



10.48315/QGL.2026.595389.1439

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال هفتم، شماره اول (پیاپی ۲۳)، بهار ۱۴۰۵، صص. ۲۳۰-۲۰۹

مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات ناشی از مقررہ گذاری غیرقانونی و مقررات قانونی زیان بار

یوسف محمدحسینی حاجی‌ور*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

گسترش صلاحیت‌های دولت در تنظیم و اداره امور عمومی، موجب توسعه مقررہ گذاری در قالب آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و سایر مقررات اجرایی شده است. با وجود نقش اساسی این مقررات در اجرای قوانین و تنظیم روابط اجتماعی، ممکن است وضع یا اجرای آن‌ها موجب ورود خسارت به اشخاص شود. این مسئله به‌ویژه در مواردی اهمیت می‌یابد که مقررہ دولت خارج از حدود اختیار یا مغایر قانون باشد و نیز در فرضی که مقررہ، با وجود برخورداری از مبنای قانونی، در مقام اجرا موجب ورود زیان به اشخاص شود. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع قانونی، دیدگاه‌های دکترین حقوقی و رویه قضایی انجام شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نمی‌توان از مصونیت مطلق دولت در برابر آثار زیان‌بار مقررہ گذاری دفاع کرد. میان مقررہ گذاری تقنینی و مقررہ گذاری اجرایی از حیث منشأ صلاحیت، حدود اختیار و مبنای مسئولیت تفاوت وجود دارد. در مقررات اجرایی، دولت مکلف است در حدود صلاحیت قانونی و در انطباق با قوانین بالادستی اقدام کند و تجاوز از این حدود می‌تواند افزون بر قابلیت ابطال مقررہ، در صورت تحقق ارکان مسئولیت مدنی، مبنای الزام دولت به جبران خسارت قرار گیرد. همچنین قانونی بودن مقررہ لزوماً به معنای نفی مطلق مسئولیت نیست؛ بلکه در چنین فرضی، تحقق مسئولیت مستلزم احراز خسارت قابل جبران، قابلیت انتساب زیان به رفتار دولت و وجود رابطه سببی مستقیم و بلاواسطه است. بررسی رویه قضایی نیز نشان می‌دهد که ابطال مقررہ و جبران خسارت دو نهاد متمایز بوده و صرف ابطال مقررہ، بدون احراز سایر ارکان مسئولیت، برای استحقاق خسارت کافی نیست. برآیند پژوهش حاکی از آن است که مبنای مناسب برای تعیین مسئولیت دولت ناشی از مقررہ گذاری، نه مسئولیت مطلق و نه مصونیت مطلق، بلکه تلفیق اصل حاکمیت قانون، حمایت از حقوق و منافع مشروع اشخاص و احراز شرایط مسئولیت مدنی است.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی دولت، مقررہ گذاری، اعمال حاکمیتی، دیوان عدالت اداری، جبران خسارت.

* استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده فقه و حقوق اسلامی، دانشگاه امیرالمؤمنین (علیه السلام)، اهواز، ایران.

Y.hajivar@amiralmomenin.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۲۸

مقدمه

گسترش نقش دولت در تنظیم روابط اقتصادی، اجتماعی و اداری موجب شده است اعمال صلاحیت‌های عمومی تنها در قالب تصویب قوانین و اجرای آن‌ها محدود نماند، بلکه بخش قابل توجهی از تنظیم امور عمومی از طریق وضع آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و سایر مقررات اداری صورت پذیرد. این مقررات، اگرچه در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون قرار دارند، در عمل تأثیر مستقیمی بر حقوق، آزادی‌ها و منافع اشخاص داشته و می‌توانند زمینه‌ساز ایجاد یا تغییر موقعیت‌های حقوقی و اقتصادی آنان شوند. از این رو، «مقرره‌گذاری»^۱ را نمی‌توان صرفاً یک فعالیت اداری و درون‌سازمانی تلقی کرد؛ بلکه این فرایند، در مواردی با حقوق و منافع اشخاص ثالث ارتباط مستقیم پیدا می‌کند.

قانون‌گذاری‌های عجولانه، غیرتخصصی یا غیرکارشناسی، ناهنجاری‌های اقتصادی و اجتماعی را به‌دنبال آورده و حتی موجب تشدید بحران‌های اجتماعی مانند نارضایتی نسبت به اصل نظام و عقلانیت حاکمیت، تضعیف روحیه تلاش برای کسب منفعت معقول و ایجاد حس ناامیدی در میان مردم می‌گردد (ارسطا و ممی‌زاده، ۱۳۹۷: ۳۲۰)؛ دولت و دستگاه‌های دولتی به مناسبت اختیار و صلاحیت‌های ویژه حقوقی، حق وضع مقررات در چارچوب قوانین را دارند. با این حال ممکن است در نتیجه وضع مقرره خلاف قانون ادعای خسارتی از طرف مدعی مطرح گردد (شهنایی، ۱۳۹۲: ۷۲).

اصل حاکمیت قانون اقتضا دارد که دستگاه اجرایی در اعمال صلاحیت مقرره‌گذاری، از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز نکند و مقررات وضع‌شده با قوانین بالادستی، اصول قانون اساسی و حقوق تثبیت‌شده اشخاص سازگار باشد. با وجود این، امکان آن وجود دارد که یک مقرره بر اثر تجاوز از حدود صلاحیت، تفسیر نادرست قانون، رعایت نکردن الزامات قانونی، بی‌توجهی به حقوق مکسبه یا حتی اتخاذ تصمیمی که از حیث محتوایی با معیارهای قانونی و حقوقی سازگار نیست، موجب ورود زیان به اشخاص شود. در چنین وضعیتی، صرف ابطال مقرره لزوماً پاسخ کاملی به زیان واردشده نیست؛ زیرا ممکن است شخص پیش از ابطال مقرره، هزینه‌ای متحمل شده، منفعتی را از دست داده یا در نتیجه اعتماد به اعتبار ظاهری آن، تصمیماتی اتخاذ کرده باشد که آثار زیان‌بار آن‌ها

1. Regulation.

مقرره‌گذاری در معنی خاص در مقابل قانون‌گذاری قرار دارد. به این نحو که قانون‌گذاری بر اساس اصل تفکیک قوا برعهده قوه مقننه است لیکن مقرره‌گذاری به دولت و دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد که برای بهبود وضعیت خود و در راستای قوانین، دست به تصویب آیین‌نامه، تصویب‌نامه و امثال آن بزنند. این اختیار توسط قانون اساسی به دولت و دستگاه‌های اجرایی داده می‌شود (گرگی ازندریانی و میرترابی، ۱۳۹۶: ۳۰).

با حذف مقررہ از نظام حقوقی نیز از میان نرود.

مسئله اساسی در این زمینه آن است که آیا دولت یا نهاد عمومی واضع مقررہ، در برابر خسارات ناشی از مقررہ گذاری نامشروع یا زیان بار مسئولیت مدنی دارد؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، مبنای این مسئولیت چیست؟ پاسخ به این پرسش با دشواری‌هایی همراه است؛ زیرا از یک سو، اعمال صلاحیت مقررہ گذاری در زمره اقتدارات عمومی دولت قرار دارد و از سوی دیگر، اصل جبران خسارت و ضرورت حمایت از حقوق اشخاص، نمی‌تواند به بهانه حاکمیت یا برخورداری دولت از امتیازات عمومی نادیده گرفته شود. بنابراین، مرزبندی میان «اختیار قانونی دولت در تنظیم امور عمومی» و «الزام دولت به جبران زیان ناروا» از مسائل مهم و قابل تأمل در حقوق عمومی و مسئولیت مدنی به‌شمار می‌رود.

بر این مبنای، پژوهش حاضر می‌کوشد با تمرکز بر مسئولیت مدنی دولت ناشی از مقررہ گذاری، مبانی حقوقی این مسئولیت، شرایط تحقق آن، جایگاه تقصیر و رابطه سببیت، نقش ابطال مقررہ در مطالبه خسارت و حدود مسئولیت دولت در قبال اشخاص زیان‌دیده را بررسی کند. پرسش محوری آن است که در چه شرایطی می‌توان وضع یک مقررہ دولتی را منشأ مسئولیت مدنی دولت دانست؟ و چه سازوکارهایی برای حمایت مؤثر از زیان‌دیدگان و برقراری تعادل میان اقتدار تنظیم‌گری دولت و ضرورت صیانت از حقوق اشخاص قابل ارائه است؟ پاسخ به این پرسش‌ها می‌تواند در جهت تبیین حدود مسئولیت دولت و تقویت رویکرد پاسخگویی در فرایند مقررہ گذاری مؤثر باشد.

۱. جایگاه حقوقی مسئولیت دولت در قبال خسارات ناشی از مقررہ گذاری

تعیین جایگاه حقوقی مسئولیت دولت در قبال خسارات ناشی از مقررہ گذاری، مستلزم توجه هم‌زمان به ماهیت عمومی عمل مقررہ گذاری و آثار خصوصی ناشی از ورود خسارت به اشخاص است. دولت در مقام تنظیم‌گر، از صلاحیت و اقتدار عمومی برای وضع قواعد الزام‌آور برخوردار است؛ با این حال، اعمال این صلاحیت ممکن است در مواردی به تضییع حقوق یا ورود خسارت به اشخاص منجر شود. از این رو، بررسی مبانی و قواعد حاکم بر مسئولیت دولت، بدون توجه به مرزها و تعاملات میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی، امکان‌پذیر نخواهد بود. در همین راستا، ابتدا دوگانگی مبنایی مسئولیت دولت و تأثیر هم‌زمان عنصر «دولت» و «خسارت» بر ماهیت این مسئولیت بررسی می‌شود؛ سپس تأثیر منشأ عمومی عمل بر معیارهای ارزیابی مسئولیت مورد توجه قرار می‌گیرد و در نهایت، رویکردهای متفاوت نظام‌های حقوقی نسبت به جایگاه و قواعد حاکم بر مسئولیت دولت تحلیل خواهد شد.

۱-۱. دوگانگی مبنایی در مسئولیت دولت

تعیین جایگاه مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی، پیش از هر چیز مستلزم توجه به ویژگی خاص این نوع مسئولیت است. در مسئولیت ناشی از اقدامات دولت، دو عنصر هم‌زمان حضور دارند. فاعل زیان‌زننده، یک نهاد عمومی برخوردار از اقتدار حاکمیتی است و موضوع مسئولیت نیز جبران زیان وارد شده به اشخاص خصوصی است. همین وضعیت، مسئولیت دولت را در نقطه اتصال حقوق عمومی و حقوق خصوصی قرار می‌دهد و تعیین قواعد حاکم بر آن را با پیچیدگی مواجه می‌سازد. از یک سو، ماهیت عمومی شخص مسئول و منشأ صلاحیت وی ایجاب می‌کند که اصولی مانند قانونی بودن اقدامات اداری، حدود صلاحیت، منع تجاوز از اختیار و الزامات حاکم بر اعمال قدرت عمومی مورد توجه قرار گیرد؛ از سوی دیگر، هنگامی که نتیجه عملکرد دولت، ورود زیان به شخصی معین باشد، مسئله جبران خسارت و ارکان تحقق آن به قلمرو سنتی مسئولیت مدنی نزدیک می‌شود.

از این منظر، نمی‌توان مسئولیت دولت را صرفاً با یکی از دو نظام حقوق عمومی یا حقوق خصوصی توضیح داد. به تعبیر برخی از حقوق‌دانان، دو ویژگی هم‌زمان «دولتی بودن مسئولیت» و «خسارت‌بار بودن رفتار» موجب می‌شود که این نهاد در مرز میان دو حوزه حقوقی قرار گیرد و همین امر، یکی از دشواری‌های اصلی در تبیین نظری آن محسوب شود (Eörsi, 1983: 166). این وضعیت در حوزه مقررره‌گذاری اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا مقررره دولتی از یک سو محصول اعمال صلاحیت عمومی و تنظیم‌گری دولت است و از سوی دیگر، می‌تواند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر حقوق و منافع اشخاص اثر گذاشته و موجب ورود زیان شود.^۱

۱-۲. تأثیر منشأ عمومی عمل بر قواعد مسئولیت

اعمال دولت در فرایند مقررره‌گذاری، برخلاف رفتار اشخاص خصوصی، در چارچوب صلاحیت قانونی و با هدف تأمین منفعت عمومی انجام می‌شود. بنابراین، ارزیابی مسئولیت ناشی از آن نمی‌تواند بدون توجه به جایگاه و کارکرد عمومی دولت صورت گیرد. در اینجا، پرسش صرفاً این نیست که آیا زیانی به شخص وارد شده است، بلکه باید مشخص شود که مقررره بر اساس چه

۱. برای نظر مخالف بنگرید به: «ایده محوری ما این است که مسئولیت مدنی دولت، بخشی از حقوق عمومی و به‌طور دقیق‌تر، بخشی از مسئولیت مدنی حقوق عمومی است و بر همین اساس، معتقدیم تحلیل بایسته از این تأسیس حقوقی، مستلزم آگاهی از مبانی، اصول و انگاره‌های حقوق عمومی و به ویژه حقوق اداری است. به عبارت ساده‌تر، به‌عنوان یک قاعده، امکان به‌کارگیری آموزه‌های حقوق خصوصی و به‌طور دقیق‌تر، حقوق مدنی در حقوق اداری و از جمله، مسئولیت مدنی دولت وجود ندارد» (مشتاق، ۱۳۸۹: ۳۳).

صلاحیتی وضع شده؛ آیا مرجع واضع در حدود اختیار خود عمل کرده، الزامات قانونی و تشریفات مقرر را رعایت نموده و آیا میان هدف عمومی مقرر و محدودیتی که بر حقوق اشخاص تحمیل شده، تناسب وجود داشته است یا خیر؟

در نتیجه، قواعد حقوق عمومی در تعیین نامشروع بودن یا مشروع بودن عمل مقرر گذار نقش اساسی دارند؛ اما این امر لزوماً به معنای خروج موضوع از قلمرو مسئولیت مدنی نیست. به بیان دیگر، حقوق عمومی می‌تواند معیار سنجش رفتار دولت را تعیین کند و حقوق خصوصی سازوکار ارزیابی زیان و جبران آن را تکمیل نماید. چنین رویکردی از ایجاد دوگانگی مصنوعی میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی جلوگیری کرده و امکان تحلیل منسجم‌تری از مسئولیت دولت را فراهم می‌سازد.

۳-۱. رویکردهای نظام‌های حقوقی به مسئولیت دولت

تفاوت در میزان استقلال حقوق عمومی از حقوق خصوصی، موجب شده است نظام‌های حقوقی مختلف پاسخ یکسانی به مسئله مسئولیت دولت ندهند. به‌طور کلی می‌توان سه الگوی عمده را از یکدیگر تفکیک کرد:

الگوی نخست؛ حاکمیت قواعد عمومی مسئولیت مدنی: در این رویکرد، تفاوت اساسی میان مسئولیت اشخاص خصوصی و مسئولیت دولت پذیرفته نمی‌شود و دولت نیز، با وجود شخصیت عمومی خود، در اصل تابع قواعد عمومی جبران خسارت است. این الگو در برخی نظام‌های حقوقی کامن‌لا و شماری از کشورهای اروپایی و آمریکای لاتین مورد پذیرش قرار گرفته است.

الگوی دوم؛ غلبه حقوق عمومی بر مسئولیت دولت: در این الگو، مسئولیت دولت عمدتاً بر اساس قواعد خاص حقوق عمومی ارزیابی می‌شود و ویژگی عمومی فعالیت دولت در تعیین مبانی و شرایط مسئولیت اهمیت بیشتری دارد. در برخی از این کشورها، صلاحیت رسیدگی نیز حسب نوع دعوا میان مراجع قضایی اداری و مدنی توزیع شده است. فرانسه، اسپانیا، ترکیه و سوئیس را می‌توان در زمره نظام‌هایی قرار داد که در آن‌ها حقوق عمومی نقش برجسته‌ای در تنظیم مسئولیت دولت دارد (انصاری، ۱۳۹۴: ۴۰۰).

الگوی سوم؛ قواعد اختصاصی با رسیدگی در محاکم مدنی: در برخی نظام‌ها، اگرچه برای مسئولیت دولت قواعد ویژه‌ای پیش‌بینی شده است، رسیدگی به دعاوی مربوط به جبران خسارت همچنان در صلاحیت محاکم عمومی یا مدنی قرار دارد. آلمان، اتریش، ژاپن، مجارستان و لهستان از نمونه‌های این رویکرد دانسته شده‌اند (انصاری، ۱۳۹۴: ۴۰۰). البته این دسته‌بندی را نباید مطلق و تغییرناپذیر تلقی کرد؛ زیرا بسیاری از نظام‌های حقوقی معاصر در نتیجه تحول نظریه‌های حقوق عمومی، توسعه حمایت قضایی از حقوق افراد و گسترش مسئولیت دولت، به سمت ترکیب عناصر

دو حوزه حرکت کرده‌اند.

۲. تحول مبنای مسئولیت دولت؛ از مصونیت تقنینی تا الزام به جبران خسارت

تحلیل مسئولیت مدنی دولت در حوزه مقررہ گذاری، بدون بررسی تحول تاریخی و نظری نگرش به مصونیت دولت از آثار اعمال حاکمیتی امکان‌پذیر نیست. در رویکرد سنتی، قانون‌گذاری و وضع قواعد الزام‌آور از عالی‌ترین مظاهر حاکمیت تلقی می‌شد و به همین دلیل، اصل بر مصونیت دولت از مسئولیت ناشی از آثار تقنینی قرار داشت. با این حال، گسترش مفهوم حاکمیت قانون، تقویت جایگاه حقوق و آزادی‌های اشخاص و پذیرش ضرورت پاسخگویی نهادهای عمومی، به تدریج این دیدگاه مطلق را با چالش مواجه ساخت. در این تحول، از یک سواصل تفکیک قوا و حدود مداخله قضایی در تصمیمات تقنینی همچنان اهمیت خود را حفظ کرده و از سوی دیگر، امکان خطا، نقض قواعد برتر و ورود خسارت ناروا از رهگذر اعمال تقنینی، ضرورت بازاندیشی در مفهوم مصونیت دولت را مطرح ساخته است.

بر این اساس، در این قسمت ابتدا مبانی سنتی مصونیت دولت و پیوند آن با ماهیت حاکمیتی قانون‌گذاری بررسی می‌شود؛ سپس نقش اصل تفکیک قوا و محدودیت نظارت قضایی مورد توجه قرار می‌گیرد و در ادامه، با نقد فرض خطاناپذیری قانون‌گذار، امکان مسئولیت در قبال قوانین مغایر با قانون اساسی بررسی خواهد شد. در نهایت، گذار از مصونیت مطلق به سوی الگوی پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت به عنوان یکی از الزامات دولت قانون‌مدار تبیین می‌شود.

۲-۱. مبانی سنتی مصونیت دولت در برابر آثار تقنینی

در برداشت سنتی از مسئولیت دولت، وضع قواعد عمومی و مقررات الزام‌آور از مظاهر بارز اعمال حاکمیت تلقی می‌شد و بر همین اساس، اصل بر آن بود که دولت در برابر پیامدهای زیان‌بار ناشی از تصمیمات تقنینی مسئولیتی نداشته باشد. این دیدگاه بیش از هر چیز بر تفکیک قوا، حاکمیت ملی و جایگاه ویژه قوه مقننه استوار بود. بر اساس این استدلال، قانون‌گذار به نمایندگی از اراده عمومی اقدام می‌کند و نمی‌توان تصمیمی را که از سوی نمایندگان ملت و در راستای مصالح عمومی اتخاذ شده است، به سادگی منشأ مسئولیت مدنی دانست.

افزون بر این، در نظریه کلاسیک مسئولیت مدنی که تقصیر جایگاه محوری داشت، تحقق مسئولیت مستلزم انتساب رفتار قابل سرزنش به شخص مسئول بود. از آن‌جا که قانون‌گذاری به عنوان اعمال حاکمیت و تصمیم‌گیری در سطح عمومی تلقی می‌شد، اثبات تقصیر قانون‌گذار و در نتیجه برقراری مسئولیت مدنی دولت دشوار به نظر می‌رسید. بر همین مبنا، برخی نویسندگان بر این باور بوده‌اند که اصولاً نمی‌توان برای اعمال تقنینی مسئولیت مدنی قائل شد، مگر آن‌که خود قانون‌گذار

جبران خسارت ناشی از قانون را پیش‌بینی کرده باشد (یزدانیان، ۱۳۹۵: ج ۴، ۶۰۱؛ غمامی، ۱۳۷۶: ۷۵).

۲-۲. تفکیک قوا و محدودیت نظارت قضایی بر قانون‌گذاری

یکی از استدلال‌های مهم در دفاع از مصونیت تقنینی، ارتباط آن با اصل تفکیک قوا است. بر اساس این دیدگاه، اگر دادگاه بتواند در جریان رسیدگی به دعوی خسارت، مشروعیت یا اعتبار قانون را مورد ارزیابی قرار دهد، در واقع قوه قضاییه وارد قلمرو صلاحیت قوه مقننه شده است. به‌ویژه در نظام‌هایی که قانون مصوب مجلس از اعتبار و جایگاه بالایی برخوردار است، پذیرش امکان مسئولیت ناشی از قانون‌گذاری، این پرسش را ایجاد می‌کند که آیا دادرس می‌تواند قانون را برخلاف قانون اساسی یا اصول بنیادین حقوقی تشخیص دهد یا خیر؟

بر این اساس، گفته شده است که پذیرش مسئولیت دولت در قبال قانون‌گذاری، در صورتی که مستلزم ارزیابی قضایی قانون باشد، ممکن است با استقلال قوا تعارض پیدا کند؛ ازاین‌رو، مطالبه خسارت ناشی از قانون تنها هنگامی قابل تصور است که قانون‌گذار صراحتاً چنین امکانی را پذیرفته باشد (ابوالحمد، ۱۳۸۱: ۶۷۵). در این برداشت، مصونیت تقنینی نه ناشی از انکار مطلق امکان ورود زیان، بلکه ناشی از جایگاه خاص قانون‌گذار و ضرورت جلوگیری از مداخله یک قوه در صلاحیت قوه دیگر است.

۲-۳. نقد فرض مصونیت قانون‌گذار از خطا

مصونیت مطلق قانون‌گذار از مسئولیت، با تحولات اندیشه حقوق عمومی و تجربه عملی نظام‌های تقنینی، با انتقادهای جدی مواجه شده است. نخستین ایراد آن است که فرض «حکیم بودن» یا خطاناپذیری قانون‌گذار، با ماهیت انسانی فرایند قانون‌گذاری سازگار نیست. قانون‌گذار نیز مانند سایر نهادهای انسانی ممکن است در تشخیص مصالح عمومی، ارزیابی آثار یک تصمیم یا تنظیم رابطه میان منافع متعارض دچار اشتباه شود. ازاین‌رو، شایسته بودن قانون‌گذار باید یک فرض قابل ارزیابی تلقی شود، نه حقیقتی مطلق و غیرقابل خدشه (ارسطا و ممی‌زاده، ۱۳۹۷: ۳۲۰).

تغییر، اصلاح، نسخ و کنار گذاشته شدن قوانین در طول زمان نیز نشان می‌دهد که هیچ نظام تقنینی را نمی‌توان واجد مصونیت مطلق از خطا دانست. افزون بر آن، تحول مفهوم حاکمیت قانون موجب شده است که اصل تفکیک قوا بیش از آن که به معنای مصونیت هر قوه از نظارت باشد، به معنای توزیع صلاحیت‌ها و ایجاد سازوکارهای کنترل متقابل میان نهادهای عمومی تفسیر شود.

از این منظر، استقلال قوه قضاییه نیز می‌تواند اقتضا کند که دادرس در موارد تعارض میان مقررات

و هنجارهای برتر، از اجرای قاعده‌ای که با اصول بنیادین نظام حقوقی ناسازگار است خودداری کند. کاتوزیان در همین چارچوب، بر ضرورت امکان تصمیم‌گیری قضایی مستقل در برابر قوانین متعارض با اصول حقوقی تأکید کرده است (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۱۴۷).

۴-۲. قانون‌گذاری مغایر با قانون اساسی و مبنای مسئولیت

یکی از مهم‌ترین مبانی برای پذیرش مسئولیت ناشی از قانون‌گذاری، فرضی است که قانون مصوب با قانون اساسی یا اصول بنیادین نظام حقوقی تعارض داشته باشد. در چنین وضعیتی، مسئله دیگر صرفاً تعارض میان یک سیاست عمومی و منفعت خصوصی نیست؛ بلکه بحث درباره رعایت سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی و الزام همه مقامات عمومی به تبعیت از قواعد برتر مطرح می‌شود.

برخی نویسندگان نیز بر همین اساس، مسئولیت دولت نسبت به اعمال قوه مقننه را در صورتی قابل تحقق دانسته‌اند که اقدام تقنینی با قانون اساسی مغایر باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۷۷). در همین راستا، در ادبیات حقوق عمومی عرب نیز این دیدگاه مطرح شده است که اگر قانونی برخلاف یکی از اصول قانون اساسی موجب ورود زیان شود، اصل حاکمیت دولت نمی‌تواند مانع جبران خسارت اشخاص قرار گیرد؛ زیرا پذیرش حاکمیت عمومی با الزام دولت به ترمیم زیان ناروا منافاتی ندارد (جواد نصار، ۱۹۹۵م: ۱۵).

۵-۲. از مصونیت مطلق به پاسخگویی دولت

تحول مفهوم دولت از «قدرت حاکم» به «قدرت عمومی پاسخگو» زمینه نظری لازم را برای بازنگری در مصونیت تقنینی فراهم کرده است. در دولت حقوق‌مدار، اعمال اقتدار عمومی، از جمله مقررده‌گذاری، نمی‌تواند خارج از چارچوب قانون، قانون اساسی و اصول حمایت از حقوق اشخاص قرار گیرد. بنابراین، اصل عدم مسئولیت دولت در قبال اعمال تقنینی نمی‌تواند به یک مصونیت مطلق و همیشگی تبدیل شود.

بر این اساس، مسئولیت مدنی دولت در حوزه مقررده‌گذاری را می‌توان نه به معنای نفی صلاحیت قانون‌گذار، بلکه به‌عنوان مکمل اصل حاکمیت قانون و ابزار حمایت از حقوق اشخاص در برابر آثار ناروا و غیرقانونی اعمال قدرت عمومی تحلیل کرد. چنین برداشتی ضمن احترام به اصل تفکیک قوا، امکان پاسخگویی دولت در موارد استثنایی و تحقق شرایط مسئولیت را فراهم می‌سازد. در نتیجه، حرکت از نظریه مصونیت مطلق به سوی مسئولیت مشروط دولت، بیان‌گر تغییر در مفهوم حاکمیت نیست؛ بلکه نشان‌دهنده پذیرش این اصل است که اقتدار عمومی باید هم‌زمان با پاسخگویی و جبران خسارت ناشی از اعمال نامشروع آن همراه باشد (زرگوش، ۱۳۸۵: ۴۶؛ کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۷۷).

۳. امکان جبران خسارت ناشی از مقررہ گذاری توسط دولت

بررسی امکان جبران خسارت ناشی از مقررہ گذاری دولت، مستلزم توجه به تفاوت میان انواع صلاحیت‌های مقررہ گذاری و منشأ حقوقی آن‌ها است؛ زیرا دولت در برخی موارد بر اساس اختیار تفویض شده در وضع قواعدی با ماهیت تقنینی مشارکت می‌کند و در موارد دیگر، در مقام اجرای قوانین و اداره امور عمومی، به وضع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اجرایی مبادرت می‌ورزد. این تمایز از آن جهت اهمیت دارد که حدود اختیار دولت، معیار ارزیابی مشروعیت مقررہ و در نتیجه، مبنای مسئولیت مدنی آن در هر یک از این دو وضعیت یکسان نیست. بر این اساس، در گفتار حاضر ابتدا تفکیک میان مقررہ گذاری تقنینی و مقررہ گذاری اجرایی و آثار این تمایز بر مسئولیت دولت بررسی می‌شود و سپس مسئولیت دولت در قبال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اجرایی، با تأکید بر تجاوز از حدود اختیار، مغایرت با قوانین بالادستی و امکان جبران خسارات وارد شده به اشخاص مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

۳-۱. تفکیک میان مقررہ گذاری تقنینی و مقررہ گذاری اجرایی

مقررہ گذاری دولت را نمی‌توان از حیث منشأ صلاحیت و حدود اختیار در یک قالب واحد بررسی کرد. بخشی از صلاحیت‌های دولت در وضع قواعد، ناشی از تفویض محدود اختیار قانون گذاری در موارد مقرر قانونی است و بخش دیگر، به صلاحیت ذاتی قوه مجریه برای تنظیم نحوه اجرای قوانین و اداره امور عمومی بازمی‌گردد. تفاوت این دو وضعیت در بحث مسئولیت مدنی اهمیت اساسی دارد؛ زیرا در فرض نخست، دولت در محدوده اختیاری که قانون گذار به آن اعطا کرده، در جایگاه واضع قاعده قرار می‌گیرد؛ در حالی که در فرض دوم، دولت اصولاً در مقام اجرای قانون و تنظیم امور اجرایی فعالیت می‌کند.

از این رو، بررسی مسئولیت دولت ناشی از مقررہ گذاری باید با توجه به منبع اختیار مقررہ گذار، سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و میزان انطباق مقررہ با قوانین و اصول بالادستی انجام شود. بر همین اساس، امکان مطالبه و جبران خسارت را می‌توان در دو وضعیت عمده بررسی کرد: نخست، وضع مقرراتی که دولت بر اساس اختیار تفویض شده وضع می‌کند و دوم، تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اجرایی که در چارچوب صلاحیت اداری دولت قرار دارند.

۳-۱-۱. اصل عدم تفویض قانون گذاری و استثنائات آن

یکی از اصول بنیادین در سازمان‌دهی قدرت عمومی، اختصاص صلاحیت قانون گذاری به نهاد

منتخب و جلوگیری از انتقال نامحدود این اختیار به سایر ارکان حکومت است. مبنای این اصل را می‌توان در ضرورت حفظ تفکیک قوا، جلوگیری از تمرکز قدرت تقنینی و صیانت از نقش نمایندگان ملت در وضع قواعد الزام‌آور جست‌وجو کرد. در اندیشه سیاسی، جان لاک نیز قانون‌گذاری را از اختیاراتی می‌داند که نمی‌بایست بدون مجوز مشخص به دیگری واگذار شود (لاک، ۱۳۹۵: ۱۹۱؛ راسخ، ۱۳۹۴: ۱۵۱). در ادبیات حقوق اساسی نیز اصل عدم امکان تفویض، با مفاهیمی همچون نمایندگی، دموکراسی نمایندگی و تفکیک قوا پیوند خورده است (کدخدایی و آقائی‌طوق، ۱۳۹۱: ۹۶).

با وجود این، اصل عدم تفویض در حقوق ایران مطلق نیست. قانون اساسی در موارد مشخص، امکان واگذاری محدود برخی اختیارات تقنینی را پیش‌بینی کرده است. از جمله اصل ۸۵ قانون اساسی در شرایط ضروری، امکان تصویب آزمایشی برخی قوانین توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس را پذیرفته و همچنین در مواردی اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را به دولت اعطا می‌کند. بنابراین، دولت در چنین مواردی صرفاً مجری اراده تقنینی مجلس نیست، بلکه در محدوده اختیار اعطاشده، واجد صلاحیت خاص برای وضع قاعده می‌شود.

از این منظر، هرگاه دولت در حدود اختیار قانونی خود مبادرت به وضع مقرره‌ای کند و این مقرره موجب ورود خسارت شود، باید میان صرف ورود زیان ناشی از یک تصمیم قانونی و ورود خسارت ناشی از تجاوز از حدود اختیار یا نقض قواعد برتر تفکیک کرد. به‌ویژه در صورتی که دولت از حدود اختیار تفویض‌شده فراتر رود یا مقرره‌ای مغایر با قانون اساسی و اصول مسلم حقوقی وضع کند، استناد به وصف حاکمیتی عمل برای نفی مسئولیت، با دشواری جدی مواجه خواهد بود.

۲-۱-۳. حدود مصونیت دولت در مقرره‌گذاری تقنینی

در حقوق ایران ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در خصوص اعمال حاکمیت دولت، شرایط خاصی را برای عدم مسئولیت پیش‌بینی کرده است. با این حال، این حکم را نمی‌توان به معنای ایجاد مصونیت مطلق برای دولت در تمام مواردی دانست که دولت در مقام اعمال صلاحیت عمومی اقدام می‌کند. قید «به موجب قانون و برای تأمین منافع اجتماعی» در ماده مذکور، از یک سو بر قانونی بودن منشأ اختیار و از سوی دیگر بر جهت عمومی عمل حاکمیتی دلالت دارد. بر این اساس، چنانچه دولت در وضع مقرره از حدود اختیار قانونی خود تجاوز کند یا مقرره‌ای مغایر با قانون اساسی و اصول مسلم حقوقی وضع نماید، استناد به مصونیت مقرر در ماده ۱۱ دشوار خواهد بود. زیرا در چنین فرضی، اساساً نمی‌توان عمل دولت را در معنای دقیق کلمه، یک اقدام

حاکمیتی مشروع و قانونی تلقی کرد. در واقع، مصونیت قانونی را نمی‌توان وسیله‌ای برای پوشاندن آثار اقدامات خارج از صلاحیت یا مغایر با قواعد برتر حقوقی قرار داد.

این تحلیل با تمایز میان صلاحیت برای اقدام و شیوه اعمال صلاحیت نیز سازگار است. ممکن است دولت اصولاً صلاحیت وضع یک مقررہ را داشته باشد، اما نحوه استفاده از این صلاحیت برخلاف قانون یا حقوق بنیادین اشخاص باشد. در این وضعیت، وجود صلاحیت اولیه، به‌خودی‌خود رفتار زیان‌بار را مشروع نمی‌سازد و می‌تواند زمینه مسئولیت دولت را فراهم کند.

۳-۱-۳. اصول بنیادین حقوق و ضرورت جبران زیان ناروا

پذیرش مسئولیت دولت در این حوزه با اصولی هم چون منع اضرار، عدالت، احترام به مالکیت، حمایت از حیثیت و کرامت انسانی، حفظ حریم خصوصی و ضرورت جبران خسارت ناروا نیز ارتباط دارد. این اصول، صرفاً قواعدی برای تنظیم روابط خصوصی نیستند؛ بلکه در دولت حقوق‌مدار، معیارهایی برای سنجش اعمال قدرت عمومی نیز محسوب می‌شوند.

از این منظر، اقتدار تقنینی نباید به گونه‌ای تفسیر شود که شخص زیان‌دیده در برابر خسارتی که مستقیماً ناشی از اعمال غیرقانونی یا نامشروع قدرت عمومی است، فاقد هرگونه وسیله جبران باقی بماند. برخی نویسندگان نیز با تأکید بر همین مبانی، توسعه مسئولیت مدنی قدرت تقنینی را در راستای تحقق عدالت و ایجاد تعادل میان حاکمیت و حقوق فردی قابل توجیه دانسته‌اند (الماسی و قاسمی، ۱۳۹۸: ۱۴).

در همین راستا، تحول اندیشه حقوق عمومی و گسترش حمایت از حقوق فردی، مفهوم سنتی مصونیت دولت را تعدیل کرده است. به بیان دیگر، امروزه اقتدار عمومی و مسئولیت عمومی دو مفهوم متعارض تلقی نمی‌شوند؛ بلکه هرچه قدرت دولت در تنظیم امور عمومی گسترده‌تر باشد، ضرورت پاسخگویی آن در برابر آثار نامشروع اعمال این قدرت نیز اهمیت بیشتری پیدا می‌کند (شهینایی، ۱۳۹۲: ۷۴).

۳-۲. مسئولیت دولت در قبال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اجرایی

آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اجرایی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای اجرای قوانین، تنظیم امور اداری و تحقق سیاست‌های عمومی به‌شمار می‌روند؛ با این حال صلاحیت دولت در وضع این گونه مقررات، مطلق و مستقل از قانون نیست، بلکه حدود آن به وسیله قانون و در چارچوب صلاحیت‌های مقرر برای قوه مجریه تعیین می‌شود.

از این رو، هرگاه دولت در فرایند مقررہ گذاری اجرایی از حدود اختیار خود تجاوز کند یا مفاد

مقرره با قوانین بالادستی ناسازگار باشد، علاوه بر امکان نظارت و ابطال آن، مسئله جبران خسارات احتمالی وارد شده به اشخاص نیز مطرح خواهد شد. بررسی این موضوع مستلزم تفکیک دقیق میان قانون به عنوان هنجار برتر و مقرره اجرایی به عنوان قاعده تابع قانون، تعیین شرایطی است که تجاوز از حدود صلاحیت می تواند موجب تحقق مسئولیت مدنی دولت شود و سرانجام، تبیین نقش نظارت قضایی در جلوگیری از استمرار آثار مقررات غیرقانونی و حمایت از حقوق زیان دیدگان. بر همین اساس، در این گفتار ابتدا تمایز حقوقی میان مقررات اجرایی و قانون بررسی می شود؛ سپس آثار تجاوز دولت از حدود اختیار در وضع مقررات و مبنای مسئولیت مدنی ناشی از آن مورد تحلیل قرار می گیرد و در نهایت، سازوکارهای نظارت قضایی بر مقررات دولتی و ارتباط آن با جبران خسارت اشخاص بررسی خواهد شد.

۳-۲-۱. تمایز مقرره اجرایی از قانون

وضع آیین نامه و تصویب نامه اجرایی، یکی از ابزارهای اصلی دولت برای اجرای قوانین و تنظیم امور اداری است. با این حال، صلاحیت دولت در این زمینه مطلق نیست. آیین نامه باید در محدوده قانون و برای اجرای آن وضع شود و نمی تواند به ابزاری برای تغییر، توسعه یا محدود کردن حکم قانون-گذار تبدیل گردد.

از این جهت، وضعیت آیین نامه با قانون مصوب مجلس تفاوت اساسی دارد. قانون مستقیماً از فرایند تقنینی و اراده نمایندگان ملت ناشی می شود؛ در حالی که آیین نامه، در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، تابع قانون است. بنابراین اصل بر آن است که دولت نمی تواند با وضع یک مقرره اجرایی، حکمی برخلاف قانون ایجاد کند یا تکلیف جدیدی فراتر از اختیار قانونی برای شهروندان مقرر سازد.

۳-۲-۲. تجاوز از حدود اختیار و تحقق مسئولیت مدنی

هرگاه دولت در مقام اجرای قانون، آیین نامه یا تصویب نامه ای وضع کند که با قانون مغایر باشد و اجرای آن موجب ورود خسارت به اشخاص شود، مبنای مسئولیت دولت از استحکام بیشتری برخوردار خواهد بود. در چنین وضعیتی، مسئله صرفاً آثار نامطلوب یک سیاست عمومی نیست؛ بلکه احتمالاً با تجاوز از صلاحیت قانونی یا نقض تکالیف اداری مواجه هستیم.

برخی از حقوق دانان در تحلیل مسئولیت دولت، تجاوز از حدود قانونی در وضع آیین نامه را در زمره خطاهای اداری یا تقصیرهای مرتبط با خدمت دانسته و بر امکان مسئول شناختن دولت در برابر زیان های ناشی از آن تأکید کرده است (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۷۷). بنابراین وجود وصف عمومی و اجرایی عمل، مانع از اعمال قواعد مسئولیت مدنی نخواهد بود؛ زیرا دولت

نمی‌تواند با استناد به صلاحیت تنظیم‌گری، از پیامدهای اقدامات خارج از حدود قانونی خود مصون بماند.

۳-۲-۳. نظارت قضایی بر مقررات دولتی

اصل ۱۷۰ قانون اساسی یکی از مهم‌ترین مبانی نظارت قضایی بر مقررات دولتی را فراهم کرده است. مطابق این اصل، قضات مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد، خودداری کنند. همچنین رسیدگی به درخواست ابطال چنین مقرراتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

بنابراین در نظام حقوقی ایران، مقررات اجرایی دولت از مصونیت قضایی برخوردار نیستند. وجود سازوکار ابطال مقررات، در کنار امکان طرح ادعای خسارت در شرایط مقرر قانونی، نشان می‌دهد که نظارت بر مشروعیت مقرر و مسئولیت ناشی از آثار زیان‌بار آن، دو موضوع مرتبط اما متمایز هستند. ابطال مقرر، ناظر بر حذف قاعده نامشروع از نظام حقوقی است؛ در حالی که مسئولیت مدنی، ناظر بر ترمیم زبانی است که پیش از آن به شخص وارد شده است. از همین رو، شخص متضرر ممکن است علاوه بر پیگیری ابطال مقرر، در صورت احراز شرایط قانونی، جبران خسارت وارده را نیز مطالبه کند. این تفکیک، اهمیت ویژه‌ای در حوزه مقرر گذاری دارد؛ زیرا ابطال یک آیین‌نامه لزوماً خسارت گذشته اشخاص را جبران نمی‌کند.

۴. مسئولیت دولت در قبال آثار زیان‌بار مقررات قانونی

پرسش اساسی در این قسمت آن است که آیا انطباق یک آیین‌نامه یا تصویب‌نامه با قوانین بالادستی، به‌تنهایی می‌تواند دولت را از هرگونه مسئولیت مدنی در قبال خسارات ناشی از اجرای آن مصون سازد یا آن که ممکن است حتی یک مقرر قانونی، در شرایط خاص، منشأ تعهد دولت به جبران خسارت شود. پاسخ به این پرسش، مستلزم تفکیک میان مشروعیت مقرر و آثار زیان‌بار اجرای آن است. در واقع، قانونی بودن یک مقرر ناظر بر اعتبار و مشروعیت آن در نظام حقوقی است؛ در حالی که مسئولیت مدنی، ناظر بر پیامدهای زیان‌بار رفتار دولت و امکان انتساب و جبران خسارت است. از این رو، صرف قانونی بودن مقرر را نمی‌توان بدون بررسی سایر شرایط، معادل نفی مسئولیت دولت دانست.

۴-۱. تمایز میان مشروعیت مقرر و مسئولیت ناشی از آثار آن

در نظام حقوقی ایران، قواعد حقوقی از حیث سلسله‌مراتب در سطوح مختلف قرار می‌گیرند و مقررات دولتی، از جمله آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها، در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون اساسی و قوانین

عادی قرار دارند. همین جایگاه سبب می‌شود اعتبار آن‌ها وابسته به رعایت حدود صلاحیت مرجع واضح و عدم مغایرت با قوانین و مقررات بالادستی باشد. اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز به‌صراحت قضات را مکلف کرده است از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیار قوه مجریه خودداری کنند و امکان تقاضای ابطال چنین مقرراتی را از دیوان عدالت اداری به رسمیت شناخته است. با وجود این، باید میان مقرره غیرقانونی و مقرره قانونی اما زیان‌بار تفاوت گذاشت.

در حالت نخست، ایراد اصلی به خود مقرره بازمی‌گردد و عدم مشروعیت آن می‌تواند مبنای ابطال و در صورت تحقق شرایط لازم، زمینه مسئولیت دولت قرار گیرد. اما در حالت دوم، مقرره در حدود صلاحیت قانونی و با رعایت هنجارهای بالادستی وضع شده است؛ با این حال، اجرای آن ممکن است در شرایطی خاص، خسارتی مستقیم و قابل انتساب به برخی اشخاص وارد کند. بنابراین قانونی بودن مقرره، تنها یکی از عناصر تحلیل مسئله است و به‌خودی‌خود پاسخ نهایی به مسئله جبران خسارت محسوب نمی‌شود. همان‌گونه که در حقوق مسئولیت مدنی، مشروعیت اولیه یک فعالیت لزوماً به معنای مصونیت مطلق عامل آن از آثار جبرانی نیست، در حوزه حقوق عمومی نیز باید میان اعتبار مقرر به‌عنوان یک قاعده حقوقی و مسئولیت احتمالی ناشی از آثار اجرای آن تفکیک کرد.

برخی از دکترین حقوقی نیز در تحلیل مقررات دولتی، میان قوانین و مقررات دولتی تفاوت قائل شده و امکان مطالبه خسارت ناشی از مقررات دولتی را، در شرایط مقرر، قابل بررسی دانسته‌اند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۳۷۰-۳۷۱). بنابراین اگرچه مسئولیت ناشی از قوانین مصوب قوه مقننه با ملاحظات خاص ناشی از اصل تفکیک قوا و جایگاه قانون‌گذار مواجه است، مقررات اجرایی دولت از این حیث وضعیت متفاوتی دارند.

۲-۴. امکان مطالبه خسارت ناشی از مقررات دولتی مشروع

مبنای مسئولیت دولت در قبال مقرر قانونی اما زیان‌بار، نباید صرفاً بر این فرض استوار شود که هر زیانی که از اجرای یک مقرر ناشی می‌شود، قابل جبران است. مقررات عمومی ممکن است در راستای تأمین منافع عمومی، محدودیت‌هایی را برای اشخاص ایجاد کنند یا وضعیت اقتصادی و حقوقی آنان را تغییر دهند. چنین آثاری، مادام که در چارچوب قانون و با رعایت اصول حاکم بر اعمال قدرت عمومی ایجاد شده باشند، لزوماً «خسارت قابل جبران» محسوب نمی‌شوند.

از این‌رو، برای پذیرش مسئولیت دولت باید میان تحمل هزینه متعارف ناشی از اجرای یک

سیاست عمومی و تحمیل زیان خاص و ناروا به شخص یا گروه معین تمایز قائل شد. مسئولیت مدنی زمانی قابل طرح جدی خواهد بود که زیان وارده واجد شرایط قانونی جبران باشد و بتوان آن را به رفتار یا تصمیم دولت منتسب کرد.

در این زمینه، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نیز اهمیت دارد؛ زیرا این ماده در خصوص اعمال حاکمیت دولت، شرایطی را برای عدم مسئولیت مقرر کرده است. از مفاد این ماده می‌توان استنباط کرد که مصونیت دولت، ناظر به اعمالی است که در چهارچوب صلاحیت قانونی و برای تأمین منافع اجتماعی انجام می‌شوند، نه این که هر رفتار زیان‌بار دولت صرفاً به دلیل داشتن وصف عمومی، از شمول مسئولیت مدنی خارج باشد. از این رو در تحلیل مقررات دولتی باید میان عمل حاکمیتی مشروع و قانونی و عمل خارج از حدود صلاحیت یا ناقض حقوق اشخاص تمایز گذاشت.

از سوی دیگر، توسعه حمایت از حقوق فردی در حقوق عمومی موجب شده است که نظریه مصونیت دولت در برابر آثار اعمال حاکمیتی، از صورت مطلق فاصله بگیرد. شهنیایی، تحول نگرش حقوق عمومی نسبت به حقوق فردی را از عواملی می‌داند که موجب تعدیل نظریه مصونیت و نزدیک شدن آن به منطق مسئولیت مدنی شده است (شهنیایی، ۱۳۹۲: ۷۴). بنابراین حتی در جایی که مقررہ دولت در ظاهر واجد مبنای قانونی است، بررسی آثار آن بر حقوق اشخاص و امکان تحقق خسارت قابل جبران، نمی‌تواند به طور کامل نادیده گرفته شود.

۳-۴. نقش دیوان عدالت اداری در احراز آثار زیان‌بار مقررات

در حقوق ایران، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در چارچوب قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان پیش‌بینی کرده است.

بر اساس قانون دیوان عدالت اداری نیز، رسیدگی به شکایات و اعتراضات نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها در حدود مقرر قانونی در صلاحیت دیوان قرار دارد. ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان در این زمینه را مشخص کرده و اصلاح سال ۱۴۰۲ نیز قواعد مهمی درباره مطالبه خسارت به آن افزوده است.

بنابراین، در صورتی که شخصی مقرره‌ای دولتی را غیرقانونی بداند، می‌تواند در حدود شرایط قانونی، ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست کند. با این حال، ابطال مقررہ و جبران خسارت دو اثر حقوقی متفاوت دارند. ابطال، به اعتبار مقررہ و استمرار آن در نظام حقوقی مربوط می‌شود، در حالی که جبران خسارت ناظر به زیانی است که در اثر تصمیم یا اقدام دولت به شخص وارد شده

است. این تمایز از آن جهت اهمیت دارد که ممکن است مقررهای ابطال شود، اما زیان‌دیده همچنان نیازمند اثبات خسارت و رابطه سببیت باشد. در مقابل، ممکن است در موارد خاص، بدون آن‌که صرفاً ابطال مقرر موضوع اصلی باشد، تخلف اداری و ورود خسارت در چهارچوب صلاحیت قانونی دیوان مورد رسیدگی قرار گیرد.

در تحلیل رویه کنونی باید توجه داشت که مقررات مربوط به مطالبه خسارت در قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ اصلاح شده است. مطابق تبصره ۱ اصلاحی ماده ۱۰، اصل بر صلاحیت دادگاه عمومی در دعاوی مطالبه خسارت است؛ با این حال، هنگامی که خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل در انجام این وظایف از سوی واحدهای دولتی و مأموران مربوط باشد، موضوع در دیوان عدالت اداری نیز قابل طرح است و شعبه دیوان می‌تواند پس از احراز تخلف، نسبت به اصل مطالبه و تعیین خسارت حکم صادر کند.

این تحول قانونی، تحلیل سنتی مبتنی بر ضرورت مراجعه ابتدایی به دیوان برای ابطال مقرر و سپس مراجعه به دادگاه عمومی برای تعیین خسارت را تا حدی دگرگون کرده است. در وضعیت فعلی، تعیین مرجع صالح برای مطالبه خسارت نیازمند توجه به منشأ خسارت و نوع تخلف اداری است. نظریه مشورتی شماره ۷/۱۴۰۳/۲۷۰ نیز با استناد به تبصره اصلاحی ماده ۱۰، تأکید کرده است که در موارد تخلف مأموران دولتی در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل، دیوان می‌تواند ضمن احراز تخلف، ورود خسارت و رابطه سببیت، میزان و کیفیت جبران خسارت را نیز تعیین کند.^۱

از این رو، در مقاله حاضر نمی‌توان بدون قید و شرط گفت که زیان‌دیده همواره باید ابتدا برای ابطال مقرر به دیوان عدالت اداری مراجعه و سپس برای مطالبه خسارت به دادگاه عمومی رجوع

۱. اولاً، با توجه به حکم مقرر در تبصره یک اصلاحی ۱۴۰۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، در مواردی که در نتیجه تخلف مأموران واحدها و دستگاه‌های موضوع بندهای (۱) و (۲) این ماده در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل آنان از انجام وظایف مزبور خسارتی به اشخاص وارد آید، رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت وارده به طرفیت مأمور یا مأموران متخلف در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و شعبه دیوان در صورت احراز تخلف از حدود مقررات و وظایف قانونی و یا اختصاصی و یا ترک فعل از انجام وظایف مذکور و احراز ورود خسارت و رابطه سببیت بین تخلف و خسارات وارده، وفق ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، میزان، طریقه و کیفیت جبران خسارت را مشخص و مورد حکم قرار می‌دهد؛ اما در خصوص خسارات وارده توسط مأموران یادشده که ارتباطی به تصمیمات و یا اقدامات اداری آنان ندارد و از حدود اختیارات و وظایف قانونی و اختصاصی آنان خارج است، رسیدگی به دعاوی مطالبه این خسارات، از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است (نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه، شماره ۷/۱۴۰۳/۲۷۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۰۹).

کند؛ بلکه پس از اصلاح سال ۱۴۰۲، مرجع رسیدگی به خسارت تابع منشأ دعوا و ماهیت تخلف مورد ادعا است.

۴-۴. رابطه میان ابطال مقررہ و مطالبه خسارت

در مواردی که مقررہ دولتی به موجب رأی مرجع صالح قضایی ابطال شده و شخص در نتیجه اجرای آن متحمل زیان شده است، مسئله بعدی، تعیین مرجع و شیوه مطالبه خسارت خواهد بود. در این وضعیت، احراز غیرقانونی بودن مقررہ می‌تواند یکی از عناصر مهم در اثبات نامشروع بودن رفتار دولت باشد، اما برای صدور حکم به جبران خسارت، اثبات سایر عناصر مسئولیت نیز ضرورت دارد. به تعبیر دیگر، ابطال مقررہ شرطی برای بررسی آثار مالی آن است، نه این که به تنهایی معادل حکم به جبران خسارت باشد. زیان‌دیده باید بتواند نشان دهد که مقررہ مورد اعتراض، به طور مستقیم و بلاواسطه موجب ورود زیان مشخصی به وی شده است. همچنین میزان خسارت و رابطه سببیت میان اقدام دولت و زیان وارده باید مطابق ضوابط قانونی احراز شود.

در نظام مسئولیت مدنی دولت، غیرقانونی بودن یا ابطال یک مقررہ، به تنهایی برای اثبات استحقاق زیان‌دیده نسبت به دریافت خسارت کفایت نمی‌کند؛ زیرا میان «کنترل مشروعیت مقررہ» و «احراز مسئولیت جبرانی دولت» تفاوت وجود دارد. تحقق مسئولیت جبرانی مستلزم آن است که افزون بر وجود رفتار قابل انتساب به دولت، خسارت محقق و قابل جبران بوده و رابطه‌ای مستقیم و بلاواسطه میان رفتار دولت و زیان وارده احراز شود. بر همین مبنا، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اجتماع ارکان مسئولیت مدنی و از جمله فعل یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و رابطه سببیت مستقیم و بلاواسطه را برای تصدیق ورود خسارت ضروری دانسته و صرف وجود مقررہ یا اقدام دولتی را برای تحقق مسئولیت کافی ندانسته است (دادنامه شماره ۱۴۲۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵). برآیند این رویکرد آن است که ابطال مقررہ، ناظر بر رفع اثر حقوقی مقررہ غیرقانونی و جبران خسارت، ناظر بر ترمیم زیان اثبات‌شده ناشی از آن است و هر یک شرایط خاص خود را دارد.

نتیجه‌گیری

مقررہ گذاری از مهم‌ترین ابزارهای اعمال صلاحیت عمومی دولت و یکی از شیوه‌های تنظیم روابط اجتماعی، اقتصادی و اداری است. با وجود این، برخورداری دولت از صلاحیت مقررہ گذاری به معنای برخورداری از مصونیت مطلق در برابر آثار زیان‌بار مقررات نیست. اصل حاکمیت قانون اقتضا دارد که هرگونه مقررہ گذاری در حدود صلاحیت قانونی و در انطباق با هنجارهای برتر حقوقی صورت گیرد؛ چنان‌که اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز صلاحیت دولت در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه را مقید به عدم مخالفت با متن و روح قوانین کرده است.

بررسی مبانی مسئولیت دولت نشان داد که نظریه سنتی مصونیت دولت، به‌ویژه در قلمرو اعمال حاکمیتی و تقنینی، بر ملاحظات هم‌چون حاکمیت ملی، تفکیک قوا و فرض مشروعیت تصمیمات عمومی استوار بوده است. با این حال، تحول مفهوم دولت و گسترش حمایت از حقوق و آزادی‌های فردی موجب شده است که مصونیت دولت از مسئولیت، دیگر نتواند به‌عنوان قاعده‌ای مطلق تلقی شود. در حقوق ایران نیز ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اگرچه برای برخی اعمال حاکمیتی دولت شرایط عدم مسئولیت را پذیرفته است، اما این حکم را نمی‌توان به گونه‌ای تفسیر کرد که هرگونه اقدام زیان‌بار دولت، صرفاً به دلیل برخورداری از وصف حاکمیتی، از قلمرو مسئولیت مدنی خارج شود.

از سوی دیگر، میان مقررہ گذاری تقنینی و مقررہ گذاری اجرایی باید تمایز قائل شد. در مقایسه میان مقررہ گذاری مبتنی بر اختیار تقنینی و مقررہ گذاری اجرایی، مسئولیت دولت در وضعیت دوم از توجیه حقوقی روشن‌تری برخوردار است. در مقررہ گذاری اجرایی، دولت نه تنها از حدود صلاحیت عمومی خود برخوردار است، بلکه موظف است مقررہ را در چهارچوب قانون و برای اجرای آن وضع کند. بنابراین، هرچه فاصله مقررہ از قانون بالادستی بیشتر شود، امکان انتساب رفتار زیان‌بار به دولت نیز تقویت می‌شود.

به بیان دیگر، در مورد قانون مصوب مجلس، ممکن است استدلال‌هایی مانند اراده ملی، تفکیک قوا و جایگاه خاص قانون‌گذار در بحث مسئولیت مطرح شود؛ اما در مورد آیین‌نامه اجرایی، چنین استدلالی با همان قوت قابل طرح نیست. آیین‌نامه در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون قرار دارد و مشروعیت آن وابسته به وجود صلاحیت قانونی و رعایت حدود آن است. از این رو، اگر دولت مقررہ‌ای برخلاف قانون وضع کند و این اقدام موجب ورود خسارت شود، نمی‌توان صرفاً با استناد به حاکمیتی بودن فعالیت دولت، مسئولیت آن را منتفی دانست.

امکان جبران خسارت ناشی از مقررہ گذاری دولت را باید بر اساس منشأ صلاحیت، حدود اختیار مقررہ گذار، جایگاه مقررہ در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی و ماهیت زیان وارد شده ارزیابی کرد. در مقررہ گذاری مبتنی بر اختیار تقنینی، مسئله مسئولیت با توجه به جایگاه دولت در اعمال اختیار تفویض شده و نیز ضرورت رعایت قانون اساسی و اصول بنیادین حقوق، پیچیده‌تر است؛ اما در مقررات اجرایی، به دلیل تابعیت مستقیم آیین‌نامه و تصویب‌نامه از قانون، تجاوز از حدود اختیار یا مغایرت با قانون می‌تواند مبنای روشن‌تری برای مسئولیت دولت ایجاد کند.

بر این اساس، ابطال مقررہ و جبران خسارت دو اثر متفاوت نظارت بر مقررات دولتی هستند و نباید یکی را جایگزین دیگری دانست. چنانچه مقررہ‌ای غیرقانونی موجب ورود خسارت قابل

انتساب به شخص شود، حذف آن از نظام حقوقی، لزوماً تعهد دولت به ترمیم زیان ایجادشده را منتفی نمی‌کند. چنین تفسیری، ضمن حفظ اقتدار دولت در تنظیم امور عمومی، با اصل حاکمیت قانون و ضرورت پاسخگویی نهادهای عمومی نیز سازگارتر است.

در فرضی که آیین‌نامه یا تصویب‌نامه از حیث صلاحیت و محتوا قانونی است، احراز مسئولیت دولت نیازمند بررسی دقیق شرایط مسئولیت مدنی است. صرف اثبات اینکه شخصی در نتیجه اجرای مقررہ متحمل کاهش منفعت یا زیان اقتصادی شده است، برای ایجاد تعهد به جبران کافی نیست. در این وضعیت، دست کم باید وجود خسارت قابل جبران، مستقیم و بلاواسطه بودن زیان، رابطه سببیت میان عمل دولت و خسارت و وجود مبنای حقوقی برای انتساب مسئولیت به دولت مورد بررسی قرار گیرد. این امر به‌ویژه از آن جهت اهمیت دارد که مقررات عمومی ممکن است به طور طبیعی پیامدهای متفاوتی برای اشخاص مختلف داشته باشند و نمی‌توان هر تفاوت در وضعیت اقتصادی یا حقوقی افراد را زیان قابل مطالبه تلقی کرد.

در واقع، چنانچه مقررہ‌ای در چهارچوب صلاحیت قانونی وضع شده و آثار آن به‌صورت عمومی و متعارف بر جامعه تحمیل شود، اصل بر آن نیست که هر شخص متضرر بتواند صرفاً به دلیل کاهش منفعت خود، مطالبه خسارت کند. در مقابل اگر اجرای مقررہ به‌نحوی خاص و استثنایی، زبانی مستقیم و قابل انتساب به شخص معین وارد کند، موضوع می‌تواند از منظر قواعد مسئولیت مدنی مورد بررسی قرار گیرد. این تفکیک با منطق کلی مسئولیت مدنی نیز هماهنگ است؛ زیرا هدف مسئولیت مدنی، جبران هر نوع نارضایتی یا کاهش منفعت نیست، بلکه ترمیم زبانی است که از نظر حقوقی قابل انتساب و جبران شناخته می‌شود.

قانونی بودن آیین‌نامه یا تصویب‌نامه، به‌تنهایی برای نفی مسئولیت مدنی دولت کافی نیست؛ اما ورود خسارت نیز به‌تنهایی موجب مسئولیت دولت نمی‌شود. در فرض قانونی بودن مقررہ، باید شرایط عام مسئولیت مدنی، از جمله تحقق خسارت قابل جبران، انتساب زیان و رابطه سببیت، به دقت احراز شود. در مقابل، هرگاه مقررہ خارج از حدود اختیار یا مغایر با قوانین بالادستی باشد، علاوه بر امکان ابطال آن بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، زمینه برای بررسی مسئولیت دولت نسبت به خسارات ناشی از آن نیز تقویت می‌شود.

همچنین با توجه به اصلاح ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، باید از بیان این گزاره که «مطالبه خسارت همواره پس از ابطال مقررہ و در دادگاه عمومی صورت می‌گیرد» پرهیز کرد. قانون فعلی، در مواردی که خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل دستگاه‌ها و مأموران دولتی باشد، صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری را برای احراز تخلف و حتی صدور حکم نسبت به خسارت پذیرفته است.

بنابراین، در حقوق ایران نمی توان از مصونیت مطلق دولت در برابر آثار مقررہ گذاری دفاع کرد. هرگاه دولت در وضع مقررہ از حدود اختیار قانونی تجاوز کند، با قوانین و اصول حقوقی تعارض ایجاد نماید یا در اجرای وظایف قانونی خود مرتکب تخلفی شود که به طور مستقیم موجب ورود خسارت به اشخاص گردد، اصل پاسخگویی دولت و امکان جبران زیان، با مبانی حقوق عمومی و قواعد مسئولیت مدنی سازگارتر است. در مقابل، هرگاه مقررہ در حدود صلاحیت قانونی و برای تأمین منفعت عمومی وضع شده و زیان ادعایی صرفاً پیامد عمومی و متعارف اجرای سیاست قانونی باشد، نمی توان صرف ورود ضرر را برای تحقق مسئولیت دولت کافی دانست. بدین ترتیب، مبنای صحیح مسئولیت دولت در حوزه مقررہ گذاری نه مصونیت مطلق است و نه مسئولیت مطلق، بلکه مسئولیتی ضابطه مند و مبتنی بر اصل حاکمیت قانون، حمایت از حقوق اشخاص و احراز دقیق رابطه میان اقدام دولت و خسارت وارده است.

کتابنامه

- ارسطا، محمدجواد؛ ممی زاده، مهدی (۱۳۹۷). مسئولیت مدنی ناشی از تقنین. پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۹ (۲).
- الماسی، نجادعلی؛ قاسمی، حمید (۱۳۹۸). نگرش انتقادی به چالش های حقوق عمومی مسئولیت مدنی حاکمیت تقنینی (قوه مقننه). فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۹ (۱).
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۸۸). حقوق اداری (جلد اول). ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- انصاری، باقر (۱۳۹۴). مبانی مسئولیت مدنی دولت (از قرن ۱۹ تا عصر حاضر). در تکاپوی حقوق عمومی: مجموعه مقالات سلسه نشست های تازه های حقوق عمومی، زیر نظر دکتر علی اکبر گرجی ازندریانی، ایران، تهران: انتشارات جنگل.
- جاد نصار، جابر (۱۹۹۵م). مسئولیة الدولة من اعمالها غیر التعاقدیه. مصر، قاهره: دارالنهضة العربیه.
- شهینیایی، احمد (۱۳۹۲). مسئولیت مدنی دستگاه های دولتی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون؛ کنکاشی در یک رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری. فصلنامه رأی، ۲ (۲).
- راسخ، محمد (۱۳۹۴). مبانی نظری اصلاح نظام قانون گذاری. ایران، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی دولت (جلد اول). ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۵). مبانی نظری مسئولیت مدنی دولت در حوادث غیرمترقبه (تئوری دولت مدیون). دوفصلنامه حقوق عمومی و حقوق بشر، ۲ و ۳.

غمامی، مجید (۱۳۷۶). مسئولیت مدنی دولت نسبت به کارکنان خود. ایران، تهران: انتشارات دادگستر.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵). مبانی حقوق عمومی. ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.

کدخدایی، عباسعلی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۱). تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانونگذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی؛ نقدی بر رویه شورای نگهبان. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۳۸، گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ میرترابی، هدیه السادات (۱۳۹۶). تبیین اصول مقررات گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران. پژوهش های حقوقی، ۱۶ (۳۲).

لاک، جان (۱۳۹۵). رساله درباره حکومت. ترجمه حمید عضدانلو، ایران، تهران: نشر نی.

نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه. شماره ۷/۱۴۰۳/۲۷۰، مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۰۹.

یزدانیان، علیرضا (۱۳۹۵). قواعد عمومی مسئولیت مدنی (با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه) (جلد چهارم). ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری. دادنامه شماره ۱۴۲۷، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۵.

Eörsi, Gyula (1983). Private and Governmental Liability for torts of Employees and Organs. *International Encyclopedia of Comparative law*; XXI, Torts, chapter 4. No.166. [http://www.op.gov/ ove/ Institut National d'Aide aux victimes et de mediation. help/interdir/france, htm](http://www.op.gov/ove/InstitutNationald'Aideauxvictimesetdemediation.help/interdir/france,htm).