

مسئولیت مدنی نهادهای دولتی

مؤلف

وحید خسروی

کارشناس ارشد حقوق دادرسی اداری

ویراستار

ناهید فرامرزی

انتشارات قانون یار

۱۳۹۸

این کتاب را با افتخار به روح بزرگ مرد علم حقوق ایران
(دکتر امیر ناصر کاتوزیان) تقدیم میکنیم

شرافت حقوق در این است که ما از مجموعه قواعدی که در
دست داریم، راهی برای رسیدن به عدالت بازیم.
(دکتر امیر ناصر کاتوزیان)

فهرست مطالب

پیشگفتار

بخش اول

کلیات

فصل اول

مفاهیم

فصل دوم

اصول کلی مسؤولیت مبانی در راستای جبران

خسارت واردہ

بخش دوم

قلمرو مسؤولیت مدنی دولت

فصل اول

ارکان مسؤولیت مدنی دولت

فصل دوم

جایگاه حقوقی شرایط مسؤولیت مدنی و ارکان
حقوقی جبران خسارت توسط نهادهای دولتی

بخش سوم

رسیدگی به دعاوی مسؤولیت مدنی

فصل اول

آثار مسؤولیت مدنی

فصل دوم

مراجع صالح رسیدگی به دعاوی مسؤولیت
مدنی دولت

یشگفتار

حکومت در آغاز فعال مایشایی بود که به مناسبت سیطره و تفویقی که بر سایر قدرتها در قلمروش داشت از هر گونه تعرضی مصون و دور از دسترس اعضاء جامعه قرار داشت و بنام فرمانروای مطلق نظم و امنیت را به جامعه ارزانی می‌داشت و هرگاه که می‌خواست :آن را می‌ستاند بی آنکه امکان تظلمی نسبت به عملکردهای حکومت وجود داشته باشد زیرا این فرمانروا بود که منبع هر ضابطه و قانونی قلمداد می‌شد و او صاحب حکومت کشور و تک تک افراد جامعه بود بنابراین در سازماندهی روابط

اجتماعی آنچه نمود داشت سلطان بود و رعیت، و مصونیت فرامانروای و به تعبیر دیگر حکومت در انجام امور صورتی موجه و غیرقابل تردید داشت.^۱ در گذار از تاریخ افول شب‌های تاریک قرون وسطی اندیشمندان روشنگری با رجعتی بر اندیشه‌های حقوق طبیعی نسبت به بازیابی آزادیهای انسانی در آثار خود کوشیدند و با آگاهی انسانها نسبت به حقوق ذاتیشان نهضت‌های بزرگی در مقابل خود را ایجاد کردند تا آنچه حکومتها مطلقه را سازماندهی نمودند تا آنچه پادشاهان مجبور به اعتراف به حقوق انسانها

^۱ - مجید، غمائی، مسؤولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، نشر دادگستر، چاپ اول. پاییز ۱۳۷۶، ص ۱۶.

شدند و در طی این مسیر بود که حکومتهاي مطلقه به حکومتهاي مشروطه که ناگزير از احترام به حقوق طبیعی رعایای خود بودند بدل شدند و نهايتأً اين حکومتهاي مشروطه نيز با محور قرار گرفتن حق مردم بعنوان مبني حکومت به دولتهاي قانونمند تبديل شدند.^۱ قانونمندي دولت تأكيدی است بر مفهوم حقوقی حکومت، به اين عنوان که بر اساس به رسميت شناخته شدن حق مردم در تعیين سرنوشتستان در جمیع شئون اجتماعی با تفکیک در حوزههای کارکرده حکومت از صورت بيان اراده فردی خارج شده

^۱- پيشين، ص ۱۱.

و سازمانی با صورت‌بندی حقوقی می‌یابد که بعنوان نماینده منافع عمومی واجد شخصیتی متمایز از افراد جامعه گردیده و این شخصیت متمایز حقوقی منبع حقوق و تکالیف آن شناخته می‌شود. از طرفی در تفکیک حوزه‌های کارکردی حکومت دیگر این شهروندان هستند که واجد صلاحیت تصمیم‌گیری برای اداره امورشان می‌باشند که بیان اراده جمعی آنان مفهوم قانون به خود گرفته و بر مدار آن است که جامعه اداره می‌گردد، محوریت قانون در اجتماع نمادی از مقید گردیدن حکومت است و در این چیرگی نه تنها حکومت مقید به قانون است بلکه موجودیت حکومت به قانون وابسته

است به تعبیری دیگر دولت واجد شخصیت حقوقی است از آنجا که قانون او را واجد این شخصیت شناخته است. بهمین جهت دور از انتظار نیست که حکومت را در قبال وظایفش در مقابل قانون مسئول بشناسیم و بهمین خاطر است که دولت در عملکردهایش ناگزیر از کسب مجوز قانونی (کسب صلاحیت) می‌گردد و وجود نداشتن این صلاحیت، بطلان عمل حکومت و ضمانت اجراهایی قوی نظیر برکناری کارگزاران خاطری حکومت را بهمراه دارد.

آنچه که در باب مسئولیت دولت بیان شد تنها به مسؤولیت در مقابل قانون بسته گردید و هنوز

شأن اجل دولت بعنوان «نفس کل»^۱ در مقابل افراد مردم ملاحظه نشده است.

اما رویکردی متحول‌تر نسبت به دولت که می‌توان آن را نتیجه برداشتی نوین از اصل حاکمیت قانون دانست شمول مفهوم «تساوی در برابر قانون» علاوه بر شهروندان و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی بر شخصیتهای حقوقی حقوق عمومی بطور اعم و بر شخصیت حقوقی دولت بطور اخص است که نتیجه این تلقی از مفهوم تساوی در برابر قانون در مواجهه با خسارات ناشی از عملکرد دولت در قبال

^۱ - دکتر شمس الدین فرهنگ فرهیخته، فرهنگ فرهیخته، انتشارات زرین، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۴۲۱.

شهر وندان و سایر اشخاص حقوق خصوصی گسترش دامنه مسئولیت مدنی به دولت خواهد بود. در قرن ۱۹ پس از انتقاد از نظریه مصونیت دولت، اصل عدم مسئولیت دولت که ملهم از عقیده حاکمیت مطلق دولت بود با گسترش دموکراسی و با پیدایش افکار جدید و ظهور حقوق مردم در صحنه سیاسی و همینطور گسترش جبران خسارت و مسئولیت در روابط خصوصی در اثر توسعه تکنیک بیمه جای خود را به اصل پذیرش مسئولیت مدنی دولت داد. اینکه اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی بتوانند خسارت واردہ به خود از جانب سازمانها و

نهادهای دولتی را ترمیم نمایند اندیشه‌ای درست و عادلانه می‌باشد و پذیرش جبران خسارت زیان دیده از سوی قانونگذار از پایه‌های اصل لزوم تساوی در مقابل قانون است.

اما سؤالی که باقی می‌ماند این است که آیا مبنای مسؤولیت مدنی دولت همان مبنای عام مسؤولیت مدنی مطرح در حقوق خصوصی است؟ و یا آنکه قواعد خاص خود را طلب می‌کند؟ در این خصوص عقاید متفاوتی وجود دارد گروهی حفوقدانان مبنای مسؤولیت مدنی دولت را بر پایه تقصیر بنا نهادند و اینگونه بیان کردند که دولت تنها در مواردی نسبت به اعمال کارکنان خود مسؤولیت دارد که اعمال آنها در

حين انجام وظيفه و مربوط به خطای اداری آنها باشد. يعني دولت دامنه مسؤوليت مدنی خود را بسیار محدود می کند و دولت تنها در قبال خطای اداری کارمند که به طور غيرعمدی صورت می گیرد مسؤول شناخته می شود و در صورتی که فعل کارمند در حين انجام وظيفه همراه با سوء نیت و خطای سنگین باشد آنرا از مسؤوليت مدنی دولت جدا دانسته و مسؤوليت شخصی کارمند را مطرح می سازند. با رویکردي به دولت ناکارآمدی نظریه تقصیر در مورد اعمال دولت نیز نمایان است بر همین اساس گروهی در جهت جبران خسارت زیاندیده و ایجاد مسؤول مستطیع

در جبران خسارت خطای اداری را توسعه دادند و اظهار نمودند که دولت در تمامی اعمال کارمندان که در حین انجام وظیفه سبب خسارت به اشخاص می‌شود مسؤولیت تضامنی دارد خواه این اعمال عمدی باشد یا غیرعمدی و در مرحله بعد یعنی پس از جبران خسارت زیاندیده توسط دولت و در مراجعته دولت به کارمند خاطر از نظریه تقصیر پیروی کردند یعنی به نوعی قائل به مسؤولیت مستقیم دولت شدند.

پیروی از نظریه‌های فوق در حقوق کشورهای مختلف تحولات عمدہ‌ای را در باب مسؤولیت دولت به ارمغان آورده است که در بخش‌های آتی به آن اشاره می‌شود.

نظریه دیگری که موجب تشکیل مسؤولیت مدنی دولت می‌گردد مبتنی بر تساوی در برابر هزینه‌های عمومی و تضمین حق است که از خلال قواعد ویژه‌ای جدای از قواعد عام مسؤولیت مدنی استنباط می‌شود. مقایسه دولت با شرکتهای بیمه مبنای نظریه دیگری است یعنی دولت به مثابه یک شرکت بیمه بزرگی مستلزم به جبران خسارت واردہ به افراد جامعه می‌باشد.

در حال حاضر در اکثر کشورهای پیشرفت با پذیرش مسؤولیت مدنی دولت در جهت حمایت از حقوق زیاندیده دامنه مسؤولیت مدنی دولت را بر اساس نظریه‌های فوق گسترش داده‌اندو به

نوعی برای دولت مسؤولیتی فراتر از قواعد مسؤولیت مدنی در حقوق خصوصی قائل هستند در حالی که چنانچه بعداً بررسی خواهد شد در حقوق ایران با توجه به ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی برای دولت به نوعی مصونیت قائل شده و کارکنان دولت را به سبب افعال خود که در حین انجام وظیفه باعث ایجاد زیان می‌شوند شخصاً مسؤولت می‌شandasد، بدون در نظر گرفتن اینکه آیا عمل زیانبار غیرعمدی بوده است و یا همراه با سوءنیت انجام شده و فقط دولت را در خصوص نقص وسایل و تشکیلات مسؤول می‌شandasد که این مفهوم نیز کلی و مبهم می‌باشد که اثبات آن در مقابل دولت به دشواری صورت می‌گیرد.

دکترین مسؤولیت مدنی در ایران علی رغم تحول مسؤولیت مدنی دولت در سایر کشورها همچنان از مفهوم سنتی تفکیک اعمال دولت به تصدی و حاکمیت پیروی میکند و تحول دولت حاکم صرف به دولت خدمتگزار در مسؤولیت مدنی دولت در ایران نادیده گرفته شده است.

گستره اشخاص و اعمالی که دولت در قبال انها مسؤول شناخته می‌شود، سوالی است که نظریات مختلفی در مورد آنها ارائه شده است. گروهی قائل به این هستند که دولت تنها در قبال اعمال کارکنان رسمی مسؤول می‌باشند و گروهی قلمرو مسؤولیت دولت را نسبت به تمامی

مستخدمان عمومی تسری داده‌اند یعنی تمام کارکنان رسمی و قراردادی و داوطلبان اختیاری و اجباری و همچنین اعمال تقنیی و قضائی و حتی اعمال حاکمیتی قوه مجریه تسری داده‌اند.

بخش اول

کلیات

فصل اول

مفاهیم

رسم معمول آن است که بحث پیرامون یک موضوع نیازمند آشنایی و روشن گردانیدن مفاهیم آن موضوع می‌باشد. تا خواننده را آگاهی نسبی حاصل آید و آمادگی ورود به بحث اصلی را پیدا نماید این موضوع زمانی خود را بیشتر نمایان می‌سازد که اصطلاحات فنی باشد و علم به آن در این حالت از اصول اولیه است، در موضوع مورد بحث مفاهیم آن از اهمیت اساسی و شایان توجه برخوردار می‌باشد و بدون اطلاعات اولیه مقصود مطلوب را نخواهیم یافت، نکته دیگر آنکه سعی بر این بوده است که بیان

این مفاهیم به نحوی ساده و مختصر انجام گیرد و آنقدر که به کارما می‌آید بحث شود و از توضیحات اضافی و بدون ارتباط خودداری شود، در هر مورد که لازم شود علاقه‌مندان را به کتب مربوطه ارجاع خواهیم داد.

بحث اول : مفهوم و شاخه‌های مسئولیت

بند ۱ : تعریف مسئولیت

واژه مسئولیت در زبان عربی مصدر جعلی از «مسئول» است. در قوانین موجود تعریفی از مسئولیت به عمل نیامده تعاریف حقوقدانان نیز

در این مورد گوناگون میباشد در ذیل به گونههایی از این تعاریف اشاره میشود:

مسئولیت تعهد قانونی شخصی است به رفع ضرر دیگری که وی به او وارد آورده است، خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود باشد یا از فعالیت او ایجاد شده باشد^۱. همچنین مسئولیت را: فرضی که به موجب آن هر فردی نتایج شناخته شده اعمال خود را خواستار است تعریف کرده‌اند^۲. در فقه به جای کلمه مسئولیت از کلمه ضمان استفاده شده این کلمه بسیار عام

^۱- محمد جعفری، علی لنگرودی، ترمذی لوزی حقوق، انتشارات گنج دانش، زمستان ۶۸، صفحه ۶۴۲، شماره ۵۱۱۴

^۲- حسینقلی، حسینی نژاد، مسئولیت مدنی، بخش فرهنگی جهاد دانشگاهی دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، بهار ۷۰ صفحه ۱.

می باشد و انواع مسئولیت اعم از مدنی و کیفری را در بر می گیرد.

بند ۲ : اقسام مسئولیت

مسئولیت را از زوایای مختلفی می توان تقسیم بندی کرد معمولترین تقسیم بندی که در کتب حقوقی صورت پذیرفته است به شرح زیر می باشد:

الف) مسئولیت اخلاقی

مسئولیت اخلاقی عبارت است از مسئولیتی که قانونگذار متعرض آن نشده باشد^۱ همانند

^۱-امیر تیمور، تاجمیری، حقوق مدنی ۴، مؤسسه فرهنگی آفرینه، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۵، صفحه ۲۴.

مسئولیت انسان نسبت به خود یا خداوند یا دیگری، ضمانت اجرای چنین مسئولیتی تنها تاثیر وجدان و درونی است ولی ضمانت اجرای حقوقی ندارد به بعارت دیگر مسئولیت اخلاقی مواده وجدان از خطاست، نیتی پلید در درون انسان می‌تواند از نظر اخلاقی شخص را مسئول قرار دهد، ارتباط مسئولیت اخلاقی با درون آدمی است.^۱

ب) مسئولیت حقوقی

مسئولیت حقوقی آن است که در قانون پیش بینی شده و ضمانت اجرایی قانونی (مدنی،

^۱ - ناصر، کاتوزیان، فلسفه حقوق، چ ۲ انتشارات بهنسر، ۱۳۷۷، ص ۴۵۱

کیفری و انتظامی) دارد و شخص در مقابل افراد دیگر مسئول است^۱ شاخه‌های مسئولیت حقوقی یا قانونی عبارتند از : مسئولیت مدنی، مسئولیت کیفری و مسئولیت اداری که از جهاتی با هم تفاوت دارند ولی قدر مشترک هر سه نقض الزام تعهدی است که قرار داد یا قانون قرار داده است.

۱-مسئولیت مدنی

آنچه که در تعریف مسئولیت مدنی گفته اند این است که در هر مورد شخص ناگریز از جبران خسارت دیگری باشد می‌گویند در برابر او

^۱- محمد جعفر، جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، شماره

مسئولیت مدنی دارد^۱. به عبارت دیگر انسان وقتی از نظر مدنی مسئول تلقی می‌شود که ملزم باشد آثار و نتایج ضرر وارد به دیگری را جبران نماید^۲. در تعریف کاملتر می‌توان بیان داشت که «مسئولیت مدنی» عبارت است از تعهد و الزامی که شخص نسبت به جبران زیان وارده به دیگری دارد، اعم از آنکه زیان مذکور در اثر عمل شخص مسئول یا عمل اشخاص وابسته به او یا ناشی از اشیاء و اموال تحت مالکیت یا تصرف او

^۱- کاتوزیان، ناصر، ضمان قهری، مسئولیت مدنی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، زمستان ۷۴، صفحه ۱.

^۲- میشل لوراسا، مسئولیت مدنی، ترجمه محمد اشتربی، تهران نشر حقوقدانان ۱۳۷۵، صفحه ۲۹.

باشد»^۱ مسئولیت مدنی به ۲ شعبه عمده تقسیم شده است : مسئولیت قراردادی که به آن مسئولیت عهدی یا ضمان ناشی از عقد نیز گفته می شود که عبارت است از مسئولیتی که در نتیجه اجرا نکردن تعهدی که از عقد ناشی شده است بوجود می آید، مسئولیت قراردادی، ریشه قراردادی دارد و مตلاف از قرار داد مکلف است خسارت وارده به متعهد له را جبران کند^۲، ۲ مسئولیت خارج از قرارداد^۳ که به آن مسئولیت

^۱-حسینقلی، حسین نژاد، مسئولیت مدنی، صفحه ۱۳.

^۲-برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به ناصر، کاتوزیان، ضمان

قصری، مسئولیت مدنی، صفحات ۱۸-۱۴

^۳-*delictual liability*

قهری یا ضمان قهری گفته می‌شود از او امر و نواهی قانونی حاصل می‌شود به عبارت دیگر مسئولیت قهری هنگامی وجود دارد که بر اثر نقض وظیفه‌ای قانونی زیانی به کسی رسد^۱ بنابراین لازم نیست که قرارداد یا تعهدی از قبل وجود داشته باشد تا مسئولیت به جبران خسارت محقق گردد بلکه هر گونه مسئولیت قانونی که فاقد مشخصات مسئولیت قراردادی باشد مسئولیت خارج از قرارداد نامیده می‌شود.^۲ نتیجه این سخن آنکه همانگونه که گفته شد مسئولیت مدنی در معنای اعم خودش شامل مسئولیت

^۱-حسینقلی، حسین نژاد، مسئولیت مدنی، صفحه ۱۵.

^۲-محمد جعفر، جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، شماره ۵۱۲۳، صفحه ۶۴۳.

قراردادی و مسئولیت خارج از قرارداد می‌گردد لذا برای بازشناسی این دو باید گفت که واقع مسئولیت مدنی مطلق منصرف به همین مسئولیت غیر قراردادی است. چنانکه قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ این اصطلاح را در معنای مذکور به کار برده است. بحث ما نیز ناظر به مسئولیت مدنی به معنای اخص کلمه یعنی مسئولیت خارج از قرارداد می‌باشد و مراد از مسئولیت مدنی دولت این گونه مسئولیت می‌باشد.