیه قانون (عادی و اساسی) و طلب خسارت ناشی از وضع قانون قابل پذیرش نیست و حتی شکایت علیه مقرراتی که در حکم قانون هستند نیز پذیرفته نخواهد شد، مگر مواردی که صراحتاً پرداخت خسارت در خود قانون تجویز شده باشد؛ اما در مقررات دولتی، ادعای جبران خسارت ناشی از وضع آن قابل مطالبه است. بر این مبنا، هنگامی که زیان وارده از سوی کارگزاران دولت ناشی از ضعف قانون، مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی باشد، در چنین صورتی، بر طبق قانون، مدیران و کارگزاران دولت در قبال ضرر وارده مسئول نخواهند بود، بلکه دولت مسئول است. اساساً «دیوان عدالت اداری» در ایران، برای همین منظور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس گردیده است؛ بنابراین اگر شخص به جهت مصوبات دولتی و یا ضعف قوانین، زیان دیده باشد، می‌تواند به آن دیوان شکایت نماید و تقاضای جبران

خسارت کند. پس عموماً هیئت وزیران و مقامات قوه مجریه، در مقابل زیان دیده مسئولیت مدنی دارند و ملزم به جبران خسارت وارده به آنها هستند و اگر اشخاصی مدعی هستند که آیین نامه، تصویب نامه یا بخشنامه‌ای برخلاف قانون یا شرع است، باید نخست، تقاضای ابطال آن را از دیوان بنمایند و چنانچه دیوان حکم به ابطال آن داد، اشخاص حق مطالبه خسارت از نهاد ذی ربط و در صورت استنکاف از دادگاه را خواهند داشت (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۰).

در کلیت قضیه، قانون‌گذار بر مبنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت جبران خسارات در اعمال حاکمیتی را از عهده دولت خارج کرده است؛ به تعبیری، بر مبنای ماده قانونی مذکور، قانون‌گذار نظریه مسئولیت مطلق دولت در برابر اشخاص زیان دیده را مورد پذیرش قرار نداده و پذیرش مسئولیت مدنی دولت را در صورتی می‌پذیرد که دولت مقصر باشد و تقصیر دولت از آن باب باشد که برای مثال در تهیه و تدارک وسایل انجام عمل اداری مرتکب تقصیر شده باشد و به واقع خسارت ناشی از عمل مأمور عمومی و مستخدم نباشد. اما چنانچه تقصیر، نتیجه ضعف‌ها، هوس‌ها، بی احتیاطی، سوء نیت، بی‌مبالاتی، غفلت، بی‌قیدی، مسامحه در انجام وظیفه، خروج مأمور از حیطه صلاحیتی چه از جهت موضوعی، چه زمانی و چه مکانی، وجود عنوان محرمانه تخلف اداری ناشی از نقض عمده قوانین و مقررات یا دستورات مافوق عدم انجام وظایف محوله قانونی با خودداری از اخذ تصمیماتی که در حیطه مسئولیت مأمور بود و یا انجام فعلی که مقام عمومی باید در مقام ترک آن بر می‌آمده است، اعمال نادرست صلاحیت تشخیص، اعمال خارج از موعد صالحین انجام غیراصولی، ارتکاب عمدی فعل زیان بار و... مقام عمومی مستخدم دولتی باشد، خود مقام عمومی بایستی از عهده خسارت برآید؛ چراکه وی واجد مسئولیت مدنی خواهد گردید، نه دولت.

هرچند قانون مسئولیت مدنی، حدود مسئولیت مدنی دولت را محدود می‌نماید، اما برخی تلاش‌های تقنینی در سطوح اساسی و عادی همچون اصل ۱۷۱ قانون اساسی، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای ایجاد برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و نیز ماده ۳ قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروی مسلح که پس از قانون مسئولیت مدنی تصویب شده‌اند، به نوعی قسمت آخر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی را نسخ ضمنی نموده‌اند (سامانی و وحدتی شبیری، ۱۴۰۰: ۹۲). با وجود این، همچنان سایه قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بر حقوق ایران و آراء محاکم قضایی در خصوص موضوع مسئولیت مدنی دولت سنگینی می‌کند؛ چراکه ماده مذکور، تعریفی از اعمال حاکمیتی دولت ارائه نداده و عدم تعیین چهارچوب مفهومی این واژه باعث ارائه تعاریف مختلفی از سوی حقوق دانان و به تبع آن عدم وحدت رویه شده است.

۴.۲. تحلیل فقهی مسئولیت مدنی دولت

به‌طورکلی از منظر فقه اسلامی، روایات، سیره حکومتی پیامبر (ص) و حضرت علی (ع)، مسئولیت مدنی دولت در برابر خسارات ناشی از اعمال و افعالش، پابرجا بوده و برقرار است و به تبع آن دولت موظف به جبران خسارات از بیت‌المال است و این امری مسلم و معین است و فقه هرگز دولت را در جبران خسارات، مختار ندانسته، بلکه ملزم تلقی نموده است و به تبع چنین تلقی‌ای، دولت نیز بدون تبعیض همانند دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی، نسبت به خسارات ناشی از اعمال خود، مسئول شناخته می‌شود. هرچند درباره اصل مسئولیت دولت، نصوص متعددی وارد شده است و در جهت آن نصوص، مباحث مفصلی در فقه مطرح است - همانند پرداخت دیه مقتول که قاتلش نامشخص است و یا مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال

زیان بار خطایی قاضی - ولی درباره مسئولیت مدنی دولت در غیر از موارد مذکور، هیچ نصی در متون روایی و فقهی ملاحظه نمی شود؛ اما با توجه به اینکه وفق اصل ۴۴ قانون اساسی، کلیه مقررات جاری کشور باید در چهارچوب موازین اسلامی به تصویب برسد و در اسلام تفکیکی بین عمل حاکمیتی و تصدی انجام نگرفته است، لذا عدم تفکیک بین این اعمال مدنظر قرار می گیرد (واعظی، ۱۳۹۴: ۲۰۶).^۱ با این حال با تدقیق بسیار توانستیم به برخی متون روایی و یا قضایای تاریخی دسترسی پیدا نماییم که به نظر می رسد بتواند توجیه کننده مسئولیت مدنی دولت در تمامی اعمال - از جمله اعمال حاکمیتی - باشد. هرچند که دلالت برخی مستندات تمام و کمال نیست، اما در صورت تلفیق و ملاحظه یک جای آنها، این امکان برایمان فراهم می شود که برخی مؤید برخی دیگر قرار گرفته، در نهایت نظریه مسئولیت مدنی دولت بر اساس آموزه های فقهی به اثبات خواهد رسید.

از جمله مهم ترین مستندات فقهی که به مثابه مهم ترین دلیل در کتب فقهی بر مسئولیت مدنی دولت مورد استناد قرار گرفته است، روایت منقول از امام علی (ع) است که با دو سند مختلف در کتب روایی شیعه و آن هم درباره تصمیمات نادرست قضایی نقل شده است که فرموده اند: «انّ ما اخطأت القضاء فی دمّ او قطع فعلی بیت المال المسلمین». با توجه به اهمیت این روایت در اثبات مسئولیت مدنی دولت، لازم است ابتدا از جهت سندیت مورد ارزیابی قرار گیرد. بررسی های صورت گرفته در این باره حاکی از آن است حدیث منقول از مولی علی (ع)، به دو صورت مسند و مرسل نقل شده است؛ بدین ترتیب که در جوامع حدیثی شیعه، مرحوم کلینی در کتاب «کافی» آن را به صورت مسند نقل کرده است. سند روایت منقول در کافی، از نظر علم رجال، معتبر محسوب می شود که برخی فقها از آن به معتبره (خوبی، بی تا:

۱. این رویکرد در برخی نظرات فقهای شورای نگهبان نیز قابل مشاهده است.

۱۶۴) و برخی دیگر به موثق تعبیر کرده‌اند (تبریزی، ۱۴۱۵: ۶۶). در جوامع حدیثی دیگر شیعه، شیخ طوسی در کتاب «تهذیب الأحکام» و شیخ صدوق در کتاب «من لایحضره الفقیه» آن را به صورت مرسل و به نقل از اصبع بن نباته نقل نموده‌اند. استناد به روایت اصبع بن نباته نیز هرچند به واسطهٔ راویان آن - حسین علوان کلبی و عمرو بن ثابت - تضعیف شده است، اما قابلیت استناد در اثبات مسئولیت مدنی دولت را دارد؛ از آن رو که روایت مذکور در موارد متعدد مورد عمل فقها قرار گرفته، به استناد آن فتوا صادر شده و بنا بر نظر مشهور، عمل فقیهان به مضمون خبر ضعیف‌السند باعث جبران ضعف سندی آن می‌شود (صالحی مازندرانی، ۱۳۹۱: ۱۱-۱۰).

حال که سندیت روایت تأیید گردید، در تبیین دلالت حدیث باید گفت که فقیهان در مقام استفاده و استناد به این روایت، مفاد روایت را منصرف از تقصیر دانسته‌اند؛ به طوری که مولی محمدتقی مجلسی در شرح عبارت «انّ ما أخطأت القضاء» با بیان: «اجتهاداً أو غلطاً أو نسیاناً»، تصریح می‌نماید که در صورتی مسئولیت ناشی از تصمیم نادرست قاضی بر عهده بیت‌المال است که در نتیجه اجتهاد، غلط و نسیان حکم نادرست صادر شده باشد (مجلسی، ۱۳۹۹: ۲۵). صاحب جواهر در این باره قائل بر آن است که عدم مسئولیت قاضی بر عدم تقصیر او مترتب شده است (نجفی، ۱۴۰۹: ۷۹). اما، اطلاق «دم» اقتضا می‌کند که در همهٔ صورت‌های اشتباه قاضی که خون بی‌گناهی ریخته شود، خواه به موجب اجرای حد - مثل حکم رجم - یا به جهت قصاص، مسئولیت بر عهدهٔ دولت و بیت‌المال است (طباطبائی، ۱۴۰۴: ۵۱۷). به تعبیری، قلمرو مسئولیت مدنی دولت را محدود و منحصر به موارد خاص ننموده است؛ مضافاً اینکه نظر مشهور بر آن است که حتی مسئولیت مدنی ناشی از اشتباه قاضی در حکم و دعاوی مالی نیز بر عهدهٔ بیت‌المال است (مکی عاملی، ۱۳۶۸: ۳۷۵). ظاهراً در این باره به فحوای خبر اصبع بن نباته استناد شده است. دلالت خبر اصبع بر مسئولیت مدنی دولت در قبال

برخی از کارگزاران صریح بوده، با استناد به مبنای مذکور دربارهٔ مسئولیت دولت نسبت به اعمال خطایی آنان یعنی اختلال نظام و لزوم حرج می‌توان این مبنای فقهی را به اعمال زیان‌بار کارگزاران دیگر نیز تسری دارد.

اما بی‌تردید، واضح‌ترین، رساترین و قدیمی‌ترین عبارات که مربوط به مسئولیت کارگزاران دولت است، در متن نهج‌البلاغه به چشم می‌خورد. امام علی (ع) به فرمانداران، کارگزاران و مدیرانش توصیه می‌کند تا به رعیت ضرر نرسانند، کارمندان خوب را بر کارها بگمارند و اگر خسارت به مردم وارد شد، آن را باید جبران کنند و اموال را از زیان‌زننده باز پس گیرند و حتی دیه خطایی را نیز بپردازند؛ به طوری که امام علی (ع) خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «اگر به خطا خون کسی را ریختی یا تازیانه یا شمشیر یا دستت دچار تندروی شد، نباید غرور قدرت تو را از پرداخت خون بها به بازماندگان بازدارد» (نهج‌البلاغه، ۱۳۸۶: ۴۱۸). همان‌گونه که از فحوای این توصیه‌نامه بر می‌آید، امام علی (ع) یکی از مدیران ارشد حکومتش را از ضرر زدن به مردم منع و وی را ملزم می‌سازد که در صورت زیان به اشخاص، خسارت وارده را جبران نماید.

با وجود روایات و اسناد فقهی مذکور در تأیید و اذعان بر مسئولیت مدنی دولت در قبال اعمال حاکمیتی، اما همچنان در تحلیل مسئولیت مدنی دولت، «قاعده احسان» نقش پررنگی داشته و به نوعی، این مهم را تحت الشعاع قرار می‌دهد. از آنجاکه اساساً اعمال حاکمیتی از سوی دولت، باهدف تأمین منافع اجتماعی صورت می‌پذیرد و به تبع آن از منظر فقهی، دولت در جایگاه «محسن» قرار می‌گیرد، محسن بودن دولت، بر اساس آیه شریفه «ما علی المحسنین من سبیل» که تصریح می‌نماید، «محسن مسئول نیست»، دولت را مبری از مسئولیت مدنی می‌نماید (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۲۴۶). البته این در شرایط عادی و غیراضطراری و در قبال اقدامات عام‌المنفعه است

و لذا در شرایط اضطراری و ضرری که در زمره ضررهایی باشد که قابل توجه بوده و بر اقدار خسارت دیده وارد گردیده، ضامن جبران خسارات می‌گردد، بدون آن‌که منافاتی با محسن بودن دولت داشته باشد؛ چراکه قاعده احسان در شرایط عادی به نفعی ضمان دولت می‌پردازد و ضرورت و اضطرار در شرایط خاص مسئولیت دولت را اثبات می‌نماید؛ لذا باید اذعان نمود، بر مبنای قاعده احسان، در صورتی که برخی اقدامات دولت، محسنانه تلقی شود و در پی چنین اقداماتی خساراتی به بار آید، تنها در صورتی می‌توان پذیرفت که دولت نسبت به جبران خسارت معاف می‌گردد که از یک سو، خسارات مذکور بر تمام اقدار جامعه به نحو یکسان بار گردد؛ و از سوی دیگر، مصالحی که دولت به جهت آنها اقدام به اعمال مذکور نموده است، نسبت به خسارات پدیدآمده از ارزش افزون تری برخوردار باشد؛ اما اگر اقدامات عام‌المنفعه بود و خساراتی به بار آمد که به مراتب کمتر از منافع اقدامات باشد، دولت بر طبق قاعده احسان از مسئولیت مدنی دولت بری می‌گردد، مگر آن‌که شرایطی خاص صورت پذیرد که در این حالت، دولت از عموم قاعده «احسان» به طریق حالتی ثانوی خارج می‌گردد و دولت ضامن می‌شود (دانش نهاد و علیشاهی قلعه جوقی، ۱۳۹۸: ۱۶۲-۱۶۱). به تعبیری دیگری، صرف «اضطرار» رافع مسئولیت مدنی دولت نمی‌باشد، زیرا اضطرار فقط رافع مسئولیت کیفری است و تنها در صورتی موجب رفع مسئولیت مدنی می‌شود که مصداق «قاعده احسان» باشد؛ بر این مبنای، در خصوص اعمال دولت، تنها در صورتی رافع مسئولیت می‌باشد که مصداق قاعده احسان و در راستای تأمین منافع اجتماعی باشد.

حال چنانچه از منظر قاعده «انصاف» اعمال دولت و به تبع آن مسئولیت‌هایی را که متوجه اعمال دولت است مورد واکاوی قرار دهیم، در خواهیم یافت که نسبت به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، یک اشکال باقی است و آن این است که وقتی اعمال

حاکمیتی دولت به نفع عموم جامعه است، چرا متأثر از آن اعمال، یک فرد و یا افرادی باید متحمل همه خسارت گردند؟ عدل و انصاف حکم می‌کند که همان‌گونه که همگان منفعت عمومی برده و در نفع حاصل از این عمل ذی نفع بوده‌اند، در جبران خسارات ناشی از آن نیز باید سهیم باشند و خسارات وارده را از محل درآمدهای عمومی -بلاخص بیت‌المال- که متعلق به همهٔ آحاد جامعه است، جبران نمایند.

در تأیید تحلیل‌های مذکور، می‌توان به روایاتی اسلامی در این باره اشاره نمود؛ بلاخص روایتی که مؤلف کتاب عوالی اللثالی نقل نموده، پیامبر اسلام (ص) پس از اقرار ماعز به ارکاب جرم زنا، طبق دستور شرع حکم به رجم ایشان داد. در حین اجرای مجازات رجم توسط مسلمانان، ماعز از گودال فرار نمود؛ بلافاصله زبیر با پرتاب استخوان، وی را مصدوم و مانع از فرارش شد. مردم نیز بلافاصله خود را به ماعز رسانده و او را به قتل رساندند. حضرت رسول (ص) پس از اطلاع از واقعه، دستور به پرداخت دیه ماعز از بیت‌المال را صادر نموده، خطاب به مردم ایراد داشتند: «چرا رهایش نساختند؟! وقتی فرار کرد دیگر نمی‌بایست تعقیبش می‌کردید؛ چراکه او خودش اقرار به گناه کرده بود» (ابن ابی‌جمهور، ۱۴۰۵: ۵۵۷). از این روایت مستفاد می‌گردد که پیامبر (ص) خون‌بهای ماعز را که در اثر قصور مجریان اجرای حکم حد که یک عمل حاکمیتی است به ناحق کشته می‌شود، از بیت‌المال پرداخت می‌کند. این روایت گواه آشکاری بر نقض تلقی مصونیت دولت در اعمال حاکمیتی بوده و دلیلی مبرهن بر مسئولیت دولت نسبت به خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی است.

از دیگر ادله‌ای که می‌توان در تحلیل فقهی مسئولیت مدنی دولت به آن استناد نمود، قاعده معروف «الخراج بالضمنان» است که مستند آن در کتب روایی معروف اهل سنت به صورت روایت نبوی به صورت‌های گوناگون از عایشه نقل و تعبیر شده است؛ مانند

«قاعده التلازم بین النماء و الدرک»، «من له الغنم فعليه الغرم.. النقمه بقدر النعمه» و «الغرم بالغنم». هرچند تعابیر گوناگون است، ولی معنا واحد بوده و آن «التلازم بین لاغرامه و الفائده» است (صالحی مازندرانی، ۱۳۹۰: ۲۱). در تحلیل این قاعده باید خاطر نشان ساخت، از آنجاکه کارگزاران به مصلحت جامعه مسلمانان عمل می‌کنند و آثار تصمیمات آنها خواه در بخش حق الله و یا حق الناس در تنظیم روابط اجتماعی ظاهر می‌گردد و در آن هیچ‌گونه نفع شخصی ملحوظ نیست، بنابراین در مقابل و به حکم قاعده تلازم، جامعه مسلمانان نیز باید بخشی از ضررهای مترتب بر اعمال کارگزاران را تحمل کند. در تشریح این قاعده، برخی از فقها نسبت به عمل یک صنف از کارگزاران -قضات- تصریح نموده‌اند که قاضی در عملش محسن بوده و در مقام اصلاح امور و حفظ نظام و خدمت دین و اقامه شعائر و اجرای احکام الهی برآمده است و منفعت عمل او یعنی «زجر و منع» به جامعه مسلمین بر می‌گردد و از طرفی بیت‌المال نیز برای پیشبرد مصالح مسلمین فراهم شده است؛ بنابراین غرامت و خسارت‌های ناشی از خطای حاکم بر عهده بیت‌المال است (حسینی شیرازی، ۱۴۰۹: ۱۱۵).

۵. نتیجه‌گیری

ماحصل مطالعات انجام شده حاکی از آن بود که در نظام حقوق مسئولیت مدنی ایران، دولت در قوانین و مقررات پراکنده‌ای مسئولیت برخی از کارکنان و افراد نظیر قضات، کارکنان نیروهای مسلح، اعضاء هیئت واگذاری سهام شرکت‌ها و... را بر عهده گرفته و در خصوص سایر کارمندان و مستخدمان دولت، صرفاً طبق شرایط ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، در صورت ورود خسارت توسط کارمندان ناشی از نقص وسایل سازمانی و اداری، اقدام به پذیرش مسئولیت نموده است. این در حالی است که به جهت گسترده بودن دامنه فعالیت‌های دولت و نقش اصلی آن در تأمین منافع عمومی

و احسانی بودن بخش مهمی از اقدامات دولت در حوزه تأمین منافع و مصالح عمومی، دایره اعمال حاکمیتی دولت بسیار وسیع است. هرچند قانون‌گذار، دولت را نسبت به آن دسته اعمال حاکمیتی که طبق قانون به عمل آید، معاف از مسئولیت دانسته، اما همه اعمال حاکمیت را مشخص نکرده و در عمل، در بسیاری موارد تشخیص اعمال حاکمیت به تصمیم مقامات قوه مجریه سپرده شده است که این امر خود دست قوه مجریه را برای تفسیر قانون موجود بر اساس سلايق باز گذاشته؛ این خلأ قانونی زمینه‌ساز آن شده است که در این خصوص، عدم وحدت رویه حقوقی مشاهده گردد.

آنچه مسلم است آن است که روال حقوقی کنونی قائل بر آن است که بر مبنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت دولت محدود گردد؛ مصونیت دولت در اعمال حاکمیتی، حداقل از لحاظ مدنی موجب مباح جلوه داده شدن بسیاری از اعمال نامشروع دولت می‌شود و در عمل موجب می‌گردد که حقوق زیان‌دیدگان ناشی از برخی اعمال حاکمیتی دولت، تضییع گردد؛ اما چنانچه اصل «تساوی همگان در برابر هزینه‌های عمومی» مدنظر قرار گیرد، از آنجاکه به موجب این اصل، هرگاه از اعمال دولتی در راستای تأمین منافع اجتماعی، اشخاصی متضرر گردند، این ضرر نیز در برابر نفعی که متوجه عموم گردیده، می‌باید میان همگان تقسیم شود و با پرداخت از بیت‌المال، جبران خسارت گردد. حقوق تعریف‌شده در این باره، کاملاً مبتنی بر اصول فقهی است؛ چراکه هدف دولت تنها در اعمال حاکمیتی، تأمین منافع اجتماعی است و در اعمال تصدی، دولت چنین هدفی ندارد؛ لذا به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی هیچ اشکالی وارد نخواهد بود و این دیدگاه مبتنی بر فقه و نیز متفاوت از دیدگاه اعمال حاکمیت و تصدی است. البته اگر این‌گونه تلقی گردد که دولت در اعمال تصدی نیز به دنبال تأمین منافع اجتماعی است، آن‌گاه همچنان ایراد بر ماده ۱۱ مسئولیت مدنی وارد و ابهام حقوقی در این باره به چشم خواهد آمد.

منابع

۱. قرآن کریم
۲. نهج البلاغه
۳. ابن ابی جمهور، محمد بن زین الدین (۱۴۰۵)، عوالی اللثالی العزیزیه فی الأحادیث الدینیة، قم، دار سیدالشهداء.
۴. امامی، حسن (۱۳۸۵)، قانون مدنی، تهران: کتابخانه اسلامی.
۵. امامی، محمد و استوارسنگی، کورش (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران، انتشارات میزان.
۶. تبریزی، میرزا جواد (۱۴۱۵)، اساس القضاء و الشهادة، قم، مؤسسه امام صادق.
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۶۸)، دانشنامه حقوقی، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۸. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۲)، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش.
۹. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۸)، ولایت فقیه، قم، اسراء.
۱۰. حسینی شیرازی، سید محمد (۱۴۰۹)، الفقه (کتاب القضاء)، بیروت، دارالعلوم.
۱۱. خویی، سید ابوالقاسم (بی تا)، مبانی تکملة المنهاج، بی جا، بی نا.
۱۲. دانش نهاد، محمد و علیشاهی قلعه جوقی، ابوالفضل (۱۳۹۸)، نقش قاعده «احسان» در نفی و ایجاب مسئولیت مدنی دولت، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، سال یازدهم، شماره ۲۰: ۱۴۷-۱۷۰.
۱۳. رستمی، ولی و بهادری جهرمی، علی (۱۳۸۸)، مسئولیت مدنی دولت، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال دهم، شماره ۲۹: ۱۰۵-۶۹.
۱۴. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸) مسئولیت مدنی دولت، تهران، انتشارات میزان.
۱۵. سامانی، احسان و وحدتی شبیری، سید حسن (۱۴۰۰)، تحلیل فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیان بار حاکمیتی در قبال شهروندان، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۶: ۱۹۲-۸۵.

۱۶. سرتیپ زاده، رحمت‌الله و غفاری، مجتبی (۱۳۹۷)، مبانی فقهی و اسلامی مسئولیت مدنی دولت (جبران خسارت) در حقوق ایران، کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت، حسابداری، مطالعات حقوقی و اجتماعی.
۱۷. سیدباقری، سید کاظم (۱۳۹۸)، ضوابط دخالت نظام اسلامی در عرصه خصوصی شهروندان از منظر فقه سیاسی شیعه، فقه حکومتی، شماره هفتم: ۲۹-۵۴.
۱۸. صالحی مازندرانی، محمد (۱۳۹۱)، بررسی فقهی حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از تصمیمات قضایی با نگاهی به برخی نظام‌های حقوقی، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۱۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران، گنج دانش.
۲۰. عاملی جُبع، زین الدین بن نورالدین علی بن احمد (۱۴۱۱)، مسالک الافهام، قم: انتشارات مرتضوی.
۲۱. غمامی، مجید (۱۳۷۶)، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تهران، نشر دادگستر.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۵)، مقدمه علم حقوق، تهران، چاپ اقبال.
۲۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۹)، حقوق مدنی ضمان قهری - مسئولیت مدنی، تهران، دانشگاه تهران.
۲۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، دروه مقدماتی حقوق مدنی (وقایع حقوقی)، تهران، نشر میزان.
۲۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، الزام‌های خارج از قرارداد، ضمان قهری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، تعهدات غیر قراردادی، غرامت، مسئولیت مدنی، تهران، دانشگاه تهران.
۲۷. کریمی، نسرين (۱۳۹۰)، مسئولیت بدون تقصیر ناشی از تبدیل خون آلوده حقوق

- پزشکی، مجله علمی پژوهشی حقوق پزشکی، ۴ (۱۴): ۱۹۱-۱۵۳.
۲۸. کلینی، محمد بن یعقوب بن اسحاق (۱۴۰۷)، الکافی، تهران، دارالکتب الإسلامیه.
۲۹. لطفی، جواد (۱۳۹۸)، قاعده احسان و اسباب اصلی ضمان، فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، سال اول، شماره اول.
۳۰. لیشی واعظی، علی بن محمد (۱۳۷۶)؛ عیون الحکم و المواعظ، جلد ۱، مؤسسه علمی فرهنگی دارالحدیث.
۳۱. مجلسی، محمدتقی (۱۳۹۹)، روضة المتقین فی شرح من لایحضره الفقیه، قم، چاپ علمیه.
۳۲. مظفری، مصطفی و میرزایی مقدم، مرتضی (۱۳۹۹)، بررسی حقوقی نحوه عملکرد و مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از بحران کووید ۱۹، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۳، ویژه نامه حقوق و کرونا: ۴۱۱-۳۸۵.
۳۳. مکی عاملی (شهید ثانی)، زین الدین بن علی (۱۳۶۸)، مسالک الافهام فی شرح شرایع الاسلام، قم، مرتضوی.
۳۴. موسوی بجنوردی، سید محمد (۱۳۹۶)، قواعد فقهی، تهران، نشر مجد.
۳۵. نجفی، محمد حسین (۱۴۰۹)، جواهر الکلام، قم: دارالکلام علم الاسلامیه.
۳۶. وحدتی شبیری، سید حسن و سامانی، احسان (۱۳۹۵)، مسئولیت مدنی دولت در دستورالعمل حکومتی امیرالمؤمنین، مجله دین و قانون، شماره ۹.
۳۷. هاشمی شاهرودی، سید محمود، با همکاری جمعی از پژوهشگران (۱۴۲۳ ق)، موسوعه الفقه الاسلامی، جلد ۹، قم، مؤسسه دایرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت.
۳۸. هوشمند فیروزآبادی، حسین؛ جاویر، حسین و زرگریان، طاها (۱۳۹۹)، مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان بار حاکمیتی، حکومت اسلامی، سال بیست و پنجم، شماره ۲: ۱۷۲-۱۴۱.

39. crown proceeding Act, 1944.
40. Federal tort claims Act ,1946.
41. Feldthusen, Bruce (1998), “Vicarious Liability for Sexual Torts” in Nicholas J. Mullanay & Allen M. Linden eds. Torts Tomorrow: A Tribute to John Fleming, Sydney, Australia: LBC Information Services.
42. Hogg, Peter W. & Monahan, Patrick J., Liability of the Crown, ۳rd ed. (Toronto: Carswell, ۲۰۰۰) .