

تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران

محمد امامی*

سید مجتبی واعظی**

مریم رستمی***

چکیده

دشواری‌های اداره امر عمومی، برخورداری دولت از برخی امتیازات ویژه اقتداری را به همراه داشته است. از آنجا که بازتعریف نقش دولت و ارتباط آن با شهروندان، تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان خواهد بود، حدود پاسخ‌گویی این شخصیت حقوقی نیز به تناسب افزایش اقتدار گسترش یافته است. لزوم تبعیت مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی از قواعد ویژه را به شایسته‌بودن برقراری توازن میان حمایت از منافع شهروندان و حراست از اقتدار اداره و حرکت آن برای تحقق و نیل منفعت عمومی جامعه نسبت می‌دهند. با این وجود، دولت در تمامی اوقات مسئول شناخته نمی‌شود و بنا بر اقتضائات خاص حکمرانی، در برخی موارد ورود ضرر به شهروندان، جبران خسارات وارده از دولت انتظار نمی‌رود. از طرف دیگر، اهمیت تداوم زندگی اجتماعی و حفظ نظم عمومی جامعه، پادرمیانی دولت را برای بازگرداندن اوضاع به حال سابق را ایجاب می‌نماید. از آنجا که نمونه‌های مصونیت از مسئولیت، محدود و موردی است، در نتیجه تعمق در موضوع، به نظر می‌رسد بتوان برخی حوزه‌های حکمرانی را حوزه مصونیت دولت از مسئولیت و قوه قاهره و ضرورت حفظ هم‌بستگی اجتماعی را از نمونه‌های مسئولیت نسبی دولت دانست.

کلیدواژه‌ها: استثنائات مسئولیت اداره، حکمرانی خوب، مسئولیت مدنی دولت، مصونیت دولت.

dr_emami@yahoo.com

mojtaba_vaezi@yahoo.com

rosemaari@yahoo.com

*. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی شیراز

** .دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی شیراز

*** . دانشجوی کارشناسی ارشد (نویسنده مسئول)

مقدمه

سابقه مسئولیت مدنی اشخاص حقوقی و به‌طور خاص، مسئولیت مدنی دولت در نظام‌های حقوقی، بحثی نوپا و جوان است. این ویژگی، در کنار تفاوت مبانی پذیرفته‌شده مسئولیت مدنی در حقوق اداری و حقوق مدنی، نبود قوانین جامع و یک‌دست در حقوق اداری، شناخت ناکافی برخی حقوق دانان و قضات، موجبات از هم‌گسیختگی و پراکندگی قواعد مربوط به مسئولیت مدنی دولت و اصول حاکم بر آن را فراهم آورده است. همین وصف نوپایی موجب گردیده که مفاهیم حقوق عمومی در عین استقلال از مفاهیم سنتی و فقهی، همچنان در سایه‌ای از ابهام به سر برده و تبیین‌نشده‌شان از سوی اندیشمندان، بستر بروز پیچیدگی و گاه کاستی در عرصه عمل و حکمرانی را فراهم آورد. با وجود اشتراک مسئولیت مدنی در حقوق عمومی و حقوق خصوصی، مبنای واحدی برای پذیرش قواعد مسئولیت مدنی در این دو حوزه وجود ندارد؛ چراکه مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی، ناشی از فعل زیان‌باری است که نظم حاکم بر روابط اشخاص را از میان برداشته و حال، عامل ورود زیان مسئول بازگرداندن نظم سابق و ترمیم زیان است؛ درحالی‌که در مسئولیت مدنی دولت، اداره یا کارمندان دولت و مقام‌های عمومی در حین انجام وظیفه قانونی، ممکن است باعث ایراد زیان به شهروندان شوند. شاید بتوان مهم‌ترین اثر و اقتضاء منفعت عمومی را توسعه و رشد مفهوم «پاسخ‌گویی»^۱ دانست؛ اگرچه به‌لحاظ سلسله‌مراتب مفاهیم، پاسخ‌گویی، مقدم بر مسئولیت مدنی^۲ و شرط آن تلقی می‌گردد. حاکمیت قانون، به‌عنوان ضابطه تمایز پاسخ‌گویی و مسئولیت، مبین این نکته است که رابطه این دو، عموم و خصوص مطلق بوده و هر مسئولیتی، توأم با پاسخ‌گویی است، اما هر پاسخ‌گویی مسئولیت در پی نخواهد داشت. به بیان دیگر، پاسخ‌گویی را می‌توان ناظر بر برخورداری و صلاحیت دانست، حال آنکه مسئولیت (مدنی، کیفری، اداری، سیاسی و ...) دربردارنده الزام به جبران قلمداد نمود.

مصونیت که در لغت به معنای «محفوظ‌ماندن» و «مأمون‌بودن» است، از کلیدواژه‌های حقوق اساسی و اداری است؛ این مفهوم در اصطلاح حقوقی گاه به معنای معافیت از برخی پاسخ‌گویی‌های سیاسی برخورداری از حمایت‌های حقوقی در برابر برخی از قوانین به صورت مطلق یا نسبی است و گاه مقابل مسئولیت مدنی و به معنای اصطلاحی مستثناسدن از الزام به جبران خسارت شناخته می‌شود؛ چراکه مسئولیت، ماهیتاً الزامی است که به‌دنبال تضییع یا ممتنع‌ساختن امکان بهره‌مندی اشخاص، بر عهده واردآورنده زیان، بار می‌گردد. در حقوق

1-Accountability

2-Liability

عمومی مدرن، موقعیت نابرابر اداره با شهروندان و برخورداری از امتیاز اقتدار، زمینه‌ساز ایجاد نظم حقوقی ویژه‌ای درخصوص مسئولیت مدنی اشخاص حقوق عمومی شده است. با این حال، گستره این مسئولیت کلی و مطلق نیست و استثنائاتی بر آن وارد است. در سخن از گستره مسئولیت، باید گفت «فراگیری» وصف مسئولیت مدنی عمومی در حقوق ایران به شمار می‌رود؛ بدین معنا که مسئولیت مدنی مدنظر در حقوق عمومی و ناشی از اعمال اداری و غیرشخصی را با تحقق دیگر شرایط مسئولیت، برای قریب‌به‌اتفاق اعمال دولت و نهادهای عمومی می‌توان شناسایی نمود؛ اگرچه، پذیرش این فراگیری، به معنای نفی مصونیت یا معافیت دولت نیست، بلکه عمل هر سه قوه و زیرمجموعه‌های آنها می‌تواند مشمول مسئولیت مدنی قرار گیرد. این عمومیت را می‌توان بر حکم ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مستند ساخت که مقرر داشته اگر خسارات وارده مستند به عمل کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته نباشد، اداره مربوط مسئول جبران خسارت است. سیاق ماده و اطلاق لفظ «اداره» به گونه‌ای است که مشخصاً نمی‌توان نهاد یا اداره‌ای را از شمول آن خارج نمود. علاوه بر این مقرر، مواد قانونی بسیاری، مسئولیت اداره را بر مبنای وجود تقصیر یا نبود آن به رسمیت شناخته‌اند؛ بنابراین، قواعد ناظر بر مصونیت اداره از مسئولیت مدنی و معافیت از جبران خسارت، قواعدی حداقلی و استثنایی قلمداد می‌گردند.^۱

با این حال، بررسی و مطالعه نظام مصونیت اداره از مسئولیت چندان آسان نمی‌نماید؛ صرف‌نظر از کشداری مفاهیم و انعطاف گستره معنایی آن‌ها، دسته‌بندی دقیقی از اعمال گوناگون در حوزه حکمرانی ارائه نشده و از آنجا که مشخصه این مفهوم «ابهام» است، نمی‌توان با صراحت و قاطعیت، موارد معافیت اداره را احصا نمود. در حقوق ایران، تاکنون به مورد معافیت اداره از مسئولیت مدنی به طور جزئی پرداخته نشده است. پژوهش‌های صورت‌گرفته مرتبط با موضوع نیز تنها به بررسی بنیان‌های فکری نظریه معافیت دولت از مسئولیت پرداخته و بحث از مصادیق آن مشخصاً موضوع بحث و پژوهش نبوده است.^۲ در این نوشتار به دنبال پاسخ به این سؤال هستیم «گستره مصونیت مدنی تصمیمات و فعالیت‌های اداره در نظم حقوقی ایران تا کجاست؟» از همین روی، در ادامه با التفات به ابهام موجود در سامان حاکم بر مصونیت و بعضاً دوگانگی و پراکندگی رویه‌ها، مبانی معافیت اداره از مسئولیت و نمونه‌های موضوع بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت**، ج ۲ (مبانی و اصول)، تهران: میزان، پاییز ۱۳۸۹، ص ۵۱۷.

۲. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸) «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت»، حقوق عمومی،

ش ۵، صص ۷۱ تا ۹۰.

گفتار اول. بنیان‌های نظری

در این مجال، با درپیش‌گرفتن خط تحولات تاریخی اندیشه مصونیت از مسئولیت، چرایی پذیرش این مفهوم در نظام‌های حقوقی موضوع مطالعه قرار گرفته است.

بند اول. اندیشه مصونیت پادشاه

تا پیش از دوران نضج بنیان و مؤلفه‌های مفهوم دولت، مبنای رایج مشروعیت سلطنت به الهی‌بودن حق پادشاه^۱ و شکل حکومت به مونوکراسی (یک‌تن‌سالاری) منحصر بود. بدین ترتیب، مسئول‌دانستن پادشاه با اندیشه دریافت حق حکومت از طرف خداوند، در تعارض تلقی می‌گشت. این امر زمینه مصونیت همیشگی حاکم (پادشاه) را از خطا فراهم ساخته و تصور مسئولیت به سالبه به انتفای موضوع ممکن نبود. حق الهی پادشاه موجب شده بود که حتی در صورت خطا، در دادگاهی که به نام خود او تأسیس شده بود، تحت رسیدگی قرار نگیرد، نه اینکه امکان محاکمه وجود نداشته باشد، چراکه رسیدگی منوط به رضایت شاه برای محاکمه‌شدن بود. مصونیت حکومت به‌عنوان مفهومی حقوقی و دارای ضمانت اجرا ناشی از اختیار و رضایت پادشاه بود.^۲

اندیشه برتری ساحت حاکم از ارتکاب خطا حتی پس از افول قدرت شاه و چیرگی قدرت فئودال‌ها بر یگانگی اقتدار شاه، از بین نرفت، بلکه به نحو دیگری به حیات خویش ادامه داد: «هیچ لرد زمین‌داری نمی‌تواند در دادگاه خود محاکمه شود».^۳ بهره‌مندی اربابان ملاک از امتیاز معافیت شاه از مسئولیت، در نهایت مبنای معافیت شاه را دیگرگون ساخت. بدین‌معناکه شراکت کاستی پادشاه با دیگران در قدرت، گستره اختیار عمل او را محدود نموده و در نتیجه، زان پس، معافیت او ناشی از بی‌اختیاری او قلمداد می‌گشت، نه حق الهی حاکمیت.

1-Rex gratia dei: king by the grace of God: divine right of king

2-Shortell, C. (2008). *Rights, remedies, and the impact of state sovereign immunity*. Albany, NY: State University of New York Press. p 13

۳. همان، ص ۷۳.

بند دوم. اندیشه حاکمیت

پس از سپری شدن قرون وسطی، خیر و مصلحت جامعه اتکای جدید اندیشه مصونیت دولت شد. می‌توان این بنای جدید را مولود اندیشه غالب دوران، با عنوان قرارداد اجتماعی دانست که شهروندان با واگذاری ارادی و اختیاری حقوق خویش به دولت بر این انگاره صحه می‌نهند که تمامی اعمال دولت مطلقاً به صلاح جامعه و در جهت خیر آن است. مطابق با این دیدگاه، اساساً دولت مرتکب خطایی نمی‌گردد و تحقق مسئولیت یا معافیت از مسئولیت محلی از اعراب ندارد. ردپای پذیرش معافیت دولت از مسئولیت را در قوانین کشورهای مختلف مشاهده نمود؛ برای مثال، در فرانسه (سابقاً) «عمل حاکمیت»، در آلمان «عمل حکومتی» و در انگلستان «عمل سیاسی»، دست‌آویزی به نفع دولت به جهت ملزم‌نبودن به تبعات عمل زیاد زیان‌بار خویش شمرده می‌شود.^۱

بند سوم. اندیشه کارآمدی

از نظریه کارآمدی به‌عنوان بنیان دیگر مصونیت دولت از مسئولیت یاد می‌شود. قائلان به این تئوری بر این باورند که ترجیح مسئول‌نبودن دولت، افزایش کارایی و کفایت دولت را به دنبال خواهد داشت؛ چراکه پذیرش بار جبران خطا موجب کاهش بازده رفتار دولت است. این اندیشه در حمایت از معافیت دولت، هم بر ابعاد مالی پذیرش مسئولیت و هم بر جنبه روانی آن تأکید دارد؛ جبران خسارات وارده علاوه‌بر تحمیل هزینه‌های مضاعف به دولت، موجب می‌گردد مقامات عمومی به سبب بیم‌ناکی از مسئول‌شمرده‌شدن، در انجام‌دادن تکالیف خود جدوجهد کافی نورزند.^۲

پذیرش اندیشه معافیت از جبران خسارت در حقوق اسلام، قدری استثنایی‌ست؛ اگرچه با وجود محوریت حقوق خصوصی در نظام دانایی اسلام، می‌توان به‌طور جسته‌وگریخته نمود منفعت عمومی را مشاهده کرد، با این حال به سبب حضور قاعده لاضرر و اطلاق آن «لاضرر و لاضرر فی الاسلام» نتوان از مصونیت‌های موردی سخن راند؛ مگر هر آنچه اثر اجتناب‌ناپذیر حکومت و اداره جامعه شمرده شود. برای مثال ممکن است در نتیجه صدور فرمان حکومتی رهبر جامعه، موقتاً زیان‌هایی به مشاغل برخی از صنوف وارد آید. در این

۱. همان، ص ۷۵.

۲. همان، ص ۷۷.

فرض به این سبب که فرمان حکومتی، خود راه‌کاری برای صیانت از منافع عمومی است، ضرر وارده به گروه‌های پیش‌گفته بدون جبران باقی بماند.

امروزه به علت مواجهه مستمر منافع شهروندان و دولت (اداره)، وجود قواعد تعدیل‌گر اجتناب‌ناپذیر می‌نماید؛ بنابراین شایسته است قانون‌گذار به اقتضای تحقق منفعت عمومی و ترجیح اهم بر مهم، گاه بنا را بر مسئولیت و گاه بر مصونیت نهد. شهروندسالاری، برجسته‌شدن مفهوم شهروند در ادبیات سیاسی و حقوقی جهان معاصر و محوریت یافتن حقوق او، معیارهای خوب‌تلقی‌نمودن حکومت را تغییر داده و همین امر، سبب گردیده است دولت‌ها به جهت اقناع افکار عمومی در عرصه داخلی و بین‌المللی در شرایط استثنایی مصون از مسئولیت باشند.

گفتار دوم. گستره مصونیت اداره

مسئولیت یا مصونیت از آن، کلیدواژه‌های ساحت «کنش» هستند؛ زیرا، هر دو نتیجه اجرای یا عدم اجرای قانون است؛ بنابراین، حوزه این دو مفهوم، انتزاعی باقی نمانده و به عرصه پراگماتیسم راه یافته و بحث از مسئولیت یا مصونیت، حاکی از استمرار اعمال سیاسی و حکومتی و اصالت عمل است. بدین ترتیب، روی سخن بر شیوه‌های اجرای قانون و نقش هر کدام از این شیوه‌ها بر ایجاد مسئولیت/مصونیت اداره و چگونگی آن است:

عمل اجرایی در دنیای معاصر، دارای مفهومی اعم از عمل اداری و فراتر از اجرای موردی قانون است. امروزه عمل اجرایی را می‌توان به دو بخش اصلی عمل حکومتی و عمل اداری تقسیم نمود.

۱. در حوزه کارآمدی در دولت مدرن، قدرت حکومتی، عمیقاً قوه مجریه را با اعطای مهم‌ترین بخش از صلاحیت‌های قوه مقننه به آن، یعنی حق ابتکار قوانین، متحول ساخته و ماشین دولت را از این طریق به کار انداخته است. با واگذاری کارکرد حکومتی به قوه مجریه، این قوه خلاف گذشته، دیگر به‌عنوان یک قوه مجری صرف قانون تلقی نمی‌شود و در حوزه سیاسی نیز این قوه تبدیل به یک قدرت و یک نیروی متکفل طراحی و تحقق برنامه دولت شده است. به تعبیر دیگر، وظیفه قوه مجریه، دیگر عبارت از صرف اجرای

قوانین نیست؛ بلکه فراتر از آن، عبارت از حکومت‌کردن و «حل‌وفصل امور استثنایی مربوط به وحدت سیاسی و نظارت بر منافع کلان ملی» و بالاخره آینده‌نگری است.

۲. دومین کارکرد، اداری است که عبارت است از اجرای قوانین به صورت موردی و روزمره و البته به شیوه‌ای غیرقضایی؛ البته این کارکرد فقط یکی از دو وجه اجرای قوانین است و وجه دیگر، اجرای قوانین یعنی کارکرد قضایی را نیز باید مد نظر قرار داد.^۱

ملاحظه می‌شود احکام متفاوت «اجرای قانون» و روش‌های متمایز در حوزه‌های مختلف، مرزهای ناهمسانی برای مسئولیت یا مصونیت متصدیان اداره امر عمومی ترسیم می‌نماید. با عنایت به استدلال پیش‌گفته، به نظر می‌رسد نظام فکری مسئولیت و مصونیت در حوزه «اعمال سیاسی و حکومتی» مسیری نسبتاً متفاوت با بدیل خود، در حوزه اداره موردی و جزئی طی می‌کند. بدین معنا که غالباً مفهوم منفعت عمومی، در خصوص مدیریت کلان جامعه به پشتوانه نظری «مصونیت» تبدیل گشته، حال آنکه مصلحت جامعه و اقتضات حکمرانی در شیوه‌های موردی، اصولاً بنیان مسئولیت اداره و حمایت از شهروند قلمداد می‌گردد؛ بنابراین، منفعت عمومی مفهومی با کارکرد دوگانه است که بسته به حوزه مدیریتی و حکمرانی، اثر متفاوتی می‌آفریند.

در همین مجال، بیان این نکته الزامی به نظر می‌رسد که برخی از حقوق‌دانان با استناد به قسمت پایانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹)^۲، دولت را در اعمال حاکمیتی که جهت تحقق منافع عمومی ضروری است، مصون از مسئولیت مدنی می‌دانند^۳، درحالی‌که ایده مصونیت دولت به سبب انجام دادن اعمال حاکمیتی، در نظام حقوقی ایران نیز هم‌چون نظام حقوقی فرانسه، به فراموشی سپرده شده و به لحاظ وجود قوانین ناسخ متعدد، به‌طور

۱. واعظی، سیدمجتبی، گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲.

۲. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده هستند، ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات یا مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است؛ ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.»

ضمنی نسخ شده است. از میان این دسته از جهات نسخ، می‌توان به اصل ۴ و ۴۰ قانون اساسی، نظریه شورای نگهبان در خصوص بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه اشاره نمود.^۱

با پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پذیرش و رسمیت دوگانه شرع - دموکراسی، قانون‌گذار اساسی را بر آن داشت تا با پیش‌بینی اصل چهارم، درصدد حمایت از هم‌سویی مصوبات مجلس با آموزه‌های فقهی برآیند. از آنجاکه تمامی قوانین و مقررات باید مطابق با موازین اسلامی باشد و نیز هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد، در اعتبار حقوقی قسمت انتهایی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی تردید شد و در زمان مباشرت اداره در ایراد زیان به شهروندان، مسئولیت مدنی دولت ناشی از تقصیر به صورت یک اصل کلی درآمد. این مهم در رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ دیوان عالی کشور، مورخ ۲۹ دی ۱۳۹۴ نیز که در توضیح ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری و تبصره آن صادر شده، مشهود است:

نظر به اینکه یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در اینگونه موارد به عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت، باید وجود تقصیر و تخلف و ورود خسارت احراز گردد و سپس دادگاه میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید...^۲

مضافاً، اعمال حاکمیتی مذکور در قسمت پایانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که بنا بر بیان صریح قانون‌گذار با هدف تأمین منافع اجتماعی به عمل می‌آید، به سبب اطلاق اصل ۴۰ قانون اساسی^۳ راجع به ممنوعیت تضرر به دیگران [حتی در فرضی که فعالیت‌های دولت (اداره) با هدف تحقق منافع عمومی انجام می‌گیرد] در نظم حقوقی کنونی، به‌عنوان مبنای مصونیت دولت از مسئولیت، معتبر و شایسته استناد به نظر نمی‌رسد.

۱. واعظی، سیدمجتبی، **عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران**، مطالعات حقوقی، دوره ۷، ۱۳۹۴، ش ۲، صص

۱۹۹ تا ۲۲۰، ص ۲۰۵ و ۲۰۶.

۲. رأی وحدت رویه ۷۴۷ دیوان عالی کشور، ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ به نقل از روزنامه رسمی کشور؛ گفتنی‌ست الزامی دانستن تقصیر به‌عنوان تنها مبنای تحقق مسئولیت مدنی خالی از اشکال به نظر نمی‌رسد؛ چراکه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر یکی از انواع مسئولیت مدنی دولت است و این رأی وحدت رویه در خصوص مسئولیت بدون تقصیر دولت، بیان صریحی ندارد.

۳. اصل چهل قانون اساسی: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع

در ادامه بحث از مصونیت‌های دولت، سامان چینش مباحث آتی به گونه‌ای است که به مطالعه مهم‌ترین انواع مصونیت و مصادیق آن در حقوق اداری پرداخته است.

بند اول. مصونیت مطلق

مراد از مطلق‌بودن مصونیت اداره یا دولت، وجود ارکان تحقق مسئولیت و فقدان الزام به جبران خسارت است؛ بدین معنا که شاید تمامی شرایط مسئولیت مدنی دولت جمع باشد اما بنا به دلیلی دولت یا اداره مکلف به جبران زیان‌های وارده شناخته نشود. باید به خاطر داشت از آنجاکه مصونیت مطلق، حالتی استثنائی در سامان حقوقی شناخته می‌شود، نمونه‌های آن اندک و انگشت‌شمارند و عمدتاً محدود به حوزه سیاست‌گذاری است که به سبب وسعت قلمرو، جبران خسارات عمومی منطقیاً ممکن نیست.

الف. قانون‌گذاری

تجربه قانون‌گذاری در ایران بعد از انقلاب، تجربه‌ای همراه با فراز و نشیب‌ها و چالش‌های متعدد بوده است. مقنن ایرانی را نمی‌توان قانون‌گذاری خام و بی‌تجربه معرفی نمود؛ انقلاب، جنگ و سال‌های پس از جنگ هر کدام دست‌آوردی متفاوت و بهره‌ای منحصربه‌فرد برای قانون‌گذار به ارمغان آورده‌اند. با این حال، مبادرت به تقنین، بدون ارزیابی نیاز جامعه و توجه به شرایط زمانی و مکانی و همچنین، سنجش اثر اجرای قانون، از فنون امر وضع قاعده است. اعمال تقنینی به‌خاطر سرشت امری خود، موضوع بازنگری قضایی قرار نمی‌گیرند. قواعد حقوقی گزاره‌های بایده‌نگار هستند و فرمان‌های تنظیم زندگی اجتماعی است: «از آنجاکه قوانین اساسی و عادی، سازمان و روش کار دولت را تنظیم نموده و از حقوق افراد حمایت می‌نماید و تنها ابزار مهم توزیع منابع و هزینه‌هاست، می‌توان ادعا نمود قانون‌گذاری خوب، یکی از فرآیندهای حکمرانی خوب است.»^۱ همین گزاره، لزوم هم‌خوانی وضع قاعده با نصب‌العین قراردادن نفع عمومی عیان می‌کند؛ بنابراین انتظار می‌رود حتی‌الامکان فلسفه وضع قانون با منافع عموم در تغایر نباشد یا انتفاع شهروندان را نامقدور نسازد و نقایص ماهوی و فنی قاعده‌گذاری به حداقل برسد.

با ملاحظه منابع حقوقی موجود، شاید بتوان گفت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ورود خسارت به شهروندان به سبب تصویب قانون، اصولاً زمینه مسئولیت قوه مقنن را

۱. مرکز مالیری، احمد و وکیلان، حسن، مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری؛ در تکاپوی ارتقاء کیفیت قانون، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۸، تابستان ۱۳۹۵، ص ۳۴.

فراهم نمی‌سازد، مگر اینکه جبران خسارت و چگونگی جبران در خود قانون پیش‌بینی شده باشد. برای مثال ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون موسوم به منع کشت خشخاش (۱۳۳۴) که از تاریخ تصویب، کشت خشخاش را در انحصار دولت قرار داده بود و به از بین بردن محصول خشخاش کشاورزان تصریح کرده بود، مقرر می‌داشت خسارات ناشی از معدوم‌نمودن محصول کشاورزان خشخاش جبران شود.

در فرضی که قانون‌گذار درباره جبران خسارت ناشی از تقنین ساکت است، باید به اصول تحقق مسئولیت و قواعد کلی مراجعه نمود. اگر ضرر محدود و موردی باشد، دولت معاف از مسئولیت نیست؛ چراکه به واسطه قانون‌گذاری، انجام‌دادن عملی، ممنوع شده و تنها به معدودی از شهروندان آسیب می‌رسد که در فرض اثبات «جزئی بودن ضرر» می‌توان دولت را به جبران خسارات ملزم نمود.

فرض دیگر، ورود ضرر به عده‌ای بسیار به سبب قانون‌گذاری است؛ به نظر می‌رسد عمومیت خسارات ناشی از تقنین، دولت را مسئول جبران خسارت وارده نمی‌نماید؛ زیرا یکی از ارکان تحقق مسئولیت خاص بودن ضرر وارد آمده است. با این حال، به نظر می‌رسد، تداوم اجرای قانونی که منجر به ورود خسارت به بسیاری از شهروندان می‌گردد، فاقد صورتی منطقی باشد. اگرچه فرض جبران خسارات مادی و مسئولیت مدنی دولت در این جا منتفی است اما باب تلاش برای تغییر قانون اشتباه در قالب «نافرمانی‌های مدنی» مفتوح بوده و از اوصاف حکمرانی مطلوب، حرکت روبه‌جلوست؛ بر همین اساس، احترام به اعتراض و انتقاد شهروندان در چهارچوب‌های قانونی از لوازم ارتقای حکمرانی به شمار می‌رود.

همه چیز حول محور عام‌بودن می‌چرخد؛ برای آنکه مقنن همواره برای خیر عمومی قانون‌گذاری کند، باید به نحوی عمل کرد که مقنن فقط نماینده منافع عمومی و توجهش معطوف به موضوعاتی از همین نوع باشد...^۱

از همین روی، دقت در وضع قواعد منطبق با نیاز جامعه و افکار عمومی، از موارد بایسته‌های کاربردی و اجرایی امر تقنین شناخته می‌شود، زمینه احترام به قانون و اجرای حداکثری آن را نیز مهیا می‌سازد.

۱. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، برگردان: سید مجتبی واعظی، تهران: جاودانه (جنگل)، ۱۳۹۱، ص ۲۰۷.

ب. نظم عمومی

نظم عمومی به سبب پیوند گسست‌ناپذیر با حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و... از مفاهیم چندوجهی حقوق عمومی است. نظم را می‌توان موجد استقرار صلح و ثبات جامعه سیاسی و شرط لازم تشکیل این جامعه دانست. تعاریف گوناگونی هم از مفهوم نظم و هم از جلوه‌های آن ارائه شده است؛ اما فصل مشترک تمامی این تعاریف، نسبی بودن مفهوم و تبعیت از شرایط جامعه است. اگرچه آزادی اراده اصل بنیادینی در نظام حقوقی است، گاه به سبب اجرای قواعد مقطعی نظم عمومی تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد:

نظم عمومی، هرچند دارای تنوع مفهومی است، اما به‌طور عموم، سامانه‌ای است که قانون‌گذار با الهام از هنجارهای جمعی و توسل به منافع عمومی و مصالح اجتماعی و بر پایه عرف جامعه نسبت به وضع قواعد الزم‌آور اجباری یا محدودکننده بر حقوق، آزادی‌ها و حاکمیت اراده اشخاص مبادرت می‌نماید و به منظور صیانت از تأسیسات حقوقی، اخلاق حسنه، کیان اخلاقی افراد و جامعه مقرر داشته تا با تضمین‌های حقوق بر اجرای آن‌ها نظارت نماید.^۱

نظم عمومی و آزادی‌های فردی، دو مفهوم کلیدی در حقوق عمومی است که تداوم صورت دموکراتیک حکمرانی به حرکت دوشادوش این دو بستگی دارد. با این حال، اختیارات مربوط به دفاع از کشور که بر اساس ملاحظات ملی به نهادهای ذی‌صلاح محول شده، قابلیت بازنگری قضایی ندارند. در فرض ورود خسارت به سبب اجرای تدابیر حفاظتی، اصولاً مسئولیت مدنی دولت محقق نیست؛ زیرا ملاحظات نظم عمومی و تصمیم‌سازی در این حوزه، یا بر تشخیص منفعت عمومی استوار گردیده یا سپری محافظ برای نظام سیاسی قلمداد می‌گردد.

ج. سیاست خارجی

سیاست‌گذاری لازمه اداره جامعه در دو بعد داخلی و بین‌المللی است. امروزه لزوم ارتباط با همسایگان دور و نزدیک سیاسی، موجب گسترش قواعد حقوق بین‌الملل و به تبع آن، درپیش‌گرفتن رویکردهای گوناگون در مواجهه با کشورهاست.

۱. مدنیان، غلامرضا، امکان یا امتناع تبیین نظم عمومی در حقوق، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۹۰،

ش ۳، صص ۱۴۸ و ۱۴۹.

البته باید میان سیاست خارجی و تصمیم به انعقاد معاهدات بین‌المللی قائل به تفکیک شد. در حقوق فرانسه این جداسازی، در آراء شورای دولتی در قالب «عمل تفکیک‌پذیر»^۱ انعکاس یافته است؛ بنابراین اندیشه، دادگاه‌های اداری در صورتی که یک عمل مستقیماً در بردارنده روابط بین‌المللی باشد، فاقد صلاحیت برای رسیدگی بوده و در غیر این صورت، به دلیل قابلیت تفکیک از اصل معاهده آن عمل را می‌توان اداری پنداشت و قابلیت بازنگری قضایی پیدا می‌کند.^۲ الزام دولت بر در پیش گرفتن سیاستی خاص یا خودداری از آن از موارد دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری نبوده و این فعل یا ترک فعل‌ها قابلیت بازنگری قضایی را ندارند. اما تصمیمات قوه مجریه در این زمینه تماماً مصون از نظارت نیست. از همین رو به نظر می‌رسد بتوان مرز باریکی میان مسئولیت ناشی از اعمال اداری و مسئولیت در نتیجه اعمال سیاسی ترسیم نمود و در صورتی که عمل سیاسی، دارای وجه اداری نیز باشد به وجه مذکور می‌توان مطابق با قواعد حقوق اداری و در قالب دعاوی اداری رسیدگی نمود.

بند دوم. مصونیت نسبی

مصونیت نسبی اداره از مسئولیت، حالتی بینابین و تلفیقی است؛ اداره و مقامات اداری مرتکب فعل زیان‌بار و موجب ورود ضرر به شهروندان نبوده‌اند، اما بدون جبران‌ماندن ضرر نیز مطابق با اصول حقوقی و دموکراتیک نبوده و فقدان رابطه علیت و انتساب ضرر به اداره موجب معافیت مطلق اداره از جبران نیست:

این اعتقاد که دولت باید نقش بیش‌تری در ارتقاء حقوق شهروندان ایفا نماید، منجر به آن شد دولت‌ها در خصوص حقوقی که باید به نمایندگی از افراد مدعی آن گردند، بسیار بخشنده‌تر از گذشته عمل کنند. امروزه، مسئولیت مدنی دولت، تنها درباره زیان‌های منتسب به او مطرح نیست، بلکه دامنه این الزام وسیع‌تر گردیده و نسبت به زیان‌های حاصل از عمل اشخاصی که در خدمت یا استخدام دولت نیستند و هم‌چنین، زیان ناشی از حوادث طبیعی و غیرمترقبه نیز تسری یافته است.^۳

1-Acte Detachable

۲. زارعی، محمدحسین و محمودی، جواد، تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو رویه‌های قضایی انگلستان و فرانسه، تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۰، ش ۵۵، صص ۸۸ تا ۱۱۳، ص ۱۰۰.
۳. زرگوش، همان (۱)، ص ۲۷۳.

درواقع، بحث از نسبی بودن مصونیت اداره از جبران ضرر، تلاش برای بازگشت به مسئولیت و محدود و مشروط نمودن مصونیت و به بیان دیگر، تمایل به مصونیت‌زدایی است. از سوی دیگر، جبران خسارات، بسته به شرایط جامعه و اوضاع و احوال دارد. از همین رو، روی دیگر سکه مصونیت نسبی، مسئولیت اداره است. مصونیت نسبی، متضمن ایده جبران ضرر از سوی خود اداره (و نه مقامات عمومی و کارمندان آن) است. به نظر می‌رسد از میان اندیشه‌های پیش‌گفته به‌عنوان مبنای مصونیت اداره، «اندیشه کارآمدی» را بتوان بنیان نظری مصونیت نسبی دانست. مضافاً، اندیشه حاکمیت قانون نیز می‌تواند اهرم الزام اداره برای جبران خسارت باشد. تأکید بر نقش عدالت توزیعی مبنی بر خودداری اداره از ماندن در حاشیه امن مصونیت و اجتناب از حمایت و دست‌گیری از شهروندان هم شاید خالی از فایده نباشد. پس، مراد از «نسبی بودن» مصونیت، درواقع مسئولیت اداره با هدف پشتیبانی از آسیب‌دیده‌هاست؛ اما در این مسئولیت، اداره ملزم به حمایت حداکثری و جبران تمامی آسیب‌ها نیست.

گفتنی است برخلاف ماهیت جبران در اندیشه مسئولیت که جبرانی و جهت اعاده اوضاع دقیقاً به همان موقعیت سابق است، سرشت جبران در این اندیشه، عمدتاً ترمیمی‌ست؛ یعنی میزان غرامت پرداختی محدود است و لزوماً هم‌سنگ و معادل ضرر وارده نیست. به‌علاوه، جنبه تشفی‌گرایانه و تسکین‌دهنده داشته و صرفاً با هدف مساعدت به زیان‌دیدگان پرداخت می‌گردد نه جبران به معنای خاص کلمه. بدین ترتیب، آنچه در مسئولیت‌های نسبی اداره به شهروندان پرداخت می‌گردد، به لحاظ ارزش مادی، جایگزین ارزش واقعی خسارت است. در خصوص شکل غرامت نیز ذکر این نکته حائز اهمیت است که هر دو گونه پرداخت‌های پولی و مثلی متصور است. اگر مبنای پرداخت غرامت، تأمین عین آنچه از دست رفته، تلقی گردد و تلاش برای حمایت از شهروندان آسیب‌دیده جهت رساندن آن‌ها به وضعیت پیش از وقوع زیان باشد، پرداخت‌های نقدی و پولی استثنایی قلمداد می‌شود اما اگر اصل بر پرداخت وجه نقد باشد، پول جنبه جایگزین می‌یابد. به هر روی، پرداخت غرامت، همیشه لزوماً به صورت پرداخت‌های پولی نیست؛ بلکه بسته به زیان وارده، سیمای آن تغییر می‌یابد.^۱

الف. قوه قاهره

قوه قاهره که در معنای عام بر وقایع پیش‌بینی‌ناپذیر، غیرمنتظره و اجتناب‌ناپذیر دلالت دارد، در مدیریت کشور به‌عنوان بحران شناخته می‌گردد. البته بحران، یکی از مصادیق

۱. همان (۱)، صص ۵۷۷ تا ۵۸۲.

فورس‌ماژور است اما معمولاً اولین مصادیقی که با استعمال عبارت قوه قاهره به ذهن متبادر می‌شود، از نمونه‌های حوادث طبیعی، هم‌چون سیل و زلزله هستند. این رخ داده‌ها، بنا به تعریف قوه قهریه، پیش‌بینی‌ناپذیر و اصولاً فاقد منشأ انسانی هستند؛ بنابراین، در نگاه نخستین رابطه علیت میان فعل و ورود ضرر منتفی‌ست؛ لذا سخن گفتن از تقصیر در این بلایا دشوار به نظر می‌رسد. البته، برخی روی داده‌های طبیعی هم‌چون سیل ممکن است نتیجه سیاست‌های نادرست بشری و اشتباه در تعامل با طبیعت شناخته شود که بعضاً در پوشش نابودی اکوسیستم و آسیب به کشاورزی جلوه‌گر می‌گردد.^۱

با این حال، در فرض نبود تقصیر، اداره یا دولت مکلف به جبران نسبی ضرر برای شهروندان شده است. با کاوش پیشینه مدیریت بحران‌ها در کشور، می‌توان گفت اگرچه در نظام حقوقی ایران، قانون دائمی برای تعیین تکلیف دولت و اداره‌ها و الزام آن‌ها جهت حمایت از آسیب‌دیده‌ها وجود ندارد اما، دولت جهت سامان‌بخشی به اوضاع وارد عمل شده و کوشا بوده است.^۲ بر همین اساس با تصویب قوانین مقطعی یا پیش‌بینی ردیفی در قانون بودجه جهت اختصاص اعتبار و ارائه کمک‌های نقدی و غیرنقدی به آسیب‌دیدگان این حوادث مبادرت نموده است. برای مثال، می‌توان به اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۶ برای کمک به زلزله‌زده‌های استان کرمانشاه و مصوبه دولت برای کمک به حادثه‌دیدگان آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو اشاره نمود.^۳

۱. صنعت سد سازی اثرات منفی خود را در تمام دنیا نمایان کرده و کشورهای بزرگ دنیا که رشد این صنعت را در اختیار داشته‌اند با روآوری و توجه به محیط زیست و کنترل سدهای ساخته شده به دنبال استفاده بهینه و اصولی از محیط زیست هستند. برای مطالعه تفصیلی، نک: محمدرضا پیرستانی و مهدی شفقتی، بررسی اثرات زیست محیطی احداث سد، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی (جغرافیای انسانی)، تابستان ۱۳۸۸، ش ۳، صص ۳۹ تا ۵۰.

۲. ماده ۷۸ قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶) با عنایت به ضرور بودن شرایط پیش‌آمدهای قهری، وضعیتی استثنایی را در صرف هزینه‌های دولتی در زمان‌ها این‌چنینی مقرر داشته است: «در مورد مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و بیماری‌های مربوط به حوادث فوق، حصر اقتصادی و هم‌چنین موارد مشابه که به فرمان رهبر یا شورای رهبری به‌عنوان ضرورت‌های اسلامی یا مملکتی اعلام‌گردد، رعایت مقررات این قانون الزامی نیست و تابع (قانون نحوه هزینه‌کردن اعتباراتی که به موجب قانون از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند) است. گزارش امر باید در اولین جلسه مجلس شورای اسلامی توسط نخست‌وزیر تقدیم گردد». با مراجعه به سایت پژوهش‌های مجلس و جست‌وجوی عنوان قانون فوق (قانون نحوه هزینه‌کرد اعتبارات)، مقررهای که مشخصاً به تکلیف دولت در زمان حوادث طبیعی وضع شده باشد، مشاهده نشد.

۳. هیئت وزیران در جلسه ۶ بهمن ماه ۱۳۹۵ به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت اجرایی رییس جمهوری و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد:

۱. هیئت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو که توسط رییس‌جمهور انتخاب می‌شود، نسبت به بررسی موضوع از قبیل علل و عوامل وقوع آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان، نحوه مدیریت محیطی، کیفیت هماهنگی دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران، راه‌های پیشگیری از تکرار حوادث مشابه و سایر مسائل مربوط اقدام می‌کند.

در یکی از دادنامه‌های شعب دیوان عدالت اداری، مستشار تجدیدنظر شعبه، ذیل احصاء صورت‌های گوناگون مسئولیت بدون تقصیر دولت، به حوادث طبیعی اشاره نموده و آن را از موجبات مسئولیت مدنی اداره ناشی از تخلف ندانسته و با این استدلال که دیوان مرجع رسیدگی به خطای اداری است، طرح دعاوی ناشی از این نوع مسئولیت را داخل در صلاحیت دیوان عدالت و مسموع نشمرده است:

۲. مطالبات بانک‌ها از واحدهای اقتصادی ساختمان پلاسکو با معرفی اتاق اصناف ایران به مدت دو سال استمهال و علاوه بر بخشش تمام جرائم و هزینه دیرکرد، ۵۰ درصد، سود تسهیلات مذکور توسط بانک‌ها و ۵۰ درصد باقی مانده نیز توسط دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور) از محل تبصره‌ها یا ردیف‌های مربوط تأمین و پرداخت می‌شود.

۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان تأمین اجتماعی) موظف است با هم‌آهنگی و هم‌کاری اتاق اصناف ایران (اتحادیه مربوط) همه افراد بیکار بیمه‌شده را که قبلاً در ساختمان پلاسکو اشتغال به کار داشته‌اند، اعم از اینکه بیمه خویش‌فرما، بیمه‌شده یا در وضعیت بیمه منقطع قرار داشته باشند، به مدت چهار ماه طبق مقررات و به‌فوریت تحت پوشش بیمه بیکاری قرار دهد و حقوق دی ماه آنان را در اسرع وقت پرداخت کند.

۴. شاغلانی که دارای بیمه نیستند (اعم از کارگر یا کارفرما) با شناسایی از طریق اتاق اصناف ایران (اتحادیه صنفی مربوط) توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان تأمین اجتماعی) همانند بیمه‌شده‌ها به مدت چهار ماه از دی ماه سال جاری تا فروردین ماه سال بعد، از حداقل دست‌مزد قانونی و سایر مزایای مربوط به آن برخوردار خواهند شد. منابع لازم جهت اجرای این بند از محل ردیف‌ها و تبصره‌های مربوط از سوی دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور) تأمین و پرداخت می‌شود.

۵. بدهی بیمه کارفرمایان ساختمان پلاسکو پس از بخشیدن کامل جرایم طبق مقررات قانونی توسط سازمان تأمین اجتماعی به مدت پنج سال تقسیط می‌شود.

۶. با توجه به اعلام آمادگی بانک‌ها، از طریق دبیرخانه مستقر در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با معرفی اتاق اصناف ایران، به همه کارفرمایان واحدهای آسیب‌دیده ساختمان پلاسکو تا مبلغ سه میلیارد ریال تسهیلات بانکی با سود حداکثر ۱۸ درصد پرداخت می‌شود. بازپرداخت تسهیلات مذکور ۴۸ ماهه (یکسال دوره تنفس و ۳۶ ماه دوره بازپرداخت) خواهد بود.

۷. تمام بدهی‌های مالیاتی مربوط به واحدهای کسبی که در اثر سانحه آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو بیش از ۵۰ درصد اموال آن‌ها از بین رفته است، با معرفی اتاق اصناف ایران و با رعایت ماده ۸ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۶۵ قانون مالیات‌های مستقیم، تا پایان عمل‌کرد سال ۱۳۹۴ بخشوده می‌شود.

۸. اعطای تسهیلات به کارفرمایان ساختمان پلاسکو مطابق مقررات ویژه تسهیلات اعطایی به واحدهای کوچک و متوسط صنعتی مصوب هیئت‌وزیران، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و شورای پول و اعتبار و آیین‌نامه‌های مربوط و بدون توجه به بدهی‌های بانکی و مالیاتی معوق، حق بیمه معوق یا چک برگشتی صورت می‌گیرد.

۹. شرکت‌های بیمه مکلفند تا پایان بهمن ماه سال جاری نسبت به بررسی خسارت واحدهای بیمه‌شده ساختمان پلاسکو اقدام و تمام خسارت‌های تعهدشده را وفق مقررات پرداخت کنند.

۱۰. بیمه مرکزی موظف است پیگیری لازم برای پرداخت دیه مسئولیت و دیه عمر آتش‌نشانان قهرمان و جان‌فشان در حادثه آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو را تا حصول نتیجه قطعی انجام دهد.

گاهی زیان غیرمنتسب به فعل دولت است، اما عدالت توزیعی و توجه به رفاه شهروندان و سرشکن کردن برخی از زیان‌ها سبب جبران زیان و وارده از سوی دولت می‌گردد؛ مانند جبران خسارت ناشی از وقوع زلزله یا خشکسالی و نظر به اینکه قانون‌گذار با به‌کارگیری لفظ احراز وقوع تخلف در تبصره (۱) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، در دعاوی مسئولیت مدنی، مطلق دعاوی مسئولیت بدون تقصیر و هم‌چنین مسئولیت مبتنی بر تقصیر در فرضی که مقام عمومی به علت انجام عمل غیرعمومی (عمداً مرتکب فعل زیان‌بار می‌شود یا خارج از صلاحیت ذاتی اقدام می‌نماید) از حوزه بررسی دیوان خارج نموده [است].^۱

ملاحظه می‌شود دعاوی مطالبه خسارات ناشی از عدم تقصیر اصولاً در دیوان عدالت اداری قابلیت طرح ندارند. ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا وعده دولت برای کمک به آسیب‌دیده‌های حوادث طبیعی، موجب حقوق مکتسبه برای شهروندان بوده و آیا آن‌ها می‌توانند از طرق شکایت قضایی دولت را ملزم به ایفای وعده‌های خود نمایند؟

در پاسخ باید گفت شاید نتوان از باب اصل «الزام دولت به پرداخت غرامت حوادث» طرح دعوا نمود، اما باب شکایت به سبب اخذ تصمیمات خارج از حدود صلاحیت و نقض قانون به موجب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مفتوح است. به‌عنوان شاهد این فرضیه، می‌توان به دادنامه دیگری از هیأت عمومی اشاره کرد که در آن مطابق با مواد قانونی مربوط به صلاحیت خود، شکایت رئیس دیوان محاسبات از مصوبه هیئت‌وزیران را در خصوص پرداخت به‌ذی‌نفعان، برای تأمین جان‌پناه و پناه‌گاه‌ها برای زمینه‌سازی مقاومت و ایستادگی در برابر حملات جنگ را رد نموده و اقدام هیئت‌وزیران را جبهه‌هزینه اعتبارات عمرانی را مغایر با قانون محاسبات عمومی تشخیص نداده است:

با عنایت به این امر که مستنبط از تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی که ملهم از قانون محاسبات مصوب سال ۱۳۴۹ است که مخارج حوادث مهم و ناگهانی مملکتی مثل جنگ و آتش‌سوزی و زلزله و سیل و بیماری‌های همه‌گیر به‌صراحت تبصره مذکور از شمول عموماًت قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۴۹ خارج است و موارد دیگر جزء ضرورات ملی اعلام و سپس از شمول عموماًت قانون خارج خواهد شد، یعنی اینکه منشأ خروج حوادث مهم و ناگهانی یا حکم قانون است، نظیر جنگ، زلزله، آتش‌سوزی، سیل، بیماری‌های همه‌گیر... است، مثل سایر مواردی که طبق فرمان به عنوان ضرورات ملی،

۱. دادنامه شماره ۴۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۲۹ فروردین ۱۳۹۶.

ملحق می‌شوند؛ بنابراین استنباط هیئت دولت نیز با تدوین تصویب‌نامه شماره، ۱۱۰۲۲۸ مورخه ۶۵/۱۲/۱۲ مقررات خاص جهت مخارج مربوط به ایجاد جان‌پناه‌ها و پناهگاه‌ها را که یقیناً و مسلماً جزیی در امور جنگ هستند تنظیم نموده است. نظر به اینکه تصویب‌نامه شماره ۱۱۰۲۸۸ مورخه، ۱۳۶۵/۱۲/۱۲ هیئت‌وزیران منابع تأمین اعتبار و ایجاد جان‌پناه‌ها و پناه‌گاه‌های لازم به منظور حفاظت از جان مردم به‌طور اعم و با اولویت اول و اموال و تأسیسات را الف) استفاده در مشارکت‌های وسیع مردم و هم‌یاری امت شهیدپرور. ب) صرفه‌جویی‌های حاصله در اعتبارات جاری مورد عمل. ج) موارد عدم تحقیق مصرف اعتبارات عمرانی، اعلام نموده و مقرر داشته است که با استفاده از مکانیزم تسهیلات، جابه‌جایی مندرج در تبصره‌های ذی‌ربط قانون بودجه سال ۱۳۶۵ با قوانین و مقررات مورد عمل ذی‌ربط رفتار گردد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به اتفاق آراء معتقد است که مغایرتی بین تصویب‌نامه شماره ۱۱۰۲۸۸ مورخ ۶۵/۱۲/۱۲ هیئت‌وزیران با قوانین مورد اشاره دیوان محاسبات کشور، موجود نیست.^۱

گفتنی است در زمان نگارش این نوشتار، لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور»، در ۶ فصل و ۲۳ ماده به کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس ارائه گردید که با برخی اصلاحات، بعد شورایی مدیریت سوانح، محدود و به‌جای آن، نقش و اختیارات سازمان مدیریت بحران تقویت شد. بنا بر گزارش روابط عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، متعاقباً این سازمان به «سازمان مدیریت سوانح» تغییر نام داده و جایگاه آن به معاونت ریاست جمهوری ارتقا یافت. این سازمان، به تدوین راه‌برد ملی مدیریت سوانح و برنامه‌های پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ و بازیابی براساس آن موظف شده است. برای تقویت مسئولیت‌پذیری ذی‌مدخلان، وظایف عمومی دستگاه‌ها و چهارچوب کلی مسئولیت‌های اساسی آن‌ها در مدیریت سوانح تبیین و اعتبارات موردنیاز سازمان مدیریت سوانح به تفکیک پیش‌گیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ و بازیابی مشخص شد؛ به‌گونه‌ای که با ملاحظه نقش سازمان برنامه و بودجه، سازمان مدیریت سوانح، مدیریت منابع مالی را برعهده داشته باشد.^۲

ب. الزامات حقوق بشری (ضرورات ملی)

از شرایط تحقق مسئولیت، خطای زیان‌بار اداره است؛ یعنی وقوع فعل زیان‌بار و وجود تقصیر ضروری است؛ اما گاه دامنه ضرر به قدری وسیع است که نمی‌توان از کنار آن

۱. دادنامه ۷۵ مورخ ۱ آذر ۱۳۶۸.

۲. دسترسی به گزارش در لینک روبرو: <http://rc.majlis.ir/fa/news/show/۱۰۳۹۹۹۲>

بی‌اهمیت گذشت. شایان ذکر است که امروزه حقوق نیز مانند دیگر شاخه‌های علوم انسانی بی‌نیاز از دست‌آوردهای سایر رشته‌های علم نبوده و همین امر موجب لزوم توجه به کلیدواژه‌های نظام‌های دانایی مرتبط می‌گردد. برای مثال، در پیوند میان حقوق عمومی و آموزه‌های حقوق بشری می‌توان به نسل‌های مختلف حقوق بشر اشاره نمود. پس از پشت سر نهادن نسل اول (حقوق مدنی سیاسی) و دوم (حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) این حقوق، هم اکنون نسل سوم (حقوق هم‌بستگی) حقوق بشر، درون‌مایه اصلی دکترین حقوقی، سیاسی و جامعه‌شناسی است. هسته هویت حقوق هم‌بستگی، مشارکت و محوریت حقوق جمعی بوده و با تلاش تمام عوامل اجتماعی اعم از افراد، دولت‌ها، جوامع مدنی و جوامع بین‌المللی محقق خواهد شد. بند ۱ ماده ۱ اعلامیه حق بر توسعه در شرح حقوق هم‌بستگی مقرر می‌دارد:

نمی‌توان آن را از انسان گرفت و در نتیجه بر اساس آن هر انسان و همه مردمان حق دارند در توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و... شرکت کنند، به آن‌ها کمک کنند و از آن‌ها برخوردار شوند.

در ادامه بند ۲ همین اعلامیه بیان داشته است:

۱. شخص انسان موضوع مرکزی و اصلی توسعه است و باید شریک و سود برنده فعال حق توسعه باشد.

۲. تمامی انسان‌ها، به گونه انفرادی و دسته‌جمعی، با در نظر گرفتن نیاز به احترام کامل برای آزادی‌های بنیادی و حقوق بشر آنان، همچنین وظایف آنان نسبت به جامعه، که تنها آن می‌تواند رضایت آزادانه و کامل انسان را تضمین کند، برای توسعه مسئولیت دارند و بنابراین باید نظامی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مناسب را برای توسعه ترویج و از آن حمایت کنند.

۳. کشورها حق و وظیفه دارند سیاست‌های توسعه ملی مناسب که هدف آن بهبود مداوم رفاه کل جمعیت و تمامی افراد، بر مبنای مشارکت آزادانه، فعال و معنی‌دار آنان در توسعه و در توزیع عادلانه مزایای ناشی از آن باشد، تدوین کنند.

ملاحظه می‌شود که تحقق این حقوق مبتنی بر تعهد عاملان اجتماعی است. اگرچه اجرای این حقوق و مشاهده نمود آن‌ها در جامعه مستلزم همکاری تمامی کنش‌گران عرصه

اجتماعی است، اما همانند دیگر حقوق، حق‌های جمعی نیز از دولت تقاضا می‌شود. از آنجا که جوهره حقوق جمعی، منفعت عمومی است این سوال مطرح می‌شود که آیا دولت در برآوردن این حقوق مسئولیتی دارد و در صورت پاسخ مثبت گستره مسئولیت مدنی دولت ناشی از ترک فعل (خودداری از تحقق حقوق جمعی یا ممتنع‌شدن امکان تحقق آن) تا کجاست. انتخاب عبارت «ضرورات ملی» برای این عنوان از مباحث، ملهم از رأی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که پیش از این، شرح آن درج شده و ناظر بر اختصاص بودجه جهت پرداخت مخارج حوادث مهم و ناگهانی مملکتی است.

این دیدگاه که یکی از توجیحات مسئولیت مدنی دولت هم‌بستگی ملی و اجتماعی است در حقوق کشورهای دیگر چون فرانسه نیز پذیرفته شده و دولت بدون وقوع خطای شخصی کارمند و منتسب‌نبودن زیان به دولت، مبادرت به جبران خسارات وارده نموده است. به نظر می‌رسد بنیان‌های نظری این نوع از مسئولیت دولت بیش از یک اندیشه باشد. هم می‌توان از اندیشه تضمین سخن گفت و هم از هم‌بستگی اجتماعی و هم‌چنین از برابری شهروندان.^۱ هرچند، پذیرش هم‌بستگی اجتماعی به عنوان مبنایی برای جبران زیان در ابتدا محدود به جبران خسارات قربانیان جرائم و بلایای طبیعی و استثنایی بوده، تدریجاً دامنه شمول آن گسترش یافته است:

لزوم جبران خسارات زندانیان بی‌گناه و قربانیان بلایا اعم از بلایای طبیعی یا مصنوعی یعنی ناشی از صنعت و عوامل انسانی نیز امری است که در برخی کشورها با توسل به هم‌بستگی اجتماعی صورت می‌گیرد.^۲

پاسخ به این سوال مستلزم شناخت مؤلفه‌های حقوق بشری است. امروزه حق بر توسعه، حق بر محیط زیست سالم، حق بر صلح، حق بر ارتباطات، حق مشترک مردم در تعیین سرنوشت خود، حق بر میراث مشترک بشریت و حق بر کمک‌های بشردوستانه از مهم‌ترین مضامین حقوق جمعی شمرده می‌شوند.^۳

۱. زرگوش، همان (۱)، ص ۳۰۹.

۲. انصاری، باقر، مبانی مسئولیت مدنی دولت از قرن ۱۹ تا عصر حاضر، در تکاپوی حقوق عمومی، تهران: جنگل، ۱۳۹۴، چ ۲، صص ۳۸۹ تا ۴۲۰، ص ۴۱۵.

۳. صلح‌چی، محمدعلی و درگاهی، رامین، بررسی ماهیت حقوق هم‌بستگی، حق جمعی یا فردی، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، ش ۴۱، صص ۱۴۳ تا ۱۶۸، ص ۱۶۵.

اگرچه رهیافت‌های حق‌محور، هنوز در حال تکوین بوده و ادبیات حقوقی آن هنوز ناپخته است، با این حال می‌توان گفت پاسخ‌گویی سیاسی مقدمه اعتلا و استقرار این حقوق در سطح جامعه است. تعهد حکومت در این خصوص، تعهدی با دو وجه مروجانه و پیش‌گیرانه است. ترویج، حمایت و فراهم‌ساختن امکانات از یک‌سو و پیش‌گیری از نقض حقوق بشر دو روی این تعهد به شمار می‌روند؛ بنابراین در وجود مسئولیت سیاسی دولت تردیدی نیست و ابتدایی‌ترین و اصلی‌ترین محک سنجش عملکرد حکومت‌ها در پیش‌برد حقوق همبستگی یا پیشگیری از نقض آن‌ها، قضاوت افکار عمومی است. بدین ترتیب، شهروندان با مطالبه حقوق خود، کنش‌ها و تلاش‌های دولت را نیز ارزیابی می‌نمایند.

غلبه گفتمان حق‌محوری، موازی با جهانی‌شدن و گسترش فن‌آوری‌های ارتباطی که زمینه دسترسی به اطلاعات و نظارت بر عملکرد دیگر شهروندان و دیگر حکومت‌ها را مهیا نموده است، در ایران نیز موجب گشوده‌شدن گذرگاه تاریخی سیاسی جدیدی شده است. به طور قاطع نمی‌توان گفت که موج رویش و نمو این گفتمان در جمهوری اسلامی ابتدا از کجا آغاز شده است؛ اگرچه آموزه‌های فقهی که در قیاس با تعالیم مدرن حقوق عمومی از قدمت بیش‌تری برخوردارند اما این شکل از مطالبات شهروندی و الزامات دولت در تحقق منافع عمومی، پدیده‌ای مختص به دوران مدرن و معاصر است. هرچند برخی مصادیق حقوق همبستگی در قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده اما روند روبه‌رشد مطالبه اجرای آن، محصول دهه اخیر است. برای مثال، آلودگی هوای پایتخت یا آلودگی ناشی از ریزگردها در استان خوزستان و همچنین دیگر بحران‌های زیست محیطی، امروزه دولت را بر آن داشته تا با اندیشیدن تمهیدات مختلفی در صدد دست‌وپنجه نرم کردن با چالش‌های جدید حکمرانی برآید. اصل ۵۰ قانون اساسی حفاظت از محیط زیست را تکلیفی جمعی دانسته است: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه‌رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود؛ از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. سیاق این اصل، سلبی و ناظر بر بازدارندگی است و راجع به تکالیف عموم و دولت بیانی ندارد و گستره آن به فعالیت‌های اقتصادی محدود باقی مانده است. با این حال، با اتکا بر مفاهیم حقوق بشری همانند توسعه پایدار می‌توان گفت تکلیف حداقلی دولت در این زمینه اتخاذ تدابیر و سیاست‌های ضدآلودگی است. در این باره می‌توان به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴) و آیین‌نامه‌های آن اشاره کرد. این قانون و مقررات مرتبط با آن بیش از آنکه با هدف جبران خسارت شهروندان وضع شده

باشد، مشتمل بر ارائه راه‌کارهای پیش‌گیرانه است. جبرهای جغرافیایی و زبان‌های ناشی از زندگی در نواحی خاص، نباید مانع از برخورداری برخی از شهروندان از حقوق خود یا تقلیل برخورداری آنان از منافع عمومی گردد. همین حق که از نظر ماهوی آمیزه‌ای از نسل دوم و سوم حقوق بشر است، تعامل دولت برای آماده‌سازی زمینه بهره‌وری از حقوق بنیادین را ایجاد می‌نماید. اشاره شد که در نظام حقوقی داخلی تاکنون گام‌های نخستین راجع به استقرار فرهنگ مشارکت برداشته شده و مقرر و ویژه‌ای درباره لزوم اداره به جبران خسارات مادی شهروندان مشاهده نشد.

نتیجه

مسئولیت و مصونیت از جبران خسارت، هر دو اثر اجرای قانون به شمار می‌روند. اگرچه در حکمرانی امروز و با ملاحظه ابزارهای ویژه دولت و نهادهای عمومی در اداره امر عمومی، در قالب مفهوم اقتدار، پذیرش مسئولیت اداره امری منطقی و به‌جاست، با این حال، برخی اقتضائات حکمرانی مدرن، باب معافیت دولت یا اداره را از جبران خسارات شهروندان به‌طور استثنایی مفتوح نهاده است. مهم‌ترین سبب پذیرش این استثنا در نظام حقوقی مسئولیت دولت، تضمین کارآمدی دولت و تأمین نفع عمومی جامعه است؛ چراکه حکمرانی مستلزم برخورداری از هر دو شیوه ایجابی و سلبی است. بر همین اساس، مصونیت دولت از جبران خسارات وارده به شهروندان، در فعالیت‌های کلان و سیاست‌گذاری‌ها، به‌طور موردی پذیرفته شده است. البته در نظام حقوقی ایران، مبنای قانونی صریح و مشخصی متضمن بر معرفی و احصاء موارد معافیت اداره از مسئولیت به چشم نمی‌خورد و تنها از ره‌گذر اصول کلی حقوق عمومی و آراء اندیشمندان این عرصه، می‌توان به برداشتی کلی دست یافت. در تفکیک انواع مصونیت، هر دو شکل مطلق و نسبی آن در سامان حقوقی ایران دارای جایگاه معتدبه است؛ با این تفاوت که در شکل مطلق مصونیت، تمامی شرایط مسئولیت جمع بوده اما جبران خسارات وارده میسر نیست. مصونیت نسبی نیز نتیجه غیرقابل انتساب بودن زیان به اداره است، ولی اقتضائات حکمرانی مدرن پشتی‌بانی دولت از شهروندان را ضروری می‌داند. مضافاً، این معافیت‌ها به‌طور غیرمشروط پذیرفته نشده و به تناسب تأثیر رضایت‌مندی افکار عمومی که از حمایت دولت از شهروندان و یاری آنان با هدف جبران خسارات غیرمنتسب به دولت حاصل می‌شود، انتظار از دولت و نهادهای عمومی برای تلاش جهت اعاده اوضاع به حال سابق متغیر است. امروزه، موارد مطلق بودن مصونیت دولت انگشت‌شمار و مشخص بوده و تنها محدود به حوزه‌هایی باقی مانده که امکان عملی جبران خسارت مقدور نیست

و از هم‌بستگی اجتماعی، به‌عنوان مبنایی برای مصونیت‌های نسبی دولت یاد می‌شود. شایان ذکر است که اقدامات دولت در این خصوص، ناشی از الزام به معنای واقعی کلمه و مسئولیت مدنی در معنای اصطلاحی آن نیست بلکه ماهیتاً فعالیت‌هایی حمایتی است. این امر، سبب می‌گردد سرشت پرداخت‌های نقدی در هنگام مصونیت نسبی، ترمیمی قلمداد شود و نه جبرانی؛ از همین روی، کمک‌های حمایتی دولت در این حالت، الزاماً به اندازه ضرر وارده به شهروندان نبوده و ممکن است کم‌تر یا بیش‌تر از مبالغ خسارت وارده باشد. همچنین، شکل ترمیم خسارت نیز منعطف و بسته به نوع ضرر متغیر بوده و ممکن است به صورت نقدی و غیرنقدی و مثالی ارائه شود.



فهرست منابع ۱. فارسی الف. کتاب

۱. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، **حقوق اداری**، ج ۱ و ۲، تهران: میزان، ۱۳۹۰، چ ۱۴.
 ۲. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت**، ج ۲، تهران: میزان، ۱۳۸۹، میزان.
 ۳. زولر، الیزابت، **درآمدی بر حقوق عمومی**، برگردان: سید مجتبی واعظی، تهران: جاودانه (جنگل)، ۱۳۹۱.
 ۴. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **حقوقی‌سازی سیاست**، تهران: خرسندی ۱۳۹۵، چ ۲.
- ### ب. مقاله
۵. انصاری، باقر، **مبانی مسئولیت مدنی دولت از قرن ۱۹ تا عصر حاضر**، در **تکاپوی حقوق عمومی**، تهران: جنگل، ۱۳۹۴، چ ۲، صص ۳۸۹ تا ۴۲۰.
 ۶. زارعی، محمدحسین و محمودی، جواد، **تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو رویه‌های قضایی انگلستان و فرانسه**، تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۰، ش ۵۵، صص ۸۸ تا ۱۱۳.
 ۷. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی**، رفاه اجتماعی، ۱۳۸۵، ش ۲۳ صص ۳۰۳ تا ۳۲۰.
 ۸. زرگوش، مشتاق، **مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت**، حقوق عمومی، ۱۳۸۸، ش ۵، صص ۷۱ تا ۹۰.
 ۹. صلح‌چی، محمدعلی و درگاهی، رامین، **بررسی ماهیت حقوق همبستگی، حق جمعی یا فردی**، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، ش ۴۱، صص ۱۴۳ تا ۱۶۸.
 ۱۰. مدنیان، غلامرضا، **امکان یا امتناع تبیین نظم عمومی در حقوق**، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۹۰، ش ۳.
 ۱۱. مرکز مالگیری، احمد و وکیلان، حسن، **مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقاء کیفیت قانون**، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۸، تابستان ۱۳۹۵، صص ۲۹ تا ۵۴.
 ۱۲. واعظی، سیدمجتبی، **گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲.

۱۳. واعظی، سیدمجتبی، عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران، مطالعات حقوقی، دوره ۷، ۱۳۹۴، ش ۲، صص ۱۹۹ تا ۲۲۰.
۲. لاتین

a. Books

14-Ackerman. S. (2011). Comparative Administrative law.UK: Edward Edgar Publishing

15-Cane. P. (2011). Administrative law. Oxford: Oxford University Press

16-Endicott. T. (2011). Administrative law. Oxford: Oxford University Press

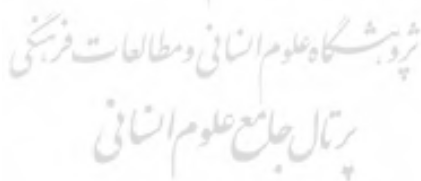
17-Shortell. C. (2008). Rights, remedies and the impact of state sovereign immunity. .NY: State University of New York Press

18-Stott. D. & Felix. A. (1997). Principles of Administrative law. UK: Cavendish Publishing Limited

19-Tierney. W. (2006). Governance and the Public Good. NY: State University of New York press

b. Article

20-Bell. J. (2006). Governmental liability, Some Comparative Reflections: <http://indret.com>



A Scrutiny of Government Exemption from Civil Liability in Iran Legal System

Mohammad Emami*

Seyed mojtaba Vaezi**

Maryam Rostami***

Abstract:

The requisite of public administration and complexities of governance result in ad hoc privileges for governments in some particular conditions. Depiction of government place in a legal system and deliberation of its liability borders eventuate in responsibility extent recognizing proportional to administration power enhancement. Based on a bilateral relation among administration and civilians the more responsible government is, the more freedom will be guaranteed. Jurists ascribe adherence of government's civil liability rules from a specific system to balance making efforts for supporting public interest and protecting administration authorities simultaneously. However, in some cases which incurring a loss governments will not be known liable according to peculiar governance expediency. On the other hand, continuation of social life and importance of public order retaining need to government intercede on restitution. Whereas exemption zones are not numerous, we can talk about absolute exemption in some scopes of governance and limited ones in others.

Keywords: Government exemption, Government civil liability, Good governance.

*Public Law Prof. of Faculty of Law and Political Science. shiraz. Iran

dr_emami@yahoo.com

** Associate Prof. of Faculty of Law and Political Science Shiraz University

mojtaba_vaezi@yahoo.com

*** Master student, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran

(Corresponding Author)

rosemaari@yahoo.com