

مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان بار حاکمیتی

دریافت: ۹۹/۳/۲۶ تأیید: ۹۹/۶/۳۰ حسین هوشمند فیروزآبادی*
و حسین جاویر** و طاها زرگریان***

چکیده

رفتار بخش‌های مختلف حاکمیت، ممکن است در عمل، مردم را متضرر کند. به طور معمول این پرسش مطرح است که دولت در قبال اقدامات زیان‌بار خود، در چه مواردی و تا چه حدی مسؤول است؟ پاسخ مشهوری که از جمله، مستند به ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی به این پرسش داده شده، این است که رفتارهای حاکمیتی از جبران خسارت مصون است و مسؤولیت دولت، به معنی الاعم، به اعمال تصدی ناشی از تقصیر اداری محدود شده است. نوشتار حاضر، با مرور پیشینه بحث در دکترین و مقررات و با شیوه تحلیلی - توصیفی ثابت می‌نماید معافیت دولت از مسؤولیت در قبال اعمال حاکمیتی با قواعد ریشه‌ای و دیرین فقهی و اصول شناخته‌شده و بنیادین مسؤولیت مدنی از جمله اصل جبران خسارت در تعارض است و تحمیل کامل آوار خسارت بر زیان‌دیده، جهت نفع حاکمیت و دیگر مردم، منطق قانع‌کننده‌ای ندارد و شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد، قانون‌گذار پس از انقلاب اسلامی، از نظر قبلی خود؛ به ویژه در حیطه اجرایی و قضایی عدول کرده است. مبانی فقهی چون «احترام» و «لاضرر» و «الغرم بالغنم» در کنار ضرورت توزیع خسارت ناشی از اعمال حاکمیت مبتنی بر مصالح عمومی از جمله مبانی تقویت‌کننده عدول قانون‌گذار محسوب می‌شود.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی، اعمال حاکمیتی، مصالح عمومی، رفتارهای حاکمیتی

* دانش‌آموخته حوزه علمیه و عضو هیأت علمی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (قم):
hooshmand@rihu.ac.ir

** دانش‌آموخته حوزه علمیه و عضو هیأت علمی دانشگاه تهران، پردیس فارابی:
hjava@ut.ac.ir

*** دکتری فقه و حقوق جزا از دانشگاه خوارزمی: tahazargaryan93@gmail.com



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فریښتی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

هر شخصی ممکن است در اثر اقدامی که انجام می‌دهد، باعث اضرار به دیگری شود. دولت نیز از این امر مستثنی نیست، بلکه به دلیل حجم گسترده فعالیت‌های دولت، به معنی ااعم (شامل قوای سه گانه و سایر نهادهای حاکمیتی)، بیش از دیگر اشخاص در معرض زیان‌زدن به دیگران است. از یک سو، دامنه این فعالیت‌ها و نقش اصلی دولت در تأمین منافع عمومی و احسانی بودن بخش مهمی از اقدامات دولت در حوزه تأمین منافع و مصالح عمومی و به تعبیری، اقدامات حاکمیتی، اقتضا دارد، قلمرو مسؤولیت دولت، چندان گسترده نباشد و در انجام تکالیف و برنامه‌های بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای اخلال ایجاد نکنند. از سوی دیگر، واقعیت تحمیل زیان به بخش‌هایی از جامعه و تدارک‌نشدن آن، باعث می‌شود، بار زیان مصلحتی که فایده‌اش، عمومی است و همگان از آن بهره‌مند می‌شوند، بر شخص یا اشخاص معینی تحمیل شود. توجه این خسارت بر اشخاص معین و محدود، با این توجیه که مصلحت زیان‌دیده نیز در این زیان مندرج است، چندان منطقی به نظر نمی‌رسد؛ به ویژه در بسیاری از موارد، بدون جبران ماندن خسارت ناشی از اقدام دولت، زیان‌دیده را در تنگنا و تنگ‌دستی قرار می‌دهد. بنابراین، یکی از مهم‌ترین مسائل مرتبط با مسؤولیت مدنی، بررسی مسؤولیت مدنی دولت است. امکان دریافت خسارت از قدرت حاکمه با توجه به قدرت و اقتداری که دارد، از جانب مردمی که تحت حاکمیت یک دولت زندگی می‌کنند، مسأله‌ای شایسته توجه و بررسی است. این پرسش مهم مطرح می‌شود که آیا قواعد مسؤولیت مدنی و دریافت خسارت صرفاً در باره اشخاص حقوق خصوصی امکان‌پذیر است یا نسبت به نهادهای حقوق عمومی و در رأس‌شان دولت نیز همان حکم و قاعده جاری است؟ قوای سه گانه مجریه، قضائیه و مقننه، هریک چه مسؤولیتی نسبت به زیان‌های ناشی از اعمال ارتكابی‌شان بر عهده دارند؟

پاسخ رایج و متعارفی که به این پرسش داده شده است، این است که قانون‌گذار ایران در سال ۱۳۳۹ با تصویب قانون مسؤولیت مدنی و اختصاص ماده ۱۱ این قانون به مسؤولیت مدنی دولت، سعی نموده تا حد ممکن مسؤولیت دولت را محدود نماید. در

این ماده، از جهتی با تفکیک «تقصیر شخصی» کارمند از «تقصیر اداری» وی، دولت را تنها در قبال تقصیر اداری و زیان‌های مرتبط با نقص وسایل ادارات مسؤول دانسته و در خصوص تقصیرهای شخصی کارمندانی که دولت خود به استخدام درآورده برای دولت مسؤولیتی در نظر نگرفته است تا زیان‌دیده تنها بتواند به شخص کارمند رجوع نماید. از جهت دیگر با تفکیک «اعمال حاکمیتی» از «اعمال تصدی»، دولت را از مسؤولیت نسبت به اعمال حاکمیتی نیز معاف نموده است. پس از انقلاب، قانونی به صورت صریح و کلی در خصوص مسؤولیت مدنی دولت وضع نگردیده است و لایحه‌ای با عنوان «مسؤولیت مدنی مؤسسات عمومی» در سال ۱۳۸۳ تهیه گردید که متأسفانه به سرانجام نرسید. علاوه بر این که این تفکیک و مصونیت دولت در مورد یادشده، با مبانی و قواعد بنیادین مسؤولیت مدنی از جمله مبنای احترام و لاضرر سازگار به نظر نمی‌رسد. در برخی قوانین مرتبط با وظایف قوای سه‌گانه حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران، موادی به تصویب رسیده و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته‌اند که حاکی از تغییر نگرش قانون‌گذار نسبت به مسؤولیت مدنی دولت است. نفی معافیت دولت از مسؤولیت‌داشتن در قبال اعمال حاکمیتی؛ هرچند از جانب برخی نویسندگان نیز مورد انتقاد قرار گرفته است (مرتضوی، ۱۳۹۵، ش ۷۶، ص ۱۵۰-۱۲۳)، اما این مقاله سعی دارد اولاً آسیب‌شناسی این معافیت را صورت داده و ثانیاً به مغایرت این معافیت با برخی مبانی فقهی مسؤولیت مدنی بپردازد و ثالثاً عدول قانون‌گذار از نظریه معافیت دولت و حرکت به سمت تعمیم مسؤولیت دولت بر اعمال حاکمیتی؛ علاوه بر اعمال تصدی را نمایان‌گر سازد. جهت بررسی این موضوع، پس از مفهوم‌شناسی مختصر مسؤولیت مدنی دولت و بحث مختصری از مبانی تعمیم مسؤولیت مدنی دولت، در ضمن حدود مسؤولیت هر یک از قوای مجریه، مقننه و قضائیه بررسی خواهد شد.

مفهوم مسؤولیت مدنی دولت

«مسؤولیت مدنی دولت» ترکیبی از دو واژه «مسؤولیت مدنی» و «دولت» است. «مسؤولیت مدنی» را به تعهد قانونی شخص مبنی بر رفع ضرری که به دیگری وارد

شده است؛ خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود و یا ناشی از فعالیت او باشد، تعریف نموده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۳، ص ۶۴۴ و کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۴۶) و «دولت» به معنای خاص، همان قوه مجریه در رده‌های سیاسی فوقانی؛ نظیر رئیس جمهور، نخست وزیر، هیأت دولت و مدیران اجرایی کشور می‌باشد (قاضی شریعت پناه، ۱۳۶۸، ص ۱۲۴) و به معنای عام، با حکومت مترادف است و شامل تمام قوای سه گانه و نهادهای حاکمیتی و عمومی می‌شود. وصف بارز دولت در مفهوم عام، حاکمیت است (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۴۱).

فعالیت‌ها، اقدامات و برنامه‌های دولت که به منظور اجرای سیاست عمومی آن است، به دست کارکنان و کارمندان سازمان‌های دولتی صورت می‌پذیرد که بررسی چگونگی جبران خسارات ناشی از اعمال ایشان، موضوع بحث مسئولیت مدنی دولت است (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۱۵). در بیان مفهوم مسئولیت مدنی دولت می‌توان گفت: الزام دولت نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیر قانونی منتسب به دولت یا عمل غیر قانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت است، به پرداخت غرامت زیان‌دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است (زرگوش، ۱۳۸۹، ج ۱، ص ۴۳).

نقد نظریه تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی و درآمدی بر نظریه تعمیم

در نظریه تفکیک، دو ضابطه مهم مورد توجه قرار گرفته است و در عمل مشکلاتی را در مسئولیت مدنی دولت رقم زده است. نخست، تمایز بین «اعمال حاکمیتی» و «اعمال تصدی» و دوم، تمایز «تقصیر اداری» از «تقصیر شخصی» است. نقد این دو ضابطه و نظریه تعمیم ذیلاً مطرح می‌شود.

آسیب‌شناسی تمایز اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی

در قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، معافیت دولت از مسئولیت در خصوص اعمال حاکمیتی مقرر شده است: «...ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و

موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود» و بدین ترتیب، «مسئولیت دولت» به اعمال تصدی محدود شده است.

اعمال تصدی اعمالی است که دولت در نقش تاجر و صنعت‌گر ظاهر می‌شود و این اعمال را همانند اشخاص خصوصی انجام می‌دهد و همانند آن‌ها به داد و ستد می‌پردازد؛ مانند معاملات بازرگانی که تابع حقوق خصوصی است.^۱ در مقابل، در اعمال حاکمیتی دولت، مظهر فرمان‌روایی اوست و در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است و تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود؛ مانند قانون‌گذاری یا فعالیت مقامات نظامی و انتظامی (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۸ و میرداداشی، ۱۳۹۳، ص ۱۶۵).

نظریه تفکیک میان اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی؛ هرچند به دلیل انتقادهایی که در قرن نوزدهم بدان وارد شده در کشورهای غربی از جمله فرانسه محدود گشته است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹، ص ۴۱۲ و صفایی و رحیمی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۸)، اما در قانون مسئولیت مدنی سال‌خورده ایران هنوز موجود است و با وجود سه شرط (ضرورت، مصلحت‌داشتن (برای تأمین منافع و مصالح عمومی) و قانونی‌بودن)، دولت مسئولیتی نخواهد داشت.

به نظر می‌رسد این تفکیک با اصول و قواعد فقهی کشور ما نیز مغایرت دارد و ظاهراً با تقلید و کپی‌برداری غیر عالمانه از حقوق قدیم غرب، به سیستم حقوقی ما وارد شده است و اشکال‌های متعددی به آن وارد است. اشکال اول، مخالفت مبنایی با قواعد بنیادین فقهی و پیشینه بحث در فروع فقهی مرتبط است. در حقوق اسلام و مطابق قاعده بنیادین احترام، جایی که خسارتی بر جان یا مال یا حیثیت شخصی وارد می‌شود، اصل بر ضمان است (سبزواری، ۱۴۱۳ق، ج ۲۰، ص ۲۴۷ و بحرالعلوم، ۱۴۰۳ق، ج ۱، ص ۹) و در روایات مربوط به قاعده اتلاف نیز تفکیکی بین اتلاف توسط دولت و دیگران وجود ندارد (محقق داماد، ۱۴۰۶ق، ج ۱، ص ۱۰۹) و عموم قاعده اتلاف در این باره، مسئولیت هر تلف‌کننده‌ای را بدون تبعیض، اقتضا دارد. به علاوه، استقرار در پیشینه فقهی برخی از فروع مرتبط با مسئولیت دولت نشان می‌دهد، مصادیق مهم و بارز رفتارهایی که امروزه به عنوان رفتار حاکمیتی شناخته می‌شوند، مشمول ضمان قرار

گرفته‌اند. یکی از این موارد، احکام مربوط به ضمان قاضی است. چرا که قاضی در زمره حاکمان و قضاوت نیز در شمار رفتارهای حاکمیتی است. بنابراین، مسؤولیت قضاوت در قلمرو امر قضاوت‌شده، نشان از پذیرش مسؤولیت رفتارهای حاکمیتی است و در فقه امامیه بر جبران خسارت توسط بیت‌المال، در جایی که قاضی در خون یا قطع عضو کند، ادعای عدم خلاف شده است (نجفی، ۱۹۸۱م، ج ۴۰، ص ۷۹). با اخذ قیاس اولویت از حکم یادشده می‌توان گفت، به طریق اولی، هنگامی که خطایی واسطه زیان‌ناشده و دولت، مستقیم و بدون واسطه‌شدن تقصیر کارگزاران، از مجرای فعل حاکمیتی، فعل زیان‌باری را مرتکب شده است، موظف است خسارت وارده را جبران کند. در متون فقهی، حتی دیه مقتولی که قاتلش عاقله ندارد یا عاقله‌اش ناتوان از پرداخت دیه هستند، با این‌که دولت اسلامی هیچ نقشی در قتل مقتول نداشته است، بر عهده بیت‌المال قرار داده شده است (محقق حلی، ۱۴۰۸ق، ج ۴، ص ۲۷۴) تا خونى هدر نرود، پس دیگر جای بحثی برای مشروعیت یا دست‌کم، عمومیت نظریه «مصونیت دولت از مسؤولیت مدنی در خصوص اعمال حاکمیتی» وجود ندارد (میرداداشی، ۱۳۹۳، ص ۱۷۶ به بعد).

مصادق بارز دیگری که برای اعمال حاکمیتی ذکر شده، جنگ است. در خصوص این مصادق نیز مطابق برخی روایات، بیت‌المال ضامن است. مطابق روایتی که مرحوم شیخ طوسی در تهذیب نقل کرده حضرت علی ۷ دیه زن و جنینی را که آبستن بوده و هنگام جنگ، به دلیل ترس از حرکت سپاه و اقدامات جنگی ابتدا فرزند را سقط نموده و سپس خودش از دنیا رفته، بر عهده بیت‌المال مسلمین قرار دادند (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۱۰، ص ۲۰۳).

اشکال دوم، اشکال مخالفت با اهداف مسؤولیت مدنی است. در حقیقت، بدون جبران ماندن خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی، با اصل جبران (کامل) خسارات که از اهداف مهم قواعد مسؤولیت مدنی و معرف عدالت ترمیمی هم محسوب می‌شود، مخالفت دارد و در نهایت نوعی بی‌عدالتی را نیز در این حوزه رقم می‌زند.

اشکال سوم، صرف نظر از این‌که ضابطه دقیقی برای تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی وجود ندارد (صفایی، ۱۳۸۵، ش ۱، ص ۲۷۹) و نظریه تفکیک مبتنی بر

دوگانگی غیر قابل پذیرش دولت است (صفایی، ۱۳۸۵، ش ۱، ص ۲۱)، شرط مندرج در ماده ۱۱ مبنی بر لزوم قانونی بودن عمل حاکمیتی برای مصونیت دولت از مسئولیت مدنی از لحاظ عملی کارایی ندارد؛ زیرا بیش تر اعمال حاکمیتی را قانون پیش بینی نمی کند، بلکه وابسته به تصمیم مأموران قوه مجریه است (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۲۴۶) و تشخیص قانونی بودن آن به سادگی امکان پذیر نیست.

آسیب شناسی تمایز بین تقصیر اداری و تقصیر شخصی

ضابطه دوم در نظریه تفکیک، تمایز تقصیر اداری از تقصیر شخصی کارمندان دولت است. به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، «تقصیر اداری» از «تقصیر شخصی» تفکیک شده و دولت و مؤسسه عمومی، تنها در صورت ارتکاب تقصیر اداری از ناحیه کارمند مسئولیت دارد. منظور از «تقصیر اداری»، تقصیر متناسب به اداره است، اما «تقصیر شخصی» تقصیری است که متناسب به شخص کارمند و مأمور است و ارتباطی با مؤسسه عمومی ندارد. تقصیر اداری مربوط به نقص وسایل، سوء تدبیر و نظارت و ضعف ساختار مؤسسه عمومی است؛ در حالی که تقصیر شخصی مربوط به هوس ها، خشونت ها و ضعف های کارمند است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۰، ص ۲۸۲). در حقوق ایران نیز می توان حالتی را که کارمند از نقص وسایل ادارات و مؤسسات بی اطلاع است و با این وسایل کار می کند را ملحق به تقصیر اداری دانسته و به موجب قاعده غرور، دولت را مسؤول جبران خسارت می داند. هم چنین است، حالتی که خسارت ناشی از ضعف دستگاه اداری باشد و نه صرفاً نقص وسایل ادارات و مؤسسات دولتی، اما در حالتی که کارمندی با اطلاع از نقص وسایل آن ها را به کار گرفته و باعث زیان می شود، در این حالت، اگر اطلاع از نقص و عدم اقدام در رفع آن بی احتیاطی تلقی گردد، جزء تقصیر شخصی کارمند محسوب شده و خودش موظف به جبران خسارت است (حکمت نیا، ۱۳۸۶، ص ۲۷۸). اما در غالب موارد، آمرانه بودن مقررات اداری نسبت به کارمندان و تراکم امور ارجاعی در عمل باعث می شود، علم و اطلاع کارمندان، در این باره تأثیری نداشته باشد؛ به ویژه این که پیچیدگی روابط و سلسله مراتبی که در این باره وجود دارد، مانع اقدام اصلاحی کارمند می شود.

برخی از حقوق‌دانان خطای اداری را تقصیرهای متعارف یک سازمان دولتی دانسته‌اند و قائلند که هر اداره و مؤسسه عمومی باید در انجام وظایف خود در حدود متعارف مراقب باشد، از اعمال او زیانی به کسی وارد نشود. در این حدود، البته اشتباهات و تقصیرات برای دستگاه غیر قابل اجتناب است و مسئول آن باید دولت باشد، ولی اگر اشتباهات و تقصیرات از این حدود - که تشخیص آن بر عهده قاضی است - خارج شود، تقصیرات مزبور خطای شخصی مستخدم بوده و او باید از عهده خسارت برآید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹، ص ۴۰۱) و برخی دیگر خطای اداری را تقصیر حرفه‌ای به‌شمار آورده‌اند (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۳۳). در برخی دیدگاه‌ها، هرگاه کارمند عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدفی که اداره از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک و غیر عمدی گردد، تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسئول جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان‌بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمداً صورت پذیرد، یک تقصیر شخصی به‌شمار می‌رود. هم‌چنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد، در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان‌آور است (همان، ص ۳۲).

نظریه تفکیک بین تقصیر اداری و تقصیر شخصی از جهات متعدد قابل نقد است. نخست آن که؛ هرچند تقصیر، مبنای اصلی در مسئولیت مدنی است، اما مبنای منحصر در مسئولیت به‌شمار نمی‌رود و برخی از عناوین مسئولیت مدنی مانند اتلاف، بدون لحاظ عنصر تقصیر، محقق می‌شود. دوم این که، در موارد مبتنی بر تقصیر نیز تمایز بین اقسام خطا و انحصار مسئولیت کارمند در عمد و خطای فاحش و توجه مسئولیت به دولت در سایر موارد، موجه، منضبط و مستند به نظر نمی‌رسد. البته بر اساس برخی مواد قانونی از جمله ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی و از آن‌جا که خطاهای ناچیز و سبک، در فرآیند متعارف امور اداری، رایج و گاهی هم اجتناب‌ناپذیر است، قابل اغماض است، اما این اغماض نمی‌تواند اضرار به زیان‌دیده و معافیت دولت یا کارمندان را به دنبال داشته باشد. سوم آن که، اقسام تقصیر، در هر درجه‌ای که باشد، تابع ضوابط عمومی است و درجه‌بندی ویژه، در باب مسئولیت کارمندان دولت، ضروری و موجه به نظر نمی‌رسد. چهارم آن که، روابط داخلی

دولت و کارمندان، اصولاً نباید اشخاص ثالث زیان دیده را متأثر کند. به دیگر سخن، ممکن است، تقصیر اداری در سلسله مراتب خود، معلول کوتاهی کارمندان یا برخی از مدیران و مسؤولان در ساختار بندی، تصمیم سازی و تصمیم گیری یا نظارت بر امور باشد؛ در این صورت، چون کارمند و رئیس مربوطه یک عضو دولت یا مؤسسه عمومی به شمار می آیند و به عنوان عضو عمل می کنند و تقصیر وی در حقیقت تقصیر دولت یا مؤسسه عمومی است، لذا دولت یا مؤسسه مسؤول جبران زیان هستند و در حقیقت مسؤولیت دولت مسؤولیت ناشی از فعل غیر (یعنی رئیس مربوطه) نیست، بلکه مسؤولیت ناشی از تقصیر خود دولت است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۰، ص ۲۸۱). بنابراین، نباید بار این کوتاهی را بر اساس تفکیک هایی که بین تقصیر شخصی و تقصیر اداری صورت می گیرد، بر دوش زیان دیده نهاد. هم چنین با توجه به این که تفاوتی میان کارمند جزء و کارمند مسؤول از جهت متبوع دولت بودن وجود ندارد، لذا همان طور که کارمند جزء مطابق ماده ۱۱ در صورت احراز تقصیر شخصی مسؤولیت دارد، رئیس و مسؤول یک اداره نیز هر چند تقصیرش به دلیل ما فوق بودن، منجر به تقصیر اداری کارمند جزء می شود، اما نهایتاً وی نیز در حدود صلاحیت و قدرتی که دارد، اگر احراز شود مرتکب تقصیر شخصی شده باید از عهده خسارت دولت برآید و قاعده عدالت و منع تبعیض نیز اقتضا دارد، مسؤولیت در این باره، بدون تمایز بین این دو گروه اعمال شود؛ به علاوه، می توان بر اساس قیاس اولویت، مسؤولیت مدیران و مقامات بالاتر را نتیجه گرفت؛ زیرا میزان اختیارات و گستردگی قلمرو تصمیمات مدیران، تعهد آنها به مراقبت و ساماندهی امور بر اساس صحیح و منطقی، از یک سو و ضریب تأثیر تقصیر آنها، از کارمندان عادی بیش تر است و به طریق اولی نسبت به کارمندان عادی، در معرض توجه مسؤولیت قرار دارند. علاوه بر آن، معافیت مدیران و مقامات ارشد، باعث می شود اشتباهات پی در پی و نقص و ناکارآمدی به صورت امری رایج و بدون ضمانت اجرا درآید و اصلاح امور اداری، بیش از پیش به تعویق بیفتد. پنجم آن که، این نوع معافیت، در عمل زمینه سوء استفاده و تزییع حق را در این قالب برای دولت مردان فراهم می کند و در نهایت، مسؤولیت پذیری را با چالش مواجه می کند (صفایی، ۱۳۸۵، ش ۱، ص ۲۸۰-۲۷۹).

درآمدی بر تعمیم مسؤولیت دولت به اعمال حاکمیتی

با توجه به اشکال‌هایی که بر نظریه تفکیک وارد است و نتایج غیر قابل قبول مترتب بر آن، می‌توان فی الجمله اصل نظریه تعمیم را در چارچوب قواعد عمومی و مبتنی بر سلسله قواعد بنیادین و مهم حاکم بر مسؤولیت مدنی پذیرفت و در عین حال، پاره‌ای معافیت‌ها را بر اساس ماهیت وقایعی که رخ می‌دهد، پذیرفت. بر اساس نظریه تعمیم، اولاً مسؤولیت دولت، به اعمال تصدی محدود نمی‌شود و اعمال حاکمیتی را نیز شامل خواهد بود. ثانیاً عمل موجهه‌ای چون محسن بودن دولت یا قاعده اذن، رافع ضمان دولت نیست (مرتضوی، ۱۳۹۵، ش ۷۶، ص ۱۳۴ به بعد). ثالثاً بدون لحاظ نحوه دخالت کارمندان، دولت در معرض مسؤولیت قرار می‌گیرد و نهایتاً نحوه تقصیر کارمند و دخالت وی در وقوع زیان، ممکن است در استقرار ضمان و در امکان رجوع دولت به وی مؤثر باشد، ولی تقصیر کارمند نباید موجهی برای معافیت دولت در برابر زیان‌دیده محسوب شود. البته امکان استثنا کردن اقدامات عمدی دور از ذهن نیست؛ به شرطی که بروز این نوع اقدامات نیز به کوتاهی دولت در نحوه تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرا یا نظارت مربوط نباشد.

در تبیین قواعدی که تعمیم مسؤولیت را توجیه می‌کند، می‌توان به مبنای «احترام»، «لاضرر»، «الغنم بالغرم» و «قاعده عدالت» اشاره کرد. قواعد دیگری نیز قابل استناد است که به جهت رعایت اختصار، از آن‌ها صرف نظر می‌شود.

مبانی فقهی و حقوقی نظریه تعمیم مسؤولیت مدنی دولت در قلمرو اعمال حاکمیتی
در توجیه تعمیم مسؤولیت مدنی دولت به اعمال حاکمیتی، علاوه بر اعمال تصدی می‌توان به برخی مبانی فقهی و حقوقی اشاره نمود:

مبنای احترام

مبنای احترام، برگرفته از قاعده احترام می‌باشد که یک قاعده اصطیادی است و گرچه برخی مدرک اصلی این قاعده را بنای عقلا دانسته‌اند (محقق داماد، ۱۴۰۶ق، ج ۱، ص ۲۱۳)، اما این قاعده بیش‌تر از جانب فقها با تمرکز بر برخی روایات استنتاج شده است.

مهم‌ترین روایت مورد استناد در بحث احترام، جهت اثبات حکم وضعی ضمان، این روایت است: عَنْ أَبِي بَصِيرٍ، عَنْ أَبِي جَعْفَرٍ 7 قَالَ: «قَالَ رَسُولُ اللَّهِ 9 سَيَابُ الْمُؤْمِنِ فُسُوقٌ وَقِتَالُهُ كُفْرٌ وَ أَكْلُ لَحْمِهِ مَعْصِيَةٌ وَ حُرْمَةُ مَالِهِ كَحُرْمَةِ دَمِهِ» (کلینی، ۴۲۹ق، ج ۴، ص ۸۱).

دلالت داشتن روایت بر حکم وضعی این‌گونه خواهد بود که درخصوص فقره چهارم روایت؛ یعنی «حرمة ماله كحرمة دمه»، بگوییم همان‌طور که دم مؤمن هدر نمی‌رود و اگر کسی خون یک مؤمنی را ریخت؛ هم تکلیفاً کار حرامی انجام داده و هم وضعاً باید دیه او را بپردازد، به همین شکل، اگر کسی مال مؤمن را اتلاف کرد؛ هم کار حرامی انجام داده و هم باید تدارک کند. به مقتضای عموم تشبیه می‌گوییم، احترام مال مؤمن مانند احترام خونسش است و تشبیه عام است؛ هم اتلاف مال مؤمن حرام است و هم اتلاف مال مؤمن موجب ضمان است.

بر اساس قاعده احترام، شؤون اشخاص؛ اعم از جنبه‌های مالی و غیر مالی (حیثیت معنوی)، شایسته حمایت است و نقض آن ممنوع و حرام است (قنوتی و جاور، ۱۳۹۰، ش ۲۹، ۱۰-۹). هرچند برخی از محققان، از این قاعده، تنها حکم تکلیفی (حرمت تصرف) را استفاده کرده‌اند (خویی، ۱۴۱۷ق، ج ۳، ص ۹۰؛ موسوی قزوینی، ۱۴۱۹ق، ص ۲۱۰؛ اصفهانی، ۱۴۱۸ق، ج ۲، ص ۲۹۱-۲۹۰ و ج ۱، ص ۳۱۹). حکم تکلیفی، حداقل چیزی است که از مبنای احترام، توقع می‌رود. بر اساس مبنایی که علاوه بر حکم تکلیفی مبتنی بر قاعده احترام، ضمان و مسؤولیت مدنی ناشی از نقض را در قلمرو اموال و أعراض و حیثیت معنوی نیز می‌پذیرد (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ق، ج ۳، ص ۲۰۴؛ مروج جزایری، ۱۴۱۶ق، ج ۳، ص ۱۲۴ و سبزواری، ۱۴۱۳ق، ج ۱۹، ص ۱۶). رعایت احترام اشخاص، اقتضا می‌کند در صورتی که خسارتی بر جنبه‌های محترم اشخاص وارد شود، بدون جبران نماند. حکم به عدم جبران بخشی از خسارت‌هایی که از عمل حاکمیتی ناشی می‌شود نیز به مثابه آن است که آن دسته از اموال و شؤون اشخاص را بی ارزش و به منزله امری مهدور در نظر بگیریم؛ چرا که جواز نقض احترام، به معنای امکان هتک و مهدوردانستن موضوع احترام است و این، بر خلاف صریح قاعده احترام و ناقض آن محسوب می‌شود.

در حقیقت، از آن‌جا که ایراد زیان؛ هم «مالک» و هم «ملک» موضوع زیان را متأثر می‌کند، با ایراد زیان ناشی از اقدام حاکمیتی؛ هم احترام مالکان و صاحبان اموال نقض می‌شود و هم احترامی که در ناحیه اموال و أعراض وجود دارد و دلیل معتبری بر این که اعمال حاکمیتی از مسقطات احترام اشخاص یا اموال شمرده شده باشد، دیده نمی‌شود (هوشمند، ۱۳۹۶، ص ۱۱۸). بنابراین، نه تنها موجبی برای استثنای اقدامات حاکمیتی برای جواز نقض «احترام مالک» و «احترام ملک» وجود ندارد، بلکه چنان‌چه در ادامه خواهد آمد، موارد زیادی از اعمال حاکمیتی وجود دارد که در آن به ضرورت تدارک از بیت المال تصریح شده است.

مبنای لاضرر

بر اساس قاعده لاضرر که از مشهورترین قواعد فقهی است و روایات بسیار زیادی مدرک آن هستند و ادعای تواتر اجمالی روایات به دلیل وحدت در مضمون آن‌ها شده است (محقق داماد، ۱۴۰۶ق، ج ۱، ص ۱۳۱)، «ضرر» شامل کلیه خسارت‌ها و زیان‌های وارد بر دیگری است که این قاعده در صدد نفی آن است. مشهورترین حدیثی که مدرک این قاعده محسوب می‌شود، مربوط به داستان سمرة بن جندب است که در ذیل آن، جمله «لا ضرر و لا ضرار» دیده می‌شود (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۵، ص ۳۴۰). در واقع، اگر پذیرفته شود که حکم به عدم جبران خسارت در مورد اعمال دولت، ضرر مادی و معنوی را برای بخشی از افراد جامعه به دنبال دارد، این «حکم عدمی» نیز از مصادیق ضرری است که در حدیث لاضرر نفی شده یا از آن نهی شده است و بدین معناست که نمی‌توان به عدم جبران خسارت ناشی از اقدامات دولت حکم کرد. البته زمانی این استدلال تمام خواهد بود که با توجه به اختلاف نظری که در این باره وجود دارد، جریان قاعده لاضرر را در اثبات حکم و نیز در امور عدمی بپذیریم (نراقی، ۱۴۱۷ق، ص ۵۵). به‌علاوه، در پاسخ به این اشکال مقدر که دفع ضرر یا جلب منفعت مربوط به منافع عمومی و مصالح اجتماعی مهم‌تر است، باید گفت اولاً: ضرر را نمی‌توان با ضرر دفع کرد. ثانیاً: نمی‌توان هزینه کسب منفعت برای کسی یا دفع ضرر از

شخصی را به دیگری تحمیل کرد. زیرا تحمیل این ضرر بر خصوص بخشی از اجتماع، در قبال بهره‌مندی عمومی، فاقد منطق به نظر می‌رسد و اختصاص این ضرر به زیان‌دیده، نوعی ترجیح بلامرجح به شمار می‌رود. بنابراین، تحمل بار زیان، در نهایت باید متوجه کسی باشد که در حقیقت زیان متوجه او بوده است و در بحث حاضر، اصولاً دولت است که در نهایت و در مقام استقرار زیان، باید بار این زیان را به دوش بکشد، نه خصوص کسی که دولت این زیان را متوجه او کرده است.

قاعده الغنم بالغرم

بنای عقلایی در تنظیم صحیح مناسبات و تنسيق روابط اجتماعی، در جایی که به ایراد زیان منتهی می‌شود، اقتضا دارد، آوار زیان‌ها، در نهایت متوجه کسی باشد که بهره اقدام زیان‌بار به او می‌رسد و الا روابط اجتماعی در نهایت به بی‌عدالتی منجر خواهد شد. این شیوه برقراری ملازمه بین نفع و زیان، در بیان فقهی و روایی با مضمون‌هایی؛ مثل «من له الغنم فعليه الغرم» و «الغنم بالغرم»، «الخراج بالضمان» و «بطلان ربح مالم یضمن» بیان شده است (کاشف الغطاء، ۳۵۹ق، ج ۱، ص ۵۴؛ مکارم شیرازی، ۴۱۱ق، ج ۲، ص ۳۰۳؛ مصطفوی، ۴۲۱ق، ص ۲۸۹ و کاشانی، ۱۴۰۴ق، ص ۱۰). در حقیقت، اگر حاکمیت به نمایندگی از اجتماع، بخواهد در راستای جلب منفعت یا دفع ضرر به نفع عموم اقدام کند، باید هزینه‌های آن را نیز متحمل شود و در همین راستا، لازم است زیان‌های وارده به اشخاص و املاک به نحو مقتضی جبران شود.

مبنای اضطرار اجتماعی

ممکن است اقدام دولت در قلمرو اعمال حاکمیتی، بر مبنای اضطرار اجتماعی و ناچاری دولت در انجام این قبیل اقدام‌ها حمل شود. در این صورت نیز حتی، اگر برای تأمین حقوق عمومی و مصالح جمعی هم انجام کاری ضرورت پیدا کند، به نظر می‌رسد بر اساس قاعده «الاضطرار لایبطل حق الغیر»، تأمین منافع عمومی به نحو یادشده، نمی‌تواند مجوزی برای تضييع حق قرار گیرد (الجمع مهما امکن اولی من الطرح)؛ البته باید توجه داشت در مواردی ممکن است اقدام دولت برای تأمین نظم عمومی منجر به

تصمیم‌هایی فوری، گسترده و خارج از قوانین شود و مسؤولیت داشتن دولت محل تأمل باشد. چنان‌که اگر از برگزاری راه‌پیمایی به دلیل سیاست‌های امنیتی جلوگیری به عمل آورد، اما گروه‌هایی اقدام به راه‌پیمایی کنند و دولت مضطر به اقداماتی خسارت‌بار گردد، برخی معتقدند؛ اگرچه اقدامات دولت از حاکمیت ریشه می‌گیرد، ولی اگر از چهارچوب قوانین خارج باشد، دولت مسؤول جبران است (ابوالحمد، ۱۳۷۹، ص ۸۲۲). این قول بی اشکال نیست؛ چراکه از سویی، اضطراب مبنای اقدامات دولت قرار گرفته و از سوی دیگر، معترض خود را در معرض خسارت قرار داده است که از طریق قاعده اقدام، مسؤولیت دولت نسبت به معترض برداشته می‌شود. هم‌چنین قاعده تحذیر نیز بر عدم ضمان دلالت دارد؛ چراکه دولت هشدار داده بود. پس عدم ضمان دولت از سه پشتوانه محکم برخوردار می‌گردد.

هم‌چنین مطابق اصل ۷۹ قانون اساسی، برقراری حکومت نظامی ممنوع است، ولی در شرایط اضطراری، دولت حق دارد با تصویب مجلس به طور موقت، محدودیت‌هایی برقرار نماید. حال، اگر هنگام حکومت نظامی زانی وارد گردد، ممکن است با استناد به حاکمیتی دانستن، مسؤولیت را از دولت منتفی نمود و تنها در صورتی دولت را مسؤول دانست که خارج از مقررات زیان وارد نماید (ابوالحمد، ۱۳۷۹، ص ۸۲۱-۸۲۰ و حمیتی، ۱۳۸۹، ص ۲۹۳-۲۹۲). اگرچه حکومت نظامی برای مصلحت عمومی و حتی شخص زیان‌دیده است، ولی زیان نیز مانند مصلحت، بایستی میان عموم تقسیم گردد که با مسؤولیت دولت تحقق می‌پذیرد و با عدالت سازگارتر است؛ چنان‌که استیفای نا مشروع نیز می‌تواند پشتوانه چنین مبنایی تلقی گردد؛ همانند مسافری که به اضطرار، کالای خود را به دریا اندازد تا کشتی طوفان‌زده را سبک‌بار کند، در این جا بعید نیست که خسارت برعهده تمام مسافران باشد، به ویژه اگر خودشان چنین درخواستی کرده باشند (شهید ثانی، ۱۴۱۳ق، ج ۱۵، ص ۳۸۴)؛ چراکه از مال این مسافر استیفا نموده‌اند. در بحث حکومت نظامی هم، اگر شخصی زیان ببیند؛ هرچند مصلحت خودش نیز با برقراری امنیت و حکومت نظامی تأمین شده است، اما عدم جبران خسارتش می‌تواند استیفای دیگران از تزییع مال او تلقی گردد.

از آن‌جا که تصمیم‌گیری در باره روابط سیاسی - اقتصادی با سایر کشورها جزء اعمال حاکمیتی دولت است، دادگاه چنین شکایت‌هایی را برای جبران نمی‌پذیرد، مگر این‌که به پیشنهاد دولت به مجلس، قانون ویژه‌ای را برای جبران وضع کند (ابوالحمد، ۱۳۷۹، ص ۸۲۳-۸۲۲)؛ اگرچه پشتوانه این تصمیم‌های دولت ضرورت است، ولی از آن‌جا که چنین تصمیم‌هایی معمولاً بر قشر خاصی و نه عموم خسارت وارد می‌نماید - درحالی که منفعت آن به عموم می‌رسد - عادلانه است که تمام مردم در این خسارت شریک باشند که با مسئولیت دولت در برابر زیان‌دیده چنین امری محقق می‌گردد.

تنها در جایی که شخصی به دلیل عناد، حاکمیت را در شرایط اضطراری قرار دهد و خسارتی بر وی وارد شود، حاکمیت ضامن نیست؛ چنان‌که این امر از قضیه سمرة بن جندب، در رابطه با قاعده ضرر و دستور پیامبر ⁹ به کندن درخت مشهود است (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۷، ص ۱۴۷). یا در موضوع آتش‌زدن مسجد ضرار (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۹، ص ۵۳۳)، یا در قضیه قطع درختان خرماي بنی نضیر در جنگ که این موارد از جمله احکام حکومتی است که بر پایه ضرورت صادر گردیده است و حاکم ضامن نیست (کوثری، ۱۳۷۴، ص ۳۸۷ و دانش‌نهاد و علیشاهی، ۱۳۹۶، ش ۶، ص ۸۳).

بنابراین، باید قائل به مبنای توزیع عادلانه زیان و منع تبعیض ناروا در تحمیل زیان به زیان‌دیده شویم؛ چراکه از یک سو، در مواردی که اقدامی در راستای منافع عمومی یا مصالح اجتماعی، نفعاً یا اثباتاً، ضرورت پیدا کند و در عین حال، این عمل، زیان‌هایی را نیز برای افراد خاصی در پی داشته باشد، عدالت اقتضا می‌کند این زیان به‌نحوی بین آحاد اجتماع سرشکن شود و نوعی توزیع زیان و مشارکت عمومی در تحمل زیان به وجود آید (مولودی، حاجی عزیززی و غلامی، ۱۳۹۸، ش ۲۹، ص ۲۴۰) و از سوی دیگر، از آن‌جا که حاکمیت و نهادهای حاکمیتی، نماینده جامعه در تحقق این مهم می‌باشند، الزام دولت به جبران خسارت زیان‌دیده، در عمل، به مهم‌جامه عمل می‌پوشاند.

جلوه‌های مسؤولیت مدنی دولت در اعمال مختلف حاکمیتی در قوای سه گانه

با توجه به مفهوم دولت به معنای حاکمیت، لازم است مسؤولیت هر یک از قوای سه گانه، شامل قوه مجریه، مقننه و قضائیه، به تفکیک بررسی شود.

مسؤولیت مدنی ناشی از اعمال اجرایی

مسؤولیت ناشی از اعمال اجرایی را می‌توان در دو دسته قرار داد: دسته نخست، مسؤولیتی که مبتنی بر «تقصیر اداری» است. در این صورت، مسؤولیت مدنی دولت، با مکانیزمی دو مرحله‌ای صورت می‌گیرد. در مرحله نخست، احراز نا مشروع بودن مصوبه یا اقدام نهاد یا ارگان دولتی یا یک کارمند دولتی بر عهده دیوان است و در مرحله دوم، وظیفه تعیین میزان خسارت، مطابق تبصره ۱ این ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین رسیدگی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده، پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است».

بنابراین، رسیدگی دیوان، محدود به اعمال تقصیرآمیز دولت است و وظیفه دیوان، مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰، تنها بررسی و احراز این نکته است که آیا عمل زیان‌بار «تقصیرآمیز» بوده است یا خیر؟ و بعد از تصدیق خطای اداری دولت، مطابق تبصره یادشده حکم مبنی بر محکومیت دولت به جبران خسارت بر عهده دادگاه عمومی می‌باشد.

دسته دوم، مواردی است که خسارت بر تقصیر اداری مبتنی نیست. در این موارد، دیوان عدالت اداری نقشی در رسیدگی به دعوا ندارد و زیان‌دیده می‌تواند برای جبران خسارت خود، مستقیماً در مرجع عمومی علیه دولت طرح دعوا کند؛ بدون آن‌که ابتدا الزامی به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری داشته باشد. هم‌چنین رسیدگی به دعاوی ناشی از لطمات وارده به حقوق عینی اشخاص توسط دولت، در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است؛ زیرا در این‌گونه دعاوی نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد (میرداماد، ۱۳۹۰، ش ۱، ص ۵۸ و جلالی؛ حسنوند و میری، ۱۳۹۶، ش ۹۹، ص ۱۰۲ به بعد). به عنوان مثال، اگر اداره دولتی به تصرف عدوانی یا مزاحمت یا ممانعت از استیفای حق مالکیت یا انتفاع یک شخص مبادرت کند، طرح دعوا مستقیماً در برابر

دادگاه عمومی امکان‌پذیر خواهد بود. به طور مثال، در این موارد، مهم، اثبات سابقه تصرف خواهان و حقوق تصرف یا مزاحمت عدوانی خوانده است و نیازی به اثبات خطای اداری نیست.

مسئولیت مدنی ناشی از اعمال تقنینی

موضوع این است که اگر در اثر وضع قانون از جانب قوه مقننه، زیانی به شخص یا اشخاصی وارد شود، آیا مجلس شورای اسلامی در این باره، مسئولیت دارد یا خیر؟ امکان این نحو از مسئولیت، شورای نگهبان به عنوان عنصر مکمل قوه قانون‌گذاری را نیز شامل می‌شود. این مسئولیت در باره صلاحیت این شورا در اعلام مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس و قوانین، با شرع و قانون اساسی بروز می‌کند. در پاسخ به این پرسش، دو دیدگاه قابل طرح است: دیدگاهی که بر اساس برخی مبانی نظری و پاره‌ای مشکلات حقوقی، مسئولیت مدنی دولت را در این باره رد می‌کند و در مقابل، دیدگاهی که در آن، مسئولیت مدنی دولت در پرتو اصول بنیادین مسئولیت مدنی پذیرفته شده است.

در مقام رد مسئولیت دولت مبتنی بر تقنین و به لحاظ نظری، بیش‌تر نویسندگان، بر این باورند که دولت در برابر جبران خسارت ناشی از وضع قانون، مسئولیت ندارد (ابوالحمد، ۱۳۴۹، ص ۲۹). بر اساس این دیدگاه، اولاً، قانون‌گذاری از موارد برجسته اعمال حاکمیتی است و از اولین وظایفی است که از سوی حاکمان واقعی؛ یعنی مردم به دولت واگذار می‌شود و فرض بر این است که قانون‌گذار برگزیده مردم، همیشه مناسب‌ترین تصمیمات را در قالب قانون اتخاذ می‌کند؛ امری که خلاف آن قابل اثبات نیست (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۷۵). ضمن این‌که امکان ندارد قانون خطا داشته باشد و اثبات نا مشروع بودن عمل که از ارکان مسئولیت مدنی است، در مورد وضع قانون امکان ندارد؛ زیرا چنین امری مستلزم آن است که دادرس، اختیار ارزیابی قوانین و اعلام مخالفت آن‌ها را با قانون اساسی یا اصول کلی حقوقی داشته باشد و این امر منجر به پذیرش دخالت قوه قضائیه در امور مربوط به قوه مقننه بوده و مغایر با اصل

پذیرفته شده تفکیک قواست و تنها زمانی می‌توان جبران خسارت ناشی از وضع قانون را خواستار شد که قانون‌گذار، این امر را در قانون پیش‌بینی کرده باشد (ابوالحمد، ۱۳۸۸، ص ۶۷۵ به بعد).

ثانیاً: به استناد ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹، دولت تنها در برابر اعمال تصدی خویش پاسخ‌گو و مسؤول است و در مقابل خسارات ناشی از اعمال حاکمیت، مسؤولیتی متوجه او نیست. بنابراین، اگر از نطق پارلمانی نمایندگان یا رأی و تصمیم تقنینی آن‌ها فرد یا افرادی خسارت ببینند، این خسارت قابل جبران نیست؛ زیرا اعمال تقنینی ناشی از فعالیت مجلس، دولت، مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا سایر نهادهای رسمی دیگر که حق قانون‌گذاری دارند، عمل حاکمیتی تلقی می‌گردد و مسؤولیتی متوجه دولت، به دلیل اعمال حاکمیت او نیست (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۷۶ و میرداداشی، ۱۳۹۳، ص ۱۹۴). از دیدگاه اینان، وقتی که فرد، فرد اعضای مجلس در خصوص اعمال مربوط به نمایندگی‌شان مصونیت دارند، به طریق اولی، اعمال دسته جمعی آن‌ها غیر قابل تعقیب است.

و به لحاظ عملی نیز امکان مطالبه خسارت از دولت از حیث تقنینی، با توجه به قوانین فعلی جمهوری اسلامی، به دلایلی امکان‌پذیر نیست. اولاً: قضات دادگاه‌ها با وجود مرجعی؛ مانند شورای نگهبان تمایلی برای اظهار نظر در خصوص تشخیص مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی ندارند. ثانیاً: دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تشخیص اعمال زیان‌بار دولت، در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به دادنامه شماره ۳۵، پرونده کلاسه ۱۳۶۱/۴/۶۱ از نظریه غیر قابل شکایت بودن قوانین پیروی نموده و اختیار ارزیابی قوانین عادی را از خود سلب نموده است.

علی‌رغم این دلایل، معافیت دولت از مسؤولیت مدنی ناشی از قانون‌گذاری با تردید مواجه شده است (میرداداشی، ۱۳۹۳، ص ۱۹۷) و در مقام پذیرش مسؤولیت دولت مبتنی بر تقنین، از جمله استدلال شده که چون قضات محاکم، به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به خودداری از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه هستند، پس در مرحله نظری می‌توان

از مسئولیت مدنی دولت در حوزه تقنین یا در صورت اختلاف قانون مذکور با قانون اساسی یا قواعد مسلم حقوقی، دفاع نمود. دادرس مأمور اجرای قوانین؛ اعم از عادی و اساسی است و هنگامی که در دعوایی با دو متن متعارض روبه‌رو می‌شود، باید بر حسب قواعد، یکی از آن دو را مقدم شمارد. حال، اگر فرض کنیم که یکی از این متون، مربوط به قانون اساسی و دیگری از قوانین عادی باشد، عقل حکم می‌کند که قاعده عالی‌تر بر مقررات پایین‌تر حکومت کند و درست است که قوه مقننه در برابر قوه قضائیه استقلال دارد و دادرس نمی‌تواند تصمیم‌های آن قوه را ابطال کند، ولی استقلال قوه قضائیه نیز ایجاب می‌کند که دادرس بتواند آزادانه در برابر قوانین متعارض، مطابق اصول حقوقی تصمیم بگیرد و ناگزیر نباشد در تجاوز به قانون اساسی با قوه مقننه هم‌داستان شود (کاتوزیان، ۱۳۶۴، ص ۱۲۱).

بر اساس دیدگاه دوم و مبتنی بر پذیرش مسئولیت دولت در حوزه تقنین، بررسی خسارات در دو فرض امکان‌پذیر است: فرض اول در جایی است که قانون بر خلاف قانون اساسی یا قواعد حقوقی مسلم انشا شده باشد که در این صورت، دولت مسئول جبران خسارت باشد؛ با این استدلال که چون قوه مقننه در تنظیم قانون دچار خطای حرفه‌ای یا به تعبیری تقصیر اداری شده است، پس بدین دلیل مسئولیت دارد. بنابراین، در این فرض، مبنای مسئولیت، همان خطای دولت است که با حصول سایر شرایط قابل پذیرش است. فرض دوم، در جایی است که قانون با اصول برتر، مخالفتی نداشته باشد، بلکه وضع قانون جهت تأمین یک منفعت ملی یا حمایت از مصالح همگانی باشد و به‌رغم تأمین این منفعت و مصلحت عمومی، منجر به زیان عده‌ای خاص گردد که در این‌جا مناسب‌ترین مبنا برای مسئولیت دولت، نظریه تساوی همگان در برابر هزینه‌های عمومی یا توزیع عادلانه زیان‌ها است؛ زیرا التزام به عدالت ایجاب می‌کند که جامعه تمامی خسارت‌ها و هزینه‌ها را در برابر نفعی که از تصویب قانون می‌برد، تقبل کند و نتوان خسارات چنین فعالیت‌هایی را بدون جبران، به بخش خاصی از افراد جامعه تحمیل کرد. نتیجه منطقی این حکم نیز جبران خسارت زیان‌دیده، توسط نماینده جامعه؛ یعنی دولت است (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۷۸-۷۷).

باید توجه داشت توجیه مسؤولیت حاکمیت در زمینه تقنین، با استفاده از قواعدی چون «کُلُّ مُفْتٍ ضَامِنٌ» خطاست (ارسطا و ممی زاده، ۱۳۹۷، ش ۴۸، ص ۳۲۸) و نمی توان خطای شخص حقیقی صاحب فتوا و ولایت در امر فتوا را با شخص حقوقی مأذون از طرف حاکمیت و بدون داشتن ولایت قیاس نمود که توضیح این امر مجال دیگری را می طلبد.

مسؤولیت مدنی ناشی از اعمال قضایی

از دیگر اقدامات دولت به معنای عام و اموری که مربوط به اداره کشور و حاکمیت است، امور مربوط به قضا و حل و فصل اختلافات میان مردم توسط دادگاه‌های دادگستری است و این سؤال را مطرح می سازد که آیا در قبال خسارت‌هایی که ناشی از فعالیت‌های قوه قضائیه است، دولت تکلیف به جبران خسارت دارد یا خیر؟ خسارت‌های ناشی از اموری؛ مانند خودداری یا تأخیر در رسیدگی به شکایات یا دادخواست‌ها یا صدور رأی، صدور و اجرای حکم ناحق و غیر قانونی در امور مدنی و کیفری به سبب ضعف دستگاه قضا یا به سبب تقصیر یا اشتباه قاضی، آیا قابل مطالبه می باشند یا خیر؟ این پرسش از منظر فقهی، حقوقی و بین‌المللی شایسته توجه است. در منابع فقهی، به صورت مبسوط به مسؤولیت مدنی قضات اشاره شده است و در اثبات این مسؤولیت به قواعدی چون «لاضرر» و «اتلاف» و «تسبیب» استدلال شده است (صالحی مازندرانی، ۱۳۸۵، ش ۷۲، ص ۲۵۸ به بعد) و نیز روایاتی مانند روایت معروف «اصبغ بن نباته» از امیرالمؤمنین ۷ که حضرت می فرمایند: «ما اخطأت القضاة فی دم أو قطع فهو علی بیت مال المسلمین» (کلینی، ۱۴۲۹ق، ج ۱۴، ص ۴۹۵)؛ اگر قضات در خون و قطع عضو خطا کنند، باید از طریق بیت‌المال مسلمین جبران شود. این روایت؛ گرچه در کتاب تهذیب شیخ طوسی؛ به صورت مرسل و از «اصبغ بن نباته» نقل شده است (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۶، ص ۳۱۵) و به روایت اصبغ شهرت یافته است، اما در کتاب کافی همین عبارت به سند ابی مریم آورده شده و به دلیل توثیقاتی که در کتب رجالی در خصوص سلسله راویان این روایت شده است، از نظر سندی حدیثی معتبر و صحیح است (وحدتی شبیری و سامانی، ۱۳۹۴، ش ۹، ص ۹۵ به بعد). به

استناد این روایت، فقها مسؤولیت مدنی دولت را پذیرفته و بر آن ادعای عدم خلاف کرده‌اند (خوانساری، ۱۴۰۵ق، ج ۷، ص ۲۴۸؛ خویی، بی تا، ج ۴۱، ص ۱۹۸ و گلپایگانی، ۱۴۰۵ق، ص ۴۴۹). در این میان، برخی فقها مطابق روایت، مسؤولیت بیت‌المال را مختص قتل و قطع دانسته‌اند (یزدی، ۱۴۰۹ق، ج ۲، ص ۲۹)، اما مشهور (سبزواری، ۱۴۱۳ق، ج ۲، ص ۶۶۸ و نراقی، ۱۴۱۵ق، ج ۱۷، ص ۸۸) معتقدند خطای قاضی در اموال نیز با شرایطی بر عهده بیت‌المال است.

در کلام برخی فقیهان تصریح شده که اگر خسارت ناشی از خطای عمدی یا تقصیر قاضی باشد، خود قاضی شخصاً مسؤولیت دارد، اما اگر وی با تلاش کافی حکم صادر کند، مسؤولیت شخصی ندارد و بیت‌المال باید خسارت را جبران کند (نراقی، ۱۴۱۵ق، ج ۱۷، ص ۸۸). برخی از نویسندگان با توجه به کلام فقیهان، به صراحت قائل شده‌اند که مسأله قضاوت از اعمال حاکمیتی محسوب می‌شود (میردآداشی، ۱۳۹۳، ص ۲۰۵).

با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ و اختصاص اصل ۱۷۱ به مسؤولیت مدنی قاضی، نظریه تفکیک اعمال تصدی و اعمال حاکمیت که در ماده ۱۱ قانون مسؤولت مدنی ۱۳۳۹ پذیرفته شده بود، در باره قضاوت و اعمال قضایی کنار گذاشته شد و عدم مسؤولیت مدنی دولت در اعمال حاکمیت، با استثنا مواجه شد. در اصل ۱۷۱ قانون اساسی چنین آمده است:

هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع، حکم و یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت، دولت خسارت را جبران می‌کند. در موارد ضرر معنوی؛ چنانچه تقصیر یا اشتباه قاضی موجب هتک حیثیت از کسی گردد، باید برای اعاده حیثیت او اقدام شود.

مطابق این اصل، برای قضاتی که مقصر باشند، در برابر اشخاص زیان‌دیده، مسؤولیت مدنی پیش‌بینی شده است. این جبران خسارت می‌تواند؛ هم در باره آرای کیفری و هم در خصوص تصمیمات حقوقی، مدنی و اداری صورت گیرد. زیان‌دیده دعوای خسارت یا ضرر و زیان را در دادگاه عمومی طرح می‌کند، ولی اثبات خسارت

منوط به صدور قرار اناطه و فرستادن پرونده برای دادگاه انتظامی قضات و ثبوت تقصیر یا اشتباه قاضی توسط دادگاه اخیر است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۷۹).

تصویب این اصل، منجر به طرح مباحثی پیرامون مفهوم تقصیر و اشتباه مذکور در اصل شد؛ به نحوی که از نظر برخی حقوق دانان، منظور از «تقصیر» در اصل مزبور، تقصیرهای عمدی و سنگین و منظور از «اشتباه»، تقصیرها و خطاهای سبک و خیلی سبک است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۰، ص ۱۶۶ و ۱۶۷) و برخی دیگر در توجیه اصل، قائل شدند که اگر تقصیر را به معنای مرسوم خود بگیریم، قاضی ضامن همه زیان‌های مادی و معنوی ناشی از تقصیر عمدی یا غیر عمدی خود خواهد بود و این امر با مفاد اصل ۱۷۱ و ضرورت‌های این شغل مهم و پرخطر سازگار نیست؛ چراکه می‌توان گفت برخی اشتباه‌ها، نه تنها تقصیر نیست، بلکه در مواردی، حتی قصور هم نیست. فلذا «استقلال رأی قضات زمانی تأمین می‌شود که آنان در برابر دعاوی ناشی از این‌گونه اشتباه‌های احترازناپذیر مصونیت داشته باشند... و دولت باید خسارت ناشی از اشتباه دادرس را جبران کند» (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۳۱۴).

مفاد اصل ۱۷۱ در قوانین عادی؛ مثل قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری انعکاس یافته است. در ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ آمده است:

حکم به مجازات یا اقدام تأمینی و تربیتی و اجرای آن‌ها حسب مورد، نباید از میزان و کیفیتی که در قانون یا حکم دادگاه مشخص شده است، تجاوز کند و هرگونه صدمه و خسارتی که از این جهت حاصل شود، در صورتی که از روی عمد یا تقصیر باشد، حسب مورد، موجب مسئولیت کیفری و مدنی است و در غیر این صورت، خسارت از بیت‌المال جبران می‌شود.

این ماده قلمرویی وسیع‌تر از اصل ۱۷۱ قانون اساسی دارد؛ چون شامل اجرای حکم نیز می‌شود و مسئولیت دولت محدود به اشتباه به معنای تقصیر سبک و خیلی سبک نشده است و در هر صورتی که آشکار شود، حکم به مجازات مغایر قانون بوده است و عمد و تقصیری متوجه قاضی یا مأمور اجرا نبوده و از این حیث خسارتی به بار آمده است، دولت مسئول خواهد بود.

ماده ۴۸۶ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ مقرر می‌دارد:

هرگاه پس از اجرای حکم قصاص، حد یا تعزیر که موجب قتل، یا صدمه بدنی شده است، پرونده در دادگاه صالح، طبق مقررات آیین دادرسی، رسیدگی مجدد شده و عدم صحت آن حکم ثابت شود، دادگاه رسیدگی‌کننده مجدد، حکم پرداخت دیه از بیت‌المال را صادر و پرونده را با ذکر مستندات، جهت رسیدگی به مرجع قضایی مربوط ارسال می‌نماید تا طبق مقررات رسیدگی شود. در صورت ثبوت عمد یا تقصیر از طرف قاضی صادرکننده حکم قطعی، وی ضامن است و به حکم مرجع مذکور، حسب مورد به قصاص یا تعزیر مقرر در کتاب پنجم «تعزیرات» و بازگرداندن دیه به بیت‌المال محکوم می‌شود.

در این ماده نیز قانون‌گذار در صورت عمد یا تقصیر، قاضی را در برابر زیان‌دیده مسئول شناخته، اما در صورت خطا یا اشتباه قاضی برای دولت مسئولیت مدنی در نظر گرفته است. در ماده ۱۴۵ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ مقرر شده است:

در صورتی که متصرف منزل و مکان و یا اشیای مورد بازرسی، از بازکردن محل‌ها و اشیای بسته خودداری کند، بازپرس می‌تواند دستور بازگشایی آن‌ها را بدهد، اما تا حد امکان باید از اقداماتی که موجب ورود خسارت می‌گردد، خودداری شود.

تبصره: در صورتی که در اجرای این ماده، خسارت مادی وارد شود و به موجب تصمیم قطعی، قرار منع یا موقوفی تعقیب و یا حکم برائت صادر شود، هم‌چنین مواردی که امتناع‌کننده شخص مجرم نباشد، حتی اگر موضوع به صدور قرار جلب به دادرسی یا محکومیت متهم منجر شود، دولت مسئول جبران خسارت است، مگر آن‌که تقصیر بازپرس یا سایر مأموران محرز شود که در این صورت، دولت جبران خسارت می‌کند و به بازپرس و یا مأموران مقصر مراجعه می‌نماید.

این ماده میان قاضی (بازپرس) و مأمور تفاوتی قائل نشده است و برای هر دو حکم یک‌سان در نظر گرفته و هم‌چنین بر خلاف مواد قانون مجازات اسلامی، هر دو کلمه «عمد» و «تقصیر» به کار نرفته است و کلمه تقصیر را می‌توان در هماهنگی با

اصل ۱۷۱ قانون اساسی به معنای عمد و تقصیر سنگین دانست و نیز در این ماده مسئولیت دولت شامل همه فروض، غیر از عمد و تقصیر سنگین بازپرس و مأمور اجرا می‌شود؛ یعنی مسئولیت دولت مبتنی بر تقصیر نیست و صرف رابطه سببیت میان زیان وارده و عمل بازپرس یا مأموران برای مسئولیت دولت کفایت می‌کند.

از نوآوری‌های مهم قانون جدید آیین دادرسی کیفری، مصوب ۱۳۹۲، اختصاص مواد ۲۵۵ تا ۲۶۱ به خسارت ناشی از بازداشت و حبس ناروا و امکان جبران زیان ایام بازداشت متهم در صورت صدور حکم برائت یا قرار منع تعقیب او از محل صندوق اعتباری مقرر در ماده ۲۶۰ این قانون است (رحیمی، ۱۳۹۷، ش ۵۹، ص ۱۷۴). مطابق ماده ۲۵۵ این قانون:

اشخاصی که در جریان تحقیقات مقدماتی و دادرسی، به هر علت بازداشت می‌شوند و از سوی مراجع قضایی، حکم برائت یا قرار منع تعقیب در مورد آنان صادر شود، می‌توانند با رعایت ماده (۱۴) این قانون، خسارت ایام بازداشت را از دولت مطالبه کنند.

البته ماده ۲۵۶ دایره شمول را در مواردی محدود کرده است. در ماده ۲۵۹ این قانون قانون‌گذار به وضوح مسئولیت دولت را مبتنی بر تقصیر نگذاشته و بیان می‌دارد که در غیر از عمد و تقصیر سنگین اشخاص، دولت مسئول نهایی جبران خسارت است. هم‌چنین ماده ۵۱۸ قانون آیین دادرسی کیفری نیز مربوط به جبران خسارت ناشی از اجرای حکم حبس است.

علاوه بر قوانین یادشده قانون‌گذار در ماده ۱۳ قانون په‌کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح، مصوب ۱۳۷۳ نیز مسئولیت دولت در برابر اعمال حاکمیت را پذیرفته است. در مقام جمع‌بندی تحلیل‌های حقوقی یادشده می‌توان گفت؛ هر چند اصل ۱۷۱ قانون اساسی و قوانین مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری مربوط به قضاوت و صدور و اجرای احکام قضایی است، اما این اندیشه را تقویت می‌کند که دیگر نمی‌توان گفت دولت در قبال اعمال حاکمیتی مسئولیتی ندارد و با توجه به اصل لزوم جبران خسارت زیان‌دیده، فارغ از شخصیت، سمت و مسئولیت زیان‌رساننده می‌توان گفت دولت از نظریه خود در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ مبنی بر تفکیک اعمال حاکمیتی و اعمال

تصدی و مسؤولیت‌نداشتن او در قبال اعمال حاکمیتی عدول کرده است؛ ضمن این‌که تفکیک اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی، از نظر فقهی به شدت مورد انتقاد است. ضرورت جبران خسارت از آسیب‌دیدگان اشتباهات قضایی، در برخی اسناد بین‌المللی و سیستم‌های مهم حقوقی نیز پذیرفته شده است. بند ۵ ماده ۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مقرر می‌دارد: «هر شخصی که بر خلاف ضوابط و مقررات این ماده قربانی یک بازداشت یا حبس غیر قانونی گردد، حق دارد که از وی جبران زیان شود». هم‌چنین ماده ۱۳ این کنوانسیون نیز مقرر می‌دارد: «هر شخصی که حقوق و آزادی‌های مقرر او در این کنوانسیون نقض گردد، حق دارد نزد مقام‌های صالح ملی درخواست جبران زیان ارائه نماید؛ هرچند که نقض حقوق و آزادی‌های وی توسط مقام‌های اداری صورت گرفته باشد».

قوانین اساسی و آیین دادرسی کیفری کشورهای؛ مانند فرانسه، انگلیس، آلمان و بلژیک مسؤولیت مدنی دولت به دلیل خطاهای قضایی را پذیرفته‌اند (صالحی مازندرانی، ۱۳۸۴، ش ۷، ص ۱۴۰). گروهی دیگر از کشورها؛ مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا و استرالیا، منحصراً مسؤولیت مدنی شخص قاضی را با تفسیری کاملاً سخت‌گیرانه مورد شناسایی قرار می‌دهند و در این کشورها دستگاه قضایی هیچ‌گونه مسؤولیت مدنی در قبال تصمیمات قضایی ندارد (زرگوش، ۱۳۹۲، ص ۴۴۷).

نتیجه‌گیری

۱. اشکال‌های متعددی بر نظریه معافیت دولت از مسؤولیت در قبال اعمال حاکمیتی وارد است و با توجه به نتایج غیر قابل قبول مترتب بر آن، می‌توان فی الجمله اصل نظریه تعمیم را در چارچوب قواعد عمومی و مبتنی بر سلسله قواعد بنیادین و مهم حاکم بر مسؤولیت مدنی پذیرفت و در تبیین قواعدی که تعمیم مسؤولیت را توجیه می‌کند، می‌توان به مبنای «احترام»، «لاضرر» و «الغنم بالغرم» اشاره کرد.

۲. هرگونه خسارت ناشی از اعمال و اقدامات و تصمیمات اداری دولت و مستخدمین او قابل مطالبه است و چنان‌چه اعمال ادارات و سازمان‌های اجرایی و اداری موجب زیان و ضرر افراد شود، آن‌ها می‌توانند با توجه به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی

دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ به دیوان مراجعه نمایند و پس از احراز نامشروع بودن مصوبه یا اقدام نهاد یا ارگان دولتی یا یک کارمند دولتی توسط دیوان، وظیفه تعیین میزان خسارت با دادگاه عمومی است و در مواردی که عمل زیان‌بار قوه مجریه ناشی از تقصیر نباشد، زیان‌دیده می‌تواند برای مطالبه خسارت رأساً به دادگاه عمومی مراجعه کند.

۳. تحدید مسؤولیت مدنی دولت و انحصار آن به اعمال تصدی و تقصیر اداری، در ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی، با موازین شرعی و قواعد حقوقی و فقهی بنیادین در مسؤولیت مدنی و نیز با روح حاکم بر پاره‌ای از اصول قانون اساسی سازگار به نظر نمی‌رسد و شایسته است وضعیت آن از این حیث، توسط شورای محترم نگهبان تعیین تکلیف و اعلام شود.

۴. در خصوص مسؤولیت مدنی ناشی از اعمال قضایی، با توجه به اصل ۱۷۱ در خصوص مسؤولیت دولت در قبال زیان‌های ناشی از عمل قاضی و با توجه به مواد قوانین مجازات اسلامی و آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ که به خسارت ناشی از بازداشت و حبس ناروا و امکان جبران زیان ایام بازداشت متهم در صورت صدور حکم برائت یا قرار منع تعقیب اشاره نموده نگرش قانون‌گذار به سمت پذیرش مسؤولیت ناشی از اعمال حاکمیتی می‌باشد.

یادداشت‌ها

۱. ر.ک: تبصره ماده ۴ قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت، مصوب ۱۳۰۹ که اعمال تصدی را تعریف کرده است و هر چند این قانون نسخ شده، اما تعریف آن از اعمال تصدی قابل استفاده است.

منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، تحولات حقوق خصوصی، مسؤولیت مدنی دولت، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۹.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات توس، ۱۳۸۸.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات توس، ۱۳۷۹.
۴. ارسطو، محمدجواد و ممی‌زاده، مهدی، «مسؤولیت مدنی ناشی از تقنین»، مجله پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ش ۴۸، پاییز و زمستان ۱۳۹۷.
۵. اصفهانی (کمپانی)، محمدحسین، حاشیه کتاب المکاسب، ج ۲، قم: انوارالهدی، ۱۴۱۸ق.
۶. بحرالعلوم، محمد بن محمدتقی، بلغة الفقیه، ج ۱، تهران: منشورات مکتبه الصادق ۷، ج ۴، ۱۴۰۳ق.

۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۳.
۸. جلالی، محمد؛ حسنوند، محمد و میری، ایوب، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۸۱، ش ۹۹، پاییز ۱۳۹۶.
۹. حر عاملی، محمد بن حسن، وسائل الشیعة، ج ۲۵، قم: مؤسسه آل البیت : ۱۴۰۹ق.
۱۰. حکمت‌نیا، محمود، مسئولیت مدنی در فقه امامیه (مبانی و ساختار)، قم: پژوهش‌گاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۶.
۱۱. حمیتی واقف، احمدعلی، الزام‌های خارج از قرارداد، تهران: انتشارات جاودانه، ۱۳۸۹.
۱۲. خوانساری، سید احمد، جامع المدارک فی شرح مختصر النافع، ج ۷، قم: مؤسسه اسماعیلیان، چ ۲، ۱۴۰۵ق.
۱۳. خویی، سید ابوالقاسم، مبانی تکملة المنهاج، بی‌جا: بی‌نا، بی‌تا.
۱۴. خویی، سید ابوالقاسم، مصباح الفقاهة فی المعاملات، ج ۳، قم: مؤسسه انصاری، ۱۴۱۷ق.
۱۵. دانش‌نهاد، محمد و ابوالفضل علیشاهی، «مبانی قاعده اضطرار در مسئولیت مدنی اشخاص و دولت»، فصلنامه جستارهای فقهی و اصولی، ش ۶، ۱۳۹۶.
۱۶. رحیمی، حبیب اله، مقاله «تحولات مسئولیت مدنی دولت به سبب صدور و اجرای آرای قضایی با تصویب قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری جدید»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیستم، ش ۵۹، تابستان ۱۳۹۷.
۱۷. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۲.
۱۸. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت، ج ۱، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۹.
۱۹. سبزواری، سید عبدالاعلی، مهذب الأحكام فی بیان الحلال و الحرام، ج ۱۹ و ۲۰، قم: مؤسسه المنار، ۱۴۱۳ق.
۲۰. شهید ثانی، زین الدین بن علی، مسالک الافهام الی تنقیح شرائع الاسلام، ج ۱۵، قم: مؤسسه المعارف الاسلامیة، ۱۴۱۳ق.
۲۱. شیخ انصاری، مرتضی بن محمد امین، المکاسب، ج ۳، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ انصاری، ۱۴۱۵ق.
۲۲. صالحی مازندرانی، محمد، «تأملی بر مسئولیت مدنی قاضی در اصل ۱۷۱ قانون اساسی»، مجله فقه و حقوق، ش ۷، زمستان ۱۳۸۴.

۲۳. صالحی مازندرانی، محمد، «مسئولیت مدنی تصمیم‌گیرندگان قضایی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۷۲، تابستان ۱۳۸۵.
۲۴. صفایی، سید حسین و رحیمی، حبیب‌الله، مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)، تهران: انتشارات سمت، ج ۲، ۱۳۹۰.
۲۵. صفایی، سید حسین، «مسئولیت مؤسسات عمومی و بررسی لایحه جدید دولت در این زمینه»، مجله حقوق تطبیقی، ش ۱، ۱۳۸۵.
۲۶. طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۲۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
۲۸. طباطبایی، سیدمحمدحسین، ترجمه تفسیر المیزان، مترجم: محمداقبر موسوی، ج ۹، قم: جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ج ۵، ۱۳۷۴.
۲۹. طوسی، ابوجعفر، تهذیب الاحکام، ج ۶، ۷ و ۱۰، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ج ۴، ۱۴۰۷ق.
۳۰. قاضی شریعت‌پناه، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸.
۳۱. فتواتی، جلیل و جاوید، حسین، «مبنای احترام در شناسایی و حمایت از حریم خصوصی»، نشریه حقوق اسلامی، سال هشتم، ش ۲۹، ۱۳۹۰.
۳۲. کاشانی، ملا حبیب‌الله، تسهیل المسالك إلى المدارك، قم: المطبعة العلمية، ۱۴۰۴ق.
۳۳. کاشف الغطاء، محمد حسین بن علی بن محمد رضا، تحرير المجلة، (۵ جلد)، ج ۱، نجف اشرف: المكتبة المرتضوية، ۱۳۵۹.
۳۴. کاتوزیان، ناصر، الزام‌های خارج از قرارداد، ضمان قهری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ج ۸، ۱۳۸۶.
۳۵. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.
۳۶. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، تهران: چاپ اقبال، ۱۳۶۴.
۳۷. کلینی، محمد بن یعقوب، الکافی، ج ۴ و ۱۴، قم: دار الحدیث، ۱۴۲۹ق.
۳۸. کوثری، عباس، «ملاکات احکام و احکام حکومتی» احکام حکومتی در بستر زمان و مکان، قم: انتشارات عروج، ۱۳۷۴.
۳۹. گلپایگانی، سید محمد رضا، کتاب الشهادات، مقرر: میلانی، قم: سیدعلی میلانی، ۱۴۰۵ق.

۴۰. محقق حلی، نجم الدین، جعفر بن حسن، **شرائع الإسلام فی مسائل الحلال و الحرام**، ج ۴، قم: مؤسسه اسماعیلیان، ج ۲، ۱۴۰۸ق.
۴۱. محقق داماد، سید مصطفی، **قواعد فقه**، ج ۱، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ج ۱۲، ۱۴۰۶ق.
۴۲. مرتضوی، سید ضیاء، «سازگار ساختن دولت با مسؤولیت جبران خسارت، گامی در استوارسازی عدالت»، **مجله علوم سیاسی**، ش ۷۶، ۱۳۹۵.
۴۳. مروج جزایری، سید محمدجعفر، **هدی الطالب فی شرح المکاسب**، ج ۳، قم: مؤسسه دارالکتاب، ۱۴۱۶ق.
۴۴. مصطفوی، سید محمدکاظم، **القواعد، (مئة قواعد الفقهية)**، قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی، ج ۴، ۱۴۲۱ق.
۴۵. مکارم شیرازی، ناصر، **القواعد الفقهية (لمکارم)**، ج ۲، قم: انتشارات مدرسه امام امیر المؤمنین ۷، ج ۳، ۱۴۱۱ق.
۴۶. مولودی محمد، حاجی عزیز، بیژن و غلامی، نگین، «مبانی اقتصادی توزیع مسؤولیت در مسؤولیت مدنی»، **فصلنامه مطالعات حقوقی**، دوره دهم، ش ۲۹، پاییز ۱۳۹۸.
۴۷. میردآشتی، سیدمهدی، **مسؤولیت مدنی مؤسسات عمومی در حقوق ایران و مصر**، قم: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۹۳ق.
۴۸. میرداماد، سید علی، «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، **مجله معرفت حقوقی**، سال اول، ش ۱، پاییز ۱۳۹۰.
۴۹. نجفی، محمدحسن، **جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام**، ج ۴، بیروت: دارالاحیاء التراث العربی، ج ۷، ۱۹۸۱م.
۵۰. نراقی، احمد بن محمد مهدی، **عوائد الأيام فی بیان قواعد الأحکام**، قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، ۱۴۱۷ق.
۵۱. نراقی، احمد، **مستند الشيعة فی أحكام الشريعة**، ج ۱۷، قم: مؤسسه آل البيت، ۱۴۱۵ق.
۵۲. هوشمند، حسین، «بررسی امکان استخراج ضمان از ادله روایی احترام»، **مجله دین و قانون**، ش ۱۶، ۱۳۹۶.
۵۳. وحدتی شبیری، سید حسن و سامانی، احسان، «مسؤولیت مدنی دولت در دستورالعمل حکومتی امیرالمؤمنین ۷»، **مجله دین و قانون**، ش ۹، پاییز ۱۳۹۴.
۵۴. یزدی، سید محمدکاظم، **العروة الوثقی فیما تعم به البلوی**، ج ۲، بیروت: مؤسسه الأعلمی للمطبوعات، ج ۲، ۱۴۰۹ق.