

امکان سنجی اعمال «نظریه خطر» به عنوان مبنای مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران

مصطفی امیری^۱

محمد تقی دشتی^۲

چکیده

مسئولیت مدنی، یکی از مباحث اساسی در حقوق خصوصی است که بر اساس آن، در روابط میان اشخاص، هر کس ضرری به دیگری وارد کند، مکلف به جبران ضرر و زیان خواهد بود. تا سالیان متمادی، اندیشه تقدس دولت، مانع از طرح موضوع مسئولیت مدنی برای دولت بود، اما با گذر زمان و نیز ورود دولت به عرصه فعالیت‌های اقتصادی و تجاری، به تدریج، اندیشه قداست دولت رنگ باخت و حقوق دانان به طرح بحث در خصوص ضرورت پذیرش مسئولیت مدنی دولت پرداختند.

مسئولیت مدنی دولت مبنای مختلفی دارد که عبارتند از: نظریه تقصیر، نظریه خطر و نظریه تعهد ایمنی. نظریه خطر بر این مبنا استوار است که هر کس با انجام اقدامات خود، محیط خطرناکی ایجاد کند و بر اثر خطرهای وارد شده، زبانی به اشخاص وارد شود، بدون احراز تقصیر، مکلف به جبران خسارت خواهد بود. این نظریه در حقوق داخلی با پیروی از حقوق غرب پذیرفته شده است. البته در مبنای فقهی نیز مفهومی نزدیک به قاعده «من له الغنم فعلیه الغرم» دارد.

در قانون مسئولیت مدنی ایران (۱۳۳۹)، مبنای مسئولیت مدنی بر اساس نظریه تقصیر استوار است، اما با توجه به برخی اقدامات مخاطره‌آمیز دولت می‌توان در موارد زیادی، نظریه خطر را به عنوان مبنای مسئولیت مدنی دولت پذیرفت. با ظهور نظریه‌های جدید در مورد مبنای مسئولیت مدنی دولت، انتقادهایی به نظریه‌های سنتی وارد شده است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت مدنی، نظریه خطر، نظریه تقصیر، نظریه تقابل خطر، دولت.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، mostafaamiri09@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه امام باقر علیه السلام، تهران، ایران، t.d.dashty@yahoo.com

مقدمه

از حدود سال ۱۸۸۰، وضعیت اسفناک زیان‌دیدگان حوادث ناشی از کار که عمدتاً کارگران بودند، توجه حقوق‌دانان را به خود جلب کرد. در آن زمان بر اثر تغییر و تحولات عمیق در وضعیت زندگی اجتماعی و پیشرفت صنایع و علوم، روز به روز بر میزان و شدت حوادث ناشی از کار افزوده می‌شد. بر اساس نظریه سنتی تقصیر، شرط جبران خسارت کارگر، اثبات تقصیر کارفرما بود، اما در بیش‌تر موارد، حادثه ناشی از شیوه کار ماشین‌های مختلف بود و کارفرما، تقصیری مرتکب نشده بود و در صورت مقصر بودن نیز اثبات تقصیر وی دشوار بود. به این ترتیب، کارگران زیان‌دیده که بیش‌تر از اقشار کم‌درآمد و ضعیف جامعه بودند، از گرفتن خسارت محروم می‌شدند و حتی گاهی به دلیل از دست دادن قدرت کار کردن در نتیجه حادثه به ورطه بیچارگی کامل می‌افتادند.^۱

کارگران، همانند زیان‌دیدگان حوادث رانندگی، از طبقه اجتماعی خاصی بودند. این امر، احساس نیاز به جبران خسارت را در آنان بیش‌تر برمی‌انگیخت. چنین وضعیتی، کارگران را آماده شورش علیه کارفرمایان و رهگذران را آماده شورش علیه رانندگان کرده بود.^۲ به گونه‌ای که احساس نابرابری اجتماعی در بطن نظام مردم‌سالاری به این مسئله حقوقی، جنبه سیاسی داده بود.^۳ در این میان، حقوق‌دانانی مانند سالی و ژوسران که ریپر، آنان را مدیران تصفیه و ورشکستگی تقصیر نامیده است، جسارت بیش‌تری یافتند و با نشانه گرفتن نظریه تقصیر اعلام کردند: کسی که محیط خطرناکی مثل کارخانه ایجاد کند، در صورت تحقق خطر، بدون این‌که نیازی به اثبات تقصیرش باشد، باید خسارت ناشی از آن را جبران کند.^۴

با دقت در متون حقوقی، مسئولیت مدنی دولت بر اساس دو نظریه قابل توجیه است. برابر قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی دولت در برابر مستخدمین عمومی دولتی مبتنی بر نظریه خطا و تقصیر است، ولی مسئولیت دولت در برابر اشتباه قضات بر اساس اصل ۱۷۱ قانون اساسی مبتنی بر

۱. مازو و تنک، رساله نظری و عملی مسئولیت مدنی (جلد اول)، ش. ۶۸، ۱۹۹۵، ص ۷۷.

۲. ریپر و بولانژه، رساله حقوق مدنی (جلد دوم: تعهدات)، ش. ۹۰۴، ۱۹۹۷، ص ۳۷۷.

۳. همان، ص ۱۴۵.

۴. بادینی، حسن، فلسفه مسئولیت مدنی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲، ص ۳۶.

نظریه خطر است. اگر مسئولیت دولت مبتنی بر نظریه خطا باشد، در این حالت، برای مسئولیت مدنی دولت، متضرر، نیازمند اثبات دو رکن است: اصل ضرر و رابطه انتساب. اثبات تقصیر قبلاً باید در مراجع صلاحیت‌دار صورت گیرد، اما اگر مسئولیت دولت مبتنی بر نظریه خطر باشد، در این صورت، با اثبات ضرر و رابطه سببیت، مسئولیت دولت محقق می‌شود.^۱

قانون شورای دولتی (۱۳۳۹) در راستای این رویکرد، «رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آن‌ها» را در چارچوب صلاحیت‌های شورا تعریف کرد. درست در همین زمان، نخستین قانون اختصاصی با نام «قانون مسئولیت مدنی دولت» از تصویب کمیسیون مشترک مجلسین ملی و سنا گذشت که در ماده ۱۱ این سند، مسئولیت مدنی دولت مشخصاً شناسایی شد و نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی دولت را به صراحت پذیرفت.^۲

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارده به اشخاص در حقوق ایران صرف نظر از کم و کیف آن، در مقررات مختلف به ویژه در قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹)، قانون نحوه به کارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح و مواد ۱۵۷ تا ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) پذیرفته شده است. این در حالی است که قانون دیوان عدالت اداری، قانونی در زمینه مبنای ماهیت، ارکان و آثار مسئولیت مدنی دولت نیست، بلکه ناظر بر مقررات شکلی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت است که مرجع صالح در این زمینه را دیوان عدالت اداری و حدود صلاحیت و اختیارات آن را در ماده ۱۰ قانون مشخص کرده است. البته نباید فراموش کرد که قانون دیوان عدالت اداری صرفاً مربوط به مقررات شکلی نیست و بخشی از قواعد ماهوی مربوط به مسئولیت و از جمله جبران نیز در برخی موارد از مواد خود دارد.^۳

با توجه به حضور و دخالت دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و امکان انجام فعالیت‌های خطرآفرین توسط دولت به ویژه فعالیت‌های مخاطره‌آمیز در زمینه محیط زیست به نظر می‌رسد کاربست

۱. صالحی مازندرانی، محمد، «مطالعه تطبیقی مبنا و ماهیت مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق تطبیقی، ۱۳۹۴، شماره ۱۰۳، ص ۱۵۵.

۲. مولایی، آیت، «موانع و چالش‌های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران»، مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۹، دوره پنجم، شماره ۴، ص ۱۴۲۵.

۳. کاشانی، جواد، «مرجع صالح برای رسیدگی به دعوای مسئولیت به طرفیت دولت»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۵، دوره بیست و یکم، شماره ۷۳ و ۷۴، ص ۱۱.

نظریه خطر به عنوان یک مبنا برای مسئولیت مدنی دولت در حقوق ایران، تا حد زیادی جنبه پیش‌گیرانه داشته و مانعی بر سر اقدامات فعالیت‌های خطرناک دولت باشد. البته بررسی رویه قضایی نشان می‌دهد که به شناسایی نظریه خطر به عنوان مبنای مسئولیت مدنی در رویه قضایی توجه نشده است.

زیان‌هایی که در اثر روابط اجتماعی به افراد جامعه وارد می‌شود، به حوادث ناگهانی و تصادفات رانندگی اختصاص ندارد. زیان از هر نوع که باشد، نباید جبران نشده باقی بماند. این یک اصل دیرینه در حقوق است و از زمان‌های بسیار دور، به جبران خسارت به صورت‌های مختلف توجه شده و واردکننده زیان ملزم بوده است آن را جبران کند. گاهی جبران خسارت به عنوان وظیفه‌ای به عهده مسئول قرار می‌گرفت. در ماده ۳۳۱ قانون مدنی ایران، جبران خسارت بر اساس نظریه تقصیر است و شرط مطالبه خسارت به وسیله زیان‌دیده، اثبات تقصیر زیان‌زننده است، اما در ماده ۳۲۸ قانون مدنی که مربوط به اتلاف است، جبران خسارت بدون تقصیر نیز ظاهراً پذیرفته شده است و با اثبات ضرر، دادگاه می‌تواند به جبران خسارت حکم دهد، بدون این‌که به اثبات تقصیر زیان‌زننده نیاز باشد.

گفتار اول. مبنای مسئولیت مدنی دولت

یکی از مهم‌ترین و در عین حال، پرچالش‌ترین مسائل مطرح در مسئولیت مدنی، تعیین مبنای مسئولیت مدنی است. ریشه این مباحث را باید در تألیفات حقوق‌دانان خارجی به ویژه حقوق‌دانان فرانسوی جست. آنان با طرح این سؤال که چرا و بر اساس چه توجیه منطقی باید کسی را ملزم به جبران خسارت کرد، درصدد تعیین مبنای مسئولیت مدنی برآمدند. البته هیچ یک از نظام‌های حقوقی، به صورت مطلق، منحصرأ یک نظریه را نپذیرفتند. مهم‌ترین نظریه‌های مطرح‌شده در این خصوص، نظریه تقصیر و نظریه خطر است. بعضی از نظریه‌ها هم اختلاطی از این دو نظریه است. قانون مدنی به وضوح به تعیین مبنای مسئولیت مدنی نپرداخته، ولی در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، با به کار بردن عبارت «عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی»، مبنای مسئولیت مدنی را نظریه تقصیر دانسته است. البته قانون‌گذار از نظریه تقصیر عدول کرده و نظریه خطر را به عنوان مبنای مسئولیت پذیرفته است.^۱

۱. حیاتی، عباس‌علی، «بررسی و نقد قانون مسئولیت مدنی در حقوق موضوعه کنونی ایران»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، ۱۳۹۸، شماره ۷۶، ص ۱۵۶.

بند اول. نظریه تقصیر

در بیش‌تر کشورهای دارای حقوق نوشته، نظریه تقصیر، محور اساسی مسئولیت مدنی است. نظریه تقصیر در بنیان‌های نظری و فلسفی ریشه 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 زیان شده باشد. 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، یعنی دولت زمانی به جبران زیان وارد شده به اشخاص ملزم خواهد شد که آن زیان ناشی از اقدامات مقامات عمومی و ناشی از تقصیری باشد 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.^۱ در این زمینه، وجود رابطه علیت میان تقصیر و ضرر، مهم‌ترین دلیل برای جبران خسارت است.^۲

در خصوص اثبات تقصیر دولت، حقوق دانان بر مبنای دو رویکرد سلبی و ایجابی سعی دارند مسئله را توجیه کنند. رویکرد سلبی در تعریف تقصیر دولت بر این باور است که همه اعمال مقامات عمومی را نمی‌توان و نباید عملی دانست که با هدف و در راستای اعمال صلاحیت‌های تعریف شده قانونی صورت می‌پذیرد. مقام عمومی می‌تواند عمل زیان‌بار را آگاهانه انجام دهد یا به اعمالی دست یازد که قانون، خارج از حدود اختیارات او قرار داده است. هم‌چنین عمل زیان‌بار ممکن است بی‌آن‌که آگاهانه انجام شود، به گونه‌ای نادرست صورت گیرد. چنین اعمالی را نباید تقصیر دولت دانست، بلکه در چنین حالتی، تحت عنوان تقصیر شخصی، مسئولیت شخصی مقام عمومی مطرح می‌شود. رویکرد سلبی، اصلی‌ترین نگاه در شناخت تقصیر دولت است. در رویکرد ایجابی، شناخت تقصیر دولت، با تعریف شخصی مستخدمین ملازمه‌ای ناگسستنی ندارد. از دید این رویکرد، تقصیر دولت، مفهومی ذهنی نیست، بلکه مفهومی مستقل است که با تکیه بر عناصری عینی قابل شناخت است. در این رویکرد، شناخت تقصیر دولت، با بازشناسی تقصیر شخصی مقامات عمومی ملازمه ندارد.

۱. هوشمند فیروزآبادی، حسین و همکاران، «مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان‌بار حاکمیتی»، مجله حکومت اسلامی، ۱۳۹۹، شماره ۹۶، ص ۱۴۶.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، ۱۳۸۷، ص ۳۸۷.

بنابراین، چنین نگاهی وابسته نیست. از این منظر، تقصیر دولت عبارت از تحقق شرایطی زیان‌بار است که مربوط به دولت است. به طور مشخص، تقصیر دولت به حالت‌هایی اطلاق می‌گردد که زیان وارد شده ناشی از نقص وسایل دولت یا نقض صلاحیت‌هایی باشد که قانون‌گذار برای دولت در نظر گرفته است.^۱

مستفاد از ماده ۱ ق.م.م.، تقصیر در کشور ما در شمار مبنای اصلی مسئولیت مدنی تلقی می‌شود. البته در موضوعیت داشتن و مفروض دانستن آن سخن زیاد رانده شده است. برخی بر این اعتقادند که تقصیر، مبنای واقعی مسئولیت مدنی نیست و مرادف داشتن مفهوم تسبیب در حقوق ایران با «تقصیر» در حقوق غرب موجب شده است مبنای نظام مسئولیت مدنی در ایران بر تقصیر پنداشته شود، به ویژه ماده ۱ قانون ق.م.م. به گسترش این پندار یاری کرده است.^۲

بند دوم. نظریه خطر

در قرن نوزدهم، نظریه خطر، مسئولیت دولت را توسعه داد و امروزه در کشورهای پیشرفته، بر اساس این نظریه و برای احترام به آزادی فردی، دولت را مکلف می‌کنند در بعضی موارد از عهده خسارت وارد شده بر اشخاص برآید، هر چند هیچ‌گونه تقصیری مرتکب نشده باشد؛ چون اگر تقصیر را مبنای مسئولیت بدانیم، بسیاری از خسارت‌ها بدون جبران باقی می‌ماند که خلاف انصاف است.

جنبه اثباتی این نظریه بر این توجیه استوار است که با توجه به ناکارآمدی و لزوم نداشتن تقصیر در تحقق مسئولیت مدنی باید مبنا و ملاک دیگری را برای تحقق مسئولیت مدنی پذیرفت که عبارت از پاسخ‌گویی شخص در قبال اعمال خویش است، اعم از این که او مرتکب تقصیر شده یا نشده باشد. بنابراین، به اعتقاد طرفداران این نظریه برای تحقق مسئولیت مدنی، ثبوت یا اثبات تقصیر لازم نیست و صرف انجام عمل زیان‌بار موجب مسئولیت عامل می‌شود.

بر اساس این نظریه، هر گاه کسی، محیط خطرناکی ایجاد کند، چه آن کار متعارف باشد و چه

۱. امیرارجمند، اردشیر و مشتاق زرگوش، «تقصیر در حقوق مسئولیت مدنی دولت؛ مطالعه تحلیلی و تطبیقی»، مجله تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۸، شماره ۴۹، ص ۲۶.

۲. جعفری‌تبار، حسن، «از آستین طیبیان: قولی در مسئولیت مدنی پزشکان»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۷۷، شماره ۴۱، ص ۲۶.

نامتعارف، مثلاً دولت آزمایش‌های هسته‌ای یا کارخانه‌ای برای ایجاد اشتغال ایجاد کند، در برابر آن مسئولیت دارد. در توجیه گفته می‌شود که مصلحت‌گرایی در جوهر مسئولیت مدنی وارد شده و مفاهیم جدیدی را ایجاد کرده است. برای مثال، حمل و نقل مواد آتش‌زا در جاده‌ها خطرناک است، ولی چون فواید آن، بیش‌تر از ضرر آن است، تقصیر نیست و باید تحمل شود. هم‌چنین اگر چه به کسانی، ضرر وارد می‌شود، به دیگران هم سودی می‌رسد. در پاسخ می‌توان استدلال کرد که در پرتو رشد فعالیت‌های اقتصادی دولت و اداره کردن کارخانه‌ها به وسیله دولت، نظریه مصونیت دولت روی هم رفته دیگر قابل دفاع نیست.^۱

ظهور این نظریه را باید در نتیجه صنعتی شدن جوامع و در نتیجه پیدایش مسائل حقوقی جدید دانست که نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر، پایه مناسبی برای حل آن‌ها نبود. بر همین اساس، «سالی» و «ژوسران»، دو نفر از حقوق‌دانان فرانسوی، مبنایی جدید را برای تحقق مسئولیت مدنی به طور کلی و مسئولیت مدنی دولت به طور خاص مطرح کردند که به نظریه خطر معروف شد. «این نظریه نخستین بار در فرانسه از یک رأی در دیوان کشور که در تاریخ ۲۱ ژوئن ۱۸۹۵ صادر شده بود، پدید آمد. با این رأی، کارگر یک کارخانه دولتی که در حین کار زخمی شده بود، بی آن‌که لازم بوده باشد خطای کارفرما (اداره) را ثابت کند، خسارت زیان‌های وارده را می‌گیرد».^۲

بر اساس این نظریه، وقتی اشخاصی اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی، عمل و فعالیت خاصی انجام می‌دهند، حتی اگر در انجام این فعالیت هیچ‌گونه خطا و تقصیری نداشته باشند، باید نتایج زیان‌بار حاصل از عمل خطرناک خود را بپذیرند. پس این نظریه دارای دو جنبه مختلف سلبی یا نفی‌کننده و ایجابی یا اثبات‌کننده است. جنبه سلبی این نظریه بر این امر تأکید دارد که برای تحقق مسئولیت مدنی، وجود تقصیر لازم نیست و تقصیر باید از شرایط مسئولیت مدنی حذف شود. «سالی» در این باره معتقد است رابطه مسئولیت مدنی، رابطه بین دو دارایی است و رابطه بین دو شخص نیست. حقوق‌دانان به نادرستی، رابطه مسئولیت مدنی را بین دو شخص تصور نموده‌اند و در نتیجه این تصور نادرست، گرفتار عوامل روانی شده‌اند و آن را در تحقق مسئولیت، مؤثر دانسته‌اند، در حالی

۱. ریاحی، نوربخش، «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق اسلامی، ۱۳۹۷، سال پانزدهم، شماره ۵۸، ص ۲۳.

۲. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چاپ هشتم، تهران: توس، ۱۳۸۳، ص ۷۹۹.

که رابطه مسئولیت مدنی، رابطه بین دو دارایی است که این رابطه، یک رابطه نوعی و غیر شخصی است و ارتباط با عوامل روانی و درونی ندارد»^۱.

جنبه اثباتی این نظریه بر این توجیه استوار است که با توجه به ناکارآمدی و نیز لزوم نداشتن تقصیر در تحقق مسئولیت مدنی باید مبنا و ملاک دیگری را برای تحقق مسئولیت مدنی پذیرفت که پاسخ‌گویی شخص در قبال اعمال خویش است، اعم از این که او مرتکب تقصیر شده باشد یا نشده باشد. بنابراین، به اعتقاد طرفداران این نظریه، برای تحقق مسئولیت مدنی، ثبوت یا اثبات تقصیر لازم نیست و صرف انجام عمل زیان‌بار موجب مسئولیت عامل می‌شود.^۲

طبق دیدگاه خطرهای معمول، ایجاد محیط خطرناک در صورتی ضمان‌آور است که این خطر از خطرهای عادی زندگی نباشد. بنابراین، چنین نظری، اعمال نظریه خطر را محدود می‌سازد و آن را تخصیص می‌زند. در تحلیل مبنای نظریه خطر گفته شده است که تعارض حقوق افراد در حقوق مدنی، تعارض میان دارایی‌هاست، نه اشخاص. پس اگر حقوق تنها مقررات حاکم بر اشیا و دارایی‌ها باشد، برای الزام یک دارایی به جبران خسارت وارد شده به دارایی دیگر، نیاز نیست دارایی اول مرتکب تقصیر شده باشد. در پاسخ می‌توان گفت بر اساس نظر خطرهای معمول، اگر ضرر ناشی از چنین خطرهایی باشد، به این دلیل که سرنوشت و طبیعت، زیان‌دیده را به عنوان متضرر برگزیده است، لزومی به جبران نیست. در مورد زیان‌های خطرهای نامعمول، چون امری غیر عادی و ناشی از عمل زیان‌دیده است، نمی‌توان قائل به این بود که طبیعت، زیان‌دیده را به عنوان متضرر انتخاب کرده است.^۳

بند سوم. نظریه تعهد ایمنی

این مبنا از جدیدترین نظریه‌ها در برقراری مسئولیت مدنی است که نخستین بار در حقوق فرانسه مطرح شد. پس از ظهور این نظریه، نظام‌های حقوقی دیگر نظیر آلمان و انگلستان نیز پذیرای این

۱. باریکلو، علی‌رضا، مسئولیت مدنی، چاپ پنجم، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۴۵.

۲. همان، صص ۵۱-۵۰.

۳. بادینی، حسن و حمیدرضا اقدس طینت، «خطرات معمول زندگی و نقش آن در قلمرو مسئولیت مدنی»، دوفصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، ص ۲۵.

نظریه شدند. حتی برخی حقوق دانان، پذیرش این نظر در نظام حقوقی ایران را با توجه به قوانین و مقررات مختلف امکان پذیر دانسته‌اند. منظور از تعهد ایمنی نیز تعهدی حقوقی مبتنی بر تعهد طبیعی احترام و آسیب نرساندن به تمامیت جسمانی انسانی دیگر است. متعهد تعهد می‌کند که نظارت و کنترل واقعی بر همه وقایع و اوضاع و احوال داشته باشد تا متعهد له یا شخص ثالث هیچ گونه آسیب و ضرر و زیانی متحمل نشود. بر اساس نظریه تعهد ایمنی، متعهد به خودی خود با جمع شرایط بیان شده، مسئول جبران ضرر و زیان وارد شده محسوب می‌شود. مسئولیت ناشی از نقض تعهد ایمنی از نوع مسئولیت بدون تقصیر است، به این معنا که نه تنها برای جبران ضرر و زیان حاصل از آن، خواهان نیازمند اثبات تقصیر خواننده نیست، بلکه خواننده نیز با اثبات عدم تقصیر نمی‌تواند از مسئولیت معاف شود. در نتیجه، خواننده خواه مقصر و خواه بی‌گناه باشد، به صرف نقض تعهد ایمنی، مسئول است و باید ضرر و زیان وارد شده را در صورت جمع شرایط عمومی مسئولیت مدنی جبران کند.^۱

گفتار دوم. تحولات نظریه خطر

نظریه خطر به صورت محض در طول زمان با انتقاد حقوق دانان روبه‌رو گشت و با اصلاحات و تعدیل‌هایی همراه شد.

بند اول. نظریه خطر در برابر انتفاع

بسیاری از حقوق دانان طرفدار نظریه خطر که تقصیر را به عنوان مبنای مسئولیت مدنی رد می‌کنند، هر نوع عمل زیان باری را نیز موجب مسئولیت مدنی نمی‌دانند. از این رو، به معیاری دیگر روی آورده‌اند که نظریه خطر در برابر انتفاع نامیده شده است. بر اساس این معیار، تنها آن دسته از فعالیت‌ها و کارهای زیان بار، مسئولیت مدنی انجام‌دهنده آن را در پی دارد که نفعی به وی برسانند؛ زیرا اخلاق، عدالت و انصاف حکم می‌کند تا کسی که از فعالیت نفع می‌برد، خسارت ناشی از آن را نیز تحمل کند. البته منظور آنان از نفع، هر نوع نفعی نیست، بلکه نفع در معنی خاص آن مورد نظر

۱. ثقفی، مریم و همکاران، «ماهیت تعهد ایمنی و کاربرد آن در مسئولیت مدنی پزشک در حقوق ایران و فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۹۶، سال بیست و یکم، شماره ۳، ص ۲۶.

است و تنها نفع حاصل از بهره‌برداری اقتصادی را دربرمی‌گیرد؛ یعنی کسی که با ایجاد منبع خطر برای دیگران، نفع مادی عاید خویش گرداند. برای مثال، اگر کسی با هدف سود بردن، کارخانه بسازد و ابزارها و ماشین‌آلات خاصی در آن قرار می‌دهد، بدون این‌که نیازی به اثبات تقصیرش باشد، مسئول جبران خسارت ناشی از چنین محیط خطرناکی است.^۱

این نظریه که در حقوق آلمان نیز رایج است و مسئولیت ناشی از بهره‌برداری نامیده شده است، در فرانسه توسط تعداد زیادی از هواداران نظریه خطر به ویژه ژوسران پیشنهاد شده است. برداشت ژوسران از بند ۱ ماده ۱۳۸۴ قانون مدنی فرانسه مبتنی بر این نظر است. وی معتقد بود در بین زیان‌دیده‌ای که در حالت انفعال قرار دارد و کسی که برای منفعت خود، شیئی را به حرکت درآورده است، عدالت اقتضا می‌کند تا خسارت به عنوان عوض نفع حاصل از بهره‌برداری بر عهده طرف فعال قرار گیرد: «کسی که تشکیلاتی را که قادر است به دیگری ضرر بزند، ایجاد یا نظارت و اداره می‌کند... بدون توجه به تقصیر یا قابلیت سرزنش، مسئول خساراتی است که در نتیجه بهره‌برداری از آن به دیگری وارد می‌کند».^۲

این نظریه، الهام‌بخش قوانینی بوده است که در زمینه حوادث ناشی از کار و فعالیت‌های خطرناک، مسئولیت بدون تقصیر را مقرر داشته‌اند. با وجود این، ژوسران، آن را به حوادث ناشی از کار و خسارت ناشی از ماشین‌ها یا اشیای مورد استفاده در صنعت و تجارت منحصر نمی‌داند، بلکه تمام مواردی را مشمول آن می‌داند که کسی برای منفعت مادی خود به فعالیتی می‌پردازد.^۳

معیار خطر در برابر انتفاع، به ویژه از دیدگاه مخالفان نظریه تقصیر با این ایراد اساسی مواجه است که قلمرو اجرای نظریه خطر را بیش از حد محدود می‌کند. این معیار تنها توجیه‌کننده مسئولیت ناشی از اشیا و موارد خاصی از مسئولیت ناشی از فعل غیر مانند مسئولیت تاجران، صنعتگران و کارخانه‌داران در مقابل فعل کارگران و گماشتگان‌شان است. پس در دیگر موارد مانند مسئولیت ناشی از فعل شخصی و نیز هنگامی که کسی، مؤسسه‌ای را اداره نمی‌کند، قابل اعمال نیست. به

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، الفارق: دایره‌المعارف عمومی حقوق، تهران: کتاب‌خانه گنج دانش، ۱۳۸۶، ص ۸۹.

۲. داراب‌پور، مهربان، مسئولیت‌های خارج از قرارداد، تهران: مجد، ۱۳۸۷، ص ۱۴۷.

۳. همان، ص ۱۴۹.

عبارت دیگر، فعالیت‌های انسان همیشه نفع مادی ندارد و نمی‌توان جبران خسارت زیان‌دیده را به سودمند بودن یا نبودن فعالیت وابسته کرد. برای مثال، دارنده اتومبیل ممکن است از آن هم برای کار و نفع مادی استفاده کند و هم برای تفریح و گردش و در صورتی که هدف، جبران خسارت زیان‌دیده باشد، فرق نمی‌کند که وی به چه منظور پشت فرمان نشسته است.^۱

بعضی از حقوق‌دانان ایرانی و حقوق‌دانان کشورهای عربی، قاعده فقهی «من له الغنم فعلیه الغرم» را شبیه نظریه خطر در برابر انتفاع دانسته‌اند. دسته‌ای دیگر بر این باورند که این قاعده، چنین معنایی را نمی‌رساند، بلکه منظور از آن این است که مالک در مقابل منفعتی که از مال به دست می‌آورد، باید خسارتی را نیز که به آن وارد می‌شود، تحمل کند و خسارت ناشی از مال را که به اشخاص ثالث وارد می‌شود، دربر نمی‌گیرد.^۲

بند دوم. معیار خطر ایجادشده

با توجه به ایرادهای واردشده بر ضابطه «خطر در برابر انتفاع»، معیار دیگری پیشنهاد شده است که بر اساس آن، هر گونه انتفاعی، چه مادی یا معنوی، مسئولیت مدنی شخص استفاده‌کننده را در پی خواهد داشت. برای مثال، استفاده از اتومبیل به هر صورتی موجب مسئولیت مدنی دارنده آن خواهد شد و نباید در جست‌وجوی این امر بود که آیا وی از به کار بردن آن، نفع مادی به دست می‌آورد یا تنها نفع معنوی حاصل از استفاده از تفرج و گردش. این معیار به نظریه خطر ایجادشده موسوم است.

استفاده از نفع به این معنی برای توجیه مسئولیت مدنی مستلزم این است که در تمام موارد، شخصی را مشخص کنیم که از منافع چیزی بهره‌مند می‌شود، در حالی که در موارد زیادی، نفع حاصل از مالی که باعث ورود زیان شده است، هم به زیان‌دیده می‌رسد و هم به مالک. اسمن در این زمینه نوشته است: «... پذیرفتن اندیشه خطر وابسته به انتفاع به عنوان اصل راهنما از هر جهت، نتیجه‌ای را که هوادارنش از آن انتظار دارند، به همراه ندارد... در واقع، اگر قرار است ملاک، نفع باشد، عدالت اقتضا می‌کند تا نفعی را نیز که زیان‌دیده از چیزی به دست می‌آورد، همانند نفع

1. Kats, J. and Douglas, J., **Prompting health: knowledge and prac**, second edition, Macmilan Press LTD, 2014, p. 245.

۲. هاشمی، احمدعلی، مسئولیت مدنی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۷، ص ۷۵.

نگه‌دارنده آن به حساب آوریم. این موضوع در موارد زیادی صدق می‌کند، به ویژه که نفع ممکن است تنها لذت و خوشی باشد که شخصی هنگام بازدید از مکانی خاص، پارک یا نمایشگاه به دست می‌آورد یا گردشگری هنگام رفتن به جنگل حاصل می‌کند و هنگام گردش در نتیجه افتادن درخت یا صخره زخمی می‌شود یا کسی باشد که برای دیدن مسابقه اسب‌سواری یا اتومبیل‌رانی به کنار جاده می‌رود و به وسیله اسب یا اتومبیلی که با سرعت زیاد در حرکت است، صدمه می‌بیند.^۱

گفتار سوم. مصادیق پذیرش مسئولیت مدنی دولت بر مبنای نظریه خطر

با توجه به کاستی‌هایی که نظریه تقصیر به همراه دارد، در بسیاری موارد، ضرر و زیان جبران‌ناشده باقی می‌ماند و با توجه به ماهیت اقدامات دولت‌ها در برخی موارد می‌توان بر مبنای نظریه خطر، مسئولیت دولت را پذیرفت.

بند اول. مسئولیت مدنی دولت در فرض مدیریت نکردن پسماندها

ایجاد محیط خطرناک توسط دولت‌ها از موجبات تحقق مسئولیت مدنی و نیز مسئولیت بین‌المللی دولت‌هاست. بر این اساس، مدیریت پسماندها، یکی از اقداماتی است که دولت‌ها برای رفع خطرهای مربوط به مضرات این مواد باید انجام دهند. با توجه به این که مدیریت نکردن پسماندها، محیطی مخاطره‌آمیز ایجاد می‌کند، قبل از هر چیز، دولت‌ها مکلفند میزان تولید پسماندها را در کشور خود به حداقل برسانند. در مورد خسارت‌های وارد شده به محیط زیست، در برخی موارد، مسئولیت خطا و در برخی دیگر، مسئولیت مبتنی بر خطر پذیرفته شده است. نظریه مبتنی بر خطا، سنتی‌ترین نظریه در مسئولیت خسارت زیست‌محیطی است. بر این اساس، خسارت زیست‌محیطی قابل مطالبه نیست، مگر این که بتوان تقصیر عامل ورود خسارت را اثبات کرد. این نظریه که تقریباً رویکرد شایع در رژیم مسئولیت مدنی حقوق ایران است، نمی‌تواند مبنایی جامع باشد. در واقع، پذیرش این نظریه، امکان جبران بسیاری از خسارت‌های زیست‌محیطی را دشوار می‌کند. در خصوص مسئولیت مبتنی بر نظریه خطر، نیازی به اثبات تقصیر دولت نیست، بلکه همین که دولت، فعالیتی کند که

۱. موسوی، سید مهدی، «شبه جرم و مسئولیت مدنی در حقوق انگلستان»، ترجمه از: بیرمنگهام، ورا، خلاصه مسئولیت مدنی، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۴۵.

نفعی در آن داشته باشد و منجر به آلودگی و تخریب محیط زیست شود، باید از عهده خسارت‌های وارد شده برآید، اعم از این که تقصیر داشته یا نداشته باشد.^۱

البته خطر بالای خسارت‌های رخ داده از آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از پسماندها نیازمند تجدید نظر در قواعد مسئولیت مدنی است تا این قواعد با اصول مسئولیت مطلق در جایی جای‌گزین شود که دولت‌ها برای اعمال سهل‌انگارانه خود، چه مقصر باشند و چه نباشند، مسئول قلمداد خواهند شد.^۲

بند دوم. مسئولیت مدنی دولت در مورد آلودگی هوا

دولت‌ها هماهنگ با پیشرفت تکنولوژی به فعالیت‌هایی درآمده‌اند که تمام عرصه‌های خدماتی و صنعتی دست زده‌اند. دولت در راستای حقوق و تکالیفی که قوانین بر عهده‌اش محول کرده، ممکن است مانند هر شخص دیگری به فعالیت بپردازد و محیط خطرناکی پیرامون خود ایجاد کند و بدیهی است باید مسئولیت ناشی از این خطر را هم تقبل کند. در ایران، دولت به عنوان یک شرکت تجاری وارد عرصه فعالیت می‌شود و نقش آفرینی می‌کند. بنابراین، اگر محیطی خطرناک ایجاد کند، مسئول شناخته خواهد شد. در ماده ۱ قانون مدیریت بحران از ارتقای توان‌مندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیش‌گیری از کاهش خطر و آسیب‌پذیری جامعه سخن به میان آورده است. توان‌مندسازی، دوراندیشی و حسن تدبیر در امور، محصول حاکمیت دولت کشور است که از قدیم به موجب قاعده فقهی حقوقی حسیبه بر عهده دولت‌هاست.^۳

غلبه‌گفتمان حق محوری، موازی با جهانی شدن و گسترش فناوری‌های ارتباطی که زمینه دسترسی به اطلاعات و نظارت بر عملکرد دیگر شهروندان و دیگر حکومت‌ها را مهیا کرده است، در ایران نیز موجب گشوده شدن گذرگاه تاریخی سیاسی جدیدی شده است. هرچند برخی از مصادیق حقوق هم‌بستگی در قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده، اما روند رو به رشد مطالبه اجرای آن،

۱. بهرامی احمدی، حمید و عزیزالله فهیمی، «مبانی مسئولیت مدنی زیست‌محیطی در فقه و حقوق ایران»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۸۶، سال هشتم، شماره ۲، ص ۶.

۲. طلایی، فرهاد و الهام حیدری، «تعهدات و مسئولیت دولت‌ها در زمینه حمایت و حفاظت از محیط زیست در برابر پسماندها با تأکید بر پسماندهای خطرناک»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۳، شماره ۴۵، ص ۱۷۸.

۳. محمدحسینی حاجی‌ور، یوسف و همکاران، «حفاظت از طبیعت در قبال ریزگردها در دیدگاه‌های حقوق اسلام و غرب»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۹، دوره سیزدهم، شماره ۴۷، ص ۸۶.

محصول دهه اخیر است. برای مثال، آلودگی هوای پایتخت یا آلودگی ناشی از ریزگردها در استان خوزستان و هم‌چنین دیگر بحران‌های زیست‌محیطی امروزه دولت را بر آن داشته تا با اندیشیدن تمهیدات مختلفی درصدد دست و پنجه نرم کردن با چالش‌های جدید حکمرانی برآید. اصل ۵۰ قانون اساسی، حفاظت از محیط زیست را تکلیفی جمعی دانسته است. سیاق این اصل، سلبی و ناظر بر بازدارندگی است و راجع به تکالیف عموم و دولت، بیانی ندارد و گستره آن به فعالیت‌های اقتصادی محدود باقی مانده است. با این حال، با اتکا بر مفاهیم حقوق بشری همانند توسعه پایدار می‌توان گفت تکلیف حداقلی دولت در این زمینه، تدبیراندیشی برای سیاست‌های ضد آلودگی است. در این باره می‌توان به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و آیین‌نامه‌های آن اشاره کرد. این قانون و مقررات مرتبط با آن بیش از آن‌که با هدف جبران خسارت شهروندان وضع شده باشد، مشتمل بر ارائه راهکارهای پیش‌گیرانه است.^۱

امروزه، نظریه خطر، نظریه‌ای مناسب برای جبران خسارت‌های زیست‌محیطی است و می‌تواند نقش مهمی در تقویت حمایت از محیط زیست داشته باشد. در واقع، آلوده‌کننده محیط زیست بر اساس نظریه خطر، مسئولیت عینی پیدا می‌کند. از عملکرد دولت‌ها چنین استنباط می‌شود که قبول اصل مسئولیت مدنی مبتنی بر خطر بر اساس شرایط از پیش تعیین‌شده در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است. این عملکرد نشان می‌دهد هدف دولت‌ها، ایجاد تعهد در مورد اجتناب از فعالیت‌های خطرناک، تقلیل میزان این فعالیت‌ها و جبران خسارت در صورت وارد آمدن زیان یا لطمه است.^۲

بند سوم. مسئولیت مدنی دولت در زمان بروز بیماری‌های واگیر

نکته مهم در بحث بیماری‌های واگیر، تفکیک ایجاد خطر از گسترش خطر است، به این معنا که ایجاد بیماری ممکن است کاملاً طبیعی باشد، اما نقش اقدامی یا عدم اقدامی دولت در گسترش بیماری، مسئولیت مدنی دولت را در پی دارد. در مورد مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیر دار باید مسئله را در دو فرض عمده بررسی کرد. فرض اول، مربوط به آن دسته از بیماری‌های

۱. رستمی، مریم و همکاران، «تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، دوره سوم، شماره ۶، ص ۳۰.

۲. آرش پور، علی‌رضا، مسئولیت بین‌المللی نقض تعهدات زیست‌محیطی، چاپ اول، تهران: جاودانه جنگل، ۱۳۹۲، ص ۳۰.

واگرداری می‌شود که احتمال شایع شدن آن بیماری پیش‌بینی‌ناپذیر باشد. در این جا باید توضیح داد که اصطلاح «پیش‌بینی‌ناپذیر»، مفهوم بسیار مضیق دارد و تنها منحصر در مواردی است که بیماری سابقه نداشته و اتفاق محض غیر تکراری باشد.

بدیهی است که بیماری‌هایی چون طاعون، آنفلوانزا یا دیگر بیماری‌های واگیردار، با یک بار وقوع در تاریخ معاصر در سال‌های بعدی قابل پیش‌بینی است و یک دولت نمی‌تواند به این بهانه که از زمان دقیق شیوع بیماری اطلاع نداشته است، اقدامی پیش‌گیرانه در این باب صورت ندهد؛ زیرا همان طور که گفتیم، هدف از مسئول دانستن دولت در قبال بیماری‌های واگیردار، رسیدن به ثبات و پایداری در پیش‌گیری از این نوع بیماری‌هاست. اقدام دولت در اطلاع‌رسانی به مردم و وضع و اجرای محدودیت‌هایی مانند قرنطینه نیز که در شمول آن قرار می‌گیرد، صرفاً یک راهکار سطحی است و دولت، موظف به از بین بردن علل و ریشه بیماری‌های واگیردار تا حد امکان از طریق اقدامات تحقیقی گسترده و واکسیناسیون عمومی است. معیار پیش‌بینی‌پذیری یا پیش‌بینی‌ناپذیری حادثه، معیاری جهانی است. بنابراین، دولت، موظف به تهیه وسایل پیشرفته برای پیش‌بینی بیماری‌های واگیردار و پیش‌گیری از آن‌هاست و نمی‌تواند به این بهانه که امکانات لازم را در اختیار نداشته است، خود را از مسئولیت مبرا سازد.^۱

بند چهارم. مسئولیت مدنی دولت بر مبنای انجام فعالیت‌های هسته‌ای

در ایران، بهره‌برداری از تأسیسات در اختیار و انحصار دولت است و بخش خصوصی در این زمینه وارد نشده است. پرسش این است که آیا در صورت رخ دادن حادثه هسته‌ای می‌توان از مسئولیت دولت سخن گفت؟ این پرسش از آن جا ناشی می‌شود که بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، «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 هر گاه خسارات وارده، مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات یا مؤسسات مزبور باشد، در این صورت، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در

۱. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیردار (بررسی موردی کووید ۱۹)»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه حقوق و کرونا، ۱۴۰۰، ص ۱۷۸.

مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود». بر اساس این ماده، اگر خسارت‌ها، مستند به عمل کارمندان دولت و مؤسسات وابسته به آن‌ها باشد، خود کارمند، مسئول است. طبیعی است که این حکم نمی‌تواند از قربانیان حوادث هسته‌ای حمایت کند و از این نظر قابل انتقاد است؛ چون خسارت‌های ناشی از حوادث هسته‌ای از نظر کمیت و کیفیت چنان گسترده‌اند که جبران آن عموماً در توان اشخاص حقیقی نیست.^۱ چون فعالیت‌های هسته‌ای و اتمی ذاتاً با ایجاد محیط خطرناک همراه است و با در نظر گرفتن شدت و حجم خسارت‌های وارد شده بر اثر فعالیت‌های هسته‌ای، استفاده از نظریه خطر برای جبران زیان‌های ناشی از اقدامات دولت، راهکار مناسبی است؛ چون در این نظریه، احراز تقصیر، شرط نیست و مسئولیت محض پذیرفته شده است.

بند پنجم. رویه قضایی در خصوص مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر نظریه خطر

دیوان عدالت اداری به عنوان قاضی دعاوی اداری و مهم‌ترین مفسر قضایی مقررات اداری، حداقل در آرای هیئت عمومی که انتشار می‌یابد، تاکنون به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی استناد نجسته است. در طول بیش از سه دهه گذشته، موارد متعددی نزد دیوان مطرح شده است که دیوان بایستی بر اساس این ماده، حاکمیتی بودن یا نبودن و قانونی بودن یا نبودن عمل دولت را بررسی می‌کرد. خودداری دیوان عدالت اداری از اعمال چنین تفکیک و کاربست چنین تعبیری به خوبی نشانگر انصراف از استناد به این ماده است.

در دادگاه‌های عمومی، وضع به گونه دیگری است. در رأی مشهور هموفیلی‌ها، قاضی پرونده با این استدلال که وارد کردن خون توسط وزارت بهداشت، عمل حاکمیتی نیست، به محکومیت دولت حکم داد. صرف نظر از انتقادهایی که بر اساس بحث‌های مطرح شده می‌توان بر این رأی وارد کرد، نکته مهم آن است که بدون تردید، وارد کردن خون که به شکلی خطیر با سلامت شهروندان ارتباط

۱. قبولی، سید محمد مهدی و وحید رضادوست، «مطالعه تطبیقی تعیین مسئول و مبنای جبران خسارت در مسئولیت مدنی ناشی از حوادث مربوط به تأسیسات هسته‌ای در حقوق ایران، فرانسه و اسناد بین‌المللی»، مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳۹۴، دوره ششم، شماره ۲، ص ۲۳۶.

دارد، از مصادیق بارز عمل حاکمیت است و از این جهت، این رأی قابل نقد به نظر می‌رسد. البته با توجه به این که محکومیت مدنی دولت در نهایت در راستای ادعای نسخ ماده ۱۱ است، نقد چندانی در محافل علمی در این خصوص طرح نشد.^۱

تا سال ۱۳۹۲، رویکرد غالب در دکترین حقوقی ایران، پذیرش صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوای خسارت بود. از این رو، نظر مسلط در این خصوص به سمت و سویی بود که بر مبنای آن، رسیدگی به پرونده‌های مسئولیت مدنی دولت بر عهده دیوان اداری بود. با تصویب تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، فضای حقوقی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت با تحولاتی هر چند شکلی مواجه شد. با حدوث وضعیت جدید، در ظاهر امر، این اتفاق شکلی افتاد که تا سال ۱۳۹۲، رسیدگی و احراز ارکان مسئولیت مدنی چه در چارچوب نظام تقصیربنیان و چه در قالب نظام بدون تقصیر بر عهده دیوان عدالت اداری بود.

سابق بر این، قانون‌گذار در پرونده‌های مربوط به خسارت به احراز و «تصدیق خسارت» توسط دیوان عدالت اداری اشاره داشت، اما مشخص نکرده بود که چگونه قضاات دیوان به چنین تصدیقی می‌رسند. در نتیجه، قضاات برای تمسک به نظریه تقصیر یا نظر خطر دست باز داشتند یا دست کم، این راه در عالم نظر باز بود. با تغییرات سال ۱۳۹۲، قانون‌گذار فقط احراز تخلف را مبنای صدور حکم خسارت تلقی کرد. معنای این تغییر چنین است که از یک سو، از این پس، قضاات دیوان عدالت اداری نمی‌توانند به نظریه خطر استناد کنند، مگر آن که قانون‌گذار چنین مجوزی داده باشد و چنین مجوزی به تخصیص تبصره ۱ ماده ۱۰ قابل تعبیر خواهد بود. از سوی دیگر، ظاهراً در نگاه قانون‌گذار، تقصیر فقط در وضعیت تخلف حادث می‌شود یا این که قانون‌گذار خواسته است فقط آن نوع تقصیر را برای مسئولیت مدنی دولت بپذیرد که از طریق تخلف حادث می‌شود، هر چند قضاات دادگاه‌های دادگستری با چنین ممنوعیتی روبه‌رو نیستند. در طول سالیان فعالیت دیوان عدالت اداری، هیچ‌گاه قضاات دیوان بر اساس نظریه خطر رأی نداده‌اند که نشان می‌دهد نظریه خطر از لحاظ مبانی در نظام حقوقی ایران پذیرفته نشده است.^۲

۱. واعظی، مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۴، دوره هفتم، شماره ۲، ص ۲۰۹.

۲. مولایی، آیت و حسن لطفی، «آسیب‌شناسی تحول صلاحیت در دعوی مسئولیت دولت در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۸، سال هفتم، شماره ۲۱، ص ۲۳۹.

گفتار چهارم. تحلیل مسئولیت مدنی دولت ناشی از اعمال زیان‌بار و خطرناک در اعمال حاکمیتی

مبنای اصلی مسئولیت مدنی دولت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیان شده است و قانون‌گذار در حکمی خاص در انتهای ماده، اعمال حاکمیتی دولت را از مسئولیت معاف دانسته است. پرسش این است که آیا دست زدن دولت به اقدامات خطرناک و ایجاد محیط خطرناک را در فرض انجام اعمال حاکمیتی می‌توان از مسئولیت معاف دانست؟

قانون مسئولیت مدنی، اولین قانونی است که به طور خاص به این موضوع پرداخته و دولت را با شرایطی، مسئول شناخته است. در این قانون، به طور عام به مسئولیت مدنی اشخاص خصوصی در قبال هم تصریح گشته، اما در ساحت حقوق عمومی و مشخصاً در ماده ۱۱ به مقوله مسئولیت مدنی دولت اشاره شده است. قانون‌گذار برای نخستین بار به طور عام، مسئولیت مدنی دولت را در قبال اعمال تصدّی شناسایی کرد و در خصوص خسارت ناشی از اعمال حاکمیت، بدون این‌که مسئولیت مدنی دولت را به صورت اطلاق نفی کند، تحت شرایطی، جبران خسارت ناشی از چنین اعمالی را در حیطه صلاحیت اختیاری دولت تعریف کرد.^۱

ممکن است اقدام دولت در قلمرو اعمال حاکمیتی بر مبنای اضطراب اجتماعی و ناچاری دولت در انجام این قبیل اقدام‌ها حمل شود. در این صورت نیز حتی اگر برای تأمین حقوق عمومی و مصالح هم انجام کاری ضرورت پیدا کند، به نظر می‌رسد بر اساس قاعده «الاضطرار لا یبطل حق الغیر»، تأمین منافع عمومی به صورت یادشده نمی‌تواند مجوزی برای تضییع حق قرار گیرد. البته گاهی ممکن است اقدام دولت برای تأمین نظم عمومی به تصمیم‌هایی فوری، گسترده و خارج از قوانین بیانجامد و مسئولیت داشتن دولت محل تأمل باشد. برای نمونه، اگر دولت از برگزاری راه‌پیمایی به دلیل سیاست‌های امنیتی جلوگیری کند، اما گروه‌هایی راه‌پیمایی کنند و دولت مضطر به اقداماتی خسارت‌بار گردد، برخی معتقدند که اگرچه اقدامات دولت از حاکمیت ریشه می‌گیرد، ولی اگر از چارچوب قوانین خارج باشد، دولت، مسئول جبران خسارت است.^۲

۱. همان، ص ۲۴۶.

۲. ابوالحمد، پیشین، ص ۸۲۲.

مسئولیت مدنی دولت، نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ‌گونه قانون‌شکنی و زیانی چه مادی و چه معنوی بدون جبران باقی نماند.^۱ به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، زیان‌های ناشی از اعمال حاکمیت، قابلیت جبران الزامی توسط دولت را ندارند؛ چون در ایجاد این‌گونه زیان‌ها، تقصیری متوجه دولت نیست. چون این نظریه موجب جبران نشدن بسیاری از خسارت‌ها می‌شود، باید به موارد مندرج در نص اکتفا شود و از تفسیر موسّع آن جلوگیری گردد؛ یعنی دولت وقتی از پرداخت خسارت، معاف باشد که در مقام اعمال حاکمیت باشد و آن عمل بر حسب ضرورت، برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون به عمل آید.^۲ البته با گذر زمان، این نظریه نیز تا حد زیادی تعدیل شده و رویه فعلی به مسئول شناختن دولت حتی در فرضی متمایل است که دولت در مقام انجام اعمال حاکمیتی است.

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ایران بر مبنای تفکیک میان اعمال تصدّی و حاکمیت انشا شده است. به موجب این ماده، دولت در مورد اعمال حاکمیت با وجود سه شرط، مسئول جبران خسارت وارد شده به افراد نیست:

اول. اعمال حاکمیت صورت‌گرفته بر حسب ضرورت انجام شده باشد؛

دوم. اقدامات انجام‌شده برای تأمین منافع اجتماعی صورت‌گرفته باشد؛

سوم. اقدامات دولت بر اساس قانون بوده باشد.

ضابطه ماده ۱۱ مبهم و نادرست است؛ زیرا نه تنها هدف همه کارهای دولت، تأمین منافع عمومی است، بلکه همه اعمال حاکمیت را قانون پیش‌بینی نمی‌کند و بیش‌تر آن‌ها به تصمیم مأموران قوه مجریه وابسته است. هم‌چنین مصون ماندن دولت از مسئولیت در اموری که در مقام حاکمیت انجام می‌دهد، باعث می‌شود تا بسیاری از اعمال نامشروع دولت دست‌کم از لحاظ مدنی، مباح جلوه کنند. به این ترتیب، دادگاه‌ها نخواهند توانست در مقابل چنین اعمالی، از حقوق فردی اشخاص حمایت کنند.^۳

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۶۳.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ سیزدهم، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۳۲۸.

۳. کاتوزیان، ناصر، الزام‌های خارج از قرارداد: ضمان قهری (جلد اول)، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۸، ص ۱۳۵.

در سال‌های اخیر، شاهدیم که گام‌های مثبتی در این حوزه برداشته شده است. برای نمونه، با تصویب ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دولت دست کم در خصوص یک مورد ویژه یعنی «واگذاری سهام شرکت‌های دولتی»، دایره مسئولیت و پاسخ‌گویی خود را افزایش داده است.^۱ بنابراین، تفسیر منطقی و صحیح از قسمت انتهایی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئول شناختن دولت در فرض انجام اعمال حاکمیتی بر مبنای نظریه خطر است.

نتیجه‌گیری

بر اساس نظریه خطر، ارتکاب تقصیر، شرط مسئولیت مدنی نیست، بلکه هر کسی که بر اثر فعالیت خود، خطرهایی ایجاد می‌کند و موجب زیان دیگری شود، مسئول و ملزم به جبران خسارت وارد شده است. بنابراین، شخصی که اتومبیلی را به حرکت درمی‌آورد یا کارخانه‌ای راه می‌اندازد، خطر ایجاد می‌کند و چون از منافع این فعالیت بهره‌مند می‌شود، به ناچار باید ضرری را که از این راه متوجه دیگری می‌شود، تقبل و جبران کند.

علت پیدایش نظریه خطر آن بود که حوادث وسایل نقلیه موتوری و رخدادهای زیان‌بار کارخانه‌ها روز به روز توسعه می‌یافت و خسارت‌های زیادی بر دوش زیان‌دیدگان می‌گذاشت و حشاش ضایع می‌شد؛ زیرا عامل زیان زدن از شرایط و موقعیت اقتصادی بهتری برخوردار بود و با استفاده از قانون و امکان‌های خود از مسئولیت معاف می‌شد. به علاوه ضوابط تقصیر نیز در بیش‌تر موارد، مشخص بود و در مورد هر حادثه‌ای، علل مختلفی داشت. خلاصه آن‌که وضع حقوقی و موقعیت زیان‌دیدگان بسیار بد و آسیب‌پذیر بود و یک سلسله مشکل‌ها و نابسامانی‌های اجتماعی ایجاد می‌کرد. به همین دلیل، حقوق‌دانان به فکر بهبود و اصلاح وضع زیان‌دیدگان افتادند و به این نتیجه رسیدند که باید تسهیلاتی در امر اثبات قائل‌شد. در راه اجرای این نیت، قائل به فرض مسئولیت یا فرض تقصیر شدند و دارنده شیء خطرناک را مسئول جبران زیان واردآمده به دیگری دانستند. این نظریه، موضوع رأی معروف دیوان عالی کشور فرانسه در سال ۱۹۳۰ بود و از ماده ۱۳۸۴ قانون مدنی فرانسه استنباط شده است.

۱. سیفی، سید جمال، «رأی پرونده موسوم به هموفیلی‌ها: نگاهی نو به مسئولیت مدنی دولت در رویه قضایی ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۴، شماره ۸، ص ۲۷۵.

مطابق نظریه خطر، مسئولیت مدنی مابازای نفع و فایده و لذتی است که شخص از شیء متعلق به خود یا از فعالیت خود می‌برد. در واقع، حقوق دانان و دادرسان بدون آن که مفهوم تقصیر را نادیده بگیرند، به جست‌وجوی قاعده جدیدی پرداختند که مبنای جبران زیان قرار گیرد و این قاعده را چنین بیان داشتند که خسارت باید به کسی نسبت داده شود که سبب وقوع آن شده است. بر پایه این نظریه، اگر بر اثر عمل شخص یا اشخاص وابسته به او یا اشیای تحت تصرف او، خسارتی به دیگری وارد شود، عامل زیان، مسئول به شمار می‌رود و باید از عهده جبران زیان وارد شده برآید، مگر آن که بتواند خلاف آن را ثابت کند.

بنابراین، اصل بر مسئول بودن عامل زیان جاری است و اثبات خلاف آن بر عهده اوست. در این صورت، بار اثبات از دوش زیان دیده برداشته می‌شود و کافی است زیان دیده ثابت کند که خسارتی به او وارد شده و این خسارت ناشی از فعل عامل زیان است (اثبات رابطه علیت). این نظریه بعدها توسعه یافت و به دنبال آن، نظریه مطلق خطر پیدا شد. مطابق نظریه اخیر، هر کس موجب زیان دیگری شود، مسئول جبران آن است و اثبات خلاف آن جز در مورد فورس ماژور جایز نیست. علت پیدایش نظریه اخیر، توسعه ماشینیسیم و پیچیدگی زندگی صنعتی کنونی و ضرورت حمایت کامل زیان دیدگان است.

با توجه به این که دولت‌ها نیز برای منافع خود، فعالیت‌های خطرناک انجام می‌دهند، بر اساس نظریه خطر، مسئول شناختن دولت‌ها نیز قابل توجیه است. در حقوق ایران، مبنای مسئولیت مدنی دولت، نظریه تقصیر است، اما رویه قضایی برای شناسایی دیگر مبانی از جمله نظریه خطر کوشیده است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، چاپ هشتم، تهران: توس، ۱۳۸۳.
۲. آرش پور، علی‌رضا، **مسئولیت بین‌المللی نقض تعهدات زیست‌محیطی**، چاپ اول، تهران: جاودانه جنگل، ۱۳۹۲.
۳. بادینی، حسن، **فلسفه مسئولیت مدنی**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲.
۴. باریکلو، علی‌رضا، **مسئولیت مدنی**، چاپ پنجم، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **الفارق: دایره‌المعارف عمومی حقوق**، تهران: کتاب‌خانه گنج دانش، ۱۳۸۶.
۶. داراب‌پور، مهرباب، **مسئولیت‌های خارج از قرارداد**، تهران: مجد، ۱۳۸۷.
۷. ریپر و بولانژه، **رساله حقوق مدنی (جلد دوم: تعهدات)**، ش. ۹۰۴، ۱۹۹۷.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، چاپ سیزدهم، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، **الزام‌های خارج از قرارداد: ضمان قهری (جلد اول)**، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
۱۱. مازو و تنک، **رساله نظری و عملی مسئولیت مدنی (جلد اول)**، ش. ۶۸، ۱۹۹۵.
۱۲. هاشمی، احمدعلی، **مسئولیت مدنی**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.

ب) مقاله

۱. امیرارجمند، اردشیر و مشتاق زرگوش، «تقصیر در حقوق مسئولیت مدنی دولت؛ مطالعه تحلیلی و تطبیقی»، **مجله تحقیقات حقوقی**، ۱۳۸۸، شماره ۴۹.
۲. بهرامی احمدی، حمید و عزیزالله فهیمی، «مبانی مسئولیت مدنی زیست‌محیطی در فقه و

۲. حقوق ایران»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۸۶، سال هشتم، شماره ۲.
۳. ثقفی، مریم و همکاران، «ماهیت تعهد ایمنی و کاربرد آن در مسئولیت مدنی پزشک در حقوق ایران و فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۹۶، سال بیست و یکم، شماره ۳.
۴. جعفری تبار، حسن، «از آستین طبیبان: قوی در مسئولیت مدنی پزشکان»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۷۷، شماره ۴۱.
۵. حیاتی، عباس‌علی، «بررسی و نقد قانون مسئولیت مدنی در حقوق موضوعه کنونی ایران»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، ۱۳۹۸، شماره ۷۶.
۶. رستمی، مریم و همکاران، «تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، دوره سوم، شماره ۶.
۷. ریاحی، نوربخش، «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق اسلامی، ۱۳۹۷، سال پانزدهم، شماره ۵۸.
۸. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی دولت در قبال بیماری‌های واگیردار (بررسی موردی کووید ۱۹)»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه حقوق و کرونا، ۱۴۰۰.
۹. سیفی، سید جمال، «رأی پرونده موسوم به هموفیلی‌ها: نگاهی نو به مسئولیت مدنی دولت در رویه قضایی ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۴، شماره ۸.
۱۰. صالحی‌مازندرانی، محمد، «مطالعه تطبیقی مبنا و ماهیت مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق تطبیقی، ۱۳۹۴، شماره ۱۰۳.
۱۱. طلایی، فرهاد و الهام حیدری، «تعهدات و مسئولیت دولت‌ها در زمینه حمایت و حفاظت از محیط زیست در برابر پسماندها با تأکید بر پسماندهای خطرناک»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۳، شماره ۴۵.
۱۲. قبولی، سید محمد مهدی و وحید رضادوست، «مطالعه تطبیقی تعیین مسئول و مبنای جبران خسارت در مسئولیت مدنی ناشی از حوادث مربوط به تأسیسات هسته‌ای در حقوق ایران، فرانسه و اسناد بین‌المللی»، مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳۹۴، دوره ششم، شماره ۲.
۱۳. کاشانی، جواد، «مرجع صالح برای رسیدگی به دعوی مسئولیت به طرفیت دولت»، فصل‌نامه

- دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۵، دوره بیست و یکم، شماره ۷۳ و ۷۴.
۱۴. محمدحسینی حاجی‌ور، یوسف و همکاران، «حفاظت از طبیعت در قبال ریزگردها در دیدگاه‌های حقوق اسلام و غرب»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۹، دوره سیزدهم، شماره ۴۷.
۱۵. موسوی، سید مهدی، «شبه جرم و مسئولیت مدنی در حقوق انگلستان»، ترجمه از: بیرمنگهام، ورا، خلاصه مسئولیت مدنی، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۱۶. مولایی، آیت و حسن لطفی، «آسیب‌شناسی تحول صلاحیت در دعاوی مسئولیت دولت در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۸، سال هفتم، شماره ۲۱.
۱۷. مولایی، آیت، «موانع و چالش‌های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران»، مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۹، دوره پنجاهم، شماره ۴.
۱۸. هوشمند فیروزآبادی، حسین و همکاران، «مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان‌بار حاکمیتی»، مجله حکومت اسلامی، ۱۳۹۹، شماره ۹۶.
۱۹. واعظی، مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۴، دوره هفتم، شماره ۲.

2. Latin Source

1. Kats, J. and Douglas, J., Prompting health: knowledge and prac, second edition, Macmilian Press LTD, 2014.

Feasibility of applying risk theory as the basis of civil responsibility of the government in Iranian law

Mostafa Amiri¹

Mohammad Taghi Dashti²

Abstract

Civil liability is one of the basic issues in private law, and based on it, in relationships between individuals, anyone who causes harm to another will be obliged to compensate for the loss. For many years, the idea of the sanctity of the state had prevented the issue of civil responsibility for the government, but with the passage of time and the entry of the government into the field of economic and commercial activities, the idea of the sanctity of the state gradually lost its color, and jurists began to discuss the necessity of accepting They paid the civil responsibility of the government. The civil responsibility of the government has different bases, which include: the theory of fault, the theory of risk, the theory of safety obligation, etc. The theory of risk is based on the premise that everyone creates a dangerous environment by performing their actions and damages are caused to people due to the risks. , will be obliged to compensate damages without establishing fault. This theory has been accepted in domestic law with the approval of Western law, and of course, it has a concept close to the rule of “Man Leh Al-Ghanm Faleh Al-Ghoram” among the foundations of jurisprudence. Studying Iran’s civil liability law approved in 1339, the basis of civil liability is based on the theory of fault, but due to some risky actions of the government, in many cases, the theory of risk can be accepted as the basis of the civil liability of the government. Of course, with the emergence of new theories about the foundations of civil responsibility of the government, traditional theories have been criticized. The research method in this study is descriptive-analytical, and the library method was used to collect the sources.

Keywords: civil responsibility, theory of risk, theory of fault, theory of conflict of risk, government.

1. PhD student, Department of Law, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, (Corresponding Author), mostafaamiri09@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Public Law, Imam Baqir University, Tehran, Iran, t.d.dashti@yahoo.com