

مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در اعمال اداری (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلیس)

نرگس اسکافی^۱

اسماعیل شاهسوندی^۲

امیرعباس بزرگمهر^۳

چکیده

امروزه به دلیل تحولات اجتماعی و عوض شدن چهره تمدن بشری، جایگاهی ویژه برای مسئولیت مدنی منظور شده است. «اصل ضرر نزدن به دیگری و لزوم جبران ضرر ناروا» که یکی از سه اصل موضوعه اخلاق و حقوق را تشکیل می‌دهد، اهمیت مسئولیت مدنی را دو چندان کرده است. پیشنهاددهی بهترین و کارآمدترین راه برای جبران خسارت زیان‌دیدگان و کاستن از تعداد و شدت آن‌ها و کاهش هزینه‌های اجتماعی، کم‌ترین کاری است که مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه می‌تواند انجام دهد.

مفهوم مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با تحلیلی اقتصادی نسبت به مسئولیت ظهور پیدا کرده است. مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت در اعمال اداری نیز یکی از مسائل اساسی است که با توجه به حیطه فعالیت‌های دولت در اموری مانند محیط زیست و محصولات تراریخته قابل طرح است. از این رو در این مقاله سعی می‌شود با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی و با در نظر گرفتن اصل شخصی بودن مسئولیت و لزوم دقت در تفسیر و تحلیل‌ها، شرایط و احکام خاص حاکم بر این مسئولیت در حقوق ایران به صورت تطبیقی با حقوق انگلستان نقد و بررسی شود. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که با وجود شباهت‌های موجود در حقوق این دو کشور، تفاوت‌های خاصی نیز از نظر کارکرد و شیوه اجرا در این حوزه وجود دارد.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه، حقوق ایران، حقوق انگلستان، جبران خسارت، حقوق اداری.

۱. گروه حقوق و علوم سیاسی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، narges.eskafi@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق خصوصی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)، Es.shahsavandi@ymail.com

۳. استادیار گروه حقوق خصوصی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، Drabozorgmehr@gmail.com

مقدمه

امروزه پاسخ به این پرسش‌ها که چرا واردکننده زیان باید در مقابل زیان دیده، مسئول شناخته شود و چنین مسئولیتی در عمل چه هدفی را دنبال می‌کند و به طور کلی چگونه می‌توان به گونه‌ای عادلانه و با کم‌ترین هزینه، ضرر را جبران و اداره کرد، از طرف هر کسی و در هر جای دنیا که داده شده باشد، به عنوان یکی از موضوعات مهم مسئولیت مدنی، در ایران نیز قابل طرح است. به ویژه این که به نظر می‌رسد مسئولیت مدنی در نظام‌های مختلف حقوقی (در مقایسه با بسیاری از شاخه‌های حقوق خصوصی)، بیش‌ترین همسانی را با یکدیگر داشته باشد و با توجه به روند جهانی شدن حقوق و اقتصاد و راه یافتن علوم و فنون غربی به کشورهای دیگر، این همسانی روز به روز در حال افزایش است.

بر اساس رویکرد مسئولیت مدنی جبران‌گرایانه، ابتدا باید ضرری وارد شده باشد و اصولاً به صرف احتمال ورود ضرر نمی‌توان از مسئولیت سخن گفت. بنابراین، همه تلاش‌ها بعد از وقوع حادثه و ورود زیان است و وظیفه مسئولیت مدنی، محدود به جبران خسارت است. مدت‌های مدیدی است که همگان دریافته‌اند رویکرد مسئولیت مدنی جبران‌گرایانه که لزوماً بعد از ورود ضرر باید در پی جبران آن برآمد، وافی به مقصود نیست. پس باید تدبیری اندیشید. در حقیقت، در بسیاری از موارد، ضرری که وارد شده است، اساساً یا جبران‌ناپذیر است یا جبران آن بسیار دشوار می‌نماید. از جمله آن که در مقوله‌های زیست‌محیطی، بسیاری از خسارت‌های وارد شده قابلیت جبران ندارند یا جبران آن‌ها بسیار دشوار است.^۱ بنابراین، لازم است در این رویکرد تجدید نظر صورت گیرد و بسیاری از نظریه‌پردازان اخیر به رویکرد پیش‌گیرانه مسئولیت مدنی توجه جدی نشان داده‌اند.

انتظار چنین کارکردی از مسئولیت مدنی مستلزم آن است که از کارکرد سنتی مسئولیت مدنی عدول کنیم که فقط دغدغه جبران خسارت وارد شده را داشت و قدری بر توسعه موضوعی آن بیافزاییم. به این صورت که در مسئولیت پیش‌گیرانه، ایجاد کردن خطر بروز خسارت سنگین و جبران‌ناپذیر مانند خسارت وارد شده در مسئولیت مدنی سنتی انگاشته شود.^۲ در شکل جدید مسئولیت مدنی،

۱. ژوردن، پاتریس، تحلیل رویه قضایی در زمینه مسئولیت مدنی، ترجمه: مجید ادیب، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۵۳.

۲. حیاتی، علی‌عباس، حقوق مدنی ۴: مسئولیت مدنی، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۹۲.

به خلاف شکل مرسوم آن، شخص حتی ممکن است بدون این‌که خسارتی به بار آورده باشد، مسئولیت داشته باشد. بنابراین، می‌توان گفت مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه یعنی تکلیف اشخاص به دفع مخاطرات منتسب به آنان که زیانی حتمی یا احتمالی در پی دارد.

نظریه مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با برخی انتقادات هم روبه‌روست. از منظر تطبیقی، برخی از نویسندگان گفته‌اند «در مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه، بسیاری از مفاهیم، احتمالی و غیر قطعی هستند. پس در صورت پذیرش این نوع از مسئولیت، در بسیاری از موارد، به بهانه احتمال ورود ضرر، دعاوی گوناگون و بی‌شماری اقامه می‌شود و دستگاه قضایی را با حجم انبوهی از دعاوی و در نتیجه، سردرگمی مواجه خواهد کرد. از طرف دیگر، بسیاری از تولیدکنندگان و فعالان عرصه اقتصادی همواره بیم آن را دارند که با مسئولیت روبه‌رو شوند. از این رو، در فعالیت‌های خود بسیار محتاطانه عمل کرده، در نتیجه، جلوی نیوغ و خلاقیت‌ها و به تبع آن، تولید، رشد و شکوفایی اقتصادی گرفته می‌شود.»^۱ برخی از نویسندگان نیز ضررهای پذیرش مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه را بسیار بیش‌تر از منافع آن دانسته‌اند.

در انگلستان، بر خلاف آن‌چه ممکن است به نظر آید، با پذیرش برابری حقوقی افراد در برابر قانون، معضل نداشتن مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی حقوق عمومی به طور کامل مرتفع نگردید. اگرچه در قرن ۱۸، مسئولیت دولت به رسمیت شناخته شده بود، اما به دلایلی چون مصونیت دولت در قبال اعمال حاکمیتی، شناخت مسئولیت کامل برای شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی به طور عام با مانع مواجه بود.^۲ به تعبیر دیگر، می‌توان گفت که تمسک به «نابرابری حقوقی خصوصی و عمومی»، جای خود را به توسل به دلایلی چون انجام وظایف حاکمیتی، حسن نیت مقامات یا خطیر بودن وظیفه آن‌ها داد. این استدلال‌ها در مجموع بیان می‌کند که اشخاص حقوقی حقوق عمومی در فرآیند حکمرانی باید میان طیف وسیع، متنوع و گاه جمع‌ناشدنی از منافع و امور دست به انتخاب و تصمیم‌گیری ضروری بزنند و ضرری که حاصل از صلاحیت تصمیم‌گیری است، نمی‌تواند به خود این نهادها و افراد منتسب شود؛ زیرا امکان عمل بدون ورود ضرر متصور نبوده است.

1. Cooke, j., *law of tort, financial times pitman publishing*, fourth edition, 1999, p. 41.

۲. بافهم، محمد، *مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها*، تهران: مجد، ۱۳۹۵، ص ۴۶.

مسئله اصلی در این مقاله، بررسی امکان‌سنجی مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در اعمال اداری با رویکرد تطبیقی در حقوق ایران و انگلیس است. در مورد پیشینه تحقیق نیز باید گفت در مقاله‌ها و کتاب‌های موجود در خصوص مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در فضای حقوق خصوصی طرح بحث شده است. عیسی امینی و الیاس نوعی در مقاله «قواعد عام مسئولیت مدنی در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران» به بررسی مبانی مسئولیت مدنی در حقوق دو کشور پرداخته و نتیجه گرفته‌اند که هر چند حقوق انگلستان تابع نظام کامن‌لا و ایران تابع نظام رومی-ژرمنی است، مفهوم عدالت و جبران زیان‌های ناروا در دو نظام مشابه است. سعید فرزانه و علی عباس حیاتی در مقاله «ماهیت فقهی و حقوقی دعاوی پیش‌گیرانه»، بر اساس اصول فقهی، بنای عقلا، اباحه، لزوم و لاضرر را به عنوان مبنای مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در نظر گرفته و پیشنهاد کرده‌اند قانون‌گذار در قانون آیین دادرسی مدنی به بحث دعاوی پیش‌گیرانه توجه کند. حسن بادینی و سمیه عباسی نیز در مقاله «ارزیابی مسئولیت مدنی و مقررات ایمنی در پیش‌گیری از فعالیت‌های خطرآفرین» معتقدند اقدامات پیش‌گیرانه از طریق تدبیرهای حقوق عمومی و وضع مقررات ایمنی و نظارتی برای تحقق ایمنی شهروندان به ابزاری اثربخش در کنترل فعالیت‌های خطرآفرین بدل شده است.

مقامات و اشخاص حقوقی حقوق عمومی و مدیران بخش عمومی که کارگزاران حقوق اداری نیز به شمار می‌روند، در انجام اقدامات و تصمیم‌های خود باید به مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه توجه کنند و در واقع، در مرحله مقررات‌گذاری، در نظر گرفتن اصول احتیاطی و ایمنی اهمیت دارد.

گفتار اول. مفاهیم و مبانی نظری

در گفتار اول، به بررسی مفاهیم و مبانی نظری مورد نظر در مقاله می‌پردازیم.

بند اول. مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه

مفهوم پیش‌گیری به عنوان اولین هدف حقوق مسئولیت، دارای بازدارندگی است که مانع از ورود ضرر و زیان در آینده می‌گردد. چون این موضوع در کامن‌لا بسیار اهمیت دارد و متنبه شدن و بیداری واردکننده زیان در درجه اول اهمیت قرار می‌گیرد، علاوه بر جبران خسارات در درجه اول به این

موضوع خواهند پرداخت.^۱ بنابراین، جبران خسارت تنها هدف مسئولیت مدنی نیست و به غیر از آن، جلوگیری از ورود زیان و ضرر در آینده و جلوگیری از تجاوز به منافع دیگران نیز دارای ارزش بالایی است. پس همیشه نمی‌توان با جریمه‌های مالی از حقوق زیان دیده حمایت کرد؛ زیرا ممکن است این امر در پیش‌گیری از تکرار و ارتکاب ورود ضرر مجدد مؤثر نگردد.^۲

مشابه چنین مباحثی در مسئولیت قراردادی در حقوق ایران نیز وجود دارد. گاهی برای طرفین قرارداد، حفظ ثبات قرارداد ارزش فراوانی دارد، هر چند ممکن است فسخ و جبران خسارت، نیازهای طرف زیان دیده را جبران نکند که در این موارد، مفهوم مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه قابل طرح است.

بند دوم. اهداف مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه

از نظر هدف مسئولیت مدنی، بین رویکرد حقوق دانان سنتی و طرفداران نگرش اقتصادی به حقوق، تفاوت وجود دارد. در حالی که حقوق دانان سنتی بر جبران زیان‌های وارد شده در گذشته تأکید می‌کنند، طرفداران نگرش اقتصادی به حقوق بر پیش‌گیری از وارد آمدن زیان در آینده اصرار می‌ورزند و مسئولیت مدنی را به عنوان ابزاری در نظر می‌گیرند که از انجام فعالیت‌هایی پیش‌گیری می‌کند که اجتناب از آن‌ها از طریق قواعد مسئولیت ممکن است. در نتیجه، از منظر طرفداران نگرش اقتصادی به حقوق، مسئولیت مدنی اصولاً به عنوان یک نظام تغییر رفتار در نظر گرفته می‌شود و بر اساس آن، پیش‌بینی مسئولیت مدنی برای یک حادثه، اشخاص را به تغییر رفتار از طریق در پیش گرفتن تمهیدات پیش‌گیرانه قبل از تحقق حوادث تشویق می‌کند. با این تحلیل، این‌که ضرر زیان دیده پس از تحقق حادثه جبران می‌شود، به عنوان هدف مسئولیت مدنی دیده نمی‌شود، بلکه مسئولیت مدنی به عنوان ابزاری در نظر گرفته می‌شود که انگیزه‌های کافی برای انجام رفتار پیش‌گیرانه از سوی عامل زیان بالقوه ایجاد می‌کند.^۳

1. Rogers, W.V.H., Winfield, N., *Jolowics on tort. 4th edition, sweet and Maxwell*, London. Stark, Boris, Roland, 2002, p. 12.

۲. بادی، حسن، *فلسفه مسئولیت مدنی*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴، ص ۳۵۵.

۳. جوان جعفری بجنوردی، محمدرضا و همکاران، «مطالعه تطبیقی حقوق تأمین اجتماعی و مسئولیت مدنی»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۴۰۰، دوره هشتم، شماره ۲۶، ص ۶۱.

حقوق مسئولیت مدنی، اهداف متفاوتی دارد. هدف اولیه حقوق مسئولیت مدنی، جبران خسارت زیان دیده از راه پرداخت مبلغی پول است.^۱ در کنار این هدف، اهداف دیگری نیز دنبال می‌شود که از جمله اساسی‌ترین آن‌ها، جلوگیری از وقوع حادثه زیان بار در آینده است. می‌توان گفت در حال حاضر، با توجه به تنوع حوادث زیان بار و خسارت‌های زیادی که بر اثر این حوادث پیش آمده است، هدف پیش‌گیری اهمیت زیادی دارد. حتی برخی تحلیلگران اقتصادی حقوق این هدف را هدف اصلی حقوق مسئولیت مدنی به حساب می‌آورند.

در واقع، دیدگاه سنتی در مورد مسئولیت مدنی فقط به جبران خسارت زیان دیده توجه دارد، اما تحلیل اقتصادی حقوق بر خلاف دیدگاه سنتی، آینده‌نگر است؛ چون در پی وضع قاعده‌ای است تا از وقوع خسارت و حادثه در آینده جلوگیری شود. هر چند در این دیدگاه نیز جبران خسارت زیان دیده در نظر است و به جبران کامل خسارت حکم می‌شود، هدف اصلی و غایی، جلوگیری از پیش آمدن حادثه زیان بار در آینده خواهد بود. در نتیجه باید قبول کرد که تحلیل اقتصادی حقوق در پی انگیزه‌آفرینی است و اشخاص را به گونه‌ای برای فعالیت‌های پیش‌گیرانه تشویق می‌کند که باعث می‌شود در آینده، حادثه زیان‌باری اتفاق نیفتد.^۲

گفتار دوم. اصول حقوقی مرتبط با مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه

اصول احتیاط و پیش‌گیری به طور سنتی بر اساس نظم اداری شکل گرفته‌اند. با وجود این، وقتی از طریق نظام اداری رضایت حاصل نمی‌شود، نظام مسئولیتی می‌تواند به عنوان مکمل آن ظاهر شود. مسئولیت مدنی به طور سنتی، جنبه جبران‌کننده و درمانی دارد، اما در زمینه‌هایی که اصول احتیاط و پیش‌گیری حاکم است، نقش متحول شده جنبه پیش‌گیرانه بر جنبه جبرانی پیشی می‌گیرد. این تحول وقتی که احتمال ورود خسارت شدید و بازگشت‌ناپذیر مطرح است، بیش‌تر ضرورت می‌یابد. در این حالت، آن چه مهم است، اقدام از پیش برای جلوگیری از زیان جبران‌ناپذیر

1. Adams, M., Michael, **New Activities and the Efficient Liability Rules**, erschienen in: M. Corporations, Accident Faure/R. wenden, Bergh (Eds.), *Essays on Law and Economics, Prevention and Compensation for Lusses - Mallu* Antwerpen, 1989, p. 103.

2. Miceli, T. J., **The Economic Approach to law**, Ist, California, Sandford University Press, 2004, p. 39.

است و در این وضعیت، پیش‌گیری بر جبران خسارت تقدّم می‌یابد. به عبارت دیگر، عملکرد جبرانی نهاد مسئولیت باید جای خود را به عملکرد پیش‌گیری خسارت دهد.^۱

امروزه، اصول حقوقی، یکی از منابع مهم حقوقی به شمار می‌روند. در بحث مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه، دولت‌ها، مکلف به رعایت اصل احتیاط و پیش‌گیری هستند. در این گفتار، هر یک از این اصول را بررسی می‌کنیم.

بند اول. اصل احتیاط

با توجه به تعریف‌های بیان شده از این اصل در قوانین داخلی و بین‌المللی متعدد به طور کلی می‌توان گفت اصل احتیاط به این معناست که نبود یقین علمی در مورد خطر وقوع آسیب جدّی یا برگشت‌ناپذیر احتمالی ناشی از یک محصول یا کالا نباید مانع از در پیش گرفتن اقدامات لازم برای جلوگیری از تحقق زیان گردد. به عبارت دیگر، هدف این اصل، جلوگیری از عواقب منفی، ولی احتمالی ناشی از خطرهای جدّی است که یقین علمی به وقوع آن وجود ندارد. اصل مورد نظر در دو موقعیت قبل و بعد از وقوع خسارت نقش آفرینی می‌کند که به ترتیب می‌توان از نقش‌های یادشده با عنوان کارکرد پیش‌گیرانه و جبرانی یاد کرد.

نقش پیش‌گیرانه اصل احتیاط بر مبنای برتری پیش‌گیری بر درمان استوار است. با پذیرش کارکرد پیش‌گیرانه این اصل در نظام‌های حقوقی می‌توان از تحقق خطرهای جدّی مضمون جلوگیری کرد. این نقش اصل احتیاط در مواردی که خطر متوجه سلامت و حیات انسان باشد، اهمیتی بسزا دارد؛ چون در بیش‌تر موارد، این‌گونه خسارت‌ها جبران‌ناپذیرند. نقش جبرانی این اصل نیز از یک سو سبب می‌شود خسارت‌های واردشده به قربانیان نقض اصل احتیاط، جبران‌ناشده باقی‌مانند و از سوی دیگر، موجب می‌گردد دولت و بنگاه‌های اقتصادی در صورت رویارویی با خطرهای غیر قطعی سنگین به ویژه خطرهایی که متوجه محیط زیست و سلامت انسان است، با دقت بیش‌تری عمل کنند. احتیاط به عنوان اصل زیست‌محیطی مطرح بوده و در سایه نگرانی‌ها درباره حمایت از محیط زیست به وجود آمده است. از این رو، بر اساس این اصل، دولت‌ها باید برای پیش‌گیری از آلودگی و

۱. زرشکی، محمد و سید محمد هاشمی، «جستاری حقوقی بر ارتباط سنجی تمرکز و مخاطرات طبیعی در تهران»، فصل‌نامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۱۴۰۰، شماره ۱۰۹، ص ۲۸۴.

تخریب محیط زیست تدبیری بیاندیشند، هر چند آثار زیان بار چنین تخریبی اثبات نشده بماند. این اصل که در راستای اصل پیش‌گیری مطرح بوده، ابزاری برای پیش‌گیری از آسیب به محیط زیست است، حتی اگر شواهد و دلایل علمی کاملاً مشهود و قابل اثباتی در این زمینه وجود نداشته باشد. به طور کلی، این اصل درصدد بیان تعهد پیش‌گیرانه است. برخی این اصل را چنین تفسیر می‌کنند: اگر هر گونه شک و شبهه‌ای راجع به ایمنی فناوری در قبال محیط زیست وجود داشته باشد، چنین فناوری باید به شدت محدود شود، هر چند منع نشود، مگر این که بتوان ثابت کرد مطمئناً برای محیط زیست ایمن است. بر این اساس، بر به کارگیری بهترین فناوری در دسترس تأکید می‌شود. درباره این که دولت‌ها چه سیاستی را در پیش می‌گیرند، باید گفت که آن‌ها زیر فشار فزاینده جوامع مدنی ملی و جهانی، ناگزیر از حرکت در مسیر توجیه اعمال و اقدامات خویش در چارچوب برخورد عقلانی هستند.^۱

بند دوم. اصل پیش‌گیری

این اصل به معنای جلوگیری است. چون برخی از اقدامات خسارت‌آمیز به محیط زیست می‌تواند متضمن آلودگی یا تخریب جبران‌ناپذیر باشد، با پیش‌بینی عنصر تکلیف عام مراقبت و پیش‌گیری به مثابه قاعده طلایی حقوقی در امور زیست‌محیطی، دولت‌ها مکلفند پی‌آمد احتمالی اقدامات خویش را در محیط زیست ارزیابی کنند تا اگر عملی به دلایل معتبر علمی و قابل اثبات، متضمن خسارت جبران‌ناپذیر یا مهم به محیط زیست بود، از آن پیش‌گیری شود. در واقع، همان منطق و استدلال اقتصادی و فلسفی که در اصل احتیاط به آن اشاره شد، در این جا نیز ضرورت دارد. هدف اساسی از تدوین اصل پیش‌گیری، اجتناب از به کارگیری جبران خسارت است، به این معنی که پیش‌گیری، بهتر از درمان است؛ چون امروزه به دلایل معتبر علمی، در برخی موارد، امکان برگشت‌پذیری (اعاده) به وضع حال سابق یا نیست یا در صورت بازگشت‌پذیری، فرآیند امر خیلی کند و طولانی است و در این مدت طولانی نیز حقوق آن نسل برای برخورداری از چنین حقی معطل می‌ماند و پای‌مال می‌شود.^۲

۱. مولایی، آیت و حسن لطفی، «شکندگی مرزها بین اصول احتیاط و پیش‌گیری»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۸، دوره سی و ششم، شماره ۶۰، ص ۲۷۴.

۲. همان، ص ۲۸۰.

اگر قبل از ورود کالا یا محصولی به بازار، احتمال خطر جدی یا جبران‌ناپذیر احساس شود، لازم است دولت یا فعال اقتصادی برای جلوگیری از وقوع زیان، اقدامات احتیاطی انجام دهد. در غیر این صورت، اگر از کوتاهی آن‌ها در عمل به این اصل، خسارتی وارد شود، مسئول جبران خسارت خواهند بود. اقدام احتیاطی پیش از ورود خسارت شامل موارد متعددی است، مانند: سرمایه‌گذاری در زمینه برنامه‌های تحقیقاتی، اطلاع‌رسانی به عموم در مورد آثار زیان‌بار احتمالی یک محصول، جمع‌آوری و به اشتراک گذاشتن اطلاعات بین کشورهای مختلف، اطلاع‌رسانی به ویژه از طریق برجسب زدن بر محصولات، اعمال مالیات زیست‌محیطی و الزام عاملان اقتصادی برای استفاده از بهترین تکنولوژی در دسترس^۱.

گفتار سوم. مفاد و محتوای اصول حقوقی احتیاط و پیش‌گیری در حقوق ایران و انگلیس

دو اصل احتیاط و پیش‌گیری که چهره‌ای از پذیرش مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه هستند، در حقوق دو کشور ایران و انگلستان راه یافته‌اند. در این گفتار، مفاد و محتوای اصول یادشده را در حقوق این دو کشور بررسی می‌کنیم.

بند اول. حقوق ایران

در حقوق ایران، محتوای اصل احتیاط در قوانین پیش‌بینی نشده است و در نبود الزام قانونی به سختی می‌توان بر مبنای عرف، اشخاص را به رعایت اصل احتیاط ملزم دانست که مفهومی متفاوت از رعایت احتیاط به طور کلی دارد. از این رو، چون در حقوق مسئولیت مدنی کنونی، تنها جلوگیری نکردن از وقوع خطرهای مسلم که رابطه سببیت میان فعل زیان‌بار و وقوع ضرر در آن ثابت شده است، به تحقق تقصیر و مسئولیت مقصر منجر می‌شود، اشخاصی که از وقوع خطرهای مظنون جلوگیری نکرده‌اند، ملزم به جبران خسارت مالی نخواهند بود.

اگر بر اثر عمل به اصل احتیاط با عرضه محصول یا انجام فعالیتی مخالفت شود و مدتی بعد مشخص گردد که به اشتباه به این اصل عمل شده است، آیا عمل‌کننده به احتیاط در برابر

۱. سلیمی ترکمانی، حجت، «بررسی مشکل زیست‌محیطی دریاچه ارومیه از منظر حقوق بین‌الملل محیط زیست»، مجله راهبرد، ۱۳۹۰، شماره ۵۸، ص ۲۴۷.

زیان دیده، تکلیفی به جبران خسارت دارد؟ در این فرض نیز اگر دولت در عمل به اصل احتیاط، مرتکب تقصیر شده باشد و از این طریق، خسارتی به اشخاص وارد گردد، باید خسارت زیان دیدگان را جبران کند. برای مثال، زمانی که دولت بدون انجام تحقیقات لازم در مورد میزان جدیت خطر احتمالی، بدون فوریت امر و بدون وجود رابطه سببیت بالقوه قابل اعتنا میان فعالیت یا کالای مورد نظر و زیان آینده، با اعمال اصل احتیاط، با واردات با فروش محصولی مخالفت کند و سپس مشخص شود که اشتباه کرده است و در نتیجه، خسارتی به فعالان اقتصادی وارد شود، زیان دیدگان می‌توانند درخواست جبران خسارت کنند. زمانی که وقوع خطر جدی یا جبران‌ناپذیر مورد ظن باشد، باید به اصل احتیاط عمل کرد و در غیر این صورت، جایی برای رعایت این اصل وجود ندارد. گاهی ممکن است برداشت دولت پس از انجام تحقیقات کافی در خصوص لزوم داشتن یا نداشتن رعایت اصل احتیاط از حالت ظن خارج و به شک تبدیل شود. از این رو، نمی‌توان از تقصیر دولت در به کارگرفتن یا ننگرفتن اصل احتیاط سخن گفت. در این گونه شرایط، برخی معتقدند اگر اشتباه در انتخاب گزینه صحیح به وارد آمدن خسارت منجر شود، عامل زیان‌زننده باید برابر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، خسارت را جبران کند.^۱

در حقوق ایران، محتوای اصل پیش‌گیری در قوانین به صراحت پیش‌بینی نشده است. البته مواد ۷ و ۹ قانون ایمنی زیست‌محیطی (۱۳۸۸) و اصل ۵۰ قانون اساسی به طور تلویحی به لزوم رعایت اصل پیش‌گیرانه پرداخته‌اند. در رویه قضایی ایران، آرای اندکی در حوزه مسئولیت پیش‌گیرانه در نظام حقوقی ایران صادر شده است. برای مثال، دو رأی صادرشده از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به طور ضمنی بر در پیش‌گرفتن تدبیرهای پیش‌گیرانه و نظارتی در حوزه واردات مواد غذایی و آلودگی هوا تأکید دارد. هیئت عمومی در رأی شماره ۶۳ مورخ ۱۳۷۱/۵/۶ در مورد ابطال بخش‌نامه گمرک با در نظر گرفتن اصول پیش‌گیرانه، حقوق نسل‌های آینده را شناسایی کرده است. در این مقوله، کنترل واردات مواد غذایی از نظر آلوده بودن به اشعه از جمله بسترهای مراقبت از نسل کنونی و نسل‌های آینده است که در حوزه وظایف نظارتی سازمان انرژی اتمی محسوب می‌گردد. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ممنوعیت نصب کیت نیز تأکید می‌کند که مفاد قانون نحوه

۱. ایزانلو، محسن و زهرا اسدی، «مطالعه تطبیقی کارکردهای دوگانه اصل احتیاط در مسئولیت مدنی»، مطالعات حقوق

تطبیقی، ۱۳۹۸، دوره دهم، شماره ۲، ص ۴۲۰.

جلوگیری از آلودگی هوا که در راستای تحقق اهداف اصل ۵۰ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، ضرورت تدبیراندیشی متناسب برای سامان‌دهی سیستم حمل و نقل شهری و الزام همه دستگاه‌ها را به رعایت آن تضمین خواهد کرد.^۱

با توجه به نیاز اساسی جامعه ایران به پیش‌گیری از وقوع خطرهای مظنون و هم‌چنین با توجه به وجود زمینه و مبنای فقهی برای احتیاط و قاعده عقلی حکم و وجوب دفع ضرر محتمل شایسته است موادی از قانون مسئولیت مدنی به بیان مفهوم اصل یادشده و لزوم رعایت آن اختصاص یابد؛ چون توسعه و تحلیل بیش‌تر این اصل حقوقی در قلمرو حقوق مسئولیت مدنی می‌تواند سرآغاز تحولی نو در عرصه قانون‌گذاری و رویه قضایی باشد.^۲

بند دوم. حقوق انگلیس

به طور کلی، در انگلستان می‌توان انواع مسئولیت‌های مدنی را به سه دسته تقسیم کرد: مسئولیت ناشی از بی‌احتیاطی، مسئولیت ناشی از عمد و مسئولیت بدون تقصیر. با این وجود، بعضی از حوزه‌های مسئولیت مدنی را نمی‌توان زیرمجموعه واقعی هیچ یک از این سه دسته قرار داد. برای مثال، مسئولیت مدنی ناشی از کالاها را می‌توان تلفیقی از مسئولیت‌های بدون تقصیر و مسئولیت‌های ناشی از بی‌احتیاطی دانست. ویژگی مشترک هر سه دسته کلی مسئولیت آن است که همگی برای حمایت از منافع زیان‌دیده گام برمی‌دارند. در مسئولیت‌های بدون تقصیر، بحث وجود تکلیف در رعایت اصل احتیاط و مراقبت مطرح نمی‌شود، در حالی که در بی‌احتیاطی، تکلیف، امری است اغماض‌ناپذیر و در مسئولیت‌های عمدی هم به صورت ضمنی و تلویحی وجود دارد. از دیگر تفاوت‌ها آن است که مسئولیت ناشی از بی‌احتیاطی نه هم‌چون مسئولیت‌های عمدی ذاتاً خطاست و نه همانند مسئولیت‌های بدون تقصیر به دلیل مخاطره‌آمیز بودن، خطر یا ریسک به وجود آمده، بلکه عملی است مشروع که صرفاً به دلیل بی‌دقتی و بی‌توجهی مرتکب، مسئولیت به بار آورده است. بنابراین، در مسئولیت‌های ناشی از عمد و مسئولیت بدون تقصیر، تکلیف یا سیاه است یا سپید.

۱. پاهکیده، امین و همکاران، «واکاوی پیش‌گیری از ضررهای زیست‌محیطی از منظر مسئولیت مدنی با نگاهی بر آثار اقتصادی و اجتماعی آن»، ۱۴۰۰، دوره چهارم، شماره ۴، ص ۹۹۷.

۲. آقاپور هادی‌بیگی، حسین و همکاران، «پوشش خسارات ناشی از خطر توسعه علم در پرتو مسئولیت مدنی»، پژوهش حقوق خصوصی، ۱۴۰۱، شماره ۲۸، ص ۳۶.

در حالی که در بی احتیاطی، تکلیف به رنگ خاکستری است و نیازمند بررسی عوامل چندگانه مثل منطق، عرف، سنن و جامعه‌شناسی^۱.

امروزه در بیش‌تر کشورهای اروپایی، مسئولیت ناشی از بی‌احتیاطی در خط مقدم دعاوی حقوقی مسئولیت مدنی قرار دارد. در حقوق انگلستان نیز دعاوی ناشی از بی‌احتیاطی، مهم‌ترین حوزه مسئولیت مدنی به شمار می‌آید و بیش‌تر دعاوی مسئولیت مدنی این کشور با عنوان «بی‌احتیاطی» اقامه می‌شوند. مسئولیت ناشی از بی‌احتیاطی، نامسجم‌ترین حوزه مسئولیت مدنی انگلستان است که به سختی می‌توان در ماهیت، ساختار و اجرای آن به نظمی تمام‌عیار رسید. این حوزه حقوقی بیش‌تر در عرف و هنجارهای اجتماعی ریشه دارد تا مبانی اخلاقی. در این نوع از مسئولیت، تعامل و تقابل ریسک‌های اجتماعی است که بی‌احتیاطی را توجیه می‌کند و اگر این تعادل مطرح نباشد، باید به مسئولیت‌های بدون تقصیر روی آورد.

برای اولین بار در سال ۱۹۸۶ در انگلیس، وجود ویروس BSE در گاوها تشخیص داده و مشخص شد که این ویروس می‌تواند به مرگ مغزی منجر شود. در آن زمان، اطلاعاتی از قابل انتقال بودن این بیماری وجود نداشت. از این رو، دولت انگلیس به اقدامات حمایتی هم‌چون نظارت بر کشتارگاه‌ها و ممنوعیت تولید شیر از گاوهای مشکوک دست زد. در این بحران، دولت انگلیس در حد امکان، تحقیقاتی برای کشف موضوع انجام داد، اما پس از بررسی‌های متعدد به این باور رسید که این ویروس، تهدیدی برای زندگی بشر به شمار نمی‌رود. افزون بر این، دولت انگلیس به دلیل زیان‌های اقتصادی ناشی از این ماجرا و ترس از واکنش افراطی عموم، قطعیت نداشتن و تردید در قابل انتقال بودن این ویروس را به عموم اعلام نکرد و بارها بر سالم بودن گوشت گاو تأکید کرد. دولت در این مورد با ارائه «طرح جبران خسارت بدون وجود تقصیر» و انکار مسئولیت خود در شیوع این ویروس، خسارت خانواده‌های آسیب‌دیدگان و هم‌چنین متصدیان غذایی را که به دلیل کشتار حیوانات، متحمل زیان‌های اقتصادی شده بودند، جبران کرد.^۲

۱. امینی، عیسی و الیاس نوعی، «قواعد عام مسئولیت مدنی در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۱، دوره پنجم، شماره ۱۶، ص ۸.

۲. ایزانلو و اسدی، پیشین، ص ۴۲۳.

در حقوق انگلستان و کانادا معمولاً بحث تکلیف مراقبت را به مسئولیت مدنی و بی‌احتیاطی محدود می‌کنند. گاهی در مسئولیت قراردادی هم آن را به کار می‌گیرند، اما معنی خاص و دقیق آن به مباحث مربوط به بی‌احتیاطی و مسئولیت‌های ناشی از آن اختصاص پیدا می‌کند. وجود تکلیف مراقبت، اولین مورد از مواردی سه‌گانه است که باید برای اثبات دعوی بی‌احتیاطی ثابت گردد. در کامن‌لا و حقوق انگلستان، هر شخص، مکلف به رعایت احتیاط و مراقبت نسبت به تمامی افراد جامعه نیست و تنها نسبت به گروه خاصی چنین تکلیفی دارد. هر شخص تنها در صورتی مکلف به رعایت احتیاط و مراقبت است که:

یک. زیان قابل پیش‌بینی باشد.

دو. نوعی رابطه خاص میان خواهان و خوانده موجود باشد.

سه. ایجاد تکلیف احتیاط و مراقبت نیز عادلانه، منصفانه و متعارف باشد. این شرط برای آن است که دست قاضی در صدور حکم با توجه به شرایط عرفی و اجتماعی و مصالح قضایی باز باشد.^۱ اگر اصول پیش‌گیرانه رعایت گردد و زیان حادث شود، ناقض اصول پیش‌گیرانه را وقتی می‌توان برای رعایت پیش‌گیری بازخواست کرد که خسارت ایجاد شده از رعایت نشدن این اصول برخاسته باشد. در غیر این صورت، ناقض این مقررات پیش‌گیرانه، مسئول نخواهد بود. اگر مقام پیش‌گیری‌کننده، پیش‌گیری‌های لازم را انجام دهد، ولی بر اثر حوادثی که خارج از کنترل اوست، زیان حادث گردد، چه شخصی را باید مسئول حادثه شناخت؟ مطابق با دستورالعمل ۲۰۰۴ اتحادیه اروپا لازم نیست این گونه اشخاص هزینه‌ای بپردازند.^۲

پیش‌بینی رویه دادگاه‌های کامن‌لا به ویژه انگلیس برای احتساب میزان خطر در بروز آسیب بسیار دشوار است. احتمال دارد که دادگاه‌های انگلیس طبق دکترین و رویه‌های موجود، در صورت ارائه دلایل و مدارکی مبنی بر بروز خسارت قابل توجه در زمان حال، خسارت آینده را نیز در زمان حکم در نظر بگیرند، به این صورت که به طور منطقی چنین نتیجه‌گیری کنند که خسارت ادامه‌دار خواهد

۱. امینی و نوعی، پیشین، ص ۸.

۲. پاهکیده، امین و همکاران، «امکان‌سنجی تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با نگاهی تطبیقی به فقه و حقوق بین‌الملل»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، ۱۴۰۱، دوره ششم، شماره ۲، ص ۱۹.

بود. گاهی نیز در حقوق انگلیس، شاهد آن هستیم که برای آسیب‌هایی که وقوع آن بعید است، رأی صادر می‌شود. برای مثال، برخی از دادگاه‌ها در خصوص موارد آلودگی به آزیست حکم صادر می‌کنند که باعث بروز آسیب‌های سلولی می‌شوند که در آینده پدید می‌آید. این آسیب‌ها شامل ابتلا به اضطراب روانی ناشی از ترس ابتلا به سرطان در آینده است.^۱

گفتار چهارم. تعهدات و تکالیف سازمان‌های اداری در مورد مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه

اقدامات سازمان‌های اداری در پیش‌گیری از حوادث منجر به مسئولیت مدنی نقشی بسزا دارد. دیدگاه سنتی در زمینه مسئولیت مدنی تنها به جبران خسارت زیان دیده توجه دارد، ولی تحلیل اقتصادی حقوق بر خلاف دیدگاه سنتی، آینده‌نگر است؛ یعنی در پی وضع قاعده‌ای است که از وقوع خسارت و حادثه در آینده جلوگیری کند. بنابراین، در این دیدگاه، هدف اصلی و غایی، جلوگیری از وقوع حادثه زیان‌بار است. در واقع، تحلیل اقتصادی به دنبال فراهم آوردن انگیزه‌ای است که اشخاص را به گونه‌ای به در پیش گرفتن اقدامات پیش‌گیرانه تشویق کند.^۲

بند اول. مقررات‌گذاری در حوزه ایمنی

مقررات دولتی در نظارت بر رفتار افراد و کاهش فعالیت‌های خطرناک نقشی بسزا دارند. امروزه، اداره‌ها و سازمان‌هایی که در زمینه‌های مختلف بر ایمنی نظارت می‌کنند، افزایش یافته است. در ایران، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان غذا و دارو، سازمان ملی استاندارد، سازمان راهنمایی و رانندگی و وزارت کار و امور اجتماعی، عهده‌دار نظارت بر ایمنی و پیش‌گیری از فعالیت‌های خطرناک هستند. این سازمان‌ها در زمینه مواد غذایی، داروها، آلودگی محیط زیست، زباله‌های سمی، سموم دفع آفات، حمل و نقل ریلی، هوایی و جاده‌ای، انرژی هسته‌ای، خدمات حرفه‌ای، محیط کار و تولیدات مصرفی، مقررات ایمنی و نظارتی وضع می‌کنند.^۳

۱. تیموری سندسی، سید قاسم و همکاران، «شیوه محاسبه فرصت از دست رفته در مسئولیت مدنی در حقوق ایران و انگلیس»، مجله جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۱۳۹۸، شماره ۸، ص ۴۷۴.

۲. خودکار، رضا و پرویز رحمتی، «تحلیل اقتصادی مبانی مسئولیت مدنی در حوادث دوجانبه»، دوفصل‌نامه دانش و پژوهش حقوقی، ۱۳۹۱، دوره اول، شماره ۲، ص ۱۰۰.

۳. بادینی، حسن و سمیه عباسی، «ارزیابی مسئولیت مدنی و مقررات ایمنی در پیش‌گیری از فعالیت‌های خطرآفرین»، مجله

در مقررات‌گذاری، طیف وسیعی از شیوه‌ها وجود دارد و از همان مراحل اولیه انجام یک فعالیت خطرآفرین، امکان مداخله وجود دارد و می‌توان وصف غیر قانونی به فعالیت منتسب ساخت، مانند ممنوع کردن فعالیت‌هایی که بیش از حد مجاز، محیط زیست را آلوده می‌کنند یا ممنوع کردن تولید کالاهایی که خطرهای قابل توجهی برای مصرف‌کنندگان می‌آفرینند. شکل دیگر مقررات‌گذاری، الزام به دریافت مجوز و تأیید قبلی است. برای نمونه، قبل از پرداختن به برخی فعالیت‌ها یا تولید و عرضه برخی از کالاها باید از سازمان‌های صلاحیت‌دار مجوز گرفت. طبق ماده ۷ قانون مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی (۱۳۴۶)، تأسیس هر گونه کارخانه یا کارگاه تهیه مواد خوردنی، آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی به تحصیل پروانه از وزارت بهداشتی و در مورد کارخانه‌ها، پروانه تأسیس از وزارت اقتصاد است. گاهی برای این‌که افراد اجازه پرداختن به یک فعالیت خاص را بیابند، باید استانداردهای مشخصی را رعایت کنند.^۱

بند دوم. پیش‌گیری از بروز حوادث طبیعی

در نگاه پیش‌گیرانه به وضع و اجرای قواعد مسئولیت مدنی، یکی از آثار الزام عامل زیان به جبران خسارت، بازداشتن وی از ارتکاب فعل زیان‌بار یا بی‌مبالاتی مشابه است. هر چند در مسئولیت مدنی ناشی از حوادث طبیعی، جبران خسارت پس از بروز حادثه، هدف غایی نیست، اما گاهی تن در ندادن دولت و مسئولان به پیش‌گیری از بروز یا آثار حوادث طبیعی، این ایده را القا می‌کند که اگر راهی برای تضمین ایمنی ساختمان‌ها وجود ندارد، حداقل باید راهکاری دقیق برای جبران خسارت از زیان‌دیدگان بلایای طبیعی اندیشید که پس از رخداد حادثه نمی‌توان وجود آن‌ها را انکار کرد. پیش از برنامه‌ریزی پایدار برای پیش‌گیری از حادثه، بهترین راه حل آن است که دولت از محل بودجه‌های عمومی، پوشش بیمه‌ای افراد و اموال در معرض حادثه و نیز حادثه‌دیده را تقبل کند و در مقابل، آن‌ها را ملزم سازد که با تبعیت از طرح‌های دولت، استانداردهای لازم را برای پیش‌گیری از حوادث آینده رعایت کنند. ضمانت اجرای رعایت نکردن طرح‌ها و نظامات دولتی را نیز به صراحت، تعیین و اعلام و بر اجرای آن‌ها نظارت کند.^۲

حقوقی دادگستری، ۱۳۹۶، دوره هشتاد و یکم، شماره ۹۹، ص ۴۲.

۱. همان، ص ۴۳.

۲. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی (بررسی تطبیقی مبانی، محدودیت‌ها و رویه قضایی با تأکید بر زلزله)»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۸، دوره هشتم، شماره ۱۶، ص ۶۵.

در خصوص مقررات مبتنی بر پیش‌گیری از حوادث طبیعی، قوانین و مقررات ایران نشان می‌دهد که به ویژه در مورد مجریان و سازندگان، مقررات مناسبی در طول زمان به تصویب رسیده است. در این خصوص، آیین‌نامه طراحی ساختمان در برابر زلزله، حاوی راهبردها و دستورهای دقیقی برای مقاوم‌سازی بناها در مقابل زلزله است. با وجود این، مقررات کشورمان با دو مشکل عمده روبه‌روست:

اول - این مقررات باید به دلیل اهمیت موضوع در مجلس شورای اسلامی و در قالب قانون به تصویب برسند و مشخص شود که در تدوین آن‌ها چه استانداردها و معیارهایی مراعات شده است.

دوم - علاوه بر تضمین‌های اداری و شهرداری مثل «عدم صدور پایان کار»، «ابطال پروانه» و موارد مشابه باید ضمانت اجراهای کیفری و مدنی صریح و دقیق با ذکر عنوان و سمت متخلفان از مقررات قانونی در نظر گرفته شود.

بند سوم. کاربست اصول حقوقی

اصولاً رسالت حقوق اداری، ایجاد تعادل میان مقتضیات اداری و تأمین، تضمین و صیانت از حقوق و منافع شهروندان است. تعریف روشن و صریح اصول کلی حقوق اداری در قانون و رویه قضایی به سکوت واگذار شده است. در کشورهایی نیز که اصول کلی حقوق اداری را در قوانین و مقررات مربوط به فرآیندهای اداری تدوین کرده‌اند، صرفاً به ذکر مصادیق اصول بسنده شده است.^۱ با این حال، می‌توان به این موردها اشاره کرد:

۱. اعمال بهینه اصل ارزیابی در همه طرح‌ها، تا حدی که روش علمی موجود، پاسخ‌گوی نیازهای ماست. قید کلمه «بهینه» در این جا هم در مفهوم ارزشی به کار رفته و هم دارای مفهوم کمی و کیفیت اقتصادی است. به عبارت دیگر، اشخاص در عین تعهد به کار دارای تخصص کافی باشند.
۲. تقویت بسترهای شفافیت در همه امور شامل شفافیت قوانین و مقررات، شفافیت اعمال و اقدامات اجرایی و اداری و شفافیت در امور مربوط به نظارت مستقیم و غیر مستقیم.
۳. تقویت مسئولیت‌پذیری گسترده اعم از تصمیم‌گیرندگان، مراجع و مقامات صادرکننده مجوز،

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ چهارم، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵، ص ۱۳۰.

کارشناس فنی مربوط، نظارت‌کنندگان به ویژه مالکان و منتفعان طرح‌ها. ناگفته پیداست نوعی رابطه سلسله‌مراتبی بین بند ۲ و ۳ وجود دارد. به میزانی که بسترهای شفافیت سیستمی در همه امور جامعه فراگیر شود، به همان میزان، امکان عملیاتی شدن بهتر مسئولیت فراهم می‌شود.

۴. تقویت تصمیم‌گیری‌های دموکراتیک و مشارکتی به صورتی که از بیش‌ترین نمایندگان بخش‌های جامعه به ویژه جامعه مدنی، امکان اظهار نظر یا معیار اصل احتیاط وجود داشته باشد.

۵. تقویت اقدامات مراقبتی و نظارتی در کنار جلسات مشاوره و نظرخواهی، به ویژه نظردهی تخصصی برای کارآمدسازی اصول بالا.^۱

گفتار پنجم. بررسی فرض مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت در اعمال حاکمیتی

به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹)، زیان‌های ناشی از اعمال حاکمیت، قابلیت جبران الزامی توسط دولت را ندارند؛ چون در ایجاد این‌گونه زیان‌ها، تقصیری متوجه دولت نیست. چون این نظریه موجب جبران نشدن بسیاری از خسارت‌ها می‌شود، باید به موارد مندرج در نص اکتفا شود و از تفسیر موسع آن جلوگیری کرد؛ یعنی دولت وقتی از پرداخت خسارت معاف باشد که در مقام اعمال حاکمیت باشد و آن عمل حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون به عمل آید.^۲

به اعتقاد برخی، دولت باید مسئولیت زیان‌های واردشده به اشخاص را که به واسطه اعمال حاکمیت به وجود می‌آیند، قبول کند؛ زیرا قبول حاکمیت از طرف دولت‌ها با به دست گرفتن قهری آن به منزله التزام به همه آثار حقوقی ناشی از اعمال حاکمیت است و هیچ نوع قرارداد یا قاعده عرفی وجود ندارد که دولت‌ها را در برابر موجبات ضمان معاف کند.^۳

در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی دولت بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تبیین شده است. در اعمال این دو ماده با دو ایراد اساسی مواجه هستیم:

۱. مولایی و لطفی، پیشین، ص ۲۸۲.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۶، ص ۳۹۲.

۳. عمید زنجانی، عباس‌علی، موجبات ضمان، تهران: میزان، ۱۳۸۲، ص ۳۵۶.

نخست این‌که بر اساس این ماده می‌بایست میان وظایف تصدّی‌گری و وظایف حاکمیتی دولت تفکیک قائل شد.

دوم این‌که در باب مسئولیت دولت، اگر خسارت از جانب دولت وارد نشده و ناشی از عمل زیان‌بار مأمور دولتی باشد، نمی‌توان دولت را مسئول دانست و مأمور به خاطر انجام ندادن تکالیف محوله می‌تواند به عامل زیان‌بار مراجعه کند، ولی چنین تفسیری خلاف ظاهر این ماده است.^۱

معافیت دولت از پرداخت خسارت ناشی از اعمال حاکمیتی مربوط به خسارات وارده ناشی از نفس اجرای عمل حاکمیتی است، نه عواقب ناشی از بد اجرا کردن آن. معافیت دولت از جبران خسارت ناشی از اعمال حاکمیتی یک استثنا بر اصل حرمت مال اشخاص است که مبنای آن، تأمین مصالح برتر اجتماعی و ضرورت است. بنابراین، تا حد امکان می‌بایست استثنا را مضیق تفسیر کرد و در حدّ ضرورت که علت موجهه این حکم استثنایی است، آن را بی‌مورد گسترش نداد.

قانون مسئولیت مدنی در ماده ۱، مسئولیت مبتنی بر تقصیر را تأسیس کرده است؛ چون در این ماده، صرفاً زیان‌های ناشی از اعمال بدون مجوز قانونی یا در نتیجه عمد یا بی‌احتیاطی را سبب تحقق مسئولیت دانسته است. در ادامه همین رویکرد، ماده ۱۱ قانون یادشده، مسئولیت مدنی کارمند را صرفاً در نتیجه عمد یا بی‌احتیاطی شناخته و مسئولیت اداره را در صورت نقص وسایل قابل تحقق دانسته است. انتهای ماده با عبارت «ولی» شروع می‌شود و به لحاظ ادبی، این انتظار را در مخاطب ایجاد می‌کند که با حکمی متفاوت و متمایز نسبت به عبارت قبل خود مواجه شود. با این حال، همان‌گونه که گفته شد، نگاه دقیق در عبارات بند یادشده، نتیجه دیگری دارد. مفهوم مخالف عبارت آن است که اگر عمل حاکمیت دولت بر خلاف قانون صورت گیرد، موجب مسئولیت است. به عبارت دیگر، در نبود جواز قانونی نسبت به اصل عمل یا کیفیت اجرای آن، حتی در زمان اعمال حاکمیت نیز دولت، مسئول جبران زیان‌های واردآمده به اشخاص است.

به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸)، دولت ملزم شده است در مقابل تملک املاک اشخاص حقوق خصوصی

۱. مبین، حجت و امین امیرحسینی، «آثار سقوط یا کاهش مسئولیت در حقوق ایران با نگاهی به نظام حقوقی انگلستان»، پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۸، دوره هجدهم، شماره ۳۸، ص ۳۹۴.

که بنا بر ضوابط و تعاریف اعلام شده از عمل حاکمیت از مصادیق این نوع عمل به شمار می‌رود، بهای آن را به زیان دیده بپردازد. دیوان عدالت اداری نیز به عنوان قاضی دعاوی اداری و مهم‌ترین مفسر قضایی مقررات اداری، حداقل در آرای هیئت عمومی که تاکنون انتشار یافته، به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی استناد نجسته است. قطعاً در طول بیش از سه دهه گذشته، موارد متعددی نزد دیوان مطرح شده است که دیوان بر اساس این ماده باید حاکمیتی بودن یا نبودن و قانونی بودن یا نبودن عمل دولت را بررسی می‌کرد. خودداری دیوان عدالت اداری از اعمال چنین تفکیکی و کاربست چنین تعبیری به خوبی نشانگر انصراف این مرجع از استناد به ماده موصوف است.^۱

در نظام حقوقی ایران، پذیرش مسئولیت مدنی دولت در فرض اعمال حاکمیتی در رویه قضایی با مقاومت همراه شده است. بنابراین، تاکنون در مورد مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت در فرض انجام اعمال حاکمیتی نیز طرح بحثی صورت نگرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به این که رعایت اصل احتیاط و اصل پیش‌گیری از تکالیف مهم دولت‌ها به شمار می‌رود، در فرض انجام اقدامات حاکمیتی نیز دولت باید به مبانی پیش‌گیرانه توجه کند. بر این اساس، می‌توان مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت در فرض انجام اعمال حاکمیتی را مفروض دانست.

در نهایت، به نظر می‌رسد این تفکیک با اصول و قواعد فقهی کشور ما نیز مغایرت دارد و ظاهراً با تقلید و کپی برداری غیر عالمانه از حقوق قدیم غرب به سیستم حقوقی ما وارد شده و اشکال‌های متعددی بر آن وارد است. نخست این که 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 شود، اصل بر ضمان است و در روایات مربوط به قاعده اتلاف نیز تفکیکی بین اتلاف توسط دولت و دیگران وجود ندارد و عموم قاعده اتلاف در این باره، مسئولیت هر تلف‌کننده‌ای را بدون تبعیض اقتضا دارد. به علاوه استقرا در پیشینه فقهی برخی از فروع مرتبط با مسئولیت دولت نشان می‌دهد مصادیق مهم و بار رفتارهایی که امروزه به عنوان رفتار حاکمیتی شناخته می‌شوند، مشمول ضمان قرار گرفته‌اند. علاوه بر این، شرط مندرج در ماده ۱۱ مبنی بر لزوم قانونی بودن عمل حاکمیتی برای مصونیت دولت از مسئولیت مدنی از

۱. واعظی، مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، ۱۳۹۴، دوره هفتم، شماره ۲، ص ۲۰۸.

لحاظ عملی کارآیی ندارد؛ زیرا بیش‌تر اعمال حاکمیتی را قانون پیش‌بینی نمی‌کند، بلکه وابسته به تصمیم مأموران قوه مجریه است.^۱

نتیجه‌گیری

اصل مسئولیت مدنی در بیش‌تر کشورهای جهان پذیرفته شده است، ولی به نظر می‌رسد که موضوع مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه، با وجود برخی شباهت‌ها، در همه کشورها یکسان نباشد. در یک نتیجه‌گیری کلی درخواهیم یافت که بررسی تطبیقی حقوق ایران و انگلستان وسعت زیادی ندارد. علت آن هم این است که در کشور انگلستان، مواد قانون مدنی وجود ندارد و ما ناگزیر به مراجعه به قواعد حقوقی و تصمیم‌هایی هستیم که از رسیدگی قضات و برخی مواد قانونی دیگر به دست آمده است. بدون شک، یکی از اهداف مهم حقوق مسئولیت، نقش پیش‌گیرانه قواعد مسئولیت مدنی است، به گونه‌ای که متخلفان بالقوه را از انجام فعل زیان‌بار باز دارد. در قلمرو حقوقی ایران و انگلستان نیز مشخص شد که اهرم‌های فشار متعددی وجود دارد که می‌کوشد با هدف بازدارندگی وارد صحنه شود و از حقوق فرد متضرر شده حمایت کند.

تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه قطعاً برای دولت و سازمان‌های دولتی نقش مهم‌تری دارد؛ چون امروزه با توجه به وقوع سوانح طبیعی، بحران‌های زیست‌محیطی و دخالت‌های خود دولت در زیست‌بوم طبیعی، امکان و احتمال بروز خسارت به اشخاص پیش از پیش محتمل است. پس پیش‌بینی مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه برای سازمان‌های اداری ضرورت دارد. بنابراین، چون در قانون مسئولیت مدنی ایران (۱۳۳۹) به این نوع مسئولیت توجه نشده، اولین پیشنهاد، اصلاح این قانون با در نظر گرفتن این نوع مسئولیت است. دومین پیشنهاد نیز اعمال و کاربست مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه از طریق رویه قضایی است، به این معنا که دادگاه‌ها در حوزه دعاوی خصوصی و نیز دیوان عدالت اداری در حوزه حقوق عمومی، به کارکرد و آثار مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه توجه کافی داشته باشند و در آرای خود به این مبنا توجه کنند.

۱. هوشمند فیروزآبادی، حسین و همکاران، «مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان‌بار حاکمیتی»، مجله حکومت اسلامی، ۱۳۹۹، سال بیست و پنجم، شماره ۲، ص ۱۲۴.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. آقایی، بهمن، فرهنگ حقوقی بهمن، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۷.
۲. بادینی، حسن، فلسفه مسئولیت مدنی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴.
۳. بافهم، محمد، مسئولیت مدنی دولت و شهرداری‌ها، تهران: مجد، ۱۳۹۵.
۴. حیاتی، علی عباس، حقوق مدنی ۴: مسئولیت مدنی، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۵. ژوردن، پاتریس، تحلیل رویه قضایی در زمینه مسئولیت مدنی، ترجمه: مجید ادیب، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۶.
۷. عمید زنجانی، عباس علی، موجبات ضمان، تهران: میزان، ۱۳۸۲.
۸. نوین، پرویز، حقوق مدنی (۴): مسئولیت مدنی تطبیقی (جلد اول)، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۷.
۹. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ چهارم، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.

ب) مقاله

۱. امینی، عیسی و الیاس نوعی، «قواعد عام مسئولیت مدنی در حقوق انگلستان با نگاهی به حقوق ایران»، فصل نامه تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۱، دوره پنجم، شماره ۱۶.
۲. ایزانلو، محسن و زهرا اسدی، «مطالعه تطبیقی کارکردهای دوگانه اصل احتیاط در مسئولیت مدنی»، مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳۹۸، دوره دهم، شماره ۲.
۳. آقاپور هادی بیگی، حسین و همکاران، «پوشش خسارات ناشی از خطر توسعه علم در پرتو مسئولیت مدنی»، پژوهش حقوق خصوصی، ۱۴۰۱، شماره ۳۸.
۴. بادینی، حسن و سمیه عباسی، «ارزیابی مسئولیت مدنی و مقررات ایمنی در پیش‌گیری از

- فعالیت‌های خط‌آفرین»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۶، دوره هشتاد و یکم، شماره ۹۹.
۵. پاهکیده، امین و همکاران، «امکان‌سنجی تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با نگاهی تطبیقی به فقه و حقوق بین‌الملل»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، ۱۴۰۱، دوره ششم، شماره ۲.
 ۶. پاهکیده، امین و همکاران، «واکاوی پیش‌گیری از ضررهای زیست‌محیطی از منظر مسئولیت مدنی با نگاهی بر آثار اقتصادی و اجتماعی آن»، ۱۴۰۰، دوره چهارم، شماره ۴.
 ۷. تیموری سندسی، سید قاسم و همکاران، «شیوه محاسبه فرصت از دست رفته در مسئولیت مدنی در حقوق ایران و انگلیس»، مجله جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۱۳۹۸، شماره ۸.
 ۸. جوان جعفری بجنوردی، محمدرضا و همکاران، «مطالعه تطبیقی حقوق تأمین اجتماعی و مسئولیت مدنی»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۴۰۰، دوره هشتم، شماره ۲۶.
 ۹. خودکار، رضا و پرویز رحمتی، «تحلیل اقتصادی مبانی مسئولیت مدنی در حوادث دوجانبه»، دوفصل‌نامه دانش و پژوهش حقوقی، ۱۳۹۱، دوره اول، شماره ۲.
 ۱۰. رحیمی، محمد، «عامل تشدیدکننده خسارت و تأثیر آن بر مسئولیت مدنی در حقوق ایران و انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی، دانشگاه شیراز، ۱۳۹۶.
 ۱۱. زرشکی، محمد و سید محمد هاشمی، «جستاری حقوقی بر ارتباط‌سنجی تمرکز و مخاطرات طبیعی در تهران»، فصل‌نامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۱۴۰۰، شماره ۱۰۹.
 ۱۲. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی (بررسی تطبیقی مبانی، محدودیت‌ها و رویه قضایی با تأکید بر زلزله)»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۸، دوره هشتم، شماره ۱۶.
 ۱۳. سلیمی ترکمانی، حجت، «بررسی مشکل زیست‌محیطی دریاچه ارومیه از منظر حقوق بین‌الملل محیط زیست»، مجله راهبرد، ۱۳۹۰، شماره ۵۸.
 ۱۴. قیصری، سید عطا و همکاران، «نگرشی تحلیلی و انتقادی بر اقدامات تأمینی و سازوکارهای پیش‌گیرانه در حقوق مسئولیت مدنی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، ۱۴۰۰، دوره هشتم، شماره ۱۶.
 ۱۵. مبین، حجت و امین امیرحسینی، «آثار سقوط یا کاهش مسئولیت در حقوق ایران با نگاهی به نظام حقوقی انگلستان»، پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۸، دوره هجدهم، شماره ۳۸.

۱۶. مولایی، آیت و حسن لطفی، «شکندگی مرزها بین اصول احتیاط و پیش‌گیری»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۸، دوره سی و ششم، شماره ۶۰.
۱۷. واعظی، مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، ۱۳۹۴، دوره هفتم، شماره ۲.
۱۸. هوشمند فیروزآبادی، حسین و همکاران، «مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان‌بار حاکمیتی»، مجله حکومت اسلامی، ۱۳۹۹، سال بیست و پنجم، شماره ۲.

2. Latin Source

1. Cooke, j., law of tort, financial times pitman publishing, fourth edition, 1999.
2. Rogers, W.V.H., Winfield, N., jolowics on tort. 4th edition, sweet and Maxwell, London. Stark, Boris, Roland, 2002.
3. Adams, M., Michael, New Activities and the Efficient Liability Rules, erschienen in: M. Corporations, Accident Faure/ R. wenden, Bergh (Eds.), Essays on Law and Economics, Prevention and Compensation for Lusses - Mallu Antwerpen, 1989.
4. Miceli, T. J., The Economic Approach to law, Ist, California, Sandford University Press, 2004.

Preventive civil liability in administrative actions, a comparative study of Iranian and British law

Narges Eskafi¹

Dr. Esmail Shamsavandi²

Dr. Amir Abbas Bozorgmehr³

Abstract

Nowadays, due to social developments and the changing face of human civilization, a special place is given to civil responsibility. "The principle of not harming others and the need to compensate for unjustified harm, which is one of the three principles of ethics and rights, has doubled the importance of civil responsibility. Providing the best and most efficient way to compensate the victims and reduce their number and intensity and reduce social costs is the least that preventive civil responsibility can do. The concept of preventive civil responsibility has emerged with an economic analysis of responsibility. Preventive civil responsibility of the government in administrative actions is also one of the basic issues that can be proposed considering the scope of the government's activities in matters such as the environment, transgenic products, etc. Therefore, in this article, by using the analytical and descriptive method and taking into account the principle of personal responsibility and the need for accuracy in interpretation and analysis, the special conditions and rulings governing this responsibility in Iranian law in a comparative manner with England will be criticized and examined. The results show that despite the similarities in the laws of these two countries, there are also certain differences in terms of function and implementation in this area.

Keywords: Preventive civil liability, Iranian law, English law, compensation, administrative law.

1. Department of Law and Political Science, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, narges.eskafi@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Private Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, (corresponding author), Es.shamsavandi@ymail.com

3. Assistant Professor, Department of Private Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, Draboorgmehr@gmail.com