

واکاوی مسئولیت مدنی دولت نسبت به وقوع حوادث در اماکن عمومی با نگاهی به واقعه بندر شهید رجایی

مهسا ستاری^۱

سید مهدی حسینی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۶/۱۱

چکیده

مسئولیت مدنی مفهومی بنیادین در حقوق خصوصی است که مبتنی بر الزام مرتکب به جبران زیان‌های مادی و معنوی وارد بر زیان‌دیده می‌باشد. این نهاد حقوقی، نقشی اساسی در تأمین عدالت و حفظ نظم اجتماعی ایفا می‌کند. در این میان، دولت نیز به عنوان یکی از اشخاص حقوق عمومی، در صورت ورود خسارت به شهروندان، می‌تواند مشمول قواعد مسئولیت مدنی قرار گیرد. با گسترش دامنه مخاطرات زیست‌محیطی و افزایش آثار فراملی آن، بُعد اخلاقی مسئولیت مدنی دولت‌ها در قبال محیط زیست جهانی، اهمیتی فزاینده یافته است. واقعه انفجار اسکله شهید رجایی به عنوان یکی از مصادیق ایجاد خسارت به منافع عمومی، نمونه‌ای بارز از لزوم بررسی و تبیین ابعاد مسئولیت مدنی دولت به شمار می‌رود. هدف اصلی این نوشتار، تحلیل ابعاد حقوقی و اخلاقی مسئولیت مدنی دولت در قبال آسیب‌های وارد شده، با تأکید بر واقعه بندر شهید رجایی و ضرورت جبران خسارات وارده از منظر حقوق داخلی و موازین بین‌المللی می‌باشد. این پژوهش از نوع مطالعات نظری بوده و با بهره‌گیری از روش توصیفی - تحلیلی با رویکرد انتقادی انجام شده است. گردآوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای و از طریق بررسی منابع معتبر شامل قوانین، اسناد حقوقی، کتاب‌ها و مقالات علمی صورت پذیرفته است و تلاش شده تا با تحلیل محتوای منابع موجود، ابعاد حقوقی و اخلاقی موضوع مورد مطالعه به شکلی نظام‌مند تبیین گردد. بر اساس نتایج این پژوهش، در گذشته اصل لزوم جبران خسارات عمدتاً محدود به حوزه اعمال تصدی‌گراانه دولت بود و مسئولیت مدنی دولت در قبال اعمال حاکمیتی کمتر مورد شناسایی قرار می‌گرفت. با این حال، تحولات نوین در نظریه‌های حقوقی و توسعه مفهوم مسئولیت مدنی موجب شده است که این اصل به تدریج به قلمرو اعمال حاکمیتی نیز تسری یابد. در این چارچوب، در مواردی که خسارت به واسطه تصمیمات یا اقدامات حاکمیتی دولت وارد شده باشد، اصل جبران زیان همچنان جاری است، حتی اگر اثبات تقصیر دولت ممکن نباشد، به‌ویژه در مورد حادثه بندر شهید رجایی، که موجب وارد آمدن آسیب‌های جدی به منافع عمومی شده است، مسئولیت دولت از نوع «مسئولیت محض» تلقی می‌شود؛ بدین مفهوم که صرف وقوع خسارت و احراز رابطه سببیت میان فعل دولت و زیان، برای الزام به جبران کفایت می‌کند، بدون آن که نیاز به اثبات تقصیر باشد. این رویکرد با اصول عدالت حقوقی و ضرورت حمایت از منافع جمعی در تعارض نیست و ضامن تحقق مسئولیت‌پذیری حاکمیت در برابر حقوق شهروندان و محیط زیست محسوب می‌شود.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی، مسئولیت محض، جبران خسارت، بندر شهید رجایی

^۱ کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (m_satary96@atu.ac.ir)

^۲ کارشناسی ارشد حقوق ارتباطات، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (Mahdihosseiniilawyer@gmail.com)

۱- مقدمه

بندر شهید رجایی به عنوان بزرگ‌ترین و مهم‌ترین بندر تجاری جمهوری اسلامی ایران، نقشی حیاتی در اقتصاد ملی ایفا می‌کند و نقطه اتصال راهبردی کشور با تجارت جهانی به‌شمار می‌رود. این بندر نه تنها محل تردد و تخلیه و بارگیری کالاهای حجیم و حیاتی است، بلکه به واسطه حضور نیروی انسانی گسترده، تجهیزات سنگین، و فعالیت‌های پرتراکم، همواره با خطرات و ریسک‌های گوناگونی مواجه است. از این‌رو، ایمنی و امنیت در چنین اماکنی اهمیت دوچندان دارد و هرگونه خلل یا حادثه در آن، می‌تواند پیامدهایی جبران‌ناپذیر برای جان انسان‌ها، محیط زیست و اقتصاد کشور به همراه داشته باشد. بررسی مسئولیت مدنی دولت در این زمینه، نیازمند تحلیل ابعاد گوناگون حقوقی، فقهی و عملی است. این پرسش که آیا دولت، به عنوان متولی تأمین ایمنی اماکن عمومی و ناظر بر فعالیت‌های تخصصی بندری، در صورت وقوع حادثه، مسئول جبران خسارت‌های وارده به اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد، نه تنها بر اساس قواعد عمومی مسئولیت مدنی، بلکه با لحاظ اصول قانون اساسی، قوانین خاص و رویه قضایی باید واکاوی شود. مطالعه حاضر با تمرکز بر واقعه بندر شهید رجایی، می‌کوشد تا چارچوبی روشن برای تعیین حدود و کیفیت مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث واقع شده در اماکن عمومی ارائه دهد. این پژوهش ضمن بررسی مبانی نظری و قانونی مسئولیت مدنی تلاش می‌کند تا از رهگذر تحلیل مصادیق عملی، خلأها و چالش‌های موجود در نظام حقوقی کشور را در این زمینه آشکار ساخته و راهکارهایی برای ارتقاء نظام مسئولیت‌پذیری دولت پیشنهاد نماید.

اخلاق، به عنوان تجلی ارزش‌ها، باورها و آرمان‌های انسانی، همواره نقش بنیادینی در شکل‌گیری و جهت‌دهی به نظام حقوقی ایفا کرده است. در نظام‌های حقوقی معاصر، بسیاری از قواعد و مفاهیم حقوقی، ریشه در اصول اخلاقی دارند و به منظور تضمین اجرای هنجارهای اخلاقی در بستر جامعه تدوین شده‌اند. یکی از مهم‌ترین جلوه‌های این تعامل، در حوزه مسئولیت مدنی نمایان می‌شود؛ جایی که هدف اصلی، جبران خسارات مادی و معنوی وارد بر اشخاص و ترمیم زیان‌های وارده با رعایت اصول عدالت و انصاف است. بر این اساس، دولت و کارمندان دولت نیز در صورت ایراد خسارت به اشخاص، نمی‌توانند از شمول این قواعد مستثنا شوند. در جوامع امروزی که دولت در اغلب عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و فرهنگی حضور فعال دارد، در این راستا، دولت‌ها به‌عنوان متولیان اصلی اداره و نگهداری از اماکن عمومی، موظف به تضمین امنیت جانی و مالی شهروندان در این فضاها هستند. (عباسیان پور و دیگران، ۱۴۰۱: ۳۰-۲۵) در صورت وقوع حادثه در چنین اماکنی، از جمله ساختمان‌های اداری و سایر تأسیسات عمومی، پرسشی بنیادین مطرح می‌شود که آیا دولت از نظر حقوقی و مدنی، مسئول جبران خسارات وارده است یا خیر؟ پاسخ به این پرسش بر مبنای اصول «مسئولیت بدون تقصیر» یا «مسئولیت مبتنی بر تقصیر» و تحلیل مبانی حقوقی و فقهی صورت می‌گیرد. واقعه بندر شهید رجایی، به‌عنوان یکی از نمونه‌های خسارت به اماکن عمومی در ایران، بستری مناسب برای تحلیل ابعاد حقوقی و اخلاقی فراهم کرده است. پژوهش حاضر با رویکردی تحلیلی - توصیفی، در پی پاسخ به این پرسش‌هاست و تلاش دارد با بهره‌گیری از منابع حقوقی و بین‌المللی، ابعاد اخلاقی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت را در چنین مواردی بررسی و تبیین نماید.

۲- مفاهیم و مبانی پژوهش

۲-۱- مفهوم مسئولیت مدنی دولت

مسئولیت مدنی دولت، مفهومی مرکب از دو واژه «مسئولیت مدنی» و «دولت» است. در تعریف «مسئولیت مدنی» می‌توان گفت که به معنای الزام قانونی یک شخص به جبران خسارتی است که به دیگری وارد کرده است؛ خواه این خسارت، نتیجه‌ی تقصیر مستقیم او باشد یا ناشی از فعالیت‌هایی که تحت اختیار یا مدیریت او صورت گرفته است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۳: ۶۴۴؛ کاتوزیان، ۱۳۸۶، ۴۶) در معنای عام، «دولت» مترادف با حکومت تلقی می‌شود و شامل کلیه‌ی قوای سه‌گانه کشور (مقننه، مجریه و قضائیه) و نهادهای حاکمیتی و عمومی است. ویژگی برجسته دولت در این معنای گسترده، برخورداری از حاکمیت است. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴۱)

فعالیت‌ها، اقدامات و برنامه‌هایی که در راستای اجرای سیاست‌های عمومی دولت انجام می‌شود، به‌وسیله‌ی کارکنان و کارمندان سازمان‌های دولتی صورت می‌پذیرد. از همین رو، بررسی نحوه‌ی جبران خسارات ناشی از عملکرد این افراد، موضوع محوری بحث «مسئولیت مدنی دولت» را تشکیل می‌دهد. در تبیین مفهوم مسئولیت مدنی دولت می‌توان چنین بیان کرد: الزام دولت به جبران زیان وارد شده به اشخاص زیان‌دیده، در صورتی که این زیان ناشی از رفتار غیرقانونی منتسب به دولت یا ناشی از فعل غیرقانونی مأموران آن باشد، یا حتی تکلیفی که قانون مستقیماً برعهده دولت گذاشته است، همگی مصادیقی از مسئولیت مدنی دولت در برابر اشخاص محسوب می‌شوند. (زرگوش، ۱۳۸۹، ج ۱: ۴) بر اساس آموزه‌های حقوق عمومی، دولت مکلف به حفظ نظم، امنیت و سلامت در فضاها و عمومی است. در نظام حقوقی ایالات متحده، مسئولیت دولت‌ها تحت نظریه‌ای به نام "Tort Liability of Government Entities" بررسی می‌شود. به موجب «قانون دعاوی فدرال علیه دولت»^۱، دولت فدرال می‌تواند در صورت ارتکاب بی‌احتیاطی توسط مأموران خود، مسئول جبران خسارت شناخته شود. این قاعده بر این فرض مبتنی است که دولت در اداره اماکن عمومی همچون بخش خصوصی موظف به رعایت استانداردهای ایمنی است و در صورت تخلف، مکلف به جبران خسارت خواهد بود. (Dobbs, Hayden & Bublick, 2020)

۲-۲- مبانی جبران خسارت ناشی از اعمال دولت

نظریه تفکیک میان اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی، هرچند در گذشته به‌عنوان مبنای تمایز مسئولیت‌پذیری دولت‌ها شناخته می‌شد، اما در قرن نوزدهم با انتقادهای جدی مواجه شد و در نظام‌های حقوقی غربی، به‌ویژه در فرانسه، به تدریج محدود گشت. (Kreutz, 2020, pp. 11-13) با وجود این تحول در نظام‌های حقوقی پیشرفته، آثار این نظریه همچنان در حقوق ایران، به‌ویژه در قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، به قوت خود باقی است. طبق این قانون، دولت در صورتی از مسئولیت مدنی معاف است که سه شرط مهم شامل ضرورت اقدام، رعایت مصلحت عمومی و وجود مجوز قانونی رعایت شده باشد. (صادقی مقدم و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۳۹). در گذشته، نظریه «مصونیت مطلق دولت از مسئولیت» به‌عنوان یک اصل پذیرفته‌شده در حقوق عمومی مطرح بود و بر پایه آن، دولت در قبال اعمال حاکمیتی، به‌طور کلی از هرگونه پاسخگویی معاف تلقی می‌شد. این دیدگاه منجر به تدوین مقرراتی گردید که عملاً دولت را از پاسخگویی نسبت به خسارات ناشی از اقدامات خود مصون می‌دانست. (Young, 2012, pp 61-63)

¹ Federal Tort Claims Act - FTCA

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ایران نیز انعکاسی از همین رویکرد سنتی است و در آن، دولت در قبال اقدامات حاکمیتی از مسئولیت معاف دانسته شده است. با این حال، بیش از چند دهه است که تحولاتی عمیق در نظریات مربوط به مسئولیت دولت پدید آمده و رویکرد غالب در بسیاری از کشورها بر مبنای پذیرش مسئولیت برای تمامی اشخاص حقوقی و حقیقی، از جمله دولت، استوار گردیده است. قوانین جدید اغلب فرض را بر مسئولیت دولت نهاده و فقط در موارد خاص و به صراحت قانون، امکان معافیت از آن را قائل شده‌اند. (Simpson, 2021, p 106) در ایران نیز بسیاری از حقوق‌دانان با درک تحولات جهانی و نقش حقوق مسئولیت مدنی در توسعه و ارتقای عدالت اجتماعی، بر لزوم اصلاح مقررات موجود و تطبیق آن با نیازهای نوین جامعه تأکید دارند. بر همین اساس، امروزه یکی از لوازم حیاتی نظم اجتماعی، پذیرش مسئولیت بدون تقصیر دولت دانسته می‌شود؛ اصلی که می‌توان آن را از نتایج مهم حاکمیت قانون و اصل برابری شهروندان در برابر قانون برشمرد. در پرتو چنین دیدگاهی، امکان جبران انواع خسارات مادی و معنوی وارد بر اشخاص از سوی دولت، حتی در مواردی که تقصیری از ناحیه مأموران آن محرز نباشد، پذیرفته شده است. با این وجود، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی همچنان دست دولت را در قبال اعمال حاکمیتی باز گذاشته و آن را از جبران خسارات ناشی از این اعمال معاف می‌سازد. به بیان دیگر، مسئولیت دولت در نظام حقوقی ایران به طور عام، صرفاً ناظر بر رفتارهای اداری در حوزه تصدی‌گری است. چنین معافیتی از منظر اصول اساسی فقهی و مبانی مشهور مسئولیت مدنی، از جمله اصل جبران کامل زیان، قابل انتقاد است. تحمیل خسارات به زیان‌دیده به نفع منافع عمومی یا دولت، بدون مبنای حقوقی یا منطقی متقن، فاقد توجیه اخلاقی و قانونی است و با عدالت قضایی نیز تعارض دارد. واقعیت آن است که قانون‌گذار پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به‌ویژه در عرصه‌های اجرایی و قضایی، در برخی موارد از اصول اولیه مسئولیت مدنی فاصله گرفته و دچار نوعی انحراف شده است. به عنوان مثال، قواعد ریشه‌دار فقهی مانند قاعده «احترام» به حقوق مردم و قاعده «لاضرر» که بر منع ضرر و لزوم جبران آن تأکید دارند، می‌توانند پایه‌های نظری استواری برای نظام مسئولیت مدنی جامع‌نگر و منصفانه فراهم آورند. در کنار این، لزوم توزیع عادلانه خسارات ناشی از اقدامات حاکمیتی دولت بر اساس مصالح عمومی نیز از جمله اصولی است که نادیده گرفتن آن‌ها به تضعیف نظام حقوقی می‌انجامد. (سامانی و شبیری، ۱۴۰۰: ۸۴).

۲-۳- خسارت ناشی از اعمال حاکمیتی دولت و تحول در نظریه مسئولیت

مطابق قسمت دوم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی ایران، اصل بر معافیت دولت از پرداخت خسارت در مواردی است که اقدامات آن در چارچوب اعمال حاکمیتی و با هدف تأمین منافع اجتماعی انجام گرفته باشد. در این ماده تصریح شده است: «هرگاه اقدامات لازم برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون و موجب زیان دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» بر این مبنای مسئولیت دولت در نظام حقوقی ایران عمدتاً به اقدامات ناشی از تصدی‌گری محدود می‌شود و اعمال حاکمیتی دولت از شمول مسئولیت مدنی خارج تلقی می‌گردند. با این حال، در عمل مشاهده می‌شود که رفتار برخی نهادها و مقامات دولتی می‌تواند به طور مستقیم یا غیرمستقیم موجب ورود ضرر به شهروندان شود. در این زمینه، پرسش مهمی که همواره در ادبیات حقوق عمومی مطرح می‌گردد آن است که دامنه مسئولیت دولت در قبال این گونه خسارات تا چه اندازه است و آیا متضرر می‌تواند از دولت مطالبه خسارت کند؟ پاسخی که معمولاً با استناد به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به این پرسش داده می‌شود، مبتنی بر اصل مصونیت دولت از مسئولیت در قبال اعمال حاکمیتی است و مسئولیت دولت را تنها در موارد تقصیر اداری مأموران محدود می‌سازد. با این حال، در برخی موارد استثنایی، این

امکان وجود دارد که اگر شخص زیان دیده بتواند تقصیر عمدی مأمور دولت را در نقض مقررات به قصد ورود ضرر به وی اثبات کند، امکان مطالبه خسارت فراهم شود؛ لازم به ذکر است، حتی در این فرض، اثبات رابطه سببیت میان فعل زیانبار نهاد یا کارمند دولت با زیان وارد شده، بر عهده خواهان دعوی مسئولیت مدنی است و بدون تحقق این عنصر، ادعای خسارت پذیرفته نخواهد شد. (رستمی و همکاران، ۱۴۰۱: ۵۴۸-۵۳۵)

در ادبیات حقوق عمومی، نظریه تفکیک بین «اعمال تصدی» و «اعمال حاکمیتی» که ریشه در نظام حقوقی فرانسه دارد، بر این مبنا استوار است که دولت صرفاً در قبال خسارات ناشی از اعمال تصدی گرایانه خود، همچون فعالیت های اقتصادی یا خدماتی مشابه عملکرد بخش خصوصی، مسئول جبران خسارت شناخته می شود و در برابر خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی، نظیر قانون گذاری، قضاوت و سیاست گذاری کلان، مسئولیتی ندارد. این دیدگاه که زمانی مورد توجه و حتی مقبولیت گسترده ای در محافل حقوقی داشت، امروزه حتی در کشور مبدأ آن، یعنی فرانسه، مورد نقد و بازاندیشی جدی قرار گرفته و به تدریج رو به افول نهاده است. در نظام حقوقی ایران نیز، بازتاب این تفکیک در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مشاهده می شود؛ ماده ای که دولت را تنها در مواردی که اعمال آن ماهیت تصدی گرایانه دارد، ملزم به جبران خسارت دانسته و نسبت به اعمال حاکمیتی سکوت یا نوعی معافیت از مسئولیت قائل شده است. با این حال، این تفکیک از منظر حقوقی به نظر غیرمنطقی و غیرواقعی می نماید، چرا که تمامی اعمال دولت، برخلاف اشخاص خصوصی، در راستای تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات همگانی صورت می گیرد و اساساً وجه تمایز میان وظایف تصدی گرایانه و حاکمیتی در جهت گیری نهایی آن ها وجود ندارد. از دیدگاه فقهی نیز، ادله قابل توجهی در مخالفت با مصونیت دولت در قبال خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی وجود دارد. روایات متعددی مبنی بر لزوم جبران ظلم و ضرر وجود دارد از جمله، روایت «طهارت مال مسلمان» که به حرمت اموال افراد دلالت دارد؛ همچنین، سیره حکومتی پیامبر اکرم (ص) و امام علی (ع) که به رعایت حقوق مردم و لزوم جبران خسارات وارد شده بر آنان حتی توسط حاکم اسلامی تأکید دارد، همگی مؤید مسئولیت دولت در قبال کلیه خسارات وارده می باشد، اعم از اینکه ناشی از اعمال تصدی یا اعمال حاکمیتی باشند. افزون بر آن، سپردن اختیار مطلق به دولت در خصوص جبران یا عدم جبران خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی، موجب گشودن باب رفتارهای سلیقه ای و حتی خودسرانه خواهد شد؛ امری که با اصول عدالت اداری، شفافیت و پاسخگویی در تعارض آشکار است. چنین سازوکاری نه تنها زمینه ساز فساد و تبعیض است، بلکه می تواند اعتماد عمومی به نظام اداری و سیاسی را به شدت تضعیف نماید. با عنایت به مطالب مذکور، به نظر می رسد که اتخاذ دیدگاه محدود کننده مسئولیت دولت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با مبانی حقوقی و فقهی موجود، سازگاری ندارد؛ بنابراین، اصلاح این ماده به گونه ای که دولت، همانند سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، بدون تبعیض در قبال کلیه خسارات ناشی از اعمال خود اعم از تصدی گرایانه یا حاکمیتی مسئول شناخته شود، ضرورتی انکارناپذیر در راستای تحقق عدالت اداری و تضمین حقوق شهروندی محسوب می شود. (سامانی و شبیری، ۱۴۰۰: ۱۰۸-۸۵)

در این راستا، در برابر نظریه سنتی تفکیک و مصونیت، نظریه نوینی به نام «نظریه تعمیم مسئولیت دولت» مطرح شده است که مبنای آن پذیرش مسئولیت گسترده تر برای دولت در قبال اقدامات خود است. بر اساس این دیدگاه مسئولیت دولت صرفاً به اقدامات اداری محدود نیست، بلکه شامل اعمال حاکمیتی نیز می شود؛ همچنین، توجیهاتی نظیر نیت خیرخواهانه دولت یا قواعدی مانند «قاعده احسان» و «قاعده اذن»، به تنهایی نمی توانند موجهی برای سقوط مسئولیت دولت باشند. لازم به ذکر است، حتی در صورت وجود دخالت کارمند یا مأمور دولت، مسئولیت اصلی بر عهده دولت است و تقصیر مأمور

صرفاً ممکن است زمینه‌ای برای حق رجوع دولت به مأمور زیان‌زننده باشد، نه اینکه اساساً مسئولیت دولت را نفی کند. در نهایت، اگرچه در موارد اعمال عمدی زیان‌بار، می‌توان مسئولیت را به کارمند محدود کرد، این امر نیز مشروط بر آن است که وقوع عمل عمدی ناشی از قصور دولت در فرآیند تصمیم‌گیری، اجرا یا نظارت نباشد؛ زیرا در چنین مواردی نیز دولت باید پاسخگو باشد. (Bougy, 2021, pp 111-112) این رویکرد نوین، مبتنی بر اصولی همچون عدالت ترمیمی و برابری در برابر قانون است و در نهایت، به دنبال آن است که شهروندان در مقابل خسارات ناشی از اقدامات عمومی، حتی حاکمیتی، بی‌پناه باقی نمانند.

۲-۴- رویکرد فقه امامیه نسبت به جبران خسارت

در نظام فقهی امامیه، یکی از مباحث بنیادین در حوزه مسئولیت، موضوع موجبات ضمان است. مراد از موجبات ضمان، مبانی و قواعدی است که بر اساس آن‌ها شخص زیان‌زننده مکلف به جبران خسارت می‌شود. این قواعد شامل اصولی چون قاعده اتلاف، قاعده تسبیب، ید، غرور و مانند آن‌هاست و از این منظر، می‌توان گفت اصل جبران خسارت مورد پذیرش اجماعی فقهای امامیه قرار گرفته است. رویکرد غالب فقهای امامیه در بررسی مسئله جبران خسارت، غالباً پراکنده و موضوع‌محور بوده است؛ به عبارت دیگر، برخلاف حقوق موضوعه که در قالب متونی چون قانون مسئولیت مدنی به‌طور نظام‌مند به این موضوع پرداخته‌اند، فقهای امامیه عموماً به‌صورت عرضی و ضمنی، در ضمن مباحث متنوع فقهی همچون معاملات، قضا، حدود و دیات به مسئله خسارت و ضمان ناشی از آن پرداخته‌اند، بدون آنکه باب یا فصل مستقلی را به بررسی جامع خسارات قابل جبران اختصاص دهند. با وجود این، در آثار فقهی متعدد می‌توان به صراحت دریافت که فقها در مواجهه با مصادیق خاص، به تفکیک میان خسارات قابل جبران و غیرقابل جبران پرداخته‌اند. این تفکیک عمدتاً مبتنی بر اصولی نظیر لزوم احترام به اموال و نفوس دیگران، حرمت اضرار به غیر و ضرورت جبران ضرر وارده بدون جواز تبرئه‌ی فاعل آن از مسئولیت شرعی است؛ بنابراین، اگرچه فقه امامیه فاقد ساختار مدون و یکپارچه‌ای تحت عنوان «مسئولیت مدنی» به معنای امروزی آن است، اما محتوای آن سرشار از قواعدی است که به‌روشنی بر لزوم جبران خسارت دلالت دارند و زمینه‌های غنی برای استنباط احکام مسئولیت در حوزه‌های مختلف، از جمله مسئولیت مدنی دولت، فراهم می‌سازند. (سامانی و شبیری، ۱۴۰۰: ۸۰)

۲-۵- دیدگاه‌های حقوقی درباره جبران خسارت

جبران خسارت واردشده به اشخاص، یکی از بنیادهای اساسی در نظام حقوقی ایران و از ارکان مسئولیت مدنی محسوب می‌شود. قانونگذار در این زمینه، انواع مختلفی از روش‌های جبران، اعم از مالی و غیرمالی، را پیش‌بینی کرده است. بر اساس ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی، تعیین کیفیت و نحوه جبران زیان بر عهده دادگاه است که باید با لحاظ اوضاع و احوال خاص هر قضیه، مناسب‌ترین راه را برگزیند. در همین راستا، ماده ۱۰ همان قانون ناظر بر صدمات معنوی، به‌ویژه لطمه به حیثیت و اعتبار اشخاص است. در این ماده تصریح شده است که علاوه بر جبران مالی، دادگاه می‌تواند از روش‌هایی مانند الزام به عذرخواهی یا درج حکم در رسانه‌ها نیز بهره بگیرد. این مقرر نشان‌دهنده پذیرش ترکیبی از جبران مالی و غیرمالی در حقوق ایران است. مطابق دیدگاه برخی حقوقدانان، خسارت در نظام حقوقی ایران، به‌ویژه در مباحث غصب، اتلاف و تسبیب در قانون مدنی، جایگاه خاصی دارد. قانون مدنی با تأکید بر لزوم جبران خسارات، حتی در مواردی که فاعل زیان فاقد اهلیت قانونی باشد، اصل جبران را لازم‌الاجرا دانسته است. به‌ویژه در ماده ۳۲۸ قانون مدنی که مبتنی بر نظریه خطر تفسیر می‌شود، ملاک مسئولیت صرفاً وقوع خسارت و وجود رابطه علیت است، نه لزوماً

وجود تقصیر. بر این اساس، حتی صغیر یا مجنون نیز در صورت ایراد خسارت، مکلف به جبران آن هستند. (حدادی، ۱۳۹۳: ص ۳۸۳-۳۵۹) از سوی دیگر، در قانون مسئولیت مدنی، به وضوح می‌توان رویکردی متفاوت از اصل جبران کامل را مشاهده کرد. بر خلاف نظام‌هایی که صرفاً به تساوی خسارت و غرامت پایبند هستند، قانونگذار ایرانی در برخی مواد این قانون، انصاف و ملاحظات انسانی را بر اصل جبران کامل ترجیح داده است؛ به عنوان مثال، ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی، غفلت قابل اغماض و همچنین نقش زیان‌دیده در وقوع یا تشدید زیان را موجب کاهش میزان خسارت می‌داند. ماده ۷ نیز در مواردی که جبران توسط صغیر یا ولیّ او صورت می‌گیرد، از امکان تعدیل خسارت برای جلوگیری از عسرت عامل زیان حمایت کرده است. این موارد نشان می‌دهد که قانونگذار گرایشی به سوی «جبران منصفانه» دارد. (قسمتی، ۱۳۹۴: ۵۱-۵۰) در مجموع، اگرچه قانون مسئولیت مدنی در برخی مواد رویکردهای متری را پذیرفته است، اما از نظر اصولی، فاقد انسجام کامل با مفهوم «جبران کامل» است. در عوض، قواعدی چون تأثیر تقصیر، وضعیت مالی عامل زیان و نقش زیان‌دیده، بر نحوه جبران تأثیرگذارند و به دادگاه اختیار گسترده‌ای برای تعیین شیوه جبران اعطا شده است.

۳- مبانی مسئولیت مدنی دولت نسبت به آسیب‌های وارده

مسئولیت مدنی ناشی از خسارات واقع در اماکن عمومی به عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق مسئولیت دولت‌ها مورد توجه قرار گرفته است، چرا که موجب تخریب زیست محیطی شده و تخریب اکوسیستم نه تنها منجر به از بین رفتن منابع طبیعی می‌شود، بلکه پیامدهای مستقیم اقتصادی و بهداشتی برای جوامع انسانی به همراه دارد. حادثه بندر شهید رجایی یکی از مصادیق بارز نقض تعهدات زیست محیطی توسط نهادهای دولتی و شبه‌دولتی به شمار می‌رود. با توجه به اینکه بندر شهید رجایی تحت نظارت سازمان بنادر و دریانوردی و سایر نهادهای دولتی اداره می‌شود، مسئولیت مدنی دولت در این زمینه به صورت مستقیم قابل طرح است. قصور در نظارت، نبود تجهیزات ایمنی کافی و تأخیر در واکنش به بحران از جمله عوامل تشدیدکننده خسارت به شمار می‌آیند. در چنین مواردی، دولت موظف است در راستای جبران خسارات مادی و معنوی وارد شده به اشخاص حقیقی و حقوقی، اقدامات لازم را بر مبنای اصول مسئولیت مدنی و با استناد به قانون مسئولیت مدنی و مقررات زیست محیطی موجود به عمل آورد.

۳-۱- نظریه تقصیر

نظریه تقصیر، یکی از قدیمی‌ترین و پایه‌ای‌ترین نظریات در حوزه مسئولیت مدنی به شمار می‌رود. بر اساس این نظریه، برای تحقق مسئولیت مدنی، باید میان ضرر وارد شده و تقصیر شخص زیان‌زننده، رابطه علیت وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، اثبات تقصیر فاعل زیان، شرط لازم برای تحقق مسئولیت او در جبران خسارت است.

بیشتر نظام‌های حقوقی از جمله فرانسه، آلمان و آمریکا اصل «مسئولیت مبتنی بر تقصیر» را مبنا قرار داده‌اند. یعنی اگر حادثه‌ای در یک مکان عمومی ناشی از ترک فعل یا سوء مدیریت دولت باشد (مانند عدم تعمیر پل فرسوده یا نظارت ناکافی در مترو)، دولت مسئول است. برای نمونه، در پرونده‌ای تحت عنوان "Indian Towing Co. v. United States" (۱۹۵۵)، دادگاه عالی ایالات متحده اعلام کرد که دولت موظف است در ارائه خدمات عمومی مراقبت و احتیاط کافی را به کار ببرد و در صورت قصور، مسئول خسارات وارده خواهد بود. در این پرونده، گارد ساحلی آمریکا در نگهداری از فانوس دریایی کوتاهی کرده بود که این امر منجر به خساراتی برای یک شرکت یدک کش شد. دادگاه حکم داد که دولت نمی‌تواند به بهانه‌ی اینکه فعالیت‌هایی مانند نگهداری از فانوس دریایی "وظایف منحصرأ دولتی"

هستند، از مسئولیت فرار کند. بر این اساس، دولت تحت قانون دعاوی خسارت فدرال^۲ مسئول شناخته شد. این رأی تأکید می‌کند که دولت، مانند هر شخص حقیقی یا حقوقی دیگر، موظف به انجام وظایف خود با دقت و احتیاط است و در صورت سهل‌انگاری، مسئول جبران خسارات وارده خواهد بود. این اصل در مواردی که دولت یا نهادهای وابسته به آن در اماکن عمومی کوتاهی کنند و این کوتاهی منجر به خسارت شود، قابل اعمال است. (United States Supreme Court, 1955)

Supreme Court, 1955

لازم به ذکر است، نظریه تقصیر، به‌ویژه در حوادث زیست‌محیطی و محیط‌های خطرناک، با چالش‌هایی جدی مواجه است؛ چرا که در بسیاری از موارد، تشخیص عامل اصلی بروز خسارت یا اثبات تقصیر مشخص، بسیار دشوار یا حتی غیرممکن است. به عنوان مثال، در مواردی که آلودگی ناشی از عملکرد مجموعه‌ای از دستگاه‌ها، شرکت‌ها یا نهادهاست، انتساب مستقیم زیان به تقصیر شخص معین ممکن است امکان‌پذیر نباشد. نظریه تقصیر در ریشه‌های فکری و تاریخی خود، تحت تأثیر آموزه‌های اخلاقی و الهیاتی کلیسا نیز بوده است. مطابق این دیدگاه، مسئولیت تنها در جایی شکل می‌گیرد که فرد از انجام وظیفه‌ای که وجدانش به آن حکم می‌کند، خودداری کرده باشد؛ بنابراین، وفاداری به این نظریه، بیشتر ناظر بر تقویت جنبه اخلاق‌گرایانه مسئولیت مدنی است، نه صرفاً کارکردی جبرانی و عملی. با استناد به نظریه تقصیر، مسئولیت مدنی دولت یا نهادهای مسئول در حادثه بندر شهید رجایی تنها در صورتی قابل اثبات خواهد بود که بتوان رابطه علیت میان رفتار مقصرانه نهاد مسئول و زیان زیست‌محیطی وارد شده را به صورت روشن اثبات کرد. در این حادثه، طبق نظریه تقصیر، باید اثبات شود که این خسارات ناشی از فعل یا ترک فعل توأم با تقصیر از سوی نهاد یا شخص خاصی بوده است. در این راستا، بایستی به این پرسش‌ها پاسخ داده شود که آیا مسئولان از نظارت به موقع و نگهداری استاندارد مخازن و کانتینرها غفلت کرده‌اند؟ آیا زیرساخت‌های ایمنی و پیشگیری از حریق و انفجار مطابق با مقررات بین‌المللی تجهیز نشده بودند؟ آیا در زمان بحران، واکنش مناسبی از سوی سازمان بنادر صورت نگرفت که باعث تشدید خسارت شد؟ در صورت پاسخ مثبت به این سؤالات، و اثبات تقصیر آشکار در کوتاهی و سوءمدیریت، می‌توان با اتکا به نظریه تقصیر، مسئولیت مدنی نهادهای متولی را محرز دانست، اما اگر این تقصیر به طور مستند و مشخص قابل احراز نباشد؛ برای مثال، در صورت وجود عوامل طبیعی، یا عملکرد مشترک چند نهاد بدون تقصیر مشخص باشد، نظریه تقصیر کارایی عملی خود را از دست می‌دهد. در این شرایط، بایستی نظریات جایگزین مانند نظریه خطر یا نظریه مسئولیت محض برای حمایت مؤثر از زیان‌دیدگان و جبران خسارت‌های محیط‌زیستی مورد استناد قرار گیرد.

۳-۲- نظریه خطر

در برخی از نظام‌های حقوقی، مسئولیت دولت می‌تواند بدون اثبات تقصیر نیز تحقق یابد، به‌ویژه زمانی که خسارات ناشی از فعالیت‌های خطرناک عمومی یا بر مبنای «مسئولیت مبتنی بر خطر»^۳ باشند. به عنوان مثال، دادگاه‌های فرانسه در مواردی که فعالیت دولت ذاتاً خطرناک بوده (مانند استفاده از مواد منفجره در تأسیسات نظامی نزدیک اماکن عمومی) و منجر به خسارت شده، مسئولیت دولت را بدون نیاز به اثبات تقصیر، پذیرفته‌اند. (Bell, Boyron & Whittaker, 2008) در فرانسه، مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث رخ داده در اماکن عمومی عمدتاً بر اساس قواعد «مسئولیت

^۲ FTCA

^۳ Strict Liability

اداری»^۴ و «مسئولیت مدنی عمومی» تنظیم می‌شود. دولت یا نهادهای عمومی موظف به رعایت استانداردهای ایمنی و مراقبت معقول برای جلوگیری از وقوع خسارات به شهروندان هستند. در صورت قصور یا بی‌توجهی، مسئولیت جبران خسارت برای دولت قابل اثبات است. یکی از اصول مهم در این حوزه، «مسئولیت بدون تقصیر» دولت است که در برخی موارد مانند حوادث غیرقابل پیش‌بینی و خطرات ذاتی فعالیت‌های دولتی، دولت ملزم به جبران خسارت حتی بدون اثبات تقصیر می‌شود. (Jourdain, 2015) بر پایه نظریه خطر، هر شخص حقیقی یا حقوقی که فعالیتی را آغاز کند که به‌طور ذاتی با خطر همراه است، موظف است مسئولیت تمامی خسارات و حوادث ناشی از آن فعالیت را حتی در صورت فقدان تقصیر، بر عهده بگیرد. به عبارت دیگر، در این نظریه، اثبات تقصیر شرط تحقق مسئولیت نیست، بلکه صرف انجام فعالیتی خطرناک که در نهایت منجر به آسیب شده، کافی است تا مسئولیت متوجه شخص یا نهاد انجام‌دهنده آن فعالیت باشد. نظریه خطر با پذیرش اصل «تحمل خسارت از سوی منتفع»، بر این اصل استوار است که کسی که از فعالیتی پرخطر بهره‌برداری اقتصادی می‌کند، باید پیامدهای منفی آن را نیز بپذیرد و خسارات وارده به دیگران را جبران نماید. در این دیدگاه، جبران خسارت بر مسئولیت اخلاقی یا مقصر بودن فاعل استوار نیست، بلکه مبتنی بر توزیع عادلانه‌تر زیان‌هاست. با این حال، منتقدان این نظریه معتقدند که نمی‌توان همه حوادث ناشی از فعالیت‌های خطرناک را به‌طور مطلق بر عهده عامل فعالیت گذاشت، به‌ویژه در مواردی که خسارت ناشی از عوامل خارجی، پیش‌بینی‌ناپذیر یا غیرقابل پیشگیری باشد؛ همچنین، اگر فعالیت پرخطر با رعایت تمام استانداردهای ایمنی و قانونی انجام شده باشد، بار مسئولیت ممکن است نامتناسب و غیرقابل توجیه جلوه کند. با توجه به اینکه حادثه اسکله شهید رجایی با توجه به مواد شیمیایی و نفتی در تأسیسات ذخیره‌سازی و حمل‌ونقل می‌توان این فعالیت‌ها را در زمره فعالیت‌های ذاتاً خطرناک به‌شمار آورد. انبار، حمل و جابه‌جایی مواد نفتی، اشتعال‌زا و شیمیایی در حجم وسیع، ماهیتاً با خطر نشت، انفجار، آتش‌سوزی، یا آلودگی شدید زیست‌محیطی همراه است؛ بنابراین، حتی اگر در این حادثه نتوان تقصیر مشخص و مستقیمی از سوی نهادهای مسئول مانند سازمان بنادر، شرکت‌های بهره‌بردار یا نهادهای نظارتی اثبات کرد، باز هم بر اساس نظریه خطر، این نهادها مسئول جبران خسارات وارده به محیط زیست و جامعه هستند؛ چراکه این خسارات ناشی از فعالیتی پرخطر بوده که در چارچوب مسئولیت آن‌ها قرار داشته است. در این راستا، طبق این نظریه در حادثه بندر شهید رجایی، نیازی به اثبات تقصیر نیست، چرا که اصل بر حمایت از قربانیان و زیان‌دیدگان است و پذیرش این نظریه با منطق عدالت جبرانی و حمایت از منافع عمومی مانند محیط زیست هم‌راستا است. اگر چه، اگر حادثه ناشی از عوامل کاملاً خارجی یا غیرقابل پیش‌بینی بوده باشد، پذیرش مطلق مسئولیت ممکن است چالش‌برانگیز باشد، اما نظریه خطر می‌تواند مبنای مناسبی برای مسئولیت مدنی در حادثه بندر شهید رجایی باشد؛ چراکه فعالیت‌های انجام‌شده در بندر ذاتاً خطرناک هستند و خسارات گسترده زیست‌محیطی و اقتصادی ایجاد شده‌اند. در چنین شرایطی، این نظریه به زیان‌دیدگان امکان می‌دهد بدون ورود به بحث پیچیده اثبات تقصیر، درخواست جبران خسارت کنند و دولت و نهادهای مسئول را ملزم به پاسخگویی نمایند.

۴- مسئولیت مدنی دولت نسبت به واقعه بندر شهید رجایی

حادثه انفجار یا آتش‌سوزی در بندر شهید رجایی که منجر به خسارات گسترده زیست‌محیطی، اقتصادی یا جانی شده، به دلایل متعددی در دسته‌ای اعمال حاکمیتی قرار می‌گیرد، از جمله اینکه نظارت و تنظیم مقررات بندری و گمرکی از جمله فعالیت‌های حاکمیتی است و در این مورد کوتاهی در اجرای استانداردها، بررسی محموله‌ها یا اعمال سیاست‌های

^۴ responsabilité administrative

ایمنی به دولت بازمی‌گردد. صدور مجوزها برای ورود و خروج کالاهای خطرناک و نظارت بر بارگیری و تخلیه در اسکله، بخشی از وظایف دولت به‌عنوان نهاد حاکم است، نه شرکت خصوصی، حتی اگر عملیات اجرایی در بندر توسط پیمانکار یا اپراتور بخش خصوصی انجام شده باشد، نظارت عالیه و اعمال اقتدار دولتی بر عهده سازمان بندر و دریانوردی به‌عنوان نهاد حکومتی است. با توجه به این تحلیل، حادثه بندر شهید رجایی را باید در زمره‌ی اعمال حاکمیتی دولت دانست، زیرا ریشه‌ی اصلی آن در قصور نظارتی، اهمال در اعمال استانداردهای ایمنی یا تصمیمات مدیریتی کلان دولتی است. به همین دلیل، دولت نمی‌تواند با استناد به اصل مصونیت از مسئولیت در قبال اعمال حاکمیتی، از پاسخگویی امتناع کند. در عین حال، اگر بخشی از عملیات توسط نهادهای تجاری وابسته به دولت انجام شده باشد، می‌توان وجهی از اعمال تصدی‌گری نیز برای آن قائل شد؛ اما عنصر غالب و مؤثر، حاکمیتی بودن نقش دولت در این حادثه است.

بر مبنای مبانی فقهی و اصول حقوقی پذیرفته‌شده در نظام جمهوری اسلامی ایران، دولت نه تنها در حوزه‌ی اعمال تصدی‌گری، بلکه در اعمال حاکمیتی نیز می‌تواند مسئولیت مدنی داشته باشد. نظریه‌ی سنتی «معافیت دولت از مسئولیت در قبال اعمال حاکمیتی» که بر پایه‌ی تمایز بین وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری شکل گرفته، امروز با اشکالات متعددی مواجه شده است. یکی از انتقادات اساسی به این نظریه، بی‌پاسخ ماندن حقوق زیان‌دیدگان در مواردی است که دولت از جایگاه اقتدار و قدرت عمومی خود مرتکب آسیب شده است. مطابق اصل احترام به حقوق اشخاص و اصل «لاضرر»، که از قواعد فقهی بنیادین است، هیچ‌کس حق ندارد به دیگری ضرر برساند، حتی اگر دولت باشد؛ بنابراین، دولت به‌عنوان بالاترین نهاد بهره‌مند از قدرت عمومی، نمی‌تواند نسبت به پیامدهای اعمال خود بی‌مسئولیت باقی بماند. (هوشمند فیروز آبادی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۶۶-۱۶۴) در حادثه بندر شهید رجایی، که یک بندر راهبردی تحت مدیریت و نظارت کامل دولت و سازمان‌های حاکمیتی بوده، بروز انفجار و وارد آمدن خسارات مادی، جانی و محیط‌زیستی، نتیجه‌ی مستقیم یا غیرمستقیم تصمیمات و اهمال دستگاه‌های دولتی بوده است. هرگونه فقدان نظارت کافی بر حمل و نقل مواد خطرناک، مدیریت ناکارآمد در کنترل ایمنی سکوها، تخلیه و بارگیری، یا عدم اقدام مؤثر پس از هشدارهای پیشین، همگی تحت شمول اعمال حاکمیتی قرار می‌گیرند و باید مورد بازخواست قرار گیرند. از سوی دیگر، قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) در بند ۲ ماده ۱۰، صراحتاً به شهروندان اجازه داده است که در صورت ورود خسارت از سوی اقدامات اداری دولت، با مراجعه به دیوان عدالت اداری و پس از اثبات تخلف یا اقدام نامشروع نهادهای دولتی، خواستار جبران خسارت شوند؛ همچنین اصل ۱۷۱ قانون اساسی با پذیرش مسئولیت دولت در قبال اعمال قضائی نادرست مانند بازداشت‌های غیرقانونی، به‌روشنی مسیر مسئولیت‌پذیری دولت حتی در اعمال ذاتاً حاکمیتی را هموار ساخته است؛ بنابراین، توسعه‌ی منطقی مسئولیت مدنی دولت به حیطه‌ی اعمال حاکمیتی، نه تنها با اصول فقهی و اخلاقی هم‌راستا است، بلکه مطابق با تحولات نوین حقوق عمومی نیز می‌باشد. در غیر این صورت، قربانیان حوادثی چون بندر شهید رجایی که در نتیجه‌ی ناکارآمدی یا تقصیر نهادهای حکومتی آسیب دیده‌اند، از حق بنیادین جبران خسارت محروم خواهند ماند؛ امری که با عدالت، کرامت انسانی و اصول پذیرفته‌شده‌ی حقوق بشر مغایرت آشکار دارد.

۴-۱- تحلیل حقوقی مسئولیت سازمان‌های ذی‌ربط در حادثه بندر شهید رجایی با تمرکز بر ابعاد محیط‌زیستی، انسانی و گمرکی

حادثه انفجار و آتش‌سوزی گسترده در بندر شهید رجایی، افزون بر خسارات جانی و مالی، آسیب‌های عمیقی به محیط زیست وارد آورد و مصادیقی از نقض صریح حقوق بشر را نیز به همراه داشت. بررسی دقیق ابعاد این حادثه نشان می‌دهد که مسئولیت مدنی ناشی از آن، متوجه نهادها و سازمان‌های متعددی از جمله سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این نهادها به موجب قانون، دارای وظایف هماهنگ و مکمل در فرآیند ورود، نگهداری و ترخیص کالاهای وارداتی به کشور می‌باشند. از جمله مصادیق بارز نقض حقوق بنیادین انسانی در این حادثه، وضعیت ناگوار کارگران شاغل در بندر بود؛ کارگرانی که بسیاری از آنان تبعه کشورهای خارجی و فاقد مدارک شناسایی، پروانه اشتغال، قراردادهای رسمی با کارفرما و پوشش بیمه‌ای قانونی بودند. مطابق با ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر و نیز اصول بنیادین سازمان بین‌المللی کار^۵ هر فردی فارغ از تابعیت، حق برخورداری از شرایط کاری ایمن، بهداشت حرفه‌ای و حمایت قانونی را دارا می‌باشد، در این راستا، عدم رعایت این اصول، سازمان‌ها و نهادهای مسئول را از حیث مسئولیت مدنی و نقض تعهدات حقوق بشری، پاسخ‌گو می‌سازد.

بر اساس بخش چهارم قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰، سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان مرجع نگهدارنده کالا مسئولیت مستقیمی در قبال کالاهایی دارد که از طریق دریا به کشور وارد می‌شود. مطابق ماده ۲۳ این قانون، کالاهای وارداتی باید در انبارهایی که تحت نظارت گمرک جمهوری اسلامی ایران هستند، نگهداری شوند. این انبارها ممکن است مسقف یا غیرمسقف بوده و مدیریت آن‌ها با نهادهای مسئول همچون سازمان بنادر باشد؛ همچنین، طبق ماده ۲۴ قانون مزبور، مهلت قانونی نگهداری کالا در انبارهای گمرکی سه ماه است که تنها در صورت وجود عذر موجه، تا دو ماه دیگر قابل تمدید است؛ در غیر این صورت کالا مشمول عنوان «متروکه» شده و طبق قانون به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی واگذار می‌شود. نکته مهم‌تر آن است که در ماده ۴۷ قانون امور گمرکی، رویه‌های مختلف ورود کالا شامل ترانزیت داخلی و خارجی، ورود موقت جهت پردازش، مرجوعی و غیره تعیین شده‌اند که بسته به نوع آن، مسئولیت نگهداری کالا نیز متوجه مرجع خاصی می‌گردد. بر همین اساس، در خصوص کالاهای آتش‌زا و خطرناک، وظیفه اطلاع‌رسانی به گمرک و اتخاذ تدابیر ایمنی ویژه‌ای محول گردیده است. بی‌توجهی به این امر، به‌ویژه در شرایطی که به دلیل تحریم‌ها، رویه‌هایی غیراستاندارد برای نگهداری این کالاها اتخاذ شده بود، منجر به ایجاد مخاطرات گسترده‌ای شد. از منظر کارشناسی، یکی از اهمال‌های جدی سازمان بنادر، عدم توجه به موقعیت مکانی نگهداری کالاهای خطرناک بود. با توجه به اینکه بادهای غالب در ناحیه بندر از سمت غرب به شرق می‌وزند، استقرار کالاهای آتش‌زا در غرب پایانه‌ها، موجب گسترش سریع حریق و انتقال آن به سایر بخش‌ها شد. این موضوع در حالی است که استقرار کالا در سمت شرق می‌توانست منجر به هدایت آتش به سوی دریا شده و میزان خسارات را به حداقل برساند. این امر نه تنها بی‌توجهی به الزامات ایمنی است، بلکه مصداق تقصیر فاحش در نگهداری کالاهای خطرناک تلقی می‌شود.

از منظر قواعد عام مسئولیت مدنی (ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹)، هرگاه شخصی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به دیگری خسارتی وارد کند، مسئول جبران آن خواهد بود. در فرض حاضر، سازمان بنادر به عنوان متولی

⁵ILO

نگهداری کالا، با نادیده گرفتن اصول ایمنی و فنی مربوط به حمل و انبارش کالاهای خطرناک، مرتکب قصور و بی احتیاطی شده است؛ بنابراین، خسارات ناشی از حادثه، اعم از زیست محیطی، جانی و مالی، باید توسط این سازمان جبران گردد. در خصوص ارزیابی ارزش کالاهای از بین رفته نیز باید به ماده ۱۲۶ قانون امور گمرکی اشاره کرد که بیان می دارد: «ارزش کالا بر اساس قیمت خرید، هزینه های حمل و نقل و بیمه تعیین می گردد»؛ بنابراین، در زمان برآورد خسارات وارده، بایستی سه مؤلفه اصلی یعنی ارزش واقعی خرید کالا، میزان پوشش بیمه ای و هزینه حمل در نظر گرفته شود؛ بنابراین، حادثه بندر شهید رجایی نمونه ای آشکار از تعامل معیوب بین دستگاه های اجرایی در زمینه ایمنی و نظارت و همچنین بی توجهی به الزامات حقوق بشر و مسئولیت های قانونی است. در صورتی که سازمان ها و نهادهای مربوطه، به تکالیف قانونی خود عمل می کردند، بسیاری از این خسارات قابل پیشگیری بود. از این رو، جبران کامل زیان های وارده، اعاده حیثیت از آسیب دیدگان و اصلاح ساختارهای قانونی و اجرایی در حوزه نگهداری کالاهای خطرناک، از ضروریات غیرقابل انکار است.

۴-۲- تحلیل مسئولیت ناشی از نگهداری نامناسب کالاهای خطرناک در بندر شهید رجایی با تأکید بر مقررات بین المللی و قوانین داخلی

بر اساس مقررات بین المللی وضع شده از سوی سازمان بین المللی دریانوردی^۶، کالاهایی که به هر نحو برای جان انسان ها، اموال عمومی یا محیط زیست خطر ایجاد کنند، در زمره کالاهای خطرناک^۷ قرار می گیرند. مقررات مذکور در قالب کد بین المللی کالاهای خطرناک دریایی^۸ تدوین شده اند که به عنوان پیوست کنوانسیون بین المللی ایمنی جان انسان ها در دریا^۹ الزام آور تلقی می شوند. مطابق با مقررات این سازمان، کالاهای خطرناک به ۹ طبقه اصلی تقسیم می شوند، شامل، مواد منفجره، گازها، مایعات قابل اشتعال، جامدات قابل اشتعال، مواد اکسیدکننده و پراکسیدهای آلی، مواد سمی و عفونی، مواد رادیواکتیو، مواد خورنده و سایر مواد خطرناک متفرقه می باشد. این مقررات به روشنی تصریح می کنند که برای حمل و نگهداری این گونه کالاها، رعایت اصول خاص چیدمان، تهویه، فاصله گذاری فیزیکی، نصب علائم هشدار و بهره گیری از تجهیزات ایمنی نظیر سیستم های اطفای حریق خودکار و کانتینرهای هوشمند الزامی است. شواهد حاکی از آن است که کالاهای خطرناک، بدون رعایت تفکیک مکانی و بدون نصب علائم هشدار، در مجاورت دیگر کالاها نگهداری شده اند؛ همچنین، بسیاری از این کالاها در کانتینرهایی با جنس چوبی یا فاقد ویژگی های ضدحریق ذخیره شده اند که خود منبع تسهیل آتش سوزی بوده اند. در این راستا، طبق مقررات مذکور، استفاده از فناوری های نوین از جمله پهبادهای نظارتی و سنسورهای دمایی در کانتینرها برای شناسایی زود هنگام خطرات توصیه شده است^{۱۰}.

از منظر حقوق داخلی، قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ نیز مقرراتی برای نگهداری کالا در انبارهای گمرکی تحت نظارت سازمان بنادر و دریانوردی پیش بینی کرده است. طبق ماده ۲۳ این قانون، وظیفه حفاظت و مراقبت از کالاهای وارداتی تا زمان تعیین تکلیف گمرکی، به عهده مرجع نگهدارنده کالا (از جمله سازمان بنادر) می باشد (قانون امور گمرکی، ۱۳۹۰)؛ همچنین، ماده ۲۴ مقرر داشته که حداکثر مدت نگهداری کالا در انبارهای گمرکی سه ماه است و تنها

^۶ IMO

^۷ Dangerous Goods

^۸ IMDG Code

^۹ SOLAS

^{۱۰} International Maritime Organization. (2022). International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code). IMO Publishing.

در موارد استثنایی با عذر موجه، این زمان حداکثر تا دو ماه دیگر قابل تمدید است. تخطی از این مقررات، می تواند موجب تلقی شدن کالا به عنوان کالای متروکه گردد. در حادثه مورد بحث، کالاهای آتش را بدون در نظر گرفتن جهت وزش باد و در مجاورت سایر کانتینرها نگهداری شده اند.

از منظر حقوقی، ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ تصریح می کند که هر شخصی که بدون مجوز قانونی موجب ورود ضرر مادی یا معنوی به دیگری شود، مسئول جبران خسارت وارده است. این مسئولیت می تواند ناشی از فعل یا ترک فعل باشد. سازمان بنادر و دریانوردی، به عنوان متولی انبارداری کالاهای وارداتی، با ترک فعل در تأمین تجهیزات ایمنی، عدم نظارت بر نحوه بارگیری و نگهداری و عدم اعمال رویه های تفکیکی و هشداردهنده نسبت به کالاهای خطرناک، عملاً موجبات بروز این حادثه را فراهم کرده است. افزون بر آن، مطابق با دستورالعمل های مذکور، تمامی کالاهای خطرناک بایستی با مشخصات کامل به مرجع بندری و گمرکی اعلام شوند و چنانچه صاحب کالا یا شرکت حمل و نقل از این امر امتناع کند، مرجع نگهدارنده باید با بازرسی فنی و کنترل بارنامه ها، از ماهیت محموله اطمینان حاصل کند. بی توجهی به این مهم نیز مسئولیت حقوقی مضاعفی بر سازمان های متولی وارد می سازد؛ همچنین طبق مقررات برای نگهداری مواد آتش زا باید حداقل فاصله ای به اندازه ۲۰ کیلومتر با سایر کالاهای رعایت شود و محل نگهداری نیز مجهز به سیستم اطفای خودکار و نیروهای آموزش دیده اضطراری باشد، در صورتی که این مقرر نیز رعایت نشده بود؛ اسکله شهید رجایی نه تنها فاقد این زیرساخت ها بوده، بلکه تجهیزات اولیه اطفای حریق نیز در دسترس نبودند و آتش سوزی برای چندین روز ادامه یافت که نشانه آشکار کمبود زیرساخت ها می باشد. در مجموع می توان نتیجه گرفت که سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان مرجع نگهداری کالاهای وارداتی، در قبال وقوع این حادثه مسئولیت مستقیم دارد. قصور در انجام اقدامات پیشگیرانه، عدم بهره گیری از فناوری های مدرن نظارتی، عدم رعایت استانداردهای بین المللی نگهداری کالاهای خطرناک و نبود تجهیزات ایمنی کافی، موجب تحقق مسئولیت مدنی و جبران کلیه خسارات جانی، مالی و زیست محیطی ناشی از حادثه شده است.

۴-۳- تحلیل مسئولیت مدنی در حادثه بندر شهید رجایی با تمرکز بر مسئولیت نسبت به اشخاص ثالث و مشتری کالا

در حوزه مسئولیت مدنی، یکی از اصول پذیرفته شده این است که در قبال اشخاص ثالث، به ویژه در مکان های عمومی و فضاهایی که افراد عادی فاقد اطلاع و دسترسی تخصصی هستند، اصل بر مسئولیت بدون تقصیر است. به عبارت دیگر، هنگامی که ضرر به افراد ثالث وارد می شود که خود از خطرات احتمالی یا شرایط موجود مطلع نبوده اند، مسئولیت متوجه مالک یا متولی محل است، حتی اگر قصور و تقصیر مستقیمی اثبات نشود. این قاعده ناشی از ضرورت حفاظت از حقوق افراد عادی و تأمین عدالت در روابط اجتماعی است، اما در مقابل، نسبت به مشتری یا صاحب کالا که کالا را در محل دپو کرده، فرض بر وجود تقصیر است و بار اثبات عدم تقصیر بر عهده مشتری می باشد. از سوی دیگر، در رابطه با دولت و دستگاه های دولتی مسئول، نکته مهم آن است که مسئولیت دولت به صورت کلی مبتنی بر تقصیر نیست، بلکه در موارد بسیاری مسئولیت مدنی دولت بر مبنای تسبیب است. به این معنا که دولت مسئول خسارات ناشی از اقدامات یا ترک فعل های خود است، حتی اگر خطای مستقیم اثبات نشود، مشروط به آنکه رابطه علیت بین عمل دولت و ورود ضرر محرز گردد. این قاعده، برخلاف تصور عام، ارتباطی به دولتی بودن یا نبودن شخص مسئول ندارد، بلکه جزو اصول کلی مسئولیت مدنی است. در خصوص بندر شهید رجایی، همان گونه که پیش تر بیان شد، علاوه بر وجود رابطه علیت،

عنصر تقصیر به وضوح محرز است؛ اگرچه برخی از قضات بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی اعمال حاکمیتی دولت را از شمول مسئولیت مدنی مستثنی می‌دانند، اما نظریه غالب و مستند به فقه و قانون، عدم تفکیک مسئولیت مدنی دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر است. در مواردی که خسارت ناشی از اعمال دولت است، بار مسئولیت حتی ممکن است سنگین‌تر از افراد خصوصی باشد؛ از جمله در قانون نحوه به کارگیری سلاح که مقرر می‌دارد، هر چند مأمور تمامی احتیاط‌ها را انجام داده باشد، در صورت ورود خسارت، دولت مسئول جبران است (قانون نحوه به کارگیری سلاح، ۱۳۷۵). همچنین قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) تصریح کرده است که در صورت فوت یا جرح افراد در حین اجرای قانون، دولت باید جبران خسارت نماید.

علاوه بر این، در فضاهای پرخطر مانند بنادر و انبارهای نگهداری کالاهای خطرناک، نیاز به اثبات تقصیر در قالب سنتی وجود ندارد و مسئولیت بدون تقصیر حاکم است، زیرا استقرار کالاهای خطرناک و مدیریت آنها در این مکان‌ها مستلزم مراقبت ویژه و رعایت مقررات سخت‌گیرانه است و رابطه علیت و تسبیب میان محل نگهداری و خسارت وارده غیرقابل انکار است.

۵- آثار مسئولیت مدنی دولت

لازم به ذکر است، موضوع مسئولیت دولت در برابر خسارات وارده به افراد، تاریخی و پیچیده است و نشان‌دهنده تعادل بین قدرت حاکمیت و حقوق شهروندان است. اصل کلی این است که هیچ خسارتی نباید بدون جبران باقی بماند؛ یعنی هرگاه ضرر غیرقانونی به شخصی وارد شود و بتوان آن را به اقدام زیان‌بار یک فرد یا نهاد منتسب کرد، مسئولیت جبران آن بر عهده عامل زیان است. این مسئولیت شامل همه انواع خسارت‌ها، اعم از مالی یا جانی و چه ناشی از افراد حقیقی یا حقوقی (دولتی یا غیردولتی) می‌شود. حاکمیت قانون، دولت را موظف می‌کند که در قبال خساراتی که در جریان فعالیت‌های خود به دیگران وارد می‌کند، پاسخگو باشد. لازم به ذکر است، در حوزه تصدی‌گری، ابتدا باید وضعیت به حالت قبل بازگردد و اگر این امکان‌پذیر نباشد، پرداخت غرامت انجام می‌شود. در حوزه حاکمیتی، معمولاً بازگرداندن وضعیت سابق امکان‌پذیر نیست و جبران خسارت به صورت پرداخت غرامت انجام می‌شود، زیرا حفظ منافع عمومی در اولویت است. (رستمی و همکاران، ۱۴۰۱: ۵۴۸-۵۳۵). شریعت اسلام در همان نخستین سال‌های پیدایش خود، با طرح اصل بنیادین «لا ضرر و لا ضرر فی الاسلام»، زیرساخت مسئولیت مدنی را پایه‌گذاری کرد. این عبارت که برگرفته از حدیث معروف پیامبر اسلام است، مبین نفی هر گونه ضرر و زیان در نظام حقوقی اسلام می‌باشد. قاعده لا ضرر از مشهورترین اصول فقهی است که در ابواب مختلف فقه، از عبادات گرفته تا معاملات و دیات، به کار رفته و بر اساس آن، مشروعیت هیچ گونه ضرری در اسلام پذیرفته نیست. از دل این قاعده، اصل دیگری نیز استخراج می‌شود که در حقوق مدنی مدرن از آن با عنوان اصل لزوم جبران خسارت یاد می‌شود. بر مبنای این اصل، هر فرد یا نهادی که به دیگری خسارتی وارد کند، چه به صورت فعل یا ترک فعل، چه مادی و چه معنوی، مکلف به جبران آن خواهد بود. این الزام، تفاوتی میان اشخاص حقیقی و حقوقی، یا نهادهای تابع حقوق خصوصی یا عمومی قائل نمی‌شود. به بیان دیگر، حتی اگر زیان از سوی نهادهای دولتی یا عمومی رخ داده باشد، تکلیف به جبران باقی است. در واقع، نگاه شریعت اسلامی به مسئولیت، نگاه عمیق و فراگیری است که در سراسر منابع آن دیده می‌شود. واژه «مسئول» پنج بار در قرآن کریم آمده و در متون فقهی و احادیث نیز به وفور به کار رفته است. برای نمونه، پیامبر اکرم (ص) در حدیث معروف «کلکم راع و

کلکم مسئول عن رعیت» مسئولیت اجتماعی و پاسخگویی هر فرد نسبت به جامعه را گوشزد می‌فرماید. (دیلمی، ۱۴۰۹: ۱۸۴، مجلسی، ۱۳۱۵: ۷۲؛ شعیری، ۱۴۱۰: ۱۱۹؛ شهید ثانی، ۱۴۰۱: ۳۸۱)

بر این مبنا، دولت نیز به عنوان نهادی قدرت‌مند و مداخله‌گر در عرصه‌های مختلف اجتماعی، در صورت ورود ضرر به شهروندان، نمی‌تواند از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند. پذیرش مسئولیت مدنی برای دولت، به‌ویژه در پرتو نقش گسترده‌ای که دولت‌های مدرن در حیات اجتماعی ایفا می‌کنند، امری اجتناب‌ناپذیر است. امروزه پذیرفته شده است که دولت باید خسارات مادی ناشی از توقف فعالیت‌های اقتصادی اشخاص یا آسیب‌های معنوی نظیر لطمه به حیثیت اجتماعی افراد را جبران نماید. مسئولیت دولت در قبال اقدامات کارکنانش، مسئولیتی مستقیم تلقی می‌شود. نظریه‌ای که بر اساس آن، دولت به جای کارمند مسئول شناخته می‌شود، به‌ویژه در مورد قضات نمود عینی یافته است. این دیدگاه در اصل ۱۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انعکاس یافته است که مقرر می‌دارد: «هرگاه به سبب تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در اجرای حکم در مورد معینی، ضرر مادی یا معنوی به کسی وارد شود، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت، خسارت را دولت پرداخت می‌کند.» از منظر فقهی، در صورتی که قاضی بدون بررسی لازم و بدون مشورت و برخلاف عرف قضایی تصمیمی اتخاذ کند، چنین رفتاری مصداق تقصیر عمدی محسوب می‌شود؛ (کاتوزیان، ۱۳۹۷: ۱۵۹) بنابراین، حتی در مواردی که مسئولیت متوجه کارمند یا قاضی است، دولت به عنوان نماینده بیت‌المال مسئول اولیه جبران خسارت شناخته می‌شود؛ چراکه اصل، حمایت از زیان‌دیده و جبران ضرر وارد آمده است، نه حمایت بی‌دلیل از اقتدار اداری.

۵-۱- روش‌های جبران خسارت

جبران خسارات ناشی از حوادث در اماکن عمومی معمولاً از طریق مسیرهای مختلفی انجام می‌شود که شامل مراجعه به دادگاه‌های حقوقی برای مطالبه خسارت‌های مادی و معنوی، استفاده از بیمه‌های مسئولیت عمومی یا صندوق‌های دولتی جهت پرداخت فوری خسارت و همچنین دخالت دیوان عدالت اداری در برخی کشورها مانند ایران و فرانسه برای الزام دولت به جبران ضرر است. به عنوان مثال، در انگلستان، طبق «قانون مسئولیت اشخاص»^{۱۱}، دولت به عنوان اشغال‌کننده اماکن عمومی مسئول مراقبت معقول از جان و مال شهروندان است و در صورت قصور، مسئولیت مدنی بر عهده او قرار می‌گیرد. (Giliker, 2010) در نظام حقوقی ایران، ارزیابی و جبران خسارت وارد شده به اشخاص، موضوعی دقیق و دارای ابعاد مختلف حقوقی است که در قوانین متعدد پیش‌بینی شده است. قانون‌گذار ایرانی پنج شیوه را برای ارزیابی خسارت و تعیین بهای املاک و دارایی‌های مورد تملک یا آسیب‌دیده مشخص کرده است: قیمت توافقی، قیمت کارشناسی، قیمت روز، قیمت عادله و قیمت منطقه‌ای. جبران خسارت در مسئولیت مدنی، به‌منزله اجرای تعهد فاعل زیان به شمار می‌رود و در حقوق ایران و فقه اسلامی، هدف اصلی آن اعاده وضعیت زیان‌دیده به حالت پیش از ورود ضرر است. به همین دلیل، قانون‌گذار در ماده ۲ قانون مسئولیت مدنی صراحتاً مقرر کرده است که جبران خسارت باید کامل بوده و زیان‌دیده را تا حد ممکن در وضعیت مشابه قبل از فعل زیان‌بار قرار دهد. قاضی نیز باید در صدور حکم جبران، این هدف را مدنظر قرار دهد. در صورتی که جبران عینی ممکن نباشد، باید حکم به جبران از طریق معادل صادر شود (حاجی‌آبادی، ۱۳۹۸: ۳۵-۹).

¹¹ Occupiers' Liability Act 1957

لازم به ذکر است، اصل جبران خسارت از دو منظر حائز اهمیت است؛ نخست اینکه این جبران، آثار منفی وارد شده به دارایی زیان‌دیده را زایل کرده و او را به وضعیت سابق باز می‌گرداند؛ دوم اینکه از امکان سوءاستفاده زیان‌دیده جلوگیری می‌کند، به گونه‌ای که وی نتواند با توسل به قواعد مسئولیت، دارایی خود را افزایش دهد. در حقوق ایران، دو روش عمده جبران عینی و جبران بدلی برای جبران خسارت پذیرفته شده است. هر یک از این روش‌ها دارای شاخه‌ها و کاربردهای خاصی هستند. جبران عینی که در قالب بازگرداندن مال به وضعیت سابق یا ترمیم اصل آن تحقق می‌یابد، در جایی مانند سلب مالکیت یا تخریب اموال، مصداق دارد. در این موارد، اگر امکان اعاده وجود داشته باشد، جبران عینی ترجیح دارد؛ به عنوان مثال، در ماده ۳۲۹ قانون مدنی آمده است: «اگر کسی خانه یا بنای کسی را خراب کند، باید آن را به صورت اول بنا نماید» از سوی دیگر، جبران بدلی که معمولاً به صورت پرداخت معادل مالی (وجه نقد یا مثل) انجام می‌شود، رایج‌ترین و در عین حال مهم‌ترین شیوه جبران خسارت در نظام‌های حقوقی مختلف، از جمله نظام حقوقی ایران است. بر اساس این روش، فاعل زیان موظف است خسارت وارده را از طریق معادل آن جبران کند، به‌ویژه در مواردی که جبران عینی ممکن نیست، مانند موارد اتلاف یا تسبیب. (خز علی، ۱۳۸۹: ۶۹) نکته حائز اهمیت این است که این دو شیوه جبران خسارت در عرض یکدیگر قرار نمی‌گیرند تا فاعل زیان یا زیان‌دیده به دلخواه یکی را انتخاب کند؛ بلکه تقدم و تأخر آنها بر اساس مصلحت و شرایط دعوا توسط دادگاه تعیین می‌شود. مطابق ماده ۳ قانون مسئولیت مدنی، دادگاه باید راهکار متناسب با نوع ضرر را برای جبران آن برگزیند. (بابایی، ۱۳۹۵: ۸۹-۸۸) در این راستا حقوق ایران ضمن پذیرش و شناسایی تمامی روش‌های جبران خسارت، به اصل تناسب بین ضرر و شیوه جبران تأکید داشته و قاضی را مکلف می‌داند که با هدف تحقق عدالت و بازگرداندن وضعیت پیشین زیان‌دیده، مناسب‌ترین راهکار را اتخاذ کند. مسئولیت دولت نیز در این زمینه هم‌پایه مسئولیت اشخاص حقیقی بوده و در صورت ورود خسارت از سوی دولت یا مأموران آن، جبران خسارت از طریق مراجع قضایی یا دیوان عدالت اداری امکان‌پذیر است.

۵-۱-۱- جبران خسارت مادی

خسارات مادی، آن دسته از زیان‌هایی هستند که قابلیت تقویم به پول دارند و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بر دارایی افراد اثر می‌گذارند. این نوع خسارت می‌تواند به اشیای مادی، حقوق مالی یا منافع اقتصادی مربوط شود و از این رو، معمولاً از طریق پرداخت مبلغ مشخص یا بازگرداندن وضعیت پیشین قابل جبران است. جبران خسارت مادی، در مواردی که بازگرداندن عین مال به وضعیت پیش از وقوع فعل زیان‌بار ممکن باشد، در قالب «جبران عینی» صورت می‌گیرد. نمونه روشن آن، رد عین مال در موارد غصب است. مطابق ماده ۳۱۱ قانون مدنی، «غاصب باید مال مغضوب را عیناً به صاحب آن رد نماید...»؛ این موضوع بدان معناست که در صورت وجود امکان فیزیکی، خود مال باید به مالک بازگردد. چنانچه مال ناقص یا معیوب شده باشد، بر اساس ماده ۳۲۹ قانون مدنی، عامل زیان یا باید آن را ترمیم نماید یا تفاوت قیمت مال سالم و معیوب را پرداخت کند. در صورتی که عیب وارده در حکم تلف تلقی شود، مطابق ماده ۳۳۰، جبران باید از طریق معادل مال انجام شود (صفایی، ۱۳۹۴: ۷۷). در این راستا، حادثه انفجار در بندر شهید رجایی که منجر به وارد آمدن آسیب‌های گسترده به تأسیسات بندری، کالاهای وارداتی و صادراتی و وسایل حمل‌ونقل، اماکن عمومی و اموال شخصی افراد شد، نمونه بارزی از وقوع خسارات مادی است. این خسارات، از حیث ماهوی، شامل تخریب اموال عمومی و خصوصی، نابودی یا آسیب دیدگی کانتینرها، خودروها، ماشین‌آلات بندری و نیز از دست رفتن منافع ناشی از تأخیر در ترخیص یا صادرات کالاهاست. هر یک از این موارد، مطابق اصول حقوق مدنی ایران، قابلیت جبران دارد.

برای مثال، اگر کالای خاصی در اثر انفجار از بین رفته باشد و امکان بازگرداندن عین آن وجود نداشته باشد، باید ارزش مالی آن در زمان تلف محاسبه و به صاحب کالا پرداخت شود. چنانچه وسایل حمل و نقل آسیب دیده باشند، ولی قابل تعمیر باشند، عامل زیان باید نسبت به بازسازی آن‌ها اقدام کند یا هزینه معادل تعمیر را بپردازد؛ همچنین، در مواردی که فعالیت‌های اقتصادی به دلیل انفجار متوقف شده‌اند و صاحبان کسب و کار از کسب سود مشروع بازمانده‌اند، می‌توان تحت عنوان خسارت ناشی از «تفویت منفعت» مطالبه غرامت کرد. در این راستا، اصل کلی در جبران خسارات مادی، استقرار مجدد وضعیت زیان‌دیده در جایگاه پیشین خود است؛ خواه از طریق بازگرداندن عین، خواه به وسیله پرداخت معادل ریالی آن. در باب برآورد خسارت نیز باید میان دو دسته اموال تفکیک قائل شد:

کالاهای تجاری که تحت پوشش بیمه و قراردادهای حمل و نقل قرار دارند، خسارت آنها بر اساس مقررات موجود (شامل بیمه‌نامه، کرایه، بارنامه) محاسبه و پرداخت می‌شود؛ این امر نیازمند کارشناسی جداگانه نیست، اما در خصوص خسارات وارده به سایر اموال یا اشخاص ثالث، کارشناسی دقیق برای تعیین میزان خسارت لازم است. مقرر گردیده است، افراد دارای بیمه بدنه باید ابتدا به بیمه‌گر خود مراجعه نمایند و در صورت فقدان بیمه، تشکیل پرونده قضایی بدون الزام به طرح دادخواست، صورت می‌گیرد تا روند جبران خسارت تسهیل شود. در این راستا، با توجه به اصول کلی مسئولیت مدنی و قوانین موضوعه، در حادثه بندر شهید رجایی، در برابر اشخاص ثالث، مسئولیت سازمان بنادر و دولت بدون نیاز به اثبات تقصیر است. در برابر مشتریان کالا، به نظر می‌رسد، فرض بر تقصیر وجود دارد و مشتری باید بی‌تقصیر بودن خود را اثبات کند. مسئولیت دولت بر اساس قاعده تسبیب است و در مواردی بار مسئولیت آن سنگین‌تر از اشخاص عادی است. در این راستا، برآورد خسارت در کالاهای تجاری طبق مقررات بیمه و حمل و نقل انجام می‌شود، اما برای برآورد خسارات به سایر اموال و اشخاص ثالث کارشناسی مستقل ضرورت دارد.

۵-۱-۲- جبران خسارت ناشی از صدمات بدنی

صدمات جانی همواره موجب بروز انواع مختلفی از خسارات می‌شوند که می‌توان آن‌ها را به دو دسته کلی خسارات مادی (اقتصادی) و خسارات معنوی (غیرمالی) تقسیم کرد. این دو دسته از خسارت، از حیث ماهیت، ویژگی‌ها و نحوه جبران، تفاوت‌های بنیادینی دارند و بنابراین باید به‌صورت مستقل مورد بررسی قرار گیرند. در یک‌سو، خسارات معنوی ناشی از صدمه بدنی قرار دارد که شامل درد و رنج جسمی و روانی، اختلالات روحی، محرومیت از فعالیت‌های روزمره، از دست دادن زیبایی ظاهری، یا محدودیت در تفریح و ورزش است. این قبیل زیان‌ها معمولاً غیرقابل سنجش با معیارهای مالی هستند و نمی‌توان آن‌ها را به‌طور واقعی با مبلغی جایگزین کرد. به همین دلیل، در بسیاری از نظام‌های حقوقی که این نوع خسارات را به رسمیت شناخته‌اند، پرداخت مبلغی تحت عنوان جبران خسارت معنوی بیشتر جنبه‌ی تسلی‌بخشی و التیام روانی برای آسیب‌دیده دارد تا جبران عینی زیان. برای مثال، در برخی تحلیل‌های حقوقی آمده است که پرداخت خسارت معنوی بیشتر به منزله‌ی «تشفی خاطر» مصدوم تلقی می‌شود. در سوی دیگر، خسارات مادی و اقتصادی قرار دارند که در پی آسیب‌های جسمی به‌وجود می‌آیند و قابل ارزیابی و برآورد مالی هستند. این نوع خسارات شامل هزینه‌های درمان و بستری، از دست رفتن درآمد در دوران بیماری یا ناتوانی، از کارافتادگی موقت یا دائم، همچنین هزینه‌های مراقبت و پرستاری است. این خسارات از جنس زیان‌های قابل اندازه‌گیری و جایگزینی هستند که باعث کاهش دارایی‌های فرد آسیب‌دیده می‌شوند و معمولاً از طریق پرداخت وجه نقد جبران می‌گردند. در این راستا، نظام‌های حقوقی، به‌ویژه در حوزه مسئولیت مدنی، میان این دو نوع خسارت تفکیک قائل شده‌اند و برای هر یک،

روش‌ها و قواعد خاصی را برای ارزیابی و جبران پیش‌بینی کرده‌اند. این تمایز، نقشی اساسی در تعیین نوع مسئولیت، شکل جبران و میزان خسارت قابل پرداخت دارد و باید توسط مراجع قضایی به دقت مورد توجه قرار گیرد. (بابایی، ۱۳۸۹: ۲-۱۰) لازم به ذکر است، آنچه به عنوان خسارات جانی شناخته می‌شود، در حقوق ایران عموماً در زیرمجموعه خسارات مادی یا بدنی قرار می‌گیرد. این نوع خسارات شامل آسیب‌های جسمانی، صدمات بدنی، نقص عضو، از کارافتادگی موقت یا دائم، هزینه‌های درمانی و در موارد منتهی به مرگ، دیه و هزینه‌های تدفین است. تمامی این موارد، از نظر حقوقی، قابل تقویم به پول هستند و از این رو در دسته خسارات مادی جای می‌گیرند. با این حال، باید توجه داشت که آثار ناشی از صدمات بدنی تنها به خسارات مالی محدود نمی‌شود، بلکه گاه ممکن است به رنج روانی، ترس، اضطراب یا لطمه به حیثیت و شخصیت افراد نیز منجر گردد. در چنین شرایطی، صحبت از خسارات معنوی نیز به میان می‌آید. اگرچه جبران خسارت معنوی در نظام حقوقی ایران با محدودیت‌هایی مواجه است، اما در موارد خاص، به‌ویژه زمانی که لطمه روانی یا حیثیتی شدید باشد، امکان مطالبه آن بر اساس نصوص قانونی یا رأی قضایی فراهم است. در نتیجه، خسارات جانی ناشی از حادثه بندر شهید رجایی، در تحلیل حقوقی، عمدتاً در زمره خسارات مادی و بدنی قرار می‌گیرند، اما ممکن است همراه با آثار معنوی نیز باشند. از این رو، جبران این نوع خسارات مستلزم بررسی و تفکیک دقیق میان این دو دسته از آثار زیان است. در بخش نخست، خسارات غیرمادی یا معنوی قرار می‌گیرند؛ این خسارات شامل درد و رنج ناشی از حادثه، آسیب به زیبایی ظاهری، محرومیت از فعالیت‌های اجتماعی و تفریحی، و ناراحتی‌های روحی حاصل از ناتوانی جسمی موقت یا دائمی است. این نوع خسارات قابل اندازه‌گیری دقیق مالی نیستند و در نظام‌های حقوقی مختلف، جبران آن‌ها بیشتر جنبه‌ی «تشفی خاطر» یا التیام روانی برای زیان‌دیده دارد تا جبران واقعی خسارت به مفهوم اقتصادی آن. در مقابل، خسارات مادی یا اقتصادی ناشی از صدمات جانی کاملاً ماهیتی مالی دارند. این خسارات شامل هزینه‌های درمان، هزینه‌های توانبخشی، از کارافتادگی موقت یا دائم، کاهش توان کسب درآمد و مخارج مربوط به مراقبت و پرستاری از فرد زیان‌دیده می‌شود. چنین خساراتی قابل برآورد و جایگزینی با پول هستند و در رویه‌های قضایی به عنوان مبنای تعیین غرامت در نظر گرفته می‌شوند؛ بنابراین، نظام حقوقی ایران (همانند بسیاری از نظام‌های حقوقی دیگر) در مواجهه با صدمات جانی، مکلف است که هر دو بعد اقتصادی و روانی خسارت را به رسمیت بشناسد و تدابیری برای جبران آن‌ها اتخاذ کند. در مواردی مانند حادثه بندر شهید رجایی، چنانچه افراد دچار صدمه جانی شوند، مسئول جبران باید نسبت به تأمین هزینه‌های درمان، پرداخت خسارت از کارافتادگی و نیز مبلغی برای تسلی خاطر اقدام کند تا اصل جبران کامل زیان تحقق یابد.

۵-۱-۳- جبران خسارت معنوی

خسارت معنوی اصطلاحی است که در حقوق ایران کاربرد گسترده‌ای دارد، اما تعریف مشخص و جامعی از آن در قوانین وجود ندارد. با این حال، برخی از قوانین مانند ماده ۸ و ماده ۱۰ قانون مسئولیت مدنی، به صدمات وارده بر حیثیت، اعتبار و موقعیت اجتماعی افراد اشاره کرده‌اند؛ همچنین تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری خسارات معنوی را شامل کسر حیثیت، اعتبار یا صدمات روحی تعریف می‌کند. خسارات معنوی محدود به لطمه به آبرو نیست و شامل مواردی مانند صدمات عاطفی ناشی از بی‌توجهی زوجین، آزرده‌گی فرزندان، تهدید، ترساندن، اهانت به مقدسات و همچنین آسیب‌های جسمانی مثل شکنجه و ضرب و جرح می‌شود (صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۲۳۹). در نظام حقوقی ایران، جبران خسارت معنوی عمدتاً از طریق پرداخت وجه نقد صورت می‌گیرد که به دلیل سهولت و قابلیت اجرا، رایج‌ترین

روش است. علاوه بر آن، اقداماتی مانند عذرخواهی، انتشار حکم محکومیت و رفع مزاحمت نیز می‌توانند به جبران خسارت کمک کنند. جبران خسارت معنوی، برخلاف خسارت مادی، معمولاً نمی‌تواند وضعیت پیشین زیان‌دیده را به‌طور کامل بازگرداند، اما هدف آن کاهش آلام و پیشگیری از ضررهای آتی است؛ همچنین، بر اساس قاعده مسئولیت مدنی، هرگاه شخص یا دولت به‌صورت عمدی یا غیرعمدی ضرری وارد کند، باید خسارت وارده را جبران کند. (کاتوزیان، ۱۴۰۱: ۱۶۳). حادثه انفجار و آتش‌سوزی در بندر شهید رجایی، علاوه بر خسارات مادی گسترده، موجب تحمیل خسارات معنوی فراوانی نیز شده است. آسیب به حیثیت و آرامش روانی افراد درگیر حادثه، شامل کارکنان این منطقه، خانواده‌های آنان و حتی شهروندان اطراف آن، از جمله خسارات معنوی مهم به شمار می‌آید. از جمله آثار معنوی این حادثه می‌توان به استرس، اضطراب، ترس و نگرانی شدید از تکرار حوادث مشابه اشاره کرد که ممکن است باعث بروز صدمات روحی و روانی بلندمدت شود؛ همچنین، لطمه به اعتبار اجتماعی و حرفه‌ای کارکنان و مدیران بندر، ناشی از مسئولیت احتمالی در حادثه، از دیگر مصادیق خسارات معنوی محسوب می‌شود؛ بنابراین، علاوه بر جبران خسارات مادی، دولت و مسئولان موظف به پرداخت غرامت مالی متناسب برای کاهش آلام روحی زیان‌دیدگان و اتخاذ اقدامات تأمینی و پیشگیرانه هستند تا اعتماد عمومی بازیابی و از تکرار حادثه جلوگیری شود؛ همچنین، انتشار اطلاعیه رسمی، رفع موانع فعالیت اقتصادی و پیش‌بینی سازوکارهایی جهت تکرار وقوع این حوادث از جمله اقداماتی است که می‌تواند بخشی از جبران خسارات معنوی باشد.

۵-۱-۴- جبران خسارت عدم‌النفع

مطابق با قسمت پایانی ماده ۷۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی قدیم، جبران خسارت شامل از بین رفتن مال و همچنین فوت منفعتی است که از اجرای تعهد باید حاصل می‌شد. به این مفهوم که اگر متعهد به تعهد خود عمل می‌کرد، قطعاً منفعتی به زیان‌دیده می‌رسید که اکنون از دست رفته است. از این رو، ضرر ناشی از عدم‌النفع نیز به‌مثابه خسارتی قابل مطالبه است. اگر مال به ناحق در اختیار دولت یا شخص دیگری باشد، باید به مالک اصلی بازگردانده شود؛ همچنین اگر مال دچار نقص یا عیب شده باشد، در صورت امکان باید آن عیب برطرف و مال به حالت اولیه بازگردد. در غیر این صورت، تفاوت قیمت بین مال سالم و معیوب باید به مالک پرداخت شود تا از نظر عرف جبران خسارت صورت گیرد؛ علاوه بر این، در مواردی که مال معیوب جنبه مثلی دارد، مانند سپر اتومبیل، حتی اگر رفع عیب به‌طور عرفی ممکن نباشد، مالک اختیار مطالبه مثل آن مال را خواهد داشت. (بابایی، ۱۳۹۵: ۷۸-۷۶) حادثه انفجار و آتش‌سوزی در بندر شهید رجایی موجب توقف و اختلال گسترده در فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در این منطقه شده است. این توقف علاوه بر خسارات مادی مستقیم، منجر به از بین رفتن منافع ناشی از فعالیت‌های اقتصادی، صادرات و واردات و خدمات مرتبط شده است. این نوع خسارت که به آن خسارت عدم‌النفع اطلاق می‌شود، ناشی از فقدان درآمد و فرصت‌های اقتصادی است که در صورت استمرار فعالیت عادی بندر، نصیب ذینفعان می‌شد؛ بنابراین، علاوه بر جبران خسارات مادی، زیان‌دیدگان حق مطالبه جبران خسارت ناشی از عدم‌النفع را دارند. به عبارتی، خسارات ناشی از توقف فعالیت‌ها، کاهش درآمد، افزایش هزینه‌ها و زیان‌های ناشی از تأخیر در اجرای تعهدات تجاری و اقتصادی باید به‌صورت مالی جبران شود؛ همچنین در صورت بروز نقص یا آسیب در اموال و تجهیزات بندر شهید رجایی، باید امکان ترمیم و بازسازی فراهم گردد و در صورت عدم امکان، تفاوت ارزش اموال سالم و آسیب‌دیده به مالکان پرداخت شود.

۵-۲- راهکارهای حل چالش‌های مسئولیت مدنی دولت

در حادثه‌ای همچون انفجار و آتش‌سوزی در بندر شهید رجایی، اصول حقوقی حاکم بر جبران خسارت، جایگاه ویژه‌ای در ساختار مسئولیت مدنی دولت دارند. با توجه به حجم بالای خسارت‌ها و تنوع ذی‌نفعان، از جمله صاحبان کالا، شرکت‌های حمل‌ونقل و سایر سازمان‌های ذی ربط، ارزیابی دقیق منشأ خسارت، نقش تعیین‌کننده‌ای در احراز مسئولیت و تعیین شیوه جبران ایفا می‌کند. همان‌طور که بیان گردید، جبران خسارت در این گونه موارد، در گام نخست مستلزم شناسایی دقیق نوع ضرر (مادی، مستقیم، غیرمستقیم، از بین رفتن کالا، آسیب به تأسیسات و...) و سپس برآورد میزان آن توسط هیأت کارشناسی رسمی دادگستری است. چنانچه امکان اعاده وضع به حالت قبل وجود داشته باشد، جبران خسارت به صورت عینی در اولویت قرار دارد؛ در غیر این صورت، جبران بدلی از طریق پرداخت قیمت عادلانه روز یا مثل مال از بین رفته، اعمال خواهد شد. این رویکرد مطابق با ماده ۲ قانون مسئولیت مدنی و اصول پذیرفته‌شده در فقه اسلامی است که هدف اصلی از جبران را بازگرداندن زیان‌دیده به وضعیت پیش از ورود ضرر می‌داند.

۵-۲-۱- مسئولیت دولت در پیشگیری از حوادث

ترک فعل دولت در پیشگیری از وقوع حوادث می‌تواند موجب افزایش دامنه خسارات گردد، در این راستا، هر چه بر جنبه بازدارندگی و پیشگیرانه مسئولیت مدنی دولت تأکید شود، بروز خسارات ناشی از این حوادث به حداقل خواهد رسید. بر اساس اصل ۲۹ و ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حفظ سلامت و امنیت عمومی از جمله وظایف حاکمیتی دولت است؛ همچنین، طبق ماده ۱ قانون مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷)، پیشگیری، آمادگی و مقابله با بحران‌ها از وظایف اصلی دولت و نهادهای اجرایی محسوب می‌شود؛ (امیدی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۷-۱) بنابراین، وقوع حوادثی مانند انفجار در بندر شهید رجایی را نمی‌توان صرفاً ناشی از عوامل فنی دانست، بلکه مسئولیت دولت در عدم پیش‌بینی و فقدان سازوکارهای مؤثر پیشگیرانه نیز باید بررسی شود. در کنار قوانین داخلی، دولت ایران به موجب عضویت در سازمان بین‌المللی دریانوردی نیز موظف است استانداردهای ایمنی بین‌المللی را در بنادر و حمل‌ونقل دریایی رعایت و اجرایی کند و همان‌طور که بیان گردید، بر اساس کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان افراد در دریا، نظارت بر ذخیره‌سازی و جابه‌جایی مواد خطرناک در بنادر از جمله وظایف غیرقابل تفویض دولت‌ها است. کوتاهی در این وظیفه می‌تواند منجر به وقوع خسارات جبران‌ناپذیر شود. از منظر مسئولیت مدنی دولت، هرگاه دولت یا مأموران آن در انجام وظایف قانونی خود، مانند نظارت بر انبارهای مواد شیمیایی یا صدور مجوزهای ایمنی، مرتکب تقصیر شوند و این تقصیر منجر به ورود خسارت شود، طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مکلف به جبران خسارات وارده هستند. به عبارت دیگر، قصور در نظارت، فقدان سیستم هشدار، یا ناتوانی در مدیریت بحران، واجد وصف تقصیر است و می‌تواند مبنای مسئولیت مدنی یا حتی کیفری قرار گیرد. در این راستا، راهکارهای پیشگیرانه به شرح ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱) ایجاد سامانه ملی ردیابی و هشدار مواد خطرناک: با تصویب مقررات مکمل برای ماده ۶ قانون مدیریت بحران، دولت باید سامانه‌ای الکترونیکی برای ثبت، رهگیری و نظارت آنی بر محموله‌های پرخطر در بنادر راه‌اندازی کند.

۲) الزام به بازنگری مجوزهای فعالیت شرکت‌های صنعتی و بندری: طبق تبصره ماده ۵ آیین‌نامه ایمنی حمل‌ونقل و انبارداری مواد خطرناک، شرکت‌های دخیل در این موضوع باید به صورت دوره‌ای از سوی نهادهای بی‌طرف

مورد بازرسی ایمنی قرار گیرند؛ همچنین دولت باید ضمانت اجرای سخت‌گیرانه‌تری برای تخلفات این بخش‌ها پیش‌بینی کند.

۳) پیش‌بینی بودجه اختصاصی برای آموزش، انجام مانور و تجهیزات ایمنی: بر اساس ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است بخشی از اعتبارات را به افزایش تاب‌آوری و توان مقابله با بحران‌ها تخصیص دهد. در این راستا، ارتقای آموزش نیروها، انجام مانورهای واقعی در بنادر و تجهیز سریع بنادر به حسگرهای هشدار، ضروری است.

۴) تدوین دستورالعمل شفاف پدافند غیرعامل در زیرساخت‌های حیاتی: مطابق سیاست‌های کلی نظام در حوزه پدافند غیرعامل، بنادر به‌عنوان زیرساخت حیاتی باید دارای برنامه اضطراری واکنش سریع، مسیرهای ایمن تخلیه و سطح‌بندی ریسک باشند.

در نتیجه، مسئولیت دولت تنها به واکنش پس از حادثه محدود نمی‌شود، بلکه پیشگیری، کنترل و نظارت مستمر، بخش لاینفک وظایف حاکمیتی است. حوادثی مانند انفجار بندر شهید رجایی بایستی زنگ خطری جدی برای بازنگری در سیاست‌های ایمنی و مدیریت ریسک در کشور تلقی شود.

۵-۲-۲- مسئولیت دولت پس از وقوع حادثه

پس از وقوع حادثه‌ای نظیر انفجار در بندر شهید رجایی، دولت علاوه بر مسئولیت پیشگیرانه، مسئولیت تقنینی، اجرایی و جبرانی نیز به عهده دارد. بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، چنانچه تقصیر مأموران دولتی یا نهادهای عمومی باعث ورود ضرر به اشخاص شود، دستگاه متبوع یا دولت مکلف به جبران خسارت است؛ همچنین، بر اساس اصل ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خود را وسیله اضرار به غیر قرار دهد، در نتیجه، در مواردی که کوتاهی یا سهل‌انگاری نهادهای دولتی منجر به وقوع خسارت به اشخاص شود، جبران آن بر عهده دولت خواهد بود. در عرصه بین‌المللی نیز بر مبنای اصول حقوقی عرفی و کنوانسیون‌های مسئولیت مدنی (مانند کنوانسیون‌های مرتبط با مسئولیت در برابر آلودگی محیط‌زیستی یا فجایع صنعتی)، دولت مکلف است اقدامات مؤثر برای مهار و کاهش پیامدهای حادثه انجام دهد. اقدامات دولت برای مهار دامنه حادثه در این مرحله بسیار حائز اهمیت است. در این مرحله، مهم‌ترین تکلیف دولت، مهار دامنه حادثه، کاهش خسارات ثانویه و احیای سریع نظم عمومی و خدمات حیاتی است. این مسئولیت‌ها جنبه اضطراری دارند و باید فوری و هماهنگ اجرا شوند. بر اساس قانون مدیریت بحران کشور، تشکیل سریع قرارگاه مشترک بحران با حضور نهادهای ذی‌ربط (هلال احمر، اورژانس، آتش‌نشانی، وزارت راه، سازمان بنادر و...) برای مدیریت حادثه ضروری است. این ستاد باید فرماندهی واحد داشته باشد. مطابق ماده ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت باید به سرعت اقدام به شناسایی افراد زیان‌دیده و پرداخت خسارات مالی، جانی، و حیثیتی از طریق صندوق‌های حمایتی یا بودجه اضطراری نماید. در این راستا، ترمیم خدمات عمومی آسیب‌دیده بایستی در اولویت قرار گیرد، از جمله بازسازی تأسیسات و امکانات عمومی که مطابق ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه جزو تکالیف دستگاه‌های اجرایی است. دولت باید فوراً اقدام به پایش آلودگی‌های زیست‌محیطی، کنترل پیامدهای مواد خطرناک و فراهم‌سازی خدمات درمانی و روان‌درمانی برای ساکنان منطقه کند. لازم به ذکر است، اعتماد عمومی زمانی حفظ می‌شود که دولت به صورت شفاف، علل حادثه، مقصران احتمالی و مراحل رسیدگی را گزارش دهد. این شفافیت خود عاملی بازدارنده در وقوع حوادث مشابه است.

لازم به ذکر است، تشکیل کمیته حقیقت‌یاب مستقل با حضور کارشناسان دانشگاهی، حقوق‌دانان، متخصصان ایمنی صنعتی و نمایندگان مردم جهت بررسی دقیق علت حادثه و تدوین راهکار اصلاحی ضروری است. بازنگری در مقررات مربوط به انبارداری، نگهداری مواد خطرناک و صدور مجوزها و ارتقاء ضمانت اجرای قانونی نیز حائز اهمیت است. در این راستا، تأسیس صندوق ویژه جبران خسارت‌های عمومی، مشابه صندوق بیمه حوادث طبیعی، با تأمین مالی از محل بودجه عمومی و سهم شرکت‌های فعال در صنایع پرخطر ضروری است؛ همچنین، بایستی از اشتغال و معیشت آسیب‌دیدگان نیز از طریق اعطای وام بلاعوض، معافیت‌های مالیاتی و بسته‌های معیشتی برای کسب‌وکارهای آسیب‌دیده حمایت گردد. در مجموع، دولت نمی‌تواند تنها به نقش نظارتی پیش از حادثه بسنده کند. در مرحله پس از وقوع نیز دولت مکلف به پاسخ‌گویی، جبران، بازسازی و اصلاح ساختارهاست. عدم تحقق این وظایف می‌تواند موجی از نارضایتی اجتماعی، دعاوی حقوقی و بی‌ثباتی اداری را در پی داشته باشد.

۵-۲-۳- پیش‌بینی بیمه جبران خسارت

پیشگیری دولت از طریق بیمه‌های جبران خسارت، یکی از شیوه‌های مدیریت ریسک و کاهش آثار اقتصادی و اجتماعی حوادث است. در نظام‌های حقوقی پیشرفته، دولت‌ها با استفاده از ابزار بیمه‌ای، نه تنها در جبران خسارات نقش دارند، بلکه با سازوکارهای پیشگیرانه، انگیزه‌های ایمنی را در نهادها و شرکت‌ها تقویت می‌کنند. بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برخورداری از تأمین اجتماعی و بیمه، حقی همگانی و از وظایف دولت است؛ همچنین در ماده ۱ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری (۱۳۵۰)، یکی از اهداف اصلی نظام بیمه‌ای، تأمین پوشش مناسب در برابر خطرهای مالی و جانی است. با توسعه نظام بیمه‌های عمومی و تخصصی (مانند بیمه آتش‌سوزی، بیمه مسئولیت مدنی، بیمه حوادث صنعتی و...)، دولت می‌تواند زمینه پوشش مالی افراد و کسب‌وکارها را فراهم کند؛ شرکت‌ها و نهادها را به رعایت استانداردهای ایمنی تشویق کند و فشار اقتصادی بر منابع عمومی در هنگام وقوع حادثه را کاهش دهد. در این راستا، دولت می‌تواند با سیاست‌گذاری فعال، ابزار بیمه را به‌عنوان مکملی برای اقدامات فنی و ایمنی به کار گیرد: دولت می‌تواند از طریق قوانین و مقررات، شرکت‌های فعال در حوزه‌های پرریسک (مانند انبارداری مواد خطرناک، پتروشیمی، صنایع سنگین، حمل‌ونقل مواد اشتعال‌زا) را مکلف به خرید بیمه مسئولیت مدنی در برابر اشخاص ثالث کند. این اقدام هم سطح ایمنی را بالا می‌برد، هم تضمین جبران خسارت را فراهم می‌کند؛ همچنین، تأسیس صندوق‌های بیمه عمومی با حمایت دولت، مانند «صندوق بیمه حوادث طبیعی» یا «صندوق بیمه صنایع پرخطر»، می‌تواند برای پوشش دهی خسارات فاجعه‌بار به کار رود. این صندوق‌ها باید از محل اعتبارات عمومی، حق بیمه صاحبان صنایع و کمک‌های بین‌المللی تغذیه شوند. دولت می‌تواند شرکت‌هایی را که پوشش بیمه‌ای کامل و به‌روزی دارند، مشمول تخفیف‌های مالیاتی و مزایای گمرکی کند. این سیاست، انگیزه ارتقاء ایمنی و خرید بیمه را افزایش می‌دهد. در این راستا، دولت با توسعه نظام بیمه‌ای کارآمد، نه فقط ابزار جبران خسارت، بلکه ابزار پیشگیری از وقوع حوادث را در اختیار خواهد داشت، چرا که بیمه در واقع انگیزه‌ای برای رعایت ضوابط ایمنی و مسئولیت‌پذیری ایجاد می‌کند. عدم توسعه این زیرساخت می‌تواند منجر به آسیب‌پذیری گسترده در برابر فجایع صنعتی و طبیعی شود.

۵-۲-۴- مسئولیت دولت در اثر عدم رعایت اصول، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها

دولت به عنوان نهاد اصلی حاکمیتی، مسئولیت مستقیم در پیشگیری از حوادث ناشی از عدم رعایت اصول، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها دارد. این مسئولیت نه تنها جنبه اخلاقی و مدیریتی دارد، بلکه از منظر حقوقی نیز مشمول قواعد مسئولیت

مدنی و گاه کیفری است. اگر به دلیل کوتاهی در نظارت یا نقص در تدوین مقررات، آسیبی به اشخاص یا اموال وارد شود، دولت مکلف به جبران خسارت خواهد بود. طبق ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی و اصل ۴۰ قانون اساسی، دولت نمی‌تواند از انجام تکالیف قانونی خود شانه خالی کند، خصوصاً زمانی که قصور آن موجب ایجاد خطر یا زیان برای جامعه شود. تغییر وضعیت‌های فیزیکی، محیطی و اقتصادی ناشی از اجرای ناقص یا غیرایمن پروژه‌ها، عدم تطابق سازه‌ها با استانداردها، و ضعف در نظارت اجرایی، همگی جلوه‌هایی از عدم رعایت دستورالعمل‌ها هستند که پیامدهای سنگینی بر شهروندان و منافع عمومی بر جای می‌گذارند. در چنین مواردی، مسئولیت دولت شامل بازگرداندن وضعیت به حالت اولیه، جبران ضررهای مادی و معنوی و پاسخگویی قانونی در قبال افراد زیان‌دیده خواهد بود. برای کاهش این مخاطرات و جلوگیری از بروز حوادث، دولت باید اقداماتی اساسی را در دستور کار قرار دهد. نخست، بازنگری و به‌روزرسانی مداوم آیین‌نامه‌ها و مقررات ایمنی با توجه به فناوری‌های نوین و استانداردهای جهانی ضروری است. دوم، آموزش و توانمندسازی مدیران، ناظران و مجریان پروژه‌ها از طریق برگزاری دوره‌های تخصصی و الزام به گواهینامه‌های ایمنی می‌تواند از بسیاری تخلفات جلوگیری کند. سوم، بهره‌گیری از ابزارهای نظارتی نوین همچون سیستم‌های هوشمند، سامانه‌های هشدار سریع و گزارش‌گیری لحظه‌ای باید در اولویت قرار گیرد؛ همچنین، باید برای مقام‌های دولتی که در اجرای وظایف خود قصور می‌ورزند، سازوکارهای تنبیهی و جبران خسارت پیش‌بینی شود. در مجموع بایستی بیان نمود، رعایت اصول قانونی و مقررات ایمنی باید بخشی جدایی‌ناپذیر از سیاست‌گذاری و اجرای پروژه‌های دولتی باشد. با ارتقای ساختارهای نظارتی و شفاف‌سازی فرآیندها، می‌توان از بروز حوادث پرهزینه جلوگیری کرد و اعتماد عمومی نسبت به نقش دولت در تأمین امنیت شهروندان را افزایش داد.

نتیجه‌گیری

در حقوق ایران، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت را از جبران خسارات ناشی از اعمال حاکمیت مستثنی می‌داند. این ماده مبتنی بر همان دیدگاه تفکیکی است که امروزه در کشورهای مبدأ نیز رو به زوال نهاده است. تمایز میان اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری از منظر عملی دشوار و در بسیاری موارد مبهم و قابل تفسیر است؛ به گونه‌ای که می‌تواند زمینه‌ساز سلیقه‌ای و خودسرانه عمل کردن نهادهای دولتی باشد. در واقع، همان‌گونه که دولت نمی‌تواند در قبال کوتاهی در ارائه خدمات عمومی از خود سلب مسئولیت کند، در قبال خسارات ناشی از بی‌تدبیری در حوزه‌های حساس نظیر مدیریت بنادر و ایمنی عمومی نیز باید پاسخ‌گو باشد. حادثه تلخ انفجار در بندر شهید رجایی نمونه‌ای بارز از خسارات گسترده ناشی از قصور یا اهمال در اعمال حاکمیتی است. در چنین شرایطی، مصون دانستن دولت از جبران این خسارات، با هیچ منطق حقوقی و شرعی قابل توجیه نیست. از منظر فقهی نیز، ادله‌ای همچون قاعده لاضرر و سیره حکومتی پیامبر اسلام (ص) و امام علی (ع) دلالت بر مسئولیت دولت نسبت به خسارات وارد شده به مردم دارد. در فقه امامیه، جبران خسارت از بیت‌المال، در مواردی که زیان‌دیده راهی برای احقاق حق ندارد، امری پذیرفته‌شده است؛ بنابراین، نمی‌توان با استناد به اعمال حاکمیتی، از پرداخت خسارات حادثه‌ای نظیر انفجار بندر شهید رجایی سر باز زد. این حادثه نشان داد که ضعف در نظارت، فقدان الزامات ایمنی و تعلل در مدیریت خطر، می‌تواند فاجعه‌ساز شود. از آنجا که بندر شهید رجایی بخش عمده ترافیک کانتینری و تجارت خارجی ایران را در اختیار دارد، این حادثه نه تنها جنبه انسانی، بلکه تبعات مستقیم و جدی اقتصادی و امنیتی برای کشور داشته است. از این رو، بازنگری در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی و حذف مصونیت دولت در قبال اعمال حاکمیتی ضروری به نظر می‌رسد. دولت همانند اشخاص حقیقی

و حقوقی دیگر، باید در قبال تمام اعمال خود، اعم از حاکمیتی و تصدی گری، پاسخ گو باشد. پیشنهاد می شود با اصلاح ماده مذکور، دولت موظف به جبران خسارات ناشی از تمامی اقدامات خود شود، خصوصاً در مواردی که به وضوح بی احتیاطی یا بی تدبیری نهادهای مسئول منجر به فاجعه ای انسانی و اقتصادی شده است. این اصلاح نه تنها موجب تقویت اصل عدالت و پاسخ گویی خواهد شد، بلکه می تواند اعتماد عمومی به نظام حقوقی کشور را نیز احیا کند. بر اساس اصول حقوق عمومی و قوانین داخلی از جمله اصل ۲۹ و اصل ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز مواد ۱ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت مکلف است هم در مرحله پیشگیری از حوادث و هم در مرحله مدیریت پس از بحران، اقدامات مؤثری انجام دهد. کوتاهی در تنظیم دقیق دستورالعمل ها، عدم اجرای استانداردهای ایمنی، ضعف در پایش های مستمر و فقدان سیستم های هشدار و واکنش سریع، می تواند مبنای مسئولیت حقوقی دولت تلقی شود. در نهایت، مسئولیت دولت صرفاً به مرحله پیش از حادثه محدود نمی شود، بلکه پس از وقوع حادثه نیز، مکلف به جبران خسارات، بازسازی زیرساخت ها، تأمین معیشت بازماندگان و بازگرداندن نظم اقتصادی و اجتماعی به منطقه است. بدون این مداخلات، نه تنها اعتماد عمومی آسیب می بیند، بلکه ثبات اقتصادی کشور نیز در معرض تهدیدهای جدی قرار خواهد گرفت.

راهکارهای پیشنهادی به شرح ذیل می باشد:

- ۱) بازنگری در قوانین مربوطه به مسئولیت مدنی دولت
- ۲) بازنگری جدی در آیین نامه های ایمنی بنادر و الزام به رعایت دقیق استانداردهای بین المللی
- ۳) ایجاد سامانه های هوشمند پایش خطر در بنادر تجاری کشور با قابلیت هشدار سریع، کنترل خودکار و تحلیل ریسک لحظه ای.
- ۴) توسعه بیمه های اجباری و تخصیصی برای پوشش خسارات ناشی از حوادث بندری و تضمین پرداخت فوری غرامت به زیان دیدگان.
- ۵) تدوین دستورالعمل های چندلایه ای بحران شامل آموزش، انجام مانور و تشکیل تیم های واکنش سریع برای مهار دامنه حوادث.
- ۶) پاسخگویی شفاف مقامات مسئول و تشکیل کمیته حقیقت یاب برای بررسی ابعاد حادثه، شناسایی نقاط ضعف و اصلاح ساختار مدیریتی.

منابع و مآخذ

- ۱) امیدی مهدی، جعفری محمدحسین، بخت جو روح الله، (۱۴۰۱). مسئولیت مدنی دولت ناشی از عدم هشدار و پیشگیری از حوادث قهری با تأکید بر رویه قضایی. مجله علمی پژوهشی حقوق پزشکی، دوره ۱۶.
- ۲) بابایی، ایرج، (۱۳۸۹). جبران خسارات ناشی از صدمات بدنی در حقوق مسئولیت مدنی ایران. حقوق و سیاست، ۱۲(۲۸).
- ۳) بابایی، ایرج، (۱۳۹۵). نقد اصل قابل جبران کلیه خسارات در حقوق مسئولیت مدنی. مجله پژوهش های حقوق کیفری، دوره ۵۶، شماره ۲.
- ۴) جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۹۳). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش.

- ۵) حاجی ده‌آبادی، احمد. (۱۳۸۹). طبقه‌بندی مجازات‌ها در قانون مجازات اسلامی؛ جایگاه تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده. مجله حقوق دادگستری، (۶۹).
- ۶) حاجی عزیزی، بیژن، (۱۳۸۰). روش‌های جبران خسارت در مسئولیت مدنی، ماهنامه دانشور، ۹(۳۶).
- ۷) حدادی، مهدی، (۱۳۹۳). تعهد به جبران خسارت دولت در برابر فرد در حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت، مجله پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۱(۲)، پاییز و زمستان.
- ۸) خزعلی، محمدرضا، (۱۳۸۹). روش‌های جبران خسارت در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- ۹) دیلمی، حسن بن محمد، (۱۴۰۹ ه.ق). ارشاد القلوب، جلد ۱، قم: انتشارات شریف الرضی.
- ۱۰) رستمی، امین، جعفری، افشین؛ صدیقیان، امیرمحمد، (۱۴۰۱). آثار مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی، دوره ۴، شماره ۵.
- ۱۱) زرگوش، مشتاق، (۱۳۸۹). مسئولیت مدنی دولت، جلد ۱، تهران، انتشارات میزان.
- ۱۲) سامانی، احسان، وحدتی شبیری، سیدحسن، (۱۴۰۰). تحلیل فقهی حقوق مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیانبار حاکمیتی در قبال شهروندان. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۶.
- ۱۳) شعیری، محمد بن محمد، (۱۴۱۰ ق)، جامع الأخبار، نجف: مطبعة حیدریه.
- ۱۴) شهید ثانی، زین‌الدین، (۱۴۰۰ ق)، منیه المريد فی أدب المفید و المستفید، نجف: مکتب الإعلام الإسلامی.
- ۱۵) صادقی مقدم، محمدحسن، نوری یو شانلوئی، جعفر، (۱۳۹۰). تحول مسئولیت مدنی در حقوق ایران و فرانسه با تأکید بر شناسایی خسارت غیر ترمیمی. فصلنامه حقوق، دوره ۴۱، شماره ۴.
- ۱۶) صفایی، ذاکرینیا، (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی شیوه‌های جبران خسارت در مسئولیت مدنی غیر قراردادی. نشریه مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۲.
- ۱۷) قسمتی، علی، (۱۳۹۴). اصل جبران کامل زیان، مجله مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۷(۱۳).
- ۱۸) کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۱). الزام‌های خارج از قرارداد. تهران: انتشارات میزان.
- ۱۹) کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۲۰) کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۶). الزام‌های خارج از قرارداد، ضمان قهری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.
- ۲۱) کاتوزیان، ناصر، (۱۴۰۱). قواعد عمومی قراردادها، تهران، گنج دانش.
- ۲۲) مجلسی، محمدباقر، (۱۳۱۵ ه.ق)، بحار الأنوار، جلد ۷، قم: دارالکتب الاسلامیه.
- ۲۳) مرضیه عباسیان پور، بهزاد ساعدی، علی آل بویه، (۱۴۰۲). بررسی ابعاد اخلاقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به زیست جهانی، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، ۱۷(۴).
- ۲۴) هوشمند فیروز آبادی، جارو، حسین، زرگریان، طاها، (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی دولت در قبال رفتار زیان بار حاکمیتی، حکومت اسلامی، سال ۲۵، شماره ۲.

25) Bell, J., Boyron, S., & Whittaker, S. (2008). Principles of French Law (2nd ed.). Oxford University Press.

26) Cornell Law School: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/350/61>

27) Creutz, K. (2020). State responsibility in the international legal order: A critical appraisal. Cambridge University Press.

- 28) Dobbs, D. B., Hayden, P. T., & Bublick, E. M. (2020). *Torts and Compensation: Personal Accountability and Social Responsibility for Injury* (9th ed.). West Academic Publishing.
- 29) Giliker, P. (2010). *Occupiers' Liability*. In *Tort Law* (pp. 120-135). Retrieved from: <https://www.oxfordlawtrove.com/view/10.1093/he/9780199217244.001.0001/he-9780199217244-chapter-6>
- 30) Jourdain, F. (2015). The Liability of the French State for Damage Caused by Public Spaces. *Public Law Review*, 46(2), 123-138. Retrieved from <https://www.publiclawreview.fr/article/liability-of-french-state-public-spaces>.
- 31) Simpson, B. P. (2021). *A declaration and constitution for a free society: Making the Declaration of Independence and U.S. Constitution fully consistent with the protection of individual rights*. London: Rowman & Littlefield.
- 32) Yang, X. (2012). *State immunity in international law*. Cambridge: Cambridge University Press.