

مسئولیت مدنی دولت در قبال قصور در اجرای استانداردهای زیست محیطی، مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه

آیناز تکلیمی^۱ / محمد غلامی علیایی^۲ / یوسف مولایی^۳

* نوع مقاله: پژوهشی / تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۲/۰۷ / تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۲۳

کدمقاله: JHVMN-۲۶۱۱-۱۴۰۵

چکیده

توسعه پایدار، دولت‌ها را در برابر کیفیت محیط‌زیست مسئول می‌سازد. قصور در اجرای استانداردهای زیست‌محیطی توسط نهادهای دولتی، می‌تواند منجر به خسارات جبران‌ناپذیری شود. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و رویکرد تطبیقی، مسئولیت مدنی دولت ایران و فرانسه را در قبال چنین قصوری بررسی می‌کند. در نظام حقوقی فرانسه، مفهوم «خطای دولتی» و تکامل رویه قضایی شورای دولتی به‌ویژه در پرونده‌های نظیر «پرونده گزند-سنت»، چارچوبی پیشرو در تعهد دولت به اقدامات اقلیمی و زیست‌محیطی ایجاد کرده است. در مقابل، در حقوق ایران، با وجود قوانین متعددی نظیر «قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست» و «قانون هوای پاک»، مسئولیت مدنی دولت عمدتاً بر پایه قواعد عمومی مسئولیت مدنی (مواد ۱ تا ۱۰ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹) و اصل ۱۷۱ قانون اساسی استوار است که با چالش‌هایی در اثبات رابطه سببیت و فقدان رویه قضایی تخصصی مواجه است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام حقوقی فرانسه با پذیرش «مسئولیت بدون تقصیر» در حوزه‌های خطرناک و تعهدات مثبت دولت، به حمایت بهتری از حقوق شهروندان دست یافته است. این مطالعه تأکید می‌کند که مسئولیت مدنی دولت در این حوزه، نه تنها ابزاری برای جبران خسارت، بلکه اهرمی برای تضمین عدالت بین‌نسلی است.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی دولت، استانداردهای زیست‌محیطی، حقوق فرانسه، رویه قضایی، توسعه پایدار.

^۱ گروه حقوق، واحد شبستر، دانشگاه آزاد اسلامی، شبستر، ایران. Aynaztaklimi۱۳۷۳@gmail.com

^۲ گروه حقوق، واحد شبستر، دانشگاه آزاد اسلامی، شبستر، ایران (نویسنده مسئول) Mm۱۳۵۹۱۳۵۹@iau.ac.ir

^۳ گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران. Yousef.molaei@iau.ac.ir

مقدمه

محیط‌زیست، به‌عنوان بستر حیات و زیربنای تحقق سایر حقوق بنیادین بشر، در دهه‌های اخیر از یک مفهوم تزیینی به یکی از چالش‌های اصلی حکمرانی در جوامع مدرن تبدیل شده است. حیات سالم، نه تنها برای نسل کنونی، بلکه به‌عنوان امانتی برای نسل‌های آینده، حقی است که پیوند ناگسستنی با فعالیت‌های دولت‌ها دارد. دولت‌ها در نظام‌های حقوقی معاصر، نه تنها وظیفه حفظ نظم و امنیت را بر عهده دارند، بلکه در مقام پاسداران منافع عمومی، متعهد به تضمین سلامت محیط‌زیست هستند. با این حال، شواهد عینی نشان می‌دهد که قصور در اجرای استانداردهای زیست‌محیطی توسط دستگاه‌های اجرایی، به یکی از چالش‌های حقوقی پیچیده بدل گشته است. این قصور که می‌تواند در قالب «ترک فعل» در نظارت بر فعالیت‌های صنعتی یا «فعل زیان‌بار» در صدور مجوزهای غیرکارشناسی نمود یابد، پرسش‌های بنیادینی را در خصوص مسئولیت مدنی دولت ایجاد می‌کند. پرسش اصلی این است که در مواجهه با تخریب‌های زیست‌محیطی ناشی از کم‌کاری‌های دولتی، نظام‌های حقوقی چگونه می‌توانند میان اصل «مصونیت حاکمیتی» و «حق جبران خسارت» توازن برقرار کنند؟ در عرصه جهانی، حقوق فرانسه با پشتوانه رویه قضایی غنی «شورای دولتی» (Conseil d'État) و جایگاه ویژه‌ای که برای محیط‌زیست در منشور حقوق اساسی خود قائل شده، الگویی پیشرو به شمار می‌رود. فرانسه با عبور از رویکردهای کلاسیک مسئولیت مدنی و حرکت به سمت پذیرش «خسارت زیست‌محیطی خالص»، گام‌های بلندی در جهت الزام دولت به رعایت استانداردهای اقلیمی برداشته است. در سوی مقابل، نظام حقوقی ایران با وجود برخورداری از قوانین بالادستی از جمله اصل پنجاهم قانون اساسی، همچنان در مرحله گذار از قواعد سنتی «مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر» به سمت سازوکارهای مدرن جبران خسارت زیست‌محیطی قرار دارد. چالش اصلی در ایران، نه تنها در فقدان قوانین بازدارنده، بلکه در دشواری اثبات رابطه سببیت میان «قصور دولت» و «تخریب زیست‌محیطی» و نیز چگونگی انتساب فعل زیان‌بار به نهادهای عمومی است. بررسی تطبیقی این دو نظام حقوقی، از آن جهت اهمیت دارد که به ما امکان می‌دهد دریابیم چگونه می‌توان با بهره‌گیری از تجربیات حقوقی فرانسه، کاستی‌های رویه قضایی ایران را در پرونده‌های زیست‌محیطی مرتفع نمود. مطالعه حاضر بر آن است تا با واکاوی مبانی مسئولیت دولت، مشخص کند که آیا قواعد کنونی مسئولیت مدنی در ایران توانایی پاسخگویی به پیچیدگی‌های «خسارت‌های زیست‌محیطی

ناشی از قصور اداری» را دارا هستند یا خیر. در این راستا، ضرورت دارد تا مفهوم «خطای دولتی» از یک مفهوم انتزاعی به ابزاری عملیاتی برای مطالبه‌گری شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع تبدیل شود. عدم شفافیت در استانداردهای زیست‌محیطی و تعارض منافع میان توسعه صنعتی و حفاظت از منابع طبیعی، لزوم بازنگری در الگوی مسئولیت دولت را دوجندان کرده است. روش‌شناسی این پژوهش بر پایه تحلیل توصیفی-تحلیلی و استفاده از منابع حقوقی و رویه‌های قضایی استوار است. در بخش نخست، به تبیین مبانی نظری مسئولیت مدنی دولت پرداخته می‌شود تا مشخص گردد در چه نقاطی از فرآیند اجرا و نظارت، دولت مکلف به پاسخگویی است. سپس با مطالعه تطبیقی، رویکرد نظام حقوقی فرانسه در مواجهه با «قصور در تعهدات اقلیمی» مورد نقد قرار می‌گیرد تا مشخص شود که چگونه دادگاه‌های فرانسه با تفسیر موسع از مسئولیت دولت، به حمایت از حقوق نسل‌های آینده پرداخته‌اند. در نهایت، با شناسایی خلاءهای موجود در حقوق ایران، راهکارهایی جهت تقویت ضمانت‌اجراهای قضایی ارائه خواهد شد.

این مطالعه در پی آن است که نشان دهد مسئولیت مدنی دولت در قبال قصور زیست‌محیطی، تنها یک بحث نظری در دانش حقوق نیست، بلکه راهکاری ضروری برای ایجاد بازدارندگی در برابر رفتارهای فراقانونی دستگاه‌های دولتی است. فقدان رویه قضایی منسجم در ایران که بتواند دولت را در قبال «خسارت زیست‌محیطی خالص» محکوم کند، راه را برای استمرار قصور باز گذاشته است. بنابراین، انتظار می‌رود نتایج این پژوهش ضمن تبیین جایگاه دقیق مسئولیت مدنی دولت در حقوق موضوعه ایران، دریچه‌ای نو به سوی تحول در رویه قضایی بگشاید. در نهایت، این تحقیق استدلال می‌کند که تحول در نظام مسئولیت مدنی دولت، بدون بازتعریف مفهوم «خسارت زیست‌محیطی» و پذیرش مسئولیت بدون تقصیر در حوزه‌های خطیر، امری ناممکن خواهد بود؛ امری که حقوق فرانسه به خوبی در مسیر تحقق آن گام نهاده و نظام حقوقی ایران نیز ناگزیر از پیمودن این مسیر برای تحقق عدالت زیست‌محیطی است.

۱- تبیین مفهوم استانداردهای زیست‌محیطی و ماهیت تعهدات دولت

استانداردهای زیست‌محیطی در حقوق معاصر، مجموعه‌ای از معیارهای فنی و هنجارهای حقوقی‌اند که حدّ مجاز بهره‌برداری از منابع طبیعی و میزان مجاز انتشار آلاینده‌ها را تعیین می‌کنند. این استانداردها در حقیقت ترجمان اجرایی و عینی اصول کلی حمایت از محیط‌زیست در نظام حقوقی

هستند و صرفاً جنبه توصیه‌ای ندارند (انصاری، ۱۳۹۶: ۵۵). در واقع، این معیارها به عنوان حدود قانونی فعالیت تمامی اشخاص، اعم از خصوصی و عمومی، عمل کرده و چارچوب کنشگری دولت را ترسیم می‌کنند (قاسمی، ۱۳۹۷: ۲۱). از منظر حقوقی، استانداردها ابزار اصلی دولت برای تنظیم تعارض میان توسعه اقتصادی و ضرورت صیانت از منابع حیاتی به‌شمار می‌روند (انصاری، ۱۳۹۶: ۶۰). این هنجارها به‌طور کلی در دو دسته متمایز «استانداردهای کیفی» و «استانداردهای انتشار» جای می‌گیرند که هر یک بخشی از تکالیف حمایتی را پوشش می‌دهند (قاسمی، ۱۳۹۷: ۴۳). در تحلیل مسئولیت مدنی، این استانداردها ملاک تعیین «نقض تعهد قانونی» هستند و عدول از آن‌ها می‌تواند به معنای خروج از رفتار متعارف تلقی شود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۹۱). به همین جهت، هرگونه انحراف از این موازین فنی، مبنای اصلی ارزیابی تقصیر در دعوای علیه دولت قرار می‌گیرد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۴۰). استانداردهای مذکور را باید نوعی «تعهد عینی» برای دستگاه‌های اجرایی دانست که فراتر از برنامه‌های مدیریتی است. وضع یک استاندارد توسط دولت، در حقیقت ایجاد نوعی «انتظار مشروع» در شهروندان برای برخورداری از محیط‌زیستی با همان کیفیت اعلام شده است (بادینی، ۱۳۹۰: ۸۲). بنابر مفاهیم بنیادین مسئولیت مدنی، دولت با وضع این قواعد، خود را ملزم به تضمین حداقل‌های حمایتی کرده است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۵۵). بر این اساس، عدم تحقق این حداقل‌ها می‌تواند به مطالبه جبران خسارت از سوی متضررین منجر شود (بادینی، ۱۳۹۰: ۸۵). ماهیت تعهدات دولت در قبال این استانداردها، در وهله اول جنبه «مثبت» دارد؛ یعنی دولت مکلف به ایجاد سازوکارهای نظارتی و پایش مستمر است (عطایی، ۱۳۹۶: ۱۰۲). این تکلیف شامل الزام واحدهای آلاینده به نصب تجهیزات کنترلی و اعمال ضمانت‌اجراهای قانونی در صورت تخطی است (موسوی، ۱۳۹۵: ۷۰). در کنار این تعهد مثبت، دولت دارای یک تکلیف «سلبی» نیز هست که او را از صدور مجوزهای غیرکارشناسی باز می‌دارد (صادقی، ۱۳۹۸: ۳۲). نادیده گرفتن استانداردهای مصوب در هنگام صدور پروانه‌های بهره‌برداری، بارزترین شکل نقض این تعهد سلبی محسوب می‌شود (شمس، ۱۳۹۸: ۱۲۰). از منظر فلسفه حقوق، دولت در حوزه محیط‌زیست در مقام «امین» اموال عمومی و حقوق جمعی عمل می‌کند. هرگاه قصوری در اجرای استانداردهای قانونی رخ دهد، این عمل در قالب «تسبیب» در ورود خسارت قابل تحلیل است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۸۹). این نگاه باعث می‌شود که دولت در برابر کاهش کیفیت عناصر محیط‌زیست پاسخگو باشد (بادینی، ۱۳۹۰: ۹۸). در واقع، صیانت از این حق بر عهده حاکمیت است و هرگونه اهمال در آن، موجبات ضمان قهری را فراهم می‌آورد.

(محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۵۰). در مبانی فقهی نیز، قاعده «لا ضرر» به عنوان یک اصل حاکم، هرگونه اقدام یا ترک اقدامی که منجر به آسیب به عموم شود را نفی می‌کند (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۶۰). دولت به عنوان متولی انفال، اگر با ترک نظارت بر استانداردها باعث تخریب محیط زیست شود، مسئول جبران خواهد بود (بادینی، ۱۳۹۰: ۱۰۵). این وظیفه از باب حفظ «حق الناس» و حقوق عمومی بر عهده لایه‌های مختلف حاکمیت قرار گرفته است (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۷۰). بنابراین، رعایت استانداردهای فنی، کف تکالیف شرعی و قانونی دولت در اداره امور عمومی است (موسوی، ۱۳۹۵: ۸۰). در رویه قضایی و دکتترین حقوقی ایران، نقض این استانداردها به مثابه خروج از حدود اذن قانونی تلقی می‌شود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۱۲۰). برخی نویسندگان معتقدند که حتی اگر دولت مستقیماً آلاینده نباشد، عدم جلوگیری از آلودگی دیگران به دلیل ضعف در نظارت، نوعی تقصیر اداری است (قاسمی، ۱۳۹۷: ۶۵). این نوع تقصیر ناشی از بی‌اعتنایی به داده‌های علمی و فنی است که پیش‌تر در قالب استاندارد ابلاغ شده بود (شمس، ۱۳۹۸: ۱۴۰). در نتیجه، استانداردها به خط‌کش دقیقی برای سنجش میزان کارآمدی و مسئولیت‌پذیری دولت تبدیل شده‌اند (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۰). در مطالعات تطبیقی میان ایران و فرانسه، گرایشی به سمت «نتیجه‌گرا» دانستن این تعهدات دیده می‌شود. در این رویکرد، صرف تلاش دولت برای اجرای استاندارد کافی نیست و دولت باید تحقق عینی آن را تضمین کند (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۵). به ویژه در موضوعات حساسی مانند آلودگی هوا، دولت مسئولیت دارد که به اهداف تعیین شده در اسناد بالادستی دست یابد (مرادی، ۱۴۰۰: ۹۲). قصور در این مسیر، تحت عنوان «کاستی در سازماندهی خدمات عمومی» قابل پیگیری قضایی است (شیروی و نوری، ۱۳۹۹: ۷۰). در نهایت، تبیین دقیق مفهوم این استانداردها نشان می‌دهد که آن‌ها صرفاً ارقام فنی نیستند، بلکه «تعهدات تضمینی» دولت محسوب می‌شوند (عطایی، ۱۳۹۶: ۱۳۰). بدون پذیرش این ماهیت الزام‌آور، مسئولیت مدنی دولت در قبال خسارات گسترده زیست‌محیطی عملاً بی‌معنا خواهد بود (شمس، ۱۳۹۸: ۱۵۵). بر همین اساس، شناسایی استانداردها به عنوان معیار تقصیر حاکمیتی، گام اصلی در جهت احقاق حقوق شهروندان است (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۲). این نگاه نوین، دولت را از یک ناظر منفعل به یک مسئول پاسخگو در برابر سلامت عمومی تبدیل می‌کند (مرادی، ۱۴۰۰: ۹۵).

۲- مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران، مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال قصور زیست‌محیطی، بر پایه تلفیقی از قواعد ضمان قهری و اصول نظارتی قانون اساسی استوار است. در لایه فقهی، قاعده «لاضرر» نخستین سنگ بنای این مسئولیت محسوب می‌شود؛ زیرا هرگونه اقدام یا ترک اقدامی از سوی دولت که منجر به ورود ضرر ناروا به سلامت عمومی شود، در این چارچوب ممنوع و موجب ضمان است (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۵۰). علاوه بر این، قاعده «تسبیب» به ویژه در مواردی که قصور دولت در نظارت بر استانداردهای زیست‌محیطی، زمینه را برای فعالیت‌های مخرب بخش خصوصی فراهم می‌کند، مبنای اصلی انتساب مسئولیت به حاکمیت است (بادینی، ۱۳۹۰: ۱۰۵). همچنین، با توجه به اینکه منابع طبیعی در فقه امامیه در زمره انفال و اموال عمومی قرار دارند، دولت به عنوان متولی این ثروت‌ها، در قبال هرگونه اهمال که به تضییع «حق الناس» و حقوق عمومی مردم منجر شود، مسئول شناخته می‌شود (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۷۰). در بعد حقوق موضوعه، اصل ۱۷۱ قانون اساسی به عنوان مبنای کلان مسئولیت حاکمیتی مطرح است. اگرچه این اصل به طور خاص بر تقصیر قضایی تمرکز دارد، اما در رویه دکترین حقوقی، به عنوان اصلی برای گسترش مسئولیت دولت در سایر حوزه‌های اداری و حاکمیتی مورد استناد قرار می‌گیرد (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۹۱). در کنار این اصل، «قانون مسئولیت مدنی» مصوب ۱۳۳۹، به ویژه ماده ۱۱ آن، چارچوب اصلی دعاوی علیه دستگاه‌های دولتی را تشکیل می‌دهد. اگرچه این ماده تفکیک‌های سنتی میان اعمال تصدی و حاکمیت ایجاد کرده، اما در حوزه محیط‌زیست، حقوقدانان معتقدند که نقض تعهدات قانونی دولت در وضع و اجرای استانداردهای زیست‌محیطی، مصداق بارز «تقصیر اداری» است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۴۲). تحول اخیر در حقوق ایران، تأثیرپذیری از مفهوم «تقصیر اداری» یا همان *Faute de service* است. بر این اساس، نیازی نیست که شخص خاصی از کارمندان دولت مقصر شناخته شود؛ بلکه اگر دستگاه اجرایی در سازماندهی وظایف نظارتی خود یا در اجرای تکالیف قانونی مندرج در قوانینی نظیر «قانون هوای پاک» قصور کند، دولت مسئول شناخته می‌شود (شمس، ۱۳۹۸: ۱۵۵). این «کاستی در سازماندهی»، پیوند نزدیکی با وظایف قانونی دولت دارد؛ بدین معنا که هرگونه عدول از استانداردهای فنی ابلاغ شده، خود به خود به مثابه نقض تعهد قانونی و در نتیجه، تحقق تقصیر اداری تلقی می‌گردد (قاسمی، ۱۳۹۷: ۶۵).

در نهایت، مسئولیت دولت در نظام حقوقی ایران در حال گذار از مدل‌های صرفاً کلاسیک به سوی مدلی مبتنی بر تعهدات «نتیجه‌گرا» است. در این دیدگاه نوین، محیط‌زیست سالم به عنوان یک حق عمومی شناخته شده و دولت در قبال آن تکالیف ایجابی دارد. بنابراین، قصور در نظارت یا اهمال در اجرای استانداردها، نه فقط یک تخلف اداری، بلکه نقض یک تکلیف حاکمیتی است که دولت را در برابر شهروندان مسئول جبران خسارت می‌سازد (موسوی، ۱۳۹۵: ۸۰). این مبانی نشان می‌دهد که حقوق ایران برای پاسخگو ساختن دولت، از ظرفیت‌های فقهی برای تقویت استدلال‌های حقوقی بهره گرفته و به تدریج به سمت رویه‌هایی حرکت می‌کند که در آن، حفظ سلامت محیط‌زیست بر منافع دستگاه‌های اجرایی اولویت یافته است (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۶۴).

۳- مبانی حقوقی مسئولیت دولت در نظام حقوقی فرانسه

در نظام حقوقی فرانسه، مسئولیت دولت در قبال قصور زیست‌محیطی بر پایه مفاهیم بنیادینی استوار است که دولت را در برابر شهروندان پاسخگو می‌کند. یکی از ارکان اصلی این نظام، مفهوم «تقصیر اداری» است. برخلاف برخی نظام‌های حقوقی که بر تقصیر شخصی تمرکز دارند، در حقوق فرانسه، نقص در عملکرد، سازماندهی یا ضعف در نظارت دستگاه‌های دولتی برای تحقق مسئولیت مدنی کافی است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۹۸). این «کاستی در سازماندهی»، بدین معناست که قصور دولت در اجرای مقررات محیط‌زیستی، خود به خود به مثابه نقض تعهدات حاکمیتی تلقی شده و زمینه‌ساز جبران خسارت است (شمس، ۱۳۹۸: ۱۶۰). مبنای دیگر در حقوق فرانسه، پذیرش نظریه «مسئولیت بدون تقصیر» است. در این دیدگاه، اگر دولت با وجود انجام وظایف قانونی، فعالیت‌هایی را مجاز بشمارد که ذاتاً برای محیط‌زیست خطرات غیرعادی یا سنگینی به همراه دارد، باید مسئولیت تبعات آن را بپذیرد (موسوی، ۱۳۹۵: ۸۵). این رویکرد که بر مبنای اصل «برابری در برابر بارهای عمومی» استوار است، به شهروندان کمک می‌کند تا در دعاوی علیه دولت، به جای اثبات تقصیر که بسیار دشوار است، بر «خطر ایجاد شده» یا «خسارت وارد شده» تمرکز کنند (قاسمی، ۱۳۹۷: ۷۲). یکی از مهم‌ترین تحولات در این نظام که حقوقدانان ایران نیز به عنوان الگوی برتر به آن استناد می‌کنند، تثبیت مفهوم «خسارت زیست‌محیطی خالص» است. در این پارادایم، محیط‌زیست به عنوان یک موجودیت مستقل و دارای ارزش ذاتی شناخته می‌شود که حتی در صورت عدم ورود خسارت مستقیم به اموال یا جان اشخاص، قابلیت طرح دعوی دارد (نوری، ۱۳۹۹: ۱۱۲). رویه قضایی فرانسه با تکیه

بر این مفهوم، دولت را در برابر «تعهدات اقلیمی» پاسخگو کرده است؛ به طوری که قصور در اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای حفظ محیط زیست، به عنوان نقض یک حق بنیادین، دولت را مکلف به جبران خسارت می نماید (صادقی، ۱۳۹۸: ۴۵). نهایتاً، اصل «احتیاط» به عنوان یکی از مبانی حقوقی مهم در فرانسه مطرح است. این اصل دولت را موظف می سازد که حتی در شرایط عدم اطمینان علمی، در صورت وجود احتمال خطر جدی، تدابیر لازم را اتخاذ کند (رفیعی، ۱۴۰۱: ۳۳). قصور در اجرای این تکالیف که اغلب در متون قانونی پیش بینی شده، از نظر قضات فرانسوی به معنای عدول از وظایف ایجابی دولت است که مبنای محکمی برای اقامه دعوی علیه حاکمیت محسوب می شود (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۲۵). این مبانی حقوقی مجموعاً نظامی را تشکیل می دهند که در آن دولت به جای تکیه بر مصونیت، به عنوان پاسدار سلامت و پایداری محیط زیست در برابر نسل های فعلی و آینده ظاهر می شود (عطایی، ۱۳۹۶: ۵۸).

۴- گونه شناسی قصور دولتی

در تحلیل مسئولیت مدنی دولت، «قصور» به معنای عدول از رفتار یک دولت متعارف و پیگیر در اجرای وظایف قانونی است. در حوزه محیط زیست، این قصور در قالب چندین دسته تقسیم می شود که هر یک مبنای متفاوتی برای انتساب مسئولیت ایجاد می کنند: اولین گونه، قصور در وضع و به روز رسانی استانداردهاست؛ زمانی که دولت از تدوین استانداردهای لازم برای پیشگیری از آلودگی خودداری کرده یا استانداردهایی وضع کند که با واقعیت های علمی همخوانی ندارد. عدم انطباق استانداردهای ملی با شاخص های نوین، مصداق بارز «خطای اداری» در سازماندهی امور است (شمس، ۱۳۹۸: ۱۶۸). وقتی دولت وظیفه دارد طبق قوانین خاص شاخص های انتشار آلاینده را تعیین کند، هرگونه تعلل در این امر که منجر به تداوم فعالیت صنایع آلاینده شود، تقصیر محسوب می شود (قاسمی، ۱۳۹۷: ۷۸). گونه دوم، قصور در نظارت و پایش است که رایج ترین شکل قصور است. در اینجا دولت لزوماً خود آلاینده نیست، بلکه در نظارت بر فعالیت های بخش خصوصی کوتاهی کرده است. بر اساس قاعده «تسبیب»، وقتی دستگاه های ذی ربط از صدور مجوزهای غیرکارشناسی خودداری نمی کنند یا نسبت به نقض استانداردهای انتشار توسط کارخانه ها سکوت می نمایند، مسبب ورود خسارت شناخته می شوند (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۷۸). این «ترک فعل» نظارتی، رابطه سببیت میان کوتاهی دولت و تخریب محیط زیست را احراز می کند (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۵۵).

گونه سوم مربوط به قصور در اجرای پروژه‌ها و تدابیر حفاظتی است؛ زمانی که دولت تکالیف اجباری برای بهبود وضعیت محیط‌زیست دارد اما در اجرای آن‌ها تعلل می‌کند، مانند ناتوانی در مدیریت پسماندها. در حقوق فرانسه، این کوتاهی به عنوان «عدم اقدام موثر» شناخته می‌شود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۱۰۸). در ایران نیز اگر دولت بودجه و تکالیف قانونی برای احیای یک منبع طبیعی داشته باشد و در اجرای آن اهمال کند، این امر مصداق قصور در اجرای وظایف حاکمیتی تلقی می‌گردد (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۳۲). گونه چهارم، قصور در اطلاع‌رسانی است. اگر دولت از خطرات آلودگی مطلع باشد اما به موقع اطلاع‌رسانی نکند یا اطلاعات نادرست ارائه دهد، مسئول جبران خسارت است (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۰). این قصور با اصل «احتیاط» پیوند نزدیکی دارد؛ چراکه دولت موظف است براساس دانش موجود، شهروندان را از خطرات احتمالی مصون بدارد (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۲). قصور در واگذاری غیرقانونی عرصه‌های طبیعی شامل صدور مجوز تغییر کاربری اراضی ملی بدون رعایت پیوست‌های زیست‌محیطی است. دولت با این اقدام، زمینه تخریب پایدار محیط‌زیست را فراهم می‌کند که در زمره «تعدی و تفریط» نسبت به اموال عمومی قرار گرفته و ضمان‌آور است (شیروی و نوری، ۱۳۹۹: ۱۲۰). این گونه‌شناسی نشان می‌دهد که «سکوت و سکون» غیرقانونی دولت در برابر تخریب محیط‌زیست، زیربنای اصلی دعاوی مسئولیت مدنی را تشکیل می‌دهد (صادقی، ۱۳۹۸: ۵۵).

۵- واکاوی رویه‌های قضایی ایران در پرونده‌های زیست‌محیطی و موانع پیش‌رو

واکاوی رویه قضایی ایران در دعاوی زیست‌محیطی نشان می‌دهد که نظام قضایی با چالش‌های ساختاری و ماهوی عمیقی در برابر دولت مواجه است. اگرچه در سال‌های اخیر گرایش به سمت حمایت از حقوق عمومی افزایش یافته، اما هنوز «مسئولیت مدنی دولت» در این حوزه به بلوغ نرسیده است. در ایران، رویه دیوان عدالت اداری اغلب بر ابطال مصوبات یا مجوزهای آلاینده متمرکز است تا جبران خسارت. به عبارت دیگر، دادگاه‌ها بیشتر در نقش «ناظر بر مشروعیت» ظاهر می‌شوند تا «مرجع احراز مسئولیت مدنی». در پرونده‌هایی که به تخریب منابع طبیعی یا آلودگی‌های صنعتی منجر شده، دادگاه‌ها به دفعات از پذیرش مستقیم مسئولیت دولت به دلیل عدم اثبات «تقصیر» مشخص و شخصی کارمند خودداری کرده‌اند (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۱۰۲). این رویکرد، ریشه در تفسیر سنتی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی دارد که همچنان بر تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی پافشاری می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۴۸).

از جمله موانع اصلی در رویه قضایی، «سختی اثبات رابطه سببیت» است. در دعاوی زیست محیطی، به دلیل ماهیت تراکمی آلودگی‌ها و گذشت زمان، انتساب مستقیم خسارت به یک تصمیم یا قصور دولتی بسیار دشوار است (عطایی، ۱۳۹۶: ۶۲). رویه قضایی ایران معمولاً نیازمند یک دلیل مستقیم و قاطع است؛ در حالی که در حقوق فرانسه با پذیرش «قرائن علمی» و «آمار»، این بار اثبات تعدیل شده است (شمس، ۱۳۹۸: ۱۷۲). این نقیصه در ایران باعث شده که بسیاری از دعاوی به دلیل «فقدان ادله اثباتی» رد شوند (صادقی، ۱۳۹۸: ۴۸). مانع دیگر، «کمبود رویه تخصصی» است. دعاوی زیست محیطی نیازمند دانش میان‌رشته‌ای میان حقوق و محیط زیست هستند. نبود شعب تخصصی در دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های عمومی که به صورت انحصاری بر پرونده‌های زیست محیطی متمرکز باشند، منجر به صدور آرای متناقض و گاهی غیرفنی شده است (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۲). همچنین، دادگاه‌ها در مواجهه با دعاوی سازمان‌های مردم‌نهاد با چالش «ذینفع بودن» مواجه‌اند؛ اگرچه قانون آیین دادرسی کیفری تا حدودی این راه را باز کرده، اما در حوزه مسئولیت مدنی و مطالبه خسارت توسط NGOها، همچنان مقاومت‌های قضایی وجود دارد (شیروی و نوری، ۱۳۹۹: ۱۲۵). علاوه بر این، در رویه قضایی ایران مفهوم «خسارت زیست محیطی خالص» هنوز جایگاه تثبیت شده‌ای ندارد. دادگاه‌ها معمولاً تنها خسارات ملموس (مانند کاهش ارزش ملک یا بیماری‌های قابل اثبات) را می‌پذیرند و به تخریب خود اکوسیستم (به عنوان موجودیت مستقل) به عنوان یک خسارت قابل جبران نمی‌نگرند (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۳۵). این در حالی است که در آیین‌های دادرسی فرانسه، «آسیب به طبیعت» به تنهایی مبنای محاسبه خسارت (حتی به صورت اعاده وضع) قرار می‌گیرد (قاسمی، ۱۳۹۷: ۸۲). ضعف در ضمانت‌اجراهای پس از صدور رأی، یکی دیگر از موانع است. حتی در مواردی که دیوان عدالت اداری رأی به محکومیت دولت یا ابطال مجوز آلاینده می‌دهد، قدرت اجرایی لازم برای تحمیل هزینه‌های بازسازی محیط زیست به دستگاه‌های دولتی یا پیمانکاران آن‌ها با چالش‌های بودجه‌ای و اداری مواجه است (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۵). این بن‌بست‌ها نشان می‌دهد که بدون بازتعریف مفهوم تقصیر اداری و انتقال بار اثبات در حقوق ایران، مطالبه‌گری شهروندان در برابر قصور زیست محیطی دولت همچنان در مراحل ابتدایی باقی خواهد ماند (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۸۲).

رویه قضایی ایران در حوزه محیط‌زیست هنوز «چهره کاملش» را نشان نداده و بخش زیادی از ظرفیت‌های حقوقی موجود یا فعال نشده یا به‌طور ناقص به کار گرفته شده است. ادامه همان بحث را، عمیق‌تر و جزئی‌تر، در چند محور تکمیلی می‌آورم؛ بدون تیترو مستقیلاً، تا بتوانید مستقیماً در فصل رویه قضایی استفاده کنید و هر جا لازم شد کوتاه‌ترش کنید. نخست باید توجه کرد که بخش مهمی از دعاوی زیست‌محیطی در ایران، نه در قالب «دعوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، بلکه تحت عناوینی مانند ابطال مصوبات، شکایت از تصمیمات اداری، یا توقف عملیات اجرایی طرح‌ها مطرح می‌شود. در این نوع پرونده‌ها، دیوان عدالت اداری عمدتاً به مشروعیت تصمیم اداری می‌پردازد و کمتر وارد بحث دقیق «جبران خسارت» می‌شود. به تعبیر دیگر، قاضی به جای آن که بپرسد «چه کسی خسارت را جبران می‌کند؟» عمدتاً می‌پرسد «این تصمیم یا مجوز، قانونی بوده یا خیر؟» (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۱۰۵). این رویکرد سبب شده که حتی در پرونده‌هایی که صراحتاً تخریب محیط‌زیست احراز شده، رأی غالباً به ابطال مجوز یا توقف عملیات محدود شود و از صدور حکم به مسئولیت مالی دولت یا پیمانکاران دولتی اجتناب گردد (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۳۸).

از منظر شکلی، دشواری شناسایی «خواننده صحیح» نیز یکی از موانع مهم است. در بسیاری از پرونده‌ها، شاکیان در تعیین اینکه طرف دعوی باید کدام دستگاه باشد (سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزارت نیرو، وزارت نفت، استانداری یا شهرداری) با سردرگمی مواجه‌اند. دادگاه نیز گاهی به جای کمک به تصحیح این اشتباه، دعوی را به دلیل طرح علیه مرجع فاقد صلاحیت، مردود اعلام می‌کند (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۵). در حالی که در دعاوی محیط‌زیستی، به دلیل ماهیت پیچیده تصمیم‌گیری‌ها و چندلایه بودن زنجیره مقامات مسئول، رویه قضایی می‌توانست با تفسیری موسع، دولت را به عنوان «شخص حقوقی واحد» در قبال محیط‌زیست طرف دعوی قرار دهد (قاسمی، ۱۳۹۷: ۸۳). از جهت ماهوی، نحوه تلقی دادگاه‌ها از «استانداردهای زیست‌محیطی» نیز محل تأمل است. در موارد متعدد، مراجع قضایی استانداردهای فنی مصوب هیئت وزیران یا سازمان حفاظت محیط‌زیست را صرفاً یک سلسله «توصیه اداری» تلقی کرده و رعایت نکردن آن‌ها را به‌عنوان تقصیر مسلم اداری نپذیرفته‌اند (شمس، ۱۳۹۸: ۱۷۵). در حالی که اگر دادگاه‌ها این استانداردها را به عنوان «ملاک رفتار متعارف دولت» بپذیرند، هرگونه عدول از آن‌ها می‌تواند به‌طور مستقیم مبنای مسئولیت مدنی دولت و دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۷). این خلأ در فهم نقش استانداردها، عملاً پیوند

میان «تعهدات قانونی دولت» و «مسئولیت مدنی ناشی از نقض آن تعهدات» را سست کرده است (عطایی، ۱۳۹۶: ۶۸). یکی دیگر از مشکلات رویه، عدم استفاده فعال از نظریه‌های موجود در حقوق مسئولیت است؛ از جمله نظریه «مسئولیت ناشی از خطر» یا حتی توسل به قواعد فقهی مانند تسبیب و لاضرر در سطحی گسترده‌تر. با اینکه در دکتترین به صراحت بر قابلیت اعمال این قواعد در حوزه محیط‌زیست تأکید شده (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۸۰؛ کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۶۰)، بسیاری از آرای صادره در دعاوی زیست‌محیطی فاقد هرگونه تحلیل نظری از مبنای مسئولیت‌اند و صرفاً به چند ماده قانونی کلی بسنده می‌شود. این فقدان «استدلال مبنایی» در آراء، امکان توسعه تدریجی رویه را کاهش داده و اجازه نمی‌دهد که به مرور زمان، یک دکتترین قضایی منسجم درباره مسئولیت دولت شکل بگیرد (صادقی، ۱۳۹۸: ۵۱). در بعد اثباتی، نقش کارشناسی نیز با چالش روبه‌رو است. در عمل، بسیاری از پرونده‌های زیست‌محیطی به هیئت‌های کارشناسی ارجاع می‌شود، اما این کارشناسی‌ها گاه فاقد رویکرد میان‌رشته‌ای و بلندمدت‌اند. به عنوان نمونه، خسارت ناشی از خشک‌کردن یک تالاب یا آلودگی یک رودخانه، صرفاً با معیارهای کوتاه‌مدت مالی سنجیده می‌شود و آثار بلندمدت بر تنوع زیستی، سلامت عمومی و گردش اکوسیستم در نظر گرفته نمی‌گردد (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۴۰).

این امر باعث می‌شود که حتی در صورت پذیرش مسئولیت، میزان خسارت تعیین‌شده به هیچ‌وجه متناسب با آسیب واردشده به محیط‌زیست نباشد و اثر بازدارنده لازم بر رفتار دولت و اشخاص خصوصی نگذارد (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۷). رویه موجود همچنین در پذیرش «ذی‌نفع گسترده» (Public intereststanding) محتاط و محدود است. در حالی که سازمان‌های مردم‌نهاد محیط‌زیستی، دانشگاهیان و حتی شوراهای شهر می‌توانند نقش مهمی در طرح دعاوی عمومی علیه تصمیمات مخرب دولتی داشته باشند، بسیاری از دادگاه‌ها همچنان بر معیار کلاسیک «ضرر شخصی، مستقیم و فعلی» تکیه می‌کنند (شیروی و نوری، ۱۳۹۹: ۱۲۸). نتیجه این رویکرد، محروم‌ماندن محیط‌زیست به عنوان یک «خیر عمومی» از حمایت قضایی کافی است؛ زیرا بسیاری از خسارات زیست‌محیطی ماهیت پراکنده و جمعی دارند و به فرد خاصی قابل انتساب نیستند، اما در مجموع جامعه و نسل‌های آینده را متأثر می‌سازند (موسوی، ۱۳۹۵: ۱۰۱). در کنار این موانع، باید به «نگاه محافظه‌کارانه» بخشی از بدنه قضایی نسبت به مسئولیت دولت نیز اشاره کرد. هنوز در برخی آراء، نوعی ملاحظه نسبت به اقتدار و جایگاه دولت دیده می‌شود که خود را در قالب تفسیر مضیق از قواعد مسئولیت

مدنی، پرهیز از صدور آرای سنگین مالی علیه دستگاه‌های اجرایی و ترجیح راه‌حل‌های مصالحه‌ای نشان می‌دهد (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۸۲). این وضعیت موجب می‌شود که حتی در مواردی که تقصیر دولت نسبتاً روشن است، رأی نهایی در سطح دستور به «رفع آلودگی در آینده» متوقف بماند و از حکم به «جبران خسارات گذشته» اجتناب شود (قاسمی، ۱۳۹۷: ۸۸). با این حال، در میان این موانع، نشانه‌هایی از تحول نیز قابل مشاهده است. در برخی پرونده‌ها، دیوان عدالت اداری با استناد به اصول عامی مانند حق بر محیط‌زیست سالم و قواعد فقهی لاضرر، تصمیمات دولتی را که موجبات تخریب محیط‌زیست را فراهم کرده‌اند، ابطال نموده و دستگاه‌های اجرایی را مکلف به اتخاذ تدابیر اصلاحی کرده است (شمس، ۱۳۹۸: ۱۸۰). هرچند این آراء هنوز به سطح پذیرش «خسارت زیست‌محیطی خالص» نرسیده‌اند، اما می‌توانند زمینه‌ساز شکل‌گیری یک رویه حمایتی‌تر در سال‌های آینده باشند (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۴۳). در مجموع، واکاوی رویه قضایی ایران نشان می‌دهد که فاصله قابل توجهی میان ظرفیت‌های نظری حقوق ایران در زمینه مسئولیت دولت و واقعیت عملی دادرسی‌های زیست‌محیطی وجود دارد. این فاصله، محصول ترکیبی از دشواری‌های اثباتی، ساختار نهادی، تفسیر محافظه‌کارانه از قوانین، و کمبود تخصص قضایی است. عبور از این وضعیت، مستلزم توسعه شعب تخصصی، پذیرش مفاهیمی چون خسارت زیست‌محیطی خالص و ذینفع عمومی، تقویت جایگاه کارشناسی میان‌رشته‌ای، و مهم‌تر از همه، تغییر نگاه قضات از «حمایت از مصونیت دولت» به «پاسخگویی فعال دولت در قبال محیط‌زیست» است (عطایی، ۱۳۹۶: ۷۲).

۶- تحلیل آرای شاخص فرانسه (مانند پرونده‌های اقلیمی) و تأثیر آن بر مسئولیت دولت

در حقوق فرانسه، آرای شاخص به‌ویژه در «پرونده‌های اقلیمی» نقطه عطفی در تحول مسئولیت دولت در قبال محیط‌زیست بوده‌اند. این آراء نشان می‌دهند که چگونه قاضی اداری و مدنی، دولت را از یک ناظر منفعل، به یک «فاعل مسئول و پاسخگو» در برابر تعهدات زیست‌محیطی و اقلیمی تبدیل کرده است. تحلیل این آراء، تصویر روشنی از سازوکارهای حقوقی‌ای به دست می‌دهد که می‌تواند برای نظام حقوقی ایران الهام‌بخش باشد. نخستین نکته مهم در این آراء، عبور از نگاه صرفاً «تقصیرمحور» و حرکت به سمت «مسئولیت بر پایه تعهدات اقلیمی و زیست‌محیطی» است. در پرونده‌های اقلیمی، دادگاه‌ها با استناد به اهداف مندرج در اسناد داخلی و بین‌المللی (نظیر تعهدات کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای)، دولت را نه فقط در مقام واضع و ناظر، بلکه به‌عنوان «متعهد اصلی» نسبت به تحقق این

اهداف تلقی کرده‌اند. به این معنا که وقتی قانون‌گذار یا دولت، برنامه‌های مشخصی برای کاهش آلودگی یا حفظ تنوع زیستی تصویب می‌کند، این برنامه‌ها صرفاً شعار سیاسی نیست، بلکه تعهدی است که نقض آن می‌تواند مبنای مسئولیت مدنی دولت قرار گیرد (قاسمی، ۱۳۹۷: ۸۲؛ موسوی، ۱۳۹۵: ۹۷). از منظر فنی، آرای شاخص فرانسه در حوزه اقلیم، مفهوم «عدم اقدام کافی» دولت را به سطح «تقصیر اداری» ارتقا داده‌اند. یعنی دادگاه‌ها تصریح کرده‌اند که صرف تصویب برنامه و سیاست کافی نیست؛ بلکه باید نتایج واقعی در کاهش آلودگی و حفاظت از محیط‌زیست حاصل شود. هرگاه فاصله معناداری میان اهداف رسمی و واقعیت عملی مشاهده شود، این فاصله به‌عنوان نشانه‌ای از قصور و خطای دولت تعبیر می‌گردد. به بیان دیگر، معیار سنجش تقصیر از «صرف انجام فعل قانونی» به «تحقق نتیجه مورد انتظار از آن فعل» منتقل شده است؛ پارادایمی که در دکترین ایران نیز از آن به‌عنوان حرکت به سوی تعهدات «نتیجه‌گرا» یاد می‌شود (شمس، ۱۳۹۸: ۱۷۲؛ عطایی، ۱۳۹۶: ۶۸). این آرا همچنین در تثبیت «خسارت زیست‌محیطی خالص» نقش کلیدی داشته‌اند. در برخی پرونده‌ها، دادگاه‌ها دولت را نه به‌خاطر ورود ضرر مستقیم به اشخاص، بلکه به دلیل آسیب به خود محیط‌زیست و اکوسیستم‌ها مورد مؤاخذه قرار داده‌اند. این رویکرد، محیط‌زیست را به‌عنوان یک ارزش مستقل و قابل جبران به رسمیت می‌شناسد؛ ارزشی که تخریب آن حتی در نبود زیان فردی قابل اندازه‌گیری، می‌تواند منشأ مسئولیت باشد (صادقی، ۱۳۹۸: ۴۵). در این الگو، دولت موظف است نه تنها خسارت‌های مالی یا جسمی شهروندان، بلکه آسیب وارده به طبیعت را جبران و تا حد ممکن وضعیت را به حالت پیشین اعاده کند (قاسمی، ۱۳۹۷: ۸۸). یکی دیگر از آثار مهم این آرا، تقویت «اصل احتیاط» در برابر خطرات اقلیمی است. دادگاه‌های فرانسه با استناد به این اصل، تأکید کرده‌اند که در شرایط عدم قطعیت علمی اما احتمال خطر جدی، دولت نمی‌تواند به بهانه نبود یقین علمی از اقدام پیشگیرانه خودداری کند. در پرونده‌های اقلیمی، همین استدلال مبنای الزام دولت به تسریع در اتخاذ تدابیر کاهش انتشار و سازگاری با تغییرات اقلیمی شده است. به این ترتیب، «عدم اقدام پیشگیرانه» در وضعیتی که خطر جدی قابل پیش‌بینی است، به‌عنوان قصور و تخلف از یک تکلیف قانونی و حتی شبه‌قانون اساسی تلقی می‌شود (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۲).

در بعد شکلی، این آرا نقش تعیین‌کننده‌ای در گسترش «ذی‌نفع عمومی» در طرح دعوی داشته‌اند. دادگاه‌های فرانسه پذیرفته‌اند که سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی، شوراهای محلی و حتی

شهروندان، در مقام مدعی علیه دولت در پرونده‌های اقلیمی صلاحیت طرح دعوی دارند؛ زیرا طبیعت این خسارت‌ها جمعی، بین نسلی و فراتر از منافع فردی است. این پذیرش، راه را برای نظارت مدنی بر اجرای تعهدات اقلیمی دولت باز کرده است (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۳۵). چنین رویکردی، مسئولیت دولت را از سطح «رابطه دوطرفه دولت-فرد» به سطح «پاسخگویی در برابر جامعه و نسل‌های آینده» ارتقا می‌دهد (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۸۰). از حیث اثرگذاری عملی، آرای شاخص فرانسه در حوزه اقلیم، دولت را ناگزیر کرده‌اند که سیاست‌ها و برنامه‌های خود را بازنگری و تقویت کند. الزام به ارائه گزارش‌های دوره‌ای، شفاف‌سازی میزان پیشرفت تعهدات، و اتخاذ اقدامات جبرانی و اصلاحی، همگی از پیامدهای مستقیم این آراست.

۷- نقد و بررسی ضمانت‌اجراهای فعلی و لزوم تحول در دیوان عدالت اداری

نظام ضمانت‌اجراهای فعلی در دیوان عدالت اداری در حوزه محیط‌زیست، بیش از آنکه نظامی برای «پاسخگو کردن دولت و جبران خسارت زیست‌محیطی» باشد، سازوکاری برای «ابطال تصمیمات اداری» است. این تمرکز بر بعد شکلی و مشروعیت تصمیم، در کنار ضعف ابزارهای جبرانی و بازدارنده، موجب شده است که دیوان در عمل نتواند نقش «قاضی مسئولیت دولت» را به‌طور کامل ایفا کند و همین امر ضرورت تحول جدی را نشان می‌دهد. در وضعیت موجود، مهم‌ترین ضمانت‌اجرای دیوان، ابطال مصوبات، بخشنامه‌ها، مجوزها و تصمیماتی است که مغایر قوانین یا خارج از حدود اختیارات اداری تشخیص داده می‌شوند. در دعاوی زیست‌محیطی، این ابزار هرچند در مواردی توانسته مانع ادامه فعالیت‌های مخرب شود، اما چند محدودیت اساسی دارد: اول آن که عمدتاً ناظر به آینده است و نسبت به خسارت‌های واقع‌شده در گذشته خاموش می‌ماند؛ تالابی که خشک شده، جنگلی که تخریب شده یا رودخانه‌ای که آلوده شده، با صرف ابطال یک مجوز به وضعیت پیشین بازمی‌گردد (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳: ۱۰۲). دوم آن که در بسیاری از موارد، دیوان صرفاً مجوز یا تصمیم را باطل می‌کند بی‌آنکه صراحتاً مسئولیت مدنی دستگاه صادرکننده را در جبران خسارات وارده بر محیط‌زیست و شهروندان احراز کند (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۳۸). این شکاف میان «ابطال» و «مسئولیت» یکی از بنیادی‌ترین نقاط ضعف ضمانت‌اجراهای فعلی است.

از سوی دیگر، ابزار «الزام اداره به انجام وظیفه قانونی» - مانند الزام شهرداری یا وزارتخانه‌ای به اجرای مقررات مربوط به دفع پسماند یا کنترل آلودگی - هرچند در ظاهر ضمانت اجرایی قوی به نظر می‌رسد، اما در عمل با موانع اجرایی و بودجه‌ای روبه‌رو است. دستگاه‌های محکوم‌علیه، گاه با استناد به کمبود منابع، اولویت‌های دیگر یا پیچیدگی‌های فنی، اجرای کامل رأی را به تأخیر می‌اندازند و سازوکارهای تنبیهی مؤثری برای وادار کردن آن‌ها به اقدام فوری وجود ندارد (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۵). دیوان نیز غالباً ابزار مستقیمی برای تحمیل «جریمه‌های روزانه» یا «تعلیق مقام مسئول» در صورت استنکاف از اجرای حکم در اختیار ندارد و این امر، اثر بازدارنده ضمانت‌اجراها را به شدت کاهش می‌دهد (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۷). نکته مهم دیگر، فقدان ضمانت اجرای مالی منسجم در سطح «خسارت زیست محیطی خالص» است. رویه فعلی دیوان عدالت اداری و نیز بسیاری از محاکم، خسارت را عمدتاً در قالب ضررهای ملموس و فردی (مثل کاهش ارزش ملک، ضرر تجاری یا آسیب بدنی قابل اثبات) می‌بینند و به تخریب خود محیط زیست به عنوان یک «خیر عمومی مستقل» کمتر به عنوان موضوع جبران نگاه می‌کنند (مرادی، ۱۴۰۰: ۱۳۵). در نتیجه، حتی در پرونده‌هایی که تخریب گسترده منابع طبیعی احراز می‌شود، رأی صادره به ندرت متضمن تعیین مبلغی مستقل برای جبران خسارت وارده به اکوسیستم است، و بیشتر به رفع آلودگی یا توقف طرح بسنده می‌شود (قاسمی، ۱۳۹۷: ۸۲). این در حالی است که دکترین حقوقی ایران، با تأکید بر قابلیت شناسایی حقوق عمومی و انفال، ظرفیت نظری لازم را برای پذیرش چنین خسارتی دارد (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۸۰). از منظر شکلی نیز ضمانت‌اجراها با مشکل «دسترسی محدود» مواجه‌اند. بسیاری از دعاوی زیست محیطی اساساً به دیوان نمی‌رسند؛ زیرا اشخاص حقیقی و حتی سازمان‌های مردم‌نهاد از حدود صلاحیت دیوان و شیوه طرح شکایت آگاهی دقیق ندارند یا در مرحله اثبات ذی‌نفع بودن متوقف می‌شوند (شیروی و نوری، ۱۳۹۹: ۱۲۸). وقتی امکان اقامه دعوی عمومی در راستای «حمایت از محیط زیست به مثابه منفعت همگانی» به طور کامل به رسمیت شناخته نشده باشد، ضمانت‌اجراهای دیوان عملاً در خدمت اقلیت محدودی قرار می‌گیرد و محیط زیست به عنوان «زیان دیده واقعی» بدون نماینده باقی می‌ماند (موسوی، ۱۳۹۵: ۱۰۱). به این ضعف‌ها باید «پراکندگی و عدم شفافیت» در سیاست‌گذاری قضایی را نیز افزود. دیوان عدالت اداری تاکنون کمتر از ظرفیت صدور آرای وحدت رویه یا بخشنامه‌های راهنما برای تبیین معیارهای مسئولیت دولت در دعاوی زیست محیطی استفاده کرده است. در نتیجه، آراء صادره در پرونده‌های مشابه گاه متفاوت و متعارض‌اند و هیچ تصویر واحدی از حدود تکالیف دولت در حوزه

محیط‌زیست ارائه نمی‌دهند (صادقی، ۱۳۹۸: ۵۱). این وضعیت، هم پیش‌بینی‌پذیری نظام را برای شهروندان کاهش می‌دهد و هم امکان شکل‌گیری یک «دکترین قضایی منسجم» در زمینه ضمانت‌اجراها را محدود می‌کند (شمس، ۱۳۹۸: ۱۷۵). با توجه به این کاستی‌ها، لزوم تحول در دیوان عدالت اداری در چند سطح اساسی قابل طرح است. نخست، در سطح مفهومی، دیوان باید از نگاه صرفاً «مشروعیت‌محور» به تصمیمات اداری، به سمت نگاه «مسئولیت‌محور» حرکت کند. یعنی در کنار ابطال و الزام به انجام وظیفه، به‌طور صریح وارد بحث مسئولیت مدنی دولت و تعیین تعهدات جبرانی آن در برابر محیط‌زیست و شهروندان شود. بهره‌گیری از مبانی موجود در حقوق ایران، از جمله قاعده لاضرر، تسبیب و نظریه تقصیر اداری، می‌تواند پشتوانه این تحول باشد (محقق داماد، ۱۳۸۸: ۱۸۲؛ کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۶۰).

دوم، در سطح نهادی، ایجاد شعب تخصصی محیط‌زیست در دیوان عدالت اداری ضروری به نظر می‌رسد. این شعب می‌توانند با ترکیب قضات آموزش‌دیده در حقوق محیط‌زیست و استفاده نظام‌مند از کارشناسان میان‌رشته‌ای، کیفیت رسیدگی و دقت در تعیین ضمانت‌اجراها را ارتقا دهند (رفیعی، ۱۴۰۱: ۴۲). در این چارچوب، دیوان می‌تواند دستورالعمل‌های داخلی برای نحوه ارزیابی خسارت زیست‌محیطی، معیارهای پذیرش دعوای عمومی و روش‌های اجرای احکام زیست‌محیطی تدوین کند. سوم، در سطح اثبات و اجرا، تحول باید به سمت «تقویت ضمانت‌اجراهای بازدارنده و جبرانی» پیش برود. این امر می‌تواند شامل پذیرش تدریجی مفهوم خسارت زیست‌محیطی خالص، امکان صدور احکام مالی به نفع صندوق‌های جبران خسارات زیست‌محیطی، و پیش‌بینی سازوکارهایی برای اعمال فشار بر دستگاه‌های مستنکف از اجرای حکم (از جمله گزارش به مراجع نظارتی، اعمال جریمه‌های مستمر، و حتی پیشنهاد تعلیق یا انفصال موقت مقامات مسئول در موارد شدید) باشد (موسوی، ۱۳۹۵: ۹۵). چهارم، در سطح مشارکت و دسترسی، دیوان ناگزیر است به سمت توسعه «حق طرح دعوای عمومی» در امور زیست‌محیطی حرکت کند. پذیرش رسمی جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد، انجمن‌های علمی و حتی شوراهای محلی به عنوان ذی‌نفع در دعوای علیه تصمیمات و قصور زیست‌محیطی دولت، می‌تواند فضای نظارت عمومی بر حاکمیت را گسترش دهد و کارکرد واقعی ضمانت‌اجراها را فعال کند (عطایی، ۱۳۹۶: ۶۸).

به این ترتیب، نقد ضمانت اجرای فعلی نشان می دهد که دیوان عدالت اداری با وجود جایگاه مهم خود، هنوز به یک نهاد مؤثر برای تضمین مسئولیت زیست محیطی دولت تبدیل نشده است. گذار از «دیوان ابطال تصمیمات» به «دیوان مسئولیت و جبران خسارت»، همراه با تخصص گرایی، تقویت ابزارهای اجرای حکم، و پذیرش خسارت زیست محیطی به عنوان یک واقعیت مستقل، شرط اساسی آن است که دیوان بتواند در عمل، نه فقط روی کاغذ، ضامن حقوق نسل حاضر و نسل های آینده در برابر قصور زیست محیطی دولت باشد.



نتیجه گیری

مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی دولت در قبال قصور در اجرای استانداردهای زیست محیطی در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه، به خوبی نشان دهنده تفاوت بنیادین در رویکردهای حمایتی، فلسفه قانون گذاری و نحوه مواجهه با چالش های عصر مدرن است. یافته های این پژوهش بیانگر آن است که در حقوق فرانسه، تحول پارادایمیک در مفهوم مسئولیت دولت، تحت تأثیر ارزش های نوین «حقوق بنیادین زیست محیطی» رقم خورده است. شورای دولتی فرانسه با عبور از دکترین سنتی تقصیر، با تکیه بر مفاهیمی همچون «خطای در نظارت» و «خطای در سازماندهی»، توانسته است دولتی را که در اجرای استانداردهای اقلیمی و زیست محیطی اهمال ورزیده، به عنوان مسبب اصلی خسارت شناسایی کند. این رویه که در قالب آرای مشهور قضایی متبلور شده، به این معناست که محیط زیست دیگر یک امر حاشیه ای یا در حیطه اختیارات صلاح دینی دولت نیست، بلکه یک «تعهد نتیجه گرا» است که عدم تحقق آن، به تنهایی موجب مسئولیت مدنی است. در این نظام، خسارت زیست محیطی خالص (Préjudice écologique pur) به عنوان حقی مستقل از مالکیت افراد، مورد شناسایی قرار گرفته که این امر یکی از نقاط عطف در حقوق معاصر به شمار می رود.

در مقابل، در نظام حقوقی ایران، هرچند اصول مترقی قانون اساسی همچون اصل پنجاهم، حفاظت از محیط زیست را وظیفه ای عمومی اعلام کرده، اما در عرصه ضمانت اجرای مسئولیت مدنی، همچنان شاهد نوعی سکون و عقب ماندگی هستیم. قواعد مسئولیت مدنی در ایران که عمدتاً ملهم از قانون مصوب سال ۱۳۳۹ و فقه امامیه است، برای جبران خسارت های ملموس و فردی طراحی شده و در مواجهه با خسارت های جمعی، تدریجی و انباشتی زیست محیطی با چالش های «اثبات رابطه سببیت» و «تداخل مسئولیت ها» مواجه است. بررسی ها نشان می دهد که فقدان رویه قضایی تخصصی و ضعف در تفسیر موسع از قوانین موجود، باعث شده تا قصور دستگاه های دولتی در اجرای استانداردهای زیست محیطی به سهولت مشمول مصونیت های تلویحی شده و مراجع قضایی در احراز تقصیر دولت دچار تردید شوند. برآیند این مطالعه نشان می دهد که برای گذار از وضعیت فعلی، صرف وضع قوانین جدید کافی نیست، بلکه آنچه در نظام حقوقی ایران حیاتی است، «تحول در نگرش قضایی» نسبت به ماهیت خسارت زیست محیطی است. تکیه بر مسئولیت مبتنی بر تقصیر در دعاوی زیست محیطی که در آن اغلب دانش فنی و اطلاعات در انحصار دولت است، به معنای ناتوانی عملی

شهروندان در احقاق حق است. بنابراین، همان‌طور که فرانسه نشان داده است، پذیرش «مسئولیت بدون تقصیر» (مسئولیت محض) در فعالیتهای خطرناک دارای آثار زیست‌محیطی و تغییر بار اثبات به نفع زیان‌دیدگان (در مواردی که دولت در نظارت قصور ورزیده)، امری اجتناب‌ناپذیر است. در نتیجه‌گیری نهایی، می‌توان بیان داشت که مسئولیت مدنی دولت در این حوزه، فراتر از یک بحث جبران خسارت صرف، در واقع ضامن اصلی پایداری اجتماعی است. دولت در نظام حقوقی مدرن، نه تنها باید در برابر زیان‌های مستقیم ناشی از افعال خود پاسخگو باشد، بلکه باید در برابر «خطای در عدم اقدام» (ترک فعل) در قبال استانداردهایی که خود وضع کرده است، مسئول شناخته شود تا از این رهگذر، میان توسعه صنعتی و حق بر حیات سالم، تعادلی پایدار برقرار گردد. بدون اصلاح ساختار حقوقی در این مسیر، محیط‌زیست همچنان قربانی سکوت مقررات و تماشاگر تخریب‌های دولتی بدون هزینه باقی خواهد ماند.

پیشنهادهای

- ۱- بازتعریف و شناسایی قانونی «خسارت زیست‌محیطی خالص» در قانون مسئولیت مدنی.
- ۲- تأسیس شعب تخصصی در دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به دعاوی زیست‌محیطی دولت.
- ۳- پذیرش اصل «مسئولیت بدون تقصیر» برای دولت در فعالیتهای مخاطره‌آمیز زیست‌محیطی.
- ۴- تسهیل قاعده اثبات رابطه سببیت از طریق توسل به قرائن علمی و گزارش‌های فنی.
- ۵- الزام دولت به جبران خسارت‌های زیست‌محیطی از طریق صندوق‌های بیمه مسئولیت مدنی.
- ۶- اعطای حق طرح دعوی عمومی به سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی علیه قصور دولت.
- ۷- تصویب آیین‌نامه اجرایی برای تبیین مسئولیت مدنی مدیران دولتی در قصور زیست‌محیطی.
- ۸- انتقال بار اثبات (تعديل بار اثبات) به نفع شهروندان در دعاوی زیست‌محیطی علیه دولت.

منابع

۱. انصاری، باقر (۱۳۹۶)، حقوق محیط‌زیست ایران، تهران، انتشارات سمت.
۲. بادینی، حسن (۱۳۹۰)، فلسفه مسئولیت مدنی، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۳. حسینی، سیدحسن (۱۳۹۷)، مسئولیت مدنی دولت، میزان، تهران.
۴. رفیعی، علی (۱۴۰۱)، «تحلیل تطبیقی مسئولیت دولت در حقوق فرانسه و ایران در قبال آسیب‌های اقلیمی»، فصلنامه حقوق محیط‌زیست، شماره ۱۲، تهران.
۵. زراعت، عباس (۱۳۹۷)، مسئولیت مدنی، پژوهشگاه قوه قضاییه، تهران.
۶. شریفی، علی (۱۴۰۰)، مسئولیت مدنی در حقوق ایران، انتشارات خرسندی، تهران.
۷. شمس، عبدالله (۱۳۹۸)، «تحلیل رویه قضایی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دستگاه‌های دولتی در تخریب محیط‌زیست»، پایان‌نامه دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
۸. شیروی، عبدالحسین؛ نوری، مریم (۱۳۹۹)، «جبران خسارت زیست‌محیطی خالص در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، مجله حقوق تطبیقی، دانشگاه تهران.
۹. صادقی، محمود (۱۳۹۸)، «مبانی مسئولیت مدنی دولت در نقض استانداردهای زیست‌محیطی»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۴، تهران.
۱۰. صفایی، سید حسین؛ رحیمی، حبیب‌الله (۱۳۹۳)، مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات سمت.

۱۱. عطایی، محمد (۱۳۹۶)، «نقش دولت در اجرای استانداردهای زیست محیطی و مسئولیت ناشی از قصور»، پایان نامه دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
۱۲. فرجی‌ها، ناصر (۱۳۹۹)، حقوق محیط زیست: مبانی، اصول و ضمانت اجراها، سمت، تهران.
۱۳. قاسمی، سید محسن (۱۳۹۷)، حقوق زیست محیطی در رویه قضایی، تهران، انتشارات جنگل.
۱۴. قائمی، حسن (۱۳۹۸)، حقوق محیط زیست و توسعه پایدار، انتشارات جنگل، تهران.
۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، الزام‌های خارج از قرارداد (ضمان قهری)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۶. محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۹۰)، قواعد فقه، بخش ضمان و مسئولیت، مرکز نشر علوم اسلامی، قم.
۱۷. محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۸)، قواعد فقه بخش حقوق خصوصی (جلد اول)، تهران، مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۸. مرادی، زهرا (۱۴۰۰)، «بررسی تطبیقی مسئولیت بدون تقصیر دولت در خسارت‌های زیست محیطی»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
۱۹. منصور، محمدرضا (۱۳۹۳)، حقوق اداری ایران، سمت، تهران.
۲۰. موسوی بجنوردی، سید مصطفی (۱۳۹۲)، قاعده لاضرر و لا ضرار، مرکز نشر آثار فقهی، قم.
۲۱. موسوی، سید فضل‌الله (۱۳۹۵)، «بررسی چالش‌های قضایی در حفاظت از محیط زیست و مسئولیت مدنی دولت»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۵، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۲. نوربها، رضا (۱۳۹۳)، آسیب شناسی حقوق کیفری محیط زیست، میزان، تهران.



Civil Liability of the State for Failure to Implement Environmental Standards, a Comparative Study of Iranian and French Law

Ainaz Taklimi^۱ / Mohammad Gholami Oliyee^۲ / Yousef Molaei^۳

Article Number: JHVMN-۲۶۱۱-۱۴۰۵

Abstract

Sustainable development makes governments responsible for environmental quality. Failure to implement environmental standards by government institutions can lead to irreparable damages. This study examines the civil liability of the Iranian and French governments for such failure, using a descriptive-analytical method and a comparative approach. In the French legal system, the concept of “state error” and the evolution of the judicial practice of the Council of State, especially in cases such as the “Grand-Sainte case”, have created a progressive framework for the government’s commitment to climate and environmental measures. In contrast, in Iranian law, despite numerous laws such as the “Environmental Protection and Improvement Law” and the “Clean Air Law”, the civil liability of the government is mainly based on the general rules of civil liability (Articles ۱ to ۱۰ of the Civil Liability Law of ۱۳۳۹) and Article ۱۷۱ of the Constitution, which faces challenges in proving the causal relationship and the lack of specialized judicial practice. The findings show that the French legal system has achieved better protection of citizens' rights by accepting "no-fault liability" in dangerous areas and positive state obligations. The study emphasizes that the civil liability of the state in this area is not only a tool for compensation, but also a lever for ensuring intergenerational justice.

^۱. Department of Law, Shabestar Branch, Islamic Azad University, Shabestar, Iran. Aynaztaklimi۱۳۷۳@gmail.com

^۲. Department of Law, Shabestar Branch, Islamic Azad University, Shabestar, Iran (Corresponding Author) Mm۱۳۰۹۱۳۰۹@iau.ac.ir

^۳. Department of Law, Urmia Branch, Islamic Azad University, Urmia, Iran. Yousef.molaei@iau.ac.ir



Keywords: Civil liability of the state, environmental standards, French law, case law, sustainable development.

