

تحلیل ماده (۱۱) قانون مسؤولیت مدنی

سید علی محمد پناهنده، وکیل پایه یک دادگستری

محدوده‌ی مسؤولیت مدنی دولت و عمالش در قبال اعمال زیانبار خود، طبق ماده (۱۱) قانون مسؤولیت مدنی برای روشن شدن موضوع فوق ماده مزبور را مورد بحث قرار می‌دهیم.

صدر ماده (۱۱) مارالذکر مقرر می‌دارد « کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنان که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه‌ی بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسؤولیت جبران خسارات وارده هستند؛ ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده، بلکه مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد جبران خسارت بر عهده‌ی اداره یا مؤسسه‌ی مربوطه است ولی...»

واژه‌ی کارمندان دولت در صدر ماده‌ی فوق، ترکیب اضافی است که به صورت جمع به کاررفته و حسب ظاهر شامل کلیه‌ی اشخاص حقیقی که در دستگاه دولت به عنوان بارزترین فردشخص حقوقی، حقوق عمومی و به معنی اعم از قوه قضائیه، مجریه و مقننه و مؤسسات وابسته به دولت به کار مشغولند، می‌گردد؛ هر چند آنچه که در بدو امر از واژه‌ی کارمند متبادر به ذهن می‌شود کارمند رسمی دولت است. ولی چون کلمه‌ی کارمند به صورت مطلق به کار رفته و مقید به قید و وصفی نگردیده، علی الظاهر اشخاصی را که به صورت گوناگون و تحت شمول کلیه‌ی مقررات و قوانین استخدامی در خدمت دولت هستند (اعم از روزمزد- پیمانی- خرید خدمتی و غیره) در بر می‌گیرد، گذشته از کارمندان دولت این ماده کارکنان شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته را که یکی از انواع مؤسسات عمومی است نیز شامل می‌گردد.

به نظر برخی از حقوق دانان^(۱) اگر عبارت کارمندان دولت را شامل کلیه‌ی کسانی که تحت شمول قانون استخدام کشوری و سایر قوانین استخدامی از من جمله قانون استخدام قضات بدانیم، کلیه‌ی مستخدمین دولت از من جمله قضات در صورتی که به سبب انجام وظیفه و در اثر تقصیر خود (اعم از عمد و بی احتیاطی) خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسؤول جبران خسارت وارده خواهند بود. البته با عنایت به اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی که قضات را در صورت تقصیر عمدی خود مسؤول جبران خسارات وارده دانسته و در صورت اشتباه آنان، دولت را مسؤول جبران خسارت می‌داند، نظریه‌ی فوق قابل پذیرش نیست، ولی در خصوص خسارات وارده از سوی بقیه کارکنان دولت در اثر عمد و یا بی احتیاطی نظریه‌ی فوق قابل پذیرش به نظر می‌رسد، اما آنچه که در این ماده و ماده یک قانون مسؤولیت مدنی قابل تأمل به نظر می‌رسد کاربرد واژه‌ی بی احتیاطی در برابر عمد است. زیرا همان‌گونه که مستحضرید، تقصیر اعم از عمد و خطاست، عناصر خطا چه در قانون ما و چه در قوانین مغرب زمین، به ویژه قانون فرانسه و سوئیس که قانون مسؤولیت مدنی از آنجا اقتباس گردیده، عبارتند از بی احتیاطی، بی مبالاتی و غفلت، بی دقتی، عدم رعایت مقررات دولتی و عدم مهارت. به عبارت دیگر عناصر مشخص خطا از بی احتیاطی، بی مبالاتی عدم مهارت و عدم رعایت مقررات دولتی تشکیل می‌گردد که این عناصر از انواع مشخص و متمایز و مستقل خطا بوده و گروه خطاهای قانونی را بدون اینکه با یکدیگر مخلوط یا مشتبه شوند، تشکیل می‌دهند^(۲).

حال اگر بنا به ظاهر این قانون مواد (۱) و (۱۱) قانون مسؤولیت مدنی - مبانی تقصیر را شامل عمد و بی احتیاطی تلقی نمائیم، این امر صرفنظر کردن از بقیه‌ی عناصر خطا خواهد بود. فرض کنید که اگر مأموری در انجام وظایف محوله بی احتیاطی کند، مثلاً راننده‌ی ماشین دولتی در جاده‌ی لغزنده و یخبندان در هوای برف و بورانی بدون استفاده از زنجیر چرخ و سایر وسایل ایمنی آن را به حرکت در آورده و نهایتاً در اثر این بی احتیاطی (در صورتی که بی احتیاطی،

عدم پیش بینی اموری که با انجام آن امور اعمال اضرار آمیز قابل اجتناب به وقوع می پیوندند و در این مثال به خصوص ترک فعل عدم استفاده از زنجیر چرخ را بی احتیاطی تلقی کنیم.) به شخصی صدمه وارد آید،مسئول جبران خسارت وارده خواهد بود.اما اگر رعایت مقررات راهنمایی و رانندگی را ننموده (عدم رعایت نظامات و مقررات دولتی) و یا بی مبالاتی نموده و با سرعت غیر مجاز و در محل های ممنوعه رانندگی نموده و در نتیجه خسارتی به دیگری وارد نماید، مسؤول جبران خسارت وارده نخواهد بود که البته این نتیجه ی غیر منطقی و معقول را هیچ عقل سلیمی نخواهد پذیرفت و غرض مقنن را از تصویب این قانون (قانون مسؤولیت مدنی) تأمین نخواهد کرد و به اصطلاح نقض غرض خواهد بود، واضح است که تالی فاسد چنین تفسیری از مواد مزبور مواد (۱) ، (۳) ق.م.م بر هیچ کس پوشیده نخواهد ماند.فلذا چنین به نظر می رسد که قانون گذار مسامحتاً واژه ی بی احتیاطی را به جای خطا در این قانون به کار برده است، یا اینکه ممکن است در ترجمه کلمه Faute که به معنی تقصیر و خطاست اشتباهی عارض شده و آن کلمه را در ترجمه حمل بر بی احتیاطی نموده باشد، علی هذا اگر کارمند دولت در اثر تقصیر خود (از عمد و خطا) و به مناسبت انجام وظیفه خسارتی به اشخاص وارد نماید،در وهله ی اول خود مسؤولیت جبران خسارت را به عهده خواهد داشت. (طبق ماده (۱۱) ق.م.م) اما چون کارمند دولت اعتبار و حقانیت خود را از دستگاه متبوع کسب می نماید و به مناسبت انجام وظیفه نیز خسارت را وارد نموده، صرف مسؤولیت وی، مانع اقامه ی دعوی زیان دیده علیه دستگاه مربوطه نخواهد بود که این امر را هم می توان مشمول قاعده ی کلی در اصل سی و چهارم قانون اساسی که مقرر می دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است.» و هم در راستای اصل مسؤولیت مدنی ناشی از فعل غیر، تبیین نمود، لذا شخص زیان دیده برای جبران خسارت وارده به خود که ناشی از اقدامات و عملیات مأمور دولت در چارچوب وظایف محوله از سوی دستگاه مربوطه است. حق مراجعه به دستگاهی را که مأمور در آن انجام وظیفه می نماید، خواهد داشت.ولی در این فرض امکان مراجعه دولت به مأمور خاطی پس از جبران زیان زیان دیده و النهایه تحمیل خسارت بر مقصر امکان پذیر خواهد بود.

حال اگر خسارت وارده ناشی از تقصیر (عمد و خطا) مأمور دولت نبوده بلکه مربوط به نقایص کلی ناشی از قانون گذاری و یا عدم سازماندهی صحیح کلی دستگاه دولتی باشد،چون در این فرض نقص و نارسایی مربوط به نحوه ی اعمال قدرت عمومی است ، لذا دولت ضامن خسارات وارده بوده و از بابت هزینه های مربوط به جبران زیان از بیت المال، امکان مراجعه به مستخدم و مأمور را نخواهد داشت و هزینه های مربوطه صرفاً بر عهده دولت خواهد بود. امری که در این خصوص قابل توجه است این که عبارت و اصطلاح نقص وسایل اداری اصطلاح کثرداری است که قابلیت تفسیر موسع را داشته، به نحوی که حتی گاه ممکن است بی احتیاطی و یا بی مبالاتی مأمور را در ذیل وجود خود مخفی نماید و یا به عبارتی دیگر مأمور خاطی به راحتی می تواند خطای خود را به نقص وسایل اداری منتسب نماید. فرض کنید در اثر بی احتیاطی مأموری که متصدی وسیله ای فنی و یا ماشین آلات مکانیکی است خسارتی به دیگری وارد شود،چنان که متصدی مزبور در جریان حادثه و یا بلافاصله پس از آن ، دست به اقدامی می زند که وسیله را دچار نقص فنی نماید، اثبات اینکه خسارت وارده در اثر بی احتیاطی متصدی دستگاه بوده و یا به سبب نقص فنی دستگاه به وقوع پیوسته،امری دشوار بوده که امکان اثبات اینکه آن به سادگی میسر نخواهد بود و از این گذشته چه بسا که نفع زیان دیده در انتساب خسارت به نقص وسایل اداری به دستگاه مربوطه (دولت) بیش از انتساب خسارت به مأمور دولت بوده؛ زیرا پرداخت خسارت از سوی دولت راحت تر بوده و زیان دیده با اعسار مامور که گاه از تمکن کافی برخوردار نیست

نیز، مواجهه نخواهد گردید و چه بسا که این عامل نیز در انتساب خسارت به نقص وسایل اداری و در نتیجه دولت، ممکن است مؤثر واقع گردیده و عامل واقعی ورود خسارت از جبران آن در امان ماند.

به هر حال با توجه به ذیل ماده (۱۱) ق.م.م که اشعار می دارد «... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هر گاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین مانع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» با در نظر گرفتن اینکه در مقررات موضوعه ما تعریفی از اعمال حاکمیت به عمل نیامده^(۳) (که این امر از نقایض قانون به شمار می رود.) این امکان وجود دارد که دولت هر عملی را در زمره ی اعمال حاکمیت محسوب نموده و از پرداخت خسارت به زیان‌دیده امتناع ورزد؛ به خصوص که مفهوم اعمال حاکمیت روشن نبوده و مرز دقیقی بین اعمال حاکمیت و تصدی وجود ندارد. البته از جمله معهود قوانینی که در زمینه ی اعمال تصدی و حاکمیت می توان بدان تمسک بسته و آن را مورد استناد قرار داد، تبصره یک ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۹ و ۲۴ اردیبهشت ماه سال ۱۳۰۷ خورشیدی است که این تبصره چنین مقرر می دارد:

« اعمال تصدی، اعمالیست که دولت از نقطه نظر حقوق مشابه اعمال افراد انجام می دهد، مانند خرید و فروش املاک، غلات و اجاره و استجاره و امثال آن» هر چند این ماده واحده و تبصره هایش با تصویب ماده (۱۰) قانون راجع به دعاوی دولت و اشخاص مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ خورشیدی منسوخ گردید ولی ماده (۴) این قانون و تبصره ی آن همان ملاک و معیاری را درباره اعمال تصدی و حاکمیت به دست می دهد که ماده واحده مصوب ۱۳۰۷ منسوخه به دست داده بود.^(۴)

صرف نظر از این دو ماده واحده اغلب حقوق دانان در این زمینه تقسیم بندی هایی به عمل آورده و تا حدودی اعمال تصدی و حاکمیت را احصاء نموده و ضابطه هایی در این خصوص به دست داده اند، بنابراین ضوابط اموری را که دولت در جهت تأمین منافع اجتماعی، برقراری نظم و امنیت و ایجاد عدالت به عهده دارد، می توان از اعمال حاکمیت محسوب نمود و اعمال تصدی نیز به آن گونه اعمالی گفته می شود که دولت مشابه اشخاص خصوصی انجام می دهد؛ همانند قرار دادهای بیع و اجاره، مقاطعه کاری، احداث بنا، مزارعه و غیره که هدف از این گونه اعمال، عمدتاً تولید سود کسب منفعت است، علیهذا طبق ماده (۱۱) ق.م.م وقتی در اثر اعمال حاکمیت خسارتی به اشخاص وارد گردید، نمی توان به طور قطع از زیان‌دیده رفع زیان نموده و به عبارت دیگر دعوی زیان دیده در زمینه ی رفع خسارت از خود، توسط دولت منتج به نتیجه ای نخواهد شد. اما در این خصوص باید یادآور شد که دولت طبق ماده (۱۱) ق.م.م مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود، هر چند که منعی در زمینه ی پرداخت خسارت به زیان دیده برای دولت وجود ندارد. البته به نظر می رسد چنانچه در جریان همین اعمال حاکمیت خسارتی به شخصی وارد گردیده و زیان‌دیده بتواند تقصیر عمدی عامل دولت را (مأمور - مستخدم) در نقض مقررات و در جهت اضرار به خویش ثابت نماید، امکان رفع خسارت وارده طبق صدر ماده مارالذکر ، بعید و دور از انتظار نیست. بدیهی است که در دعوی مسؤولیت مدنی زیان دیده باید بتواند رابطه سببیت بین عمل زیانبار اداره و زیان وارده به خود را ثابت نماید؛ چون در غیر این صورت از دعوی خود طرفی نخواهد بست. موضوعی که در همین زمینه باید به آن اشاره شود این است که امروزه در خصوص خسارات ناشی از دادرسی که بنا به عقیده ی اکثر حقوق دانان از عمده ترین اعمال حاکمیت به شمار می رود، چنانچه زیان‌دیده بتواند تقصیر و یا اشتباه قاضی در زمینه اضرار به خود را ثابت نماید، بنا بر اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی، خواهد توانست زیان وارده به خود را مطالبه نماید. هر چند در این زمینه تاکنون رویه ی منطقی و قابل قبولی ایجاد و یا قانونی

که چگونگی اجرای اصل مذکور را مشخص سازد، تصویب نشده است؛ ولی انتظار می رود که در آتیه چنین تحولی به وجود آید. لذا باید گفت که این امر تأسیسی جدید و مترقی در حقوق ایران محسوب می شود. به هر حال در رابطه با ماده (۱۱) ق.م.م نکات^(۵) ذیل قابل توجه است: اولاً خسارت وارده به اشخاص به سبب اعمال دولت زمانی قابل جبران است که زیان وارده مستند به عمل دولت باشد. به عبارت دیگر باید بین عمل زیانبار و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد. بدیهی است چنانچه این رابطه قابل اثبات نبوده و یا زیان وارده ناشی از حوادث طبیعی و غیر مترقبه چون سیل و طوفان و زلزله و غیره و یا فورس ماژور بوده باشد، چون رابطه سببیت بین عمل دولت و خسارت وارده وجود ندارد، لذا مسؤولیتی در این زمینه متوجه دولت نخواهد بود. مطلب دیگری که نیازمند توضیح است، این است که اثبات رابطه سببیت در دعوی مسؤولیت مدنی به عهده شخص متضرر از عمل زیانبار یا به عبارتی دیگر مدعی است که البته اثبات این رابطه با توجه به وضعیت زیاندیدگان از اعمال دولت تا حدی مشکل بوده و بالمال جبران زیان از زیاندیدگانی که توانایی اثبات این رابطه را نداشته باشند، امکان پذیر و میسور نخواهد بود. ثانیاً در خصوص خسارات ناشی از اعمال حاکمیت هم در صورتی که دو شرط موجود باشد دولت از جبران زیان و پرداخت خسارت معاف خواهد بود.

اول اینکه دولت در مقام اعمال حاکمیت باشد و دوم آن که، آن عمل حسب ضرورت و طبق قانون برای تأمین منافع اجتماعی به عمل آید.^(۶) واضح است که با مفقود بودن هر یک از این دو شرط دولت ملزم به پرداخت خسارت خواهد گردید ولو اینکه خسارت ناشی از اعمال حاکمیت دولت باشد، به نظر می رسد که اثبات وجود دو شرط مذکور در دعوی مسؤولیت مدنی به عهده دولت خواهد بود که در واقع مدعی علیه دعوی خسارت بوده ولی در زمینه اثبات شروط موصوف، مدعی واقع خواهد شد. لازم به توضیح است که با عنایت به مفهوم مخالف قسمت ذیل ماده (۱۱) ق.م.م به ویژه عبارت «دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود» معافیت دولت در خصوص جبران زیان ناشی از اعمال حاکمیت الزامی نبوده، بلکه امر اختیاریست و به همین جهت در صورتی که دولت مصلحت بداند می تواند خسارت وارده در اثر اعمال حاکمیت را نیز جبران نماید.

پی نوشت:

- ۱- هاشمی ، دکتر محمد، حاکمیت نهادهای سیاسی، ص ۵۵۱
- ۲- مجله کانون وکلای دادگستری ، فارس شماره ۳، مقاله نگارنده در خصوص تقصیر ص ۱۵۰
- ۳- ابوالحمد، عبدالحمید، کتاب تحولات حقوق خصوصی مبحث مسؤولیت دولت ، ص ۴
- ۴- عبدالحمید ، ابوالمحمد، حقوق اداری ایران، ص ۵۸۵
- ۵- مؤتمنی منوچهر ، حقوق اداری، ص ۱۵۴ به بعد
- ۶- مؤتمنی منوچهر - حقوق اداری ، ص ۱۵۴ به بعد