نوع مقاله: پژوهشی
صفحات ۱۸۴ – ۱۴۵

مدل کارآمدی جبران خسارت ناشی از ترک فعل مسئولین با شکل دهی صندوق تامین خسارات دولتی

سید عماد صدوری [۱]
حامد کرمی [۲]
داود محبی [۳]

چکیده

مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری از موضوعات بنیادین حقوق اداری ایران است که با گسترش وظایف حاکمیتی دولت و تأکید بر الزامات اخلاق حکمرانی، ابعاد جدیدی یافته است. این مسئولیت زمانی تحقق می‌یابد که مأمور یا نهاد اداری از انجام تکلیف قانونی خود امتناع ورزد و ترک فعل، با احراز ارکان مسئولیت مدنی و وجود رابطه سببیت، موجب ورود خسارت به اشخاص شود. با وجود پذیرش مسئولیت مدنی دولت و کارگزاران آن در جبران خسارات ناشی از فعل یا ترک فعل زیان‌بار، اجرای مؤثر احکام مدنی علیه دولت و پرداخت به‌موقع خسارات همچنان با چالش‌های حقوقی و اجرایی مواجه است؛ چالش‌هایی که تحقق اصولی مانند عدالت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در حکمرانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. پژوهش حاضر با روش توصیفی ـ تحلیلی و رویکرد تطبیقی، مبانی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری، موانع جبران مؤثر خسارت و چالش‌های اجرای احکام مالی علیه دولت را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد ساختار موجود از سازوکار مالی و نهادی یکپارچه‌ای برای جبران سریع و مؤثر خسارات برخوردار نیست. بر این اساس، پژوهش حاضر الگوی تقنینی «صندوق تأمین خسارت دولت» را پیشنهاد می‌کند که در قالب دو مسیر طراحی شده است: نخست، جبران سریع خسارات ناشی از ترک فعل اداری واجد شرایط، پس از احراز مسئولیت توسط مرجع صالح و با حفظ صلاحیت مراجع قضایی؛ و دوم، تضمین و تسریع پرداخت محکوم‌به‌های قطعی دولت. این الگو با پیش‌بینی مبنای قانونی مشخص، منابع مالی پایدار، سازوکار نظارت و امکان رجوع قانونی، می‌تواند ضمن کاهش فاصله میان شناسایی حق و جبران عملی خسارت، مسئولیت‌پذیری دولت و کارگزاران آن را تقویت و به تحقق عدالت جبرانی، اخلاق حکمرانی و اعتماد عمومی کمک کند.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی دولت، ترک فعل اداری، اجرای احکام مدنی، صندوق تأمین خسارات دولتی.

---

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.
Email: 4160191770@iau.ac.ir
۲. عضو هیات علمی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
Email: h.karami@shahed.ac.ir
۳. عضو هیات علمی، دانشگاه قم، قم، ایران.
Email: D.mohebbi@qom.ac.ir
تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۳/۱۰ پذیرش نهایی: ۱۴۰۵/۶/۱

طرح مسأله

مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوق اداری ایران از مهم‌ترین نمودهای پیوند میان حاکمیت قانون و اخلاق حکمرانی است. در حکمرانی مطلوب، حاکمیت افزون بر التزام به قواعد حقوقی، مکلف به رعایت اصولی چون عدالت، مسئولیت‌پذیری، امانت‌داری، رعایت کرامت شهروندان، حمایت مؤثر از حقوق آنان و جبران خسارات وارده است. مسئولیت مدنی دولت و کارگزاران آن ممکن است در نتیجه اسباب مختلف، از جمله فعل یا ترک فعل زیان‌بار ایجاد شود و ترک فعل اداری یکی از مصادیق مهم آن به شمار می‌رود. در «ترک فعل اداری»، زیان وارده ناشی از امتناع کامل یا اجرای ناقص قانون یا انجام تکلیف قانونی است؛ وضعیتی که تعارض میان اقتدار اداری و حقوق اشخاص را برجسته ساخته و سنجش عملکرد دولت را در پرتو عدالت اداری و اصول اخلاق حکمرانی ضروری می‌سازد. کارآمدی نظام حقوقی زمانی تحقق می‌یابد که زیان‌دیده بتواند به جبران مؤثر و به‌موقع خسارت دست یابد؛ امری که از منظر اخلاق حکمرانی، بخشی از تعهد قانونی و اخلاقی حاکمیت محسوب می‌شود. بااین‌حال، خسارات ناشی از ترک فعل مأموران اداری، افزون بر دشواری‌های احراز و اثبات مسئولیت، در مرحله جبران نیز با موانع اجرایی مواجه است.

مطابق قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵، دولت مکلف است ظرف مهلت مقرر نسبت به پرداخت محکوم‌به اقدام کند و تا پایان این مهلت، توقیف اموال دولتی ممنوع است. این قاعده با هدف حفظ انضباط مالی دولت و استمرار خدمات عمومی وضع شده است؛ با این حال، در عمل می‌تواند موجب شود زیان‌دیده، علی‌رغم اخذ حکم قطعی، مدت قابل توجهی در انتظار وصول حق خود باقی بماند و در مواردی، تأخیر در پرداخت نیز آثار مالی مستقلی ایجاد کند. در اخلاق حکمرانی، ارزش واقعی مسئولیت مدنی دولت نه صرفاً در صدور حکم محکومیت، بلکه در جبران سریع، مؤثر و عادلانه خسارت زیان‌دیدگان تجلی می‌یابد.

بررسی پیشینه تقنینی نشان می‌دهد که از دهه ۱۳۳۰ تاکنون، قانون‌گذار همواره درصدد ایجاد تعادل میان حفظ نظم مالی دولت و تضمین اجرای احکام قطعی بوده است. از تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ و تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ تا بند (ج) ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، تلاش‌هایی برای تسهیل پرداخت محکوم‌به‌های دولت و پیش‌بینی ضمانت اجرا در برابر دستگاه‌های مستنکف صورت گرفته است؛ بااین‌حال، فقدان سازوکاری نهادی، پایدار و کارآمد برای تضمین جبران و

پرداخت به‌موقع خسارات، همچنان یکی از چالش‌های مهم اجرای احکام مالی علیه دولت محسوب می‌شود.

پژوهش‌های موجود عمدتاً بر مبانی مسئولیت مدنی ناشی از فعل یا ترک فعل، به‌صورت کلی، یا بر سازوکارهای جبران خسارت در حوزه‌های خاص متمرکز بوده‌اند و کمتر به پیوند میان مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری، چالش‌های عملی اجرای احکام مالی علیه دولت و طراحی یک سازوکار نهادی برای رفع این چالش پرداخته‌اند. ازاین‌رو، خلأ موجود صرفاً در شناسایی مبانی مسئولیت مدنی نیست، بلکه در تبدیل مسئولیت احرازشده به جبران مؤثر و به‌موقع نیز قابل مشاهده است.

اهمیت پژوهش حاضر در آن است که از یک سو، ماهیت حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری و دشواری‌های احراز و جبران آن و از سوی دیگر، چالش‌های عملی اجرای احکام محکومیت دولت و پرداخت محکوم‌به را به‌عنوان یکی از زمینه‌های اخلاقی مدیریت و حکومت، به‌صورت توأمان مورد بررسی قرار می‌دهد. از منظر اخلاق مدیریت و حکمرانی ، دولت به‌عنوان ضامن منافع عمومی و حافظ حقوق شهروندان، صرفاً در برابر ورود زیان ناشی از عملکرد یا ترک فعل مأموران خود مسئول نیست، بلکه در قبال کارآمدی سازوکارهای جبران و تأخیرهای ناروا در پرداخت خسارات و محکوم‌به‌های قطعی نیز باید پاسخگو باشد؛ زیرا مشروعیت و کارآمدی نظام اداری، افزون بر رعایت قانون، به میزان پایبندی آن به اصول عدالت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و حمایت مؤثر از حقوق شهروندان وابسته است.

نوآوری پژوهش حاضر در آن است که ضمن شناسایی یکی از مهم‌ترین چالش‌های اجرای احکام مدنی علیه دولت، مدل بومی «صندوق تأمین خسارات دولتی» را به‌عنوان یک سازوکار نهادی پیشنهاد می‌کند. این صندوق صرفاً به جبران خسارات ناشی از ترک فعل محدود نیست، بلکه در یک مسیر، امکان جبران سریع خسارات ناشی از ترک فعل اداری واجد شرایط و در مسیر دیگر، تضمین پرداخت محکوم‌به‌های قطعی دولت، فارغ از منشأ مسئولیت را دنبال می‌کند. این مدل با تفکیک مرحله جبران خسارت شهروند از مرحله تعیین و رجوع دولت به دستگاه یا مأمور مسئول، می‌تواند علاوه بر افزایش کارآمدی نظام جبران خسارت، زمینه تحقق عدالت جبرانی، ارتقای پاسخگویی دولت، تقویت مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها و افزایش اعتماد عمومی را فراهم آورد.

پژوهش حاضر بر این فرضیه استوار است که تشکیل صندوق تأمین خسارات دولتی، به‌عنوان سازوکاری نهادی مبتنی بر عدالت، پاسخگویی و الزامات اخلاق حکمرانی، می‌تواند با کاهش بخشی از موانع موجود در جبران خسارات ناشی از ترک فعل اداری و اجرای محکومیت‌های قطعی مالی دولت، کارآمدی نظام جبران خسارت را افزایش داده و به تقویت پاسخگویی دولت،

مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها و اعتماد عمومی کمک کند.

مفهوم، ارکان و گونه‌شناسی ترک فعل اداری

ترک فعل در لغت به معنای «دست کشیدن از کاری» است و در اصطلاح حقوق اداری، به خودداری غیرقابل توجیه کارگزار یا مقام اداری از انجام تکلیف قانونی معین و الزام‌آور اطلاق می‌گردد، به‌گونه‌ای که این خودداری به ایجاد خسارت، تضییع حق یا اختلال در ارائه خدمات عمومی بینجامد (حاجی‌ده‌آبادی و عسکری‌مروت، ۱۳۹۸: ۲۳۴).

در حقوق اداری ایران، مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل زمانی قابل طرح است که شخص، وظیفه‌ای قانونی، شرعی یا قراردادی برای انجام عملی داشته و از اجرای آن خودداری کرده باشد؛ بنابراین، ترک فعلی که فاقد منشأ تکلیفی باشد، به‌تنهایی موجب ضمان نخواهد بود (محمدی، پروین و مومنی‌راد، ۱۴۰۳: ۱۴۴). ازاین‌رو، صرف عدم اقدام مأمور یا مقام اداری برای تحقق مسئولیت کافی نیست، بلکه باید وجود تکلیف، قابلیت انجام آن و سایر شرایط لازم برای انتساب مسئولیت و ورود خسارت احراز شود.

تحقق مسئولیت‌آور ترک فعل، مستلزم احراز مجموعه‌ای از عناصر و شرایط است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

رکن قانونی: وجود تکلیف صریح، مشخص و الزام‌آور برای کارگزار که منشأ آن می‌تواند قانون، مقررات یا سایر منابع ایجادکننده تکلیف باشد. وجود چنین تکلیفی، شرط اساسی مسئولیت ناشی از ترک فعل است؛ به‌گونه‌ای که فقدان منشأ تکلیفی، مسئولیت ناشی از عدم اقدام را منتفی می‌سازد.

رکن مادی: تحقق ترک فعل در قالب عدم انجام وظیفه‌ای که انجام آن بر عهده کارگزار قرار گرفته است. ترک فعل اداری می‌تواند در قالب‌هایی همچون عدم انجام وظیفه، تأخیر در انجام آن، اهمال در اجرای وظایف یا عدم نظارت بر کارکنان ظهور یابد و در صورت احراز سایر شرایط مسئولیت، به تضییع حقوق عمومی یا ورود خسارت منجر شود

رکن معنوی: انتساب ترک فعل به کارگزار از حیث تقصیر یا قصور. در حقوق اداری ایران، تقصیر می‌تواند در قالب بی‌احتیاطی، سهل‌انگاری و عدم رعایت مقررات دولتی نمود یابد و در مواردی که ترک وظیفه موجب ورود ضرر شده است، احراز تقصیر و انتساب آن در ارزیابی مسئولیت اهمیت اساسی دارد. (محمدی، پروین و مومنی‌راد، ۱۴۰۳: ۱۴۴).

علاوه بر عناصر مذکور، در ترک فعل اداری، قابلیت انتساب و رابطه سببیت نیز باید احراز شود؛ به این معنا که نتیجه زیان‌بار باید به ترک فعل یا غفلت شخص قابل انتساب باشد و میان عدم انجام وظیفه و خسارت وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد. از این منظر، مسئولیت ناشی از

ترک فعل هنگامی قابل تحقق است که میان وجود تکلیف، امکان و توانایی انجام آن، ترک فعل قابل انتساب و رابطه سببیت میان ترک فعل و زیان ارتباط لازم برقرار باشد (محمدی، پروین و مومنی‌راد، ۱۴۰۳: ۱۴۸).

ترک فعل اداری را می‌توان از دو منظر گونه‌شناسی کرد. نخست، از حیث نحوه و گستره ارتکاب، شامل: الف) ترک فعل مطلق یا عدم انجام هرگونه اقدام و ب) ترک فعل نسبی یا انجام ناقص وظیفه یا تأخیر غیرموجه در انجام آن. این تقسیم‌بندی با توجه به اینکه ترک فعل مدیران و مأموران دولتی در عمل می‌تواند در قالب‌هایی همچون اهمال، سهل‌انگاری، عدم نظارت و تأخیر در انجام وظایف ظهور پیدا کند، برای تحلیل ابعاد مسئولیت ناشی از ترک فعل قابل استفاده است.

دوم، از حیث سطح مسئولیت مرتکب، می‌توان میان ترک فعل فردی، که مستقیماً به شخص یا مقام اداری معین منتسب است، و ترک فعل سازمانی، که منشأ آن نقص در فرآیندها، ساختارها یا سازوکارهای اداری است، تفکیک کرد. این تمایز، در تعیین گستره مسئولیت، نحوه انتساب ترک فعل و انتخاب ضمانت‌اجرای مناسب اهمیت دارد.

مبانی فقهی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری

با توجه به پیوند مبنایی نظام حقوقی ایران با فقه امامیه، در تبیین مسئولیت مدنی و ضمان ناشی از رفتارهای زیان‌بار از قواعد فقهی بهره های متعددی گرفته شده است. این قواعد در حوزه ترک فعل اداری نیز می‌توانند در تحلیل مبانی مسئولیت دولت و کارگزاران آن مورد توجه قرار گیرند؛ به‌ویژه در مواردی که مقام یا مأمور اداری، با وجود تکلیف قانونی و امکان انجام وظیفه، از اقدام لازم خودداری کرده و این خودداری به ورود یا استمرار خسارت برای شهروند منتهی شده است. در این میان، قاعده لاضرر، اتلاف و تسبیب از مهم‌ترین قواعدی هستند که می‌توانند در تبیین مبانی فقهی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل مورد استفاده قرار گیرند.

قاعده لاضرر و لاضرار: قاعده «لاضرر و لاضرار» از قواعد بنیادین فقه امامیه است که در مقام نفی و رفع وضعیت‌ها و احکام ضرری مورد استناد قرار گرفته است (محقق داماد، ۱۳۹۵: ۱۳۴–۱۴۲؛ محمدی، ۱۳۸۷: ۱۷۰–۱۷۲). اهمیت این قاعده در مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری از آن جهت است که اعمال صلاحیت‌ها و انجام وظایف اداری نباید به ایجاد یا استمرار وضعیت زیان‌باری منتهی شود که در پرتو تکلیف قانونی قابل پیشگیری یا رفع بوده است. بنابراین، هرگاه مقام یا کارگزار اداری با وجود تکلیف قانونی و امکان اقدام، از انجام وظیفه لازم خودداری کند و این خودداری موجب ورود یا استمرار ضرر ناروا به شهروند شود، قاعده لاضرر می‌تواند به‌عنوان یکی از مبانی فقهی در تحلیل ضرورت رفع آثار زیان‌بار و حمایت از

زیان‌دیده مورد استناد قرار گیرد. البته، تحقق ضمان و الزام به جبران خسارت، نیازمند احراز سایر شرایط و ارکان مسئولیت مدنی، از جمله وجود تکلیف، قابلیت انتساب و رابطه سببیت است.

قاعده اتلاف: قاعده اتلاف از مهم‌ترین مبانی ضمان قهری است و بر اساس آن، هرگاه شخص به‌طور مستقیم موجب تلف مال یا حق دیگری شود، اصل ضمان وی نسبت به خسارت وارده مطرح می‌شود (محقق داماد، ۱۳۹۵: ۱۱۵–۱۱۹). در قلمرو ترک فعل اداری، استناد به قاعده اتلاف در مواردی قابل تصور است که ترک اقدام، با توجه به اوضاع و احوال و معیار عرفی، در حکم رفتار مستقیم و مؤثر در ایجاد خسارت قرار گیرد. برای نمونه، چنانچه مقام یا مأمور اداری مکلف به انجام اقدام مشخصی برای جلوگیری از ورود زیان باشد و با وجود امکان مداخله از انجام آن خودداری کند، در صورتی که عرفاً نتیجه زیان‌بار به این ترک اقدام منتسب شود، بررسی ضمان بر مبنای اتلاف قابل طرح خواهد بود. بنابراین، صرف وجود ترک فعل برای تحقق مسئولیت کافی نیست، بلکه باید میان خودداری از انجام تکلیف و ورود مستقیم خسارت، رابطه‌ای عرفی و قابل انتساب احراز شود.

قاعده تسبیب: تسبیب در مواردی مطرح می‌شود که شخص بدون ایجاد مستقیم زیان، با ایجاد یا فراهم‌کردن سبب مؤثر در وقوع خسارت، عرفاً مسبب ورود ضرر شناخته شود. این قاعده در فقه امامیه در کنار اتلاف از مهم‌ترین مبانی ضمان قهری است (نجفی، ۱۴۱۲ق: ۴۶) اهمیت تسبیب در مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری از آن جهت است که بخش مهمی از ترک فعل‌های اداری، نه به‌صورت ایجاد مستقیم خسارت، بلکه از طریق ایجاد، فراهم‌شدن یا استمرار شرایطی رخ می‌دهد که در نهایت به ورود زیان منتهی می‌شود. برای مثال، چنانچه مأمور یا مقام اداری مکلف به انجام اقدام پیشگیرانه‌ای باشد و با وجود امکان انجام آن از اقدام خودداری کند و همین خودداری در ایجاد یا گسترش خسارت نقش مؤثر داشته باشد، می‌توان رابطه میان ترک تکلیف و نتیجه زیان‌بار را از منظر تسبیب مورد بررسی قرار داد. (محقق داماد، ۱۳۹۵: ۱۲۳).

در این چارچوب، رابطه سببیت در مسئولیت ناشی از ترک فعل اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند؛ زیرا در بسیاری از موارد، خسارت مستقیماً از «عدم انجام عمل» ناشی نمی‌شود، بلکه ترک فعل موجب ایجاد، تقویت یا استمرار شرایطی می‌شود که عرفاً به ورود زیان منتهی شده است. ازاین‌رو، برای استناد به قاعده تسبیب، صرف اثبات اینکه مقام اداری وظیفه‌ای را انجام نداده است کافی نیست؛ بلکه باید احراز شود که نخست، تکلیف به اقدام وجود داشته، دوم، امکان متعارف انجام آن فراهم بوده و سوم، میان ترک اقدام و خسارت وارده رابطه سببیت عرفی و قابل انتساب وجود داشته است.

بر این اساس، قواعد اتلاف و تسبیب را می‌توان در تحلیل مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری مکمل یکدیگر دانست. در مواردی که نتیجه زیان‌بار به‌طور مستقیم و عرفاً به رفتار

ترک‌کننده منتسب می‌شود، تحلیل مبتنی بر ائتلاف قابل طرح است؛ اما در مواردی که ترک فعل از طریق ایجاد یا استمرار سبب مؤثر در ورود خسارت عمل می‌کند، قاعده تسبیب اهمیت بیشتری می‌یابد. این تفکیک، زمینه مناسبی برای تحلیل حقوقی مسئولیت دولت و مأموران اداری در قبال خسارات ناشی از عدم انجام یا تأخیر ناموجه در انجام تکالیف قانونی فراهم می‌کند.

مبانی قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری

در قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران، اگرچه «مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری» به‌عنوان نهادی مستقل و جامع تنظیم نشده است، مجموعه‌ای از مقررات مدنی، مسئولیت مدنی و اداری، مبانی لازم برای شناسایی و تحلیل این نوع مسئولیت را فراهم کرده‌اند.

الف) قانون مدنی: ماده ۹۵۲ قانون مدنی، «تفریط» را «ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است» تعریف کرده و ماده ۹۵۳ نیز تقصیر را اعم از تعدی و تفریط دانسته است. ازاین‌رو، قانونگذار ترک عمل لازم را در قالب تفریط به رسمیت شناخته است. در همین راستا، قاسم‌زاده با بررسی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل، وجود تکلیف قبلی ناشی از قانون، قرارداد یا عرف را در مسئولیت‌آور شدن ترک فعل اساسی می‌داند؛ بنابراین، خودداری از انجام وظیفه‌ای که شخص قانوناً مکلف به انجام آن است، در صورت تحقق خسارت و سایر شرایط مسئولیت، می‌تواند منشأ مسئولیت مدنی قرار گیرد (قاسم‌زاده، ۱۳۷۸: ۸۷.(

ب) قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹: ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی، ورود خسارت در نتیجه عمد یا بی‌احتیاطی را موجب مسئولیت جبران‌کننده دانسته است. هرچند این ماده میان فعل و ترک فعل تفکیک صریحی ایجاد نکرده است، در صورتی که خودداری از انجام اقدام لازم ناشی از بی‌احتیاطی باشد و رابطه سببیت میان ترک اقدام و خسارت احراز شود، امکان تحقق مسئولیت مدنی وجود خواهد داشت. در خصوص دولت نیز ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، در شرایط مقرر، مسئولیت کارکنان دولت و مسئولیت اداره یا مؤسسه مربوط را در قبال خسارات وارده شناسایی کرده است. این ماده، مبنای مهمی برای تحلیل مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن در قبال زیان‌های ناشی از عملکرد اداری محسوب می‌شود.

ج) مقررات ناظر بر وظایف و تخلفات اداری: در حوزه حقوق اداری، بند ۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، «انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی ارباب‌رجوع بدون دلیل» را تخلف اداری شناخته است. بنابراین، قانونگذار عدم انجام یا تأخیر ناموجه در اجرای تکلیف قانونی را رفتاری قابل انتساب و مستوجب ضمانت اجرای اداری دانسته است. اهمیت این حکم در بحث مسئولیت مدنی از آن جهت است که می‌تواند در احراز وجود تکلیف قانونی و تشخیص

تقصیر ناشی از ترک فعل مورد توجه قرار گیرد؛ هرچند تحقق تخلف اداری به‌تنهایی برای اثبات مسئولیت مدنی و الزام به جبران خسارت کافی نیست و سایر ارکان مسئولیت نیز باید احراز شود.

در همین راستا، در ادبیات حقوقی، تقصیر اداری شامل مواردی همچون نقض قوانین و مقررات اداری، تجاوز از صلاحیت‌ها و خودداری از انجام وظایف قانونی دانسته شده است؛ بنابراین، ترک وظیفه قانونی می‌تواند در صورت تحقق سایر ارکان، مبنای انتساب مسئولیت به شخص یا دستگاه اداری قرار گیرد. همچنین، دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان مصوب ۱۳۹۹، با تصریح به مسئولیت ناشی از ترک وظایف قانونی، اهمال و سهل‌انگاری در اجرای قانون، این رویکرد را در مقررات اداری معاصر ایران تقویت کرده است.

در مجموع، مقررات موجود نشان می‌دهد که حقوق ایران، اگرچه عنوان مستقلی برای مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری ایجاد نکرده، از طریق شناسایی تکلیف به اقدام، تقصیر ناشی از ترک عمل لازم، ممنوعیت ترک وظایف اداری و مسئولیت دولت و کارکنان آن، ظرفیت حقوقی لازم برای پذیرش این نوع مسئولیت را فراهم کرده است. مسئله اساسی، بنابراین، صرفاً فقدان مبنای قانونی نیست؛ بلکه اثبات تکلیف، انتساب ترک فعل، رابطه سببیت و در نهایت دستیابی به جبران مؤثر و به‌موقع خسارت است. این چالش، در کنار مشکلات اجرای محکومیت‌های مالی دولت، ضرورت طراحی «صندوق تأمین خسارات دولتی» را در ادامه پژوهش توجیه می‌کند.

اثبات مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری

تحقق مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری، صرفاً با اثبات ورود خسارت محقق نمی‌شود، بلکه زیان‌دیده باید وجود تکلیف قانونی، ترک یا عدم انجام تکلیف، ورود ضرر، قابلیت انتساب و رابطه سببیت میان ترک فعل و خسارت را اثبات کند. با توجه به ماهیت سلبی ترک فعل و دشواری تعیین شخص یا مرجع مکلف به اقدام، اثبات این نوع مسئولیت در مواردی با پیچیدگی بیشتری همراه است که از آن جمله می توان به موارد زیراشاره کرد:

الف) اثبات وجود تکلیف قانونی و قابلیت انتساب: نخستین مرحله در اثبات مسئولیت ناشی از ترک فعل، احراز وجود تکلیف مشخص و الزام‌آور به اقدام است. زیان‌دیده باید نشان دهد که مقام یا دستگاه اداری موردنظر، به موجب قانون، مقررات، تصمیم لازم‌الاجرا یا وظیفه قانونی مشخص، مکلف به انجام اقدام معینی بوده و با وجود امکان اجرای آن، از انجام تکلیف خودداری کرده است. بنابراین، صرف عدم انجام یک اقدام، بدون احراز وجود تکلیف قبلی، برای تحقق مسئولیت مدنی کافی نیست. در این زمینه، یکی از مسائل اساسی مسئولیت ناشی از ترک تکلیف، تعیین دقیق تکلیف و شخص یا مرجع مسئول اجرای آن است . این مسئله در ساختار

اداری پیچیده، که تصمیمات و اقدامات عمومی غالباً حاصل فرایندهای چندمرحله‌ای و سلسله‌مراتبی هستند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا ممکن است تکلیف میان چند مقام یا واحد اداری توزیع شده باشد. ازاین‌رو، احراز تکلیف قانونی و قابلیت انتساب آن به مرجع یا کارگزار مشخص، مقدمه ضروری بررسی تقصیر و مسئولیت مدنی است. (علیزاده، ۱۴۰۴: ۳)

ب) اثبات رابطه سببیت میان ترک فعل و خسارت: مرحله اساسی دیگر، اثبات رابطه سببیت میان ترک فعل اداری و زیان وارده است. زیان‌دیده باید نشان دهد که عدم انجام تکلیف، سبب یا یکی از اسباب مؤثر در ایجاد خسارت بوده است؛ به‌گونه‌ای که در صورت انجام اقدام مورد انتظار، ورود زیان منتفی یا دست‌کم از میزان آن کاسته می‌شد. در مسئولیت مدنی، اثبات رابطه سببیت میان رفتار زیان‌بار و خسارت از ارکان اساسی مسئولیت به شمار می‌رود و در موارد تعدد اسباب، تعیین سبب مؤثر در ایجاد زیان با دشواری بیشتری همراه می‌شود (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۵۲)

این دشواری در ترک فعل اداری تشدید می‌شود؛ زیرا در اینجا رفتار زیان‌بار در قالب یک اقدام مثبت ظاهر نشده و مرجع رسیدگی ناگزیر است وضعیت موجود را با وضعیت فرضیِ انجام تکلیف مقایسه کند. به بیان دیگر، باید احراز شود که اگر مقام یا دستگاه اداری اقدام مورد انتظار را انجام می‌داد، خسارت موردنظر واقع نمی‌شد یا احتمال وقوع آن به نحو قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یافت. در مواردی که عوامل متعدد در ورود خسارت نقش داشته‌اند، تعیین سهم ترک فعل اداری در زنجیره اسباب، نیازمند بررسی دقیق اوضاع و احوال و حسب مورد بهره‌گیری از نظر کارشناسی خواهد بود.

ج) اثبات تقصیر و انتساب آن: در مواردی که مسئولیت دولت یا کارگزار اداری بر مبنای نظریه تقصیر تحلیل می‌شود، زیان‌دیده باید اثبات کند که عدم اقدام، تأخیر یا اهمال کارگزار از رفتار متعارف و مورد انتظار در شرایط مشابه فراتر رفته و واجد وصف تقصیر بوده است. در این چارچوب، تقصیر می‌تواند در قالب بی‌احتیاطی، بی‌مبالاتی، اهمال یا خودداری غیرموجه از انجام تکلیف قانونی ظاهر شود. در تحلیل مبانی مسئولیت مدنی دولت نیز نظریه تقصیر همچنان یکی از مهم‌ترین مبانی مسئولیت محسوب می‌شود و احراز تقصیر و رابطه علیت میان آن و خسارت، در موارد مبتنی بر تقصیر اهمیت اساسی دارد. (محمدی‌نیا و کرامتی‌معز، ۱۴۰۳: ۲۳۲)

دشواری این مرحله در ترک فعل اداری از آن جهت است که عدم اقدام، برخلاف فعل مثبت، به‌طور مستقیم یک رفتار قابل مشاهده نیست؛ بنابراین باید با توجه به تکلیف قانونی، شرایط موجود، امکانات در دسترس و استاندارد رفتار مورد انتظار از کارگزار اداری مشخص شود که آیا عدم اقدام وی قابل سرزنش بوده است یا خیر. از همین رو، پیچیدگی ساختار اداری و توزیع مسئولیت میان مقامات و واحدهای مختلف می‌تواند انتساب تقصیر به شخص معین را دشوار

سازد. در اینجا توجه به مبانی نظری دیگر مسئولیت مدنی نیز اهمیت پیدا می‌کند. در کنار نظریه تقصیر، نظریه خطر و نظریه تضمین حق نیز از مبانی مطرح در ادبیات مسئولیت مدنی هستند. نظریه تقصیر بر رفتار قابل سرزنش عامل زیان تمرکز دارد، در حالی که نظریه‌های خطر و تضمین حق، توجه بیشتری به وضعیت زیان‌دیده و ضرورت جبران خسارت نشان می‌دهند (علیزاده، ۱۴۰۴: ۹-۱۰). بنابراین، نمی‌توان از این امر نتیجه گرفت که مسئولیت دولت در حقوق ایران به‌طور عام مبتنی بر نظریه خطر یا تضمین حق است؛ بااین‌حال، این نظریه‌ها می‌توانند در تبیین جهت حمایتی و جبرانی مسئولیت مدنی دولت مورد استفاده قرار گیرند. این ملاحظه در ترک فعل سازمانی اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا در برخی موارد، خسارت نه حاصل تصمیم یا رفتار مستقیم یک کارمند، بلکه ناشی از نقص فرایند، عدم هماهنگی سازمانی یا تأخیر در عملکرد دستگاه اداری است. در چنین وضعیتی، تمرکز صرف بر تقصیر شخصی یک کارگزار ممکن است حمایت مؤثر از زیان‌دیده را با دشواری مواجه کند. ازاین‌رو، توجه به مبانی حمایتی مسئولیت می‌تواند ضرورت طراحی سازوکارهای مؤثرتر برای جبران خسارت را برجسته سازد.

د) نقش اصل انتظار مشروع در تقویت مبنای جبرانی مسئولیت: در کنار مبانی فوق، اصل انتظار مشروع می‌تواند در تحلیل مسئولیت ناشی از ترک فعل اداری، به‌عنوان یک مبنای حقوقی ـ حمایتی، نقش تکمیلی ایفا کند. این اصل به معنای آن نیست که صرف نقض یک انتظار مشروع، بدون وجود سایر ارکان مسئولیت، موجب مسئولیت مدنی دولت می‌شود؛ بلکه اهمیت آن در این است که اعتماد شهروند به ثبات، قابلیت پیش‌بینی و استمرار رفتار و عملکرد اداری را در تحلیل رابطه دولت و شهروند وارد می‌کند.

انتظار مشروع، توقعی عقلایی است که در نتیجه اتکای شهروند به تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی شکل می‌گیرد و حمایت از آن با حفظ اعتماد عمومی به اداره ارتباط دارد (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰: ۱۵۹). همچنین، این اصل می‌تواند در حوزه صلاحیت‌های اختیاری، شفافیت، مسئولیت و پاسخگویی مقامات عمومی را تقویت و از اعمال خودسرانه صلاحیت‌های اداری جلوگیری کند. از این منظر، هنگامی که شهروند بر اساس رفتار و عملکرد قابل اتکای دستگاه عمومی انتظار انجام یک وظیفه قانونی را دارد و ترک یا تأخیر غیرموجه در انجام آن موجب خسارت می‌شود، اصل انتظار مشروع می‌تواند ضرورت پاسخگویی دولت و جبران مؤثر خسارت را تقویت کند. بااین‌حال، این اصل جایگزین اثبات تکلیف قانونی، ترک فعل، خسارت، تقصیر و رابطه سببیت نیست؛ بلکه مبنایی برای تقویت رویکرد حمایتی و جبرانی مسئولیت دولت و پیوند دادن آن با الزامات اخلاق حکمرانی، به‌ویژه عدالت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و حفظ اعتماد عمومی است. (زارعی، ۱۳۸۰: ۲۰۳).

بر این اساس، می‌توان گفت مشکل مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری صرفاً در اثبات

مسئولیت خلاصه نمی‌شود، بلکه فاصله میان احراز مسئولیت و تحقق جبران مؤثر و به‌موقع نیز از چالش‌های اساسی این حوزه است. حتی در صورت اثبات تکلیف قانونی، ترک فعل، تقصیر و رابطه سببیت، طولانی شدن فرایند دادرسی یا اجرای حکم می‌تواند بهره‌مندی واقعی زیان‌دیده از حق جبران را با تأخیر مواجه سازد. این وضعیت، در کنار سایر موارد ایجادکننده مسئولیت مدنی دولت، ضرورت وجود سازوکاری را آشکار می‌کند که بتواند بدون سلب صلاحیت مراجع قضایی، جبران خسارت را سریع‌تر و کارآمدتر سازد؛ موضوعی که در ادامه، با توجه به جایگاه اصل انتظار مشروع، در قالب «صندوق تأمین خسارات دولتی» مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

جبران مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری در مرحله اجرا

صرف‌نظر از دشواری و اطاله فرایند احراز مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری، حتی پس از صدور حکم قطعی نیز ممکن است زیان‌دیده با مانعی مستقل، یعنی اجرای محکوم‌به علیه دولت، مواجه شود. ازاین‌رو، شناسایی قضایی حق لزوماً به معنای دریافت فوری خسارت نیست و فاصله میان صدور حکم و وصول محکوم‌به می‌تواند کارآمدی عملی جبران خسارت را تحت تأثیر قرار دهد. در حقوق اداری نیز اجرای محکومیت‌های مالی دولت تابع ترتیبات خاص قانونی است و از این حیث با اجرای احکام علیه اشخاص خصوصی تفاوت دارد. مطابق ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف‌اند محکوم‌به قطعی را از محل اعتبارات مربوط پرداخت کنند و در صورت فقدان اعتبار و عدم امکان تأمین آن از محل‌های قانونی دیگر، اعتبار لازم را در بودجه سال بعد منظور نمایند. همچنین، توقیف اموال منقول و غیرمنقول این دستگاه‌ها تا فراهم شدن شرایط مقرر قانونی با محدودیت مواجه است. بنابراین، مسئله را نباید عدم امکان مطلق اجرای حکم علیه دولت دانست؛ بلکه چالش اصلی، ترتیبات خاص، محدودیت‌های مالی و گاه زمان‌بر بودن فرایند پرداخت محکوم‌به است (امامی و استوار سنگری، ۱۴۰۴: ۳۱۵).

این وضعیت در دعاوی ناشی از ترک فعل اداری اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا زیان‌دیده پس از تحمل فرایند اثبات تکلیف قانونی، ترک فعل، خسارت، تقصیر و رابطه سببیت، ممکن است برای دریافت محکوم‌به نیز با فرایندهای اداری و بودجه‌ای مواجه شود. در نتیجه، فاصله میان حق شناسایی‌شده در حکم و جبران واقعی خسارت افزایش می‌یابد و اثربخشی عملی مسئولیت مدنی دولت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. از منظر اخلاق حکمرانی نیز، پاسخگویی دولت صرفاً با صدور حکم پایان نمی‌یابد؛ بلکه جبران مؤثر و به‌موقع خسارت، لازمه تحقق عملی عدالت، مسئولیت‌پذیری و حفظ اعتماد عمومی است. ازاین‌رو، ایجاد صندوق تأمین خسارات دولتی می‌تواند به‌عنوان سازوکاری مکمل، فاصله میان صدور حکم قطعی و پرداخت محکوم‌به را

کاهش داده و کارآمدی نظام جبران خسارت را ارتقا دهد. این سازوکار، با توجه بـه ماهیـت عـام صندوق، می‌تواند علاوه بر محکومیت‌های ناشی از ترک فعـل اداری، در سـایر مـوارد مسـئولیت مدنی دولت نیز مورد استفاده قرار گیرد.

پیشینه و تحولات تقنینی اجرای احکام مدنی علیه دولت در قوانین موضوعه ایـران (از ۱۳۳٤ تا ۱٤۰۵)

اجرای احکام مالی علیه دولت در ایران، از نخستین سال‌هـای شـکل‌گیـری نظـام بودجـه‌ای مدرن، همواره با چالش میان دو اصل بنیادین مواجه بوده است: نخسـت، اصـل برتـری قـانون و لزوم اجرای احکام قطعی قضایی و دوم، اصل استمرار خدمات عمومی و مصـونیت نسـبی امـوال دولتی از توقیف. قانون‌گذار از دهه ۱۳۳۰ تاکنون، با وضع مقررات گوناگون، کوشیده اسـت میـان این دو ضرورت تعادل برقرار کند؛ بااین‌حال، تحولات تقنینی نشان می‌دهد که این تلاش‌ها هنوز به ایجاد نهادی دائمی، مستقل و کارآمد برای پرداخت سریع و مؤثر محکوم‌به‌های دولت منتهـی نشده است.

الف) تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳٤: در بودجـه سـال ۱۳۳۴، بـرای نخسـتین‌بـار قانون‌گذار تکلیفی صریح بر عهده دولت نهـاد تـا در صـورت صـدور احکـام قطعـی مـالی علیـه دستگاه‌های اجرایی، پرداخت آن‌ها از محل اعتبارات مربوط صورت گیرد. تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ مقرر داشته: به وزارت دارائی اجازه داده می شود که وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی صادره از دادگاهها را در حدود مقدورات مالی از محل درآمد عمومی کشـور (با رعایت حق تقدم از حیث تاریخ ابلاغ دادنامه قطعی به مؤسسات دولت) پرداخـت و بـه هزینـه قطعی منظور نماید.

این تبصره را می‌توان از نخستین جلوه‌های شناسایی تعهدات ناشی از احکام قضایی دولت در نظام بودجه‌ای کشور دانست. بااین‌حال، ضعف عمده آن، عدم پیش‌بینـی ضـمانت اجـرای مـؤثر برای استنکاف دستگاه‌های اجرایی از پرداخت محکوم‌به بود. در عمل، محدودیت‌های اعتبـاری و تأخیر در تخصیص بودجه می‌توانست اجرای حکم را با وقفه مواجه سازد و ضرورت توسل موردی به مقررات عمومی اجرای احکام را مطرح کند.

ب) تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷: در پی مشـکلات موجـود در اجـرای مقـررات پیشین، قانون‌گذار در بودجه سال ۱۳۵۷ تلاش کرد با ایجاد نظم بیشـتر در تـأمین منـابع مـالی، سازوکار پرداخت محکوم‌به دولت را تقویت کند. تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ مقرر داشـته: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولـت در مـورد احکـام قطعـی دادگاهها موضوع تبصرهٔ ۱۸ قانون‌بودجه سال ۲۵۱۴ کل کشور را با رعایـت حـق تقـدم از حیـث

تاریخ ابلاغ دادنامه قطعی حسب مورد از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و یا از محل اعتبارات مصوب دیون بلامحل بودجه مربوط تأمین و پرداخت نمایند. این مقرره، گامی در جهت ایجاد نظم مالی در پرداخت محکوم‌به‌های دولت محسوب می‌شد؛ اما همچنان فقدان ضمانت اجرای مؤثر و سازوکار مستقل برای تضمین پرداخت موجب می‌شد حقوق محکومان در مواردی با تأخیر مواجه شود. این مسئله پس از انقلاب نیز در قالب تداوم مشکلات مربوط به پرداخت دیون و احکام مالی دولت استمرار یافت و ضرورت اصلاح ساختار موجود را آشکار ساخت.

ج) قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵: در این مورد قانون‌گذار با تصویب «قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» کوشید میان ضرورت اجرای احکام قضایی از یک‌سو و حفظ اموال عمومی و استمرار خدمات دولتی از سوی دیگر تعادل ایجاد کند. ماده واحده این قانون مقرر می‌دارد:

«وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت‌در مورد احکام قطعی دادگاهها و اوراق لازم‌الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل‌اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محلهای‌قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به‌توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه‌یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت‌محکوم به استنکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستنکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شدو چنانچه متخلف به وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم‌له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد.»

این قانون، ضمن نسخ تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ و تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷، برای نخستین‌بار یک سازوکار منظم و زمان‌دار برای پرداخت محکوم‌به‌های دولت پیش‌بینی کرد. بااین‌حال، وابستگی پرداخت به اعتبارات بودجه‌ای و فقدان یک منبع مالی مستقل، موجب شد اجرای احکام در عمل همچنان با تأخیر مواجه باشد. از سوی دیگر، محدودیت مقرر درباره توقیف اموال دولتی تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم پس از سال صدور حکم، عملاً اجرای فوری حکم را با محدودیت مواجه می‌ساخت. همین مسئله در دهه‌های بعد، موضوع تفسیرهای متعدد درباره نحوه اجرای احکام مدنی علیه دولت قرار گرفت.

از جمله، نظریه شماره ۷/۵۶۶۵ مورخ ۱۳۷۴/۹/۸ اداره کل حقوقی قوه قضائیه در پاسخ به این پرسش که با توجه به مقررات قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵، در صورت عدم پرداخت محکوم‌به از سوی دولت، آیا دادگاه می‌تواند مقررات قانون اجرای احکام مدنی را درباره دولت اعمال کند، اعلام کرده است که چنانچه دولت ظرف یک سال و نیم از تاریخ انقضای سال صدور حکم، محکوم‌به را نپردازد، مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی عمل خواهد شد.

بنابراین، قانون سال ۱۳۶۵ اگرچه تلاش مهمی برای تنظیم رابطه میان اجرای احکام قضایی و الزامات مالی دولت بود، اما مسئله اساسی همچنان پابرجا ماند: پرداخت محکوم‌به به ظرفیت بودجه‌ای دستگاه محکوم‌علیه وابسته بود و برای موارد فقدان یا عدم تخصیص اعتبار، نهاد مالی مستقلی برای پرداخت سریع خسارت پیش‌بینی نشده بود.

د) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳: پس از گذشت چند دهه، قانون‌گذار در بند (ج) ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، گامی دیگر در جهت افزایش کارایی پرداخت محکوم‌به برداشت. این مقرره سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف کرد در صورت استنکاف دستگاه اجرایی، محکوم‌به را از محل اعتبارات همان دستگاه پرداخت کند. متن بند (ج) مقرر می‌دارد:

«در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع قضایی علیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، چنانچه دستگاه‌های مذکور ظرف مهلت مقرر در قانون نحوه پرداخت محکومٌ‌به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی، مصوب ۱۳۶۵ به هر دلیل از اجرای حکم خودداری کنند، مرجع قضایی یا ثبتی یادشده باید مراتب را جهت اجراء به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام کند و سازمان مذکور موظف است ظرف مدت سه ماه، محکومٌ‌به را بدون رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و مستقیماً به محکومٌ‌له یا اجرای احکام دادگاه یا سایر مراجع قضایی و ثبتی مربوط پرداخت کند.»

این حکم نسبت به مقررات پیشین، گامی مهم در جهت تقویت پاسخگویی بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شد؛ زیرا در صورت استنکاف دستگاه، امکان مداخله سازمان برنامه و پرداخت محکوم‌به از محل اعتبارات دستگاه مربوط پیش‌بینی شد.

بااین‌حال، این سازوکار نیز فاقد یک منبع مالی مستقل و نهاد دائمی پرداخت‌کننده خسارات بود و اجرای آن همچنان به فرآیندهای اداری و بودجه‌ای وابسته باقی ماند. به همین دلیل،

مسئله اطاله در پرداخت محکوم‌به به‌طور کامل برطرف نشد. در همین رابطه، نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه به شماره ۷/۹۵/۲۸۱۱ مورخ ۴/۱۱/۱۳۹۵، با تأکید بر لازم‌الاجرا بودن بند مذکور، تصریح می‌کند که در صورت استنکاف دستگاه اجرایی از پرداخت محکوم‌به ظرف سه ماه، قاضی اجرای احکام می‌تواند با اعلام موضوع به سازمان برنامه، از محل اعتبارات مصوب دستگاه مربوط نسبت به پرداخت محکوم‌به اقدام کند. با وجود این، وابستگی سازوکار مزبور به فرآیندهای اداری و اعتبارات دستگاه محکوم‌علیه نشان می‌دهد که اصلاحات سال ۱۳۹۳ نیز نتوانسته است فاصله میان شناسایی قضایی حق و وصول واقعی و به‌موقع آن را به‌طور ساختاری از میان بردارد.

ه) قوانین بودجه سال‌های اخیر و تلاش برای استفاده از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی: تحولات سال‌های اخیر، نشانه دیگری از استمرار نیاز به سازوکاری برای تأمین مالی خسارات و محکومیت‌های مالی دولت است. در فرآیند تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، در بند «ث» تبصره ۱۱، پیشنهادی مطرح شد که به موجب آن بخشی از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی برای پرداخت برخی تعهدات مالی اختصاص یابد. بر اساس متن پیشنهادی صندوق تأمین خسارت‌های بدنی موظف است، پس از تصویب هیأت نظارت صندوق و با معرفی وزیر دادگستری، حداکثر تا مبلغ پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع درآمد سالانه خود موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده ۲۴ قانون بیمه اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث را بابت دیه محکومان معسر جرائم غیرعمد و خطای محض ناشی از تصادف با اولویت زنان معسر پرداخت نماید. پرداخت‌های این بند توسط وزارت دادگستری انجام می‌پذیرد.

اهمیت این پیشنهاد از منظر پژوهش حاضر در آن است که نیاز به یک ظرفیت مالی برای پرداخت برخی تعهدات جبرانی و عمومی را آشکار می‌کند؛ اما استفاده از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی برای تعهداتی خارج از کارکرد اصلی آن، از حیث حقوقی و نهادی با اشکال مواجه است؛ زیرا هدف قانونی این صندوق، جبران خسارات بدنی ناشی از حوادث رانندگی است و منابع اختصاصی آن اصولاً باید در همان چارچوب مصرف شود.

به همین دلیل، پیشنهاد استفاده از منابع این صندوق برای موارد خارج از کارکرد اصلی آن با مخالفت مواجه شد و این بخش از پیشنهاد در فرآیند تقنینی حذف گردید. این تجربه نشان می‌دهد که تأمین مالی خسارات و تعهدات عمومی دولت از محل صندوقی که برای هدف تخصصی دیگری ایجاد شده است، نمی‌تواند راه‌حل پایدار و نهادی محسوب شود.

متعاقباً، همین ایده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نیز با پیشنهاد اختصاص مبلغ ۲۵۰۰ میلیارد تومان مطرح شد که استمرار این پیشنهاد را می‌توان نشانه‌ای از احساس نیاز به یک سازوکار

مالی برای تأمین برخی خسارات و تعهدات دولت دانست. تکرار چنین پیشنهادهایی، صرف‌نظر از سرنوشت تقنینی آنها، از منظر نهادی حائز اهمیت است؛ زیرا نشان می‌دهد مسئله تأمین منابع برای پرداخت برخی خسارات و محکومیت‌های عمومی دولت همچنان در سیاست‌گذاری مالی کشور مطرح است.

از سوی دیگر، در ماده ۴ طرح اصلاح قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی نیز پیشنهاد شد ماده‌ای به‌عنوان ماده (۲۸) به قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی افزوده شود. مطابق پیشنهاد مذکور:

«ماده ۲۸- صندوق تأمین خسارت های بدنی موظف است سالانه، با تصویب هیأت نظارت صندوق و با معرفی وزیر دادگستری، از منابع درآمد سالانه موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۲۴) قانون بیمه اجباری خسارت وارده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ را برای تأمین معادل ریالی هزار دیه کامل محکومان معسر جرائم غیرعمد ناشی از وسایل رانندگی و مواردی که پرداخت خسارت برعهده بیت‌المال یا دولت است، با اولویت پرداخت به زنان معسر اختصاص دهد. پرداخت این بند توسط وزارت دادگستری انجام می‌شود. وزارت دادگستری موظف است گزارش عملکرد سالانه خود را درخصوص اجرای این ماده به کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.»

مبنای طرح این پیشنهاد آن بود که بخشی از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی، از جمله درصدی از حق بیمه‌های پرداختی، برای جبران خسارات خاص مقرر در قانون اختصاص یافته است. استدلال مطرح‌شده در مجلس نیز بر این مبنا بود که منابع این صندوق برای جبران خسارات ناشی از حوادث رانندگی پیش‌بینی شده و تعمیم آن به تعهداتی که ارتباطی با حوادث رانندگی ندارند، با فلسفه و کارکرد اصلی صندوق سازگار نیست.

بر همین اساس، پیشنهاد مذکور که پرداخت برخی خسارات بر عهده بیت‌المال یا دولت را نیز در بر می‌گرفت، به دلیل عدم ارتباط مستقیم با کارکرد اصلی صندوق با ایراد مواجه شد و این بخش از پیشنهاد حذف گردید.

جمع‌بندی تحولات تقنینی و مرور این تحولات از سال ۱۳۳۴ تا ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که قانون‌گذار ایرانی طی چند مرحله کوشیده است مسئله اجرای احکام مالی علیه دولت را حل کند: از پیش‌بینی پرداخت از محل درآمد عمومی در قانون بودجه ۱۳۳۴، تنظیم منابع پرداخت در بودجه ۱۳۵۷، ایجاد مهلت و سازوکار خاص در قانون سال ۱۳۶۵، مداخله سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۳، تا طرح استفاده از ظرفیت صندوق‌های موجود در قوانین بودجه و طرح‌های تقنینی سال‌های اخیر.

با وجود این، وجه مشترک عمده این تلاش‌ها آن است که هیچ‌یک به ایجاد یک نهاد مالی

دائمی، مستقل و دارای منابع مشخص برای تضمین پرداخت خسارات و محکومیت‌های مالی دولت منتهی نشده است. مقررات موجود، اگرچه اصل مسئولیت دولت و لزوم اجرای احکام قطعی را به رسمیت شناخته‌اند، پرداخت خسارت را همچنان تا حد زیادی به فرآیند بودجه‌ای و ظرفیت مالی دستگاه محکوم‌علیه وابسته نگه داشته‌اند.

در واقع مسئله اصلی در نظام موجود را نباید فقدان اصل مسئولیت دولت یا فقدان حکم قانونی برای پرداخت محکوم‌به دانست؛ بلکه خلأ موجود، فقدان یک سازوکار مالی مستقل و کارآمد برای تبدیل حق جبران‌شده در حکم قضایی به پرداخت واقعی و به‌موقع است. این خلأ زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که خسارت ناشی از ترک فعل اداری باشد؛ زیرا زیان‌دیده در چنین مواردی پیش از رسیدن به مرحله اجرا، با دشواری‌های اثبات تکلیف، ترک فعل، تقصیر و رابطه سببیت مواجه است.

از منظر اخلاق حکمرانی نیز، استمرار چنین فاصله‌ای میان مسئولیت حقوقی و جبران عملی خسارت می‌تواند اصولی همچون عدالت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و اعتماد عمومی را تحت تأثیر قرار دهد. بنابراین، تجربه تقنینی نزدیک به یک قرن اخیر نشان می‌دهد که اصلاحات موردی در سازوکار بودجه‌ای، به‌تنهایی پاسخگوی مسئله نیست و ضرورت طراحی یک نهاد مالی اختصاصی، دائمی، شفاف و پاسخگو را آشکار می‌سازد؛ نهادی که بتواند ضمن حفظ نظم مالی دولت و استمرار خدمات عمومی، پرداخت خسارات و محکومیت‌های مالی دولت را در زمان مناسب تضمین کند.

بر همین مبنا، پیشنهاد «صندوق جبران خسارات دولتی» در پژوهش حاضر، نه ایجاد نهادی صرفاً برای خسارات ناشی از ترک فعل اداری، بلکه ارائه یک سازوکار عام برای تضمین جبران خسارات و پرداخت محکومیت‌های مالی دولت با رعایت تفکیک میان مرحله پرداخت به زیان‌دیده و مرحله تعیین مسئولیت نهایی دستگاه یا کارگزار است؛ مدلی که در ادامه، با توجه به تجربه تطبیقی و الزامات حقوقی و اخلاقی حکمرانی در ایران، تبیین خواهد شد.

سازوکار کنونی اجرای احکام مدنی علیه دولت و چالش‌های آن

اجرای احکام مدنی صادره علیه دولت در نظام حقوقی ایران، یکی از چالش‌های مهم حقوق عمومی و اداری است؛ زیرا از یک‌سو، اصل لزوم اجرای احکام قطعی دادگاه‌ها به‌عنوان یکی از الزامات حاکمیت قانون اقتضا دارد که دولت نیز همانند سایر اشخاص حقوقی، به احکام قطعی قضایی ملتزم باشد و از سوی دیگر، اصل استمرار خدمات عمومی و ضرورت حفظ نظم مالی دولت ایجاب می‌کند که توقیف اموال و اعتبارات دولتی با محدودیت‌هایی همراه باشد تا اجرای احکام به اختلال در انجام وظایف عمومی منجر نشود. این وضعیت، قانون‌گذار را از دهه ۱۳۶۰

تاکنون به وضع سازوکارهای خاص برای اجرای احکام مالی علیه دولت واداشته است؛ بااین‌حال، فاصله میان شناسایی قضایی حق و وصول عملی محکوم‌به همچنان یکی از چالش‌های اساسی نظام جبران خسارت دولتی محسوب می‌شود.

قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵، همچنان اصلی‌ترین قانون در این زمینه است. مطابق این قانون، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف‌اند محکوم‌به قطعی را از محل اعتبارات مربوط پرداخت کنند و در صورت فقدان اعتبار و عدم امکان تأمین آن از محل‌های قانونی دیگر، اعتبار لازم را در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند. همچنین، در صورت فقدان اعتبار، توقیف اموال دولتی تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم با محدودیت قانونی مواجه است. هرچند هدف قانون‌گذار از وضع این مقررات، ایجاد تعادل میان ضرورت اجرای احکام قضایی، حفظ اموال عمومی و استمرار خدمات دولت بوده است، در عمل، وابستگی پرداخت محکوم‌به به فرآیندهای بودجه‌ای می‌تواند موجب تأخیر در جبران خسارت شود. در نتیجه، زیان‌دیده ممکن است علی‌رغم برخورداری از حکم قطعی، برای وصول حق خود با فرایندی طولانی و اداری مواجه شود. این وضعیت، نمونه‌ای از چالش میان الزام دولت به اجرای حکم قضایی و اقتضائات مالی و اداری حاکم بر عملکرد دستگاه‌های عمومی است.

با گذشت چند دهه از اجرای قانون ۱۳۶۵، قانون‌گذار در سال ۱۳۹۳ کوشید با اصلاح سازوکار موجود، اجرای احکام مالی دولت را از وضعیت صرفاً وابسته به دستگاه محکوم‌علیه خارج و ضمانت اجرای بودجه‌ای مؤثرتری ایجاد کند. بدین‌منظور، بند (ج) ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مقرر کرد که در صورت خودداری دستگاه اجرایی از اجرای حکم در مهلت مقرر قانونی، مرجع قضایی یا ثبتی موضوع را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام کند و سازمان مذکور مکلف است ظرف سه ماه، محکوم‌به را از محل بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و مستقیماً به محکوم‌له یا مرجع مربوط پرداخت نماید. این حکم، از حیث سیاست تقنینی، گامی مهم در جهت تقویت ضمانت اجرای مالی احکام قطعی علیه دولت محسوب می‌شود؛ زیرا اجرای حکم را صرفاً به اراده یا اقدام دستگاه محکوم‌علیه وابسته نکرده و برای سازمان برنامه و بودجه نیز نقش مشخصی در فرآیند پرداخت پیش‌بینی کرده است. بند (ج) ماده ۲۴ را باید در کنار قانون سال ۱۳۶۵ و در تکمیل سازوکار آن تحلیل کرد، نه به‌عنوان جایگزینی کامل برای آن. به‌موجب این مقرره، پس از سپری شدن مهلت مقرر در قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم اجرای حکم از سوی دستگاه اجرایی، سازمان برنامه و بودجه مکلف می‌شود در چارچوب مقرر قانونی، پرداخت را از محل اعتبارات دستگاه محکوم‌علیه انجام دهد. به این ترتیب، قانون‌گذار تلاش کرده است مسئولیت اجرای مالی حکم را از سطح

دستگاه محکوم‌علیه فراتر برده و برای آن یک ضمانت اجرای درون‌بودجه‌ای ایجاد کند.

تفسیر و نحوه اجرای این حکم تقنینی نیز در عمل از طریق نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه مورد توجه قرار گرفته است. اداره کل حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۲۸۱۱ مورخ ۴/۱۱/۱۳۹۵ اعلام کرده است که در صورت خودداری دستگاه اجرایی از پرداخت محکوم‌به در مهلت مقرر، قاضی اجرای احکام می‌تواند موضوع را به سازمان برنامه و بودجه اعلام کند تا پرداخت از محل اعتبارات دستگاه محکوم‌علیه انجام شود. همچنین، در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۳۰۸۴ مورخ ۱۸/۱۲/۱۳۹۵ تأکید شده است که حکم بند (ج) ماده ۲۴ ناظر بر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است و لزوماً تمامی نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله شهرداری‌ها، را دربرنمی‌گیرد. در نظریه مشورتی شماره ۲۰۸/۱۴۰۳/۷ مورخ ۱۰/۴/۱۴۰۳ نیز اداره کل حقوقی قوه قضائیه، در بررسی رابطه مقررات بودجه‌ای اخیر با بند (ج) ماده ۲۴ قانون الحاق، بر استمرار تکلیف مقرر در این بند تأکید کرده است. اهمیت این دیدگاه از آن جهت است که نشان می‌دهد وجود مقررات بودجه‌ای سالانه نباید به معنای زوال یا تعلیق تکلیف قانونی مربوط به اجرای احکام قطعی تلقی شود و سازوکار مقرر در بند (ج) همچنان می‌تواند در چارچوب شرایط قانونی مورد استناد قرار گیرد. بدین‌ترتیب، حتی با پذیرش لزوم اجرای احکام و وجود ضمانت اجرای بودجه‌ای، مسئله اصلی همچنان باقی است؛ یعنی پرداخت محکوم‌به در نهایت به ساختار بودجه‌ای دولت و اعتبارات دستگاه محکوم‌علیه وابسته است و فاقد یک منبع مالی مستقل و فوری برای جبران خسارت است.

از سوی دیگر، تحولات بودجه‌ای اخیر نشان می‌دهد که دولت و مجلس در جست‌وجوی راهکارهایی برای تأمین مالی برخی تعهدات جبرانی و محکومیت‌های مالی بوده‌اند. در فرآیند بودجه سال ۱۴۰۴، پیشنهاد استفاده از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی برای برخی پرداخت‌ها مطرح شد، اما این پیشنهاد با توجه به عدم انطباق آن با کارکرد اصلی صندوق با ایراد مواجه گردید و از متن نهایی حذف شد. این تجربه از منظر نهادی اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا نشان می‌دهد تلاش برای استفاده از صندوق‌های موجود برای تأمین تعهدات دولت، بدون ایجاد صندوقی متناسب با ماهیت این تعهدات، نمی‌تواند راه‌حلی پایدار برای مسئله اجرای احکام و جبران خسارات دولت باشد.

برآیند مقررات و رویه‌های مذکور نشان می‌دهد که نظام موجود، اصل مسئولیت دولت و لزوم اجرای احکام قطعی را پذیرفته و حتی برای تسهیل پرداخت، ضمانت‌های بودجه‌ای نیز پیش‌بینی کرده است؛ بنابراین، مسئله اصلی فقدان حکم قانونی برای پرداخت خسارت نیست، بلکه ضعف سازوکار مالی تضمین‌کننده پرداخت سریع و مؤثر آن است. به بیان دیگر، حتی اگر زیان‌دیده پس از طی فرآیند دادرسی موفق به اثبات مسئولیت دولت یا کارگزار آن شود، ممکن است میان «حق

شناسایی‌شده در حکم» و «دریافت واقعی خسارت» فاصله قابل توجهی ایجاد شود.

این فاصله از منظر اخلاق حکمرانی نیز اهمیت دارد؛ زیرا پاسخگویی دولت تنها با پذیرش مسئولیت و صدور حکم قضایی تحقق نمی‌یابد، بلکه زمانی کامل می‌شود که زیان‌دیده بتواند در مدت متعارف به جبران واقعی خسارت دست یابد. استمرار وابستگی پرداخت به فرآیندهای بودجه‌ای، در کنار محدودیت‌های قانونی توقیف اموال دولت، می‌تواند اصول عدالت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و اعتماد عمومی را تحت تأثیر قرار دهد. ازاین‌رو، ضرورت طراحی سازوکاری که ضمن احترام به اقتضائات مالی و استمرار خدمات عمومی، پرداخت خسارات و محکومیت‌های قطعی دولت را تضمین کند، بیش از پیش آشکار می‌شود؛ ضرورتی که مبنای طرح الگوی «صندوق جبران خسارات دولتی» در پژوهش حاضر است.

ضعف ساختاری بنیادین: نبود سازوکار مالی یکپارچه در مرحله اجرا و جبران خسارات

ورای تمامی چالش‌های فرآیندی فوق، نظام سنتی مسئولیت مدنی دولت از یک نقص ساختاری مبنایی رنج می‌برد. این نظام فاقد یک سازوکار مالی درونی و یکپارچه است که بتواند دو هدف اساسی نظام جبران خسارت کارآمد، یعنی جبران سریع و مؤثر خسارت زیان‌دیده و ایجاد انگیزه برای پیشگیری از تکرار خطا و تخلف را به‌طور همزمان محقق سازد (Harlow, 2004: 102).

مسئولیت مدنی دولت ، در بهترین حالت، واکنشی قضایی، پسینی و عمدتاً فردمحور است. از یک سو، پیوند مالی مستقیم و شفافی میان وقوع تخلف یا ایجاد خسارت در یک واحد اداری و هزینه مالی تحمیل‌شده به همان واحد وجود ندارد. از آنجا که جبران خسارت نهایتاً از محل بودجه عمومی یا خزانه دولت پرداخت می‌شود، بار مالی آن در ساختار حسابداری دولت توزیع و تا حد زیادی نامرئی می‌گردد. در نتیجه، هزینه مالی ناشی از عملکرد نامطلوب یک دستگاه به‌طور مستقیم متوجه همان دستگاه نمی‌شود و انگیزه اقتصادی کافی برای سرمایه‌گذاری در نظام‌های نظارتی داخلی، اصلاح فرآیندها و پیشگیری از وقوع خسارت کاهش می‌یابد(Bell & Bradley, 2011: 73).

از سوی دیگر، نظام موجود فاقد یک مجرای مالی اختصاصی و سریع برای انتقال خسارت به زیان‌دیده است. شهروند، حتی پس از اثبات حق خود، ممکن است پس از طی فرایند طولانی دادرسی، با مرحله‌ای جداگانه و زمان‌بر برای تأمین و پرداخت محکوم‌به مواجه شود. چنین تأخیری، کارکرد واقعی جبران خسارت را تضعیف کرده و فاصله میان حق شناسایی‌شده و حق استیفاشده را افزایش می‌دهد. از منظر اخلاق حکمرانی نیز، این وضعیت با الزامات پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و حمایت مؤثر از حقوق شهروندان سازگار نیست.راه‌حل برون‌رفت از این

بن‌بست ساختاری، تأسیس «صندوق جبران خسارات دولتی» به‌عنوان نهادی مکمل و اصلاح‌گر است. فلسفه وجودی این صندوق، ایجاد یک سازوکار مالی منسجم برای تضمین جبران به‌موقع خسارات دولت، در عین حفظ مسئولیت مالی و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی است. بدین ترتیب، صندوق می‌تواند از یک سو حق زیان‌دیده بر جبران مؤثر را تضمین کند و از سوی دیگر، با پیش‌بینی سازوکار رجوع و تأمین مالی مبتنی بر عملکرد و ریسک دستگاه‌ها، هزینه ناشی از رفتار زیان‌بار را به ساختار اداری مسئول بازگرداند. تحلیل تفصیلی این الگو و سازوکارهای پیشنهادی آن، در بخش بعدی بررسی خواهد شد.

واکاوی الگوی Judgment Fund ایالات متحده آمریکا و امکان‌سنجی طراحی سازوکاری مشابه در حقوق عمومی ایران

وجود رویه‌های اداری ـ قضایی در اجرای احکام قضایی علیه دولت، از موانع جدی تحقق کامل حقوق شهروندی و از عوامل تضعیف‌کننده کارآمدی اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شود. در نظام حقوقی ایران، اجرای محکومیت‌های مالی دولت تابع ترتیبات خاص قانونی و فرآیندهای بودجه‌ای و اداری است که می‌تواند پرداخت محکوم‌به را با تأخیر مواجه سازد. در این بخش مقاله با روشی تطبیقی ـ تحلیلی، به مطالعه الگوی «Judgment Fund»در ایالات متحده آمریکا پرداخته می شود. یافته‌ها حاکی از آن است که این صندوق بر پایه یک »اعتبار دائمی و نامحدود (Permanent, Indefinite Appropriation) «مبتنی بر بخش ۱۳۰۴ از عنوان ۳۱ قوانین ایالات متحده (31 U.S.C. 1304) ایجاد شده و با خارج کردن پرداخت احکام مشمول از فرآیند عادی بودجه‌ریزی، امکان پرداخت سریع‌تر محکومیت‌های قطعی را فراهم می‌نماید.U.S) .Department of the Treasury, *Judgment Fund - FAQs*, 2024)با وجود انتقادات پیرامون کاهش نظارت پارلمانی(Figley, 2015, p.30) ، مطالعه این الگو می‌تواند در طراحی یک سازوکار بومی برای تضمین پرداخت محکومیت‌های مالی دولت در ایران مفید باشد؛ مشروط بر آنکه سرعت و قطعیت پرداخت با سازوکارهای نظارتی و الزامات انضباط مالی تلفیق شود.

یکی از جلوه‌های بارز حکمرانی مطلوب، امکان اعمال مؤثر مسئولیت مدنی علیه دولت و دستگاه‌های تابعه آن است. در غیر این صورت، صرف صدور حکم مسئولیت، بدون امکان تحقق عملی جبران، می‌تواند غایت دادرسی و اثربخشی احکام قضایی را تضعیف کند .در ایران، علی‌رغم پذیرش اصل مسئولیت دولت، چالش‌های موجود در سازوکار اجرای محکومیت‌های مالی تحقق عملی این مسئولیت را با اختلال مواجه ساخته است. پرسش اصلی این پژوهش آن است که با توجه به تجارب حقوقی دیگر کشورها، چگونه می‌توان سازوکاری مالی ـ حقوقی طراحی نمود که بدون خدشه وارد کردن به اصول حاکم بر بودجه، سرعت، قطعیت و کارآمدی

پرداخت محکومیت‌های مالی دولت را تضمین نماید؟ در پاسخ، الگوی «Judgment Fund» ایالات متحده به‌عنوان نمونه‌ای قابل مطالعه مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

در تحلیل ساختاری الگوی «Judgment Fund» آمریکا باید گفت ایالات متحده با درک ضرورت وجود سازوکاری برای پرداخت تعهدات مالی ناشی از احکام علیه دولت فدرال، نظامی متمرکز برای پرداخت این‌گونه تعهدات ایجاد نموده است. مبانی، حوزه شمول و سازوکار این نهاد به شرح زیر است:

الف. مبانی قانونی و ماهیت اعتباری: پایه حقوقی این صندوق، بخش ۱۳۰۴ از عنوان ۳۱ قوانین ایالات متحده (31 U.S.C. 1304) است. این قانون به صراحت مقرر می‌دارد که وزیر خزانه‌داری مبالغ لازم برای پرداخت احکام نهایی، آرای داوری و سازش‌های واجد شرایط را از منابع مقرر قانونی پرداخت نماید .((31 U.S.C. 1304(a) این سازوکار بر مبنای یک «اعتبار دائمی و نامحدود (Permanent, Indefinite Appropriation) «عمل می‌کند. برخلاف اعتبارات سنواتی که نیازمند تصویب سالانه هستند، این سازوکار امکان پرداخت احکام مشمول را بدون نیاز به پیش‌بینی اعتبار جداگانه برای هر محکومیت فراهم می‌سازد. این طراحی، پاسخ حقوقی به مشکل ناشی از وابستگی پرداخت احکام به فرآیند عادی بودجه‌ریزی است.

ب. حوزه شمول و شروط ماهوی پرداخت: صندوق مذکور محملی برای پرداخت احکام نهایی پولی صادرشده علیه دولت فدرال و همچنین سازش‌های واجد شرایط است .U.S) .Department of the Treasury, *Judgment Fund - FAQs*, 2024)با این حال، پرداخت از این سازوکار تابع شروط مشخصی است:

اولاً، حکم باید قطعی (Final) باشد. ثانیاً، محکومیت باید ماهیتاً پولی (Monetary) باشد.ثالثاً، پرداخت نباید از محل منبع مالی دیگری که به‌طور مشخص برای دستگاه محکوم‌علیه تخصیص یافته است، امکان‌پذیر باشد .((31 U.S.C. 1304(a)(1) این ترتیب، ضمن تضمین پرداخت محکوم‌به، ارتباط میان مسئولیت مالی دستگاه و محکومیت صادرشده را تا حدی حفظ می‌کند.

ج. سازوکار اداری و سرعت پرداخت: درخواست پرداخت توسط مقام دارای صلاحیت در دستگاه مربوطه به دفتر خدمات مالی خزانه‌داری (Bureau of the Fiscal Service) تسلیم می‌گردد. مطابق دستورالعمل‌های اجرایی، درخواست کامل الکترونیکی معمولاً در بازه زمانی کوتاهی پردازش شده و مبلغ به ذی‌نفع پرداخت می‌شود (U.S. Department of the .Treasury, *Judgment Fund - FAQs*, 2024)اهمیت این سازوکار در آن است که مرحله پرداخت از فرآیند طولانی تأمین اعتبار موردی جدا شده و به یک فرآیند مالی مشخص و متمرکز تبدیل می‌شود.

هرچند این الگو موفقیت عملی چشمگیری داشته، اما از منظر حقوق عمومی و مالیه عمومی مورد نقد قرار گرفته است. منتقدان استدلال می‌کنند حذف نیاز به تصویب موردی کنگره برای هر پرداخت، می‌تواند نظارت پارلمانی بر مخارج عمومی را کاهش دهد و امکان سوءاستفاده سیاسی از این صندوق برای حل‌وفصل دعاوی با انگیزه‌های غیرحقوقی را افزایش دهد(Figley, 2015, p.85). همچنین، بیم آن می‌رود که در دسترس بودن این «جیب عمیق»، انگیزه دستگاه‌ها برای مدیریت پیشگیرانه ریسک و اصلاح رفتارهای مسئولیت‌زا را کاهش دهد.

در مقایسه وضعیت ایران با الگوی آمریکایی، شکاف ساختاری به وضوح قابل مشاهده است. از حیث مبنای تأمین مالی، نظام ایران عمدتاً متکی بر اعتبارات دستگاه محکوم‌علیه و سازوکارهای بودجه‌ای است، در حالی که مدل آمریکایی بر یک اعتبار دائمی و نامحدود مبتنی بر قانون (31 U.S.C. 1304) استوار است. این تفاوت بر فرآیند و مدت پرداخت تأثیر مستقیم دارد. در ایران، پرداخت محکوم‌به می‌تواند درگیر فرآیندهای اداری و بودجه‌ای شود؛ در مقابل، الگوی Judgment Fundبا ایجاد یک مجرای مالی متمرکز، پرداخت را از فرآیند عادی بودجه‌ریزی جدا می‌کند.(U.S. Department of the Treasury, *Judgment Fund - FAQs*, 2024)

پیامد این تفاوت، در قطعیت و کارآمدی اجرای حکم نیز آشکار می‌شود. در نظام ایران، اجرای محکومیت مالی دولت با محدودیت‌ها و ترتیبات خاص قانونی همراه است؛ اما در الگوی آمریکایی، قانون از پیش سازوکاری برای تأمین مالی احکام مشمول پیش‌بینی کرده است. نهایتاً، رابطه سازوکار با انضباط مالی دستگاه‌ها نیز متفاوت است .الگوی پیشنهادی ایران می‌تواند با اقتباس از مزیت سرعت و قطعیتJudgment Fund ، اما با افزودن سازوکارهای نظارتی، تأمین مالی مبتنی بر ریسک و امکان رجوع به دستگاه مسئول، از ایجاد یک «منبع مالی بدون مسئولیت» جلوگیری کند.

اصل انتظار مشروع، مبنای تکمیلی ایجاد صندوق تامین خسارات دولتی

اصل انتظار مشروع از جمله اصول نوین حقوق اداری است که بر حمایت از اعتماد شهروندان نسبت به عملکرد قانونی، منظم و قابل پیش‌بینی نهادهای عمومی استوار است. انتظار مشروع، حق قانونی یا منفعت مستقر حقوقی نیست، بلکه توقعی عقلایی و قابل حمایت است که در نتیجه اعتماد شهروندان به ثبات، قطعیت و استمرار تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی شکل می‌گیرد (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰: ۱۵۹). این اصل در حقوق اداری با ضرورت ایجاد تعادل میان اختیار دولت و حفظ اعتماد و قابلیت پیش‌بینی عملکرد اداری ارتباط دارد (Craig, 2012: 554–555).

اهمیت اصل انتظار مشروع در حکمرانی عمومی تنها به حمایت از موقعیت‌های ایجادشده برای شهروندان محدود نمی‌شود، بلکه با شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مقامات عمومی

نیز ارتباط دارد. هنگامی که رفتار یا رویه اداری، انتظار عقلایی و قابل اتکایی در شهروند ایجاد می‌کند، اداره نمی‌تواند بدون توجیه حقوقی و رعایت الزامات قانونی، به‌گونه‌ای رفتار کند که اعتماد ایجادشده را به‌طور ناموجه مخدوش سازد. از این منظر، اصل انتظار مشروع می‌تواند در ضابطه‌مند کردن اعمال صلاحیت‌های اداری و جلوگیری از رفتارهای خودسرانه نقش داشته باشد (زارعی، ۱۳۸۰: ۲۰۳).

این ارتباط در مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. شهروند در تعامل با دولت، صرفاً به رفتار یک مأمور مشخص اعتماد نمی‌کند، بلکه به قابلیت اتکای ساختار اداری و انجام وظایف قانونی آن اعتماد دارد. بنابراین، هنگامی که مقام یا دستگاه اداری از انجام تکلیف قانونی خودداری یا در انجام آن به‌طور غیرموجه تأخیر می‌کند و این رفتار موجب ورود خسارت می‌شود، موضوع را می‌توان علاوه بر ارکان متعارف مسئولیت مدنی، از منظر اعتماد مشروع و پاسخگویی دولت در برابر شهروند نیز تحلیل کرد.

بااین‌حال، اصل انتظار مشروع به‌تنهایی مبنای مستقیم مسئولیت مدنی دولت نیست و جایگزین احراز ارکان مسئولیت، از جمله وجود تکلیف قانونی، ترک فعل، ورود خسارت، قابلیت انتساب و رابطه سببیت نمی‌شود .کارکرد این اصل در پژوهش حاضر، تقویت مبنای حقوقی و اخلاقی الزام دولت به جبران مؤثر و به‌موقع خسارت و حمایت از شهروندی است که به‌طور عقلایی به عملکرد دستگاه عمومی اعتماد کرده است.

این موضوع به‌ویژه در مرحله اجرای حکم اهمیت دارد. ممکن است شهروند پس از تحمل فرآیند دادرسی، موفق به اثبات مسئولیت دولت و دریافت حکم قطعی شود، اما اجرای حکم و پرداخت محکوم‌به با تأخیر مواجه گردد. در چنین وضعیتی، حق جبران از لحاظ قضایی شناسایی شده، اما تحقق عملی آن به تأخیر افتاده است. بنابراین، حمایت مؤثر از حقوق شهروندان اقتضا می‌کند میان شناسایی قضایی حق و تحقق واقعی آن فاصله غیرضروری و ناموجه ایجاد نشود.

بر همین اساس، صندوق جبران خسارات دولتی در این پژوهش نه به‌عنوان جایگزین دادرسی یا ناقض صلاحیت مراجع قضایی، بلکه به‌عنوان مکانیسمی مکمل برای کارآمدسازی نظام جبران خسارت پیشنهاد می‌شود. در مسیر نخست، صندوق می‌تواند پرداخت محکوم‌به‌های قطعی دولت را تسریع کرده و فاصله میان صدور حکم و دریافت واقعی محکوم‌به را کاهش دهد. در مسیر دوم نیز، در مواردی که وقوع ترک فعل و ورود خسارت توسط مرجع نظارتی صالح احراز شده و شرایط قانونی و ضوابط پرداخت فراهم باشد، می‌توان امکان جبران سریع‌تر خسارت را پیش‌بینی کرد؛ بدون آنکه این سازوکار جایگزین صلاحیت مراجع قضایی در مواردی شود که احراز نهایی مسئولیت در صلاحیت آنهاست. ازاین‌رو، صندوق پیشنهادی را می‌توان ترجمان نهادی و تکمیلی اصل انتظار مشروع در حوزه جبران خسارت دولت دانست؛ زیرا این صندوق اعتماد شهروندان به

عملکرد دولت را از یک انتظار صرفاً نظری به سازوکاری عملی برای پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و جبران مؤثر تبدیل می‌کند. چنین رویکردی با مؤلفه‌های اخلاق حکمرانی، از جمله عدالت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و حمایت مؤثر از حقوق شهروندان، سازگار است و می‌تواند به تقویت اعتماد عمومی به نظام اداری کمک کند.

در نتیجه، رابطه میان اصل انتظار مشروع و صندوق جبران خسارات دولتی را می‌توان در این زنجیره خلاصه کرد:

اعتماد شهروند به عملکرد دولت ← شکل‌گیری انتظار مشروع ← تقویت پاسخگویی و مسئولیت پذیری دولت ← ضرورت جبران مؤثر و به موقع خسارت ← ایجاد سازوکار نهادی برای تحقق جبران.

بر این مبنا، صندوق پیشنهادی صرفاً یک ابزار مالی نیست، بلکه می‌تواند به‌عنوان الگویی حقوقی ـ اخلاقی در حکمرانی برای کاهش فاصله میان مسئولیت حقوقی دولت و تحقق عملی جبران خسارت مورد توجه قرار گیرد.

الگوی پیشنهادی برای ایران: الزامات حقوقی و نهادی «صندوق تأمین خسارت دولت»

همانگونه که گفته شد، با وجود پذیرش اصل مسئولیت مدنی دولت در قوانین موضوعه، نظام کنونی جبران خسارت با چالش‌های نهادی و اجرایی جدی مواجه بوده و اجرای احکام مدنی علیه دولت در عمل فرآیندی طولانی، پیچیده و گاه فرساینده دارد. قوانین موجود، توقیف اموال دولتی را تا پایان مهلت‌های مقرر ممنوع کرده‌اند و این تأخیر در پرداخت، نه‌تنها موجب اطاله دادرسی و افزایش نارضایتی شهروندان می‌شود، بلکه در مواردی دولت را با الزام به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه نیز مواجه می‌سازد و عدالت اداری و اعتماد شهروندان به حاکمیت را تضعیف می‌کند.

بررسی تحولات تقنینی از دهه ۱۳۳۰ تاکنون (شامل قوانین بودجه‌ای و ماده ۲۴ قانون الحاق ۱۳۹۳) نشان می‌دهد که تلاش‌های قانون‌گذار برای ایجاد تعادل بین ضرورت اجرای احکام و حفظ انضباط مالی، به دلیل فقدان یک نهاد مالی مستقل و با منابع شفاف، به نتیجه مطلوب نرسیده و نیاز به یک راهکار ساختاری و دائمی همچنان احساس می‌شود. حتی پیشنهادهای مقطعی اخیر مانند استفاده از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی (در بودجه ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵) به دلیل تعارض ذاتی با هدف تأسیس آن صندوق، با مخالفت مجلس و شورای نگهبان مواجه شده که خود گواهی روشن بر ضرورت تأسیس یک صندوق اختصاصی و بومی است.

هدف اصلی این پیشنهاد، رفع این خلأ نهادی با تأسیس «صندوق تأمین خسارت دولت» است که باید به‌عنوان یک نهاد حقوقی ـ مالی، با هدف تأمین و تسهیل پرداخت خسارات و

محکومیت‌های مالی دولت، اعم از خسارات ناشی از ترک فعل اداری و سایر موجبات مسئولیت مدنی دولت، با تأکید بر شاخص‌های زیر مورد توجه قرار گیرد:

الف. مبنای قانونی و جایگاه نهادی صندوق: تأسیس صندوق نیازمند تصویب قانون خاص است تا اهداف، حدود صلاحیت، منابع مالی، شرایط پرداخت، نحوه بازپرداخت و سازوکار نظارت بر آن به‌صراحت تعیین شود. قانون تأسیس باید ضمن حفظ صلاحیت مراجع قضایی و نظارتی، رابطه صندوق با دولت، دستگاه‌های اجرایی، محکوم‌له و اشخاص مسئول را مشخص کند. همچنین، صندوق باید از شخصیت حقوقی و ساختار مالی مشخص برخوردار باشد تا پرداخت‌های آن تابع تصمیمات موردی و غیرقابل پیش‌بینی دستگاه‌های اجرایی نباشد.

ب. تأمین منابع و پایداری مالی: پایداری صندوق مستلزم پیش‌بینی منابع مالی شفاف و مستمر است. این منابع می‌تواند از اعتبار مشخص در قانون بودجه، سهم دستگاه‌های اجرایی متناسب با ریسک و سابقه عملکرد، و سایر منابع قانونی تشکیل شود. تعیین سهم دستگاه‌ها بر اساس میزان ریسک و سابقه محکومیت، علاوه بر تأمین مالی صندوق، کارکرد پیشگیرانه دارد؛ زیرا دستگاه‌هایی که عملکرد پرخطرتر و سابقه بیشتری در ایجاد خسارت دارند، سهم بیشتری در تأمین هزینه‌های صندوق خواهند داشت.

ج. سازوکار بازپرداخت و حفظ مسئولیت مالی دستگاه‌ها: پرداخت خسارت از صندوق نباید موجب انتقال نهایی بار مالی مسئولیت از دستگاه مسئول به منابع عمومی شود. ازاین‌رو، دستگاهی که محکومیت آن از طریق صندوق پرداخت شده است باید، مطابق ضوابط قانونی، مبلغ پرداخت‌شده را به صندوق بازگرداند. در مواردی که ورود خسارت ناشی از تقصیر یا تخلف مأمور مشخص باشد نیز امکان اعمال مسئولیت و رجوع در حدود قوانین مربوط باید محفوظ بماند. این سازوکار مانع از آن می‌شود که صندوق به منبعی برای پوشاندن آثار مالی ضعف یا تخلف دستگاه‌های اجرایی تبدیل شود.

د. نظارت و شفافیت مالی: اعتماد عمومی به صندوق، مستلزم شفافیت در منابع و مصارف آن است. بنابراین، صندوق باید مکلف به گزارش‌دهی دوره‌ای درباره منابع دریافتی، پرداخت‌های انجام‌شده، دستگاه‌های استفاده‌کننده و وضعیت بازپرداخت مبالغ باشد. نظارت مالی و قانونی نیز باید در چارچوب صلاحیت مراجع قانونی، از جمله دیوان محاسبات کشور و سایر نهادهای نظارتی ذی‌ربط، انجام گیرد. تفکیک مدیریت اجرایی صندوق از نظارت بر عملکرد آن می‌تواند از تمرکز صلاحیت‌ها و تعارض منافع جلوگیری کند.

ه. اقتباس و بومی‌سازی الگوی Judgment Fund : در طراحی این صندوق، الگوی Judgment Fundایالات متحده آمریکا می‌تواند از حیث ایجاد یک سازوکار مالی برای پرداخت احکام قطعی علیه دولت، مورد مطالعه تطبیقی قرار گیرد. در نظام آمریکا، Judgment Fundبر

اساس ۳۱ U.S.C. §1304 برای پرداخت برخی احکام و مطالبات قطعی علیه دولت فدرال پیش‌بینی شده است. بااین‌حال، استفاده از این الگو در ایران نباید به معنای اقتباس مستقیم از ساختار حقوقی آمریکا باشد؛ زیرا تفاوت در نظام بودجه، ساختار اداری، نظام اجرای احکام و جایگاه مراجع نظارتی، ضرورت بومی‌سازی نهادی آن را ایجاب می‌کند.

بر این اساس، الگوی ایرانی باید مزیت اصلی مدل تطبیقی، یعنی تضمین و تسریع پرداخت تعهدات قطعی دولت، را با الزامات حقوق عمومی ایران، به‌ویژه شفافیت مالی، نظارت مؤثر، حفظ مسئولیت دستگاه و امکان رجوع قانونی، تلفیق کند.

و. صندوق به‌عنوان سازوکار حقوقی ـ اخلاقی حکمرانی: ویژگی متمایز الگوی پیشنهادی آن است که صندوق صرفاً وسیله‌ای برای تأمین منابع مالی نیست. این نهاد می‌تواند با ایجاد پیوند میان مسئولیت، پاسخگویی، عدالت و جبران مؤثر خسارت، به بخشی از سازوکار اخلاق حکمرانی و زمینه‌های اخلاقی مدیریت و حکومت تبدیل شود. دولت از یک سو باید امکان استمرار خدمات عمومی و نظم مالی را حفظ کند و از سوی دیگر نمی‌تواند هزینه ناکارآمدی فرآیندهای اداری یا تأخیر در اجرای تعهدات خود را بر شهروند تحمیل نماید. از این منظر، صندوق تأمین خسارت دولت می‌تواند حلقه اتصال میان شناسایی مسئولیت دولت، پرداخت واقعی خسارت و حفظ اعتماد عمومی باشد.

در این چارچوب، ترک فعل اداری یکی از مهم‌ترین مصادیق مسئولیت مدنی دولت است که می‌تواند مشمول سازوکار صندوق قرار گیرد، اما قلمرو صندوق به ترک فعل محدود نمی‌شود و باید امکان تأمین و پرداخت خسارات و محکومیت‌های ناشی از سایر موجبات مسئولیت مدنی دولت نیز در آن پیش‌بینی شود. بدین ترتیب، صندوق تأمین خسارت دولت از یک راهکار صرفاً ناظر بر ترک فعل اداری فراتر رفته و به سازوکاری عام برای تضمین جبران خسارات دولت تبدیل می‌شود؛ در عین حال، مسئله محوری پژوهش حاضر، یعنی دشواری جبران خسارات ناشی از ترک فعل مسئولین، همچنان در کانون این الگو قرار دارد.

طراحی چنین نهادی، در صورت برخورداری از مبنای قانونی روشن، منابع پایدار و نظارت مؤثر، می‌تواند الگوی موجود جبران خسارت دولتی را از یک سازوکار عمدتاً واکنشی به نظامی پیشگیرانه، پاسخگو و شهروندمدار ارتقا دهد.

تفکیک سازوکار تأمین خسارت دولت بر اساس منشأ و ماهیت مسئولیت

کارآمدی صندوق تأمین خسارت دولت در گرو طراحی دو مسیر متمایز تأمین مالی و پرداخت است که هر یک، پاسخگوی یکی از معضلات اصلی نظام جبران خسارت دولت باشد. این دو مسیر، به معنای محدود شدن صندوق به خسارات ناشی از ترک فعل اداری نیست، بلکه بیانگر دو شیوه متفاوت جبران خسارات و تعهدات مالی دولت است؛ به‌گونه‌ای که مسیر نخست ناظر بر

موارد احراز تخلف و ورود خسارت در فرایند نظارتی و مسیر دوم ناظر بر اجرای احکام قطعی قضایی خواهد بود.

الف) سازوکار جبران سریع خسارات ناشی از عملکرد دولت بدون نیاز به رسیدگی قضایی کامل

این مسیر، به عنوان یک پیشنهاد در راستای اصل انتظار مشروع، مستقیماً به ضعف ساختاری شناسایی‌شده در بخش پیشین می‌پردازد. در این مدل، صندوق به‌عنوان یک نهاد مالی پاسخگو عمل می‌کند و در مواردی که قانون تأسیس صندوق، امکان جبران اداری خسارت را پیش‌بینی کرده باشد، پرداخت خسارت منوط به احراز تخلف یا ترک تکلیف و ورود خسارت توسط یک مرجع نظارتی معتبر است. شرط پرداخت، ارائه گزارش قطعی سازمان بازرسی کل کشور یا رأی قطعی دیوان عدالت اداری یا سایر مراجع نظارتی که به موجب قانون صلاحیت احراز موضوع را داشته باشند، است که دلالت بر خودداری دستگاه از تکلیف قانونی و ورود خسارت به زیان‌دیده داشته باشد.

در این مسیر، احراز نظارتی نباید به معنای سلب صلاحیت مراجع قضایی در مواردی باشد که قانون، صدور حکم قضایی را برای تحقق مسئولیت یا تعیین میزان خسارت ضروری می‌داند؛ بلکه هدف، پیش‌بینی یک سازوکار جبرانی سریع برای مواردی است که شرایط قانونی پرداخت اداری از پیش احراز شده باشد. منابع مالی این بخش از طریق حق عضویت اجباری سالانه که از بودجه هر دستگاه دولتی بر اساس ریسک ذاتی و سابقه عملکردی تعیین می‌گردد، به صندوق پرداخت می‌شود. این حق عضویت، در حکم یک سازوکار بیمه‌مانند اجباری درون‌حاکمیتی است که هزینه‌های ناشی از عملکرد مسئولیت‌زا را مستقیماً به بودجه داخلی دستگاه مرتبط می‌سازد و انگیزه قوی اقتصادی برای نظارت داخلی و پیشگیری ایجاد می‌کند.

پرداخت خسارت در این مسیر، در صورت احراز شرایط قانونی و نظارتی مقرر، باید با حداقل تشریفات و در کوتاه‌ترین زمان ممکن انجام شود تا موجب افزایش رضایت‌مندی شهروندان و ارتقای شاخص‌های اخلاق حکمرانی گردد و از سوی دیگر بتواند ضمانت اجرای سریع و مؤثری برای جبران خسارات ناشی از ترک فعل اداری و سایر موارد مشابهی که قانوناً مشمول این مسیر شناخته می‌شوند فراهم آورد.

ب) تضمین اجرای سریع احکام قضایی قطعی علیه دولت و کارگزاران آن

این مسیر، معضل اجرای احکام قطعی ناشی از مسئولیت مدنی دولت یا کارگزاران آن را هدف می‌گیرد. در اینجا، صندوق به‌عنوان مجری مالی احکام قضایی عمل می‌کند. شرط پرداخت، ارائه حکم قطعی قضایی از سوی مراجع قضایی ذی‌صلاح علیه یک دستگاه دولتی یا در

مواردی که مسئولیت دولت یا دستگاه مربوط به موجب حکم احراز شده باشد، کارگزار مربوطه است.

منابع مالی این بخش از یک ذخیره متمرکز که از محل درصدی از بودجه کل کشور و نیز وجوه حاصل از جریمه‌های نقدی اداری تجمیع شده است، تأمین می‌گردد. البته منابع و میزان تخصیص آنها باید در قانون تأسیس صندوق به‌صورت شفاف و پایدار تعیین شود تا صندوق خود با مشکل تأمین اعتبار مواجه نشود.

با این سازوکار، به محض ابلاغ اجراییه حکم به صندوق، پس از احراز شرایط قانونی پرداخت، محکوم‌به به محکوم‌له پرداخت می‌شود و نیاز به طی فرآیند طولانی و نامطمئن «اعلام به سازمان برنامه و بودجه» و «انتظار برای تأمین اعتبار در بودجه سال بعد» به کلی مرتفع می‌گردد. در این حالت، صندوق موجب تغییر در ماهیت یا محتوای حکم قضایی نمی‌شود و صرفاً مرحله تأمین و پرداخت محکوم‌به را از فرایندهای بودجه‌ای دستگاه محکوم‌علیه تفکیک می‌کند. این مدل، دقیقاً همان خلأی را پر می‌کند که در بخش چالش اجرای احکام مدنی علیه دولت مورد اشاره قرار گرفت.

در نتیجه، تفاوت اساسی دو مسیر در این است که در مسیر نخست، صندوق در چارچوب شرایط قانونی می‌تواند ابزار جبران سریع خسارت پیش از صدور حکم قضایی باشد؛ اما در مسیر دوم، مسئولیت و میزان محکومیت قبلاً توسط مرجع قضایی احراز شده و صندوق صرفاً تضمین‌کننده تأمین و پرداخت سریع محکوم‌به است.

اجرای این الگوی دووجهی، چهار دستاورد عمده و مزیت نظام‌مند به همراه خواهد داشت:

۱. شکستن بن‌بست اجرای احکام: مهم‌ترین دغدغه فعلی محاکم و محکوم‌له‌ها در مواجهه با دولت را حل می‌کند و اعتماد به نظام قضایی را افزایش می‌دهد.

۲. ایجاد وحدت رویه در جبران خسارت وارده به شهروندان: با تعریف دو مجرای شفاف، امکان تفکیک و سامان‌دهی مسیرهای مختلف جبران خسارت علیه دولت را فراهم می‌سازد و از پراکندگی رویه‌های موجود می‌کاهد.

۳. تقویت مسئولیت‌پذیری مالی و پیشگیرانه دستگاه‌ها:در نظر گرفتن بخشی از بودجه دستگاه‌ها بر اساس ریسک ذاتی و سابقه عملکردی، به‌ویژه در زمینه ترک فعل اداری، هزینه غفلت و سهل‌انگاری را مستقیماً و بلافاصله به دستگاه مربوطه تحمیل می‌کند و مدیران را به سرمایه‌گذاری در نظام‌های کنترل داخلی و بهبود فرآیندها سوق می‌دهد.

۴. کاهش قابل توجه هزینه‌های جاری دستگاه‌های متولی:این صندوق هم برای شهروند، به لحاظ صرفه‌جویی در زمان و هزینه‌های دادرسی و اجرای حکم، و هم برای نظام قضایی، به لحاظ کاهش حجم پرونده‌های اجرایی و معطل‌مانده، نتیجه‌بخش خواهد بود.

الگوی پیشنهادی تقنینی برای تأسیس صندوق تأمین خسارات دولت

با توجه به مباحث پیش‌گفته و با هدف تبدیل یافته‌های نظری و تطبیقی پژوهش به یک سازوکار اجرایی مشخص، در این بخش الگوی تقنینی پیشنهادی برای تأسیس «صندوق تأمین خسارات دولت» ارائه می‌شود. این الگو با توجه به الزامات حقوق عمومی ایران و با بهره‌گیری از تجربه‌های تطبیقی، به‌ویژه الگوی Judgment Fund، درصدد است میان ضرورت جبران سریع و مؤثر خسارات وارده به شهروندان، حفظ صلاحیت مراجع قضایی و نظارتی، استمرار خدمات عمومی و رعایت انضباط مالی دولت تعادل برقرار کند. بر این اساس، پیشنهاد حاضر صرفاً ناظر بر ایجاد یک منبع مالی برای پرداخت محکوم‌به نیست، بلکه یک چارچوب حقوقی ـ نهادی مشتمل بر شرایط پرداخت، دو مسیر جبران خسارت، منابع مالی پایدار، مسئولیت مالی دستگاه‌های اجرایی، سازوکار قائم‌مقامی و رجوع، و الزامات نظارت و شفافیت است؛ به‌گونه‌ای که ضمن کاهش فاصله میان شناسایی حق و استیفای آن، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی نیز حفظ و تقویت شود.

فصل اول ـ کلیات و تأسیس صندوق

ماده ۱ ـ تأسیس صندوق

به‌منظور تضمین جبران مؤثر و به‌موقع خسارات وارده به اشخاص در نتیجه فعل یا ترک فعل غیرقانونی دستگاه‌های اجرایی و کارگزاران آنها، حمایت از حقوق شهروندان، تقویت پاسخگویی مالی دولت و ارتقای اعتماد عمومی به نظام اداری، «صندوق تأمین خسارات دولت» که در این قانون به اختصار «صندوق» نامیده می‌شود، تأسیس می‌گردد. صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری بوده و تحت نظارت قانونی مراجع مقرر در این قانون فعالیت می‌کند.

ماده ۲ ـ اهداف صندوق

اهداف صندوق عبارت است از:

۱. تسریع در جبران خسارات قطعی واردشده به اشخاص در نتیجه عملکرد غیرقانونی دستگاه‌های اجرایی؛

۲. تضمین پرداخت به‌موقع محکوم‌به‌های مالی قطعی دولت؛

۳. کاهش فاصله میان شناسایی قضایی حق و جبران عملی خسارت؛

۴. ایجاد سازوکار منسجم مالی برای جبران خسارات ناشی از ترک فعل اداری؛

۵. تقویت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مالی دستگاه‌های اجرایی؛

۶. ایجاد انگیزه برای پیشگیری از تخلفات و ترک فعل‌های اداری و اصلاح فرآیندهای پرخطر در دستگاه‌های اجرایی.

ماده ۳ ـ قلمرو شمول

مقررات این قانون نسبت به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی مشمول قوانین مربوط، در حدود مقرر در این قانون، اعمال می‌شود.

شمول یا عدم شمول سایر اشخاص حقوقی عمومی، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، حسب مورد، تابع حکم صریح قانون تأسیس و مقررات مربوط خواهد بود.

فصل دوم ـ شرایط و طرق پرداخت خسارت

ماده ۴ ـ اصل احراز مسئولیت

پرداخت خسارت از محل صندوق منوط به احراز قانونی ورود خسارت، انتساب آن به دستگاه اجرایی یا شخص مسئول و وجود رابطه سببیت است. احراز مسئولیت و میزان خسارت باید توسط مرجع صالح قانونی و مطابق مقررات مربوط انجام شود و صرف ادعا، گزارش غیرقطعی، تصمیم موقت یا تشخیص داخلی دستگاه، به‌تنهایی مجوز پرداخت از محل صندوق نخواهد بود.

ماده ۵ ـ دو مسیر پرداخت از محل صندوق

پرداخت خسارات از محل صندوق در دو مسیر انجام می‌شود:

الف ـ مسیر نخست: جبران سریع خسارات ناشی از ترک فعل یا عملکرد غیرقانونی اداری، در مواردی که مسئولیت و میزان خسارت به موجب تصمیم یا رأی قطعی مرجع صالح احراز شده ولی برای پرداخت آن نیاز به طرح دعوای مستقل یا طی فرآیند بودجه‌ای جدید نباشد.

ب ـ مسیر دوم: تضمین و تسریع پرداخت محکوم‌به‌های مالی قطعی دولت که به موجب رأی لازم‌الاجرا بر عهده دستگاه اجرایی قرار گرفته است.

تبصره ـ پرداخت صندوق در هیچ‌یک از دو مسیر، مانع از اعمال مسئولیت قانونی دستگاه یا شخص مسبب و حق رجوع صندوق مطابق این قانون نخواهد بود.

فصل سوم ـ مسیر نخست؛ جبران سریع خسارات ناشی از ترک فعل اداری

ماده ۶ ـ احراز مسئولیت در مسیر نخست

در مواردی که ترک فعل یا فعل غیرقانونی یا تخلف دستگاه اجرایی موجب ورود خسارت به شخص شده باشد، زیان‌دیده می‌تواند با ارائه رأی یا تصمیم قطعی مرجع صالح، درخواست جبران خسارت خود را به صندوق ارائه نماید.

در مواردی که قانون، صلاحیت دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به تخلف و مطالبه خسارت مقرر کرده است، رأی قطعی دیوان، حسب مورد، مبنای پرداخت خسارت از محل صندوق خواهد بود.

ماده ۷ ـ نقش مراجع نظارتی

گزارش نهایی و قطعی سازمان بازرسی کل کشور یا سایر مراجع نظارتی صالح، در حدود صلاحیت قانونی آنها، می‌تواند دلیل و مستند احراز تخلف و ترک فعل اداری قرار گیرد؛ لیکن در مواردی که قانون، تعیین اصل مسئولیت مدنی یا میزان خسارت را در صلاحیت مرجع قضایی قرار داده است، پرداخت خسارت از صندوق منوط به احراز آن در مرجع صالح خواهد بود.

تبصره ـ سازمان بازرسی کل کشور و سایر مراجع نظارتی می‌توانند در حدود صلاحیت قانونی خود، وقوع ترک فعل، تخلف، ورود خسارت و عوامل مؤثر در آن را به مرجع صالح اعلام نمایند.

فصل چهارم ـ مسیر دوم؛ تضمین پرداخت محکوم‌به قطعی دولت

ماده ۸ ـ پرداخت محکوم‌به قطعی

هرگاه دستگاه اجرایی به موجب رأی قطعی و لازم‌الاجرا به پرداخت وجهی محکوم شود، واحد اجرای احکام مراتب را به صندوق اعلام می‌نماید و صندوق، پس از احراز شرایط مقرر در این قانون، مکلف است محکوم‌به را مطابق ترتیبات قانونی پرداخت نماید.

ماده ۹ ـ مهلت پرداخت

صندوق مکلف است حداکثر ظرف سی روز از تاریخ دریافت کامل مدارک و احراز شرایط قانونی، محکوم‌به قطعی را به محکوم‌له پرداخت نماید.

فصل پنجم ـ منابع صندوق و مسئولیت مالی دستگاه‌ها

ماده ۱۰ ـ منابع صندوق

منابع صندوق عبارت است از:

۱. اعتبار اختصاصی پیش‌بینی‌شده در قوانین بودجه سنواتی؛

۲. سهم سالانه دستگاه‌های اجرایی بر اساس میزان ریسک، سابقه محکومیت و عملکرد مالی و اداری آنها؛

۳. وجوه بازگشتی ناشی از پرداخت‌های انجام‌شده از محل صندوق؛

۴. وجوه حاصل از جرایم و محکومیت‌های مالی دستگاه‌ها و اشخاص مسئول، در حدودی که به موجب قانون به صندوق اختصاص می‌یابد؛

۵. سایر منابعی که به موجب قانون برای صندوق تعیین می‌شود.

ماده ۱۱ ـ حق مشارکت دستگاه‌های اجرایی

دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلف‌اند سالانه سهم تعیین‌شده خود را به صندوق پرداخت نمایند.

میزان سهم هر دستگاه با توجه به عواملی از قبیل حجم فعالیت، میزان مواجهه با حقوق

شهروندان، سابقه محکومیت‌های مالی، تعداد و شدت ترک فعل‌های احرازشده و میـزان ریسـک فعالیت دستگاه تعیین می‌شود.

تبصره ـ نحوه تعیین شاخص‌های ریسک و میزان سهم دستگاه‌هـا بـه موجـب آیـین‌نامـه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان اداری و اسـتخدامی کشـور بـه تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

فصل ششم ـ قائم‌مقامی و رجوع صندوق

ماده ۱۲ ـ قائم‌مقامی صندوق

پرداخت خسارت از محل صندوق موجب انتقـال حـق مطالبـه زیـان‌دیـده نسـبت بـه مبلـغ پرداخت‌شده به صندوق می‌شود. صندوق پس از پرداخت، در حدود مبلغ پرداختی، قائم‌مقام قانونی زیان‌دیده محسوب شده و می‌تواند مطابق مقـررات ایـن قـانون و سـایر قـوانین مربـوط، وجـوه پرداخت‌شده را از دستگاه مسئول یا کارگزار خاطی مطالبه نماید.

ماده ۱۳ ـ حفظ مسئولیت دستگاه اجرایی

پرداخت خسارت از محل صندوق موجب زوال مسئولیت مالی دسـتگاه اجرایـی مسـبب ورود خسارت نخواهد بود. میزان و نحوه استرداد وجوه پرداخت‌شده از محـل صـندوق توسـط دسـتگاه مربوط، با رعایت مقررات این قانون و با توجه به منشأ مسئولیت و منابع مالی دستگاه، به موجـب آیین‌نامه اجرایی تعیین می‌شود.

ماده ۱۴ ـ رجوع به مأمور یا کارگزار

در صورتی که ورود خسارت ناشی از تقصیر، تخلف، عمد یا بـی‌احتیـاطی مـأمور یـا کـارگزار دستگاه اجرایی باشد، پس از پرداخت خسارت توسط صندوق، رجوع به شخص مسـئول در حـدود قوانین مربوط امکان‌پذیر خواهد بود.

تشخیص مسئولیت شخصی مأمور یا کارگزار و میزان مسئولیت وی باید توسط مرجـع صـالح قانونی انجام شود.

فصل هفتم ـ نظارت و شفافیت

ماده ۱۵ ـ نظارت بر صندوق

عملکرد مالی و اداری صندوق تابع قوانین و مقررات مربوط بـه نظـارت مـالی دولـت بـوده و دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و سایر مراجع نظارتی ذی‌صلاح، حسب مـورد، در حدود صلاحیت‌های قانونی خود بر عملکرد صندوق نظارت خواهند کرد.

ماده ۱۶ ـ شفافیت مالی

صندوق مکلف است گزارش سالانه‌ای مشتمل بر موارد زیر منتشر نماید:

۱. میزان منابع دریافتی؛
۲. میزان خسارات پرداخت‌شده؛
۳. تعداد و مبلغ محکومیت‌های پرداخت‌شده؛
۴. میزان مبالغ مستردشده از دستگاه‌های اجرایی؛
۵. میزان مطالبات وصول‌نشده؛
۶. سهم هر دستگاه از پرداخت‌های صندوق؛
۷. شاخص‌های ریسک و عملکرد دستگاه‌های اجرایی.

گزارش مذکور باید در دسترس عموم قرار گیرد، مگر در مواردی که افشای اطلاعات به موجب قانون ممنوع باشد.

فصل هشتم ـ رابطه صندوق با قوانین موجود

ماده ۱۷ ـ عدم تأثیر بر صلاحیت مراجع قضایی

تأسیس و فعالیت صندوق، نافی صلاحیت محاکم دادگستری، دیوان عدالت اداری، مراجع ثبتی و سایر مراجع قانونی در احراز مسئولیت، تعیین میزان خسارت و صدور رأی لازم‌الاجرا نخواهد بود. صندوق صرفاً سازوکار مالی جبران خسارت و تضمین پرداخت محسوب می‌شود و جایگزین مراجع قضایی و نظارتی نیست.

ماده ۱۸ ـ نسبت با مقررات پرداخت محکوم‌به دولت از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، پرداخت محکوم‌به‌های مشمول این قانون، پس از تحقق شرایط مقرر، از طریق صندوق انجام می‌شود و دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند پرداخت محکوم‌به قطعی را صرفاً به دلیل فقدان یا عدم تخصیص اعتبار در بودجه سنواتی به تأخیر اندازند.

حکم این ماده، نافی سایر مقررات حمایتی و ضمانت‌اجراهای مقرر در قوانین مربوط به اجرای احکام علیه دولت نیست.

فصل نهم ـ آیین نامه اجرایی

ماده ۱۹ ـ آیین‌نامه اجرایی

آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر نحوه تشکیل و اداره صندوق، ساختار ارکان، نحوه تعیین سهم دستگاه‌ها، معیارهای ارزیابی ریسک، فرآیند ثبت و بررسی درخواست‌ها، نحوه پرداخت، شیوه استرداد وجوه توسط دستگاه‌های اجرایی، نحوه اعمال حق رجوع و نظام گزارش‌دهی و نظارت، ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان اداری و استخدامی کشور و قوه قضائیه تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

نتیجه گیری

مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری، یکی از مهم‌ترین جلوه‌های تعهد حاکمیت در قبال شهروندان و از شاخص‌های سنجش کارآمدی نظام حقوق اداری است. گسترش وظایف حاکمیتی دولت و افزایش نقش نهادهای عمومی در عرصه‌های مختلف، ضرورت توجه به مسئولیت‌پذیری دولت و کارگزاران آن را بیش از پیش آشکار ساخته است. در این میان، صرف پذیرش اصل مسئولیت مدنی دولت و صدور حکم به جبران خسارت، نمی‌تواند به‌تنهایی تضمین‌کننده تحقق عدالت باشد؛ زیرا ارزش واقعی مسئولیت مدنی زمانی محقق می‌شود که زیان‌دیده بتواند در زمان متناسب و با سازوکاری مؤثر، قابل پیش‌بینی و کارآمد به حق قانونی خود دست یابد. بررسی نظام اجرای احکام مدنی علیه دولت در ایران نشان می‌دهد که فاصله میان مرحله احراز مسئولیت و مرحله جبران عملی خسارت، همچنان یکی از چالش‌های اساسی در تحقق حقوق شهروندان به شمار می‌رود.

یافته‌های این پژوهش نشان داد که محدودیت‌های قانونی و تشریفات موجود در پرداخت محکوم‌به دولت، اگرچه با هدف حفظ نظم مالی دولت و استمرار ارائه خدمات عمومی پیش‌بینی شده‌اند، در عمل می‌توانند موجب تأخیر در جبران خسارت، افزایش هزینه‌های اجرایی و کاهش رضایت عمومی شوند. این وضعیت، علاوه بر ایجاد یک چالش حقوقی در حوزه اجرای احکام، از منظر اخلاق حکمرانی نیز قابل بررسی است؛ زیرا دولت به‌عنوان نهاد مسئول تأمین منافع عمومی، صرفاً مکلف به رعایت قانون نیست، بلکه باید در برابر پیامدهای عملکرد و ترک فعل نهادهای وابسته به خود نیز پاسخگو باشد. بر این اساس، عدالت، مسئولیت‌پذیری و احترام به حقوق شهروندان اقتضا می‌کند که سازوکاری مؤثر برای تحقق عملی و به‌موقع جبران خسارات پیش‌بینی شود.

پژوهش حاضر با بررسی مبانی فقهی و قانونی مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل اداری و تحلیل موانع اثبات مسئولیت و اجرای احکام علیه دولت، نشان داد که مسئله اصلی در نظام موجود، فقدان پذیرش اصل مسئولیت مدنی دولت و کارگزاران آن نیست، بلکه ضعف سازوکار نهادی و مالی برای تضمین جبران سریع، مؤثر و قابل پیش‌بینی خسارات است. به بیان دیگر، حتی در مواردی که تکلیف قانونی، ترک فعل، خسارت، قابلیت انتساب و رابطه سببیت احراز و مسئولیت دولت در مرجع صالح قضایی شناسایی شده است، سازوکار موجود ممکن است میان شناسایی حق و دریافت واقعی خسارت فاصله ایجاد کند. بنابراین، مسئله اساسی پژوهش نه ایجاد اصل جدیدی برای مسئولیت دولت، بلکه طراحی نهادی است که بتواند مرحله شناسایی مسئولیت را به مرحله جبران واقعی و مؤثر خسارت متصل کند.

در پاسخ به این خلأ، پژوهش حاضر تأسیس «صندوق تأمین خسارت دولت» را به‌عنوان یک سازوکار حقوقی ـ مالی مکمل پیشنهاد کرده است. اهمیت این پیشنهاد صرفاً در ایجاد یک منبع مالی جدید نیست، بلکه در طراحی یک الگوی تقنینی مشخص و قابل اجرا برای سامان‌دهی جبران خسارات دولتی است. بر همین اساس، الگوی تقنینی پیشنهادی با تعیین مبنای قانونی صندوق، شرایط پرداخت، دامنه خسارات قابل جبران، مراجع صالح برای احراز مسئولیت، مهلت پرداخت، سازوکار تأمین منابع مالی، نحوه بازپرداخت و حق رجوع به مأمور، کارگزار یا دستگاه مسئول، تلاش می‌کند الزامات حقوقی و نهادی لازم برای تحقق این سازوکار را به‌صورت منسجم پیش‌بینی کند. بدین ترتیب، صندوق پیشنهادی از یک ایده کلی مالی فراتر رفته و در قالب مجموعه‌ای از احکام تقنینی، به‌عنوان الگوی بومی قابل بررسی برای قانون‌گذاری در حوزه جبران خسارات دولت صورت‌بندی شده است.

الگوی پیشنهادی بر اساس دو مسیر متمایز طراحی شده است. در مسیر نخست، صندوق می‌تواند در مواردی که ترک فعل و ورود خسارت توسط مرجع نظارتی صالح احراز شده، با رعایت شرایط و ضوابط قانونی، امکان جبران سریع خسارت را بدون جایگزین شدن با صلاحیت مراجع قضایی فراهم کند. در این مسیر، تأمین مالی از طریق سازوکاری مبتنی بر مشارکت و حق عضویت دستگاه‌های اجرایی متناسب با ریسک و سابقه عملکرد آنان، ضمن تأمین منابع صندوق، می‌تواند رابطه میان عملکرد دستگاه و هزینه‌های ناشی از آن را تقویت کرده و کارکردی پیشگیرانه ایجاد کند. در مسیر دوم، صندوق وظیفه تأمین و پرداخت سریع محکوم‌به‌های قطعی دولت را بر عهده می‌گیرد تا زیان‌دیده پس از طی فرایند قضایی، برای وصول حق مسلم خود با فرایندهای طولانی تأمین اعتبار و بودجه‌ای مواجه نشود. در هر دو مسیر، تعیین نهایی مسئولیت قضایی و امکان رجوع قانونی به دستگاه یا شخص مسئول باید محفوظ بماند تا پرداخت از صندوق موجب سلب مسئولیت یا ایجاد مصونیت برای عامل ورود خسارت نشود.

از این حیث، الگوی تقنینی پیشنهادی در پی ایجاد تعادل میان دو ضرورت است: از یک سو، حمایت فوری و مؤثر از زیان‌دیده و تضمین اجرای واقعی مسئولیت مدنی دولت و از سوی دیگر، حفظ انضباط مالی، پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی و امکان رجوع به عامل مسئول. پیش‌بینی این سازوکار در متن تقنینی پیشنهادی، مانع از آن می‌شود که صندوق به محلی برای انتقال دائمی و بدون ضابطه بار مالی تخلفات و ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی به منابع عمومی تبدیل شود. در مقابل، پرداخت سریع خسارت از صندوق و سپس امکان رجوع قانونی به دستگاه یا شخص مسئول، موجب می‌شود جبران فوری زیان شهروند و تعیین مسئولیت داخلی دولت در دو مرحله مکمل، اما از یکدیگر تفکیک‌شده، صورت گیرد.

بررسی تجربه‌های تطبیقی، به‌ویژه سازوکار Judgment Fund در ایالات متحده آمریکا،

نشان داد که ایجاد یک سازوکار مالی مستقل برای تضمین پرداخت تعهدات قطعی دولت می‌تواند میان ضرورت حفظ نظم مالی و استمرار خدمات عمومی از یک سو و حق شهروندان بر جبران مؤثر خسارت از سوی دیگر، تعادل ایجاد کند. بااین‌حال، الگوی آمریکایی نمی‌تواند بدون تغییر در حقوق ایران مورد اقتباس قرار گیرد؛ بلکه باید با توجه به ساختار بودجه‌ای، نظام اجرای احکام، الزامات نظارتی و ویژگی‌های حقوق عمومی ایران، بومی‌سازی نهادی و تقنینی شود. بر همین اساس، «صندوق تأمین خسارت دولت» تقلید از یک نهاد خارجی نیست، بلکه الگویی بومی است که با بهره‌گیری از تجربه تطبیقی، عناصر قابل استفاده آن را با اقتضائات حقوق عمومی ایران تلفیق می‌کند. الگوی تقنینی پیشنهادی نیز دقیقاً در راستای تحقق همین بومی‌سازی تنظیم شده است.

از منظر اصل انتظار مشروع نیز، ایجاد چنین صندوقی می‌تواند به تقویت اعتماد شهروندان به قابلیت پیش‌بینی و پاسخگویی نظام اداری کمک کند. شهروندی که با اتکا به قانون و عملکرد نهاد عمومی، انتظار اجرای وظایف قانونی و در صورت ورود خسارت، جبران آن را دارد، نباید پس از اثبات حق خود با تأخیرهای طولانی در مرحله اجرا مواجه شود. از این منظر، صندوق تأمین خسارت دولت می‌تواند ترجمان نهادی این انتظار مشروع باشد و فاصله میان شناسایی قضایی حق و تحقق عملی آن را کاهش دهد. اهمیت این امر در چارچوب اخلاق حکمرانی نیز آشکار است؛ زیرا عدالت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و احترام به حقوق شهروندان صرفاً با صدور حکم قضایی محقق نمی‌شود، بلکه تحقق واقعی این ارزش‌ها مستلزم امکان استیفای مؤثر حق شناسایی‌شده است.

الگوی تقنینی پیشنهادی همچنین با تفکیک مرحله جبران خسارت از مرحله تعیین مسئولیت داخلی، می‌تواند میان حمایت از زیان‌دیده و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها و کارگزاران تعادل برقرار کند. در این چارچوب، پرداخت از صندوق به معنای پایان مسئولیت نیست؛ بلکه صندوق پس از جبران خسارت، در حدود مقررات قانونی، امکان رجوع به دستگاه، مأمور، کارگزار یا مقام مسئول را خواهد داشت. این ویژگی از یک سو مانع باقی ماندن شهروند در فرایندهای طولانی مالی و اداری می‌شود و از سوی دیگر، از ایجاد «مصونیت مالی» برای دستگاه‌های مسئول جلوگیری می‌کند. همچنین، ارتباط تأمین مالی صندوق با ریسک و سابقه عملکرد دستگاه‌های اجرایی می‌تواند هزینه‌های ناشی از عملکرد نامطلوب را تا حدی به همان دستگاه‌ها بازگرداند و از این طریق، نقش پیشگیرانه صندوق را تقویت کند.

در نهایت، یافته‌های پژوهش فرضیه مطرح‌شده را تأیید می‌کند؛ زیرا تأسیس صندوق تأمین خسارت دولت، در صورت برخورداری از مبنای قانونی روشن، منابع مالی پایدار، نظارت مؤثر و سازوکارهای شفاف پرداخت و بازپرداخت، می‌تواند بخشی از موانع موجود در جبران و اجرای

احکام ناشی از مسئولیت مدنی ترک فعل اداری را کاهش دهد و در نتیجه، تحقق به‌موقع‌تر عدالت جبرانی را امکان‌پذیر سازد. این سازوکار، افزون بر تسریع در پرداخت خسارت، می‌تواند با ایجاد ارتباط میان ریسک و عملکرد دستگاه‌های اجرایی با هزینه‌های مالی ناشی از مسئولیت، به تقویت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری اداری نیز کمک کند.

بنابراین، صندوق تأمین خسارت دولت را نمی‌توان صرفاً یک ابزار مالی برای پرداخت محکوم‌به دانست؛ بلکه این صندوق، در قالب الگوی تقنینی پیشنهادی پژوهش، می‌تواند به‌عنوان یک نهاد حقوقی ـ مالی و الگویی برای اخلاق حکمرانی در خدمت پیوند میان مسئولیت مدنی دولت، جبران مؤثر خسارت و پاسخگویی عمومی قرار گیرد. تحقق چنین الگویی، در نهایت می‌تواند با کاهش فاصله میان حق شناسایی‌شده و حق استیفاشده، تقویت اعتماد عمومی، افزایش مسئولیت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی و ارتقای کارآمدی نظام اداری، گامی در جهت تحقق حکمرانی عادلانه، پاسخگو و شهروندمدار در حقوق عمومی ایران باشد.

فهرست منابع

الف) کتب

قرآن کریم.
۱. امامی، سیدحسن. (۱۳۹۸) حقوق مدنی. جلد اول. تهران: کتابفروشی اسلامیه.
۲. امامی، محمد، و کورش استوار سنگری. (۱۴۰۴) حقوق اداری. جلد اول. تهران: میزان.
۳. حاجی‌ده‌آبادی، محمد، و حسین عسکری‌مروت. (۱۳۹۸) «مسئولیت مدنی دولت ناشی از ترک فعل کارکنان». فصلنامه پژوهش‌های حقوقی ۱۸، شماره ۳۷.
۴. زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۰) «اختیارات فوق‌العاده عالی‌ترین مقامات اجرایی». فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰.
۵. زارعی، محمدحسین، و مسیح بهنیا. (۱۳۹۰) «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری». فصلنامه راهبرد، شماره ۶۱.
۶. صفایی، سیدحسین، و حبیب‌الله رحیمی. (۱۳۹۷) مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد). چاپ پانزدهم. تهران: سمت.
۷. قاسم‌زاده، سیدمرتضی. (۱۳۷۸) مبانی مسئولیت مدنی. تهران: دادگستر.
۸. علیزاده، الهه. (زمستان ۱۴۰۴) «سیر تکوین و مبانی مسئولیت مدنی ناشی از ترک تکالیف اخلاقی و عرفی در حقوق ایران و فرانسه». پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست۷، شماره۴
۹. محقق داماد، سیدمصطفی. (۱۳۹۵) قواعد فقه (بخش مدنی). چاپ چهل‌ودوم. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۰. محمدی، ابوالحسن. (۱۳۸۷) قواعد فقه. تهران: میزان.
۱۱. محمدی، رحمت‌الله، خیرالله پروین، و احمد مومنی‌راد. «بررسی منشأ و علل ترک فعل مدیران دولتی و آثار آن بر شفافیت و سلامت اداری». دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی ۲، شماره۲.
۱۲. محمدی‌نیا، امید، و هادی کرامتی‌معز. (۱۴۰۳) «مبانی فقهی و حقوقی مسئولیت مدنی دولت در قبال فیلترینگ (پالایش) شبکه‌های اجتماعی مجازی». پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست ۶، شماره۴.
۱۳. نجفی، محمدحسن. (۱۴۱۲ق) جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام. جلد ۳۷. بیروت: دار إحیاء التراث العربی.

ب) قوانین، مقررات و اسناد حقوقی

۱۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۵. قانون مدنی.

۱۶. قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹.
۱۷. قانون رسیدگی به تخلفات اداری.
۱۸. قانون بودجه سال ۱۳۳۴ کل کشور.
۱۹. قانون بودجه سال ۱۳۵۷ کل کشور.
۲۰. قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی، مصوب ۱۳۶۵.
۲۱. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳.
۲۲. دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن، مصوب ۳۰ مهر ۱۳۹۹، رئیس قوه قضائیه.
۲۳. نظریه شماره ۷/۵۶۶۵ مورخ ۱۳۷۴/۹/۸ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.
۲۴. نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۲۸۱۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.
۲۵. نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۳۰۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.
۲۶. نظریه مشورتی شماره ۲۰۸/۱۴۰۳/۷ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه.

ج) منابع لاتین

27. Bell, John, and Anthony W. Bradley. (2011) Governmental Liability: A Comparative Study. Oxford: Oxford University Press.
28. Craig, Paul. (2012) EU Administrative Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
29. Figley, Paul F. (2015) “The Judgment Fund: America’s Deepest Pocket & Its Susceptibility to Executive Branch Misuse.” University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 18, no. 1: 1–72.
30. Harlow, Carol. (2004) State Liability: Tort Law and Beyond. Oxford: Oxford University Press.
31. U.S. Code. Title 31, Section 1304. “Payment of Judgments and Compromise Settlements.”
32. U.S. Department of the Treasury, Bureau of the Fiscal Service. “Judgment Fund – FAQs.” Last modified June 2024.