

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم «مسئولیت مدنی دولت»

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۷۹

تاریخ: ۱۳۹۴/۱۲/۲۶



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی
بررسی مفهوم «مسئولیت مدنی دولت»

مؤلف:

محمدرضا نجارزاده

حسین محمدی

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۷۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۲۶

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

مقدمه.....	۲
چکیده.....	۳
۱- مقدمه.....	۳
۲- مفهوم شناسی.....	۳
۱-۲. مسئولیت.....	۴
۲-۲. مسئولیت مدنی.....	۴
۳-۲. دولت.....	۵
۳- مفاهیم مشابه.....	۶
۱-۳. مسئولیت مدنی و مسئولیت اخلاقی.....	۶
۲-۳. مسئولیت مدنی، مسئولیت کیفری و مسئولیت انتظامی.....	۷
۴- تاریخچه اجمالی مسئولیت مدنی دولت.....	۸
۵- مبانی فقهی مسئولیت مدنی دولت.....	۱۰
۱-۵. قاعده اتلاف.....	۱۰
۲-۵. قاعده لاضرر.....	۱۲
۶- مبانی مسئولیت مدنی در حقوق موضوعه.....	۱۲
۱-۶. نظریه تقصیر.....	۱۳
۲-۶. نظریه تضمین حق.....	۱۵
۳-۶. نظریه خطر.....	۱۶
۷- مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران.....	۱۷
۸- جمع بندی.....	۲۲
۹- منابعی جهت مطالعه بیشتر.....	۲۲
۱۰- منابع و مآخذ.....	۲۳

مقدمه

در تحقیق و تتبع پیرامون هر گرایش علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم پایه‌ای آن علم است. حقوق عمومی به عنوان شاخه و گرایشی از علم حقوق از این قاعده مستثنا نیست و آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی درگاهی برای ورود و اظهارنظر در موضوعات مرتبط با آن می‌باشد.

از سوی دیگر تأسیس حکومتی برمدار مختصات اوامر الهی نیازمند به نهادها و سازوکارهایی متناسب با آن است. بر این اساس نظام سازی اسلامی پس از تشکیل حکومتی بر مبنای اصول و احکام شریعت مقدس اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. حرکت در مسیر این امر مستلزم آشنایی با مفاهیم علمی، مطالعه مبانی و نقد و بررسی آنها بر اساس اندیشه ناب اسلامی است. در این میان مفاهیم حقوق عمومی به عنوان گرایش تخصصی رشته حقوق که به بررسی کلان موضوعات مرتبط با حوزه حکومت و حدود اختیار آن، روابط مردم با فرمانروایان و مباحث مشابه آن می‌پردازد از اهمیت والایی برخوردار است.

در همین راستا، موضوع بازخوانی مفاهیم حقوق عمومی در دستور کار دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفته است. هدف از این امر آشنایی با تعاریف مفاهیم، تاریخچه، اقسام و انواع، بررسی مبانی آن در حقوق موضوعه و مطالعه تطبیقی با مبانی اسلامی و بررسی موضوع در قوانین و سازوکارهای حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه نقد و تحلیلی اجمالی از آن است تا به این واسطه گام نخست در عرصه نظام سازی اسلامی برداشته شود.

«مسئولیت مدنی دولت، المسؤولية المدنية للحكومة، Civil Liability of the State»

چکیده

اصل مسئولیت به طور کلی در روابط خصوصی افراد امر پذیرفته شده‌ای است و این اصل حکم می‌کند هرکس به دیگری ضرری وارد کند باید آن خسارت را جبران کند. امروزه با پذیرش این اصل نسبت به دولت، نهاد حاکمه نیز از این قاعده مستثنی نیست. مسئولیت مدنی دولت یکی از مهمترین اندیشه‌های جدید مطرح شده در حقوق عمومی است. فقها بر اساس قاعده اتلاف و لاضرر به تبیین مشروعیت مسئولیت مدنی دولت می‌پردازند. در حقوق عرفی و متون کلاسیک نیز نظریات تقصیر، خطر و تضمین حق به عنوان مبانی و تئوری‌های مسئولیت مدنی دولت مطرح شده است. در نوشتار پیش رو علاوه بر بررسی این مبانی و نظریات، به مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت.

۱- مقدمه

به طور کلی اصل مسئولیت در روابط افراد امری پذیرفته شده است که ناشی از اصل عدالت خواهی است. این اصل حکم می‌کند شخصی که به دیگری ضرری وارد کند باید آن را جبران کند. دولت و کارمندان دولت نیز از این قاعده مستثنی نخواهند ماند. نظریه مسئولیت مدنی دولت اندیشه‌ای نوظهور است و تا سده‌های نخست قرن ۱۹ میلادی، طبق قوانین و مقررات اغلب کشورهای جهان، خسارت‌هایی که از ناحیه دولت متوجه اشخاص می‌شد، غیر قابل جبران بود. اصل عدم مسئولیت نتیجه منطقی اصل حاکمیت مطلق دولت محسوب می‌شد، ولی با تطور نظریات و اندیشه‌های حقوقی، حقوق دانان عدم مسئولیت مدنی دولت را با عدالت و انصاف ناسازگار دانستند و امروزه اصل مسئولیت پذیری دولت‌ها از مصادیق بارز دموکراسی و از آثار حاکمیت قانون بر همگان و از مظاهر کنترل قدرت زمامداران تلقی می‌گردد.

۲- مفهوم شناسی

مسئولیت مدنی دولت ترکیبی از واژه مرکب «مسئولیت مدنی» و «دولت» است که برای فهم آن باید مقصود از مسئولیت، مسئولیت مدنی و در نهایت مسئولیت مدنی دولت روشن شود.

۲-۱. مسئولیت

از نظر لغوی «مسئولیت» مشتق از سوال و به معنای ضمانت، ضمان تعهد و مؤاخذه است و «مسئول» صفت مفعولی از مصدر سوال است (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۱۳، ۱۰۹۰۶). در زبان عربی نیز، این واژه به معنای مورد بازخواست و مجازات واقع شدن به واسطه انجام کار و یا خودداری از انجام کار است (ابن منظور، ۱۳۶۳، ۳۱۸). برخی دیگر نیز معتقدند مسئولیت عبارت است از ضرورت پاسخ‌گویی توسط شخصی که از تعهدات و وظایف خود تخلف نموده است، چه این تعهدات حقوقی باشند و چه دارای جنبه اخلاقی و معنوی. (صفر، ۱۳۷۳، ۴۴۹)

مفهوم اصطلاحی مسئولیت در علم حقوق نیز اینگونه بیان شده است: «مسئولیت رابطه‌ای حقوقی است که ناشی از فعل یا ترک فعل زیان آور باشد. این رابطه از طریق ایفای تعهد مسئول و یا اجرای کیفر درباره او زایل می‌گردد.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ۶۴۵).

۲-۲. مسئولیت مدنی

در ترمینولوژی حقوقی، «مسئولیت مدنی» به معنای مسئولیت، در مقام خسارتی که شخص (یا کسی که تحت مراقبت یا اداره شخص است یا اشیاء تحت حراست وی) به دیگری وارد می‌کند و همچنین مسئولیت شخص بر اثر تخلف از انجام تعهدات ناشی از قرارداد، استعمال می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ۶۴۵).

اما اصطلاح مسئولیت مدنی در زبان حقوقی کنونی، نمایانگر مجموعه قواعدی است که وارد کننده زیان را به جبران خسارت زیان دیده ملزم می‌سازد، از دیدگاه دیگر، در هر مورد که شخص ناگزیر از جبران خسارت دیگری باشد، می‌گویند در برابر او «مسئولیت مدنی» دارد (کاتوزیان، ۱۳۸۹، ۳۴).

مسئولیت مدنی فردی مبنایی است که به موجب آن هر کس که موجب خسارت دیگری شده خود مسئول جبران خسارت بوده و یا متبوع او ضامن خسارت است و این افراد هستند که ضامن خسارت یکدیگرند که از درآمد خود خسارات را پرداخت می‌کنند و نه از وجوه عمومی (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ۶۴۵).

ولی مسئولیت مدنی در معنای عام و وسیع خود، عبارت است از الزام به جبران ضرر، اعم از اینکه منشاء ضرر وقایع حقوقی باشد یا اعمال حقوقی که در این معنا شامل مسئولیت قراردادی و قهری خواهد بود. (یزدانیان، ۱۳۸۶، ۴۹) بنابراین هرگونه تعهدی که قانون بر عهده شخص قرار داده باشد تا زیان وارده به دیگری را جبران کند

اعم از آنکه ریشه قراردادی داشته یا نداشته باشد را مسئولیت مدنی گویند.

۲-۳. دولت

دولت در لغت به معنای نیکبختی، سعادت، ثروت و مال است. چنانکه در فرهنگ معین به معنای گذشتن از حالی به حالی، گروهی که بر مملکت حکومت می‌کنند، مملکت و قوه مجریه آمده است. (معین، ۱۳۶۳، ۱۵۸۲)

در زبان انگلیسی واژه state از واژه لاتینی Status مشتق بوده و در لغت به معنی وضع و حالت یک شیء آمده است؛ اما به تدریج در تقریرات سیاسی به معنی «وضع و حالت کشور و امور عمومی» به کار رفت. واژه دولت با معنای کنونی از اوایل قرن شانزدهم در برخی کتب سیاسی مانند «شهریار» اثر مشهور ماکیاوولی و «شش کتاب جمهوری» اثر ژان بدن فرانسوی^(۱) معمول و رایج گردید (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۱، ۲۱).

در حقوق واژه دولت به معانی زیر به کار برده شده است:

۱- دولت به معنی وسیع کلمه به کشور (جامعه سیاسی) و یا جامعه ملی اطلاق می‌شود که منظور از آن جوامع معینی است که در سرزمین معینی تحت حکومتی خاص زندگی می‌کنند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۱، ۲۱). در این معنا دولت را می‌توان یک نظام کلی و انتزاعی دانست که معرف تمامیت سیاسی، اجتماعی یک کشور و تجلی انتزاعی واقعی اقتدار است و یا به تعبیری نظام کلی سیاسی اجتماعی.

۲- در معنای دوم، دولت به مجموعه قدرت حاکمیتی جامعه اطلاق می‌شود که منظور از آن یک قوه اجرایی خاص نمی‌باشد بلکه هدف بیان کل سازمان‌های حاکم بر جامعه و به معنایی اعم از قوه مجریه است.

در این معنا دولت مترادف واژه حکومت است و حکومت مرکب از مجموعه سازمان‌های اجتماعی است که برای تامین روابط اجتماعی و حفظ انتظام جامعه و حراست از شخصیت انسان و در عین حال تامین منافع و نیازهای عمومی به وجود آمده است.

دولت در معنای مذکور شامل سازمان‌های سیاسی، سازمان‌های اداری و سازمان‌های قضایی است. امروز سازمان‌های اداری بسیار گسترده و متنوع گشته‌اند که شامل وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی و موسسات مستقل دولتی و... هستند.

۳- در معنای خاص واژه دولت به معنای قوه مجریه به کار می‌رود که معنایی خاص از مفهوم دولت است. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۱، ۲۲-۲۱)

از میان تعاریف فوق برای دولت، هدف نگارنده در بررسی مسئولیت مدنی آن، دولت در معنای دوم است؛ بنابراین مقصود، صرفاً قوه مجریه نمی‌باشد، بلکه تمام سازمان‌های اداری، سیاسی و قضایی و تمامی ارکان حکومت نیز مخاطب این نگارش هستند. چراکه همگی در یک ویژگی با یکدیگر مشترکند و آن ویژگی عبارت است از این که همه مقامات مذکور صرف نظر از این که در کدام یک از ارکان حکومت قرار دارند، ممکن است در هنگام اعمال قدرت عمومی موجب ورود ضرر به دیگری گردند. بنابراین در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت مسئولیت مدنی دولت عبارت است از مسئولیت ناشی از اعمال دولت و کارمندان آن و به تبع جبران خسارت توسط دولت. بدیهی است تقصیر شخصی مستخدم دولتی خارج از شمول تعریف است.

۳- مفاهیم مشابه

۳-۱. مسئولیت مدنی و مسئولیت اخلاقی

مسئولیت اخلاقی به مسئولیتی اطلاق می‌گردد که که انسان در مقابل خداوند یا وجدان خویش جواب‌گوی خطای ارتكابی باشد که چهره‌ای از شرمساری وجدان و گناه است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴، ۶۴۲) این مسئولیت در فعل یا ترک فعلی که به شکل مخالفت با تعلیم دینی یا قواعد اخلاقی و وجدان باشد ظاهر می‌گردد. ولی اگر منشا الزام به پاسخ‌گویی معیارهای خارجی و بر پایه رفتار متداول افراد جامعه و در برابر حقوق موضوعه باشد، مسئولیت را مسئولیت حقوقی گویند. (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ۷۱)

حقوق‌دانان به این تفاوت توجه کرده و تفاوت‌های این دو مسئولیت را برشمرده‌اند:

۱. مسئولیت مدنی در برابر دیگران (یعنی شخص زیان‌دیده) و مسئولیت از نظر اخلاقی در برابر وجدان یا خداوند مطرح می‌گردد. (السنهوری، ۲۰۰۰ م، ج ۱، ۷۴)
۲. مسئولیت اخلاقی جنبه درونی و شخصی داشته و برای مسئول شناختن فاعل زیان، باید شرایط و اوضاع و احوال شخصی و اندیشه و وجدان وی بازرسی شود. در حالی که مسئولیت مدنی به‌طور عینی (نوعی) در مقایسه با یک رفتار عادی مورد

ارزیابی قرار می‌گیرد. لذا یک اندیشه ساده ممکن است، موجب مسئولیت اخلاقی شود. ولو این‌که موجب ضرر قابل لمسی به دیگری نشود؛ اما مسئولیت مدنی مستلزم ظهور خارجی اندیشه به صورت فعل یا ترک فعل که همراه با ضرر و زیانی باشد، بوده و ورود ضرر شرط تحقق مسئولیت است. (السنهوری، ۲۰۰۰ م، ج ۱، ۷۴)

۳. حوزه مسئولیت اخلاقی از مسئولیت مدنی گسترده‌تر است، زیرا مسئولیت مدنی ناظر به رابطه حقوقی میان دو فرد انسانی است، حال آن‌که در مسئولیت اخلاقی رابطه شخص با وجدان خود و رابطه شخص با خداوند هم مطرح می‌شود. (السنهوری، ۲۰۰۰ م، ج ۱، ۷۴)

۴. اختلاف مهم دیگر مسئولیت اخلاقی و مدنی، در وجود ضمانت اجرای حقوقی مناسب است. برخلاف مسئولیت اخلاقی که ضمانت اجرای آن شرم‌ساری وجدان و احساس گناه است، ضمانت اجرای مسئولیت مدنی و کیفری، جبر و الزام دستگاه‌های قانونی و قضائی کشور می‌باشد. (ویلیام کی، ۱۳۷۶، ۱۵۸)

۲-۳. مسئولیت مدنی، مسئولیت کیفری و مسئولیت انتظامی

مقایسه مسئولیت مدنی و مسئولیت کیفری نقطه تلاقی حقوق کیفری و حقوق مدنی است. در هر دو مسئولیت مدنی و کیفری، فرد مسئول باید مرتکب فعل یا ترک فعل مضر به دیگری شود، اما در مسئولیت مدنی ضرر متوجه شخص خصوصی و در کیفری متوجه جامعه است. ضمن این‌که وصف مجرمانه فعل در مسئولیت کیفری از دیگر تمایزات این دو مفهوم است.

در مسئولیت کیفری قصد و نیت یکی از ارکان اساسی مسئولیت است و در حقوق کیفری جرم غیر عمد جنبه استثنایی دارد ولی در مسئولیت مدنی «کسی که بر خلاف حق و در اثر بی‌مبالاتی و بی‌احتیاطی به دیگری خسارتی وارد می‌آورد، باید آن را جبران کند». (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۵) و عمد یا غیر عمد بودن تأثیری در مسئولیت شخص ندارد.

مسئولیت کیفری با اجتماع سه عنصر، تحقق می‌یابد. اولین پایه مسئولیت کیفری، عنصر قانونی است که عبارت از وجود یک متن قانونی است که یک عمل را مجرمانه قلمداد می‌کند. دومین پایه آن، عنصر معنوی است که به واسطه قصد ارتکاب عمل زیان‌آور و مجرمانه تحقق می‌یابد. سومین عنصر، عنصر مادی است که انجام عملیات مجرمانه است و می‌تواند جنحه، جنایت یا خلاف باشد. (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ۷۲)

باید افزود که مسئولیت کیفری دولت تحت عنوان مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی حقوق عمومی مطرح می‌گردد و نظریه‌های دوگانه‌ای مبنی بر مسئولیت کیفری یا عدم مسئولیت کیفری دولت ارائه گردیده است که پرداختن به آن‌ها خارج از موضوع این نوشتار بوده و مجالی واسع می‌طلبد.^(۱)

در مورد مسئولیت انتظامی نیز باید گفت که نقض مقررات صنفی به وسیله یک نفر از افراد آن صنف مانند صنف قضات یا وکلا تخلف انتظامی محسوب می‌شود. مثلاً قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵/۱۱/۲۵ که قواعد اساسی لازم‌الرعايه بر وکلا را بیان می‌دارد، یا آئین‌نامه انتظامی پزشکی مصوب کمیسیون‌های مشترک بهداری و دادگستری مجلسین در سال ۱۳۴۸ در ۶۵ ماده تخلفات انتظامی و مجازات‌های آن را مشخص می‌نماید. کیفر تخلف انتظامی تناسب و ارتباط با شغل مرتکب تخلف دارد؛ از قبیل توبیخ، تعلیق موقت، انفصال موقت یا دائم از شغل و امثال آن. در این حالات خطا نوع خاصی است که اساس آن انضباط شغلی و مسلکی است و از چارچوب مسئولیت مدنی خارج بوده و مرتکب تخلف انتظامی تنها مسئولیت انتظامی دارد. (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ۷۳)

۴- تاریخچه اجمالی مسئولیت مدنی دولت

انسان‌ها در حالت طبیعی زندگی می‌کردند و از آزادی کامل و بدون محدودیت برخوردار بودند، اما به علت مخاطرات زیاد و عدم توانایی آنها برای غلبه بر مشکلات، جهت مقابله با قدرت قاهره طبیعت با واگذاری قسمتی از آزادی خود تضمینی برای

۱. اعتقاد بر آن است که مسئولیت کیفری دولت از لحاظ نظری، از دو جنبه تأیید و تثبیت می‌گردد: اول از آن لحاظ که از مصادیق بارز شخصی حقوقی است که با توجه به پذیرش نظریه مسئولیت کیفری شخص حقوقی دلیل موجهی برای استثنای دولت وجود ندارد و طرفداران نظریه مسئولیت کیفری شخص حقوقی ناچار باید مسئولیت کیفری دولت را از حیث نظری خالی از اشکال بدانند. علاوه بر این، دلایل منکران مسئولیت کیفری دولت نیز، نمی‌تواند مشکلی در پذیرش مسئولیت کیفری دولت ایجاد کند و با توجه به نقد و رد آن‌ها گریزی از آن وجود ندارد که دولت نیز نسبت به جرایمی که مرتکب می‌گردد، همچون اشخاص حقیقی، باید مسؤول عواقب جزایی اعمال خویش باشد، هر چند نحوه مجازات متفاوت باشد که این موضوع تأثیری در ماهیت مسئولیت کیفری دولت ندارد. باید افزود این مسئولیت هیچ گاه به طور صریح در جامعه بین‌المللی پذیرفته نشده است، هرچند تلاش‌ها و کوشش‌های زیادی در این زمینه صورت پذیرفته است. (باقرزاده، ۱۳۷۹، ۴۸)

باقیمانده آزادی‌های خود فراهم آورده و با انعقاد قرارداد اجتماعی به تشکیل دولت رسیدند. (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۳، ۷)

بنابراین افراد، با تن دادن به تشکیل دولت و ملزم نمودن خود به اطاعت از این قدرت برتر، انتظار تامین رفاه، امنیت، رشد و شکوفایی را توسط این نهاد داشتند؛ اما با گذشت زمان تا نیمه نخستین قرن نوزدهم میلادی، دولت‌ها هر روز بر قدرت خود افزوده و در عوض خدمت به مردم، حقوق اولیه آنها را نقض و موجب سلب آسایش، امنیت و آزادی‌های فردی و اجتماعی شدند و در قبال اعمال و رفتار خود و کارگزارانشان، هیچ مسئولیتی را متحمل نمی‌شدند؛ چرا که اعتقاد عمومی بر آن بود که «پادشاه نمی‌تواند مرتکب خطا شود».^(۱) رمز این عصمت نیز در ایزدی بودن حاکمیت پادشاه نهفته بود که او سایه خدا بر روی زمین محسوب می‌شود که هیچ گاه خطا نمی‌کند.

اما به تدریج و بعد از مخالفت‌ها و اعتراضاتی که نسبت به این رویه، توسط مردم به وجود آمد یعنی در اوایل سده بیستم میلادی پس از سرنگونی حاکمان ظلم پیشه، رویه مذکور تا حدودی تعدیل گردید و حکام و پادشاهان کم کم متوجه نقش مردم در بقاء حکومتشان شدند و به این نتیجه رسیدند که رسیدن به قدرت جز با حمایت مردم مقدور نبوده و بقای حکومت نیز در گرو پشتیبانی مردم از این قدرت عالی است و این حمایت و پشتیبانی حاصل نمی‌شود مگر این‌که دولتمردان خود را مسئول و پاسخگو و خدمتگزار در برابر مردم بدانند. (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۳، ۷) اولین رد پای مسئولیت دولت را در رای مشهور بلانکو در کشور فرانسه می‌توان مشاهده نمود که در آن خطوط اصلی مسئولیت در قدرت عمومی را بیان نموده است. (هاشمی، ۱۳۸۶، ۳۹۸) در انگلیس هم با تصویب قانون دعاوی علیه دولت (crown proceeding Act 1944) برای اولین بار طرح دعاوی علیه دولت امکان پذیر شد. (غمامی، ۱۳۷۶، ۱۷) در آمریکا نیز همزمان با تصویب قانون دعاوی مسئولیت مدنی دولت فدرال (Federal tort claims Act 1946) مسئولیت دولت نسبت به خطای کارکنان خود پذیرفته شد. (تنگ، ۱۳۴۸، ۳۳)

امروزه، از یک سو نقش مردم در انتقال قدرت و مشروعیت آن پر رنگ تر شده و مداوم حکومت‌ها، نه به قدرت مادی حکومت‌ها، بلکه به حمایت مردمی بستگی دارد و این حمایت، ایجاد نمی‌شود مگر با رضایت عمومی از عملکرد دولتمردان که جبران

خسارات ناشی از حاکمیت توسط دولت، جزئی از این عملکرد است. از سوی دیگر، گستردگی فعالیت‌های دولت در جنبه‌های مختلف باعث دخالت و تأثیر بیش از پیش اعمال دولت‌ها در زندگی مردم شده است؛ طوری که فعالیت‌های گسترده دولت و پیچیدگی نظامات سیاسی و تصمیمات حکومتی و ارتباطات روزافزون مردم با دستگاه‌های اداری و کارکنان دولتی، محیطی را فراهم ساخته که احتمال ورود خسارت به مردم بیشتر شده است؛ زیرا هر قدر محدوده عملکرد فعالیت‌های شخصی گسترده‌تر باشند، امکان ورود زیان و تحقق مسئولیت برای دولت بیشتر خواهد بود (ابوالحمد، ۱۳۵۳، ۵۰۳-۵۰۱).

این عوامل باعث شده امروزه توجه زیادی به بحث مسئولیت مدنی دولت شده و حقوقدانان غالباً به نظریه مسئول دانستن دولت در برابر اقدامات خود سوق پیدا کنند. در ایران در سال ۱۳۰۷ با تصویب قانون مدنی در ماده ۳۳۲ تلویحاً به این موضوع پرداخته شد؛ اما با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ این موضوع مورد تصریح قرار گرفت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی در اصل ۱۷۱ آن به مسئولیت مدنی دولت اشاره شد.

۵- مبانی فقهی مسئولیت مدنی دولت

موجبات و ادله ضمان و نیز دلایلی که بر حرمت و احترام عمل، مال و جسم مسلمان دلالت می‌کند، اقتضای ضمان خسارت و ضرری را دارد که عدوانا و یا به خطا بر او واقع می‌گردد. بدیهی است این مبانی به دولت هم تسری یافته و دولت نیز از عمومات و اطلاقات این قاعده مستثنی نخواهد بود. در زیر به تبیین ادله مشروعیت مسئولیت مدنی دولت می‌پردازیم.

۵-۱. قاعده اتلاف

یکی از مهم‌ترین قواعد مورد بحث فقها در بحث مسئولیت مدنی قاعده اتلاف است که بیان می‌دارد، هرگاه کسی مال دیگری یا منافع مترتب بر آن را بدون اذن صاحب تلف نماید، در برابر صاحب آن ضامن و مسئول خواهد بود. مال نیز در اصطلاح چیزی است که به علت منافع واقعی یا اعتباری آن مورد رغبت عقلا بوده و در مقابل آن عوضی پرداخت کند. (الموسوی الخوئی، ۱، ج ۲، ۴)

قاعده اتلاف از دیرباز در کانون توجه فقها و حقوق دانان بوده است و در موارد عدیده‌ای اتلاف را موجب ضمان بودن شخص دانسته‌اند. به طور مثال از این قاعده برای اثبات مسئولیت در تلفات جانی و جراحات و مسئولیت طبیب، حجام، ختان، بیطار و مانند آن استفاده کرده‌اند. (الطباطبائی‌یزدی، ۱۴۱۷، ج ۲، ۵۰۷)

قاعده مذکور از جمله معروف «من اتلف مال الغير فهو له ضامن» (نجفی، ۱۳۶۷، ۶۰) گرفته شده است. هرچند عین این عبارت در کتب حدیثی نیامده ولی از چنان شهرتی برخوردار است که به عنوان حدیث معصوم تلقی شده و مورد استناد فقها قرار گرفته است.^(۱) (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۳، ۷) همچنین به موجب اطلاعات ادله قاعده اتلاف، در پدید آمدن ضمان، عنصر عمد و قصد دخالت ندارد. (انصاری، ۱۳۸۲، ۱۶۵) فقها قاعده اتلاف را در هر دو مورد اتلاف ابدان و اموال به کار برده‌اند. همچنین اتلاف را در دو بخش «اتلاف بالمباشرة» یعنی تلف کردن مستقیم و بی‌واسطه و «اتلاف بالتسبیب» یعنی تلف کردن با واسطه و سبب مطرح نموده‌اند؛ بنابراین بر اساس این قاعده، هرگونه تلفی نسبت به اموال یا منافع دیگران، موجب ضمان است و زیان زننده از بابت آن دارای مسئولیت مدنی می‌باشد. به بیان دیگر، قاعده اتلاف عمومیت دارد و شامل هرگونه زیان و از طرف هر شخصی اعم از حقیقی و حقوقی می‌شود که در اثر تعدد یا بی احتیاطی و بی توجهی نسبت به اعیان یا منافع وارد می‌شود و در تمام این حالات، عامل زیان، مسئولیت دارد و ملزم به جبران خسارت است. (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۳، ۷)

در مورد شمول قاعده مذکور نسبت به مسئولیت مدنی دولت هم باید گفت که چون دولت فاقد شخصیت حقیقی است پس فرض اتلاف برای دولت فقط از جهت متصدیان امور دولتی (کارمندان و کارگزاران) قابل تصور است.

۱. باید افزود که مفهوم اتلاف در گستره و قلمرو این قاعده مؤثر می‌باشد، طوری که بعضی از فقها می‌گویند اتلاف اعم از اتلاف حقیقی و اتلاف حکمی است. منظور از اتلاف حقیقی آن است که شخصی مال دیگری را به کلی از بین ببرد ولی در اتلاف حکمی، نفس مال از بین نمی‌رود بلکه با بقاء اصل مال، مالیت آن نابود می‌شود. (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۳، ۷) بعضی از فقها اتلاف مال را شامل اتلاف حکمی نمی‌دانند و این، بدان معنی نیست که اتلاف حکمی، موجب ضمان نمی‌شود بلکه غرض آن است که این قاعده شامل آن نمی‌شود و برای اثبات ضمان در اتلاف حکمی بایستی به سایر ادله مثل آیه شریفه «فَمَنْ اخْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اخْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ» مراجعه کرد.

۲-۵. قاعده لاضرر

قاعده لاضرر یا قاعده نفی ضرر از مبانی مهم مسئولیت مدنی در حقوق اسلام است. البته فقها علاوه بر بحث ضمان، از این قاعده در زمینه‌های دیگری از جمله عبادات نیز بهره جسته‌اند. مبنای بسیاری از خيارات مثل خيار غبن و عيب و همچنین حقوقی از جمله شفعه را قاعده لاضرر دانسته‌اند.

به عقیده بسیاری از فقهاء دلیل عمده قاعده لاضرر روایت است. (بجنوردی، ۱۳۷۱، ۱۷۶؛ مکارم شیرازی، ۱۳۸۲، ۲۴) این قاعده از روایت معروف پیامبر (ص) گرفته شده که آن حضرت به «سمره ابن جندب» فرمودند: «لا ضرر و لا ضرار». (کلینی، ۱۳۶۶، ۲۹۲-۲۹۴) علاوه بر احادیث یاد شده، آیات^(۱)، ۲۳۱، ۲۳۳^(۲) و ۲۸۲^(۳) سوره مبارکه بقره هم مدعای نفی ضرر در اسلام را تایید می‌کند.

برخی از نویسندگان نیز نفی ضرر به خود یا دیگری را از مستقلات عقليه دانسته و مبنای عقلی برای این قاعده قائل شده‌اند. (الموسوی‌الخمینی، ۱۳۸۵، ۱۴۳) درباره مفهوم ضرر برخی آن را ضد نفع (فیروزآبادی، بی‌تا، ۷۵؛ ابن منظور، ۱۳۶۳، ۳۲۴) و برخی دیگر عدم نفع و گروهی نقض در حق (طریحی، ۱۳۶۷، ص ۳۷۳) تفسیر نموده‌اند. به هر حال ضرر یعنی از دست دادن آنچه را که انسان دارا است، اعم از نفس یا عرض یا مال یا اعضاء بدن و هر چیز مفید دیگر. باید افزود که نظریات مختلفی در مورد نحوه دلالت این قاعده ارائه شده است که مجالی وسیع‌تر می‌طلبد. بر این اساس در صورتی که دولت و یا حکومت به شخص یا اشخاص ضرری وارد کند ناگزیر ملزم به جبران خسارت بوده و دارای مسئولیت مدنی است.

۶- مبانی مسئولیت مدنی در حقوق موضوعه

در این قسمت، به مبانی و تئوری‌هایی که در متون کلاسیک و حقوق عرفی به عنوان مبنای مسئولیت مدنی مطرح شده است می‌پردازیم. ذکر این نکته در مورد چرایی مسئولیت دولت به عنوان یک نهاد مستقل ضروری

۱. «...ولا تمسکوهن ضارا لتعتدوا...» و آنها را برای آزار رساندن و ضرر زدن نگه ندارد.

۲. «...لا تضار والدۀ بولدها...» نباید مادری به خاطر فرزندش زیان ببیند.

۳. «...ولا يضار كاتب ولا شهيد...» و نباید به نویسنده و شاهد زیان برسد.

است که عده‌ای با بیان نظریه نمایندگی دولت، آن را مسئول دانسته و گروهی هم با انتقاد به این نظریه و بیان این که گروهی از کارکنان نماینده مردم نیستند نظریه اندامی را مطرح کرده‌اند؛ بر این مبنا که دولت مسئول مستقیم زیان‌های وارده از سازمان‌های خود به دیگری است زیرا انسان‌ها اجزا و پیکر دولتمند. (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ۱۵۰)

باید اضافه کرد که مسئولیت مدنی دولت، نتیجه منطقی حاکمیت قانون است و عدالت حکم می‌کند که هیچ قانون شکنی و زیانی چه مادی و چه معنوی بدون جبران باقی نماند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۶۲)

در ذیل به نظریه‌های تقصیر، خطر و تضمین حق به عنوان مبنای مسئولیت مدنی در حقوق اروپا خواهیم پرداخت. هر یک از این سه نظریه، اگرچه بخشی از حقیقت را با خود به همراه دارد، ولی نتوانسته است، به تنهایی به عنوان مبنای منحصر مسئولیت پذیرفته شود.

۱-۶. نظریه تقصیر

این نظریه بیان می‌دارد که مسئولیت انسان در جایی است که خطایی مرتکب شده است. حتی برخی معتقدند که بدیهی‌ترین و عقلانی‌ترین مبنای مسئولیت خطای عامل ورود زیان است. (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۹) با توجه به خاستگاه غربی این نظریه باید گفت که پیدایش نظریه تقصیر تحت تأثیر دو جریان «وحدت مسئولیت کیفری و مدنی» و «اخلاق گرای» بوده است. (عامر، ۱۹۵۶ م، ۱۷۵)

درباره مفهوم تقصیر نیز در میان حقوق‌دانان اتفاق نظر وجود ندارد. غالب حقوق‌دانان غربی تقصیر را خروج از رفتار یک انسان آگاه یا تجاوز به اعتماد عمومی می‌دانند. (عامر، ۱۹۵۶ م، ۱۷۵). در حالی که برخی حقوق‌دانان داخلی با توجه به مواد ۹۵۱ به بعد قانون مدنی بر این باورند که تقصیر عبارت است از تعدی و تفریط. (درویان، ۱۳۷۰، ۱۲۰)

نظریه تقصیر تا اواخر قرن نوزدهم، به عنوان قاعده کلی مبنای مسئولیت در برخی کشورها چون فرانسه شناخته می‌شد. لکن از اوایل قرن بیستم دچار تزلزل شد و مورد تهاجم قرار گرفت. با گسترش جامعه و پیچیدگی روابط مردم نظریه تقصیر دیگر جواب‌گوی نیازهای روز نبود. (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ۷۹)

گروهی از حقوق‌دانان با پیشنهاد «گسترش مسئولیت‌های قراردادی» معتقد بودند که

در مسئولیت قراردادی نیازی به اثبات تقصیر نبوده و تنها کافی است اثبات شود که متعهد به تعهد خود عمل نکرده است و در نتیجه زبانی به بار آمده که باید جبران شود. در تعقیب همین هدف، این گروه سعی داشتند متصدی حمل و نقل را با استفاده از قرارداد، ضامن حفظ ایمنی کالا و مسافران قلمداد کنند تا اگر کسی از این طریق دچار خسارت شد، ناچار به اثبات تقصیر متصدی نباشد. (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ۸۰)

گروهی دیگر با «استفاده از اماره‌های قانونی و قضایی برای اثبات تقصیر» این عقیده را پرورش دادند که در برخی امور قانون‌گذار تقصیر عامل ورود زیان را مفروض دانسته تا زیان‌دیده مجبور به اثبات تقصیر وی نشود. گاه نیز دادگاه از اماره قضایی برای اثبات تقصیر استفاده می‌کند. (رستمی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸، ۸۳)

عده‌ای هم با «تغییر در مفهوم تقصیر» این نظر را گسترش دادند که نظریه تقصیر، مبنایی اخلاقی داشته است و تقصیر در ابتدا وصفی «شخصی» بوده و با توجه به وضع روحی، اجتماعی، مادی و دیگر خصوصیات هر شخصی ارزیابی می‌شده است. (بهرامی احمدی، ۱۳۸۵، ۳۷) اما با اثبات عدم کارایی نظریه تقصیر در حل مشکلات مسئولیت مدنی که دائماً پیچیده‌تر می‌شد، طرفداران این نظریه از توجیه اخلاقی آن دست برداشته و برای تقصیر، جنبه اجتماعی قائل شدند. (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۱۱۲)

با توجه به مطالب فوق واضح است که ارتکاب تقصیر را نمی‌توان مبنای منحصر مسئولیت مدنی شمرد. چنان‌که در روابط کارگر و کارفرما هرچند که کارفرما مقصر نبوده است، اما از آن‌جا که وی برای تحمل زیان‌های ناشی از کار مناسب‌تر از کارگر است، امروزه مسئول شناخته می‌شود. لازم به ذکر است که ممکن است گفته شود: اگر مبنای ما در مسئولیت دولت، نظریه تقصیر باشد، بر مبنای نظریه تقصیر باید خساراتی را که از خطاهای شخص کارمندان به بار آمده است، از ضررهای ناشی از خطای اداری آنان باز شناخت، چراکه به موجب این نظریه مسئولیت متوجه کسی خواهد بود که زیان از تقصیر او به وجود آید؛ یعنی هر کس بار گناه خود را به دوش می‌کشد و دولت مسئول نقص سازمان، سوءتدبیر و ضعف ساختار خود بوده و کارمند نیز پای‌بند خطاهای خویش است. (غمامی، ۱۳۷۶، ۳۷)

البته با پذیرش چنین تفصیلی، اولاً باید مبنای قانونی وظیفه دولت در پرداخت خسارت احراز شود، ثانیاً مرجع قضایی که صلاحیت رسیدگی به این دو خطا و به تبع

این دو مسئولیت است باید مشخص شود. روال بر این است که رسیدگی به خطای شخصی کارمند و مسئولیت مترتب بر آن با مراجع عمومی قضایی است؛ اما در خصوص اداره، نهاد قضایی خاصی این مسئولیت را بر عهده دارد. برخی از حقوق دانان فرانسه درباره مسوولیت مدنی دولت چنین بیان داشته‌اند که اثر اصلی نظریه تفکیک میان تقصیر اداری و شخصی جز تعیین صلاحیت مرجع رسیدگی نیست و تعیین مسئول جبران خسارت تحت الشعاع این هدف اصلی قرار گرفته است. (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۲۴)

۲-۶. نظریه تضمین حق

این نظریه بر این باور استوار است که نظریه تقصیر به ارزیابی رفتار عامل زیان پرداخته و از هدف اصلی مسئولیت مدنی که جبران خسارت زیان دیده می‌باشد غافل مانده است. این نظریه بیان می‌دارد: هر کس از افراد جامعه حق دارد در جامعه‌ای سالم و در امنیت کامل زندگی کند و از اموالش استفاده نماید. دیگران نیز باید به این حقوق احترام بگذارند. قانون نیز از آن حمایت خواهد کرد و در نتیجه اگر حقی از بین رود، باید به وسیله عامل از بین برنده حق، جبران شود. استارک، بنیانگذار این نظریه در صدد است که تمام موارد مسئولیت مدنی را بر مبنای تضمین قانون‌گذار مبنی بر حفظ و حمایت از حقوق اشخاص در جامعه توجیه نموده و بدون توجه به مسئولیت عامل زیان به صرف ایجاد خطر یا داشتن تقصیر، این مسئولیت را لازمه اراده قانون‌گذار در حمایت از حقوق افراد اجتماع می‌داند. البته این نظریه در مواردی مثل غصب و سلطه غیرقانونی بر مال غیر و اتلاف مطابق با واقع است، ولی اشکال اساسی زمانی است که شخص در مقام اجرای متعارف حق خویش موجب زیان دیگری می‌شود. به بیان دیگر مشکل آن است که دو حق با یکدیگر تزاخم داشته و دلیلی بر ترجیح هیچ‌یک وجود ندارد. برای رهایی از این اشکال استارک حقوق را به دو گروه تقسیم کرده و در گروه اول که شامل حق فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی و... است جز در صورت تقصیر در اعمال حق عامل زیان را مسئول نمی‌شناسد. ولی در گروه دوم که شامل حق حیات و تمامیت جسمی و مالکیت است، در هر حال عامل زیان را مسئول می‌داند؛ و این به آن معنی است که اجرای حق ضمان‌آور است. (بهرامی‌احمدی، ۱۳۸۵، ۳۷)

این نظر از جهتی با یکی از مبانی مسئولیت مدنی در حقوق اسلام یعنی قاعده لاضرر شباهت دارد. به این ترتیب که در حقوق اسلامی بدون تردید ضرر امری نفی

شده است، اما در برخی شرایط حقوقی نیز برای بعضی افراد پیش‌بینی شده که در آن می‌توان به گونه‌ای ریشه‌هایی از ضرر را مانند حق طلاق برای مرد جست‌وجو نمود. اعمال این حقوق زمانی می‌تواند ضمان‌آور باشد که به قصد «اضرار» اعمال شود. (بهرامی احمدی، ۱۳۸۵، ۳۷)

۳-۶. نظریه خطر

این نظریه که جزء نظریه مسئولیت‌های بدون تقصیر به حساب می‌آید، بیان می‌دارد که هر کس به فعالیتی بپردازد و محیط خطرناکی برای دیگران به وجود می‌آورد، باید زیان‌های ناشی از آن را نیز جبران نماید. شعار طرفداران نظریه خطر این بود که: «هر کس سود کاری را می‌برد، باید زیان‌های آن را نیز تحمل کند». در این دیدگاه آنچه اهمیت دارد درست یا نادرست بودن فعل باعث ضرر نیست، بلکه انتساب ضرر به فعل خوانده است.

مهم‌ترین فایده این نظریه این است که با حذف تقصیر از زمره ارکان مسئولیت مدنی، دعاوی جبران خسارت آسان‌تر به مقصود می‌رسد و زیان‌دیده از اثبات تقصیر خوانده معاف می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۹)

نکته جالب در مورد این نظریه شباهت این نظریه به نظریه «نفی ضرر» است که مبنای مسئولیت مدنی در حقوق اسلام است. حتی بعضی از اساتید حقوق ایران، شعار ذکر شده از سوی طرفداران این نظریه را مترادف یکی از قواعد فقهی با عنوان «من له الغنم فعلیه الغرم» می‌دانند. (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۱۰۱)

البته نباید از تفاوت نظریه ایجاد خطر با مسئولیت عینی «نفی ضرر» در حقوق اسلام غافل بود. در حقوق اسلام هر زیانی که به دیگری وارد شود ضمان‌آور است، حتی اگر فاعل آن در خواب باشد. ولی در نظریه «ایجاد خطر» زیان ناشی از فعلی مسئولیت‌آور است که برای فاعل آن سودمند باشد. (بهرامی احمدی، ۱۳۸۵، ۳۷) این نظریه نیز مورد انتقاد فراوان واقع شده است که از آن جمله اثبات رابطه سببیت در مواردی که چند عامل در بروز خسارت دخالت داشته‌اند، انتخاب موثرترین آن‌ها اگر از اثبات تقصیر مشکل‌تر نباشد آسان‌تر نیست. ضمن این‌که مسئولیت بدون تقصیر خود نوعی بی‌عدالتی است. (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۱۰۰) لذا طرفداران این نظریه به تعدیل آن پرداختند. مثلاً برخی نظریه خطر در برابر انتفاع را مطرح نمودند.

لازم به ذکر است که نظریه فوق درباره اشخاص عمومی کاربرد بیشتری دارد. مثلاً درباره دولت و سازمان‌های دولتی که قبول نظریه تقصیر مشکل است، بسیاری از نویسندگان مبنای مسئولیت مدنی دولت را خطر ایجاد شده از اعمال او معرفی می‌نمایند (غمامی، ۱۳۷۶، ۴۴) بر این اساس در دعوای مسئولیت کافی است که زیان‌دیده ارتباط خسارت وارده را با عمل ارادی اثبات نماید.

از دیگر نظریات در خصوص مبنای مسئولیت مدنی دولت نظریه رفاه و خیر است. این نظریه توسط حقوق‌دانان امریکایی مطرح شده است و به موجب آن مواردی که شخص کار مفیدی برای اجتماع انجام می‌دهد و در اثنای آن به دیگری زیانی وارد می‌آید که جبران آن بر اساس نظریه تقصیر میسر نیست، دولت به نمایندگی از جامعه خسارت وارده را جبران می‌نماید.^(۱)

۷- مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران

تا پیش از انقلاب مشروطه و پیدایش قانون اساسی و استقرار نظام سیاسی مشروطه، کشور بدون قانون اداره می‌شد و قدرت حاکم قانون نمی‌شناخت و اراده شخص شاه و وزیران و دیگر مسئولان کوچک و بزرگ به منزله قانون بود. در حقیقت در این دوره عقیده عمومی بر این بود که دولت مصونیت دارد و او را نمی‌توان به علت اعمالی که انجام می‌دهد، تحت تعقیب و مسئولیت قرار داد. این افکار موافق با اصل حاکمیت مطلق دولت بود، از این‌رو قدرت حاکم و نهادهای اداری به هیچ روی خود را مسئول کارهایی که می‌کردند نمی‌دانستند. (طباطبایی مومنی، ۱۳۴۴، ۱۳۸)

با پیروزی انقلاب مشروطه و وضع قانون اساسی این اندیشه اعلام شد که کشور باید به نحو قانونی اداره شود و دولت در برابر قوه مقننه مسئول و پاسخگوی همه کارهایی باشد که انجام می‌دهد، ولی با اینکه در قانون اساسی به مسئولیت سیاسی دولت تصریح گردید، قانون اساسی و دیگر قوانین موضوعه درباره مسأله مسئولیت مدنی دولت و نهادهای کشوری خاموش بود و اشخاص نمی‌توانستند به یاری قانون از دولت شکایت کنند. (ابوالحمد، ۱۳۵۳، ۵۴۵)

ذکر این نکته ضروری است که اساس اندیشه مسئولیت مدنی دولت از اطلاق ماده

۳۳۲ «قانون مدنی»^(۱) مصوب سال ۱۳۰۷ قابل استفاده است، زیرا مسئول شناختن شخص برای خطا و کاری که دیگری کرده است در ماده مذکور پیش‌بینی گردیده است. البته این ماده بر مسئولیت مدنی دولت صراحت ندارد. عدم صراحت این ماده و نقایصی که در آن وجود داشت سبب شده بود که دایره تفسیر قضات دادگستری صرفاً محدود به روابط افراد بوده و در روابط بین افراد و دولت (در روابط غیر قراردادی دولت) کمتر حکم به محکومیت دولت صادر گردید (طباطبایی مومنی، ۱۳۴۴، ۱۳۸-۱۳۹).

به دلیل عدم صراحت ماده ۳۳۲ قانون مدنی و برای رفع نقص قوانین، در سال ۱۳۳۹ قانون مسئولیت مدنی به تصویب رسید و با تصویب آن راه جبران زیانهای وارد شده بیرون از قرارداد آسان گردید و در آن از مسئولیت مدنی پاره‌ای از نهادهای دولت سخن به میان آمد.

پس از بیان سیر تاریخی ورود اصل مسئولیت مدنی دولت در قوانین موضوعه ایران، اینک به بررسی قوانین موجود می‌پردازیم و موادی را که بر اصل مزبور دلالت می‌کند، مطالعه می‌نماییم.

با تصویب «قانون اساسی» در سال ۱۳۵۸، مسئولیت مدنی دولت مورد تصریح قرار گرفت، به طوری که اصل ۱۷۱ قانون اساسی به صراحت نمونه‌ای از مسئولیت مدنی دولت را مورد پذیرش قرار داده و مقرر می‌دارد:

«هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌گردد و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد».

۱. ماده ۳۳۲ قانون مدنی چنین مقرر می‌دارد: «هرگاه یک نفر سبب تلف مالی را ایجاد کند و دیگری مباشرت تلف شدن آن مال بشود، مباشر مسئول است نه مسبب. مگر اینکه سبب اقوی باشد، به نحوی که عرفاً اتلاف مستند به او باشد».

فلسفه پذیرش مسئولیت برای مسبب به جای مباشر آن است که در مواردی اثر وجودی مسبب به قدری قوی است که با وجود مباشرت دیگری اتلاف یا زیان وارده را منطقی باید به عمل او مربوط و مستند دانست و در موارد خطای اداری، وجود اداره یعنی مسبب به اندازه‌ای قوی است و به طوری وجود مستخدم و کارمند یعنی مباشر را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد که منطقی وقوع تقصیر را باید به عمل او مرتبط دانست، نه به عمل کارمند که در حقیقت در حکم کوچکی از دستگاه عظیم دولت است.

همانطور که ذکر شد مقصود از دولت در اصل مذکور، مفهوم عام آن است که در بردارنده قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضاییه و در حقیقت همه نهادهای رسمی و عمومی کشور است. زیرا بدیهی است که اصل مذکور تصریح بر مسئولیت مدنی قوه قضائیه دارد و حال آن که از آن به دولت تعبیر نموده است و دولت به معنای عام شامل قوه قضائیه نیز می شود. (ابوالحمد، ۱۳۵۳، ۵۴۵ و طباطبایی مومنی، ۱۳۴۴، ۱۳۸)

در قوانین عادی نیز «قانون مسئولیت مدنی» که قبلاً به آن اشاره شد، در ماده ۱۱ خود به طور صریح و روشن مسئولیت مدنی دولت و نهادها و سازمان های اداری آن را مطرح نموده و مقرر داشته است:

«کارمندان دولت و شهرداری ها و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می باشند، ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و موسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره و یا موسسه مربوطه است...»

این ماده تصریح می نماید که تنها در صورتی که کارمندان دولت و شهرداری ها و موسسات وابسته به مناسبت انجام وظیفه، از روی تقصیر و عمد و یا در نتیجه بی احتیاطی موجب ورود خسارت به دیگران شوند، مسئولیت شخصی در جبران خسارت وارده دارند، ولی اگر در نتیجه نقص وسایل ادارات و موسسات و یا نارسایی و کمبود وسایل، زیانی به شخصی وارد شود، مستخدمان اداری مسئول آن نیستند، هر چند بتوان به گونه ای عمل آنان را در پیدایش زیان دخالت داد و لذا سازمان و نهاد اداری مربوط جبران خسارت خواهد نمود.

مقصود از «نقص وسایل» که در این ماده استعمال شده آن است که اداره مجهز به وسایل یعنی تدابیر و ترتیبات و روش های صحیح اداری برای انجام کار نبوده و این امر موجب بدی سازمان و سوء جریان اداری و در نتیجه منجر به وقوع خسارتی گردد؛ به عبارت دیگر ادارات در تجهیز خود به وسائل صحیح کار که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح و منظم آن را ایجاب می کند مرتکب تقصیراتی شده باشند. (قریانیا، ۱۳۷۷، ۱۵۵)

البته در خصوص این تقصیر یا خطای اداری دولت، ضمن تعریف آن به هر گونه

تقصیر یا خطائی که جنبه شخصی ندارد و انصافاً و منطقاً نمی‌توان تقصیر شخصی کارمند تلقی نمود، بیان شده است:

«خطای اداری دولت ممکن است به دو صورت باشد: اولاً خطای اداری ممکن است عبارت از تقصیری باشد که مقصر یعنی عامل و بانی آن را نتوان به طور معین و منجز مشخص و معلوم کرد، یعنی تقصیر به نحوی باشد که در حقیقت بتوان آن را به اداره و یا موسسه اسناد داد و آن را مقصر واقعی شناخت. این قبیل تقصیرات ممکن است به صورت زیر باشند:

الف: عدم انجام وظایف اداری (عمل منفی اداره) - یعنی خسارت ناشی از اداره یا موسسه‌ای باشد که وظایف خود را انجام نداده و در واقع مرتکب قصور و کوتاهی گردیده است، چنانکه مثلاً عدم نصب علائم خطر در جاده موجب خسارت عابرین گردد.

ب: بدی انجام وظایف اداری (عمل مثبت اداره) - در این مورد، اداره و موسسه کار خود را انجام داده ولی آنطور که لازم بوده کار انجام نیافته باشد، مانند خسارت ناشی از انفجار مواد محترقه دولتی که دقت و مواظبت لازم در بسته بندی و حمل آن نشده باشد.

ج: تاخیر در انجام وظایف اداری - در این مورد، اداره وظائف خود را انجام داده ولی انجام آنها به موقع نبوده است مانند خسارت ناشی از تاخیر در رساندن مراسلات و یا محمولات تجارتي به مقصد.

ثانیاً: خطای اداری ممکن است به صورت تقصیری باشد که از طرف کارمند معینی ارتکاب یافته است، ولی تقصیر مزبور به نحوی باشد که منطقاً نتوان آن را متوجه کارمند دانست، مانند خسارت ناشی از سهو و اشتباه مامور دولتی در تنظیم سند مالکیت یا حواله های بانکی که متوجه اشخاص می‌گردد.» (طباطبایی مومنی، ۱۳۴۴، ۱۴۲-۱۴۱)

قسمت پایانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی دامنه مسئولیت مدنی دولت را محدود می‌سازد، زیرا اعمال حاکمیت و تصدی دولت را از هم متمایز دانسته و چنین مقرر نموده است: «...در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت

مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

این تقسیم در سده های پیشین طرفداران زیادی داشت و به طور معمول در تفاوت آنها گفته می شد که در اعمال حاکمیت، دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر یا فرمانده ظاهر می شود.

ولی در اعمال تصدی دولت به کارهایی می پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می دهند. در این گونه اعمال دولت در نقش تاجر و صنعتگر ظاهر می شود و به سان سایر اشخاص حقوقی به داد و ستد می پردازد (کاتوزیان، ۱۳۷۰، ۲۴۵).

این تقسیم امروز پیروان زیادی ندارد و از جهات گوناگون به ویژه از لحاظ مصون ماندن دولت در اعمال حاکمیت مورد انتقاد قرار گرفته است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۴۴، ۱۵۵).

با این همه قانون گذار با پذیرش این تقسیم ماده ۱۱ را به طور مبهم تدوین نموده است؛ زیرا نه فقط تامین منافع اجتماعی هدف تمام کارهای دولت است، بلکه همه اعمال حاکمیت را قانون پیش بینی نمی کند و بیشتر آنها وابسته به تصمیم ماموران قوه مجریه است.

به اضافه مصون ماندن دولت از مسئولیت در اموری که در مقام حاکمیت انجام می دهد باعث می شود تا بسیاری از اعمال نامشروع دولت دست کم از لحاظ مدنی مباح جلوه کند. (کاتوزیان، ۱۳۷۰، ۲۴۶)

ماده ۱۳ قانون به کارگیری سلاح^(۱) مصوب ۱۳۷۳ و ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی^(۲) مصوب ۱۳۹۲ نیز تصریح به مسئولیت مدنی دولت دارند.

۱. «در صورتی که مامورین با رعایت مقررات این قانون سلاح بکار گیرند و در نتیجه طبق آراء محاکم صالحه، شخص یا اشخاص بیگناهی مقتول و یا مجروح شده یا خسارت مالی به آنان وارد گردیده باشد، پرداخت دیه و جبران خسارت به عهده سازمان مربوطه خواهد بود و دولت مکلف است همه ساله بودجه ای را به این منظور اختصاص داده و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح قرار دهد».

۲. «حکم به مجازات یا اقدام تأمینی و تربیتی و اجرای آنها حسب مورد نباید از میزان و کیفیتی که در قانون یا حکم دادگاه مشخص شده است تجاوز کند و هرگونه صدمه و خسارتی که از این جهت حاصل شود، در صورتی که از روی عمد یا تقصیر باشد حسب مورد موجب مسئولیت کیفری و مدنی است و در غیر این صورت، خسارت از بیت المال جبران می شود».

۸- جمع بندی

نظریه مسئولیت مدنی یا الزام به جبران ضرر در اواخر قرن ۱۲ و اوایل قرن ۱۳ مطرح گردید، اما تسری آن به دولت و مسئولیت مدنی دولت اندیشه‌ای است نوظهور و بدیع که بر اساس آن دولت مسئول جبران خسارت ضرری است که به اشخاص ثالث وارد می‌کند. از نظر فقهی مبنای مسئولیت مدنی قاعده لاضرر و اتلاف است که با توجه به استدلالات مزبور قابل تسری به دولت نیز می‌باشد. البته در حقوق موضوعه و متون کلاسیک نیز نظریات مختلفی به عنوان مبنای مسئولیت مدنی مطرح گردیده که همانگونه که سابقاً گذشت در مورد مسئولیت مدنی دولت هم جاری است. می‌توان به نظریه خطر، تقصیر و تضمین حق به عنوان مهم‌ترین آن‌ها در حقوق اروپا اشاره کرد. در نظام حقوقی ایران، نخستین بار پس از انقلاب مشروطه، قانون اساسی دولت را در برابر قوه مقننه پاسخگو دانست و پس از آن در سال ۱۳۳۹ با تصویب قانون مسئولیت مدنی در ماده ۱۱ قانون مزبور صراحتاً به مسئولیت مدنی دولت و نهادهای اداری اشاره شد. پس از آن نیز در اصل ۱۷۱ قانون اساسی، این اصل مورد تصریح قرار گرفت.

۹- منابعی جهت مطالعه بیشتر

۱. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، حقوق اداری، جلد اول، تهران، میزان، ۱۳۸۶
۲. بادینی، حسن، فلسفه مسئولیت مدنی، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴
۳. باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۸۵
۴. رستمی، ولی و بهادری جهرمی، علی، مسئولیت مدنی دولت، دانشگاه امام صادق علیه السلام (تهران)، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲۹، ۱۳۸۸
۵. زرگوش، مشتاق، تقصیر در مسئولیت مدنی دولت، مطالعه تحلیلی تطبیقی مجله تحقیقات حقوقی، دو فصلنامه علمی و پژوهش، شماره ۴۹ - ۱۳۸۸
۶. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت؛ قواعد عمومی، جلد اول و دوم، نشر میزان، ۱۳۸۹
۷. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۷
۸. غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت، تهران، دادگستر، ۱۳۷۶
۹. موسوی بجنوردی، سید محمد، بررسی مسئولیت مدنی دولت‌ها بر مبنای قواعد فقهی، روزنامه آرمان، یکشنبه ۹۳/۳/۴
۱۰. یزدانیان، علیرضا، حقوق مدنی قواعد مسئولیت مدنی، جلد اول، نشر میزان، ۱۳۸۶

۱۰- منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۵۳
۲. باقرزاده، محمدرضا، «بحثی درباره مسئولیت کیفری دولت، موسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی (قم)»، ماهنامه معرفت، شماره ۳۶، ۱۳۷۹
۳. بهرامی احمدی، حمید، جزوه درس مسئولیت مدنی، تهران، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۵
۴. تنگ، آندره، حقوق ایالات متحده آمریکا، ترجمه دکتر سید حسین صفایی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۴۸
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوقی، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۸
۶. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوقی، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۴
۷. درودیان، حسنعلی، جزوه مسئولیت مدنی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۶۹
۸. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه، جلد ۱۳، تهران، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۷
۹. رستمی، ولی و بهادری جهرمی، علی، «مسئولیت مدنی دولت»، دانشگاه امام صادق علیه السلام (تهران)، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲۹، ۱۳۸۸
۱۰. شریعت باقری، محمد جواد، «یک دیوان عدالت اداری دیگر؟»، پژوهشنامه دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، چاپ اول، تهران، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶
۱۱. صفار، محمدجواد، شخصیت حقوقی، تهران، دانا، ۱۳۷۳
۱۲. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، جلد ۲، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۴
۱۳. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۱
۱۴. غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت، تهران، دادگستر، ۱۳۷۶
۱۵. قربان‌نیا، ناصر، «مطالعه‌ای پیرامون مسئولیت مدنی دولت در فقه امامیه و حقوق موضوعه»، فصلنامه نامه مفید، شماره ۱۳، ۱۶۶-۱۳۳، ۱۳۷۷

۱۶. کاتوزیان، ناصر، الزام‌های خارج از قرارداد، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹
۱۷. کاتوزیان، ناصر، ضمان قهری؛ مسئولیت مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
۱۸. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران، انتشارات دادگستر، ۱۳۷۷
۱۹. کاتوزیان، ناصر، وقایع حقوقی، تهران، انتشارات دادگستر، ۱۳۷۹
۲۰. معین، محمد، فرهنگ فارسی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۳
۲۱. موسوی بجنوردی، سید محمد، «بررسی مسئولیت مدنی دولت‌ها بر مبنای قواعد فقهی»، روزنامه آرمان، یکشنبه ۹۳/۳/۴
۲۲. ویلیام کی، فرانکنا، فلسفه اخلاق، ترجمه هادی صادقی و ویراسته مصطفی ملکیان، قم، انتشارات کتاب طه، ۱۳۷۶
۲۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، میزان، ۱۳۸۶
۲۴. یزدانیان، علیرضا، حقوق مدنی؛ قواعد مسوولیت مدنی، جلد ۱، تهران، میزان، ۱۳۸۶

ب) عربی

۱. ابن منظور، جمال‌الدین محمد بن‌الکرم، لسان‌العرب، بیروت، دارالفکر، ۱۳۶۳
۲. السنهوری، احمد، الوسیط فی شرح القانون المدنی، جلد ۱، بیروت، منشورات الحلبي الحقوقیه، ۲۰۰۰ م
۳. الطباطبایی یزدی، محمدکاظم بن عبدالعظیم، عروه الوثقی، قم، مؤسسه النشر الاسلامی، ۱۴۱۷ ق
۴. الموسوی‌الخمینی، روح الله، تحریر الوسیله، قم، موسسه اسماعیلیان، ۱۳۸۵
۵. الموسوی الخوئی، سیدابوالقاسم، مصباح الفقاهه، نجف، المطبعة الحیدریه، ۱۳۷۴
۶. انصاری، شیخ مرتضی، مکاسب، قم، اسماعیلیان، ۱۳۸۲
۷. بجنوردی، میرزا حسن، القواعد الفقهیه، جلد ۱، قم، موسسه اسماعیلیان، ۱۳۷۱
۸. طریحی، فخرالدین، مجمع البحرین، تهران، نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۷
۹. عامر، حسین، المسؤولية المدنية التقتصيرية والعقدية، مصر، بی‌نا، ۱۹۵۶ م
۱۰. مکارم شیرازی، ناصر، القواعد الفقهیه، قم، دارالعلم، ۱۳۸۲
۱۱. نجفی، محمدحسن، جواهر الکلام، بیروت، داراحیاء التراث العربی، ۱۳۶۷
۱۲. کلینی، محمد بن یعقوب، اصول کافی، تهران، موسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ۱۳۶۶
۱۳. فیروزآبادی، محمد بن یعقوب، قاموس المحيط، بیروت، دارالفکر، بی تا

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگواران شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir