

## مبانی مسؤولیت مدنی در امور مالی دولت از منظر فقه و حقوق موضوعه<sup>۱</sup>

محمد ادیبی مهر \*

عین‌اله سلطانی \*\*

### چکیده

دو نظریه مشهور در خصوص مبنای مسؤولیت مدنی از سوی صاحب‌نظران ارائه شده است. یکی نظریه تقصیر و دیگری نظریه خطر. لکن این دو نظریه ایراداتی دارند که پاسخگوی روابط پیچیده امروزی نیستند. در فقه احادیث و روایاتی وجود دارد که مبنای مسؤولیت مدنی دولت را شناسایی نموده است و از مهمترین آنها قاعده لاضرر می‌باشد. در قانون، هم از قانون اساسی و هم از سایر قوانین، اصول و موادی به مسأله مسؤولیت مدنی دولت پرداخته است لکن این مواد، مسؤولیت مدنی دولت را فقط در موارد خاصی به رسمیت شناخته است. در این پژوهش ابتدا مبنای مسؤولیت مدنی به طور عام بررسی شده و سپس به مبنای فقهی و حقوقی مسؤولیت مدنی در امور مالی دولت پرداخته شده است و در آخر پیشنهادات و نظرات قابل توجهی در این زمینه ارائه گردیده که مبین تقصیر و یا قصور دولت در امور مالی می‌باشد که در این زمینه دولت بایستی از نظر حقوقی و اداری چاره‌ای بیاندیشد تا خسارتی متوجه شخص حقوقی و حقیقی نگردد.

**کلید واژه ها:** مسؤولیت مدنی، نظریه خطر، نظریه تقصیر، مسؤولیت مالی، مسؤولیت مدنی در امور

مالی دولت.

۱. تاریخ وصول: ۱۳۹۷/۳/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۵

\*دانشیار فقه و مبانی حقوق اسلامی، پردیس فارابی قم، دانشگاه تهران، ایران (نویسنده مسؤل)

madiby@ut.ac.ir

\*\*دانشجوی دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

## ۱- مقدمه

یک نظریه مشهور در رابطه با نحوه تشکیل جوامع انسانی می‌گوید: «انسان بدواً در حالت طبیعی زندگی می‌کرده و از آزادی کامل و بدون محدودیت برخوردار بوده ... و چون افراد بشر در وضع طبیعی در مخاطرات زیادی قرار داشتند و نمی‌توانستند به تنهایی بر آن مشکلات غلبه نمایند، لذا برای مقابله با قدرت قاهره طبیعت به سمت همکاری و تشریک مساعی سوق داده شدند و در طی این طریق به انعقاد قرارداد اجتماعی و تشکیل دولت رسیده‌اند» (مدنی، ۵۸). این نظریه از ابداعات ژان ژاک روسو می‌باشد. روسو معتقد است که مردم با تن دادن به یوغ اطاعت از دولت‌ها به دنبال یافتن آسایش و رفاه جمعی بودند تا در سایه این آسایش و رفاه بتوانند امنیت، رشد و شکوفایی را تجربه نمایند لکن وضعیت بر منوال دیگری پیش رفت و دولت‌ها، اندک‌اندک به سمت افزایش قدرت خود و زورگویی به مردم پیش رفتند. آنچه تاریخ نویسان از نحوه عمل و قساوت و سنگدلی حاکمان این دولت‌ها نوشته‌اند مهر تأییدی بر این رویه ناروا می‌باشد. در این دوره‌ها بدترین جرایم، جرم خیانت به حکومت بود که معمولاً با مجازات اعدام مواجه می‌شد. در ایران باستان و حتی پس از آن کیفر خیانت پیشگان اعدام خود و خانواده‌شان بود (کریستین سن، ۳۲۸، به نقل از دکتر پرویز صانعی در کتاب حقوق جزای عمومی جلد اول، ۸۴ و ۸۵). فساد دولت‌ها و حاکمان همواره در طول تاریخ و در همه جوامع بشری وجود داشته و روایات تاریخی که از ظلم و ستم طبقه حاکم بر افشار مردم به دست آمده نشان‌دهنده عمق فاجعه و ابعاد گسترده دشمنی حکومت‌ها با مردم است. در دوره معاصر و در پی انقلاب‌هایی که صورت گرفت، رفته رفته این رویه متعادل‌تر شد و از طرفی دولت‌ها به طور محسوسی دست از زورگویی و ستم بر عامه مردم برداشتند و از طرف دیگر مطالبه‌گری مردم در جهت برخورداری از رفاه و امنیت و برخورداری از حقوق شهروندی رو به افزایش نهاد. حکام و پادشاهان و دولتمردان کم‌کم متوجه نقش و جایگاه مردم در بقاء حکومتشان شدند. پس از این دوران بود که فرضیه مسؤولیت - مصونیت بتدریج کمرنگ شد و پادشاهان از آن قدرت استبدادی و انحصاری فاصله گرفتند. اگر قبلاً عقیده بر این بود که «دولت اشتباه نمی‌کند»<sup>۱</sup> و یا اگر قبلاً مثلاً لویی چهاردهم با این عبارت که «دولت یعنی من»<sup>۲</sup> قدرت استبدادی دولت و خودش را به مردم نشان می‌داد، ولی بعداً دولتمردان به این نتیجه رسیدند که رسیدن به قدرت جز با حمایت مردم مقدور نبوده و بقاء حکومت نیز در گرو پشتیبانی

۱. این عقیده در انگلستان رایج بوده است The King can do no Wrong

۲. این جمله لویی به زبان فرانسه مشهور است L'Etat c, est moi

مردم از این قدرت عالی می‌باشد و این حمایت و پشتیبانی حاصل نمی‌گردد مگر اینکه دولتمردان خود را مسؤول و پاسخگو و خدمتگزار در برابر مردم بدانند. از این تاریخ به بعد بود که آثار و نشانه‌های پذیرش مسؤولیت توسط دولت به چشم می‌خورد. این تاریخ مصادف با اواخر قرن نوزدهم میلادی می‌باشد. به عبارت دیگر تا اواخر قرن مذکور هیچگونه اعتقادی به پاسخگویی دولت و مسؤولیت وی وجود نداشت (آشوری، ۱۳۸۸، ۳۹) و اصولاً تا این تاریخ اعتقاد عمومی بر این بود که چون پادشاه (دولت) اشتباه نمی‌کند بنابراین انتظار مسؤولیت و پاسخگویی و تاوان‌دهی از آن غیرقابل قبول بوده است. ولی همانگونه که گفتیم این رویه بعداً اصلاح گردید. در این مقاله سعی گردیده، مبانی پذیرش این مسؤولیت توسط دولت و بالأخص مسؤولیت مالی دولت بررسی گردد. ابتدا به بررسی مبانی مسؤولیت مدنی دولت و سپس به بررسی مبانی مسؤولیت در مالی دولت پرداخته خواهد شد.

## ۲- تبیین مسأله

اگر هدف اصلی قواعد مسؤولیت مدنی را جبران خسارت‌های مادی و یا مالی زیان دیده و ترمیم زیان وارده باشد، به طور کلی دولت نیز از این قاعده مستثنی نخواهند ماند. ممکن است اعطای حق مصونیت و عدم مسؤولیت به دولت موجب ایجاد برخی خسارات مادی یا مالی و حتی معنوی به بعضی اشخاص حقیقی یا حقوقی شود. در جمهوری اسلامی ایران مانند سایر کشورها مسؤولیت در دولت تازگی دارد. امروزه دولت مظهر عدالت و حافظ حق و انصاف است و خود را از اصول حقوقی مستثنی نمی‌کند. مسؤولیت مدنی مفهومی است که با ورود ضرر و حصول زیان معنا پیدا می‌کند و براساس آن زیان وارده باید جبران شود. البته این اصل که زیان زننده باید از عهده زیان برآید، سؤالاتی مانند (۱) آیا زیان دیده می‌تواند خسارت بگیرد؟ (۲) مسؤول واقعی کیست؟ (۳) طریقه جبران خسارت چگونه است؟ به ذهن متبادر می‌شود و به طور کل خسارت باید مسلم باشد، یعنی در زمان حال باید فعلیت داشته باشد، حتی خسارت ناشی از فعالیت تولیدی دولت. هر نوع خسارت مادی و مالی (و به طور کلی اقتصادی) که توسط افراد یا دولت متوجه افراد شود باید جبران گردد که ماده ۳ قانون مدنی می‌گوید «دادگاه میزان زیان و طریقه و کیفیت جبران آن را باتوجه به اوضاع و احوال قضیه تعیین می‌کند». از آنجائیکه دولت یکی از نهادهای نوظهور بوده و خدمت و سابقه ای از نظر تاریخی همزمان با بروز و ظهور دین مبین اسلامی نمی‌باشد بنابراین یافتن ریشه و اساس برای مسؤولیت دولت به معنی امروزین آن در فقه اسلامی امری مشکل می-

باشد. تنها موردی که براساس آن می‌توان ریشه و ردپای مسؤولیت را پیدا کرد، مربوط به خطا و اشتباه قضات و لزوم جبران آن از بیت‌المال طبق احکام موازین اسلامی می‌باشد، با این توضیح که در فقه اسلامی فرموده‌اند «ضرر و زیان که بر اثر خطاء و اشتباه قاضی حادث می‌شود از محل بیت‌المال جبران می‌گردد»<sup>۱</sup> که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سبب اهمیت موقعیت قاضی در اصل ۱۷۱ به موضوع اشتباه قاضی پرداخته است و همچنین قانون مسؤولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ تصویب گردید که راه جبران زیان های وارد شده برای دولت و سازمان‌های عمومی و وابسته به دولت را هموار گردانیده است و مضافاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اصل ۱۷۳ قانون اساسی برای جبران خسارت و تظلمات مردم نسبت به مامورین یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق و ... می‌باشد.

### ۳- مبانی نظری مسؤولیت مدنی

در مورد مبانی مسؤولیت مدنی نظریات مختلفی توسط دانشمندان و صاحب‌نظران ارائه شده است که البته هر کدام از این نظریه‌ها محاسن و معایبی داشته‌اند و بالتبع طرفداران و مخالفینی نیز درباره هر کدام از نظریه‌ها سخن رانده‌اند.

#### ۳-۱- تقصیر

منطبق بر نظریه تقصیر، مسؤولیت مدنی صرفاً آنجایی مطرح می‌گردد که تقصیری در میان باشد. به عبارت دیگر واردکننده زیان، بر اثر تقصیر، مرتکب فعل زیانبار شده است. ملاک در این مسؤولیت سنجش اخلاقی رفتار مباشر خسارت است که اگر این رفتار اخلاقاً ناشی از تقصیر مرتکب باشد، وی ملزم به ترمیم خسارت بوده و اگر از نظر اخلاقی رفتار وی عاری از سرزنش باشد، ضمانی به عهده او نیست (حسنقلی‌نژاد، ۱۳۸۹، ۳۰). مسؤولیت مدنی رایج در اروپا (و برخی نقاط دیگر دنیا) تا قرن ۱۸، مسؤولیت مبتنی بر تقصیر بود و به استثنای ماده ۱۳۸۲ قانون مدنی فرانسه که مسؤولیت تام و بی حد و حصر را پذیرفته بود، اصولاً مسؤولیت براساس تقصیر شخص شکل می‌گرفت (همان، ۳۰). بر اساس این نظریه می‌بایست بین تقصیر مرتکب و ورود زیان رابطه منطقی وجود داشته باشد. یعنی بتوان تشخیص داد که ورود خسارت معلول

۱. خطاء الحاکم فی بیت‌المال

ارتکاب تقصیر مرتکب بوده است. از فحوای این نظریه چنین برمی‌آید که مقصر را در هر صورت مسؤول می‌دانند و این می‌تواند نقطه ضعف این نظریه باشد، چراکه در مواردی که ممکن است زیان دیده در ایجاد زمینه تقصیر، نقش داشته باشد را نادیده گرفته است. برای مثال در حوادث رانندگی بعضاً پیش می‌آید که سرنشینان یک خودرو در ایجاد زمینه غفلت برای راننده مؤثرند حال اینکه بر اساس نظریه تقصیر، راننده مسؤول جبران خسارت می‌باشد و سرنشینانی که این زمینه را ایجاد نموده‌اند مقصر محسوب نخواهند شد. در ارتباط با مسؤولیت مدنی دولت نیز این امر صدق می‌نماید. به عبارت دیگر بر اساس نظریه تقصیر، مسؤولیت مدنی صرفاً متوجه دولت خواهد بود و در مواردی که افراد زیان دیده نیز در ورود زیان نقش داشته باشند، تمام مسؤولیت بر عهده دولت می‌باشد. بر اساس این تحلیل نظریه تقصیر، نمی‌تواند مبنای مناسبی جهت مسؤولیت مدنی در نظر گرفت.

### ۳-۲- خطر

در این فرضیه گفته می‌شود که، هرکسی که به فعالیتی بپردازد، محیط خطرناکی را برای دیگران بوجود می‌آورد و چنین کسی که از این محیط منتفع می‌شود، باید زیان‌های ناشی از آن را نیز جبران کند (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۲۳ و ۲۴). منطبق با این نظریه هر شخصی که فعالیت خطرناکی انجام دهد می‌بایست به اندازه‌ای که از آن فعالیت خطرناک منتفع می‌گردد در قبال دیگرانی که از آن فعالیت خطرناک نفعی نمی‌برند مسؤولیت داشته باشد. به عبارت دیگر در این نظریه گفته می‌شود که برای مسؤول دانستن شخص، حتماً نیازی نیست که شخص در انجام عمل خسارت‌بار مرتکب تقصیری شده باشد، بلکه همین که از عمل خطرآفرین او، خسارتی ببار آید، شخص خواه در انجام آن عمل مرتکب تقصیری شده یا نشده باشد، مسؤول بوده و باید خسارت وارده را جبران نماید. این نظریه به گونه‌ای مسؤولیت مطلق را مطرح می‌کند و در اطلاق قائل به مسؤولیت هر شخصی است که فعالیتی انجام می‌دهد، حال آنکه آن فعالیت تا چه میزان خطرآفرین باشد و تا چه میزان مسؤولیت برای صاحب آن به بار می‌آورد از ابهاماتی است که این نظریه دارد. فرضیه خطر در انتهای قرن ۱۹ شکل گرفت و عامل اصلی اقبال و توجه به نظریه مذکور، توسعه صنعت و خسارات وارده ناشی از آن بوده است (حسین‌قلی‌نژاد، ۱۳۸۹، ۳۱). این نظریه ایرادات زیادی دارد. در دنیای امروز کمتر کسی یافت می‌شود که این نظریه را بپذیرد.

#### ۴- مبانی فقهی مسؤولیت مدنی دولت

همان‌گونه که در تبیین مسأله اشاره شد، به دلیل اینکه دولت یکی از نهادهای نوظهور بوده و قدمت و سابقه آن از نظر تاریخی همزمان با بروز و ظهور دین مبین اسلام نمی‌باشد، بنابراین یافتن ریشه و اساسی برای مسؤولیت دولت به معنی امروزی آن در فقه اسلامی، امری مشکل می‌باشد. البته باید گفت دولت به معنای حکومت نمی‌باشد چرا که حکومت، قدمتی به اندازه تاریخ بشریت دارد و همواره حکومت‌ها برسرکار بوده‌اند. لذا مفهوم امروزی دولت به عنوان نهادی مسؤولیت‌پذیر مفهومی نوظهور است که قدمتی به اندازه دو الی سه قرن دارد. گذشته از اینکه قدمت حکومت‌ها به اندازه تاریخ بشریت می‌باشد لکن در گذشته حکومت‌ها مسؤولیت‌پذیر نبوده‌اند و اساساً خود را مالک‌الرقاب مردم می‌دانستند. تنها موردی که براساس آن می‌توان ریشه و ردپای مسؤولیت دولت را پیدا نمود، مربوط به خطا و اشتباه قضات و لزوم جبران آن از بیت‌المال طبق احکام و موازین اسلام می‌باشد. با این توضیح که در فقه اسلام گفته‌اند: «ضرر و زیانی که در اثر اشتباه قاضی حادث می‌شود باید از محل بیت‌المال جبران گردد»<sup>۱</sup> (محقق داماد، ۱۳۹۵، ۱۷۰ و خوئی، ۱۴۰۹، ۲). به عبارتی دیگر براساس این قاعده، دولت به نوعی خود را در قبال خسارات وارده از طرف کارکنانش مسؤول و پاسخگو دانسته است. علاوه بر این عالم بزرگ، حرعاملی در کتاب گرانقدر وسایل الشیعه مرقوم فرموده‌اند: که حضرت علی(ع) فرمودند که اگر قضات در خون و قطع خطا کنند، باید بوسیله بیت المال مسلمین (دولت) جبران شود (همان منبع، ۱۷۱ و نجفی، ۱۳۶۵، ۳۷). صرفنظر از موارد فوق، تاریخ حقوق اسلام و مبانی اصل «لاضرر و لااضرار فی الاسلام» نشان می‌دهد که در این نظام حقوقی و مذهبی، صاحب حق (اعم از دولت و غیر آن) در اضرار به دیگران آزاد نبوده و رعایت قاعده مزبور مانع از سوء استفاده صاحب حق در اعمال حق خویش می‌گردیده است (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۷۱).

#### ۵- مبانی قانونی مسؤولیت مدنی دولت

چنانچه اشاره شد، دولت‌ها تا مدت‌ها از پذیرش مسؤولیت و پاسخگویی در مقابل مردم خودداری می‌نمودند اما اندک اندک آثار و نشانه‌های مسؤولیت‌پذیری دولت در قوانین و مقررات نمایان گردید. بررسی قوانین و مقررات موضوعه و جاری نظام جمهوری اسلامی ایران بیانگر وجود مصادیق خاصی از

۱. خطاء الحاكم فی بیت المال

پذیرش مسؤولیت مدنی دولت می‌باشد که ذکر آنها به شرح ذیل می‌باشد:

۱- در اصل ۱۷۱ قانون اساسی آمده است که «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 و در غیر اینصورت خسارت بوسیله دولت جبران می‌شود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد».

۲- مشابه چنین حکمی در قانون مجازات اسلامی به چشم می‌خورد؛ زیرا ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۸ 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 اعاده حیثیت او اقدام شود».

در مواد مزبور، واژه «تقصیر» چندین بار تکرار شده است، که برای تعریف آن باید به قانون مدنی رجوع نمود. طبق ماده ۹۵۳ قانون مدنی «تقصیر اعم است از تعدی و تفریط» و طبق ماده ۹۵۱ همین قانون «تعدی، تجاوز نمودن از حدود اذن یا متعارف است نسبت به مال یا حق دیگری» و طبق ماده ۹۵۲ قانون مذکور «تفریط عبارتست از ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است». حقوقدانان معتقدند که تقصیر می‌تواند عمدی و یا غیر عمدی باشد و تقصیر وقتی عمدی است که شخص آنرا به قصد اضرار به دیگری مرتکب شود. ولی در تقصیر غیر عمدی که آن را قصور گویند، شخص قصد زیان زدن به دیگری را ندارد ولی در نتیجه غفلت و بی‌احتیاطی، سبب ضرر به او می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۶۹). بنابراین واژه‌های انتخاب شده توسط قانونگذار یعنی تقصیر و اشتباه واژه‌های دقیقی نبوده و از نظر مفهوم و معنا با هم تداخل معنایی پیدا می‌کنند. قانونگذار در انتخاب این واژه‌ها دقت لازم را مبذول نداشته و انگار که در زمان تصویب این قوانین از متخصصین حقوقی بهره نبرده‌اند.

نکته‌ای که جلب توجه می‌نماید این است که مسؤولیت ذکر شده در ماده صدرالذکر، یک نوع خاص و محدودی از مسؤولیت می‌باشد، یعنی دولت در قانون اساسی و قانون مجازات اسلامی، صرفاً خود را در قبال اشتباهات صورت گرفته توسط قضات، مسؤول دانسته است. در واقع مسؤولیت قضات در مقایسه با سایر ارکان دولت به مفهوم عام، به نوعی بزرگنمایی شده است. به عبارت دیگر قضات نهادی اجرایی

نیستند بلکه در مقام قضاوت ممکن است اشتباهاتی چه به صورت عمدی و چه به صورت سهوی مرتکب شوند که بر اساس قوانین اشاره شده مسؤول شناخته شده و پاسخگو می‌باشند. لکن نهادهای اجرایی دولت بیشتر با حقوق عامه مردم در ارتباطند و به نظر می‌آید مسؤولیت مدنی بیشتر بایست متوجه نهاد اجرایی باشد تا نهاد قضایی و این در حالی است که قوانین هیچ اشاره‌ای به مسؤولیت مدنی نهادهای اجرایی نداشته و صرفاً مسؤولیت قضا را مطرح کرده‌اند.

۳- طبق ماده «۱۱» قانون مسؤولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷ «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسؤول جبران خسارات وارده می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در اینصورت جبران خسارت، به عهده اداره یا موسسه مربوطه است. ولی در مورد «اعمال حاکمیت دولت» همراه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون بعمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

در این ماده برخلاف مواد سابق‌الذکر مسؤولیت کلیه کارکنان دولت مطرح گردیده است در حالی که در مواد قبلی قانونگذار به جهت پیروی از موازین فقهی، صرفاً قضا را مورد خطاب قرار داده بود. در ماده مذکور ۳ فرض مطرح گردیده است و در یک فرض کارمندان دولت در صورت وارد نمودن خسارت در اثر عمد یا بی‌احتیاطی (اشتباه) شخصاً مسؤول دانسته شده‌اند ولی در مواد قبلی قضا در صورت اشتباه مسؤولیتی نداشتند در فرض دوم کارمندان دولت در صورتی که در اثر نقص وسایل اداره موجب وارد نمودن خسارت به کسی شوند، از مسؤولیت مبرا و دولت مسؤول و پاسخگو شناخته شده است در فرض سوم دولت و کارکنانش به لحاظ انجام اعمال حاکمیتی که برای تأمین منافع عموم ضرورت داشته از مسؤولیت مبرا دانسته شده‌اند که بنظر می‌رسد این ماده از این لحاظ با اصل «لاضرر» مغایرت دارد. این ماده تنها ماده‌ای می‌باشد که در رابطه با مسؤولیت مدنی دولت صحبت به عمل آمده و در چنین مسأله مهمی در قوانین ایران فقط به همین ماده اکتفا شده است.

در ماده یازده قانون مذکور به «اعمال حاکمیت» اشاره گردیده که در این خصوص لازم است گفته شود که علماء حقوق قبلاً وظایف دولت را به دو دسته وظایف و اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری تقسیم نموده‌اند. در اعمال حاکمیتی دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در



نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود. ولی در اعمال تصدی دولت به کارهایی می‌پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند. در اینگونه اعمال، دولت در نقش تاجر و صنعتگر ظاهر می‌شود و همانند سایر اشخاص حقوقی به داد و ستد می‌پردازد (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۱۲۵). ریشه تعریف قانونی اعمال تصدی را می‌توان در تبصره ماده‌ی «۴» قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۳ آبان‌ماه ۱۳۰۹ (که البته این قانون اکنون نسخ شده ولی می‌توان به تعریف آن استناد نمود) و برای تعریف قانونی اعمال حاکمیتی می‌توان به قسمت آخر ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی استناد نمود. علاوه بر این در ماده‌ی «۶۴» قانون برنامه سوم توسعه ... اعمال و فعالیت‌های حاکمیتی و تصدی-گری اجتماعی و اقتصادی تعریف و مشخص و معین گردیده‌اند.

نقص وسایل ادارات که در ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی به آن اشاره گردیده، یک عبارت کلی و مبهم می‌باشد. برخلاف برخی حقوقدانان که معتقدند منظور از عبارت فوق اینست که «اداره مجهز به وسایل یعنی تدابیر و روشهای صحیح مدیریت برای انجام کار نبوده و این امر موجب بی‌نظمی در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت گردد». بنظر می‌رسد منظور مقنن از نقص وسایل ادارات، صرفاً نواقص و نارسائی‌ها و کاستی‌های ابزار و وسایل و امکانات فنی و مادی دستگاه‌های دولتی است و الا اگر منظور از نقص وسایل اداره، اتخاذ تدابیر و روش‌های بد مدیریت باشد، در این مورد فردی که مسؤول این نارسائی‌هاست باید پاسخگو باشد و مسؤول دانستن دولت امری غیرعقلایی است.

یکی از نکات قابل طرح و توجه در خصوص ماده یازده قانون مسؤولیت مدنی و اصل ۱۷۱ قانون اساسی و ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی که در مواد صدرالذکر مسکوت مانده، آنست که قانونگذار موردی که در آن ورود خسارت هم ناشی از تقصیر کارمند دولت و هم ناشی از نقص وسایل اداره باشد و عوامل مذکور مشترکاً در ورود خسارت مؤثر باشند، پیش‌بینی نکرده و حکم آن را مشخص ننموده است. اما با مراجعه به قواعد عمومی و قوانین و مقررات پراکنده‌ای نظیر ماده ۱۴ قانون مسؤولیت مدنی و بند «ج» ماده ۱۶۵ قانون دریایی و ... می‌توان این نتیجه را گرفت که در صورت تعدد و تداخل اسباب ورود خسارت، تمام عاملان، مسؤولیت تضامنی داشته و زیان دیده می‌تواند به هر کدام از آنها برای جبران تمام یا قسمتی از خسارت خود مراجعه نماید.

۴- طبق ماده‌ی ۱۲ قانون بکارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۸ دی‌ماه ۱۳۷۳ «مأمورینی که با رعایت مقررات این قانون (منظور مواد ۲ لغایت ۷ قانون فوق است) مبادرت به بکارگیری سلاح نمایند، از این جهت هیچگونه مسؤولیت جزایی یا مدنی نخواهند داشت» و طبق ماده ۱۳ همین قانون «در صورتیکه مأمورین با رعایت مقررات این قانون سلاح بکارگیرند 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 مربوطه خواهد بود و دولت مکلف است همه ساله بودجه‌ای را به این منظور اختصاص داده و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح قرار دهد، همانگونه که ملاحظه می‌شود، در این مورد خاص نیز دولت به منظور حفظ نظم و امنیت و مبارزه با عوامل ناامنی، با وضع قانون مذکور و پذیرش مسؤولیت خسارات قانونی وارد شده، مأمورین خود را در انجام وظایف محوله یاری و باعث گردیده آنها در انجام این وظیفه شجاع و بی‌پاک باشند.

۵- موارد خاص دیگر: صرفنظر از موارد فوق‌الذکر، در مواد ۳۱۲ و ۳۱۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۸، موارد خاصی از پذیرش مسؤولیت مدنی توسط دولت به نیابت از اشخاص عادی و غیرکارمند را مشاهده می‌نمائیم که پذیرش این مسؤولیت‌ها ناشی از ضرورت‌ها و مصالح اجتماعی بوده و یا احتمالاً ناشی از آن بوده که دولت نتوانسته مسؤولیت قانونی خود را در «اجرای صحیح احکام محاکم صالحه» بجا آورد. ماده ۳۱۲ قانون مذکور مقرر داشته که «هرگاه جانی دارای عاقله<sup>۱</sup> نباشد یا عاقله او نتواند دیه را در مدت سه سال بپردازد، دیه از بیت‌المال پرداخت می‌شود» و طبق ماده‌ی ۳۱۳ همین قانون «دیه عمد و شبه عمد بر جانی است، لیکن اگر فرار کند از مال او گرفته می‌شود و اگر مالی نداشته باشد از بستگان نزدیک او با رعایت الاقرب فالاقرب گرفته می‌شود و اگر بستگانی نداشت یا تمکن نداشتند، دیه از بیت‌المال داده می‌شود» طبق مواد صدرالذکر دولت در صورت پرداخت‌نشدن دیه مقتول، به نیابت از قاتل یا عاقله وی دیه را از بیت‌المال پرداخت می‌نماید که این نیز نوعی از پذیرش مسؤولیت توسط دولت است. شاید ریشه فقهی این مسؤولیت آنست که گفته می‌شود «خون مسلمان نباید به هدر برود» (حلی، ۴، ۱۴۲۱) ولی نگارنده عقید دارد پذیرش این نوع مسؤولیت اولاً ناشی از ضرورت‌های اجتماعی بوده و ثانیاً می‌تواند

۱. طبق ماده ۳۰۷ قانون مجازات اسلامی «عاقله (به عنوان یک تاسیس خاص حقوق اسلام) عبارتست از بستگان ذکور نسبی پدر و مادری یا پدری به ترتیب طبقات ارث بطوریکه همه کسانی که حین القوت می‌توانند ارث ببرند، بصورت مساوی عهده‌دار پرداخت دیه خواهند بود» لازم به ذکر است در قتل خطاء محض عاقله قاتل بجای وی مسؤول پرداخت دیه می‌باشد.

ناشی از آن باشد که دولت از طریق قوه قهریه باید از فرار افراد جلوگیری و حکم را در مورد آنها اجراء نماید، وقتی دولت این وظیفه را انجام نداده، باید مسؤولیت خود را با پرداخت دیه از بیت‌المال بجا آورد.

۶- طلایه جدید مسؤولیت پذیری دولت: همانگونه که در سطور پیشین ملاحظه گردید، دولت با کاهش دایره و محدوده مسؤولیت خود و با افزایش و به حداکثر رساندن مسؤولیت کارکنان خود، نوعی احتیاط و دوراندیشی بیجا را ایجاد و همین امر مانع قدرت عمل و خلاقیت و ابتکار کارکنان دولت در انجام وظایف محوله می‌گردد. اما با تصویب ماده ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۷۹ این دغدغه حداقل در خصوص یک مورد ویژه و خاص یعنی «واگذار سهام شرکت‌های دولتی» مرتفع گردیده است. ماده ۲۴ قانون فوق مرقوم داشته که «دولت مکلف است، مسؤولیت مدنی، محکومیت جزایی مالی و قابل خرید، محکومیت به جبران ضرر و زیان ناشی از جرم و هر محکومیت قابل خرید دیگر مسؤولان و مجریان امر واگذاری (منظور واگذاری سهام شرکت‌های دولتی) را در قبال خطاهای غیرعمدی آنان به مناسبت واگذاری، چه به عنوان مسؤولیت جمعی و چه به عنوان مسؤولیت انفرادی به هزینه خود به گونه‌ای بیمه کند که بیمه‌گر کلیه هزینه‌ها و مخارجی را که هریک از مسؤولان و مجریان امر واگذاری، تحت هریک از عناوین موصوف ملزم به پرداخت آن می‌شوند، بپردازد» لذا همانگونه که ملاحظه میشود با تصویب این قانون دولت خواسته بتدریج دایره مسؤولیت و پاسخگویی خود را افزایش و از مسؤولیت کارکنان خود بکاهد تا احتیاط و دوراندیشی بی مورد جانشین انجام وظیفه نگردد.

## ۶- آمارها و وظایف مالی در دولت

در مطالب پیشین به این امر پرداختیم که مبنای مسؤولیت مدنی دولت چیست و آیا اصولاً مبانی مسؤولیت مدنی دولت به عنوان شخص حقوقی حاکم با مبنای مسؤولیت مدنی سایر اشخاص تفاوتی دارد یا خیر؟ و به این نتیجه رسیدیم که مبنای مسؤولیت مدنی دولت نیز همان مبانی که برای سایر اشخاص در نظر گرفته می‌شود، می‌باشد. حال در این مبحث به مسؤولیت‌های مالی دولت ورود پیدا کرده و ابتدا آمارها و وظایف مالی در دولت را بررسی نموده و سپس به بررسی مسؤولیت دولت در این ارتباط خواهیم پرداخت. آمارهای مالی دولت شامل محاسبات مقدماتی درآمدها و هزینه‌های دولت، داد و ستد، دارایی‌ها و بدهی‌ها، مخارج دولت برحسب وظایف و صورت وضعیت منابع و مصارف دولت بر اساس دستورالعمل

آمارهای مالی دولت می‌باشد<sup>۱</sup>. آمارهای مالی شامل موارد متعددی از جمله درآمدها و هزینه‌ها و غیره می‌باشد، لذا به این دلیل که محور بحث مسؤولیت در مالی دولت می‌شود؛ بنابراین از مابقی موارد فاکتور گرفته شده و به بحث هزینه‌های دولت خواهیم پرداخت، چرا که غالباً بحث مسؤولیت در رابطه با هزینه مطرح می‌گردد.

هزینه‌ها در دستورالعمل آمارهای مالی دولت از هشت زیر گروه اصلی جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالا و خدمات، مصرف سرمایه ثابت، بهره، یارانه، کمک‌های بلاعوض، مزایای اجتماعی و سایر هزینه‌ها تشکیل شده است.

چنانکه می‌دانیم دولت ایران یک دولت اسلامی می‌باشد و دولت اسلامی در قبال مردم خود وظایف متعددی به عهده دارد از جمله این وظایف که مربوط به امور دنیایی مردم می‌گردد، بحث تأمین معاش مردم و اجرای عدالت اقتصادی می‌باشد. اشاره شد که هزینه‌های دولت در هشت زیر گروه اصلی احصاء می‌گردد که پرداخت یارانه‌ها و پرداخت حقوق کارکنان و مزایای اجتماعی نیز از همین زیرگروه‌هاست، حال بر اساس وظیفه تأمین معاش، دولت موظف است در پرداخت یارانه‌ها و حقوق کارکنان و مزایای اجتماعی و علاوه بر تأمین معاش، عدالت اقتصادی را نیز بین مردم رعایت نماید. به یاری رهبر، حق زبردست از قوی ستانده می‌شود<sup>۲</sup> (فیض الاسلام، ۱۲۵، نامه ۵۳).

برقراری عدالت اقتصادی، مهمترین وظیفه دولت است که چنانچه این مهم از سوی دولت مورد غفلت واقع گردد، در عین حالی که مسؤولیت سنگینی برای دولت در پی خواهد داشت باعث بر هم خوردن توازن فرهنگی و اجتماعی جامعه می‌گردد و در پی این برهم خوردگی، پدیده شوم تضاد طبقاتی رخ می‌نماید. در مطالعات جامعه‌شناسانه در ارتباط با تضاد طبقاتی، این امر بسیار به چشم می‌آید که هر چند تضاد طبقاتی بیش از همه تابعی از میزان شکاف درآمدی بین طبقات است، اما این تنها متغیر آن نیست؛ به عبارت دیگر تضاد در نوع ارزش‌ها، هنجارها و حتی الگوهای فکری طبقات نمود می‌یابد.<sup>۳</sup> برای رسیدن به این امر مهم (عدالت اقتصادی) در امر تولید، رسول خدا (صلی الله علیه و آله و سلم) ثروت‌های عمومی را یکسان در اختیار مردم گذاشت و همه را در بهره‌گیری از آتش، آب و چراگاه مساوی قرار داد (نوری،

1 Government Finance Statistics Manual – GFSM(2001)

۲. یؤخذ به للضعیف من القوی

3 -<http://donya-e-eqtesad.com/>

۱۴۰۸، ۱۷، ۱۱۴؛ بیهقی، ۹، ۱۰۷ و ۱۰۸) و فرمود:

از انواع راه‌هایی که رسول خدا (ص) این بود که زمین‌های مرده را به هرکسی که احیاء می‌کرد واگذار می‌نمود (نوری، ۱۴۰۸، ۱۷، ۱۱۱). بر این اساس مسؤولیت در مالی دولت در قبال مردم این است که روش‌های عادلانه تقسیم اموال در بین مردم را به درستی از آموزه‌های دینی اخذ نموده و در بطن جامعه پیاده‌سازی نماید و چنانچه دولت در این وظیفه خود کوتاهی نماید بر اساس مبانی مسؤولیت مدنی، در برابر مردم مسؤول تلقی شده و می‌بایست پاسخگو باشد. چنانچه دولت به مسؤولیت مدنی خود در امور مالی در برابر مردم پایبند باشد و از طرفی مطالبه‌گری مردم، همواره این مسؤولیت را زنده و فعال نگاهدارد، از انواع فسادهای مالی و کنش‌ها انحرافی در بدنه اقتصادی جامعه، پیشگیری می‌گردد.

در سیره و سنت رسول‌الله (ص) هرکس زودتر از سایر مسلمانان چیزی را حیازت کند، به برخوردار از آن سزاوارتر است، و نقل است که پس از سخن رسول خدا، مردم برای خط کشی اراضی و حیازت ثروت‌های زمین بیرون شتافتند (بیهقی، بی تا، ۹، ۹۰ و حلی، ۱۴۱۸، ۲). سنت رسول‌الله مبتنی بر اولویت‌بندی بود. به عبارت دیگر آن بزرگوار نه در کسوت پیامبری بلکه در مقام ریاست حکومت مسؤولیت‌های مالی را به گونه‌ای تقسیم‌بندی می‌نمود که به مردم انگیزه فعالیت اقتصادی بدهد، بنابراین تقسیم املاک دولتی را بر این اساس گذاشته بود که چنانچه شخصی زودتر فعالیت اقتصادی را آغاز نماید می‌تواند از حقوق مالکانه برخوردار شود. این یک الگو برای رفتار مالی در دولت‌هاست. برخی دولت‌ها در توزیع فرصت‌های اقتصادی به گونه‌ای عمل می‌نمایند که نه تنها انگیزه‌ای به مردم نمی‌دهد بلکه فرصت را از توده مردم گرفته و صرفاً به عده خاصی که بازدهی چندانی نیز ندارند، می‌دهند.

رسول خدا صلی الله علیه و آله وسلم حق تجارت در محلی را که جهت بازار آماده شده بود، برای همه یکسان قرار داد و فرمود: بازار مسلمانان، همچون مسجد آنان است. هرکس زودتر بساط خود را در جایی از بازار بگستراند، به استفاده از آن تا شبانگاه، سزاوارتر است (نوری، ۱۴۰۸، ۱۳، ۲۶۲ و عاملی، بی تا، ۶).

گفته‌اند: امیرمؤمنان علیه‌السلام، هنگامی که مشاهده کرد، بعضی برای خود دکان‌هایی در بازار ساخته‌اند، فرمان داد تا آنها را خراب کنند و فرمود: هرکس [صبحگاه] زودتر مکانی را دریابد، در استفاده از آن بر دیگران مقدم است.

بدین سبب، هر فروشنده‌ای هر روز در گوشه‌ای از بازار، کالای خود را می‌فروخت (بی‌هقی، بی‌تا، ۹، ۱۰۹ و ثانی ۱۴۱۴، ۶)؛ البته این در مورد بازاری بود که از گذشته در اختیار عموم قرار داشت یا حکومت آن را در اختیار مردم نهاده بود؛ چون تردیدی نیست که فروشنده می‌تواند در ملک خود، دکانی بنا کند. اینها نمونه‌ای بود از آنچه که اولیای دین به عنوان اجرای عدالت اقتصادی و تقسیم شرایط درآمدی به طور یکسان برای مردم قائل بودند. در هر حال، از این روایات فهمیده می‌شود که نظام اسلامی، در تقسیم فرصت‌های شغلی در تولید و تجارت باید عادلانه عمل کند و این به مثابه یک وظیفه خطیر برای دولت اسلامی می‌باشد. حتی از روایات استفاده می‌شود که بهتر است فروشندگان نیز بین مشتریان تفاوت نگذارند. امام صادق علیه السلام در مورد مردی که کالای خود را به قیمت مشخصی می‌فروخت و برای هرکس که بدون سخنی آن را می‌خرید، قیمت همان بود، ولی اگر کسی چانه می‌زد، بر وی آسان می‌گرفت، فرمود: مرا از کار وی خوش نمی‌آید، مگر این که به همه یکسان بفروشد (حرّ عاملی، بی‌تا، ۱۷، ۳۹۸).

البته باید گفت دولت علاوه بر تامین معاش مردم و اجرای عدالت اقتصادی، در راستای امور مالی خود وظایف دیگری نیز به عهده دارد که گریزی به آنها زده می‌شود.

۱- تأمین اجتماعی: گروهی از افراد جامعه را سالخوردگان، معلولان و از کار افتادگان، عقب افتادگان ذهنی، خسارت دیدگان و... تشکیل می‌دهند که ادامه زندگی برای آنها بدون کمک دیگران میسر نیست.

۲- ایجاد توازن اقتصادی: توازن اقتصادی به معنای نزدیک‌ساختن افق درآمد و هزینه تمام افراد جامعه است تا اختلافات طبقاتی در جامعه پدید نیاید و همه افراد جامعه از سطح قابل قبول زندگی و بدون اختلاف فاحش برخوردار شوند. از نظر اسلام یکی از وظایف دولت اسلامی در امور مالی ایجاد توازن اقتصادی است که با عواملی که در اختیار دارد به آن بپردازد.

۳- فراهم‌ساختن زمینه‌های رشد و توسعه: از نظر اسلام، دولت مسؤولیت دارد به منظور نیل به دیگر اهداف اقتصادی، زمینه‌های رشد و توسعه در جامعه را فراهم آورد. افزایش درآمد جامعه در پرتو رشد و توسعه اقتصادی بر سطح درآمد دولت می‌افزاید و دست دولت را برای رسیدگی به نیازمندان و رساندن آنها به سطح عمومی جامعه باز می‌گذارد.

۴- کنترل هزینه‌های جاری و برخورد با متخلفان اقتصادی نیز از وظایف و مسؤولیت‌های دولت می‌باشد. البته این وظیفه در راستای ایجاد عدالت اقتصادی می‌باشد لکن این امر بسیار مهمی است که دولت

بتواند هزینه‌های جاری را کنترل نماید و از این طریق اولاً راه را برای متخلفان اقتصادی ببندد و در ثانی چنانچه کسی مرتکب تخلفی شد به سهولت قابل شناسایی و مجازات باشد. در این راستا در مبحث بعد بیشتر به مسؤلیت‌های دولت در مالی خواهیم پرداخت.

## ۷- مسؤلیت‌های مالی دولت<sup>۱</sup>

اشاره شد که مهمترین مسؤلیت دولت در زمینه هزینه‌ها و برقراری عدالت اقتصادی می‌باشد. دولت می‌باید بسیار تلاش کند تا هزینه‌هایی که از بیت‌المال انجام می‌دهد، در راه صحیح صرف شده و به رشد اقتصادی جامعه کمک نماید. از مهمترین مسؤلیت‌های دولت در رابطه با مسائل مالی و اقتصادی حراست از بیت‌المال می‌باشد. ایجاد ساز و کارهای متناسب با بعد امنیتی و رفاهی جامعه می‌تواند به این امر کمک نماید که هم وجوهات بیت‌المال در جای صحیح خود صرف شود و هم از وجوهات در برابر کسانی که قصد دست‌درازی به بیت‌المال دارند، محافظت گردد. امروزه در جهان، یکی از موضوعات مهم و قابل توجه، بحث کارایی دولت‌ها و نقش و رسالت آنها در توسعه همه جانبه کشور است.

مدیریت‌های مؤثر و کارآمد، سازمان‌های تأثیرگذار و فعال، ساختار اداری کارآمد و ساختار قضایی و قانونگذار کارآمد، بنگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی تأثیرگذار، از مسائلی است که سرنوشت ملت‌ها و کشورها را رقم می‌زند. شاخص‌های اصلی این کار را در نیروی انسانی و تشکیلات و ساختار مطلوب و مدیران لایق و توانا و بایسته باید یافت.

برای تحقق چنین ساز و کارهایی، باید بر کوچک کردن حجم دولت‌ها و ارتقای کیفیت آنها، بیشتر تأکید کرد و باید راه نجات از بوروکراسی اداری را هموار کرد و اصل را بر رقابت در امور اقتصادی و خدماتی گذاشت و دولت‌ها، به جای تصدی بیشتر، باید بر اصل حاکمیت و سیاست‌گذاری و مدیریت و نظارت تأکید کنند و دولت توسعه باشند نه توسعه دولت.

به طور قطع، یکی از عوامل عمده ضعف هر دولتی در مبارزه با فساد و پیشگیری از فساد می‌باشد. مبارزه با فساد به عنوان یک اصل جدی و کلیدی، همواره مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته و با وضع قوانین و سازماندهی و مدیریت و اعمال رویه‌های قضایی، حقوقی و اداری و فرهنگی و اجتماعی و اخلاقی

۱ - مطالبی که در این مبحث آورده شده است برداشتی آزاد از خطبه‌های ۳- ۹۲- ۱۳۱ و ۲۱۶ نهج‌البلاغه می‌باشد.

توانسته اند گام‌های مثبتی در این باره بر حسب مصالح و سیاست‌ها و برنامه‌ها و اهداف مورد نظر خود بردارند که فهرست این نوع اقدامات را می‌توان به صورت زیر ارائه کرد:

- ۱- اصل پیشگیری و تأکید بر آن،
- ۲- آموزش عمومی برای مبارزه با فساد،
- ۳- مبارزه مستقیم و غیرمستقیم،
- ۴- تأکید بر حاکمیت نظم و انضباط و قانون،
- ۵- استفاده از عناصر کارآمد و با مهارت و متخصص در زمینه مبارزه با فساد در سیستم اداری،
- ۶- اصلاح سیستم‌ها و روش‌ها و شفافیت قوانین و مقررات ضد فساد،
- ۷- به کارگیری مدیران کارآمد و شایسته،
- ۸- تأکید بر مبانی اخلاقی و تربیتی و اصالت‌های خانوادگی،
- ۹- ساده زیستی و سلامت رهبران و الگو بودن مدیران،
- ۱۰- عزم و اراده عمومی و جدی برای مبارزه با فساد،
- ۱۱- استاندارد کردن شغل‌ها و کارها و مسؤولیت‌ها،
- ۱۲- حسابرسی و حسابکشی و تأکید بر دو اصل محاسبه و مراقبه،
- ۱۳- ضرورت مرزبندی کامل و روشن حقوقی و قضایی و اداری و تشکیلاتی،
- ۱۴- مبارزه با دیوان‌سالاری و بوروکراسی اداری و اصلاح ساختار اداری و تشکیلاتی و کوچک کردن حجم دولت و به جای رشد و افزایش کمی دولت و دستگاه‌های وابسته، تأکید بر رشد کیفی و افزایش کارایی،
- ۱۵- گسترش عدالت اداری و تأمین امنیت شغلی کارمندان و تأمین معیشت و رفاه و آینده کارکنان بخش عمومی،
- ۱۶- برخورد با تخلفات و متخلفان و فساد به صورت فراگیر و فراجناحی، به عنوان پدیده ای ضد امنیتی که حاکمیت ملی را تهدید می‌کند،
- ۱۷- و در نهایت، اساس ارتقای فرهنگ عمومی و رشد سیاسی و اجتماعی و فرهنگی جامعه و مردم و تقویت روح و فرهنگ مبارزه با فساد و آگاهی نسبت به حدود و حقوق اجتماعی افراد و جناح‌ها و افشار گوناگون جامعه و افزایش مشارکت عمومی و رقابت سالم در جامعه و هوشیاری در برابر تحریف و انحراف



و فساد زمامداران و دولتمردان و مدیران در کلیه سطوح و حضور و اشراف و نظارت و نقد و انتقاد سازنده و نصیحت خیرخواهانه مردم در مقابله با فساد. در اصول اقتصاد مقاومتی، تکیه بحث بر اجرای عدالت اقتصادی و افزایش توان اقتصادی کشور قرار گرفته است در اصول اول و دوم و سوم، برخی موارد برشمرده شده که این موارد نشان‌دهنده مسؤولیت‌های مالی در دولت می‌باشد. دولت در مسؤولیت مالی خود بر اساس مبانی مسؤولیت مدنی، از منظر فقه و قانون، موظف است اولاً از فسادهای مالی پیشگیری نموده و ثانياً در صورت به وجود آمدن تخلفات مالی به مسؤولیت خود واقف و پایبند باشد. از مهمترین مثال‌هایی که می‌توان برای مسؤولیت در مالی دولت بر اساس مبانی مسؤولیت مدنی، بیان نمود این است که در سال- های اخیر، اعمال فیش‌های نجومی برای برخی از مدیران و کارکنان خویش می‌باشد که علل تقصیر آن یا به آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های داخلی خود بر می‌گردد و یا مربوط به منافع است، این عمل منجر شد قوه مقننه به این مسئله ورود پیدا کند و اصلاحاتی را انجام نماید و یا مسأله مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز، به صورت غیرقانونی و بدون مجوز از مراجع رسمی، اقدام به فعالیت در بازار مالی و اقتصادی کشور نموده و با تبلیغات گسترده و بعضاً کاذب، سرمایه‌های مردمی را گردآوری نموده و بعد از مدتی به دلیل اینکه نتوانستند از عهده تعهدات خود در قبال سرمایه‌های مردم، برآیند به ورطه ورشکستگی کشیده شده و از سوی دیگر این ماجرا، مردمی که با سرمایه‌های خود وارد این مؤسسات شده بودند، با شکست مالی مواجه شده و سرمایه خود را از دست دادند. حال در تحلیل این پدیده می‌توان مسؤولیت مدنی این شکست مالی را به عهده دولت گذاشت چرا که دولت به عنوان حاکم و حارس جامعه می‌باید بر تمام شئون و سطوح کشور نظارت داشته باشد و فعالیت این مؤسسات را زیرنظر داشته و از فعالیت‌های غیرقانونی این مؤسسات پیشگیری می‌نمود. حال چون دولت در امر نظارت و انجام وظیفه خود کوتاهی نموده بنابراین بر مبنای این کوتاهی در قبال مردم مسؤولیت دارد و می‌بایست خسارت‌های وارده به مردم، از این ناحیه را جبران نماید. بیشترین مسؤولیت مدنی در امور مالی دولت پیشگیری از فسادهای مالی و اجرای عدالت اقتصادی می‌باشد.

## ۸- نتیجه‌گیری

در خصوص مبانی مسؤولیت مدنی نظراتی ارائه شده از جمله نظریه تقصیر و نظریه خطر. لکن این نظریات نواقصی دارند که این نواقص مانع از آن می‌شود که بتوان هر کدام از نظریات را به عنوان مبنای اصلی مسؤولیت مدنی در نظر گرفت. در دنیای امروز روابط آنقدر پیچیده و خطیر شده‌اند که برای ایجاد

نظم و عدالت در جامعه می‌بایست قوانین دقیق وضع گردد و وضع قوانین جدید نیز ایجاب می‌نماید که مبنا و پایه‌های اساسی و اصولی در نظر گرفته شود تا قوانین برآمده از آنها دقیق و کاربردی باشد.

مبانی مسؤولیت مدنی دولت نیز همان مبانی است که برای مسؤولیت سایر افراد در نظر گرفته می‌شود. مطالعه در نظام حقوق مسؤولیت مدنی دولت در جمهوری اسلامی ایران مبین آنست که دولت در قوانین و مقررات پراکنده‌ای مسؤولیت برخی از کارکنان و افراد نظیر قضات، کارکنان نیروهای مسلح، اعضاء هیات واگذاری سهام شرکت‌ها و افراد فراری را به عهده گرفته و در خصوص سایر کارمندان صرفاً طبق شرایط ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی یعنی در صورت ورود خسارت توسط کارمندان ناشی از نقص وسایل اداره، اقدام به پذیرش مسؤولیت نموده است و از این حیث در نظام حقوقی ما، خلاء قانونی وجود دارد. به عنوان مثال سال‌هاست در اثر فعالیتهای دولت و کارکنانش خسارت زیادی به اشخاص در هزینه‌ها و مالی وارد می‌آید و یا افراد بیگانه‌ای به زندان و بازداشت محکوم می‌شوند و ... و هیچ مرجعی مسؤولیت اینگونه خسارات را به عهده نمی‌گیرد. بنابراین لازم است یک قانون عام، کلی و نظارتی (موضوع مسؤولیت مدنی در امور مالی دولت و کارکنان آن) برای پیشگیری از فسادهای مالی به صورت مشخص و معین پیش‌بینی گردد.

### فهرست منابع

۱. آشوری، محمد، (۱۳۸۸)، عدالت کیفری، میزان، تهران.
۲. بیهقی، ابوالفضل، (بی‌تا)، تاریخ بیهقی، جلد ۹، بی‌نا.
۳. حسینقلی‌نژاد، حسین، (۱۳۸۹)، مسؤولیت مدنی، مجد، تهران.
۴. خوئی، سیدابوالقاسم، (۱۴۰۹)، مصباح الاصول، جلد ۲، مکتبه دآوری، قم.
۵. علامه حلی، (۱۴۲۱)، تحریر الاحکام، جلد ۴، مؤسسه امام صادق(ع)، قم.
۶. علامه حلی، (۱۴۱۸)، قواعد الاحکام، جلد ۲، مؤسسه نشر اسلامی، قم.
۷. عاملی، سید جواد، (بی‌تا)، مفتاح الکرامه، جلد ۶، دار احیاء التراث العربی، بیروت.
۸. عاملی، حر، (بی‌تا)، حاشیه بر من لایحضر الفقیه، انتشارات اسلامیه، قم.
۹. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۸)، مسؤولیت مدنی (ضمن قهری)، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، شماره ۹۰.
۱۰. کریستین سن، (بی‌تا)، به نقل از دکتر پرویز صانعی، حقوق جزای عمومی، جلد اول، تهران.
۱۱. فیض الاسلام، علی‌نقی، (بی‌تا)، ترجمه و شرح نهج‌البلاغه. نشر داراسلام.
۱۲. محقق ثانی، (۱۴۱۴)، جامع المقاصد، جلد ۶، مؤسسه آل‌البیت، قم.
۱۳. محقق داماد، مصطفی، (۱۳۹۵)، قواعد فقه بخش مدنی ۱، انتشارات مجد، تهران.
۱۴. نجفی، شیخ حسن، (۱۳۶۵)، جواهرالکلام، جلد ۳۷، دارالکتب الاسلامیه، تهران، چاپ دوم.
۱۵. نوری، ابوالحسن، (۱۴۰۸)، مستدرک الوسائل و مستنبط الوسائل، مسائل، ریاض.