

بایستگی گسترش مسئولیت مدنی دولت در قوانین موجود

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۱۹ سیدضیا مرتضوی*

چکیده

لزوم جبران خسارت زیان‌هایی که دستگاه‌ها و کارکنان دولت به اشخاص حقیقی یا حقوقی وارد می‌سازند، زیر عنوان مسئولیت مدنی دولت، از مظاهر بارز پاسخگویی دولت در معنای عام آن که نوعاً معادل واژه حکومت به کار می‌رود، به شمار می‌رود. پیشینه تعریف این مسئولیت در ایران گرچه به پای برخی کشورهای دیگر نمی‌رسد، اما اصل آن را هرچند به صورت کمرنگ می‌توان در قانون اساسی مشروطه دید؛ امری که در قوانین عادی بعدی ادامه یافته و به‌ویژه پس از شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی گسترش قابل توجهی، به‌ویژه در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و آیین دادرسی مصوب همین سال داشته است. در این مقاله با هدف تأکید بر لزوم گسترش و تکمیل اصول و مواد مربوط به ضمان و مسئولیت مدنی دولت در قوانین مختلف و تدوین قانون جامع مسئولیت مدنی در قلمرو دولت و نهادهای عمومی، با اشاره به بازتاب این مسئولیت در قوانین برخی کشورها، گزارشی از رشد آن در قوانین ایران به دست داده شده و سپس چند پیشنهاد در تعمیم مسئولیت مدنی دولت در قانون اساسی و قوانین عادی، مانند شمول فرض عمد ارائه شده است.

واژگان کلیدی: دولت، کارکنان دولت، مسئولیت مدنی دولت، ضمان دولت، قوانین.

*. دانشیار پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی (Mortazavi@isca.ac.ir)

مقدمه

در گذشته و به صورت مشخص در غرب، نگاه حاکم و رایج به خاستگاه الهی قدرت و مشروعیت شخص پادشاه یا امپراتور و مانند آن به عنوان رأس هرم حکومت، به وی مصونیت می داد و او برتر از آن شمرده می شد که بتوان او را بازخواست کرد و مسئول زبانی شمرد که به اشخاص وارد می کرد. پادشاه خود منشأ قانون و برتر از آن و مجری و قاضی بود. او هیچ گاه اشتباه نمی کرد و وصف تقصیر درباره او راه نداشت و بازخواست وی در دادگاهی که خود برپا می کرد و مشروعیت و وجود آن از او ناشی می شد، امری بی معنا و ناقض حاکمیت مطلق وی به شمار می رفت. دولت و حکومت و اشخاص آن نیز که برخاسته از خواست پادشاه بودند، در همین سیاق قرار می گرفتند. این نگاه چنان امری فراگیر و غالب بود که پس از فاصله گرفتن از باور به الهی بودن جایگاه و قدرت پادشاه و مصونیت وی و بعد از شکل گیری دولت ها در معنا یا قالب جدید خود نیز این نگاه، ماندگار شد و به عنوان حق حاکمیت مطلق، از ارکان دولت به شمار رفت (مرتضوی، ۱۳۹۴: ۳۴-۴۰).

در دنیای اسلام و دست کم بر پایه متون اسلامی در فرض الهی بودن منشأ قدرت و حکومت یا شخص حاکم نیز چنین مصونیتی وجود نداشته و ندارد و زیان با همان ملاک و در همان قلمرو که در زیان های ناشی از اشخاص خصوصی قابل جبران است، در زیان های ناشی از اقدامات دولت و اشخاص آن قابلیت جبران دارد. چنان که برای نمونه امیرالمؤمنین (ع) در دادگاهی که قاضی آن را خود گماشته بود و مشروعیت آن ناشی از ایشان بود، حاضر شد (صدوق، ۱۴۱۳ق: ج ۳، ۱۰۹-۱۱۰؛ طوسی، ۱۴۰۷ق: ج ۶، ص ۲۷۳-۲۷۴؛ همو، ۱۳۹۰: ج ۳، ص ۳۴-۳۵)؛ یا وقتی خلیفه دوم روزی بر منبر، خطاب به مردم پرسید اگر او تمایل به دنیا پیدا کرد، آنان چه خواهند گفت، یکی در آن جمع برخاست و با اشاره به شمشیر خود، به صراحت هشدار داد که با آن با وی سخن خواهند گفت (طنطاوی، ۱۴۰۳ق: ۳۳۱ - ۳۳۲). این واکنش نشان از ارتکاز مسلمانان از مسئولیت حاکم و لزوم پاسخگویی او دارد. در سطوح بعدی نیز به عنوان نمونه جناب

محمد بن ابی بکر که از جانب امیرالمؤمنین (ع) به حکمرانی مصر گمارده شده بود، در آغاز کار خود، پس از آنکه حکم نصب را خواند و به مردم اطمینان داد که حداکثر تلاش خود را در خدمت و خوبی به آنان به کار خواهد بست، افزود: «اگر آنچه از زمامداری و رفتارهای مرا که می بینید، طاعت خداوند و از سر پرهیزکاری بود، خدای عزّ و جلّ را به خاطر آن ستایش کنید، که او هدایت گر است. و چنانچه دیدید کارگزاری از من برخلاف و دور از مسیر حق عمل کرد، به من برسانید و مرا به دلیل آن سرزنش کنید؛ که من با این کار خوشحال و خوشبخت می شوم و شما شایسته آن هستید» (طبری، ۱۳۸۷: ج ۴، ص ۵۵۶-۵۵۷) و این نیز به روشنی نوع تلقی مسلمانان از جایگاه حاکم را نشان می دهد. باین حال انعکاس این مسئولیت در نظام های حقوقی جوامع اسلامی نیازمند گذشت زمان و شناخت بیشتر و تجربه های فزون تر بوده است.

۱. رابطه مسئولیت مدنی دولت و گسترش آزادی

رشد آزادی خواهی و گسترش نقش مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی و سیاسی خود و دگرگونی های ژرف و گسترده ای که در چگونگی شکل گیری دولت و فلسفه وجودی آن و قانون گذاری در حدود دو قرن اخیر پدید آمده، دولت های را به سوی هرچه پاسخ گوتر کردن کشانده و مایه تحولات چشمگیری در قوانین کشورها، از جمله ایران در راستای مسئولیت پذیری دولت و حمایت از شهروندان، از جمله جبران خسارات آنان شده است. در این نگاه و به دنبال گسترش عقاید آزادی خواهی و احترام به حقوق افراد، حاکمیت مردم، اصل تفکیک قوا و حق نظارت مردم، به اصل کلی مصونیت دولت خاتمه داده و دولت مظهر عدالت و حافظ حق و انصاف است و خود را از اصول حقوقی استثنا نمی کند؛ حتی برپایی آن نیز با توجه به قدرت عظیمی که دارد، باید به شیوه دموکراتیک باشد و مظهر حاکمیت مردم به شمار آید. این است که اصل مصونیت پادشاه و دولت و اشخاص آن بر پایه این باور در مسئولیت مدنی که خسارت باید جبران شود، نه تنها ناتوان شده، بلکه مسئولیت و ضمان دولت در برابر زیان هایی که

از سوی کارکنان آن به اشخاص وارد می‌شود، به‌ویژه با توجه به جایگاه و کارکردی که دولت‌ها یافته‌اند، به‌عنوان یک قاعده و اصل حقوقی پذیرفته شده و نه تنها در مجامع و منابع حقوقی از کلیت آن دفاع می‌شود و با عنوان «مسئولیت مدنی دولت» یکی از شاخه‌های مسئولیت مدنی به شمار می‌رود، بلکه با پشتوانه قوانین حتی در سطح پاره‌ای از قوانین اساسی کشورها و نیز رویه‌های حقوقی، کم‌وبیش ضمانت اجرایی پیدا کرده و خطا و زیان کارگزاران و کارکنان دولت در مقام انجام وظیفه، از سطح یک مسئولیت شخصی و در نتیجه امکان اقامه دعوی شخصی، به مسئولیت و ضمان زمامدار یا دولت و امکان اقامه دعوا علیه آن ارتقا یافته است.

۱,۱. پیدایش مسئولیت مدنی دولت

تحول در نوع نگاه به خاستگاه دولت و نسبتی که با مردم پیدا می‌کند و حرکت بنیادین، گسترده و رو به پیش جوامع مختلف به سوی دموکراسی و شکل دادن به نظام‌های سیاسی جدید بر پایه خواست عمومی و نیز تحول گسترده در گسترش کارکرد دولت، دو نقطه محوری و بلکه اصلی‌ترین منشأ پیدایش این نگاه و اصل بوده است. در شرح این واقعیت از نگاه تاریخی این نمونه‌ها در کشورهای غربی و عربی مورد توجه است:

۱,۱,۱. در غرب

در دنیای غرب، برای نخستین بار در انگلستان و به‌عنوان نمونه، درحالی که کارمندان دولت در برابر خسارت‌هایی که وارد می‌کردند، مسئولیت شخصی داشتند، امکان طرح دعوا علیه دولت تصویب و به موجب آن پادشاه ضامن خطاهای خود و کارگزاران خود شد.

در آمریکا در اواخر قرن هجدهم این امر اجمالاً ممکن شد و سپس در سال ۱۹۴۶م با تصویب قانون مسئولیت مدنی دولت فدرال، مسئولیت دولت نسبت به خطاهای کارکنان خود به‌طور کامل پذیرفته شد.

در فرانسه نیز نخستین گام‌ها در اواخر قرن هجده برداشته شد و حدود هشتاد سال طول کشید تا با ایجاد شورای دولتی که عالی‌ترین دادگاه اداری در این کشور است، در سال ۱۸۷۰م اصل مصونیت دولت به گونه کامل جای خود را به امکان مسئولیت دولت به جز موارد «اعمال حاکمیت» واگذار کرد. مشابه همین تفصیل در قانون مدنی آلمان آمده است؛ چنان‌که ماده ۱۳۱ قانون اساسی پیشین آلمان مصوب ۱۹۱۹م، معروف به وایمار، مسئولیت زیان تخلف مأموران رسمی در انجام وظیفه به اشخاص ثالث را متوجه دولت و اداره متبوع وی شمرده و در عین حال حق رجوع به کارمند را برای اداره محفوظ داشته است (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۷-۱۸). در اصل ۳۴ قانون اساسی کنونی آلمان نیز افزون بر تصریح به مسئولیت مدنی دولت در برابر تخلف کارکنان از تعهدات در برابر شخص ثالث، صلاحیت دادگاه‌های عادی برای رسیدگی به ادعای خسارت را به رسمیت شناخته است:

«هرگاه کسی هنگام احراز مقام کشوری که به او واگذار شده است، از تعهدات رسمی خود نسبت به طرف ثالث تجاوز کند، به‌طور کلی مسئولیت بر عهده حکومت و یا آن مقام رسمی خواهد بود که وی را در استخدام دارد و در صورت تخلف یا اهمال شدید حق توسل قانونی محفوظ خواهد بود و در مورد ادعای مربوط به جبران خسارت و یا حق توسل، صلاحیت دادگاه‌های عادی نیز ناظر بر جریان امر می‌باشد».

در قانون اساسی اسپانیا که پادشاه برابر اصل ۵۶ مصونیت دارد و مسئولیت آن برابر اصل ۶۴ متوجه مقام‌هایی است که هنگام فرمان حضور دارند و آن را امضا می‌کنند. زیان‌های ناشی از اشتباهات قضایی یا دستگاه‌های قضایی برابر اصل ۱۲۱ بر عهده دولت گذاشته شده است.

اصل ۹۳ قانون اساسی فنلاند هر مأمور را مسئول اقداماتی شمرده که در زمان تصدی خود انجام داده یا به انجام آن کمک کرده است. نیز گزارشگران مسئول تصمیماتی شمرده شده‌اند که بر پایه گزارش آنان تهیه می‌گردد، مگر اینکه عدم رضایت خود را از تصمیم اخذ شده در ذیل مذاکرات اعلام کنند. در این اصل افزوده شده است: «هرگاه در

اثر عمل غیرقانونی، غفلت و یا قصور مأمورین، ضرر مادی یا معنوی ای متوجه کسی گردد، شخص متضرر می‌تواند مجازات مأمور مربوطه را درخواست کرده و از وی تقاضای جبران خسارت کند و یا اینکه تعقیب مأمور مقصر را درخواست کند». حدود مسئولیت دولت در جبران ضرر و زیانی را که توسط یکی از مأموران دولت به اشخاص وارد گردیده است، قانون معین می‌کند؛ چنان‌که در اصل ۶ قانون اساسی یونان پس از تأکید بر لزوم تعیین تکلیف افراد بازداشتی ظرف ۲۴ ساعت و در مواردی تا حداکثر سه روز و لزوم آزادی متهم پس از این مدت مقرر، به موجب قانون تخطی‌کنندگان به دلیل بازداشت غیرقانونی باید مجازات شوند و هرگونه خسارت واردآمده به فرد بازداشت‌شده را جبران و همان‌گونه که در قانون پیش‌بینی شده است و لطمات روحی وارده را به‌صورت نقدی جبران کنند.

۱,۱,۲. در کشورهای عربی

در کشورهای عربی می‌توان به قانون مدنی مصر اشاره کرد که متأثر از قانون مدنی فرانسه است و در ماده ۱۷۴ به‌صورت کلی «متبوع» را در برابر زیانی که «تابع»، در حال انجام وظیفه یا به سبب آن، با کاری غیرقانونی وارد می‌کند، مسئول شمرده است. ماده ۲۸۸ قانون مدنی اردن نیز که نخستین قانون مدنی در کشورهای عربی است که با کمک گرفتن از فقه اسلامی و مبانی آن نگاشته شده (زرقا، ۱۴۰۹ق: ۸)، کسی را که مسئولیت و توان بالفعل نظارت بر کار زیان‌رساننده و راهنمایی او را بر عهده دارد و آن شخص در کار خود آزاد نباشد، اگر زیان هنگام انجام وظیفه یا به سبب آن پدید آمده باشد، مسئول زیان شمرده است و محاکم قضایی اردن و نیز مصر این مواد را به کارکنان و کارمندان دولت نیز گسترش داده‌اند (طائی، ۱۹۹۹: ۸-۹). اما در قانون مدنی عراق این امر به‌صراحت آمده و ماده ۲۱۹ دولت به معنای خاص آن و شهرداری‌ها و مؤسسات تجاری و صنعتی را در برابر زیانی که کارکنان وارد می‌کنند، اگر ناشی از تقصیری باشد که هنگام انجام وظیفه رخ داده، مسئول شمرده است (همان: ۱۲۳-۱۲۴).

درخصوص مسئولیت دولت در برابر تصمیمات و اقدامات قضایی نیز ازجمله می‌توان به اصل ۴۹ قانون اساسی الجزایر، مصوب ۱۹۵۴م اشاره کرد که دولت را به جبران اشتباهات قضایی موظف کرده و چگونگی و شرایط آن را به قوانین عادی موکول ساخته است. در قوانین برخی کشورهای دیگر مانند مصر و لبنان و سودان نیز اجمالاً شاهد چنین مسئولیتی برای دولت هستیم (ازجمله صالحی مازندرانی، ۱۳۹۱: ۳۰۴-۳۰۷).

۱،۱،۳. در ایران

این تحولات در ایران نیز در راستای مسئولیت‌پذیری دولت و حمایت از حقوق شهروندان از دوره مشروطه در نظام حقوقی کم‌ویش منشأ آثار بوده است، به‌ویژه پس از شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران و به‌ویژه در چند سال اخیر پیشرفت‌های قابل توجهی در حمایت از حقوق زیان‌دیدگان و گسترش ضمان و مسئولیت مدنی دولت، صورت گرفته؛ اما با توجه به منابع فقهی و ادله و مستندات موجود، این رویکرد نیازمند گسترش و تکمیل است و به‌نظر می‌رسد جای گسترش آن به همه حوزه‌های دخالت دولت وجود دارد، در معنای عام آن و اعم از اینکه در شمار اعمال حاکمیت باشد یا تصدی‌گری، و نباید آن را به امور قضایی یا زیان‌های جانی محدود ساخت.

مطالعات نگارنده نشان می‌دهد می‌توان و بلکه باید آن را به زیان‌های غیرعمدی نیز گسترش داد و در زیان‌های عمدی کارکنان نیز زیان‌دیده حق رجوع به دولت و دریافت مستقیم خسارت از دولت را دارد و البته این امر نافی حق رجوع دولت به عامل زیان نیست. برای مثال در قانون اساسی مسئولیت دولت در برابر زیان ناشی از خطای قضایی که در حکم امیرالمؤمنین (ع) آمده (کلینی، ۱۴۰۷ق: ج ۷، ص ۳۵۴)، به‌صورت محدود پذیرفته شده و در فقه در شمار احکام مورد اتفاق درآمده است (خویی، بی‌تا: ج ۱، ص ۵۲۸). به‌رغم تأکید برخی اعضای خبرگان از گسترش آن به سایر موارد پرهیز شده است. این در حالی است که براساس ادله موجود می‌توان و باید این مسئولیت را به

سایر کارکنان دولت و نیز دیگر موارد زیان‌رسانی گسترش داد (ازجمله: مرتضوی: ۱۳۹۴؛ همو: ۱۳۹۵؛ همو: ۱۳۹۶).

چنان‌که گسترش مسئولیت مدنی دولت به سایر موارد، به‌ویژه در قوانین مصوب سال‌های اخیر این پرسش مهم را پیش می‌آورد که خاستگاه این گسترش چیست؟ آیا بر پایه اصلی حقوقی و الزامی شرعی در باب ضمان است که طبعاً یک مسئولیت ثابت و بیرون از حوزه اختیار دولت قلمداد می‌شود یا بر پایه لحاظ مصلحتی است که دولت اسلامی در قلمرو اختیارات خود و در شمار سایر خدمات دولتی گرفته است، ازاین‌رو و بر همین پایه، امکان کاهش یا گسترش بیش آن نیز وجود دارد؟ دراین‌صورت فرق این موارد با جبران خطای قاضی یا لزوم پرداخت دیه مسلمان از بیت‌المال در برخی موارد، که یک حکم ثابت تلقی شده، چیست؟ این نیز پرسشی قابل پیگیری است و عطف به مطالعات یادشده، خود تأکیدی بر بایستگی بررسی امکان گسترش مسئولیت مدنی دولت و رفع کاستی‌های موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در این زمینه است.

در راستای امکان‌سنجی و بایستگی گسترش مسئولیت مدنی دولت در برابر هر نوع زیان مادی و معنوی که دستگاه‌ها و کارکنان آن به اشخاص بخش خصوصی، اعم از حقیقی یا حقوقی و اعم از خطا و تقصیر و عمد وارد می‌سازند، یک پرسش این است که قلمرو مسئولیت مدنی دولت در قوانین موجود چیست؟ پرسش دیگر ناظر به امکان و چگونگی گسترش آن، ازجمله در مقایسه با قوانین موجود در کشورهای دیگر است. پرسش سوم این است که اگر این گسترش از سوی منابع فقهی پشتیبانی می‌شود، ادله و مستندات آن چیست و ادله مخالف را چگونه باید تحلیل کرد؟ آنچه در اینجا به آن پرداخته می‌شود، فقط پاسخ تفصیلی و گزارش‌گونه به پرسش نخست و ارائه پیشنهادی کلی درباره پرسش دوم است. اما پرسش سوم مبتنی بر بررسی‌های تفصیلی و قابل ارائه است که طرح آن بیرون از مجال این مقاله است.^۱

۱. نگارنده در پژوهشی مبسوط با عنوان «ماهیت فقهی دولت و ضمان اقدام‌های زیانبار آن» که در دست نشر است، به بررسی ادله و مستندات فقهی ضمان و مسئولیت مدنی دولت پرداخته است.

۲. مسئولیت مدنی در قوانین گذشته ایران

قانون‌نویسی در ایران به معنای کنونی آن، از دوره مشروطه و تدوین قانون اساسی و شکل‌گیری مجلس، آغاز شده است و تاکنون شاهد لایه‌هایی از قانون‌گذاری در حوزه اصل مسئولیت دولت و کارکنان و دستگاه‌های آن در برابر زیان به شهروندان و گسترش قلمرو مسئولیت دولت بوده‌ایم که ازجمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۲.۱. قانون اساسی مشروطه

نخستین تدابیر قانونی در عدم مصونیت مقامات و لزوم رسیدگی به شکایات از دستگاه‌ها و اشخاص دولت را می‌توان در برخی اصول قانون اساسی مشروطه و متمم آن دید. در این قانون گرچه برابر اصل ۴۴ پادشاه از مسئولیت میرا شمرده شده است، از یک سو در اصولی چند، وزیران نسبت به اعمال خود در برابر دو مجلس شورا و سنا مسئول شمرده شده‌اند که حق محاکمه آنان را دارند و حتی بنا بر اصل ۶۴ نمی‌توانند احکام شفاهی یا کتبی پادشاه را مستمسک قرار دهند و از خود سلب مسئولیت کنند. از سوی دیگر افزون بر محاکم دادگستری، دیوان عدالت که در اصل ۷۱ از آن به «دیوان عدالت عظمی» تعبیر شده، مرجع رسیدگی به تظلمات معرفی شده است.

۲.۲. قانون دعاوی میان اشخاص و دولت

در قوانین عادی، درباره اصل امکان رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت می‌توان به «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت»، مصوب ۱۹ اردیبهشت ۱۳۰۷ اشاره کرد که در ماده واحده خود طرح شکایت علیه دولت در مسائل مالی را در دادگاه‌های دادگستری ممکن ساخت در مواردی که ناشی از اعمال تصدی دولت باشد. این قانون در بازنگری ۱۳ آبان ۱۳۰۹ به تعیین مرجعی به نام محاکمات مالیه و با شرح و بسط بیشتری در ده ماده به تصویب رسید و دارای بازنگری و تکمله‌های بعدی نیز می‌باشد.

۲,۳. قانون مسئولیت مدنی

درباره مسئولیت مدنی دولت، به‌رغم پذیرش کلی «مسئولیت سبب» در ماده ۳۳۲ قانون مدنی، در جایی که سبب اقوی باشد و عرفاً اتلاف مستند به آن شود، نخستین‌بار در اردیبهشت ۱۳۳۹ در قانون مسئولیت مدنی، در ماده ۱۱ ضمن تصریح به مسئولیت خود کارکنان دولت و شهرداری‌ها در برابر زیان‌ها، مسئولیت مدنی دولت فقط در برابر زیان‌هایی که ناشی از نقص وسایل ادارات و مؤسسات پذیرفته شد؛ چنان‌که در ماده ۱۲ همین قانون کارفرمایان مشمول قانون کار را در برابر خساراتی که کارمندان و کارگران آنان هنگام انجام کار یا به مناسبت آن وارد می‌کنند، جز در مواردی که همه جهات احتیاطی رعایت شده باشد یا در صورت رعایت نیز مانع زیان نبوده، مسئول جبران شمرده است و درعین‌حال برای کارفرما حق رجوع به واردکننده خسارت را، در صورتی که مسئول شناخته شود، قائل شده است. این فرق‌گذاری میان دولت و کارفرما در این دو ماده مایه پرسش شده؛ اما از آنجاکه دولت نیز در بخشی از فعالیت‌های خود مشمول قانون کار است و کارفرما به شمار می‌رود، برخی اطلاق این ماده را حاکم بر ماده ۱۱ شمرده‌اند و در نتیجه در صورتی که رابطه استخدامی میان کارمند و دولت تابع قانون کار باشد، دولت مسئول جبران خسارت است (غمامی، ۱۳۷۶: ۷۱).

۲,۴. قانون شورای دولتی

هم‌زمان در همان تاریخ، گویا با الهام گرفتن از حقوق فرانسه و شورای دولتی آن، قانون شورای دولتی در ۳۲ ماده و همانند قانون مسئولیت مدنی به تصویب کمیسیون مشترک دادگستری و دو مجلس شورای ملی و سنا رسید. اینکه این قانون با لحاظ اصل ۷۱ قانون اساسی بوده یا نه، برای ما معلوم نیست؛ اما یکی از وظایف شورا که به ریاست وزیر دادگستری تشکیل می‌شد، بر پایه ماده ۲ قانون، رسیدگی به شکایاتی بود که از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آنها صورت می‌گرفت. چنان‌که رسیدگی به اعتراضات به مفاد تصویب‌نامه‌ها و

آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری در مواردی که خلاف قانون باشد یا مرجع مربوط صلاحیت نداشته باشد یا از اختیارات خود سوءاستفاده کند یا در اجرای قوانین و مقررات تخلف کند یا با خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق افراد گردد و نیز رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها در صورتی که به علت تقصیر در انجام وظایف قانونی اداره مسئول جبران خسارت باشد، در شمار وظایف و اختیارات شورا بود. این قانون که از آن به عنوان قانونی متروک نام برده می‌شود، هرچند ظاهراً هیچ‌گاه شکل اجرایی به خود نگرفت اما آن را باید پیشینه قانون دیوان عدالت اداری شمرد که اصل آن در قانون اساسی مشروطه مورد توجه اجمالی قرار گرفته بود و در قانون اساسی جمهوری اسلامی به صورتی روشن پیش‌بینی شد و در کنار اصول مربوطه دیگر، یکی از اصول مهم این قانون در حفظ حقوق مردم به‌شمار می‌رود.

۲,۵. قانون بیمه اجباری

در قانون بیمه اجباری مصوب دی‌ماه ۱۳۴۷ نیز مسئولیت کلیه دارندگان وسائل نقلیه زمینی، از جمله دستگاه‌های دولتی در برابر زیان‌دیده به‌عنوان شخص ثالث پیش‌بینی شده است. در ماده ۱ این قانون ضمن تصریح به این مسئولیت، همه دارندگان وسائل مکلف شده‌اند که مسئولیت خود را نزد یکی از مؤسسات بیمه داخلی بیمه کنند: «کلیه دارندگان وسائل نقلیه موتوری زمینی و انواع یدک و تریلر متصل به وسائل مزبور و قطارهای راه‌آهن، اعم از اینکه اشخاص حقیقی یا حقوقی باشند، مسئول جبران خسارات بدنی و مالی هستند که در اثر حوادث وسائل نقلیه مزبور و یا محمولات آنها به اشخاص ثالث وارد شود و مکلفند مسئولیت خود را از این جهت نزد شرکت سهامی بیمه ایران و یا یکی از مؤسسات بیمه داخلی که اکثریت سهام آنها متعلق به اتباع ایرانی و صلاحیت آنها به پیشنهاد وزارت دارایی و وزارت اقتصاد مورد تأیید دولت باشد بیمه نمایند». در تبصره ۲ این ماده کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات مستقل، بانک‌ها، بنگاه‌ها و شرکت‌هایی که

حداقل نصف سهام آنها متعلق به دولت است و سازمان برنامه و شرکت‌های تابع آن و به‌طور کلی عموم مؤسسات وابسته به دولت مکلفند عملیات موضوع این قانون را منحصراً نزد شرکت سهامی بیمه ایران انجام دهند. در این قانون به رغم اینکه اطلاق ماده ۱ شامل مسئولیت در برابر فرض ایجاد حادثه عمدی از سوی راننده یا فقدان گواهینامه نیز می‌شود اما به این اطلاق بسنده نشده و در ماده ۵ تصریح به شمول مسئولیت در این فرض با حق رجوع مؤسسه بیمه به راننده شده است: «در مورد عمد راننده در ایجاد حادثه یا در صورتی که راننده فاقد گواهینامه رانندگی باشد، شرکت بیمه پس از پرداخت خسارت زیان‌دیده می‌تواند برای استرداد وجوه پرداخت‌شده به شخصی که موجب خسارت شده، مراجعه نماید».

در این قانون صندوق مستقلی نیز در ماده ۱۰ آن برای خسارت‌های بدنی در مواردی که به گونه‌ای نتوان از بیمه‌نامه جبران کرد، پیش‌بینی شده است: «برای جبران زیان‌های بدنی وارد به اشخاص ثالث که به علت بیمه نبودن وسیله نقلیه، بطلان قرارداد بیمه، تعلیق قرارداد بیمه، تعلیق تأمین بیمه‌گر، فرار کردن و یا شناخته نشدن مسئول حادثه و یا ورشکستگی بیمه‌گر قابل پرداخت نباشد یا به طور کلی برای جبران خسارت‌های خارج از شرایط بیمه‌نامه (به‌استثنای موارد مصرح در ماده ۴) صندوق مستقلی به نام "صندوق تأمین خسارت‌های بدنی" تأسیس می‌شود که به‌وسیله شرکت سهامی بیمه ایران اداره خواهد شد». البته این مسئولیت بر پایه بند ۶ ماده ۵ قانون بیمه مرکزی ایران که در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید، بر عهده بیمه مرکزی گذاشته شد. این قانون که در ۱۴ ماده و ۳ تبصره تدوین و از آغاز سال ۱۳۴۸ به اجرا گذاشته شد، در سال ۱۳۸۷ در مجلس شورای اسلامی اصلاح شد و صورت کامل‌تری به خود گرفت که شرح آن خواهد آمد.

۳. مسئولیت مدنی در قوانین جمهوری اسلامی ایران

با شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی در ایران، با تکیه بر مبانی و قواعد فقهی و احکام شرعی و با بهره‌جستن قانون‌گذاران از تجربه‌های داخلی و خارجی، توجه ویژه‌ای به حفظ حقوق زیان‌دیدگان و تدبیر راه‌های قانونی و تأسیس نهادهای حقوقی

برای رسیدگی به شکایات و جبران خسارات احتمالی و پذیرش اجمالی ضمان و مسئولیت دولت صورت گرفت. بازتاب این اهتمام را می‌توان در اصولی چند از قانون اساسی و نیز برخی قوانین عادی، از جمله قانون دیوان عدالت اداری، قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی دید؛ چنان‌که به امکان رسیدگی به زیان شخصی افراد که ناشی از اقدامات اجرایی و عملی ادارات و نهادهای دولتی و حکومتی و عمومی و اشخاص آن است، اختصاص ندارد و شامل بخشی از مقررات کلی نیز می‌گردد. گزارشی کوتاه از آنچه در این قوانین پیش‌بینی شده، نمایی کلی از جایگاهی نشان خواهد داد که اینک از منظر قانون‌نویسی و حفظ حقوق شهروندان و سطح پذیرش مسئولیت دولت در آن قرار داریم. باین‌حال قانون دیوان عدالت اداری که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده، نیازمند فرصتی جداگانه است که به شرح و بیان خاستگاه تاریخی و فقهی آن پرداخته شود؛ از این‌رو در این مقاله درباره آن چیزی نیامده است.

۳،۱. قانون اساسی

قانون اساسی افزون بر اصول ۱۹ و ۲۰ و ۲۲ که همهٔ مردم ایران را دارای حقوق مساوی و برخوردار از حمایت قانون شمرده و حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص را جز بر پایه قانون مصون دانسته، در اصل ۴۰ تأکید کرده است که هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. عموم این اصل شامل دولت و کارکنان آن نیز می‌شود. درباره امکان شکایت، افزون بر اصل ۳۴ که به‌صورت عام، دادخواهی و رجوع به دادگاه را حق مسلم هر فرد شمرده و در آن بر وجود دادگاه‌های صالح تأکید شده، در چند اصل به‌صورت خاص راه‌های قانونی رسیدگی به دعاوی و شکایت علیه دستگاه‌ها و مراکز دولتی در قوای سه‌گانه و سازمان‌های عمومی را پیش‌بینی کرده است:

۳،۱،۱. اصل ۹۰

برابر این اصل که بر پایه آن کمیسیون ویژه اصل ۹۰ شکل گرفته است، هر کس شکایتی از چگونگی کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را به صورت مکتوب به آگاهی مجلس شورای اسلامی برساند و مجلس موظف است به آن رسیدگی کرده، پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت مربوط به قوه مجریه یا قوه قضاییه است، خواهان رسیدگی و پاسخ کافی شود و در مدت متناسب نتیجه رسیدگی را اعلام کند و در مواردی که مربوط به عموم باشد، به آگاهی عموم برساند.

۳،۱،۲. اصل ۱۷۱

در اصل ۱۷۱، چنان‌که پیشتر نیز اشاره شد، درخصوص زیان‌های مادی یا معنوی که در اثر تفسیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، متوجه کسی گردد؛ در صورتی که ناشی از تقصیر باشد، مقصر ضامن شمرده است. در غیراین صورت مسئولیت جبران زیان بر عهده دولت گذاشته شده است و افزوده شده که در هر حال باید از متهم اعاده حیثیت گردد.

فرق‌گذاری میان خطا و تقصیر قاضی در حالی است که سال ۱۳۵۸ در مجلس خبرگان قانون اساسی، در بررسی این اصل، گروهی از نمایندگان بر مسئولیت عمومی دولت در جبران خسارات قضایی، اعم از خطا و تقصیر قاضی یا حق رجوع زیان‌دیده به دولت در فرض تقصیر تأکید داشتند و آن را از جمله به این دلیل که قاضی از سوی دولت نصب شده و اشخاص موضوعیت ندارند، محدود به خطا نمی‌دانستند؛ اما بیشتر نمایندگان با این نظر همراهی نکردند.^۱ علی‌گزلزاده غفوری در دفاع از مسئولیت عام

۱. علی‌گزلزاده غفوری، سیدعبدالکریم هاشمی‌نژاد، حسین‌علی رحمانی، عبدالرحیم ربانی شیرازی، میرمیراد زهی، محمدمهدی ربانی املشی و حسین‌علی منتظری نمایندگانی هستند که سال ۱۳۵۸ در جلسه شصت و چهارم، به ترتیب در دفاع از عمومیت مسئولیت دولت، اعم از خطا و تقصیر شخص یا موافقت با آن سخن گفته‌اند (رک: اداره کل امور...، ۱۳۶۴: ج ۳، ص ۱۷۵۱-۱۷۶۰).

دولت گفته است:

«مراجعه به قاضی به اعتماد دستگاه قضایی کشور است. قاضی مانند آدم عادی نیست که مردم پیش او بروند و آن هم یک اشتباهی کرده باشد و ضمانت شخص خودش را داشته باد. درواقع به اعتماد دستگاه قضایی کشور است که مردم به او اعتماد می‌کنند و او را امین می‌دانند و برای رفع مشکل و برای گشایش گره کارشان به قاضی مراجعه می‌کنند. بنابراین بایستی پشتوانه ضمانت قاضی دستگاه قضاوت و دستگاه دولت باشد. ... مردم هر روز برای کارشان دنبال قاضی ندوند. یعنی در مورد قضاوت بایستی دولت با قاضی طرف باشد، نه مردم که هر روز دنبال قاضی ندوند و او هم در جواب مردم بگوید: المخلص [المفلس؟] فی امان الله"» (همان: ۱۷۵۴). حسین‌علی رحمانی نیز تأکید کرده است:

«درصورت تقصیر، دولت هم ضامن است. مگر نه این است که دولت او را قرار داده است و به او حکم داده است و این قدرت را دولت به تشخیص قاضی داده است، و آلا خود آن نمی‌توانست با قدرت خودش در کار مردم قضاوت کند. پس دراین‌صورت چون در انتصاب قاضی، دولت دخالت داشته و دارد، بایستی جبران ضرر و خسارت هم بکند» (همان: ۱۷۵۶). همین مطلب مورد تأکید عبدالرحیم ربانی شیرازی نیز قرار گرفته است:

«دولت آن قاضی را تعیین کرده، حالا بر اثر تقصیر و اشتباه قاضی ضرر و زیانی به کسی متوجه شده، مردم که هر روز نمی‌توانند دنبال قاضی بدوند؛ بایستی دولت جبران خسارت بکند و از قاضی بگیرد» (همان).

با گذشت زمان دستگاه قانون‌گذاری کشور به شرحی که خواهد آمد، نه‌تنها نظر این دسته از نمایندگان را ترجیح داد و در فرض تقصیر قاضی نیز دولت را با حفظ حق رجوع به مقصر، در برابر زیان‌دیده مسئول مستقیم شمرد، بلکه این مسئولیت را به‌صراحت، به سایر عوامل قضایی گسترش داد. ضمناً در ماده ۶ قانون نظارت بر رفتار قضات، مصوب ۱۳۹۰ اظهارنظر درباره اشتباه یا تقصیر قاضی موضوع اصل ۱۷۱ در

صلاحیت دادگاه عالی انتظامی قضات و در ماده ۳۰ همین قانون، رسیدگی به دعوای جبران خسارت موضوع این اصل، در صلاحیت دادگاه عمومی تهران شمرده شده است.

۳،۱،۳. اصل ۱۷۳

بر پایه اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که همراه اصل ۱۷۱ سند قانونی عمده‌ای را در صیانت از حقوق شهروندان و جبران زیان‌های خواسته و ناخواسته دستگاه‌ها و اشخاص دولت در معنای عام آن به دست می‌دهد و از این منظر از اصول پیشرفته و راهگشای قانون اساسی و دستاوردی بزرگ به شمار می‌رود، آمده است که به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم به مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. در این اصل حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان به قوانین عادی واگذار شده است. قانون تشکیل دیوان عدالت اداری در بهمن‌ماه ۱۳۶۰ به تصویب رسید و دیوان سال بعد برپا گردید؛ اما این قانون تاکنون چند بار بازنگری و اصلاح یا نیازمند تفسیر دیده شده و آخرین بازنگری کلی این قانون، مربوط به آذرماه ۱۳۹۰ است که با عنوان «لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» در ۱۲۴ ماده و ۳۹ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و چنان‌که اشاره شد، شرح آن به مجال دیگر واگذار می‌گردد.

۳،۲. قانون مجازات اسلامی

در قانون مجازات اسلامی که تاکنون چند بار بازنگری شده، مواد چندی قابل توجه است:

۳،۲،۱. مواد ۵۷ و ۵۸

در دو ماده ۵۷ و ۵۸ قانون مصوب ۱۳۷۰ میان خطای قاضی و خطای سایر کارکنان فرق گذاشته شده است. در ماده ۵۷ که ضمان خطا را متوجه شخص دانسته، آمده است:

«هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود، آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند؛ ولی مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است اجرا کرده باشد، فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد».

اما درخصوص قاضی در ماده ۵۸، همان مفاد اصل ۱۷۱ قانون اساسی تکرار شده که زیان اشتباه قاضی در موضوع یا تطبیق حکم را بر عهده دولت شمرده است. در آخرین بازنگری در سال ۱۳۹۲ که از سال ۱۳۹۴ به اجرا درآمده، ماده ۵۷ که به شماره ۱۵۹ آمده، با این تغییر روبه‌رو شده که از تصریح به مسئولیت مأمور به دیه یا ضمان خودداری شده و به مقررات مربوطه محول گشته است. ماده ۵۸ نیز حذف شده است و بخش عمده آن همراه با گسترش قلمرو مسئولیت دولت، به شرحی که خواهد آمد، در مواد ۱۳ و ۴۸۶ آمده است. به‌هرحال با توجه به تعیین نوع مسئولیت در خطای قاضی به‌صورت خاص، قضات از شمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی بیرون هستند و ضمان خطای آنان بر عهده دولت است.

۳،۲،۲. ماده ۳۳۲

در ماده ۳۳۲ قانون مصوب ۱۳۷۰ آمده است: «هرگاه ثابت شود که مأمور نظامی یا انتظامی در اجرای دستور آمر قانونی تیراندازی کرده و هیچ‌گونه تخلف از مقررات نکرده است، ضامن دیه مقتول نخواهد بود و جز مواردی که مقتول و یا مصدوم مهدورالدم نبوده، دیه به عهده بیت‌المال خواهد بود». گفتنی است در جمله اخیر چنان‌که پیدا است، اشتباهی لفظی رخ داده و عکس مفاد آن درست است؛ به‌این‌صورت که یا باید کلمه «در» جایگزین کلمه «جز» شود یا کلمه «بوده» جایگزین «نبوده». این اشتباه در تبصره ۱ ماده ۲۴ قانون مجازات نیروهای مسلح، مصوب ۱۳۷۱ و تبصره ۱ ماده ۴۱ همین قانون، مصوب ۱۳۸۲ نیز وجود ندارد.

ماده ۳۳۲ در قانون مجازات مصوب ۱۳۹۲ به‌درستی گسترش یافته و شامل هر

مأمور و کاری می‌شود که برابر مقررات صورت گرفته است: «ماده ۴۷۳- هرگاه مأموری در اجرای وظایف قانونی، عملی را مطابق مقررات انجام دهد و همان عمل موجب فوت یا صدمه بدنی کسی شود، دیه بر عهده بیت‌المال است». تبصره این ماده نیز ضمن سلب ضمان درباره کسی که با آگاهی از خطر یا از روی تقصیر به منطقه ممنوعه وارد شود و برابر مقررات هدف تیر قرار گیرد، دیه وی را در صورت ناآگاهی بر عهده بیت‌المال گذاشته است. اینکه قلمرو اطلاق عنوان «مأمور» چیست و آیا شامل همه کارکنان دولت می‌شود یا نه، نیازمند بررسی و شرح است؛ ولی به نظر می‌رسد از نگاه حکم کلی نباید میان کارکنان دولت از این نظر فرق گذاشت؛ حتی اگر عنوان یادشده صدق نکند.

۳،۲،۳. ماده ۱۳

در ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در بیان یک قاعده کلی که شامل قاضی و غیرقاضی در امور کیفری می‌شود، تأکید شده است که: «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 غیراین صورت، خسارت از بیت‌المال جبران می‌شود». این ماده به وضوح و به درستی، قلمرو ضمان و مسئولیت مدنی دولت در اصل ۱۷۱ قانون اساسی را که ظاهر آن به قاضی اختصاص دارد، در بخشی که موضوع این قانون بوده، به سایر عوامل و ضابطان دستگاه قضایی گسترش داده؛ اما پیداست که مفاد آن همه اصل یادشده را در بر نمی‌گیرد.

۳،۲،۴. ماده ۴۸۵

ماده ۴۸۵ این قانون مصوب ۱۳۹۲، ضمن سلب مسئولیت دولت در زیان جانی زائد بر مجازات که ناشی از عمد یا تقصیر مجری حکم باشد و مسئول شمردن مجری، ضمان زیان زائد ناشی از اجرای «حد» و «قصاص» را منتفی شمرده است و دولت را فقط

در صورتی که اجرای «تعزیر» موجب قتل یا صدمه بیش از اندازه مجازات گردد، مسئول دیه شمرده است: «هرگاه محکوم به قصاص عضو یا تعزیر یا حد غیر مستوجب سلب حیات، در اثر اجرای مجازات کشته شود یا صدمه‌ای بیش از مجازات مورد حکم به او وارد شود، چنانچه قتل یا صدمه، عمدی یا مستند به تقصیر باشد، مجری حکم، حسب مورد به قصاص یا دیه محکوم می‌شود. در غیراین صورت در مورد قصاص و حد، ضمان منتفی است و در تعزیرات، دیه از بیت‌المال پرداخت می‌شود». در تبصره این ماده خاطرنشان شده که اگر آسیب زاید مستند به شخص محکوم باشد، ضمان منتفی است. نفی ضمان در حد و قصاص در صورت عدم تقصیر، بر پایه روایاتی است که اجمالاً نشان می‌دهد کشته حد و قصاص دیه ندارد؛ از جمله این روایت صحیح از امام صادق (ع) که: «ایما رجلٌ قَتَلَ الحَدَّ و القصاص فلا دية له؛ هرکسی را حد و قصاص بکشد، دیه ندارد» (طوسی، ۱۴۰۷ق: ج ۱۰، ص ۲۰۶). چنان‌که فرق‌گذاری میان حد و تعزیر در این ماده با توجه به این نکته است که گرچه واژه «حد» درباره تعزیر نیز به کار می‌رود، احتمال اختصاص داشتن حکم به حد در معنای خاص آن، برخی فقها مانند شیخ طوسی را بر آن داشته که دست‌کم از باب احتیاط حساب تعزیر و به‌ویژه تأدیب را که در این ماده تصریحی به آن نشده جدا کنند و دیه را بر عهده بیت‌المال بشمارند (طوسی، ۱۳۸۷: ج ۸، ص ۶۳ و نیز شهید ثانی، ۱۴۱۳ق: ج ۱۴، ص ۴۷۳). با این حال این ماده در سقوط ضمان، میان ماهیت جرم از نظر حق الناس و حق الله بودن که شیخ مفید به پیروی برخی روایات فرق گذاشته (مفید، ۱۴۱۳ق: ۷۴۳) برابر اطلاق روایات یادشده و نظر مشهور فرقی ندیده است. اما نفی ضمان دولت در این ماده با اشکالاتی مواجه است که در جای دیگر به آن پرداخته‌ایم (مرتضوی، ۱۳۹۴: ۲۹-۳۷).

۴۸۶. ماده ۳، ۲، ۵

در ماده ۴۸۶ این قانون مصوب ۱۳۹۲ نه تنها بر ضمان ناشی از خطا یا تقصیر قاضی در زیان بدنی تأکید شده؛ بلکه مسئولیت دولت به فرض عمد و تقصیر قاضی نیز

گسترش داده شده و دادگاه رسیدگی کننده مجدد موظف شده است حکم پرداخت دیه از بیت‌المال را حتی در این فرض صادر کند و در فرض ضمان قاضی، حسب مورد به قصاص یا تعزیر و بازگرداندن دیه به بیت‌المال محکوم خواهد شد:

«ماده ۴۸۶- هرگاه پس از اجرای حکم قصاص، حد یا تعزیر که موجب قتل یا صدمه بدنی شده است، پرونده در دادگاه صالح طبق مقررات آیین دادرسی، رسیدگی مجدد شده و عدم صحت آن حکم ثابت شود، دادگاه رسیدگی کننده مجدد، حکم پرداخت دیه از بیت‌المال را صادر و پرونده را با ذکر مستندات، جهت رسیدگی به مرجع قضایی مربوط ارسال می‌نماید تا طبق مقررات رسیدگی شود. در صورت ثبوت عمد یا تقصیر از طرف قاضی صادرکننده حکم قطعی، وی ضامن است و به حکم مرجع مذکور، حسب مورد به قصاص یا تعزیر مقرر در کتاب پنجم قانون "تعزیرات" و بازگرداندن دیه به بیت‌المال محکوم می‌شود».

شایسته ذکر است که در فصل دهم «قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده» مصوب ۱۳۷۵ که به‌عنوان کتاب پنجم به قانون مجازات اسلامی ملحق شده و شامل مواد ۵۷۰ تا ۵۸۷ می‌شود، به شرح مجازات‌های مسئولان و مأموران قضایی و غیرقضایی در تعدی به حقوق شهروندان، ازجمله بازداشت و زندانی کردن برخلاف قانون پرداخته شده و پیداست ابعاد کیفری پیش‌بینی شده در این مواد، مانع رسیدگی حقوقی به ضمان و مسئولیت اشخاص یا دولت که در مواد دیگر این قانون یا سایر قوانین، ازجمله قانون آیین دادرسی آمده نیست.

۳,۳. قانون به‌کارگیری سلاح

در قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأموران نیروهای مسلح، مصوب ۱۳۷۳ ضمن سلب مسئولیت جزائی و مدنی از مأمورانی که با رعایت این قانون سلاح به کار گیرند، در ماده ۱۲، در صورت واگذار کردن مأموریت به کسانی که آموزش کافی درباره کاربرد سلاح ندیده و در حدود دستور نیز اقدام کرده باشند، برابر ماده ۹، فرمانده مسئول

عواقب شمرده شده است و در صورتی که مأموران با رعایت این قانون سلاح به کار برند و به حکم محاکم صالحه، شخص بی گناهی کشته یا زخمی شود یا خسارت مالی ببیند، برابر ماده ۱۳ پرداخت دیه و جبران خسارت بر عهده سازمان مربوط خواهد بود. دولت نیز برابر همین ماده مکلف است همه ساله بودجه‌ای را به این منظور اختصاص دهد و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح بگذارد. باین حال در ماده ۱۶ آمده است که هرگاه مأمور برخلاف مقررات این قانون اقدام به به کارگیری سلاح کند، حسب مورد به مجازات عمل ارتكابی وفق قوانین تحت پیگرد قرار می گیرد.

۳,۴. قانون آیین دادرسی کیفری

در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که از آغاز تیرماه ۱۳۹۴ اجرایی شده، شاهد رشد چشمگیر اهتمام به مسئولیت دولت و جبران خسارات مربوط به قوه قضاییه در رسیدگی به جرم هستیم که مواد چندی به آن اختصاص یافته است؛ درحالی که در قوانین قبلی چنین مواردی نیامده است و این نیز به روشنی نشان از پیشرفت قوانین کشور به سوی حفظ هرچه بیشتر حقوق شهروندان و مسئولیت دولت دارد؛ امری که در فاصله انجام همین پژوهش صورت گرفته است:

۳,۴,۱. ماده ۱۴۵

در ماده ۱۴۵ به بازپرس اجازه داده شده در صورتی که متصرف منزل و مکان یا اشیای مورد بازرسی، از باز کردن محل ها و اشیای بسته خودداری ورزد، دستور بازگشایی آنها را بدهد و تأکید شده تا حدامکان از اقدامات خسارت زا خودداری شود. در تبصره این ماده، دولت حتی در فرض تقصیر بازپرس یا مأموران نیز مسئول مستقیم جبران زیان معرفی شده است؛ با لحاظ این امر که دولت سپس به مقصر رجوع می کند: «در صورتی که در اجرای این ماده، خسارت مادی وارد شود و به موجب تصمیم قطعی، قرار منع یا موقوفی تعقیب و یا حکم برائت صادر شود، همچنین مواردی که امتناع کننده شخص مجرم نباشد، حتی اگر موضوع به صدور قرار مجرمیت یا محکومیت متهم منجر

شود، دولت مسئول جبران خسارت است، مگر آنکه تقصیر بازپرس یا سایر مأموران محرز شود که در این صورت، دولت جبران خسارت می‌کند و به بازپرس یا مأموران مقصر مراجعه می‌نماید».

۲،۴،۳. مواد ۲۵۵ تا ۲۶۱

افزون بر ماده یادشده در مواد ۲۵۵ تا ۲۶۱ به روشنی امکان مطالبه خسارت مادی و معنوی افراد بی‌گناه که ناشی از بازداشت باشد، و حتی مطالبه منافع قابل حصول فراهم شده و کمیسیونی برای رسیدگی به شکایات و صندوق ویژه‌ای برای بودجه آن که هرسال در بودجه سراسری در نظر گرفته می‌شود، پیش‌بینی شده است. در ماده ۲۵۵ آمده است: «اشخاصی که در جریان تحقیقات مقدماتی و دادرسی به هر علت بازداشت می‌شوند و از سوی مراجع قضایی، حکم برائت یا قرار منع تعقیب در مورد آنان صادر شود، می‌توانند با رعایت ماده ۱۴ این قانون خسارت ایام بازداشت را از دولت مطالبه کنند». در ماده مورد اشاره افزون بر تصریح کلی به امکان مطالبه هرگونه زیان مادی و معنوی و منافع ممکن‌الحصول در دو تبصره آن مقصود از زیان معنوی و منافع آمده است: «ماده ۱۴- شاکی می‌تواند جبران تمام ضرر و زیان‌های مادی و معنوی و منافع ممکن‌الحصول ناشی از جرم را مطالبه کند. تبصره ۱- زیان معنوی عبارت از صدمات روحی یا هتک حیثیت و اعتبار شخصی، خانوادگی یا اجتماعی است. دادگاه می‌تواند علاوه بر صدور حکم به جبران خسارت مالی، به رفع زیان از طرق دیگر از قبیل الزام به عذرخواهی و درج حکم در جراید و امثال آن حکم نماید. تبصره ۲- منافع ممکن‌الحصول تنها به مواردی اختصاص دارد که صدق اتلاف نماید. همچنین مقررات مرتبط به منافع ممکن‌الحصول و نیز پرداخت خسارت معنوی شامل جرائم موجب تعزیرات منصوص شرعی و دیه نمی‌شود».

ماده ۲۵۶ چهار دسته را از شمول گرفتن خسارت بیرون شمرده است: الف) بازداشت ناشی از خودداری شخص در ارائه اسناد، مدارک و ادله بی‌گناهی خود باشد.

ب) به هدف فراری دادن مرتکب جرم، خود را در مظان اتهام و بازداشت قرار دهد. ج) به هر جهتی به ناحق موجبات بازداشت خود را فراهم آورده باشد. د) هم‌زمان به علت قانونی دیگری در بازداشت باشد.

۳،۴،۳. ماده ۲۵۵

این ماده به فرض خطا اختصاص دارد؛ اما بر پایه آنچه در ماده ۱۴۵ دیدیم و چنان‌که در ماده ۲۵۹ تصریح شده، در فرض عمد و تقصیر منجر به بازداشت نیز دولت مسئولیت مستقیم جبران خسارت را بر عهده دارد و سپس به مقصر رجوع می‌کند. ذیل تبصره ۲ این ماده نیز که زیان معنوی و منافع را در تعزیرات منصوص شرعی و دیه از قلمرو مطالبه زیان بیرون برده و مربوط به کسانی است که جرم آنان ثابت می‌شود، از موضوع ماده ۲۵۵ بیرون است و لازمه کیفر آنان به شمار می‌رود و طبعاً قابل مطالبه نیست؛ باین حال این ذیل شامل تعزیرات غیرمنصوص نشده و این نکته‌ای قابل توجه است. در ماده ۲۵۹ آمده است: «جبران خسارت موضوع ماده ۲۵۵ این قانون بر عهده دولت است و در صورتی که بازداشت بر اثر اعلام مغرضانه جرم، شهادت کذب و یا تقصیر مقامات قضایی باشد، دولت پس از جبران خسارت می‌تواند به مسئول اصلی مراجعه کند». ظاهر تعبیر دو ماده ۱۴۵ و ۲۵۹ در این باره اینکه دولت «باید» یا «می‌تواند» به مقصر اصلی رجوع کند، یکسان نیست و به هر حال از حوزه بحث ما بیرون است.

۳،۴،۴. ماده ۲۵۷

بر پایه ماده ۲۵۷ شخصی که بدون جرم بازداشت شده، باید ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی قطعی حاکی از بی‌گناهی خود، درخواست جبران خسارت را به کمیسیون استانی متشکل از سه نفر قضات تجدید نظر استان به انتخاب رئیس قوه قضاییه تقدیم کند. کمیسیون در صورت احراز شرایط مقرر در این قانون حکم به پرداخت خسارت صادر می‌کند و در صورت رد درخواست، شخص می‌تواند ظرف بیست روز از تاریخ

ابلاغ، اعتراض خود را به کمیسیون ماده ۲۵۸ این قانون اعلام کند و در ماده ۲۵۸ یک کمیسیون با عنوان «کمیسیون ملی رسیدگی به جبران خسارت» متشکل از رئیس دیوان عالی کشور یا یکی از معاونان وی و دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب رئیس قوه قضاییه پیش‌بینی شده است که به اعتراض مذکور در ماده قبل رسیدگی می‌کند و رأی آن قطعی است. شیوه رسیدگی و اجرای آرای کمیسیون‌های موضوع این دو ماده، چنان‌که در ماده ۲۶۱ آمده، در چارچوب آیین‌نامه‌ای است که پس از تهیه توسط وزیر دادگستری به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد. محدود ساختن طرح دعوی خسارت به شش ماه، به‌روشنی نشان می‌دهد اصل مرور زمان در رسیدگی به ادعای خسارت به‌عنوان یک مبنا پذیرفته شده و طبعاً بررسی و ارزیابی مبنایی آن بیرون از محدوده این بحث است، اما این پرسش وجود دارد که چرا طرح دعوا با فرض امکان اثبات آن پس از مدت یادشده محدود و مشمول مرور زمان معرفی شده؛ درحالی‌که برای مثال در قانون بیمه، چنان‌که خواهد آمد، این محدودیت مورد اشکال شورای نگهبان قرار گرفته است؟

۳،۴،۵. ماده ۲۶۰

در ماده ۲۶۰ تشکیل صندوق ویژه زیر نظر وزیر دادگستری پیش‌بینی شده است: «به‌منظور پرداخت خسارت موضوع ماده ۲۵۵ این قانون، صندوقی در وزارت دادگستری تأسیس می‌شود که بودجه آن هر سال از محل بودجه کل کشور تأمین می‌گردد. این صندوق زیر نظر وزیر دادگستری اداره می‌شود و اجرای آرا صادره از کمیسیون بر عهده وی است». ماده ۳۴۲ این قانون به برشماری کسانی که باید در دادگاه حاضر شوند، اختصاص یافته و در تبصره این ماده که در سال ۱۳۹۴ افزوده شده، دادگاه را از جمله درباره دعوی موضوع ماده ۲۶۰ موظف به دعوت از دستگاه پرداخت‌کننده خسارت به‌منظور دفاع از حقوق بیت‌المال کرده و به دستگاه مربوط حق درخواست تجدیدنظر داده است.

عدم پیش‌بینی راهکارهای یادشده در این مواد، برای جبران خسارات موضوع ماده ۱۴۵ ظاهراً به دلیل گستردگی و اهمیت موضوع خسارت در این مواد در قیاس با موضوع ماده ۱۴۵ می‌باشد که بسی کمتر اتفاق می‌افتد و پیچیدگی چندانی ندارد. به‌هرحال به فاصله کمی از آغاز اجرای قانون جدید آیین دادرسی، اعضای کمیسیون ملی جبران خسارت معرفی شدند (حمایت: ۱۳۹۴/۶/۸) و از سوی یکی از اعضای آن آغاز کار و شرح وظایف کمیسیون و مواد مربوط به آن اعلام شد (همشهری: ۱۳۹۴/۶/۱۶).

۳.۵. قانون کار

در قانون کار، مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی که مواد متعددی از آن در سال ۱۳۶۹ به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده، ضمن الزام کلیه کارگاه‌های مشمول قانون به رعایت دستورالعمل‌های مربوط به حفظ و سلامتی کارگران که در فصل ۴، ماده ۸۵ و مواد مربوطه دیگر در این فصل آمده، مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی و بهداشت کار را در ماده ۹۵ بر عهده کارفرما یا مسئولان واحدهای موضوع ماده ۸۵ گذاشته و افزوده است: «هرگاه بر اثر عدم رعایت مقررات مذکور از سوی کارفرما یا مسئولین واحد، حادثه‌ای رخ دهد، شخص کارفرما یا مسئول مذکور از نظر کیفری و حقوقی و نیز مجازات‌های مندرج در این قانون مسئول است». در تبصره ۲ این ماده خاطرنشان شده که اگر کارفرما یا مدیر واحد وسایل و امکانات لازم را برای حفاظت فنی و بهداشت کار در اختیار کارگر گذاشته باشد و کارگر با وجود آموزش لازم و تذکرات قبلی به دستورالعمل و مقررات موجود توجه نکند، کارفرما مسئولیتی ندارد.

آنچه در این ماده قانون کار آمده مشابه ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است که پیشتر به آن اشاره شد؛ با این فرق که حق رجوع کارفرما به واردکننده خسارت در ذیل این ماده پیش‌بینی شده است: «ماده ۱۲— کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند، مسئول جبران خساراتی می‌باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان

در حین انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است، مگر اینکه محرز شود تمام احتیاط‌هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌نموده به عمل آورده و یا اینکه اگر احتیاط‌های مزبور را به عمل می‌آورند، باز هم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود. کارفرما می‌تواند به واردکننده خسارت، در صورتی که مطابق قانون مسئول شناخته شود، مراجعه نماید».

عموم و اطلاق ماده یک قانون کار و صراحت تبصره ماده ۲۰۳ آن کارگاه‌ها و کارفرمایان دولتی را نیز در بر می‌گیرد و جایی نیز برای تبعیض میان بخش دولتی و خصوصی دست‌کم در این امور که در قلمرو کار تصدی‌گری دولت است، نیست. مؤید این سخن قانون شمول مقررات قانون کار و حفاظت فنی و بهداشت کار، مصوب ۱۳۶۹ درباره کارکنان و اتباع خارجی نهادهای انقلاب و مؤسساتی است که تولیدات غیرتسلیحاتی دارند. در ماده واحده این قانون آمده است که کلیه قوانین و مقررات مربوط به حفاظت فنی و بهداشت کار و نیز مقررات مربوط به اشتغال اتباع خارجی در مورد آن دسته از کارکنانی که در نهادهای انقلاب به کار اشتغال دارند و مشمول مقررات استخدامی خاص نیستند، لازم‌الاجرا خواهد بود. در تبصره یک این ماده نیز تصریح شده که کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی وابسته به نهادهای انقلاب یا سایر مؤسسات که تولیدات غیرتسلیحاتی دارند، مشمول کلیه مقررات قانون کار خواهند بود. از این رو مسئولیت‌هایی که در قانون کار درباره حوادث ناشی از کار برای کارفرمایان مقرر شده است، شامل کارگاه‌ها و کارفرمایان دولتی نیز می‌شود.

۳,۶. قانون بیمه اجباری

قانون بیمه اجباری که اصل آن در سال ۱۳۴۳ به تصویب رسید، سال‌ها پس از پیروزی انقلاب اسلامی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی بازنگری و تصویب شد و مجلس نیز بر پایه اصل ۸۵ قانون اساسی بدون بررسی تفصیلی در صحن عمومی در تیرماه ۱۳۸۷ با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال موافقت کرد و به تأیید

شورای نگهبان رسید و پس از پایان یافتن مهلت آن در سال ۱۳۹۲ تاکنون (مهر ۱۳۹۴) دو بار تمدید مهلت شده است. در این قانون که در ۳۰ ماده و ۲۵ تبصره تنظیم شده و به عنوان قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مصوب ۱۳۴۷ به تصویب رسیده، افزون بر تأیید کلیت قانون قبل، اصلاحات و تکمله‌های چندی صورت گرفته که در مجموع در راستای گسترش موضوع بیمه و جبران خسارات ناشی از حوادث رانندگی است؛ از جمله اینکه تبصره ۲ ماده یک قانون قبل که دستگاه‌های دولتی و مشابه آن را موظف به عقد قرارداد فقط با شرکت بیمه ایران می‌کرد، حذف شده است؛ اما عموم و اطلاق قانون همچنان شامل وسایل نقلیه دولتی نیز می‌گردد. ماده ۵ نیز که به ماده ۶ تغییر یافته این گونه اصلاح شده است: «در صورت اثبات عمد راننده در ایجاد حادثه توسط مراجع قضایی و یا رانندگی در حالت مستی یا استعمال مواد مخدر یا روانگردان مؤثر در وقوع حادثه، یا در صورتی که راننده مسبب، فاقد گواهینامه رانندگی باشد یا گواهینامه او متناسب با نوع وسیله نقلیه نباشد، شرکت بیمه موظف است بدون اخذ تضمین، خسارت زیان‌دیده را پرداخت نموده و پس از آن می‌تواند به قائم‌مقامی زیان‌دیده از طریق مراجع قانونی برای استرداد تمام یا بخشی از وجوه پرداخت‌شده به شخصی که موجب خسارت شده است، مراجعه نماید». چنان‌که در صورت وقوع تخلف حادثه‌ساز از سوی راننده، برابر ماده ۵ بیمه‌گر باید خسارت زیان‌دیده را بدون هیچ شرطی پرداخت کند و پس از آن می‌تواند جهت بازیافت یک درصد از خسارت‌های بدنی و دو درصد از خسارت‌های مالی پرداخت‌شده به مسبب حادثه مراجعه کند.

بخشی از مواد این قانون به تشکیل صندوق تأمین خسارت‌های بدنی و تقویت آن به نسبت قانون قبل اختصاص یافته و از جمله در ماده ۱۰ افزون بر پیش‌بینی عضویت وزیران امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، کار و امور اجتماعی و دادگستری و رئیس کل بیمه مرکزی ایران در مجمع عمومی «صندوق تأمین خسارت‌های بدنی»، بندهای چندی به معرفی محل‌های تأمین بودجه صندوق اختصاص یافته و در صورت کمبود منابع مالی صندوق، دولت موظف شده است در بودجه سنواتی سال بعد کسری منابع صندوق را

تأمین کند.

یک نکته قابل توجه در این قانون ماده ۴ قانون است که حداقل مبلغ بیمه موضوع این قانون را در بخش خسارت بدنی، معادل حداقل ریالی دیه یک مرد مسلمان در ماه‌های حرام و در بخش خسارت مالی معادل حداقل دو و نیم درصد تعهدات بدنی قرار داده است و بیمه‌گذار می‌تواند برای جبران خسارت‌های بدنی و مالی بیش از حداقل مزبور بیمه اختیاری تحصیل کند. بر پایه تبصره ۱ این ماده در صورتی که مسئول یک حادثه، به پرداخت بیش از یک دیه به هریک از زیان‌دیدگان محکوم شود، بیمه‌گر موظف به پرداخت تمامی دیه‌های متعلقه خواهد بود و بر پایه تبصره ۲ بیمه‌گر موظف است در وفای به تعهدات مندرج در این قانون، خسارت زیان‌دیدگان را بدون لحاظ جنسیت و مذهب تا سقف تعهدات بیمه‌نامه پرداخت کند. بر این پایه در جبران زیان زنان و غیرمسلمانان همانند مرد مسلمان رفتار خواهد شد؛ با این توجه که بخشی به عنوان دیه مقرر شرعی است و بخش تکمیلی به عنوان جبران زیان.

یک نکته قابل توجه در این قانون حذف مرور زمان است که برابر ماده ۱۲ قانون قبل دو سال از زمان وقوع حادثه در نظر گرفته شده بود؛ اما در قانون جدید حذف شده و به این ترتیب خسارت زیان‌دیده بدون سقف زمانی قابل جبران شده است. این در حالی است که دیدیم ماده ۲۵۷ قانون آیین دادرسی، طرح دعوا درباره خسارات ناشی از بازداشت بدون جرم را مشمول مرور زمان، آن‌هم به مدت شش ماه کرده است. به درستی معلوم نیست که این فرق‌گذاری ناشی از چیست؟ گفته شده که در مصوبه کمیسیون اقتصادی مرور زمان وجود داشته و به سه سال افزایش یافته بوده، اما پس از ایراد شورای نگهبان حذف شده است؛ ولی چنین امری در مصوبه ارسالی به شورای نگهبان و اظهار نظر این شورا درباره مصوبه وجود ندارد.

۴. پیشنهادها

با توجه به گزارشی که در اینجا از وضع ضمان و مسئولیت مدنی دولت در قوانین

موجود کشور به دست داده شد، نکاتی پیشنهاد می‌شود. این پیشنهادها که در راستای گسترش قلمرو مسئولیت مدنی دولت است، مستند و متکی به منابع و ادله فقهی کافی و قابل ارائه است:

الف) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌رغم برخورداری از اصولی چند در حمایت و دفاع از حقوق مردم در قلمرو زیان‌ها و آسیب‌های ناشی از اقدامات دولت، دستگاه‌ها و کارکنان آن و مسئولیت دولت در جبران خسارات، در این خصوص نیازمند بازنگری و تکمیل است. این بازنگری چنان‌که در برخی قوانین اساسی دیگر نیز اجمالاً آمده، باید با گسترش اصل ۱۷۱ از یک سو به سایر زیان‌هایی که از سوی هریک از دستگاه‌ها و کارکنان دولت اعم از قضایی و غیرقضایی و نیز مراکز و نهادهای عمومی مانند شهرداری‌ها رخ می‌دهد، گسترش یابد و از سوی دیگر محدود به زیان‌های ناشی از خطا نگردد و شامل موارد تقصیر و حتی عمد نیز شود و از سوی سوم با تصریح به انواع زیان، هر نوع زیان مادی و معنوی را که قابل ضمان مالی و مسئولیت مدنی باشد، در بر گیرد. این امر با توجه به دامنه دخالت دولت در سرنوشت و زندگی فردی و اجتماعی شهروندان، باید در مجموع دسترسی آسان و همه‌جانبه زیان‌دیدگان را به حقوق خود فراهم سازد و در عین حال حافظ حقوق عمومی و بیت‌المال با حق رجوع به عوامل زیان باشد.

ب) به فراخور آنچه در قانون اساسی در راستای گسترش ضمان و مسئولیت مدنی دولت و تقویت احساس امنیت خاطر شهروندان در استیفای حقوق خود پیش‌بینی می‌شود، لازم است در قوانین موجود افزون بر آنچه در چند سال اخیر گسترش یافته، حسب مورد، این مسئولیت به صورت فراگیر و شفاف بر عهده دولت گذاشته شود و از برخی قیود که مسئولیت دولت را محدود به مواردی خاص می‌کند، پرهیز گردد. از این رو ماده ۴۸۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ که فرض تقصیر و عمد را از قلمرو مسئولیت بیرون برده، لازم است همانند ماده ۴۸۶ که تقصیر و عمد قاضی را نیز در زیان جانی مشمول مسئولیت دولت شمرده، اصلاح گردد. نیز مواد ۲۵۵ تا ۲۶۱ آیین

دادرسی مصوب ۱۳۹۲ که به تناسب موضوع، امکان گرفتن خسارت بابت بازداشت منجر به تبرئه را مطرح کرده، هرچند در مواد یا قوانین دیگر، به سایر زیان‌ها گسترش یابد و موضوع تشکیل کمیسیون استانی و ملی رسیدگی به جبران خسارت و صندوق مربوط به آن، در این مواد به همه زیان‌های موضوع این پژوهش گسترش یابد.

ج) پیشنهاد کلی این است که در قانون مسئولیت مدنی مصوب اردیبهشت ۱۳۳۹ بازنگری کلی شود و بر پایه قوانین موجود، به‌ویژه آنچه در دو قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و آیین دادرسی مصوب ۱۳۹۲ آمده و بر پایه ادله و مستندات موجود و نیز با بهره‌مندی از تجربه سایر نظام‌های سیاسی حقوقی، قانون مسئولیت مدنی جدید و جامع و فراگیری که بر سایر مقررات مربوطه حاکم باشد، در قلمرو دولت و نهادهای عمومی نوشته شود. این قانون باید کلیه اقدامات زیان‌بار دولت و نهادهای عمومی را، اعم از اعمال حاکمیت و اعمال تصدی و موارد استثنا از مسئولیت و همه زیان‌های قابل جبران در بر گیرد و در پیش‌بینی راهکار جبران زیان، از جمله بودجه سالانه کافی آن پیش‌بینی گردد.

د) نگارش و تدوین قانون جامع مسئولیت مدنی دولت نیازمند پشتیبانی فقهی حقوقی مبسوط و روشن‌تری است که ابعاد و مسائل مختلف آن را مورد توجه قرار دهد و راه را برای تصویب قانونی جامع فراهم سازد. لذا تسریع در نگارش «قانون مسئولیت مدنی دولت» و مستندات فقهی حقوقی آن به‌صورت خاص مورد توجه مراکز مربوط قرار گیرد تا نظام حقوقی کشور از یک قانون جامع در مسئولیت مدنی دولت و در راستای حمایت از حقوق شهروندان در بخش جبران خسارت برخوردار باشد.

نتیجه

در پی رشد اصل لزوم پاسخگویی دولت‌ها و عدم مصونیت در برابر اقدام‌های زیان‌بار کارکنان و دستگاه‌های دولتی و پیدایش و تقویت اصل ضمان و مسئولیت مدنی دولت در دو قرن گذشته، شاهد بازتاب این مسئولیت در قوانین اساسی و عادی کشورهای مختلف، از جمله کشورهای اسلامی - عربی بوده‌ایم. این امر در ایران نیز از آغاز دوره قانون‌نویسی به صورت جدید که نقطه عطف آن تصویب قانون اساسی مشروطه است، روند روبه‌گسترشی در توجه و اهتمام به ابعاد این مسئولیت در قوانین بوده است که می‌توان به برخی اصول قانون اساسی مشروطه و نیز قوانین عادی در دوره پیش از پیروزی انقلاب اسلامی اشاره کرد. اما این روند پس از شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی، از همان آغاز و در مرحله تصویب قانون اساسی و سپس در قوانین عادی شتاب بیشتری گرفته است که آخرین مرحله مهم و قابل توجه آن را می‌توان در بازنگری و تصویب نهایی قانون مجازات اسلامی و نیز قانون آیین دادرسی نشان داد که هر دو در سال ۱۳۹۲ به تصویب رسیده است. بررسی این موارد و سنجش آن با گذشته به‌خوبی نشان می‌دهد در حدود یک قرن گذشته پیشرفت‌های خوبی، به‌ویژه در دوره جمهوری اسلامی، در تقویت حفظ حقوق شهروندان و گسترش قلمرو پاسخ‌گویی دولت در ایران برداشته شده است، اما این روند نیاز به تقویت و تکمیل دارد.

منابع

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۴ ج، تهران: ۱۳۶۴.
۲. حمایت (روزنامه)، ۱۳۹۴/۶/۸.
۳. زرقا، مصطفی احمد، الفعل الضارّ و الضمان فيه، دمشق: دار القلم، ۱۴۰۹ ق.
۴. صالحی مازندرانی، محمد، بررسی فقهی حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از تصمیمات قضایی، با نگاهی به برخی نظام‌های حقوقی، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۱.
۵. صدوق، محمد بن علی بن بابویه، من لا یحضره الفقیه، ۴ ج، ۲، قم: دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۱۳ ق.
۶. طائی، عادل احمد، المسؤولية المدنية للدولة عن اخطاء موظفيها، عمّان (اردن): دار الثقافة، چاپ دوم، ۱۹۹۹ م.
۷. طبری، محمد بن جریر، تاریخ الامم و الملوک (تاریخ طبری)، تحقیق: محمد ابوالفضل ابراهیم، بیروت: دار التراث، چاپ دوم، ۱۳۸۷ ق.
۸. طنطاوی، علی و طنطاوی ناجی، اخبار عمر و عبدالله بن عمر، بیروت: المکتب الاسلامی، چاپ هشتم، ۱۴۰۳ ق.
۹. طوسی، محمد بن حسن، الاستبصار فیما اختلف من الأخبار، ۴ ج، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۳۹۰ ق.
۱۰. _____، المبسوط فی فقه الإمامیه، ۸ ج، تهران: المکتبة المرتضویة لإحياء الآثار الجعفریة، چاپ سوم، ۱۳۸۷ ق.
۱۱. _____، تهذیب الأحکام، ۱۰ ج، تهران: دار الکتب الاسلامیه، چاپ چهارم، ۱۴۰۷ ق.
۱۲. عاملی (شهید ثانی)، زین الدین بن علی، مسالك الأفهام إلى تنقيح شرائع الإسلام، ۱۵ ج، قم: مؤسسة المعارف الإسلامیه، ۱۴۱۳ ق.

۱۳. غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶.
۱۴. کلینی، محمدبن یعقوب، الکافی، ۸ ج، تحقیق علی اکبر غفاری، تهران: دار الکتب الاسلامیه، چاپ چهارم، ۱۴۰۷ ق.
۱۵. مرتضوی سیدضیاء، «نقد ادله مخالف ضمان در اقدامات زیانبار کارکنان دولت»، فصلنامه کاوشی نو در فقه، شماره ۸۴، تابستان ۱۳۹۴.
۱۶. _____، «اطلاق و تقیید حاکمیت سیاسی»، فصلنامه علوم سیاسی، شماره ۷۱، پاییز ۱۳۹۴.
۱۷. _____، «ثبوت ضمان در اعمال زیانبار کارکنان و مسئولیت دولت»، دوفصلنامه تخصصی مطالعات فقه معاصر، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۵.
۱۸. _____، «ثبوت ضمان در اقدامات زیانبار دولت و کارکنان در سایه قواعد عمومی ضمان»، دوفصلنامه مطالعات فقه معاصر، شماره ۳، بهار و تابستان ۱۳۹۶.
۱۹. _____، «چگونگی نسبت کارکنان با دولت و نقش آن در ثبوت ضمان دولت»، فصلنامه تخصصی دین و قانون، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۹۵.
۲۰. _____، «سازگار ساختن دولت با مسئولیت مدنی، گامی در استوارسازی عدالت»، فصلنامه علوم سیاسی، شماره ۷۶، زمستان ۱۳۹۵.
۲۱. مفید، محمدبن محمدبن نعمان، المقنعه، قم: کنگره جهانی هزاره شیخ مفید، ۱۴۱۳ ق.
۲۲. موسوی (خویی)، سیدابوالقاسم، مصباح الفقاهه، ۷ ج، تقریر: محمدعلی توحیدی، بی جا: بی نا، بی تا.
۲۳. همشهری (روزنامه)، ۱۳۹۴/۶/۱۶.