



An Analysis of the Government's Civil Liability in Compensating Individuals from the Perspective of Iranian Jurisprudence and Law

Seyyed Jafar Rahanjam¹ Mir Sajjad Seyyedmousavi^{*2} Mohammad Mohammadzadeh³

Received date: 2025/01/23

Acceptance date: 2025/07/15

Extended abstract

Introduction: Civil liability is one of the fundamental and major issues in human life today, to the extent that it has even been stated that civil liability is another type of legal liability. Civil liability arises when one is required to repair the consequences of damage caused to another. The importance of civil responsibility is so great that the principle of "not harming another without the need to compensate for undue harm" has been considered one of the three fundamental principles of ethics and law. Social developments and the changing face of human civilization have doubled the importance of civil responsibility. In the field of civil liability, the answer to the question of why the person who caused the damage should be held liable for the damage suffered, what purpose such liability serves in practice, and generally how the damage can be compensated and managed in a fair and cost-effective manner has been given by anyone and anywhere in the world, that can also be used as one of the options available in our country. In particular, it seems that civil liability in different legal systems, compared to many branches of law, has the greatest similarity with each other, and given the trend of globalization of law and economy and the introduction of Western science and technology to third world countries, this similarity is increasing day to day.

Methodology: The research in this study is conducted using documentary and qualitative analysis methods. The main purpose of this research is to describe and explain in detail the process of compensating individuals for damages caused by administrative actions resulting from the mandatory and discretionary jurisdiction of executive bodies.

Results: The Iranian jurisprudential and legal system has stipulated the responsibility of the government and employees of related institutions regarding compensation for material and moral damages and restoration of losses incurred, and numerous special laws and regulations have been dedicated to it. Several

¹. PhD student in Public Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran. s.jafar.rahanjam@gmail.com

². * Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Paramedicine, Medical Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran. (Corresponding Author) mosavi_saied@yahoo.com

³. Assistant Professor, Department of Public Law, Shebastar (Tasouj) Branch, Islamic Azad University, Shabastar (Tasouj), Iran. m.m.z_asl@yahoo.com

jurisprudential principles and rules refer to the civil liability of the state. In Iranian jurisprudence and law, the scope of the state's liability is not absolute and is limited to its acts of governance. In this regard, mechanisms have been provided for compensation for damages, and judicial review of the matter is the responsibility of the Administrative Court of Justice and the general courts.

In Article 173 of the Constitution, this social logic is explicitly defined within a framework, and specific authorities and institutions are foreseen to address complaints and damages caused to individuals and to the performance of government organizations. The government, as a large legal entity, has plans in all social and economic fields and employs various technical and technological means to advance its goals. Government institutions cannot afford to make mistakes, negligence, or omissions in performing their defined duties in various fields. Also, Article 167 of the Constitution has declared the judiciary as a refuge for the injured and has deemed it necessary to provide and compensate for the losses. Therefore, if religious teachings and religious obligations are added to these statements, any doubts and suspicions in this matter will be removed.

Conclusion: The concept of state responsibility is the responsibility resulting from the actions of the state, whether the responsibility is based on fault or not, and whether it is due to deficiencies in the administrative system or due to human error. The civil responsibility of the government towards citizens is considered an area of responsibility in the constitution and reliable sources of jurisprudence, and this issue is noticeable in areas of today's industrial life, where the government has a complete monopoly of activity, because people benefit from government services in a coercive relationship and, at the same time, are not safe from the harmful consequences of those services. In this process, the victims do not have the means and means to investigate and ensure the health and correctness of the government's actions because, on the one hand, they do not have the practical ability, tools, and permission to investigate the correctness of the services provided by the government, and on the other hand, this investigation has no economic logic and no enforcement guarantee.

Keywords: Civil liability of the state, injured party, Administrative Court of Justice, public authority, compensation for damages.

واکاوی مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت اشخاص از منظر فقه و حقوق ایران

سید جعفر ره‌انجام^۱ میرسجاد سید موسوی^{۲*} محمد محمدزاده اصل^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۲۴

چکیده

نظام فقهی و حقوقی ایران، بر مسئولیت دولت و کارمندان نهادهای مرتبط در خصوص جبران خسارت‌های مادی و معنوی و ترمیم زیان‌های وارده تصریح نموده و قوانین ویژه متعددی بر آن تخصیص یافته‌است. مبانی و قواعد فقهی متعددی بر مسئولیت مدنی دولت اشعار دارد. در فقه و حقوق ایران، گستره مسئولیت دولت مطلق نبوده و محدود به اعمال تصدی‌گری وی می‌باشد و در این راستا مکانیسم‌هایی برای جبران خسارت تدارک دیده‌است و رسیدگی قضایی به موضوع نیز بر عهده دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها می‌باشد. به این معنا که تصدیق ورود خسارت به اشخاص توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد و تعیین میزان خسارت وارده در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی دولت، زیان‌دیده، دیوان عدالت اداری، مقام عمومی، جبران خسارت.

s.jafar.rahanjam@gmail.com

mosavi_saied@yahoo.com

m.m.z_asl@yahoo.com

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سنجند، دانشگاه آزاد اسلامی، سنجند، ایران.

^۲ * دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده پیراپزشکی، علوم پزشکی دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. (نویسنده مسئول)

^۳ استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شبستر (تسوج)، دانشگاه آزاد اسلامی، شبستر (تسوج)، ایران.

مقدمه

مسئولیت مدنی در زندگی کنونی بشر از مباحث اساسی و عمده‌ای شده است که به گونه‌ای که حتی اظهار نظر شده که مسئولیت مدنی نوع دیگری از مسئولیت حقوقی است. مسئولیت مدنی هنگامی بوجود می‌آید که ملزم به ترمیم نتایج خسارتی باشد که به دیگری وارد آورده است. در زمینه مسئولیت مدنی پاسخ به این پرسش‌ها که چرا واردکننده زیان باید در مقابل زیان دیده مسئول شناخته شود و چنین مسئولیتی در عمل چه هدفی را دنبال می‌کند و به طور کلی چگونه می‌توان به گونه‌ای عادلانه و با کمترین هزینه ضرر را جبران و اداره کرد، از طرف هر کسی و در هر جای دنیا داده شده باشد، به عنوان یکی از گزینه‌های موجود در کشور ما نیز قابل استفاده است. به ویژه که به نظر می‌رسد، مسئولیت مدنی در نظام‌های مختلف حقوقی، در مقایسه با بسیاری از شاخه‌های حقوق، بیشترین همسانی را با یکدیگر داشته و با توجه به روند جهانی شدن حقوق و اقتصاد و راه یافتن علوم و فنون غربی به کشورهای جهان سوم، این همانی روز به روز در حال افزایش است.

اهمیت مسئولیت مدنی تا آنجا است که «اصل ضرر نزدن به دیگری به لزوم جبران ضرر ناروا» را یکی از سه اصل موضوعه اخلاق و حقوق دانسته‌اند. تحولات اجتماعی و عوض شدن چهره تمدن بشری، اهمیت مسئولیت مدنی را دوچندان کرده است.

اگر هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های مادی و معنوی زیان دیده و ترمیم زیان وارده باشد، دولت و کارمندان دولت نیز از این قاعده مستثنی نخواهند بود. ممکن است اعطای حق مصونیت و عدم مسئولیت به دولت موجب ایجاد برخی خسارات مادی یا معنوی به بعضی اشخاص حقیقی یا حقوقی شود. آیا در صورت امکان، جبران خسارت وارد به این افراد یا کسب رضایت از آنان، واجب است؟ یا این که آن‌چه بر آن‌ها وارد شده به هدر رفته و لازم نیست جبران شود؟ و در صورتی که جبران آن خسارات واجب باشد، آیا این جبران بر عهده نظام و از اموال عمومی است؟ و یا بر عهده دولت یا کارمند دولت است؟

مسئولیت مدنی به معنی اخص آن، به ضرر و زیان‌هایی اطلاق می‌شود که خارج از قراردادی که بین طرفین است، به کسی وارد شود. مسئولیت مدنی نوعی ضمان قهری است. برخلاف گذشته که معتقد به مصونیت دولت نسبت به ضررها و خسارات وارده از طرف او به دیگران بودند، امروزه مسئولیت مدنی دولت امری پذیرفته شده است.

در نظام فقهی و حقوقی ایران، بر موضوع جبران خسارت‌های وارده از سوی مقام عمومی تصریح شده و گستره مسئولیت مزبور و مکانیسم‌های جبران خسارت وارده نیز مشخص شده است. در مقاله حاضر مباحث مزبور مورد تفصیل قرار می‌گیرد.

الف- قواعد فقهی مسئولیت مدنی دولت

اهم این قواعد عبارتند از:

۱- قاعده‌ی «ما یضمن و ما لا یضمن»

یکی از قواعد معروف و مشهور فقهی که با عنوان قاعده‌ی «ما یضمن و یضمن» نیز از آن یاد می‌شود قاعده‌ای است که مقرر می‌دارد کل عقد یضمن بصحیحه یضمن بفاسده و کل عقد لا یضمن بصحیحه لا یضمن بفاسده؛ هر عقدی که صحیح آن، ضمان‌آور باشد فاسد آن نیز ضمان‌آور است و هر عقدی که صحیح آن ضمان‌آور نباشد فاسد آن نیز ضمان‌آور نخواهد بود.»

این قاعده به رغم شهرتی که دارد و جزء مسلمات فقهی در آمده است اما نویسندگان کتابهای قواعد فقه کمتر آن را به عنوان یک قاعده‌ی مستقل مورد بررسی قرار داده‌اند بلکه در باب‌های فقهی تنها به عنوان مستند فتوایشان آن را بیان کرده‌اند (نجفی، ۱۴۴۱، ج ۲۲: ۲۵۸). بنابراین اگر شخصی از طریق عقد فاسد (مستحق للغیر) مالی را به دست آورد مالک آن مال نمی‌شود و ضمانت آن را بر عهده دارد زیرا بیع عقدی است که صحیح آن ضمان‌آور است پس فاسد آن نیز ضمان‌آور می‌باشد.

۲- قاعده‌ی «ضمان ید یا تصرف»

این قاعده مقرر می‌دارد که آنچه از راه عقد فاسد در تصرف دیگری قرار بگیرد متصرف ضامن آن است و این قاعده شامل منافی نیز می‌شود که به تبع عین مستاجر در اختیار مستاجر قرار می‌گیرد. همچنین اگر کسی مال شخصی را به ناروا در تصرف خویش داشته باشد هر نوع خسارتی که به آن وارد کند ضامن بوده و باید خسارات وارده را جبران کند (ایروانی، ۱۴۴۲: ۱۸۳).

مهمترین دلیل برای ضمان ید، روایت مشهوری از پیامبر (ص) است که فرمود: «علی الید ما اخذت حتی تودیة، هر کس ضامن مالی است که در تصرف خویش دارد تا آن را به صاحبش برگرداند. مانند ضمان بایع در خصوص مبیع که مستحق للغیر باشد. در این مورد ضمان آنچه که در ید تصرف آن قرار دارد، بر عهده‌ی او ثابت است تا زمانی که مال را به مالکش برگرداند. منظور از ید در اینجا، تصرف با دست (عنصر بدن) نیست بلکه تسلط و تصرف مورد نظر است حتی اگر مال در دست متصرف نباشد و اگر مالک، قدرت بر استیلاء و تصرف داشته باشد شخص دیگری که مال را در اختیار دارد، متصرف به حساب نمی‌آید (زراعت، ۱۳۹۸: ۱۳۱).

۳- قاعده‌ی لاضرر

قاعده لاضرر، مبتنی بر حدیث نبوی «لاضرر و لاضرار فی الاسلام» (کلینی، ۱۴۴۰، ج ۵: ۲۱۶)، به عنوان یک قاعده عام بر تمام ابواب فقه، حکومت می‌کند.

در تعریف ضرر گفته شده «فقد کل ما نجد و ننتفع به من مواهب الحیاء من نفس او مال او عرض او غیر ذلک» هر نوع زیانی که به جان و مال و آبروی و امثال آنها وارد شود ضرر اطلاق می‌شود (مکارم شیرازی، ۱۳۹۸، ج ۱: ۴۹). در خصوص قاعده لاضرر عده‌ای از فقها معتقدند این قاعده بر ادله احکام حکومت می‌کند هر چند بر خود احکام حاکم نباشد زیرا نفی ضرر و از میان برداشتن احکام ضرری، از باب امتنان است یعنی لطفی است از جانب شارع که نخواست است مردم، ضرر و زیانی ببینند؛ چون قاعده باب امتنان است در صورت تعارض با ادله دیگر بر آنها حکومت می‌کند (همان: ۸۴). برای مثال اگر آیه «وفوا بالعقود» به لازم الاجرا بودن مفاد یک قرارداد حکم می‌کند و دلیل لزوم وفای به عهد باشد، قاعده لاضرر به قراردادهای که محتوای آنها ظالمانه و ناعادلانه باشد معامله با مبیع مستحق للغیر)، از باب امتنان و برای جلوگیری از ضرر بر آن دلیل حاکم است.

شیخ انصاری معتقد است معنی این قاعده نفی احکام ضرری است از باب ذکر سبب به جای مسبب بنابراین بیعی که در آن غبن باشد لزوم ندارد زیرا لزوم آن مستلزم ضرر است لذا قاعده لاضرر هم حکم تکلیفی یا وضعی مستلزم ضرر را نفی می‌کند (انصاری، ۱۴۴۱: ۳۷۳). با مبنای شیخ انصاری حکم لزوم یا صحت قراردادهایی که ناعادلانه و غیر منصفانه باشند از آن جهت که مستلزم ضرر می‌باشند نفی می‌گردد و صحت و لزوم قراردادهای خصوصی منتفی می‌شود. همچنین از دید برخی از فقهاء مفاد قاعده لاضرر یک حکم سلطانی عام است و معنایش این است که در حکومت اسلامی احدی نباید به دیگری آسیب برساند و نیز دولت اسلامی موظف است از تحقق ضرر (نامتعارف) من جلوگیری بکند (خمینی، ۱۳۹۹: ۵۱).

جمله در قراردادهای خصوصی با توضیحات فوق می‌توان دریافت که قاعده لاضرر در جهت اجرای عدالت آن‌گونه که شارع تشریح می‌کند، بر قراردادهای خصوصی حاکم است. با این وصف از نظر شارع مقدس ضرری نبودن یک قرارداد از شروط عادلانه بودن آن محسوب می‌گردد و با تمسک به این قاعده می‌توان حیطه‌ی حاکمیت اراده متعاملین را به نفی ضرر و ضرار محدود ساخت (همان: ۵۱-۴۷). مسلماً در معامله به غیر، مالک اصلی متضرر خواهد شد و معامل فضول یا غاصب به ناروا ثمن را قبض خواهد نمود با استناد به این قاعده می‌توان حکم به ابطال بیع در صورت مستحق للغیر در آمدن ثمن و مثن داد.

۴- قاعده ضمان اعاله (کفالت عام)

در فقه شافعی، مفهومی تحت عنوان سیاسات شرعیه وجود دارد که به معنای اقداماتی است که بیشتر به اصلاح نزدیک است و جامعه را از تباهی و فساد دور می‌کند هر چند پیامبر بیان نکرده باشد و در شرع نیامده باشد (اردبیلی، ۱۴۴۳: ۲۴). در فقه امامیه چنین عنوانی وجود ندارد؛ اما معادل آن، اختیارات حاکم اسلامی و احکام حکومتی وجود دارد بر این اساس حاکم جامعه اسلامی در قالب یک نظارت مطلقه بر تمام ارکان، جامعه اشراف و زعامت دارد و با وضع احکام حکومتی از بروز هرگونه ناهماهنگی و نابسامانی جلوگیری می‌نماید این نظارت که در چهارچوب مصالح و مفاسد جامعه صورت می‌گیرد، در مواردی به تحدید اختیارات افراد و حقوق خصوصی آنها منجر شده و مانع از انعقاد قراردادهای ناروا و غیر منصفانه می‌گردد. لذا رهبر جامعه اسلامی می‌تواند با تمهید سازوکارهایی از سوء استفاده مالکان و سوداگران از حقوق خصوصی و اعمال حق مالکیت خود و تجاوز به حقوق دیگران جلوگیری کند. شهید مطهری معتقد است که حکومت اسلامی حتی دارد حق

در معاملاتی که مجاز هستند، به لحاظ رعایت مصالح اجتماعی دخالت نموده و تحدید نماید. همچنین مانع از موجودیت و تکوین معاملات ناروا و نابحق از جمله معامله به مال غیر گردد (مطهری، ۱۳۸۹: ۱۱۳). به فرض در فتاوی اکثر فقها، اجبار محتکر به فروش مال احتکار شده دیده می‌شود و این به لحاظ منع سوء استفاده از حق مالکیت خصوصی است. دولت اسلامی در خصوص معامله به مال غیر نیز می‌تواند ابتدا به ساکن دخالت نموده و از تحقق این گونه قراردادهای مانع شود.

توفیق دولت اسلامی در اداره جامعه، مستلزم داشتن حق نظارت بر تمام ارکان جامعه است لذا می‌تواند با تاسیس نهادهای نظارتی اقتصاد را در دست بگیرد و از لجام گسیختگی و سوء استفاده‌ها ممانعت به عمل آورد در این راستا دولت اسلامی موظف است اقتصاد اسلامی را در راستای محقق ساختن اصل کفالت و توازن به سمتی سوق دهد که مصالح عامه تامین شده و مانع از ظلم و بی‌عدالتی گردد و محور عملکرد دولت نیز در این باره مصالح عامه و رعایت حقوق افراد خواهد بود (یزدی، ۱۳۹۸: ۴۱).

۵- قاعده‌ی احترام مال مسلمان

مال مسلمان احترام دارد. بنابراین مالی که از راه عقد فاسد در اختیار دیگری قرار گرفته است کماکان متعلق به مالک اصلی آن بوده و شخص متصرف باید به آن احترام بگذارد و احترام به مال یعنی اینکه آن را به مالک اصلی‌اش برگرداند و در صورت تلف شدن مال دیگری نزد وی باید خسارت آن را بدهد. مستحق للغير بودن مبیع فساد موجب بیع خواهد بود و بایع مسئول بوده و عهده‌دار درک خواهد بود (زراعت، ۱۳۹۸: ۳۲).

از منظر نگارنده باید گفت که مسئولیت مدنی به دو شکل قراردادی و قهری است. مبنای این تقسیم ایراد خسارت است. مبنای مسئولیت مدنی که برای اصل جبران دولتی خسارت ذکر شده است برخی بر مسئولیت قراردادی و برخی بر مسئولیت قهری تاکید می‌کنند و اساساً وحدت عقیده در این زمینه وجود ندارد.

الف- جبران خسارت زیان‌دیده بر پایه مسئولیت قراردادی دولت:

چون در مسئولیت قراردادی مبنای مسئولیت در عقد قرارداد است سوال این است که عقد و قراردادی میان بزه‌دیدگان و دولت وجود دارد که نقص آن، دولت را مسئول جبران خسارت بزه‌دیدگان می‌کند. مسئولیت دولت در قبال قرارداد اجتماعی نسبت به شهروندان آن تا مین امنیت است و حال که در اثر قصور عمدی یا ناآگاهانه دولت بخشی از شهروندان متضرر شده‌اند دولت باید جایگزین شهروند متخلف شود و خسارت را بپردازد. برخی نویسندگان مسئولیت قراردادی دولت را نه بر قرارداد اجتماعی بلکه بر پایه قرارداد ضمنی میان افراد دولت دانسته‌اند به موجب این قرارداد افراد ملتزم می‌شوند که هر سال مالیات‌های مقرر را به دولت بپردازند و در مقابل متعهد می‌شود که امور مهمی را که افراد جامعه نوعاً از آن عاجزند عهده‌دار شود که راس آن حمایت از شهروندان در مقابل جرایم و خسارات است.

ب) جبران خسارت زیان‌دیده بر پایه ضمانی قهری دولت: برای ضمان قهری به طور کلی مبنای متعددی ذکر شده است که معروف‌ترین آنها تقصیر خطر و تضمین حق است اما مهمترین مبنا که در بحث جبران دولتی خسارت بیشتر از بقیه کارایی دارد نظریه تقصیر است.

یک) نظریه تقصیر: نظریه تقصیر رایج‌ترین مبنایی است که می‌توان برای ضمان قهری دولت مطرح و تبیین کرد. بر مبنای نظریه تقصیر، مسئولیت دولت چنین تبیین شده است که دولت به علت قصور یا تقصیری که در نگهداری بزه‌کار به معنای جلوگیری از ایراد ضرر توسط وی دارد یا به علت قصور یا تقصیری که در حمایت از زیان‌دیده در قبال عمل زیان‌زننده دارد مسئول جبران خسارت زیان‌دیده است.

دو) نظریه خطر: می‌توان برای مسئولیت دولت از تئوری خطر بهره جست. تئوری منافع این نظریه را تبیین می‌کند که هر کس از ارتکاب عمل زیان‌بار بهره می‌برد، مسئول جبران خسارت است. همانگونه که اشخاص با تشکیل یک شرکت به تحصیل سود و منافع دست می‌یازند، خسارات آن را نیز متحمل می‌شوند. تشکیل جامعه و دولت منافع بی‌شماری را برای افراد به دنبال دارد در عین حال به خاطر گردهم آمدن اشخاص و تعارض منافع زمینه برخورد میان افراد نیز فراهم می‌شود و جرائمی رخ می‌دهد. همان‌طور که افراد یک جامعه از تشکیل جامعه منتفع می‌شوند، باید خسارت ناشی از جرائم را هم متحمل شوند بنابراین وقتی دولت به جبران خسارت زیان‌دیده می‌پردازد، در واقع خسارت را بر همگان سرشکن می‌کند؛ در واقع کاهش و نقصان درآمد دولت به معنای کاهش و نقصان درآمد همگان است.

ب- گستره مسئولیت مدنی دولت:

مسئولیت مدنی دولت با توجه به نظام حقوقی کنونی در جمهوری اسلامی به طور مطلق نمی‌باشد، بلکه این مسئولیت در مورد خساراتی است که ناشی از اعمال تصدی‌گری دولت است که در آن نشانی از قدرت سیاسی دولت دیده نمی‌شود؛ مثل خرید و فروش و ... که دولت آنها را به عنوان این که دارای شخصیت حقوقی و مسئول حفظ دارائی و منافع و اموال عمومی است، انجام می‌دهد. در مورد اعمال تصدی‌گری، دولت مسئول خساراتی است که به افراد وارد می‌کند و در این قبیل اعمال، دلیلی بر سلب مسئولیت دولت وجود ندارد. اگرچه نظریه ذکر شده امروزه قابل انتقاد می‌باشد و نظریه مسئولیت مطلق دولت به جز مواردی که قانون گذار تصریح کرده است، مقبولیت بیشتری دارد؛ ولی در مورد اعمال حاکمیتی، دولت مسئول خسارات وارده نمی‌باشد (زارعی، ۱۳۹۹: ۱۱۲). همان‌طور که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی آمده است:

هرگاه اقداماتی برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود. قانون‌گذار ما نظریه عدم مسئولیت دولت در اقدامات حاکمیتی را پذیرفته است؛ در واقع در این مرحله بحث تعارض منافع عمومی با منافع خصوصی افراد است که در بیشتر موارد، منافع خصوصی افراد به علت اهمیت منافع عمومی نادیده گرفته می‌شود، طبق قانون لایحه مدیریت خدمات کشوری، امور کشوری منحصر در اعمال حاکمیتی و خدماتی و فرهنگی و زیربنایی می‌باشد. اصولاً مسئولیت مدنی، مبتنی بر تقصیر است و تقصیر دولت نیز در مورد اعمال تصدی‌گری که موجب خسارات شده باید اثبات شود (شمس، ۱۴۰۱: ۱۴۷).

بنابراین باید گفت که خسارت وارده به اشخاص به سبب اعمال دستگاههای اجرایی زمانی قابل جبران است که زیان وارده مستند به عمل دولت باشد، به عبارت دیگر باید بین عمل زیان‌بار و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد. بدیهی است چنانچه این رابطه قابل اثبات نبوده و یا زیان وارده ناشی از حوادث طبیعی و غیرمترقبه چون سیل و طوفان و زلزله و غیره و یا فورس ماژور بوده باشد، چون رابطه سببیت بین عمل دولت و خسارت وارده وجود ندارد، لذا مسئولیتی در این زمینه متوجه دولت نخواهد بود. مطلب دیگری که نیازمند توضیح است، این است که اثبات رابطه سببیت در دعوی مسئولیت مدنی به عهده شخص متضرر از عمل زیان‌بار یا به عبارتی دیگر مدعی می‌باشد که البته اثبات این رابطه با توجه به وضعیت زیان‌دیدگان از اعمال دولت و دستگاه اجرا تا حدی مشکل بوده و بالمال جبران زیان از زیان‌دیدگانی که توانایی اثبات این رابطه را نداشته باشند امکان پذیر و میسر نخواهد بود. ثانیاً در خصوص خسارات ناشی از اعمال حاکمیت هم در صورتی که در شرط موجود باشد، دولت از جبران زیان و پرداخت خسارت معاف خواهد بود (اکبری، ۱۳۹۴: ۶۳).

اول اینکه دولت در مقام اعمال حاکمیت باشد و دوم آنکه آن عمل حسب ضرورت و طبق قانون برای تأمین منافع اجتماعی بعمل آید، واضح است که با مفقود بودن هر یک از این دو شرط دولت ملزم به پرداخت خسارت خواهد گردید ولو اینکه خسارت ناشی از اعمال حاکمیت دولت باشد، بنظر می‌رسد که اثبات وجود دو شرط مذکور در دعوی مسئولیت مدنی بعهده دولت خواهد بود که در واقع مدعی علیه دعوی خسارت بوده ولی در زمینه اثبات شروط موصوف مدعی واقع خواهد شد. لازم به توضیح است که با عنایت به مفهوم مخالف قسمت ذیل ماده ۱۱ ق.م.م به ویژه عبارت دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود معافیت دولت در خصوص جبران زیان ناشی از اعمال حاکمیت الزامی نبوده بلکه امری اختیاریست و به همین جهت در صورتیکه دولت مصلحت بداند می‌تواند خسارت وارده در اثر اعمال حاکمیت را نیز جبران نماید (رستمی و بهادری، ۱۳۹۸: ۵۱).

دولت‌ها تا مدت‌ها از پذیرش مسئولیت و پاسخگویی از مقابل مردم خودداری می‌نمودند اما اندک اندک آثار و نشانه‌های مسئولیت‌پذیری دولت در قوانین و مقررات نمایان گردید. بررسی قوانین و مقررات موضوعه و نظام جبران بیانگر وجود مصادیق خاصی از پذیرش مسئولیت مدنی دولت می‌باشد.

۱- در اصل ۱۷۱ ق.ا.آ آمده «هرگاه 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 در غیر این صورت خسارت بوسیله دولت جبران می‌شود». منظور از اعمال قضایی اعمالی است که به اوجه به نص اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات،

شکایات، حل و فصل دعوی و رفع خصومتها و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون تعیین می‌کند، می‌باشد منظور اعمالی است که توسط قضات دادگاه‌ها انجام می‌گیرد (عمرانی، ۱۳۹۹: ۸۲).

پس پذیرش اصل مسئولیت مدنی دولت به سبب اعمال قضایی فکری عدالت خواهانه است. در خصوص مسئولیت دولت و وقوع تقصیر در حوزه قضایی باید گفت در حوزه قضایی انتساب مسئولیت مدنی به دولت نسبت به خسارات ناشی از اعمال قضایی قوه قضاییه تا قبل از انقلاب و تصویب قانون اساسی که دلالت بر وقوع این مسئولیت نماید وجود نداشت و این خود قاضی متخلف بود که بایستی پس از اثبات تخلف قضائیش در دادگاه عالی قضات، جبران خسارت می‌نمود (علی‌آبادی، ۱۳۹۸: ۱۳۰).

صراحتی که اصل یاد شده دارد دو نکته اصلی را در بر دارد:

پذیرش اینکه قاضی فقط در صورت احراز تقصیر مسئول است، که تشخیص این امر با دادگاه عالی انتظامی قضات است نه با دیوان عدالت اداری (مسئولیت مبتنی بر تقصیر). دوم آنکه پذیرش اصل مسئولیت بدون تقصیر دولت در اعمال قضایی که طبق قسمت اخیر اصل مربوط، در صورت عدم اشتباه قاضی، خسارت توسط دولت جبران می‌شود. برخی قسمت اخیر اصل ۱۷۱ را یکی از ملاک‌های اساسی در پذیرش مسئولیت بدون تقصیر دولت می‌دانند (عمرانی، ۱۳۹۹: ۱۷۷) در این فرض دولت بدون اینکه مرتکب تقصیری شده باشد مسئول جبران خسارت خواهد بود.

نکته مهم دیگری که با توجه به اصل یاد شده می‌توان به آن اشاره کرد این است که عمل قضایی از مظاهر بارز اعمال حاکمیتی دولت است پس همیشه نمی‌توان دولت را در اعمال حاکمیتی خود بدون مسئولیت فرض کرد (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۸: ۱۱۴).

۲- همچنین ماده ۵۸ از قانون مجازات اسلامی نیز در مقام تفسیر و بیان جزئیات اصل حاضر برآمده است که البته به نظر می‌رسد تفسیر و بیانی ناقص دارد و مواردی مانند طریقه جبران خسارت معنوی و اینکه هرگاه ضرر معنوی ناشی از تقصیر و اشتباه قاضی نباشد آیا باید جبران شود یا نه حکمی ندارد و توضیحی نداده است. مشابه چنین حکم در ق.م.ا به چشم می‌خورد زیرا ماده ۵۸ ق.م.ا. مقرر داشته «هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در مورد ضرر مادی در صورت تقصیر مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر اینصورت خسارات بوسیله دولت جبران می‌شود و در مورد ضرر معنوی چنانچه تقصیر یا اشتباه قاضی موجب هتک حیثیت از کسی گردد باید نسبت به ادعای حیثیت او اقدام شود» (اکبری، ۱۳۹۹: ۱۵۱).

۳- طبق ماده ۱۱ ق.م.م. مصوب ۱۳۳۹ کارمندان دولت و شهرداری و موسسات وابسته به آنها به مناسب انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارات به عهده اداره مربوطه است.

۴- ماده ۱۲ قانون بکارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح را در موارد ضرور مصوب ۱۳۷۳ «مامورینی که با رعایت مقررات این قانون مبادرت به کارگیری سلاح نمایند از این جهت هیچ‌گونه مسئولیت مدنی و جزایی ندارند و طبق ماده ۱۳ «در صورتیکه ماموریت با رعایت مقررات این قانون سلاح بکار گیرند و در نتیجه طبق آراء محاکم صالحه شخص یا اشخاص بی‌گناهی مقتول و یا مجروح شده یا خسارت مالی به آنان وارد گردیده باشد، پرداخت دیه و جبران خسارت به عهده سازمان مربوط خواهد بود و دولت مکلف است همه ساله بودجه‌ای را به این منظور اختصاص دهد (جلالی و کریم جوزانی، ۱۴۰۱: ۶۷).

ج- مصادیق ورود ضرر از سوی مقام عمومی:

۱- تضییع یا نقصان اموال یا وجوه عمومی

مستفاد از بند (هـ) ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور غفلت و تسامح مرتکب در حفظ اسناد و اموال و وجوه دولتی مشروط به اینکه منجر به اتلاف یا تضییع بیت المال گردد تخلف و هیات‌های مستشاری دیوان نسبت به آن رسیدگی و رای صادر می‌نماید. لذا شرط تحقق مسئولیت مدنی، تضییع اموال و وجوه دولتی است بنابراین چنانچه این شرط محقق نگردد، برای مرتکب مسئولیتی متصور نیست (یزدی، ۱۳۹۸: ۱۵۳).

۲- مصرف اعتبار در غیرمورد معین

مصرف اعتبار در غیر مورد معین از مصادیق عنوان مجرمانه دخل و تصرف غیر مجاز در وجوه و اموال عمومی موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجاز اسلامی است. همانگونه که پیداست ارتکاب فعل موصوف جریم تلقی می‌شود و مسئولیت کیفری در بردارد و در صورت ورود ضرر و زیان ناشی از جرم مسئولیت مدنی جبران زیان نیز براساس حکم بند ۳ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مستقر می‌شود. نکته مهم در تشخیص مرتکب فعل مثبت مادی آن است که مسئولین هزینه یا مصرف در دستگاههای اجرایی روسای دستگاههای اجرایی و ذیحسابان یا مقامات مجاز از طرف آنها می‌باشد و کارمندی که وظیفه تشخیص خرج و پرداخت وجه را بر عهده ندارد (اصالتاً به نمایندگی) نمی‌توان مرتکب تلقی نمود (عمرانی، ۱۳۹۹: ۴۷).

۳- عدم پرداخت بموقع تعهدات دولت

تعهداتی که وفق قوانین و مقررات برای دولت ایجاد می‌شود مسئولان دستگاه اجرایی را بموجب بند ۴ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات مکلف به ایفای تعهد دولت می‌نماید در غیر اینصورت چنانچه مسئولان مربوط تعهد دولت به موقع اجرا و پرداخت نکنند و در نتیجه ضرر و زیانی به بیت المال وارد شود ماموری که به وظیفه قانونی خود عمل ننموده نسبت به جبران زیان وارده به دولت ضامن است (یزدانیان، ۱۳۹۹: ۲۱۶).

۴- عدم وصول حقوق یا درآمدهای عمومی

پرسشی که مطرح می‌شود اینست که آیا پس از تجویز وصول درآمدها در موارد معین در قانون دولت مکلف به وصول درآمدها است یا در وصول آن مخیر است؟ در پاسخ باید گفت چون اصل بر ممنوعیت وصول درآمد است، تجویز قانون‌گذار در هر مورد رافع ممنوعیت است و این رفع ممنوعیت بمعنای اختیار وصول نیست بلکه در هر مورد پس از رفع ممنوعیت دولت مکلف است که درآمد قانونی را وصول نماید در فراز دوم ماده ۳۷ قانون محاسبات عمومی به حصول صحیح و به موقع درآمدها بعنوان یکی از مسئولیت‌های روسای دستگاههای اجرایی تصریح شده است که مبین تکلیف دستگاهها در وصول درآمد است (عمرانی، ۱۳۹۹: ۵۱).

۵- سوء استفاده از اموال

انواع تصرف کارمند را در ذکر کردیم، لذا استفاده کارمند از اموال و وجوه عمومی باید در راستای انجام وظایف قانونی باشد در غیر اینصورت مشمول عنوان مسدولیت مدنی است. اموال عمومی اعم از اموال سرمایه‌ای مصرفی و در حکم مصرفی براساس بودجه و اعتبار پیش‌بینی شده برای هر یک از دستگاهها خریداری و برای نیل به اهداف سازمانی دستگاه اجرایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین موضوع و نحوه استفاده هر یک از اموال مشخص است و کارکنان دولت که اموال و وجوه عمومی را در چارچوب شرح وظایف سازمانی برای نیل به اهداف قانونی در اختیار دارند باید در حدود اذن اقدام نمایند در غیر اینصورت ضامن جبران خسارت ناشی از سوء استفاده از اموال و وجوه عمومی می‌باشند.

۶- تصمیم نادرست

بموجب بند ۵ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشوری هر گاه تصمیم فرد منجر به ورود زیان به بیت‌المال شود مسئولیت تصمیم‌گیر را بدنبال دارد. اگرچه تعریف و معیار مشخصی در قوانین از تصمیم نادرست به دست نیامد اما کارکنان دولت باید در چارچوب قوانین و مقررات حاکم و شرح وظایف سازمانی اقدام نمایند لذا هر تصمیم و دستور اداری که خارج از این چارچوب و معیارهای پذیرفته شده باشد می‌تواند شامل تصمیم نادرست قرار گیرد (غفاری فارسانی، ۱۴۰۰: ۱۱۵).

۷- غفلت

غفلت تخطی غیر عمدی است از جنس ترک نه (فعل) و عبارت است از ترک فعلی که باید انجام می‌شد (جعفری لنگردوی، ۱۳۹۸: ۴۹۱). از آنجا که تکلیف به صیانت بر اموال عمومی از کارمندان متصور است بدیهیست در صورت تحقق غفلت مسئولیت کارمند در پی خواهد بود.

۸- تسامح

تسامح مترادف تساهل و به معنای سهل انگاری و اهمیت ندادن به انجام وظیفه قانونی و عرفی است. در تسامح برخلاف غفلت اراده نقش دارد اما اراده فقط در انجام ندادن وظیفه است نه در نتیجه. عبارتی فردی که در انجام وظیفه مسامحه می‌کند اگرچه ترک فعل را اراده نموده است لیکن نتایج حاصل از ترک فعل را پیش‌بینی نکرده است. عبارتی عمد در فعل داشته و نه در نتیجه در مثال فوق چنانچه مأمور تأسیسات با این تصور که روشن ماندن موتورخانه منجر به بروز آسیب و خسارت نمی‌شود وظیفه خود را (خاموش کردن موتورخانه ترک نماید در واقع تسامح نموده است و در صورت بروز خسارت ناشی از ترک فعل ضامن است بنابراین تفاوت اصلی غفلت و تسامح در نقش و جایگاه اراده در ترک فعل است اما در نتیجه هر دو از مصادیق تفریط بوده و موجب ضمان و مسئولیت مدنی است. صرف نظر از عناوین فوق مشاهده می‌شود با اعمال اصل عدم جواز در حقوق عمومی در موارد بسیاری مسئولیت مدنی محقق می‌گردد (کاتوزیان و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۴۷).

د- مکانیسم‌های جبران خسارت

در حالت اول، بازگرداندن به حالت پیشین ممکن است با تقدیم عین مال به زیان دیده صورت پذیرد. همانگونه که در ماده ۳۱۱ از قانون مدنی که گفته است غاصب باید مال منصوب را عیناً به صاحب آن رد کند... تا زمانی که عین مال موجود است نه غاصب می‌تواند مال دیگری را به جای آن تقدیم مالک نماید غاصب را به پرداختن پول یا تسلیم مال دیگر از دادگاه بخواهد، مگر اینکه تقدیم عین نه مالک حق دارد الزام. به مالک، مستلزم تلف آن و یا به نوعی موجب زایل شدن قیمت آن باشد هر چند که دادن عین موجب ضرر غاصب شود، مانند رد تیر آهنی که در بنا به کار رفته یا نخ‌کی که در دوخت لباس مورد استفاده قرار گرفته باشد یا برنجی که با برنج دیگری مخلوط شده است و اگر عین مال با مال دیگر چنان مخلوط یا ترکیب شود که تمیز آن ممکن نباشد چاره‌ای جز شرکت مالک و غاصب نیست گروهی هم در این مورد اظهار نظر کرده‌اند که چون مال مغضوب تلف شده است مالک مستحق مثل یا قیمت است و از عین حقی ندارد و نیز گفته‌اند که اگر قیمت تنزل پیدا کرده باشد مالک چیزی جز عین مال نمیتواند مطالبه نماید. البته در اینجا لازم به ذکر است که تراضی طرفین می‌تواند بهتر از این راهکارهای ارائه شده راهگشا باشد. بدین نحو که با تواضعی طرفین، غاصب مالی دیگر را به مالک تقدیم و فی الواقع، تعهد غاصب را با تفسیر موضوع آن، تبدیل کرده باشند (بند اول از ماده ۲۹۲ ق.م.) (باریکلو، ۱۳۹۸: ۵۷).

در خصوص منافع تلف شده مغضوب توسط غاصب نیز منطقی و عقیده‌ای بنظر می‌رسد که در صورت وجود کرایه برای عین مغضوب غاصب و زیان رساننده می‌بایستی عوض منفعت تلف یا استیفاء را به مالک بدهد. این مسئولیت را اتلاف می‌دانند نه غصب (همان: ۵۸). و همین منافع مشترک است که هدف انجمن و دارایی معنوی آن را تشکیل می‌دهد، پس دفاع از آن آمده دارایی اعضاء انجمن نیز برعهده خود انجمن باید باشد. استدلال گروه اول منطقی تر و استدلال گروه دوم انسانی‌تر بنظر می‌رسد. البته رویه قضایی ایران در حال حاضر با عنایت به مصادیق و موارد پیش آمده رویه خاص و قاطعی را اتخاذ نکرده است. البته این امر هم تا حدودی منطقی بنظر می‌رسد که در این خصوص با رویه حقوق کامن‌لا، همسو بود و در همه موارد رویه یکسانی را پیش نگرفت. بطور اجمال می‌توان بیان کرد که در هر مورد که دادگاه تشخیص دهد اقدامی به منافع اخلاقی و آرمان‌های گروهی بطور کلی صدمه و زیان وارد می‌سازد، در این حالت انجمن، به مثابه یک جمع شناخته می‌شود و صلاحیت اقامه دعوی برای مطالبه خسارت وارده را دارا باشد. از بعد رجوع به رویه قضایی در تاریخ حقوقی ایران در باب مطروحه می‌توان به دادنامه شماره ۱۳۳ به تاریخ ۱۳۵۶/۱۲/۱۱ شعبه ۱۳ دیوان عالی کشور اشاره کرد که مرور آن گویای قائل شدن قضا به قانون وکلا، بعنوان مدعی خصوصی برای مطالبه خسارت برای جبران زیان جمعی بشمار می‌رود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۸: ۱۷۷).

در مواقعی که زیان رساننده دست به کاری می‌زند که بطور مستمر موجب ورود خسارت می‌شود، از بین بردن منبع ایجاد ضرر بهترین راه برای جبران خسارت است. فرض کنیم که کسی در خبرنامه‌ای به دیگری نسبت نارو می‌زند دادن مقداری وجه یا همان پول می‌توان وسیله‌ای معادل در جهت رفع و جبران خسارت به زیان دیده باشد ولی الزام به عذرخواهی و تکذیب نوشته افترا وسیله‌ای است که چه بسا بهتر و مؤثرتر در جهت جبران ضرر روحی و معنوی شخص زیان دیده همانگونه که ماده ۱۰ قانون مسئولیت مدنی در این مصور بیان می‌کند:

«علاوه بر صدور حکم به خسارت مالی حکم به رفع زیان از طریق دیگر، از قبیل الزام به عذر خواهی یا حکم در جراید و امثال آنها نماید (درودیان، ۱۳۹۹: ۷۸)».

ولیکن باید مطابق نکته مدنظر قرار بگیرد که جبران خسارت از طریق برگردان به وضع سابق نسبت به آینده موثر است و زیانهای گذشته را از بین نمی‌برد. لذا صدور حکم به نفع وی ماده ۱۳۲ قانون مدنی مانعی از آن نیست که زیان دیده جبران خساراتی را که تا زمان اجرای حکم به او وارد شده است را از زیان رساننده مطالبه نماید که البته این شرایط در ماده ۸ از قانون مسئولیت مدنی نیز در نظر گرفته شده است. کسی که در اثر تصدیقات یا انتشارات مخالف واقع به اعتبارات و موقعیت دیگری خسارتی یا زیانی وارد آورد مسئول جبران آن خواهد بود. شخص که در انتشارات مزبور یا سایر وسایل مخالف با حسن نیت مشتریانش کم و یا در معرض از بین رفتن باشد، می‌تواند موقوف شدن عملیات مزبور را خواسته و در صورت اثبات تغییر خسارات وارده را از رساننده زیان مطالبه نماید».

حالت دوم جبران خسارات از طریق دادن معادل است که به دو طریق امکان‌پذیر است. الف-دادن مثل ب-دادن قیمت در خصوص جبران خسارت از طریق دادن یا ترویج مثل باید گفت که در صورتی که مال تلف شده مثلی باشد، خواه مسئولیت تلف آن اتلاف باشد یا تسبیب، مسئول تلف، باید مثل آن را به مالک بدهد. مال تلف شده باید غاصب مثل یا قیمت آن را بدهد. از ظاهر آن چنین برمی‌آید که غاصب در دادن مثل یا قیمت دارایی اختیار داشته باشد ولیکن با عنایت به ماده ۳۱۲ و ۳۲۹ چنین بر می‌آید که اگر مال تلف شده مثلی باشد، مسئول تلف، عهده‌دار مثل آن است و مالک نیز نمی‌تواند قیمت آن را مطالبه نماید که البته در این مقوله بسیاری از نویسندگان و علمای حقوق ایران و نیز فقه‌های امامیه اتفاق نظر دارند.

همانگونه که می‌دانیم به موجب ماده ۳ از قانون مسئولیت مدنی: «دادگاه میزان و طریقه و کیفیت آن را با توجه به اوضاع و احوال قضیه تعیین خواهد کرد». با عنایت به تفسیر قسمت یادشده از ماده فوق‌الذکر می‌توان این حالت را مدنظر قرار داد که عادلانه‌تر شاید این باشد که حکم به قیمت داده شود، دادگاه می‌تواند به جای الزام به تعمیر مال ناقص یا تهیه مثل آن، حکم به جبران خسارت از راه پرداخت قیمت کند. همچنین آسانی اجرای حکم در موردی که موضوع آن پرداخت پول باشد، خسارت دیدگان را تشویق می‌کند که به جای درخواست الزام مسئول خسارت به دادن مثل یا تعمیر مال موضوع خسارت، زیان خود را به صورت پول مطالبه کنند. مقصر نیز جز در موارد استثنایی، دادن قیمت را به نفع خود داشته و از این بابت ایرادی هم نمی‌کند. همانگونه که مشهود است، شایع‌ترین وسیله جبران خسارات، پرداخت پول است. که البته حتی در بعضی از موارد و موضوعات مربوط به خسارات معنوی هم محکوم به پرداخت آن از طرف مقصر داده شده و اجرایی می‌باشد (زرگوش، ۱۳۹۹: ۲۰۹).

ه- مرجع قضایی صالح

بر اساس اصول کلی حقوقی و مقررات موضوع صلاحیت دیوان عدالت و محاکم عمومی مستقل در ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری حدود صلاحیت دیوان را مشخص کرده است. اما طبق تبصره یک این ماده تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه است. حوزه صلاحیت محاکم عمومی و دیوان عمومی و دیوان عدالت اداری است و در مواردی از موجبات اطاله دادرسی و سرگردانی اشخاص ذینفع است. حوزه صلاحیت هر کدام از مراجع مذکور در اینجا چیست؟ آیا هر ادعای خسارت علیه دستگاه‌های دولتی نیاز به طرح دعوی در دیوان عدالت و تصدیق آن دارد؟ با ذکر آراء وحدت رویه ذیربط دیوان عال کشور و دیوان عدالت اداری و همچنین آراء برخی از محاکم عمومی ضمن ارائه در نوع دعاوی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود استدلال کرده است که صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی ناظر بر تبصره ماده ۱۳ محدود به موارد خاص است و همه دعاوی ناظر بر مطالبه خسارت از دستگاه‌های دولتی در صلاحیت این دیوان و براساس قاعده کلی در صلاحیت محاکم عمومی است (قاسم‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۱۶). ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ است، حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که ناظر بر رسیدگی شکایات و اعتراضات اشخاص نسبت به:

۱- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء مراجع شبه قضایی بود.

۳- رسیدگی به شکایات استخدامی را بیان کرده است (هداوند و دیگران، ۱۳۹۹: ۴۷).

اما در تبصره یک این ماده مقرر شده است: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است». بنابراین دو مرجع قضایی (یعنی دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی) موضوع این تبصره هستند. اما اینکه حوزه صلاحیت رسیدگی این دو مرجع کجاست؟ و کدام یک از این مراجع در چه مواردی باید رسیدگی کنند؟ جزء مسائل مورد اختلاف مراجع قضائی است. این نوشتار سعی در تبیین این تبصره و تعیین اختلاف میان مواردی که باید در دیوان عدالت رسیدگی و مواردی که رسیدگی به آن بر عهده دادگاه عمومی است دارد (شمس، ۱۴۰۱: ۱۵۵).

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارده به اشخاص در حقوق ایران صرفنظر از کم و کیف آن در مقررات متخلف به ویژه در قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ قانون نحوه به کارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح ۱۳۱۳ و ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی پذیرفته است. قانون دیوان عدالت اداری قانونی در زمینه مبنا و ماهیت و موارد مسئولیت مدنی دولت نیست بلکه جزء مقررات شکلی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت است که مرجع مربوط در این زمینه را مشخص کرده است. ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت را مشخص کرده است (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۴۲).

اما تبصره یک ماده مذکور مقرر می‌دارد تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است. این تبصره دو جزء متمایز از یکدیگر دارد: یکی اعلام مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی از طریق تصدیق ورود خسارت به اشخاص که توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد و دیگری تعیین میزان خسارت وارده که بر دادگاه‌های عمومی است (همان: ۱۴۳).

بند اول - صلاحیت دیوان عدالت اداری در تصدیق ورود خسارت

ماده سیزده قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت را به سه دسته تقسیم کرده است.

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و یا مامورین آنها در امور راجع به وظایف آنها

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شعبه قضایی

۳- رسیدگی به شکایات استخدامی (شمس، ۱۴۰۱: ۶۵).

البته بند یک ماده یازده قانون سابق دیوان یک بند ج هم داشت که از جمله صلاحیت دیوان عدالت را رسیدگی به شکایات اشخاص از آئین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از جهت مخالف مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص و در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بوده آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط با تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلفات در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود ذکر کرده بود که در قانون جدید دیوان این بند در بند یک ماده ۱۹ که مربوط به صلاحیت هیات عمومی دیوان است آمده است. اما نکته اینجا که تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان تعیین میزان خسارت از ناحیه مؤسسات مذکور در بندهای یک و دو قانون یعنی خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مامورین آنها (بند ۱) و با خسارت ناشی از آراء مراجع شبه قضائی (بند ۲) را توسط دادگاه عمومی منوط به تصدیق ورود خسارت توسط دیوان عدالت اداری اعلام کرده است (مولا بیگی، ۱۴۰۲: ۴۱). بنابراین خسارات موضوع تبصره در سه فرض قابل تصور است.

فرض اول: خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداریها بند اول ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری از جمله موارد صلاحیت دیوان را به شکایات اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها بیان کرده است. یعنی اینکه به لحاظ تصمیمات و اقدامات واحدهای مذکور خسارتی متوجه اشخاص شده باشد. در اینجا دیوان باید ورود به لحاظ تصمیمات و اقدامات مذکور را تصدیق نماید تا ذینفع از طریق دادگاه‌های عمومی میزان و مطالبه آن را تقاضا نماید، اما نکته اصلی این است که منظور از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در اینجا چیست؟

تصمیم و اقدام واحدهای دولتی موضوع ماده ۱۳ چیست؟

اعمال حقوقی اشخاص را به دو دسته تقسیم کرده‌اند:

الف) اعمال یک جانبه با ایقاعات

ب) اعمال دو جانبه (چند جانبه) با عقود

به بیان دیگر اعمال حقوقی یا اعمالی هستند که یا اراده یک شخص (طرف) محقق می‌شود و آنرا حقوقی خود را ایجاد می‌کند (مانند طلاق، فسخ، اعراض و...) و یا اعمالی هستند که برای ایجاد اثر حقوقی آن نیاز به اراده دو یا چند طرف دارد (صدرالحفاظی، ۱۳۹۹: ۱۴۳). منظور از اقدامات و تصمیمات مذکور در بند الف ماده ۱۳ آیا تصمیمات یک جانبه است و یا شامل تصمیمات و اقدامات دو یا چند جانبه قراردادهای می‌شود. تصمیمات و اقدامات موضوع این بند به صورت یک جانبه و یا به بیان دیگر به صورت ایقاعات اداری هستند چون اساساً تصمیمات دستگاههای دولتی نسبت به اشخاص معمولاً به صورت یک جانبه است. از سوی دیگر دیوان عدالت اداری طی آراء دادگاه‌ها رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای را در اجزای امور حقوقی و ترافعی محسوب کرده و آنها را در صلاحیت خود نمی‌دانند. بنابراین دعاوی ناشی از قراردادی که یک طرف آن دستگاه دولتی باشد قابل طرح در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. دعاوی علیه و تصمیمات و اقدامات یک جانبه دستگاههای دولتی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است اعم از اینکه تصمیمات و اقدامات مذکور به صورت فعل و یا ترک فعل باشد. در صورتی که تصمیمات و اقدامات مذکور به صورت فعل مثبت باشد اصولاً شکایت شاکی باید ناظر بر لغو یا ابطال تصمیم یا اقدام مورد اعتراض باشد. در صورتی که تصمیم و اقدام مذکور به صورت ترک فعل باشد مانند عدم صدور پروانه ساختمانی توسط شهرداری طبیعتاً خواسته شاکی باید الزام دستگاه طرف شکایت به انجام آن باشد (زرگوش، ۱۳۹۹: ۷۷).

نتیجه‌گیری

مفهوم مسئولیت دولت عبارت از مسئولیت ناشی از اعمال دولت است، اعم از این که مسئولیت مبتنی بر تقصیر بوده یا نبوده و خواه در اثر نواقص سیستم اداری یا در اثر خطای عوامل انسانی باشد. مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان حوزه‌ای از مسئولیت در قانون اساسی و منابع معتبر فقهی محسوب می‌شود و این مسئله در عرصه‌های زندگی صنعتی امروزی، که دولت فعالیت انحصاری کامل دارد، به نحوی محسوس است زیرا مردم در یک ارتباط قهری، از خدمات دولتی بهره‌مندند و به موازات آن، از نتایج زیان‌بار آن خدمات در امان نیستند و در این فرآیند زیان‌دیدگان اسباب و وسایل تحقیق و اطمینان از سلامت و صحت اعمال دولت را در اختیار ندارند. زیرا از یک سو توانایی عملی و ابزار و اجازه تحقیق از درستی خدمات ارائه شده از سوی دولت را در اختیار نداشته و از سوی دیگر این تحقیق منطق اقتصادی و ضمانت اجرایی ندارد. چرا که نظام‌های مختلف سیاسی این امر از وظایف تعریف شده دولت بود و تابع مقررات خاص است. در اصل ۱۷۳ قانون اساسی این منطق اجتماعی به صراحت در یک چهارچوب تعریف شده و برای رسیدگی به شکایات و خسارات وارده به افراد و بروی عملکرد سازمان‌های دولتی مراجع و نهادهای مشخصی و پیش‌بینی شده است. دولت به عنوان یک شخصیت حقوقی کلان در همه زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی برنامه‌ریزی داشته و برای پیشبرد اهداف خویش وسایل فنی و تکنولوژی مختلفی را به خدمت می‌گیرد. موسسات دولتی در انجام وظایف تعریف شده در عرصه‌های مختلف امکان ارتکاب خطا و اشتباه و سهل‌انگاری و ترک فعل را ندارند. بدین جهت اصل ۱۶۷ قانون قوه قضاییه را پناهگاه زیان‌دیدگان اعلام کرده

است و تدارک و جبران ضررها را لازم دانسته است. از این رو چنانچه به این گزاره‌ها، آموزه‌های دینی و تکالیف شرعی نیز افزوده شود، هرگونه شک و شبهه‌ای در مورد دولت برطرف می‌گردد.

منابع

- اردبیلی، احمد بن محمد (۱۴۴۳ هـ). *مجمع الفائده و البرهان*. قم، موسسه نشر اسلامی.
- اکبری، حسن (۱۳۹۹). *مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت*، رساله دکتری. تهران: دانشگاه خوارزمی.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۸). *حقوق اداری*. تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد؛ واعظی، مجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۴۰۱). *ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*. تهران: میزان.
- انصاری، شیخ مرتضی (۱۴۴۱ هـ). *المکاسب*. قم: منشورات دارالذخائر.
- ایروانی، باقر (۱۴۴۲). *القواعد الفقہیہ*. تهران: موسسه الفقه.
- باریکلو، علیرضا (۱۳۹۸). *مسئولیت مدنی*. تهران: نشر میزان.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۹۸). *ترمیم‌ولوژی حقوق*. تهران: انتشارات گنج دانش.
- جلالی، محمد و کریم جوزانی، مریم (۱۴۰۱). *صلاحیت تشخیصی و کنترل‌پذیری آن در حقوق اداری (از منظر حقوق بنیادین و اقتضانات دولت مدرن)*. در *تکاپوی حقوق عمومی*، مجموعه مقالات سلسله نشست‌های تازه‌های حقوق عمومی. تهران: جنگل.
- خمینی، روح الله (۱۳۹۹). *کتاب البیع*. تهران: موسسه مطبوعاتی اسماعیلیان.
- درودیان، حسنعلی (۱۳۹۹). *جزوه مسئولیت مدنی*. تهران: دانشگاه تهران.
- رستمی، ولی و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۸). *مسئولیت مدنی دولت*. پژوهش نامه حقوق اسلامی، (۲۹).
- زارعی، محمدحسین (۱۳۹۹). *جزوه حقوق اداری تطبیقی (دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی)*، مرکز تحصیلات تکمیلی حقوقی و ملزم سیاسی. تهران: انشگاه آزاد اسلامی.
- زراعت، عباس (۱۳۹۸). *قواعد فقه مدنی*. تهران: انتشارات جنگل.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۹۹). *مسئولیت مدنی دولت*. تهران: نشر میزان.
- زرگوش، مشتاق (۱۴۰۱). *تقصیر در مسئولیت مدنی دولت*. تهران: تحقیقات حقوقی، (۴۹).
- شمس، عبدالله (۱۴۰۰). *آیین دادرسی مدنی*، چاپ بیست و دوم. تهران: دراک.
- شمس، عبدالله (۱۴۰۱). *قوانین دیوان عدالت اداری*. تهران: نشر میزان.
- صدرالحفاظی، سیدنصراله (۱۳۹۹). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*. تهران: شهریار.
- علی‌آبادی، علی (۱۳۹۸). *آیین دادرسی تخلفات اداری*. تهران: انتشارات گنج دانش.
- عمرانی، محسن (۱۳۹۹). *مسئولیت مدنی کارکنان دولت از حیث ورود زیان به اموال عمومی*. تهران: نشر مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور.
- غفاری فارسانی، بهنام (۱۴۰۰). *مسئولیت مدنی ناشی از ترک نجات جان دیگری*. تهران: انتشارات میزان.

- قاسم‌زاده، سیدمرتضی (۱۳۹۸). *الزام‌ها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد*، چاپ هشتم. تهران: انتشارات میزان.
- کاتوزیان، ناصر و دیگران (۱۴۰۱). *مسئولیت مدنی ناشی از حوادث رانندگی*، چاپ سوم. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- کلینی، محمدبن یعقوب (۱۴۴۰). *الکافی*. بیروت: دارالصعب و دارالتعارف.
- مطهری، مرتضی (۱۳۸۹). *علوم اسلامی*. تهران: صدرا.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۹۸). *المعبر فی شرح المختصر*. قم: مدرسه امام علی ابن ابی طالب.
- مولایی، غلامرضا (۱۴۰۲). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری*. تهران: جنگل.
- نجفی، محمدحسن (۱۴۴۱). *جواهر الکلام*. نجف: دارالعلم.
- هداوند، مهدی؛ نجابت خواه، مرتضی؛ آقایی، مسلم و دیگران (۱۳۹۹). *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)*. تهران: انتشارات خرسندی.
- یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۹). *حقوق مدنی قواعد مسئولیت مدنی*، جلد اول. تهران: نشر میزان.
- یزدی، عبدالعلی (۱۳۹۸). *مسئولیت مدنی دولت بر مبنای قاعده اتلاف*. نشریه معرفت، (۱۰۶).

