

بررسی و امکان سنجی تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت با تکیه بر قوانین حقوقی ایران

نرگس اسکافی^۱

اسماعیل شاهسوند^۲

امیرعباس بزرگمهر^۳

چکیده

پیش‌گیری از وقوع خسارت، یکی از رویکردهای نوین در مسئولیت مدنی است. بر اساس رویکرد پیش‌گیرانه، مسئولیت مدنی در زمینه‌های مختلف به جای آن‌که منتظر وقوع خسارت باشد، به سوی پیش‌گیری از ایجاد خسارت گرایش می‌یابد و به جای این‌که همانند مسئولیت مدنی سنتی، نگاهی قهقرایی و ناظر به گذشته داشته باشد، در رویکرد نوین، نگاهی مبتنی بر آینده‌نگری حاکم است و می‌کوشد از پیدایش یا تداوم خسارت در آینده جلوگیری کند.

این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و استفاده از منابع حقوقی معتبر به بررسی وضعیت تحقق نظام مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت در ایران می‌پردازد. اساساً مسئولیت مدنی دولت از مباحث نوین در حقوق اداری ایران است و پذیرش مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه برای دولت نیز با کاستی‌هایی از نظر مقررات موجود روبه‌روست. نتایج حاصل از بررسی نشان می‌دهد با رعایت برخی اصول اساسی مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه هم‌چنان فضای مناسبی جهت تحقق کامل این رویکرد نوین وجود دارد که می‌تواند مرزهای محدود مسئولیت مدنی سنتی را درنوردد و ضمن پیش‌گیری از ایجاد خسارت به شکل جدی‌تر نیز جلوگیری کند. البته به رسمیت شناختن مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت مستلزم اصلاح قوانین موجود است.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی جبران‌گرایانه، مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه، دولت.

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

تغییراتی که بشر امروزی در انجام کارها و مسئولیت‌های اجرایی جدید با هدف تأمین نیازهای امروزه خود ایجاد کرده، ممکن است آسیب‌های کوتاه و بلندمدتی به وجود آورد که مسئولیت مدنی سنتی نمی‌تواند دفاعی مناسب یا پاسخی در مقابل آن‌ها داشته باشد. دلایل متعددی برای این امر متصور است. نخست این‌که پیدا کردن عامل ایجاد ضرر در خسارت‌های دیرپا که اثرات خود را در درازمدت بر جای می‌گذارند، امری تخصصی است که از توان بیش‌تر افراد خارج است. دوم این‌که گاه گستردگی خسارت به اندازه‌ای است که غنی‌ترین اشخاص نیز توان جبران آن را ندارند. سوم این‌که اگر توان مالی برای جبران باشد، جبران در بیش‌تر موارد امکان‌پذیر نخواهد بود. با عنایت به این مقولات، نیاز به پیش‌گیری در ایجاد مسئولیت نمایان خواهد شد.^۱

در نظام حقوقی ایران، مسئولیت مدنی دولت به مفهوم عام یعنی حاکمیت پذیرفته شده و مقصود از آن، فعالیت‌ها، اعمال و اقدامات دولت است که به منظور اجرای سیاست عمومی آن به دست کارکنان و کارمندان سازمان‌های دولتی صورت می‌پذیرد.^۲ بر اساس رویکرد مسئولیت مدنی جبران‌گرایانه سنتی ابتدائاً باید ضرری وارد شده باشد و اصولاً به صرف احتمال ورود ضرر نمی‌توان از مسئولیت صحبت کرد. 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 باشد، وافی به مقصود نیست و باید تدبیرهای جدیدی در پیش‌گرفت.^۳ این در حالی است که از یک سو، در حقوق کشورهای هم‌چون مجارستان، ایتالیا و انگلستان نیز دعوای پیش‌گیرانه با هدف جلوگیری از ایجاد ضرر پیش‌بینی شده است.^۴ از دیگر سو با توجه به پشتوانه حقوقی غنی که در برخی کشورهای

۱. پاهکیده، امین و همکاران، «امکان‌سنجی تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با نگاهی تطبیقی به فقه و حقوق بین‌الملل»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، دوره ششم، شماره ۲، ۱۴۰۱، صص ۲۶-۷.

۲. صالحی‌مازندرانی، محمد، بررسی فقهی حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از تصمیمات قضایی با نگاهی به برخی نظام‌های حقوقی، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۹.

۳. ژوردن، پاتریس، تحلیل رویه قضایی در مسئولیت مدنی، ترجمه: مجید ادیب، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۲۶.

۴. حیاتی، عباس‌علی، «مفهوم اصل احتیاط و جایگاه آن در مسئولیت مدنی»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، شماره ۴۰، ۱۳۹۳، ص ۸۳.

جهان وجود دارد، قادر خواهیم بود تا نگرشی جدید در مسئولیت مدنی جبران‌گرایانه ایجاد کنیم که پیش‌گیری از وقوع خسارت‌های آینده را ممکن‌تر سازد.

ادبیات موجود در حوزه مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در ایران غنای کافی ندارد. از جمله مطالعات جدید انجام‌یافته در این زمینه می‌توان به مطالعه پاهکیده و همکاران (۱۴۰۱) اشاره کرد. در این پژوهش، نویسندگان با استفاده از منابع فقهی و حقوقی معتبر، قوانین، کنوانسیون‌های موجود و رویه قضایی در سطح ملی و بین‌المللی به بررسی مسئولیت پیش‌گیرانه و امکان‌سنجی توسل به اقدامات پیش‌گیرانه و بازدارنده در مسئولیت مدنی پرداخته‌اند.

صفایی (۱۳۹۷) در کتاب مسئولیت مدنی تطبیقی به صورت مختصر به جایگاه مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در حقوق ایران پرداخته است. محمدی خشک‌رودی (۱۳۹۷) نیز به جایگاه اصل احتیاط در پیش‌گیری از ورود ضرر اشاره و این اصل و ابعاد موضوعه آن را به عنوان یکی از مبانی مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه بررسی کرده است. در مطالعه دیگری، رحیمی (۱۳۹۶) به عامل تشدیدکننده خسارت و تأثیر آن بر مسئولیت مدنی در حقوق ایران و انگلستان پرداخته و به مقوله پیش‌گیری از ورود ضرر اشاره و مباحثی مرتبط با مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه را بیان کرده است.

هدف اولیه اقامه دعوا، ارزیابی و تعیین مسئولیت علت حادثه و جبران خسارت کسانی است که در نتیجه اعمال دیگران دچار آسیب شده‌اند، اما در کنار آن، جلوگیری از وقوع حوادث در آینده مطرح است. به باور برخی حقوق‌دانان، در این‌که بازدارندگی، یکی از کارکردهای مسئولیت مدنی است، تردید چندانی وجود ندارد. حتی می‌توان گفت مسئولیت مدنی بیش‌تر نظامی بازدارنده و راهکاری برای کنترل رفتار در آینده است تا سازوکاری برای جبران خسارت. طرفداران نقش بازدارنده مسئولیت مدنی بر این باورند که انتقال هزینه حوادث به وسیله اقامه دعوا از شخص زیان‌دیده به شخص حقیقی یا حقوقی که می‌توانسته است از وقوع حادثه جلوگیری نماید، این انگیزه را ایجاد می‌کند که به جای جبران خسارت در زمینه پیش‌گیری از وقوع حادثه سرمایه‌گذاری کنند. مسئولیت مدنی با ایجاد انگیزه در افراد جهت پیش‌گیری از فعالیت‌های خطرناک، رفتارهایی را که از نظر اجتماعی مطلوب است، رواج می‌دهد و در دراز مدت، کاهش میزان حوادث را در پی خواهد داشت.^۱

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

تأمین امنیت شهروندان در ابعاد مختلف یک کالای عمومی است که وظیفه تدارک و تأمین آن بر عهده دولت به معنای عام است. در این زمینه در قوانین مختلف در کنار پیش‌گیری از حوادث غیر مترقبه، تکالیفی برای شهرداری‌ها و دستگاه‌های دولتی مبنی بر پیش‌گیری از زیان ناشی از عامل انسانی مقرر شده است که بسیار اهمیت دارد. در ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، وظایف شهرداری برشمرده شده است. در یکی از مهم‌ترین این وظایف که در بند ۱۴ آمده، شهرداری مکلف است نه تنها تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق به عمل آورد، بلکه مکلف به رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر عمومی و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و جلوی اتاق ساختمان‌های مجاور معابر عمومی است که افتادن آن‌ها موجب خطر برای عابران می‌شود. بر اساس تبصره ۱ ماده ۵۵، سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیر مجاز از آن‌ها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب یا سکنی یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود رأساً اقدام کند.^۱

بنابراین، لازم است در این رویکرد، تجدیدنظر اساسی صورت گیرد. بسیاری از نظریه‌پردازان اخیر به رویکرد پیش‌گیرانه مسئولیت مدنی توجه جدی کرده‌اند و ورود ادبیات جدیدی در حوزه مسئولیت مدنی را ضروری می‌پندارند تا در مواجهه با چنین خسارت‌هایی بتوان به اقدامات پیش‌گیرانه برای کاهش آسیب‌ها متوسل شد. البته مفهوم مسئولیت مدنی جبران‌گرایانه و مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه و زوایای پنهان آن‌ها ابهام‌های گوناگونی به وجود آورده که شایسته است بررسی شود. اصولاً در حقوق ایران به این موضوع چندان توجه نشده و ابعاد حقوقی آن مبهم و نامشخص است. از طرفی دیگر نیز مفهوم مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در حقوق ایران نامأنوس است و تعداد کمی از نویسندگان آن هم به طور مختصر به آن پرداخته‌اند. به نظر می‌رسد که ادبیات حقوقی در این خصوص فقیر و ناتوان مانده است. از این رو، مسئله اصلی این پژوهش، بررسی وضعیت مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه دولت و امکان‌سنجی تحقق کامل این رویکرد نوین حقوقی در حقوق ایران

حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و یکم، شماره ۹۹، ۱۳۹۶، ص ۴۳.

۱. قیصری، سید عطا و همکاران، «نگرشی تحلیلی و انتقادی بر اقدامات تأمینی و سازوکارهای پیش‌گیرانه در حقوق مسئولیت مدنی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره پنجاه و یکم، شماره ۲، ۱۴۰۰، ص ۳۸۶.

است. داده‌های مورد نیاز با استفاده از روش اسنادی و استفاده از کتاب‌ها، مقالات، دایره‌المعارف و فرهنگ‌نامه‌ها گردآوری گشته و موضوع با تجزیه و تحلیل توصیفی و استدلال استقرایی بررسی گردیده و نتایج تحقیق استخراج شده است.

گفتار اول. مبانی نظری

در این گفتار، به مفهوم‌شناسی واژگان مهم در این پژوهش می‌پردازیم.

بند اول. نظام‌های مسئولیت مدنی

به طور کلی، نظام‌های مسئولیت مدنی را از لحاظ شرایط ایجاد مسئولیت و نحوه تدوین قواعد ماهوی به سه دسته «نظام‌های کثرت‌گرا»، «نظام‌های وحدت‌گرا» و «نظام‌های بینابین» می‌توان تقسیم کرد:

یک: نظام‌های کثرت‌گرا: در نظام‌های کثرت‌گرا همانند حقوق جزا که هر جرمی، تعریف، شرایط و مجازات خاصی دارد، جبران زیان از طریق عناوین خاصی صورت می‌گیرد که هر کدام، مبنا، شرایط و آثار خود را دارد. در حقوق روم و دیگر نظام‌های حقوقی قدیم، جرایم خاصی که هم جنبه کیفری دارد و هم وسیله‌ای برای جبران زیان است، وجود داشت و مسئولیت مدنی به طور کامل از حقوق جزا متمایز نبود.^۱

دو: نظام‌های وحدت‌گرا: در این نظام‌ها، اصلی کلی برای مسئولیت مدنی وجود دارد که جبران هر نوع زیانی را دربرمی‌گیرد. نظام حقوق فرانسه و کشورهای تابع آن جزو این دسته محسوب می‌شوند.^۲ وضع چنین قاعده‌ای برای مسئولیت مدنی از این اندیشه نویسندگان قانون مدنی فرانسه ریشه می‌گیرد که تنها «حقیقت‌های سرمدی» را باید به صورت قانون درآورد و اصل اخلاقی «ضرر نزدن به دیگری» جزو این اصول است.

1. Levmore, S., "Rethinking Comparative Law: Variety and Uniformity in Ancient and Modern Tort Law", In Foundations of Tort Law, Collection of essays, New York: Oxford University Press, 1994, p. 67.

2. Limpens. D., Kruithojk, R. M., "Encyclopedia of Comparative Law, Liability for one's own act", Vol. XI, Chap. 2, 2019, p. 12.

سه. نظام‌های بینابین: نظام حقوق آلمان و کشورهای تابع آن بنا به ملاحظات گوناگون، از جمله ترس از دادن اختیارات گسترده به قضات از طریق وضع اصلی کلی برای مسئولیت مدنی، راه حل بینابینی را در پیش گرفته و به نوعی کثرت‌گرایی محدود تن در داده‌اند.

به نظر می‌رسد که حقوق اسلام را از این جهت باید جزو نظام‌های کثرت‌گرا برشمرد؛ زیرا برای جبران خسارت، قاعده‌ای عمومی تدوین نشده است و هر یک از موجبات ضمان قهری مانند «اتلاف»، «تسبیب»، «غرور»، «غصب» و «تعدی و تفریط» دارای ماهیت، عناصر، دلایل حجیت و قلمرو اجرایی خاصی هستند. هم‌چنین قواعد مربوط به زیان بدنی و موجبات ضمان که در باب قصاص و دیات آمده، دارای ضوابط و شرایط مخصوص به خود است و بیش‌تر ناظر به «فروع» است تا «ضابطه‌ای کلی و عام» برای ضمان.

وجود قاعده «لاضرر و لاضرار فی الإسلام» باعث نمی‌شود تا حقوق اسلام را جزو نظام‌های وحدت‌گرا به حساب آوریم؛ زیرا علاوه بر این‌که بسیاری از فقها آن را جزو موجبات ضمان نمی‌دانند و معتقدند لزوم جبران ضرر از آن استنباط نمی‌شود، به فرض که تدارک ضرر از لوازم آن باشد، تنها جایی قابل اعمال است که از طریق موجبات دیگر ضمان نتوان زیان را جبران کرد و از این جهت مانند خطای بی‌احتیاطی در حقوق کشوری نظیر انگلیس نقش تکمیل‌کننده دارد و قاعده عام مسئولیت محسوب نمی‌شود. برای مثال، برای حکم به ضمان مغرورکننده طبق قاعده غرور، شرایط خاصی لازم است و اگر این شرایط موجود باشد، مغرورکننده، ضامن است. در این صورت، موجب ضمان، قاعده غرور است و نوبت به اجرای قاعده لاضرر نمی‌رسد.^۱

قانون مدنی ایران به پیروی از فقه امامیه، عناوین خاصی را مانند اتلاف، تسبیب غصب و استیفا موجب ضمان قهری دانسته است، اما ماده یک قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ که عمدتاً از قانون تعهدات سویس و قانون مدنی آلمان اقتباس شده، حاوی قاعده عمومی برای مسئولیت مدنی است. با تصویب قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۷۰ که ضمن آن، بین مسئولیت کیفری و مدنی اختلاط به عمل آمده و فروع ضمان قهری در آن کاملاً به شیوه کتب فقهی مطرح گردیده است و نیز اعتقاد برخی دادرسان مبنی بر نسخ قانون مسئولیت مدنی توسط قانون یادشده، در وضعیت فعلی حقوق ایران تنها می‌توان از یک «بحران» یا نوعی «روان‌گسیختگی مزمن در قانون‌گذاری» خبر داد.^۲

۱. صفری، محسن، فریب‌کاری و آثار آن: قاعده غرور، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۷۷.

۲. پاهکیده و همکاران، پیشین، صص ۲۶-۷.

بند دوم. مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه

پیش‌گیری از وقوع خسارت، یکی از گرایش‌های نوین در مسئولیت مدنی است. بر اساس این رویکرد، مسئولیت مدنی در زمینه‌های مختلف به جای آن‌که منتظر وقوع خسارت باشد، به سوی پیش‌گیری از ایجاد خسارت گرایش می‌یابد. در واقع، نگاه مسئولیت مدنی سنتی، قهقریایی و ناظر به گذشته است، در حالی که رویکرد مسئولیت پیش‌گیرانه مبتنی بر آینده‌نگری بوده و درصدد است تا از پیدایش یا تداوم خسارت در آینده جلوگیری کند. نگاه به مسئولیت پیش‌گیرانه، نوعی بیداری است؛ چون مسئولیت مدنی کنونی نمی‌تواند از آینده ایمن و پایدار، رمزگشایی کند. اهمیت مسئولیت پیش‌گیرانه، شکل بخشیدن به آینده به شیوه‌ای آگاهانه و پیش‌دستانه است و انسان را از غافل‌گیری در برابر توفان سهمگین تغییرات و پیشرفت‌های سرسام‌آور و بحران‌ها محافظت می‌کند. مفهوم پیش‌گیری به عنوان اولین هدف حقوق مسئولیت دارای بازدارندگی است که مانع از ورود ضرر و زیان در آینده می‌گردد. این موضوع اهمیتی ویژه دارد و متنبه شدن و بیداری واردکننده زیان در درجه اول اهمیت است. به همین دلیل، علاوه بر جبران خسارات، در درجه اول به این موضوع نیز پرداخته می‌شود.^۱

بنابراین، بایستی بیان شود که 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 ارزش بالایی دارد و همیشه نمی‌توان با جریمه‌های مالی از حقوق زیان‌دیده 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 خسارات، نیازهای طرف زیان‌دیده را جبران نکند که در این موارد، مفهوم مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه قابل طرح است.

1. Rogers, W.V.H., Winfield, N., On tort. 3rd edition, sweet and Maxwell, London. stark, Boris, Roland, 2002, p. 12.

۲. بادینی، حسن، فلسفه مسئولیت مدنی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۳۵۵.

بند سوم. اهداف مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه

حقوق مسئولیت مدنی، اهداف متفاوتی در پی دارد: هدف اولیه حقوق مسئولیت مدنی، جبران خسارت زیان‌دیده 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 زیان‌بار در آینده است. در حال حاضر، با توجه به تنوع حوادث زیان‌بار و خسارات زیادی که این حوادث پیش آمده، هدف پیش‌گیری اهمیت زیادی دارد و حتی برخی از تحلیلگران اقتصادی حقوق، آن را هدف اصلی حقوق مسئولیت مدنی به حساب می‌آورند.^۲

در واقع، دیدگاه سنتی در مورد مسئولیت مدنی فقط به جبران خسارت زیان‌دیده توجه دارد، اما تحلیل اقتصادی حقوق بر خلاف دیدگاه سنتی آینده‌نگر است و در پی وضع قاعده است تا از وقوع خسارت و حادثه در آینده جلوگیری شود. هر چند در این دیدگاه نیز جبران خسارت زیان‌دیده در نظر است و به جبران کامل خسارت حکم می‌شود، هدف اصلی و غایی، جلوگیری از پیش آمدن حادثه زیان‌بار در آینده خواهد بود. در نتیجه، باید قبول کرد که تحلیل اقتصادی در پی ایجاد کردن انگیزه است که اشخاص را به طرز برای فعالیت‌های پیش‌گیرانه تشویق می‌کنند که باعث می‌شود در آینده، حادثه‌ای زیان‌بار اتفاق نیافتد.^۳

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Adams, M., **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. Shavell, S., **Foundations of Economic Analysis of Law**, Published by Harvard University Press, 2009, p. 386.

3. Faure, M., **Tort Liability in France: an introductory Economic analysis**, *The Economic of Legal Relationship: Law & Economic in Civil Law Countries*, Bruno Deffains & Thierry Kirat, 1st, London, Elsevier Science B.V, 2001, p. 171.

گفتار دوم. مبانی مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه در حقوق ایران

در حقوق ایران، ظرفیت‌هایی جهت استفاده از مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه وجود دارد که برمی‌شماریم.

بند اول. مسئولیت مبتنی بر اصل انتظار مشروع

بیش‌تر مقامات عمومی تمایل دارند اقدامات آتی خود را پیشاپیش به اطلاع شهروندان برسانند تا به برنامه‌ریزی‌های آنان کمک و اعتمادشان را نسبت به عملکرد مقامات عمومی تقویت کنند. از ویژگی اداره خوب، تعامل صادقانه و مستمر نهادهای عمومی با مردم و بیان چگونگی اعمال قدرت خودشان است. اختیارات گسترده زمانی به یک مقام عمومی داده می‌شود که بتواند تصمیمات مختلف و متنوعی بگیرد. چگونگی تصمیم‌گیری، موضوع بااهمیتی است و نظریه انتظار مشروع، وضعیت اعمال صلاحیت اختیاری مقامات عمومی را تبیین می‌کند. در مسائل روزمره اداری، ابتکار عمل ایجاب می‌کند که مقامات اداری در برخی شرایط، قدرت تصمیم‌گیری و نیز اختیارات لازم را داشته باشند. انتظار مشروع، انتظاری است که مقام عمومی با استفاده از صلاحیت‌های اختیاری در دنبال کردن یک رویه خاص یا ایجاد تصمیمات ماهوی ایجاد می‌کند. دکترین انتظار مشروع برای کنترل صلاحیت اختیاری مقام دولتی کاربرد دارد.^۱

به نظر می‌رسد انتظار مشروع، یک حق قانونی یا منفعت مستقر حقوقی منحصر به فرد و شناخته‌شده نیست، بلکه توقعات عامی است که با اتکای شهروندان به قطعیت و ثبات حقوقی تصمیمات، اطلاعات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی در ارتباط با کارگزاران عمومی شکل می‌گیرد و حمایت از آن به شرط عقلایی بودن، امری ضروری محسوب می‌شود. انتظار مشروع را باید ماهیتاً یک اصل کلی حقوق اداری محسوب کرد.^۲

دولت بایسته است از چنین انتظار موجهی که خود ایجاد کرده است، حمایت کند و در غیر این صورت، مراجع قضایی می‌توانند در یک وجه به شکل لغو تصمیم جدید و در بعدی دیگر به صورت تحت تأثیر قرار نگرفتن حقوق ناشی از تصمیم یا رویه سابق آن را متبلور سازند. اگر تحقق این دو

۱. رستمی، ولی و همکاران، «انتظار مشروع در نظام حقوق اداری»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، ۱۴۰۱، ص ۲۳۳.

۲. زارعی، محمد حسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان انتظار اصل مشروع در دیوان عدالت اداری»، مجله راهبرد، شماره ۶۱، ۱۳۹۰، ص ۱۵۶.

گونه حمایت، شدنی نباشد، اصل انتظار مشروع می‌تواند مبنایی برای جبران خسارات وارد شده به شهروندان بر اثر تصمیم‌گیری‌های دولتی در صورت رعایت نشدن توقع‌های منطقی آنان باشد و البته چنین مسئولیتی بدون تقصیر خواهد بود. در این جا مقام اداری در انجام اقدامات و تصمیم‌گیری‌های خود، قانونی را نقض نکرده و خلافی مرتکب نشده است؛ چون بحث انتظار مشروع بیش‌تر در عرصه صلاحیت‌های اختیاری مقام اداری مطرح می‌گردد. از این رو، به صورت قانونی، اختیار هر گونه تصمیم‌گیری را در جهت منافع عمومی دارد. در عین حال، به دلیل رعایت نشدن انتظارات موجه شهروندان، ملزم به جبران خسارت خواهد شد. بنابراین، محاکم قضایی می‌توانند بر اساس این مبنا، دولت را در صورت بی‌توجهی به انتظارات معقول شهروندان در تصمیمات و اقدامات خویش ملزم به جبران خسارات وارد شده کنند.^۱

تضمین جبرانی مبتنی بر جبران خسارات وارد شده به شهروند از طریق پرداخت غرامت است و بر اساس آن، آسیب‌های شخصی که در پی نقض تصمیمات و اعلامات سابق به واسطه تصمیم‌گیری‌ها و اعلامات جدید، ضمن از دست دادن انتظارات معقول خویش، متحمل لطمات مادی و ضرر و زیان اقتصادی شده است، باید جبران شود. در این صورت، با اعتراض شهروند، دادرس اداری پس از احراز وقوع ضرر و زیان ناشی از لغو، عدول یا انصراف از تصمیم و اعلام سابق، هزینه جبران خسارات مربوط برای بازگشت زیان دیده به وضعیت پیش از زیان را تعیین و به مقام تصمیم‌گیرنده تحمیل می‌کند. این شیوه حمایت بر این استدلال استوار است که دولت در خصوص اداره امور خدمات عمومی و تعیین و تغییر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی اختیار نامحدودی دارد و در این زمینه، جز در موارد استثنایی نمی‌توان مانعی برای آن ایجاد کرد. با این حال، چون خود مردم از نتایج تصمیمات و اعلامات دولت در اداره امور و خدمات عمومی منتفع می‌شوند، باید به طور برابر و بدون تبعیض، تأمین و تأدیه هزینه‌های حوادث و اشتباه‌های احتمالی ناشی از اعمال تصمیمات و اعلامات اداری را نیز شخصاً بر عهده بگیرند.^۲

بر مبنای این اندیشه، به فرض نقض تصمیم یا اعلام سابق از طریق تصمیم‌گیری یا اعلام جدید، امکان ابطال تصمیم یا اعلام دوم وجود ندارد. با این حال، چون آزادی عمل مقامات اداری در اعمال

۱. رضایی‌زاده، محمد جواد و فرامرز عطریان، «مسئولیت مدنی دولت ناشی از تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۱، ۱۳۹۲، ص ۱۸.

۲. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص ۱۱۸.

صلاحیت‌های اختیاری و لغو یا انصراف از تصمیمات سابق تا آن جاست که به ایراد ضرر و زیان مادی و اقتصادی شهروندان نیانجامد، در فرض این که تصمیم‌گیری‌های ثانویه جدید، شهروند مخاطب متکی به تصمیم سابق را دچار ضرر و زیان قطعی کند و رابطه مستقیم علی و معلولی بین خسارات وارد شده به تصمیم یا اعلام جدید دولت نیز توسط متضرر به اثبات برسد، مرجع صالح قضایی در راستای حفظ حقوق شهروندی و احترام به انتظارات مشروع، میزان غرامت لازم را تعیین و تأدیه آن را به مقام اداری تصمیم‌گیرنده تکلیف می‌کند.^۱

بند دوم. نظریه بازدارندگی

در نظریه مبتنی بر بازدارندگی، هدف مسئولیت مدنی این است که افراد را وادارد با پرهیز از انجام فعالیت زیان بار یا کم کردن سطح فعالیت و افزایش میزان مراقبت و احتیاط در زمان انجام فعالیت خاص، با وارد کردن هزینه حوادث در قیمت فعالیت‌ها، این هزینه‌ها را کاهش دهد. در این نظریه، مسئولیت باید بر کسی تحمیل شود که می‌تواند با فعالیت و احتیاط خود، مانع بروز خسارت شود یا میزان ضرر وارد شده را تقلیل دهد و در انتساب خسارات وارد شده به بنگاه خاطی، تقصیر مورد توجه نیست. از نظر معتقدان به کارایی اقتصادی با رویکرد افزایش ثروت، مفاهیم کارایی اقتصادی و عدالت اصلاحی از هم جداست. اگر هدف نظام قضایی، افزایش ثروت باشد، این هدف، فراتر از مرحله وضع قواعد مسئولیت مدنی خواهد بود. تحلیلگران حقوق اقتصادی، حقوق مسئولیت مدنی را ابزاری بازدارنده می‌دانند که مرتکبان بالقوه و مرتکبان بالفعل را از مشارکت در عمل زیان بار باز می‌دارد. جبران خسارت پیشنهادی باید برابر با خسارت خالص، نه تنها به فرد، بلکه به مرتکب باشد. تنبیه باید به حدی برسد که ارزش مورد انتظار تخلف، برابر با صفر باشد. با اعمال این هزینه از تخلف جلوگیری می‌شود. در واقع، مرزهای بین کارایی و عدالت اصلاحی در صورتی محو می‌شوند که رفاه زیان دیدگان نسبت به متخلفان ارزش بیش‌تری داشته باشد. بازدارندگی، هدف عدالت اصلاحی نیز می‌تواند محسوب شود.^۲

۱. زارعی و بهنیا، پیشین، ص ۱۸۰.

۲. سلیمی، فضه و محمدباقر پارساپور، «مبنای مطلوب مسئولیت مدنی از دیدگاه تحلیل اقتصادی حقوق (با نگاهی به حقوق بازار)»، پژوهش حقوق خصوصی، دوره نهم، شماره ۳۵، ۱۴۰۰، ص ۵۸.

حمایت از مصرف‌کننده کالا از جمله موضوعاتی است که از دیرباز در نظام‌های حقوقی مورد توجه بوده است. با پیدایش فناوری‌های جدید و پیچیده شدن فرآیند تولید، توجه به این مهم بیش از پیش احساس می‌شود. روش‌های حمایتی پیش‌گیرانه و جبرانی در این زمینه به کار گرفته شده است تا از مصرف‌کننده به عنوان طرف ضعیف رابطه حمایت شود. مسئولیت تولیدکننده کالای معیوب و خطرناک، روش حمایتی جبرانی محسوب می‌شود که در مواد ۲ و ۱۸ قانون حمایت از مصرف‌کنندگان و مواد ۱ و ۴ دستورالعمل ناشی از عیب تولید اتحادیه اروپایی به آن توجه شده است.

بند سوم. نظریه برابری در مقابل قانون

اصل برابری، یکی از اصول بنیادین در حقوق اداری است. شاید بتوان گفت اصل برابری در حقوق عمومی از مناقشه‌برانگیزترین و پیچیده‌ترین اصول است. هرچند این اصل در آغاز در قوانین اساسی و اعلامیه‌های حقوق بشری بروز یافته است، ولی این اصل امروزه در کنار نفی جانب‌داری و ممنوعیت تبعیض که در واقع، برآمده از اصل برابری هستند، در فرآیند تصمیم‌گیری‌های اداری اهمیت بسیاری یافته است.^۱

مطابق این نظریه، مسئولیت بدون تقصیر دولت بر اندیشه یکسان بودن افراد در مقابل قانون مبتنی است. با این توضیح که طبق اصول مسلم حقوقی و سیاسی افراد جامعه اعم از مردم یا زمامداران باید در مقابل قانون با یکدیگر برابر باشند. این در حالی است که این برابری زمانی حاصل می‌گردد که با شهروندان در حالت‌های عادی و در شرایط مشابه برخورد شود؛ یعنی قانون باید دارای ویژگی عمومیت باشد. برخی از استادان حقوق اداری، نظریه برابری در مقابل قانون را در بعد اقتصادی آن فرو کاسته‌اند و نام آن را برابری در مقابل هزینه‌های عمومی یا برابری در پرداخت مالیات نهاده‌اند. به عبارت دیگر، اگر بر اثر فعالیت‌های دولتی به شخصی خسارت وارد شود و بدون جبران بماند، گویا این شخص، مالیات بیشتری نسبت به دیگر شهروندان پرداخته و این خلاف اصل برابری افراد در پرداخت هزینه‌های عمومی است. از این رو، خسارات وارد شده به مردم بر اثر تصمیمات و اقدامات دولتی باید جبران گردد، حتی اگر این اقدامات مطابق با قانون و در جهت منافع و مصالح عموم صورت گرفته باشد.^۲

۱. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص ۱۴۰.

۲. رضایی‌زاده و عطریان، پیشین، ص ۲۲.

گفتار سوم. اصول حقوقی ناظر بر مسئولیت پیش‌گیرانه دولت

بند اول. اصل احتیاط

با توجه به تعاریف بیان‌شده 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 جدی یا برگشت‌ناپذیر احتمالی ناشی از یک محصول یا کالا نباید مانع انجام شدن اقدامات لازم برای جلوگیری از تحقق زیان گردد. به عبارت دیگر، هدف اصل یادشده، جلوگیری از عواقب منفی، ولی احتمالی ناشی از خطرهای جدی است که یقین علمی به وقوع آن وجود ندارد. اصل مورد نظر در دو موقعیت قبل و بعد از وقوع خسارت به ایفای نقش می‌پردازد 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 جدی مظنون جلوگیری کرد. این نقش اصل احتیاط در مواردی که خطر متوجه سلامت و حیات انسان بوده، از اهمیتی بسزا برخوردار است؛ چون در بیش‌تر موارد، این‌گونه خسارت‌ها جبران‌ناپذیرند. نقش جبرانی این اصل نیز از یک سو سبب می‌شود خسارات واردشده به قربانیان نقض اصل احتیاط، جبران‌ناشده باقی نماند و از سوی دیگر، موجب می‌گردد که دولت و بنگاه‌های اقتصادی در صورت رویارویی با خطرهای غیر قطعی سنگین به ویژه خطرهای متوجه محیط زیست و سلامت انسان با دقت بیش‌تری عمل کنند. احتیاط به عنوان اصل زیست‌محیطی مطرح است و در سایه نگرانی‌ها درباره حمایت از محیط زیست به وجود آمده است. از این رو، اصرار دارد دولت‌ها، تدبیرهایی را برای پیش‌گیری از آلودگی و تخریب محیط زیست در پیش گیرند، هرچند آثار زیان‌بار چنین تخریبی اثبات نشده بماند.

این اصل که در راستای اصل پیش‌گیری مطرح بوده، به مثابه ابزاری برای تحقق پیش‌گیری از آسیب به محیط زیست است. حتی اگر شواهد و دلایل علمی کاملاً مشهود و قابل اثباتی در این زمینه وجود نداشته باشد. پس این اصل درصدد بیان تعهد پیش‌گیرانه است. برخی این اصل را به این نحو تفسیر می‌کنند: اگر هرگونه شک و شبهه‌ای راجع به ایمنی فناوری در قبال محیط زیست وجود داشته باشد، چنین فناوری باید به شدت محدود شود، هرچند منع نشود، مگر این‌که بتوان

ثابت کرد مطمئناً برای محیط زیست، ایمن است. بر این اساس، بر به‌کارگیری بهترین فناوری در دسترس تأکید می‌شود. دولت‌ها امروزه تحت 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 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 اصلی اصل پیش‌گیری، اجتناب از به‌کارگیری جبران خسارات است، به این معنی که پیش‌گیری، بهتر از درمان است؛ چون امروزه به دلایل معتبر علمی، در برخی موارد، امکان برگشت‌پذیری یا اعاده به وضع حال سابق یا وجود ندارد یا در صورت بازگشت‌پذیری، فرآیند امر خیلی کند و طولانی است و در این مدت نیز حقوق آن نسل در خصوص برخورداری از چنین حقی معطل می‌ماند و پای مال می‌شود.^۲

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 در پیش گیرد. 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. برای مثال، سرمایه‌گذاری در زمینه برنامه‌های تحقیقاتی و هم‌چنین اطلاع‌رسانی به عموم در مورد آثار زیان‌بار احتمالی یک محصول جمع‌آوری و به اشتراک گذاشتن اطلاعات بین کشورهای مختلف، اطلاع‌رسانی به ویژه از

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

۲. همان، ص ۲۸۰.

طریق برچسب زدن بر محصولات، اعمال مالیات زیست محیطی و الزام عاملان اقتصادی به استفاده از بهترین تکنولوژی در دسترس، نمونه‌هایی از این نوع اقدام‌ها به شمار می‌روند.^۱

گفتار چهارم. موردسنجی اصول موردنظر در قوانین ایران

بند اول. مسئولیت مدنی دولت در قانون مسئولیت مدنی دولت

در نظام حقوقی ایران در کنار قائل بودن به مبانی یادشده، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، مبنای عملکرد و ارزیابی‌های حقوقی در خصوص مسئولیت مدنی به ویژه مسئولیت مدنی دولت است. بر مبنای قانون مسئولیت مدنی ایران، تفکیک در اعمال دولتی و به تبع آن، مصونیت دولت در اعمال زیان‌بار حاکمیتی مورد تأکید است. این در حالی است که طبق قواعد عام مسئولیت مدنی، هیچ ضرری نباید جبران‌نشده باقی بماند، اما هم‌چنان شاهد رویه و نگرشی دوگانه در خصوص اعمال زیان‌بار دولت هستیم، به طوری که اعمال حاکمیتی از اعمال تصدّی منفک گردیده و در یکی، دولت، واجد مسئولیت و در دیگری، مبرا از مسئولیت است، مگر در موارد استثنا. این در حالی است که این تفکیک و مصونیت دولت از مسئولیت با مبانی و قواعد بنیادین مسئولیت مدنی از جمله احترام و لاضرر سازگار نیست.^۲

به نظر می‌رسد در حقوق ایران نیز مشابه حقوق فرانسه، قانون عامی وجود ندارد که دعوای پیش‌گیرانه را به صراحت به رسمیت بشناسد. هرچند در آیین دادرسی ایران نیز نهادهایی مشابه نظیر دستور موقت پیش‌بینی شده است، اما صدور آن، نیازمند تحقق همه ارکان مسئولیت مدنی از جمله وقوع ضرر است. البته بر خلاف رویه قضایی فرانسه، گرایش رویه قضایی ایران در حوزه مسئولیت مدنی بیش‌تر معطوف به گذشته است و بحث از ارکان مسئولیت مدنی از جمله وقوع ضرر بر پرهیز از پذیرش مسئولیت پیش‌گیرانه دلالت دارد. به همین دلیل، آرای بسیار محدودی در حوزه تدبیرهای پیش‌گیرانه هست که بیش‌تر جنبه نظارتی داشته و در حوزه حقوق اداری وضع شده است.^۳

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

۲. رحمانی، سمیه و همکاران، «تبیین فقهی. حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان»، مجله فقه حکومتی، شماره ۱۲، ۱۴۰۰، ص ۱۲۹.

۳. پاهکیده و همکاران، پیشین، ص ۲۳.

به جرئت می‌توان گفت که نظریه مسئولیت مدنی دولت در ایران با وجود قدمت چندین دهه‌ای نتوانست به عنوان تأسیس حقوقی در نظام حقوقی ایران نهادینه و تثبیت شود. پی‌آمد چنین وضعیتی، نگرستن به مسئولیت مدنی دولت از دریچه عناصر، اصول و قواعد حقوق خصوصی خواهد بود. در این صورت، دست کم، مسئولیت مدنی اداره ذیل سرفصل‌های حقوق خصوصی قرار می‌گیرد. حقوق دانان حقوق عمومی با این امر موافق نیستند. برای شکل‌گیری و تثبیت نهاد مسئولیت مدنی دولت باید اصل حکومت قانون در اداره نهادینه شود. در غیر این صورت، صحبت از مسئولیت مدنی دولت بی‌معنا خواهد بود. به این اعتبار، اصل حکومت قانون، بنیان نظریه مسئولیت مدنی اداره را تشکیل می‌دهد و از رهگذر تثبیت این اصل در اداره است که می‌توان به موضوع مسئولیت مدنی پرداخت.^۱

دیدگاه سنتی در زمینه مسئولیت مدنی تنها به جبران خسارت زیان دیده توجه دارد، ولی تحلیل اقتصادی حقوق بر خلاف دیدگاه سنتی آینده‌نگر است، بدین معنا که در پی وضع قاعده‌ای است که از وقوع خسارت و حادثه در آینده جلوگیری شود. بنابراین، هرچند در این دیدگاه نیز به جبران خسارت زیان دیده توجه و به جبران کامل خسارت حکم می‌شود، هدف اصلی و غایی آن، جلوگیری از وقوع حادثه زیان‌بار در آینده است. در واقع، تحلیل اقتصادی حقوق به دنبال فراهم کردن انگیزه‌ای است که اشخاص را به گونه‌ای به اقدامات پیش‌گیرانه تشویق کند که موجب می‌شود در آینده، حادثه‌ای زیان‌بار به وقوع نپیوندد.^۲

بند دوم. اصول احتیاط و پیش‌گیری در قوانین ایران

در حقوق ایران، محتوای اصل احتیاط در قوانین پیش‌بینی نشده است و در فقدان 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 ثابت شده

۱. مولایی، آیت، «موانع و چالش‌های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاهم، شماره ۴، ۱۳۹۹، ص ۱۴۳۱.

۲. خودکار، رضا و پرویز رحمتی، «تحلیل اقتصادی مبانی مسئولیت مدنی در حوادث دوجانبه»، دوفصل‌نامه دانش و پژوهش حقوقی، دوره اول، شماره ۲، ۱۳۹۱، ص ۱۱۲.

است، به تحقق تقصیر و مسئولیت مقصر منجر می‌شود. پس 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 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 زیان‌دیدگان را جبران کند. برای مثال، زمانی که دولت بدون انجام تحقیقات لازم در مورد میزان جدی بودن خطر احتمالی، بدون فوریت امر و هم‌چنین بدون وجود رابطه سببیت بالقوه قابل اعتنا میان فعالیت یا کالای موردنظر و زیان آینده، با اعمال اصل احتیاط با واردات یا فروش محصولی مخالفت کند و سپس مشخص شود که در به کارگیری این اصل اشتباه کرده است و در نتیجه، خسارتی به فعالان اقتصادی وارد شود، زیان‌دیدگان 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 گردد و به شک تبدیل شود. از این رو، نمی‌توان سخن از تقصیر دولت در به کار بستن یا نیستن اصل احتیاط مطرح کرد. برخی افراد در این گونه شرایط معتقدند اگر اشتباه در انتخاب گزینه صحیح در ورود به خسارت منجر شود، عامل زیان باید برابر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی جبران خسارت کند.^۱

در حقوق ایران، محتوای اصل پیش‌گیری در قوانین به صراحت پیش‌بینی نشده است. البته مواد ۷ و ۹ قانون ایمنی زیست‌محیطی مصوب 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 تدبیرهای پیش‌گیرانه و نظارتی در حوزه واردات مواد غذایی و آلودگی هوا تأکید دارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به طور ضمنی بر تدبیرهای پیش‌گیرانه و نظارتی در

۱. ایزانلو، محسن و زهرا اسدی، «مطالعه تطبیقی کارکردهای دوگانه اصل احتیاط در مسئولیت مدنی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره دهم، شماره ۲، ۱۳۹۸، ص ۴۲۰.

حوزه واردات مواد غذایی و آلودگی هوا تأکید دارد. هیئت عمومی در رأی شماره ۶۳ مورخ ۱۳۷۱/۵/۶ برای ابطال بخش نامه 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. هم‌چنین در مورد ممنوعیت نصب کیت، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تأکید می‌کند که مفاد قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا که در راستای تحقق اهداف یادشده در اصل ۵۰ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، تضمین‌کننده ضرورت در پیش گرفتن تدبیرهای متناسب برای سامان‌دهی سیستم حمل و نقل شهری و الزام همه دستگاه‌ها به رعایت آن خواهد بود.^۱

با توجه به نیاز اساسی جامعه ایران به پیش‌گیری از وقوع خطرهای مطنون و هم‌چنین با توجه به وجود زمینه و مبنای فقهی برای احتیاط و قاعده عقلی حکم و جوب 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 سوم. لزوم اصلاح قوانین و مقررات‌گذاری در حوزه پیش‌گیری

در مقررات‌گذاری، طیف وسیعی از شیوه‌ها وجود دارد و از همان مراحل اولیه انجام یک فعالیت خطرآفرین، امکان مداخله هست که آن را می‌توان به وصف فعالیت غیر قانونی منتسب ساخت. مثلاً ممنوع کردن فعالیت‌هایی که بیش از حد مجاز، محیط زیست را آلوده می‌کنند یا ممنوع کردن تولید کالاهایی که خطرات قابل توجهی برای مصرف‌کنندگان دارند. شکل دیگر مقررات‌گذاری، الزام به کسب مجوز و تأیید قبلی است. مثلاً قبل از پرداختن به برخی فعالیت‌ها یا تولید و عرضه برخی کالاها باید از سازمان‌های صلاحیت‌دار مجوز گرفت. طبق ماده ۷ قانون مواد خوردنی، آشامیدنی،

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

۲. آقاپور هادی‌بیگی، حسین و همکاران، «پوشش خسارات ناشی از خطر توسعه علم در پرتو مسئولیت مدنی»، پژوهش حقوق خصوصی، شماره ۳۸، ۱۴۰۱، ص ۳۶.

آرایشی و بهداشتی مصوب ۱۳۴۶، تأسیس هر گونه کارخانه یا کارگاه مواد خوردنی و آشامیدنی به تحصیل پروانه از وزارت بهداشتی و در مورد کارخانه‌ها، پروانه تأسیس نیز از وزارت اقتصاد وابسته است. نظارت بر استاندارد کالا به استثنای دارو در ایران، بر عهده سازمان ملی استاندارد است. این سازمان می‌تواند علاوه بر اعلام جرم و درخواست تعقیب متخلفان از مراجع قضایی، فرآورده‌های خارج از استاندارد و بدون علامت استاندارد را جمع‌آوری و توقیف کند و برای جلوگیری از ادامه تولید این گونه فرآورده‌ها، ابزار، ماشین‌آلات و وسایل تولید مربوط را به صورت موقت لاک و مهر کند. علاوه بر سازمان ملی استاندارد، سازمان غذا و دارو و سازمان دام‌پزشکی نیز در ایران، متولی نظارت بر سلامت و ایمنی مواد غذایی و دارویی هستند.^۱

در زمینه پیش‌گیری از حوادث مربوط به راه‌های درون‌شهری در بندهای ۱ و ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، وظیفه ساخت و نگهداری راه بر عهده شهرداری است. در خصوص راه‌های برون‌شهری در قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن اصلاحی ۱۳۷۹، مقرراتی در خصوص چگونگی حفظ و ایمنی راه‌ها پیش‌بینی و تکالیفی بر عهده دستگاه‌های متصدی راه گذاشته شده است. ماده ۱۹، وزارت راه و ترابری را مکلف کرده است تا علایم افقی و عمومی و تجهیزات ایمنی لازم را در طول هر یک از راه‌های مربوط، مشخص و در محل‌های مورد نیاز نصب و اجرا کنند. افزون بر این، برای اولین بار به مسئولیت دولت در صورت کوتاهی در نصب علایم ایمنی هنگام اجرای عملیات ساخت و بازسازی یا نگهداری راه‌ها در صورت ورود خسارت به اشخاص حکم داده است. حتی در این تبصره، مسئولیت نیابتی را برای دولت در صورت تقصیر مأموران دولت یا پیمان‌کاران پیش‌بینی کرده است.^۲

در نگاه پیش‌گیرانه به وضع و اجرای قواعد مسئولیت مدنی، یکی از آثار الزام عامل زیان به جبران خسارت، بازداشتن وی و دیگران از ارتکاب فعل یا بی‌مبالاتی مشابه است. هرچند 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 و کیفر سازندگان پیش از بروز حادثه وجود ندارد، حداقل باید

۱. بادینی و عباسی، پیشین، ص ۴۴.

۲. رستمی، ولی و همکاران، «مسئولیت متصدیان راه در تصادفات رانندگی»، مطالعات حقوق خصوصی، سال چهل و چهارم، شماره ۳، ۱۳۹۳، ص ۳۸۹.

راهکار دقیقی 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. در مقابل، آن‌ها را ملزم سازد با تبعیت از طرح‌هایی که ارائه می‌کند، استانداردهای لازم را برای پیش‌گیری از حوادث مشابه در آینده رعایت کنند. هم‌چنین باید ضمانت اجرایی صریح را برای رعایت نشدن طرح‌ها و نظامات دولتی به ایشان اعلام کند و بکوشد که به دقت اجرا گردد و بر آن‌ها نظارت شود.^۱

نتیجه‌گیری

پذیرش پیش‌گیری در بسیاری از امور و از جمله مسئولیت مدنی از جمله اقدامات عقلایی است که مورد توجه بسیاری از پژوهشگران این حوزه قرار گرفته است. نتایج این مطالعه که برای بررسی و امکان‌سنجی تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با تکیه بر قوانین حقوق ایران انجام پذیرفته و بر آن تأکید شده است، نشان داد بستر مناسبی از منظر مواد قانونی وجود دارد و عملکرد نظام حقوقی ایران به طور نسبی مناسب است. با این حال، در زمینه پیشبرد مسئولیت مدنی نوین و پذیرش مسئولیت پیش‌گیرانه، عملکرد چندان مطلوبی نداشته و نیازمند بازنگری و اصلاح رویه‌های موجود با توجه به کنوانسیون‌ها و حقوق دیگر کشورهای جهان است.

مفاد قانونی موجود در نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد هدف اصلی از مسئولیت مدنی همانند بسیاری از کشورهای دیگر، جبران خسارت زیان‌دیده است. حال آن‌که یکی دیگر از اهداف مهم حقوق مسئولیت، نقش پیش‌گیرانه قواعد مسئولیت مدنی است، به نحوی که متخلفین بالقوه را از انجام فعل زیان‌بار باز دارد. در قلمرو حقوق تعهدات نیز به هدف بازدارندگی این گونه توجه می‌شود که در برخی موارد، عمل متعهد له، ناقض صریح حسن نیت قراردادی محسوب می‌شود و متعهد له به طور صریح و با سوء نیت از اجرای تعهدات قراردادی خودش استنکاف می‌کند.

با توجه به تازگی مفاهیم پیش‌گیرانه در ایران به نظر می‌رسد هم‌چنان فضای مناسبی برای

۱. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی (بررسی تطبیقی مبانی، محدودیت‌ها و رویه قضایی با تأکید بر زلزله)»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۶، ۱۳۸۸، ص ۶۶.

بهبود قوانین و اقدامات موجود وجود دارد و به یک سیاست‌گذاری راهبردی در بخش مسئولیت پیش‌گیرانه نیاز است که کمیسیونی مستقل و متشکل از کارشناسان، نمایندگان مردم و حکومت باید آن را تدوین و ارائه کنند. ضروری است مراجع قانون‌گذاری به این امر مهم توجه نشان دهند و قانونی برای پیش‌گیری در حوزه مسئولیت مدنی، خسارات آینده و فعالیت‌های زیان‌بار به تصویب برسانند. هم‌چنین می‌توان با اتکا به فقه و قواعدی هم‌چون تحذیر، وجوب دفع ضرر محتمل و لاضرار، مسئولیت پیش‌گیرانه را در مسئولیت مدنی کنونی در نظر گرفت و از آن بهره بیشتری برد.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. بادینی، حسن، فلسفه مسئولیت مدنی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۲. ژوردن، پاتریس، تحلیل رویه قضایی در مسئولیت مدنی، ترجمه: مجید ادیب، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۳. صالحی مازندرانی، محمد، بررسی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از تصمیمات قضایی با نگاهی به برخی نظام‌های حقوقی، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۱.
۴. صفری، محسن، فریب‌کاری و آثار آن: قاعده غرور، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۵. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۶. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۰.

ب) مقاله

۱. السان، مصطفی، «مسئولیت مدنی در قبال حوادث طبیعی (بررسی تطبیقی مبانی، محدودیت‌ها و رویه قضایی با تأکید بر زلزله)»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۶، ۱۳۸۸.
۲. ایزانلو، محسن و زهرا اسدی، «مطالعه تطبیقی کارکردهای دوگانه اصل احتیاط در مسئولیت مدنی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره دهم، شماره ۲، ۱۳۹۸.
۳. آقاپور هادی‌بیگی، حسین و همکاران، «پوشش خسارات ناشی از خطر توسعه علم در پرتو مسئولیت مدنی»، پژوهش حقوق خصوصی، شماره ۳۸، ۱۴۰۱.
۴. بادینی، حسن و سمیه عباسی، «ارزیابی مسئولیت مدنی و مقررات ایمنی در پیش‌گیری از فعالیت‌های خطرآفرین»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و یکم، شماره ۹۹، ۱۳۹۶.
۵. پاهکیده، امین و همکاران، «امکان‌سنجی تحقق مسئولیت مدنی پیش‌گیرانه با نگاهی تطبیقی به فقه و حقوق بین‌الملل»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، دوره ششم، شماره ۲، ۱۴۰۱.

۶. پاهکیده، امین و همکاران، «واکاوی پیش‌گیری از ضررهای زیست‌محیطی از منظر مسئولیت مدنی با نگاهی بر آثار اقتصادی و اجتماعی آن»، دوره چهارم، شماره ۴، ۱۴۰۰.
۷. حیاتی، عباس علی، «مفهوم اصل احتیاط و جایگاه آن در مسئولیت مدنی»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، شماره ۴۰، ۱۳۹۳.
۸. خودکار، رضا و پرویز رحمتی، «تحلیل اقتصادی مبانی مسئولیت مدنی در حوادث دوجانبه»، دوفصل‌نامه دانش و پژوهش حقوقی، دوره اول، شماره ۲، ۱۳۹۱.
۹. رحمانی، سمیه و همکاران، «تبیین فقهی. حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان»، مجله فقه حکومتی، شماره ۱۲، ۱۴۰۰.
۱۰. رستمی، ولی و همکاران، «انتظار مشروع در نظام حقوق اداری»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، ۱۴۰۱.
۱۱. رستمی، ولی و همکاران، «مسئولیت متصدیان راه در تصادفات رانندگی»، مطالعات حقوق خصوصی، سال چهل و چهارم، شماره ۳، ۱۳۹۳.
۱۲. رضایی‌زاده، محمدجواد و فرامرز عطریان، «مسئولیت مدنی دولت ناشی از تصویب، تغییر و یا عدم اجرای طرح‌های شهری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۱، ۱۳۹۲.
۱۳. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان انتظار اصل مشروع در دیوان عدالت اداری»، مجله راهبرد، شماره ۶۱، ۱۳۹۰.
۱۴. سلیمی ترکمانی، حجت، «بررسی مشکل زیست محیطی دریاچه ارومیه از منظر حقوق بین‌الملل محیط زیست»، مجله راهبرد، شماره ۵۸، ۱۳۹۰.
۱۵. سلیمی، فضا و محمدباقر پارساپور، «مبنای مطلوب مسئولیت مدنی از دیدگاه تحلیل اقتصادی حقوق (با نگاهی به حقوق بازار)»، پژوهش حقوق خصوصی، دوره نهم، شماره ۳۵، ۱۴۰۰.
۱۶. قیصری، سید عطا و همکاران، «نگرشی تحلیلی و انتقادی بر اقدامات تأمینی و سازوکارهای پیش‌گیرانه در حقوق مسئولیت مدنی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره پنجاه و یکم، شماره ۲، ۱۴۰۰.
۱۷. مولایی، آیت و حسن لطفی، «شکندگی مرزها بین اصول احتیاط و پیش‌گیری»، مجله حقوقی بین‌المللی، دوره سی و ششم، شماره ۶۰، ۱۳۹۸.

۱۸. مولایی، آیت، «موانع و چالش‌های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران»، مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاهم، شماره ۴، ۱۳۹۹.

2. Latin Source

1. Adams, M., **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.
2. Faure, M., **Tort Liability in France: an introductory Economic analysis**, The Economic of Legal Relationship: Law & Economic in Civil Law Countries, Bruno Deffains & Thierry Kirat, 1st, London, Elsevier Science B.V, 2001.
3. Levmore, S., “**Rethinking Comparative Law: Variety and Uniformity in Ancient and Modern Tort Law**”, In Foundations of Tort Law, Collection of essays, New York: Oxford University Press, 1994.
4. Limpens. D., Kruithojk, R. M., “**Encyclopedia of Comparative Law, Liability for one’s own act**”, Vol. XI, Chap. 2, 2019.
5. Rogers, W.V.H., **Winfield, N., On tort**. 3rd edition, sweet and Maxwell, London. stark, Boris, Roland, 2002.
6. Shavell, S., **Foundations of Economic Analysis of Law**, Published by Harvard University Press, 2009.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

Investigating and feasibility of realizing preventive civil responsibility of the government by relying on Iran's legal laws

Narges Eskafi¹

Esmail shahsavandi²

AmirAbbas bozorgmehr³

Abstract

Prevention of damage is one of the new approaches in civil responsibility. Based on the preventive approach, civil liability in various fields tends to prevent damage from occurring instead of waiting for damage to occur, and instead of looking backward and looking at the past like traditional civil liability, in the new approach, it is based on It is forward-looking and aims to prevent the occurrence or continuation of damage in the future. Therefore, in this study, using the descriptive-analytical method and the use of valid legal sources, it examines the implementation of the system of preventive civil responsibility of the government in Iran. Basically, civil liability of the government is one of the new issues in Iranian administrative law, and the acceptance of preventive civil liability for the government also faces shortcomings in terms of existing regulations. The results of the survey show that by observing some of the basic principles of preventive civil liability, there is still a suitable space for the full realization of this new approach, which can illuminate the limited boundaries of traditional civil liability and while preventing more serious damage. also prevent Of course, the recognition of preventive civil responsibility of the government requires the amendment of the existing laws.

Keywords: civil responsibility, compensatory civil responsibility, preventive civil responsibility, government.

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, es-shahsavandi@ymail.com

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