

## مسئولیت مدنی هیأت نظارت بر مطبوعات

مرتضی محبی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۹۵/۲/۱۰ تاریخ پذیرش: ۹۵/۵/۱۵

### چکیده

به موجب قانون مطبوعات، رسیدگی به درخواست صدور پروانه انتشار نشریه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول بعهدہ هیأت نظارت بر مطبوعات بوده، آن هیأت همچنین در مواردی امکان توقیف یا لغو پروانه را دارد و تصمیمات آن قطعی است لکن این امر مانع شکایت و اقامه دعوی افراد ذی نفع در محاکم نخواهد بود؛ لذا در صورت صدور قرار منع تعقیب یا حکم براءت و نیز ابطال تصمیم، آیا هیأت «مسئول حبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد»؟ این مقاله در پی بررسی مسئولیت مدنی نهاد فراقوه ای مذکور و پاسخ به پرسش طرح شده است. در این نوشتار به جایگاه حقوقی هیأت مزبور و ماهیت تصمیمات آن، مستندات امکان و عدم امکان مطالبه خسارات، قیدهایی «بدون مجوز قانونی» و «اعمال حاکمیت دولت»، شرایط شکلی، طرفین دعوی و مرجع شکایت از تصمیمات، نمونه‌ای از طرح دعوی و خسارات مورد مطالبه پرداخته می‌شود.

کلیدواژه: مسئولیت مدنی، هیأت نظارت بر مطبوعات، خسارت، مجوز قانونی، اعمال حاکمیت دولت.

#### مقدمه

هیأت نظارت بر مطبوعات (موضوع ماده ۱۰ قانون مطبوعات)<sup>۱</sup> به موجب مفاد قانون یاد شده در مواردی امکان توقیف یا لغو پروانه انتشار نشریه را دارد. در پنج جای آن قانون، سخن از توقیف به میان آمده که از این تعداد، چهار مورد توسط مرجع قضایی و یک مورد از سوی هیأت صدرالذکر صورت می‌گیرد: «در مورد تخلفات موضوع ماده (۶) به جز بند (۳) و (۴) و بند (ب)، (ج) و (د) ماده (۷) هیأت نظارت می‌تواند نشریه را توقیف نماید.» (موضوع تبصره<sup>۲</sup> ماده ۱۲ قانون مطبوعات).

هیأت مزبور در مواردی هم امکان لغو پروانه انتشار نشریه را دارد:

الف. در صورتی که صاحب پروانه یکی از شرایط مقرر در ماده (۹) قانون مطبوعات را فاقد شود. (موضوع تبصره ماده ۱۱ قانون مطبوعات)

ب. در صورتی که صاحب امتیاز ظرف شش ماه پس از صدور پروانه، نشریه مربوطه را منتشر نکند یا یک بار اخطار کتبی و دادن فرصت پانزده روز دیگر در صورت عدم عذر موجه. (موضوع ماده ۱۶ قانون مطبوعات)

ج. عدم انتشار منظم نشریه در یکسال اگر بدون عذر موجه (به تشخیص هیأت نظارت) باشد. (موضوع ماده ۱۶ قانون مطبوعات)

د. هرگاه در نشریه‌ای به رهبر جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید اهانت شود. (موضوع ماده ۲۷ قانون مطبوعات)

هیأت نظارت بر مطبوعات در دوران استقرار دولت‌های نهم و دهم (۱۳۹۲-۱۳۸۴) در ۱۱۳ نوبت، ۱۰۳ نشریه (روزنامه ۱۹، دوشماره در هفته ۲، هفته نامه ۳۸، دوهفته نامه ۱۱، ماهنامه ۲۳، دوماهنامه ۲، فصلنامه ۸)، ۱ خبرگزاری و ۱ پایگاه اطلاع رسانی را توقیف (۴۸ مورد) یا لغو پروانه (۶۵ مورد) نموده است.

با توقیف یا لغو پروانه هر مطبوعه‌ای همچون تعطیلی هر فعالیت شغلی دیگر، خساراتی به صاحبان و دست اندرکاران وارد می‌آید از جمله آن که شاغلان در نشریه توقیفی یا لغو پروانه شده - که ممر

۱ - مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ و اصلاحات بعدی آن

۲ - الحاقی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰

درآمدشان آن روزنامه یا مجله بوده- از کار بی‌کار شده و امرار معاش ایشان با مشکل مواجه می‌شود. در این راستا می‌توان از «مدیرمسئول، مدیر داخلی، هیئت تحریریه (سردبیر، مسئول بخش، خبرنگار، روزنامه نگار، گزارشگر، کارشناس خبر، سرمقاله و مقاله نویس، مترجم، نویسنده، شاعر، ویراستار، عکاس و سایر مشاغل تحریریه)، مشاغل فنی (طراح، گرافیست، صفحه بند، متصدی رایانه)، مشاغل مربوط به امور اداری و پشتیبانی (امور مالی، کارگزینی و رفاه، امور مشترکین و پخش آنها)، مشاغل خدماتی (حمل و نقل، آبدارچی، راننده، باغبان، سرایدار، تلفنچی)» (دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، ۱۳۸۶: ۲۴) به عنوان گروهی از فعالان این عرصه نام برد که با بسته شدن مطبوعات، از کسب درآمد و ارتزاق باز می‌مانند. می‌توان گفت مواردی که ذکر آن‌ها رفت، مستقیماً از توقف انتشار نشریه متضرر می‌شوند و هستند اشخاصی که به طور غیر مستقیم از این امر به آنان لطمه وارد می‌شود مانند روزنامه فروشان و چاپخانه‌ها.

## ۱. جایگاه حقوقی هیأت نظارت بر مطبوعات و ماهیت تصمیمات آن

### ۱-۱ نهاد هیأت نظارت بر مطبوعات

در قانون مطبوعات، افزون بر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، نهاد هیأت نظارت بر مطبوعات پیش‌بینی شده که «رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول [مطابق ماده ۱۱ همان قانون] بعهده [آن] است.» مشابه مفاد این ماده در تبصره ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی<sup>۱</sup> قانون مذکور نیز آمده که اشعار می‌دارد «تشخیص صلاحیت متقاضیان به عهده هیأت نظارت بر مطبوعات است.» بر اساس ماده ۱۳ قانون یاد شده، هیأت نظارت مکلف است درباره صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول رسیدگی‌های لازم را انجام داده و مراتب رد یا قبول تقاضا را گزارش نماید؛ لذا موافقت یا عدم موافقت با تقاضای انتشار نشریه با هیأت نظارت است. پس از موافقت هیأت نظارت، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف است طبق قسمت اخیر همین ماده برای متقاضی پروانه انتشار صادر کند امری که در ماده ۸ قانون و ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی آن هم بدان تصریح شده است: «انتشار نشریه توسط اشخاص حقیقی و حقوقی با سرمایه ایرانی و اخذ پروانه از

۳- مصوب جلسه‌های ۱۳۹۵/۰۴/۲۰، ۱۳۹۵/۰۵/۱۷ و ۱۳۹۵/۰۶/۰۳

۴- اصلاحی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی آزاد است.» و «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای صاحب امتیاز، پروانه انتشار صادر می‌کند.» عدم توجه به این تفکیک آنگاه محل اشکال و ایراد است که افراد ذی‌نفع به جای اقامه دعوا به طرفیت هیأت نظارت بر مطبوعات در محاکم، به اشتباه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را طرف دعوی خود معرفی می‌نمایند و دادگاه‌ها ناگزیر، نظر به اینکه ادعا متوجه شخص خوانده نیست، به استناد ماده ۸۹ ناظر به بند ۴ ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی قرار رد دعوا صادر می‌نمایند. در اینگونه موارد بایسته است مستنداً به تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مطبوعات، دعوی علیه هیأت مرقوم و به خواسته، ابطال تصمیم آن هیأت مطرح گردد.

هیأت نظارت بر مطبوعات که از:

- الف- یکی از قضات به انتخاب رئیس قوه قضائیه.
- ب- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی یا نماینده تام‌الاختیار وی.
- ج- یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس.
- د- یکی از اساتید دانشگاه به انتخاب وزیر فرهنگ و آموزش عالی.
- ه- یکی از مدیران مسؤول مطبوعات به انتخاب آنان.
- و- یکی از اساتید حوزه علمیه به انتخاب شورای عالی حوزه علمیه قم.
- ز- یکی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب آن شورا<sup>۱</sup> برای مدت دو سال بدعوت وزیر ارشاد اسلامی تشکیل می‌شود<sup>۲</sup>، نظارت دقیق بر عملکرد جرائد و انجام رسالت مطبوعاتی آنان (به عنوان وظیفه مستقیم)<sup>۳</sup> و رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول<sup>۴</sup> و اتخاذ تصمیم درخصوص واگذاری امتیاز نشریه به غیر را عهده دار است.<sup>۵</sup> وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ریاست آن را برعهده داشته و پاسخگوی عملکرد هیأت مذکور در مجلس و

۵- ماده ۱۰ (اصلاحی ۱۳۷۹/۱/۳۰) قانون مطبوعات

۶- تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون مطبوعات

۷- ماده ۴۵ (الحاقی ۱۳۷۹/۱/۳۰) قانون مطبوعات

۸- ماده ۱۱ قانون مطبوعات

۹- تبصره ۳ (الحاقی ۱۳۷۹/۱/۳۰) ماده ۸ قانون مطبوعات

دیگر مراجع ذی صلاح خواهد بود.<sup>۱</sup>

تصمیمات هیأت نظارت که با اکثریت مطلق عده حاضر معتبر خواهد بود،<sup>۲</sup> قطعی است اما این امر مانع شکایت و اقامه دعوای افراد ذی نفع در محاکم نخواهد بود.<sup>۳</sup>

#### ۱-۲ بررسی ماهیت تصمیمات هیأت؛ اداری یا قضایی؟

برخی با استناد به عضویت «یکی از قضات به انتخاب رئیس قوه قضائیه» در هیأت نظارت بر مطبوعات، موضوع بند (الف) ماده ۱۰ قانون مطبوعات، تصمیمات آن هیأت را واجد ماهیت قضایی دانسته که از شأنیت بالاتری نسبت به تصمیمات اداری برخوردار است و خدشه بر آن را صحیح نمی‌پندارند. در مقابل، گروهی قائل به ماهیت اداری تصمیمات هیأت مذکور بوده و استدلال می‌کنند که افزون بر مقام یادشده، شش تن دیگر به نمایندگی از دستگاه‌های اجرایی، تقنینی و... حضور دارند و حتی ریاست هیأت مذکور- مستند به تبصره ۵ همان ماده- با وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است. همچنین ایشان به مفاد تبصره ۲ ماده نیز احتجاج می‌کنند که حق شکایت و اقامه دعوای افراد ذی نفع در محاکم نسبت به تصمیمات هیأت نظارت را پیش بینی نموده و معتقدند اگر تصمیمات هیأت مزبور دارای ماهیت قضایی بود، امکان اعتراض به آن در محاکم وجود نداشت. در تأیید این نظر می‌توان به آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هم تمسک جست که اشعار می‌دارند «شرکت قاضی در... شورا [ی عالی ثبت]، شورای مرقوم را از شمول دادگاه‌های اداری... خارج نمی‌نماید»<sup>۴</sup> و «تصمیم و رأی اکثریت اعضاء هیأت [موضوع ماده ۲ آئین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه مرکب از معاون قضایی رئیس قوه قضائیه، معاون آموزش و مدیر کل گزینش و استخدام قوه قضائیه به علاوه چهار تن از اساتید دانشگاه یا قضات عالی‌رتبه]... واجد ماهیت اداری است»<sup>۵</sup> امری که در قسمت اخیر ماده ۲ فوق الذکر هم بدان تصریح شده که «تصمیمات هیأت اداری بوده و...».

۱۰- تبصره ۵ (الحاقی ۱۳۷۹/۱/۳۰) ماده ۱۰ قانون مطبوعات

۱۱- تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مطبوعات

۱۲- تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مطبوعات

۱۳- شماره ۱۴ مورخ ۱۳۷۴/۲/۹

۱۴- شماره ۴۸۳ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸

## ۲. تحلیل حقوقی

### ۲-۱ مستند امکان مطالبه

قائلان به امکان مطالبه این گونه خسارات به ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی<sup>۱</sup> تمسک می‌جویند که اعلام می‌دارد «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتنی یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.»

### ۲-۲ مستندات عدم امکان مطالبه

معتقدان به عدم امکان مطالبه خسارات ناشی از توقیف یا لغو پروانه انتشار، به قید «بدون مجوز قانونی» در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی و نیز به «اعمال حاکمیت دولت» در قسمت پایانی ماده ۱۱ قانون مذکور استناد می‌کنند.

#### ۲-۲-۱ بررسی قید «بدون مجوز قانونی»

چون هیأت نظارت بر مطبوعات امکان توقیف یا لغو پروانه انتشار را طبق تبصره مواد ۱۱ و ۱۲ و مواد ۱۶ و ۲۷ قانون مطبوعات داراست، پس تصمیم آن، مصداق اقدام «بدون مجوز قانونی» مندرج در صدر ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی نیست:

الف. تبصره<sup>۲</sup> ماده ۱۱- «در صورتی که صاحب پروانه یکی از شرایط مقرر در ماده (۹) این قانون را فاقد شود، به تشخیص هیأت نظارت مقرر در ماده (۱۰) و با رعایت تبصره‌های آن پروانه نشریه لغو می‌شود.»

ب. تبصره ماده ۱۲- «در مورد تخلفات موضوع ماده (۶) به جز بند (۳) و (۴) و بند (ب)، (ج) و (د) ماده (۷) هیأت نظارت می‌تواند نشریه را توقیف نماید و در صورت توقیف موظف است ظرف یک هفته پرونده را جهت رسیدگی به دادگاه ارسال نماید.»

ج. ماده ۱۶- «صاحب امتیاز موظف است ظرف شش ماه پس از صدور پروانه، نشریه مربوطه را منتشر کند و در غیر اینصورت با یک بار اخطار کتبی و دادن فرصت پانزده روز دیگر در صورت عدم

۱۵- مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷

۱۶- الحاقی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰

عذر موجه اعتبار پروانه از بین می‌رود، عدم انتشار منظم نشریه در یکسال نیز اگر بدون عذر موجه (به تشخیص هیأت نظارت) باشد، موجب لغو پروانه خواهد بود.»

د. ماده ۲۷-۱ «هرگاه در نشریه‌ای به رهبر جمهوری اسلامی ایران و یا مراجع مسلم تقلید اهانت شود، پروانه آن نشریه لغو و مدیرمسئول و نویسنده مطلب به محاکم صالحه معرفی و مجازات خواهند شد.»

## ۲-۲-۲ بررسی قید «اعمال حاکمیت دولت»

### ۲-۲-۲-۱ منظور از «اعمال حاکمیت»

#### ۲-۲-۲-۱-۱ اصطلاح شناسی «اعمال حاکمیت»<sup>۲</sup>

«کارهایی که دول در اجراء قدرت عمومی می‌کنند مانند نگهداری ارتش، وضع قانون، وصول مالیات، دادن سرویس‌های دولتی.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱، ص ۴۸۷)

#### ۲-۲-۲-۱-۲ «اعمال حاکمیت» در قوانین

در بند (الف) ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۳</sup> پیش‌بینی شده بود: «وظایف اعمال حاکمیت دولت که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود بلکه تحقق آن اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد، از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضائی و دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفین.»

۱۷- اصلاحی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰

۱۸- در مقابل آن، اعمال تصدی است. «اعمال تصدی - کارهایی است که دولت به صورت آحاد ناس صورت می‌دهد نه در کسوت کاربرد قدرت عمومی، مانند تصدی حمل و نقل و مسافر به وسیله بنگاه راه آهن و فروش برق و گاز و مصارف تلفن و تلگراف و خدمات پستی و پخش اخبار در رسانه‌های گروهی. به همین جهت دولت‌ها برای کاستن بار بودجه و مالیات و تعهدات مالی خود، امور مذکور را ملی کرده و منتقل به بخش خصوصی کرده‌اند و خود بر کارشان نظارت دقیق دارند که تخطی و تعدی نکنند. البته بدون استقلال قضائی و قضات استوار این کار را هرگز نمی‌توان کرد. این اصطلاح در برابر (اعمال حاکمیت) به کار می‌رود. تشکیل محاکم در بخش خصوصی که در قدیم رسم بود به معنی این است که دولت‌ها آن را جزو اعمال تصدی می‌شمردند ولی تجربه روزگار ثابت کرد که آن جزو اعمال حاکمیت دولت است و بخش خصوصی نباید آن کار را بکند.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱، ص ۴۸۶)

۱۹- مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷

در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> هم امور حاکمیتی تعریف و مصادیقی برای آن ذکر شده است:

«امورحاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

از قبیل:

الف- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخشهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.

ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.

د- فراهم‌نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری.

ه- قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضائی.

و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی.

ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی.

ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.

ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.

ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور.

ک- ارتقاء بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماریها و آفتهای واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحرانهای عمومی.

ل- بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم (۲۹) و سیام (۳۰) قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت‌وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد.

م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.»

به نظر می‌رسد اقدام هیأت نظارت بر مطبوعات دایر بر توقیف یا لغو پروانه انتشار، از میان موارد



سبزه گانه مصرح در مصوبه، به امر «نظارت در بخش فرهنگی» که در بند (الف) آمده، نزدیک باشد و بتوان گفت از امور حاکمیتی است. در ماده ۴۵ قانون مطبوعات، نظارت دقیق بر عملکرد جرائد و انجام رسالت مطبوعاتی آنان به عنوان وظیفه مستقیم هیأت نظارت برشمرده شده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نظارت هیأت نظارت بر مطبوعات را از نوع «استصوابی» دانسته و اعلام داشته: «مقررات قانون مطبوعات مصوب ۶۴/۱۲/۲۲ مجلس شورای اسلامی در باب وظایف و اختیارات هیأت نظارت بر مطبوعات از حیث رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیرمسئول نشریه و رد یا تأیید صلاحیت آنان و همچنین رسیدگی به تخلفات نشریات از مقررات قانون مطبوعات به شرح مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و سایر مقررات مزبور مفید نظارت استصوابی آن هیأت و الزاماً متضمن اتخاذ تصمیم مقتضی درباره نشریات مختلف از جمله لغو پروانه انتشار نشریه با رعایت ضوابط قانونی مربوط است. بنابراین دادنامه... مبنی بر نفی صلاحیت و اختیارات هیأت نظارت در این خصوص موافق قانون نیست»<sup>۱</sup>.

#### ۲-۲-۲-۲ منظور از «دولت»

به طور کلی، «دولت» در دو معنی «عام» (مجموعه حاکمیت سیاسی) و «خاص» (قوه مجریه) به کار می‌رود.

#### ۱-۲-۲-۲ اصطلاح شناسی «دولت»

نویسنده کتاب «مبسوط در ترمینولوژی»، در نوشته خود «دولت» را به مفهوم نخست مذکور (مجموعه حاکمیت سیاسی) آورده است:  
«دولت»<sup>۲</sup>

(حقوق اساسی) مجموعه‌ای است از سازمانها که قدرت عمومی را در جامعه در دست دارد خواه بر اساس حاکمیت ملی (= دموکراسی) باشد خواه نه (= اولیگارشی و حکومت مطلقه). از دولت دو بحث می‌شود:

در فرم که دید سیاسی است مانند دموکراسی و اولیگارشی و حکومت مطلقه (توتالیتاریزم) خلافت و غیره.

۱- دادنامه شماره ۷۶/۱۲۶ مورخ ۱۳۷۶/۹/۸ موضوع پرونده کلاسه ۱۶۷/۷۶

در ماهیت و محتوی مانند نوع سپاه، مالیه، تفکیک قوی، تمرکز اداری، تمرکز قضائی. در اسلام نخست سپاه نصرتی و سپس سپاه حقوق بگیر وجود داشت و آن هر دو امروز جای خود را به سپاه ملی (ارتش ملی) داده است. اما مالیه در صدر اسلام بر محور قانون زکات و خمس دور می‌زد ولی به زودی در عصر عمر بر محور جزیه و خراج می‌گردید و سپس در عصر غزالی و بعد به صورت مالیاتهای عرفی (ضریبه‌ها) درآمد که امروز هم به صورت مالیاتهای عرفی عصر حاضر است. اما قضاء در عصر اول صورت متمرکز نداشت یعنی سازمان قضائی در بین نبود و قضاوت در دست بخش خصوصی بود. (رک. قاضی به تراضی) ولی در قرن حاضر سازمان قضائی پدید آمد و کار از دست بخش خصوصی بیرون شد. خلافت هم پس از شهادت علی (ع) به سلطنت معاویه و بنی امیه و سپس بنی عباس مبدل گردید و دیگر تجدید نشد.

ملاحظه می‌کنید که دولت هم در فرم و هم در محتوی چه دگرگونی‌ها به خود دیده است. «جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱، ص ۱۹۶۰-۱۹۵۹»

#### ۲-۲-۲-۲ مفهوم دولت در قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در چهل اصل از یکصد و هفتاد و هفت اصل، ۵۷ بار واژگان «دولت» (۴۳ بار) و «دولتی» (۱۴ بار) استفاده شده است.

در نگاه نویسنده مقاله «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، «واژه دولت در قانون اساسی ج. ا. ا به مفاهیم ذیل به کار رفته است:

به مفهوم کشور

به مفهوم نظام سیاسی حاکم یا حاکمیت

به مفهوم قوه مجریه

به مفهوم هیأت وزیران یا کابینه

به مفهوم خاص یکی از قوا (غیر از قوه مجریه)». (استوار سنگری؛ حقوق اساسی، ۱۱، ۵۱)

با مطالعه قانون اساسی، این‌گونه به نظر می‌رسد که الفاظ «دولت» و «دولتی» در حدود نیمی از اصول چهل گانه پیش گفته (از جمله: سوم، هشتم، نهم، یازدهم، چهاردهم، بیست و یکم، چهل و یکم، چهل و نهم، پنجاه و سوم، پنجاه و پنجم، هشتاد و سوم، هشتاد و پنجم، یکصد و سوم، یکصد و بیست و نهم، یکصد و سی و نهم، یکصد و چهل و یکم، یکصد و پنجاه و پنجم، یکصد و هفتاد و

سوم) - که می‌توان گفت نسبت به دیگر برداشت‌های اخیرالذکر از مفهوم دولت در آن قانون بیشتر است - به مفهوم کل حاکمیت سیاسی (عام) استعمال شده‌اند.

در مقابل، یکی از اساتید حقوق اداری قائل به این امر است که «نام «دولت» دست کم ۲۴ بار در اصل‌های ۳، ۸، ۱۱، ۱۴، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۹، ۷۹، ۱۲۹، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۴۷، ۱۵۱، ۱۵۵، ۱۷۰، ۱۷۱، آمده است. بی‌گمان «دولت» در این اصل‌های یادشده جز در یک مورد به مفهوم و معنای قوه مجریه به کار رفته است.» و «واژه... «دولت» در قانون اساسی به دقت در جای خود به کار رفته است. یعنی دولت به مفهوم قوه مجریه و یکی از «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران» (اصل ۵۷) یا یکی از قوای حاکم در کشور ایران به کار رفته است.» (ابوالحمد؛ دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۵) وی در ادامه مقاله خود ذیل عنوان «مسأله قلمرو دولت و دو قوه دیگر» آورده است: «آن چه در قانون اساسی و در دیگر قوانین و مقررات از «دولت» سخن رفته و در این گفتار آورده شد، نگاه به «قوه مجریه» است. یعنی همه جا چه در قانون اساسی و چه در قوانین و مقررات عادی، بی‌تردید به جای «دولت و دستگاه‌های دولتی»، «قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی»، می‌توانیم بگذاریم.» (ابوالحمد؛ دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۹)

### ۳-۲-۲-۲ «دولت» در تفسیر شورای نگهبان

شورای نگهبان در نظر تفسیری<sup>۱</sup> از اصل ۱۷۰ قانون اساسی - که اشعار می‌دارد: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» - اعلام داشته: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است.» بنابراین می‌توان چنین گفت که واژگان «دولت» و «دولتی» در اصول قانون اساسی به مفهوم «نظام سیاسی حاکم یا حاکمیت» است مگر آن که خلاف آن ثابت شود.

### ۴-۲-۲-۲ «مفهوم «دولت» در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری

بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «به منظور رسیدگی به

شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

در مقرر بالا از «مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی» سخن به میان آمده بی آن که مشخص باشد منظور از «دولت» در اصطلاح «واحدهای دولتی»، کل حاکمیت است یا قوه مجریه؟ به تعبیر دیگر «منظور از واحد دولتی... آیا منحصر به واحدهای قوه مجریه است یا اینکه واحدهای قوای دیگر را در بر می‌گیرد.» (استوار سنگری؛ مطالعات حقوقی، ۱، ۵) دقت نظر در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گویای آن است که مرجع یادشده، شکایت علیه واحدهای دولتی غیر از قوه مجریه را قبول کرده و این یعنی پذیرش دولت به مفهوم عام آن. هیأت مزبور «در آراء خود شکایت علیه قوه قضاییه را پذیرفته است و از جمله آن‌ها می‌توان به ابطال بخشنامه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور طی دادنامه ۷۵ و ۷۴-۶۷/۹/۱۵ (روزنامه رسمی، ۷/۱۰/۱۳۶۷: ۲۷۱۷۱) و یا ابطال قسمتی از آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب شورای عالی قضائی طی دادنامه ۵۹-۱۳۶۸/۸/۱ (روزنامه رسمی، ۵/۷/۱۳۸۸: ۱۸۸۰۹) و در سالهای اخیر ابطال بخشنامه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور طی دادنامه ۴۸۸-۸۸/۶/۱۵ اشاره کرد (روزنامه رسمی، ۲/۹/۱۳۶۸: ۱۳۰۲۹). این آراء نشانگر این است که دولت از نظر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری کل واحدهای مربوط به حاکمیت سیاسی است. علاوه بر آن بند ۳ ماده ۱۳<sup>۱</sup> قانون دیوان عدالت اداری از جمله صلاحیتهای دیوان را رسیدگی به شکایات استخدامی قضات بیان کرده است و این نیز نشان می‌دهد که دولت طرف شکایت (در دیوان) منحصر به قوه مجریه نیست. از طرف دیگر چون هدف قانونگذار از تجویز رسیدگی به تظلمات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، جلوگیری از وضع هرگونه مقررات و تصمیمات عام الشمول خلاف قانون بوده ولو اینکه تصمیمات و مقررات مورد اعتراض مربوط به قوه مجریه نباشد. لذا منظور از واحدهای دولتی موضوع اصل ۱۷۳ و موارد [مواد] ۱۳<sup>۲</sup> و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری واحدهای مربوط به سه قوا و کل حاکمیت است و به نوعی دولت به مفهوم عام مورد نظر است.» (استوار سنگری؛ مطالعات حقوقی، ۱، ۵)

۲۳- در حال حاضر بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵

۲۴- در حال حاضر جزء الف) بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵

۵-۲-۲-۲ «دولت» از منظر دکترین حقوقی

یکی از استادان حقوق اساسی در تألیفات خویش در باب اصطلاح دولت نوشته است: «لغت دولت را عموماً در موارد زیر بکار می‌بریم:

الف- دولت، به معنی کلیتی متمایز و شخصیتی مستقل و مجموعی است که بیشتر، موضوع حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق عمومی داخلی واقع می‌شود و موجودیتی مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود دارد. وقتی می‌گوئیم: «دولت ایران با دولت سوریه قرارداد مودت منعقد کرد» یا «دولت الجزایر عضو سازمان ملل متحد است»، مقصود، القاء کلیت و شخصیت متمایز و مجردی است که با دستگاه حکومتی و همچنین افراد و اشخاص مسئول و یا نمایندگان اشتباه نمی‌شود. در اینجا کلمه دولت بعنوان واژه‌ای معادل با «Etat» در زبان فرانسه بکار رفته است.

ب- دولت، در مفهوم هیات حاکم و فرمانروایان در برابر حکومت شوندگان و فرمانبران است. در این وجه، مفهوم دولت بر کلیه کارگزاران و نهادهائی اطلاق می‌شود که بر «مردم» یا «ملت» حکومت می‌کنند. مثلاً در عبارت «دولت با ملت همکاری دارد» یا «دستگاه‌های دولتی باید اصلاح شوند» نظر به نهادهائی داریم بیرون از فرمانبران و حکومت شوندگان. مفهوم دولت در اینجا در برابر مفهوم ملت یا مردم قرار می‌گیرد. این همان چیزی است که در زبان فرانسه، بدان طبقه حاکم (Gouvernante) یا نهادهای فرمانروا (Institutions Gouvernantes) می‌گویند.

ج- دولت بمعنی لایه سیاسی قوه مجریه کشور یا بزبان دیگر، رده‌های سیاسی فوقانی، نظیر نخست وزیر و هیات وزیران و اختصاصاً کابینه وزراء. هنگامی که می‌گوئیم «دولت در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد» یا «دولت تصمیم گرفت که منابع درآمد خود را افزایش دهد»، در واقع نظر به مجموعه سیاسی ای داریم که طبق قانون در چهارچوب وظائف اجرایی ترکیب یافته و از لحاظ کابردی در این معنی رسمیت پذیرفته است. یعنی بخشی از قوه مجریه که در رأس تصمیم‌گیریهائی عالی قرار گرفته است. در اینجا واژه دولت، معادل با واژه «Gouvernement» بکار برده می‌شود. (قاضی، ۱۳۷۱، ص ۱۲۵-۱۲۴؛ ۱۳۸۰، ص ۵۴-۵۳)

استاد دیگری در کتاب خود ذیل عنوان «معنی عام و خاص دولت» نگاهشده است: «در زبان حقوقی ما «دولت» به دو معنی خاص و عام بکار می‌رود:

دولت، به معنی خاص، به مدیران کشور گفته می‌شود و سازمان‌های اداری و اجرایی را در بر می‌گیرد.

اداره این سازمان‌ها بطور معمول به عهده هیأت وزیران است و احتمال دارد به ریاست نخست وزیر یا رئیس جمهور تشکیل و هدایت شود. چنانکه، پیش از اصلاح قانون اساسی، نخست وزیر این وظیفه را به عهده داشت و اکنون با رئیس جمهور است.

دولت، به معنی عام، که مرادف با «حکومت» است و شامل تمام سازمان‌های اداری و قضایی و قانونگذاری می‌شود و وصف بارز آن «حاکمیت» و سلطه در روابط داخلی و بین المللی است. برای مثال، در موردی که گفته می‌شود «دولت جمهوری اسلامی ایران» یا دولت عهدنامه دوستی با بلژیک را امضا کرد یا دولت ایران عضو سازمان ملل متحد است، مقصود همین معنی عام است. منتها، در درون هر دولت منظم، نوعی تقسیم کار رعایت می‌شود: قوای سه گانه قانونگذاری و قضایی و اجرایی، در عین جمع آمدن در نهاد عام دولت، از یکدیگر جداست؛ سازمان صالح برای قانونگذاری «مجلس نمایندگان» است، امر قضاء به دادگاه‌ها واگذار شده، و امور اجرایی و اداری با وزیران است (دولت به معنی خاص).

در فصل مربوط به «مبنا و هدف حقوق»، هر جا نامی از دولت برده می‌شود، اشاره به همین معنی عام است. بنابراین، وقتی می‌گوییم «دولت قانونگذار»، یعنی سازمانی از دولت به معنی عام که صالح برای قانونگذاری است. همچنین، در جایی که گفته می‌شود «مبنای مستقیم حقوق اراده دولت است» مقصود سازمان صالح دولتی است که حق وضع قواعد حقوقی را دارد و نباید آن را با مفهوم شایع و خاص دولت (هیأت وزیران) اشتباه کرد.» (کاتوزیان، ۱۳۷۴، ص ۴۱-۴۰)

#### ۶-۲-۲-۲-۲ «دولت» در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی

به نظر می‌رسد اگر ترمینولوژی، برخی اصول قانون اساسی، تفسیر شورای نگهبان و تعدادی از آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری را -چنان که ذکر آن رفت- ملاک اظهارنظر پیرامون معنای کلمه «دولت» قرار دهیم، بتوان گفت اصطلاحاً کفّه معنی عام (کل حاکمیت) سنگین‌تر است امری که نظر یکی از اساتید حقوق اداری در کتاب خود ذیل عنوان «مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای کشور» نیز مؤید آن است: «در ماده ۱۱ ق. م. م. سخن از مسئولیت مدنی دولت است که بی‌گمان بی‌دقتی شده و غرض مسئولیت مدنی کشور است زیرا دولت در قوانین ما به ویژه در قانون اساسی منسوخ و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فقط و فقط به مفهوم قوه مجریه به کار رفته است که یک قوه از سه قوه حاکم در کشور است. پس هنگامی که سخن از مسئولیت مدنی دولت است به این

مفهوم نیست که اگر از دو قوه دیگر- قوه مقننه یا قضاییه- زیان‌هایی به مردم رسید بی جبران خسارت می‌ماند، از این دید منظور قانون‌گذار مسؤلیت مدنی همه نهادهای رسمی و عمومی کشور است که دولت (قوه مجریه) بزرگ‌ترین آن است.» (ابوالحمد، ۱۳۷۶، ص ۵۴۱)

البته در برابر این دیدگاه، عقیده‌ای هست که تفسیر مضیق از واژه «دولت» را صحیح می‌پندارد: «یکی از ابهامات موجود در ماده ۱۱ م م تعریف واژه دولت است زیرا معلوم نیست دولت در معنای عام (شامل سه قوه) به کار رفته است یا فقط معنای خاص (قوه مجریه) را در بر می‌گیرد. با توجه به اصل تفسیر مضیق می‌باید دولت را در معنای خاص (فقط قوه مجریه) به کار بریم و سایر قوا (قضاییه و مقننه و سایر ارکان حکومتی) را مشمول ماده ۱۱ م م ندانیم، به ویژه اینکه مصونیت مطلق دولت در جایی که به اعمال حاکمیت می‌پردازد، به نیروهای نظامی مربوط می‌شود که زیر نظر ولی فقیه عادل (فرماندهی کل نیروهای مسلح: به موجب بند ۴ اصل ۱۱۰) اداره می‌شوند و قطعاً چون ولی فقیه فراتر از قوه مجریه است، نمی‌توان ماده ۱۱ را شامل نهادهای تحت نظر رهبری دانست.» (بزرگمهر، ۱۳۹۴، ص ۱۴۱-۱۴۰)

اگر برداشت نخست را برگزینیم، واژه دولت- که دو بار در ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی به کار رفته- شامل هیأت نظارت بر مطبوعات است. درست است که طبق تبصره ۵ ماده ۱۰ قانون مطبوعات «وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ریاست هیأت نظارت بر مطبوعات را بر عهده خواهد داشت و پاسخگوی عملکرد هیأت مذکور در مجلس و دیگر مراجع ذی صلاح خواهد بود.» و وفق تبصره ۳ همان ماده «دبیرخانه هیأت نظارت با امکانات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌شود و زیر نظر آن هیأت انجام وظیفه می‌نماید.» لکن هیأت مذکور دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت (قوه مجریه) و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بوده، با نگاهی به ترکیب ۷ نفره آن، پیداست که کمیسیونی فراقوه ای و یک نهاد حاکمیتی است.

### ۳. شرایط شکلی

#### ۱-۳ طرفین دعوی

در صدر ماده ۱ قانون مسؤلیت مدنی واژه «هر کس» آمده که ناظر به شخص حقیقی بوده و نظر

مشورتی<sup>۱</sup> اداره حقوقی قوه قضائیه مؤید آن است: «کلمه «هر کس» به اشخاص حقوقی تسری ندارد.» لکن به نظر می‌رسد با توجه به این که در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، قانون‌گذار، مسئولیت دولت- به عنوان یکی از مصادیق شخص حقوقی- را در شرایطی پیش بینی نموده بتوان گفت خواهان دعوی مسئولیت مدنی ممکن است شخص حقیقی و یا حقوقی باشد. خواننده دعوی نیز هیأت نظارت بر مطبوعات است که پیرامون آن، پیش‌تر به تفصیل سخن به میان آمده است.

#### ۲-۳ مرجع شکایت از تصمیمات هیأت نظارت بر مطبوعات

به استناد تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مطبوعات «تصمیمات هیأت نظارت قطعی است، این امر مانع شکایت و اقامه دعوی افراد ذی نفع در محاکم نخواهد بود.» در نگاه نخست شاید اینگونه به نظر برسد که هیأت نظارت بر مطبوعات- که به موجب تبصره ۵ همان ماده، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ریاست آن را بر عهده خواهد داشت و پاسخگوی عملکرد هیأت مذکور در مجلس و دیگر مراجع ذی صلاح خواهد بود- یک واحد دولتی است و بر این اساس باید برای طرح شکایت به دیوان عدالت اداری مراجعه نمود در حالیکه:

الف- دادنامه هیأت عمومی دیوان عالی کشور تصریح دارد «دادگاه صالحه... ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری دارد.»<sup>۲</sup>

دادنامه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اعلام می‌دارد «مقصود از عبارت «محاکم صالحه»... دادگاه‌های صلاحیتدار دادگستری بوده.»<sup>۳</sup>

در دادنامه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آمده «مراد مقنن از عبارت «دادگاه صالحه» دادگاه‌های عمومی ذی صلاح است.»<sup>۴</sup>

دادنامه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار می‌دارد «واژگان «دادگاه صالح»... مفید و مفهم دادگاه ذیصلاح دادگستری است و اطلاق الفاظ مذکور در اصطلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری، موافق مراد و مقصود و حکم صریح مقنن نیست.»<sup>۵</sup>

۲۶ - شماره ۷/۶۳۱۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۶/۲۴

۲۷ - شماره ۵۳۷ مورخ ۱۳۶۹/۰۸/۰۱

۲۸ - شماره ۲۵-۲۴-۲۳ مورخ ۷۰/۰۳/۰۷

۲۹ - شماره ۷۲ مورخ ۱۳۸۵/۰۲/۱۷

۳۰ - شماره ۷۵۹ مورخ ۸۵/۱۱/۱۵



با توجه به پیش بینی مرجع «محاکم» در مستند صدرالذکر و نیز مفاد آراء وحدت رویه یاد شده بایسته است شعب دیوان عدالت اداری مبادرت به صدور قرار عدم استماع دعوی به شایستگی محاکم نموده، از رسیدگی به پرونده خودداری نمایند.

سؤالی که شاید در اینجا مطرح گردد این است که کدام دادگاه صالح به رسیدگی است؟ حقوقی یا کیفری؟ در پاسخ اعلام می‌شود در جزء ۴ بند (ب) ماده ۴ آیین نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب پیش بینی شده بود «اعتراض به تصمیمات مراجع غیر دادگستری» در صلاحیت دادگاههای عمومی حقوقی است. همچنین نظر به اینکه «دعوا [مستند به ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹] باید در دادگاهی اقامه شود که خواننده در حوزه قضایی آن اقامتگاه دارد» لازم است خواهان به دادگاه عمومی حقوقی‌ای مراجعه نماید که دبیرخانه هیأت نظارت بر مطبوعات در حوزه قضایی آن مستقر است.

#### ۴. نمونه طرح دعوی و بررسی خسارات مورد مطالبه در نمونه طرح دعوی

##### ۱-۴ نمونه طرح دعوی

در سال ۱۳۸۹ دادخواستی به طرفیت هیأت مرقوم به خواسته «تقاضای صدور حکم مبنی بر الزام خواندگان به پرداخت خسارات مادی و معنوی مندرج در شرح دادخواست ناشی از تصمیم مورخ ۸۸/۱۰/۲۸ و تصمیمات مورخ ۸۸/۷/۶ و ۸۸/۷/۱۳ هیات نظارت بر مطبوعات مبنی بر توقیف و لغو پروانه روزنامه... با جلب نظر کارشناس» تقدیم دادگاه نخستین شده و در قسمت شرح دادخواست آمده است: «به استحضار می‌رساند... به مدیریت اینجانب صاحب امتیاز روزنامه... می‌باشد. این روزنامه به موجب تصمیمات هیات نظارت بر مطبوعات تا کنون یک بار به علت توقیف و یک بار به علت لغو پروانه، چندین روز منتشر نشده است.

لازم به ذکر است در هر بار که با تعطیلی روزنامه مواجه شده‌ایم توانسته‌ایم با اعتراض به آن تصمیم در مراجع قضایی ضمن اثبات حقانیت خود و خلاف قانون بودن تصمیمات مأخوذه به روند انتشار روزنامه ادامه دهیم. حال از آنجا که علی‌رغم ادامه فعالیت این روزنامه تصمیمات خلاف قانون هیات نظارت بر مطبوعات مبنی بر توقیف و لغو پروانه روزنامه خسارات متعددی که ناشی از عدم نشر روزنامه بوده به این... وارد نموده است علی‌هذا به موجب دادخواست مذکور تقاضا می‌نمایم ضمن ارجاع این مسئله به کارشناس جهت برآورد میزان دقیق خسارت نهایتاً خواندگان محترم را به دلیل

خسارات وارده به موجب تبصره ۵ ماده ۱۰ قانون احزاب {مطبوعات} و ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی ملزم به جبران آنها نمایند. (در ذیل به برخی از خسارت وارده ناشی از تصمیمات هیات نظارت اشاره می‌گردد).

خسارت ناشی از عدم فروش روزنامه

خسارت ناشی از عدم درج آگهی‌های خصوصی

خسارت ناشی از عدم تحویل غرفه در نمایشگاه مطبوعات

خسارت ناشی از پرداخت دستمزد کارکنان در روزهایی که روزنامه منتشر نشده است

خسارت ناشی از قرارداد با شرکت چاپ

خسارت ناشی از گران‌تر خریدن کاغذ چاپ و همچنین هدر روی و تغییر رنگ کاغذهای موجود و

اجبار به خرید دوباره کاغذ

خسارت ناشی از قرارداد شرکت توزیع

خسارت ناشی از عدم درج آگهی‌های دولتی

خسارت ناشی از هزینه‌های جاری روزنامه از قبیل اجاره بها و...

خسارت ناشی از عدم انتشار روزنامه».

#### ۲-۴ بررسی خسارات مورد مطالبه در نمونه طرح دعوی

با ملاحظه موارد ده گانه بالا به نظر می‌رسد خسارات مورد مطالبه در سه دسته جای می‌گیرند: الف- خسارت ناشی از: هدر روی و تغییر رنگ کاغذهای موجود و اجبار به خرید دوباره کاغذ و هزینه‌های جاری روزنامه از قبیل اجاره بها و... که ضررهای مادی مندرج در ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی به نظر می‌رسند.

خسارت ناشی از عدم: فروش روزنامه، درج آگهی‌های دولتی و خصوصی، تحویل غرفه در نمایشگاه مطبوعات و انتشار روزنامه، منافع ممکن الحصول به نظر می‌رسند که در نظام حقوقی کنونی ایران در امور مدنی پیش بینی نشده، به دلالت ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری<sup>۱</sup> صرفاً «شاکمی می‌تواند ضرر و زیانهای مادی و معنوی و منافع ممکن الحصول ناشی از جرم را مطالبه کند.» که این مقرره، منصرف از امر مدنی مانحن فیه است.

خسارت ناشی از: قرارداد با شرکت چاپ، گران‌تر خریدن کاغذ چاپ و قرارداد شرکت توزیع، با توجه به عدم چاپ روزنامه، مسموع به نظر نمی‌رسد. خواسته مطالبه خسارت ناشی از پرداخت دستمزد کارکنان در روزهایی که روزنامه منتشر نشده است نیز مسموع به نظر نمی‌رسد زیرا- صرف نظر از استدلال فوق‌الذکر- کارکنان، در روزهایی که روزنامه منتشر نشده است می‌توانسته‌اند از بیمه بیکاری بهره‌مند گردند چرا که در ماده ۱۴۶ قانون مطبوعات آمده است: «صاحب امتیاز و مدیرمسئول موظفند کلیه کارکنان نشریه را بیمه نمایند تا در صورتی که به حکم دادگاه یا رأی هیأت نظارت یا به هر دلیل دیگر نشریه تعطیل گردید، تا زمان اشتغال مجدد طبق مقررات قانون کار حقوق قانونی آنان پرداخت شود.»

#### نتیجه‌گیری

با آن که در نگاه نخست به نظر می‌رسد که با استناد به ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، مطالبه خسارات ناشی از توقیف یا لغو پروانه انتشار امکان‌پذیر است لکن دو قید «بدون مجوز قانونی»- که در ماده مذکور آمده- و «اعمال حاکمیت دولت»- که در ماده ۱۱ قانون مزبور بدان تصریح شده- مانع این امراند چه آن که هیأت مرقوم طبق تبصره مواد ۱۱ و ۱۲ و مواد ۱۶ و ۳۷ قانون مطبوعات می‌تواند نشریه را توقیف یا پروانه انتشار آن را لغو کند و لذا اقدام آن «بدون مجوز قانونی» نیست. در ثانی تصمیم هیأت نظارت بر مطبوعات را می‌توان مصداق «نظارت در بخش فرهنگی» و از جمله امور حاکمیتی دانست. ثالثاً به دلالت آن چه در باب معنای لفظ «دولت» ذکر آن رفت، «دولت» در اکثر موارد، نه به معنی «قوه مجریه» بلکه به مفهوم «حاکمیت»- که هیأت نظارت بر مطبوعات جزئی از آن است- استعمال شده و بر این اساس می‌توان گفت هیأت نظارت بر مطبوعات در فرض توقیف یا لغو پروانه انتشار «مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.»

منابع

قوانین و مقررات:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون مسئولیت مدنی

قانون مطبوعات

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی

قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

قانون آیین دادرسی کیفری

آیین نامه اجرایی قانون مطبوعات

کتاب:

ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات توس، ۱۳۷۶

بزرگمهر، امیرعباس، قوانین مسئولیت مدنی در نظام حقوقی ایران و فرانسه، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۴

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی، ج اول، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۱

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی، ج سوم، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۱

دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها، واحدها و شاغلان عرصه مطبوعات و خبرگزاری‌ها (طرح سرشماری)، تهران:

سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۶

قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج اول کلیات و مبانی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱

قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۰

کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت انتشار با همکاری بهمن برنا، ۱۳۷۴

مقاله:

ابوالحمد، عبدالحمید، «پیرامون یک «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» و مسأله شخصیت

حقوقی دولت»، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۰، زمستان ۱۳۶۹، ۱-۳۰، ۱۳۶۹

استوار سنگری، کورش، مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق اساسی، ۱۱، تابستان ۱۳۸۸،

۱۳۸۸، ۴۹-۸۵

استوار سنگری، کورش، مفهوم دولت در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، مطالعات حقوقی، ۱، بهار و تابستان

۱۳۹۰، ۱-۳۳، ۱۳۹۰