

تحلیلی بر تاثیر نوع رابطه استخدامی کارکنان دولت بر شمول قوانین و مقررات مسئولیت مدنی دولت

تاریخ دریافت: ۹۹/۴/۱۳

تاریخ پذیرش: ۹۹/۷/۱۵

■ عادل ابراهیم پور اسنجان^۱

■ آقا صیام گنجه‌ای^۲

چکیده:

مهم‌ترین قانون موضوعه در باب مسئولیت خارج از قرارداد بعد از احکام عمومی مندرج در قانون مدنی که آن هم متأثر از فقه امامیه است، قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. قانونگذار وقت در زمان تصویب این قانون با دو قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۰۱ ه.ش و قانون کار مصوب سال ۱۳۳۷ ه.ش مواجه بوده است. در ق.ا.ک مصوب ۱۳۰۱ اصل بر رسمی بودن رابطه استخدامی کارمند با دولت بود. نهادهای دولتی به معنای عام آن و در مقام به کارگیری نیروی کار، هنوز به این شدت از الگوهای حوزه‌ی اشخاص حقوق خصوصی استفاده نمی‌کردند. از سوی دیگر قانون کار نیز به روابط بین کارگر و کارفرما سامان می‌بخشید. از این روی مواد ۱۱ و ۱۲ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ به ترتیب به مسئولیت مدنی دولت و کارفرمای بخش خصوصی پرداخته، آنان را تحت شرایطی در قبال ورود خسارت به شخص ثالث مسئول شناخته است. اما به تدریج با تصویب و تغییر انواع قوانین استخدام کشوری که خود ناشی از تغییر پارادایم در مدیریت سیستم دولتی بود، از میزان کارمندان رسمی در بدنه‌ی دولت کاسته و انواع قراردادهای استخدامی خاص و قراردادهایی که بر اساس قانون کار با کارمندان و کارگران شاغل در سیستم دولتی منعقد می‌شد، جایگزین آن شد. در نتیجه ماده‌ی ۱۱ ق.م.د در مقام تعیین عامل زیان در معرض تفاسیر گوناگون قرار گرفته و در عمل از کارایی آن کاسته شد. رفع این نارسایی‌های حقوقی به نظر می‌رسد نیازمند قانون مستقلی برای مسئولیت مدنی دولت باشد. اما تا نیل به چنین وضعیتی رویه‌ی قضایی با تسری دادن حکم ماده‌ی ۱۲ ق.م.د در مواردی که مستخدم دولتی برابر قانون کار در خدمت دستگاه اجرایی می‌باشد، می‌تواند فرآیند جبران خسارات احتمالی وارده به ثالث را بهبود داده و تسریع بخشد.

واژگان کلیدی: مسئولیت مدنی دولت، کارمند، کارگر، رابطه استخدام

۱. استادیار دانشگاه تبریز، ایمیل: ebrahimpooradel@gmail.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)

گردید. در قوانین استخدامی متاخر، به دولت‌ها اجازه داده شده بر اساس صلاحدید و نیاز سازمانی اساساً مبادرت به عقد قراردادهای موقت کار بر اساس قانون کار نمایند.

امتزاج قوانین کار و مدیریت خدمات کشوری در ساختار دولت، تحلیل احکام موجود در ماده ۱۱ ق.م.م را دچار پیچیدگی کرده که واکاوی این موضوع نیز از دیگر اهداف پژوهش پیش روست. در نهایت به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که آیا ماده ۱۱ ق.م.م به تنهایی پاسخگوی پیچیده‌گی‌های به وجود آمده در نتیجه‌ی تنوع رابطه‌ی استخدامی و ارتباط آن با مسئولیت مدنی کارمندان دولت خواهد بود.

۱. شمول سازمانی - اداری ماده ۱۱ ق.م.م:

برای تعیین انواع کارمندان مشمول ماده‌ی مزبور، مشخص کردن سازمان‌ها، ادارات و موسسات مختلفی که مشمول ماده ۱۱ ق.م.م می‌شوند الزامیست. صدر این ماده "دولت و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها" را بدین منظور مورد شناسایی قرار داده است. در بادی امر موضوع روشن به نظر می‌رسد؛ مراد قانونگذار از "دولت" قوه‌ی مجریه و از "مؤسسات وابسته به آنها" نیز شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی بوده و تکلیف "شهرداری‌ها" نیز با توجه به ایضاح نص مقرره مشخص است. اما با کمی تدقیق در موضوع، پیچیدگی‌های نهفته در بطن آن آشکار خواهد شد! آیا ماده ۱۱ ق.م.م مشمول کارمندان شاغل در قوه‌ی مجریه در معنای اخص آن یعنی دولت بوده و کارکنان شاغل در قوه قضائیه و مقننه از دایره‌ی شمول آن خارج است؟ پاسخ به این سوالات منتج به تفاسیر مختلف گردیده که می‌توان آنها را در دو گروه عمده‌ی ذیل دسته بندی کرد:

۱-۱. برخی از حقوقدانان معتقدند مؤسسات مشمول مسئولیت مدنی دولت محدود به سازمان‌های دولتی در معنای اخص آن (قوه‌ی مجریه) و سازمان‌های محلی می‌باشد؛ یعنی دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها (طباطبائی مومنی، ۱۳۹۳: ۴۲۵) تقلیل "دولت" به قوه‌ی مجریه، همچنین در برخی تحلیل‌ها که از میرزا بودن نمایندگان مجلس در قبال خسارت‌های احتمالی ناشی از تصویب قانون در مجلس به استناد حاکمیتی بودن این عمل دفاع کرده اند نیز انجام گرفته است. (صفار، ۱۳۸۰: ۲)

۱-۲. در مقابل دیدگاه قبلی، برخی نیز باور داشته اند که دولت نه صرفاً در مقام قوه‌ی مجریه که در معنای عام آن مطرح نظر قانونگذار بوده است. بر این پایه، مراد از "کارمندان دولت" در صدر ماده ۱۱ ق.م.م علاوه بر کارکنان وزارتخانه‌ها، شامل تمامی مستخدمین مؤسسات عمومی نیز می‌شود. (غمامی، ۱۳۷۶: ۶۷)

استدلالات مدافعین دیدگاه اخیر به دو روش عمده تقسیم می‌شود:

۱-۲-۱. دیدگاه نخست با فرا رفتن از متن ماده‌ی ۱۱ ق.م.م و ملهم از تعاریف موجود در نظام حقوق عمومی ایران در تلاش است نشان دهد "دولت" در حصار وزارتخانه‌ها محصور نبوده و هر سازمانی را که برای رفع نیازهای جامعه و تامین منافع عمومی تاسیس می‌شود را نیز در بر

خواهد گرفت. بر این اساس مفهوم دولت علاوه بر وزارتخانه ها، شامل موسسات عمومی نیز بوده که این موسسات خود در برگیرنده‌ی موسسات وابسته به نهاد ریاست جمهوری و وزارتخانه ها، قوه مقننه، قوه قضائیه، و موسسات وابسته به سایر اشخاص حقوقی عمومی مثل شوراها و سازمان های محلی و... که با عناوین مختلفی مانند سازمان، موسسه، بنیاد، مرکز، نهاد، شرکت، صندوق و... تاسیس یافته اند نیز می شود. (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹: ۱۳۹۳) اما علیرغم تعدد این دست از سازمان ها در پیکره‌ی ساختار اداری ایران، در مجموعه قوانین حقوق اداری تعریفی از موسسه عمومی وجود نداشته (واعظی و البرزی، ۱۳۹۵: ۱۳)، لیکن از موسسه‌ی دولتی که جزئی از موسسه عمومی است در ماده‌ی ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده‌ی ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تعاریفی ارائه شده است:

ماده‌ی ۳ قانون محاسبات عمومی مقرر می دارد:

”موسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می شود و عنوان وزارتخانه ندارد.“

همچنین ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف موسسه دولتی مقرر می دارد: ”واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده‌ی یکی از قوای سه گانه و یا سایر مراجع قانونی می باشد انجام می دهد.“

چنانچه مشاهده می شود مخرج مشترک تعاریف فوق با کمی جرح و تعدیل عبارتند از:

الف: این موسسات شخصیت حقوقی مستقلی از وزارتخانه‌های دولتی دارند.

ب: به موجب قانون ایجاد می شوند.

ج: موسسات مزبور الزاماً جزئی از قوه‌ی مجریه نبوده و می تواند به فراخور نیاز، ذیل ساختار سازمانی هر یک از سه قوا و یا سایر مراجع قانونی دیگر ایجاد و اداره شود.

همچنین می توان از سه ضابطه‌ی عمده زیر نیز برای تعیین موسسات عمومی و ساخت آنها استفاده کرد:

۱- آنها را باید از هدف شان شناخت، زیرا هدف این موسسات ارائه خدمات عمومی است

۲- باید از نحوه‌ی عضویت افراد در این موسسات شناخت؛ چه عضویت در موسسات عمومی اختیاری نبوده و استخدام در چنین نهادهایی مستلزم تشریفات اداری خاصی است.

۳- برخلاف اشخاص حقوقی خصوصی که در اثر تصمیم اشخاص طبیعی و در پی اعلام اراده‌ی طرفین شکل می گیرد، این موسسات به موجب قانون تشکیل می گردد.

در کنار ضوابط فوق معیاری نیز بر رویه‌ی قضایی جهت تعیین موسسات عمومی حاکم است، بر این اساس موسسات عمومی‌ای که واجد شخصیت حقوقی مستقل بوده و خود دارای بودجه‌ای ویژه و متمایز از بودجه‌ی عمومی کشور می باشند، جز دولت به حساب نیامده و موسسات عمومی را محدود به آن دسته از سازمان ها می کند که به اعتبار شخصیت حقوقی دولت فعالیت نموده و از بودجه عمومی استفاده می کنند.

مع الوصف به نظر می‌رسد هیچکدام از ضوابط بر شمرده شده و نیز رویه قضایی برای تعیین ضابطه‌ی موسسات عمومی به تنهایی کافی به مقصود نباشد. علی‌الخصوص نقد جدی‌ای که به رویه قضایی وارد می‌باشد اینکه، دولت‌ها معمولاً برای تسهیل انجام برخی از امورات مربوط به خدمات عمومی و نیز بعضاً برای تامین بخشی از هزینه‌های خود مبادرت به تاسیس موسسات و شرکت‌های مختلف می‌کند. از این روی اختصاص شخصیت حقوقی مستقل از دولت برای این موسسات باعث نخواهد شد این قبیل اشخاص از دایره‌ی شمول قواعد حاکم بر اشخاص حقوق عمومی بیرون بمانند، زیرا در نهایت موسس آنها دولت می‌باشد.

لذا با توجه به انتقادات ذکر شده به نظر می‌رسد ضابطه‌ای که بتواند موسسات عمومی را به درستی تعریف کند عبارت خواهد بود از اینکه، این گونه اشخاص برای انجام کارهای عمومی و به موجب قانون تشکیل شده و بودجه‌ی آنها را نیز دولت تامین کرده باشد، و دولت اداره‌ی این نهادها را عهده دار بوده، بدون اینکه ضرورتی داشته باشد این بودجه در قانون بودجه‌ی عمومی طی سرفصلی جداگانه تعیین شود. همچنین کارکنان این موسسات تحت شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و یا قوانین استخدامی خاص باشد. (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۶۹)

۱-۲-۲. دیدگاه دوم بر خلاف دیدگاه نخست نص محور بوده و بدون استناد به قوانین دیگر معتقد است واژه‌ی دولت به کار رفته در ماده ۱۱ ق.م.م محدود به قوه مجریه نبوده و شامل تمام دستگاه‌های اجرایی است؛ مطابق این دیدگاه، ماده‌ی مزبور ناظر به صلاحیت‌هایی که در مقام "عمل و اقدام" و در مقابل "تصمیم و تصمیم‌گیری" است می‌باشد. این نتیجه از متن مقرر که اشعار می‌دارد "... ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده..." مستفاد می‌شود. این مهم همچنین در فراز پایانی ماده که به معافیت‌های دولت از جبران خسارت‌های احتمالی اشاره می‌کند نیز نتیجه‌گیری می‌شود؛

"... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که بر حسب ضرورت...، چنانچه مشاهده می‌شود در این بخش نیز به صلاحیت‌هایی که از جنس عمل و اقدام است اشاره می‌گردد. (زرگوش، ۱۳۹۲: ۳)

پیر واضح است که خصلت عمل و اقدام مخرج مشترک دستگاه‌های اجرایی بوده و یکی از اصلی‌ترین شاخصه‌های ممیزه‌ی این دستگاه‌ها از دیگر نهادهایی است که کارویژه‌ی اصلی آنها از جنس اجرا نمی‌باشد.

مضافاً با توجه به اینکه قانونگذار در این ماده از "نقص وسایل اداره" به عنوان پارامتری که اگر علت خسارت وارده باشد دولت را مکلف به جبران آن می‌کند، نیز می‌توان استدلال کرد که منظور از اداره، نهادهای اجرایی می‌باشد. چه روشن است که برای نمایندگان مجلس برای تصویب قانون و یا یک قاضی برای قضاوت در خصوص دعوایی نیاز به ابزار خاصی وجود ندارد! (زرگوش، ۱۳۹۲: ۴)

با تحلیل‌های مختلفی که در خصوص شمول سازمانی - اداری ماده ۱۱ ق.م.م ارائه گردید، به نظر می‌رسد استدلال آن طیف از حقوقدانانی که معتقدند دولت شامل تمام ادارت، موسسات

و سازمان‌هایی که خصلت اجرایی دارند می‌شود، در خصوص تعیین دامنه شمول سازمانی ماده ۱۱ ق.م.م با روح قانون همخوانی دارد.

۲. شمول استخدامی ماده ۱۱ ق.م.م:

حال که با ضابطه‌ی تعیین سازمان‌های مشمول ماده‌ی ۱۱ ق.م.م آشنا شدیم، اکنون می‌بایست به این موضوع پرداخته شود که این مقرر در سازمان‌های مزبور شامل کدام مستخدمین می‌شود. آیا این ماده شامل کارکنان قراردادی که بر اساس قانون کار در استخدام دستگاه اجرایی هستند نیز می‌باشد؟ تکلیف جبران خسارت‌های احتمالی وارده به کسانی که در نتیجه‌ی قصور کارمندان شاغل در سازمان‌هایی که از طریق قوانین استخدامی خاص به خدمت اداره درآمده اند چیست؟ همانطور که نظرهای مختلفی در خصوص شمول سازمانی ماده ۱۱ ق.م.م وجود دارد، این تشستت آرا در تفسیر شمول این ماده بر تنوع استخدامی کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی نیز به چشم می‌خورد.

اما قبل از پرداختن به تفاسیر مختلف پیرامون موضوع فوق، بررسی اجمالی قوانین مختلف استخدامی در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱۱ ق.م.م، برای فهم موضوع ضروری است.

۱-۲. تا تاریخ تصویب ق.م.م در سال ۱۳۳۹ قوانین استخدامی محدود به دو قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ و قانون کار مصوب ۱۳۳۷ بوده است. افراد یا به موجب قانون استخدام کشوری در استخدام بخش عمومی به کار گرفته می‌شدند و یا بر اساس قانون کار در استخدام بخش خصوصی درمی‌آمدند. قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ بر پایه‌ی استخدام رسمی پایه‌گذاری شده بود. (توسلی نائینی، ۱۳۸۷: ۲) بنابراین قانونگذار مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن را ذیل ماده ۱۱ و مسئولیت مدنی مربوط به کارگران و کارمندان شاغل در بخش خصوصی را ذیل ماده ۱۲ قانون ق.م.م پیش‌بینی کرده است. اما تغییرات متعدد در قانون استخدام کشوری تفاسیر مختلف از ماده ۱۱ ق.م.م را به همراه داشته است.

قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ ه.ش اصلاح گردید که در آن به دولت اجازه داده شد برابر قانون کار نیز نیروهایی را به استخدام خود در آورد. (رنجبری، ۱۳۹۰: ۵) قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ جای خود را در سال ۱۳۷۰ ه.ش به قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت می‌دهد. این قانون نیز به نوبه‌ی خود تحت تاثیر مصوبات شماره ۲۹۹۸۱ و ۲۹۹۸۲ هیات وزیران مورخ ۱۳۸۱ ه.ش که در آن استخدام رسمی در دولت ممنوع گردیده بود قرار گرفت. متعاقباً این مصوبات از طریق دیوان عدالت اداری ابطال و در نهایت قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ ه.ش تصویب می‌شود.

با هر تغییر در قوانین استخدامی در بخش عمومی اما قانونگذار فراموش می‌کرد که قانون دیگری شدیداً وابسته به این تغییرات است. با وجود فریز قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ اما قوانین استخدامی شاهد چهار بار تغییرات گسترده بوده است.

تغییر در قوانین استخدامی محصول تغییر خصلت دولت‌ها بوده است. از سال ۱۳۳۹ به این سو حاکمیت‌ها به سمت نظام سرمایه داری حرکت کرده اند. این سوگیری به سمت سرمایه داری منهای اینکه سرمایه داری صنعتی وابسته به مونتاژ و یا سرمایه داری مالی وابسته به بازار و مستغلات سرلوحه عمل قرار گیرد، مخرج مشترک هر دو نظام سیاسی بوده که سیاست‌های استخدامی نیز به شدت متأثر از این امر بوده است. این جهت‌گیری با کوچک سازی دولت همراه بود که نتیجه‌ی آن کاستن از شاغلین رسمی در بدنه‌ی دولت و افزایش کارکنانی با انواع و اقسام قراردادهای کار موقت شد. (رنجبری، ۱۳۹۰: ۸) علیرغم این تغییرات ق.م.م که می‌بایست پا به پای آن اصلاح می‌شد به باد فراموشی سپرده شده و این خود زمینه ساز تفاسیر مختلف از ماده ۱۱ ق.م.م شده است.

علت اصلی عدم توجه به اصلاح ق.م.م از رویکرد حاکمیت‌ها نسبت به مسئولیت مدنی دولت ناشی شده است. از زمان تصویب اولین قانون مسئولیت مدنی در ایران که بر اساس نظریه تقصیر (تقی زاده، هاشمی، ۱۳۹۵: ۹۰) وضع شده است در بر همان پاشنه چرخیده است. در نیم قرن اخیر حتی دولت‌های سرمایه داری نیز مصونیت خود را در این زمینه تعدیل کرده و با پذیرفتن نظریه‌های مسئولیت مطلق و نظریه خطر^۱، خود را موظف به جبران خسارات وارده‌ی احتمالی به ثالث کرده اند؛ منهای اینکه این خسارت در نتیجه‌ی خطای عمدی و یا غیر عمدی کارمند دولت وارد شده باشد و یا در نتیجه‌ی نقص وسایل اداره بوده باشد.

با این توضیح به طرح نظرات مختلفی که پیرامون شمول ماده ۱۱ ق.م.م بر تنوع استخدامی کارکنان دولت مطرح شده است می‌پردازیم. این نظرات را می‌توان در دو گروه عمده زیر تقسیم بندی کرد:

۲-۲. برخی از حقوق دانان واژه‌ی "کارمندان" قید شده در ماده ۱۱ ق.م.م را کلمه‌ای عام پنداشته و آن را شامل تمامی کارکنانی می‌دانند که به صورت مختلف در خدمت اداره می‌باشند. بر این اساس از نقطه نظر مسئولیت مدنی و جبران خسارت احتمالی وارده به ثالث تفاوتی بین رسمی، غیر رسمی و کارگری بودن قرارداد استخدامی کارمند با دستگاه اجرایی وجود ندارد. این نتیجه‌گیری به استناد حکم کلی مستتر در ماده یک ق.م.م به دست می‌آید:

"هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد."

از این روی با توجه به اینکه ماده‌ی ۱ ق.م.م حکمی کلی بوده و شامل تمام افراد صرف نظر از اینکه کارمند باشد و یا غیر کارمند می‌شود، به طریق اولی کارمندی را که در سیستم اداره و به مناسبت انجام وظیفه خسارتی را به ثالث وارد می‌کند را نیز مسئول جبران قلمداد می‌کند. بر اساس این تحلیل آوردن کلمه‌ی کارمند در متن ماده ۱۱ ق.م.م صرفاً جهت تاکید و تصریح بیشتر

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک سید مرتضی، قاسم‌زاده، مبانی مسئولیت مدنی (فصل دوم)، (تهران، نشر گستر، ۱۳۷۸).

بوده است. (طباطبائی مومنی، ۱۳۹۳: ۴۱۷)

این تحلیل در بادی امر از این روی که مستقل از نوع رابطه‌ی استخدامی کارمند با اداره در پی جبران خسارت احتمالی وارده به ثالث است و فرد خسارت دیده را سریع به مقصود خود می‌رساند، مفید به نظر می‌رسد. اما در عمل با توجه به پیچیدگی‌هایی که در سازماندهی دستگاه‌های اجرایی به وقوع پیوسته بلا اثر کرده است.

امروزه برخلاف سال‌های اولیه تصویب ق.م.م امر برون سپاری تبدیل به رویه‌ی رایجی در دستگاه‌های اجرایی شده و دامنه‌ی آن حتی به تامین نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی نیز کشیده شده و شاهد ده‌ها نوع رابطه‌ی استخدامی در درون یک دستگاه اجرایی می‌باشیم. بنابراین بسته به مفاد قرارداد دستگاه اجرایی با شرکت پیمانکاری مسئولیت جبران خسارت وارده به ثالث از طریق کارمندی که به لحاظ حقوقی کارمند شرکت پیمانکار بوده ولی در عمل کار دستگاه اجرایی را انجام می‌دهد، می‌تواند متوجه دستگاه اجرایی و یا شرکت پیمانکار باشد. از این روی به نظر می‌رسد که در جهت مسئولیت پذیری هر چه بیشتر دولت تفاسیری که دستگاه اجرایی را در قبال ثالث خسارت دیده مسئول بشناسد، می‌بایست دست بالا داشته باشند. برای نیل به این مقصود می‌بایست سوگیری تحلیلی‌ها در جهتی باشد که جبران خسارت وارده به ثالث هر چه بیشتر مستقل از تنوع کارمندان شاغل در دستگاه‌های اجرایی باشد.

۲-۳. ماده‌ی ۱۲ ق.م.م که ناظر به مسئولیت مدنی کارفرمایان بخش خصوصی می‌باشد مقرر می‌دارد:

"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 این که محرز شود تمام احتیاط‌هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌نموده به عمل آورده و یا این که 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." چنانچه مشاهده می‌شود ماده‌ی مزبور در مسئول شناختن کارفرما در قبال جبران خسارت زیان دیده، تفکیکی بین اینکه این خسارت در نتیجه‌ی خطا و یا بی احتیاطی کارگر و یا کارمندی که بر اساس قانون کار به استخدام شرکت و یا سازمانی درآمده و یا نقص وسایل آن شرکت و یا سازمان، قائل نشده است. این عدم تفکیک به نوبه‌ی خود باعث می‌شود ثالث زیان دیده مستقیماً به کارفرما رجوع کرده و طلب خسارت بکند.

این تفاوت در مسئول شناختن کارفرما (ماده ۱۲ ق.م.م) و دولت (ماده ۱۱ ق.م.م)، نشانگر گرایش قانونگذار وقت به مصون ماندن هر چه بیشتر دولت از جبران خسارت‌های وارده به ثالث می‌باشد. امری که امروزه در نظام‌های حقوقی به رویه‌ای منسوخ تبدیل شده است.

از این روی برخی از حقوق دانان با این رویکرد که دولت نیز به مثابه یک کارفرمای بزرگ مسئولیت اداره و رهبری سازمان‌ها و نهادهای دولتی را بر عهده دارد، معتقدند که دولت نیز به حکم منطقی و عدالت می‌بایست مسئول جبران خسارت‌های کارکنان خود که به مناسبت انجام

وظیفه به ثالث وارد می‌شود، باشد.

اما ماده ۱۱ ق.م.ا. ق.م.ا. مهم را نپذیرفته و در نتیجه کارمندی که در اثر بی احتیاطی یا به عمد خسارتی را به ثالث وارد نموده و توان مالی کافی برای جبران این ضرر را نداشته باشد زیان وارده عملاً بدون جبران خواهد ماند. بنابراین بهتر است جهت کاستن از بسط چنین رویه‌ای و گسترش هر چه بیشتر دامنه‌ی مسئولیت مدنی دولت، کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی که رابطه‌ی حقوقی آنها با دولت تابع قانون استخدام کشوری و یا سایر قوانین استخدامی خاص می‌باشد را مشمول ماده ۱۱ ق.م.ا. ق.م.ا. قلمداد کرده و آنان را مستقیماً مسئول جبران خسارت‌های وارده شان دانسته و کارکنانی که رابطه‌ی حقوقی آنها با دولت پیرو قانون کار می‌باشد را ذیل ماده ۱۲ ق.م.ا. دسته‌بندی کرده و دولت را در قبال اعمال زیانبار آنان مسئول شناخت.

این رویکرد دو فایده‌ی عمده دارد:

اولاً؛ به سبب اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری در سه دهه‌ی اخیر تعداد کارمندان رسمی دولت کاهش و آمار کارمندانی که بر اساس قانون کار در استخدام دستگاه اجرایی درآمده اند افزایش یافته است. در نتیجه با قبول رویکرد فوق دامنه‌ی مسئولیت پذیری دولت در قبال اعمال زیانبار کارکنان اش نیز توسعه می‌یابد.

دوماً؛ در صورت شمول ماده ۱۲ ق.م.ا. ق.م.ا. در قبال اعمال زیانبار کارمندانی که در دستگاه اجرایی با قرارداد کار مشغول به کار هستند، دوگانگی مسئولیت مدنی دولت در قبال منشا آسیب وارده حذف می‌گردد. اینکه خسارت وارده به ثالث در نتیجه‌ی تقصیر شخصی کارمند می‌باشد یا در نتیجه‌ی نقص وسایل اداره، تاثیری بر تکلیف جبران خسارت از زیان دیده را نخواهد داشت. (کاتوزیان ۱۳۸۶: ۵۶۳-۵۷۰ و صفایی و رحیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۲)

با توجه به مطلبی که پیشتر در خصوص ارتباط ماده ۱ و ماده ۱۱ ق.م.ا. ق.م.ا. مطرح گردید، اکنون بی‌مناسبت نخواهد بود با تحلیلی که از ارتباط ماده ۱۱ با ماده ۱۲ ق.م.ا. ق.م.ا. بیان شد به ارتباط منطقی ماده ۱ و ماده ۱۲ نیز اشاره شود؛

برابر حکم کلی ماده ۱ ق.م.ا. ق.م.ا. همه‌ی انسان‌ها در جامعه مسئول اعمال زیانبار خود هستند، از سویی با تحلیل ماده ۱۱ ق.م.ا. ق.م.ا. نیز مشخص شد که دولت صرفاً در قبال خساراتی که در نتیجه‌ی نقص وسایل اداره حادث شود مسئول است، همچنین با پذیرش این تحلیل که وفق ماده ۱۲ ق.م.ا. ق.م.ا. دولت در مقام کارفرما مسئول جبران اعمال زیانبار کارکنان خود می‌باشد می‌توان نتیجه گرفت، دولت مسئول خطاهای کارکنان خود نیست مگر آن که رابطه‌ی استخدامی میان کارمند و دولت تابع قانون کار بوده باشد، که در این حالت مسئولیت دولت مطلق است. به بیان دیگر "اطلاق ماده‌ی ۱۲ ق.م.ا. ق.م.ا. عموم ماده ۱۱ آن را دچار تخصیص کرده است." (غمامی، ۱۳۷۶: ۷۱)

۳. تخصیص اکثر مفاد ماده ۱۱ ق.م.ا. ق.م.ا.

علیرغم اینکه به نظر می‌رسد هدف قانونگذار از وضع ماده‌ی ۱۱ ق.م.ا. ق.م.ا. ایجاد قاعده‌ای عام از مسئولیت مدنی دولت بوده، اما با مرور زمان به دلایلی از جمله تخصیصی تر شدن حوزه‌های

مربوط به مسئولیت دولت، حساسیت برخی از امور مربوط به اعمال دولت، قوانین خاصی در زمینه مسئولیت مدنی دولت به تصویب رسیده است که ماده ۱۱ ق.م.م را تخصیص زده است. با اینکه عموم ماده‌ی ۱۱ ق.م.م در نظام حقوق اداری ایران به قوت خود باقی ست اما شماره‌ی این تخصیص‌ها اکنون چنان گسترده شده که ماده‌ی ۱۱ ق.م.م را در معرض نسخ ضمنی قرار داده است. این تخصیص‌ها همچنین در پاره‌ای از امور متوجه تمام مسئولیت‌های مدنی مستخدم دولتی نبوده و صرفاً نسبت به برخی از صلاحیت‌های او قانون ویژه‌ای حاکم بوده و در باقی موارد شمول ماده‌ی ۱۱ ق.م.م به قوت خود باقی‌ست.

در این بخش با توجه به تعدد تخصیص‌های زده شده به ماده‌ی ۱۱ ق.م.م از شمارش یکایک آنها صرف نظر کرده و مختصراً از باب مثال اقوی به مسئولیت مدنی قضات و مستخدمین نیروی انتظامی اکتفا می‌گردد.

۳-۱. مسئولیت مدنی دولت در قبال اشتباه و تقصیر قاضی

برابر فراز پایانی ماده‌ی ۱۱ ق.م.م، دولت در قبال خسارات وارده به ثالث که در نتیجه‌ی اعمال حاکمیتی ممکن است حادث شود مسئولیتی ندارد. امری که "اشتباه قاضی" تا زمان تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸ به صورت مطلق مشمول چنین اعمالی دسته بندی می‌شده است.^۱ لذا تا آن زمان چنانچه خسارتی در نتیجه‌ی اشتباه قاضی به یکی از طرفین دعوا وارد می‌شد با توجیه پیش گفته بدون جبران باقی می‌ماند. امری که با تصویب اصل ۱۷۱^۲ قانون اساسی، مسئولیت مدنی دولت در حوزه‌ی امر "قضا" وارد حیات نوین خود شد.^۳

اصل مذکور توامان خسارات ناشی از قصور و اشتباه قاضی را مستحق جبران می‌داند. با این تفاوت که اگر خسارت وارده در نتیجه‌ی اشتباه قاضی بوده باشد مسئول جبران خسارت دولت و چنانچه خسارت در نتیجه‌ی تقصیر او بوده باشد خود ضامن خواهد بود. اما مصادیق و ضوابطی که خطاهای ناشی از اشتباه را از خطاهای ناشی از تقصیر تمیز دهد در قوانین عادی معین نشده است. (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۶۹) با این وجود منابع حقوقی این نقص را جبران و تعاریفی از اشتباه و انواع تقصیر را ارائه می‌دهد که در ایضاح موضوع کمک می‌کند. بر این اساس می‌توان تقصیر را در سه دسته‌ی مهم تقصیر سبک، تقصیر عمدی و تقصیر سنگین دسته بندی کرد. (خوینینی و دیگران، ۱۳۹۷: ۶۴) لذا می‌توان اشتباه قاضی را معادل تقصیر سبک و قصورهای غیر عمدی سنگین و عمدی او را در دسته‌ای دیگر قرار داد. (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۷۱) به بیانی دیگر مسئول

۱. البته گزاره فوق مطلق نبوده و برابر قانون محاکمه انتظامی قضات مصوب ۱۳۰۴ شمسی قاضی می‌بایست در قبال قصور خود پاسخگو بوده باشد. برای مطالعه‌ی بیشتر در این خصوص مراجعه شود به: - طهماسبی، جواد، (۱۳۹۰)، "فرآیند نظارت انتظامی بر رفتار قضات"، مجله حقوقی دادگستری، سال ۷۵، شماره ۷۶

۲. اصل ۱۷۱ ق.ا: "هر گاه 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 می‌شود، و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد."

۳. برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه پنجاه و یکم تا شصت و هفتم (آخر)، ج ۳ (تهران، انتشارات مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۶۴) صص ۱۷۵۱ الی ۱۷۶۰

جبران خسارات دسته اول دولت و دسته‌ی دوم خود قاضی می‌باشد.

موضوع مهم دیگری که در خصوص مسئولیت مدنی قضاات مطرح است اینکه؛ آیا این مسئولیت صرفاً متوجه قضاات دادگاهها بوده یا شامل قضاات دادسراها نیز خواهد بود؟ در پاسخ به این سوال باید گفت، با توجه به اینکه منبع اصلی تفسیر هر قانونی کشف ملاحظات، آرا و نظرات واضع همان قانون می‌باشد، با مراجعه به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به صورت کاملاً واضحی آشکار می‌شود که مراد از قاضی در اصل ۱۷۱ ق.ا. معنای عام آن است. (مازندرانی، ۱۳۸۴: ۱۳۸)

سوال فوق در خصوص احکام و قرارها نیز مطرح است؛ اینکه آیا صرفاً خسارات ناشی از حکم اشتباه مشمول مسئولیت مدنی قضاات بوده یا مشمول خسارت‌های احتمالی ناشی از قرارها نیز می‌شود؟ پاسخ این سوال نیز به تاسی از سوال قبلی مثبت است، بدین معنا که اصطلاح " حکم " به کار رفته در اصل ۱۷۱ ق.ا. عم از احکام قضایی قاطع دعوا و قرارهای قضایی است. (مازندرانی، ۱۳۸۴: ۱۴۰)

علاوه بر قانون اساسی، قوانین عادی نیز در خصوص مسئولیت مدنی قضاات ساکت نمانده و موادی از قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ و همچنین قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ به این موضوع اختصاص داده شده است. برخی از مواد این قوانین عادی به شرح ذیل می‌باشد:

ماده ۱۳ ق.م.ا. مصوب ۱۳۹۲:

با دقت در این ماده محرز می‌شود که قانونگذار هم به مسئولیت مدنی قاضی دادگاه و هم قاضی اجرای احکام در صورت تقصیر و عمد آنان امان نظر دارد. بدین معنا که اگر قاضی دادگاه از روی عمد یا تقصیر نسبت به جرم معین، حکم به مجازاتی بیشتر از آنچه در قانون برای آن متصور است صادر نماید و یا اگر قاضی اجرای احکام از روی عمد یا تقصیر نسبت به حکم صادر شده در رای دادگاه بی‌توجه بوده و این عمل او منجر به تحمیل مجازاتی بیشتر از آنچه در حکم قید شده به مجرم گردد، شخصاً و در صورت عدم عمد و تقصیر این دست از قضاات دولت مسئول جبران خسارات خواهد بود.

ماده ۴۸۶ ق.م.ا.:

۱. ماده ۱۳ ق.م.ا. 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 مسؤولیت کیفری و مدنی است و در غیر این صورت، خسارات از بیت المال جبران می‌شود.

۲. ماده ۴۸۶ ق.م.ا. 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 بیت المال 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 «تعزیرات» و بازگرداندن دیه به بیت المال محکوم می‌شود.

این ماده را می‌توان تخصیصی بر ماده ۱۳ ق.م.ا اسلامی نیز در نظر گرفت. چرا که در این ماده شرط تحقق مسئولیت مدنی دولت در قبال اشتباه قاضی " ... قتل، یا صدمه‌ی بدنی ... " عنوان شده، در حالیکه در ماده‌ی ۱۳ ق.م.ا شرط تحقق مسئولیت مدنی دولت در قبال اشتباه قاضی " ... هر گونه صدمه و خسارتی ... " فرض شده است. علی‌هذا ماده ۴۸۶ ق.م.ا در مواردی موضوعیت دارد که خسارت به تمامیت جسمانی اشخاص وارد شده باشد.

اگر مواد ۱۳ و ۴۸۶ ق.م.ا به مسئولیت مدنی دولت در قبال اشتباه قاضی دادگاه معطوف است، موادی از قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ نیز به این مسئولیت در قبال اشتباه قضات دادرها معطوف است:

تبصره‌ی ماده ۱۴۵ ق.آ.د.ک^۱:

از این تبصره می‌توان به مسئولیت مدنی دولت در مرحله تحقیقات مقدماتی تعبیر کرد. تبصره‌ی اخیر دو ویژگی مهم دارد؛ اولاً جبران خسارت دولت از زیان‌دیده مطلق بوده و چنانچه تقصیر عمدی و غیر عمدی سنگین بازپرس و یا سایر مأموران نیز کشف شود دولت ضمن جبران خسارت وارده حق رجوع به آنان را خواهد داشت. دوماً علاوه بر خطاهای بازپرس، اشتباهات ضابطان قضایی را نیز پوشش می‌دهد، چنانچه می‌شود ادعا کرد که این شق از تبصره‌ی اخیر قلمرو اصل ۱۷۱ قانون اساسی را که صرفاً درصد تعیین ضابطه‌ای برای مسئولیت مدنی دولت در قبال اشتباهات قضات است را توسعه داده است.

ماده ۲۵۵ ق.آ.د.ک^۲:

این ماده معطوف به جبران خسارت‌های ناشی از بازداشت و حبس نارواست. (رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۷۴) ماده‌ی مزبور حاوی سه نکته‌ی مهم است؛ اولاً جبران خسارات ناشی از حبس ناروا اعم از خسارت‌های مادی و معنوی بوده و زیان دیده می‌تواند جبران هر دو را از دولت مطالبه کند، دوماً ماده‌ی مزبور نشان می‌دهد که نیت قانونگذار توسعه‌ی قلمرو مسئولیت مدنی دولت از نظریه‌ی تقصیر به نظریه‌ی خطر می‌باشد، سوماً با تصویب این ماده جبران خسارت عدم النفع نیز مورد شناسایی قانونگذار قرار گرفته است.

چنانچه ملاحظه گردید مسئولیت مدنی دولت در قبال اشتباه و قصور قاضی به مثابه جزئی از کارمندان دولت، با تصویب اصل ۱۷۱ ق.ا، موادی از ق.م.ا و ق.آ.د.ک مصوب ۱۳۹۲ هم به الگوی تفکیک اعمال تصدی از اعمال حاکمیتی که در فراز پایانی ماده ۱۱ ق.م.م به رسمیت شناخته شده خاتمه داده و آن را تخصیص زده و هم فراز ابتدایی آن را که کارمند رأساً مسئول جبران

۱. تبصره‌ی ماده ۱۴۵ ق.آ.د.ک (اصلاحی ۱۳۹۴) - 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 جلب به دادرسی یا محکومیت متهم منجر شود، دولت مسؤول جبران خسارت است، مگر آنکه تقصیر بازپرس یا سایر مأموران محرز شود که در این صورت، دولت جبران خسارت می‌کند و به بازپرس و یا مأموران مقصر مراجعه می‌نماید.

۲. ماده ۲۵۵ ق.آ.د.ک: اشخاصی که در جریان تحقیقات مقدماتی و دادرسی به هر علت بازداشت می‌شوند و از سوی مراجع قضائی، 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.

خسارات وارده به ثالث شناخته شده است را دستخوش تغییر قرار داده و دولت را در هر صورت مکلف به جبران خسارت وارده به زیان‌دیده کرده است.

۲-۳. مسئولیت مدنی ناشی از مستخدمین نیروی انتظامی

پلیس راهنمایی و رانندگی ناجا که به اختصار پلیس راهور ناجا نامیده می‌شود و یکی از شعب تخصصی نیروی انتظامی محسوب می‌شود. (محمدی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۳۲) این پلیس به استناد بند ۱۲ ماده ۴ قانون ناجا مصوب سال ۱۳۶۹ از ادغام سازمان راهنمایی و رانندگی، پلیس راه و ژاندارمری که معاونت راهنمایی رانندگی و حمل و نقل ناجا را شکل می‌داد در سال ۱۳۷۰ تشکیل یافت، (پیر هادی و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۲۱) و با تصویب قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ به پلیس راهور تغییر نام یافت.

با توجه به کار ویژه‌ها و اقدامات متعددی که متوجه این پلیس می‌باشد ممکن است در آثای اعمال قانون خساراتی هم به ناروا به اشخاص ثالث وارد آید. از این روی قانونگذار در موارد متعددی علیرغم اینکه عمل پلیس یک عمل حاکمیتی است، مأمور خاطی، دولت و حتی همکاران بخش خصوصی پلیس راهور را مسئول جبران خسارت‌هایی که به ناروا به ثالثی وارد می‌شود را مستحق جبران قلمداد کرده است. از این روی در این بخش اختصاراً به قوانینی که به نوبه‌ی خود تخصیصی بر مفاد ماده ۱۱ ق.م.م مدنی هم است اشاره می‌شود:

یکی از مهمترین وظایف پلیس راهور صدور قبض‌های جریمه برای خودروهایی است که قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی را نقض کرده اند. لذا مقنن از بیم اینکه این اختیار قانونی به ابزاری برای اجحاف به شهروندان قرار نگیرد در تبصره ۲ ماده ۵ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹، مأموران ذی صلاحی را که از این اختیار قانونی خود سواستفاده کرده باشند را مسئول شناخته است.

چنانچه از مفاد این تبصره مستفاد می‌شود قانونگذار برای جبران خسارت ناشی از صدور قبض جریمه‌ی ناروا، مأموران و داوطلبان موضوع ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی^۳ را مسئول شناخته است. با دقت در این مقرر دو نتیجه حاصل می‌شود: اولاً مأمور خاطی که عمل او ذاتاً یک عمل حاکمیتی است، در صورت عدول از مقررات مسئول جبران خسارت عمل زیانبار خود خواهد بود که با حکم ماده یک ق.م.م نیز همخوانی دارد، دوماً با توجه به اینکه قانونگذار

۱. ماده ۴: مأموریت و وظایف نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

... ۱۲- اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و امور توزیع و حفظ حریم راههای کشور...

۲. تبصره ماده ۵: قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی: در صورتی که ثابت شود مأموران و نیز داوطلبان مذکور در ماده (۲) حسب مورد به ناحق قبض جریمه صادر کرده یا با علم و اطلاع گزارش خلاف واقع در مورد امور مربوط به این قانون داده اند، ضمن جبران خسارت وارده به مجازات بزه گزارش خلاف واقع محکوم می‌شوند.

۳. ماده ۲: به افسران پایور و پیمانی مورد وثوق راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران که برای تشخیص تخلفات مربوط به حمل و نقل و عبور و مرور تعیین شده و آموزش لازم را دیده اند اجازه داده می‌شود، تخلفات مربوطه را وفق قانون تشخیص داده و قبض جریمه صادر نمایند. ... تبصره ۳- راهنمایی و رانندگی مجاز است از گزارش داوطلبان مورد وثوق آموزش دیده که دارای حداقل مدرک تحصیلی کارشناسی بوده و دوره آموزشی لازم را دیده باشند به صورت رایگان در تشخیص تخلف و صدور قبض جریمه توسط مأموران این ماده استفاده نماید.

داوطلبان موضوع تبصره‌ی سه ماده ۲ ق.ر.ب.ت.ر که به لحاظ اداری در استخدام دولت نیستند را نیز مسئول جبران خسارات وارده دانسته و حکم ماده ۱۱ ق.م.م. که در آن صرفاً کارمندان دولت مسئول جبران خسارات وارده قلمداد شده را توسعه داده و مشمول داوطلبان نیز کرده است.

شق دوم تبصره‌ی ماده ۵ ق.ر.ب.ت.ر در خصوص مسئولیت ماموران و داوطلبان مذکور در ماده‌ی ۲ همان قانون در قبال گزارشات خلاف واقع آنان می‌باشد. این بخش از تبصره علاوه بر مسئول شناختن ماموران و داوطلبانی که در نتیجه‌ی گزارش خلاف واقع آنان قبض جرمه‌ای به ناحق صادر شده، شامل گزارشات خلاف واقع افسرانی که در تصادفات رانندگی اقدام به صدور کروکی ناروا کرده اند نیز می‌شود. کما اینکه قانونگذار در ماده ۱۷ ق.ر.ب.ت.ر^۱ نظریه‌ی اولیه افسران کارشناس تصادفات را همسنگ نظریه کارشناسان رسمی دادگستری که قابل استناد در محاکم می‌باشد مورد شناسایی قرار داده است. (هاشمی، ۱۳۹۵: ۷۲) نکته‌ی حایز اهمیت در ارتباط با گزارش خلاف واقع در تبصره‌ی مذکور، شمول مجازات‌های کیفری بر چنین گزارشات خلافی می‌باشد. از طرف دیگر به دلیل اینکه پلیس راهور به لحاظ سازمانی جز نیروهای مسلح دسته بندی می‌شود احکام ماده ۷۸ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲ نیز بر چنین بزه‌هایی حاکم خواهد بود. (ترحمی، ۱۳۹۴: ۹۱)

نتیجه‌گیری

ماده‌ی ۱۱ ق.م.م. که در نظام حقوقی ایران به عنوان مهم‌ترین مستند قانونی مسئولیت مدنی دولت مورد شناسایی قرار گرفته است در معرض تفاسیر مختلف بوده و در عمل از کارایی آن کاسته شده است. دلیل اصلی این اختلال حقوقی در فرآیند دادگستری عادلانه عدم بروزرسانی قانون مسئولیت مدنی به ویژه در حوزه مسئولیت مدنی دولت است.

با توجه به مطالبی که پیشتر توضیح داده شد، از زمان تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ به این سو هم ساختار دولت و هم رابطه‌ی قراردادی مستخدمین آن در مقام مجری سیاست‌های او دستخوش تغییرات بنیادینی شده است.

سوگیری دولت‌ها در جهت سیاست‌های تعدیل ساختاری و اتخاذ روش‌هایی مبتنی بر کوچک سازی دولت - دستکم در سه دهه‌ی اخیر - پای قانون کار را هر چه بیشتر به روابط استخدامی موجود در پیکره‌ی دولت باز کرده و نقش دولت را در مواردی به کارفرما تغییر داده است. در نتیجه‌ی این تحولات مسئولیت مدنی دولت گاهی اوقات در ذیل ماده ۱۲ ق.م.م. که ناظر بر تکلیف مسئولیت مدنی کارفرمایان در قبال اعمال زیانبار کارگران و کارمندان است قرار گرفته و راه بر برداشت‌های متفاوت از قانون را در باز کرده است.

۱. ماده ۱۷: "نظر اولیه افسران کارشناس تصادفات راهنمایی و رانندگی در حکم نظر کارشناسان رسمی است. چنانچه به نظر قاضی رسیدگی کننده، نظر کارشناسی مبهم و یا ناقص باشد موضوع جهت رفع نقص به همان کارشناس و یا کارشناس دیگر ارجاع می‌گردد و در صورت مغایرت نظر کارشناس با اوضاع و احوال مسلم قضیه و یا اعتراض موجه و مدلل اصحاب دعوی، موضوع به هیأت کارشناسی مطابق مقررات آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب ارجاع خواهد شد."

همچنین ماده‌ی ۱۱ ق.م.م تبنتی بر نظریه‌ی تقصیر - که امروزه در مقام مسئولیت مدنی دولت نظریه‌ای ست منسوخ - تنظیم شده است، کارکرد چندانی نداشته و قادر به ایفای نقش فعال در زمینه‌ی مسئول قرار دادن دولت در قبال اعمال زیانبارش نیست.

وفق مطالبی که در بخش سوم مقاله حاضر تحت عنوان "دستگاه‌ها و کارمندان خارج از شمول ماده ۱۱ ق.م.م" ارائه گردید، مشاهده می‌گردد که استثنائات قانون بر خود قانون چنان پیشی گرفته است که به نظر می‌رسد ماده‌ی مزبور کارایی خود را از دست داده و قانونگذار در جای جای قوانین موضوعه به دنبال تصویب موادی ست تا دولت را در قبال اعمال زیانبارش مسئول قرار دهد.

بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به مطالب مطروحه دو راهکار جهت اصلاح رویه‌ی موجود کارساز باشد:

الف) با توجه به گسترش دامنه‌ی فعالیت‌های دولت و تخصصی شدن موضوعات وابسته به آن، می‌بایست مفهوم مسئولیت مدنی دولت از عنوان عام مسئولیت مدنی منفک و قانون مشخصی در این خصوص به تصویب برسد. در این زمینه تلاش‌هایی هم در ادوار گذشته (۱۳۸۳) در قالب "لایحه‌ی مسئولیت مدنی موسسات عمومی" در دولت و مجلس وقت نیز صورت گرفته که به سرانجام نرسیده است. با مبنا قرار دادن همین لایحه اما با بروزرسانی مجدد آن این مهم محقق خواهد شد.

ب) تا زمان تصویب قانونی مستقل در حوزه مسئولیت مدنی، محاکم دادگستری می‌توانند با اتخاذ رویکردی به نفع جبران سریع خسارت‌های وارده به ثالث از سوی دستگاه اجرایی و کارکنان آن، به تقویت رویه‌ای که در آن دولت هر چه بیشتر در قبال اعمال زیانبارش مسئول باشد کمک کند. این مهم از طریق سرایت هر چه بیشتر حکم ماده‌ی ۱۲ ق.م.م به ماده‌ی ۱۱ آن محقق خواهد شد.

فهرست منابع

الف - کتاب‌ها:

۱. زرگوش، مشتاق، حقوق اداری، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن (قواعد اختصاصی)، ج ۲، (تهران، جنگل، چ ۱، ۱۳۹۲)
۲. صفایی، سید حسین، رحیمی، حبیب ا...، مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)، (تهران، سمت، چ ۱۴، ۱۳۹۷)
۳. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، (تهران، سمت، چ ۱۹، ۱۳۹۳)
۴. غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، (تهران، دادگستر، چ ۱، ۱۳۷۶)
۵. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی الزامهای خارج از قرارداد ضمان قهری، ج ۱، (تهران، دانشگاه تهران، چ ۸، ۱۳۸۶)
۶. ترحمی، محمد، مسائل حقوقی و موادی از قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، (تهران، مرکز تحقیقات کاربردی پلیس راهور ناجا، چ ۱، ۱۳۹۴)
۷. تقی‌زاده، ابراهیم، هاشمی، سید احمد علی، مسئولیت مدنی (ضمان قهری)، (تهران، دانشگاه پیام نور، چ اول، ۱۳۹۵)

ب- مقالات:

۱. پیرهادی و دیگران، "مسئولیت مدنی پلیس راهور ناشی از نقض حقوق شهروندی"، فصلنامه مطالعات حقوقی و انتظامی، دوره‌ی ۱، شماره ۱ (۱۳۹۵)
۲. توسلی نائینی، منوچهر، "نگاهی بر تحول قوانین استخدام دولتی در ایران"، فصلنامه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه شهرکرد، سال سوم، شماره ۱۰ و ۱۱ (۱۳۸۷)
۳. خوبینی و دیگران، "مسئولیت مدنی و اخلاقی دولت در اعمال سیاست‌های مالی بر مبنای ضابطه تقصیر سنگین"، پژوهش اخلاقی، سال نهم، شماره یک، (۱۳۹۷)
۴. رحیمی، حبیب اله، "تحولات مسئولیت مدنی دولت به سبب صدور و اجرای آرای قضایی با تصویب قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری جدید، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیستم، شماره ۵۹ (۱۳۹۷)
۵. رنجبری، ابوالفضل، "بررسی وضعیت استخدامی کارگران شاغل در بخش عمومی، نشریه علمی - پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال سوم، شماره ۵ (۱۳۹۰)
۶. رئیس دانا، فریبرز، "ارزیابی سیاست‌های تعدیل اقتصادی در ایران"، فرهنگ توسعه، شماره ۶ و ۷ (۱۳۷۲)
۷. صالحی مازندرانی، محمد، "تاملی بر مسئولیت مدنی قاضی در اصل ۱۷۱ قانون اساسی"، فقه و حقوق، سال دوم (۱۳۸۴)
۸. صفار، محمد جواد، "فقه‌ی قضائیه و مسئولیت دولت state"، نشریه دادرسی، سال پنجم، شماره ۲۷ (۱۳۸۰)
۹. محمدی و دیگران، "ویژگیهای عملکردی پلیس راهور از دیدگاه شهروندان تهران"، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات امنیت اجتماعی، شماره ۵۰، (۱۳۹۶)
۱۰. واعظی، سیدمجتبی و البرزی، زهرا، "جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران"، حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، سال چهارم، شماره ۱ (۱۳۹۵)
۱۱. هاشمی، سید محمد، "مسئولیت مدنی پلیس ناشی از ارتکاب فعل زیان بار و ترک فعل (با تأکید بر مسئولیت پلیس راهور)، فصلنامه پژوهش‌های دانش انتظامی، سال ۱۹ (۱۳۹۶)