

## مسئولیت مدنی دولت در قبال شرکت‌های صادرات محور

سید محسن قائمی خرق<sup>۱</sup>

مهدی مددی<sup>۲</sup>

### چکیده

در بحران‌های ارزی در دهه ۹۰ شمسی، یکی از تلاش‌های دولت‌ها در راستای کاهش سرعت فزونی قیمت ارز، تعیین قیمت معین برای ارز بوده است و در امتداد این تصمیم ناچار به اتخاذ تصمیمات حمایتی از این نرخ، همچون ممنوعیت صادراتی و الزام به فروش دستوری کالاها در بورس کالا شده‌اند. بررسی مبنای حقوقی و فقهی این تصمیمات اقتضای آن دارد که مسئولیت مدنی دولت در برابر شرکت‌های صادرکننده، از هر دو سویی "تقصیر به علت وضع مصوبات خلاف قانون" و "مسئولیت مدنی فارغ از تقصیر به دلیل اصل برابری و انتظار مشروع که ریشه در امنیت اقتصادی دارد" مورد توجه قرار گیرد. تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای به تحلیل مسأله فوق خواهد پرداخت. رکن انتاجی این تحقیق آنکه؛ نخست در فقه امامیه در شرایط سخت اقتصادی همچون کمبود کالا در اثر احتکار حاکمیت حکومت اسلامی هر چند مالکین را از احتکار منع نموده لکن از تعیین قیمت دستوری خودداری نموده است و ثانیاً از منظر حقوقی ممنوعیت صادرات کالاها برخلاف نص ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ می‌باشد همچنان که در ماده ۱۸ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ دولت مکلف شده است که کالای پذیرفته شده در بورس را از نظام قیمت‌گذاری خارج نماید. افزون آنکه، تحلیل «مسأله» در پرتو اصول برابری و انتظار مشروع شهروندان نیز مؤیدی بر این نظریه است.

**واژگان کلیدی:** حقوق بازار سرمایه، مسئولیت مدنی اقتصادی دولت، مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر اقتصاد، ممنوعیت صادرات، نوسانات ارزی.

**طبقه‌بندی موضوعی:** K21, K22

۱. دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه کاشان، اصفهان، ایران. (نویسنده مسئول)  
mahdimadadi@yahoo.com

## ۱- مقدمه

در سال‌های مختلف دهه ۹۰ شمسی در پی بحران‌های ارزی در ایران و افزایش معاملات سفته‌بازانه که پیامد افزایش تقاضای ارز بوده است، شاهد افزایش قیمت ارز بوده‌ایم. در اثر این افزایش قیمت طبیعتاً هزینه‌های تولیدی نیز افزایش یافته و عوامل پیرامونی همچون تحریم‌ها نیز تشدید کننده این وضعیت بوده است. در چنین شرایطی پس از آن که دولت‌ها در اقدامی اولیه به کنترل قیمت ارز و تعیین نرخ ترجیحی و مرجع برای ارز دست زده‌اند تا شاید بازار تسلیم شده و از مکانیسم صعودی خود - که مقادیری از آن از منظر اقتصادی نیز درست بوده است - منحرف گردد. پس از تعیین این نرخ برای ارز، همیشه چالش‌های دیگری به دنبال آن ایجاد می‌شود که صعوبات جدی‌تری در پی خواهد داشت.

یکی از چالش‌ها در چنین شرایطی این است که تولید کنندگان با توجه به افزایش یافتن تقاضای محصولاتشان در کشورهای همسایه (با توجه به صرفه‌ی اقتصادی داشتن بازار ایران به علت ارزانی ناشی از کمیته‌یایی ارزش پولی ملی) تمایل به افزایش صادرات کالاهای خود پیدا می‌کنند؛ چرا که نخست از ارزش پول خود با دریافت ارزهای خارجی صیانت کرده‌اند و در ثانی از فروش کالای خود به قیمت مصوب با ارز مرجع (که رقمی بسیار پایین‌تر است) خود داری نموده‌اند. در چنین شرایطی است که دولت‌ها مجبور به دخالت در اقتصاد می‌شوند، دخالتی که مورد قبول همگان است ولی بر سر نحوه و حدود آن، بحث‌ها بسیار است. بر همین اساس است که دولت، نخست صادرات برخی کالاها را ممنوع می‌کند تا از این طریق در تأمین بازار داخلی با کسری مواجه نشود و بر این منطق اقتصادی، در تصمیم بعدی دست به تعیین نرخ می‌زند تا با حمایت و رسمیت بخشیدن به ارز مرجع خود به مواجهه با افزایش قیمت محصولات و ارز پردازد.

اما در این میان سولاتی نسبت به این مصوبات، وجود دارد. نخستین آنها در خصوص پشتوانه قانونی این مصوبات است؛ به عبارت دیگر آیا اساساً قانون به دولت‌ها اجازه می‌دهد که با وضع چنین مصوباتی و با دلایلی چون «تنظیم بازارهای داخلی»، «نظم عمومی اقتصادی» و «انجام وظایف حاکمیتی» شرکت‌های خصوصی صادر کننده را با محروم کردن آن‌ها از صادرات، از کسب بخشی از سودهای خود محروم سازند؟ چرا که این اقدامات به معنی کاهش منافع ممکن‌الوصول شرکت‌های صادر کننده می‌باشد و مضافاً آن که در عمل خود نوعی جلوگیری از تنوع صادراتی و تنوع منابع درآمد ارزی می‌باشد که همواره در سیاست‌های اقتصادی مورد تأکید بوده است.

در ثانی آیا عباراتی چون «تامین منافع عمومی» در بطن مفهومی و اقتضایی خود، مشتمل بر «دلاله مفهومی» است یا «پیامدنگاری» نیز درون این غایات و مقاصد تقنینی لحاظ شده است. در حقیقت، گاهی اثر این ممنوعیت صادراتی محدود به کاهش سود نمی شود و شرکت ها در انجام تعهدات سابق خود نیز با مشکل مواجه می شوند و مجبور به پرداخت خسارت های مالی می شوند و یا وضعیت شرکت هایی که ارتباط مستقیم با مصارف مردم دارند و اجازه افزایش نرخ به آنها داده نمی شود و بهای تمام شده شان با رشد مواد خام مصرفی بالا می رود، اگر نتوانند درآمدهای خود را به نسبت افزایش هزینه های تولیدی افزایش دهند، با گذشت زمان دچار زیان دهی و ورشکستگی می شوند که این امر خود تبعات بسیاری چون بیشینگی نرخ بیکاری در پی خواهد داشت که خود متعارض صریح «تامین منافع جامعه» می باشد.

سوم آنکه، از منظر گزاره های دانشی «فقه»، آیا دولت ها می توانند قیمت های معینی برای فروش کالاها اعلام نمایند؟ و در نهایت، در فرض اشتباه در اتخاذ این تصمیمات و ایجاد فسادهای گسترده، اتخاذ مکرر این تصمیمات در برهه های مختلف، می تواند مصداق «تقصیر» باشد یا خیر؟ بر مبنای سوالات فوق، آرایش تئوریک اثر حاضر بر محورهای «مفهوم و پیشینه مسئولیت مدنی اقتصادی دولت»، تحلیل مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر تقصیر «ناشی از مصوبات خلاف قانون» با تمرکز بر «ممنوعیت صادرات کالا» و الزام به فروش دستوری و «مسئولیت بدون تقصیر مبتنی بر اصول برابری، خطر و انتظار مشروع» سامان خواهد یافت.

#### ۱-۱- مفهوم و ادبیات «مسئولیت مدنی اقتصادی دولت»

از نظر حقوقی تنها اشخاص حقیقی دارای مسئولیت (مدنی و کیفری) نیستند، بلکه اشخاص حقوقی اعم از حقوق خصوصی و عمومی نیز در قبال اعمال خود مسئولند. در بین اشخاص حقوقی حقوق عمومی، «دولت» مهمترین و بزرگترین شخص حقوقی محسوب می شود لذا با توجه به دامنه فعالیت های گسترده دولت در عرصه های مختلف (اقتصادی، فرهنگی، آموزشی، عمرانی و ...) تعیین مسئولیت این نهاد مهم امری ضروری و اجتناب ناپذیر است (موسی زاده، ۱۳۷۷، ۲۴۷) نظر به همین اهمیت مسئله حقوق دانان برای ارائه مفهومی روشن از مسئولیت مدنی دولت تعاریف مختلفی ارائه داده اند که در یک جمع بندی کلی از آن ها می توان گفت مسئولیت مدنی دولت عبارت است از: الزام دولت نسبت به شخص زیان دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیر قانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامت زیان دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است (زرگوش، ۱۳۸۹، ۴۳). قابل توجه در این تعریف

آن که گرچه دولت، پرداخت کننده غرامت است ولی الزاماً وارد کننده زیان نیست؛ یعنی ممکن است عامل زیان، شخصی به غیر از دولت باشد اما به حکم قانون، خسارت ناشی از عمل زیان بار آن شخص بر عهده دولت باشد.

نظریه «مسئولیت مدنی دولت» در اثر رجعت رویکرد حقوقی از «پندار الهی‌مداری دولت» (گزاره دولت، سایه خدا بر زمین است؛ پس خطا نمی‌کند) (غمامی، ۱۳۸۷، ۱۶) یا اندیشه‌های «نشأت‌پذیری دولت از اقتدار عمومی» (کاتوزیان، ۱۳۶۵، ۱۴۳)، «پارادادوکس انگاری مسئولیت مدنی دولت با اصل حاکمیت دولت» (ابوالحمد، ۱۳۵۴، ۴۱۰) و «عدم امکان عملی اثبات مسئولیت مقام سلطنت در دادگاه‌های زیر نظر سلطنت» (گزاره: هیچ دادگاهی نمی‌توانست بر اعمال مقام قضایی مافوق خود نظارت کند) (الماسی و قاسمی، ۱۳۹۸، ۱۵؛ صفایی و رحیمی ۱۳۹۶، ۳۴۵) ولادت یافت.

در ایران تا قبل از مشروطه و قانون اساسی، دولت مالک جان و مال مردم بود و افراد متضرر نمی‌توانستند تقاضای جبران خسارت نمایند. بعد از تدوین قانون اساسی و سایر قوانین نیز مسئله مسئولیت مدنی دولت مسکوت مانده بود (ابوالحمد، ۱۳۵۴، ۴۱۲) البته عموم ماده ۳۳۲ قانون مدنی، شامل مسئولیت مدنی دولت می‌شد اما صراحت نداشت تا آنکه در سال ۱۳۳۹ با تصویب قانون مسئولیت مدنی بر «مسئولیت مدنی دولت» تصریح گردید (مؤتمنی، ۱۳۹۰، ۴۳۴) (البته امروزه مستندات قانونی در رابطه با مسئولیت دولت در قانون اساسی، مدنی، مجازات اسلامی و قوانین خاص دیگر بسیار است)؛ هرچند که قانون مذکور نیز مسئولیت مدنی دولت را در اعمال تصدی - و نه اعمال حاکمیتی - پذیرفته است.

در توضیح دوگانه فوق به عنوان «نظریه مسئولیت مدنی اقتصادی دولت»، قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ اشعار می‌دارد که «اعمال تصدی، اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن» و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ اعمال حاکمیتی را «آن دسته از اموری که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود» تعریف می‌کند؛ از قبیل: الف) سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی و...». بر همین اساس قانون‌گذار تا حدودی در ذیل ماده ۱۱، اعمال حاکمیتی را که یکی از مصادیق بارز آن سیاست‌گذاری و وضع قوانین می‌باشد، از محدوده

مسئولیت دولت مستثنی می‌داند. البته بایستی توجه نمود که صرف عمل حاکمیتی موجب برائت دولت نیست که شرح آن خواهد آمد.

تفکیک نامبرده امروزه حتی در کشور فرانسه که خاستگاه این نظریه بوده است نیز به صورت نظریه‌ای متروک و منسوخ درآمده است و شورای دولتی فرانسه برای تعیین صلاحیت مراجع اداری و تمیز آن از صلاحیت مراجع قضایی، به این تفکیک اعتنایی ننموده و حتی مسئولیت دولت را در مواردی که زیان از اعمال حاکمیت ناشی شده، پذیرفته است (غمامی، ۱۳۸۷، ۱۱۵). تفکیکی که قابل خدشه می‌باشد؛ چراکه اولاً، ضابطه دقیقی برای تمیز و تشخیص وجود ندارد؛ ثانیاً، نظریه تفکیک عادلانه به نظر نمی‌رسد؛ چرا زیانهای ناشی از اعمال حاکمیت به شخص یا اشخاص معینی تحمیل شود و عموم مردم که از این گونه اعمال سود می‌برند، در جبران خسارت و تحمل ضرر شریک نباشند؟ ثالثاً، معافیت از مسئولیت در قبال اعمال حاکمیت برخلاف اصل تساوی شهروندان در برابر تکالیف عمومی است. یکی از حقوق و آزادی‌های مردم و اصول کلی حقوقی، اصل برابری همگان در مقابل هزینه‌های عمومی است. این اصل مبنای مسئولیت بدون تقصیر دولت در مواردی است که دولت به خاطر منفعت عمومی، هزینه‌های خاصی را بر برخی اداره شونده‌گان تحمیل می‌کند و آن‌ها را در برابر دیگران در وضعیت نابرابری قرار می‌دهد. مسئولیت به خاطر نقض اصل برابری در تقبل هزینه‌های عمومی این امکان را می‌دهد که اداره خسارات وارد شده به خاطر منفعت عمومی بر عهده‌ای از افراد محدود را جبران نماید. به عبارت دیگر، به موجب این نظریه، از آسیب دیدگانی که به خاطر منفعت همگان، متحمل زبانی شده‌اند توسط دولت جبران خسارت شده و زیان‌های ناشی از اعمال دولت میان همه مردم سرشکن می‌گردد در این موارد، برای جبران خسارت، زیان باید غیر عادی (سنگین) و خاص (شامل افراد محدودی) باشد و موجب به هم خوردن برابری افراد در مقابل هزینه‌های عمومی شود.

در این راستاست که گفته می‌شود چنانچه از وضع و اجرای قوانین، مقررات یا معاهدات بین المللی پذیرفته شده توسط دولت، خساراتی غیر عادی و خاص بر شخصی تحمیل گردد آن خسارات باید جبران گردند. (QUILLEN, TCHEN ; 2005 : p. 273). و معافیت دولت‌ها از مسئولیت در چنین مواردی ناقض اصل برابری می‌باشد.

رابعاً، عدم مسئولیت در قبال اعمال حاکمیت سبب می‌شود که بسیاری از اعمال نامشروع و زیان‌آور دولت و کارمندان او ضمانت اجرای مدنی نداشته باشد و دولت به استناد عمل حاکمیت از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند. به علت «ابهام مفهوم اعمال حاکمیت» و «اقدامات ضروری برای تأمین

منافع اجتماعی» دولت در مورد هر خسارتی می‌تواند ادعا کند که آن خسارت ناشی از اعمال حاکمیت بوده است (صفایی؛ رحیمی ۱۳۹۶، ۳۴۹).

## ۲- بنیان‌های "مسئولیت مدنی دولت در قبال شرکت‌های صادرات محور"

در فقه و حقوق، گرچه قواعد مهمی همچون لاضرر، اتلاف، تسبیب، ضمان، ید و غرور از مهمترین مبانی مسئولیت به شمار می‌آیند؛ لکن در خصوص مبنا و حدود برخی مصادیق مسئولیت مدنی از جمله مسئولیت مدنی دولت در قبال شرکت‌های صادرات محور، بحث‌هایی در جریان می‌باشد؛ از جمله آنکه آیا همانند حقوق خصوصی، تقصیر مبنای مسئولیت مدنی دولت است؛ یعنی زیان دیده برای دریافت غرامت، ناگزیر از اثبات تقصیر دولت خواهد بود؟ که در قالب‌های زیر تحلیل خواهد شد.

### ۲-۱- مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر

نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر، به عنوان مبنای عمده «نظریه مسئولیت» در نظامات حقوقی، بر وجود رابطه‌ی علیت میان "تقصیر و ضرر" تحفظ دارد؛ یعنی کسی مسئول است که در نتیجه تقصیر او ضرر به وجود آمده باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۵، ۱۷۱). تقصیر در دانش حقوق در دو معنا به کار رفته است، نخست به معنی آگاهی فاعل بر زیانبار و غیر مجاز بودن عمل است (ماده ۳۳۵ قانون مدنی) و دوم آن که ارتکاب عمل غیر مجاز نسبت به مال یا حق دیگری خواه به صورت مثبت باشد یا خودداری از انجام وظیفه باشد (مواد ۹۵۱ تا ۹۵۳ قانون مدنی) (شهیدی، ۱۳۹۵، ۶۳). در خصوص اقدامات دولتی، تقصیر، مترادف با نقض قانون است. مراد آنکه، هرگاه سخن از تقصیر می‌شود، منظور آن است که عمل منجر به زیان، غیر قانونی بوده است (زرگوش، ۱۳۸۹، ۳۸۱).

### ۲-۱-۱- مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات مغایر با قانون

نظریه تقصیر در خصوص مسئولیت مدنی دولت، در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ چنین بیان می‌دارد که: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه‌ی بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده‌ی اداره یا مؤسسه‌ی مربوطه 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 خسارت نخواهد بود».

از ذیل ماده مذکور چنین بر می آید که قانون گذاری به عنوان یکی از مصادیق بارز اعمال حاکمیتی از دامنه مسئولیت مدنی خارج گشته است و دولت بابت اقدامات و تصمیمات اشتباه خود در اقتصاد مسئولیتی نخواهد داشت، لکن با اندکی دقت در خواهیم یافت که قانون گذار در این ماده سه شرط را برای معافیت اعمال حاکمیتی از مسئولیت بر شمرده است و صرف حاکمیتی بودن عمل رافع مسئولیت نمی باشد؛ نخست آن که اقدامات «بر حسب ضرورت»، دوم برای «تأمین منافع اجتماعی» و سوم آن که «مطابق قانون» بایستی باشد. لذا با جمع این شرایط است که عمل حاکمیتی دولت از قید مسئولیت رها خواهد شد. افزون آن که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی آمده است: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» و در اصل ۱۳۷ نیز مقرر شده است که: «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست». بر اساس همین مبانی، وضع مصوبات مغایر با قوانین، مسئولیت مدنی دولت را در پی خواهد داشت.

افزون بر این ها، طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، امکان بازرسی و اعلام مخالفت آیین نامه ها و تصویب نامه هایی که سازمان های عمومی و قوه مجریه وضع می نمایند، پیش بینی شده است (وفق ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲). در چنین مواردی، بر فرض حکم دیوان عدالت اداری به ابطال اقدامات، یا تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی، اشخاص ذینفع می توانند خسارات وارده به خود را نخست از نهادهای ذیربط مطالبه کنند و در فرض استکفاف آنها برای احقاق حقوق خود به دادگاه عمومی رجوع نمایند. البته مطالبه خسارت از طریق دادگاه عمومی مستلزم آن است که دیوان عدالت تصدیق نماید تصمیمات با اقدامات یا مقررات دولتی به علت بر خلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز با سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم به زیان دیده شده است. در صورتی که دیوان عدالت ورود خسارت از ناحیه موسسات و سازمان های دولتی از طریق تصمیمات و اقدامات مذکور را تصدیق نماید، زیان دیده می تواند طبق تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری برای تعیین میزان خسارت وارده به دادگاه عمومی مراجعه کند.

در ماده ۱۱ نیز قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲ قانونگذار در باب جبران زیان های وارده مقرر داشته است که «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می نماید».

بنابر آنچه گذشت، وضع مقررات غیر قانونی، نوعی از تقصیر به شمار می آید و در رویه قضایی نیز نمونه های فراوانی در خصوص دریافت خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات و مقررات خلاف نص صریح قانون وجود دارد؛ از جمله آرای معروف «فیلم ستوری» و «ممنوعیت کیت های گازسوز».

نگاره حاضر، پی جوی این مسأله است که آیا «ممنوع انگاری صادرات برخی کالاها» و «الزام فروش کالاها به قیمت معین در بورس کالا» در دسته مصوبات مشروع و قانونی قلمداد نمود و بالطبع دولت را از خسارت های وارده بر صادرکنندگان معاف دانست یا آن که وضع این مصوبات خلاف قانون بوده و منجر به مسئولیت مدنی دولت خواهد شد.

#### الف- ممنوعیت صادرات کالا

وفق اصل ۴۳ قانون اساسی، تأمین استقلال اقتصادی جامعه و تأمین نیازهای اساسی یکی از وظایف دولت ها می باشد و مالکیت خصوصی نیز تا حدی که مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قرار دارد. در چنین شرایطی ممکن است به نظر رسد که مقررات تحدیدی به مانند مقررات ممنوعیت صادراتی با ایرادی مواجه نمی باشند؛ منطبق آنکه یکی از موارد تحدید "اصل آزادی قراردادها" به عنوان طریقی عادلانه برای تأمین نظم در روابط مالی افراد، نظم عمومی و نظم عمومی اقتصادی است؛ بدین معنی که دولت در پی آن است که اقتصاد را رهبری کند و قرارداد های خصوصی - به عنوان عامل توزیع ثروت - را در نظارت خود بگیرد. بر همین مبنا گاه دست به سلب نمودن آزادی افراد در انعقاد یا عدم انعقاد قرارداد می زند (کاتوزیان، ۱۳۹۵، ۱۶۶). قوانینی که درباره تعیین ارزش پول و تثبیت نرخ بهره و ورود و خروج ارز وضع می شود یکی از قواعد مربوط به نظم عمومی اقتصادی است. اما با بررسی قوانین و مقررات موجود با موادی مواجه می شویم که این گفتار نخست را مورد خدشه قرار می دهد.

در ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ مقرر شده است که «هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع است و صدور کلیه کالاها و خدمات به جز موارد



زیر مجاز می باشد...». از این ماده که در تمامی قوانین برنامه های توسعه<sup>۳</sup> نیز موجود بوده است و خود حاکی از ضرورت و اهمیت تأکید بر مجاز بودن صادرات کلیه کالاها و خدمات جز در موارد خاص می باشد، غیرقانونی بودن ممنوعیت صادراتی برخی از کالاها به بهانه ی تنظیم بازار داخلی دریافت می شود؛ مقررهای که چه در گذشته و چه حال، بعضاً از طریق مصوبه های مختلف نقض شده است و دولت ها در زمان های مختلف با توجیه تنظیم بازار داخلی اقدام به ممنوع ساختن صادرات پاره ای از کالاها نموده اند.

یکی از موارد همواره مورد تأکید در تصویب برنامه های توسعه، افزایش صادرات، خصوصاً صادرات غیر نفتی بوده است؛ چراکه علاوه بر تأمین هزینه های عمومی دولت، تنوع راه های صادراتی و به تبع آن تنوع راه های درآمدی یکی از ارکان اساسی اقتصاد در سال های مذکور بوده است. در همین راستا و در بند ۱۰ از سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی بر «حمایت همه جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزش آوری مثبت از طریق: تسهیل مقررات و گسترش مشوق های لازم گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت های مورد نیاز، تشویق سرمایه گذاری خارجی برای صادرات، برنامه ریزی تولید ملی متناسب با نیازهای صادراتی، شکل دهی بازارهای جدید، و تنوع بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها به ویژه با کشورهای منطقه، استفاده از ساز و کار مبادلات تهاتری برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز، ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف» تأکید شده است.

بر همین اساس قانون گذار در تمامی این برنامه ها تأکید داشته است که تنظیم بازار داخلی نمی تواند مانع از صادر نمودن کالاها باشد و با این مقرر سعی در ایجاد آرامش روانی برای صادرکنندگان و همچنین جذب سرمایه گذاری های خارجی و تصاحب بازارهای خارجی داشته است؛ چراکه به دست آوردن یک بازار صادراتی از طرفی نیازمند طی کردن فرآیندی بلندمدت همراه با شناخت کامل بازار و رفتار سایر رقبا و از طرف دیگر توجه به پویایی بازار می باشد. بنابراین به نظر می رسد اگر محدودیت و یا ممنوعیت صادراتی در چنین شرایطی وضع شود، اولاً: منجر به تضعیف جایگاه صادرکنندگان ایرانی در بازارهای جهانی می شود و ثانیاً بخش هایی از بازار که در اختیار تولیدکنندگان ایرانی می باشد، از اختیار ایشان خارج خواهد شد و شاهد کاهش سهم تولیدات ایرانی از بازار و یا حذف آنها خواهیم بود. به عبارت دیگر تقاضاکنندگان خارجی برای رفع نیازشان به

۳. ماده ۱۱۴ قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۳۶ قانون برنامه چهارم توسعه و بند (ه) ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنجم توسعه

سایر رقبای ایرانی روی خواهند آورد. علاوه بر این، تغییرات مکرر قوانین و مقررات نیز مزید بر علت خواهد شد تا تولیدکنندگان خارجی و تقاضاکنندگان کالاها ایرانی، به بازار ایران اتکا نکرده و کالاها مورد نیاز خود را از سایر بازارها تأمین کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، ۳).

مضافاً از منظر اقتصادی نیز در حال حاضر ایران به عنوان عضو ناظر سازمان تجارت جهانی می‌باشد و وضع محدودیت یا ممنوعیت برای صادرات می‌تواند فرآیند الحاق ایران را با مشکل مواجه سازد، زیرا در رژیم تجاری ایران بیان شده که ایران هیچگونه محدودیت غیر تعرفه‌ای برای واردات و صادرات کالاها نخواهد داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، ۳) و همچنین وضع هر گونه ممنوعیت تجاری در خصوص ایران که دارای مرزهای گسترده‌ای است، منجر به تشویق تجارت از طرق غیررسمی و افزایش قاچاق می‌شود.

در نهایت به خوبی دریافته می‌شود که وضع مصوبات ممنوعیت صادرات برخی از کالاها نه تنها در مخالفت آشکار با قوانینی چون قانون احکام دائمی است بلکه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در تضاد آشکار قرار دارد؛ از این رو به عنوان یکی از روش‌های جبران خسارت به نظر می‌رسد بایستی از مقررات مشابه رفع اثر نموده و دولت از منظر مسئولیت مدنی، خسارات وارد شده به شرکت‌های صادر کننده؛ چه از منظر حفظ جایگاه خود در بازارهای جهانی و چه از حیث منافع فوت شده را جبران نماید.

#### ب- الزام به فروش با شرایط خاص در بورس کالا

پس از ممنوع کردن صادرات اقدام بعدی، ملزم نمودن شرکت‌ها به فروش دستوری کالاهایشان در بورس کالا بود. امری که در دولت‌های مختلف تکرار شده است. در نمونه‌ی اخیر، دولت، شرکت‌ها را ملزم نمود تا کالاهایشان را مبنای ارزش مرجع قیمت‌گذاری نموده و عرضه نمایند. حسب این اتفاق، تقاضاهای غیر واقعی افزایش می‌یابد؛ چراکه این امر به معنای خرید غیر مستقیم ارزش مرجع است و با فروش این کالاها در بازارهای داخلی و یا صادر نمودن آن سودهای بسیاری برای افراد واسطه تأمین می‌گردد و در عوض سودهای بر حق تولیدکنندگان از آن‌ها سلب می‌شود و مصرف‌کنندگان نیز مجبور به تهیه کالا به قیمت‌های آزاد می‌شوند.

در حقیقت گرچه وفق اصل ۴۳ قانون اساسی، «تأمین نیازهای اساسی» یکی از ارکان اقتصاد در ایران می‌باشد و دولت با قیمت‌گذاری بایستی سعی در حمایت از منافع اقشار محروم و مستضعف داشته باشد (حسینی، ۱۳۸۴، ۲۶۵) لکن بایستی توجه داشت که این امر مانع از آن است که دولت‌ها

به بهانه‌ی تامین این نیازها دست به حراج کردن منابع و منافع عمومی زنند؛ چرا که پایین بودن غیر واقعی {دستوری} قیمت توسط دولت موجب اسراف در مصرف و اتلاف منابع خواهد بود و این تعیین قیمت توسط دولت تخصیص بهینه عوامل تولید را مختل خواهد ساخت (حسینی، ۱۳۸۴، ۲۶۴).

وانگهی پس از این، مسأله حاضر در فقه و حقوق پی گرفته خواهد شد که آیا در صدر اسلام و در شرایط مشابه که شرایط سخت اقتصادی و یا احتکار رخ می‌داده است آیا حاکم جامعه اسلامی مالکین و تولیدکنندگان را مجبور به فروش دارایی‌هایشان با نرخ‌های پایین می‌نموده است یا تدابیر دیگری اتخاذ نموده‌اند.

بر اساس قواعد عمومی در اسلام، مردم در مصرف اموال خود آزادند و تصرف دیگران نیز منوط به رضایت مالک است چنان که در آیه‌ی معروف به «آیه تجارت» (سوره مبارکه نساء: ۲۹) تصرف مردم در اموال یکدیگر بایستی مبتنی بر تجارت و توام با رضایت هر دو طرف در این تجارت باشد. مضافاً آن که در روایات با پاره‌ای از روایت‌ها مواجه می‌شویم که «حرمت اموال مسلمان را چون حرمت خون او» می‌دانند (قاعده احترام) و بدین باورند که «الناس مسلطون علی اموالهم» (قاعده تسلیط)، لذا آزادی آن‌ها در تجارت اموالشان بایستی محدود گردد (موسویان، ۱۳۸۹، ۱۱۳).

بسیاری از فقها عمّ از شیعه و سنی نیز اعتقاد دارند که اصل حاکم بر روابط مبادله‌ای در بازار این است که ابتدا حاکم اختیار قیمت‌گذاری ندارد (الموسوی‌الخمینی، ۱۴۱۵، ج ۳، ۴۱۶). در این میان عده‌ای معتقدند که این اصل مطلق است؛ چه آنکه قیمت‌گذاری در نهایت موجب افزایش قیمت و تضرر جامعه می‌شود؛ زیرا کسانی که کالاها را به بازار می‌آورند، اگر دریابند که در بازاری قیمت‌گذاری می‌شود، به دلیل ناپسند داشتن قیمت تحمیلی، وضعیت «محدودیت عرضه» و «فزونیت تقاضا» پدید می‌آید. بنابراین مصرف‌کنندگان حاضر می‌شوند برای دستیابی به کالاها بهای بیشتری پردازند و به این ترتیب قیمت‌ها افزایش پیدا می‌کند (عنایه، ۱۹۹۲، ۶۴). همچنین در کتب حدیثی شیعه آمده است که پیامبر (صلی الله علیه و آله) فرمودند: «أما السعر الی الله یرفع اذا شاء و یخفض اذا شاء» (حرعاملی، ۱۴۲۳، باب ۳۰، ح ۱).

در مقابل گروه دیگری از فقها با استناد به اطلاق احادیث، عدم تسعیر را همواره صحیح نمی‌دانند و معتقدند که باید در پاره‌ای از اوضاع و احوال به جهت حفظ مصلحت عمومی و ادله منع سوءاستفاده از حق (لا ضرر) و لا حرج از اطلاق مزبور دست کشید (عنایه، ۱۹۹۲، ۶۳).

با تأمل در سیره‌ی ائمه برای تفسیر دقیق‌تر این روایات با دو وضعیت مواجه می‌شویم؛ وضعیت اولی آن است که بر جامعه مسلمین شرایطی طبیعی حاکم است و در این شرایط مالک اختیار کالای

خود را دارد و می‌تواند آن را به هر قیمتی که بخواهد و با هر شرایطی به فروش برساند. لذا حکم اولی در اسلام حاکی از ممنوعیت دخالت و محدود نمودن آزادی افراد در معاملاتشان در شرایط طبیعی بازار است. اما وضعیت ثانوی شرایطی است که بر بازار مسلمین شرایط خاصی حکمفرما می‌باشد که برخی آن را در احتکار و انحصار و تبانی دانسته‌اند (موسویان، ۱۳۸۹، ۱۱۷) در این شرایط، منع قیمت گذاری در صورتی است که اجحافی در میان نباشد. اما در صورت اجحاف، ابتدا به کاهش قیمت امر می‌شود و در فرض امتناع، قیمت گذاری جایز است. البته بایستی توجه داشت که این اجحاف هم از فروشنده و هم از خریدار نفی شده است؛ چنان که برخی تصریح کرده‌اند: «در قیمت گذاری توسط حاکم بایستی مصلحت فروشنده نیز رعایت گردد» (شیخ مفید، ۱۴۱۳، ۶۱۶). بنابراین، در شرایط غیر طبیعی، فقط امکان الزام به عرضه کالا وجود دارد و اگر کالا عرضه نشد، حاکم می‌تواند با قیمت عادلانه‌ای آن را عرضه نماید. بر مبنای این ملاک و بر مبنای حقوقی، اگر در اثر این الزام و تامین نیاز های عمومی خساراتی متوجه تولید کننده شود، آیا دولت می‌تواند نسبت به آن بی تفاوت باشد؟ و همچنین است اگر منافع ممکن الحصولی را تولید کننده به علت نفع عمومی از دست دهد، آیا می‌تواند آن‌ها مطالبه نماید یا خیر؟

در قوانین حقوقی موجود، تعارض واضحی میان این قوانین و مصوباتی که شرکت‌ها را به بهانه‌ی حفظ ثبات بازارهای داخلی، مجبور به فروش کالاهایشان با قیمت معین «ناعادلانه» نموده است، وجود دارد.

توضیح آنکه؛ اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت را در سه بخش موجود در اقتصاد تا حدی که از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زیان جامعه نگردد، مورد حمایت قرار داده است. در همین باب، فصل نهم از قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم و علی الخصوص ماده ۴۵ این قانون حکایت از آن دارد که «اعمال ذیل که منجر به اختلال در رقابت می‌شود، ممنوع است ...

(ب) قیمت گذاری تبعیض آمیز؛ عرضه و یا تقاضای کالا یا خدمت مشابه به قیمت‌هایی که حاکی از تبعیض بین دو یا چند طرف معامله و یا تبعیض قیمت بین مناطق مختلف به رغم یکسان بودن شرایط معامله و هزینه‌های حمل و سایر هزینه‌های جانبی آن باشد.

(ج) تبعیض در شرایط معامله؛ قائل شدن شرایط تبعیض آمیز در معامله با اشخاص مختلف در وضعیت یکسان.

(و) فروش یا خرید اجباری.

(ط) سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط؛ سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط به یکی از روش های ۱- تعیین، حفظ و یا تغییر قیمت یک کالا یا خدمت به صورتی غیرمتعارف ۲- تحمیل شرایط قراردادی غیرمنصفانه، ۳- تحدید مقدار عرضه و یا تقاضا به منظور افزایش و یا کاهش قیمت بازار، ۴ - مشروط کردن قراردادها به پذیرش شرایطی که از نظر ماهیتی یا عرف تجاری، ارتباطی با موضوع چنین قراردادهایی نداشته باشد...».

از ماده مذکور - که به نظر می رسد بندهای تشریحی آن جنبه ی تمثیلی دارد- و همچنین براساس روح حاکم بر فصل مذکور که در بردارنده ی عنوان «تسهیل رقابت و منع انحصار» می باشد می توان چنین نتیجه گرفت که تعیین قیمت دستوری برای ارائه ی کالاها در بورس کالا امری خلاف قانون است چراکه چنین امری در مغایرت با اصول حاکم بر رقابت می باشد و موجب اخلال در رقابت می باشد که در ماده ۵۲ همین قانون منع گردیده است، مضافاً قیمت گذاری دستوری را می توان از مصادیق قیمت گذاری تبعیض آمیز مورد اشاره در بند (ب) ماده ۴۵ دانست

ماده ۲۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ اشعار می دارد که «به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره وری شبکه توزیع و شفاف سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، قیمت گذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاها ی اساسی یارانه ای و ضروری محدود کند» و ماده ۱۸ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در همین راستا اذعان دارد که «دولت مکلف است کالای پذیرفته شده در بورس را از نظام قیمت گذاری خارج نماید». در ماده ۳۶ قانون احکام دائمی نسبت به عرضه کالاها بورس کالا و به منظور ارتقای جایگاه بازار سرمایه در اقتصاد کشور و ساماندهی بازار متشکل اوراق بهادار آمده است:

«... (ج) کالاهایی که در بورس های کالایی به عنوان بازار متشکل، سازمان یافته و تحت نظارت پذیرفته می شوند و مورد داد و ستد قرار می گیرند، طبق قوانین و مقررات حاکم بر آن بورس ها عرضه شده و مورد معامله قرار می گیرند. عرضه، معامله، تسویه و تحویل نهائی کالاهای مذکور مشمول قوانین و مقررات مربوط به بازارهای غیرمتشکل کالایی نیست...» و بورس کالا نیز قیمت گذاری را تابع عرضه و تقاضا می داند و قیمت گذاری دستوری توسط دولت را به رسمیت نمی شناسد.

نهایتاً در بررسی موردی این نوع بخشنامه ها می توان چنین گفت که براساس مفاد فصل نهم قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برای نیل به اهداف این فصل «شورای رقابت» تعیین

شده است که رسیدگی و نظارت بر بازارها از جنبه انحصار و رویه‌های ضد رقابتی برعهده این شورا که تنظیم قیمت و تعیین مقدار و شرایط دسترسی به بازارها از اختیارات این شورا می‌باشد، گذاشته شده است. شورای رقابت در سیصدمین جلسه خود در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۲، با تشخیص بازار ورقهای گرم فولادی کم ضخامت به عنوان بازار انحصاری، دستورالعملی را به منظور تنظیم بازار در این حوزه مصوب و اجرایی کرده است. وزارت صنعت، معدن و تجارت به صورت جداگانه برای کلیه محصولات فولادی از جمله ورق گرم دستورالعمل تنظیم صادر کرده است که این امر طبق بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ از اختیارات شورای رقابت بوده (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷، ۳۲) و بیانگر آن است که اصل این اقدام نیز غیر قانونی و خارج از اختیار وزارتخانه بوده است. بر اساس مقررات مطروحه به خوبی مشخص گردید که قیمت گذاری دستوری که بعضاً نسبت به محصولات شرکت‌ها و به منظور تنظیم بازار داخلی صورت می‌پذیرد، امری خلاف قانون است و وضع مقررات خلاف قانون که منجر به ورود زیان و خسارت گردد بر اساس قواعد عمومی مسئولیت مدنی از اسباب جبران خسارت بوده و بایستی جبران گردد. مضافاً آن که در بند ۷ ماده ۷ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران «ایجاد و تحمیل هرگونه بارمالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، توسط دستگاههای اجرائی از جمله دستگاههای مباشر دولت در موارد مختلف از قبیل خرید تضمینی و هزینه‌های تبعی خرید، جبران زیان، تفاوت قیمت، تنظیم بازار، یارانه نهاده‌ها و غیر آن، ایفای تعهدات خاص، کالاهای اساسی، جایزه صادراتی و مانند آن که از اعتبارات عمومی استفاده می‌شود، ممنوع است. مسئولیت اجرای این حکم برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرائی و یا مقامات مجاز و مدیران مالی مربوط است. تخلف از این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب و متخلف به مجازات موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی محکوم می‌گردد».

## ۲-۲- مسئولیت مدنی بدون تقصیر

اساس مسئولیت دولت در ابتدا مبتنی بر نظریه تقصیر بود ولی در اواخر قرن نوزدهم نظریه‌های دیگری مطرح شده که به طور قابل توجهی دایره مسئولیت دولت را توسعه داد (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ۱۱۷). این نظریات دولت را مکلف می‌ساخت که در بعضی از موارد، خساراتی را که بر اثر اعمال او به اشخاص وارد آمده، جبران نماید، حتی اگر ارتکاب این اعمال عاری از هرگونه تقصیر و به عبارت دیگر، به حکم قانون صورت گرفته باشد.

امروزه با توجه به فراگیر شدن مبانی فکری دولت رفاه این نظریه، در بسیاری از کشورها پذیرفته شده و استدلال کسانی که از این نظریه طرفداری می کنند، آن است که نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر به تنهایی کافی نیست؛ زیرا طبق این نظریه بسیاری از خساراتی که از اعمال و اقدامات دولت به افراد وارد می شود، بدون جبران خواهد ماند، در حالی که انصاف و عدالت ایجاب می کند، زیان های مزبور جبران و ترمیم گردد (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۴۴۲).

پیروان نظریه «مسئولیت بدون تقصیر» از مبانی فلسفی و اجتماعی گوناگون الهام گرفته اند، ولی همه در این امر اتفاق نظر دارند که تقصیر در زمره ی ارکان ایجاد مسئولیت نیست و صرف انتساب ضرر به بار آمده به فعالیت مسئول کافی می باشد. پس، به جای اثبات تقصیر، دادرس باید به احراز این رابطه بیاورد (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ۱۸۵). بر همین مبنا، حتی اگر قائل به تقصیر دولت نیز باشیم، دولت در برابر تصمیمات محدود کننده ای که در قبال شرکت های صادرات محور اتخاذ نموده است، مسئول مدنی مبتنی بر عدم تقصیر می باشد. در ادامه به بررسی ابعاد مختلف این نظریه پرداخته خواهد شد.

## ۲-۲-۱- اصل برابری

بر اساس این نظریه تمامی مردم به تساوی عهده دار هزینه هایی هستند که دولت به منظور تأمین منافع عمومی و با استقرار نظم صرف می کند. بر این پایه، اگر در اثر عملکرد سازمان دولتی زبانی به شخص یا اشخاصی معین وارد آید، این برابری از هم می گسلد؛ زیرا در چنین فرضی، بهره خدمت عمومی نصیب همگان می شود، در حالی که زیان آن را عده ای خاص تحمل کرده اند. به این جهت، دولت باید به نمایندگی از عموم، خسارت زیان دیدگان را تا حدی که تساوی مذکور مجدداً برقرار شود، جبران نماید، تا بدین سان از استفاده بدون سبب همگان به ضرر زیان دیدگان جلوگیری به عمل آورد (غمامی، ۱۳۸۷، ۱۱۶)؛ زیرا همگان در تأمین هزینه های جامعه با پرداخت مالیات سهم هستند میزان این خسارت بایستی از راه بودجه عمومی بر همه سرشکن شود (مرادخانی، ۱۳۸۸، ۶۹) و در هیچ بررسی اجتماعی نباید فرد و منافع او را از یاد برد چرا که عادلانه نیست که {تمام} زیان های ناشی از اعمال حاکمیت به شخص یا اشخاص معینی تحمیل شود اما عموم مردم که از این گونه اعمال سود می برند، در جبران خسارت و تحمل ضرر شریک نباشند (صفایی، ۱۳۹۶، ۳۵۰).

از این نظریه به عنوان مکمل نظریه تقصیر و خطر نیز یاد شده است؛ بدین معنا که هر جا زبانی از عمل دولت حاصل آید که جبران آن بوسیله ی نظریه خطا یا خطر امکان پذیر نباشد می

توان از مبنای تساوی شهروندان در برابر هزینه های عمومی یا برابری مالیاتی شهروندان، بهره جست (ابوالحمد، ۱۳۷۶، ۵۶۴).

نظام حقوقی مسئولیت مدنی ایران در ذیل نظریه برابری، نمودی دوگانه دارد؛ برای مثال در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی از دو جهت آرمان برابری نقض شده است؛ نخست آن که به برابری شهروندان در مقابل هزینه های عمومی - که مستلزم پذیرش مسئولیت بدون تقصیر است - بی اعتنا مانده است. دوم آنکه، خود را در ردیف شهروندان قرار نداده است و از پذیرش یک مسئولیت ساده مبتنی بر تقصیر در قبال اعمال خود و کارکنانش هم تا حد ممکن امتناع کرده است (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ۵۷) و به نظر می رسد در ماده مذکور دولت با نادیده گرفتن اصل برابری مردم در برابر هزینه های عمومی، در خصوص اعمال حاکمیتی که سبب ورود زیان می شود، خود را ملزم به جبران خسارات ندانسته و این امر را از وظایف خود ندانسته و آن را از اختیارات خود قلمداد کرده است؛ درحالی که از وظایف دولت رعایت عدالت و برابری در بین اقشار جامعه است و عدالت اقتضای آن را دارد که دولت و آحاد جامعه با یکدیگر از منافع منتفع شوند؛ چندانکه این امر در موارد دیگر مورد توجه قانونگذار بوده است؛ برای مثال در تبصره ماده ۲ قانون منع کشت خشخاش و استعمال تریاک سال ۱۳۳۴ مقرر گردید که «دولت مکلف است به وسیله بانک کشاورزی و سایر بنگاه های وابسته به خود کمک های اعتباری به صورت وام های طویل المدت و همچنین کمک های فنی لازم به منظور تسهیل تبدیل زراعت خشخاش به زراعت های دیگر در حدود مقدرات و توانایی خود به کشاورزانی که فاقد استطاعت مالی باشند به عمل آورد و نیز دولت ملزم است اعتبار کافی برای اجرای مقررات ماده ۲ در اختیار وزارت بهداشت بگذارد». در بند الف ماده ۸ آیین نامه اجرایی و طرز مجازات متخلفین از قانون منع کشت خشخاش و استعمال تریاک مصوب آبان ماه ۱۳۳۴ نیز، مدت کمک هایی که به کشاورزان فاقد استطاعت می شود بدون بهره و به مدت پنج سال تا ده سال در نظر گرفته شده است.

در ماده ۲۱ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ قانون گذار مقرر می دارد که « دولت می تواند به پیشنهاد اداره کل هواپیمایی کشوری با صدور تصویب نامه ایجاد هر گونه ساختمان یا مانع دیگری را در فاصله معینی از حدود یک فرودگاه یا تأسیسات مربوط به تأمین بی خطری پرواز هواپیماها ممنوع یا محدود سازد مگر در صورتی که ساختمان یا مانع مزبور موجب خطری به پرواز هواپیماها نگردیده و مورد موافقت اداره کل هواپیمایی کشوری قرار گرفته باشد چنانچه خسارتی مستقیماً و منحصراً در نتیجه این ممنوعیت یا محدودیت به کسی وارد گردد باید از طرف اداره کل هواپیمایی کشوری جبران شود».



همچنین در قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابانها مصوب ۱۳۱۲ و قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ نیز مصادیق دیگری از محترم شمردن اموال مردم و جبران خسارت های ناشی از تصمیمات دولتی مشاهده می شود.

اما مسئله ای که مطرح است آن است که اگر دولت ها قصد دارند به منظور تنظیم بازارهای داخلی صادرات پاره ای کالاها را ممنوع سازند، فارغ از آن که مسئولیت مدنی ناشی از تقصیر را گریبان گیر خود می بینند آیا می توان بر اساس اصل برابری نیز آن ها را مسئول دانست؟ چنانکه طرح و تبیین شد، دولت به هر دلیلی تصمیمات محدود کننده اتخاذ کرده باشد، بنابر این نظریه بایستی از طریق بیت المال زیان صادرکنندگان را جبران کند؛ چراکه افزایش هزینه تولید و توجیه پذیر شدن صادرات کالاها به دلیل قصور مدیریتی دولت پیش آمده است و طبیعی است که اگر شرایط مذکور رقم نمی خورد، مشکلات بعدی نیز در پی آن ایجاد نمی شد.

مضافا اصل برابری اقتصادی را از بندهای مختلف اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، که طی آن دولت جمهوری اسلامی ایران موظف می شود برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای ۱۶ گانه آن اصل به کار برد، نیز دریافته می شود؛ چنان که در بند نهم این اصل، «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی» بیان شده و به خوبی از این بند فهمیده می شود که قانون گذار به دنبال نفی تبعیض «ناروا» بوده و بر «همگانی» بودن عدالت تاکید داشته است. پس چگونه ممکن است نسبت به ورود ضرر و زیان «ناروا» به عده معدودی بی تفاوت باشد و به راحتی از آن عبور کند. در بند ۱۲ همین اصل نیز «پی ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی» را مورد تاکید خود قرار داده است و چنان که گذشت ضوابط اقتصادی اسلامی چنان است که در شرایط احتکار نیز از قیمت گذاری دستوری خودداری و صرفا به فروش آن هم با شرایط مدنظر مالک تاکید شده است. پس بدهاقتا اقدام خلاف این رویه معمول در مغایرت با این بند از اصل سوم قانونی اساسی است. چنان که تحمیل ضرر و زیان ناشی از کنترل بازار داخلی بر گروهی خاص به دور از عدالت و اصول اقتصادی «صحیح» و در مغایرت آشکار با مقاصد قانون گذار - «تساوی عموم» - است.

بر همین اساس و بر اساس عدالت بایستی اذعان نمود که اگر به علت ممنوع نمودن صادرات برخی از کالاها خسارتی بر شرکت ها وارد گردد و یا حتی بدون ورود خسارت، صرفا منافع ممکن - حصولی را از دست بدهند، دولت بایستی خسارات وارده را جبران نماید؛ زیرا گرچه با این مصوبات به دنبال حفظ ثبات بازارهای داخلی می باشد، اما بر اساس این نظریه تامین منافع گروهی از مردم

نباستی موجب ضرر گروه دیگری شود و اگر قرار است آزادی قراردادی افراد به واسطه‌ی این مصوبات محدود گردد، اولاً بایستی در حد ضرورت باشد؛ بدین مفهوم که چه از نظر مدت زمان محدودیت و چه از نظر میزان وزنی محدودیت بایستی به حداقل بسنده شود و در ثانی خسارتی که بر شرکت‌ها از این راه وارد می‌شود، جبران شود تا از بروز زیان‌های ثانویه جلوگیری شود.

## ۲-۲-۲- انتظار مشروع

اصل انتظار مشروع به عنوان یکی از اصول مدرن و پیشرفته در حقوق عمومی و ماهیتاً یک اصل کلی حقوق اداری محسوب می‌شود (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ۲۷). انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد و کارگزاران عمومی، در اثر تصمیمات، اطلاعات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده است؛ به نحوی که انصراف و یا عدم توجه به آنها ضمن نقض توقعات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت و امتیاز شهروندان می‌شود و بدین جهت انتظارات مذکور مستلزم نوعی حمایت حقوقی خواهد بود» (Craig, 1992, 81).

مقامات اداری در کشور باید حق تغییر عملکرد، رویه یا تصمیمات خود را داشته باشند؛ چراکه الزام مقام‌های عمومی و دولتی به تبعیت مطلق از تصمیم‌ها و اعلام‌های خویش نه تنها با تحدید صلاحیت تصمیم‌گیری موجب عدم رعایت «اصل انطباق» در تعمیم‌ها و اعلام‌های مربوطه می‌شود، بلکه زمینه عدم تمایل مقام‌های مذکور به اخذ تعمیم‌ها، ارائه توصیه‌ها و اعلام سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها را فراهم می‌کند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ۴۶)؛ لکن اصل امنیت حقوقی ایجاب می‌کند که شهروندان و به ویژه سرمایه‌گذاران اقتصادی بتوانند با پیش‌بینی تصمیمات و رویه‌های موجود اداری به آن اعتماد و برنامه‌ریزی کنند (استقرار نوعی نظم اجتماعی)؛ چراکه نوعاً تغییر در سیاست‌ها و رویه‌های دولتی می‌تواند به تخدیش و اختلال در برنامه‌ریزی‌های سرمایه‌گذاران منجر شود و به آن‌ها خسارت وارد کند (عطریان، ۱۳۹۶، ۲۸۵؛ زارعی، ۱۳۸۵، ۴۶). در غیر این صورت و در فرض تخدیش انتظار مشروع نشأت گرفته از «اختیار و اراده» کارگزاران عمومی در حوزه ارائه و مدیریت امور و خدمات عمومی (بهنیا، ۱۳۹۳، ۵۲) و مبتنی بر «انصاف، عدالت و نظریه اداره شایسته» (زارعی؛ بهنیا، ۱۳۹۰، ۱۶۳) مسئولیت دولت را در پی خواهد داشت.

## نتیجه و برآیند

وفق ظاهر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اعمال حاکمیتی از حیثه مسئولیت دولت مستثنی شده است لکن با اندکی دقت، اعمال قانونگذارانه حسب سه شرط در دایره «مصونیت دولت» قرار خواهد گرفت: «بر حسب ضرورت»، در جهت «تأمین منافع اجتماعی» و «مطابق قانون» بودن.

مبنای مسئولیت مدنی دولت در برابر شرکت های صادرکننده را از دو منظر می توان مورد بررسی قرارداد، نخست آن که مسئولیت دولت بر مبنای تقصیر به دلیل آن است که نقض مقررات قانونی و اقدام مغایر با قانون از مصادیق تقصیر به شمار می آید و از منظر مسئولیت بدون تقصیر نیز اصل برابری همگانی اقتضای آن دارد که زیان های ناشی از تأمین منافع همگانی به ناحق بر گروهی خاص تحمیل نگردد و همگان در کنار هم منتفع گردند و اصل انتظار مشروع نیز مستوجب آن است که ثبات در تصمیمات و امنیت اقتصادی برای شرکت ها فراهم شود. ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ مقرر داشته است که «هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع است و صدور کلیه کالاها و خدمات به جز موارد زیر مجاز می باشد...» لذا وضع مقررات محدود کننده صادراتی ولو به منظور تنظیم بازار داخلی در مغایرت با این ماده می باشد. مضافاً ماده ۳۶ قانون احکام دائمی، ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم، ماده ۲۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، ماده ۱۸ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در بردارنده نکاتی است که قیمت گذاری دستوری برای کالاها را ممنوع کرده است؛ چنان که در فقه امامیه نیز قیمت گذاری منع شده است. حسب این استدلالات می توان به نظریه مسئولیت مدنی در حوزه حقوق عمومی اقتصادی و تسری احکام اشخاص طبیعی به شخص حقوق عمومی مبتنی بر نظریه "بن نگره اعتبار قانونی" (مبنای نظریات مدرن اصول فقه دولت) رهنمون شد.

## منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۴)، حقوق اداری، انتشارات دانشگاه تهران
۲. الماسی، نجادعلی و قاسمی، حمید (۱۳۹۸) نگرشی انتقادی به چالش‌های حقوق عمومی مسئولیت مدنی حاکمیت تقنینی (قوه مقننه)، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۸، ص ۱-۱۶
۳. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۳)، حقوق اداری، نشر میزان، تهران
۴. بهنیا، مسیح (۱۳۹۳)، اصل انتظار مشروع، انتشارات خرسندی، تهران
۵. حسینی، رضا (۱۳۸۴)، قیمت گذاری از دیدگاه فقه و اقتصاد، جستارهای اقتصادی شماره ۴
۶. زارعی، محمد حسین، (۱۳۸۵)، امنیت قضایی، پروژه تحقیقاتی معاونت فقهی و حقوقی مرکزی تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام
۷. زارعی، محمد حسین؛ بهنیا، مسیح (۱۳۹۰)، تاملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، شماره ۶۱
۸. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹)، مسئولیت مدنی دولت، انتشارات میزان، تهران
۹. شهیدی، مهدی (۱۳۹۵)، آثار قراردادها و تعهدات، انتشارات مجد، تهران
۱۰. صفایی، حسین؛ رحیمی، حبیب الله (۱۳۹۶)، مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)، انتشارات سمت، تهران
۱۱. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران
۱۲. عطریان، فرامرز (۱۳۹۶)، اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
۱۳. غمامی، مجید (۱۳۸۷)، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، نشر دادگستر، تهران
۱۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، حکومت قانون و جامعه مدنی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۲
۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۵)، فلسفه حقوق، انتشارات به‌نشر، تهران
۱۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵)، قواعد عمومی قراردادها، شرکت سهامی انتشار، تهران
۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵)، مسئولیت مدنی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران
۱۸. مرادخانی، فردین (۱۳۸۸)، مبانی مسئولیت مدنی دولت در پرتو قوانین ایران، گفتمان حقوقی

۱۹. مرکز پژوهش های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه های توسعه کشور ماده ۲۵، شماره مسلسل ۶-۱۴۵۶۸، ۲۲۰، ۱۳۹۴
۲۰. مرکز پژوهش های مجلس، دفتر مطالعات انرژی و صنعت و معدن، نقد سیاستهای وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص تنظیم بازار محصولات معدنی و فلزی، شماره مسلسل 16026، ۱۳۹۷.
۲۱. موسویان، عباس (۱۳۸۹)، ضوابط قیمت گذاری از منظر فقه امامیه، معرفت اقتصادی شماره ۲
۲۲. موسی زاده، رضا (۱۳۷۷)، حقوق اداری، انتشارات میزان، تهران
۲۳. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳)، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲
۲۴. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹)، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، انتشارات خرسندی، تهران
۲۵. عنایه، غازی (۱۹۹۲ ق)، ضوابط تنظیم الاقتصاد فی السوق الاسلامی، قم: دار الفنائس
۲۶. مفید، محمد بن محمد بن نعمان (۱۴۱۳ ق)، المقنعه، کنگره جهانی هزاره شیخ مفید، قم
۲۷. موسوی خمینی (امام)، سید روح الله (۱۴۱۰ ق)، المكاسب المحرمه، تهران: موسسه اسماعیلیان
28. Craig, Paul (1992) "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", The Law Quarterly Review, Vol. 108.

## Government Civil Liability against Export-Oriented Companies

Seyyed Mohsen Ghaemi <sup>4</sup>

Mahdi Madadi<sup>5</sup>

### Abstract:

During the currency crises of the 2010s (Jalali 1390s), one of the government's effort to reduce the escalating rate of exchange rate was to set a fixed price for the currency. To this end, the government had to make supportive decisions on this rate such as export bans and commanding sale of commodities in the stock exchange. Reviewing the legal and jurisprudential bases of such decisions requires that the government civil liability against the exporting companies shall be considered both in "faults due to approval of regulations against rules" and "civil liability - regardless of fault - due to the principle of equity and legitimate expectations rooted in economic security ."

The present research is a library research, which analyzes the above case based on a descriptive-analytical method. It is concluded that firstly Imamieh Jurisprudence has refrained from defining the commanding price in economic tough situations such as shortage of commodities due to the hoarding by the Islamic government in spite of preventing the owners of the same .

Secondly, from the legal point of view, preventing exportation of commodities is against Article 23 of the perpetual orders of the State Development Plan ratified in 1395 (2016) as well as Article 18 of the Law on Developing the New Instruments and Financial Institutions in line with Facilitating Implementation of General Policies of Principle 44 of the Constitution. The said principle makes the government bound to exclude the commodities registered in the stock exchange from the pricing system. Furthermore, analyzing the case under the principle of equity and legitimate expectation of the citizens is a proof to this theory.

**Keywords:** Capital Market law, Government Economic Civil Liability, Civil Liability resulted from the Economic Regulations, Export Ban, Currency Fluctuation.

**JEL Classification:** K21, K22

---

4. Ph.D in Public Law, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran.

5. MA Student of Private Law, University of Kashan, Isfahan, Iran (Corresponding Author).  
mahdimadadi@yahoo.com