

Government Civil Liability against Export-Oriented Companies¹

Seyyed Mohsen Ghaemi², Mahdi Madadi³

Received: 2021/01/11

Accepted: 2021/05/18

Research Paper

Abstract

During the currency crises of the 2010s (Jalali 1390s), one of the government's effort to reduce the escalating rate of exchange rate was to set a fixed price for the currency. To this end, the government had to make supportive decisions on this rate such as export bans and commanding sale of commodities in the stock exchange. Reviewing the legal and jurisprudential bases of such decisions requires that the government civil liability against the exporting companies shall be considered both in "faults due to approval of regulations against rules" and "civil liability - regardless of fault - due to the principle of equity and legitimate expectations rooted in economic security." The present research is a library research, which analyzes the above case based on a descriptive-analytical method. It is concluded that firstly Imamieh Jurisprudence has refrained from defining the commanding price in economic tough situations such as shortage of commodities due to the hoarding by the Islamic government in spite of preventing the owners of the same. Secondly, from the legal point of view, preventing exportation of commodities is against Article 23 of the perpetual orders of the State Development Plan ratified in 1395 (2016) as well as Article 18 of the Law on Developing the New Instruments and Financial Institutions in line with Facilitating Implementation of General Policies of Principle 44 of the Constitution. The said principle makes the government bound to exclude the commodities registered in the stock exchange from the pricing system. Furthermore, analyzing the case under the principle of equity and legitimate expectation of the citizens is a proof to this theory.

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

JEL Classification: K21, K22

1. DOI: 10.22034/JSE.2021.11219

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

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



سازمان بورس و اوراق بهادار، مرکز پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی
فصلنامه بورس و اوراق بهادار، سال چهاردهم، شماره ۵۴، تابستان ۱۴۰۰، صص ۵۶-۳۵

مسئولیت مدنی دولت در قبال شرکت‌های صادرات محور^۱

سید محسن قائمی خرق^۲، مهدی مددی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۲۸

مقاله پژوهشی

چکیده

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

واژه های کلیدی: حقوق بازار سرمایه، مسئولیت مدنی اقتصادی دولت، مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقرر اقتصاد،

ممنوعیت صادرات، نوسانات ارزی.

طبقه بندی موضوعی: K21, K22

DOI: 10.22034/JSE.2021.11219

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

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه کاشان، اصفهان، ایران. (نویسنده مسئول)

mahdimadadi@yahoo.com

مقدمه

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

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

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

تنوع صادراتی و تنوع منابع درآمد ارزی می‌باشد که همواره در سیاست های اقتصادی مورد تاکید بوده است.

در ثانی آیا عباراتی چون «تامین منافع عمومی» در بطن مفهومی و اقتضایی خود، مشتمل بر "دلالیت مفهومی" است یا "پیامدنگاری" نیز درون این غایات و مقاصد تقنینی لحاظ شده است. در حقیقت، گاهی اثر این ممنوعیت صادراتی محدود به کاهش سود نمی‌شود و شرکت‌ها در انجام تعهدات سابق خود نیز با مشکل مواجه می‌شوند و مجبور به پرداخت خسارت‌های مالی می‌شوند و یا وضعیت شرکت‌هایی که ارتباط مستقیم با مصارف مردم دارند و اجازه افزایش نرخ به آنها داده نمی‌شود و بهای تمام شده‌شان با رشد مواد خام مصرفی بالا می‌رود، اگر نتوانند درآمدهای خود را به نسبت افزایش هزینه‌های تولیدی افزایش دهند، با گذشت زمان دچار زیان‌دهی و ورشکستگی می‌شوند که این امر خود تبعات بسیاری چون بیشینگی نرخ بیکاری در پی خواهد داشت که خود متعارض صریح "تامین منافع جامعه" می‌باشد.

سوم آنکه، از منظر گزاره‌های دانشی "فقه"، آیا دولت‌ها می‌توانند قیمت‌های معینی برای فروش کالاها اعلام نمایند؟ و در نهایت، در فرض اشتباه در اتخاذ این تصمیمات و ایجاد فسادهای گسترده، اتخاذ مکرر این تصمیمات در برهه‌های مختلف، می‌تواند مصداق "تقصیر" باشد یا خیر؟

بر مبنای سوالات فوق، آرایش تئوریک اثر حاضر بر محورهای "مفهوم و پیشینه مسئولیت مدنی اقتصادی دولت"، تحلیل مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر تقصیر "ناشی از مصوبات خلاف قانون" با تمرکز بر "ممنوعیت صادرات کالا" و الزام به فروش دستوری" و «مسئولیت بدون تقصیر مبتنی بر اصول برابری، خطر و انتظار مشروع» سامان خواهد یافت.

مفهوم و ادبیات "مسئولیت مدنی اقتصادی دولت"

از نظر حقوقی تنها اشخاص حقیقی دارای مسئولیت (مدنی و کیفری) نیستند، بلکه اشخاص حقوقی اعم از حقوق خصوصی و عمومی نیز در قبال اعمال خود مسئولند. در بین اشخاص حقوقی حقوق عمومی، «دولت» مهمترین و بزرگترین شخص حقوقی محسوب می‌شود لذا با توجه به دامنه فعالیت های گسترده دولت در عرصه های مختلف (اقتصادی، فرهنگی، آموزشی، عمرانی و ...) تعیین مسئولیت این نهاد مهم امری ضروری و اجتناب ناپذیر است (موسی زاده، ۱۳۷۷، ۲۴۷) نظر به همین اهمیت مسئله حقوق دانان برای ارائه مفهومی روشن از مسئولیت

مدنی دولت تعاریف مختلفی ارائه داده اند که در یک جمع بندی کلی از آن ها می توان گفت مسئولیت مدنی دولت عبارت است از: الزام دولت نسبت به شخص زیان دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیر قانونی منتسب به دولت یا عمل غیرقانونی او (دولت) بوده و یا تکلیف دولت است به پرداخت غرامت زیان دیده که به موجب قانون مقرر گردیده است (زرگوش، ۱۳۸۹، ۴۳). قابل توجه در این تعریف آن که گرچه دولت، پرداخت کننده غرامت است ولی الزاماً وارد کننده زیان نیست؛ یعنی ممکن است عامل زیان، شخصی به غیر از دولت باشد اما به حکم قانون، خسارت ناشی از عمل زیان بار آن شخص بر عهده دولت باشد.

نظریه «مسئولیت مدنی دولت» در اثر رجعت رویکرد حقوقی از «پندار الهی مداری دولت» (گزاره دولت، سایه خدا بر زمین است؛ پس خطا نمی کند) (غمامی، ۱۳۸۷، ۱۶) یا اندیشه های «نشأت پذیری دولت از اقتدار عمومی» (کاتوزیان، ۱۳۶۵، ۱۴۳)، «پاراداو کس انگاری مسئولیت مدنی دولت با اصل حاکمیت دولت» (ابوالحمد، ۱۳۵۴، ۴۱۰) و «عدم امکان عملی اثبات مسئولیت مقام سلطنت در دادگاه های زیر نظر سلطنت» (گزاره: هیچ دادگاهی نمی توانست بر اعمال مقام قضایی مافوق خود نظارت کند) (الماسی و قاسمی، ۱۳۹۸، ۱۵؛ صفایی و رحیمی ۱۳۹۶، ۳۴۵) ولادت یافت.

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

در توضیح دوگانه فوق به عنوان «نظریه مسئولیت مدنی اقتصادی دولت»، قانون گذار در تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ اشعار می دارد که «اعمال تصدی، اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن» و ماده ۳ قانون مدیریت

خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ اعمال حاکمیتی را «آن دسته از اموری که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود» تعریف می‌کند؛ از قبیل: الف) سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی و...». بر همین اساس قانون‌گذار تا حدودی در ذیل ماده ۱۱، اعمال حاکمیتی را که یکی از مصادیق بارز آن سیاست‌گذاری و وضع قوانین می‌باشد، از محدوده مسئولیت دولت مستثنی می‌داند. البته بایستی توجه نمود که صرف عمل حاکمیتی موجب برائت دولت نیست که شرح آن خواهد آمد.

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

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

رابعاً، عدم مسئولیت در قبال اعمال حاکمیت سبب می‌شود که بسیاری از اعمال نامشروع و زیان‌آور دولت و کارمندان او ضمانت اجرای مدنی نداشته باشد و دولت به استناد عمل حاکمیت از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند. به علت «ابهام مفهوم اعمال حاکمیت» و «اقدامات ضروری برای تأمین منافع اجتماعی» دولت در مورد هر خسارتی می‌تواند ادعا کند که آن خسارت ناشی از اعمال حاکمیت بوده است (صفایی؛ رحیمی ۱۳۹۶، ۳۴۹).

بنیان‌های "مسئولیت مدنی دولت در قبال شرکت‌های صادرات محور"

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

مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر

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

سخن از تقصیر می‌شود، منظور آن است که عمل منجر به زیان، غیر قانونی بوده است (زرگوش، ۱۳۸۹، ۳۸۱).

مسئولیت مدنی ناشی از مصوبات مغایر با قانون

نظریه تقصیر در خصوص مسئولیت مدنی دولت، در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ چنین بیان می‌دارد که: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده‌ی اداره یا مؤسسه‌ی مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

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

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

در ماده ۱۱ نیز قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲ قانونگذار در باب جبران زیان‌های وارده مقرر داشته است که «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید». بنابر آنچه گذشت، وضع مقررات غیر قانونی، نوعی از تقصیر به شمار می‌آیند و در رویه قضایی نیز نمونه‌های فراوانی در خصوص دریافت خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات و مقررات خلاف نص صریح قانون وجود دارد؛ از جمله آرای معروف «فیلم سنتوری» و «ممنوعیت کیت‌های گازسوز». نگاره حاضر، پی‌جوی این مسأله است که آیا «ممنوع‌انگاری صادرات برخی کالاها» و «الزام فروش کالاها به قیمت معین در بورس کالا» در دسته مصوبات مشروع و قانونی قلمداد نمود و بالطبع دولت را از خسارت‌های وارده بر صادرکنندگان معاف دانست یا آن که وضع این مصوبات خلاف قانون بوده و منجر به مسئولیت مدنی دولت خواهد شد.

الف- ممنوعیت صادرات کالا

وفق اصل ۴۳ قانون اساسی، تأمین استقلال اقتصادی جامعه و تأمین نیازهای اساسی یکی از وظایف دولت‌ها می‌باشد و مالکیت خصوصی نیز تا حدی که مایه زیان جامعه نشود، مورد

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

در ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ مقرر شده است که «هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه ای و جلوگیری از صادرات هر گونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع است و صدور کلیه کالاهای خدمات به جز موارد زیر مجاز می باشد...». از این ماده که در تمامی قوانین برنامه های توسعه^۱ نیز موجود بوده است و خود حاکی از ضرورت و اهمیت تأکید بر مجاز بودن صادرات کلیه کالاهای و خدمات جز در موارد خاص می باشد، غیرقانونی بودن ممنوعیت صادراتی برخی از کالاهای به بهانه ی تنظیم بازار داخلی دریافته می شود؛ مقرره ای که چه در گذشته و چه حال، بعضاً از طریق مصوبه های مختلف نقض شده است و دولت ها در زمان های مختلف با توجیه تنظیم بازار داخلی اقدام به ممنوع ساختن صادرات پاره ای از کالاهای نموده اند.

یکی از موارد همواره مورد تأکید در تصویب برنامه های توسعه، افزایش صادرات، خصوصاً صادرات غیر نفتی بوده است؛ چراکه علاوه بر تامین هزینه های عمومی دولت، تنوع راه های صادراتی و به تبع آن تنوع راه های درآمدی یکی از ارکان اساسی اقتصاد در سال های مذکور بوده است. در همین راستا و در بند ۱۰ از سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی بر «حمایت همه جانبه هدفمند از صادرات کالاهای و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق: تسهیل مقررات و گسترش مشوق های لازم گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت های مورد نیاز، تشویق سرمایه گذاری خارجی برای صادرات، برنامه ریزی تولید

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

ملی متناسب با نیازهای صادراتی، شکل‌دهی بازارهای جدید، و تنوع بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها به ویژه با کشورهای منطقه، استفاده از ساز و کار مبادلات تهرتری برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز، ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف» تاکید شده است.

بر همین اساس قانون‌گذار در تمامی این برنامه‌ها تاکید داشته است که تنظیم بازار داخلی نمی‌تواند مانع از صادر نمودن کالاها باشد و با این مقرر سعى در ایجاد آرامش روانی برای صادرکنندگان و همچنین جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی و تصاحب بازارهای خارجی داشته است؛ چراکه به دست آوردن یک بازار صادراتی از طرفی نیازمند طی کردن فرآیندی بلندمدت همراه با شناخت کامل بازار و رفتار سایر رقبا و از طرف دیگر توجه به پویایی بازار می‌باشد. بنابراین به نظر می‌رسد اگر محدودیت و یا ممنوعیت صادراتی در چنین شرایطی وضع شود، اولاً: منجر به تضعیف جایگاه صادرکنندگان ایرانی در بازارهای جهانی می‌شود و ثانیاً بخش‌هایی از بازار که در اختیار تولیدکنندگان ایرانی می‌باشد، از اختیار ایشان خارج خواهد شد و شاهد کاهش سهم تولیدات ایرانی از بازار و یا حذف آنها خواهیم بود. به عبارت دیگر تقاضاکنندگان خارجی برای رفع نیازشان به سایر رقبای ایرانی روی خواهند آورد. علاوه بر این، تغییرات مکرر قوانین و مقررات نیز مزید بر علت خواهد شد تا تولیدکنندگان خارجی و تقاضاکنندگان کالاهاى ایرانی، به بازار ایران اتکا نکرده و کالاهاى مورد نیاز خود را از سایر بازارها تأمین کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، ۳).

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

در نهایت به خوبی دریافته می‌شود که وضع مصوبات ممنوعیت صادرات برخی از کالاها نه تنها در مخالفت آشکار با قوانینی چون قانون احکام دائمی است بلکه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در تضاد آشکار قرار دارد؛ از این رو به عنوان یکی از روش‌های جبران خسارت به نظر می‌رسد بایستی از مقررات مشابه رفع اثر نموده و دولت از منظر مسئولیت مدنی، خسارات

وارد شده به شرکت‌های صادر کننده؛ چه از منظر حفظ جایگاه خود در بازارهای جهانی و چه از حیث منافع فوت شده را جبران نماید.

ب- الزام به فروش با شرایط خاص در بورس کالا

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

در حقیقت گرچه وفق اصل ۴۳ قانون اساسی، «تأمین نیازهای اساسی» یکی از ارکان اقتصاد در ایران می‌باشد و دولت با قیمت‌گذاری بایستی سعی در حمایت از منافع اقشار محروم و مستضعف داشته باشد (حسینی، ۱۳۸۴، ۲۶۵) لکن بایستی توجه داشت که این امر مانع از آن است که دولت‌ها به بهانه‌ی تامین این نیازها دست به حراج کردن منابع و منافع عمومی زنند؛ چرا که پایین بودن غیر واقعی {دستوری} قیمت توسط دولت موجب اسراف در مصرف و اتلاف منابع خواهد بود و این تعیین قیمت توسط دولت تخصیص بهینه عوامل تولید را مختل خواهد ساخت (حسینی، ۱۳۸۴، ۲۶۴).

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

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

علی اموالهم» (قاعده تسلیط)، لذا آزادی آن‌ها در تجارت اموالشان نبایستی محدود گردد (موسویان، ۱۳۸۹، ۱۱۳).

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

در مقابل گروه دیگری از فقها با استناد به اطلاق احادیث، عدم تسعیر را همواره صحیح نمی‌دانند و معتقدند که باید در پاره‌ای از اوضاع و احوال به جهت حفظ مصلحت عمومی و ادله منع سوءاستفاده از حق (لا ضرر) و لا حرج از اطلاق مزبور دست کشید (عنایه، ۱۹۹۲، ۶۳). با تأمل در سیره‌ی ائمه برای تفسیر دقیق‌تر این روایات با دو وضعیت مواجه می‌شویم؛ وضعیت اولی آن است که بر جامعه مسلمین شرایطی طبیعی حاکم است و در این شرایط مالک اختیار کالای خود را دارد و می‌تواند آن را به هر قیمتی که بخواهد و با هر شرایطی به فروش برساند. لذا حکم اولی در اسلام حاکی از ممنوعیت دخالت و محدود نمودن آزادی افراد در معاملاتشان در شرایط طبیعی بازار است. اما وضعیت ثانوی شرایطی است که بر بازار مسلمین شرایط خاصی حکمفرما می‌باشد که برخی آن را در احتکار و انحصار و تبانی دانسته‌اند (موسویان، ۱۳۸۹، ۱۱۷). در این شرایط، منع قیمت‌گذاری در صورتی است که اجحافی در میان نباشد. اما در صورت اجحاف، ابتدا به کاهش قیمت امر می‌شود و در فرض امتناع، قیمت‌گذاری جایز است. البته بایستی توجه داشت که این اجحاف هم از فروشنده و هم از خریدار نفی شده است؛ چنان که برخی تصریح کرده‌اند: «در قیمت‌گذاری توسط حاکم بایستی مصلحت فروشنده نیز رعایت گردد» (شیخ مفید، ۱۴۱۳، ۶۱۶). بنابراین، در شرایط غیر طبیعی، فقط امکان الزام به عرضه‌ی کالا وجود دارد و اگر کالا عرضه نشد، حاکم می‌تواند با قیمت عادلانه‌ای آن را عرضه نماید. بر مبنای این ملاک و بر مبنای حقوقی، اگر در اثر این الزام و تامین نیازهای عمومی

خساراتی متوجه تولید کننده شود، آیا دولت می تواند نسبت به آن بی تفاوت باشد؟ و همچنین است اگر منافع ممکن الحصولی را تولید کننده به علت نفع عمومی از دست دهد، آیا می تواند آن ها مطالبه نماید یا خیر؟

در قوانین حقوقی موجود، تعارض واضحی میان این قوانین و مصوباتی که شرکت ها را به بهانه ی حفظ ثبات بازارهای داخلی، مجبور به فروش کالاهایشان با قیمت معین «ناعدالانه» نموده است، وجود دارد.

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

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

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

(و) فروش یا خرید اجباری.

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

از ماده مذکور - که به نظر می رسد بندهای تشریحی آن جنبه ی تمثیلی دارد- و همچنین براساس روح حاکم بر فصل مذکور که دربردارنده ی عنوان «تسهیل رقابت و منع انحصار» می- باشد می توان چنین نتیجه گرفت که تعیین قیمت دستوری برای ارائه ی کالاها در بورس کالا امری خلاف قانون است چراکه چنین امری در مغایرت با اصول حاکم بر رقابت می باشد و موجب اختلال در رقابت می باشد که در ماده ۵۲ همین قانون منع گردیده است، مضافاً قیمت

گذارى دستورى را مى‌توان از مصاديق قيمت گذارى تبعيةز آميز مورد اشاره در بند (ب) ماده ۴۵ دانست

ماده ۲۱ قانون الحاق برخى مواد به قانون تنظيم بخشى از مقررات مالى دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ اشعار مى‌دارد كه «به منظور تنظيم مناسب بازار، افزايش سطح رقابت، ارتقاى بهره‌ورى شبكه توزيع و شفاف‌سازى فرآيند توزيع كالا و خدمات، دولت مكلف است با رعايت قانون اجراى سياست‌هاى كلى اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسى، قيمت گذارى را به كالاها و خدمات عمومى و انحصارى و كالاهاى اساسى يارانه‌اى و ضرورى محدود كند» و ماده ۱۸ قانون توسعه ابزارها و نهادهائى مالى جديد در راستاى تسهيل اجراى سياست‌هاى كلى اصل چهل و چهارم قانون اساسى در همين راستا اذعان دارد كه «دولت مكلف است كالائى پذيرفته شده در بورس را از نظام قيمت گذارى خارج نمايد». در ماده ۳۶ قانون احكام دائمى نسبت به عرضه كالاها بورس كالا و به منظور ارتقاى جاىگاه بازار سرمايه در اقتصاد كشور و ساماندهى بازار متشكل اوراق بهادار آمده است:

«... (ج) كالاهاى كه در بورس هاى كالائى به‌عنوان بازار متشكل، سازمان‌يافته و تحت نظارت پذيرفته مى‌شوند و مورد داد و ستد قرار مى‌گيرند، طبق قوانين و مقررات حاكم بر آن بورس ها عرضه شده و مورد معامله قرار مى‌گيرند. عرضه، معامله، تسويه و تحويل نهاى كالاهاى مذكور مشمول قوانين و مقررات مربوط به بازارهاى غيرمتشكل كالائى نيست...» و بورس كالا نيز قيمت گذارى را تابع عرضه و تقاضا مى‌داند و قيمت گذارى دستورى توسط دولت را به رسميت نمى‌شناسد.

نهايتاً در بررسى موردى اين نوع بخشنامه‌ها مى‌توان چنين گفت كه براساس مفاد فصل نهم قانون اجراى سياست‌هاى كلى اصل ۴۴ قانون اساسى، براى نيل به اهداف اين فصل «شوراى رقابت» تعيين شده است كه رسيدگى و نظارت بر بازارها از جنبه انحصار و رويه‌هاى ضد رقابتى برعهده اين شورا كه تنظيم قيمت و تعيين مقدار و شرايط دسترسى به بازارها از اختيارات اين شورا مى‌باشد، گذاشته شده است. شوراى رقابت در سيصدمين جلسه خود در تاريخ ۱۳۹۶/۵/۲، با تشخيص بازار ورقه‌اى گرم فولادى كم ضخامت به عنوان بازار انحصارى، دستورالعملى را به منظور تنظيم بازار در اين حوزه مصوب و اجراى كرده است. وزارت صنعت، معدن و تجارت به صورت جداگانه براى كليه محصولات فولادى از جمله ورق گرم دستورالعمل تنظيم صادر كرده است كه اين امر طبق بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجراى سياست‌هاى كلى اصل ۴۴ از اختيارات

شورای رقابت بوده (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۷، ۳۲) و بیانگر آن است که اصل این اقدام نیز غیر قانونی و خارج از اختیار وزارتخانه بوده است.

بر اساس مقررات مطروحه به خوبی مشخص گردید که قیمت گذاری دستوری که بعضاً نسبت به محصولات شرکت ها و به منظور تنظیم بازار داخلی صورت می پذیرد، امری خلاف قانون است و وضع مقررات خلاف قانون که منجر به ورود زیان و خسارت گردد بر اساس قواعد عمومی مسئولیت مدنی از اسباب جبران خسارت بوده و بایستی جبران گردد. مضافاً آن که در بند ۷ ماده ۷ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران «ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، توسط دستگاههای اجرایی از جمله دستگاههای مباشر دولت در موارد مختلف از قبیل خرید تضمینی و هزینه های تبعی خرید، جبران زیان، تفاوت قیمت، تنظیم بازار، یارانه نهاده ها و غیر آن، ایفای تعهدات خاص، کالاهای اساسی، جایزه صادراتی و مانند آن که از اعتبارات عمومی استفاده می شود، ممنوع است. مسئولیت اجرای این حکم بر عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز و مدیران مالی مربوط است. تخلف از این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب و متخلف به مجازات موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی محکوم می گردد».

مسئولیت مدنی بدون تقصیر

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

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

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

اصل برابری

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

از این نظریه به عنوان مکمل نظریه تقصیر و خطر نیز یاد شده است؛ بدین معنا که هر جا زبانی از عمل دولت حاصل آید که جبران آن بوسیله‌ی نظریه خطا یا خطر امکانپذیر نباشد می‌توان از مبنای تساوی شهروندان در برابر هزینه های عمومی یا برابری مالیاتی شهروندان، بهره جست (ابوالحمد، ۱۳۷۶، ۵۶۴).

نظام حقوقی مسئولیت مدنی ایران در ذیل نظریه برابری، نمودی دوگانه دارد؛ برای مثال در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی از دو جهت آرمان برابری نقض شده است؛ نخست آن که به برابری

شهروندان در مقابل هزینه‌های عمومی - که مستلزم پذیرش مسئولیت بدون تقصیر است - بی‌اعتنا مانده است. دوم آنکه، خود را در ردیف شهروندان قرار نداده است و از پذیرش یک مسئولیت ساده مبتنی بر تقصیر در قبال اعمال خود و کارکنانش هم تا حد ممکن امتناع کرده است (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ۵۷) و به نظر می‌رسد در ماده مذکور دولت با نادیده گرفتن اصل برابری مردم در برابر هزینه‌های عمومی، در خصوص اعمال حاکمیتی که سبب ورود زیان می‌شود، خود را ملزم به جبران خسارات ندانسته و این امر را از وظایف خود ندانسته و آن را از اختیارات خود قلمداد کرده است؛ درحالی که از وظایف دولت رعایت عدالت و برابری در بین اقشار جامعه است و عدالت اقتضای آن را دارد که دولت و اتحاد جامعه با یکدیگر از منافع منتفع شوند؛ چنانکه این امر در موارد دیگر مورد توجه قانونگذار بوده است؛ برای مثال در تبصره ماده ۲ قانون منع کشت خشخاش و استعمال تریاک سال ۱۳۳۴ مقرر گردید که «دولت مکلف است به وسیله بانک کشاورزی و سایر بنگاههای وابسته به خود کمک‌های اعتباری به صورت وامهای طویل‌المدت و همچنین کمک‌های فنی لازم به منظور تسهیل تبدیل زراعت خشخاش به زراعت‌های دیگر در حدود مقدورات و توانایی خود به کشاورزانی که فاقد استطاعت مالی باشند به عمل آورد و نیز دولت ملزم است اعتبار کافی برای اجرای مقررات ماده ۲ در اختیار وزارت بهداشتی بگذارد». در بند الف ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی و طرز مجازات متخلفین از قانون منع کشت خشخاش و استعمال تریاک مصوب آبان ماه ۱۳۳۴ نیز، مدت کمک‌هایی که به کشاورزان فاقد استطاعت می‌شود بدون بهره و به مدت پنج سال تا ده سال در نظر گرفته شده است.

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

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

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

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

بر همین اساس و بر اساس عدالت بایستی اذعان نمود که اگر به علت ممنوع نمودن صادرات برخی از کالاها خسارتی بر شرکت‌ها وارد گردد و یا حتی بدون ورود خسارت، صرفاً منافع ممکن‌الحصولی را از دست بدهند، دولت بایستی خسارات وارده را جبران نماید؛ زیرا گرچه با این مصوبات به دنبال حفظ ثبات بازارهای داخلی می‌باشد، اما بر اساس این نظریه تامین منافع گروهی از مردم نبایستی موجب ضرر گروه دیگری شود و اگر قرار است آزادی قراردادی افراد به واسطه‌ی این مصوبات محدود گردد، اولاً بایستی در حد ضرورت باشد؛ بدین مفهوم که چه از نظر مدت زمان محدودیت و چه از نظر میزان

وزنی محدودیت بایستی به حداقل بسنده شود و در ثانی خسارتی که بر شرکت‌ها از این راه وارد می‌شود، جبران شود تا از بروز زیان‌های ثانویه جلوگیری شود.

انتظار مشروع

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

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

نتیجه و برآیند

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

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

منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۴)، حقوق اداری، انتشارات دانشگاه تهران
- الماسی، نجادعلی و قاسمی، حمید (۱۳۹۸) نگرشی انتقادی به چالش‌های حقوق عمومی مسئولیت مدنی حاکمیت تقنینی (قوه مقننه)، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۸، ص ۱-۱۶
- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۳)، حقوق اداری، نشر میزان، تهران
- بهنیا، مسیح (۱۳۹۳)، اصل انتظار مشروع، انتشارات خرسندی، تهران
- حسینی، رضا (۱۳۸۴)، قیمت گذاری از دیدگاه فقه و اقتصاد، جستارهای اقتصادی شماره ۴
- زارعی، محمد حسین، (۱۳۸۵)، امنیت قضایی، پروژه تحقیقاتی معاونت فقهی و حقوقی مرکزی تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام
- زارعی، محمد حسین؛ بهنیا، مسیح (۱۳۹۰)، تاملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، شماره ۶۱
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹)، مسئولیت مدنی دولت، انتشارات میزان، تهران
- شهیدی، مهدی (۱۳۹۵)، آثار قراردادها و تعهدات، انتشارات مجد، تهران
- صفایی، حسین؛ رحیمی، حبیب الله (۱۳۹۶)، مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)، انتشارات سمت، تهران
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران
- عطریان، فرامرز (۱۳۹۶)، اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲
- غمامی، مجید (۱۳۸۷)، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، نشر دادگستر، تهران
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، حکومت قانون و جامعه مدنی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۲
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۵)، فلسفه حقوق، انتشارات به‌نشر، تهران
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵)، قواعد عمومی قراردادها، شرکت سهامی انتشار، تهران
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵)، مسئولیت مدنی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران
- مرادخانی، فردین (۱۳۸۸)، مبانی مسئولیت مدنی دولت در پرتو قوانین ایران، گفتمان حقوقی
- مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور ماده ۲۵، شماره مسلسل ۶-۱۴۵۶۸-۲۲۰، ۱۳۹۴

مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات انرژی و صنعت و معدن، نقد سیاست‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص تنظیم بازار محصولات معدنی و فلزی، شماره مسلسل 16026، ۱۳۹۷.

موسویان، عباس (۱۳۸۹)، ضوابط قیمت گذاری از منظر فقه امامیه، معرفت اقتصادی شماره ۲

موسی زاده، رضا (۱۳۷۷)، حقوق اداری، انتشارات میزان، تهران

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳)، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲

هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹)، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، انتشارات خرسندی، تهران

عنایه، غازی (۱۹۹۲ ق)، ضوابط تنظیم الاقتصاد فی السوق الاسلامی، قم: دار النفائس

مفید، محمد بن محمد بن نعمان (۱۴۱۳ ق)، المقنعه، کنگره جهانی هزاره شیخ مفید، قم

موسوی خمینی (امام)، سید روح الله (۱۴۱۰ ق)، المکاسب المحرمه، تهران: موسسه اسماعیلیان

Craig, Paul (1992) "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", The Law Quarterly Review, Vol. 108.

COPYRIGHTS



This is an open access article under the CC BY-NC 4.0 license.