



## مسئولیت مدنی دولت

محمد خانی دادرش شعبه ۱۰۶۰ و معاون قضایی  
رئیس کل دادگاههای عمومی و جزائی تهران

این نوشتار به بررسی معنا و مفهوم مسئولیت مدنی و تبیین ابعاد مهم آن پرداخته و به تعبیری رسالت اصلی مقاله این است که به حوزه مسئولیت مدنی دولت و حقوق شهروندی پرداخته و آن را در معرض نقد قرار می دهد چون حقوق شهروندی در سایه نهادینه شدن مسئولیت مدنی دولت جامه عمل خواهد پوشید قبل از کاوش در ویژگیهای مسئولیت مدنی دولت ضرورت دارد ابتدائاً به بررسی مفهوم مسئولیت مدنی دولت پرداخته شود. گرچه تعاریف گوناگونی از مسئولیت مدنی دولت از ناحیه حقوقدانان ارائه شده اما در یک جمع بندی کلی می توان گفت مسئولیت مدنی دولت عبارت است از مسئولیت ناشی از اعمال دولت اعم از اینکه مسئولیت مبتنی بر تقصیر بوده و یا نبوده و خواه در اثر نواقص سیستم اداری و با خطای عوامل انسانی باشد بدیهی است تقصیر شخصی مستخدم دولتی خارج از شمول تعریف فوق بوده و مستثنی می باشد و بر این اساس می بایست ساختار قوانین حقوقی کشور بصورت شفاف مسئولیت مدنی دولت را پذیرفته تا شهروندان بتوانند با تکیه بر چنین قوانینی، حقوق شهروندی خویش را استیفاء نمایند زیرا با رشد فزاینده تکنولوژی و عوارض ناشی از آن بحران های ناخواسته از خدمات انحصاری دولت به شهروندان وارد می گردد که می بایست با راهکارهای قانونی شفاف جبران شده تا جامعه از نتایج زیانبار اجتماعی و اقتصادی آن مصون بماند.

قانون بخاطر تنظیم روابط بین افراد جامعه و جلوگیری از مخاطرات ناشی از خواسته ها و آزمندی های متنوع و متکثر افراد جامعه می باشد ضرورت ها و منافع مشترک افراد جامعه حکومت را بر آن داشته تا به نمایندگی از جامعه قانون را اجرا نماید و برای آنکه اجرای قانون تضادی در تعامل حاکمان و مردم ایجاد نماید ضرورت پیدایش میثاق تقسیم کار و مسئولیت کارگزاران تحت عنوان قانون اساسی بوجود آمده است و این امر موجب بازشناسی مسئولیت فرمانروایان و فرمانبرداران گردیده و آنگاه مسئولیت مدنی دولت پا به عرصه اجتماعی نهاد که از جهات گوناگون قانون مندی جامعه و حاکمیت قانون را در سطحی کلان مطرح می نماید و از دیگر سو راهکارها و حقوق و همکاری دولت و مردم را شفاف و قابل اجرا در می آورد با توجه به اینکه مسئولیت مدنی دولت در جامعه حقوقدانان چالش های ابهام انگیزی پدید آورده نگارنده امید دارد که شاهد برگزاری همایش های علمی برای نقد و بررسی این مفهوم سرنوشت ساز از سوی اساتید حوزه، دانشگاه، و کلاهی دادگستری و قضات باشد و از طرفی چون این موضوع شاکله موضوعات مهم حقوق شهروندی و مردم سالاری دینی را تشکیل می دهد حمایت علمی، عملی از سوی صاحب نظران را می طلبد تا گامی بلند در زمینه تقویت



حوزه مسئولیت مدنی دولت برداشته شود و بستر نقد و نظر پیرامون این مباحث حقوقی فراهم گردد موجودیت مسئولیت مدنی در قانون اساسی و منابع معتبر فقهی مسلم است اما مسئله اصلی این است که این موجودیت چرا مغفول مانده است کما اینکه این موضوع گاهی از سوی دولت بصورت رسمی پذیرفته شده و گاهی نیز وجود آن بدلیل شفاف نبودن و اجمال و سکوت قانون مورد تردید قرار گرفته است در این صورت تنها راه سامان یافتن این قضیه تدوین قوانین جامع و کامل با توجه به واقعیات و آزموده‌های عصری بوده که می‌تواند این ابهامات را بر طرف سازد البته قابل ذکر است که گاهی دولت‌ها در مسیر شتابان توسعه اقتصادی و سیاسی عذر آورده و مسائل اقتصادی و سیاسی را بر مسئولیت مدنی دولت ترجیح و عملاً مانع ظهور و گسترش مسئولیت مدنی شده‌اند یویایی و استحکام مشارکت مردمی در همین مفهوم نهفته است که شهروندان از حداقل حقوق برابر با مسئولین در عرصه‌های مختلف برخوردار باشند و گرنه چه بسا دولت تمایلی به اجراء داوطلبانه این حقوق نداشته باشد سهم حقوقدانان در این رابطه فراهم کردن زمینه توسعه و افزایش تحقق مسئولیت مدنی دولت هم بلحاظ علمی و هم بلحاظ عملی می‌باشد سهم دولت نیز در این راستا به رسمیت شناختن و نهادینه کردن آن است و لازمه جامعه زنده پویا و متکامل نیز وجود دولت مقتدر و کار آمد می‌باشد.

مسئولیت مدنی دولت در قبال شهروندان حوزه‌ای از مسئولیت در قانون اساسی و منابع معتبر فقهی محسوب می‌گردد بخصوص در عرصه‌هایی از زندگی صنعتی امروزی که دولت فعالیت کاملاً انحصاری دارد بنحوی محسوس و شفاف تر است اساساً مردم در یک ارتباط قهری از خدمات دولت بهره‌مند و به همان نسبت از نتایج زیانبار آن برخوردار می‌شوند در این فرآیند زیان دیدگان اسباب و وسایل تحقیق و اطمینان از سلامت و صحت اعمال دولت را در اختیار ندارند زیرا از یکسو توانایی علمی و ابزار و اذن تحقیق سلامت خدمات ارائه شده از سوی دولت را در اختیار نداشته و از سوی دیگر اساساً این تحقیق منطق اجتماعی و ضمانت اجرایی ندارد و در نظام‌های مختلف سیاسی این امر از وظایف تعریف شده دولت بوده و تابع مقررات قانونی خاص می‌باشد در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این منطق اجتماعی به صراحت در یک چهار چوب مستوفی تعریف شده و جهت رسیدگی به شکایات و خسارات



وارده به افراد و بررسی عملکرد سازمان‌های دولتی مراجع و نهادهای مشخص پیش‌بینی شده است دولت بعنوان یک شخصیت حقوقی کلان در کلیه زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی برنامه ریزی داشته و برای پیشبرد اهداف خویش وسایل و ابزارهای فنی و تکنولوژی مختلفی را به خدمت می‌گیرد موسسات دولتی در انجام وظایف تعریف شده در عرصه‌های مختلف، امکان ارتکاب خطا و اشتباه و سهل‌انگاری و ترک فعل را دارد بدین جهت اصل ۱۶۷ قانون اساسی قوه قضائیه را ملجاء زبان دیدگان اعلام نموده است و اصولاً تدارک و جبران ضررهای عمده فقط از عهده دولت بر می‌آید اگر به گزاره‌های فوق آموزه‌های دین و تکالیف شرعی نیز اضافه گردد هرگونه شک و شبهه‌ای را در خصوص مسئولیت مدنی دولت برطرف می‌نماید.

#### جایگاه مسئولیت مدنی دولت در فقه

دین مبین اسلام بعنوان آخرین شریعت و کاملترین رسالت الهی برای تمامی شقوق زندگی اجتماعی انسان‌ها تعیین تکلیف نموده و در حوزه مسئولیت مدنی دولت نیز منابع معتبر فقهی عمدتاً از دو جهت تأکید داشته است. اولاً: در یک جامعه دینی و مکتبی انسان با تکیه بر اصول و آرمان‌های قوی دینی خودش را صرفاً یک شهروند نمی‌داند بلکه (افراد جامعه دینی به تکالیف و مسئولیت‌ها و تعاملات اجتماعی نه تنها با نگرش صرف مصالح اجتماعی بلکه با توجه به ارتباطات قوی مکتبی و آرمانی نیز توجه دارند که نتیجه آن التزام واقعی افراد به تکالیف و مسئولیت‌ها می‌باشد و همچنین مسئولان و حاکمان نیز بر همین منهج سلوک نموده و احساس دین و ادای وظیفه نسبت به شهروندان دارند.

ثانیاً: با توجه به اینکه تشکیل حکومت و اداره قانونمند جامعه از اهم اصول رسالت دینی بشمار می‌رود فقه در خصوص تنظیم و تبویب حقوق و تکالیف افراد جامعه و مناسبات آنها با یکدیگر و از دیگر سو هماهنگی و تعیین حدودمرز حاکمان در مسئولیت‌های محوله و در جهت ادای حقوق مردم نقش اساسی ایفا می‌نماید تکالیف و حقوق شهروندی از حقوق و تکالیف ایمانی در یک جامعه دینی سرچشمه می‌گیرد در این صورت فرض وجود جامعه دینی مستلزم فرض مسئولیت مدنی دولت در این نگرش فقهی خواهد بود. در حقوق عمومی همان‌طور که دولت حق و تکلیف بر شهروندان دارد از سوی دیگر شهروندان به همان موازات حق و تکلیف بر دولت دارند اما حقوق مردم در مقابل دولت همواره برابر و مساوی در بخش اعمال حاکمیت و مسائل امنیتی نبوده چون در بسیاری از موارد در دولت در رابطه با مردم در یک وضعیت تقدم و حالت امتیازی و اولویتی قرار دارد بطوری که دولت هرگاه اراده نماید حق دارد به طور یک جانبه اراده خود را بر شهروندان تحمیل نماید این حق و اولویت و تحمیل اراده و ایجاد تکلیف برای شهروندان ناشی از این طرز تفکر است که دولت حافظ مصالح و منافع عمومی است علت تفویض چنین حقی به دولت اختیار و وکالتی است که مردم به دولت داده‌اند و به هنگام تعارض و تزاوج منافع عمومی و شخصی عدل و انصاف حکم می‌کند که منافع عمومی بر منافع شخصی مقدم شود. لذا دولت به موجب وکالتی که از مردم دارد می‌تواند هر جا منافع افراد را منافی منافع جامعه بداند حقوق اجتماع را بر حقوق شهروندان ترجیح دهد و بر اساس حقوق و منافع عمومی مردم برنامه ریزی و اجرا نماید.

گرچه امروزه این طرز تفکر ارزش کاربردی نداشته و عقیده بر این است که هیچ زبانی نباید بدون جبران باقی بماند و اراده جبران زبان به بهترین وجه در قاعده زرین فقهی بنام قاعده لاضرر سرلوحه کار ما قرار دارد هدف این است که مسئولیت مدنی و ضرورت جبران خسارت بطور مطلق وارد شده دولت از این قاعده مستثنی نمی‌تواند باشد بویژه آنکه ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی که در مقام اعمال حاکمیت بوده علل موجهه جرم را موجب زوال مسئولیت کیفری دانسته و مشروط به این است که امر آمر قانونی خلاف شرع نباشد همان‌طور که مأمور حق دارد و مکلف است که قانونی بودن دستور را مورد بررسی قرار داده و در صورتی که آنرا مغایر و مخالف قانون یافت از اطاعت امر غیر قانونی خودداری

نماید همچنین مکلف است که شرعی بودن آن را مورد بررسی قرار دهد چنانچه خلاف شرع بود باید از اجرای آن امتناع کند در این روند یک دستور غیر قانونی و خلاف شرع نمی‌تواند از علل موجهه جرم محسوب گردد و لذا شکی در جرم بودن آن دستور وجود ندارد به همین دلیل ماده ۵۷۴ ق.م.ا ماموری را که از تحویل زندانی به مقامات قضایی خودداری کند مسئول دانسته است مگر آنکه ثابت کند به امر مافوق خود چنین عملی را مرتکب شده و از مصادیق ماده ۵۸۰ ق.م.ا می‌باشد از آنجا که نهادهای دولتی در عصر حاضر بیشتر و شفاف‌تر در شکل اشخاص خصوصی در عرصه اجتماعی و اقتصادی ظاهر می‌شوند ناگزیر فعالیت‌های گوناگون آنان زبان‌های مختلفی به شهروندان وارد می‌سازد که ضرورت جبران آن هر روز بیشتر از قبل احساس می‌شود و دولت به بهانه‌های گوناگون به قلمرو تجارت و بازرگانی وارد شده و در این صورت قلمروئی را که اختصاص به بخش خصوصی دارد تصدی مینماید بنابراین در هنگام اجرای قانون و ارائه خدمات چنانچه ضرر و زبانی به کسی وارد شود دولت باید جبران نماید مانند لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت مصوب ۱۳۵۸ که به موجب آن دولت ملزم گردیده است در مقابل تملک اموال اشخاص خصوصی که از اعمال حاکمیت ناشی می‌شود بهای آن را به زیان دیده بپردازد به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی اعمال حاکمیت موجب معافیت دولت از خسارت نیست در حقوق متقابل دولت و مردم در بخش اقتصادی و ارائه خدمات و کالا دولت همانند روابط در حقوق خصوصی و روابط متقابل اشخاص حقیقی مطرح می‌باشد. در این رابطه اصل بر تساوی افراد در مقابل دولت است. یعنی دو طرف در واقع همچون دوطرف یک رابطه موضوع حقوق خصوصی بوده و مانند طرفین یک معامله از حقوق یکسانی برخوردار هستند.

هم چنانچه فروشنده نمی‌تواند بدون رضایت خریدار اراده خود را به طرف مقابل تحمیل کند دولت نیز در این فرایند نمی‌تواند شرایط را بر شهروندان بدون میل و رغبت آنان تحمیل نماید زیرا که در این رابطه اعمال حاکمیت و مسائل امنیتی مطرح نبوده چنانچه در رابطه دولت و اشخاص حقیقی مصالح امنیتی و حاکمیتی مطرح باشد رابطه برابر جای خود را به رابطه ممتاز می‌دهد و دولت از موقعیت برتر برخوردار است زیرا فرض آنست که مصالح امنیتی از اهمیت خاصی برخوردار بوده و معادل نفع خصوصی شهروندان ندارد بلکه بر منافع مردم ترجیح دارد.

میانی مسئولیت مدنی دولت:

در این مقوله دو نظریه بصورت عمده قابل طرح می‌باشد:

الف) مسئولیت مبتنی بر تقصیر

ب) مسئولیت بدون تقصیر

الف) مسئولیت مبتنی بر تقصیر

نظریه مبتنی بر تقصیر بر این اصل استوار است که خواهان باید ثابت کند خواننده با ارتکاب خطا، زبانی به وی وارد کرده به عبارتی زیان دیده بتواند خسارات ناشی از عملکرد کارکنان اداره را که باعث ضرر بوده‌اند اثبات نماید یا این فرض که دولت بر اثر نواقض سیستم اداری یا خطای کارکنان دچار تقصیر و با اثبات خطای کارمند، تقصیر دولت احراز می‌گردد در نتیجه دولت باید ضرر حادث را جبران نماید و در غیر اینصورت هیچ مسئولیتی نخواهد داشت.

مسئولیت مبتنی بر تقصیر مستقیم دولت

هرگاه کارمند دولت مرتکب فعل زیانبار شود دولت نه به سبب خطا یا مسئولیت کارمند که به دلیل خطای خود مستقیماً عهده‌دار مسئولیت خواهد بود یعنی عمل به دولت بطور مستقیم انتساب پیدا می‌کند بدون آنکه بدو کارمند مسئول خطا شناخته شود. با توجه به اینکه مفهوم دولت یک مفهوم

اعتباری و انتزاعی بوده و در صورت اعمال دولت توسط افراد و اشخاص حقیقی انجام می‌گردد لذا در خصوص نحوه انتساب عمل توأم با خطا به دولت نیز نظرات مختلفی مطرح است آنچه حاصل تضارب



آراء و عقاید مختلف بوده و بنظر سازگاری بیشتری با واقعیات و پدیده‌های اجتماعی داشته و موافق عدالت نیز میباشد این است که مسئولیت دولت را مستقیم فرض و فارغ از تقصیر اداری کارمند که بعنوان عوامل اجرایی دولت انجام وظیفه می‌کنند خود دولت مستقیماً مسئول شناخته شود در دفاع از این نظریه می‌توان چنین گفت که دولت متشکل است از افراد و موجودات هوشمندی که بعنوان اندامهای آن عمل می‌کنند و اصولاً انجام اعمال توسط دولت لامحاله به توسط افراد و کارمندان انجام می‌گیرد و چون دولت حق انتخاب کارمند و تکلیف نظارت بر اعمال آنها را دارد لذا خطای عوامل اجرایی دولت در اثر گزینش نادرست و نظارت غیر موثر دولت بوده و در نتیجه تقصیر دولت مفروض است البته استثنایی هم بر این نظریه وارد است و عبارت است از اینکه تقصیر اداری و تقصیر شخص کارمند دولت قابل تفکیک بوده و میبایست بین آنها فرق قائل شد هر چند که تمایز این دو مقوله امری سهل و روشن نبوده و غالباً بنظر دادگاه و ملاک عرف میباشد لیکن بنظر میرسد تنها معیار موثر کاربردی در این قضیه این است که هر خطایی که از کارمند دولت در رابطه با غیر وظیفه اداری صادر شود خطای شخص تلقی شده و نامبرده شخصاً مسئول عمل خویش میباشد حال که مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر دولت مورد بحث قرار گرفت در جهت تکمله بحث شایسته است بطور اجمال موضوع ارکان مسئولیت نیز که در این ارتباط می‌باشد پرداخت شود.

#### ارکان مسئولیت مدنی دولت

مسئولیت مدنی دولت با وجود ۳ رکن اساسی قابل تحقق است الف) ضرر، ب) تقصیر، ج) رابطه سببیت با توجه به متون فقهی و مراتب مفهومی قوانین جاریه کشور ضرر اعم است از ۱. ضرر مادی، ۲. منافع قطعی الحصول، ۳. زیان معنوی ضرر

وجود ضرر در تحقق مسئولیت مدنی دولت از ضرورت‌های قطعی بشمار می‌رود هر گونه تجاوز عمدی یا خطا کارانه در اموال یا منفعت مالی که از دست برود و یا به سلامت و حیثیت و عواطف شخص لطمه‌ای وارد آید عنصر ضرر که از ارکان مسئولیت مدنی می‌باشد تحقق یافته است.

#### ضرر باید مسلم باشد

قطعی و مسلم بودن ضرر آن را قابل مطالبه مینماید یعنی شرط قابلیت مطالبه ضرر این است که قطعی و مسلم باشد به تعبیری مدعی خسارت باید ثابت کند که ضرر به او وارد شده است و به صرف احتمال ورود زیان نمی‌توان دولت را به جبران آن خسارت محکوم کرد.

#### زیان باید مستقیم باشد

در صورتی دادگاه مبادرت به صدور حکم خسارت







می‌کند که عمل کارمند دولت باید علت مؤثر در بوجود آمدن زیان باشد و مدعی خسارت باید ثابت کند که از عمل کارمند ضرر به او وارد شده و این ضرر بلاواسطه ناشی از عدم انجام تعهد یا تاخیر آن یا عدم تسلیم محکوم به بودن است. ماده ۷۲۸ ق.آ.د.م همگی اقسام ضرر در صورتیکه نتیجه مستقیم عمل انتسابی به دولت بوده و مسلم نیز باشد قابل مطالبه است رکن دوم مسئولیت مدنی دارای دوضابطه اساسی یعنی تعدی و تفریط بوده و تحقق آن در این حوزه مصداق دارد هرچند که دو رکن مذکور بنوبه خود در تحقق مسئولیت مدنی دولت حائز اهمیت می‌باشند لیکن تا زمانیکه ارتباط منطقی بین آن دو برقرار نشود به مثابه مواد خامی بوده که فی نفسه افاده هیچ اثری نمی‌نمایند و تنها وجود رابطه سببیت بین آنها می‌تواند فرآیند تحقق مسئولیت را تکمیل و اثر بخش نماید لذا در یک جمع‌بندی می‌توان گفت با وجود ضرر و زیان و فرض تقصیر دولت و احراز رابطه سببیت بین آنها دو مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر دولت تحقق پیدا می‌کند.

#### ب: مسئولیت بدون تقصیر

با توجه به اینکه نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر دولت در همه موارد جوابگو نبوده و در عمل مواردی پیش آمده که ضرری از ناحیه دولت به

افراد وارد شده لیکن زیان‌دیده بر اثر حادثه بالاتکلیف مانده در این صورت تکلیف چیست؟

با توجه به اصل کلی که مقرر میدارد هیچ ضرری نباید بدون تدارک و جبران باقی بماند به تدریج وجدان عمومی جامعه را به این سو سوق داده که برای دولت حتی در صورت فقد عنصر تقصیر نیز مسئولیت مدنی قائل شوند هرچند که پیدایش و رواج رسمی این نظریه مربوط به زمان طولانی نبوده لیکن بعنوان یک نظریه مترقی تلقی و با توجه به گستردگی تعاملات اجتماعی یک ضرورت اساسی برای جامعه امروزی بشمار می‌رود زیرا همین که دولت زبانی به بار آورد باید آن را جبران کند خواه کاری که سبب ایجاد ضرر شده است ثواب یا خطا باشد آنچه در این زمینه گفتنی است رابطه علیت میان کار دولت و ورود ضرر به دیگری است و علم حقوق باید بیش از هر چیز به احراز این رابطه بپردازد.

