مجلۀ علمی – تحقیقی هریوا
سال اول نشراتی. پیاپی اول. شمارۀ اول. زمستان ۱٤۰٤

هریوا
(مجلۀ مطالعات حقوق و علوم سیاسی)

Website: https://journals.edu.gov.af
ناشر: پوهنتون هریوا

OPEN ACCESS

تاریخ دریافت: ۱٤۰٤/۰۷/۱۰
تاریخ نشر: ۱٤۰٤/۱۲/۱۰
تعداد صفحات: ۱٦
Hariwa University (Research and Scientific Journal)

ارکان مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوق اداری افغانستان

نگارنده: پوهنیار محمدرفیع دولتی[۱]

چکیده

مسئولیت مدنی اداره از مفاهیم مدرن حقوقی در منظومه حقوق اداری است که بیشتر در بستر نظام‌های مردم‌سالار قابلیت اجرا دارد. مسئولیت مدنی اداره به مفهوم التزام اداره به پرداخت جبران خسارت ناشی از اعمالی است که سبب بروز خسارت شده‌اند. به‌طور کلی، دو نظریه عمده (تقصیر و عدم تقصیر) در مورد مسئولیت اداره مطرح شده است و کشورها با توجه به شرایط و اقتضائات خود به یکی یا هر دوی آن متوسل می‌شوند. با نگاهی به قوانین کشور، مشاهده می‌شود که افغانستان به‌طور کلی نظریه تقصیر را پذیرفته است، هرچند در موارد استثنایی از نظریات دیگری نیز بهره گرفته شده است. اینکه ارکان و عناصر تشکیل‌دهنده مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوق اداری کدام‌اند، اصلی‌ترین پرسشی است که این نوشته در صدد پاسخ به آن است. در این تحقیق، با استفاده از روش کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی-تحلیلی، عناصر تشکیل‌دهنده مسئولیت مدنی اداره شامل وجود تقصیر، ضرر، فعل یا ترک فعل زیان‌بار و رابطه علیت میان فعل زیان و خسارت وارده شناسایی شده‌اند. باوجوداینکه در حوزه نظری، مواد زیادی از قوانین افغانستان به بحث پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت در صورت وارد آمدن خسارت بر افراد پرداخته‌اند، اما در عمل، نبود ضمانت اجرایی مناسب و فقدان راهکار عملی مؤثر برای تحقق چنین مسئولیتی از چالش‌های عمده این حوزه به شمار می‌آید.

واژه‌گانِ کلیدی: تقصیر، خطای شخصی، رابطه علیت، مسئولیت، ضرر.

۱ - عضو کادر علمی پوهنحی حقوق و علوم سیاسی و آمر مرکز انکشاف مسلکی استادانِ پوهنتون هریوا.
Email: rafi.dowlaty@gmail.com

استفاده از مقالات مجله با ذکر نام و مصدر مجاز است.

Hariwa University (Research and Scientific Journal)
First Year, Volume 1, First Number, Winter 2026
Hariwa
(Journal of Law and Political Science)
Publisher: Hariwa University | **Website:** https://journals.edu.gov.af

The elements of civil liability of administration in the system of administrative law in Afghanistan

***Author**: Teaching assistant Mohammad rafi Dowlaty*[۲]

OPEN ACCESS
Received: ۲۰۲۵/۱۰/۰۲
Published: ۲۰۱۲/۰۳/۰۱
Number of Pages: ۱۲
Hariwa University (Research and Scientific Journal)

Abstract
Civil liability of administration is one of the modern legal concepts within the framework of administrative law that is mostly executable in democratic systems. Civil liability of administration refers to the obligation of the administration to pay compensation for damages resulting from actions that have caused har. Based on the general context provided, it seems that two major theories (fault and no-fault) regarding administrative liability have been discussed, and countries resort to one or both of these theories based on their own conditions and requirements. Upon reviewing the laws of the country, it can be seen that Afghanistan has generally accepted the fault theory, although in exceptional cases, it has also benefited from other theorie. "What are the elements and components constituting the civil liability of administration in the system of administrative law? This is the main question that this text aims to find an appropriate answer to. In this research, using the library method and an analytical-descriptive approach, the existence of fault, damage, action or omission, wrongful act, and the causal relationship between the wrongful act and the resulting harm have been identified as the elements constituting the civil liability of administration. While in theory, the issue of accountability and responsibility of the government in case of causing harm to individuals has been identified in many provisions of Afghanistan's laws, the lack of adequate enforcement guarantees and practical solutions for realizing such a matter poses a major challenge in this field.

***Keywords:** Responsibility, fault, damage, personal error, causation.*

۲- *Member of the Faculty of Law and Political Science and head of professional development center at, Hariwa University. Email: rafi.dowlaty@gmail.com*

The use of the journals articales is permitted provided that the authors name and the source are properly cited.

۱. مقدمه

مسئولیت در حقوق به مفهوم پاسخ‌گویی و مورد خطاب قانون‌گذار قرار گرفتن اشخاص است. مسئولیت مدنی یک رابطه حقوقی است که به موجب آن، یکی در برابر دیگری مکلف به جبران خسارت وارده می‌شود. بر این اساس، در مسئولیت مدنی رابطه ویژه‌ای میان زیان‌دیده و مسئول ایجاد می‌شود که طبق آن، زیان‌دیده طلب‌کار و مسئول بدهکار شده و موضوع بدهی جبران خسارت است. همانند اشخاص حقیقی، فعالیت اشخاص حقوقی نیز می‌تواند منجر به وارد آمدن خسارت به دیگران گردد. در این شرایط، موضوع حقوقی تحت عنوان مسئولیت مدنی اداره مطرح می‌شود (امامی و سنگری، ۱۳۹۷: ۳۴۲).

مسئولیت همواره در مقابل مصونیت قرار می‌گیرد. از نگاه تاریخی، «مصونیت دولت» سابقه بیشتری نسبت به «مسئولیت دولت» دارد. مسئولیت مدنی دولت (اداره) عبارت است از مسئولیت ناشی از عملکرد زیان‌بار دولت، اعم از این‌که مسئولیت مبتنی بر تقصیر باشد یا نباشد، خواه در اثر نواقص سیستم اداری باشد یا خطای عوامل انسانی. در نظام اداری افغانستان، مسئولیت مدنی اداره در اسناد مختلف قانونی شناسایی شده است؛ چنان‌که ماده ۵۱ قانون اساسی پیشین تصریح داشته است: «هر شخص که از اداره بدون موجب متضرر شود، مستحق جبران خسارت است». فقره دوم ماده ۷۸۶ قانون مدنی بیان می‌دارد: «موظف عامه از فعلی که غیر را متضرر ساخته، وقتی غیرمسئول پنداشته می‌شود که آن را به اساس امر آمری که اطاعت آن واجب یا به‌موجب آن اعتقاد داشته اجرا نماید». علاوه بر قوانین مزبور، در قوانین متعدد دیگر مانند قانون کار، قانون هوانوردی ملکی، قانون صحت عامه، قانون معادن و... بحث مسئولیت مدنی اداره تصریح یافته است. در پهلوی قوانین نافذ کشور، موضوع مسئولیت مدنی اداره و اشخاص در شریعت مطهر اسلام نیز مورد شناسایی قرار گرفته است؛ چنان‌که قاعده «لا ضرر و لا ضرار» به‌عنوان یک اصل کلی و عدالت‌پسند در حوزه مسئولیت‌پذیری و جبران خسارت به متضرر تلقی گردیده است (زرقا، ۱۴۰۹: ۱۶۵).

مسئولیت مدنی زمانی که در حوزه حقوق خصوصی مطرح می‌شود، چندان محل بحث نیست؛ زیرا هنگامی که اشخاص خصوصی ضرری به دیگران وارد سازند، پاسخگو ساختن آن‌ها و دریافت

خسارت از آنان دشوار نیست، چرا که در این حوزه هم در قوانین ماهوی و هم در قوانین شکلی مقررات واضح وجود دارد. در حقیقت، مسئولیت مدنی در حوزه حقوق خصوصی از ضمانت اجرای مناسب برخوردار است؛ اما مشکل واقعی زمانی پدیدار می‌شود که بحث مسئولیت مدنی برای سازمانی دارای اقتدار همچون دولت مطرح شود. در اینجا ضعف در ضمانت اجرای این قاعده حقوقی آشکار می‌گردد. حکومت‌های افغانستان نیز در طول تاریخ از این قاعده مستثنا نبوده‌اند و در بسیاری موارد افراد از ادارات دولتی متضرر شده‌اند، اما در مقام دریافت جبران خسارت قاصر و درمانده مانده‌اند.

در چنین شرایطی، ضرورت و اهمیت این تحقیق برجسته می‌شود. این تحقیق با هدف تبیین مبانی و ارکان مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوقی افغانستان، اهمیت مسئولیت مدنی دولت را با در نظر گرفتن اصل عدالت، مردم‌سالاری و احکام شریعت مطهر اسلام بیان می‌کند تا از این رهگذر، راه‌های عملی برای تمکین و پاسخگو کردن حکومت‌ها در قبال مسئولیت مدنی‌شان شناسایی گردد.

در این تحقیق، با استفاده از روش کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی–تحلیلی، مبانی و ارکان مسئولیت مدنی اداره، موقف نظام حقوقی افغانستان در پذیرش نظریات مطرح‌شده در حوزه مسئولیت مدنی اداره و همچنین چالش‌های عمده در تحقق مسئولیت مدنی اداره مورد بحث قرار گرفته است.

۲. مفاهیم

۲-۱. مسئولیت

واژه «مسئولیت» عربی است و از ماده «سؤال» گرفته شده است و به معنای کسی است که مورد سؤال قرار گرفته باشد. معادل فارسی آن پاسخ‌گویی است. در زبان فارسی، مسئولیت به معنای سرپرستی، وظیفه، تکلیف و آنچه شخص بابت آن بازخواست می‌شود آمده است (عمید، ۱۳۷۹: ۱۷۸۹). در فرهنگ دهخدا، معانی همچون ضمانت، ضمان، تعهد، مؤاخذه و... برای مسئولیت به کار رفته است (دهخدا، ۱۳۷۳). کلمه «مدنی» از «مدُن» گرفته شده و به معنای روابط اجتماعی است. مسئولیت مدنی عبارت است از التزام و تعهد قانونی شخص به جبران ضرر و زیانی که در نتیجه عمل او به دیگری وارد شده باشد (دانش، ۱۳۹۴: ۴۷۴).

۲-۲. مفهوم اداره

در نظام حقوقی افغانستان، «اداره» به قوه مجریه اطلاق می‌شود، اما در مفهوم عام شامل هر سه قوه (مجریه، مقننه و قضائیه) می‌گردد. با در نظر گرفتن موارد فوق، می‌توان مسئولیت مدنی اداره را چنین تعریف کرد:

«مسئولیت مدنی دولت (اداره) عبارت است از مسئولیت ناشی از دولت، اعم از این‌که مسئولیت مبتنی بر تقصیر باشد یا نباشد، خواه در اثر نواقص سیستم اداری باشد یا خطای عوامل انسانی.»

۲-۳. سابقه پیدایش

مسئولیت مدنی دولت پدیده‌ای نسبتاً جدید است، زیرا در دوران فیودالیسم و حکومت‌های غیر دموکراتیک، پادشاه خود قانون می‌ساخت، خود را قاضی تلقی می‌کرد و کاملاً خود را از هر نوع مسئولیت مصون می‌دانست؛ هیچ پادشاه یا سلطانی در برابر مردم مسئول نبود. در آن زمان، حاکم تصور می‌کرد مشروعیت خود را از خداوند دریافت کرده است. به تدریج، با رشد حکومت‌های دموکراتیک، مسئولیت مدنی دولت نیز پا به عرصه وجود گذاشت و دولت‌ها خود را مسئول خسارات وارده به اتباع خویش دانستند (صفدری و صدیقی، ۱۳۹۹: ۱۵۵).

در واقع، مسئولیت مدنی اشخاص و آثار آن در حقوق خصوصی دارای قواعد شناخته‌شده و سابقه طولانی است، اما سابقه ظهور بحث مسئولیت مدنی در حقوق عمومی و قبول این مسئولیت برای اشخاص حقوق عمومی کمتر از دو قرن است؛ زیرا تا مدت‌ها اعتقاد بر این بود که دولت و حاکمان از تقدس خاصی برخوردارند و اطاعت آن‌ها بر همه واجب است (امامی و سنگری، ۱۳۹۷: ۳۶۲).

۳. مبانی مسئولیت مدنی اداره

در خصوص مبانی مسئولیت مدنی اداره، به‌طور عام دو نظریه عمده و متضاد تحت عناوین نظریه «تقصیر» و نظریه «بدون تقصیر» مطرح گردیده است. هرچند نظریه‌های دیگری مانند نظریه «خطر» و نظریه «موازنه» نیز وجود دارد، اما به دلیل کلی بودن نظریه‌های تقصیر و عدم تقصیر، می‌توان نظریات مزبور را در دامن آن‌ها مورد مطالعه قرارداد. در مباحث آتی، این دو نظریه مهم بررسی خواهند شد.

۱-۳. نظریه مسئولیت با تقصیر

نظام حقوق اداری افغانستان به‌طور عام مبتنی بر نظریه تقصیر است و در موارد استثنایی از «نظریه خطر» بهره گرفته می‌شود. به موجب این نظریه، تنها دلیلی که می‌تواند مسئولیت کسی را نسبت به خسارت توجیه کند، رابطه علیت بین تقصیر و ضرر است؛ یعنی مسئول شخصی است که در نتیجه تقصیر او ضرر به وجود آمده (دانش، ۱۳۹۴: ۵۱۳).

تقصیر عبارت است از انجام عملی که شخص نمی‌بایست مرتکب شود، یا ترک عملی که شخص می‌بایست انجام دهد. در نظریه تقصیر، برای اثبات مسئولیت مدنی اداره باید بین «خطای شخصی کارمند» و «تقصیر دولت» تفاوت قائل شد. گاهی در اداره امور عمومی، در نتیجه تقصیر و غفلت مأموران دولتی، به اشخاص خساراتی وارد می‌شود؛ مانند وقتی که مأمور پست یا مخابرات بسته امانتی را گم می‌کند، یا راننده صحت عامه عابری را زیر می‌گیرد، یا سربازی در حین تمرین نشانه‌زنی باعث مجروح شدن کسی می‌شود. در تمام این موارد، در مورد جبران خسارت وارده تردیدی وجود ندارد، اما سؤال اصلی این است که چه زمانی مأمور دولت و چه زمانی خود دولت ملزم به جبران خسارت است؟ (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۴۲۷).

از بررسی مواد مختلف قوانین افغانستان چنین استنباط می‌گردد که رویکرد نظام حقوقی کشور به‌طور عام مبتنی بر پذیرش نظریه تقصیر است. طبق این نظریه، دولت زمانی به‌طور مستقیم متحمل جبران خسارت ناشی از ضرر وارده می‌شود که ضرر، ناشی از تقصیر دولت باشد. بدین ترتیب، ضرری که ناشی از انجام عمدی عمل، خطای شخصی یا ناشی از اهمال و ساده‌لوحی کارمند دولت باشد، دولت جبران خسارت آن را نمی‌پذیرد، مگر در موارد استثنایی.

در نظریه تقصیر، در صورتی که ضرر از خطای شخصی یا خطای اداری کارمند وارد گردد، دولت مسئول جبران خسارت نیست؛ زیرا در چنین حالتی مسبب مستقیم خسارت، کارمند دولت بوده، نه خود دولت. در مباحث بعدی، برای روشن‌تر شدن حدود مسئولیت مدنی اداره، موارد خطای شخصی و خطای اداری کارمند بررسی خواهند شد.

۱-۱-۳. خطایی شخصی

خطای شخصی کارمند در حالات زیر قابل تصور است:

الف) خروج از گستره مکانی: مانند زمانی که مأمور پلیس اقدام به بازداشت فردی خارج از قلمرو جغرافیایی خود نماید و بعداً بی‌گناهی فرد ثابت شود.

ب) خروج از گستره زمانی: مانند زمانی که مأمور دولت فعل زیان‌بار را خارج از ساعات رسمی اداری انجام دهد؛ معمولاً در این موارد رابطه رسمی بین کارمند و اداره قطع است.

ج) خروج از موضوع صلاحیت: مانند زمانی که مأمور گمرک اقدام به دستگیری فردی نماید و سبب بروز خسارت به وی گردد، یا راننده مخابرات اقدام به ترمیم و تعمیر تجهیزات مخابراتی کند و از این رهگذر خسارتی ایجاد شود (دانش، ۱۳۹۴: ۵۱۹).

۲-۱-۳. خطایی اداری کارمند

خطای اداری کارمند می‌تواند در موارد زیر اتفاق بیفتد:

الف) عدم اعمال صلاحیت: مانند این‌که رئیس شفاخانۀ دولتی علی‌رغم تکلیف قانونی، به دلیل عدم پرداخت هزینه عمل یا بستری، از پذیرش مریض صرف‌نظر نماید.

ب) اقدامات زائد: مانند این‌که مأمور پلیس پس از خلع سلاح مظنون و دستبند زدن به او، سلاح خود را از ضامن خارج کند و بر پیشانی مظنون بگذارد و بر اثر تکان ناگهانی دست، سلاح شلیک کند و منجر به مرگ مظنون شود.

ج) انجام دیرهنگام صلاحیت: مانند این‌که مأمور باید رأس ساعت معین اقدام به فشار دادن دکمه تخلیه فشار گاز یا هوا می‌کرد اما به سبب فراموشی با دو ساعت تأخیر این کار را انجام دهد و سبب بروز خسارت یا آتش‌سوزی گردد.

د) انجام زودهنگام صلاحیت: مانند این‌که مأمور فواید عامه یا ترانسپورت در حفر تونل کوه، به جای انفجار کوه در ساعات پایانی شب، در وسط روز و بدون اخطار قبلی این عمل را انجام دهد و سبب مرگ یا بروز خسارت به افراد گردد.

هـ) انجام نادرست فعالیت: در این حالت، فعالیت به صورت نادرست و غیراصولی انجام می‌شود، مانند این‌که پلیس برای متوقف کردن مظنون از سلاح سنگین استفاده نماید (همان، ۱۳۹۴: ۵۲۱).

چنانچه در مباحث فوق یادآوری شد، هرگونه صدمه یا خسارتی که از اثر خطای شخصی یا اداری کارمند به اشخاص وارد شود، با در نظر داشتن نظریه تقصیر، دولت خود را ملزم به جبران خسارت نمی‌داند، مگر این‌که مسئولیت بدون تقصیر را نیز پذیرفته باشد.

۲-۳. نظریه مسئولیت بدون تقصیر

در این نظریه، تقصیر تنها عامل ایجاد مسئولیت نیست؛ بلکه رابطه علیت بین ورود ضرر و فعل زیان‌بار کافی است تا مسئول مشخص شود. این نظریه در اواخر قرن نوزدهم مطرح شد و به‌طور قابل توجهی مسئولیت دولت را توسعه داد. نظریه مذکور دولت را مکلف می‌کند که در بعضی موارد، خسارات ناشی از اعمال خود بر اشخاص را جبران کند، حتی اگر آن اعمال ناشی از هیچ نوع تقصیری نباشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۴۱).

توضیح آن‌که در بسیاری از موارد، دولت تصمیماتی می‌گیرد یا اعمالی انجام می‌دهد که از این حیث هیچ انتقاد یا تقصیری متوجه او نیست، زیرا آن اعمال برای تأمین منافع عمومی لازم و ضروری است. ولی از طرفی ممکن است از این اقدامات، آسیب‌هایی به اشخاص وارد شود؛ مانند زمانی که دولت کشت خشخاش را منع می‌کند و تعدادی از کشاورزان که سالیان متمادی به این امر اشتغال داشته‌اند، متضرر شوند؛ یا زمانی که دولت سدی ایجاد کند و تعدادی از افراد مجبور به ترک خانه و ملک خود شوند و خسارات کلی به آن‌ها وارد شود؛ یا زمانی که در کارخانه دولتی انفجاری رخ دهد و کارگران آسیب ببینند. در تمام موارد فوق و مواردی که موظفین دولت حین اجرای وظیفه رسمی و در ساعات رسمی، سبب ایراد خسارت به اشخاص گردند، مسئولیت دولت طبق این نظریه حتمی است (همان، ۱۳۸۷: ۴۴۲).

نظریه مسئولیت مدنی بدون تقصیر، مبتنی بر نظریه خطر و اصل برابری افراد در برابر مخارج عمومی است که در مباحث زیر به‌طور مختصر بررسی می‌شود.

۱-۲-۳. نظریه خطر

نظریه خطر بدین معنی است که فعالیت‌های دولت برای افراد محیطی پرخطر ایجاد می‌کند و بنابراین هر شخصی که از منافع آن بهره‌مند می‌شود، باید زیان‌های ناشی از استفاده را نیز بپذیرد. این نظریه زمانی کاربرد دارد که زیان وارده قابل انتساب به کارمند نباشد، لذا دولت موظف است جامعه را در برابر خطراتی که از اعمال سازمان‌ها و مؤسسات دولتی ایجاد می‌شود، حمایت نماید و در صورت بروز خسارت، زیان متضرر پرداخت شود (سنگری و امامی، ۱۳۹۷: ۳۷۳).

۲-۲-۳. نظریه مساوات افراد در برابر مخارج عمومی

در نظام حقوقی فرانسه تمایل فراوانی وجود دارد تا مسئولیت بدون تقصیر دولت بر نظریه برابری افراد در مقابل هزینه‌های عمومی مبتنی گردد. علی‌رغم این‌که هنوز نظریه احتمال خطر فصل جدایی‌ناپذیر از حقوق مسئولیت بدون تقصیر در فرانسه است، برخی از حقوقدانان و اساتید برجسته حقوق معتقدند که همه رژیم مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر همین نظریه است.

این نظریه بدین معنی است که در مواردی که از اعمال دولت خسارتی به افراد وارد می‌شود، این خسارات قابل سنجش با پول است. در حقیقت، شخص زیان‌دیده از عمل دولت مجبور است علاوه بر مالیات‌های معمولی که همه افراد می‌پردازند، هزینه و ضرر ناشی از اعمال دولت که برای تأمین منافع عمومی لازم است را نیز پرداخت کند، که این امر مخالف اصل برابری در تأمین مخارج عمومی است. لذا اصل مذکور اقتضا می‌کند که خسارت‌های ناشی از اقدامات دولت که متوجه عده‌ای از افراد می‌شود، بین عموم مردم سرشکن شود و ضررهای زیان‌دیده جبران گردد (دانش، ۱۳۹۴: ۵۳۵).

۴. ارکان مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوق اداری افغانستان

بر اساس بررسی مواد قوانین افغانستان در حوزه مسئولیت مدنی اداره، می‌توان چهار رکن و عنصر را برای مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوقی افغانستان برشمرد.

۴-۱. تقصیر

نخستین رکن تحقق مسئولیت مدنی اداره، اثبات تقصیر دولت و کارکنان آن است. تقصیر عبارت است از انجام کاری که شخص به حکم قرارداد یا عرف باید از آن پرهیز کند، یا انجام کاری که موظف به انجام آن بوده است (موسی‌زاده، ۱۳۹۶: ۲۷۱).

در نظریه تقصیر، فرض بر این است که تقصیر دولت ملازمه‌ای با تقصیر شخصی ندارد و می‌توان آن را به طور مستقل شناخت. یعنی تقصیر دولت عبارت است از تحقق شرایط زیان‌بار مربوط به دولت و نیازی به طرح مفاهیم ذهنی مانند حسن نیت، سوءنیت، بی‌احتیاطی یا اهمال و غفلت ندارد. اصولاً زیان وارده باید به کارمند مشخصی منتسب نشود تا مسئولیت دولت ثابت گردد.

برای وضوح بیشتر، حالاتی که فعل زیان‌بار منتسب به دولت است، به شرح زیر است:

۴-۱-۱. نقص وسایل

با توجه به تحولات تکنولوژی و پیدایش ابزارهای مدرن، اداره ناگزیر از استفاده از وسایل و ابزارهای فن‌آوری در انجام وظایف خود است. گاهی ممکن است وسایل دچار نقص کمی یا کیفی باشند و از این رهگذر خساراتی به افراد وارد شود.

۴-۱-۲. نقض صلاحیت قانونی

اداره یا دولت دارای شخصیت حقوقی است و بخش مهمی از صلاحیت‌ها در انجام خدمات عمومی که در قوانین ذکر شده، به طور مستقیم و مستقل مربوط به خود اداره است، نه کارمند. در این شرایط، شناخت تقصیر دولت ملازمه با شناخت تقصیر کارمند ندارد، بلکه باید به متن قانون حاکم مراجعه و مشخص شود که آیا زیان وارده ناشی از نقض صلاحیت، تکلیفی است که بر عهده اداره بوده یا کارمند (دانش، ۱۳۹۴: ۵۲۵).

۴-۱-۳. خطای ناشناخته (بی‌نام)

خطای ناشناخته وضعیتی است که از اثر فعل یا ترک فعل، ضرری به غیر وارد شده اما مسبب اصلی قابل شناسایی نیست. برای مثال، فرو ریختن پلی که منجر به آسیب افراد شود، در حالی که علت حادثه عدم نصب برخی تجهیزات در آن پل باشد که دو سال پیش ساخته شده و مسبب اصلی شناسایی نشود؛ یا وقوع حادثه‌ای در مراسم آتش‌بازی ادارات دولتی که منجر به آسیب به اموال مردم گردد و نتوان مشخص کرد کدام کارمند مسئول است.

در هر سه وضعیت فوق (نقص در وسایل، فقدان یا نقص صلاحیت قانونی، و خطای ناشناخته)، انتساب مستقیم تقصیر به کارمند دولت موجه نیست و اداره یا دولت به عنوان شخصیت حقوقی مقصر و ملزم به پرداخت جبران خسارت است.

۴-۱-۴. موقف نظام حقوق افغانستان در پذیرش نظریه تقصیر یا عدم تقصیر.

نظام حقوق اداری افغانستان به طور عام مبتنی بر نظریه تقصیر است و در موارد استثنایی از «نظریه خطر» استفاده کرده است. ماده ۵۱ قانون اساسی پیشین بیان داشته است: «هر شخص که از اداره بدون موجب متضرر شود، مستحق جبران خسارت است». همچنین ماده ۷۸۶ قانون مدنی چنین تصریح دارد:

۱) فعل به فاعل آن نسبت داده می‌شود نه به آمر، مگر این‌که فاعل مجبور شده باشد. در تصرفات فعلی، تنها اکراه تام معتبر پنداشته می‌شود.

۲) موظف عامه از فعلی که غیر را متضرر ساخته، وقتی غیرمسئول پنداشته می‌شود که آن را به اساس امر آمری که اطاعت آن واجب یا به موجب آن اعتقاد داشته، اجرا نماید (قانون مدنی افغانستان، ۱۳۵۵: ماده ۷۸۶).

بنابراین، نظریه تقصیر در افغانستان یک اصل است، اما در موارد استثنایی، نظام حقوقی افغانستان از سایر نظریات، مانند نظریه خطر، نیز بهره برده است.

- ماده ۱۰۴ قانون کار: «کارکنان از خسارت احتمالی ناشی از جریان عادی کار مسئول نیستند. اداره مکلف به جبران خسارت ضرر جسمی ناشی از کار است» (قانون کار افغانستان، ۱۳۸۷: ماده ۱۰۴).
- ماده ۶۵ قانون هوانوردی ملکی: «هرگاه در حادثه‌ای طیاره در حال پرواز یا در جریان سوارشدن یا پیاده شدن باعث مرگ، جراحت شدید یا سایر صدمات جسمی مسافر شود، موسسه حمل‌ونقل هوایی ملکی حسب احوال مکلف به پرداخت جبران خسارت است» (قانون هوانوردی ملکی، ۱۳۹۱: ماده ۶۵).

۲-۴. تحقق ضرر

ورود ضرر، یکی از عناصر حیاتی اثبات مسئولیت مدنی دولت است که باید به وضوح ثابت شود. حقوقدانان، ضرر را شامل نقض اموال، سلب یا از دست رفتن منافع مسلم، یا لطمه به سلامت، حیثیت و عواطف شخص تعریف کرده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۱۲۴). در واقع، ضرر به معنای خسارت یا آسیبی است که به شخص یا مالکیت او وارد شده باشد.

اثبات ضرر اهمیت زیادی دارد، زیرا بدون وجود آن، اثبات مسئولیت مدنی دولت برای خسارت وارده دشوار خواهد بود. ضرر به سه دسته متمایز تقسیم می‌شود:

- **ضرر مادی:** زیانی که ناشی از از بین رفتن اموال (مانند آتش‌سوزی در خانه)، کاهش ارزش اموال یا صدمه به مالکیت معنوی (مانند نام و شهرت تجاری) به شخص وارد شود.
- **ضرر معنوی:** صدمه به منافع عاطفی و غیرمالی شخص، هرچند مرز میان ضرر مادی و معنوی به‌طور قاطع قابل تعیین نیست.

- **ضرر بدنی:** زیانی که هم وجه مادی و هم وجه معنوی دارد؛ زیرا علاوه بر تحمیل هزینه‌های درمانی، باعث آسیب روانی شخص نیز می‌شود (سحاب، ۱۳۹۸: ۱۰۳).

با توجه به قوانین افغانستان، تحقق ضرر برای ایجاد مسئولیت مدنی شرط است:

- هر شخصی که از اداره بدون موجب متضرر شود، مستحق جبران خسارت است و می‌تواند در محکمه برای حصول آن دعوی کند (قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ماده ۵۱).
- هرگاه به اثر خطا یا تقصیر ضرری به غیر وارد شود، مرتکب مکلف به جبران خسارت است (قانون مدنی، ۱۳۵۵: ماده ۷۷۶).
- جبران خسارت شامل ضرر معنوی نیز می‌شود (همان، ماده ۷۷۸).
- هرگاه موظف طبی در تشخیص و تداوی مریضان اهمال کند و سبب زیان جسمی یا روانی گردد، مسئول شناخته می‌شود و طبق قانون مورد تعقیب عدلی قرار می‌گیرد (قانون صحت عامه، ۱۳۸۵: ماده ۳۲).
- اگر فعالیت‌های معدنی باعث ایجاد ضرر به مالک یا ساکن زمین شود، دارندگان جواز مکلف به پرداخت جبران خسارت به مالک یا ساکن زمین هستند (قانون معادن، ۱۳۹۷: ماده ۷۱).

۳-۴. فعل یا ترک فعل زیان‌بار

مسئولیت مدنی زمانی محقق می‌شود که به‌واسطه فعل یا ترک فعلی که شخص مرتکب می‌شود، ضرر مادی یا معنوی متوجه دیگری گردد. بنابراین، مسئولیت مدنی دولت نیز زمانی تحقق می‌یابد که سازمان دولتی یا کارکنان آن به‌واسطه عملی که مرتکب می‌شوند، زیانی به اشخاص وارد کنند یا به دلیل عدم انجام وظایف قانونی از سوی آن‌ها، ضرر متوجه زیان‌دیده شود. به‌طور مثال، اگر مأمور اطفائیه به وظیفه قانونی خود در اطفای حریق عمل نکند یا دکتری وظیفه قانونی مبنی بر تداوی مریض در شفاخانه را انجام ندهد، این موارد از مصادیق ترک فعل منجر به ضرر محسوب می‌شوند.

در زمینه فعل و ترک فعل منجر به ضرر می‌توان به چند ماده از قانون مدنی افغانستان استناد نمود: ماده ۷۹۹ ق.م. بیان می‌دارد: «هرگاه شخص، گرچه غیر ممیز باشد، مفادی را بدون سبب مشروع به ضرر شخص دیگری کسب نماید، در حدود آنچه کسب کرده، مکلف به تأدیه جبران خسارت برای متضرر است» (فعل). ماده ۷۹۷ ق.م نیز مقرر می‌دارد: «شخصی که آلات تخنیکی یا دیگر اشیاء را در

اختیار دارد که جلوگیری از تولید ضرر آن‌ها مستلزم توجه خاص است، در صورت وقوع ضرر، مسئول شناخته می‌شود» (ترک فعل).

۴-۴. رابطه علیت میان فعل زیان‌بار و خسارت وارده

در مسئولیت مدنی، زیان‌دیده باید اثبات کند که فعل یا ترک فعل زیان‌بار دولت یا کارمند موجب ورود خسارت به وی شده است. در مواردی که قانون‌گذار تقصیر را مبنای مسئولیت مدنی قرار داده است، زیان‌دیده باید برای تحقق مسئولیت مدنی شخص مخاطب، تقصیر وی را اثبات کند؛ اما در مواردی که نظریه بدون تقصیر مبنای مسئولیت مدنی است، صرف وجود رابطه علیت میان فعل زیان‌بار شخص مخاطب قانون‌گذار (اعم از سازمان‌های دولتی یا اداره) و ورود خسارت به زیان‌دیده برای تحقق مسئولیت مدنی کافی است (امامی و سنگری، ۱۳۹۷: ۳۷۷).

مطالعه قوانین افغانستان نشان می‌دهد که وجود رابطه علیت بین فعل زیان‌بار و خسارت وارده برای جبران خسارت ضروری است. اگر خسارت توسط کارمند وارد گردد و تقصیر کارمند اثبات شود، کارمند خاطی مقصر شناخته شده و ملزم به پرداخت جبران خسارت خواهد بود. این موضوع استثناهایی دارد که در مباحث قبلی ذکر شد. اگر ورود خسارت ناشی از تقصیر دولت باشد، با در نظر گرفتن پذیرش اصل نظریه تقصیر، دولت ملزم به پرداخت جبران خسارت است.

برای پذیرش رابطه علیت می‌توان به مواد قانونی زیر استناد نمود:

۱) فعل به فاعل آن نسبت داده می‌شود، نه به آمر، مگر آنکه فاعل مجبور شده باشد؛ در تصرفات فعلی تنها اکراه تام معتبر است.

۲) موظف عامه از فعلی که غیر را متضرر ساخته، زمانی غیرمسئول پنداشته می‌شود که آن را بر اساس امر آمری که اطاعت آن واجب بوده یا به موجب آن اعتقاد داشته، اجرا کرده باشد (قانون مدنی، ۱۳۵۵: ماده ۷۸۶)

۵. چالش‌ها و مشکلات تحقق مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوقی افغانستان

با وجود این‌که مسئولیت مدنی دولت در بسیاری از قوانین افغانستان شناسایی شده است، متأسفانه تحقق آن با چالش‌ها و مشکلات عمده‌ای در حوزه نظر و عمل مواجه است.

۵-۱. چالش‌ها در حوزه نظر

یکی از چالش‌های عمده و چشم‌گیر سر راه تحقق مسئولیت مدنی اداره چالش‌های نظری است، با نگاه عمیق‌تر چالش‌های نظری سد راه تحقق مسئولیت مدنی اداره را می‌توان در سطح قوانین و تحقیقات علمی به شرح زیر تقسیم نمود:

اول) چالش در حوزه قانون‌گذاری؛ با وجود اینکه مسئولیت مدنی اداره در قوانین شناسایی شده است، هنوز ابهامات و نکات مبهم بسیاری وجود دارد که تحقق آن را دشوار می‌سازد. ایجاد قانون مشخص تحت عنوان «قانون مسئولیت مدنی دولت» یا هر عنوان دیگر ضرورت دارد، زیرا پراکندگی و تشدد قوانین موجود باعث سردرگمی متضرر، قاضی و مجری قانون می‌شود. همچنین، با حاکمیت امارت اسلامی، به‌کارگیری بسیاری از قوانین موجود با مشکلاتی مواجه است، بنابراین ایجاد قانون جدید در این حوزه قابل توجیه است.

دوم) در حوزه تحقیقات علمی؛ تحقیقات علمی شامل کتب، مقالات، رسالات و مطالعات میدانی بسیار محدود است و کتابخانه‌های حقوقی کشور از فقدان تحقیقات مؤثر رنج می‌برند. پروژه‌های تحقیقاتی مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی، با ابتکار یکی از ادارات دولتی می‌تواند راه‌گشا باشد.

۵-۲. چالش‌ها در حوزه عمل

چالش‌های عملی نیز بسیار برجسته و پررنگ هستند. نخست، دیدگاه اقتدارگرایانه حکومت‌ها باعث شده تا نظام‌ها در پذیرش مسئولیت مدنی خود در قبال خسارات وارده به اشخاص مقاومت نشان دهند. دوم، فقدان راهکار عملی مناسب برای تحقق مسئولیت مدنی دولت موجب شده در بسیاری از موارد حکومت‌های افغانستان از پرداخت جبران خسارت به متضررین شانه خالی کنند.

۶. نتیجه‌گیری

آنچه از یافته‌های این نوشته به‌دست آمده، به شرح زیر است:

مسئولیت مدنی اداره در منظومه حقوق اداری افغانستان شناسایی شده است و افغانستان از میان دو نظریه مهم مسئولیت مدنی اداره (تقصیر و بدون تقصیر)، به‌طور عام به نظریه تقصیر تمسک کرده و در موارد استثنایی نظریه بدون تقصیر را نیز پذیرفته است.

در حوزه ارکان و عناصر تشکیل‌دهنده مسئولیت مدنی اداره، می‌توان گفت که تقصیر، ضرر شامل ضرر مادی، بدنی و معنوی، رابطه علیت، فعل زیان‌بار و همچنین فعل یا ترک فعل زیان‌بار، از جمله ارکان و عناصر اصلی مسئولیت مدنی اداره محسوب می‌شوند.

با وجود پذیرش مسئولیت مدنی اداره، چالش‌های عمده‌ای در حوزه نظر و عمل وجود دارد. از جمله چالش‌های حوزه نظر، فقدان قانون مدون و مشخص در حوزه مسئولیت مدنی اداره است و در حوزه عمل، پاسخگویی ضعیف دولت، نبود محاکم اداری مستقل و عدم آگاهی مردم از حقوق و تکالیف قانونی از مهم‌ترین مشکلات به‌شمار می‌آیند.

۷. پیشنهادات

برای تحقق و عملی ساختن مسئولیت مدنی اداره در نظام حقوقی افغانستان، با توجه به شناسایی چالش‌ها، پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

۱) ایجاد قانون جدید تحت عنوان «قانون مسئولیت مدنی دولت، اداره یا هر نام دیگر» که در آن مسئولیت مدنی دولت و کارمندان، حقوق و تکالیف شهروندان و سازوکار جبران خسارات به‌طور شفاف مشخص شود.

۲) راه‌اندازی برنامه‌های آگاهی‌بخشی به مردم از طریق رسانه‌های همگانی و منابر مساجد درباره مسئولیت دولت و حقوق و تکالیف مردم در قبال خسارات وارده به غیر.

۳) راه‌اندازی پروژه‌های تحقیقاتی در حوزه مسئولیت مدنی اداره توسط نهادهای بی‌طرف و مستقل برای جمع‌آوری داده‌ها و ارائه راهکارهای علمی.

۴) ایجاد محاکم اداری مستقل در سطح کشور؛ فقدان چنین محاکمی از بزرگ‌ترین ضعف‌ها و چالش‌ها در نظام اداری افغانستان محسوب می‌شود. در حال حاضر بررسی دعاوی اداری به دیوان حقوق عامه محول شده است که با اصول عدالت اداری همخوانی ندارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود در کنار محاکم مدنی، جزایی و تجاری، محاکم اداری مستقل با قضات متخصص در حقوق عمومی ایجاد شود تا هم امکان مقابله مؤثر با فساد اداری فراهم گردد و هم زمینه تحقق مسئولیت مدنی اداره به‌صورت مؤثر فراهم شود.

سرچشمه‌ها

الف) کُتب:

۱) امامی، محمد و استوار سنگری، کورش. (۱۳۹۷). حقوق اداری، جلد اول. چاپ ۲۲م ویرایش چهارم، تهران، انتشارات میزان.
۲) دانش، سرور.(۱۳۹۴).حقوق اداری افغانستان، چاپ دوم، کابل، انتشارات امیری.
۳) دهخدا، علی اکبر. (۱۳۷۳). لغتنامه دهخدا، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۴) سهاب سید نعیم. (۱۳۹۸). مسئولیت جزایی اشخاص حکمی، هرات، انتشارات فاروقی.
۵) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت.
۶) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر.(۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ هجدهم، تهران انتشارات سمت.
۷) عمید، حسن.(۱۳۷۹). فرهنگ فارسی، تهران، نشر امیرکبیر.
۸) کاتوزیان، ناصر. (۱۳۶۹). ضمان قهری، مسئولیت مدنی، چاپ دوم، تهران،انتشارات دانشگاه تهران.
۹) موسی زاده، رضا. (۱۳۹۶). حقوق اداری (۱-۲) چاپ هجدهم، تهران ،انتشارات میزان،.
۱۰) زرقا، مصطفی احمد.(۱۴۰۹ هـ. ق). شرح قواعد الفقهیه. چاپ دوم ، دمشق نشر دارالقلم .

ب) مقاله:

۱۱) صفدری، محراب علی و صدیقی عشرت الله. (۱۳۹۹). مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی افغانستان. فصل‌نامه علمی پژوهشی غالب. هرات، شماره اول، ص۱۵۵.

ج) قوانین:

۱۲) قانون اساسی پیشین افغانستان، مصوب سال، ۱۳۸۲، هـ.ش.
۱۳) قانون مدنی افغانستان، وزرات عدلیه، منتشره جریده رسمی، شماره ۳۵۳، مصوب سال ۱۳۵۵هـ.ش.
۱۴) قانون صحت‌عامه، وزرات عدلیه، جریده رسمی، شماره ۹۱۶، مصوب سال ۱۳۸۵هـ.ش.
۱۵) قانون کار ، وزرات عدلیه، منتشره جریده رسمی، شماره ۹۶۶، مصوب سال ۱۳۸۷هـ.ش.
۱۶) قانون هوانوردی ملکی، وزرات عدلیه، منتشره جریده رسمی، شماره ۹۱۶، مصوب سال ۱۳۹۱هـ.ش.
۱۷) قانون معادن، وزرات عدلیه، منتشره جریده رسمی، شماره ۱۳۱۵، مصوب سال ۱۳۹۷هـ.ش.