

حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری برای جبران خسارات دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی

محمد درویشی^۱، عبدالکریم شاحیدر^۲

^۱ کارشناس ارشد حقوق عمومی

^۲ استادیار دانشگاه پیام نور، گروه حقوق تهران، ایران

چکیده

امروزه با بررسی عملکرد دولت‌ها در می‌یابیم که تصمیمات و مصوبات آنان همواره رو به رشد و در حال توسعه است. این روند از یک سو موجب پیشرفت و بهبود وضعیت عمومی مردم شده، اما از سوی دیگر گاه به صورت خواسته یا ناخواسته زمینه‌ساز نارضایتی و حتی وارد آمدن خسارت و آسیب به شهروندان گردیده است. طرح دعاوی مرتبط با شکایات مردم در خصوص خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات دولت و همچنین موضوع جبران این خسارات، از مسائل مهمی است که بررسی آن‌ها مستلزم توجه به مرجع صالح رسیدگی می‌باشد. بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات و آیین‌نامه‌های دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. اهتمام پژوهش حاضر بررسی حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری برای جبران خسارات دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی می‌باشد که به روش توصیفی - تحلیلی است. نتایج حاکی از آن است که دیوان عدالت اداری بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، صلاحیت رسیدگی به شکایات، اعتراضات و تظلمات مردم نسبت به تصمیمات، اقدامات و آیین‌نامه‌های دولتی و نهادهای عمومی را داراست. این مرجع می‌تواند مصوبات و مقررات خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات مراجع دولتی را ابطال نماید. همچنین دیوان اختیار دارد در صورت ورود خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات غیرقانونی دستگاه‌های دولتی، حکم به جبران خسارت صادر کند. رسیدگی به تخلفات و سوءاستفاده‌های مأموران واحدهای دولتی در انجام وظایف اداری نیز در صلاحیت دیوان است. بنابراین، دیوان عدالت اداری نهادی تخصصی برای تضمین حقوق مردم و جبران خسارات ناشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود.

واژگان کلیدی: صلاحیت، دیوان عدالت اداری، جبران خسارت، دستگاه دولتی، نهاد عمومی

مقدمه

در نظام‌های حقوقی، با توجه به اهداف مورد نظر، عوامل متعددی در تعیین مبنای مسئولیت مدنی بررسی می‌شود تا قاعده‌ای مطلوب‌تر انتخاب گردد. تضاد میان حقوق افراد و اقتدار دولت، همواره یکی از کشمکش‌های تاریخی میان حق و حاکمیت بوده است؛ نزاعی که ریشه در تاریخ بشریت دارد. آنچه افلاطون و ارسطو را به بخشی جدایی‌ناپذیر از فلسفه حقوق و سیاست امروز تبدیل کرده، اندیشه‌های صرف فلسفی یا اخلاقی آنان نیست، بلکه تلاش ایشان برای ایجاد آشتی میان دو عنصر ناهمگون «حق» و «حاکمیت» است. موضوع حمایت از حقوق انسان‌ها در برابر دولت از مباحثی است که کمتر موضوعی در علوم اجتماعی به اندازه آن جذابیت و سابقه تاریخی داشته است. دستگاه‌های دولتی برای تحقق اهداف خود وظایف و تکالیف مشخصی بر عهده دارند و با بهره‌گیری از ابزارها، وسایل و نیروی انسانی گسترده‌ای در جامعه فعالیت می‌کنند. گسترش این فعالیت‌ها به‌طور طبیعی با احتمال بروز اشتباهات همراه است و در نتیجه می‌تواند موجب ایراد خسارت به اشخاص حقیقی یا حقوقی گردد. بدین ترتیب همان‌گونه که افراد در صورت ورود زیان به دیگران مسئول جبران آن هستند، دستگاه‌های دولتی نیز باید در قبال خسارات ناشی از اقدامات خود پاسخگو باشند. این موضوع مستند به اصول قانون اساسی از جمله اصل سوم و نیز قواعد فقهی نظیر قاعده «لاضرر» است. بر اساس اصل برابری همگان در برابر قانون، نمی‌توان هزینه‌های ناشی از فعالیت‌های عمومی را تنها بر دوش گروهی خاص از شهروندان تحمیل نمود؛ بنابراین عدالت اقتضا می‌کند چنانچه اجرای طرحی موجب تصرف اراضی یا خسارت به گروهی از مردم شود، زیان وارده جبران گردد.

با این حال، دیدگاه‌ها در این زمینه متفاوت است. اکثر فقهای امامیه معتقدند تمامی خسارات ناشی از اقدامات دولت قابل جبران نیست، اما در مقابل، مشهور حقوقدانان تمامی خسارات وارد بر افراد از سوی دستگاه‌های دولتی را قابل جبران می‌دانند. همین اختلاف نظر باعث صدور آرای متعارض در محاکم و ایجاد ابهام در نظام حقوقی ایران شده که تداوم آن مطلوب به نظر نمی‌رسد. در حالی که پیش از تصویب قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، تنها برخی مواد قانون مدنی (مواد ۳۲۸ تا ۳۳۵) به موضوع مسئولیت اشخاص در قالب اتلاف، غصب و تسبیب پرداخته بودند، اما دولت اصولاً مسئول شناخته نمی‌شد. تصویب قانون مسئولیت مدنی این وضعیت را تغییر داد و مسئولیت دولت را در قبال زیان‌های ناشی از اعمال تصدی پذیرفت، هرچند همچنان زیان‌های ناشی از اعمال حاکمیتی را مصون از جبران دانست. علاوه بر این، می‌توان اصولی چون اصل ۱۷۱ قانون اساسی، ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی و قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأموران مسلح مصوب ۱۳۷۳ را نیز از جمله مقرراتی دانست که پذیرش مسئولیت مدنی دولت را در موارد خاص تأیید می‌کنند.

تحولات گسترده دنیای صنعتی و تغییرات بنیادین در ساختار اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، ضرورت تحول در نهادهای حقوقی را نیز به همراه داشته است. این امر نظام مسئولیت مدنی و قواعد مربوط به جبران خسارت را نیز متأثر ساخته، چراکه گاه حوادث و زیان‌هایی رخ می‌دهد که با تکیه بر نظم حقوقی موجود قابل جبران کامل نیست. در چنین شرایطی، نیاز به بازاندیشی و اصلاح قواعد مسئولیت مدنی بیش از پیش احساس می‌شود. واقعیت آن است که روابط دولت با مردم در بسیاری از موارد شفاف و حتی اقتدارگرایانه جلوه کرده، در حالی که روابط مردم با دولت مبهم و پرابهام بوده است. دولت در مواقعی که منافع و مصالح خود را در معرض تهدید دیده، بی‌درنگ با ابزارهای قدرت به دفاع برخاسته و خسارت‌های وارده بر خود را به‌طور کامل جبران نموده است، اما در نقطه مقابل، اگر زیانی از سوی دستگاه‌های دولتی به مردم وارد شود، جبران آن یا به‌طور ناقص صورت می‌گیرد یا به کلی نادیده گرفته می‌شود. چنین نابرابری در جبران خسارت، نشانه‌ای از خلأهای جدی در نظام مسئولیت مدنی دولت به شمار می‌رود.

۱- مفهوم خسارت

دکتر جعفر لنگرودی در کتاب ترمینولوژی حقوق درباره معنای خسارت می‌نویسد: «خسارت مدنی - فقه» دو معنا دارد: الف) مالی که باید از طرف کسی که باعث ایراد ضرر مالی به دیگری شده به متضرر داده شود؛ ب) خود زیان وارد شده نیز خسارت نامیده می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۸: ۲۶۰). هرچند واژه خسارت از مفاهیم بدیهی و روشن به نظر می‌رسد، اما بررسی آثار لغت‌شناسان نشان می‌دهد که این واژه در زبان فارسی هم به معنای مصدر لازم و متعدی و هم به عنوان اسم مصدر به کار رفته است. در مفهوم اصطلاحی، خسارت تعریف قانونی صریحی ندارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۸: ۲۱). برخی از حقوقدانان داخلی واژه خسارت و ضرر را مترادف دانسته و به جای یکدیگر به کار برده‌اند، اما باید توجه داشت که خسارت اعم از ضرر است؛ زیرا علاوه بر زیان واردشده، بر تاوان و غرامتی که به زیان‌دیده داده می‌شود نیز دلالت دارد. در تعریف ضرر آمده است: «هرگاه نقصی در اموال ایجاد شود، یا منفعت مسلمی فوت گردد، یا به سلامت، حیثیت و عواطف لطمه‌ای وارد شود، ضرر تحقق یافته است» همچنین برخی نویسندگان بیان کرده‌اند: ضرر ممکن است ناشی از تلف مالی باشد یا به سبب از دست رفتن منفعتی که از انجام تعهد حاصل می‌شده است. این تعریف با الهام از ذیل ماده ۷۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی ارائه شده، اما جامعیت کافی ندارد. بدیهی است که حقوقدانان باید با توجه به قانون، عرف و دیگر منابع حقوقی به تعریف یک مفهوم بپردازند؛ زیرا اتکا به یک منبع، بدون لحاظ سایر منابع، مانع دستیابی به تعریفی جامع می‌شود. در واقع، خسارت و ضرر مفاهیمی عام و روشن‌اند و تلاش حقوقدانان در تعریف آن‌ها بیشتر ناظر به تبیین مصادیق و موارد متنوع کاربرد آن‌هاست. در قانون مدنی ایران، هنگامی که از «خسارت ناشی از عدم ایفاء تعهد» یا «جبران خسارت» سخن به میان می‌آید، منظور زیان وارد شده است؛ و زمانی که از «تأدیه خسارت» یاد می‌شود، مقصود جبران ضررهای وارده است (مواد ۲۲۱، ۲۲۷ و ۲۲۹ قانون مدنی) (امامی، ۱۳۹۸: ۴۰۷). همچنین در مواد ۹، ۱۲، ۱۳، ۱۴ و ۱۶ قانون آیین دادرسی کیفری، واژه‌های ضرر و زیان به‌طور مترادف به کار رفته‌اند. این امر ذهنیتی ایجاد می‌کند مبنی بر اینکه قانون‌گذار میان این دو واژه تفاوت قائل بوده است، اما با تأمل در معنای آن‌ها، تفاوتی مشاهده نمی‌شود. بنابراین باید آن را ناشی از تسامح در نگارش قانون دانست. در همین زمینه، برخی حقوقدانان نوشته‌اند: «در عرف قضایی کشور ما اصطلاح ضرر و زیان، بدون اینکه هر یک از کلمات آن دارای آثار حقوقی ویژه‌ای باشد، متداول شده و در اغلب نوشته‌های حقوقی و قضایی و حتی در متن برخی قوانین دیگر نیز با همین ترکیب به کار رفته است» (آخوندی، ۱۳۹۳: ۲۷۲). نکته مهم آن است که قانون‌گذار در اصل ۱۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین در بسیاری از مواد قوانین عادی، برای بیان مفهوم خسارت از واژه «ضرر» استفاده کرده است.

۲- مفهوم دستگاه دولتی

واحدهای دولتی نوعی موجودیت حقوقی منحصر به فرد هستند که از طریق فرآیندهای سیاسی شکل گرفته و دارای اختیارات قانونگذاری، اجرایی و قضایی نسبت به سایر واحدهای نهادی در یک محدوده جغرافیایی مشخص می‌باشند. وظیفه اصلی دولت به عنوان یک نهاد را می‌توان تأمین کالاها و خدمات عمومی برای جامعه به طور کلی و برای خانوارها به طور فردی دانست. این وظیفه از طریق اخذ مالیات‌ها و سایر درآمدها و همچنین توزیع مجدد درآمد و ثروت به وسیله ابزارهایی چون کمک‌های انتقالی و ایجاد فرصت‌های اشتغال در حوزه تولیدات غیر بازاری تحقق می‌یابد (نوربها، ۱۳۹۴: ۲۶).

۳- انواع دستگاه دولتی

انواع واحدهای دولتی را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد:

۱-۳ وزارتخانه

در کاربرد امروزی، وزارتخانه یکی از ارکان اصلی ساختار دولت به شمار می‌آید. دولت‌ها برای اداره امور مختلف، آن‌ها را به بخش‌های گوناگون تقسیم می‌کنند و برای هر بخش مسئولی تحت عنوان «وزیر» تعیین می‌نمایند. وزیر وظیفه هدایت و مدیریت یک وزارت را بر عهده دارد و نهاد وزارتخانه نیز به عنوان یک واحد سازمانی مشخص، به منظور تحقق یک یا چند هدف دولت و بر اساس قانون ایجاد شده و توسط وزیر اداره می‌شود (ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) (بهرامی احمدی، ۱۳۹۵: ۲۵).

۲-۳ مؤسسه دولتی

مؤسسه دولتی واحد سازمانی معینی است که به موجب قانون تأسیس شده یا می‌شود و با برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل، وظایف و اختیاراتی را که از سوی یکی از قوای سه‌گانه یا سایر مراجع قانونی بر عهده آن گذاشته شده انجام می‌دهد. بر اساس ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی از آن‌ها نام برده شده است، در حکم مؤسسه دولتی محسوب می‌شوند.

۳-۳ مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی

این دسته از واحدها نیز شخصیت حقوقی مستقل دارند و با تصویب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شوند. بیش از نیمی از بودجه سالانه آن‌ها از منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و مأمور انجام وظایف و ارائه خدماتی هستند که ماهیت عمومی دارند (ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری).

۴-۳ شرکت دولتی

شرکت دولتی شخصیت حقوقی‌ای است که از سوی دولت برای انجام فعالیت‌های تجاری ایجاد می‌شود. این شرکت‌ها می‌توانند به صورت کلی یا جزئی در مالکیت دولت قرار داشته باشند و معمولاً برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی معینی تشکیل می‌گردند. طبق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، شرکت دولتی واحدی سازمانی است که با اجازه قانون به شکل شرکت تأسیس شود یا بر اساس حکم قانون و یا رأی دادگاه ملی شده و یا مصادره گردد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. همچنین، هر شرکت تجاری که به وسیله سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی تشکیل گردد، تا زمانی که بیش از نیمی از سهام آن در مالکیت شرکت‌های دولتی باشد، شرکت دولتی محسوب خواهد شد. بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بنگاه‌هایی که با سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی یا شرکت‌های دولتی ایجاد می‌شوند و بیش از ۵۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به دولت باشد نیز شرکت دولتی شناخته می‌شوند. تشکیل شرکت‌های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است و تبدیل شرکت‌هایی که سهم دولت در آن‌ها کمتر از ۵۰ درصد است، از طریق افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است. همچنین شرکت‌هایی که به موجب قانون یا رأی دادگاه ملی یا مصادره شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند. بر اساس تبصره ۳ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام مربوط به شرکت‌های دولتی شامل تمامی

شرکت‌هایی می‌شود که اعمال قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها نیازمند تصریح یا ذکر نام است.

۳-۵ واحدهایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند

کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و همچنین دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است - نظیر شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی - در زمره دستگاه‌های اجرایی به حساب می‌آیند. کارمند در این دستگاه‌ها کسی است که در مقابل انجام کار فکری یا اجرایی در یک سازمان دولتی، حقوق دریافت می‌کند و به طور معمول برای مدت طولانی به کار گرفته می‌شود. او بر اساس ضوابط و مقررات قانونی و با حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در دستگاه اجرایی منصوب می‌شود. طبق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان به عنوان مجموعه‌ای هدفمند تعریف می‌شود که پیرو یک نظام مشخص است و مرزها و حدودی دارد که آن را از محیط بیرونی جدا می‌سازد. در این تحقیق، مقصود از سازمان همان معنایی است که در قانون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آمده است، یعنی مجموعه هدفمندی که در چارچوب یک نظام عمل کرده و دارای حدود مشخصی است که آن را از محیط خود متمایز می‌کند.

۴- دیوان عدالت اداری

بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و نیز برای احقاق حقوق آنان، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و حدود اختیارات و شیوه عمل آن به موجب قانون تعیین می‌گردد (هاشمی، ۱۳۹۵: ۵۴). در همین راستا، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر داشته است که رسیدگی به شکایات، اعتراضات و تظلمات مردم نسبت به مأمورین و ادارات و آیین‌نامه‌های دولتی در صورتی در صلاحیت دیوان خواهد بود که تصمیمات، اقدامات یا مقررات مزبور با قانون یا شرع مغایر باشند، یا فراتر از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده صادر شده باشند، و یا ناشی از سوءاستفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی بوده و در نتیجه موجب تضییع حقوق اشخاص گردند (محسنی، ۱۳۹۸: ۱۲۴). بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۰/۷/۱۳۶۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تنها اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند به عنوان خواهان در شعب دیوان طرح دعوا کنند؛ زیرا منظور از «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، افراد حقیقی یا حقوقی خصوصی‌اند و واحدهای دولتی مشمول این تعریف نیستند، لذا طرح شکایت از سوی دستگاه‌های دولتی در شعب دیوان امکان‌پذیر نمی‌باشد. با این حال، طبق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی، هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی خصوصی و عمومی می‌تواند درخواست ابطال مقررات و نظامات دولتی و شهرداری‌ها را در صورتی که مغایر قوانین یا مقررات اسلامی بوده یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشند، در هیأت عمومی دیوان مطرح کند (محمدی، ۱۳۹۱: ۹۸). تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و همچنین اقدامات مأموران این واحدها در امور مربوط به وظایفشان، قابل شکایت در شعب دیوان عدالت اداری است؛ اما دعاوی علیه سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) که در زمره نهادهای خصوصی بوده و ارتباط ارگانیک با دولت ندارند، در صلاحیت دیوان قرار نمی‌گیرد. در مواردی که اقدامات یا تصمیمات دستگاه‌های دولتی منجر به تضییع حقوق اشخاص شود، شعبه دیوان می‌تواند حکم به نقض رأی، لغو اثر از تصمیم یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع‌شده صادر نماید. افزون بر این، طبق بندهای

(۲) و (۳) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراضات نسبت به آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری صرفاً از حیث مغایرت با قوانین و مقررات، و نیز رسیدگی به شکایات قضات، مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات دولتی یا وابسته به آنها، اعم از لشکری و کشوری، از حیث تضییع حقوق استخدامی در صلاحیت دیوان است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۵۸). البته تبصره ۲ همین ماده تصریح دارد که تصمیمات و آراء دادگاه‌های دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. همچنین به موجب ماده ۱۲ قانون مزبور، رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی، و نیز صدور رأی وحدت رویه در خصوص آراء متناقض و صدور رأی ایجاد رویه در صورت وجود آراء مشابه متعدد، در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد (صفار، ۱۴۰۳: ۹۳). البته این صلاحیت شامل تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و شورای عالی امنیت ملی نمی‌شود. در صورتی که مقررات و نظامات مورد اعتراض خلاف قانون یا شرع تشخیص داده شوند، هیأت عمومی می‌تواند تمام یا بخشی از آن‌ها را ابطال کند (حسینی، ۱۳۹۹: ۵۸). اثر ابطال نیز اصولاً از زمان صدور رأی هیأت عمومی خواهد بود، مگر در مواردی که مقرر مغایر شرع باشد یا برای جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص لازم باشد که اثر آن به زمان تصویب مصوبه برگردانده شود (ماده ۱۳).

۵- مبانی حقوقی مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی

در بخش پیشین به مبانی فقهی اشاره شد و اکنون در این قسمت مهم‌ترین مبانی حقوقی مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی بررسی می‌شود.

۵-۱ نظریه تقصیر

برای شناخت مسئولیت مدنی کارکنان دولت در برابر اشخاص، نخست باید میان تقصیر شخصی و تقصیر اداری یا شغلی تمایز قائل شد؛ چراکه تقصیر شخصی بر عهده کارمند است، در حالی که تقصیر شغلی یا اداری متوجه دولت به مفهوم عام یا بیت‌المال خواهد بود. در تعریف «خطای شغلی» گفته شده است: خطایی است که در جریان انجام یک حرفه یا فعالیت تخصصی رخ می‌دهد، مانند اشتباه وکیل در دفاع، خطای قاضی در صدور رأی، سهو پزشک در درمان یا عمل جراحی و یا خطای مهندس در طراحی نقشه. این گونه خطاها معمولاً ناشی از نقض اصول پذیرفته‌شده و عرفی هر شغل است؛ برای نمونه، چنانچه فردی روش‌های حرفه‌ای متعارف را رعایت نکرده و از مسیر علمی پذیرفته‌شده شغل خود عدول کند، مرتکب خطای شغلی شده است.

برخی نویسندگان خطای اداری را شامل تقصیرهایی می‌دانند که در چارچوب وظایف سازمان‌های دولتی و عمومی رخ می‌دهد. هر اداره یا مؤسسه عمومی باید در حد متعارف مراقبت کند تا اقداماتش موجب ورود زیان به دیگری نشود. با وجود این، خطاها و اشتباهات اجتناب‌ناپذیرند و مسئولیت آنها به دولت برمی‌گردد؛ اما اگر این اشتباهات از حدود متعارف فراتر رود — که تشخیص آن بر عهده دادگاه است — دیگر خطای شخصی مستخدم محسوب می‌شود و خود او باید خسارت را جبران کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۴۰۱). ویژگی اصلی خطای اداری این است که در حین انجام وظیفه و در قالب تقصیر حرفه‌ای رخ می‌دهد (غمامی، ۱۳۷۶: ۳۳). در خصوص مسئولیت حرفه‌ای نیز گفته شده است که در اغلب موارد، این مسئولیت ماهیت

قراردادی دارد نه قهری؛ زیرا حرفه‌مندان برای ارائه خدمات، معمولاً از طریق قرارداد با مشتریان در ارتباطاند (السنه‌وری، ۱۹۹۸: ۵۴۸). به همین جهت برخی حقوق‌دانان بر این باورند که در صورت وجود مسئولیت قراردادی، نمی‌توان به مسئولیت خارج از قرارداد استناد کرد (بهرامی احمدی، ۱۳۹۵: ۱۳).

اما این پرسش مطرح است که چه نوع رفتارهایی خطای تلقی می‌شوند و از میان آنها کدام یک شخصی و کدام اداری است؟ معیار خطای شغلی رفتار فردی متعارف در همان حرفه است؛ به بیان دیگر، همان گونه که در خطای عادی، رفتار شخص متعارف معیار سنجش است، در خطای فنی نیز رفتار فردی با سطح دانش و توانایی معمول در همان رشته ملاک خواهد بود (السنه‌وری، ۱۹۹۸: ۸۲۴). بنابراین، لازم است شرایط و اوضاع و احوال هر شغل و نیز درجات مختلف تخصص در آن لحاظ شود. مثلاً پزشک عمومی از نظر دقت و مهارت با پزشک متخصص تفاوت دارد و به تبع آن، معیار تشخیص خطای شغلی نیز متفاوت خواهد بود. همین‌طور در حرفه وکالت، خطای کارآموز وکیل با خطای یک وکیل پایه یک در یک سطح ارزیابی نمی‌شود.

برخی از حقوق‌دانان فرانسوی نیز بین خطای عادی و خطای شغلی تفاوت قائل شده‌اند. خطای عادی، خطایی است که در جریان انجام کار رخ می‌دهد ولی ارتباطی با اصول فنی شغل ندارد، مانند آنکه پزشکی در زمان جراحی در حال مستی باشد. معیار این نوع خطا همان معیار شخص عادی است. در مقابل، خطای شغلی مستقیماً به اصول حرفه‌ای مرتبط است، مانند اشتباه پزشک در تشخیص بیماری. به باور این دسته از نویسندگان، مسئولیت پیشه‌وران در قبال خطای شغلی تنها در صورتی قابل توجه است که خطا سنگین باشد؛ زیرا سختگیری بیش از حد، آزادی عمل و اعتماد حرفه‌ای را سلب کرده و مانع پیشرفت دانش می‌شود (السنه‌وری، ۱۹۹۸: ۵۲۲).

با این حال، این دیدگاه مبنای منطقی محکمی ندارد؛ زیرا همان گونه که صاحبان حرفه به امنیت و اعتماد شغلی نیاز دارند، بیماران و استفاده‌کنندگان خدمات نیز مستحق حمایت در برابر خطاهای فنی هستند. بنابراین، مسئولیت حرفه‌ای باید هم در خطاهای سبک و هم در خطاهای سنگین برقرار باشد (السنه‌وری، ۱۹۹۸: ۵۴۸). بر این اساس، هرگاه کارمند در راستای انجام وظیفه و برای تحقق اهداف اداره عمل کند و مرتکب خطای سبک و غیرعمدی گردد، تقصیر او اداری تلقی شده و دولت مسئول جبران خسارت خواهد بود. اما اگر رفتار زیان‌بار او ارتباطی با وظیفه نداشته و عمدی باشد، خطای شخصی محسوب شده و خود کارمند باید پاسخگو باشد. همچنین در مواردی که تقصیر بسیار فاحش باشد، حکم عمد دارد و مسئولیت مستقیم متوجه شخص خواهد بود (غمامی، ۱۳۹۶: ۵۴).

۲-۵ نظریه خطر

نظریه خطر یا ریسک از مهم‌ترین دیدگاه‌هایی است که در حوزه مسئولیت مدنی مطرح گردیده و برخی آن را نظریه ایجاد محیط خطرناک نیز نامیده‌اند. مطابق این نظریه، هر فردی که وارد فعالیتی می‌شود، در واقع فضایی همراه با خطر برای دیگران پدید می‌آورد و در نتیجه موظف است زیان‌هایی را که بر اثر این فعالیت به اشخاص ثالث وارد می‌گردد جبران نماید؛ چراکه بهره‌برداری از منافع آن محیط صرفاً به او تعلق دارد. به بیان دیگر، مسئولیت فرد در جبران خسارت‌ها ناشی از تقصیر یا خطای او نیست، بلکه به دلیل سودی است که از فعالیت خطرآفرین خود به دست می‌آورد (حسینی نژاد، ۱۴۰۰: ۷۸).

بر پایه این دیدگاه، صاحبان صنایع و سرمایه‌داران که از فعالیت‌های تولیدی و تجاری خود بهره‌مند می‌شوند، باید خسارات ناشی از آن را نیز تقبل کنند، حتی در مواردی که حادثه به سبب بی‌احتیاطی کارگران یا وقوع غیرقابل پیش‌بینی رخ داده باشد.

با این حال، این نظریه با انتقاداتی مواجه شده است. مهم‌ترین ایراد آن این است که اگر افراد صرف‌نظر از وجود یا عدم وجود تقصیر، ملزم به جبران خسارت باشند، کارآفرینان و سرمایه‌گذاران برای گریز از مسئولیت‌های غیرقابل پیش‌بینی از ورود به فعالیت‌های تولیدی و صنعتی منصرف شده و به مشاغل کم‌خطر روی می‌آورند. در نتیجه، این امر می‌تواند مانعی جدی در مسیر رشد و شکوفایی اقتصادی جامعه ایجاد نماید.

۳-۵ نظریه تضمین حق

بوریس استارک، استاد دانشگاه پاریس، نظریه‌ای نوین در باب مسئولیت مدنی ارائه کرده که به «نظریه تضمین حق» شهرت یافته است. به اعتقاد او، محدود ساختن مبنای مسئولیت مدنی به نظریه تقصیر یا خطر، خطاست؛ زیرا نباید تنها به ارزیابی عمل عامل زیان پرداخت و از حقوق زیان‌دیده و تضمین قانونگذار نسبت به این حقوق غفلت نمود (کاتوزیان، ۱۳۹۹: ۸). مطابق این دیدگاه، هر انسان حق دارد در جامعه خویش در امنیت و سلامت زندگی کند و این حقوق باید تضمین گردد. از این رو هیچ‌کس مجاز نیست حقوق، سلامتی و ایمنی دیگران را به خطر اندازد. به محض آنکه حقی نقض شود یا زیانی وارد آید، عامل زیان مکلف به جبران خواهد بود و همین الزام، مسئولیت مدنی نامیده می‌شود. ویژگی مهم این نظریه آن است که حمایت از زیان‌دیدگان و تضمین حقوق آنان در کانون توجه قرار گرفته است. با وجود این، مخالفان بر نظریه استارک ایراد وارد کرده‌اند که در آن حقوق واردکننده زیان نادیده گرفته شده و صرفاً بر تقدم حقوق زیان‌دیده تأکید گردیده است. در پاسخ، استارک بیان می‌کند که تضمین حقوق مربوط به جسم و جان انسان همواره بر سایر حقوق برتری دارد. وی با تفکیک میان خسارت‌های بدنی، مالی و معنوی، معتقد است جبران خسارت‌های بدنی در هر حال لازم است، اما خسارت‌های اقتصادی و معنوی تنها در صورت اثبات تقصیر عامل زیان قابل مطالبه خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۹۹: ۷).

دکتر ناصر کاتوزیان نیز در تحلیل این نظریه تأکید می‌کند که گرچه نظریه تضمین حق نقشی مؤثر در ایجاد مسئولیت مدنی دارد، اما هیچ نظریه‌ای به تنهایی و به طور انحصاری نمی‌تواند مبنای مطلق مسئولیت باشد؛ زیرا در هر یک بخشی از حقیقت نهفته است. آنچه اهمیت دارد رسیدن به عدالت است و این نظریه‌ها صرفاً ابزارهایی منطقی برای تحقق عدالت‌اند. به باور او، مبنای تشخیص مسئولیت مدنی بیش از هر چیز بر عرف و اصول پذیرفته‌شده اجتماعی استوار است؛ نهادی که با فرهنگ، اخلاق و شرایط اقتصادی و اجتماعی جوامع پیوند خورده و به تبع تحولات روز تغییر می‌یابد. در نتیجه، شرایط کنونی جوامع بشری ایجاب می‌کند که افراد جامعه در برابر حوادث و خطرهای مورد حمایت قرار گیرند (امامی، ۱۳۹۸: ۳۲۶).

پذیرش نظریه خطر و نظریه تضمین حق - به ویژه هنگامی که با سازوکار بیمه تلفیق شود - می‌تواند ابزاری کارآمد برای تحقق عدالت اجتماعی و اجرای تعهدات جامعه در برابر اعضای خود باشد. نمونه بارز این امر در مسئولیت دولت نسبت به اعمال کارکنان دیده می‌شود. این مسئولیت مستقیم و مستقل است؛ بدین معنا که هرگاه کارمند دولت مرتکب عمل زیان‌بار گردد، دولت نه به سبب خطای شخصی کارمند، بلکه به دلیل انتساب عمل به خود، مکلف به جبران خسارت خواهد بود (غمامی، ۱۳۹۶: ۴۰). یکی از مهم‌ترین جلوه‌های این رویکرد در حقوق ایران، مسئولیت مدنی قضات بر اساس اصل ۱۷۱ قانون اساسی است. به موجب این اصل، هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع، حکم یا تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت وجود تقصیر، قاضی شخصاً مسئول است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود (غمامی، ۱۳۹۶: ۴۴). به عبارت دیگر، عمل قاضی به دولت منسوب می‌شود بدون آنکه ابتدا مسئولیت متوجه شخص قاضی باشد. با این حال، حقوقدانان یادآور شده‌اند که اگر تقصیر قاضی ناشی از عمد باشد - برای مثال زمانی که بدون مطالعه کتب و رویه قضایی یا بدون مشورت با همکاران، شتابزده رأی صادر کند یا حقیقت را فدای انگیزه‌های سیاسی

و شخصی نماید - چنین اعمالی نیز در حکم عمد محسوب شده و مسئولیت مستقیم متوجه شخص قاضی خواهد بود (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۱۰۰).

مطالعه آثار فقهای امامیه نشان می‌دهد که مسئولیت جبران خسارات ناشی از خطای قاضی، به عقیده مشهور، از بیت‌المال است (ابن بابویه، ۱۴۰۹: ۶۹). قاضی تنها در موارد خطای عمدی یا در حکم عمد، که در قانون اساسی به آن «تقصیر» تعبیر شده، مسئول جبران خسارت است. ملاک و ضابطه سنجش تقصیر قاضی، شیوه رفتار یک قاضی متعارف است که به آن «خطای حرفه‌ای» گفته می‌شود. به گفته نویسندگان، تعبیر «تقصیر دادرس» بر مبنای خطای حرفه‌ای وسیله‌ای است برای تعدیل مسئولیت او و سازگار کردن آن با خطرهای اجتناب‌ناپذیر شغل قضاوت (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۱۵۹).

با توجه به مسئولیت سنگین برخی مشاغل دیگر مانند نمایندگی مجلس، می‌توان با تنقیح مناسبات اصل ۱۷۱ قانون اساسی، همان منطق را درباره کارمندان نیز به کار برد. به این معنا که اگر خطای حرفه‌ای کارمند در چارچوب وظایف او باشد و عمدی یا در حکم عمد نباشد، مسئولیت جبران خسارت بر عهده دولت (به معنی اعم) است. مطابق قاعده «صاحب غنیمت، صاحب غرامت»، خسارات وارد باید از اموال دولت و نه از مال شخصی کارمند پرداخت شود. همچنین قاعده «مال هیچ فردی بی‌ارزش نیست» ایجاب می‌کند که دولت به منظور رعایت نظم و مصالح جامعه، خسارات ناشی از تخلفات ضروری کارمندان را جبران کند. در صورتی که قانونی برخی اعمال زیان‌بار کارمند را به عنوان لوازم شغل وی تجویز کند، دولت مسئول جبران خواهد بود. اما اگر قانون ارتکاب عملی ضرری را برای نماینده پیش‌بینی کرده و مصونیت برای او قائل شده باشد، مسئولیت خسارت مستقیم متوجه خود نماینده خواهد بود، نه دولت، چرا که این اعمال از حقوق نمایندگی ناشی می‌شود و دولت دخالتی در آن ندارد. در حقوق موضوعه نیز برخی نویسندگان، به ویژه پیروان نظریه تقصیر، مسئولیت مستقیم کارمند را به سازمان یا مؤسسه دولتی نسبت داده‌اند و آن را «نظریه مسئولیت اشخاص حقوقی» نامیده‌اند. بر اساس این نظریه، هر اداره، مجلس یا نهادی که دارای شخصیت حقوقی عمومی است، مسئول اعمال زیان‌بار خود است و کارکنان آن مانند اندام‌های این شخص حقوقی، اعمالشان به شخص حقوقی منسوب می‌شود. بنابراین خطای کارمند در حین انجام وظیفه، خطای شخص حقوقی تلقی می‌شود و شخص حقوقی مسئول جبران آن است.

با این حال، منطق حقوقی ایجاب می‌کند که در مورد خطاهای شخصی نماینده، به ویژه تقصیرهای عمدی یا سنگین، مسئولیت به صورت جمعی بر عهده نماینده و دولت باشد. برخی حقوق‌دانان نیز بر این باورند که مسئولیت شخص حقوقی تنها محدود به خسارات ناشی از اعمال کارمند در اجرای وظایف نمایندگی اوست؛ اعمالی که خارج از حیطه وظایف یا نیابت کاری باشد، مسئولیت مستقیم شخص کارمند را در پی خواهد داشت. به عنوان مثال، اگر کارمند در حین انجام وظیفه مال متعلق به دیگری را تلف کند، مسئولیت بر عهده شخص کارمند است و اعمال او به شخص حقوقی منسوب نمی‌شود، زیرا قانون‌گذار نمی‌تواند تضمین جبران خسارت را موجب از بین رفتن مسئولیت فرد خطاکار کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۳۱۸).

۶- جبران خسارت ناشی از تخلف دولت

ارتکاب جنایت، چه عمدی و چه غیرعمدی، واکنش جامعه را برمی‌انگیزد که معمولاً در قالب مجازات متبلور می‌شود. با این حال، این جنایات همواره منجر به ایجاد خسارت برای بزه‌دیده می‌گردند و به همین دلیل، درخواست جبران خسارت توسط او پذیرفته شده است. در برخی موارد، دولت نیز مانند شخص حقیقی مسئول پرداخت خسارت است، به ویژه در جرایمی با ماهیت دوگانه مانند دیه که علاوه بر جنبه مجازات، جنبه جبران خسارت نیز دارد (گلدوزیان، ۱۳۹۴: ۲۰۴). به عنوان نمونه، زمانی که قضاوت بدون تقصیر، زبانی به فردی وارد می‌کنند، دولت مسئول جبران آن خواهد بود.

واکنش جامعه نسبت به اعمال مجرمانه بر اساس عمدی یا غیرعمدی بودن عمل متفاوت است؛ در جنایات غیرعمدی، واکنش خفیف‌تر است و به شکل جبران خسارت نمود می‌یابد، هر چند ویژگی‌هایی از مجازات را نیز در خود جای داده است. دیده در این جنایات به عنوان واکنش اصلی عمل ارتكابی محسوب می‌شود و باید توسط مرتکب به بزه‌دیده یا اولیای دم پرداخت شود. با این وجود، اگر مرتکب از عدالت کیفری فرار کند، بزه‌دیده از دریافت دیه محروم می‌ماند. بر این اساس، در نظام‌های حقوقی مختلف، دولت در مواردی برای جبران خسارت‌های بزه‌دیده وارد عمل می‌شود و در حقوق ایران، این اقدام معمولاً در قالب پرداخت دیه انجام می‌گیرد (گلدوزیان، ۱۳۹۴: ۲۱۴).

خسارت، که گاهی به «ضرر» تعبیر می‌شود، به معنای کاهش سرمایه، آسیب دیدن یا زیان وارد شده به شخص است (انوری، ۱۳۹۵: ۹۲۱). در اصطلاح حقوق کیفری، خسارت عبارت است از زیانی که در اثر ارتكاب جرم به اموال یا دارایی بزه‌دیده وارد می‌شود و می‌تواند به صورت کاهش دارایی، از بین رفتن اعیان یا اعمال، یا افزایش بدهی مالی متجلی گردد (آشوری، ۱۳۹۴: ۲۵۹). این نوع خسارت به «خسارت مادی» معروف است و ممکن است در نتیجه جرم عمدی یا غیرعمدی رخ دهد. همچنین، خسارت می‌تواند به خود شخص وارد شود که به آن «خسارت جسمانی» گفته می‌شود، مانند صدمات ناشی از حرکت خطای ورزشکار به طرف مقابل (آقای‌نیا، ۱۳۹۳: ۳۴). به طور کلی، هر گونه صدمه و آسیب به جسم شخص یا زیان وارده به اموال و منافع او، خسارت محسوب می‌شود.

جبران خسارت به معنای اقدام برای از بین بردن اثر زیان یا بهبود وضعیت بزه‌دیده است. در لغت، جبران به معنای انجام دادن یا ترک کاری است که اثر زیان را تلافی کند (انوری، ۱۳۹۴: ۷۲۷). در حقوق، جبران خسارت معمولاً شامل پرداخت مبلغی پول برای جبران زیان است، اما صرفاً محدود به این روش نیست. جبران خسارت به معنای بازگرداندن بزه‌دیده به وضعیت پیشین خود یا نزدیک کردن وضعیت او به حالت قبل از جرم است و می‌تواند شامل تأمین هزینه‌های درمان، مراقبت، و اقدامات مشابه باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۰).

بیت‌المال، از نظر لغوی، به محل ذخایر و اندوخته‌های حکومت اسلامی و خزانه‌ای گفته می‌شود که شامل اموال عمومی در اختیار حکومت است (انوری، ۱۳۹۵: ۳۹۳). از نظر ماهیت حقوقی، بیت‌المال قائم به مکان نیست، بلکه شامل همه اموال و حقوقی است که همه مسلمانان در آن مالکیت جمعی دارند و حکومت اسلامی برای مصالح جامعه از آن استفاده می‌کند. یکی از این مصارف، حمایت از بزه‌دیدگان و متضرران جرایم است که به دلایلی نتوانسته‌اند جبران خسارت خود را از مسئول اصلی عمل ارتكابی دریافت کنند. دولت با استفاده از بیت‌المال در چنین مواردی، جبران خسارت را بر عهده گرفته و به این ترتیب حمایت قانونی و اجتماعی از بزه‌دیده تأمین می‌شود (اعتمادی، ۱۳۹۸: ۳۵).

۷- صلاحیت دیوان عدالت اداری در جبران خسارت دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی

۷-۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری و جبران خسارت ناشی از تصمیمات واحدهای دولتی

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان را در سه حوزه مشخص کرده است: اول، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها در ارتباط با وظایفشان؛ دوم، رسیدگی به اعتراضات و شکایات نسبت به آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری؛ و سوم، رسیدگی به شکایات استخدامی. نکته مهم در این ماده، تبصره ۱ است که تعیین میزان خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را منوط به صدور رأی دیوان عدالت اداری بر وقوع تخلف کرده است. به این ترتیب، خسارت‌های موضوع تبصره در سه فرض قابل تصور است (مومن زاده، ۱۴۰۱: ۵۸).

۷-۲ خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها

بند الف ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای وابسته را از جمله صلاحیت‌های دیوان اعلام کرده است. در صورتی که تصمیمات یا اقدامات این واحدها منجر به خسارت شده باشد، دیوان باید رأی بر وقوع تخلف صادر کند تا ذی‌نفع بتواند از طریق دادگاه‌های عمومی میزان و مطالبه خسارت را درخواست نماید (صدرالحفاظی، ۱۳۹۳: ۵۸).

حقوقدانان اعمال حقوقی را به دو دسته تقسیم کرده‌اند: اعمال یک‌جانبه یا ایقاعات و اعمال دو یا چندجانبه (عقود). تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی عمدتاً به صورت یک‌جانبه است و بنابراین دعاوی ناشی از این تصمیمات و اقدامات قابل طرح در دیوان عدالت اداری است. در مقابل، دعاوی ناشی از قراردادهای، حتی اگر یکی از طرفین دستگاه دولتی باشد، معمولاً در صلاحیت دیوان قرار نمی‌گیرند.

به ظاهر، به دلیل اینکه ماده ۱۰ به «رسیدگی به شکایات» اشاره دارد، ممکن است تصور شود که شاکی باید ادعا کند که تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی غیرقانونی بوده است. با این حال، تبصره ۱ ماده ۱۰ نشان می‌دهد که خسارت حتی در صورت قانونی بودن تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی نیز قابل توجه است، مشروط بر اینکه ذی‌نفع با طی تشریفات قانونی، صدور رأی بر وقوع تخلف را از دیوان درخواست کند. پس از صدور رأی دیوان، برای تعیین میزان خسارت باید به دادگاه عمومی مراجعه شود (صدرالحفاظی، ۱۳۹۳: ۵۴).

نمونه‌ای از این موضوع، پرونده فیلم «سنتوری» است که در شعبه سوم دیوان عدالت اداری مطرح شد. وکلای سازندگان فیلم علیه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شکایت کردند و خواستار لغو ممنوعیت اکران و تصدیق خسارت‌های وارده بودند. دیوان، با توجه به اینکه جلوگیری از اکران فیلم در حدود اختیارات معاونت سینمایی بوده است، شکایت را نسبت به ابطال اقدام رد کرد، اما تصدیق خسارت ناشی از توقف اکران را وارد دانست و رأی به جبران خسارت صادر شد (صدرالحفاظی، ۱۳۹۳: ۱۹).

۷-۳ طرح دعاوی خسارت علیه دولت در دیوان عدالت اداری

تمام دعاوی مدنی ناشی از مسئولیت دولت لازم نیست در دیوان عدالت اداری مطرح شوند. دیوان مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات و تخلفات دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها است و صلاحیت آن باید با توجه به اختصاصی بودن آن تفسیر شود. برخی حقوقدانان معتقدند مطلق دعاوی مدنی علیه دولت و مأموران آن قابل طرح در دیوان است، در حالی که برخی دیگر تنها صلاحیت دیوان را در دعاوی ناشی از تخلف دستگاه‌های دولتی از قواعد حقوق عمومی می‌دانند. به طور خلاصه، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به دعاوی ناشی از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی است، و هر گونه مطالبه خسارت، اعم از ناشی از تصمیم قانونی یا غیرقانونی، مشروط به صدور رأی دیوان مبنی بر وقوع تخلف، قابل پیگیری در دادگاه عمومی خواهد بود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۵۸).

با توجه به مواد قانون دیوان عدالت اداری، اصولاً دعاوی کیفری علیه دولت قابل طرح در دیوان نیست. هر چند دعاوی مطروحه در دیوان ماهیتاً حقوقی هستند، اما دعاوی حقوقی مرتبط با قراردادهای و مسائل مالی، صلاحیت طرح در دیوان را ندارند. بنابراین، دیوان عدالت اداری تنها مرجع رسیدگی به دعاوی ناشی از تخطی واحدهای دولتی و شهرداری‌ها از قواعد حقوق عمومی است. برای تعیین مرز این دعاوی، باید گفت منظور از آن، دعاوی علیه اعمال ادارات دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی و مأموران آنها در مقام اعمال حاکمیت است، همچنین آراء مراجع هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز شامل این صلاحیت می‌شوند؛ اعم از اینکه این اعمال در قالب تصمیمات عام‌الشمول مانند آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و

بخشنامه‌ها باشند یا ناظر به تصمیمات و اقدامات موردی دستگاه‌های دولتی و احکام استخدامی مستخدمین دولت (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۷۴).

با توجه به این تقسیم‌بندی، دعاوی ناظر بر مطالبه خسارت ناشی از قراردادهای قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. جبران خسارت موضوع تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان باید با توجه به صلاحیت دیوان، مندرج در همان ماده، انجام شود؛ یعنی هر فعل یا ترک فعل اداری، چه به صورت فردی و موردی باشد و چه عام‌الشمول، از نظر لغو، ابطال یا الزام قابل رسیدگی در دیوان است. بنابراین، مسئولیت مدنی دولت که غیرقراردادی است و قابل طرح در دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود، محدود به موارد زیر است:

۱. عمل یا تصمیم اداری غیرقانونی با ادعای قانونی بودن: گاهی اقدامات یا تصمیمات دستگاه‌های اداری با ادعای قانونی بودن صورت می‌گیرد، اما ذی‌نفع، دیوان را به عنوان مرجع صالح برای احراز غیرقانونی بودن اقدام مورد شکایت قرار می‌دهد. نمونه‌ای از این موارد، نقض آراء مراجع شبه‌قضایی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها است. در این حالت، ذی‌نفع پس از احراز غیرقانونی بودن تصمیم توسط دیوان، برای تعیین میزان خسارت به دادگاه عمومی مراجعه می‌کند.
 ۲. منشاء عمل یا تصمیم اداری غیرقانونی: در مواردی، اداره به استناد آئین‌نامه، تصویب‌نامه یا بخشنامه اقدام می‌کند، یا تصمیماتی نسبت به اشخاص اتخاذ می‌کند که این مقررات توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود. پس از ابطال، ذی‌نفع می‌تواند برای مطالبه خسارت به دادگاه عمومی مراجعه کند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۷۶).
 ۳. عمل قانونی اما ورود خسارت به اشخاص: گاهی اقدامات دستگاه‌های دولتی قانونی است اما موجب ورود خسارت می‌شود، و قانونگذار در مورد استحقاق جبران خسارت توسط دستگاه، پیش‌بینی نکرده است. در این موارد، ذی‌نفع ابتدا باید به دیوان مراجعه کند و پس از تصدیق ورود خسارت و لزوم جبران توسط دستگاه اداری، برای تعیین میزان و مطالبه خسارت به محاکم عمومی مراجعه کند. رأی وحدت رویه ۱۳۸۷ دیوان عدالت اداری در این موارد قابل استناد است.
- سایر دعاوی مرتبط با مسئولیت مدنی دولت از نظر احراز استحقاق و تعیین میزان خسارت، در صلاحیت محاکم عمومی است، که شامل موارد زیر می‌شود:

عمل قانونی که قانونگذار دولت را ملزم به پرداخت خسارت کرده است: مانند جبران خسارت ناشی از تملک اراضی توسط دستگاه‌های دولتی یا ماده ۱۳ قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأموران نیروهای مسلح مصوب ۱۳۷۳. در این موارد، ذی‌نفع نیازی به مراجعه به دیوان ندارد و دادگاه صالح به رسیدگی است.

عمل غیرقانونی و ورود خسارت به اشخاص: مانند تصرف عدوانی اراضی اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی بدون مجوز قانونی. در این حالت نیز مرجع صالح، محاکم عمومی هستند. حتی اگر اقدام بر اساس آئین‌نامه یا تصویب‌نامه‌ای انجام شده و آن تصمیم عام‌الشمول توسط دیوان ابطال شود، رسیدگی به استحقاق خسارت در صلاحیت دادگاه‌ها خواهد بود. این موضوع مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی است که قضات مکلف به خودداری از اجرای مقررات مخالف قانون یا شرع هستند (هاشمی، ۱۳۹۵: ۱۰۱).

۷-۴ خسارت ناشی از تصمیمات مأمورین واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی

بر اساس بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات ناشی از تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی نیز در صلاحیت دیوان است. هرچند مأمور شخص طرف دعوی نیست و دستگاه دولتی طرف شکایت است، تبصره یک ماده ۱۰ شامل این موارد نیز می‌شود و صدور رأی بر وقوع تخلف مأموران توسط دیوان، همان

مقرراتی را دارد که برای تصمیمات واحدهای دولتی اعمال می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۵۸).

۷-۵ خسارت ناشی از تصمیمات مراجع قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌های مالیاتی

در صورتی که دیوان عدالت اداری رأی به وقوع تخلف صادر کند، ذی‌نفع باید مطابق بند ۲ ماده ۱۰ نسبت به تصمیمات قطعی این مراجع اعتراض کند. اگر رأی یا تصمیم مرجع ابطال شود، وقوع تخلف توسط دیوان احراز می‌شود. در موارد مالی، مانند آراء مراجع حل اختلاف مالیاتی، اگر دیوان رأی مراجع مذکور را نقض کند و دستگاه دولتی مبلغ اضافی از ذی‌نفع دریافت کرده باشد، برای مطالبه آن نیازی به احراز مجدد خسارت در دیوان نیست و ذی‌نفع می‌تواند مستقیماً از طریق محاکم عمومی اقدام کند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۹۶).

۸- جبران خسارت

۸-۱ جبران خسارت مادی

در حقوق ایران، جبران عینی به عنوان یکی از شیوه‌های اصلی جبران خسارت مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۳۱۱ قانون مدنی این روش را در مورد غصب پیش‌بینی کرده و مقرر می‌دارد: «غاصب باید مال مغضوب را عیناً به صاحب آن بازگرداند و تا زمانی که عین مغضوبه موجود است، غاصب نمی‌تواند مال دیگری را به جای آن بدهد و مالک نیز نمی‌تواند الزام غاصب به پرداخت مثل یا قیمت را از دادگاه درخواست کند، مگر اینکه رد عین مستلزم تلف آن باشد.» این حکم نمونه‌ای بارز از جبران عینی است و مورد اتفاق حقوقدانان و فقهای مذاهب مختلف اسلامی می‌باشد (حاجی عزیزی، ۱۳۹۰: ۵۴). هرچند این قاعده امری نیست و امکان توافق بر خلاف آن وجود دارد، اما جبران عینی دارای مبنای منطقی و طبیعی است و در حقوق ایران بر سایر طرق جبران خسارت چه در مسئولیت مدنی خارج از قرارداد و چه در مسئولیت قراردادی تقدم دارد.

ماده ۳۲۹ قانون مدنی نیز در باب اتلاف، گونه‌ای دیگر از جبران عینی را مطرح کرده است و مقرر می‌دارد: «اگر کسی خانه یا بنای دیگری را خراب کند، باید آن را به صورت اول بنا نماید و اگر این امکان نباشد، موظف به پرداخت قیمت آن است.» علاوه بر این، ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی، اختیار انتخاب روش جبران خسارت را به دادگاه داده و جبران عینی را پذیرفته است، هرچند تقدم آن را مشخص نکرده و انتخاب آن را به نظر قاضی واگذار کرده است (حسینی نژاد، ۱۴۰۰: ۸۹).

گاهی جبران عینی به شکل رفع منبع زیان مطرح می‌شود؛ مانند حالتی که شخصی در ملک خود دیواری احداث کند که مانع رسیدن نور یا هوا به ملک همسایه شود، در این صورت مسئولیت او به صورت غیر قراردادی است و در اغلب سیستم‌های حقوقی، جبران خسارت شامل برداشتن دیوار می‌شود. همچنین درج عذرخواهی یا تکذیب حکم محکومیت در مورد کسی که به او ظلم شده یا مفتری بوده است، نیز از انواع جبران عینی محسوب می‌شود و ماده ۱۰ قانون مسئولیت مدنی این نوع جبران را پیش‌بینی کرده و امکان جمع آن با سایر طرق جبران خسارت را فراهم ساخته است. در مجموع، جبران عینی در حقوق ایران هم در مسئولیت مدنی خارج از قرارداد و هم در مسئولیت قراردادی، یکی از راه‌های اصلی و دارای تقدم نسبت به سایر شیوه‌های جبران خسارت محسوب می‌شود و قاعده آن مبتنی بر اصل انصاف و بازگرداندن وضع زیان‌دیده به حالت پیشین است (غمامی، ۱۳۹۶: ۸۷).

جبران خسارت مادی توسط دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی به معنای تأمین مالی زیان‌دیدگان ناشی از اقدامات یا تصمیمات این نهادها است که موجب وارد آمدن خسارت به اموال، دارایی‌ها یا منافع افراد شده است. این جبران می‌تواند ناشی از عمل غیرقانونی یا قانونی با آثار زیان‌بار باشد و در چارچوب قوانین مربوط، مانند تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری،

انجام می‌گیرد؛ به این صورت که ابتدا دیوان یا دادگاه وقوع تخلف یا مسئولیت دولت را احراز کرده و سپس ذی‌نفع می‌تواند میزان خسارت را مطالبه کند. این شیوه جبران در حقوق ایران بر اساس اصل انصاف و حمایت از حقوق افراد، چه در مسئولیت مدنی قراردادی و چه غیر قراردادی، از طریق پرداخت مبلغ معادل ارزش مالی زیان یا بازگرداندن عین مال به زیان‌دیده انجام می‌شود و معمولاً از منابع بیت‌المال تأمین می‌گردد تا افراد زیان‌دیده از خسارت‌های ناشی از اعمال نهادهای عمومی متضرر نشوند.

۲-۸ جبران خسارت معنوی

در نظام حقوقی ایران، موضوع جبران خسارت معنوی هم به‌صورت صریح و هم به‌طور ضمنی مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۱۰ قانون مسئولیت مدنی با ارائه نمونه‌ای مشخص از خسارات معنوی، بیان می‌کند که «دادگاه می‌تواند در صورت احراز تقصیر، علاوه بر صدور حکم به خسارات مالی، دستور رفع زیان از طرق دیگر را نیز صادر کند.» این ماده به‌روشنی جبران مالی خسارات معنوی را پیش‌بینی کرده و در کنار آن، مواد ۱-۲-۸ و ۹ همین قانون و اصل ۱۷۱ قانون اساسی به‌طور تلویحی مسئولیت عامل زیان و ضمان او در صورت تقصیر را تأیید می‌کنند (هاشمی، ۱۳۹۵: ۲۸). مطابق اصول حقوقی ایران، اگر ضرر معنوی ناشی از اقدام زیان‌بار تنها به یک شخص وارد شود اما بستگان او نیز به‌طور غیرمستقیم تحت تأثیر قرار گیرند، مانند حالتی که کارگری در انجام وظیفه به شخص ثالثی توهین کند، تنها زیان‌دیده اصلی می‌تواند جبران خسارت را مطالبه کند. ضرر وارده به دیگران به دلیل غیرمستقیم بودن، قابلیت مطالبه ندارد.

روش‌های مختلف جبران خسارت در مسئولیت مدنی در واقع ابزارهای اجرای تعهد عامل زیان هستند و اهداف مسئولیت مدنی را دنبال می‌کنند. این اهداف عمدتاً شامل جلب رضایت زیان‌دیده، بازگرداندن وضع پیشین او، جبران مالی و همچنین جلوگیری از تکرار رفتارهای خلاف قانون توسط دیگران می‌باشد. در میان این اهداف، جبران خسارت مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کند. الزام عامل زیان به جبران خسارت نه‌تنها برای زیان‌دیده التیام‌بخش است، بلکه به‌صورت بازدارنده عمل کرده و می‌تواند خطاکار و دیگران را از ارتکاب اعمال زیان‌بار مشابه بازدارد (غمامی، ۱۳۹۶: ۸۷). اهمیت جبران خسارت معنوی با توجه به پیچیدگی‌های زندگی مدرن، افزایش خطرات ناشی از فرآیندهای صنعتی و ماشینی و تغییرات سریع اجتماعی روزبه‌روز افزایش یافته است. به همین دلیل، این موضوع در نظام حقوقی ایران جایگاه ویژه‌ای یافته و مورد توجه حقوقدانان و علما قرار گرفته است.

جبران خسارت معنوی توسط دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی به معنای تأمین حقوق زیان‌دیدگان ناشی از اقدامات یا تصمیمات این نهادهاست که موجب لطمه روحی یا معنوی به افراد شده است. این نوع جبران، همانند جبران خسارت مادی، می‌تواند بر اساس اصل مسئولیت دولت یا نهادهای عمومی و با احراز تقصیر یا اثبات ورود زیان انجام شود و معمولاً از طریق پرداخت غرامت مالی، ارائه خدمات جبرانی یا اقدامات ترمیمی صورت می‌گیرد. هدف از این جبران، التیام زیان معنوی فرد، بازگرداندن اعتبار و کرامت او و تضمین حمایت قانونی از حقوق شهروندان است، به‌گونه‌ای که علاوه بر التیام خسارت، نقش بازدارنده‌ای نسبت به رفتارهای مشابه توسط دیگران داشته باشد و جایگاه قانونی و اخلاقی دولت و نهادهای عمومی در جامعه را تقویت کند.

نتیجه‌گیری

مطالعه در نظام حقوق مسئولیت مدنی دولت در جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که در قوانین و مقررات پراکنده، دولت مسئولیت برخی کارکنان و افراد مشخص مانند قضات، کارکنان نیروهای مسلح، اعضای هیأت واگذاری سهام شرکت‌ها و افراد فراری را پذیرفته است. در خصوص سایر کارمندان، مسئولیت صرفاً براساس شرایط ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، یعنی در صورتی که خسارت ناشی از نقص وسایل اداره رخ دهد، متوجه دولت است. با این حال، خلأ قانونی آشکاری وجود دارد؛ چرا که سال‌هاست فعالیت‌های دولت و کارکنانش موجب ورود خسارت به افراد یا محکومیت بی‌گناهان به زندان شده، اما مرجع مشخصی برای پذیرش این مسئولیت تعیین نشده است. بنابراین، ضروری است که یک قانون جامع و کلی به‌طور مشخص مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن را پیش‌بینی کند.

در حقوق ایران، مسئولیت مدنی در برخی زمینه‌ها بر مبنای نظریه تقصیر پذیرفته شده و در موارد دیگر، به ویژه حوادث کاری و رانندگی یا جایی که حمایت اجتماعی و منافع عمومی اهمیت دارد، نظریه خطر و نظریه تضمین اجتماعی یا حقوق افراد حاکم است. این بدان معناست که در موقعیت‌هایی که منافع عمومی و حمایت اجتماعی مطرح است، مسئولیت مدنی دولت بر اساس نظریه خطر استوار شده است.

با توجه به اینکه اصل بر صلاحیت محاکم عمومی برای رسیدگی به دعاوی مدنی است، همه دعاوی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت نمی‌تواند در دیوان عدالت اداری مطرح شود. دیوان صرفاً در دعاوی مربوط به تصمیمات و اقدامات یکجانبه دستگاه‌های دولتی و بررسی قانونی بودن یا نبودن آن‌ها صلاحیت دارد و تعیین میزان خسارت بر عهده دادگاه عمومی است. از این رو، دعاوی ناشی از قراردادهای دستگاه‌های دولتی یا موضوعاتی که استحقاق اشخاص در قوانین مشخص شده، در صلاحیت دیوان نیست.

دعاوی مربوط به خسارات معنوی در محاکم ایران تاکنون مغفول مانده و قضات توجه چندانی به این گونه دعاوی نداشته‌اند؛ اگر هم رسیدگی شده، اغلب به صلح و سازش محدود شده است. امروزه یکی از وظایف مهم و اساسی دستگاه‌های قضائی، اجرائی و قانونگذاری، پر کردن خلأهای قانونی و فقدان رویه‌های قضائی روشن و تأمین ضمانت‌های اجرائی قوی برای حفاظت از حیثیت، اعتبار و احساسات انسانی افراد است تا از تضییع حقوق و تجاوز به شخصیت و کرامت افراد جلوگیری شود.

منابع

۱. آخوندی، محمد ۱۳۹۳، آیین دادرسی کیفری، جلد ۱۰، چاپ ۱، تهران: انتشارات سمت.
۲. آشوری، محمد ۱۳۹۴، آیین دادرسی کیفری، جلد اول، تهران: انتشارات سمت.
۳. آقایی‌نیا، حسین ۱۳۹۳، حقوق ورزشی، چاپ ۶، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴. ابن بابویه، شیخ صدوق ۱۴۰۹، من لایحضر الفقیه، تهران: انتشارات اسلامی.
۵. السنهوری، عبدالرزاق احمد، ۱۹۹۸، مصادر الحق فی فقه اسلامی، جلد اول، بیروت: نشر دارالاحیا.
۶. امامی، سید حسن ۱۳۹۸، حقوق مدنی، جلد اول، تهران: انتشارات اسلامی.
۷. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش ۱۳۹۶، حقوق اداری، جلد اول، تهران: نشر میزان.
۸. انوری، حسن ۱۳۹۵، فرهنگ فشرده سخن، جلد اول، تهران: انتشارات سخن.
۹. بهرامی احمدی، حمید ۱۳۹۵، جزوه درس مسئولیت مدنی، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام.
۱۰. جعفری لنگرودی، محمد جعفر ۱۳۹۸، ترمینولوژی حقوق، چاپ اول، تهران: انتشارات گنج دانش.
۱۱. حاجی عزیزی، بیژن ۱۳۹۰، روش‌های جبران خسارت در مسئولیت مدنی، ۲ ماهنامه علمی پژوهشی، شماره ۸.
۱۲. حسینی نژاد، حسین قلی ۱۴۰۰، مسئولیت مدنی، تهران: انتشارات میزان.
۱۳. حسینی، محمدرضا ۱۳۹۹، درآمدی بر حقوق اداری ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات نگاه.
۱۴. صدر الحافظی، نصرالله ۱۳۹۳، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: نشر شهریار.
۱۵. صفار، محمد جواد ۱۴۰۳، شخصیت حقوقی، چاپ اول، تهران: انتشارات دانا.
۱۶. طباطبایی مومتمنی، منوچهر ۱۳۹۹، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۱۷. غمامی، مجید ۱۳۹۶، مسئولیت مدنی دولت، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر.
۱۸. کاتوزیان، ناصر ۱۳۹۰، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۴، تهران: انتشارات برنا.
۱۹. کاتوزیان، ناصر ۱۳۹۹، وقایع حقوقی، تهران: انتشارات دادگستر.
۲۰. گلدوزیان، ایرج ۱۳۹۴، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، چاپ ۱۲، تهران: انتشارات میزان.
۲۱. محسنی، شیوا ۱۳۹۸، صلاحیت دیوان عدالت اداری، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات قطره.
۲۲. محمدی، رضا ۱۳۹۱، دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۲۳. مومن‌زاده، رضا ۱۴۰۱، حقوق اداری، چاپ ۳، تهران: نشر میزان.
۲۴. نوربها، رضا ۱۳۹۴، زمینه حقوق جزای عمومی، چاپ ۱۴، تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش.
۲۵. هاشمی، محمد ۱۳۹۵، حقوق اساسی ایران، جلد دوم، چاپ ۱۱، تهران: انتشارات میزان.